

两岸四地土地征收补偿制度比较研究

○ 李海霞^{1,2}

(1. 华南理工大学 法学院, 广东 广州 510640;
2. 华南理工大学 马克思主义学院, 广东 广州 510640)

〔摘要〕土地征收补偿是土地征收制度的核心内容,是协调、平衡各方利益和解决权益冲突的重要环节。公平合理的补偿不仅有利于土地权利的实现,也有利于国家建设的顺利进行。相比较而言,台港澳三地土地征收补偿范围较广,法律详细规定了各种补偿的具体标准,程序上要求先补偿后征收,补偿纠纷由司法机关作出最终裁决。而我国目前土地征收制度尚不完善,土地利益关系混乱,征收补偿范围窄、标准低,农民权益得不到保障,引发了一系列社会问题。在全面推进依法治国的大背景下,我国土地征收补偿制度改革应立足于确立公平合理的补偿内容、建立协议补偿制度、确定先行补偿原则、增加对土地征收补偿纠纷的司法救济途径。

〔关键词〕土地征收;征收补偿;司法救济;协议补偿;先行补偿

土地征收是指为公共目的或公用事业的需要,由国家运用公权力在给予原所有权人相应补偿的前提下,依法强制取得土地所有权的法律制度。土地征收补偿是土地征收制度的核心,是关系到征收能否顺利进行的关键。大陆和台港澳四地对土地的征收都进行了新的立法,台湾于2002年12月颁布了《土地征收条例》,又于2012年12月进行了修正;香港于1998年修订了《收回土地条例》^{〔1〕};澳门于1992年7月颁布了第12/92/M号法律(《因公而征用的制度》),后于1997年10月颁布了第43/97/M号法令(《充实公用征收法律制度》);大陆地区于2004年修改了《土地管理法》。

通过对我国大陆、台湾、香港和澳门相关立法进行比较,分析四地土地征收补偿制度的同异,探讨台湾、香港、澳门对大陆土地征收补偿制度改革的启示。

作者简介:李海霞,华南理工大学法学院博士,华南理工大学马克思主义学院教师。

一、土地征收补偿价值理念与补偿原则

(一) 土地征收补偿价值理念

四地土地征收补偿在价值理念上都强调既要维护公共利益又要保障私人权利,但侧重有所不同。澳门和台湾规定保护私人权利应优先于增进公共利益,香港强调两者达到平衡,大陆地区则将维护公共利益置于保护私人利益之前。

台湾修正后的《土地征收条例》将规范土地征收行为、保障私人财产权的立法目的置于增进公共利益之前,明显强调应在优先实现土地合理利用,保障私人财产权的条件下,才能增进社会公共利益^[2]。香港《基本法》规定,“香港特别行政区保护被依法征用财产的所有人得到补偿的权利。”《收回土地条例》正是《基本法》所指的政府征收土地所依据的法律之一,其符合《基本法》的立法精神,法院也认为该条例的规定在私有财产权保护和政府强制征收土地之间能实现适当的利益平衡。^[3]《澳门行政程序法典》规定,“在尊重居民之权利及受法律保护的利益的前提下,行政机关有权谋求公共利益。”大陆《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定,土地征收立法的目的是规范国有土地上房屋征收行为,维护公共利益,保障原权利人的合法权益。尽管此条例总体思路是统筹公共利益与私人利益,但从立法条文来看,大陆是将增进公共利益优先于保障私人权利。

(二) 土地征收补偿原则

台港澳三地相关法律均要求土地征收补偿应以公平、合理为原则。台湾《行政院内字第 4387 号函令》规定,行政行为造成的损失赔偿额,首先依据成文法与习惯法确定,若无相关的规定,应根据公平合理原则处理。香港法律虽然没有明确提出此补偿原则,但政府制定了一套有效的机制,从而确保补偿金是公平和合理的。^[4]澳门第 12/92/M 号法律规定,不动产及其相关的权利,在获得合理赔偿的基础上,才能因公共利益而被征用。

在台湾和澳门,公平合理的补偿原则的具体内涵均为完全补偿。台湾司法判决中解释文为,“国家应给予合理之补偿,且补偿与损失必须相当。”^[5]台湾学者大多主张完全补偿。他们认为,征收行为已经让原权利人为了公共利益牺牲了所有权,征收补偿是对利益牺牲者的财产性补救,只有全额补偿因此所受损害,包括权利人为重新获得同样或类似财产权所必需花费的代价,才不至于让人们在补偿方面二度遭受牺牲,因此主张只要相关法律中提及诸如损害“应予补偿”,即应给予全额补偿。^[6]澳门第 12/92/M 号法律规定,合理的赔偿应当以被征用财产的相关权利人的损失作为赔偿标准。澳门学者也认为,征收是通过合法方式对私人不动产财产权的合法剥夺,实质是被征收人为公共利益承受非正常损失,当然有权获得公正足额的补偿,否则,被征收人将因行政行为为受到双重损失^[7]。

大陆《土地管理法》第 47 条规定,土地征收采用适当补偿原则^[8]。分别以该耕地、林地等被征收前的实际收益为标准进行补偿,如果没有收益,原则上不

予补偿。这种按照原用途进行补偿的规则严重忽视了土地的潜在价值,无法体现土地非农使用的巨大增值。

二、土地征收补偿范围

尽管四地土地征收补偿的范围规定各不相同,但基本上是以向土地和土地改良物所有人支付土地补偿和地上物(土地改良物)补偿为主。

对于土地与地上改良物以外的补偿,四地根据各自的具体情况作出了不同的规定。台湾采用列举式立法,对各个补偿项目的规定具体、可操作性强,但补偿范围要少于港澳两地;香港和澳门地区,立法采取了列举式和概括式相结合的方式,不仅补偿项目规定具体,而且尽可能做到充分全面的补偿。台湾土地征收还包括对土地的他项权利和部分附随性利益损失的补偿,即:改良物迁移费、土地残余部分地价补偿、坟墓及其他纪念物迁移费、征收致邻地损失补偿、搬迁费、营业损失补助费等。香港土地征收还包括对该土地拥有产业权或权益的任何人的利益损失赔偿,即:连接地或建筑分割损失补偿、土地上的地役权或其他权利价值损害赔偿、迁往其他土地或取得其他土地的合理开支、经营业务损失费、聘用他人办理申索支付的费用和酬金等^[9],有时还包括恩恤补偿金^[10]。澳门土地征收还包括对其他利害关系人的赔偿^[11],即:残余部分补偿、不动产租赁损失赔偿、工商业中断经营损失赔偿、征收所有权以外的其他权利损害赔偿、征收造成的其他损失或负担的赔偿^[12]。大陆土地征收补偿范围还包括安置补助费。

台湾、澳门两地法律规定了“残余土地一并征收”制度,台湾《土地法》第217条规定,被征收土地之原所有权人,因其土地大部分已被征收,致其残余部分不能为相当之使用时,得要求一并征收之。澳门第12/92/M号法律第4条规定,当只需要征用楼宇的一部分,倘剩余部分不能以比例确保整座楼宇所提供的相同舒适或剩余部分所确保的舒适对征用者没有经济利益时,业权人得申请整体征用。香港、大陆地区均无此相关规定。

由此可见,台港澳三地的补偿范围较广,尤其是香港澳门两地的规定,较为周全地考虑到因土地征收对被征收人及其他相关权利人带来的损害,并尽可能做到充分全面的补偿。相比于台港澳三地的规定,大陆地区的补偿范围窄,补偿力度小,没有充分考虑到因征地而遭受的其他损失,如搬迁费、残余地价值损失、经营损失、租金损失等通常存在的损失。对土地征收所导致的一系列损害不予赔偿,且土地征收的补偿费只在集体经济组织及农民个人之间进行分配,其余的他项权利人和利害关系人均被排除在外,导致被征地人及其他相关权利人为公共利益作出了不合理牺牲,严重侵害了其合法权益。

三、土地征收补偿标准

台港澳三地在土地征收补偿中引入民法上的意思自治原则,广泛适用协议收购,即先由需用地一方与土地所有权人充分协商进行收购,若双方达不成协

议,项目申请人再向政府提出申请,请求政府以强制征收程序解决纠纷。大陆地区无协议收购的规定,由征地申请人直接向政府申请征收,得到批准后,立即进入征地程序,按照法律规定的补偿标准,由政府统一征收。

台湾规定需用土地人以协议价购或以其他方式取得土地或土地改良物,是向政府申请征收之前置程序^[13]。双方经协商达成合意应属私法行为,如果双方就协议价购的价金未能达成一致意见,协议价购合同不能成立。^[14]香港规定,凡是按《收回土地条例》征收的土地,政府会就征收的土地向相关主体发出补偿要约,如果业主及对该土地拥有产业权或权益的任何人不接纳该项要约,或与主管当局未能就补偿金达成协议,则可由土地审裁处裁定须支付的补偿金。^[15]澳门法律规定,“经试尽以私法途径取得的可能后,方可行使征用。”大陆无协议价购制度,一旦决定对土地实行征收,由土地行政管理部门会同有关部门同时拟订征收方案,方案中包含补偿费、安置费的标准及发放的相关内容,该方案经批准后组织实施。

土地征收系国家为公共目的之必要所采取的手段,以协议价购方式作为土地征收的先行程序是为了保障私有财产自由处分原则。但也有学者认为协议价购可能会让双方陷入无休止的谈判中,以此作为先行程序会导致效率低下,有可能导致黑社会势力介入。而大陆的土地征收有其可取之处,即在政府主导下进行,借助公权力的权威和强制来保证征地有效、公正地推进^[16]。但大陆征收补偿的标准体现为政府单方面的意志,几乎无当事人对补偿进行协商的可能,用地单位必须与土地行政管理部门签订征地协议,支付征地费、管理费,再由土地管理部门负责落实补偿款的发放和相关的安置工作,这可能引发冲突。协商机制的运用能够促使征地双方进行谈判,在补偿金的确定上充分尊重当事人意思自治,有利于实现公平补偿的原则,也有利于解决补偿金争议和减少诉讼。

若协议价收购不成,土地征收就应当按法定的标准计算补偿数额,四地相关法律规定的土地征收补偿标准各不相同:(1)补偿标准估价基础不同,台湾地区的征收补偿标准依补偿客体的不同而分别采用市场价或者政府定价,香港和澳门对土地征收范围内各项财产价值的补偿均以市场价格为基础,大陆地区以“产值倍数法”为征收补偿标准;(2)规定的方式不同,台港澳三地均采用直接规定的方式,大陆采用直接规定与授权规定相结合的方式;(3)对每一项补偿的具体适用标准,台港澳三地立法规定得非常明确,而大陆地区的规定不明确,弹性空间大。

台湾修正后的《土地征收条例》对地价补偿改采市价标准,但该市价由各地的地价评议委员会依据各“直辖”市或县(市)政府主管机关每六个月提交一次的地价动态调查来评定。此规定依然承认与地价补偿具有利害关系的地方政府来确定市价标准,地价补偿合理性尚存疑问。同样是实体补偿项目,改良物补偿并未采取市价标准,而是同迁移费、营业损失费一样,补偿基准由中央主管机关定之^[17]。此外,关于土地他项权利价值补偿、耕地承租人补偿等,该条例也作出

了细致规定。

香港的法律规定由土地审裁处裁定须支付的补偿金,补偿金的裁定原则上必须以被收回的土地及其上的任何附着物及其他任何涉及的土地权益在收地当日的市场价值为基准,同时还应当综合考虑该物业的性质及现况、建筑物的使用用途等裁定租金价值;若建筑物构成法律的滋扰,补偿费须扣除用于减除有关滋扰的估计开支;若建筑物或处所不适合人居住,须以土地的价值及其上建筑物的材料价值作为补偿^[18],此外,法律还规定了一些裁定补偿的附加规则。

澳门规定,合理的赔偿应以被征收财产的实际价值为标准计算,征收补偿数额应与该财产在公益声明作出时的实际市场价格相当^[19]。关于不动产租赁损害赔偿,因工商业、自由职业业务或农务中断而引致的损害赔偿,征收完全所有权以外的其他权利之损害赔偿^[20],法律均作了详细的规定。

大陆的《土地管理法》第47条规定,征收耕地的补偿金额由土地补偿费、安置补助费及地上附着物和青苗补偿费组成;土地补偿费与人均安置补助费分别为该块土地被征收前三年的平均年产值的6-10倍与4-6倍,其中每公顷安置补助费不能超过前三年平均年产值的15倍,此两项费用总和不超过前三年平均年产值的30倍;地上附着物和青苗补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。

土地征收补偿的合理性以保障人民对其财产的收益权及弥补其他损失为基础。政府以公共利益为由强制征收人民财产,已经剥夺了人民对其财产的处分权,不应再剥夺或限制财产的收益权,所以财产征收时,应当以市价为标准进行补偿。台湾地区土地征收的地价补偿由以前采用加成的公告土地现值为标准,改为市价标准,其补偿合理性得到了提高。大陆的征地补偿由法律直接规定,不仅没有考虑经济发展水平的实际情况,脱离市价,而且硬性设置补偿的最高倍数,致使补偿标准偏低,损害农民权益,部分失地农民因此生活难以为继。而且,以土地被征收前三年平均年产值为计算基数无法体现土地市场的价值,此补偿未包含土地的增值部分。农村集体土地被征收后,用途发生改变,产生了巨大的土地增值收益,而实践中土地增值收益的分配很不公平。国务院发展研究中心在2005年调查显示,土地因用途改变产生的增值收益的20%-30%由地方政府获得,接近一半的增值收益由参与开发的房地产企业获得,不到30%的增值收益留在乡以下的农村集体,其中农民能直接获得的土地征收补偿款不足10%^[21]。如此之大的增值利益极大地激发了地方政府征收土地的热情,为了获得更多利益,补偿款在实践操作中又被人多地压低,加剧了社会矛盾,这也是现实生活中因土地征收引起的暴力性冲突频发、多发的一个重要原因。

四、土地征收补偿的救济与争议解决途径

(一) 土地征收补偿的救济

四地均要求积极执行补偿给付,但严格程度不同。台湾地区要求最为严格,香港和澳门要求次之,大陆执行力度最弱。台湾法律不仅规定“先补偿、后取

得”原则,而且规定补偿款限期到位,否则土地征收丧失效力,此系因本属行政不作为之性质^[22]。土地征收补偿完成以后,所有权才消灭,用地单位才可进入被征收土地内进行工作^[23]。台湾司法实务释文,土地征收对被征收土地之所有权人来说,是为了公共利益承受的损失,国家应当予以补偿,以填补其财产权的损失,因此补偿费之发给不宜迁延过久,应尽快发放,才符合保障人民财产权的宪法精神。^[24]

香港规定,发出拟收地公告后,行政长官及获其授权的所有其他人即可进入土地进行相关测量工作,但因进入而造成任何损害,业主和占用人可要求予以赔偿。澳门规定,被征收财产的所有权人或其他物权人在获得足额补偿之前,被征收财产的所有权或其他物权不得变更到征收人的名下。香港、澳门对补偿款限期未到位是否影响土地征收效力,未做规定。

大陆规定,“征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付”,但如果补偿款迟迟未到位,法律未规定相应的处罚措施,法律也未明确无法支付或迟延支付补偿金是否影响征收决定的效力。

大陆法律对被征收土地相关权利人的权利何时终止规定不明,并规定,征地补偿或安置方案发生争议不停止征地程序的进行。事实上,在征地纠纷未解决的情况下,土地的征收方案就已经开始进行,常常发生农民土地被占用多时,却仍未拿到征地补偿的现象。

(二) 土地征收补偿争议解决途径

四地基于防止滥用征收权及保障公民合法财产权的立法目的,均规定了土地征收补偿争议的解决方式,但解决方法各有不同。大体而言,台湾和大陆侧重于采用行政程序解决,香港澳门侧重于采用司法程序解决。

台湾采用“行政裁决——行政诉讼”的方式。修正后的《土地征收条例》将针对土地征收公告及征收补偿价额不服的救济手段齐一化,权利关系人若对征收补偿数额有异议,可以向有关主管机关提出异议,若对异议结果不服,得提请地价评议委员会复议,若对复议结果不服,还可以提起行政诉讼。^[25]

香港采用“土地审裁处裁决——诉讼”的方式。对于政府提出的补偿建议,受影响的当事人有权同意,也有权不同意,不同意的可以向土地审裁处提起诉讼,若当事人对土地审裁处的裁决不服,可以起诉到高等法院上诉庭,对诉讼结果还不满意,最终可以上诉到终审庭。

澳门采用“仲裁——诉讼”的方式。澳门第43/97/M号法令第21条规定,“就损害赔偿之总金额无达成协议时,透过仲裁订定之;对仲裁得向法院提起上诉。”

大陆采用的是“行政调解——行政裁决”的方式。如果当事人对补偿标准发生争议,由县级以上地方人民政府出面协调;协调不成的,由批准征收土地的人民政府直接裁决,该裁决即为最终裁决。

就征收补偿导致的纠纷,香港地区设立了准司法机构——土地审裁处,澳门

可由仲裁机构仲裁,两地都规定可以由独立第三方裁决,有利于实现公平合理的补偿。大陆、台湾地区未设独立的裁决机构,被征收人对征收补偿的异议申诉由审批机构来进行裁决,由于审批机构不具中立性,容易影响裁决的公平与公正。当然,大陆与台湾侧重于采用行政救济程序,该程序设计也有其独到之处,既不繁杂也不失可行性。行政程序相对而言效率更高,如果相对人通过行政救济取得了满意的补偿,行政程序即告终结,有利于提高征收的效率。

台湾、香港、澳门三地都规定有对征收补偿的第二次裁决,由法院做最终的决定。由司法机关对征收补偿的金额是否公正进行审查,能制约和监督公权力的行使,保障公民的合法私有财产权。而大陆对征收补偿争议只有一次行政裁决,缺乏司法救济途径。

五、港澳台土地征收补偿制度的几点有益启示

(一) 制定统一的《土地征收法》

健全的法律体系不仅是推进依法治国的要求,也体现了国家对公民权利的重视和对人权的尊重。如上所述,不仅在大陆法系的台湾、澳门地区有专门的土地征收条例,甚至遵循普通法传统的香港地区,在土地征收补偿方面都有相关的成文法规定。而大陆目前没有统一的土地征收法,《国有土地上房屋征收与补偿条例》是行政法规,法律位阶比较低,与我国《立法法》“对非国有财产的征收,只能制定法律”的规定不符。而且,该条例仅适用于“国有土地上房屋征收与补偿活动”,不仅不能涵盖城市所有土地上的房屋,还不能适用于广大农村地区,集体的土地及其上房屋征收仍适用《土地管理法》的相关规定,这种“差别对待”的做法不符合平等原则。因此,为了破解“城乡二元”结构的制度建设,统一土地征收制度,保障公民的财产权利,应当由全国人民代表大会制定统一的《土地征收法》,以统一规范土地征收行为。

(二) 确立公平合理的补偿内容

大陆地区现行的土地征收补偿标准是以具体地块前三年的平均年产值为基数来计算,补偿标准低且弹性空间大,令以土地为生存保障的农民蒙受重大经济损失。因此,为了保证权利人的合法权益,缓解土地征收中的冲突矛盾,提高土地管理决策的慎重性,确定一个公平合理的补偿内容势在必行。在土地征收补偿中,国家应当拓宽补偿范围,提高补偿标准,不能只考虑农民的生存问题,还应为农民创造发展的机会^[26]。公平合理的补偿可以从以下三方面体现:

首先,增加受偿主体。即有权取得征地补偿款的不仅包括集体经济组织和被征地农民,还应包括一切因征地而利益受损的其他利害关系人。具体包括:土地承包经营权人、宅基地使用权人、土地承租人、地役权人、集体建设用地使用权人、农民住宅及附属设施所有权人、邻接土地使用权人等。

其次,扩大征收的客体。土地征收的客体原则上为土地所有权,土地所有权以外的土地权利、土地改良物的所有权及其他权利,在征收土地时也一并征收,

因此征收补偿的数额不仅包括被征土地本身的财产价值,还包括因征地行为而遭受的各种损失,如连接地损失、拆分残留地损害等。我们应当借鉴港澳台地区的土地补偿经验,扩大征地补偿范围,具体包括:土地补偿费、安置补助费、青苗补助费、地上附着物补偿、地上附着物搬迁补偿、拆分损失残留地补偿、连接土地损失补偿,其他根据公平合理原则,只要能证明由征地引起、数额具体确凿的价值损失(如经营损失等)也应包括。

再次,估价客观公平。即法律规定征收补偿的价金,应以“客观公平的市价”为依据。补偿既要考虑土地的纯收益,又要考虑土地的潜在价值和利用价值。从台湾土地征收条例修订前后的变化来看,征收补偿标准以市场价值为基础应当是社会发展的趋势,我国也应顺应这种趋势。安置补助费,是为解决农业人口因失去土地造成生活困难所给予的补助费用,其安置补偿标准就不能按照其在农村的生活方式确定,应当对城镇生活成本、就业现状、社会保障和子女教育等方面进行综合考量。

(三) 确立协议补偿和先行补偿制度

大陆地区在完善立法时,可借鉴港澳台三地的做法,考虑增加“征收补偿安置协议”程序。征收虽然具有一定的强制性,但其产生的所有权转移和财产交换的法律后果本质上仍属于民事法律制度调整的范畴。^[27]笔者认为,土地征收固然是以强制性为特征,但这并不意味着政府行使征收权力时可以恣意为之。现实中,往往是为第三方用地而启动强制征收程序,既然第三方对土地已有用地意向,法律不妨允许用地单位与被征地人协议征购。如果能达成合意,政府则对协议的签订、履行进行监督。现代社会,公私法的界限已日趋模糊,补偿协议、安置协议在性质上属于民事行为,适当引入协议补偿制度,既可以减少用地单位与被征地人间的冲突与对立,也可以减轻人民群众对政府的负面情绪,提高征地的效率,维护社会稳定。

为促使征收机关尽快缴付征收补偿费,大陆地区也可借鉴台湾、澳门地区做法,规定征收效力的完成应以补偿费的支付为生效要件,征地补偿到户后,被征土地相关权利人的权利才终止,用地方才可进入土地工作。同时,借鉴台湾做法,规定一定的缴交及发放期限,倘未于期限内完成发放征收土地补偿金,则该征收决定应自动失其效力,且应赔偿由此给土地权利人所造成的损失。此外,为了防止补偿款被挪用、截留,保障补偿及时到户,应设立农民个人帐户,征地补偿款应由土地管理部门一次性划入农民设立的征地补偿银行帐户。

(四) 增加对土地征收补偿纠纷的司法救济途径

“无救济即无权利”,财产权作为公民的一项重要权利,当受到侵害时更应得到法律的强力保护。对土地征收的补偿金额,台港澳三地都设置了相应的司法救济途径。而大陆地区法律,土地征收补偿金额纠纷,以行政裁决解决,缺乏司法救济途径。行政裁决由县级以上地方人民政府作出,县级以上地方人民政府既是土地征收的发动者,又是直接参与者与既得利益者,还要担任征地补偿标

准的裁判者,难以保证公正性,也容易使民众产生怀疑心理,对政府的公信力产生负面影响。但是,目前在大陆地区单独设置一个独立的征收裁判机构的可行性不大,因为重新设置一个独立的机构需要修订法律,也要耗费相当的经济成本和社会成本,短期内难以实现。因此,笔者认为大陆地区可以借鉴台湾的做法,允许被征收人对行政裁决不服提起行政复议,对复议结果不服还可以提起行政诉讼,通过对复议制度和司法制度的完善来最终实现对被征收人合法权益的保障。

注释:

[1]香港土地征收制度主要有两种:公益征收制度和强制售卖制度。前者就是传统意义上的土地征收,严格要求以公共利益为目的,现行主要依据为《收回土地条例》,后者是通过1999年《土地(为重新发展而强制售卖)条例》而确立的新型土地征收,以协助私人重新发展旧物业为目的。第二种是以经济利益为目的所进行的再开发,并不以公共利益为目的。本文仅限于第一种情形。

[2]台湾修正前《土地征收条例》第1条规定:“为实施土地征收,促进土地利用,增进公共利益,保障私人财产,特制定本条例。”

[3][4]林峰:《土地征收与补偿:香港的经验》,《法学》2007年第8期,第9-18页。

[5][台]司法院大法官释字第579号解释。

[6][台]陈新民:《行政法学总论》,台湾:三民书局,1997年,第452页。

[7][19]米万英:《澳门征收制度特色》,《法学》2007年第8期,第18-22、18-22页。

[8]王太高:《土地征收制度比较研究》,《比较法研究》2004年第6期,第16-30页。

[9][15][18]香港《收回土地条例》第10,6,11,12条。

[10]香港政府在收地时,许多物业由于种种原因,当日的市价不足以补偿原有业主迁移新居或重新作业时,政府会在法律许可的赔偿外,另加一笔恩恤补偿。参见柴强:《各国(地区)土地制度与政策》,北京:北京经济学院出版社,1993年,第190页。

[11]澳门第12/92/M号法律第11条:“除被征用者外,对征收物有任何物权或责任的权利人,村庄及都市房屋的租客亦视为利害关系人。”

[12]澳门第43/97/M法律第12、13、14、15条。

[13][17][23][25]台湾《征收土地条例》第11,31,33,34,35,36,21,27,22条。

[14]郭宏荣:《协议价购行为之性质是否为行政契约》,《法务通讯》2004年第4期,第6-7页。

[16]陈家辉:《澳门土地法改革研究》,中国政法大学2011年博士学位论文。

[20]澳门第43/97/M号法令第13、14、15条。

[21]王平:《土地要素市场化与收益分享》,《中国改革》2005年第7期,第25-30页。

[22]彭忠义:《谈土地征收怠于补偿费给付——论行政不作为之法律效力及权利保障(一)》,《现代地政》2005年第7期,第7页。

[24][台]司法院大法官释字第425号、516号解释。

[26]张辉:《完善我国农村土地征收制度的几点思考》,《研究与探索》2013年第5期,第128页。

[27]李炜、尚晓萍:《征收与征用有什么区别》,《中国国土资源报》2006年4月13日。

[责任编辑:禾平]