

我国农村土地整理中土地权属调整问题研究

胡显东,吴次芳*

(浙江大学公共管理学院,杭州 310027)

摘要:从分析我国当前土地整理及其权属调整立法与运行机制的现状入手,分别就农村土地整理中土地承包经营权的调整、农村宅基地权属的调整以及整理后新增土地的发展权配置等问题进行了探讨,并从完善土地整理立法、健全土地权属调整运行机制以及注重土地权属调整中农民权益保护等方面提出了相关建议。

关键词:农村土地整理;土地权属调整;农民权益保护

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2009)01-0006-05

随着农村土地整理的深入开展,土地权属调整作为土地整理过程中的核心内容,也愈来愈受到人们的关注。土地整理权属调整的实质是各土地权利人利用整理前在整理区土地上所拥有的权利,通过土地整理参与者公认的权属调整转换机制,按照土地整理参与者公认的原则和标准,合法地换回整理后土地上的相应权利的过程。^[1]

一、土地整理中土地权属调整问题概述

(一)土地整理及其权属调整立法现状

土地整理及其权属调整的相关立法,在现行法律和行政法规中呈分散规定状态,没有形成完整的法律制度体系。而土地整理是一项复杂的系统工程,权属调整更是牵涉到各方的利益,因此完整的土地整理及其权属调整的法律制度体系应该包括民事法律制度、经济法律制度和行政法律制度。^[2]

1. 土地整理及其权属调整民事法律制度立法现状。土地整理及其权属调整的民事法律制度主要体现在民法中的土地物权法律制度,包括土地所有权

制度和土地他物权制度。虽然《物权法》和《民法通则》等法律规定了土地所有权、使用权以及农村土地承包经营权等一系列土地权利,但土地物权体系并不完善,农村集体土地权利设定过于简单,对于在农村集体土地使用权基础上产生的空间权、建筑权、耕作权等土地权利均未涉及,而且对于农村集体土地使用权的抵押、流转限制过多。

2. 土地整理及其权属调整经济法律制度立法现状。随着土地整理由私人为主的自发行为逐渐转变为以政府为主的社会化活动以来,作为在经济法体系中起主导作用的宏观调控法,也不断地介入到土地整理过程中,二战以后土地整理的宏观调控法在西方国家纷纷出台。^[3]而我国目前尚未颁布完整统一的土地整理法,现行法律法规对土地整理过程中诸多方面缺乏明确规定。首先,国家在土地整理中的义务和责任没有得到明确;其次,对于土地整理规划、土地权属调整规划如何与土地利用总体规划相衔接等问题没有明确规定;第三,对于参与土地整理的社会公共机构没有明确规定,土地整理的公众参

收稿日期:2008-06-25

基金项目:浙江省社会科学界联合会2006年研究课题(06N18)

作者简介:胡显东(1975-),男,浙江安吉人,浙江大学公共管理学院讲师,博士研究生,研究方向为土地资源管理。

* 通讯作者

与性较差。

3. 土地整理及其权属调整行政法律制度立法现状。完善的地籍管理、统一的土地权属登记是土地权属调整工作得以顺利开展的重要基础。但由于受部门管理体制等多种因素的影响,我国至今未建立起专业化、规范化、属地化的农用地权属统一登记管理制度,农民的土地财产权利仍然没有得到具有国家统一法律效力的严格登记,土地登记缺乏应有的不动产物权设立的公示功能,许多权属纠纷并未通过权属登记管理予以有效地解决。

(二)土地整理权属调整运行机制现存问题

在当前土地整理主要由政府推进,整理资金基本由政府投入的情况下,国家和各级行政机构必然在土地整理及其权属调整中起主导作用。同时在相关法律、制度环境尚未健全的情况下,土地整理权属调整运行机制存在着以下问题:

1. 参与实施土地整理权属调整的机构职责分工不明确。根据《土地管理法》以及国土资源部有关文件规定,政府土地行政主管部门在土地整理中的定位是指导部门,具体实施土地整理的是“土地整理专门机构”。在实践中“土地整理专门机构”主要指各省、市国土资源厅(局)下属的“土地整理中心”,其性质是“国土资源厅(局)负责土地开发整理工作的直属事业单位”,两者之间有着千丝万缕的联系,造成了土地整理的指导部门与执行部门之间分工不明、职责不清。此外,在土地整理项目开展过程中,还包括项目可行性研究编制机构、项目权属调整的设计机构、预算编制机构、工程施工和监理机构等土地整理从业机构的参与,法律对于它们的职责也没有做出明确规定。

2. 土地整理中权属争议处理机构设置不明确。2002年12月修订的《土地权属争议调查处理办法》第四条规定:“县级以上国土资源行政主管部门负责土地权属争议案件”,同时该办法第十四条又规定“农村土地承包经营权争议案件”应适用《农村土地承包法》第五十一条的规定,即当事人可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁。虽然《农村土地承包法》提出了“土地承包仲裁机构”的概念,但对其职责范围、机构设置,仲裁程序等涉及实际操作的重要内容都没有做出具体规定。

3. 土地整理中权属调整争议缺乏司法救济途径。根据物权法精神,物权纠纷只能通过法律途径,

不能通过行政裁决或行政处理的方式。^[4]而国土资源部在《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》中规定:“对权属调整方案有异议的土地所有权人、使用权人,经协商不能解决的……争议由当地人民政府调处”。可见我国目前对于土地整理中土地权属争议的处理,采取的仍然是使之纳入到行政处理和行政复议的救济途径,实行行政复议前置的做法,土地权属争议的解决尚未完全司法化。

4. 公众参与制定土地整理权属调整方案缺乏法定程序保障。土地权属调整方案的产生是一个民主、开放的过程,应该通过公众参与、咨询与听证等公开、民主的决策程序来予以保障。而现行法律法规只是对公众参与制定土地整理权属调整方案作了原则性规定,如“土地权属调整方案应征得2/3以上土地权利人的同意,土地权属调整方案应当在有关乡(镇)、村进行公告”等,而至于那些对土地整理调整方案有异议的土地所有权人和使用权人应如何行使其申诉权利,土地整理机构如何听取公众意见,修改并完善土地整理调整方案等方面缺乏具体可操作的程序性规定。

二、农用地整理中土地承包经营权的调整

(一)多部门管理:农村土地承包经营权登记管理现状

由于现行的《土地管理法》、《土地登记办法》等法律、法规均未对农村土地中面积占主导地位 and 土地权利人众多的土地承包经营权的登记发证工作做出具体规定,在实践中土地承包经营权的登记是根据行政管理的归属来划分的,按照耕地、林地、牧草地、水域等不同的土地利用类型来选择不同的登记机关。登记机关的不统一,必然造成过分强调土地登记在行政管理方面功能,弱化了其对于物权公示作用,同时土地登记簿和土地权属证书的不统一,也必然导致土地登记的标准、口径、效力等不统一,造成土地权属关系的混乱。

(二)多元化发展:我国农村土地承包经营权制度安排现状

20世纪70年代末期以来,随着国家从农村基层制度建设领域的逐步退出以及乡村社区权利的加

强,我国农村土地自发性的制度创新带来了千差万别的农地制度。^[5]作为典型农地使用制度创新的土地承包经营制度,也不可避免地在此过程中逐步走向多元化。“均田承包”虽然满足了“公平”的需要,但却始终面临着人口增减带来的土地再次分配的压力以及由于制度预期不足而带来的土地利用效率不高的问题。同时由于我国农村地区幅员辽阔,各地客观存在的区域经济和历史文化背景差异,都成为了土地承包经营制度多样化创新的动力与诱因。当前我国土地承包经营制度主要有均田承包制模式、贵州湄潭模式、规模经营模式、土地股份合作制模式、土地租赁模式以及土地反租倒包模式等六种模式。

(三)简单化规定:土地承包经营权调整规则现状

相对于现实中农村土地承包经营制度安排的多元化,现行农地整理中土地承包经营权调整的规则显得过于简单划一。根据国土资源部《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》的规定:对需要调整的土地使用权、承包经营权,位置应尽量与开发整理前保持一致或大致相当。相应地,各地在制定土地开发整理权属管理具体办法时也纷纷体现了这一原则。此外,虽然土地承包人能够根据自身的意愿进行土地承包经营权的调整,但仍需要通过乡人民政府和县级农业行政主管部门的批准。笔者认为过于简单化的调整原则以及附加的限制性规定不能适应当前农村社会、经济发展状况普遍存在较大差异的现状。

三、农村建设用地土地权属调整中农民权益的保护

现阶段农村建设用地整理可分为农村居民点整理和农村工矿废弃地整理,而目前主要开展的是农村居民点整理。农村居民点整理过程中的土地权属问题,主要涉及农村宅基地的调整以及在调整过程中农民权益的保护。

(一)“宅基地的可继承性”与“一户一宅政策”的矛盾

根据继承法的规定,农村住宅能够被合法地继承。由于我国实行“地随房走”的原则,在住宅被继

承的同时,宅基地的使用权也自然地被继承了,因此就客观存在着户可能拥有多处宅基地的情况。由于土地资源的有限性以及新增人口对宅基地需求的压力,《土地管理法》和《关于加强农村宅基地管理的意见》中都明确了农村宅基地“一户一宅”的原则。因此“宅基地的可继承性”与“一户一宅政策”之间产生了矛盾。

(二)农居点整理的特例——“城中村”改造中土地权属的调整

在当前“城中村”改造过程中,不可避免地要涉及到土地权属的调整,包括宅基地权属调整和其他集体建设用地权属调整,且该土地权属调整是单向的、不可逆的过程,即土地由集体所有变为国家所有。而对“城中村”改造的原因是“城中村”的土地利用规划、建设规划不符合城市总体规划的要求,这并不能成为土地权属调整的理由。因此在“城中村”改造过程中,集体土地权属的调整模式值得关注。

四、新增土地权属调整中农村土地发展权的配置

土地发展权的基本观念就是发展土地的权利,是一种可与土地所有权分割而单独处分的财产权。^[6]我国农村土地发展权应该包括农用地发展权,农村建设用地发展权以及未利用土地的发展权。当前在农村土地整理的实施过程中,我们应当关注农用地整理中和农村建设用地整理中新增土地的发展权问题。

(一)农用地整理中关于新增土地相关规定分析

根据《土地管理法实施条例》第十八条以及国土资源部在关于贯彻执行《土地管理法》和《土地管理法实施条例》若干问题的意见等相关规定,“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标……有偿转让给其他需要履行占补平衡义务的用地单位”,其核心内容就是农用地的土地发展权向建设用地使用者的有偿转让,实质上就是年度许可的土地发展权配额指标在不同土地使用者之间和不同地区之间的转让。我们认为对《土地管理法》中所规定的土地整理“谁投资,谁收益”的原则,应该作广义理解。所谓“投资”不仅是指资金的投入,也应该包括农村土地的投入。因此农用地

发展权的转让费用也应该在新增建设用地土地有偿使用费的分配中有所体现,否则将会损害农村集体的合法权益。

(二)农村建设用地整理中关于新增土地相关规定分析

2004年10月颁发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中提出了“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的要求。根据此项规定,通过农村建设用地整理产生的新增土地,只能作为耕地用途,这对农村建设用地发展权造成一定的限制与影响。首先,“挂钩”政策限制了新增人口宅基地使用权的获得机会。由于宅基地是基于成员权而取得的,带有福利性质的“份地”,未来新增的农村人口完全有理由和资格申请符合国家标准的宅基地。其次,在一定程度上占用了农村集体建设用地的指标,不利于农村集体经济的发展。

五、农村土地整理中土地权属调整的对策与建议

(一)完善土地整理及其权属调整法律体系,加强土地整理权属调整机制建设

1. 制定以“授权性法律规则”为主的土地整理及权属调整法律、法规体系。^[7]首先任何部门的法律规则都兼有义务性规则和授权性规则,而且在现代法律中,授权性规则占居首要地位^[8];其次由于土地整理权属调整直接关系到农民的切身利益,如果过多地强调义务性规范,在集体土地所有权主体虚位的情况下会出现行政权的过度膨胀与滥用,从而损害农民的合法权益。因此土地整理及其权属调整的法律、法规应采用以授权性规则为主的立法方式,以激发民众参加土地整理的主动性。

2. 进一步完善土地物权体系。虽然物权法已经颁布并实施,但物权法只是规范物权的基本法律,并非物权法律体系的全部。因此我国物权体系的完善,仍然需要通过在实践中制定和修改相关配套法律法规来完成。同样地,土地物权体系也需要在发展中逐渐完善,以期对国家土地所有权和集体土地所有权范围的界定、集体土地所有权的内涵以及集体土地流转等重大问题做出明确的规定。

3. 加强登记立法,统一登记机构。虽然《物权法》已经对不动产登记做出了规定,但是大量的具体规则仍需要专门的不动产登记法来明确,此外现行《土地登记办法》只是国家行政机关的规范性文件,法律效力层级较低,因此急需制定《土地登记法》以结束现行土地登记“政出多门”的局面。此外,在当前土地登记技术和方法不成为主要障碍的前提下,应该以土地行政管理机构为基础,建立统一的土地登记机构。

4. 明确土地整理权属调整与权属争议处理的机构设置。通过立法明确土地整理实施过程中各个相关部门及机构的运行章程、技术标准和行业规范,同时通过修法,改变现行立法中不同法规对土地权属纠纷处理的模糊与矛盾之处。

5. 加强公众参与的组织机构和制度保障建设。土地整理中公众参与的组织机构除了有土地行政主管部门主导的非常设机构(如土地整理规划公众随访中心、热线电话等)以外,还应该包括“民间组织”。根据我国农村实际,“民间组织”的构建要和村集体经济组织、村委会等灵活地结合起来。此外还要通过建立民意调查制度、信息公开制度、听证会制度、公民请愿制度等一系列程序性制度,保障土地整理及其权属调整中公众的有效参与。

(二)建立因地制宜的土地承包经营权的调整模式

正确处理土地承包经营权稳定与流转的关系,根据各地社会、经济发展状况,因地制宜地制定不同的土地承包经营权调整模式。在经济较发达的地区,可按自愿原则,将分户承包的土地适度集中,以促进农业集约化经营,加快农村现代化建设进程。此外建议取消乡人民政府和县级农业行政主管部门对土地承包经营权调整的批准限制,改“批准制”为“备案制”,给予农民更多的自主权。

(三)加强农村居民点整理中农民权益的保护

1. 实行“一户一宅、合理补偿”政策。公民只能拥有一处宅基地,只是就申请而言,法律不应当禁止公民通过继承等方式取得两处以上宅基地使用权的行为。出于对公民财产权利的保护,宅基地在被继承房屋的存续期间,可以保留;但如果出现房屋损毁或发生土地整理项目的情况下,应该执行“一户一宅”的政策,并且对于现存房屋的价值进行合理地补偿。

2.“城中村”改造中集体土地权属调整的两种模式。在“城中村”改造过程中,除因公共利益而需要对集体土地进行征用以外,不应该改变土地集体所有的性质,以保护农民的权益。否则国家应该从土地所有制改变而产生的土地增值收益中留出合理的一部分,用于建立村民社会保障体系与职业培训体系。

(四)建立土地整理中新增土地发展权的合理配置模式

笔者对新增土地发展权的配置作如下建议:首先,将新增耕地折抵建设用地指标的转让费用在国家、土地整理投资者以及农村集体之间进行合理分配,真正体现“谁投资,谁收益”的原则。其次,将农村建设用地整理中新增土地的用途按比例划分:部分新增土地必须作为耕地,以保障耕地总量动态平衡;其余土地则由农村集体自行确定其用途,如果作为耕地的,还可以参照农用地整理的做法,折抵一定比例的建设用地指标,并将指标转让费用再进行合理分配。

参考文献:

- [1] 余振国,吴次芳.我国土地整理权属调整的机制建设研究[J].南京农业大学学报,2003(2):116-120.
- [2] 韩松.论土地法律制度体系[J].政法论坛,1999(5):43-44.
- [3] 郭洁.土地整理过程中宏观调控法律问题研究[J].中国法学,2003(6):88-95.
- [4] 高富平.中国物权法:制度设计和创新[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [5] 姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2):54-63.
- [6] 孙弘.中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [7] 郭洪泉.我国农村土地整理的法律思考[J].中国土地科学,2001(1):32-34.
- [8] 张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社,北京大学出版社,1999.

Study on Land Ownership Adjustment in Rural Land Consolidation in China

HU Yu-dong, WU Ci-fang*

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: The paper analyses the current situation of legislation and operational mechanism about the land consolidation and land ownership readjustment, probing the land ownership adjustment problems in rural land consolidation, such as adjustment of land contracting management right and rural residential land, allocation of newly added land development right allocation. It puts forward suggestions from the following aspects: perfecting legislation and land ownership adjustment mechanism, laying stress on farmer rights protection in land consolidation, etc.

Key words: rural land consolidation; the adjustment of land ownership; farmers' rights protection

我国农村土地整理中土地权属调整问题研究

作者: [胡昱东](#), [吴次芳](#), [HU Yu-dong](#), [WU Ci-fang](#)
作者单位: [浙江大学, 公共管理学院, 杭州, 310027](#)
刊名: [西北农林科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF NORTHWEST A&F UNIVERSITY \(SOCIAL SCIENCE EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2009, 9(1)
引用次数: 0次

参考文献(8条)

1. [余振国](#), [吴次芳](#) [我国土地整理权属调整的机制建设研究](#)[期刊论文]-[南京农业大学学报](#) 2003(02)
2. [韩松](#) [论土地法律制度体系](#) 1999(05)
3. [郭洁](#) [土地整理过程中宏观调控法律问题研究](#)[期刊论文]-[中国法学](#) 2003(06)
4. [高富平](#) [中国物权法:制度设计和创新](#) 2005
5. [姚洋](#) [中国农地制度:一个分析框架](#) 2000(02)
6. [孙弘](#) [中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角](#) 2004
7. [郭洪泉](#) [我国农村土地整理的法律思考](#)[期刊论文]-[中国土地科学](#) 2001(01)
8. [张文显](#) [法理学](#) 1999

相似文献(0条)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xbnlkjdxsb-sh200901002.aspx

下载时间: 2010年5月30日