

# Reflections on Reforming Rural Land Expropriation System

Naixing Hu

Natural Resources Bureau of Lanshan District, Linyi City, Linyi, Shandong, 276002, China

## Abstract

This paper discusses the reform of the rural land expropriation system as the theme, first briefly introduces the background of this paper, and then focuses on the specific strategies to reform the rural land expropriation system from many aspects.

## Keywords

rural land expropriation system; reform; farmers' interests; local government

## 关于改革农村土地征用制度的思考

胡乃幸

临沂市兰山区自然资源局, 中国·山东 临沂 276002

## 摘要

论文以改革农村土地征用制度为主题展开论述, 首先对本文的背景进行了简要介绍, 然后重点从多个层面针对改革农村土地征用制度的具体策略进行了分析和探讨。

## 关键词

农村土地征用制度; 改革; 农民利益; 地方政府

## 1 引言

随着中国经济的快速发展, 大量农村土地被征用, 但是在农村土地征用过程中存在诸多矛盾和困境, 再加上农村土地征用过程中的违规操作, 导致农村权益侵害情况时有发生, 所以出现农民上访的现象也更加的频繁, 而上述情况的出现很容易引发社会问题。因此, 进行农村土地征用制度改革则显得十分必要, 基于此, 论文则针对改革农村土地征用制度的相关内容展开讨论。

## 2 界定征地的公共利益范围, 严格控制征地规模

在农村土地征用中, 为了防止利益驱使下的乱征滥征、圈地等情况, 则必须对征地的公共利益范围予以明确, 并合理控制征地规模。农村土地征用, 是中国政府从公共利益需求的层面出发, 将部分农村土地转为国有土地, 并进行一定的补偿。公共利益是农村土地征用是否合理的唯一标准, 所以政府要对因公共利益而征用农村土地的范围进行严格界定,

促使政府在尽可能减少农村土地的征用面积。在此过程中, 尤其要对公益性和经营性用地予以明确, 进而将农村土地的征用范围严格控制在公共利益范围内, 将经营性用地排除到征地范围外。可以采取列举的方式, 结合中国农村土地的利用分类范围, 将国家征用农村土地的范围限定在公共事业范围内, 如军事发展用地、公共服务管理用地、交通网络建设用地、水利设施建设用地等<sup>[1]</sup>。而用于公共事业建设意外的农村土地征用, 则不能使用国家政府的征地权, 尤其是用于娱乐、商品住宅、旅游等经营性用地, 则必须设定到国家政府的征地范围外, 如果需要进行农村土地征用, 则必须采用公开市场交易的方式获取。为了更好地保护农村用地以及农民的权益, 即使是一般的公共事业项目, 也不可以随意通过政府进行农村土地征用, 或者可以采取公开市场交易的方式予以获取, 进而有效推动农村土地征用制度的改革发展。

## 3 明晰农村集体土地产权, 确定被征地主主体

中国的法律法规中明确规定, 农村集体是农村土地的所有者, 农民拥有农村土地的使用权、收益权和处分权, 但

是在中国当前的法律法规中,并没有针对农村土地的所有权主体作出明确的规定,进而导致农村土地的权属主体缺失,无法明确谁才是农村土地的真正所有者。正是由于农村土地集体产权的模糊,导致其中的权责利不够清晰,农民土地产权得不到认可,因此为农村土地乱用滥用以及农民权益侵害创造力条件。因此,为了更好地推动农村土地征用制度改革,有必要进一步明晰农村集体土地产权,确定征地主体。

在新形势下,可以考虑在维护国家土地公有制的基础上,将村民小组看作是农村集体组织的有效单位,并将其明确认定为农村土地的产权主体或被征地主体。将农村土地所有权归于村民小组,这并不是对农村土地的集体占有和体积经营予以否定,也不是将农村现有土地产权分解到个人头上,而是要在中国针对农村土地现有规定的基础上经农村集体土地产权进一步明细化、具体化,通过这种方式能够使农村土地所有权的主体明晰化。因此,将村民小组作为农村土地产权主体,能够突显农村土地产权的完整性,从而更好地保护农村土地以及农民权益,这对中国农村土地征用制度改革有着重要的促进作用<sup>[2]</sup>。

#### 4 进一步优化农村土地征用程序

针对农村土地征用,有必要建立起完善的征用程序,进而不断提升农村土地征用的规范性。在优化农村土地征用程序过程中,要能够坚持公开、公平、公正的原则,通过相关法律制度建设,以法律的形式对农村土地征用程序予以明确,促使政府部门在农村土地征用过程中能够根据法律要求严格约束自己的行为。在农村土地征用程序的优化过程中,要重点完善一下几方面的内容:第一,建立严格的农村土地征用审查制度,只有在确定所征用的土地用于有关国家公共利益的项目时才可批准征用,而且要在这一过程中进一步简化征地程序;第二,完善农村土地征用公告制度,以此提升农村土地征用程序中各个环节透明度。针对所要征用的农村土地,要提前三个月进行公告,在公告中要说明征用土地的原因、机构及范围,使农民对相关情况有一个全面的了解。还可以引入听证程序,引导村民小组参与听证,并针对农民利益的维护提出意见。如果没有进行提前公告而进行征用农村土地的行为,可以被认定为非法活动,农民可以拒绝被征地;第三,建立协商制度。建立起公平的争议仲裁程序,充分保

障农民的申诉权看,在农村土地征用过程中,所制定的征地方案应该让农民熟知,并围绕方案内容进行协商,在协商中农民可以提出自身的利益诉求,并购最终形成规范有效的征地补偿安置协议<sup>[3]</sup>。

#### 5 实行多元化的征地补偿方式

征地补偿是农村土地征用过程中农民最为关心的问题之一,从当前的情况来看,中国的征地补偿标准比较低,所提供的补偿明显低于农民的预期,但事实上政府部门则可以利用征收的土地获取巨大的经济利益,因此有必要进一步改革农村征地补偿制度,采取多元化的征地补偿方式,从而更好地维护农民的利益。在征地补偿过程中要能够依据土地的市场价格,进一步提升补偿的公平性。而从中国当前的情况来看,如果严格按照市场价格对征地农民进行补偿,则会使一些经济欠发达地区的政府承担较大的财政压力,对此可以参照国际上的成功做法,例如,采取多元化补偿的方式,对于被征地的农民,一方面对其提供一定的资金补偿,另一方面则向其提供一定的实物补偿,如留地补偿,即为农民留出一定面积的土地,还可以组织农民产于生产经营活动以作为补偿。还可以采用替代补偿的方式,在为农民提供补偿金后,如果他们找不到后续的就业岗位,则可以为其另外分配一块土地进行生产经营,使其通过这一块土地获得生活保障。还可以采取股权补偿的方式对农民进行补偿,这一补偿方式能够为农民的生活提供长期的保障。在征地补偿过程中,不同的地区可以根据自身的实际情况选择不同的补偿方式。另外,要能够从宏观层面入手建立起相应的征地补偿管理机制,通过制度的约束,促使征地补偿费用能够足额发到农民受众,以保证农民的利益。

#### 6 推进农村集体建设用地合法入市

根据中国现有的相关规定,农村集体土地只有被转为国有土地之后才能进行相应的交易活动,这意味着农村土地无法被直接转入市场进行交易,而这一规定也使得农民的权益受到了一定程度的侵害。对于农民而言,往往希望通过承包土地来获取一定的经济效益,但是在上述制度的约束下则无法实现。当农村土地被征收后则无法通过市场获得较高的收益,城乡土地也因此而相互分割,受此影响,一些地区的

农村集体建设用地盲目进入土地市场,导致建设用地总量无法得到有效控制。

针对上述情况,则有必要积极推进农村集体建设用地合法入市,并建立起城乡统一的土地市场,努力实现农村集体用地与城市土地同价、同权流转,在维护农民利益的同时,更好地推动农村土地征用制度改革。此外,推进农村集体建设用地合法入市,能够有效降低市场成本交易,并促进农村土地资源的优化配置。在农村集体建设用地入市过程中,还要以公开、公正的方式转让农村集体建设用地使用权,进而逐步建立起完善的城乡建设用地市场,这对于中国农村土地征用制度的改革有着重要的促进作用。

## 7 完善监督保障制度

在农村土地征用制度改革中,要建立完善的监督管理制度,进而为各地方政府的征地权利使用进行必要的监督。在具体的监督工作中,纪检部门可以成立专门的巡察组,对地方政府的征地工作进行定期巡察。在每一次巡察中,纪检部门都要成立专门的巡察组,巡察组人员来自各个单位的专业人士,在具体的巡察工作中,要通过组织谈话、调查业务、举报等方式开展相应的巡察工作,通过这种方式,全面查找地方政府征地过程中存在的漏洞以及相应的违规违纪行为,

然后针对发现的问题进行反馈,督促相关干部限期整改,以此充分发挥政治监督的实际作用。通过这种方式,促使地方政府相关干部能够始终严格要求自己,不负党的重托,并按照相关规定合理运用手中的权利。另外,还要建立起责任追究机制,针对农村土地征用,明确责任主体,并对责任内容和范围予以明确,针对农村土地征用中的违规行为必须进行责任追究。

## 8 结语

综上所述,农村土地征用制度改革有着重要的意义,因此相关部门要对农村土地征用制度改革工作引起足够的重视,并以合理利用农村土地资源、维护农民利益为主要目标,从多个层面入手采取改革措施,进而不断完善中国的农村土地征用制度。

## 参考文献

- [1] 姚毓春,梁梦宇.城乡融合发展的政治经济学逻辑——以新中国70年的发展为考察[J].求是学刊,2019(05):20-22.
- [2] 刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10):57-58.
- [3] 刘元胜,于千舒.坚持和完善农村土地集体所有制这个制度优势[J].红旗文稿,2017(23):126-127.