

新型工农城乡关系背景下的 农民土地权利回归*

王乐君

(农业部产业政策与法规司, 北京 100125)



摘要 结合党的十八届三中全会精神,阐述了农村土地承包经营权、集体经营性建设用地使用权、被征地农民收益权、宅基地使用权、集体资产收益权的涵义和内容。为了建立新型的工农城乡关系,提出了深化农村产权制度改革的方向与基本原则、加快农村土地确权的 3 个重要环节;强调要建立完善承包地流转市场和农村产权交易市场、推进地方政府角色与职能转变、依法推进各项土地改革措施与试点工作。

关键词 农民土地权利;农村土地制度改革;农村产权制度改革;农村土地承包经营权;农村集体建设用地使用权

中图分类号:F 301.1 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2014)03-0001-05

土地是重要的生产要素,也是农村改革发展的制度瓶颈。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)对一些近年来争论较多但政策上回避,或者改革实践探索多年亟待政策回答的土地制度方面的问题,指明了方向,明确了路径,这对深化农村体制改革、健全城乡发展一体化体制机制、形成新型工农城乡关系、完善农民土地权利意义重大。

一、新型工农城乡关系背景下农民土地权利的内涵

1. 农村土地承包经营权

如何理解农村土地承包经营权?

(1)根据物权法,农村土地承包经营权是一种用益物权。《决定》再次明确要稳定农村土地承包关系并保持长久不变。一些地方承包地确权后已在承包经营权证书上将承包期限记载为“长久不变”。长久是多久?要不要比照前两次的做法,在第二轮承包到期后再给一个期限?有人建议参照城市房地产土地的期限将承包期定为 70 年,对这个问题目前尚未达成共识,还需要进一步探讨。不过农村土地问题很复杂,即使有政策甚至法律规定,有些具体问题也不一定都能落实,比如《农村土地承包法》第 27 条关于不能调地的规定,在一些地方都没有执行,因此,建

议在承包地确权的基础上直接明确为长久不变,第二轮承包到期后宣布直接延包,以表明中央稳定承包关系的决心,至于具体问题留待老百姓自己解决。

(2)承包经营权有哪些权能?根据《农村土地承包法》等,除占有、使用、收益外,还有转包、转让、出租、互换、入股农业合作生产,《决定》增加了抵押、担保权能,扩大了农村土地承包经营权入股发展农业产业化经营的权能。从理论上说,就耕地承包而言,还有一个继承权没有说法。另外,由于农村土地承包是以农户家庭为单位,如果只是家庭成员的增减,那就不涉及承包地调整,也就没有继承问题。

(3)关于抵押、担保。这是农村土地制度的重大突破,近年来不少地方的试点几乎都在探索抵押方式,但理论界和政策制定者各方面争议较大。争议的焦点有 2 点:一是抵押风险,担心承包地抵押一旦不能偿还贷款农民会失去土地,或者导致土地兼并;二是担心不可操作,银行如何处理作为抵押物的承包地?地方有一套防范风险的做法,如政府建立风险保证金,由风险金承担损失的 80%,银行只承担 20%;用于抵押的土地控制在承包地面积的 2/3 等。另外,银行也有防范信贷风险的规则。笔者认为,从深化农村产权制度改革的角度出发,从城乡一体化发展的角度出发,从权利平等、机会平等、规则平等的角度出发,均应当赋予农民承包地抵押的权利,也

收稿日期:2014-01-12

* 本文系根据作者在 2013 年湖北省农业法学会年会暨第三届“南湖·中国农村法治狮子山论坛”上的主题发言整理而成。

作者简介:王乐君,男,农业部产业政策与法规司副司长;研究方向:农业农村法制等。

给农民多一条贷款的出路。

(4)关于进城农民是否退出承包地。根据《农村土地承包法》,全家进入设区的市并落户的,必须退出。实践中有用承包地换社保的,也有不要求退出的,农民进城后可以将承包地入股合作社分红。尽管目前仍有争议,但作为一种权利应得到保护,不应强行退出;另外,外出农民工 1.6 亿多,为鼓励农民工落户,应选择自愿原则,允许农民带地进城(包括大城市),同时探索建立有偿退出机制。

(5)关于农地流转。发展现代农业,一定要走适度规模经营的路子。邓小平在 20 世纪 90 年代初就提出两个飞跃的论断。适度规模经营,承包地流转不可少。近年来种养大户、家庭农场、农民合作社、农业企业、社会化服务组织等新型经营主体发展快,同时土地流转也在加速,并呈现规模流转、成片流转、企业和合作社流转比例提高等特点,一些地方存在强制流转、村干部包办流转等,违背农民意愿。承包地流转一定要尊重农民的意愿,不能强迫农民流转,不能损害农民的利益,不改变土地的农业用途,不破坏农业综合生产能力。

2. 农村集体经营性建设用地使用权

《决定》赋予农村集体经营性建设用地与国有建设用地对称的权能——“同等入市、同权同价”,为建立城乡统一的建设用地市场提供了制度保障。长期以来,土地的制度安排是政府高度垄断一级市场,除农村集体和村民兴办乡镇企业、村民建住宅和乡村公共设施、公益事业外,其他任何建设不能直接使用集体土地,必须征收为国有建设用地,这既损失了效率,又损害了公平。近年来,广东、浙江、江苏、天津、重庆、成都等地方开展了集体经营性建设用地流转、利用试点,探索出了不同的流转模式。

“同等入市、同权同价”,有人称之为革命性改革,国土资源部姜大明部长称之为“开启农村土地制度改革的破冰之旅”。对此,仍有不同认识。但笔者认为其意义至少有 3 点。

(1)为完善集体经营性建设用地权能明确了方向。农村集体经营性建设用地将来可以与国有建设用地平等地位进入市场,在一级市场出让、租赁、入股,在二级市场租赁、转让、抵押等。

(2)有利于打破建设用地一级市场政府的垄断,将土地资源的配置权真正交给市场,为征地制度改革、统筹城乡发展破除制度障碍。稀缺资源,只有市场配置才能真正提高效率,转变发展方式,实现效益

最大化。

(3)有利于农民直接参与工业化、城镇化进程,直接分享工业化、城镇化带来的收益。当然还有一些制度或措施需要明确:一是农村经营性建设用地入市需具备哪些条件,如何制定科学、合理的规划并确保严格实施?二是城镇范围的土地是不是允许集体所有制存在?一方面,要缩小征地范围,今后城镇范围的土地不一定都要征收;另一方面,《决定》提出,只要符合规划和用途管制的要求,集体经营性建设用地就可以与国有土地在同一建设用地市场享受同权同价,这就意味着今后城镇范围的土地存在集体土地,但我国宪法明确城市土地归国家所有。三是农民集体经济组织能不能利用集体经营性建设用地开发房地产供本组织成员使用(买卖)?目前我国有 3 种住房:商品房、农村宅基地房、小产权房。应当说,对于小产权房中央态度明确,有关部委多次三令五申予以禁止。但如果农民集体组织在集体的建设用地上开发房地产,销售给本组织成员,怎么看?建议允许试点探索。

3. 被征地农民收益权

农村土地征占矛盾和纠纷已成为影响农村社会稳定的最大因素和农村群体性上访的首要原因,地方政府关心工业化、城镇化对建设用地的需求,农民关心补偿的高低,中央政府关心耕地保护和粮食安全。改革开放以来,征地制度先后进行了 3 次改革,一是 20 世纪 90 年代中后期探索多种补偿安置方式,二是 2004 年开始提高补偿标准,三是党的十七届三中全会后开始探索缩小征地范围。党的十七届三中全会和十八大分别提出了“严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围”“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”的要求。十八届三中全会《决定》又提出“缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。应当说,中央对征地制度改革的方向是明确的,下一步落实的关键是进一步完善制度、细化措施,包括:如何界定公益性用地?如何确定补偿标准?如何完善补偿安置方式?

(1)关于公益性用地。大家对国防、外交用地没有异议,对交通水电气等基础设施、教科文卫设施用地纳入征地范围有分歧,而对工商业用地纳入征地范围普遍持否定态度。不过国外也会根据经济发展情况有不同认识。比如,韩国在经济快速发展阶段,就将制铁、肥料及其他总统令规定的重要事业(如电

子及造船、发动机制造、水泥生产等)列入“公共利益”范围允许征地,但在经济发展到较高程度后,于2002年将上述事业排除出征地范围。这说明公益性的概念具有相对性、阶段性。美国通过议会或者法院判例对公益性进行界定,防止随意性的做法,值得参考。

(2)关于补偿标准。目前是根据《土地管理法》第47条关于按被征地原用途前3年平均产值的30倍以内计算,尽管实际补偿已明显超过这一标准,但农民依然认为补偿过低,一般每667 m²补偿3万~5万元。据国务院发展研究中心调查,农民拿到的征地补偿款只占整个土地增值收益的5%~10%。今后征地补偿要改变按原土地用途为公正补偿,参考当地的土地交易市场价格。严格来说,强制征地强制的是所有权的改变,财产权应得到保护,即财产的经济价值应符合市场规则。

(3)关于补偿方式。近年来,一些地方在征地过程中探索留地、留物业安置等方式,将部分土地留给村里开发,确保获得长期、稳定收益,受群众欢迎。如浙江省富阳市实施留地安置的2个村,每年分别可获得700万元和280万元的经营收益,效果很好。因此,这些多元保障安置方式应总结、推广。

4. 农村宅基地使用权

我国农村宅基地、农民房屋与城市房地产是完全不同的政策。农村宅基地使用权制度特点是“集体所有,村民使用;一户一宅,限制面积;福利分配,长期使用;限制权能,无偿收回”,其价值取向是:维护土地公有制、保障农民居住权、严格保护耕地。历史上,1950—1952年,宅基地与房屋都归农民个人所有,只是随着合作化、人民公社制度的推进,宅基地与其他农村土地一样,所有权归集体。随着工业化、城镇化的发展,农村宅基地管理也面临新的问题,比如,超占宅基地、空置住宅占地、闲置宅基地。据中科院地理资源所测算,对全国农村“空心村”综合整治,可增加耕地的潜力达767万hm²。近年来改革宅基地管理制度的呼声时有发生,主要集中在一户一宅制度应否坚持、有偿使用制度应否实行、宅基地使用权应否抵押等。

《决定》明确提出保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度。如何改革?强调需要通过试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入的渠道。目前试点地区对宅基地的使用有不同方式,从指导思想和出发

点看有2个方面:一是服务城镇化、工业化的用地需要,开展土地综合整治和增减挂钩,宅基地换城镇住房;二是从增加农民收入和农村土地开发考虑,开展农民房屋抵押、租赁,发展农家乐、乡村旅游等。这几年财产性收入在沿海东部一些较发达的地方,已占农民收入的20%多,但从全国来看比例很低,约3%。农村宅基地涉及农民子子孙孙的生存,是基本的生存资料,从其历史和宅基地的福利功能看,宅基地的改革应当慎重;但从资产和增加农民财产收入看,1333万hm²宅基地是笔巨大的财富,有很大的改革空间。不过现阶段,笔者认为宅基地改革试点应坚持在农村集体经济组织的范围内封闭运行,农村宅基地和房屋还不宜向市民开放。

5. 农村集体资产收益权

土地是最大的集体资产,由于土地是稀缺资源,加上实行共同共有制,使农村集体土地不具有可让渡性和排他性,致使每个成员都会想办法占有土地并取得收益,不利于资产的管理和提高效益,一些地方集体资产流失严重、集体负债严重。近年来各地开始探索集体资产改革,通过建立集体资产股份公司或者土地股份合作社,将集体资产量化到人,实行公司化管理,明晰了产权,起到了集体资产增值保值作用,又保障了集体经济组织成员的权益。《决定》赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出的权利,笔者认为是对改革实践做法的肯定,同时又明确了集体资产的改革方向。

二、推进农村土地制度改革建议

1. 深化农村产权制度改革的方向与基本原则

产权不明晰,财产权利边界不清,就不能形成真正的市场主体,也就谈不上真正意义上的市场经济。目前,我国农村产权制度存在的主要问题有:①产权主体不明确。集体所有的成员边界模糊,人人有份,结果是农民说了不算,村干部说了算。②产权权能不完善。农民对农村土地的收益、处分权能受到许多限制,十八届三中全会关于农村土地制度的改革部署将有利于完善农村产权权能。③产权流转机制不健全。近年来地方农业部门在承包地流转服务、流转平台建设方面做了许多有益的探索,但农村产权交易市场、交易规则建设还处在探索阶段。④城乡产权权益保护不平等。农村土地与国有土地权利明显不对等,城乡要素没有实现平等交换,农民公平分享土地增值收益的制度还很不完善。

《决定》指出：“产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。”这为农村产权制度改革指明了方向。从经济社会发展与土地制度演进历史看，我国农村产权制度改革尤其是土地制度改革具有阶段性、复杂性、多重性，当前和今后一个时期农村土地制度改革：①要兼顾土地的资源属性和财产属性，既要充实农民的土地权利，赋予农民更多的财产权利，又要坚持用途管制，严格耕地保护，确保粮食安全；②要兼顾土地的经济功能和政治功能，既要有利于形成统一的土地市场，促进土地有序流转，推进土地资源资产化、资本化发展，保障农民公平分享土地增值收益，又要维护土地集体所有制，维护农村的社会稳定。

笔者认为今后一个时期农村产权制度改革方向是：明晰产权、完善权能、放开准入、公平分享。改革的基本原则是坚持维护农村土地的集体所有制，坚持土地利用规划和用途管制，坚持维护农民的财产权益。

(1)通过清产核资、资产量化、股份管理明晰产权。比如建立集体资产股份公司，或者成立社区土地股份合作社。

(2)做实农村土地承包经营权。近年来一些专家学者就农地产权改革提出了多种思路：①主张实行“国有永佃”或者“国有永包”，农村土地所有权收归国家所有，赋予农民永久租佃权；②主张农村土地私有化，将土地所有权交给农民；③主张继续尊重土地集体所有，但进一步充实、强化土地承包经营权。笔者认为要在尊重集体所有的前提下，落实承包关系长久不变的精神，做实承包经营权。

(3)放活经营权。稳定承包权，放活经营权，有利于消除农民担心失地的顾虑，让农民放心流转；有利于提升流转合同的效力，强化对转入方的约束，保障农民的权益。农村土地承包经营权经历了债权到用益物权的发展过程，其物权的性质在不断强化，农地经营权的性质也将随着农村土地制度改革的深化而发展。

(4)逐步放开准入。建立农村产权交易市场，真正缩小征地范围，允许农民直接参与经营性建设用地的开发，直接获取土地增值收益，试点探索城镇土地集体所有与国有并存的模式。

2. 加快农村土地确权步伐

农村土地确权是深化农村产权制度改革的前提，是农村土地流转的基础，是稳定农村土地承包关系的关键。明晰产权，必须落实土地承包经营权、宅

基地使用权。承包地确权了，农民心里才踏实，企业才有稳定感。过去企业流转土地，不仅要与承包户谈，还要与村干部谈，企业害怕村里调地，一句话就是担心流转不稳定，企业不敢长期投资。土地确权后，由于承包关系稳定并长久不变，企业与农户在自愿、平等基础上签订的流转协议就受到法律保护，企业可以放心投资。家庭农场因流转土地期限短、不稳定，影响其规模的扩大和发展，土地确权也将有利于家庭农场获得稳定的土地。另外，农村土地确权后，产权明晰了，农民就获得了对抗不法侵害的权利，农民对承包地、宅基地的使用更加关心了，更增添了对抗违法征占承包地行为的力量。

农村土地确权涉及亿万农民的切身利益，很复杂，但不能望而却步，早确权比晚确权主动，越晚各种利益关系越复杂、工作越被动。农村土地确权有3个重要环节：一是党政一把手真重视；二是财政支持，成都市土地确权，市县两级财政用了近10亿元，确权费用每667 m²约60~70元；三是具体问题和矛盾依靠农民自己解决(村民议事会)，要相信农民群众的智慧。

3. 建立完善农村承包地流转市场和农村产权交易市场

根据《决定》的要求，农村土地制度改革必须建立2个市场：承包地流转市场、农村产权交易市场。目前一些县、乡建立了承包地流转服务机构，村级建有服务点，武汉、成都、重庆等地建立了农村产权交易所，促进了承包地、产权公开、规范流转、交易。资源配置中市场起决定作用，还是政府起决定作用？应该由市场决定资源配置。这两个市场的建立，一是有利于真正形成承包地流转价格，形成合理的租金；二是有利于促进土地有序、平稳流转。多年来，企业、家庭农场转入土地要与农户谈、与集体谈，签了合同，还不放心，市场作为第三方公开、规范的机构，可信度高，交易风险低。

4. 推进地方政府角色与职能转变

农村产权制度改革，尤其是土地制度改革与地方政府角色、职能转变紧密相关。地方政府不仅管地，而且直接用地，建设用地一级市场一直由政府垄断，其根本原因在于农村土地成了地方工业发展和城镇建设的资本积累，成为地方重要财源，成为地方政府维系传统发展方式的重要工具。过去在计划经济年代，通过农业剩余、农产品价格剪刀差、廉价劳动力支持了国家工业的快速发展，现在农村土

地却支撑了城镇化和工业化的快速发展,土地出让收入成了地方财政收入的重要来源。一些地方城镇建设大量廉价圈地,工业用地靠廉价甚至零地价征地,传统工业发展和土地扩张式的城镇化使耕地保护形势严峻,农民的土地权益受到严重侵害。据测算,2000—2012年间,全国综合地价水平、商业地价水平和居住地价水平年均涨幅分别是10.04%、11.40%和14.42%,工业地价水平年均涨幅仅为3.35%;2000—2010年,城镇建成面积增速为人口增速的3.95倍,工业项目用地容积率为0.3~0.6,远低于世界水平,大量优质耕地被占用,1996—2008年耕地面积净减少831.71万hm²;2001—2012年全国土地出让收入由1296亿元上升到28418亿元,年均增长32.40%。《决定》关于政府与市场的关系明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”,地方政府集土地利用与监

管职能于一身,突出了土地开发利用角色,弱化了土地监管职责,滥占耕地屡禁不止。农村土地制度改革,要促进地方政府逐步由二元角色向一元角色转变,向监管者转变,突出土地利用规划,加强土地用途管制,切实保护耕地。另外,要改革完善税制,确保地方政府财源。

三、结 语

为了确保各项土地改革措施依法、有序推进,不断完善农村土地承包经营权和集体经营性建设用地使用权权能,促进城乡一体发展,构建新型工农城乡关系,要抓紧修改《农村土地承包法》《土地管理法》《担保法》《物权法》,主要是关于抵押、担保的规定,以及《土地管理法》有关农民集体土地使用权流转的禁止性规定等,同时要做好有关土地制度改革试点工作。

Farmers' Regain of Rights Related to Rural Land in the Setting of New Relationship between Industry and Agriculture, and Urban and Rural Areas

WANG Le-jun

(Department of Policy and Law, Ministry of Agriculture, Beijing, 100125)

Abstract Based on a thick understanding of the principle of the Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the Communist, this paper illustrated the definition and connotation of the notions of the contractual operation right of land in rural areas, the exploitation right of the collective land for constructive use, the right to earnings of farmers with confiscated land, usage right of homestead, and the right to earnings of collective asset. In order to set up a new relationship between industry and agriculture, and urban and rural areas, it further proposed the direction and principle to deepen the reform of property right system, and three essential stages to facilitate the validation of all sorts of rights related to rural land. It continued to emphasize the construction and improvement of the market for contractual land transfer and transactions of property right, the function transition of local governments, and the promotion of land reform and pilot projects in conformity with legal provisions.

Key words farmers' rights related to rural land; rural land reform; rural property right reform; contractual operation right of land in rural areas; exploitation right of the collective land for constructive use

(责任编辑:刘少雷)