

中国农地发展权利益协调机制研究

丁国民, 林 龙

(福州大学 法学院, 福建 福州 350116)



摘 要 中国农地发展权制度安排的缺陷,使得诸如农地发展权的归属、红利分享的利益平衡、失地进城农民的市民化等成了亟待解决的问题。为此,要建立中国农地发展权利益协调机制:基于农地发展权的性质和国家宏观战略的考虑,非国有农地的发展权应当由国家统一行使和管理;确立农地发展权各方利益的兼顾原则,农地开发所得红利不仅应当妥善照顾到被征地的农村集体经济组织和农民的利益,而且应当惠及区域内未获得开发机会的农地权利人;消除土地增减挂钩制度中的土地财政动因,建立并共享农村地籍数据库和农民对政府实施土地增减挂钩制度的绩效评价机制;藉由农地开发红利设立农民市民化工程基金,发挥创新思维,赋予征地政府和开发者妥善协调农民市民化的辅助义务,从而快速有效地解决农民市民化。

关键词 农地发展权; 权属; 征地补偿; 农民市民化; 协调机制

中图分类号: D 922.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2017)06-0118-09

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.06.015

我国相关法律法规中并没有使用农地发展权这一概念,因而也就没有农地发展权的相关规定。但是,学术界通过考察英、美、法三国的农地发展权认为,西方国家农地发展权是基于土地私有制前提下的国家土地权益再调整,是对私权的限制和国家调节社会经济职能的扩张^[1-3]。我国改革开放后,随着城镇化程度的加快,农地发展权的问题也随之被社会关注。原国家土地管理局国外土地制度研究课题组于 1990 年出版的《各国土地制度研究》一书中,专门提及这一概念并做了简单介绍。此后,官方没再专门就农地发展权出过文件或规章,而是就农地发展权中的具体问题进行规定,如开发规划问题、征地补偿问题、建设用地增减挂钩问题、土地权益问题等。学界对这一概念也并没有达成共识。梁慧星认为,农地发展权是一种可与土地所有权相分离的独立的财产权^[4]。江平认为,我国应设立农地发展权制度,并应将农地发展权收归国有^[5]。陈柏峰认为,农地发展权是从土地所有权中分离出来的一种物权,是通过土地利用的纵深扩展或用途变更来谋取更大发展增益的权利,它是土地所有权的派生权利。因此,土地所有权人理所当然地拥有土地发展权^[1]。而张先贵则基于土地所有权及收益权的区分对与土地开发发展相关的权利进行区分,分为土地开发权和土地发展权,并且提出土地开发权解决的是土地用途或者类型能否变更的问题,而土地发展权解决的是土地开发后增值利益的分配及归属问题^[3]。这种对农地发展权权属本身认识上的分歧对于农地发展权的制度设计是不利的,而科学界定农地发展权的性质是协调好农地发展权各方利益的前提,这是本文的一个首要研究目标。

另外,新中国成立以来,农村土地集体所有制与非农土地国有制的土地双轨制长期并存。这种土地所有制加上工业化推进战略所导致的城乡差别成为长期困扰中国社会结构均衡的桎梏。特别是改革开放以后,随着城镇化进程的加快,农村土地被赋予的社会保障功能并未得以有效体现。相反,农地大量闲置和抛荒至今仍然是一个社会经济难题。与此同时,基于土地发展权理论而提出的农地开

收稿日期:2017-04-26

基金项目:国家社会科学基金重点项目“生态文明建设与自然资源法制创新研究”(14AZD146)。

作者简介:丁国民(1966-),男,教授,博士;研究方向:经济法学。

发补偿、土地增减挂钩制度应运而生。在土地被开发的农民因获得补偿款和安置房欢呼雀跃之时,也出现一些“钉子户”以各种理由拒绝因开发而带来的生活或财产变化。于是乎,因征地拆迁而产生的社会不稳定因素一时成为社会亟待解决的难题。考察因农村土地开发给农民及社会生活所带来的翻天覆地的变化,以下问题不得不引起深思:一是农地开发的红利归属问题;二是土地增减挂钩利益平衡问题。为此,需在厘清农地发展权性质的基础上,构建合理的制度设计,以协调平衡农地发展权行使过程中的各方利益。

一、农地发展权的性质

农地发展权是归农户所有还是归农村集体经济组织所有?抑或是归国家所有?一直以来,这个问题在学界有着不同认识。基于农地发展权权属的不同认识,会导致对农地发展权的类型和利益相关者的界定也大相径庭。

1. 农地发展权的权属

关于农地发展权的权属问题,有三种代表性的观点。陕西省国土资源厅贾海波认为,农地发展权是由于农地的用途由农用地变更为建设用地而获得的一种收益权,是国家调整社会经济的行为后果,因而其权属当属国家^[6]。李祖全则认为,农地发展权是国家对原土地所有权人所有的农地使用权的一种干预制度,而农地发展权就是这种干预的产物,是国家权力与农村经济组织及农民权利的混合体^[7]。杨明洪等从农地发展权的权利来源等方面进行分析,认为农地发展权是从农地所有权和使用权中分离出的一种物权,农村集体经济组织作为农地所有者,农民作为农地使用权者应当是农地发展权的主体^[8]。

农地发展权并非我国创制的制度,而是舶来品。因此,科学认识农地发展权的权属,必须考察权利创制和使用国的理论和实践。在英国,任何土地的私人所有者都只能按土地的原本用途使用土地,无权变更土地用途。因而,变更土地用途的权利,即农地发展权为国家专属。当然,农地发展权国有化,只是表明国家对该项权能有控制权,并不妨碍农地所有人向国家申请开发权。农地的私人权利者可获得国家的批准开发,并缴纳相应税款,即可对该块农地进行开发^[2]。在美国,农地发展权是农地所有者拥有,但国家仍有一定的控制权,该控制权主要体现在以下两项制度中。第一项制度是农地发展权转让制度,该制度由政府主导,建立农地发展权交易市场,使受限制开发区块和可开发区块之间的农地权利人可以进行农地发展权交易。在该制度下,农地发展权转让区的农地一般是自然环境贫弱、需要专门保护的区块。买受农地发展权的权利人获得在可开发区农地上进行开发的权利,卖出农地发展权的权利人则有两种选择:一是保留农地发展权,并按农地原本用途利用土地;二是卖出农地发展权,获得相应的补偿收益。一旦农地发展权被卖出,农地权利人就只能按原本用途来利用土地,不得再改变土地的原本用途用以开发。第二项制度是农地发展权征购制度,该制度由政府按照市场价格向农地所有者购买农地发展权。农地所有者卖出的只是农地发展权,农地的其他权能不受影响,如农地所有者还可以行使农地原本用途用以耕种,并且可以出售农地所有权。国家购买农地发展权的初衷是保护农地,特别是耕地,当然现在逐步扩展到保护生态环境和有历史意义的建筑、界标、风景资源等。综合考察英美国家农地发展权属制度,一个共同点就是,农地发展权是政府基于国家权力对农地进行总体规划和再利用的权利,这种权利虽然会涉及农地所有者及其相邻关系的利益,但农地发展权当为国家所有。

有观点认为,国家应该通过立法明确规定集体所有的农地发展权归属集体,且由行政村代表集体行使农地发展权^[9-11]。持这种观点的学者主要是基于我国农村土地流转的实践考量,发现农地发展权红利分享中的利益不均衡,认为农村和农民付出的代价太大,获得的收益太少,不利于农村社会长远发展和整个社会和谐发展。但这种观点值得商榷的地方在于,可能是误读了农地发展权制度设计的初衷。因为,农地发展权是基于国家宏观战略考量,是城镇化建设中的一种制度创新,其积极和深远的意义不容置疑。问题是,城镇化的推进和城乡协调发展规划,这种具有高度宏观的决策行为是不可能交由各集体经济组织和村民去做的。

从前述国外土地发展权的经验也可以看出,即便是土地私有的英美国家,农地发展权的行使也是牢牢控制在国家和政府手中。因为,农地发展权不仅仅是一个物权问题,甚至说,主要不是物权问题,而是发展权问题。

我国农地发展权由国家统一行使原则是与我国农地权属特点相适应的。我国《宪法》规定,除了法律规定应由农村集体经济组织所有的农地以外,所有土地皆属于国家所有。因此,农地发展权由国家统一行使不仅有历史和法律上的依据,而且是国家长远规划和社会协调发展的需要,在处理农地发展权相关主体利益平衡中具有重要意义。

2. 农地发展权的类型

农地非农化的开发可以是基于国家的直接开发行为,也可以是基于国家政策许可基础上的农村自我开发行为,因而使得农地发展权可分为基于国家开发行为的农地发展权和基于农村自我开发行为的农地发展权。

(1) 基于国家开发行为的农地发展权。中国城镇化进程中,农地非农化主要通过政府将农地征用后,再出让开发权来实现的。在现代市场经济体制下,政府不可能大包大揽。特别是城镇化的推进,只能由政府主导方向,把握大局。具体的土地开发、项目实施,甚至基础设施建设最好都交给企业和社会力量去办。政府让渡城镇化进程中的部分开发收益,以刺激开发商开发土地的积极性。开发商响应政府号召,进行开发,就需要再供给可供开发的土地。由于城市土地的有限性,城镇化的扩张需要城镇周边大量农地供给,而按照我国现行法律的规定,开发商无权直接从农村集体经济组织手中买受土地用于开发,只能通过政府将农地收储后,再出让给开发商用于开发。由此可见,基于国家开发行为所形成的农地发展权,其要素主要由环环相扣的三个方面组成:一是城镇化用地先通过政府规划拟开发;二是政府对拟开发农地进行征用收储,并按照农业用地的“产值倍数法”标准,对农地权利主体(作为所有者的集体经济组织和作为使用者的村民)进行补偿;三是政府对已经收储的农地通过无偿划拨、协议转让,或者“招、拍、挂”的方式转让给土地开发者。

(2) 基于农村自我开发行为的农地发展权。在农地边际效益递减的今天,除了等待政府开发征地、改善经济外,积极寻求出路的农村集体经济组织和村民往往也会尝试自我开发。如前所述,农地发展权是国家专属的,农村集体经济组织和村民是无权擅自开发农地。同时,国家政策层面对于农村集体经济组织和村民寻求自我发展机会的行为,采取鼓励和奖励措施。在国家鼓励和引导之下,农村创业有了良好的环境,各种农村生态游、农家乐、村寨文化以及特色加工制造等产业应运而生。发展农村旅游以及特色产业项目,对土地的需求也是不容忽视的。农村旅游及特色产业用地,虽不像工业化和城市化用地那样需要政府征用、出让、开发,手续规范、齐备,但毕竟直接或间接地、或多或少地改变着农地原本的用途。对于这种发展农村经济的农地用途的改变,如果严格对照现行法律法规,是不合规的。2010年,国土资源部联合农业部下文规定:在坚持“农地农用”和严格耕地保护前提下,进一步明确“设施农用地”按农用地管理,设立了县级审核程序^[12]。实际上,多年来,伴随着新型经营主体和农业经营项目的出现以及规模化农业生产的开展,占用农地现象已经非常普遍。如规模化养殖所必需的冷藏冷冻室、屠宰场、育种场、大型养殖器材仓库等皆需用地,但这些用地并未纳入设施农用地范围,成为监管盲区。客观上,从事规模化养殖的配套设施很难避开农地。因此,一些地方以发展现代农业、绿色农业为名,违法违规占地。实践中,只要不是搞房地产开发,只要不是大规模搞厂房、工厂建设,相关部门大多不去计较农地用途的改变。这种发展农村旅游和特色加工、装备、制造等具有土地开发性质的农地占用行为,如果算是农村非农建设用地指标,无异于直接抹杀农村新兴产业的发展。随着网络经济的发展,农村淘宝也开始在全国各地火热起来。村民不满足于将村外的商品买进来,他们更大的理想是将自己生产出来的特色产品卖出去,将潜在的大量游客引进乡村特色旅游中来。据报道,浙江金华市阿里巴巴农村淘宝东阳服务中心2016年3月进入全面实施阶段,经过4次合伙人招募,共500多人参加,最终选出第一批符合条件的30人,建设了30个村级服务站。这30个村级服务站分布在东阳14个乡镇(街道)^[13]。这些农村淘宝店建设所需要的场地、设备、物流等都需要农地的支撑。另外,与农村淘宝配套的农特产品生产、加工、装配、储藏、物流等也需要占用大量的

农地。可以说,如今的农地使用格局正在发生着巨大的变化,那就是非农化的趋势显著加强。

3. 农地发展权的利益相关者

基于前述农地发展权的权属和类型分析发现,不同类型的农地发展权,其利益相关者范围是有差异的。基于国家开发行为的农地发展权是在代表国家的政府对某一区域进行统一规划的基础上进行的国家开发行为,这一行为会涉及相关主体的利益。首先就是农地的所有者和使用者。由于我国宪法和相关土地法律法规规定,城市土地一律归国家所有,依法归农村集体经济组织所有的农地,归农村集体经济组织所有。也就是说,并非所有的农地都是集体所有的,只有法律法规规定由农村集体经济组织所有的农地才归农村集体经济组织所有,其他都是国有。易言之,我国土地是以国家所有为原则,以集体所有为例外,不存在私人所有的问题。但是,我国法律同时规定,农民依法有农地承包经营权,这种权利仅次于农村集体经济组织的农地所有权。因此,国家开发国有农地,农地发展权的利益相关者比较简单,因为作为开发者国家和农地所有者的国家权利是一体的。基于农村自我开发的农地发展权也比较简单,农村集体经济组织在自己农地上进行开发,只要不与国家强行法规相抵触,利益相关者都是本村村民,按照《村民委员会组织法》确定的原则进行决策和内部利益平衡即可。而国家开发农村集体经济组织的农地则比较复杂,除了国家作为一方主体外,还有如下三类利益相关者:

(1)作为被开发农地所有者的农村集体经济组织。我国农地集体经济组织所有意味着农地的物权主体非私人属性,而农地的这一属性决定了作为农村集体经济组织的农地物权主体地位。国家要开发农村集体经济组织的农地,自然就动了农村集体经济组织的利益,因而需要合理平衡国家与该集体经济组织之间的利益关系。

(2)作为被开发农地承包经营者的村民。国家开发农村集体经济组织的农地,不仅涉及该集体经济组织的利益,而且还涉及该村村民的利益。因为按照我国宪法、土地法和农村土地承包法等法律法规的规定,本村村民有权承包本村农地从事农业生产活动。农民的承包地一旦被国家开发为非农用地,则意味着基于该农地用途的改变而带来的额外利益,这种额外利益就是我国农村土地承包法第十六条所规定的获得补偿权。该补偿权不仅包括青苗的直接损失和可期待利益,而且包含农民因失地而导致的其他损失的补偿。

(3)作为同一区域范围内未被开发农地的村民。同一区域范围内的村民往往拥有着大致相同的资源禀赋,长期以来形成了相对的区域公平,但国家开发农地的行为则直接打破了这种公平。被开发农地的直接利益相关者通常能够获得不菲的补偿,从而突然拉大了与周边农村集体经济组织以及村民之间的差距,原来形成的区域公平被打破,也就意味着周边农村集体经济组织以及村民也成了在农地开发中的利益相关者。

二、我国农地发展权的利益协调诸问题

1. 农地开发红利分享中的利益协调问题

农地开发所体现出来的农地发展权红利,谁来享有?这个看似不是问题的问题却一直没能真正搞清楚。国家所有的土地,自然由国家享有土地发展权红利,这是否也意味着集体所有的土地,也自然由集体经济组织享有土地发展权红利?如果是这样,最少有两个矛盾就会显现出来:一是国家与集体经济组织的农地开发红利分享问题;二是补偿标准和补偿主体问题。

首先是国家与集体经济组织的农地开发红利分享问题。按照现行土地管理法律法规的规定,任何人不得擅自改变土地用途。也就是说,开发农地的决策权在国家手中,国家通过对拟开发农地权利人进行补偿来收储土地,然后再出让给开发商进行开发。在这一环节中,国家农地收储行为已经完成了从集体所有土地向国家所有土地的转变,这一转变,国家是支付了对价。因而,国家出让业已收储的农地给开发商进行开发,由此而产生的农地发展权红利自然归国家所有。如果将国家收储农地补偿行为也看作是让农村集体经济组织及其村民享受到农地发展权红利的话,事情就变得简单了。也就是说,农地权利主体享受到了基于土地所有权或使用权而产生的农地发展权红利。然而,事实并非如此。实践中,政府因开发农地而需要收储农地时所给的补偿,从项目上看,仅仅是村集体及其村民

因失地而造成的直接或间接损失,而非农地开发红利的分享。

其次是补偿标准和补偿主体问题。涉及征地拆迁的法律法规主要有《土地管理法》及其实施条例、《城乡规划法》、《物权法》、《国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见》、《国有土地房屋征收与补偿条例》等许多法律、法规以及规范性文件。2015年中共中央、国务院印发的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》主要是从大的方面要求合理提高被征地农民的个人收益、完善生活保障以及保护农民财产权等,并没有明确规定具体如何补偿,而实际上这也不是中央一号文件应该做的。2015年许多网站流传“2015年土地补偿新标准”。该标准虽被土地管理部门证实为虚假信息,但由此折射出民众对于当前农地征收补偿标准过低、补偿标准不统一等问题的解决诉求。针对补偿标准的不统一,有学者指出,建设用地使用权转让的拍卖价格,远远高于其之前支付的征地补偿金,同一土地,仅仅因为出让主体不同和出让时间的简短差距,价格就存在天壤之别^[4]。这种差别所导致的社会不公平,为社会矛盾的滋生埋下了隐患。避免这种情况的出现是确立征地补偿标准的一个重要参考因素。

由于各地经济发展不平衡,补偿标准存在很大的个体差异。同时,许多地方政府规定由用地单位与农地权利人协商解决补偿问题,于是就出现各种“钉子户”。“钉子户”的产生就是协商补偿不成的副产品。当然,“钉子户”大都存在于城市开发拆迁补偿方案无法落实的情形中。农地征收开发很少有“钉子户”,因征地引发的各种上访也不多见,但并不等于说农地征收补偿就没有矛盾和纠纷。补偿标准差异大,受政府与开发商两个补偿主体双规制,使被征地农民很难真实地享受到农地非农化所带来的土地发展权红利。

2. 土地增减挂钩制度实施中的利益协调问题

土地增减挂钩试点以来,虽然国务院及有关部门对农村集中建房节约的用地,如何用于小城镇建设用地、建设用地周转指标制度和城镇及农村建设用地增减挂钩,发文做出了明确规定。规定的核心在于对同一区域,可根据土地利用总体规划,将复垦为耕地的结余农村建设用地指标用于城镇建设用地,实现该区域内建设用地总量不增加,耕地不减少,土地利用更合理的目标。但是在实践中,各地做法不一,大多存在目标错位的问题。本来,土地增减挂钩政策的初衷是要实现耕地保护,同时,通过土地整理,在保护耕地总量的前提下,为城市建设用地提供更多的渠道。然而实践中发现,由于地方政府试点增减挂钩的目标错位,盲目追求城市建设用地增量的最大化,使本来就紧张的农村建设用地指标更加紧张。由于增减挂钩是要实现总量平衡,所以在有的地方,农村建设用地复垦为耕地后,用廉价的补偿,交换掉建设用地指标,以后村里还要用到建设用地指标便没了。这种状况使得国家鼓励农村自主创业,开发生态旅游和特色农产品生产、加工等政策容易落空。因为,农村建设用地复垦后再申请,已经没有指标了,因为指标已经让渡出去了。

地方政府热衷于实施土地增减挂钩制度的原因在于在总量控制的前提下,通过城乡建设用地指标转换,可以将很多城市非建设用地变成城市建设用地,然后通过出让城市建设用地,获得大量的额外财政收入。在地方实践中,地方政府主要通过乡村集中建房、整村迁移、移民、农民进城等手段腾出农村建设用地,用于复垦耕地,从而实现耕地不减少。在实现耕地不减少的同时,将剩余的农村建设用地指标转移给城市建设用地,实现区域内建设用地总量不增加。目前,由于城镇化进程仍在继续,因此,农村原有的建设用地指标不仅可以满足新增建设用地的需求,还可以实现结余。此外,虽然很多复垦为耕地的土地并不适合耕种,但是近几年,我国经济发展速度快且粮食连年丰收、库存充足,因此不但新增耕地需求不旺盛,而且还存在很多耕地闲置的现象。与此同时,地方政府在一片和谐中并没有充分考虑到未来可能出现的逆城市化现象可能导致的农地建设用地和耕地需求;也没有考虑到我国农民市民化制度不完善,可能导致的农民重新返乡而产生的农地建设用地和耕地需求。所有这些问题大致可归结为地方政府的地方财政动因,如何消除这一动因,让土地增减挂钩制度回归到其本来的目标上来是必须面对的一个重要课题。

3. 基于农地开发导致的失地农民市民化中的利益协调问题

农地开发的结果往往是将大批农民转化为市民。这一转化对于农民个体而言,可能是一次新的

发展契机,也可能是新灾难的开始。因此不能说农民市民化一定就是对农民的恩赐。由于农地开发导致的农地非农化问题,使得农民不得不开离土地进入城市,而对于有意愿从事农业生产经营的劳动力及其家庭来说,却直接要面临无地可种的困境^[15]。无地可种可以进城成为市民啊,这正是国家城镇化战略所期盼的结果。然而,并非所有农民都愿意背井离乡成为城里人,许多农民不愿意被市民化。即便是农民愿意被市民化,农民市民化也不是一朝一夕可以实现的。也正因为如此,妥善解决农民市民化相关问题成为当下中国一个重大课题,也是农地发展权附带要解决的一个重要问题。特别是土地增减挂钩制度推行以来,农村建设用地复垦后,指标让渡给城市扩张,农村自身建设发展空间受限,大批农民舍弃家园,奔向城市是大势所趋。在这个大背景下,农民市民化问题面临着经济融入、文化融入和习惯融入等问题,而这些问题的有效解决离不开政府的协调和引导,社会各界,特别是进城农民所在小区的帮助和支持,也不能没有足够的经济支撑。这里就有个问题:钱从哪里来?期望政府专门预算这笔开支显然不现实;指望社会捐助无疑会加重社会负担,消磨社会同情心和良善资源;依靠失地农民自觉融入,利用失地补偿金去购买市民化所需的教育、培训和其他公共资源显然是对失地农民的一种袖手旁观。因此,失地农民市民化问题的解决需要观念创新和制度创新。

三、构建我国农地发展权的利益协调机制

1. 确立农地发展权各方利益的兼顾原则

虽然农地发展权由国家统一行使应确立为处理农地发展权问题的一个基本原则,但并不能因此得出,不顾及其他利益相关者利益的结论。基于农地发展权的行使,与农地所有权和农地使用权有着天然的、密不可分的联系。因此,国家在行使农地发展权时,必然会动到农村集体经济组织和村民的利益,必要的补偿在所难免。问题不在于该不该补偿,而是谁说了算,怎么补偿,补偿给谁的问题。一种普遍的观点是,应通过完善保障集体和农民在土地征收中的程序性权利,来防止行政权滥用。地方政府在征地前,应该通过多种手段保障被征地集体和农民的知情权,如通过广播、电视、公告等公布征地方案。在征地过程中,应该根据情形需要进行公告,通知具体事项;并就补偿方案、征收程序等重要事项召开听证会,邀请政府部门负责人、开发商、第三方、集体代表、农民代表、公众代表、专家、媒体等参加,充分保障公众参与权;同时要告知相关利益主体对相关事项协商不成的,可以通过行政复议、申请仲裁、诉讼等渠道解决争议^[16]。这种观点看上去似乎也没错,保障农民知情权,救济权,听证权都无可厚非。但是,这种制度安排是否符合征地程序的科学设计,是否符合农地发展权制度设计的初衷,是否能达到充分协调各方利益关系的目的,也是值得商榷的。

将农地征用仅仅看作是政府与被征地权利人之间的私权关系,简单套用契约协商和民事补偿规则,那就与农地开发初衷不符了。农地开发不是某个单位、某个团体或某个个体之间的交易行为,而是一种国家行为,是国家经济和社会发展战略行动,如果用市场买卖关系中的讨价还价来实施这种战略,显然是不妥的。因此,正确的做法应当是在农地征用过程中,始终保持政府主导地位,但此时的政府是代表国家实施经济发展战略的大政府,而不是只着眼于财政收入的小政府。如何保障政府农地开发中的大政府角色是另一个论题,此处不作探讨。但就如何在农地开发中协调各方利益的问题,却是不容小觑的大问题,这个问题协调不好,不仅会伤害到为国家城镇化和工业化战略做出贡献和牺牲的农民的感情和利益,严重的还会使原本的城镇化和工业化战略受到负面影响。就农地开发中如何有效兼顾农地发展权各方利益的问题,笔者认为以下方案具有客观性、公正性:

(1)开发优先。由于农地开发是国家从整个社会经济宏观战略的高度做出的决策,所有利益相关者都应当服从、配合这一战略,才是明智的选择。所以,农地开发征用不应提倡政府与被征地所有者、使用者主体之间在开发与不开发问题上的讨价还价,也不应提倡在补偿数额上讨价还价。但是,为了防止政府财政收益偏好所导致的补偿不公问题,在制度设计上,可考虑由国家层面制定一个具有普遍适用性的宽泛的补偿标准;具体到某一区域、某一地块,可委托第三方评估或成立由各方利益代表者组成的评估小组确定相对客观、公正的补偿标准。即便是各方利益代表者组成的评估小组进行补偿标准评估,也应防止各方僵局出现,不能因为在补偿标准上的争执而影响农地开发进程。当然,在这

种各方利益的博弈中,相对的公平是应当追寻的价值目标。只要是服从国家整体开发战略安排,尽量满足各方合理利益,是制度设计上必须要考量的重要因素。

(2)直接利益关系人以补偿损失为主,妥善安置为辅。实践中,政府土地开发安置补偿标准的不统一和高度统一都容易引发一系列社会问题。信息社会,一个地方发生的事情可能瞬间就会被他人知晓。信息发达社会中,人们也极易形成攀比,严重失衡的补偿标准可能引发不必要的群体性不满情绪,甚至上访事件。征地补偿也不是无原则满足被补偿人的需求,越多越好,而是要合理公平。前些年,大量征地补偿的上访事件中,政府处理不当,会产生严重后遗症。2009年2月,黔南州环宇房地产开发有限公司拟开发建设位于剑江河边的临江大厦房开项目,涉及规划拆迁75户。该公司与被拆迁户签约安置补偿面积综合拆还比高达1:2.75,共有73户被拆迁户签订了拆迁安置合同。调查发现,环宇房开公司没执行《城市房屋拆迁管理条例》和《贵州省城市房屋拆迁管理办法》所规定的“等价补偿”原则,违反相关规定,以满足被拆迁人非法要求,对被拆迁人实行原地“拆一还二”以及“拆一还二以上”的补偿标准,扰乱了正常的城市房屋拆迁秩序。2010年3月12日,市房管局根据有关法规及文件精神,向环宇房开公司下达通知,责令其严格按照“拆一还一”,不补新旧结构差的原则,对其签订的违规拆迁安置补偿合同进行纠正^[17]。一方面,开发商过度满足拆迁户不合理要求,另一方面,甚至有学者在补与不补的问题上也认为应区分对待。我国台湾地区部分学者认为,应结合该地区经济、社会、文化教育等实质内容及演变趋势,如地理区位、交通设施、人文环境等因素综合考虑征地补偿标准,不能一概而论。具体到农地,则应该考虑被征收农地的未来发展潜力。如果该农地地处偏远,不具有未来发展潜力或者发展机会较小,则应不补偿或者少补偿,而如果该地未来发展潜力很大,则应酌情多予补偿。两种极端做法都不利于农地开发补偿工作的有序进行,正确的做法应当是对直接利益关系人的直接损失按照土地发展权测算方法进行公证评估,以货币安置补偿为主要办法,同时对居住困难,确实需要住房安置的,可以考虑合理可行的住房安置方案^[18]。

(3)间接利益关系人可量化地分享农地开发成果。一般认为,开发了谁的土地补偿就给谁是天经地义的。这种看似合乎逻辑的思维方式,往往会掩盖社会公平正义的价值取向。改革开放后,我国长期以发展经济为中心,可能会在刺激经济快速发展中,淡化或忽视一些公平的价值取向。如今,改革开放近40年,社会经济的不均衡性越来越明显,如果还不能将改革成果分享给阳光照不到的地方和人群,这个社会就会失衡,就容易引发一系列社会问题。近年来,从中共中央、国务院不断加大的扶贫、脱贫计划和实施方案来看,国家顶层设计已经考虑到社会财富和发展机会的均衡性问题。从目前来看,我国农地开发的制度设计考虑到了被征地权利人的合理补偿问题,但很少有人关注到农地开发所带来的发展机会和收益是否要惠及其他间接利益相关者的问题,至于具体的操作方案更是鲜有人关注。长期以来,农地开发所带来的发展机会和收益谁来享有的问题,似乎是个不用讨论的问题。其实不然,从经济学的角度考量,一个地块的开发,往往意味着其他地块开发潜力的失去^[14]。因此,如何将农地开发成果也能惠及农地开发机会丧失者身上,也是一种社会公平正义的体现。笔者认为,政府的每次土地开发项目都应当在开发收益中计提共享基金,这笔累积的共享基金定向用于本行政区内未开发农地的扶贫。这一方案最起码会为一个行政区域内的土地开发平衡做出贡献,从而让农地开发的间接利益关系人可量化地分享到农地开发的成果。10多年来,我国经济依赖土地开发的态势非常明显,中央已经意识到结构转型的严峻性,近几年出台了一系列供给侧改革方案,刺激经济结构转型。但到目前为止,土地财政的红利还没有发完,而真正品尝到土地财政果实的只是少数。如何充分利用土地财政累积的成果参与打赢脱贫攻坚战,着实是一个值得尝试的方案。

2. 消除土地增减挂钩制度中的土地财政动因

按照国家有关部门的规定,土地收支纳入地方财政。其中,土地收入缴入地方国库,土地相关支出由地方政府从地方财政支出预算中列支,从而实现收支分离。同时要设立土地收入和支出的专门账户,以便进行专项核查。2014年,财政部更是发文明确规定:“通过预算从土地出让收益中计提的农业土地开发资金、农田水利建设资金以及新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费等资金来源安排;新建农村居民安置住房社区中的学前教育、义务教育等相关开支,可以通过预算从

土地出让收益中计提的教育资金等相关资金渠道中安排”。这些制度安排本来是要通过土地增减挂钩,盘活僵化的农地资源,解决城镇化建设用地不足的问题,在有效保护、利用耕地的同时,改善农村发展资金不足的状况,可以说是一举多得的良策。然而,这一良策经不起土地财政的冲击,施行起来就容易走样、变味。对此,笔者认为需要从以下两个方面消除土地增减挂钩制度中的财政动因,从而有效协调各方利益关系。

(1)建立并共享农村地籍数据库。面对土地增减挂钩制度所激发的政府土地财政的热情,如何有效遏制过度消耗农村建设用地指标的势头,制度建设依然是首当其冲的。地方政府之所以看到土地增减挂钩制度潜在的巨大地方财政收益而大肆过度放大土地增减挂钩的目标规模,其中一个重要的因素就是信息不透明。在当今土地财政当道的时期,由于城镇化建设用地永远都是不够的,农村建设用地让渡便是一个重要的缓解渠道。但是如何把握好度的问题,就要综合考虑一个地区农村建设用地指标和城镇化建设用地指标,从实际出发,科学规划建设用地和农用地规模,使之维持一个平衡。为了实现这个目标,建立并共享农村地籍数据库无疑是一个有效途径。有了这样的信息数据库,任何人都可以方便查看并很容易判断当前土地增减挂钩对农村建设用地指标的转让规模,使得土地财政动因导致过度消耗农村建设用地指标的现象得以有效遏制,从而有效保障农村社会的长远发展,避免短视现象。

(2)建立农民对政府实施土地增减挂钩制度的绩效评价机制。由于土地增减挂钩直接关系到农村和农民的长远利益,农民应当有发言权和监督权。地方政府是否过度使用土地增减挂钩制度以增加地方财政收入,这一评价权利交给相关区域内的农民再适合不过了。当然,也有一种担心,那就是农民基于土地增减挂钩制度也有利益关联,毕竟农村建设用地指标的让渡也不是无偿的,而是有对价的,农民也会从中获益。笔者认为此担心没有必要,因为农民不会不顾及其赖以生存和发展的长远利益而只图眼前利益,农民基于对自身眼前利益和长远利益的权衡,对地方政府实施土地增减挂钩制度的绩效评价应当是最中肯的,而且这种评价机制同时也是一种无形的监督。

3.藉由农地开发红利设立农民市民化工程基金

对于农民市民化问题的探讨,文献充栋,方案万千。杨菊华教授从户籍制度、社区服务、家庭结构和居住安排、本地市民的接纳等方面对中国流动人口的社会融入进行了系统研究,提出未来社会群体之间的发展愿景及趋势,必然是城乡差异的消失和内外之分的融合。因此,必须倡导有利于城乡包容性发展的理念及制度,才能消除城乡二元结构,促进城乡经济社会和谐可持续发展^[19]。此文既对以往研究成果进行梳理,又有最新的研究心得,应当说是具有代表性的研究成果。但包括此文在内的现有文献,提出有效解决农地开发后、进城农民市民化问题方案的很少,将农民市民化与农地开发结合起来考虑的几乎没有。

笔者认为,农民市民化问题固然是个系统工程,单靠哪一个方面都不可取。但是,如果在农地开发时就能够充分考虑到失地农民进城融入的问题,农民市民化问题的解决不仅有了一个好的开端,而且避免了进城农民日后的一系列麻烦,可以说事半功倍,一举多得,何乐而不为?方案还是从农地发展权红利说起,藉由农地开发红利设立农民市民化工程基金,因农地开发所涉及的失地农民安置问题多种多样,用此基金对失地农民可以重新就地安置,也可以市民化安置。现有的安置方案比较粗线条,货币补偿、同等面积安置房补偿等没有考虑到失地农民进城的市民化难题,留下很多后遗症。如果农民选择城市商品房安置,政府和开发商应当做好户籍、入学、就业、社区等配套服务,则有利于进城农民快速市民化。农民市民化所涉及的要素,以前看似是很难办的事情,随着改革的深入变得越来越简单了。如户籍问题,制度障碍基本没有了;入学问题,除了择校这种日益式微的不公平教育现象,划片义务教育也不是问题了;就业培训和就业指导业已完善;社区自我建设、自我完善也已成为潮流。尽管,阻碍农民市民化的许多绊脚石都已基本铲除,但并不意味着进城农民就自动市民化了,还必须由政府和相关各方协调农民顺利迈出第一步,这关键的第一步交由农地开发红利享有者再合适不过了。也就是说,现行的农地开发制度设计中,完全可以将农民市民化的前期基础工作交给征地的政府和开发农地的开发商,有钱的出钱,有力的出力。政府负责协调相关部门为失地进城安置的农民提供

全方位的户籍转移、子女入学、就业指导与培训、社区接纳与融入等事项,开发商负责在合理补偿的范围内的资金支持,并将上述制度设计上升到相关立法^[20]。

四、结 语

农地发展权的权属问题以及基于农地发展权的权属而衍生出来的各方利益相关者利益协调问题是当前我国进一步推进农业现代化和加快城镇化发展步伐必须面对的问题。对此,多年来学界有很多不同的理论分析和对策研究成果,但缺乏系统论证农地发展权利益协调机制问题,本文做了一个尝试,主要观点表现在以下三个方面:一是要科学论证和设计农地发展权利益协调机制必须首先清楚、明确地界定农地发展权这一核心概念的内涵。本文认为,农地发展权是政府代表国家行使的调控社会经济的一种权力。二是农地发展权的行使必须合理协调利益相关者各方利益,如农村与城市、农民与市民、被开发农地权利人与同区域内未被开发的农地权利人,还有农民市民化中的社会各界利益协调问题等等。三是在分析问题的基础上提出我国农地发展权利益协调机制的三个对策:确立农地发展权各方利益的兼顾原则、消除土地增减挂钩制度中的土地财政动因以及藉由农地开发红利设立农民市民化工程基金。当然,这些分析和对策研究可能只是个管窥,希望引起学界对农地发展权和农民市民化问题更多的关注和讨论,以进一步完善农地发展权理论和制度。

参 考 文 献

- [1] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-114.
- [2] 高洁,廖长林.英、美、法土地发展权制度对我国土地管理制度改革的启示[J].经济社会体制比较,2011(4):206-213.
- [3] 张先贵.土地开发权与土地发展权的区分及其法律意义[J].内蒙古社会科学,2015(4):88-93.
- [4] 梁慧星.中国物权法研究[M].北京:法律出版社,1998:359.
- [5] 江平.中国土地立法研究[M].修订1版.北京:中国政法大学出版社,1999:384.
- [6] 贾海波.农地发展权的设立与权属[J].中国土地,2005(10):24-26.
- [7] 李祖全.农地发展权之法律建构[J].时代法学,2009(1):71-76.
- [8] 杨明洪,刘永湘.压抑与抗争:一个关于农地发展权的理论分析框架[J].财经科学,2004(6):24-28.
- [9] 刘红.建立土地发展权转让机制是解决城市蔓延问题的有效途径[J].经济纵横,2011(6):33-36.
- [10] 衡爱民.土地发展权、制度设计与被征地农民权益保护的关联度[J].改革,2014(7):49-56.
- [11] 姜楠,蔡立东.土地发展利益的物权法调整模式[J].河南财经政法大学学报,2015(3):96-105.
- [12] 国土资源部,农业部.关于完善设施农用地管理有关问题的通知[EB/OL].(2010-10-27)[2016-9-9].http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201010/t20101027_789115.htm.
- [13] 刘小红,蔡凤.农村淘宝东阳服务中心启用[N].金华日报,2016-07-28(4).
- [14] 叶必丰.城镇化中土地征收补偿的平等原则[J].中国法学,2014(3):126-137.
- [15] 钟涨宝,贺亮.农户生计与农村劳动力职业农意愿——基于301份微观数据的实证分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(5):1-9.
- [16] 韩松.农民集体土地所有权的权能[J].法学研究,2014(6):63-79.
- [17] 文隽永.拆迁补偿争议3年 临江大厦终于动工[N].都匀新闻,2013-05-05(3).
- [18] 祝平衡.土地发展权价格测算初探[J].华中农业大学学报(社会科学版),2009(1):33-37.
- [19] 杨菊华.中国流动人口的社会融入研究[J].中国社会科学,2015(2):61-79.
- [20] 赵谦.完善失地农民社会保障制度的立法思考[J].改革与战略,2010(10):174-176.

(责任编辑:刘少雷)