

浅析我国农村土地征收制度 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E6_B5_85_E6_9E_90_E6_88_91_E5_c122_480682.htm

摘要：随着经济的快速发展和城市化进程步伐的加快，大量农村集体土地被征收，许多农民失去土地。土地是农民最重要的生产资料和生活基本保障。但由于现行土地征收制度还存在一些不尽完善的地方，滥用土地征收权的现象时有发生，造成土地资源浪费、失地农民生活无着落并已影响到社会稳定。本文从我国农村土地征收中存在的问题出发，具体分析了影响这些问题的主要因素，并试着提出一些完善我国农村土地征收制度的途径。

关键词：土地征收 影响因素 完善途径

随着经济的快速发展和城市化进程的加快，建设用地的需求量增加，基于“公共利益”的目的，大量农村集体土地将被征为国有。由于相关法律缺失，实际操作中轻法律规范重规章政策，再加上利益的驱使以及其它一些因素的影响，在征收过程中存在许多问题。土地问题关系农民切身利益，是“三农问题”的核心，土地征收过程中所存在的问题应该得到高度重视，并探索相关解决途径。

一、农村集体土地的征收过程中所存在的一些问题。

（一）农村集体土地征收的补偿费少，标准不一，安置措施存在缺陷，严重侵害了农民的合法权益。《中华人民共和国土地管理法》第47条规定“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收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的补偿费。”47条第6款规定：“依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经

省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年、平均年产值的三十倍。”《中华人民共和国土地管理法》遵循征地补偿原则，补偿标准应当是能够保证被征收土地的农民不因土地征收而降低生活水平。农村集体土地转为城镇建设用地的过程，应当是农民分享城市化成果的过程，应当有利于缩小城乡差距而不是扩大城乡差距。但事实上，农民的补偿是很少的，当前的土地升值本身对农民却毫无意义可言，土地被征收后农民的生活得不到保障，甚至使他们因此更快地落入了无依无靠的尴尬境地。许多地方政府是按照《中华人民共和国土地管理法》的最低标准来确定征地补偿费，还有些地方政府确定了最低的征地补偿标准后实际上在最低标准以下发放征地补偿费。采用货币安置的地方，政府一次性买断，由农民自谋出路，就业成本全部由农民个人承担，补偿费远不能补偿农民损失，农民生活得不到保障，而且即使是低标准发放也常常不能及时发放到农民手中。集体经济组织截流土地补偿金，少报土地补偿金，将农民的土地补偿金变相转移的现象也确实普遍存在，导致失地农民生活毫无保障。对失地农民的安置，一般采取货币安置和招工安置两种方式。货币安置是政府或用地单位支付一定补偿费后由农民自谋出路，这种安置方式由农民承担全部就业成本，使农民今后生活得不到保障。招工安置是由政府负责为农民安排工作岗位，但在实践中招工安置的岗位往往不尽如人意，且经常成为某些单位骗取政策补贴的途径。（二）违反征地程序现象普遍存在。许多地方征收农村集体所有的土地并未严格依法定程序办事，主要表现在信息不公开，农民无

法从正常的途径了解到征地补偿的费用标准和具体的分配办法，补偿费往往得不到及时足额的发放。有的地方政府甚至采取先征地后找项目的方式，置农村集体和农民个人利益于不顾，低价征收，高价出让，获取经济利益。（三）土地征收权的滥用。2004年3月通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”征收作为一种强制性的行政行为，如果符合法律程序和正当目的，并且是必要的，可以依靠国家强制力进行。但是，宪法虽然授予政府征收土地的权力，却是采用高度概括的方法进行描述，也没有制定其它关于征收补偿的专门法律，这就会形成国家征收权在事实上不受限制的情况，很容易造成权力滥用，形成国家征收权在事实上不受限制的情况，国家征地的初衷也往往被歪曲。更由于“公共利益”概念的抽象性，这就为任意解释“公共利益”，扩大征地适用范围提供可乘之机，某些地方政府常借口“公共利益”的需要，滥用土地征收权，以获取经济利益。还有些地区无视土地征收程序，为搞政绩工程，采取先征地，后找项目的做法。在经济利益的驱使下，地方政府违法审批现象严重。依照《土地管理法》确立的征收土地制度，实行由县级以上地方人民政府统一征地。但实践中有的乡镇政府在没有土地征收审批权的情况下越权审批。现实中还存在一些规避法律的现象。比如，村集体以土地使用权入股与外商合资办厂，从而变相改变土地的用途。这些现象与我国社会主义法制是不相容的。（四）征收的过程中浪费土地的现象严重，许多土地在征收后被闲置。有的地方政府工作人员缺少保护耕地的意识，在进行规划时没有尽可能的利用四荒地和

原有宅基地，占地过多、过滥，使用不合理以及随意改变土地用途。有的地方因为规划不尽合理，导致农村土地流失严重，大量土地征收后被闲置，浪费土地的现象严重，土地资源不能得到合理有效的利用，土地价值难以有效发挥，实践中也容易出现纠纷，各地信访办每年都会接待大量被征地农民的上访。

二、影响农村土地征收的因素。

农村集体的土地征收过程中所存在的问题，综合起来，主要由以下几方面因素造成：

（一）相关政府机关工作人员未能严格依法办事，没有做到程序公开和程序透明，缺少有效的民主监督机制。征收农村集体所有的土地关系到被征地农民的切身利益。物权法明确规定：“任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”违反规定的，要依法承担法律责任。但实际上在征收的过程中收回扣，扣发和侵吞补偿费现象严重。2004年《中华人民共和国宪法修正案》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”“剥夺所有权在任何情况下都不能是单纯的增加国家财产的手段，否则剥夺私人财产的行为为不正义行为”。[1]但是，《土地管理法》未对“公共利益的需要”作出明确的界定，反而进一步规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”，“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体的土地”，从而使得行政机关在实践中将《宪法》规定的征地范围从“公共利益”的需要扩大到包括非公共利益需要的一切用地项目，超出了国家征收农村集体土地的目的范围。开发商通过种种手段取得政府的规划和用地许可，因商业用途占用农民土地，严重侵犯

了农民的合法权益。（二）农民利益未受重视。在法治社会，公权限制干预私权是必要的，但必须依法进行并限制在一定的范围之内。我国现行的土地征收制度对土地征收程序作出了严格的规定，但这些程序的规定仅仅是针对耕地的保护，农民利益未受重视。土地征收应当是征地一方和被征地一方共同参与的过程，在双方地位不平衡的情况下，立法对国家征地应当有一套程序来限制国家的权力和保障被征地农村集体和农民个人的利益免受非法征地的侵害，要保障农民的知情权、参与权、上诉权，使农民能够积极参与进来。按照现有法律规定，对补偿标准有争议的，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。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。事实上，土地征收本身就是政府行为，政府作为裁决者其公正性和中立性本身就有待考量，这样虽然有利于保护国家利益和公共利益，但农民利益得不到实质性保护。对于征地补偿和安置的公告，实际上只起一个告示作用，并没有仔细听取被征收土地农民的意见，将真正的土地产权主体排除在外，农民并无多少程序上的权利。而且立法对公共利益没有严格限制，使得政府能够借口公共利益的需要强行征地，低标准的补偿使失地农民今后的生活没有保障。土地是农民的生存之本，土地经营权是农民的基本权益，土地征收涉及到农民的最基本生活保障问题，应当保障农民在土地征收过程中的长远利益不受侵犯。（三）制定征收补偿标准的权力随意下放。《土地管理法》第四十七条对土地征收的补偿费、安置补助费的规定了具体的计算标准。但对其它方面则下放权力。根据《立法法》第十条规定“被授权机关应当严格按照授权目的和范围行

使该项权力。被授权机关不得将该项权力转授给其他机关。

”有时该权力被违法再度下放，导致补偿标准不统一，且标准层层降低，严重侵害农村集体和农民的合法权益，同时也会影响土地征收补偿工作的顺利进行。（四）集体所有权主体虚位。农村集体所有的土地一般由村民委员会代行集体所有权，但村民委员会并非一级国家机关，只是村民自治组织，并无保护村民利益的动机，而法律没有具体规定农民行使集体土地所有权的组织形式和程序，结果土地集体所有，实际上变成了无人所有或乡、村干部小团体所有的集体土地所有权主体虚位。再加上历史的沿袭和现实中的管理混乱，在许多地区，形成村干部说了算的情况，在村民自治制度不完善的前提下，村民委员会成员以经营、管理权的行使来侵占农民集体经济组织的土地补偿费的所有权便有了可乘之机，在这种情况下，土地被征收的越多，村干部就能谋取到越多的经济利益。这样就在某种程度上导致了更多不必要的土地征收情况发生，使更多的农民失去土地，造成大批“种田无地,上班无岗,低保无份”的“三无”游民，不利于社会的稳定发展。[2]（五）国有土地与集体土地的法律地位不平衡。《中华人民共和国土地管理法》第43条规定“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。“前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”。第2条第4款规定：“国家为公共利益的需要，可以依法对土地实行征收

或者征用并给予补偿”。从以上规定可以看出国有土地可以出让，但集体所有的土地却不能自由处分，这样就限制了集体所有土地的流转。国家垄断土地一级市场,对农村集体土地“先征后让”，土地征收价格远低于土地市场价格，国家实际上侵占了农村集体土地流转收益，成了土地征收的最大受益者，这样也助长了一些规避法律的行为。比如农村集体将其所有的土地入股或出租，以变相出让集体所有土地。集体土地使用权不能自由流转，不利于充分发挥土地的效用，而且会导致集体土地价格偏低，更加大了城乡差距。（六）农地征收缺少科学规划。有的地区城市规划有很大的随意性，缺少民主监督，这就为某些官员进行权利寻租提供了很多机会。有些规划没有经过科学论证，即使有“论证”，也只是走走形式。有的地方则大搞政绩工程、形象工程，全无保护耕地和可持续发展的意识。（七）对非法占地行为的处罚力度过轻，且不能及时发现问题。

三、完善我国农村土地征收制度的途径分析。

（一）规范土地征收程序，加强民主监督，明确补偿标准。在征收过程中，应该严格按程序办事，发挥村民的民主监督作用，实现土地征收补偿的透明化，制度化。以市场价格合理确定征地补偿的标准，以体现农民集体作为集体土地所有者的收益权，有效防止因巨大差价的诱惑使一些实质上的商业用地以“公共利益”的幌子,通过政府强制廉价征收而获得,避免土地资源的浪费,促进土地资源的优化配置，维护农村集体和广大农民的合法权益。（二）设村民代表会议。设村民代表会议行使集体土地所有权，以解决集体所有权主体虚位化的问题。“只有在中华人民共和国村民委员会组织法的框架内，通过民主成立村民代表会议，并且

按照现代公司制的模式，将村委会的日常管理与执行职能和村民代表会议的决策权分开，才能真正的维护集体所有权，而这需要民主的推行，特别是国家权力的支持。” [3]（三）严格界定“公共利益”。在法律中应明确具体全面地列举出“公共利益”，同时规定列举之外的土地征收必须由国务院批准。严格区分公共利益目的的用地和私人利益目的的用地，在进行不动产征收时只能是出于“公共利益”目的的考虑，而对于非“公共利益”目的需要使用农村集体土地的原则上应该通过市场取得，而不能以征收的方式取得。（四）允许集体土地进入一级市场。振兴农村经济必须发挥土地的市场价值。我国实行的是社会主义市场经济体制，市场经济是法制经济。我国的土地征收制度也应该适应我国当前的经济制度。因此农地征收制度应该符合法制化要求，坚持实施可持续发展战略，努力探索与我国城市化发展步伐相适应的农地征收制度，更好的促进社会的和谐发展。将集体所有的土地与国有土地的所有权平等保护，适当开放土地一级市场，让政府成为这一市场上起监督作用的中介者，在开发商与农民利益对抗中不应该充当与开发商和谋的角色，也不是牟取暴利的中间商，而应该通过建立公开的信息服务体系对农村集体出让土地所有权的价格提供信息服务，以免信息不对称对农村集体和农民利益可能造成的损害。在不符合“公共利益”目的的情况下需要使用农村集体土地的，由需地方直接与集体协商确定土地使用权费，以体现集体土地所有权人的财产权，同时也能提高农村集体土地的市场价值。我们应该注重运用市场的作用，要推动土地征收的市场化，探索以公平、公开、公正的方式厘定补偿价格和分享增值收益的市

场化机制。近年来在北京等地出现了价格低廉的“小产权房”，没有“五证”，只有村委会颁发的房产证。这些房子都是把本该建平房的宅基地盖成楼房出售，从实质上来说它没有改变土地的性质和用途，却扩大了实际可居住面积，但是根据我国法律规定，农村宅基地属集体所有，村民对宅基地只有使用权，农民将房屋卖给城市居民的买卖行为不受法律保护，即不能办理土地使用证、房产证、契税证等合法手续。农民在宅基地上盖房只能供自己使用，不能卖给城市居民。“小产权房”显然是违规的。但是法律的最终目的是为了维护社会公平正义，让人们生活得更好。“小产权房”并不违反国家有关保护耕地的政策，没有使耕地面积减少，它不仅能改善村民的居住环境，还能使一些城市中低收入者买得起房，对缓解当前房价过高也有好处。广东省2005年出台了一个名为《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，这个办法实际上已经允许集体土地进入土地一级市场，率先打破了农地非经政府征收不得转为非农用途的旧制，开创了农地直接入市的土地市场新局，这是一个建立在尊重历史和承认现实的基础上的制度创新，对保护耕地和农民利益、维护城市购房者的权益以及平抑居高不下的房价都是有好处的。

（五）探索新的补偿方式。征地补偿方式在采取以货币补偿为主的同时可以探索新的补偿方式。建立补偿多元化机制，让农民可以选择对自己最有利的办法。政府在工商、税务等方面，可以出台相应的优惠政策，鼓励失地农民兴办城乡第三产业和自主创业，多形式开展就业和教育培训，提高失地农民的劳动技能和再就业能力。允许农民以土地使用权入股、租赁等方式参与经营性项目的合作开发或自行开发经营，让被

征地农民能长期分享土地的增值收益。在征地时按照一定面积比例留土地给集体使用,由村集体用这部分土地发展二、三产业安置被征地农民,可以更好的解决农民的后顾之忧,有利于维护农村稳定。(六)加大对征收过程中出现的违法行为的打击力度。打击侵占、挪用征地补偿费用的行为时,要加大查处力度,以及时发现问题,适时打击。对于征收后造成土地闲置的,应根据土地闲置期间对农业造成的损失对征收单位予以相应处罚。

四、结语。

基于经济的快速发展和城市化进程的加快的需要,大量农村土地被征收将不可避免。但由于征收制度不健全,在土地征收过程中尚有诸多问题急待解决。只有进一步改革和完善农村土地征收制度,允许农村集体土地在一定条件下进入一级市场流通,规范征收程序,提高补偿金,并使安置方式多元化,才能更好的维护农村集体组织和农民的合法权益,促进农村经济朝着更健康的方向发展。

注释:[1]转自:孙宪忠《德国当代物权法》,北京,法律出版社,1997年版第208页。[2]谢小松《关于农村无地农民就业问题的调查与思考》载中国农村研究网2006年09月09日。[3]陈小君《农村土地法律制度研究》之《田野调查解读》,北京,中国政法大学出版社2004年版第97页。

参考文献:[1]王卫国《中国土地权利研究》中国政法大学出版社,1997(4)。[2]钱钟好,曲福田《规范政府土地征用行为切实保障农民土地权益》载中国农村经济,2004(12)。[3]彭文甫,周介铭,李世强,等《改革和完善现行土地征用制度的思考》四川师范大学学报(社会科学版),2004,(6)。[4]刘俊《中国土地法理论研究》法律出版社,2006(6)。[5]高富平《土地使用权和用益物权》法律出版社,2001(12)。

100Test 下载频道开通,各类考

试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com