

解安宁,王 琴,徐 辉. 基于农地发展权的农地征收制度改革[J]. 江苏农业科学,2013,41(7):4-6.

基于农地发展权的农地征收制度改革

解安宁,王 琴,徐 辉

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)

摘要:基于农地发展权视角,从农地产权、征收目的、农地保护、补偿标准等 4 个方面研究了现行农地征收制度的缺陷及其不利影响,提出农地征收制度改革应充分考虑到农地发展权,从明确界定农地产权、明确征收目的、加强农地保护、完善农地补偿机制等方面入手,方能取得成效。

关键词:农地;发展权;征收;制度;改革

中图分类号: F301.21 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0004-03

当前我国正处于城市化快速推进时期,土地的非农建设进程加快,土地开发与农地资源、生态环境保护的矛盾日益突出。在我国,农村土地一般属于集体所有,而城市土地属于国家所有,因此要将农村土地转化为城市用地,首先必须进行土地所有权转换^[1]。而现行的法律制度中农地产权尚处于模糊状态,导致征地过程中出现了种种问题,耕地保护也面临严峻形势。农地征收的目的虽然是为了公共利益需要,但实际上很多征收并不是出于公共目的,而是为了商业目的。目前我国征地补偿机制还不够完善,征地补偿标准过低,使一些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地的现象不断发生,完善农地发展权是农地征收制度改革的一个重要方向。虽然许多学者对农地发展权进行了探讨,如臧俊梅等对农地发展权的设定及其对中国农地保护的作用进行了研究^[2];周建国从立法和执法的角度探讨农地发展权对耕地的法律保护^[3];李丽红等基于农地发展权视角对失地农民补偿问题进行了研究^[4]。但这些研究只是对农地征收制度中的某一方面问题进行农地发展权的探讨。本研究基于农地发展权视角研究农地征收制度,旨在为我国农地征收制度改革奠定基础。

1 我国征地制度改革面临的困难

1.1 农地产权模糊

我国农村土地实行集体所有制,土地归农民集体所有。目前《民法通则》将集体所有土地的经营管理权交给村集体经济组织、乡(镇)农业集体经济组织或村民委员会。《土地管理法》规定农村集体土地可由乡(镇)、村、村内农业集体经济组织三级所有。将土地经营管理者限定为村集体经济组织、村内集体经济组织或村民小组、村民委员会以及乡(镇)集体经济组织。但农村土地究竟属哪一级所有并不明确,由谁来行使权利和承担义务很不明确。一旦发生征收土地的行为,就缺少明确的产权主体对土地征收行为的制约作用。根据《土地管理法》有关规定,国务院和省级人民政府有权批准征地,由县级以上政府负责具体组织实施。根据《土地管理

法》及相关配套法规规定的“两公告一登记”征地程序,要求制定征地补偿方案须“听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见”。但在具体征地过程中,由于农地产权主体的缺失,导致先征地后办手续,征地过程中不公告,不及时给付征地补偿款,以种种手段强迫被征地农民拆迁的现象时有发生。此外,被征用农地交给用地单位后,由于缺乏农地产权主体的有效监督,农地征而不用、多征少用的现象并不鲜见。

1.2 征收目的不明确

尽管我国《宪法》第 10 条和《土地管理法》第 2 条都规定,征收土地是“为了公共利益的需要”,但是并没有明确定义公共利益范围,这就造成了实践中征地的混乱。调查显示,我国 80% 以上的现有征地是基于商业利益的需要而进行的。加之《土地管理法》第 43 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;但兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”,这一规定让地方政府发展经济看到了希望,导致征地权被滥用。很多地方政府为了追求所谓的“政绩”,以公共利益需要为幌子,大肆掠夺农村集体经济组织和农民的土地,并从征地中获取大量利益,由于该行为受法律制度庇护,近年来呈愈演愈烈之势。据国土资源部统计,从 1997 年到 2001 年,政府非法征地约 68 万 hm^2 ,占总征地的 30%。《经济观察报》报道,湖南省某县政府在 1992—2002 年采取“化整为零”的方式,违规征用 1 个乡 7 个村约 84 个村民小组的 1 151.91 hm^2 土地,其中 343.51 hm^2 为一类稻田,并故意混淆土地补偿费和安置补助费,至今拖欠 6 244 名农民土地征用补偿费约 1.4 亿元,导致当地农民陷入失地又失业的境地,生活极度贫困^[5]。

1.3 征收后导致农地流失严重

近年来我国征地数量越来越多,征地步伐也越来越快,但我国农地数量和质量却直线下降,耕地保护面临严重威胁。虽然征地可为城市发展提供土地,加快城市化进程,但如果要以农地流失为代价,未免得不偿失。

目前我国耕地转为非农地的主要形式有:城市与村镇规模扩大建设,能源、交通、水利等基础设施建设,乡镇企业、宅基地、其他建设项目占用耕地,农林结构调整中发展林果、渔业等占用耕地。由图 1 可见,1999 年我国耕地面积总量

收稿日期:2012-12-17

作者简介:解安宁(1986—),男,江苏扬州人,博士研究生,主要从事土地行政与法学、土地制度与政策研究。E-mail: hxr678@sina.com。

12 920.55 万 hm^2 , 2008 年减少到 12 171.61 万 hm^2 , 10 年间净减少耕地面积 748.94 万 hm^2 。据资料显示, 20 世纪 90 年代全国城乡建设用地面积增加 176 万 hm^2 , 其中 81% 的新建建设用地来自于对耕地的占用, 被占耕地面积共 142.56 万 hm^2 。由此引发了大量社会问题, 最突出的就是失地农民的就业问题。2010 年我国失地农民总数超过了 5 000 万人, 每年新增 200 多万人。据统计, 这部分人中 20~55 岁的占 87.5%^[6], 意味着大量劳动力被释放。由于大部分失地农民在被征地前以务农为主, 文化水平低, 也无特殊的劳动技能, 就业相当困难, 导致近年来各地因土地征收引发的纠纷频发, 据国家信访局统计, 60% 的群众性上访事件与土地有关, 占社会上访总量的 40%, 其中征地补偿纠纷又占土地纠纷的 84.7%, 每年因征地拆迁引发的纠纷在 400 万件左右。

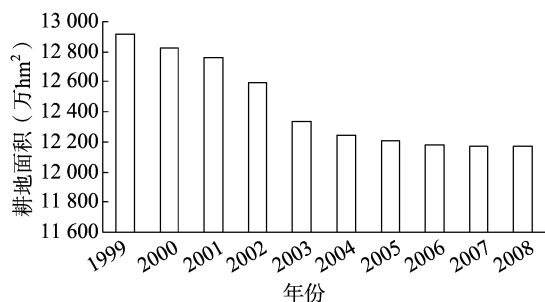


图1 1999—2008年我国耕地面积变化情况

1.4 征地补偿标准过低

现行法律规定的土地征收补偿包括土地补偿费、安置补助费 2 部分, 而且标准非常低, 实际上农民个人得到的补偿费甚少, 一般只有青苗补偿费、安置补助费。农地征用过程中产生的增值收益主要被县、乡(镇)政府所得, 据统计, 如果土地出让成本价为 100%, 则农民只得到 5%~10%, 村集体得到 25%~30%, 市、县、乡(镇)各级地方政府得到 60%~70%^[7]。此外有些地方既将补偿费分发到户, 也没有安置劳动力, 甚至还将补偿费挪为他用。在实践中, 征地补偿费往往要经过市、县、乡(镇)各级地方政府, 再经村委会, 最后才到农户手中。因此, 征地补偿费分配过程中被截留多, 农民实得少。据调查, 在乡镇截留征地补偿费比例方面: 广东省, 乡镇可得 15%~20%; 福建省, 经济好的乡镇有不留的, 一般乡镇留 10%~20%, 经济困难的乡镇留 30%~50%, 个别乡镇对房地产开发项目留 90% 以上, 剩余补偿费则在村和农民之间分配, 一般村截留 50% 以上^[8]。

2 基于农地发展权的农地征收制度改革

2.1 清晰界定农地产权

对于农地的产权界定有 4 种观点: 第一, 在坚持现有的农地集体所有权前提下进行完善; 第二, 取消集体土地所有权, 实行农地国有化; 第三, 取消集体土地所有权, 实行农村土地个人所有权; 第四, 部分取消集体土地所有权, 实行农村土地国家所有、集体所有、农民私人所有者并存的土地混合制或复合所有制^[9]。

从产权角度来讲, 农地发展权是指农用地转换为商业用地、市政用地、工业用地等非农业用地的过程中, 获取改变土地用途或土地利用强度所带来利益的权利。它是从农地所有

权中分离出的一项重要财产权。在土地权利体系中增设农地发展权, 并允许其与农地所有权分离, 才能使农村集体土地产权结构得到进一步完善。

关于农地发展权的归属, 我国学界有 2 种对立观点: 一种观点主张将农地发展权归国家所有, 使用者若要进行开发必须先向国家购买发展权, 类似于英国模式; 另一种观点主张将农地发展权归土地所有者所有, 国家可以向农地所有者购买发展权, 类似于美国模式。国家可以基于公共利益需要限制财产权, 但这并不代表把受限制的产权界定给国家^[10]。

以上 2 种观点都有一定局限性。由于农地发展权具有宏观的管理特征和产权特性, 单归国家或农地产权人所有均缺乏充足的理论依据^[11]。鉴于我国具体情况, 农地发展权应该归国家、农地所有权人、农民共同享有。首先从国家角度来分析, 农村土地是立国之本, 改变土地用途是国家因社会经济发展而产生的需要, 其发展权益在很大程度上是因国家社会公共性投资而产生的收益, 因此国家应当享有宏观层面的农地发展权, 对农地发展进行区域规划。其次从农地所有权人和农民来分析, 农地发展权只有同时归属于农地所有权人和农民, 才能从根本上解决农地征收过程中出现的一系列问题。

基于农地发展权考虑, 笔者认为, 应将农地产权界定为农民集体所有, 但必须确保产权明晰化和主体实体化, 同时对村民自治组织进行职能重构。如通过创建村民自治体制, 使村民委员会、村民小组成为真正意义上的村民自治、协助行政的组织, 突出其基层民主和村民自治的功能, 以实现村民的自我管理、自我教育、自我服务。

2.2 明确农地征收目的

目前学者大都认为应严格解释土地征收中的“公共目的”, 把经济建设排除在公共利益之外, 不能以地方政府利益、某集团利益或某个人利益代替公共利益。但笔者认为这种做法不切实际, 每个地方政府都是经济人, 从利己角度出发, 追求利益最大化。据统计, 征地收益占一些地方财政收入的 30%~50%, 有的甚至达到了 80%^[12]。因此这种做法很难在现实中得到普遍适用。

笔者认为, 明确界定公共利益的范围是必要的。借鉴国外经验, 结合我国实际, 公共利益应严格限制在以下几个方面: 一是军事用地; 二是国家政府机关及公益性事业单位用地; 三是能源、交通用地, 如道路、机场等; 四是公共设施用地, 如水、电、气等管道用地; 五是水利、环境保护用地, 如水库、防护林等; 六是公益及福利事业用地, 如公立性质的医院、学校、敬老院等; 七是其他公认的或法院裁定的公共利益用地。在此基础上, 在征收过程中应严格区分公共利益目的和非公共利益目的^[13]。对于公共利益目的的土地征收, 按照现行《土地管理法》进行补偿; 但非公共利益目的的土地征收, 国家必须向农民集体、农民购买农地发展权或向农民集体、农民给予农地发展权的补偿, 如果地方政府因非公共利益目的征收农民集体耕地来扩大城市规模, 那么地方政府须要向农民集体购买农地发展权。这样会增加新增城市建设用地成本, 当其成本与实施旧城改造的成本相近时, 在基本农田保护制度、耕地总量动态平衡及耕地保护目标责任制度等多重约束下, 地方政府会理性地采取旧城改造, 提高建筑容积率和建筑密度等措施来建设城市, 从而阻止地方政府因城市发展占用大量

农用地,这样也可以有效减少政府征收土地的行为,有利于征收制度的完善。

2.3 切实保护农地

农地征收作为农地发展权的一种实现方式,应当在征地中充分考虑农地发展权在保护农地中的重要作用。农地保护需要大量成本,是长期、持久的投入和保护。而农地发展权的设立,可以限制集体土地所有者占用耕地。集体土地所有者也可依据农地发展权对地方政府工作人员或农民个人的非法占地行为依法进行限制。

笔者认为,应该根据征收目的不同,将农地发展权归属于不同主体。对于国家因公共利益目的而征收土地,将农地发展权归属于国家;而国家因非公共目的征收土地,将农地发展权归属于农民集体和农民。这样,国家如果因经济建设而征收土地,须参照建设用度和农用地的市场差价,直接向农村集体经济组织和农民购买农地发展权。这样不仅会使农民权益受到保护,而且也会加大经济建设和土地经营者占用农地的成本,从而阻止大量农地被征收或被土地经营者占用。

2.4 完善农地补偿机制

发达国家在征地补偿中都考虑到了未来土地增值给土地所有者带来的收益。如英国是以公开土地市场上的农地出售价格为计算标准。德国的农业用地补偿费是以被收回土地的现行市价为标准。补偿项目除考虑土地及其附带资产价格外,还综合考虑了因土地投入使用后导致的土地价格增加^[14]。借鉴发达国家征地补偿经验,我国在征地补偿中也应考虑土地价值增值和发展权收益。

土地增值包括自然增值、人工增值、用途转换增值、政策增值等^[15]。笔者认为,自然增值应归国家和农民集体所有。人工增值是土地使用者在土地上辛勤劳作的结果,应归农民所有。政策增值和用途转换增值,是国家从宏观经济发展角度出发制定政策以及由政策带动的社会性投资主体改善土地利用环境所带来的增值,理应归国家所有,以体现国家对土地增值的宏观管理贡献^[16]。

具体到农地征收过程中,由于农地转为建设用地,农地发展权被国家收回,国家应对失地农民失去农地发展权进行补偿;耕地由于仍保留农业用途,也应由国家给予其不能转用为最佳利用方向的机会成本补偿,这部分补偿应由属于国家所有的用途增值中支出,即国家所有的用途增值专门用于对普遍的农地发展权的补偿。此外,失地农民应有权参与被征农地用途转变后产生的属于集体所有的自然增值,为充分保障失地农民利益,建议这部分自然增值分配给失地农民。至于属于国家所有的自然增值和政策增值部分,则应在全社会范围内由全民分享。

由于农地发展权价值是在假设农业生产处在正常生产条件下能获得正常社会投资平均利润的情况下,因失去将农地改为建设用地权利而应得的补偿。由此,农地发展权收益等于建设用地土地使用权出让价格与农地使用权价格、建设用地开发成本、转换成本税费之差,即农地发展权价格应等于农地转为建设用地的全部增值。其中建设用地使用权出让价格是按照土地等级、土地用途、建筑容积率确定,相当于外商投资企业5年的土地使用费,其具体计算公式为:建设用地使用权出让价格=土地面积×5年土地使用费×容积率。由

此,农地征收补偿费用=土地补偿费+安置补助费+地上附着物补偿费+发展权收益。

3 结语

我国正处于农业化向工业化的转型时期,农地征收制度改革一直在探索中,农地发展权对农地征收制度改革的影响越来越大,并在农地征收制度改革中占有重要位置。因此,基于农地发展权的考虑,农地征收制度改革应从以下几个方面着手:首先应清晰界定农地产权,将产权界定给农民集体,并使农民集体实体化;其次应明确界定公共利益范围,分清哪些征收行为是为了公共利益,哪些行为是商业目的;第三,应根据征收目的明确农地发展权的归属,合理保护农地;最后,应在农地补偿机制中充分考虑土地价值增值,将农地发展权收益列入到补偿范围。

参考文献:

- [1] 许明月,曹涌涛,吴茂见. 从征收权的理论边界看我国农地征收制度的完善[J]. 学术论坛,2008(3):98-103.
- [2] 臧俊梅,王万茂. 农地发展权的设定及其在中国农地保护中的运用——基于现行土地产权体系的制度创新[J]. 中国土地科学,2007(3):44-50.
- [3] 周建国. 农地发展权对我国农地的法律保护——从立法与执法的角度[J]. 农村经济,2010(5):44-48.
- [4] 李丽红,么贵鹏,张广文. 农地发展权视角下失地农民补偿问题研究[J]. 经济研究导刊,2007(10):29-31.
- [5] 吕 婷,朱海宏. 对农村集体土地征用现状的反思[EB/OL]. (2004-11-10) [2012-11-15]. http://www.chinalawedu.com/news/21602/2800/33/2004/11/ma8403319341011140028450_138937.htm.
- [6] 郭 翔. 河北省失地农民就业问题研究[D]. 太原:山西财经大学,2011:5-11.
- [7] 刘会洪. 现行农地征收制度的缺陷及变革的障碍分析——基于制度变迁的视角[J]. 中国集体经济,2010(7):64-65.
- [8] 陈 晨,陆 铭,周国良,等. 关注城市化进程中的弱势群体——对被征地农民经济补偿、社会保障与就业情况的考察[J]. 经济体制改革,2004(1):15-20.
- [9] 申婷婷. 当前中国农地产权主体界定研究[D]. 厦门:厦门大学,2007:40-53.
- [10] 周建国. 农地发展权的设立及其对耕地的立法保护[J]. 广东农业科学,2010(7):300-303.
- [11] 王永慧,严金明. 农地发展权界定、细分与量化研究——以北京市海淀区北部地区为例[J]. 中国土地科学,2007(2):25-30.
- [12] 曾芳琳. 农地征收制度问题及其对策[J]. 福建地理,2000,15(4):23-25.
- [13] 袁 铨. 农地征收制度改革模式的解析及创新路径的选择[J]. 湖南财经高等专科学校学报,2009(5):31-34.
- [14] 王正立,刘 丽. 国外土地征用补偿标准方式及支付时间[J]. 国土资源情报,2004(1):9-14.
- [15] 臧俊梅,李景刚,张效军,等. 基于农地发展权的征地补偿机制构建[J]. 中国国土资源经济,2008,21(4):29-31.
- [16] 臧俊梅,王万茂,陈茵茵. 农地非农化中土地增值分配与失地农民权益保障研究——基于农地发展权视角的分析[J]. 农业经济问题,2008(2):80-85.