

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20171020

· 三农问题 ·

# 确立主体地位与被征地农民多元保障机制 完善路径思考\*

罗婷婷<sup>1,2</sup>, 邹学荣<sup>2</sup>, 陆林<sup>1,2\*</sup>

(1. 西南大学文化与社会发展学院, 重庆 400715; 2. 西南大学三峡库区经济社会研究中心, 重庆 400715)

**摘要** [目的] 研究集体土地所有权行使主体的明确与完善被征地农民多元保障机制的路径。[方法] 运用文献梳理法, 分析农村集体土地所有权行使主体模糊引发“群体性事件”的现状, 揭示其在建立健全集体土地的所有权消极权能实现、权能夯实、管理权限行使与集体成员受益权能保护等农民多元保障机制方面产生的负面影响; 运用逻辑归纳法, 提出“集体土地所有权行使主体明确是多元保障机制完善的灵魂”。[结果] 破解“有意制度模糊”必须从实体和程序制度上明确集体土地所有权行使主体, 才能有效保证被征地农民的多元利益。[结论] 当前改革已进入攻坚期与深水区, 农村集体土地所有权行使主体模糊引发的“冲突和社会动乱”等负性外部效应也日益凸显, 完善被征地农民的多元保障机制(即以集体土地所有权行使主体确立为灵魂, 以使用权入市、征用征收公平补偿、增值公平分配、财产性合法收入保障、社会保障为现实路径)应加快提上议事日程。

**关键词** 集体土地 行使主体 农民利益 多元保障 保障机制

**中图分类号**: S-01 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2017]10144-08

## 0 引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”<sup>[1]</sup>作为征地制度改革的落脚点以来, 理论和实践界聚焦三权分置、规范征地程序、合理补偿、失地保险等问题, 提出了许多有价值的见解; 但从集体土地产权制度改革, 特别是集体土地所有权行使主体确立的视角探索农民多元保障机制完善却比较薄弱。这既是改革的深水区, 又是不容回避的重大理论和实践问题; 从政策法规层面合理解决这一问题对于“探索赋予农民更多财产权利, 明晰产权归属, 激活农村各类生产要素潜能, 建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制”<sup>[2]</sup>, “加大强农惠农富农力度, 深入推进农村各项改革, 破解‘三农’难题、增强创新动力、厚植发展优势, 积极推进农业现代化”<sup>[3]</sup>有着极其重要的现实意义和深远的历史意义。

## 1 集体土地所有权行使主体模糊

“所有权是最高、终极的权力。占有、经营、使用、收益、依法处分的权能都是所有权的实现形式。所有权是根本、基础、前提”<sup>[4]</sup>。“所有权人对自己的不动产或者动产, 依法享有占有、使用、收益和处分的权利”<sup>[5]</sup>。所有权人一般是所有权行使主体, 立法确立土地所有权行使主体既是将所有权人进一步具体明确, 又是所有权人主张合法权益的法律依据。

收稿日期: 2016-12-23

作者简介: 罗婷婷(1989—), 女, 四川射洪人, 助理实验师。研究方向: 农村社会学

\*通讯作者: 陆林(1959—), 男, 湖北黄陂人, 教授。研究方向: 经济社会学。Email: lulin@swu.edu.cn

\*资助项目: 国家社科基金重点项目“三峡库区独特地理单元环境-经济-社会发展变化研究”(11AZD009); 国家社科基金青年项目“集体土地所有权行使主体确立与被征地农民多元权益保障制度研究”(17CZZ046); 中央高校项目“徽州‘皮田’‘骨田’制度对我国集体土地产权改革的启示研究”(SWU1709382)

### 1.1 国有土地所有权行使主体明确

全民所有即国有土地的所有权人是国家,国务院代表国家对国有土地行使占有、使用、收益和处分的权力——国有土地所有权行使主体是国务院。《中华人民共和国土地管理法》规定“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”<sup>[6]</sup>。国务院通过“编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地”,实现土地有序规范使用;建立“国家依法实行国有土地有偿使用”,“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”等制度;国务院行使所有权主体职权时,将具体职权下放——“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”、“县级以上地方人民政府土地行政主管部门”负责辖区内土地的管理和监督工作。

国有土地所有权人国家,国务院代表国家行使所有权,行使内容、程序、方式、组织、制约条件都十分明确。正是由于国有土地所有权行使主体明确,才使国有土地所有权行使,使用权转让、承包、经营、出让、划拨,土地规划等处分权在国务院统一组织下规范有序地进行。

### 1.2 集体土地所有权行使主体不明

《中华人民共和国土地管理法》规定“依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、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,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理,已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理”<sup>[6]</sup>。这里虽然明确了集体土地所有权人是村农民集体,但由谁来行使“村农民集体所有的土地”的所有权却没有明确;而集体经济组织或村民委员会行使的是经营、管理权,从法权角度看,经营、管理权是所有权派生的,而不是所有权本身。

根据法权惯例,所有权人一般都是所有权行使主体。明确集体土地的所有权人,顺理成章应明确行使主体,但《土地管理法》既并没有明确集体土地所有权行使主体是谁,又没有明确所有权行使的权限、方式。在承包地内部调整和“农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的”条款中,规定了“必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意”才能生效——“村民会议”、“村民代表”虽然有所有权行使主体的含义,但行使权力仅限于承包地调整,又加上“报乡(镇)人民政府批准”作为生效的限制条件;涉及集体土地所有权变更、征收征用补偿、成片租赁等体现所有权人权利的重大决策,行使主体是谁则不明确。“国有土地所有权由国务院行使很明确;但农村集体土地所有权由谁行使,尚未明确,只用了‘村集体经济组织或者村民委员会经营、管理’——有虚置之嫌”<sup>[7]</sup>。近年来中央积极探索“‘三权分置’土地制度新模式”<sup>[8]</sup>无疑是正确的,但“三权分置”所有权是关键,而确立行使主体又是所有权的关键,现行法律制度仍然没有将明确集体土地所有权行使主体提上议事日程。

## 2 集体土地所有权行使主体模糊对农民多元保障的影响

集体土地所有权行使主体模糊直接影响到集体土地所有权消极权能实现、集体土地权能夯实、管理权限行使、受益权能保障,最终影响到农民多元保障机制的完善。

### 2.1 对集体土地所有权消极权能实现的影响

集体土地所有权积极权能体现在所有权人的主张中,而消极权能则体现在任何个人或组织对所有权的干涉,所有权人都能有效排除的过程中,即使所有权人不主张,只要义务主体不干涉,都能实现所有权能,这在土地私有条件下体现得淋漓尽致。土地集体所有本身决定了所有权人的群体性特征,这种特征不能有效排除义务人对集体土地所有权的侵害,更不能排除公权力对集体土地所有权的侵犯,所有权行使主体模糊更加剧了这种消极权能弱化;同时,所有权中保有权是极其重要的权能,但我国法律对集体土地保有权本身没有明文规定,由于所有权行使主体模糊导致保有权行使主体缺位,因而由农村集体土地所有权涵盖的集体成员社会保障功能实现难度加大,失地农民社保无份的状况虽有好转,但上班无岗、种地无土的状况尚未根本改变。

正是由于集体土地所有权行使主体模糊,集体土地消极权能弱化加重,农民权益多元保障受到严峻

挑战。

## 2.2 对集体土地权能夯实的影响

农民多元利益保障“夯实土地权能”是“基础”<sup>[9]</sup>，夯实权能最关键的是确权，集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”是以“农村集体土地所有权确权为基础”<sup>[10]</sup>的，确权的核心理念是所有权，而确立所有权行使主体则是所有权尘埃落定的根本。《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》明确规定“凡是农村集体土地所有权证没有确认到具有所有权的农民集体经济组织的，应当确认到具有所有权的农民集体经济组织”，“全国范围内的农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的集体经济组织”<sup>[11]</sup>，就是运用政策法规杠杆明确农村集体土地的所有权人。这是农村集体土地制度改革的重突破，这一突破虽然潜在地包含了所有权人是所有权行使主体，但没有进一步明确所有权行使主体是谁，有什么权力、义务行使程序。这样的结果所有权夯实就存在着实体和程序双重缺陷：由于承包权、经营权是由所有权派生的，按法权规范，应由所有权行使主体作为发包方，农民自然人作为承包方，政府作为第三方签署承包合同，承包主体直接行使或转让经营权；但现在由县（区）农业局与农民签署承包合同并确权颁证，所有权则由国土资源部门确权颁证。这样不仅导致管理多头，影响效果，而且导致经营权挤压承包权，承包权挤压所有权的反噬现象。

正是集体土地所有权行使主体模糊，从程序上弱化了农民多元利益保障的主体资格，农民土地权益受到基层行政权力和开发商的挤压，夯实集体土地权能功亏一篑——所有权行使主体模糊，农民多元利益保障虚化。

## 2.3 对集体土地管理权限行使的影响

农民多元保障集体土地管理权有效行使是首要条件。由于政策法规未明确赋予集体组织成员行使所有权的权力，也没有相应程序保证权力的行使过程公平合法。虽然《物权法》、《土地管理法》等法律规定了两个“2/3以上同意”才能生效，这仅仅是对承包权变更的规定；而对国家征用、征收集体土地及补偿方案却尚未明确规定；况且很多村委会或集体经济组织很难召开“村民会议”或“村民代表会议”，直接简化程序，由村委会或集体经济组织领导代替集体成员作决策；这样的决策或决定很难体现集体土地所有权人——全体集体成员的意愿，为少数决策者以权谋私开了后门。集体土地所有权行使主体模糊，全体集体成员无法有效行使管理权，农民个体的多元利益受到侵犯。

## 2.4 对集体成员的受益权能保障的影响

集体土地所有权主体是该集体全部成员，集体成员以土地所有权为基础，通过承包地耕种、租赁、征收征用补偿、失地后参加社保等方式获得合法收益。从应然的视角“集体所有权的权能”必须保证“集体成员从集体土地及其收益中享受社会保障权益”<sup>[12]</sup>；实然则恰恰相反，征地补偿、所有权变更增值、“使用权拍卖”<sup>[13]</sup>价值分配。相关集体所有权人（集体成员）却“望土兴叹”，很难享受所有权人的权益。重庆地票制度虽然把土地增值纳入所有权人的范围，但大多数地方却把所有权人遗忘了，这实际上是集体土地所有权的异化。追根溯源，集体土地所有权行使主体模糊是其源头，正是集体土地所有权行使主体模糊，集体成员受益权保障没有主体主张，才导致土地所有权人屡受伤害、上访不断。

中央一直十分关注三农问题，每年的一号文件都涉农，尤其注重“让农民分享成果”<sup>[3]</sup>，“增加农民财产性收入”；但农民受益权能保障的机制，特别是从集体土地所有权视角以明确所有权行使主体为立脚点，通过合法、有序正确行使集体土地所有权，以夯实农民受益权能的机制有待健全。

## 3 集体土地所有权行使主体明确——多元保障机制完善的灵魂

被征地农民多元保障是一种特殊的民生保障，不仅有利于化解社会矛盾、维护长治久安，而且有利于促进社会生产健康发展。从多元保障机制内涵着眼，揭示与集体土地所有权行使主体确立的内在逻辑是多元保障机制完善的灵魂。

### 3.1 被征地农民多元保障体系及机制

几千年来，我国农民都是以土地为依托的实物保障方式来维护“老有所终，壮有所用，幼有所长”

的有机保障体系,当土地兼并、集中,大部分农民失去了土地,革命高潮就必然到来。农民革命、农民战争、农民起义的终极原因就是失去土地,生活无保障。在我国土地既具有所有权功能,又有社会保障功能,农民一旦失去土地就必然陷入生活困境。城镇化进程中征地与封建社会的土地兼并有本质差异,是发展中的非对抗性矛盾,但征地导致被征地农民全部或部分失去土地,该集体成员就失去了从事农业生产的基本生产资料,也失去了依托土地建立的社会保障。虽然国家给予了征地补偿、作了相应的安置、也安排了社会保险,但是被征地农民在市民化进程中步履维艰却是不争的事实。2013年11月,国家信访局公布因征地而造成信访已成为群众信访中的突出问题之一。在近年10余万起群体性事件中,“征地拆迁引发的群体性事件占总数一半”,究其根本原因就是被征地农民多元保障机制尚不完善。

### 3.1.1 多元保障体系

我国现行被征地农民的保障体系主要由征地补偿、安置、入股、租赁、社保、增值6种方式构成。虽然多元,但保障却有待完善:征地补偿、社保按国家相关政策规定得到保障,但补偿、保险的力度却不到位;入股、租赁有政策依据,但合同签署时农民个体却永远处于弱势;安置大部分是空中楼阁;虽然中央明确提出“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”<sup>[1]</sup>,但《中华人民共和国土地管理法》却规定“新增建设用地的土地有偿使用费,30%上缴中央财政,70%留给有关地方人民政府”<sup>[6]</sup>,集体土地所有权人却无份;重庆地票制度规定所有权人可参与本集体建设用地增值收益分配,但在全国不具有普遍性。

### 3.1.2 多元保障机制

体系靠机制保障,机制是制度、相关组织人员、运行方式的有机组合,“制度是一个相对稳定、完整的组集合,由符号、信念、价值、准则、职责和身份等组成,这些要素分别和社会生活的某些方面相联”,是“为决定人们相互关系而设定的一些制约”<sup>[14]</sup>,失地农民多元保障制度是由各种政策法规组成的系统,对相关都具有强烈的规范制约作用。被征地农民多元保障的实体和程序制度涉及政府、法院、社保、村社、业主、农民等相关组织和人员,这些组织和人员交互作用,对制度的制定、执行、修改、完善形成强大的反作用,不断推动制度建立、废除、修改、完善;在这种自发与自觉的作用中实现多元保障机制的建立、完善。

被征地农民多元保障机制是保障体系内在结构、功能及其相互关系的有机构成;社会学规范为失地农民保障制度与相关组织人员相互作用、相互影响、相互制约,形成更好发挥保障作用、必然如此的运行方式。

## 3.2 “有意制度模糊”——使命终结

我国所有权行使主体模糊是一种“有意的制度模糊(intentional institutional ambiguity)”。 “有意将土地确权保持模糊”是一种高明的策略。“有意的制度模糊”将“制度的不确定性”作为“体制运行的润滑剂”。“土地权属问题上所具备的不确定性”对于改革时期“农地产权制度”得以顺利运行、“营造回旋余地”、“应对突发事件”、“方便规划和发展”<sup>[15]</sup>,让该系统在这种制度性模糊基础上有序运行都具有非常积极的意义。改革30年取得的成就,这种“有意的制度模糊”功不可没。但随着改革进入深水区,这种“有意制度模糊”造成负的外部效应“冲突和社会动乱”<sup>[15]</sup>日益凸显。“因农村征地而造成的信访已经成为群众信访中的三大突出问题之一”<sup>[16]</sup>,“每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万甚至10万余起”,“征地拆迁引发的群体性事件占总数一半”<sup>[17]</sup>。“冲突和社会动乱”升级说明集体土地“有意的制度模糊”的历史使命已经完成,“制度模糊”向“制度明确”的根本转变已经提上议事日程,否则不仅农民多元利益保障成虚话,社会长治久安也会面临严峻挑战。

## 3.3 行使主体明确——多元保障机制完善的灵魂

集体土地所有权行使主体明确本质上是对被征地农民主体资格的确认。这种确认既内在地规定政府与被征地农民在征地中的法律地位,限制以公权侵犯私权,又赋予了被征地农民有效维护合法权益的主体资格,还解决了集体土地所有权主体缺位的尴尬。只有明确集体土地所有权行使主体,被征地农民才能在征地过程中以主体资格参与征地补偿、安置、入股、租赁、社保、增值等保障形态的协商,使被征地农民维

权合法化。避免村镇政府代替被征地农民行使主体权力,是实现公平征地、完善被征地农民多元保障机制的灵魂。

### 3.3.1 明确了政府与被征地农民在征地中的法律地位

中央赋予农民“对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”“对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”“财产权利”“宅基地用益物权”<sup>[1]</sup>等权利在征地中被分割、弱化。受征地利益驱动,地方政府与中央、与农民博弈:在征地计划、土地储备上与中央打太极;在征地补偿、安置上有公权侵犯私权的嫌疑;在征地中地方政府与农民地位不平等——政府是公权的化身,农民是私权的代表;农民维护自己的合法权利被认为是“自私”,而不是以所有权行使主体的身份维护自己的合法权利。其实征地是一种民事活动,政府作为征地一方与被征地的集体成员地位平等,平等的前提必须明确被征地的所有权人是权力行使主体,才有资格与政府磋商征地补偿与安置事宜,限制公权对私权的侵犯。

### 3.3.2 赋予了被征地农民有效维护合法权益的主体资格

我国土地公有制决定政府不仅是国有土地的代理人,也是土地利益分配的决定者,所有者无权过问。被征地农民多元保障机制完善的依据是集体土地所有权,最终能尘埃落定则是明确所有权行使主体。只有明确行使主体,被征地农民才能尽心尽责地维护自身利益,才能从行为主体上依法保障被征地农民的权利。

### 3.3.3 解决了集体土地所有权主体缺位的尴尬

正是没有从政策法规上明确集体土地所有权行使主体,除了承包地调整,集体土地所有权人——村民会议、村民代表才以行使主体的身份出现。征地中作为集体土地所有权人,绝大多数被排斥在外,至多村长、主任作为所有权人参与,很多时候乡镇直接做主——没有所有权的主体行使了所有权职能。明确集体土地所有权行使主体从根本上解决了这种尴尬。

## 3.4 行使主体明确——切实可行

集体企业的所有权人和所有权行使主体明确的制度规定说明集体土地所有权行使主体确立是可行的。《中华人民共和国城镇集体所有制企业条例》规定:集体企业所有权归劳动群众集体所有,每一具体的集体企业所有权归“本集体企业的劳动群众集体所有”或“集体企业的联合经济组织范围内的劳动群众集体所有”<sup>[18]</sup>;所有权行使主体是职工代表大会——“集体企业依照法律规定实行民主管理。职工(代表)大会是集体企业的权力机构,由其选举和罢免企业管理人员,决定经营管理的重大问题”<sup>[19]</sup>。

农村集体土地所有权的“集体私权”、“体现集体成员的公有利益”、“受公法管理”、“社会法属性”<sup>[12]</sup>明显等特征内在逻辑要求必须明确所有权行使主体。主体明确才能有效行使集体私权,维护集体成员利益,也才能明确公法管理与私权行使的边界,充分体现社会法属性,最终让集体成员以所有权行使主体的身份参与集体土地征用征收、使用权拍卖、租赁、抵押、入股、担保、转让的全过程,而不是被边缘化(主体异化为非主体无法作为)。只有从所有权行使主体明确这个根本问题上着眼,才能真正实现十八届三中全会提出的“要完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。

## 3.5 行使主体明确——实体、程序

破解“有意制度模糊”难题必然要求制度规定明确,而制度是由实体和程序构成的,从实体制度上明确集体土地所有权行使主体,被征地农民权利保障才有政策法规依据,而只有从程序上作出明确规定,才能有效保证被征地农民对实体权利的维护。

### 3.5.1 行使主体——实体明确

实体权力的明确是通过立法和制定政策落到实处的。完善多元保障机制首先必须从实体权力上明确农村集体土地所有权行使主体,应该像《中华人民共和国土地管理法》中“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”一样明确,将农民集体所有土地,“由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理”修改为“农民集体所有的土地所有权由村集体经济组织或者村民委员会行使”<sup>[4]</sup>,具体行使主体为“登记确权土地的集体组织成员”。与国有土地行使主体不同的是农民集体土地所有权行使主体既是组织——集体

经济组织或者村民委员会,又是个体——集体组织成员,而落实到个体才有实质性意义。只有法律赋予集体组织,最终赋予集体组织成员所有权行使主体的权力,才能从实体上完成“有意制度模糊”向“制度明确”转换。

政策是集体土地所有权行使主体的直接保障。建议在《深化农村改革综合性实施方案》关于“以保护农民集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点”<sup>[19]</sup>的条款中,进一步明确我国农村集体土地所有权的主体有 3 种类型:乡(镇)农民集体、村农民集体和村民小组农民集体的所有权行使主体。政策上明确规定“登记确权土地的集体组织成员”都具有集体土地所有权行使主体的资格,为行使主体在征地中维护自身权益提供政策依据。

### 3.5.2 行使主体——程序保障

程序是实体的保证,为了保证所有权行使主体真正行使实体权力,从程序上保证被征地农民在征地过程中维护自己的权益。建议将《中华人民共和国土地管理法》中“在土地承包经营期限内,对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的,经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准”的规定,修改为“集体土地征收由‘登记确权土地的集体组织成员’参与征收数量、补偿标准、安置方案等全过程的协商,2/3 多数赞成或反对有效;经营、流转由‘登记确权土地的集体组织成员’参与全过程的协商,2/3 多数赞成或反对有效”,并明确规定“协商由上一级政府组织,但最终决定权在‘登记确权土地的集体组织成员’,任何组织、机构、个人不能代替做主”。只有赋予“登记确权土地的集体组织成员”在土地征收、流转、经营过程中所有权行使主体的权力;才能从程序上保障集体土地所有权行使主体正常行使权力。

只有从法权上明确所有权行使主体,赋予被征地农民维护自己权益的合法性,被征地农民才能底气足、理直气壮地维护自己在征地中的合法权益,如无法律政策依据,被征地农民既无充足理由维护自己的合法权益,又无法改变征地弱势地位,“一元利益”(征地公平补偿)都无法保障,“多元利益”更无从谈起。

## 4 被征地农民多元保障机制完善路径

机制完善策略着力,是被征地农民多元保障机制的完善的现实路径,明确所有权行使主体,从实体和程序上保证主体在使用权入市、征地公平补偿、增值公平分配、财产性合法收入保障、社保等环节正常行使权力是完善被征地农民多元保障机制的现实路径。

### 4.1 完善集体土地使用权入市机制

“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”<sup>[1]</sup>的顶层决策为集体土地入市改革指明了方向,但集体土地使用权出让却加上了集体变全民的限制条件。事实上,“城乡土地同为使用权远未做到同地、同权、同价,其体制性、法律性不公平突出”<sup>[20]</sup>。

建议在切实落实中央的同地、同权、同价的政策,给予农村土地上市交易权、市场定价权、抵押融资权能的基础上,完善保障城乡土地在交易、征用、拆迁补偿上实行一个标准,真正做到同地同权同价和农村集体土地所有权人参与使用权入市交易的全过程有机结合的机制。只有从机制上保证同地同价,才能突破“城乡分治”、“一国两策”的藩篱,从地价公平上保证被征地农民的利益;只有从机制上明确所有权行使主体,才能让集体土地所有权人在使用权流转中维护自己的合法权益。

### 4.2 完善集体土地征用征收公平补偿机制

“土地是一切生产和一切存在的源泉”<sup>[21]</sup>,土地对农民具有特殊意义,承载着养育、就业、社保、财产、心理等功能。一旦被征用、征收,农民依托土地承载的功能就丧失殆尽,补偿既是最后的晚餐,又是被征地农民多元保障最现实、最重要的环节。发达国家征地通常按照市场规则进行,所有权人与土地征用、征收人以平等主体方式进行谈判,以确定征地购买、赔偿、安置、社保等事宜;协议不成不能强征。我国农村集体土地征收、征用方是政府,采用的是补偿而不是赔偿,公权挤压集体私权的现象时有发生,补偿公平受到挑战,信访、群体事件就是被征地农民对不公争议诉求的表达。

建议根据中央“完善被征地农民多元保障机制”的要求,出台政策从实体和程序上保证征地过程阳光性、主客体平等性、补偿方式可持续性、补偿标准市场性,杜绝暗箱操作、权力寻租、排斥所有权主体、价格低于市场、强制征收等现象。建议完善集体土地征收补偿的公平机制。

#### 4.3 完善集体土地增值公平分配机制

土地集资源、稀缺、经营、不可再生等特性为一体,在经营流转过程中增值是必然的,但“集体土地所有权变更为国有土地,该土地使用权才能有偿转让”的规定,“埋下了同地不同价的隐患”<sup>[7]</sup>——同一幅土地,集体性质时价格低迷,变更为国有土地后价格暴涨,征地补偿的成本与使用权出让的价差呈几何级增长。从形式上看土地增值是在土地变为国有出让时才发生的,中央和地方财政三七分成合法,被征地农民,即集体土地所有权人被排斥在体制外,显然是与中央“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”的要求背道而驰。

建议根据中央“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”的要求,出台同地同价、或所有权变更时使用权出让增值公平分配的政策,把集体土地所有权主体的全体成员纳入增值分配系统,把3:7改革为2:5:3(国家财政20%,地方财政50%,被征地农民30%),同时让被征地农民以所有权行使主体的身份参与所有权变更、使用权出让、增值分配的全过程,以表达所有权人的合法诉求。

#### 4.4 完善财产性合法收入保障机制

完善财产性合法收入是被征地农民多元利益的有机组成部分。被全征地的农民收益主要来自于征地补偿;被部分征地的农民除征地补偿外,还有与土地相关的转包、租赁、入股等财产性收益。农民将承包耕地、林地转包给他人耕种、租赁给其他自然人或法人经营、股息红利等所取得的收益。由于价格因素影响,农副产品生产成本低,种地亏本直接影响农民收益,“撂荒地占耕地面积的3.2%左右”<sup>[22]</sup>就成了不争的事实,正是如此,转包、租赁、入股收益普遍偏低,且兑现困难。同时,二次承包主体、租赁方、大股东挤压农民权益的现象屡见不鲜。因此,在保证集体土地征地补偿公平的基础上,还需对集体土地的承包权、林权健康流转进一步规范,农民转包、租赁、入股的常规收益保障有待进一步完善。

建议根据中央“赋予农民更多财产权利”,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”<sup>[1]</sup>的要求,出台转包、租赁、入股等常规财产性收益的政策规范,并将其纳入司法救济体系,运用法律行政手段完善农民财产性的合法收入保障机制。

#### 4.5 完善社会保障机制

我国农村社会“保障方式是以土地为依托的实物保障,主要体现为家庭自我保障”:农民土地被征,实物保障的依托丧失,农民集体成员既失去从事农业生产的基本生产资料,又失去了土地的社会保障,一旦分得的一次性土地补偿款花费殆尽,生活必然会陷入困境。“全国被征地农民数量超出5 000多万,且每年递增200万人”<sup>[23]</sup>,社会保障制度跟不上必然影响社会稳定。

建议根据中央“无论对于何种经济形态,民生保障都必须与经济社会的整体发展趋势和水平相适应”的要求,出台社保政策:在征地补偿费用中,预算10%的社会保障费,并自动转拨至保险公司,并由保险公司为被征地农民办理最低生活保险和医疗、失业、养老保险等合法证件;同时,被征地农民以集体土地所有权行使主体的身份参加与征地主体、保险公司的谈判、协商、签约过程。

建立以明确农村集体土地所有权行使主体为灵魂,完善集体土地使用权入市、征用征收公平补偿、增值公平分配、经营性合法收入保障、社会保障的机制体系是“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”的现实路径。只有多层次、多角度、多渠道从机制上保障被征地农民的权益,“作出更有效的制度安排”,才能让被征地农民“居者有其宅”<sup>[24]</sup>,平等享受现代化成果,真正实现“发展成果由人民共享”,“保障基本民生,实现全体人民共同迈入全面小康社会”<sup>[25]</sup>。

## 参考文献

[1] 佚名. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 党建, 2013, (12): 9~22

- [2] 习近平. 农村土地经营权流转不能片面追求快和大. 京华时报, 2014-09-30
- [3] 佚名. 中央农村工作会议在京召开习近平对做好“三农”工作作出重要指示. 老区建设, 2016, (1): 4~5
- [4] 陆林, 罗婷婷. 我国土地权能的演进逻辑与务实谋划. 西南大学学报(社会科学版), 2015, 41(2): 34~41, 190
- [5] 佚名. 中华人民共和国物权法. 新法规, 2007, (1): 12~44
- [6] 佚名. 中华人民共和国土地管理法. 海南政报, 2005, (4): 19~26
- [7] 邹学荣. 我国土地政策面临的矛盾及制度和政策设计. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2014, 35(10): 209~215
- [8] 龚睿. 农村土地“三权分置”的制约因素及路径研究. 中国农业资源与区划, 2016, 37(5): 143~147
- [9] 佚名. 习近平总书记主持召开中共中央政治局会议. 中国税务, 2016, (5): 5
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见. 人民日报, 2014-11-21
- [11] 佚名. 关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知. 农村财政与财务, 2011(7): 43~44
- [12] 韩松. 农民集体土地所有权的权能. 法学研究, 2014, 36(6): 63~79
- [13] 程鹏宇. 全省首宗农村集体土地昨入市拍卖——德清 20 亩荒地拍出千万元. 杭州日报, 2015-09-09
- [14] E. R. Babbie, *Sociology: An Introduction*. Belmont: Wadsworth, 1980, 3
- [15] 何·皮特(Peter Ho) 著, 林韵然译. 谁是中国土地的拥有者——制度变迁、产权和社会冲突. 社会科学文献出版社, 2014. 10: 31~32
- [16] 刘慕仁. 保障失地农民权益需要重视的几个问题. 新华网/中国政府网. 2015-03-10
- [17] 佚名. 2010 年中国社会形势分析与预测. 今日海南, 2010, (1): 48
- [18] 佚名. 中华人民共和国城镇集体所有制企业条例. 广西政报, 1991, (12): 4~11
- [19] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 深化农村改革综合性实施方案. 新华网. 2015-11-02
- [20] 周建中, 杨成理, 张福华. 农村土地流转是解决“三农”问题的突破口. 重庆区县经济学会, 2009
- [21] 程广云. 马克思的政治经济学批判. 中国社会科学报. 2015-12-08
- [22] 罗婷婷, 邹学荣. 撂荒、弃耕、退耕还林与休耕转换机制谋划. 西部论坛, 2015, 25(2): 40~46
- [23] 林依标. 被征地农民差异性受偿意愿研究. 福州: 福建农林大学, 2010
- [24] 游德升. 农村土地制度改革背景下宅基地使用权申请取得制度的问题与对策分析. 中国农业资源与区划, 2016, 37(9): 153~159
- [25] 佚名. 中共十五届五中全会公报. 学理论, 2000, (12): 4~5

## THE ESTABLISHMENT OF THE SUBJECT POSITION AND THE WAY TO IMPROVE THE MECHANISM OF MULTIPLE GUARANTEES FOR LAND – REQUISITIONED FARMERS\*

Luo Tingting<sup>1,2</sup>, Zou Xuerong<sup>2</sup>, Lu Lin<sup>1,2\*</sup>

(1. School of Culture and Social Development Studies, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. Center for Studies of Economic and Social Development, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract** To study the establishment of exercising subjects of collective land ownership and the way to improve the mechanism of multiple guarantees for land – requisitioned farmers, this paper described the status of rural collective land ownership since China’s reform and opening up, revealed the negative impacts on establishing and improving the farmers’ multiple safeguard mechanism, such as exercising the passive function of collective land ownership, consolidating functions of collective land, performing administrative authority of collective land, and protecting the beneficial right of the collective members. Only the exercising subjects of collective land ownership from the system of entity and procedure can improve the mechanism of multiple guarantees for land – requisitioned farmers. It put forward that the establishment of exercising subjects of collective land ownership was the kernel way to improve the mechanism of multiple guarantees. It should perfect the multiple security mechanism of land – requisitioned farmers, establish the exercising subjects of collective land ownership, explore the way of compensation, and value – added to guarantee property lawful income and social security.

**Keywords** collective land; exercising subjects; farmers interests; multiple guarantees; guarantees mechanism