

基本农田发展权分配制度与保障体系建设简论

周四丁

(湖南理工学院 政治与法学学院, 湖南 岳阳 414006)

摘要: 现行基本农田制度的主要缺陷是发展权制度缺失。这限制了农民务农收入的增长, 导致地方政府滥用征地权。基本农田发展权制度建设既应包括基本农田用途管理制度、基本农田征用制度、土地出让金分配制度建设, 也应包括基本农田发展权有效实施的保障体系建设, 如农业生产发展目标体系、农业生产发展考核体系、农业发展监督体系等。

关键词: 基本农田; 发展权; 分配制度; 保障体系; 农民权益; 农业生产

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)05-0053-06

Distribution system and security system construction of basic-farmland development rights

ZHOU Si-ding

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

Abstract: The main defect of current basic farmland institutions is that peasants have no develop rights, which restricts the growth of peasant farming income and causes the abuse land rights of local government. This paper proposes that the system construction of basic-farmland development rights should include following aspects: land use management system, solicit system, distribution of land leasing and security system that guarantees the basic-farmland development rights.

Keywords: basic-farmland; develop rights; distribution system; security system; peasants' rights; agricultural industry

一、问题的提出

基本农田保护过程中农民的权益受损, 以及地方政府为了自身利益破坏基本农田同时侵害农民权益等现实问题越来越成为学术界关注的热点, 学者们在如何保护农民权益和保护基本农田等方面开展了深入的探讨。如李晓妹从基本农田功能价值构成与缺失以及基本农田保护补偿的技术经济依据出发, 建构了由建设发展权受限补偿、国家粮食安全保障价值补偿和基本农田生态服务价值补偿三部分组成的基本农田保护补偿价值模式。王宏利认为基本农田的保护从某种意义上说是保护农民失去的追求这块土地级差收益的权利, 也就是这块

土地的发展权, 并建议以乡镇为基本单位来进行补偿, 补偿的来源在近期可从增量建设用地的收益中拿出一部分来, 或者从土地出让的收益中拿出一部分来补偿。^[1]陈美球认为基本农田所具有的“积极的”外部性及其“准公共物品”属性, 为基本农田保护补偿提供了理论依据。应构建以补偿为核心的基本农田保护机制, 农民、村集体和地方政府都应成为基本农田保护补偿的主体, 补偿的标准和方式由土地价值和经济社会发展态势所决定, 要分担农民耕地保护成本, 建立和完善耕地保护社会责任监督机制。^[2]蔡银莺认为基本农田保护区的设立在一定程度上使区域内土地的发展权利受到限制, 给保护区内相关群体带来机会及利益的损失。因此, 要建立实现基本农田保护供给面由非均衡性向均衡性转变的补偿移转制度及举措, 构建激励相容的利益分配机制, 设计基本农田保护的经济补偿机制。^[3]陈百明认为改进基本农田损失补偿制度是保护基本农田的重要手段。^[4]李边疆基于公共物品私人供

收稿日期: 2012 - 09 - 13

基金项目: 湖南省省情决策与咨询项目(012BZZ46); 湖南省教育厅项目(09C494)

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

给的模型,构建了耕地保护过程中地方政府在个体理性支配下同整体理性进行博弈的分析框架,并据此对实践中存在的耕地保护政策失效和政府间耕地保护意愿差异的现象进行了解析,认为地方政府在个体理性支配下的博弈行为是耕地保护政策失效的主要原因之一。^[5]

这些研究虽然探讨了基本农田保护过程中农民的权益受损问题,并尝试通过补偿农民、监督政府等方式来解决问题,但如何补偿才算合理,补偿农民与监督政府如何才能落实,目前还缺乏有说服力的研究。笔者认为,只有以制度的形式赋予农民基本农田发展权,才能使农民的基本农田土地权益不受损失;只有建立完善的制度才能保护农民的基本农田发展权益。因此,创设基本农田发展权,建立符合各方利益的、有效监督的基本农田发展权制度才能真正保护农民的基本农田土地权益、保护基本农田。

二、基本农田发展权制度建设的必要性

制度建设是规范一切行为的基础。土地发展权即改变土地用途或利用强度之权,这种权利的实质是土地权利人可以通过市场来配置土地资源,通过改变土地用途来获得市场的平均收益。我国的基本农田的用途被限定为粮食生产,因而也就基本失去了改变用途的可能。从物权法的角度上分析,我国剥夺农民的基本农田发展权的过程是“国家通过严格限制农民基本农田事实处分权、基本农田所有权处分权、基本农田自主经营权等三项物权权能,对基本农田实行了最严格的用途管制,独占基本农田发展权”的过程。^[6]从实施程序的角度来分析,我国政府是通过“强化基本农田用途管理控制、强化征收审批程序”独享基本农田发展权。^[7]当然,国家独享基本农田发展权的系列制度是为了保证粮食安全,我国以世界7%的耕地养活了世界20%的人口,正是这些制度的价值所在。然而,基本农田发展权制度建设的缺失造成的不良后果亦值得忧虑。

首先,基本农田发展权制度缺失限制了农民务农收入的增长。目前我国的城市化率仅50%左右,

仍然有一半人口依然靠土地为生,务农收入是他们的的主要收入来源。然而,我国种粮农民的比较收益很低亦是不争事实,“亩均净收益仅在30元至80元之间”;而如果基本农田用于种植经济作物,“经济作物的亩均收入达到1433元”;^[7]如果被征收,收入增加可达1000倍(尽管征收补偿极低)。国家独享基本农田发展权的制度,剥夺了农民根据市场需求自由支配土地资源的权力,使基本农田承包者无法达到种植经济作物的收入水平,也无法达到被征地者的收入水平。基本农田是非常重要的资源,基本农田承包经营者本应有权在价格杠杆的引导下,种植比较收益高的农产品,从而合理配置土地资源,以期从市场上获得社会平均收益。政府对基本农田用途的限制使基本农田的土地资源不能流动,导致土地资源在粮食生产方面的投入过大,从而导致粮食生产供过于求,由于粮食的需求弹性较小,供略大于求就会导致粮食价格较大幅度的下降或者长期低价,因而极易出现增产不增收的情形;同时,粮食生产增长刺激了对农药、肥料、种子的需求,导致这些生产资料的价格不断上涨。在粮食处于买方市场,粮食生产资料处于卖方市场的情形下,粮食生产者的收益被挤压到很低的水平,从而限制了农民务农收入的增长。

其次,基本农田发展权制度缺失导致地方政府滥用征地权。基本农田发展权缺失使农民土地权利得不到制度性保障,为地方政府侵犯农民土地权益提供了方便,其中最严重的当属地方政府滥用征地权。现有的基本农田制度安排将基本农田发展权完全划归国有,尤其是直接行使行政审批权、征地权的县、市级地方政府所有。在这样的制度安排中,地方政府可以通过合法地征地将基本农田转变为国有建设用地,并通过招、拍、挂的形式将其使用权转让,以获得经济利益。由于土地权利分配不合理,基本农田被征后的增殖收益分配不公平,地方政府可以得到巨额的卖地收入,而失地农民所获得的补贴相对于卖地收入显得微不足道。“政府作为理性经济人,既不比普通人卑鄙,也不比普通人高尚,具有追求自身利益最大化的倾向,政府实际上是以“参与者”与“管理者”双重身份进入征地博

弈中，政府所制定的制度、政策必然会以保护和增进政府的经济利益为目的。”^[8]由于政府拥有基本农田发展权，并且可以通过征地、转让土地使用权获得巨额经济收益，因此，地方政府出于自身的经济利益考量自然容易滥用征地权，而不会考虑农民的意愿，其结果不仅是与民争利，还会大量破坏基本农田，真正危及国家的粮食安全。这样，地方政府因为征地处处于民众利益和国家利益的对立面。也就是说，国家独享基本农田发展权是制度安排，使地方政府和农民存在直接的、零和利益冲突，在强势政府与弱势农民的利益冲突中，地方政府会获得经济上的胜利，但是会失去民心而在政治上遭受失败，最终的结果是政府与农民都失利。共赢的制度是利益平衡的制度，基本农田发展权需要在国家、集体与农民之间合理的分配，“农村集体建设用地流转的关键在于构建合理的农村集体建设用地权益分配机制；农村建设用地流转涉及国家、集体、农户三者之间的利益分配，其间任何一方的利益受损都会影响到建设用地的正常流转。”^[9]因此，只有加强基本农田发展权系列制度建设，赋予农民一定的基本农田发展权，才能使失地农民分享到改革开放的成果，在城市化进程中受益；才能对地方政府的征地权进行监督，并抑制地方政府的征地冲动。

三、基本农田发展权的分配制度建设

基本农田发展权制度建设的实质是赋予农民一定的基本农田发展权，其根本目的是保障农民的土地权益，提高农民收入，发展农业生产。

首先，制定基本农田用途管理制度。目前，基本农田的用途被限定为粮食生产，一方面是为了保护基本农田不被破坏，另一方面是为了保证粮食供给。保护基本农田不被破坏依然非常重要，但是保护粮食安全的具体做法，需要进一步完善。换言之，需要在保护基本农田的前提下，优化基本农田的种植结构，满足人们多样化的农产品需求，提高农民的收入。在经济落后的背景下，人们对粮食的依赖性很高。随着人们生活水平的提高，人们的农产品需求日益多元化，对特色农产品的需求上升，对主粮的需求反而下降。这也是人们生活水平提高后饮

食结构更加均衡的表现。因此，农业生产要着眼于人们需求的变化，合理利用土地资源，满足人民群众日益丰富的农产品需求。这客观上要求在制度的规范下对基本农田的用途进行适当的调整，允许农民利用基本农田生产不破坏基本农田的经济作物。市场经济的价格机制会引导人们在经济作物生产与粮食生产之间进行土地资源的配置，这样既能提高粮食的市场价格，又能丰富经济作物的供给，既能提高农民的收入，又可丰富农产品市场。第一，定期适时调查了解粮食需求的变化，并将该措施制度化。粮食需求多样化的满足原本可以通过市场来解决，但是政府将基本农田置于市场之外，市场就无法自发满足粮食需求的多样性，基本农田的用途被限定后，基本农田对粮食需求的多样性不敏感，需要政府弥补这方面的不足。第二，实行基本农田耕种状况调查制度。鉴于目前大量存在的基本农田抛荒现象、被占用现象、双季改单季现象，政府应通过制度化的调查研究，及时了解粮食生产过程中基本农田的使用率。第三，完善土地流转制度。通过土地流转，可以引入外部资本，可以将抛荒地及低效率使用的基本农田集中起来提高使用效率。如湖南浏阳淳口镇的烟叶种植基地，通过土地流转的方式集中了大片基本农田，采用烟叶+晚稻的种植模式，既保护了基本农田，又丰富了农产品市场。第四，实现基本农田用途审定制度化。对于满足粮食需求之外富余的基本农田，可以通过用途审定，在不破坏基本农田的前提下种植经济作物；但是经济作物的生产应处于政府制度化的监督之下，以确保基本农田使用符合规范。

其次，完善基本农田征用制度。我国现有的相关土地法律法规将变更土地性质的权利完全赋予给国家，“农民集体既无权主动将基本农田所有权转让给国家，又无权在国家有需要时拒绝转让其基本农田所有权”，^[6]并且政府在征地过程中可以获得巨额的经济利益，所以，政府会滥用其征地权，以公共利益为幌子，随意扩大征地范围。虽然国家有耕地占补平衡的相关法律法规，但是这些法律法规只是确保耕地的总面积不变，而无法保证耕地的质量不受损失，更无法触及耕地地理位置差异所蕴含

的经济价值的差异,而且占补平衡中,政府的谋利行为不受任何制约。因此,国家需要进一步细化征地的法律法规,规范政府的征地行为,使地方政府对土地资源的开发利用符合国家的总体战略。第一,健全土地使用规划公示制度。政府的土地利用规划要向农民全程公示,使农民知晓规划以防止地方政府以法规的名义欺骗农民,也可以使农民能主动抵制非法征地。第二,完善征地监督制度。对征地过程要全程监督,上级政府、媒体对当地政府的征地行为要全程监督,要使政府的行政行为全程处于阳光之下。只有制度化的监督,才能使监督更有效力,才能使地方政府消除侥幸心理。第三,完善检查制度。要加强对地方政府土地利用规划执行情况的检查,并明确违规处罚方案。只有让地方政府承担相应的违规代价,才能从根本上抑制地方政府滥用征地权的问题。只有从健全法律法规入手规范地方政府的征地权,才能为保护农民的基本农田发展权提供制度基础。

再次,制定土地出让金分配制度。地方政府滥用征地权的根本动力是征地过程所获得的利益,因此,合理分配土地出让金,一方面可以降低地方政府政府滥用征地权的愿望,另一方面也可以促进社会公平。分配土地出让金的总体原则是要保障农民获得基本农田发展权。第一,提高征地补偿标准并使补偿制度化。现在的征地补偿标准只是补偿了农民的土地使用权,而并没有补偿农民的集体土地所有权。基本农田是农村集体所有,也就是由农村集体中的农民按份共有,征地需要对农民的基本农田集体所有权进行适当的补偿,这是农民基本农田发展权的最直接的表现形式。补偿的制度化是通过制度的形式规范补偿的各个环节,使补偿能落到实处。第二,要将部分土地出让金上交给中央政府,以供中央政府建立专项基金用于提高粮食收购价格、发展农业科技,从而提高粮食生产者收入,这也是农民基本农田发展权的表现形式之一。第三,应将地方政府土地出让金的使用纳入地方公共财政,编入地方财政预算,接受地方各级人大的监督;同时,地方政府应提高土地出让金用于农村基础设施建设的比例,使农民真正享受到社会发展的成

果。目前我国的财政支出正在由经济建设型财政向公共财政转变,这两种财政支出的区别在于经济建设型财政的主要支出是用于经济建设,而公共财政的主要支出用于教育、社保、医疗等民生领域。但是目前各级地方政府的土地出让金不纳入地方财政的预算与决算,由地方政府用于经济建设。如果能将土地出让金纳入公共财政,可以为弥补地方政府公共财政的不足,为促进城乡公共服务均等化提供财政支持,这也是农民基本农田发展权的间接体现。

四、基本农田发展权实施保障体系建设

创设基本农田发展权是农民持续增收的制度保障,但是这种制度需要有力量推动,地方政府就是这种无法回避、可以依赖的力量。这考验着制度制定者的智慧,基本农田发展权制度既要限制地方政府的私利、保护农民利益,又要使地方政府有积极性地保护农民的利益,使地方政府由农民利益的损害者变成农民利益的保护者。基本农田发展权制度的制定意味着调整利益分配格局,使地方政府和农民由利益冲突双方变成互利共赢的双方。“利益冲突相当于触发机制,正是在公权与私利出现冲突的背景下才会导致私欲膨胀、权力异化和机会漏洞。我国公共生活中的许多腐败现象、不正之风、官僚主义等问题的背后实际上都有一个共同的根源,即利益冲突。”^[10]制度建设就是要消除利益冲突,寻求共同利益。韩非的“目标——交易”管理模式可以为如何建立地方政府与农民同利的基本农田发展权制度提供启示,该模式对现代管理的启发有三点:“领导者制定并坚守目标;通过交易的方式聚集实现目标所需的资源,建立交易规则;交易规则的破坏者主要是作为交易规则执行者的官员,需要以法术来监察官员以维护交易规则。”^[11]该模式对基本农田发展权保障体系建设有一定的借鉴意义。

首先,中央政府应当建立农业生产发展目标体系。十六届五中全会对建设社会主义新农村提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,其中发展农业生产、提高农

民生活水平是建设社会主义新农村的宗旨。胡锦涛在2012年APEC峰会上提出：“我们应该加大农业投入，促进农业投资，提高农业生产力水平，扩大粮食产能。要加强粮食交易市场基础设施建设，打造现代粮食物流体系，降低粮食储存、运输、消费环节全程损耗水平。要加大对农业生产、技术研发的投入，推广应用新技术，提高农业综合生产能力，保证食品安全和质量。我们应该稳定粮食等大宗商品价格，防止过度投机和炒作，改善农业投资环境。”这是对农村生产发展的进一步解释和定位，其核心是发展粮食生产、降低损耗和成本、提高农民收入。这从某种意义上说就是保护农民的基本农田发展权。围绕这一总目标，需要制定落实该目标的目标体系。该目标体系应该由三个指标体系构成：第一，粮食生产指标体系。包括各地耕地、基本农田总面积，用于粮食生产的总积，用于可不破坏基本农田的经济作物生产的总面积；抛荒面积，土地流转规模与目标，粮食总产量等等。该指标体系可以计算出某个地方在一定时期内可用于集中生产经济作物的基本农田的数量。第二，农业成本和农民收入指标体系。包括农药、肥料、种子等农业生产资料的价格控制，粮食储存、运输、消费环节全程损耗控制，粮食价格增长指标等等。第三，农业基础设施建设指标。包括农业科技的投入与产出，农业流通体系建设，农田水利、交通等基础设施建设指标，基本农田提质改造等等。只有中央政府制定出相对具体的发展规划，地方政府才能在规划的指引下积聚力量发展农业生产，进而保护基本农田。

其次，中央政府应当建立地方政府农业生产发展考核制度体系。“推功而爵禄，称能而官事”（《韩非子·人主》）是根据官员的贡献而给予职务上的升迁和物质上的奖励，基本公平的分配制度才能激发地方官员完成中央政府目标体系的积极性。“夫有功者必赏，则爵禄厚而愈劝；迁官袭级，则官职大而愈治。夫爵禄大而官职治，王之道也。”（《韩非子·显学》）分配制度与目标体系相配套，努力实现中央目标的地方官员得到相应的提拔和奖赏，那么，中央政府建设社会主义新农村的目标就会早日

实现。“夫圣人之治国，不恃人之为吾善也，而用其不得为非也，”（《韩非子·显学》）公平可信、有利可图的分配制度为人们提供实现个人富贵的理想途径，是人们“不得为非”的根本保证。因此，中央政府应将地方政府农业发展目标完成情况纳入地方政府考核的指标体系当中，并将该目标体系的权重提高到能影响官员个人升迁与奖赏的程度。这就要求改变单纯注重经济总量增长背景下的GDP绩效观为在科学发展观背景下的综合绩效考核体系。自改革开放以来，我国在很长的时间内都强调经济增长，将GDP增长速度作为考核地方政府官员的核心指标，这种政绩观在一定时期内有其价值，在未来很长的时间内，GDP增长依然是科学发展的一个重要指标，将GDP增长速度作为对地方政府官员考核的重要指标依然很科学，但是，不能再将GDP增长速度作为最核心的指标，而应当在科学发展观的指导下，建立与科学发展观相配套的绩效考核体系，应科学合理分配各个考核指标的权重。农业在国民经济中处于基础性地位，虽然为GDP增长做出的贡献比不上工业、服务业，但是农业的基础性地位不能低估、农业发展对保障农民民生的重要意义不能低估，保障粮食安全、巩固农业的基础性地位、发展农业生产所需付出的努力也不能低估，地方官员为此所付出的代价也不能低估，因此其在政绩考核体系中的地位也不能低估。只有政府官员为发展农业生产、保护基本农田发展权所付出的努力能得到相应的认可与回报，才能改变农民与地方政府利益冲突的现状，使地方政府与农民的利益紧密结合在一起，才能使地方政府成为农民利益的有力守护者。

再次，中央政府应当建立地方政府农业发展监督制度体系。尽管建立了与农民同利的绩效考核体系，但是地方政府利益最大化的本性不会更改，只要有可能，地方政府依然有可能为了扩大自身利益而利用自身的行政权力欺上瞒下，最终侵害农民利益，比如，在耕地占补平衡中以次充好，在农业基础设施建设中虚报成绩，在农业科技成果推广中加重农民负担等等。这需要政府加强监督，建立与中央政府农业发展目标体系、地方政府农业发展绩效

考核体系完全配套的地方政府农业发展监督体系。

第一,加强民众对地方官员的监督。农民是地方政府的服务对象,也是地方政府谋私利的侵害对象,因此,要赋予农民监督政府的权利。中央政府应将中央政府农业发展目标体系与地方政府农业发展绩效考核体系广布农村,使农民知晓政府的合法行为与不合法的行为,然后鼓励农民依法监督政府,“而告私奸者众也,故民莫犯,其刑无所加。”(《韩非子·奸劫弑臣》)当全体民众都监督地方政府官员,就会增加地方政府官员的违法风险。第二,通过审核检验地方政府的政绩。“听其言而求其当,任其身而责其功,则无术不肖者穷矣。”(《韩非子·六反》)为了防止地方政府官员虚报政绩,需要通过各种方式对官员的业绩陈述进行核查,不能让地方政府成为本地方发展数据的唯一生产者和最后生产者,当下我国“数字出官”的不良现象正是对地方政府陈述的绩效信息缺乏必要审核的后果。第三,加大处罚力度。“故明主之治国也,众其守而重其罪,使民以法禁而不以廉止。”(《韩非子·六反》)加大处罚力度就是增加官员的违法成本,官员在违法与守法之间权衡时,会进行违法成本与收益的计算,只有加大官员的违法成本,才能使官员主动放弃违法行为而自觉守法、服务于农业生产,进而保护农民的基本农田发展权。

此外,需要注意的是,基本农田发展权分配制度与保障体系建设作为保护农民的基本农田土地权益、保护基本农田的基础性工作和治本性措施,

必须努力适应新形势新任务的需要,在以下三个方面着力:抓制度完善,着力提高制度的科学性。这是制度建设的根本要求,也是制度建设的首要条件;抓制度落实,着力维护制度的权威性;抓制度创新,着力增强制度的适用性。

参考文献:

- [1] 王宏利.我国基本农田保护的补偿机制研究[J].生产力研究,2011(4):45-48.
- [2] 陈美球.试论我国基本农田保护机制的构建[J].中国国土资源经济,2009(4):67-71.
- [3] 蔡银莺.规划管制下基本农田经济补偿研究综述[J].中国人口·环境与资源,2010(7):54-57.
- [4] 陈百明.耕地与基本农田保护态势与对策[J].中国农业资源与区划,2004(5):33-36.
- [5] 李边疆.地方政府的博弈行为与耕地保护——一个基于公共物品私人供给模型的分析框架[J].中国软科学,2006(4):78-81.
- [6] 周四丁.论基本农田发展权的国有途径[J].法学杂志,2011(3):14-16.
- [7] 周四丁.论基本农田发展权国家独享:弊端与化解策略[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2011(2):45-51.
- [8] 李长健.基于利益视角土地征用制度探析[J].山东农业大学学报,2008(2):36-40.
- [9] 杨继瑞.农村集体建设用地合理流转的支撑体系:权益分配抑或外部环境[J].改革,2009(12):73-78.
- [10] 顾阳.防止利益冲突制度:理论内涵、制度功能和实践途径[J].探索,2011(2):145-148.
- [11] 周四丁.论韩非的“目标——交易”管理模式及现代价值[J].商业时代,2012(3):143-145.

责任编辑:陈向科