

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 1001

集体土地征用问题研究报告

杨俊锋

现行土地征用制度在开发土地资源, 合理利用土地, 切实保护耕地方面起到了积极的作用。然而, 这一制度很大程度上是计划经济时代做法的延续。随着社会主义市场经济体制改革的不断深化, 其弊端日益凸显, 引发了大量社会矛盾, 已经成为影响经济社会协调发展和稳定的重大障碍, 应当引起高度重视。

一、当前土地征用中存在的突出问题

(一) 土地征用过多、过滥, 失地问题严峻

按照《全国土地利用总体规划纲要》, 1997年至2010年全国非农业建设占用耕地控制指标2950万亩。然而, 仅1997年至2001年就已占用了1351万亩, 占45.8%。按照这一速度, 这个指标到2005年就要用完。国土资源部发布的《21世纪我国耕地资源前景分析及保护对策》指出, 在严格控制的前提下, 2000年至2030年的30年间全国占用耕地将超过5450万亩。而且, 上述用地数据都是合法审批征用前提下的用地数量, 还不包括违法征地的情形。据卫星遥感资料, 前些年违法用地数量一般占用地总量的20-30%以上, 有些地方甚至达到80%。失地问题已相当严峻。

(二) 征而不用现象普遍, 土地大量闲置

与土地征用数量增长过快和违法征地现象严重紧密相连的是, 绝大多数被征用土地远未被有效利用, 而是被大量闲置、撂荒, 失地农民意见很大。全国开发区规划面积已达3.5万平方公里, 圈占耕地43%闲置。浙江省农调队对455户失地农户调查资料显示, "征而未用"的土地共有190亩, 占被征地总数的20.4%。

(三) 开发用地获得困难, 成本过高

由于所有集体土地要由政府征用之后才能转为建设用地, 征与不征完全由政府说了算, 加之程序繁琐、周期漫长、黑箱操作, 各种搭车收费高昂以及腐败等原因, 导致用地成本畸高, 真正的投资者获得土地非常困难。这种土地供给普遍不足、地价过高的现象在大城市表现得尤为突出。由政府垄断土地在很大程度上是对香港做法的借鉴, 但是我们的税率却又比香港高出一倍, 而且制度不健全所造成的其他潜在用地成本更是香港所没有的。这必然使相当一部分投资者却步, 而且地价过高必然造成房价畸高, 进而使很多老百姓只能望房兴叹。

(四) 补偿标准偏低, 农民损失严重

我国当前土地征用立法对土地征用补偿标准, 有的规定了固定的标准, 如土地管理法。有的仅含糊规定给予 "适当补偿"或"补偿"。具体的补偿标准主要是由行政机关裁量, 非常容易造成任意降低补偿标准的现象。就土地管理法而言, 征用耕地的土地补偿费一般情况下为该土地征用前3年平均产值的6至10倍, 安置费为4至6倍。这一补偿标准将补偿限于直接损失, 间接损失的补偿则根本就不予考虑。而且, 即使是对直接损失的补偿标准也过低, 按土地农业产值来计算补偿标准根本没有顾及到近几年农产品价格不断下降的现实情况。土地明明是价比黄金, 而向农民征用时却以粮食的价格来计算补偿。这实际上无异于巧取豪夺, 根本不足以填补农民所遭受的损失, 也根本不足以制约任意征地行为。

以浙江省为例, 由于经济相对发达, 其对失地农民的补偿标准与全国平均水平相比还略高。但是, 据浙江省农调队调查, 只有6.8%的农户对此表示满意, 有22%的农户认为补偿标准严重偏低, 53.2%的农户认为偏低。浙江省上虞市百官镇梁家山村的土地, 政府拍卖时价格上升到100多万元一亩, 而农户的征地补偿安置费只有2.5万元一亩。另据国土资源部调查, 襄荆高速公路荆州段征地中给农民的安置补助费是500元/亩, 仅为法定最低标准的一成。

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

(五) 补偿方式单一，难以解决农民的长远生计

与国外相比，我国农民未能享受到有效的社会保障，所以在补偿问题上国家和农民都希望建立长期稳定的社会保障。但现有的补偿方式却是“买断式”一次性给付，不少农民称之为“一脚踢”。由于农民本身的理财能力和投资能力偏弱，即使给得多一些也难免坐吃山空，更何况当前土地征用补偿标准严重偏低。农民的近忧远虑更激化了征地中的矛盾。

(六) 补偿金发放监管不力，克扣、贪污现象严重

由于对农村土地补偿款分配和使用的监管不到位，导致补偿金的发放过程渠道不畅，分配混乱，克扣、贪污以及乱投资等现象不断发生。

例如，浙江省富阳市后周村从1990年至今出让土地得到补偿款的总额高达1935万元。由于对农民的补偿只是有限的“青苗费”和“口粮补偿金”，这笔钱绝大部分留在村集体经济组织手中。1935万元的土地补偿款中至少有1200万元被后周村委用于兴办企业和各种经营性实体。而这些众多的实体无一能为集体经济增收，用于投资的巨额土地补偿款基本上全打了水漂。村民认为，不是后周村办的企业不赚钱，而是赚的钱甚至连同企业本身都进了少数村干部的腰包。

(七) 腐败现象严重、社会各界反映强烈

由于征地的决定权高度集中在政府手中，加之土地审批权重利大，极易滋生腐败，土地审批领域已经成为腐败的重灾区。在相当一些地方，没关系、没钱不批地，有钱有关系乱批地现象相当普遍，从而助长了贪污腐败之风，导致巨额的土地增值大量流入了不法商人和贪官之手，已经引起社会各界的强烈不满。

二、解决土地征用中存在的问题已刻不容缓

(一) 极大损害农民的合法权益

目前土地征用中存在的种种问题，不仅牺牲了农民的当前利益，而且还损害着农民的长远生计。据国土资源部资料显示，改革开放以来，政府利用低价征地高价出让的方式，从农民手中拿走的资金约为2万亿元。当前，在征地过程中所采取的只给失地农民发一点安置补助费的做法，造成大批“种田无地，上班无岗，低保无份”的“三无”游民。特别是一些年龄偏大、文化程度不高、缺乏劳动技能的纯农业户，成了打工没人要，经营无门路，办厂缺本钱，生活无保障的赤贫户。农民的贫困不仅使农民丧失购买力，不能成为真正的市场主体，反而成了被救济的对象。

勿庸讳言，我国的工业化进程长期以来是建立在工农剪刀差的基础之上的。当前正是对农业进行反哺的时候了。而且，增加农民收入、缩小城乡收入的差距也正是当前解决三农问题，摆脱经济疲软的关键所在。然而，当前征地补偿的做法却是在让农民继续承担经济发展的成本，继续拉大城乡收入差距。况且，土地是农民的命根子，土地补偿款是农民失去土地后的替代“土地保障”的“货币保障”，不仅是农民失去土地后从事其他产业的资金基础，还是失地农民生活保障的惟一资本。然而，当前的土地升值本身对农民不仅毫无意义可言，甚至因此落入了无依无靠的尴尬境地。

(二) 严重影响耕地保护

我国耕地少而且还在减少，人口多而且还在增加。如果不对耕地进行严格保护，我国人口与资源的矛盾将更加尖锐。而且，耕地的持续减少必然威胁到国家的粮食安全。我国正处于工业化、城镇化加快发展时期，从国外的经验教训来看，正是耕地减少最快的时期。现在农地征用中的问题总体来讲不是征地不够影响经济社会发展，而是占地过多、过滥以及使用不合理的问题。

(三) 阻碍了市场经济的健康发展

首先，农民贫困影响经济的健康发展。没有农村的现代化就没有中国的现代化。如果说农民的贫困成了经济发展的包袱的话，那么，农业的落后拖了中国工业化的后腿，农村的落后拖了中国城市化的后腿。

其次，政府利用土地征用低征高卖，掠夺土地增值，垄断财富，危害极大。土地增值完全由国家垄断，不仅不利用市场配置资源，调节分配，而且极大地影响了农民增收，最终也必然会影响到经济的持续健康发展。

再者，土地供给普遍不足，地价过高制约经济发展。如前所述，在大城市目前由于行政控制的不合理、不规范，土地供给普遍不足。结果地价过高，严重的阻碍着房地产市场的发展。

(四) 严重危及社会稳定

滥征耕地现象早已引起了农民的不满，近几年则愈发严重，尤其是在一些地方，以极低补偿从农民手中征走的土地却被政府转手牟利，或者被企业荒芜闲置乃至倒卖土地牟取暴利、贪污腐败等现象，更是引起老百姓的愤慨，伤害了党和政府与人民群众的关系。近几年，因征地引起的信访案件和诉讼案件激增，引发大量群体性上访事件甚至恶性事件。

特别不容忽视的是，大量征地造成了大量的流民。据专家分析，按照目前城市化和基础设施建设的速度，我国今后每年建设用地需要250万亩到300万亩。如果按照城郊农民人均1亩耕地推算，就意味着每年大致又有250万到300万的农民失去土地。而这些失地农民中，今后生活能得到基本而有效保障的只是很小的一部分，大量游民的产生便不可避免。中外历史都表明，流民的大量增加乃是社会稳定乃至政治稳定的第一大忌。

三、原因分析

(一) 思想意识方面的原因

1、一些地方的领导干部缺乏尊重公民财产权的意识

土地权利是农民最为基本的权利，是其生存的保障。然而，相当一些地方的领导干部以牺牲农民权益

为代价发展经济的观念仍然没有得到根本转变。

2、畸形的政绩观在作怪

部分领导干部缺乏立党为公、执政为民的政绩观念，急于把眼前的形象工程搞起来。特别是为了招商引资，搞所谓“四通一平”，利用职权把地征过来，把补偿标准降下来。至于失地农民的权益是否受到损害，会不会闹，对社会稳定有什么影响，则无心考虑。

3、低征高卖的利益驱动

在不少地方，土地的收益已经成为地方的“第二财政收入”。政府在土地征用中既是管理者，又是经营者，更是最大的受益者。事实上，政府可以通过征收适量土地增值税的方式参与土地增值的再分配，而不应当将土地的增值全部拿走。

4、缺乏市场经济体制下土地管理的正确理念

现行制度的初衷不外乎由国家控制土地流转，以方便经济建设用地，垄断土地增值。一些人对改革的疑虑也恰在于此。不可否认，如果在商业用地领域剥夺政府对土地的控制权，必然会产生一些农民漫天要价、开发商获取土地困难，进而影响城市建设和发展。但这些都是局部的、暂时的。特别是经过20多年经济的高速发展之后，更应当看到协调发展的重要性，更应当看到现行制度的成本更高、危害更大。

当前，所有建设用地一概通过政府征用的做法脱胎于计划经济时代。随着社会主义市场经济体制改革的不断深化，公有制经济一统天下，所有的经济活动都是国家的经济活动的时代背景已不复存在，随着非公有制经济快速增长，政府征用土地的范围也应与时俱进，及时作出调整。

在市场经济条件下，政府的职责在于着力营造公平竞争的市场环境，提供市场解决不了的公共物品和公共服务，为经济发展营造公平的制度环境，做到不越位、不失位、不错位、不吃拿卡要。发展经济是基本国策和各级政府的政治任务，但这并不意味着政府直接去做运动员。

因此，国家不应再把持对农地的最终处置权。国家对土地的征用应限于特别情形，即用于公共用途。而且，即使为了公共用途，如果能通过租赁等市场途径解决，也不宜动用征用权，应尽量通过正常的交易方式解决。政府在土地管理上的主要职能在于做好土地规划和用途管制，而不是直接对土地市场的垄断。

（二）制度方面的原因

1、土地征用制度存在严重缺陷

当前造成土地征用中种种问题的最根本原因是，政府征地的权力受不到有效的制约，可以随意决定是否征地、如何征地、是否给予或给予多少补偿：

（1）土地征用的范围过宽

现行制度从法律上保障政府垄断着土地一级市场，享有对农村集体土地的最终处置权。无论公益用地还是商业经营用地都一概沿用计划经济时代强制征地的老办法。这不但与市场经济国家土地征用必须基于公共利益需要的通行原则不符，也直接违背我国宪法关于土地征用必须是为了公共利益需要的规定。当前土地征用中的种种问题几乎都根源于此。

（2）土地征用程序不合理

首先，现行土地征用程序基本上是内部程序。已有的征地与补偿安置公告、补偿安置方案、听取意见等也都是事后程序，难免流于形式。土地征用过程中老百姓几乎没有任何发言权，征与不征、补与不补、补多少，完全由政府说了算。在国外，土地征用的程序非常严格、公正。例如补偿金的确定要么是由双方协商，协商不成再由法院裁决（美国）；要么是由中立的估价机构来实施（如德国）。在我国补偿金的确定是由政府在法定幅度内说了算。这必然会造成农民得不到应有的补偿。而且，即使已有“两公告一登记”制度也很难落实。这既导致相关权利人没有参与、申辩的机会，也使社会舆论无从监督。

其次，现行土地征用立法中对裁决征地纠纷的规定过于原则，往往导致纠纷无法解决，失地农民告状无门。即使是法院受理，由于征地制度本身的缺陷，老百姓也很难胜诉，其正当权益也很难得到维护。

再次，征地审批环节过多，周期过长，效率太低，导致必需的建设用地难以得到满足。

（3）征地补偿制度滞后

第一、宪法对补偿未作明确规定

补偿是私人财产权保障的核心内容，西方国家宪法中普遍规定了补偿条款。在美国，宪法的补偿条款是作为公民请求补偿的直接法律依据。德国基本法规定凡法律对私人财产权进行剥夺与限制时必须规定补偿，否则该法律即为违宪。我国宪法则只有征用没有补偿的规定。

第二、补偿立法漏洞较多

由于没有宪法的明确规定和违宪审查机制，也没有其他的统一立法，导致许多应当予以补偿的情形没有相应立法规定，使私人所遭受的重大损失有时根本得不到任何补偿。同时，补偿立法在指导思想存在偏差，往往只重视赋予权力，而忽视对权力的限制；只重视行政机关管理的方便而忽视公民权益的保障。

第三、补偿立法层次繁杂

补偿关系着私人财产权的保障，根据法律保留原则，应由宪法和法律来规范。从国外的情况来看，补偿的设定都是始于宪法，终于法律。但当前我国的补偿领域，各层级的规范性文件都可以设定补偿，这往往导致公民的补偿权利被虚置。以土地权利补偿为例，既有土地管理法，也有行政法规，还有各种各样的规章、地方法规及其他更低层级的规范性文件。严格来讲，这种做法有悖于宪政与法治的基本原理。

第四、政府单方定价导致补偿标准不合理

土地征用的实质是一种强制购买，不同于税款的无偿征收。在这种买卖中，土地权利人丧失的只是是否售出土地的决定权，但土地自身的价值不应因此降低。既然是购买，就应当按照市场价格公平交易，而不应由政府单方定价。可以说，政府单方定价是导致补偿标准偏低、农民损失严重的根本原因。

第五、补偿金发放程序存在缺陷

现行补偿金发放程序环节过多，时限不明确。而且，土地补偿费发给村级组织，给被征地农民的只是安置补助费。这是补偿金被克扣、贪污及滥用的直接根源。

2、土地产权不明晰

现行法律规定的土地集体产权实际上是个笼统的概念。它主要是对生产经营方式的一种改变，与人民公社“三级所有、队为基础”的土地制度有着很大的历史继承性。农村土地的集体产权实际上是“一种无确定主体的产权”。承包经营权只是一种债权，而非独立的物权，土地使用权不应仅仅体现为承包经营权。这与十六届三中全会提出的明晰产权的要求不尽一致。应进一步深化集体土地产权改革，通过立法明确农民享有完整的土地使用权，确保农民的土地权益在征地中得到有效的体现和保障。

3、行政法制监督制度不健全

这是个老问题，也是个大问题。由于监督制度不健全，即使在法律有规定的情况下，有些地方在征用与补偿时也不依法办事。在征地中越权审批、该补的不补、任意降低补偿标准和克扣补偿金等现象早已屡见不鲜。其中最关键的是缺乏公正的司法监督与救济。

4、基层民主制度不完善

由于种种原因，村级民主自身发育还远不够成熟。同时，受上级干预过多，尤其是农村实行税费改革后，村级组织的行政化倾向、政府对村级组织的控制力实际上是加强了。在这种情况下，村干部又如何能在土地转让这样的重大利益问题上代表农民说话？村民对补偿金的分配和使用又如何有效的进行监督？

5、干部考核机制不合理

当前，以经济指标为主的干部政绩考核机制在客观上不利于调动各级干部维护农民权益和保护耕地的积极性。对市县以下政府领导的政绩考核主要是看经济增长速度、城市发展状况、招商引资成果，而在保护耕地、保护农民权益方面缺乏相应的考核内容和指标。这就难免造成地方干部重经济发展，轻耕地保护；重为政府创收，轻农民权益；重自身升迁，轻农民的生计。

6、土地税费制度不适当

按照当前国家的有关规定，土地收益大部分留给地方，就使地方政府和有关部门对收费具有很高的积极性。当前征地中，政府要课征的税费主要包括耕地占用税、新增建设用地有偿使用费、新菜地开发建设基金、征地管理费、森林植被恢复费、水利建设基金、教育附加费等等，科目极为繁多。这既加大了用地的成本，同时又挤占了应付给农民的补偿金。

四、对策性建议

要解决土地征用中存在的突出问题，必须认真领会并全面贯彻十六大报告，特别是十六届三中全会的精神，认真落实全会关于完善农村土地制度的决定。具体而言，应从如下几个方面着手：

（一）转变观念

增强公民财产权保障意识，转变以牺牲农民利益为代价发展经济的陈旧观念；重新审视市场经济条件下政府职能的准确定位，转变行政管理方式和政府汲取财富的方式；树立正确的政绩观和科学的发展观，辩证地看待公平、效率之间的关系，既不应片面强调效率而忽视公平，也不能片面追求发展而忽视个人利益和社会稳定；要切实做到协调发展，平衡各方利益。

（二）改革制度

1、尽快修改《土地管理法》，改革和完善土地征用补偿制度

（1）限定土地征用范围，严格区分公益用地和经营性用地

○1 国家为了公共利益的需要方可征用土地，不得为经营性用地动用征用权，不得通过征地牟利。土地征用主要应限于下列公益事项：

国家投资的重点建设项目以及直接满足公共需要并列入国家计划的集资建设项目（例如水利建设项目）；公共能源、交通、供电、供水、供暖等公用事业和其他市政建设项目；国防事业；公共教育、文化、卫生、体育、环境保护、城市建设等社会公益事业；各级国家机关建筑用地。

○2对于商业用地，应利用市场机制解决。同时，国家可以通过征收土地流转税的方式适当参与土地增值的再分配。

（2）完善征用与补偿的程序

树立正当程序观念，按照公正、公开与效率的原则，完善征用及补偿的程序：

○1完善行政内部民主，征地项目必需通过决定征地机关正式的会议程序通过；

○2土地规划方案、征用土地的用途以及补偿金的确定程序应增加透明度，必须通过事前公告、听证等方式保障利害关系人知情权和参与权，并接受社会监督；

○3完善村级民主制度，凡涉及处置集体土地所有权的管理事项，必须经村民大会或村民代表大会讨论决定；对于土地征用协议以及土地征用补偿安置方案必须经村民大会三分之二以上村民或村民代表大会三分之二以上村民代表同意。

（3）确定合理的补偿标准

要在确认农民集体土地财产权利的基础上，依照市场价格来确定补偿金。补偿金除了要考虑土地征用前的价值外，还要考虑土地的区位、土地的预期收益、供求状况、当地经济发展状况等因素。（这是当前农地征用中最为关键、最亟待解决的问题。）

（4）丰富补偿方式

对公益性用地，国家可以采用征用补偿方式，也可以采用其他方式。国家鼓励通过租赁等方式满足公益用地的需要，避免因征用导致农民失地和社会保障问题。

征用土地除采用一次性金钱补偿方式外，被征用土地的农民也可以选择其他补偿方式。对土地征用后用于公路等有收益的公益项目，可以以土地做股，使失地农民长期分享土地的增值收益。

对采用一次性金钱补偿的，应使失地农民享受与城镇居民同等的社会保障待遇。

（5）改革补偿金发放方式

土地征用的补偿金应在法定期限内全部、直接发放给被征用土地的农民，任何组织与个人不得截留、克扣。（这样才能体现对农民土地使用权的保障，有效地防止村级组织滥用、克扣和贪污补偿金的现象，也解决了同一集体组织土地部分征用情况下利益公平分配的问题）

2、改革现行的地方税费制度

政府除征收适当的土地增值税以外，不得直接在土地征用中通过收取各种名义的费用来获取收益。

3、改革和完善地方领导干部的政绩考核制度

将保护耕地、维护农民权益纳入考核领导干部政绩的指标，防止因片面追求经济增长、搞形象工程乱占耕地，侵害农民权益。

4、完善对土地征用的监督机制

完善监察、审计以及上级机关的监督机制。加强党委、人大、司法机关的监督。重点保障司法机关对征地纠纷解决的公正性和最终性。

5、完善宪法公民财产权保障制度

在宪法有关财产权保障条款中明确规定公民享有获得补偿的权利；建立、健全宪法直接适用制度与违宪审查制度。

五、解决步骤

土地征用是一个错综复杂的问题，要彻底解决需要一个相当长的过程，应当随着改革的不断深化逐步解决：

（一）近期目标：

由国务院尽快提请全国人大修改《土地管理法》；通过此次修宪，在公民财产权保障条款中明确规定公民享有获得补偿的权利，明确宪法的直接适用效力。

（二）中期目标：

借鉴国外经验，制定一部独立的《土地征用补偿法》。

（三）远期目标：

按城乡一体化的原则，建立统一的社会保障体系。完善违宪审查制度。