

论土地征用

李立娜, 袁颖, 姚尚莲, 黎华

(西昌学院 四川西昌 615013)

摘 要 土地征用是保证国家公共设施和公益事业建设所需土地的一项重要措施,是世界各国取得公益性建设用地的通用做法。我国现行的土地征用制度基本形成于计划经济时代,不适应性和落后性日益彰显,造成了大量农民上访和对抗事件。本文针对我国土地征用中存在的主要问题提出几点建议。

关 键 词 土地征用;公共利益;安置补偿

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

文章编号:1008-4169(2004)04-0063-03

土地征用是发生在国家和农民集体之间的所有权转移,是指国家为了社会公共利益的需要,按照法律规定的批准权限和程序批准,并给农民集体和个人补偿后,将农民集体所有土地转变为国家所有。土地征用是保证国家公共设施和公益事业建设所需土地的一项重要措施,是国家行政行为,具有强制性。无论是资本主义国家还是社会主义国家,为了发展社会公共事业,都设置了土地征用法律制度。近年来,随着我国工业化、城市化进程加快,大量农民集体用地经由征用转为国家建设用地,如1997—2002年间,我国减少地9542万亩,补充地3378万亩,净减少6164万亩,年均减少1027万亩。按照计划预测,从2000年至2030年的30年间,占地还将超过5450万亩,而每征用一亩地,就伴随着1.5个农民失地。加之我国现行的土地征用制度基本形成于计划经济时代,其赖以存在的制度环境和服务目标已经转变,在现实中表现出一系列制度绩效低下的问题。因此,构建新的土地征用制度,切实保障农民利益,已成为一个亟待解决的问题。

一 问题的提出

目前我国土地征用过程中出现的问题主要表现在以下几个方面:

1、征地范围过宽。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,可依法对土地实行征用。但与国外成熟做法不同的是,我国《宪法》和相关法律都未对公共利益作出明确的界定,即《宪法》授予了国家土地征用的权力,却未对这种权力的行使做出具体的限制;对

公共利益的解释成为职能部门和主要行政领导自由裁量的权力(黄东东,2003)。另一方面,根据《土地管理法》第四十三条的规定,只有国有土地使用权才能上市流转,而征用权的行使是集体土地变为国有的唯一途径;当建设用地需求上升,非公益性经营项目建设需占用集体土地,土地征用成为目前唯一可行的制度安排。由于制度供给的不足,直接导致了征用权的滥用。如何合理地界定公共利益范围,如何协调征用限制与土地供给的矛盾,是必须解决的问题。

2、征用补偿不尽合理,农民权益缺乏保障。我国目前土地征用中的纠纷主要体现在这一方面。首先,缺乏充分的制度保障。我国《宪法》授予政府征用权,但对补偿未做任何规定,从根本上导致公民现有土地权利保障不足。《土地管理法》第四十七条规定,征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿;在公共利益界定不清的前提下,这实际上排除了被征地农民参与增值收益分配的机会;同条规定,征用耕地的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,该补偿构成是否与土地原用途价格相当是存在问题的。其次,补偿标准偏低。我国现行的征地补偿标准主要根据该土地被征用前三年的平均年产值来加以确定,对各地的经济发展水平和种植结构、农业耕作水平的差异缺乏体现,更无法反映被征土地的区位价值(沈守愚,2002)。据调查,深圳、珠海等地征地补偿费约为1~2万元/亩(陆红生,韩桐魁,2002),浙江大约为3~12万元/亩(朱明芬,2003),上海浦东则在大约2~10万元/亩(蔡运龙,霍雅勤,2002),而以上几个地区,都是全国房地产开发的热点地区,土地一经转用进入市场以后,即增值

收稿日期:2004-09-29

作者简介:李立娜(1977—),女,农学系助教,主要从事土地管理教学与研究。

本文在撰写中得到农学系王向东副教授的指导,在此致谢!

达数倍、数十倍及至数百倍。农民集体作为土地的原始所有者,为地方的经济发展放弃了自己对土地的占有;而土地对于农民相对城市居民而言具有更为深远和广泛的意义,它不仅是农民生产经营的基础,在目前农村社保体系尚未建立、劳动力转移又诸多困境的情况下,更具有重要的保障功能和归依功能,对社会稳定 and 经济发展也存在广泛的潜在影响;但农民却无法从以土地开发为先导的工业化、城市化进程中受益,农业资本的积累就更加步履维艰。

第三,补偿费用分配问题。按照规定,土地收益的主要成份是对农民的征地补偿费,应该占到土地收益总额的68.6%,但在实际中农民仅能得到5%~10%,且往往由于征地补偿分配混乱,缺乏可操作的统一分配方法,导致乡(镇)、村、组层层截流,农民所得进一步减少,造成了大量的上访、对抗事件。一组国土资源部统计数字显示,2002年仅上半年群众反映征地纠纷问题的占信访部门受理总量的40%,其中87%为征地补偿安置问题。

3、土地征用权的行使问题。从世界各国对土地征用权力的行使来看,大多是为了公共利益。一些经济比较发达的国家,政府更多的是采用通过与所有者合作或商议的形式获得土地,实行土地先买为主,征用为辅。当收买发生困难时,才实行土地征用。在我国,宪法明确规定为了公共利益的需要征用土地,但《土地管理法》则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,都必须请求政府动用征地权,从而满足其用地的需要。我国自实行土地有偿制度以来,各级地方政府为增加财政收入,对征地权的行使乐此不疲。有的地方往往通过建立开发区、科技园等向投资单位提供优惠政策,而土地使用费往往作为其优惠的条件之一。尽管现行的《土地管理法》规定征用审批权由国务院及省级人民政府行使,但地方各级政府作为土地的实际供应者总能够想尽办法使其用地请求得到满足,加之监督机制不完善,征地申报过程中一些弄虚作假的行为便屡见不鲜。

4、征用过程中的公众参与程度不高,缺乏透明度。《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,并听取被征土地的农村集体经济组织和农民的意见。但事实上,集体尤其是农民在征地过程中参与的程度非常有限。在现行体制下,国家征地面对的是集体,而不是农户;农户不参与征地补偿谈判,有权去谈补偿条件的只是集体,而实际上的集体常常不过是

三五个乡村权力人物,能不能完成征地任务,是乡村权力人物能不能继续居于权力位置的条件(周其仁,2002)。作为农民个人,其赖以生存的就是承包经营的土地,土地征用恰好使其基本的经营基础丧失。征地过程中的各项补偿最终要落实到农民,但农民无法以独立权利主体的地位参与到征用协商谈判中来,征地过程中又缺乏畅通的申诉渠道,其财产权利的保障就更成为问题;征用过程的全程管理和有效的监督反馈机制也就无法真正建立起来。

二 完善我国土地征用制度的建议

针对上述我国土地征用中存在的问题特提出如下建议:

1、加强法制建设。一是在宪法中明确规定征用补偿条款,并着重突出“补偿规定”。二是制定专门的土地征用法律法规,即《土地征用法》,明确土地征用的性质、主体和客体,明确“公共利益”的内容和范围,确定合理的土地征用补偿标准,制定关于土地征用补偿费科学管理和使用的原则及办法,明确土地征用涉及各方的权利、义务和责任等等。三是在法律中明确界定政府土地征地权和征用范围,严格控制征地范围。四是结合行政许可法建立征地审批责任制,实行谁审批谁负责。五是实行公益性用地价格听证会制度,切实解决失地农民的就业安置和基本生活保障问题。六是将司法救济作为重要的土地征用救济手段,征用补偿经复议后当事人不服复议决定的可以向人民法院提起行政诉讼,符合条件的由人民法院予以受理。同时要加强对土地征用执法。要组建强有力的执法队伍,严格依法规范土地征用行为,要加大执法监察力度,采取强有力的措施,严肃查处各类违法用地现象,促进我国土地征用走上法制化轨道。

2、明晰征地范围。在我国,“公共利益”的内容和范围可明确为:(1)政府机关和社会团体用地;(2)交通用地;(3)水利及能源设施用地;(4)城市基础设施用地;(5)教育(学校、基础性科研单位)用地;(6)军事国防用地;(7)其他公益事业用地。在明确上述公共利益范围的情况下,区别不同的用地情况分别采取征用和征购的方式。通常,不以赢利为目的的国家建设项目,需要使用农村集体土地的,应纳入征地范围,例如,铁路、公路、机场、码头、长江三峡等水利工程、军事设施、政府机构、教育科研机构、养老院等福利机构……。以赢利为目的的国家建设项目,如商业大厦、娱乐设施、房地产开发、外资企业等需占

用农村集体土地的,则应纳入市场交易范围,采用征购方式,推行土地使用权招标、拍卖、挂牌出让制度。

3、完善征地补偿制度。农村集体土地转变为国有,应分别情况,规定补偿标准。(1)征用补偿。当农村集体土地通过征用方式转变为国有土地时,其补偿标准应按《土地管理法》及《土地征用法》中的有关规定执行。在人员安置问题上,应适应市场经济特点,妥善解决农民吃饭问题和就业问题。建立征地安置基金、就业培训基金,解决被征地农民的就业问题、养老保险问题。(2)征购补偿。采用征购方式将农民集体土地转变为国有时,其补偿标准应高于土地征用补偿标准,应由土地的市场价格和相关补助金构成。土地的市场价格是指某一宗特定土地处于现状土地利用条件下,在公开市场中所有权形态所具有的无限年期的正常市场价格。在我国目前农村,集体土地具有多重功能,即为农业生产服务的生产资料功能和对农民进行生存保障的社会保障功能及发展功能,农地所有权的市场价格要体现这三重功能。相关补助金是指因征地而导致搬迁费用、新的工作的前期费用以及农地中一些尚未折旧完毕的投资,对农村建设用地(如宅基地)则还包括建筑物的补偿费。在目前我国农村土地市场发育不充分的情况下,应结合当前国土资源部的工作,尽快完成全国范围内的农用地分等定级估价工作,做到根据农用地基准地价来确定土地征用补偿标准,并将农民的生存权和发展权结合起来考虑,将被征用土地发展权益的一部分补贴给农民。

4、明晰产权,增加征地过程的透明度。明确界定产权是实现征地补偿费合理分配的关键。我国法律规定农村土地属集体所有,农民享有本集

体土地的承包经营权。这些权利可以通过土地登记,并发放相应的土地权利证书,从而在法律上得到有效的确认和保护。在权利证书中应明确规定集体土地权利主体的权利和义务,通过土地利用现状调查或地籍调查查清各权利主体的土地边界、面积、位置等基本情况。当土地权属发生变更,如国家征用等,应进行土地变更登记。依法登记的土地所有权和土地所有者,当发生征地行为时,是合法的征地补偿对象,当发生征地纠纷时,是受法律保护的对象。

为了切实保障农民集体的土地财产权,应努力增加征地过程、安置补偿方案和实施的透明度。采用公告、农民会议等形式,使人人了解征地的定义,补偿安置费用和安置措施等,以减少征地纠纷,并限制征地中的腐败行为,以利于国家建设的顺利进行。

参考文献:

- (1)黄东东.土地征用公益目的性理解.中国土地,2003.1
- (2)刘向南.现行土地征用制度的经济分析.中国改革论坛,2004.1
- (3)蔡运龙,霍雅勤.耕地非农化的供给驱动.中国土地,2002.7
- (4)陆红生,韩桐魁.关于土地征用制度改革若干问题的思考.WTO与土地资源管理创新学术研讨会论文,2002
- (5)李累.略论我国宪法财产征用制度的缺陷.中山大学学报社科版,2002.2
- (6)朱明芬.浙江失地农民利益保障现状调查及对策.中国农村经济,2003.3
- (7)周其仁.中国农村改革.国家与所有权关系的变化.中国社会科学季刊(香港),1995.6
- (8)沈守愚.土地法学通论.中国大地出版社,2002
- (9)陆红生,王秀兰主编.土地管理学.中国经济出版社,2002

On Land Requisition

Li Li-na, Yuan Ying, Yao Shang-lian, Li Hua

(Xichang College, Xichang, Sichuan, 615013)

Abstract: Land requisition is a good measure to guarantee the requiring land for national public facilities and public welfare cause building, moreover, it is a common way for all the countries to achieve public welfare building. In our country, the present land requisition system is the result of the planned economy, therefore, its inadaptability and backwardness become more and more obvious. As a result, a lot of farmers appeal to the higher authorities for help and even resist it in some ways. This paper puts forward some suggestions on the reform of our country's land requisition.

Key Words: Land Requisition; Public Welfare; Arrange Compensation