

农村土地征收制度试点改革的政策意蕴与制度反思

高圣平

(中国人民大学法学院, 北京, 100082)

摘要: 2015年以来的农村土地征收制度试点改革总体布局统一明晰、改革内容重点突出、配套措施完善到位,但法律层面有关深化征地改革的一般性规范、具体性规范以及配套性规范均有所缺失。基于政策的引导性功能,可以通过统筹推进征地试点改革的政策指向,把握从政府主导转向市场配置的政策路径,以及确立保障被征地农民居住利益和财产权益的政策目标,厘清完善征地法律制度的内在逻辑。据此,通过严格界定公共利益中成片征收的适用条件和适用范围,以被征地农民全过程参与为中心进一步规范征地程序,确立自治与法定相结合的征地补偿机制,从而健全我国现有征地法律制度。

关键词: 农村土地征收制度; 试点改革; 政策意蕴; 法律制度

中图分类号: D920.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)05-0001-13

在快速城镇化背景下,低价征收农村土地的供地模式成为推动经济高速增长和确保工业化产业高度聚集的基础性制度^[1]。但由于征地范围不明确、征地程序不规范以及征地补偿不合理等问题,现实中农村土地征收矛盾凸显,纠纷频发^[2](94-95)]。为了进一步深化和完善征地制度,2015年在党中央和国务院的部署下,新一轮农村土地征收制度的试点改革正式启动,随之出台了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作的意见》(以下简称《意见》)、中央1号文件等系列政策文件。历经四年的实践探索,全国范围内33个试点地区的农村土地征收制度基本实现了从“政府主导、行政导向”到“市场配置、农民自主”的变迁,指明了政策所蕴含的改革方向。《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》(以下简称《总结报告》)从政策层面所提炼的缩小征地范围、规范土地征收程序、完善对被征地农民的保障等三大方面,提出了相应的修法意见。

基于此,2019年新修正的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)和2021年颁布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)以法律文本的形式确认了改革成果,实现了积极化解农地征收矛盾之法效。但由于缺乏对整个试点改革及其改革内容的系统性把握,现行法关于公益性和经营性的划分、安置补偿协议与征收审批的设置、补偿标准市场化及增值收益分配等规范仍然存在空缺^[3]。同时,目前学界的研究集中在征地制度的历史演进、典型地区情况、理论构建等方面,忽视了征地政策的规范化和制度化表达^[4]。这些严重掣肘了新型城镇化的建设进程以及城乡建设用地的一体化调整。为实现城乡融合发展的中国式现代化,党的二十届三中全会在《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)中强调“统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”,“深化土地制度改革”,并对“优化土地管理”“推动土

收稿日期: 2025-02-13; 修回日期: 2025-04-01

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202)

作者简介: 高圣平,男,湖北仙桃人,中国人民大学法学院教授、博士生导师,青海民族大学法学院教授,主要研究方向:土地法、农村法治

地混合开发利用、用途合理转换,盘活存量土地和低效用地”等内容作出战略部署。落实《决定》的战略部署,需要农村土地征收制度提供有效支撑。基于此,本文拟在总结2015年以来农村土地征收制度试点改革的基础上,反思现有法律未能充分表达征地政策意蕴之处,并提出以“保障被征地农民合法权益”为核心的完善方案。

一、新一轮农村土地征收制度试点改革的现状及不足

基于政策变迁的内在规律性,新一轮农村土地征收制度试点改革并非一蹴而就的,而是在已有改革成果的基础上,有针对性地提出深化和完善征地制度的改革方案。

(一) 2015年以来新一轮农村土地征收制度试点改革的基本情况

第一,试点地区所涉农村土地征收制度的区域范围覆盖广,总体布局统一明晰。相较于之前的试点,本轮改革不仅综合考虑了地域、经济、农村改革的前期基础等因素,还秉承兼顾东中西、东北地区不同发展阶段和不同模式的理念,进而在全国行政省域范围内选取了具典型性和代表性的县市区。在此基础上,各试点地区通常结合本地的特色和现实情形展开进一步的探索,并形成了不同的模式,诸如和林格尔“非征不可”、金寨“非公益性用地只转不征”、海城“征地与农业用地转用并存”以及南海“征地与集改国土地并用”等供地模式^[5]。不过,各地模式总体上遵循了统一的布局:其一,征收的农村土地与其他农村土地改革的联动统一,特别是与集体经营性建设用地入市的配合。如金寨明确了公益用地征收与非公益性用地转化为集体经营性建设用地两种基本的用地形态。其二,征收的农村土地与同等用途城市土地的基准统一。如南海通过建立土地整合中心、安达通过委托省土地利用监测中心,对城乡土地予以统一的定级、全用途建设用地基准地价评估,从而建立城乡一体化的土地供应标准^①。其三,征收的农村土地与其他农村土地收益的平衡统一。如和林格尔要求“非征不可”的同时,也强调征收与农用地转用所获得的补偿相当,湄潭更是明确提出了征地与入市取得收益大体平衡的方针。

第二,试点地区所涉农村土地征收制度的改革内容重点突出。其一,通过明确公共利益用地的类型,缩小征地范围。试点实践中,大部分地区以正面列举的方式确定公共利益用地的目录,但由于列举无法穷尽所有的情形,部分试点地区采取了正面列举+反面限缩^②、正面列举+反面严格排除^③、正面列举+争议认定^④、正面列举+反面限缩+争议认定^⑤、正面列举+反面严格排除+争议认定^⑥等不同的处理模式。其二,通过征收报批前增设土地调查、社会稳定风险评估、补偿协商等程序以及报批后简化审批手续和设置听证、纠纷化解机制、监督等程序,严格规范征收程序。如定州施行的“一个评估、两轮协商、三次公告、四方协议”^⑦,义乌贯彻八步走的征地程序^⑧,泽州县从22个方面对全程予以明确规定^⑨,宜城市围绕征前-征中-征后环节确定评估、告知、确认、听证等多项程序^⑩。其三,通过确立科学的征收补偿标准、健全多元化的安置补偿机制,合理区分征地补偿与被征地农民的安置补偿^[6]。相较于根据原有用途确定征地补偿的产值倍数法,大部分试点地区采用区片综合地价法,使征地补偿标准普遍提高^⑪。不仅如此,在支付征地补偿费的基础上,试点地区还综合采用了留地安置、就业安置、住房安置、入股安置、社保安置等多元化的安置方式。如定州采取征地补偿+长期粮食补贴或留地留物业或养老保险或社会保障等相结合的补偿方式。金寨县通过回购代征安置地并予以货币化补助,也对失地农民的养老、医疗、就业等方面进行安置。大理确定以经济补偿、社会保障、就业服务、产业安置为一体的“组合拳式”的多元化安置体系^⑫。此种多元综合的方式有效区分了征地补偿与征地安置,更有利于农民的长远发展。

第三,试点地区所涉农村土地征收制度的配套措施完善到位。其一,在规范层面,围绕征地制度制定了包括征地目录、风险评估、社会保障等在内的一系列规范性文件。如南海确立了涵盖征收管理、补偿标准及安置等“1+7”的政策文件体系。长垣县以征收程序、征地增值收益分配等8个配套文件,搭建了完整的规范体系。余江构建了征收土地管理办法+养老保险、综合地价、风险评估等规范的法规体系。其二,在机构层面,构建了一套专门配合地方政策规范运行并配给专业人员的制度机制。如泽州县针对拟征地设置的“两权调查”组织;和林格尔成立了专门的风险评估委员会、禹城引进第三方风险评估机构评估征地风险;宣城由市政府组织、北流由市土地征收协调仲裁委员会对公益性用地予以认定。关于征地安置纠纷,试点地区则采取了人大协调仲裁、专门征地补偿安置小组裁决、土地征收裁决委员会裁决、由政府牵头调解、司法裁决等不同方式予以调整^[7]。其三,在保障层面,确立了支撑征地市场化配置、统筹安排用地结构以及促进供给侧结构性改革等方面的制度机制。如晋江明确被征收的农村土地应当配置适当比例的安置房、公共设施等基础设施建设^⑧。浏阳以城乡服务中心为依托确定征地规划,以确保实现城乡基础设施和公共服务设施的均衡配置^⑨。

(二) 法律对新一轮农村土地征收制度试点改革的规范不足

在立法层面,《土地管理法》通过列举公共利益征地的具体情形(第45条),增加土地调查、社会稳定风险评估的征地程序并将补偿协议前置于征收批准(第47条),明确“原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿规则和区片综合地价的补偿标准等(第48条),较为全面地表达和落实了征地改革的政策^[2]。《土地管理法实施条例》进一步细化了此种规定。尽管如此,法律只是在宏观层面确认并建构了农村土地征收制度的基本框架,有关深化征地改革的一般性规范、具体性规范以及配套性规范均有所不足^[8]。

第一,农村土地征收制度一般性法律规范的缺失。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《意见》《总结报告》《决定》等中央政策明确了征地制度应当遵循“保障被征地农民合法权益”“促进节约集约用地”“兼顾国家、集体、个人的收益分配”等基本原则,并确立了“缩小范围、规范程序、合理补偿、多元保障”的基本要求。地方政策文件进一步落实了此类规范。如松江区关于征地的意见指出“保障被征地农民住有所居和合法的财产权益”,泽州提出“总体稳定、优化布局、保护优先、节约集约”的方针^⑩。但《土地管理法》仅在第2条规定为公共利益的需要,可以征收或征用土地。除此之外,该法的第45—51条均从具体方面展开,并没有关于征地基本原则、基本要求等的一般性规范。《土地管理法实施条例》第4章第3节“土地征收”更多地涉及操作层面和技术层面的规范。大部分地方性法规或规范性文件亦是如此,如文昌、北流等地专门出台的土地征收办法^⑪。

即便部分地方性法规确定了一般性规范,也存在规范冲突和规范错乱等问题。如大兴、武进等关于征地的地方性规范确定在土地管理的综合性条例或办法之中,余江、大足等则规定在征地管理办法、征地补偿办法、风险评估办法、成片开发办法等专项法规之中。而地方间关于征地原则等规范并不一致。如余江确定“应当遵循合法、合理、公平、公开的原则”,禹城则明确“遵循程序合法、公开透明、足额补偿、妥善安置的原则”^⑫。这些混淆了征地制度的规范逻辑,不利于把握征地的整体性内容,也使得地方性规范普遍呈现出效力位阶错乱、调整对象松散的状态^⑬。

第二,农村土地征收制度具体法律规范的缺漏。尽管法律确认了公益征地、征地程序、安置补偿机制等内容,但与政策推进并不同步,仍然面临着公共利益与非公共利益难以界分、农民参与征收程序受限、征地补偿与安置补偿区分不明、缺乏监督和救济制度等问题^[9]。

一方面,现行法律未能充分确认政策文件所指明的和试点地区运行有效的征地制度。诸如政策文件要求公益性用地的征收与退出、转用、收储或储备、整备或整治、入市流转等途径相互配合,控制征地增量与盘活其他存量用地并重并保持总量平衡,以及确保征地补偿与农用地转用补偿、与集体经

营性建设用地入市收益相当等。试点实践中确定的非公益性用地或限制性征地目录、争议时的公益用地认定机制、委托第三方风险评估制度、向被征地农民定期报告和邀请共同参与土地调查制度、留地就业社保等多元化的安置制度、征地增值收益分配管理制度、联审制度等。

另一方面,政策文件和试点地区后续也未能完全贯彻法律关于征地制度的规定。总的来讲,各地对于征地的法律规范及其实施发展并不均衡。东部省份实施的法规较多且内容全面,中部省份部分地区很少或几乎没有规定,西部省份有所规定但内容具有局限性^[10]。地区间贯彻落实征地法规的程度也存在较大的差异性。如天津、山东均在《土地管理法》出台前颁布了专门的土地征收管理法规,出台后仅天津做了相应的修订,山东仍然沿用原有的办法。实践中,试点地区通常仅针对征收程序、风险评估、补偿安置标准及其争议处理、社会保障、收益分配等内容出台专项法规,关于落实土地管理法征地制度的具体规范并不全面。

第三,农村土地征收制度配套性法律规范的缺位。基于农村土地改革的体系性,既有征地法律规范的施行还需要一系列与之配套的制度支撑。这既包括确立国土空间规划、土地确权调查和登记、制定城乡统一的基准地价等根本性制度,也涵盖设置公共利益认定、土地调查、风险评估、征地监督等专门机构并配给专业人员,以及构建一整套化解征地补偿纠纷的调解、仲裁、司法救济机制等基础性制度。

对于前者,我国《土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国民法典》等确定了“多规合一”“登记确权”“同地同价同权”等基本规则。试点地区也出台了专门的规范性文件,如辽宁、海南等颁布的土地调查管理办法,北京、江西等施行的征地区片综合地价标准实施意见,以及上海、安徽等公布的土地定级和基准地价通知等。值得注意的是,目前大部分试点注重征地与入市的配合推进,但忽视了征地与宅基地的市场配置及有效联动,容易引发用地结构失衡并阻碍农村土地要素的市场化。如和林格尔县以公益性征地与非公益性转换为集体经营性建设用地的两种类型,所提炼出的公益性征收模式、非公益性入市模式、组合性流转模式,限制了市场发挥调整和配置用地结构的功能^[11]。

对于后者,我国整体上尚未构建相应的配套法律规范和制度。诸如认定公益性用地的实体与程序机制、专门机构及其人员的规范机制、征地补偿安置协议的行政和司法保障机制等,均有待立法进一步完善^[12]。部分地方性规范文件对此有所明确,但也存在效力层次低、规范形式错位等问题。如《北流市农村土地征收管理办法》即以专章的形式确认了“公共利益建设项目认定争议解决机制”(第2章)、“土地征收矛盾纠纷调处机制”(第7章)和“监督管理”(第8章)等内容,其他配套制度则规定在试点改革的政策文件之中。《文昌市土地征收制度改革试点暂行办法》并未规定征地的配套制度,而是以专项立法的形式建立了风险评估机制^⑨。

二、新一轮农村土地征收制度试点改革的政策意蕴

上述不足表现为现有法律未能充分反映征地政策的含义。更深层次的原因在于,征地政策意蕴本身的指导功能和价值意义不显,从而未能发挥出其对法律规范的引导作用。准确理解政策的深刻意蕴,是实现政策法律化的基础。为此,还需要进一步把握征地制度的政策意蕴,厘清完善征地法律制度的内在逻辑。

(一) 政策指向:农村土地征收制度试点改革的统筹推进

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《意见》《总结报告》《决定》等政策文件表

明,农村土地征收制度试点改革是一个统筹推进的整体。大部分试点地区的规范性文件即明确了“统一部署,统筹推进”的政策意旨。2018年的土地管理法修正案(草案)说明亦肯定了此种意旨。部分地区还以统筹推进或统筹协调为主旨发布了专项文件,如《安达市农村土地制度改革统筹推进工作方案》。征地政策共同指向了以“整体性、系统性、协同性和综合效益”深化征地制度的改革方向^[13]。具体如下:

第一,农村土地征收制度试点改革所涉及的公共利益、征地程序、征地补偿及征地增值收益等改革内容的统筹协调。农村土地征收制度本质上是一个通过规范征地行为而限制财产权利的制度,包括规范征地目的的公共利益、规范征地过程的征地程序以及规范征地结果的补偿标准。结合各试点的实践探索和基本经验,政策层面提炼出了相对应的限缩征地范围(严格界定公共利益)、规范征地程序以及完善补偿标准三个面向。其不仅对征收行为构成了整体性规范,还贯穿了征前、征中和征后整个征地过程,因此,只有“三者密切配合,才能对集体土地征收行为进行有效规制”,从而确保征收制度的合法性^{[14](16-23)}。反之,缺少必要的公共利益、规范的征地程序、合理的征地补偿的任何一环或者三者配置失调,都有可能达不到合法限制或剥夺财产权利的程度。

同时,统筹国家、集体、个人利益关系的土地增值收益分配机制,涉及不同主体间利益再分配及其财产权利再限制。征地中所涉的增值收益分配不仅是统筹推进和系统深化征地制度改革的关键环节,更是确保公共利益界定、征收程序、补偿标准得以贯彻实施的保障性制度。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》再次强调三者与增值收益分配的统筹协调,并以此作为我国征地制度构建与完善的基本方向。

第二,农村土地征收制度试点改革与集体经营性建设用地入市改革、宅基地制度试点改革“三块地”改革的统筹联动。就农村土地的用地结构而言,征地、集体经营性建设用地或宅基地均是优化农村土地配置和集约节约利用土地所不可或缺的部分。2015年农村土地制度改革之初,试点地区采用了“一个试点地区只开展一项试点”的工作方案,但成效甚微且未取得实质性进展。实践中,受到农地增量存量平衡、建设用地指标增减平衡以及农地增值收益平衡等政策的调控,“三块地”本身构成了一个深度融合且高度关联的整体。如大理地区强调三项试点协同联动,其中,“逐步限缩征地范围有利于农村闲置宅基地盘活利用”,并促进与集体经营性建设用地共同奠定城乡统筹发展的用地基础^[15]。此种背景下,单一的征地制度改革无法满足新型工业化和新型城镇化建设的用地需求,亦无法有效缩小征地范围。这也是现实中不断出现扩展公共利益边界的根本原因。《总结报告》关于征地制度在统筹“三块地”改革的过程中,其整体性、系统性、协同性、综合效益纵深增进的政策意蕴明确。

值得注意的是,尽管试点地区关于“三块地”统筹整合和联动改革的重点有所不同,但均可统一于国土空间规划之中,并基于此得到有序的安排。如南海地区以“成片规划布局、综合开发利用统筹推进土地征收”^[16],大理地区以“多规合一”统筹控制村庄发展规模以及农村土地总规模,从而为征地制度提供了有力的用地补充和支撑^[15]。

第三,农村土地征收制度试点改革与农村集体资产股份制改革、农业供给侧结构性改革、“五位一体”总体布局改革等农村其他改革的统筹共动。“中国式现代化农业强国”是我国在深刻认识农村与现代化发展规律的基础上提出的重大战略目标。为实现该目标,我国农村同步推进了一系列改革,包括微观层面的农村土地、集体产权、股份改革等;中观层面的农业供给侧、一二三产业融合发展等;宏观层面的现代农业发展、美丽乡村建设、脱贫攻坚、山区综合开发、乡村旅游的“五位一体”战略和全面推进乡村振兴战略等。其中,以优化农村用地布局、合理安排农村用地为主线的征地制度,为农村各项改革统一衔接、共同推进提供了用地保障。基于此,征地改革和其他改革的同步推进,不仅

是形成政策合力并确保农村综合改革顺利展开的关键抓手,更是统筹深化农业经营体系、产业体系、服务体系、政策体系相互融合的重要契机。如陇西县的征地政策即强调土地改革与农村其他改革相结合,以统筹土地资源与经济发展、开发用地与保障用地、土地需求与土地供给的平衡^②。实践中,为进一步协同统筹农村各项改革,各试点地区通常还会以征地基层政务公开标准目录或实施方案等方式建立相应的统筹协调工作机制,并落实到具体的职能部门^③。

(二) 政策路径:农村土地征收制度试点改革的市场配置

从我国征地制度的演变来看,行政权力主导下的土地资源配置模式贯穿了不同历史时期的征地制度。以政府权力为中心的征地审批权限越来越集中,征收制度呈现出审批机关强制命令和被征用人服从管制的特征。此种状态下,诸如公共利益的界定、被征人农民参与和获得补偿的权益等沦为征地审批权的附属品,并停留在法律文本的层面^{[14](139-165)}。征地制度的目的性限制、过程性限制和结果性限制的合理性被弱化。可以说,行政主导的征地模式,虽是政府推动快速城市化和工业化建设的基本手段,但也反映出政府职能存在越权和越位的问题。在行政垄断建设用地供给的背景下,征地制度已经无法满足现实中生产性、经营性建设用地的需求,从而引发以租代征、非法转用农用地、征地范围扩大等问题^[17]。基于此,党的十八大以来我国便提出要使“市场在资源配置中起决定性作用”,征收制度的政策意蕴悄然生变。

新一轮农村土地征收制度试点改革强调通过“城乡统一的建设用地市场建设”,发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。此种引导下,诸如松江、海城、禹城等试点地区展开的“土地整治+”“三迁四进”“三退三还”等实践,以征地与其他用地的市场化配置为主线,将原本单一的供应渠道拓展为多途径,从而推动了征收制度从行政主导向市场主导的转变^[3]。各地征地制度的政策文件亦蕴含了土地要素市场化配置和城乡用地融合发展的理念。在市场主导的征地模式下,政府职能应与市场化机制相适应,土地管理与土地经营职能分离是关键。此种分离避免了与民争利,“不会发生不同层次政府的职能错位”以及政府超越市场的问题^[1]。

但同时,由于城乡一体化建设整体处于不均衡、不协调的状态,征地制度的市场化配置必须受到政府管理职能的调控。如安达强调同步加快构建市场配置与政府保障,以协调统一的城乡土地市场。高陵则要求按照“政府引导、部门指导、街村主导”的原则推动农村土地市场的有序发展和城乡土地市场的融合发展^②。在统筹推进布局区域化、经营规模化、生产标准化、发展产业化的背景下,只有政府通过利用规划、用途管制等管理职能对征地制度予以宏观调控,才能最大限度地发挥市场化配置的作用,促进城乡建设用地一体化。否则,市场化的配置可能导致擅自改变土地规划用途并危及粮食安全的风险。申言之,市场是在国家宏观调控下对征地制度的配置起决定性作用的。

当然,一、二级市场受调控的程度并不相同。在一级市场,征地制度的市场化应当受到规划和用途管制、耕地制度、所有制管制、土地年度指标和审批管理等方面的调控。如南海、大兴等地以政府牵头成立的土地整备中心和镇级统筹中心,按照统一规划管制连片征收和整合区域土地,从而形成了城乡统一的国有和集体互补用地市场。在二级市场,征地制度的市场化则应当按照“同权同价、流转顺畅”的要求,在不违背管制的前提下激发农村经济活力,促进农地的增效扩能和农业的提质增效。如陇西、义乌等地将征地制度与土地二级市场的基准地价、片区综合地价等相结合,实现了建设用地一、二级市场的深度衔接,并为城乡公共服务均等化奠定了制度基础。

(三) 政策目标:保障被征人农民的居住利益和财产权益

理论上,学界普遍认可征人是主体为公共利益作出的特别牺牲^[18]。基于此,保障被征人人的合法权益成为建立健全征地制度的出发点和落脚点。《总结报告》等政策明确“赋予农民更多财产权利,更好保护农民合法权益”是深化征地制度改革的基本目标,并且还强调在整个征地制度中贯彻落实此

种目标。无论是公共利益的界定、征收程序的规范还是征地补偿的完善，均指向不能损害农民利益、依法公平维护农民合法权益、保障农民居住、长远生计并增加财产性收入等目标。部分试点地区还制定了保障被征地农民权益的专项文件，并将此确定为征地政策的改革宗旨或总体目标。如松江要求“坚持以人民为中心的理念，把保障和维护被征地农民合法权益摆在优先位置”。禹城确立了以保护农民土地权益为出发点和以人民为中心深化征地制度改革宗旨^②。从《土地管理法》的修正历程来看，征地法规亦认可了保障农民合法权益的政策目标。在法治视角下，农民的合法权益存在不同的类型，保障农民合法权益的目标则可以进一步分为保障居住利益和财产权益两个层面的目标。

对于第一个层面的目标，表现为保障被征地农民享有长期可靠且生活质量不降低的居住利益。农民住房是保障其安居乐业以及维持农村社会稳定的重要基础。实践中，试点地区在征收农村土地时会一并征收其上的房屋，并通过按比例置换房屋、回购征地房屋等方式，保障被征地农民户有所居。如晋江将征收的土地留用三分之一地块用于建设安置房；北流将保留集体土地性质的安置集体留用地，开发成兼容住宅用途的商业用地^③。此种目标实质上在于联动深化征地制度与被征地主体的改革，从土地的城市化逐渐转向人的城市化或市民化。

对于第二个层面的目标，表现为保障被征地农民享有长远生计有保障的财产性权益。征地补偿的标准直接关系到农民集体及集体成员的基本财产权益，无论是采用一次性货币补偿还是实物补偿、财产补偿、留地留物业、入股安置等方式，均须考虑农民获得长短期相结合的财产性收入。如大理在支付征地补偿费和安置费的基础上探索了“社会保障、就业服务、住房安置”为一体的多元安置补偿模式。实践中，被征地农民通常通过共享产业留置或产业融合发展的收益而获得长远生计有保障的财产权益。如平罗明确规定征地应当留置部分土地由村集体建设综合农贸市场，并将摊位优先承包给被征地农民经营，以保障其长远生计^④。这意味着单纯的货币化补偿还需结合其他形式的财产权益，或者在征地产业链价值链中建立被征地农民的利益联结机制和利益共享机制，才能切实保障农民的财产权益。

三、新一轮农村土地征收制度试点改革的制度反思

“土地政策的意蕴必须通过法律条文的立法技巧得以适当准确地表达，进而实现政策目标”，农村土地征收制度政策的法律化即征地政策回归理性的基本路径^[19]。因此，可以透过《土地管理法》的规定，进一步反思并完善现有的征地制度，以落实对被征地农民合法权益的保障。

（一）《土地管理法》中“圈内征收、圈外入市”的目的性限缩

《土地管理法》在“建设用地”章节中同时确认了征地制度和集体经营性建设用地入市制度的基本规则。但理论上，关于集体土地的成片开发建设是否遵循“圈内征收、圈外入市”模式仍然存在较大的争论。持肯定观点者认为，在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，成片开发的集体土地应当予以征收；而范围外，则可转化为集体经营性建设用地直接入市。其理由在于，《土地管理法》第45条延续了《土地管理法修正案(送审稿)》的思路，仍由政府编制土地利用总体规划确定规划范围，并以此维持建设用地国家垄断和计划配置体制^[20]。持否定观点者则主张圈内可以适用成片征收和直接入市，具体取决于征地能否通过宪法的“内容规定性规范”和“边界控制性规范”的检验^[21]。基于此，学者进一步提出了“优先入市、征收补充”的模式，即成片开发可以同时通过征收和入市两种方式供给其用地，但由于征收构成对他人土地所有权的剥夺，故应当先予以协商入市，协商不成的，再实行征收^[22]。

上述争论的焦点在于,规划范围内的集体经营性建设用地是否可以入市及其与征收的关系。笔者认为,集体经营性建设用地可在规划范围内入市,但应当受到征收的限制,即符合征收条件的,应当先予以征收。

其一,依文义,根据《土地管理法》的规定,集体土地的成片征收应限制在规划范围内,但入市则无此种限制。该法第63条还明确,集体经营性建设用地入市的规划限制为符合工业、商业等经营性用途^[23]。同时,《中华人民共和国城市房地产管理法》第9条规定,规划区内集体土地用于房地产开发的,也应当予以征收。这意味着规划范围内的集体土地不再全部实行征收,而是为其入市预留了必要的制度空间。故在规划范围内,集体经营性建设用地符合经营性用途的,可以在满足成片开发或房地产建设的成片征收条件之外的其他建设用地的市场入市,即限制性入市。

其二,结合体系,集体经营性建设用地在规划范围内限制性入市,能够增强征地制度与入市制度的改革联动,进而优化城乡用地结构。在规划范围外,由于集体土地的经济价值低且用地布局分散,无法形成规模化交易的市场。在规划范围内,符合征地条件的集体土地予以成片征收与其他情形入市并行供地的模式,实现了供地主体由单一主体向多元主体的转变,拓宽了土地要素市场化配置的途径,从而打破了政府对圈内建设用地垄断供地的模式。这是两项改革统筹联动的体现,也是构建“同地同权同价”的城乡建设用地市场的要求。

其三,结合目的,集体经营性建设用地在规划范围内限制性入市,能够平衡征地与入市两者的收益而保障被征地农民享有公平合理的收益。由于农民通过入市获得的收益远超征地补偿,由此无限制的入市容易导致农民对土地收益形成依赖并成为新的“土地财政”主体,也不利于国家的宏观调控。安达、宣城等试点实践亦表明,入市与征地增值收益的统筹平衡,以及两者在农民、集体和国家之间分配的“大体平衡”,是调整主体间利益格局以及持续深化农村土地征收改革的重要支撑^[24]。因此,从法律层面确定规划范围内集体土地的限制性入市,能够在划分征地和入市等不同供地类型的基础上,确保两者共同促进农民收益,从而“发挥制度优势支持城市发展,让农民在社会整体发展中分享更大的红利”^⑤。

(二) 严格界定公共利益中成片征收的适用条件和适用范围

在解释论的视角下,集体经营性建设用地的限制性入市是通过土地管理法所限定的成片征收的适用条件和适用范围实现的。关于成片征收的适用,理论上的争议焦点在于其是否符合因公共利益而征地的要求。一种观点认为,基于我国城镇化建设和经济发展的实际情况,成片征收应当作为一类公共利益需求的征收,以便更好地限缩征地范围^[25];相反观点则认为,成片征收是与公共利益征收相并列的征地类型,性质上属于对公共利益目的的不当扩张,应当以土地储备或入市制度替代之^[26]。上述争议根源于成片开发本身所蕴含的公益性和经营性要素难以区分,并形成了土地居住利益和经济利益的整体。实践中,试点地区亦无法准确判断成片开发是否应当列入公益性用地目录。

事实上,成片开发建设在从事经营性活动的同时,也通常具有增加新的就业机会和促进区域经济发展的公共目的。特别是在新型城镇化建设的过程中,因成片开发承担了建设特定比例的基础建设和公用设施的任务,而能够显著增进社会的综合效益^[27]。《土地管理法》第45条第1款将成片开发确定为因公共利益而征收的一类情形。就此而论,且不论成片开发是否具有公益性,可予以成片征收的情形在该款之中必须满足“为了公共利益的需要”的前提设定。可以说,“公共利益的需要是土地征收正当化的基础,也是土地征收的唯一基础”^[28]。但相较第1款前4项的内容,由于成片开发的公益性不显而容易被滥用,故该条第2款又从符合国土空间规划、纳入国民经济和社会发展规划以及符合国务院自然资源主管部门规定的标准等方面,进一步限定了成片征收的适用条件。各地亦在《土地征收成片开发标准》的基础上确定了标准的具体方案或施行办法。同时,由于规划、计划或标准等实质上均是政府行使行政权力的结果,此种成片征收的限定可能因政府为达到征收目的而变相地

予以放松或解除^[29]。故理论上还要求从形式和实质两个层面限定成片征收的适用，并以此明确其适用范围。

在形式层面，主要是通过严格意义上的风险防范机制，限缩成片征收的适用情形。其一，征收前，应当建立公共利益争议的认定机制并配置专业机构和人员，以及制定相应的负面清单、排除事项、限制征地等目录，做好各项规划和审批的事前内部控制，通过事先审查对成片开发的公益性因素和程度予以把控；其二，征收过程中，确保所在地区的公众参与到准予成片征收的决策中，并设置政府、集体与被征地农民多方协议购买的前置程序，以事中的公共性和公开性控制成片征收的公益性；其三，征收后，应当畅通当事人通过质疑、调解仲裁、复议以及诉讼等寻求救济的渠道，同时强化民主参与和司法审查等外部监督，以事后救济的方式再次确认成片征收是否符合公共利益的需要^[30]。上述三个阶段，分别从事前、事中和事后等不同的面向，形成了有效限缩公益性成片征收的适用情形。

在实质层面，主要是通过价值意义上的基本原则，强化成片征收的公益性。由于成片征收本身公益性不显，其尚须经受以下检验：其一，成片征收应当契合公平与效率的基本原则。在市场可以有效配置土地资源时，特别是在二级市场，在工商业等经营性用途的建设用地和居住用途的宅基地均可以有偿流转的情况下，诸如城市新区开发建设、新型农村社区建设或城市更新予以成片征收，并不符合市场化配置的要求。此时，成片征收无法为市场提供充足的土地资源和发展空间，并可能破坏交易公平和城乡统一的建设用地市场经济^[31]。其二，成片征收应当符合比例原则和正当程序的要求。诸如征收目的本身的正当性、实现的有效性、实现的必要性以及公益与私益的合比例性，是保证成片征收内部权力结构平衡以及兼具程序正义与实质正义的基础^[32]。其三，成片征收应当落实城乡融合、地利共享的理念。在城乡融合的背景下，在成片开发中提供优质公共产品，为人的市民化提供物质基础，促进被征地农民地利共享等，是判断成片征收是否具有公益性的实质标准^[33]。

（三）以被征地农民全过程参与为中心进一步规范征地程序

新《土地管理法》及实施条例将原法“两公告-登记”的程序修改为“调查、评估、公告、听证、登记、协议”的六步程序。此种程序设置更为科学全面，但事实上仍然是以行政权为中心运行的，被征地农民的参与度受限^[34]。为了进一步规范征地程序，应当强调农民对征收程序的全过程参与，并以此为中心限制行政权的行使。

其一，在规划阶段，应当保障潜在被征地农民集体及其成员参与土地利用总体规划、城乡规划、专项规划等相关规划的编制及其实施。“农村与城市土地的根本区别不在所有制，而在用途与规划。”^[35]按照国土空间规划的统一布局，规划成为能否征地的前提和决定性因素。但现实情况是，规划更多地体现了政府机构而非集体土地所有权人、使用权人的意志。农民可能因各类规划而失去土地，却没有参与和决定的权利。故对征地程序的规范不仅需要扩展到规划阶段，而且应当从该阶段开始强调农民的参与。

其二，在提出申请、制定方案和审批阶段，应当强化拟被征地农民在“调查、评估、公告、听证、登记、协议”中的参与力度。按照《土地管理法》及其实施条例的规定，拟被征地农民可以参与风险评估，并通过公告和听证的方式表达其意见，之后再行补偿登记并签订补偿协议。但此种参与制度主要在于提高信息的公开度和透明度，而难以影响政府制定征收方案和作出征收决策。为整体上提高农民的参与力度，应当在征收程序中增加调研、表决、同意、标准化政务制定等参与方式。《土地征收成片开发标准(试行)》明确赋予了农民集体对成片征收方案的同意权^[36]。实践中，各试点地区普遍将被征地农民纳入参与制定征地基层政务公开标准目录的主体。

其三，在征收完成阶段，应当保障被征地农民参与监督并获得相应救济的权益。现行法律缺乏对

征收程序予以监督和救济的内容。故对征地程序的规范还需要将农民的参与延伸到后续监督救济阶段,并建立征地纠纷多元化解机制。

(四) 确立自治与法定相结合的征地补偿机制

现行法规定的区片综合地价(《土地管理法》第48条第3款)存在脱离用地市场而难以确保公平合理补偿的问题。同时,理论上提出以市价为标准构建的征地补偿体系,又因缺乏国家宏观调控而无法真正地实现补偿的市场化。事实上,单纯采用区片综合地价或市场化的补偿,都无法跳出土地城市化的窠臼。为突出人在城市化进程中的地位,法律上还强调了“原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则(《土地管理法》第48条第1款),并要求采取“重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿”等方式(《土地管理法》第48条第4款)^{[2](106-109)}。此种规范配置背后的逻辑在于通过自治与法定的结合,破除土地补偿价格的恶性循环,使得征地补偿符合人的城市化和市场规律的大格局。

一方面,征地补偿应当充分尊重被征地农民的意愿,并赋予农民自主选择补偿方式的权利,以此保障征地补偿机制符合市场化运作的规律^[31]。这不仅要求赋予农民充分的议价和协商的权利,还需要提供可选择的、多元的补偿方式。如海南文昌在实行自主征地拆迁的新征地模式下,农民有权作为征地拆迁和参与城市建设的实施主体。实践中,试点地区普遍采用货币、留地留物业、安排住房、入股等多元化的补偿机制,即对农民在征地补偿领域意思自治的肯认。

另一方面,在自治的基础上,征地补偿还应当确保农民获得法定最低限度的保障,包括基本居住权益、生计长远有保障的补偿、养老医疗保障等。这就意味着多元化补偿机制中必须设置居住、社保等强制性选项,同时要求建立被征地农民能共享的土地增值收益分配机制。如广东、成渝地区在“三旧改造”和“地票试验”的过程中,通过让农民分享非城中村、城郊村农地开发产生的增值收益,同步推进了人的城镇化与土地城镇化,为解决失地农民就业和长远生计提供了有力的保障^[37]。

四、结语

实现城乡融合发展的中国式现代化,必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,为落实《决定》“深化土地制度改革”的战略部署,应统筹推进土地征收制度试点改革,将改革成果及时提升为法律制度。本文在充分总结新一轮农村土地征收制度试点改革经验的基础上,尝试透析征地改革的政策意蕴,并对试点改革展开制度反思,以进一步完善我国现有的征地制度。具体包括:其一,确立“保障被征地农民合法权益”和统筹推进农村征地改革的一般性规范。其二,增加被征地农民全过程参与机制、争议时的公益用地认定机制、自治与法定相结合的多元化的安置补偿机制、征地增值收益共享机制等具体规范。其三,以专项立法的形式,进一步确定征地各项机制所配置的机构、人员以及监督救济等配套性规范。需要指出的是,农村土地制度改革是一项系统性工程,各项改革措施必须通过各种调控手段的相互配合和协调,方能取得良好成效。法律调整范围的有限性决定了法律难以吸纳试点政策文件的全部内容,也无法解决实践中的所有问题。本文亦无意于此,而着力于通过规范化、制度化和体系化的方式,最大限度地实现征地政策的法律化。

注释:

① 参见《安达市农村土地制度改革统筹推进工作方案》。

- ② 在列举确定公共利益用地类型的同时，也列举确定了非公益性用地，如《定州市公共利益用地目录划定方案》《定州市公益性和非公益性用地界表》《定州市公共利益用地及土地征收建议目录》。
- ③ 在列举确定公共利益用地类型的同时，明确不在目录范围内的用地一律不准征收，如《常州市武进区土地征收范围(试行)》《浏阳市土地征收试点目录》。
- ④ 在列举确定公共利益用地类型的同时，对于其他不确定是否属于公共利益用地的，通过争议机制予以认定，如《宜城市土地征收目录》《宜城市土地征收项目公共利益认定争议解决办法》。部分地区尽管未出台相关的文件，但实际上对于公共性质存在争议的，也明确要求由政府召开听证会，让被征地农民广泛参与并认定用地的性质，如安徽金寨县。
- ⑤ 列举确定公共利益用地和非公益性用地类型，对于仍然无法确定用地性质的，通过争议机制予以认定，如《泽州县土地征收目录》《泽州县限制土地征收目录》《泽州县土地征收公共利益认定争议解决办法(试行)》。
- ⑥ 列举确定公共利益用地的类型并明确排除不在目录范围内的用地一律不准征收，同时，对于目录内存在争议的，通过争议机制予以认定，如《北流市农村土地征收管理办法》第2条。
- ⑦ 参见《定州市关于推进土地征收制度改革试点工作规范征地程序的意见》。类似的还有和林格尔县的“两公告、一听证、一评估、一登记、一协议”。
- ⑧ 具体程序为：拟征收土地告知被征地单位→对拟征收土地现状调查确认→市政府将拟征收土地、补偿安置方案进行公告→召开村民(村民代表)会议→与被征地村集体经济组织签订土地征收补偿协议→征收土地方案报批→市政府将征收土地、补偿安置方案进行公告→组织实施→交付土地。类似的还有辽宁省调兵山市严格执行“七步走”战略。
- ⑨ 参见《泽州县农村土地制度改革试点的调研报告》。
- ⑩ 参见《宜城市农村土地制度改革征收管理办法》。
- ⑪ 例如，山西泽州县采用区片综合地价后，比按年产值标准补偿增长近10%，和林格尔县、晋江市提高15%左右，甘肃陇西县提高超过20%。
- ⑫ 参见《定州市关于推进土地征收制度改革试点工作规范征地程序的意见》《定州市被征地农民参加基本养老保险实施方案》《金寨县土地征收暂行办法》《云南省大理州征收农用地区片综合地价标准》。
- ⑬ 参见《晋江市土地征收管理暂行规定的通知》。
- ⑭ 参见《湖南省自然资源厅关于同意浏阳市开展自然资源服务乡村振兴试点的函》(湘自资函〔2021〕52号)。
- ⑮ 具体可参见上海市印发《关于落实〈中华人民共和国土地管理法〉完善本市征地工作的若干意见的通知》(沪规划资源规〔2020〕2号)、《松江区关于切实保障农民土地合法权益完善集体土地房屋征收制度的实施意见(试行)》、《泽州县土地利用总体规划(2006—2020年)调整方案》、《泽州县土地整治规划(2016—2020年)》。
- ⑯ 具体可参见《文昌市土地征收制度改革试点暂行办法》《北流市农村土地征收管理办法》《金寨县土地征收暂行办法》《宜城市农村土地制度改革征收管理办法》。
- ⑰ 具体可参见《江西省征收土地管理办法》第4条、《重庆市集体土地征收补偿安置办法》第3条、《河北省土地征收社会稳定风险评估办法(试行)》第3条、《山东省土地征收管理办法》第4条、《天津市土地征收成片开发标准实施细则(试行)》等。
- ⑱ 截至2023年7月6日，笔者在北大法宝、试点地区官网上搜索与农村土地征收相关的规范性文件约1000余部，各试点地区关于征地制度规范性文件的效力位阶并不统一，部分地方仅规定在省级法规或规章之中，部分仅规定在市级法规或规章之中，还有部分地方则同时规定在省级和市级。根据调整对象的不同，各地法规又可以分为土地管理综合立法、征收专项立法、征收程序专项立法、风险评估专项立法、征地养老保险或社会保险专项立法、征地补偿安置专项立法、单项补偿或程序立法、综合专项混合立法、综合单项混合立法等不同的立法模式。
- ⑲ 具体可参见《北流市2017年统筹协调推进农村土地制度改革试点工作方案》(北政发〔2017〕21号)、《文昌市土地征收社会稳定风险评估办法》。
- ⑳ 《陇西县集体经营性建设用地入市土地征收制度改革试点实施方案》。
- ㉑ 可参见《宜城市农村集体土地征收基层政务公开标准目录》《广西壮族自治区发展改革委关于2017年深化经济体制改革重点工作意见》《安阳市人民政府办公室关于明确省政府工作报告涉及我市2017年重点工作责任单位的通知》等。
- ㉒ 可参见《安达市农村土地制度改革统筹推进工作方案》《陕西省自然资源厅对省十三届人大二次会议第763号建议的答复函》(陕自然资函〔2019〕117号)。
- ㉓ 参见《松江区关于切实保障农民土地合法权益完善集体土地房屋征收制度的实施意见(试行)》《山东省土地整治条例》《山

东省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》。

②④ 参见《晋江市土地征收管理暂行规定》《北流市农村土地制度改革试点土地增值收益保障和土地征收补偿工作方案》。

②⑤ 参见《平罗县农村集体土地征收管理办法》《大理市人民政府关于进一步加强全市农民集体土地征收管理工作的通知》。

②⑥ 参见《自然资源部对十三届全国人大三次会议第5360号建议的答复》(自然资人议复字〔2020〕116号)。

参考文献:

- [1] 刘守英. 土地制度与中国发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018: 181-185.
- [2] 魏莉华. 新《土地管理法》学习读本[M]. 北京: 中国大地出版社, 2019.
- [3] 陈小君教授课题组, 于凤瑞. “三块地”改革试点之土地征收制度改革调研报告[J]. 土地法制科学, 2022, 5(00): 3-22.
- [4] 孙宪忠. 推进我国农村土地权利制度改革若干问题的思考[J]. 比较法研究, 2018(1): 171-179.
- [5] 赵秀梅. 农村集体土地征收和补偿立法实证研究[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 34-108.
- [6] 彭鐔. 中国集体土地征收决策机制: 现状、由来与前景[J]. 华东政法大学学报, 2017, 20(1): 46-59.
- [7] 张清勇. 中国农村土地征收制度改革: 回顾与展望[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 55-61.
- [8] 马骁骏. 完善土地征收制度、切实维护农民利益: 新《土地管理法实施条例》系列解读之三[J]. 资源与人居环境, 2021, 276(12): 16-17.
- [9] 杨合庆. 中华人民共和国土地管理法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 87-92.
- [10] 张清勇, 杜辉. 农村土地制度改革注意力的动态变化与地区差异[J]. 财经智库, 2022, 7(3): 123-140, 148.
- [11] 盛艳, 王桂华, 包斯琴. 国外土地征收制度对我国征地制度改革的启示: 以和林格尔县农村土地改革试点为例[J]. 中国国土资源经济, 2017, 30(9): 47-52.
- [12] 董静, 王怀兴. 改革开放以来我国农村集体土地征收制度的演变进程和基本经验[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(20): 253-255.
- [13] 黄小虎. 土地使用制度和管理制度改革历程回顾与前景展望[J]. 上海国土资源, 2019, 40(4): 1-7.
- [14] 李春燕. 变革与重构集体土地征收程序研究[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [15] 大理市农村土地制度改革三项试点工作调研课题组. 农村土地制度改革: 大理试点的探索实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 315.
- [16] 沈彭. 广东农村土地改革实践与理论[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2012: 24-26.
- [17] 董彪. 土地征收补偿制度研究: 以农民财产权保障为视角[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 198-200.
- [18] 罗班. 土地征收之学理与实施研究[M]. 影印版. 万锡九, 译. 上海: 上海社会科学院出版社, 2016: 18-25.
- [19] 陈小君, 肖楚钢. 论土地经营权的政策意蕴与立法转化[J]. 新疆社会科学, 2021(1): 90-98, 169-170.
- [20] 王克稳. 《土地管理法》《城市房地产管理法》修改与经营性建设用集体土地征收制度改革[J]. 苏州大学学报(法学版), 2019, 6(4): 51-63.
- [21] 程雪阳. 合宪性视角下的成片开发征收及其标准认定[J]. 法学研究, 2020, 42(5): 90-104.
- [22] 高飞. 集体土地征收法制改革研究: 法理反思与制度重构[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 33-37.
- [23] 翟继光. 中华人民共和国土地管理法释义与典型案例[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2019: 99.
- [24] 王湃, 刘梦兰, 黄朝明. 集体经营性建设用地入市收益分配重构研究: 兼与农村土地征收制度改革的对比[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2018, 36(5): 77-85.
- [25] 施春风. 新时代我国征地制度的创新与发展[J]. 行政管理改革, 2020(6): 51-59.
- [26] 陈小君. 《土地管理法》修法与新一轮土地改革[J]. 中国法律评论, 2019, 29(5): 55-64.
- [27] 高圣平. 发展经济是土地征收的正当理由吗?: 凯洛诉新伦敦市案[J]. 苏州大学学报(法学版), 2014, 1(2): 126-145.
- [28] 肖顺武. 公共利益研究: 一种分析范式及其在土地征收中的运用[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 219.
- [29] 刘玉姿. 论作为土地征收目的的成片开发建设: 兼评《土地管理法》第45条第1款第5项[J]. 北方法学, 2021, 15(1): 91-102.
- [30] 华子岩. 土地征收成片开发的制度架构与风险控制[J]. 中国土地科学, 2022, 36(2): 28-35.
- [31] 房绍坤. 土地征收制度的立法完善: 以《土地管理法修正案草案》为分析对象[J]. 法学杂志, 2019, 40(4): 1-12.
- [32] 于凤瑞. “成片开发”征收决定公益目的的司法审查: 比例原则的应用[J]. 中国政法大学学报, 2019, 73(5): 153-163, 208-209.

- [33] 黄忠. 成片开发与土地征收[J]. 法学研究, 2020, 42(5): 72–89.
- [34] 黄小虎. 建立土地使用权可以依法转让的宪法秩序[J]. 中国改革, 2017(5): 88–94.
- [35] 华生. 土地制度改革六大认识误区[J]. 经济导刊, 2014(2): 86–88.
- [36] 宋志红. 论成片开发征收中的农民集体同意权[J]. 东方法学, 2023(2): 136–148.
- [37] 丁浩. 我国土地征收制度的焦点分歧与改革路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(6): 1–7.

Policy implication and system reflection of the pilot reform of rural land acquisition system

GAO Shengping

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100082, China)

Abstract: Since 2015, the overall layout of the pilot reform of the rural land acquisition system has been unified and clear, the reform content has been highlighted, and the supporting measures have been improved in place. However, the general norm, specific norm, and supporting norm related to deepening the reform of land acquisition are missing at the legal level. Based on the guiding function of policies, we can coordinate the policy direction of promoting the pilot reform of land acquisition, grasp the policy-shift path from government leadership to market allocation, ensure the policy objectives of protecting the residential interests and property rights of farmers who have been expropriated, and clarify the internal logic of improving the legal land acquisition system. Therefore, by strictly defining the applicable conditions and scope of mass expropriation in the public interest, we can further standardize the land acquisition procedures with the participation of farmers who have been expropriated throughout the entire process as the center, and establish a compensation mechanism of land acquisition that combines autonomy and legality, hence improving China's existing legal land acquisition system.

Key words: rural land acquisition system; pilot reform; policy implications; institutional reflection

[编辑：苏慧]