

# 农村集体土地上房屋征收的问题与对策

苏 生

海南第二土地评估事务所 海南 海口 570203

**摘要：**虽然耕地资源对我国经济发展不可或缺，但是国家为后续发展的可持续性，为公共利益必须进行集体土地征收，尽管在耕地征收后地方经济的发展潜力可以获得明显提升，但是耕地使用权的变动也可能造成被征地农村集体和被征地群众的基本权益在征地过程中受损。

**关键词：**农村集体土地；土地征收；问题；对策

## 引言

土地征收制度是我国政府为谋求社会经济发展而实行的土地管制政策，带有强制性和公共性，所以要想实现社会经济的繁荣稳定发展，就不得不妥善处理土地征收问题。对农业地区来说，耕地是中国农业生产赖以生存发展的重要基石，在如何做耕地征收过程中维护农户的利益不受损害，是中国政府部门亟待解决的问题。而现阶段，随着中国社会经济发展产生了巨大的耕地资源需求量，而农户对耕地征收的热度也在不断升温，所以加强对该领域的研究工作可以比较科学有效的处理实际问题，从而推动中国社会经济的繁荣与稳定发展。

## 1 农村集体土地征收的基础概念

所谓集体土地征收主要指的是，有关单位希望切实达到当地公共利益最大化，或当地公共利益对周围资源有要求者，经由立法方式及程序，把原来属集体所有的用地资源转为国有土地利用。通常在地方相关政府部门制定土地征收规划时，都会把征地规划交给有关审批机关进行审查和批复，待土地征收规划获得批复后便可采用公示形式通知地块使用权人，在土地征收通告的规定期限内，拟征地块的使用权人、权利人都必须在通知的规定期限内，凭不动产权利人证明资料进行土地补偿登记<sup>[1]</sup>。

## 2 农村集体土地征收面临的问题

### 2.1 征收补偿不合理

在农业集体土地征收工作中，由于不同区片地块的土地征收价格并不相同，且按补偿费用分期补贴，往往未能一次补贴到位，这样被征地农村集体和被征地民众就必然会对集体土地征收价格形成抱怨心态，由于不同区片地块的土地征收价格并不相同，且按补偿费用分期补贴，往往未能一次补贴到位，这样被征地农村集体和被征地民众就必然会对集体土地征收价格形成抱怨心态，从而引发农村土地征收信访案件爆发。另外，如今在农村的集体土地征收工作中，经常出现被征地群众在

拟征地区域范围内抢栽、抢种、抢建的现象，而这些行为根据法规法律是不予赔偿的，而被征地群体却不接受，从而造成了农民对集体土地的赔偿环节现象频发<sup>[2]</sup>。

### 2.2 公共利益界定不清楚

中国的规范中，针对集体土地征收的条件和限制，实现公共利益最大化成为征收要求，但对公共利益最大化的详细内涵缺乏具体定义。相关立法曾提出，对其开展征收任务的，应当以实现公共利益最大化为宗旨，由于对公共利益最大化问题缺乏具体下定义，使地方行政部门在划分什么才是公共利益最大化问题时增加了强烈的地方主体性。在乡村土地征收过程中，尽管规定了征收计划必须报国务院和省政府审批，但却对土地征收目的缺乏具体规定。但是，在征地的审查批准过程中，政府机关往往以公共利益为借口实施商业开发。

### 2.3 征收流程不规范

农村土地征收带有法定性和强制性，所以必须按照有关法规要求和运作流程进行落实。但是在具体的征地实施流程上，这些流程未能得以有效落实，从而也造成了有关行政诉讼案例的时有发生。具体来说，一些乡镇集体土地征收计划没有进行公示宣传，由此导致不少农户对补偿计划不熟悉，从而没有投入到计划编制当中，这样就对农户的自身权益造成很大的影响。另外，在补偿费分发与执行上，不少地方还因为具体工作人员没有遵循流程而出现补偿费下发延迟和缺失现象，同时也衍生出一些贪污腐败现象<sup>[3]</sup>。

### 2.4 安置房房源、质量及选址不令被征收人满意

征收人在刚取得货币的时候安置确还买不到新建商品房，而安置用房也就变成了被征收人产权调换后选择的最主要安置方法，也因此被征收人自己对安置用房质量的要求也就高了，但是由于以上各种因素以及个别安置建设质量上的瑕疵，就导致了被征收人对安置用房质量有心理的担忧，因为毕竟对从有天就有地自建房或空

中楼阁式的安置住房都有点不适应,再加上与自留地之间的距离,对生活环境也很不便利。

### 2.5 被征收主体问题

农民作为农村集体土地征收工作的主要对象,在此过程中也出现了许多现实问题,若不能加以妥善处理则会带来深远的社会问题。具体而言,农民再就业是首要亟待解决的问题之一,由于大多数农民文化程度较低,因此缺失再就业的能力。

广大农民缺乏理财方面的知识和经验,在得到巨额的补偿金额后往往无法做到长远规划和合理使用。

被征收的农民还存在法律意识薄弱和思想观念落后的问题,在土地征收过程中经常采取盲目增加建筑面积或种植名贵绿植等情况,同时在遭受侵权时也无法通过法律方式维权,由此给农村集体土地征收工作推进带来诸多阻碍<sup>[4]</sup>。

### 2.6 法律问题

集体土地征税本是为提高公共利益而产生,如今我国农村土地征管范围内的现行规定也是必须以公共利益原则作为基础,只有在公共利益对耕地提出要求后,方可进行农业集体土地征税项目。但如今仍有不少地方仍不能按照现有规定实施农业集体土地征收任务,而只能以公共利益问题作为对土地资源征税的理由,向相关政府部门请求更多用土地资源以推动当地自身发展。而尽管当这些问题发生后,相关政府部门通过限制措施进行了管控,但结果却基本无法取得有效效果,所以,相关部门必须把焦点放到被征地农民群众身上,利用被征地农民群众来处理农业集体土地征收中的相关纠纷。

### 2.7 安置体制不完善

在农业集体土地征收后,地方政府部门通常选择了安置房安置和货币安置二种形式,尽管也存在其他的安置方法,但上面二种形式较为简便和有效。但是从农户视角出发,在耕地这惟一的经济源泉都没有之后,农户们便面临着未来的生活问题,因而怎样以更为科学合理长远的安置方法完成耕地征收一直是农户们高度关心的话题。另外,在安置房修建过程和选址等方面,也存在着许多不合理之处,比如安置房选址较为偏僻,且周围的配套设施不完善而影响生活品质,又如安置房修建进度缓慢,给农户日常生活造成了诸多的不便等<sup>[5]</sup>。

## 3 完善农村集体土地征收的有效对策

### 3.1 建立更加合理的土地补偿标准

农户在一般情形下都拥有农村土地承包经营权,这个权益的维护对他们而言是非常关键的,其包含的内容非常宽泛,包括:就业,经济效益、社会保险等。对农

户个人的承包经营权的赔偿标准必须充分考虑被征地块的各种原因,同时参考现有的农村土地征收标准最终决定,同时对农村土地承包经营权的补偿款也应直接发放到农户个人身上。

经过对当今世界关于耕地的有关法规的研究可以看出,一般人民政府在补偿款的安排时应该把附近农户的赔偿额考虑进去。农业集体土地的征收限制了与已征的农业集体土地对邻近土地的利用空间,使邻近土地的使用功能降低甚至无法利用。同时农业土地在征收后也将影响耕地的利用形式,新的土地利用方法所带来的噪声污染和生活废水、废气等的污染都将导致粮食作物的生产价值大幅度下降,而由于这种对粮食作物生产的破坏也正是由于农村集体土地征收导致的,所以农民集体土地的所有单位都必须对残留地使用权人作出补偿,并且赔偿也不会随着由于农村土地的征收所造成的残留地价值下降而补偿降低<sup>[1]</sup>。

### 3.2 规范土地征收操作流程

为推动农村集体土地征收工作的稳步有序推进,政府部门应当规范土地征收操作流程,使之能够做到“操作规范、司法征收”。一直以来,政府与农民之间存在的信息不对称是导致问题与纠纷的关键,而推动征地信息透明化建设能够是广大农民掌握第一手征地信息,如此也保障了整个土地征收过程的高效与清廉。

### 3.3 优化征收补偿安置体制

政府部门在制定土地征收补偿安置政策时,在安置房安置与货币安置的基础上增加就业安置,并优化补偿安置形式,例如政策引导村民自住购房,而政府给予一定补贴的形式,从而减少安置房的建设,并提高安置工作效率。

安置房作为村民生活的刚需品,其周边应当具备较为完善的生活配套设施,例如医院、学校和市场,因此应当安置房选址与布局进行科学合理规划。

为保障农民快速步入生活正轨,政府部门还要加快相关项目的审批力度,并加强项目建设质量监管,通过多措并举的方式提高工程建设进度<sup>[2]</sup>。

### 3.4 做好农民就业善后工作

做好农村集体土地征收后农民就业善后工作,既是推动土地征收领域科学化转型的重要举措,也有利于社会经济的繁荣稳定发展。

由于大多数农民欠缺直接就业能力,因此需要政府部门积极组织农民的就业技能培训工作,根据地区产业用工需求开展针对性的技能培训,同时政府部门还要积极鼓励存在一技之长的农民进行创业,从而缓解农民就

业压力。

政府部门还要向农民宣传投资理财方面的知识，并对常见的理财陷阱进行讲解教育，避免农民手中的补偿款被盗骗。

政府部门还要加强村民法制教育，对于一些常见的违法行为进行有效的制止和劝停，同时也要强化其维权意识，从而推动我国农村集体土地征收工作的长远稳定发展。

### 3.5 农村房屋征收的补偿标准应一区域一策

房地产征收的补偿要求的合法性是与被征收人协商签订赔偿合同的依据，最后的赔偿金额确定以及安置赔偿合同的签订都取决于他们的同意<sup>[3]</sup>。目前我们的农民集体土地上房屋的赔偿并不是完全市场化，都是由当地政府出台的统一标准实施，安置的形式为产权调换等货币性赔偿。产权房拆一补一不补差价，安置房的产权范围部分按照安置房评估价购置。因为安置房评估价远远小于其他商品房的价格，多数被征收人都希望多选择安置房，但物性补偿的安置方案却很少被选用。

### 3.6 合理界定公共利益

目前立法模式中，国家普遍采用的立法模式中，是以相对模糊的原则为立法模式，而在《宪法》以及《土地管理法》等立法规范中，却又缺乏具体的法律规范。这就使得权力滥用已经具备了滋生的土壤，要规范国家公权力的有效运用，政府对其界定也要留有余地，以便应对未来预料不到的情形，同时也需要明确定义何为将公共利益最大化。具体的政策实现模型，可以双管齐下，即归纳和列举并存的立法模型，从而推动国家集体土地征收管理的工作。具体包括：至于《宪法》，由于其本身就有较高概括性，所以，在其中的定义仍采用现行的原则性概括规定的立法方式，也才有利于对下位法的指导，有利于对不确定情况的适应。而在单行法律法规中，它是把公共利益问题细化、具体化，要一目了然，不能有过的自由裁量权，要便于运用<sup>[4]</sup>。如此既可以在法律实践中，发挥规范执法机关的功能，也同时可以为司法机构在确定政府的行为是否符合公共利益条件时提供法制保障，从而保证了公共利益的正常进行。在这一点上，我们还可以借鉴外国的立法经验。

### 3.7 构建评审体系

评估系统主要功能为协助职能机构和被征收地块上住房及其他建筑设施的产权人评估地上附着物的市场价值，如果由职能机构或地上附着物所有者担当评估角

色，可能会在评估市场价值时擅自降低或上调，所以，在建立评估系统时，尽量交给第三方机构进行独立评估。尽管目前国家对关于地上附着物市场价值的评估体系并没有具体规定或规范，虽然还有不少相关规定可作为依据与保障，如《国有土地上房屋征收与补偿条例》，规定在设定第三方评估组织时，由政府职能机关与地上附着物所有者之间共同商定，如果各方都无法在协议中取得共识，则可交由地方政府主管部门加以认定，但无论如何哪一方都不能够在评估中干预第三方组织，使得对地上附着物市场价值的评估流程更为合理。

### 3.8 农村房屋征收的行政手段应保障有力

农民住房的征地工作也会出现困难，单从政策法规宣传、做好群众思想工作、有一个很好的人马，在被征地对象身上周旋的传统工作模式就已不适合，因此出现了“钉子户”是很正常的：有无故提出非理要求补偿远大于按政策性标准赔偿的；有因不满足政府安排条件而请求予以安置的；有产权单位认定建筑面积低于被拆迁房产面积的；有对父辈“遗产房”下一代继承人权益分配不均的等<sup>[5]</sup>。评估系统主要功能为协助职能机构和被征收地块上住房及其他建筑设施的产权人评估地上附着物的市场价值，如果由职能机构或地上附着物所有者担当评估角色，

### 结语

综上所述，乡镇集体土地上房产征收任务是艰巨的，没有系统的可方法，靠的是决策支持，靠的是大胆智慧，靠的是沟通协调，靠的是就地施策，通过积极探索和总结在征地工作进程中的成功经验，对出现的问题大胆应对，以集中智力解决，既保障了国家、社会和个人利益的不受损害，也使被征当事人的利益受到了保障，从而实现依法行政、和谐拆迁的目的。

### 参考文献

- [1]尹松.农村集体土地征收补偿制度研究[D].云南财经大学, 2020.
- [2]李德珺.农村集体土地征收增值利益分配制度化研究[D].黑龙江大学, 2020.
- [3]胡洁瑶.农村集体土地征收问题分析[J].现代商贸工业, 2021, 42(17):127-128.
- [4]傅妹.农村土地征收中的增值收益分配问题[J].合作经济与科技, 2020(08):34-35.
- [5]张伟, 张世龙.农村集体土地征收问题浅析[J].农村经济与科技, 2020, 31(03):5-6.