

征地拆迁过程中土地权益保障与失地农民安置管理问题探析

鄢德才

钟祥市国土资源局征地服务中心, 湖北 荆门 431900

[摘要] 征地拆迁既服务于基础设施建设、产业布局优化与城镇空间拓展, 也涉及农村集体土地所有权、承包经营权、宅基地使用权、房屋财产权及集体收益分配权等多重利益。本文以权利保障和生计恢复协同为主线, 从权利主体识别、补偿价值核算、程序参与、安置方式、资金监管与社区融入等方面分析现实问题, 构建全周期权利清单、分类分层复合安置和长效绩效评估机制。研究认为, 征地安置应由“补偿支付与按期腾地”转向“权利实现与发展能力恢复”, 通过补偿公开、社保衔接、就业支持和资金监督, 保障失地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

[关键词] 征地拆迁; 土地权益; 失地农民; 补偿安置; 生计恢复; 社会保障

DOI: 10.64635/ja.2026.1368

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

An Analysis of Land Rights Protection and Resettlement Management for Land-Expropriated Farmers in the Process of Land Acquisition and Demolition

Yan Decai

Land Acquisition Service Center, Zhongxiang Municipal Bureau of Land and Resources, Jingmen, Hubei 431900, China

Abstract: Land acquisition and demolition serve infrastructure construction, optimization of industrial layout, and expansion of urban space, while also involving multiple interests such as rural collective land ownership, contracted land management rights, homestead use rights, housing property rights, and rights to the distribution of collective income. Taking the coordination between rights protection and livelihood restoration as the main line, this paper analyzes practical problems from the perspectives of rights subject identification, compensation value calculation, procedural participation, resettlement methods, fund supervision, and community integration. It constructs a full-cycle rights list, a classified and stratified composite resettlement mechanism, and a long-term performance evaluation mechanism. The study argues that land acquisition and resettlement should shift from “compensation payment and timely land clearance” to “rights realization and restoration of development capacity.” Through compensation transparency, social security connection, employment support, and fund supervision, it is necessary to ensure that the original living standards of land-expropriated farmers do not decline and that their long-term livelihoods are effectively guaranteed.

Keywords: land acquisition and demolition; land rights and interests; land-expropriated farmers; compensation and resettlement; livelihood restoration; social security

引言

城市更新、交通建设、产业园区开发和公共服务设施布局, 使农村集体土地征收及附带的房屋搬迁、人口安置成为基层治理中的常见事项。土地对农民不仅具有生产资料属性, 还承载就业、养老、居住、代际传承和集体成员身份等功能。现行制度已形成征地预告、现状调查、补偿安置方案、听证、登记、协议签订和社会保障等基本程序, 但实践中仍存在权利主体识别不完整、补偿项目解释不足、安置方式单一、部门数据分散以及搬迁后服务跟踪不足等问题。若仅以签约率和腾地进度评价项目, 容易将长期生计风险转移给失地农民。基于此, 本文从土地权利束、生计资本和全过程治理视角, 系统分析征地拆迁中的

权益保障与安置管理, 并提出可操作的优化路径。

1 征地拆迁中土地权益保障的基本内容

1.1 权利主体识别与土地权属确认

征地拆迁首先需要回答“谁对何种权益享有补偿请求权”。农村土地实行集体所有, 农户依法享有承包经营、宅基地使用及房屋财产权, 同一宗地还可能存在土地经营权、地上附着物所有权和集体收益分配权。若仅依据户籍名册或村级证明确定对象, 容易遗漏婚嫁迁入人员、新生人口、长期外出成员、实际耕作者以及历史原因未完成确权登记的权利人。权属调查应综合不动产登记、承包合同、宅基地审批材料、集体经济组织成员名册、缴费凭证和现场占有使用事实, 实行“一地一档、一户一表、一权一项”。对于

权属争议，可先支付无争议部分，争议部分进入调解、仲裁或诉讼程序，避免局部争议阻断整体安置。由此，前期调查不应停留在面积测量，而应形成可核验、可追溯的权益底册。

1.2 补偿价值构成与集体利益分配

土地征收补偿兼具财产损失填补和生活保障重建功能，通常包括土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅补偿费、地上附着物和青苗补偿费、搬迁及临时安置费、被征地农民社会保障费用等。实践中常见的问题是将区片综

合地价等同于全部损失，忽视经营中断、生产设施重置和过渡居住成本；集体补偿与成员个人补偿边界不清；住宅评估只计算建筑物重置价值，未充分反映合法宅基地使用和附属设施恢复。为提高核算透明度，应按照权益类型建立补偿对应清单，如表 1 所示。集体留存资金的分配、公共服务投入和经营性使用，应经成员民主决策并定期公开；住宅搬迁则应落实先补偿后搬迁、安置条件不降低和过渡期限明确等要求。

表 1 征地权益识别与补偿管理对应关系

权益事项	主要认定依据	对应补偿或安置内容	管理控制重点
集体土地所有权	权属登记、集体经济组织章程及成员决议	土地补偿费、集体留存及发展性使用	成员民主决策，公开分配比例和资金用途
承包经营权及土地经营权	承包合同、确权证书、流转合同、实际经营事实	安置补助、经营损失及生产设施重置	区分承包方与经营方权益，避免重复或遗漏
宅基地使用权与房屋财产权	宅基地审批、不动产登记、房屋测绘及合法性认定	住宅补偿、搬迁费、临时安置费及安置住房	落实先补偿后搬迁，明确面积结算和交付期限
地上附着物与青苗权益	现场清点、影像资料、种植养殖记录及评估报告	附着物、青苗和停产停业相关损失	实行共同清点、签字确认和评估复核
成员收益分配权与社保资格	成员名册、户籍、年龄、失地程度及参保记录	集体收益分配、养老保险补贴和社会保障待遇	跨部门联合认定，确保待遇不重不漏

1.3 程序参与、信息公开与权利救济

征地程序既是行政审批流程，也是利益表达与风险化解机制。预公告、现状调查、社会稳定风险评估、补偿安置方案公告、意见反馈、听证、补偿登记和协议签订构成前期程序链条，任何环节形式化都可能削弱补偿结果的正当性。部分项目虽然完成公告张贴，但存在位置偏僻、专业术语过多、反馈期限不清等情况，权利人难以及时理解征收范围、测算依据和救济方式。对此，应采取“村务公开栏+线上平台+入户告知”多渠道发布，配套宗地图、补偿测算示例和常见问题清单；对多数成员提出异议的方案依法组织听证，并公开意见吸收情况。针对评估价格、成员资格和分配方案争议，应建立评估复核、行政复议、诉讼以及农村土地承包纠纷调解仲裁等分层救济路径，使程序具备可表达、可协商、可纠错的实质功能。

2 失地农民安置管理面临的现实问题

2.1 安置方式偏重一次性补偿与短期平衡

部分地区仍将安置等同于补偿款支付和住房交付，管理目标集中于按期签约、搬迁和腾地，缺少对家庭收入结构、劳动技能和生命周期风险的持续评估。货币补偿能够满足建房、消费和偿债需求，但土地被征收后，农业经营收入和低成本生活保障同步减少，若缺乏就业与资产性收益，补偿资金可能较快被日常支出或不当投资消耗。留地、物业和产业安置虽可形成持续收益，也可能面临项目经营

能力不足、产权边界不清、收益波动和分红不透明等风险；就业安置若仅提供一次培训或临时岗位，也难以解决年龄偏大、文化程度较低和技能单一群体的职业转换问题。因此，单一工具难以覆盖不同家庭风险，安置方案需要从“补一笔钱”转向“重建收入组合”。

2.2 安置对象认定与部门政策衔接不足

失地农民安置涉及自然资源、农业农村、人力资源社会保障、财政、住房城乡建设、民政和乡镇政府等主体，但各部门使用的认定口径并不一致。土地补偿侧重权属与面积，社会保障侧重年龄、成员身份和失地程度，就业服务侧重劳动能力与就业状态，住房安置又通常以户为单位。缺少统一信息底账时，容易出现重复认定、遗漏认定或资格冲突，婚嫁妇女、离异人员、在校学生、服役人员、长期外出务工人员及公告后户籍变动人员尤其容易产生争议。同时，征地时间、人员确认时间、社保补贴计发时间和安置房交付时间相互脱节，也会形成待遇等待期。应以“人地对应、权责对应、待遇不重复”为原则建立联合认定机制，并对特殊情形形成书面规则，减少临时会议决定和基层自由裁量。

2.3 资金监管、公共服务与社区融入薄弱

征地安置资金包括个人补偿款、集体留存资金、社会保障预存资金、安置房建设资金和就业培训经费，规模较大且支付链条较长。部分项目存在专户管理不严格、集体

支出决策不透明、经营性安置资产收益披露不足等问题，一旦安置房延期或经营收益不及预期，风险往往由失地农民承担。与此同时，集中安置社区虽然实现居住空间城镇化，却未必同步完成公共服务和治理方式转型。搬迁后交通、物业和生活消费支出增加，原有熟人社会与农业互助网络被削弱，老年人适应新环境困难，中青年又可能面临就业不稳定。若管理责任在交房后即退出，住房改善可能伴随收入下降和社会支持减弱。因此，安置管理必须延伸至资金使用、社保兑现、就业稳定、社区服务和集体经济收益等环节。

3 土地权益保障与安置管理的优化路径

3.1 建立征地全周期权利清单与公开机制

提高征地治理质量，应以全周期权利清单重构工作流程。征地启动阶段，围绕集体所有权、承包经营权、宅基地使用权、房屋和附着物所有权、成员收益分配权及社会保障资格形成权利矩阵，明确证据材料、认定主体、补偿项目与救济渠道。方案制定阶段，建立补偿测算“一户一册”，逐项列明面积、地类、标准、附着物数量、评估价格、安置选择和社保费用，由权利人核对确认。实施阶段，利用统一信息平台记录公告送达、意见反馈、听证、

协议签订、资金支付、搬迁交付与社保办理进度，实现部门数据关联。公开既要呈现政策标准，也要说明结果形成依据；个人信息可实行定向查询，集体补偿资金分配和使用则应接受成员监督。对重大争议，可引入法律顾问、第三方评估和调解专班，在行政决定作出前完成解释与复核。

3.2 构建分类分层的复合型安置体系

失地农民家庭在年龄结构、劳动能力、技能水平、资产基础和风险承受能力方面差异明显，宜实行分类分层安置。对老年和弱劳动能力人员，重点落实养老保险缴费补贴、医疗保障衔接和基本生活服务；对有劳动能力但技能不足的中青年，采用订单式培训、岗位推荐、创业辅导和一定期限就业跟踪；对具备经营能力的家庭，可配置商铺、物业份额、产业项目股份或集体经济收益权，但须同步建立资产评估、风险揭示和收益分配制度；对住房困难及低收入家庭，应优先保障安置住房按期交付和基本生活兜底。具体组合与评价指标见表 2。安置方案可设置“基础保障包+自主选择包”，前者覆盖法定补偿、住房和社会保障，后者在货币、物业、就业、创业及集体收益工具中组合，以兼顾公平性和家庭差异。

表 2 分类分层安置工具组合与绩效评价建议

对象类型	主要风险	安置工具组合	跟踪指标及建议值
老年及弱劳动能力人员	失去土地保障后养老、医疗和日常照护不足	养老保险补贴、医疗衔接、生活补助、社区照护	社保落实率≥95%，基本服务覆盖率 100%
中青年就业转型人员	技能与岗位需求不匹配，就业持续性不足	订单培训、岗位推荐、公益性岗位、就业跟踪	培训后 6 个月稳定就业率≥70%
具备经营创业能力家庭	经营项目波动、资产权属不清和收益分配风险	创业辅导、商铺或物业份额、产业股份、融资支持	资产确权率 100%，收益信息年度披露率 100%
住房困难及特殊家庭	过渡期过长、住房成本上升和社区适应困难	安置住房、租赁补贴、临时救助、社区融入服务	安置房按期交付率≥95%，重点家庭入户率100%

注：表中阈值为征地安置项目绩效管理建议值，可结合地方政策、项目规模和群体结构调整。

绩效评估形成闭环，在保障项目建设的同时维护农民合法权益，促进城乡融合与基层治理稳定。

4 结语

征地拆迁是公共建设需求与农民土地权益保护之间的利益协调过程，其治理成效取决于补偿标准、程序参与和安置能力能否形成统一体系。土地权益保障不仅是依法支付补偿费用，更在于准确识别集体与个人、土地与附着物、成员资格与社会保障之间的权利边界；失地农民安置也不仅是完成搬迁和住房交付，而是恢复家庭收入来源、社会保障水平与社区生活能力。因而，应将“原有生活水平不降低、长远生计有保障”转化为可测量、可跟踪、可问责的管理指标，通过权利清单、复合安置、资金监管和

[参考文献]

[1]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国土地管理法[S].2019.

[2]国务院.中华人民共和国土地管理法实施条例[S].2021.

[3]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国农村集体经济组织法[S].2024.

[4]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国农村土地承包法[S].2018.

[5]全国人民代表大会.中华人民共和国民法典[S].2020.

作者简介：鄢德才（1977.04—），男，汉族，本科。