

Rural Collective Land

农村

集体土地

产权及其制度创新



Property and Its System Innovative

中国建筑工业出版社

农村集体土地 产权及其制度创新

Rural Collective Land
Property and Its System Innovative

单胜道 陈 强 尤建新 著

中国建筑工业

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体土地产权及其制度创新/单胜道, 陈强, 尤建新著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005

ISBN 7-112-07273-5

I. 农... II. ①单... ②陈... ③尤... III. 农村—土地所有制—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 017373 号

农村集体土地产权及其制度创新

Rural Collective Land

Property and Its System Innovative

单胜道 陈 强 尤建新 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 10 字数: 220 千字

2005 年 4 月第一版 2005 年 4 月第一次印刷

印数: 1—2,000 册 定价: 22.00 元

ISBN 7-112-07273-5

TU·6500 (13227)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书科学界定了农村集体土地产权制度及其相关概念，详细分析了农村土地产权制度和效率的关系，全面探讨了农村集体土地所有权、使用权和他项权利，深入研究了我国农村集体土地产权制度的创新模式。

本书全面论述了我国现行的农村集体土地产权制度存在的所有权主体虚位、权属意识淡薄、规模细碎、流转缓慢、承包权不稳定、土地他项权利被忽视、收益分配关系紊乱、与现代市场难以有效对接及土地产权制度改革配套措施不健全等问题，并认为这些问题可以通过进一步明确所有权主体、强化使用权、稳定承包权、确保收益权和处置权、完善他项权利、拓展国家管理权，规划权及发展权、构建现代农场制度以及做好土地产权制度的配套建设来解决。在深入考察了我国现行的农村集体土地产权制度之后，提出了适合我国国情的农村集体土地产权制度创新模式，其模式应该是一套以农村集体土地所有权为基础、使用权为核心、他项权利为补充、国家管理者权利为限制的新的土地产权制度。

本书理念新颖，理论联系实际，对农村经济、土地管理、产权制度等专业的研究者和相关专业的大专院校师生以及广大基层干部有重要的参考价值。

* * *

责任编辑：王 跃 张 晶

责任设计：崔兰萍

责任校对：王雪竹 赵明霞

■ 前 言

1949 年以来，我国有关专家一直在探索农村集体土地制度，特别是 1985 年以后，我国对农村集体土地产权制度的研究日益重视，并取得了一系列研究成果。农村集体土地产权是指以农村集体土地所有权为基础、以农村集体土地使用权为核心、以农村集体土地他项权利为补充的一切关于农村集体土地财产的权利的总和，是由各种权利组成的土地权利束，它包括农村集体土地所有权、使用权、收益权、处分权、承包经营权、规划权、发展权及各种他项权利等。农村集体土地产权制度是指构建农村集体土地产权结构和产权关系的制度安排，它反映了农村集体土地经济关系，是以所有权为基础、使用权为核心、他项权利为补充的权利与义务相对应的产权形态，是合理配置农村集体土地产权的法律规定，是可以提高土地产权效益的内在机制，它的各项权能是可以分解的。

我国农村土地集体所有制的建立，是对农村土地私有制的伟大胜利，家庭承包制是农村土地使用制度的重大变革。农村土地集体所有制符合我国农村生产力水平比较低的实际情况，符合悠久的文化传统，是有效率的。但是，改革并不是到此为止，还必须不断地加以规范、完善和发展。以所有权为中心的产权制度强调的是所有者的利益，但是所有权的绝对性极大地限制了非所有者对资源的利

用，不符合社会公益，不适应社会的发展，因此，必须通过产权制度的调整，建立一个体现社会成员对效率和公平的追求并为社会所认可的利益机制，兼顾所有者和非所有者两方面的利益。

农村土地所有制与效率之间的关系，具有一定的规律性。当农村土地所有制适合生产力性质时，农村土地所有制对农村土地效率起着促进作用；反之，农村土地所有制对农村土地效率起着阻碍作用。在充分认识到农村土地所有制对效率的影响同时，也要看到，农村土地所有制不是影响效率的惟一因素。在保证农村土地利用符合社会利益的前提下，要保障农户的土地利用权利，以充分提高微观效率，也是农村土地所有制改革和完善的重要内容。在现阶段，从提高效率的角度看，农村土地所有制创新的主体应以农户为主。政府应该把能代表最大多数农民利益的制度创新加以提炼、升华，要更多地从宏观效率与微观效率协调统一的角度进行宏观管理制度的创新。

农村集体土地使用权是指土地使用者依法对农民集体所有的土地享有的占有、使用和收益的权利，它是由农村集体土地所有权派生的一种具有物权性质的权利，它具有主体特定性、产权无偿性、权能限制性等法律特征，其种类按标准不同，可分为农地使用权和建设用地使用权，集体土地的自物权使用与他物权使用。通过研究，我们认为，农村集体土地的流转应具备村级班子有效运作、农民有放弃经营土地的意愿、发展效益农业潜力大等三个条件；农村集体土地流转需要舆论、政策、服务等三大环境；农村集体土地流转应建立土地储备、开发运作、多元投入、政策激励等四方面的机制；农村集体土地流转应遵

循自愿、有偿性、效率、公平公开公正、登记、统一规划、所有权属和用途不变、有期限等原则；农村集体土地流转可通过转让、作价入股、“四荒”拍卖、竞价承包、反租倒包等形式实现；农村集体土地流转极大地推进了农业产业结构调整，促进了土地规模经营和外向农业发展，推动了村级集体经济的壮大和二、三产业的发展。

农村集体土地使用权出让可以采取协议的方式订立，也可以采取竞争的招标、拍卖方式订立，具体的方式应由村民或集体经济组织成员会议决定。农村集体土地使用权转让是农村集体土地使用权出让的必然结果。集体土地使用权入股、合营必须遵守有关法律、法规，依法办理。农村集体土地使用权可以依法出租、抵押。集体土地使用权受国家法律的保护，任何单位和个人不得侵犯，但任何权利都是与一定的义务相对应的，土地使用权人在行使权利时，也必须履行一定的义务，必须遵守国家有关法律的规定。在特殊情况下，农村集体土地使用权可依法收回，收回方式有无偿收回、补偿收回和强制收回。农村集体土地建设用地使用权的权利是依法确定、依法审批的。农村集体土地建设用地使用权流转方式有转让、出租、入股、置换、抵押等。要进一步完善法律，规范农村集体土地建设用地使用权流转。

家庭承包制，虽然没有改变土地的所有权性质，但在土地的使用权方面却发生了实质性的变化。农户通过承包方式获得了独立经营集体公有土地的权力。家庭承包制的推行，推动了农村经济的飞跃发展，也解放了农村劳动力，但家庭承包制仍有一定的局限性，需要在实践中不断地完善和发展。土地承包经营权具体包括使用承包地的权

利生产经营自主权、产品处置权、收益权和土地承包经营权的流转权。将土地承包经营权完全转化为物权性质的农地使用权，不仅符合市场经济条件下农村经济体制和农业经营模式发展需要，也是完善农村土地制度的重要步骤。严格的土地用途管制是建立使用权制度的必要保障。农村土地使权利物权化的一个重要制度条件，是建立健全土地产权登记制度。土地承包经营权流转具有流转客体单一性、流转范围封闭性、债权流转方式等法律特征。在土地承包经营权流转中，应认真调查研究，做深做透思想工作；实行分类指导，促使土地有序流转；尊重群众意愿，合理确定流转方式；强化服务指导，严格规范流转程序；加强组织领导，积极营造流转环境。

一般认为，农村集体土地产权是以所有权为基础、使用权为核心，往往忽视了他项权利。我们认为，土地他项权利是农村集体土地产权的重要组成部分。在我国，土地他项权利是泛指土地所有权和土地使用权以外的各种土地权利，也就是说，凡是不属于土地所有权和土地使用权，而在土地法上需要加以确认和保护的土地权利，都可以列入土地他项权利。因此，可以说，土地他项权利是一个开放的概念，随着我国土地法制的完善和土地利用实践的发展，土地所有权和土地使用权以外的土地权利将会逐渐增加，土地他项权利所涵盖的具体权利也会越来越多。根据我国的实际，农村集体土地他项权利主要有抵押权、租赁权、地役权、借用权、空中权和地下权等。我国农村集体土地他项权利制度极不完善，今后要加大研究，进一步构建和完善集体土地他项权利制度。

目前，我国农村集体土地产权制度改革已取得了可喜

的成绩，但仍存在所有权主体虚位、权属意识淡薄、规模细碎、流转缓慢、承包权不稳定、土地他项权利被忽视、收益分配关系紊乱、与现代市场难以有效对接及土地产权制度改革配套措施不健全等问题。针对这些问题，我们认为，可以通过进一步明确农村集体土地所有权主体、强化农村集体土地使用权、稳定农村集体土地承包权、确保收益权和处置权、完善土地他项权利、拓展国家管理权和规划权及发展权等，构建现代农场制度以及做好土地产权制度的配套建设来解决。农村集体土地产权制度创新应遵循合法原则、三个“有利于”原则、稳定规范原则、成本效益原则、宏观管理控制原则和实事求是原则。农村集体土地产权制度改革的关键，一要注重土地效率，二要处理好“所有”和“使用”的关系，三要界定和明确边界，四要建立完善的激励约束机制。基于效率与公平兼顾的原则，现阶段的耕地使用制度改革应当是：平均分配、无偿占有、定期调整、滚动使用。其他农地使用制度应当是：有偿使用，租金分配到户。通过对农村集体土地产权制度存在的问题及其对策的全面分析，对农村集体土地产权制度的创新难点、创新方向、创新原则、创新关键的深入探讨，我们认为，创新后的我国农村集体土地产权制度的基本模式应该是一套以农村集体土地所有权为基础、土地使用权为核心、土地他项权利为补充、国家管理者权利为限制的新的土地产权制度。

本书是在课题研究基础上整理完成，我们将全书的概要为前言，以利于读者对本书有全面的了解。欢迎各位专家、读者提出宝贵意见，推动我们进一步的研究和实践，提高成果水平。

目 录

第1章 导言	1
1.1 问题的提出及研究的意义和目的	1
1.2 研究的思路与方法	3
1.3 研究的主要内容	4
第2章 农村集体土地产权制度内涵	6
2.1 土地产权制度概念	6
2.2 农村集体土地产权制度内涵	8
2.3 农村集体土地产权制度的性质	10
2.4 本章小结	12
第3章 农村土地产权制度改革主张和实践评价	14
3.1 农村土地产权制度评价标准	14
3.2 农村土地所有制改革的主张	15
3.3 农村土地所有权观点评析	16
3.4 农村土地所有制改革试验及其评价	25
3.5 农村土地所有制改革实践的启示	31
3.6 本章小结	32
第4章 农村集体土地所有权	35
4.1 集体所有权的概念	35
4.2 农村集体土地所有权的形成	36
4.3 农村集体土地所有权的主体	37
4.4 农村集体土地所有权的客体和内容	40
4.5 农村集体土地所有权的确定	41
4.6 确保农村集体土地所有权主体合法权益的措施	43

4.7	本章小结	47
第5章	农村集体土地所有制与效率原则	49
5.1	农村集体土地所有制选择与效率的关系	49
5.2	农村集体所有制对效率影响的规律	51
5.3	微观效率和宏观效率的辩证统一	53
5.4	农村土地所有制改革的主体与效率	55
5.5	农村土地所有制改革中的效率和公平的关系	57
5.6	本章小结	58
第6章	农村集体土地使用权及其流转	60
6.1	农村集体土地使用权的概念	60
6.2	农村集体土地使用权的法律特征	61
6.3	农村集体土地使用权的种类	63
6.4	农村集体土地使用权的内容	64
6.5	农村集体土地使用权的流转	64
6.6	本章小结	71
第7章	农村集体土地使用权出让、转让、入股、 合营、出租、抵押及行使、限制与收回	73
7.1	农村集体土地使用权出让	73
7.2	农村集体土地使用权转让	76
7.3	农村集体土地使用权入股、合营	78
7.4	农村集体土地使用权出租	80
7.5	农村集体土地使用权抵押	83
7.6	农村集体土地使用权的行使	87
7.7	农村集体土地使用权的限制	87
7.8	农村集体土地使用权的收回	89
7.9	本章小结	92
第8章	农村集体建设用地使用权	94
8.1	农村集体建设用地及其使用权的概念	94
8.2	农村集体建设用地使用权的确定	95

8.3	农村集体土地建设用地的原则	97
8.4	农村集体土地建设用地的审批权限	98
8.5	农村集体土地建设用地使用权流转	99
8.6	本章小结	102
第9章	家庭承包制及其意义和局限性	104
9.1	家庭承包制的推行	104
9.2	家庭承包制的产权意义	106
9.3	家庭承包制的局限性	108
9.4	家庭承包制与 WTO 的挑战	111
9.5	家庭承包制与产权制度创新	113
9.6	本章小结	115
第10章	土地承包经营权及其演化	117
10.1	土地承包经营权的内涵	117
10.2	土地承包经营权的取得和确定	121
10.3	土地承包经营权的继承	123
10.4	土地承包经营权的演化	124
10.5	本章小结	131
第11章	土地承包经营权流转	133
11.1	土地承包经营权流转的国家保护	133
11.2	土地承包经营权流转的主体	135
11.3	土地承包经营权流转的法律特征	137
11.4	土地承包经营权流转存在的问题及成因	138
11.5	土地承包经营权流转的目标模式	139
11.6	土地承包经营权流转的原则	141
11.7	土地承包经营权流转应把握的环节	143
11.8	本章小结	145
第12章	农村集体土地其他方式的承包	147
12.1	其他方式承包的特点	147
12.2	其他方式承包的合同	148

12.3	其他方式承包的优先权	151
12.4	“四荒”承包	151
12.5	本章小结	156
第13章	农村集体土地他项权利及其制度构建	158
13.1	土地他项权利的内涵	158
13.2	农村集体土地他项权利制度构建	164
13.3	本章小结	184
第14章	农村集体土地产权制度创新	186
14.1	农村集体土地产权制度存在问题	186
14.2	农村集体土地产权制度创新难点	192
14.3	农村集体土地产权制度创新方向	194
14.4	农村集体土地产权制度创新原则	196
14.5	农村集体土地产权制度创新关键	197
14.6	农村集体土地产权制度创新思路	198
14.7	农村集体土地使用制度现实选择	203
14.8	农村集体土地产权制度创新模式	207
14.9	农村集体土地产权制度创新的法制建设	207
14.10	本章小结	210

附录:

农村集体土地产权制度建设有关法律、政策	213
中华人民共和国土地管理法	213
(1998年8月29日)	
中华人民共和国农村土地承包法	235
(2002年8月29日)	
中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的 决定(摘录)	248
(1998年10月14日)	
国务院批转农业部关于加强农业承包合同管理意见的 通知(国发[1992]52号)	251

国务院批转农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知（国发〔1995〕7号）	255
关于稳定和完善土地承包关系的意见 （农业部1994年10月30日）	256
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知 （中办发〔1997〕16号）	261
国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知 （1996年6月1日）	267
国务院办公厅关于进一步做好治理开发农村“四荒”资源工作的通知 （1999年12月1日国务院办公厅发布 国办发〔1999〕102号）	272
农业部关于认真贯彻落实《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》的通知 （农经发〔1997〕6号）	279
关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知 （1999年12月29日国土资源部、农业部联合发布 国土资发〔1999〕511号）	283
主要参考文献	288

第1章 导 言 ■

1.1 问题的提出及研究的意义和目的

对我国农村土地产权制度创新研究，自中华人民共和国建国以来就在不断探索^[1]。1950年我国颁布了《土地改革法》和《城市郊区土地改革条例》，使广大农民取得了土地所有权。1952年，在全国土地改革基本完成以后，开始了全国性的互助合作社运动，后来创办初级农业合作社。这实际上是一种类似于合伙的联合经营关系，即，农民以土地入股，集体耕种，收益分红，但土地所有权仍然属于原所有人（合作社还不是土地所有权主体）。20世纪50年代初期，随着土地改革运动的基本完成，农村土地除依法属于国家所有以外，均属农民私人所有。以后，随着农村集体化运动的兴起，经过初期农业合作社（1953年开始）、高级农业合作社（1956年开始）和人民公社（1958年开始）几个阶段，农村的土地私有制迅速转变为集体所有制。在人民公社化的初期，曾出现“一平二调”的“共产风”，即打破集体组织之间的所有权界限，在全社乃至全县范围内任意调用土地等生产资料，造成土地所有权关系的极大混乱。直到1962年中共中央发布《农村人民公社工作条例修正草案》，才使“三级所有，队为基础”的

土地权属关系确定下来。

1979年以后的农村经济体制改革，给我国农村的土地所有权制度带来了重大的变化。首先，在绝大多数地区，废除了过去的“政社合一”的人民公社体制，代之以单纯政权组织的乡（镇）和单纯社区自治组织的村（村以下分组）。其次，由原来的集体所有、集体共同使用的体制转变为集体所有、农户承包经营的体制。实行土地承包经营制以后，土地所有权没有改变，但土地使用权转到农民手中，过去的集体经营变成了现在的农户私人经营。这一变化导致了在广大农村地区原有集体经济组织的解体。于是，过去的“政社合一”即兼有行政单位和经济组织双重性质的人民公社就变成了单纯的行政单位——乡，而过去的生产大队变成了农民的社区自治组织——村，而原来的生产队则变成了村的组织成分——村民小组。这种情况在《土地管理法》第10条中得到了体现。20世纪70年代末以来，通过推行农村土地承包经营制，集体土地使用权逐渐与所有权分离，形成一种相对稳定的财产权，这是一个非常重要的制度性变革。1993年颁布的《农业法》明确承认了土地承包经营权的法律地位，其中第13条规定了承包经营者的生产经营决策权、产品处分权和收益权、转包权、转让权、期满时的优先承包权以及其继承人的继承承包权。从总的趋势看，在今后的一个时期中，农村集体土地产权制度将会沿着“土地承包经营权物权化”和“强化土地使用权”的方向发展。

特别是自1985年以来，我国对农村集体土地产权制度的研究日益重视，并取得了一系列研究成果。对集体土地所有权制度的改革有集体土地国有化、集体土地私有化、

坚持集体所有等主张，各主张的提出都有一定的依据，但都具有一定的局限性。本书将全面分析我国农村集体土地的所有权、使用权和各种他项权力的科学内涵和特征，探讨农村集体土地产权出让、转让、出租、抵押等流转行为及其限制。分析农村集体土地使用权的种类、行使及土地承包经营权的法律制度。重点分析农村集体土地产权制度与效率的关系，研究农村集体土地产权制度的创新模式，并通过浙江省诸暨市农村实地调研，全面研究分析我国农村集体土地产权制度存在所有权主体虚位、权属意识淡薄、土地规模细碎、流转缓慢、农户承包权不稳定、他项权利被忽视、配套措施不健全等主要问题，以及这些问题严重阻碍农业和农村生产力发展的内在原因。最终针对这些问题，摸索出一套适合我国国情的新型农村集体土地产权制度。

1.2 研究的思路与方法

本书研究按以下思路进行：

(1) 查阅文献。通过各种可能的手段查阅国内外有关研究成果，掌握最近国内外研究动态。

(2) 进行调查研究。到政府部门和农村蹲点调查研究，搜集实证的材料、数据。

(3) 理论分析与研究。通过对国内外已有研究成果的考察和比较分析，研究我国现行农村集体土地产权制度存在的缺陷，结合我国农村集体土地的实际，构建新型的并适合我国农村的集体土地产权制度体系。

(4) 实证研究。利用本研究取得的初步成果，试点应