

集体土地征收管理思考

章 琪

绍兴市自然资源和规划局上虞分局 浙江绍兴 312300

摘 要：近些年来，随着社会经济的稳步发展，我国城镇化发展工作持续推进。其中，集体土地征收是城镇化发展工作至关重要的一个环节，做好集体土地征收工作，有助于城镇化事业的可持续发展。但是，从现状来看，我国大部分地区集体土地征收管理工作尚且存在一些有待解决的问题。因此，本文以集体土地征收的概念为切入点，进一步分析集体土地征收管理工作问题，并对集体土地征收管理工作优化措施进行分析，希望以此全面提高集体土地征收管理工作的质量效益。

关键词：集体土地；征收管理；问题；优化措施

基于社会经济稳步发展过程中，考虑到我国各地区土地管理工作能够持续深化，并带动经济社会可持续发展，需以相关法律法规为依据，规范集体土地征收管理工作流程及行为^[1]。但是，现状下国内大部分地区集体土地征收管理工作仍存在一些较为明显的问题，比如：公共利益界定不够清晰、征收补偿标准程度不足等。为了解决这些问题，提高集体土地征收管理工作的质量效益，鉴于此本文围绕“集体土地征收管理”展开分析研究价值意义显著。

一、集体土地征收的概念

集体土地征收，从其概念层面分析，指国家层面基于公共利益角度考量，将司法程序作为基本依据，将原本属农民集体所有的土地，征为国有的一种行为。针对其中的土地征收方案，则需在法定程序批准以后，由被征收土地所在地的市、县级人民政府通过公告的方式，进一步做好组织实施方面的工作。而被征收土地的所有权人、使用权人，需在公告规定的期限范围内，持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门将征地补偿登记证明办理好^[2]。此外，值得注意的是，征收土地补偿费的类型较多，具体有土地补偿费、安置补助费、地上附着物与青苗补偿费三种，需对这些补偿费加深认识。

二、集体土地征收管理工作问题分析

从集体土地征收管理工作现状来看，潜在一些较为明显的问题。具体而言，主要问题包括：

1. 公共利益界定不够清晰

我国宪法对公共利益的权利充分明确，即“考虑到公共利益的需求，国家有权利与义务，根据相关法律法规，对相关土地采取征收或征用处理干预。”但是，对公共利益的相关内容及范畴，则显得不够明晰。与此同时，

在我国的《土地管理法》以及《物权法》当中，对公共利益相关概念方面同样缺乏清晰的界定，在此情况下，便出现各地区政府部门只有裁量权难以受到有效制约的情况^[3]。此外，各地区政府部门在自身经济发展因素的影响下，会以各类原因为理由，对上级政府部门申报征收，进一步使土地征收权滥用的状况加剧。

2. 征收补偿标准程度不足

在集体土地征收工作开展期间，对各方利益主体之间的协调性存在很大的困难程度，尤其是在补偿利益方面，在征收补偿标准程度不足的情况下，易引发各方纠纷问题。从目前来看，结合现行的《土地管理法》可知，征地补偿主要利用产值倍数法进行计算。一般情况下，土地补偿费为此地块被征收前3年平均产值的6-10倍。在征收耕地的安置补助费方面，为此耕地被征收前3年平均产值的4-6倍。针对每块被征收耕地的安置补偿费，需比被征收前3年平均年产值的15倍低，土地补偿费和安置补助费之和需比此土地征收前3年平均年产值的30倍低。显然，上述计算方法不够合理，同时补偿费用标准程度不足，呈现偏低的情况。此外，需注意的是，对于以上提到的计算方法来说，忽视了土地种植经济作物的经济效益，进一步使土地社会效益很难有效体现出来，最终使农户根本利益难以得到有效保护。

3. 土地收益分配机制缺乏合理性

从现状来看，国内实施的土地使用制度当中，需在国家统一征收的条件下，相关集体土地才能够进入市场当中。显然，在政府对土地交易的一级市场形成“垄断效应”的情况下，政府征收和招拍挂的土地价格差便难以向相关农户分享，进而导致农民集体土地收益的兑现难度大大增加。由此可见，现状下国内集体土地征收管理工作中，土地收益分配机制不够合理的问题较为鲜

明。并且在此情况下，土地财富价值很难展现^[4]。与此同时，从农民角度分析，其一享有土地使用权，其二享有土地处分权，但在集体土地被征收之后，那么农民则会丧失进行农作生产的权利，从而使农民的生活及经济受到一定程度的影响。此外，基于集体土地使用权没有发生改变的情况下，农民享有长期的土地收益处分权；但基于集体土地被征收的条件下，由农民失去集体土地所有权，便很难享受土地增值带来的部分收益，虽然集体土地产生的全部收益当中，有部分收益归农民所有，但是这也损害了农民的合理收益，使农民的日常生活及经济受到影响。

三、集体土地征收管理工作优化措施分析

为解决集体土地征收管理工作现状存在的问题，则需落实有效的优化措施。结合实践工作经验，主要优化措施如下：

1. 推进土地产权改革进程

根据相关法律法规，农村集体土地所有权，归集体所有；集体成员对所有权享有平等的权利。但是，在所有权较为模糊的情况下，则使农民难以有效享有应有的权利。同时，实际情况下，村委会发挥了行使农村集体土地所有权的责任，但村委会在一定程度上受地方政府的影响。所以，基于现状政治体制条件下，农村集体土地的相关规划安排，主要由地方政府决定，农民难以对自身具备的处分权在集体土地处分中体现。在此情况下，则需持续推进土地产权改革进程，对统一化的土地市场环境进行完善构建。比如，可以对农村土地产权模式采取有针对性的改革及优化措施，并做好土地股份合作制的制定、推行等工作，将土地平均分给拥有集体土地的农民，以统一标准为基本依据，折算成股份后，使农民以份额为依据，享受自身相对应的土地权益。

2. 制定完善的土地征收法规制度

要想提高集体土地征收管理工作的质量，对相关法律法规加以完善至关重要。因目前的《宪法》、《物权法》、《土地管理法》等，均未对集体土地征收作出清晰的界定与说明，使相关法律法规的参考依据不够充分、操作性弱化^[5]。对此，需制定完善的土地征收法规制度，使集体土地征收管理工作能够有据可依、有章可循。比如，在浙江省第十三届人民代表大会常务委员第三十一次会议通过的《浙江省土地管理条例》当中，在其“土地征收”部分，明确指出：“为了公共利益的需要，确需征收农民集体所有土地的，由设区的市、县（市、区）人民政府依法发布征收土地预公告，并开展土地现状调查和社会稳定风险评估。”此外，在征收土地

预公告发布以后，相关组织或个人，不可基于拟征收范围内开展抢栽抢种抢建等工作；若存在抢栽抢种抢建情况，人民政府对此部分不给予补偿。

3. 构建完善的补偿安置体系

考虑到集体土地征收管理工作的质量效益能够得到有效提升，需构建完善的补偿安置体系。一方面，明确合理科学的补偿标准，基于引入市场机制的基础上，把市场价格视为补偿机制的重点参考依据。与此同时，需分析预测土地的未来收益，将农民未来生产、生活利益合理纳入考虑范围中，并且需对相关补偿纳入加以完善，严格遵循“应补尽补”的基本补偿原则。另一方面，对多元化的补偿安置机制进行构建，对于补钱征地补偿安置来说，主要方式为“房屋安置+货币补偿”。但是，在社会经济持续发展的大背景下，此类补偿方式较为简单，难以使被征收土地农民的需求得到有效满足。因此，需以现状规划为基础条件，对部分土地给予保留处理，使被征收土地农民在未来发展过程中能够具备部分土地利用的权益。与此同时，对被征收土地的农民给予保障房补助、工作岗位补助等，使这部分农民的日常生活、经济不会受到严重影响。此外，还可以采取债权，或者股份保障机制方式，使被征收土地农民的切身利益得到有效保障。

四、结语

综上所述，集体土地征收工作的特征鲜明，以农村集体土地征收为例，具备国家主导、国家强制、程序正当、有偿等鲜明特征。当然，从目前来看我国各地区集体土地征收管理工作尚且有待完善，因此需积极推进土地产权改革进程，制定完善的土地征收法规制度，并构建完善的补偿安置体系，以此全面提高集体土地征收管理工作的效率及质量，进一步为我国各地区整体土地管理事业的可持续发展奠定坚实的基础。

参考文献：

- [1]朱春晓.新《土地管理法》对集体土地征收影响研究[J].乡村论丛, 2021(05): 53-60.
- [2]李晶.新时代土地储备管理信息化融合发展分析[J].居舍, 2021(16): 3-4.
- [3]刘阳阳.大陆土地征收程序的演进、检视与发展——基于两岸比较之视角[J].闽台关系研究, 2020(04): 91-100.
- [4]阎巍.论《土地管理法》修改对集体土地征收行政诉讼案件的影响[J].中国土地科学, 2020, 34(11): 25-30+37.
- [5]何晓伟.新《土地管理法》对集体土地房屋征收工作的影响分析[J].山西农经, 2020(12): 33+35.