

农民集体土地权益维护制度亟待创新

由建勋

(滨州职业学院,山东滨州 256624)

摘要:计划经济时代沿用至今的模糊的农村集体土地产权制度,使得土地一级市场征地与二级市场供地之间形成巨大利差,诱导地方政府乐此不彼地过度行使征地权。在国家作为土地权形式上的管理者缺位,农民又无权维护自身土地权益的制度安排下,造成了耕地资源流失的难以遏制。对此,及时进行土地产权制度创新,让农民能真正维护自己的土地权益,成为从源头上保护我国有限的耕地资源的最佳路径选择。

关键词:农村;土地产权制度;权益维护;创新

由于城乡改革不同步,我国的城市化以牺牲农民利益,尤其是农民的集体土地权益为代价是一个多年的惯性问题。而自2003年我国人均GDP超过1000美元,标志着中国进入快速城市化发展阶段后,土地更成为地方公共权利机构经营城市的重要资源。据不完全统计,从1996年到2004年的8年中,全国有1亿多亩耕地被征用,其直接后果是造成4000多万徘徊在城市边缘的失业大军,当他们将有限的征地补偿款消耗殆尽后,深陷于务农无地、上班无岗、低保无份的困境之中。由于地方政府官员基于个人政绩需要,过度使用政府所能利用的征地权能,投开发商所好,而支付给农民的征地补偿款,又明显低于土地市场的价值,更为甚者一些基层政府及村组织在分配补偿款时又层层截留甚至贪污。虽然农村土地流转过程当中业已存在的侵害农民合法权益的问题较为严重,但因涉及多方利益分配格局,地方公共权利机构基于吸引资金、投资扩张、经营城市及不可言明的自利动机需要又不愿解决,由此引发了许多因农村集体土地征用而引起的干群关系紧张和农村社会矛盾突出,以及全国性的投资过热等突出问题,从而严重影响了农村的社会稳定和国民经济的健康与可持续发展。

收稿日期:2007-04-05

作者简介:由建勋(1964-),山东邹平人,硕士学位,滨州职业学院经济管理系副教授,兼任山东省职业院校协会经济管理专业委员会秘书长,全国普通高等教育“十一五”规划企业管理教材主持人,主要从事企业组织结构和公共投资方面的研究。

E-mail:youjianxun111@163.com.

1 导致我国农村集体土地权益维护制度残缺的主要原因

1.1 不合理的土地征用制度缺陷使然

计划经济时代延续至今的土地征用制度,只注重公共利益,忽视农民利益,而对于公共利益的法律界定又非常模糊,致使以损害农民利益为代价的农村集体土地征用难以遏制。我国《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用,《土地管理法》不但没有对此条做进一步阐释,与此相反,《土地管理法》第四十三条却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、依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地,从而将《宪法》规定的征地范围从公共利益的需要扩大到包括非公共利益需要的一切用地项目。再加上国家在土地农转非上的垄断地位,客观上将公共利益的需要从公共设施、公益事业等扩大到了包括非公共利益性质建设在内的所有用地项目,甚至一些商业用地和房地产建设也假公共利益之名而行,低价征地成了各类项目取得新增建设用地的唯一途径。各种类型的征地项目一旦披上合法的外衣,就给农民维护土地合法权益的行为设置了难以逾越的制度障碍。

1.2 地方的自利性增加了健全农民集体土地权益维护制度的难度

随着用地主体多元化,国家于上世纪90年代改

革了供地政策,对一些营利性的用地项目实行国有土地有偿使用,政府通过出让国有土地收取土地出让金。但供地政策改了,征地制度却没有改变。用计划经济的办法低价征地,用市场经济的办法高价出让,客观上形成了公共权力机构多占地多得益的机制。因此,在目前多数县乡基层公共权力机构仅仅是吃饭财政的财税体制下,依靠土地促发展成为广泛意义上的可供选择的现实发展模式,换句话说,土地增值的巨大收益,刺激各级地方政府为增加财政收入,乐此不疲的行使征地权。据调查,市、县公共权力机构在农地转非和土地限额审批中收取的耕地占用费、耕地开垦费、土地有偿使用费,以及一些市、县公共权力机构额外收取的城市增容费、交通建设基金、商业网点建设费等征地附加费能占到当地财政收入的60%。这些收入很多由地方政府作为预算外资金进行体外循环,这也是导致各地征地权滥用,乱建开发区,土地征用过程中广泛存在征而不用,多征少用,大量征用土地被闲置、撂荒,以及近年中国大、小城市纷纷兴建大广场、大绿地、宽马路等的基本原因之一。浙江省农调队对455户失地农户调查资料显示,征而未用的土地共有190亩,占被征地总数的20.4%。大量耕地被征用、闲置和浪费虽然严重侵害了农民利益,但基层公共权力机构如果从维护农民利益的角度出发收敛征地权,不仅很多开发项目难以落实,各类经济指标没法完成,而且连办公经费和干部的工资也无法保证。地方公共权力机构在与农民的土地权益博弈中,基于自身利益需要,想方设法维持现行土地制度不变,给农民依法维权设置制度障碍,从而进一步加大了农民土地维权的难度。

1.3 农民集体土地维权路径不畅,限制了农村集体土地权益维护制度创新

公共权力机构自利行为显化的必然结果是利益部门化。在中国上下级公共权力机构之间实际上存在着双边垄断的关系(R. 科斯等,1991),上级机构依赖于下级机构对它的政治支持,下级机构依赖于上级机构的服务。在市场经济体制下,减政放权,财政包干,各级公共权力机构基于自身利益最大化的现实,必然导致上下级公共权力机构之间以及公共权力机构与农民利益之间利益关系错综复杂,这在客观上容易造成当农民土地权益遭遇不公平对待时,有权难维。一方面,农民的利益在制度内找不到

表达的渠道。由于我国农村的封闭性,农民与社会媒体缺乏沟通,致使农民通过电视、电台、报纸等新闻媒体表达权利受到侵犯,引起上级领导注意,以此达到健全相关制度,实现维护自身权益的路径受到很多限制。另一方面,投诉难。因土地维权直接涉及政府机关本身问题,他们面临因农民土地利益维权诉求而引发媒体暴光的政治风险,故有些干部把农民向上级反映问题视为告黑状;很多政府部门的举报箱、举报电话等设施,对土地维权问题反馈时间漫长。更为严重的是,有的村民的举报信最终却落到被举报者手里而遭到打击报复,有的地方竟然把土地侵权投诉视为犯罪。从而在客观上阻碍了农民对集体土地的维权行为,限制了农村集体土地权益维护制度创新。

1.4 过高的农民集体土地维权成本,挡住了农民要求对集体土地权益维护制度进行创新的呼声

“衙门八字开,有理无钱莫进来”是我们批判过时的、腐朽的官僚制度时常用的描述,虽然现在我国农民的法制意识已经明显增强,宪法也明文规定:中华人民共和国公民在法律面前一律平等、任何公民享有宪法和法律规定的权利,但当农民土地维权的相关路径受阻,需要运用法律武器来维护自身的合法权益时,仍然普遍害怕与担心。因为某些地方的司法机构不同程度的存在“衙门四面开、有理无钱莫进来”,“进来无权靠边站”的现实问题,更为甚者,某些公共权力机构出于维护自身利益需要,将为民服务的公、检、法甚至武警等国家机器在一定程度上沦为阻碍农民土地维权的工具,这在大大增加农民的维权成本的同时,也严重阻碍着农民的依法维权,挡住了农民要求对集体土地权益维护制度进行创新的强烈呼声。

2 农民集体土地权益维护制度创新的对策

2.1 改革模糊不清的土地征用管理制度,为农民维护集体土地权益扫清制度性障碍

我国十届人大二次会议通过的宪法修正案第20条规定: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。其中的征收是土地的所有权发生改变,征用是土地使用权发生改变,给予补偿是承认土地权利的价值。这条规定意味着修订和完善土地征用法律法规有了宪法依据,农民实现土地维权的愿望有了实现途径,也

为改革模糊不清的农村集体土地征用管理制度、消除农民集体土地维权的体制性障碍奠定了基础。据此建议全国人大首先要以宪法为依据,通过深化土地管理制度改革,尽快建立起适应社会主义市场经济体制要求、符合我国国情的严格的土地征用管理制度,切实把农村集体土地征用管理纳入法制化轨道的基础上,改革国土资源管理体制,加强省级管理部门的责任,消除地方公共权利机关侵害农民土地权益的制度性障碍。其次,建议运用法律手段调整土地征用过程中的利益分配关系,提高征地补偿标准,加大对征地农民的补偿,大幅度缩小甚至消除公共权利机构征地与供地之间的利差。最后,建立和完善各种规则,明确土地承包经营权的物权性质、各项权能及流转程序等内容,并告知农民,使农民明确自己的土地权利,以便充分运用法律维权。

2.1 实行土地征用一把手责任制,将维护农民集体土地权益的责任落实给征地主体

针对当前因土地征用过度造成耕地日益减少的严峻形式,根除各地业已存在的违规审批土地、弄虚作假、化整为零以及拆分审批等非法问题,建议尽快出台耕地保护责任目标考核办法:首先,在明确规定各级地方公共权利机构在对本地区耕地保有量和基本农田保护面积负总责的基础上,将基本农田保护纳入政府一把手任期目标责任制,并层层签订耕地保护责任书,实行目标考核。其次,对地方公共权利机构实行保护耕地与利益奖惩挂钩的政策,对耕地保护好的地区,要从政策上给予倾斜,增加与农业相关的各种资金投入;对未完成耕地保护、超计划用地的地方公共权利机构给予重罚,并追究相关机构及政府一把手的领导责任,同时还应严格控制该地区下年度建设用地指标。再次,加强耕地征用制度建设,严格依照法定权限审批土地,严把土地使用权出让金减免关,凡因下级公共权利机构越权违法审批,除追究相关机构一把手的直接领导责任,同时追究当地政府一把手的行政责任外,还要组织上级司法、审计、财政、建设、国土等部门对征地过程及相关环节进行严格审查,涉嫌违法的还要追究相关一把手的法律责任。最后,还应通过在土地证书上标注基本农田面积等形式落实到承包户,若因违法征地侵害承包户权益时,农民可直接向当地政府一把手投诉,并规定一把手应在限期内解决。

2.3 改革农村集体土地产权制度,增强农民对集体土地权益维护的积极性

现行土地征用制度下,农民土地权益维护难的主要原因之一就是农村集体土地的所有者——农民的土地交易主体资格被剥夺,农民只是作为名义上的土地所有者,不能作为真正的交易主体参与谈判过程。从这个层面上说,耕地作为农民赖以生存的生产资料,要想得到最严格的保护,除了需要中央政府实行严格的土地征用管理制度外,最根本的还需要农村集体土地产权制度的创新。对此建议从两个方面着手:一方面,应将集体的土地权力真正从制度上归还给农民,明晰农民对集体所有土地的权益,并通过进一步深化改革赋予农民长期而有保障的土地使用权,真正建立起农民人人有明晰份额的集体土地所有制;另一方面,应逐步建立营利性项目需用农村集体土地的市场交易制度,即有关农村集体土地的发展权应通过市场交易在发展主体间得以转移,土地的所有者——农村集体的农民按份分享。因为市场经济条件下,土地作为财产如果属于不同的所有者所有,则其交换双方在经济和法律地位上是平等的,农民及农民组织在土地交易中作为谈判方通过与买方谈判协商确定土地交换价格是物权主体应有的权利,政府应该相信农民有能力通过与买方的多次谈判,使土地价格达到均衡和合理水平。对于地方发展急需但临时又难以与农民达成协议的营利性征地项目,可以通过允许被征地农民以土地承包经营权入股、租赁等形式参与项目合作,分享土地增值收益。这既有利于反映和维护农民自己的土地权益,使农民真正成为土地的主人,同时又可以增强农民对集体土地权益维护的积极性。

2.4 推行严格的土地变动登记公示制度,缩短农民依法维护土地合法权益的路径

目前引起我国土地物权变动的的原因很多,主要有买卖、交易、赠与、遗赠等法律行为和继承、合同期届满、征收、征用等法律事实。在如此种类众多的变动情况下,土地物权的发生、取得、变更和终止只有按法定公示方式进行才能得到广大群众的监督,也只有受到监督的物权才能变得规范和有效。而不动产物权变动的最佳方法是登记公示,即当事人变更土地登记事项后,土地的主管机关需要向社会公示,以此加强土地市场的管理和监督,明确土地物权归属,保护所有人依法维护自己的合法权益,确保土地

物权交易的安全和有效。为此,建议实行耕地登记备案制度,即通过给耕地建立图、表、册等档案资料来实现土地的户口化管理,使省、市、县、乡镇四级基本农田数据齐备,变更有据,可查可核。对因土地侵权引起的农民上访事件,可依据登记的基本农田数量、地类、位置等进行核查,一旦发现不符就应进行纠正,如实变更,缩短农民依法维护土地合法权益的路径。

2.5 创新农民集体土地价格形成机制,为从制度上维护农民集体土地合法权益创造条件

维护农民集体土地的合法权益,一要依靠制度、管理和机制创新,二要充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,运用市场价格形成机制加强土地的管理和调控。市场价格形成机制,作为抑制多占、滥占和浪费土地最重要的经济手段得到世界多数国家的普遍推崇。而在目前我国因征地补偿费和土地出让价格偏低,造成耕地乱占滥用之风难以遏制的大背景下,必须借鉴国际通行经验,严格界定公益性用地和经营性用地,创新农村集体土地价格形成机制,制定提高新增建设用地有偿使用费标准,使之能够反映市场供求关系和土地价值,反映我国土地资源的稀缺状况。

(1) 提高公益性土地征用补偿标准。由于国家从事公益性建设是全国受益,地方政府从事的公益性建设是当地全民受益,故这些费用理应由全国或当地人民共同承担,而不应因低价补偿导致由被征地农民单方面负担。因此,公益性土地征用补偿必须放弃现行的不完全补偿原则,将残余地和连接地

的补偿,经营损失补偿和租金损失补偿、迁移补偿等内容纳入征地补偿费的范围。同时,国家国土资源管理部门应根据我国经济发展水平,定期对征用土地年产值和地面附着物补偿标准进行调整修订,并及时发布新的补偿标准,切实改变地方公共权力机构以公共利益需要名义多占地、多得益的不合理现象,真正形成地方公共权力机构在占用耕地上的自我约束机制。

(2) 运用市场机制确定经营性用地价格。即经营性用地按照市场价对农民集体土地进行征购,并给予合理补偿。在计划经济年代,土地没有价格,征地补偿依其常年产量未尝不可。但在市场经济条件下,继续这样做既不利于体现农民对土地的权利、不利于体现农民的国民待遇要求,也不利于体现市场经济公平竞争的原则。为此,征地补偿必须以土地的市场价格为依据,实行公平补偿,切实维护农民的合法权益。

参考文献

- [1] 陈芳,张洪河. 土地出让金流失黑洞有多大[N]. 人民日报. 2004, 8, 11.
- [2] 何新. 关于地租、土地私有化及三农问题[A]. 三农中国. 湖北人民出版社 2003.
- [3] 李平,徐孝白. 征地制度改革:实地调查与改革建议[J]. 中国农村观察. 2004 年第 6 期.
- [4] 戴双兴. 构建征用征购双轨并存的征地补偿制度[J]. 中国房地信息 2004, 6.

Collective Land Rights of Farmers Urged for Innovation

You Jianxun

(Shandong professional institute of science and technology, Binzhou, Shandong256624, China)

Abstract: The use of fuzzy collective rural land property system, continued from the planned economy era, makes a huge profit margin between the land acquisition in primary land market and the land supply in secondary market, which guides the local government to use the right to land enthusiastically and excessively. It is hard to restrain the loss of the land resources under the system arrangement that country absent as the formal manager of land right and peasant has no right to safeguard its own interest in land. For this, only by timely system innovation of the land ownership can farmers really defend their land rights and also it is the best routes to protect the limited land resources of our country from the source.

Key words: rural; land property system; right maintenance; innovation