

# 探索征地制度改革 确保农民合法权益

王军波

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

**摘要:**征地工作事关国家经济建设和农民切身利益。随着工业化和城市化进程的加快,大量土地被征用。目前土地还是农民生存保障之本,征地过程中如何确保农民合法权益已成为迫在眉睫的问题。该文通过分析中国征地制度存在的问题,从保护失地农民权益的角度,提出了要严格规范土地征用、完善补偿机制及规范土地交易市场等建议。

**关键词:**征地制度;失地农民;权益保护

**中图分类号:**F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)32-0058-04

土地是农民生存和发展的保障。在快速工业化、城市化过程中,农业土地转化为非农业用地是不可避免的,任何一个国家都要经历这样的过程。但是由于中国土地征用及补贴制度还不完善,众多农民失去了赖以生存的土地,成了“无地、无业、无保障”的“三无”农民,生活水平严重下降,因征地补偿而引起的社会矛盾也越演越烈。因此,在征地制度改革中如何维护好农民的合法权益,是个十分重要而紧迫的问题。

## 1 中国征地制度存在的问题

### 1.1 农地产权安排模糊

中国土地管理法规定,“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营管理,已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有,村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各农业集体经济组织的农民集体所有。”但是,究竟产权主体是谁、是哪一级集体经济组织,法律中并无明文规定,因此也就造成了“人人有权、人人无权”的尴尬局面。与国外清晰的产权安排相比,中国这种模糊的产权安排使得土地征用过程中,

不能对土地征用起到制约作用,其后果必然是真正的土地所有者的权益得不到有效的维护,农民丧失维护自身权益的基础。由此,土地农转非速度太快,土地征占规模过大,失地农民群体越来越多。

### 1.2 征地范围过宽

宪法与土地管理法明确规定,国家为公共利益的需要,可依法对土地实行征用,但宪法和相关法律都未对公共利益做出明确的界定。此外,土地管理法规定,任何单位或个人使用土地,必须使用国有土地,即凡是不属于该集体经济组织的用地单位或个人需要使用土地的,无论是公益性还是商业性用途,都必须请求政府动用征地权,从而满足其用地需要。然而,目前中国相关法律不仅没有明确什么是公益性和经营性建设用地的范围,反而规定凡国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业等,都可征收集体土地。这在事实上造成了把征地范围从宪法规定的“公共利益需要”扩大为一切用地项目,这在世界各国的征地制度中是绝无仅有的。与此同时,由于没有明确“公共利益”的内涵,使得政府的任何征地行为都可以被其解释为了“公共利益”的需要,很容易诱发征地权的滥用。事实证明,如果国家征用权不能受到很好的限制,将会严重侵犯土地所有者的利益。鉴于以上原因,造成了在征地实践中,普遍存在着公益性建设用地和经营性建设用地不分,征地范围模糊不清的情况。同时,大量商业经营性用地也打着公共利益的名义,采取强制方式进行征地,导致征地范围过宽。

### 1.3 补偿标准过低

中国现行法律法规规定,土地征用补偿以农业

收稿日期:2009-04-17

作者简介:王军波,主要从事农村经济等方面的研究。

E-mail:sun1032@163.com

本文为全国行政学院系统科研合作基金课题(建立“土地银行”,实现土地流转的研究)的阶段成果,课题成果将于2009年7月提交。

生产平均产值为补偿依据。土地管理法规定的征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补偿费。前两项的补偿标准分别为该耕地前三年平均产值的6~10倍和4~6倍。两项之和,低限是10倍,高限为16倍,特殊情况最高不能超过30倍。与国外按照市场定价的原则制定的征地补偿标准相比,中国的征地补偿标准至少存在两个缺陷:第一,补偿费的测算不够科学。现行的按照被征前三年耕地平均年产值的若干倍计算征地补偿费的方法,其本质是行政决定的征地补偿标准,由于土地的区位不同以及土地的利用方式、种植方式、市场情况等条件的不确定性,前3年平均年产值根本不能反映被征用土地的区位条件和本质特征的内在差别,与国外的征地补偿基本以市场价格为标准确定的情况有较大差异。事实上,这种与市场定价没有关系的政策定价远不能够保证农民在土地被征用后仍能达到原有的生活水平。第二,征地补偿的范围过窄。中国的征地补偿费仅仅补偿了与被征用主体有直接关联的经济损失,与国外给予被征地主体更充分、更完全的补偿相比,中国的征地补偿范围明显过窄,一些可以量化的补偿如残余地补偿以及其他各种必要的费用都未纳入补偿范围。此外,失地农民社会保障覆盖面窄,保障水平低,他们既不享有土地的保障,也不享有同城市居民一样的社会保障,失地农民生活水平下降的现象较为普遍。由于在就业、子女就学等方面享受不到有关政策,不少失地农民转化为城市贫民,影响了城乡社会的稳定。

#### 1.4 征地程序不健全

中国土地管理法第22、23条中规定,列入国家固定资产投资计划或准许建设的国家建设项目的建设单位,持国务院土地主管部门或者县级以上地方人民政府按照国家基本建设程序批准的设计任务书或其他批准文件,经县级以上地方人民政府审查同意后,由土地管理部门召集用地单位、被征地单位签订征地协议。征地文件批准后,由县级以上土地管理部门向被征地单位发出征地通知书,限期划拨土地。简而言之,中国的土地征用程序包括如下几个环节:申请—>审查—>批准—>公告—>颁发使用证。与国外完善的征地程序相比,中国的征地程序至少存在以下漏洞。第一,征地程序中虽然规定了征地要公告,但公告是在征地范围、补偿标准以及安置标准都已经确定的情况下进行的,是事后公告,而

并非国外征地程序中的事前公告,其目的也并非是为了让被征地主体参与到征地过程中,充分行使自己的知情权,而只是通知被征地农民到指定的单位办理补偿登记手续。因此,在很多地方,这种公告实际上已经演化为一种通知性的甚至是强制性的公告。第二,征地中政府仅仅需要“听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见”,而农民由于缺乏对征地中诸如补偿标准、补偿安置方案等重要问题发表意见的渠道,因此,这种“听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见”的要求在现实中往往没有任何体现。而在国外的征地过程中一般都会在地之前召开听证大会,土地所有者可以对征地中的重要问题提出自己的看法,并同征地方协商解决。第三,征地过程缺乏必要的申诉和仲裁程序。按照土地管理法规定,对补偿标准有异议的,“由县级以上地方人民政府协调,协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决”。这实际上是让政府既是管地者,又是用地者,还是出现争议时的裁决者,这种既当“运动员”又当“裁判员”的做法很难保证政府在发生争议时能有效维护农民的利益。

## 2 改革征地制度以确保农民权益

针对以上中国征地制度中存在的问题,为确保农民的合法权益不受侵犯,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出,要加强农村六项制度建设,其中一项是“健全严格规范的农村土地管理制度”。由此,为确保农民权益,我们可以从以下三方面入手:

### 2.1 改革征地制度,逐步缩小征地范围

要确保农民在征地过程中的合法权益,就必须首先改革征地制度,重点是逐步缩小征地范围。

#### 2.1.1 明晰农民土地产权权益

制度经济学告诉我们,明晰的产权是市场交易的基础,在清晰的产权安排下,一方面政府可以利用市场规律较为顺利地实施土地征用,另一方面也使得被征地主体有了维护自身利益的基础。因此,通过强化农民的承包经营权,进一步将其物权化,明确土地征用中农民的土地产权主体,充分尊重农民的土地产权权益,在土地产权制度安排上为农民有效维护自己的土地权益提供制度保障。

### 2.1.2 健全征地程序

在征地过程中要维护被征地农民的知情权、参与权、监督权和申诉权,逐步建立和完善征地补偿争议的协调裁决机制,为被征地农民提供法律援助。同时,征地必须规范透明,让被征地农民参与征地过程,以保证他们对土地的使用权、处置权等得到充分尊重,利益得到有效保障。另外,要建立独立于土地征用者和土地所有者之外的第三方仲裁机构,改变过去政府既当“运动员”又当“裁判员”的做法,进一步约束其在征地过程中的行为,防止征地范围的扩大。

### 2.1.3 合理界定公共利益

面对征地过程中普遍存在着公益性建设用地和经营性建设用地不分、征地范围模糊的情况,《决定》提出要严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围。这里关键是要逐步缩小经营性建设用地的征地范围,对现有存量的经营性建设用地要本着“最严格的节约用地制度”重新规划,严格控制新的经营性建设用地的审批。另外,要依照法律的形式明确界定公共利益的范围,严格把好公共利益关。所谓公共利益,应仅限于为公众服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设及文物遗迹保护、学校医院、社会福利等方面。同时,要建立严格的土地征用审查制度,形成良性的公众参与机制,提高土地征用过程中农民决策参与度,从根本上约束政府可能的扩张征地范围的冲动,确保实行“最严格的征地保护制度”,逐步缩小征地范围。与此同时,《决定》还提出在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益,经批准的建设用地,让土地所有者与用地方直接谈判和交易,与国有土地享有平等权益,逐步建立同地同价的土地交易市场。但由此必然出现两个棘手的问题,即地方财政收入的减少和农民抵制政府公益性征地。为此,我们设想的政策是,对经营性建设用地征收一定的税金,对公益性建设用地在征税后给予一定的补偿,这样既可保证地方财政收入,规范土地交易市场,又可以保证公益性建设用地的征用,同时确保农民权益。

## 2.2 完善征地补偿机制,切实提高农民生活水平

要逐步完善征地补偿机制,让农民享受现代化建设过程中土地升值带来的好处。在中国,土地依

然是农民依赖的最后保障,征地补偿极其重要。

### 2.2.1 依法征收农村集体建设用地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿

在现有财力允许的情况下,尽可能提高征地补偿水平,最大限度保证农民失去土地后生活水平不下降。从长期趋势看,采用市场定价方式作为征地补偿计算依据,扩大征地补偿范围。为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,不能以侵害农民利益为代价降低建设成本。《决定》对完善征地补偿机制提出了新的要求,即“依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿”。在规划划定的相同区内,应采取统一标准,征地补偿标准不随项目性质不同而不同。

### 2.2.2 拓宽安置渠道,解决好被征地农民的就业问题

给被征地农民的补偿,应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿。农民失去土地后,客观上需要从农业转向其他行业。除去合理的支付货币补偿以外,还应考虑失地农民的长远利益。“授之以鱼,不如授之以渔”,政府应在劳动就业方面给予就业指导,组织劳务输出,加大培训力度,提高劳动者的素质和技能,为失地农民再就业创造良好条件。失地农民,一方面可以就职于本地乡镇企业,另一方面也可以将其输出到沿海城市,或者实行土地规模化经营后可以留在土地上继续耕作。

### 2.2.3 注意解决失地农民的住房和社会保障问题

土地被征用后,农民离开了最后的生活保障。由于中国城乡二元制度的存在,农村还不存在完善的社会保障制度,对外出务工的农民工也是如此。因此,政府要从土地出让收益中提取一定比例用于失地农民的社会保障,被征地的集体经济组织也应从本集体的积累资金或土地补偿费用中抽取一定的资金用于失地农民的社会保障,逐步建立城乡统一的社会保障体制。

## 2.3 建立城乡统一的土地交易市场,提高土地利用效益

### 2.3.1 允许农民流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营

一方面既可以增加农民收入,又可以减少外出务工人员的后顾之忧;另一方面可以集约化利用土地,提高土地的产值。因此,可以考虑的第一种方式



是土地入股。土地经营权股份合作制有利于土地资源集中重组,权益共享,经营管理专业化,因而是一种新型的富有生机活力的方式。如安徽凤阳县小岗村在发展南瓜规模化经营过程中,允许农民把土地作为“股份”投入到土地规模化经营中,预设一个保底股金。农民把自己的土地每亩作为一“股”投入生产,年底可以拿到“红利”,加上农民可以被雇佣在土地上生产,农民收益大大增加。第二种方式是建立土地银行。通过建立土地银行,实现土地流转,同时采取以土地换社保的方案。其做法是允许农民将闲置的土地存入土地银行,土地银行按其土地价值预设一个利息,这个利息不能变为现金,而是用于支付缴纳养老保险、医疗保险、失业保险等费用。如宁夏回族自治区平罗县的土地信用合作社(也称土地银行)在土地流转、增加农民收益方面做得很好。可以进一步考虑土地换社保的方式,减少农民后顾之忧。

2.3.2 允许农民通过多种方式参与开发经营,逐步建立城乡统一的建设用地市场

按照城乡统筹发展的要求,改革农村集体建设用地制度,推动农村集体建设用地在符合规划的前提下进入市场,与国有建设用地享有平等权益。这有利于逐步形成反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的土地价格形成机制,建立与城镇地价体系相衔接的集体建设用地的地价体系,充分发挥市场配置土地的基础性作用。同时,也能有效的维护农民在被征地过程中的经济利益。

#### 参考文献

- [1] 韩俊. 完善农村土地管理,推进征地制度改革[N]. 光明日报. 2008-11-05.
- [2] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决议[R]. 2008.
- [3] 张红,于楠,谭峻. 对完善中国现行征地制度的思考[J]. 中国土地科学. 2005,19(1).
- [4] 魏欣. 我国征地制度的弊端与失地农民权益保护[J]. 农村经济与科技. 2008,19(6).
- [5] 肖屹,许恒周. 国外征地制度的特点以及对我国征地制度改革的启示[J]. 新疆农垦经济. 2008,9.

## Reform for Land Requisition System to Ensure Farmers' Legitimate Rights

Wang Junbo

(Party School of Chongqing Municipal Committee of CPC, Chongqing400041, China)

**Abstract:** The work of land requisition concerns the economic construction of the nation and the benefits of all farmers themselves. With the acceleration of industrialization and urbanization, large quantities of farmland have been requisitioned while land is still the vital element for Chinese peasants to survive. How to well protect farmers' legitimate rights during land requisition process has already become the impending issue to solve for policymakers in China. Having analyzed the current flaws existing within the land requisition system of China, the author comes up with relevant suggestions aimed to rigorously regulate the land requisition procedure and land trade markets as well as improve the compensation mechanism from the perspective of rights and benefits protection for the landless farmers.

**Key words:** land requisition system; landless farmers; rights and benefits protection