

# 中国土地征收补偿标准研究

——基于地方立法文本的分析

屈茂辉 周志芳\*

---

**内容提要：**地方立法中的征收补偿条款在一定程度上决定着我国土地征收补偿标准的实际状况。从对地方立法文本中关于征收补偿标准的立法权行使状况和内容构成的统计分析来看，我国征收补偿的立法层级很低，地方立法文本的补偿条款具有高度不确定性，年产值倍数法仍然是占主导地位的补偿模式，补偿倍数总体不高，政策性和立法存在冲突。我国今后应当对土地征收统一立法，确立按市场价值公平补偿的原则，构建合理的征收补偿权力制约机制，明确征收补偿标准的计算公式，对集体土地所有权人和用益物权人分别进行补偿。

**关键词：**征收补偿 年产值倍数 区片综合地价 公平补偿

---

## 一、引言

土地征收补偿是我国现阶段群众反映最为强烈的问题之一，也是司法实践中的一个难题。据国土资源部的统计数字，2002年上半年群众反映征地纠纷、违法占地等问题的，占信访接待部门受理总量的73%，其中40%涉及征地纠纷问题，这其中又有87%反映的是征地补偿安置问题。<sup>〔1〕</sup>从理论上说，对征收正当性的探讨主要集中在两个方面：一是征收目的的正当性，即是否是为了公共利益；二是补偿的正当性。由于公共利益的内涵和外延具有高度的模糊性，并且随着时代的发展而不断变化，因此对政府征收目的的正当性的界定十分困难，全部研究成果的理论意义远远大于实际运用价值，相应地，征收补偿的正当性就成为判断征收正当性最重要的依据。而征收补偿的核心内容乃征收补偿标准，它是征收补偿费的计算依据，直接决定了征收补偿的正当性，所以，研究征收补偿标准问题具有十分突出的学术和实践双重意义。

在我国现阶段，征收补偿标准实际上存在文本标准和实际操作标准之分。文本标准应指我国

---

\* 屈茂辉，湖南大学法学院教授；周志芳，湖南大学法学院2007级博士研究生。

本文得到国家社科基金项目“中国国有财产法律制度的缺陷分析与对策研究”（01AFX004）及教育部“新世纪优秀人才支持计划”的支持。

〔1〕 孔祥智：《城镇化进程中失地农民的“受偿意愿”（WTA）和补偿政策研究》，中国经济出版社2008年版，第1页。

各级有权制定征收补偿规则的机关在规范性文件（包括立法法确定为“法”的规范性立法文件）中确定的标准，实际操作标准则是全国各地地方政府在具体征收中实际执行的补偿标准。由于各种影响因素的存在，文本标准和实际操作标准往往有偏离。在国家立法层面，我国尚未制定统一的不动产征收法，目前对征收补偿进行规范的法律主要是土地管理法，具体体现在其第47条，〔2〕该条确定了我国集体土地征收补偿的基本模式。但是，土地管理法对征收补偿标准的规定过于简略，主要是授权国务院和地方进一步细化和明确具体补偿标准，而国务院颁布的《土地管理法实施条例》并未涉及征收补偿标准，因此，地方立法中的征收补偿条款对我国征收补偿标准状况起直接决定作用。换言之，征收补偿的文本标准实际上是地方立法确定的。是故，本文拟通过分析我国现行地方立法文本中的征收补偿条款，了解我国征收补偿地方立法的现状，进而提出我国土地征收补偿标准的科学化问题。

## 二、研究对象和研究方法

本文研究的立法文本是享有地方立法权的权力机关和人民政府制定的关于征收补偿标准的地方性法规及地方政府规章。根据立法法第63条和第73条，省、自治区、直辖市、省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规；省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。因此，研究样本在我国31个省、自治区、直辖市（不含港澳台）、27个省会城市、5个经济特区、18个较大的市、30个自治州、120个自治县所制定的征收补偿规范性文件中选定。

本文主要利用“国家法规数据库”（<http://www.chinalaw.net>）获取相关地方立法文本。笔者选定“地方性法规和地方政府规章”子数据库，分别在标题一栏中输入“土地”、“土地管理”、“征收”、“征用”、〔3〕“征地”、“集体土地”、“集体所有土地”、“年产值”、“补偿标准”等词进行查找，从所得的结果中进行筛选和排除。为了保证所查到的立法文本的准确性和全面性，笔者同时在“北大法意数据库”（<http://www.lawyer.net>）、“中国法院网”（<http://www.chinacourt.org>）、“法律图书馆”（<http://www.law-lib.com>）、“天下房地产法律服务网”（<http://www.law110.com>）上输入有关关键词搜索以便印证和补充。此外，根据立法法的要求，地方性法规应当由制定该法的人大常委会发布公告予以公布，地方政府规章也应当由制定该法的当地政府发布公告予以公布，因此，为避免遗漏，笔者最后在各省、自治区、直辖市和较大的市的人大及政府官方网站上通过查询每期的人大公报和政府公报的方式来进一步确保所获得的地方立法文本是全面和有效的。由于本文主要研究征收补偿的标准，故调整征收补偿争议解决程序和失地农民社会保障问题的立法文本不在本文的研究范围之列，予以舍弃。尽管这样，所获得的地方立法文本仍可能有所遗漏，但本文的分析方法和结论仍具有价值。

通过上述途径，笔者共搜索到现行有效的地方立法文本83个，其中省、自治区、直辖市人

〔2〕 土地管理法于1987年生效，经1988年修正后，于1998年修订，并于2004年又作修正。1998年修订的内容包括征收补偿标准，而2004年修正的内容只是将“征收”改为“征用”，并不涉及征收补偿标准。

〔3〕 征收与征用本为法律性质迥异的两种制度，但我国立法上直到2004年才在第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》和第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》中将土地“征用”改为土地“征收”，但许多地方立法文本并未作相应的修正。

大及其常委会制定的地方性法规有 31 个；〔4〕省、自治区、直辖市人民政府制定的地方政府规章有 12 个；有立法权的市级人大及其常委会制定的地方性法规 13 个（其中省会城市 7 个，经济特区所在地的市 3 个，经国务院批准的较大的市 3 个）；有立法权的市级人民政府制定的地方政府规章 27 个（其中省会城市 15 个，经国务院批准的较大的市 10 个，经济特区所在地的市 2 个）。为了叙述方便，本文将上述四个层级的立法文本分别按顺序简称为第一层级、第二层级、第三层级和第四层级，具体数量和颁布（修订）时间分布状况如下。

表 1 征收补偿标准地方立法文本层级数量分布状况

立法层级	第一层级	第二层级	第三层级	第四层级	合计
比例	37.3%	14.5%	15.7%	32.5%	100%
数量	31	12	13	27	83

表 2 征收补偿标准地方立法本文颁布(修订)时间分布状况

时间	第一层级	第二层级	第三层级	第四层级	合计
1998 年以前	0	2	1	1	4
1998 年	0	1	1	0	2
1999 年	8	2	1	1	12
2000 年	8	1	3	3	15
2001 年	2	0	0	0	2
2002 年	1	2	2	4	9
2003 年	1	1	1	4	7
2004 年	5	2	1	5	13
2005 年	2	0	1	0	3
2006 年	3	0	1	3	7
2007 年	0	1	1	1	3
2008 年	1	0	0	5	6

### 三、我国征收补偿标准的现实结构

#### （一）关于征收补偿标准的地方立法权行使现状

##### 1. 各层级立法文本关于征收补偿的立法模式

以调整范围为标准，可以将这些地方立法文本分为四类，即土地管理综合立法、征收专项立法、补偿专项立法和单项补偿立法。土地管理综合立法是关于土地管理的宏观立法，只有部分条款涉及土地征收补偿的内容，如《海南省土地管理条例》。征收专项立法是直接针对土地征收，包括土地征收程序、征收补偿在内的立法，如《陕西省建设项目统一征地办法》。补偿专项立法

〔4〕这 31 个立法文本说明，有 29 个省、自治区、直辖市制定了土地管理法实施办法或条例。此外，江西省和甘肃省还分别单独制定了《江西省征用土地管理办法》（2001）和《甘肃省基础设施建设征用土地办法》（2000）。与此相对，重庆市没有制定涉及征收补偿的地方性法规，《北京市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》于 1991 年颁布实施，此后未进行修订，其中的征收补偿标准与 1998 年修订后的土地管理法第 47 条相抵触，因此不在统计范围之列。

是直接针对土地征收补偿的立法,如《海南省土地征收补偿安置管理办法》。单项补偿立法只针对土地征收补偿中某一个补偿项目进行立法,例如《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》,它只调整集体土地上房屋的拆迁补偿。根据这种分类标准,对上述立法文本进行分组统计所得到的结果如下。

表3 立法层级与立法调整范围之间的关系

	土地管理综合立法	征收专项立法	补偿专项立法	单项补偿立法
第一层级	29(93.5%)	2(6.5%)	0(0%)	0(0%)
第二层级	1(8.3%)	2(16.7%)	3(25%)	6(50%)
第三层级	7(53.8%)	2(15.4%)	2(15.4%)	2(15.4%)
第四层级	0(0%)	10(37.1%)	9(33.3%)	8(29.6%)
合计	37(44.6%)	16(19.3%)	14(16.8%)	16(19.3%)

从上表中可以得到以下信息:

其一,第一层级和第三层级立法文本中土地管理综合立法的比例很高,分别为93.5%和53.8%。可见,各级地方人大及其常委会制定的地方性法规倾向于采取综合立法的模式。

其二,地方政府规章倾向于采取征收专项立法、补偿专项立法和单项补偿立法的模式。第二层级立法文本中土地管理综合立法的比例只有8.3%,第四层级立法文本中土地管理综合立法的数量为0,可见,地方政府规章较少进行土地管理综合立法,而是更倾向于进行征收专项立法、补偿专项立法和单项补偿立法。此外,地方政府规章进行补偿专项立法和单项补偿立法的比例要远远高于地方性法规。

其三,单项补偿立法主要集中在集体土地房屋拆迁安置补偿领域。16个单项补偿立法全部是关于地上附着物、建筑物的补偿,<sup>[5]</sup>其中4个规定林地补偿,11个规定集体土地房屋拆迁补偿,1个规定农作物等地上附着物补偿,涉及集体土地房屋拆迁补偿的比例高达68.8%。

## 2. 地方立法文本关于征收补偿标准的规定模式

土地管理法第47条规定了耕地的土地补偿费和安置补助费倍数范围,即被征收土地前三年平均年产值的6—10倍,而将征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准授权省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定,被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准也授权省、自治区、直辖市规定。但是,31个省、自治区、直辖市的地方性法规都未详细规定具体补偿标准,而是进一步授权本级政府、市县级人民政府制定具体的征收补偿标准,或者规定按照有关规定执行或是未作规定。在被考察的83个立法文本中,只有11个立法文本确定了具体的补偿标准,即可以根据该立法文本直接计算出各项补偿数额,其他的立法文本对具体补偿标准要么未作规定,要么规定按有关规定执行或者采取授权立法方式。

[5] 这16个单项补偿立法分别是:《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》(2002);《北京市集体土地房屋拆迁管理办法》(2003);《杭州市征用集体所有土地房屋拆迁管理条例》(1998);《宁波市征收集体所有土地房屋拆迁条例》(2006);《武汉市征用集体所有土地房屋拆迁管理办法》(2003);《南京市征用集体所有土地房屋拆迁补偿安置办法》(2007);《宁波市征收集体所有土地房屋拆迁条例实施细则》(2006);《吉林市集体土地房屋拆迁管理暂行办法》(2006);《徐州市征用集体土地房屋拆迁管理办法》(2004);《青岛市征用集体土地房屋拆迁补偿暂行规定》(2002);《无锡市市区集体土地房屋拆迁管理办法》(2004);《上海市征用占用林地补偿费管理实施办法》(1998);《陕西省征用占用林地及补偿费征收管理办法》(1994);《天津市征用占用林地收费管理办法》(1994);《贵州省征用林地补偿费用管理办法》(2004修订);《唐山市征用土地上附着物补偿标准暂行规定》(2002)。

表4 具体补偿标准的规定模式

	未作规定	按有关规定执行	授权立法			规定具体标准	合计
			授权政府主管部门制定	授权市县级政府制定	授权省、自治区、直辖市政府制定		
第一层级	6(19.4%)	8(25.8%)	0(0%)	12(38.7%)	5(16.1%)	0(0%)	31(100%)
第二层级	2(16.7%)	2(16.7%)	1(8.3%)	3(25%)	1(8.3%)	3(25%)	12(100%)
第三层级	4(30.8%)	3(23.1%)	0(0%)	6(46.2%)	0(0%)	0(0%)	13(100%)
第四层级	5(18.5%)	5(18.5%)	5(18.5%)	4(14.9%)	0(0%)	8(29.6%)	27(100%)
合计	17(20.5%)	18(21.7%)	6(7.2%)	25(30.1%)	6(7.2%)	11(13.3%)	83(100%)

从上述统计表中，可以得出以下结论：

第一，地方立法文本关于征收补偿标准的规定具有很大模糊性。在83个地方立法文本中，能够直接作为依据计算具体补偿数额的立法文本只有11个，所占比例为13.3%。地方立法文本中存在大量的授权立法规定，甚至是层层授权，此外，还有很多立法文本干脆回避补偿标准的问题，或者语焉不详，模糊规定“按照有关规定执行”。

第二，市县级政府成为征收补偿具体标准的实际制定者。在83个文本中，有25个立法文本直接授权市县级政府制定和公布具体补偿标准，还有8个市政府颁布的立法文本直接规定了具体补偿标准，总数达到了38%。此外，有35个立法文本对征收补偿的具体标准作模糊处理，必然使土地征收的实施者（即市县级政府）具体把握补偿标准。如此一来，征地补偿标准的实际制定权被市县级政府掌握，而且市级政府以立法的形式规定具体补偿标准的比例并不高，不到30%，这就意味着政策性文件成为征收补偿具体标准的主要载体。

## （二）地方立法文本中征收补偿标准的内容构成

### 1. 地方立法文本中的征收补偿模式

自1982年国务院颁布的《国家建设征用土地条例》引入了年产值的概念后，我国的土地征收补偿就一直采取“年产值倍数法”来计算土地补偿费和安置补助费，即采取征地补偿为该耕地前三年平均年产值的若干倍的办法。2004年修正后的土地管理法仍然沿用此种模式。国务院2004年10月21日下发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》一方面提出继续完善年产值标准，要求各地制定并公布各市县征地的统一年产值标准；另一方面提出“区片综合地价”作为征地补偿方法。<sup>〔6〕</sup>2005年7月国土资源部下发《国土资源部关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》，对具体实施征地统一年产值标准和区片综合地价法进行指导。在这种征收政策的影响下，区片综合地价法也被部分地方立法文本直接采纳。

根据地方立法文本样本，可以将征地补偿模式分为以下几类：1. 年产值倍数模式，即明确规定采用年产值倍数法；2. 区片综合地价模式，即明确规定采用征地区片综合地价法；3. 混合模式，即规定采取年产值倍数法或者征地区片综合地价法；4. 其他模式，这种模式或者授权其他部门另行规定，或者未规定征收补偿模式，或者直接规定补偿地价。

除去16个不涉及土地补偿费和安置补助费的单项补偿立法，笔者对剩下的67个地方立法文

〔6〕 所谓征地区片综合地价是指在城镇行政区土地利用总体规划确定的建设用地范围内，依据地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素，划分区片并测算的征地综合补偿标准，原则上不含地上附着物和青苗的补偿费。

本的土地补偿费和安置补偿费补偿模式按照上述分类进行分组统计,结果见表5。

表5 土地补偿费和安置补偿费补偿模式分组统计表

	年产值倍数模式	区片综合地价模式	混合模式	其他	合计
第一层级	30(96.7%)	0(0%)	1(3.3%)	0(0%)	31(100%)
第二层级	4(66.7%)	0(0%)	1(16.7%)	1(16.7%)	6(100%)
第三层级	3(27.3%)	0(0%)	0(0%)	8(72.7%)	11(100%)
第四层级	10(52.6%)	2(10.5%)	2(10.5%)	5(26.4%)	19(100%)
合计	47(70.1%)	2(3%)	4(6%)	14(20.9%)	67(100%)

从这个统计表可以看出:

第一,国家征地补偿政策对补偿模式有一定影响。在67个地方立法文本中,明确采取区片综合地价模式的有2个,<sup>[7]</sup>所占比例为3%,采取混合模式的有4个,<sup>[8]</sup>所占比例为6%,这6个文本均是在2006年以后颁布或修订的。在土地管理法确立的年产值倍数补偿模式尚未改变的情况下,直接规定区片综合地价补偿模式,显然是受到2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出的“区片综合地价”的直接影响。

第二,年产值倍数法仍然是占绝对主导地位的补偿模式。在67个立法文本中,有70.1%的文本明确规定采取年产值倍数法,第一层级立法文本采取年产值倍数法的比例更高达96.7%。

## 2. 各级立法文本地补偿费和安置补助费的补偿倍数

在年产值倍数补偿模式下,土地补偿费的计算公式为:土地补偿费总额=征地面数×前三年平均年产值×补偿倍数。其中,征地面数在征地个案中予以确定。测算和公布本地区前三年平均年产值的主体是当地的统计部门、物价部门,或者直接由市、县级政府测算确认。部分地方立法文本还直接公布了立法文本制定时该地区前三年平均年产值的最低保护值。在年产值倍数补偿模式下,安置补助费的计算公式为:安置补助费总额=需要安置的农业人口数×前三年平均年产值×补偿倍数。其中,需要安置的农业人口数=被征地面数÷征地时人均承包耕地亩数。可见,在年产值倍数补偿模式下,补偿倍数是确定土地补偿费和安置补助费的最核心和最关键的要素。

土地管理法第47条明确规定:“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。”由此,按照原有土地用途补偿成为我国土地征收补偿的原则,补偿倍数也基本上由土地原有用途决定。根据土地管理法第4条第2款,土地按照用途标准可以分为农用地、建设用地和未利用地。一般而言,农用地又可分为耕地、林地、园地、养殖水面、草地,集体建设用地可细分为宅基地、乡镇企业经营及公用设施用地、打谷场等生产用地。

由于农用地用途不同,测定各类不同农用地的年产值标准颇为复杂和繁琐,为了简便起见,很多立法文本直接以耕地的年产值作为基数来确定耕地以外其他农用地的年产值基数。以第一层级的立法文本为例,33.3%的省份对耕地以外的其他农用地的补偿是以耕地的前三年平均产值为补偿基数的。例如,《福建省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定,征用果园或者其他经济林地,按水田补偿费的60%—70%补偿;原属耕地的,按同类土地补偿标准补偿;征用非经济林地,按水田补偿费的40%补偿;征用养殖生产的水面、滩涂,按水田补偿费的60%—

[7] 这2个文本分别是《银川市征收集体土地及房屋拆迁安置补偿办法》(2006)、《南宁市征收集体土地及房屋拆迁补偿安置办法》(2008)。

[8] 这4个文本分别是《天津市土地管理条例》(2006修订)、《海南省土地征收补偿安置管理办法》(2007)、《昆明市土地征收管理暂行办法》(2008)和《石家庄市铁路建设工程征地拆迁暂行办法》(2008)。

70%补偿；征用盐田，按水田补偿费的50%补偿。对于农用地以外的建设用地，如村民宅基地、乡镇企业经营及乡村公共设施用地等，不存在所谓前三年平均年产值，因此，所有采取年产值倍数补偿模式的省份都是以邻近耕地的年平均产值为基数确定非农集体建设用地的土地补偿费。

表6 土地补偿费平均补偿倍数统计分析表

土地用途	有效数值	最小值	最大值	均值	标准差〔9〕
基本农田	39	7.00	10.00	8.4103	0.81209
一般农田	39	7.00	10.00	8.1731	0.81949
林地	27	3.00	12.50	6.4259	2.58466
草地	28	2.40	10.00	5.6661	2.19343
养殖水面	32	3.00	11.00	6.8133	2.19512
园地	28	3.00	12.00	6.8554	2.29368
宅基地	26	2.50	10.00	6.1154	2.24636
乡镇企业、公用设施用地	25	2.50	10.00	5.9200	2.39217
集体打谷场、晒场等生产用地	19	2.50	10.00	6.0000	2.61937
未利用地	30	1.00	10.00	3.4483	1.91223

表7 安置补助费平均补偿倍数统计分析表

土地用途	有效数值	最小值	最大值	均值	标准差
基本农田	25	5.00	10.00	5.8640	1.68074
一般农田	24	4.00	10.00	5.7750	1.76986
林地	18	2.25	5.00	3.6806	0.93071
草地	18	2.25	5.00	3.7361	0.97947
养殖水面	18	2.25	6.25	3.8056	1.12314
园地	16	2.25	5.00	3.6719	0.95183
宅基地	12	0.00	5.00	2.0833	1.70338
乡镇企业、公用设施用地	10	0.00	5.00	2.5000	1.54560
集体打谷场、晒场等生产用地	13	0.00	5.00	1.9231	1.73020
未利用地	14	0.00	3.00	0.3929	1.00343

为了从总体上把握土地补偿费和安置补助费的补偿倍数，笔者借助 SPSS14.0 统计软件，对 39 个（在 47 个明确规定采用年产值倍数法的地方立法文本中，有 8 个没有规定具体倍数）规定了补偿倍数的立法文本所定的倍数均值进行统计。立法文本中规定的倍数并非确定值，而是有一个范围，对此笔者作了技术处理，取其平均倍数（例如耕地的补偿倍数为 8—10 倍，取其平均值则为 9 倍）。需要说明的是，各地方立法文本关于土地用途的分类并不周全，大量补偿倍数数据缺失。例如，《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定，“征用基本农田

〔9〕 标准差 (Standard Deviation) 是方差的平方根,标准差能反映一个数据集的离散程度。一个较大的标准差,代表大部分的数值和其平均值之间差异较大;一个较小的标准差,代表这些数值较接近平均值。

的,土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的8至10倍;征用其他耕地的,土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的6至8倍”,但是没有规定建设用地的补偿倍数。

根据表6和表7,可以得出以下结论:

第一,耕地的土地补偿费和安置补助费的补偿倍数最高。基本农田的土地补偿费和安置补助费的补偿倍数在所有类型土地中最高,其土地补偿费的均值为8.4103倍,安置补助费的均值为5.864倍,一般农田补偿倍数次之。但是,耕地的补偿倍数最高并不意味着耕地给农民带来的收益要高于其他类型的土地,而是从某种角度上体现了立法者的政策考虑,即耕地数量关系到国家粮食安全,为了防止耕地流失,抑制随意征收耕地的行为,应当使征收耕地的成本最高。

第二,各地方立法关于耕地的土地补偿费的补偿倍数接近。基本农田和一般农田土地补偿费补偿倍数的标准差分别为0.81209和0.81949,这说明该组平均值差异程度不大,即各立法文本关于基本农田和一般农田的土地补偿费的补偿倍数范围接近度较高。这主要是由于土地管理法第47条已经规定耕地的土地补偿费的补偿倍数为该耕地被征收前三年平均年产值的6—10倍,地方立法文本的自主空间不大。

第三,各立法文本关于耕地以外其他土地的土地补偿费和安置补助费的补偿倍数差异较大。土地管理法没有规定耕地以外其他土地的安置补助费和土地补偿费的补偿倍数范围,因此,该倍数范围由各地区参照耕地的补偿倍数自行掌握,呈现出较大的差异性。例如,在宅基地安置补助费的问题上,《山西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定,征收宅基地的,不给安置补助费;而根据《河北省土地管理条例》,宅基地的安置补助费为该土地所在乡(镇)耕地前三年平均年产值的4—6倍,两者的差异很大。

第四,土地补偿费和安置补助费总和的平均补偿倍数不高。土地管理法第47条第6款规定,土地补偿费和安置补助费总和的倍数最高值不得超过30倍,而各地方立法文本中土地补偿费和安置补助费两项相加的平均补偿倍数最高约为前三年平均年产值的15倍,仅为最高值的一半。

### 3. 集体土地房屋拆迁的补偿原则

选定样本中共有25个地方立法文本对地上建筑物、附着物的补偿原则作了规定,归纳而言,主要有两种做法:

第一种做法是以被拆迁房屋的“重置价格结合成新”或按照实际损失补偿。建安重置价是指按照旧房评估时的建筑技术、工艺水平、建筑材料价格、人工和机械费用,重新建造同类结构、式样、质量及功能的新房所需的费用。所谓结合成新,是指在评估旧房的建安重置价时候,将房屋因使用一定年限带来价值减少的因素考虑进去。

第二种做法是在重置价格结合新的基础上考虑同等区位土地使用权价格和商品房价格因素,对被拆除房屋进行补偿。如《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》第6条规定,采取货币补偿的,货币补偿金额计算公式为:(被拆除房屋建安重置单价结合成新+同区域新建多层商品住房每平方米建筑面积的土地使用权基价+价格补贴)×被拆除房屋的建筑面积。土地使用权基价反映了不同地段宅基地的土地价值,可谓是对“地价”的部分补偿。

在25个规定了集体土地房屋拆迁补偿原则的地方立法文本中,有16个文本以重置价格结合成新或实际损失为补偿原则,比例高达64%;有9个文本采取第二种做法,比例为36%,且这9个文本全部是关于集体土地征收补偿的单项补偿立法。

### 4. 青苗补偿标准

按实际损失对地上青苗进行补偿的基本理念得到地方立法文本的一致认同。有31个文本(占统计样本总数的37%)对青苗补偿费的计算方式进一步作出明确规定,即青苗补偿费=被征地面数×作物的产值标准。

值得注意的是,在青苗为一年多季作物或多年生作物的情况下,产值标准是采取农作物的当季产值还是年产值,其补偿费的计算结果有明显区别。31个文本中有68%的文本没有区分作物类型,对青苗补偿费的计算方法作了统一规定,其中有的规定按照“当季作物产值”补偿,如《河北省土地管理条例》;有的规定按照“作物的年产值”补偿,如《福建省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》。31个文本中另有32%的文本区分了短期作物和多年生作物,并分别规定不同的计算方式,前者按照当季或一季的产值补偿,后者按照生长年限和实际损失确定补偿费或直接规定按照前三年平均年产值的一定倍数补偿,如《宁夏回族自治区土地管理条例》第46条规定:“一般作物(含人工种草、补播改良种草)按照当地耕地前三年平均年产值补偿;多年生作物按照当地耕地前三年平均年产值的2—3倍补偿;没有耕作种植的不予补偿”。

#### 四、征收补偿标准立法的反思

通过上述统计分析,对于我国征收补偿文本标准的地方立法,至少有下列七个问题值得法学界、立法界和实务界反思。

##### (一) 征收补偿的立法层级

在我国一元多层级的立法体制下,<sup>[10]</sup>立法层级越高其国家强制保障力就越强。根据立法法第8条、第9条的规定,对非国有财产的征收只能制定法律;在尚未制定法律的情况下,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院根据实际需要,对非国有财产的征收制定行政法规。征收包括征收目的、征收主体、征收对象、征收程序、征收补偿等内容。从解释论看,对于土地征收补偿这样涉及到广大农民基本财产利益的问题,只能制定法律,至少也应由国务院制定行政法规。然而,在法律层面,我国没有制定统一的土地征收法或者不动产征收法,惟土地管理法第2条第4款、第47—49条、第51条、第78—79条规范征收补偿;在行政法规层面,也没有关于征收征用的行政法规,只有《中华人民共和国土地管理法实施条例》有两条规范征收补偿。<sup>[11]</sup>于是,关于征收补偿的具有可操作性的规范性文件基本上由地方立法担当。即使如此,在省级地方性法规层面,统一的土地征收立法或征收补偿立法也屈指可数,只有《江西省征用土地管理办法》和《甘肃省基础设施建设征用土地办法》这两部省级地方性法规,而且这两部征收专项立法中的征收补偿条款均规定按照本省土地管理法实施办法中确定的补偿标准执行,没有任何补充或细化,未能发挥专项立法应有的功能。

##### (二) 征收补偿的基本原则

征收补偿的基本原则是制定征收补偿标准的基本准则,体现了一个国家在征收补偿问题上的基本立场,属于征收制度不可或缺的构成要素。近现代国家一般都对征收补偿原则以宪法形式加以确认,再经过具体立法和司法实践补充和完善。<sup>[12]</sup>我国宪法和物权法都没有确立征收补偿的基本原则,而是强调“给予补偿”,<sup>[13]</sup>本应指导其他立法的宪法和民事基本法都回避征收补偿原

[10] 关于我国立法体制的具体描述,学术界历来存在分歧,主要有一级立法体制说、两级立法体制说、多级或多层次立法体制说、一元性二层级三分支立法体制说、一元性两级立法体制说等等。参见戚渊:《论立法权》,中国法制出版社2002年版,第29页以下。本文倾向于一元多层级的表述。

[11] 参见《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25、26条。该条例虽然在第2条第(二)项中明确区分征收和征用,但第2条第(三)项中的征用其实际意思却是现今所言的征收。

[12] 周佑勇、张向东:《论公益征收的补偿原则》,《淮阴师范学院学报》(哲学社会科学版)2006年第4期。

[13] 宪法第10条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”物权法第42条第2款规定:“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。”

则,这是颇费思量的。一个可能的解释是,关于补偿标准,宪法没有作出规定,主要是要把这个问题留给物权法解决,宪法不可能规定得过于详细,它只能规定基本的原则,而由物权法来具体化。另一个可能的解释,还是立法者的思想观念存在一定的偏差,认为我国各地情况差异较大,征收的目的并不全限于公共利益的需要,即使是因公共利益的需要而征收,也因工程性质的不同而有很大差异,如三峡水利工程的征收就完全不同于城市建设的征收,确立统一的补偿原则在实践中反而不好操作。在笔者看来,征收补偿原则的缺失可能也是下级立法补偿标准随意和不充分的主要原因之一。在我国,建立科学、公正的征收补偿制度不能没有补偿的基本原则。

### (三) 征收补偿具体标准的制定主体

征收补偿标准极具地域差异,因地因时而不同,全国或一个省份不可能统一规定征收补偿费的数额,而只能确定计算补偿费的公式。但是,如果由当地政府实际制定和发布具体补偿标准(如测算统一年产值),则存在一个致命弊端,即当地政府本身是土地征收的实施主体,从征收中获得土地财政收入,与土地征收有利益关系,同时又是征收补偿标准的实际制定者,也就是说,政府既是裁判者又是运动员,因而,其制定的征收补偿标准的正当性和合理性,无论从哪个角度来看都是值得怀疑的。在获取更高土地差价的刺激下,当地政府(尤其在财政资金不足的地区)更倾向于制定较低的补偿标准,如此,人民的利益就受到了严重的损害。

从人民主权的原理和我国宪法的精神看,征收补偿影响到广大被征地农民的根本利益,由人民代表组成的地方人大,尤其是基层人大,最了解也最适合反映当地民情,相对于其他政府部门而言最可能制定公正的补偿标准,应当成为保护被征收者利益的第一道屏障。但从统计数据来看,市级人大制定的征收补偿立法文本在数量上远远低于市级政府制定的征收补偿立法文本(不到市级政府规章的一半),且补偿条款均为授权性和模糊性条款,缺乏对具体补偿标准的规定。权力机关监督行政征收权力、保障人民财产利益的作用没有有效发挥。

### (四) 征收补偿标准的确定性

从表4可以看出,四个层级立法文本的征收补偿条款都存在高比例的授权立法条款和空白条款,其中第一层级地方立法授权立法率达54.8%、空白立法率达19.4%,第二层级地方立法授权立法率达33.3%、空白立法率达16.7%,第三层级地方立法授权立法率达46.2%、空白立法率达30.8%,就是第四层级的地方立法都有14.9%的授权立法率和18.5%的空白立法率。甚至征收专项立法对征收补偿标准的规定都极度空白,例如《南宁市征用集体土地条例》对于征收补偿仅规定“征地时,市土地行政主管部门应当向被征地的单位支付征地补偿费(包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费和地面附着物补偿费)”,从中完全看不出有关征收补偿标准的内容。尤其必须注意的是,每一层级的地方立法都有较高的比例授权市县级政府制定征收补偿标准。另外,不同层级的地方立法制定的具体征收补偿标准都具有多元性与多变性,各地的差异度很高。如此高的差异度,很难与平等性相吻合,也与制定法的确定性原理相悖。

### (五) 政策性文件与立法的冲突

如表5所示,区片综合地价法已经被写入6个地方立法文本,这种做法顺应了国家政策的要求,但土地管理法仍规定按照年产值倍数法计算各项补偿费用,这种创新难免与土地管理法有相悖之嫌。这种现象凸显出立法和政策性文件之间冲突。冲突的产生有多方面原因:首先,立法文本关于征收补偿标准的模糊规定给政策性文件留下了广泛的空间;其次,制定征收补偿标准的立法文本时代久远,滞后于现实需要,易被更为灵活的政策所取代。例如,土地管理法中的土地补偿费和安置补助费倍数范围制定于1998年,距今有十年之久,表2显示,有关征收补偿的地方立法文本也多于2004年以前颁布或者修订。但无论政策性文件中的征收补偿模式或征收补偿标准是否更具有实质合理性,政策性文件与立法相悖的现象仍然不具有程序和形式上的正当性,可

能导致更大的危害。

#### （六）按照原有用途补偿农用地的妥当性

土地估价的一条基本原则就是以土地的最高最佳使用进行估价，土地的价值是由其使用用途所产生的效用决定的。在土地的管制用途为农用地的条件下，农民有权选择在该土地上种植的农作物的类型。如果被征收土地前三年的使用结构没有达到最优最佳，按照原用途下前三年的平均产值进行补偿就不尽合理。尤其是我国农产品市场信息不完备、农户把握市场能力不高以及缺乏政府的引导，农地利用往往并不一定能够反映其最佳用途。比如，由于种种原因在本可以种植棉花的土地上种植水稻，在此情况下，按照水田用途来测算农用地地价就低估了土地的潜在价值。

更严重的是，土地补偿标准并未按照最佳最高用途估算土地补偿费，甚至也并未以原土地用途的年产值为基数计算土地补偿费。例如，果园的年产值一般要比水田高出好几倍，在耕地上养殖渔业的年产值一般也比水田高得多，但按照各地区现行的补偿标准，原有用途为果园的土地，其补偿费却要以耕地的年平均产值为补偿基数，而且补偿倍数还不及耕地，这对于果园的承包人相当于是价值的双重损失。这一点在非农集体建设用地的土地补偿费上体现得更为明显。按照现行的补偿标准，宅基地土地补偿费最高也仅是按照耕地的补偿标准进行补偿，但很明显，同一土地上建设用途的价值要高于农业用途的价值，尤其是丧失宅基地后，失地农民在市场上再次购买住宅的成本很高，按照耕地的补偿标准补偿建设用地违反了土地估价原则。

#### （七）用益物权的补偿

从上述统计资料可以看出，现行征收补偿地方立法没有规定对土地承包经营权、宅基地使用权等用益物权的补偿。作为征收对象的集体土地，其上的权利不仅有土地所有权，还有用益物权，包括土地承包经营权、宅基地使用权等。于理而言，对集体土地的征收补偿应当包括对所有权的补偿和对用益物权的补偿。这种补偿思路已经在物权法中得到体现。按照物权法第 121 条的规定，因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使的，用益物权人有权依照物权法第 42 条、第 44 条的规定获得相应补偿。但是，我国土地管理法所规定的土地补偿费并没有区分是对所有权的补偿还是对用益物权的补偿，补偿对象模糊，致使补偿标准也模糊不清。遵循同样的思路，现行征收补偿地方立法都没有规定对土地承包经营权、宅基地使用权等用益物权的补偿。

## 五、征收补偿标准的科学化

依照社会主义法治理念构建科学的征收补偿标准，最重要的是必须解决以下几个关键问题。

### （一）尽快制定不动产征收法

作为法律的不动产征收法是贯彻物权法的必不可少的配套立法，在物权法颁布实施后，越来越多的学者和社会公众呼吁与期盼这部法律尽快出台。前文的分析已经充分说明，没有统一的法律加以调整，按照社会主义法治原则构建征收补偿标准及其相关制度的理想就会落空。从比较法的角度观察，为了突出征收补偿的重要性和特殊性，一些国家和地区对土地征收进行了专门的立法，如日本的土地收用法、韩国的土地征收法、英国的土地征收条例和我国香港地区的官地回收条例。这些立法对土地征收条件、补偿主体、程序、方式、补偿标准等内容作了详细规定，为征收补偿提供了充分的法律保障，也为我国不动产征收法的制定提供了十分有益的借鉴范本。针对我国征收补偿地方立法中存在的诸多问题，我国不动产征收法应当专章规定征收补偿，具体规定征收补偿的基本原则、征收补偿的范围、补偿标准的制定主体和权限范围等内容。

## （二）确立公平补偿原则

在当前我国法学界与实务界，立法机关应在不动产征收法中规定征收补偿的基本原则已毫无争议。然而，关于征收补偿的基本原则及其解释，各国和地区的实践和学界的认识却有着较大的差异，有的规定“充分”补偿，<sup>[14]</sup>有的规定“公平”<sup>[15]</sup>、“公正”<sup>[16]</sup>或“正当”<sup>[17]</sup>补偿，有的规定“适当”<sup>[18]</sup>或“合理”<sup>[19]</sup>补偿。这些对补偿原则的不同表述一方面是由于修辞和翻译的偏差，另一方面也在一定程度上体现了各国在征收补偿范围和程度上的差异，就其实质而言，大体上可以归纳为三种模式。第一种是完全补偿模式，即要求对征收实行全额的补偿，补偿的对象包括经济损失和非经济上的损失，补偿不仅限于征收的客体，而且还包括与客体有直接或间接关联以及因此延伸的一切经济上和非经济上的利益。第二种是按市场交易价格补偿的公平补偿模式，即以被征收财产在公开市场上的交易价格作为判断正当补偿的标准，对征收所导致的被征收人的情感等非财产利益的损失则不予补偿。虽然有观点认为按照市场价值公平补偿就是完全补偿，但美国著名法官波斯纳在 *Coniston Corp v. Village of Hoffman Estates* 案中较好地阐述了公平补偿和完全补偿之间的差异，颇有道理。他认为，“公平的补偿应被认为是只要支付市场价格就可以了……因此，宪法意义上的补偿不是完全的补偿，因为市场价格不是每个财产所有权人赋予其财产的价值，而仅仅是边际所有权人对其财产所赋予的价值，且其边际性是外在的和客观的。在大多数情况下，许多所有权人的边际性实际上是内在的和主观的，即所有权人由于拆迁成本和对其财产具有的情感或特殊（可能是怪诞的）的需要，对其财产赋予的价值往往会大于该财产的市场价格。对这些所有权人来说，如果政府征收他们的财产而仅仅给予他们市场价格的补偿，那么这些人就会感到受伤害。征收实际上剥夺了他们从财产上所获得的附加价值或私人价值。但是，只要征收是用于公共使用的目的，公平市场价格便是公平的补偿。”<sup>[20]</sup>第三种是适当补偿模式，是指权衡公益的需求并参考当事人的财产状况而给予适当的补偿。

如何确定我国的征收补偿原则，应当重点考虑我国征收的现状和特点。我国土地征收的主要特点是：第一，我国正处于城镇化、工业化发展过程中，经济发展对非农土地的需要仍然十分迫切，土地征收仍将是主要的土地供应来源；第二，征收补偿标准主要由市县级地方政府实际制定；第三，征收补偿标准过低，已经引起被征收农民的强烈不满，征收者和被征收者之间的利益冲突激化。上述第一个特点决定了我国不宜采取完全补偿原则，否则用地成本过高，可能使土地供给过于紧张，不利于经济的持续发展，而且完全补偿模式中很多损失是不能准确衡量或者根本无法衡量的。后两个特点决定了我国也不宜采取适当补偿模式，适当补偿需要对相关利益进行衡

[14] 荷兰 1814 年宪法第 13 条第 1 款规定：“若因公益所需而征用财产，须依照法律规定，并须事先保证给予充分补偿。”

[15] 法国人权与公民权利宣言第 17 条规定：“私有财产神圣不可侵犯，除非（侵犯）是基于合法认定的公共需要且得到公平与事先补偿，否则，任何人的财产不受剥夺。”巴西宪法第 153 条规定：“为公共利益征用财产，必须由国家进行公平赔偿。”德国基本法第 14 条第 3 款规定，“补偿应当经公众利益和关系人权益的适当斟酌予以确定”，这一条款也被认为规定了公平补偿原则。

[16] 1804 年法国民法典第 545 条规定：“任何人不能被强制转让所有权，除非基于公共用途与事先公正补偿。”美国联邦宪法第五修正案规定：“无正当法律程序依据，不得剥夺任何人的生命，自由或财产；无公正补偿（just compensation），不得征用私有财产供公共使用。”

[17] 日本宪法第 29 条第 3 款规定：“私有财产在正当补偿下得收为公用。”韩国宪法第 23 条第 3 款规定：“因公共事业的需要，对产权进行征用，使用或限制时，应根据法律对其损失给予正当的补偿。”

[18] 德国 1919 年制定的魏玛宪法第 153 条第 2 款规定：“除联邦法律另有规定外，征收必须给予适当的补偿。”我国澳门民法典第 1234 条规定：“对私有财产的征收、征用，应当作出适当的损害补偿。”

[19] 意大利民法典第 834 条第 1 款规定：“不得全部或部分地使任何所有权人丧失其所有权，但是，为公共利益的需要，依法宣告征用并且给予合理补偿的情况不在此限。”

[20] 张利宾：《美国法律中政府对私人财产的“征收”和补偿》，《中国律师》2007 年第 8 期。

量从而确定补偿数额，这种补偿原则主观性过大，且往往与不完全补偿或者部分补偿相联系，不利于抑制市县级政府在补偿标准问题上过大的自由裁量权，不利于保护被征地农民的生活水平和利益。

比较而言，以市场价值为衡量标准的公平补偿原则是我国补偿原则的最佳选择。第一，以市场价值作为补偿标准，能使被征收主体的利益和政府的利益在某种程度上得到平衡。经济学的研究表明，按市场价格对征收土地加以补偿可以提高经济效率，而以低于社会成本的价格取得土地会影响土地的优化配置。<sup>〔21〕</sup>政府采取强制性征收而非自由市场交易的方式获得土地，其经济上的合理性在于强制性征收可以减少与交易主体一对一谈判所产生的巨大交易成本，而不是低于市场价值进行补偿。第二，市场价值具有形式上的中立性。通过市场来决定财产的价值，就不会偏向于交易的任何一方，能够实现最大可能的“自然公正”。第三，市场价值在客观上是可以被确定的。与适当补偿、合理补偿标准的模糊性不同，市场价值是可客观衡量的。在被征收财产可自由流通的情况下，财产的市场价格由交易主体经过多次市场博弈后形成，很容易确定。虽然我国农村土地一级市场由国家垄断，土地使用权流转受到限制，不能在公开市场自由交易，难以直接确定农村土地的市场交易价格，但仍可以通过技术手段间接测定其市场价格。例如，对于农村住宅而言，类比置换法——即将在该区域维持相同居住条件所花的费用作为该农村住宅的市场价格——所得出的结果是基本合理的，可以确保农民不因征收而减损居住利益。

确立按市场价值公平补偿的原则，是否会导致如三峡水利工程等大型项目的开发成本过高，不利于公共利益的实现？这是存在于部分立法者和学者心中的疑问。需要解释的是，从法理上看，无论是重大公共项目抑或是其他项目，都不应以牺牲特定局部的公民利益来实现公共利益；而从实践操作来看，三峡水利工程补偿的特殊之处在于其补偿方式，而不应是补偿原则。在一般的土地征收项目中，主要以一次性金钱补偿方式为主，但三峡水利工程则实行就地后靠、就近安置等实物补偿方式和开发性移民政策，通过发展经济来安置移民，对移民迁建后的生产生活安置作全面安排。

### （三）构建合理的征收补偿权力制约机制

必须着重指出的是，不能以为制定一部不动产征收法就能解决目前土地征收补偿中存在的诸多弊病。法律不可能自动顺利实施，即使制定了不动产征收法，由于法律存在抽象性、模糊性，各地在经济发展水平等诸多方面存在差异，即使加强各级人大在制定征收补偿立法方面的作用，限定转授权立法行为，但由地方政府制定征收补偿标准的具体实施细则仍是不可避免的。

要使地方政府正当行使其征地补偿自由裁量权，除了制定完备的法律外，更重要的是构建合理的征收补偿行政权力制约机制。征收补偿标准地方立法文本的各项数据都表明，在我国的征收补偿权力分配框架中，与中央政府相比，地方政府处于主导地位；与立法机关相比，行政机关处于主导地位。此外，在对征收补偿标准的监督问题上，司法机关处于被动的事后介入的地位，只有当事人因征收补偿标准发生纠纷并起诉至法院时，司法权才介入到征地补偿标准中来，才可能对地方行政机关的征地补偿行为进行司法监督。又由于诉讼程序的时间成本和金钱成本高昂，实际进入诉讼程序的征地补偿纠纷并不多。如此一来，可以看到，整个征收补偿的权力分配体系完全失衡，行政权力独大，立法权、司法权难以有效制约行政征收权。在经济利益的刺激下，行政征收权力极容易被滥用，并导致整个征收补偿机制运转失灵，侵害人民财产权。

考察发达国家的征收补偿体系乃至征收体系，正是司法权、立法权和行政权之间的相互制约，使征收补偿立法得到很好的实施，公民财产权得到较好的保障。例如，在美国，是否征收和

〔21〕 汪晖、黄祖辉：《公共利益、征地范围与公平补偿》，《经济学》2004年第1期。

如何补偿的决定经常由地方议会作出。此外,美国宪法第五修正案明确规定了“公正补偿”,司法机构在实施这个条款的过程中对行政机关和立法机关的征收及补偿决定发挥积极的司法审查作用。<sup>[22]</sup>法国不动产征收程序最主要的一个特点就是司法权和行政权的分离,司法机关和行政机关的分权遍及不动产征收的每一阶段,包括公共利益的确立与宣告、不动产征收的补偿等环节。这种司法权的介入不是单纯的诉讼法规范的对象,而是不动产征收中的一个独立程序,不是公民被损害之后的消极救济,而是司法权的主动介入。<sup>[23]</sup>

我国在传统上就是一个行政权力占据支配地位的国家,要使司法权和立法权发挥有效制约行政权的作用,需要一个长期的过程,但并不意味着目前就应无所作为。就近期来看,在国家立法层面,不动产征收法应明确设定征收补偿标准的最低水平,而不是像目前的土地管理法那样设定最高补偿标准。不动产征收法还应当限定征收补偿立法的主体和层级,禁止转授权立法行为,尽可能明确征收补偿的计算公式。从长远来看,应当建立司法审查制度,赋予法院对地方政府制定征收补偿标准的抽象行政行为进行司法审查的权力,由此,法院可以同时监督行政机关征收补偿的抽象行政行为和具体行政行为,压缩行政征收补偿权力滥用的空间。

#### (四) 明确征收补偿的计算公式

在年产值倍数模式下,征收补偿有明确的计算公式,但这种模式考察的因素比较单一,仅为年产值和土地用途,难以准确反映土地的真实价值。与年产值倍数法相比,区片综合地价法较为全面地考察影响土地价值的各项因素,包括年产值、土地用途、地理位置、人均收入水平等,并综合评定土地的价值,更能反映土地的真实价值。但另一方面,区片综合地价的计算公式中涉及更多的变量因子,更为复杂难懂,技术性更强,选取何种变量,变量之间的函数关系如何,每个变量所占的比重系数是多少,都将直接影响最终补偿数额。因此,补偿计算公式的设定,变量因子的测算,都应在科学实践的基础上提炼总结,并通过规范性法律文件确立下来。<sup>[24]</sup>

#### (五) 按照不同物权类型的权利价值计算土地补偿费

##### 1. 参照同等区域的国有建设用地地价补偿宅基地使用权

物权法将宅基地使用权确定为一种用益物权,宅基地使用权人有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。宅基地虽然是无偿取得的,却是村民在其集体组织内分得的一项“福利待遇”,承载着集体组织成员的居住利益,按照年产值倍数法对宅基地使用权进行补偿,显然不符合按照土地原有用途进行补偿的原则。宅基地使用权作为住宅类建设用地,其功能是满足农民的居住需求,也应当按照居住用途确定补偿标准,参照同等地域、核定面积的住宅类国有建设用地的平均地价进行货币补偿或者异地安置。

##### 2. 按照农用地的最佳用途补偿土地承包经营权

在土地用途限定为农业用途的条件下,应以土地最佳农业用途的年平均产值为补偿基数,对土地承包经营权人进行补偿。具体而言,应该综合考虑土壤类型、土地肥沃程度、最佳种植结构等因素对农用地进行分类,确定各种类型农用地的最低补偿标准。

##### 3. 按土地增值收益的一定比例补偿土地所有权

所有权是对物占有、使用、收益、处分的权利。由于集体土地所有权上已经设定了宅基地使

[22] 参见张千帆:《“公正补偿”与征收权的宪法限制》,《法商研究》2005年第2期。

[23] 参见许中缘:《论公共利益的程序控制——以法国不动产征收作为比较对象》,《环球法律评论》2008年第3期。

[24] 2005年国土资源部制定的《征地区片综合地价测算指导性意见(暂行)》提出,“征地区片价可采用农地价格因素修正、征地案例比较和年产值倍数等方法进行测算,也可以根据本地区实际情况采用其他合适的方法进行测算。征地区片价原则上应在两种或者三种方法测算结果的基础上综合平衡确定”。由于征地区片地价补偿法仍处于政策推广和试验阶段,该文件提出的三种测算方式仍比较笼统,其操作性有待加强,其科学性有待检验。

用权和土地承包经营权，集体土地所有权的占有、使用、收益权能由用益物权人享有，在对用益物权进行补偿后，对这部分权能不应当再重复补偿。但处分权能仍然留存在所有权中，这种处分权能体现在如果没有土地用途的管制，土地所有权人有权改变土地用途，将农业用地变更为建设用地。之所以严格限制农用地转为价值更高的建设用地，是为了保证耕地数量，确保粮食安全，是为了公共利益的需要集体土地所有权人作出的必要牺牲。一旦集体土地被征收为建设用地，则意味着在该土地上为公共利益作出的用途限制应当解除，土地所有权人自然应当在这种土地用途改变带来的增值中享有分配权。也就是说，应当在土地出让金和土地成本的差价中提取一定比例作为对集体土地所有权的补偿。根据物权法第 59 条的规定，农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有，对集体土地所有权的补偿应当按照人口在集体成员中分配。

---

---

**Abstract:** Fair and reasonable compensation standard is one of the core elements for the justification of expropriation, and the actual implementation of compensation standards in China is directly determined by local legislations. Based on the statistical analysis of 83 local legislative texts related to compensation standards, this article tries to draw a complete and accurate picture of the status quo of China's compensation standard for expropriation.

The data shows that a comparatively high percentage of local legislations hold ambiguous attitude toward specific compensation criteria or authorize lower rank regulations to provide it, and thus the municipal and county governments become the actual decision-makers of specific criteria for compensation. Meanwhile, there are a certain percentage of local legislations which are greatly effected by the national policy instead of the Land Management Law of China. Though the national policy of regional integrated price of land has significant impact on local legislations about compensation model, multiples of annual production criteria is still adopted by most of the local legislations. In addition, the average compensating multiple for land and settling subsidy provided by local governments is not high, only half of the ceiling multiple settled by the Land Management Law. More over, the Property Law of China clearly distinguishes the compensation for ownership and the compensation for the right of beneficial use of land, but none of local legislations, including those enacted after the Property Law, provides separate compensation for rural collective land ownership and the right of beneficial use of land.

To solve the aforementioned problems, the Real Estate Expropriation Law should be drafted as soon as possible, and it should establish the fair principle of compensation for expropriation based on market value, clearly stipulate the scope of compensation, restrict legislative power about compensation standard, and set a specific formula for calculating compensation after considering the comprehensive factors relating to land value, etc. In order to avoid the adverse effects of excessively strong executive power and to ensure good operation of the Real Estate Expropriation Law, an operation mechanism of checks and balances of legislative, judicial and executive power should be established.

**Key Words:** compensation for expropriation, standard, multiples of annual production, regional integrated price of land, just compensation

---

---