

后税费时代农村土地利益的平衡

——以农民土地财产权保障为中心

何真

(西南民族大学 法学院, 成都 610041)

摘要:在后税费时代国家赋权、地方政府和村社组织让利、农民增收的农村土地利益分配的理想格局中,保护农民土地财产权是其应有之意,但农村土地利益的不断增长,刺激了国家、地方政府、村社组织、农民对土地利益的激烈博弈。由于国家多重土地目标的矛盾和地方政府、村社组织的土地权力受到制约的有限性,使得土地权力(权利)配置与土地利益分配之间并不相称,从而对农民的土地利益进行了挤占,产生了农村土地利益分配失衡的状况。后税费时代应在社会本位价值观的引领下,尊重农民土地财产权的公私合体属性,理顺国家的土地权力,约束和规范地方政府的土地权力,廓清村社组织的土地权利,赋予、归还和维护农民的土地权利。

关键词:后税费时代;农村土地利益;农民土地财产权;利益平衡;《物权法》

中图分类号:DF45;F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)06-0032-08

2006年元旦《农业税条例》的废止,结束了几千年以来“皇粮国税”的历史,开创了中国的后税费时代。后税费时代农村土地利益分配格局发生了深刻的改变,产生了土地利益分配失衡的状况。要改变这种状况,应进行农村土地利益平衡。关于农村土地利益平衡的研究,相关文献论述较多,涉及农民土地利益平衡的权利体系与实现机制、演进历史与格局重构、观念转变与立法回应、实现困境与制度完善等方面,但鲜有文献从农民土地财产权保障的角度出发来论述农村土地利益的平衡。本文以农民土地财产权保障为中心,论述后税费时代农村土地利益分配的变化对农村社会各主体土地权利配置的影响,提出宜从农民土地财产权公私合体属性出发,通过对农村社会各主体土地权力(权利)的重新配置,形成有效的权利让渡和权力制约结构,来平衡农村土地利益。

一 后税费时代农村土地利益分配的理想格局

税费时代“资源汲取型”的经济模式下,国家对土地利益按照行政隶属关系进行自上而下的分配,地方政府、村社组织作为国家进行资源汲取的重要依靠对象,在国家的支持下获得了大量土地资源的配置权并以此获得大量的土地利益,而农民处在利益链条下的最末端,拥有稀薄的土地财产权,由此获得少量的土地利益分成^①。税费时代农村土地利益分配格局的失衡,是国家对土地利益的行政性垄断所致,其利用行政权力将土地利益进行自上而下的切割,离权力中心越近,权力(权利)越大,获得的土地利益越多,而离权力中心越远,权力(权利)越小,获得的土地利益越少^②。

后税费时代为了巩固税费改革的既有成果,采取了“资源支持型”的经济模式,希望形成国家赋权、地方政府和村社组织让利、农民增收的农村土地利益分配

收稿日期:2017-08-12

基金项目:四川省社会科学研究“十二五”规划2015年度课题“四川省民族自治地方推进政府治理与社会治理良性互动的法律机制研究”(SC15FZ009);中央高校基本科研业务费专项基金项目“民族自治地方推进政府治理与社会治理良性互动的法律制度研究”(2015SZYQN63)。

作者简介:何真(1976—),女,四川峨眉人,法学博士,西南民族大学法学院副教授。

的理想格局,对土地权利的配置和土地利益的分配做出了有利于农民的安排,制定了大量保护农民土地财产权的法律与政策。后税费时代农民土地财产权通过权利内容的拓展、权利类型的增多和权利救济的夯实得到了丰富。下文主要以《物权法》为例,来论述后税费时代农民的土地财产权。

第一,就权利内容而言,《物权法》将农民的土地财产权界定为以具有一定实质内容的农民集体成员所共有的土地所有权为基础、以农民个体的土地使用权为中心的,农民土地财产权可以理解为对农地资源占有、使用、收益与转让的权利集合,由此土地对农民意味着由“责任田”向“权利田”的转变。就农民集体土地所有权而言,《物权法》引入了集体成员权来明确农民集体所有权的权利主体,以对所有权权利主体不明的情况寻找一种新的解决途径^③,并进一步赋予集体成员的重大事项决定权、对集体财产的知情权和对行使主体的撤销权。就农民个体的土地使用权而言,《物权法》试图通过土地使用权的物权化来解决土地使用权性质不明确、期限不稳定、流转受限制和内容不自主的权利有限性问题。《物权法》在第三编“用益物权”中专设土地承包经营权、宅基地使用权和建设用地使用权各章,明确了其皆为用益物权,解决了土地使用权性质不明确的问题。《物权法》对土地承包经营权的期限做出规定,通过期限的法定化,解决土地承包经营权期限不稳定的问题^④。

第二,就权利类型而言,《物权法》确认了土地的经营权、宅基地使用权、农村建设用地使用权等归属于土地财产权第二层次的农民个体的土地使用权,通过《物权法》和其他规范性文件确认了集体成员权、农民的征地补偿权^⑤、农地发展权、土地承包经营权的转让权、土地承包经营权的入股权、农民的平等受偿权等归属于土地财产权第三层次的新型的农民土地财产权,这有利于从土地财产权的多个层次和多个维度去保护农民的土地财产权^⑥。

第三,就权利救济而言,《物权法》确认了集体成员的重大事项决定权、知情权和撤销权,农民由此获得了对集体土地的民主管理权和民主监督权,这对农民土地财产权的救济具有实体意义;而《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》的颁布,明确了土地承包经营纠纷的调解和仲裁两种救济渠道,《行政诉讼法》的修改则明确了“征收、征用决定及其补偿决定不服”和“认为行政机关侵犯其农村土地承包经营权、农村土地经营权”的情况可以提起行政诉讼,这对农民土地财产权的救

济具有程序意义。

二 后税费时代农村土地利益分配的失衡

后税费时代农村土地利益不断增长^⑦,国家、地方政府、村社组织、农民对土地利益展开了激烈的博弈,对农村土地利益分配造成深刻影响,并产生农村土地利益分配失衡的状况。下文将重点锁定地方政府中的“乡镇政府”,来论述乡镇政府的土地权力和土地利益。

后税费时代农村土地利益分配格局的失衡,是土地权力(权利)配置与土地利益分配之间的不匹配与不相称所致,即国家为了有效的解决“三农”问题,虽然对土地权利的配置和土地利益的分配做出了有利于农民的安排,但由于国家并没有对地方政府和村社组织的土地权力进行适当和适度的限制,使得它们仍能动用这些权力进行有利于自己的土地利益安排,从而对农民的土地利益进行了挤占。后税费时代希望通过国家对土地的宏观调控和对农民的赋权让利行动,形成国家自上而下的和农民自下而上的对以乡镇政府为代表的地方政府和村社组织的土地利益的一种双重夹击,目的是扭转税费时代土地利益分配格局中对农民不利的局面,形成国家赋权、农民保权和以乡镇政府为代表的地方政府与村社组织的让权的土地利益分配格局。但国家对土地利益的多重目标设置,使其陷入无所适从的困境,难以采取有效的措施来限制以乡镇政府为代表的地方政府和村社组织的土地权力,使得它们仍然能够利用并扩展这些权力应对国家的宏观调控并对农民的权利保障进行抵制,使得农民对土地财产权的获得难以转化为现实中的土地利益享有。

第一,国家对土地利益的多重目标,使其陷入重重矛盾。国家对土地利益的多重目标,是由农地的多重功能决定的。由于农地生产功能、资本功能与社会保障功能、社会稳定功能之间的矛盾,造成国家对土地利益多重目标之间的必然冲突^[1]。而这些目标又分别由中央政府与地方政府承担,造成中央政府与地方政府之间以及各级地方政府之间的利益冲突和行动矛盾^⑧，“其中,经济发展、工业化与租金收入最大化对于地方政府而言具有更高的优先性;农业与粮食安全以及社会稳定和谐对于中央政府具有更高的重要性”^[2]。地方政府对土地利益的目标是综合性的,土地的租金收入只是其短期目标,其长期目标是通过农地的工业化或城市化经营所致的经济发展来获得工商税收、就业率提高、城市基础建设的改善等经济利益。但租金收入的短期目标与经济利益的长期目标之间会产生冲突,因为当各个地方政府都有获取土地收益的冲动时,

会出现地方政府的激烈竞争,甚至出现免收或少收土地租金的恶性竞争,于是地方政府很可能出现“题内损失题外补”的行动^[9]。很明显,地方政府以挤占农民的征地补偿金来弥补土地租金收入减少的行动,会激起农民的强烈反应,农民可能采取争取土地租金收入的个人抗争或集体行动,不仅影响到一方的社会稳定,也影响到国家的长治久安,这给中央政府带来强大的政治压力;而地方政府肆意扩大征地范围的行为,必然造成耕地的减少,对中央政府的农业生产与粮食安全目标的实现造成威胁^[3]。于是,中央政府为了规制地方政府的寻租行为,采取了两方面的行动:一方面,中央政府明确赋予农民土地财产权,并将这种权利物权化,来遏制地方政府的寻租行为;另一方面,国家采取一系列措施增强土地管理的执法力度和提高非法征地的处罚成本,来规范地方政府的征地行为。

第二,乡镇政府财政压力增大,愈发主动追求土地利益。税费改革以后,农村大部分乡镇最主要的收入来源已经丧失,尽管通过财政转移支付可在一定程度上得到弥补,但不能从根本上解决乡镇财政困境。加之乡镇工商业发展偏慢,工商业税收增量有限,而且税费改革后乡镇政府机构改革并未取得实质性效果,乡镇政府自身收入与上级下达的财政支付转移资金已无法满足各项支出的需要,乡镇政府的正常运行受到了较大的制约和影响^[4]。乡镇政府的财政困境使得招商引资和土地开发成为其工作的重要内容,乡镇政府对土地利益的追求不仅是一种逐利行为也是一种谋求政绩的行动。而我国农村土地制度规定并不健全,存在着农民集体土地所有权主体虚位的情况,加之作为农民集体土地所有权行使主体的村社组织的严重行政化,正好为乡镇政府进入并主导村社土地利益留下了充分的理由和空间。其以发展地方经济为名,主动介入农地的开发与征用,既可能代表国家以征地机关的身份参与征地工作,也可能代表集体以乡镇农村集体经济组织的身份接受管理分配土地补偿费,其双重身份难以避免在土地补偿费管理过程中遭遇相关费用被随意截留和使用的问题。乡镇政府也可通过无权审批、越权审批等非法手段将耕地变为城镇建设用地,或将原本用于兴办乡镇企业、乡镇公共设施和公益事业建设的农村集体建设用地用于其他事项^[5]。

第三,村社组织自主性收入来源减少,刺激其对土地利益的觊觎。税费改革直接斩断了村社组织作为集体土地所有者的代理人向农民提取“三项提留”经费之手,除了存在着赢利性的村办企业的少数富裕村庄组

织还有自主性收入以外,大多数村社组织的日常维持和运转所需资金主要依靠乡镇政府的财政支付转移,而村级公益事业则主要依靠村民筹集的一事一议费用^[6]。村社组织自主性的收入减少,加剧村社组织正常运转的风险,于是有着自己独立经济利益的村社组织必然利用自己可控的权力(权利)来扩大获益空间和拓宽获益渠道。而集体土地是村庄最大的公共资源,村社组织作为农村集体土地所有权的行使主体,有着广泛而宽松的农地调控权,可对集体土地做出有利于自身利益的安排。当然,由于土地的直接收益(表现为粮食补贴和农业所得)归农民所得,村社组织更看重的是土地级差地租中的分成,其在能产生土地级差地租的土地流转、土地征用中扮演着积极角色,谋求自身利益。虽然按照法律规定,村社组织只能以土地所有者的行使主体的身份履行关于土地的经济职能,但在现实中它往往以土地所有者自居,越权行使对集体土地的所有权,并以发展经济和行使土地所有权为说词,以村民“支持”和“集体投票表决”为借口,违法用地^[7]。如以建设新农村的名义兴建小产权房;对农用地的“以租代征”;以农用地非法入股或联营的形式兴办企业;未经依法批准修建集贸市场、村级道路、村委会办公室等公益设施^[8]。当然,由于村社组织的异化,农地利益在很大程度上被村社组织的代理人村社干部所攫取。

第四,农民土地权利意识增长,对土地利益更加重视。税费改革后,土地的农业收益增大,农民耕种土地的预期收入增加,具有经济理性的农民,在土地农业收益增加的刺激下,土地权利意识逐渐增长。一些已经从事第二、第三产业的农民回到农村从事农业,而之前村社组织已经将抛荒土地转包给其他农户,这些农户又不愿意让出承包的土地,由此产生土地纠纷;而一些人多地少的农民也提出重新分配土地的主张,相应地人少地多的农民则提出土地承包政策30年不变,也产生土地纠纷。这些纠纷表现为农民之间的土地使用权的冲突、村社组织的农地调控权与农民的土地使用权的冲突。城市化运动将大量农村集体土地转变为城市国有土地,在土地性质的转变过程中也带来了巨额的土地级差收益。国家(通过地方政府也包括乡镇政府)以垄断性的土地征收、征用权获得了大部分的土地级差收益,而农民的经济理性决定了其在获得一定征地补偿的情况下(即其获得的土地级差收益分成远远大于未来一定时段以内的土地的农业利益或土地的经济利益),他们还是希望被征收征用的。地方政府的政治权力联合工商业资本的经济强力,加上农民经济人的

理性思考,在三方“合谋”下,土地利益在国家、地方政府和村民之间出现了冲突、合谋与失衡的现象。

后税费时代农村土地利益分配的失衡损害了农民的土地权益。

首先,就农地流转而言,其流转价格的协商过程往往将农地的原有使用者农民排除在外,由地方政府(包括乡镇政府)、村社组织和新的土地使用者协商而成,其价格往往有利于新的土地使用者,而地方政府(包括乡镇政府)、村社组织也能从中获得一部分土地利益,较低的农地流转价格使得农民土地利益受损,而较长的农地流转时间使得农民土地利益受损的情况变得更严重。同时在农地流转的过程中出现的一些以规避土地用途管制、农用地转用的总量控制和农地转为建设用地的土地收益分配制度的“以租代征”现象,极大地损害了农民的土地利益,也严重损害了国家土地管理的基本制度、国家宏观调控政策的落实和耕地保护目标的实现^[9]。

其次,就农地征收而言,其征收价格的协商过程也基本将土地的使用者农民排除在外。由于地方政府需要土地和大量资金,其对农地的征收价格进行非市场化的运作,一方面大量低价征收农地,另一方面又以被征收的土地为抵押从银行贷款融资获得大量的资金,于是土地的低价征收成为地方政府获得土地级差收益的最好方式。当然农民仍然不能获得全部的土地征收款项,因为土地是集体的,其中的相当一部分要留给农民集体,从而被农民集体的代理人村社组织分走。同时,在土地征收过程中实行的“土地增减挂钩”政策,在土地生财的利益刺激下,演变为违背民意迫使农民“上楼”的运动式土地整理方式,地方政府通过城乡土地指标置换,大量增加计划外建设用地,尤其是随着地方政府融资平台的兴起,通过置换得来的城市建设用地指标,又由政府直接在银行进行抵押贷款套取现金,使得地方政府可以轻巧地坐享巨大的土地利益,而农民宅基地与承包地利益常受到损害^[10]。

后税费时代农村土地利益分配的失衡给国家带来了社会和政治风险。地方政府与村社组织违背农民意愿的土地流转和土地征收,导致农民利益受损,引发农民不满情绪和上访行为,甚至诱发群体性事件,这给社会稳定带来了极大的威胁。在城市化、工业化的容纳能力有限和农村社会保障体系不健全的情况下,大规模推动土地流转和土地征收,势必造成大批农民失业又失业的不稳定的隐患,并可能在社会矛盾激化的情况下,引发社会动荡。土地流转和土地征收过程中

的地方政府、村社组织的寻租行为和地方官员、村社干部的腐败行为,会引发民众的不满情绪,并激发土地利益被侵占的农民的愤慨和仇视,由此可能诱致巨大的政治危机。可见,后税费时代农村土地利益分配格局失衡的状况如果得不到平抑,不仅会使农民的土地财产权形同虚设,也会使税费改革的成效被重新紧张的国家与农民关系而吞噬。因此,应从后税费时代农村土地利益分配格局失衡的原因入手,通过对土地权力(权利)配置和土地利益分配不一致状况的纠正,来建构一种能够协调和平衡农村社会主体多元化利益的制度安排,使农民土地财产权得到真正切实有效的保障。

三 后税费时代农村土地利益平衡的价值取向

后税费时代意味着国家经济模式由资源汲取型向资源支持型的转变,政府的执政方式由管制型政府向服务型政府的转变,农村社会组织由行政控制向民主自治的转变,农民的权利享有由权利限制向权利保障的转变^[11]。其摒弃了国家本位的价值观,以社会公共利益的实现作为考量法律绩效的基点,从社会整体的角度出发,从整个社会的正义与公平来进行利益平衡。在社会本位价值观的引领下,农村土地利益平衡既要防止因信息不对称、土地兼并、外部效应等造成的“市场失灵”状况,也要防止国家对土地市场的长驱直入和强力干预造成的“政府失灵”状况。这需要立足于社会整体利益,意识到农民土地财产权具有公私合体的属性,克服偏执于公私法律二元结构之一端所产生的束缚。

一方面,社会本位的价值观并没有否定农民土地财产权的私权性,而是要进一步深化和调整有关私权性的认识。第一,更加关注农民土地财产权的私权性。我国的农民土地财产权兼具公权和私权属性,但其在权利生成之时并没有经过现代意义上的自由、平等、意思自治等私法理念的洗礼,其制度建构深受生产资料公有制的意识形态、人民民主专政的政治制度、总体性社会的全能治理模式和不患寡而患不均的朴素平均主义的影响。农民土地财产权是一种受到国家权力严格限制和严重掣肘的有限的财产权,其私权属性受到公权属性的极大限制。后税费时代农村土地利益的平衡宜回复农民土地财产权的私权品格,在承认农民土地财产权私权性有限的前提下,更加强调对农民土地财产权限制的限制,即对农民土地财产权的限制必须满足公共利益的目的性需要、法律规则的程序性限定和行政补偿的实质性约束等三个条件,以使农民土地财产权的私权性得到彰显。第二,更加关注平等权的实

现。后税费时代农村土地利益平衡应该在正视长期以来对农民的制度性歧视的基础上,赋予农民形式上的平等权,反对对农民的不合理差别对待,农民应该与其他主体一样平等地享有农村的土地利益。土地利益平衡还应关注到农民的弱势地位,在平等权的保障中给予农民合理的差别对待,赋予农民实质意义上的平等权,对农民进行土地利益分配的倾斜,不仅使农民获得与土地权利相称的土地利益,还应将被其他社会主体挤占和侵蚀的本该属于农民的土地利益返还给农民,以弥补历史和当下对农民的土地利益的欠账。

另一方面,社会本位的价值观也肯定了农民土地财产权的公权性,并对公权性进行了重新的阐释和限定。首先,注重以行政协商的方式解决涉农土地争议^[12]。后税费时代政府执政方式向服务型政府转变,使其对土地事务的管理宜由行政命令向行政协商转变,尊重农民的主体性地位,保障农民在土地利益分配中的参与权、决策权、分配权,农村社会的其他主体应该更多地倾听农民的合理合法诉求,与农民平等协商涉农土地纠纷的处理^⑥。其次,注重以行政合同的方式来安排农地权利义务^[13]。后税费时代市场经济的发展对土地市场的制度完善提出了更高的要求,契约是在市场经济中进行个体间权利义务固化的基本方式,当以土地行政管理的名义进行的行政干预介入土地市场时,行政干预应与契约逐步结合才能发挥较大的效力。行政合同的订立能够激发农民在平等、自由、互惠互利和利益平衡的基础上积极实施合同内容,不仅提高了国家对土地行政干预的质量,也起到了保障农民土地财产权的作用。

四 后税费时代农村土地利益平衡的进路

后税费时代农村土地利益分配的失衡是农村社会各主体土地权力(权利)配置与土地利益分配之间的不匹配与不相称所致,是已经减少土地利益但土地权力却没有得到厘清的国家、本应减少土地利益但因其土地权力没有受到限制而仍然能大量获取土地利益的地方政府和村社组织、理应获得土地权利却没有获得与此相称的土地利益的农民,这些主体之间的重重矛盾所致。因此,后税费时代农村土地利益平衡的关键,就是要通过对农村社会各主体土地权力(权利)的重新配置,形成有效的权利让渡和权力制约结构,来对土地利益进行重新分配,并使各自之间的利益得以平衡。

第一,理顺国家土地权力。

我国农村土地制度是在现代民族国家的建构和统治权威的确立过程中逐步形成起来的。在这一过程

中,民族国家统一的主权和强大的国家权威对农村社会产生巨大而持续的支配力,以国家力量推动的土地改革和集体化运动,通过“土地归公”的方式将农地集中于农民集体之手^[14]。因此,以农民集体土地所有权为基础的农村土地制度,一方面其规范框架对大陆法系的理论模式有着强烈的路径依赖,另一方面其制度构造充斥着浓厚的“共产主义—社会主义”的政治制度标准和“生产资料归谁所有”的意识形态逻辑^[15]。所以,我国农村土地制度是容纳了各种异质性概念,不能被传统民法理论所涵盖,并在实践中产生和不断被实践所丰富的土地制度。随着中国由现代民族国家向现代民主国家的转型,中国农村土地制度开始由强调国家整体的中央权威向强调国家主权者的公民权利转变。因此,这一过程的真正问题就是在国家政治权力和意识形态曾经被扩张的约束条件下如何以法律“权利—义务”模式来重建转型期的农村土地制度^[16]。即:一方面,国家如何在农村土地制度中恢复被国家政治权力和意识形态所排挤的农民的土地权利;另一方面,农民如何在当下国家对农村土地制度的建构中通过增加自己的话语权和缔约权来保障其获得的土地权利。所以,这一过程需要依托“农民—村社组织—地方政府”的联合与国家建立正式和非正式的交易,来解决国家权力在农村社会的进场与退场的问题。即以法律“权利—义务”模式取代原来的被政治制度和意识形态所左右的行政控制模式,是国家权力在农村土地制度重构中发挥作用的必然选择。国家作为农村土地制度运行中的决策主体之一,其对农村土地资源的干预权力应以建立健全农村土地法律制度和提供宏观目标与宏观调控手段为限,在尊重农民主体地位的基础上,通过“地权在民”的法权建构来获得农民对国家的制度性认同。

第二,约束和规范地方政府土地权力。

地方政府对农村土地有着广泛的权力^⑦,其以行使土地征收权的方式垄断了土地一级市场,并通过对农地使用权的限制来控制土地二级市场。后税费时代宜从两方面来约束和规范地方政府的土地权力。首先,约束地方政府的土地征收权,适度放松对农地一级市场的垄断。农地一级市场的症结在于地方政府的土地征收权超越了合理的限度,过多控制了农民对土地的处分权和收益权,形成地方政府垄断下土地征收权的扩张和农民土地财产权被严重制约的失衡。从根本上化解这一症结就应该限定行政征收权的适用条件,在让权于民与限制政府权力的过程中,形成地方政府

土地征收权与农民土地财产权的相互平衡。各国对土地征收权的限制通过公共利益、合理补偿和依法征收的原则进行。我国农地征收也实行这三大原则,但法律规定比较粗略,使得现实中地方政府的土地征收权并没有得到切实有效的制约。当务之急应从用途管制、价格制定和程序规范的法律技术层面对这三大原则进行夯实,真正实现对地方政府的制约。其次,规范地方政府对农地使用权的控制,建立健康有序的农地二级市场。农地二级市场的症结不在于地方政府是否应该限制农地使用权^⑥,而在于这种限制不应是混乱的、为所欲为的,应该是规范的、系统的和全面的,以对土地二级市场进行适时、合理、适度的干预。现在地方政府对农地使用权的限制,主要是通过土地利用规划、土地用途管制、耕地占有平衡等手段来实现的,但地方政府在使用这些权力时,却面临着地方政府之间权力冲突现象严重,权力行使方式不规范、随意性大,权力行使手段以行政干预为主、手段单一,政府官员拥有较大的自由裁量权等实际问题^[17]。应该规范地方政府对农地使用权的控制,从土地收益和土地权责两方面着手,合理协调和重新分配土地收益在国家、地方政府、村社组织、农民各方的比例,并建立相应的权责机制,形成对地方政府控制权的制约。

第三,廓清村社组织的土地权力。

承担三大职能的村社组织扮演着集政府的代理人、集体财产代理人和公共事务管理者于一体的角色^⑦。但村社组织的三重角色在其合法性来源上存在着深刻的矛盾,使得在三重角色支配下的土地权力存在着难以调和的冲突,迫切需要廓清村社组织的土地权力。后税费时代将村社组织定位为服务性、协调性组织,对村社组织提出了淡化行政职能、强调自治职能和明确经济职能的要求,这为廓清村社组织的土地权力(权利)指明了方向。

首先,应该分清村社组织两种不同的土地管理权力。一种是基于行政职能而获得的土地管理权,如基于对土地利用规划的监督管理、对土地征用的组织动员、对耕地的保护、对征地补偿款的发放、对土地违法行为的监督等而获得的土地权力。这些权力本源于政府土地管理权,而政府依据法律规定将这些权力以行政委托的方式交付给村社组织,村社组织在行使这种土地管理权时,发挥协调作用,协助政府进行土地管理。一种是基于经济职能和自治职能而获得的土地管理权。如土地发包权、土地调整权、土地经营方案制定权、土地信息的收集发布权等。这些权利本源于农村

土地的所有者农民集体,而土地所有者通过建立民事上的委托代理关系交付给村社组织,村社组织在行使这种土地管理权时,发挥基础性作用,以土地所有者的名义进行土地管理。

其次,应从委托代理关系的视角去考察村社组织的土地权力(权利)。村社组织具备双重代理人的法律地位,既是基于行政委托之上乡镇政府的代理人,也是基于民事委托之上全体村民的代理人。但由于我国《村民委员会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》有关农村集体经济组织的规定并没有对委托人与代理人之间的责任进行明确而详尽的规定,加之委托人与代理人之间本身就存在着信息不对称和目标不一致的情况,使得代理人在土地权力的行使中出现维护农民土地权利不力的权力缺位,侵犯农民土地权利的权力越位和将上述两种土地管理权混淆使用的权力错位的问题。应构建代理人激励机制和监控机制,克服委托代理中的“败德”和“不可察觉”问题,使村社组织在代理权限范围内积极行使被委托的权力(权利),不能僭越委托人的权力(权利),也不得对委托人的权利虚与委蛇^[18]。

最后,村社组织应在三位一体的角色定位中,当好土地利用的管理者、服务者和监督者^[19]。作为管理者,加强对农村土地流转和土地整治的档案管理和合同备案工作,并履行向乡镇土地部门的报告义务;作为服务者,在土地利用的信息、协调、咨询、指导方面加强服务工作;作为监督者,既保护土地利用中社会公共利益不受侵犯,也保护农民的利益不受侵犯。

第四,赋予、归还和维护农民土地权利。

后税费时代宜在农地利益平衡的过程中,通过对农民的权利配置上的优待和利益分配上的倾斜,使农民能获得与其他社会主体同等的法律地位,从而改变税费时代农民处在土地利益配置最底端的状态。这就需要改变现有的农民与国家、地方政府和村社组织利益博弈中农民土地权利相对缺失、权利剥夺严重和权利难以维护三大困局。即通过国家适时稳步推进立法工作来赋予农民原本没有的权利,这些权利既包括农地使用权的抵押权、农地使用权的入股权、农地发展权等实体性权利,也包括农地利益的平等保护权、农地立法的参与权、农地征用的谈判权、农地管理的监督权、农地价格的议价权等程序性权利。通过对地方政府土地权力的限制和规范来归还农民已有但没有实际享有的土地权利,在“还权”于民的过程中,以提高权利质量为目标,实现农民土地利益的表达、补偿和救济的三位

一体。通过村社组织发挥农村社会基层群众性自治组织的作用来维护农民应有和已有的权利,村社组织应通过村民大会、村民代表会议、村民议事会等组织将分

散的农民聚合起来,进行土地权利的表达、土地利益的决策和土地管理的监督。

注释:

- ①我国农民土地财产权权利体系包含三个层次:第一层次的土地财产权是集体土地所有权,它是其他土地权利的权源,是土地财产权益的初次分配;第二层次的土地财产权是土地使用权,它是土地财产权益的二次分配,是为了解决集体所有土地的分散利用问题,具体包括土地承包经营权、集体建设用地使用权、宅基地使用权、自留地使用权、地役权;第三层次的土地财产权是由集体土地所有权或土地使用权衍生出的新型财产权利,是对农民土地财产权益的再一次分配,具体包括土地承包经营权的转让权、土地使用权的入股权、征收补偿权、集体成员权、农地发展权等。
- ②国家拥有最大的维护土地利益的权力,并集中表现为立法权,国家以农业税的方式获得土地的农业产出利益,也通过收取新增建设用地有偿使用费、耕地占有税等税费的方式获得土地的资产利益。地方政府拥有对土地利用的地方立法权、审批权、规划权和监督权等,通过收取土地出让金、征地管理费、耕地开垦费、建设用地有偿使用费等获得了土地级差收益的大部分。农民处在土地利益分配利益链条的最末端,不仅以纳税和缴费的方式贡献着土地的农业生产利益,也因其缺乏在土地征收和土地大规模流转中的决策权、谈判权、议价权等而占有较少份额,只能获得部分的土地补偿费、安置补助费以及地上附属物和青苗的补偿费。
- ③即将农民集体土地所有权的主体抽象为“农民集体”,并实行“成员集体所有”,从而集体成员和成员集体作为农村集体土地所有权的权利主体共同享有所有权,既不能因集体的存在而否认成员的主体地位,也不能认为成员是主体而否认集体的存在。但《物权法》对集体成员权的规定仍是不完善的,其对成员权的性质、成员权的认定标准、成员权的认定组织、成员权的救济途径缺少规定,这使得现实中农民集体土地所有权主体不清,权利虚化的困境依然存在。
- ④但《物权法》对土地使用权的流转仍设置诸多的禁止性条款和若干的适用条件,如农户承包型的土地承包经营权不得抵押,转让流转须发包方的同意;宅基地使用权不得转让和抵押;集体建设用地使用权主体只能为农民集体经济组织和流转只能限定为原用地企业破产、兼并的特殊情形。这使得现实中土地使用权流转受限制、内容不自主的情形依然存在。
- ⑤根据《物权法》第四十二条、第一百二十一条和第一百三十二条的规定,农民的征地补偿权包括对被征土地的所有权的补偿权,也包括对被征土地的土地使用权的补偿权。
- ⑥其中的一些权利如农地发展权和农民的平等受偿权只是被中央的政策性文件或政府的规范性文件所肯定,并没有获得法律上的认可,其法定效力有待立法的确认;一些权利如农民的征地补偿权、土地承包经营权的转让权与入股权、集体成员权等即使获得了法律的承认,但由于法律规定的粗略和笼统,使得这些权利在现实中遭遇难以有效行使的难题;一些权利如土地承包经营权、宅基地使用权、农村建设用地使用权虽然在法律上有了明确的规定,但仍受到较多的限制。
- ⑦在土地的耕种成本降低和耕种收益增加的情况下,农业收益增加;同时在城镇化加速的条件下,城镇扩张造成了对农村土地的蚕食,同时第二产业和第三产业的发展也对农村土地有着转变土地用途的要求,这些均给农村政府及国家带来了巨额的土地级差收益。
- ⑧此处所论述的地方政府,指省、市、县三级政府,不包括乡镇政府。
- ⑨即要么挤占农民的征地补偿金来弥补租金收入的减少,此行动造成地方政府的土地征用权与农民的土地财产权之间的冲突;要么以各种方式突破法律规则或政策限制,非法扩大土地的征用范围,以征地数量的增加来弥补土地单价下降的差价,此行动造成地方政府的土地征用权与中央政府对宏观经济调控权的冲突。
- ⑩农村的其他社会主体为国家、以乡镇政府为代表的地方政府、村社组织,这些主体都具有公权色彩。
- ⑪具体包括土地征收权、土地利用规划权、土地利用批准权、土地用途转变审批权、土地违法行为查处权、土地纠纷处理权、地方土地立法权等等。
- ⑫地方政府对农地使用权的限制是必要的,因为任何权利都是有限的,根据国家粮食安全、社会稳定和社会保障的需要,对农地使用权进行一定的限制是合理且合法的。
- ⑬村社组织具有发展集体经济,组织各种形式的合作经济组织,负责并落实本村生产的服务和协调工作的经济职能。同时,村社组织还具有协调与管理社区公共事务、公益事业的村民自治职能和协助政府行政事务的行政职能。

参考文献:

- [1]彭新万.基于农地功能视角的农地制度改革路径:产权鉴别及其管制放松[J].内蒙古社会科学,2013,(2).

- [2]赵德余.土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动[J].社会学研究,2009,(2).
- [3]邹秀清,钟骁勇,肖泽干,宋鑫.征地冲突中地方政府、中央政府和农户行为的动态博弈分析[J].中国土地科学,2012,(10).
- [4]李欣欣,林修果.乡镇政府的行政体制改革问题研究[J].长春理工大学学报,2014,(7).
- [5]张国磊,张燕妮.城市化背景下农村征地问题中的乡镇政府责任研究[J].中国国土资源经济,2014,(2).
- [6]何丽花,杨倩.现行土地制度下农村公共品供给与村社组织[J].经济与管理,2015,(2).
- [7]林光祺,高玉强.土地制度·卡里斯玛·村社经济:困境与反思——来自小岗村的经济社会调查[J].兰州商学院学报,2013,(1).
- [8]马超,马晶,王伟东.违法侵占农用地案件何以多发[N].法制日报,2015-06-26.
- [9]于建嵘.谨防土地流转中的农民利益受损[J].人民论坛,2016,(7).
- [10]谭明智.严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J].中国社会科学,2014,(7).
- [11]何真.后税费时代村委会功能的转变[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2013,(4).
- [12]吴燕怡.行政协商:我国基层公共治理的路径选择[J].昆明理工大学学报(社会科学版),2016,(2).
- [13]王沁,李凤章.论土地使用权“出让”的性质[J].现代经济探讨,2016,(6).
- [14]徐勇.现代国家建构与土地制度变迁——写在《物权法》讨论通过之际[J].河北学刊,2007,(2).
- [15]路斐.我国农村土地所有权制度的“体制性”品格[J].法律科学,2009,(5).
- [16]程雪阳.公法视角下的中国农村土地产权制度变迁:1920—2010年[J].甘肃行政学院学报,2010,(1).
- [17]徐晓波.小官何以巨腐——以土地征收补偿中的具体权力与抽象权力划分为例[J].理论与改革,2017,(3).
- [18]尹奇,李俊龙,陈昱洁.集体建设用地流转中的村委会行为分析——基于委托代理理论[J].中国土地科学,2015,(7).
- [19]刘亚丁,杨秀文.农村土地承包经营权流转中村委会的角色定位[J].农村经济,2011,(3).

Balance of Interest of Peasant Land Property in Post-tax-and-fee Era

HE Zhen

(Law School, Southwest Minzu University, Chengdu, Sichuan 610041, China)

Abstract: It is necessary to protect peasant land property in the ideal pattern of rural land interests distribution, i. e., government's empowerment, local government and village organizations surrendering more profits, and peasants' empowerment. However, the increasing rural land interests has stimulated the fierce game among central government, local governments, village organizations and peasants towards land interests. Due to the contradiction between national multiple land targets as well as the limited power of local governments and village organizations, the allocation of land power (right) is not commensurate with land interests distribution, thus land interests of peasants is squeezed, resulting the imbalance of rural land interests distribution. Under the guidance of social values, post-tax-and-fee era should respect public-private property of peasant land property rights, straighten government's land power, restrain and regulate the local government's land rights, clarify village organizations' land rights, empower, return and maintain peasant land rights.

Key words: post-tax-and-fee era; land interests of peasants; peasant land property; balance of interests; *property Law*

[责任编辑:苏雪梅]