

[文章编号] 1009-3729(2013)02-0073-04

# 集体土地征用与农村土地收益分配的制度创新

冯俊条

(安徽财经大学 中国合作社研究院, 安徽 蚌埠 233000)

**[摘要]** 随着土地征收的不断扩大,我国土地征收制度暴露出一定的缺陷,农民土地被征收后失去了生存资料,土地权益被侵占得不到应有的补偿,由此引发了政府与农民集体土地收益分配纠纷。应建立以农民集体为受益主体的土地收益分配制度,明确土地收益分配的主体与内容,建立公正的土地征收听证制度,设置土地专业银行进行监督管理。

**[关键词]** 土地征用;农民土地权益;土地收益分配

**[中图分类号]** F301.1    **[文献标志码]** A    **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.02.015

农民是以土地为生产资料的社会群体。新中国成立以后,建立了土地公有制,形成了城市土地归国家所有、农村和城市郊区的土地归农民集体所有的土地制度。近年来,我国工业化、城镇化快速发展对土地的需求不断增加。国有土地是有限的,很难满足社会发展的需要,于是征用集体土地就成为满足社会对建设用地需求的主要来源。集体土地被征用之后,农民失去了土地,进而失去了生存资料和就业保障基础。解决失地农民的就业问题,确保失地农民权益,已成为征地过程中的一项重要任务。

关于农村集体所有的土地收益分配问题的研究,王德起<sup>[1]</sup>认为要建立土地收益分配制度就要明晰国家与集体(企业)、农村集体与农户以及中央政府与地方政府之间的关系;姜开琴<sup>[2]</sup>提出应根据增值收益产生的不同情况在国家、集体、农民之间进行合理分配;黄俊阳<sup>[3]</sup>、李萌等<sup>[4]</sup>认为,应通过明晰产权、规范征用程序以及完善土地补偿制度等措施来维护集体土地农民权益。上述研究指出了我国目前土地制度存在一定的缺陷,并提出一些完善的建议,但对于如何保障农民集体的土地权益及具体保障措施,并未提出系统的制度方面的意见。

本文主要从土地收益分配的本质出发,分析土

地制度中各项权益之间的关系及现有土地收益分配的格局,发现现有土地征用制度存在的问题,提出应创新我国土地权益分配制度,改变土地收益分配不合理的现状,以维护农民的权益。

## 一、农村土地制度及其权益关系

土地制度是反映人与人、人与土地之间关系的重要制度,它既是一种经济制度又是一种法律制度,是土地关系在法律上的体现,是构成上层建筑的有机组成部分。农村土地制度是农村土地资源合理配置与有效利用的基础载体,它是农村生产力进步的主要中介,是农村经济社会关系的重要组成部分。我国农村土地归农民集体所有,实行家庭经营的方式,农村土地制度的实质是农民与集体、农户与农户之间的关系问题。

农民的土地权益是指农民围绕土地经营所应该享有的民主权利与物质利益的总称。民主权利赋予农民享有、占有与农村土地相关的一切政治、经济权利;物质利益是指农民拥有土地权利带来的各种经济利益收入。农民集体土地权利是由各种权利组成的土地权利束,它包括农村集体土地所有权、使用权、收益权、处分权、承包经营权、规划权、发展权等。

[收稿日期] 2012-12-20

[作者简介] 冯俊条(1989—),女,河南省三门峡市人,安徽财经大学硕士研究生,主要研究方向:农业经济。

集体土地所有权是所有权利的基础,指劳动群众集体组织在法律规定范围内占有、使用、处分自己所有土地的权利。农民及其集体享有的土地所有权益主要有两个方面,一是国家征用集体土地的所有权变更收益,一是集体出让使用权的所有权让渡权能收益。在土地使用权上,我国实行两权分离的政策,即使用权与所有权的分离,农民享有使用权,集体拥有所有权。土地使用权隶属所有权,使用权是所有权在现实中的展现和延伸。

土地收益权是使用权的目的,只有有效享有土地收益权,使用权才有意义。收益权指土地使用者依据自己在一定时期内对土地的占有权、使用权等权能而获得收益的权利,以及土地产权主体依法转让自己的土地权能而获得相应收益的权利。由于土地所有权与使用权分离,土地收益有不同的享有主体,我国目前主要有三大收益主体:国家、集体和农户。处分权是指对土地的使用、流转等的权利,随着土地的所有权和使用权而产生。收益权和处分权是这两种权利的派生权利,按照法律的规定,这些派生权利既可以与所有权合为一体,也可以独立存在。我国土地权能的分离性使得其各项权利在转移和使用过程中带来不同的收益,不同的权能主体参与土地收益分配就产生了土地收益的分配问题。

## 二、土地征用中我国农村集体土地收益的现实格局

土地征用实际上是国家向土地权益人购买集体土地所有权、使用权等诸项权利所构成的权利束变动的过程。农村土地征用实质是把农民集体所有的土地转变为国家所有,并依法给予被征地的集体和个人一定补偿的行为。农村土地作为一种生产资料,承载着农民经济、政治、教育、就业、医疗、养老等多方面的权益和保障。土地被征用后,农民不仅失去了土地的使用权,而且失去了劳动就业的权利和社会保障等相关权利。由于现行的集体土地征用法律和政策规定等制度的缺陷,农民的土地权益受到严重损害,在失去土地的同时也失去了基本的生活依靠,越来越多的农民成为无业游民。农民的土地权益受损主要体现在两个方面,一方面是农民及集体所有权、收益权等土地权利被侵犯,另一方面是农民及集体得不到应有的征地补偿份额。

### 1. 农民集体土地权利被侵占

土地征用是国家或政府出于公共利益的需要,依法强制转移非国家所有的土地所有权,并给予补

偿的一种行政行为。然而法律对“公共利益”的界定不是特别明确,加之土地作为一种资源有巨大的经济价值,有些地方为了增加财政收入就打着“公共利益”的旗号征用土地,这实际上是一种为卖地而征地的行为。这些举动多是补偿不到位,严重侵害了农民的集体土地权益。有资料显示,我国基层政府财政收入的30%~40%是由土地出让金中获取的,而土地出让金的80%是由征用农民土地中获取。<sup>[5]</sup>我国农村土地归集体所有,但由于法律界定的多重性及集体经济组织的不可确定性,实际操作中存在集体土地所有权主体缺位的情况,致使各级利益主体大肆攫取土地收益,而作为集体土地的实际主人的农民却被边缘化或被排除在所有权主体之外。农民及集体的基础权利缺失,致使相关的权利无法得到保护。

### 2. 农村土地征用补偿分配现状

根据法律规定,农民的土地被征用之后应获得相应的补偿费和安置费,然而农民获得的补偿只是土地经营收益的补偿,土地后期的增值收益则被无偿占有,政府和用地单位分享了土地增值收益,农民集体被排除在土地增值收益的群体之外,因此农民获得的补偿费用非常低。李萌等<sup>[4]</sup>统计认为,目前土地征用补偿费用的分配格局大致为:政府占60%~70%,村级组织占25%~30%,农民仅占5%~10%,农民作为集体土地的主体,其土地收益大部分被掠夺。任辉等<sup>[6]</sup>对农村土地非农化过程中的土地收益分配进行回归分析,结果显示,政府与农民的土地收益比例平均为9:1,虽然各个地区的经济发展水平和农业生产条件不同,但是农民与政府的土地收益分配比例存在巨大差异。沈飞等<sup>[7]</sup>通过实证分析研究发现,在土地征用过程中政府与农村集体的土地收益比例为17:1,农民、集体与政府之间的土地收益分配严重失衡。

随着农村经济改革步伐的加快以及城镇化进程的加速,农村土地征用的规模越来越大。据相关资料统计,1978—2009年被征地农民已高达8700多万,近10年每年征用集体土地的数量近20万公顷,被征地农民新增400万左右,这种情况可能还将持续10年左右。<sup>[8]</sup>目前一些地方甚至兴起了圈地运动,大量耕地被占用。在土地征用制度存在缺陷的情况下,越来越多的土地征用不仅对农民的利益构成威胁,也使粮食安全难以保障,因此必须对现有的土地制度进行完善和改革,逐步建立起公平合理的土地收益分配制度。

### 三、我国土地征用制度存在的问题

我国土地征用制度始建于计划经济时期,未能充分考虑到土地征用中各方利益的有效平衡,忽视了对农民利益的充分保障。现行的土地征用制度存在的缺陷主要表现在以下几方面。

#### 1. “公共利益”内容模糊

土地制度只是原则性地规定了集体土地征用必须符合法定的“公共利益”,但具体什么是符合公共利益并没有作明确规定,导致现实中许多假借“公共利益”之名侵犯农民利益现象的发生。

#### 2. 农村土地产权模糊不清,补偿收益主体不明

我国现有的土地产权内部结构混乱,各项权能之间的界限比较模糊。《土地法》赋予了农民集体对土地所有权的主体地位,但是谁代表集体没有明确的规定。缺乏具体的收益对象使得集体的收益流失,农民个体就得不到应有的收益分配。另外,权利主体之间的关系不明,当土地补偿款发放时,各个主体各享其成,就产生了“乡扣”、“村留”的现象,导致农民实得的补偿款少之又少。

#### 3. 征地补偿范围过窄,相关权利补偿不足

关于土地征用补偿范围,《土地管理法》规定我国的土地征用补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等费用。从表面上看这些规定涵盖了土地征用造成的所有损失,然而土地的权益不仅包括土地的所有权、使用权、收益权等,还包括农民的土地承包经营权与发展权等,这些权利在相关的法律法规中缺乏相应的补偿标准。

#### 4. 土地征用缺乏被征用人参与程序

目前我国的土地征用项目审批过程完全是政府行为,从方案的提出到项目征地批准,都是政府核准并实施,其程序基本上是内部程序,透明度和公示性不够,农民对土地被征用事前并不知情,只有当土地被征用的通知下达后才获悉,对土地被征用没有话语权和表决权。

### 四、创新我国农村土地权益分配制度的建议

现有的土地制度尽管对土地流转有比较全面的规定,但是针对农村土地征用的条件和具体补偿标准比较模糊,缺乏相应的细则解释,忽视了农民集体的长远利益,致使现实征用过程中利益分配失衡。因此要建立公平合理的土地收益分配制度必须改革现有的土地制度,建立新的收益分配格局。

建立新的土地收益分配制度,要坚持公平合理的分配原则,把征用土地的补偿费用和土地增值收益在农民、集体和国家之间进行合理分配,并通过设立农民听证会对土地征用和土地收益管理进行事前、事中、事后的监督,确保土地征用有序进行。同时注意土地征用资金专款专用,建立土地专业银行对土地征用资金进行管理,保障农民的土地权益不受侵害。

#### 1. 分配制度建立的原则

(1)坚持公平与效率相结合的立法精神。在社会主义市场经济条件下,土地也应进入市场,参与到资源配置的市场中,土地的征用补偿价格可以参照市场价来进行确定。同时,土地收益要兼顾国家和农民个人的利益,使收益在农民集体与政府之间进行公平合理的分配,促进社会和谐发展。

(2)以人为本,尊重农民的权益。任何制度的建立都是为了经济社会的发展,土地制度的改革要确保农民的权益能够实现。目前,农民的权益被严重侵犯,完善土地制度就要充分保障农民的参与权、收益权、监督权以及享受社会保障的权利,切实维护群众的利益,维护社会稳定,促进社会公平正义。

(3)坚持宏观管理调控的原则。进行土地制度改革创新时,应考虑国家对土地、国家对农民的宏观管理和调控能力。土地规划利用要综观全局,着眼长远,只有这样才能使土地资源得到有效利用,保护现有耕地面积,确保粮食安全。

#### 2. 土地收益分配制度的构成

(1)建立以农民集体为受益主体的分配格局。要使农民集体成为集体土地收益的分配主体,就要明确谁来代表集体行使权力,否则一切都是空谈。我国法律规定农村集体土地归集体所有,由集体经济组织和村民委员会行使所有权,而集体经济组织有乡、村、组三级集体经济组织,主体的多样性和不确定性致使农民人人有权,而实际人人无权。应该明确乡镇政府和村委会不是集体土地所有权的主体,因为乡镇政府和村委会属于基层政治组织,法律规定集体土地所有权是经济组织,两者有本质差别,应该把土地所有权归属于农民。村民可以以组为单位进行选举,选出代表人来代理自己行使权力并表达自己的意愿,并实行任期制,报乡土地管理所登记,从而使土地所有权及其收益落实到农户并受民众的监督。村民也可以通过组织化的形式建立专业合作社,以合作社为单位和收益主体来参与土地权益分配。集体经济组织实体化之后,土地收益就在

农民集体与政府之间进行公平、合理的分配。

(2)明确土地收益分配的内容。土地增值收益属于集体土地权益的一部分,如果农民集体一直被排除在土地增值收益的分配之外,土地被征用后只是得到部分的土地补偿款,则不足以弥补失去土地带来的损失。土地发展权是基于土地所有权而从使用权和收益权中分离出来的一种土地权益,是土地所有权人或土地使用权人通过改变土地现有用途而额外获取收益的权利。因此应该确立农民是土地发展权的权益享受主体之一,使农民集体有权利享受土地增值带来的收益。

(3)建立公正的土地征用听证制度。明确了农民集体的收益主体地位和享有的权利,要确保其权益得到真正实现就应使农民参与到土地征用的过程中来。农民集体是土地的主人,征用集体的土地应该征求农民的意见,土地如何被利用也应考虑农民及附近市民的意见,综合各方的观点和利益才进行土地征用,从而避免因强制征用引发矛盾。土地征用听证制度中的参与者应以农民为主体,市民、专家和媒体都有一定份额,以确保听证制度的公开、公正、公平。

(4)设置土地专业银行监督管理。近年来,随着经济社会发展和土地用途的变化,土地资金项目增多,因此可以建立土地专业发展银行来负责与土地征用有关的资金管理。这既有利于保护土地所有者和使用者的权益,又方便国家对土地资源的宏观

管理,减去了中间环节,节省了人力物力,也可防止农民利益被侵害。在专业银行中,土地征用专款专用,保障流通渠道的简便,方便农民使用资金。国家在指定的银行进行款项拨付,可以实行一次付款,分次补发,既满足农民投资的需要,又使农民有一定的生活保障。同时,政府在每年发放补偿费用时应考虑当年的通货膨胀率,如果通货膨胀率有大幅度的提高就应相应地提高补偿费用,以此弥补货币贬值带给农民的直接损失,确保农民权益得到切实维护。

### [参 考 文 献]

- [1] 王德起.论我国土地收益分配制度建设[J].农业管理科学,1997(2):21.
- [2] 姜开琴.征用土地增值收益分配分析[J].农业经济,2004(10):14.
- [3] 黄俊阳.农民集体的土地收益权保护[J].学术论坛,2008(2):151.
- [4] 李萌,黄丽军,毛德华.论集体土地征收制度改革和失地农民权益的保护[J].现代商贸工业,2011(19):47.
- [5] 李念,甘杨.集体土地征收的失序问题及其对策研究[J].湖北第二师范学院学报,2009,26(1):51.
- [6] 任辉,吴群.农地非农化过程中土地收益分配分析[J].国土资源科技管理,2011,28(3):41.
- [7] 沈飞,朱道林.政府和农村集体土地收益分配关系实证研究[J].资源产业经济,2004(8):17.
- [8] 刘和平.城市化过程中失地农民的权益损失及其保障[J].调研世界,2005(6):20.