

乡村振兴背景下的集体土地征收补偿路径探索研究

曾珍

柳州市土地征收和出让服务中心

摘要：我国是一个人口众多的农业大国，第七次全国人口普查数据显示，我国仍有5.1亿乡村居住人口。党的十九大已经把乡村振兴战略作为国家战略提到党和政府工作的重要议事日程上来。经济收入是影响乡村振兴战略实施的主要因素之一，乡村振兴首先要保证村集体的长远收益，但是在城市化现代化进程中，很多乡村因为土地被政府征收，而逐渐衰落。城市的快速扩张侵占了农民赖以生存的土地，但是农民贡献了城市发展所必需的稀缺土地资源，却很少享受土地增值带来的收益。失地农民也不得不进入城市，转变身份，从事非农行业，但受限于本身技能水平，生活水平和质量并不能被保障。依据《全国土地利用总体规划纲要》的规定，从2020年到2030年，会有大约5450万亩耕地会被国家征收用于相关建设。按照每征收一亩土地就会有1.5个农民失地失业，这表明预计到2030年会有超过1亿的农民失去土地。面对如此多即将失去耕地的农民，为了保障失地农民的基本生活，构建公平合理的农村集体土地征地补偿制度显得尤为重要。

关键词：乡村振兴；征收补偿；物业安置；市场参与；流转开发

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.11.175

引言

党的十九大将乡村振兴战略提高到国家战略，乡村振兴有别于城市化发展，我国长期快速的土地城市化侵占了大量的集体土地，然而这种侵占是不可逆的，是垄断的，是“掠夺式”的，未来怎样保障集体的土地所有权权益，实现城乡的均衡发展，土地征收补偿是其中一个关键因素。现有土地征收补偿标准的不足，提出了各式的土地补偿价格标准，但是在现有政策基础上难以实施。探索不同的补偿路径，避免“一刀切”式的传统征收补偿，引入市场的力量完成土地开发，实现城市规划目标；或通过保留集体性质，完善集体经营性建设用地入市的方式，让村集体享受土地增值带来的收益。通过多种补偿路径，让村集体获得长远经济收益，才能实现乡村振兴战略，实现城乡的一体化发展。

一、土地征收开发制度与集体经营性用地入市的冲突点

（一）空间分配缺乏统筹机制

一般来说，农村集体土地与村庄和小城镇绑定，根据权属可以分为乡镇的集体土地、村的集体土地以及组的集体土地，主要分布在城中村、城边村、远郊村和乡镇建成区周边。根据最新的国土空间规划三区三线的划定要求，城镇集中建设区应当是城镇未来一段时期内开展城镇开发和集中建设的地域空间。根据《国标（试行）》的规定，土地征收成片开发应当在城镇集中建设区内开展。在土地征收成片开发的过程中，如果拟征收的集体经营性用地提出入市申请，如何处理？在规划用

途管制上，集体经营性用地入市是不能作为住宅用地的，也就意味着同一地块通过土地征收成片开发和集体经营性用地入市达成的建设结果完全不同。在实际操作中各地可能会用不符合规划定位、用途等理由否决城镇集中建设区范围内的集体经营性用地入市申请。但根本性的问题没有得到解决——在法理基础上的城镇集中建设区范围内的集体经营性用地入市是否得到支持？

（二）工作组织缺乏有效协同

土地管理新政策的执行过程中，在某一个环节上的工作创新，往往需要上下游环节一起联动。目前的土地管理的全流程可以分为计划阶段、储备阶段、供应阶段和批后监管阶段，而集体经营性用地入市和土地征收成片开发在计划、储备和供应阶段的工作相互影响，具体表现在以下几个方面。一是两者都必须满足土地利用年度计划的供应要求。目前的土地利用年度计划主要是安排年内新增建设用地计划指标、土地整治补充耕地计划指标、耕地保有量计划指标、城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地复垦利用指标。尚未对集体经营性用地入市作出明确的计划安排，然而集体经营性用地入市过程中可能会涉及对土地整治补充耕地计划、城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地复垦利用等指标的影响，所以未来有必要将其纳入年度计划总盘子一并考虑。二是规范多个口子入一个口子出的土地供应制度。目前土地供应主要来源于土地储备，而土地征收是储备用地的重要来源。集体经营性用地入口由于其所有权仍然归集体所有，故无法纳入土地储备范畴，在土地供应

中应当是一个新的来源入口。而为了建设统一的建设用地市场的要求，也就意味着土地市场的出口只能有一个。目前集体经营性用地入市的政策提出要参照国有建设用地采用招牌挂等方式、同权同价，保证农村集体经营性建设用地市场交易过程公平、公正、公开的运行。因此，两者需要在统一的土地供应年度计划调节之下，在统一的供地平台上遵守相同的市场规则进行交易，才能保证土地市场的稳定和有序进行。

（三）建设实施缺乏统一安排

详细规划是土地征收成片开发和集体经营性入市的直接依据，无论是成片开发范围的划定、成片开发的经营性用地比例确定还是集体经营性用地入市性质的判定都与详细规划息息相关。在市区（中心城区集中建设区）、镇区和村庄（不包括集建区内的村庄），其详细规划内容分别依托于控规、镇规划和村庄规划予以实现。审视市区、镇区和村庄，其国有建设用地和集体建设用地的主导地位存在明显的差异，在市区应当是以国有建设用地为主导（主要是成片开发征地），在镇区除国有建设用地外集体建设用地也发挥着重要的作用，而在村庄则是以集体建设用地为主导（只有圈外点状征地，不存在成片开发征地）。因此在镇规划中必须对成片开发和集体经营性入市建设行为进行统一安排，避免因镇规划的实施步骤不统一带来的用地闲置、功能破碎化等相关问题。

（四）价值兑现缺乏保障引导

目前在乡镇和村庄的土地价值兑现保障机制尚未完全建立。具体表现在一是价值评价体系不明。城市集中建设区范围内已经建立了规范的基准地价、标定地价体系，并且在土地出让之前，必须经过严格的土地价款评估程序以确定土地价值。而在乡镇和村庄地区，无论是地价标准还是评估方法与城市都存在差异，因此该套体系的建立尚有待完善。二是由于长久以来的土地市场垄断影响，成片开发征收从各方面都会对集体经营性用地入市产生挤压效果，需要找准两者的差异性，并出台相关政策对集体经营性用地入市予以扶持，明确各自的准入标准，在某些领域成片开发征收适当退出，为集体经营性用地入市创造条件。三是价值兑现受到市场需求的影响极大，在镇村地区往往是供大于求的情况。要充分体现土地价值，需要做的不是扩大供给端，而是要培育好需求端，归根结底还在于做好新型城镇化工作和乡村

振兴工作。

二、乡村振兴背景下的集体土地征收补偿路径

（一）作为公共政策依据保障依法行政

在行政法中，依法行政原理是指导行政机关开展行政管理的核心要义，其基本内涵是行政权必须依法行政，否则便不具有合法性，也即行政必须具有法定的依据。在现代行政法中，行政机关开展行政活动的依据已经不限于法律法规及规章等，公共政策成为行政机关日益重视的行政行为合法性效力来源。在征收补偿领域，作为行政法规的《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台后，国有土地上房屋征收矛盾基本解决，行政机关对于国有土地上房屋的征收补偿实现依法行政目标。但农村集体土地的征收补偿问题由作为公共政策的规范性文件规定，各地规定内容不同，使得行政机关依法行政效果亦存在差异。

实践中采用以住宅建筑面积为核心的“数头”或“混合”模式，容易增加行政机关认定违法建筑的困难。一方面，当建筑面积作为补偿标准时，被征收人往往试图通过伪造、变造或短时间内在规划范围外建造房屋或类似构筑物，行政机关在调查认定建筑是否属于合法时往往存在依据欠缺等问题。另一方面，由于历史原因，集体土地上部分房屋存在未登记情形，对于未登记建筑是否纳入补偿范围成为困扰行政机关出台征收补偿政策时的难点。虽然，由于对“户”概念理解的差异，以及存在如“外嫁女”等人口数量认定难题，会对以人口数目作为计算基准的补偿标准造成一定障碍。但相比实践中产生的违法建筑认定难题，人口数目的计算更为确定，不易被伪造。这是因为，现有行政规范性文件通过明确征收补偿人员的认定范围、时限，户内人口数目可以具体得到明确，行政机关在认定时不易出现违法情形。“数人头”结合重置价模式中，重置价也由被征收住宅的建筑面积所认定，但由于重置价远远低于“数砖头”模式中通过市场评估的价值，因此不会成为征收双方争议的焦点。该模式将补偿标准的核心集中于户内人口数目，使得对农村村民住宅的征收补偿有法可依，避免因房屋建筑面积认定引发的违法行为，因此这一模式作为公共政策具有统一行政机关依法对全国农村村民住宅开展征收补偿工作的意义。

（二）作为前端化解方式促进诉源治理

从审判实践看，农村集体土地征收行政案件已经成

为行政案件受案总量的重要部分。农村集体土地上房屋征收补偿纠纷的本质几乎与征收补偿的具体标准相关。且更严肃的是，此类诉讼容易引发一连串的连环诉讼或群体诉讼。

在诉源治理背景下，集体土地上房屋征收补偿具体标准的设计直接涉及矛盾纠纷的产生与发展。所谓诉源治理，“就是要把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，完善预防性法律制度，尽量避免纠纷发展至‘诉’之层级，以达到从源头上减少诉讼增量的目标。”据有学者分析，产生如此多纠纷原因在于，部分失地农民得到的补偿难以维持体面生活，或是得到了足够补偿却仍不满意。同时，房屋建造往往历史久远，容易出现诸多未登记建筑或违法建筑。违法建筑不予补偿已有法律明确规定，未登记建筑则需要根据情况进一步认定。而征收补偿时，无论是违法建筑亦或是未登记建筑均需要行政机关调查认定，征收补偿协议或征收补偿决定根据调查结论，最终确定补偿金额。建筑的合法与否，最终当事人获得的补偿相差巨大。其中，若对房屋的征收补偿标准确定为房屋建筑面积，则会驱使当事人对拟征收补偿的房屋性质和面积分毫必争，引发诉讼爆炸。相反，“数人头”结合重置价模式能够回避面积的争议核心，合理分配补偿收益，减少诉讼纠纷的发生，实现诉源治理功能。

（三）征收与集体经营性建设用地入市并举

在征收为国有越来越难的背景下，经营性建设用地入市对于缩小征地范围具有重要意义。近年来，佛山、广州南沙等多地出让了多宗集体经营性建设用地，集体经营性建设用地入市制度也在新的土地管理法中更加明确。新的土地管理法明确规定“土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，集体经营性建设用地也可以转让、互换、出资、赠与或者抵押等，与国有建设用地在市场条件下的价值也越趋于相近，在建设用地“同地同权”背景下，集体经营性建设用地，也应参考国有收回方式进行补偿。当然，集体经营性建设用地入市势必会给征地造成更大的矛盾，哪怕是基础设施、公益设施等公共用地也恐将难以实行，因此需要对公益性征收和非公益性征收进行区别。对于公益性用地可按照传统征收方式转为国有。对于非公益性开发来说，只有征地补偿获得的收益与集体经营性建设用地入市到来的收益相当时，才能更好平衡各方利益。

（四）留用地折算物业安置

对于留用地来说，无论是集体自行开发还是出租出让，都需要办理相关手续，并进行前期建设资金投入，无论是资金问题还是开发时序问题，对村集体都是不友好的。现在多地均在鼓励实行留用地置换物业。尽管实际征地过程中，村集体更倾向于拿到土地。物业补偿的价值是通过征地留用地的价值折算的，所以折算为物业安置并不会减少村民利益。相对于划拨留用地给村集体实地留用来说，通过地块出让，配建一定物业，村集体可直接拿到可出租物业，快速获得收益，不仅解决了与城市规划衔接问题，也在一定程度上让村民享受了城市土地增值带来的收益，保障了村民的长远利益。

充分发挥市场化的手段，而非政府强制征收，不仅解决了政府的征地资金问题，缓解了政府和集体之间的征地矛盾，而且政府的让利让村集体得到更多收益，充分保障了村集体的土地所有权价值，促进了村集体的长远发展。由政府强制征收集体土地变为村集体主动交由政府开发，通过利益引导调动了村集体的积极性。很好地解决了城市发展和乡村振兴之间的矛盾。

结束语

土地的增值收益并不是单方的权益，而是涉及中央政府、地方政府、集体经济组织、农民、土地使用者多个利益主体的利益。需要探索完善土地收益在不同的利益主体之间的分配制度，建立不同利益主体的平衡机制，让多方共享城市发展、土地增值带来的收益。集体土地征收补偿涉及土地、人、产业、资金等多个要素，只有避免“一刀切”式的征收补偿，探索不同路径的补偿方式、村企合作的方式、集体经营性建设用地入市的方法，让村集体享受土地增值带来的收益，缓解城乡二元的割裂，实现乡村振兴。

参考文献

- [1] 曹金荣, 乡村振兴战略多维度剖析及改善对策选择[J]. 兰州工业学院学报, 2021, 29(01): 106-110.
- [2] 薛冰, 农村集体土地征收补偿的困境反思与制度重构[J]. 理论月刊, 2017, (09): 116-121.
- [3] 《关于公布实施征收农用地区片综合地价的公告》(揭府公〔2021〕9号)
- [4] 《柳州市人民政府关于公布征地区片综合地价标准的通知》(柳政规〔2020〕10号)