

政府在农地征收增值收益分配中的角色定位研究

周学荣 陈 莉

(湖北大学政法与公共管理学院,湖北 武汉 430062)

〔摘 要〕 农地增值收益分配中政府应该扮演的角色是农地征收增值收益分配相关法律法规的制定者,土地市场运行机制的补充者,土地增值收益分配相关主体的利益协调者等。而现实中政府角色具有“政府人”和“经济人”的双重角色,成为特殊效用目标追求者,模糊产权制度下的土地实际剩余控制者等。必须对政府角色进行重新定位:政府应成为产权制度体系建设的规范者,农村社会稳定可持续发展的服务者与引导者,农民主体地位的维护者等。

〔关键词〕 政府;农地征收;增值收益分配;角色定位

〔中图分类号〕F127 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-3410(2013)05-0027-07

一、引言

土地征收是城市发展不可避免的世界性问题,由于各国制度与国情的不同,其引发的问题也各种各样。目前我国土地增值收益分配不公引发的社会问题在我国群体性事件中占很高比例。政府在土地增值收益分配中,应扮演什么样的角色,发挥什么样的职能,对我国农村社会的稳定与和谐发展具有重大的意义。

目前国内对农地增值收益问题的研究主要集中在三个方面:一是收益分配不公问题;二是分配方式问题;三是政府在分配中的角色问题。文晓波(2009)认为政府在农地征收过程中的角色应定位为社会责任的承担者、公平正义的维护者、利益群体的协调者以及市场效率的促进者,这样才能促使征地过程中利益分配的均衡。^[1]高雅(2010)认为政府应退出土地增值收益分配,采取按劳分配和按生产要素分配相结合的原则进行土地增值收益分配。土地交易应遵循市场经济规律的原则,应明确界定政府的职能范围和行政空间,确定政府管理者而非交易者的角色定位,从而限定政府土地需求者和土地供给者双重角色的职能。^[2]孙彩凤,宋殿清(2011)

认为应转变管理市场型政府角色,建立服务市场型政府角色,归还市场在土地配置资源中的基础性地位。为避免单个土地评估市场的垄断性,政府应培育多个此类的评估主体,有效促进土地市场的竞争,进而保障失地农民的既得利益。^[3]周建亮,吕振臣,尹建中(2012)认为为解决土地增值收益分配的各种矛盾和冲突,要正确厘定政府角色。^[4]应改变政府集公共利益代理人、监督者和市场交易谋利者身份于一身的角色定位,将政府定位为土地征收过程中公共利益代理人或者集公共利益代理者和监督者于一身的双重角色,最终政府只能以财产税的形式征收土地增值收益。杨俊,张晓云(2012)认为由集体土地征收过程而引发的农民土地权益问题,主要归于政府责任的缺失,政府应营造平等竞争的市场环境,远离经济活动,做好市场监管者和引导者的角色。^[5]郭素芳(2012)以天津西青区土地收益分配为例,提出实现被征地农民参与增值收益分配的重要手段是土地市场化,政府在这一过程中主要承担宏观调控者的角色。^[6]

本文对政府在农地征收增值收益分配中的角色定位进行研究,以期对政府的角色重新定位,从根本

〔作者简介〕周学荣(1970-),女,湖北宜昌人,湖北大学政法与公共管理学院教授,博士。主要研究方向:政府管理经济学、公共政策的经济学分析。

上解决农地增值收益分配不公的矛盾,以维护失地农民的合法权益,最终促进社会和谐发展。

二、农地增值收益分配中政府的应然角色

(一)农地征收增值收益分配相关法律法规的制定者

17世纪著名的哲学家托马斯·霍布斯(T. Hobbes)曾提出,通过建立法律结构,使私人协议难以达成所造成的损失最小。^[7]霍布斯的这一思想被当代产权经济学家 R. Cooter 命名为“霍布斯规范定理”,这一定理表明法律制度的制定能有效阻止强制性的胁迫,并将意见不一致所造成的损坏程度降至最低。而“政府首要作用是界定和保护产权,通过立法和司法,调节利益纠纷,使经济行为主体的合法权益得到保护。”^[8]土地作为一种特殊的自然资源和生产资料,在农地市场化、法制化进程中,国家的管理只能加强,而不能削弱。一方面,政府作为整个国家事务的管理者和利益调节者,在立法改革中处于主导地位,应扮演好“守夜人”角色。既要公正地保护农民土地权利,又要维护土地经济秩序,完善土地征用相关管理措施。重视土地征收工作的法律保障体系建设,对土地产权的限制和干预应符合公共利益。另一方面,随着社会主义市场经济体制的不断完善,法律的公正性将有利于保障社会各个角落都不沦为法外之地,政府在这一环节中应当起到带头作用,成为公正的维护者,所以用健全的法制来规范政府管理是很有必要的。当前农地征收工作各方面,必须受制和服从于已颁布的法律,在法律授权下制定具体的政策并依法行政,这样才能从法律规范上保障被征地农民的合法权益。

(二)土地市场运行机制的补充者

从政府形态学的角度来看,现代政府可以分为无限政府和有限政府两类。^[9]无限政府是相对于有限政府而言,全能政府强调的是政府全方位的管理和服务。无限政府体现了政府管理的全方位性,在农地征收过程中的具体体现是:包办农地征收所有的步骤和程序,忽视征地申请人和被征地方的主观意思,久而久之,就会出现相关人对政府的过分依赖或不满等弊端。而有限政府在市场经济条件下,其职能范围是有限的,管理目的在于弥补“市场缺陷”,矫正社会资源分配不均的状况,这就要求政府

在当前农地征收工作中明确自身的权力边界,避免出现“缺位”、“越位”现象。在市场经济环境下,土地作为农村的一种重要的公共资源,具有准公共物品的属性以及行为的外部性这些特征。为此各级政府应是资源合理配置的引导者,而不是资源的分配者,政府应间接进入经济生活,完善市场法律制度,确立土地市场的地位,规范市场行为,发挥政府在这一环节中的经济调节、市场监管职能。

(三)土地增值收益分配相关主体的利益协调者

马克思说过:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动,即产生的各种一般职能。一个单独的提琴手自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”^[10]在中国农地征收增值收益分配中,政府就应当是“乐队指挥”,不仅指挥协调相关利益主体间的利益分配,且要保证分配的公平与公正性。农村土地征收中涉及的利益主体包括政府、农民、土地使用者等,各利益主体的利益目标及利益诉求都不相同。政府征收农地是出于公共利益,政府对土地所做的公益性投入是一种公法行为,对由于土地用途转变而引起的增值不应该按比例参与分配,而是通过相应的税费手段调节建设用地流转增值收益,从而弥补国家在集体建设用地流转过程中作为公共利益代表者、行政管理监督者的成本支出。因此,政府作为利益的协调者,为顺应社会主义市场经济发展的客观规律,不仅要保护市场各利益主体的合法权益,而且也要避免因为利益目标不同而造成各利益主体间的冲突甚至对立。尤其要保护被征地农民作为弱势群体的合法权益不受损。

(四)农民合法权益的维护者

政府的公权力来源于每个社会成员所让渡的部分权利,正是这些个体让渡权利的融合与凝聚才保障了政府权力的强大。而各个社会成员之所以甘愿让渡部分权利是为了能受到政府权力的庇佑,从而使个体的权利不受侵害。因此,个人的权利是先于国家权力而存在的。作为国家代表的各级政府有责任也有义务对社会个体的包括私有财产在内的基本权利进行保护。^[11]洛克在其《政府论》中也强调任何政治组织和政治社会都必须为财产这一天赋的权

利提供保护,这是政府存在的根本,也是政府最重要的职能目标,除此之外,政府还应创造有利于人们增加财产权利的外部环境。“没有财产权就没有公正”^[12],是洛克对财产权最深刻的认识。可见,政府不仅有保护公民合法财产的职责,而且也担负着维护社会公正的重任。在我国经济社会繁荣发展、城市化建设高速发展的进程中,土地征收即便是出于公共利益的需求,政府也必须在尊重农民意愿和合法权益的基础上进行,而不能强迫命令。权利公平、分配公平是我国农地增值收益分配所必须遵循的,政府必须为保护公民的私有财产创造公平而安全的环境,也切实维护被征地农民的合法权益。

(五)土地增值模式的探索者与实践者

土地是一种公共资源,政府作为社会发展的规划者,在土地增值征收过程中占据主导地位。因此政府应当积极探索土地增值模式,转变传统的以“卖地”为主的农地“征收”增值模式,尝试推行多种土地增值模式,使农民在农地“征收”过程中实现各种“收益”的最大化。

三、农地征收增值收益分配中政府角色错位表现

(一)“政府人”和“经济人”双重角色

政府作为土地管理机构,具有双重属性,即“政府人”和“经济人”。在农地征收过程中,政府一方面要行使公共管理职能,发挥服务型政府的服务性职能,以保障公共利益为主要目标,维护社会的公平与稳定;另一方面,由于政府在土地资源配置中占主体地位,受“理性经济人”利益动机的影响,占用土地征收的增值收益,以此追求政府自身利益的最大化。目前我国对政府的“政府人”属性缺乏各种有效激励机制,而对政府“经济人”属性又缺乏有效的制度性的约束和监督机制。因此,政府的“政府人”角色只是从政治高度与中央政府保持一致进行土地管理的责任体现,政府为了当地经济发展和政绩而把“经济人”的角色摆在首位。由于我国特殊的生产资料所有制结构,导致在农地征收过程中,土地产权主体位置虚置,政府主导整个土地征收的过程。政府权力的渗透导致土地市场发育缓慢,在农地交易过程中,政府既是土地需求者又是土地的供给者,同时也是土地征收买卖的价格制定者。此过程中,被征地农民只能享有计划经济形式的土地补偿与安

置,不能以市场价格享有补偿,也无法公平、公正地享有合法权益,这严重侵犯了农民的合法权利。

(二)特殊的效用目标追求者

目前由于各地经济发展不平衡和对地方政府的绩效考核形式单一,很多地方以土地财政来实现地方经济增长和政绩目标,至于为了提高人民生活水平而应提供的公共物品以及社会福利增加的目标便成为经济增长过程的附属目标。鉴于我国农村土地所有制的特殊性,我国土地产权的主体位置虚置状态,在土地征收过程中,政府处于主导地位。在进行农地征收时,一般采用被征农用地的原用途,即农用地的实际收益来决定征收补偿。而当政府出售土地的时候,却依据土地未来用途的预计收益和市场定价法来确定土地的价值,最终以最高竞拍价出售被征农地,在这个土地市场的交易中,产生了巨大的增值收益。按照我国发展为了人民,发展依靠人民,发展成果归大家共享的原则,作为潜在利益的受益者,被征地农民本应当有权利共享增值所带来的收益。但在现行的制度环境下,政府的行政行为无法得到有效约束,被征地农民对于征地增值收益分配的满意度不会成为政府行为效用最大化的影响因素,因此,政府通过牺牲被征地农民合法权益来满足自身的机构运行需要和财政收入这些特殊的效用目标,却严重损害了被征地农民的切身合法权益,不利于农村社会的稳定和谐发展。

(三)特殊的寻租者

公共选择理论代表丹尼斯·C·缪勒认为,政府通过设置垄断政策,对经济活动的管制渗透到各个方面,这些管制产生了形式各异的“潜在收益”,经济学中把这种“潜在收益”称为“租”。^[13]即政府的寻租活动可以收获潜在收益,但这并不是一种生产性所得,在某种程度上可以算是掠夺性质的活动,这种动机也往往成为政府权力渗透到各种经济活动中的力量源泉。目前我国土地市场还不健全,还处于发展阶段,政府向农民征收土地后,虽然严格规定以招标投标挂牌的方式出让工业用地,但是协议出让的“暗箱操作”仍然存在。这促使供需双方不按市场价格进行交易,而是以低于市场的价格,那么土地供给者将获得用地单位寻租的费用。这样,在缺乏有效权力监督的情况下,政府就可以通过土地市

场垄断供给者的身份获取巨额租金,而被征地者因缺乏参与机会而无法获知土地交易的一系列具体情况,因而也无法知道被征地的具体增值额,无法参与合理土地增值的分配。

(四)模糊产权制度下的土地实际剩余控制者

在现行的土地产权所有制结构下,农村土地产权处于一种模糊产权的状态,产权因为界定不清最终会导致部分产权价值留在“公共领域”。随着农村土地被征并在用途上发生了变化,使得土地的价值大幅度的提高,那么留于“公共领域”的产权价值也将大大提高,这将导致土地征收相关主体之间的利益竞争。出现这种产权博弈的情况,只能通过谈判或协商的方式才能最终确定产权价值的分配。但是由于我国农村土地产权主体的缺失,农民集体是一个抽象的概念,不是法律意义上的组织,单纯的农民个体根本无法与政府强权抗衡,因此政府在利益博弈中占据优势地位,谈判能力强,是实际最终控制农地产权的一方,获益最大。而失地农民不仅收益最少,而且收益得不到保障。在这种模糊产权制度下,从征收土地的决策到征地的补偿都是由政府强制力实施的,农民根本就没有参与权与决策权,除了获取计划性质的补偿与安置以外,失地农民无法分享因土地征收引发的土地增值收益。

(五)失地农民保障制度制定的缺失者

中国自古以来以农耕社会为主,土地作为稀缺资源,在农民心中具有举足轻重的地位,农民失地后的生活保障问题成为农民与政府之间利益博弈的焦点。然而现阶段对于失地农民保障制度的制定处于严重滞后与缺失状态,做好农民失地后的保障制度的制定工作,尽可能降低农民对失地后的“恐惧心理”,推动农地市场的健康快速发展,是政府无法推卸的责任。

(六)土地建设使用者的服务缺位者

现阶段,土地建设使用者在土地征收过程中尽可能地争取利益最大化,源自于一部分地方政府在将农地顺利“转租”后,忽视为土地建设使用者后期发展提供其所必要的各项协调服务工作,从而导致土地建设使用者在前期“征收”过程将利益设计最大化,以减少后期建设使用过程中产生的损耗。为此,我国应改革完善金融体系,强化政府服务意识,

满足土地建设使用者的发展需要。

四、我国农地征收增值收益分配中政府角色的重新确立

在农地征收过程中,导致政府角色错位的因素主要有:政府本身、制度设计、历史遗留和特殊国情。多种因素的共同影响导致政府在农地征收增值收益过程中的错位、越位和缺位,政府角色的重新确立也因此变得复杂。要从根本上解决农地增值收益分配不公的矛盾,让政府的公共管理职能和服务职能有效结合,集中体现政府的公利性,政府的角色必须重新确立。

(一)产权制度体系的建设规范者

1. 现行农村土地产权制度的改革者

自20世纪50年代中期以来,我国一直实行农村土地集体所有制,这一产权制度安排导致我国农地所有权人的虚设,农民主体也因此无法拥有所有权人的全部权利,这就为政府在农地征收过程中取代农民的主体地位,侵占农地增值收益,损害被征地农民的利益提供了制度性的条件。由此可见,对残缺的农村土地所有权改革十分紧迫。应在法律层面赋予农民完整的土地产权,确保农民享有土地所有权的主体地位,防止政府取代被征地农民的主体地位而在征地过程中侵犯农民的既得利益,这样才能平衡征地双方的权益和力量,实现土地利益分配的公平、公正。同时产权的明晰能有效避免因部分有价值的产权处于公共领域而导致政府寻租腐败。

2. 土地发展权的规划者

农地增值是伴随着农业用地功用变化而产生的农地价值升值,换句话说,就是在目前我国严格的土地管制背景下,农地需在政府征收以后转为基础设施建设用地或者城市化发展过程中,改变其用途才能实现农地的增值。因此,农地发展权的配置与归属直接影响农地增值收益分配。纵观国内外农地发展权配置现状,农地发展权的归属主要是农民所有或国家所有两种。农地发展权归农民所有时,无论任何个人或组织以公共利益抑或非公共利益的目的征收农地进行非农建设,都必须向原有土地持有者购买土地发展权,被征地农民享有农地因用途转变产生的增值收益。政府分享土地增值收益的唯一途径是征土地增值税。国家掌控农地发展权,其目的

是为了限定土地功用,确保国家粮食安全。因此,管制土地发展权的政府享有土地的增值收益。而农地征用用途转变后,土地发展权应归农民所有,这样不仅能有效抑制公权对私权的侵犯,也有利于土地市场的运转,从而通过市场实现效率,政府维护公平相结合的方式促使农民合法、合理享有土地增值利益。

3. 调控收益分配制度的订立者

到目前为止,我国并未出台单独的农地增值收益分配相关制度,只是利用征地补偿和安置这种带有计划经济色彩的方式来补偿失地农民,这种分配方式不符合社会主义市场经济的分配原则,也不符合目前土地增值收益多元分配的主流思想,不能深层次根除征地利益分配矛盾。应结合国外发达国家土地增值收益分配制度的先进经验和我国特殊的国情,建立符合我国农村社会稳定协调发展的土地增值收益分配制度,并借助民间利益协调协商机制解决收益分配矛盾,政府对此只是起补缺和调控的作用。一是建立土地增值收益分配相关法律法规。二是分清用地性质,规范征地收益分配方式。就目前我国征地收益分配方式而言,我国失地农民的损失补偿标准偏低,而且补偿方式也有失公平、公正。因此,我国应明确被征农地用途是经营性还是公益性。针对经营性用地,可直接采取市场交易的方式进行土地交易,被征地农民直接获得产权收益,政府以税收的形式向被征地农民征税,征得的税收必须作为专门的款项用于农业用地的改良以及新增耕地的开垦等。至于公益性征地,政府的征收补偿标准应该近似于经营性土地收益水平。

4. 土地市场建设制度的建设者

在我国对农地市场的认可始于2002年《农村土地承包法》的出台,发展时间短。由于土地市场是一个十分复杂并敏感的要素市场,处于初级阶段,发展缓慢,政府应该为农地市场交易的正常运行提供制度保障。一是建立严格的农地市场进入准则,逐步放手农地土地市场。因为农地既是满足农民生活需要的生产资料,同时也承载着保障国家粮食安全的重任。为保证土地市场运作的有序性,政府规制农地入市机制,这将有助于农地集中供应、农地供应总量的控制,有效防止农地供给盲目性和利用土地投机倒把或者浪费土地资源的状况,从而提高土地

利用管理水平。二是建立严格管控土地需求的审查制度。无论是为了公共利益的需要,还是因为城市化建设用地的需要,都要明确其需求目的,进行严格的需求审查,确保土地合理规划以及有效利用。尤其是目前城市化建设用地的需求,要严格把关,要调查了解建设用地者经营能力、资金周转能力以及土地利用方向,从而保障土地有效需求。三是创设农地市场交易调节税。为了规范农地交易收益,促进土地增值分配的公平与效率,建立符合市场经济完善国家调节收入分配原则的农地市场交易调节税,不仅有利于强化国家的转移性支付,而且对推动资源合理的配置也是十分有利的。

(二) 农村社会稳定可持续发展的服务者与引导者

1. 农地市场化与政府转型

为促进农地征收过程中的增值收益分配的公平与效率,应采用市场实现效率,政府维护公平相结合的方式。要改变采用计划经济的方式进行土地征收,超越代理人的角色侵占农民应得利益;要逐步培育农地市场有效运行的制度与社会大环境,不断促进农地市场的成长,让位于市场,让市场充分发挥其调节功能,加强权力监督,使市场成为农地交易平台。为促进土地市场化,政府应逐步转型,明确其社会管理者及服务者的身份,建立市场制度,完善市场规范运作的程序,促进市场运作过程的公平、公正、公开,有效抑制权力进入市场对其进行干涉,采用宏观调控、市场监管的方式规范市场交易方式、交易价格,实现信息透明。市场与政府的合理分工,能更好地解决农地征收过程中产生的各种不和谐的声音及社会矛盾,促进农地征收增值收益合法、合理的有效分配,保障失地农民的合法权益。

2. 建设开放型政府,实现政府行为公开透明

在农地征收过程中,大多数地区仍以计划手段对农地进行征收,很多征收的行政程序杂乱无章,被征地农民对征收的信息都是事后才了解大致情况,对农地增值收益分配情况更是一无所知,因此无法对政府一系列的行为进行监督,也无法争取自身的合法权益。开放型政府的建立,必须加大土地征收过程中的信息公开力度,根据公共利益的需要以及城市化建设的需要,如实向社会公布土地需求计划、

土地供应的实际情况、土地利用的实际情况、土地征收以及建设用地购买价格以及未开发土地处置的动态信息,让被征地人了解详细的征地过程信息。从而使政府的征地行为在民众与社会的监督下完成,保障被征地农民享有合理的土地增值分配。

3. 完善保障体系建设与加快农地增值模式转型

为了促进农地市场更为健康快速的发展,政府应尽快制定失地农民保障制度,不断完善保障体系,使农民在免除后顾之忧的前提下,积极参与到农地市场的各种经济活动中,充分享有土地增值的收益;应采取保障先行的措施,例如,在征地前提前做好保障房、还建房建设,保证农民失地后能够“居者有其屋”。同时做好失地农民的各项技能培训工作,以保证农民失地后仍然“劳者有其业”。目前,失地农民在获得补偿款后普遍存在着“暴发户”的心态,对于突如其来的大笔资金不清楚如何使用,甚至乱使用,违背土地补偿金、收益金用以补偿失地农民未来一段时间生活保障发展的作用。政府应该改变传统的“授之以鱼”方式,积极做好农民土地收益使用的引导工作,“授之以渔”,以帮助失地农民增强失地后的保障能力。作为社会管理的主体,政府应积极探索土地增值模式,农地增值模式不应该局限于单一的农地出让方式,应该考虑在完善农地产权制度的前提下,将分散的农地整合,集中管理,统一使用,农民失地不失产权,在取得部分土地补偿金的同时,以股份形式享有农地统一使用的后期收益分配。

4. 完善健全金融体系,推动建设用地的发展

在农地征收增值收益分配过程中,由于我国目前金融体系的不完善,使得建设用地者在金融贷款过程受到土地产权问题带来的困扰。因此,应对金融体系进行改革,完善金融制度,转变现阶段金融系统只“锦上添花”,不“雪中送炭”的现状。改变只有拥有土地产权才能顺利获得金融服务的状况,解除建设用地者的后顾之忧,顺利完成征地增值收益分配工作,实现“让利于民”,保障农村社会稳定。金融体系的改革与完善将有力推动农地增值模式转型,助推农村社会稳定与发展,帮助农民增收致富。

(三)农民主体地位的维护者

1. 尊重农民主体地位,规范政府行为

我国的法律体系,上至宪法,下至《中华人民共

和国土地管理法》,都一致明确国家对农业土地具有征收权。法律赋予国家此项权利的初衷是为了保障公共利益的实现。作为具体政策法规的执行者,地方政府总是倾向于扮演理性经济人的角色,他们将征地收益过程中的主动权握在手中,作为实现自己的政绩目标的工具。地方政府的这种行为最终带来的后果是被征地农民的主体地位逐渐被强大的政府所取代,甚至连被征地农民本应享有的土地增值权利也能被剥夺。为避免实现公共利益的法律政策变质为实现政府政绩的砝码,导致政策的性质和影响力发生偏离,应改变政府土地征收唯一农地买方的现状,消除政府买方垄断,还原被征地农民主体地位,有效抑制政府权力滥用,规范政府行为,使得农民作为土地实际的占有者有权支配自己的土地,在农地交易中体现其市场主体地位,阻隔政府不合理的土地资源配置行为,最终保障农民的合法权益。

2. 建立征地审批前预通告制度

我国《土地管理法》明确并具体规定了征地程序,《征用地公告办法》对公告程序做了相应的规定,《国土资源听证办法》也对公告程序和听证程序做了相关规定。但在征地项目立项审批后,“两公告一登记”制度难以实施,征地也未按正常的征地流程进行,被征地农民知晓土地被征用往往是在补偿安置实施阶段。这不仅容易造成滥征地现象,而且农民无法参与听证会,更无法监督该征地过程的违法行为。发达国家的做法可以给我们带来一些启示:建立征地审批前预通告制度,明确规定预公告应在征地审批前实施,从源头上解决因征地产生的各种社会矛盾。通过预通告的方式,被征地农民将会对征地的原因、用途、面积等有详细的了解,同时也能从源头开始对征地进行有效监督。必要时,还可以通过新闻媒体等手段,使农民有更多了解征地信息的渠道,这样,被征地农民不仅能详细了解政府征地全过程,而且能公平、公正地分享因土地用途改变而引发的增值收益。

3. 建立争议裁决机制,解决农民申诉难的问题

虽然《土地管理法实施条例》第25条规定:“征地相对人对征地范围、征地补偿、安置标准等有争议时,由县级以上人民政府协调,协调不成的由批准征地的人民政府裁决。”^[14]从规定来看,政府同时担任

土地征收的主体角色和征地争议裁决者的角色,现行的法律规定没有明确规定政府出现违法或不履行法定义务该承担何种法律责任,这样无法实现裁决的正义性原则。当被征地农民利益受损时,即便是可以申请裁决,裁决的范围也是有限定的。因此,针对被征地农民申诉难的问题,我国争议裁决机制的建立应从以下几方面进行:一是弥补征地争议仲裁制度的缺漏,明确其法律地位,以此维护失地农民农地增值收益分配的合法性、公平性,同时在一定程度上提升政府的行政效率。二是在裁决范围方面,通过立法的形式合理界定裁决的范围,使得争议的范围除了补偿标准以外还应包括征地范围以及性质、安置的标准、土地因用途发生变化引起的增值分配比例以及地方政府征地执行等。三是由于征地争议裁决案件的专业性极强,所以必须设立专门的机构,并配置专业的人才队伍来受理征地争议裁决案件。

4. 建立农民利益保护协会

曼库·奥尔森在《集体行动的逻辑》这本具有广泛影响力的著作中指出潜在集团的普遍性,在个人为理性经济人的前提条件下,由于外部性的原因,就会带来对个人行动的激励严重不足,处在集体中作为经济人的成员就不会为集体的共同利益而采取行动,^[15]由此可见,形成集体行动是非常之困难的。虽然我国农业人口占全国人口的大部分,农民这种大多数分散的境况使得集体行动异常的困难,在农地征收增值收益分配博弈过程中力量最小,在众多与其切身利益相关的事件中缺乏谈判和讨价还价的能力,难以发出自己的声音表达自己最真实的想法,因此农民是现代社会真正的弱势群体。为了保障我国农民在土地征收增值收益分配过程中自身应得利益,分享我国经济发展以及城市化的发展成果,我国应该鼓励农民自行组织建立诸如农民利益保护协会等相关组织,使得农民在土地征收过程中可以与政府协商对话,以组织的形式保障农民利益。除此之外,政府还应帮助农民设立类似农会等组织,能在其他利益集团侵犯广大农民利益的时候站出来,以法律的手段保障农民的利益不受侵犯,改变农民在农地征收过程中所处的被动局面,捍卫农民的主体地位,保障被征地农民的合法权益。农会的设立也可

以监督地方政府在土地征收过程中行政权的运作状况,促使农村治理更加民主和法治化。

综上,政府在解决农地增值收益分配不公和分配方式问题上,要推动农地产权制度改革,建立健全土地市场,逐步退出土地征收主导者的地位,承担为人民服务的社会责任,做好土地市场监管和引导者的角色,促进土地增值收益的公平公正,维护失地农民的合法权益,最终促进社会和谐发展。

参考文献:

[1]文晓波.农地征收过程中的政府角色定位分析[J].云南行政学院学报,2009,(01).

[2]高雅.新型农转非土地增值收益分配机制探讨[J].特区经济,2010,(04).

[3]孙彩凤,宋殿清.浅谈我国征地收益分配问题与对策[J].学理论,2011,(28).

[4]周建亮,吕振臣,尹建中.我国集体土地征收制度改革的路径选择[J].中国行政管理,2012,(07).

[5]杨俊,张晓云.论集体土地征收中的政府责任[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2012,(08).

[6]郭素芳.天津农地征用中农民土地收益分配机制研究[J].地域研究与开发,2012,(04).

[7]R. cooter (1982): "The Cost of Coase", Journal of Legal Studies,11.

[8]杨光彬.政治学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004:128.

[9]毛寿龙,李梅.有限政府的经济分析[M].上海:上海三联书店,2000:17.

[10]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第23卷)[M].北京:人民出版社,1972:367.

[11]诺斯.西方世界的兴起[M].北京:华夏出版社,1999:11.

[12]洛克.政府论[M].北京:商务印书馆,2005:17-32.

[13][美]丹尼斯C·缪勒.公共选择理论[M].北京:中国社会科学出版社,1999:281.

[14]国务院.土地管理法实施条例[Z].1998-12-27(国务院令第256号文,第25条规定).

[15]奥尔森:集体行动的逻辑[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1995.

(责任编辑:周杰)