

集体土地增值收益分配失衡及法律制度重构^{〔*〕}

○ 闻丽英

(西安财经学院 法学院, 陕西 西安 710061)

[摘要]在我国农村集体土地增值收益的分配格局中,农民的分配比例过低,使农民的利益严重受损。如何合理地分配农村集体土地产生的增值收益是当前亟需解决的焦点问题。法律制度的缺陷是集体土地增值收益分配失衡的重大障碍,为保障农民长期、稳定地分享土地的增值收益,应从明晰集体土地产权主体、赋予集体土地所有权完整的权能、厘清公共利益的边界、提高征地的补偿标准等方面进行系统重构。

[关键词]农村集体土地;增值收益分配;法律制度重构

土地问题是农村问题的重中之重,土地也是农民最重要的生产资料和赖以生存的保障。学术界对于土地增值归属的问题进行了深入的研究,目前,理论上通常将间接投资引起的增值、供求变化引起的增值和土地用途转变引起的增值统称为土地的自然增值。对于土地因直接投资引起的增值采用“谁投资,谁受益”的原则,在理论上和实践中已达成共识。而对于土地自然增值的归属则众说纷纭。

“涨价归私”即“涨价归农”,该理论的前提是土地私有制,其出发点是站在失地农民利益的角度,认为土地的自然增值收益应当全部由农民获得。在我国现有的经济制度之下,适用该理论存在着严重的缺陷。首先,土地的自然增值不是由农民投入资金和劳动所产生,而是政府的土地利用规划和间接投资的结果。如果涨价全部归农,则会造成失地农民与在耕农民的利益失衡。其次,由于集体土地产权主体模糊不清,掌握大权的集体经济组织处于优势地位,农民集体成员作为真正的产权人很难获得“归农”的增值收益。“涨价归公”的理论前提也是土地私有制,其出发点是针对土地私有者不劳而获大量的地租提出来的,认为土地的增值是由于社会经济的发展,是由于大众的力量,与土地私有者无关。在现有的经济形势下,适

作者简介:闻丽英,西安财经学院法学院讲师,律师,法学硕士,从事农村法制与房地产法研究。

〔*〕本文是国家社会科学基金项目(14BFX170)和陕西省社科基金项目(2015F002)的成果之一。

用该理论与我国的实际状况不相符合。一方面是我国的土地制度是全民所有制和集体所有制,农民获得的土地增值收益所占比例极低,另一方面是在当前的土地增值收益分配中农民的利益严重受损,农民的土地使用权和收益权得不到法律应有的保护。

由以上分析可知,“涨价归私”没有顾及政府的规划和投资引起的土地增值,而“涨价归公”忽视了农民作为土地的主人,拥有土地的所有权和使用权,并且二者的理论前提都是土地的私有制,与当前的土地经济制度不符,“公私共享”论兼顾了国家、集体和农民的利益,并在此基础上公平地分配土地的自然增值,与我国当前强调的维护农民权益和保持经济稳定健康发展的思路相契合,体现了包容性增长,是一种理想的土地增值收益分配机制。

一、农村集体土地征收增值收益分配使农民的利益严重受损

根据我国《土地管理法》的规定,征收土地按照被征收土地的原用途给予补偿。国家征收集体土地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及青苗和地上附着物的补偿费。土地补偿费和安置补助费的标准为该耕地被征收前3年平均年产值的6-10倍和4-6倍,青苗和地上附着物的补偿费的具体标准,由省、自治区、直辖市规定。政府支付了补偿费后,原属农民集体所有的土地转变为国家所有,土地的用途发生了根本性地转变,政府再将土地以市场价格进行出让,从中赚取巨额的增值收益,这创造了地方土地财政的神话。

我们以燕山大学征地为例,2003年,燕山大学因扩建征收教育用地3700亩,其中3499亩的集体土地属于秦皇岛市海港区西港镇后道西村等8个村庄,学校与后道西村就被征收的520亩集体土地签订了补偿协议,每亩给予补偿6万元,为了解决因征地带来的大量负债,2006年8月,燕山大学经市政府同意将被征的后道西村的473亩集体土地转变为国有用途后进行商业开发。2007年6月,政府对这473亩土地挂牌出让,后以每亩130万元的价格出让给5家房地产公司。政府共获出让金6亿元。土地被征收后,2004年,村集体给每人发了3万元的补偿款,剩余的补偿款加上向镇政府借的60万元用于给每人按月发放200元的生活费。后因后道西村无工业,村民无法就业,又无其他的生活来源,以及难以接受集体土地征收与土地出让之间的巨大价差和以公共利益为名所征的教育用地被用于商业用途,村民经常集体上访,多次阻碍施工。在本案例中,政府以每亩6万元的低价征收教育用地,转变为商业用途后,再以每亩130万元的挂牌价出让,4年间,土地增值了22倍,政府和房地产开发公司都在后道西村的土地征收中获得高额收益,而后道西村的村民所获补偿尚不足以维持其基本生活保障,利益严重受损。反映出政府在集体土地征收中的强势地位,农民对于征收补偿款没有议价权和参与权。

政府能获得巨额的增值收益来源于政府对土地征收权和土地出让权的双重垄断⁽¹⁾。对土地征收权的垄断,是因为集体土地的所有权要转变为国有用途只能通过国家征收来实现,对土地出让权的垄断,使得包括公共利益在内的所有用地需要只能从政府获得。而农用地转变为建设用地后,其价格会飞快上涨,由此,这种双重垄断使政府把从农民手里以原用途低价征收的土地,以很高的市场价出售给土地使用者,形成了“低价买入,高价卖出”的局面,政府从中牟取了巨额的价差,这部分价差也就是土地转变用途后的增值收益,而农民得到的仅仅是征收时按照原用途补偿的那部分收益,农地非农化后所产生的绝大部分增值收益由政府 and 开发商获得。周跃辉研究了我国23个省(市、自治区)2012年的征收土地增值收益数据及其分配情况,发现村集体(农民)、政府、开发商所获得的增值收益比例为2.4:18.87:78.65⁽²⁾。如果说计划经济时代的“剪刀差”让农民付出了6000-8000亿元的代价的话,那改革开放以

来通过低价征收农民的土地,最少使农民蒙受了2万亿元的损失^[3]。因为农民获得的补偿是其本该获得的,所以实质上是农民并未被纳入土地增值收益分配之内。而土地按原用途补偿,土地的资产价值未被纳入其中,“产值倍数法”既非地价也非地租,与土地的市场价格没有任何关系,按耕地产值倍数法的补偿方式尚不能使农民维持原有的生活水平,更无法弥补农民在再就业、医疗、教育、养老等方面的损失,这种低价掠夺对农民极为不公平,对被征地农民权利与义务的配置比例极不适当,是征地拆迁冲突层出不穷的根源所在,同时,也是“涨价归公”的体现。

二、集体土地增值收益分配失衡的法律制度障碍及重构

(一)集体土地所有权的主体模糊不清

我国《宪法》规定农村的土地除由法律规定属于国家所有的以外属于集体所有。属于集体所有的土地由集体经济组织经营、管理。那么“农民集体”与“集体经济组织”是什么关系?两者实为一体,还是各自分立?谁是集体所有权——尤其是集体土地所有权的主体?以上极具中国特色的本土问题,兼具法律性、政策性与政治性,中国法学者为之倾注了洪流一般的墨水^[4]。根据国土资源部的数据,2013年我国集体土地所有权已有97%颁发了权属证书。但是,令人疑惑的是集体土所有权证书上登记的权利人是谁?2010年的中央一号文件指出农村集体土地的所有权应确权给集体经济组织。为了落实该文件,2011年5月国土资源部、财政部、农业部三部委发布的60号文做了同样的要求。而2011年11月国土资源部等四机关发布的178号文则规定把集体土地的所有权证确认给农民集体,并要求集体土地的所有权证的填写具体到××村(组、乡),中央文件之间的规定各异,没有一致的表述。实践当中土地的权属登记是由地方国土资源部门完成的,依据的是国土资源部的第60号文和178号文,而这两个文件之间本身相互矛盾,已完成登记的集体土地所有权证书的混乱可见一斑。

以传统公有制的理论理解,农民集体所有是农民集体成员所有,集体土地所有权的主体应当是集体的全体成员,任何个人都不能作为土地财产权利的主体,虽然农民个人是集体成员中的一员,但是因为土地所有权的农民集体所有是集体成员的共同共有,不是按份共有,集体土地的所有权是不可分割的,是全体成员不分份额的共同所有,每一个成员没有具体的份额。由此,农民个人不能作为农村集体土地的产权主体,农民集体是一个集合体,在法律上又没有人格意义,将农民集体作为集体土地所有权的主体就会导致产权主体虚置。

然而,按照《物权法》第六十条和《土地管理法》第十条的规定,农民集体土地所有权的主体分为三个等级。农村集体土地的所有权主体包括乡(镇)农民集体、村农民集体、村内农民集体。但是并没有明确农民集体和农村集体经济组织之间的关系,二者是一体的还是产权主体和执行主体的关系抑或其他的关系,农民集体与农民个人利益的关系也没有体现出来。三级主体之间的权力划分也不明确,集体所有到底归谁所有,法条本身的规定让人无所适从,产权主体的多元化使得现实中没有具体的集体土地所有权主体,集体所有实际形成了“人人所有、人人无权”的现象,由此导致实践中的操作也颇为混乱。尤其是当农民的权益受到侵害时,没有代表农民利益的主体维护他们自身的权益。在集体土地的征收与补偿中,由于集体土地所有权的主体模糊不清,使其不能成为政府在征地过程中的一方交易主体,乡镇政府和村委会通常以集体土地产权代言人的身份出现,而农民集体成员作为真正的权利人在集体土地的征收中就土地的征收范围、补偿数额等没有与地方政府进行“谈判”的机会,由地方政府单方就征地事宜制定游戏规则,致使地方政府拥有“无限的征地权”,农民在土地增值收益分

配中处于非常弱势的地位,农民的土地权益受损也就在所难免。

我国《土地管理法》第十条规定:农民集体所有的土地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。《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。虽然法律规定农村的土地归农民集体所有,集体经济组织代为行使经营、管理职权,但是集体经济组织抽象、模糊,法律规定的多元主体造成了现实中没有具体的对应主体。农村土地产权的“集体化”,实际上通过虚化所有的手段架空了农民对于土地的应有权利^[5]。农民集体所有的本意是集体财产集体成员所有、集体事务集体管理、集体利益集体分享。因此,应当建立“以农民为本位”的产权制度设置,明确农民集体所有是集体成员所有,代为经营、管理集体土地的为某一具体的集体经济组织,不是多个主体,而在关乎集体的利益时,通过村民大会制度或村民代表大会制度形成农民集体的决策机制,使广大农民享有参与权、决策权,在土地征收和增值收益的分配中拥有充分的议价权和收益权。

(二)集体土地所有权的权能不完全

所有权包括占有、使用、收益、处分四项权能。所有权是物权中最重要也是最完全的一种权利。其中的处分权能又是所有权四项权能中最核心的权能,是享有所有权的最典型的表现,从某种意义上说,处分权没有了,所有权也就没有了。集体土地所有权作为所有权的一种形式,本应具有所有权的四项权能,而我国法律规定的农民集体的土地所有权只包括占有、使用、收益的权能,却不具备所有权最具代表性的处分权能,也就不能算是真正的、完整的所有权。

首先,我国《物权法》中将国家、集体和个人的所有权并列规定。不管是从法律体系上解释还是从文义上理解,三者作为所有权主体的地位应当是平等的,所享有的所有权的内容也应当是一致的。而《宪法》中规定,农民的集体土地不得出卖、非法转让,又对集体土地的所有权进行了严格的限制。法律在赋予农民集体土地所有权的同时又剥夺了其处分权,反映了国家既希望农民从土地的所有权的主体地位中获得各种收益,又舍不得土地这个金饽饽,不愿意放弃对土地的控制权。但国家和个人都拥有完整的所有权,而农民集体的所有权却是残缺的,被排斥在处分权能之外,这就导致农民的地位低下,在土地增值收益的分配中没有与强大的国家权力相抗衡的平台。

其次,土地所有权是单向的、对外的转移。我国的法律和政策规定农村的集体土地实行承包经营制度,仅规定一种经营模式,没有给将来可能创造的其他经营模式留有余地。河南南街村和江苏华西村的成功经营模式也证明了这种弊端,单一的经营模式实际限制了农民对土地的处分权,使得对土地实行承包经营既是农民集体的权利也是义务。由此可见,土地的所有权在农民集体内部有限制。然而,土地的所有权对外则是单向地转移到国家。《土地管理法》规定因公共利益的需要国家可以将农民集体所有的土地通过征收强制性地变为国有土地。由此,国家通过强制征收使集体土地被动地、单向地流转给国家。农民在征地过程中没有意思自由。而国家所有的土地却不能转变为集体土地,这种单向转移的结果是国有土地的范围不断扩大,集体土地的范围日渐减少。在我国,集体土地发展权归国家所有。土地所有权的单向转移实质是国家在与民争利。

再次,土地的处分权归属于国家。国家基于公共目的的需要,可以征收农民集体的土地,将集体土地的所有权转变为国家所有,并给予土地所有权人相应的补偿和安置。也只有国家意志才能最终转移集体土地的所有权,倘若国家不需要征地,农民集体就不能将集体土地的所有权转让给他人。集体土地的所有权转让与否,转让给谁由国家决定,对被征地人怎样补

偿,补偿多少也由国家决定,土地的所有权人没有选择权,只能被动地服从,被征地人的利益诉求途径也形同虚设,国家完全掌控着集体土地的处分权,因此,集体土地的用途转变为国有建设用地所产生的土地增值收益就自然而然地归国家所有,农民只能获得极低的补偿,土地增值收益的分配严重失衡,既损害了农民的土地,也助长了政府的权利寻租行为。如果政府的土地利用规划和用途管制,是为了保证公共利益的实现,国家拥有土地的发展权(处分权)无可厚非,然而,政府获得了与被征收人进行强制交易的权力,但其并没有因此获得无偿或者低价补偿被征收人的权力^[6]。如果并非出于公共利益的需要,依然凭借土地发展权占有本该属于农民的土地增值收益,对农民而言就很不公平,现有的制度设计也就显得极不合理。

我国的集体土地所有权的权能不完整,不具有土地的发展权能,土地发展权是土地变更为不同使用性质的权利,土地发展权作为土地处分权中最重要的权利,可以流转或购买,受让人要支付对价,放弃“土地发展权”则可以获得补偿。既然国有土地的所有权人拥有国有土地的发展权,集体土地的所有权人也应当拥有集体土地的发展权。因此,农民对土地增值收益的分享是权利使然,而不是政府的单方“恩惠”^[7]。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立城乡统一的建设用地市场,扩大了集体土地所有权的权能,意味着农村集体经营性建设用地享有与国有建设用地相同的发展权能,二者同等入市、同权同价。因此,也应当赋予农用地同国有土地具有同样的发展权,农民有权将自己的农用地转变用途并获得由此产生的增值收益。当国家规划和土地用途管制改变集体土地的用途,国家要取得农用地的的发展权时,应当参照集体经营性用地的市场价格,为公益性征收这种强制交易行为买单。以公平的市价购买集体土地的发展权,实现国有土地与集体土地权能平等地受到国家的保护。

(三) 公共利益与非公共利益相混淆

我国现行宪法和法律都规定公共利益的需要是征收集体土地的前提条件,但是对于何为公共利益、公共利益的具体事项和范围没有给出界定,致使公共利益与非公共利益不能准确区分,二者的混淆使得违法征地的行为时有发生,地方政府常假借公共利益之名,行经营性用地之实,以合法的形式掩盖了非法的目的。征收的公益要件成了最为公众所诟病的内在冲突。当前,由于城市的急剧扩张刺激了对土地的大量需求,而我国的国有土地又是有限的,现有的土地二元体制,使得非公益性的用地需要也通过征收获得,造成了不管是否符合公共利益需要的所有用地需求一概通过征收来实现。实践中,地方政府基于对土地财政的依赖,开发商基于对利润的追逐,形成了地方政府打着公共利益的旗号为经营性需要大规模征收集体土地的局面,严重损害了农民的利益。在法律没有给“非公益”用地需求设计制度通道的情况下,政府选择了在实践中抛弃“公共需要”的土地征收前提,造成了事实上的《土地管理法》架空《宪法》,下位法违反上位法^[8]。

土地征收制度的实质是对土地所有人财产权利的限制,它以公共利益为前提条件,为了保证征收的合法性和规范性,必须对“公共利益”范围予以清晰的界定。界定过宽,往往出现滥用土地征收权的现象;界定过窄,不利于公共目的用地的实现。对公共利益应当采取概括、列举加排除的方式来界定。概括性的释义主要从两方面来考察:一是公共利益是不特定多数人的利益,而不是特定少数人的利益;二是公共利益得到社会广泛的认同。通过列举则表明公共利益可能存在的事项领域,也就是说这些领域公共利益存在的频率和可能性最大,而排除则是制定公共利益的否定式目录。同时,建立申请人征地目的审查制度:首先,由当地政府初审,然后报上一级政府审查是否符合公共利益;其次,在被征土地所在的范围内予以公告,听取群众意见,如果被征地农民有异议,要举行听证会;最后,由有审批权的政府认定确实符

合公共利益的,才批准征地。当然,公共利益不是一成不变的,需要根据社会的发展动态调整。

(四) 征地补偿标准过低

我国《宪法》和《土地管理法》规定的因公共利益的需要,对征收集体土地的补偿是一种有限的、不完全的补偿,限制了农民参与土地增值收益的分配,农民所获得的土地增值收益较土地的市场价值相去甚远。以农地的原有的用途进行补偿是国家农地补偿的基本思路,通过“产值倍数”和“征地区片综合地价”方法计算的征地补偿数额不能反映土地的实际价值,被征土地的潜在价值和稀缺性更无以体现,农民获得的仅仅是绝对地租,在增值收益中占有极小的比例。并且对农民土地的征收补偿仍是一次性买卖,农民按照土地原有用途的一定倍数获得补偿后,农民对土地的权利也就终结了,从此,切断了与土地的所有的联系,被排除在土地的增值收益和其它相关利益之外。而且这种买断型的单一的补偿方式完全不能弥补因政府征地给农民在就业、医疗、养老、教育等方面遭受的损失,造成了农民失地又失业。这是对农民不公平的低价掠夺。征地补偿完成后,一定程度上加剧了失地农民、政府和开发商之间的矛盾。矛盾的关键就在于补偿标准与农民的预期水平存在较大差距。

党的十八届三中全会进一步强调:“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元的保障机制;建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,使被征地农民生活水平得到有效提高。”为此,要以公平的补偿原则为基础,提高耕地的补偿标准,参照集体经营性建设用地入市的市场价格予以补偿。同时,引入征地补偿谈判机制,让农民能够以土地产权主体的身份与政府就补偿范围和标准等平等协商对话,参与定价,直接参与土地增值收益的分配,实现农民、政府和开发商三者的共赢。除了实施货币补偿,还可以进行实物补偿,给被征地的村预留一定比例的建设用地,由村上通过建厂房、办企业或建商铺出租等形式,让农民以股份的形式参与土地分红,长期地获得土地增值收益。现行征地思路中,按被征地被征前三年平均年产值的倍数法对农民予以补偿的思路亟需改进,这种补偿仅仅是按照土地原用途进行直接价值补偿,但对于土地间接性价值比如社会保障价值、生态价值、发展权等未予以考虑^[9]。因此,完善农民的社会保障体系,使农村居民与城市居民在医疗、教育、养老等方面享有同样的社会保障,这是农民长期稳定分享土地增值收益的另一种重要方式。多样化的补偿形式和广泛的覆盖面,应成为我国农地未来补偿的趋势。

注释:

[1] 彭小霞:《农村土地征收增值收益分配失衡的制度性障碍分析》,《四川行政学院学报》2014年第2期。

[2] 周跃辉:《按权能分配农村集体土地增值收益论》,中共中央党校2014年博士论文,第97页。

[3] 林凌:《中国农民对城市化的贡献》,《光明日报》2006年1月17日(010版)。

[4] 于飞:《“农民集体”与“集体经济组织”:谁为集体所有权人》,《财经法学》2016年第1期。

[5] 张远索、张占录:《农村居民点整理模式研究》,北京:中国农业出版社,2014年,第164-166页。

[6] 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期。

[7] 杨红朝:《论农民公平分享土地增值收益的制度保障》,《农村经济》2015年第4期。

[8] 陈拓:《土地征收增值收益分配中的“显”规则与“潜”规则研究》,《经济问题》2014年第7期。

[9] 何格、陈文宽:《同地同权下的征地补偿机制重构研究》,北京:中国农业出版社,2013年,第206-