

工作研究

农村集体土地征用补偿安置存在的问题及对策^{*}

陈海文, 贺兆成, 卢绪云

(日照市国土资源局, 山东 日照 276826)

近年来,随着我国经济的持续快速发展,农村城镇化建设步伐加快,开发区热、旅游开发热和房地产热等纷纷兴起,农村(尤其是城乡结合部的农村)土地越来越多地被征用,有的甚至是整个村的土地被全部征用。然而,被征用的土地得到了合理利用了吗?可以说有相当一部分未达到其被征时的目的,至少没有被合理利用。现实中,乱圈滥用和征而不用现象普遍存在。有些商家意识到了土地市场的升值潜力巨大,利用开发各种园区之名行变相圈地之实,进行假投资真炒作。我国开发区规划总面积已达 3.5 万 km²,但圈占的耕地却有 43% 在闲置。土地是不可再生资源,农村的土地更具有双重性质,它不光是生产资料,还是社会保障。被征用的土地越多就意味着农民的生存田越少,加之违法用地和浪费土地资源现象严重,因征地引发的纠纷逐年增加,甚至有愈演愈烈的趋势。如果不能妥善合理地处理征地后的农民问题,就会给社会稳定带来隐患。

1 农村集体土地征用存在的问题

1.1 有关土地执法不严

《土地管理法》第 4 条第 2 款明确规定“严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”,第 31 条 1 款规定“国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地”,第 43 条 1 款又规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。然而,《土地管理法》第 63 条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外”。同时该

法第 43 条 2 款还规定“前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地”。于是,有些地方政府在土地执法中,受眼前利益驱动,不惜损害农民的切身利益,钻法律空子,先以农用土地补偿金从农民手中低价征来土地,变成建设用地后再以高过补偿金数倍的价格将建设用地使用权转让给工商业,从而获取高额价差,而在这个过程中,农民却因失去赖以生存的土地又得不到合理补偿变为“流民”。

1.2 土地征用的条件限制不严

农民集体土地征收是国家强制剥夺农民集体所有的土地权利的行为,直接关系到农民的切身利益。现行《宪法》和《土地管理法》均将“公共利益”作为集体土地征用的前提条件,但对“公共利益”的内涵和范围限制不够,在理解上仁者见仁,智者见智。比如商业用地,本来是不能搞土地征用,但实际上大部分被征土地都用于了商业目的。而这种商业利用被解释为搞国家经济建设,结论自然就为“公共利益”目的。因此,“公共利益”规定的宽泛性往往使公共目的和商业目的混同,从而给滥用土地征用权大开绿灯。

1.3 征地费用补偿标准不合理

国家为了公共利益,对被征占土地的农民进行补偿,既是世界通例,也是对国家公共利益与土地所有者“生产利益”、“财产利益”矛盾的必要协调。《土地管理法》第 47 条第 2 款明确规定,征用耕地的土地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费,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 6~10 倍,安置补助费为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 4~6 倍。这明显带有计划经济的特征,标准显然偏低。以土地过去年均

收稿日期:2005-11-30;修订日期:2006-03-14;编辑:王先起

作者简介:陈海文(1971-),女,山东日照人,馆员,从事国土资源法律法规与宣传教育工作。

产值作为确定补偿费用标准,不能反映市场对土地及其附着物的真实评价,尤其是未考虑到农用地转为非农用地的土地升值潜力。廉价的土地征收成本使政府获取了本应属于农民的土地征收与土地出让之间的差价利益,侵害了广大农民的权益,也影响了政府在人民群众心目中的信誉和权威。

1.4 征地费用分配混乱

征地补偿费标准偏低,非常有限的补偿费用更成为农民争夺的目标。每个人都想争得更多的补偿金,而排除他人参与分配,于是,借村民自治权利剥夺他人利益成为征地补偿费分配纠纷案件剧增的主要原因。对于嫁城女、入赘婿等能否享有分配权、享有多大分配权,因无明确的法律依据,各地各村依《村民委员会组织法》在行使自治权中处理的结果相差很大。有的明确不能享有分配权,有的限定满足一定条件才享有,也有少数就给予分配权,但该分配权较同村组其他成员要小的多等等;于是没有享有分配权或没有享有完全分配权的村民,以要求享有村民待遇为由纷纷诉至法院。对该类案件因缺乏法律依据,在处理上随意性较大,很难使当事人服判息讼,遂导致越级上访或群体上访事件增多。

2 应遵循的原则

土地是农民赖以生存的重要生产资料和生活资料,土地补偿款既具有生存利益性质又具有财产权性质。因此该权利非法律不得剥夺。鉴于此,在处理这类纠纷中,应该遵守以下原则:

(1) 民主议定原则和合法性原则。就是说,村民自治必须是真正的大多数村民的集体意志,而不是某个人或少数人的意志,且该意志不能违反法律的强制性规定。既要充分发挥民主意见又要遵守法律。

(2) 集体、个人利益相均衡原则。在处理征地补偿款的过程中,既要充分尊重和保障集体成员的个人利益,又不能损害集体的整体利益,个人利益要服从集体利益,集体利益的实现也要考虑成员个人利益的获得。

(3) 权利、义务相一致原则。集体成员在享有分配利益的同时要考虑其对集体所尽义务的大小,做到权利与义务相一致,公平合理地分配征地款。

3 几点建议

(1) 严格征地审批,切实加强对征地工作的统一

领导。据统计,20年来我国平均每年减少耕地近30万 hm^2 ,直接威胁到国家的农业安全和粮食稳定。加入WTO后,由于市场的开放和外来资金的投入,我国将出现新的建设占用耕地高潮。为此,应该采取严格的征地审批制度,控制非农业建设占用耕地的规模,除国家投资的重点建设项目可以征用土地外,其余的均应立足存量土地进行内涵挖潜,盘活城市内部存量土地,不能再以低价剥夺农民土地为代价,牺牲农民的合法权益搞现代化建设。要真正实现征地的“公益性”特征,维护政府征地的权威。

(2) 明晰土地产权,保护农民土地财产权。随着市场经济的进一步深化,农民的资产理念和经营理念也在逐步树立,显化集体经济组织资产的要求也愈加强烈。与西方资本主义国家土地私有制不同,我国实行的是农村集体土地所有制,集体土地所有权的表现形式分别是乡镇、村、村民所有,农民所拥有的只是集体土地使用权。因此,在不同的产权主体之间,需要建立一个明确的利益分配标准。

(3) 积极探索新型用地制度,切实保障农民利益。将集体土地征为国有的方式一方面造成建设项目投入成本过高,对投资项目压力太大;另一方面农民就业安置也比较困难。目前,上海在高速公路建设中改变了过去那种一次性将农民集体土地征为国有的方式,让农民以土地使用权入股,每年收取一定的土地收益。这样既可有效节省建设初始成本,又可解决农民长期的土地收益问题。这种做法是探索征地制度改革的一个创新,使被征地农民的生产生活有了长期稳定的保障。

(4) 改革现行的征地补偿办法,制定合理的补偿标准。以年产值为依据的核算方式忽略了土地作为资产的价值,没有考虑对农民承包经营权的补偿。随着我国市场经济体制改革的进一步深化,与征地相关的法律法规必须与国际接轨,按土地的市场价格对农民集体土地进行补偿已成为发展的必然趋势。

(5) 拓宽安置途径,多渠道妥善安置农民生活。对被征地农民的安置,应改变过去那种由村委安置的单一做法,从大局出发全盘考虑,并借鉴先进地市的做法,在征求农民群众意见的基础上,广泛采取保险安置、货币安置、留地安置、招工安置等多种方式,切实保障被征地农民的利益,真正免除他们的后顾之忧。