

土地流转背景下的 村民自治制度改革探析

魏 刚

(四川大学 经济学院, 成都 610064, 四川师范大学 学校办公室, 成都 610068)

摘要:土地流转是发展现代农业的客观要求,对农村稳定和农民民主政治权利的发展也有着重要影响。当前土地流转过程中农民权益无法得到有效保障,严重影响了我 国基层民主政治制度的发展。同时,农村基层政治制度的完善又制约着土地流转的顺利推进。若将土地流转制度与我国村民自治制度结合起来思考,在当前土地流转快速发展的背景下完善村民自治制度,可以更好地发挥村民自治的组织作用和制度优势,保障土地流转合法有序开展和农民权益不受侵犯,进一步推进现代农业的更好发展。

关键词:农民权益;村民自治;土地流转

中图分类号:D616 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)04-0065-06

“在人民公社解体以后,国家通过家庭联产承包、村民自治等政策达到村民自我治理、自我发展的目标,这不仅可以减少治理成本,同时国家还可以不断从农村提取资源,可谓一举两得”^[1]。但是,随着农业生产力的进一步发展,原来的家庭承包经营制度已经遇到发展瓶颈,需要探索新的农村土地经营制度,发展现代农业。而现代农业的集约化、精细化、规模化特点,客观上又要求对有限的土地资源进行再整合,发挥土地作为生产要素的权益最大化,土地流转便是有效途径。从目前全国土地流转的情况来看,流转率不高,农民合法权益被侵害,其中一个重要原因是现有村民自治制度存在较大缺陷,导致农村土地流转中存在大量问题,农民积极性不高。“土地问题解决得好不好,不仅影响一个社会能否民主化,而且更影响着中国民主化进程的质量。在没有解决好土地问题和农民问题的前提下,即使走上

了民主道路,民主的质量也不会很高”^[2]。因此,深化村民自治制度改革,有效推进土地流转,不仅影响着农村经济发展,还对农村民主政治制度的发展起着重要作用。

一 当前农村土地流转过程中暴露出的主要问题及其原因分析

“土地资源稀缺是我国的基本国情,我国人均占有土地面积仅为 11.7 亩,相当于世界平均水平的 1/3,全国耕地面积 18.26 亿亩,人均 1.43 亩,不及世界平均水平的 1/2”^[3]。人多地少的国情决定了各地农村必须因地制宜,采取土地流转等多种方式,不断提高土地利用效率。在这一过程中,农村土地的规范流转和农民积极性的保障至关重要。事实上,农村土地流转中的主要问题不是土地问题,而是“人”的问题,让农民合法权益受到保障是首要的^[4]。但从目前我国土地流转的实际情况来看,农民合法

收稿日期:2012-02-20

基金项目:本文系四川师范大学校级青年项目“我国村民自治制度建设问题研究”(编号:10QNW01)的研究成果。

作者简介:魏刚(1981—),男,四川广元人,四川大学经济学院博士研究生,四川师范大学学校办公室讲师,主要从事农村经济问题研究。

权益受到侵犯的情况时有发生,其中主要表现为农民土地承包经营权的权能缺失^[5]、农民主体性缺失^[6]、土地公示制度不健全^[7]、村干部的越位和不正当干预^[8]。这些行为严重践踏了农村基层民主政治制度,不仅使农民没有通过土地流转致富,反而使得农民基本权益得不到保障,村民自治形同虚设。

1. 农村土地流转过程中农民主体地位不清、产权不明

农民经济主体地位不清,集体所有的土地产权不明,农民处于弱势地位^[9]。根据我国宪法和土地相关法律法规,农村土地归全村集体所有。这个“集体”本身就是一个很模糊的概念。《土地管理法》规定,“农民集体所有的土地已经分属于村内两个以上农民集体经济组织所有的,可以属于各该集体经济组织的农民所有”^[10]。“由于乡村集体经济组织既不是自然人,也不是财产意义上的法人,很难作为土地产权的主体;村民委员会和村民小组同样既不是独立法人,也不是政府组织,而只是社区自治性组织,在不具备民主法制传统的农村,也难以充当集体土地财产的所有者代表”^[11]。因此,农民在整个土地流转过程中缺失产权主体地位。而产权是市场经济体制的核心要素,没有产权基础,土地流转的收益分配必然出现不公,“公权力”侵害“私权益”便会时有发生,农民的合法财产权益就得不到有效保障。

我国村民自治制度的核心是“四个民主”,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”:民主选举村委会组成人员,民主讨论决定涉及村民切身利益的事项,民主管理村内的各种事务,民主监督村委会的工作和村内的各项事务实施情况^{[12]51-52}。可见,村民自治制度本意就是要让农民成为农村的主人,来决定、管理、监督与自身利益攸关的各项事宜。国家一方面赋予农民政治上完全独立而又清晰的主体地位和民主权利,让农民自己管理自己的各项事务,包括政治事务、经济事务、文化事务和社会事务等等。但另一方面,在经济上农民的主体地位过于模糊,让农民不能实现自己的经济事务管理权,被动地接受村级组织对土地流转收益分配的“行政”干预,因而时常出现农民权益受损的情况。其原因主要在于国家没有明确的法律法规配套,使得农民经济主体的地位得不到确认。村级组织原本是由村民民主选举产生、对村民负责、代表村民管理一切事务的组织,结果却可能演变为凌驾于村民之上、侵害村民合

法权益的村级组织。更为关键的是,如果农民经济主体地位缺失的话,其损失的不仅仅是经济收益,还包括自身的文化权益、社会权益,乃至政治权益也会受到侵害,最终村民自治制度就变成了一纸空文。

2. 农村土地流转不自愿、信息不公开、程序不透明

农村土地流转关乎村民切身经济利益,其本意是为了推进规模经营,发展现代农业,提高农地利用效率,改善农民的生活状况。农民有流转土地的自由,也有不流转土地的自由;有现在流转土地的自由,也有将来流转土地的自由。实际上,在承包地和集体建设用地流转过程中,权力、资本、宗族强势甚至黑恶势力巧取豪夺,侵害农民权益的情况时有发生^[13]。在农地承包经营权流转中,村级组织常以土地流转作为增加本村收入的重要渠道,成为违背农民意愿、强迫农民流转土地、随意改变农民土地承包经营关系、大肆侵害农民合法权益的执行人。在有些地方,甚至还出现了“以调整农业结构、推行土地规模经营为借口,暗箱操作,推行反租倒包”^[14]的恶行。

土地在中国不仅仅是作为生产要素,是农民经济收入的重要源泉,而且还承担了农民就业、子女教育、医疗、养老等本应由国家和社会对农民承担的大部分保障功能^[15]。因此,要从农民手中拿走土地必须要慎重对待。当前,土地流转过程中会出现一些村级组织违背农民意愿强制流转土地,以及流转过程中信息不对称、不公开,村组织搞暗箱操作谋取利益,损害农民合法财产权益等情况,其原因主要还是农村一事一议机制不健全,农民对土地流转的知情权、参与权往往被“干部”代表,农地流转不透明,财务不公开,村民无法行使监督权^[16]。农民并没有真正享受到村民自治制度带来的政治优势,选举出的村委会没有成为自身利益代言人。在有些农村,农民根本没有行使对村内经济事宜实行民主管理、民主监督的政治环境,村民自治制度得不到落实。

3. 村级组织缺位、越位和村干部权力滥用现象严重

由于我国农地流转市场中介组织匮乏,事实上政府充当了连接农地承包经营权供方市场和需方市场的作用。政府的角色定位应该是提供政策咨询和法律服务,但是目前政府在农地流转过程中起了主导作用^[17];政府在农地流转过程中存在着过度干预

和宏观管理不利的矛盾^[18]；有些地方还出现政府以虚假信息欺骗农民，侵害农民权益的极端事件^[19]。另外，村级组织越位现象更是严重，利用手中村民赋予的“公权力”擅自更改土地流转承包合同，甚至一些村级组织还利用反租倒包的形式分割农民利益。我国法律对农村承包合同的重要事项都规定了民主议定原则，将农村土地发包给集体经济组织以外的人承包要经过三分之二村民同意，但是，村干部却根据个人好恶、亲疏擅自进行发包^[8]。

在农村，农民通过民主选举产生村委会，在乡镇一级组织的统一领导下，村委会负责统一协调和管理本村内部事务。村级组织的权利来源于全体村民的授予，对村民负责，受村民监督。但是，目前很多村级组织认为权利来源于上级组织授予，只对上级组织负责，不受本村人员监督。在涉及村民财产权益的土地流转行为中，村级组织本该承担信息咨询、平台搭建、政策宣讲、法律普及等服务工作，却未能履职，严重缺位，使得广大村民不能正确认识和对待土地流转现象，这也是造成当前土地流转率不高的主要原因之一。当然，村级组织该服务的不到位，不该插手的却强行介入，就是由于公权力的缺失和滥用，造成土地流转内容的不完整性、土地流转价格的不确定性、土地流转目标的非效率性以及土地流转格局的不稳定性，严重侵害了农民权益^[20]。

4. 农民自身政治和经济意识还比较淡薄

从1987年试行《村民自治条例》开始，经过1998年11月九届全国人大常委会第五次会议颁布修订《村民委员会组织法》，我国农村基层民主政治制度至今已实施了20多年，取得了有益成果，但也存在诸多问题，尤其是在当前发展现代农业、推行土地流转的新形势下，暴露出了更多问题。村民自治过程中，之所以村民合法权益受到侵害，民主权利缺乏有效保障，主要还是因为农民自身政治和经济意识薄弱，思想过于保守^[21]。

当前，广大农民不能也不敢与村级组织和其他行政组织对抗，这也是几千年来中国官本位思想残留的影响所致。村民并不认为村委会权力来源于自己的民主选举，当村委会侵害村民利益时，村民并不敢与村委会正面对抗，反而是不断忍受、妥协和退让。对本村内部事务，村民更是没有享受到民主决策、民主管理和民主监督的政治权利，不能拿起宪法和法律武器，捍卫自身的合法权益，没有树立主人翁

意识。村委会“统治”着村内的所有人和事。农民除政治意识淡薄之外，经济素养也亟待提高。农村的贫困导致农民没有获得良好教育的机会和条件。笔者认为，农民贫困源于缺乏知识，不能科学发展生产、改善生活，尤其是缺乏基础性的经济常识。解决“三农”问题也好，解决土地流转中农民权益保障也好，最终还是要依靠农民自己。因此，在当前进入以工促农、以城带乡发展的新阶段以后，培养农民对市场经济规律的认识、帮助农民树立竞争意识显得更为重要。

二 深化村民自治制度改革以推进土地规范流转

健全和完善村民自治制度对于保障农民土地权益具有重要意义。我们要充分发挥村民自治的制度优势，让农民真正享有法律赋予的民主政治权利，管理、决策自身经济事务，监督村级组织，保障自身合法权益，从而更好地推进土地流转，发展现代农业。

1. 完善相关法律法规

虽然目前我国在土地流转法律法规的制定方面有了很大的发展，比如《土地管理法》、《农村土地承包法》、《物权法》等，但是仍不完善^[22]。尤其是《村民委员会组织法》需要更进一步细化，该法针对村民经济权益保障涉猎太少，规范的线条太粗，很多都是理论性的空洞陈述，缺乏实际可操作性，使得该法在农村没有发挥应有的实际效果，村民也无法民主管理本村集体经济事宜。十六大以来，党中央对农业、农村和农民问题提出了许多判断、新的政策和新的思路，十七届三中全会又通过了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。伴随着我国城镇化、工业化进程的加快，更需要农村土地流转活跃起来。作为规范农村基层民主政治制度的《村民委员会组织法》应该与时俱进，加以完善。一是完善村民委员会选举的立法规定，改革村民委员会任期制度，落实农民的民主选举权利；二是完善村民小组的有关规定，应该进一步细化村民小组的职责范围、财务管理，以及与村民会议、村民委员会之间的关系等等，突出村民小组在村民经济事务自治中的积极作用；三是健全村务公开制度，加强村级重大事务的民主决策和民主管理、民主监督；四是增添保障农民土地财产权益的内容，依法引导村委会维护农民土地财产权，正确指导农村土地承包和流转^{[23]236-244}。

2. 落实农民的产权主体地位

农村土地是集体所有,单个的农户是具体的土地承包经营者,同时也是土地流转的发包人。土地产权是多种权利的总和,包括所有权、占有权、使用权、收益权、处分权,允许农民转包、出租、互换、转让土地^[24],但现实情况却是农民只拥有占有、使用和收益的权利,没有对土地的处分权能。国家可以考虑在不改变土地国有的基本框架下,释放更多的土地处分权能给农民,让农民能够真正自主决定自己的经济利益如何实现。有学者担心过,如果国家放开土地国有政策,将导致大量的土地兼并,会有更多农民流离失所,成为贫民。这些考虑固然很有价值,但是,土地产权是市场交易的基础,在现有土地集体所有的前提下,农民对承包地只有使用权或经营权,承包地流动只能是土地使用权的转让,而且必须得到土地所有者的批准和同意^[25]。如果始终不能落实农民的主体地位,确保农民对土地的产权,农民就无法顺利流转自己的承包地。村民自治的首要前提是要承认村民是农村集体经济的主体,拥有对自身经济事务自治的资格,并且客观上也要存在可以自治的事务,不让村民自治制度演变成只有形式没有内容。

3. 保障农民民主决策权、知情权和监督权

村民自治制度在实践中就是广大农民通过召开村民会议、户代表会议或村民代表会议,讨论决定村里的重大事宜。但现实中很多地方的村党支部、村委会实际控制了村内大小事务的决策权、管理权和监督权,侵害了村民的民主政治权利^[23]。因此要想切实保障农民土地财产权益,就需要进一步保障农民的决策权、知情权和监督权。

第一,保障农民的民主决策权利。土地流转是农村中重要的经济事宜,按照《村民委员会组织法》的规定,应当通过村民会议或者村民代表会议集体讨论决定。首先,保障村民的民主决策权,就要让每一个年满 18 周岁的村民都有机会被选作村民代表,参加村民会议;其次,村民代表可以在村民会议上就本村土地承包、流转等重大经济事务自由发表意见,参与村内经济事务管理;最后,村民会议讨论通过的重大决策,村级行政组织必须遵照执行,对违者应当依法进行处理。

第二,保障农民的知情权和监督权。村务公开,既便于村民知晓本村发生或即将发生的重大事件,又为村民监督村级行政组织执行村民会议决定创造

条件。村务公开必须规范化、统一化、制度化、增加透明度,做到名副其实的公开^[26]。保障了村民知情权,让村民有渠道获得更多村务信息后,就需要进一步落实村民的监督权,让村民能对村民会议的决定执行情况进行监督。监督方式可以选择报告工作、民主评议、设立村务公开栏,建立健全村级民主监督的具体制度,实现村民监督的规范化、制度化。

4. 扩大村民小组的积极作用

进一步发挥村民小组的积极作用,明确村民小组的主要职责是在村级组织和村民之间当好信息沟通和村民会议的组织员、农民权益的后勤服务者的角色^[16]。村民小组是村民自治制度中的一个重要主体,现在的村民小组大多数是由合作社初期的初级社、人民公社时期的生产队演变而来^[27]。根据《村民委员会组织法》第十一条规定,村民小组是由许多农户组成,掌握着土地资源,是村民自治共同体内部的一种组织形式,是自治的一个层次。1978年,由 18 个农民掀起了打破人民公社下的“大锅饭”,私下签定生死状,把农村土地单独承包到户,这就是国家后来推行的家庭联产承包责任制。这一轮改革就始于生产队这一级组织^[5]。过去的生产队如今已经转化成为村民小组,经过 30 多年的发展,现在的村民小组是最接近农民的组织,村民小组手中有地,农户承包经营,两者利用土地结成了利益同盟。笔者认为可以充分发挥村民小组的积极作用,团结和引导农户合法有序地流转土地,并且村民小组对本地域内的土地数量、质量和布局比较理解,有助于促使龙头企业、种植大户更加合理化利用土地,充分释放土地生产力^[5]。

5. 强化村级组织的服务职能

政府及乡、村集体经济组织在土地流转中的作用应该是搞好中介服务,而不是代替和经营,不应以集体土地所有者代表的身份去分享农地流转收益^[23]。本来农地流转的主体是村民,加之村民小组可以在土地流转中发挥积极作用,这样就可以让村委会减少对本村农民土地流转事宜的行政干预,与利益脱钩的村级组织才能做到公正,才能维护本村农民的合法权益。真正做到在以市场调节为主的前提下,充分发挥政府的协调、引导、管理、服务等职能,坚持实施依法、自愿、有偿的土地流转政策^[28]。

当前,土地流通过程存在的一个明显问题就是信息不对称。由于土地流转市场的不成熟,信息渠

道的不畅通,使得很多农村偏远山区的农户,找不到接手的农业经营实体,同样那些龙头企业、种植大户也找不到合适的土地,造成土地流转渠道不畅、成本过高。让村民管理自己的经济事务,创造自己的经济利润,村级组织和村干部应该用更多的时间去思考,怎样在乡镇一级政府的带领下,为本村农户提供更多的土地流转信息和培育更成熟的土地流转市场,为农户、为企业做好更多便捷服务。

6. 培养农民的市场经济观念

培养农民政治觉悟和提高农民文化素质的同时,应该普及一些简单、务实、具有短期效果的市场经济常识。尤其是当前我国经济市场化、国际化进程加快,农民必须主动掌握一些市场经济常识,从而迎接市场竞争,实现自身经济利益。在中国长期的历史发展进程中,农民始终在经济层面处于弱势,究其原因并不是农民缺乏智慧,也不是农民文化素质低所致,而是农民的市场经济观念不强。亚当·斯密认为,人都是追逐利益最大化的动物,没有不懂得追求利益的人存在,但是,追逐利益不是盲目的、被动的,而应该用科学知识武装自己,让自己真正懂得怎么逐利,逐什么样的利,怎么样才能是利润最大化、成本最小化。“小生产”与“大市场”是农村地区长期存在的现实矛盾。一方面现代农业发展需要发

达的商品交换、流通体系,需要畅通的市场信息渠道;另一方面,“一家一户”的小农生产模式在农村生产中占据主导地位,使广大农民群众满足于自给自足、只求温饱,制约着农民认识市场、接触市场,不敢去主动冒险谋求更大的发展,实现更多的经济利益。因此就需要大力培养农民的市场经济观念,发展市场中介组织,完善农产品流通体系,帮助农民根据市场信息调整产业结构、产品结构,推动农业产业化、规模化经营^{[29]195-196}。

土地流转是发展农业现代化的必由之路,国家出台了一系列政策和法律法规加以引导和规范,广大农民应该认清发展趋势,把握好时代机遇,让自己手中的土地不单单是资源,而能真正成为资本,让自己走上脱贫致富之路。当前,农村土地流转正在全国各地蓬勃开展,作为中国最多数人口群体的农民,应该重塑主人翁意识,让自己真正成为农村自治主体,真正把解决“三农”问题当作自己的事情来思考和探索,不能完全寄希望于国家的努力。农民更要民主选举自己利益的代言人,民主决策自己切身利益的大事,民主管理自己的经济事宜,做好民主监督,不使自己的合法权益受侵害,做好土地流转工作,推动“三农”问题更好更快解决,实现现代农业的大发展。

参考文献:

- [1]刘涛.六十年中国乡村治理逻辑的嬗变[J].中共贵州省委党校学报,2010,(1).
- [2]阮思余.农地流转困局的破解之道[J].华南师范大学学报(社会科学版),2011,(4).
- [3]许迎春,何雄浪,恩佳.新形势下的我国农村土地产权改革与农村经济发展[J].农村经济,2011,(6).
- [4]陈锡文.要在家庭承包经营基础上实现农业现代化[J].农村工作通讯,2010,(1).
- [5]韩文丽,马文正.现行土地制度与农民权益保障问题研究[J].生产力研究,2010,(4).
- [6]何双艺.土地流转中农民权益保障机制探索[J].经营管理者,2009,(24).
- [7]杜伟,黄敏,黄善明.农村土地流转的理论研究综述与改革思考[J].四川师范大学学报(社会科学版),2010,(4).
- [8]刘远熙.论土地流转与农民权益的保护[J].农村经济,2011,(4).
- [9]程启智,覃美英.农地产权公共域与农民土地收益权侵蚀[J].贵州财经学院学报,2007,(5).
- [10]中华人民共和国土地管理法[M].北京:中国法制出版社,2011.
- [11]陈明.农地产权制度与农民土地财产权利保护[J].江汉论坛,2004,(10).
- [12]王禹.我国村民自治研究[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [13]王赐江.开展土地流转须切实保障农民权益[J].中国乡镇企业,2009,(12).
- [14]李纹政.论优化农村土地流转中政府的管理职能[J].改革与战略,2009,(7).
- [15]宋菊香.论土地流转中农民权益保障机制构建[J].湖南行政学院学报,2010,(2).
- [16]李钢.农地流转与农民权益保护的制度安排[J].财经科学,2009,(3).
- [17]唐林峰.近期我国农村土地流转研究综述[J].法制与社会,2011,(7).
- [18]胡同责,任涵.农村土地流转中的主体阻碍因素分析及其对策[J].价格月刊,2007,(7).
- [19]梁灏.农村土地流转的障碍与对策[J].经济体制改革,2010,(6).

- [20]郑凤,孟令军. 土地流转中农民权益保障与公权力[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2011,(6).
- [21]司马文妮. 城市化背景下中国土地承包经营权流转制度研究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2011,(7).
- [22]苏振媛. 农村土地流转与农民权益保护[J]. 商业文化,2011,(1).
- [23]潘嘉玮,周贤日. 村民自治与行政权的冲突[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [24]田霞,王文昌. 农地流转中的农民权益保护问题探析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版),2009,(5).
- [25]余新民,丁家钟. 农村土地流转和农民权益保护[J]. 苏州大学学报,2004,(4).
- [26]王华永,孙德旭. 村务公开应当规范[J]. 农村财政与财务,2002,(5).
- [27]王习明. 统筹城乡发展与创新农村土地制度——成都市农村产权制度改革试点研究[J]. 西南交通大学学报(社会科学版),2011,(5).
- [28]林素芬. 农村土地使用权流转问题初探[D]. 厦门大学,2006.
- [29]尹焕三. 村民自治面临的社会焦点问题透析[M]. 济南:山东人民出版社,2004.

On the Reform of Villagers' Autonomy System Under the Background of the Land Circulation

WEI Gang

(School of Economics, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064,
The Principal's Office, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068,China)

Abstract: Land circulation, which serves as an objective requirement to the development of modern agriculture, exerts great influence on the stability of rural areas as well as the development of farmer's democratic and political rights. The current land circulating system, failing to effectively guarantee farmer's legal rights and interests, has serious impacts on China's democracy at grassroots level. Meanwhile, the perfection of grassroots political systems in rural areas has been restricting the effective operation of land circulation. If we combine the land circulation with villagers' autonomy system and improve the latter with fast developing land circulating system, we can give full play to the advantage of villagers' autonomy system, ensure the legal and orderly operation of land circulation and prevent farmer's rights from been offended, thus pushing the development of modern agriculture one step further.

Key words: the rights of farmers; villagers' autonomy system; land circulation

[责任编辑:苏雪梅]