

将“赋予农民更多财产权利”落到实处

本报记者 唐红丽

2014年中央“一号文件”提出，“赋予农民更多财产权利”，“让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

“在当前的城镇化建设进程中，农民的财产权利保护喜忧参半。喜的是，部分地区已探索出行之有效的经验措施；忧的是，因法律滞后及人为因素，农民财产权利受损的问题尚未解决。”全国人大代表、中国社会科学院法学研究所研究员孙宪忠在接受本报记者采访时说。

农民究竟有哪些财产权利？在我国持续推进新型城镇化建设及农村人口流动加速发展的当下，确保农民财产权利还需解决哪些问题？围绕上述问题，记者采访了孙宪忠及中国社会科学院法学研究所副编审姚佳。

积极实践探索保护农民财产权利新模式

《中国社会科学报》：概括来说，农民的财产权利有哪些？

姚佳：包括个人财产权利和基于集体成员权所享有的相关财产权利。《物权法》对集体财产有明确规定。除《物权法》相关规定外，随着经济社会的发展，集体财产还包括农村集体发展、经营取得的各种收益，比如集体企业财产、股权、商标和专利等。但最基本、最核心、最重要的仍是土地权利，包括土地承包经营权、宅基地使用权、乡镇建设用地使用权等。实践的发展对确保这些权利的实现提出了新要求。

《中国社会科学报》：具体表现为哪些新要求？

孙宪忠：最突出的要求是将农民个人或家庭的集体财产权利予以“固化”。现在，城郊农民集体财富集聚很大，农民中出现了将集体财产股份化的要求。在这方面，一些经济较发达地区的农村已探索出行之有效的机制，比如“南海模式”、“上海经验”、“北京崔各庄模式”等。

“南海模式”：始于上世纪80年代，是以农村股份合作方式，将集体资产的净值、土地、鱼塘折价入股，以社区内有农村户籍的农民为配股对象，按设定股权比例进行分红。股权确定后，每户所持股份始终不变。农民集体成员权由此得以确保。

“上海经验”：将集体资产折股量化到农民个人，农民变股民，按份享受集体资产收益。至2012年底，上海市130个村集体经济组织成立了126家公司、社区股份合作社和经济合作社，2011年人均分红比上年增长3.8%。

“北京崔各庄模式”：朝阳区崔各庄2009年成立资源资产股份合作联社，其下辖行政村以集体土地使用权入股，按各村土地面积份额确定持股比，成员依此获得分红和各种形式的利益分配。这种改革使农民有相对稳定的收入预期。

法律滞后阻碍农民财产权利充分实现

●农民“地权”等保障不够

《中国社会科学报》：当前，确保农民财产权利的紧迫性何在？

孙宪忠：随着我国现代化和城镇化建设的推进，农民入城速度也在加快。问题在于，按现行政策，农民取得城市身份就得放弃土地。过去，农民愿意放弃地权进城工作。但现在一些已取得城市身份的农村人要求恢复农民身份，很多正在进城的农民强烈要求“带地入市”。这种现象在广州、上海、北京等经济发达城市的近郊、城中村、城乡结合带等更为突出。而无论是“带地入市”，还是返回农村，现行法律都不允许。

《中国社会科学报》：“带地入市”的理由是什么，不允许“带地入市”会对农民的财产权利

造成什么损害？

孙宪忠：主要理由是当前城镇化与过去不同。现在的城镇化是基于城乡总体发展需要，农民身份的转换只体现在户口上，还要就地从事非农产业，实现“就地城镇化”。在这种情况下，农民并没有离开土地，有必要允许农民保留“地权”。

同时，农民最主要的财产权利和风险保障与土地捆绑在一起，如果无法“带地入市”，由城乡二元经济结构造成的鸿沟就难以弥补，其财产权利难以得到长期持续的保障。

●集体经济组织亟待发展转型

《中国社会科学报》：“南海模式”、“上海经验”、“北京崔各庄模式”的成功取决于哪些要素？

孙宪忠：有三方面的要素。一是经济发展好，这是农民获得相应财产权利的物质保障。二是集体经济组织的存在，这有利于带动农民发展经济，实现“量”的增长。三是固化、保障集体成员权，保证农民享受集体经济发展成果。这些要素都影响着农民的财产权利。

《中国社会科学报》：集体经济组织发展现状如何？

孙宪忠：当前集体经济组织呈现两种状态：一是独立存在，但已转型为以“法人”形态经营、发展的新型集体经济组织。城郊地带多是如此。二是被村民委员会替代。一般而言，农村党组织、村委会及集体经济组织是农村发展的“三驾马车”。而现有很多集体经济组织的职能由村委会代替行使。这种情况在中西部以及不发达地区普遍存在。

《中国社会科学报》：缺少农村集体经济组织会给农民财产权利带来怎样的影响？

孙宪忠：从法律上讲，村委会是基层政权组织，不应承担经济职能。过去，农民的经济关系只涉及土地，集体经济组织职能可合并到村委会。但现在要确保农民财产权利，促进农村经济发展，就有必要进一步激发农村集体经济组织的发展活力。

随着经济社会的发展，将来农民被赋予的财产权利内容也会不断丰富，需要充分发挥集体经济组织作用，使其成为发展农村经济和保障农民财产增加的平台。

●成员权确定存在难题

《中国社会科学报》：在集体经济组织的成员权确定上存在哪些问题？

孙宪忠：如何确定成员权，法律无明确规定，各地区相继制定了较符合自身实际情况的政策，但这些政策执行不到位，无法充分保障成员权。还有很多地方存在成员权资格确定难、时间点界定难、固化方式不确定、集体成员意志无法有效表达等问题。

●资产量化存在人为障碍

《中国社会科学报》：是不是还存在集体资产量化的问题？

姚佳：对。保护农民享有集体资产收益的前提是量化集体资产，《物权法》等相关法律虽未规定量化集体资产的规则与程序，但有关政策性文件中已提出要求，只是未提出具体落实措施。在调查中我们发现，一些地方的村镇领导只算“糊涂账”，不算“明白账”，不愿公开集体资产，损害了农民成员权利。

完善法律确保农民财产权利不受侵害

《中国社会科学报》：确保农民财产权利，未来该怎么做？

孙宪忠：第一，应从法律上承认农民长期而稳定的土地权利；第二，赋予农村集体经济组织形态以相应的法律地位；第三，从法律上保证农民在农村集体经济组织中成员权的实现；第四，农民的土地承包经营权、宅基地使用权、乡镇建设用地使用权等都需要在法律层面予以确保。

《中国社会科学报》：具体来说，如何保护农民的集体成员权利？

姚佳：有两方面的要求：一是固化当前集体成员的财产权利；二是落实集体成员权的实现程序，充分保障农民的利益表达机制，加强村镇领导的“问责制”。

《中国社会科学报》：在界定集体成员权的时间点方面，有何建议？

孙宪忠：一些地方将1956年作为界定成员权的时间点，但这个时间点客观上难以追溯，缺乏可操作性。我们更倾向于以改革开放后《民法通则》所规定的土地承包经营权为基本法律依据，

将 1987 年作为界定的时间点，这更为合理也更易操作。

《中国社会科学报》：如何完善农村集体经济组织？

姚佳：我们提出了两种法律完善方案：一是制定“农村集体经济组织法”或“农村集体经济组织条例”；二是修改《农民专业合作社法》或制定“农民专业合作社法实施条例”。在制定法律或条例时，应给予实践中已出现的集体经济组织新形态以相应法律地位。

此外，建议进一步激发农村集体经济组织的活力，改变其由村委会取代的现状。这样有助于落实宪法与法律有关集体经济组织的规定，更好地保障集体成员权益。

《中国社会科学报》：如何落实量化集体资产的要求？

姚佳：一方面，应以法律或政策明确要求量化资产，并提出具体时间表、路线图与落实措施，这是深入推动农村产权制度改革的紧迫要求。另一方面，应在确保农村土地承包关系长久不变的基础上，将农村承包地、宅基地、林地等确权、登记、颁证到每个农民，实施以土地为基础的不动产统一登记制度，在现有土地权属的基础上，赋予农民以利用、流转土地的权利，为农村改革和城镇化做好基础性准备工作。