

- 学术关注：农村集体经营性建设用地使用权专题研究

特约主持人：张 鹏

中国农民“带地入城”的理论思考和实践调查

孙宪忠

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘 要：农村集体土地所有权及其附属使用权,是我国农民的重要财产。在我国农村人口城镇化的今天,如何处理好“进城农民”的“地权”问题,具有重大现实意义。传统的由国家征收农民土地,同时转换农民身份为城市人身份,并给予城市社会保障的“三费一补”做法如今已经难以为继。当前,上海、北京等地农村实行新型的农民“带地入城”政策:在坚持农村集体经济组织土地所有权的前提下,成立集体资产(土地)股份合作组织从事投资经营,而同时将集体资产(土地)折股量化给农民个人,使农民变成股民,按份享受集体资产(土地)的收益、分配。这种保留农民地权的同时实现农民城镇化的做法,值得赞同,是符合社会主义理想,又符合中国国情的良好经验。

关键词：以土地换保障;带地入城;集体土地股份合作制

作者简介：孙宪忠(1957—),男,陕西长安人,中国社会科学院院长城学者,法学研究所研究员、博士生导师,主要从事民法研究。

中图分类号：D922.32 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-4403(2014)03-0063-07 **收稿日期：**2014-04-17

一、问题的提出

中国新一届政府提出,必须大力推动中国城镇化建设。而城镇化推进的难点,是农民进城过程中的地权问题。中国现行立法规定,农民进入城市,必须失去其原来在农村的土地权利。过去农村人口进入城市的方式主要是招工、招干、进城上学等,他们进入城市工作和生活时也就是他们取得城市户口时,即失去他们在农村的地权。立法的这些规则至今没有改变。新中国成立到建立市场经济体制之前,因为农村生活相对贫困,

农民非常高兴进城工作或者生活,失去地权并不可惜;同时,因为过去能够进入城市的农民总是少数,这些进城的人失去地权,对农民整体影响也不大。但是现在情况不一样了。首先,现在的城镇化,更多的是农民“就地城镇化”和“整体城镇化”,这就是说,农民进入城镇的措施,只是改变其户口成为城市居民;他们的居住地甚至都不改变;而且,多数情况下他们要整体入市,一个个自然村的农村居民转变成为城市居民。在这种情况下,如果让农民丧失其地权而取得城市户口,农民却绝不愿意。地方政府如果强行改变农民户

不论是官方参与决策者还是社会思想界,都认识到中国当前城镇化涉及农民地权问题的解决困难。对此请参阅:《陈锡文:城镇化中土地问题面临5个挑战》,见财经网2013年3月22日;《新型城镇化重在体制改革》,2013年8月19日《大众日报》等。

口而取得其地权时,农民会千方百计予以对抗,使得政府的努力不能成功。中国近几年出现的几个地方政府要求农民放弃地权而进入城市的案例,不论政治效果还是经济效果都是不成功的。另外,中国物权法规定的一些农民地权是他们终身的也是可以继承的权利,这些权利很难简单地让农民交出来。

另外,我们还应该看到的是,改革开放以来中国社会城市化事实上已经取得很大成效,不但城市数量和规模都已经相当巨大,而且目前城市实际居住人口已经超过了农村人口。不过这些在城市居住的人口中,有相当多的人还保留着农民的户口,因此当然保留着他们在农村的地权。这些法律身份上的农民,实际在城市生活和工作已经多年,他们事实上已经融入了城市社会。但是仅仅因为中国独特的“户口”制度,这些人即使已经进入城市多年,即使在城市中经商、工作、娶妻生子甚至已经购买了城市住房(如果他们在城市有一份固定的工作,那么他们也会享受到城市的社会保障),他们在法律上却仍然被定义为“农民”。据调查,这些“农民”并不愿意改变其农民身份,原因之一就是他们要保留在农村的地权。这种独特的法律现象,很值得我们思考。

笔者在这里将这种“农民”保留其农村地权、但是在城市生活和工作、甚至获得城市的社会保障的现象,称之为“带地入城”。目前,中国立法的文本对于农民“带地入城”还是否定的;但是对于上面提到的这种已经“带地入城”的现象,至今立法和政策的姿态都是不明朗的。这就是我们要研究的问题之一。

我们认为,中国政府积极推进城镇化建设,就必须直面和解决“带地入城”这个问题。首先,对于改革开放以来已经带地入城的农民和他们的地权,在法律上应该予以直面对待,必须建立法律制度对这个难题予以积极的解读。其次,考虑到现在的城镇化,基本上的做法是“就地入市”,也就是“农民”在原住地获得城市户口的城镇化,这些农民的地权的法律处置,更应该认识到问题的复杂性,而不应该简单地将农民的土地纳入国有。

中国建立农村城镇化政策,目的在于鼓励农民进入当地中小城市工作和生活,从生产方式的角度改变城乡二元化结构。现在确实有很多农民已经这样做了,而且还会有更多的农民要这样做。

但是农民不愿意失去地权而进入城市,甚至还有一些进入城市多年的人,破天荒地提出了重返农村取得农村户口的情形。显然,这些人只是要取得其原来在农村的地权,即使取得农村户口,他们的生活方式也不是现行法律政策定义的“农民”,和那些已经“带地入城”的农民一样。所以,“带地入城”已经成为法律上的问题,中国城镇化立法和政策对这种现象到底应该承认还是否定?这个问题必须从立法的角度尽早处理。显然,地权问题不解决,城镇化政策将无法推行。

二、中国现行立法中的农民“城镇化”

(一)农民个人的地权

如上所述,农民城镇化必须解决农民地权问题。所以,在处理城镇化和农民地权问题时,我们应该首先搞清楚农民到底有什么样的地权。中国宪法规定,中国土地实行公有制,其中城市土地归“全民所有”,农村土地归农民集体所有。而城市土地的全民所有,按照中国物权法的规定,也就是归以中央政府为代表的国家所有(中国《物权法》第45条)。在这种土地所有权体制下,中国的城市居民就无法享有城市土地的所有权,甚至无法作为所有权人的一分子来参与土地所有权的各项事务。但是,农村居民却可以作为农民集体的一分子,或者说作为集体的成员来参与农村的土地所有权的事务(中国《物权法》第58条)。根据这一规定,单一的农民个人或者家庭首先都是普遍享有农村土地权利的主体。此外,他们还享有其他的土地权利。

这一方面最典型的案例,是深圳市2004年依据经济特区立法权宣布该市内全部居民为城市居民、全部土地为城市国有的例子。这一做法的实质是将该市特区之外原来属于农民的土地变更为“国有”土地。该市这一立法宣布后受到农民的强烈抵触。农民以“种房保地”的策略对抗政府取得其土地的努力,他们在土地上建筑大量的高层楼房,使得政府试图廉价取得这些土地的努力受到重大挫折。在该市,政府依据城市居民的社会保障标准给农民建立了社会保障体系,但是农民却并不认可这些保障可以自然而然地交换其地权,因此农民仍不认可土地已经转移为国家所有。

笔者2012年在西安调研时,便遇到城市居民要求取得农村户口的案件。据了解,这样的案件在广州、上海、北京等地都发生过。对于这些案件,中国法律尚无对策。

依据中国《宪法》、《民法通则》和《物权法》等基本法律,中国农民享有的土地权利,最为重要的,是集体土地所有权。因为本文探讨的内容所限,我们在这里并没有就这一问题涉及的城镇化问题展开讨论。

具体地说,依据中国《物权法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等法律,中国农民个人或者家庭可以享有的地权实际上包括如下权利类型:

(1)单一的农民个人作为“农民集体”的成员,对于农村土地所有权,享有所有权人主体的“成员权”。

(2)农民家庭或者个人对于本集体的耕地享有承包经营权。这种权利来源于20世纪80年代开始实行的土地承包责任制,在立法所依赖的传统民法学上,这种权利被定义为一种派生于农民集体土地所有权的用益物权。但是,这种学术上的观点和立法政策的观点有内在的矛盾。因为,中国实行改革开放政策以来,立法的基本趋势是不断强化这种权利,农民承包的法定期限不断延长,甚至2008年“中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定”指出,农民享有的承包经营权“长久不变”。在“长久不变”政策背景下,农民个人享有的这种地权还能被定义为一种用益物权吗?这就成了很大的疑问。显然,这种权利对于当前的农民城镇化具有巨大的影响。在此之前,2003年的《农业土地承包法》、2007年的《物权法》都已经把这种权利规定为中国农村农民的基本权利。如果农民个人或者家庭享有的承包经营权长久不变,单一的农民家庭或者个人对于土地的支配性质的权利事实上是朝着所有权的方向发展。那么,农民城镇化时,必须注意到这种地权的特点,尤其是要注意到这种地权体现的政策利益问题。

(3)宅基地使用权。这一权利指的是农民个人或者家庭对于自己住房所占有的土地所享有的使用权。如上所述,土地的所有权属于集体;但是农民的住房属于自己,住房占有的土地就是宅基地使用权。这种权利被立法定义为是一种用益物权。因为住房的所有权是永久的,住房占用的宅基地使用权事实上也罢法理上也罢,同样具有永久的性质。因为中国农村土地权利制度独特的历史发展原因,农民的宅基地使用权所指的土地,来源比较复杂。当前我国农民享有的宅基地,一部分来源于祖业,一部分来源于集体土地的划拨。因此,我们不能简单地把这种权利理解为派生于集体土地所有权、并应该绝对服从集体土地所有权的权利。而且这种权利还承担着保障农民居住的社会作用,这一功能在农民城镇化后可能

被城市社会保障体制替代。由于这些原因,即使按照以前的法律和政策,农民成为城市居民时,其宅基地使用权都予以保留了。在当前的农村城镇化过程中,这一权利仍然将长久地得以保留。

(4)乡镇建设用地使用权。指的是属于农民的企业、学校、养老院等占用的农村土地。土地所有权属于集体,这些企业事业单位享有建设用地使用权。如果一个农民或者农民家庭在乡镇企业中拥有股份,那么他事实上也就会享有地权。

(5)地役权等权利。这种权利不是独立地权,其意义在城镇化运作中可以忽略不计。

在分析和思考上述各种农民家庭或者个人的地权时,必须注意的是这些权利的“流通能力”问题,也就是这些权利进入市场机制的资质和限制。因为中国独特的“城乡二元化”分立机制,城市和农村的两种不同的土地权利制度,也是依据城乡二元制的政治目标建立起来的,农村居民和城市居民不仅仅拥有不同的就业方式,而且拥有不同的社会保障系统。所以“农民”并不是一个简单的行业从业者的称谓,而是一种独特的社会角色的政治定义和法律定义。在这种不同的就业和社会保障系统之中,农民的土地发挥着决定作用。简言之,依据中国立法者所认识到的,或者说所确立的指导思想,农民社会保障的主要措施就是他们从事的农业和土地。

但是,依据农业和土地来为农民建立生产方式和社会保障的这样一种指导思想的确立,过去从来没有认真研究过,这对于农民的生存和发展是不是足够、是不是充分有效?实际上不论是过去还是现在,农业以及土地给农民提供的社会保障都是非常不足的;如果农民的发展依赖于此,那更是难上加难。所以如上所述,对于农民而言,城市社会则意味着生存和发展的现代化,因此改革开放之前农民即使失去地权,也十分愿意来到城市。道理很简单,在当时的体制下,能够进入城市生活工作的农民的机会还是珍稀的,所以丧

“农民集体”,是苏联法学以来,在东方社会主义国家里通常使用的一个法律概念,它表示的是在一宗特定的土地上的相对固定的农民集体所形成的集合体。这种集合体在政治性质上强调“公有制”的特点,因此它并不被认定为是“法人”集体的成员资格,相比法人而言是不甚确定的。集体成员对于集体事务,在以前的中国立法中是不明确的,2007年制定的《物权法》第一次明确提出,集体成员可以集体地行使土地所有权;成员个人对于集体事务具有参与决定权。

失地权并不是什么重大损失,而是一种更加有效的利益取得。这种情况,我们可以简单地归纳为“以土地换保障”的法律措施。这种措施,在改革开放之前以至改革开放初期还是很有效的。

(二)建设用地的城市化

在分析中国农民城镇化时,我们还必须厘清的另一个法律问题,就是中国已经发生的城市扩张涉及的农村地权问题,也就是城市扩张造成的农村土地征收的问题。

目前,中国工业化城市化进展迅速,可是原来的城市土地资源有限,这就产生了一种强大的取得农民土地的需要。但是,直接在农民的土地上进行城市建设,却不为中国法律所许可。中国土地基本法《土地管理法》第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。这就意味着,在这些土地上从事城市建设的时候必须首先办理农民土地的征收手续,将这些农民土地的所有权依据行政权力强制性地变为“国家所有”(其实是地方政府所有)。而在土地上进行建设的企业等用地人,需要和地方政府订立“建设用地使用权出让合同”,办理土地出让手续,从政府手中取得土地使用权。这种从政府手中取得的权利被中国现行法律定义为“国有土地建设用地使用权”(中国《物权法》第135条等)。在这一过程中失去土地的农民,可以从政府手中或者建设单位手中获得“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费”,还有最重要的是获得城市中的安置补偿(土地管理法第47条),也就是获得城市户口、在城市中就业的补偿(这就是征地手续中常说的“三费一补”)。

“三费一补”的做法,其实就是我们在上面所提到的“以土地换保障”这种法律措施的体现。但是,现在这种政策制定的现实背景已经完全变了。过去农民进入城市的机会是由政府控制的,而现在这个机会基本上是自由的。过去,农民进城就可以获得一个工作岗位,这意味着他的终身生活都有保障,而现在这种终身保障已经彻底不存在了(即使是城市居民也不再有这样的保障了)。而且,最为重要的是,过去对于农民而言,并不能够体现财产价值的土地,现在却成了最具价值的资产。近年来,随着城乡社会保障一体化的推行,土地为农民建立社会保障的职能已经基本丧失。在这种情况下,我们不得不反思一下我国的农地

征收制度。

中国的农村土地征收制度,是世界上其他国家都不存在的制度。一般的市场经济体制国家并不熟悉这一制度的全部内涵,甚至无法了解其核心的环节。但是这一制度在中国十分重要。地方政府取得农民的土地,然后将其出让给房地产开发商或者其他的企业事业单位,这是中国土地法律制度的基本特色。过去,建立农地征收制度的合理性,就是“土地换保障”,而现在这种合理性已经不存在了。近年来,中国的房地产市场曾非常繁荣,能够获得地权并开发房地产,成为很多商人迅速发财的捷径。因为从事房地产开发而成为巨富者,在中国灿若繁星。而开发商如何获得土地,成为社会关注甚至批评的焦点。大量的媒体报道的事实证明,开发商取得建设用地使用权的过程,确实留下了太多的值得讨论甚至是批评的制度建设问题。但是,很多人在关注房地产开发商的为富不仁时,却忘记了中国的各种不动产建设,都由行使国家土地所有权的地方政府来主导运行这个特色。房地产开发的第一次市场化,即土地的第一级市场实际上是由地方政府垄断进行的,中国法律将此规定为“土地一级市场的国家垄断”制度。开发那片土地、如何开发土地,都由地方政府享有绝对的决定权。许多官员将这种行为称为“经营城市”和“经营土地”。之所以要建立这样的制度,原因虽然很多,但是其中一个最为显著的原因是,政府以此法律获得了农村土地从耕作地变化为商品土地的巨大价值增值,这就是中国法律中特有的土地出让金。通过垄断这个一级市场,政府就可以垄断性地获得土地出让金。而土地出让金收入对于地方政府意义重大,各地地方政府因此而获得的“第二财政”的收入,在很长的时间里都达到了地方政府收入的一半。在北京、上海、广州和深圳这些城市,第二财政一度超过了这些地方政府取得的以税收为代表的财政的收入。在这种情况下,中国立法为了粮食安全,规定了严格的“耕地红线”制度,但是近年来,各地地方政府为了扩大地方财政,都在不断地想办法突破这一红线,因此造成的违法

参见《人民日报批评地方财政靠卖地做法》,载腾讯网 <http://finance.qq.com/a/20101227/001554.htm>。

即必须严格保护的耕作地的数目不可以突破的原则。对此,中国许多法律都有规定,比如《土地管理法》第3条:“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。”

犯罪现象日益增多,耕地的保护总是面临威胁。

征地过程中农民地权问题也是社会热点问题。依据现有的征地法律法规,作为地权拥有者的农民,对于他们的土地以什么理由被征收、何时被征收,基本上没有参与的权利,甚至没有知情权,更没有决定的权利。

显然,以前承担着“土地换保障”这样重大政策背景的农地征受,现在已经演化成为纯粹的农民土地上的利益分配问题。中国现行立法之所以不许可农民“带地入城”,最初的指导思想,是要给农民建立一种适合中国国情的生存和发展的社会保障。可是,如上所述,建立这一指导思想的人们,从来都没有思考,这样的保障对于农民的生存和发展是否足够的问题。但是这样的指导思想,可以说在远离城市的地区、在经济还不太发展的地区似乎还在发挥着作用。即便如此,在今天的社会生活中,在这种指导思想指引下建立的法律制度,在某些城市需要扩展利用农民土地的地区,却演化成了地方政府与农民之间的利益争夺的一种手段,演化成了地方政府确保土地增值也就是“土地出让金”能够保留在自己手中的手段。这种情形,实在违背了最初的立法本意。

三、争议以及解决方案的设想

(一) 争议

中国现行土地制度中的两种所有权制度的建立,是社会主义的法思想促成的。社会主义的法思想认为,土地是天然的资源,并非人的劳动造物,因为土地的价值增值,应该归属于社会,最后为民众所共享。这种法思想毋庸置疑具有进步意义。但是,这样一种法思想在中国建立市场经济体制之后却遇到了极大的问题,那就是农民不能从土地的价值增值中获得利益共享的问题。从目前的立法看,似乎只有“全民”这种经济成分才能够享有土地增值的利益,而这种“全民”的主体身份,已经被立法固定为政府尤其是地方政府,一般的民众尤其是农民似乎无法从中获得土地所有权的物质利益。一项调查结论显示:一亩土地从农民手里征收过来,给的钱一般是1万2万,最高3万至5万;而政府拿去一级市场交易后会变到几十万甚至一两百万,到了二、三级市场上还会高达一两千万。实际上,农民拿到的是五十分之一到几百分之一,这是很残酷的现实。显然,农民作为地权主体其损失是相当大的。^[1]而从近

年来的发展现状看,民众如何从土地增值中获得共享的利益,已经成为严重的疑问。这种体制的建立,和原来支持这种制度的社会主义的法思想并不完全符合。

有学者认为,农地问题的关键是农地非农化之复杂的政策法律问题。其中两个基本内容始终没有改变,一是农地非农化主体不是土地所有权主体而是各级政府,其决策和操作都掌握在政府手里;二是农地非农化须通过的程序须由政府来批准,农地所有权主体不能自己作主。农地非农化完全是在加强政府对土地的垄断和土地的管制,是在为政府征地提供依据,政府征地以后成为完全“地主”,政府垄断了一级市场,将农民土地财产权从农地主体方面完全排除在决策之外,而且完全排除于土地增值收益之外,这正是今天中国地政问题的症结所在。^[1]

在这一体制下,特别是农民的地权利益问题,尤其值得我们研究。农民本来是土地的所有权人,但是他们并不能完全行使其所有权。现实的情况是,由于政策设计不当,中国农村出现了严重的“三农问题”,至今情况并无显著的好转。农民无论是在新民主主义革命时期还是在社会主义改造社会主义建设时期都做出了很大贡献,然而他们却因为政策和立法的设计,至今不能共享现代化的好处。城乡差别近年来事实上越来越大,城乡二元化体制已经完全失去了社会进步的价值。这些问题中的核心,无疑是地权问题。我们必须从社会主义最初的设想,从现代化体系下的农业、农村和农民的角度,来重新思考和设计农民的地权和他们的城镇化问题。

当前中国推行的城镇化,跟以前的农民进城工作或者就业有着显著的不同。过去农民进城就业或者工作,只是一小部分农民比较单一地改变身份,取得城镇居民身份,比如考上大学、被城市企业招工、参军提干转业进入城市等。这些人总是为数较少。但是,当前的城镇化,却是大面积的农民改变其身份,所涉及的人数比过去多得多。过去农民进城工作或者就业,意味着他们的政治身份和经济条件的显著改善;而这一次的城镇化,政府却不能给农民做出任何政治条件或者经济条件的承诺。如果让他们失去土地,他们未来的境况将会怎样?

(二) 改革实践中的经验

实际上,在法律实践中,中国执政党和一些

地方政府都已经认识到了现行立法以及相关政策的不合理因素,因此开展了改革农民城镇化涉及地权的实验。近两年来,我们对这些实验地区进行了调查研究,发现了很多既符合社会主义理想又符合中国国情的良好经验。这一方面的试验区比较多,我们择其一二略作介绍。

首先我们要介绍的是上海市改革实验。2012年3月,上海市委、市政府出台《关于本市进一步加强乡镇集体资产监督管理的意见》(市政府办公厅2012年63号文件),积极部署开展推进上海市农村产权制度改革工作。^[2]至2012年底,上海市郊区农村累计已有7个区30多个镇(含街道、工业区)的130个村集体经济组织,在保留农村集体土地所有权的基础上,建立了126个公司、社区股份合作社和经济合作社,已改制的新型集体经济组织2011年分红3.3亿元,人均分红4240元,比上年4084元增长3.8%。闵行区改制后的30个村3万多农民人均持股3.2万元,人均分红6000元。上海农村集体经济资产总量较大。2011年底,上海郊区9个区县、5个中心城区,共有126个乡镇集体经济组织(包括相关涉农街道和园区),全市农村集体总资产3230.60亿元,净资产972.20亿元。

上海的这种经验,其实质就是建立农民“就地入市”或者“就地城镇化”,而且农民“带地入城”。该地区作为经济发达地区,其基本的改革实验是:首先确定农村集体经济组织的土地所有权;然后在坚持农民集体所有的前提下,按照股份合作制的原则,将集体资产折股量化到农民个人,使农民变成股民,按份享受集体资产收益的分配制度。这样,农村集体进入城市时,这些农民的股权不变,他们带着自己的地权进入城市。该地区已经实现了城镇化,农民从政府统筹的城市工商业获得社会保障,农业演化成为一种产业,而不再承担社会保障的功能;在此情况下,土地仅仅只具有财产的性能,政府也不再与民争利,不再从土地获得更多的土地财政。这种措施,尤其在上海市松江区贯彻得最为彻底。因为上海农村集体资产主要以镇级为主,而其资产主要是企业,土地权利只是其资产一部分。这种情况下,农民保留了地权,也因为地权从而获得了他们的社会保障。社会主义的理想在这一地区比较顺利地得到了实现。

在上海原来的农村地区,村级集体经济股份

合作制改革,将集体资产以股权形式量化到人,并按股进行收益分配。上海市主要通过《上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法》及《关于本市实施农村集体征地留用地制度的暂行意见》等地方规章,来建立和规范农民城镇化的改革。经过这样的改革,农民在保留其地权的基础上取得和城市居民一样的社会身份。

这样的改革,在北京市郊区农村也有进行。以北京市朝阳区崔各庄为例,该乡实行乡级统筹、取消集体股直接量化为个人股,以提高农民个体受益效率。具体做法为:2009年12月,朝阳区崔各庄成立资源资产股份合作联社,委托专业公司开展土地一级开发、房地产开发、不动产租赁、建筑施工、物业管理、绿化、保洁等经营项目,达到维护和发展各村集体经济组织及其成员长远利益和相对平衡各村利益关系的政策目标。各村集体土地所有权保持不变。针对拟开发地块,联社与该地块所在村集体经济组织签订土地承包合同,取得该地块使用权,并按不低于该地块原租金标准和递增幅度向该村集体经济组织支付租金。对于联社暂时没有使用的各村土地,仍由各村负责经营管理。另外,崔各庄乡下辖15个行政村以集体土地使用权入股,按照各村土地面积占乡土地面积份额确定持股比例,根据持股比例分别确定各村出资额,各村经济合作社依据所持有的股份获得分红和各种形式的利益分配,各村经济合作社再按照成员持股比例最终分配给成员。原来由集体股解决的问题,交由政府、社区物业解决。对于个人股的设置,主要是根据劳动贡献、户籍确定农民变股东的资格,也是对城市化背景下发生分化的农民进行的一次利益补偿过程,从生存保障和未来发展两方面采取措施,这之前单纯的依靠“瓦片经济”之下的生活相比,这种改革与尝试使农民有相对稳定的收入预期,具有经济上的正当性。^[3]

(三)改革实验中的“带地入城”

从一些实验地区的经验看,大规模的农民、农村的城镇化,采取许可农民“带地入城”的政策,实际上可以获得政治效益和经济效益的双赢。从政治上看,这种做法符合建立地权制度的社会主义理想,使得农民的土地权益落实了。从经济效益上看,这些地区的“三农问题”都很好地解决了。

从法律上看,“带地入城”的做法和《物权法》这样国家大法的思想精神是一致的。该法第五章

关于农民集体所有权的規定,重点在于强调农民的成员权。而农民的土地承包经营权,在2008年之后也将“长久不变”,宅基地使用权等权利,也要被充分固化。这些事实上就是在强调农民个人或者家庭权利的一种发展趋势,那就是:农民对于其土地的权利将成为一种类似所有权权利。

从我们现实调查的情况看,农民对于保留自己的地权,而同时取得城镇化身份的做法是深表赞同的。我们认为,任何一种法律制度的建立,都应该符合民心,这一种社会主义的法思想应该予以肯定。

四、结语

目前在中国,农民城镇化事实上还有另一种实验,那就是土地彻底国有化、农民随之变成城市居民的做法。这种做法就是深圳市2004年的做法。但是这种做法基本上没有成功。而成功的实验,都是许可农民“带地入城”。因此我们认为,当前推行实现农村城镇化,最好的做法是首先固化农民在“农民集体”中的财产权利份额,然后在集体土地股份制基础上,许可农民集体带地入城。他们的土地可以交给别人去经营,但是他们可以从土地的股权获得社会保障。事实上,实验地区都是这样做的。

这种做法在现行立法上的障碍,首先是立法上的“农民集体”和土地股份制不一致。但是据我

们调查,当前,我国法律中规定的那种成员不固定的“农民集体”已经不存在了。不论是经济发达地区还是不太发达的地区,农民对于土地都已经实行了“增人不增地、减人不减地”的措施,土地已经具体地落实到了农民家庭或者个人身上。这种情况下的“农民集体”都已经演化成为具体农民具有份额的集体。这种情况在法律上其实是一种进步。有学者认为,共产党从土地革命时期的纲领到取得政权以后的早期立法,原本就承认农民的土地私有权,以后发展方向是应该回归到某种形态的以农民或农户为主体的土地财产所有。目前这种产权主体模糊的集体所有权,容易造就土地家长制,危害了农民群体利益,阻碍了生产力发展,也不利于社会和谐稳定。土地股份制可能是继土地联产承包制后又一场农村土地革命,其目标就是要使全体农民成为名副其实的土地主人。在具体的农民享有具体的地权的时候,“带地入城”就成为城镇化的一种必然的选择。

另一个农民“带地入城”的法律障碍,就是上文介绍到的地方政府的土地财政的压力。现在大家都越来越能够认识到,土地财政确实弊大于利。面对土地财政造成的强制拆迁、强制征地等现象,已经因此而产生的越来越高的“地王”和高价楼市,我们认为,我国政府应该有勇气尽快消除土地财政现象,把农村土地的增值利益返还给它的主人——农民。

参考文献

- [1]王权典,陈维君.立法变革中农民土地权益保障之检讨[J].西部法学评论,2011,(2).
- [2]张贵龙.加快推进上海农村集体经济组织产权制度改革[J].上海农村经济,2013,(2).
- [3]郭娅丽,李俊卿.农村集体经济产权再造考察分析——以北京市朝阳区崔各庄乡乡级统筹实践为视角[G]//城乡一体化与首都“十二五”发展——2012首都论坛文集,2012.

[责任编辑:康敬奎]