

•西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书•
•中国农村法治论坛系列丛书•

中国农村法治论坛 第6卷



农村“三变”改革 法治保障研究

主编 / 吴大华



法律出版社 | LAW PRESS

中国农村法治论坛 第6卷



农村“三变”改革 法治保障研究

主编 / 吴大华



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

农村“三变”改革法治保障研究 / 吴大华主编. --

北京 : 法律出版社, 2018

(中国农村法治论坛 ; 第6卷)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2329 - 3

I. ①农… II. ①吴… III. ①农村—法治—中国—文集 IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 125870 号

农村“三变”改革法治保障研究
NONGCUN “SANBIAN” GAIGE FAZHI BAOZHANG YANJIU

吴大华 主编

策划编辑 陈 妮
责任编辑 陈 妮
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 马 丽
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版分社
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 13.5
字数 310 千
版本 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
网址/ www. lawpress. com. cn
投稿邮箱/ info@ lawpress. com. cn
举报维权邮箱/ jbwq@ lawpress. com. cn

销售热线/010 - 63939792
咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司销售电话:
统一销售客服/400 - 660 - 6393
第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85330678 重庆分公司/023 - 67453036
上海分公司/021 - 62071639/1636 深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 2329 - 3
(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

定价: 58.00 元

前 言

为了繁荣农村经济法治研究,寻求化解“三农”问题的法律对策,致力服务于乡村振兴、美丽中国等重大战略,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、经济法学科点、经济法学院和经济法研究中心从2009年起决定每年举办“中国农村法治论坛”系列会议。从每次会议中遴选优秀投稿论文集辑出版。

为推进落实党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会以及中共中央、国务院《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》等中央政策文件所提出的农村重大改革决策部署,深入剖析“三权”促“三变”等重大实践探索中的法律问题并寻求应对方案,举办了第九届中国农村法治论坛暨“三权”促“三变”改革法治保障研讨会。来自中国社会科学院等全国20余家单位近60名专家学者云集安顺,就“三权”促“三变”改革法治保障畅所欲言。

本书汇编了本次会议的优秀论文。

西南政法大学
中国农村经济法制创新研究中心
2018年6月

目 录

“三权”促“三变”改革法治保障研究	
——第九届中国农村法治论坛暨“三权”促“三变”改革法治保障研讨会综述	杨青贵 / 1
贵州农村“三权”促“三变”改革中的法律问题研究	
——以安顺市普定县为例	吴大华 崔凤琴 / 13
农村土地“三权分置”的法理解读、问题解析与法治保障	卢代富 谭贵华 杨青贵 / 24
农村“三变”改革背景下的基层民主建设	翁 鸣 / 35
农村土地“三权分置”政策之两次分离的异同研究与若干考问	
——兼论农村土地流转之路径选择	丁关良 / 40
贵州自然资源资产管理机制完善研究	曹务坤 吴大华 / 60
基于身份转换的农村产权改造	邓 纲 / 68
道路自信	
——“塘约经验”与启示	魏 霞 / 76
普定“村企合一”：解决农村发展中“空心”“空巢”“空壳”的有效途径	高守应 / 83
贵州农村“三变”改革困与变	
——以六盘水市为例	管毓和 / 88
农村集体经济组织法人立法的现实基础与宏观思路	管洪彦 / 94
我国农村集体资产闲置的成因与对策分析	叶世清 赵建飞 / 105
商法视野下之“三权”促“三变”法治探究	肖仕刚 / 116
从塘约村变化看农村社区治理应处理好的几大关系	罗基仁 / 122
民营企业实施精准扶贫的实践探索	
——兴伟集团帮扶普定县秀水村脱贫攻坚调研报告	卢启伦 / 129
安顺市“三权”促“三变”改革引领扶贫开发运行机制研究	罗 强 / 135
进一步创新普定县土地流转和经营权抵押贷款及思考	黄 平 / 145
“塘约经验”中农民集体所有权的几个问题	李军波 / 150
村法律地位和组织重构	
——基于经济事务和公共事务分离的一种构想	高富平 / 157
农村土地改革沿革及“三权分置”风险管控	王文文 / 188
绿色原则析出的历程与功能	
——解码《民法总则》第9条	刘玖林 / 197
论土地权益分配中的“权”“益”分离	
——来自“秀水五股”经验的启示	龙松熊 / 204

“三权”促“三变”改革法治保障研究

——第九届中国农村法治论坛暨“三权”
促“三变”改革法治保障研讨会综述

杨青贵*

目 次

一、前言

二、“三权”促“三变”改革的归纳与总结

三、“三权”促“三变”改革面临的法律问题

四、“三权”促“三变”改革的法治保障

五、总结与前瞻

一、前言

为推进落实党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会以及中共中央、国务院《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》等中央政策文件所提出的农村重大改革决策部署,深入剖析“三权”促“三变”等重大实践探索中的法律问题并寻求应对方案,第九届中国农村法治论坛暨“三权”促“三变”改革法治保障研讨会于2017年7月23日至24日在贵州省安顺市召开。来自中国社会科学院等全国20余家单位近60名专家学者云集安顺,就“三权”促“三变”改革法治保障畅所欲言。现将参会论文及会议研讨的主要内容综述如下,以飨读者。

二、“三权”促“三变”改革的归纳与总结

(一)“三权”促“三变”改革的背景

邓纲认为,我国传统的农村产权具有明显的身份性特征。这种身份性,是指一些农村重要的

* 西南政法大学与贵州社会科学院联合培养博士后研究人员,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心研究员,西南政法大学副教授,法学博士。

财产权利和农民身份形成紧密的专属关系,不具备农民身份的人很难享有这些权利。在农村产权身份性与农民身份转换单向性的共同作用下,农村产权对外流转存在固有缺陷,阻碍了农民财产权利的充分实现,给农村产权融资以及经济价值造成直接的负面效应,已经成为改革农村社会和实现农业现代化的主要“瓶颈”。具有身份性的农村产权制度加上农村相关政策制度的惯性制约等因素,使当前农村经济社会发展面临诸多现实问题。吴大华指出,贵州省在农村改革中也面临一些难题:分散的资源、资金已经无法适应市场经济的发展要求,深化农村改革将何去何从?面对贵州省493万名贫困人口,精准扶贫、共同奔小康的出路又在哪里?在典型的喀斯特山地条件下,如何顺应全国发展集约、安全、高效、持续的现代农业潮流?在共享共同富裕的成果时,如何落实“先富带动后富”?这些问题不仅是困扰贵州省实现“后发赶超”的现实障碍,也是倒逼贵州省在现有条件下不断深思、突破重围、大刀阔斧地进行改革的强大动力。

关于贵州省安顺市在探索“三权”促“三变”改革前面临的现实问题,胡守勇指出,改革前,农村基层党组织的凝聚力急剧弱化,农村组织对村民的服务方式发生较大变化;老支书等传统基层组织的治理能力和权威性、影响力大大下降;农村基层党员队伍日渐涣散,一些地方党员进入进城务工队伍,“空心”“空巢”“空壳”大量出现。高守应认为,贵州省普定县所开展的“村企合一”改革探索,成为当前解决农村发展中“空心”“空巢”“空壳”的有效途径。为有效应对“三农”问题,促进农村经济社会持续、健康发展,许多地方在实践中进行了改革探索。卢启伦指出,兴伟集团于2015年4月选择贫困程度较深的普定县龙场乡秀水村实施定点帮扶,以打造“美丽乡村”为切入点,以产业扶贫、基础设施扶贫、项目化精准扶贫为主要抓手,通过理念创新、机制创新、管理模式创新,探索走出一条开放型、内涵式、村企联动扶贫脱贫的有效模式。

(二)“三权”促“三变”改革的内容

1. 关于“三权”促“三变”改革的阐释

吴大华、崔凤琴指出,“三权”是指确权、赋权、易权。其中,确权是对农村土地承包经营权等农村各类产权权属进行明晰,颁发权证;赋权是赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出等权利;易权则是让农村各类产权进入市场交易。“三变”主要包含三层含义:一是资源变股权,是指农村闲置资产入股经营主体,聚集、激活发展要素;二是资金变股金,是指将各级财政投入农村的财政资金整合并量化为村集体或农民持有的资金,变为村集体或农民持有的股权;三是农民变股民。在此基础上,通过搭建平台,建立制度,引导流转,促进农村经济社会的快速发展。

2. 关于“三权”促“三变”改革的路径

杨帆以农村土地“三权分置”为视角,在剖析贵州省安顺市“三权”促“三变”改革时提出,“塘约塘路”主要存在如下改革路径:一是巩固集体所有制,以“村社合一”为目标,号召农民自愿将土地承包经营权流转到新成立的合作社中,改变了分散经营落后的小农经济;二是完备的党建工作;三是农民权利的实现;四是善于改革创新。

3. 关于“三权”促“三变”改革的做法

“三权”是“三权”促“三变”改革的基础和核心。罗强认为,在“三权”促“三变”改革中,确权颁证是农村综合改革的基础,需要明边界、定权属、发证件;赋权是农村综合改革的关键,包括许可、评估、配套三个方面;易权是农村综合改革的核心,需要建平台、进市场、防风险。唯有完成好

“三权”改革工作,方可有“三变”的存在。

管毓和将“三权”促“三变”改革的具体做法概况为:(1)通过清资核产、确权颁证、集体资产入股、农民个人资产入股,实现资源变股权,让沉睡的资源活起来;(2)整合分散且利用效率不高的财政资金并量化投入村集体,或变为农民持有的资金,通过合同或协议方式,投入优选产业,变为村集体或农民持有的股权,实现资金变股金;(3)建立一般股东的保底分红和红利分红、企业员工的劳动收入、政府主导的异地置产收益等收益制度,并鼓励农村“能人”返乡创业增收,增加增收渠道,实现农民变股民。卢启伦以兴伟集团帮扶秀水村为例,将其概括为:一是扶智聚力,治本图变;二是系统谋划,有序开发;三是夯实基础,改善村貌;四是农旅结合,产业帮扶;五是公司化运作,股份制管理。

高守应、龙松熊等人指出,安顺兴伟集团对口帮扶普定县秀水村在股权配置中实行人头股、土地股、效益股、孝亲股、发展股等“五股”的股权配置,按照“五股”的红利比例进行年终分红,从而形成农村精准脱贫攻坚探索的“秀水五股”模式。其中,人头股占10%,属于秀水村民,人人有股;土地股占30%,按每分土地为一股计算;效益股占30%,按一分劳动一分股计算,参与劳动才有股;孝亲股占5%,65岁以上老人享有养老金;发展股占25%,对秀水村考取大学、大中专院校的贫困学子给予在校期间学费、生活费;对秀水村遇到重特大自然灾害、患重病的贫困农户给予救助。

(三)“三权”促“三变”改革的成效

“三权”促“三变”改革的成效判断,需要建立起符合中国特色社会主义理论及实践需要的识别标准和判断指标。在诸多标准中,农民对“三权”促“三变”改革带来的发展性收益的分享,无疑是重要的衡量标准。对此,龚暄杰围绕集体土地增值利益分享提出价值判断标准和事实判断标准两大指标类型。其中,价值判断标准由工具理性、经济理性、形式理性、实质理性、法律理性、社会理性等六个理性维度构成,分为有效性、高效性、公平性、适当性、合法性、公正性等六个指标标准;事实判断标准则由强制性、直接性、自动性、可见性等四个指标构成。依据该标准,贵州省安顺市以“三权”促“三变”改革为抓手,深化农村产权制度改革,有效盘活农村资源资产资金,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。

关于“三权”促“三变”改革的基本特点,管毓和将其概括为:推行面广速度快、“三变+”渐成趋势、“三变”效益显著。罗强则认为“三权”是“三权”改革的核心是产业化经营主体同农民关系的构建,呈现出以强化制度支撑为改革的保障、创建农村土地价值评估和流转机制、建立多种形式的风险防范机制、构建结构化的农村产业发展投入与分配机制等基本特征,并据此提出“三权”促“三变”改革的五大成效:一是促进农业的较大幅度增长,农业结构进一步优化;二是在一定程度上解决了“三空”问题,带动扶贫工作;三是发展集体经济,夯实党的执政基础;四是激活农村沉睡的资源,培育新型农业经营主体,农业逐步走上集约化、特色化发展路子;五是增强了安顺农业抵御风险的能力。

对于“三权”促“三变”改革取得成效的主要原因,罗基仁归纳为:一是有一个好的带头人,有一个好班子,有一支好队伍;二是改革农业产权制度,“七权同确”,通过明晰产权把村内资源变成经营资产;三是改革农村经营体制,村社一体,通过规模化多元经营提高集体收益;四是走群众

路线,明确奖惩,通过量化考核让村民监督党员和干部;五是加强民主监督,村务和财务公开透明让村民心里透亮;六是德法并举,教育引导村民移风易俗,树立新风尚。高守应认为,“村企合一”的做法在“三权”促“三变”的改革中发挥了重要作用,解决村民就地当“工人”,实现就近就地就业,改变了“空心”“空巢”“空壳”等现象;让村支“两委”与公司发展形成为民惠民富民共同体,发挥了党员的先锋模范作用;让村级集体积累由“空壳”变为实体,推进了公益性事业发展;激发了农民参与农村建设发展的积极性和主动性,极大增加了农民和集体收益。

(四)“三权”促“三变”改革的经验

魏霞则认为,“三权”促“三变”改革的经验可归纳为以下几点:一是建立以村党支部为引领、村集体所有的新型合作社,主要包括建立合理的利益联结机制、健全和完善经营管理机制、引进资本借力外脑等措施。二是深化农村产权制度改革,增强农村发展的“内生动力”,主要通过“七权”叠加确权登记,明晰农村产权“身份证”,率先在安顺市建立土地流转中心、股份合作中心、金融服务中心、营销信息中心、综合培训中心和权益保障中心“六个中心”等措施实现。三是创新群众工作机制,推进村民自治自律。为此,塘约村通过村支“两委”和村民代表大会,研究制定规范村民行为的“红九条”,实行村民自治;通过村民选举产生监督委员会,代表村民行使监督权;积极创新法治和群众工作“四个一、四促进”模式,不断完善法治建设和群众自治。

此外,翁鸣认为,“三权”促“三变”改革的经验可归纳为:一是改变了传统的村级组织架构;二是调整村级组织的职责和权力;三是加强村级组织之间相互制衡。卢启伦认为,就实施主体而言,“三权”促“三变”改革是一种企业主导、村企联动的精准扶贫模式,但仍可通过索、总结,形成一些可复制、推广的经验,其核心要素在于兴伟集团等企业的投资能力和管理能力、村级自治管理能力、参与精准扶贫的民营企业得到了政策激励和法制保障。

(五)“三权”促“三变”改革的启示

翁鸣认为,“三权”促“三变”改革对基层治理和治理能力的提升具有启示意义;在国家法律框架内,重视党委和政府在农村基层社会治理中的重要作用,充分尊重和发挥干部群众的积极性,注重吸取干部群众的改革经验,形成有计划、有步骤的制度安排和改革措施,并在改革实践中不断补充完善。

卢启伦从秀水村改革探索将“三权”促“三变”改革的启示归纳为:一是推进村企联动精准扶贫,必须得到党委、政府和各部门的大力支持;二是打赢脱贫攻坚战,必须要有创新进取、攻坚克难的企业家精神;三是扶贫脱贫攻坚需要实事求是、因贫施策,找准着力点和切入点;四是只有注重内涵式造血扶贫,才能让贫困村民长期摆脱贫困走上致富大道;五是必须增强村民主体意识,才能彻底挖除“穷根”;六是必须强化开放式扶贫理念,才能整合资源力量推进科学治贫精准扶贫、有效脱贫。

李军波认为,“三权”促“三变”改革对农村产权制度改革的启示有两点:一是建构长效的、具有实效性的集体所有权自我保护机制,必须将集体所有权自我保护所产生的各项利益与成员的切身感受关联起来;二是集体统一支配、运营全部集体财产的生产经营体制要比成员单独支配、运营集体财产,集体从外部监督管理的生产经营体制更有助于集体财产自我保护机制的建构与有效运作。魏霞认为,从“三权”促“三变”的改革中可以得出三点启示:一是坚持中国特色社会

主义道路;二是坚持中国共产党领导;三是坚持社会建设与经济建设协同发展。

三、“三权”促“三变”改革面临的法律问题

当前,由于“三权”促“三变”相关制度建设滞后,部分改革甚至突破已有理论及制度框架,因而“三权”促“三变”改革仍然面临着一些尚待破解的法律问题。除上述因素外,引致“三权”促“三变”面临法律问题的还有其他因素。翁鸣、管毓和等人认为,这些因素包括对“三变”政策认识不足、处于基层的生产组织体系缺乏上下联动、农村社会保障体系还未健全以及尚处于改革探索中的农村改革可能面临的政策风险、市场风险、社会风险等。基于上述多方面因素,所导致的“三权”促“三变”改革存在的法律问题主要包括以下几个方面。

(一)“三权”促“三变”改革中的主体问题

肖仕刚认为,“三权”促“三变”改革中的主体问题包括三个方面:一是现行制度对于农村集体经济组织的地位,农民与股东、社员及合伙人就资格取得与丧失、权利义务之享有与承担等问题存在认知差异,且存在政府“干预”程度偏重的问题。二是农村集体经济组织、农民用于出资之用益物权、资源,面临出资不实、财产价值评估不能准确认定、市场交易活跃度不够的问题。三是“三权”促“三变”改革中的营业商行为运行机制合法性不足、农民股东的主体身份不清、营业利润分配程序正义不足、营业资产财务混同等。

管洪彦结合民法总则对农村集体经济组织“特别法人”的地位界定认为,由于长期实行的计划经济体制以及各地经济发展不平衡等多种原因,直到现在我国多数地区并未建立起独立于乡镇政府和村民自治组织的农村集体经济组织,导致农村集体经济组织的职能一直由村民自治组织代为行使,多数地区的村民委员会和农村集体经济组织实行“一套班子,两块牌子”,以致农村集体经济组织在产权改革过程中面临一个难题:农村集体经济组织法律地位不明确、治理结构不健全、成员范围不清晰、管理不规范等。

高守应认为,“三权”促“三变”改革所实行的“村企合一”这种做法,在主体建设方面仍然存在一些问题:一是部分推广实施“村企合一”的村存在村支“两委”与公司分开的“两张皮”问题,与“村企合一”相悖。二是很多推广实施“村企合一”的村支“两委”班子在公司的发展上全心全意,在村级规划发展、组织建设、村民自治管理等发展有所忽视。三是有些村支“两委”干部能力相对弱的地方,一些人打算以成立村级公司的名义,行自己的私利。四是很多村支“两委”对所领导和管理的村域内的资源缺乏认识,搞不清楚有哪些优质资源,有哪些劣势,有什么特色,向何方发展;加上对公司运营的陌生,对市场风险存在恐惧。因此,对成立村级公司实施“村企合一”没有底气和信心,村支“两委”主要领导对实施“村企合一”缺乏自信。

此外,傅智文就司法实践中部分村组合并问题指出,在村组合并背景下,因村、组在集体所有权上仍然存在分别的集体所有权,因而,部分实践“一刀切”地将集体所有权统一为村集体所有,存在违法之嫌。对此,应当合理界分农民集体、农村集体经济组织、村民委员会或村民小组等主体之间关系,充分发挥法定代理者的制度优势。孟庆艳认为,从“三权”促“三变”改革来看,当前农民及其组织风险预期比较欠缺,而且“村企合一”的公司成立是否科学、是否能够适应风险,会不会影响其他农民的积极性,尚需要进一步加强研究。

(二)“三权”促“三变”改革中的产权问题

邓纲认为,当前农村产权具有较强的身份性特征。导致农村产权具有身份性的因素主要包括农民身份的取得途径、集体经济组织的封闭、农村产权的无偿性。农村产权的身份性曾把农民群体牢牢地附着在农地上,虽然历史上曾发挥出一定的社会保障功能,但也对农村产权的流转能力和经济价值产生了不可忽视的负面影响,增大了受让农村产权的成本和风险,将给农村产权的自由流转和抵押融资,甚至对未来我国农业发展产生不利影响。这些影响将随着中国社会经济的发展变迁而越发明显。在农村产权确权方面,万江基于对S市土地确权的实证研究发现,农村土地在确权规则方面,主要存在承包地与宅基地上的公平观分离,相关工作显示并非由村民自治来主导土地确权等问题。

李军波认为,“三权”促“三变”改革中确权的重要方面是对集体所有权的确权及保护问题。确权所具有的集体所有权保护手段之性质,与一般的个人所有权保护方式之间存在的区别表现在发挥作用的内部性上。塘约“七权同确”是社区性土地合作社成立的前提,确定入股成员所获取的具体股份数乃是其直接目标。当中存在的法律问题诸如国家扶贫权(职责)与集体所有权在利益基础上有何异同,两者在实现上的关系如何,国家扶贫权(职责)借由集体所有权实现的法理依据以及有效实现路径该如何设计等。

此外,杨惠立足重庆大足集体经营性建设用地“入市”改革探索认为,集体经营性建设用地“入市”需要思考的法律问题包括:非经营性建设用地入市的可行性问题、合村并社下入市权利主体与执行主体不一致的问题、集体经济成员资格认定的规范标准问题、集体经济组织入市决议的强制性问题、土地增值收益调节金征收与入市地块成本核算问题、入市收益分配兼顾当前与长远的问题、入市土地融资抵押问题、集体经营性建设用地出让期限届满收回问题、历史遗留问题用地借入市改革合法化的风险控制问题、入市中的政府角色定位与政府职责问题。

(三)“三权”促“三变”改革的持续推进问题

吴大华、崔凤琴指出,影响“三权”促“三变”改革的持续推进的问题包括两个方面:一是“三权”促“三变”改革的股权退出机制不完善。截至目前,农民股东的退股渠道仅有转让股权、行使异议股东股份购买请求权、减少注册资本、解散公司。二是公司破产清算程序中土地承包经营权实现存在争议,尚未建立起科学、合理的退出制度。

管毓和认为,“三权”促“三变”改革仍然面临两大持续性问题:一是资源变资产基础薄弱;二是资产变股权运行机制不完善,即基础配套机制不健全,农村股份合作中存在许多边缘性的法律问题、资金、资源整合难、金融发展环境不够优化等问题。

赵艳华立足实践调查提出,“三权”促“三变”改革持续推进面临的突出问题包括:一是大多数地方是由乡镇推动“三权”促“三变”改革,这与乡镇政府功能定位、职权职责存在一定的错位问题;二是主要依靠政府“输血”,政府不输血,就做不下去;三是部分地方的村民、贫困户、村支“两委”不具备开展“三权”促“三变”改革的条件和能力;四是部分企业借助“三权”促“三变”改革套取资金,并未真正开展生产经营活动;五是“三权”促“三变”改革的程序复杂,与差异化的农村区域情况的适应性问题有待进一步研究;六是政策法规不配套,管理不规范,缺乏风险管理,义务、职责、责任不明。

杨青贵认为,在精准扶贫和农村经济社会改革发展的语境下,资产收益扶贫与“三权”促“三变”改革存在内在一致性。当前资产收益扶贫面临的现实困境,突出表现为资产收益扶贫的理论支撑不够、扶贫资源边界不清且持续性不足、资产收益扶贫模式缺乏多样化、资产收益扶贫实施的有效性弱、资产收益扶贫实施的动力不强、资产收益扶贫相关规定缺乏协同。这在一定程度上制约着“三权”促“三变”改革的持续推进。

(四)“三权”促“三变”改革中的农地利用问题

吴大华、崔凤琴指出,当前的农村土地流转存在如下问题:一是法定流转方式存在一定问题,即五种流转方式有重复规定之嫌,农民自由流转的权利没有得到充分保护。二是农村土地权属归属仍然存在一些不明确的问题。三是由“增人不增地,减人不减地”制度所引起的土地分配及其收益分配不均问题。这主要反映为无地农民空有“农民”之名,却无土地之实,无地农民无法享受土地权益。四是流转土地折价入股有限责任公司存在一系列问题或障碍,如缺乏科学合理的农地价格评估机制、农地流转市场不健全等。

卢代富认为,农村土地“三权分置”改革存在如下问题:一是农村土地“三权分置”的法律表达困境。二是落实所有权的法治保障问题,集中体现为:对集体土地所有权主体制度的冲击、对集体土地利用权实现的冲击、对集体土地收益权实现的冲击、对集体土地处分权制度的冲击、对集体土地所有权制度功能的冲击。三是稳定农户承包权的法治保障问题:承包权的性质尚待厘定、承包权的权利内容尚需明确。四是放活土地经营权的法治保障问题,主要体现为:土地经营权的性质尚需厘定、土地经营权的权利内容善待明确、土地经营权流转制度有待建立健全。

潘善斌认为,农村土地“三权分置”改革面临的诸多问题中,成员权定位不清是当前很多问题的重要原因,成员权究竟有哪些内容,成员权行使规则、救济机制等问题均有待进一步改进。王文文指出,“三权分置”制度改革主要面临集体土地所有权被虚化、农民土地承包权被侵蚀、农地用途“非粮化”“非农化”等现实风险。罗强认为,当前仍然有一些重点难点问题必须引起足够的重视。农村土地流转的矛盾已经成为农村地区主要社会矛盾,对于农村社会的稳定和经济的平稳发展造成了一定程度的影响,对于城镇化等政策的落实形成阻力,主要包括法律限制多、市场发育不完善、风险隐患多、土地流转效果低于预期,以及家庭联产承包责任制与农业集约化发展之间的关系、坚持以农民为主体与政府规划引导之间的关系、集体经济与公司经营、合作社经营、个体经营如何协调的关系等问题依然难以解决。

刘江在分析农村土地流转纠纷案件相关司法裁判后发现,当前农村土地承包经营权确权、转让、征收补偿与分配纠纷存在主体案件类型多、群体性案件多、涉及社会稳定因素多等特点,存在诸多尚待解决的法律问题:一是土地承包经营权的入股问题,如关于是否突破有限责任公司股东人数上限规定的问题、30%货币入股的出资比例限制问题、农户退股问题、公司破产清算中土地经营权等不能作为公司资产对外清偿情况下的债权实现问题。二是土地承包经营权抵押问题,最重要的是融资抵押问题。三是抵押权人的资格问题、抵押合同的设计问题。四是抵押权清偿实现问题,如究竟采取何种方式方法才符合需要。

此外,鄧永昌认为,在我国政策先行、立法落后的背景下,“三权”促“三变”改革中有关农地利用方面的做法和规定仍存在一些问题,如很多词汇用法的不统一问题,农村土地承包法、土地

管理法、国有土地上房屋征收与补偿条例等。申浩认为,农地经营权入股农民专业合作社的基础是农地经营权的物权性,物权化的农地经营权并不违反“一物一权”原则。黄平认为,贵州省普定县的土地流转及经营权抵押贷款揭示出四大问题:一是在经营权流转上,创新力度不够,创新的空间还有待拓展;二是在经营权抵押价值评估上,地上附着物偏重于多年生的经济林木和使用期在8~15年的大棚及滴灌设施;三是经营权流转市场形成进度慢;四是土地流转处置市场不成熟,一旦发生逾期贷款或呆坏账,土地流转经营权的处置难度大,贷款金融机构风险难以化解。

(五)“三权”促“三变”改革中的权益保障问题

吴大华、崔风琴指出,农民股东保底分红模式存在事实与法理之争,主要表现为:一是农民股东与公司债权人的利益冲突。二是农民股东与其他非农民股东的利益冲突。同时,流转农户的权益保障同样存在问题,容易受到经营主体、政府部门的侵害,并且农民自身权利救济方面也存在找政府部门反馈所占户数和比重过高、通过法律渠道解决纠纷的户数和比重太少、农民对自身权益比较忽视等问题。

管毓和认为,“三权”促“三变”改革面临着农民变股民的利益保障难问题。这主要是因为以下两个原因:一是确股规则尚未完全形成,在资源变资产的过程中,如何做到既维护入股农户的财产收益权,又确保企业生产经营的长期稳定是难点。二是经营主体成立时间短,尚在起步阶段,金融介入少,还未经历经济周期和行业周期波动影响,风险爆发可能性相对较小,政府和经营主体风险意识还比较薄弱,风险防控机制不够健全,农民利益难保障。

李军波认为,“塘约经验”中农民集体所有权存在的问题之一是农民集体分享合作社土地收益的权利基础。例如,塘约村“金土地合作社”的土地收益由合作社、村集体与村民按照3:3:4的比例进行分成,村集体分得的三成在法理上该如何理解,其是否有坚实的法理基础,其得以证成的权源又何在等,都需要予以回应。

(六)“三权”促“三变”改革中的治理与监管问题

1. 关于基层治理问题

胡守勇指出,当前越来越多人放弃农村劳动,“三空”村落大量涌现;农村基层党组织的凝聚力急剧弱化,农村组织对村民的服务方式发生较大变化,老支书等传统基层组织的治理能力和权威性、影响力大大下降;农村基层党员队伍日渐涣散,一些地方党员进入进城务工队伍。

2. 关于自然资源监管

吴大华、曹务坤通过先后与贵州省有关自然资源资产管理部门主管领导、工作人员进行座谈或单独访谈,在整理和研究的基础上发现,自然资源监管存在三大突出问题:一是自然资源监管中存在诸多突出问题,而这与自然资源资产监管机制缺位具有内在关联性。二是为了解决自然资源资产管理中存在的诸多突出问题,贵州省不但制定和完善了原先的自然资源资产管理机制,而且还推行了自然资源资产产权制度和用途管制改革,推行水务一体化管理改革和国有林场改革,大力推进生态文明建设机构改革和集体林权制度改革,正逐步推行不动产统一登记,从而形成了贵州自然资源资产管理现行机制。三是由于主客观因素的制约,贵州省自然资源资产管理机制仍存在一些缺陷,而这些缺陷已严重影响了贵州自然资源资产管理效率。

3. 关于政府行为偏差

段浩认为,从“塘约经验”来看,农村土地制度改革的成败在很大程度上取决于政府是否作为和如何作为,但由于制度供给缺失等原因,政府的角色存在不同程度的偏差,政府角色的实现存在不同环节的阻滞,主要表现为:政府参与不足,农村土地流转严重滞后;政府利益协调能力不强,农民权益受到侵害;政府立法工作滞后,农村土地流转制度供给不足;政府监管体系混乱,监管不到位;政府服务提供落后,农村土地改革缺乏良好环境。

四、“三权”促“三变”改革的法治保障

陈玉梅认为,一旦法律制定了,就应当严格实施。关于在农村改革中地方探索所形成的许多做法和经验是否具有可推广性、有效性,唯有通过实践检验。实践才是检验真理的唯一标准。当前,更需要法学界发挥对中国农村改革的引领规范作用。

(一)“三权”促“三变”改革的法律体系建设

孟庆瑜指出,“三权”促“三变”改革实践探索需要理论界做很多反思,但必须坚持把握好两点:一是农村改革的政策设计与法律跟进的关系。农村土地“三权分置”等农村改革有很多创新和实践空间,但需明确把握好新时期如何解决“三农”问题的关键抓手或“牛鼻子”。所有改革必须坚持于法有据;需要立法机关从法律的改革和完善上做出贡献。二是农村土地制度改革统一的制度设计与农村实际差异的矛盾。如何在统一的改革和制度安排下使其适用于不同农村地区,要为不同地方根据实际的改革留下改革空间;同一的政策设计,应当为不同地方的农村发展留下空间。

罗强认为,“三权”促“三变”改革应当理顺政府与市场的关系,坚持以市场导向来实现土地的自由流动,充分发挥政府的监督管理作用;从放宽对土地受让主体的限制性规定、从法律上确定地方政府在土地确权、赋权、易权中的自身角色定位、建立有利于土地承包经营权当事双方自主流转的机制、完善农村集体经营性建设用地的交易规则等方面完善和健全相关法律制度,为改革提供制度支撑。

(二)“三权”促“三变”改革中的主体制度建设

韩松认为,“村社一体”的内在机制和内在要素在于全村就是一个合作社。这个合作社与农民专业合作社不同,是一种创新。“村社一体”的基础是农民集体土地公有制。在此基础上,管毓和建议:一是加强对“三变”的宣传力度,充分调动农民群众参与改革的积极性;二是积极培育市场经营主体;三是增强农业专业合作社的服务功能;四是提高风险防范意识,完善风险防控机制;五是加强法律制度建设,确保农民权益有法可依。

管洪彦认为,中共中央及国家政策已经对农村集体经济组织进行了宏观顶层设计。在此基础上,农村集体经济组织法人立法首先要回归农村集体经济组织法人的本性,即农村集体经济组织本质上应为经济组织;应该建构起“一般立法+特别立法”的农村集体经济组织法人制度体系;做好农村集体经济组织法人“特别性”的制度与规范设计;确保农村集体经济组织法人的形式有多种选择,并非所有的农村集体经济组织都能取得法人资格。

此外,龙松熊认为,从“秀水五股”经验可知,在传统判定标准中的农村集体经济组织成员权

与土地权益分配进行统一挂钩,并不能很好的解决当代人之间以及当代人与下代人之间的矛盾,而应当将集体经济组织成员权和土地权益分配进行分离。

(三)“三权”促“三变”改革中的产权制度建设

万江基于对S市土地确权的实证研究提出,在“三权”促“三变”改革中应注意:农用地的局部调整具有一定合理性、宅基地不可能实现类似于承包地一样的调整与均分、农村土地确权应慎重使用村民自治等制约因素。

吴大华、崔凤琴指出,明确农村土地权属的归属,应当注意两点:一是实际上属于村集体经济组织的权能都是由村委会和村民小组实行;二是在司法实践中因土地纠纷诉诸法院的,适格当事人是村委会(村民小组)。

邓纲认为,改造农村产权身份性的路径是将产权流转作为获得农民身份的市场渠道,借鉴社区股份(合作)制重塑集体经济组织成员权、合理设置农民身份转换的条件,消除对失地农民问题的过度忧虑、加快城乡基础设施和公共服务均等化建设。

此外,杨惠结合大足集体经营性建设用地“入市”的实践探索提出以下建议:一是村级层面规划体制改革创新。二是集中区入市的交易机制创新,把零星、偏远的建设用地,整合置换为指标。使用了地票原理,实现土地发展权的跨区域流动。三是集体成员资格认定与入市利益分配规则的创新。

(四)“三权”促“三变”改革中的农地制度建设

吴大华、崔凤琴建议,从简化流转方式、尊重和保护农民在土地流转中的自由和权利、扩大入股主体范围等方面完善法定流转方式;“增人不增地,减人不减地”与“大稳定,小调整”的协调,应当充分发挥村委会作为基层群众自治组织的作用;从充分发挥市场的资源配置作用、建立专业的价值评估机构、培育市场需求的评估人员、制定统一的评估标准、完善农地流转程序等方面健全土地流转市场。罗强也提出,可以从建立土地流转市场、搭建土地流转网络信息平台、建立专业、权威的土地价格评议机构等方面,建立完善的土地经营权流转市场体系。

卢代富等提出,农村土地“三权分置”中“放活土地经营权”,需要确立硬法与软法合力而治的治理理念,积极发挥与“放活土地经营权”有关的市场准入法治体系、市场秩序法治体系、宏观调控法治体系、社会分配法治体系等方面的作用,修订《中华人民共和国农村土地承包法》或出台专门法律,明确土地经营权的概念及其债权属性,畅通土地经营权抵押权实现的救济渠道,并在各地试点经验的基础上完善配套基础制度。

段浩认为,农村土地流转中政府的该当角色,包括农村土地流转的组织领导者、农村土地流转的改革推动者、农村土地流转的制度供给者、农村土地流转的运行监管者、农村土地流转的服务提供者。为实现上述角色,应当着力开展以权力配置为核心的简政放权、以市场分配法律机制为保障的监管权以及以政府分配法律机制为保障的创新服务。

此外,黄平基于贵州省普定县土地流转及经营权抵押贷款实践,提出了通过明确村集体与农户的土地承包关系和简化经营权流转程序与明确“三权”利益关系来实现简化流转方式,以及简化抵押贷款手续、采取贴息政策鼓励诚信、倡导和实施农业保险、落实政府风险补偿、推行经营权证普惠制、改革需要制度化设计、成立产权交易中心并规范运作等建议。

(五)“三权”促“三变”改革中的权益制度建设

韩松指出,没有集体经济活动就没有集体分配,集体发展也将很难。在村社一体化下,“塘约经验”体现村社一体;应当运用合作社这种组织形式,给成员分配利益,给成员集体分配利益,其中集体成员利益可由地租、股金、集体分配利益收入(包括集体的风险担保利益)、劳动收入等方面构成。

吴大华、崔凤琴指出,应当建立合理、完善的农民股东保底分红利润分配模式,这已经具备了理论和现实的必要性和可行性。首先,农民股东与非农民股东的利益冲突属于公司内部利益分配问题,可以通过双方的协商加以解决,自治性较强,也更灵活,可以将约定结果通过公司章程的形式加以固定。其次,保底分红降低了农民股东的风险,但事实确实是因此而使非农民股东的权益处于劣势地位。为弥补非农民股东的利益失衡,政府可以通过给公司必要的财政支持或税收减免等优惠政策予以补偿。

杨青贵认为,资产收益扶贫的权利设计与运行以及长效扶贫资产收益公平分享机制的构建,是资产收益扶贫的核心环节和关键内容。就前者而言,需要明确立足扶贫股的功能指向,进而明确扶贫股的法律性质,确定扶贫股的权利归属、权利内容的范畴,以对贫困人口的保障性为基点,坚持扶贫股的优先性;就后者而言,应当以基本生存权保障的实际需求为核心依据,建立收益保底机制和股权分红制度,探索以赋予扶贫股为主,并以协同性为思路,建立财政、投资、金融等政策支持措施及社会保障等支持制度。

(六)“三权”促“三变”改革的协同推进

1. 加强社会保障

吴大华、崔凤琴提出,完善农村社会保障制度的对策主要包括:(1)加快农村社会保障法制化、制度化建设。(2)建立覆盖全国的社会保障信息服务网络。(3)大力发展乡镇企业。(4)农民提高自主就业能力。(5)争取社会力量支持。

2. 创新基层治理

翁鸣认为,需要把法律精神运用到改革实践中,构建新的体制机制和制度。其中,从集体资产经营管理的转换过程来看,作为集体经济产权人的村民群众,理应行使法律和政策赋予的管理和监督权,维护自己的合法权利不受损害。

韩松主张,村民自治首先是经济自治。合作社作为集体经济组织,按照物权法规定,由农村集体经济组织行使是可行的;村委会以后做公益事业;合作社以后做经济发展,组织经济发展。

高守应认为,乡镇要认真抓好“村企合一”的监督管理,特别是对村级公司的财务监督和管理,既要发挥村支“两委”在组织建设、村民自治管理的领头羊作用,在公益性事业方面有所作为,同时要促进“村企一体”的公司发展,壮大集体实力。

罗强建议,带动一切积极因素,加强基层政权建设,为改革提供组织保障,尤其是要将土地经营权流转工作纳入各级政府农村工作任务并进行考核,加强对基层干部的教育和培训。

罗基仁认为,从塘约变化来看,农村社区治理应处理好三大关系,即党的领导、基层政府与自治组织的关系,德治、法治、自治的关系,以及乡贤治村与依靠群众的关系。

3. 完善监管制度

肖仕刚提出,地方政府在“三权”促“三变”改革中应当“简政放权”,加强对商主体投资开发能力事前审查和监督;树立“市场”理念,以倡导代替指导;参股的集体经济组织和农民属于基于自身商业投资所需而参与“三权”促“三变”改革。

五、总结与前瞻

吴大华在总结中指出,“三权”促“三变”改革、“塘约经验”、“秀水五股”等典型经验,是贵州省认真落实中央决策部署,精耕细作,积极稳妥推进农村改革中所探索出来的,“三变”写入了2016年中央37号文件和2017年中央1号文件。社科界的法治工作者和理论研究者,应当积极关注并服务于农村改革实践探索。尤其是这些农村改革中的“贵州经验”涉及的法律政策问题,值得大家认真研究,讲好“贵州故事”,传播“贵州好声音”。此外,与会专家还提议,着力将“中国农村法治论坛”打造成为一个具有文化价值、经验价值、传统文化汇聚的优秀品牌。