

当前农村土地承包中存在的问题及对策研究

姜仕田 山东省海阳市经管站

【摘要】农村土地延包不彻底、流转无序、占地不均衡、征地不规范等已经成为社会各界和广大农民关注的热点难点问题。通过认真贯彻《土地管理法》、《土地承包法》等有关法律法规,紧密联系农村实际,妥善解决好这些问题,对于全面落实科学发展观、构建和谐农村以及促进农村的改革、发展、稳定都具有重要的现实意义。

【关键词】土地承包 经营权流转

土地是农民的生存之源、发展之本,农民获得稳定的土地权利是实现其他权利的重要基础。妥善解决好农村土地问题直接关系到构建和谐农村以及农村的改革、发展、稳定。

一、当前农村土地承包中存在的问题的突出表现

1. 土地延包 30 年不变的问题。一是土地延包不彻底。据调查,1998 年延包时,大约有 30%~40% 的村庄没有施行,至今仍有 20% 的村庄延包落实不到位,这些村庄依旧沿袭过去的做法,5~10 年调地一次。这就使得农民缺少长期稳定的土地承包经营权,无法作长期打算。二是延包 30 年后出现的人均及户均占地不均衡的问题。延包时,依据承包法土地是按人平均分配的,之后由于“增人不增地,减人不减地”,新增的人口(如新生儿和婚嫁妇女)就无地可分了。这样,家庭之间人口变动的差距,造成户与户之间占地严重不均,有的农户好几个人仅守着一口人的地。由于失去了基本的土地保障,农民的收入状况发生了深刻的变化。特别是随着“两减免、三直补”政策的落实,有地农民不仅要享受土地的产出收益,同时还要享受国家规定的各种补贴,由此进一步拉大了他们和无地农民之间的收入差距。三是《土地承包合同》与《土地承包经营权证》到底谁是解决纠纷的法律依据。按《承包法》规定,村集体经济组织作为发包方与承包人签订书面承包合同,承包合同自成立之日起生效,承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。由县级以上地方人民政府向承包方颁发土地承包经营权证书,并登记造册,确认土地承包经营权。但在二轮土地延包过程中,有的村庄只签订了《土地承包合同》,而没有依法发放《土地承包经营权证》;还有的违规操作,没有延包却发放了《土地承包经营权证》。当出现土地纠纷时,到底是依据合同还是证书,也没有明确的规定。这就出现扯皮现象,官司难打。

2. 土地经营权流转中存在的问题。土地承包经营权的流转是随着农村家庭土地承包经营制度的出现而随之出现的。事实上,流转对于解决农民之间占地不均衡的问题,缓解家庭分散经营与规模经营的矛盾,都具有重要的现实意义。但是从目前看,农村土地承包经营权流转还不够完善,尚存在一定的问题。

2.1 流转形式单一。《承包法》第 32 条规定,通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。但目前在农村土地流转过程中,主要以转包为主,流转形式单一,大部分是农户间自发进行,流转双方大多是亲戚、朋友或相互关系较好的,属于内部的私下流转,在村委会也没有备案。

2.2 流转程序不规范。土地流转的实质是土地经营权的交易,交易行为是市场行为,市场经济又是契约经济,所以土地流转必须有契约约束,目前流转大多采取“口头协议”,没有按照《土地承包法》第 37 条的规定履行必要的手续,没有通过流转合同或契约来规范流转双方的权利义务关系,致使流转无序、混乱。

3. 招商引资工作中涉及到的农民土地问题。招商引资项目首先要涉及到用地问题,各级政府往往给予招商项目以优惠的政策,价格低廉甚至实行零地价。由于政府提供给投资商的大多是农民的承包地,操作过程中存在许多问题。

3.1 占用农民土地无依据。《土地管理法》规定,国家实行土地用途管制制度,严格限制农用地转为建设用地,使用土地的单位和必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。《土地承包法》也规定,土地承包经营权的流转,不得改变土地使用权的性质和土地的农业用途。但政府在为招商引资征用土地时,并不总是依法办事,有时甚至根本不和老百姓商量,强行占地。而且,现在虽然不允许反租倒包了,这种现象却仍然在一定程度上存在着。

3.2 占用农民土地手续不规范。《土地管理法》第 44 条规定,建设

占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续。实际上,有的乡镇政府以各种手段或理由改变农村土地的使用性质,却并不办理这些土地的征用手续。更多的情况是,在用地时,一般是村委与农民签订土地流转合同,村委再与镇上签订土地租赁合同,实际造成两级租赁合同。

3.3 补偿标准过低且不及时。《土地管理法》47 条规定,征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。如上述费用尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。在实际操作过程中,一些地方并没有严格按照上述规定去补偿,却仍按照原用途去补偿农民,显然补偿标准过低。而且,随着时间的推移,现有的补偿标准将很难满足农民将来的生活需要。

二、当前农村土地承包中存在的问题的根源

上述问题产生的原因主要源于以下三种矛盾:

1. 农村土地政策的原則性规定与灵活性操作之间的矛盾。在二轮土地延包政策实施过程中,各地在强调 30 年不变的基础上,根据实际情况制定了隔几年进行小调整的地方政策。《土地承包法》则限制发包方随意调整土地承包关系,并且“生不添,死不减”的土地承包政策与人口不断变动的客观实际不相符合,必然产生矛盾纠纷。

2. 农村土地的集体最终所有权与农户实际使用权之间的矛盾。《土地管理法》第 9 条规定,国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。《土地承包法》则是赋予农民长期稳定的土地使用权。这种土地使用权按照农民的要求和农村深化改革的方向,还要进一步转化为民法上的物权。

3. 国家保护耕地的国策与各地谋求发展的矛盾。经济总量及其发展速度是考核各级政府的主要指标,在发展经济的过程中,地方政府掌握的资源却有限,因而“以地生财”成为一些地方政府的基本选择,在放松税收政策的余地已经非常有限的情况下尤其如此。农民因失去土地而失去的大量权益,变成了地方政府统计中的 GDP,变成了地方政府的政绩。

三、解决当前农村土地问题的基本思路及其对策

土地问题多而复杂,着手解决需要一个过程,它需要明确的思路,进而确立具体的解决办法。

1. 坚定不移地树立和落实科学发展观。要加快农村经济发展,从根本上解决土地问题,必须以科学发展观为指导,从大力发展农村工商业、有组织有计划地转移农村剩余劳动力、不折不扣地抓好计划生育等几个方面着手,缓解人地矛盾。同时还要科学地使用土地,切忌土地的盲目征用、征而不用、用而不好现象。

2. 认真贯彻《土地管理法》与《土地承包法》。在新的历史条件下,民主执政、科学执政、依法执政是党执政的基本方式。这就要求我们的干部必须学法、懂法、守法。对于农村基层干部来说,必须加强对农村土地政策、法规的学习,特别是要掌握《土地承包法》和《土地管理法》。只有学好政策、学好土地相关法律,吃透政策、法律的精神,才能应对和处理好土地问题。同时要加大对《土地管理法》和《土地承包法》的宣传力度,使广大村民能够依法对土地进行保护和流转;同时要增强维权意识,以保护自己的土地合法权益。

3. 积极探索土地延包 30 年不变的具体实现形式。稳定和完善的土地承包经营制,给农民以“长效定心丸”,不能打任何折扣,这是解决好土地问题的基础。当前我们应该在怎样解决土地延包 30 年不变中出现的问题上下工夫,积极探索延包的具体实现形式。

3.1 依法个别调整土地。由于农村集体经济组织内的家庭数或人口数是变动的,当人口增减到一定程度时,农民必然提出调整承包地的要求,以保证平等地占有集体所有的土地。法律原则上(上转第 214 页)

我国异议股东股份回购请求权制度研究

王莉 北京交通大学人文学院

【摘要】我国《公司法》第75条、143条明确规定了异议股东股份回购制度,这是我国公司法律制度不断发展完善的表现。但其规定过于纲领化,实践中操作性不强,因此,我国异议股东股份回购请求权制度主要应当从适用的公司类型、具体情形、豁免机制等几个方面加以完善。

【关键词】异议股东 回购股份 请求权

一、异议股东股份回购请求权的内涵

异议股东股份回购请求权是指当公司就有关公司合并、分立、重大资产转让、公司章程修改等公司重大事项作出决议时,持异议的少数股东拥有要求公司对其所持有股份的价值进行评估,并由公司以公平价格予以购买的权利。

从上述概念可知异议股东股份回购请求权是异议股东的一项权利,绝不是股东的一项义务。也就是说,当公司出现重大结构的变化时,也就是出现重大情形时,异议股东可以选择行使股份回购请求权,当然股东也可以放弃,实践中公司强制要求小股东将股权卖给公司的做法是没有法律依据的。

二、我国异议股东股份回购请求权制度的立法现状

在现代公司里,股东大会实行的是资本多数决原则。而资本多数决的实质就是,发言权由持股比例决定。贯彻资本多数决原则会使中小股东的投资预期有可能因为股东大会的决议而发生突然变化,中小股东的合法权益无法得到有效的保障。因此,为了保护中小股东的权益,建立异议股东回购请求权制度具有重大的意义,能够切实有效地保护中小股东的权益。

1. 新公司法出台以前的立法状况。在2005年的《公司法》出台之前,我国对于此制度的规定只有在《上市公司章程指引》和《到境外上市公司章程必备条款》这两部法律中有简单的规定。由此可见,在新《公司法》出台前,我国虽然已有规范性文件对异议股东股份回购请求权制度有所涉及,但是规定得过于原则性,可操作性差,而且适用范围也较狭窄,仅规范了上市公司的股份回购请求权,对非上市的股份有限公司和有限责任公司则未做任何规定。

2. 新公司法的规定。在2005年的新《公司法》里,我国对异议股东回购请求权制度进行了规定,建立了我国的异议股东回购请求权制度,这既顺应了实践的需求,又有效地保护中小股东的合法权益,使得中小股东有法可依,能够切实地维护自己的权益。公司法在其第75条对中小股东股份回购作了明确的规定。

三、我国异议股东股份回购请求权制度的检讨与具体的制度设计

通过对新《公司法》具体法律条文的分析,发现其相关规定内容比较简单,而且也过于纲领化,在实践中操作性差,一旦公司发生“重大情形”时,不利于中小股东行使权利保护自己的利益。因此,我国异议股东股份回购请求权制度主要应当从以下几个方面进行检讨和完善。

1. 适用的公司类型。新《公司法》对异议股东股份回购请求权适用的公司类型的规定还不够明确具体。其中在新《公司法》在75条和142

条第四款规定了有限责任公司和股份有限公司的异议股东回购请求权,但是对于上市公司还是非上市公司是否都适用股份回购请求权法律却没有加以明确的规定。其实,当前在所有的公司中都会存在异议股东的保护问题。因此,在我国现阶段以及将来,应该规定无论是有限责任公司,上市公司还是非上市公司都应该适用异议股东回购请求权制度。

2. 具体的适用情形。本文上面已经提到了新《公司法》第75条对异议股东请求权的行使规定了三种重大情形。然而当公司发生了其他重大决策的情况下,中小股东能否通过行使异议股份回购请求权来保护自己的权益就成为一个需要研究的问题。在我国,中小股东利益保护机制很不健全,所以我们更应该积极扩大股东的权利。所以股份公司中股份回购请求权更应适用于公司营业或财产的重大变更等行。另外,如果还有关系到公司决策其他的重大事项的变化,比如公司资产收购、对外担保等,这些事项均会与股东的权益有着重大的关系,关系到股东的利益的变更等,所以在公司法中适当扩大其适用范围,只有这样才能给予中小股东在公司重大事项变动时充分的选择自由与退出机制,真正地保护中小股东的权益。

3. 行使程序。我国新《公司法》只在第75条规定了异议股东股份回购请求权的行使程序,这一规定过于简单,法律没有规定股东及公司行使该权利的具体的程序性,这并不利于实际操作。因此,我国的立法中应明确填补这一缺口,对于程序应予以一定的规定,使得异议股东能够有法可循,有步骤地保护自己的权益。

4. 适用的例外——豁免。在公司没有能力回购反对股东的股份时应该如何处理这一问题,我国没有规定。因此我国的公司法应建立股份回购请求权的豁免机制,当公司目前无能力付款的时候可以暂时不回购股份,异议股东可以选择暂不强制公司进行回购,恢复其股东权利,或者保留其股份至公司有偿还能力时再要求公司进行回购。如遇到公司清算情形,其受偿权应当优先于股东,但次于公司债权人。

异议股东股份回购请求权制度是对中小股东利益保护一种有效机制,是我国现阶段不可或缺的一项重要制度。我国的异议股东股份回购制度初建,尚有诸多不足,我们应借鉴国外先进立法,设置符合本国国情的制度,以发挥该制度的价值,改善公司治理结构,平衡各方利益。

参考文献:

- [1] 张民安:《公司法上的利益平衡》,北京大学出版社,2003年版。
- [2] 王保树、崔勤之:《中国公司法原理》,社会科学文献出版社,2000年版。
- [3] 施天涛:《公司法论》,法律出版社,2005年版。
- [4] 刘彦平:《中小股东保护的制度基础》,人民出版社,2006年版。

(下接第219页)禁止调整承包关系,但也有例外情况,各地可以根据公平合理的原则,在个别农户之间适当调整承包地。

3. 2加快农村土地流转。土地作为一种生产要素,只有合理流动,才能提高使用效益,也只有合理流动才能真正体现土地生产要素的性质。土地流转还可以解决人多地少、规模经营、撂荒等问题。所以加快土地流转是做好土地延包工作、发展农村经济的重要保障。作为乡镇政府和农村集体经济组织来说,更应注重发挥在农村土地流转中的积极作用。

4. 妥善解决农村土地侵权问题。《土地管理法》规定,珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。因此,在征用土地过程中,必须坚决贯彻这一国策,妥善解决农村土地侵权问题。

4. 1对集体土地严格实行依法管理。一方面,作为集体管理者必须对承包经营土地的农民负起监督责任,依法行事,防止土地的无序流转,不合理使用、撂荒等问题。另一方面,农民的土地承包经营权必须切实得到保护,确保土地的处分权不被集体管理者单独享有,而是完全

掌握在作为集体土地共同所有者的集体经济组织成员手中。在土地用途改变或交易等重大问题上,只能由村民大会或村民代表大会以民主的方式做出决定。

4. 2明确区分公益性用地与经营性用地。对于公益性用地,法律有明确规定。在因公用事业占用耕地时,必须严格执行法律规定的用途和规定的补偿标准。而对于经营性用地,则需要征占双方共同协商决定使用积、期限以及补偿标准等,切忌强行占用农民耕地。

4. 3规范征占地程序。《土地管理法》第44条和第60条对征占地程序作了明确的规定,总之,征占地的法律规定是非常严谨的。在实际征占土地的过程中,必须严格按照上述规定,办理相关手续,做到征占地程序合法。

4. 4改革征占地补偿方式和补偿标准。充分重视土地对农民的保障功能,改革征占地的补偿方式,鼓励采取土地入股等方式来满足农民的利益要求。至于征地补偿标准,需要进一步加以完善,制定能够确保农民获得合理生存保障的征地补偿标准。