

集体土地征用制度 滥用的法律问题

山东省国土资源执法监察总队
严文安 匡伟 王兰芝 窦庆文

土地征用问题是当前复杂的三农问题的一个表现,其焦点是征地的补偿和安置。随着我国经济建设迅速发展和城市化进程的推进,城市对土地的需求不断扩大,由于被征地农民合法权益难以得到有力保护,土地征用引发的矛盾日益突出。针对这种情况,2002年7月12日,国土资源部发布了《关于切实保护被征地农民合法权益的通知》,指出:“当前一些地方征地工作存在补偿低、费用不到位、安置不落实,损害了被征地农民利益。由此引发群众上访、集体上访的情况时有发生、影响了社会稳定。”通知要求加强“审查、跟踪检查、严厉查处”等工作环节,以维护被征地农民的合法权益。

所谓土地征用,是国家根据公共利益的需要,按照法定程序和批准权限将集体所有的土地征为国家所有的行为。征用土地是政府行为,具有国家的强制性,是国家意志在土地所有权转移中的具体体现。简而言之,征用是现代国家以非市场的方式取得非公有财产的强制性途径,这一途径是市场体制的一种例外,通常是出于重大公共利益目的偶尔为之。而实际上,我国现有土地征用机制不限于重大公共利益目的,导致土地征用范围

无限扩大,一切的商业开发用地也通过征用方式,从而损害了广大农民的利益。在我国,农民是城乡格局中的弱者,那些因土地征用而失去土地、职业和未来生活保障,做不成农民却又未被城市接纳的无地者,就是在城乡二元格局中最弱势的群体。无地农民生活没有保障,必然影响社会稳定。本文试图从我国现行土地法律制度的角度,论述出现土地征用制度滥用的原因,并提出解决问题的对策。

1 土地征用制度滥用的原因

1.1 法律对土地征用目的规定不明确
我国《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》,下同)第2条规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有土地实行征用。”但事实上这一征用土地机制却被无限扩大了,对集体土地的征用不管出于何种目的,均采取征用方式。这甚至不能说是对法律的违背,因为《土地管理法》根本没有规定如果用地出于“非公共利益的需要”,是否便以自由交易的形式去取得土地。由于法律没有规定,非公共利益需要用集体土地采取何种方式,该方式的程序及补偿安置问题,从而导致对集体土地的一切商业开发全部通过“征用”这一行

政化手段进行,完全抛弃了市场机制。总之,法律对非公共利益用地规定不明确,且又没有相应配套的法律和法规,是造成非公共利益用地做法与公共利益征用土地相一致的客观原因。

1.2 土地征用的补偿和安置的法律规定,客观上刺激了滥征土地
我国《土地管理法》规定,经批准征用土地、由用地单位支付土地补偿费和安置补偿费。《土地管理法》规定了征用土地的补偿范围和补偿标准幅度,具体幅度则留待各地区依照实际情况具体确定。集体土地征用的补偿采取的是“适当补偿”原则,并不是被征用土地农民实际损失的补偿。尽管法律规定对财产必须有“合理补偿”,但由于征用的强制性使被征用方失去了正常交易下的平等地位和契约自由,因此,补偿价格通常偏低。从正常的市场逻辑看,如果农业用地被征用后存在巨大的增值,这一增值必然将在交易中由土地权人和买方所分享。然而事实上,在目前的土地征用机制下,改变土地利用方式的一级市场被政府垄断。农村集体组织的土地是以“补偿金”而非价款的形式被政府廉价“收购”,然后转手以十倍价格批发给开发商。换言之,“征用”彻底

替代了交易,政府和开发商均分了改变土地利用方式的增值。在城市近郊区及交通发达地区,土地增值巨大,而被征用土地农民获得的补偿费用幅度则由法律规定,所增值的利益农民是享受不到的。这种做法,不仅对农民和农村集体经济组织不公正;并且由于土地成本实在偏低,不能准确反映市场的机会成本,导致了政府大兴土木和开发商开发等土地需求的不正常高扬。土地补偿安置费用非市场化,总之,土地补偿安置费用的非市场化,导致了大量耕地浪费,同时又有大批农民失去土地,刺激了政府和开发商征用土地的热情。

1.3 集体土地权属不清及承包经营权不完整

按《土地管理法》第10条规定,农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农民集体经济组织的农民集体所有的,由村内各级农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。那么,“农民集体”和“农民集体经济组织”怎样区别;“农民集体经济组织”与“村民委员会”又有什么关系。这是同时出现属于农民集体所有和集体经济组织所有边界模糊的表述。另外,农民承包经营权不完整。实际上,农户尽管拥有除所有权以外的大部分土地权利,但法律上对农户作为土地使用权主体的权利界定却不清、不充分。《土地管理法》和《农业法》都规定:“农民的土地承包权受法律保护”,但这项权利的具体含义内容却无任一法律明确界定。由于集体土地产权的软化和不稳定状态,导致政府随意征用和侵占土地,随意确定和拖欠补偿费用,以及村委员随意侵占和挪用土地补偿等。在征地过程中,对土地最关心的是承包土地并付出辛勤劳动的农民,而他们却对土地

征用没有发言权,因名义上农村土地产权主体为村委会和乡政府。《土地管理法》规定,征用土地的各项补偿费和安置费除地上附属物、青苗费归本人外,其他费用,属于集体所有,任何单位和个人不得占用。这样,真正承包使用土地的农民个体被排出在征用过程之外;农村集体组织在征地过程中,不能切实维护农民收益,导致大量土地浪费。

1.4 政府对土地征用监督不力

由于征用土地是国家以非市场的方式取得集体土地所有权,即农村土地由集体所有转化为国家所有。在土地征用过程中,政府具有双重身份,一方面,政府采取强制手段征用集体土地,该行为具有行政行为的特征,且政府还有监督土地征用的职责;另一方面,政府在征用土地的民事关系上是土地所有权获得者,且通过征地可获得利益。政府在征用土地过程中角色冲突,必然影响其监督职责的履行,这也是土地征用制度滥用的一个原因。

2 完善土地征用制度的对策

(1)要从根本层面解决这一问题。最为稳健的做法是促进农村土地承包制的改革,使农民在土地征用及农业生产中成为真正的财产主体。彻底改变农村土地财产权的软化和不稳定状况,必须完善土地承包法律。对农村土地承包经营权是一种什么样的权利,在财产法律制度上的性质如何,法学界与经济学界最主流的看法:一是债权说,二是物权说。我国现行土地承包法律对此规定不明确,有的法律归于债权,有的法律归于物权。对土地承包权的表述也不一致。中共中央、国务院1993年11月《关于当前农业和农村发展若干政策措施》中规定,经发包方同意,允许“土地使用权有偿转让”;1998年10月《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“要切实保护农户

的土地承包权、生产自主权和经营收益权,使之成为独立主体”,于是,对同一权利有了两种表述:土地承包权和土地使用权。笔者认为,我国应完善土地承包法律,明确土地承包权含义应包含土地经营权、承包地流转抵押权、继承权等。只有这样农民才能成为土地主体,才能在土地征用过程中,直接作为一方的当事人,从而杜绝土地征用制度滥用。

(2)我国《土地管理法》应明确“公共利益”的含义,对非公共利益目的利用集体土地应有具体规定。现行《土地管理法》没有规定非公共利用地采取何种方式,导致在实际工作中,所有用地包括商业开发用地均采取一种模式进行。笔者建议修改我国《土地管理法》,明确只有国家为了公共利益,才能通过征用方式,除此之外,均应采取市场化方式。法律还应规定市场化取得集体土地的条件、程序等具体内容。

(3)征用土地补偿和安置费用应采取市场化。《土地管理法》规定了土地补偿和安置费用的项目及幅度,这种规定也不尽合理。这种规定导致土地增值,农民无法享受,城市近郊集体土地与偏远地区的土地差价不能显现出来。采用以土地使用权入股,农村经济组织与开发商分享土地收益的尝试,打破了原有土地征用体制,引入了市场的力量,维护了农民的合法权益。这是一种市场化的方式,还应探索更多市场化方式,并加以完善。

(4)政府应加强对土地征用的监督和管理。中央政府非常重视土地征用工作,最近不断强调加强土地征用管理工作。但由于地方政府尤其是基层政府片面追求经济效益,土地征用还存在大量问题,侵占集体土地,炒买地皮的现象仍未杜绝。政府应加强行政立法,完善征用土地审批制度,跟踪检查已审批征用土地情况,加大惩处力度,彻底制止土地征用制度滥用现象。