

论农地征收补偿费的分配

王崇敏 熊勇先

(海南大学法学院,海南海口 570228)

【摘要】 在农地征收补偿费的分配过程中,村民会议或者村民代表大会应成为补偿费分配的组织机构。对于集体经济组织成员的资格判断,应以征收土地预告和安置方案确定为时间点,采取综合型标准、结合排除情形来进行判定,并维护特殊弱势群体的合法权益。在分配客体上,应当将土地增值收益纳入分配范围。在分配方法上,应以集体土地的类型为依据划分农地征收补偿费的具体分配标准,以保障集体经济组织和被征地农民的权益。

【关键词】 农村集体土地; 土地征收; 补偿费分配

【中图分类号】 D923.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-4145 [2014]03-0070-06

在我国现行法中,关于农地征收补偿费分配的规定存在很多缺陷,如分配主体模糊、分配客体狭窄、分配方法混乱等,这为农地征收补偿纠纷的产生提供了土壤。农地征收补偿费是被征收的农村集体经济组织成员,特别是失地农民的生产、生活的基本保障。因此,需要从分配主体、分配对象、分配客体以及分配方法等方面,对农地征收补偿费的分配进行统一、明确和细化,以维护被征地农村集体经济组织成员的合法权益。

一、农地征收补偿费分配的组织

在农地征收补偿费分配法律关系中,涉及到的法律关系主体主要由两个部分构成,即主持补偿费分配的分配组织和领取补偿费的分配对象(享有农地征收补偿费资格的农村集体经济组织成员)。由于法律规定的模糊性,农地征收补偿费分配的组织出现了地位不清、地位虚化等问题。

(一) 农村集体经济组织分配组织地位的虚化

根据《土地管理法实施条例》第26条的规定,农地征收补偿费归农村集体经济组织所有。《土地管理法》第49条和《土地管理法实施条例》第26条又规定,农村集体经济组织行使对农地征收补偿费的管理和使用权。但在农地征收补偿费的分配实践中,农村集体经济组织难以承担农地征收补偿费的分配职能。

根据《土地管理法》第10条和《物权法》第60条的规定,我国农村集体经济组织有三种类型,即村集体经济组织、村内集体经济组织和乡镇集体经济组织。同时,法律规定:村民委员会和村民小组可以代表集体行使所有权。上述规定导致农地征收补偿费分配实践中出现了两个问题:第一,承担分配职能的农村集体经济组织难以明确。在我国,“农村集体经济组织”是一个模糊的法律概念,虽然《宪法》第8条将其定性为农村集体经济的组织形式,但《民法通则》、《农业法》以及《农村土地承包法》等法律法规并未对其法律地位和组织体系进行规定,这就导致了其存在着法律地位不清等问题。^①因此,在承袭原有的三级所有、队为基础、政社合一的模式下,根据现行法律规定很难区分我国三级农村集体经济组织之间的关系和相互之间的界限。而且在乡镇集体经济组织和村内集体经济组织呈现出名存实亡和逐渐萎缩的背景下^②,也难以确定哪一级农村集体经济组织享有和分配农地征收补偿费。第二,农村集体经济组织的分配职能被虚化。根据现行法律规定,农村集体经济组织的功能主要是经济功能。但根据《村民委员会组织法》第5条的规定,村民委员会也承担着部分经济职能,即支持和组织合作经济、管理集体所有的土地和财产。此外,《民法通则》第74条也规定,农村集体经济组织和村民委员会可以经营、管理集体所有的土地。由此可见,农村集体经济组织

收稿日期:2013-07-15

作者简介:王崇敏,海南大学法学院教授、博士生导师;熊勇先,海南大学法学院副教授。

^①参见刘小红《农村集体经济组织法律地位的重构》,《农村经济》2012年第7期。

^②参见张安毅《论农村集体土地所有权的行使》,《法学杂志》2006年第5期。

与村民委员会之间存在着职能上的交叉,而这就为实践中普遍存在的农村集体经济组织被村民委员会所替代提供了制度上的根源,两者之间呈现出显著的驯服与管制的关系^①,集体经济组织的功能被虚化了。因此,村民委员会往往取代农村集体经济组织而进行农地征收补偿费的分配与发放,并在因农地征收补偿款分配纠纷而引发的诉讼中以被告的身份出现。^②

(二) 村民会议或村民代表会议分配组织地位的强化

在农地征收补偿费分配过程中,分配组织有权决定是否分配、分配给谁以及怎么分配,因此,对农地征收补偿费的公平、公正分配起着至关重要的作用。为克服农村集体经济组织的不足,学者分别提出了由村民小组、村民委员会以及村民大会或村民代表大会来承担分配职能的建议。在农村集体经济活动中,村民小组虽然是最基本、最直接的从事集体经济活动的组织,但其法律地位及其职能缺乏明确规定,因此,由其承担分配职能缺乏法律依据。村民委员会是我国农村基层群众自治性组织,《村民委员会组织法》对其组织与职能进行了规定,实践中很多村民委员会也承担了农地征收补偿费的分配工作。有学者于是主张扩大村民委员会的经济功能,使其与村集体经济组织合二为一。^③但应当意识到,两者在性质、地位和职能等方面存在着明显的差异,且村民委员会承担公共服务、行政管理等职能,享有的权力较大,而缺乏必要的权力约束机制,可能会为其滥用权力损害集体经济组织成员的合法权益提供空间。因此,由村民会议或者村民代表会议承担农地征收补偿费的分配较为合理。第一,《村民委员会组织法》第24条规定,涉及征地补偿费的使用、分配方案必须经村民会议讨论决定方可办理。因此,由村民会议或者村民代表会议负责农地征收补偿费的分配有明确的法律依据。第二,根据《村民委员会组织法》之规定,村民会议或村民代表会议是权力机关,其组成及其权力行使需要符合法定的条件,村民委员会只是其执行机关。因此,由村民会议或村民代表会议行使分配权更能体现其共同意志和民主决策的特点,也更能有效地维护村民的合法权益。第三,我国农村土地集体所有权实际上为所有权制度中的总同共有^④,其行使要求体现全体共有人的意志,而村民会议或者村民代表会议正是形成这种意志的最有效方式。在农地征收补偿费分配的实践中,司法实践认可了村民会议或村民代表会议的分配组织地位。^⑤

二、农地征收补偿费分配的对象

农村集体经济组织成员资格的判定是农地征收补偿费分配的前提,但由于缺乏法定的统一判定标准,加之各地判定标准的混乱,导致了农地征收补偿费分配实践中存在着大量的侵害集体经济组织成员,特别是外嫁女、入赘婿等特殊群体的合法权益的现象。

(一) 农村集体经济组织成员资格的判定

从规范角度而言,《宪法》、《土地管理法》并未使用“农村集体经济组织成员”这一概念。《农村土地承包法》虽然明确了这一概念,但并没有对其判断标准和认定时间做出规定。在此背景下,各地出台的相关规定虽对此进行了明确,但却呈现出多样化的趋势。

1. 农村集体经济组织成员资格的判定标准

在实践中,关于农村集体经济组织成员资格的判定有户籍标准、权利义务标准、承包经营权标准、生活保障标准以及综合标准。户籍标准强调是否具有本集体经济组织的农业户籍,权利义务标准强调是否与集体经济组织形成权利义务关系,承包经营权标准强调是否具有农村土地承包经营权,生活保障标准强调是否以集体经济组织土地为基本生活保障,而综合标准则强调上述两种或两种以上判断标准的结合。从司法实践角度分析,各地法院越来越多地采取了综合性标准,并且强调依据户籍、生产生活以及生活保障等因素相结合来判定集体经济组织成员的资格。例如,《海南省高级人民法院关于审理农村集体经济组织土地补偿费分配纠纷案件若干问题的意见》中就规定,农村集体经济组织成员资格应集合户籍、固定的生产生活以及生

^①参见路斐《我国农村土地所有权制度的“体制性”品格》,《法律科学》2009年第5期。

^②如陈清棕诉亭洋村一组、亭洋村村委会征地补偿款分配纠纷案,参见《中华人民共和国最高人民法院公报》2005年第10期。

^③参见徐增阳、杨翠萍《合并抑或分离:村委会和村集体经济组织的关系》,《当代世界与社会主义》2010年第3期。

^④参见吴晓明、屈茂辉《论征收补偿收益的分配机制》,《求索》2009年第4期。

^⑤例如,在筠竹坑、扁担洋小组村民与荆东村委会征地补偿款分配纠纷中,法院就认为“征地补偿款分配事项应由村民委员会组织的村民会议或村民代表大会讨论决定,本案讼争的土地补偿费分配方案议定程序合法,内容合法有效。”载福建法院网: <http://fjfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=7336>。访问时间:2013年6月25日。

活保障标准进行认定。

从我国户籍制度的发展趋势、特殊群体的权益保护以及农地征收补偿费的性质与功能角度考虑,单一的判断标准难以适应实践的需要。因此,综合标准应成为农村集体经济组织成员资格的判断标准。在具体判定过程中,除了重视户籍等形式标准外,应当强调实质标准的作用,即是否以集体经济组织的土地作为其基本生活保障。当形式标准冲突或缺时,应当以实质标准作为判定标准。^①实质标准与农地征收补偿费的功能是契合的,农地征收补偿费从性质上讲是对集体土地所有权被剥夺的一种补偿,其功能是对集体成员权益受损的一种弥补,因此,当集体成员以集体经济组织的土地为其基本生活保障时,其理应有资格获取农地征收补偿费。这也就意味着当集体经济组织的土地不是其基本生活保障时,其也就丧失了集体经济组织的成员资格。在具体判定集体经济组织成员资格时,可先考虑户籍、固定生产生活等形式标准,无法判定时再采用实质标准。

在确立判定标准之后,还可以考虑通过列举的方式排除具有某种情形的成员不再享有集体经济组织成员资格。从各地的实践做法来看,排除情形包括以下几种:(1)获取了其他集体经济组织的成员资格;(2)在其他集体经济组织获取了农地征收补偿费;(3)被纳入国家公职人员序列;(4)被纳入城市居民基本生活保障体系;(5)被纳入城镇企事业单位职工社会保障体系。当然,除了判定标准和排除情形外,还应当赋予村民会议或者村民代表会议在遵循法定程序和条件时,以决议的方式赋予申请人以成员资格。

2. 农村集体经济组织成员资格的判定时间

在农村集体经济组织成员资格的判定时,还需要考虑时间因素,即在何时判定其是否具备成员资格。在实践中,判定时间点的确定主要有四种类型:(1)征收土地预公告时;(2)征地建设公告发布时;(3)征地补偿安置方案确定时;(4)实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时。在这些标准中,如果实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时为判定时间标准,由于其与农地征收行为之间存在着较长的时间差,这对于后取得成员资格的集体经济组织成员的权益保护显然不力。而征地建设公告发布后,其补偿标准、安置方案需听取被征地集体经济组织成员和农民的意见,相关内容还不能确定。因此,在农地征收补偿费分配中,征收土地预公告和补偿安置方案确定这两个时间节点非常重要。征收土地预公告形成或发布时,农地征收及其补偿的范围已经初步确定,实践中出现的“抢建抢种”等骗取农地征收补偿费的行为均出现在这个时间点之后。而补偿安置方案确定时,农地征收补偿的具体标准、方式已经确定,这关系到农村集体经济组织成员的切身利益。因此,以征地补偿方案确定时作为判定农村集体经济组织成员资格的时间点较为合理。但在判定成员资格时,应重点对征收土地预公告发布后通过加入取得集体经济组织成员资格进行审查,以防止出现骗取农地征收补偿费的行为。

(二) 特殊群体征地补偿费权益的维护

在农地征收补偿费的分配过程中,外嫁女、入赘婿、在校大中专学生、服刑人员、“空挂户”、服兵役人员、外出务工人员、继子女、养子女以及离婚丧偶的妇女及其子女等特殊群体征收补偿权益的保护,一直是农地征收补偿费分配过程中的难题。在实践中,对在校大中专学生、服刑人员、服兵役人员的分配资格认定已形成较为一致做法,而对外嫁女、入赘婿、空挂户以及离婚丧偶的妇女及其子女的分配资格的司法认定则存有分歧。例如,在“空挂户”的分配资格认定上,天津市高级人民法院认为其不具有户籍所迁地的集体经济组织成员资格。^②而安徽省高级人民法院则认为应当进行区别对待,如果与集体经济组织达成协议的按协议执行,没有达成协议的则交给集体经济组织民主商议决定。^③

笔者认为,对于上述特殊群体,可以以户籍取得方式对其进行类型化,并结合成员资格判定的标准和排除因素加以判断。户籍取得方式可以分为原始取得和加入取得,其中,原始取得主要是基于出生而取得农村

^①如《天津市高级人民法院关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见》中明确指出“是否以本集体经济组织土地为基本生活保障”应是界定成员资格的核心标准。当表现形式不统一或者不具备主要表现形式时,应当从本质特征出发进行判断。

^②《天津市高级人民法院关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见》第7条规定“基于本意见第二条之外的原因或事由,将户口迁入本集体经济组织所在地,但不以本集体经济组织土地为基本生活保障的人,应认定不具有集体经济组织成员资格。”

^③《安徽省高级人民法院关于处理农村土地纠纷案件的指导意见》第二条中规定“‘空挂户’一般是指户籍在某集体经济组织所在地,但又不在此生产或生活的人员。对这类人员资格的确定,应区别对待。凡是与该集体经济组织有明确协议的,按协议执行;没有协议的,经过民主议定同意,应享有该集体经济组织成员资格;民主议定同意,不宜确认其成员资格。有特殊情况的可以例外。”

集体经济组织所在地的户籍,而加入取得主要是基于婚姻、收养而取得农村集体经济组织所在地的户籍。通过原始取得方式取得户籍的特殊人群包括外嫁女、在校大中专学生、服刑人员、服兵役人员、外出务工人员以及离婚、丧偶的妇女及其子女。对于通过原始取得方式取得户籍的特殊人群,在补偿安置方案确定时,无论其户籍是否迁出集体经济组织所在地,只要其不具备成员资格认定的排除情形,就应当判定其享有原有户籍所在地的集体经济组织的农地征收补偿费的分配资格。通过加入取得方式取得户籍的特殊人群包括入赘婿、“空挂户”、继子女和养子女等。对于这类特殊人群的分配资格认定,应当明确无论其户籍是否迁入集体经济组织所在地,只要其与该集体经济组织形成较为固定的权利义务关系且以该集体经济组织土地为基本生活保障,其就应当享有该分配集体经济组织被征农地补偿费的资格。

三、农地征收补偿费分配的客体

由于征收对象不同,农地征收补偿费分配的客体也就各异。但依据我国现行法律的规定,农地征收补偿费的分配客体比较狭窄,被征地农民还无法分享土地发展收益。

(一) 我国农地征收补偿费的客体构成

根据《土地管理法》第47条《土地管理法实施条例》第26条的规定,我国农地征收补偿费的分配客体包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。其中,土地补偿费是对因所有权的转移而对集体土地所有者给予的补偿,安置补助费是为了安置以集体土地为基本生活保障的集体经济组织成员的生活的补偿,而地上附着物和青苗补偿费是指对被征地农民在被征收土地上尚未成熟的农作物、林木等经济作物和建筑物及其他设施的补偿。

(二) 土地增值收益应纳入分配的客体

目前,农地征收补偿标准过低被视为我国农地征收过程中农民利益受损的主要原因。其实要维护被征地农民的权益,首先要确保留给被征地农民的蛋糕足够大,其获得的土地收益比例足够高。土地收益包括补偿费、税费以及土地增值费收益等,但通过学者的抽样调查发现,在农地非农化征收与出让产生的土地收益中,农民所占份额仅为3%—16%,而地方政府所占份额在75%以上。^①在土地增值收益分配中(省级层面),开发商、政府所得分别是集体(农民)的31.42、8.12倍。^②在造成收益分配比例悬殊的原因中,集体土地权能法律界定不明晰、城乡二元分割的土地权能制度是其法律和制度原因。^③因此,完善我国集体土地权利体系是提高农民所占份额比例的前提。

根据我国《宪法》、《物权法》以及《土地管理法》的规定,我国集体土地权利主要包括集体所有权、土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权等。但我国目前的集体土地权能残缺,现实中集体经济组织难以完全行使对集体土地的处分权。现有集体土地权利中包含的占有、使用、收益、处分等均属于静止性权利,集体土地的开发利用受到国家权力的限制,缺乏对决定用途、享受发展收益等动态性权利。而在国外,英国1947年出台的《城乡规划法》首次确立了土地发展权这一动态性土地权利。随后,美国和法国的相关立法也明确了该项权利,并对该项权利的补偿机制进行了规定。土地发展权是改变土地利用性质而进行再利用的权利,是土地增值收益分配的法律保障。由于我国集体土地权利体系中缺乏该项权利,因此,在农地征收补偿费的构成中就没有土地增值收益这一重要内容,被征地农民也就丧失了对土地增值收益进行分配的权利。但是,我国法律明确以土地发展权的形式调整土地发展增益可能是大势所趋。^④

虽然关于土地增值收益存有归公、归私以及公私共享等不同主张,但生产性和非生产性因素在土地增值过程中均起着重要的作用。其中,政府的投资与政策产生了自然增值,而经营者的投入与劳动形成了人工增值。因此,集体土地增值收益并不能仅在某一单一主体间进行分配,而是应当结合土地增值收益的产生原因,在政府、集体经济组织和被征地农民之间进行分配,而“分配的基本原则应体现土地产权主体均能够获得应有的土地增值收益”。^⑤由于政府因素产生的土地增值收益在不同区域会产生差异,因此,政府应当通

^①参见诸培新、唐鹏《农地征收与供应中的土地增值收益分配机制创新——基于江苏省的实证分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2013年第1期。

^②参见林瑞瑞等《土地增值产生环节及收益分配关系研究》,《中国土地》2013年第2期。

^③参见丁同民《现行农地非农化收益分配不公平的根源与思考》,《中州学刊》2013年第3期。

^④参见陈柏峰《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期。

^⑤参见邓宏乾《土地增值收益分配机制:创新与改革》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008年第5期。

过税费的形式获取集体土地增值收益,并通过补贴等手段将其在社会中进行公平分配,从而使社会成员分享土地增值收益。被征地农民在被征地中投入了资金和劳力,因此,其应当分享土地增值收益。集体土地属于集体组织所有,因此,集体经济组织及其成员也应当分享土地增值收益。集体经济组织在提取一定比例作为发展集体公益事业外,剩余部分应当在集体经济组织成员之间进行平均分配。

四、农地征收补偿费分配的方法

受我国集体土地种类不同的影响,被征收土地使用权的性质存有差异,这就影响了农地征收补偿费的具体分配。^①因此,应当以集体土地的类型为依据划分农地征收补偿费的具体分配标准。

(一) 农地征收补偿费分配方法的差异

根据《土地管理法实施条例》第26条之规定,土地补偿费归农村集体经济组织所有,地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有,而安置补助费则根据安置对象的安置情况进行分配。从分配实践看,对于地上附着物及青苗补偿费的分配没有争议,即归其所有者所有,而不用考虑集体土地的类型及其流转情况。当被征收的土地为集体统一经营管理时,其地上附着物和青苗补偿费在集体经济组织内部平均分配或用以发展集体公益事业。但对土地补偿费和安置补助费的具体分配,各地做法不一,实践中的差异较大。

从实践做法来看,土地补偿费的分配存在以下几种做法:(1)土地补偿费归不同层级集体经济组织所有。^②(2)根据集体经济组织建制是否被撤销,采取全部分配给农户,或者在被征地农民和农村集体经济组织或集体经济组织成员之间按比例进行分配。^③(3)根据是否调整农民承包的土地进行区分。承包地调整的,则土地补偿费归集体经济组织所有;承包地没有调整的,则在农村集体经济组织和被征地农民之间按比例进行分配。在上述分配方法中,第一种方法操作性不强。在第二种方法中,如果集体经济组织建制被撤销,土地补偿费应当全部用于成员间的平均分配,而不应根据是否享有承包地进行区别对待,因为享有土地承包经营权的被征地农民还能享有土地安置费。在第三种方案中,根据“土地补偿费的主要部分要给被征地农民”这一分配精神,集体经济组织与被征地农民之间的比例应当越高越好。

安置补助费的具体分配有如下做法:(1)安置补助费直接支付给农民个人;(2)根据不同的安置途径进行分配,并对安置补助费的计算和使用进行了明确;(3)根据被征地类型及是否调整承包地,在农村集体经济组织和土地承包户之间按比例分配。在安置补助费的分配中,第一种方法未能进行类型的区分,而直接分配给农民个人不符合现行法律的规定;第二种和第三种方法进行了区分,只是区分的依据有所不同:首先应根据是否存在安置的对象中以决定安置补助费的流向和分配比例;需要安置的,则按照安置途径进行安置补助费的分配。

我国各地实施的土地补偿费和安置补助费的分配方法,均依据不同的因素对其进行了区分。这种区分使农地征收补偿费的补偿功能得以充分发挥。但各地考虑的不同因素影响了其发挥的效果,造成了被征地农民以及集体经济组织成员的差别待遇。笔者认为,造成上述差异的根本性原因在于未能区分征收的不同对象。不同类型集体土地的差异决定了其征收补偿方式和补偿标准亦存在差异。^④因此,合理地分配农地征收补偿费,应根据不同类型集体土地上存在的权利种类进行划分。

(二) 不同类型集体土地征收补偿款的分配

从性质上说,农地征收补偿费是对被征地农民和农村集体经济组织失地的补偿。其中,土地补偿费是对

^①《福建省高院〈关于审理涉及农村土地承包纠纷案件疑难问题的解答〉》中明确指出:农村集体土地征收补偿费中的三项费用因其不同的法律属性而致有权主张的主体各不相同。因此,对于当事人起诉时未予区分的,应要求其明确;若当事人无法区分的,人民法院应依职权予以查清。

^②如《河南省实施〈土地管理法〉办法》第35条规定“征用的集体土地属村集体经济组织或村民委员会所有的,土地补偿费支付给村集体经济组织或村民委员会;属村民小组所有的,土地补偿费支付给村民小组;属乡(镇)集体经济组织所有的,土地补偿费支付给乡(镇)集体经济组织。”

^③如《山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》第12条规定“土地被全部征收,同时农村集体经济组织撤销建制的,土地补偿费80%分配给被征地农户;其余20%平均分配给征地补偿方案确定时,本集体经济组织依法享有土地承包经营权的成员。”《吉林省关于加强农村集体经济组织征地补偿费分配管理的意见》中规定“集体经济组织土地全部被征收,并且已经撤销建制的,土地补偿费全部用于农户分配;集体经济组织土地被部分征收或虽被全部征收,但尚未撤销建制的,土地补偿费80%用于农户分配,20%留归集体经济组织。”

^④参见陈小君《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》,《中国法学》2012年第1期。

集体土地所权的补偿,而安置补助费是对集体土地使用权的补偿。此外,受我国集体土地所有权性质的限制,家庭土地承包经营权等用益物权承担着社会保障和社会福利的功能,其权利的享有和行使带有鲜明的身份属性,因此,农地征收补偿费的分配还需要考虑集体经济组织的成员身份。

根据我国法律的规定,集体土地可以分为承包经营地(包括家庭承包和其他方式承包用地)、建设用地、宅基地以及自留山、自留地。其中,自留山和自留地被《宪法》第10条和《土地管理法》第8条所承认,《物权法》第184条第2项还将其明确规定为集体所有的土地使用权,因此可视为一种独立的土地类型。当集体土地被全部征收且撤销建制的,由于集体经济组织丧失了存在的依据,基于土地补偿费和安置补助费的补偿功能和福利性质,土地补偿费和安置补助费应当在集体经济组织成员之间进行平均分配。^①如果集体土地虽被完全征收但建制未被撤销的,由于集体经济组织仍然存在,因此,其应当提取一定比例的土地补偿费和安置补助费作为公益基金,剩余部分则应当在集体经济组织成员之间平均分配。

对于未被全部征收的集体土地,应当根据其不同类型来分配农地征收补偿费。(1)家庭承包经营用地被征收的,如果集体经济组织通过内部调整的方式给其调整了承包地的,则土地补偿费和安置补助费应当在集体经济组织成员间平均分配,或提取部分比例后在集体经济组织成员间平均分配。如果未能进行承包地调整的,则土地补偿费主要用于补偿被征地的农民,集体经济组织可提取不高于20%的土地补偿费。安置补助费应根据安置对象的不同情况进行分配,没有安置的应当全部发放给被征地家庭承包经营户。(2)对于根据《物权法》第133条规定的方式取得的承包用地,其土地补偿费和安置补助费应当在集体经济组织成员间平均分配,或者集体经济组织按一定比例提取后在成员间进行平均分配。(3)对于宅基地的补偿应当实行房地分离的补偿原则。宅基地上的房屋产生的权益归宅基地使用权人所有,但如果一户多宅的,因其违反了《土地管理法》第62条之规定,只能对其一处住宅进行补偿。宅基地补偿金可以参照家庭承包地被征收后未调整承包地时的情形进行分配,但由于宅基地的使用权限没有限制,因此,可参照承包地征收土地补偿费的分配比例适当进行提高。由于各地对征收集体土地所有的房屋规定了货币安置、产权调换等方式,因此,被征地农户不享有安置补助费。(4)集体建设用地使用权不是独立的征收客体,其权利人不能参与土地补偿费和安置补助费的分配^②,土地补偿费应当在集体经济组织成员间平均分配或集体经济组织按一定比例提取后在成员间进行平均分配。(5)自留山、自留地因其由集体经济组织成员长期使用,其性质接近于自物权的使用权。因此,被征收后其土地补偿费的分配可以参照宅基地补偿费的分配方法,但安置补助费应当分配给使用权人。

(责任编辑:周文升)

^①参见《重庆市征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》第12条、《山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》第12条。

^②参见陈小君《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》,《中国法学》2012年第1期。