

城市化中农地征用制度的残缺与创新研究*

胡同泽, 文晓波

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要:农地征用问题已经成为影响农村社会稳定和城市化进程的首要问题,成为农民维权抗争活动的焦点。农地征用制度的残缺成为妨碍失地农民顺利城市化的关键因素。要改革并完善当前的农地征用制度,分类界定农地征用范围,确立国有土地和集体土地所有权法律地位平等,重构农村土地产权关系,确定土地承包经营权为物权,科学合理论证农地征用补偿标准以及采取多渠道安置办法,并完善司法救济手段。

关键词:农地征用制度;集体土地农民共有制;物权;司法救济

中图分类号:F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2006)03-0024-05

Deformity of Chinese Rural Land Expropriation System and Its Innovation in the Process of Urbanization

HU Tong - ze, WEN Xiao - bo

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Rural land expropriation system has become the first problem that influences rural social stabilization and the process of urbanization, and also has become a focus of farmers' action in protection and fight for their rights. The deformity of rural land expropriation system has become a key factor that prevents farmers' successful transformation into citizens. We should innovate and perfect the rural land expropriation system, classify and delimit the ranges of rural land expropriation, establish the equality of law status between collective land property and national land property, reestablish the property rights of rural land, change contract management rights of rural land into substantial rights, demonstrate scientific and reasonable compensation standard of rural land, take various arrangements and perfect the means of judicial relief.

Keywords: rural land expropriation system; farmers' community of collective land; substantial right; judicial relief

目前,农村土地征用问题已经位于信访反映五大突出问题的第三位^[1]。农村土地征用纠纷已取代税费争议而成为农民维权抗争活动的焦点,成为影响农村社会稳定和城市化进程的首要问题。近年来,为了加快城市化进程,各地政府提出了“经营城市”的口号,仅2004年,全国就减少耕地1200万亩,相当于两个海南省耕地总和,而失地农民总数已达到4000万人,每年还要新增200多万人。尽管各地政府为失地农民的城市化付出了很多努力,但是现行的农地征用制度而不是城市化本身造成了失地农民为正常的和不正常的城市化承担“双重成本”,成为“种田无地、就业无岗、社保无份”的“三无”人群。要合理把握城市化

的进度,促进城市化的健康发展,就要从根本上改革和完善当前的农村土地征用制度。

1 城市化中的农地征用制度的残缺

社会主义市场经济体制转轨和高速发展的城市化使得失地农民就业、养老等问题演变为一个令人关注的社会问题。地方政府采取货币安置、就业安置、住房安置、划地安置、建立社会保障等措施,对失地农民城市化进行了不少研究,并进行了有益的尝试,一定程度上缓和了农村土地征用中的矛盾和难题。但是我国的农地征用制度是一个城市主宰农村的制度,是一个农民对改革的代价承担和对改革收益的分享不对称的制

* 收稿日期:2005-12-10

作者简介:胡同泽(1951-)男,四川乐山人,副教授,主要从事行政管理、城市经济研究。

度,是一个在传统的保护农业的理想目标与依靠行政手段快速积累城市财富现实需要的矛盾中扭曲了的残缺的制度,结果是延缓了为城市化买单的失地农民自身城市化的进程。

1.1 农村集体土地所有权主体权利失衡

我国的国有土地所有权和集体土地所有权是不平等的。农村集体土地所有权的最终处分权属于国家,是一种不完全的权利。《土地管理法》第四十三条规定:“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”。《宪法》也规定:“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”。这就意味着因公益性用地或经营性用地政府可以通过强制性的征用手段把农村集体所有土地变为国有土地。这种制度设计使得政府有权力把农村土地拿过来变成自己的,在土地的一级市场上处于完全垄断地位,而农村集体土地所有权主体却没有进行自己土地买卖的权利,造成了两个土地所有权主体权利的严重失衡。土地法律上属于集体所有,实际上属于国家所有,集体土地所有权主体的权利没有得到实际的承认和平衡,导致政府和失地农民作为“博弈”双方,失地农民永远处于弱势地位。

1.2 农村集体土地所有权主体虚位

《土地管理法》第八条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有”。村民委员会不是农村集体经济组织,不是经济法人,而是农村群众性自治组织,是一个抽象的、没有法律人格意义的集合群体,不能作为集体土地所有权的代表;村民小组仅仅是集体经济组织的成员,不是一级集体组织,也不能作为集体土地所有权的代表,这使得集体土地的所有权主体处于“模糊”或“虚占”的状态。因此,法律虽然规定农村土地集体组织是集体所有,农户使用,从理论上讲所有权非常明晰,但实际上形同虚设,而且集体最多不过是土地的经营管理者,因为农村集体经济组织作为所有权人其占有权能实际上是间接的,使用权能要受到土地用途管制制度的制约;收益权能要受到政府行为、法律规定的制约。在现实中,失地农民都认为“土地是国家的、政府的”^[2]。当农民的农用地变成城市建设用地的时候,土地性质由原来的集体所有变成国有,国家和当地政府则变成了非农建设用地的所有者。

1.3 农村集体土地征用补偿制度缺陷

征地补偿是失地农民在城市化进程中能获得的最直接的经济效益,是他们最重要的生活来源,也是最容易引发征地矛盾的焦点。土地资源是不可再生、不断增值的资源,具有收入功能、就业功能和保障功能。我

国现行农地征用制度的补偿理论和制度设计是计划经济体制的产物,带有不可避免的缺陷。

1.3.1 失地农民在征地中的参与主体地位被忽视

在农用地征用政策的制定、实施及监控的各个环节,政府对失地农民的意愿关注不足,以政府为中心单向式地考虑政策传递问题,对失地农民这一城市化的主体所应有的权利及其主体性的考虑不够,剥夺了被征地农民的知情权、参与权、申诉权和监督权,使之成为城市化的旁观者和边缘人。另外,失地农民还不能参与土地增值收益分配,对土地征用的补偿标准完全没有自主性,只能被动地接受强行征地后的既定补偿费,有的甚至连这笔本来就偏低的款项也不能拿到手。据全国人大常委会2004年6月份公布的土地执法检查结果,一次就查实地方上拖欠农民征地安置费988亿元,克扣截留部分居然占到当地补偿款总数的45%。这种缺乏对农民主体性的充分考虑和过低的补偿标准不但让农民蒙受了土地收益上的损失,而且也有违人文关怀的精神。

1.3.2 补偿标准的测算方法欠科学合理^[3]

《土地管理法》四十七条规定:征用土地补偿费为该土地被征前3年平均年产值的6~10倍;安置补助费为该土地被征前3年平均年产值的4~6倍。首先,补偿范围仅包括了直接损失,没有包括间接损失,尤其是没有包括农民的择业成本和从事新职业的风险金。其次,不合理的以产值为征地补偿的标准。现在的城郊农村的农业已不是传统意义上的农业,而是集生态农业、精品农业和休闲观光农业等为一体的现代都市型农业,土地的产出价值已经远远超出普通的粮食作物价值。再次,没有考虑到地区经济发展水平差异会导致地区地价差异。任何土地交易价格的形成要受到区域经济条件的制约。由于农地产值的一致性趋势,特别是耕地的产值与区域的经济条件没有明显的相关性,以此为基础测算的征地补偿标准就无法反映地区的地价差异。

1.3.3 失地农民的大部分级差地租被夺取

土地所有权或使用权的有偿转让,导致级差地租的形成。在农业生产中,土地肥力差异引起的土地级差地租差异不大。在市场经济下,由于自然性质和地理位置的不同,土地的非农用途会导致土地的级差地租以几何级数增长。但是,现行法律规定根据农用地产值确定对失地农民补偿,这就意味着土地作为非农用地以后巨大的级差地租与失地农民无关。非农业领域的土地使用引起的土地级差收益,主要在开发商、政府和村集体之间分配,而失地农民只能得到其中的很少部分。根据国务院发展研究中心韩俊领导的课题组调查显

示:土地增值部分的收益分配中,失地农民的补偿款仅占5%~10%;政府占20%~30%;城市房地产公司、外商投资公司等占40%~50%。这种土地征用制度使得农民30年承包使用权的“补偿”远远低于土地的真实“价格”,无情地夺走了失地农民的大部分级差地租。

1.4 农地征用制度司法救济程序缺乏

目前,对农地征用的合理性和价格标准缺乏完善的司法救济制度。首先,失地农民对征地标准有异议只能通过行政复议而不是法院的司法程序来解决,因为法院无权受理和管辖被认为属于抽象行政行为的价格,造成征地纠纷经过行政复议程序后,失地农民对复议结果不服,状告无门。其次,行政复议的救济功效也非常有限。在农村土地征用过程中,各级政府是征地利益的共同体和受益者,不能完全从理性上公平处理土地征用的纠纷和争议。再次,司法机关和政府机关都竭力绕过农地征用过程中的利益分配矛盾。集体所有权性质在法律制度上的无渊源和司法认知上的困惑,导致司法机关和政府机关不愿意解决实际难题。

2 城市化中农地征用制度创新的可能性

我国经济社会的发展为农地征用制度的调整创造了良好的外部环境,农地征用制度创新的条件趋于成熟。

2.1 “两个趋向”理论为农地征用制度创新提供了理论基础

在十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出了“两个趋向”重要论断。“两个趋向”重要论断和工业反哺农业、城市支持农村的方针,是科学发展观的体现和理论的创新。这对于正确处理新形势下的工农关系、城乡关系,促进城乡统筹发展,具有重大的指导意义。2004年,我国城镇居民人均可支配收入为9422元,农民人均纯收入为2936元,两者比例为3.2:1。因此,构建和谐社会最繁重、最艰巨的任务是城乡统筹发展,让广大农民充分分享改革和发展的成果,对农地征用制度提出了创新的要求,也提供了创新的方向。

2.2 农业产出功能的弱化为农地征用制度创新提供了物质基础

到2003年,我国人均GDP达到1090美元,已经进入了工业化中期阶段。一方面,农业特别是土地经营的收入功能出现了下降。农业在GDP构成份额中已经降到15%左右,农产品贸易额已降到进出口商品总量的5%左右,农民家庭经营纯收入占收入来源的比例也由1990年的76%下降到2003年的59%,另一方面,农村土地所承载的就业功能下降。我国的城市

化水平已上升到40%以上,而且如果把从事农村非农产业以及数以亿计的农村外出务工人员计算在非农劳动动力份额中,产业就业结构偏差由30%左右降为15%左右。因此,农业产出功能的弱化客观上降低了农地征用制度创新成本。

2.3 农村税费改革为农地征用制度创新提供了现实基础

目前全国大部分省市取消了农业税,预计到2006年可以提前实现取消农业税的目标。农民经营土地不再向国家纳税而且还会获得政府补贴,这客观上使得农村土地潜在升值,为土地要素资源的优化配置和农地征用补偿标准的提高以及土地交易的市场化提供了现实的条件,大大增加了农村土地征用制度创新的可能性。

3 城市化中农地征用制度创新的探索

3.1 分类界定农地征用范围,完善农地征用规划制度

目前,我国还没有相关法律规定社会公益征地的范围。农地征用范围过宽使得地方政府滥用土地征用裁量权,导致失地农民巨大利益的损失和土地资源的浪费。要严格按总体规划和土地用途管制,依据用地单位使用土地是否以营利为目的,由物权法明确规定社会公共利益的范围,建议其范围为:公共道路交通、公共卫生、灾害防治、国防、科学及文化教育事业,以及环境、文物古迹及风景名胜区、公共水源及引水排水用地区域的保护等。对纯公益性项目用地,仍由国家统征后拨付,但应提高征地补偿标准;对准公益性项目用地,允许集体经济组织代表农民同征土地主体平等协商谈判,让农民分享所征土地的增值收益;对开发性项目用地,允许集体土地逐步进入一级市场,让集体经济组织代表失地农民或失地农民自己作为市场主体一方,直接参与市场交易,实现按市场价格进行土地交易。

3.2 确立国有土地和集体土地所有权法律地位平等

集体土地应该取得与国有土地平等的产权地位。从法律上讲,公有产权与私有产权、集体产权与国有产权应该是平等的,不能用公权侵犯私权,也不能用国有产权侵犯集体产权。就现行的法律而言,农村集体土地所有权是不完全的。集体经济组织只有土地占有权、使用权、收益权,而没有处分权,不能通过买卖、转让、馈赠等方式改变所有权主体和所有权性质。由集体土地变为国家土地的过程,不应是一个简单的行政过程,而应是一个平等的财产权利交易过程。因为土地征用虽然具有强制性特征,但在市场经济条件之下,仍然属于一种商品交换关系,应当符合市场经济的等价交换的基本规律。必须完善有关法律,确保农村集

体土地所有权的完整性和与国有土地产权的平等性,为合理有效地按照市场价格解决失地农民的征地补偿问题提供法律依据。

3.3 重构农村土地所有权制度,完善农村土地承包经营权

3.3.1 明晰农村土地所有权,建立集体土地农民共有制 清楚地界定和有效地保护土地产权以及土地权益法制化和土地要素市场化,才能避免私有产权落入共有领域,让农民分享到土地市场的收益。要重新确定和界定《土地法》中的“劳动群众集体所有制”的内涵,将土地农民集体所有制明确地界定为集体土地农民共有制^[5]。在村集体概念模糊不清的时候,将权利界定给村集体会产生更大的交易成本,并会导致资源配置的失调,而界定给农民将会使得资源配置趋于帕累托效率。在法律上把土地农民集体所有权明晰到每户或每个农民身上,使每个农民都依法拥有相同一份土地所有权。在行政村范围,由创建的农民土地合作社代表农民来管理农民共有的土地所有权、使用权和流转权,并由土地合作社全体成员讨论一切涉及农村土地所有权、使用权的变动和调整以及土地的流转,而不受任何行政组织和经济组织的影响,以保障自身的土地物权和合法权益。

3.3.2 完善土地承包经营权,确定土地承包经营权为物权 失地农民拥有完整意义的土地承包经营权,是农地征用制度创新的核心和主要方向。完善《土地承包法》,对农户承包经营的土地在抵押、使用权流转方式等方面拥有的权利做出进一步说明,明晰农民拥有的土地产权利益,扩大农民土地承包有关权益。同时,加快《物权法》的出台,确定土地承包经营权为物权,进一步明晰土地承包经营权的内涵和外延,包括法定化、固定化、长期化、可继承化和市场化,使农民获得真正意义上的土地占有、经营、收益和处置权。将土地承包经营权确定为物权之后,将限制发包人任意剥夺承包人的合法权益;使失地农民的土地权利具有较高的稳定性,防止农村集体经济组织耕地资源的流失;确立失地农民是土地的直接利益主体的法律地位,为参加集体土地的管理提供强有力的法律保障;失地农民可以对所承包的土地行使充分的占有、使用、收益以及依法处分的权利,促进农村土地的流转,土地资源配置效率以及制定科学的市场化的征地补偿标准。

3.4 采用城市综合开发模式,建立合理化征用补偿机制

3.4.1 借鉴三联集团综合开发模式,破解失地农民城市化难题 山东省三联集团城市综合开发的商业模式、盈利模式、思想理念给现行的城市化探索出了一条

造福中国失地农民、适应中国国情的城市化道路。三联集团的综合开发,首先是承担全部社会责任的城市运营。既有房地产开发,还兼顾农民的安置、基础设施建设、环境保护和社会管理服务等多种社会责任。其次是保障了农民的利益。三联集团的开发在政府授权开发的前提下,与村民组织平等协商,达成全面补偿协议后对农民土地的开发。再次,三联集团的城市化综合开发是统一规划、统一安置、统一建设、统一招商、统一管理,最大限度地利用资源,保护生态、协调利益关系、降低开发成本,企业的经济效益和社会效益最终得到了统一^[6]。

3.4.2 完善农地征用程序,建立多渠道补偿机制

1) 要完善征地程序,充分发挥失地农民的参与性主体地位,让他们享有充分的知情权、参与权和监督权以及政策参与权。政府提出用地申请时,先要进行公告,让土地权利人对其合理性和合法性提出质疑;在批准用地后,要再次公告,并推行征地价格听证制度,就赔偿等问题与土地权利人进行协商,让被征地农民参与征地过程,以保证他们对土地的使用权、处置权等得到充分尊重,利益得到有效保障。

2) 寻找政府、征地主体和失地农民间最佳的利益联结点,建立合理的多渠道补偿机制。征地补偿费,要体现土地的潜在收益和利用价值及对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能,要符合市场经济规律和国际惯例。首先,改征地补偿为征地赔偿。政府或开发单位按照市场经济的等价交换规律,以公平市场价格对农民的30年承包经营权进行征用赔偿,因为征地赔偿更接近于土地的赎买。其次,广开渠道促进失地农民就业。各级政府拿出一部分土地出让金专门用于失地农民的定期的再就业职业教育和技能培训,同时,在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民应提供优惠政策。再次,建立失地农民社会安全网。为失地农民建立社会保障是保障失地农民权益的根本途径。政府要给予失地农民最低生活保障、医疗保险、养老保险等市民化待遇,并由政府、集体经济组织和失地农民从征地补偿费中抽调一定的资金建立社会保障基金,以充分保证农地征用后失地农民的生活水平不会下降。

3.5 完善农地征用制度的司法救济手段

法律法规应该明确规定,在农地征用过程中发生的争议,包括征地补偿标准、土地收益分配方面的纠纷,经过上级行政机关行政复议后,如果当事人仍不服复议决定,可以向人民法院提起行政诉讼,人民法院应予以受理。建议人民法院建立土地法庭,作为土地交易纠纷尤其是交易价格纠纷的最后裁决机构。在征地

纠纷案件审理过程中可以适用调解原则,仲裁机构应由政府有关职能部门组成。同时为了强化土地行政执法,法律可以赋予土地管理部门土地行政执法的有关权力。如有对正在进行的违法占地新建的建筑物的强制拆除权等。

4 结语

征用农村土地是行政权力和农民权益达成基本均衡的博弈过程,更应是失地农民分享城市化成果的过程。各级政府要坚持科学发展观和统筹城乡发展的理念,推进农地征用制度的改革与创新,分类界定农地征用范围、确立国有土地和集体土地所有权法律上的平等地位,重构农村土地产权关系,完善农村土地承包经营权,科学合理论证农地征用补偿标准以及采取多渠道安置办法,并完善司法救济手段,有效解决失地农民城市化中的矛盾和问题,加快城市化的进程,构建社会主义和谐社会。

参考文献:

- [1] 石国胜.上半年涉法涉诉信访占八成 三类信访成重点[N].人民日报,2005-09-26.
- [2] 江怡,郑善文.论我国农村土地制度的缺陷及其转型[J].

江汉论坛,2004,(7):22.

- [3] 高勇.城市化进程中失地农民问题探讨[J].经济学家,2004,(1):48-49.
- [4] 张红宇.对当前农地制度创新的几点看法[N].中国经济时报,2005-07-08.
- [5] 徐国元.建立多元化的土地产权制度[J].中国改革,2005,(7):39.
- [6] 李继凯,杨雅清.农村城市化进程启示录[J].人民论坛,2005,(4):59.
- [7] 《中华人民共和国宪法》(1982年12月4日第五届全国代表大会第五次会议通过,2004年3月14日第十届全国代表大会第二次会议第四次修订)[Z].
- [8] 《中华人民共和国土地管理法》(1986年6月25日中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第16次会议通过,2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修正)[Z].
- [9] 《中华人民共和国农村土地承包法》(中华人民共和国第九次全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议2002年8月29日通过,自2003年3月1日起施行)[Z].
- [10] 《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)[Z].

(上接第19页)

1) 正确判断城市经济发展速度,确定城市空间结构发展模式。在经济发展快速的城市,应实现新旧城市功能空间分离。

2) 规划中应贯彻保护历史文化遗产的“四性”原则。

3) 在历史文化名城中仅进行适度的旅游开发,减少外来文化和生活方式对古城文化的侵蚀。

4) 在“存古”、“复古”的过程中要注重创新,要满足居民现代生活的需求。

5) 建立完善的名城保护监督机制和法律体制。

历史文化名城保护是一项长期的、可持续性的工作,它需要我们一代又一代不懈的努力。我们的保护工作“不只是为了过去而过去,而是为了现在而尊重过

去”。

参考文献:

- [1] 赵中枢.中国历史文化名城的特点及保护的若干问题[J].城市规划,2001,25(10):33-36.
- [2] 陈蔚,胡斌.城市历史建筑保护与现代城市建设的关系初探[J].重庆建筑大学学报,2004,26(5):19-22.
- [3] 中国城市规划设计研究院.关于《北京市规划建筑高度部分调整报告》的评估意见[Z].2002
- [4] 周俭,张恺.在城市上建造城市[M].北京:中国建筑工业出版社,2003.
- [5] 仇保兴.复兴城市历史文化特色的基本策略[J].规划师,2002,18(6):5-8.
- [6] 张松.从历史保护教育看当前的热点话题——青年学子的认识与观点[J].理想空间,2004,4(4):122-128.