

农地使用权流转中农民土地权益流失及对策

张燕梅

(福建师范大学经济学院, 福建 福州 350007)

摘要: 土地权利是农民最重要的财产权利, 农村土地流转便是以市场机制为基础的一种土地资源配置方式。目前, 我国农村土地流转存在多种形式和途径, 但是土地使用权流转制度还不够完善, 特别是在保护农民土地权益方面。该文分析了农地使用权流转中存在的问题和农民权益流失的原因, 提出了农地使用权流转中农民土地权益保护的政策建议。
关键词: 农地; 使用权流转; 农民权益

中图分类号: F301; F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1637-5617 (2012) 03-0033-03

Issues and Countermeasures of the Farmers' Rights in the Circulation of Agricultural Land's Using Right

ZHANG Yan-mei

(Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350007, China)

Abstract: Land rights are the most important property rights of farmers, and the circulation of land rights is a way of land resource allocation which based on market mechanism. At present, there are various types of China's rural land circulation; however, the land use rights circulation system is still imperfect, especially in the protection of farmers' land rights and interests. This paper elaborated the problems existed in the circulation of agricultural lands and the reasons for the loss of farmers' right, and proposed some recommendations for protecting farmers rights and interests.

Key Words: agricultural land; using rights circulation; farmers' rights

1 农地使用权流转的内涵

农地的使用权是指对农地使用的权利, 这种使用的权利不能超越法律或政策所规定的农地使用属性。从土地使用权流转的实际情况看, 可以区分为广义的农地使用权流转和狭义的农地使用权流转。广义的农地使用权流转是指随着使用权利的流转, 农地的功能也同时流转, 它既包括土地权利的流转, 即所有权、经营权、使用权的转移, 也包括土地功能的流转, 如农用地转为非农建设用地。狭义的农地使用权流转则是指在不改变农地使用性质的前提下, 农地使用权由一主体转向另一主体^[1]。土地流转事实上是进行制度改进以获取更多利益的过程, 是指土地作为一种生产要素在农业生产者之间流动, 从而达到土地资源优化配置的过程, 在此过程中必然会创造出比无流转更多的价值。

我国农村土地资源配置的最大问题是农户均拥

有的土地面积过于狭小、分散、细碎。随着农村劳动力的转移, 耕地荒废现象时有发生, 造成土地资源的浪费。而通过土地流转重新将抛荒的土地集中连片, 配置给其他农户并随之及时投入生产, 或者由村集体统一整治后进行投标承包, 将其配置给集体组织以外的专业大户和进入农业从事农业产业化经营的工商企业, 可避免土地资源的浪费, 在总体上提高土地资源的配置效率。

近年来, 各地通过转包、出租、拍卖、抵押、股份合作等多种形式促进农村土地使用权流转, 目的在于积极探索、放活农村土地使用权的途径, 吸引了一批愿意扩大经营规模的农民或企业来农村土地经营, 这一方面优化配置了农村土地和其他社会资源, 另一方面又提高了农民收入和农村经济效益^[2]。

2 农地使用权流转中农民土地权益流失的问题与原因

2.1 农地使用权流转实践存在的问题

土地流转的成效是巨大的,它在一定程度上解决了耕地抛荒问题,提高了土地利用效率、农业生产效益和农业的经营管理水平,一方面满足了土地适度规模经营的需要,另一方面也增加了就业岗位进而解决就业问题。但土地流转的实践中也存在一些不容忽视的问题^[2]。(1)农民集体土地使用权流转的收益分配,目前各地的做法不尽一致,损害农民利益的现象时有发生,尤其是农用地向非农用地流转时,乡镇集体经济组织往往以种种名义,将农民集体土地使用权流转的收益截留,农民意识到自己的利益受损就会引发矛盾^[3]。一些地方政府及其官员为了追求政绩,追求高速度,急功近利,以牺牲土地侵害农民利益的极端做法降低经济增长的成本。(2)随着我国经济的迅速发展,房地产行业也日益繁荣,加上城市化进程的不断加快,农村集体所有制土地也受到人们的质疑,存在着正在向非农化形式转变的可能性^[4]。在这种转变的过程中,农民作为土地使用权的所有者,并未全部都因为转让农地使用权而富裕起来。实际上在房地产业的财富分配中,经常会发生转移支付,农民并未按照市场经济规律参与财富分配,投机分子从中谋取利润,从而导致土地收益从农民手中流出^[5]。

2.2 导致农民土地权益流失的原因

一是集体土地产权先天缺陷。从产权经济学的角度看,中国农村集体土地所有权归属是虚拟的,尽管《宪法》、《土地管理法》等重要法律文件中都明确的规定,农村的土地归农民集体所有,但这里的“集体”却是一个模糊的概念。二是法律和制度困境。由于现行农地的使用权制度不完善和农村土地流转机制不健全导致农民土地流转的积极性不高,再加上一直以来户籍制度存在着很多的缺陷、农村社会保障体制的缺位以及地方政府角色的错位,农民的土地权益经常受到损害。三是农民自身条件限制。由于农民长期受农村传统思想的影响,即便从其他行业可以获得一定的收入,也有部分农民仍不愿放弃承包土地的经营权,把土地看成了命根子,这种观念在一定程度上阻碍了土地流转进程,这非常不利于发展农民组织。农民缺少利用法律保护自身权力的能力,当前我国农民维权陷入困境,同时由于中国农民组织运行机制存在着一些问题,这导致我国农民组织发展进程缓慢。

3 农地使用权流转中农民土地权益保护的 policy 建议

3.1 明确土地产权

全面保护农民土地权益的源头在于产权的规范界定上,只有产权清晰才能推进制度全面深入。如果产权是清晰界定的,则可以解决土地产权制度的内部激励机制问题,有利于形成农民对土地的稳定预期,从而产生农民对土地的投入激励和积累激励,将极大地提高农民保护耕地的自觉性和增加土地投入、扩大再生产的积极性。因此,农地制度首先要界定和明确边界:一是在集体所有制的前提下明确界定所有权边界,规范所有者职能;二是明确使用权的职能以及边界,使农地使用权具有更大的灵活性,发挥激励作用。再严格界定使用权,只有土地使用权得到保证,土地的收益和处分权才能落实,承包权的财产性质才会稳定。因此,推进农地流转必须坚决落实土地承包期30年不变的政策,杜绝随意侵犯农户承包权的行为,并在适当的时候,以法律的形式明确宣布农地承包的长期化,把集体所有权与农户承包权的收益更好地兼顾起来。

3.2 找准政府定位

在解决“三农”问题中政府负有重要的责任,关键是要对政府的角色进行重新定位,应当担负起保护农民财产权利不受侵犯的职责。必须从根本上改革现有的财税体制和政绩考核等相关制度,使政府向公共服务职能转变,让市场在资源配置中充分发挥基础性作用。施蒂格勒的研究发现,管制对于地方经济的危害挺大的,政府应在农村经济发展过程中充当引导员、服务员和组织者。政府不能与处于弱势地位的农民进行博弈,政府重在管理,虽然必要干预是需要的,但更多的职能应该回归管理服务作用。“温州模式”、“苏南模式”、“珠江三角洲模式”等这些服务性政府的成功案例体现了好的产权制度、法律制度以及流转市场的建立与完善都离不开政府执政能力的提高,离不开政府职能的转型,更离不开政府管制向服务公民的意识转型。要切实转变政府职能:一方面必须建立新的政绩评价制度,努力实行政府工作目标与群众预期目标一致,建立政府职权、责任和财政预算相匹配的工作体制。另一方面政府职能转变的方向要从管理型向服务型转变,在社会主义市场经济体制下,要想使我国农村脱贫致富,政府就必须改变以往计划经济时代的管理方式,用市场经济的思维来处理农村经济发展问题。

3.3 完善土地流转机制

要想更好地保护农民的合法权益,必须建立真正

有效的土地流转机制，国家要从宏观上来完善土地流转机制：一是要加大农民对土地的使用力度；二是要允许各区域根据因地制宜的原则，创造多种多样的土地流转的形式；三是要完善土地使用权市场，形成一种公开、透明的市场；四是要规范土地流转，有关部门要控制、监督土地流转市场和土地交易活动，禁止投机分子倒卖耕地牟取利益，要做到有法可依、违法必究。为了防止地方政府滥用职权变卖土地，必须要坚持民主集中制，明确表决机制的作用，农民有权收回自己的地权利益，按照市场原则交易，保证农民获得合理的补偿，不至于其权利被剥夺^[6]。在土地流转方式上，要充分尊重农民意愿，结合实际情况，创新完善流转方式。

4 结语

农民的土地权益保护关乎农民切身利益，不仅直接影响到农民的农业积极性，也影响到农地资源的配置和农民对农地的生产投入等。随着经济发展，土地作为重要的资源必然要重新配置，适应当前经济发展的需要。资源重新配置就打破原有的利益格局，要用

新的制度规范新的利益格局。我们应该要在保障农民土地权益的基本前提下创新农地使用权的流转制度，进而促进农业经济的发展。这要求不脱离中国国情，将公平和效率兼顾，甚至在经济落后的地方更多关注社会公平，切实保护农民土地权益，实现农民增收和农业增长。

参考文献：

- [1] 朱光. 规范流转机制 确保农民权益——关于农村集体土地使用权流转问题的探索 [J]. 桂海论丛, 2005, 21 (1): 74—77.
- [2] 吴战勇. 农地使用权的流转机制浅析 [J]. 农业经济, 2009 (6): 58—59.
- [3] 赵利兵, 王东杰. 农村土地使用权流转问题浅析 [J]. 怀化学院学报, 2008, 27 (12): 25—27.
- [4] 邓慧. 利用贝克尔模型分析农地流转利益分配问题 [J]. 安徽农业科学, 2008, 36 (11): 4745—4746, 4772.
- [5] 韩庆华, 邓慧. 利益集团视角下的农地流转问题分析——一个贝克尔模型的应用 [J]. 经济研究参考, 2008 (39): 51—55.
- [6] 郑安文. 现阶段我国农村土地制度中存在的主要问题及对策 [J]. 成都教育学院学报, 2004, 18 (9): 34—35.