



集体土地所有权主体制度研究

高飞 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农村土地问题立法研究”

、主要研究成果之一；

项目“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”
生成果之一；

集体土地所有权主体制度研究”

([2010]059) 研究成果。



集体土地所有权主体制度研究

高飞 著

图书在版编目(CIP)数据

集体土地所有权主体制度研究 / 高飞著. —北京:
法律出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2884 - 2

I. ①集… II. ①高… III. ①土地所有制: 集体所有
制—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 251412 号

集体土地所有权主体制度研究

高 飞 著

责任编辑 高 山
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 11.75 字数 283 千

版本 2012 年 2 月第 1 版

印次 2012 年 2 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2884 - 2

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

陈小君

—

高飞于2004年开始随我攻读博士学位,专攻农地制度,四年后毕业。他开始进行土地制度研究的时间可追溯到1999年夏季,那时我们民法教研室的老师因正逢物权法起草而自觉汇集在一起讨论土地(不动产)问题,以后的研究焦点逐步凝结到农村土地制度上,他当时是核心成员之一。2002年以后,高飞每年都参与我组织的关于农村土地问题的实证调研活动,深度加入到“中国农村土地法律制度研究中心”的课题团队中,磨练成长为研究骨干。本书是他2010年所获全国百优博士论文的升华版,也是我本人主持的教育部重大课题攻关项目“农村土地问题立法研究”和国家社科基金重大招标项目“我国集体经济有效实现的法律制度研究”的阶段成果;其中,凝聚有高飞博士的智慧贡献,也体现出本团队所有成员的劳动与才华。

二

在我看来,本书出彩之处,一是提出了真问题:中国农地的症结主要源头在集体所有权,并非承包经营权;二是研究的是中国问题:“三农”才是真正制约国家发展及其长治久安的“瓶颈”;三是用自己和同仁们在乡间田野采集的一系列实证数据说话:分量足,掷地有声。除此之外,我还以为,文章在以下方面实现了若干理论创新与发展。

1. 明确了中国农村集体土地所有权的价值

所有权是物权法乃至民事立法的重心,其既是一种财产权,也是一种基本人权。在农村土地法律制度中,集体土地所有权作为一种具体类型的所有权,是其他农村土地权利存在的前提条件,处于农地权利体系的核心位置,是农地权利体系构建的奠基。在物权立法中,由于学界普遍坚持从“所有”为中心到以“利用”为中心的观念的影响,致使集体土地所有权立法过于简单、粗糙,且较之于土地承包经营权立法大幅度滞后,该情形不仅成为农村土地权利体系构建的重大缺陷,而且也是当前我国各种农地权利制度功能发挥的最大障碍。摒弃集体土地所有权从产生时起就具有的公权(力)属性,以法律的形式明确集体土地所有权的私权(利)特质,促使集体土地所有权自公权(力)主导回归私权(利)自治,是农村土地法律制度完善的有效路径。在学界有意无意地淡化乃至回避农地所有权研究时,本书却迎难而上对该问题进行研究,正是对农地所有权制度价值之重要性的回应。

2. 彰显了中国农村土地所有权主体制度的深意

权利是人的利益,各有其主。在我国农村土地法律制度中,法律集体土地所有权主体外另行规定了所谓的行使主体,致使主体缺位现象在集体土地所有权制度中被固化。在农村土地法律关系中,农民集体、农民个体与国家形成了错综复杂的多方博弈关系,由于集体土地所有

权的行使主体与集体土地所有权主体的关系不清楚,且其法律地位不明晰,因此,在实践中,集体土地所有权的行使主体既没有积极实现作为组织体的农民集体的利益,也没有真正维护农民集体的成员——农民的利益。立足我国农村所处的社会环境,明确农民集体作为集体土地所有权主体的组织形式,依照民事主体的内涵对其进行充实和完善,厘清农民集体、农民个体与国家之间的权利义务关系,改变农民与农民集体关系中存在的不对等模式,可以避免农民集体在运行中因失去必要的物质基础而陷入瘫痪,并避免最终损害农民集体及其成员——农民个体的利益。

构建科学、务实、合理的集体土地所有权主体制度,使之在符合我国农村之现实国情的基础上,既充分发挥农村集体经济的应有功用,壮大繁荣集体经济,又兼顾彰显农民的主体性,实现权利赋予有据、权利回归有理、权利行使有序和权利救济有效的目标指向,以保持农业持续高效的发展、农村长久的和谐安定、农民的持续增收能力提升,达成农村集体与农民个体的意志利益的相互协调,实现二者财富增长之共进双赢的目标指向,从而最终促进中国“三农”问题的根本解决。

3. 研究的路径与问题导向保持了高度一致

在我国,农村土地既是农民集体及其成员享有的财产权利的重要载体,也是大部分农民维持生存的物质基础,故集体土地所有权问题不是一个单纯的法律问题,其也是解决“三农”问题的基本经济保障。同时,集体土地所有权是我国劳动群众集体所有制的法律实现形式,从产生之时起政治色彩就极为浓厚。集体土地所有权的这些特点使得对于集体土地所有权主体制度的建构必须予以多层次、多视角的探索。由于我国集体土地所有权由政治运动推动而产生,传统民法中也不存在“农民集体”这样的法律术语,加之该制度在民法公法性的背景下构建,所以集体土地所有权主体的运行从来就没有也难以遵循民事主体的制

度逻辑,以至于“农民集体”能否在民法上定位为主体都受到诸多质疑,而主张通过国有化或者私有化彻底瓦解集体土地所有权主体制度的建议更是不绝于耳,尽管这些意见没有完全被物权立法所采纳,但学界还是在《物权法》中对集体土地所有权主体制度的构造表现出了熟视无睹的态度。因此,在我国《宪法》关于社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制的硬性约束下,只有澄清当前学界对公有制与私有产权之关系的误解,并明确集体土地所有权主体制度发展的历史成因和现实运行中的问题,才能够寻得集体土地所有权主体制度完善的可能路径。

4. 研究内容奠定在多学科理论交融和方法准确把握的基石上

“工欲善其事,必先利其器”,方法是人类认识世界、改造世界所选取的途径或方式。学术研究的成就都与正确方法的应用相联系。本书克服了民法学界关于该领域研究方法单一(即单一的法律实证研究)的倾向,而是在坚持法律实证研究的基础上,主要综合运用了历史实证、社会实证、价值分析、系统分析等多种研究方法,同时还辅之于政治经济学和比较法的分析方法,根据研究的不同目标取向实现了扬长避短和优势互补,体现了交叉性和融通性,具有鲜明的特色。由于任何研究尤其是应用对策性研究必须以了解掌握研究对象的一手资料为前提,正所谓“没有调查就没有发言权”,所以该书以我国农村土地法律制度的大规模调查为基础,通过问卷统计和实地研究,掌握了以往该领域研究未予以重视的广泛的第一手素材,增强了对中国现实问题的洞察与把握,凸显了集体土地所有权主体制度的研究是在中国当下具体的情境中进行。通过上述研究方法深入分析取得的成果,即考察了集体土地所有权主体制度的民法改造是否能够经受中国基本国情的检验,也撞击甚至改变了有些自以为是的固有主张和僵化思想,为中国现实问题的解决打开了一条较为有说服力的通道。

三

可以说,本书在农地制度研究上做出的理论、实践和立法贡献是较为突出的。

1. 自觉遵循从规范解读到制度建构的研究思路,综合应用社会科学知识,交替使用实证研究和价值研究的方法,构建了一个(民)法学制度研究的理论框架,开拓了集体土地所有权制度研究的新视野,推进了农村土地法律制度理论研究的发展与深入。其中,以民法学的体系化特性为基础,以系统分析方法为工具,将集体土地所有权主体制度的研究置于农村土地法律制度体系之中,结合农村土地法律制度中之相关制度,研析了在将农民集体进行股份合作社法人改造后,其不仅从民事主体视角具有科学性,而且该制度构建与相关集体土地法律制度也相得益彰,实现了集体土地法律制度之体系和谐。这种将自然科学验证新理论的方法引入民法学研究中,在民法学界尚属首创。同时,在研究中,还引入了社会性别的视角,对妇女土地权益保护问题进行了较为严谨的研究,进一步凸显了研究内容及其得出的结论富有的人文关怀。

2. 引入社会科学研究中之定量方法和定性方法,系统考察集体土地所有权主体制度的实际运行状态,研析了“纸上的法”与“行动中的法”之距离,并以此为基础,对集体土地所有权主体立法应追求的价值目标与力求实现的制度功能模式进行了探究,提出我国集体土地所有权主体制度建构的价值目标是根据我国农村社会及国家的制度系统,赋予农民平等地位、保障农民行为自由,以实现农民的生存权和发展权,主张在我国集体土地所有权主体制度的建构过程中,应以政治功能为前提,以经济功能为奠基,以社会功能为保障。对集体土地所有权主体立法的价值目标和功能模式的此种探讨,开辟了农村土地法律制度研究的新维度,其既为集体土地所有权主体立法提供了明确的指向,也

对当前农村土地法律制度的实践具有重要的参考价值。

3. 问题导向清晰,立足中国特定的社会时空环境,提出了将作为集体土地所有权之主体的农民集体予以法人制改造的思路,并指出股份合作社法人是经营管理集体土地的最优组织形式。囿于我国幅员辽阔,地区差异较大,经济发展不均衡,该文审慎主张改造农民集体为股份合作社法人应当采“三步走”的方略,从而一方面为完善集体土地所有权主体立法提供了务实的意见和建议,另一方面也使研究结论不局限于“形而上”层面,而是将实证研究和理论研究结合,为集体土地所有权主体制度相关问题的解决提供了依据,也为农村土地法律制度的完善创造了有利条件,初步体现了法律制度理性与利益平衡的精致考量。

四

高飞博士从11年前参与物权立法的探讨到专注实证研究,获得具有一定分量的全国百优博士论文,作为导师和同行,我深为欣慰。11年的历程,在农地制度研究方面,对于他本人,既是回归,更是超越;对于我们师徒,既有理论的超越,更应追求新思想的回归。

当我再次通读本书,不禁考问自己,也是提示作者:我们共同研究了十多年,还应该为农地立法、农村集体所有权及其农村集体经济组织制度等研究贡献什么?本团队对中国“三农”之法律制度的顶层设计的正当合理性如何进一步在“农地研究试验田”中得以印证?我们研究成果的决策意义和应用价值实现了多少?等等。

由此思索,本书应有的最近之未来的任务,对于作者乃至读者均是不言而喻的了,我亦不再赘述具体,就留作高飞博士和我们共同去思考吧。

目 录

导 论 001

第一节 问题的提出 002

一、问题的限定 002

二、为什么研究集体土地所有权主体制度? 003

第二节 研究背景 010

一、自然环境 011

二、政策背景 013

三、社会背景 015

四、法律背景 017

第三节 文献回顾:关于集体土地所有权主体制度的理论探索 020

一、关于集体土地所有权主体形式的法律解读 021

二、关于集体土地所有权的性质 025

三、关于集体土地所有权主体制度改革的宏观思路 028

四、关于集体土地所有权主体制度的重构方案 037

五、集体土地所有权主体制度的理论探索之总体评价 039

第四节 研究的基本思路、方法和框架 043

一、研究的基本思路 043

二、研究方法 044

三、本书的基本框架 047

第五节 研究目标与意义 048

一、研究目标 048

二、研究意义 050

第一章 农村土地所有权主体制度的历史变迁与启示 056

第一节 新中国农村土地所有权主体制度之历史沿革 057

- 一、农民私人土地所有权时期(1949~1956年) 057
- 二、高级社集体土地所有权时期(1956~1958年) 060
- 三、人民公社集体土地所有权时期(1958~1982年) 062
- 四、现行集体土地所有权时期(1982年至今) 064

第二节 农村土地所有权主体制度变迁之成因分析 066

- 一、主体制度的建构以完成政治任务为中心 067
- 二、主体制度的发展以实现国家工业化为目标 070
- 三、主体制度的规范理念以苏联法为指导 073

第三节 变迁中的农村土地所有权主体的制度属性 077

- 一、农村土地所有权主体形式的团体性 078
- 二、农村土地所有权主体性质的公法化 081
- 三、国家严重侵蚀农村土地所有权主体之利益 086
- 四、农村土地所有权主体与农民之间的利益关系不清 093

第四节 结论与启示 097

- 一、结论 097
- 二、启示 098

第二章 集体土地所有权主体制度的规范性文本解读 103

第一节 集体土地所有权主体的法律界定阐释 103

- 一、宪法文本关于集体土地所有权主体的界定 104
- 二、法律文本关于集体土地所有权主体的界定 105
- 三、行政性法律文本关于集体土地所有权主体的界定 110
- 四、国家政策关于集体土地所有权主体的界定 112

第二节 集体土地所有权主体制度之现实困境 113

- 一、集体土地所有权之主体的法律概念内涵模糊 114
- 二、集体土地所有权主体之缺位 118
- 三、集体土地所有权主体之利益虚化 122

第三节 集体土地所有权主体之制度缺失根源 125

一、主体制度建构历史理性的缺乏 125

二、物权法理论研究指导观念的偏差 128

三、农民负担急需减轻的政治压力 133

第四节 结论与启示 137

一、结论 137

二、启示 139

第三章 集体土地所有权主体制度的社会实证分析 145

第一节 调查方式和数据来源的说明 145

一、调查方式的说明 145

二、样本数据的分布说明 146

第二节 集体土地所有权主体制度之运行状况分析 147

一、受访农户承包地所有权之主体分析 147

二、农户对集体土地所有权主体之认知状况 150

三、农户对集体土地所有权未来归属状况之期盼 159

第三节 结论与启示 161

第四章 集体土地所有权主体制度的价值目标与功能定位 166

第一节 集体土地所有权主体制度的价值目标与功能定位之 关系考察 167

一、集体土地所有权主体制度之价值目标的基本内涵 167

二、集体土地所有权主体制度之功能的基本内涵 169

三、集体土地所有权主体制度的价值目标与功能定位之关系 171

第二节 集体土地所有权主体制度的价值目标 173

一、集体土地所有权主体制度的价值目标之选择 173

二、集体土地所有权主体制度的价值目标Ⅰ：平等 176

三、集体土地所有权主体制度的价值目标Ⅱ：自由 180

四、平等、自由与农民的人权实现 183

第三节 集体土地所有权主体制度的功能定位 186

一、集体土地所有权主体制度的政治功能 186

二、集体土地所有权主体制度的经济功能 190

三、集体土地所有权主体制度的社会功能 193

第四节 本章小结 196

第五章 集体土地所有权主体制度改革的宏观思路 198

第一节 搁置集体土地所有权思路之考察 199

一、物权理论的两种思维模式之分析 199

二、搁置集体土地所有权思路之可接受性考察 202

三、搁置集体土地所有权思路之可行性考察 208

第二节 改造集体土地所有权主体制度思路之考察 215

一、实行农民私人土地所有权的可接受性考察 216

二、实行集体土地国有化的可接受性与可行性考察 223

三、实行农村土地的混合所有权之考察 228

四、实行农村土地复合所有制之考察 230

五、改造集体土地所有权的可接受性和可行性考察 231

第三节 本章小结 235

第六章 集体土地所有权主体制度之民法构造 238

第一节 集体土地所有权的主体形式之选择 239

一、集体土地所有权主体形式之选择的基本思路 239

二、集体土地所有权主体形式的非法人团体制改造之思考 240

三、集体土地所有权主体形式的法人制改造之思考 249

第二节 集体土地所有权主体之法人形式的选择 256

一、农民集体改造为股份合作社法人的依据 257

二、农民集体改造为股份合作社法人的优势 260

三、农民集体改造为股份合作社法人的方略 265

第三节 集体土地股份合作社法人之民法构造 270

一、集体土地股份合作社法人之章程 271

二、集体土地股份合作社法人之意思机关(权力机关):社员大会 273

三、集体土地股份合作社法人之执行机关(代表机关):理事会 285

第四节 农民集体与国家、农民之间的关系 290

一、农民集体与国家之间的关系分析 291

二、农民集体与农民之间的关系分析 293

第五节 本章小结 295

第七章 农民集体之股份合作社改造对相关制度的影响 298

第一节 农民集体之股份合作社改造对集体土地所有权行使的影响 299

一、所有权的限制与所有权的权能不全 299

二、集体土地所有权权能不全的具体表现 300

三、集体土地所有权权能不全的根源 303

四、集体土地股份合作社制度下的集体土地所有权之行使分析 305

第二节 农民集体之股份合作社改造对土地征收制度适用的影响 308

一、我国土地征收制度中存在的问题 308

二、农民集体的股份合作社改造对土地征收制度之适用难题的破解 312

第三节 农民集体之股份合作社改造对土地承包经营权制度的影响 317

一、承包地调整抑或不调整：现实与理想的冲突 318

二、现实与理想之冲突的根源：农民双重角色的矛盾 322

三、农民集体之股份合作社改造对承包地调整的影响 326

第四节 农民集体之股份合作社改造对农村妇女土地权益保护之影响 327

一、农村妇女土地权益保护的现状 328

二、农村妇女土地权益遭受侵害的原因 335

三、农民集体之股份合作社改造与妇女土地权益保护 337

第五节 本章小结 339

结束语 342

参考文献 345

致谢(代后记) 360

导 论

土地是人类维持生存的重要物质基础,“是一切生产和一切生存的源泉”。^①在科学还没有能够找到和发明不利用土地就可以大规模、经济地制造人类所需要的食品的技术之前,土地在农业生产中将具有不可替代的特殊地位,可见,土地不仅是农民的“命根子”,而且也是国家的“生命线”。因此,通过妥当科学的制度安排,公正配置农村土地权利,促进农村土地的合理利用,是任何一国赖以稳定发展之本。“我国历代统治者在政治、经济、文化等方面,无不因土地权能的合理配置、利用而昌盛,同样,也因土地权能的盲目分割和扭曲而衰败”,^②故自新中国成立以来,为了解决我国的“三农”问题(即农村、农业和农民问题),党和政府都对农村土地问题极为关注。“对于一个农民大国来说,恐怕没有任何制度的重要性可与土地制度相提并论”,^③因而通过完善农村土地制度来

① 《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社1972年版,第109页。

② 陈小君等:《农村土地法律制度研究——田野调查解读》,中国政法大学出版社2004年版,序言。

③ 靳相木:《中国乡村地权变迁的法经济学研究》,中国社会科学出版社2005年版,第10页。

切实提高农民的生产积极性,充分保障农民土地权益的实现,并有效保护耕地,合理利用土地,具有重大的现实意义和深远的历史影响。由于农村土地制度是“三农”问题的全息元,因此众多学科均将其作为重要的研究对象,从法学(尤其是民法学)视角展开对农村土地制度的探究也日益受到关注。本书将对集体土地所有权主体制度进行研究,以便为农村土地制度的完善奠定基础。

第一节 问题的提出

一、问题的限定

近代中国是一个半封建半殖民地社会,农村土地主要控制在地主和富农手中,形成了高度集中的所有权与极其分散的租佃关系并存的格局,这种封建土地制度严重束缚了农业生产力的发展,因此,中国共产党为了彻底废除中国的封建土地制度,满足农民拥有土地的期盼,领导农民进行了三十多年的波澜壮阔的土地革命运动,取得了惊天动地的伟大胜利。在土地革命运动中,不仅广大农民获得了农村土地所有权,而且为了积累机械化农业的生产经验,教育农民、培养干部,中国共产党还投入了相当一部分资金,购买了机器,于1947年秋天在东北地区开始筹备国营农场。1948年冬天,华北区确定在河北省冀县衡水之间试办该区第一个国营农场——冀衡农场。^①新中国成立后,1950年颁布的《土地改革法》第15条明确规定:“分配土地时,县以上人民政府得根据当地土地情况,酌量划出一部分土地收归国有,作为一县或数县范围内的农事试验场或国营示范农场之用。”自此,国营农场在各区陆续

^① 中国社会科学院、中央档案馆编:《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编》(农村经济体制卷),社会科学文献出版社1992年版,第745、747页。