

善待农民地权是农地三权分置的前提



刘守英
中国人民大学经济学院教授
国务院发展研究中心
学术委员会原副秘书长

在推进农地三权分置的实践中,从各方面的反应来看,地方推进经营权流转、扩大规模经营、培育经营主体的热情很高,在扩大集体组织权力和搞活经营权上劲头很足,对于承包农户的土地权利却重视不足,甚至存在削弱和侵犯。笔者认为,正确对待 and 处理好承包农户的土地权利,是实施农地三权分置的前提和关键,如果处理不好,不仅会使已经明确的改革主线跑偏,还会造成农民和乡村的不稳,影响经济社会转型进程。

集体所有权是农民集体的所有权

我国农村家庭联产承包制改革实现了集体所有制下集体所有权和农户使用权的分离,在保持集体所有权的前提下,将农地使用权、收益权、转让权赋予了农户。对于这套制度安排,一直存在一种指责,认为它导致集体权力弱化甚至虚置,影响集体经济做强做大。这一指责背后的理论基础,是将集体所有权等同于集体组织支配集体土地和资产的权力。事实上,我国集体所有权的来源是农民私产的组合和农民合作以后形成的资产,是一个集体内农民土地等财产的集合,集体组织只是集体内的农民集合委托使用、管理与经营集体资产的代理人。上世纪80年代的农村改革实质上是将集体所有土地回归集体成员,确立以成员权为基础的农民集体所有制。这一制度安排不仅得到《农村土地承包法》的法律承认,分别在第2条和第12条得到法律明确表述,农民集体所有土地按归属分别由村集体经济组织或者村民委员会、村民小组发包,农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。《物权法》对农民集体所有的内涵表述更为明确,“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”,并且规定,土地承包方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包、个别土地承包经营权人之间承包地的调整、土地补偿费等费用的使用、分配办法等须经本集体成员决定。

本次出台的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《意见》),秉承集体所有土地农户承包的传统和法律规定,坚持集体土地所有权为农民集体所有,农民集体是土地集体所有权的权利主体,农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式,土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。在继续重申《土地承包

党的十八大以来,我国以农地三权分置为核心的农村深化改革顶层设计逐渐明朗化,从提出“要好好研究土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”,到“形成所有权、承包权、经营权三权分置,经营权流转的格局”,到要求研究“完善土地所有权、承包权、经营权分置办法”,到2016年11月出台《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,旨在“围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线,科学界定‘三权’内涵、权利边界及相互关系,不断健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度”。对三权分置的意义,也提到了是“我国农村改革的又一次重大创新”的高度。实践证明,三权分置有利于解决目前我国农业耕地分布条块小型化而低效的问题,有利于引入有能力的第三方从事规模化农业、绿色农业和科技农业。

法》中农民集体对承包地发包、调整、监督、收回、征收补偿等各项法定权能的同时,进一步明确承包农户的土地承包权转让要经农民集体同意且只能在本集体经济组织内进行,经营权的流转须向农民集体书面备案。为防止少数人侵害农民权利,确保农民集体有效行使集体土地所有权,要求以集体经济组织民主议事机制保障集体成员的知情权、决策权、监督权。

承包权是法律赋予农民的财产权

农户取得农地的承包经营权是我国农村改革的最主要成果,是中国共产党历史上第二次给农民土地赋权,第一次是以耕者有其田的土地改革取得政权,第二次是以还权于农民的家庭承包制改革开启中国改革开放的历程。如何对待和处置农民的土地承包经营权是三权分置改革带有方向性的问题。一种观点认为,家庭联产承包制改革旨在调动农民种地积极性,主要解决集体所有下的农户土地使用权问题,三权分置改革旨在调动经营者的耕作积极性,主要解决工业化、城镇化及人地分离下的经营权问题。从两次改革要解决的阶段性问题来看,这一观点有一定道理,但从两次改革的共同性质来看是相同的,就是必须保护好农民的土地权利,前次改革以还土地使用权于农民为落脚点,此次改革是以不损害农民承包权为前提。

从法律特征来看,农民土地承包经营权的取得有其特殊性,它由农民集体以发包方式赋权给本集体成员,但这个发包主体就是农民集体自身,并且法律对发包方的行为进行了各种限制,以防止农民土地使用权的残缺,承包期限从15年到30年到“长久不变”,《物权法》对承包经营权的权利内涵予以了明确的规定,即土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地等享有占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。农民的土地权利通过《土地承包法》“赋予农民长期而有保障的土地使用权”而成为农民的财产权。

《意见》明确要求在实施三权分置中,要严格保护农户承包权,不仅重申集体土地承包权属于农民家庭,土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利,还强调要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。在各项权能中,除了维护法律赋予承包农户的占有、使用权,以及通过转让、互换、出租(转包)、入股或其他方式行使承包地流转权之外,还增加了承包农户有权依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施并获得收益,以及对承包土地经营权设定抵押权、自愿有偿退出承包地,体现了“不管怎么改,不能把农民

利益改少了”的原则。

经营权是农民承包权派生的耕作权

将经营权从承包经营权中分置出来,单设农地经营权,被认为是实行三权分置具有标志性意义的制度安排。这一制度设置从一开始就受到法学界的质疑,原因是:现行土地承包法对土地承包经营权的流转已有明确规定,这一权利由法律赋予了承包土地的农户,明确承包方是土地承包经营权流转的主体,有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式,依法以转包、出租、互换、转让或其他方式流转土地是农户享有的土地承包经营权的重要权利。

设置土地经营权不是否定现行法律赋予农户土地承包经营权内含的流转权,《意见》也明确土地经营权由农户承包经营权派生而出,也就是说,无论怎样设置土地经营权,都以承认和保障现行法律赋予承包农户的流转权为前提。但是,随着经济结构变革、人地关系变化及农业经营主体的成长,有必要在不损害承包者流转权利的基础上,对土地经营权设权与赋权。原因在于:工业化城镇化带来的人地分离,造成农户土地承包权与经营权事实上的分离;农地经济重要性下降以后,农地的财富功能下降;村外农业经营者通过流转进村种地,传统亲戚、熟人之间的口头合约有向正式合约转变的需求;新型农业经营主体的成长不仅对资本抵押品需求增加,而且由于其更大额投资对产权稳定性与保护提出更高要求。不对土地经营权设权赋权,农业经营主体难以成长,农业发展方式难以转变。

在原有法律对经营权保护缺乏安排的情况下,《意见》对经营权赋权予以了比较详细的规定。明确土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利,对经营主体依流转合同取得的土地经营权予以平等保护;经营主体经承包农户同意所从事的改良土壤、提升地力,建设农业生产、附属、配套设施,可以依照流转合同约定获得合理补偿;流转合同到期后有权按照同等条件优先续租承包土地;经承包农户或其委托代理人书面同意后经营主体可再流转土地经营权;流转土地被征收时,其地上附着物及青苗补偿费按照流转合同约定确定其归属;新型经营主体可依法依规开展土地经营权抵押融资。要强调的是,对经营权的设权与赋权,使农地权利体系更加完整,也使农户土地承包经营权的流转权更有效实现。

妥善处理好农民地权问题是关键

以农地三权分置为核心的农村深化改革已经开启,这一改革对中国乡村的现代化进程将产生深

远影响。它将使现行的集体所有制下所有权与承包经营权为基础的农地权利体系演变为土地所有权、承包权与经营权平行的农地权利体系,促进村社集体成员与土地的分离,对经营主体土地权利的开放与保障将促进新型经营主体的进入与成长,为我国农业发展方式转变和农业现代化提供制度基础。

农地三权分置改革的目标能否达成取决于实施,实施的关键取决于能否善待第一轮农地改革分到13亿多亩耕地的小农。第一轮农地改革通过赋予集体制下的农户承包经营权,调动了几亿农民的积极性,解决了农产品供给和粮食安全问题的,这一轮农地改革决不能以任何理由和任何方式为了新型经营主体的经营权而造成农户地权的被削弱、被侵犯甚至丧失。为此,在农地三权分置的实施中,必须非常小心地对农民土地权利予以关照。

一是在认识上必须明确,只有解决好农民地权问题才能促进经营权的流转与农业现代化。农民的承包权利安排不完整,从承包经营权派生出的经营权能的设置和赋权就没有权利来源;没有农民承包权的更充分保障,农民就不会轻易将经营权流转出来,经营权的设权赋权就难以有效推进。因此,必须通过三权分置改革将农民土地承包权做得更完整,在原来已赋予农民土地使用权、收益权、流转权的基础上,赋予农民土地的继承权、抵押权和更充分的转让权,充分尊重农民在承包权与经营权分离中的选择权与自主权。

二是保证集体所有权是农民成员集体所有。集体所有权不是少数人支配的权利,也不是集体组织的所有权,而是村社所有成员集合的所有权。不能以壮大集体经济的名义削弱、侵犯、剥夺农民成员的土地权利,不能以集体所有权的名义壮大集体组织对村社土地的支配权,不能以创新农业经营方式(如专业社、股份合作社、家庭农场、公司等)的名义造成农户承包权的减少和丧失,明确集体公共部分的土地和资产也是集体成员共同财产,这些资产的归属和收益也必须属于农民集体所有和共享。

三是坚持经营权由农民承包经营权派生。无论经营权如何设权赋权,它都是由承包经营权派生出来的权利,是依享有承包经营权的农户与获得经营权的经营主体之间的合同约定而成,这是经营权设权赋权的权利基础。在三权分置实施中,经营权的权能设置必须以承包经营权权能为基础;必须明确经营权流转的收益归承包农户。集体所有权代理者既不能自行将已经赋予承包者的权利转让给新型经营主体,也不能将集体公共资源权利擅自转让给其他经营主体。

回得来留得住发展好

□王阳

去年底,国务院发布《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》,进一步明确了支持农民工、中高等院校的毕业生、退役士兵以及科技人员等返乡下乡人员创业创新的重点领域、扶持政策等。

在中国人民大学农业与农村发展学院教授孔祥智看来,《意见》印发是针对目前返乡创业群体的一些困境而作出的,有利于指导地方打破政策“玻璃门”、破解“最后一公里”梗阻、吸引“归雁”人才。

以用地问题为例。如果“归雁”群体想要创办家庭农场,需要流转几千亩土地和购买农机,总得有一个地方停放这些农机,而现在还没有针对这种用地的政策。“我在很多农村看到,许多农机在田间地头随意停放,经过风吹日晒后,这些机械损耗很快、寿命缩短。这都是以小见大的问题。”孔祥智说,只有为他们解决了创业、经营中的政策问题,“归雁”群体才能回到家乡生存、发展好,才能起到良好的示范带动作用。

要让“归雁”回得来、留得住、发展好,山东社会科学院经济研究所所长张卫国认为:首先,政策要对称。我们要认识到,那些带有农民血统、还与农村存在千丝万缕联系的人是返乡“归雁”的主体,但是这一群体离家多年,并不一定知道家乡的法律法规、政策意见、宅基地规划等具体问题,造成了信息不对称问题。这就需要地方政府像吸引外资制定投资指南一样,出台透明的返乡创业指导意见,做好农村资本、资源盘活的台账。例如,农村不动产登记之后怎么用,就需要地方政府的统一规划,做好政策设计。

第二,可以通过地方立法为“归雁”群体解除后顾之忧。过去农村合伙干只限于亲戚邻里之间,现在返乡创业可能是跨村跨乡跨县的投资规模,如果地方政府没有提前做好法律制定和预案演练,将来返乡人员在农村遇到越来越多的问题,可能会造成“官司打不清”的难点。

最后,政府需要扎扎实实地为“归雁”群体做好创业服务工作,保证良好的基础设施、信息化等生产条件,由此,农村才能成为吸引创业者的创业孵化器。

莫让节日文化表演“变味”

□姚媛

近日,笔者接到多地群众反映,春节期间,有借文化表演的名义索取钱财的现象:或以文化下乡之名,在村民家门前演个不停强行收取演出费,或以拜年为由,在公路上耍狮舞龙,强行拦车,向驾驶员索取红包。如此行为令老百姓烦扰不堪,甚至造成道路拥堵,妨害交通安全。

春节期间文化表演,是一种民俗活动,寄托了人们对新年的美好期盼,烘托出浓浓的年味。然而,有些个人以文化表演的名义强行索取红包,实质是强制他人购买表演者提供的文化商品,不仅变了“年味”,也是法律所不允许的。

管理节日文化活动,应注重发挥基层的力量,将自发表演的村民组织成表演队,由村委会、街道等统筹管理,有计划、规范地开展演出活动;另外,相关部门也要加强宣传教育、检查巡查,增加人们的安全意识、法治意识,让类似情况不再发生。