



浙江财经大学 | 法学文库



农地使用权流转模式 选择及创新研究

Nongdi Shiyongquan Liuzhuan Moshixuanze ji Chuangxin Yanjiu

苟军年 / 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA



浙江财经大学 | 法学文库

2012年度教育部人文社会科学研究规划基金项目

“农村土地流转若干法律问题研究”（编号：12YJA820018）成果

农地使用权流转模式 选择及创新研究

Nongdi Shiyongquan Liuzhuan Moshi Xuanze ji Chuangxin Yanjiu

苟军年 / 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农地使用权流转模式选择及创新研究 / 苟军年著.
—北京:法律出版社,2014.7
(浙江财经大学法学文库)
ISBN 978-7-5118-6599-1

I. ①农… II. ①苟… III. ①农业用地—土地使用权
—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 147858 号

浙江财经大学法学文库

农地使用权流转模式选择及创新研究

苟军年 著



编辑统筹 政务出版分社

策划编辑 张瑞珍

责任编辑 周洁

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 18.75

字数 260 千

版本 2014 年 9 月第 1 版

印次 2014 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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:

北京分公司/010-62534456

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

第一法律书店/010-63939781/9782

书号:ISBN 978-7-5118-6599-1

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

法治昌明离不开法学兴盛,法学兴盛离不开法律学人的砥砺前行。浙江财经大学法学文库即是浙江财经大学法律人耕耘于法学领域成果的结晶。

浙江财经大学法学院成立于2002年,2010年获得法学一级学科硕士学位授予权。现有法学理论、宪法与行政法学、民商法学和经济法学4个硕士学位点;学院法学研究力量雄厚,目前共有法学专业教师33人,教授11人,副教授8人,其中博士生导师2人,硕士生导师17人,浙江省高校中青年学科带头人2人,浙江省“151人才工程”人才5人,校中青年学科带头人3人,校中青年骨干教师7人。

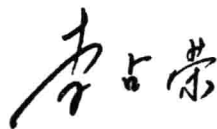
学院坚持实施科研强院战略,鼓励教师从事高水平的学术研究,激发了广大教师从事学术研究的积极性,整体学术水平有较快提升,取得了一系列重要的科研成果。近年来,学院教师先后获得省部级以上科研项目立项21项,其中国家社科基金项目立项8项。教师先后在《法学研究》、《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、《管理世界》、《中国法学》、《中外法学》、《政法论坛》等刊物上发表和转载学术论文300余篇,出版了专著和各类教材近40部,获得省部级等各类科研成果奖30余项。

为展现浙江财经大学法律学人在法学研究领域辛勤耕耘取得的成果,扩大学术影响,助力法学人才的成长。浙江财经大学法学院与法律出版社协商一致,设立浙江财经大学法学文库出版项目,集中出版浙江财经大学法

学院教师在法学研究领域取得的专著类学术成果。浙江财经大学法学院与法律出版社本着鼓励学术创新、打造学术精品的追求,对申报列入文库出版计划的书稿精心选择,潜心打磨,以期展现浙江财经大学法律学人研究的最高水准。

孔子云:人能弘道,非道弘人。周敦颐亦言:文以载道。我国的法治建设方兴未艾。弘法治之道在法律人,法律人弘道在法学论著。期盼浙江财经大学法学文库的出版能够为浙江财经大学法律人弘扬法治之道开辟新的天地。

浙江财经大学法学院院长

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '李', '宗', and '荣' (Li Zongrong).

目 录

Contents

第一章 导 论	(001)
一、课题研究的动因与背景	(001)
二、课题研究的意义	(004)
三、课题研究现状综述	(005)
第二章 我国农地流转制度的发展回顾	(008)
一、新中国成立前中国共产党的农地政策	(008)
二、新中国成立后土地改革与农地制度的发展	(017)
三、改革开放后土地承包责任制的确立与发展	(024)
四、农地及流转制度发展演变的理论反思	(030)
第三章 我国农地使用权发展及流转概况	(036)
一、农地使用权及其流转的法律属性	(036)
二、农地使用权流转类型的界定	(042)
三、农地使用权流转法律关系及构成	(044)
四、农地使用权流转现状及存在的问题	(050)
五、完善农地使用权流转的看法或对策	(057)

第四章	土地承包经营权流转制度的发展与协调	(077)
一、	土地承包经营权概况	(077)
二、	土地承包经营权流转的法律基础	(093)
三、	土地承包经营权流转属性的理论探讨	(107)
四、	土地承包经营权流转现状及流转形式	(116)
五、	土地承包经营权流转中存在的问题	(147)
六、	完善土地承包经营权流转的措施或对策	(153)
第五章	农村宅基地流转法律制度研究	(163)
一、	宅基地使用权发展演变的简要回顾	(163)
二、	宅基地使用权法律属性及流转的限制	(181)
三、	宅基地使用权流转的法律依据与实践模式	(189)
四、	宅基地使用权及流转的现状与问题分析	(204)
五、	宅基地使用权流转的必要性及其完善措施	(217)
第六章	农村集体建设用地使用权流转制度研究	(227)
一、	集体建设用地使用权的理论定位	(228)
二、	集体建设用地使用权发展概况	(238)
三、	集体建设用地使用权流转的依据与制约因素	(246)
四、	集体建设用地使用权流转的实践及选择模式	(259)
五、	完善集体建设用地流转制度的对策与建议	(269)
参考文献		(279)

第一章 导 论

国外土地权利体系的设立一般以土地所有权可以进入市场流通为前提,而我国实行土地公有制度,在法律上不允许存在土地的所有权市场,只许可存在土地使用权市场,这就决定了我国土地权利制度及其流转只能以土地使用权为基础,而不能以土地所有权为基础。随着我国市场经济的深入发展,城市土地市场日益健全、完善,但农村土地市场却十分混乱,依然缺乏法律制度和政策的严格规范。目前,我国的土地市场实际上由三部分组成:城市土地市场、农村土地市场和征地市场,形成城乡分割的二元土地结构。这一制度缺陷严重制约着我国土地市场的健康发展。因此,建立城乡统一的建设用地市场,建立公平、开放、透明的市场规则,以完善主要由市场决定价格的机制,是我国城市和农村二元土地制度改革的基本方向。我们认为,要建立规范、有序的土地流转市场,既要从我实际出发,又要大胆借鉴和移植其他国家行之有效的相关法律制度,真正实现我国土地使用权制度与现代民法制度的接轨,以建立适应市场经济发展需要的土地流转机制。

一、课题研究的动因与背景

我们申报的“农村土地流转若干法律问题研究”^①有幸获得 2012 年度国家

^① 2012 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目——“农村土地流转若干法律问题研究”,课题编号:12YJA820018。

教育部人文社科规划基金项目,《农地使用权流转模式选择及创新研究》系该项目最终科研成果。我们研究的目的是想通过对农村集体土地流转法律关系、流转类型、客体、方式、原则、途径、争议解决等基本问题的研究、探讨,从宏观层面对农地流转有一个总体的认识与把握,并在此基础上,依据法律原则、精神、规范,对我国土地流转中涉及的各种具体问题进行深入地阐释与发掘。研究中,既要看到我国土地管理的法治现状,又要看到它正在经历着一个历史性的发展过程。也就是说,市场经济与市民社会的确立、形成,要求我们必须建立起一个既适应国际经济发展、符合国际新秩序,又能适应我国社会经济和法治发展需求的土地管理法律体系。而要做到这一点,就必须处理好土地流转过程中出现的各种新情况、新问题,对相关制度进行冷静、理性的思考,并给予合理的制度安排,使农地流转与现行法律制度、国家经济发展相适应。从理论上为我国法治实践特别是土地管理实践提供有参考价值的意见。

第一,土地是人类社会生产、生活的基本物质基础,随着我国市场经济体制的建立和完善,以市场机制配置土地、劳动力、资本等生产要素成为市场经济发展的必然要求。土地是一种稀缺有限的资源,我国人均占有量低于世界平均水平,人均耕地不足世界平均水平的一半,可开垦的耕地后备资源严重不足,影响和制约着我国社会经济的发展。特别是随着城市化进程的不断加快,如何进一步深化土地制度改革,合理利用有限的土地资源、节约集约用地,让最少的土地发挥最大的效用,对土地资源进行合理配置,为社会创造出尽可能多的财富,是我国市场经济健康发展的客观要求。^① 土地流转能够有效改善土地资源配置效率,进一步激活农业剩余劳动力的转移,为我国农业的规模化、集约化、高效化经营提供广阔空间。

第二,从我国农村土地及使用权的流转情况看,1978 年在农村全面推行家庭联产承包责任制,使农村土地集体所有权与个人经营权得以分离。20 世纪 90 年代中期开始,随着农村社会经济的快速发展,又出现了自发性的土地流

^① 茹荣华:《我国农村集体土地流转制度研究》,北京大学出版社 2010 年版,第 1 页。

转。2002年制定的《农村土地承包法》以法律的形式明确规定了承包经营权的流转。实践证明,在农业发展中实行适度的规模经营,不仅是我国现代农业的根本出路,也是我国参与国际竞争的必然选择。从目前我国农村土地及使用权的研究和立法情况来看,有关研究文献中出现了农村土地、农村集体所有的土地、农业用地等不同的概念,在理论研究中对农村土地的称谓极不统一。因此,在展开我们的研究之前,有必要在概念上对农村土地予以明确界定。从我国农村土地的立法情况来看,法律上的表述也不完全统一,如土地管理法中使用的是农用地的概念;农村土地承包法采用的是农村土地的概念;物权法则称为集体所有的土地。从上述法律调整的对象来看,其含义显然不同,从农村土地承包法的调整对象来看,实际上它仅限于农业生产的土地,即我们通常所称的耕地,而非农村集体经济组织所有的全部土地。在此,为了研究的方便,我们可将农村土地的概念分为广义和狭义两种概念来理解,广义的农村土地包括农村集体所有的全部土地,即物权法所称的集体所有的土地,它包括集体所有的耕地、宅基地及农业建设用地等。而狭义的农村土地则仅指用于农业生产的耕地。本书所研究的对象为广义的农村土地(以下简称农地),并将农村土地的流转简称为农地流转。

第三,在我国特有的社会历史背景下,农地流转不仅是法律问题,也是一个重要的社会、政治、经济问题。由于农地流转关系涉及面宽、关系复杂,在具体流转过程中也出现了一些问题。在我国,每年因违法用地、侵犯农民权益的案件时有发生。那么,如何通过制度特别是法律制度建设,打破现行城乡二元分割的土地利用机制,建立起统一、规范、有序的土地流转市场,形成合理的土地价格体系,从而使价格在农地使用权及其流转的有效配置中发挥基础性作用,真正抑制土地流转背后各级政府牟利的冲动,并依法保障农民在土地流转中各项权利的实现,使我国的农地流转健康、有序、稳定、持久,真正成为土地资源优化配置的重要手段。这将是我们将面临的极为复杂、敏感、棘手的问题。

总之,通过大量的走访、调查,我们深感,在我国市场经济和市民社会初步发展的条件下,对农地的流转必须采取法律、经济、行政等多种手段来进行管

理,使其严格依照科学、合理、规范的土地流转法律制度运行,只有这样,才能真正建立起统一、规范、有序的土地流转市场,使各民事主体在土地市场的平等交易、自由流转中获得预期的目的,实现各自利益的极大化;也只有这样,才能真正解决农地使用权流转中存在的各种问题,达到土地使用权流转的最佳效果。

二、课题研究的意义

农地流转已成为我国重要的土地法律制度,课题的研究不仅对国家立法、司法,而且对党和政府的决策,极具理论和实践意义。

第一,从课题研究的理论价值看,本课题的研究,不仅对国家土地法治特别是立法、司法、执法,而且对促进我国土地流转理论的深入研究均具有重要的理论价值。因为在市场经济不断发展、健全的条件下,通过法律制度,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,流转建设用地区和宅基地使用权,已成为我国农村深化改革的重要途径。从各级政府的态度来看,大多采取积极鼓励农村土地的适度规模经营,国家和地方也出台了许多法律、法规或政策,指导、规范农村土地流转。但由于农村土地流转的复杂性,在具体流转过程中也出现了一些问题,甚至在局部地区演化为严重的社会突发事件,严重侵害了农民的合法利益,影响我国社会、经济和法治建设的和谐发展。因此,对农村土地的流转采取法律、经济、行政等多种手段来进行管理,使其严格依照科学、合理、规范的土地流转法律制度运行,已成为我国社会经济发展中的重要理论与实践课题。

第二,从课题研究的实际应用价值看,课题的研究,不仅对土地流转中党和政府的决策,而且对各民事主体平等、自愿,推进我国农村土地流转具有重大的实际应用价值。我国不仅将农地的流转作为一项重要的法律制度在民法通则、物权法、土地管理法、土地承包法等法律制度中予以规定,而且在党和国家的方针、政策中也明确加以肯定。2008年中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出:“完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。”“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健

全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”2013年11月,中共十八届三中全会明确提出,要建立城乡统一的建设用地市场。因此,在我国现有法律制度和国家政策的框架下,对农地流转进行探讨,并通过强化土地流转形成、发展规模化、集约型的现代化农业意义重大。

三、课题研究现状综述

我国自1978年在农村推行家庭联产承包责任制以来,随着农村社会经济的快速发展,自20世纪90年代中期开始,便出现了自发性的土地流转。与此相适应,我国理论界也开展了关于农地流转问题的研究,主要包括农地流转的模式、存在的问题、影响因素、对策或措施等。由于特殊的社会历史原因,我国实行的是土地的公有制,即土地资源为国家、集体所有两种形式,这与西方发达国家的土地私有制完全不同,这也就意味着我国的土地流转与国外有所不同。现行土地所有制的基本法律特点是“公有私用、双轨并行”。公有私用,就是实行土地所有权的公有和土地使用权的私人化。双轨并行是指国家土地所有权、使用权与集体土地所有权、使用权相互并存。这是目前我们探讨农村土地法律制度应该明确的基本前提。综观国内外对土地流转的研究,归纳起来主要体现在以下几个方面:

第一,在土地所有权问题上,我国法律明确规定了土地的国家所有与集体所有,即法律上不允许土地的私人所有。另外,法律也明确规定,不允许土地所有权的流转,在我国,只有土地使用权的流转,而集体土地要进入建设用地使用权的流转,必须通过土地征收的方式进行,即集体土地通过政府征收转换为国有土地之后,才能进行土地使用权的流转,这是我国土地制度及其流转的法律特点。这一切都意味着我国的土地流转与国外有所不同,从法律角度看,我国农村土地的流转一般是指农地使用权即用益物权的流转,其内容主要包括三个方面:一是农村土地承包经营权的流转;二是宅基地使用权的流转;三是农村集体建设用地使用权的流转。在上述三种农地流转中,由于土地性质、用途、使用

范围等的不同,在法律和实践中又有很大的区别或不同。我们认为,除农地使用权的流转外,征地其实也是我国特有的一项土地所有权的流转方式,但由于征地在实施过程中有诸多限制性的行政规定,所以,学界一般不把这种流转视为正常的土地流转问题,表现在民事理论研究方面,大多不去涉猎,成为土地流转理论研究的空白地带。

第二,对土地承包经营权的流转国内外学术界基本达成共识,但在具体的流转方式上,认识不尽相同。土地承包经营权是一种用益物权,即农地属于集体经济组织所有,农民只依法享有承包经营权,即占有、使用、收益的权利。因此,在研究中大多回避对土地的处分权。随着我国农业的发展,有学者认为,规模化经营是市场经济发展的必然,是实现现代农业不可或缺的条件,但家庭承包与规模经营并不对立,因家庭承包并没有把小规模土地经营固定化,而是为土地的流转与集中提供了潜力和发展空间,主张应当稳定现行的土地承包关系。在我国独特的社会历史背景下,农地流转不仅是法律问题,也是重要的社会、政治、经济问题。因此,学者的研究范围非常广泛,主要从各学科角度研究承包经营权流转的内涵、外延、权利变动、流转模式、问题分析、影响因素、解决途径等。

第三,在我国现有社会经济发展背景下,能否允许农村宅基地的流转?在法律上有没有限制宅基地流转的必要?有学者认为,宅基地不得交易是农村宅基地分配制度的有机组成部分,宅基地分配制度是有效维系亿万农民基本生存权利的重要制度。在物权法制定过程中,围绕宅基地的流转,学术界曾进行了激烈的争论,至今无法达成共识。有学者认为,我国法律明确禁止宅基地交易有其合理性;也有学者主张,参照土地承包经营权的改革,调整宅基地的产权设置,建立规范有序的宅基地流转市场,即允许宅基地在城乡居民之间自由流转,彻底打破城乡二元分割的土地利用机制。但由于宅基地的复杂性,对其流转研究尚缺乏理论深度。

第四,集体建设用地能否入市,进入土地一级市场进行流转,这是我国法律一直未能解决的疑难问题。改革开放以来,我国经济发展势头良好,需要充足

的土地资源作后盾。随着国家对土地宏观调控的加强,城镇国有土地可供量不足,为集体建设用地入市提供了机会。有学者认为,集体建设用地流转是市场生产要素合理流动与优化配置的要求,也是打破城乡建设用地双轨制、实现城市化和经济社会协调发展的必然要求。有学者认为,现行的二元土地制度为我国社会经济发展作出了重大贡献,但也带来许多问题,如土地市场发育不完善、农民权利被侵犯和土地利益矛盾加剧。为了保证我国社会经济的可持续增长,促进社会和谐发展,必须改革,其核心是改变国家垄断土地一级市场的格局,提高土地的市场化配置程度。但由于问题涉及面宽,极具复杂性,在理论与实践上都没有得到很好的解决。

第五,国外对我国土地流转也有一定的研究。国外学者通过实地调查,认为我国土地使用权权属不充分,权能不明确,导致土地使用权流转无法在更大范围内进行;有学者对我国各时期农地流转市场进行比较,指出农地流转是农户为使生活状况变得更好的结果,流转不仅有助于规模经营,而且能够解放农村过剩劳动力,促进农地流转需要加强制度建设、信贷支持和完善流转中介;也有学者将我国非农劳动力市场与农村土地租赁市场结合分析,指出农地租赁市场主要受家庭特征、非农就业、制度和村庄特征影响,指出加快农村劳动力市场是促进农地租赁市场发展的首要选择。

总之,我国民法学界对农地流转的研究取得了很大成绩,但与现实需求相比还有很大差距。一是征地实际上也是我国特有的一项土地流转方式,但由于征地在实施过程中有诸多限制性的行政规定,一般不把这种流转看作正常的民事问题,大多不去涉猎。二是土地流转研究大都围绕所有权和使用权的关系提出解决思路,缺乏从土地权利、收益分析以及制度保障等角度的系统分析、研究。因此,要推进我国农地流转研究的深入,就必须从各学科角度全方位地展开研究。

第二章

我国农地流转制度的发展回顾

我国现行的农村土地制度,是新中国成立后经过 50 年代的土地改革与 80 年代的土地承包两次重大变革后逐步形成、发展起来的。在我国土地制度的设计上,总体的思路是城市土地为国家所有,农村土地为农村集体经济组织所有,而用益物权则归各民事主体依法享有。我国的陆地国土面积为 960 万平方公里,约占世界陆地总面积的 1/15,略相当于除前苏联之外的欧洲各国的总面积,仅次于俄罗斯联邦(1707.5 万平方公里)和加拿大(997.1 万平方公里),居世界第三位。东部地区占 10.5%,中部地区占 25.3%,西部地区占 64.2%。土地资源中,山地 320 万平方公里,高原 250 万平方公里,盆地 180 万平方公里,平原 115 万平方公里,丘陵 95 万平方公里。其基本特点是:绝对数量大,人均占有少;类型复杂多样,耕地比重小;利用情况复杂,生产力地区差异明显;地区分布不均,保护和开发问题突出。

一、新中国成立前中国共产党的农地政策

回顾近代我国土地变革的实践,我们可以清楚地看到,封建制度下的土地制度极不合理,自明清至 20 世纪 40 年代,土地基本呈现地主占有,佃农经营,辅之以自耕农经营的土地法律形态。据统计,占农村人口总数不到 10% 的地主、富农约占有农村 70% ~ 80% 的耕地。而占农村人口总数 90% 以上的贫农、雇农和中农,则只占有 20% ~ 30% 的耕地。形成农村严重的社会对立与冲突,

这是造成中国社会长期贫穷、落后,不能快速发展的主要原因。正是在这一社会历史背景下,中国共产党领导广大农民开展废除封建土地所有制、实行耕者有其田的土地革命运动。

(一) 土地革命时期(1927年8月~1937年7月)

土地革命,指第二次国内革命战争时期,党在革命根据地开展打土豪、分田地、废除封建剥削和债务,满足农民土地要求的革命。中国共产党从革命一开始就把解决农民土地问题作为中国革命的一个中心问题。当时,边界土地的60%以上在地主手里,40%以下在农民手里。江西方面,遂川的土地最集中,约80%是地主的。永新次之,约70%是地主的。万安、宁冈、莲花自耕农较多,但地主的土地仍占多数,约60%,农民只占40%。湖南方面,茶陵、酃县两县均有约70%的土地在地主手中。^① 1927年中共“八七”会议上,就正式确定了党的土地政策,提出“没收大地主及中地主的土地,分这些土地给佃农及无地的农民”,“对于小田主则减租,租金率由农民协会规定之”;提出在最近开始的暴动中,“本党不提出没收小田主土地的口号,是为着要使城乡间广大的小私有财产者之分子中立”。提出“没收一切所谓公产的族祠庙宇等土地,分给无地的农民”。“现时主要的是要用‘平民式’的革命手段来解决土地问题。”之后,在中国共产党的领导下开展了土地革命运动。

1. 《井冈山土地法》

1928年12月,在总结1927年冬到1928年冬土地革命斗争经验的基础上,由毛泽东主持制定了《井冈山土地法》。主要作了如下规定:(1)“没收一切土地归苏维埃政府所有”,以分配农民个别耕种为主,遇到特殊情况或政府有力时,兼用“分配农民共同耕种”和“由苏维埃政府组织模范农场耕种”两种方法;(2)“一切土地,经苏维埃政府没收并分配后,禁止买卖”;(3)分配土地之后,除老幼疾病等情况外,“其余的人均须强制劳动”;(4)主要“以人口为标准,男女老幼平均分配”,有特殊情形的地方可“以劳动力为标准,能劳动者比不劳动者

^① 毛泽东:《毛泽东选集》(第1卷),人民出版社1991年版,第68~69页。

多分土地一倍”；(5)区域标准主要“以乡为单位分配”，遇特殊情形时可以几个乡或区为单位；(6)乡村手工业工人“得分每个农民所得田的数量之一半”；(7)红军和赤卫队战士、政府和其他机关工作人员均得分田，“由苏维埃政府雇人代替耕种”。这是革命根据地第一个土地法令，第一次用法律的形式肯定了农民分配土地的神圣权利，对于推动土地革命的深入开展有重要意义。^①土地革命解放了农村生产力，极大地激发了广大贫苦农民革命和生产的积极性，有力地支援了红军和农村革命根据地的巩固。由于诸多原因，《井冈山土地法》也存在一些缺陷：“（一）没收一切土地而不是只没收地主土地；（二）土地所有权属政府而不是属农民，农民只有使用权；（三）禁止土地买卖。这些都是原则错误，后来都改正了。关于共同耕种与以劳力为分配土地标准，宣布不作为主要办法，而以私人耕种与以人口为分田标准作为主要办法，这是因为当时虽感到前者不妥，而同志中主张者不少，所以这样规定，后来就改为只用后者为标准了。雇人替红军人员耕田，后来改为动员农民替他们耕了。”^②但它在土地革命史上的地位是十分重要的。中央苏区时期的《兴国土地法》、“二七土地法”、《苏维埃土地法》以及《中华苏维埃共和国土地法》，都是在《井冈山土地法》的基础上，根据实践经验不断修订而成的。

2. 《兴国土地法》

1929年4月，毛泽东在总结赣南土地斗争经验的基础上，主持制定了《兴国土地法》。这个土地法是根据党的“六大”精神，在《井冈山土地法》的基础上修改制定的。把《井冈山土地法》规定的“没收一切土地”改为“没收公共土地及地主阶级土地”，这是一个原则的改正。7月在上杭召开的中国共产党闽西第一次代表大会上，总结了闽西土地斗争的经验，通过了《土地问题决议案》。其中规定，“没收一切收租的田地山林”，“随即分配于贫农”。“自耕农的田地不没收”。“富农田地自食以外的多余部分，在贫农群众要求没收时应该没收。”“田地以乡为单位，按原耕形势，抽多补少平均分配。”后来闽西又提出“抽

^① 郭德宏：“第二次国内革命战争时期党的土地政策的演变”，载《中国社会科学》1980年第6期。

^② 毛泽东：《毛泽东选集》（第1卷），人民出版社1991年版，第51页。