



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

RESEARCH ON LEGISLATION OF RURAL LAND

陈小君

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

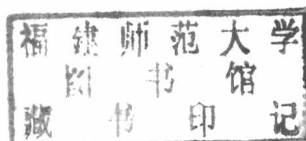
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

农村土地问题立法研究

RESEARCH ON LEGISLATION OF RURAL LAND

陈小君

等著



1027073



T1027073



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地问题立法研究 / 陈小君等著. — 北京: 经济科学出版社, 2012. 7

(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1713 - 4

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村 - 土地问题 - 立法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 051047 号

责任编辑: 黄双蓉

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

农村土地问题立法研究

陈小君 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 32.5 印张 590000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1713 - 4 定价: 78.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

王景新	石佑启	刘守英	刘茂林
张光宏	赵曼	袁铖	耿卓
高飞	郭继	麻昌华	韩松
蔡虹	谭明方		

编审委员会成员

主	任	孔和平	罗志荣				
委	员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远		
		文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹		
		刘 茜					

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

摘要

“农村土地问题立法研究”课题组坚持科学发展观、以社会主义新农村建设为背景，对中国 10 省次 39 县次 116 乡次 226 村次 2 300 个农户进行了两轮大规模农地实地调研，沿袭解释论到立法论的理论路径，通过实证研究、体系研究和价值研究的分析方法，依次从实证调研、域外考察、理论研究和立法文本四个层面对农村土地立法问题作了科学、系统的研究，形成了这一最终结项成果。本成果共分四篇。

第一篇为“实证调研”，由 3 篇调研报告组成。

课题组以 2007~2008 年第一轮大规模调研为基础，撰写了系统的十省调查总报告。以此为基础，我们通过构建农地立法的价值目标与功能模式，梳理和整合农地权利体系，剖析农地权利的运行机理和解读农地权利救济制度，撰写了中国十省研究总报告。考虑到 2006 年农业税的取消、2007 年《物权法》的颁行以及党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对农地相关问题的巨大影响，我们通过对土地承包经营权流转、宅基地使用权流转和自留地、自留山使用权状况的分析，以及集体经济组织壮大途径和方式的分析，形成了以 2009 年第二轮调研为基础的中国四省调研总报告。

第二篇为“域外考察”，由 3 篇比较法研究报告组成，以期通过比较法研究，借鉴其成果经验，为我国农地立法研究提供比较法上的素材。

首先，在欧盟国家农业现代化的基础上考察欧盟农地制度，揭示对中国农地立法的启示。其次，以海峡两岸农地物权变迁为线索，总

结出在这一变迁过程中政府干预与市场配置资源不同组作用的规律。最后,以拉丁美洲国家阿根廷为例,从农地利用、收益和开发的私权构造视角,描述了阿根廷农牧业的法制化途径。

第三篇为“理论研究”,是由12篇组成的一个体系性整体,依次从12个方面对我国农村土地相关制度做了深入研究。

第一,课题组通过对集体土地所有权问题予以法律性质反思,寻找其现实困境和制度缺失根源,以展开其宏观改革思路,对其进行民法构造,最终寻求集体土地所有权得以实现的路径。第二,规范土地承包经营权的设立模式,对承包经营权登记制度予以完善。第三,对土地承包经营权转让、转包、互换等予以规范,完善我国土地经营权流转制度。第四,通过厘清土地承包经营权调整情况、调整的可替代方案、适当调整和禁止调整的原因后,提出了在承包期内土地承包经营权适当调整的制度方案。第五,以现行宅基地使用权制度的规范解析和其在实践中的挑战为切入点,宏观思考其制度立法的完善。第六,针对乡村地役权问题,分别从理论基础、比较法考察、我国立法理论与实践等方面进行分析,借以剖析乡村地役权发展的中国语境,以此发展和完善我国的乡村地役权制度。第七,针对自留地、自留山使用权问题,首先进行历史回顾,揭示其制度形成过程及功能演变,以此分析保留自留地、自留山制度的依据和积极意义,再对其政策予以归纳和法律化构造。第八,针对农地发展权问题,则从其权利界定、性质和归属予以分析,提炼其理论基础并对农地发展权的实现进行制度创建。第九,从分析当前土地征收中存在的问题和法律实质出发,进一步深入挖掘征收问题产生的原因,拟提出治理我国土地征收中顽疾的法律对策。第十,在对农村地权纠纷的基础予以考察后,形成主要以实体法和程序法为线索的制度分析框架,在此基础上剖析各种救济制度在纠纷解决中存在的问题,来检讨目前的农村地权纠纷救济制度相关问题,并提出相应的解决路径。第十一,从性别视角的基本判断认知入手,对农村妇女土地承包经营权行使与救济予以实证研析,分析当下农村妇女承包经营权受损的制度成因,进而提出农村妇女土地权益保障法律制度良性运作的路径。第十二,在提出农地社会保障功能及其实现建议的同时,阐述我国农村新型社会保障的现状,进而兼

及与新型农村社会保障的配套建设。

第四篇为“立法文本”。以上述农村土地问题的相关实证调研、域外考察和理论研究为基础，课题组从集体土地所有权、土地承包经营权、土地承包经营权调整、宅基地使用权、地役权、自留地、自留山使用权、农地发展权、农地征收和农地社会保障等方面，围绕未来《民法典》特别是已颁布实施的《物权法》，拟定出符合我国农村实际、具有操作性的立法文本。

Abstract

The research group of the Program “Studies on the Rural Land Legislation Issues” has conducted two large-scale field investigations and researches to the rural land in China’s ten provinces, covering 39 counties, 116 countries, 226 villages and 2 300 farmers. The group holds the belief of the scientific development and building the new socialist countryside, follows the theoretical path from interpretation to legislation, applies various analyzing methods of empirical study, system study and value research, and hereupon makes this final research report from four aspects as follows: empirical investigation, foreign law studies, theoretical studies and legislation texts. This report is made up of four parts.

Part I is “Empirical Research”, which includes 3 research reports.

After finishing the first large-scale field research which was conducted from 2007 to 2008, the research group has drafted an overall survey report on the ten provinces. Based on this survey report, we has drafted the final research report from the viewpoints of the value-goal and the function-model analysis of building the rural land legislation, clarifying and integrating the rural land rights system, and illustrating the operation mechanism of the rural land rights and the remedies hereof. Considering the huge impact on the rural land made by the elimination of agriculture tax in 2006, the enactment of the Property Law in 2007, and the Decision of CPC Central Committee on Some Major Issues on Promoting Rural Reform and Development issued by the 3rd Plenary Session of the Seventeenth Central, the group comprehensively analyzes the circulation of the right of contracted land management and right of use of homestead, the situation of the right to use private plot and private hill land, as well as the enlargement of the rural collective economic organization, and hereupon drafts the general research report on China’s four provinces based on the second round survey in 2009.

Part II “Foreign Law Studies”, which includes 3 comparative law reports, aims to learn from the other countries’ experiences to support our rural land study.

The first experience comes from the EU rural land system which focuses on the agricultural modernization of the EU countries. The second experience is about the changes in the cross-strait agricultural land property, which aims to conclude the rule of different roles of the government intervention and the market allocation of resources. The last experience comes from the legalization process of the agriculture and animal husbandry in Argentina from the aspects of its private rights construction on the use of rural land, benefits and development hereof.

Part III “Theoretical Studies”, which consists of 12 chapters, intends to make the deep research on Chinese rural land system from 12 aspects.

Firstly, the research group illustrates the legal nature of the collective land ownership and the reason of the dilemma and defects hereof, and aims at seeking the reform ideas and the path of realizing the collective land ownership; Secondly, we regulate the establishment models for the contracted land management right and implement its registration system; Thirdly, we also regulate the transfer, subcontract and the exchange of the contracted land management right to complete our circulation system of the contracted land management right; Fourthly, the group discusses the proposal of properly adjusting the contracted land management right during the contract period based on the analysis of adjustment situation of the contracted land, possible adjustment methods and reasons of why adjustments are forbidden; Fifthly, the group offers the macro-thought on the legislation improvement concerning the current system of the right of use homestead based on the analysis of the practice challenges and legislation response hereof; Sixthly, the group explores the ways of how to develop and improve our rural easements system on the basis of the analysis of theoretical and comparative studies as well as our legislation theory and practice; Seventhly, this part discusses the history and changes of the function of the use right of the private plot and private hill land, analyzes the basis and the positive meaning of reserving this system and suggests to reform the related policy and legislation hereof; Eighthly, this part talks about how to make the system innovation concerning the rural land developing right based on the analysis of the definition, nature and ownership of the rural land development right; Ninthly, the group offers the legal countermeasures on how to governance our land expropriation problems in accordance with the analysis on existing problems, legal nature and reason of the land expropriation; Tenthly, the group reviews the conflicts and disputes con-

cerning the rural land right, examines the existing problems concerning the various remedy systems and hereupon offers the relevant solutions; Eleventhly, from the perspective of gender analysis, the group makes the empirical studies on the exercise and the remedy of the rural women's contracted land management right, and hereupon analyzes the system causes of the infringement against the rural women's contracted land management right, and further offers the path of improving the legislation to safeguard rural women's land right; Twelfthly, the group proposes to build our new social security system and supporting systems in rural areas according on the analysis of the function of the rural land social security as well as the current situation of our new social security in rural areas.

Part IV is "Legislation Texts". Based on the analysis of the collective land ownership, contracted land management right, the adjustment system of the contracted land management right, homestead use right, rural easements, private plot and private hill land, rural land developing right, rural land expropriation as well as the social security for rural land which have been discussed above, this Part hereupon drafts the legislation text in accordance with the Property Law which has been enacted and the future Civil Law.

经济科学

继续教育

教育部

重大项目

成果出版

李锐书



一九八二年

目 录

Contents

第一篇

实证调研 1

中国十省调查总报告 3

- 一、前言 3
- 二、调查结果与分析 4
- 三、调查结论 24

中国十省研究总报告 28

- 一、导言 28
- 二、农地立法构建的价值目标与功能模式 38
- 三、农地权利体系的梳理与整合 42
- 四、农地权利的运行机理 56
- 五、农地权利救济 72
- 六、结语：研究任务与目标 76

中国四省调研总报告 79

- 一、前言 79
- 二、对调研数据及访谈笔录的分析解读 80
- 三、调研结论对立法或法制影响的基本认知 93

第二篇

域外考察 97

海峡两岸农地物权变迁：在政府干预和市场支配之间的摆动 99

- 一、引言 99
- 二、中国台湾农地物权变迁：从一田两主到单一所有 100
- 三、中国大陆农村土地物权变迁：以集体所有权与土地承包经营权为例 116
- 四、结语 133

欧盟农地制度现代化：权利保障及其启示 135

- 一、以农地改革为前提的欧盟国家的农业现代化 135
- 二、现代欧盟国家中农地与农业企业的关系 137
- 三、欧盟的农业法律政策 140
- 四、农地租赁与流转 145
- 五、农地征收 150
- 六、欧盟农地制度对中国农地立法的启示 153

阿根廷农牧业法制化：土地的利用、收益和开发的私权构造 158

- 一、引言 158
- 二、农地租赁合同 158
- 三、主要义务 160
- 四、农业租佃合同（或农地利益分成合同） 161
- 五、附带性的收成合同 162
- 六、用益权 162
- 七、农牧业信托：融资之选择 162
- 八、土地的保护 163

第三篇

理论研究 165

集体土地所有权：从公权主导到私权实现 167

- 一、集体土地所有权的法律性质反思 167