

土地征用制度改革的探索

秦泗彦,田宏红,张传亮

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

摘要 征地补偿安置是当前群众反映最强烈并迫切要求解决的问题。要解决该问题必须进行土地征用制度改革,由政府按照市场公平原则向农民集体征购土地,实行统一的土地征购制度。

关键词 农民土地产权 征地补偿安置 土地征用制度改革

中图分类号 :DF451,DF459 文献标识码 :A

我国现行的土地征用制度是在计划经济体制下逐渐形成的。多年来,它的实施,保障了国民经济建设的发展,加快了我国的城市化进程,提高了人民的生活水平和生活质量。但是,究其本质,它是以计划经济思路为指导,征地管理的指导思想主要是满足国家建设需要,没有充分考虑保护农民土地产权的合法权益,已不能适应新的经济形势。随着我国建立社会主义市场经济体制及加入 WTO,越来越多的问题开始凸现出来。要解决这些问题,必须以建立社会主义市场经济体制为指导,以实事求是的态度和与时俱进的创新精神进行思考,以保护农民土地产权的合法权益,兼顾国家、集体和农民三者利益关系为核心,进行土地征用制度改革。

1 现行土地征用制度存在的问题和产生的原因

1.1 存在问题

征地问题的关键是补偿。据不完全统计,目前全国各地群众上访案件中涉及土地问题的近 40%,而其中 60%左右是涉及征地的案件,征地补偿安置是当前我国农村群众反映最强烈并迫切要求解决的问题^[1]。

1.1.1 补偿标准偏低,农民利益受损

(1)被征用土地的青苗和地面附着物补偿费标准大多由地方政府自定,而一些地方政府的自定标准开始就偏低,或未能随着经济的发展及时调整修改,从而低于实际价值。

(2)国家重点建设项目征用土地的补偿标准明

显偏低。国家重点建设项目,往往为了压缩工程投资,或过分强调项目建设资金的短缺,而忽略农民利益,依靠行政手段强行压减征地补偿费用。如山东莱新高速公路征地时土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费补偿标准合计为每公顷 12 万元人民币(合 8000 元/亩);四川成绵高速公路征地补偿标准耕地为每公顷 9 万元人民币(合 6000 元/亩),非耕地每公顷 4.5 万元人民币(合 3000 元/亩)。有的甚至低于土地管理法律法规规定的最低补偿标准。即使这样,补偿款最后也不能全额到达农民手中,严重损害了农民利益。

(3)变相降低土地补偿标准。按照《中华人民共和国土地管理法》的规定,征用耕地的土地补偿费为“该耕地”被征用前 3 年平均年产值的 6 到 10 倍,但很多地方往往以辖区内平均年产值来确定标准,或自定统一的土地补偿价格,不分区位和质量,辖区内所有的地块都套用一个标准,很不合理,很不公平。

1.1.2 补偿费用发放不规范,土地收益分配不合理

一直以来,由于管理制度和程序不严,透明度不够,批后监管不力,补偿费用发放管理不规范和土地收益分配不合理,导致了:一是征地费用的支付未按法律法规的规定办理,有些用地单位征地后,以各种理由长期拖欠农民的征地补偿费;二是所有的补偿费用是直接支付给乡镇或村(居)集体的,并未真正发放到农民手中,致使资金“截流”现象时有发生,往往是经过“层层剥皮”后才能到达农民手中,不但谈不上什么合理分配,而且很容易滋生腐败问题^[2]。

*收稿日期 2003-09-03;修订日期 2003-12-01;编辑 孟舞平

作者简介 秦泗彦(1957-),男,山东日照人,现为日照市国土资源局副局长、土地储备中心主任,主要从事国土资源管理工作。

1.1.3 被征地的农民安置不到位,生活无保障

许多征地发生时,往往没有一个科学的人员安置方案和有力的安置措施。有的企业许诺以招工的方式安置,但承诺久不兑现,或是采用一次性现金补偿的安置方式(现在这种方式所占的比例很高),但实际上农民最后拿到的那点补助费根本解决不了他们的就业问题。尤其对那些远离城镇的失地农民而言,形势更为严峻。失去土地后,不仅他们的子女上学、养老等都成了问题,而且有的连基本生存也得不到保障。

1.2 产生原因

(1) 征地制度、补偿办法、补偿标准及具体运行实施不符合市场经济规律是征地问题产生的根本原因。

(2) 受计划经济思想影响,只强调国家的土地征用权,没有从法律制度上明确对农村集体土地产权的保护是征地问题产生的深层次原因。

(3) 没有严格的管理制度和运行程序,缺少有效的社会监督机制是征地问题产生的主要原因。

(4) 体制转轨、国企改革、社会保障体系建立的滞后是征地问题产生的相关原因。

2 土地征用制度改革的思路和指导原则

从建立社会主义市场经济体制的要求来看,土地征用制度改革的最终目标是通过明晰农村土地产权体系,完善农民家庭的土地承包经营权,以市场公平的原则沟通土地的供给和需求,以土地产权的转移和交易即征购制度代替原来的征地补偿制度,切实保护农民土地产权利益,合理分配土地收益,建立农民进城再就业和社会保障的新机制,加快我国城市化步伐,最终建立与国际接轨的管理体制。

土地征用制度改革是一个系统工程,涉及法律法规、体制、观念、利益调整等方方面面,牵一发而动全身,也很难一蹴而就。因此要分步实施,第一步是解决当前土地征用中最迫切需要解决的问题,包括提高征地补偿标准,征地程序的公正透明、杜绝非法截流补偿费、保护农民的基本生存权利等;第二步是逐步实现征用土地权利转移上的市场公平;第三步是在土地法律制定过程中,按照市场经济体制的要求,对农村土地产权体系予以明确,从土地产权管理和土地产权流转的意义上规范城镇和国家建设用地的取得和供给。

实行土地征用制度改革的指导原则应该包括:

(1) 产权明晰、市场公平、政府监管、公开透明。

(2) 明确体现和保护农民集体和个人的土地产权利益。

(3) 保障国家、经济建设对土地合理、正常需求的供给。

(4) 建立有利于失去土地的农民再就业、失业社会保险和养老保险配套的法律法规和政策措施。

(5) 与现行土地管理中的土地用途管理、规划管理、计划管理等制度相衔接,建立政府对资源和市场的公正、透明、高效监管的新机制。

(6) 与相关方面的改革衔接配套。

3 土地征用制度改革的方案

根据土地征用制度改革的思路和指导原则,结合我国目前实际,考虑制度性和政策性,公益性和非公益性等均衡,应在明晰农村土地产权制度的基础上,由政府按照市场公平原则向农民集体征购土地,再根据供地计划按法律法规的规定向土地使用者供地。即取消现行的土地征用制度,实行统一的土地征购制度。基于完整的农村土地产权制度的土地征购制度可以概括如下:

(1) 国家建设和城市建设用地实行完全的政府征购制。

(2) 征购农民集体土地应按照公开、公平、公正的市场价格定价原则进行。

(3) 农民集体土地产权进入市场转移(包括被政府征购),要按照市场管理法则,缴纳各种法定的税费,包括土地增值税。

(4) 失去土地的农民在再就业问题上应当得到政府有效的扶持,并享有当地城镇居民享有的所有失业、医疗、养老保险等同等待遇。

4 建立土地征购制度的几个主要问题

4.1 完整的农村土地产权制度的构建

完整的农村土地产权制度是建立新的土地征购制度的基础。目前,我国对征地过程的多方利益关系缺乏明确规定,特别是对农村集体土地所有权的补偿缺乏依据,所有权的主体也不明晰。如农地非农建设发展权的归属问题,虽然多数情况下,它是一种隐性权利,但从保护农民土地产权利益,建立符合

市场经济体制的征地制度的总要求来看,农地建设发展权还是应该放在农民集体手中,这样所有权才会完整,才会合理界定集体建设用地使用权、土地承包经营权、集体土地各项有限处分权以及政府对农民集体土地所拥有的征购权等权利内涵,切实加快我国农村集体土地产权的物化。

4.2 市场公平原则的切实现体

实现土地产权的市场公平交易是建立土地征购制度的核心和关键。首先对被征用土地上的青苗补偿费和地面附着物补偿费,应在明确产权的基础上,按照以质论价、以量计价的补偿原则直接补给农民。虽然从理论上讲,这两种补偿并不包括在土地产权之内。

同时,在土地权利转移过程中,既要考虑土地区位因素,区域土地平均开发成本,也要考虑土地市场因素。根据《城镇土地分等定级规程》、《城镇土地估价规程》,参照已形成的城镇建成区最外围的综合基准地价,按照评估价格对土地产权进行定价。价格依据应包括城镇规划确定的或区域综合的土地用途(非农用途)平均容积率来确定,估价时日根据土地使用者预定取得土地使用权的日期来确定。土地征购机构应以上述原则形成的评估价格为依据,形成土地征购价格,作为土地产权转移的补偿标准。

4.3 对农民个人土地承包经营权的补偿

根据新颁布实施的《中华人民共和国农村土地承包法》第十六条中对承包方权利的规定:“承包地被依法征用、占用的,有权依法获得相应的补偿”,土地征用时应直接对农民个人和家庭的土地承包经营权进行补偿,具体补偿价格可以根据《农地估价规程》的规定确定。

4.4 新增建设用地的征购

按照土地管理的现行做法,对于建设用地的征购管理,其报件审批分为城镇规划区内和城镇规划区外两种情况,这个做法可以继续沿用。

对于城镇规划区内的新增建设用地的征购,政府应当依法行使征购权,并委托隶属于国土资源管理部门的土地储备中心具体运作,而后纳入储备库,再按计划供地。即政府对征购权的应用,以及对征购审批的行政管理应当与征地事务的具体动作相分离。

对于城镇规划区外新增建设用地的征购,国土

资源管理部门应当首先根据有关土地管理法律法规对其进行用地条件、资格、方案的预审。逐级上报并取得农用地转用审批和土地征用审批后,当地政府国土资源管理部门行使征购权进行征购,将集体土地转为国有。具体事务运行时,购买价格可以由土地使用者在国土资源管理部门的具体指导协调下,直接与该土地所在的集体按照市场公平交易的原则具体商谈。农用地的购买价格不得低于农地质量价格和社会保障价格之和。

4.5 被征地农民的就业安置

在市场经济条件下,劳动力是一种市场资源,其市场是开放流动的,供求双方可以自主双向选择。因此,目前在我国市场经济体制还不完善的环境下,原来的农民安置方式已经不能适应,必须改变原有的思维模式,尽快建立起以市场为导向的多种安置方式。农民是弱势群体,他们在知识、技能、观念方面都不能适应当前就业的激烈竞争。可以考虑货币安置和留地安置相结合的办法,结合住房分配,分给农民一定的经营用房,促其从事第二、三产业,或由政府和农民集体按一定比例给予农民再就业培训补贴^[3]。同时,政府、集体和农民个人都应当按一定的比例拿出部分来自土地的收益,为失去土地的农民建立失业、医疗和养老保险。如浙江金华征地时为失地农民设立养老保险基金,农民男满 60 岁,女满 55 周岁,开始逐月领取养老金的做法很得民心,值得借鉴。另外,被征地的农民失去土地进入城镇后,当地政府应将他们与城镇居民同等对待,在就业、子女入学等方面提供同等待遇。如果他们的实际收入低于当地政府规定的最低收入水平,政府应当为他们提供与城镇居民相同的最低生活保障。特别对那些远离城镇的集体土地被征而失去土地的农民来说,再就业显然更成问题,应当采取因地制宜的方式进行安置,包括土地整理安置、留地安置、土地入股安置和保险安置等方式。

参考文献:

- [1] 张秦伟. 建立我国新型土地征用制度的若干思考[J]. 国土资源管理 2002, 15-16.
- [2] 刘田. 征地问题深思录[J]. 中国土地 2002(8):18-19.
- [3] 黄小虎. 征地制度改革的经济学思考[J]. 中国土地, 2002(8): 23. (下转第 41 页)

度。观测应选在标尺分划线成像清晰稳定时进行；若成像欠佳或气温高于 43℃，不易观测。

(7) 测量时调焦的清晰程度，一般只影响测量时间，对测量结果无明显影响。

(8) 鉴于实际工作中先后用过两台 DL-102C 电子数字水准仪，都出现过仪器数据到计算机传输不

畅问题，要注意仪器内部部分数据有时统计有误。

(9) 测量时应注意仪器的电池电压，否则测量会半途而废。

参考文献：

[1] GB12898-91 国家三、四等水准测量规范[S].

Application of Electronic Level TOPCON DL - 102C in Establishing Third Grade Level Network of Jiaonan Town

WANG De - Bao¹, CHEN Rui - Cong¹, NIE Sheng - geng¹, WU Ying - Zhong²

(1. No. 1 Geo - mapping Institute, Shandong Jinan 250014, China ;2. Dezhou Geo - mapping Brigade, Shandong Dezhou 253001, China)

Abstract : In " Jiaonan town GIS engineering " project , DL - 102C electronic level is applied to establish the third grade level network of Jiaonan town. Through surveying process , the way of data automatic record and data communication , prediction of the level network , DL - 102C electronic level has good property which can meet demand of third and fourth grade level measurement. As used in correct way , measure precision , speed and efficiency can be promoted.

Key words : DL - 102C electronic level ; level network ; precision ; property

(上接第 31 页)

Study on Land Levying and Using Policy Reform

QIN Si - yan , TIAN Hong - hong , ZHANG Chuan - liang

(Rizhao Bureau of Land and Resources , Shandong Rizhao 276826 , China)

Abstract : Levying land payably is the problem which people reflected strongly and should be soluted urgently. In order to solute this problem , land - levying policy reform should be carried out , land should be levied from peasants on the basis of fair rule by government.

Key words : Reform of land levying and using ploicy ; land levying and buying policy