

我国建立土地发展权制度的运行条件

◇ 吕军书 李天宇

土地发展权制度是英国、美国和欧洲部分国家在20世纪30年代为保护农业用地、森林等而设计的一种土地利用管理机制,它是从土地所有权延伸和派生出来的一种权利,是在经济社会日益发展,城镇化和工业化飞速发展情况下产生的具有相当独立性的权利。

一、土地发展权理论

(一)土地发展权的构成要件

土地发展权的主体与土地权益的归属密切相关,当前存在国家和个人两种主体。由于我国二元土地所有制结构,土地分属于国家所有和集体所有,集体作为农村土地的权利主体更能促进社会的和谐和稳定。

依照法律规定,改变土地用途和提高土地使用强度是土地发展权的两个重要内容。土地发展权的主体在实施相关行为时必须遵守法律法规。由于土地发展权是利益的象征,各方主体都希望能够利益最大化,这是个博弈过程。因此,国家在强调公共利益时不能侵害老百姓合法权益,个人在追求利益最大化的同时要为公共建设留有一席之地,给后代子嗣留存资源。

(二)土地发展权的特征

土地发展权可归属于用益物权,但又区别于一般的用益物权,具有自身特有的特征。

一是土地发展权多样化的权利主体。权利主体的确定与国家制度、社会条件、历史文化都有较高的关联度,其中与土地制度最为密切,即土地利用方式的多样化决定主体的多样化。从世界范围来看,土地发展权的主体主要是一元的单一主体。

二是土地发展权须有前置定条件。具体包括两点:一是满足国家对土地规划的要求,此项条件是行使一切土地发展权的前提条件,也是最为重要的一

条;二是待开发的土地有利用的可能性,这是核心条件。只有满足这两个条件,处于待开发的土地才能够实现其土地发展权。

三是土地发展权利的对世性。对世性是物权的根本属性,即权利没有确定的、具体的义务对象。作为典型物权的土地发展权,其对世性体的权利主体是特定的。无论国家、集体还是个人,一旦他的土地发展权确定,都应该受到相应的保护,不得非法侵犯他人的权利,否则会受到法律制约。

四是土地发展权的价格由市场决定。土地发展权是一种对土地未来开发收益的权利,因此对权利的价值评估就尤为重要。作者认为,土地发展权的价格由市场根据价格变动自由决定才能体现出合理性与科学性。

二、我国确立土地发展权制度的意义

目前,在我国明确土地发展权制度,可以打破土地征收困境,达到保护耕地,维护农民利益,促进农村社会发展,保障城镇化进程的目的。

(一)确立土地发展权制度可以保障农民土地权力

当下,英美等发达国家的土地发展权制度已经成为国家土地制度中的重要内容,但是我国还在理论探讨阶段,尚未正式引入这项制度。因此,我国在农地征收过程中政府以低价征收农地,再通过“招、拍、挂”实现其“土地财政”,极大损坏了农民利益。土地性质决定了其具有商用、工用和农用等多方面用途,但是在利益面前,地方政府可以随意改变土地用途,无疑侵犯了集体与农民的合法权益。英美等国所创设的土地发展权制度,能够有效限制并监督土地所有权的规范行使,保护农民土地权益。

(二)确立土地发展权制度可以有效保护耕地

作为传统的农业大国,对于土地资源的高效利用和有效保护都是极其重要的。但是在实践中,无

论是优质耕地被换成劣质土地,还是农用地被改作商业用地、工业用地等,耕地资源都在遭受着不法侵害。完善的土地发展权制度,能够有效地杜绝非法侵占耕地现象,有序地进行乡村建设,实现城乡和谐共存发展。同时,土地发展权在调整土地供需、保护耕地上都具有重要作用。

(三)确立土地发展权制度能有效地调整土地用途

我国正在进行的工业化与城镇化需要大量的建设用地作为支撑,但严格的耕地保护制度使有限的土地供应成为制约发展的瓶颈。因此,农业耕地被侵蚀,环境受破坏也将不可避免。如何协调经济发展、生态保护、粮食生产这三者间的关系是我国亟待解决的重要问题。土地发展权制度在有效协调经济发展与土地、环境保护之间的矛盾上起着重要作用。土地发展权制度能合理协调土地用途,对土地进行宏观把控,确保土地合理利用,耕地和环境免遭破坏。

三、我国确立土地发展权制度的条件

在我国尚未明确正式规定土地发展权制度之时,地方政府结合本地实际进行了一系列土地发展权制度的创新实践,例如重庆“地票交易”改革,嘉兴“两分两换”试验,成都“拆院并院”试验,天津“宅基地换房”改革试验等,其在保护耕地、优化资源、集约利用土地等方面所取得了巨大成效。作者认为,在我国确立土地发展权制度必须具备三个运行条件。

一是制度前提条件。作为土地管理制度的核心内容之一的土地发展权制度,必须在我国现行土地制度框架内找到席位。根据宪法规定,我国实行土地国家所用和集体所用的所有制形式,在这种土地制度背景下,土地发展权制度的建立和应用必须以优化土地资源配置、公平分配财富为价值取向。国外现行的土地发展权制度主要存在两种模式,即土地发展权以英国为代表的“归公”模式和以美国为代表的“归私”模式,在这两种模式的选择上,毫无疑问,土地发展权归属国家或者集体所有才是正确的选择,这也符合中央制定的农村土地制度改革必须

遵循的三条原则,即土地公有制性质不能改变,耕地红线不能突破,农民利益不能受损。

二是市场机制条件。英美等国实施土地发展权制度的经验表明,市场机制是土地发展权制度存在与运行的重要条件。作为土地发展权的重要权利——土地开发利用权,目前我国采取的是集体土地转变为国有土地的模式,这种模式的特征就是以土地用途管制为前提,以行政强制为手段,市场机制基本被排斥在外,这也成为阻碍我国土地发展权制度建立的因素之一。正在进行的集体建设用地入市改革就是要建立国有土地与集体土地“同地、同权、同价”的市场机制,这也正是土地发展权制度建立的重要前提条件。重庆“地票交易”就是运用市场机制实现了城乡建设用地指标的动态平衡,天津“宅基地换房”也是通过拆村并居增强了建设用地的利用强度。

三是权能配置条件。目前我国农村土地制度改革取得了巨大成效,市场机制在土地资源配置上起到了决定作用。但是,农地权能配置中还存在着一些问题,例如产权不明晰、权能不完善、市场不健全、流转不畅通等,这也影响着我国土地发展权制度的建立。土地的占有权、使用权、收益权、处分权构成了土地所有权完整的权能结构,关于土地发展权的占有权,应通过不动产登记明晰产权关系,用法律形式保护产权人的合法权利;关于土地发展权的使用权,应体现在土地权利人通过改变土地用途上或者提升土地利用强度的行为,即土地所有者“发展”土地的创新;关于土地发展权的处分权,应通过发展权入股或抵押、质押等方式实现土地发展权转移,提高土地集约化利用程度和开发使用效率;关于土地发展权的收益权,通过改变土地用途和利用强度实现土地价值增值,其收益的合理分配是解决征地矛盾的有效手段。

作者简介:吕军书,河南师范大学三农法律问题研究中心教授。

(摘自《农业经济》2020年第3期)