

农民土地征收补偿制度完善研究

董仁周

(湖南财政经济学院 法务会计研究所,湖南 长沙 410205)

[摘要]随着城镇化进程的加快,农民土地征收补偿成为地方政府“与民争利”的主要难题,严重影响农民生存、农村稳定和农业发展,其根本原因在于农民土地征收补偿制度极不完善。法务会计使命在于维护主体财产安全、保值与增值,具有防范舞弊、计量损失、诉讼支持、专家证人、治理侵占等特定功能,致力于反舞弊、反假账、反侵占、反腐败,对防控农民土地征收补偿舞弊、被非法侵占和农民合法权益诉讼救济具有重要作用,能够成为维护农民土地征收补偿合法权益的重要工具。

[关键词]农民土地征收补偿;制度完善;法务会计;防范舞弊;计量损失;城镇化

[中图分类号]D918.95 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2013)05-0080-08

随着城镇化进程的加快,农民土地征收补偿已成为地方政府“与民争利”的主要难题,因征收补偿违法造成暴力征收、群体上访、自焚伤亡等事件频繁发生,2011年11月广东陆丰市乌坎村因农民土地被违法征收侵占引发群体上访^[1],拆迁矛盾已经成为全国为数最多的矛盾之一^[2],并严重影响农民生存、农村稳定和农业发展。究其根本原因,在于农民土地征收补偿制度极不完善。党的十八大报告指出“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”。法务会计是特定主体运用法律、会计、审计、评估等工具处理和解决主体财产的被非法侵占、受损害赔偿、保值增值问题的社会专业活动,具有防范舞弊、计量损失、诉讼支持、专家证人、治理侵占等特定功能和价值,致力于反舞弊、反假账、反侵占、反腐败,其最终目的在于维护主体财产安全和保值增值^[3],对防控农民土地征收补偿的计量、分配、支付舞弊和救济被非法侵占的农民合法权益具有重要作用,能够成为维护农民土地征收补偿合法权益的重要工具。本文主要基于法务会计视域和科学发展观,探讨农民土地征收补偿制度的主要缺陷、基本成因与完善路径。

一、农民土地征收补偿制度的主要缺陷

目前农民土地所有权难以充分保障,据农业部调查,归行政村占有的土地所有权约39.6%,归村民小组占有的约44.9%,归行政村和村民小组共有的约14.7%^[4]。随着城镇化快速推进,2000—2030年耕地占用超过359.7hm²^[5]。农地以“公益”名义征收严重,政府征收(包括公益性、商业性、经济开发区用地)约占50%,乡(镇)村集体非农建设占30%,公益性用地(如公路、学校等)仅占10%,其余均为工业用地、商业性和经营性用地^[6]。农地补偿分配舞弊和非法侵占异常惊人,征地补偿收益农民得10%—15%,集体得25%—30%,地方政府及其机构得60%—70%^[7]。农地征收舞弊导致失地农民不断增加,每征用一亩地导致1.5个农民失业,2000—2030年占用耕地将达到5450万亩,会有8175万农民失业^[8]。按照当今城市化速度,十几年后失地农民将达到1亿^[9]。基于法务会计追求

[收稿日期]2013-03-29

[基金项目]湖南省法务会计研究基地成果;2012年度湖南省教改课题(湘教通[2012]401号文件);2012年度湖南财政经济学院院级教改课题(院发(2012)86号文件)

[作者简介]董仁周(1968—),男,湖南蓝山人,湖南省法务会计研究基地主任,湖南财政经济学院法务会计研究所所长,教授,湖南省财政与会计研究基地法务会计研究中心主任,中国政法大学法务会计研究中心特聘研究员,人事经济法、会计法和法务会计研究。

产权保值增值视域,本文发现我国农民土地征收补偿制度存在如下缺陷。

(一) 征收依据不合法,导致农民土地产权难以保护

一是土地征收法律没有系统化。根据《立法法》第8条“对非国有财产的征收只能制定法律”规定,征收农民土地所有权只能依据法律规范,但目前没有一部专门法律规范农民土地征收补偿,只有三部法律个别条款涉及土地征收(《宪法》第10条、《土地管理法》第2条、《物权法》第42条)规定国家只能为了公共利益的需要,依法对农民土地实行征收或征用并给予补偿,导致现实生活中地方政府以“公共利益”为名违法征收农民土地事件频发。

二是土地管理法与宪法矛盾。根据《土地管理法》第43条规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,因建设需要使用农民土地的任何单位和个人,即使其目的不是出于“公共利益”而是基于商业利益,也必须由政府为开发项目需使用的农民土地征收为国有土地,再出让给非“公共利益”用地者,这明显与《宪法》基于公共利益征收农民土地的规定相矛盾,成为地方政府违法征收农民土地的“合法”依据。

三是征收法规严重违法。我国征收法规为《土地管理法实施条例》(以下简称《条例》),《条例》第19条规定只要符合土地利用规划即可批准征收农民土地,而《条例》第8条规定土地利用规划由地方政府编制,属于“经济人”的地方政府必然基于本位利益编制、修改土地利用规划,提请地方人大批准,赋予其“法律效力”。地方政府自主制定的“土地利用规划”成为其随意征收农民土地的合法依据,但是否符合公共利益不得而知。

四是征收规章违法泛滥。国土资源部发布的土地征收规章难以制约地方政府,地方政府基于本位利益普遍制定了“与民争利”的土地征收拆迁安置补偿办法等规章,地方土地主管部门制定了大量违法的征收文件,这些文件成为农民土地征收补偿的主要依据,为地方政府控制农地产权、侵占征地补偿与剥夺农民发展权提供了合法“依据”。

(二) 征收性质不明晰,导致以公共利益之名侵犯农权

目前对农民土地征收没有界定“公共利益”边界,导致地方政府基于政绩、财源建设等目的故意混淆“公共利益”与商业利益,普遍以“公共利益”之名违法舞弊征收土地,谋取暴利。根据《城乡规划法》规定,各级政府和村委会可编制土地利用规划,《条例》规定只要符合土地利用规划便可征收农民土地,而土地利用规划是否属于“公共利益”难以确定。《条例》第25条规定,土地征收由各级政府批准,作为征收依据的“土地利用规划”由各级政府制定,土地征收行为由各级政府实施,形成农地征收的依据、审批和实施均由地方政府“垄断”,地方政府在农地征收过程中既当运动员又当裁判员和监督员,这使得地方政府难以对政府审批是否依据“公共利益”进行合法性审查,对土地征收是否符合“公共利益”加以确定,而迫于地方政府公权威慑的农民只能服从。

(三) 征收程序不公正,导致农民利益受损难以救济

程序公正是法务会计的基本要求,这也是农民土地征收补偿公平的前提条件,是确保“提高农民在土地增值收益中的分配比例”的关键,但目前征收补偿程序不公。一是听证程序成为摆设。《土地管理法》与《条例》没有规定土地征收听证程序,虽然国土资源部《国土资源听证规定》第12、19条规定了听证程序,但听证范围狭窄,没有包括是否合法征收、是否属于公共利益等核心内容。而大部分农民处于信息、知识、社会弱势地位,且国土部门很少组织听证,农民缺乏参与听证的畅通渠道,难以聘请法务会计专家代理听证,难以提起听证程序,致使听证救济程序成为摆设。二是强制征收频繁发生。由于农民难以充分利用法务会计的反舞弊能力维权,地方政府经常违法征地,频繁采取行政强制征收,或要求当地法院采取司法强制征收。三是行政救济形同虚设。农民对土地征收存在异议,只能根据《条例》第25条申请地方政府协调、裁决,农民即使存在征收异议,也不能提起诉讼,更不能通过法务会计调查获取违法舞弊证据申诉维权。

(四) 征收补偿不公平,导致农地产权不能保值增值

实体公正属于法务会计的根本规则,农地征收补偿实体公正包括补偿项目全面、补偿价格公允、补偿形式自主、补偿利益保障。

一是补偿项目比较单一。《土地管理法》与《条例》规定的农民土地征收补偿项目仅仅包括被征收土地补偿费、安置补助费、地上附着物及青苗补偿费,比较单一。二是补偿价格缺乏公允。现有法律法规、规章文件没有规定补偿价格评估程序,难以体现市场公允价值,而是按照被征收土地原用途和产值倍数标准由地方政府制定补偿标准给予农民补偿,这一标准数年不变,没有反映土地市场价值和货币贬值因素。三是补偿形式缺乏自主。目前规定采用货币补偿形式,现有法律法规没有规定公共利益征收可以选择在征收地段或就近地段实行土地或房屋产权调换的补偿形式,不利于保护农地产权。四是补偿利益失控。征收土地的开发收益由地方政府和开发商独占,乡政府、村委会、村民小组负责人控制土地征收补偿金,暗箱操作,形成“乡扣”、“村留”、“小组提”盘剥,甚至公开舞弊和强制侵占,导致本来少得可怜的土地补偿金到农民手里所剩无几,农民只能“望地兴叹”。

(五) 征收救济不正当,导致农地被非法侵占频繁

征收农民土地的唯一目的是用于公共利益,属于契约交易关系。1954年《宪法》规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或收归国有”,其中“征购”表明征收农民土地应贯彻市场交易准则。根据《条例》第25条规定,政府拥有主导农地征收的绝对权,农民的司法救济权被剥夺,只能请求政府裁决,没有对行政裁决不服的司法救济制度,必然导致农地征收补偿被非法侵占。

二、农民土地征收补偿制度缺陷的基本成因

法务会计致力于维护农地财产权,农地财产权被非法侵占的根本原因在于农地征收补偿制度没有充分体现法务会计维护主体财产的安全、保值、增值理念,农民难以维权。

(一) 立法理念没有体现现代法治精神,造成农民维权依据不足

现代法治精神包括法律至上、民意至上等最基本的法治精神和民主自由、保障人权、公平正义、公正司法、约束公权等追求良法善治的法治精神^[10]。农民土地征收补偿制度没有充分表达法务会计维护主体财产基本理念,没有体现现代法治精神。

一是失地农民安置模式的不当实施。1958年1月国务院《国家建设征用土地办法》第3条规定“必须对被征用土地者的生产和生活有妥善的安置。如果对被征用土地者一时无法安置,应该等待安置妥善后再行征用,或者另行择地征用”,第13条规定了失地农民的具体安置渠道,保护了农民土地和就业安置。1982年《国家建设征用土地条例》、1986年《土地管理法》都没有表达公共利益征地目的,但一直规定由土地主管部门和征地单位安置农民就业,没有出现失地失业农民。1998年《土地管理法》第一次废除由土地主管部门和征地单位安置失地农民就业的规定,2004年《土地管理法》再次明确土地征收只能基于公共利益目的,但没有界定公共利益边界,实际执行1999年1月违法的《土地管理法实施条例》,引发严重的失地失业农民问题。农民土地征收的货币安置模式取代就业安置渠道,没有充分表达农地产权安全理念,剥夺了农民的生存权和发展权。失地农民安置模式的不当实施成为农村征地矛盾的根源。

二是农民财产权利保障的理念缺乏。1998年的《土地管理法》、2004年的《土地管理法》及其《条例》与《宪法》、《物权法》的法治精神相抵触,属于土地法律制度的倒退,违背法务会计保护农民财产权利的要求。

三是征收权利民事救济的严重缺位。农民土地征收权益被侵害时,不能采取民事诉讼救济,只能按照《土地管理法》第25条规定,由地方政府协调、裁决,难以充分表达农民诉求,难以保障法务会计

专家帮助农民代理维权,消灭了农民赖以安身立命的根本。

(二) 立法内容没有表达农民基本权利^[11],造成农民维权力度不够

一是生命健康权。现有法律没有保障农民生命健康权的条款,不能有效防控“黑社会”暴力强制征收和人身伤亡事件发生,难以利用法务会计工具计量和索赔侵害农民生命健康权的损失。

二是人身自由权。现有法律缺乏农民人身自由权保障条款,难以防止一直存在的地方政府滥用行政权和刑事侦查措施,限制农民人身自由,控制农民上访维权,难以利用法务会计优势调查取得征收补偿舞弊和农民合法权益被侵占的相关证据,不利于失地农民的信访维权。

三是农民财产权。农民土地和房屋的征收补偿数额较低,丧失维持生存土地,丧失与原房屋同质同面的同类房屋,农民财产权受到严重侵害,原有依赖土地生存的权利丧失,维持生活的土地收入来源消失,通过劳动获得收入的机会成本提高,可预期生活收入的资本成本加大,导致农民财产权利受损和征地后生活水平质量下降,这违反了法务会计保护农民财产的基本要求。

四是意志表达权。农民土地征收补偿过程的每一个阶段应举行听证、会议表决等民主程序,但现行法律规定批准征收土地不需要征求农民意见,听证程序限于补偿安置方案,且征收农民土地的一方很少组织听证,农民对补偿标准和形式没有选择权、异议权,对违法征收没有纠正权,这限制了法务会计专家代理农民参与土地征收补偿全过程,难以表达农民真实意志和正当诉求。

五是公平交易权。公共利益征收属于平等契约关系,在农民同意征收基础上应由政府与农民平等协商征收补偿。商业利益征用的法律关系性质属于开发商与农民之间的公平交易关系,双方应达成补偿协议、土地租赁协议或土地投资入股协议,但征收制度没有规范公平交易权,导致具备反舞弊能力的法务会计专家难以代表农民与地方政府或开发商博弈。地方政府利用公权和开发商利用信息垄断优势必然故意舞弊、侵占农民征地补偿利益,造成农民土地征收补偿一直难以公开、公平和公正,造成拆迁上访成为群众信访的主导力量。

六是司法救济权。土地管理法律制度没有赋予农民对土地征收与补偿决定不服、对一方不履行征收补偿协议的司法救济权,导致处于信息、知识和能力弱势地位的农民难以聘请法务会计专家帮助维权,形成农民不断长期上访甚至走向暴力抗争的悲剧。

农民土地征收补偿制度没有表达农民基本权利,必然导致征收程序不公正、征收补偿不公平的制度缺陷。

(三) 立法实践没有控制与民争利泛滥,造成农民维权程度不深

由于农民土地征收补偿制度不完善,拆迁腐败治理不力,中央政府、地方政府、用地单位(开发商)、农村集体组织与征地农民存在各种利益博弈,必然形成泛滥的“与民争利”格局,损害农地产权。

一是中央政府与地方政府的利益博弈。中央政府关注耕地保有量等全局战略目标,地方政府关注地方财政收入等本位目标,存在千方百计背离中央决策的利益冲动,在财源短缺情形下,必然会以“公共利益”为由违法征收农民土地来开发商业项目以获取财政收入,造成经济非发达地区的地方财政普遍成为“土地财政”。

二是地方政府与征地农民的利益博弈。现有土地征收制度没有对地方政府主导征收进行限制,地方政府违法的土地征收规章、文件,以公权直接规定征地补偿标准与数额,控制征收过程、压制农民诉求、剥夺农民维权、侵占农民利益。农民的天然弱势地位,被排除在征地决策之外,无法通过法务会计专家等合法渠道来表达真实诉求,无法分享土地增值收益,无法抵御对其征收补偿款的非法侵占,无法正常信访维权。

三是用地单位与征地农民的利益博弈。农民考虑到土地征收的后果,希望尽可能多的获得正当补偿。用地单位为获取最大利益,借助地方政府的公权非法干预降低农民补偿,逼迫弱势农民交出土地,迫使农民放弃合法利益。

四是集体组织与征地农民的利益博弈。乡政府、村委会、村民小组分割农民土地征收补偿款的欲望强烈,乡、村、组干部利用信息垄断地位通过各种舞弊途径非法侵占农民土地补偿款,农民难以利用法务会计的反舞弊、反侵占功能防范非法侵占和追索损失。当前村、组干部职务犯罪呈高发态势,犯罪的主要形式为“发土地财”^[12]。由于立法实践没有防控与民争利,造成农民征收补偿制度“先天不足”,该制度成为事实上的地方政府“抢夺民利”制度、开发商谋取暴利制度、地方官员寻租腐败制度、农民致贫并加剧分配不公的制度。

三、农民土地征收补偿制度的完善路径

法务会计的目的在于维护主体财产安全、保值、增值,应成为促进社会经济良序不可或缺的有效工具。我国政府应基于法务会计视域完善农民土地征收补偿制度,落实党的十八大关于“提高农民在土地增值收益中的分配比例”决策,最大限度保护农民土地所有权,使法务会计成为维护农民土地征收补偿合法权益的重要工具。

(一) 明确征收的公共利益性质,严格界定公共利益边界,禁止政府实施商业利益征收

一是征收农民土地只能限于公共利益。公共利益是征收农民土地的唯一合法依据。“公共利益”边界包括:国防和外交设施建设;经国务院批准并纳入省级城乡建设规划的能源、交通、水利等基础设施建设;经国务院批准并纳入省级城乡建设规划的科技、教育、文化等公共事业;经国务院批准并纳入省级城乡建设规划的保障性安居工程建设;法律规定的其他公共利益需要。公共利益征收农民土地的衡量标准等具体规范应由国务院制定,地方政府不能制定征收规章、制度、文件。所有公共利益征收项目应由国务院批准,地方政府无权批准征收项目。所有公共利益征收项目由所在村组全体农民一致表决通过,防止地方政府滥用公权非法干预、舞弊征收和侵占补偿。对是否属于公共利益征收性质,政府应当规定农民有权聘请法务会计专家向批准机关即国务院提出异议、代为申诉、参加农民会议表决和全程参与征地拆迁,充分发挥法务会计的反舞弊、反假账、反侵占、反腐败功能。

二是禁止政府实施商业利益征收。凡属于商业利益征收项目,禁止地方政府审批、参与、代理和实施,禁止乡政府、村委会、村民小组与开发商签订任何协议,只能由开发商与取得土地承包经营权的农民个体公平协商,出让农地使用权或租赁农地使用权或以农地使用权折价投资入股,由农民个体与开发商共享土地开发增值收益。土地所有权由农民永久享有,开发商租用土地期限或投资期限届满,无条件返还农民土地所有权和使用权。

(二) 创新农民土地管理制度,确保征收依据合法,完善农民土地产权保护制度

一是废除农民土地集体所有制。农民土地实行承包经营制度之后,农民土地集体所有制尽管没有废除,但事实上农民土地已经被分割,土地权利、义务、责任均由承包农民个体承担。农民土地集体所有主体即村委会或村民小组事实上没有承担土地权利、义务、责任,已经虚无,仅仅在农民承包土地被公共利益征收补偿或招商引资引进开发商实施商业开发时,代表农民表达意志。基于村组干部追求个人利益最大化目标,村组干部便会以农民承包土地集体所有之名剥夺农民应享有的意志表达权、决策自主权和土地主体权,剥夺农民的土地征收补偿和共享开发收益权利。而这一系列行为将导致村组干部腐败严重,农地矛盾尖锐,影响农村稳定。因而,法律应尽快废除农民土地集体所有制。

二是分类制定土地管理法律法规。现行《土地管理法》、《土地管理法实施条例》以及各级地方政府制定的农民土地征收补偿规章、文件均具有违宪性、违法性,非法侵占农民土地财产,政府应尽快废止现行《土地管理法》、《土地管理法实施条例》以及地方政府制定的农民土地征收补偿规章、文件,以法务会计维护农民土地财产的安全、保值、增值使命为指导,吸收原有法律法规的合理内容,完善农民土地所有权制度,制定《国有土地管理法》、《国有土地房屋征收补偿法》和《农民土地管理法》、《农民

《农民土地房屋公共利益征收补偿法》,以法律规范农民土地征收补偿行为,确保农民土地征收依据合法、正当和农民土地安全、保值与增值。

三是制定商业利益租用农民土地法律法规。农民土地征收的唯一合法依据只能限于公共利益,应以《农民土地管理法》、《农民土地房屋公共利益征收补偿法》为根据。对商业利益开发项目,政府应尽快制定《农民土地使用权出让租用法》和《农民土地使用权折价投资法》等法律法规,规定商业利益开发项目必须在确保农民土地所有权不受影响的前提下,由取得土地承包经营权的农民个体与开发商平等协商签订协议,出让、出租农民土地使用权或折价投资入股,土地租用或投资期限届满无条件返还农民土地所有权和使用权

(三) 重构土地征收补偿程序制度,确保征收程序公正,实现农民土地征收公平正义

《农民土地房屋公共利益征收补偿法》应以法务会计的防范舞弊、治理侵占功能为指导^[13],重构征收补偿程序制度,确保农民土地征收补偿的程序公正和公平。

一是实施征收一致表决制度。地方政府根据国务院批准的征收农民土地文件决策时,应依法组织法律、会计、法务会计专家论证,并经被征地农民等相关利益主体一致表决通过才能实施农民土地征收,确保利益相关个人或组织参与征收决策过程,充分表达农民真实意志和利益诉求,防范征收决策舞弊。在没有取得 100% 被征地农民一致公开表决同意前,任何单位和个人不得实施农民土地征收拆迁补偿。规定被征地农民会议表决不超过三次,如果三次表决不能取得 100% 被征地农民一致通过,则由国务院废止征收批文,取消征收土地。

二是完善农民参与听证制度。规定农民土地与房屋被征收的所有环节应依法组织听证,农民有权聘请律师、注册会计师、法务会计专家等参加所有环节听证,防控征收过程舞弊。规定听证代表推选制度,确保代表的法律、会计水平和专业知识。完善征收信息披露制度,听证信息资料应依法通过媒体公开监督。

三是废除农民土地强制征收拆迁制度。我国政府应在媒体依法全面公开征收补偿过程的全部信息,废除农民土地强制征收拆迁制度和由政府裁决土地征收争议制度,建立司法裁判土地征收争议制度,充分发挥法务会计的调查取证、诉讼支持和专家证人功能,全面支持农民通过诉讼维权,确保农民土地征收补偿公平,规定只要进入诉讼即停止征收和执行征用土地方案,就禁止地方党委、政府干预法院司法裁判权,禁止地方政府和法院以“公共利益”为名实施强制征收拆迁补偿。

四是禁止政府介入商业利益征收拆迁。禁止地方政府介入商业利益征收拆迁,由用地单位或开发商与农民按照市场规则协商达成征地拆迁协议、土地租赁协议、土地投资入股协议,地方政府负责监督管理和协调开发商与农民的利益矛盾,规定农民有权聘请法务会计专家调查取证、与开发商谈判、向相关部门申诉,防控地方政府与开发商合谋舞弊、共同侵占农民土地征收补偿。

五是禁止先征收后补偿的违法征收。公共利益性质的土地征收项目,必须取得国务院批准文件和征收土地区域所有农民一致表决同意,给予农民充分公平补偿后才能征收土地、拆迁房屋。商业利益性质的开发经营项目,必须由开发商与农民平等协商签订协议并公平补偿后,才能进行土地占用和房屋拆迁。农民有权委托法务会计专家参与征地补偿,严格控制地方政府利用公权与开发商利用信息垄断优势实施舞弊征收,防范地方政府与开发商损害农民土地征收补偿。

六是禁止政府干预法院裁判征地纠纷。在目前法院人事权、财权、物权由同级党委、政府控制体制下,为防范地方党委、政府与法院利用公权实施舞弊征收,应当规定受理农民土地征收拆迁补偿纠纷的法院为中级人民法院,县(市、区)级人民法院不宜受理征收拆迁补偿争议。

(四) 完善土地征收补偿实体制度,确保征收补偿公平,实现农民土地产权保值增值

《农民土地房屋公共利益征收补偿法》应以法务会计的损失计量、治理侵占功能为指导^[14],重构充分公平补偿制度,确保农民土地征收补偿的实体公正。

一是全面保障农民征地基本权利制度。规定农民土地征收项目必须通过法律、会计与法务会计专家论证,法务会计专家有权监督农民土地征收行为,农民有权聘请法务会计专家代为表达意志,确保公共利益建设项目的土地征收过程全面保障农民的生命健康权、人身自由权、公民财产权、安置就业权、生活福利权、意志表达权、公平交易权、司法救济权等合法权利。确保商业利益项目的土地受让租赁保障农民的平等交易权、价格确定权、安置就业权、司法救济权等财产权利。上述做法符合法务会计充分维护农民财产权利的宗旨。

二是废除地方政府制定补偿标准制度。废除地方政府制定补偿标准制度,建立土地征收补偿市场价格评估制度。农民有权在全国范围内自主选择评估机构。禁止土地主管部门限制农民在本区域选择评估机构。禁止评估机构与土地主管部门分割评估收费利益。评估机构选择办法由国务院制定,不能由地方政府规定。农民有权聘请法务会计专家全程参与征收补偿评估过程,有权提出异议和申诉,有权请求撤销违法不合理的评估报告。

三是建立农地全面充分征收补偿制度。根据法务会计的损失计量原理和公平规则,应规定公共利益征收农民土地补偿项目除土地补偿费、安置补助费、地上附着物及青苗补偿费之外,应增加三类项目。①维持农民生存权的补偿项目:耕地等土地同面积调换补偿、被征收土地与补偿土地价差补偿、宅基地同面积调换补偿、宅基地房屋同面积调换补偿、被征收宅基地与房屋和补偿宅基地与房屋的价差补偿、农民搬迁与临时安置补偿、停产停业损失补偿等项目。②确保农民发展权的补偿项目:农民土地所在区位、宅基地与房屋区位开发增值补偿、丧失营业或就业机会补偿、丧失农民原住房屋稳定幸福感补偿、丧失依靠土地与商业房屋营业实现终生就业的补偿、农民丧失原有土地与房屋精神压力与痛苦补偿、农民生活便利丧失与原有生活习惯调整补偿等。③如果农地征收项目失败,应启动恢复农民土地原状的补偿项目。

四是建立征地安置农民就业补偿制度。为确保农民生存权、发展权,不因征地致贫、降低生活质量,应当实施1998年前一直由土地主管部门和征地单位安置失地农民就业的补偿制度,实行公共利益项目征地单位按照每亩土地安排5位农民签订无固定期限劳动合同,实现征地农民长期就业的补偿制度。商业利益项目用地单位按照每亩土地安排10位农民签订无固定期限劳动合同,实现征地农民长期就业的补偿制度,消除失地失业农民。征地单位为企业,则由地方政府承担就业担保责任,即当被安置农民在征地企业下岗失业时由地方政府另行安排就业,确保征地农民保持未征地前的持续就业状态。

五是建立农民征地补偿公允合理制度。按照法务会计损失尽可能合理补偿规则,规定征收补偿应考虑被征收土地或房屋的区位、价格、用途、新旧程度、土地增值、征收损失、机会收益、通货膨胀等因素,按照补偿金支付之日同类地产、房产市场交易价格的至少5倍支付补偿金,全面尊重农民补偿形式的自主选择权,满足不同农民的土地安置、房屋产权置换、现金补偿等补偿方式需求,保障农民生存权和发展权。

六是实行征收补偿价格市场评估制度。根据法务会计确保农民财产保值增值目标,规定征收评估机构由农民在国内自主选定,地方政府不能设置任何障碍,完善农民土地征收市场估价法规,防止评估机构与地方政府、用地单位合谋侵占农民财产。

(五) 重构农民权利救济制度,确保征收救济正当,实现受损农地产权恢复原态

《农民土地房屋公共利益征收补偿法》应以法务会计的诉讼支持、专家证人功能为指导^[15],重构农民土地征收补偿权利救济制度。

一是实行司法主导救济模式。废除地方政府行政裁决制度,实行司法主导救济制度,即司法诉讼救济成为解决农民土地征收拆迁纠纷的主导路径。农民不服土地征收补偿时有权向征收土地、房屋所在地和征收人所在地之外的任何中级人民法院起诉维权。商业利益开发项目纠纷属于民事诉讼,公共利益征收拆迁纠纷可以作为行政或民事诉讼,农民可以提起行政或民事诉讼救济。农民有权聘

请法务会计专家全程提供诉讼支持,作为专家证人提供专家证言,支持诉讼救济。

二是配套实施多元救济制度。农民不服土地征收补偿或商业项目土地使用权开发协议履行违约行为,可以采用法务会计证据选择调解、信访申诉、行政复议、媒体监督、网络公开等途径解决农地征收与房屋拆迁补偿纠纷和土地开发协议违约纠纷。

(六) 建构法务会计职业制度,培养法务会计人才,治理农地征收补偿腐败行为

法务会计具有反舞弊、反假账、反侵占、反腐败优势,必将成为维护农民土地征收补偿合法权益的重要工具。国外大学普遍开设独立的法务会计专业教育,国内少数高校在法学或会计学、财务管理专业设置法务会计方向,尚处于试点探索阶段。目前在法学专业开设法务会计方向硕士、本科、专科教育的高校有中国政法大学、江西财经大学、南京审计学院、湖南财政经济学院等。在会计学专业开设法务会计方向硕士、本科、专科教育的高校有复旦大学、南开大学、云南财经大学、湖南财政经济学院、大连商务职业学院等。在财务管理专业开设法务会计方向本科教育的高校有渤海大学。我国应尽快建构法务会计职业制度,设置独立法务会计专业,招收本科、硕士和博士研究生,实行五年制大学本科教育、七年本硕博培养制、九年本硕博培养制,培养懂法律、懂会计的复合型法务会计人才,建构本土化的法务会计职业,充分发挥法务会计维护农民土地征收补偿权益、治理征地拆迁腐败的功效。

参考文献:

- [1]辛均庆,洪继宇.广东乌坎事件始末——广东省陆丰乌坎村涉嫌违纪买卖404亩土地收回[N].南方日报,[2012-04-23].
- [2]李勇.法治化处理拆迁矛盾[N].学习时报,[2013-05-27].
- [3]董仁周.法务会计职业机制建构研究[J].审计与经济研究,2012(1):60-67.
- [4]陈磊,薛兴利.城市化进程中失地农民社会保障问题研究[J].前沿,2005(5):18-21.
- [5]丁同民.城市化视域下加强我国农村土地征收法治建设的思考[J].地域研究与开发,2009(5):107.
- [6]石佑启,苗志江.论农村土地征收与农民权益保护[J].湖北民族学院学报,2008(1):126.
- [7]周符波,陈云良.论农村土地征收过程中政府的角色转变[J].湖南大学学报(社会科学版),2009(5):66.
- [8]王景新.“新三农”问题值得关注[EB/OL].<http://www.southcn.com/nflr/zhnegcz/zhengcjd/200403040648.htm>.
- [9]王国敏.新阶段我国农村贫困与扶贫问题研究[J].开发研究,2005(5):16.
- [10]高振强.论法治精神的逻辑内涵和外延[J].贵州社会科学,2009(5):82-86.
- [11]董仁周.基于法务会计视角的城市房屋征收制度完善研究[J].东南学术,2011(5):209-210.
- [12]张宗亮.农村土地征收中的利益冲突及补偿机制和政策调适[J].齐鲁学刊,2009(3):84-85.
- [13]西尔弗斯通,希茨.法务会计与舞弊调查[M].大连:东北财经大学出版社,2011:4-16.
- [14]张苏彤.法务会计研究[M].北京:中国时代经济出版社,2009:239-279.
- [15]白岱恩.法务会计基础理论与应用研究[M].北京:知识产权出版社,2008:271-280.

[责任编辑:高婷]

Perfection of Farmers' Compensation System of Land Expropriation

DONG Renzhou

(Academy of Forensic Accounting, Hunan Institute of Finance and Economics, Changsha 410205, China)

Abstract: With the quick pace of urbanization, the farmers' compensation of land expropriation has become a problem for local governments and greatly affects farmers' living standards, countryside stability and agricultural development. The main reason is the imperfection of the compensation system. The duty of forensic accounting is first to maintain the property properly safely, maintenance of value and increase of value, and then to guard against fraud, measurement loss, action support, expert witness, encroachment of governance, and next to fight against fraud, falsification of account, illegal encroachment and finally to protect farmers' legal rights and provide legal relief for the farmers.

Key Words: farmers' land compensation for land expropriation; system perfection; forensic accounting; anti-measurement loss; urbanization