

# 城乡一体化进程中农地使用权创新\*

潘小军<sup>1</sup>, 莫晓莉<sup>2</sup>

(1. 重庆工商大学 商务策划学院, 重庆 400067; 2. 重庆市渝中区农村信用合作联社, 重庆 400015)

**摘要:**城乡一体化进程中农地制度创新就是要弱化农地所有权、强化农地使用权, 即: 仍然坚持土地集体所有, 但集体不具有对土地的生产经营、占有、使用和处置进行干预的权利, 减少其借所有者之名对农地生产经营活动的干预; 同时, 让使用权强化和扩大, 接近事实上的所有权, 从而使农民拥有土地的真正的处置权。

**关键词:**城乡一体化; 农地使用权; 制度创新; 思路

中图分类号: F061.5; F301.1

文献标识码: A

文章编号: 1008-6439(2007)04-0021-05

## Development and innovation of rural land use right in the process of urban-rural integration

PAN Xiao-jun<sup>1</sup>, MO Xiao-li<sup>2</sup>

(1. School of Business Planning, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067;

2. Chongqing Yuzhong District Rural Credit Cooperative, Chongqing 400015, China)

**Abstracts:** In the process of urban-rural integration, rural land use right innovation is to weaken the ownership of rural land and to consolidate the use right of rural land, i. e., the rural land is still owned by collective, however, the collective do not have the right to manage, occupy, use and dispose the rural land but to reduce the intervention with production and business activities in name of owners. Meanwhile, the use right of rural land is consolidated and enlarged and is close to real ownership so as to make peasants have real disposal right of rural land.

**Key words:** urban-rural integration; rural land use right; institutional innovation; idea

城乡一体化发展需要一系列制度创新, 具体就土地使用权制度而言, 要完善农地流转制度, 赋予农民实际的支配土地的权利, 继续对30年不变的第二轮土地承包进行调查研究, 探究阻碍该制度顺利实施的深层次原因, 对症下药。

### 一、现行农地使用权制度存在的问题

土地承包是当前农地使用权制度的核心。土地承包期不稳定的根本原因在于农民对自身生存保障的担忧和对公平的天然诉求。前者使农民不愿意也不敢轻易放弃土地, 后者使农民对增人不增

地的政策存在矛盾心态。而各种使用权创新的实践说明, 任何一种制度安排, 只有在从农民的角度出发、给农民以稳定的使用权预期、减少行政性的干预、同时兼顾各方利益时才有生命力, 这也是农地使用权制度变革的总趋势。

当前, 我国农地使用权制度主要存在以下问题:

#### 1. 集体土地所有权主体模糊

我国现行《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》都规定了农村土地属于集体所有。但对农村集体所有权的主体究竟是谁, 立法上却相当模糊。我国

\* 收稿日期: 2007-07-16

基金项目: 国家科技部软科学资助项目(2005DGS3D057)“长江上游地区区域经济一体化研究”

作者简介: 潘小军(1969—), 女, 四川三台人, 西南大学经济管理学院, 硕士研究生, 重庆工商大学, 讲师。

莫晓莉(1965—), 女, 重庆市人, 重庆市渝中区农村信用合作联社, 助理研究员。

《宪法》第10条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有,宅基地和自留地也属于集体所有。”该条规定尽管确认了农村的土地属于集体所有,但并没有明确规定农村土地的具体所有者。《民法通则》第74条规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营、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。”《土地改革法》又规定:“村农民集体所有的土地分别属于村内两个以上农民集体经济组织所有的,可以属于各该农村集体经济组织的农民集体所有。”很明显,上述立法规定了三种主体,即乡农民集体、村农民集体和村民小组农民集体,并同时使用了“农民集体所有”和“农民集体经济组织所有”两个概念。立法造成的模糊是不言自明的。首先,“农民集体”不是一种独立的民事主体形态。依民法理论,只有自然人、法人以及特殊情况下的国家具有独立法律人格,是能够独立享有民事权利和承担民事义务的民事主体。而“按照旧的意识形态造就的‘劳动群众集体’的概念在法学上不是科学的概念”,“因为劳动群众集体的法律形态在法律上无法界定”。“农民集体”作为主体究竟是自然人还是法人,人们不得而知。一些学者将“农民集体”视为一种独立的权利主体,这在理论上和实践上都是难以成立的。因为,“集体所有权的主体不可能是自然人,否则就会导致私有制或私有财产权,集体也不可能是法人”,因为“法人可能会破产,这样就可能导致集体所有制的瓦解”。而且“法人一旦走上社会也就会有自己的逻辑,而试图摆脱自然人制约,与自然人平起平坐,甚至凭其财力,以势压人,反仆为主,形成法人专横”<sup>①</sup>。其次,“农民集体”和“农民集体经济组织”不是一个概念,农民集体经济组织是“由个人联合起来的具有法人资格的组织”。而上文已说明“农民集体”不可能是法人,同时使用这两个概念会引起“一物两权”的错觉,这是违背物权法基本原则的。

### 2. 集体土地所有权主体虚位

首先,政社合一的体制废除后,无论在法律上还是事实上都找不到一个代表乡农民集体的组织机构作为乡农村土地所有权的代表。这样法律规

定的乡农民集体所有,实际上是无人所有。其次,村民委员会、村民小组作为村民自治组织,也不能成为村集体土地所有权的代表者。在这种主体虚位的情况下,“所谓土地集体所有实际上成了乡村干部的小团体所有,有的甚至成为个别乡、村干部的个人所有”。<sup>②</sup>同时,“在集体土地进行登记发证时,许多地方由省级人民政府作出规定:乡(镇)农民集体所有的土地只确认使用权并发放使用权证,不发所有权证,由乡(镇)人民政府代管,村及村内农民集体所有的土地,统一由村民委员会申请登记,所有权证发给村民委员会”,“在实行家庭承包经营时统一规定村民委员会为发包方”。这种名不正言不顺的做法,正是农村集体土地所有权主体虚位造成的。

### 3. 集体土地所有权内容不全

土地所有权是一种财产所有权。《民法通则》第71条规定:“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”可见,占有、使用、收益、处分是所有权的主要权能。但是,我国《土地管理法》规定,为了合理利用土地,切实保护耕地,国家实行土地利用总体规划制度、土地用途管制制度、耕地特殊保护制度和土地执法监察制度。所以,集体土地所有权是受限制的所有权。虽然“这种限制是必要的,但是不能忽视,在现有的有关土地问题的法律法规中,对集体所有权限制性规定明确具体,而保护性规定相对模糊、抽象”。首先,在使用权和收益权方面,通过承包合同而取得土地承包经营权的农民,本来可以享有合同所约定的土地使用权和争取最大收益的权利,然而乡、村干部却可以任意解除合同或到期不续定承包合同,还有些基层人民政府以调整产业结构为名,强行干涉农民的自主经营权。另外,一些基层政府组织以行政权力参与农民收益分配。而且国家也通过行政权力侵犯农村集体土地的收益权。国家因公共利益需要征用集体所有土地时,给予农民集体的补偿,只是部分补贴而已,实际补偿额大大低于土地价值。其次,农村集体土地所有权无最终处分权。一方面,国家建设需要使用集体所有的土地时,可以通过征用方式。公共利益应严格限定在国防、环境保护、公共活动场所等方面,而我国则扩大

<sup>①</sup> 张俊浩主编:《民法学原理》,中国政法大学出版社,1997年版,第162页。

<sup>②</sup> 王卫国:《中国土地权利研究》,中国政法大学出版社,1997年版,第99页。

到国家一切经济活动范围。另一方面,我国立法不但禁止集体土地买卖,而且禁止有偿转让。集体所有的土地只有经国家征用转为国有土地后才能出让、转让。据此,集体土地所有权在很大程度上失去了所有权的应有意义。

#### 4. 集体土地所有权客体范围不清

我国《土地管理法》第6条规定:“城市市区的土地属于全民所有即国家所有。”这一规定原则上是《宪法》第10条规定的具体化。同时,《土地管理法实施条例》第3条规定:“农村和城市郊区中依法没收、征收、征用、征购收归国有的土地”,“国家未确定为集体所有的林地、草地、山岭、荒地、滩涂、沙滩以及其他土地属于全民所有即国家所有。”从上述立法,我们可以得出:对农村土地,除了国家的,就是集体的。“但现行立法并没有界定,哪些土地是国家的,哪些土地是集体的,更没有界定哪片土地属于哪一个集体所有”<sup>①</sup>。导致国家与集体土地所有权界限不清。如在一个城市的范围内,也存在许多历来由农村集体所有的土地,特别是随着城市的发展,城市市区的范围不断扩大,而原农村集体所有的土地又并没被完全征用,新建市区的土地是否自然使原集体所有的土地变为国家所有,尤其我国的城市范围还包括建制镇,而镇所辖的土地往往属集体所有。又如乡镇企业建设用地的权属争议等。同时,农村集体经济组织之间在集体土地所有权确权过程中,亦常发生权属争议。

## 二、城乡一体化进程中农地使用权创新的对策

调查表明:相对短期的土地使用权,如果权利范围较广并且有保障的话,也可以促进农民对土地进行更多的投资;相反,即使土地使用权的期限很长,但是缺乏保障而且权利的内容较少,也不易引导农业投资增长。如果赋予农民土地永久使用权,把土地使用权由单一的耕作权扩展到事实上的占有、使用、收益、分配和有限的处分权,并且用制度和法律保障其权利,有超过85%的农户愿意接受土地使用权长期化的制度安排,并热心于对土地进行长期投资。因此,农村土地制度创新必须对土地权利的期限、广度和确定性作整体的设计和安排。

### 1. 拓展和延伸农地使用权的范围,并以法律形式固定

稳定农户使用权,一是承包期限要有足够的长度并且灵活多样;二是使用权充实、明细且有保障。应

该看到,农村家庭承包责任制推行并成为“一项长期不变的政策”,事实上已经由土地使用制度的改革深深触及并引发了土地所有制的变革。使用权实质上是对所有权的分割。尽管在有些地方,农民对其所承包的土地已经由单一的田面耕作权演化为实际的占有权、使用权、剩余产品分配权及有限的处分权等四权统一的广义的使用权(有些文献也称之为经营权),但是这种状况还只是局限在部分地区的农村,全国农民获得包含上述四权统一的使用权并没有成为普遍的事实;另外,农民的上述使用权基本上属于政策规定,还没有变成一种制度安排并在立法上予以充分体现。虽然人们已经普遍把农村土地的使用权看成是一种物权,但政策和法律等的规范文件中还没有使用这个概念。使用权既然已经成为一种新的物权,就应当用法律的形式予以固定。物权是直接支配物并享受其利益的财产权。对物权的充分的法律保护会有力地鼓励增加财富,有效地利用资源,从而促进社会经济的发展。拓展、稳定和强化农户的土地使用权,必然形成我国特定的新型的土地使用权。使用权应成为民法上的一种新的物权。首先,应规定享有农村土地使用权的成员范围,本社区成员有优先权,社区以外成员享有时应有所限制;其次,规定使用权的取得方式,包括原始取得和继受取得等;其三,重点规范使用权人的权利和义务:第一,赋予享有土地使用权的农民对其承包经营的集体所有或者国家所有的土地实际的占有权(控制权)。前者是所有者通过契约让渡的物权,后者是集体从国家那里获取的使用权这一物权的再次让渡。使用权不论来源于集体土地所有权还是集体对国家土地的使用权,都不影响其作为独立的物权存在。为使农户使用权内涵的占有权区别于所有者的占有权,应用法律明确规定,前者为土地所有权派生的事实上占有,是在承包期限内享有的土地利用、受益和部分处置的权利;后者是土地所有者法律上的最终归属权。第二,使用权。即享有土地使用权的农民,对其承包经营的土地依照法律规定和合同约定,按照土地的性质和用途进行利用的权利。不改变农用土地的使用性质,依法进行使用,并且享有充分的自主经营的权利而不必接受各种不切实际的指令性生产计划。这是使用权中最关键的内容。第三,收益权。即享有土地使用权的农民通过利用其承包经营的土地,收获、占有、转让产品而获取利

<sup>①</sup> 朱晔:《我国农村土地所有权制度反思》,《民商法学》,1998年第6期。

益的权利。这是使用权的核心。第四,部分处置权。土地处置权是土地所有人对自己所有的土地命运的决定权。过去,土地处分权属于所有者独有,但实践已经使土地的部分处置权发生了转移。法律应该明确承认并规定,享有土地承包经营权的农民依法享有部分处置权,包括使用权的转让、出租、转包、入股、抵押,甚至包括经营使用权有偿转让、继承等。把这些权利从所有权中转移出来赋予使用权,允许农户承包经营土地的转让、买卖和继承,是保障农民土地权益、稳定农民预期的必然选择。不论土地如何流转,使用权都可以独立存在。与其他的物权一样,使用权在市场经济条件下必然表现为一种具有交换价值的资本。占有它可以取得相应的利润,转让它可要求获得等价的补偿,永久地转让使用权,实际上是对使用权这种独立的资本的出卖。因此,应当允许农民暂时转让和永久地转让土地。

## 2. 因地制宜、逐步实现农地使用权的长期化

根据各地的实际情况,需要因地制宜,来逐步实现向农地使用权长期化的稳步过渡。

目前,应当针对各地不同的情况,采取多种形式,实现向农村土地使用权长期化的过渡。第一,对于已经开展“土地承包30年不变”的地区,一般来说,为保持政策的连续性,应当维持30年承包合同不变,待到期后顺延。但如果广大农户有强烈的要求,且各方面条件又比较成熟,也应当允许在30年不变的基础上再延长到50年或70年不变;对于还未展开第二轮土地承包工作的地区,只要基本条件成熟,都应当支持和鼓励实行土地使用权长期化制度,制定并签订相应合同,实现一次到位;对于全国许多试点地区,凡是符合土地使用权长期化政策的试点方案,都应维持不变。第二,允许不同类型土地实施不同的承包期限。比如基本农田实行50年不变,山坡地实行70年不变,四荒地的开发使用权可以实行更长的期限,以此来稳定农民长期预期,增强农民对土地进行长期投资的积极性。第三,允许不同地区实行不同的土地承包期限。例如中西部欠发达地区由于非农就业机会较少,需要实行更长期限的土地承包制度。第四,对于地区差异较大的地区,允许在“30年不变”的前提下,实行“一地两制”,在地区内部实行不同的承包期限,有的农村可以30年,有的也可50年或70年。

应当允许中西部贫困地区率先实行土地使用权长期化政策。与较为发达的东部沿海地区相比较,土地对于中西部尤其是中西部贫困地区的农民而言具有特别的意义。土地不仅是最重要的生产资料,更是农民主要的社会保障。在稳定家庭承包责任制的前提下,率先在中西部贫困地区实行土地使用权长期化的政策,易于得到广大农户的拥护和支持,降低推行的成本和风险,也易于调动农民生产和投资的积极性,形成中西部地区农村经济发展和稳定的基础。

总之,要真正赋予农民土地使用权,就需要实行土地使用权的长期化,对农户土地使用权要有足够的长度和保障,至少50年,甚至70年、100年保持不变。所谓推动使用权长期化,就是保证农户家庭土地使用权有足够的期限、广度和确定性。提出这样的构想,其理由是:第一,在第一轮土地承包期即将到期之前,中央就明确提出,土地承包期再延长30年不变,营造林地和“四荒地”治理等开发性生产的承包期可以更长。在第二轮土地承包工作中,中央再次重申,稳定土地承包关系是党的农村政策的核心内容。实行农村土地使用权长期化,是落实中央上述政策的具体化、制度化。第二,土地使用权期限是实行土地使用权长期化的核心内容,也是保障农民土地权利,稳定农民长期预期的关键性因素。农民土地使用权期限必须有足够的长度,至少保证自己或者后一代能够收回投资。第三,党的十五届三中全会《决定》强调:“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长30年的政策,同时制定确保农村土地承包关系稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。”近年来,国家领导人的讲话也指出:“承包期再延长30年不变,而且30年以后也没有必要再变。”<sup>①</sup>“农民对土地的经营、生产自主权长期不变,也就是永远不变。”<sup>②</sup>这表明,农村土地承包期限可以突破30年的限制,实行更长的期限(50、70、100年),使“长期而有保障”的政策原则更具确定性。当然,只有在领导人的讲话形成文件,最终以法律形式确定下来并严格依法行政的时候,这一设想才可以说真正得到了实现。

## 3. 推进配套改革,为强化农地使用权创造条件 要真正把强化了了的农地使用权赋予农民,还需

① 摘自1998年10月5日《人民日报》,江泽民总书记1998年9月25日在安徽考察工作时的讲话。

② 新华社2005年3月14日电《温家宝总理答美国记者问》。

要推进农地流转租赁和农村社会保障制度等方面的改革。

两方面的原因决定了推进农地流转和农地租赁的必要性。一方面,全面推进农地二轮延包工作,并尝试把使用期限延长至50~70年,势必会造成尚未赶上此次调整土地的新增人口丧失赖以生存的土地。随着时间推移,这一越来越庞大的群体作为土地的需求方势必联合起来为获得土地而行动,从而对土地使用权的稳定造成冲击。另一方面,由于生老病死和农村人口向城市转移等原因,一部分人会产生转让土地的愿望,形成土地的供给方。农地流转和农地租赁制度的建立和完善为农地的供给和需求创造了条件,用市场手段调节农地的余缺,既解决了供需矛盾,又避免了集体通过行政性调整对农地的干预。

除了土地流转和租赁制度的完善之外,农村社会保障制度的完善也不可或缺。新增人口和因其他原因没有在二轮承包中获得土地的农民,也享有平等的生存和发展权利,在当前农村大部分地区依然靠地吃饭的条件下,就需要建立并完善农村基本的社会保障体系,使新增人口有饭吃、有活干,使他们的生活水平和有地农民的生活水准基本持平。否则,单纯强调农地使用权的长期化、稳定化在实践上难以为继。

农村社会保障体系的建立和完善是一个复杂的工程,可以考虑从三个方面入手:第一,把二轮土地延包中的机动地作为调节人地变动矛盾的工具之一。必要的话可以使机动地从5%适当上浮到10%左右,以加大调节力度。第二,国家加大对农村的转移支付。按国际经验,人均GDP达到800~1000美元时,就进入了工业反哺农业阶段,我们国家已经具备了这个条件。第三,消除城乡就业壁垒,为农村剩余劳动力向城市转移创造条件,缓解农村剩余人口对土地的压力。

#### 参考文献:

- [1] 车裕斌,张安录. 中国农地产权的利益集团及其形成[J]. 农业经济问题,2004(2).
- [2] 陈利根,陈会广. 土地征用制度改革与创新:一个经济学分析框架[J]. 中国农村观察,2003(6).
- [3] 党国印. 论农村集体产权[J]. 中国农村观察,1998,(4).
- [4] 丁关良,田华. 论农用地物权制度的选择—关于“土地承包经营权”名称的存废[J]. 中国农村经济,2002(2).

- [5] 董国礼. 中国土地产权制度的变迁 1949-1998[J]. 中国社会科学季刊,2000年秋季号.
- [6] 温铁军. 形成稳固的受惠群体——关于农地制度创新的思考[J]. 中国土地,2001(7).
- [7] 温铁军. 无地则反——印度北方农民运动考察报告节选.[J]. 中国改革,2004(2).
- [8] 徐旭. 沿海发达地区农地制度实证研究与思考[R]. 博士研究报告.
- [9] 杨小凯,江濡山. 中国改革面临的深层问题——关于土地制度改革[J]. 战略与管理,2002(5).
- [10] 杨学成等. 关于农村土地承包30年不变政策实施过程的评估[J]. 中国农村经济,2001(1).
- [11] 黄志亮. 长江上游地区实施农村创新战略研究[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2006(5).
- [12] 姚洋. 农地制度与农业绩效的实证研究[J]. 中国农村观察,1998(6).
- [13] 黄志亮,饶光明. 西部开发中成渝筑邕经济走廊建设研究[M]. 北京:中国方正出版社,2006.
- [14] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2).
- [15] 张秀青. 对西部城市化进程中的耕地保护问题的思考[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2005(1).
- [16] 姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2004.
- [17] 迟福林. 把土地使用权真正交给农民[M]. 北京:中国经济出版社,2002.
- [18] 俞海,黄季焜,张林秀. 地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用[J]. 经济研究,2003(9).
- [19] Charles C KRUSEKOPF. Diversity in land-tenure arrangements under the household responsibility system in China[J]. China Economic Review,2002,13: 297-312.
- [20] Chengri Ding(2003). Land policy reform in China: assessment and prospects[J]. Land Use Policy,20: 109-120
- [21] Jacoby H, G Li, S Rozelle. Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China [J]. Mime,1998(3).
- [22] James Kai-sing Kung. Off-Farm Labor Markets and the Emergence of Land Rental Markets in Rural China [J]. Journal of Comparative Economics,2002,30: 395-414.
- [23] Klaus Deininger, Songqing Jin. The impact of property rights on households' investment, risk coping, and policy preferences: Evidence from China [J]. World Bank Policy Research Working Paper 2931,2002, November.

(责任编辑:弘 流)