

工作研究

借鉴珠三角地区经验维护农民的土地权益*

于 炆

(淄博市国土资源局, 山东 淄博 255000)

从 20 世纪 90 年代开始, 广东省珠江三角洲地区在大力推进农村城市化的进程中, 以“城中村”改制改造为突破, 积极探索农村集体建设用地使用权流转办法, 逐步推进以土地为中心的股份制改革, 采取了一系列相对灵活的政策措施, 有效地保护了农民的土地权益, 维护了转型期农村社会的稳定。

1 珠三角土地使用制度改革的做法

从总体上看, 珠三角地区在农村集体建设用地使用权流转方面的积极探索, 完全符合中央〔2004〕1 号文件精神。

(1) 留地安置。为农村集体经济发展预留非农建设用地。留地安置是珠三角地区农村土地使用制度改革的重要突破之一, 预留地的范围包括房产用地、公益设施用地和工商建设用地, 其实质是为农民和村集体经济组织的发展预留用地空间。

(2) 土地置换。通过等量置换实现宅基地和建设用地集约化。土地置换是在符合城市总体规划和土地利用规划的前提下, 本着承认历史、尊重现状的原则, 允许农民原有宅基地与其他非农建设用地实行等量置换。

(3) 土地入股。积极探索以土地为中心的股份制改革。开发集体土地过程中, 珠三角地区积极探索以土地为中心的农村股份制改革, 即将土地承包经营权、建设用地收益权等量化为股份, 分配给社区的农民。土地评估折股配置给农民后, 由股份合作组织统一规划、开发, 收益统一分配。

(4) 同地同权。集体建设用地享受与国有土地同等权益。2003 年 6 月, 在总结珠三角成功经验的基础上, 广东省人民政府正式下发了《关于试行农

村集体建设用地使用权流转的通知》, 明确提出, 农村集体建设用地使用权符合条件的, 可以出让、转让、出租和抵押, 并享有与城镇国有土地使用权同等的权益。

(5) 综合推进。把农村土地制度改革作为城市化的重要抓手。珠三角地区农村土地使用制度改革是推进农村城市化系统工程的重要组成部分, 也是统筹城乡经济社会发展的重要抓手之一。

2 珠三角维护农民土地权益的经验

珠三角地区通过农村土地股份制改革和集体建设用地流转, 不仅有效地提高了农村集体土地开发利用效益, 增加了农民收入和村集体收入, 而且对加快当地城市化进程、实现经济社会协调发展起到了巨大的推动作用。

(1) 当前利益与长远利益结合。珠三角地区在土地征用时始终注意兼顾农民的当前利益和长远利益, 在征地补偿时切实做到农民利益优先, 一是按照当地经济发展水平提高一次性补偿标准, 做到足额补偿到位; 二是通过建立健全农村最低生活保障、农村居民养老保险等制度, 切实解决农民的后顾之忧; 三是通过留地安置和建设用地使用权流转, 使物业收入成为失地农民稳定的收入来源, 有效保证了他们的长远生计。

(2) 集体权益与个人权益并重。珠三角地区在开发利用集体土地过程中, 始终坚持集体经济不可分割, 在坚持发展壮大集体经济的同时, 也十分注重体现和维护农民的个人权益。在深圳、广州、佛山 3 市, 改革开放以来集体经济的收入, 主要源于集体土地占用费、自主开发厂房租赁费、征地补偿费以及通

收稿日期: 2006-07-18; 修订日期: 2006-11-14; 编辑: 杨学作

作者简介: 于炆 (1976-), 男, 天津人, 主要从事土地开发利用管理工作。

过“三来一补”方式兴办集体企业所产生的收益等；而农民收入主要来源于集体经济再分配和个人务工创业收入两大块。三市依照股份合作制的办法，将集体和个人的闲置、闲散资金集中起来投入二、三产业，使社区范围内各种生产要素配置进一步优化，既解决了发展集体经济资金短缺的困难，又增加了集体积累和农民的股红分配；既使社区集体经济组织的经济实力、社区综合服务能力大大增强，又有效促进了农民收入的持续快速增长。

(3)经济权益与政治权益、社会权益同步。珠三角地区的发展观充分讲求协调，深圳、广州、佛山 3 市在加快经济建设步伐的同时，始终注重维护农民的民主政治权利，充分发挥农民群众参与经济管理和社区建设的积极性。在推行土地股份合作制改革过程中，当地政府切实坚持村民自治，农民则充分行使自己的民主权利，做到依法办事、民主管理。各地土地股份合作章程均明确了股民的权利与义务，明确规定了股东代表大会、董事会和监事会的职责和运作机制，规范了股份合作社的管理，有效保证了农村教育、卫生等社会事业的投入，促进了农村社会的全面发展。

(4)规范管理与不断创新兼顾。考察珠三角地区过程中，最大感触就是当地政府部门管理非常规范，有法必依，执法必严。在遇到政策法规还没有触及的问题时，该地区的创新又往往走在全国前列，“城中村”改制、土地股份合作制、集体建设用地使用权流转等成功探索都得到了兄弟省市和国家有关部委的充分肯定。深圳市为保护农民土地权益，农民原自建房按一定比例交纳土地使用费和其他相应费用后，可以发给准国有土地使用权证，这一做法既严格遵守《土地管理法》，又创新了土地权属管理模式。

(5)维护权益与加快发展互促。珠三角地区经济发展始终坚持以人为本的工作思路，农民权益得到各级各部门的高度重视。随着农村土地使用制度改革深入，在地方政府引导和规范下，当地农民越来越多地将土地收益投入各种经营活动与社会事业建设中去，为当地经济社会发展和加快城市化进程做出了突出贡献。

从总体上说，珠三角地区通过在发展中维权、在维权中发展，成功地将农村集体建设用地使用权流转与促进农村工业化、农业产业化，促进小城镇建

设、切实保护农民利益、加快建立农村社会保障体系有机结合起来，充分发挥农村集体土地在经济社会发展中的作用，为加快发展、率先发展、协调发展提供了可靠的资源保障。

3 对淄博市保护农民土地权益的思考和议

珠三角及其他先行地区农村集体建设用地使用权流转制度创新，适应社会主义市场经济的需要，具有强大的生命力。在计划经济时代，集体土地的使用和流转受到严格的管制，即使在社会主义市场经济体制日益完善的今天，我国土地使用和征用制度仍然带有浓厚的计划经济色彩，可以说是计划经济最后的也是最坚固的堡垒之一。随着城市化进程快速推进，农村集体土地作为生产要素和农民最重要的资产，进入市场流动已是大势所趋。由于建设用地相对于农用地形成了巨大的价值差，在农地征用和流转过程中如何平衡各方利益关系，切实保障农民的权益，事关农村改革发展稳定的大局。十届全国人大二次会议通过的宪法修正案中，将“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”，修改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，突出了农民土地权益的保护，是一个巨大的历史进步。目前国家正在依据宪法修正案，在总结各地经验的基础上，着手修订完善土地管理法及相关法律法规，以更好地体现保护农民土地权益的立法精神。根据形势发展的要求，结合淄博市土地使用制度改革实际提出如下建议：

(1)尽快制定出台《农村集体建设用地使用权流转办法》。近年来淄博市郊县以出让、转让（含以土地使用权作价出资、入股、联营、兼并和置换等）、出租和抵押等形式自发流转农村集体建设用地使用权的行为客观存在，随之而来也产生了一些问题，如低价出让、转让和出租农村集体建设用地，随意改变土地建设用途，以及因此导致权属不清，诱发纠纷等等。2003 年 9 月市政府《关于禁止利用集体土地从事房地产开发、销售的通告》发布后，由于相关政策制定过严，有关农村集体建设用地的历史遗留问题进一步突出。针对上述情况，淄博市迫切需要尽快制定出台《农村集体建设用地使用权流转办法》，借鉴外地经验，逐步放宽并规范农村集体建设用地使用权流转行为。

(2)改革土地征用安置办法,积极推行“留地安置”。珠三角地区的经验表明,“留地安置”是保障农民土地权益、增加农民物业收入、维护农村社会稳定的重要手段。“留地安置”也符合国家相关政策法规。国土资源部 2003 年 9 月《关于加强城市建设用地审查报批工作有关问题的通知》明确指出,安置被征地农民不能只采用货币安置一种方式,要千方百计开辟多种途径,在扩大就业、职业培训、留地安置和社会保障等方面积极探索,妥善安置被征地单位群众的生产和生活,解决好他们的长远生计。

由于历史等多方面的原因,淄博市在农村集体土地征用过程中一直没有采取“留地安置”的补偿办法。以近几年平均征地量计,按 10%的留地比例可预留近万亩土地用于失地农民安置补偿,也就是说有数亿元的土地及物业收入,可以被量化到征地农民及其所在社区的集体经济组织,相应的征地矛盾必定大大减少,近郊部分农民也就不会因为征地,很快从农村高收入阶层而沦为“城市贫民”。当前随着城市建设的进一步加快,淄博市应学习外地经验,尽快采取“留地安置”的补偿办法,以有效化解征地矛盾、增加农民财产性收入。

(3)积极稳妥推进农村土地股份制改革。纵观淄博市农村现行用地状况,以家庭承包、分户经营为基础的小生产,导致生产规模狭小,经营分散,不利于土地集中经营,不利于劳动力转移,不利于发展规模农业,而土地的福利性又使得农民在没有稳定、可靠的生存保障之前,不肯轻易放弃土地,土地的弃耕丢荒或兼业经营,使有限的土地资源不能得到充分利用;郊县部分地区在近年来开始出现流转

承包土地的做法,一定程度缓解了土地分散经营与抛荒的矛盾,但由于操作难度大,不易形成连片土地,招商难度大,投资方出资过低,农民所得极其有限,或者集体强行连片流转,侵害农民利益;随着城市化进程加快,征用农村土地步伐相应加快,被征地进入市场开发后大大升值,集体和农民所得征地补偿与土地开发所得高额利润相差过大,导致农民对征地强烈抵触,造成了土地所有者、承包者、经营者及国家、集体、农民之间矛盾十分突出、尖锐,影响了农村的社会安定。归根结底,土地问题成为农村各种矛盾和问题的聚焦点,土地制度建设是农村各项建设的核心,因此,全面推行土地股份制改革势在必行。

(4)乡镇企业不动产改革过程中集体土地低价出售行为应该缓行。近年来,淄博市各郊县大力推进以土地、厂房、电力设施为主的乡镇企业不动产改革,对乡镇企业完善产权制度、扩大企业投资规模、提高企业经营业绩起到了积极作用。但是,由于集体土地售价平均每亩不到 1.5 万元,售价明显过低,已对农村集体经济发展产生了一定的冲击。珠三角地区在农村改革中强调集体经济不可分割,强调通过股份合作保证村集体和农民的长远利益,对农村集体土地一般采用入股、租赁的方式来促使其保值增值。土地是农村集体经济组织最重要的资产,为探索新形势下农村集体经济发展模式,同时也适应国家最严格的土地保护和管理制度的要求,建议对乡镇企业不动产改革过程中集体土地低价出售行为及时叫停。

莱西市 3 个省级土地整理项目全面通过验收

10 月 11 日—13 日,由山东省国土资源厅组织的土地整理项目验收小组,对莱西市 3 个省级项目莱西市福山—河崖土地整理项目、莱西市日庄镇凤凰岭土地整理项目和莱西市河头店镇宝泉山土地整理项目进行了验收。验收组通过详细审查 3 个项目的竣工验收相关材料、实地查验项目工程建设情况后,对莱西市 3 个土地整理项目的实施情况给予了充分肯定,均顺利通过验收。这 3 个省级项目,是 2004 年、2005 年实施的项目,其中莱西市福山—河崖土地整理项目于 2006 年 4 月 30 日竣工,其余 2 个项目均于 2006 年 9 月 30 日竣工。3 个项目完成后,共整理土地总面积 950.5 公顷,净增耕地 176.56 公顷,总投资 2139 万元,年净增利润达到 340 万元。

莱西市是山东省实施省级以上土地开发整理项目数量最多的县级市,自 2001 年国家首批立项土地开发整理项目以来,莱西市经国家和省级立项的土地开发整理项目共 11 个,其中国家级项目 6 个,省级项目 5 个。目前,已有 7 个土地整理项目全面竣工,其中有 5 个项目已顺利地通过了国家验收。该市这一系列土地整理项目的实施,极大地改善了项目区的农业生产条件,大大增加了有效耕地面积,提高了耕地质量和土地产出率,提高了经济效益。5 年来该市共完成土地开发整理总面积 3901 公顷,实现新增耕地总面积 1764.87 公顷,净增经济效益 5027 万元。

(莱西市国土资源局)