

论农村土地流转中农民利益补偿机制的构建

郑兴明

(福建农林大学 马克思主义学院, 福建 福州 350002)

摘要 加快农村土地合理流转,是建设社会主义新农村、发展现代农业的必由之路。随着农村土地流转速度的加快,农民的利益流失问题已经成为影响农村社会和谐的主要因素。征地补偿制度不公平、农业产业化经营中利益分配机制不合理、农地流转市场体系不完善以及社会保障体系建设滞后等都会造成农民利益的流失。必须从法律体系、市场体系以及社会保障体系等方面入手,积极构建农民利益补偿机制,推动我国农村土地流转又好又快发展。

关键词 农地流转;利益流失;利益补偿机制

中图分类号:F301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2009)06-0056-05

On Construction of the Benefit Compensation Mechanism for Farmers in the Farmland Transference

ZHENG Xing-ming

(College of Marxism, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian, 350002)

Abstract Speeding up the reasonable transference of rural land is the only way to build the new socialist countryside and to develop the modern agriculture. As the pace of rural land transference accelerates, the loss of farmers' interests has become a major factor to affect the social harmony in rural areas. The unfair land requisition compensation system, the unreasonable interest distribution mechanism in the industrial management of agriculture, the imperfect market system of farmland transference and the delayed construction of the social security system are all reasons which will result in the loss of the interests of farmers. In order to promote the sound and rapid development of the farmland transference, we must actively construct the benefit compensation mechanism for farmers from the aspects of legal system, market system and social security system etc.

Key words farmland transference; loss of benefit; benefit compensation mechanism

改革开放以来,农村土地家庭承包制的实施,极大地激发了广大农民的生产积极性,促进了农村生产力发展,农民生活水平不断提高。但是,随着市场经济的深入发展,原有的以户为单位的小规模、低投入、粗放型的农业经营模式的弊端越来越明显,突出表现在效益低,抗风险能力弱,难以适应大市场、规模化、产业化经营的现代农业要求。在此背景下,如何加快农村土地的合理流转,已经成为“三农”工作

中亟待解决的重要课题。

一、加快农村土地合理流转是发展现代农业的必由之路

农村土地流转是指在农村土地所有权归属和农业用地性质不变的情况下,将土地使用权从承包经营权中分离出来,转移给其他农户或经营者,即保留承包权,转让使用权。它是土地使用权市场化改革

的重大实践,实现了土地所有权、承包权和使用权的“三权分离”,是前一轮地权改革(即土地所有权和承包经营权的分离)的延续和深化^[1]。促进农地合理流转是优化农地资源配置,提高农地经营绩效的前提条件,也是推进农业产业化、规模化、集约化发展,促进农民增收的重要途径。从世界各国农业发展的趋势来看,农村劳动力大量地向非农产业转移,土地逐渐地向规模经营集中,这是现代农业发展的必由之路。发达国家农业发展的一般规律表明,在人均GDP超过1 000美元以后,就会出现土地经营规模化、集约化的拐点,当前中国的人均GDP已经突破3 000美元,这就说明了我国农村土地流转已经进入了加快发展的关键阶段。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确地提出了“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营”,对土地承包经营权流转提出了具体要求。围绕落实十七届三中全会精神,全国各地结合本地的实际情况,制定了各项有利于农地合理流转的政策,促进农地资源的优化配置,从总体情况来看也取得了一定的成效,有力地促进当地农业生产发展,推动了城市化和工业化的快速发展。从经济发展的客观规律来看,加快农村土地合理流转是农业和农村经济发展的必然要求,是发展现代农业的必由之路。

二、农地流转中面临的农民利益流失问题

最近几年,我国农地流转的步伐呈现不断加快的态势,农业的规模化经营也取得一定的成效。但是,各地在推动农地流转的具体实践中也存在着不少问题。其中,特别突出的问题是,农民在农地流转的过程中权益得不到切实的保障,农民利益流失相当严重。农民利益受损主要体现在以下几个方面:

1. 由征地补偿制度的不公导致的农民利益流失

从严格意义上讲,农地的流转限定于不改变用途的流转,有别于农地的征用,党的十七届三中全会决定对农地流转方式做了明确的政策规定。基于粮食安全的考虑,农业部也要求各地防止农地流转的“非农化”问题,但在现实中,许多地方农地流转“非农化”现象仍相当普遍。城乡的交通、能源、水利

等基础设施或国防建设需要征收农地,有些基层政府为了建设社会主义新农村制定的村镇体系规划、生态环境规划等,也需要征用农地来推动实施。

由于公共利益需要而设置国家的土地征收或征用权利,是世界各国通行的做法。在对集体和农民的土地财产权利进行合理的利益补偿的前提下,由国家规划并动用征收或征用权,将农村集体所有的土地配置到非农建设用途,既是国家作为国土资源终极所有者的权能的体现,也是国家对土地资源进行宏观管制的一种制度安排^[2]。世界上许多国家都对土地征收补偿的原则给予了明确规定,如美国宪法第5修正案就明确规定:“未经公正补偿,私有财产不得充作公用。”2004年我国宪法修正案也明确规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。”但是该条并没有就补偿的原则、标准等问题作出明确的规定。我国每年都有许多农村土地流转“非农化”,大量的农村土地被征用或者征收,与此同时,农民由于土地权益受侵害而上访的事件时有发生,其中尤以利益补偿问题为焦点。作为一种资产的土地,其价值应该取决于未来收入的折现,而不是历史成本或曾经的用途及产出价值。在西方市场经济国家,征用土地必须按照“公平的市价”对土地所有人给予补偿,其补偿标准的确定既要按照考虑土地近期的市场价值,也要考虑土地的预期收益^[2]。而我国征地补偿一般按被征用土地原来的用途和经济产出来计算的,其结果是在土地权属转移过程中形成了巨大的土地收益与对失地农民过低的补偿之间矛盾。由于征地补偿制度不公,农民利益流失问题相当严重。

2. 农业产业化经营中农地流转导致的农民利益流失

随着农业产业化进程的加速,农地集中和规模化经营已经成为一种必然趋势。在这大趋势中,利益分配机制的合理化,始终是农业产业化发展的核心与关键。只有农民的利益得到保护,才能促进农地合理流转,才能调动农民参与农业产业化经营的积极性。但是,在具体的实践中农民利益并没有得到切实的保障。有些地方仍然偏向于利用行政的手段,强行推动产业化经营,甚至强行征用农民承包的土地,然后转租给从事农业产业化的龙头企业,而失地农民成为龙头企业的雇工。这种对农业产业化“揠苗助长”的做法,违背了市场经济发展的客观

规律。特别是,把农民的前途命运维系在一家企业身上,让农民担负起企业经营风险。企业一旦经营失败,将不能履行合同义务,无法兑现土地承包补偿费用,农户将蒙受沉重的经济损失,这不仅严重损害农民的利益,也影响了农村社会的稳定。

农村土地股份合作是农业产业化经营中创新出来的一种土地经营新机制,为提升农业产业化水平,促进农民增收提供了有效的途径。但是由于股权设置不合理且缺乏明确的法律法规来规范,在利益分配上也存在很多问题。在大多数情况下,普通农民并没有拥有更多的参与权与话语权,他们对配置的股份只拥有名义上的产权,可以据此参与分红和有限的管理。但没有处置权,不能转让、买卖、抵押,甚至不能继承^[3]。在实行“土地股份合作制”后,农民失去了土地财产权利,他们的生活保障建立在股份分红上,其保障程度往往取决于土地股份合作企业的经营状况和收益水平,风险大,很不稳定。当企业经营困难效益不佳时,农民的股份分红就很低,而农民又难以在短时间内收回自己的土地,这就侵害了他们的土地财产权利,造成农民利益的损失。

3. 农地流转市场体系不完善导致的农民利益流失

目前,我国土地流转还没有形成一个完善的市场体系,公平合理的价格体系尚未建立,与农地流转相配套的社会服务体系远未形成。由于缺乏透明公平的定价机制,农民在转让土地时往往得不到与市场价值相当的利益补偿。在现有的市场博弈环境下,单个农民在市场交易中往往是弱势的一方,许多农民不了解土地的真实的市场价值,无法判断土地的增值前景,因而也很难对投资方提出分享土地增值收益的要求。而作为土地监管的主体——地方政府,有的没有尽到应尽的监管职责,没有成为维护农民权益的守护者。有的甚至出于某种政绩的考虑,罔顾农民的利益竭力说服农民以低廉的价格转让土地,而转让的价格往往以当前农民耕种土地的低下收益作为参照。

农地流转市场体系不完善还表现在与土地流转相配套的中介组织建设滞后。由于缺乏一个服务于农地流转的中介组织,使得农民与农民之间以及农民与市场之间信息交换的机会大大减少,也导致了土地供求双方信息不畅,信息来源渠道和信息数量显得不足和滞后,从而在很大程度上延缓了土地流

转的进程,增加了土地流转的交易费用,较高的交易费用阻碍了土地交易所带来的福利的增进。再则,在市场竞争激烈而流转信息又不畅的情况下,由于农民数量多且居住分散,人均拥有的农地面积少,农民在农地流转的市场博弈中,往往处于不利地位。在缺乏诚实可信的流转平台情况下,农民的利益得不到保障,土地流转的交易风险也加大了。

4. 农地流转后社会保障体系建设滞后导致的农民利益受损

长期以来,中国农村土地承载着农业生产与农民生活保障的双重功能。它既是农业生产中最重要的生产要素,又是八亿农民维持生活的基本保障。农地这种社会保障功能实质是农民在社会保障缺位状况下被迫采取的自我保护的本能反应。当前,我国正在积极推进农村社会保障体系的建设,但由于历史欠账太多且社会保障资金匮乏,农村整体的社会保障程度低下,覆盖面也较狭小。社会保障体系建设滞后极大束缚了农村土地的合理流转,也严重影响了农地流转后农民利益的维护。随着农业现代化的发展和城市化的不断推进,越来越多的农民将会自愿或不自愿地离开祖辈赖以生存的土地,走向城市,进入第二、三产业就业。但是,在绝大多数城市,农民工尚未被纳入社保体系,他们并没有享受到与市民同等的保障待遇,这些人一旦失去工作,就面临着生存与发展的危机。而在广大农村地区,由于社会保障相当薄弱,那些失去土地使用权的农民基本生活保障也将受到威胁。显然,在农村社会保障体系建设滞后的情况下,推进农地流转将会影响农民的长远利益。

三、对农民利益补偿是推进农地合理流转的重要环节

推动农村土地流转又好又快发展,有赖于我们有效解决影响农地合理流转的制约因素,其中很重要的环节就是建立农民利益的补偿机制,只有农民的利益得到合理补偿,农地流转才会顺畅,才会形成规模。

首先,对农民利益补偿有助于提高农民转让农地使用权的积极性。在实践中,农民不愿意交出土地使用权,有的甚至宁肯让土地撂荒也不愿意进行土地流转,其中最根本的原因是对失去土地使用权后,自己利益得不到保障的担心^[4]。在市场经济条件下,农民也是个经济人,当农地转让的收益低于自

耕的机会成本时,农民就没有流转农地的动力。只有当农民的利益得到切实的维护,农民才有转让农地使用权的积极性。因而,确保农民利益得到补偿是推进农地流转的根本动力。

其次,对农民利益的合理补偿有助于增强农民对土地的现期投资的激励,从而提高土地流转的机会。如果农民的利益得不到维护,就会降低农民在农地流转中获得更高收益的预期,在这种情况下,他将不得不降低在土地上的投资价值以免在未来的农地流转中可能导致的利益流失,其结果是农地土壤的贫瘠化。反之,如果农民的利益能得到合理补偿,就会激励农民进行更多的养地投资,保持农地土壤的长期肥力,当农民想转让土地时,由于农地肥力良好使得农地流转的机会也大大提高了,从而促进农地流转的良性循环。

最后,建立农民利益补偿机制有利于形成农地合理流转的市场环境。对出让农地使用权的农民进行利益补偿,维护农民的正当权益,有利于保持广大农村地区的社会稳定,也有利于营造农村公平博弈的市场环境。在这样的市场环境下,农民作为土地流转的受益者,会坚持参与农地流转的热情,当他们进城谋生或者出于某种需要时就会愿意出让土地使用权,从而扩展了农地流转的市场,实现土地资源的优化配置。

四、构建农地流转中农民利益补偿机制的基本思路

加强土地承包经营权流转管理和服务是推进农业产业化、规模化、集约化发展,促进农业增效、农民增收的重要途径。解决好农地流转中农民利益流失问题,加快对农民的利益补偿,是促进农地流转又好又快发展的重要环节。为此,我们必须从以下几个方面来构建农地流转中的农民利益补偿机制:

1. 构建保护农民利益的法律体系

虽然我国宪法规定农民享有对农村土地的承包经营权及合法的集体土地权,但是有些地方随意变更农民土地承包权的情况时有发生,乱征滥占现象严重,给农民造成极大的利益损害。因此,我们必须尽快修改和完善《土地管理法》,提高其科学合理性和可操作性,规范各级政府的行为,约束公权力。特别是,要以法律约定的方式,完善土地征用的利益补偿机制,提高征地补偿标准。补偿标准要能真正体现土地要素的市场价值,切实维护农民正当

的权益。

在农地流转方面,我国尚未进行明确统一的法律规范。虽然中央文件已明确要求农地流转必须遵循“依法自愿有偿”的原则,并强调了“不得损害农民土地承包权益”,但是,文件不具有法律的约束力,有些地方侵害农民利益的事件时有发生,农民的利益得不到保障。因此有必要尽快出台用以规范土地流转行为的法规《土地流转法》^[5],该法规除了对农地流转的方式和政府的权、责、利进行法律规定外,还必须对农民的切身利益做出法律上保证。通过有针对性的法律来规范农地流转中各利益主体的行为,并避免政府职能错位导致的农民利益流失,从而最大限度地保护农民利益。

2. 构建农业经营的利益保障机制

农业产业化要求农地流转,形成规模经营。但是,在农地流转的过程中农民利益流失问题相当严重。我们必须构建农业经营的利益保障机制,这是促进农地规模经营、发展现代农业的关键环节。

首先,地方政府要克服行政手段的偏好,切实遵循“自愿、有偿、规范、有序”的原则,确定农民在土地流转中的主体地位。积极转变政府职能,明确界定政府在土地承包经营权流转中的作用。不能违背农民的意愿贸然推进土地流转,对于符合产业化要求的,可以鼓励农民进行农地流转,同时确保农民从农地流转中获得收益,并建立健全土地流转后相应的保障机制。

其次,要依照法律规范签订合同。制定和颁布统一的土地流转合同文本,提高农地流转合同的规范性,明确不同利益主体的权利和义务。各级农业承包合同管理机关要指导流转双方签订好合同,加强对流转合同的管理,监督合同的实施,一旦出现侵权行为,要及时调解处理合同纠纷,努力提高合同的履约率,并保护好合同双方的正当利益。

最后,明确土地股份合作组织的法律地位,通过法律和政策来规范土地股份合作经营。土地股份合作将成为我国土地流转的主要形式,在其发展的过程中,损害农民合法权益的行为需要得到解决和纠正。我们必须完善农村土地股份合作组织的股权制度,重视农民的话语权和参与权,在利益分配上应该向农户倾斜。除外,还须建立一种风险保障机制,确保农民入股土地的安全和收益,当投资企业经营困难而亏损时要保证农民能及时收回土地,保护农民的土地财产权利。

3. 构建完善的农地流转市场体系

农地流转市场体系不完善影响了农民在农地流转中的福利增进。因此,优化农地流转市场环境是建立农民利益补偿机制中的重要环节。

首先,要营造良好的农地流转制度环境。健全的市场体系必须建立在良好的制度环境上。我们要坚持和完善家庭承包经营责任制,这是稳定农村经营制度的基础,也符合广大农民的根本利益。只有在稳定家庭承包经营的前提下,才能落实和保障农民的土地权益。因此,健全农地流转市场体系必须与完善承包制同步进行,积极打造良好的农地流转制度环境。

其次,要建立一个透明公平的定价机制。没有市场定价机制,交易过程及结果不透明都可能造成农民利益的流失。我们要积极探索建立土地承包经营权估值定价机制,使土地更真实地反映其市场价值。对于中长期流转,在政策和合约上应该预留土地增值的空间,通过建立收益浮动机制,防止用流转合同把农民的收益固定在较低水平,损害农民的受益权^[6]。

最后,要建立与农地流转相配套的社会服务体系。一是要建立服务于农地流转的中介组织,打造程序规范、操作公开的交易平台,提供合同签订、法律咨询、纠纷仲裁、风险保障等服务,为流转双方提供便利。二是要逐步建立公开、透明的农地流转信息平台,实现农地流转信息的网络化管理,降低信息搜寻成本,减少农地流转的交易费用。三是要建立和健全农地流转信贷制度。由于农业面临自然和市场的双重风险,种粮大户和龙头企业难以获得银行和投资者的资金支持。建议政府可以通过优惠的财税政策,鼓励银行和各种投资机构积极为农村种粮大户、产业化经营的企业发放贷款,提升农业综合生产能力和抗风险生产能力。

4. 健全农村社会保障体系

社会保障制度不完善阻碍了农村土地的合理流转,也严重影响了失地农民的长远利益。为了推进农地流转,加快我国农业产业化发展步伐,我们在进

行土地流转机制创新的同时,也要积极稳妥地推进农村社会保障制度的建立与健全。

一是加大公共财政的投入力度。政府公共财政是农村社会保障体系建设的基础支撑,我们要按照城乡一体化的要求,逐步提高农村社会保障支出在财政总支出中的比重。坚持党的十七届三中全会提出的“广覆盖、保基本、多层次、可持续”要求,加快健全农村社会保障体系。

二是实现农村社会保障资金来源的多元化。鉴于我国的基本国情和经济发展水平,公共财政尚无足够的能力完全承担广大农村的社会保障体系的建设。因此,农村社会保障基金必须通过多种渠道、多种形式来筹集。除了公共财政支持外,应该把土地出让金中收益增值部分的大头切过来,用于农村的社会保障事业。此外,还应安排每年财政增收部分和国有资产收益的一定比例用于农村社保基金的筹措。

三是加快农村社会保障制度的立法进程。农村的社会保障制度必须有相应的法律法规做后盾。这是关系到农村社会保障可持续性的一个根本性问题。通过立法,以法律的形式明确农村社会保障管理部门的法定责任,规定运营的原则、管理体制、资金来源、支付标准和资金保值增值手段等。

参 考 文 献

- [1] 冯玉华,张文方.论农村土地的“三权分离”[J].经济纵横,1992(9):5-9.
- [2] 陈明.农地产权制度创新与农民土地财产权利保护[M].武汉:湖北人民出版社,2006:128-129.
- [3] 韦俊虹.对农村股份合作制的多维思考[J].农村经济,2006(4):20-22.
- [4] 赵化楠.完善我国现行农村土地流转:政策建议[J].现代商业,2009(6):85.
- [5] 朱新方.如何防范土地承包经营权流转过程中可能出现的问题[J].中国党政干部论坛,2009(1):15-17.
- [6] 徐明华.关于湖南农村土地流转的调查与思考[J].新湘评论,2009(1):38-40.

(责任编辑:刘少雷)