



成武县农村土地管理工作现状探讨

牛春岭

(成武县国土资源局, 山东 成武 274200)

摘要:在充分调研成武县农村土地管理工作和当前农村土地管理政策和管理现状的基础上,认为目前成武县农村土地管理存在集体土地所有权部分弱化,土地市场流转机制不畅以及集体土地管理不规范。应强化农村土地所有权主体的权利,严格执行土地用途管制制度,完善土地管理制度和法律法规,同时进行针对性的规划和监管。

关键词:农村;土地管理;所有权;流转;成武县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

0 引言

农村土地管理工作面对广大基层农民的根本利益,稳定和完善农村土地管理基本经营制度,会调动农民的生产积极性,促进农业生产的良性发展^[1]。党中央提出当今社会建设社会主义新农村的重大历史任务,明确了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设社会主义新农村的目标和要求^[2]。同时我国农村土地资源作为土地资源配置中重要的一部分,按照其与市场作用机制的不同,对土地市场直接干预的制度安排,即在第一、二层次农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有,是一种集体所有制形式^[3]。按用途可划分为农用地和建设用地。农村土地管理就是依照《土地管理法》及相关法律法规行使对农村集体所有土地的保护、开发和利用等行的管理,对土地违法行为给予行政处罚的行政职能^[3-5]。

目前成武县农村土地管理制度并没有很好地辅助农村经济提高市场配置资源效率,没有考虑到其自身的保护价值、存在价值和选择价值。这种农村土地管理现状可能导致农村土地的低效率配置和土地流转过程中利益受损^[6-10]。该文通过对集体土地所有权土地市场机制和集体用地管理3个层次对农村土地管理工作的考察与评析,提出对成武县农村

土地管理工作改革的方向和措施。

1 农村土地产权制度

(1)产权制度不够完善,农民的合法权益得不到保障,集体土地所有权很模糊。《土地管理法》第六十二条规定,“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者用于非农业建设”。一方面法律规定土地归村民集体所有;另一方面村民对自己拥有的土地没有处置权。缺乏处置权的所有权,不是真正意义上的所有权,正是这种土地所有权的被弱化,导致了农民集体在许多征地过程中处于弱势地位,合法权益得不到保障。

(2)农村集体土地所有权主体不明确。《土地管理法》第十条规定,“农村集体所有的土地可由村集体经济组织或者村民委员会管理,也可以由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理,也可以由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”由村民居委会经营、管理的,很难避免缺乏监督机制的村干部为了自己的私利,不做出损害农民土地权益的违法行为;由村民小组经营管理的,大多数村民小组无组织机构、法人资格和独立帐户,而且“集体”一词不是我国民法上的主体概念,本身在法律上就无主体地位。

(3)被弱化的所有权对所有权主体内部成员的缺乏约束力。据调查,还有不少农民认为农村土地

* 收稿日期:2010-04-29;修订日期:2010-09-26;编辑:程光锁

作者简介:牛春岭(1966—),女,山东成武人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:huangfang6868@163.com。

是属于国家的,虽然同为公有制的所有制形式,但国家与集体所有的制度本质仍是大有不同。正是由于忽视了这种不同和集体观念的淡薄,导致农村集体土地几乎成了农民的私有财产,谁占到了就是谁的,强行割占宅基地,土地权属纠纷层出不穷。而作为集体土地所有者的农民集体经济组织却无法处置自己的土地,严重丧失了所有权主体的所有权利,对内部成员的管理也就必须是松散的。

2 农村土地市场流转机制

土地的资产价值不能显化,土地利用效率很低。导致这一现状,有其立法上的主要原因,《土地管理法》第四十三、六十二、六十三条规定,“农村村民只能使用本集体经济组织农民集体所有的土地;农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的不予批准”。所以在法律上是禁止农村集体土地流转的。这种静态管理模式阻碍了农村经济的发展;农村土地市场机制不畅,缺乏流动性。主要表现在以下方面:

(1)它不利于农村城镇化建设的发展,小城镇建设需要大量农民向建制镇、集镇、中心村集聚,而缺少农村集体土地的供给,城镇化建设是不可能进行的。我国在加快城镇化建设步伐的同时,农村集体土地市场建设却滞后了。

(2)它不利于发挥市场在资源配置中的基础性作用,土地作为生产要素,当然也离不开市场的优化配制。农民的集体土地的资产价值要显化,必须要通过市场运作,农民的土地收益才能得以体现。

(3)允许农村集体建设用地依法流转,是农民集体最大限度实现所有权的强烈要求。只有让土地所有者和使用者在流转中获得土地收益,他们的积极性才会发挥出来,对土地管理、保护和利用就会重视,土地利用效率自然会得到提高。

(4)允许农村集体建设用地依法流转,有利于形成农村土地市场,土地供应、需求的增加,必然加速土地资产的流通,从而促进土地交易市场化的建设。

3 农村集体土地管理

成武县所辖大部分的农村村庄,宅基地没有规

划,房子不整,样式不一,村庄里的道路宽度和方向随意性强,并且缺少排水设施,污水和雨水一般是原始的地表排泄。居住环境十分恶劣。这里面有其历史原因和体制问题。

(1)尽管我国现行《土地管理法》花了很大篇幅强调土地利用总体规划,规定地方各级人民政府都要编制本级的土地利用总体规划,但到了乡一级的建制镇、集镇规划,村一级的村庄规划的编制几乎是空白,农村土地管理根本就无规划可依,也无规划可言。要想从根本上改变这个现状,必须要加强、加快农村集体土地利用规划的编制,加大规划的执行力度,树立规划的严肃性、法律性。

(2)农民的土地“私有”观念还根深蒂固,认为谁使用的土地就是属于谁的,许多村庄的宅基地都划分为一块一块,每户都“霸占”了一块,没有一个统一的规划。建房时宅基地界址不清,隐藏和出现了大量土地权纠纷,甚至大打出手、对簿公堂者也为数不少,这种无序的“霸占”导致农村村庄建设非常混乱。

(3)还有许多农民的封建迷信思想很严重,建房时都要请风水先生来选地址、定座向,时兴避邪,本来规划好好的宅基地,被分割的支离破碎。国土资源部门的科学规划执行严重受阻,从另一方面正好反映农村基层国土资源部门无得力执法措施可采用,执行力度也不大。

(4)还有许多村庄是由于占据责任田而无法规划,这些村庄大多建在自家的责任田上,建房不便于规划,农民都是零星分散建房。

4 农村集体土地管理改革措施

(1)强化农村土地所有权主体的权利,必然要触及我国土地产权制度的改革,强化农民集体土地所有权的权能,确立农民集体土地所有者的法律主体地位,强化农村土地集体所有的观念。土地是农民集体的,管理也是农民集体应尽的职责,充分调动所有权主体的主观能动性。

(2)由于我们现行法律禁止农村集体土地流转,时下城市郊区、集镇的农村集体土地只能隐形交易。因无规范的程序和标准的价格体系可参照,隐形交易就成了没有规则的交易,交易者的利益难免遭受损失,引发诸多土地权属纠纷,给社会带来不安定因素。农村集体土地流转还有一个非常重要的问

题要解决,就是要防止借“流转”之名,行商品住宅之实,为切实保护耕地,必须要严格执行土地用途管制制度,严格按照土地利用规划确定的用途使用土地。土地利用总体规划就是农村集体土地能否流转的决定性门槛,要严把规划关。

(3)农村土地管理其实就是一种监督行为。职能部门充当“裁判”角色,监督农村土地的所有者、使用者在管理、开发和利用时是否符合我国现行土地管理法律、法规规定的行为。只要是合法,其他的许多事项可以交由土地所有者和使用者自行主张,充分发挥主体的积极性,提高土地效率。因此建立一套切合实际、可操作性强的土地管理法律体系就显得尤为重要;其次就是依法行政,违法必究,强化土地执法监察力度。从这—个意义上来说,在法律完善和土地制度理顺后,农村土地管理要重规划和监管,轻土地供给的审批。只要规划土地的使用范围和方向,不能随意乱建;在规划使用的范围内,土地的供给者和需求者可以对土地自由买卖和出租,职能部门只对土地的使用情况进行监管。

5 结语

针对目前成武县农村集体土地所有权部分弱化,产权制度不够完善,农民的合法权益得不到保障的现实;土地市场流转机制不畅,缺乏流动性;集体土地管理不规范的现状,应采取强化农村土地所有

权主体的权利,确立农民集体土地所有者的法律主体地位,必须要严格执行土地用途管制制度,严格按照土地利用规划确定的用途使用土地,完善土地管理制度和法律理,对于农村土地管理要针对性的规划和监管。

参考文献:

- [1] 黄花.我国现行农村土地管理制度的主要问题及改革思路[J].科学社会主义,2010,(1):125-128.
- [2] 张斌,翟有龙,徐邓耀,等.耕地抛荒的评价指标及应用研究初探[J].中国农业资源与区划,2003,24(5):49-52.
- [3] 马三喜;.创新农村集体非农建设用地流转法律制度的可行性分析[J].农业科技与信息,2006,(12):56-58.
- [4] 周其仁.农地征用垄断不经济[J].中国改革,2001,(12):78.
- [5] 龚启圣,刘守英.农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应[J].中国农村观察,1998,(2):18-25.
- [6] 曲福田,冯淑怡,俞红.土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J].中国农村经济,2001,(12):54-60.
- [7] 黄祖辉,汪辉.非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J].经济研究,2002,(5):66-70.
- [8] 钱忠好,曲福田.规范政府土地征用行为,切实保障农民土地权益[J].中国农村经济,2004,(12):4-9.
- [9] 谭永忠,吴次芳,王庆日,等.“耕地总量动态平衡”政策驱动下中国的耕地变化及其生态环境效应[J].自然资源学报,2005,20(5):727-733.
- [10] 王秀芬,陈百明,毕继业.新形势下中国耕地总量动态平衡分析[J].资源科学,2005,27(6):28-33.

Study on Present Condition of Rural Land Management in Chengwu County

NIU Chunling

(Chengwu Bureau of Land and Resources, Shandong Chengwu 274200, China)

Abstract: On the basis of fully surveying present condition and policies of rural land management, it is regarded that in the current rural land management in Chengwu county, collective land ownership of land markets is still weakening, and poor circulation mechanism of collective land management and non-standardized management system. The rights of rural land ownership should be strengthened, implementation of land use control system should be carried out strictly, land administration system, laws and regulations be perfected, and target planning and monitoring be carried out at the same time.

Key words: Villages; land management; ownership; flow; Chengwu county