

征地中失地农民保护的缺陷与修正

郭杰 (普洱学院, 云南普洱 665000)

摘要 针对推进我国城镇化进程、保护失地农民利益的征收补偿制度,肯定其是城镇化进程中必不可少的手段,同时指出失地农民为我国城镇化进程做出了巨大牺牲,但我国相关土地法规并没有给予农民足够保护,对失地农民的保护举步维艰。分析了失地农民保护宏观因素和微观因素上的缺陷,进而从发展政策、补偿标准、补偿范围、补偿方式等方面提出修正方案。

关键词 失地农民;土地补偿制度;缺陷和修正

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)15-0222-02

The Defects and Correction of Land Lost Farmers Protection

GUO Jie (Puer University, Puer, Yunnan 665000)

Abstract According to the land expropriation compensation system which to promote the process of urbanization and protect the interests of landless peasants, it is thought to be an essential means of urbanization process. Land lost farmers have made great sacrifices for the process of urbanization in China. However, China's relevant land laws and regulations did not give enough protection to farmers, and it is difficult to protect the landless peasants. This paper analyzed the defects of the macro and micro factors in the protection of land lost farmers, and then put forward the amendment scheme from the aspects of development policy, compensation standard, compensation scope, compensation method and so on.

Key words Land lost farmers; Land compensation system; Defects and amendments

建设和谐和法治社会离不开法律的保驾护航。从法哲学角度看,每项法律制度的创设都要顾及效率与公平两方面,并且要有一个取向。征地已是城镇化进程中必不可少的手段,现实表明这项制度确实使一些农村变得高楼林立、生机勃勃,促进了我国经济的飞速发展,同时又造就了大量的失地农民,他们失业、先富后贫、无社会保障、无医疗保险、无可持续发展的期望,这不符合和谐社会的宗旨。失地农民为我国城镇化进程做出了巨大牺牲,但我国相关土地法规并没有给予农民足够的保护,对失地农民的保护举步维艰^[1]。究其原因,有宏观方面的因素和微观方面的因素,两者在失地农民的保护上都存在诸多缺陷,亟待在我国发展政策、补偿标准、补偿范围、补偿方式等方面进行修正。

笔者认为,作为关系城市化进程和失地农民保护的征地补偿制度更应该注重公平,即失地农民的保护。牺牲失地农民的利益去加快城市化进程不可能解决“三农”问题,更无益于和谐社会建设。解决失地农民的生存和发展问题成为建设和谐社会重要的一环。

1 失地农民保护宏观因素和微观因素上的缺陷

造成失地农民保护困境的因素很多,笔者认为可从宏观因素和微观因素分析。

1.1 宏观因素 我国建国以来实行的“二元制”经济政策从经济基础上割裂了城市与农村、市民与农民的界限。这种二元制经济机构产生了一系列的社会问题,比如贫富严重不均,地区发展不均衡,城乡各方面差距进一步扩大,城乡心理隔阂进一步加深等,如此不仅制约了我国经济的进一步发展,也限制了我国统一市场经济的形成,成为我国社会经济发展的结构性障碍。经济基础上的二元制机构也决定了法律制度上“二元制”法制结构,比如在迁徙制度、社会保障制

度、教育制度等方面,农民权利都处于非常贫困的境地^[2]。征地中表现明显的就是我国国有土地的征收和流转的基本法律框架已经建立,但我国在集体土地的征收和流转的很多方面还没有建立起框架性或具体性的法律制度。

1.2 微观因素 失地农民保护的手段很多,但与失地农民关系最密切的就是土地征收补偿制度。土地征收是指在为了公共利益的前提下,以补偿为代价,强制取得集体或国有土地所有权的行为。我国土地征收补偿制度存在诸多缺陷。

土地征收补偿制度分散规定在宪法、土地管理法、土地管理法实施条例、征用土地公告办法等法律法规中,这些规定还未形成系统、合理、全面的法律体系,而且这些法规在征收原因、补偿原则、补偿主体、补偿范围、补偿方式上也不尽合理,也不详细。更重要的是,现行的补偿费用过低,补偿范围过窄,远远没有考虑到农民的长远利益,没有考虑农民的承包经营权以及残余地和邻地的处理。补偿方式单一化,只注重金钱补偿,但农民欠缺谋生的技能和知识,出现了越来越多的先富后贫现象,土地管理法中也未明确细化谁是安置责任的主体。补偿分配不合理。土地管理法等法律法规规定土地补偿费给了农民集体组织,但如何分配,则由集体组织决定,但集体组织如何分配、分配比例是多少,失地农民到底能得到多大比例的土地补偿费则没有规定,造成土地补偿费分配的无序和混乱。征地补偿程序不完善,缺乏民主性。如补偿过程中虽有公告和听证的规定,但没有规定农民如何参加听证,谁保证、负责农民参与听证的权利。再如征地补偿方案由政府会同有关部门制定,而没有吸收农民提前介入,制定出的征地补偿方案不能反映农民的民意。司法保护薄弱,发生征地补偿纠纷后,法院到底是否受理,民事诉讼和行政诉讼之间没有非常明确的规定,体现不出司法最后救济手段的决定性。

2 失地农民保护的修正

2.1 需要修正宏观上的经济政策 一是要改变二元制经济结构,改变此结构的方法就是推进城镇化,减少农业人口,

作者简介 郭杰(1981—),男,河南林州人,讲师,硕士,从事民商法学研究。

收稿日期 2017-03-29

增加城镇人口,转移农村剩余劳动力,缩小城乡界限。我国现在正在轰轰烈烈地推进城镇化进程,但值得注意的是,要避免只注重城镇化率,没有注重失地农民的保护,防止二元经济结构的进一步加深,防止进入城乡差距进一步扩大的恶性循环之中。二是在城镇化进程中不断进行制度创新。要在户籍、就业、社保、教育、医疗、财政等方面进行制度创新,改变以前不合理的制度,建立适合我国当前国情的合理制度,消除上述制度在城乡上的差别对待,使各项制度更多倾向于对农民多照顾和保护,减少剥夺和限制,使各项制度在实践中得到检验和修正,并最终使各项制度逐步走向统一。

2.2 在微观方面对征地补偿制度给予修正

2.2.1 应该针对土地征收专门立法。我国土地补偿制度散布于不同层次的法律,不但表面上显得不够重视,更重要的是这种立法会造成不同法律层次之间的矛盾和冲突,损害立法的权威性,妨碍法制的统一性。世界上一些国家和地区为了突出征地补偿的重要性和特殊性,对土地征收进行了专门的立法,如日本和韩国都制定了专门的《土地征收法》,英美法系的英国制定了专门的《土地征收条例》。我国香港地区也制定了《官地回收条例》,这充分体现了上述国家和地区对土地征收立法的重视,更体现了对公民财产权利的尊重。

2.2.2 应该改变补偿标准的参照对象,不断提高补偿标准。我国《土地管理法》第 47 条规定:征收耕地的土地补偿费为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 6~10 倍。征收耕地的安置补助费按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位每人占有耕地的数量计算。每一农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前平均年产值的 4~6 倍。但是每公顷被征收耕地的安置补助费最高不得超过被征收前 3 年平均产值的 15 倍。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准由省、自治区直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。征收城市郊区的菜地,用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。从上可知,我国的征地补偿标准并不科学,因为征地补偿标准参照的是土地的原用途,实践中一般都是种植农作物,显然农作物的产值相比该地块将来的工业用途来说过低。我国应该参照域外一些国家的立法,参照市场价定价补偿标准。另外,还要不断提高补偿标准,补偿时要考虑被征收土地的等级、类型、将来用途等因素,并明确规定其他土地以及地上附着物、青苗和村民安置的具体标准。

2.2.3 应该扩大补偿范围。补偿范围是补偿的广度问题,西方国家一般补偿范围较广。我国土地补偿费只限于被征土地及其附着物,但没有考虑到土地被征后给残余地、邻地以及相关主体的生产、生活造成的影响,而域外一些国家和地区的立法就值得借鉴,如德国把土地或其他标的物权利补偿、营业损失补偿都纳入补偿范围^[3]。我国台湾地区也把土地补偿、安置补偿、地上附着物和青苗的补偿都纳入补偿范围^[4]。从保护农村集体经济组织和失地农民的利益角度出发,笔者建议应将失地农民以及相关主体的营业损失补偿、

房屋补偿、社会保障补偿等都纳入到补偿范围内,这样才能使农民和相关主体的损失得到充分补偿。

2.2.4 补偿方式应多样化。从我国的土地管理法等法律法规来看,我国的补偿方式主要是一次性的货币补偿,而货币补偿显然是不足以保护失地农民的,国务院虽然在《关于深化改革严格土地管理的决定》等规定中对补偿方式的改革进行了有益探索,如规定了入股补偿、建立社会保障制度、留有必要的耕地、安排相应的工作岗位等,但是这一规定并没有强制力,因此,我国还需要进一步开拓多种安置方式,还需要制定一批强制力的规定^[5]。

2.2.5 应制定一套完整、合理、民主、公平的征地程序。程序公正是实体公正的保证,没有程序公正,实体公正就难以实现。首先,我国土地征收程序缺乏透明度,在制定土地征收补偿方案前,完全剥夺了农民的知情权、协商权,农民只是被动接受征地补偿方案。其次,我国规定对征地决议不服的可以提起行政复议和行政诉讼,但这只是事后救济手段,对失地农民保护是远远不够的。笔者建议,在征地决定下达之前,就应设置农民的提前介入程序,按照民主理论和我国的政治架构,可以由当地的代议机关,即人大常委会提前介入对征地决定和征地补偿方案的合理性、合规性进行事前审查。再次,事后补偿程序不合理,导致拖欠补偿款、克扣补偿款比较常见。为了保障失地农民的权利,建议采取事前补偿,不补偿不征地。最后,还要确立司法最终解决原则,根据我国《土地管理法实施条例》等相关法律法规规定,对补偿标准有争议的,由政府进行裁决。本来征地就是一张公权力侵犯私权利的行为,公私权发生冲突后,又把裁决权给了公权力,这种“既当运动员、又当裁判员”的行为明显不符合民主、法治、公平原则^[6]。笔者认为,发生征地纠纷后,可以先经政府协调、裁决,如果不服的,可以以行政纠纷的形式诉诸法院,由司法机关作出最后裁定,这样可以保证最后的公平、公正。

3 结语

如今,我国正在建设法治社会、和谐社会,和谐社会是建设的终归目的,法治社会是建设的必须手段;和谐社会的建成需要法治社会的保障,法治社会的核心又是社会公平、正义,而社会的公平、正义要特别注重对弱势群体的保护。我国是农业大国,有 8 亿农民,农民本身受制于自身、历史、政策等原因,本身就是弱势群体,而失地农民更是处于弱势群体的底层,法治社会、和谐社会的建设就是要更倾向于保护弱势群体,营造更公平的社会。

参考文献

- [1] 童中贤. 我国失地农民合法权益构成及保障模式分析[J]. 中州学刊, 2005(6): 115-118.
- [2] 邹秀清. 农地非农化: 兼顾效率与公平的补偿标准: 理论及其在中国的应用[J]. 经济评论, 2006(5): 43-52.
- [3] 陈小君. 农村土地法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 260.
- [4] 柴强. 各国(地区)土地制度与政策[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1993: 171-178.
- [5] 翟年祥, 项光勤. 我国现行土地征用制度的问题及其对策探析[J]. 中国行政管理, 2007(3): 9-12.
- [6] 程洁. 土地征用纠纷的司法审查权[J]. 法学研究, 2004(2): 50-56.