

对当前征地补偿问题的几点思考

济南市国土资源局 邱齐美

征地是国家为了公共利益需要,依照法定程序将集体土地转为国有,并给被征地的农村集体和个人合理补偿和妥善安置的法律行为,不仅关系到国家的经济建设活动和进程,更关系到农民切身利益和社会稳定。原中央农村工作领导小组办公室主任段应碧在谈到失地农民问题时就曾忧虑地说:“农民失去了土地就失去了最根本的就业岗位,在其他工作岗位上的竞争一般又都处于弱势。”在外务工的机会日益有限的今天,这份担心已经成为眼下每一个失地农民所面临的现实。当前,由于一些地方征地工作存在补偿低、费用不到位、安置不落实等问题,损害了被征地农民的利益,由此引发群众上访、集体上访的情况时有发生,已经影响了社会的稳定。因此,做好征地补偿工作意义重大,至关重要。征地制度尤其是征地补偿制度改革已是势在必行。

1 当前征地补偿现状及存在的主要问题

近年来,随着国民经济的快速发展,建设用地出现了新的特点,突出表现为时间紧、用量大。同时,广大农民群众维护自身权益的法律意识也不断提高,因征地补偿问题而引发的纠纷和群众上访事件

呈上升趋势,日益引起社会的关注。总体来看,在征地补偿过程中暴露出的突出问题主要集中在两个方面:一是补偿标准低,二是补偿款不能按时足额到位,拖欠问题严重。

《中华人民共和国土地管理法》规定,征用集体土地的补偿标准在附近同等耕地前三年平均年价值的10倍至30倍之间。有关专家指出,土地所有权就是财产权,当前征地一般只考虑保证被征地农民的生产和生活水平不降低,而没有从资产的角度考虑因征地而使农民失去赖以生存的财产,这是不合理的。特别是当国家和集体利益发生矛盾的时候,集体土地所有权往往难以受到法律保护,导致征地补偿标准偏低。例如在浙江省金华市新狮乡道院塘村,因为2001年“城北工业园区”的建设,仅有的500亩土地被全部征用。上级确定的土地补偿款为每亩2.6万元,经过村集体留存后,农户最后拿到的土地补偿款是每亩1.5万元左右。这个补偿标准已经高于浙江省的平均水平,但农民的意见并未因此而减小,500亩被征土地共涉及农户95户,其中有93户需要拆迁。村里给拆迁户每户安排宅基地100平方米,但建造房子每户需缴纳1至2万元。由于土质疏松,光是打地基每户的费用就需要4~5

万元,而每户发到手的征地补偿费和房屋拆迁费一共也就7万多元。把房子造起来,补偿费已所剩无几,今后的生活一切又都从零开始了。另外,土地市场治理整顿数据表明,截至2003年底,全国共拖欠农民征地补偿款项约150亿元。

2 某些地区的一些做法

目前,一些城市和地区在征地补偿运作中取得了一定的经验和成绩,值得人们学习和借鉴。

(1) 上海青浦区:在建设境内50千米沪青平高速公路时,由区政府牵头,将所需2000多亩土地涉及的镇、村集体经济组织,以土地使用权作为资产纽带组成土地公司,市政投资方与土地公司联合成立股份合作公司,为项目公司,合作期限为25年。其间项目公司按每年1100元/亩的标准(以征地前3年平均年产值的测算确定,该标准每3年调整一次)支付土地合作回报。此举改变了过去一次性补偿的做法,使被征地农民的生产生活有了长期稳定的保障。青浦的做法是改革征地制度的一个创新和探索。

(2) 北京:北京市政府发布的《北京市建设征地补偿安置办法》明确指出,征用农民集体所有土地,相应的农村村民应同时转为非农业户口,并按规定享受养老、

失业及基本医疗等三项社会保险。该市征地补偿费实行最低保护标准制度, 征地单位与被征地农村集体经济组织或者村民委员会应在不低于最低保护标准的基础上, 公开协商签订书面征地补偿安置协议, 并公示村民; 征地单位支付的征地补偿费包括土地补偿费和安置补助费。涉及青苗和房屋、水井、道路、管线、水渠等土地附着物的, 还应当向所有权人支付青苗补偿费和土地附着物补偿费; 但违法建设、违法占用土地的不予补偿; 征地补偿费用于人员安置后, 其余部分作为土地补偿费支付给被征地的农村集体经济组织或村民委员会, 用于农村村民的生产生活。

(3) 江苏泰州市: 主要通过建立和全面推行“土地换保障”制度, 为被征地农民提供基本生活保障。被征地农民从农村集体经济组织交付土地的次月起, 按不同地区、不同年龄段实行不同保障标准, 每月分别领取不低于120元至170元的生活补助费或养老金, 且免征税费。生活补助费和养老金标准, 根据全市经济水平需要适时调整。16周岁以下人员不纳入基本生活保障体系, 一次性领取生活补助费, 每人4000~5000元。凡是征地补偿安置费用没有足额到位的, 被征地村集体经济组织及其成员有权拒绝交地。基本生活保障资金纳入财政专户管理, 由被征地农民基本生活保障个人账户和社会统筹账户组成。个人账户由不低于70%的土地补偿费和全部安置补助费组成; 社会统筹账户由政府出资和其他可用于被征地农民生活保障的资金组成。财政部门应当在新征用地的土地出让金等土地有偿使用收入入库后3个月内, 将政府出资部分足额转入社会统筹账户, 以确保资金及时足额发放。

3 对征地补偿的几点建议

对于日益增多的失地农民, 政府的目标不应该仅仅停留在对被征地农民的基本生活保障上, 而是应该保障他们和其他地区的农民群众一样顺利实现小康。为此, 必须因地制宜, 采取多种形式, 对失地农民实行比较完整的经济补偿, 使失去土地的农民能够在市场经济中较好地站稳脚跟。在借鉴其他地市成功经验 and 做法的基础上, 提出以下几点建议。

(1) 大幅度提高征地补偿标准。把征地补偿标准提高至目前水平的2~3倍。征地补偿费要在确认农民集体土地财产权利的基础上, 按照市场经济规律确定。征地补偿除了要考虑土地被征用前的价值之外, 还应考虑土地的区位、土地市场供求状况、当地经济发展状况及政府的宏观政策等因素。

(2) 建立失地农民基本生活保障基金制度。对于失地农民中年龄比较大、体力比较弱、再就业困难的农民, 政府要给予基本生活保障, 建立起失地农民基本生活保障基金制度。基金来源可从申请加入基本生活保障的失地农民的全部安置补助费; 现行各级政府部门拿出税费的一部分; 政府土地出让金扣除征地成本后的部分收益。对于申请并经失地农民基本生活保障基金专门管理机构批准的失地农民, 可以采取将失地农民按年龄分成几档, 分别按不同的标准领取基本生活保障金。

(3) 农民转市民。将失去全部土地的农民转变为城市居民, 享受城市居民同等待遇, 包括养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障、再就业优惠政策等。

(4) 留地安置。在规划区内征用土地中留出一定数量土地, 由农民集体经济组织开发、经营, 用于

安置村民和发展生产。集体经济组织可以是原集体土地所有者, 也可以是规划区外的农民集体经济组织。

(5) 征地补偿和收益返还相结合。推行征地补偿和土地收益比例返还的补偿方式, 补偿标准的高低主要取决于该拍卖地块的成交价格。一般来说, 商业、旅游、娱乐、商品房开发等经营性用地成交价高, 因而征地补偿标准也高; 反之, 一般用途的工业用地成交价低, 征地补偿标准也低, 机关办公和公益事业用地价格更低。两宗地, 特别是相邻两宗地, 区位条件相同而规划用途不同时会出现补偿价格的较大差别, 农民在心理上很难接受。为平衡不同用途的征地补偿差价, 可以引入片区综合地价补偿方式。就是按照土地利用总体规划 and 城市规划要求, 把土地划分为若干片区, 每个片区由评估机构按经营性用地参考拍卖用途进行统一价格评定, 确定一个合理价位作为该片土地的补偿依据。

