

# 从比较法视角看中国土地征收制度之完善

衡爱民

(重庆大学法学院,重庆 400044)

**摘要:**土地征收制度是世界各国为发展社会公共事业而设置的一种法律制度,是一个牵涉公权力与私权利如何平衡的重要社会问题,构建完善的土地征收制度至关重要。文章通过与国外(地区)的比较借鉴,提出完善中国土地征收制度必须更新观念,不能以行政手段忽视私权保护应有的地位,不能用行政权的强行剥夺达到征收的目的,而应从界定公共利益、建立公平的征收补偿机制、健全和规范土地征收程序、建立被征地农民妥善的安置方式等方面予以发展和完善。

**关键词:**土地征收;被征地农民;权益;保障

中图分类号:DF451

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2011)05-0090-06

城市化是人类社会进步的重要标志,城市化的显著特征是城市在空间上的扩展和在数量上的增加,从而使得大量的农村集体土地被征收以作为城市用地最主要的来源。随着城乡统筹的快速推进,暴露出诸多问题,其中主要问题之一就是数以千万的“种田无地、上班无岗、低保无份”的失地农民问题。农民是城市化的参与者、建设者,更是直接付出者,应该成为城市化的受益者。然而事实却恰恰相反,土地被征使农民失去了最基本的生产资料和生存基础,合法权益得不到有效保护,面临诸多社会问题,如生产生活困难,得到的补偿无法满足其生活要求,失去土地后社会保障没有着落,现有的医疗和养老制度不能解决社会保障问题,再加上就业受阻,不仅使失地农民生活困难,而且使子女受教育问题成为其面临的新的危机。由征地引起的社会矛盾日益尖锐,对失地农民权益的保障成为农村社会稳定以及和谐社会建设的重大社会问题,解决城市化问题首先要解决好失地农民问题,必须采取有效的措施保护好失地农民的利益并进而保证可持续发展。如果缺乏必要的引导和扶持,那么这个群体将来不仅处境艰难,而且对整个社会结构的合理性都将会产生冲击,成为影响社会安定的因素。

有效防止失地农民权益的流失,关键在于建立合理的土地征收制度。土地征收制度是国家或政府基于公共利益的需要强制取得私有土地但给予相应补偿的一项制度,是解决失地农民问题的一个重要因素。作为一项现代法律制度,土

收稿日期:2010-05-24

基金项目:2010年重庆市社会科学规划青年项目“统筹城乡发展背景下重庆被征地农民权利保障问题研究”(2010QNFX16);教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目(11XJC82000;重庆市教委人文社科研究项目(115KJ06))

作者简介:衡爱民(1977-),女,四川苍溪人,重庆大学法学院博士研究生,四川外语学院国际商学院讲师,主要从事法理学、民商法学研究。

地征收是现代民主政治发展的产物,相对说,国外(地区)的土地征收制度较为完善。因此,对国外(地区)相关制度进行比较研究,取其之长,总结概况可借鉴之处,充分吸收其中的积极因素,对于我们加强农村制度建设,推动中国土地征收制度的发展具有重大的理论意义与实践价值。

### 一、中国土地征收立法在保护失地农民权益方面的缺陷——基于比较法的考察

#### (一)土地征收法律制度及征收范围的比较

在土地征收法律制度方面,自建国以来针对土地征收的法规只有《政务院关于国家建设征用土地办法》(1953)、《国家建设征用土地办法》(1958)、《国家建设征用土地条例》(1982),到目前为止还没有专门的《土地征收法》,其法律法规仅以《宪法》、《土地管理法》、《物权法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》为主,其他散见于各部门法或各行政法规之中,而这些规定涉及征地的内容不多,仅有原则性的概述,缺乏可操作的具体标准,法律规范的缺位使土地征收行为无法可依。

相对而言,国外(地区)拥有一系列完善可行的土地征收法律法规作保障,多数国家均独立制定土地征收法。如加拿大,在《征收法》(Expropriation Act)下,其征地制度主要见于联邦和各省的土地征收法中,如联邦和安大略、阿尔伯达省都制定有相应的土地征收法;澳大利亚土地征用制度在《土地取得法》(Lands Acquisition Act 1989)中予以体现;英国拥有独立的土地征收法,其实质可以看作是一种土地的强制性购买,以公共利益为征用目的,如1845年的《土地条款统一法》(The Land Clauses Consolidation Act 1845)、1973年的《土地补偿法》(The Land Compensation Act 1973)、1981年的《土地征收法》(The Acquisition of Land Act 1981)以及2004年的《规划与强制性购买法》(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)等;日本在1951年6月就颁布了《土地收用法》(Japan Land Acquisition Act 1951);韩国也有专门的《土地征收法》;中国香港地区关于土地征收制度制定了《官地回收条例》。

土地征收是国家为了公共利益的需要,依法征收土地并给予被征收方一定的补偿。公共利益应该是其唯一的正当性基础,这也是国际上通行的衡量政府是否滥用土地征收权的标准之一。中国《宪法》第10条第3款明确规定,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。这种规定使公共利益的外延过大,其概念具有不确定性,在实践中容易导致政府征用土地

的合法性难以界定。现行《物权法》第42条规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。但对何谓公共利益,以及公共利益的认定程序、征收或征用程序都未作确认。法律上的空白显然不利于保护私有财产,保护公民的合法权益。国外一些国家的立法及通则普遍认为公共目的应当包含具有公共使用的性质和公共利益的用途两个方面的内容<sup>[1]</sup>。其界定“公共利益”的方式主要有:(1)列举式。基于立法者认识的局限以及公共利益本身的开放和发展性,故法律对于公共利益的范围可用列举方式来阐释。列举式是指在法规中详细列出符合“公共利益”的各项具体内容。大陆法系国家如加拿大、日本、波兰、印度、韩国等都采用此法。加拿大的联邦及安大略省征地法就明确规定征地必须以公共利益服务为目的,并以交通、环境保护、能源、水利、文物遗迹保护、学校、市政建设、医院及社会福利等为公共服务的征地范围<sup>[2]</sup>。日本在其《土地征用法》中罗列出了所有可以发动土地征收权的公益事业,如第3条共列举了51项条款,而且逐项加以规定。(2)概括式。对涉及征用、征收的有关法律中的公共利益仅作概括性和原则性的规定而对属于何种“公共利益”未予明确的界定。英美法系国家如美国、荷兰、澳大利亚、英国、菲律宾等通常采用此法,其往往通过议会来认定征收征用和法院判决两种方式来确认公共利益,他们把界定公共利益转化成对私人权益的合理保护体制。如美国大多数法院把高速公路中包括停车场、旅馆、加油站等配套设施用地扩展到具有公共利益的用途<sup>[3]</sup>。而对于哪些是公共使用或私人使用的问题则最终由法院判决,法院又以目的影响、征收后的财产使用、财产所有权归公共组织拥有以及公共获取公共占有的利益四个要件来区分公共使用和私人使用<sup>[4]</sup>,采用这种方式的还有中国香港特别行政区、越南、菲律宾等国。中国采用的也是概括式,关于“公共利益”的法律规定除了《宪法》第10条第3款外,还有《物权法》第42条第1款规定。(3)介于概括式和列举式之间的折中式。对于公共事业,先做出概括性和原则性的规定再用列举式列出具体条款。法国、意大利、韩国和中国台湾地区等国家(地区)采用该种方式。如在《法国民法典》中,先概括公共目的的需要涉及到的领域如公共的、大众的直接需要、间接需要以及行政主体在执行公务之需要等,之后列出各具体事项。由于该模式既可克服列举式的僵化而保持法律的灵活发展性,又能克服概括式带来的不确定性而使法律便于

操作,对中国具有一定的借鉴意义。

## (二) 土地征收补偿机制的比较

土地征收补偿是征地问题的核心,中国现行的征地补偿费主要采用的是以土地年产值倍数作为补偿标准的不完全补偿原则。这一原则补偿范围小,补偿主要以金钱方式,因此方式比较单一。土地征收补偿的标准不以土地的市场价格为基准来计算又未将农民的生存权损失纳入补偿范围,并且基本未考虑土地发展权价格,将农民排斥在土地增值收益分配之外,补偿标准偏低,故不能有效解决农民失去土地后的未来生计。

相比而言,各国或地区对补偿范围有可借鉴之处,内容大致包括:土地及其地上建筑物和附着物等的补偿、对被征收者带来的如安置困难和就业困难等的困难补偿以及土地征收中引起的对残留地补偿和对相邻土地损害补偿等损失补偿。土地征收的具体补偿标准总体上可以分三类。

其一,以市场价格为基础,双方共同协商,遵循公平、公正、公开的原则进行补偿。如从美国的土地征收补偿机制来看,首先是以土地征收前的市场价格计算基准为根据,在考虑土地所有者的利益基础上不仅补偿被征土地现有的价值,还考虑到了土地可预期的未来价值以及因征用土地导致的相邻土地的损害补偿。这样就既注意了市场价格又较好地兼顾了公平、公正、公开的原则<sup>[3]</sup>,美国的土地征收补偿本质上是一种“合理补偿”。又如从加拿大的土地征收补偿机制来看,其补偿规定中的补偿包括据市场价格对被征用土地的补偿、针对被征地块剩余的非征用土地的有害或不良影响补偿、被征地所有者或承租人的干扰损失补偿以及重新安置的困难补偿四个方面,这四个方面较为充分地考虑到了被征收者的利益<sup>[2]</sup>。再如日本的《土地征用法》中规定征地补偿金额为市场价格乘以物价变动修正率。土地补偿包括征地所造成的财产损失的按征用财产的经济价值的损失补偿、对因征地而可能受到的附带性的损失进行的通损补偿、对因征地而造成的脱离生活共同体损失的残存者的补偿、对土地权力人的雇佣人员因土地被征用而失业产生的离职者的赔偿以及对公共事业完成后产生的噪音、废气、水污染等所造成的损失的事业损失补偿。日本的土地补偿本质上是一种“正当补偿”,是一种较全面的补偿<sup>[5]</sup>。德国的土地征收补偿制度则充分考虑了土地或其他标的物的权利损失补偿,标准为在其他土地投资可获得的同等收益的营业损失补偿以及征收标的物上的一切附带损失补偿几方面内容<sup>[6]</sup>。荷兰的征地补偿地价制度也遵循市场原则着重考虑了土

地未来的预期收益。

其二,按裁定价格进行补偿。该办法按照法定土地估价机构或征收裁判所估定的价格来补偿。比较典型的如法国,该方法的理论基础是公共负担平等说,认为在民主、法治社会中人人享有平等的法律权利,平等分担社会责任。法国征地补偿以协议价格为准,补偿价格以征用裁判所一审判决之日的价格为基准来计算,被征用不动产的用途以公布征用规定一年前的实际用途为准。这种作法充分考虑了征收土地周围土地的交易价格以及所有者纳税时的申报价格,最终由征收裁判所裁定补偿的标准。

其三,按法定价格进行补偿。按照法律条文直接规定的标准或者法律规定的基准地价来补偿。比较典型的如中国台湾地区,法令规定了地价补偿、土地上改良物与土地一并征收的对改良物的补偿、迁移物的补偿、相邻地损失的补偿等土地补偿内容<sup>[7]</sup>。但目前中国台湾地区补偿标准还不够统一,征收的条件较为宽松,土地补偿标准为区段土地评估价格。

总体来看,国外(地区)土地征收补偿范围的确定,一方面考虑了征地行为给农民带来的直接损失,同时还兼顾了由征收行为引起的一系列间接损失,失地农民所得的费用不仅包括大体相当于土地价值的土地征收费,还包括因土地被征收而遭受的经济和生活等损失而弥补的土地赔偿款等,具有土地征收补偿范围较宽、土地征收补偿的标准较合理、补偿方式形式多样、土地所有权主体较明确等特点,这对中国土地征收补偿机制的完善有一定的借鉴意义。

## (三) 土地征收程序、救济途径之比较

中国现行土地征收程序、救济途径还有待完善:第一,征地过程缺乏公开透明性,征地过程中一些地方政府没有按照要求对征地方案、补偿安置方案进行公告,没有对征地补偿进行登记,被征地农民对土地征用、征收的目的和范围以及补偿标准等缺乏了解的途径;第二,征地过程缺乏群众参与性,被征收人难以有效地参与征地补偿、安置方案的制定。有的地方政府不倾听民声而只征求集体经济组织少数领导的意见来与被征地方协商补偿安置标准,按照《征用土地公告办法》以及《国土资源听证办法》的要求,被征收一方要求举行听证的,应当举行听证会。然而由于中国没有规定未举行听证会的补偿、安置方案的法律效力,加上中国尚未建立必须根据听证笔录作出行政决定的制度,听证难以付诸实践。此外,在争端解决机制方面,中国《土地管理法实施条例》第25条明确规定:“对补偿标准有争议的,由县级以上人民政府协调;协调不成的,由批准征收土

地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。”征收各方对征地补偿标准不能达成一致意见时,由征收部门终局裁定,这样就导致被征收方不能向人民法院起诉,征收方的权力过大,双方权益明显失衡,救济难以确保其公正性。

土地征收程序完善与否,决定能否有效遏制土地征用权的滥用,决定能否最终为公民权利的实现提供保障。国外(地区)的土地征收制度的补偿程序较为完善,其采用的程序公开透明,在对是否征地和决定补偿标准时都要求进行公告,土地权力人在公告之后享有听证的权利,充分体现了现代行政程序的公开性、公正性及参与性的原则和要求。如加拿大联邦政府及各省政府均有专门的征地法对征地范围实行强制批准。联邦政府征地法规定征地的程序包括征地通告的申请、登记、发布和寄送;征地异议的权利与期限以及征地补偿费的确定和支付等环节。又如法国的土地征用程序包括当事人的申请、调查和批准等程序。整个征收过程中除了涉及国防建设等国家的重大秘密事项外,公告程序贯穿始终,每个环节所收集和调查的情况都必须向社会公开,接受公众的监督。在日本,土地征收程序分为以下几个阶段:举办事业的准备;举办事业的认定;土地的限定;征收协议;补偿金的裁决;补偿金的给付与征收的完成<sup>[8]</sup>。

土地征收引起的纠纷能否得到妥善解决,最终离不开法院救济的保障。各国都规定了当事人可以向法院起诉以解决土地赔偿额的纠纷,由法院做最终的裁决。如在英国由于征地本身引起的异议,在征地令批准之前或之后可以通过听证会或诉诸土地法庭裁决;而美国则规定土地征收方面的纠纷都需要通过法院由法官来裁定;法国的行政法院有权先审查土地征收目的是否符合公共利益的需要。法国的土地征收程序分为行政阶段和司法阶段,而征地补偿争议主要在司法阶段解决。对公用征收法庭作出的关于不动产所有权转移的裁判不服或公用征收法庭作出的补偿金额的裁决不服,有权向最高法院提起复核诉讼<sup>[9]</sup>。

## 二、中国土地征收制度的完善与创新

针对中国土地征收制度存在土地征收补偿范围较窄、土地征收补偿标准欠科学、补偿方式形式单一、土地所有权主体较为模糊、补偿程序不够完善等特点和缺陷,借鉴国外(地区)的启示,可以从以下几方面予以完善。

### (一)对“公共利益”作出明确界定

土地征收权是对土地所有权人权利的限制与剥

夺,应最大限度地保护土地所有权人的土地权利,对“公共利益”进行合理界定一定程度上能避免国家滥用行政权力,“公共利益”与“共同福利”、“共同利益”等词语的内涵相近。虽然有学者反对将公共利益予以明确界定的理由是公共利益概念本身的高度抽象性、概括性、开放发展性和主观性等,但厘清公共利益的概念对法的组织至关重要。原因在于法的概念是认识法现象的逻辑思维的工具和理性精神成果,同时也是连通法的规则与原则、规则与规则的主要前提。公共利益作为利益的一种而成为法治所追求的基本目标和政府行政行为的目的所在。公共利益不是某个狭隘或专门行业的利益而是国家或社会占绝对地位的集体利益,它构成了一个政体的大多数人的共同利益<sup>[10]</sup>。

第一,立法中的公共利益应体现与中国国情相适应的特点。政府在土地征收中的主要职责只能是监督和杜绝任何人或组织以任何形式借公权与民争利。政府不能为一般营利的企业去征收土地,必须在因“公共目的”需要时才能动用强制性的征地权,诸如以下用地就具有公共利益性质,可以通过征收手段获取:国防军事用地、能源交通用地、国家机关及公益性事业研究单位用地、文物遗迹保护用地、其他有法律授予部门裁定的其他法律规定的公共利益用地(城市规划区内的土地、公用事业性质的国有企业用地、高新科技产业开发区用地、财政拨款的事业文化单位用地)<sup>[11]</sup>。

第二,明确土地使用权市场的交易范围,进一步规范公共利益目的。对于公益性用地实行征收,对于非公益性用地则实行市场交易,杜绝各种形式的国家或政府征收土地后再向企事业单位提供土地使用权的做法,尽量通过国家土地使用权市场以及农村集体土地使用权市场的方式来取得土地。

### (二)建立健全土地征收补偿制度,适当提高补偿标准

为了能切实保护农民利益,在确定土地补偿标准时应充分考虑土地的潜在收益和未来价值,充分考虑土地对农民所担负的生产资料和社会保障的双重功能以及土地市场的供需现实状况。实践中,应注意以下几方面的问题。

第一,中国《宪法》第13条第3款规定:对公民的私有财产实行征收或者征用应给予补偿。这就要求即便是为了公共利益,国家也必须对被征收人予以补偿,而不能无偿剥夺私有财产。《物权法》虽然对补偿作了概述性的规定但没有明确界定补偿的标准,因此,需要制定相应的法律法规,坚持“凡征必

补、补必到位”的原则,在征收城镇国有土地使用权时进一步明确完善土地补偿的运用、归属以及补偿客体,确定土地使用权和建筑物、附属物的补偿制度,将土地使用权的价值从建筑物价值之中剥离而转归土地所有人所有。对农民的房屋等私产的征收补偿也应确定计算标准。唯有如此,才能合理公正地保障被征地农民的切身利益,让农民失地但不失利。

第二,充分运用市场机制来确定征地补偿标准,根据市场上同一块土地的价值反映出的价格进行补偿。秉持涨价归农原则,承认农村土地的商品属性,让价格反映土地资源的稀缺性,遵循市场经济等价交换的原则,逐步将强制性征收转变为交易性的市场购买,实现征地代价和获益的对称性、均衡性<sup>[12]</sup>。积极创新经营土地补偿金方式,如当事人同意,可以把土地补偿金留在村集体作为开发建设资金,通过村民入股、合作开发等形式,实现土地补偿金的增值,让失地农民获得长期稳定的收益。总之要建立健全土地征用补偿制度,使之有法可依、有法可循。

第三,有关土地的价格,应该交给专业的评估机构进行,评估过程中应遵循市场配置的原则,在考虑土地征收前的价值的同时也要考虑土地的区位、土地的未来收益、供求的现实因素、当地经济发展状况等因素,从而依照估价的最终结果予以合理公平的补偿。具体实践中,对公益性和非公益性两种征地行为,均应以市场价格对失地农民进行补偿,但是对于非公益性用地,在坚持市场安置的前提下,可以征询征地单位与被征地人双方的意见,由用地单位和农民集体谈判并适当提高补偿安置费,也可以允许建设单位与农民集体协商使用土地,农民集体也可以用土地所有权作为投资,与建设方合作开发,将土地推向市场。双方达成合作协议后,再向政府申请农用地转为建设用地的审批手续,而不用办理征地审批手续。此外,针对目前有学者提出的尽管大多数城市采用项目征收,但成片征收应该成为征地模式的常态<sup>[13]</sup>的理论,笔者认为不管是成片征收还是项目征收,补偿的标准都应根基于被征地农民的生计权和发展权。

### (三)规范和健全土地征收程序

公平正义是法律的基本要求,而依法行政则是法治社会对政府的基本要求。许多国家在法律上将不动产征收界定为政府利用公权力将私人财产收归国有而给予补偿的公法上的行为。如美国规定不动产征收权力是国家的,从属于国家的主权,属于公权力的权力。因此,我们必须健全补偿程序,按法定程

序进行土地征收,这既是国家行使公权力的有效方式又能有效防止土地征收权的滥用。对于随意侵害农民的土地权益,中国《土地管理法》针对申请、审查、批准、公告等程序问题作了相应规定,同时《征用土地公告办法》也明确规定了征地补偿安置方案的公告制度和补偿登记制度,但由于条文中没有赋予被征地农民参与权、知情权和监督权以及政府在提出用地申请时没有进行公告,因而土地权利人对其合理性和合法性就不能提出质疑,土地所有人本应享有的权利如同一纸空文。因此,在立法中应规范和健全对土地征收的知情权、参与权、使用权、处置权等征收程序的重视,让失地农民参与征地过程,其利益才能得到有效保障。在实际操作中应从以下几方面着手。

首先,建立健全征地民主决策机制。在制定补偿方案的时候应让被征地人参与并听取其意见考虑其合理诉求,赋予农民在征地过程中的主体地位。保证被征地农民在土地被征收前能够通过正规渠道预知土地将被征用,由征收各方代表组成的委员会共同协商、审定征收人提出的补偿方案。安置补偿方案应该由农民与补偿义务主体协商,政府只进行审核而不直接参与,仅通过颁发《征收许可证》和《征购许可证》来实现对土地的审批,这样操作有利于平衡多方利益,减少土地征收中公权力过分介入带来不公平因素,保障各方利益实现的最大化。

其次,健全土地征收过程中的社会监督机制,增强征地过程的透明度。公开补偿决定做出后的公告、补偿的标准和方式以及被补偿人的权利等与补偿有关的内容,保障其知情权。社会监督机制的建立不仅要求在征地过程中公开各个阶段相关信息,而且公众可以参与其中对征地过程进行监督,同时也允许土地权利人可以通过司法救济的途径由法院就征收的合理性和合法性进行裁决,这样在一定程度上能遏制违法征地行为的发生,最终让被征地农民切实分享到土地的增值收益。

### (四)完善被征地农民的安置方式

探索妥当完善的社会保障机制和就业服务系统,创造多种途径安置被征地农民:第一,完善城乡二元社会保障体系,专项设立失地农民的社会保障基金,多种渠道进行筹资,落实资金到位,并严格加强基金监管,防止挪用;第二,利用市场机制合理配置城乡劳动力资源,给予被征地农民和城市居民在就业方面同等重要的地位。按照年龄结合实际情况予以考虑,如失地的老年群体,安置的重点应考虑老年人疾病、养老等保险是否到位;失地的儿童群体,

应多考虑教育问题;失地的青壮年群体,应多方位进行就业渠道的拓展,加强他们的技能培训,根据当地市场需求引导其向产业工人转变,如被征用的土地是建厂,在招工时可以优先考虑此处被征地的农民,给他们提供更多的机会,力争在全国范围内建立一个统一开放、竞争有序、城乡一体的劳动力市场。

土地征收制度是中国进一步发展社会主义市场经济的需要,也是统筹城乡合理发展的关键因素。我们应以农民权益保障为出发点,更新观念、革新制度、创新方法,结合国情以及各地的实际情况,改革目前土地征收制度中存在的缺陷和不足,构建有中国特色的土地征收制度。

参考文献:

[1] 柴强. 各国(地区)土地制度与政策[M]. 北京:经济学院出版社,1993:174.  
[2] 卢丽华. 加拿大土地征用及其借鉴[J]. 中国土地,2000(8):32-34.  
[3] 李珍贵. 美国土地征用制度[J]. 中国土地,2001(4):41-46.

[4] 王正立,张迎新. 国外土地征收范围问题[J]. 国土资源情报,2003(9):13-17.  
[5] 刘浩. 国内外土地征用制度的实践及其对我国征地制度改革启示[J]. 土地问题,2002(5):33-35.  
[6] 陈泉生. 论土地征用之补偿[J]. 法律科学,1994(5):56-61.  
[7] 高源平. 公共建设用地征收适当补偿标准及取得策略之研究[D]. (台湾)国立政治大学,1991.  
[8] 史尚宽. 土地法原论[M]. 台北:中正书局印行,1951.  
[9] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1988.  
[10] E. R. 克鲁斯克, B. M. 杰克逊. 公共政策辞典[M]. 上海:远东出版社,1996.  
[11] 练琪. 论我国农村土地征用制度的法律缺陷及完善[J]. 连云港职业技术学院学报,2006(3):59-61,71.  
[12] 文晓波. 农地征收过程中的制度失衡与政府责任[J]. 行政论坛,2010(5):73-75.  
[13] 刘俊. 城市扩展加快背景下的征地制度改革[J]. 江西社会科学,2009(10):154-159.

## The Perfection of China's Country Land Expropriation from Comparative Perspective

HENG Ai-min

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** The system of land expropriation is a legal system instituted for the development of social public service by various countries around the world. What crucially matters is to construct and perfect such system. Employing contrast and comparison with foreign countries or areas, and drawing on their experience, what can be grasped is that it is indispensable to embrace a new idea for the sake of improvement of the land expropriation system. Specifically, such development and amelioration cannot be achieved through the clichéd ideas like supersession of private right with administrative idea or coercive expropriation by administrative power; rather, they are predicated upon whether these concerns can properly be resolved, which comprehend for instance, definitions of the public interest, the establishment of equitable compensatory system, the perfection and standardization of the procedure, the organization of resettlement of the expropriated etc.

**Key words:** land taking; peasants whose land has been expropriated; rights and interests; protection

(责任编辑 胡志平)