

## 王小映: 全面保护农民的土地财产权益 (2005-09-07)

作者: 王小映 发布时间: 2005-9-6 15:58:21

今年3月1日正式实施的《农村土地承包法》，改变了我国长期以来主要依靠政策规定、合同约定的方法界定和规范农民土地承包经营权的状况，标志着农民的土地承包经营权获得了直接的法律保护，这为稳定农村土地承包关系、并在此基础上赋予农民长期而有保障的土地使用权提供了法律保障，其意义重大而深远。但是，《农村土地承包法》主要从规范集体和农户之间的关系出发对农民的土地承包经营权进行了文本上的界定和保护，由于农村社区内的人地关系和利益冲突不可能在短时期内得到有效化解，文本上的外在制度规则在短时期内不可能完全内化为农村社区的内部制度规则，尤其是国家公共权力未能得到有效约束，许多相关配套法律法规尚不完善，因此，农民的土地财产权益势必仍然要面临来自多方面的侵害，全面保护农民的土地财产权益仍然需要进行一系列的相关配套改革和法制建设。

### 一、农民土地财产权益保护现状评估与分析

#### (一) 农民的土地财产权益在土地调整、土地流转中仍然可能受到村社集体的侵害

《农村土地承包法》对村社集体调整、处置农民的承包地做了严格限制，但是，农民的土地承包经营权并不会因此在短时期内就免受集体经济组织和村社干部的侵害，这是因为：

第一，农村社区内部的人地关系和利益冲突不可能因为国家稳定农村地权关系的法律文本的出现而得以化解。虽然伴随人口增长类型的转变和农业农村人口不断向外流动转移，我国乡村人口在1995年达到最高值8.59亿人之后开始出现下降的趋势，2001年下降至7.96亿人，农户家庭数量增速也明显放缓，这些都为稳定农村地权关系提供了一定的条件；但是，在许多地区农村社区内部的人地关系冲突和利益冲突不可能因为法律文本的出现而得以迅速化解，农村社区内部的土地调整不可能在短期内从根本上消除，而只要土地调整存在，农民的土地承包经营权就有可能受到侵害。

第二，国家的外在法律制度规则内化为农村社区的内部制度规则需要时日。《农村土地承包法》虽然充分考虑了农村地区的实际情况，但是，对于农村社区来说，作为国家法律其毕竟是一项外在制度规则。《农村土地承包法》以土地承包经营权物权化为基本立法取向，但是在农村社区内部，基于平等的社员权在农民心目中长期积淀形成的土地平均分配、占有观念仍十分浓厚，农村社区内部平等的社员权要求进行土地调整，而国家物权化的立法取向要求稳定土地承包关系，二者之间必然会发生冲突。这就决定了外在的国家法律制度规则要真正内化为农村社区内部农民自觉的内在制度规则需要时日。

第三，农地流转的市场需求远高于市场供给，而农地流转又缺乏完善的第三方监督机制，在这种情况下集体经济组织很容易在农地流转过程中侵犯农民的土地财产权益。我国人多地少，城镇化相对滞后，农业农村人口向非农业和城镇转移缓慢，由人口和劳动力流动、迁移拉动的农地流转的市场供给远不能满足市场需求，在这种情况下受利益驱动集体经济组织很容易凭借集体土地所有权强制性地要求农民转移土地，从而使农民的土地财产权益遭受侵害。

#### (二) 农民的土地财产权益在国家土地征用中事实上集体性地受到了侵害

我国现行农地征用制度是从计划经济时期延续下来的。在计划经济时期，我国城镇各类建设用地一律由国家统一行政划拨，建设用地增量则主要来自国家对集体和国有农地的征用。改革开放后，面临耕地大量占用的严峻形势，为了更好地运用行政手段协调城乡用地关系，保护耕地，国家从法律上将农地统征制度巩固下来。除乡镇企业用地、农村公共公益事业用地、农民宅基地，所有新增建设用地需要占用农用地的，无论是出于基础设施建设等公共目的的需要，还是出于房地产开发等私人目的的需要，都借助国家权力来征用。1998年修订的《土地管理法》正式确立了土地用途管制制度后，农地征用制度与土地用途管制相结合，成为政府实施土地利用规划管理和农地转用管制的重要措施。

我们知道，农地转用过程中由于土地用途发生转换，土地价格会从农用地价格的水平上涨至建设用地价格的水平，从而出现土地涨价即土地增值。这种土地增值发生在土地用途转换的情况下，而土地用途转换又以土地利用规划和土地用途管制为前提。事实上，土地利用规划由于限定了不同区位土地的开发利用方向，因此也就预先设定了土地发展权。那些规划待转用的农用地，由于规划允许进行开发建设因此而享有土地发展权，其市场价格就会升高至建设用地价格水平，而那些规划禁止转用的农地，由于不能用来开发建设，土地发展权受到限制，其市场价格会保持在农用地的市场价格水平上。这种在土地用途转换过程中由土地用途价格差异形成的土地增值，与土地利用规划限定的土地发展权相对应，因此也可称为土地发展权收益。这种土地增值并非土地使用者的投资和劳动形成，而是与政府管制相联系的建设用地稀缺性增值以及城市建设投资外部性增值，应由社会共享而不能由规划待转用农地的土地使用者独得。

从理论上讲，土地征用是实现农地转用过程中土地涨价归公的一个可选择办法。以土地征用的方式对农地转用实行政府管制，有利于政府运用强有力的行政手段按照土地利用规划确定的土地利用方向，有计划地控制农地转用，保护农用地；同时，通过土地征用能够把土地利用规划事先设立的土地发展权收归政府拥有，由政府统一行使和处置土地发展权从而取得土地增值收益，再将这种收益用于适当的分享人群。按理来说，这种土地增值收益中来源于城市建设投资外部性引起的建设用地资本增值部分，应归由城市建设投资者分享；其中来源于土地用途管制下的建设用地稀缺性增值部分，则应当由农业经营者集体分享，这是因为，土地利用规划和土地用途管制以限定农业经营者的土地利用方向、牺牲农业经营者的利益为代价，以追求当代人的食物安全、人类代际之间的公平和可持续发展为目标，而我们没有理由让农业经营者承担眼前和远期公共利益的全部代价。试想，如果没有土地利用规划和土地用途管制，建设用地的市场供给就会增加，农用地的市场供给就会减少，建设用地市场价格和农用地市场价格就会通过市场均衡而趋向一致，这种用途转换性的土地增值就必然会缩

小。

在我国实行城乡二元土地所有制、并实行土地所有权与土地使用权相分离的土地使用制度下，以土地征用实现土地发展权归公和土地涨价归公的制度安排，其现实的具体表现形式就是所谓的“转权让利”的制度安排，它是指通过土地征用将转用农地的集体土地所有权转变为国家土地所有权，在转权过程中由国家向农民集体经济组织以优惠的价格支付征地补偿费用，而在转权后由县、市政府代行国家土地所有权职能向建设用地者出让或划拨土地使用权，并取得土地收益。

这种“转权让利”的制度安排，由于要将集体土地所有权转变为国有土地所有权，而这种“转权”又是在国家征用权的强力干预下进行的，因此，这种制度安排虽然能够保证土地涨价归公，却不能保证土地涨价归公后的合理分配，相反直接误导了土地增值收益在城乡之间的不公平分享。土地征用后由于集体土地转变为国有土地，自然而然按照理论逻辑，土地出让时取得的纯收益要归于国家土地所有者；加上人们更多地从成本角度来理解土地的市场价值进而理解土地增值，把土地增值更多地视为城市建设投资效应外溢的结果，因而把城市建设投资者而非农业经营者视为理所当然的土地增值收益的主要分享者。在工业优先、城市优先的发展战略下，县、市政府以公共管理者的身份按照农地价格以征用的方式取得集体农地并将之转为国有土地，再以国有土地所有权代理人的身份向城镇建设用地市场统一供应建设用地，在此过程中县、市以上政府以耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、土地出让纯收益等租税费形式将土地增值收归公有，而在其具体使用上，每亩数万、十几万、数十万元不等的土地出让纯收益主要投向了城市土地开发建设，只占土地增值收益一小部分的耕地占用税（1-10元/平方米）、耕地开垦费（一般为6-20元/平方米，大城市地区最高为30元/平方米）和新增建设用地有偿使用费（分十五等，5-75元/平方米）等投向了农业、农村。“转权让利”的制度安排以较低的农地价格转移了集体土地所有权，根本没有“让予”农民多少利益，农民在农地转用过程中应当集体享有的土地发展权和土地增值收益不同程度地受到了剥夺。

### （三）农民的土地财产权益在农业公司化、企业化经营中很容易受到侵害

在农产品生产、加工、储存、销售等环节进行专门投资的农业公司、企业，是推动农业产业化的重要力量。农业产业化过程，实质上是通过合约形式将生产者、加工者、销售者和消费者连接起来从而实现农产品链的延伸和市场自组织化的过程。农业产业化最基本的合约形式是产品合约和土地要素合约。在产品合约中，农产品是合约的主要标的物，公司、企业和农户都是独立的市场主体，农户是土地的实际占有者和使用者，其土地不会暂时或永久性地让渡。而在土地要素合约中，企业、公司、企业不是购买农户的产品，而是购买农户的土地、劳动力，农户不再自我雇佣，而是被雇佣的。

在农业产业化经营的投资决策和合约选择中，分散、弱小的农户与公司、企业的谈判地位完全不同。对于农户而言，其最常见的可投资的资本形态除了自有的土地之外，就是其劳动力。而在政府实行土地用途管制和农村劳动力近乎无限供给的情况下，农户没有更多的投资选择，其仅有的土地和劳动力资本近似于一种天然“沉淀”了的投资。而公司、企业的投资往往以货币资本、技术资本为主，其投资选择是自由的。虽然与进入其他领域的投资一样，进入农业领域的投资也可能面临实物的、地点的、技术的等各种类型的投资专用性引起的套牢问题。但是，总的来说，公司、企业往往由于具有资本、技术上的优势和更多的投资选择自由，在与农户的谈判中具有明显的优势地位，在大多数情况下农户由于别无选择而只能被动地接受公司、企业提出的要求。如果土地利用规划界定的土地用途不够明确，或者土地用途管制执行不严，就很难保证进入农业领域的公司、企业其经营目的纯正；而如果公司、企业进入农业不是为了真心实意地经营、开发农业，而是为了能够长期支配土地并最终圈占土地，并利用政策和体制上的漏洞转用一部分农用地以攫取巨额土地增值收益，那么，在利益诱导下，公司、企业凭借其强势地位和游说能力，就很容易从土地上排挤农民，游说政府修改土地利用规划，私下转用农用地，造成一些农民非自愿性地失地、失业。实际上这种情况在个别地方已经发生了。

### （四）农民的不动产权益由于城乡建设用地市场存在的体制性分割而不能得到充分实现

在城乡二元土地所有制下，我国城市市区的建设用地、农村和城市郊区依法征用后新增的建设用地等，属于国家所有；城市市区以外以及法律规定由国家所有土地以外的农民宅基地和其他建设用地，属于农民集体所有。集体经济组织的公共设施和公益事业用地、乡镇企业用地、农民住宅用地等，一般使用的是集体所有土地；而城市企业、城市居民等进行建设必须使用国有土地，需要占用集体土地的，必须先由国家通过土地征用将集体土地转为国有土地后再出让或划拨给土地使用者使用。这样，以二元的土地所有制为基础，与城乡企业、居民身份相挂钩，长期依赖城乡分割管理的路径，我国形成了典型的城乡建设用地双轨制。

这种城乡建设用地的双轨制不仅存在于大、中、小城市与农村城镇、农村居民点之间，更广泛地存在于农村地区众多的中小城镇内部。特别是在一些乡镇企业发展比较快、农村城镇化内生性动力强劲的地区，由于乡镇企业建设用地和农民住宅建设用地增长迅速，城镇建设用地的双轨制特征表现得尤为明显。在这些地区，大量的集体建设用地和大量的国有建设用地在双轨制上并存，“城中村”和“村中城”相互交错。与此相对应，城镇建设用地市场被人为地分割为城市企业和城市居民的国有建设用地市场，以及农民、农村集体和乡镇企业的集体建设用地市场，城市企业和居民购买农村集体建设用地受到严格限制。由于地租规律和“地尽其利”的市场法则决定了建设用地天然地具有在城乡企业、居民之间流转的内在要求，这就形成了存在于集体建设用地和国有建设用地之间的隐形交易市场。比如，在不少地方城市企业通过与乡镇企业名义上的合营、入股等形式进入集体建设用地市场，一些城镇居民通过与农民私下买卖房屋也进入了集体建设用地市场。总之，以二元土地所有制为基础、与城乡企业和居民的身份相挂钩的城乡建设用地双轨制以及由此形成的建设用地市场分割，使农民不动产权益的充分实现受到了不应有的限制。

### （五）农村土地财产权利仍然没有得到具有国家统一法律效力的严格登记，农民土地财产权利意识的发展受到阻滞

土地登记是国家在法律上确认和保护土地财产权利的一种手段，土地登记具有不动产物权设立的公示功能、不动产交易安全的保护功能、促进公共政策实施的管理功能等。受部门条条管理体制等多种因素的影响，我国至今未建立起专业化、规范化、属地化的农用地权属统一登记管理制度，农民的土地财产权利仍然没有得到具有国家统一法律效力的严格登记。

由于不同用途农用地的承包方式、承包期限以及土地调整频率不同，特别是受部门利益牵制，各类农用地土地承包经营权的登记管理一直未能在法律上统一起来。就耕地而言，由于土地承包是按照人人有份的原则进行的，农村许多地区根据人地关系变化对承包耕地进行不同程度的调整，农户与承包耕地之间的占有关系不时发生变动，因此，在《农村土地承包法》颁布以前，国家在法律上一直没有对农民在耕地上享有的土地承包经营权的登记做出明确要求。对于林地、草地、四荒地、水域等其他用途的农用地，由于一经承包后土地承包关系就相对稳定或者土地承包多数是按照竞争原则进行的，因此，国家比较早地分别在《森林法》、《草原法》、《渔业法》等资源管理法规中对这类农用地土地承包经营权的登记做了具体要求，但是一直没有颁布专门的土地登记法规予以统一规范。

虽然为了更好地保护农民的土地财产权利，对于农民的承包耕地，实践中许多地方按照政策要求在保证村社集体与农民签定土地承包合

同的同时，事实上还以政府的名义向农民发放形式不一的土地承包经营权证书；许多地方依照有关法律对林地、草地、水域等用途的农用地，也以政府的名义向农民发放土地使用权证书，但是，各类农用地的登记分别由农业、林业、牧业和渔等主管部门负责管理，形成了分散多头管理的登记制度。

由于土地登记法律不完备，登记机构不统一，因此，不同用途农用地的登记发证，无论是在法律程序上，还是在技术规范上，都远未统一起来。这就造成各类农用地权属登记管理缺少统一的地籍调查，各类农用地登记发证缺乏统一的地籍簿作为基本依据，各类农用地权属证书只不过是土地承包合同的简单复制，实际生活中潜伏的许多矛盾并未通过权属登记管理予以有效解决。由不同主管部门对不同用途农用地组织颁发的各类土地权属证书，如土地承包经营权证或土地使用权证、林地使用证、草原使用证、水面养殖使用证等，其形式、记载事项、土地权属名称等五花八门，甚至一些地方出现了在同一宗地上发放两证的情况，这些都大大降低了土地登记在土地财产权利界定、保护以及维护土地交易安全等方面的作用，削弱了国家对农民的土地财产权利进行统一界定和保护的效率，严重阻滞了农民土地财产权利意识的健康发展。

## 二、深化改革，完善法制，全面保障农民的土地财产权益

### （一）贯彻落实《农村土地承包法》，制定和完善相关配套实施细则和地方性实施办法，切实保护农民的土地承包经营权

在相当长的时期里，我国农村将面临土地产权制度建设和土地市场建设的双重任务。这就要求切实贯彻落实《农村土地承包法》，在稳定农村土地承包关系、依法赋予农民长期而有保障的土地承包经营权的基础上，让农民在法律规定的范围内自主选择土地流转的形式和对象，依法培育和发展农地流转市场。同时，必须通过完善《农村土地承包法》的实施细则，配套完善地方法规，因地制宜地完善土地流转、保有和利用的政府调控机制；通过平田整地、地块归并、废弃地复垦、闲散地利用、未利用地开发、公地发包等，优先为可能失去基本生活保障的个别农民提供社会救助和土地保障。

在农业产业化经营中，必须对进入农业的公司、企业的资质和经营行为进行审查和严格规范，正确引导进入农业的公司、企业因地制宜地选择土地资源配置方式。可以通过“公司+农户+基地”的方式组织生产经营和配置土地的，就可以不搞土地租赁或土地转让；适宜与农民签定产品合约的，就可以不签定土地要素合约；适宜短期土地租赁的，就可以不签定长期土地租约。当然，对于那些需要进行大量专用性实物投资和很高的专用性技术投入的特质农产品的加工和土地资源依赖性很强的农产品的加工，以及那些农户无力投资、必须由公司、企业进行投资的农产品生产，如名、优、特、稀、新农产品的加工和生产，在土地资源配置上对公司、企业提出的土地受让、租赁等要求必须予以政策上的特别许可和法律上的保护。但是，不管怎样，政府应当保证土地利用规划、土地用途管制、土地保有量限制、土地交易许可等方面的公共管理政策是明确而稳定的，并得到严格执行，不能对农民一套，对农业经营公司、企业又是一套。

（二）修改、完善《土地管理法》，并配套制定和颁布专门的土地征用法规，把土地征用严格限定在公共公益性用地的范围，严格约束政府滥用公共权力侵害农民的土地财产权益

从理论上讲，不打破现行农地统征制度，通过改善土地增值收益的分配和使用办法，提高农民的土地补偿和劳动就业补偿标准，将土地增值收益更多地投向农业、农村，也可以保障农民在农地转用过程中的土地权益，有效缓解农地转用过程中的许多矛盾。但是，在既定的利益格局、制度框架和思维定势下，其可行性值得怀疑。改革的出路还在于彻底打破现行农地统征制度，区分公共公益性和经营性目的的农地转用性质，把农地征用的服务对象严格限定在公共公益性建设用地范围，对经营性目的的农地转用则另辟蹊径探索建立土地发展权转让制度。

这就要求必须修改、完善现行《土地管理法》，并配套制定和颁布相应的土地征用法规。严格意义上的土地征用，是出于公共利益需要，政府基于土地征用权取得个人拥有的土地财产权利并给予合理补偿的一种行政行为。按照逐步统一城乡建设用地政策的总体思路，参照城镇国有土地划拨用地目录，可考虑逐步将土地征用限定在国家机关用地和军事用地，城乡基础设施用地和公益事业用地，国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地，监狱、劳教所、戒毒所等特殊用地，享受特殊政策优惠的用地等公共公益性用地范围。同时，完善具有可操作性的土地征用程序，规范土地征用的主体、客体、对象、条件、方式、范围、具体步骤等，约束公共权力，规范政府行为。在征地补偿中，要充分考虑社会保障等各种劳动力成本因素，参照农地市场价格，提高农民的土地承包经营权补偿和劳动就业补偿标准，规范征地补偿的发放对象，限制集体经济组织以各种形式侵蚀农民的补偿费用。为了促进城乡公共公益事业发展，保障公共公益事业发展能够以适当的成本取得建设用地，在征地补偿中可不进行农地转用过程中的土地增值补偿或适当降低土地增值补偿标准。

（三）制定和颁布专门的农地转用法规，对经营性目的的农地转用探索建立可转让的土地发展权制度和规划待转用集体农地直接入市制度，保障农民集体性地参与分享农地转用过程中的土地增值收益

为了厘清思路，规范管理，可考虑制定和颁布专门的农地转用法规，明确设立规划待转用农地的土地发展权。土地发展权，是一种农地可转为建设用地进行开发利用的权利，这种权利由土地利用规划所限定和设立，是所有农业经营者都理应参与共享的权利，它独立于土地承包经营权，也并非完全属于某一集体经济组织的土地所有权的范畴。但是，为了便利制度上的操作，可将这种权利界定为拥有规划待转用农地的所有权的集体经济组织享有并由其来具体行使。

在完善土地利用规划、合理配置土地发展权的基础上，在政府按照土地利用规划和土地供应计划批准规划待转用农地可以转用后，参照同样用途、同样年限、同样条件的国有建设用地市场价格和集体农地市场价格之间的差价，由建设用地者直接向拥有规划待转用农地土地发展权的集体经济组织购买土地发展权，按照农地价格由建设用地者向承包待转用农地的农民购买土地承包经营权、并支付相关的劳动就业补偿费用，从而建立土地发展权转让制度和规划待转用集体农地直接入市制度。实际上，我国经济生活中一些地方已经开始进行规划待转用集体农地向建设用地市场直接流转的试点，其核心内容就是土地发展权向建设用地者直接转让；我国已经存在的建设占用耕地指标的转让以及耕地占补平衡中实行的异地平衡，其本质也是土地发展权在不同用地者之间和不同地区之间的转让。

允许规划待转用的集体土地按照政府的土地供应计划直接进入建设用地市场，从而以土地发展权转让的方式实现经营性目的的农地转用和土地转移，一方面可以运用市场机制对农民的土地承包经营权和农民劳动就业进行直接补偿，保证农民在经营性目的的农地转用和公共公益性目的的农地征用中、在条件相当的土地上能够获得同等程度的补偿费用，保证城镇建设用地价格不因土地征用制度和农地转用制度改革而不合理上涨；另一方面也有利于稳定土地承包关系，并保证将土地增值收益留归集体，实现土地增值收益的公共分享。当然，对于农地转用中取得的土地增值收益，各级政府尤其是市、县（区）、乡政府有必要提取一定比例，用来协调由于土地利用规划引起的土地发展权配置不均带来的地区之间、城乡之间、村社集体经济组织之间的利益冲突。土地增值收益要纳入各级地方财政，并严格规定其用途，

主要用于农用地开发整理、农业农村基础设施建设、农村社会保障、公共公益事业建设、小城镇建设等方面，防止地方政府和村干部以各种形式变相地转移和侵吞土地收益。

在保证农民集体分享农地转用过程中的土地增值的前提下，农地转用和土地转移后，可以按照统一城乡建设用地市场的要求，对土地产权关系进行调整。一种调整方案是土地所有权由集体所有转为国有，并由政府直接向购买土地发展权和土地承包经营权的建设用地者发放国有出让土地使用权证，形成“一种产权、一个市场、一套政策”的城乡建设用地统一市场；另一种调整方案是，在形式上继续保留集体土地所有权不变，并设立与国有出让土地使用权期限、内容、效力相当的集体出让土地使用权，集体出让土地使用权与城镇国有出让土地使用权具有同等效力地进入同一个市场流转，形成“两种产权、一个市场、一套政策”的城乡建设用地统一市场。

（四）制定和颁布集体建设用地流转管理法规，开通城乡建设用地市场，保障农民不动产权益的充分实现

与农地转用制度改革中是否转变土地所有权的产权调整方案相对应，城乡存量建设用地产权制度并轨也有两种可选择的方案。一种方案是，照顾国有出让土地使用权和存量集体建设用地上土地使用权在取得方式和成本上的差异，在允许存量集体建设用地上土地使用者如乡镇企业、农村居民、集体经济组织等补缴（或由土地受让者如城市企业、城市居民在土地受让时代缴）一定标准的土地出让金后，将其拥有的集体建设用地上土地使用权直接转为国有出让土地使用权，使其合法地进入国有出让土地使用权转让市场。另一种方案是，在名义上不转移集体土地所有权，而在存量集体建设用地上补缴部分土地增值收益的条件下，对其实际享有的存量集体建设用地上设立集体出让土地使用权，集体出让土地使用权与城镇国有出让土地使用权具有同等效力地进入同一市场流转。为了防止集体经济组织、企业和个人变相地通过各类渠道私下占用和转用农用地，政府从经营性目的的农地转用中退出的同时，必须进一步加强对农用地转为建设用地的土地用途管制。特别是在一些城镇化发展快、农用地易被占用的地区，在土地利用规划管理中应当统一城乡建设用地规划分区，在统一城乡建设用地规划分区的基础上严格实行土地用途管制，最终将城乡二元土地所有制基础上的城乡土地分割管理，彻底转变为城乡统一的土地利用规划分区基础上、以土地用途管制为核心的城乡土地统一管理。

（五）制定和颁布专门的不动产登记法，完善农村土地登记发证制度，逐步建立城乡统一的土地财产权利登记体系

土地登记是一项技术性、法律性和社会性都很强的公共管理工程，我国曾长期实行土地资源的部门条条管理，要建立系统规范、统一管理的土地登记体系，就必须充分吸收和借鉴国际经验，结合我国城镇建设用地登记管理办法，逐步修改有关现行法律，在条件成熟的时候制定和颁布专门的不动产登记法，并完善包括初始登记、变更登记、注销登记等在内的各类登记的技术规程，保证土地登记的科学性、公正性和权威性。在稳定土地承包关系的基础上，按照科学的技术规范和严格的法律程序，因时因地制宜地组织开展农用地统一登记，向农民统一颁发土地使用权证书，逐步用具有特定法律效力的土地使用权证书取代土地承包合同，借助土地登记由国家直接界定和保护农民的土地财产权利，完善农村土地使用权物权制度。当然，考虑到我国农村土地产权制度建设将是一个渐进过程，目前情况下可先由农业行政主管部门会同林业、畜牧业、渔业、国土资源等管理部门，按照《农村土地承包法》的要求，统一制定和完善包括耕地、林地、牧草地、四荒地、水域等在内的农用地登记管理办法，初步建立起农用地统一登记管理制度。在条件成熟的时候，再由政府土地行政主管部门全面接手农用地的统一登记管理，最终建立包括建设用地和农用地、城市土地和农村土地在内的，城乡一体化的土地登记体系。

（六）加紧制定和完善物权法和民法典，完善保护私人财产的《宪法》条款，建立健全保护城乡居民不动产权益的法律体系

土地是绝大多数农民的主要财产形式，保护农民的财产权益，首要的是保护农民的土地财产权益。从普遍意义上说，保护私人财产首要的也是保护公民的土地、房屋等不动产。目前，在城镇地区，保护居民的土地和房屋等不动产在公共利益的实现过程中免受公共权力的不公正对待，同样已经成为一个不容忽视的大问题。全面完善保护公民土地、房屋等不动产权益的法律体系，就必须加快制定和完善涵盖城乡土地和房屋的物权法和民法典，完善保护私人财产的相关《宪法》条款，并清理不合时宜的相关法律法规。

#### 参考文献

- 周 诚：“论土地增值及其政策取向”，《经济研究》1994第11期；  
黄组辉，汪 晖：“非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿”，《经济研究》2002年第5期；  
王小映：成片土地开发中的外部效应与土地发展权，《城乡发展与土地利用》，2000年海峡两岸土地学术研讨会论文集；  
王小映：“论土地利用规划的效率与公平”，《国家行政学院学报》，2003年第5期；  
王利明：《中国物权法草案建议稿及说明》，中国法制出版社，2001年；  
G.C.V-an Kooten：Land Resources Economics and Sustainable Development, UBC Press, 1993。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客