

# 农民财产权是一个长期制度建设过程

王晓毅

中共中央十八届三中全会通过的关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出要赋予农民更多财产权利,探索增加农民财产性收入渠道。对于农民来说,最重要的财产是土地,包括承包的耕地、由村庄分配的宅基地和村庄集体所有的经营性土地。增加农民财产性收入渠道也就意味着推动土地的流转,并使农民能从土地流转中获得相应受益。

有关是否应该推动土地流转和赋予农民更稳定的土地财产权已经争论了许多年,赞成者认为土地流转可以增加农民收入,那些在城市没有任何资产的进城农民可以通过出售他们在农村的资产来购买城市资产,从而实现从农民向市民的转变。即使不出售农村的财产,也可以通过抵押获得贷款以支持农民从事各种经营活动。反对者担心推动土地流转会使农民迅速失去土地和房产,没有土地的农民生活没有任何保障,只能变成城市贫民,从而造成社会动荡。事实上,这两种争论都是基于农村土地可以迅速流转的想象,忽视了大多数农村土地的流动性都比较差,目前能够流转的土地是有限的。在《决定》以后,一些小产权房的价格猛涨是源于对《决定》的误读。《决定》对中国农村的影响将是深远和长期的,并非立竿见影的。

对于大多数农民来说,他们的财产因为流动性弱还很难转化成收入。财产要变成收入的前提是财产可以流转,只有具有较好的流动性,财产才能转化收入。而财产的流动性不仅仅取决于制度,还取决于地理区位。除了城市郊区,大多数农民的宅基地和经营性用地都位于远离城市的农村地区,这种区位上的特点使它们的流转比较困难,即使可以流转,价格也会比较低。比如,除了有亲属关系,外人很少到另外一个村庄去购买房屋。金融机构不愿意接受农村的房屋做为贷款抵押,不仅因为这些房屋不允许出售,更重要的是没有市场,一旦要拍卖抵押物,这些农村房屋经常是没有买主。对于大量的农业用地尤其如此,当农业不能赚钱的时候,农业用地所能带来的收入就是有限的,农地很难流转,即使流转,其收入也有限。

其次,土地财产的升值来源于规划和基础设施建设。一旦从农业用地转为经营性用地,其价格就会飙升。随着周边的基础设施建设的日益完善,价格会进一步提高。但是这些涨出的地价不可能全部归农民,因为规划和基础设施都不是农民投资完成的。所以《决定》说“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”,怎样才是兼顾的利益分配机制,这需要进一步细化,并非单一地提高征地补偿。改变土地征用方式并不能给所有农民都增加收入,未来土地的规划会越来越严格,绝不会允许农民随意将农业用地转成农村集体经营性建设用地。所以土地的规划将与土地的权属具有同样重要的意义,土地规划决定着土地增值受益的大小,而土地的权属将决定谁从土地增值中受益,农民不可能一方面流转宅基地或农村经营性用地,同时又要村庄无偿分配新的宅基地,更不能随意将农业用地转变为经营性用地。

第三,强调农民的财产权包括了两个方面的权利,一方面是农民个人的财产权,比如宅基地,另外一方面是农民集体的财产权,比如农村的集体经营性建设用地。土地的收益有些可以进入个人账户,增加承包人收入,也有一些可能会进入集体的收入。

如果我们考虑到土地的可流动性,严格的土地规划和农村集体的存在,那么就会发现,对于不同的农民,增加财产性收入具有不同的意义。那些居住在城市郊区农民的土地已经升值,农民可以获得较大的财产性收入,但是他们已经融入到城市经济中,对于他们来说,融入城市已经不存在太多的障碍,他们更希望保留迅速升值的土地以获取可持续的收入,而对于那些来自边远地区的农民,他们的财产流动性较低,短时间内还很难转化为收入以支持他们在城市的生存,尽管他们进入城市以后感到困难最多。从这个意义上说,农民的财产性收入并不会因为《决定》的公布而迅速增加,从而使他们可以在城市买下房子,成为城市居民,也不会导致农民立刻失去他们农村的财产,流离失所。

《决定》对农村发展的影响不是短期的,而是长期和深远的。首先征地方式的改变有助于减少社会冲突和建立稳定规范的土地管理制度。在过去几年中,征地已经成为社会矛盾的焦点,政府也试图化解矛盾,但是当征地成为政府行为的时候,不管补偿金额如何提高,都不能解决由此导致的社会冲突。允许农村经营性土地出让、租赁、入股,意味着市场替代政府在土地配置中的作用,这必将促进在土地规划、流转和收益分配中的制度化和法制化。公平的制度远比增加补偿金额具有更重要和更深远的意义。其次,建立了农民的退出机制。由于城乡差别的存在,大多数农民都希望成为城市人,而在成为城市人的同时也就意味着他们放弃了他们的农村财产,比如转入城市户籍的农民不能再享有农村的土地,也不能享有农村的集体资产。这在过去可能不是问题,因为农村资产不值钱,而城市太吸引人。但是随着土地升值,农村集体资产的增加和城市户籍的贬值,许多农民就不愿意再以放弃农村资产为代价来换取城市户籍。在《决定》中指出,要保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,这使得农民,特别是发达地区的农民可以在保障自己利益的前提下退出农村和农业。这对于推进城市化和提高农业生产效率都有重要意义。第三,在部分具有条件的地区,农民可以更灵活地利用自己的财产解决生产生活的问题,比如在一些地区,土地具有较好的流动性,那么就可以成为金融机构抵押物,解决农业的贷款难问题。所以说,要《决定》要增加农民财产性收入,还需要一个过程,我们更应该关注的是其长远的影响。