

## 工作研究

## 关于征地制度改革的建议

张 平

(山东政法学院, 山东 济南 250014)

征地制度改革是当前社会各方面关注的热点问题。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“按照保障农民权益，控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。”这在中央层面上将征地制度改革列入了议事日程，明确了改革的原则、重点和方向。

## 1 现行征地制度存在的问题

我国现行征地中存在的问题，除了管理过程中出现的，如不按法定程序征地，拖欠农民补偿费等问题外，主要还是制度本身存在不足。在计划经济体制下形成的征地制度越来越不适应我国市场经济体制改革不断深化的新形势，许多问题开始暴露出来：一是征地使集体土地所有权永久地变成了国家所有或个人所有；二是非公共利益需要使大量农民集体土地被征用；三是征地补偿标准低，忽视了土地的社会保障功能。

## 2 征地制度改革的思路

征地中存在的问题是在社会经济发展过程中产生的，必须通过制度改革来解决。改革的核心是保护农民集体土地的合法权益，严格限制非公益性征地，正确处理国家、集体和农民之间的土地收益关系，充分考虑农民就业和社会保障问题。

第一，从法律上规定国家土地所有权和农民集体土地所有权为平等的财产权利。国家土地所有权和集体土地所有权都应体现所有者对财产的占有和支配权，财产权利的转移应遵循平等、等价的原则由

国家法律进行调整。现行法律的许多规定，在管理上都使这两种财产权处于不平等的地位。现在的集体土地所有权是一种残缺的权利，如集体非农建设用地不能出租、转让，只有变为国家所有才能进入二级市场等。建议加快修订相关法律法规，让农民集体土地与国有土地享有同等的财产权益，允许非农建设用地与国有土地一样在国家规范下直接进入市场，让市场来配置土地资源和确定价格。

第二，严格区分公益性和公共利益中的经营性用地。“公益性”和“公共利益”有着本质的区别。公益性突出强调的是没有赢利收益，无偿为社会服务；公共利益则不同，部分公共利益带有商业赢利性质。因此，严格区分公益性用地和公共利益中的经营性用地应是征地制度改革的一项重要内容。对公益性用地，按照国家规定由政府征用，向土地使用者直接供地。对非公益性的，无论是国有，还是集体单位及个人的经营性用地，都按照市场公平原则由政府统一征用，采用市场化机制供地。

第三，按照市场化原则确定征地补偿标准。在制定征地补偿标准时，不仅要考虑现实土地用途的补偿，也要让农民分享用途转化后的收益。

第四，改革失地农民安置办法。目前农民安置本身含有太多的计划经济色彩。但在市场经济条件下，劳动力是一种市场资源，劳动力市场是开放流动的，供求双方可以自主双向选择。在目前市场经济得到初步建立而又没有完善的环境下，解决的办法是尽快建立被征地农民就业的新机制，重点是被征地农民在城镇的再就业。与城镇居民相比，农民是弱势群体，在知识、能力、意识等方面都不适应城镇

(下转第 42 页)

督机制,如强化车间财务会审制度、企业纪检监察部门随机抽查制度等,并要严格会计部门内部诸如印鉴分存、账簿档案分管等制度,处处设防,层层把关,形成立体防范体系。

### 3.4 审计性防范

提高会计信息质量光靠内部监督是不够的,还必须辅之以外部监督。要建立以审计监督、税务监督、行政监督为主的外部监督体系,尤其要积极推进注册会计师审计制度。

要对会计师执业环境进行优化,整顿会计师事务所行业。目前我国会计师事务所多良莠不齐,事务所之间恶性竞争,行业分割、地方保护等不正当行为严重干扰会计市场秩序。因此,必须坚决取缔不符合条件的事务所和有严重违规行为的事务所。对执业规范、信誉好的事务所要扶持引导,促使其树立品牌意识,做大做强。要造就一批规模大、业务强、品牌硬的会计师事务所,以提高整个行业执业水平。科学的约束和监督机制,是确保会计信息准确、真实的外部条件。在审计过程中,要审查企业财务收支的真实性,摸清企业家底,核实企业资产、负债、所有

者权益、收入、成本和利润等情况,对企业财务和经营情况做出真实审计结论。要依法严肃处理审计查出的侵犯所有者权益、国有资产流失、舞弊腐败等问题。对审计中发现的重大违法犯罪线索,要及时移交司法机关和有关部门立案查处。

## 4 结语

会计信息失真是一个较为复杂的问题,在审计过程中不能凭感觉对失真问题下结论。要根据具体情况,看其属于“故意失真”、“非法失真”或“无意失真”、“合法失真”;然后再分清失真的真正原因,并“有的放矢”、“对症下药”,采取相应审计措施。在防范会计信息失真方面,对会计人员的要求有两点:一要审核经济业务的真实性、合法性、合理性,这是保证会计核算其他环节真实可靠的基础;二要不抱任何偏见,对经济业务的记录和会计信息的处理持“中立”态度,不受企业相关部门或会计人员主观意念等外在因素左右。由于会计失真问题的复杂性,审计人员必须具备全面分析问题和解决问题的能力,才能在工作中立于不败之地。

(上接第 37 页)

就业的激烈竞争,没有任何竞争优势,因此当地政府有责任给予他们就业指导 and 培训等必要的帮助。同时,政府、农民集体和个人都应当拿出部分来自土地的收入,为失地农民建立社会失业和养老保险。被征地的农民进入城镇后,应与城镇居民同等对待,使之在就业、子女入学、最低生活保障等方面享受相同待遇。

## 3 积极稳妥,循序渐进地推进征地制度改革

征地制度改革是一个系统工程,涉及到观念、法律、体制和利益调整等方面,很难一蹴而就。

首先明确这样一个概念,以理清土地是被征用,还是被征收。本文提倡是土地被征收。征用和征收的区别在于前者是将土地的所有权和土地的使用权全部一次性出卖;后者则是只涉及土地的使用权,而土地的所有权为原属性质。就是说被征收前是国有土地或者是集体土地,被征收后则还是原有的属性,

不存在变更问题,买地代表人只买到土地的使用权。

第二,解决当前征地中最迫切的问题,包括提高征地补偿费的最低标准、征地程序的公正透明、杜绝非法截留补偿费、保护农民的基本生存权利等。如国家在征地补偿时,即便按照法律规定的最高线,以被征土地前 3 年平均产值的 30 倍计算,也无法与集体土地长期使用时的收益相对等。因为这相当于用 30 年的现值贴现购买农民集体土地的所有权,而 30 年还不足我国人均寿命的一半时间。

第三,对所有征地,不分何种项目类型,均逐步过渡到按照市场原则征用,以初步实现土地权利转移的市场公平。

第四,在土地法制定过程中,应按照市场经济体制的要求,对农村土地产权体系加以明确规范,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,以最终建立起与社会主义市场经济体制相适应的征地制度。