

## 农村集体土地所有权的缺失与失地农民边缘化关系研究

河北农业大学商学院 刘海云\* 程培先\*\*

**摘 要：**农民失地是城市化进程的必然结果。本文从我国集体产权制度存在的产权残缺、主体缺位、性质模糊和范围不清等特点入手，分析集体土地产权制度对失地农民边缘化的影响作用。并提出，正是由于集体土地所有权产权残缺，使失地农民无法有效地保护其土地产权，丧失了维护自身利益的第一道屏障；而集体土地所有权的主体缺位，使农民丧失了维护自身利益的组织保障，导致征地补偿价格偏低和征地收益分配不合理；集体土地所有权性质的界定模糊，使村集体在与国家对决时处于弱势和从属地位，导致征地权的滥用和失地农民利益受损。在分析农村集体土地产权制度的缺失对失地农民边缘化的影响后，提出完善集体土地产权制度的对策建议。

**关键词：**征地补偿制度 失地农民 边缘化

改革开放以后，我国对农村土地确立了集体土地所有权，尤其是家庭联产承包责任制的实施，确认了农民对土地的使用权和收益权及部分处置权，极大地调动了农民的积极性，促进了农业的发展和粮食产量的提高。但是，随着农村经济社会的发展和进步，集体经济组织在农村的地位逐渐弱化，有些地区集体经济组织已不复存在，特别是随着城市化进程的加快，大量农地出现非农化趋势，集体土地产权界定中固有的问题如所有权的缺失和主体缺位等问题开始显化，并逐渐成为制约经济发展的主要因素，加速了失地农民边缘化。本文拟从集体土地所有权的角度，分析农地产权制度对失地农民边缘化产生的影响，并提出完善农地产权制度的建议。

### 一、我国集体土地所有权存在的问题

土地所有权是由所有权、使用权和收益权和处分权共同组成的一束权力束。由于土地的稀缺性，世界各国普遍对土地所有权进行限制。但是由于各种原因，我国集体土地所有权存在产权残缺和主体缺位、界限模糊等问题，使集体土地产权成为国有土地产权的附庸<sup>[1]</sup>，具体表现在以下几个方面。

1. 集体土地所有权存在产权残缺。一般而言，土地所有权应包括占有权、使用权和收益权及处分权四项权利，但是我国集体土地所有权的四项权利都受到不同程度的限制和制约。具体来说：首先，集体土地的使用权受到了不同程度的限制和制约。根据国家规定，与集体土地所有权相对应的是集体土地使用权，这是集体土地权利的核心。在我国的集体土地使用上有两种权利，一是农民土地承包经营权，一是土地非农建设使用权，但是国家对这两项权利都进行了限制。对于承包经营的土地，国家规定只能用于农业用途，而不能用于非农业用途，不能转让和买卖。而且国家还规定，对划归为基本农田的土地，只允许种植粮食作物，不能种植经济作物等其他作物。国家在《土地管理法》中对非农建设用地做了限制性规定。如《土地管理法》第63条规定，“农村集体所有的土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的情况

\*刘海云（1971-），女，河北灵寿人，中国注册会计师，河北农业大学商学院2004级博士生，河北经贸大学会计学院副教授；主要研究方向：会计和农业经济管理；通讯地址：河北农业大学商学院，邮编：071001。

\*\*程培先（1968-），男，河北河间人，河北农业大学商学院2004级博士生，保定金融专科学校教师；主要研究方向：会计和农业经济管理；通讯地址：河北农业大学商学院，邮编：071001。

除外。”从以上分析可以发现,集体土地使用权是一种有限制的物权。我国土地的所有权和收益权源于土地使用权,因此,对于集体土地使用权,集体土地所有权,仅能在农业用地和集体内部的建设用地范围内行使占有和收益权能,而对非农用地没有占有和收益的权利。其次,农村集体的土地处置权基本被剥夺。农村集体土地的最终处置权实际上属于国家,国家禁止集体土地所有权买卖,在必要的时候,国家可以进行征收,集体所有的土地只有经过国家征收转化为国家用地后才能出卖和转让。这不仅剥夺了集体土地的出让权,也使本应由集体享有的收益流入国库,导致农村集体土地所有权缺乏处分权这个核心权能,使集体土地所有权名不副实而成为虚有权。

2. 集体土地所有权主体“缺位”。我国《民法通则》第74条规定:“集体所有的土地属于村民集体所有,由村农业合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。”《土地管理法》第10条和《农业法》第11条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民和村集体所有的,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,由村内各该集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)集体经济组织所有的,由乡(镇)集体经济组织经营、管理。”从上述的法律规定可以看出,我国的集体土地所有权属于农民集体所有,具体来说属于村农民集体、村内集体经济组织(如村民小组)以及乡(镇)农民集体。但是从目前情况来看,农村尚未形成农民自己的经济组织,各种合作经济组织在为农民提供技术、信息等发挥的作用十分有限,普遍存在规模小、实力薄弱和管理制度不健全和稳定性较差等缺点<sup>[2]</sup>,难以承担基层代理人的责任。而“村民委员会”或“村级集体经济组织”实际上经常处于“政府职能代表”和“群众自治代表”的双重冲突中,难以为农民提供法律和政策保护。其结果往往导致一块土地有三个或者多个主体,而农民仅仅是作为土地集体所有权的集合主体而不是土地所有权的直接主体,而三个主体又很难作出清晰的区分,事实上使农地陷入“公地”的悲哀。

3. 集体土地所有权性质界定模糊。根据我国的《宪法》第六条规定:“中华人民共和国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”《土地管理法》第二条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制”。所以根据以上推定,集体土地所有制是一种公有制的实现形式,是属于公有产权的范畴。另外,1999年《宪法》规定:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作组织,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”从以上规定可以推定,我国目前的集体土地所有权是一种所有制意义上的所有权,它与农村社区合作的公有制经济相适应,主要强调农村土地的公有制性质。所以,在实际生活中农村土地集体所有制“既不是一种共有的、合作的私人产权,也不是一种纯粹的国家所有权,它是在国家控制下由集体来承受起控制结果的一种农村产权制度安排。”<sup>[3]</sup>这种对集体土地所有权性质的模糊界定,导致农村集体所有权成为国家所有权的一种附属权利,缺乏独立性和完整性,容易受到国家所有权的侵占。<sup>[4]</sup>

4. 集体土地所有权范围界定不清晰。我国《宪法》第十条和《土地法》第六条规定:“农村和城市郊区的土地,除有法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地、自留地和自留山,也属于集体所有。”根据这一规定,农村和城市郊区的土地,除了属于国家的以外属于集体所有,导致集体土地所有权客体混乱,边界不清晰,尤其是城市郊区的土地所有权的归属很模糊,导致集体土地所有权的不确定性。

正是由于集体土地所有权的产权残缺、主体缺位、产权性质界定模糊等问题的存在,致使农村集体土地产权“先天不足”,导致在农地非农化过程中成为国家征地利益的受损对象。

## 二、集体土地所有权缺失与失地农民边缘化关系分析

集体土地所有权的缺失，是导致失地农民边缘化的主要原因。主要表现在以下方面。

1. 由于集体土地所有权存在产权残缺，使失地农民无法有效地保护其土地产权。由于现行的土地产权制度完全剥夺了农民对土地的处置权，并且《土地管理法》中规定“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”集体土地所有权不得转让，集体所有的土地不得出让，农村集体公共组织没有批准权，国家却可以根据公共利益对集体所有的土地进行强行征用，使集体的土地成为国有，这导致失地农民的土地产权保障程度很低，且具有很大的不确定性，国家以公共利益为目的进行征用，农民的土地财产权益往往受到集体性侵害。所以要使集体土地所有权名副其实，必须赋予集体对土地的处分权，允许集体土地所有权的主体根据市场情况，结合其自身特点，在执行土地规划，保证粮食安全的前提下，通过出让、招标、拍卖等方式有效经营农村土地，完成农村集体财产的积累，真正赋予农民对土地的所有权，使农民构筑起维护土地所有权的第一道防线。在政府征用土地时，以市场价格为基础，允许农民与集体、国家在合理的价格范围内进行博弈，以维护其对土地的所有权。

2. 集体土地所有权主体“缺位”，导致征地补偿价格偏低或收益分配不公。从目前农村的实际情况来看，普遍是村委会和村集体经济组织代表集体土地所有权行使基层组织的管理职能。虽然按照村民组织法要求，村委会必须忠实代表农民群众的利益，但是另一方面，由于村委会成员的选举和人事任免很大程度上受政府行政行为强力干预和控制，仍然是一种准政府的行政组织，代理上级政府的一部分行政职能，因此，农村基层组织夹在上级政府与村民之间，具有政府代表和农民代表双重身份，存在双重代理性质。当涉及到征地问题时，由于共同的经济利益，村委会和政府便会成为利益的共同体，瓜分征地受益。<sup>[5]</sup>当农民土地权益受到侵害时，他们不仅无法与政府进行有效谈判，而且被排除在土地征用政策的制定和执行过程之外。而且，作为农民集体代表的农村权势阶层和领导人物受自身利益的驱动，又往往有着与农民集体不一样的个人利益，他们往往利用特殊的身份和地位，扩大寻租空间。<sup>[6]</sup>农村基层组织无法代表农民的利益，不仅导致集体利益受损，土地资源的浪费和使用的无效率，更导致失地农民利益受到极大损害，加速失地农民边缘化特征。

3. 集体土地所有权性质界定模糊，导致土地征用权的滥用和损害失地农民利益。土地征收是国家为了公共目的需要而强制取得土地，并给予土地所有人一定补偿的行为。世界各国都有土地征收法，但是在征收的同时，也强调对原有产权的保护，给予被征用人相当于市场价格的补偿，土地所有人也可以同政府实行讨价还价以保护自己的利益，这个过程可以看作是国家土地征用权和土地所有者之间的博弈过程。而我国由于对集体土地所有权的界定非常模糊，缺乏独立性和完整性。在农地非农化过程中，集体所有权只能处于屈从的地位，缺少了博弈的市场主体，导致农地非农化中由政府绝对控制，出现土地征用权的滥用。一是表现为公共利益范围无限扩张。严格意义上的土地征用，应出于公共利益的需要（如文化、国防、社会公共事业等需要），对列入国家固定资产投资计划的或准许建设的国家建设项目才可以动用国家征用权。但是目前，征用的范围已从“公共利益的需要”扩大到包括非公共利益需要的一切用地项目，导致土地征用权的滥用。二是表现为征地政策制定时的官本位倾向。对征地补偿价格制定就地就不高，规定征地补偿价格的最高补偿标准而不限定最低补偿标准，对土地底价征用高价出让，政府成为赢利财政，土地收益已经成为地方的“第二财政”，最高已占到当地财政的60%。所以，有的记者认为，土地征用已成为城市从农村攫取利益的“抽血机”，据估算，20多年来通过低价征用农民土地，至少使农民蒙受了2万亿元的损失（陈锡文，2004）。

4. 集体土地所有权范围界定不清晰，导致土地征收程序不规范。由于城市郊区土地范围模糊，导致国家可以利用手中的权利，将原属于集体的土地收归国有，或将本来存有争议的土地收归国有。由于土地征收范围不清晰，更为国家征用土地大开方便之门，私自篡改规划，以权力侵害集体和农民利益。

5. 长期的农村土地承包制，增加了失地农民安置的难度。由于长期的家庭联产承包责任制和人均均

分原则,使土地不仅具有生产功能,更具有了保障和就业功能。长期稳定的土地家庭保障,使一些安于现状的农民缺乏学习非农就业技能的动力,非农就业的技能和经验不足。当土地被征用时,许多农民较短期内难以适应新的生产方式和生活方式,增加了非农就业的难度,使短期收入下降,出现暂时的生活困难。

### 三、结论和建议

失地农民边缘化问题是制度作用的必然结果。正是由于我国普遍存在的农地产权制度的缺失,导致失地农民丧失了保护自身利益的第一道防线,而土地所有权主体的缺位,又使农民丧失了维护自身利益的组织保障。而集体土地所有权性质的模糊,导致土地征用权的滥用,导致征收程序不规范和征地补偿价格偏低,使失地农民出现边缘化趋势。以南京市 2002 年为例,政府向农民征用土地的最低价为每亩 8 万元(含土地补偿费、安置补助费以及地上附属物和青苗的补偿费),最高价为 20 万元。而政府转手拍卖最高价为每亩 980 万元,最低价为每亩 120 万元,差距大得惊人。据国土资源部统计,地方政府土地出让金每年平均达 450 亿元以上,而同期征地补偿费只有 91 亿元,到 2002 年上半年,全国累计收取土地出让金达到 6000 亿元,压低征地补偿费标准,高价出让,成为地方政府财政收入的一个重要组成部分。据专家估计,在全国范围内,1953-1978 年计划经济时期的 25 年通过农产品“剪刀差”使农民受到的损失大约是 3000 亿元左右。而改革开放之后的 23 年(到 2001 年)中通过征地从农民手中剥夺的利益超过 2 万亿元,严重损害农民集体的利益,使失地农民出现边缘化趋势<sup>[7]</sup>。所以,重构农村集体产权制度是解决失地农民问题的关键所在。

1. 严格界定农民对土地的所有权。确定农民是土地真正的主人,充分尊重农民对土地的所有权和使用权。确立国家土地所有权和集体土地所有权的平等地位,国家土地所有权不得侵犯农村集体所有权的利益。

2. 允许农村集体土地一定范围的流转权。在保证国家粮食安全的前提下,允许土地可以通过招、拍和挂等形式参与市场流转。对流转的收益通过税收的方式在国家、集体以及农民个人之间分配。

3. 严格界定国家土地征用权。对符合公共利益性质的用地,可以通过国家征用的方式征用集体的土地,但必须建立在市场价为基准的公平合理补偿的基础上,对非公共利益性质的用地,允许农民和村集体作为土地的供给方与土地需求方讨价还价,并就失地农民安置等环节展开博弈。

4. 完善农民对土地的收益权。确立了农民对土地的所有权和使用权后,赋予农民对土地完整的收益权。对被征用的土地,允许农民以土地为资本入股,参与土地的增值和收益分配,以解决失地农民的发展问题。

#### 参考文献:

1. 杨遂:我国土地产权制度的基本特征,农村经济,2005(6)
2. 李剑阁:解决我国新阶段“三农”问题的政策思路,改革,2004(2)
3. 周其仁:农地征地垄断不经济,中国改革,2001(12)
4. 蔡锦云:土地非农化过程中集体土地所有权的界定,上海经济研究,2005(6)
5. 刘海云:征地实施过程中存在问题的调查与分析,经济问题,2005(8)
6. 钱忠好:农地承包经营权市场流转的困境与乡村干部行为,中国农村观察,2003(2)
7. 宋斌文:失地农民问题是事关社会稳定的大问题,农业经济导刊,2004(5)
8. 张汝立:农转工:失地农民的劳动与生活,社会科学文献出版社,2006(1)
9. 廖晓军:中国失地农民研究,社会科学文献出版社,2006(1)

(责任编辑:杨帆、小雨)