



新型城镇化背景下的 农村土地物权流转法律制度研究

The Study on Transfer Legal System of
Rural Land Property Rights under New Urbanization

张庆华 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系山东省高校人文社科研
农地物权流转法律问题研究（



新型城镇化背景下的 农村土地物权流转法律制度研究

The Study on Transfer Legal System of
Rural Land Property Rights under New Urbanization

张庆华 著



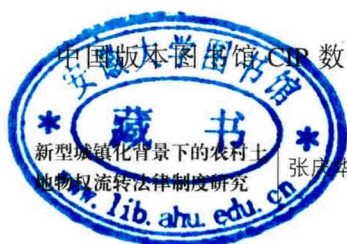
法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化背景下的农村土地物权流转法律制度研究/
张庆华著. —北京: 法律出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8278 - 3

I. ①新… II. ①张… III. ①农村—土地流转—土地
管理法—研究—中国 IV. ①D922.324



中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 182091 号

新型城镇化背景下的农村土地
物权流转法律制度研究 张庆华 著

责任编辑 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 10.25 字数 218 千

版本 2015 年 8 月第 1 版

印次 2015 年 8 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 固安华明印业有限公司

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 978-7-5118-8278-3

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

党的十六大提出,“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。这是在党的全国代表大会上首次提出城乡经济社会发展必须统筹推进的战略决策。

党的十七大进一步提出,“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”,“加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。

党的十八大提出了“推动城乡发展一体化”的战略决策。

从党的十六大至十八大,从“统筹城乡经济社会发展”战略到“推动城乡发展一体化”,中央建设社会主义新农村工作的指导思想逐步明确,理论创新不断深化,政策措施逐步具体化、科学化。

城镇化是解决“三农”问题的重要途径。我国农村人口众多、农业水土资源紧缺,在城乡二元体

制下,土地规模经营难以推行,传统生产方式难以改变,这是“三农”问题的根源。我国人均耕地仅 0.1 公顷,农户户均土地经营规模约 0.6 公顷,远远达不到农业规模化经营的门槛。城镇化总体上有利于集约利用土地,为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移,农民人均资源占有量相应增加,可以促进农业生产规模化和机械化,提高农业现代化水平和农民生活水平。城镇经济实力提升,会进一步增强以工促农、以城带乡能力,加快农村经济社会发展。我国第五次全国人口普查数据表明,我国适龄劳动人口占全国总人口的 70.15%,其中 6 亿在农村。按现有的生产条件,农村只需 1.5 亿劳动力,剩余的 4.5 亿需要转移到非农的第二、三产业。

2014 年 3 月,中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》将我国新型城镇化之路可以概括为以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。文中指出,城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局,顺应发展规律,因势利导,趋利避害,积极稳妥扎实有序推进城镇化,对全面建成小康社会,加快社会主义现代化建设进程,实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大现实意义和深远历史意义。

新型城镇化是人的城市化,而人的城市化是生产力发展到一定阶段,市场决定的资源配置的结果。新型城镇化是推动城乡发展一体化的重要内容。新型城镇化的主线应是有序推进农业转移人口市民化,农业转移人口市民化必须依靠提高农业现代化水平,大力发展农业生产力来实现。改革开放以来,由于农业生产机械化水平的提高,高效农业和非农产业经济的发展,造就大量的农业转移人

口,然而我国“城乡二元化结构”阻碍了新型城镇化的进程,影响了城乡发展一体化目标的实现,致使农业、农村和农民问题始终难以有效解决。这必然要求打破城乡“二元化”格局,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。当然为了实现这一目标,国家应当有所作为,但主要是通过经济和法律两大主要手段发挥好宏观调控职能,做好政策性引导和协调服务,切不可违反生产力规律,违背农民意愿,增加农民负担,跑到“前台”代替市场当“主角”,凭借公权力强行推进。

笔者认为,农村转移人口市民化的进程固然受生产力因素决定,但上层建筑在一定条件下,会反作用于经济基础,并以此为中介反作用于生产力,这一因素同样不容忽视。在新的形势下,我国现行的农村土地制度特别是土地流转制度制约了国家新型城镇化进程的推进,而深化农村土地制度特别是土地物权流转制度的改革是适应新型城镇化要求的土地制度基础和重要前提。在新的历史条件下,健全城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,其中一个重要的环节就是改革和完善现行的农村土地制度。

新型城镇化是我国推动城乡发展一体化的重要内容之一,新型城镇化的有序推进必将推动农村土地物权流转法律制度的改革和完善,农村土地物权流转的安全、有序、健康运行又能促进新型城镇化的有序推进,二者相辅相成,相互促进。这也是本书以我国新型城镇化作为背景研究农村土地物权流转的重要原因。

本书以党的十八大以来提出的农村土地制度改革的政策为指导,运用实证分析和比较法的分析方法,以民商法学的基本原理为理论工具,对我国现行农村土地物权流转制度的滞后性进行了深入分析,并提出了相应的完善立法和适用法律的建议。

期待本书的出版,能够抛砖引玉,为国家新型城镇化背景下农村土地物权流转法律制度研究,为我国农村土地物权法学理论的发展略尽绵薄之力。

张庆华
2015年5月

目 录

导论:研究的背景、意义和方法

上编 实证研究

第一章 新型城镇化背景下山东省七地市农村土地物权 流转现状的实证研究 031

第一节 关于山东省七地市农村土地所有权权属现状 的调查报告 032

一、调查的缘起 032

二、调查的问题 033

三、调查数据分析 034

四、调查结论 046

第二节 关于山东省七地市农村土地所有权流转现状 的调查报告 047

一、调查的缘起 047

二、调查的问题 049

三、调查数据分析 050

四、调查结论 056

第三节 关于山东省七地市农村土地承包经营权流转现状的调查报
告 057

一、调查的缘起 057

二、调查的问题 060

三、调查数据分析 061

四、调查结论 072

第四节 关于山东省七地市农村集体经营性建设用地使用权流转现
状的调查报告 076

一、调查的缘起 076

二、调查的问题 078

三、调查数据分析 079

四、调查结论 087

第五节 关于山东省七地市农村宅基地使用权流转现状的
调查报告 088

一、调查的缘起 088

二、调查的问题 090

三、调查数据分析 091

四、调查结论 095

下编 学研究

第二章 新型城镇化背景下农村土地物权流转法律关系 099

第一节 农村土地物权流转法律关系主体 101

一、新型农业经营主体 102

二、自然人 105

三、其他法人 109

四、其他非法人组织 109

五、国家 110

第二节 农村土地物权流转法律关系客体 111

一、移转农村集体土地所有权的行为 112

二、移转用益物权的行为 113

三、移转土地经营权的行为 114

第三节 农村土地物权流转法律关系内容 118

一、流转法律关系主体的权利 118

二、流转法律关系主体的义务 121

第三章 新型城镇化背景下农村土地物权流转的私法自治制度 123

第一节 农村土地物权流转关系私法自治的现状 123

一、村务公开制度难以真正落实 124

二、村民委员会选举的法定程序得不到一体遵行 125

三、村民会议的法定职权难以发挥 127

第二节 农村土地物权流转关系私法自治存在问题的

主要原因 128

一、传统观念的消极影响较为突出 128

二、《村民委员会组织法》仍需完善 129

三、村民对政策、法律法规的了解不够 132

四、基层政权对《村民委员会组织法》实施的重视不够 132

第三节 加强农村土地物权流转关系私法自治的对策 133

一、完善《村民委员会组织法》 133

二、增强农民的法治观念 134

三、基层政权对村民自治工作方法的改进 135

第四章 新型城镇化背景下农村土地所有权的流转法律制度 136

第一节 我国农村土地所有权主体的历史变迁 136

一、农村集体经济组织的建立和发展 137

二、改革开放以来农村土地所有权主体的变化 139

三、有关农村土地所有权归属的不同认识 141

第二节 农村新型社区对农村土地所有权的影响 143

一、农村新型社区建设实践的探索 143

二、农村新型社区建设对农村集体土地所有权主体结构的影响 145

第三节 农村集体土地征收法律制度 148

一、征收的一般原理 148

二、国内外关于征收的立法实践 151

三、我国农村集体土地征收的立法问题 155

四、我国农村集体土地征收立法的完善 166

第五章 新型城镇化背景下农村土地承包经营权流转法律制度 180

第一节 农村土地承包经营权变动模式的重新审视 182

一、国内外物权变动债权意思主义的制度现状 182

二、我国农村土地承包经营权变动制度的法律问题 184

三、我国农村土地承包经营权变动模式的立法完善 195

第二节 农村土地承包经营权转让法律制度 196

一、农村土地承包经营权转让及其与相似概念的法理区别 196

二、农村土地承包经营权转让法定条件的法理思考 198

第三节 农村土地承包经营权转包和出租法律制度 207

一、农村土地承包经营权转包和出租法律关系的结构特征 208

二、关于农村集体土地三权分置的法理思考 211

三、农村土地承包经营权转包和出租制度的法理思考 214

第四节 农村土地承包经营权入股和抵押法律制度 221

一、农村土地承包经营权入股和抵押的立法与政策现状 221

二、农村土地承包经营权入股和抵押的可行性分析 225

三、农村土地承包经营权入股和抵押的关键制度设计 229

第六章 新型城镇化背景下农村集体经营性建设用地使用权流转法律制度 232

第一节 农村集体经营性建设用地使用权流转的立法和政策现状 233

一、农村集体经营性建设用地的范围界定 233

二、农村集体经营性建设用地使用权流转的立法现状 235

三、农村集体经营性建设用地使用权流转改革的政策现状 239

第二节 农村集体经营性建设用地使用权出让法律制度 241

一、农村集体经营性建设用地使用权出让的法理界定 241

二、农村集体经营性建设用地使用权出让的基本规范设计 245

第三节 农村集体经营性建设用地使用权转让法律制度 247

一、农村集体经营性建设用地使用权转让的法理界定 247

二、农村集体经营性建设用地使用权转让基本规范设计 248

第四节 农村集体经营性建设用地使用权流转其他法律制度 249

一、农村集体经营性建设用地使用权抵押基本法律规则设计
及理由 250

二、农村集体经营性建设用地及其使用权租赁基本法律规则
设计及理由 252

三、农村集体经营性建设用地使用权入股基本法律规则设计
及理由 253

第七章 新型城镇化背景下农村宅基地使用权流转法律制度 255

第一节 农村宅基地使用权流转的立法、政策与学说现状 255

一、农村宅基地使用权流转的立法现状 255

二、农村宅基地使用权流转的政策现状 257

三、农村宅基地使用权流转的学说及评析 260

第二节 农村宅基地使用权出让法律制度 262

一、农村宅基地使用权出让的私法原理 262

二、农村宅基地使用权出让基本法律规则设计 263

第三节 农村宅基地使用权转让法律制度 266

一、农村宅基地使用权内部转让的法律规则设计 267

二、农村宅基地使用权的收回和有偿使用的法律规则设计 268

三、农村宅基地使用权的对外转让基本规则设计 268

第四节 农村宅基地使用权抵押法律制度 269

一、农村宅基地使用权抵押的可行性分析 269

二、农村宅基地使用权抵押的基本法律规则设计 271

参考文献 272

附录 281

一、山东省七地市农村土地物权流转法律问题调查回收卷(抽样) 281

(一)关于山东省七地市农村土地所有权权属现状的调查问卷 281

(二)关于山东省七地市农村土地所有权流转现状的调查问卷 283

(三)关于山东省七地市农村土地承包经营权流转现状的调查问卷 284

(四)关于山东省七地市农村集体经营性建设用地使用权流转
现状的调查问卷 286

(五)关于山东省七地市农村宅基地使用权流转现状的调查
问卷 288

二、农村土地物权证书内页图 290

图一 我国 20 世纪 50 年代的土地所有权证 290

图二 农村土地承包经营权证内页 291

图三 农村土地承包经营权证内页 292

图四 农村土地承包经营权证内页 293

图五 农村土地承包经营权证内页(2013 年试点票样) 294

图六 农村集体土地(宅基地)使用权证内页 295

图七 农村集体土地(宅基地)使用权证内页 296

图八 农村集体土地(建设用地)使用权证内页 297

三、山东省地市农村集体土地征收文件例 297

文件一 拟征地公告文件 298

文件二 拟征地补偿安置方案文件 300

文件三 山东省人民政府征地批准文件 303

文件四 征地公告文件 304

后记 306

CONTENTS

Introduction : the background significance and methods of the research

Part I The Empirical Study

Chapter 1 Empirical Study on the Circulation Present Situation of the Rural Land Property Rights in 7 Cities in Shandong under New Urbani- zation 031

Section 1 Investigation Report on the Ownership
Present Situation of of Rural Land 032

Section 2 Investigation Report on the Circulation
present situation of Rural Land Owner-
ship 047

Section 3 Investigation Report on the Circulation
Present Situation of the Right to Rural
Land Contractual Management 057

Section 4 Investigation Report on the Circulation
Present Situation of the Right of Use of
Rural Collective Commercial Construction
Land 076

Section 5 Investigation Report on the Circulation Present Situation of the Right to the Use of Rural House Sites	088
--	-----

Part II The Academic Study

Chapter 2 The Circulation Relationship of the Rural Land Property Right under New Urbanization	099
---	------------

Section 1 The Subject of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	101
---	-----

Section 2 The Object of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	111
--	-----

Section 3 The Content of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	118
---	-----

Chapter 3 The Private Law Autonomy System of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right under New Urbanization	123
--	------------

Section 1 Present Situation of Private Law Autonomy of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	123
--	-----

Section 2 The Main Reason for Private Law Autonomy Problem of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	128
---	-----

Section 3 The Countermeasure of Private Law Autonomy of Circulation Relationship of the Rural Land Property Right	133
---	-----

Chapter 4 The Circulation System of Rural Land Ownership under New Urbanization 136

Section 1 The Historical change of the subject of rural land ownership in our country 136

Section 2 The influence of new rural community on rural land ownership 143

Section 3 The Legal System of the Rural Collective Land Expropriation 148

Chapter 5 The Circulation System of the Right to Rural Land Contractual Management under New Urbanization 180

Section 1 The new examination on the change pattern of the Right to Rural Land Contractual Management 182

Section 2 The Transfer System of the Right to Rural Land Contractual Management 196

Section 3 The Subcontract and Lease of the Right to Rural Land Contractual Management 207

Section 4 As a Shareholder and Mortgagor of the Right to Rural Land Contractual Management 221

Chapter 6 The Circulation System of the Right to the Use of Rural Collective Land for Commercial Construction under New Urbanization 232

Section 1 The Current Legislation and Policy of the Circulation of the Right to the Use of Rural Collective Land for