

基于农民利益保护的农地产权安排探讨

王志彬¹ 袁一方²

(1.西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100 2.厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】 我国农地制度对农民和农民集体权益的忽视,是导致土地违法乱占、低效利用的根本原因。文章从保护农民利益角度,分析了现行农地制度的弊害,对国内相关研究进行了评述,提出了农地产权安排建议。

【关键词】 农民利益;农地制度;产权安排

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-2768(2009)05-0032-03

农民是我国各个阶层中最弱势的群体。在构建和谐社会的进程中,增加农民收入已经受到各方面重视,但与农民利益息息相关的土地权益受侵害现象仍然存在。这是一个经济问题,更是一个法律问题。本文试图从法律层面揭示这一问题的根本,并探讨更为合理的产权安排。

一、问题及危害

解放后,经过合作化运动的高级阶段,我国建立了农民集体土地所有制,但直到1988年新《宪法》颁布,才以法的形式确立了这一制度。此后,国家又先后制定颁布《农业法》、《土地管理法》、《农村土地承包经营法》等法律文件,在进一步确认农民集体土地所有制的基础上,规定了农民和农民集体的相关土地产权,如承包经营权、流转权等。从法学角度看,与所有制对应的所有权建立后,产权本来不是一个问题,最多对有关产权作出保障性或者限制性规定即可,因为,所有权在作为一个单个产权的同时,也是一个权利束,在这个权利束中,权利形式是固定的,各个权利的内涵也是极其丰富的。在确认所有权的前提下,国家可以根据实际情况对其中的某些产权作必要的保障或限制和分解,但不可以取消和含糊不清,否则,法学逻辑讲不通,也不会收到好的经济效果。

产权安排的核心是产权形式、产权内容和产权界限,我国现行农村土地产权安排在这些方面存在诸多问题。

(一)土地产权形式残缺

从现行法律规定看,第一,集体土地所有权与国家土地所有权并列,是我国土地公有制的两种形式,并且各有各的特定范围,即集体土地所有权在法律上是实在的,于法有据;第二,禁止集体对其土地行使处分权;第三,农民集体土地所有权的消灭仅限于国家征收,实际上是国家代替集体行使了土地处分权,违背了一物一权和所有权处分权一致原则。

农地买卖涉及农民和农民集体利益,也涉及国家整体利益和社会稳定,理论界的主导观点与现行法律规定是一致的,作者也基本赞同这一观点。但是,这种不分任何情况的一律禁止,不但在法学逻辑上讲不通,也从根本上否定了土地资产的最大效用和土地资产经营过程中的风险转移,从而造成土地浪费和

农民利益受损。

(二)土地产权内容不充分

如前所述,农民集体对其所有的土地应当享有当然且充分的使用权、经营权。由于我国有无法可依违法的惯例,这种当然且充分的使用权、经营权就需要在法律上进一步明确,但可惜的是我国法律在这方面仍然有许多瑕疵。

1.承包经营权不稳定。如陕西省杨陵区大寨乡官村二组魏某等十一户与同组其他三十三户一样,于2001年7月通过民主表决与集体达成了机动的土地承包协议。协议规定:土地承包期为5年,只能从事种植业生产,承包位置按抓阄后的顺序确定。此后,在协议执行过程中,这十一户由于承包的土地多为边角地,不易耕种,且常遭受人畜损害,曾多次要求集体给予调整或适当补偿,但每次开会,均被多数农户拒绝,集体最终没有调整,也没有补偿。2006年夏收前,眼看承包期限已到,由于其他多数农户承包土地条件较好,其中许多农户在承包地上还栽植了果树,因而坚决不同意调整,最后集体表决:土地不予调整,原承包合同再延长30年。延长的合同对这十一户来说,实际上是集体中多数农户代替集体意志强加的。实际中还有以集体名义硬性解除合同的案例。总之,农户对集体土地的使用权往往被不特定的其他多数农户控制着,又因为这种“多数”是不确定的,从而使得农户的土地承包经营权经常受到干扰,变得很不稳定。

2.法律对土地利用干预过多。农民集体对其所有的土地应该享有经营自主权,包括自主选择适合当地情况的土地经营方式如承包经营、集体统一经营或其他经营方式;农民对其承包的土地也应享有经营自主权,包括何时经营、经营什么等。这是所有权和使用权的本质要求。依照这个原则,现行法律关于“国家对集体土地实行承包经营”、“集体土地向本集体外成员发包的,应报经县级农业主管部门同意”、“土地承包经营期限30年不变”、“承包人不合理利用土地导致土地荒芜的,集体有权收回土地”等的规定,都是土地使用权的不当干预。由于从根本上损害了农民和农民集体的意愿,农民将之称为“不合法的法律”。

【收稿日期】2008-10-20

【基金项目】司法部2007年度国家法治与法学理论研究项目“农业投资法制化研究”(07SFB2036)的阶段性成果

【作者简介】王志彬(1965-)男,陕西乾县人,西北农林科技大学经济管理学院副教授,研究方向:农村政策;袁一方,男,陕西安康人,厦门大学经济学院,研究方向:财政学。

(三) 产权边界不清

产权边界清晰,是产权主体积极、合理利用土地的前提,也是消灭和化解土地权益纠纷的根本保障。前面述及农村集体土地产权形式残缺,从外部看,集体只享有名义上的所有权,实际上也是所有权界限不清的一种表现。集体土地产权边界不清的另一个表现是受益权不清。这个问题在国家取消“两税”后的表现并不普遍,但仍很严重,比如因征地使土地用途变化所产生的相应受益,农民和农民集体就没有获得。如图1所示,在没有政府介入时,土地需求曲线为D,供给曲线为 S_1 ,此时土地需求曲线与土地供给曲线的交点是土地市场的均衡点,它决定土地的均衡地租,即土地交易价格为 P_1 。我们假设,在一定的时期内,如果社会的需求信息得到完全表达,即土地市场能够完全反映需求信息,社会对土地的需求量是基本不变的,即需求曲线D不变,显然,这种情况下由土地供给曲线 S_1 决定土地价格。

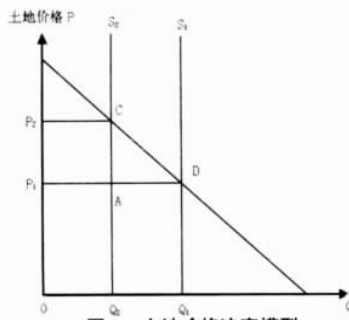


图1 土地价格决定模型

但是,市场土地供应曲线只能达到 S_2 ,即政府可提供的土地量只达到 Q_2 (Q_2 远小于 Q_1),土地出让高达 P_2 (P_2 远大于 P_1),此时政府取得垄断收益 P_1ACP_2 。从以上分析可以看出,农民得不到足够的补偿利益,相反政府却把农民的应得利益全部占有。

二、对国内相关研究的简要评判

近年来,理论界有关农地产权安排的讨论很热烈,有关于所有制讨论的,也有关于所有制不变前提下如何更好的经营讨论的。在所有制讨论方面,无非国家所有、集体所有和私有三种观点,虽然看似与农民利益相关,但由于集体土地所有制为宪法所肯定,有关集体土地国有化和私有化的讨论仅是只言片声,并没有代表性,因而集体所有制不变前提下的经营制度就成为讨论的重点。

华东政法大学高富平教授针对集体土地的现实法律问题,认为改革的思路是:制定专门的农地法,其中应包括各种农业资源的权利安排、农地划分和利用方式、农民土地产权及其继承、农村社区组织和经济组织、农地注册、国家对农业扶持和干预等内容,认为应将农地划分为可利用和不可利用土地两部分,不可利用的农地由农民自由利用,可利用土地中的一部分作为农民生活保障、分配给农户使用,农民死亡后归还给集体,另一部分则承包给农户,认为作为农地所有权主体,农民集体应局限于村或更小范围的村民小组,并由代表农民利益的农民代表机构行使所有权。

还有学者认为应将承包经营权改为农地权,使之成为一种用益物权。至于物权的效力,不仅可以对抗一般人,还可以对抗所有权人,据此可以消除任意侵害农户利益的现象。作为用益物权的农地使用权,一旦设定,即不受所有权人的干涉,其内容、期限概依法定。物权法虽不一定将农地使用权规定为无期限的权利(如台湾省的永佃权、日本的永作权),但可以规定一个相当长的期限(例如30年或50年),这样可保持农村经济秩序长期稳定,有利于土地资源的保护和生产力的发展。浙江大

学丁关良教授的观点与此近似,认为:在所有权方面,法律应明确权利主体,并使其具有完全性;在用益权方面,法律应将承包经营权定性为用益物权,并赋予用益物权的全部性质;法律对集体土地应设立他项权和抵押权。

南京农业大学的沈守愚先生对此问题也给予了长期关注,其观点也很有代表性。沈老的观点如图2所示。

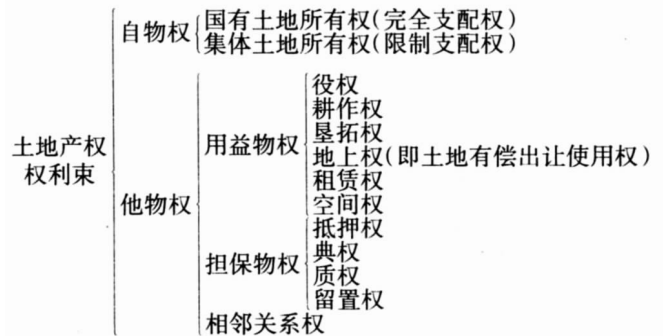


图2 土地产权关系

这一图表虽然不是针对集体土地产权安排的专门研究,但仍可以看出有关集体土地的产权安排的思想。

上述观点虽有不同,但也有相同点,就是过于重视农地有效利用,忽视农民利益。重视农地利用并没有什么不对,但忽视了农地经营主体——农民在农地利用中的作用就值得商榷。农民是农地经营的主体,因而在农地利用中起关键性作用,决定着农地利用效果。忽视对农民利益保护的农地产权安排,是一种不公平的制度安排,肯定也不会收到良好效果。上述观点的另一相同点是产权安排不清晰。沈先生对其主张的每个具体权利都作了比较详细的说明,但仍有待商榷之处:第一,支配权非法律概念,所以其含义并不明确;第二,如果支配权就是指处分权,按现行法律规定,集体土地所有权就不是一种限制的支配权,而是禁止支配权,其理由前已详述;第三,如果对集体土地可以设定担保物权,就意味着集体土地可以转让,这与现行法律规定不符;第四,权利设定重视土地的资源性质,忽视土地资产性质。这些缺陷,都不同程度地有损于农民利益。

三、政策建议

鉴于前述问题,本文建议在已有权利的基础上,再增加以下三个权利:

一是有限处分权。处分权是农民集体土地所有权的根本要求。为了消除众多顾虑,本文提出“有限处分权”概念,即在这种所有权下:第一,主体限制——土地受买方只限于农民集体,所以不会产生土地私有;第二,数量限制——经过测算,农民集体只能出售超过其口粮饱有量相应的土地,所以不会产生土地高度集中;第三,用途限制——即处分土地时不得改变土地农用地性质。有限处分权怎么“有限”,需要深入研究,但这一权利的设定,肯定使农民集体土地所有权完整了、实在了。因篇幅所限,作者将对“集体土地有限处分”问题另文研究。

二是土地使用(经营)自决权。在符合土地利用总体规划和用途管制的前提下,农民集体有权自主决定如何使用和经营其所有的土地,所以现行法律中有关禁止和限制性规定应予废止。

三是土地增值受益权。“两税”取消后,农民和农民集体农地经营收益基本上没有干扰,但现在土地征收的补偿仅仅考虑土地原来用途,严重损害农民集体利益。建议采用下列公式计算农民集体因土地征收所受损失,依此国家给予相应补偿:

$$L = \text{MAX}\{V [A - B^*(r_2 + d)] (r_1 \pm f)\}$$

式中:L—土地价格;A—建筑物及相应范围的土地所产生

的纯收益 β —建筑物的价格 r_1 —土地收益率 r_2 —建筑物收益率 α —建筑物的折旧率 V —土地原有用途的未来收益现值; f —收益还原率修正系数(f 是考虑了未来通货膨胀率及其他风险因素的收益还原率修正系数)。

【参考文献】

- [1] 刘光远, 王志彬. 新编土地法教程[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [2] 高富平. 土地使用权和用益物权——我国不动产物权体系研究[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [3] 丁关良, 林辉. 农业法教程[M]. 北京: 科学普及出版社, 1994.

- [4] 由建勋. 农村集体土地权益维护制度亟待创新[J]. 农业经济, 2007.
- [5] 宋文霞. 我国农村土地征收补偿法律问题研究[J]. 农村经济, 2008.
- [6] 陈剑波. 农地制度: 所有权问题还是委托—代理问题[J]. 经济研究, 2006.
- [7] 张凯. 推进社会主义新农村建设必须做好农地产权制度创新这篇文章——寻求马克思土地产权理论基础之上的农地产权多元化实现形式[J]. 生产力研究, 2007 (11).
- [8] 张良悦. 地方政府土地征用中的非市场化行为分析[J]. 农村经济, 2007.

(责任编辑: L 校对: F)

(上接第 31 页)和改变农村落后面貌的责任感和压力感。

三、进一步解放和发展农村生产力的措施

(一) 解放农民

农民是农村生产力诸要素中最活跃、最重要的因素,对农村生产力的发展起着关键作用。目前,我国农业富余劳动力数量大,文化水平低。据测算,4.8 亿农村劳动力中,近 1/4 是文盲和半文盲,富余约 1.5 亿,所以解放和发展农村生产力首先要解放农民。

1. 发展民营企业,充分发挥劳动力的使用价值。国家应重点扶持吸纳劳动力多的民营企业,把效益和吸纳劳动力就业数量作为扶持标准,给予就业补贴和税收返还;要把民营企业区域调整、完善农村市场体系、推进农业产业化经营以及社会化服务与小城镇建设结合起来。

2. 加快小城镇建设,为农业劳动力转移和民营企业的发展创造条件。首先要改革户籍制度,为农民进入城镇取消人为障碍。其次要以招商引资、发展民营企业为支撑,大力扶持培育具有市场潜力的产业。再次要搞好小城镇建设规划,要按经济区划布局建设重点小城镇,以利于结构调整、实施产业化、规模经营、机械化和对农业的综合服务。最后要制定优惠政策,坚持多渠道、多形式筹集资金,逐步建立起集体和个人投资为主,国家、地方、集体、企业和个人共同投资的多元投资体系。

3. 建立和发展农民专业合作社,提高农民组织化程度。我国加入世贸组织后,分散经营的农民在农产品成本、质量、安全和生态等方面难以应对国际市场竞争,难以适应结构调整和农业产业化发展,其重要原因是农民组织化程度不高。因此,建立和发展专业合作社已刻不容缓。要坚持自愿、互惠、互利原则,以利益联结机制为纽带,实行多种主体、多种形式、多种内容的合作。当前迫切需要在金融、保险、流通等领域发展专业合作经济组织。

4. 放开城市就业,促进农村劳动力的合理流动。要建立城乡统筹的劳动力市场,搞好就业信息服务;打破城乡就业二元结构,清理农民进城务工的不合理政策和规定;逐步以居住地登记制度和身份证管理制度替代户籍制度;解决拖欠民工工资、外出就业农民子女上学难等问题。

5. 加强农民技能培训,提高劳动力素质。国家应设立培训基金,采取“岗前”与“岗后”相结合的培训方式,对农民有针对性地开展就业与再就业培训,并发给培训证书。

(二) 解放农业

1. 优化农村生产力要素组合和生产力布局。要按照市场机制配置农村生产力要素,形成土地、劳力、资金、科学技术等要素在农业领域合理流动,优化组合的新机制。就土地来说,应当在坚持“家庭承包经营”的原则下,以法律形式肯定农民的土地承包权是一种物权,依私人财产予以保护。在依法、自愿、有偿

的前提下,可采用多种形式进行土地经营权流转,实现土地规模经营。

2. 要遵循市场规律和自然规律优化农村生产力布局,加快农业结构调整。结构调整重点要解决产品结构不适应市场需求的问题。优化农村生产力布局的关键是建设农产品优势产区,形成优势产业带,使社会生产力和自然生产力的双重优势得到更充分的发挥,提高农产品竞争力,促进农民增收。

3. 加快科技创新和经营体制创新。科技创新的重点是建立科技研发、科技引进、科技推广转化的新机制。加强农业基础研究和高新技术研究,加强新品种、新技术引进,鼓励研究单位、大专院校与企业结合,建立科技型研发企业,要保护其知识产权。

4. 经营体制创新的重点是积极培育和发展能够带动农民发展农业先进生产力的新型经济组织。农业产业化能够充分发挥企业和农户各自优势,对资金、科技、管理、土地和劳力诸要素进行优化组合。种植业在形式上要逐步由“公司+农户”的形式转变为“公司+农民中介组织+农户”的形式。实践证明,龙头企业通过中介组织与农民签订合同,成本低、履约率高,千家万户通过中介组织销售产品公平合理。养殖业应推行“公司+基地+农民”的形式,做到公司统一防疫、供种畜、供饲料,统一销售,统一管理,农民负责饲养,以保证畜产品安全、优质,成本低,并增强农产品竞争力。建立和发展农民合作经济组织,有利于发挥“管理”要素的作用,提高农业生产的组织化程度,应在立法、制定扶持政策等方面给予保证。

5. 完善农业支持服务体系。一是尽快研究和建立动物疫情和农作物病虫害应急处臵机制,促进种养业的发展和扩大出口;二是加快农产品市场建设和信息体系建设,积极发展连锁经营、配送、直销、网上交易等现代营销方式;三是加强农产品质量安全检验检测体系;四是建立农业重大灾害保险机制。

6. 创新农村金融体制,保证资本要素的投入。要建立以非国有银行为主体受法律约束、规范化、可操作的农村金融组织,包括从全面服务的银行到为农村工业、农业企业服务的专业银行,再到为农户服务的小额信贷机构。引入高科技产业创业风险投资和股份合作等机制。鼓励企业家投资和开发农业项目。

【参考文献】

- [1] 张左伟. 现就业工程[M]. 北京: 中国审计出版社, 1998.
- [2] 郭熙保. 农业发展论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1995.
- [3] 林毅夫. 深化市场改革是解决当前农民问题的关键[J]. 新华文摘, 1999 (2).
- [4] 庞雅莉. 社会主义理论与现实问题研究[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2000.
- [5] 万宝瑞. 进一步解放和发展农村生产力[J]. 农业经济问题, 2003 (7).

(责任编辑: L 校对: Z)