

唐俐 著

海南农垦改革中的 土地法律问题研究

HAI NAN NONG KEN GAI GE ZHONG DE
TU DI FA LV WEN TI YAN JIU

660.23

 吉林大学出版社

海南农垦改革中的 土地法律问题研究

唐 俐 著

V927.6

7245

吉林大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

海南农垦改革中的土地法律问题研究 / 唐俐著. —长春 : 吉林大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5601-5636-1

I. ①海… II. ①唐… III. ①农垦—经济体制改革—土地法—研究—海南省 IV. ①D927.660.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 060052 号

书名: 海南农垦改革中的土地法律问题研究
作者: 唐 俐 著

责任编辑、责任校对: 丛立新

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880×1230 毫米 1/32

印张: 10.875 字数: 270 千字

ISBN 978-7-5601-5636-1

封面设计: 刘 瑜

吉林省吉财印务有限公司印刷

2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431—88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

作者简介



唐俐

女，1975年3月生，四川蓬溪人。2003年7月毕业于西南政法大学民商法专业，法学硕士，现任海南大学法学院讲师。近年来主要从事合同法、土地法、知识产权法等方面的教学和科研工作。主持和参加省、厅级课题两项，参编教材两部共计12万余字，在《法学杂志》《河北法学》等杂志发表论文7篇。

前 言

海南农垦占海南省的 1/4 土地、1/8 的人口，在海南省占有重要地位，其改革事关海南的经济发展和社会稳定，是这几年海南省工作的头等大事；土地是海南农垦的基本生产要素和重要资产，土地权利是海南农垦资产重组、经营体制转换的关键，涉及农垦职工的根本利益，也关系到海南土地资源的整体配置效率，因此深入研究海南农垦改革、研究海南农垦改革中的土地法律问题对推进海南农垦、推动海南社会经济发展有重大的实际意义。理论上，一方面农垦土地属于农地的范畴，适用农地使用的一般理论，另一方面农垦土地有其特殊性，是农地使用的特殊安排，深受农垦发展过程、农垦产业特征和农垦所在地的经济社会条件的制约，其改革、创新将极大丰富我国农地使用制度的内容；同时，海南作为中国最大的特区，加上海南农垦幅员广阔，包含了先进和相对落后的、丰富多样的农业生产方式，是其他省份农垦无法比拟的，利用海南农垦农地

利用方式的多样性和特区立法的优势进行进一步的农地制度创新,是海南综合试验的重要方面,不但对海南省农垦改革有较强的指导意义,而且对全国其他地区的农垦改革以及我国农地制度创新都有着重大的借鉴作用。

随着市场化、工业化、城市化进程的加快,我国农业、农垦改革的步伐也在加速。2008年,《国务院关于同意推进海南农垦管理体制改革的批复》(国函[2008]59号)以及《中共海南省委、海南省人民政府关于海南农垦管理体制改革的实施意见》(琼发[2008]14号)等文件颁布实施,海南农垦改革也推进到了一个新的重要的阶段。海南农垦改革的目标在于促使政企分离、社企分离和建立现代企业制度,其关键之处在于明确产权、落实责、权、利。土地是海南农垦的核心资源和重要资产,土地权利成为海南农垦资产重组、经营体制转换的关键,土地成为海南农垦各项改革的联结点,处于海南农垦改革的中心地位。本书正是立足于海南农垦改革实践,在市场化、城乡一体化和海南农垦改革的宏观背景下,深入研究海南农垦改革中的土地问题,是针对海南农垦改革的专门应用研究,旨在理清土地权利与海南农垦改革之间的互动关系,大力完善农垦内部的土地资产管理体制、土地承包经营制度以适应海南农垦改革的需要。本书以海南农垦改革中的农地制度为研究的重点,基本上不涉及建设用地等其他用地情况的研究。全书分为农业生产与国内外农地制度、海南农垦发展历程、海南农垦新一轮改革的总体方向研究、海南农垦非胶农地制度的完善、海南农垦橡胶产业用地的制度安排、海南农垦土地管理制度的完善等六章,从海南农垦的历史沿革出发,结合当前海南农垦改革的具体情况,分析海南农垦新一轮改革的具体目标与任务,明确土地权利在海南农垦改革中的地位与作用,并分别

◇ 前言

深入探讨海南橡胶产业改革中的土地法律问题以及海南农垦其他农业产业改革中土地法律问题，最后从农垦土地资产的重组、土地承包经营制度的完善、土地市场的培育、土地管理的完善等方面提出推进海南农垦土地制度改革的具体措施。本书具有以下特点：一是在内容上紧扣海南农垦改革，深入研究海南农垦改革中的土地法律问题，为海南农垦改革实践提供理论支持；二是研究方法上采用多学科、多角度综合分析的方法，回顾了海南农垦的历史变迁过程，深入分析了当前海南农垦改革的影响因素、方向、目标和任务，并将海南农垦农地制度与农村土地制度进行了对比研究，根据海南农垦农地使用的特点做出了特别的制度安排，使提出的对策既能适应促进农业生产、优化资源配置的需要，又能有效保护农垦企业、职工和社会公共利益，从而使海南新一轮农垦改革能得到各方的广泛认同。本书的读者对象主要是物权法、房地产法、土地资源管理和农业经济管理方向的学生和科研人员以及研究农垦改革的相关人员。当然，囿于水平、时间和调研条件的有限，本书还存在着诸多不完整之处，出版之际，笔者真诚地希望得到读者的批评指正。

作者

2010年3月于海大东坡湖畔

目 录

第一章 农业生产与国内外农地制度/1

- 第一节 农业生产的一般要求/1
- 第二节 国外农业生产及其启示/19
- 第三节 我国农业改革概况/42

第二章 海南农垦发展历程/62

- 第一节 海南农垦的产生和发展/62
- 第二节 海南农垦的改革过程/70
- 第三节 海南农垦土地利用的变化/93
- 第四节 土地权利在海南农垦改革中的地位与作用/105
- 第五节 海南农垦制度变迁分析/117

第三章 海南农垦新一轮改革的总体分析/132

- 第一节 海南农垦新一轮改革的影响因素分析/132
- 第二节 海南农垦新一轮改革需要着重处理好的利益

关系/151

第三节 海南农垦新一轮改革的指导思想、原则与目标/156

第四节 对海南农垦 2008 年改革方案的简要评价/166

第五节 海南农垦新一轮改革应注意的几个问题/172

第四章 海南农垦非胶农地制度的完善/178

第一节 海南农垦非胶农业的总体情况/178

第二节 海南农垦非胶农地使用制度的现状和主要问题/185

第三节 海南农垦新一轮改革中非胶农地承包制度的完善/212

第五章 海南农垦橡胶产业用地的制度安排/227

第一节 橡胶产业的特征及其对土地制度的要求/228

第二节 海南农垦橡胶产业的总体情况/236

第三节 完善海南农垦橡胶农地制度的对策/251

第六章 海南农垦土地管理制度的完善/261

第一节 海南农垦土地管理体制的完善/261

第二节 海南农垦地籍管理与权属管理的完善/273

第三节 海南农垦土地利用管理的完善/291

第四节 海南农垦农地流转市场的培育和完善/316

参考文献/326

后 记/338

第一章

农业生产与国内外农地制度

农业是基础产业，为人类提供基本的食物保障。虽然由于各国的自然条件、经济环境等有所不同，导致农业生产经营上有差异，但欧美国家农业的现代化过程比我国先完成，其经验值得借鉴，其教训需要避免、预防。同时，建国以来我国农业、农村、农垦都经历了丰富的制度变迁过程，也需要深入、系统的总结，为今后我国农业发展、海南农垦改革^①提供指导。

第一节 农业生产的一般要求

虽然各国的自然条件、经济制度等有很大差别，但各国农业生产都面临资源、气候、技术水平等约束，有很多共通之处，存在一些共同的规律需要探索、总结。

① 本书以海南农垦改革中的农地制度为研究的重点，主要包括非胶农业用地和天然橡胶农业用地的制度安排，基本上不涉及建设用地等其他用地情况的研究。

一、农业生产的特点

农业生产是指人类利用土地的自然生产力和植物、动物、微生物的生活机能，通过人类的劳动去强化或控制生物的生命过程以获得所需产品的活动过程。农业是利用动植物的生长繁殖来获得产品的物质生产部门。同其他物质生产部门相比，农业生产具有以下几个特点：

（一）农业生产的过程是自然再生产同经济再生产的有机结合

农业是人类在地球上最伟大的活动之一，农业的生产物是有生命的植物、动物等活体，农业生产过程，其实就是这些活体生长发育和繁殖的过程。不论是种植作物或饲养禽畜，其劳动对象都是生物，而生物本身有其自然的再生产过程，这种自然再生产过程是生物体依靠自身的代谢活动而实现的，它是农业生产的自然基础，受到自然环境诸因素例如土壤、气候、水分等的影响。因此，发展农业生产必须重视两个重要方面：一个是农业生物本身的生长发育过程（生物遗传性、特性）；一个是与其相适应的环境条件。

同时，农业生产过程又是一个经济再生产的过程，受到人类劳动的定向调节和定向干预，是人类遵循自然规律，根据自身的需要，有目的地通过劳动对自然再生产进行指导、反复进行社会生产的过程。在经济再生产过程在中，人类可以通过控制生产规模、加强劳动分工与协作、改进生产工具、生产方法等等来提高劳动的社会条件，从而提高农业的劳动生产率。但是，需要强调的是，在经济再生产过程中，要受到自然再生产条件的制约，农业生产过程中规模、分工与协作所产生的效益和监督成本与工业不一样，生物生长过程决定农业生产规模的有限性；生物生长过程决定农业生产过程的精细——要求劳动者与生产资料和劳动成果的直接结合，适当的扩大规模、进行劳动分工与协作会产生一定的效率，但监督成本可能比工业要高；同时，不同作物、不同自然环境的农业生产采用

的生产方式可能不尽相同，不能一概而论。这制约这农业生产的规模，也使农业生产大多采取监督成本较低的家庭经营方式。

(二) 土地在农业生产中具有特别重要的作用

马克思指出：“土地是一切生产和一切存在的源泉^①。”虽然土地也是工业和其他产业生产的不可缺少的物质条件，但对非农业部门来说，土地只是作为操作的基地发生作用。而在农业生产中，土地不仅是劳动的场所，更是动植物生长发育的重要环境条件，动植物生长发育所必需的有机物质等基本生活资料主要来源于土地。不论是传统农业或者是现代农业，都需要一定数量和质量的土地。土地在农业生产中不仅是劳动手段，而且是劳动对象、是农业生产中不可替代的最重要的生产资料。与其他产业比较，土地在农业生产中具有特别重要的作用，它直接参与农产品的形成。因此，进行农业生产应十分珍惜土地这种不可替代的生产资料，应充分合理地开发利用土地，注重土地投入，提高土地的利用效率，保证农业生产的持续发展。基于土地在农业生产中的重要地位，劳动者与土地结合在农业生产中就具有特别重要的意义，农地制度安排是农业经营制度的核心，它影响到劳动者积极性的发挥、进而影响土地投入、土地利用以致整个农业生产的发展，因而农地制度安排在农业生产中应受到特别的重视。

(三) 农业生产具有季节性、周期性和地域性

基于农业生产是自然再生产和经济再生产有机结合的过程这一特点，农业生产体现出了明显的季节性、周期性和地域性。季节性和周期性主要体现在如下两个方面：一方面，动植物生长、发育和繁殖过程是持续性的，农作物在生长过程中，受热量、水分、光照、土壤等自然因素的影响，这些自然因素随着季节而变化，并有

① 马克思恩格斯全集（第2卷），北京：人民出版社，1972：109。

一定的周期；另一方面，人们投入的劳动时间是间歇性、周期性的，这就要求人们不仅要按照生物本身的需要和自然条件的变化，不违农时，合理安排生产，使农业生产活动有序而高效，而且又要全年均衡有效地利用生产资料和劳动力，积极开展多种经营，增加农业总产量。地域性是指农业生产地域空间上的差异，不同地区的自然资源条件和社会经济条件存在差异，形成了不同地域的农业生产差异。反过来，在一定的地域范围内，由于自然资源条件和社会经济条件具有共同的特性，因而农业生产又具有相似性的特点。因此，各地应当因地制宜进行农业生产，充分利用各地自然资源的优势，建立合理的农业生产结构，开展多业经营，以便取得更好的经济效果。

（四）农业生产具有复杂性与弱质性

农业生产中自然的再生产与经济再生产过程互相交错的特点，决定了在农业中生产时间与劳动时间的不一致性——生产时间是由动植物生长发育的自然条件和自然规律决定的，而劳动时间则只是人的劳动作用于劳动对象的那一部分时间。在生产过程中，整个生产时间比实际上的劳动时间要长得多。由于存在着时间上的间隔，这就影响了资金和劳动力的安排，加上因为生产时间长带来的可能影响最终产品产量的种种自然的或经济的不可控制因素，这就增加了农业经营的复杂性。^① 由于农业的复杂性、对气候的依赖性、自然资源的有限性、地域性、季节性、长周期性、波动性，再加上大宗农产品的低利润性，因而与工业生产相比较，农业生产具有相对的弱质性，具体表现在：生产周期长、风险大、在小规模经营下劳动生产率低、大宗农产品价值低、收益低^②。为此，要设法扩大农业经营规模、拉长农业产业链等以提高农业的劳动生产率与效益。

① 王文靖. 世界各国农业经济概论 [M]. 北京：农业出版社，1991：10.

② 刘巽浩. 农业概论 [M]. 北京：知识产权出版社，2007：12.

同时,国家应从宏观上对农业进行积极的保护,例如在农业技术推广、农业信息服务、农业基础设施建设以及农业保险方面需要国家加强对农业的扶持和保护。

二、农业经营方式

所谓农业经营方式,就是农业生产力诸要素的结合方式,其核心内容是农业生产资料主要是土地与劳动者(含经营者)的结合方式。^① 农业经营方式主要包括三方面的内容:一是农业劳动者之间的关系,包括经营者不同层次之间的关系,经营者与生产者间的关系,以及生产者之间的关系等,这主要是农业经营活动的微观组织形态问题;二是农业生产资料与农业劳动者间的关系,包括生产资料归谁所有,由谁经营,以及经营权的外延及其履行方式等,从这一内容出发,经营方式则主要表现为劳动者与生产资料的结合方式,这主要是土地的利用方式问题;三是农业生产资料间的关系,也就是经营客体的具体情况,如经营的具体范围和规模等,比如土地、农机具与畜力的结合范围、规模等^②。农业经营方式会影响到农业劳动者积极性的发挥和土地利用效率的提高,并进而影响到整个农业生产发展,需要妥善安排。

(一) 影响农业经营方式的因素

农业生产主体选择何种经营形式,要受多方面因素的制约,主要包括以下方面:

1. 所有制关系

农业经营方式是在一定的农业生产资料所有制形式的基础之上形成的,不同的所有制形式对农业经营方式有一定的影响。农业生产资料在归属上包括公有、私有等所有制形式。一般而言,生产资

① 熊义杰. 中国农业经营方式问题 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2000: 12.

② 熊义杰. 中国农业经营方式问题 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2000: 12.

料国家、集体所有制是统一经营的基础，一些大型的、先进的生产手段和需要在较大范围内联合采用的先进技术措施，要求统一经营，统一管理，而生产资料的私有制则要求分散经营。但是农业生产资料所有制形式并不能完全决定农业经营方式，在既定的所有制形式下，农业的经营方式是可以选择的；同一种农业生产资料所有制形式，可以有不同的经营方式，不同的农业生产资料所有制形式也可以有相同的或近似的经营方式，包括公有公用、公有私用和私有私用等方式。如国有经济、集体经济均可采用承包经营的方式、多种所有制形式相互之间还可以来用合作经营和经济联合体等经营方式^①。

2. 农业生产的特点

由于受生物生长过程的制约，农业生产中人类的操作必须按照生物生长的过程循序渐进，不可能通过分工协作而缩短生产周期；同时，农业生产中的不同工序并不像在工业生产中那样，可以在一定的范围内同时进行，工业劳动的分工、协作、专门化，可以缩短生产周期、使劳动效率成十几倍、几十倍，甚至几百倍地提高，但在农业生产中却难以实现。即便是有利于提高劳动效率的分工与协作，也可能因为监督成本及其他间接费用的提高而比在工业中支付更高的代价。因此，农业生产不可能象工业一样不断扩大规模，在农业生产中进行分工与协作所产生的效率远比工业要低得多。因此，农业生产大多采取家庭小规模、分散经营的形式。当然，随着整个社会生产力水平的提高，农业劳动分工和协作生产方面会得到很大的提升。在社会生产力水平高的国家，农业的劳动分工和协作就得到了很好的发展，而在那些生产力水平较低的地方，农业的劳动协作就只能以简单协作为主，农业生产规模也较小。

^① 张念红. 商品经济辞典 [M]. 北京：农村读物出版社，1988：247.

3. 农业生产力发展水平

生产力诸要素中,人和物的要素是不断进行内在积累和不断发展的,农业生产力发展水平随着人和物的要素的发展而发展。农业生产力水平对农业经营方式的影响主要通过物的要素和人的要素的影响而起作用的,主要表现为以下两个方面:一是物的要素的影响,主要包括当时、当地农业劳动对象和其他生产资料的状况,例如人均耕地、机械化程度、农业科学技术水平等对农业生产的影响。人均耕地状况会影响到农业经营的规模:人均耕地面积大,经营规模可能就大一些,反之就小一些,比如就美国、日本、前苏联和中国四个国家看,前苏联和美国均是人少地多,因此,农业经营是大规模经营;而日本和中国则地少人多,所以农业经营都是小规模经营;农业的机械化程度是影响农业经营中活劳动的集约度、以及农业兼业经营的情况的重要因素之一,而科学技术水平则主要地影响农业经营中资金或资本的集约度^①。农业经营的一般规律是,劳动集约化导致农业经营的多样化;相反,资本集约化则导致农业经营的专业化。在国民经济发展的初期或原始农作制阶段,土地利用费用微小、居民稀少、而资本财产价格昂贵,因而造成粗放的一土地集约方式;当进入传统农作制阶段,经济和人口的增长使得土地费用比劳动费用提高的更快,促进了劳动集约度的提高,因而开始了结构多样化的过程;以后再进入到工业化的现代农作制阶段,土地和劳力越来越贵,机械资金越来越便宜,因而转变到以专业化为主的资本集约阶段^②。

二是人的要素影响,这主要取决于农业劳动者的文化素质、经营者的经管理水平等。农业劳动者的文化素质会制约先进技术和装备在农业生产中的应用,农民文化素质偏低,对新事物、新技术的

① 熊义杰. 中国农业经营方式问题 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2000: 111~116.

② 刘巽浩. 农业概论 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2007: 111.

接受速度较慢，获取信息门路少，以致种田技术和管理水平都跟不上时代的发展，只能在传统农业的水平上经营运作（主要体现为小规模、粗放式，以畜力和手工操作为主）。同时，农民文化素质在很大程度上决定了农民的科技素质和经营管理素质，决定了农民学习和应用科技的能力，直接影响着农民对科学技术的态度，影响着农业经营的现代化水平。

（二）农业经营的具体方式

按照不同的标准，可以将农业经营的具体方式做如下分类：

1. 单一经营、多种经营和专业化经营

以农业经营内容即劳动对象的组合为标准可将农业经营方式分为单一经营、多种经营和专业化经营。单一经营指为满足某方面的需要，单纯地从事某一种农作物种植或家畜饲养从而取得农产品的农业经营方式。单一经营建立在自给自足的自然经济基础之上，是一种封闭式的经营模式，这种经营方式不利于土地和各生产要素的充分利用。多种经营一般指主导部门同辅助部门相结合的经营方式。这种经营方式能较充分地利用劳动力、土地和其他自然资源，克服农业生产强烈的季节性，增加经营者收入，满足市场需要；有利于充分发挥农业内部各部门间互相依存、相互促进的作用，使生产布局和生产系统合理化，提高农业劳动生产率和农业生产效益。因此，在生产水平或生产条件一定的情况下，农业应尽可能实行多种经营。专业化经营即在社会分工的条件下，按照协作生产的要求只从事某一部门或某个生产环节的农业生产的一种农业经营方式。实行农业的专业化经营，有利于降低成本提高效率，促进技术进步，可以大幅度地提高农业的单位面积产量，可以合理地利用特定的农业自然资源，有利于有效地利用农业机械和技术，也有利于提高农业的经营管理水平。然而农业的专业化经营并不是可以无条件地发展的，农业专业化应当与农业生产机械化、生产技术系列