

对现行土地征用制度的几点建议^{*}

王金红, 纪婧

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

土地征用是指国家因进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的需要, 依法将农民集体所有土地变为国有土地并给予补偿的行为。近几年来, 随着我国工业化、城市化进程加快, 大量农民集体土地经征收、征用转为国有建设用地, 由于现行的土地征用制度基本形成于计划经济时期, 因此在土地征用过程中产生了大量的矛盾。

1 现行土地征用过程中存在的问题

(1) 征地范围被人为扩大。我国《宪法》第十条, 《土地管理法》第二条都明确规定, 国家为公共利益的需要, 可以依法对土地实行征收。但有些地方政府在利益和政绩的驱动下, 为招商引资不惜大面积征用平整开阔、交通便利的农业用地, 无论是公益性建设用地还是经营性建设用地, 都由政府统一征为国家所有。

(2) 被征用土地价格偏低。我国现在的土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍, 劳动力安置费为该耕地被征用前三年平均年产值的4~6倍, 但两者总和不得超过土地征用前三年平均年产值的30倍。据统计, 若按最高标准30倍补偿, 我国南方每公顷耕地的最高补偿为36.9万元, 北方每公顷耕地的最高补偿为32.1万元, 大中城市郊区每公顷耕地的最高补偿为116.7万元, 2004年全国农村居民人均生活消费支出2185元, 按最高标准补偿, 南方地区集体和农民所得补偿(人均耕地按0.4公顷计算)仅够农民23年生活费用, 北方地区的补偿还不够20年的生活费用。而在实际征地时, 通常不按最高标准补偿, 所以被征地农民获得的补偿费比规定的还低得多。

(3) 征地收益分配不公正。政府低价征收土地后, 一经出让, 增值高达数十倍, 使农民土地征用补偿和政府向社会高价出让土地的金額产生了巨大的落差。

(4) 征地程序不合理, 征地过程缺乏透明度。根据《土地管理法》第四十八条规定, 征地补偿安置方案确定后, 有关地方人民政府应当公告, 并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见, 但事实上农民在征地过程中参与的程度非常有限。在现行体制下, 国家征用面对的是集体, 而不是农户, 农民无法以独立权利主体地位参与到征地协商中来。

2 对现行征地制度的几点建议

(1) 界定征地范围。《土地管理法》明确规定, 国家为了公共利益的需要可以依法征用集体所有的土地。公共利益是很抽象的概念, 可能存在不同的判断标准。为防止解释不当导致征用权滥用, 我国将以下几类限定为“公共利益”用地: 国防军事用地; 国家政府机关及公益性事业单位用地; 能源、交通用地, 如: 煤矿、道路、机场等; 公共施用地, 如: 水、电、气管道、站场用地; 国家重点工程项目用地; 公益及福利事业用地; 水利、环境保护用地; 其他公认或法院裁定的公共利益用地。

(2) 建立科学合理的农用地征用补偿标准。我国现行征地补偿标准采用被征用耕地前三年平均年产值为基数计算应补偿金额。从济南市来看, 农村土地经营由于受生产资金、技术投入等因素的影响, 土地集约利用程度差异很大, 同一地块中各经营户之间土地年产值悬殊较大。而且, 很多地方的农业生产已逐步由传统农业过渡到现代农业, 土地的年

* 收稿日期: 2007-11-22; 修订日期: 2008-01-25; 编辑: 王秀元

作者简介: 王金红(1973-), 女, 山东济南人, 经济师, 主要从事土地执法监察工作。

产值已不是一个固定的产值,目前的计算方法显然已与这些现状无法适应,因此对征地补偿标准应采用更合理的方法。最低生活保障金是在综合考虑农民基本生活需要,当地经济发展状况及地方财政承受能力等诸多因素的基础上确定的一个适合当地的,较为科学且可行的生活补助标准。将现行征地补偿测算基数改变为当地政府公布的最低生活保障金,根据不同的地类确定不同的补偿倍数,并以政府文件的形式对外公布,提高补偿标准的透明度。

(3)加强失地农民社会保障体系建设。目前,征地大都采取货币形式进行一次安置,这种方式虽然简便,但只能保一时,不能管长远。对于失地农民来说,他们失去了土地也就相应地失去了在土地上获得就业的机会。政府可以从征地补偿金和土地税收中拿出适当部分作为社会保障基金,将失地农民纳入当地城镇居民的社会保障体系。还可以实行留地安置。从近年来济南市部分市县的实际操作来看,主要有2种模式。一是留用国有土地。即根据城市规划的用途划出一部分土地,在办理农村转用

和土地征收手续后,划拨或出让给被征地单位和农民,用于开发经营和发展生产。二是留用集体土地。在土地征收时划出一部分土地,只办理农地转用手续,不办理土地征收手续,然后交于被征地单位和农民,作为集体建设用地由被征地单位和失地农民使用。建立健全失地农民的再就业培训机制,提高失地农民的文化素质和职业技能,以适应现实中劳动力市场由单纯体力型向专业型、技能型的转变,使失地农民有能力自谋出路或转向第二、第三产业,在市场经济中较好地站稳脚跟。

(4)加强对农地征用过程的监管机制建设。当前,一些地方仍有违反规划圈占土地、低价出让等违法用地行为,这些违法用地手续不全、没有法律保障,对农民的补偿安置往往很难落实。杜绝各类违法用地,是保证征地补偿安置的一项首要措施。必须切实加大土地管理执法力度,规范征地程序,维护良好的土地市场秩序,加强社会舆论监督,做到事前防范、事中监督和事后查处相结合,建立健全征地过程的监管机制。