

我国“城中村”改造中的土地权利问题分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/294/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E2_80_9C_E5_c67_294768.htm 我国“城中村”改造

中的土地权利问题分析殷武（西北政法学院 陕西西安 710063

）【摘要】“城中村”是我国城市化进程的快速发展的必然结果，其根本形成原因是土地的二元所有制结构，“城中村改造”只有解决了土地二元所有制问题，“城中村”才能成为真正意义上的城市，而要解决土地的二元所有制问题也只有通过征用途径来完成。【关键词】城中村 土地所有权 土地使用权 征用

一、我国“城中村”现状及形成原因所谓“城中村”，是指在城市高速发展的进程中，由于农村土地全部被征用，农村集体成员由农民身份转变为居民身份后，仍居住在由原村改造而演变成的居民区，或是指在农村村落城市化进程中，由于农村土地大部分被征用，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外的农民仍在原村居住而形成的村落，亦称为“都市里的村庄”。通常所说的“城中村”，仅指在经济快速发展、城市化不断推进的过程中，位于城区边缘农村被划入城区，在区域上已经成为城市的一部分，但在土地权属、户籍、行政管理体制上仍然保留着农村模式的村落。“城中村”是城市的一块“夹缝地”，这种独特的地位和现象，必然会带来一系列的社会问题：（1）人口杂乱，“城中村”由村民、市民和流动人口混合构成。流动人口成为主要犯罪群体。治安形势严峻。（2）城市规划滞后，违法违章建筑相当集中，“一线天”、“握手楼”、“贴面楼”风景独特。由于房屋密度高、采光通风条件差，村民居住环境

差。（3）基础设施不完善，卫生条件太差。各种管线杂乱无章，排水排污不畅，垃圾成灾。街巷狭窄、拥挤，存在严重消防隐患，（4）土地使用存在诸多问题，宅基地、工业用地、商业用地相互交织，非法出租、转让、倒卖，管理混乱，等。“城中村”不仅影响城市的美观，也阻碍城市化进程，制约着城市的发展，已成为困扰许多城市发展的“痼疾”。究其原因，在于“城中村”形成和发展的特殊性。从“城中村”的历史变迁中不难发现“城中村”形成的主要原因：从客观上来说，是我国城市化进程的快速发展的结果¹。改革开放的20多年中，城市化的进程加速发展，我国的城市数目从1978年的320个发展到现在的662个。城市建成区面积也由3.6万平方公里扩大到9万多平方公里。城市的快速发展，需要通过征收周边农村的耕地获得扩展的空间。耕地被征收了，当地的农民，却仍然留在原居住地，并且保有一部分供他们建房居住的宅基地。一场“城市包围农村”的运动发生了。村庄进入城市，形成了“城中村”。从主观上来说，是我国城乡二元管理体制及土地的二元所有制结构所造成的，这也是深层次的制度原因。所谓城乡二元管理体制，是指“城市”和“农村”分属不同的管理模式，二元所有制结构是指城市的土地属于国家所有，而农村的土地属于农村集体所有的制度。而在一些“城中村”内形成了以城市与农村“二元所有制结构”并行存在、共同发挥作用的“边缘社区”特征。“从个体理性选择的角度看，‘城中村’这种特殊的建筑群体和村落体制的形成，是农民在土地和房屋租金快速增值的情况下，追求土地和房屋租金收益最大化的结果。”²因此，从“城中村”的历史变迁可以发现，土地的二元所有制结构是

造成“城中村”形成的根本原因。二元所有制结构使得村民可以低价甚至无偿地取得土地的使用权，集体将宅基地按户划拨，由各户村民自行建设后租出获得尽可能的租金，土地和房屋租金收益最大化的结果致使“城中村”形成的进一步加剧。故而，我国“城中村”的改造也应从根本的土地制度及权利开始。

二 “城中村”土地权利现状

“城中村”土地权利现状包括土地所有权状态和土地使用权状态两者情形。

1、“城中村”土地所有权状态

根据《中华人民共和国土地管理法》第2条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”即所谓的“土地的二元所有制结构”。土地所有权状态依据《中华人民共和国宪法》第10条、《中华人民共和国土地管理法》第8条规定，具体划分为“城市市区的土地属于国家所有”，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。由于“城中村”在城市化不断推进的过程中，位于城区边缘而被划入城区，成为城市的一部分，既有城市的一些习性，又摆脱不了农村固有的特质，是二者的混合体。“城中村”土地的所有权状态大体可分为三类：（1）、已“撤村建居”，土地被国家全部征用，农民不再享有集体土地所有权，村已经被城市完全包围，原农民已全部转为居民，只是保留着农村传统的生活习惯。这是通常所说的广义上的“城中村”，它经过改造已融入城市之中，不再是“城中村”改造的对象。（2）、正在“撤村建居”。土地大部分被征用，土地所有权部分属于国家所有，部分属于集体所有，但原农民未转为居民。（3）、尚未“撤村建居”，但已列入城市

框架范围，土地全部仍属于集体所有。后两种村的情形是狭义上的“城中村”，是通常所说的要改造的“城中村”。“城中村”中存在的土地所有权状态有国有土地所有权与集体土地所有权两类，两种土地所有权从表象看，仅是所有权主体不同而已，但其实质是不平等的，表现在：（1）国家所有权的权利主体是国家，而集体所有权的权利主体为集体。根据土地法第10条：集体所有权的权利主体又分为：乡集体、村集体、村民小组三种组织形式。两种土地所有权在集体与国家之间可以进行转化，且是单方的，只能由集体所有权向国家所有权转化，而不能是国家向集体所有权转化；同时集体所有权主体之间是不能相互转化的。（2）集体所有权向国家所有权转化的条件是唯一的，我国宪法第10条和土地管理法第2条的规定，方式为出让，这种行为其实质可以看作是一种买卖，只不过是一种强买强卖罢了，只有一方当事人（国家）的意思，几乎是容不得对方（农村集体）意思表示，农村集体只有强制取缔的义务，这就难以保证交易的公平了，自然出现了现实中征地赔偿款太低，侵害农民权益的事件的发生。（3）两种所有权的权能上也是完全不平等，主要体现在两种土地使用权上。而“城中村”土地所有权往往表现国家所有权借助“公共利益的需要”而不断地扩大，“城中村”集体土地所有权逐渐缩小的趋势；同时也表现集体土地所有者已经看清国家征用土地不完全是出于“公共利益的需要”，为征用后转让土地使用权获得商业上的利益，因此，农村集体在土地所有权交易中开始尝试用市场价格讨价还价，甚至漫天要价，凭此来保留其土地所有权，村落在城市中得以延续。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详

细请访问 www.100test.com