

城镇化进程中农村征地补偿制度的构建

孙淑云, 徐琳

(河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要] 改革开放以来, 随着我国经济飞速发展, 城镇化进程不断加快, 大量的农村土地被征用, 许多农民失去了赖以生存的土地。对于失地农民而言, 唯一能保障其生活就是土地征用补偿。但是, 在我国现行的土地征用补偿制度下, 许多农民却出现“征地返贫”的现象。审视我国现行的土地征用补偿制度, 其存在一系列问题, 应当从将市场因素导入补偿标准、提高土地征用补偿标准、扩大补偿范围、丰富补偿方式等方面完善土地征用补偿制度。

[关键词] 征用补偿; 补偿制度; 农民权益

[中图分类号] D922.39 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2009)02-0085-02

伴随着我国社会主义市场经济飞速发展, 城镇化、工业化进程不断加快, 各类建设项目用地需求大幅度增加, 土地征用活动日益频繁。对于绝大多数农民而言, 土地是其收入的主要来源, 农民一旦失去了土地, 生活往往没有了保障, 生活很难维持在原有的水平。对于农民而言土地如此重要, 那么如何解决构建土地的征用补偿制度、对失地农民进行补偿的问题, 对维护失地农民的合法权益至关重要。因此, 本文将对该问题展开详细的论述, 并对我国农村土地征用补偿制度的构建进行探讨, 提出合理化建议。

一、国内外土地征用补偿立法现状

新中国成立后, 首次对土地征用补偿进行规定的是 1953 年通过的《国家建设征用土地办法》, 1957 年对此《办法》进行了修订并于 1958 年公布实施, 该《办法》规定对一般土地, 以其最近二至四年产量的总值为标准, 但此标准并非刚性的, 而是一个参考标准; 1986 年出台的《中华人民共和国土地管理法》从土地征用补偿标准、范围、方式等方面进行规定, 经过 1998 年、2004 年、2006 年的修改, 对土地征用补偿的规定更加完善, 便于我国土地征用补偿工作的开展。

根据我国现行法律的规定, 我国的土地征用补偿制度包含以下几方面的内容:

土地征用补偿标准指以土地被征用前三年的平均年产量为基数, 综合各地情况给予年产量的倍数进行补偿, 最高限额为年产量的 30 倍; 若 30 倍的年产量仍不能保障失地农民的权益, 经省政府的批准可以超过 30 倍的限制。

土地征用补偿方式指对原土地的权利人以什么形式进行补偿, 以货币、土地、重新就业还是其他方式。我国目前以货币、农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置对失地农民进行补偿。但在实践操作中仍以货币为主要补偿方式, 其它补偿方式并未得到较好的推广。

土地征用补偿范围即通过哪些方面对被征用者进行补偿, 仅考虑土地被征用前还是仅考虑土地被征用后, 或综合考虑二者来确定补偿范围, 抑或考虑其他因素等。目前我国土地征用补偿仅针对土地被征用前的直接损失, 其范围包含地上附着物和青苗补助费、土地补偿费、安置补助费、新菜地开发建设基金等几项。

土地征用补偿费的分配按照土地征用补偿费主要用于被征地农户的原则, 土地补偿费应该在农村集体经济组织内合理分配。现行耕地补偿费的分配如下: 土地补偿费, 归农村集体经济组织; 安置补助费, 按照有谁安置, 向谁支付的原则, 无需统一的发放给个人, 经同意后用于支付其保险费用; 地上的附着物的所有者; 青苗补偿费归土地承包经营或使用人。

相对于我国的土地征用补偿制度而言, 国外许多国家的土地征用补偿制度比较完善, 我国可在充分考虑我国国情的情况下对其进行借鉴。国外许多国家的土地征用补偿标准以土地的市场价格为依据, 并没有以地上农作物的产值为准, 更能真实的反映土地的价值。补偿范围广泛, 在国外许多国家的补偿范围包括地价补偿、迁移费、残余地损失费等方面的补偿, 全方位的保护了与被征地相关联的各方利益。补偿方式多元化, 在国外的土地征用补偿中不仅限于货币的补偿, 在相关权益人与进行赔偿的主体协商后, 可采取货币以外的方式例如“土地债券”、重新择业安置。

较我国的土地征用补偿制度而言, 国外的土地征用补偿制度能够更好地保护失地各方的利益, 保障失地农民的权益。

二、我国土地征用补偿制度存在的问题

通过对国内外土地征用补偿制度进行比较, 发现我国的土地征用补偿制度存在以下几方面的问题:

土地征用补偿原则欠缺科学性、合理性。我国目前以确保农民生活水平不降低为补偿原则。很明显, 该原则剥夺了农民提高生活水平的权利。拥有土地的农民可结合自身的特点, 综合考虑市场的状况来确定经营土地的方式, 或者将土地出租, 自己外出务工。拥有土地的农民可以进行双向选择, 无论外界环境怎样, 其必然会选择使其受益最大的一方。而大多数农民一旦失去了土地便丧失了选择权, 就只能通过再就业来维持生活。但农民抵御风险的能力很弱, 就 2008 年的全球金融风暴来看, 许多农民工因无法就业而纷纷返乡, 其中不乏大量失地农民。失地农民无法就业, 而且返乡后无地可耕, 最关键的是失地农民获得的土地补偿很低, 最终导致其生活陷入了困境。

土地征用补偿范围狭窄, 不能全面保护各方利益。我国土地征用补偿范围比较狭窄, 现仅包括土地补偿费、安置补助费、青苗及附着物补偿费、新菜地开发建设基金等几项, 并未考虑到土地被征用后的价值, 仅对土地被征用前的直接损失进行补偿, 也未考虑到间接损失和其他因征地受到的损失。在如此狭窄的范围内对被征用的土地进行补偿, 不能客观真实的体现土地的商品价值。所以, 农民获得的补偿不能弥补失去土地对其造成的损失, 土地征用补偿不能维护失地农民的合法权益。目前, 我国只对土地的直接损失进行补偿, 并未涉及到对残余地、相邻土地的损害补偿, 未考虑到对其他主体的利益损害进行补偿。总而言之, 我国现行的土地征用补偿制度既没有对被征用者进行全方位的补偿, 也没有对其他利益受到损失的主体进行合理补偿。

土地征用补偿方式针对性不强, 多样化的补偿方式难以推广。随着经济的快速发展, 征用土地的地域扩大, 土地征用的方式日渐多元化。已由传统的货币补偿扩展到农业安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置等方式。由于市场经济发展速度较快, 若对农民进行单一的货币补偿, 很难保障被征地农民征地后的生活质量。再加上被征地者的情况各异, 采用统一的标准必定不能照顾到每个被征用个体的利益, 于是部分地区尝试了一些辅助补偿的方式, 但就实际情况而言, 结果不容乐观。例如, 农业生产安置补偿方式, 即对被征用土地的农民以其其他的耕地进行补偿。此种补偿方式往往是“拆东墙补西墙”, 在农民的耕地附近未被规划的农业用地地区补偿给失地农民相应的耕地, 补偿的耕地被称为“留用地”。但同时相应的问题又出现了, 由于留用地绝大多数分布在城区周围, 甚至在城区内部, 所以留用地使城市中出现了一种新的格局——“城中村”。城区或其附近的土地的商品价值很高, 对其进行再次规划需要给予失地农民极高的补偿额, 而且城中村对城区的格局分布影响很大, 这些留用地无疑成为城市再次发展中巨大的“绊脚石”。对于对被征地农民进行重新择业安置的效果并不理想: 一方面, 由于农民的生活环境致使其竞争意识淡泊, 而且大多数的农民文化水平低, 综合素质差, 对新事物的接受能力有限, 创新能力较差。处于此种状态下的农民, 即使安排其再就业, 因其没有一技之长也会面临失业的风险。另一方面, 对于接受失地农民的企业而言, 也并不会因为失地农民的加入而提高自身的竞争力, 提高企

[收稿日期] 2009-04-21

[基金项目] 邯郸市科技局项目(编号: 20062005-3)。

[作者简介] 孙淑云(1957-), 女, 河北馆陶人, 教授, 主要从事法学研究。

业的综合实力,甚至企业的发展受到了某种程度的阻碍。由此可见,辅助补偿方式的可行性有待进一步论证。

土地征用补偿标准过低,无法全面体现土地价值。我国现行的土地征用补偿标准以土地前三年平均年产量为基数,大多数地区的土地征用补偿费和安置补助费在年产量的30倍以下,极少数地区因情况经当地人民政府统筹安排,可以超过年产量的30倍,即从国有土地有偿使用中拿出一定比例的收益进行补贴。虽然,各地区制订了区片综合地价,但大多数地区都以年产量为计算标准,很少涉及到区片综合地价。由此可知,目前我国的征地补偿标准中涉及到的市场因素极少,几乎与市场脱节。一旦没有市场因素,则土地的市场价值很难真正的体现,失地者的利益很难得到充分的保护。但事实上,土地的商品价值并没有因为土地征用补偿标准以年产量为标准而有所降低,反而会在征用后得到较快的升值。综合两方面来看,现行的土地征用补偿标准过低,无法体现土地的实际价值。在土地征用补偿标准较低、补偿费较少的基础上,我国补偿费的分配也不合理。根据典型的调查,在土地征用的利益分配中,县政府获得52%的土地征用收益,县以上政府获得15%的征用收益,而农民利益集团只获得了32%的征用收益,农民个人获得土地转让收益的5%~10%,其他的被村集体拿走。由此看来,在本来就较少的土地征用补偿费中,真正能够到农民手中的又是如此之少。因此,如何确定土地征用补偿标准,对失地农民进行补偿,事关能否维护失地农民的合法权益。

三、完善土地征用补偿制度更好维护农民合法权益

在2008年的金融危机爆发之前,各界人士已密切关注失地农民并纷纷提议增加对失地农民的补偿,保障其生活状况。金融危机爆发后,失地农民的生活状况更加恶劣。受到金融危机的影响,许多企业破产,大批工人失业,失业工人中农民工占绝大多数。许多失地农民被迫返乡,失地农民生活状况令人担忧,失地农民成为农民之中特殊的弱势群体。探究其根本原因,是土地补偿制度存在缺陷导致失地农民抵御风险能力下降,生活陷入困境。因此,亟待完善我国的土地征用补偿制度以保障失地农民的合法权益。完善我国的土地征用补偿制度从以下几个方面予以考虑:

对无法维持生活的失地农民给予再次补偿,保障失地农民的生活水平。此次金融危机使人意识到对失地农民的补偿应当能够保证其生活状况。对于已经给予补偿但是生活状况陷入困境的失地农民应结合其实际状况采取恰当的补偿方式对其进行再次补偿,确保其生活质量。确定合理、灵活的土地征用补偿原则。在构建社会主义和谐社会,建设社会主义新农村的时代背景下,确定怎样的补偿原则来指导补偿制度的建设,以充分保护各方的利益十分重要。我国幅员辽阔,各地区情况差别较大,应当确定合理、灵活的土地征用补偿原则。不能单纯以土地被征用的损失为准,还需要结合各地区的具体情况来构建具有地区特色的土地征用补偿制度,这样才能有针对性的解决各地区的情况,保障农民的合法权益及征地活动的顺利进行。

落实多元化的土地征用补偿方式。在补偿原则确定的基础上,推广落实我国现行的以货币补偿为主,其他补偿方式为辅的土地征用补偿方式。由于城市和农村在很多方面差异较大,因此采取何种方式进行补偿对征地问题能否顺利解决十分关键。在城市郊区进行土地征用,若以农业生产安置的方式进行补偿,很可能会影响城市的进一步发展和再次规划,但在农村该现象不会出现。则对城郊和农村被征地农民所采用的补偿方式应该有所不同,因此笔者认为,在不同的城市或不同的农村,所采用的补偿方式也因具体情况不同而不尽相同。因此,应当首先由中央制订一个总体的关于土地征用补偿方式的规定,再由各个地区根据自身的经济发展状况、农民的整体素质以及农业的生

产结构等方面,来确定适合本地区的土地征用补偿方式,然后经审核确定后实施。

扩大土地征用补偿范围。我国现行的土地征用补偿范围狭窄,并不能全面体现土地的价值。确定土地征用补偿范围仅依据土地被征用前的直接损失为准,并没有考虑土地被征用后以及相邻土地的情况。根据现行的土地征用补偿范围存在的缺陷,我国应将土地征用补偿范围扩展到残余地分割补偿,即某块土地被征用后,对剩余土地会产生较大的影响,残余地因此受到损失的应当给予其补偿;其他附带费用补偿,例如迁移费、经营损失等干扰的补偿。

确定地区性土地征用补偿标准。如前文所述,我国幅员辽阔,地区差异性明显。各省市地区及城市、郊区的土地市场价值往往差异性很大,又由于各地的经济发展状况不同,必然导致各地区经济、消费水平各异。但现今我国以年产量为基础,再乘以若干倍数作为土地征用补偿标准进行补偿。现行的补偿标准并没有最大程度的考虑农民的利益,带有明显的计划经济的色彩,从另一个角度观察,城市化是以牺牲农民利益为代价的。现今,经济发展水平较高,而农村生活水平相对而言仍然比较低,对于土地被征用的农民应当参照土地的商品价值来进行补偿,以维护其合法权益。

由于土地区位不同则土地的商品价值肯定会有差异,应根据不同地区的具体情况采用不同的土地补偿标准。

城镇郊区的土地被征用后,失地农民的处境和城市农民相差无几,但相对于城镇居民而言,失地农民往往处于劣势。对失地农民的补偿不仅仅只包括土地征用时按市场价格给予的补偿款,还要对失地农民提供社会保障,主要包括医疗保险和养老保障使城郊的失地农民享受到城镇居民的待遇,还应当以农业生产安置以外的方式进行补偿,对失地者的利益进行全方位的保护。

远离城镇的土地被征用后,由于农民的生活区域远离城镇,其土地征用后周围土地的商品价值并不会有很大的提升,因此不会造成再次规划的困难。对于远离城镇的农民往往长期务农,很少的农民拥有一技之长,对城镇的情况并不了解,所以应当首先考虑对其是否能够进行生产安置;若不能以农业生产安置方式进行补偿,则只能考虑以土地被征用时的市场价格进行补偿。

确定补偿标准后,为了保证失地农民能够得到合理的补偿款,需进一步考虑土地征用补偿分配问题。应当进一步明确失地农民、村集体以及当地政府所获得的补偿比例,保障农民补偿款的获得。同时,在确定了补偿制度后,应当建立相关的机构,该机构专职于解决农民失地后无法维持正常生活的问题。只有这样,才能从各个方面保证当地农民的合法权益。

通过上述的分析与论证,可知我国现行的土地征用补偿制度不尽合理,亟待完善。但由于我国各地区差异较大,因此土地征用补偿的确定应当充分考虑各地区的实际情况。确定我国土地征用补偿制度应当充分借鉴国外的经验,使我国补偿制度更加科学、合理及具有针对性。但由于各国的国情不尽相同,因此我们应当有所取舍的借鉴国外的经验。我国目前经济发展十分迅速,土地征用补偿制度并非一经确定,不得更改,我们应当时刻关注经济、民生等方面的相关信息,以确保土地征用补偿制度能够与时俱进,保障失地农民的权益。

【参考文献】

- [1] 方金华. 论我国现行土地征用补偿标准的不足及对策[J]. 福州党校学报, 2007, (3): 55-59.
- [2] 陈培梅. 失地农民问题解决途径的探析[J]. 台湾农业探索, 2008, (3): 44-47.

[责任编辑:王云江]

The construction of land requisition compensation system in urbanization course

SUN Shu-yun, XU Lin

(School of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: Since reform and opening up, with the rapid development of China's economy, the urbanization process is accelerating, which leads to lots of farmers losing their lands. For those farmers who have lost their lands, the only way to guarantee their basic lives is the land acquisition compensation. However, even in China's current land acquisition compensation, farmers turn out to return to poverty. Examining this system, the author finds out a series of problems. The relevant department should bring the market standard into the compensation, increase the compensation standard, expand the scope of compensation and enrich the ways of compensation in order to improve this system.

Key words: acquisition compensation; compensation system; farmers' right