

· 学界观察 ·

[问题扫描]

提升农民土地财产权利:潜力、梗阻与对策^{〔*〕}

——基于安徽省4县(区)的田野调查

○ 杜宇能, 陈传静

(安徽农业大学 经济管理学院, 安徽 合肥 230036)

[摘要]新一轮农村土地制度改革的核心就是要赋予农民更多财产权利,而土地是农民最重要的财产。通过安徽省4个县(区)的农民土地财产权利的田野调查,从宅基地、“四荒”用地、耕地和集体经营建设用地四个模块,对安徽省农民土地财产权利进行实证分析。发现了宅基地存在“特殊”的流转方式,“四荒”用地存在较大的升值潜力,耕地建设水平应当继续加强,集体经营建设用地的管理有待创新等问题。针对这些问题,提出了链接农村社会现实与土地制度的执行,契合土地交易方式与土地制度,协调土地产权与规模经营的关系,稳妥推进农村土地金融化进程等建议。

[关键词]农民土地;财产权利;田野调查

一、引言

“赋予农民更多财产权利”是我国农村发展研究与实践领域中的重大议题,土地是农民最重要的财产,是农民维持生计、增加收入的最基本保障。^{〔1〕}农民的财产收入主要来源于农村集体经济的资源性资产,特别是土地的用益物权和收益分配权,其水平也已成为衡量经济市场化程度和农民富裕程度的重要指标。^{〔2〕}当前我国农民土地财产权利存量不稳定,而且财产收入增量路径单一而狭窄。^{〔3〕}为了创造条件让更多的农民获得财产收入,核心是推动土地要素的市场化改革。^{〔4〕}然而要素的市场化改革总是比商品的市场化改革更为困难,加之

作者简介:杜宇能(1984—),安徽农业大学经济管理学院讲师,博士;陈传静(1992—),安徽农业大学经济管理学院硕士生。

〔*〕本文系安徽省教育厅人文社科重点项目“需求变化背景下的农村金融改革问题研究——以安徽省为例”(SK2012A048)的阶段性成果。

我国农村土地产权制度的特殊性,使得提升农民土地财产权利的制度愿景显得有些模糊和遥不可及。

目前,多数研究把提升农民土地财产权利看作一种应然的价值追求,^[5] 带有较强的理性主义色彩,没能充分认识到制度文本与实际运行之间、土地财产权利提升与现实土地利用管理之间的差距。一方面,相当一部分研究是建立在调查数据基础上的,但这些数据大多是为了论证农民的财产收入占纯收入的比重低,农村居民与城市居民财产收入差距大,存在很强的选择性和目的性;另一方面,很多研究从规范分析入手对农民的土地财产收入增长机制提出了一些观点,但缺乏实证调研。对于农民现有的四类土地,即宅基地、集体“四荒”地、耕地、集体经营建设性用地财产权利的潜力有多大,各类土地现有增收模式存在的梗阻在哪,如何通过有效的制度选择去弥合现实与愿景的差距,都亟待通过实证研究寻找出路。

二、样本地区概况

安徽省是我国农村改革的发源地与实验田。缩小城乡居民财产收入差距,让农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果业已成为该省新的改革方向,可以说该地区在“赋予农民更多财产权利”的改革中很具代表性。将调研选择在皖东、皖中、皖西地域内四个县(区)进行(T县,F县和L市的J区、Y区),以田野调研和实地访谈为主,围绕土地利益分配的合理机制以及土地财产权利的制度保障,对农民土地财产权利进行研究。

T县位于安徽省东部,多丘陵和平原地形,地处江淮之间,其经济水平在安徽省处于中游水平。F县位于安徽省中部,地势西北高,东南低,中北部属江淮丘陵。F县是城市的近郊地区,县域内多为平原地形,且处于省会经济圈和承接产业转移示范区的核心地带,综合实力居全国百强。J区和Y区两个区属于L市,L市位于安徽省西部,属于人口大市和农业大市,市域经济实力在安徽省居于中下游。其中J区属江淮分水岭丘陵地区,而Y区农业人口众多,土地相对规整,该区域其他资源较为匮乏,土地之于农民的意义非常重大。

之所以选择这四个县(区)为样本,原因有两点:一方面,从经济发展状况看,四个县经济发展水平不同,可以使土地财产权利评判更具全面性;另一方面,从地理环境状况看,样本区域分别位于安徽省东部、中部、西部,包含了低山、丘陵和平原地形,农业发展水平也有各自的特点,可以较为充分地代表该省的地理经济特点。在下文中,按照农村宅基地、集体“四荒”地、耕地和集体经营建设性用地的四种用地分类,通过实证分析和经济学解释,厘清农民土地财产权利提升进程中的潜力与梗阻,并探索弥合制度愿景与现实差距的解决路径。

三、农村宅基地:界限的突破与收益的脆弱

宅基地能否流转一直触动各方敏感的神经,尽管红线依然存在,但现实中

农村宅基地的使用权仍然以一些“特殊”方式进行着流转。

宅基地所有权归集体所有,但用益物权可出租甚至买卖,管理相对无序。在L市J区的一些乡镇调研中,当地村委直言“这里的宅基地是不能卖的,但地上的东西只要能用钱衡量的都能转手,还可以改建、扩建”。当问及这种改建、扩建的用途时,当地村民坦言“多数改造房是卖给做生意的人,这样卖的钱多”。尽管当地政府明确规定不得将宅基地流转用于商品房开发建设,但这种另类的交易并未停止。当地农民可将宅基地上的地上建筑及其附属物按一定年限进行出售,且出售后可自行改建,但宅基地所有权仍归集体所有不得转让,此外,在规定的出售年限内老宅基地可改建作为商业用房进行出租使用。这种类型的出租多由农民自行寻找买家、建立“市场”且转让收入归农民个人所有,基本上村集体不参与利益分配,因而当地农民的积极性较高。但受地理位置的限制,距中心城镇远的建筑往往无人问津,对财产收入的增长贡献尚不明显。

宅基地出让引起收益分配的代际不公。在L市和T县均了解到农民的子女可以继承父辈的房屋,但问及是否可以真正继承宅基地时,有些农民并不清楚房屋的继承和宅基地使用权的继承差别在哪。他们似乎并不都了解他们继承的仅是父辈的房屋,而不能单独继承父辈的宅基地使用权,如果房屋灭失,就不可再重建或者以其他形式继续使用父辈的宅基地。L市J区农民的宅基地地上附着物出售后,农民的后代不可在出售期满后,将宅基地收回进行重建或改建,即实际丧失了宅基地的使用权。当父辈农民将宅基地上房屋出让获得收益后,其子女也就丧失了因继承父辈房屋而取得收益的可能。

此外,宅基地征收过程中,补偿机制不尽合理,农民搬迁意愿不强。在T县某村的调研中了解到,当地政府为了响应新农村建设的拟将居民住宅统一集中在靠近公路的闲置地上所新建的小区中。而对于农户而言,宅基地补偿收益通常是按面积进行分配的,对于建筑物的新旧与配套设施是没有充分考虑的。调研中,村组织领导反映,这种“说拆就拆”的做法,补贴不尽合理,强制性太大,搬迁意愿并不强。有村民坦言“公路边的房子价钱是贵了,却没有原来的小户小院住着舒服”,可见,迁入小区的地价虽是上升了,但农民的实际生活水平却在下降。调研中笔者也注意到有些待拆迁的楼房并不老旧,这一状况更加剧了农民对规划遵守意识不高的现象。

现实中宅基地私下流转是存在且形式多样的,而与之相对应的是,这种突破制度界限的流转与买卖所带来的收益缺乏法律保障,相关各方的收益都显得脆弱和不稳定。这种农民利益诉求与制度界限的冲突,说明了当前农村土地制度强制性安排和其微观环境之间存在显著的不相容性。

四、集体“四荒”地:易于运作与潜力待挖

自1992年山西吕梁出现以拍卖等方式出让集体“四荒”地(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)现象后,全国范围内的拍卖“四荒”迅速响应。一般而言,购荒过程中

也存在其他两种形式,即协议和招标。在被调研的安徽地区,购荒多以协议形式完成,且承包多以私人形式、期限多以作物生长周期而定,短则数十年,长至几十年。调研过程中发现的问题主要有以下几点:

第一,集体“四荒”地多为细碎化土地,易于承包,但增收潜力仍待进一步挖掘。在调研中了解到L市J区和Y区都有“四荒”地承包经营现象。由于同属一市,两区的地理环境大致相同,荒地大多细碎。由于“四荒”地规模并不大,更适合私人承包经营,因而承包人十分踊跃,易于流转,使得当地农民“因碎得福”。当地一名生产队长也表示“这一块对于增加农民收入是有一定潜力的”。但同时也必须认识到,一方面,由于两地集体“四荒”地规模经营难度大,限制了规模经营的发展。要充分挖掘集体“四荒”地的增收潜力,就必须另辟蹊径;另一方面,由于私人协议承包现象普遍,集体“四荒”地的综合治理缺乏统一标准,且承包多以种植果树、花树为主要用途,投资回收周期长,且作物受气候影响大,收益不稳定。

第二,对于集体“四荒”地承包,农民与中介的收益分配不尽合理,承包人购荒的风险性导致农民收益不稳定。一方面,对于农民和中介组织来说,中介费用如何收取面临尴尬处境。例如,在F县,当地政府组织成立土地流转服务机构,以专业的土地流转中心为中介,由于此机构属于政府的服务性机构,其负责人称“中介服务不收费,政府拨给费用也没到位,让我们觉得难以运作”。与此相对应的是L市J区某村,该村采用卫星定位仪对山地面积进行测量,使得承包按亩计价有据可依,再基于卫星定位测量面积,由村集体作为临时中介协商决定出租价格,并抽取一定比例中介费。另一方面,对于农民和承包人而言,承包人收益波动较大也影响了土地财产收入增长的持续性和稳定性。在L市J区集体“四荒”地的承包农民更为偏好长期合同,租金“一年一付,逐年结清”的承包方式,且“承包做果园,分红按人头算”。而果树的结果盛期一般为5-15年,15年后结果就开始衰退,能否实现投资增值尚不得而知,这就直接影响承包人承包规模与其收益和损失的对应关系。

从承包人处了解到,农业保险和其他转移风险的金融产品 in 承包过程中很少有人涉及。即使选择投保,过于严重的自然灾害和人为因素造成的损失,除了政策性保险也鲜有保险公司能够承保。即便如此,为什么还有不少人愿意承租“四荒”用地呢?一位农家乐的经营者说出了他的看法:“我看中的是‘四荒’用地未来成为经营用地的潜力,我先包下来,事实上是先把地‘围’着,以后政策变了,我处置起来就占优势了,至少地现在在我手上。”尽管这种说法,从法理上存在问题,但是着实反映了不少“经营”农村土地的人的普遍想法。

“四荒”用地能够从荒芜走向增值,说明了农地财产价值逐渐凸显,而这其中有两个因素起了关键性作用,一个是“流转”使得细碎的“四荒”可以集中起来发挥经济效益,第二个是“四荒”用地用途有着潜在的转换空间,使得一些承包者看中了“四荒”用地的非农用途。而要使农民平等地分享“四荒”用地的价值,

则需要土地确权工作的推进以及农村集体产权制度的创新。

五、耕地：“非粮化”与流转隐忧

近年来,在河南、浙江部分地区,由于种植传统粮食作物效益偏低,农地流转后多用于种植蔬菜、林木、花卉及养殖,甚至有些地区用来开发生态农业或农家乐的旅游观光农业。而在安徽省这类现象也时有发生,工业资本下乡使得原本自我协调较为融洽的小农经济受到冲击,农村商品化程度加深的时候也伴随着国家粮食安全问题。

首先,工业资本下乡加速耕地流转的“非粮化”,且补偿价格难以体现土地市场价值,缺乏有效监督与管理。尽管,有学者提出中国农业现代化转型需要借助资本下乡形成的龙头企业带动。^[6]其分析论证的着力点在于:相对个体农户而言,龙头企业资本具有相对优势,易于实现规模经济,循环农业,且有能力充分挖掘土地资源的利用效率,为国家粮食安全和农产品质量提供保障,同时也能增加农民收入。现实情况并非如此理想,从乡镇政府的访谈看,其更关注见效快的加工工业和招商引资,而很多涉农投资都是针对收益较高的经济作物。某镇干部谈到这种“非粮化”倾向,也表示“发展粮食生产对地方财政的贡献是负的,还要倒贴”。虽然工业资本下乡对当地经济发展、农民增收有所贡献,但在这种“非粮化”进程中,对于国家粮食安全保障的忽视也让人震惊。L市某乡镇干部在谈到工业资本下乡的负面影响中也指出:“耕地流转中农户、集体与承包商、涉农企业收益分配不合理,农地‘非粮化’威胁了国家的粮食安全”。

其次,农地流转市场不成熟,中介组织自身定位模糊,流转过程利益协调机制不健全。在L市与F县均存在耕地流转后利用率水平低的现象,参与主体与议价机制不对等,农民所获收益与当地的生态保护成本并不对称。典型的是在L市J区的调研,由于农民对传统作物的种植积极性低,非农收入成为主要生活来源。地方政府组织将农地出租给某集团综合经营,而该集团却因经营管理不善,过度使用化肥和农药,导致土壤受到污染,物理性质恶化,土地板结,直接影响作物的质量,更危及农地的利用效率和循环使用。政府作为中介,其扮演的角色定位模糊,同时当地所付出的生态治理成本远高于农民和村集体现阶段取得的收益。而在F县由于市政规划专门成立土地流转中心对土地进行规整出租,其承包定价由流转中心和承租人谈判形成,由于流转市场不成熟,中介的作用难以界定。该中心一边以集体身份进行无偿议价,另一边又以监管主体身份规范流转行为,控制谈判价格。当地主管也表示这种双重身份使得其中介组织自身角色的定位与政府角色的区分不明晰,组织盈利能力低,中介组织市场化推行困难。

此外,在田野调查时还发现,农田基本建设欠账多,阻碍了土地财产功能的发挥。T县的情况在安徽省发达县域经济地区是有代表性的。它毗邻发达大城市,经济受辐射带动作用强,然而T县县域内的农地流转活动则相对滞后,农田

基本建设停留在第一次土地承包期间的水平。当地政府对农田的基本建设注重程度不够,村委表示“农田还是上世纪80年代搞的建设,农业不如工业那样赚钱,政府给的建设资金很少”,“村里和农民们虽然想搞建设但没有那个财力和能力”。农田的基本建设不配套,即使是规模经营承包也很难发挥耕地的财产功能,这种基本建设的缺失如不改善将影响农民及村集体的长期利益。

耕地的“非粮化”、农地流转市场不成熟与农田基本建设的欠账,说到底还是由于农业是一个弱质产业,低比较优势始终是困扰农业发展的桎梏。^[7]增加对粮食规模化经营的扶持,加大政府对农田基本建设的投入,是农业与农村工作所必须坚持的方向。

六、集体经营建设性用地:渴求与妥协并存

据相关学者统计,我国农村集体建设性用地总量大概有16.5万平方公里,其中至少70%以上是宅基地,真正属于经营性建设用地即乡镇办公和村办企业用地所占比例很小,约占10%。^[8]这就使得要增加农民财产收入,就必须在保证满足农民自住房需要和公益性设施建设需要的前提下把握合理的度,将民营中小企业搞活。此外,小产权房的存在一定程度上导致该等农民不种粮食而改“种房子”以争取增收的方式普遍存在。

集体经营建设性用地的规划水平亟待提高。在L市Y区的调研中了解到,当地市政规划中将已搬迁农民的宅基地和集体公益性设施用地征用作乡镇办公和村办企业用地,农民可以获得一定补偿。然而,这种依靠财政补偿而增加的农民收入不仅给政府财政造成负担,且部分农民对收益的渴望容易使补偿陷入一种恶性循环即,“大闹大补,小闹小补”。农民遵守市政规划意识不强,政府的妥协式执行方法加剧了恶性循环。这种难以为继的补偿方式不仅不能为农民财产收入提供渠道,反而容易激发社会矛盾,亟待进行系统的规划管理。

小产权房频出,各地区规划管理水平有待提高。其中,所调研的T县某镇小产权房较多,当地农民倾向于认为“咱们村自己盖的房子,别人凭什么管?”。当问及收入时,农民坦言“‘种房子’远比种作物收入高得多”。然而在F县所调研地区由于城乡管理机制较为健全,小产权房现象并不明显。L市靠近交通枢纽地区和近郊地区,由村集体、镇政府主导的小产权房,已经小区化和普遍化。这种“另类”增加土地财产收入的途径在我国学界也饱受争议。“建设统一的城乡建设用地市场”已经成为一种风向标,现有存量不可能一蹴而就实现市场化,如何统一建设在各地仍然没有“标准答案”。在摸索中行进的过程中,要尊重市场,以市场为导向。激发农村建设用地市场活力的同时,也要注重当地实际,结合规划管理,交一份“特色”答卷。

“四荒”用地有被转为经营建设性用地的倾向。由于“四荒”用地的农业产出率相对较低,而现代农业建设对农村土地又有着很大的需求,导致很多新型农业经营主体倾向于改造“四荒”用地,用于设施农业等现代农业发展。在T县调

研中,一位农业企业的负责人这样表达了对设施农业用地的需要。“我的种业公司建设了一个大型冷库,冷库必须建在田间地头,方便运输与仓储,没有建设用地指标,我只好改造一个荒滩,花四百万建了一个冷库。”改造“四荒”用地用于经营建设,在被调研的几个县(区)普遍存在,然而这一方面导致了“四荒”用地的非农化,也导致了在“四荒”用地上的基础设施没有土地证,无法抵押贷款,也就导致了一些农业基础设施的财产价值流失。还是引用那位农业企业负责人的话:“四百万的冷库花了那么多钱,建好了,没有证,不让我贷款,资金很紧张。”而一旁的县农委干部则说:“让你在荒滩上建冷库,已经变通到底了,你想想,如果你买这一大块地,然后建冷库,地皮你要花多少钱?”那位农业企业负责人一时语塞。

如果从经济学角度看,当下的农业经营建设用地管理现状,与历史上的“鸟笼经济政策”很有几分类似。^[9]一方面,土地政策是国之根本,“鸟笼”的存在是一个长期的现实,另一方面,被“鸟笼”禁锢的农村土地有着巨大价值,是未来改革红利释放的重要渠道。如何在构建土地制度“鸟笼”的同时,实现农村土地财产价值的活力,需要顶层设计,更需要对农村一线情况变化的掌握。

七、对策建议

宅基地上的附着物出售反映了农民的“变通”策略,农用耕地的规模流转体现出“大农”初倪,民营资本开发集体“四荒”地也表现出民间资本的活力,集体经营建设性用地市场活跃,但缺乏规划管理。这一系列问题都需要有完善的管理、监督规则来充分、合理地界定各个主体之间权利与义务的关系,将生态与经济同步治理才能实现健康的、可持续的农民增收路径和农村经济发展。据此,本文提出了以下政策建议:

1. 链接农村社会现实与土地制度的执行

综合农村文化和社会环境,在农地流转进程中,改善农村土地投资环境,加强风险监控,合理增加农民土地财产收入。加强土地信贷、提高农业金融和财政支持供给是改善涉农企业和种植大户的承租资金短缺现象的有效途径,如降低种粮大户种粮补贴的面积下限,100亩以上可以获得政府二次补贴的标准比较合适。^[10]在考虑金融和财政支持同时,政府的土地制度规则也应积极引导农民开拓思维,树立全局意识和可持续发展观,加强农民的规划遵守意识和自身的政策执行力度,减少自由裁量。

2. 契合土地交易方式与土地制度

综合国家、政府、集体和农户之间的利益分配和代际分配关系。推进耕地的规模化经营与补贴政策相结合,把耕地的规模化经营作为耕地财产性增收政策设计的首要价值取向。建立基于粮食安全视角下的土地产权激励机制和耕地保护补偿机制。依法保障农村宅基地用益物权,稳妥推进宅基地用益物权的利益实现机制建构,逐步建立统一的城乡建设用地市场,规范集体经营建设性用地收

益分配。转变传统的一次性货币补偿途径,以落实农民的社会保障和财产增收为基点,综合采取“留地就业”、“就地入股”、“带地进城”等多元安置模式。

3. 协调土地产权与规模经营的关系

增加农民土地财产收入的基础条件应当是赋予农民具有物权性质的土地产权。然而确权是把双刃剑,应预判确权后带来的利与弊。确权能够增加土地用益物权的落实水平,但同时也可能阻碍大规模成片土地流转的实施。确权、确权、不确地地的做法,可以成为一种补充。采取这种确权做法,村集体在大批量流转土地时,要采取村民大会的方式,保障每个村民的土地股权利益。此外,在土地确权的基础上对农田的基本建设加大投入,政府、集体积极支持,村民主动配合,建立一个基于土地财产权利的农田综合建设体系。

4. 稳妥推进农村土地金融化进程

在扩大“土地金融”覆盖范围的基础上,考虑这一举措所带来的风险,以及以政策性农业保险为龙头的金融措施分散、降低风险的能力。在科学分散风险措施和合理监控机制的共同作用下,实现农民土地经营的“安全性”和“收益性”共赢,为长期、稳定增加农民土地财产收入提供现实条件。积极推进以市场为主导的城乡建设用地市场,在符合城乡规划和建设用地用途管制前提下,综合采用租赁、入股等金融手段,协调用地格局,优先考虑民营中小企业建设用地。同时将建设用地金融投资所得增值收益按合理份额分配给农户和集体。

本文的完成要感谢受访的近百户农户,感谢你们的真性情以及花费的时间,还要感谢安徽农业大学经济管理学院张士云教授和赵建东副教授,感谢你们的课题支持和宝贵意见。

注释:

- [1] 张立先、郑庆昌:《保障农民土地财产权利视角下的农民财产性收入问题探析》,《福建论坛》2012年第3期。
- [2] 付宇、刘建华、刘乃安:《吉林省增加农民财产性收入的路径探析》,《税务与经济》2012年第6期。
- [3] 陈亚萍:《论农民增加财产性收入的阈限与对策》,《生产力研究》2009年第7期。
- [4] 夏宁、夏锋:《农民土地财产性收入的制度障碍与改革路径》,《农业经济问题》2008年第11期。
- [5] 刘灿:《深化农村土地产权制度改革的核心是赋予农民的土地财产权利》,《经济学家》2013年第12期。
- [6] 王文龙:《范式冲突、农业生产模式转型与资本下乡之争》,《理论导刊》2013年第11期。
- [7] 高帆:《中国农业弱质性的依据、内涵和改变途径》,《云南社会科学》2006年第3期。
- [8] 蔡继明:《应适时调整农村建设用地结构》,《经济参考报》2014-03-04(2)。
- [9] 蔡天新:《对陈云“鸟笼经济”说的再认识》,《中国石油大学学报(社会科学版)》2009年第1期。
- [10] 冯锋、杜加、高阜:《基于土地流转市场的农业补贴政策研究》,《农业经济问题》2009年第7期。

[责任编辑:书缘]