

农村征地制度的法社会学探析

张志祥¹, 彭志斌² (1. 上海大学文学院, 上海 200444; 2. 浙江省杭州市萧山区文化市场行政执法大队, 浙江杭州 311200)

摘要 论述了目前我国农村征地制度的实施及效果, 并基于法社会学对我国农民失地问题进行了分析, 最后提出了相应的政策建议。

关键词 法社会学; 征地制度; 农民; 农村

中图分类号 F301.21 **文献标识码** A **文章编号** 0517 - 6611(2009)02 - 00830 - 02

Discussion on the Rural Land Requisition System Based on the Legal Sociology

ZHANG Zhi-xiang et al (College of Liberal Arts, Shanghai University, Shanghai 200444)

Abstract The implement and the effect of the rural land requisition system in China was discussed. And the problems about field lost by peasant in China based on the legal sociology was analyzed. Finally, the corresponding countermeasures were put forward.

Key words Legal sociology; Land requisition; Peasant; Countryside

近年来, 随着我国工业化、城镇化的快速发展, 非农建设用地的需求越来越大, 因此政府对农村进行的征地规模也越来越大。由于现行征地制度本身的设计缺陷, 加之各地在征地过程中的粗放式操作、征地补偿不合理、不到位和土地收益分配严重失衡, 造成越来越多的农民失地、失业又失去生产、生活保障, 引发大量的群体性冲突事件。更甚的是, 在“发展经济”的旗帜下, 受商业利益推动, 由政府和企业联手对农民土地剥夺的闹剧频频上演, 而农村中大量非正式规则又把剧情推向了高潮。于是, 在法律、政策、非正式规则的交织作用下, 农村征地现象极为复杂, 由其引发的失地农民问题也日趋严重, 已经危及到了社会的稳定和发展。因此, 现有农村征地制度亟需得到完善。为此, 笔者基于法社会学对我国农村征地制度进行了分析。

1 农村征地制度的实施及效果

“土地征用”一词始见于1953年的《关于国家建设用地办法》, 其是指国家为了公共利益需要, 依据法律规定程序和批准权限, 强制性地将村集体所有土地转变为国家所有, 并给予合理补偿的行为。由《宪法》、《土地管理法》等法律以及政府颁布的一系列行政规章制度对农村集体土地征用的主体、目的、条件、程序、审批权限等所作的种种规定, 构成了我国农村征地制度的基本特征。

在特定的历史条件下, 几十年间, 我国的农村征地制度在保证国家取得必需的非农业建设用地, 减低国家建设成本以及建立城市土地所有制, 促进我国城镇建设的发展等方面, 起到了积极的作用。但随着计划经济体制向市场经济体制的转变和市场经济向纵深发展, 现行的农村征地制度已经暴露出严重的不适应性, 直接导致了征地权的滥用, 滋生腐败、权力寻租行为, 造成土地资源的浪费, 降低了土地资源的配置效率, 产生了大量外部性问题。如在征地实施过程中, 一些地方政府漠视农民的土地权益, 剥夺农民的知情权、参与权, 采取欺骗式、掠夺式占用农民土地的办法, 极大地损害了被征地农民的权益, 征地补偿、就业安置、社会保障等方面的问题随之显露, 直接“造就”了4 000万种田无地、上班无岗、低保无份的“三无”农民^[1]。

2 农民失地问题的法社会学分析

2.1 法律、政策、非正式规则 在法社会学框架内, 法律是一个开放的、操作的体制, 是由国家制定和认可的、并对社会生活产生实际影响的社会规范。与其相关的有2个重要概念, 即政策和非正式规则。在现实生活中, 政策是国家(政党)为达到一定的目的制定的行动准则, 其具有强制性和公开性。非正式规则是指在长期的社会实践中, 在一定的意识形态、价值观念基础上形成的自发的依靠社会互动来实施的无意识、无强制性的行为准则。从法社会学的角度看, 三者之间具有共通性, 即对人的行为具有规范作用。征地过程中这三者的相互交织导致了失地农民问题的长期性与复杂性。

对此, 张静指出: 造成多种规则并存并分别有各自的象征合法性的根本原因在于“政治关系和法律关系未经分化的制度结构”, 在这种制度结构下, 不存在包含统一原则和限定性的合法性声称的法律系统。因此, 规则的执行过程变成了规则的选择过程, 它遵循的是“政治竞争”而非“法律衡量”的原则^[2]。而于建嵘则直接指出, 我国土地制度的本质问题是官权强制民权, 失地农民问题的根本原因就在于对农民正当权益的剥夺^[3]。这就较为清楚地解释了现阶段农村征地进程中的重重黑幕——地方政府借“经营城市”之名, 搭“公共利益”之便车, 行权力寻租之实, 低价征地, 高价出让, 把“经营土地”作为升迁的“政绩”资本; 工商企业巧立名目, 变相圈地, 炒作转手, 形成“开而不发, 圈而不用, 多征少用”的中国式圈地高潮; 村级领导黑箱操作, 随意转让土地, 挪用、侵占征地补偿安置费; 农民在征地中无参与权、不知情权, 被征地后无地、无业、无社保, 越级上访、群体性事件大量发生等。

2.2 征地安置补偿 纵观我国现行征地安置补偿政策的发展, 其由一项政策规定上升为法律条文, 且补偿标准在不断提高, 这体现了国家对失地农民问题的重视。但是, 现行的补偿机制是低水平、不全面的, 存在着征地补偿项目偏少, 补偿标准偏低且测算方法不科学以及不符合地租、土地供需状况等市场经济规律问题。大量的实证调查揭示, 这种补偿在结果上无法恢复被征地者以前的收入和生活水平。此外, 法律未对被征用(收)的地上附着物(包括地上建筑物或构筑物)的征用标准作明确的规定, 更容易使补偿费用大打折扣。一项调查表明, 被征土地的收益分配中, 地方政府占20% ~

作者简介 张志祥(1980 -), 男, 福建漳州人, 博士研究生, 从事组织社会学方面的研究。

收稿日期 2008-10-31

30%，企业占40%~50%，村级组织占25%~30%，而农民仅占5%~10%。从成本价到出让价之间所生成的土地资本巨额收益，大部分被开发商和地方政府获取^[4]。

关于征地的补偿主体，我国《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》等都规定了农村土地属于农村集体所有。但在现实中，“农民（村）集体”是一个抽象的、没有法律人格意义的集合群体。农民集体作为土地所有者地位的虚置与模糊，导致其权利的边界不清。在征地过程中及征地补偿费用的发放中，村委会乃至部分村组干部往往掌握着实际的土地所有权，控制了“农民集体”的意志。而真正与土地有利害关系的农民却无话语权。

2.3 征地程序 在我国，征地法律法规被视为国家意志，政府权力更集中体现了国家意志。二者的同质性使得权力行使即使“按法律规定”，也难以受到法律的实质性制约。特别是在边界模糊的地带，政府（政策）以及民间的非正式规则极易冲击法律的权威空间，直接导致了征地权的滥用。按现行的《土地管理法》规定，土地征用（收）必须遵循严格的程序，即：申请—审查—批准—公告—颁发使用证。其中，审批和公告是出现问题最多的环节。

审批旨在防止权力的滥用，凭藉上级机关的力量对下级部门进行监督。然而，有些地方出于种种考虑，擅自下放土地审批权，违规、违法调整或修改土地利用总体规划。另一方面，《宪法》规定国家为了公共利益的需要可以依照法律规定对土地实行征用（收）。但是，相关法律并未对“公共利益的需要”作出明确的阐释和界定。大量营利性项目通过种种手段得到政府的批准，以“公共利益”的名义拿到批文，不经农村集体和村民的同意，强制性征用（收）农民的土地。于是，往往是等到征地公告张榜贴出，农民才惊觉即将失去安身立命之地。

公告的目的是为了避免在法律上已虚化了的“农民集体”被利益集团以“国家”的名义进行侵犯，也避免村干部在一些农民不知情的情况下出卖土地，侵占征地补偿费用。然而，现实的征地过程中农民完全处于被动或不平等地位——从征地的认定，到补偿费的确定和劳动力的安置等，农民通常被排除在外。更重要的是，《土地管理法实施条例》第25条规定，“征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”就是说，“公告”之后，不管农民有什么意见，不管农民的生活出路有没有解决，不管对社会的长治久安会造成什么影响，都可以先征地。因此，所谓“征地公告”，实际是叫农民到指定单位办手续的“通知书”。这种“先斩后奏”的做法实质上无视农民的合法权益，加剧了官民冲突和社会的不稳定。

3 政策建议

3.1 完善征地补偿安置机制，解决失地农民出路问题 征地补偿安置政策不应仅是支付赔偿或置换原有资产，其思路应更为宽广，使失去土地的人重新建立生产力，并提高他们的生活水平。即要把实现失地农民的“可持续生计”作为征地补偿安置的基本目标，切实做到“以民为本”。第一，要以提高或恢复失地农民的收入和生活水平为目标，制定科学合理的补偿机制，修改相关法律、法规中与市场经济要求和保障农民权益不适应的条款。第二，在社会保障方面，要考虑

让农民享受医疗、养老保险，享受城市的最低生活保障。第三，在安置问题上，应把失地农民纳入城镇就业体系，与城镇居民享有同等待遇，并通过培训等方式提高他们对新环境的适应能力。

此外，由于目前对于征地补偿费用的分配缺乏具体细则，征地补偿工作中存在着补偿分配混乱、账务管理不规范甚至挪用、侵占补偿款等问题。失地农民的权益遭受着多重掠夺。对此，要加强农村法制建设，建立村务公开和民主管理制度，确保农民群众的知情权、决策权和监督权，减少农村众多非正式规则对法律权威的侵犯。同时，要规范征地补偿费的会计核算内容和程序，建立土地补偿费专项审计，推动征地补偿费使用和管理向规范化、制度化发展。

3.2 完善征地程序 第一，要确定征地范围。政府一定要把好土地的用途管理关，严格审批土地征用。对于是否属于公益性事业建设的需要，除了加紧在立法当中进行界定外，还必须在启动征地程序前举行公开的听证会，实行征地前公告，赋予被征地农民的知情权、参与权和监督权，为被征地农民提供申诉意见的场所。

第二，为了防止行政机关滥用自由裁量权，应明确征地主体，即应在法律中明确经省级政府批准是相关事宜被界定为公共利益的前置程序。

第三，除了公益征地的征前公告，非公益性征购农民土地也必须在用地范围确定后通过正式邮件或定期报纸的形式公告有关征地的内容，公告内容应包括征购土地的地点、面积、补偿的对象和标准。

第四，国家包括被征地者有权而且应该对土地的使用情况进行监督，以促使用地单位按规定用途使用土地，对不符合条件的，被征地者有优先购买权，征地机构不得将其首先售给别人。

3.3 增加司法救济 在征地过程中，直接处理征地的是政府，政府既是征地权的决定者又是征地纠纷的仲裁者。当土地纠纷发生时，政府的这种既当运动员又当裁判员的角色往往导致其终局裁决无法使农民集体及其成员的利益得到充分保护。因此，一方面，行政权的扩张必须有司法程序的约束；另一方面，司法救济请求权则是失地农民保护自身权益的有效手段。

但在实践中，司法救济被排除在救济手段之外，人民法院对行政征地补偿案件基本上是不予受理的。从正当程序而言，这是不合理的，因为被征地人对征地补偿决定拥有向上级复议机关或法院提出异议的权利。在征地过程中，出现的纠纷，经法定程序向有关机构提出行政复议，集体和个人不服复议裁决，可以向人民法院提起行政诉讼，经审查符合法定条件，人民法院应该受理。在案件审理过程中，可适用调解原则，调解不成，人民法院应当作出判决。

4 结语

目前，失地农民问题已经引起了中央和国家有关部门的高度重视，并采取了“最严格的耕地保护制度”及清理拖欠征地补偿款等一系列措施，收到了一定的效果。但是，由于涉及到国民经济的分配格局，失地农民问题具有其复杂性和长

不断兼并,规模不断扩大的过程。瑞典消费者联盟在通过一体连锁实现全系统整体上规模经营的同时,建立了一批规模在 1 万 m² 以上的大型连锁超市;④坚持以提高经济效益为中心。一是通过深加工提高产品销售价格。由于分类精细,质量可靠,吸引经销商,形成了庞大的销售市场,比其他形式销售提高了 5%~20% 的价格;二是降低成本。瑞典、丹麦都是高收入、高税收、高福利国家,劳动力成本相对较高。合作社采取多用临时工、少用固定工的方式降低劳动力成本。三是普遍建立科技资金,加强科技服务。合作社坚持对社员开展科技服务,提高产品品质。

2 以美国为代表的美洲国家合作经济组织

2.1 美国的合作经济组织规模化概述

美国合作经济组织的主要形式是农场主合作社。其代表是美国柑橘生产商组成的新奇士,成立于 1893 年。这种联合农业合作社的特点是参与协会的成员仍然是独立的生产经营者,成员在协会的统一协调下,完全实现了产供销一体化。合作社统一进行市场信息的调查与预测,产品的广告宣传,销售促销,提高了整体的市场竞争力,抵御风险、稳定价格。这就在整体上发挥了群体的规模经济效益。

2.2 美国的合作经济组织规模化的经验

作为美国合作经济组织主要表现形式的农场主合作社在长期的经营实践中形成了 3 个治理原则,即利用者所有、利用者管理、利用者受益。这 3 个原则的核心是强调社员对合作社的利用。

美国农场主合作社的主要经验有以下几个方面:①坚持社员治社。社员治社既保证了合作社具有较大的经营规模,又保证了合作社的基本经营原则的稳定,促进了合作社的规模化发展。美国的法律允许合作社按照公司法的要求发行股票,但是又规定股票的持有人即股东有的具有社员资格,有的不具有社员资格。其根本区别在于股东是否是合作社的利用者。这些规定促进了美国合作经济组织经营效率的提高,获得了更好的规模经济效益;②突出中心合作社作用。美国的中心社比基层社规模大,经营实力强,在促进农业发展和实行贸工农一体化经营中作用突出。通过中心社的推动,可以有效地扩大合作社的经营规模,增强合作社的经营实力,提高合作社的规模经济效益;③合作社定位是一种中介组织。美国合作社的定位是一种中介组织,应该是市场经济中的一种实体,而不能是一种政府机构。同时,这种中介组织也与其他中介组织一样进行商业化的运作,获得经营利润,承担经营中的风险。它的基本作用应该定位于农民和市场之间的桥梁,正如银行作为金融中介组织是储户和投资者的桥梁一样^[3]。

(上接第 831 页)

期性。能否有效地解决这个问题,需要彻底改变政府的决策观念和决策方式,需要兼顾各个方面的利益,尤其是妥善保护失地农民的利益。广大人民群众是现代化的受益主体,因此,城市化、工业化对农民来讲,应该是阳光而不是阴影,但是如何去创造阳光,还需要更多地关注农村,善待农民。

3 日本、韩国合作经济组织规模化的经验分析

3.1 日本、韩国合作经济组织概述

日本农业协会组合(简称“农协”)创建于 1947 年,是农民自愿出资组成的合作经济组织。日本农协为规范农村合作经济组织的生产经营,于 1990 年颁布了《产业组织法》。日本农协围绕流通和金融领域,为日本小农生产者提供了产前、产中、产后以及资金调剂等多方面的服务,促进了土地改革确立的自耕农体制,巩固了土地改革的成果。韩国也有类似于日本农协的合作经济组织。日、韩两国合作社组织严密、突出服务,取得了显著的效果。合作社的服务包括了供销、技术、信息、信贷、保险等各个方面,使社员的利益同合作社的利益紧密结合,把合作社办成了农民自己自立、自助、自治的经济组织,成为促进两国农业、农村经济发展的主导力量,与农民结成了经济利益共同体。

3.2 日、韩合作经济组织规模化的经验

①提高组织规模,发挥整体优势。日、韩合作经济组织借助整体优势,在城乡商品流通中发挥重要作用。日、韩两国农协不断调整组织结构,减少环节,以发挥农协组织的整体优势,增强竞争力。通过基层合作社的合并,扩大了合作社的规模,提高了合作社经营的规模经济效益。②进行机构改革,提高经营效率。机构的调整改革,扩大了规模,促进了农协组织整体优势的发挥,突出反映在通过有计划地大批量进货,求得较低价格和节约流通费用上。韩国农协对大宗生产、生活资料,从基层到全农,逐级提报订货计划,统一向工厂订货。韩国也由全农中央会汇总各地要货申请,由中央会的营农资材部统一同工厂签约,进货后供应农户。

4 结语

目前,我国农村合作经济组织主要有农村社区性合作经济组织、农村信用合作社、供销合作社以及改革开放以来为适应市场经济发展在自愿互利基础上建立的农村新型合作经济组织等。建议政府采取措施,大力引导、扶持,积极吸取其他国家农村合作经济组织规模化的经验,根据我国国情,统筹各部门力量,逐步规范农村合作经济组织的内部管理机制。总结交流经验,树立典型示范,创造一个良好的社会环境,使合作经济组织有一个大发展。

参考文献

- [1] 施鲁杰. 合作经济组织: 新农村建设的有效载体[EB/OL]. (2008-01-28) www.sdxm.gov.cn.
- [2] GUNTHER ASCHHOFF, ECKART HENNINGSEN. The german cooperative system: its history, structure and strength [M]. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1996: 86-100.
- [3] 梁小民. 小民谈市场[M]. 广州: 广东经济出版社, 2002.

参考文献

- [1] 高勇. 失去土地的农民如何生活[N]. 人民日报, 2004-02-02(9).
- [2] 张静. 土地使用规则的不确定: 一个解释框架[J]. 中国社会科学, 2003(1): 113-124, 207.
- [3] 于建嵘. 农民是如何失去土地所有权的[J]. 经济管理研究, 2007(24): 24-27.
- [4] 涂名. 圈地末路[J]. 中国改革: 农村版, 2004(12): 24-25.