试论近郊城市化进程中的农民集体土地产权制度建设

林明羿 陆跃进 周生路

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘要 近郊城市化进程中,农民集体土地产权变化频繁。本文在阐述我国目前近郊农民集体土地产权制度建设的现状及后果的基础上,提出构建产权主体明确、产权权能完善、流转行为规范、土地市场公开、法律政策齐全的农民集体土地产权制度。

关键词 近郊;城市化;集体土地;产权制度

中图分类号 F301

城市化是社会发展到一定阶段必然出现的一个社会过程,是农业人口转化为非农业人口,农村转变为城市地域,农业用地转化为非农业用地的过程^[1~4]。近郊处于城市与农村的结合部,是农村城市化的前沿阵地,因而也是城市化进程中最活跃的地区。

近郊城市化的重要表现之一是土地的城市化,即使一部分农业用地转化为非农用地、农民集体土地转化为城市国有土地^[5]。随着经济的快速发展和城市化的推进,近郊农民集体土地大量被征用。然而,在城市获得发展的同时,很多失去土地的农民集体和广大农民的利益却受到了侵害,导致农民上访,政群、干群关系恶化,影响了社会的稳定,也妨碍了城市化进程的进一步推进^[6]。因此,如何正确处理近郊城市化进程与农民集体土地之间的关系就显得非常重要,而这有赖于农民集体土地产权制度的合理、有效建设。

1 近郊农民集体土地产权变化现状及后果

1.1 征地过于频繁、范围过宽

从法律意义上讲,农民集体作为集体土地所有权的主体,对其拥有的土地享有占有、使用、收益和处分的权利,这种权利应该受到法律的保护。然而,农民集体所有的这种产权是一种受限制的土地所有者产权,其在行使土地权利时,不可违背国家相关的法律规定。国家作为宏观调控者,制定农民集体土地的政策、法规,制定利用计划;当然,国家在公共利益需要进行征地时,农民集体也必须服从。

近郊是城市化近域推进表现最激烈的地区,因而也是征地最为频繁的地带。1996年全国非农建设

用地资料显示,到1996年底,全国已有各类开发区4210个,其中省级以下的3082个。这些开发区的用地基本上是通过征用获得的^[7]。我们要充分发挥土地资源的优势,为加大开发建设力度、大规模实施城市扩张、发展建设新市区、加快城市化建设提供切实的国土资源保障。为了经济发展和社会利益的需要,将农民集体所有的土地依照法定程序征为国有土地,通过市场化运作转变为城市建设用地。

《土地管理法》规定:“国家为公共利益需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。”然而,各地在征地过程中,绝大部分的商业、旅游、娱乐等经营性建设项目,也以国家的名义,以征用这种低价补偿的形式从农民集体手中取得土地。其所支付的征地补偿仅为国家允许的低额土地补偿费、青苗补偿费、房屋及附着物补偿费和农业人口安置保养费等。据曲福田等调查,某省11个县1992年的200个最大的用地项目中,属于公益事业的如公路、学校等42项,占21%;属于机关的10项,占5%;而以盈利为目的公司、企业148项,占74%,其中房地产项目35项,占18%。这种征用目的扩大化的现象是我国政府在行使土地使用权中存在的最普遍的问题^[7]。

1.2 农民集体、农民个体的土地权益受到侵害

国家征用集体土地是城市化发展的需要,但在征地过程中,国家有着双重身份,一方面作为土地所有权流转交易的主体,参与土地的流转;另一方面却又是宏观管理者,对土地权益流转起着调整控制作用。由于国家身份的双重性,在处理国有土地所有者和集体土地所有者之间的权益关系时,自然要倾向于前者。事实上,在城市建设征用农民集体

土地的过程中,农民集体和农民个体的土地权益受到了严重的侵害。

1.2.1 征地过程中,农民集体、农民个体没有主动权 在城市化进程中,当政府为了全社会的公共利益从事公益性建设需要征用农民集体所有的土地时,土地所有者不能拒绝提供土地,农民集体只有服从征用的义务。但在市场经济中,作为土地的所有者和使用者,农民集体和农民个体应该有权利根据当地的实际情况对政府征地的补偿标准、具体实施过程等提出自己的要求。而我国目前,征地的补偿标准、实施过程等全都是政府说了算,农民集体和农民个体只是被动地参与,这样其土地权益必然会受到侵害。

1.2.2 补偿标准低,并且补偿不到位,层层递减 我国的《土地管理法》规定:“征用耕地的土地补偿费为该耕地被征用前 3 年平均产值的 6 ~ 10 倍”;“征用耕地的安置补助费按照需要安置的农业人口计算,每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前 3 年平均产值的 4 ~ 6 倍”;“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前 3 年平均产值的 30 倍”。

很显然,上述标准是一种政策性的纲性规定,是政府标价,根本没有考虑土地地区位差异、土地被征用前的潜在收益等市场调节因素。按照这种不科学的补偿标准计算出来的征地补偿费用必然不符合实际情况。事实上,我国的征地补偿费用一直很低,在很多地方无法从根本上保证被征地农民的生活水平不因征地而下降。

我国法律规定,土地补偿费归农民集体经济组织和农民所有。但在实施过程中,农民集体经济组织和农民并不能完全取得有限的征地补偿费,区(县)政府、乡(镇)政府等出于城乡建设的需要,通常又要从征地补偿费中截留部分款项,真正分配到被征地农民集体和农民个体手中的征地补偿费,被层层递减,打了很大的折扣^[8]。据有关部门统计,如果土地出让成本价为 100,则农民只得 5% ~ 10%,村集体得 25% ~ 30%,60% ~ 70%为县、乡、镇各级政府所得^[4]。从而,侵犯了原本属于农民的土地权益。

1.3 滋生社会不稳定因素,农民在城市化中没有发挥应有的作用

由于被征地的农民对政府低标准的补偿不满,便想方设法阻挠征地、不让施工,甚至集体上访、

围攻政府,严重干扰了社会安定。土地征用低补偿已成为政府和农民之间、用地单位和农民之间、集体经济组织与农民之间多重矛盾冲突的主要原因。以南京市政府一组统计数据为例,2001 年市政府接待的群众性信访事件中,有近 30%系征地补偿引起。

另一方面,失去土地后的农民由于对城市生活不适应,普遍会表现出对生活前景的彷徨、焦虑,甚至失去信心。同时,由于失去了生产资料,低额的补偿费用不足以保证以后的生活,其结果必然会影响到社会的安定,也会影响经济和城市化进程的稳定发展^[6]。

在近郊城市化的进程中,广大农民完全是被动地参与。失去土地的农民,既无组织依靠,又无稳定的生活来源,在没有什么经济背景的条件下,几乎被强制性地融入了城市生活。从而,不仅不会促进城市化的发展,相反还会引发各种社会矛盾,引发城市治安等一系列问题。

1.4 造成国有资产流失

在近郊城市化的进程中,一些地方政府为了加速城市化的发展,捞取“政绩”,不惜以低地价招商引资。这样,一方面损坏了农民的土地权益;另一方面,也减少了国家的土地出让金收入。

另外,由于征地补偿标准低,在比较利益的驱动下,一些农民集体和农民擅自以多种隐蔽形式处置集体土地,如土地转让、土地入股、土地联营等。土地隐形市场的存在直接冲击着国家垄断的土地一级市场,用地单位可以绕过国家,直接使用农民集体土地;而这些土地原本应该通过国家的征用,用地单位缴给国家土地出让金后,国家将土地的使用权出让给用地单位。这样,国家的土地权益就受到了损失,造成国有资产的流失。

2 有利于近郊城市化进程的农民集体土地产权制度的构建

在近郊城市化的进程中,因农民集体土地产权制度不完善,产生种种的问题是很难免的,也是城市化必须付出的代价,但我们不能回避这些问题,而应该正视它们、面对它们,并努力解决它们。要解决这些问题,关键在于构建一套现代化的、有利于城市化进程的农民集体产权制度。

2.1 明确产权主体、完善产权权能

2.1.1 明确集体所有权主体 我国《土地管理法》第八条规定:“农村和城市郊区的土地,除法律

规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理”。这就表明集体土地所有权的代表可以是乡、镇、村的集体经济组织，也可以是村民委员会、村民小组。这种土地产权土地的多元化必然导致产权主体为争夺所有权而发生冲突，造成对农民土地产权的随意侵害。这种“政出多门，多头管理”的土地产权主体不利于集体土地产权的稳定，农民也形不成有效、稳定的预期，必然会降低土地产权制度的有效性^[6]。因此，必须明确农民集体土地所有权的具体代表，使得产权主体明晰。但明确所有权主体，并不是要全国一刀切，统一确定某一主体为集体土地所有权的代表。各地应具体情况具体分析，在尊重现有的土地所有权土地的情况下，从法律、法规上明确集体土地所有权的主体，并对其相应的权利和义务进行明确，以进一步规范产权主体的行为。

明确了农民集体土地所有权的主体以后，就可以避免出现“有利益拼命争抢，有责任尽量推卸”的情况。明晰的集体土地所有权主体可以对各级政府“非为公共目的”而滥征滥用集体土地的行为进行抵制，对不合理的低价征用提出质疑，从而有效地保护农民集体和农民的合法权益。

2.1.2 完善集体土地产权权能 在我国现行的集体土地产权制度中，土地所有权和土地使用权构成农民集体产权制度的主要内容，农民集体土地产权问题和产权制度建设也是同土地所有权和土地使用权紧密联系在一起。土地所有权是农民集体土地产权制度的基础，一切权利束都是围绕着土地所有权分布的。土地使用权是土地使用者的权利，目前主要表现为集体土地的承包经营权。

(1) 加强土地所有权权能：在明确农民集体土地所有权主体的前提下，要使土地所有权的权能相对完整化。土地的所有者，除应拥有土地占有权、使用权、收益权外，还应拥有比较完整的土地处分权，如转让、出租、抵押等，以便土地所有权权能比较充分地实现。

在近郊城市化的进程中，农民集体对自己土地

所有权的权能认识不够、比较淡然，导致土地所有者的权益受到了严重侵害。农民集体对自己的土地只能被动地被征用，而且是低价征用；集体土地不能出租、抵押，也不能主动地参与城市建设。这样必然不利用调动农民集体的积极性，也不利用城市化的进程。因此，必须强化农民集体所有权主体的权属意识，完善集体土地所有权的权能。

(2) 强化土地使用权权能：土地使用权（农地主要表现为承包经营权）包括在一定年期内使用、收益和有限处分的权利。土地使用权是农民集体土地产权制度建设的主要内容，应细化和强化土地使用权权能，使土地使用权不仅包括使用的权利，还包括收益和部分处分的权利，同时还应包括一定程度上的集体土地使用权的流转^[10]。

随着城市地域逐渐覆盖近郊地域、农村意识逐步转化为城市意识，相当多的农民可以从农业中解脱出来，进城就业，这就需要允许其原来拥有的农用地、宅基地等集体土地在一定的条件下流转，以解除进城农民的后顾之忧，促进城市化的进程。

2.1.3 实施土地产权登记 明确了集体土地所有权和使用权的主体以后，还要对其进行登记，在法律上予以确认。实施农民集体土地登记，明确谁是集体土地所有权、使用权的代表，明确集体土地所有权的具体土地位置、范围界线，以及集体土地所有权与使用权的权益内涵、所有权与使用权之间的具体权益关系，保证农民土地财产权，建立规范的国家与农民集体土地权益关系。

我国现阶段农民集体土地产权的登记主要集中在集体建设用地使用权的登记上，忽视了集体土地所有权和农用集体土地使用权的登记^[11]。在近郊城市化的进程中，大量的集体土地包括农用地被征用，所有权由农民集体转向国家，同时农民集体和农民丧失了土地的使用权。如果不对土地产权进行合法登记，当地方政府滥征滥用土地时，农民集体便不能进行有效的抵制；对故意低价征用也不能进行合法的抗争。因此，应加强农民集体土地产权尤其是所有权和农用地使用权的登记，以保护合法的土地财产权益，保证农民集体和农民的权益不受侵害。

2.2 规范土地流转行为、培育土地市场

2.2.1 改革现行的征地制度 目前我国集体土地所有权的流转仅限于由集体转向国家，形式是国家征用集体所有的土地。我国目前的征地制度是在

计划经济时期开始制定的,几十年来虽经多次修改,但仍未摆脱计划经济的痕迹,已不能适应社会主义市场经济的新条件。在城市化进程日益加快的今天,征地越来越频繁,而现行的征地制度的弊端也暴露得越来越明显^[12]。城市化进程的加快要求我们建立一个程序公开、合理补偿、利益各方平等参与、快速高效的征地制度,在保护耕地和农民利益的基础上保证国家公益事业建设用地的需要,控制以赢利为目的的建设项目盲目圈地和占地行为。

改革现行的征地制度,首先要明确征地前后土地产权主体的权利、义务,切实保障被征地的农民集体和农民的土地权益。集体土地是集体土地所有者赖以生存的根本,其主体理应享有最终处置和收益的权利。明晰集体土地权益,主要是科学界定集体土地所有权和使用权的权利内涵,在合法的范围内,使集体土地的所有者和使用者(承包经营者)的主体地位在经济上得以实现,增强他们对土地的“主人翁”感,调动其参与处置的积极性。

征地制度改革另一个重要方面即征地补偿标准,传统的以被征地年产值确定征地补偿标准的方法已经面临强大的阻碍,我们应该在充分尊重市场规律的前提下,结合当前我国紧锣密鼓进行的农用地分等定级工作,既强调土地的区位差异,同时也强调区域平均土地成本和土地市场因素,以此作为征地补偿标准确定的思路^[2~4]。

2.2.2 允许集体土地直接参与城市化建设,促进集体建设用地的流转 我国法律规定,集体非农建设用地禁止流转,国家建设占用集体土地的,必须先依法征为国有。应该说,这样做,行为是规范的,有利于形成统一的土地市场。但是,凡建设用地一律征为国有出让,对农民来说,是一锤子买卖,意味着永久地失去土地产权,他们再也不能获得长久的土地权益。在目前政府尚未能全部对农民实施社会保障的情况下,仅走这条路,会造成相当多的失业者和不完全就业者,滋生社会不稳定因素,给政府带来越来越沉重的压力。所以,应该坚持两条腿走路,允许农民集体保留部分土地的产权,允许保留的非农建设用地流转,通过办市场、建厂房和商业用房、造停车场等,予以出租,也可以在城市建设用地中把集体土地产权作价入股收取租金,给农民以稳定的收入和就业机会^[6]。

集体建设用地流转的另一个方面是允许乡(镇)村工业企业、村民宅基地等以联营、联建、作价入

股等方式参与城市建设,提高土地的利用率,增加农民集体和农民的收益。

目前,在近郊的土地隐形市场中,集体非农建设用地流转已有相当规模;而且,随着城市化进程的加快,农地的低效益和建设用地的高效益,会导致非农建设用地的进一步流转。如果不能迅速从法律法规上进行规范,不明确其流转的合法性,不明确界定集体土地财产权,必将极大地破坏土地利用规划的实施,严重影响土地的合理利用。促进集体建设用地流转,关键是在流转中建立合法的利益分配格局和正确的利益驱动机制,给农民集体和农民一定的利益来换取经济社会发展所需要的土地空间,让农民主动地参与城市化的进程,分享城市化的利益。

2.2.3 构建城乡一体化的土地市场 相对于逐步完善的城市土地市场而言,目前我国集体土地市场的建设显得相当薄弱,很多地方甚至基本上没有集体土地市场的意识。随着城市建设力度的加大,使用集体土地需求日益增加。需求扩大必然刺激供给增加,这就要求必须解决好两个问题:一是尽量满足合理的用地需求;二是优化配置集体土地使用权。要解决好这两个问题,把集体土地纳入土地市场范畴、构建城乡一体化的土地市场势在必行^[13]。

在城乡一体化的土地市场中,两种所有权主体处于相对平等的地位。在不违背国家的相关规定和不改变用途的前提下,集体土地所有者应该拥有土地的收益权以及一般转让权。在公开的市场中,集体土地供给者的收益能够得到合理实现。例如,可以参照国有土地两权分离的做法,允许集体土地的使用权以出租、联营、入股等形式流转。这样,一方面可以有效地遏制土地隐形市场的发育,另一方面也可以有效保护集体土地所有者和使用者的合法土地权益。

2.3 制定相关法律、出台配套政策

构建现代化的、有利于城市化进程的农民集体产权制度有赖于国家和地方政府在法律、法规和政策上的支持。首先,应该尽快制定同征地制度改革和允许集体土地流转等农民集体土地产权制度建设相配套的相关法律、法规,从法律层面上规范政府的征地行为,保证集体土地所有者和使用者的合法土地权益不受侵害;促进集体土地的合法流转,实现集体土地所有者和使用者的应有权益。其次,要加紧出台具体的产权制度建设中相关的配套政策性

规定。对于产权如何流转、所有权和使用权如何分离、产权流转过程中如何保障各种权利和义务关系等，都必须出台明确而具体的政策性管理规定。鉴于目前出现的各种产权和利益的纠纷大都由于制度上的弊端而产生，建议在各地人民法院中（独立于两者之外的）增设“土地仲裁法庭”，当双方有争议时通过它来解决。

3 结语

我国目前正在加速城市化的进程，近郊建设用地的扩张不可避免。然而，由于集体土地产权制度建设的不完善，在近郊城市化的进程中，出现了一系列的问题，严重侵害了农民集体和广大农民的土地权益，也导致部分国有资产的流失。因此，必须构建现代化的农民集体产权制度，明确集体土地的所有权主体，完善各项产权的权能，建立规范化的集体土地流转制度，培育城乡一体化的土地市场，以规范政府的征地行为，保护集体土地所有者和使用者的权益，遏制土地隐形市场的发展，从而推动近郊城市化的进程。

农民集体土地产权制度的建设是一项复杂而系统的工程，需要在理论上做充分的准备，在实践上作更多的探索。但可以相信，随着城市化进程的加快，农民集体土地产权制度的建设必将越来越完善。

参考文献

1 朱英明等. 我国城市化进程中的城市空间演化研究. 地

理学与国土研究, 2002, 16 (2): 12 ~ 16

2 陆跃进, 周生路. 南京城区土地出让价格时空变异研究. 土壤, 2003, 35 (3): 216 ~ 221

3 沈秀峰, 周生路, 李春华. 试论农用地土地价格的几个问题. 土壤, 2003, 35 (1): 12 ~ 17

4 周生路, 王铁成, 黄劲松, 李春华, 彭补拙. 农用地经济定级中两种方法的比较研究: 以新疆一四八农场为例. 土壤学报, 2001, 38 (3): 239 ~ 247

5 杨长命. 中国城市郊区化与政府管理. 武汉: 湖北人民出版社, 2001, 39 ~ 40

6 陈德伟, 金岳芳. 试论我国农村土地产权制度建设. 中国土地, 2002, (3): 16 ~ 21

7 徐洁. 农地征用权中存在的问题、原因与对策. 南京土地 (增刊), 2002, (8): 22 ~ 26

8 宋则时等. 建立规范的国家与农民集体土地权益关系制度—刍议集体土地征用制度改革. 南京土地(增刊), 2002, (8): 9 ~ 16

9 叶剑平等. 中国农村土地产权制度研究. 北京: 中国农业出版社, 2000, 68 ~ 69

10 吴尚宇. 建立健全中国现代农村土地产权制度的构想 (上). 宁德师专学报, 2000, (3): 1 ~ 6

11 朱道林, 董为红. 我国农村土地产权制度如何适应 WTO. 中国土地, 2002, (2): 18 ~ 20

12 谢经荣. 改革征地制度是大势所趋. 中国土地, 2000, (10): 26

13 于广思, 冯昌中. 当前我国土地征用制度简评及改革构思. 南京土地 (增刊), 2002, (8): 4 ~ 8

DISCUSSION ON CONSTRUCTION OF PROPERTY RIGHT SYSTEM OF PEASANT COLLECTIVE LAND IN THE PROCESS OF URBANIZATION IN CITY SUBURB

LIN Ming-yi LU Yue-jin ZHOU Sheng-lu

(Department of Urban and Resources Sciences, Nanjing University, Nanjing 210093)

Abstract In the process of urbanization in City Suburb, the property right of peasant collective land changes frequently. On the basis of elaborating the present situation and results of property right system construction of peasant collective land in China at present, this paper suggests that we should build such a property right system for peasant collective land, with the clear subject, perfect power and function, standard circulation behaviour, opening land market as well as the supplemental laws and policies.

Key words City Suburb, Urbanization, Collective land, Property right system