

# 农民土地权益的利益结构与利益机制研究

——基于农村社区的发展

李长健<sup>1</sup>, 张伟<sup>2</sup>

(1. 华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070;

2. 华中农业大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430070)



**摘要** 农民土地权益保障核心在于农民土地利益的实现与发展,进而需完善农民土地权益的利益结构与利益机制。基于农村社区发展的视角,从农民土地权益的利益代表和利益表达、利益产生和利益分配、利益协调和利益保障、利益发展和利益共享等方面,构建农民土地权益的利益结构。在分析农户禀赋、农地流转风险、土地利益相关者、农村制度环境等农村社区发展要素对农民土地权益影响的基础上,创新农民培育、风险防范、纠纷解决、制度保障,构建农民土地权益的利益机制,使农民的土地权益得到保障,以推进农村社区的发展。

**关键词** 农民土地权益; 利益结构; 利益机制; 农村社区发展

**中图分类号:** C 913    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-3456(2016)01-0001-07

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwxkb.2016.01.001

“三农”问题的核心是农民问题,而农民问题的本质是农民权益问题<sup>[1]</sup>,农民权益问题的关键又是农民土地权益保护与发展的关键。十八届五中全会强调“依法保障人民各项权益”,保障和发展农民土地权益成为新型城镇化和农业现代化进程中的重要议题。土地作为农民赖以生存的经济载体,土地权益成为农民实现其他权益的前提,是农民利益的综合体现。中国是发展中的农业大国,农民最主要的利益与土地紧密相连,土地在农民心中不仅有着生产保障和社会保障功能,更有着稳固心理归属感的作用。土地作为最重要的自然资源和社会资源,随着农村社区的演化和发展,成为农村经济社会发展的关键性要素。农村社区作为重要的时空载体,能够促进和提升农民权益保护绩效水平,即农村社区发展有助于农民权益的实现和保护<sup>[2]</sup>。农民土地权益保障是关系到农村社区稳定、农业增效、农民增收的重要因素,是新型城镇化进程中应积极解决的关键问题。农民土地权益难以保障,“三农”难题就难以破解,经济社会也就难以和谐可持续发展。

目前,有关农民土地权益的研究主要包括农民土地权益涵义、农民土地权益受损、农民土地权益保障等3个方面,重点是农民土地权益保障。农民土地权益保障涉及农村社会的多个方面,是一个复杂的系统性问题,学者所持观点不尽相同。农民土地权益保障路径包括:提升农户自身能力及其可动员资源的效率<sup>[3]</sup>;防范农村土地流转非粮化、非农化,防范农村土地过度集中<sup>[4]</sup>;规范农村土地流转合约,建立农村土地纠纷化解机制<sup>[5]</sup>;加快城乡一体化发展,提高农村社会保障水平<sup>[6]</sup>;推进农村土地征收、土地流转制度改革,创新农村土地制度<sup>[7]</sup>;加快土地相关立法,完善农村土地法律体系<sup>[8-9]</sup>。综合来看,已有研究更多的是基于“农民土地权益受损——农民土地权益保护措施——农民土地权益保障”的逻辑思路展开的,少有对农民土地权益的利益结构与利益机制体系进行深入探讨的研究。本文

收稿日期:2015-12-07

基金项目:国家社会科学基金项目“我国农民权益保护与新农村社区发展基本法律问题研究”(07BFX003);2015年度国家法治与法学理论研究项目“城镇化背景下农地征收中的公共利益问题研究”(15SFB2036);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新型城镇化进程中农民土地权益保障研究”(14JZD014);湖北省高等学校优秀中青年科技创新团队计划项目“城乡一体化发展与基层社区治理创新研究”(T201528)。

作者简介:李长健(1965-),男,教授,博士,华中农业大学学科首席教授,农民权益保护与区域发展研究中心主任,博士生导师;研究方向:经济法、三农法律问题。

沿着“‘三农’难题——农民问题——农民权益——农民土地权益”这条依存链,尝试构建农民土地权益的利益结构与机制,即“农民土地利益——农民土地利益结构——农村社区影响要素——机制体系构建”环形链,最终保障农民土地权益,以推进农村社区的发展。

## 一、农民土地权益内涵的演变

农民土地权益是一个外延不断发展的概念,最初学者对土地权益的定义局限在农民的土地权利,即对土地的占有、使用、收益和处分、抵押及地上权、地役权等,具体包括“农村集体(土地)所有权”、“土地承包经营权”和“宅基地使用权”<sup>[10]</sup>,以及基于土地承包经营权所享有的转包、互换、转让等权利。这类农民土地权益涵义的界定是基于“权利”视角,是从《物权法》等法规条文中推演而来。

农民土地权益的内涵被扩展至土地权利和土地收益两个方面,包括因土地功能而带来的多种附属收益<sup>[11]</sup>。农村承包地经营与农村土地流转、征收产生的经济利益,理所当然成为农民土地权益的构成内容。即农民围绕土地所产生的,并且应当享有的一系列民主权利与获得物质利益权利的总称<sup>[12]</sup>。农民土地权益概念从“权利”扩展到“权利+利益”,概念涵义更为完整、概念外延更加宽广,更有利于农民土地权益保障。

农民土地权益的内涵进一步扩展为农民基于土地享有的系列权益,包括基本“权利”、与土地相关的“利益”、土地发展权、社会保障权益等权益集合。农民土地权益是农民基于土地所享有的“权益”,而非农民享有的“土地权益”,其不仅包括农民土地经济权益、农民土地政治权益、农民土地社会权益和农民土地文化权益等实体权益,还包括农民土地程序权益<sup>[13]</sup>。农民土地权益概念由“权利+利益”扩展到“权利+利益+发展权”,是系列权益的集合束,是多层次的“权益包”。冯宇等认为,农民土地权益是指以土地为基础农民可获得的全部经济权益、政治权益和其他社会权益<sup>[14]</sup>。

综上,农民土地权益是农民综合利益的体现,是经济、政治、社会等多方面权利的集中形式,生存权、发展权是农民土地权益的本质要求。农民的土地权益是层次分明、结构有序的权利束,是农民作为农村集体成员的经济、政治、社会等权利的综合体现。权利是利益的法制化体现,农民土地权益的核心是利益。保障农民土地权益,关键是基于农村社区发展视角,本质是建立和发展农民土地权益的利益结构,核心是完善和优化农民土地的利益机制。

## 二、农民土地权益的利益结构

城乡一体化发展过程中如何保障农民土地权益,是实现城乡统筹协调发展和加快新型城镇化的重要内容。由于社会历史、文化等因素的影响,长期以来农民权益在利益代表、利益表达、利益保障等方面,尤其是利益分配方面处于弱势地位,严重影响到农民土地权益的保障。因此,有必要基于农村社区发展,以利益实现与发展为基础,契合农村土地制度改革理论与实践,探讨利益代表和利益表达、利益产生和利益分配、利益协调和利益保障、利益发展和利益共享的农民土地权益利益结构体系。

### 1. 农民土地权益的利益代表和利益表达

利益代表和利益表达是农民土地利益结构中基本的利益组成,是利益结构中其他利益组成的前提条件。农民土地权益的利益代表是指,农民土地利益由农民自身、农村集体经济组织、农民合作组织等主体代表,农民应该具有稳定可靠的利益代表主体。农民土地权益的利益表达是指,农民土地利益可由农民土地利益代表主体表达,使农民土地利益诉求得到充分表达。

新型城镇化进程中,农村土地被征收或流转集中,一些农民逐渐离开土地。农民原有的农业生产者身份一旦离开土地,农民将变得更加弱势。农民利益群体虽人数基数大,但并未形成成熟的代表机制,甚至缺少组织化的利益代表,自身利益表达受阻。分散的农民只能够发出代表自身利益的微弱声音,难以形成统一强大的利益诉求力量;农村集体经济组织在税费改革后变得名不副实,自身存在和发展受到严重威胁,发挥农民土地利益代表和表达的作用非常有限;农民合作组织在维护农民土地利益,代表和表达农民土地利益方面缺乏有效的机制和法律支撑。中国农民作为一个人数基数庞大的

群体,如何组织起来,形成农民土地权益的代表机制,进而表达农民群体基本的土地权益诉求,是一个现实而紧迫的议题。

农民作为农村土地流转中最为重要一方的利益主体,由于自身的弱势地位,缺乏组织性,难以表达自身核心利益诉求。尤其是在土地征收过程中,存在不规范的土地征收、甚至违法的土地征收活动,损害了农民的合理利益。土地征收、流转补偿不合理是农民土地权益受损的主要方面,农民在征收、流转中的经济利益受到挤压。分散的小农户没有自身利益代表主体,合理的利益表达受到阻碍。建立农民土地权益的利益代表和表达机制是维护农民土地权益、推进农村社区发展的基本出发点,同时也是农民土地权益保护不可或缺的基本立足点。

## 2. 农民土地权益的利益产生和利益分配

利益产生和利益分配是农民土地利益结构中核心的利益组成,是利益结构中其他利益组成的基础条件。农民土地权益的利益产生是指,由于农村土地所有权、农村土地承包经营权发生改变而产生的经济收益等利益,具体为农村土地征收、流转后产生的增值利益,是由农民土地而产生的利益。农民土地权益的利益分配是指,农村土地征收、流转后产生的利益中,增值利益如何在包括农民在内的利益主体间进行分配。

农村土地征收、流转过程中,土地往往会产生增值收益,尤其是城乡接合部农地征收中产生高额的增值收益。农村土地流转中存在着农民权益虚化、产权模糊化等突出问题,影响到土地利益的产生,土地增量利益被其他利益主体侵占。在土地增量利益分配过程中,农民争取自身利益的话语权相对较弱,分配主体地位处于劣势,最终导致农民土地利益被动分配的结果。由于缺乏合理的土地增值收益分配机制,在农村土地存量分配和增量利益产生过程中,农民土地利益受到挤压和损害。

农村土地权益分配主体涉及农户、村集体经济组织、各级政府、工商资本持有者等,不同主体参与农村土地流转权益分配的形式、地位、利益取向、博弈结果均存在差异。农村土地改变用途后产生的经济利益是由社会经济发展导致的,产生的增值收益应由个人、集体、社区与国家共同分享。而现实情形是,土地开发商、基层政府强势参与增值收益分配中,切割了土地增值的蛋糕,挤占了农民的土地利益。除征地外,农村土地流转集中,农业适度规模经营,导致农地价值的提升,而农民实际占有增值收益的比例太小。这无疑影响了农村社区的发展。

## 3. 农民土地权益的利益协调和利益保障

利益协调和利益保障是农民土地利益结构中关键的利益组成,是利益结构中其他利益组成的目的所在。农民土地权益的利益协调是指,在农村土地增值收益中,协商和调节农民与农村集体经济组织、基层政府、开发商等利益主体间的利益关系,化解利益纠纷。农民土地权益的利益保障是指,在农村土地征收、流转过程中,在农民土地利益分配与协调中,促进和保障农民基本的土地利益。

农村土地征收产生高额的增值收益,各利益主体积极参与利益争夺,意欲分享更大比例的土地增值收益。政府向农民征地所花费的代价相对较低,土地被征收后,通过开发商的开发,较少的投入,便以高于征地成本数倍乃至数十倍的价格出让土地,从中赚取高额利润,成为政府征地权寻租的一种方式,导致所谓“土地财政”。即使这些利润用于城市建设,受益最大的仍是开发商、政府与城市居民,而牺牲较多、获益较少的将是农民。农村土地征收过程中,农民与集体、社区、政府间的利益关系协调不好,是导致暴力拆迁频发的重要原因。

实行多年的征地制度造就了我国城乡建设用地的二元市场,而二元土地市场的存续既有悖于市场经济的基本准则,也损害了农民的土地权益。实际剥夺了农民的大部分土地增值收益,进而助推了地方政府竞相卖地、造城的冲动。农村土地流转及征收过程中涉及多方主体利益关系,地方政府、工商资本、中介组织和农民等利益主体相互博弈,如何保护农民的土地权益将是一个棘手的问题。因强制拆迁而导致的农村社区群体性事件时有发生,内在原因就是利益协调不畅、农民土地权益保障不完善。利益冲突矛盾严重影响农村土地流转、农业规模经营、公益性设施建设,加上一些开发商侵占农地增值收益,侵害了个人与集体的利益,致使用于公共利益的公共服务难以有效供给,个人利益损害到社区及国家利益,从而阻碍了农村社区的发展。

#### 4. 农民土地权益的利益发展和利益共享

利益发展和利益共享是农民土地利益结构中重要的利益组成,是利益结构中其他利益组成可持续化的保证。农民土地权益的利益发展是指,在土地利益产生的基础上,创新和发展土地利益增量,为土地利益共享做准备。农民土地权益的利益共享是指,农村土地利益相关者共同享有土地增值收益等利益,互利共赢。

土地流入方每年给农户固定流转费,流转土地经营效益和收益如何与农民没有太大关系,土地利益难以共享。农地流转后,土地效益更多地依赖于农业企业自身经营状况,农地规模经营增加收益与承包户没有关系,即土地发展利益难以共享。工商资本进入农村后,农村土地集中流转,由于市场风险和自身经营不善而导致农业企业主“跑路”的现象已在一些乡镇发生,土地利益发展受阻。目前,大多数农地流转费直接给农户,集体经济组织在农地流转过程中只是发挥中介作用,土地增量利益由流入方获取,土地利益难以共享。

目前工商资本进入农村没有门槛,导致进入农村、获得集中土地的农业企业良莠不齐,一些企业能够发展起来,而另一些企业由于自身及市场竞争的原因被淘汰。有些农业企业主并非真心经营流转土地,而是凭借手中土地获得各级政府的资金和项目支持,套取农业补贴等。更多的流转土地用于非粮化和非农化,谋求自身利益极大化,威胁到国家战略。土地过度集中,农业产业容易受到自然和市场风险影响,农民土地流转费成为农业企业的经济包袱。保障和发展农民土地权益,需要将土地利益“蛋糕”做大,即创新和发展农民土地利益,实现土地利益增量改革、存量发展,从而使农村社区得到更好的发展。

### 三、农民土地权益的影响要素

分析农民土地权益影响要素,有助于完善和创新农民土地权益实现路径。农民土地权益受到诸多要素的影响,主要为农村社区发展的要素,具体包括农户禀赋、农地流转风险、土地利益相关者、农村制度环境等重要因素。

#### 1. 农户禀赋

禀赋是从经济学定义衍生而来的一个综合性定义,是指主体能够运用的自身或他人的经济、政治、社会、文化等资源产生影响的能力。农户是农村土地权益最重要的承受主体,农户联合集体拥有土地所有权、农户通过成员权拥有土地承包经营权等一系列土地权利,构成农户参与土地利益分配的经济禀赋;《村民自治法》赋予农民选举权和监督权,构成农户影响土地征收、流转的政治禀赋。只有站在农民的角度,从权利本位的立场出发,才能找准农民土地权益问题的真正产生原因,也才能寻找到真正有效的救治良策<sup>[15]</sup>。

农户通过参与农村土地流转、征收等决策过程,谈判中采取消极抵抗等方式,影响土地利益的产生和分配。然而,由于农户禀赋较弱,经济能力差、政治参与程度低、掌握社会资源少、文化素质低,在农村土地征收、流转过程中产生利益矛盾纠纷后,农户土地权益的利益实现受到影响,进而导致农户选择运用“弱者武器”,诉求土地利益最大化。中国家庭经营现实导致单个分散农户难以组织起来,缺乏代表其核心利益的正式组织,农户土地利益代表和利益表达受到阻碍。农民参与农村土地征收决策中,试图对决策结果产生一定的影响,但往往只是扮演被动接受的角色。总之,农民个体社会禀赋越大,对农村土地征收、流转的影响就越大,维护自身土地利益的手段就越有效,就越有利于农村社区的发展。

#### 2. 农地流转风险

农村土地流转风险主要包括,农村土地非粮化、非农化、土地过度集中等风险,威胁到农村土地流转的可持续化和农业安全。农业企业种植粮食等大田农作物收益少,如经营不善,甚至难以支付高额的土地流转费用,导致流转土地用来种植蔬菜、花卉,甚至建设休闲农庄,以获得相对较高经济收益,部分地区农村土地非粮化和非农化现象尤为严重。目前,一些地区强推农村土地流转,导致整村、整镇全部流转,农村土地过度集中,加大了农业经营风险,最终将损害农民土地利益。

流转土地非粮化和非农化给农户带来较高的土地流转费,给农业主带来较大的经济收益,但对国家粮食安全和农业安全构成威胁。非粮化和非农化是农业企业或地方政府与国家争利益,是个人利益侵占集体、国家利益的行为。非粮化和非农化导致耕地难以恢复,造成耕地破坏,农村土地流转的不可持续。非粮化和非农化的农业企业一旦破产,土地流转费将难以为继,受损害的仍将是土地流转户。农村土地过度集中增加农业企业经营风险,面临市场风险决策缓慢,不利于农业产业的可持续发展;农村土地过度集中影响到土地流转可持续,损害后代农民土地上的生存权与发展权。农村土地流转风险对农民土地利益造成不利影响,最终损害农户、农业企业、集体、社区和国家等众多利益主体的利益,也就不利于农村社区的发展了。

### 3. 土地利益相关者

农民土地权益利益相关者包括农户、村集体经济组织、农业企业等主体,其参与农民土地利益的分配和协调。政府是农民土地利益体系中重要的利益主体,对农村土地流转、征收都有重要的影响。农村社区是农民土地权益实现的重要时空载体,同时也是农村土地权益中的利益主体之一。城镇化进程中,农民土地权益保障是一个系统工程,涉及诸多的利益主体。所以十分有必要从利益主体的角度,探讨利益相关者之间的利益博弈,分析如何影响农民土地权益保障,从而寻求在此过程中各利益主体所达成的“利益和谐”及所成就的“制度和諧”。

农村集体经济组织作为农业双层经营体制重要的组织形式,参与农村土地流转和征收,分享农村土地增值收益。农村集体经济组织获取太少或没有获取土地增值收益,则难以为农业生产和生活提供基础性农村公共服务;获得过多的土地增值收益,则侵害了土地流转户的土地利益。政府在农村土地征收、流转中扮演重要角色,往往主导土地征收、流转过程,而由于“经济人”假设,政府也会追求自身利益优化,分享农村土地增值收益,从而减少农户的土地利益总量。在农村土地增值收益分配中,农户与农村集体经济组织、政府形成明显的利益矛盾。同时,农业企业、土地开发商等第三方利益相关者均想分享农村土地增值收益蛋糕,第三方热衷于农村土地征收、流转,影响到农民土地利益实现。

### 4. 农村制度环境

农村制度环境是影响土地权益的重要因素,包括农村土地制度、农业产业政策、农村社会保障制度等,对农村土地征收、流转及农民土地利益具有关键性作用。农村土地制度与农民土地权益密切相关,影响到农民土地利益结构实现和发展,如农村土地确权颁证制度、农村土地征收与补偿规定、农村土地流转制度等,对农民土地利益产生和利益保障具有积极作用。农村土地适度规模经营需农业产业支撑,农业产业政策对农业产业发展及土地可持续流转发挥有益影响。另外,农村社会保障制度、农村金融制度、农村保险制度等农业发展配套政策制度,对农村土地征收、流转决策和流转过程产生重要影响,进而影响到农民土地权益保障。

农民土地权益保障的法律体系不完善,农村土地产权交易市场机制运作不畅,农村土地流转中的利益分配机制缺位等因素削弱了农民土地权益保障力度<sup>[16]</sup>。农村土地制度的不完善,缺乏土地增值收益分配机制,导致土地增值收益分配矛盾,农民作为土地的主人,却得不到合理的土地增值收益。农村土地流转可持续的关键在流转土地农业产业化发展,而农业产业化发展依赖于政府农业产业政策的支撑,农业产业政策对农业产业化发展、农村土地可持续化流转、农民土地利益实现具有重要的影响。农村社会保障制度是农村土地流转、征收的“托盘侠”,是整个社会的安全网和减震器,保障了失地农户的基础生活条件和基本土地利益,确保农村社区良性发展。

## 四、农民土地权益的利益机制

基于农村社区时空载体,发展社区要素对农民土地权益保障的积极影响,探索和构建农民土地权益的利益机制、保障农民土地权益显得尤为迫切。农民土地权益保障的核心是农民土地利益保障与发展,保障与发展农民土地利益的关键是完善和发展农民土地权益的利益结构,创新农民土地权益的利益机制。

### 1. 农民培育:利益代表和利益表达机制

农民只有组织起来,形成代表自身的组织机构,才能够更广泛地参与农村土地征收、流转过程,进而表达自身政治经济利益诉求。农民合作组织是由农民自愿组成的组织团体,代表农民与政府、开发商等展开谈判,缔结合约。培育农民合作组织,改变农民权益在经济发展进程中受到的不公平待遇,才能真正对农民的土地权益起到保障作用。稳定和明确农村经济组织作为农户维护土地权益的法定代表地位,发挥农村经济组织在保护农户土地利益中的积极作用。改变农民松散的组织结构及行为方式,提高农民组织化程度,是对农民土地权益进行有效保护的重要途径。

农民土地权益的利益代表和利益表达主体包括村集体经济组织、农民合作组织、农村社区组织、村两委等机构组织,这些主体既是农民土地权益代表主体,同时也是农民土地权益的分享主体。农民土地权益的利益代表实质是,由组织机构为农民权益代言,而不只是单个分散农户的土地利益诉求。利益代表是利益表达的前提,利益表达是利益代表的目的。创新农民土地的利益代表和利益表达机制包括:第一,增加农村集体经济组织在土地增值收益中的分配占比,发展和壮大农村集体经济组织实力,形成和培育适合农民土地利益的多元代表机制;第二,创新和完善农民土地权益表达渠道,授权农民土地利益代表主体,优化农民土地利益的代表机制;第三,培育新型职业农民,提升利益代表主体与第三方展开利益谈判和博弈的能力,实现农民土地利益“自我代言”。

### 2. 风险防范:利益产生和利益保障机制

农村土地流转风险对农民土地利益实现、农业现代化发展具有负面影响,防范风险成为农村土地流转过程中的关键性任务。政府等相关部门应加强对农村土地流转去向的监管力度,严控流转土地非粮化、非农化。创设农村土地流转风险保证金,探索风险保证金制度,一旦发生农业经营和市场等风险,以便保障流转双方权益。同时,加强对农村土地流入方的跟踪管理,解决土地流转中的实际困难,防范和化解流转风险。设置农村土地流转市场准入门槛,对农村土地流入方的资信情况、履约能力、项目效益及农业经营能力等进行审查,对不具备流转资质的单位,禁止参与农村土地承包经营权流转,从而规避和防范流转风险。

防范农村土地非粮化、非农化风险,保障国家粮食安全和农业安全,引导和扶持流转地农业产业化经营,提高流转农地经济效益。降低农村土地流转风险对农民土地利益实现的影响,将风险控制可在承受范围之内,加强土地流转风险的转移机制建设。创新农村土地流转模式,鼓励农村土地流转股份制模式<sup>[17]</sup>。即农民在获得流转费的同时,入股参与流转土地的生产经营,形成风险共担、利益共享的利益产生机制。创新利益保障机制,更主要的是保障农民土地增值收益,既要保障土地“存量利益”,也要保障农民土地“增量利益”。

### 3. 纠纷解决:利益分配和利益协调机制

建立和完善以农村社区为依托的土地纠纷仲裁机构,创新纠纷仲裁程序,解决利益主体间冲突矛盾。不断完善和创新农村土地纠纷解决的司法路径,通过行政诉讼解决农民土地权属纠纷,通过民事诉讼保护农村土地承包经营权。在对农村土地流转过程中利益博弈分析的基础上,探索保护农民土地权益的制度机制路径,形成农民土地权益的安全保障网络。创新农地信托服务制度用于节约农民参与土地事务的成本,农地信息平台制度用于提高农民利益的转化度,农地舆论监督制度用于增加农民土地利益获得的透明度,纠纷援助制度用于减少土地利益纠纷的解决成本。

中国实行土地公有制,土地增值收益的一部分归国家,增加公共财政来源;农村土地属于集体所有,村集体需提供农田水利等农村公共服务,分享土地增值收益,可提高农村社区公共服务水平;农户个人由于是农村土地的承包经营者,农民失去了土地这一最重要的生产资料,理所当然应当获得土地增值收益,进而保障基本生活。分配土地增值收益,应遵循保障农民生活质量有改善、农村公共服务有提升、利益共享的原则,探索不同区域的多样化土地增值分配比例和方式。农民土地利益协调机制方面,在完善现有协调机构和机制基础上,基层政府应积极帮助构建不同层次由农民信任的合法、独立的第三方主持的多方相关利益主体平等参与的土地权益协调机制,充分发挥自主协商和民间智慧,在源头和基层化解土地矛盾与纠纷。土地权益协调机制是预防和解决农村土地纠纷的制度化手段,

土地权益保障机制是保障农民土地权益的重要救济制度。

#### 4. 制度保障: 利益发展和利益共享机制

创新农村土地制度, 坚持土地“公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”<sup>3</sup> 条底线, 在试点基础上有序推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度的改革和创新。落实国家农业产业政策相关规定, 提高土地适度规模经营效益, 促进农村土地流转可持续发展。完善农村社会保障制度, 解决失地农民后顾之忧, 保障农民基本的生存权利。保障农民土地权益是一个长期过程, 最终落脚于法治化路径, 建立和完善农民土地权益保障的法治化体系将是解决农民土地权益损失的重要措施。建议加快《中华人民共和国农村集体土地征收补偿条例》的颁布实施, 保障农民在农村土地征收中的合理利益。

首先, 要立足农业生产实践, 契合农村土地制度改革新常态, 评估和完善农业补贴政策, 加快农村土地有序、可持续流转, 促进农业适度、高效规模经营, 形成农民土地权益多元利益主体间利益发展和共享网络。其次, 要约束和规范人们的利益动机和利益行为, 引导人们在保护农民权益时合理选择利益目标、自觉调整利益需要、正确选择利益行为、科学处理利益关系, 形成农民土地权益的利益共享机制。从而实现新型城镇化进程中农民土地权益保障和谐互促的利益格局和利益秩序, 最终完成农民土地权益保障利益机制的整合与体系化。

## 五、结 语

农村社区作为农民土地权益实现和发展的时空载体, 农村社区的农户禀赋、农地流转风险、土地利益相关者、农村土地制度环境等要素对农民土地权益的利益代表和利益表达、利益产生和利益分配、利益协调和利益保障、利益发展和利益共享具有重要作用。发展和协调农村社区要素, 创新农民培育、农地流转风险防范、土地纠纷解决、农村制度保障的农民土地权益的利益机制, 构建农民土地权益的利益代表和利益表达机制、利益产生和利益分配机制、利益协调和利益保障机制、利益发展和利益共享机制, 实现和发展农民土地权益。只有这样, 才能形成开放、共享、绿色、安全、和谐、农民乐居的农村社区。

## 参 考 文 献

- [1] 李长健. 论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学, 2005(3): 120-134.
- [2] 李玲玲, 李长健. 农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系研究——基于 PSR 模型的分析[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(3): 109-117.
- [3] 彭素, 罗必良. 基于农户视角的农民土地权益保护机制研究[J]. 财贸研究, 2013(6): 27-35.
- [4] 朱强, 李民. 论农地资本化流转中的风险与防范[J]. 管理世界, 2012(7): 170-171.
- [5] 李长健. 中国农村矛盾化解机制研究: 一种权益保护与社区发展的视角[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 245-247.
- [6] 张云华. 城镇化进程中要注重保护农民土地权益[J]. 经济体制改革, 2010(5): 87-92.
- [7] 罗必良. 产权强度与农民的土地权益: 一个引论[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(5): 1-6.
- [8] 张安毅. 中国农民土地权益保护路径分析[J]. 中国土地科学, 2009(8): 13-17.
- [9] 姜战朝. 城镇化背景下农民土地权益保护的立法思考[J]. 兰州学刊, 2014(12): 128-132.
- [10] 王权典. 农民土地权利保障因应法律变革之演进——结合《物权法》的基本理念及创制范畴[J]. 河北法学, 2011(6): 17-25.
- [11] 林翊. 中国经济发展进程中农民土地权益问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 90.
- [12] 宋才发. 西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 40.
- [13] 吴志刚. 基本权利: 保障农民土地权益的新视角[J]. 中国土地科学, 2012(11): 9-14, 39.
- [14] 冯宇, 李政. 改革开放以来农民土地权益变迁过程考察[J]. 财贸研究, 2010(2): 46-51.
- [15] 李可. 权利·权威与公正[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2010: 34.
- [16] 苏敏智. 土地资源可持续利用视角下的农民土地权益保障问题研究[J]. 农业经济, 2014(3): 42-43.
- [17] 张伟, 李长健. 耦合动力、外部作用与农地流转的优化路径[J]. 改革, 2015(6): 91-99.