

土地征收中的残地补偿

张浩然

肥城市自然资源和规划局 山东肥城 271600

【摘要】土地征收中的残地补偿指的是，土地征收过程中部分土地被征收后，剩余土地因形状、面积、位置或使用价值变化等因素无法继续得到有效利用，向土地所有者提供的补偿，补偿标准因地区、政策和具体情况而异。基于此，本次研究主要针对残地补偿当前的实施方式进行分析，并对残地补偿的改进措施进行探析，旨在更好地保障土地所有者的权益。

【关键词】土地征收；残地补偿；公平；透明

引言

土地征收一直是国内长期存在且较为复杂的问题，特别是在城市化快速发展和工业化进程的加速影响下，土地征收成为了城市建设和工业发展的重要手段。在土地征收过程中，农村土地因被征用出现了增值收益，但收益的重新分配、征地补偿问题，却出现了各种争议性问题需要解决，使得不少农民对土地征收补偿存在满意度不高的现象。出现此种现象的原因多为补偿标准不合理、征地过程中的不透明，使得征地冲突频发。在土地征收工作中，残地补偿相关问题的研究尚不多，但该问题也会直接影响到公平与公正性。为此，本次研究将重点放在残地补偿实施方式、措施改进上，希望可以实现土地征收与农民利益的双赢。

1 土地征收的概述

土地征收即国家为实现公共利益，遵循法定程序将集体所有土地转化为国家所有土地的行为，这一过程涉及到土地所有权变更，会对被征收土地所有者提供合理的补偿。土地征收一般具有强制性、公益性、程序性及补偿性特征，其中强制性即对公共利益最大化的满足，国家能够使用公权力依法强制执行。公益性即以公共利益作为主要目的。程序性即征收过程需以法定程序作为依据，遵循严格的法律程序，并提供充分的解释和通知。补偿性即对被征收方的权益进行保障，减轻因征收土地带来的影响。

中国土地征收制度从建国初期开始实行，经过七十多年的发展已经获得一定完善。一般来说，可将其划分为三个阶段。首先是1998年以前的土地征收，正处于计划经济时代，国家发展重心正在从农村转向城市，以此为背景形成“高强制、低补偿”制度，以产值倍数法进行补偿。其次是1998年《土地管理法》修订后的土地征收，在一定程度上延续了前一阶段的特征，并对“公共利益”进行界定，但对征地范围进行了扩大，容易出现村集体以外任何

单位和个人大量占用农村集体土地的问题，在一定程度上影响了农民的话语权与农民权益。最后是2019年新《土地管理法》（见图1）颁布至今的土地征收，针对土地征收程序做出进一步细化，让政府主导征地过程的局面发生变化，针对农民的参与权、话语权进行了保护，整体呈现出更加透明、合理的特点，使得征地范围、时间、补偿标准面向大众，以公共利益的界定为基础，针对公益性的审查标准做出了明确。



图1新《土地管理法》

2 残地补偿的定义与实施方式

2.1 残地补偿的定义

残地即土地征收中未被全部征收的剩余土地，一般会因形、土地用途等原因未被征收，也会因保留一定的绿地或公共设施而被留下。残地补偿即对上述被征收户失去土地而遭受的经济损失进行补偿。

2.2 残地补偿的实施方式

2.2.1 对残地“只补不征”

“只补不征”是通常情形下会使用到的补充方式，与征地补偿一起进行。此种补偿方式即征收机构不会对残地进行征收，不再征收相应的土地使用费，仅在补偿程序中给予经济、土地或其他形式的补偿来对受影响的农民或土地所有者进行补偿。一般来说，被征地的农村集体经济

组织中与相关条件相符的所有成员均可获得安置，被征收后剩余的无法对生产需求进行满足的土地，一般需要结合便利、就近原则将一定数量的土地安排给被征地集体，以此发展农业生产。此种补偿方式旨在保障农民的合法权益，同时促进土地资源的合理利用。对于残地的价值评估来说，一般是将土地位置、用途、市场价值、发展潜力等目标作为综合考量标准，让估价的客观性、一致性得到一定保证。普遍来说，残地补偿需要遵循一个重要前提，即整块土地价值减去被征收土地价值剩余的价值相比残地价值处于更高水平。由此可看出，需对补偿的公平性进行关注，要结合财产被征收前后市场价值的差额针对残地补偿金展开衡量。将残地残地补偿金假设为“X”，整块土地价值与被征收土地补偿金相减等于残地价值与X相加。从2019年针对《土地管理法》进行修正后，土地征收补偿金与安置补助金的标准发生一定变化，需以区片综合地价作为主要衡量标准，因此也需对残地补偿标准展开相应改变，将土地原有用途、资源、产值、区位、供求、经济发展水平等因素纳入综合考量条件当中。虽然当前的区片综合地价与市场交易价格存在一定差异表现，但需要考虑的因素显示出一定相似性。特别是在土地使用权市场改革的深入推进背景下，土地财产权存在的结构失衡现象可以获得一定改善，促使区片综合地价与市场交易价格呈现出愈加接近的表现，基于此种背景可实现残地价值更好评估^[1]。

2.2.2 超范围征收残地

超范围征收残地是实现残地补偿的一种补充，主要是为了完成某项建设任务或规划项目，针对对超出原征收范围但与项目相关的残余地块进行征收的行为。此方式可在部分情况下针对无法满足项目需求的补偿进行补充，需对其公平性、合法性及对当地居民的影响进行充分考虑，容易引起一些争议和社会不满。由此可看出，针对超范围征收残地的合法性做出有效判断是当前需要重点关注的一个问题，需结合具体实际以最小侵害被征收人的方式获得残地补偿权。首先，残地征收请求权的拥有人仅有被征收人，他可通过征收程序协议将残地征收的请求提出来，征收主体也可在此协议中针对残地征收与被征收人一起达成补偿协议，《土地管理法》第47条第4款也对征收程序协议做出了明确规定。若在残地归属方面出现争议性问题，并且是争议当事人中的一方请求征收残地，该请求则不会获得支持；其次，如果整块土地依旧具有长期的特用利用目的，没必要对其中的残地进行征收，因为此种情形下的超范围征收会让政府支付过额外的财成本针对多余的土地进行管理、维护，对公平补偿的原则

产生明显违背现象。为对公共利益进行保证，需积极遵循公平补偿的原则，针对整块土地是否可以用于长期利用目的进行重点考量。如果被征收人将残地无法用于预定用途作为理由提出残地征收的请求，原则上不对其进行支持，除非可对预定用途进行客观推定；最后，需对残地长期以来的用途是否“变得显著困难”进行考虑，需综合不同因素做出全面考量，比如原有用途成本处于较高水平，绝对不可能用于原有目的情况等。此外，还要针对部分征收后残地的规整性进行评估，若残地形状处于规整状态且可以继续用于原有目的，则征收人不再享有征收请求权，且征收主体无对征收权进行直接行使。根据《土地管理法》第48条第1款可知，征地需对被征地权利人利益的公平补偿进行保证，让被征地者因征地受到的损失可获得合理补偿。因为在部分征收时，容易因残地形状不规整或面积狭小对其利用价值产生降低影响，此种情形下的公平补偿变得极为重要。虽然超范围征收会对公益原则与比例原则产生影响，但某些情况为实现公平补偿，需对征收范围进行扩大。但超范围征收不意味着无限制地扩张征收范围，需相关部门对此情形做出严格控制^[2]。

3 土地征收中残地补偿的改进措施

3.1 残地补偿政策的完善

政府要对相关法律法规或政策文件进行完善，针对残地补偿的计算方法、标准和程序等方面的规定进行明确，让补偿的公平合理性得到有效提升，包括残地补偿的计算公式、补偿金额、补偿物品种类和数量等内容，避免因标准不够明确而引发争议和不公平现象，让农民的合法权益得到有效保障。同时，在对补偿政策进行制定与完善的过程中，需对受到影响农民的意见、建议进行积极倾听，通过建立民主参与机制的方式，让政策与当地实际情况保持相符，让受到征地影响群体的利益得到一定保证。此外，对于受到征收影响的农民给鱼一定的社会保障措施，比如安置补助、医疗保障、教育支持等，让其基本生活需求得到有效保障。

3.2 残地补偿标准的明确

为对土地征收过程中的公平性和合理性进行有效提升，需对残地补偿标准进行明确。首先，要建立合理的评估标准。在对残地展开评估时，需针对土地剩余面积、形状、地理位置、土地用途、土地市场价值等因素做出综合考量，让残地价值得到更为准确的确定。同时，要将专业的土地评估机构引入到残地评估当中，利用其专业知识和经验，针对评估结果的客观性、准确性进行有效提升。还要对评估过程的透明度、公开性进行关注，结合不同情况

进行调整,让多样化的残地情况得到灵活应对。此外,在对评估标准进行制定时,需对各利益相关方的意见和需求进行充分考虑,促进评估标准的公正性和合理性提升;其次,要制定明确的残地补偿标准。需与市场调研和专业评估充分结合在一起,考虑多种因素来确定补偿标准,让补偿金额可将残地实际价值充分反映出来。一般需在制定补偿标准过程中对当地土地市场价格进行参考,让被征收土地的所有者能够获得公平的补偿。还要对土地的实际用途和价值,例如农田、城市建设用地、工业用地等,以确定补偿标准。同时,要对被征收者的合法权益,包括土地所有权、土地使用权等,进行保障,让其合理性得到提升^[3]。此外,还要对土地征收对当地居民生活和社会稳定造成的影响进行关注,充分考虑到公平、公正性,让社会不稳定因素得到有效降低。

3.3 残地补偿程序的规范

土地征收本身是一个极为复杂的过程,需要以一系列规定和程序作为主要遵循,特别是在残地补偿方面。在开展征收工作过程中,需对其行为的合法性、合规性进行保证,并且要对征收程序的公开透明性进行保证,让被征收户充分了解到有关征收方案、补偿标准等信息。接着,要对残地价值进行准确的评估,对其公正性、透明度进行保证,避免补偿金额过低或过高。然后以残地价值评估作为依据制定出详细的征收补偿方案,包括被征收户的补偿标准、支付方式、时间安排等,让被征收户的权益得到保障。一般来说,补偿形式可具有多元化特征,不仅限于经济补偿,还可以包括提供其他资源或者权益,比如提供替代性土地、就业机会或者培训等。在具体的残地补偿方案制定中,需要征收方应与被征收户进行充分协商谈判,尽可能达成双方都能接受的补偿协议,同时要留有余地,对可能出现的变化、特殊情况进行考虑,让征收程序的灵活性、适应性得到一定保证。不满意补偿方案的被征收户可依法享有救济的权利,通过诉讼、申诉等方式针对自己的合法权益进行有效维护^[4]。此外,在开展残地补偿工作中,需对社会稳定性进行关注,针对征收相关的社会矛盾和纠纷做好及时处理,让征收工作实现顺利开展。

3.4 监督评估机制的构建

残地补偿涉及到政府、企业和居民,为对这一工作进行公平、透明的执行,需积极构建监督评估机制。首先,要设立独立的督机构或者专门的部门针对土地征收残地补偿过程展开监督,需对其独立性进行关注,让其工作的客观性、公正性得到有效保证。同时,要制定明确的标准和

程序,包括评估征收对象、补偿计算方法、监督检查频率等,让所有相关方都有共同的标准和规范得以参照。其次,要建立投诉和申诉机制,允许农民和其他相关方对土地征收残地补偿过程中的不公正行为提出投诉和申诉,并对其进行及时处理,让各方利益得到有效保障。一般需在征收机构设立专门的投诉渠道,以此接受来自被征收户及其他相关方的投诉,并且要对投诉渠道的公开、透明度进行保证。同时,要对投诉和申诉问题做出及时调查与处理,让各类问题均可获得有效解决,避免出现扩大大化、长期化;最后,要积极建立社会监督机制。在开展征收、补偿工作过程中,需积极组织听证会或公开征求意见,对受影响农民的意见、建议进行积极听取,让决策的民主性得到有效提升。同时,要积极构建信息公开和问责制度,向社会公布土地征收和残地补偿的相关信息,并以相应的问责机制针对责任人进行追责^[5]。此外,要鼓励社会各界、媒体、非政府组织等对土地征收和残地补偿的过程进行监督,将舆论监督的作用充分发挥出来,促进残地补偿工作的公正与公平。

结语

综上所述,土地征收作为一项复杂的法律和社会问题,会涉及到公共利益与个人权益的平衡问题,因此需对公平补偿进行重点关注,解决部分征收过程中存在的潜在问题。在开展残地补偿工作时,需关注相关法律法规,针对补偿的标准、程序进行完善,综合考虑多种因素来保证被征收者的合法权益,避免因土地征收而引发社会矛盾和其他不稳定因素。

参考文献:

- [1]李孟锐.土地征收中的残地补偿[J].中国不动产法研究,2023(02):198-211.
- [2]陈颖.农村集体土地征收补偿机制的探究[J].农村实用技术,2022(03):29-30.
- [3]张启江,宋璐.土地征收民主协商视域下的预征收补偿安置协议[J].时代法学,2022,20(05):22-31.
- [4]张玉.论土地征收补偿中信息不对称问题的解决方案[J].河南财政税务高等专科学校学报,2022,36(04):66-69.
- [5]余文清.农村集体土地征收补偿机制及其评估方法再认识[J].价格理论与实践,2022(04):53-56+158.

作者简介:

张浩然(1997.7-),男,汉,山东邹城,本科,(现目前的职称)助理工程师,研究方向:土地用途管制、土地征收。