全国人大代表孙宪忠：进城农民该不该拿村里的分红？

本报记者 索寒雪 北京报道

2022年全国两会时间开启，全国人大代表，中国社科院学部委员、法学所研究员孙宪忠向《中国经营报》记者表示，关注“三农”问题，要重视农村集体经济组织的特别法人地位，明确农民在集体经济中的权利和地位，随着城市不断向农村扩展，一些新出现的问题应该得到关注。

孙宪忠从2013年起就关注编撰《民法典》，并在此后每年两会上都提交相关《民法典》编撰的议案，受到中央有关部门的充分肯定。

村民自治组织与农民集体经济组织应相区分

在涉及农业的经济基础已有本质变化的情况下，勇敢地推出农村地权流转的政策思路。

《中国经营报》：随着时代的发展，你如何看待农民与土地的关系？农民是否有必要与土地捆绑在一起？思考这些问题的底层逻辑是什么？

孙宪忠：在农村与城市的生产力发展水平相比已经发生巨大变化之后，应及时改变相关观念。当前，我国国民经济总产值中农业总产值所占比例已经小于10%，而农村居民人口还占国家总人口的40%左右。城市工商业反哺农业的时代已经到来，而且国家已经开始实施补助农业的各种措施。但是，可以清楚地看到，把庞大的农业人口固定在土地上、地权不可以流动、仍然以农村土地保障农民生存和发展的法律政策，基本上没有改动。显然，如果还是以农业保障农民的生存和发展，并以此确定相关政策，那就是要以10%的社会总产值为40%的人口提供生存和发展保障，这无疑是一个极大的认识错误。在乡村治理、国家治理中，必须思考这些重大问题。

在回顾历史和调研之后，我们得出结论：其一，在推进乡村振兴战略时，在研究完善当前我国农村治理的法律制度时，需要进一步准确认识社会主义的土地理论、农村集体化理论，尤其要注意不受某些已经被实践证明的不适合我国国情也不符合社会主义理念的观念的束缚。比如，那些一再出现的要把农村土地收归国有的观念，那些意在否定农民家庭或者个人的成员权的观念，都是不能采纳、不能认可的。其二，关于乡村治理的整体政策和法律设计，应该遵守经济基础决定上层建筑的马克思主义原理，消除上层建筑发展滞后的问题，在涉及农业的经济基础已有本质变化的情况下，勇敢地推出农村地权流转的政策思路。

《中国经营报》：随着城市的扩张，农民的权益和土地财产正在发生变化，村民委员会和农村集体经济组织之间的权限发生重叠，如何理顺这一关系？

孙宪忠：在未来乡村治理过程中，如何处理村民委员会和农村集体经济组织之间的关系，是首先需要解决的问题。村民委员会制度建立的正当性是毋庸置疑的。村民委员会作为农村的基层组织，其重要性不言而喻。但是，以村民自治组织替代农村集体经济组织，这个做法的普遍性、必要性、正当性确实存在值得思考的地方。尤其是在《民法典》第96条已经明确把农民集体经济组织规定为特别法人之后，《村民委员会组织法》第24条规定由村民委员会代行集体组织权利的做法确实不妥。因此，我建议在乡村治理的法制建设中，首先应该解决村民自治组织与农民集体经济组织相区分的问题。

要推行宅基地使用权的“三权分置”

现在，集体成员权的制度设计还不完善。

《中国经营报》：农民在集体经济中的权利，一直没有明确的规定，比如集体经济中的分红，给谁分，是否可以继承等细节上的法律真空，当务之急，该通过法律明确哪些问题？

孙宪忠：现在经济发展起来了，集体经济组织的成员就要相对固定甚至固定化。很多年以来，我国有的地方先是提出增人不增地、减人不减地，后来又提出增人不增股、减人不减股。这些地方性政策的精神，就是集体成员相对固定甚至固定化的思想的反映。其实，提出这些政策的地方都是经济发展非常好的地方，这些地方的农民集体成员不希望自己的利益被稀释，因而强烈呼吁成员资格固定化。

而固定化以后，成员权的问题就彰显出来。比如，上海有些地方把农民的资格固定以后，有些人即使已进城多年，村里仍给他们分红，因为他们作为集体组织成员的身份一直没有消失。我在上海郊区调研中看到一个案例：有个人在城里工作很多年，配偶和孩子都在上海市区，后来得到村里分红好几万元，他自己都感到惊讶。原来他所在的农村集体组织分红是从20世纪80年代开始算起，村里成员资格固化了，成员资格就变成具有经济价值的成员权，因而给他分红。

全国人大代表，中国社科院学部委员、法学所研究员孙宪忠

现在，集体成员权的制度设计还不完善。比如，成员资格如何取得、如何丧失，成员权包括哪些内容，成员权怎样行使、怎样保护，都还是比较大的问题。据我们调查，这些问题在一些地方已经比较严重。比如，乡村治理过程中的财务问题就是成员资格和成员财产权利的焦点。在实施乡村振兴战略、推进乡村治理时，这些问题是很有必要研究解决的。

《中国经营报》：随着农村人口向城市的转移，现在存在农村宅基地使用权的浪费和混乱，解决这一问题的路径在哪里？

孙宪忠：宅基地问题是乡村治理过程中的重要问题。从历史上看，在初级社、高级社的条件下，宅基地是农民家庭私有的。到了1982年，《宪法》规定农村的土地一律归集体所有。在这种情况下，原来农村的宅基地所有权变成了宅基地使用权。后来在这个基础上，很多农民家庭在集体土地上经由申请批准程序获得了新的宅基地使用权，这是事实。因此，在当前乡村振兴战略实施过程中，要推行宅基地的“三权分置”，确实会遇到相当大的历史问题障碍。但是，放任农村宅基地使用权的浪费和混乱，当然是不行的。现在关键的问题是痛下决心，进行不得已的利益切割。

当然，首先要解决农村宅基地使用权无序扩大的问题，把紧宅基地审批关。我国人口多而耕地有限，宅基地不断侵吞耕地，这个问题现在已经非常严重。另外，要推行宅基地使用权的“三权分置”。在全国范围内，无论是发达地区还是不发达地区，农村空地空房都很多，很多宅基地上盖起的楼房一年四季无人居住，只在春节时才有人住。现在城市居民有到农村居住的强烈愿望，因而推行宅基地“三权分置”是很有前途的。

全国人大代表魏后凯：建议提高城乡居民基础养老金最低标准 发挥基本保障功能

本报记者 杜丽娟 北京报道

企业职工基本养老保险全国统筹正式启动。根据人社部的消息，今年1月开始，已在全国范围内对地区间养老保险基金当期余缺进行调剂，用于确保养老金按时足额发放。

随着企业职工基本养老保险全国统筹工作的逐步推进，城乡居民基础养老金最低标准是否调整也引起关注。

全国人大代表、中国社科院农村发展研究所所长魏后凯在接受《中国经营报》记者采访时表示，全国城镇退休人员基本养老金几乎是每年调整一次，而全国城乡居民基础养老金最低标准上次调整时间是2020年7月1日，从每月88元涨到了93元，至今已快接近两年，因此我们呼吁国家要提高城乡居民基础养老金最低标准。

“根据我们的调研，目前城乡居民基本养老保险（以下也称‘城乡居保’）的保障水平和统筹层次均低，还达不到‘保基本’的要求，因此今年两会我提交了相关建议，希望国家把该标准提高到每月103元。”魏后凯说。

建立全国统一养老金制度

《中国经营报》：十九大报告指出，要全面实施全民参保计划，完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，在这样的要求下，城乡居民基本养老保险的预期目标什么？

魏后凯：2014年2月7日，李克强总理主持召开国务院常务会议，听取关于2013年全国人大代表建议和全国政协委员提案办理工作汇报后，决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。

随后国务院发布文件明确到2020年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度，更好保障参保城乡居民的老年基本生活。

由于起步较晚，城乡居民基本养老保险至今尚未实现省级统筹，基金统筹层次较低，且各省情况也存在较大差异，比如在2022年已经有一些省份宣布提高了城乡居民基础养老金，其中，江苏省规定的城乡居民基础养老金最低标准从173元涨到187元，贵州城乡居民基础养老金则从98元涨到113元。

但对于财政实力不强的地区来说，只能按照全国的93元最低标准执行。现在领取城乡居保养老金的人员有1.6亿人左右，绝大部分都是参保农民。从统计数据看，2021年城乡居保参保人数达5.48亿人，比城镇职工基本养老保险参保人数多了6700万左右。

我们认为，城乡居保在增加覆盖面的同时，也应不断提高保障的水平和统筹的层次，进一步加大中央和省级统筹力度，提高基础养老金最低标准，做好保险资金筹集、营运管理和增值工作，尽快实现与职工基本养老保险制度相衔接。

农民认知能力有待提高

《中国经营报》：既然城乡居民基本养老保险的参保和领取人数都超过了企业职工，为什么这项改革没有加快推进？你分析其中的原因是什么？

魏后凯：早在2017年，中央就明确提出要“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹”。实现养老保险全国统筹不仅包括企业职工基本养老保险的全国统筹，更包括城乡居民基本养老保险的全国统筹。

目前，企业职工基本养老保险全国统筹已经实施，并在有序推进，而城乡居民基本养老保险全国统筹尚未提上日程。

根据我们的研究，推进城乡居民基本养老保险全国统筹的难度没那么大，因为城乡居保具有低缴费、低给付的特征，其基础养老金全国最低标准是中央制定的，资金也主要由中央直拨，实现全国统筹及收支平衡的财政补贴负担要远低于城镇职工基本养老保险。

之所以没有全面启动，主要还是这些制度建立的比较晚、现有统筹层次低，2014年新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险才正式合并，之后我国才建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。

《中国经营报》：根据你们的了解，参保农民对城乡居民基本养老保险制度的认知和接受情况如何？

魏后凯：城乡居保长期存在的一个问题是农村年轻人参保积极性不高。一方面是这些年轻人认为养老是一个比较久远的事情，加上自身流动性高，通常对参保认识不足；另一方面他会比较城乡居民基本养老保险和企业职工基本养老保险的区别，对在外面打工的年轻人来说，这种现象更普遍，他们往往会在比较以后更倾向缴纳企业职工基本养老保险。

全国人大代表，中国社科院农村发展研究所所长魏后凯

目前，城乡居民基本养老保险实行按档次缴费和补贴，各地划分的档次标准不尽相同，但从参保人员缴费情况看，大家基本都选择较低档，我们分析在认知上，参保农民还有提升空间。

目前城乡居保已经具有较高的参保率，年轻人参保率低的问题也有很大改观。据2020年我们开展的中国乡村振兴综合调查（CRRS）数据，在所分析的有效样本中，城乡居保的覆盖率接近80%，达到78.9%。农民不参保的首要原因是认为养老保险性价比低，即不划算或者保费高，占44.75%；其次是个体参保意识较低，认为没有参保的必要，占32.46%；二者合计占77.21%。

发挥基本保障功能

《中国经营报》：虽然城乡居民基本养老保险制度起步较晚，但经过这几年的改革实践，你认为现在的标准对参保人员的保障作用如何？

魏后凯：我国城乡居保起步较晚，现有缴费档次偏低，总体保障水平不高，还达不到“保基本”的要求。目前全国城乡居民基础养老金最低标准是93元/月。

由于不同地区经济水平不同，所以基础养老金也存在较大差异，例如2021年城乡居民基础养老金最高的城市是上海，上海基础养老金水平为每月1200元，其次为北京，每月基础养老金为850元。

整体看，2020年我国城乡居保人均养老金领取额为2088元，即每月174元，仅分别相当于城镇和农村低保平均保障标准的25.7%和35.0%，还不到农民人均食品烟酒支出的50%，所以从这个角度说，它离“保基本”的要求还有较大差距，因此，我们建议要尽快提高基础养老金标准。

《中国经营报》：如果调高基础养老金标准，从中央财政角度考虑，在当前宏观经济背景下，是否会增加中央财政负担？

魏后凯：这个问题需要辩证看，城乡居保参保人员主要是农民，中央已经明确提出要坚持农业农村优先发展，因此，不能说提高企业职工养老金的时候财政有钱，但要提高城乡居保基础养老金，财政就没钱了。

虽然这一块体量比较小，但不能因为量小就迟缓改革，特别在企业职工养老金近两年上涨了9.7%的情况下，城乡居民基础养老金一直没调整，所以我们建议从今年开始，把基础养老金最低标准从现在的93元，调高10元以上，这样全国水平差不多达到103元，虽然不能完全覆盖基本支出，但这是一个逐步实现的过程。

从调整幅度看，上调10元也不会对中央财政产生太大支出压力，结合去年财政收入情况，虽然受到疫情影响，但经过多方面努力，我们的财政收入超过了20万亿元，这个时候其实可以适当提高城乡居民基础养老金的最低标准。

全国人大代表王巍：急需建设中华文明主题乐园

本报记者 索寒雪 北京报道

2022年全国两会已经召开，全国人大代表，中国社科院学部委员、考古所原所长王巍在接受《中国经营报》记者专访时表示，上海迪士尼和北京环球影城都是一票难求，这些主题乐园输入的都是国外的价值观，我们需要利用中国的科技，建成中华文明主题的沉浸式乐园。

《中国经营报》：是什么契机，让你关注到中国需要修建中华文明的主题乐园？

王巍：大概四五年前，很多新闻报道都在谈论上海迪士尼备受欢迎，人们趋之若鹜。去年，北京环球影城明星打卡，一票难求。我心情十分复杂。这一方面说明，民众对主题乐园需求旺盛，但是主题乐园的内容，是宣传欧美文化和价值观的，所以，我痛感应该建设体验感受自己本国文化的大型游乐设施。

我看过一些文旅项目，如某某印象系列，往往形式大于内容，看完之后没有留下什么关于内容的深刻印象。

现在，我们国家有数字化工厂，给国外做了很多劳务。功夫熊猫也变成了美国的，从这个角度看，我们甚至在向国外文化“要饭吃”。

用新科技，吸引人来关注中华文化，感受中华文明已经迫在眉睫。

去年我们迎来了中国现代考古学诞生一百周年。今年2月是我从事考古工作整整40年。百年来，中国考古有很多成果、很多足以改写历史的重大发现，可老百姓所知甚少。我们应该努力建设中华文明主题乐园，不仅仅有内容，还要增加趣味性，让游客在游玩中体验辉煌灿烂的中华文明。

另外，我们的声光电娱乐设备的中国制造技术已经非常成熟了。可以采用5D、VR、AR、动画、情景再现、角色进入等多种表现形式，展现包括“神话世界（中国古代神话中具有积极意义和民族精神的内容通过各种方式再现）”“筚路蓝缕（中华大地史前先民们的秋雨、驱除疾病、保佑丰产等祭祀场面、婚礼、恋爱、庆丰收、出征等场面的舞蹈、结盟仪式、物物交易等各种生活情景再现）”“五谷丰登（稻粟黍等农作物的发明）”“五帝事迹（炎黄兴起、颛顼改革、尧舜兴盛、大禹治水、会盟天下等场景再现）”“文明之光（红山、良渚、海岱长江中游区域文明各种重要时刻的场面）”“王朝气象”“钟鸣鼎食”“礼仪之邦”“市井生活”“丝绸驼铃”“巧夺天工”“忠勇义士”“古刹钟声”“金戈铁马”“和谐万邦”以及历史记忆等内容。

全国人大代表，中国社科院学部委员、考古所原所长王巍

《中国经营报》：中国已经有很多民俗公园或者像乌镇这样的文化项目，中华文明主题乐园，与之相比，差异在哪里？

王巍：规模和体验上，差异会很大。就像快艇与航母之间，规模上、内容上的差异。而且主题更为集中，由于新技术的应用，趣味性也更强。

下转↘T4