

四川省财政厅厅长王宁

改革征地制度维护农民权益

土地是农民的基本生活保障,是农业发展的主要生产资料。近年来,随着我国工业化和城市化进程的加快,土地需求持续走强,征地规模逐步扩大,土地征用过程中的一些问题和矛盾逐步暴露出来,非法征地、低价征地、无偿圈地、肆意违反承包合同等问题,导致农民与基层政府及村组之间的冲突时有发生,从一定程度上损害了农民权益,制约了农民增收,影响了农业经济发展和农村社会稳定。今年初中央出台“一号文件”,将“改革征地制度”列为促进农民增收的重要措施之一。改变现行土地征用制度,清晰界定土地征用范围,科学制定征地补偿办法,已经成为维护农民权益、促进农民增收的迫切任务。

归纳起来,目前征地方面存在的问题主要表现在以下几个方面:

征地范围过宽。根据对16个省(市、自治区)调查统计,2000年和2001年两年间国家共批准用地327万亩,其中247万亩是通过征地取得的。征地已经成为满足各类建设用地需要的主要途径,征地项目中有交通、能源等基础设施项目用地,也有工商业、房地产等经营性用地。一些地方对于一些有投资回报的项目,也以国家公益性建设名义征地,然后高价卖给用地单位,或者将行政划拨的公益事业用地,改为市场化、产业化运作,“公共利益需要”标准没有得到真正体现。

征用补偿价格偏低。按照国家1998年新《土地管理法》规定,耕地补偿费为土地被征用前3年平均产值

的6至10倍;安置补助费为前3年平均产值的4-6倍,这个标准并不算高,可一些地方实际执行的标准往往还低于这个法定最低标准。特别是对道路、水利等国家和地方重点基础设施建设项目,采取“省部协定”、“政府定价”的方法,普遍实行每亩几千元的低价补偿标准。据统计,改革开放以来,有2万亿元本应让农民得到的土地级差收益流向了其他社会集团。

“两费”分配、管理不规范。各地土地补偿和安置补助费的分配方式五花八门,集体与农户争分配份额,农户与农户争分配比例;县、乡、村层层截留补偿资金的现象比较普遍,实际到农户手中的补偿金大打折扣;村集体补偿资金使用随意,管理不善,缺乏监督,导致专款专用难,保值增值难,甚至出现侵占挪用等违法行为。

安置方式单一。大部分地区采取一次性发放安置补助费,让农民自谋职业的安置方法。这种安置方式对征地单位来说操作简单,但对农民而言,土地被征之后,基本处于“务农无地,经商无本,低保无份”的境地,生产和生活失去保障,成为影响社会稳定的潜在因素,给政府工作带来巨大压力。

深入剖析征地方面存在的问题,我们可以看到,在土地征用工作中出现的诸多矛盾和问题与现行法律制度的设计和引导密切相关。

农民的土地权没有得到法律上的有效保护。这是征地问题产生的最根本原因。《农村土地承包法》第十二条规定,“农民集体所有的土地依法

属于村民集体所有,由村集体经济组织或村民委员会发包”,表明农民对土地拥有集体所有权。1998年修改后实施的新《土地管理法》规定:“农民集体所有的土地不得出让、转让或者用于非农建设”,这种集体土地所有权实际上是一种虚置的所有权,与国家土地所有权相比处于不平等的地位。国家所有土地可以出让、转让或者用于非农建设,农民集体所有土地却不行,这种规定违反了民事主体地位平等的原则。《土地管理法》还规定:“国家对建设用地实行征地制度。……依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有土地”,就是说农民集体土地只有被征用变为国家所有才能进入二级市场。土地是农民的收入源泉,由于法律规定忽视农民的土地权利,征地补偿标准制定自然偏低,农民难以从土地获得源源不断的收入,也根本得不到土地增值的好处,被排斥在经济增长和城市化带来的利益之外。

征地的公共目的被滥用。宪法和土地管理法明文规定,土地征用必须符合公共利益需要。但有关条款却将公共利益等同于国家建设。新《土地管理法》规定:“任何单位和个人进行建设需要使用土地的,必须依法申请国有土地。”这一规定实际上将公共利益扩展到了整个经济领域,既包括公益性的,也包括事业性的,导致了征地权的滥用。实际上,我国目前征地有两大类型。一种是真正体现公共目的的征用,如交通、水利、国防等公共、公益事业单位用地征用。另

一种则是为满足一般土地市场需求而进行的征用。目前许多成片土地开发就属于后一类型。这种类型的土地出让采用市场配置方式,价格较高,而征地补偿费用较低,征地与供地之间存在巨大利益差异,由此造成征地权被滥用。

政府行为不规范。当前,在土地征用、开发、流转和补偿分配中,政府职能“越位”、行为不规范的问题比较突出。一些地方政府非法行使应由国务院行使的审批权,越权批准征用土地;在地类和权属上弄虚作假,面积测量不准确、产值测算不准确、拖欠农民补偿费;为了招商引资,不惜压低地价甚至无偿送地,导致给农民的征用补偿价格偏低;土地征用不按法定程序进行,“两公告、一登记”的制度执行不落实,监管松弛;征用程序复杂,环节多,周期长等等。按照有关规定,政府对土地的管理主要体现在用途管制,但现实情况是政府既管土地的用途,又管土地的征用,两项职能混杂在一起,必然导致上述诸多问题的发生。

配套制度不健全。一是农民集体土地所有权制度不健全。集体土地所有者代表不明确,名义上是农民集体所有,实际上乡镇政府、村委会成为土地所有者代表,决定了集体土地的征用事务,控制了征地的土地收益,农民集体和个人的应有权益难以得到保障。二是现行的地方税费制度不合理。目前国家和省级各种征地税费占整个征地开发费的1/3,既减少了农民土地收益,又增加了用地企业成本,不利于调节各方利益关系。三是干部考核体系不科学。不少地方官员为了追求政绩,大上形象工程、首长工程,竞相大上招商引资项目,农民权益和耕地都得不到有效保护。四是项目投资方式及概算制度不完善。目前项目投资过分强调少花钱多办事,导致一方面大规模征用土地,另一方面压低补偿农民费用。

中央“一号文件”将土地征用制度改革提到了促进农民增收的高度,提出了改革的指导原则和基本思路,跳出了就农业论农业、就农村论农村的圈子,充分体现了科学发展观的要求。按照这一要求,现行征地制度应该从以下几个方面来加以改革和完善。

一是正视和尊重农民的土地权利。“一号文件”指出,土地征用制度改革的原则是保障农民权益、控制征地规模。要做到这一点,就必须正确对待农民的土地权利。当前需要从法律修正入手,按照市场公平的原则建立新型的土地征购制度。要体现土地的生产资料功能和社会保障功能,在适当提高现有征地补偿标准的基础上,建立农民对土地增值收益的分享机制,通过建立社保基金,使农民真正享有社会保障。要改革现行征地公告办法,增加预告程序,使农民享有充分的知情权。要建立征用土地评估制度,价格谈判制度,补偿资金分配、管理、使用和监督制度,确保征地过程公开、公正、透明,杜绝截留、挪用补偿资金等违法、违规现象。要建立征地纠纷的司法裁决机制,加大对农民因征地纠纷产生的司法救济力度。

二是慎用政府的征地权。征地权是政府的行政权,具有强制性。公共目的是政府行使征地权的基本标准,因此,征地范围应当在相关法律中明确界定,只有真正的公益性征地才可以动用征地权。根据目前情况,公益性征地范围可定义为纯公益性用地及准公益性用地。各级国家机关和国防事业建筑用地属于纯公益性用地;国家投资的各类重点建设项目,教科文卫、环境保护等社会公益事业,能源、交通、水电气暖等公用事业和其他市政建设项目属于准公益性用地。公益性征地的补偿要参考市场价格,保障征地农民的合法收益。商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以

及工业用地、各类开发区、园区等用地应退出征地范围,采取市场配置的方式,通过开发商和土地所有者进行公平的谈判来形成市场交易价格。农民可以将土地作为要素投入,通过出租、入股、合营等方式逐步获取收益。政府要切实履行好管理职能,做到不越位,不缺位,落实好耕地保护制度,严格遵守对非农占地的审批权限和审批程序,执行好土地利用总体规划。

三是建立失地农民的社会保障体系。目前全国无地、无业农民约4000万人,解决好这部分人的生产生活问题,成为各级政府的一项重任。要逐步建立起“经济补偿、社会保障、就业服务”三位一体的征地安置制度,让农民充分享受经济发展和城市化带来的成果。建立医疗、养老社会保障机制,把失地农民纳入社保体系,实现与城镇社保的对接。建立教育培训保障机制,对进城入镇的失地农民进行教育培训,加大以职业技术、岗位技能培训为重点的就业培训,提高失地农民转岗再就业能力。按照市场化原则,制定城乡统一的劳动力就业政策,建立城乡统一的劳动力就业市场,实现城乡统筹就业。

四是大力推进相关配套制度改革。要加快土地制度改革,主要是农村集体土地产权制度改革,明确规定农民个人对土地的所有权利。要改革现行的地方税费制度,政府应通过设立不动产税、征收土地增值税等途径获取土地收益,而不应直接在土地征用中通过收取各种费用来获取收益。要改革现行的建设项目投资概算制度,如将征地费用计入项目投资。要完善领导干部政绩考核制度,纠正片面追求GDP增长率的倾向,建立能反映社会、经济协调发展水平的综合评价体系,消除干部滥用征地权的制度因素,促使干部树立科学的发展观和正确的政绩观,真正做到为官一任,造福一方。