



农村集体土地征收补偿制度相关法律问题研究

田 伟 苏婉儿

西北师范大学，兰州

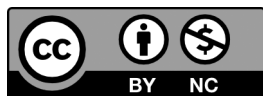
摘 要 | 随着社会的进步，我们国家正步入城市化进程的高峰期。城市化进程的飞速推进离不开对土地的开发利用，尤其是对集体土地的征收利用。依据我国《宪法》《土地管理法》中相关规定，国家基于公共利益目的，有权按照法定程序征收集体土地，并予以补偿、安置。由于我国农民集体土地征收法律制度不完善，容易引发滥用行政权力非法征地等现象，对失地农民的正当权益造成极大损害。当前我们国家农民土地征收进程中展现出很多法律问题，比如缺少公益目的的事前认定，补偿标准偏低，缺少相应的监督救济渠道等。本文拟通过探讨我国农民集体土地征收过程中出现的法律问题，对我国的农民集体土地征收制度提出相应的完善建议。

关键词 | 土地征收；补偿标准；救济制度

Copyright © 2020 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



随着城镇化、工业化的快速发展，大量的农民集体土地被征收为国家所有后转为城市建设用地。我国农民集体土地征收呈现出两个明显的特点：一是征地规模剧增；二是因征地引发的纠纷频发。以征地补偿纠纷为主的农民土地纠纷成了农民维权的主要焦点，这些问题严重影响了农民社会稳定发展。农用土地的不可再生性不仅关系到农业生产和国民经济的可持续发展，而且对生

态环境、粮食安全和社会稳定具有深刻影响^[1]。但由于征地补偿程序不完善、补偿不及时、救济不到位，失地农民权益难以得到有效保障，直接影响到社会稳定和经济社会的可持续发展。因此，对农民集体土地征收及时补偿制度展开研究，对完善我国土地征收补偿制度立法、维护农民合法权益、推进“乡村振兴”战略的实施具有重要的理论意义和现实意义。

[1] 毕军涛. 保护生态环境, 促进农业可持续发展 [J]. 农家顾问, 2014 (15): 53-53.

一、农村集体土地征收概述

（一）农村集体土地征收相关理论的界定

近年来,随着经济的迅猛发展和城镇化进程的不断加快,人们越来越重视土地的利用价值,也逐渐意识到土地的稀缺性,政府也在有计划地加强土地资源管理和利用。我国推行社会主义制度,土地也相应的具备社会主义公有性质,依据《宪法》和《土地管理法》有关集体土地的相关规定,我国具体土地分为国家和农民集体所有两种形式^[1]。政府出于公益的需求征收农民集体的土地,继而产生了征收过程中的一系列问题。

1. 农村集体土地征收的概念及特征

集体土地征收是国家出于公益目的考虑,按照法律规定的步骤,把原本归于农民集体的土地变为国有的行政行为。在征地的进程中要给予被征地村民适当补偿。其特征主要表现为:

第一,公益性。农业在我国经济建设中有举足轻重的地位,集体土地是农业得以发展进步的重要因素之一,同样也为农民提供了赖以生存的基本物质条件,集体土地如果被征收,农民就失去了重要的物质保障。为确保征收权的正当行使,依法保障失地农民的生存、发展权,确保社会稳固发展,我国在《宪法》和《土地管理法》中就依法界定了集体土地征收的公共利用性。

第二,国家强制性。社会是在不断发展进步的,土地资源的稀有性、对土地的需求量不断增大等问题正逐步凸显。因此,法律必须授予政府强制性的行政征收权,规制伤害土地合理利用的任性行为,保障土地资源的合理配置。因此,国家强制性是保证征收顺利进行的有效手段。

第三,程序合法性。国家经济建设的迅猛发展促使土地征收规模逐渐扩张,国有土地难以支撑国家建设的需要,各级政府便把眼光纷纷转向农民土地,导致集体土地征收的范围也在陆续扩张,在巨大经济利益诱惑下,政府容易滥用职权,导致纠纷不断。因此,为了保证征地工作的正常进行,防止政府权力滥用,《土地管理法》等都制定了严格的土地征收程序。

第四,补偿性。土地是农民赖以生存的物质基础,大部分农民主要靠土地为生,土地在农民的生产生活中起着至关重要的作用。由于公益目的的需要,国家要通过土地征收来发展经济,促进城镇化

建设。为保证失地农民维持基本的生活水平,政府在征地后必须给予一定的补偿。补偿范围一般包含土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗的补偿。

第五,公开性。土地征收意味着剥夺了农民的土地权利,所以在征地过程中一定要确保被征地农民的知情权,依照法律的规定公开相关信息。我国《土地管理法》等相关法律涉及公告的内容主要包括征地方案、补偿安置方案等^[2]。只有保证被征地农民熟知征收内容及过程,才能确保政府正确行使权力。

2. 农村集体土地征收补偿的范围及标准

《土地管理法》对土地征收补偿限定为土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗的补偿。只涉及到对直接利益造成的损害进行补偿,间接的以及关联性的损害并没有涉及到,可见补偿范围较为狭小。

征收补偿标准主要解决土地征收补偿数额如何确定的问题,是衡量失地者合法权利维护程度的标准,关系到被征地者的长久利益。依据《土地管理法》相关内容,我们现阶段主要通过被征地的原用途来确定补偿标准,具体的数额依照平均年产值的倍数得出^[3]。

3. 农村集体土地征收的原则及方式

通过研究相关法律法规可以看出,我国当前虽未对土地征收原则进行明确的界定,但从宪法和土地管理法等法律以及我国当前土地征收补偿的社会实践中可以看出,我国土地征收的补偿原则是不完全补偿。这种补偿原则虽然能促进经济社会的发展进步,但以牺牲农民权益为代价的做法并不值得提倡,将有碍于我们和谐社会的构建。

目前,金钱补偿是我国集体土地征收补偿的重要方式,而且多数地区只对农民遭受的直接损害给予补偿,未能将造成的间接损害纳入考虑范围^[4]。虽然沿海开放城市经济发达,补偿方式多

[1] 李国强.《土地管理法》修正后集体建设用地使用权的制度构造[J].云南社会科学,2020(2):111-118.

[2] 肖黎明.集体土地征收法律制度研究[D].中南财经政法大学,2018.

[3] 高佳程.集体土地征收补偿的市场价值标准研究[D].浙江工商大学,2020.

[4] 张宇.农民集体土地征收补偿原则探析[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2020,23(2):19-26.

样,例如杭州市的“权益型、城市型两型合一”的补偿方式,但全国大部分地区,尤其是中西部地区还停留在金钱补偿的单一方式,因此现实中很容易发生征地纠纷。

(二) 农村集体土地征收的法律意义

1. 对国家经济发展的意义

不管对土地实行私有还是公有化,土地征收都是公权力发挥作用的结果,集体土地亦是如此。我国经济的持续快速发展、和谐社会的构建都离不开对土地的合理利用,更离不开对集体土地的征收利用。

随着中国工业化、市场化的持续推进,对土地的需求也随之扩大,而国有土地已经不能满足国家建设的需要,集体土地征收便应运而生。传统的农业经济已经不是人类社会的主要生产方式,土地已经不是人类经济活动的主要生产资料。工业的迅猛发展离不开对土地的利用,矿产资源、水资源的开发利用、通讯设施、交通设施的建立等都涉及大量土地。集体土地征收便为经济建设贡献了力量。

随着工业社会的持续推进,城镇化进程在加速到来,我国城镇化进程离不开对集体土地的征收。城镇化的过程,不但需求大批劳动力,也要对城乡进行合理规划。在此过程中,农民和城市郊区的土地就会纳入规划的范围,集体土地征收就成为必然。

2. 对私权主体的保障意义

在我国,三农问题一直是我们各项工作的重点,可以说,农民的土地问题不仅关系到农民集体的切身利益,还关系到我们中华民族的整体利益。国家通过强制力把集体土地变为国家所有并给予农民适当补偿,农民虽然失去了土地,但补偿金却为他们提供了物质保障。集体土地征收为农民创造出剩余劳动力,让广大农民脱离了土地的束缚,为他们创业或进城打拼创造了机会。

二、我国农村集体土地征收及补偿标准的现状

(一) 我国农村集体征地补偿标准的法律规制

自1949年新中国成立至今,我国农民土地制度变革主要经历了以下三个阶段,从农民拥有土地产权的私有制时期到人民公社拥有集体土地所有权的公有制时期,再到农民集体经济组织拥有集体土地

所有权,农民享有土地承包经营权、宅基地使用权等用益物权时期^[1]。相应的,我国农民土地征收补偿标准的制定和发展也经历了三个不同的时期。

1. 我国征地补偿标准的立法起步阶段

新中国成立前夕至1953年,中国共产党带领广大人民群众通过土地改革在中国农民废除了延续几千年的封建地主私有的土地制度,我国农民不仅获得了土地所有权,还享有占有、使用、收益等用益物权。为切实保障人民群众自身的利益以和促进国家经济社会发展的需要,1953年中央人民政府政务院颁布了《国家建设征用土地办法》,该法规指出应当给予被征地农民一定的征地补偿,征地补偿标准通常是以该土地近3年到5年的总产值为标准,该法规还规定了有关被征地农民就业安置的条款,该法规是新中国初期较为详细的土地补偿法规。1954年《宪法》首次提出征用土地必须满足公共利益的条件,这是新中国首次将征地以宪法形式予以确立。1958年中央人民政府国务院颁布了《国家建设征用土地办法》,该法规是建立在1956年社会主义改造完成的背景之下,土地产权归人民公社所有,农民不再拥有土地所有权而作为公社社员参与劳动,集体土地公有制由此形成,此期间农民土地征收补偿标准由先前的3年至5年的总产值调整为2年至4年的总产值,征地补偿标准有所下降。在此后二十余年时间,直至改革开放初期,该法规成了我国农民集体土地征收补偿的主要法律依据。需要说明的是该阶段立法采用土地征用而未采用土地征收的表述,主要是为了与土地革命时期的征收土地区分开来。

2. 我国征地补偿标准的立法改革调整阶段

1978年党的十一届三中全会的胜利召开,改革开放的政策也推动了我国农民土地制度的改革,我国农民的集体经济实行以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制^[2]。这种把土地所有权与土地承包经营权相分离的新型农民集体经济

[1] 程文朝,程宇林. 新中国成立以来农村土地制度变迁的历史溯源及当代成就[J]. 中共乐山市委党校学报, 2020(1): 9-14.

[2] 努尔古丽·吐尔逊. 我国农村土地流转制度改革及城乡规划的思考经验[J]. 南方农机, 2020, 51(7): 82.

模式,深刻的影响了我国农民集体土地征收补偿制度,在后续的土地征收中不仅要考虑土地所有者的征收补偿费用还要考虑对土地承包经营者进行补偿安置,原有的征地补偿标准已经不能适应新的农民集体土地产权经营制度。

1982年国务院颁布了《国家建设征用土地条例》,该条例首次规定了征地补偿的范围,具体包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费及被征用土地上的附着物补偿费和迁坟费,其中耕地征收补偿费为该地3年到6年的总产值为标准,安置补助费为该地年产值的2到3倍,最高不得超过其年产值的10倍,如依照此标准仍不能维持原有生产和生活水平的,可以适当增加安置补助费,但土地补偿费和安置补助费总计不得超过该地年产值的20倍,此外该法规还首次对受补偿主体进行了明确,除被征地上的附着物产权确属个人所有应给予补偿,被征土地上的青苗补偿费可以纳入当年集体收益分配外,其它用地单位支付的各项费用由被征收单位用于发展生产和安排因土地被征用而出现的多余劳动力的就业和不能就业人员的生活补助,不得移作他用。随后颁布的1982年《宪法》第10条,不仅明确了国家和集体经济组织所有土地的范围,也确立了国家征收土地的法律制度。1986年全国人大常委会通过的《土地管理法》,把1982年《国家建设征用土地条例》中的绝大部分内容,尤其是涉及农民集体土地征收补偿范围和征地补偿标准等内容纳入其中,不同之处在于一是征地补偿项目上没有规定迁坟费用,二是区分大中型水利项目与一般征地建设项目,实施不同征地补偿标准,该法律的出台实施标志着我国初步建立起了土地管理的法律体系,我国土地使用管理制度迎来了新的发展时期。1998年全国人大常委会通过的《土地管理法》和国务院随即颁布的《土地管理法实施细则》标志着我国形成了土地管理法和其实施细则组成的土地管理法律体系,该法律和同步实施的法规,把1986年《土地管理法》中的绝大部分内容纳入其中,不同之处在于一是对受偿主体进行了明确,土地补偿费归农民集体所有,地上附着物及青苗补偿费归所有者所有,安置补助费原则上由农民集体所有,然后对被征地农民进行统一安置,不需要进行统一安置的,安置补助费应当发放至失地农民个人;二是农民集体土地征收补偿标准进一步得到提高,其中

征用耕地土地补偿费由原来的3倍至6倍提升至6倍至10倍,安置补助费由原来的最高不得超过其年产值的10倍提升至15倍,土地补偿费和安置补助费总计最高限额由该地年产值的20倍提升至30倍;三是征收其它农民集体土地补偿标准,由省、自治区、直辖市参照征用耕地的补偿标准规定;四是被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市制定。

3. 我国征地补偿标准的立法逐步完善阶段

随着2001年我国加入世界贸易组织,我国的经济模式开始由计划经济向中国特色社会主义市场经济进行转换,我国的经济发展和城市化建设和工业化进程不断加快,整个市场对土地资源的需求出现了猛增趋势,政府土地出让价格节节攀高,有些地方由于受到土地财政的巨大诱惑^[1],在执行《土地管理法》所确定的征地补偿标准常常就低不就高,另外一些即使执行了最高征地补偿标准,也很难保证失地农民生活水平不降低、长远生计有保障,这对农民而言极不公平。

2004年通过的《宪法修正案》第10条,首次以宪法形式明确了对土地征收征用给予补偿,同年再次修订的《土地管理法》第2条也做了相应修改。2004年国务院颁布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》第12条明确提出了完善征地补偿办法,随后国土资源部为贯彻该《决定》而下发的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》和《关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》更是从以下几个方面对征地补偿安置进行了完善:一是要求编制统一年产值标准和倍数的确定或者编制征地区片综合地价,以确保同地同价的征地补偿标准;二是提出了在执行《土地管理法》所确定的最高征地补偿标准时,仍无法保持失地农民原有生活水平时,当地人民政府可以从国有土地有偿使用收益中划出一定比例予以补贴;三是安置补助费采用以金钱为主以入股分红、异地移民、重新择业安置等为辅的安置补助方式。2007年修订的《物权法》第42条土地征收条款相较于2004年修订的《土地管理法》第47条土地征收条款,在征

[1] 李小平. 加强土地规划与管理提高土地资源利用率[J]. 华北自然资源, 2020(4): 115-119.

地补偿范围方面新增加了被征地农民的社会保障费用。2019年修订的《土地管理法》第45条对征收土地的目的即公共利益做了具体列举,第47条对征收土地的法定程序做了详细规定,第48条不仅首次以法律的形式确定了征地补偿原则即保障失地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障,还决定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准采用区片综合地价确定。此外,针对2007年修订的《物权法》第42条征地补偿范围中新增加的被征地农民的社会保障费用也在新《土地管理法》第48条中予以确认。

大家翘首以盼的《农村集体土地征收补偿条例》迟迟没有出台,现行土地征收补偿标准主要由国家、部委和各省市相关的法律、法规和规章组成^[1]。由于各省市、自治区、直辖市都有制定土地征收的法规与规章的权利,土地征收补偿标准立法自然也就不统一较为零碎,但这些地方性有关土地征收补偿标准的法规均是以国家层面的法律法规为出发点的,因此本章节主要是把国家层面的土地征收补偿标准相关法律法规的立法演变进行了以上梳理。

(二) 我国征地补偿标准的实践现状

按照我国现行征地补偿制度和法律法规,当前我国农民集体土地征收补偿在实践中存在两个补偿标准:一是采用统一年产值征地补偿标准;二是采用区片综合地价征地补偿标准^[2]。征地补偿范围主要包括土地补偿费,安置补助费,农民村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用,被征地农民的社会保障费等四项内容。此外由于我国土地征收补偿标准采取中央和地方两级立法体制,加上2015年国家为推进“农民征地制度改革”“农民集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革三项改革”在全国33县级试点暂时调整实施有关法律规定,许多试点地区针对农民集体土地征收补偿方面也制定了许多好的政策。

1. 统一年产值征地补偿标准和区片综合地价征地补偿标准

统一年产值标准是指在一定区域范围内(以市、县行政区域为主),综合考虑待征收土地利用类型、土地原产值、农产品价格等因素,以前三年主要农产品平均产量、价格为主要依据测算的综合收益值制定的征地补偿标准。统一年产值

标准的制定分为两个层次,一是以市(县)行政区域为单位制定该区域统一年产值标准,二是把市(县)分为不同区域制定各区域统一年产值标准^[3]。统一年产值标准还会规定标准调整基准时间点,一般3年到5年进行一次调整,以适应经济社会的发展。统一年产值计算标准通常需考虑该行政区域主要生产的农作物品种,主要农作物的年产量确定,主要农作物的价格及主要农作物年产值等因素。由于统一年产值标准仅考虑该区域主要农作年产值一个参考因素,没有考虑区位、土地等级、土地投入等合理因素,被征地农民意见很大,2019年8月新修订的《土地管理法》土地征收补偿不再采用统一年产值补偿标准,2020年1月1日开始实施区片综合地价补偿标准。需要说明的是一些省市县的征地区片综合地价仍在制定当中尚未公布,在此过渡期间仍需按照先前统一年产值标准或征地区片综合地价标准进行执行,例如江西省人民政府发布的《江西省人民政府关于公布全省征地区片综合地价的通知》便对过渡期间的征地补偿标准做了如上规定,并进一步规定全省新的区片综合地价公布实施之后,被征地农民可按新的区片综合地价不齐差价。

区片综合地价标准是指严格贯彻实施土地利用总体规划,在指在一定区域范围内(以市、县行政区域为主),坚持同地同价、相邻区域平衡可比和保障失地农民长远生计原则基础之上,综合考虑待征土地利用类型、土地原用途、土地原利用收益水平、土地区位条件、土地供求关系、人均土地占有量、当地经济社会发展水平及相邻区域征地补偿标准等诸多因素制定的征地补偿标准。2004年国务院出台了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,该决定指出土地征收补偿标准应当结合该区域经济发展水平,编制不同的补偿标准,首次提出区片综合地价的概念、编制区片综合地价的考量因素和区片综合地价的测算方法。从各地出台的有关区片综

[1] 林美锋. 集体土地征收补偿费分配纠纷司法救济途径[J]. 中国集体经济, 2018(22): 103-104.

[2] 尹松. 农村集体土地征收补偿制度研究[D]. 云南财经大学, 2020.

[3] 张晓雯. 征地统一年产值标准测算研究——以山西省平定县为例[J]. 山西农经, 2020(7): 11-13.

合地价标准规范性文件来看,一般都综合考虑了当地经济社会发展水平、土地用途、土地类型、土地区位条件和年产值等因素,还进一步明确了征地补偿标准调整周期。征地区片价通常可以采用农地价格因素修正法、征地案例比较和年产值倍数等方法进行测算,但最终征地区片综合定价通常是在以上两种或者三种测算结果的综合平衡。2019年8月,新《土地管理法》中对区片综合地价标准做了进一步规定,一是取消了统一年产值倍数法的计算方式,采用区片综合地价标准进行补偿计算,在原有补偿范围上进一步扩大至被征地农民的社会保障费用、农民村民住宅补偿费用,除此之外还加入一个兜底性质的词语“等”,让法律规定更为灵活,也给今后随着经济社会的发展,补偿范围逐渐扩大提供了解释的空间;二是对编制区片综合地价标准的考量因素做了相关规定;三是对区片综合地价标准的调整时间做了明确规定。相较于统一年产值标准,区片综合地价标准有明显的进步意义,但依然是以土地原产值作为最终征地补偿标准的主要依据,仍应属于是统一年产值标准的补充和升级,这与土地最高最优用途价值,即市场真实价值差距甚远。

通过对我国征地补偿标准立法演变梳理及我国现有两个征地补偿标准发展实践现状分析可知我国征地补偿标准发展的一些基本特征:一是征地补偿标准总体上是以被征地原用途为基础测算依据;二是征地补偿标准不断在提高,但总体而言我国的征地补偿标准水平与社会经济发展水平还有差距,一些学者通过对全国31个省、自治区和直辖市的征地补偿标准进行实证分析得出目前实施的区片综合地价标仅是土地出让价格的十分之一;三是征地补偿标准采用中央和地方两级立法体制来保障全国征地补偿标准的统一性和不同区域的特殊性,根据目前征地补偿标准的实施来看,由于国家层面的相关立法过于笼统,地方相关立法权限过大;四是征地补偿多是采用以货币为主,其它方式补偿为辅的方式;五是征地补偿范围有所扩大,更加关注被征地农民的社会保障问题。

2. 改革试点地区征地补偿标准的实践现状

2015年国家开始在全国33个县级试点实施农

民征地制度改革^[1],各试点区域按照国家、省、市的部署围绕“规范土地征收补偿程序”“健全征地补偿矛盾纠纷化解机制”以及“完善被征地农民合理、规范、多元保障”积极推进农民土地征收补偿制度改革,许多试点区域在拓宽土地征收补偿范围、提高土地征收补偿标准、健全执行程序等方面做出许多新的尝试。确立以区片综合地价为补偿标准,积极探索土地增值收益分配。河南省长垣县出台的《长垣县土地征收增值收益分配办法》第13条规定,被征地农民集体经济组织和被征地农民在执行区片综合地价征地补偿标准之外,参与分享土地增值收益的30%,剩余70%由县财政部门统筹管理,用于全县被征地农民参加社会保障的专项补贴基金。安徽省金寨县出台的《金寨县土地征收暂行办法》第16条规定5种土地征收补偿项目,其中金寨县的土地补偿费和安置补助费按照不低于省政府公布的区片综合地价执行,青苗补偿费按照不低于市政府公布的标准执行,地上的附着物给予一定搬迁费用,若无法进行搬迁,则有专业评估机构进行资产评估并给予合理补偿。河北省定州市针对群众反映区片综合地价标准不足以全面反映土地真实价值的情况,先后出台了《定州市土地征收办法》《定州市农民土地征收粮食补贴办法》《定州市被征地农民参加基本养老保险实施方案》政策,最终失地农民获得的征地补偿是征地区片综合地价+每年粮食补贴+养老保险补贴,即被征地农民在执行区片综合地价征地补偿标准之外,每年可享受800斤小麦/亩和1000斤小麦/亩的粮食补贴,失地农民可自主选择城镇职工养老保险或城乡居民养老保险,政府给予2万元/亩的养老保险补贴^[2]。内蒙古自治区和林格尔县不仅通过调整征地补偿标准使得征地补偿数额有了10%到21%的提高,还针对群众反映的征地补偿标准主要是以土地原产值为测算依据、补偿标准较低不足以

[1] 晓叶. 改革的审慎与突破——谈农村土地三项制度改革[J]. 中国土地, 2017(6): 1-1.

[2] 马丹虹, 杨子生. 新土地管理法背景下征地区片综合地价的理论探索[J]. 特区经济, 2020(4): 15-20.

保障失地农民长远生计等情况,专门研究了被征收集体经济组织和农民如何分享土地增值收益问题,随后在全县范围内开展“全用途基准地价测算”专题调研,最终编制出台了《征收转用农民集体土地增值收益核算方法》。根据专题调研测算,中央政府、地方政府、农民集体经济组织和被征地农民分享土地增值收益分比例为15.54%,25.90%,9.81%和48.74%,该测算结果也在林格尔县后续征地补偿中得到了很好的验证,群众比较支持拥护,取得了很好的社会效果。

宅基地及地上房屋分别进行补偿。宅基地和地上房屋通常是失地农民最重要的一项财产,能否对其进行公正合理补偿,直接影响着失地农民居住权的保障和征地拆迁工作的顺利进行。安徽省金寨县出台的《金寨县土地征收暂行办法》第17条规定可以采取重新安排宅基地建房、提供安置房或货币补偿等方式来保障失地农民的居住权。2019年安徽省金寨县针对农民集体土地上房屋补偿标准专门出台了一则通知《关于调整金寨县集体土地上房屋征收补偿标准的通知》,该通知不仅分区分级全面提高了本县行政区划内征收集体土地上房屋的补偿标准,还进一步规定县城规划区集体土地上房屋征收补偿标准参照县城规划区国有土地上房屋征收补偿标准执行,该办法的出台深受当地农民的欢迎。河南省长垣县出台的《长垣县集体宅基地征收与房屋补偿安置办法(试行)》针对被征收农民集体宅基地和地上房屋的补偿安置也进行了类似规定。河北定州市在征收宅基地和地上房屋时采取产权置换、提供安置房和货币补偿等多种方式对农民进行合理补偿,废除之前仅把宅基地及房屋按照一般地上附着物的价值进行补偿的方法,这切实保障了失地农民的居住权,人民群众的获得感幸福感获得了很大提升^[1]。

三、农村集体土地征收及补偿标准存在的问题

(一) 征地补偿标准过低

首先,不合理的征地补偿标准测算方法。1998年修订的《土地管理法》确立了以农地平均年产值作为土地征收补偿标准,后续出台的统一

年产值征地补偿标准和区片综合地价征地补偿标准也是把土地原有农地产值作为主要依据或者重要参考来进行编制的。然而政府在制定征地补偿标准的同时并未考虑人民币贬值以及居民消费价格上涨等因素,以居民消费价格指数(CPI)年均3%来看,其他物价早已经翻番,而保证粮食安全是我国基本国策,也就决定了价格不可能出现大的起伏变动。事实上,近些年粮食价格几乎没有增长^[2],甚至还有所下跌,然而其他物价及平均工资却大幅提升,若继续以土地平均年产值为征地补偿标准就严重不合时宜了。

其次,土地征收补偿范围过窄。征地补偿标准的高低通常与土地征收补偿范围大小有着直接的关系,征地补偿标准可以看作是土地征收补偿范围内各个征地补偿项目补偿标准的集合。2004年《土地管理法》补偿范围主要包括三个方面:土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。现行2015年《物权法》补偿范围相较于2004年《土地管理法》增加了两项:社会保障费用、土地承包经营的补偿,但土地承包经营权需进行补偿并没有在2004年《土地管理法》中确立,也没有在2019年《土地管理法》及《土地管理法实施条例》中确立,目前属于名存实亡状态。2019年8月新修订的《土地管理法》补偿范围主要包括五个方面:土地补偿费、安置补助费、农民村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用、社会保障费用。较之先前法律,新修订的《土地管理法》在征地补偿标准范围上具有很大的进步性,不仅增加了一项被征地农民的社会保障费用,还把宅基地上房屋与一般地上附着物做了区分,单独作为一项补偿项目,然而与土地最高最优使用式产生的价值相比,差距依然很大。我国现行征地补偿标准范围仅仅包括因征地造成直接损失的补偿,不包括残余土地损失、地役权、地上权、相邻利益、原有生产生活设备搬迁费等间接损失的补偿,更不包括对土地发展权的补偿,而在

[1] 唐小宇. 农村宅基地退出补偿机制的构建与完善[D]. 安徽农业大学, 2019.

[2] 磨恒中. 经济政策不确定性对中国粮食价格波动的影响分析[J]. 农业展望, 2020(5): 17-19.

实际征地过程中间接损失相对直接损失更大,该规定一定程度上限制了被征地农民享有的征地补偿范围^{[1][2]}。

再者,农民无法参与土地发展权带来的土地增值收益分配。土地发展权指对现有土地利用的基础上进一步再开发利用的权利,而我国严格的土地用途管制以及较低的征地补偿标准,直接剥夺了农民参与土地增值收益分配的权利^[3]。具体而言,我国现行《宪法》第10条、《物权法》第42条、《土地管理法》第63条、《房地产管理法》第9条等有关土地征收补偿条款可以看出,除了法律明确规定的例外情况,其他城乡建设应当在国有土地上进行开发建设,为了变更土地性质,集体土地所有权只能向国家进行单向转移,而土地征收又是所有权转移的唯一手段。

（二）缺乏完善的监督和救济机制

当前,我们国家集体土地征收的救济措施在《土地管理法》《行政复议法》《行政诉讼法》等相关条文中均有所展现。征地过程中被征收方的救济办法主要有行政裁决、复议、诉讼,信访等^[4]。依据《行政复议法》,复议机关为省级人民政府的,其复议决定是最终裁决。虽然关于征地的行政复议决定包括返还土地、撤销登记等,但是复议过程中关于征收的行为不会暂停,就会造成被确定征收的土地不能完全复原等后果,况且也很少出现撤销的复议结果。行政复议虽然是行政机关内部的监督方式之一,但在保障被征收方权利方面仍有不足之处。如果征收方对政府的补偿标准存在疑问,有权到批准用地的人民政府请求通过行政裁决对纠纷进行处理。被征收方对行政裁决和复议结果有异议,还可以通过行政诉讼的方式解决,但是法院只有审查行政行为合法性的权利,对其合理性无权审查。因此,法院的司法审查和监督也存在很大的局限性。信访和监察在征地纠纷中的作用更是微乎其微。

（三）征地补偿标准争议解决机制不完善

我国有关征地补偿标准争议处理的规定主要散见于《行政复议法》《行政诉讼法》《土地管理法实施条例》、相关司法解释、部门规章及地方性法规中。具体而言:《行政复议法》第30条规定,“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对

行政区划的勘定、调整或者征收土地的决定为最终裁决”,2015年《行政诉讼法》第12条第5款规定“对征收及其补偿决定不服的可以提起诉讼”,而第13条第4款规定“行政机关的最终裁决的行政行为不作为受理案件的范围”,2004年《土地管理法》及2019年《土地管理法》没有对征地补偿标准争议处理进行规定,现行《土地管理法实施条例》第25条规定,“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,由批准征收土地的人民政府裁决”“征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施”,《最高人民法院关于审理涉及农民土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第1条第3款规定“集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的,人民法院不予受理”。经过对征地补偿标准争议处理相关法条梳理可知,我国征地补偿标准争议解决仍是以行政调解、行政裁决、行政复议等行政内部解决方式,缺乏必要的司法救济机制^[5]。如此制度设计,随着公民维权意识的提高,越来越难以取得被征地农民的认可,失地农民对此多有怨言:(1)采用行政调解和行政裁决方式解决征地补偿标准争议的受理机关便是土地征收组织实施机关,该机构即是土地征收工作的推动者又是征地补偿争议的裁决者,这对本身就处于弱势地位的被征收人来讲是极不公平的,在没有监督制衡的情况下,被征收人的合法权益很难得到有效保障。采用行政复议方式解决征地补偿标准争议的受理机关通常是土地征收实施主体的上级机关,根据《行政复议法》《土地管理法》有关规定,省一级政府常常即是行政复议机关又是

[1] 高佳程. 集体土地征收补偿的市场价值标准研究[D]. 浙江工商大学, 2020.

[2] 张宇. 农民集体土地征收补偿原则探析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2020, 23(2): 19-26.

[3] 吕翊. 中国语境下土地发展权的法理基础与入法路径[J]. 法治社会, 2020(2): 47-55.

[4] 慕良泽, 赵勇. 利益博弈: 土地征收中多元主体的行为逻辑研究——基于文献梳理及其反思[J]. 地方治理研究, 2020(1): 31-42.

[5] 杨天翔. 集体土地征收补偿制度的缺陷与改进路径研究[D]. 山东政法学院, 2019.

土地征收批准机关,在没有有效监督制衡的情况下,这种双重身份的存在使得被征收人的权益保护质量大打折扣。(3) 囿于《行政复议法》第30条有关征收的复议决定为终局裁决以及《最高人民法院关于审理涉及农民土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第1条第3款规定,实践中多数法院对但凡涉及土地征收的案件通常不予受理,即使法院最终予以受理,但法院也只有审查行政行为合法性的权利,对其合理性无权审查。综上,在现有法律制度下,我国在征收农民集体土地时,被征地农民对征地补偿标准有争议的,还是不能够提起有效诉讼来维护自身的权益。

四、完善农村集体土地征收补偿标准的建议

(一) 完善土地征收补偿标准

1. 确立科学的集体土地征收补偿标准

目前我国的征地补偿标准只涉及被征地人的直接损失,并不对被征地人的间接损失予以统计^[1]。因此,要结合我国集体土地的征收现状,将失地农民的间接损失也纳入补偿范围,例如搬迁费的补偿、邻接地损失的补偿等,还要考虑将被征地农民的养老、医疗等一些基本费用纳入补偿范围。“在市场经济条件下,农民集体土地征收虽然是国家的强制性行为,但应该以市场为基础予以公平、合理的补偿。”由此在补偿标准方面,摒弃原有的以土地产值的倍数为补偿标准的做法,参照国外以土地的市场价值为补偿标准的模式,赋予被征地人与征地方协商议价的权利,充分保障失地农民的陈述权利,保证物尽其用、物有所值。依据市场价值确定补偿标准,发挥市场的调节作用,提高征地成本,保证集体土地征收在自由公正的环境下开展。真正做到有效遏制非法征地现象,从而保护耕地资源,维护失地农地的各项权益^[2]。

2. 构建多样化的集体土地征收补偿方式

合理的补偿方式可以使人们合理有效地利用土地资源,然而我国目前的征地补偿方式还比较单一,为了更好地开展征地补偿工作,可以从以下几个方面丰富补偿方式:

首先是货币补偿。因为货币补偿具有便捷高效的特点,所以仍然将其作为我国征地补偿的主要手

段。为了弥补一次性货币补偿的弊端,更好的保证补偿效果落到实处及被征地人的各项权益,在实践中亦可以推行分期的货币补偿方式。

其次是就业安置补偿。土地是农民赖以生存的基础,当前我国绝大多数农民还被束缚在农民,以土地的收益作为主要生活来源^[3]。所以,集体土地对农民来说不仅仅是其生产价值和主要的物质来源,更多还是其社会保障价值。所以为了有效保障被征地人的基本生产生活需要,政府相关行政部门应积极组织这些人员进行就业技能培训,增强其再就业能力,还可以对企业进行财政扶持、税收优惠等措施鼓励并督促他们为被征地人提供就业岗位。

然后是入股分红安置。该方式是指将失地农民的集体土地使用权转换成股权的方式,在自愿的前提下参与到土地开发项目中,每年根据自己的股份获得相应的分红。这样不仅可以保障失地农民获得长远收益,还可以保证他们最基本的生存权发展需求。

最后是社会保险补偿安置。集体土地被征收后,为保证被征地农民的基本生存需求,可以利用补偿费中的一部分为他们购买社会保险。农民在失去土地后,很难在短时间内再就业,生活压力加大,因此,为失地农民提供社会保险补偿安置是非常有必要的。

(二) 完善农村集体土地征收补偿救济制度

1. 设立土地征收补偿争议的仲裁机构

为了避免行政机关滥用土地征收权,充分保证被征地人的各项权益,应设立中立的土地纠纷裁决机构^[4]。该仲裁机构根据具体情况可以设在省会城市,这样既可以避免地方干预,又可以为那些对仲裁裁决不服的人提起诉讼而提供便利。仲裁员应当吸收相关方面的专家、学者,监察机构人员,社

[1] 唐信玲. 征地补偿义务主体的制度困境与策略分析[J]. 佳木斯教育学院学报, 2020, 36(2): 62-63.

[2] 高佳程. 集体土地征收补偿的市场价值标准研究[D]. 浙江工商大学, 2020.

[3] 洪美玫. 现行农村征地制度的缺陷与失地农民权益保护[J]. 江西农业, 2019(10): 129, 143.

[4] 冯宪芬, 蒋鑫如, 武文杰. 土地征收补偿制度的经验借鉴与完善路径[J]. 新视野, 2020(2): 48-53.

会中立人员等,在裁决集体土地征收补偿纠纷时,既能够提供专业的意见,又能避免地方保护主义,保证公平、公正的处理好纠纷。

2. 设立专门的土地征收纠纷裁决法庭

集体土地征收过程涉及公共利益认定、补偿款的确定、征收权是否存在滥用的问题,所以具有很强的针对性和专业性。我国《行政诉讼法》规定对征收、征用决定及其补偿决定不服的,可以向人民法院提起行政诉讼,由行政庭进行审理。由于行政庭缺乏专业的土地纠纷处理法官,且受案范围也在逐步扩大,将征地补偿纠纷作为行政案件进行审理,在效率和专业性方面都得不到保障。因此,为了更好的保证失地农民的诉权,可以设立专门的征收法庭,在原有的法院系统中设立专门的审判庭审理土地征收补偿纠纷,让拥有专业知识储备以及办案经验的法官对相关案件进行审理^[1]。这样不仅可以提高办案效率,让征地纠纷尽快解决,还可以做到公平处理纠纷。

3. 责成监督机构落实处理机制

农民集体的土地被征收时,政府不但扮演土地征收掌舵者的角色,同时还可以通过行政裁决和复议成为纠纷的裁决者,在巨大经济利益的诱惑下,这很容易对被征地人的各项权益造成损害^[2]。所以必须在相关法律中明确规定上级政府、信访局、监察机关等切实履行自己的监督职责,对失地农民的申诉、控告要及时受理并尽快做出实质性的处理意见。监察机关要做好集体土地征收过程中各个环节的监督工作,督促政府有关部门严格按照补偿方案开展征地工作,对公告、听证、补偿款发放等工

作进行监督,从而更好的保障被征地方的各项权益,为征地工作打造一个良好的环境氛围。

五、总结

改革开放四十年来,我国的经济实力已稳居世界第二,但由于我国人口众多、经济发展不平衡等因素,我国社会保障体系与发达国家仍有一定的差距。民以食为天,土地对农民具有多种功能,在一些农村区域,土地不仅具有一定的财产功能,更是具一定的社会保障功能^[3]。随着我国城镇化、工业化的高速发展,城市中的土地越来越难以供应城市经济和产业发展的需要,农村土地被征收的问题也越来越不可避免,这也是符合经济发展规律的。但宪法对财产平等保护的原则和保障人权的基本理念告诉我们,在征地过程中,除具备公共利益、正当程序以外,还需给予被征收人以公正合理补偿。笔者通过对农民土地征收补偿标准相关立法、实践现状的分析以及对一些专家学者的研究进行整合分析可知,我国目前对农民土地被征收补偿仍然存在征地补偿标准过低、征地补偿标准制定不统一、征地补偿标准执行程序有缺陷、征地补偿标准争议解决机制不完善等问题^[4]。这些问题已经成为征地双方矛盾的焦点问题,是严重威胁社会的稳定与发展的根源。因此,解决好当下征地补偿标准问题具有重大意义,它不仅关系着国家、集体和农民利益分配平衡的问题,也关系着社会稳定、和谐和发展的的问题,更关系着法治中国公平正义的实现。

(责任编辑:熊 倩)

[1] 青岛市中级人民法院行政庭课题组. 国有土地上房屋征收补偿协议案件实体审查规则探究——以司法大数据分析为研究视角[J]. 山东审判, 2019, 35(5): 159-167.

[2] 金美子. 土地征收中市县级政府行为研究[D]. 东北大学, 2018.

[3] 肖新喜. 集体土地社会保障功能的私法实现研究[D]. 中国政法大学, 2018.

[4] 张宇. 农民集体土地征收补偿原则探析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2020, 23(2): 19-26.

Research on Legal Issues Related to Rural Collective Land Expropriation System

Tian Wei Su Waner

Northwest Normal University, Lanzhou

Abstract: With the progress of society, our country is stepping into the peak of urbanization process. The rapid development of urbanization is inseparable from the development and utilization of land, especially the expropriation and utilization of collective land. According to the relevant provisions of the Constitution and the land management law, the state has the right to expropriate collective land according to the legal procedures for the purpose of public interest, and to compensate and resettle them. Due to the imperfection of the legal system of rural collective land expropriation in China, it is easy to lead to the abuse of administrative power and illegal land acquisition, which causes great damage to the legitimate rights and interests of landless farmers. At present, there are many legal problems in the process of rural land acquisition in our country, such as the lack of prior identification of public welfare purpose, low compensation standard, lack of corresponding supervision and relief channels, etc. This paper intends to discuss the legal problems in the process of rural collective land acquisition in China, and put forward corresponding suggestions for the improvement of rural collective land acquisition system in China.

Key words: Land expropriation; Compensation standard; Relief system