

# 以法治方式避免征地悲剧重演

蒋仁开

中国土地勘测规划院

摘要 10月14日，云南省昆明市晋宁县晋城泛亚工业品商贸物流中心项目施工过程中，发生企业施工人员与富有村部分村民冲突事件。经公安机关调查和现场勘验，昆明市晋宁县晋城施工方与村民发生冲突共造成8人死亡（其中企业施工方6人，村民2人），18人受伤的严重后果。这是又一起因征地补偿矛盾导致的悲剧。避免征地补偿矛盾纠纷导致的悲剧重演，就是要运用法治方式消除导致征地矛盾纠纷的根源。运用法治方式消除导致征地矛盾的根源，一是将矛盾纠纷的调处纳入法制化的轨道，二是在法律上提高征地补偿标准，三是从法律上缩小征地范围，四是依法允许农村建设用地直接入市。

关键词 征地制度 征地补偿 农地入市 法治

2014年10月14日，云南省昆明市晋宁县晋城泛亚工业品商贸物流中心项目施工过程中，发生企业施工人员与富有村部分村民冲突事件。经公安机关调查和现场勘验，昆明市晋宁县晋城施工方与村民发生冲突共造成8人死亡（其中企业施工方6人，村民2人），18人受伤的严重后果。这是又一起因征地补偿矛盾导致的惨剧，这注定是一起悲剧。然而，这本来是一起可以运用法治方式避免的悲剧。现在，痛定思痛，就是要探讨如何以法治方式避免类似征地悲剧的重演。

## 一、悲剧发生时，本来可以运用法治方式化解

据媒体报道，尽管施工方和当地村民的征地补偿矛盾已持续数年，但在事发当日，只要有关方面处置得当，流血冲突还是能避免的。根据媒体对村民的采访和官方声明的有关部分内容可以看出，造成大量伤亡的流血冲突集中爆发于14日下午2时以后，而在此前数小时内，当事双方主要处于对峙状态。如果有人居中调停，矛盾冲突完全可以化解；如果当地政府部门和警方能及时有效地运用法治方式进行果断处理，流血冲突完全可以得到依法制止。但是，暴力冲突当日，村民反映6次拨打110却无警察到场。

另据报道，施工方事前组织了数百名持械着统一服装人员准备强行施工，如此大规模配备警用器具其背后必定有组织者和纵容者，监管部门怎能对此种行为坐视不管甚至默许呢？这种公然违背法治思维的做法必然会将小事搞大、大事搞炸。血的事实证明，这起悲剧就是因为没有用法治方式来化解双方的蓄积的征地矛盾。

## 二、悲剧发生前，本来可以运用法治方式预警

冰冻三尺非一日之寒，任何事物都有其发展演变过程，公共危机事件也不例外，危机一般都经过萌芽期、渐变期、量变期，最后才到质变期爆发的，并且危机是由多个因素动态发展的结果，因此危机爆发前一般都有预兆，只要预警监测得当都能发现潜藏的危机火花。处理化解危机的时间自然是越早越好，化解危机的时间越早后续工作越主动，形成的社会成本也越小。据媒体报道，此前晋宁县晋城项目施工现场已发生多次征地冲突，比如自2010年涉

案项目开始征地以来，当地村民与开发商因补偿问题矛盾就时有发生；比如今年6月3日，富有村上千村民抗强征，持农具击退数百强征人员，掀翻征地车辆、警车数辆，扣押官员迫使政府释放早前被抓的维权村民。如果政府有关部门有起码的危机预警机制，完全能够及早发现这场悲剧的苗头，完全有足够的时间展开有针对性的深入细致的化解危机的工作，完全可以运用法治方式将这起征地补偿纠纷化解在萌芽状态。

### 三、运用法治方式消除征地悲剧的根源

这场悲剧的根源是晋城项目征地补偿过低。村民们表示，因为征地补偿问题，当地村民和项目开发商一直存在矛盾。这个项目从征地到建设，他们从来没有正式签过征地补偿协议。开发商最初承诺的每亩12万元的补偿却变成了每个人4.3万元，很多村民拒绝了。按照市场价，当地的农田为一亩400万，如果给村民的价格为一亩12万，这样一亩就相差300多万。对于中间的差价，钱的流向去了哪里，村民都表示怀疑。对于村民来说，没有了土地，生活就不能保证。

避免征地补偿矛盾纠纷导致的悲剧重演，就是要运用法治方式消除导致征地矛盾纠纷的根源。

运用法治方式消除导致征地矛盾的根源，一是将矛盾纠纷的调处纳入法制化的轨道，二是在法律上提高征地补偿标准，三是从法律上缩小征地范围，四是依法允许农村建设用地直接入市。

一是必须将征地补偿中的各种矛盾纠纷纳入法制化的轨道进行解决，运用法治思维妥善处理征地中的矛盾纠纷，平衡兼顾相关当事人的利益。就征地补偿来说，就是要规范征地补偿程序，完善对被征地农民合理、规范、多元化的保障机制，从法律程序上保障被征地农民的知情权、参与权、申诉权、监督权，确保被征地农民的合法土地权益。要坚决摒弃那种粗暴的甚至是血腥的解决征地补偿矛盾纠纷的方式。

二是提高征地补偿标准，切实保障被征地农民的土地权益。导致重大伤亡的晋宁征地冲突或许事发偶然，但是在我国现行的土地征收制度下，村民与开发商的矛盾绝不是偶然的。晋宁征地冲突中，很多村民都拒绝接受每个人4.3万元的补偿。这样的补偿数额显然无法让失去土地的村民维持生计，因为征地补偿标准偏低，是我国土地征收中存在的普遍问题。《土地管理法》规定，征用耕地补偿费用为该土地征用前三年平均年产值的6到10倍，土地补偿费和安置补助费的总和最高为平均年产值的30倍。按此计算，发达地区以外的失地农民获取的征地补偿和安置补助现金，通常每亩不会超过4万元。区区4万元钱根本保障不了失地农民的长远生计。这些失地农民为维持生计被迫外出打工，但受自身条件所限，打工农民往往缺乏竞争力，很容易陷入失地又失业的困境。因此，必须根据现实的城乡生活保障水平来提高补偿标准，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予适当保障，这样就需要相应修改《土地管理法》有关征地补偿标准的规定，适当提高征地补偿标准，以切实保障失地农民生活水平不下降、长远生计有保障。

三是从法律上缩小征地范围，减少征地矛盾纠纷。《宪法》规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。《物权法》规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。现实中，一些地方政府出于追求政绩的考量，打着公共利益的旗号，任意扩大征地范围，滥用征地权，大量征地用于商业目的引致的征地纠纷比比皆是。因此，必须在法律上清晰界定公共利益的边界，缩小征地范围，征地越少因征地产生的矛盾纠纷自然就越少。

四是依法允许农村建设用地直接入市。理论上，如果农民集体土地不需要征收就可以直接用于非农建设项目，就不会有征地矛盾了，没有了征地当然就不会有因征地而起的矛盾纠纷。实际上，我国还处于社会主义初级阶段，完全取消征地的条件还不具备，经济社会必需的项目建设仍然需要采用征收农地这种方式来保障用地需求。由于我国目前处于工业化、城

镇化加速的进程中，经济社会发展各行各业对土地资源的需求越来越大，土地流转交易越来越频繁，土地资产价值越来越显化，原来不值钱的农村土地越来越值钱，因农村土地利益分配导致的矛盾纠纷也越来越多，因此，必须尽快明晰农村集体土地产权，在法律上赋予农民更多财产权利，依法保护被征地农民的土地权益，让农民成为其土地流转的真正受益者。有关部门要按照中央文件精神尽快提出具体意见，推动修订《土地管理法》等相关法律法规，引导和规范农村集体经营性建设用地入市，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度，以切实保障农民的土地权益。