

“双置换”中土地权益问题探讨

张圣婴¹, 余文学¹, 邓培全²

(1. 河海大学 国土资源管理研究所, 江苏 南京 210098; 2. 国务院南水北调建设委员会办公室 征地移民司, 北京 100053)

摘要:为了解我国各地正进行的“双置换”政策中的土地问题, 调查了苏南 W 市 L 村的“双置换”过程, 通过问卷和访谈的方式分析个中集体土地所有权及各项权能在置换中的实际变动情况, 发现这种置换使得集体所有权主体和部分权能转移, 同时土地承包权去向不明等。尽管这项政策能较快提高土地集约利用率, 推动当地农业发展, 但是必须要考虑农民长远利益及各项应得权益。

关键词:双置换; 土地权益; 土地承包经营权

中图分类号: F301.0 文献标识码: A 文章编号: 1671-4970(2011)02-0074-03

随着城市化的快速发展, 土地和人口等资源要素的城乡流动越来越快, 为进一步提高土地集约利用率, 拓展城乡经济社会发展空间, 全国各地正在逐步开展“双置换”试点工作。尽管这项政策对于促进农村资源要素流动等问题均有积极意义, 但调查发现置换过程依然存在一些问题。本文试以苏南 W 市某项目示范区内的 L 村为例, 探讨性地分析了“双置换”中的土地权益问题。

一、本文对 W 市“双置换”的分析背景

“双置换”是对“农村土地承包经营权置换城镇社会保障、农村宅基地置换安置房”的简称。由于“双置换”同时涉及土地承包经营权的变动和宅基地使用权的变动, 本文只针对土地承包经营权的变动作相关的分析和探讨, 暂不考虑宅基地使用权的变动。2010 年 3 月, 调查组作为独立的第三方在苏南 W 市 L 村 1 139 户参与置换的农户家庭中随机抽取了 150 户, 通过问卷和结构式访谈的方式进行了跟

踪调查, 对该村的背景情况和约 140 hm² 土地的置换工作始末进行了了解。抽样调查结果显示当地农业收入占村民收入结构的 5.78%; 劳动力群体中近 91.2% 的人口在企业上班或外出打工, 村民普遍认为种地比较麻烦, 经济条件的好坏与是否种地已经没有太大联系。

二、“双置换”中土地权益的变动

1. 我国一般意义上的农村土地权益变动

目前学术界普遍认为, 在家庭承包制的制度框架下, 农地产权结构被分解为 3 种权利: 土地所有权、土地承包权和土地经营权, 即所谓的农村土地“三权分立”论。对此, 也有不少学者提出质疑(土地)承包权与土地所有权、土地承包经营权其性质不是同一层次的范畴, 且不能并列使用^[1]。不管争议如何, 现实中农地的“三权分立”是客观存在的, 并且现行农地政策和制度也是围绕“三权分立”来设计和实施的。一般意义上农村土地权益变动过程参见表 1。

表 1 一般意义上的农村土地权益变动

变动时间	变动方式	变动过程	变动结果		
			权益类型	权益表现	权益归属
农村集体土地产权发生第一次分离	农村土地家庭承包	土地所有权权能部分转移	占有权能 使用权能 部分收益权能	实际掌握和控制该土地 自主生产经营和处置产品 农业产品收益的占有	承包户
		土地所有权权能部分保留	处分权能 部分收益权能	发包方权利 收取相关税收以及土地承包费	村集体
农村集体土地产权发生第二次分离	土地承包经营权流转	土地承包经营权被分解成土地承包权和土地经营权	土地承包权	对承包地转包、出租、互换、转让的权利	承包户
			土地经营权	对承包地进行农业生产经营的权利	土地承包第三人*

* 土地承包第三人, 是指土地的承包方已经以转包、出租等形式将其土地承包经营权流转给的第三人。

收稿日期: 2011-04-21

作者简介: 张圣婴(1985—)女, 安徽黄山人, 硕士研究生, 从事农村土地流转研究。

首先,农村土地承包使得农村集体土地产权第一次分离为占有、使用、收益、处分4项。承包户实际掌控并经营该土地并占有、使用权能完全转移至承包户,而村集体依然保留了发包方权益。收益权能则一分为二,一部分以土地承包费的形式被保留在村集体,另一部分以农业产品收益的形式归承包户所有。其次,土地流转使得农村集体土地产权中的土地承包经营权分解为承包权和经营权,分属承包户和土地承包第三人所有。承包户可自己决定对承包地进行出租、互换或转让,而土地承包第三人只能对承包地进行农业生产经营。在这个变动过程中有3个弊端:第一,集体所有权主体现实中具有多样性,无法落实到人;第二,土地经营权和土地所有权的分离使得农地利用效率低下;第三,家庭承包的小农经济模式使得农业难以集约利用^[2]。这为苏南“双置换”的土地权益问题埋下了伏笔。

2. 置换中农村土地集体所有权的变动

(1) 集体所有权主体的转移

置换前该村的土地所有权由L村村委代理。由村委组织召开村民小组会议,并通过票选形式获得三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的统一后做出发包决定。置换后,W市的失地农民基本生活保障资金由街道办事处负责,此时L村的社保基金也交由H街道(L村隶属于H街道)统一管理,故原村集体的土地发包权也属H街道的街道办事处所有。同时,村委会的工作人员表示短期内不再召开村民大会,村民也失去了表决的权利。因此,我们判定L村的土地所有权代理机构由原先的L村村委转移至H街道的街道办事处。

(2) 集体所有权权能的变动

①占有权能的变动。置换前L村耕地的承包户对承包地有独立持有耕种的权利。约70%的受访者表示,置换前土地一旦被依法征用、占用,他们有权诉诸法律获得相应的补偿。而置换后,土地承包经营权的作废以及村集体代理组织发生转换,他们与原承包地之间划清界限,没有权属关系,更无所谓占用权能的享有。最终,可以预见的是L村集体土地所有权的占有权能同样由之前的L村承包户转移到H街道的街道办事处。②使用和收益权能的变动。根据《中华人民共和国农村土地承包法》以下简称《农村土地承包法》第16条:“农村土地的承包方依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”。被调查农户说置换前,他们可较为自由地进行农业生产经营活动且种植获得的一部分收益以土地税费形式上交至发包者手中,另一部分收益以农业盈余收

益的形式归承包户自有。而“双置换”中他们没有得到土地承包租金和其他补贴,仅仅参考当地征地补偿相关文件给予补偿,约七成的农户对比表达了不满。此外,置换后,H街道办唯一管辖发包权并通过土地集中招标的方式来确定土地租赁经营者。招标过程由街道办委托当地农服中心完成,招标一旦确立同时签订土地租赁协议,租金按照作物类型收取。集中后的土地租金等收入归镇政府所有,原先的村委会工作人员代为收缴。这一过程事实上已将农户参与排除在外。从经济学角度看,资产会根据市场价格信号的变化改变其配置。产权主体通过行使转让权,从而获得收益,财富分配同时完成^[3]。显然,统一出租土地的形式并不完全符合土地流转市场的实际需求,违背了土地流转中的自愿原则,这种分配结果直接导致农户使用和收益权的丧失。

3. 土地承包经营权的变动

根据“三权分立”论,土地承包经营权中土地承包权和土地经营权的分离使土地流转的只是经营权,农民可长期拥有承包权,从而长期拥有在农村的“根”。土地承包权是法律赋予的一种民事权利能力,具有长期性。土地经营权是依承包合同生效而取得的民事权利^[4]。它依合同产生和消失,具有可变性。

(1) 土地承包权的变动

土地承包和土地租赁的区别是:土地承包具有法定性,《农村土地承包法》第20条对各种用地类型都规定有相应的承包期限,而土地租赁具有较大随意性,随租赁协议的变更而变动。目前L村的土地租赁协议规定为一年一签,其债权性质凸显。这种土地招标租赁形式不属于土地的再次发包,土地承包权不仅没有被赋予土地租赁者,而且置换后的街道办与土地租赁方之间的关系使得土地承包权完全被颠覆,名存实亡。

(2) 土地经营权的变动

土地经营权的转移是随着土地租赁合同而产生而产生。一旦租赁合同签订,土地经营权的转移立即生效,土地租赁者实质分散拥有该集体土地的土地经营权。W市L村“双置换”过程中土地权益的变动分析及结果见表2。

三、“双置换”中的权益问题及完善建议

1. 集体土地所有权事实上的终结

通过上文的分析可知,集体土地所有权的各项权能在置换过程中,均由之前的承包户和村集体转移至街道办事处名下,街道办事处作为基础政府的一集派出机构,无论从人员结构上还是权利行使途径上都跟村集体内部有着天壤之别,因此街道办对其

表 2 “双置换”过程中土地权益的变动过程

变动原因	权利	权益类型	权益归属		置换后权益的实现途径
			置换前	置换后	
土地承包经营置换	集体土地所有权	占有权能	承包户	街道办事处	支配土地的招标租赁权
		使用权能	承包户	街道办事处(招标租赁后将再转移)	获得部分土地农业收益
		部分收益权能	承包户	街道办事处(招标租赁后将再转移)	获得部分土地农业收益
		处分权能	村集体(村委会)	街道办事处	组织土地的招标租赁
		部分收益权能	村集体(村委会)	街道办事处	按年收取土地租赁经营费
土地招标租赁	土地承包经营权	占有、使用、收益、处分权能	承包户	无特定归属	变身为“土地租赁”
		使用、收益权能	土地承包第三人	土地租赁者	获得部分土地农业收益

置换后名下的土地各项权益是农民个体根本无法享受的。当地村委会有关负责人透露,工程结束后,该村委只具有除了土地之外的一些资产的支配和收益权。当被问及“置换出的土地是否将成为集体资产的一部分?”他们给出的是否定的回答。同时,当地区一级政府无一例外都不持有土地所有权证书,这也就是说,置换前,集体土地所有权在法律上被质疑,置换后,集体土地所有权在事实上被终结。

因此,必须保障农民集体土地所有权。集体所有权是农民所有权益的保障基础,如果这种剥夺在土地承包期结束之后依然未予停止的话,那么置换行为事实上可以视为是征地的一种变形,所以,土地证应当被强制性的保留在镇政府以确保集体土地所有权。否则,置换与征收无异。

2. 置换中土地承包权去向不明

土地承包经营权是农民拥有的一项重要财产权,也是其享有的土地权益的主要组成部分。先说承包期内的土地承包权:置换中只签订一份由村中所有农户签署的总的承包合同,这是远远不够的。土地承包经营权流转的主体是承包方,村集体组织并不能作为承包方,这种“集体打包”代为置换”显然超越了现有法律框架。再说承包期外的土地承包权,根据《农村土地承包法》的规定,置换期限不应当超过剩余承包年限。但是,目前采取的“以土地换社保”的方式并没有明确承包期到期之后的权益归属,给参与置换的农民带来了一定风险。

因此,要补充并完善土地承包经营权流转合同。

合同必须规定承包期到期后对土地的处置必须在合同载明。如果置换后参与租赁的土地租赁方在承包合同到期后愿意继续耕作,则必须再签订一份由原始发包方(农户)签署的新的承包合同。

3. 土地经营权收益不稳定

一年一签的土地租赁经营协议很可能导致租赁经营者的短视,未来数年频繁地调整土地将会大大影响土地的农业用途,导致土地的粗放式利用,加剧当前耕地资源的紧缺状况。因此,确保土地再次租赁的稳定性是保证土地集中经营和保证土地集约利用的重要前提。

土地租赁协议的期限宜长不宜短,如果协议期限过短,会导致农地产出效益下降。要根据各种用地类型以及农作物的生产周期对土地租赁协议的期限给出一定下限,以保证承租人的权益。

4. 置换补偿的设计不合理

政策中一直强调置换区别于征地,既是如此,那么补偿也应当有所区别,而事实上置换补偿是参照当地失地农民安置补偿标准。在置换过程中,一旦农民放弃承包期内土地承包经营权,那么置换补偿的本质应当为剩余使用年限内土地使用权收益,即补偿范围为青苗及地上附着物补偿费+安置补助费。我国土地承包期普遍有逐渐延长的趋势,在这种物权化的趋势下,相当长一段时间内的土地承包经营权的使用价值必须考虑资金的使用价值以及社会稳定价值。因此,置换中安置补偿标准必须根据置换意愿进行细致化讨论,这一过程也是将公众参与到政策后续设计过程中的关键。

总的来说,实施“双置换”带来的生态效益和经济效益不可磨灭,不仅改善了当地的生态环境,而且提高土地集约化利用水平。但是在政策实施了一定阶段之后,我们应当要关注置换出土地承包经营权的农户利益,结合上述提出的4个迫在眉睫的问题进行政策优化。该项政策在苏南各地取得的成绩有目共睹,相信只要逐步完善实施过程,“双置换”工程还将取得更大的成绩。

参考文献:

[1] 丁关良,阮韦波.农村集体土地产权“三权分离”论[J].山东农业大学学报(社会科学版),2009(4):1-8.
 [2] 王朝阳,朱文亮,王永龙.试论我国农村土地产权制度改革[J].宏观经济管理,2009(8):36-37.
 [3] 沈际勇,强茂山.农村水库移民征地补偿合约探讨[J].水利经济,2009,27(2):59-62.
 [4] 叶华.土地承包权与经营权分离之我见[N].孝感日报,2009-09-01(6).