



社会转型视域下农村集体公益用地功能变迁与现实回应

余敬,梁亚荣*

(海南大学法学院,海南海口570228)

摘要:农村集体公益用地作为农村公益设施的载体,对于农民基本社会福祉的保障、精神文化生活水平的提升起重要作用。通过对农村集体公益用地功能变迁的梳理,发现随着社会转型,因农民与国家相对关系改变,农村社会生活方式变化,农村集体公益用地功能历经了计划经济时期实现国家强力统一到新时期的功能分化,正沿着国民公共服务功能与集体成员共享功能分离、传统聚集功能衰退与现代公益功能兴起、血缘凝聚功能弱化与社区服务功能强化、行政功能的离析与个体福利价值回归的路径演化。需要通过完善农村集体公益用地的界定、权属制度、管理制度进行完善等几个方面进行调整,以适应新时期的发展。

关键词:农村集体公益用地;社会转型;功能分化;权属安排

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)02-0109-08

土地除了基本的承载与产出功能外,还有一种重要的作用就是社会公共利益的重要载体。农村集体公益用地由古代的公田、学田等演化而来,与现代农村宅基地、承包地等自益型、私用性质土地不同,农村集体公益用地属于集体公益性建设用地范畴,具有公益性、集体成员共益性。农村集体公益用地为集体所有,位于农村地区,其受益对象主要是不特定的集体内部成员,对成员的生活质量起到不可或缺的作用。农村集体公益用地也是维持农村社会稳定的基石,具有强烈公益属性。随着社会的转型与发展,农村集体公益用地一方面剥离了应由国家承担的普惠性公民福利功能,另一方面延续了古代氏族或宗族祭祀、精神信仰等传统公益功能,同时出现了适应时代发展的新型公益用地功能。农村集体公益用地功能随着社会发展而出现传承与分化,与传统功能相比出现比较大的差异,需要进行深入研究。

一、农村集体公益用地的功能变迁

现代农村集体公益用地由传统时期的农村公益用地演化而来。传统以氏族、血缘为基础的村落共同体中,乡村精英阶层通过公田(用于救济贫苦)、学田(用于奖励清寒学生)、义田、义庄^[1]等公益用地实现接济氏族内部底层群体,维持氏族内部运行秩序稳定,发挥“同族相恤”

收稿日期:2017-08-21

基金项目:国家社会科学基金项目“农村集体公共用地法律问题研究”(17XFX003);海南省社科联规划课题“农村基础设施用地制度研究”(HNSK(YB)17-9);海南省法学会规划课题“农村宅基地使用权有偿使用制度和自愿有偿退出机制研究”(hsfh2016a07)

作者简介:余敬,男,海南大学法学院博士生,E-mail:lsflyfish@126.com;梁亚荣,男,海南大学法学院教授,博士生导师。

*梁亚荣为本文通信作者。

“守望相助”的氏族存续,维持氏族成员的最低生活,维系氏族祭祀等功能。正如日本学者长野郎所述,中国古代社会缺少必要的公共保障制度,而“宗族、民间社会救济事业发展迅猛,有效地填补了官办救济事业落后所留下的空白”^[2]。随着社会的发展进步,农村社会结构与农民生活方式发生变化,现代农村集体公益用地功能在不同时期也有所不同。

(一) 计划经济时期:实现国家强力统合功能

新中国成立后,农村集体公益用地的一个主要功能为满足行政计划实施的需要。计划经济时期尤其是人民公社制度下,通过国家全方位、自上而下的统令计划,农村集体公益性建设用地得到了空前规模和快速的发展。农村以工分制的方式组织农村公共物品供给,在农闲季节,公社组织各生产大队进行河渠修挖、道路养护等公共物品的建设任务。之后各地跟风式建立起食堂、场(社)部用房等,农村集体公益性建设用地的开发利用在“口号”式的运动中完成,相当一部分公益事业用地与基础设施用地的立项并不符合实际,脱离了农村经济现实发展水平,忽略了农村实际需求。

计划经济时期农村集体公益用地的另一个重要功能就是实现国家对农村社会的统合与管控。1956年后,我国农村社会从长期的战争环境中开始恢复基本的生产建设,由于特殊的政治经济环境,此时国家公权力介入农村社会生活的各个方面并实行行政化供给^[3],国家政权下沉,实现对农村社会全方面管控。土改时期,我国乡村迅速由农会干部、共产党员取代旧的乡绅和乡村精英成为领导者,主导了乡村公益设施建设^[4]。自1958年政社合一的人民公社建立之后,农村集体公益性用地被广泛用于计划性公益设施的建设,如人民公社化运动中推行的“大寨模式”(兴修水库、大坝、集中建房等),政府通过集体公共食堂、幼儿园、托儿所、幸福院等公共福利设施将农民紧紧地束缚在农村。这一时期农村集体公益用地建设带有明显的政治色彩,也造成了传统祠堂、庙宇、戏台等集体公益设施被破坏^[5]。

(二) 改革开放初期:公益功能的边缘化

人民公社解体后,农村集体公益用地开发利用陷入停滞,并在农村土地改革中逐渐边缘化。改革开放初期,国家权力在农村的“退场”与乡村精英治权的弱化,农民集体几乎无力承担组织公共设施与公益事业建设的重任。以家庭联产承包责任制为核心的农村土地制度改革重心偏向农村私用性质土地分配上,弱化了集体经济组织功能,造成了农村集体公益用地建设、利用规模的萎缩。虽然在立法上1986年《土地管理法》第37条提出“乡(镇)村公共设施、公益事业建设等乡(镇)村建设”的农村公益用地的分类,但实践层面上由于分税制而导致地方政府无力承担农村集体公益性建设用地的建设,甚至连建设乡村公路、乡村小学等农村集体公益设施,也要向农民摊派。据调查显示,有些2003年已进行乡村道路改造和建设的村,平均每户缴纳的道路改造费近200元^[6]。农民集体及其自治组织机构高度依附于乡镇基层党政组织,无心管辖集体内部的基本福利设施建设。乡村社会精英群体松散,失去对农村集体成员的组织号召力。国家对农村公益设施与基础设施的财政投入也主要集中在大型水电工程、国道、通信设施,对于宗教祭祀、养老、文化娱乐等公益性设施出现缺位,农民生活质量长时间未得到提升。由于正处于高度计划经济向市场经济转变的时期,农村集体公益性建设用地的的发展较为缓慢。

(三) 社会转型期:农村集体公益用地功能的分化与探索

进入21世纪后,社会转型与城乡融合加快,农村公益用地及其上承载的公益设施受到社会普遍关注,国家与农民集体开始对农村公益用地制度建设进行探索。一方面国家为完善农村公益设施、提高农民生活质量,利用农村集体公益用地建设了一批乡村小学、娱乐广场、健身广场、公园等公益设施,启动了国家层面的改革。以2006年全国免征农(牧)业税的改革与发改委出台《关于加强农村基础设施建设,扎实推进社会主义新农村建设的意见》为标志,国家开始探索农村集体公益性建设用地的制度的构建,并陆续出台了系列文件进行政策层面探索。实践层面

上,在新农村建设中,通过并村和易地集中安置等措施,配套与城市社区相同的村庄规划和公益设施。另一方面部分农村地区自发组织修复了宗族祠堂、庙宇、坟地等传统公益用地,继而延续传统农村精神文化活动,传承了公益用地的传统功能。整体而言,本时期由于城乡社会保障制度尚未统一,农民集体与集体成员的关系尚未理顺,农村集体公益用地建设规模、类型、管理制度等均未形成成熟的模式。同时由于理论上尚未能对农村集体公益性建设用地制度深入研究,现阶段农村集体公益用地制度建设仍存在较多不完善之处。

二、农村集体公益用地功能变迁路径与原因分析

在现代农村社会变迁的背景下,农民对于精神文化、医疗教育、体育娱乐等发展性需求增加,农村集体公益用地由传统的维持氏族秩序稳定与基本生存保障功能向满足现代农民对精神文化、个体发展的功能变迁。发展路径上由计划经济时代的国家大包大揽向改革开放初期的放任内部生长,再向国家与集体分类协调建设的道路转变,随时代变迁出现分化并形成了一定的路径模式。

(一)农村集体公益用地功能变迁路径分析

1.国民公共服务功能与集体成员专享功能分离

按照农村集体公益性用地的用途一般可以分为四类:第一,宗教祭祀用地。如公益墓地、寺庙、祠堂用地等;第二,生活用地。如洗衣口、渡口、公共食堂、公共厕所、垃圾站用地等;第三,休闲娱乐用地。如水井纳凉口、老年活动室、棋牌室、篮球场、健身广场、公园用地等;第四,公共事务用地。如公田、学田、义庄、村委会用地、广播站用地等。上述集体公益用地类型根据受益对象与设立主体不同又可分为两类:一类是国民性公共服务用地。如生活类用地中的垃圾站,休闲娱乐类用地中的公园,公共事务用地中的公田、学校用地。此类土地蕴含着每一位公民所应享受到的、国家应予以保障的均等化公共服务,同公民基本生存权、发展权等人权紧密相关,有助于提高农民生活质量,保障农民最低限度的自主和自由并从中获益,是公民实现平等权的重要物质基础,有利于消除人与人之间的不平等、不合理差别和维护每个个体的尊严。另一类为集体内部成员共享类公益用地。如宗教祭祀类用地中的宗祠、宗族墓地、寺庙,生活用地类中的水井纳凉口、棋牌室,公共事务用地中的村委会用地。此类集体公益用地及其上的公益设施主要供集体内部成员使用,其主要功能为氏族或宗族祭祀、宗教精神文化传承,对于凝聚集体内部成员向心力,强化集体成员的认同感有着重要的价值。

一方面随着社会的转型与进步,平等关注每一个公民的基本生存条件与提供公共服务是现代政府的重要职责,平衡与协调不同地域、群体之间的利益是社会公平的使然。国家有责任、有义务对农村集体公益用地及其上承载的公益设施进行投资、建设、维护,如近年来国家投资设立的乡村广场、利用集体土地投资设立的小学、福利院等,这对农村村民基础福利工程进行了基本的保障。另一方面,集体成员专享的公益用地及其上的公益设施,其受益对象也主要为集体内部成员,若由国家用全体纳税人的税收投资建设则是对其他多数公民的不公平,因而此类公益用地及其设施的设立应由农民集体内部供给。由此,出现国家与农民集体根据自身所对应的职责与义务不同,而对不同类型的公益用地及其上的公益设施进行分管的趋势。

2.传统公共活动功能衰退与现代公益功能兴起

农村集体公益用地及其上的公共空间是农村社会各关联主体基于公共性需要,按照农村社会人际交往规则进行社会活动和思想交流的公共场所^[7],这种公共场所在不同的时期存在的形式也有所不同。传统农业社会所延续下来的公田、学田由于社会发展而没落,一些古老的公益用地如寺庙、祠堂、茶馆、社戏场等在新中国成立后因“扫四旧”而被破坏,其占用的土地被转而

作为公社学校、商店、大队部办公用房、稻场、仓库等。人民公社解体后,原统一规划建设公社办公房、稻场、麦场等被私人或者村民小组挪作他用,或作为经营性建设用地,不再具备公益性。总之,传统公共活动类农村集体公益用地在历史变迁过程中由于农村社会的发展而趋于萎缩。

随着农村社会的进一步开放,农民生活方式的变化直接导致传统公益用地不可避免的衰落,如洗衣机的使用代替了传统洗衣口,电视、电话、空调的普及代替了传统的广播站、纳凉、聊天场所,聚众性生活方式的减少致使传统农村公共聚集地的弃用;同时,随着生活方式与内容的丰富,垃圾场、篮球场、棋牌室、老年人活动室等公益设施在农村地区普及率越来越高,农村通过网络与外界联系加强,农民对生活方式的便利性、快捷性、舒适性追求提高,相应地对符合时代性的现代公益设施、精神文化设施、体育娱乐设施需求提升。因而农村集体公益用地的现代公益功能兴起,并在现代农村社会生活中逐渐占据重要位置。

3. 集体(血缘)凝聚功能弱化与农村社区功能强化

“共同体”是指“一定地域”“共同的纽带”“社会交往”以及“认同意识”,是一个社区或共同体最基本的要素和特征^[8]。传统农村自然村落的形成通常是由于血缘关系和家族利益,公益用地以及公益设施的修建多以宗族为单位进行。传统的公田、宗祠、家族墓地等公益用地对宗族起到凝聚功能。人民公社时期“三级所有、队为基础”的体制下,封闭的公社集体生活使得其成员具有较强的政治认同感、集体荣誉感、责任感。人民公社通过行政命令方式建设的公共食堂、广播站、礼堂、保管室等公益用地迫使农民依附于集体生活,但这种单纯依靠行政手段形成的共同体难以存续。而传统的内生性农村宗教祭祀用地、传统生活用地、娱乐用地逐渐没落,祠堂、墓地等用地功能和地位大不如以前,农村集体公益用地向心力功能弱化。

随着城乡融合加速,村落共同体的孤立与封闭状态逐渐被打破,市场经济和城市化的双重影响下,乡村社会的原子化、空心化、过疏化、空巢化趋势越来越严重^[9],农民的流动性与独立性增强,农村社会群体的成分日益复杂。农民对集体的认同感与归属感逐渐淡化,农村公共精神趋于离散,农村社会朝着城市社区方向发展。在这种融合趋势下,传统的农村集体公益用地凝聚功能逐渐淡化,尤其是新农村建设推进,农村集体公益用地的类型与模式接近于城市社区,政府集中主导道路规划、医院、学校、公共广场等公益用地配置,社区性雏形渐显。

4. 行政功能的离析到个体福利功能的回归

农村集体公益用地由计划经济时期行政嵌入、按计划供给的集体主义价值观,到现代国家介入与村庄内生性恢复探索道路的推行,理论与实践也开始反思现行农村公益用地制度运行与农村实际需求是否契合,并针对性改造。如一些地方乡村新建的休闲绿地并没有考虑乡村活动的特殊性与村民的实际需求,机械化地完成上级指示任务,最终沦为“形象工程”^[10]。但也有一些地方将传统纳凉地改造成篮球场、健身角,将闲置的祠堂改造成复合祠堂与村委会办公地功能的场所^[11]。这种农村集体公益用地的现代改造也反映了农村集体公益用地价值观认识的变化,即由行政性、集体主义观回归到农民福祉与个体公益价值观的本源轨道上来。

在农村土地制度改革中保障村民平等地享有社会经济发展所带来的物质与精神上的利益,需对农村集体公益用地功能价值导向予以重视。公有财产中的公物尤其是土地以及依附于土地的公物,为公民平等权的实现提供了重要物质保障^[12]。农村集体公益用地是集体成员个人物质基础实现与精神文化提升的重要基础,是作为公民个体价值实现的保障,也是农村传统宗族文化的寄托与社区公共精神的纽带。在集体公共空间里,若村民之间的横向联系加强,公共舆论更有作用,合作也更易达成,农民参加公共空间的活动,有助于培养其公共精神和公共意识,这也是农村集体公益用地功能价值的体现。所以注重农村集体公益用地对现代农民生活的契合度,注重保护以祠堂、宗祠等为代表的传统资源,是农村集体公益用地本源价值回归。

(二) 农村集体公益用地功能变迁的原因分析

经济与社会发展快速转型的背景下,农村集体公益用地制度逐步回归到理性的道路上,国

家大包大揽或放任自生的道路已被历史证明并不适合我国现代农村社会实际。农村集体公益用地制度的分化亦有其深刻的社会原因。

首先,最主要的原因就是农民与集体、国家的关系从三元到二元转变。中国古代以基层政权和宗族势力为触角,用户籍制度将一家一户的小农整合到整个社会中,将农民紧紧地束缚在土地上^[13],整个农村社会结构为“家庭—氏族—国家”的三元社会关系。建国后,在人民公社政社合一、高度一体化体制下,村落共同体转变为由国家权力深度干预和控制而形成的政治共同体^[14]。农村社会结构变为“农民个体—公社—国家”的三元关系。直到改革开放后,城乡二元制度才逐步松动,村界的多元化与村落公共空间向外流动、延伸^[15],国家对公共领域的直接投资、干预,城乡医疗、养老、交通等社会保障制度趋于一体化。同时,农民的自主性加强,已经不再完全依赖集体组织,农民对集体或社区认同不断减弱^[16]。乡村自治组织在村民生活中的作用下降,村民之间的联系也变得日益松散^[17]。农村社会结构逐步向“农民个体—国家”的二元结构模式转变。因而,这种农民与国家之间三元到二元的关系转变最直接的结果就是:第一,国家与集体对农民生活福祉提升的义务分工不同:承载国民普惠性的基本生活保障性公益设施用地由国家负责,承载传统精神文化设施的义务由集体自行负责。第二,农村社会生活方式与城乡生活方式差别缩小,农村传统精神文化类公益用地减少,但总体上得到了保留。与城市公益用地相较,农村集体传统精神文化用地的有无及存续意义是二者最大的区别。

其次,由于农村社会逐步开放,人口频繁流动。随着近年来新农村建设的推进,地方政府往往采取拆小并大的方式将多个小型自然村或空心自然村进行合并,或者把农民集中到城镇新建小区集中居住,让农民“上楼”,形成新农村社区。加之工业化与城市化的推动,越来越多的农民脱离农村、农业劳动。据国家统计局发布数据,1990年底城镇人口同乡村人口该比值为0.359:1,2000年该比值为0.568:1,2015该比值为1.278:1。农村人口大量流出,尤其是年轻人的净减少,导致农村集体自治组织与基层政府在农村公益用地及公益设施建设的组织上乏力,农民对公共用地的关注度不断降低,甚至原有的公益设施因年久失修而难以发挥作用。

最后,由于农村社会生活方式与组织结构的变化导致传统公益用地功能弱化。工业化的发展进步从根本上动摇了原来广大农村单一农业生产方式,使得大多数农民不再受到土地的束缚^[18],传统纳凉地、洗衣口等萎缩甚至消失趋势难以避免。农村公益用地的组织主体由传统农业社会乡绅阶层到计划经济时期国家下沉的政权力量控制,再到改革开放后农村基础组织的涣散,农村集体公益用地的管理很大程度上依赖于村民自主、自觉。改革开放初期,农村基层政权在农村还具有较强的动员力和震慑力,农民也愿意在村委会的安排下对公益设施建设进行财力与人力的“摊派”,村委会作为“半官半民”属性的机构,其特性造成了功能在一定程度上偏离。随着农村改革深入,尤其是2006年税费制度改革后,农业税费的取消导致了基层失去了公共费用主要来源,削弱了农民集体经济组织实力,导致农民集体难以自我服务。在缺乏权威性自治组织的情况下,农民个体更不愿意将私人财产与精力投入到公益事业建设,农村集体公益用地,尤其是传统公益用地延续陷入困境。

三、转型期农村集体公益用地功能的现实回应

经济与社会快速转型期,农村集体公益用地制度与计划经济时期、改革开放初期相比已经发生了明显的变化,国民性社会保障功能的剥离与农民精神文化生活、个体发展、村民福利的功能凸显,客观上要求农村集体公益用地回归到公益本质轨道上来,因而需要对相关制度进行调整,以适应现代农村集体公益用地的发展。

(一) 农村集体公益用地的界定

概念是反映思维对象的本质属性及其分子的思维形式,概念的内涵和外延是概念的两个基

本逻辑特征^[19]。对农村集体公益用地功能制度进行现实回应,其前提是对其内涵、外延有一个清晰的界定,并通过规划来确定具体的范围,以便对农村集体公益用地功能有一个准确的定位。

1. 农村集体公益用地概念的厘正

由于现行立法上并未对公益用地内涵与外延进行严格界定,学理上通常认为,农村集体公益用地指的是为特定地域范围内集体经济组织成员的公共利益需要使用的土地,目的是为了保障集体经济组织、农村社区的共同利益,具有公法属性,在财产价值位阶上具有优先性^[20]。就其内涵而言,以公共利益为目的,承担着促进社会平等、增进农民福利和提高经济运行效率等多重任务^[21],是集体公益用地的内在本质。就其外延而言,农村集体公益用地位于农村地区,为农民集体所有。主要类型为四类:生活用地、休闲娱乐用地、公共事务用地,但不包括水利、电力等公共基础设施用地,也不包括承包地、宅基地、集体经营性建设用地等自益性、私用性质土地。在与相关土地类型的区分方面,具体而言,第一,农村集体公益用地与国有公益用地不同。国有公益用地所有权属于国有,属国有建设用地范畴,用于城乡公益事业的建设,范围上主要为城市地区,但国家因公共利益而征收的农村集体土地也属于国有公益用地。而农村集体公益用地所有权主体为农民集体,属于农村集体建设用地,用于农村公益设施建设,范围为农村地区。第二,农村集体公益用地同农村承包经营地、宅基地不同。这几种农地虽然均属于集体所有,但承包经营地、宅基地属于自益性、私用属性。集体成员以户为单位,根据承包合同或申请从农民集体处获得土地使用权。而集体公益用地属于公益性、共用性土地,使用上具有非排他性、非竞争性。第三,农村集体公益用地与集体经营性建设用地不同。集体经营性建设用地主要目的是用来发展集体企业等集体营利性项目,如农家乐、乡镇企业、养殖场用地等。而集体公益用地属于非营利性用地,用于提升村民精神文化生活、成员个体发展,如宗祠、公益墓地、学校用地等。

2. 农村集体公益用地范围的确定

对农村集体公益用地概念的界定除理论上确定其内涵与外延外,还需要从实践上通过乡村规划确定具体用地范围。按照《城乡规划法》,我国土地规划体系分为城市规划、镇规划、乡规划、村庄规划四种体系,城市和镇规划又分为总体规划与详细规划,其中乡规划与村庄规划并没有总体规划与详细规划要求,这也导致了乡、村两级规划的滞后性,集体公益用地的规划、利用缺乏前瞻性。农村公益用地先申请、后建设的模式导致发展空间在很大程度上陷入被动局面,如农村现代生活所需的配套公园、绿地、健身场所所需的公益用地,因缺乏事先规划而导致选址和规模难以达到合理化、最优化。因而农村集体公益用地规划上应从以下几个方面调整:首先,从立法上,乡、村两级规划中也应实行总体规划与详细规划制度,并根据村庄未来人口数量,预留出绿地、广场、池塘、学校、养老院等配套公益用地;其次,对凡是通过乡、村庄规划被确定为集体公益用地的,非因国家公共利益或重大集体公共利益不得改变规划用途;最后,集体公益用地规划的确定与修改应经三分之二以上村民代表或村民会议通过。通过上述方式使得农村集体公益用地能够得到有效的界定与划分。

(二) 农村集体公益用地的权属制度的完善

1. 农村集体公益用地所有权制度的完善

对农村集体公益用地所有权制度而言,私法意义上的所有权受到极大的限制,与一般私用性质宅基地、承包经营地不同之处在于其更多地受到“公共利益”的挤压,因而农村集体公益用地所有权制度的调整核心在于所有权权能的完善上。所有权的权能指的是“于法令限制之范围内,得自由使用、收益、处分其所有物,并排除他人之干涉”^[22]。首先,在占有与使用权能上,一旦通过相应程序被确定为公益用地的,所有权人的占有权能不再具有排他效力,而被糅合进了公益用地使用人对土地的占有,此时所有权人原本拥有的民法上的排他性占有、使用权能被“公共地役权”压缩至极限^[23],实践上讨论其所有权权能行使实际意义已经不大;其次,在处分权能

上,公益性是其首要价值目标,公益性阻断了所有权人对集体公益用地民法上的抵押、担保、流转等处分权能的行使,所有权人任何对集体公益用地的处分行为必须以不损害集体公共利益为前提,但处分权并不是绝对灭失,如因国家公益或者其他重大集体公共利益需要除外;最后,在收益权能上,集体公益用地私法上的收益权因公益而被挤压,当然在某些情况下,因管理成本或保护性利用可以进行适当的收费,这种收费一是要经过严格的行政审批,二是其收益必须还复于原公益用途。

2.农村集体公益用地使用权制度的完善

农村社会转型期,农村社区、公益组织均处于尚未完善的阶段,对农村集体公益用地的具体使用缺乏清晰的管理制度安排。结合我国农村公益用地利益实际,可根据使用主体的不同分为个人利用、法人利用和非法人组织的利用三种。第一种,对于普通个体而言,对集体公益用地可基于集体成员权进行非排他性的使用,如村图书馆、篮球场,集体成员因公共利益需要对其非排他性利用,所有权人农民集体须予以忍让。第二种,对法人而言,如果是村集体内民办教育机构、民办养老院(公办属国家应承担的国民福利范畴)等组织,经过农民集体的同意、相关行政机关的审核后相关法人组织可以使用,而这种使用的性质实质上是一种公共地役权。公共地役权是为了公众利益的需要,公众或公共事业部门享有的在相关不动产上施加负担或不利益,不动产所有者或使用人负有容忍义务的一种权利^[24]。从权利构造来看,公共地役权是传统私法上地役权的新发展^[25],是在传统民法上的私人地役权不能解决公用事业的背景下而发展起来的,具有一定的公私复合性^[26],这和美国法上用于湿地等自然生态和历史文化遗产保护的保存役权功能相似^[27],相应组织可基于公共地役权对农村集体公益用地进行公益性利用。需要注意的是,对于寺庙、宗祠这类有固定场所,尚未登记成法人的组织,可根据《民法总则》第87条、92条之规定,经依法登记成立,取得捐助法人资格,允许其在现有用地范围内使用农村集体公益用地,以保障农村集体公益用地精神文化功能、宗教信仰功能的发挥,维护农民的精神发展权益。第三种,对于非法人团体而言,如皮影戏队、划船队、鼓乐队等日常无须固定场所的非法人组织,经过农民集体同意,基于公共地役权,可利用现有文化站、广场等开展相关活动。

(三)农村集体公益用地管理制度的完善

自由与限制相伴而成,农村集体公益用地与宅基地、承包地等私用性质土地的管理方式有较大区别,私用性质土地管理核心在于对自由利用的保障上,而集体公益用地的管理核心在于公益属性的保障,保障其公益性不受侵害与公众自由利用不受干涉。首先,需要通过土地规划控制保障其公益性。此处的规划控制分为两个方面,一方面是通过乡村控制性规划确定公益用地范围,即原则上所有公益设施必须在此范围内建设利用,其他非公益设施不应在此范围设立。另一方面是具体公益设施的建设必须通过详细性规划的审核,控制公益设施建设的规模和协调整体乡村建筑布局。其次,通过公益用地用途控制保障其公益性。农村集体公益用地的具体利用必须通过土地行政主管部门和住建行政主管部门审核批准,保证其公益用途,并进行确权与登记、颁证。对于既有的传统农村集体公益用地如庙宇、墓地、祠堂等,应在尊重历史与利用现状的基础上,由农民集体申请,土地行政主管部门予以审核、确认该地的公益用途,并在权属证书上注明该土地使用性质为公益用地。最后,通过处分权限制保障其公益性。凡是规划、批准为集体公益用地的,不得随意改变其用途,不动产登记机关对集体公益用地的抵押、担保、用途变更等处分应不予登记。

四、结语

在社会转型的时代背景下,农村集体公益用地经历了计划经济时代到社会转型期的变迁,

传统的公益用地功能出现分化、衰退及新的农村集体公益用地类型兴起,农村集体公益用地的价值认识也随之发生变化。城乡同权、个体自由与平等、区域发展平衡、城乡公共服务均化等价值目标要求农村集体公益用地应当符合现代农村社会发展规律,农村集体公益用地制度改革也必须适应时代的发展步伐,向满足提升集体成员精神文化需求、完善基本社区公共服务、维护农民集体及其成员的公共利益的功能方向发展。

参考文献:

- [1] 赵淑德. 中国土地制度史[M]. 台湾: 三民书局, 1999: 62.
- [2] 长野郎. 中国土地制度的研究[M]. 强我, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 107.
- [3] 张杰. 公共用物权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 18.
- [4] 高鉴国, 高功敬. 中国农村公共物品的社区供给机制[M]. 济南: 山东人民出版社, 2009: 26.
- [5] 余凯. 中国欠发达农村地区教育布局结构调整与公共空间的退却——基于晋西石楼县的调查[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2014(1).
- [6] 叶子荣, 刘鸿渊. 农村公共产品供给制度: 历史、现状与重构[J]. 学术研究, 2005(1).
- [7] 吴业苗. 农村社会公共性流失与变异——兼论农村社区服务在建构公共性上的作用[J]. 中国农村观察, 2014(3).
- [8] 于燕燕. 社区自治与政府职能转变[M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 5.
- [9] 胡全柱. 文化自觉视角下乡村公共空间探析[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2016(1).
- [10] 王东, 王勇, 李广斌. 功能与形式视角下的乡村公共空间演变及其特征研究[J]. 国际城市规划, 2013(2).
- [11] 薛颖, 权东计, 张园林, 等. 农村社区重构过程中公共空间保护与文化遗产研究——以关中地区为例[J]. 城市发展研究, 2014(5).
- [12] 肖泽晟. 公物法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 33.
- [13] 李小红. 中国农村治理方式的演变与创新[M]. 北京: 中央编译出版社, 2011: 3.
- [14] 项继权. 中国农村社区及共同体的转型与重建[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(3).
- [15] 曹海林. 村落公共空间演变及其对村庄秩序重构的意义——兼论社会变迁中村庄秩序的生成逻辑[J]. 天津社会科学, 2005(6).
- [16] 项继权. 中国农村社区及共同体的转型与重建[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(3).
- [17] 武中哲, 韩清怀. 农村社会的公共性变迁与治理模式建构[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2016(1).
- [18] 陈宇海. 改革开放以来中国农村社区的精神文化变迁[J]. 云南社会科学, 2007(1).
- [19] 楚明锬. 逻辑学[M]. 郑州: 河南大学出版社, 2008: 19-20.
- [20] 郭洁. 集体建设用地使用权流转市场法律规制的实证研究[M]. 北京: 法律出版社, 2013: 168.
- [21] 汪新胜, 汪进元. 公益性建设用地与经营性建设用地的界分及其法律化[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2011(1).
- [22] 王泽鉴. 民法概要(第二版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 390.
- [23] 王源明, 梁亚荣. 公物视角下农村基础设施的性质和权属制度探析[J]. 海南大学学报(人文社科版), 2017(3).
- [24] 肖泽晟. 公物的二元产权结构——公共地役权及其设立的视角[J]. 浙江学刊, 2008(4).
- [25] 耿卓. 地役权的现代发展及其影响[J]. 环球法律评论, 2013(6).
- [26] 王明远. 天然气开发与土地利用: 法律权利的冲突和协调[J]. 清华法学, 2010(1).
- [27] 耿卓. 传承与革新: 我国地役权的现代发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 168.

(责任编辑: 刘浩)