征地补偿的法律冲突 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_BE_81_E5_9C_B0_E8_A1_A5_E5_c122_484282.htm 为了稳定农民与农村集体经济组织的土地承包关系，国家专门制定了《农村土地承包法》，规定“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定”，“耕地的承包期为30年”。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》也做出了“在第一轮土地承包到期后，土地承包期再延长30年。”“集体土地实行家庭联产承包制度，是一项长期不变的政策。”土地经营的目的是取得收益，土地承包经营权的实质是农民对其承包的土地的收益权。长期稳定的土地承包经营权获取的应是长期稳定的经济收益，包括直接耕作的长期收益和土地经营权流转的收益（转包费、租金、转让费）。承包土地的农民正是靠对所承包的土地的使用和经营取得收益而维系生存的。由此可知，长期稳定的土地承包经营权有其长期经济价值，是承包土地农民的重要财产权。当承包的土地被国家征用后，农民失去了对土地的经营权，失去了经营土地的长期的收益来源，国家应当给予失地农民充分合理的补偿。如果农民得不到合理补偿，则极易陷入失业与破产的困境。在农民集体所有的土地由村农民集体统一耕种的集体经营阶段，由于土地所有权与经营权均由村农民集体享有，土地的经营权并无特别的法律意义。此时，国家征用土地，被征地主体是单一的农村集体组织，征地补偿完全支付给农村集体组织，而与农民各户没有直接的补偿关系。补偿标准完全由政府确定，支付的款项完全是补偿，而

不是土地所有权与经营权的市场价值。这可以理解为单一公有制体制下的计划经济的征地补偿模式。在实行农村土地承包以后，土地承包经营权的权利属性，使得被承包的土地出现了作为所有者的农村集体经济组织和作为承包经营者的农民两个权利主体；土地承包经营权的价值属性，使得土地所有权的价值和土地经营权的价值亦对应着作为土地所有者的农村集体经济组织和作为承包经营者的农民两个主体。此时，国家征用土地的受偿主体已经不是农村集体经济组织独家，而是同时包括被征地的农民承包者，支付的土地补偿费已经不单是对集体土地所有者土地所有权的补偿，还应包括对土地承包经营者的土地承包经营权的补偿。这可以理解为产权多元体制下的市场经济的征地补偿模式。农村土地承包关系，是农民与农村集体经济组织两个平等民事主体之间的合同关系。政府征地，是同时与合同当事人双方发生征地关系。政府的一个征地行为，同时发生了既直接征得了发包方的土地所有权又直接征得了承包方的土地经营权两个法律后果。显然，政府征用农民承包的土地，在直接向农村集体经济组织支付对所有权的土地补偿费的同时，亦应直接向农民支付对承包经营权的土地补偿费。然而，很多地区的实际情况是，政府仅把土地补偿费支付给了农村集体经济组织，农民承包者并未得到应得的土地补偿，由此引发了大量的农民上访事件。为什么应对农民的土地承包经营权给予征地补偿却难以落实？为什么农民对征地补偿反响强烈，四处上访却难以伸张？问题在于，我国至今沿用只对农村土地所有者??农村集体经济组织进行土地补偿，不对土地承包经营者??农民进行土地补偿的计划经济的征地补偿制度；问题在于，我国

现行法律对征地补偿的规定存在明显的法律冲突。尽管自80年代以来中央一直全面实行农村土地承包制度，并于2002年8月29日经全国人大常委会通过了《农村土地承包法》，2002年12月28日修订了《农业法》；尽管《农村土地承包法》对“承包地被依法征用、占用的，有权依法获得相应的补偿”做出了规定，《农业法》对“国家依法征用农民集体所有的土地，应当保护农民和农村集体经济组织的合法权益，依法给予农民和农村集体经济组织征地补偿”做出了规定；尽管现行的《土地管理法》做出了“农民的土地承包经营权受法律保护”的规定，但是，作为征地补偿专门适用的《土地管理法》和《土地管理法实施条例》，对于农民土地被征用时其土地承包经营权如何受到法律保护，如何对农民的土地承包经营权直接进行补偿并未做出规定。相反，《土地管理法实施条例》却明确规定“土地补偿费归农村集体经济组织所有”（第26条），从而把应当获得土地补偿费的农民排除在外。在《农业法》、《农村土地承包法》通过及施行以后，《土地管理法》和《土地管理法实施条例》并未进行同口径修订，由此形成了《土地管理法》和《土地管理法实施条例》与《农业法》和《农村土地承包法》对征地补偿的法律冲突，形成了《土地管理法》和《土地管理法实施条例》对《宪法》关于“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”的规定的冲突。征地补偿相关法律的相互冲突，造成征地补偿制度的混乱，致使已经生效的《农业法》、《农村土地承包法》对征地补偿的规定难以落实。《土地管理法》所表现的浓厚的计划经济与公有制

的产权特色，以及政府对征地补偿行为的无限权力，使得现行征地补偿机制既不合理也不合法。同时，由于《土地管理法》规定的“征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的六至十倍”的土地补偿费数额明显低于应补偿的市场价值，政府低价取得和出让土地，从而成为土地浪费、盲目占地和农民负担过重的重要根源。中共中央、国务院《关于促进农民增收若干政策的意见》指出“完善土地征用程序和补偿机制，提高补偿标准，改进分配办法，妥善安置失地农民，并为他们提供社会保障。”维护法治统一，避免法律冲突，减轻农民负担，保护被征地农民的合法受偿权，迫切需要改革现行的征地补偿制度。第一，全面修订《土地管理法》、《土地管理法实施条例》，推进国土资源管理体制的改革，建立适应市场经济的、充分发挥政府宏观调控职能的征地管理制度；第二，确立与《宪法》、《农业法》、《农村土地承包法》相一致的对农民土地承包经营权的征地补偿机制；第三，改革《土地管理法》以产值确定土地补偿费数额的计划经济模式，实行以市场评估价格确定土地补偿费数额，征地补偿市场化；第四，确立土地承包经营权的财产权地位，确立对农民集体所有的土地所有权和农民的土地承包经营权同时对应确定土地补偿费金额的并行补偿机制，废止《土地管理法实施条例》“土地补偿费归农村集体经济组织所有”的违法违宪规定；第五，确立享有土地承包经营权的被征地农民依法取得土地补偿费的受偿主体地位，由有关部门直接对被征地农民予以征地补偿登记，由付费责任人对农民直接支付土地补偿费，而不是由农村集体经济组织转交或在农村集体经济组织和农民之间分配；第六，将听

证作为征地补偿的法定必经程序，而不须经农民申请后再听证，避免因程序原因剥夺农民说话的权利；第七，根据劳动体制改革的现状与经验，取消劳动力安置补助费，设立农民社会统筹保险基金，在土地补偿费中留出一定数额直接转为被征地农民的社会统筹保险。 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