

农村集体土地制度改革与土地征收补偿

何宏光

(南京审计学院 公共经济学院,江苏 南京 211815)

[摘要]党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为我国农村集体土地制度的改革指明了方向。我国农村集体土地制度改革有利于建立城乡统一的建设用地市场、健全城乡发展一体化体制和赋予农民更多财产权利,也有利于预防土地腐败,促进社会和谐。在具体政策实施过程中,要做好农村集体土地的确权工作,规范农村集体土地流转,实行城乡土地同价同权,逐步建立城乡统一的土地市场,并要有效地解决征收制度对农村土地市场秩序的威胁,进一步完善土地补偿保障机制。

[关键词]农村集体土地制度;城乡发展一体化;土地征收补偿;农村集体建设用地流转;公共利益;土地制度改革

[中图分类号]F301.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)03-0010-07

一、引言

我国自古以来就是一个农业大国,土地是农业生产最基本的生产资料,是人类赖以生存的生产基础。社会进入现代化发展阶段,农业生产作为工业发展的基础,不断推进我国城市发展和社会建设。农村土地是稀缺资源,是农业的基本生产要素。对于农民来说,失去土地就意味着失去了赖以生存的生产和生活资料。在我国,农村土地是由集体所有的,而在集体所有制框架下,农村集体土地制度也在不断的改革中变迁和发展。农村集体土地制度改革,不仅事关土地资源、人口资源、劳动力资源等,更关系到现代市场体系、城乡发展一体化、收入分配格局、构建和谐社会等重大问题。2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出“建立城乡统一的建设用地市场”,“坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济”,这为我国农村集体土地制度的改革指明了方向。本文将以《决定》为导向,分析我国农村集体土地制度改革的问题^①。

二、农村集体土地制度改革——新形势下发展农村的新探索

土地制度是社会经济制度的核心和基础,对有着几千年农业文化的中国尤为如此。而土地制度是一个历史范畴,它处于不断发展变化之中。纵观中国千百年来的历史,无一不体现出土地制度在社会变迁中的突出地位。

我国农村集体土地制度的变革是在一定的历史背景下开展和完成的。新中国成立后,农业的社

[收稿日期]2013-12-25

[基金项目]国家哲学社会科学项目(12CSH027);江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目(2012SJB630039);教育部留学回国人员科研启动基金项目;第三批江苏省人民政府“江苏特聘教授”研究基金项目

[作者简介]何宏光(1981—),男,安徽无为,南京审计学院公共经济学院教授,江苏特聘教授,博士,主要研究方向为中国城乡统筹和城乡治理。

^①这里需要说明的是,农村集体土地制度是包括农村集体建设用地制度和耕地制度的一套系统制度。本文是在考察农村集体土地制度的背景下重点考察农村集体建设用地,而关于农村耕地等其他集体土地制度将另文论述。

会主义改造实现了广大农民“耕者有其田”的美好愿望,农业建设如火如荼地展开。改革开放更是以家庭联产承包责任制为先声,解放了农村的生产力。历史表明,我国的农村集体土地制度是在不断适应农村经济建设和农村社会建设的过程中得到完善的。只有不断地改革完善农村集体土地制度,才能更好地应对剧变中的社会经济环境,才能更好地适应我国社会主义市场经济体制,从而不断地解放和发展生产力。

改革开放以来,农村的生产生活得到了极大改善,农民的幸福指数稳步提升,社会主义新农村逐渐建立。但是喜中有忧,农民的利益仍然得不到切实保障。这主要是由于法制不健全、分配机制缺失,从而导致农村集体土地产权不清、归属不明,政府通过征地获得巨大的土地财政收入,企业通过土地牟取巨额的土地利润,而真正能分到农民手里的则少之又少。在这一背景下,十八届三中全会再次提出了农村集体土地改革这一重要议题,这是对我国新形势下发展农村、农业的新探索。其必要性体现在四个方面。

首先,农村集体土地改革有利于建立城乡统一的建设用地市场,加快完善现代市场体系。我国农村建设用地的面积远远大于城市建设用地,其中蕴藏着巨大的经济利益和发展潜能,但政府垄断土地使用权交易的一级市场,限制农村集体土地的自由流转,对农民集体所有土地必须“先征后让”。同时,农村集体建设用地自发无序进入土地市场的混乱现象大量发生,而我国目前并没有对农村集体建设用地市场交易建立统一、规范的法律法规。在符合规划和用途管制等条件下,打破城乡土地(这里的“农村集体土地”指农村集体经营性建设用地)法律地位不平等、同地不同权、同地不同价的限制,实行与国有土地同等入市、同价同权,有助于建立自由流动、平等交换的城乡统一建设用地市场,加快完善统一开放、竞争有序的现代市场体系。

其次,农村集体土地改革有利于推进城乡要素平等交换,健全城乡发展一体化体制机制。改革开放三十五年来,我国农村的面貌发生了翻天覆地的变化,农民的生活水平有了极大的提高。但美中不足的是,城乡二元结构并没有改变,城乡发展不平衡、不协调以及城乡发展差距不断拉大的趋势并没有得到扭转。推进城乡发展一体化,成为解决这一问题的根本之策。城乡二元结构最突出的问题,就是城乡要素交换不平等,农村资源过多流向城市,其中城市和农村集体建设土地制度尤为不平等^[1]。因此,我国农村集体土地制度改革已经是“箭在弦上,不得不发”。建立城乡统一的建设用地市场,改革现有的城乡土地二元市场,这将从根本上推进城乡要素平等交换,保障农民公平分享土地增值收益,健全城乡发展一体化体制机制。

再次,农村集体土地改革有利于赋予农民更多财产权利,进一步缩小城乡收入分配差距。土地,作为农民占有的最大最直接的自然资源,是大多数农民的最主要甚至是唯一收入来源。由于知识市场供求不平等、信息来源狭窄、利益分配不均衡等原因,我国农民收入普遍过低,农民处于我国收入分配格局“金字塔”的最底端。健全法律法规,完善政府政策,赋予农民对承包经营地、宅基地、住房等实体财产使用、收益、流转、抵押、担保等各项权能,拓宽农民财产性收入增加的渠道,有利于提高广大农民的收入水平,缩小城乡收入差距,减少“金字塔”底端的庞大基数,从而逐步形成“橄榄型”的科学分配格局。

最后,农村集体土地改革有利于预防腐败、稳定社会秩序、促进社会和谐。根据我国的现行法律,农村集体土地虽然属于农民集体所有,但是由相应的农村集体组织经营管理。由于历史的原因和法律不完善等原因,农村集体土地所有权主体虚位、产权不清,实际控制权被农村集体组织的少数领导掌控,农村集体土地腐败由此而生。另外,在征收征用农村集体土地过程中,地方政府、投资商、村委会相互勾结的情况时有发生,他们行贿受贿、贪污腐败,瓜分土地利益,使土地从财富之母沦为腐败温床。利益分配不均衡,使得农民只能获得微乎其微的利益,农民利益受到严重损害,上访事件接连不断,基层维稳压力日益增加。

改革农村集体土地制度,就需要对农村集体土地展开确权工作,明确所有权归属、利益主体,规范征地程序,严格依法依规行政,从根本上和程序上预防土地腐败,切实保障农民土地权益,稳定社会秩序,进一步促进社会和谐。

三、我国农村集体土地制度改革的主要措施

农村集体土地制度改革的具体内容是政府对市场经济新形势的针对性措施,也是政府反思农村集体土地制度发展现状的反映。

(一) 做好农村集体土地的确权工作

对农村集体土地制度进行改革,当务之急是要做好农村集体土地的确权工作,推进农村集体土地产权制度改革,健全“归属清晰、权责明确、严格保护、流转顺畅”的现代产权制度,为土地改革打下坚实基础。对农村集体土地进行确权,主要解决的是以农村集体土地为客体的相关法律不协调的问题。根据《宪法》第十条第二款的规定,除由法律规定属于国家所有的以外,农村的土地属于集体所有。这是“农村集体土地所有权”在我国根本大法中的体现。我国的《物权法》、《土地管理法》对此也有相同的描述,这些法律对农村集体土地的所有权人、物权权能、使用年限等作出了规定,但是其条文之间不乏矛盾之处。法律的不完善、不协调,导致农村集体土地主体不明确、权能不统一,农民的财产权也得不到更好的保护。

2011年,国土资源部、财政部、农业部联合下发了《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》。该通知要求对农村集体土地确权登记发证,这样可以明确每一块土地的权属、界限、范围、面积和用途,相当于为每一块土地颁发了“身份证”,从而避免今后土地权属争议和纠纷,也为规范农村集体土地流转、保障农民土地利益提供前提条件。

十八届三中全会的《决定》指出,要毫不动摇地坚持“家庭经营”在农业生产中的基础性地位,不断创新农业经营方式,努力发展多种形式规模经营,大力鼓励、支持、引导农村发展合作经济。可见,组建新型合作社、实行多种形式规模经营是大势所趋,农村土地确权工作也应当与时俱进、符合时代潮流。

在坚持农村土地集体所有权的基础上建立农村经济合作组织,行使农民集体土地所有权是大势所趋。《土地管理法》、《物权法》规定,农村集体土地由村民小组、村民委员会、乡镇集体组织经营、管理,这是计划经济体制“三级所有,队为基础”的历史残留,早就与我国市场经济发展的要求格格不入。笔者建议完善相关法律法规,明确规定行使农村集体土地所有权的主体不是农村自治组织,也不是农村基层行政组织,而是由广大农民组成的各种经济合作组织。组建此类合作组织组织,应当确保农村土地的集体所有权,坚持家庭经营在农业生产中的基础地位,以家庭经营的农户作为最小单位,明确每个农户家庭在农村集体土地所有权中所占的股权份额^[2]。另外,根据我国国情,在合作组织创立、组建、运营等多个环节坚持民主集中制原则,接受相关部门的严格监管,接受社会公众的广泛监督,更好地保护农户利益不受侵犯。

(二) 规范农村集体土地流转,逐步建立城乡统一的建设用地市场

改革农村集体土地制度要规范农村集体建设用地流转,实行城乡土地同价同权,逐步建立城乡统一的建设用地市场。根据我国现行法律,除非另有规定,无论是单位还是个人,只要是需要使用土地进行建设的,都必须依法申请使用国有土地,不得非法使用农村土地。这也就是说,政府通过征地的方式使农村的集体土地转变为国有土地,依法出让后,可以进行公益性建设,也可以进行经营性建设。相对应的,就有了“公益性征收”和“经营性征收”。顾名思义,为了社会公共利益而实施的征收称为“公益性征收”,为了经营建设而进行的征收则是“经营性征收”。

我国学者对“经营性征收”一直持有两种不同的观点。有些学者主张应当全面禁止,如沈开

举^[3]、杨峰^[4]、石佑启^[5]等都主张应当全面禁止经营性征收;而有些学者主张有限度地予以认可,如王利明^[6]、杨建顺^[7]、王太高^[8]都主张不应全面禁止而是有限度地对经营性征收予以认可。

国家征收土地的前提必然是“为了公共利益”,经营性征收是以市场为导向、以谋利为目的的土地征收,已经缺乏合法性和正当性,笔者主张“经营性征收”应当一律予以禁止。那么,如何解决经营性建设用地的市场需求呢?本文认为,经营性建设用地的市场需求矛盾应通过市场机制予以解决,应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。2004年下发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出,允许农村集体所有的建设用地使用权依法流转,但其前提条件是符合政府的统一规划。2006年下发的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》指出,农民集体所有建设用地使用权的流转,必须符合土地利用总体规划和村镇规划,并且严格限定在依法取得的建设用地范围内。而2013年十八届三中全会《决定》进一步明确,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同价同权,但其限制条件是符合规划和用途管制。同权,是指赋予农村集体建设用地与城市建设用地同等的法律地位,拥有同等权能。同价,是指在同权的基础上,农村集体建设用地与城市建设用地在相同条件下应该同等价位转让,不能因为是农村土地而故意压价、变相折价。新时期的这些政策,都体现了政府在运用市场机制来改革我国集体土地制度。

农村集体建设用地流转处于初级阶段,仍然存在很多问题。由于法律不完善、缺乏监管和市场机制,农村集体建设用地流转处于自发、无序的状态,土地市场受到严重干扰;流转程序混乱失调,交易安全得不到有效保障;违法用地屡禁不止,耕地保护受到冲击;利益分配混乱,国家土地税费大量流失,农民集体组织和农民的收益遭受侵犯^[9]。因此,逐步建立规范的、城乡统一的建设用地市场迫在眉睫。

(三) 处理好政府和市场的关系

规范农村集体建设用地流转,建立城乡统一的建设用地市场,应当处理好政府和市场的关系,转变政府职能,健全宏观调控体系,更好发挥政府作用;应当明确农村集体土地所有权的主体和权能,完善农村集体土地产权制度;应当完善相关法律法规,明确集体建设用地流转的主体和条件、范围和年限、程序和方式;坚持用途管制原则,严格执行规划,适当限定流转的土地用途,尤其在现阶段,严禁使用集体建设用地进行商品住宅开发;应当合理分配集体建设用地流转的收益,兼顾国家、集体、个人三者利益,合理提高个人收益,保障农民土地权益。而这其中最根本的问题是处理好政府与市场的关系。

四、建立健全土地征收补偿保障机制

随着城市化的推进和经济发展的需要,越来越多的农村土地被用于商业或者其他非农业用途,暴力拆迁事件屡见不鲜,显现出我国农村集体土地征收制度的诸多弊病。要有效地解决征收制度对农村土地市场秩序的威胁,就需要从多个方面针对性地规范农村集体土地征收制度,完善补偿保障机制。

(一) 要限定公共利益,缩小征地范围

《宪法》、《物权法》、《土地管理法》对国家征收农村集体土地都有着严格限定,即必须满足三个条件:一是国家为了社会公共利益的需要;二是依据法律规定的程序和批准权限;三是依法对农村集体经济组织和农民进行补偿。但是,我国现行法律法规对“公共利益”并没有明确的界定。

2011年出台的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条对“公共利益”规定了六种情况:(1)国防、外交;(2)基础设施建设;(3)公共事业;(4)保障性安居工程建设;(5)旧城区改建;(6)其他。然而,在实际操作中,各级政府为了丰厚的土地财政,无限扩大公共利益的边界,几乎所有的建设项目都能够办理土地征收征用。

公共利益,强调的是公共的、公用的、公众的。在大多数国家,土地征收征用的主要公共利益通常包括以下六个方面的用途:(1)交通建设;(2)公共建筑;(3)军事目的;(4)土地改革;(5)公共辅助设施;(6)公园、运动场、体育设施和墓地的建设等。有些国家还包括为低收入家庭修建经济保障房、国

家机关用地、公有的工商企业用地等^[10]。在世界各国土地征收立法中,界定“公共利益”的方式主要有列举式和概括式两类。

我国法律在界定“公共利益”时,应当根据中国的现实国情,尽量将公共利益在法条中列举出来,然后再设立一个概括性条款,将无法列举或难以列举的其他应当属于“公共利益”范畴的事项包括在内,最后再设立一个排除条款,即明确排除哪些事项不属于“公共利益”的范围,如一般的商业性开发应排除在公共利益之外^[11]。

此外,“比例原则”是一项重要的国家治理原则,受到世界各国的普遍认可,并在制定法律法规中有所体现。“比例原则”是指行政主体实施行政行为应当兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益,如果行政目标的实现可能对相对人的权益造成不利影响,则这种不利影响应被限制在尽可能小的范围和限度内,二者有适当的比例^[12]。然而,在我国现行的法律体系中,无论是公法还是私法,都没有明确规定比例原则,这不能不令人遗憾,这样不仅对我国的法治实施无益,更不利于我国善治体系的建设。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条“为了保障国家安全,促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定……”中的“确需”一词体现了比例原则。根据这一条文,国有土地上的房屋征收不仅受到公益目的性的限制,还进一步受到比例原则的限制^[13]。

因此,在对农村集体土地制度的改革过程中,尤其是在即将出台的土地管理法修正案、农村集体土地征收条例中,要更加注意“比例原则”的贯彻落实。不仅要强化“公共利益”的目的性,还要通过“比例原则”进一步缩小征地范围、限制征地规模。政府机关办公楼的建设用地普遍被认为属于公共利益的范畴,满足公共利益的目的性要求。但是如果进一步用“比例原则”来考量,我国某些地方的“小白宫”、“小故宫”,明显超过了政府办公建设应有的规格。

(二) 要规范征地程序,依法依规征地

我国农村集体土地征收程序,主要存在两个问题:一是土地权利人无法有效行使参与权、发言权,参与程序不科学;二是土地权利人寻求司法救济困难^[14]。

一方面,贯穿于土地征收程序之中的是,土地权利人始终是不平等的弱势一方,无法有效参与。根据《土地管理法》第四十六条、第四十八条的规定,征收方案、征地补偿安置方案批准后应当予以公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。由此可见,在土地征收程序中,公告程序只是一种后置程序,在土地征收之前政府并不需要告知利害关系人征求有关方面的意见,更没有双方的平等协商。征哪里的地、征地范围如何、如何征地、什么时候征地,只要领导一纸命令即可。方案批准之后的听取意见,更是流于形式,成为一种摆设。莫要说听取意见,农民就连让土地能够明明白白被征收都是一件难事,向政府诉说意见看法简直就是奢望,利害关系人的发言权被完全剥夺。

另一方面,在征收土地的纠纷中,土地权利人寻求司法救济非常困难。根据《土地管理法实施条例》、《行政复议法》的规定,因征收土地、补偿协议等而产生的土地纠纷,人民政府作出的土地征收行政复议决定为“最终裁决”,当事人无权向人民法院起诉。可见,在土地征收程序中,人民政府既是有关土地征收方案的批准者、参与者、运动员,又是有关土地的裁决者、裁判员,身兼数职,自己来对自己的案件进行裁判,其公平公正显然无法保证。这种单一的行政救济方式,不仅与“任何人不得为自己案件法官”的正当程序原则相违背,更是与“司法最终救济”的法治原则相背离。

针对我国目前农村集体土地征收程序存在严重缺陷的问题,本文认为最根本的解决办法就是完善立法、健全相关的法律法规,在我国宪法、物权法、土地管理法等法律的基础上,构建符合时代发展规律和特点、能够更好地保障土地权利人合法权益的农村集体土地征收制度,通过立法或者修改现有法律规定,确立“一事一公告”、“一步一公告”的公告原则。土地的征收牵扯各方利益,无论是对政府,还是对普通农民,都事关重大。在土地征收的过程前、过程中、过程后,政府的每一个决定都应当

及时公告,通知有关利害关系人,告知其有关内容、权利,尤其是反映意见、举行听证的权利;同时,要通过报纸、电视、网络、网站等媒体,向社会公告,广泛征求社会各方意见。

对于我国土地征收程序的完善,国外的有益做法值得借鉴。根据德国《建设法典》第 87 条的规定,只有在申请使用土地人无法直接购买土地的情况下,相关责任主体才能够申请政府征收土地。根据加拿大《征收法》的规定,铁路公司只有在出于修建铁路的目的而向土地所有人购买土地未果以后才能够向交通部长申请征收土地。根据我国台湾地区《土地征收条例》第 11 条规定,在与土地所有人未达成土地价购协议的情况下申请土地使用人方能向政府申请征收土地。可见,德国、加拿大以及台湾地区都是将“协议价购”程序作为土地征收先行的必经程序。那么,我国在进一步完善立法时,也应适当考虑增加“协议价购”制度、“征收补偿安置协商”程序^[15]。

通过立法探索建立解决农村集体土地征收纠纷的新机制,拓宽被征地农民的司法救济渠道,我国可以考虑三点做法:第一,将征地补偿纠纷纳入人民法院的受理范围,利害关系人对政府的征地决定、征地程序、补偿安置方案等都可向人民法院提起相关诉讼,打破单一的行政救济方式和人民政府的“终局裁定”,真正贯彻“司法最终救济”原则;第二,自征地补偿纠纷受理后至审理结束、最终司法裁定作出前,任何单位和个人都不得处置争议地,法院在必要时或依当事人申请可对争议地进行查封,严防某些单位和个人强行征地、暴力征地;第三,统一司法强制执行权,取消行政强制执行权,一切需要强制执行的案件,均由法院执行部门处理,政府无权插手^[16]。

(三) 要提高补偿标准,完善保障机制

提高农村集体土地征收补偿标准,完善保障机制主要针对两个方面存在的问题着手。

一方面,土地征收补偿范围过窄,标准过低。根据《土地管理法》的规定,征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费,并以该耕地被征收前三年平均年产值作为标准,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过标准的三十倍。补偿标准是政府定价,过分低于土地的本身价值、土地的市场价格。补偿范围只包含土地的直接经济损失,没有考虑到农民的间接损失、财产性权利的利益损失、预期利益损失,例如土地承包经营权的剩余年限可能创造的利润价值、农民通过农作物获得的其他价值等等。

另一方面,补偿方式单一,对失地农民的安置措施不完善。政府对失地农民主要采用的是单纯的货币补偿方式,这种单一的金钱补偿方式,虽然在一定程度上弥补了失地农民的经济损失,但是并没有真正解决失地农民的后顾之忧。对于祖祖辈辈面朝黄土背朝天的农民来说,他们唯一的生存技能就是种地种田,失去了土地就意味着失去了一切。如此不计后果、不妥善安置失地农民的征地,无异于将普遍缺乏文化水平和专业技能的农民逼上绝路。

在土地征收补偿中,国家应当兼顾农民的眼前利益和长远利益,拓宽补偿范围,提高补偿标准,尽量从宽、从高地进行补偿,使失地农民眼前能够生存,长远能够发展^[17]。在建立城乡统一的建设用地市场的基础上,相关部门要积极探索通过第三方专业机构对土地进行市场价值评估,综合考量农民对土地及其附着物的利用价值,按照市场价值对失地农民进行补偿;探索对附属在土地上的其他财产及财产性权利,如房屋、土地承包经营权、宅基地用益物权等,对失地农民进行补偿。

政府应当建立健全长效补偿机制,针对农民普遍文化程度低、没有专业技能的情况,结合劳动力市场需求,免费开设特色课程,让农民自主选择,这样既能提高农民的文化水平,增强专业技能培训,增加失地农民的就业机会,免除他们的后顾之忧,又能够满足城市某些行业劳动力不足的现象;对于自主创业的失地农民,政府应当开辟绿色通道,在政策、税收、工商登记等各方面予以扶持;国家还应坚持和完善农村医疗保险、养老保险等各项社会保险,探索建立城乡一体的社会保障制度。

五、结语

党的十八届三中全会的胜利召开,为我国全面深化改革作出了重要部署。我国农村集体土地制

度改革有利于建立城乡统一的建设用地市场,加快完善现代市场体系;有利于推进城乡要素平等交换,健全城乡发展一体化体制机制;有利于赋予农民更多财产权利,进一步缩小城乡收入分配差距,亦有利于预防土地征收腐败,稳定社会秩序,促进社会和谐。站在新的历史起点,深化我国农村集体土地制度改革,加强土地确权工作、规范土地流转市场、完善征收补偿机制,让土地资源财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民,是努力实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。

参考文献:

- [1] 党国英. 土地问题是打破城乡二元结构关键要素[N]. 法制日报, 2013-11-20(001).
- [2] 陆子修. 农村土地确权将是一次重大变革[N]. 中国经济时报, 2013-11-05(001).
- [3] 沈开举. 行政补偿法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [4] 杨峰. 财产征收中“公共利益”如何确定[J]. 法学, 2005(10): 94-117.
- [5] 石佑启. 私有财产权公法保护研究——宪法与行政法的视角[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [6] 王利明. 论征收制度中的公共利益[J]. 政法论坛, 2009(2): 22-34.
- [7] 杨建顺. 论房屋拆迁中政府的职能: 以公共利益与个体利益的衡量和保障为中心[J]. 法律适用, 2005(5): 2-5.
- [8] 王太高. 行政补偿制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [9] 王梅. 农村集体建设用地流转探析[N]. 贵州民族报, 2013-11-13(B02).
- [10] 王正立, 张迎新. 国外土地征用法律模式[N]. 中国国土资源报, 2004-01-06(003).
- [11] 桂萍. 论公共利益的界定与集体土地征收立法——写在《集体土地征收补偿条例》出台之前[J]. 法制博览: 中旬刊, 2013(4): 1-3.
- [12] 王名扬, 冯俊波. 论比例原则[J]. 时代法学, 2005(4): 20-25.
- [13] 房绍坤, 王洪平. 集体土地征收改革的若干重要制度略探[J]. 苏州大学学报, 2013(1): 61-65.
- [14] 董仁周. 农民土地征收补偿制度完善研究[J]. 审计与经济研究, 2013(5): 80-87.
- [15] 吕昊. 我国土地征收程序研究[D]. 中国政法大学, 2011.
- [16] 杜宇. 我国农村集体土地征收存在的法律问题及对策[J]. 经济与法, 2013(15): 142-143.
- [17] 张辉. 完善我国农村土地征收制度的几点思考[J]. 研究与探索, 2013(5): 128-129.

[责任编辑: 黄 燕]

Acquisition Compensation and Reform of Rural Collective Land

HE Hongguang

Abstract: *The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reform* endorsed by the Third Plenary Session of the Eighteenth Chinese Communist Party's Central Committee in November 2013 clearly lays out the direction of Chinese rural collective land reform. This paper points out that rural collective land reform is conducive not only to the establishment of urban-rural construction land market, the integration of urban-rural development and the endowment of farmers' property rights, but also to the prevention of the land acquisition corruption of rural cadres and the promotion of social harmony. When being implemented, rural collective land reform should be clear on land property rights, land circulation and price and rights for urban and rural lands should be on equal footing. In the meantime, rural land reform should effectively resolve the issues of land acquisition and further improve land compensation system, the former of which has put the rural land reform at risk.

Key Words: rural collective construction land system; integration of urban and rural development; land acquisition compensation; rural collective construction land circulation; public interest; land reform