

从土地产权制度看征地中农民利益的缺失

王志彬¹, 张丽丽^{2*}, 宋俊丽²

(1. 西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100; 2. 西北农林科技大学人文学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 介绍了当前我国土地征用中存在的问题, 并从产权角度对这些问题进行了分析。研究表明: 要保护农民在征地中的利益, 必须完善我国的土地产权制度。

关键词 土地产权; 农民利益; 控制权

中图分类号 F325.15 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)10-04690-02

Study on the Interests Lacking of Farmers in Land Requisition from the Perspective of Land Property Right System

WANG Zhi-bin et al (College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yanglin, Shaanxi 712100)

Abstract Some problems in the process of land requisition in China at present were introduced and analyzed from the perspective of property right. Results showed that land property right system in China should be improved to protect the interests of farmers in land requisition.

Key words Land property right; Farmers' benefit; Control right

土地问题不仅是解决“三农”问题的核心, 同时也是农村经济体制改革的重点。笔者拟从分析土地征用中存在的问题出发, 探讨问题的根源——现行产权制度下农民利益的缺失。

1 我国土地征用中存在的问题

1.1 农村集体土地产权归属不清 按照我国现行法律, 农村土地资产属农村集体公有。在这种规定下, 农村集体所有资产的产权至少存在 3 点问题。一是土地资产的权属模糊不清, 没有明确归属于村、村民小组, 还是归属于乡镇。二是集体资产所有权的代表不明确, 既可以是村集体经济组织, 也可以是村民自治组织的村民委员会; 既可以分别属于村内几个集体经济组织(如村民小组), 也可以是乡镇农民集体, 甚至可能是乡镇基层政府, 其所有权主体界定不清。三是农户对集体土地拥有的产权仅是有限期的土地承包经营权, 即 30 年承包权不变, 这并非是完整的土地财产权。

一方面, 农村集体土地产权归属不清, 致使农村集体土地带有“准公共品”的性质。即现行的农村集体土地产权状况使农村集体土地及其增值收益成为一种界限模糊、可以共享、分配方式和分配主体均不确定的“蛋糕”, 这使得各行为主体, 尤其是拥有垄断行政权力的地方政府和部门致力于对这一“蛋糕”的攫取。

另一方面, 在农村集体土地产权归属不清的条件下, 国家还对农村集体公有土地采取了“歧视性”政策。首先, 从征地程序上来讲, 有关法律规定: 集体农业用地要转为建设用地必须由政府将土地从“集体公有”征为“国家公有”。“集体公有”和“国家公有”是并存的公有制形式, 都是我国公有制的根本体现, 但这一转变使农民丧失了土地征用后土地增值的收益权, 同时也使国家的土地管理部门和非农土地使用者瓜分了土地增值的收益。其次, 从所有权层面来讲, 尽管国家土地所有权与集体土地所有权并存, 但是两者的地位并不平等, 即土地所有权在产权转变中是不对称的。国家可以将集体所有的土地转为国有, 但是集体却不可以将国家所有的土地转为集体所有。再次, 从使用权层面来讲, 尽管存在

着土地的“公用”和“私用”, 但是农民的土地使用权是不完全的, 是有期限且受行政约束和控制的权利, 而国家则拥有“永久和无限期”的使用权。

1.2 农民在土地征用过程中无话语权 土地之于农民意义重大, 甚至可以说土地与农民生死攸关。土地不仅是农民的生产资料, 还是农民的职业依托、收入来源。农民一旦失去土地就意味着失去了工作、失去了收入来源、失去了生存的基本保证。而农民对于土地征用却无话语权, 既不能凭自己的意愿决定土地是否被征用, 也不能参与与开发商或国家关于征地款的谈判, 只能“任人宰割”。

《中华人民共和国土地管理法实施条例》没有要求在征地方案获得批准之前, 必须征求农民意见, 只是规定在“征用土地方案”、“征地补偿安置方案”确定后, 将其在被征用土地的乡镇、村予以公告, 听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见。对农民更为不利的规定是, “对补偿标准有争议的, 由县级以上人民政府协调, 协调不成的, 由批准征用土地的人民政府裁决, 征地补偿安置不影响征地方案的实施。”这就是说, “听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见”仅是作为一种事后行为, 且这种事后行为对于农民权益的保障也无实际意义, 因为不论“征用土地方案”、“征地补偿、安置方案”是否合理、是否侵犯农民利益, 只要经过有批准权限的人民政府批准, 就可以强制实施。

2 我国土地征用中存在问题的产权分析

按照《中华人民共和国民法通则》的规定, 土地所有权由占有权、使用权、收益权、处分权 4 项权能组成。就先行的法律而言, 农村集体土地所有权是不完全的。集体经济组织只有占有权、使用权、收益权, 而无处分权, 即不能通过买卖、转让、赠与等方式改变所有权主体和性质。也即一个集体经济组织不能将属于自己的土地所有权转给另一个集体经济组织, 也不能转给国家或个人变为国有土地或私有土地。权能的不完全性是集体土地所有制的特征之一。这就解释了为何建设用地必须从“集体公有”征为“国家所有”。土地的“集体公有”是与“国家公有”并列的公有制存在方式, “集体公有”土地应该被赋予处分权能。

目前, 我国通过土地的家庭联产承包责任制, 把所有权的一些权能落实到户, 在集体所有、家庭经营的制度下, 农户

作者简介 王志彬(1965-), 男, 陕西乾县人, 硕士, 副教授, 从事农业经济理论与政策及经济法研究。* 通讯作者。

收稿日期 2009-03-03

与集体通过签订承包合同取得集体土地的承包经营权,承包期 30 年不变。这意味着,在一个相当长的时期内,农户已成为土地的实际占有者、支配者,享有承包地的占有权、使用权、收益权、承包经营权、流转权、自主经营权和处置产品权,以及承包地被依法征收、征用的补偿权。

2.1 我国目前的土地产权分离状况 依我国相关法律,土地所有权属于国家或集体,农民对土地有有限的使用权,即承包期 30 年不变;农民对承包地有自主经营权、转租权和其他流转权。这说明我国的土地所有权和使用权是分离的。

国家所有的土地,其管理和控制权由国家法律授权给县级以上政府及相应级别的土地管理部门;集体所有的土地,其管理和控制权直接属于政府和集体,但在必要时国家有权改变集体土地的产权性质,由集体所有变为国家所有。由此,我国的土地产权在权力内容上进一步分离为国家和集体的“所有权”、私人 and 集体的“使用权”、政府管理和集体管理的“控制权”,即土地产权的再次分离。

2.2 土地产权分离在征地过程中对农民利益损害的原因分析 如前所述,农民只拥有土地有限的使用权,所以,农民不可能在征地中有话语权,更不可能分享土地增值的收益。其原因在于:在征地过程中,土地的所有权和使用权均实际控制在相关政府和土地管理部门手中,与开发商进行交易、谈判的是具有土地控制权的政府而非农民;交易后,土地的相关权利均归属于开发商和个人经济人,即交易及利益分配与农民毫无关系。在这场交易中,与土地休戚相关的农民毫无主动权,只能“坐以待毙”、“任人宰割”,而最得利的是利用土地的利益集团和有土地控制权的社会成员。因为征地价格较低,他们即使再把土地原封不动的转移出去,也可获得比征地补偿款更多的利益。但是,他们不会把这些土地的增值部分和农民分享。政府或村官把土地的使用权和其他相关权利以低廉的价格转移给利益集团,所以,与开发商分享土地增值“蛋糕”的是政府或村官。

任何产权的变化和其相应权利的交流,存在利益的变化和分配^[1]。土地使用权从农民转移到非农业使用者手中,后者得到的不仅仅是使用权,还有更多的相关权利。土地非农业的利用价值也必定大于农业利用价值,因为资源总是向价值高处流动。这些权利和价值的变化,所增加的利益和剩余价值(含有地租但比地租更多)的分配机理是:在征地过程中,农民的土地使用权没有任何谈判地位;在分配过程中,土

地所有权被控制权所代表了(图 1)。控制权包括:规划权、审批权、征用权、征用款分配权等。控制权的实质是行政权利。

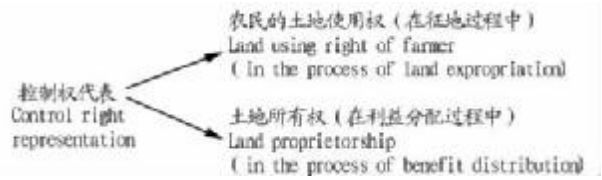


图 1 控制权在土地征用的不同阶段所代表的权利

Fig.1 Control right representing the rights in the different course of land expropriation

由于在土地转移和产权变化中,土地的农业使用和非农业使用之间的交易不是在要素市场进行的,土地产权的转移和变化不是农民和非农业使用者之间的直接交换,因此,农民和非农业使用者之间并无合同关系。鉴于此,农民在征地过程中自然也就没有话语权,没有谈判和讨价还价的资格。另一方面,土地的非农业使用者是从土地所有权的代表——控制权那里得到土地的,所以,土地产权的变化在所有权与新的使用权之间也没有合同关系。这样,土地交易中的“蛋糕”在控制权和新的使用权的合作中被分享(图 2)。



图 2 土地的流转过程

Fig.2 The process of land circulation

决定工业和城市用地供给的,既非农地的所有权,也非农地的使用权,而是农地的控制权。即农民的土地使用权在法律上没有资格作为土地交易的一方,无权参与讨价还价。

3 总结

所有权与使用权之间是监督与被监督、约束与被约束的关系。所以,在土地产权变化中,农民应该成为交易中的一方,有谈判和讨价还价的权利。毕竟,法律仅是保护土地的规划,农民才是保护土地的主体。让农民拥有土地永久使用权,让土地转让市场化才是保护耕地、保护农民利益的根本之道。

参考文献

[1] COODSE R,ALCHAIN A,NORTH D. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:上海人民出版社,2004.

(上接第 4667 页)

(2)白桦萌芽林在间伐时,每丛保留株数应视伐桩直径及周边郁闭度大小而定,在伐桩直径中等(20~32 cm)、郁闭度中等或较小的情况下(<0.5),一般可保留 3~5 株,但不能超过 6 株,在高郁闭度林分中,每丛应保留 3 株以内。在园林植物造景中,在空旷草坪上,保留每丛 3~5 株的白桦树丛,既可增加树木体量,又可增加树形变化,提高观赏价值。

(3)采伐时间较长时,伐桩的绝大部分已经朽烂,增加了伐桩直径判定的误差,无法判断伐桩的年龄和高度,而采取以空间代时间的方法,将立地条件相近的一系列不同年龄,

不同空间的标准地作为同一林分的不同年龄系列进行研究,可获得准确的判断结果。

参考文献

[1] 李景文,聂绍荃,安滨河. 东北东部林区次生林主要阔叶树种的萌芽更新规律[J]. 林业科学,2005,41(6):72-77.

[2] 郑均宝. 河北森林[M]. 北京:中国林业出版社,1988.

[3] 李克志. 柞树萌芽林的研究[J]. 林业科学,1958(3):231-247.

[4] 高健,刘令峰,叶镜中,等. 伐桩粗度和高度对杉木萌芽更新的影响[J]. 安徽农业大学学报,1995,22(2):145-149.

[5] 张加正,黄松秋,陈伽,等. 不同直径伐桩对赤桉萌芽更新影响的初步研究[J]. 浙江林业科技,1994,14(4):35-37.

[6] 戴洪生. 山杨白桦无性更新[D]. 北京:北京林学院,1964.