

当前村民自治健康发展亟待三个层面夯实经济基础

温锐¹, 范博¹, 左毅²

(1. 江西财经大学 生态文明与现代中国研究中心, 江西 南昌 330013;

2. 江西省科技型中小企业创新基金管理中心, 江西 南昌 330046)

被誉为中国农民的三大历史性创造之一的村民自治及其乡村基层治理,已经走了20年左右^①的历程。这一为国内外学者称为“草根民主”取得了有目共睹的巨大成绩,也遇到了许多困难或前行瓶颈,即农村自治主体权利意识薄弱,参与水平不高;干部权力大,农民不相信法律;农村空心村蔓延,传统文化消失;农村安居乐业环境缺失,村民自治丧失活力;自治参与热情“下降态势”或发展“危机”;等等。就我个人调研与观察的愚见所及,上述所有涉及村民自治受阻的问题,都与村民自治缺乏基本经济基础紧密相连:一是国家法律规定的农民集体土地所有权长期没能真正得到落实和保护;二是具体农民没能成为农村土地等主要财产权的主人;三是农民手中土地要素无法通过流转实现优化配置而成为广大农民创业、创富和建设新农村的依凭和动力。本来,所谓村民自治,关键与核心问题,就是农民的自治主体地位及其主动参与。但目前因自治主体缺失土地财产主人地位,导致农民难以更好地依凭农村土地要素成为创业、创富和建设新农村的准确受益主体,村民自治自然就缺乏自治基石或自治动力,形不成自治主体。正因为如此,历经近百年农村土地制度创新反复实践的中国共产党及中央政府,自上世纪末开始,就立足不断深化农村土地改革,通过从“联产承包”到给农民土地“确权”的发展,努力给同时推进的村民自治夯实经济基础。然而,就是这一经过长期理论与实践检验了的正确政策,目前仍然存在来自学术与政策实践二方面的分歧:如果土地确权了,那么以后政府要征地怎么办?如果确权后农民将土地转卖了,形成新的两极分化又该怎么办?还有人说,农地确权对农民没有好处,农民反对确权^[1]等等。这些担心与分歧,一是来自长期套用近代革命历史的理论纠结;^[2]二是在农地确权调研中丢掉具体背景看待农民对土地确权的意见表达;三是最关键的是根本上就没有真正准确认识作为市场主体的广大农户经济。^②因此,为村民自治解困并推进村民自治前行的关键对策,就是紧紧抓住十七、十八届三中全会明确给农民土地“确权”的农村改革新政,配合“不动产统一登记”的实施,从三个关键节点做实农民土地“确权”,为村民自治夯实经济基础。

(一) 以“地”“股”确权到农户夯实村民自治主体的财产基础

这里的核心是如何将那些本来就是广大农民自己所有的土地财产权利通过“地”、“股”形式的确权真正还给农民。众所周知,中国的土地所有制从大的方面,长期区分为国有制土地和农民集体制土地两大类。所谓的农民集体所有制土地财产,是在新中国之后,通过土改、合作化和人民公社化等一系列集

① 中国村民自治及其乡村治理的实践,实际是随农村家庭经营体制改革逐渐开始的。如从1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布算起,就有了近30年历史;而从1998年11月通过的《中华人民共和国村民委员会自治法》算起,那也有了近20年的实践。

② 参见拙作《动态开放小农:中国农民的现代性讨论》中的系列论文(江西人民出版社2013年版)和《近百年来小农户经济理论与实践探索的共识与前沿》(《中国农村经济》2013年第10期)。

收稿日期:2015-01-16

基金项目:国家社科基金项目“城乡发展一体化视阈下农村土地产权制度创新研究”(编号:13BJY086)

作者简介:温锐(1953-),男,江西宁都人,历史学博士,江西财经大学教授、博士生导师。研究方向为生态文明与现代中国。

体化运动形成的农村土地产权所有制结构。它本来就是农户及其农民自己所有的财产和经历史积淀所形成的农民社区共有的公共资源,到公社化以后就“一锅煮”成了“农民集体土地所有制”。其特点是:在“农民集体所有制”名义下,具体的农户及其农民却成了非产权主体,或产权主体不清。当国家进入城市化快速发展时期,这一所谓农民集体所有的土地财产,一方面,各级政府借助“集体所有制”的空泛“公有”和国家征用之名,玩农民“公有”转“国有”征用游戏,使农民集体所有制土地财产实际变成无主资源而成政商强势者争抢的“唐僧肉”;另一方面,广大农民则在城市化驱动的劳动力转移中,因自己的土地无明确而具体的财产权益,就只能或只可以“无产者进城”打工,或成非明确土地财产权的守护者,却唯独难以通过自主生产要素的优化配置而选择在广阔农村创业、创富,进而导致村民自治首先丧失了主体参与自治的财产基础。于是,农村青壮年就出现了逃离农村或游离于城乡之间以及大量不应有的“空心村”问题;而政府 20 多年来推动的村民自治,自然也出现自治主体意识、自治动力与活力的丧失问题。因此,解决之道首要的是在保持农民集体土地所有权的前提下,结合国务院关于农村土地确权的相关政策和不动产统一登记条例的相关实施,对农村集体土地资产进行全面“确权”,为奠定村民自治经济基础夯实农民自治主体财产权:

(1) 将全部所属农民集体所有制的土地财产及其资产,区别为农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地和未利用地等四种土地财产权,全面进行确权登记。同时,按照国家相关政策制定界定农村集体经济组织成员身份的具体办法。

(2) 根据目前集体所有土地的不同属性和在农民自愿选择的原则下,以“确权确地”、“确权确股”相结合,坚持“确权确地”为主的确权方式,分别对不同财产权进行不同方式的具体确权。

(3) 农地承包经营权和宅基地使用权,要全面以“确权确地”明确到农户或农民具体个体。其中实在无法实施“确地”的极少数承包经营权才可实施“确权确股”到农户或农民个体;对农民的宅基地确权,尤其要处理好农民宅基地及其附属财产权的增权问题,打破原来以“住房屋檐滴水”为划线的思维,应将宅基地所属院落的附属“构筑物”纳入宅基地确权登记;^①“在制定政策或指导意见时”,“应以化解矛盾、应发尽发为原则,要坚持农村违法宅基地和集体建设用地必须依法补办用地批准手续后,方可进行登记发证”^②的政策,通过依法补办用地批准手续解决农村“违法”“宅基地”列入农民合法财产保障体系,为农民在农村提供安居乐业的基础。

(4) 将集体建设用地和未利用地等集体资产、资源、资金进行全面清理、登记、估价,^③将其全部确权为农民集体资源资产,其中可归入“集体经营性的资产”,则根据农村集体经济组织认定的成员身份,按人均计算股份量化到人或农户,^④具体交由集体经济组织或各类合作社经营,并由镇设立的监管服务中心对其资产经营状况统一实施监管。

(5) 给农民颁发具有保护法律效力的土地财产权益“确地”或“确股”的确权证。农村土地财产权确权,要与不动产统一登记相结合,在给农民土地确权登记与颁发财产权证的同时,借助即将实行的不动产统一登记条例,再以国家对公众不动产物权“身份”的统一登记和法规宣告,形成农民土地财产权益的“铁证”,^⑤全面强化农民土地财产权益的保障,为村民自治的经济基础奠定农民财产主体基础。

① 中华人民共和国国务院令《不动产登记暂行条例》(2014. 12. 22)。

② 《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》(2014. 8. 10)。

③ 《农业部开展农民集体资产股份占有权收益权试点》(2014. 10. 19):“重点是要探索界定农村集体经济组织成员身份的具体办法;建立健全集体经济组织成员登记备案机制;“建立健全农村集体资产股权台账管理制度和收益分配制度”。[http://news. hexun. com/2014-10-19/169470979. html](http://news.hexun.com/2014-10-19/169470979.html).

④ 《农业部开展农民集体资产股份占有权收益权试点》(2014. 10. 19):“对于经营性资产,重点是明晰集体产权归属,将资产折股量化到集体经济组织成员,探索发展农民股份合作。”

⑤ 江西许多地方将农村土地确权,称之为给农民颁发土地财产权“铁证”。

(二) 以确“长久不变”之权夯实村民自治主体的经济恒心

在给农村自治主体明确了土地财产权基础后,村民自治主体随之关注则是这些所确定的土地财产权益,是可随意性变动的还是长久稳定性的。对此,改革主导者的认识是随着农村土地制度改革不断深化而逐渐发展的。20世纪90年代初中期,国务院针对农村土地承包经营权的变动问题,就明确提出了“增人不增地,减人不减地”和“30年不变,30年以后也没有必要再变”的农民土地财产权政策;^①十七届三中全会,则又进一步明确为“长久不变”之权;十八届三中全会决定和《不动产登记暂行条例》,不仅重申了农民土地承包经营权的“长久不变”之权,而且将“长久不变”之权的赋予和明确延伸至农民宅基地使用权等农民土地财产权益。然而,我们在江西以及其它省区的农村土地确权调研中发现,基层政府及其实施文件在农地确权中所传递的信息,仍然是“确”三五年就可再变动或调整的短期之权或者是第二轮承包期结束中的后期十年之权,导致许多农民对当前农村土地确权表现出无所谓的麻木状态。显然,这是视当前农村土地确权为儿戏,也是对国家通过农村土地确权给农民土地实施“还权赋能”政策的扭曲。因此,农村土地确权对给农民所“确”土地财产权的期限,必须理直气壮明确三条:

(1) 按照中共十七、十八届三中全会的农地新政,明确宣告这次的农民土地财产权益的确权,是“确”“长久不变”之权,是“以后没有必要再变”之权。

(2) 要尽快修订《物权法》和《土地承包法》,将中共二个三中全会“长久不变”之权的农地新政精神,上升为国家的相关法律意志,完善农村土地产权制度的法律法规,形成国家的强制性制度供给。

(3) 根据产权经济学与《物权法》精神,私有财产权具有“独占性”与“绝对排它性”,其归属问题不应由别人讨论或投票来决定。农民的土地“承包经营权”、使用权已由《物权法》定性为具体农民的“用益物权”,具有“绝对排它性”和与所有权“对抗性”的私权属性,今后其权益归属也不需多数票决。否则,就是侵犯、剥夺他人财产权益的行为。作为本次给农民手中土地确定的财产权益,要打破农民集体所有制的土地承包经营权或使用权及其股权资产不是农民自己私有的财产权或用益物权的观念;其产权归属和财产存续时间的依据,应是国家供给的“长久不变”之权,今后这一财产权益的变更,只有在不违背农民合法意愿的前提下,通过“公开市场”^{[3](p22)}实施多元化有偿流转才能发生。

总之,在给农民明确了土地财产权之后,就是要抓住“长久不变”这四个字,给农村土地财产权益确“长久不变”之权,使村民自治的主体或农村建设者回归“恒产”与“恒心”的常态,为夯实村民自治经济基础奠定农民持久土地财产主人的恒心。

(三) 紧扣“抵押担保权能”夯实村民自治主体的经济活力

长期经历了农村土地产权制度反复否定之否定和承包土地不断调整的中国农民知道,检验村民自治是否具备经济基础,仅仅明确了自治主体具有“长久不变”的土地财产权益还是远远不够的。他们还要看这些获得的财产权作为生产要素,是否能具有充分的市场流转权或优化配置权。以往《土地承包法》和《物权法》也曾明确规定了农民对承包土地具有的“转包、出租、互换、入股、转让”等多种权利,但因为农民的土地承包经营权、宅基地使用权的“抵押担保权能”被严令禁止,^②导致“转让权”也实际被取消。结果,农民土地承包经营权作为要素流转,就只能长期局限在小范围且短期性的那种租赁与转包

^① 《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》(1993.11.5)就明确提出,在承包期内实行“增人不增地,减人不减地”;中共十六大与江泽民1998年9月28日在考察小岗村时均强调,“30年不变,30年以后也没有必要再变”;2006年全国“两会”的记者招待会上,温家宝总理被问及农村土地制度时,作出了“15年不变,30年不变,就是说永远不变”的回答;2007年的《中华人民共和国物权法》第126条明文规定“30年后继续承包”;2008年中共十七届三中全会《决定》进一步强调,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。

^② 中华人民共和国《承包法》、《物权法》与《担保法》均明确规定:耕地、宅基地、自留山等集体所有土地使用权不能抵押。

等低价值、低层次的流转;^①而宅基地使用权流转就只能被限于本村,连带地面的房屋若要贷款也变得一文不值。^②于是,农民土地财产权作为创业创富的关键生产要素,其要素价值与属性就近乎为零。农民也就因此难以实现生产要素自主优化配置。

中共中央十八届三中全会在着力夯实农民土地等财产权的基础上,打破长期以来对农民土地等财产权益“抵押担保权能”的设限与“禁区”,明确“赋予农民对土地承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能……鼓励承包经营权在公开市场上”流转“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权……慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”。^{[3][122]}这既是新一轮农村改革给予农民的最大红利,也是夯实村民自治经济基础的重大举措。

目前,我国农民承包经营权、农户宅基地使用权和村集体经营性资产的确权正在进行之中,其中宅基地使用权的确权任务尤其艰巨,应集中精力、下大力气一次性促其完成。一旦上述确权完成,应该紧紧抓住新政赋予农民土地的“抵押担保权能”这一突破口,稳妥而有步骤地落实农民各项土地财产权益的“抵押担保权能”:首先是先行推动农民“承包土地的经营权”、“承包土地收益权”、“水面承包权”、“农民住房”等财产为“标的”的多种新型抵押担保模式的试点;其次是进一步探索整体土地承包经营权、宅基地使用权^③之“抵押担保权能”的实施,全面解放农民手中长期处于冻结状态的土地要素资源,将农村土地要素与城乡金融资本、人力资本和技术资本实现有机衔接,借助转包、出租、互换、入股、转让、抵押、担保等多种形式,让农民的土地财产要素通过市场化流转,既在乡村内部优化配置,又在城乡间实现双向互动,形成城乡联动创富的“蝴蝶效应”。这将奠定农民财产要素自主流转的主体地位,从而为夯实村民自治经济基础注入全新活力。

当前,中国农村土地的确权改革应该与不动产登记工作互为促进、有机结合,所“确”之权关键要把握三个环节:即是将土地“确”给农户或农民,还是停留于传统空泛集体之名?是“确”“长久不变”之权,还是“短期”之权?是在农民被赋予“抵押担保权能”下给农民自主流转生产要素实施“松绑”,还是新增“限制”?确权到户、确长久不变之权和给农民财产要素自主流转“松绑”,才是真正贯彻中央给农民“还权赋能”的土改新政,才是给村民自治奠定经济基础。它是事关农民能否真正自主选择城乡创业和有利现代农民选择在农村安居乐业、促进城乡协调发展的重大问题,也是能否切实夯实中国村民自治经济基础,促进农民主动积极参与自治,提升村民自治水平的必要选择。

参考文献:

- [1] 贺雪峰. 周其仁到底有没有农地问题的常识[EB/OL]. 2014-09-25, 17:31:38, 澎湃新闻(www.thepaper.com).
- [2] 温 锐. 农地制度改革的历史纠结、共识与创新节点[J]. 经济学动态, 2013(4).
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题决定[M]. 北京:人民出版社, 2013.

(责任编辑:郭荣华)

^① 就我国以往农村实践及农村经济发展的现状而言,农民土地财产要素流转的具体方式,实际长期仅限于转包、出租、互换、入股等形式,其中“出租”土地使用权获取租金方式,因没有本行政村限制、流转程序简单清晰及也安全,普遍成农村土地流转的最主要形式,多数村组占到85-90%以上。因为出租是土地生产要素流转中的初级层次,同时又因受到抵押、担保和有限范围转让等限制,能获得的租金非常低廉,每亩土地租金仅在300-500元之间,甚至100-200元,亩均至多400元;以人平均在1亩左右和农民农业劳动打工120元/天计,其要素配置的收入显得实在微不足道。

^② 1999年5月6日,国务院办公厅《关于加强土地转让管理,严禁炒卖土地的通知》第2条第2款规定“农村的住宅不得向城市居民出售”。

^③ 目前,国务院将三中全会赋予农民土地承包经营权的抵押担保权能规定为,只能以经营权实施“抵押担保”,这显然过于保守。关于农民宅基地使用权,物权法和三中全会都明确认定为“用益物权”,《不动产登记暂行条例》则明确将其列为不动产物权登记。按物权法,用益物权是具有排他性、可分割性以及可转让性的物权性质。因此,农户宅基地作为农户合法财产权,完全可以作为抵押担保的标的物并在市场流转。