

基于农民权益保护的倾斜性土地权利配置分析*

李长健¹, 邵江婷²

(1. 华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070; 2. 襄阳市樊城区国税局, 湖北 襄阳 441003)

摘要 国家在设计制度与分配社会资源时, 要考虑到各个利益阶层在获取资源时的前后顺序, 使实质公平的价值要求在制度供给中得到优先体现。基于农民的弱势地位和当前土地利益分配不公的现状, 提出在现有“多予、少取、放活”的基础上衍生出“促生原则”, 即通过组织促生、经济促生和主体促生来增强农民在土地利益博弈中的力量, 以倾斜促公平, 充分保障农民的土地利益, 从而保证各个利益阶层能够平等共享社会发展成果。

关键词 正当利益; 土地权利; 权利配置; 农民权益

中图分类号: DF45 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2011)01-0082-10

倾斜性的权利配置是指通过公权力介入弱者与相对强者所形成的私权关系, 实行政策性倾斜, 从单纯地向弱、贫、无权者与强、富、有权者提供平等的政策设计、安排到有意识地向弱、贫、无权者提供更多的政策、制度设计、安排, 以期平衡两者的力量对比, 实现两者实质上的平等。土地权益作为农民权益的主要组成部分成为解决农民问题的重中之重。在当前土地利益分配过程中, 农民群体由于自身的弱势性以及其它外部社会原因导致其正当利益得不到有效的保护。然而, 社会公平正义以及农民的正当利益为农民进行土地倾斜性权利配置提供了内在的法律基础, 使其有存在和发展的必要性。在土地权利配置过程中对农民进行一定倾斜的目的就在于解决农民利益与其他利益主体的冲突、博弈, 使其互动、协调和平衡, 并最终达到利益协调、实现利益保障与利益和谐。

一、农民土地权利的内涵

我国实行的是土地二元所有制, 城市的土地归国家所有, 农村的土地归农村集体所有。农村集体土地属于土地的下位概念。国土资源部 2001 年 8 月颁布的《土地分类试行》中从土地使用的角度将土地分为三种类型: 农用地, 指直接用于农业生产的土地, 包括耕地、林地、牧草地及其它农用地; 建设用地, 指建造建筑物、构筑物的土地, 包括商业、工矿、仓储、公用设施、公共建筑、住宅、交通、水利设施、特

殊用地等; 未利用地, 指农用地和建设用地以外的土地。在本文中, “农村土地”主要强调的是农村土地的所有权属性, 是指农村集体所有并由农村集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业生产领域的土地, 其划分的标准是土地所有权归属的不同。农民土地权利内涵丰富, 是一个权利束, 涉及到社会方方面面, 其主要内容有以下几个方面:

1. 土地产权

产权是指产权主体拥有的与财产有关的权利的集合, 它是人与人之间财产关系的法律表现。产权来源于物品的稀缺性及产权的排他性, 是人们在经济活动中进行自由交易、获益受损和对受损进行补偿的依据。地产权产生的前提是土地资源的相对稀缺性。也就是说, 自然状态中存在的土地资源相对于人们的需求来说, 总是显得不够。因此, 要想把有限的土地资源在相对无限的人类需求中作出合理的分配, 客观上就要求明确权利主体对于土地的权利, 这一权利就是我们所讲的土地产权。土地产权受到法律的认可和保护, 土地产权也只有法律的保护下才能确立和实施, 也只有得到法律的确认和保障, 才能真正落到实处。土地产权是一种重要的经济权利, “对财产概念的争论通常主要集中在土地上。许多物质客体被认为是个人性的、可分的和最初是用于消费而不是生产的。但是, 由于土地的历史意义, 它就是一种有着重大经济意义和政治意义的生产性资产”^[1]。具体来说, 它是与土地财产相关的一系列

收稿日期: 2011-01-04

* 国家社会科学基金项目“我国农民权益保护与新农村社区发展基本法律问题研究”(07BFX003); 教育部新世纪优秀人才支持计划项目“我国农村土地流转制度与新农村社区发展研究”(NCET-10-0400)。

作者简介: 李长健(1965-), 男, 教授, 博士, 博士生导师; 研究方向: 法理学、经济学、知识产权、“三农”问题。E-mail: lichangjian@mail.hzau.edu.cn

权利的总称,包括土地的所有权、使用权、处分权、收益权等。如果进一步细致地划分,“完整的土地产权还可以细分为所有权、使用权、租赁权、抵押权、地役权、继承权、地上权、土地发展权等权能”^[2]。土地产权作为一个由占有、使用、收益、处分等权利组成的权利束,在实际使用过程中是被分割开来的,土地的使用权相对独立出来,并部分包含了土地产权的其他部分内容。

2. 土地发展权

土地发展权(Land Development Rights)作为一项重要土地产权制度,最早创建于英国,其创立的目的在于规范国家和土地所有者之间围绕土地开发和土地资源保护而产生的矛盾冲突。原中国国家土地管理局编制的《各国土地制度研究》引入了土地发展权的概念,并介绍了一些做法。该报告认为,所谓土地发展权,是指土地变更为不同用途使用之权,如由农地变更为建设用地,或对土地原有集约度的提高。土地发展权是基于土地的所有权,从使用权和收益权中分离出来的一种物权,可以具体地分为农地发展权、建设用地发展权和未利用土地发展权。与农地发展权相比,土地发展权所包含的范围要大得多。从我国目前农村土地所有权呈现出的一种集体虚拟状态来看,我国土地发展权创设应考虑发展权的适度分析,以所有者发展权、使用者发展权和共同发展权来实现土地资源利用中利益的第二次、第三次……分配中的均衡。土地发展权的创设实现了传统产权制度理念的超越,从静态的权利归属型制度向动态的权利发展型转变,从注重农民的生存权保障到农民发展权实现转变,从不平等的动态发展权到实质平等的动态发展权转变,从代内的和谐到代际之间的和谐转变。土地发展权是土地所有权社会化,土地所有权的公益性显现。从促进土地的全面利用出发,实现土地资源利用过程中的利益均衡具有重要作用,有利于协调土地利用过程中的公平与效率,保护农民弱势群体的权益,同时在市场交换中,促进资源的市场化配置。

3. 农民发展权

发展权是指人的个体和人的集合体参与、促进并享受其相互之间在不同时空限度内得以协调、均衡、持续地发展的一项基本人权。其实质是社会弱势群体的权利。早在1976年联合国教科文组织对发展就有如下认识:“发展是多元的,发展不仅局限于经济增长这惟一的内容;经济、文化、教育、科学与

技术无疑都是各具特点的,但它们也是互相补充、互相联系的,只有当它们汇合在一起的时候,才能成为一个以人为核心的发展的保证。”^[3]发展权既是个人人权,也是集体人权^[4];既与特定主体相联系,又体现为特定主体的权利。农民作为个体,享有发展权,农民作为集体,也享有发展权。所以农民发展权是发展权的重要组成部分。长期以来,作为发展权享有主体的农民,其主体地位被不断边缘化,未能完全分享到经济与社会发展的成果和利益^[5]。构建起农民发展权理论,对于重塑农民阶层发展的主体性地位、构建我国和谐社会具有重大现实意义和深远的历史意义。

农民发展权作为一项发展权,首先表现为它是最高和最基本的人权。如果说生存权是每个人所享有的维持自己生命的权利,那么发展权就是每个人为实现生命的意义而享有的自由发展、自我实现的权利。发展权集中体现了权利主体参与社会的广度和深度。只有有了发展,每个人才有可能充分发挥自己的潜能,生命才有可能享有真正的自由和尊严。农民发展权作为一项发展权,其次表现为它是社会弱势群体的权利。发展权就其本质而言,主要是弱势群体的发展权利。农民作为弱势群体,更符合发展权的本质特征。因为农民作为弱势群体由于自然的或者社会的原因,欠缺较多的发展机会,发展的能力也显得不足,应该得到优先的照顾并给予有意识的倾斜,以保证他们平等地享受发展成果和发展权利^[6]。

二、公平正义——土地倾斜性权利配置制度本质厘定

土地权益是农民生存和发展的核心权益,农民权益是农民作为社会主体存在的条件,从某种意义上来说也是人类社会其他主体存在的前提条件。但是,长时间以来,各种制度的设计与实施,已造成农民处于制度下和事实上的弱势地位,在农民与其他主体的利益冲突日趋激烈,用特殊的法律制度安排——土地倾斜性权利配置去保护农民的核心权益,从而改变这一状况应是我们这个社会最可行的选择。

1. 公平正义:正当利益的逻辑起点

人类进入等级社会便步入了不平等的时代,同时人类也开始了在平等与不平等的交错中追求平等的历程。然而,追求平等的历程几乎没有终点,这一方面是“因为在某个方面实现的平等会在其他方面产生明显的不平等”,罗尔斯从公平的角度对形式公

平进行修正,他认为形式的机会公平是不公平。罗尔斯在第一公平原则基础上发展出了第二正义原则,即社会和经济的不平等应这样安排,使它们在争议的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益^[7]。罗尔斯的正义观具有强烈的实质平等和个体关怀的倾向,旨在保障每一个人的权利都能得到平等的实现。正义是评价利益正当性与否的程序,也是正当性评价的结果,即正当利益^[8]。在人本主义价值的引领下,平等理论自身的发展更能够凸现社会弱势群体保护问题的意义。然而,在当前社会权利配置过程中,农民群体由于自身的弱势性以及其它外部社会原因导致其正当利益得不到有效的保护。虽然现阶段鲜有正式的资料能够准确、清楚地告诉我们关于农民在土地利益分配中所占的比例,但是从身边的相关实例我们可以得出作为弱势群体的农民的土地利益相当大的一部分已经被地方政府、开发商等利益主体所损害的结论,这严重损害了社会的公平正义。人本主义价值观下的实质平等为保护弱势的农民正当利益提供了理论基础。公平分享土地利益是实现社会正义的要求,而土地利益分配中对农民权利进行一定的倾斜保护则是实现这种社会正义的重要途径。

2. 正当利益:权利的内在基础

利益的正当性评价结果在法律上表现为权利。权利是法治的神经,利益是权利的核心,法治的进程实际上也是对利益再分配的过程。利益的正当性评价结果在法律上表现为权利。“权利没有确定的量,不能因为法律没有明确宣告而否定某些应有权利的存在。”正义作为评价利益正当性与否的程序,隐含在法律制度的深处,时时、默默地为利益走向正当构筑道路并进行过滤,而一旦正当利益出现后(即正义的化身),它却立刻被最活跃、最核心的法律制度——权利所取代。正是在这个意义上,我们说正义是权利的内核,又是利益走向权利的桥梁^[8]。因此,正当利益是权利的内在基础。法律权利以及相应的义务是法的机制得以实现的方式,法律权利较法律义务更直接地体现法律的价值,法律权利更直接地体现了主体之间的社会利益关系。法律权利是法律所承认和保护的利益,而利益则是负担或不利,二者对立统一。黑格尔^[9]在揭示伦理性实体时曾表达过一个思想:“一个人负有多少义务,就享有多少权利;他享有多少权利,也就负有多少义务。”这就说明权利和义务是统一的,处在社会关系中的每一个

人都有权利也都有相应承担的义务。这也同时说明,正是因为存在利益分配的不均,才使权利和义务有存在的必要,这也是法律制度得以产生的前提。因而,只要社会上存在部分人享有了利益,却没有履行相应的义务,或者部分人只有不断付出,却没有应得权利或利益的获得这种现象,权利和义务就将永远存在,法律制度的协调作用也会一直存在。那么法律制度的功能就在于对权利和义务进行正当的分配,其实质也就是对利益的正当分配。

3. 土地倾斜性权利:农民正当土地利益的法律体现

法律通过权利的设立、变更和赋予不同主体以不同的权利来确认、界定和分配各种利益,实现对利益的调整作用。权利代表一定的利益集团的利益,是利益的法律化。法律上权利义务的设定同样是把复杂的利益关系简单化和固定化为一种关系模式,并用法律的符号来表示人与人的利益关系。法定权利义务无非是对复杂的实际利益关系的简化和浓缩。社会弱势群体存在的客观基础就是社会性资源的差异性,对于社会弱势群体的特别保护就是对造成社会差别的社会性资源进行再分配,实质上是利益的再调整,在法律上这种调整以权利方式实现。根据“帕累托最优”概念,当经济活动发生变化或生产资源重新配置使社会成员的福利增加,而不使任何一个人的状况恶化(福利减少)时,那么整个社会的经济福利就会增加^[10]。然而,现实情况常常是一些人的经济生活状况得到改善的同时,另外一些人的状况可能变坏,因此,在土地权利配置过程中对农民进行倾斜性保护就变得非常必要。在现有的土地权利分配制度中,农民群体为了社会的公共利益作出了特别牺牲,而当这种牺牲得不到有效改善时,就会产生土地利用的负外部性,因此就需要对农民的权利进行倾斜性保护。给予和保障他们公平合理的权利既是保障农民财产权利的要求,也是社会公平与正义原则的要求,同时符合正义论中个体关怀的要求,在“实质公平”框架内是实现社会公平正义的现实需要。

三、利益博弈下农民土地利益平台困境——土地倾斜性权利配置的现实必要性分析

中国将长期处于工业化和城镇化发展的高速时期,人地紧张的矛盾在短时期内是不可能消除的,这

就决定了土地利益冲突问题是在我国未来较长时期内都是无法回避的重大现实问题。在空间巨大的土地利益面前,各方的博弈尤其激烈,这种情况下农民群体困境更加凸显出来,主要表现在以下几个方面:

1. 农民土地利益表达和利益代表困境分析

随着我国经济飞速发展,利益阶层重组,社会利益阶层在博弈基础上对社会利益再次分配。我国农民占全国人口60%多,如此庞大的队伍本应是力量最为强大的利益集团,但是由于其弱势地位在利益博弈中却成为最为弱小的团体,而且在享有土地这一稀缺资源的相关权利方面显得更加单薄。

首先,在土地利益表达方面,农民利益表达的渠道不畅。在农村,因土地权益受到地方政府、社会其他利益主体侵害引发的不满,以及因此引发种种上访、信访、抗议甚至采取的种种过激行为等行为都是由于农民还没有形成畅通的利益表达渠道。

其次,在土地利益代表方面,没有形成有凝聚力的利益代表集团。利益集团是宏观政府与微观个体之间的桥梁,属于中观层次的范畴,其目的在于建立一个常态的制度化利益聚合与代表机制。我国农民人口众多,这本应是形成强大利益集团的一个有利因素,但是由于受农民本身的聚合意识不强、缺乏有力的领导力量等种种自身及社会外部因素影响,缺乏凝聚力,没有形成一个能够形成常态的制度化群体,更缺失了利益聚合的功能,导致农民群体缺乏一个强有力的利益代表集团。在土地利益博弈中,农民群体的利益诉求被强大的房地产商、营销商等利益群体淹没,而这些强势的群体凭借其强大的经济实力和政治影响对政府的利益分配政策施加压力,导致农民的土地利益被侵蚀,土地权利受到侵害。

2. 农民土地利益产生和利益分配困境分析

面对改革中复杂的社会现实,农民权益平等实现的内涵产生了深刻变化,从单纯注重利益分配的实现,向兼顾利益产生和利益分配实现集合,从单一社会维度向主客体多维载体转变。

首先,在土地利益产生方面,由于农民所处的社会经济地位,使得本应该由农民享有的权益受到来自社会其他利益主体的侵害。众所周知,土地作为绝大部分农民生活的主要来源,对农民来说是非常重要的。由政策、法律等制度规定或倾斜于农民的各种利益,被不同的食利阶层逐步侵蚀,在与土地相关的生产、交换、分配、消费等环节均存在农民权益流失的现象。如近几年地价飞涨,瞬间漫延到了城

市的周边农村地区。然而随着地价的迅速上升各地盛行土地投机,出现了土地开发利润高昂而农民获益少之又少等现象。

其次,在土地利益分配方面,农民在政治、经济和社会权益方面存在着缺失现象,诸如:政治人权、劳动就业权、社会保障权、土地及相关财产权等方面。例如,研究者陈铭等^[1]更具体地计算浙江省某区域土地征收资料,所得增值收益的分配结果是:政府为56.97%,开发商为37.79%,村集体经济组织及农户为5.24%。这当然是一种严重失衡。

3. 农民土地利益协调和利益保障困境分析

各市场主体为各自的利益纷纷展开对社会增量利益的争夺,这就需要在利益协调和利益保障中对处于弱势的农民及其权益进行特殊保护。

首先,在土地利益协调方面,随着土地资源紧张,土地逐渐成为当代各利益主体争夺的财富对象。在这场不见硝烟的争斗中,农民成为最大的受伤群体。农民在同其他社会利益主体进行利益博弈时处于极其不利地位,博弈双方显然不是处于同一个起跑线上,农民群体远远落后于当地政府、开发商等其他利益主体,亟需相关社会主体在冲突中进行经济协调、政治协调、法律协调。但是残酷的现实却是农民群体的权利得不到平等的保护,没有能够分享共同的劳动成果,获得共同的发展机会。农民与其他利益主体的利益冲突得不到有效地协调时就会产生大量群体事件,严重影响社会稳定。

其次,在土地利益保障方面,农民往往都是以个体的身份在同政府等其他社会团体打交道,由于并没有建立起真正的农民利益集团,并没有形成能够和利益主体有效博弈的力量,导致农民土地利益分配过程中正当利益得不到有效保护。同时在我国社会不断现代化中农民更加边缘化,在社会地位、经济收入、利益保护、社会竞争力、就业和社会保障等方面,加剧了农民处于困难和不利的弱势地位。所有这些可能导致农民在同其他社会利益主体进行土地利益博弈时处于极其不利境况,因而制度规则的设计应该向着本身已经处于不利地位的农民的方向倾斜。唯有如此,才能实现农民利益得到有效保障,才有可能真正实现社会公正。

四、以倾斜促公平——实现农民土地倾斜性权利配置的基本理念

理念的确定对于我们制定法律制度有巨大的指

导作用。在农民土地倾斜性权利配置过程中我们首先要明确其基本理念,以实现充分保障农民土地利益的目标。在土地产生的巨大利益空间面前,农民与社会其他利益主体的利益冲突也日趋激烈,仅仅依靠现有的权利配置方式来实现社会公正是远远不够的,需要导入另一种方式,即农民土地倾斜性权利配置,使倾斜成为实现权利公平的平台。

1. 利益冲突下的倾斜性利益供给——实现公平内源导向

农村和谐社会对权利保障的核心要求,就是对权利的平等配置和平等保护。对基本权利的配置实行无差别的平等,即对于不同的人给予同等待遇。对所有人的权利给予同等的尊重,当权利被侵害时予以同等的救济机会,无论这种侵害是来自个人、群体,还是公共机构。农民土地利益诉求与和谐社会的价值耦合,保护农民土地权益与社会和谐发展的正相关关系,要求我们在构建和谐社会进程中必须高度重视农民土地利益诉求。农民土地利益保护制度的发展和完善,不仅是为构建和谐社会创建基础性的社会和谐机制,更是为经济社会发展营造更具持续力的动力机制。

随着土地资源的日益紧张和不断升值,各个利益主体的争夺也愈演愈烈,导致各利益阶层在以土地利益为基点而衍生的相关经济利益、文化利益、政治利益等一系列的利益冲突更加尖锐。确定农民土地倾斜性权利配置制度,就是在土地利益分配中对农民群体倾斜,在土地利益保护中给予一定的倾斜性保护,以实现整个社会土地利益的分配公平,从而实现在土地利益分配中的实质公平。农民土地倾斜性权利配置综合运用政府、法律和市场手段,对不公平的土地利益分配行为进行协调,通过制度设计以倾斜性权利配置的方式对各个利益主体进行利益调整,促进整个社会的公平正义。任何法律制度都可能为了某种特定的目的而对人们的利益进行必要的限制。农民土地倾斜性权利配置在限制其他利益主体时应尽可能采取最小范围、最小程度、最小代价的限制手段。同时在农民土地利益受到侵害时迫切需要的就是寻求新的制度和措施、新的利益增长点,嫁接恰当的利益产生机制,最大限度地把农民利益增加起来,长富于民,藏富于民。

2. 制度失衡下的倾斜性土地权利制度供给——实现公平的制度保障

倾斜性保护与“不同情况不同对待”“共同但有

区别责任”本质上是一致的。它所蕴涵的权利义务差异性体现在以下方面:就城市支持农村说,非农业相关主体目前属于“义务优先”。非农业相关主体应当“率先”承担义务并且在承担方面做出符合自身能力实际的义务,这与非农业相关主体的经济先发、财务实力、技术能力、人力资源优势以及其历史和现实情况等方面是相辅相成的。而就农业发展、农村稳定、农民富裕来说,农民目前属于“权利优先”。这意味着允许农民主体在特定的时期内可以享受合理的土地利益制度的倾斜性保护,即农民土地利益至少在一定时间里需要有一个受到法律认可和保护的适度发展空间。

农村土地资源由于产权的模糊性,市场配置的作用空间非常狭小,在大多数情况下,很难或不能用市场机制来解决土地资源的配置。因而,需要国家政府制定相关制度,限制人们的某些行为以保护农民土地利益。但是,我国目前尚未建立起系统的土地利益公平分配机制,对各利益相关者的权利、义务、责任缺乏明确的界定。纵观发达国家的经济保护政策,我们可以发现一个国家要有效保护社会公平不仅仅是使用无差别保护手段,农民土地倾斜性权利配置制度的建立是从另外一个角度对社会公平保护作出的一种补偿性的保护手段。倾斜性保护在一定程度上体现了针对不同对象和在特定时期内“实质公平”先于“形式公平”的思想。农民在某些层面暂时只享受权利、不履行义务,看起来是“权义结构”的权利、义务的分配与组合上的不对等,看起来对非农业相关主体造成了“不平等”,但从历史的角度,在国家长期土地利益分配实践中,大量存在土地利益向城市流动的事实。所以,无论是非农民主体在城市支持农村方面现实性的“义务优先”或是农民主体在土地利益分配及权利保护方面暂时性的“权利优先”,在社会公平条件成熟时必将最终回归于权利义务的一致性和统一性上来。

五、“多予、少取、放活、促生”——保护农民利益下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践

让利于农民,还利于农民,生利于农民,应是倾斜性农民土地权利配置制度设计的逻辑起点。国家为了促进农村发展、农民富裕提出了“多予、少取、放活”的方针,随着土地利益不断走向繁芜复杂,农民利益日益走向多元化的同时与其他利益主体的利益

冲突也日趋激烈。这说明“多予、少取、放活”的方针已经远远不能够满足农民土地利益诉求。要有效保障农民土地权益必须从内因、外因同时着手,采取标本兼治的方法,使农民能够更多地以自己的力量来保护自身的土地权益。因此,在“多予、少取、放活”方针的基础上发展为“多予、少取、放活+催生”,对农村地区进行倾斜性的土地制度资源分配方式为构建和谐社会提供坚实基础和有效保障。

1.“多予、少取、放活”方针下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践

(1)“多予”方针下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践。“多予”即经济发达、人才资源丰富、科技能力强等占多方优势的其他社会主体给予农村相应的资金、技术、人才等方面帮助。该方针具体到保护农民土地权益中来,需要重点从以下几个方面入手:

第一,在土地经济利益分配秩序中对农民给予一定的优先权利。一般而言,市场能促进经济效率的提高和生产力的发展,但不能自动带来社会分配结构的均衡和公正。在市场经济条件下,土地价格不仅是土地在不同部门(个人)之间配置的信号,也是调节土地供给和需求关系的重要工具,同时也是利益分配的最好见证。而在我国现有的土地所有制度和管理制度下,实行的是政府配置土地资源而不是由市场来发挥基础性配置作用。政府决定对不同的对象实行不同的供地政策(划拨或者出让)、政府操控土地的价格水平(实行土地储备或供地计划、控制土地供给时间、区位)、政府控制了土地收益的数量及其分配。这样就导致多种不同形态的土地价格的存在,包括土地征收价格,土地出让价格,现状用途价格^[12]。因此,对于因为农村土地产生的增值利益如何分配,政府在利益分配中居于主导地位,政府可以选择用在充分考虑到工业化、城镇化和现代化给农民带来的深刻影响前提下,从政府及土地使用者的巨大的收益之中转移给农民,在土地利益分配中对农民给予一定的倾斜性保护,简言之就是给予农民群体更多的利益。

第二,要有倾斜性的农村投入财政法律制度。这类措施要以经济投资收缩原则、公益性服务投资原则来完善公共财政法律制度,如土地生态环境、土地资源保护等相关公共服务政策向农村倾斜,以弥补农民、农村在先天或后天上的弱势。加大中央对地方的投资和转移支付力度,利用财政信用方式筹

集财政收入,支持农民土地权益保护工作。通过财政政策,加大政府对农村土地环保投资的力度。调整财政投资政策,将农地保护纳入各级政府的财政预算。

第三,完善并落实农业补贴法律制度。从农业重要性与发展性看,农业是人类生存与发展的基础,是国民经济的基础,在国民经济发展过程中农业具有其他产业不可替代的作用。从农民重要性与发展性看,补贴制度保护的核心内容是农民利益,农民利益既是农村社会经济文化发展的前提和动因,也是社会经济文化存在与发展的基础和条件。农民权益不仅是农民作为社会主体存在与发展的条件,从某种意义上来说也是人类社会其他主体存在与发展的前提条件。可以说,保护发展农业及农民,就是保护发展我们自己^[13]。土地产出的经济利益以及其他衍生利益是农民所有权利中最为基础的权利。农业补贴制度的落实也是对农民土地权利的重要保护方式。农民的弱者身份是国际普遍现象,即使在发达国家也不例外。国家赋予农民生存权就是根据农民的社会弱者特性,给予其法律和政策上的特殊扶持和保护。国家通过农业补贴干预社会分配,促使补贴向需要基本生活保障的农民群体倾斜。

(2)“少取”方针下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践。“少取”即国家、社会等其他利益主体在土地利益分配中减少对农民土地利益的征收、侵蚀。在当代政治哲学中,政府被广泛看成是协调个体公民利益的集体行动以达成某种公正目的有价值的工具,有效地解决土地利益分配不公问题离不开政府。主要从以下几个方面入手:

第一,完善农业税收制度。农业税的取消,对农民权益的保护意义重大,取消农业税是从大局观的高度和政策选择的角度考虑和解决农民权益的保护问题,对农民权益(尤其是相关的土地权益)全面长期保护和农村市场化的进程将会产生深远的影响。但是仅仅取消农业税这一项税收对于长期处于弱势的农民来说显然是不够的,还需要对其他方面的税收政策也给予一定的倾斜。为扶持农业产业健康持续发展,国家陆续出台了一系列针对农业企业的税收优惠政策。农业企业如能正确合理地利用这些优惠政策,将极大地提升我国土地的利用价值,拓展农民的土地利益空间。

第二,减少对农村土地掠夺式开发,建立工业反哺农业的法律机制和以开拓融资渠道为重要内容的

融资法律制度体系,保护农村土地资源的可持续发展。解决好土地资源的可持续发展问题,为农业持续健康发展提供基本条件。现阶段国家对土地资源和环境保护都重点放在城市,对于农村土地环境保护投入甚少。因此,国家应对农村集体土地的可持续发展给予一定的倾斜,将重点从城市转向农村。例如,倾斜性的公共投资法律制度,这类措施以法律的形式保证服务类投资,在环境治理、资金、技术、人才、设施等方面向农村倾斜,以弥补农民、农村在先天或后天的弱势。

第三,严把土地审批关,防止以转换土地用途的方式侵蚀农村土地资源。建立严格的土地使用审批制度和土地征收制度,严禁地方政府滥用职权。坚决守住耕地保护红线,建立保护补偿机制,加快划定基本农田,实行永久保护。落实政府耕地保护目标责任制,上级审计、监察、组织等部门参与考核。加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作。有序开展农村土地整治,城乡建设用地增减挂钩要严格限定在试点范围内,周转指标纳入年度土地利用计划统一管理,农村宅基地和村庄整理后节约的土地仍属农民集体所有,确保城乡建设用地总规模不突破,确保复垦耕地质量,确保维护农民利益。按照严格审批、局部试点、封闭运行、风险可控的原则,规范农村土地管理制度改革试点。

(3)“放活”方针下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践。在当前的土地保护和利用的现状下,落实“放活”方针的核心工作就是有组织有规范地进行农民土地使用权流转。土地作为一种农业资源,更作为一种重要的资产,只有在土地流转中,其资产性的重要价值才会得以显现。在现代市场经济条件下,土地流转权在整个权利体系中的地位 and 重要性在不断得到提升,虽然所有权是最基本、最核心的产权,但使用权在流转中更具有实际意义。在现有农村土地承包经营政策的基础上,农民拥有土地的使用权,享有土地的占有、使用、收益、有限的转让权利以及继承等衍生权利,这种权利是国家政策和法律赋予的。农民集体或者农户将其享有的土地承包经营权通过转包、出租、互换、转让或者其他方式进行流转,或将其使用的集体非农建设用地通过出租、转让、入股等方式让与他人使用。拥有土地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织,保留土地承包权,而转让土地使用权,以

多种形式流转土地承包经营权,无疑将成为开启城乡一体化的一条新路径。在坚持以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制下,明确农民对承包经营土地使用权的独立性、利益性和转移性,允许农民在遵守有关法规政策规定下流转,对推进农业结构的战略性调整、发展效益农业,应对加入 WTO 的市场竞争,都具有十分重要的积极意义。

2.“促生”方针下的土地倾斜性权利配置的法律制度实践

“促生原则”即通过对农民土地经济权利、政治权利、社会权利倾斜性配置和保护来提高农民在土地利益博弈中的力量,实现土地存量利益和增量利益二者共同提高。

(1)农民土地经济权利促生。农民利益是以经济利益为中心的,经济利益是农民土地权益中最基础的利益。各社会主体作为“经济人”展开对土地利益的争夺,这就需要处于弱势的农民土地经济权利进行倾斜性配置和保护。

第一,有效保障农民的土地财产权。充分保护农村集体的土地财产权。我国现行法律(包括《宪法》《民法通则》《土地管理法》和《农业法》)对农村土地所有权的归属作出了明确的界定:即由农村集体享有农村土地所有权。但是村集体经济组织或村民委员会不具有权利主体资格,没有权利能力。农村集体是由其成员农民组成的,作为所有权人的农村集体不是真正法律意义上的利益主体。这种规定不可避免地造成农村集体土地所有权人的不明确,严重影响了农民依法行使对集体土地所有权所享有的权利。要改变现状就需赋予农民土地所有权,当然,所有权的充分赋予不意味着所有权不受限制。所有权的行使不仅应为个人利益,同时也应为公共利益,因公共利益需要可以对私人财产所有权进行必要的限制,但也绝不可以任意以谋求公益为借口而限制农民的土地财产权利。

第二,保障土地发展权。土地发展权是土地所有权社会化,土地所有权的公益性显现。必须十分珍惜,合理利用土地和切实保护土地。在农村集体土地征收过程中,要加强规划,严格管理,严格控制各项建设用地;加大土地监察和土地违法行为的打击力度,切实制止乱占耕地滥用土地行为和对耕地资源的破坏行为,充分实现土地资源的可持续协调发展。其次,可持续发展原则也体现了人与自然资源及人与人的可持续发展。必须以“人与自然”为目

标,有效协调人与土地资源环境的利用与被利用关系;以“和谐社会”为目标,有效分配代际效益,在满足当代人需求的同时又不损害后代人满足需求的能力。最终实现人与自然资源及人与人的共同、协调、可持续发展。

(2)农民土地政治权利催生。农民作为农民土地权益保护的主体,如果其能够发挥出其巨大的内发性力量,这将成为农民一股源源不断的强大力量。因此,需要从各个层次扩大农民有序的政治参与,保障农民依法管理土地事务;推进土地决策科学化、民主化,依法保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权;扩大基层民主,完善土地事务公开等办事公开制度,发挥社会自治功能,保证农民依法直接行使民主权利;坚持农民在法律面前一律平等,尊重和保障农民土地权益。

第一,充分保障农民的监督权。从法治国家的角度来说,其基本精神就是建立有限政府,禁止政府擅权、越权,禁止不当损害公民利益。显然有限政府不等于小政府,也不等于不负责任的政府,而是法无规定即禁止。人民代表大会制度是我国的基本制度,农民占我国人口的绝大多数,可是在选举法的制定中农民被边缘化。由于农民在参与土地立法、政策制定等方面权利的缺失,造成其财产权利、人身自由权利、获得社会帮助等私法上的权利就很难得到公正的分配,造就了当前农民与社会其他利益主体政治利益不和谐的局面。农村在土地使用变化的监督和检查应贯穿于从规划到决策的全过程。在明确各个相关主体、各环节、各单位、各部门的权力和责任的基础上,对农村土地进行动态监督。

第二,充分保障农民知情权与参与权。在农村集体管理中,如果缺乏农民的有效参与,也就缺乏了最有效的监督,其权利保障也就无从谈起。作为一项重要的行政程序制度,行政公开制度本身也体现为一系列更具体的制度,如公布制度、送达制度、通知制度、案卷查阅制度等等。对于农村土地信息公开来说,土地用途改变或者被征用等行为都对农民权利有巨大影响,让农民参与到各种土地活动中去是极为必要的,这就要求将服务行政的有关内容向农民公开。农村集体土地公开的内容涉及土地使用情况、耕地面积变化、征收等决定的法律依据与事实依据。通过这一系列信息的公开,使农民有效地参与到农村集体土地管理和决策中来。通过听证、村民大会等形式将行政机关作出决定的整个过程

都呈现于社会公众之前,促进土地使用的现状和变化从过程到结果都趋于公正,并更易于农民所接受。

第三,充分保障农民的救济权。在我国现阶段,随着土地价值的急剧增长,在人民根本利益一致基础上出现了不同的社会阶层和利益群体,不同社会阶层、利益群体之间,不可避免地存在利益磨擦、利益纠纷、利益矛盾和利益冲突。在农村土地纠纷中,救济程序起到了监督地方政府机关行政行为和保障农民权利人合法利益的双重作用。从现实需要来看,由于农村土地争议涉及面广,情况错综复杂,融政治、经济、社会和法律问题于一体,从我国解决农村土地争议的现实需要出发,借鉴西方的行政裁判制度,成立具有独立法律地位的专门处理机构已成为完善土地争议解决制度的必要措施和手段。独立的土地争议调处裁决机构,不仅可以方便争议当事人争议的解决,而且有利于集中社会资源,降低争议解决社会成本,提高争议处理效率,使农村土地争议调处工作逐步走向规范化、制度化、法制化。

(3)农民土地社会权利催生。近年来,随着我国城镇化、工业化的快速发展,对土地的需求逐步增加。伴随着农地非农化过程的是农民失去土地后的生活、就业安置和社会保障问题以及由此产生的经济和资源环境保护等社会问题。

第一,充分保障农民的受教育权,实现农民主体催生。培养新型农民是实现农民增量利益的重要渠道。新型农民的培育,既需要党和政府的扶持、引导,也需要农民自身主体性力量的发挥和成长,以实现二者之间的良性互动。我国农民土地权益保护和发展问题是否能够得到根本解决,本源在于提高农民素质。培育新型农民知识化进程的快慢,在很大程度上决定着农民土地权益保护的步伐。培育新型农民为推进农村产业结构调整,加强土地资源环境保护进程提供智力支持和人才的保障。培养新型农民是实现农民土地增量利益的重要渠道。新型农民的培育,既需要党和政府的扶持、引导,也需要农民自身主体性力量的发挥和成长,以实现二者之间的良性互动。因此,国家要在现有对农村教育投入的基础上加大投入力度,在普及小学初中教育的同时开展农村专业技能培训,提高农民对土地的科学利用,实现土地存量利益和增量利益双赢。

第二,对农民自治组织的构建和运行给予一定的政策倾斜,实现农民组织催生。解决好农民组织

构建问题,充分发挥和保障农民的话语权。“组织是通往政治权力之路,也是政治稳定的基础,同时也是政治自由的前提”^[14]。组织对于积极拓展农民土地利益诉求空间,保障和维护农民土地的合法权益有着重大意义。组织制度就是将农民有序而有效地组织起来,以增强农民与政府和其它社会组织的互动与对话、沟通和合作。现有的村民委员会,从民事主体资格看,既不属于机关法人,又不属于社会团体法人,使得我们无法确定村民委员会在宪法和民法上的性质,不利于其作为反映农民利益的、平衡的政治活动主体参与土地征用政策的制定和执行,不利于其作为保护农民权益的、平等的市场经济活动主体参与市场竞争与博弈^[15]。因此,我们需要大力促进农民自治组织的成长和发展,充分发挥农民在土地权益保护中的主体力量。

第三,保障农民组织的自主管理权。我们在指导思想上还实现“两个转变”:即从过去注重政治取向以促进农民社员共同发展的经济文化需要为主的经济取向转变;从以经验指导为主向法律规范指导为主的法治化管理转变。在土地产权上落实“民有”原则,在管理权上落实“民管”原则,在土地利益分配权上落实“民享”原则。通过有序而有效地组织,来增强农民与政府和其它社会组织的互动与对话、沟通和合作,从而拓展农民土地利益诉求空间,保障和维护农民土地的合法土地权益。

第四,充分保障农民的环境权。公民的环境权是公民最基本权利之一,应该在法律上得到确认和保护。每个公民都享有享受良好的环境和排除环境污染的权利,农民也不例外。但是,在现实当中国家、社会更多关注的是对于工业的预防和治理、更多倾向于城市环境权的保护,而对于农业环境污染的预防和保护、农民环境权保护相对要薄弱得多。农村土地生态环境破坏直接严重影响了农民的生存环境。我国农民环境权实现模式的构建不是对环境权利或环境义务的简单设定,而是在现有的国情环境下,在主张公众参与环境保护的基础上,加大国家的环境义务和城市公民的环境义务,以此来扩大农民的环境权利,使社会环境权利和义务的分配合理化。

第五,充分保障农民的社会保障权,建立有倾斜性的社会保障法律制度。这类法律措施的运作机制是通过法律形式规范政府财政和民间资金向农村的贫困人口施以的救助。在我国,目前尚实行城乡分割的户籍制度,城市居民与农村居民享受截然不同

的保障,土地本身在一定程度上就是农民的社会保障,失去土地即意味着农民失去生存之保障,土地权利受到限制即意味着其土地保障功能的削弱。在城乡壁垒逐步消除的今天,应该建立城乡一体化的社会保障制度,将农民纳入社会保障体系之中。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》在促进城乡协调发展方面,明确指出要推进城乡体制综合改革,从体制上逐步消除城乡之间流动的各种障碍,建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系^[16]。

六、结 语

农民土地权利内涵丰富,是一个权利束,包括占有使用权、承包权、收益权、经营决策权、知情参与权,涉及到社会方方面面,包括土地经济问题、农民就业问题、社会保障问题及其利益分配问题等等。因此,对于农民土地权利保护问题,笔者认为未来的研究中必须立足利益与利益机制的研究,并以利益调整、达到利益协调、实现利益保障与利益和谐为最终目的。在国家的“多予、少取、放活、促生”的方针政策指导下强化土地倾斜性权利配置的法律制度实践,将土地客体发展权与农民主体发展权统一起来,充分实现客体发展与主体发展相统一的全面可持续发展。

参 考 文 献

- [1] [美]丹尼尔·W·布罗姆利.经济利益与经济制度——公共政策的理论基础[M].陈郁,译.上海:上海三联书店、上海人民出版社,2006:220.
- [2] 陈明.农地产权制度创新与农民土地财产权利保护[M].武汉:湖北人民出版社,2006:24.
- [3] [塞内加尔]阿马杜·马赫塔尔.人民的时代[M].中国对外翻译出版公司,译.北京:中国对外翻译出版公司,1986:96.
- [4] 汪习根.发展权主体的法哲学探析[J].现代法学,2002(1):41-48.
- [5] 汪习根.法治社会的基本人权——发展权法律制度研究[M].北京:中国人民公安大学出版社,2002:60.
- [6] 李长健,蒋诗媛,陈志科.农民发展权问题探析[J].沈阳大学学报,2009(3):31-34.
- [7] 何怀宏.公平的正义——解读罗尔斯正义论[M].济南:山东人民出版社,2002:112.
- [8] 彭诚信.从利益到权利——以正义为中介与内核[J].法制与社会发展,2004(5):73-75.
- [9] [德]黑格尔.法哲学原理[M].范扬,张企泰,译.北京:商务印书馆,1982:172-173.

- [10] 操小娟. 土地利用中利益平衡的法律问题研究[M]. 北京:人民出版社,2006:178.
- [11] 陈铭,董铭,印亮. 我国城市建设征地拆迁中的利益冲突研究[J]. 水利经济,2008(1):57-59.
- [12] 曲福田,冯淑怡,俞红. 土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J]. 中国农村经济,2001(12):54-60.
- [13] 李长健. 中国农业补贴法律制度的具体设计——以生存权和发
- 展权平等为中心[J]. 河北法学,2009(9):13-27.
- [14] [美]亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1988:427.
- [15] 李长健. 论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学,2005(3):132.
- [16] 《学习中共十六届五中全会精神导读》编写组. 学习中共十六届五中全会精神导读[M]. 北京:中央党校出版社,2005:63.

An Analysis of the Inclining Land Right Allocation Based on Rights and Interests Protection of Farmers in China

LI Chang-jian, SHAO Jiang-ting

(1. College of Humanities and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;

2. Fancheng State Tax Bureau, Xiangyang, Hubei, 441003)

Abstract The State should consider the resource obtaining order of each social class when designing rules and allocating social resources, so that the material principle of justice will be first realized in system provision. Considering the present inferior position of farmers and the injustice in land benefit division, this paper proposed a “promotion principle” on the basis of the present “giving more, taking less and loosening control” policy, which means the promotion of farmers’ strength in the struggle of land benefits by means of organization, economy and the main body and the promotion of justice through inclination so as to fully protect the farmers’ land rights and interests and insure that every social class can enjoy the benefits of social development.

Key words legitimate interests; land right; right assignment; farmers’ rights and interests

(责任编辑:刘少雷)