

浅析政府在土地征用过程中的角色定位

闫 芳

(郑州大学 公共管理学院, 郑州 450001)

摘要: 土地征用是指国家为了公共目的而强制取得其他民事主体的土地并给以补偿的一种行为。近年来, 随着我国工业化、城市化进程的加速, 农村集体土地征用现象较为普遍, 土地征用实质上是土地产权的转移和利益重新配置问题, 因此本文着重阐述政府在土地征用过程中的角色定位, 以期更好的促进和实现农民的利益, 有效的解决“三农”问题。

关键词: 土地征用; 土地产权; 征地补偿

中图分类号: F 301. 1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002 - 2767(2006)02 - 0059 - 02

The Brief Analysis of the Government Role in the Process of Land Expropriation

YAN Fang

(Institution of public administration, zhengzhou university, Zhengzhou 450001)

Abstract: Land expropriation is a kind of government behavior that the country makes compensation for the civil whose land has been imposed expropriated by government for the public purpose. In recent years, it is a general phenomenon that village collective lands are expropriated with the acceleration of industrialization and urbanization process in our country. In fact land expropriation essentially means the transformation of property right of land and the reconfiguration of the interests. So this text explained emphatically the government roles in the process of land expropriation, expecting to well promote and realize the interests of peasant, and to settle effectively “three agricultural” problem.

Key words: land expropriation; property right of land; compensation for the expropriation land

近年来, 随着我国市场经济的发展和工业化、城市化进程的加快, 征地事实上已经成为新增建设用

* 收稿日期: 2005 - 05 - 30

作者简介: 闫芳(1980 -), 河南省郑州市人, 管理学硕士, 从事农业经济管理研究。Tel: 13838072002; E-mail: zzueducnyf@sina.com.

只的应激因素。用活疫苗免疫的前后一周内禁止使用抗生素和磺胺类药物, 防止影响免疫效果。做好圈舍清理和消毒工作, 定期对猪只饲槽、饮水器具、饲喂工具、猪舍以及猪只进行消毒, 消毒一定要彻底, 不留死角消灭蚊蝇鼠害, 做好对疫病的扑杀和封锁^[5]。

总之, 猪场防疫的好坏是关系到养猪效益高低和成败的重要环节。要加强对基层免疫人员的技术培训, 提高从业人员水平。制定免疫程序一定符合本场实际情况, 在疫苗的选购、运输、存储、使用等各个步骤都需要高度责任心和进行细致周到的工作,

才能更好的发挥免疫效果。

参考文献:

- [1] 王雷, 魏广森, 胡钧等. 猪瘟免疫失败原因概述[J]. 中国兽药杂志, 2001, 35(6): 48-51.
- [2] 夏承东. 如何提高猪瘟的免疫效果[J]. 安徽农业, 1997, (1): 27.
- [3] 王红宇, 刘世贵, 吴琦. 规模化猪场猪瘟防制中应注意的问题[J]. 中国兽医杂志, 1999, (12): 22-23.
- [4] 肖勇军, 魏华益. 猪免疫过敏反应的救治与预防[J]. 四川畜牧兽医, 2002, (2): 47.
- [5] 杨明爽, 罗德丰, 陈少春. 农村中小型猪场防疫效果不佳的原因分析及对策[J]. 中国动物保健, 2005, (2): 51-52.

地的主要来源。大量土地的征用不仅涉及到土地资源的可持续性有效利用和开发,更涉及到土地产权的变更、利益的重新分配等一系列问题,而这些问题的解决只能依赖于其行为主体职能的增强和完善。土地征用权是一种具体的行政征用权,是一种社会公共权力,用以垄断公共强制力资源,以抑制因个体任性而阻碍社会公共利益实现。因此土地征用实质上是一种政府行政行为,所以作为土地征用过程中的行为主体—政府在这一过程中所扮演的角色必然成为行政学乃至政治学所关注的问题。在此,从以下几个方面作以粗浅的分析^[1]。

1 土地征用的含义及实质

目前我国实行的是土地的社会主义公有制,土地所有权主体为国家和集体,其他任何单位或个人对土地只享有土地使用权,而不能拥有土地所有权,这是我国土地制度与其他资本主义国家土地制度最重要的区别。土地作为农村最重要、最基础的生产资料,现行宪法和相关法律都规定了农村土地属于集体所有。所谓的农民集体的土地产权是指农民拥有的对土地的使用权、收益权和让渡权,但农民作为个体并不拥有对土地的所有权^[2]。

因此,土地征用首先是国家和农民集体之间对土地的所有权和使用权的转移,是指国家为了社会公共利益的需要,按照法律规定的批准权限和程序批准,将农民集体所有土地转变为国家所有;由农民集体使用变为国家为公益目的合理使用。其次是土地征用时,农民集体依法享有对所失土地的收益权,即国家应给予农民集体对所失土地合理的补偿。但农村集体土地所有权的代表究竟是谁,立法和实践中都不甚明确。政社合一的体制废除后,并没有一个代表乡村农民集体的组织或机构作为农村土地所有权的代表。集体土地所有权主体地位的虚置给权力寻租创造了条件,占用农民土地并没有给农民带来符合市场价位的经济补偿,以致失地带来失业,失业带来贫困。因此土地征用能否体现合理、合法,能否切实保护集体所有者和农民个体的权益成为政府职责角色定位的基本出发点。

2 政府在土地征用过程中的角色定位

土地征用是保证国家公共设施和公益事业建设所需土地的一项重要措施。我国《宪法》第10条规定,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,这是我国实行土地征用的宪法依据。政府在土地征用过程中的角

色定位及利益关系处置直接影响到政府行为合法性问题以及土地资源的合理有效利用。政府在土地征用过程中主要扮演三种角色,即土地征用的决策者、执行者以及监督者。这不仅由政府的法律地位所决定,同时也由于农村土地所有者的实际虚位所决定。

其一,政府作为土地征用的决策者的角色,主要是宏观调控,制定政策,优化土地资源配置。根据我国土地市场的发展现状,政府必须从宏观上做好以下工作^[3]:制度上加以规范,履行产权界定,完善市场交易规则,建立土地收益分配机制,培育市场竞争主体,完善土地市场体系等职能,促进土地资源合理流动和优化配置,同时加强国家的政策引导,履行好统一规划的职能。由于市场无法对土地资源,尤其是耕地、林地和草地等资源所发挥的生态和环境功能进行全面评价,无法自动内部化土地利用中的外部成本,必须建立有效的公共政策体系,以消除外部性,弥补市场缺陷。因此完善政府土地宏观调控机制,履行好政府在征地过程中的决策者角色和职能,是实现土地资源市场化配置,保护土地资源合理开发,稳定农业发展的基本要求。

其二,政府作为土地征用的执行者的角色,主要是确定政府在土地征用过程中的主体性地位。征地行为发生在政府与集体土地所有者之间,实质是土地所有权的交易,结果是集体土地所有权向国有土地所有权的转移。根据宪法只有国家才能享有为实现公共利益依法征用集体所有土地的权利,尽管直接需要土地的并非国家,而是具体的国家机关、企事业单位、社会团体以及个人。在此必须强调的是政府只是征用土地的主体,而不是市场交易的主体,因为农村土地的所有权归属于农民集体而不是国家,土地转让市场中他们才应该是真正的市场主体。而现实中,政府实际上成了土地交易的主体,在农村土地市场中既当“裁判员”,又当“运动员”,实质是与民争利。政府角色的错位,干扰了市场秩序,背离了公共利益的本质,损害了失地农民的利益。因此政府在执行土地征用的过程中,必须明确自身的角色,充分尊重农民市场主体的地位,确保其合法利益。

其三,政府作为土地征用的监督者的角色,主要是监督土地资源利用的合理性、有效性以及利益关系配置的公平性,这是政府在土地征用过程最关键和最需要强化的角色。

首先必须加强政府监督资源有效利用的功能。目前,在各地的土地征用过程中,由于现行土地征用制度和相关土地制度的滞后和不足,广泛存在着征

浅析我国农业信息化现状及对策

杨彦涛¹, 王洪斌¹, 王靖飞², 吉增涛¹, 李 静¹, 吴春艳²

(1. 东北农业大学动物医学院, 哈尔滨 150030; 2. 中国农业科学院哈尔滨兽医研究所动物疫病诊断与流行病学研究中心, 哈尔滨 150001)

摘要: 总结了我国农业信息化发展现状, 分析了我国农业信息化存在的问题, 并提出了积极推进农业信息服务体系建设、加强农业信息化网络建设、加强农业数据库建设、加强农业信息队伍建设、加强信息化应用的引导、带动农民应用信息服务的对策。

关键词: 农业信息化; 现状; 存在问题; 对策; 服务体系

中图分类号: S 126 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2767(2006)02-0061-03

* 收稿日期: 2005-11-16

第一作者简介: 杨彦涛(1978-), 男, 黑龙江省人, 在读硕士, 从事畜禽疾病诊疗系统的研究。E-mail: yantaoyang2004@yeah.net.
Tel: 0451-85935090.

通讯作者: 王靖飞, E-mail: hbwang@neau.edu.cn. Tel: 0451-55190470.

而不用、多征少用的现象, 土地资源配置效率低下。根据国家土地管理局 1997 年统计, 全国被征用后闲置的土地高达 11.65 万 hm^2 , 占征地总面积的 5.8%, 其中耕地 6.28 万 hm^2 , 占闲置土地总面积的 54%, 且有 3.45 万 hm^2 闲置耕地已无法耕种, 导致大量耕地抛荒浪费^[4]。因此政府作为监督者, 必须依据法规、切实履行征用审批程序, 确保土地资源的合理开发和利用, 防止因土地过度征用导致农业的减产和整个生态环境的破坏。其次, 促进征地补偿收益的公平分配以及正确引导其合理使用。按照规定, 土地收益的主要成分是对农民的征地补偿费, 应该占到土地收益总额的 68.6%, 但在实际中由于征地补偿分配混乱, 乡镇、村、组、农民之间缺乏可操作的统一分配方法, 导致农民所得很少。国家有关统计资料显示, 土地用途转变增值的土地收益分配中, 政府大约占 60%~70%, 村一级集体经济组织占 25%~30%, 农民只占 5%~10%^[3]。

面对农民利益受到严重侵害的现实, 政府作为土地征用的监督者角色, 在促进实现农民利益方面, 首先要做的是合理分配土地征用补偿收益, 而明确界定产权是实现征地补偿费合理分配的关键。我国法律明确规定农村土地属集体所有, 农民享有本集体土地的承包经营权。这些权利可以通过土地登记, 并发放相应的土地权利证书, 从而在法律上得到有效的确认和保护。其次是引导农民和农民集体合理使用补偿收益。由于我国特殊的国情, 集体土地

对农民而言不单是生产资料, 还是保障资料。因此政府指导他们合理使用这部分收益至关重要。政府要引导农民将土地补偿收益用于再就业及改善和提高生活水平, 这是农民自身得以生存和发展的根本。农村集体经济组织所得份额应用于本集体经济组织内的生产建设, 如兴修农田水利建设, 购置农机具, 帮助农民引进先进的农业科学技术, 更新品种, 提高农业单产, 同时还可进行乡镇企业的建设, 为失地农民提供更多的就业机会。

目前在我国“三农”问题实质上是收益扩大化问题, 即如何促进农村稳定、农业发展和农民增收的问题。随着城市化进程的加速, 土地征用问题与“三农”问题密切相关, 土地资源的有效利用, 关系到农业的长期稳定发展, 利益的合理配置关系到农村的稳定和农民增收问题。因此, 政府切实履行好土地征用过程中的角色及其相应职责成为解决“三农”问题的关键所在。总之应促使政府从土地的直接经营者角色转换为土地的规划、调控、管理、指导监督以及服务者的角色。

参考文献:

- [1] 沈守愚. 土地法学通论[M]. 北京: 中国大地出版社, 2002.
- [2] 李累. 略论我国宪法财产征用制度的缺陷[J]. 广州: 中山大学学报社科版, 2002.
- [3] 王利明. 物权法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] 吴次芳, 谭永忠. 制度缺陷与耕地保护[J]. 中国农村经济, 2002, (2): 15-17.
- [5] 王永红, 谢小灵. 还利于民[J]. 中国土地, 2001, (4): 20-23.