

完善我国农地所有权问题研究

朱显荣

[摘要] 近年来,我国“三农”问题日益严重。其原因主要在于现行农村土地集体所有权制度存在诸多缺陷。改革农村土地所有权制度势在必行。在诸多改革思路中,国有化与私有化的主张均存在根本缺陷,坚持并完善农村集体土地所有权制度才是合适的选择。集体土地所有权制度的缺陷主要表现为:所有权代行主体不明确;所有权权能虚化;所有权权属登记制度不完善。完善集体土地所有权必须:确立合理的代行主体;强化基本权能;健全登记制度。

[关键词] 农村集体土地所有权;改革思路;缺陷;完善

[中图分类号] D913 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0116-05

当前,备受学界及国家政策、立法关注的三农问题,其核心在于农地。农地是不可替代的、最重要的农业生产资料,是考察“三农”问题的一个恰当的立足点和切入点,农地制度的完善是解决“三农”问题的前提和基础^[1](第7页)。农地的集体所有制和农户承包经营制,为保障农民的权利、促进农村经济发展起到了重要作用。但是,随着经济和社会的发展,尤其是城市化进程的加快、国家征地现象的剧增,农地制度明显凸现出许多缺陷。这些缺陷不仅阻碍了农村经济的发展,而且已经严重影响到农民根本的生存利益和土地资源的保护,甚至影响到农村乃至整个社会的稳定。因此,完善农地制度具有现实的迫切性与必要性。

一、农地所有权制度改革模式的选择

对于改革农地制度的缺陷,学者们的思路大体上可归纳为两大类:一是取消农地所有权,其中又有国有化和私有化两种不同思路;二是保留农地所有权。但具体认识不同:有认为应完善农地所有权;有认为应淡化农地所有权、强化使用权。立法选择何种思路,对农地制度乃至整个“三农”问题关系重大,保护农民利益、保障其更好地生存和发展是改革应坚持的目标和前提。

(一)两种思路评析

1. 农地国有化思路

主张农地国有化的学者认为:(1)符合社会主义公有制的本质要求,能够获得政治经济体制的支持;(2)有利于土地管理和国家对农村经济的宏观调控;(3)有利于农业生产的规模经营。其实,农地国有化存在难以克服的弊端:(1)国有化方式不外乎三种:按市场价收购;强制无偿剥夺;低于市场价收购。国家财政无力支付巨额市场收购资金,而强制无偿剥夺会严重影响社会稳定,风险太大,均不可行。最有可能是政府凭借强势地位低价收购,这也损害农民利益、不利于社会稳定;而且各级财政本来就存在赤字问题,收购资金是个难题。(2)农地国有化后,国有土地规模非常庞大。而目前政府各部门职能不清、公务人员不依法行政情形很普遍,庞大的土地难以得到有效的保护、利用和管理。可见,农村集体土地国有化的改革思路既损害农民的利益、又不利于对土地资源的利用和保护,不符合改革的初衷,不宜采用。

2. 农地私有化思路

主张农地私有化者认为:(1)农户取得完整土地所有权,可以有力缩减国家公权力干涉的空间,有利于保障农民的利益;(2)能够给农民较大的利益激励,促使其合理利用和保护土地,最大限度地激发生产积极性。但就现实国情而言,该思路同样存在无法克服的缺陷:(1)农地是经济领域中最基本的生产资料,实行公有制是我国经济制度的根本要求,私有化的主张不会获得政治上的支持^[2](第189页)。(2)农地私有后,在自由流转的过程中,因各种原因,必然有一部分农民要失去土地。目前对农民的社会保障机制欠缺、城市就业形势又很严峻,失地农民的生存就难有保障。(3)土地私有并不必然导致土地利用效率的提高。有学者对各国的土地制度比较研究,发现土地私有的效率也是有条件的,若管理得不好,不仅无效率,反而会导致土地的巨大浪费^[3](第13页)。

(二)坚持并完善农地集体所有权制度

坚持农地集体所有权制度是必然的选择。有学者以现代物权法已由“以所有为中心”转为“以利用为中心”,主张“淡化农地所有权强化使用权”,认为现阶段可以暂不去理会农地所有权的定性,建立起完善的用益物权机制就可以弥补这一缺陷^[4](第102页)。其实不然,所有权是主体对客体物的绝对支配的权利,是一切社会财产流转关系的前提,是物权法的起点;使用权是在所有权母体的基础上设置的,依附于所有权。如所有权存在缺陷或被虚化,那么在其基础上建立起来的使用权自然受到限制。目前正因为我国农地集体所有权制度不完善、权能虚化,经常受到国家公权力的损害,农户的土地使用权当然也连带受侵害,这在土地征收征用问题上最明显。因此,只有所有权健全了,使用权才可能有扩张的空间。要建立良好的农地物权制度,前提是必须完善农地所有权制度,这是无法跨越的问题。而且,这种渐进式的改革易为广大农民接受,不会影响到农村的稳定。所以,坚持并完善集体土地所有权制度是合适的选择。

二、集体土地所有权制度的缺陷分析

综合考察,农地所有权制度的缺陷主要表现在三个方面:

(一)农地所有权代行主体不明确

宪法、民法通则、土地管理法、物权法等法律都规定农民集体所有土地归“村农民集体所有”。鉴于“村农民集体”只是个抽象的、没有法律人格意义的集合群体,法律规定由农村集体经济组织来代表行使农地所有权。但对集体经济组织没有具体地规定和解释,同时又规定乡(镇)政府、村委会、村民小组也可成为代行主体,且对各级代行主体的权益一直无明确界定。立法的含糊导致实务中的混乱,下级代行主体易遭受上级代行主体的干涉。再者乡(镇)政府、村民委员会是行政或准行政机构,其以公权力的身份来代行集体土地所有者的权利,极易侵害农民集体以及土地承包经营者的权利。实务中各地乡(镇)政府实际拥有几乎无约束的土地用途管制权力^[5](第121页),干预农民承包经营权的行使、强令调整生产结构、假借“公用目的”随意征地、截留农地征用补偿费等就说明了这点。村民小组在实践中是最主要的代行主体,但村民小组没有自己的组织机构,不是独立的主体,甚至有些地方村民小组的印章都已取消,其发包权都由村委会行使,无法承担所有者的职能。

(二)农地所有权权能虚化

依民法物权理论,完整意义上的所有权包括占有、使用、收益、处分四项权能,并排除他人干涉。但因土地是极其宝贵且有限的自然资源,从社会最高利益的角度强制实现稀缺资源的公平配置出发^[6](第76页),各国对土地所有权普遍有一定的限制。

我国立法对农地所有权限制更严格:农地所有权代行主体对集体土地只负责经营、管理,没有处分权。这意味着农地对所有人只是一种不能以价格衡量的“虚拟财产”。农地的最终处分权由国家掌握和控制,且土地所有人不能作为平等民事主体来表达意志。征地问题最典型:国家基于公共利益需要(实务中各地政府滥用土地垄断处分权情形屡见不鲜),就可以征用集体所有的农地,征地补贴是由国家确

定的、强制性的非市场价格。即使是农民自己办厂用地,也得先给国家征用了再买回来。农民不仅失去了土地,同时也使本应属于集体的土地收益流入国库,这是造成农民贫困的一个重要原因。国家实际凌驾于集体土地所有者之上,甚至具有超越法律之上的权力,从而是集体所有土地的终极所有者,而真正的所有者的权利因不具备法律意义上财产所有权的基本权能的范围而“虚化”了,绝大多数农民因此认为农地所有权主体是国家。这种状况已经与“实现稀缺资源的公平配置”的初衷相去甚远了。

(三)农地所有权登记制度不完善

登记是对不动产物权权属的确认与公示的法定方式,对于保护权利人及国家进行土地管理都很重要。我国土地登记立法及登记实务中存在诸多问题:(1)一直以来,调整土地登记的标准及程序主要是行政规章,相关法律则基本上未作规定。行政规章更易倾向于保护国家、行政部门的利益,且层级较低、变动较快、随意性较大。(2)权属的认定标准很不公平。如确定土地所有权和使用权的若干规定第 18 条:土地所有权有争议,不能依法证明争议土地属于农民集体所有的,属于国家所有,等等,明显地倾向于国家利益,对农民非常不利。(3)登记程序欠规范。主要在于:(1)土地登记规则将防错功能的公告程序没有规定在五大程序之内,只做了简单规定。有的地方流于形式,有的根本不予公告,经常出现错发土地所有权证书的情形。(2)实务中登记发证率很低。没有所有权证书,农地所有权权属不稳,极易遭国家侵害,农民的切身利益得不到保障。诚然,登记工作复杂、登记成本高、农民主动申请登记意识不够等都是登记发证不到位的原因,但主要原因还是在于登记主管机构执法不力或滥用职权,甚至是当地政府的不当干预。

三、我国农地集体所有权制度的完善

从问题看出路,我国农地集体所有权制度的完善应从存在的主要问题着手进行。

(一)明确集体农地所有权的代行主体

代行主体的确定应根据我国农村的实际情况,其既不能带有行政色彩,又具有代行所有权的实际可行性。据此,乡(镇)基层政府、村民委员会这类行政或准行政机构是不行的,而抽象的“农村集体经济组织”也是不合适的,有的学者主张的“农地经营公司”其实不具有实际的操作性^[6](第 263 页)。综合考虑,将目前作为代行主体之一的村民小组界定为唯一的代行主体较为合适。

1. 具有历史和现实的基础

村民小组是由原来的生产队改制而来,在农村普遍存在,其掌握着绝大部分农地。我国第一轮土地家庭承包基本就是以生产队为基本单位进行的,现有农地的地界划分最彻底最清楚的是村民小组这一级。经过 20 多年的实践,农户已经以生产队(村民小组)为基本单位结成了较稳定而紧密的土地利用关系。党中央和国务院的一系列文件都表明:“严禁强行改变土地权属关系,不得将已经属于组级集体经济组织(原生产队)所有的土地收归村有”;“不能将原来的承包地打乱重新发包,更不能随意打破原生产队土地所有权的界限,在全村范围内承包”;“凡是土地家庭联产承包中未打破村民小组(原生产队)界线,不论是以村的名义还是以组的名义与农户签订承包合同,土地应确认给村民小组农民集体所有”。而且,明确了村民小组的唯一代行主体地位,也能防止乡(镇)基层政府或村民委员会利用权力随意收回属于村民小组的土地,侵害村民的权益。

2. 具有管理信息资源优势

村民小组(原生产队)是与农户最接近的组织,长期以来又承担着基本的村务,保存着地域内土地制度历史变迁和现实状况的最完全的信息(在没有多少书面资料的情况下,这种代际传承的活的记忆非常珍贵)^[7](第 152 页)。切实掌握土地的数量、质量和分布情况,对土地合理利用及处分有特别的意义。

3. 不具有行政色彩

村民小组的行政色彩已大大淡化,基本上与农户是平等的,这样二者可以在真正平等的基础上建立农地的所有与使用的法律关系;农户的权益会更充分,来自发包方的侵权现象也会大大减少;在一定程

度上村民小组还可以成为保护农户免受行政侵权的一道屏障。

当然,村民小组要承担集体土地所有者的职能,还有很多缺陷有待克服。主要表现为:法律地位不明,没有系统的组织机构;权能弱化,易受村委会或乡(镇)基层政府的干涉;还执行一些行政事务,如计划生育;等等。这需要在法律上明确以下几点:(1)赋予村民小组法人的主体资格,有一定的组织机构和资金,具有一定的民事权利能力和民事行为能力,能够以自己名义独立承担民事责任。村民小组代表集体土地所有者,享有一定的收益权(地租),可以形成自己的活动资金,当然,对地租的数额法律应做出规定。另外,对村民小组内部组织机构极其产生方式,都需要法律做出具体的规定。(2)明确其享有所有者的权能,包括签订土地承包合同以及监督合同实施的权利、获得所有者收益的权利、一定的处分权以及对抗其他主体非法侵害的权利等;(3)村民小组不应承担任何行政事务,包括计划生育,以免将这些行政义务与农户的承包经营权相挂钩。

(二)强化农地所有权的基本权能

在法律上对集体土地所有权进行一定的限制是十分必要的,但这种限制必须不应影响到所有权人基本权能的行使。针对农地所有权的“虚化”状况,目前应使农地所有权权能在法律上复位。立法应明确规定农村集体土地代行主体对土地享有所有权,有权依法占有、使用、收益、处分,并排除他人干涉。占有、使用不成问题,农地基本是由各村民小组掌握并由农户承包经营。最关键的是赋予其依法处分权和收益权。这二项权能是紧密联系的,处分权是收益权的前提。依法处分权是指在法律许可范围内对集体土地进行处置以实现其价值的权能,主要指对集体土地可以自主设立用益物权并依法流转,这符合物权注重利用、提高效率的发展趋势。集体土地因利用和流转所带来的收益归农民集体所有。针对实务中国家滥用征地权的现象,需特别强调对于因商业目的使用农地的,必须由农民集体与使用单位直接谈判,国家不能介入其中,这样可避免土地巨额地租和流转收益流入国库乃至私人之手,维护了农民集体的利益。

诚然,基于农地对农民的基本保障功能及土地资源的稀缺性,有必要对农地的处分权进行一定限制:农地使用权进行转让和抵押,但农地所有权不能转让和抵押;国家基于公共利益,有权征地(当然,要重构我国的征地制度);国家有权在宏观上控制耕地的规模,对于耕地的非农用处分,必须严格控制和审批。

还要注意,对于农村土地集体所有权,必须承认和保护其中的私人成员权,这是保护集体所有权的实质。为使农民集体财产的收益真正为集体的每一个成员享有,还必须完善代行主体即村民小组的内部组织机制,使其真正成为一个相互制衡、协调、有序运行的、民主机构,不能形成我国组织机构所常见的“一把手说了算”的状况。另外,还要构建合理的成员权的内涵^[5](第122页),这些都是需要进一步研究的重要课题。

(三)健全农地所有权的登记制度

1. 应重构土地登记的法律体系

土地所有权的认定和登记事关重大,最好应由法律做出具体的规定。先由物权法规定具体的认定标准,再由不动产登记法来规定土地物权登记的程序,以这两部法律为核心,建立我国土地登记的法律体系。

2. 以公平原则为指导,确立土地权属认定标准,删除或修改不公平的认定标准

关于土地权属争议的处理,可规定为:土地所有权权属存在争议,国家、集体双方都没有所有权证的,可向法院起诉,由法院根据历史与实际情况做出客观判决。

3. 完善土地登记程序

(1)在注册登记前加入公告程序,并对公告程序做出具体的规定,减少权属认定错误的情形。

(2)确立登记责任制度。有必要构建具体的责任机制制约其滥用职权行为,最重要的就是对登记主管机构及工作人员的过错赔偿责任做出具体规定。

(3)确立土地登记依申请启动与主动启动相结合的机制。

目前,农地登记程序依土地所有者的申请已经开始。但由于实务中农地所有权的代行主体比较混乱,且农民长期习惯于接受政府的管理和安排、主动的权利保护意识非常薄弱,这些都影响农民的主动申请。所以,对于一定期限内没有申请登记的农地所有权主体,登记机关可电话通知其前来申请办理,对于极少数因特殊情况不能前来的,登记机关工作人员可上门办理。这样就可将全部农地纳入所有权登记的程序。

[参 考 文 献]

- [1] 杨一介:《中国农地权基本问题》,北京:中国海关出版社 2003 年版。
- [2] [德] 罗伯特·霍恩:《德国民商法导论》,楚建译,北京:中国大百科全书出版社 1996 年版。
- [3] 柴强:《各国(地区)土地制度与政策》,北京:经济学院出版社 1993 年版。
- [4] 皮纯协:《新土地管理法理论与适用》,北京:中国法制出版社 1999 年版。
- [5] 王景新:《中国农村土地制度的世纪变革》,北京:中国经济出版社 2001 年版。
- [6] 郭洁:《土地资源保护与民事立法研究》,北京:法律出版社 2002 年版。
- [7] 陈健:《中国土地使用权制度》,北京:机械工业出版社,2003。

(责任编辑 车 英)

Study on Perfecting Collective Ownership of Land

Zhu Xianrong

(Department of Finance, Guangdong Polytechnic Normal College, Guangzhou 510630, Guangdong, China)

Abstract: There are three serious problems in country recently. Because there are many limitations in our collective ownership of land. It is imminently that Reforming the actual collective ownership of land. Summarizing the reform ideas, nationalization and privation are not feasibility for many limitations. It is becomingly that persevere in and perfecting the collective ownership of land. The main limitations in our collective ownership of land are: the legal subject who acts on one's behalf is jumbled; the content of collective ownership of land is weak; the register system is absent. Restructuring collective ownership of land must: restructure the legal subject who acts on one's behalf; restructure the content of collective ownership of land; restructure the register system of collective ownership of land.

Key words: collective ownership of land; reform ideas; limitation; perfect