

我国土地产权制度对耕地保护影响的研究 *

姚建忠, 宋晓丽, 刘民培

(华南热带农业大学 经济管理学院, 海南 儋州 571737)

摘要:人多地少是我国的基本国情,耕地逐年减少是每一个国人都应该关注的问题。本文主要从国有土地产权制度和集体土地产权制度两方面进行具体分析,指出耕地问题出现的根源主要是土地产权制度存在缺陷,并提出相应对策。

关键词:土地产权;制度;耕地保护

中图分类号:F301.0

文章标识码:A

文章编号:1009-2463(2006)06-0049-04

Influence of the Present Chinese Land Property Right System on Protection of Cultivated Land

YAO Jian-zhong, SONG Xiao-li, LIU Min-pei

(South China University of Tropical Agriculture, Danzhou, 571737, Hainan)

Abstract: Many people and little land is our country's fundamental realities of the country, and the problem of farmland reduction year by year is to be the public concern. This article mainly carries on the concrete analysis from the state-owned land property right system and the collective land property right system, then points out the reasons of farmland problem mainly lie in the flaw of land property right system, and proposes the corresponding countermeasures.

Key word: the land right; the power system; farmland protection

“土地是财富之母”这一名言形象地概括了土地在国民经济中的基础地位和作用,耕地更是基础中的基础。但是近年来,我国的耕地面积和质量却在不断地快速下降。全国基本农田保护检查统计显示,目前我国在册基本农田面积只有 15.89 亿亩,已经低于上一轮全国土地利用规划确定的 16.28 亿亩的底线。^[1]目前全国有 50% 左右的耕地不同程度存在环境恶化和地力下降问题,每年造成的经济损失约为 50 亿元;受到水污染、重金属、氟化物、农药、化肥、地膜等多方面土壤污染不断增加,自然灾害损毁耕地持续增长,水土流失和土地沙化、盐碱化亦直接影响到耕地质量,造成耕地耕层变浅,养

分流失,土壤退化。同时,我国的耕地后备资源又非常有限,据国土资源部日前公布,全国目前共有耕地后备资源总量为 1.13 亿亩。耕地保护工作面临着日益严峻的形势,深入分析上述问题产生和存在的原因,探索土地产权制度对我国耕地保护的影响,是当前确保我国粮食安全,促进社会和谐发展的一项紧迫任务。

一、现行土地产权制度分析

(一) 地方政府对国有土地形成事实上的所有权

我国法律虽然明确规定了国有土地的范围,但是国家所有土地的所有者国家如何行使土地所有权?土地所有权的利益归谁?这样一些问题并没有

收稿日期:2006-03-14

作者简介:姚建忠(1973-),男,汉族,山西太原人,华南热带农业大学土地资源管理系讲师,硕士生。

宋晓丽(1977-),女,汉族,山西沁源人,华南热带农业大学土地资源管理系讲师,硕士。

刘民培(1980-),女,汉族,河南平顶山人,华南热带农业大学土地资源管理系助教。

* 本文受华南热带农业大学教育教学课题资助。

具体明确的规定。事实上地方政府拥有了土地的占有、使用、收益和处分的权利,尤其是在中央政府与地方政府“分灶吃饭”和“分税制”的制度前提下,地方政府事实上拥有了辖区内国有土地的所有权,成为实际的土地所有者。

(二)形式上的集体土地所有权权能极不完备

《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)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;宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有。”从理论上讲,农村集体拥有法定所有权,集体应当可以行使占有、使用、收益和处分的权利。但事实上农村集体对土地的所有权是不完全的:从使用权上来说,政府不但规定了其农业用途,甚至对其种植什么作物都有限制;从收益权能方面看,不但土地的一部分收益要上交国家,另外其土地的发展权,如作为建设用地享有其区位优势带来的土地收益也被国家剥夺了;其处分权就受到了更多的限制,国家拥有集体土地的最终处分权。最典型的例子就是国家建设需要使用集体所有的土地时,国家只要通过征收、征用就可以了。虽然合理的限制权利是现代法律的重要特征,但我国对集体土地的征收、征用范围和世界各国的通行做法不同,征收、征用已经扩大到国家的一切经济活动范围。这样一种权利,与其说是所有权还不如说是农地使用权。

(三)地方政府掌握着土地的行政管理权和集体土地的征收权

《土地管理法》第5条规定:“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”各级土地管理部门隶属于同级人民政府,也就是说,地方政府掌握着行政区域内土地的管理权。《土地管理法》第23条第2款规定:“国家建设征收土地,被征地单位应服从国家需要,不得阻挠。”第45条第2款规定:“征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。”这样,地方政府拥有了征收集体土地的权利,而且集体不得因拥有土地所有权而拒绝征收。

(四)国有土地所有权行使主体行为缺乏法律约束

土地管理法规定国有土地所有权由国务院行使,但是正如前面分析,实际行使土地所有权的是各级地方政府。那么地方政府如何行使土地权利,具体由谁来行使,谁来为行使的结果负责,谁来监督等,却

缺乏必要的法律约束,或约束监督力度不够。

(五)集体土地所有权主体缺位

《土地管理法》第10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。”该条文是法律上对农村集体土地所有权制度作出的规定,这些规定,表面上确定了农村土地集体所有权的代表,但实际上,只有少数地方存在具有法人资格的经济合作组织,绝大部分农村土地是由村民委员会控制,造成土地所有权的主体缺位现象。

(六)土地使用权权利设定混乱

我国实行土地公有制,土地所有权不允许市场交易,所以在我国能够在市场上流转的土地权利实际上是土地使用权。但是我国土地使用权存在多种形式:如国有土地使用权有通过划拨无偿取得的,有通过有偿方式取得的。有偿方式中又有出让、租赁、入股、场地使用费等形式。农村集体土地使用权有建设用地使用权、承包经营权等。承包经营权中又有耕地、牧草地、林地、四荒等不同的权利。各种权利内容不尽相同,入市交易的条件也存在较大差异。

二、土地产权制度对耕地保护的影响

(一)地方政府对国有土地和集体土地的权利为建设大量占用耕地提供了便利条件

地方政府代表国家行使该地方的国有土地的所有权,同时代表国家行使对农村土地的管理权(事实上是对农村土地的最终收益权和处分权)。这样的结果就是地方政府成为一个拥有并经营其管辖范围内所有土地的“大地主”和“大企业”。市场经济条件下企业的目的是追求利润的最大化,于是企业内部的土地资源得到了“最优”配置,即尽可能多地将产出低的农业用地转变为产出高的建设用地。城市作为一个相对独立核算的经济体,在征收集体土地的成本低于内部改造挖潜的前提下,必然会选择前者来增加土地供给。“低价”征收耕地,用高价出让建设用地的“城市经营”模式成为地方政府获取财政收入的重要渠道,巨大的级差收益支撑起经营城市所需要的大量资金。据统计,一些市、县的土地出让金收入已经占到当地财政收入的35%,有的竟然高达60%。^[2]在巨大的利益驱动下,地方政府批地的规模越来越大,违规批地和征地还诱发了一些政

府官员的腐败行为。伴随一些地方政府的土地寻租行为在近年来的迅速膨胀,便是耕地的急剧减少。显然,在目前情况下,这样一个“企业”由于转用农地而产生的机会成本(购买粮食的成本、因违规用地而受到的处罚)是微不足道的。

(二)城市土地所有权行使主体的短期行为,导致城市用地无度扩张

政府行为必须由政府官员来执行。而由于我国官员的任期与土地利用规划的时期不统一,考查官员政绩的短期性与城市可持续发展和保护耕地等问题的长期性不一致,直接导致一些地方领导急功近利,出于“形象”与“政绩”需要,大搞“城市经营”,无视土地规划,盲目扩大城区,违规设立各类开发区、园区,不少地方出现了“规划跟着领导走,规划随着变化修”的现象,使耗资巨大的规划一次次成为“纸上画画,墙上挂挂”的装饰,大量的无序占地造成的结果是大量的耕地撂荒。如南京市江宁区的四大园区管辖总面积高达773公顷,占了全区土地的49.17%。据江苏省国土资源厅调查,该区违法用地650公顷,圈而未用、撂荒耕地高达443公顷。而各地数量众多、面积惊人的大学城,相互攀比,规模一个大于一个,如:陕西省的西部大学城占地400公顷;山东省菏泽大学文化城占地466.67公顷;南京的仙林大学城,规划面积达7000公顷,相当于目前26个北京大学的面积,占用并荒芜耕地总量真是触目惊心。^[2]另外在利益的驱动下,某些城市甚至通过虚报项目、走后门、骗取批文或未批先占等方式大量占用耕地。可以说城市扩大规模占用耕地已成为现行产权制度的必然结果。

(三)集体土地所有权主体缺位导致集体土地所有权利益受损

在目前的土地管理制度条件下,没有一个强有力的法律主体代表农民集体维护自己的利益。在面对政府征地时,只能是服从,甚至对征地补偿费用都没有讨价还价的余地。在征地过程中集体根本没有参与的权利(实际上为了避免农民赶种经济作物,征地前期是保密的)。由于这样的非公开性使得农民集体甚至没有能力对抗非法占地,因为他们根本无权过问为什么要占用土地,占用土地是否合法。

(四)多种土地使用权并存,导致城市土地利用效率低下

我国实行国有土地有偿、有限期使用制度。城市土地属国家所有,其土地使用权可以通过有偿出让

等方式取得。另外某些公共、公益事业用地可以无偿划拨。随着城市的发展,城市划拨土地使用权方面的问题更为突出。虽然现行的《土地管理法》给出了划拨土地进入市场交易的程序性规定,但相对于隐形市场的土地交易,其交易成本要高得多。所以低成本的隐形市场依然存在。多数机关单位新划拨了土地,原有的用地并未退出并归还,有钱有权的单位一占再占。因为是行政划拨,土地是无偿的、无限期获得的,原划拨土地使用者已成为事实上土地所有者。这种双轨制带来的土地产权市场混乱,已严重影响建立健全统一、开放、公开、公平、公正、有序竞争的土地市场,从而影响城市土地资源的有效配置方式,阻碍盘活城市存量土地。提高土地使用效率成为一句空口号。

(五)集体土地所有权主体不明确,导致耕地利用效率低下

目前大部分地方的乡、村不存在具有法人资格的社区合作经济组织,那么由谁来行使集体土地所有权?村主任、小组长还是村民?这样实际上造成了集体土地产权主体不明确。大多数村的村干部是财政发一点补助,无经济收入,村民小组长就是无私奉献,使土地所有权及其他各项权能无法有效地行使,对承包给农民的土地缺乏有效的约束力,导致土地滥用,特别是基本农田保护法从根本上得不到贯彻落实。由此,间接造成拥有土地所有权的集体组织单纯追求经济效益,不用于农业生产。集体所有者或承包者从自身利益出发,就很难成为自觉的保护耕地者。

(六)集体土地使用权制度的不完善导致耕地流转困难

《中华人民共和国土地承包经营法》规定,承包经营权可以依法转包、转让、抵押,但并没有农村集体土地转让的具体操作性的相关规定,农地的转让难以合法进行。

土地产权的重要性,事实上就是土地产权的可交易性,也是土地产权发生作用或实现其功能的内在条件。集体土地产权是否进行交易除国家为公共、公益事业征地外,都应该是产权主体权衡利弊以后的自主行为。而现行的农地平均承包使用制度以及土地定期或不定期的调整制度使农民对土地的预期收益难以得到稳定的实现。正是由于这种产权制度安排的不合理,导致了耕地的粗耕粗种,掠夺式经营,耕地质量下降。保护耕地更是难以执行。另外,相关的配套政策(如新增人口问题、社会保障问题)的缺位,也导致了承包经营权流转的困难。

随着社会经济的不断发展,生产力的不断提高,工业化、城市化的进程加速,利益的驱动必然会导致土地的农用地转非农用地。在国家对集体所有权的约束力减弱和农民使用权的膨胀的现实下,承包农户为了私利的利益交易土地,也多见不鲜,土地执法人员也就“法不治众”了事,导致耕地大量转为建设用地,耕地保护不能切实得到落实。

三、关于改革现行土地产权制度加强耕地保护的设想

为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展。认真贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策,就必然要改革现行的土地产权制度。

(一)完善集体土地所有权

所有权应该是一项包含占有、使用、收益和处分四项权能的完整的自物权。那么,集体土地所有权就应该是这样一种权利:在符合国家宏观政策的前提下自由经营自己的土地。如果国家由于关系到国计民生的公共事业或公益事业确需改变土地所有权的,可以行使征收权,而这种征收权应该严加限制,即由国务院来行使,征收价格自然是完全的土地所有权价格。而且还应该设计相应的法律救济途径,集体土地所有者可以对是否是公共利益的需要、是否必须征收土地、征收价格是否合理等问题提出异议。如果仅仅是需要有偿出让或出租土地使用权的项目,则没有必要把农民集体所有的土地强行变成国有土地,只要符合规划,政府可以、农民集体也完全可以将自己所有的土地出让、出租出去。事实上在珠三角已经施行了多年。

完善集体土地所有权是解决土地征收价格合理化的唯一途径。土地征收补偿变成了土地购买价格,辅以税收政策大幅度提高城市扩张成本,城市土地的集约利用自然会得到实现,耕地保护的目标才有可能真正落到实处。事实上从国家宏观角度来考虑建设占用耕地的机会成本也是很高的。

(二)明确各种土地权利所对应的义务

具体界定各项权利的主体及其法定代表人、各权利主体及其法定代表人对土地的权利、义务,以便产权主体能行使相应的权利,同时履行相应的义务,

受到法律的监督。如土地的所有权主体是谁?由谁来代表行使?管理权主体是谁?由谁来行使?必须将政府对土地的管理权和国家土地的所有权相分离,才能使作为管理者的管理权滥用和作为所有者的所有权妨害公共利益的现象得以消除。

(三)严格政府对土地的管理权,严格规划管理

土地利用总体规划是在首先保证“吃饭”的基础上制订出来的,必须具有绝对的权威性和执行的严肃性,必须做到规划和各种用地计划公开透明,广泛接受监督,不符合规划的违法征地行为被征地单位可以予以拒绝。只有这样才由可能真正做到量入为出,实现土地资源的可持续利用。

(四)试行用地指标转让制度

可以设置一种“农用地转用权”,这种权利的数量由土地利用总体规划和年度建设用地计划给出,并设立专门的交易机构,使得这种权利可以在不同地方政府之间有偿转让,转让之后不予增补。这样事实上使得节约用地的行为在经济上得到了奖励,也使得多占地的行为在经济上受到了惩罚,并且可以保证确实需要增加占地的地方建设得以实施,可以少占地的地方节约了耕地,杜绝了“不占白不占”“少占浪费指标”的地方政府行为。

(五)主体明确,双线委托

所谓主体明确,即明确全国人民代表大会为国有土地所有权的主体。因为国有即全国人民所有,舍除国家最高权力机关全国人民代表大会外不可能是其他机构。所谓双线委托,即由全国人民代表大会以立法形式将国有土地管理权、处置权交付其执行机关即国务院,再由国务院委托给省级政府,土地管理部门作为政府职能机构具体负责办理,这是第一线委托;再由全国人民代表大会委托地方人民代表大会以对地方各级政府的检查权和监督权,这是第二线委托。

参考文献:

- [1]国土资源部.贯彻五中全会精神:坚决控制耕地减少过多状况[EB/OL].新华网 2005-11-04.
- [2]何来芳等.目前我国耕地保护面临的主要问题及对策[J].郑州:河南国土资源,2004,(8):12-13.

责任编辑:杨 诚