

我国农村集体土地国有化法律制度研究

安玉鑫

(甘肃政法学院 民商经济法学院,甘肃 兰州 730070)

摘要:随着城乡二元结构户籍制度的取消,统一的居民户口登记制度和城乡一体化社会保障制度的实施,农村户籍不再是享有农村集体所有土地权益的标准。现行的土地集体所有制度存在所有权主体不清、管理者失位、土地范围不明等问题,阻碍了农村经济的发展。通过收回、整理及再租赁等形式对农村土地进行国家所有化管理,是保证农村土地价值、处理农村土地内部关系的最佳方式,亦对其他制度改革亦具有促进作用。

关键词:农村集体土地;国有化;土地所有权;土地制度

中图分类号:D912.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2016)05-0048-06

DOI:10.14091/j.cnki.kmxyxb.2016.05.010

A Study on the Legal System of Nationalization of Rural Collective Land in China

AN Yuxin

(Civil, Commercial and Economic Law School, Gansu Institute of Political Science and Law, Lanzhou, Gansu, China 730070)

Abstract: With the abolition of dualistic structure of urban and rural household registration system and the implementation of unified household registration system and urban and social security system of rural integration, the rural household registration is no longer the standard of rural collective ownership of land. The problems are existing to hold back the rural economic development such as the unclear subjects of ownership and the scales of land, and the dereliction of duty from the managers in the current ownership system of collective land. The management about the nationalization of the rural land is the best approach to ensure the value and deal with the inner relationships of the rural land, and to improve the revolution of other systems.

Key words: rural collective land; nationalization; ownership of land; land system

2014年,国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》)。《意见》明确要求应当取消促成城乡二元结构的二元户籍结构制度,并形成统一登记的“居民户口”。随后,大多数省份所制定的相对应的改革措施也取消了农业户口和非农业户口的区分,并建立了统一的城乡户口登记制度。我国目前的农村土地集体所有往往与农村户籍密切相关,但在统一户籍制度背景下,农村户籍不再成为判断是否享有农村集体所有土地权益的标准。加之,我国已经开始逐步实施城乡一体化的社会保障制度。如此,从事农业生产已经成为一种

职业,任何人都可以从事农业生产并成为农民,而仍有农村集体成员从事农业生产也就显得不尽合理。此种尴尬现实,实质上与农村土地集体所有相关。为了有效消除此种现实,本文特以国有化为视角对农村土地归属进行研讨。

一、农村土地集体所有缺陷之梳理

我国农村土地在近代以前主要经历了国家所有制和私有制两种制度,现行的农村土地集体所有制是新中国成立后伴随着初级社、高级社、人民公社和后人民公社时代所形成的。^[1]尽管农村土地集体

收稿日期:2016-07-19

基金项目:甘肃省社科研究基地“甘肃省经济法制研究中心研究生项目”阶段性成果。

作者简介:安玉鑫(1992—),男,甘肃临泽人,硕士研究生,主要从事民法总论、物权法研究。

所有制度在改革发展中形成了较为完备的制度体系,但受创设时的生产力水平和社会环境,以及现有制度等因素的影响,农村土地集体所有制度已不能推动现有农村经济的快速发展。究其原因,仍是农村土地制度本身的缺陷所致。反思目前农村土地集体所有制度的缺陷,不外乎以下三点:

其一,农村土地所有权主体不清,代表农村土地所有权主体的集体虚置。具体言之,虽然《民法通则》《土地管理法》等法律将“农民集体所有”具体为“村内两个以上农民集体所有、村民集体所有和乡镇农民集体所有”,但没有对“农民集体”做具体的界定,因而作为集体代表的村民小组、村民委员会、乡镇经济组织均能够行使农村土地所有权。可见,我国农村土地所有权主体仍存在法律界定不清、多元化安排的问题,如此最终必然导致农村土地所有权主体虚置。^{[2]94}同时,参照集体所有实质为总有的学说^[3]和现行《物权法》“成员集体所有”的规定^①,有学者认为,农村土地所有权类似于总有,在完善农村集体成员制度后,农村土地的所有权就能够具体为成员集体所有。^{[4]49-51}此外,有部分学者认为,现实中村民委员会在村集体事务上权利的垄断,导致集体在法律上所期待的行使主体成为虚设。对此,《物权法》第59条虽然规定了集体事务的部分决定权,但在实际执行中,往往与立法期望大相径庭,农村土地集体所有,其主体仍然虚置。^[5]笔者赞成《物权法》并没有解决农村土地集体所有权利虚位问题的观点,并且认为农村土地集体所有制度创设的初衷是将农村土地所有权赋予以地域性和成员性为特征的集体,以此保障集体成员利益。然而,在实践中,村民委员会等“集体代表”习惯于越权行使本应由集体成员行使的权利,使集体成员在关于农村土地重大事务决策中的权利虚置,进而损害集体成员利益。^{[4]51}由此,无论是《物权法》等法律规定,还是在实践中的习惯,现有的农村土地集体所有制度都没有从根本上解决集体土地所有权虚位的问题。

其二,农村土地管理者虚位,实际管理者权限过大。农村土地管理者本应为集体成员或集体成员代表,但在农村土地的管理中,县级以上政府却成为实际管理主体^[6],而代表集体的村民小组、村民委员

会、乡镇集体经济组织只是形式上行使管理的下级部门。此外,在实践中,具有代表村集体成员利益特性的村民委员会,在农村土地征用时代表的是集体成员,而面对集体成员时,却成了国家政府和公共利益的代表,其双重代表性的特点,最终损害的是集体成员的利益。^[7]再者,由于县级以上农村土地管理部门没有进行统一设定,因而出现了农业、林业等多部门管理农村土地的情况。而在制度设计中,各部门又受到地方政府的影响,使得地方政府在土地管理中权限过大,于是土地价值成为了地方建设最大的牺牲品。^[8]由于农村土地的管理尚没有统一的制度安排,致使县级以上政府成为了最终的管理者,而过大的管理权限则导致地方政府在城市建设和地方经济发展中,为实现发展利益的最大化,牺牲了农村土地的价值利益。

其三,农村集体土地与城市土地的界限不清。在“集体”行使其所有权利的过程中,出现了所有权对象不清的事实。于是,城市的工业化和现代化往往以牺牲农村和农民的利益为代价,农村土地在工业化和现代化过程中成为了“先驱”。^[9]城市的范围到底在哪,农村到底如何认定,城市郊区该如何界定等问题,在城市的发展中不断被突破,这就使得农村土地的集体管理者的职责范围处于动态变化中。再者,集体土地为城市化建设牺牲的合法途径只有以“公共利益”为名的征收,但是,城市建设为了“公共利益”征用农村土地显然不合适。^[10]鉴于此,虽然在城市建设中所征用的土地实为集体所有,但是其作用价值却成为了城市功能的附属,于是被征用的农村土地在城市化建设中以“违法”的程序在向城市土地转变。在集体土地和城市土地的二元土地划分下,由于土地的边界不清,以及“城市包围农村”的现实,农村土地集体制度的缺陷显露无遗。

总之,现阶段的农村土地集体所有制度,其历史贡献是毋庸置疑的,但是由于其自身制度的特性和社会各制度发展的制约,出现了农村土地所有权主体不清、农村土地集体管理者失位、集体土地范围不明等现实,最终导致实际管理人管理不能和农村土地“被城市化”等问题。如此,目前的农村土地集体所有制度已经不适合现阶段城市与农村的发展,已

①《物权法》第五十九条规定:农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。

到了改革的界点。

二、农村集体土地国有化的法理论证

关于农村集体土地的所有权改革问题,学界已提出了众多方案,各家之言均以现有农村土地制度所有权主体虚位为突破口,提出了具体农村土地所有权、发展农民权益、保护农村土地的建议。依据农村土地所有权主体的种类划分,学界研究现趋于三种模式,即农村土地集体所有制改革模式^[11]、农村土地农民私有模式^[12]和农村土地国家所有模式^[13]。其中,分析“集体所有”和“私有”两种模式,均存在所有权主体不当和阻碍农村土地发展的问题。一是“集体所有”本身就存在主体不清的缺陷。在改革中,国家未必会将集体土地所有权“坐实”,实质上仍为集体所有、国家实际控制、集体承担控制结果的制度安排^{[2]97}。而“私有”则有违社会主义市场经济规律,存在巨大的政治风险^[14]。二是农村土地“入市”是农村土地发展的趋势。在农村土地市场化过程中,由于土地的管理权主体实为县级以上政府,过大的职权导致集体和集体成员在农村土地市场中处于被动地位;“私有”则加深了土地的社会保障功能,从而使集体成员对土地的依赖性更强,同样不利于农村土地的发展。比照农村土地“集体所有”和农村土地“私有”两种模式,国有化制度改革更为合适。鉴于此,笔者在总结国有化制度的核心的基础上,适当加入农业用地再租赁制度^[15],将使国有化制度更为完善,也使制度构建更为合理。

其一,我国土地资源按照所有权主体划分为国家所有和集体共有。农村土地属于农村集体成员所有,是以该地域生产生活的“农业户口”成员的“公有”为基础,而城市土地属于国家所有,即全民所有。由农村土地与城市土地的所有权主体的划分,不难看出,农村土地所有权主体具有特殊性和专属性的原因无非是这两种:一是有别于城市用途的农村居民生活和生产的土地用途需要,二是所有权主体组成人员的户籍特征。但是,在现阶段的各种制度和政府政策的改革和引导下,作为农村土地的所有权主体特性发生了变化:一是作为有别于城市用途的农村土地,在城镇化建设中,发挥了自身的潜力。国家加大农村建设投入,以及公共服务体系的大幅加入,已使得农村和城市在居民依赖性方面趋

于一致,农村居民将不再过分依赖城市的公共服务体系,农村将具备和城市同等的基础功能。二是户籍制度的改革,带来了城乡户籍一体化,即具有农村集体成员性质的“农业户口”向全民一致的“居民户口”的转变。那么,在具有农村土地所有权主体的两大特征已经发生变化情况下,其与城市居民在户籍、所生活的社会经济和社会服务体系上趋于同等,其所生活和生产的土地载体作为其农村集体成员“私有”已不符合公平的原则。因而,与城市土地一样,农村土地属于国家所有是最好的选择。

其二,城市化建设中的城市土地的阶段性延伸,使得农村土地逐步向城市土地转变,农村土地的所有权由集体所有向国家所有转变,由国家行使所有权主体权利。城市化建设是社会发展的各时期都在进行的工程,作为城市化发展的“牺牲品”,农村土地在逐步减少。学者对农村土地征收补偿制度研究表明:城市化征地,如按照农村土地的发展权益进行城市化利用,把握土地增值利益在国家、集体和实地农民之间的分配比例,将有利于保护失地农民合法权益和促进社会经济的健康稳定发展。^[16]因此,不管土地的所有权主体如何改变,只要保证土地利益的增值和增值利益的合理分配,城市化建设都在推动着城市的扩大,农村土地均在为城市化建设让步。鉴于此,如果农村土地所有权主体自身不能阻止使其所拥有所有权的客体向国家所有权客体的转变,那么不如建立农村土地国有制度,统一规范城市和农村区域建设,这样反而有利于农村土地在被占用时,农村土地发展权益的保护。

其三,土地国家所有和集体所有的创设目的在于对农村集体成员权益的保障。尤其是宅基地使用权和农业用地的承包经营权,给予了农村集体成员生活和生产的物质资料,以致农村集体成员在其制度设立初期的很长一段时期内对制度所赋予的权益具有了依赖性。^[17]但是,在改革开放的时代背景下,农村集体成员逐步向城市涌入,农业用地集约化生产已不能满足农村集体成员的生产经营需求,转变职业和向其他行业的涉入成为了农村集体成员的发展路径。农村土地集体所有制在三十多年发展中的社会保障等福利作用,随着经济的发展和集体成员的“城市化”而逐步弱化。同时,农村集体成员的家庭经营模式也向着国家所提倡的集约化经营模式

转变。可见,农村土地集体所有制在创设初期的目的已经达到,农村集体成员对该制度的依赖性也在逐步减弱。因而,与其加大对农村土地集体所有制所“统治”下的农村土地的投入,不妨改变其制度本身,使国家成为农村土地的所有权主体,进行土地统一管理和城乡社会保障一体化建设。

其四,农村土地国有化后的再租赁是有别于农村土地集体所有制前提下的承包。一是“承包制”的前提是农村土地集体所有制,而“租赁制”是在国有的前提下;二是“租赁制”所面向的承租人的范围更广,无论是城市居民,还是农村居民;三是“租赁制”是相较于“承包制”的有偿使用,目的是国家资本的积累,乃至土地发展利益的全民共享。“租赁制”不是剥夺了集体成员对农村土地的权利,反而有利于集体成员从农村土地的可有偿使用中获利,这也是农村深化改革的最佳方式。^[18]所以,农村土地的国有化后再租赁是农村土地制度改革的一条创新性的发展路径,可作为农村土地国有化制度建设中的一部分。

依上述,农村土地集体所有制度的创设目的已基本达到,集体成员对集体土地的依赖性已趋于消灭,城市化建设中的农村土地的所有权主体已向国家所有主体形式转变,社会制度和国家政策导向也已使资本和科技向农业生产倾斜,这就为农村土地的国有化奠定了基础;农村集体成员在各行业领域的发展,城市资本向农业生产投入,也为国有化后的农村生产经营创造了资本条件;国家对农业的支持和农村集体成员的社会保障制度的完善,为“失地”后的集体成员提供了生活保障,也为农村土地国有化减少了阻碍。所以,农村土地国有化是适合现阶段农村土地制度改革的,同时也为农村建设提供了新的方向。

三、农村集体土地国有化建构之路径

农村集体土地国有化制度的提出不是一个独立的制度设计,而是组合成的制度体系。由于农村集体土地关系到国计民生,在进行农村集体土地国有化建构中,不得不处理好粮食安全、集体成员社会保障、集体土地的收回、集体土地收回后的管理等问题,从社会关系的角度来说,也即影响到了国家与“集体”的关系、国家与集体成员的关系。所以,农

村集体土地国有化制度改革应以农村土地国家所有制为前提,以对应的城乡一体化社会保障制度为保障,以农业用地“再租赁制度”为发展的一个“制度组合”。下面,按宏观上对各制度实施的顺序,分别陈述如下:

其一,农村集体土地的收回。在农村集体土地国有化改革中,国有化制度的基石是将所有农村土地由集体所有向国家所有转变,这就涉及农村土地的国家收回制度。笔者以农业用地、农村建设用地、其他用途土地的分类为依据,对农村土地的收回进行如下阐述:

一是农业用地的收回。由于20世纪80年代所进行的家庭联产承包责任制的制度设计和《土地承包法》规定,国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定,农村土地承包后,土地的所有权性质不变。承包地不得买卖,耕地的承包期为三十年,草地的承包期为三十年至五十年,林地的承包期为三十年至七十年;特殊林木的林地承包期,经国务院林业行政主管部门批准可以延长。所以,国家收回土地是在农村土地承包合同的履行过程中的违约行为。基于农村土地确权工作全面完成的基础上,可就农业用地进行收回,对于农业用地的收回可通过继续履行和补偿方式进行,也即在农业用地收回的过程中,以集体成员自愿为前提,以农业用地承包经营合同为依据,通过继续履行、经济补偿、提高社会保障金比例等方法来进行有偿收回。

二是农村建设用地的收回。由于农村集体土地上的建筑物和各种设施是农村集体成员的生产生活必需,借鉴学者关于农村土地改革国有化制度的研究成果^[19],在处理农村建设用地时,应该将其土地的所有权主体收归国家所有,但保障原建设用地的用途。第一,农村集体经济组织建设用地结合《土地管理法》的规定,将所有权收归国家所有,对使用权严格审批。第二,宅基地的收回,应在保障农村居民生产生活的基础上,进行自愿有偿收回。第三,对于其他在农村集体土地上建设的违规情况,应就其建设用的集体土地进行收回或者对其使用年限进行规制,并收回土地使用费用。

三是其他用途土地的收回。其他农村土地的收回应该是农村集体土地收归国有化后属于国家管理的一部分,对于农村集体中有别于农业用地和建设

用地的土地,国家作为所有权人可以根据物尽其用的原则进行管理。

其二,农村集体土地的国家整理。农村土地整理是指在一定的区域内,依据土地利用总体规划和农村土地整理规划,采取经济、行政、法律、工程、技术等手段,对田、水、路、林、村等进行综合整治,以增加有效耕地面积、提高耕地资源质量,改善农村生产、生活条件和生态环境,缩小城乡差距、促进社会公平的一项系统工程。^[20]农村集体土地的国家整理,可以提高农村土地的有效利用面积,大幅提升土地生产效能,促进农村经济的健康发展。国家对于农村土地的整理,笔者建议:在农村土地区域性收回的过程中进行土地的整理,也即在土地收回的过程中同步进行区域性的土地整理,在土地完全收回的同时,土地整理也即完成。此种方式有利于缓解部分地区由于“失地”而产生的矛盾问题,从而加快全国性的农村土地国有制改革和农村农业用地租赁改革。

其三,农业用地的再租赁。在农村集体土地中,建设用地国有化后,由国家通过严格审批来进行使用,其他用途土地将按照其作用进行分配使用,而作为农村集体土地主要内容的农业用地,应进行再租赁,其价值正如有学者认为的,目前农村劳动力向城市流入,农村人口老龄化导致农村土地经营效率低下等问题,需要职业农民和城市资本的注入。^[21]在完成农村土地的国有化改革和农村土地整理的阶段后,农村农业用地的租赁就可以进行了。但应注意:一是农业用地的发租方应为国家。由国家作为发租方,即由土地管理部门进行土地租赁管理。二是农业用地的承租方应该是所有有能力和有资本经营的农民。此时,“农民”这一称谓需重新界定,农民应当是职业群体的一个称谓,是有能力向农业用地发租方——国家租赁土地用于农业生产的主体,农民由农业生产所雇佣的劳动力群体转变为农业生产工人。农村土地的租赁可以进行招标租赁,由土地的发租方提供土地租赁的条件和资质,进行公开租赁。三是农村土地租赁为有偿租赁,坚持“取之于民,用之于民”的原则。但是,农村土地的租金不应过高,过高反而不利于承租方经营效益的保障。四是农业用地租赁为有期限租赁。一般可以根据各区域内的地理和气候以及作物种植条件作出不同的设置,但

应该规定最低期限。五是农业用地租赁不影响农村土地的流转。将农村土地的经营权作为商品在“市场”上进行流转,也可以有作为股份进行入股等市场化行为。但是,以坚持保护农村土地为原则,不能随意流转农村土地经营权,忽视土地的属性。

其四,农村集体土地的国家管理。农村集体土地收回国有后,在与城市土地一体化管理的前提下,出于对制度历史和管理初期矛盾化解的考虑,应偏向对其进行特殊保护。在特殊化管理的各阶段,划清各主管部门的管理权限是农村集体土地管理权责分配的保证。为避免管理中因利益分配、权责不明等引发的矛盾,引入公众参与制度是必然趋势。由于农村土地的特殊性,农业用地的特殊保护又成为必须。总之,农村集体土地的国家管理,应重视以下三方面内容:一是国家行政管理权限的分配。在农村土地国有化的制度建设过程中,由于农村土地的特殊功能,应建立有别于城市土地的管理制度。例如,建立统一的土地管理部门,但是在土地管理中,显示出农村土地特殊管理的方式,这有利于国有土地用途的统一规划和国有土地的有效利用,从根本上保护土地的作用。二是公众参与国家土地管理。全国土地统一管理的机制,在整个过程中应比较法国的公众参与模式,并结合我国的情况将其使用于我国土地管理的公众参与制度的安排中。^[22]在农村土地管理中,公众尤其是“失地农民”应该参与到农村土地收回、农业用地再租赁和农村土地管理的决策程序中,扩大听证的范围,借鉴法国的公共讨论和公共调查程序,建立适用于我国的公众参与方式,以公众参与的方式促进公共利益的合理分配。三是农村集体土地的特殊保护。在农村集体土地收归国有后,对于关系到国计民生的农村土地应该建立特殊的保护体系,其中对农业用地的保护尤为重要,在农村土地保护方面应该加大行政干预,限定农村土地的非农征用范围,规范农业用地的合理生产,保证农村土地的利用价值。

四、结语

“三农”问题一直是各界关注的热点,农村土地作为热点中的“一叶”也被学界所“照顾”。农村土地所有权制度改革中,国有、集体所有、私有三种模式是学者们争议的焦点。从农村土地所有权的历史

和目前国家经济建设的趋势来看,均体现出农村土地国家所有的积极价值。在国家所有的前提下,农业用地重新租赁,宅基地有偿收回,其他土地国家管理,是处理农村土地内部关系的最佳方式。此制度的设计符合我国公有制的制度要求和现代农村土地的发展趋势,应当予以肯定。但是,农村集体土地国有化制度的建构,不是一个制度就能产生效果的,只有在保证公平自愿、物尽其用原则的前提下,以农村土地国有化制度为基础,建立农村土地收回赔偿、农业用地再租赁、城乡一体化的社会保障等一系列的“制度组合”才能完成。在研究的过程中,笔者发现:由于现阶段农村土地集体所有制还发挥着作用,部分农村集体成员对农村土地的依赖性尚未彻底消失。此外,农村土地集体所有制度的影响较为深入,农村土地国有化制度的建构需要较长时间的磨合才能完成,矛盾在制度实施过程也不可避免。笔者认为,虽然一项制度的改革不可能一帆风顺,尤其是关系到国民根本利益的制度建构,但是农村土地国有化制度的建构,不仅对农业制度本身的发展具有重要意义,也对其他制度的改革具有促进作用,其价值是不可否认的,其改革也是势在必行的。

[参考文献]

- [1]刘广栋,程久苗. 1949年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践[J]. 中国农村观察,2007(2):70-80.
- [2]窦祥铭. 基于产权视角的中国农村土地创新模式探讨[J]. 理论探讨,2013(1):94-97.
- [3]韩松. 中国农民集体所有权的实质[J]. 法律科学,1992(1):33-37.
- [4]王利明,周友军. 论我国农村土地权利制度的完善[J]. 中国法学,2012(1):45-53.
- [5]陈小君. 农村土地制度的物权法规范解析[J]. 法商研究,2009(1):3-11.
- [6]闫刚平. 农村集体土地国有化是完善我国土地制度的必然选择[J]. 中共山西省委党校学报,2008(4):67-70.
- [7]刘永强,苏昌贵,等. 城乡一体化发展背景下中国农村土地管理制度创新研究[J]. 经济地理,2013(10):138-144.
- [8]李国敏,卢珂. 中国土地管理体制变革的路径选择[J]. 国家行政学院学报,2011(6):89-93.
- [9]喻文利. 城市化过程中农村土地法律制度的创新[J]. 农业经济,2010(8):71-73.
- [10]黄忠. 城市化与“入城”集体土地的归属[J]. 法学研究,2014(4):47-62.
- [11]韩松. 坚持农村土地集体所有权[J]. 法学家,2014(2):36-41.
- [12]程文仕,曹春,等. 从农民的视角研究农村土地私有化的可行性[J]. 国土资源科技管理,2009(3):120-125.
- [13]颜运秋,王泽辉. 国有化:中国农村集体土地所有权制度变革之路[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2005(2):102-107.
- [14]刘国臻,刘东汶. 论农村土地私有化的巨大政治风险[J]. 政治学研究,2006(3):61-70.
- [15]阮士峰,汪一举. 关于农业实行国有土地租赁制的设想[J]. 管理世界,1988(1):169-177.
- [16]朱晓刚. 发展权视角下农村征收补偿研究[J]. 农业经济问题,2014(7):36-42.
- [17]叶明. 城乡社会保障制度一体化的法制前提:农村土地国有化[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2013(5):94-99.
- [18]刘明. 再论农村土地租赁经营[J]. 探求,1989(6):41-45.
- [19]陈甦. 城市化过程中集体土地的概括国有化[J]. 现代法学,2000(6):108-117.
- [20]张正峰. 土地整理的模式与效应[M]. 北京:知识产权出版社,2011:39-44.
- [21]汪险生,郭忠兴. 农村人口老龄化对农村土地租入-租出的影响:理论分析与实证检验[J]. 江西财经大学学报,2013(6):79-87.
- [22]王蔚. 法国公用征收制度研究报告[R]. 张千帆:土地管理制度比较研究. 北京:中国民主法制出版社,2013:133-139.