

● 西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书 ●

中国农村 法治

主编◎卢代富

ZHONGGUO NONGCUN
FAZHI LUNTAN

法治

(2010年卷)

群众出版社

中国农村

论稿

论

论

论

D92

770

图并版注目(CIP) 录

西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书

中国农村法治论坛

(2010 年卷)

主 任：李昌钰
主 编 卢代富

委 员：(以姓氏笔画为序)

(卷第 0102) 坛论法村农中国



贵阳学院图书馆



GYXY1305362

群众出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村法治论坛. 2010 年卷/卢代富主编. —北京: 群众出版社, 2011. 1
(西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4821 - 0

I. ①中… II. ①卢… III. ①农村—法治—中国—文集 IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 244989 号

西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书

中国农村法治论坛 (2010 年卷)

卢代富 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次

印 张: 21.5

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 574 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 4821 - 0

定 价: 50.00 元

网 址: www.qzcbbs.com

电子邮箱: qzcbbs@163.com

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

中国农村法治论坛

(2010 年卷)

编辑委员会

主 任：李昌麒

委 员：(以姓氏笔画为序)

邓 纲	王煜宇	卢代富
刘 俊	江 帆	许明月
李昌麒	李 树	张 怡
杨庆育	岳彩申	种明钊
唐烈英	盛学军	

本卷执行编辑

(以姓氏笔画为序)

邓 纲	卢代富	江 帆	许明月
李 树	张 怡	岳彩申	盛学军

本卷技术编辑

胡元聪 杨青贵

前言

为了繁荣农村经济法治研究,寻求化解“三农”问题的法律对策,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、经济法学科点、经济法学院和经济法研究中心于2009年决定举办“中国农村法治论坛”系列,优秀参会论文于会后由群众出版社集辑出版。本书为2009年“中国农村法治论坛”论文选编。

本书以繁荣农村经济法治研究和寻求化解“三农”问题的法律对策为宗旨,紧密结合我国当前社会主义新农村建设中的农村基层组织法律制度完善以及农村集体土地权利的实现等相关的热点和难点问题,在检视现有法律制度利弊之基础上,深入探索和研究中国农村法治问题。本书总体分为三部分:“农村基层组织法律制度的完善”、“农村集体土地权利的实现”、“综合”。这些研究成果对于我国农村法制建设以及当前新农村建设需要的满足,均具有重要的理论价值和现实意义。

西南政法大学
中国农村经济法制创新研究中心
2010年10月

目 录

2009 年中国农村法治论坛综述	卢代富 谭贵华 (1)
------------------------	---------------

农村基层组织法律制度的完善

当前农村双层经营体制的实践及问题

——基于重庆市石柱土家族自治县的实证调研

.....	李昌麒 卢代富 盛学军 谭贵华 杨青贵 张 帆 (15)
-------	--------------------------------

农村基层自治组织制度完善探析

——大学生村官制度和村民代理人选任	张 怡 兰 霞 (31)
-------------------------	----------------

关于建立村级组织运转和最低经费保障机制

——湖北省 11 个县市村级组织经费保障的调查	傅光明 (40)
-------------------------------	------------

我国农村信用合作社的法制改革研究	陈 治 (50)
------------------------	------------

西部欠发达地区农民专业合作社的制度运行分析

——以重庆为例	黄胜忠 童禅媛 (57)
---------------	----------------

我国民间小额信贷制度的发展与创新	王怀勇 陈 璞 (66)
------------------------	----------------

农业行业协会与反垄断法的适用除外	吴太轩 叶 明 (75)
------------------------	----------------

我国农村集体经济组织新探	张 玉 (86)
--------------------	------------

农村集体土地权利的实现

“重庆农村土地交易所”交易现状调研报告	江 帆 (99)
---------------------------	------------

土地承包经营权流转的社会法学思考	王全兴 汤云龙 (106)
------------------------	-----------------

农村土地承包经营权转让制度改革完善的深层思考	丁关良 (116)
------------------------------	-------------

法经济学视阈我国农村土地流转利益博弈分析

——以农民利益保护为视角	李长健 梁 菊 (131)
--------------------	-----------------

农村土地流转中农民利益保障机制研究	李长健 梁 菊 杨 婵 (140)
-------------------------	---------------------

城中村改造中集体土地所有权的立法思考

——以广州市猎德村为例	李伯侨 涂琳芳 黄彦淘 (148)
-------------------	---------------------

加强制度建设 切实保护耕地	王兴运 (157)
---------------------	-------------

谨慎 规范 稳中求进

——农村土地承包经营权流转的回望与前瞻 孟庆瑜 张 倩 (164)

土地股份合作的法经济学分析及其制度创新之实践回顾与

理论检讨 王权典 杜金沛 (174)

“城中村”集体土地所有权改革理论初评及其思考 李伯侨 尚 寅 余娇娇 (186)

农村“两权”抵押之我见 李迎宾 (194)

构造农村土地承包经营权入股制度的新视角 陈 志 李 丽 (199)

土地用途管制权的正当性求解

——“小产权房”引发的宪政思考 杨 惠 (207)

论我国农民集体土地所有制与所有权的变迁 李玉虎 (220)

略论农村集体土地权利实现之双重困境克服 韩 伟 (230)

农村土地股份合作制中的农地股权研究 于朝印 (239)

罗马法永佃权制度的中国化

——罗马法永佃权制度与农村土地承包经营制度的比较法研究 上官玉馨 (247)

农村宅基地使用权入股问题研究 张 瑞 梁 灏 沈 萍 (256)

综 合

对完善我国农村金融监管制度的法律思考 李东方 刘牧晗 (267)

论农村金融风险的法律监管 王煜宇 (278)

改革开放以来的农村经济法制建设：回顾、反思与前瞻 李永成 (283)

重庆市农村公共服务供给现状及其完善机制探析

——基于对沙坪坝区 11 个镇的调查 胡元聪 王珊珊 杨建新 (299)

试论我国粮食宏观调控法的制定

——以粮食安全为视角 肖顺武 (313)

我国农村土地承包经营权流转法律问题探析 邵 华 (319)

我国农村社会福利制度现状调查与分析 黄嘉亮 (328)

2009 年中国农村法治论坛综述

卢代富* 谭贵华**

目 次

- 一、论坛的宗旨及意义
- 二、关于农村基层组织法律制度的完善
- 三、关于农村集体土地权利的实现
- 四、求解“三农”问题

2009 年 12 月 5 日~6 日,由西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、经济法学科、经济法学院和经济法研究中心共同主办的“2009 年中国农村法治论坛”在重庆市隆重举行。

来自中国大陆、台湾地区以及韩国,包括:农业部政策法规司、重庆市人大常委会和重庆市农委等相关部门的领导以及清华大学、武汉大学、浙江大学、南京大学、重庆大学、湖南大学、西南大学、暨南大学、深圳大学、河北大学、中国政法大学、华东政法大学、西北政法大学、上海财经大学、西南财经大学、华中农业大学、华南农业大学、南京农业大学、河南农业大学、农业部管理干部学院、兰州商学院、韩国东亚大学、台湾兴园管理学院、西南政法大学以及法律出版社、法制日报、北大出版社等 30 余家单位的 70 余名专家学者出席了本次论坛,同时论坛还收到论文 85 篇。

本次论坛以繁荣农村经济法治、寻求化解“三农”问题的法律对策为宗旨,重点围绕“农村基层组织法律制度的完善”和“农村集体土地权利的实现”两项议题展开了深入探讨。

一、论坛的宗旨及意义

在论坛开幕式上,重庆市人大常委会副主任郑洪首先指出,改革开放 30 多年来,我国农村的经济结构、社会结构、生产经营方式和乡村治理机制都发生了深刻变革,给农村的发展和建设带来了一系列新课题、新挑战和新要求,因此,对“农村基层组织建设”和

* 法学博士,西南政法大学教授,博士生导师。

** 西南政法大学经济法博士研究生。

“农村集体土地权利的实现”这两个问题进行法学视角的研讨无疑具有重要的理论意义和现实意义。接着,农业部政策法规司副司长王乐君介绍了我国农村法治研究和实践的现状,指出农村法治建设的中心在于以下四个方面:理念取向要从监管到服务与监管并重;价值取向要从注重管理到明确管理职责和保障农民权利并重;工作重心要从单纯重视立法到立法与执法并重;改革任务是确保农产品供给从以数量为主到数量与质量并重。他认为,要以全面提升农业部门依法行政能力为法治建设的基本目标,按照统筹发展的要求和办法,不断提高立法质量,尽快完善法律实施机制。对于农村法制研究,要联系国情与农情,把握政策,并注重现实的执法条件和执法环境。西南政法大学党委书记张国林教授于致辞中指出,重庆作为统筹城乡综合配套改革的试点地区,农村法治论坛在此召开具有较强的实践意义,有助于在统筹城乡经济社会发展上有所突破。西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心主任卢代富教授于致辞中阐述到,作为中国社会转型和现代化进程的产物,“三农”问题在中国有其特殊的历史与社会根源。我们要结合实践的需求,主要从制度分析入手,以权利的介涉为进路,一个问题一个问题地解决,这也是本次论坛选择“农村基层组织法律制度的完善”和“农村集体土地权利的实现”这两大主题的原因。他同时指出,历史是不断变化发展的,社会矛盾的焦点也是不断变化的,特别是在我国广大的农村地区也是如此。鉴于此,“中国农村法治论坛”将每年举办一次,以跟踪和探讨农村经济社会发展与法治建设中的热点难点问题,并且始终秉持“开明开放的态度、兼容并包的胸襟、理论联系实践的作风”,以期为中心和地方建言献策。

二、关于农村基层组织法律制度的完善

总体而言,与会代表从宏观和微观、实践及立法等多视野,围绕农村基层(集体)经济组织、农民专业合作社、农村社区股份合作制改革、农业反垄断豁免的主体界定、农村集体土地所有权主体作了发言。

(一) 农村基层(集体)经济组织

1. 当前农村基层经济组织的实践及问题。西南政法大学盛学军教授就西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心围绕“实践中的农村基层经济组织”在重庆市石柱土家族自治县所开展的专项调研活动作了汇报。总体上而言,(1)中国农村的状况纷繁复杂,实践中的创新活动已超出学界的认识,而不是处于长期的停滞状态。(2)宪法等规范意义上的集体经济组织有名无实,主要表现在:首先,专业合作社无法全面取代集体经济组织在农村社会中的地位和功能;其次,村民委员会等相关自治机构无法替代集体经济组织的经济职能;最后,集体经济组织本身的缺位也制约着统一经营的升级发展。同时,如下问题值得特别思考:其一,如何重构集体经济组织。其二,农村新型组织培植中,政府的行为应如何规范。其三,专业合作组织某些行为所造成的局部垄断是否适用反垄断法的规定以及适用空间如何确定。

2. 农村集体经济组织的形式及其法律定位。华南农业大学王权典教授在其主题为“集体经济组织的形式以及在立法上如何定位”的发言中指出,现实中,相关立法对集体经济组织定性一直不明,致使集体经济组织与外部的关系以及内部分配等存在很多问题。对此,首先,须明确农村集体经济组织的法律地位,在无法赋予其法人资格的情况下,可

以采取变通的方式,如颁发证明书以确认资格,以应对其对外交往和内部关系处理等现实问题。其次,在缺乏上位法的前提下,可制定相关的地方性示范规范来规范集体经济组织。再次,应改变集体经济组织同时承担经济和社会管理职能的现状,集体经济组织只能承担经济职能。最后,就土地股份合作制,目前亦存在法律地位不明确的问题,需要加以解决。同时,土地股份合作制有一定的创新性和适应性,但不具普遍性,不能大范围推广。

3. 农村集体经济组织的立法。华南农业大学杜国明副教授在其主题为“农村集体经济组织的立法问题”的发言中指出,对于农村集体经济组织,应作狭义理解,应与专业合作社区分。之所以要实行农村集体经济组织的立法,存在三方面的必要性:第一,现实中的家庭联产承包制只有分没有统,完全没有“联产”,为了增加统的制度价值,增加农民的组织性,应当建立农村集体经济组织。第二,农村集体经济组织立法是完成20世纪80年代初农村改革没有完成的任务。第三,现实需要这样一个立法,尤其是经济发达的沿海地区。从根本上而言,是基于隐性冲突转化为显性冲突的现实需要。立法中的重难点问题主要是管理主体问题:首先是政府定位问题;其次须处理好两个关系,一是集体经济组织与村委会(居委会)、村党支部三者间的关系,二是三级集体经济组织的关系。

4. 财税法视野下的统筹城乡发展及其对农村经济组织的要求。西南政法大学张怡教授在其主题为“从财税法的角度讨论城乡多维互动改革与发展”的发言中阐述到,统筹城乡综合配套改革应该是化解二元结构、改革与发展系统试验工程,要实现这一个目标,需要多维度地透视城乡分割渐行渐远的脉络和因果关系,进而才能拉近城乡距离。这个过程有赖财税法制变革,应用社会主义制度内在的积极的再干预理念和社会结构内生动力理论来推动城乡多维统筹的互动发展,摒弃过去单向度地推动经济发展的模式。对于这样一个综合性问题,需要重点思考农村税费改革后农村基层财政所面临一系列的问题,尤其是县乡公共财政危机问题。对此,可采取如下应对措施:首先,破拆二元经济模式,调整利益和财富分配方式,实现分配的良性均衡。其次,改革经济组织架构。将经济组织分为三个层次,包括基层自组织、中层组织和上层组织。基层自组织由农民企业主和农民构成;中层组织由地方政府和相关职能部门构成;上层组织是由基层自组织和中层组织构成国家主权层面下的自组织。最后,统筹城乡综合配套改革并不仅仅是一个促进县乡经济发展的综合配套改革的问题,而且应是一个更加宏观的问题,涉及经济结构、政治结构和意识形态结构配套改革等问题,需要综合考虑。

(二) 农民专业合作社

1. 农民专业合作社治理。西南财经大学章群教授在其主题为“论农民专业合作社法人治理中的动态利益平衡”的发言中指出,农民专业合作社作为组织农民进入市场的制度安排,能有效应对非对称市场带来的风险,满足消费者需求,是农民增收增效、促进城乡和谐发展的有效手段。虽然农民专业合作社的内在规定性为法人,但其治理较之公司法人更为复杂,突出表现为在现有的外部约束条件下,农民专业合作社治理结构如何设计及运作;在已有农民专业合作社的所有权结构中,投资者、经营者以及惠顾者如何定位;合作社治理过程中如何平衡多元利益主体的诉求等问题。上述问题的核心又在于市场化过程中,农民专业合作社特有的产权制度安排形成社员民主控制与管理层专业化经营的内在利益冲突。对此,建立合作社意思自治与国家强制平衡的机制和建立以激励与约束经营者为

中心的治理机制是我国农民专业合作社治理的关键路径。

2. 成员异质性与农民专业合作社的制度安排。西南政法大学黄胜忠副教授在其主题为“成员异质性与农民专业合作社的制度安排”的发言中指出,在发展农民专业合作社的过程中,存在一个现实的悖论:发展农民专业合作社的初衷在于化解小生产与大市场之间矛盾,希望作为“弱者”的小农群体通过联合来维护自身利益,然而,实践中绝大多数农民专业合作社的形成和发展主要依赖于少数处于相对“强势”地位的非小农群体。不过,在小生产与大市场之间的矛盾日益加深的背景下,在小农“不善合作”而又“需要合作”的条件下,“强者牵头,弱者参与”是农民专业合作社形成的必由之路。鉴于此,需要对农民基于现实博弈的“次优结果”予以认可,而不应僵化地坚持“经典的合作社原则”。关键在于逐步完善产权控制权和治理结构,其中一个很重要的工作即是培养农民专业合作社理事长,使他们在组织结构和经营管理方面成为新的具有市场竞争力的市场主体。

3. 农民专业合作社社员之社员权。重庆大学曾文革教授在其主题为“论我国农民专业合作社社员之社员权”的发言中,重点围绕社员权的概念、内容、取得和丧失、行使等作了阐述。第一,关于社员权的概念。首先,社员权是一项身份权利;其次,与一般的民事权利不同,社员权的取得、行使和消灭有其特殊性;最后,社员权既是一个权利束,也是权利与义务的集合体。第二,关于社员权的内容。社员权是自益权与共益权的结合,该权利与公司法所规定的股东权利是极其相似的。现实中,对社员权的界定存在一定的问题。其主要表现在执行、批评、建议等权利的缺失,合作社成员权利特别是共益权受到损害时的救济途径有待完善,社员权可否出质以及出质是否应受到限制有待厘清。第三,关于社员权的取得和丧失。主要涉及法定退社的情形以及社员权的继承问题,对于后者,需要解决继承人若不是农民是否可以继承等诸多问题。第四,关于社员权的行使。社员权的行使既涉及程序性的权利,也涉及实体性的权利,需要进一步完善,尤其是表决权 and 代理制度。尽管民法通则等法律法规对表决权和代理制度作了规定,但基于农业合作社的特殊性,需要在有关农村合作社的专门性法律中对社员权的行使加以完善,以应对社员权行使的特殊要求。

4. 农民专业合作社之制度创新。上海财经大学刘水林教授认为现在很多对于合作社的研究主要针对其内部治理,亦即纪律组织的问题,尚缺乏对制度创新的思考。

(三) 农村社区股份合作制改革

浙江大学徐旭初教授在其主题为“对农村社区股份合作制改革的几点思考”的发言中阐述到,农村社区股份制改造意味着还权于民、还利于民,而还权于民和还利于民通过社区股份制改造只是最基础的应用,最后必将走向农民的个人所有制。农村社区股份制改造同时意味着产权初始状态的重做,需要重视两项内容:一是成员的自愿改革,民主参与和公共选择是毋庸置疑的;二是从重构一个相对合理的初始状态的角度来看,固化产权、股权流动是进一步改革的趋势。现实中,不同地区农村社区股份制改造面临的问题主要有三个:第一,发展没有空间,亦即社区的工业化不是特别成功,很难做大。第二,社区已经半开放了,难以管理。第三,很难进行监督管理。

(四) 农业反垄断豁免的主体界定

南京农业大学曾玉珊副教授在其主题为“农业反垄断豁免的主体界定”的发言中,运用法律规范的目的性解释,对我国《反垄断法》第56条所规定的农业反垄断豁免的主体

进行了界定。首先,农业生产者是指直接从事初级农产品的生产、加工、运输等的农村经济组织的成员以及农村经济组织以外的单位和个人。其次,关于农村经济组织,反垄断法强调的是它的合作性,从类型上,应包括集体经济组织、专业合作性的经济组织、集体企业等。最后,是否豁免还要满足一些程序和实体要件。

(五) 农村集体土地所有权主体

浙江大学丁关良教授围绕集体土地所有权主体发表如下看法:第一,集体土地所有权的主体应该是农民集体。农民集体是与集体经济组织和村民委员会不同的概念。目前法律规定的主体包括法人、自然人和其他组织,而农民集体无法归入其中任何一个范畴,为何法律规定这个虚化的主体,值得思考。第二,我国农村实际上仍实行生产队、村、乡镇的三级管理体制,而土地的产权发生了很大变化,原来属于生产队的土地有相当部分已转移给村,这种转移是否合法亦值得思考。第三,对于现实中村里同时存在三个主体:村民委员会(国家立法)、村集体经济组织(地方立法)、农民集体,需要思考。首先,这三个主体同时存在是否科学;其次,这三个主体谁能真正代表农民说话,可能真正代表农民说话的主体并未出现;再次,民法学界有人认为农民集体也是一种组织,那么其与上述三个主体之间的关系应如何处理;最后,村民委员会和村集体经济组织都有代表机构,而农民集体却没有代表机构,这种情况应如何完善。

三、关于农村集体土地权利的实现

对于此议题,与会代表重点围绕城乡一体化(城乡统筹发展)与农村土地改革、土地所有权变革与立法、农村土地承包制度、农村土地承包经营权流转、土地征收制度、农村集体土地权利的实现、耕地保护等展开了深入探讨。

(一) 城乡一体化(统筹城乡发展)与农村土地改革

1. 深化农村土地改革,促进城乡一体化发展。中国政法大学王卫国教授在其主题为“深化农村土地改革,促进城乡一体化发展”的发言中阐述到,现今有关制度设计包括法律修改都要紧紧围绕城乡一体化这一大格局进行。城乡一体化面临的制约因素和制度困境主要包括五个方面:一是城乡二元化的利益格局制约,面临着片面城市化建设用地制度的困境;二是农村现有土地格局的制约,面临着刚性化土地用途管理制度的困境;三是农村功能定位的制约,面临着限制性农村土地流转的困境;四是农村分户经营方式的制约,面临着纷繁化的土地经营方式的困境;五是农村社区文化形态的制约,面临着行政化的土地管理制度的困境。对此,城乡一体化要更新观念,树立新目标。其具体包括以下五点:一是克服城乡二元观念,坚持城乡一体化方向;二是克服单层农业观念,促进多农村多产业的综合发展;三是克服小农经济观念,探索新集体化道路;四是克服传统乡村观念,推进新型市镇建设;五是克服政府保管观念,发挥群众的积极性。关于城乡一体化整体设计,其提出以下建议:一是打造城乡中间带,通过存量集体建设用地资源开发小城镇;二是产业多元化,实现资金与投资要素的城乡对接,开放农村建设用地一级市场;三是建设新型的集体经济,以市场手段来实现农民的利益,稳定农民的权利,通过市场化将要素整合起来,使小地块规模化,吸引投资;四是社区的文明化和农民的市民化,农村的发展归根结底是文化的问题,须打造新型农村文化,更新农村居民的生活方式,最终建立一个民主文

明的新农村；五是集体土地制度的改革，所有权与使用权的关系如何重新设计，产权稳定和流转的关系如何处理，需要进一步来研究。

2. 统筹城乡发展中的土地制度改革。清华大学蔡继明教授在其主题为“统筹城乡发展中的土地制度改革”的发言中指出，近些年来，党和政府在缩小城乡居民收入差距方面进行的诸多尝试，如在农村建立乡镇企业、新农村建设等，是治标不治本的。缩小城乡居民收入差距的根本途径是加快城市化进程，加快农村居民向城市居民的转化，提高城市化水平。城市化必然意味着占用大量的土地，而目前征地中存在大量问题，主要表现为存在二律背反的问题：一方面，宪法规定城市的土地归国家所有，农村的土地归农民集体所有，这意味着凡是城市化和工业化新增的土地需求，无论是公共利益还是非公共利益的需要，都必须通过国家的征地行为来满足；另一方面，宪法又强调，国家只有出于公共利益的需要，才能对农地实行征收或征用。正是由于存在着上述二律背反，改革开放30年来，我国各地方政府的征地行为中的80%可以说一方面是违反宪法的，因为所征用的农地只有20%左右是出于公共利益的需要；而另一方面，地方政府的征地行为又是符合宪法的，因为正是通过这种政府征地，才维护了城市土地单一的国家所有制。由此可见，不从根本上消除上述二律背反，无论怎样严格界定或缩小公益性征地范围，都不能摆脱上述两难处境。解决这一问题有以下途径：第一，扩大国家征地范围，即在保持现有土地所有制结构不变的条件下扩大国家的征地范围，可将《宪法》第10条相关款项修改成：“国家为了公共利益的需要和经济发展的目标，可以依照法律规定对农民集体所有的土地实行征收或征用，并给予补偿。”第二，改革城市土地所有制结构。第三，将征收与征购并列。第四，统一城乡土地所有制结构，按照公益性和非公益性原则调整全国土地所有制结构。第五，国有土地实行分级所有，确立中央政府和地方政府分级所有。

3. 城乡一体化与农村土地改革。华东政法大学高富平教授在其主题为“农村土地改革是中国社会经济全面协调和持续发展的制度需求”的发言中阐述到，尽管党的十七届三中全会的一个核心内容是关于农村土地流转，包括促进土地承包经营和建设用地使用权的流转，但实际上，农地的流转并不是现在农村土地改革的核心，核心应该是农村建设用地使用权的流转，尤其是置于城乡一体化建设的背景下。此外，农村土地流转本身并不成其为问题，关键在于中央是否决定赋予农村自主发展权，是否赋予农民的土地开发权，其中，最为重要的在于规划和覆盖全社会的土地管理制度。城乡经济社会一体化作为破解“三农”问题的根本出路受到两个最根本问题的制约：土地分割以及户籍制度。因此，城乡一体化建设的一个重要问题就是实现土地制度的改革，最主要是给农民一个自主发展的道路，根本又在于还权于民，实行同地同权，同权同能，同义务同管理，这亦是整个农村土地改革的基本内容。同时，农村土地改革最大的障碍是现行的土地征收制度，因为该制度维持了二元的发展模式。城乡分割制度是传统计划体制的残余，而发展市场经济需要解放农村土地使其财产化，需要去除农民的身份使其市民化。由于二元的土地制度立基于二元的社会经济体制，所以土地制度的改革不仅取决于经济的发展水平，亦与社会保障制度的改革进程相关，因此农村土地改革应是长期的、分阶段的、因地制宜的。

4. 城乡一体化背景下的农村土地制度改革。西南政法大学江帆教授作了主题为“从价值属性的变化看我国农地制度的变革”的发言，他认为，随着我国城乡一体化的发展，农地价值属性已经发生了变化，农地的保障功能渐行渐远，为了实现农地资源的合理配

置,需要剥离农地的保障功能,同时在法律上解除对农地抵押的禁止,这样才能真正落实农民地权的稳定性。

(二) 土地所有权变革与立法

1. 土地私有化之争。武汉大学孟勤国教授在其主题为“揭开中国土地私有化的面纱”的发言中阐述到,其一,现今学界有关土地私有化的观点缺乏论证,需要用数据和实例加以解释。其二,基于粮食安全的考虑,农用土地不可能毫无节制地用于建设,因此,土地产权是私有、公有抑或集体所有,这与土地用途无关,农用土地的问题不是通过产权能够解决的。其三,城市化的进程不是一个农民失去土地就能解决的,而是和国家经济发展水平以及科学技术等多方面关联的,根本上言之,城市化的进程决定了农民有多少土地可以转到城市。其四,允许土地私有的应有之义是允许土地自由买卖,这必然导致土地集中,因此,需要思考怎么解决失地农民的生存问题。尽管政府应该提供保障,但问题是政府有没有能力提供保障,应然的问题和实然的问题不能混在一块。其五,土地私有化面临如何操作的问题,不仅涉及农民的土地观念,还涉及集体内部、集体与外部土地分配等多个方面。其六,尽管现有的土地制度存在诸多问题,但是,若想推翻这个制度必须拿出比现行制度更为合理的方案。如果拿不出这个方案,只是说一种理论上的可能性,那是不能作为依据的。

蔡继明教授对我国现有农地产权模糊问题尤其是其主要体现做了简要介绍,并针对孟勤国教授关于土地私有化的质疑,从国际层面、耕作面积、法律层面、稳定层面四个方面作了回应,总体上认为现有针对土地私有化的质疑并没有充分的证据。对此,孟勤国教授针对蔡继明教授的质疑,从举证、国际经验、中国国情、法律规定、现实稳定五个方面作了简要而又系统的回应。

2. 城中村改造与集体土地所有权立法。暨南大学李伯桥教授在主题为“城中村改造中集体土地所有权的立法思考——以广州市猎德村为例”的发言中指出,城中村改造的立法总体上应该包括以下方面:第一,关于所有权的国有化改造的立法;第二,关于城中村改造中的征迁补偿方面的立法,现今我国对城中村改造缺乏一个统一的立法,由此导致全国各地的标准不一,对实际的城中村改造造成了困难,另外,很多地方用政策取代立法,立法缺乏预测和规划。对此,其提出如下完善建议:第一,建立统一的集中的立法,以改变政府各行其是的混乱局面。第二,完善城中村集体土地所有权国有化的正当程序,就如同国有化需要政府和农民进行协商。第三,完善城中村集体土地所有权征收后征收补偿的正当程序。第四,补偿标准市场化,一定要考虑农民的利益和当前的经济状况。

(三) 农村集体土地承包制度

1. 农村集体土地承包制度的剖析。农业部政策法规司副司长王乐君在其主题为“浅谈农村集体土地承包制度”的发言中重点围绕“保障土地承包关系长久不变、推动农村土地承包经营权的流转、农村土地承包纠纷的仲裁、维护农村集体经济组织及其成员的权益”四个方面做了阐述。

第一,保障土地承包关系长久不变。关于“长久不变”,一方面,即是“赋予农民更加充分而有保障的承包经营权”;另一方面,应当是现有的土地承包关系长久不变、当前土地承包所形成的权利义务不变;此外,还包括经营制度、承包期更长,权利更加充分而有保障。同时,其强调了三点:其一,稳定现有土地承包关系、完善承包经营机制既是人

民的选择，也是历史的选择，既符合广大老百姓的心愿，也是农民的创造。对于人地矛盾，一方面可以通过推进土地流转来缓解；另一方面，就是要在地外做文章，例如，拓宽非农就业的渠道，加强农村社会保障制度的建设等。其二，保障农民土地承包经营权。其三，完善配套的政策措施。例如，征地问题和权益保护问题，可以根据新的形势和新的精神，对《土地管理法》和相关的法律进行相应的完善。

第二，推动农村土地承包经营权的流转。流转是农民行使承包经营权处分权能的体现，也是发展规模经营、解决人地矛盾的重要途径。目前流转中存在很多的问题：其一，违背农民意愿，强迫农民流转土地；其二，突破法律规定的方式，进行土地流转，一些地方在没有授权的情况下，以试点的名义突破法律规定进行土地流转；其三，流转利益纠纷呈上升趋势；其四，土地流转中存在非粮化、非农化的倾向。如何顺利推进流转，有以下几个问题需要注意：首先，严格政策法律的界限，遵循法律和中央的政策，如不允许抵押，不允许土地流转搞非农建设。坚持土地流转的三个底线。其次，严格试点地区的管理。再次，加强执法的监管。最后，强化流转的服务。

第三，妥善化解农村土地承包纠纷。涉农纠纷具有复杂性、群体性、专业性、激烈性、艰巨性的特点。经过多年的努力，农业部探索出了具有中国特色的纠纷解决机制——农村土地承包纠纷调解仲裁机制，其既不同于体现当事人意思自治的民商事仲裁，也不同于行政裁决。

第四，维护农村集体经济组织和成员的权益。以家庭承包为基础的统分结合双层经营体制是我国的农村基本经济制度。发展农村集体经济组织有三点需要关注：首先，明确发展集体经济，加强统一经营，这不是回到生产大队过去的老路上，而是发展新型统一经营，社会化服务的体系，统一经营须以家庭承包经营和产权清晰为基础。其次，统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式的经营服务体系变。最后，要处理好与基层村民自治组织的关系。同时有三点需要注意：其一，不能混淆集体经济组织与村民自治组织的性质与权能；其二，尊重村民与成员的利益差别；其三，探索集体经济组织的有效实现形式。

2. 农村承包地的调整。农业部农业干部管理学院杨东霞教授在其主题为“基层承包地的调整问题——现实需求与法律困境”的发言中重点阐述了承包地调整背后的基层实际以及法律困境。首先，关于承包地调整背后的基层实际，引起承包地调整的因素主要有：（1）人口增减；（2）特定群体的土地承包需求，主要涉及军人、大学生、外出务工人员、妇女等，尤其出嫁女问题比较突出；（3）商业征地，由于商业征地的费用高，因此，大多数未被征地的农民都认为应当均分征地补偿款，再重新调整土地。其次，关于法律困境，根源在于《土地承包法》第15条的规定。从深层次看，土地承包制度的现实困境是由国家赋予土地的功能所导致的；从现实看，很多农民认为，“长久不变”是指土地承包制度的长久不变，而不是承包地块的长久不变。法律规定对土地调整的否定性评价，造成了法律制度与社会实践的脱节，有损法律的权威。

（四）农村土地承包经营权流转

1. 农村土地承包经营权流转的社会法学思考。上海财经大学王全兴教授在其主题为“土地承包经营权流转的社会法学思考”的发言指出，稳定土地承包经营权和土地流转是一个悖论。在市场经济和城乡一体化背景下，土地承包经营权的流转需要社会保障等相互

配合。农民有无稳定的非农就业条件和社会保障决定着土地承包经营权可否流转和流转的进度,有三种路径可供选择:第一,先实现土地流转后实现非农就业社会保障,然而,这必然导致“城市贫民窟”;第二,先实现非农就业社会保障后实现土地流转,但是,这会延缓农业现代化;第三,实现土地流转和非农就业社会保障同步进行,这样就能实现城乡一体化。

2. 农村土地承包经营权流转的回顾与前瞻。河北大学孟庆瑜教授在其主题为“谨慎、规范、稳中求进——中国农村土地承包经营权的流转的回顾和前瞻”的发言中阐述到,农村土地承包经营权流转应坚持两个原则:一是依法自愿有偿原则;二是限制性流转原则,主要是指坚持“三条底线”。在稳定和完善我国农村基本经济制度的条件下,土地承包经营权能否以及在多大范围进入土地市场、在多大程度上实现流转,从根本上取决于中国农村经济的市场化水平及法治化建设水平。在尊重农民的市场主体地位前提下,建立农村土地承包经营权流转制度必须具备以下几个要点:一是农民经营行为的自主化;二是土地流转关系的市场化;三是土地流转市场的法制化。作为农村土地承包经营权流转的主体,受让方不仅应当具备一定的资质、经营能力、履约能力等条件,同时还应当满足国家法律、产业政策、发展规划、环境保护政策、区域经济政策和项目效益风险防范等条件。农村土地承包经营权的核心问题是其价值的问题,农村土地承包经营权价值受诸多因素的影响,其中要考虑当事人双方的经济情况,尤其是农民的经济状况。农民实质上在价格确定上处于劣势地位,因此,政府应当发挥作用,弥补农民能力的不足。囿于农民的自身条件、政府的引导和服务水平等多方因素,农民对流转方式的选择存在明显差异性,国家应当尊重农民的主体地位和创造性,应当充分认识到不同地区、不同农户之间在劳动能力、资金、技术、资源禀赋等方面的差异性,这决定了不能搞一刀切的模式。农村土地承包经营权流转争议的解决途径是多元的,必须注意争议解决中的行政化色彩,尤其是地方压力。农村土地承包经营权的流转并非是一个仅靠流转制度建设就能解决的问题,还有赖于促进就业制度和农村的社会劳动保障制度的完善。

3. 农村土地承包经营权转让制度改革与完善。浙江大学丁关良教授在其主题为“农村土地承包经营权转让制度改革完善的深层思考”的发言中阐述到,尽管家庭承包制带来了许多好处,但亦存在不少问题,其中包括无法实现土地资源优化配置。要实现土地资源的优化配置,农用地的流转已经成为了很现实的问题。土地流转存在两种形式:一种是物权性质的土地承包经营权让渡型流转,如互换、转让等;另一种是物权性质的土地承包经营权保留型流转,如反包、出租等。在所有的土地流转形式中,转让涉及的问题很多,最需要完善,主要体现在以下方面:第一,转让要经发包方同意这一制度不科学;第二,现行关于土地承包经营权的转让制度与物权制度本身的不吻合;第三,有关“转让方必须有稳定的非农职业或者稳定的收入来源”这一限制性条件无法从法律层面进行界定,也无法把握。第四,目前受让方主体受限制,仅限于农户之间,结果导致了土地无法流转。此外,还存在有关转让的法律条文内容不科学、转让制度不完善对入股等制度产生消极影响,以家庭承包形式以外的其他方式承包土地的流转问题等。对此,其提出如下建议:第一,土地承包经营权的流转不应限制在农户之间,应允许自由流转,其只受到自由的底线的限制;第二,现行的土地承包经营权的权能,尤其是处分权需要加以完善。第三,对土地流转采取登记生效主义,但前提是土地承包经营权的取得也要登记;第四,对法律中有