

中国农村集体土地产权问题的若干解读

方 文

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

摘 要: 在承认村民委员会作为农村集体土地所有者代表的事实体制下,集体与承包农户之间的土地产权关系是清晰的。因此,完善集体土地两权分离下的委托-代理关系的重点在于健全村委会的治理结构。而在现有的集体土地征用制度下,农村集体土地所有者代表的土地产权是残缺的。因此,应建立城乡土地市场的一体化,同时确立分别按“人口股”和“土地股”分配土地流转收益的原则。

关键词: 集体土地;产权;治理结构;委托-代理关系

中图分类号: F301.1

文献标志码: A

文章编号: 1671-8798(2014)02-0086-06

Reading about problems of China's rural collective land property rights

FANG Wen

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: The relationship of land property right between the collective and farmers is clear in the fact system which the villagers committee as representative of the collective rural land owners. So the keynote to perfect the principal-agent relationship under the two rights separation of collective land is to perfect the governance structure of the village committee. The land property rights of rural collective land owners representative under the existing collective land expropriation system is incomplete. So we should build the integration of urban and rural land market. Also it should establish separately the principle of distributing land circulation revenue according to the “population shares” and “land shares”.

Key words: collective land; property right; governance structure; principal-agent relationship

农村集体土地产权问题一直是农村土地制度改革的核心问题,也是当前市场化条件下围绕农村集体土地资产权益的处置和分配而产生的众多矛盾和问题的根源之所在。所谓产权(property right),

收稿日期: 2013-11-14

基金项目: 国家社会科学基金项目(09BJY060)

作者简介: 方 文(1967—),女,浙江省诸暨人,副教授,硕士,主要从事三农问题研究。

即一项财产所拥有的各种权利,是以所有权为基础,包括使用权、收益权、处分权、发展权等权益所组成的权利束或集合。其中,所有权是产权的核心,使用权是所有权的派生,收益权、处分权和发展权等是所有权和使用权的具体体现。始于20世纪70—80年代以农村家庭联产承包责任制为主要标志和核心内容的农村改革,破除了人民公社体制下农村土地公有公营的基本制度,实行了土地集体所有和农户家庭经营的两权分离。那么作为集体土地所有者的代表——“农民集体”或“集体经济组织”与土地承包者或经营者的主体——农户之间各自的权益究竟该怎样划分?农民集体或集体经济组织的内核究竟是什么?

随着中国农村改革的深入,一方面,原有的“三级所有,队为基础”的政社合一的基层经济组织逐步瓦解,分散的农户作为农村经济主体的地位日渐凸显;另一方面,伴随着城市化和工业化进程,农村土地的资产价值日渐显现,可以毫不夸张地说,面对诱人的土地资产市场价值才是引起对现有农村土地产权制度(主要是指所有权)提出种种改革争议的实质。而理论界普遍认为,目前农村的土地产权是残缺的,因此,主张改革现有的农村集体土地所有权制度。目前在改革模式的选择上存在着国有论、私有论、集体所有制基础上的完善论3种有代表性的观点。其中国有论者主张将现在分属于不同集体组织的土地收归国有,由国家实行土地永佃制。例如,何炼成和何林^[1]提出,总的设想是农村土地与城市土地一样,全部归国家所有,实行国有化,但使用权和支配权归农民及其家庭;私有论者主张将集体土地所有权直接赋予农民,由农民土地私有制代替家庭联产承包责任制,具体的操作方法是:根据集体土地承包经营的现状,考虑人口和劳动力等因素,平均分配土地,承认土地私有权并给予法律保护。例如,杨小凯^[2]指出,“中国农业要真正搞起来,土地一定要私有化,要自由买卖”;集体所有制基础上的完善论者主张在维持现有的农村土地集体所有权和农户承包经营的基础上,进一步明晰产权主体和内涵,理顺产权关系和完善产权结构等方面进行集体土地产权制度创新。基于中国现阶段社会制度及“三农”问题的现状,从产权改革的供给层面看,维持农村土地集体所有制逐渐成为目前农村土地产权制度改革的主流观点。

尽管作为一种理论探讨,上述3种所有权改革模式似乎有助于解决集体土地所有权制度的现实问题,但是从现有农村土地经营的现状来看,不仅存在着操作上的具体困难,而且未能真正揭示引起农村土地产权改革争论背后的实质。事实上,土地的集体所有制作为社会主义公有制的一种形式,与国有资产的产权改革有着相似性,也存在着如何正确理解公有制和公有制实现形式2个不同层面涵义的问题。同时,由于历史和体制的原因,农村的土地产权改革又有着有别于城市国有资产产权改革的显著特点。在现有的农村集体土地产权制度和土地流转的相关法律规定下,农村集体土地资产的处置和收益分配权与产权主体的对应关系存在着一定的“变异”。为此,笔者试图从中国农村土地制度变迁的历史和现实出发,揭示引起中国农村集体土地产权改革争议的实质,并通过与之相关联的现代公司制产权改革的对比分析,以为农村土地产权问题的研究提供一个新的研究视角。

1 农村土地集体所有制的内涵解读及由此引起的争论和解析

1.1 现有相关法律对土地产权制度的相关规定及由此引起的争议

《土地管理法》第二条规定:“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”。“城市市区的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由国家法律规定的属于国家所有的以外,属于农民集体所有……农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”由于“集体”是由一定成员组成的非人格化的集合,在所有权与使用权相分离的产权制

度下,作为所有者的“集体”其权能边界究竟是什么?又该如何来行使其财产所有者的权益?“村民集体”或“集体经济组织”究竟是指什么?与“村民委员会、村民小组、乡(镇)政府”是否是同一个指代?法律没有作出明确的说明,更何况无论是村民委员会还是村民小组都不是法律意义上的法人实体或自然人,缺乏作为财产所有权人的主体资格地位。这是理论界据此认为现有的农村集体土地存在着所有权权属主体不清,指代不明,产权模糊的依据所在。

1.2 对集体土地所有权相关规定及争议的解析

现有法律之所以对集体土地所有权做出这样的规定,是与农村集体土地制度的演变及农村特定的环境和体制改革等相关的。

首先,现有的农村土地产权制度是由人民公社化制度下的土地公有国营演变而来的,即在维持农村土地集体所有制的前提下,由人民公社体制下的集体所有、集体经营,变为集体所有、家庭分散经营。但这一制度变革改变的仅仅是农业生产的组织方式和对土地的经营方式,并没有改变土地与农民和集体的关系。而目前的相关法律之所以对土地的集体所有中的“集体”有着多个身份的界定,也是由于在人民公社化体制下对农村生产资料实行集体所有和“三级所有,队为基础”的基本核算体系承续而来的。虽然在人民公社体制瓦解以后,现有的农村基层组织实行乡(镇)、村民委员会、村民小组三级管理,与原来的人民公社体制相比,在建制和功能上都有了很大的区别。但不容否认,至少在组织结构的架构上还是承袭了原来的框架。乡(镇)政府作为最基层的行政政权组织,承袭或部分替代了原来人民公社在承担国家政府对农村的社会管理方面的职能;村民委员会作为农民的自治组织,也承袭了原来生产大队在村庄管理方面的职能,而村民小组虽然失去了作为农村核算分配的职能基础,但其成员的归属仍然是以原来的生产小队为基础的。正是这种体制沿革的历史承接性,农村改革后在确立农村集体土地的所有权归属时就不可避免地留下了原有制度的影子^[3]。诺斯在研究制度变迁时发现,一项制度一旦形成后便存在着内在的自我强化机制,这种强化机制使得该制度在以后的发展中沿着既定的轨迹呈惯性式的演化并自我强化,从而使制度被锁定在某种状态中^[4]。

其次,农村作为特定的社区组织,正规的或称法定体制,非正规的或称事实体制,始终是调节农村各项事务的 2 种基本制度安排,甚至在某些地方或某一时期这种有赖于长期共同生活在特定区域范围内所形成的共同的生活习俗、人际关系合约,约定俗成的惯例比正规的或法定的体制更具有操作性和更强的认同度,并且成为正规体制得以实施的具体途径。尤其是当成员之间的利益诉求大致相同时,这种事实体制的作用也就尤为明显。在农村改革之初,农民的基本利益诉求就是最大限度地获得对土地的经营自主权以充分发挥自主性并由此获得自主劳动的收益。这一阶段土地的主要功能是维持农民的生计和提供基本的收入流。因此,按照社区成员权原则实行土地的均分以保证人人有饭吃就成为处理农村土地问题的基本规则。而且农民在获得土地以后大多用于农业用途的生产经营,主要以家庭自己经营为主,因此,其自然不会去过多地关注承包经营权背后的土地法定体制上的所有权主体是谁及其合法性问题,而更多关注的是按照土地承包数量和人头收取的各种名目繁多的税费和摊派以期减轻土地经营的成本。20 世纪 90 年代初的农村税费改革就是对这种诉求的回应。

再次,农村改革的深入和土地财产价值的凸显是引起集体土地所有权主体争议的外部诱因。随着农村劳动力的分化和产业结构的调整,农民对土地的依赖逐渐降低,土地的主要功能也由维持农民的基本生计逐渐转变为就业、医疗、养老等社会保障的功能及因土地市场交易而带来的财产性功能。因此,经济发展处于不同的发展阶段,针对土地的不同职能,农民更为看重土地哪一方面职能对土地的产权制度安排具有直接的影响^[5]。对《土地管理法》中“集体经济组织”的指向究竟是村委会、村民小组还是乡(镇)政府的争论也是基于对土地资产收益分配的考量。因为当某一地块的集体土地因市场流转(征用或租赁、入股、联营等)而产生收益时,土地所有者的具体指向将直接决定有权参与收益分配的成员人数的多少并

进而影响每一社区成员的份额。因此,土地资产性价值的凸显,使得“农村集体经济组织”这一长期以来仅仅作为法律文件中的概念外壳(因为原先农民并不关心其背后的具体指向)有了要求明确其具体的指代及其权能的诉求,也使得对“村民委员会”这一农村改革以来一直作为村庄管理主体和财产所有者代表的事实体制究竟是否具有法定体制上的财产所有者资格的探究。目前,理论界对农村土地产权问题的讨论主要针对的也就是法定体制与事实体制的冲突及其相关法律法规规定上的自相矛盾,目的就在于正确界定“集体”与农民(户)在土地财产处置中各自的权益边界。

2 农村集体土地产权制度的治理结构特点及其重构

2.1 农村土地集体所有制中的委托-代理关系及其特点

财产所有权和使用权的分离是现代生产的基本组织方式。与财产私有制不同,由于公有制缺乏人格化的所有者,因此,两权分离下的委托代理关系这种财产治理结构中如何处理委托人(所有者)与代理人(经营者)的关系也就成了生产组织中必须面对的问题。

从现实来看,无论是在法定体制还是事实体制的层面上,村民委员会都是当前农村正规的基层组织,承担着完成国家下达的行政事务、村庄公共管理事务和以土地资产为核心的集体财产的管理事务。但与一般的现代公司制度的治理结构不同的是,农村社区成员(农民)既是集体的组成人员,又是集体财产的具体使用者。如果把村委会比作是公司制中由全体股东(村民)民主选举产生的“董事会”,但其又不具备董事会具有选择总经理来负责财产经营的权力。因为农村土地的承包经营权是“天然的社区成员权”,尤其是在第二轮土地承包合同后,村委会对土地调控的权力正在逐渐减弱。农民对土地的经营绩效如何,完全是其个体的行为,也无需对“董事会”(村委会)负责。这样,当两者的经营目标发生冲突时,村委会不管是出于政治上的需要(或是为了讨好上级组织,或是显示个人的政绩,当然也不外有些是好心办坏事)还是经济上的需要(权力的寻租),就会以土地财产所有者代理人的身份,强行推行土地的流转或对农业种植结构进行行政的调整。这种治理结构的冲突是集体土地流转中各种矛盾产生的根源。因此,如何根据农村集体土地两权分离下治理结构的特点,探索有效的农村土地制度安排,是农村土地产权改革的重要课题。

2.2 重构农村集体土地所有制中的委托-代理关系

虽然现有法律对农村集体财产所有者代理人是谁存在着概念模糊混淆不清的规定,但是结合中国农村历史和现实的考量,村民委员会事实上一直扮演着农村集体经济所有者代表的角色,尤其是在以村委会作为土地发包方的地方。那么,在尊重现有既定事实体制的基础上,对于农村集体土地产权委托-代理关系所要关注的,并不是委托代理人是谁,而是究竟该怎样更好地代理的问题。为此,撇开目前村委会所扮演的多重角色、多重职能冲突不说,单从村委会作为集体资产所有者代表所应承担的经济职能上讲,一方面,村委会要充当集体资产的“守夜人”,即在充分尊重农民意愿的基础上,主要做好市场信息服务,为农民提供有关土地流转供需的信息、相关农产品供需、价格走势等的信息,使农民根据市场信息作出自己的决策。当然,对农民的土地流转必须加强对其用途的管制以切实保护耕地资源。另一方面,村委会作为集体资产所有者代表,又要充当市场中的“交易者代表”,最大限度地保护农民的财产权益。即当集体土地在符合相关规定被转为非农建设用地时,村委会作为集体土地所有者代表应该享有与国有土地所有者同样的权益,有权参与土地市场的谈判,拥有市场交易的出价权。这就要求对现有的集体土地征用制度作出相应的改革(此处不作论述)。理论界普遍认为的现有农村集体土地产权残缺,也主要指的就是“农村集体”这一农村土地所有者代表与作为城市国有土地所有者代表的各级政府在地处置权上的不平等,而并不是指在集体与农户之间土地产权关系的不完整。因为,在现有的农村土地承包制下,作为土地所有者代表的村集体与作为土地使用者或经营者的农户之间的权利义务,都已通过土地承包合同得到

权和收益权。当然,由于第二轮土地承包大多始于20世纪90年代中后期,至今已过去了近15年,经过多轮土地承包经营权的变化更迭,目前不少农村土地承包经营的主体变更频繁,承包经营权属混乱,情况也较为复杂(例如婚丧嫁娶、进城务工定居、农民已将承包地私自流转给他人用作建房或未经批准用于开办农业观光旅游和农家乐等),为此,必须进行深入的地籍调查摸底工作,并在此基础上做好对农村土地承包经营权的确权和登记颁证工作,只有在权属清晰的前提下,才能引导农民土地的有序流转,真正发挥土地的财产权。党的十八届三中全会以后,农业部已着手开始了此项工作的调查实践,重点调查农村土地承包经营权的确权、颁证和登记工作,引导土地承包经营权有序流转,以发展适度规模经营,培育专业大户、家庭农场和专业合作社等新型农业经营主体,加快构建新型农业经营体系。在现有的集体土地征用制度下,第二个层面的集体土地所有者产权是残缺的,因此,解决的办法就是要改革现有的集体土地征用制度。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革的决定》明确指出:“在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”从而确立了农村集体土地所有者与城市国有土地所有者同等的土地市场交易者地位。改变目前按照农业产量来确定征地补偿标准的规定,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。征地补偿是整个征地过程的关键,中国征地补偿政策不断完善的目标是保障被征地农户的权益,使其生活水平不因征地而降低^[7]。当然,由于城市化和工业化对建设用地需求旺盛导致的土地价值凸显,必须防止各地基层特别是乡镇一级随意规划而改变土地的用途,甚至将大量耕地转为建设用地以获取巨大的土地流转收益。为此,必须加强基层规划的科学性和严肃性,实行严格的耕地保护制度。同时,要加强对集体土地资产收益的民主监督和管理,真正体现集体土地资产收益来之于民用之于民。

参考文献:

- [1] 何炼成,何林.我国现阶段农地制度探析[J].当代经济科学,2004(3):11-13,93.
- [2] 杨小凯.土地私有制与中国的农业问题[J].经济管理文摘,2003(2):10-11.
- [3] 方文.现有土地产权制度下的集体土地征用制度效应及创新思考[J].价格月刊,2011(11):74-79.
- [4] 刘荣材.农村土地产权制度变迁模式选择的路径约束分析[J].农业经济,2007(1):36-38.
- [5] 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):83-91.
- [6] 段进东,周镭基.“虚拟所有权”与我国农地产权制度的创新[J].理论探讨,2004(4):47-49.
- [7] 林乐芬,金媛.征地补偿政策效应影响因素分析[J].中国农村经济,2012(6):20-30.