

《中国征地移民风险管理能力建设》项目专题报告之一

土地征收权行使范围研究

二 六年三月

声明：

本文仅反映作者的观点，不代表亚洲开发银行（亚行）及其董事会或董事代表的政府的观点或政策。亚行不担保其资料来源、创意、陈述的精确性、完整性或可靠性，以及有关的信息、数据收集、翻译、建议、意见或见解。

本研究是受亚洲开发银行资助,由中国土地勘测规划院承担的
“中国征地移民风险管理能力建设”项目的第一部分。

本专题研究由中国土地勘测规划院地政研究中心主持。

主持人：唐 健

参加人：李珍贵 姚 丽 张志宏 卢艳霞 王柏源

目 录

一、土地征收概述.....	4
(一) 土地征收的概念和法律特征	4
(二) 2004 年宪法修正案对征收和征用的区分.....	4
二、我国土地征收范围存在的主要问题.....	4
(一) 法律未明确界定“公共利益”的范围,土地征收超出“公共利益”的范畴	4
(二) 国家垄断建设用地一级市场	5
(三) 缺乏土地征收目的合法性的审查机制	5
三、关于“公共利益”涵义的专家观点综述.....	6
四、国外土地征收范围比较研究.....	7
(一) 对土地征收的实质依据---“公共利益”的解释	7
(二) 对“公共利益”的界定方式	8
(三) 政府在行使土地征收权过程中的地位	9
五、征地范围改革可能的三种方案.....	9
六、案例分析.....	12
(一) 基于两个城市(镇江市、绍兴市)实际数据的测算	12
(二) 基于 16 个省(市、区)实际数据的测算	13
七、结论和建议.....	14
(一) 在法律和相关政策中明确界定“公共利益”的内涵	14
(二) 建立和完善土地征收目的合法性的审查机制	14
(三) 确立“非公共利益”的用地获得农民集体土地的途径	15

一、土地征收概述

(一) 土地征收的概念和法律特征

土地征收，是指国家基于公共利益的需要，将农民集体所有的土地强制性的收归国有的行为。其法律特征在于：(1) 土地征收是强制剥夺集体土地所有权的行为，是物权变动的一种极为特殊的情形。征收主体一方是政府，且政府以行政命令方式从农民集体手中取得土地所有权，集体必须服从，没有任何选择的余地。(2) 土地征收属于一种附有严格法定条件的行为。在各国立法中，征收必须严格按照法定的程序，其目的只能是为了发展公共利益，绝对禁止任何商业目的的征收，且必须对被征收人以公平合理的补偿。

(二) 2004年宪法修正案对征收和征用的区分

在 2004 年宪法修正以前，我国法律一直未对征收和征用进行区分，法律明文规定的“征用”实际上是“征收”。宪法修正案将宪法第 10 条第 3 款修订为，“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征用并给予补偿”，从立法上第一次区分了征收和征用。征收和征用虽有相同之处，但却有着本质的差别。其共同点在于，二者均对财产所有权人和其他物权人具有强制性，在国家为公共利益需要而征收或征用时，权利人必须服从。其区别在于，征收是国家从被征收人手中直接取得所有权或其他物权的行为，其法律后果是导致权利的转移；而征用仅仅是国家在紧急状态下的强制使用，待紧急状态结束，被征用物返还给原权利人。

二、我国土地征收范围存在的主要问题

土地征收权行使范围过大，是我国现行征地制度存在缺陷的重要表现之一。其主要问题是：

(一) 法律未明确界定“公共利益”的范围，土地征收超出“公共利益”的范畴

我国《宪法》、《土地管理法》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。”但法律法规却没有进一步明确地限定“公共利益”的范围和判断标准。我国《土地管理法》第四十三条规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。”“前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”此条规定实际上是将土地征收权扩展到了整个经济建设用地，没有区分公益性和经营性建设用地，以至于土地征收与建设用地笼统的被规定在一块。将本应以市场行为获得的商业性开发用地也纳入国家土地征收权的客体范围，导致民事主体的私权被国家公权力不正当地剥夺。

根据对 2000—2001 年度全国 16 省征地及用地结构的统计分析，征地目的已超出法律所规定的“公共利益”范畴。在各类建设项目用地中，属于营利性质的工商业、房地产等城市经营性用地征收集体土地占总征地面积的 21.9%，仅次于交通、能源、水利等基础设施用地的 52.14%。土地征收已成为各地满足社会经济发展对土地需求的主要方式。

由于我国现行的法律将公共利益基本等同于国家建设，加之“公共利益”本身的不确定性等，在一定程度上导致了征地权的滥用。在现实中，征地的目的早已不限于“公共利益”，而已经扩大到企业利益和个人利益，任何单位和个人都可申请国家动用征地权来满足其用地需求。

（二）国家垄断建设用地一级市场

现行的《土地管理法》规定我国实行土地用途管制，农用地转为建设用地受到严格限制。同时，通过该法第 43 条的规定限定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。只有政府征收才是农用地转为建设用地的唯一合法途径。由于我国土地征收的补偿采取按土地原用途补偿的原则而不是按照市场价值标准，廉价的土地征收成本使政府在征地中获取了较大份额的土地收益，这不仅导致原土地权利人与国家之间经济关系的不公平，也不符合国家征收权的宗旨。

（三）缺乏土地征收目的合法性的审查机制

土地征收目的的审查机制应该包括土地征收申请批准前，有关机关对土地征收目的合法性的事前审查，也应包括土地征收被批准后，被征收人认为土地征收目的不具有合法性时的

救济机制及事后审查。但在我国《土地管理法》中，只规定了土地征收必须经过国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准，对被征收人对土地征收目的的合法性争议的救济机制却没有作出规定。

三、关于“公共利益”涵义的专家观点综述

众所周知，“公共利益”是土地征收权存在的前提，是其合法行使的唯一条件。江平教授认为，“世界各国在对待私有财产和社会公共利益发生冲突时，都有社会公共利益优先的原则，但优先不能滥用，必须是真正的社会公共利益需要。”

在一个利益十分复杂多样的社会里，共同利益是否存在，有两种不同的答案。美国多数学者认为，一个社会存在着超越各种私人利益累积或局部利益总和的公共利益，公共利益是客观存在，它并不以各个利益主体的认识不同而有所改变。相反，杜鲁门指出：如果撇开形形色色的团体利益，就没有什么抽象的公共利益。利益团体在人民和政府之间提供了必要的联系纽带，无数集团追求它们自身利益的过程就是公共利益得以确定的过程。换言之，不同的利益主体都追求自身利益，它们之间经过讨价还价，会在相互制约和妥协的基础上达到一时的平衡，这种平衡就是公共利益。

经济学理论认为，社会公共利益又称为公共物品（Public goods）。所谓公共物品是指任何个人无法排他地占有和消费的物品。

中国法学会环境资源法学研究会理事吴志良先生认为：“社会公共利益是一个社会全体成员的共同利益，它关注的是这个社会整体稳定和发展。公共利益在市场中无法自动实现，政府是实现公共利益的主体。为实现公共利益政府可发动土地征收权，公共利益是土地征收权的依据和界限。土地征收在满足公共利益的同时，即使也使某一特定个人获益，仍然符合公共利益目的。”

庞德将法律秩序所应保护的利益分为三类：个人利益、公共利益和社会利益，但他同时又指出，公共利益包括“国家作为法人的利益”和“国家作为社会利益捍卫者的利益”。这就使得社会利益被实质上纳入公共利益的范畴，而这些社会利益中又蕴涵着很多从另一角度可以视作个人利益的利益，这实际上又模糊了利益界定标准。不过，我们却可以在此基础上把利益归纳为“私益”与“公益”两类，而这种归纳又以相对性为分析基点，其外延的界定须在具体情况中个别进行。

郭立芳认为：公共利益内涵一直存在争议，有公共用途、公共目的、公共使用、公共事业等解释，共性是“公众的或与公众有关的使用”。公共利益与国家施行的政策和社会发展密切相关，不同的社会时期其内容也是不同的。一般来说，公共利益是视社会价值观的现存体系而定的，提供公共交通、公共教育、公共卫生、社会保障、社会秩序、共同发展等都被视为公共利益的需要，它是一个社群存在或者发展所必需的社会价值，既包括既得的各种正当利益，如公共物品的提供，也包括可能获得或丧失的利益，如经济发展。随着社会经济的发展，新的国家社会经济政策的推行，公共利益内涵也将发生变化，例如我国经济技术开发区的建设成为改革开放以后社会的共同利益。

武汉大学环境法研究所张晓波认为：在买回权制度中，存在“公益”与“私益”这两类不同性质的利益，它们在被征收土地所有权的移转过程中表现尤为明显。土地征收作为一种强制性剥夺土地所有权的行政行为，其得以成立必须是以公共利益为唯一目的，是依据国家主权实现对“公益”的追求。一旦这种追求无法实现，即被征收土地失去了公益目的的依托，土地所有权的转移也不再具有合理性，在这种情况下，对原土地所有人的“私益”的维护只有通过买回权制度来实现。中国虽然实行社会主义土地公有制，但这并不意味着土地所有权的绝对的公益性，它同样允许私益的存在。对集体土地所有权而言，它相对于单个的社会成员来说具有公益性，而在土地征收程序中，相对于公共利益目的，它只能是一种私益性权利，必须服从公权力的行使。因此，如果原集体所有人的私益受到侵害，也有维护的必要。

总之，公共利益是一个动态的概念。土地征收中的公共利益可分为绝对公共利益和相对公共利益。绝对公共利益是社会广泛承认的，独立于社会、国家现时的政策之外的社会价值，如国民健康、教育、公共交通等；相对公共利益是根据不同的发展阶段，经由政府和民众选择的，符合社会、国家急需原则的阶段性的社会利益，如经济重建初期，经济发展就是公共利益。

四、国外土地征收范围比较研究

对有关国家土地征收范围的研究和比较可以发现，在下面几方面是值得我们借鉴的。

（一）对土地征收的实质依据——“公共利益”的解释

为了防止解释不当导致征收权滥用或不当地限制征收行为，很多国家对公共利益都作了

具体的规定，并从立法上从不同的角度给予解释。

1. 从财产利用目的上解释。公共利益解释为除了公共使用外，还包括具有公共利益的用途。公共使用包括代表公共利益主体的直接使用行为，如国防设施、政府建筑物；具有公共利益的用途，则指征收行为的后果是增进全体社会成员的福利。如教育、学术、公益事业等。然而，由于公众受益人的范围具有不确定性，公共利益是否仅指须全体成员而非部分成员或特定业界的成员受益，则各国法律和实务则有确定范围上的宽严之别。当然，对公共用途的不同解释是一国土地资源多寡、土地征收法律传统等多种因素作用的结果。

2. 依土地利用的效果，公益用途又可解释为经营性与非经营性两种情况。在代表公共利益的主体直接使用的情况下，被征收土地多被消费性和非经营性使用；因公共用途而为社会成员受益时，被征收土地多为经营性使用且经营所得用于回报社会或大众，如按国家高速公路事业的管理有关规定，高速公路运营收益主要用于补偿投资、填补设施和维护成本。公益目的征收土地并非排除土地的经营行为。因此，在用地主体上不仅包括公益性主体，而且也包括营利性主体。

必须注意的是，首先，在经济上的经营行为与法律上的营利行为不同，前者泛指为财产效益的最大化而进行的经济行为，后者指从事营利活动的主体以向投资者或成员分配利益为目的的经营行为。所以，营利目的土地经营行为，属纯粹的私人行为，应通过市场获得土地而无权征收土地。其次，西方法律上的国营企业概念不同于我国。在我国，国营企业是指以国家投资为特征的企业形态，它存在竞争与非竞争行业之中；而在西方国家，按国家仅能代表人民投资于公用事业的观念，国家创办的国营企业仅限于公众利益有必要的投资领域，而不是任意的行业，包括：第一，涉及全民利益而私人又不愿意承办的微利行业或需要国家财政扶持的官办企业，如社会保险。第二，为公共利益需要垄断经营而不允许私人投资进入的垄断企业，如能源服务企业。

（二）对“公共利益”的界定方式

世界上法制比较完善的国家对社会公共利益的界定，一般可分为两种形式：第一种形式是法律对社会公共利益的范围没有明确限定，但通过其它法律对私人土地或财产给予充分保护。如澳大利亚征收法规定，“公共目的”是指议会有权力制定法律来限定的用途。第二种形式是在有关法律中，采用列举法严格限定公共利益的范围。如日本在土地征收法中共列举了 35 项可以发动土地征收权的事由。

各国（地区）在规定土地征收的具体范围时大致有四种形式：第一种是概括式，如《法国民法典》规定，“为了公共利益的需要，包括直接的公共工程建设和间接满足公共利益的建设，以及政府进行宏观调控的需要”；第二种是列举式，如日本《土地征收法》规定，“为了兴办各种社会公共事业，如道路、公园、堤防以及港湾建设等”；第三种是概括和列举并用的方式，如我国台湾的《土地法》规定，“为兴办公共事业的需要，如国防、交通、水利、政府机关等；为实施国家经济政策，控制私有土地垄断、荒废等”。第四种是排除法。

从各国（地区）的对比中还可以发现，现在的各国土地征收目的中已经不是最初那种单纯的国家或社会公共设施建设的需要，现在公共利益的范畴已经扩展到社会经济生活的各个领域，可以是直接地或间接地满足公共大众利益的需要，在有些国家或地区（如法国、马来西亚、台湾等），土地征收已成为政府进行宏观经济调控的手段。

（三）政府在行使土地征收权过程中的地位

土地征收权的行使要体现公共利益，所以在一个国家中只能由国家或政府来行使，而其他个人或企业无权代表公共利益。在政府行使土地征收权的过程中，涉及到土地征收权和土地所有权对立问题。

通常来讲，土地的所有权是最完整的权利束，是土地所有者在法律规定的范围内自由使用和处理土地的绝对权利。但在各个国家中的征地过程中，土地征收权实际上一种“最高权力”或者说是“统治权”，是指“最高统治者在没有所有者同意的情况下，将其土地财产征收于公共目的的权力”，在这种情况下，私有土地所有权是无法抗衡政府的土地征收权的。因此，政府行使土地征收权最显著的特征就是具有不可抵抗的强制性，此时的决定权不在土地所有者手中。从严格的物权角度来看，这是“最绝对”的物权受到“最强制性”干涉。此外，有的国家规定公共建设相关部门、国营企业经过政府授权或法律许可也可以直接进行征地，行使土地征收权。

五、征地范围改革可能的三种方案

征地范围改革方案一：

将“公共利益”界定为：以国家为投资主体、不以盈利为目的、为社会公众服务、效益为社会共享的公共设施和公益事业项目。包括军事设施，国家重点投资的用于交通运输的道

路，能源、水利、市政等公用事业设施和其它公用场所，政府办公设施和政府、公共团体投资的文化、教育、卫生、科技等公共建筑等。除此外的用地项目，均退出征地范围。

征地制度改革方案二：

将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地和土地利用总体规划确定的城市（含建制镇）建设用地范围内的发展用地。除此以外经营性用地，退出征地范围，主要是城市（含建制镇）建设用地范围外的非公益性用地。

征地制度改革方案三：

将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地及其他公益性项目，和土地利用总体规划确定的城市（不含建制镇）建设用地范围内的发展用地。与方案二相比，退出征地范围的是：使用土地利用总体规划确定的建制镇建设用地范围内的非公益性用地。

不同方案间的利弊分析

	方案一	方案二	方案三
利	<p>1、较大幅度缩小了征地范围,农民利益得到了保障。</p> <p>2、经营性用地退出了征地范围,有利于转变政府职能,规范政府行为。</p> <p>3、有利于发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。</p>	<p>1、有利于城市功能的形成和发挥,加快城镇化进程。</p> <p>2、城镇建设用地范围内,政府统一供地,有利于促进招商引资、经济调控和土地市场管理。</p> <p>3、与现行土地基本制度容易衔接,修改相关法规容易做到,有利于社会稳定。</p>	<p>1、有利于城市功能的形成和发挥。</p> <p>2、城市建设用地范围内,政府统一供地,有利于促进招商引资、经济调控和土地市场管理。</p> <p>3、与现行土地基本制度容易衔接,修改相关法规容易做到,有利于社会稳定。</p>
弊	<p>1、城市市区土地所有权主体出现多元化;政府、农村集体同时提供土地供应,政府统一开发的难度增大。</p> <p>2、征地补偿标准将与市场价格接近,提高城市建设用地成本。</p> <p>3、城市政府从土地出让获取的收益将减少,城市建设失去重要的资金来源。</p> <p>4、非公益性用地改由农村集体提供,涉及我国土地基本制度的重大修改和一些配套措施的完善,改革难度大。</p>	<p>1、缩小的征地范围不大,受政府财力的影响,增加征地费用有限,农民在征地中受益程度有限。</p> <p>2、城市建设用地范围内的经营性用地没有退出征地范围,不利于转变政府职能、规范政府行为。</p> <p>3、缩小的征地范围比例较小,通过市场配置土地资源的范围有限,土地市场建设步子不大。</p>	<p>1、建制镇成片开发建设的难度加大,不利于其功能的形成和发挥。</p> <p>2、增加了建制镇招商引资的难度</p>

六、案例分析

(一、) 基于两个城市(镇江市、绍兴市)实际数据的测算

1. 镇江市基本情况：位于江苏省西南部，全市土地面积 3854 平方公里，东西最大直线距离约 95.5 公里，南北最大直线距离约 76.9 公里。低山丘陵和岗地占土地总面积 51.1%，而平原相对较小，只占 35.2%。镇江共 7 区(市)，我们选择了其中的 4 区(市) 2000-2004 年的数据进行测算。5 年共批 759 个项目，征地面积为 3196.2764 公顷，其中占用耕地的面积 2336.6554 (公顷)，安置 40813 人。

2. 绍兴市基本情况：绍兴市位于浙江省中北部，全市地貌大势可概括为“四山三盆两江一平原”，总面积 7901 平方公里，其中丘陵山地占 66.07%，盆地占 16.48%，平原占 17.45%。

我们选择了绍兴市 2002-2003 年的数据进行测算。2 年共批 1044 个项目，征地面积为 4014.4018 公顷，其中占用耕地的面积 2762.5838 (公顷)，具体数据汇总见下表。

3. 测算结果：

(1) 按方案一测算：镇江 4 区县 2000-2004 年度，共征用农村集体土地 3196.276 公顷，其中征地占用耕地面积 2336.665 公顷，其中属于单独选址项目和城市基础设施项目征地 524.61 公顷，占征地总数的 16.41%。按此测算，征地范围可缩小 83.59%，征地面积与不征占地面积大致比例是 2：8，需要安置的失地农民约为 8844 人，占原安置总人口的 21.67%。

按此方法，绍兴征地范围可缩小 81.16%。征地面积与不征占地面积大致比例是 2：8。

从城市建设用地情况看，2000-2005 年，城市建设用地征用土地总量 2445.27 公顷，其中可纳入征地范围的经济适用住房、市政公用设施等城市公益性用地 192.08 公顷，占 7.86%；应退出征地范围的工商业、房地产等城市经营性用地 2264.05 公顷，占 92.14%。征地面积与不征占地面积大致比例是 1：9。

按上述方法测算，绍兴可纳入征地范围的经济适用住房、市政公用设施等城市公益性用地 0.6 万亩，占 11%；应退出征地范围的工商业、房地产等城市经营性用地 4.78 万亩，占 89%。征地面积与不征占地面积大致比例是 1：9。

两个城市的测算结果非常吻合。

(2) 按方案二测算：镇江 2000-2004 年度，共征用农村集体土地 3196.276 公顷，其中属于单独选址项目和城市(含建制镇)建设项目征地 3129.67 公顷，占征地总数的 98%。

按此测算，征地范围可缩小 2%，征地面积与不征地面积大致比例是 98:2，需要安置的失地农民约为 39672 人，占原安置总人口的 97%。

绍兴 2002 年至 2003 年，共征用农村集体土地 6.02 万亩，其中属单独选址建设项目和城市（含建制镇）建设用地征地 6.01 万亩，占征用农村集体土地总数的 99.86%。按此测算，就绍兴用地大致是缩小征地范围 0.14%。征地面积与不征地面积大致比例是 99:1。

征地范围基本没什么变化。

（3）按方案三测算：仅以建制镇建设用地退出征地范围测算：镇江 2000-2004 年新增建设用地中，计算出新增建设用地中建制镇占城镇面积 13.41%。而绍兴为 2.46%。镇江 4 区县 2000-2004 年度，共征用农村集体土地 3196.11 公顷，其中属单独选址建设项目和城市（不含建制镇）建设用地征地 2021.91 公顷，占征地总面积 63.26%。按比例测算，缩小征地范围 36.74%，征地面积与不征地面积大致比例是 6:4。需安置的失地农民约为 35355 人，占原安置人口的 86.63%。

绍兴 2002 年至 2003 年，共征用农村集体土地 6.02 万亩，其中属单独选址建设项目和城市（不含建制镇）建设用地征地 4.05 万亩，占征地总面积 67.17%。按比例测算，就用地来说，缩小征地范围 32.83%，征地面积与不征地面积大致比例是 7:3。

（二）基于 16 个省（市、区）实际数据的测算

同时我们对 2002 年获取的 16 个省（区）上报的有关数据也分别按照三种方案进行了测算。结果如下：

1. 方案一：2000 年至 2001 年，共征用农村集体土地 156.03 万亩，其中属单独选址建设项目和城市基础设施项目征地 100.15 万亩，占征用农村集体土地总数的 64%。按此测算，就全国用地来说，征地范围可缩小 36%。征地面积与不征地面积大致比例是 6:4。需要安置的失地农民约为 65 万人，占原安置总人口的 52%。

从城市建设用地情况看，2000 年至 2001 年，城市建设用地征用土地总量 52.99 万亩，其中可纳入征地范围的经济适用住房、市政公用设施等城市公益性用地 18.81 万亩，占 35.5%；应退出征地范围的工商业、房地产等城市经营性用地 34.18 万亩，占 64.5%。征地面积与不征地面积大致比例是 4:6。

2. 方案二：2000 年至 2001 年，共征用农村集体土地 156.03 万亩，其中属单独选址建设项目和城市（含建制镇）建设用地征地 134.34 万亩，占征用农村集体土地总数的 85%。

按此测算，就全国用地大致是缩小征地范围 15%。征地面积与不征地面积大致比例是 8：2，需安置的失地农民约为 105 万人，占原安置人口的 83%。

3. 方案三：仅以建制镇退出征地范围测算：根据 2000 年、2001 年新增建设用地中，建制镇建设占用耕地面积，与城市建设占耕地面积比，得出新增建设用地中建制镇占城镇面积 44%。再根据 14 个省（区）上报的调研材料的有关数据，2000 年至 2001 年，共征用农村集体土地 156.03 万亩，其中属单独选址建设项目和城市（不含建制镇）建设用地征地 110.02 万亩，占征地总面积 70%。按比例测算，就全国用地来说，缩小征地范围 30%，征与不征范围比基本是 7：3。需安置的失地农民约为 63 万人，占原安置人口的 50%。

七、结论和建议

（一）在法律和相关政策中明确界定“公共利益”的内涵，逐步缩小征地行使范围

应在相关法律中明确规定“公共利益”的范畴和内涵，并制定专门的土地征收目录予以细化。

在划分征地范围时，改革方案应充分考虑我国现阶段的基本国情，考虑到我国目前还是一个资本短缺、用地需求量大的基本现实，分步骤、循序渐进地缩小征地范围。

第一阶段：采用方案三，将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地及其他公益性项目，和城市（不含建制镇）建设用地范围内的发展用地。

第二阶段：采用方案一，将“公共利益”界定为：以国家为投资主体、不以盈利为目的、为社会公众服务、效益为社会共享的公共设施和公益事业项目。包括军事设施，国家重点投资的用于交通运输的道路，能源、水利、市政等公用事业设施和其它公用场所，政府办公设施和政府、公共团体投资的文化、教育、卫生、科技等公共建筑等。除此外的用地项目，均退出征地范围。

（二）建立和完善土地征收目的合法性的审查机制

通过修改《土地管理法》中的土地征收审批制度，设立土地征收目的合法性的审查机制。

国务院或省级人民政府应加强对土地征收目的合法性的事前审查。建立土地征收目的不合法时的救济制度，加强征地目的合法性的事后审查。被征收人在认为土地征收目的不合法时，针对土地征收这一行为，可以向有关行政机关提出行政复议，也可以向人民法院提起行政诉讼。

（三）确立“非公共利益”的用地获得农民集体土地的途径

加快集体土地使用制度改革，“非公共利益”用地退出征地范围后，可以通过集体建设用地市场获得集体土地使用权。因此，应从法律上对集体土地使用制度作必要的调整，允许集体建设用地在一定条件下直接进入市场流转，纠正农地非农化过程中存在的价格扭曲，使土地市场健康、有序地发展。

执笔者注：

本报告引用和综述了目前杂志期刊网络等方面大量研究征地问题的国内外专家学者、行政管理者的研究成果及报告，因涉及作者很多，在此一并感谢。

1 人民网北京 2005 年 7 月 13 日 中国政法大学终身教授、原校长、著名民商法专家江平解答《物权法草案中的四大模糊点》

1 张旺《美国的民主政治与决策效率》参见《世纪中国》(<http://www.cc.org.cn/>)

1 参见 www.hzland.com/lyd/lltc_8.htm - 14k - 2005-12-01 - 留用地专题

1 罗斯科·庞德著《法理学》(卷一) 邓正来译中国政法大学出版社 2004 年

1 《重新认识“公共利益”<http://www.newssc.net/gb/newssc/llzx/sxwz/userobject1ai153321.html>

1 郭立芳《土地征用范围界定探讨》 鹿心社主编《研究征地问题探索改革之路》(二) 中国大地出版社 2003 年

1 张晓波 武汉大学《被征用土地的买回权制度研究》(内部材料摘要) 参见 <http://www.rieland.whu.edu.cn/show.asp?ID=732>

问题反馈：

(1) 在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体建设用地使用权可以依法流转。

(2) 土地所有权不发生改变，仍然属于农村集体所有。(3) 在土地利用总体规划中确定并经批准为建设用地用途的集体土地进入市场，其方式可以是出让、转让、出租和抵押。