

基本农田发展权国家独享：弊端与化解策略

周四丁

(湖南理工学院 政治与法学学院, 湖南 岳阳 414006)

摘要: 现有的法律制度造成了国家独享基本农田发展权的事实, 导致种地农民比失地农民权益受损更严重。这不仅会降低种地农民收入, 也会危及粮食安全。社会发展的成果应当由全体社会成员共享, 政府应赋予并购买基本农田自主经营权, 利用土地出让金建立扶农基金, 使全体农民享受到社会发展的成果。

关键词: 基本农田发展权; 国家所有; 自主耕作权; 扶农基金; 涨价归公

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)01-0045-07

Problems resulting from state possession of the basic farmland development rights and related measures

ZHOU Si-Ding

(School of Politics and Law, Hunan Institute of Science and Technology, Yueyang 414006, China)

Abstract: Existing legal system causes the fact that state possesses the basic farmland development rights exclusively, which causes farmers owning land have lost more interests than the landless farmers. The paper thinks this situation will not only reduce the income of farmers, but also threaten food security. Fruits of social development should be shared by all members of society. Government should endow farmers the right to make their own decision about basic--farmland and buy it, and should establish help peasant fund with the income of transfer land use rights, and enable farmers to enjoy the fruits of social development.

Key words: basic farmland development rights; state ownership; right of cultivation according to one's own willing; help peasant fund; price increments belong to the public

一、问题的提出

基本农田是耕地中的精华, 是维持国家粮食安全最重要的基础之一。目前, 学术界与实务部门尚没有关于基本农田发展权的研究, 但相关农地发展权的研究成果较多, 主要有以下四个方面:

一是关于农地发展权概念与内容的研究。目前, 学者对于农地发展权的核心概念虽已形成共识, 即指对土地在利用上进行再发展的权利, 包括在空间上向纵深方向发展, 在使用时变更土地用途之权, 但很多学者在此基础上对其内涵有不同的具体阐发, 如施祖送认为应包括有权提高农业效益、

有权变为集体用地、有权变为建设用地三个层次。^[1]黄星源认为是土地用途由农用地转为建设用地的变更之权。^[2]王永慧认为农地发展权可以细分为基本发展权、实体发展权和虚拟发展权。^[3,4]

二是对农地发展权性质的研究。范辉认为农地发展权是一种具有排他性的物权; 郭熙保认为土地发展权是从土地所有权中分离出来的一种物权;^[5]张磊认为土地发展权的实质是为了追求土地更高的经济效益对土地使用性质变更的权利。刘国臻认为土地发展权是社会经济发展的产物, 是土地资源合理配置的重要方式。^[6,7]朱未易认为土地发展权作为一项与土地所有权分离而可以单独处分的财产权, 其本身就已经具有了人权法上的经济发展权特征。因为财产权是与自由权、平等权处于同一位阶的第三项权利, 其在人权体系中处于基础性地位。财产权是人权的基础, 无财产权的基本保障, 便无

收稿日期: 2010-08-25

基金项目: 湖南省教育厅资助项目(09C494)

作者简介: 周四丁(1978—), 男, 湖南隆回人, 讲师, 主要研究方向为公共管理。

法实现其他基本权利。土地发展权作为财产权的人权属性是客观存在的。^[8]

三是对农地发展权归属的研究。学者近期都倾向于为农民创设土地发展权以保护失地者的合理权利。印华提出我国农地产权制度必须变革,其核心问题在于“还权于民”。吴郁玲提出将发展权农地发展权归农地所有者(或农户),农地使用权随农地发展权一起可以不受限制地自由交易,农户享有完全排他的收益权和处分权。这些主张的实质是“涨价归私”。王永慧认为农地发展权应该是国家与农地产权人共同享有的土地产权,国家和农地产权人均有享受农地发展权收益的权利。^[4]

四是对发展权补偿的研究。季禾禾提出补偿的应用形式可以不拘一格,广开思路,如建立基本生活保障制度、医疗保障制度、以地联营等,各地应当因地制宜等等。^[9]王永慧认为由于虚拟发展权的设定实现了公共利益而使农地产权人利益受损失。^[4]因此,虚拟发展权价值应该由国家支付给农地所有者和使用者,而且虚拟发展权收益应该主要支付给农地使用者弥补其产权受限制和失去工作机会的损失。范晖认为在计算农地发展权的补偿价格时,除了包括土地增值外,还应该包括土地资源作为农用地被使用时一些正外部性功能的经济价值。刘国臻认为需要建立土地发展权市场,土地发展权市场的主体是限制发展地区的土地所有者和可发展地区的土地所有者。^[7]

由上可见,征地过程中失地农民的权益问题已得到广泛关注,学者一致建议创设农地发展权以提高征地补偿标准、保护失地农民的权益。征地补偿标准较低是被广泛认同的事实,但在关注这一事实的同时,还有另一现象更值得关注与深思:相邻的被征收与没被征收的地块之间的收入不公平。一亩地被征收后获得的数万元不等的补偿费相对一亩地的种粮纯收入已是相当可观,所以,尽管征地补偿标准较低,但是农民还是乐意甚至竞相使自己的土地被征收。这说明种地农民比失地农民权益受损更严重。种粮农民权益受损将会严重影响他们种粮和保护耕地的积极性,并进而影响到粮食安全与耕地安全。种地农民比失地农民权益受损更严重的根源在于我国实行基本农田用途限制政策,将改变土

地用途的基本农田发展权划归国有,限制了农民根据市场需求利用基本农田的权利,也就降低了农民的基本农田收入能力。这一问题的启示在于,不仅应该关注征地过程中失地农民权益的问题,还更应该关注种粮农民的权益问题,不仅应该重视被征用土地的发展权分配,更应该重视基本农田发展权分配。

为此,笔者拟将基本农田作为一个独立的研究对象,以剖析在农地这一笼统概念下基本农田经营者权益被忽视进而公共利益受损的问题。基本农田和可非农化的农田的差异在于,农民在可非农化耕地中遭受的权益损失比较明显,容易引起重视,而农民在基本农田中遭受的权益损失不明显,不容易引起重视。非农化过程中耕地的权益会货币化,农民得到的货币补偿占总量的份额会显示出农民的获益与损失程度,而农民在基本农田中遭受的权益损失因无表现媒体而不明显,不容易引起重视。此外,笔者还从农民的角度来探讨应当如何补偿农地发展权才能激发农民种粮和保护耕地的积极性。

二、基本农田发展权实质上是国家独享

我国的法律对基本农田有比较明确严谨的界定,《土地管理法》(2004)第四条将土地分为农用地、建设用地、未利用地;将农用地分为耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;《基本农田保护条例》(1998)第二条规定,基本农田是不得占用的耕地;第九条规定,基本农田应当占本行政区域内耕地总面积的百分之八十以上;但是,我国学术界和行政、法律实务部门到目前为止尚没有提出基本农田发展权这一概念。

国内外关于土地发展权的研究则达成了一定的共识,认为“土地发展权就是改变土地现有用途或土地利用强度的权利。”^[10]从种属关系上分析,基本农田属于土地中农用地中耕地的一个子类,因此,基本农田发展权也具有土地发展权的一般性质,也包含改变土地现有用途和土地利用强度的权利。另外,对于我国农村的绝大多数农民而言,基本农田是其基本保障,农民以基本农田收获物供给其基本生活资料、维持最低生活水平和抵御社会风险,基本农田对农户的保障主要取决于农民拥有的

基本农田面积与基本农田的收入水平,政府限制基本农田的用途,无疑阻碍了基本农田收入水平的提升,最终影响到农民的收益,“无论是农民的人均耕地面积还是土地收益在农民收入中所占比重都呈明显下降的趋势。”^[11]因此,基本农田发展权是基本农田所有权人与使用权人改变基本农田现有用途或利用强度,以追求社会平均收益、实现自身发展的重要权利,具有人权属性。然而,尽管我国尚无明确的法律制度确定基本农田发展权的性质与归属,但是现有法律已事实上将基本农田发展权赋予了国家。

1. 强化基本农田用途管理控制基本农田发展权

《基本农田保护条例》(1999)第二条规定,基本农田是指按照一定时期人口与社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。这条规定明确了基本农田“不得占用”;“禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼;”“禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田。”《国务院关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》(2004)指出,“占用基本农田进行植树造林、挖塘养鱼,使基本农田面积不断减少,严重弱化了粮食生产能力,可见,基本农田的主要用途是进行粮食生产。对于这种法律规定,廖喜生认为是国家通过土地用途管制等手段“控制着农村土地发展权,享有农村土地发展权的收益。”^[12]

在基本农田的保护与监督管理过程中,更体现了基本农田发展权的国家所有。虽然《土地管理法》第八条规定“农村和城市郊区的土地,……,属于农民集体所有,但是,“国家在整个土地制度中的地位是土地所有者,村集体在功能上是农村土地的管理单位,代表国家管理土地,与国家是事实上的委托——代理关系。”^[13]《耕地保护条例》第二十七条规定,在建立基本农田保护区的地方,县级以上地方人民政府与下一级人民政府签订基本农田保护责任书,乡(镇)人民政府应当根据与县级人民政府签订的基本农田责任书的要求,与农村集体经济组织或村民委员会签订基本农田保护责任书。在这一条规定中,基本农田的所有者成了保护基本农田由上至下责任链的最末一环,并成为当事人享有

一定的权利与义务,所以,作为基本农田所有者的村集体在功能上是农村土地的管理单位,替国家管理基本农田的用途,而享有基本农田使用权、具体从事基本农田保护工作的农民,成了由上至下责任链中诸多管理者最终管理的对象,由此表明最终是国家享有基本农田发展权。

2. 强化征收审批程序独享基本农田发展权

政府对不同的农用地以及农用地发展权贴上不同的标签,以实现不同的目标,相对而言,对基本农田进行了最为严格的限制,国家完全独享基本农田发展权。

基本农田实行最严格的征收制度。基本农田的征收,只有在“国家能源、交通、水利、军事设施等重点项目选址确实无法避开基本农田区,需要占用基本农田,涉及农用地转用或者征收土地的,”(《基本农田保护条例》第十五条)经国务院批准后才能征收;但是其他的农业用地征收则相应宽松,《土地管理法》第十九条规定,“严格保护基本农田,控制非农业建设占用农用地;”也就是说,只是要控制在一定的范围之内,除基本农田之外的农用地是可以转为非农用地的。可见,基本农田的征收是更为严格。

基本农田实行最严格的审批制度。凡涉及基本农田的征收,不论地块大小,都需经国务院批准。其他农用地审批级别相应要低一些,《土地管理法》第四十四条规定,建设占用土地,涉及农用地转达为建设用地,应当办理农用地转用审批手续,在土地利用总体规划确定的城市和村庄,集镇建设用规模范围内,为实施该规划而将农用地转为建设用地,按土地利用年度计划分批次由原土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内,具体建设项目用地可以由市县人民政府批准。本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地,涉及农用地转达为建设用地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准。

不同的征收、审批制度,意味着土地使用者不同的收益程度。基本农田使用者不能转变基本农田用途,意味着不能通过土地获得种粮收入之外的其他收入。但是其他的农用地则不同,土地被征收不仅可以获得原用途的补偿,使利益不受损,还会获

得另外安置的补偿,可以另外置业,《土地管理法》第四十七条规定:“征收土地,按照被征收土地的原用途给予补偿;征收耕地的补偿费用包括土地补偿费,安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费……。”甚至,“国务院根据社会、经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征收耕地的土地被偿费和安置补偿费的标准,”这说明被征收者能在一定程度上享受到经济社会发展的成果。

政府通过对基本农田用途的管制,排除了将基本农田使用者从基本农田获得除种粮收入以外收入的可能;通过基本农田用途管制,政府实现了稳定粮食生产的政治任务,却造成了基本农田使用者增收困难;稳定粮食生产事关全国人民的粮食安全,但其代价确实让提供粮食安全保障的农民来全部承担。

三、基本农田发展权国家独享的弊端

基本农田发展权国家独享意味着农民只能用基本农田进行粮食的生产,在目前的价格体制下,从事粮食生产的低效益必然会滋生很多弊端。

1. 降低种粮农民的收入

以种植水稻为主的湖南岳阳市为例,2006年农民耕种一亩水田的年纯收入仅为57元^①;2008年岳阳市统计资料显示,岳阳汨罗县早、中、晚稻的亩均净收益仅为48.4、74.3、34.3元,这相对于种植经济作物或被征收所得要低很多。具体数据见表1、表2:

表1 岳阳汨罗县种粮收入与被征收土地收益比较

亩均种粮净收入/元			亩征地被偿费标准/元			
早稻	中稻	晚稻	I区	II区	III区	IV区
48.4	74.3	34.3	41 234	37 571	33 264	30 690

资料来源:岳阳市农业局2009年统计资料;湘政发(2009)43《湖南省人民政府关于征地补偿的通知》

表2 岳阳汨罗县种植经济作物的亩均收入

种类	棉花	茶叶	烟草	药材	花卉	柑桔	鲜水果	西(甜)瓜
收入/元	1 200	530	1 200	1 484	1 084	1 562	1 294	2 073

资料来源:岳阳市农业局2009年统计资料

由表1可知,亩均种粮净收入超低。基本农田作为土地的重要组成部分,在我国农村社会中一直

承担着社会保障的功能,但是,岳阳市汨罗县早、中、晚稻的亩均净收益仅在30元至80元之间。尽管近年来中央出台了一系列支农、惠农政策,然而,种粮仍未走出“比较效益低”的怪圈,农业的比较收益低是不争的事实。因此,这一层次的收益水平显然使基本农田基本丧失了社会保障的功能。事实上,基本农田并不天然具有社会保障功能,其社会保障功能取决其收入水平,如果基本农田的收入净值低到一定的程度,显然无法承担社会保障功能。

与失地农民权益相比,种粮农民受损明显。I区每亩被征地的补偿费用相当于晚稻收入的1 202倍;IV区每亩被征地的补偿费用相对于中稻收入的413倍;也就是说,被征地的土地被偿费至少是种粮收入的413倍,可见,种粮农民远比失地农民权益受损严重。虽然一亩地被征收后获得的3—4万元的补偿,依然无法替代基本农田曾经能承担的社会保障功能,但相对于种粮收入,则是一笔总额不小的收入,所以,农民“希望耕地被征的原因,主要是由于耕地耕种本身不经济的因素。”^[14]这显然是两害相权取其轻的无奈选择。

由表2可知,农民种粮收入远不及种经济作物所得。经济作物的亩均收入达到1 433元,是亩均晚稻收入的42倍,是亩均中稻收的19倍,按照目前的消费水平,这一收入水平基本能使农用地承担起社会保障的功能。因此,从某种程度上说,国家通过基本农田用途管制,使基本农田只用于粮食生产,剥夺了农民利用其承包经营的土地根据市场需要自主调节其所种作物的权力,而只能生产比较效益最低的粮食,这大大降低了农民增收的能力。

2. 危及粮食安全

虽然最近几年我国不断提供粮食最低收购价,“而与粮价上涨形成鲜明对比的是我国农村的土地抛荒,很多地区农民种粮的积极性并不高。根据四川省武胜县农业局2008年2月份的调查,全县撂荒耕地3.2万亩,占全县总耕地的7.8%。江西省宜黄县统计局透露,全县26万多亩耕地中全年性抛荒的保守估计高达12%。尽管到目前为止,全国土地抛荒面积没有一个准确的统计数字,但抛荒已决非个别现象。”^[15]尽管土地抛荒在中央政府惠农政策、地方政府的行政干预下得到了一定程度的遏

制,但是一种隐性的土地抛荒却广泛存在,这主要表现为将原本种植双季稻改种单季稻(简称“双改单”)。“双改单”后从表面上看农民的田地并没有抛荒,但这种“季节性抛荒”实际上已经严重影响粮食种植面积和产量,如不加以遏止任其继续扩大,必将危及我国粮食安全。

与土地抛荒现象并存且占主要地位的是大量兼业农户存在。所谓兼业农户是指半工半耕、男工女耕、壮工老耕等现象。由于我国农业生产资料的配置与农业生产是以家庭为单位,会呈现家庭利益最大化的决策模式,当无法举家外出务工时,留守成员出于自家家庭收入最大化考虑,会在力所能及的范围内耕种基本农田以维持粮食自给和蓄养家禽等等,但兼业农户的家庭收入最大化决策不会导致土地资源效率的最大化,他们只是习惯性地运用农药、肥料进惰性地、应付性地生产,距离科学合理地利用、保存土地肥力,争取基本农田粮食效益最大化较为遥远,甚至会导致土地资源的低效使用、过度使用以及破坏性使用,从而降低单位产量、损坏基础设施。如果土地长期抛荒则会导致复耕困难,农业基础设施长期没有投入,则修复更加艰难,一旦遇到自然灾害,粮食供应短缺的问题就有可能出现。

四、化解策略

基本农田发展权完全国有化的制度设计使得在全球的范围内配置资源的时代,我国农业两个最主要的要素即土地与粮食游离于市场之外。我国的土地用途被管理,使土地使用者不能根据市场的需要配置土地资源,只能用于生产粮食;生产出的粮食亦不能在全球的范围内流通,只能局限于国内市场,所以当国际粮食大幅上涨时,国内的粮价却很低,“目前我国的粮价远远低于国际市场,……,农民种粮缺乏积极性。”^[16]要改变这一现状、保护农民的利益,必须有效保护农民的基本农田发展权。

1. 赋予农民基本农田自主耕作权

赋予农民基本农田自主耕作权是指在不改变基本农田农用地性质的前提下,农民自由地种植农作物的权利。权利意味着利益,赋予农民更多的权利,农民才有可能从基本农田中获得更多的利益,

赋予农民基本农田自由耕作权,农民才有可能实现增收并提高种粮积极性。

(1) 赋予农民基本农田自主耕作权能部分保障农民参与市场竞争的权利。我国为了保障粮食安全,将基本农田发展权收归国有,事实上是剥夺了农民运用自身资源参加市场竞争的权利。保障粮食安全也是一个市场过程,市场经济的价格机制会引导资源配置,在市场经济环境中,改变基本农田用途的权利即意味着在市场中自由配置土地资源的权利,也就是土地资源拥有者在市场中寻求平均收益率的过程。

(2) 赋予农民基本农田自由耕作权,可使农民获得农业平均收益。根据用途管制程度的不同,我国的农用地可以分为三类,由少至多依次是:基本农田、可耕种经济作物的农用地、可被征收的农用地。其中,基本农田的用途完全被限制,只能生产相对效益最低的粮食,完全不能根据市场需求配置资源。可耕种经济作物的农用地虽然不能改变其农用地的性质,但是能在农业市场范围内调节农产品的生产,能部分实现其市场价值。可被征收的农用地可改变土地性质,虽然由农用地转变化建设用地的过程中,转让价格不由市场决定,是由行政力量主导,但是,其用途改变的范围已远超出农产品生产,所以,转让价格亦明显高于其在农业市场中的获益。赋予农民自主耕作权,虽不能实现农民获得全社会的平均收益,但可以与一般农用地共同获得农业平均收益,这有利于提高基本农田承包经营者的收入水平。

(3) 赋予农民基本农田自主耕作权可保证农民之间的权利平等。我国农用地绝大部分属于集体所有,村民集体按照性别与年龄不同承包经营面积不等的农用地,如果对农用地中的基本农田进行更严厉的用途管制,也就意味着承包基本农田农民的自主经营权受到更大的限制,其收入能力也会受到限制,进而造成同一村民集体中地位平等的经营承包者权利义务不平等,这种不平等可能造成农民降低保护基本农田的积极性,甚至为了追求平均收益而破坏农本农田。

2. 政府购买基本农田自主耕作权

政府应根据社会发展水平出资向农民购买基

本农田自主耕作权,农民将自己的基本农田自主耕作权出卖后,只能将基本农田用于粮食生产,不得改变土地用途。

(1) 政府购买基本农田自主耕作权是保障粮食安全的重要途径。目前我国的粮食供应处于“紧平衡”的状态,如果农民根据市场需求调节种植结构,导致粮食耕种面积出现较大幅度的减少,容易出现供不应求的状况;加上粮食作为一种特殊商品,市场需求弹性有限,粮食供给略有不足会导致粮食价格大幅上涨,粮食供给略有富余会导致粮食价格大幅下降;因而一旦粮食供给出现不稳定,粮食价格就会大起大落,因此,政府收购基本农田自主耕作权,可以保证粮食供应,稳定粮食价格,进而保障粮食安全。

(2) 政府应该以当地经济作物的平均收入为价格,收购基本农田自主耕作权。市场收益会左右农民在粮食生产与经济作物生产之间进行选择,当经济作物的收益率高于粮食生产时,农民种粮的积极性会大大降低,因此,政府要鼓励农民进行粮食生产,就要保证农民进行粮食生产的收益不低于经济作物的生产收益。我国幅员辽阔,经济发展水平不一,各地经济作物收入水平不一,收购基本农田自主耕作权也应结合各地经济作物收入水平而定。

(3) 政府购买基本农田自主耕作权,也体现了政府完善市场规则的责任。农民获得基本农田自主耕作权并不意味着就有能力有效地维护自身权利,作为个体的农民往往会成为不规范市场中的弱势群体,法律所赋予的权利往往会在不规范的市场中损失殆尽,如果农民自发地根据市场预测调节种植结构,在粮食价格与经济作物价格大起大落中,农民的基本农田自主耕作权不仅不会转化为利益,反而会进一步损害农民的利益,这样就会造成国家利益与农民利益双重受损。因此,农民只有在政府的帮助下才能低成本地将权利转换成利益。市场是由规则组成,市场规则需要政府维护。美国社会法学家庞德认为,法律应以付出最小代价为条件而尽可能满足社会需求,法律要尽可能保护社会利益,并维持这些利益之间的某种平衡与协调。政府购买基本农田自主耕作权就是以最小的代价实现国家和农民利益的平衡与双赢。

3. 利用土地出让金建立扶农基金

利用土地出让金建立扶农基金是指按一定的比例,将土地出让金中大部分资金用来成立专门扶持农业生产的基金,以提高农业生产水平、农业竞争力和农民的收入水平。扶农基金的用途主要是开发农业技术、农业基础设施建设、农业生产资料价格补贴等等。

(1) 利用土地出让金建立扶农基金能部分实现农民基本农田发展权。基本农田转化为城市市场建设用地并寻求增殖,是基本农田发展权的重要体现,但是这一过程在法律上被最严格地限制。这一限制给农民带来的损失体现为两个层次:第一是政府征收农用地价格远高于种粮收益从而给基本农田耕种者带来的损失。第二是政府征收农用地并转化为城市建设用地时,土地价格会增长几十倍至几百倍不等,而农民基本无法享受地价上涨的收益所带来的损失。利用土地出让金建立扶农基金可以在一定程度上弥补这两种损失,从而部分实现农民基本农田发展权。

(2) 利用土地出让金建立扶农基金是促进社会公平的重要举措。基本农田转化为城市市场建设用地被最严格地限制还导致在当前农用地转化为城市建设用地的过程中,存在着三个不公平:第一、种地农民与失地农民之间的不公平(具体资料对比见表1)。第二、城乡之间的不公平。目前政府征收农用地并转化城市建设用地过程中产生的土地出让金主要用于城市建设,如建设廉租房等。第三、城郊与远乡居民之间的不公平。因为城郊的土地比远乡的土地更容易被征收。社会发展的成果本应该由全体社会成员共同享有。如法学家赫克认为,利益是法律的原因,法的最高任务就是平衡利益。建立扶农基金可以有效地促进城乡公平、被征地者与种粮者之间的公平、城郊与远乡居民之间公平,进而在一定程度上促进全社会的公平。

(3) 利用土地出让金建立扶农基金是土地“涨价归公”理念的实践。关于土地发展权的归属,存在不同的理论主张与实践操作,孙中山早就提出了“涨价归公”的理念;国内很多学者倾向于为农民创设土地发展权以保护失地者的合理权利,这些主张的实质是“涨价归私”;英国实行土地发展权国

有,美国实行发展权私有。“涨价归私”容易产生“征地暴富”的现象,土地出让金高涨是社会发展的成果,也应当由社会全体成员共同享受,因此,“涨价归公”更能促进社会公平。

在我国的政府实践中,土地出让金通常纳入地方政府财政的预算外支出,属于地方政府财政的重要补充,从形式上看是“涨价归公”理念的实践。但是,我国目前的财政性质还属于经济建设型财政,不属于公共财政,财政收入的主要部分用于发展经济和城市建设,而经济建设的投资中,绝对多数比例用于第二产业和第三产业投资,所以,我国尚不能称为完全意义上的“涨价归公”,而应当属于“涨价归城市”。农用地增殖部分用于城市建设和发展经济,这无疑会加剧城乡差距和农民与市民之间的不公平。

有学者提出补偿的应用形式可以采取建立基本生活保障制度、医疗保障制度、以地联营等形式,但这些对策缺乏资金来源,也不利于农业、农民的长远发展。所以,以立法或行政规章的形式将土地出让金的大部分建立扶农基金,用于发展农业生产,保障农民增收,既能为农业发展、农民增收提供资金保障,又能真实落实“涨价归公”的理念,促进社会公平发展。

注释:

- ① 笔者2006年12月实地调查了湖南省岳阳市新墙镇进塘村、清水村等地种粮亩均成本:肥料成本82元、农药成本20元、稻种成本32元、用水成本15元、耕种收割的机械成本约为100元、,合计共249元;以平均亩产800斤,以国家公布的最低收购价72元/50公斤计算,收入576元;收支相抵,共赢余327元/亩。如果考虑人工成本,按日工资45元、六个工时计算(岳阳农业局2006年的计算标准),农民种粮收益仅为57元;近几年虽然最低收购价上涨,但是农药、肥料成本大幅上涨,农民增收无几。

参考文献:

- [1] 施祖送. 城市扩张与农地发展权价格的关系研究[J]. 乡镇经济, 2007(7): 57.
- [2] 黄星源. 从公权与私权的和谐论我国农地发展权的设立[J]. 安徽农业科学, 2007(5): 75.
- [3] 王永慧. 农地发展权与失地农民利益保障研究[J]. 农业经济, 2007(1): 128.
- [4] 王永慧. 农地发展权界定、细分与量化研究——以北京市海淀区北部地区为例[J]. 中国土地科学, 2007(4): 113.
- [5] 郭熙保. 土地发展权、农地征用及征地补偿制度[J]. 河南社会科学, 2006(7): 53.
- [6] 刘国臻. 论土地发展权在我国土地权利体系中的法律地位[J]. 学术研究, 2007(4): 63.
- [7] 刘国臻. 论我国设置土地发展权的必要性和可行性[J]. 河北法学, 2009(4): 56.
- [8] 朱未易. 论物权法上土地发展权与人权法上发展权的制度性契合[J]. 政治与法律, 2009(9): 69.
- [9] 季禾禾. 试论我国农地发展权定位及农民分享实现[J]. 经济地理, 2005(3): 86.
- [10] 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: 11.
- [11] 黎翠梅. 土地资本化与农村土地保障制度的创新[J]. 财经论丛, 2007(1): 67.
- [12] 廖喜生. 从集体用地流转看我国农村土地发展权配置, 中国国土资源经济, 2007(12): 86.
- [13] 于学江. 新农村建设的瓶颈突破——土地制度创新[J]. 农村经济, 2008(5): 91.
- [14] 陈美球. 当前农户耕地保护积极性的现状分析与思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2007, 17(1): 59.
- [15] 曾凡慧. 粮价上涨背景下的土地抛荒问题探讨[J]. 价格月刊, 2009(1): 29.
- [16] 李亦菲. 专家呼吁增加补贴或放开粮价[N]. 农资导报, 2008-08-22(A02).

责任编辑: 陈向科