

紫泉村土地产权制度实施中存在的问题及对策研究

张荣萍, 周仲锦

(西昌学院, 四川 西昌 615013)

【摘要】农村土地产权制度直接关系到能否合理配置农村土地资源,是土地财产权的重要组成部分。随着农村人口迁移和社会主义市场经济体制的建立和完善,土地产权制度在紫泉村的实施中,制度主体明确性及流转自由权限制等弊病日益显露出来,对此本文积极探索和构建一种合理的农村土地产权制度,并提出的一些相应的解决对策。

【关键词】农村土地产权制度;紫泉村;土地承包经营权;新型土地股份制

【中图分类号】F301.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2014)03-0004-04

前言

紫泉村位于四川省彭州市敖平镇,全村有325户,人口1300左右,全村总面积达100公顷。村内的水域面积多达30000平方米,林地面积20.34公顷,耕地面积大约66.67公顷。然而,紫泉村绝大多数住户房屋在5.12地震中严重受损,面临重新选址建设农民居住用房,所以需要占用部分农业用地作为居民住宅地,《土地承包法》规定承包期限30年不变的政策使因婚嫁、去世没有退田的人成为土地占用补偿费用分配障碍。土地流转是我国农村家庭联产承包实践的产物,它不仅解决了农村土地撂荒等现实问题,而且推动了土地规模经营,加快了农村经济的发展,但紫泉村的村民对土地的法律法规知识严重缺乏,存在权利方面利害关系的冲突^[1,2]。因此,明确主体,促进土地流转、完善农民土地收益的保障来更全面地解决农民切身利益成为亟待解决的问题。

1 农村土地产权制度的内涵

农村土地产权制度是指构建农村土地产权结构和产权关系的制度安排,它是关于农村土地产权的权能分割、界定及归属的经济法律关系的总和。其中农村土地产权是指以农村土地所有权为基础、以土地使用权为核心的一切关于农村土地财产的权利的总和,它由土地所有权、土地占有权、土地使用权、土地收益权、土地处分权等组成^[2]。它是反映农村集体经济组织与农民个体之间、农民个体之间的财产关系,国家与农村集体经济组织之间对土地的管理和调控。从目前土地产权的设置来看,无论是农民集体还是农民个体的角度都是一种模糊的、不确定的产权安排。

2 研究方法

2.1 文献检索法:利用网络和数据库查阅土地产权制度相关资料。

2.2 问卷调查法:土地产权制度问卷设计包括土地产权和土地使用权意识两方面,采用抽样调查的方法,将紫泉村所有住户,按生活水平分为高、中、低三等,以1:1:1的比例随机抽取了87户人家(占总户数的26%),发放问卷87份,回收问卷87份,回收率100%,问卷有效率100%。

3 紫泉村土地产权制度实施现状和存在的问题

3.1 紫泉村土地权属意识现状

表1 土地产权意识调查表(N=87)

项目	国家		农民集体		自己		不知道无所谓	
	份数	比例(%)	份数	比例(%)	份数	比例(%)	份数	比例(%)
认为土地产权属于	49	56.32	24	27.58	8	9.20	6	6.90
希望土地产权属于	2	2.30	0	0	71	81.61	14	16.09

我国农村土地实行劳动群众集体所有制,但经过多年来的农业生产的实践,在土地集体所有制的具体实现方式上越来越面临一些矛盾和问题。劳动群众集体所有不能解释为集体内的农民共同所有,不论是农民个人还是农民的集合都不能对土地享有所有权,这就使得集体所有成为一个相对抽象的概念,实际上农民对土地的权利缺乏可靠性和确定性^[4]。

从表1可见,认为土地属于国家所有的占56.32%;认为属于集体所有的占27.58%;认为属于自己所有的占9.20%;回答不知道的仅有6份,占6.90%。表明村民的土地所有权意识与我国现行农村土地所有权制度有较大差别。能够正确认识农村土地所有制性质的不到30%,可能是村民缺乏土地归集体所有的归属感。调查中9.20%的农户认为土地属于自己所有,当被问及为什么认为土地属于自己所有时,村民的回答一般是,现在种田不交税了,自己想种什么就种什么,当然是自己的田了。

收稿日期:2014-03-29

作者简介:张荣萍(1980-),女,博士,副教授,研究方向:作物栽培及其生理调控、土地管理。

且有一部分选择土地归国家所有或集体所有的村民也表达了类似的看法。总的看来,村民对土地集体所有制度的认同程度并不高,其主要原因是认为农村集体的土地所有权是残缺的,主要是缺乏土地的处分权;集体土地所有权主体不明晰,缺乏集体土地的代言人。另外,国家征地的强制性、单向流入性和土地收益受损影响到了农村集体土地所有权作为私权的性质,也是认同程度低的原因。

表1中希望土地归国家所有的仅有2份,占2.3%;希望归集体所有的有0份;希望归自己所有的为81.61%;持无所谓态度的占16.09%。村民似乎显示出较为强烈的拥有土地所有权的愿望,而对集体所有土地表现出更低的认同度。在解释希望土地归自己所有的原因时,有村民表示土地归自己所有后,自己更有自主权;而更多的村民则认为,如土地所有权能够归自己当然好,但国家要给就给,不给也就算了,这似乎更近于一种无所谓的态度。在持无所谓态度的村民中,大部分认为按国家政策办即可,没有必要刻意追求将土地归谁所有。

3.2 村民对土地使用权的认识

自1956年我国农村通过农业合作化将土地转为集体所有制以后,一直实行集体统一经营的土地使用制度。直到1978年通过农村改革,将农村土地的集体统一经营制度改革为家庭承包经营制度。对此,我国现行《中华人民共和国农村土地承包法》规定表明,目前我国农村土地使用承包经营权具有以下显著特征:(1)土地承包经营权是一个不很完整和明晰的土地使用权。(2)土地承包经营权是一种尚不十分稳定的土地使用权^[5]。

表2 土地使用权意识调查

项目	最大的土地作用				最大的土地问题		
	保障基本生活	土地可赚钱	有地才有稳定	其他	种田不经济	政府干预过多	集体其他
数量	45	0	37	5	67	0	20
比例(%)	51.72	0	42.53	5.75	77.01	0	22.99

由表2可知,在对土地使用权意识调查中,关于最大的土地作用,有51.72%的农户认为是保障基本生活;有42.53%的农户认为是有土地才有稳定;仅有5份选择其他,占5.75%;没有一份问卷认为可利用土地赚钱。表明现阶段紫泉村农业发展比较落后,农民靠土地增收效益不乐观。对关于认为最大的土地问题的调查中,有67份认为种田不经济、不划算,占77.013%;有20份选择其他,占22.99%;其中选择政府/村集体干预过多的为零。当问其原因时,大部分认为现在农资价格昂贵,而农产品市场

价格极不稳定。因此,大多数的年轻人都外出打工,但外出的人仍不愿交出土地,问及原因时则说土地是农民的最后的生活保障,况且现在又不用缴农业税。许多老龄人在家种地,使得土地没有充分利用、土地存在抛荒的问题^[6]。

3.3 紫泉村土地产权制度存在的主要问题及原因

3.3.1 集体土地归属权不清

《土地管理法》第十条规定:“农民集体所有的土地依法属于农民集体所有的,由村集体经济组织或村民委员会经营、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)农民集体经济组织经营、管理。”从法律条文来看,农村集体所有权主体明确,但是“农民集体”“农村集体经济组织”“村民委员会”“村民小组”之间到底有什么区别,相互之间又有什么联系,相关法律没有进行明确的解释和界定^[7]。几乎所有的著作都写到农村土地所有权行使主体是农村集体经济组织,但是现行的法律法规也没有明确的界定。事实上,农村集体只是一个抽象、不具有法律人格意义的集体组织。在实践中,权利主体出现混沌状态,绝大部分的主体行使权都由乡(镇)级人民政府掌控。农民集体经济组织只是一个虚拟的集体组织。因此必须以现行的社会主义土地公有制形式具体落实到每块土地上,把所有权主体明确化并使土地所有制关系实在化,最后使集体土地所有权权能相对完整化。

3.3.2 土地承包经营使用权不完善

目前在农村土地的使用权中农民个体权利比较明确的是土地承包经营权。农民的土地承包经营权在内容上表现为农民个体对承包土地的使用、收益和部分处分的权能,在依法出租、转包和流转过程必须限于农业范围。农村土地随人口的变化进行周期性的调整使承包经营权缺乏排他性而使农民无法对特定地块的地权形成长期而又稳定的预期,不利于激发农民投资的积极性。农民个体随时面临被收回土地使用权或国家征收土地,这样很难树立农民维护自己土地产权的信心,从而让农民经营土地没有安全性。土地流转可增加农民的收入也可达到规模利用,然而相关的法律对土地转让的限制过多,如“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他方式非法转让土地”^[8]。这种限制不仅阻碍农地资源配置效率的提高,也使一大部分农民不能在意识形态上认知土地转让权。农民就

只有按人或人劳来平均分配土地,固然利用效率降低、潜在效率受损。土地承包经营权不完善最重要是因为土地的立法和执法缺乏明确规范,从农民个体土地权利相关的法律来看,农民个体享有土地的权利除了土地承包经营权外还应享有哪些土地权利规定的不是很明确。而且相关法律只是在农业用途方面保障农民的土地权益,而对政府征地并用于非农用途时没有提供足够的保障。

3.3.3 农民土地收益权受侵害

目前农村土地管理处置权基本上掌握在国家手中,农村集体不能充分行使土地的处置权。特别是国家用行政手段严格掌握着农地所有权的流转,土地征地过程对农民受益保障力度不够。农民土地收益受到侵害最主要表现为征地行为对村民的补偿无法充分保障。在现行产权制度下,农地转为城市用地的惟一合法途径就是通过政府征地。这样政府成为农地的惟一买者,形成了买方垄断;同时,政府也是市地的惟一卖方垄断^[9]。再者,《土地承包法》规定征地补偿费除了青苗费是直接补偿给农民个体外其余都是补偿给农民集体经济组织。另外征用的农地按原用途补偿农民集体同时又按市场价格出让,此双重标准使土地收益分配严重不均。据调查,目前土地征用补偿费用中,市县70%以上,承担劳动力安置的单位和村所得占20%,而农民只拿5%左右。据彭州市统计的紫泉村农民对征用土地的态度得出,农民对征地持反对态度,不仅是因为他们没有得到足够的补偿,更重要的是他们失去了赖以生存的土地之后生活没有保障。

4 紫泉村土地产权制度的改革与完善

4.1 明确紫泉村土地产权主体的界定

社会主义市场经济体制的总目标是建立适合社会主义市场经济发展要求的新的社会主义农村土地产权制度。所谓“适应社会主义市场经济的要求”主要包含如下涵义:第一,产权明晰。明确紫泉村土地和房屋的权属主体是确权的基础,其中确定紫泉村土地所有权主体是农村产权制度改革的重点和难点。第二,能够确立农业生产者的市场主体地位。在市场经济条件下,农民应该是自主经营、自负盈亏、自我发展的市场主体。在实际生产中农民可以自行根据市场供需状况来决定“生产什么,生产多少,如何生产”。新型的土地产权制度应该有利于确立农民的市场主体地位。第三,市场机制成为土地产权配置和再配置的基本手段。实际操作中首先要制定与时代进步相适应的土地法律法

规,规定紫泉村集体土地行使主权只能是农村集体经济组织。然后再来充实集体土地所有权主体,试图在法人或经济组织注册登记的相关的法律中设立“农村集体经济组织”,使其具有法律保障,成为名副其实的主体组织,实现所有权主体的人格化^[10]。另外由乡(镇)级人民政府统一管理管辖范围内各村集体经济组织的设立、登记、变更、撤销等一系列行为,并报上级部门登记备案,由上级部门监督实行。

4.2 实行新型土地股份合作制,保障农民的利益

新型农村土地股份合作制的引入,实行劳动、资金及其他要素的联合,容纳多种所有制,集和融通各种生产要素,扩大生产经营规模,发展社会生产力。集股份和合作制的特点于一身,是社员占有与股东占有的结合^[11]。其具体的做法:一是土地拆股。就是将紫泉村的土地作价折股,使其实行货币化;二是合理设置股权。正确处理好紫泉村集体经济组织和农民个体所占有的股份比例;三是产权界定。在确定了个人股后给农民个体颁发持股证书,以保证农民个体的土地受益权;四是明确分配方式。结合我国的分配制度在紫泉村采取按股和按劳分配相结合。五是确定组织管理机构。在紫泉村建立股东代表大会、董事会、监事会管理制度,实行民主决策、民主管理。农业结构调整和农业产业化经营需提高土地生产规模和土地集约经营效率。

4.3 建立紫泉村土地产权制度的相关配套措施

农地产权制度的改革实际上是农村利益关系的重大调整,它涉及方方面面。因此,不能就土地产权制度改革本身而改革,必须有相应的配套措施。第一,以彭州市的发展带动紫泉村,促进紫泉村经济的发展。建立规范化的农地使用权流转制度。第二,努力发展经济使当地农民生活水平不断上升,创造新型土地股份制的经济条件。第三,建立项目齐全、形式多样、覆盖面广、标准适当的多层次的紫泉村社会保障体系。以保障农民基本生活为目的,以制度建设为核心,以养老保险制度、医疗保险制度和最低生活保障制度为重点。第四,建立完善的法律法规体系。法律法规内容要清晰明确,具有可操作性^[14]。在土地流转过程中有法可依,执法必严。再者“在国家法”这个大的层面下建立符合紫泉村土地的法律法规,如在坚持承包期限30年不变的基础上各村留有一定的动态土地以供人口增加户以出租等方式承包土地。法律是有关判断事情是否正确、是否符合规范的标准,也是实现土地权益的

保障,因此必须毫不犹豫的坚持完善立法^[15]。

5 结语

紫泉村土地产权制度改革的最终目标指向是以恢复农民地权为实质内容的制度变迁。当前,紫泉村土地产权制度的改革的核心内容主要是把土地承包权赋予真正的物权属性,这样可以在土地集

体所有制的前提下赋予农户以土地经济所有权,通过一定的收益权来体现。使紫泉村村民拥有对土地收益、使用和有条件的处置权。紫泉村集体经济组织必须依法对土地使用情况进行监督管理,保障当地农民的土地权益,规范征地的审批程序,严格执行征地补偿标准和分配制度。

注释及参考文献:

- [1]四川省国土资源厅厅长宋光齐在全省国土资源管理工作会议上的工作报告(四)[R].资源与人居环境,2009(6):1-3.
- [2]毕宝德.土地经济学[M].第五版,北京:中国人民大学出版社,2005.
- [3]李龙浩.土地问题的制度分析[M].南京:地质出版社,2007.
- [4]张均.农村土地制度研究[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [5]曲福田,刘书楷.土地经济学[M].第二版,北京:中国农业出版社,2004.
- [6]李强,龙文进.农民工留城与返乡愿意的影响因素分析[J].中国农村经济,2009(2):6-7.
- [7]陈利根.土地法学[M].北京:中国农业出版社,2006.
- [8]林增杰,严星,谭峻.地籍管理[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [9]刘卫东,彭俊.土地资源管理[M].上海:复旦大学出版社,2005.
- [10]杨一介.中国农地权基本权[M].北京:中国海关出版社,2003.
- [11]李孔岳.农地专用性资产与交易的不确定性对农地流转交易费用的影响[J].管理世界,2009(3):4-6.
- [12]刘丽军,宋敏,屈宝香.中国耕地非农化的区域差异及其收敛性[J].资源科学,2009(1):15-17.
- [13]贺雪峰.乡村的前景[M].山东:山东人民出版社,2007.
- [14]孔迪亮.西部地区农业现代化进程中的农民合作社发展研究[J].经济问题探索,2009(4):7-10.
- [15]陆红生.土地管理学总论[M].北京:中国农业出版社,2002.

Research on the Existing Problems of Land Property Right System and Its Countermeasures in Ziquan Village

ZHANG Rong-ping, ZHOU Zhong-jin
(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: Land property right system is an important part of rural land property right system and it can directly influence the reasonable distribution of rural land resource. With the migration of rural population and the establishing and perfecting of socialist market economic system, the problems such as system definitude problem and the restriction of the rural land use rights transfer ect. become more and more serious in the process of implementing land property right system in Ziquan village. Therefore, this paper actively explore and constructs a reasonable rural land property right system and puts some corresponding countermeasures.

Key words: rural land property rights system; Ziquan village; the land contract management right; new land joint stock system