

张国英：由“炮楼维权案”透视语义不清的“土地承包权”（2010-07-16）

作者： 发布时间： 2010-7-16 9:07:07

武汉杨友德维权案引发的议论，很多我是赞成的，但我怀疑媒体报道和评论没有讲清楚政府方面的“理”。二十多亩地真的是杨友德的“承包地”么？按武汉郊区的农村人口密度，一户农民不可能有那么多的承包地。那么，他怎么有那么多的承包地？如果这么多地并不是杨友德真正的承包地，那么，政府方面只给杨友德补偿地上青苗和附属设施，似乎就有合理性。但这里有蹊跷，我们要费点舌头才能说清楚。

本来，“承包”一词的法律含义是“合同”，在翻译为英文时，也把它翻译为合同，即contract。实践中使用这个词，通常是指合同关系的一方完成一定的业务，从另一方取得报酬。一般不会把那种合同一方长期使用另一方的财产的经济关系，叫做“承包”。

农业中的土地承包的说法，其实来自农民。当初不是指“承包”土地，而是指承包一定的农业生产业务，即粮食产量。这个时候，使用“承包”这个词是符合中国语言习惯的。

后来，“承包”的含义发生了变化，但用词没有改。这样就把集体土地的使用权叫做“土地承包权”。这个词后来干脆成了正式的法律用语。这个词在后来被继续含混地使用，其中有两个很不相同的意义搅和在一起了。

第一个意义是基于普遍制度的土地承包权。在这个意义上，每户的土地大体平等分配，数量不大，且不收取费用。例如在武汉郊区每户大体5亩左右比较符合实际，因为那里人多地少。

第二个意义的承包，有很不同的意义，多是将集体留存的未搞平均承包的土地（也多叫机动地），用竞标办法承包给农户，另外实行收费。期限长短各地不一样，收费方式也不同；有的地方是一次性收取多年的费用。杨友德的土地的一部分或者全部也许属于这个情况。这部分土地在农户之间分配不同，那些经济情况好的农户有较多的这类承包地。国家对这部分承包地的政策一直比较含糊。中央曾经下文件要规范“机动地”，但各地并没有认真执行。按理来说，这部分地应该平均分到农户，谁需要土地可以通过流转方式办理，但这样做的大概不多。以上两种情况的前一种，农民会把土地看做是“自己的”，但后一种情况就不一定。对于前一种情况，当土地被征收时，农民应该获得土地补偿费，这没有什么含糊的地方。第二种怎么办，因为实践中权利确定不清楚，操作起来比较麻烦。

如果对第二种意义上的承包地按照国家规定在征地时进行补偿，那些地少的农户有意见，因为这部分土地本应该平均分配。合理的办法，是将土地补偿费给集体，集体将补偿费平均分配给农户；另外，对于这类土地的承包户也进行补偿，但主要应针对土地上的投入进行补偿，具体应该由承包户和集体进行谈判。如果当初的合同已经有关于征地补偿的条款，就按合同办，如果没有条款，则另行协商。麻烦的是，如果农户在这类土地上有大的投入，集体大多没有能力赔偿，因为当初集体收了钱以后，已经把钱用光了。估计在杨友德的案例中，已经陷入这种僵局。

对于如何打破这种僵局，各地当然想马马虎虎地处理，只要地能征走就算了事。现在是杨友德不愿意马马虎虎了事，就有了当下的冲突。

类似杨友德案例的情形其实在全国很多。处理这类问题没有一个一刀切的好办法。依我看，最终解决问题的办法是政府多让一点步。一方面，要把土地补偿费给集体，然后让集体再把钱分给村民；另一方面，要给这类土地的承包户的投入做合理补偿，不能让他们利益受损。如果集体拿不出钱，政府就拿出来。这类事情上，政府大方一点是应该的。

要从根本上解决这类问题，必须把上述两种“承包”统一起来。最好改变法律用语，以明确区别不同权利关系。

应该把那种基于农户平等权利的“土地承包权”叫做“地权”，不再使用“承包权”这个词。最好把村里集体的所有土地都分给农户，不留机动地。如果农民同意，也可以留少量的“公地”，并可以由集体把这些地承包给农户，承包费应该归集体所有，或用于公共开支，或分给每个农户。对这种土地的使用权，可以叫做“承包权”。对于历史遗留问题，即那些未按平等原则承包出去的土地，还是应该早点处理。越早处理越好。

写到这里，不禁一声叹息。土地作为国民的最珍贵的资源，本应该认真地用法律来规范它的使用，最大限度地防止权利设置的混乱，但我们偏偏在这方面留下了许许多多的模糊与混乱。说要建立法治国家，为什么又允许在很多方面保留马马虎虎的做法？土地纠纷关乎社会稳定和国民利益，能不能先在这方面系统地修订法律，规范法律用语？成都土地确权改革的经验证明，虽然处理这类问题有麻烦，但办法会比麻烦多。关键是态度，特别是高层决策者的态度。

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护