

## 理论前沿

welcome to li lun qian yan

返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

## 农村土地制度的立法探讨——王月峰

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-18 阅读：184次

[摘要] 本文针对我国现行农村土地制度中存在的问题，提出了进一步完善立法的建议。

[关键词] 农村； 土地制度； 立法

[中图分类号] D922.3 [文献标识码] A [文章编号] 1007-1962 (2006) 16-0039-02

“三农”问题错综复杂，但归根到底还是农村的土地法律制度不完善造成的。围绕农村土地法律制度这个核心问题，我们可以从以下几个角度来完善立法：

#### 一、农村土地产权立法

当前农村土地产权主体虚置是造成农村土地问题的根本症结。所谓主体虚置并非没有主体，而是主体模糊或者说主体不能承担起它应当履行的职责。从宪法和其他法律规定看，目前农村土地所有权属于农村集体所有，农村村民委员会作为基层自治组织代为行使所有权。由于自治组织的制度缺憾导致其事实上成为上级行政部门的下属组织，所以，当上级机关在协调土地征用、转让等有关集体土地的重大问题时，自治组织不是代表农民利益与土地受让主体讨价还价，而是容易屈从上级机关的意志。

农村土地产权主体立法的思路是，改革或落实农村村民自治法，使村民自治组织真正成为村民利益的代言人，农村土地所有权按照民法之“按份共有”的制度模式进行改革，使农村土地使用权成为一种真正意义上的“物权”。“按份共有”之“份”既可以是个人也可以是家庭，也可以是以个人为基础的家庭之“份”。按份共有的目的就是将土地所有权与每个农民紧密联系在一起，使农村土地所有权及其附属权利的变化都必须征得每个按份共有人的同意。从法律角度看，按份共有人对土地所有权和其他权利的转让享有优先受让权，从理论上来说，这可能导致土地所有权份额的集中和垄断，但是这就从根本上堵住了土地转让过程中个人意志或者上级机关意志左右局面的漏洞。

在土地按份共有的基础之上整合农村自治组织，使组织权力与土地权利紧密地结合起来。自治组织具有权力属性，而这里的权力是基于土地所有权及其附属权利之上的，或者说是产出于这些权利。顺着这个思路，我们就会得出一个必然的结论，按份共有人既可以按份享有土地所有权及其附属权利，也可以按份享有自治的组织性权力。立法应当从程序上控制组织权力产生的原则、方式、人员构成模式，权力行使的代表人及其规则，权力代表人产生及撤换办法，自治组织防止外来非法干涉的保障措施等一系列问题，使农村土地产权主体真正落实到位，其结果也必将导致农村民主法治的真正实现。

#### 二、农村土地转让程序立法

虽然我国的土地管理法和承包法都对农村土地转让程序进行了一些规定，但是这些法律条文过于笼统和模糊，实践中可操作性不强。有些地方在土地转让过程中，曲解有关法律规定，先由上级领导和部分村干部拍板定论后，再找几个村民代表签字，走一个所谓的程序，从而忽视了绝大多数农民的利益。

原因何在？从法律制度角度看，主要是土地所有权权属之间的分离关系造成的。所有权权属分为占有、使用、收益与处分四项权能，占有、使用和收益主要是一种集体土地的内部权利关系，而处分权则是一种集体土地的外部权利关系，我国农村土地所有权是一种内部和外部权利关系分离的制度模式。我国的农村土地承包法赋予了农民长期（30年）的土地承包经营权，拥有承包土地的使用权、经营权、收益权、收益处分权和使用权的转让流转

权。但是，土地承包法只是解决农民个体与集体之间的土地承包这个内部关系，这个内部关系只赋予实际耕作土地的个体农民对农村土地的占有、使用和收益的权利，而没有对土地的处分权。那么，现实中农村集体土地对外转让这个外部法律关系如何解决呢？从农村土地转让的实际操作看，对集体土地的“处分权”在与个体农民相分离的同时，在事实上也很难属于农村集体组织，这就在事实上使农村集体组织在处分土地所有权时，难以保障农民的意志和意愿。

所以，要规范土地转让市场，明确土地所有权转让主体是一个前提性条件，但仅仅明确农村集体组织的土地所有权主体地位还不够，更重要的是确立承包土地的个体农民在土地转让中与其他利益主体谈判协商之平等的主体地位，法律必须规定没有形式意义上的土地按份共有人（农民）的同意，土地所有权和经营权的任何转让都是无效的。除此之外，还需要从立法上解决农村土地转让的控制性法律程序问题。

### 三、农村土地转让补偿制度立法

当前农村土地转让中存在的另一重大问题是土地价值与价格严重背离，其直接后果是使农民依附于土地所有权之上的利益得不到保障。在市场经济条件下，土地价值是变动不拘的，价格就不应当固定不变，所谓“随行就市”。但是，以征用耕地为例，根据现行《土地管理法》，土地补偿费和农民安置费总计为该耕地征用前三年平均产值的10—16倍，最多不超过30倍。按照这个标准，以现金形式补偿给土地所有者的费用一般在每亩1.5万—3.5万元之间。据中国土地勘测研究院统计，2002年，土地使用权出让的收入全国平均为12.97万元/亩，使用权转让流转的收入平均为23.47万元/亩，招标拍卖的收入平均为35.67万元/亩。

所以，以非常低的价格从农民手中买过土地，却以很高的价格卖出，这中间的巨大利益并没有被土地所有者享有。补偿费标准低，补偿办法单一是造成此种局面的主要原因，也是引发农民不满情绪的一个重要诱因。

从这个角度出发，我们当前的有关土地法规应当在两个方面对农村土地转让费用进行完善：一是提高原有的土地补偿费标准。这个标准由国家法律硬性规定显然不合理。以耕地转让为例，原有法律是以“该耕地征用前三年平均产值”为基数进行计算，由于国家对农业生产的产供销等各个环节调控的不完全放开，导致这个土地转让费用所依据的基数并不是土地产出真正价值的反映。从这个意义上说，原来法律规定的土地补偿费标准没有反映市场经济条件下土地价值与价格的真实关系，这就为一些人或者机关借机捞取利益提供了“合法”的制度性机会。完善土地转让费标准并非是对此有一个所谓“公平合理”的规定，在市场经济条件下也不可能做到这一点。我们能够做的是把补偿标准交给市场，让那只看不见的手去调整它，最终必然会出现一个真正反映供求关系的标准。立法所能够做的是进行程序控制，让这个权利博弈公开透明、井然有序就可以了。

二是完善补偿费交纳办法。除了金钱补偿之外，我们的立法还可以规定诸如劳动力培训与安置、劳动和医疗保险交纳、最低生活保障基金的设立等多种土地转让补偿渠道，目的只有一个：让失去土地的农民能够有生活的来源，拓宽他们就业的渠道，以最终从制度上确保党“全心全意为人民服务”的宗旨在农村工作中的落实。

### 四、农村耕地保护立法

加强农村耕地保护是关系粮食安全的一项重要工作，是社会长治久安的重要举措，中央每年的一号文件都着重强调这个问题。因此，我们的耕地保护立法应当从这个精神出发，着重在以下几个方面进行立法调研。

- 1.对非农建设项目、占用耕地进行非粮食和经济作物生产的控制立法。非农建设项目占用耕地，挖塘养鱼、种树造林或其他非粮食、经济作物生产对耕地的破坏恢复起来成本很高，而且对地力破坏也很大，大多数难以复耕，因此应当对这些非农用途加以严格控制，重点从审批程序上进行控制，以确保基本农田总量不减少、质量不下降、用途不改变。
- 2.修订耕地占用税有关法律、法规。提高耕地占用税税率，严格控制减免。
- 3.对乡镇土地利用总体规划和村庄、集镇规划进行立法。把集体建设用地和农民宅基地管理纳入法治轨道，用法律之鼓励性规范推动新型农村建设，提高农村土地使用效率。
- 4.耕地基础设施所有权、使用权立法。关键是通过立法确认农户自建、合伙、合资建设的小型水利工程的产权，并对水利工程的损害赔偿进行立法。

当然，全国农村各地发展不平衡可能与我们关于农村土地制度立法的思路有些矛盾，解决问题的办法是各地在一些具体措施上可以制定适合本地区情况的法律实施细则。另外，还应当完善农村其他相关制度的立法，提高行政机关执法水平和司法机关的司法能力，加强执法、司法监督，使执法、司法和立法一道为解决“三农”问题创造一个良好的法治环境。

(作者单位：山东经济学院法学院)

责任编辑 于朝霞

联系邮箱: [wil.liam@sina.com](mailto:wil.liam@sina.com) © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen