

农民集约使用土地的主体权利完善

——以农民的社会权为出发点

杨攀¹, 杜志红²

(西南大学 1. 法学院; 2. 材料科学与工程学院, 重庆市 400715)

摘要:城乡二元分割, 主要是城乡居民所享受的权利悬殊。农民集约使用土地的主体权利贫困包括三个方面, 其中最直观的是社会权贫困, 最核心的是土地财产权贫困, 最重要的是公共产品分享权贫困。促进农村土地集约使用, 必须完善和落实相关法律规定, 保障农民的主体地位, 完善农民的主体权利体系。

关键词:农民; 集约使用; 土地财产权; 社会权; 公共产品分享权

中图分类号: D922.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2010)02-0109-05

《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)强调要“充分发挥农民主体作用和首创精神, 紧紧依靠亿万农民建设社会主义新农村。”从改革开放30年的实践经验来看, 城市居民逐步富裕起来的过程就是城市居民参与经济活动的主体地位不断得到加强, 享受的权利不断得到充实的过程, 农民收入的提高也只能走这条道路。著名学者张晓山指出:“在未来十几年间, 农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡经济发展一体化的进程。这部分资本化的土地资源如分配和使用得当, 完全可以支付消除城乡二元结构、促进城乡经济社会协调发展、实现农业现代化所需的运作成本, 从而使农民能真正享有其土地增值收益中应得的份额。”^[1]为此, 必须完善农民在集约使用土地中的主体权利。

一、农民集约使用土地的三大权利贫困

(一) 农民的社会权贫困

1. 农民的社会权

社会权是公民在市场经济条件下面对的新困难和新问题, 是公民必须享受的保障其基本的生存和发展的权利, 是公民向社会(主要由国家承担)提出的权利要求。社会之所以认可, 国家之所以立法规定社会权, 是为了解决在市场经济条件下突出的社会问题, 通过改善陷于困境中的社会弱者的生存和发展条件, 进而实现经济社会的持续稳定发展, 这不仅惠及

社会弱势群体而且同样有助于其他群体利益的保障和实现。农民对于社会权具有天然的需求, 首先, 因为农业生产活动严重依赖于自然条件; 其次, 农业在产业定价体系中处于弱势地位; 再次, 我国农民在采用现代科学技术方面还处于贫弱地位; 最后, 农民正常经济、社会生活所需的公共产品比较稀缺。我国农民在农业劳动条件保障, 医疗卫生保障, 文化和教育资源保障, 最低生活保障、养老保障等方面都处于弱势地位, 渴求社会权保障。

2. 农民的社会权贫困与农村土地集约使用的关系

农民的社会权贫困使农民没有安全感, 进而强化了农村土地的生存保障功能, 当前承包地、宅基地依然被农民视为安身立命的最后依靠。农民的社会权保障与农村土地集约使用, 存在先后关系、互惠关系。农村土地集约使用, 大多数情况是以农民的集体土地承包经营权(也可能包括宅基地使用权)发生流转为条件的。由于承包地、宅基地的生存保障作用, 在推动农村土地集约使用过程中, 必须先期由政府或者城市投资者投入资金解决农民的社会保障问题, 给农民以现实的生存保障和心理安全感。反过来由于农村土地的集约使用, 使农民收入增加, 发展能力和自我保障能力增强, 可以降低对社会保障的压力。因此, 必须保证农民对土地的主体权利, 使农民能公平分享土地集约使用的增值利益, 否则难以从根本上保证农民不成为仅仅被以社保和住宅为条件圈去土地

* 收稿日期: 2009-01-18

作者简介: 杨攀(1979-), 男, 四川仁寿人, 西南大学法学院, 讲师, 主要研究社会学。

的“羊”。

（二）农民的土地财产权贫困

1. 农民集体享有的土地所有权存在问题

（1）农民放弃承包地、宅基地换取社保、住房^[2]这种做法值得商榷：农民当时的“自愿”难保以后还能保持这种“自愿”——即放弃进一步分享土地增值利益的机会；这些农民退出土地的性质如何？集体所有还是国家所有，这两种选择都存在矛盾，且与现行法律不相符。整理原农民的宅基地产生的土地面积减去在城镇集中修建农民房屋占用的土地面积剩余的部分，应作国有土地还是集体土地呢？若全部变为耕地当然很好，但实际上不可能，因为政府作为主体在推动这种土地集约使用进程，其中部分土地必然会被国有化而商业出让，以筹集土地整理、新建住房、公共设施等的资金。还有，由于农民天然地处于弱者地位，即便是通过承包地换社保、宅基地换城镇房屋产权，也仅仅是取得了城镇人口的最低保障水平，这部分人口的就业和发展可能存在问题，其下一代的就业和发展也可能存在问题，有调查指出：大多数从农民转变为市民身份的人并没有相应地享受到市民的社会保险等公共服务待遇^[3]。

（2）关于集体土地的征收，《决定》规定：“依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障。”但是将此规定转变成为系统的法律规定不但尚需假以时日，而且究竟如何具体规定还涉及多个利益主体的博弈。当前由于对征收的“公益性”缺乏明确的法律界定，政府以公益征收的形式将农村集体土地转变为国有土地，再将国有土地使用权出让进行商业开发，而农民获得的补偿金大大少于土地应有的价值，且根本不足以支撑他们的基本发展需要。

（3）在“以租代征”违法占用农村集体土地进行工业开发的情况下，由于被占土地已经被违法用作工业用地，很难再恢复到可耕种状态，不仅使农民集体的所有权受到侵害，而且农民凭借承包经营权获得生存和发展的权利也被剥夺。农民可以获得的所谓的“租金”也没有保障——若企业经营不善，谁来支付这部分租金，再者农民要求提高租金怎么解决，其实质是当地政府被绑架——充当企业非法取得农村土地的“帮凶”。

2. 农民的土地承包经营权向非农民承包户流转的问题

农民将土地承包经营权作价入股公司^①，存在如

何恰当地评价农民作为出资的土地价值问题。如果仅以当前农民种地产生的收益作为出资额，显然是用眼前的利益蒙蔽了农民，则在该项土地大大增值之后，农民完全有可能提出新的权利要求。在这种情况下如何保障农民的利益呢？当前很多地方并没有充分考虑这一点。最高人民法院出台的《关于为推进农村改革发展提供司法保障和法律服务的若干意见》指出：“以股份合作形式流转土地承包经营权的，要着重审查入股行为是否符合农民意愿，严防因股份合作导致农民丧失土地承包经营权。”^[4]

（三）农民分享公共产品的权利贫困

农民集约使用土地，发展现代农业现在还缺乏良好的基础设施和经济社会条件。这些条件要么本身就是优质公共服务的内容，要么是需要通过优质的公共服务来引导资本形成的，如便捷的人、财、物流通渠道：交通、商品市场、劳动力市场；金融服务、教育培训等配套软环境；稳定的社会治安、和谐的人文气氛；公平、便捷的纠纷解决机制；等等。由于长期实行城乡二元分治，公共产品在城乡之间的分配长期厚此薄彼，城乡居民享受到的公共产品差异必然是城乡居民实际享受的主体权利差异的体现。这种享受公共产品的主体权利的差异实质是公民影响政府决策的权利差异。其根源是新中国一穷二白的家底和国家发展的理念——国家对农村与城市定位的差异，即优先实现国家的工业化，有条件的地方先富起来，先富帮助后富，最后实现共同富裕。现在国家已经步入了工业反哺农业、城市支持农村的新阶段。这几年取消农业税，免除义务教育学费，实行种粮补贴，推动建立农村医疗保障、逐步完善农村救济体系等等确实是为农民带来了福利，但是“授人以鱼，不如授人以渔”，直接补贴农民不如赋予农民更加公平和便捷地参与民主管理的权利，让他们用自己的权利去影响政府权力的行使，进而实现公共产品在城乡的公平分配^[5]。

二、完善农民集约使用土地主体权利的建议

（一）完善农民的社会权

1. 完善农民的社会保障权

（1）完善农民的医疗保障。第一，进一步完善新型农村合作医疗系统：要继续加大政府投入；合理确定门诊统筹（或者家庭账户）和大病统筹分配比例，改进报账程序；科学分配县、乡、村卫生资源，加大乡卫生院、村卫生所建设；加强农村医疗队伍建设；加强医

^① 重庆推行的“土地入股公司”被叫停，但其中的问题仍然值得研究。参见尹鸿伟·重庆土改实验推倒重来[J]·南风窗，2008（23）。

疗保险基金监管,扩大参加农民的监督渠道。第二,积极探索城乡医疗保障一体化覆盖。一方面要提高覆盖率,将辖区内所有未参加城镇职工医疗保险、农村合作医疗保险的居民都纳入参保对象,如成都市从2009年起,重庆市从2010年起将覆盖所有未参保居民;另一方面要通过在同一系统内建立不同保险档次的办法,逐步实现城乡医疗保障系统的一体化。第三,增加政府投入提高医疗救助水平,医疗救助资金除帮助特殊困难农民参加新农合以外,主要应为遭遇重大疾病而陷入困境的农民提供“二次救助”。在总结《民政部、卫生部、财政部关于实施农村医疗救助的意见》实施经验的基础上,扩大救助的范围,改革救助申请审批流程以提高救助的及时性、公平性。第四,优化卫生服务网络,要鼓励医药流通企业向农村延伸以方便农民获得廉价的基本药物;要建立更加完善的医疗信息沟通网络,方便乡村医生学习医疗技术,并逐步实现疑难病、传染病的网络报告和会诊。第五,注重预防,全面贯彻《卫生部关于规范新型农村合作医疗健康体检工作的意见》,有计划地开展农民健康体检。第六,制定《农村基本医疗保障法》,将《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》实施以来行之有效的政策和制度加以法律化,真正实现“城乡居民逐步享有均等化的基本公共卫生服务”^[6]的目标。

(2)完善农村社会救助。第一,要坚决落实《农村五保供养工作条例》、《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》、《关于实施农村医疗救助的意见》、《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》等中央有关规定和地方配套规定;第二,要增加政府投入,解决救助资金短缺、救助覆盖面狭窄的问题,切实使应当受到救助的对象都被纳入救助范围;第三,整合县、乡、村的社会救助管理和经办力量,坚决纠正政策执行不规范行为,完善村、乡、县申报、审核、审批制度,保证救助过程的公正性和透明度;第四,进一步完善鼓励慈善捐赠、志愿活动的法律、政策,充分发挥社会力量的作用。第五,修改完善《中华人民共和国社会救助法》(征求意见稿),并尽快通过立法程序,之前可由国务院在总结各地农村社会救助经验的基础上,制定《农村社会救助条例》。

(3)完善农民养老保险。虽然我国对农村养老保险的探索和实践已有多数,但地区发展极不平衡,而且在省一级范围内推行的更屈指可数。据笔者了解,北京市将通过完善制度在2009年使所有居民都能参加养老保险。天津市2008年起实现养老保险城乡全覆盖。重庆市争取2020年实现养老保险全覆盖。成都市2008年底推行的农民养老保险采取“以个人缴

费为主、政府补贴为辅,有条件的集体经济组织给予适当补助”的形式。从这些省市的情况来看,养老保险体系采取的是二元模式,即将其他未参加城镇居民养老保险的居民都纳入新建立的(城乡或者农村)养老保险体系中。这样的模式因应了我国经济地区发展不平衡、逐步实现城乡发展一体化的实际。笔者认为推动农村养老保险事业发展必须贯彻《决定》要求:“健全农村社会保障体系,贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则”。第一,要“广覆盖”,尽快覆盖所有居民,由中央强力推动各地建立将所有未参保居民都纳入其中的城乡养老保险体系;第二,要“保基本”、“多层次”,保障水平要因地制宜,可以在同一体系内建立不同的保险档次,通过这些可以随政府财力变化而调整的档次满足不同群体当前的需要。第三,政府要加大投入,现在已经推行农民养老保险的地方要确保政府财政投入到位,尚未推行的地方必须加大财政投入,尽快建立农民养老保险体系。第四,注重制度先行,切实加强对养老保险基金筹集、运营、发放的监督制约,保障参保人员的权利。中央政府应尽快出台《城乡居民养老保险条例》。第五,对于农民通过向政府交出承包地换社保,交出宅基地换城镇房屋产权的情形,政府应当保证这部分农民的社会保障水平能与城镇居民完全一致,并提高农民的非农就业能力,帮助他们融入城镇生活。

2. 确保进城务工农民的平等劳动权

第一,要落实《劳动合同法》关于劳动者与用人单位建立劳动关系必须订立劳动合同的规定;第二,政府应为进城务工农民提供更多免费培训项目;第三,应为进城务工农民提供足够的法律援助;第四,保证进城务工农民平等享受其他劳动者权利,比如休息权、荣誉权——应大力宣传进城务工农民的贡献;第五,保证进城务工农民享受相应的城镇公共资源,比如重庆已于2007年底率先允许农民工申请购买经济适用房;第六,帮助进城务工农民成立工会组织维护自身权益。

3. 保障农民流转土地利益的实现

(1)土地流转金请求权。根据《农村土地承包法》规定,集体土地承包经营户可以将承包地流转给合适的对方当事人并收取约定的流转金。由于接受承包地的对方当事人往往比较强大,他们有能力采取各种办法转移自身财产,造成无法向农民按约支付土地流转金的情形,为了保护处于弱势地位的农民的权益,政府有关部门有必要增强对于此类种植大户或者企业的资金、财产、投资情况的监督。这时农民的土地流转金请求权在一定程度上突破了以平等为要旨的民事权利,具备了需要政府额外保护的社会权性质。

在农民以土地承包经营权入股的公司中,往往其他投资者占有大股东地位,因此除了运用《公司法》有关中小股东保护的规定以外,还有必要对农民所占股份比例的下降进行特殊的限制,使农民的股份不因企业控股者增加股份而被稀释,从而损坏农民的长远利益。

(2) 获得法律援助权。重庆开县渠口镇剑阁楼村作为一个偏远山村,能够成立“土地合作社”流转土地并取得成功,笔者认为就与尊重农民主体地位,帮助农民运用法律维护自己权益有关系^[7]。对农民实施法律援助,第一,各级党委政府要高度重视农村法治,基层政府自觉依法行政,使法律应用有市场;第二,要增加农村基层司法资源的投入,吸引法律人才投身农村法治建设;第三,要重视法制宣传,在引导农民发展时应事先让农民学习相关法律规定,明确自身权利和义务;第四,可以尝试建立执业律师支农计划,即执业律师每隔五年需到农村法律援助半年,并可由政府适当给予补助。

(二) 完善农民的土地财产权

完善农民的土地财产权也应该遵循这样的理念:“生产关系究竟以什么形式为最好,恐怕要采取这样一种态度,就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产,就采取哪种形式;群众愿意采取哪种形式,就应该采取哪种形式,不合法的使它合法起来。”^[8]

1. 完善农民在集体土地所有权上的主体权利

《决定》明确:“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。”照此政策,农民集体在成员一致同意的情况下可以通过统一规划,整合使用所属成员的宅基地,在满足新建住宅用地、新建公共设施(如交通)用地(并预留今后建设的用地)之后剩余的宅基地,如果又不适合作为耕地,是不是可以由集体成员一致决定建设商品房,供城镇居民购买呢?即能不能在坚持农村土地集体所有的前提下,由农民集体作为主体出让农村建设用地使用权,并使得从农民集体手中取得的土地使用权与从国家手中通过出让方式取得的国有土地使用权获得同等的地位呢?如果能,这不仅是解决当前悬而未决的“小产权房”问题的一条路径,同样也是促进城乡融合的一条路径。笔者认为《决定》的此项规定,实际上是给农民集体所有的建设用地使用权商业化出让预留了政策探索的空间^[9]。这种做法将打破地方政府对商业用土地使用权唯一的出让主体地位,使土地财政、土地寻租不复存在。更重要的是这能使农村的建设用地使用集约化,在为农民集体带来经济发展所需的资金的同时,客观上也

将改变村民概念的内在,不但能使村民自治组织与农村集体经济组织分离开来,而且随着部分原城镇人口的进入,必然给农村社会带来全方位的影响,现在流行的“农家乐”也有些这样的作用。但这尚需对现行法律修改完善,此外须引起注意的是:为了防止可能使不同条件的村镇发生进一步的贫富分化,应该通过设立农民集约使用土地发展基金加以调节;而且由于我国人多地少,耕地面积有限,还应该防止城镇投资者与不法乡、村干部勾结,大搞乡村别墅卖给城镇人而形成违法占用耕地问题,或者造成买房的城镇人与村民之间新的社会矛盾。因此在实施之前必须建立完善的乡、村规划具体制度,落实《城乡规划法》第18条的规定:“乡规划、村庄规划应当从农村实际出发,尊重村民意愿,体现地方和农村特色。”

2. 尊重农民的土地承包经营权

农民是否转让、如何转让、转让于谁应完全由农民自主决定,即让农民充分享受“自由经济人”的权利。政府不得以推动传统农业转型而强迫命令农民调整种植、经营的内容,干涉农民流转土地。集体或者其他投资者也不得强迫农民流转或者改变土地的耕种方式。所有其他主体都只能通过成功的事例加以示范、引导以及采取说服、教育的手段。笔者认为《决定》规定的“土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益”,其首要的含义应当是保障农民的主体权利,排除来自于其他主体的不当干涉。这样即便是农民将承包地入股企业,其风险也是有限的,因为有千百个有着充分自主地位的农民平等地讨价还价,天天在观察、参与和监督着,这些企业、种植大户想要随意侵占农民利益至少也是很难掩饰的。由于《农民专业合作社法》规定了有利于保护农民利益的特殊的治理机制和国家对农民专业合作社的扶持政策,因此应当教育和大力帮助农民依法设立农民专业合作社。据笔者了解:山东、重庆、陕西已经允许农民以土地承包经营权入股成立农民专业合作社^[10]。

3. 建立农民集约使用土地发展基金

由地方政府设立农民集约使用土地发展基金,用于引导、支持农民使用现代农业技术;支持进行土地整理;支持农民专业合作社建立和运行;调节本行政区域内由于自然条件之不同在集体土地使用权商业化出让中收益的巨大悬殊,帮助自然条件恶劣地方的农民推进土地集约化使用。资金主要来源是国有土地出让金、政府财政投入、本行政区域范围内集体土地使用权商业化出让金之部分。此举可以引导农民集约使用土地的行为从直接走向间接,从管制走向服务。由于政府享有主持此发展基金使用的权力,因此

必须同时建立监督制约机制,确保其运行的公开、公平、公正。

(三)完善农民分享公共产品的主体权利

1. 完善农民的参政权

《决定》提出到2020年要实现“城乡基本公共服务均等化明显推进”,并在实现该目标应遵循的原则中提出:“推进城乡基本公共服务均等化,实现城乡、区域协调发展,使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。”从长期来看,农民对基本公共服务均等化分享的实现要以公民的政治参与权、表达权来保障。第一,要加强和改进农村基层党的领导,将党的领导与农民当家作主有机统一;第二,切实保障农民享有的选举权得到实现,要“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”,并通过保障人大代表权利,加强农民对所选的代表监督、制约,使县、乡人民代表大会在党的领导下充分发挥权力机关的作用;第三,进一步完善村民自治制度,保证村民会议、村民代表会议正常行使权力,进一步推动村务公开、村民监督;第四,通过改革推动县、乡政府科学行政、依法行政,搞好公共服务;第五,完善涉农法律法规,要注意通过加强调查研究、保证农民的民主权利等途径,增强政府规范性文件的适应性,同时加强法制宣传教育;第六,帮助农民成立维护自身权益的社会组织,使涉农矛盾通过正常途径及时化解,避免被激化。

2. 拓宽农民表达利益诉求的通道

农民表达利益诉求的通道,即通常所说的“话语权”,指农民除了法律规定的政治参与,如选举、行政、司法途径以外,其他表达自身生存状况、发展环境、利益受损和正当利益要求情况的权利。2008年10月《中国青年报》载文指出:农民缺少话语权,缺少代言人,并提出建议:“一是倡导更多人为‘三农’说话;二是倡导精英们踏实研究调查,能够说对话;三是政府积极拓宽利益表达渠道,让农民能说上话;四是加强农民组织的扶持,让大家抱团说话。”^[11]笔者比较认同这种说法,并且还认为从媒体的角度看要提高农民

的话语权,一方面应当制定政策,引导新闻媒体深入农村,真正关注农民的生活实际;另一方面,要为农民、农民工表达诉求提供条件,从农村文化传播的角度看,反映农村生活题材的影视剧作应当更真切、直观地反映农民的生活状态,揭示农村的深层矛盾^[12]。拓宽农民表达利益诉求通道的同时,一定不能忽视我党与人民群众血肉联系的优良传统。

参考文献:

- [1] 张晓山. 深化农村改革任重道远[N]. 人民日报,2008-09-17(9).
- [2] 郭立. 重庆统筹城乡改革首批717位农民变市民[EB/OL]. http://www.cq.xinhuanet.com/news/2007-09/29/content_11289930.htm,2007-09-29/2007-10-10.
- [3] 新华网. 特稿:城镇化急流中的农民变市民待遇问题跟踪调研[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2008-11/28/content_10425269.htm,2008-11-28.
- [4] 张先明. 提供司法保障和法律服务大力推进农村改革和发展[N]. 人民法院报,2008-12-05(3).
- [5] 张新民,蒲俊丞. 论我国农村集体土地物权主体的基础性[J]. 西南大学学报(社会科学版),2008(2):77-81.
- [6] 深化医药卫生体制改革部际协调工作小组. 关于深化医药卫生体制改革的意见(征求意见稿)[N]. 人民日报,2008-10-15(15,16).
- [7] 刘健,张桂林. 重庆首家“农民土地合作社”集中万亩土地统一招商[N]. 经济参考报,2008-10-16(A01).
- [8] 邓小平文选:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1994:323.
- [9] 贾海峰,谢帝. 宅基地换房子:天津大良镇试点调查[N]. 21世纪经济报道,2008-08-28(J06).
- [10] 王志. 山东允许农民专业合作社成员以土地承包经营权出资[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/28/content_10570544.htm,2008-12-28/2009-01-10.
- [11] 毕诗成. 释放话语权就是解放农业生产力的[N]. 中国青年报,2008-10-14(2).
- [12] 黄会欣,马前广,刘电芝. 农民工的城市适应及其对社会认知的影响[J]. 西南大学学报(社会科学版),2008(6):148-152.

责任编辑 刘荣军

The Consummation of Peasants' Rights to Use Land Intensively

—For and From Peasants' Social Rights

YANG Pan¹, DU Zhi-hong²

(1. School of Law, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. School of Material Science and Engineering, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The difference between urban and rural areas in China lies in the gaps of rights between citizens in the city and rural areas. Peasants' rights of intensively using land include three aspects. The most intuitive one is the poverty of social rights, the most crucial one is the poverty of land property rights, and the most important one is the poverty of rights to share the public goods. To promote intensive use of rural land, we must improve and implement relevant laws so that peasants' rights to use land intensively may be consummated.

Key words: peasants; intensive use of land; land property rights; social rights; the right to share public goods