

Zhongguo
Nongcun Tudi Quanli Zhidu
Zhuanti Yanjiu

解玉娟◎著

中国农村土地权利制度 专题研究

土地是人类赖以生存和社会持续发展的最重要的资源。
中国农村的未来发展在很大程度上取决于土地问题的解决。
农村土地问题的核心和实质是农村土地权利问题。
本书在研究方法上，将法学、经济学、
历史学三种方法紧密结合在一起，
体现了宽广的研究视角，也加深了分析的厚度。

西南财经大学出版社





Zhongguo Nongcun Tudi Quanli Zhidu
Zhuanti Yanjiu

中国农村土地权利制度 专题研究



土地是人类赖以生存和社会持续发展的最重要的资源。
中国农村的未来发展在很大程度上取决于土地问题的解决。
农村土地问题的核心和实质是农村土地权利问题。
本书在研究方法上，将法学、经济学、
历史学三种方法紧密结合在一起，
体现了宽广的研究视角，也加深了分析的厚度。

解玉娟◎著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地权利制度专题研究/解玉娟著. —成都:西南财经大学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 81138 - 373 - 7

I. 中… II. 解… III. ①农村—土地所有制—研究—中国
②农村—土地所有权—研究—中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 098938 号

中国农村土地权利制度专题研究

解玉娟 著

责任编辑:植苗

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.bookcj.com
电子邮件:	bookcj@foxmail.com
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	148mm × 210mm
印 张:	6. 75
字 数:	170 千字
版 次:	2009 年 6 月第 1 版
印 次:	2009 年 6 月第 1 次印刷
印 数:	1—1000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81138 - 373 - 7
定 价:	19. 80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

目 录

导 论·····1

一、农村土地权利制度的研究动态·····1

二、研究意义·····3

三、研究的主要内容·····4

四、研究的思路和方法·····5

上篇 农村集体土地所有权制度研究

第一章 我国农村集体土地所有权制度的历史回顾·····9

第一节 新民主主义革命时期中国共产党的土地政策·····9

一、第二次国内革命战争时期土地革命政策·····9

二、抗日战争时期的减租减息政策·····11

三、解放战争时期的土地改革·····12

第二节 农村集体土地所有权制度的确立·····13

一、1950—1952年的土地改革运动,实现“耕者有其田”
·····13

二、开展互助合作运动,推进农业集体化进程·····14

第三节 农村集体土地所有权制度的巩固与发展·····16

一、“一大二公”的人民公社时期·····16

二、“三级所有,队为基础”的人民公社时期·····17

三、人民公社体制的解体与土地承包责任制的全面推行
·····18

第二章 我国现行农村集体土地所有权制度的现状分析	20
第一节 农村集体土地所有权制度的立法现状	20
一、现行法律关于农村集体土地所有权的规定	20
二、现行农村集体土地使用权制度的特点	21
第二节 现行农村集体土地所有权制度的缺陷分析	23
一、农村集体土地所有权的主体虚位	23
二、农村集体土地所有权权能弱化	26
三、农村集体土地所有权客体范围界定不清	27
第三章 其他国家(地区)农地所有权制度改革的经验	30
第一节 美国的农地所有权制度的改革经验	30
一、美国的农地所有权制度概况	30
二、美国农村土地经营制度的特点	31
第二节 日本的农地所有权制度的改革经验	32
第三节 俄罗斯的土地所有权制度的改革经验	35
一、旧俄国的土地所有权制度改革	35
二、十月革命胜利后土地的国有化改革	36
三、前苏联解体后土地的私有化改革	38
第四节 我国台湾地区农地所有权制度的改革经验	40
一、第二次世界大战后台湾地区第一次土地改革	40
二、20 世纪七八十年代初台湾地区第二次土地改革	43
三、20 世纪 90 年代台湾地区的第三次土地改革	44
第五节 其他国家(地区)农地制度改革实践对我国的启示	45
一、农地所有权制度的改革只有适合本地实际才能取得实际效果	46
二、在坚持农地的家庭经营的前提下,适度推进土地的规模经营	47

三、大力发展农业社会化服务体系,充分发挥其经济协调的作用…………48

第四章 农村集体土地所有权制度改革路径的探索…………49

第一节 农村土地国有化…………50

一、农村土地国有化改革方案…………50

二、对农村土地国有化方案的评析…………51

第二节 农村土地私有化…………54

一、农村土地私有化方案…………54

二、对农村土地私有化方案的评析…………56

第三节 重构集体土地所有权…………59

一、“共同共有说”评析…………60

二、“法人所有说”评析…………60

三、“合有权说”评析…………62

四、“新型总有说”评析…………63

第五章 完善农村集体土地所有权制度的构想…………66

第一节 农村集体土地所有权制度改革的基本思路…………66

一、有利于合理高效利用土地资源…………66

二、有利于保障农民的土地权益…………67

三、有利于促进农业现代化发展…………68

第二节 完善农村集体土地所有权制度的具体建议…………69

一、重构农村集体土地所有权的主体…………69

二、完善农村集体土地所有权的权能…………70

三、理清集体土地所有权的客体范围…………72

中篇 宅基地使用权制度研究

第六章 宅基地使用权制度概论·····77

第一节 宅基地使用权的概念和特征·····77

一、宅基地使用权的概念分析·····77

二、宅基地使用权的法律特征·····77

第二节 宅基地使用权的性质探讨·····78

一、宅基地使用权性质争议的主要观点综述·····79

二、对上述三种观点的评析·····80

三、宅基地使用权性质的界定·····83

第三节 宅基地使用权的历史沿革·····85

一、我国宅基地私人所有阶段·····85

二、宅基地使用权制度的确立阶段·····85

三、我国宅基地使用权的变革与发展阶段·····86

四、我国现行的宅基地使用权制度·····87

第七章 宅基地使用权取得制度研究·····89

第一节 我国现行宅基地使用权取得制度中存在的问题·····89

一、宅基地使用权取得主体的规定不明确·····89

二、宅基地使用权取得的程序规则不合理·····90

三、宅基地使用权的登记制度不健全·····91

第二节 完善我国宅基地使用权取得制度的建议·····91

一、明确界定“户”的内涵,设立严格的分户原则和条件·····91

二、重构农村宅基地使用权取得程序规则,改变宅基地的管理模式·····92

三、建立健全农村宅基地使用权登记制度·····93

第八章 宅基地使用权流转制度研究	95
第一节 宅基地使用权流转的现状分析	95
一、法律法规的现状分析	95
二、宅基地使用权流转的现状考察	97
三、改革试点地区的宅基地使用权流转的实践探索	102
第二节 宅基地使用权流转的必要性和可行性研究	108
一、宅基地使用权流转的必要性研究	108
二、宅基地使用权流转的可行性研究	113
第三节 宅基地使用权流转模式的具体构想	118
一、宅基地使用权流转制度的立法原则	118
二、流转条件及方式的设计	122
三、流转过程中应重点关注的问题	124
第四节 相关配套制度的建立和完善	128
一、加快户籍改革进程	128
二、完善农村社会保障体系	132

下篇 农地发展权制度研究

第九章 农地发展权的理论阐释	141
第一节 土地发展权的概念和分类	141
一、土地发展权的概念	141
二、土地发展权的分类	143
第二节 农地发展权的概念与法律特征	145
一、农地发展权的概念	145
二、农地发展权的法律特征	146
第三节 农地发展权的性质	147
一、公权说	148
二、私权说	148

三、公权与私权二元说·····	149
四、对上述观点的评析·····	149
第四节 农地发展权在土地权利体系中的法律地位·····	150
一、我国土地权利体系的构成分析·····	150
二、农地发展权与集体土地所有权的关系·····	151
三、农地发展权与集体土地使用权的关系·····	153
四、农地发展权与土地发展权的关系·····	154
 第十章 农地发展权制度的国际考察·····	155
第一节 英国的农地发展权制度·····	155
一、英国设立农地发展权制度的社会背景·····	155
二、英国农地发展权制度的主要内容·····	156
三、英国农地发展权制度的特点·····	157
第二节 美国的农地发展权制度·····	159
一、美国设立农地发展权制度的社会背景·····	159
二、美国农地发展权制度的主要内容·····	160
三、美国农地发展权制度的特点·····	162
第三节 法国的法定上限密度制度·····	164
一、法国的法定上限密度制度的主要内容·····	164
二、法国的法定上限密度制度的主要特点·····	166
第四节 各国农地发展权制度的比较研究·····	167
一、农地发展权制度立法价值取向的比较·····	167
二、农地发展权归属的比较·····	168
三、农地发展权的运行机制的比较·····	169
 第十一章 我国设立农地发展权制度的必要性和可行性研究·····	170
第一节 我国设立农地发展权的必要性·····	170

一、完善我国土地权利体系的需要·····	170
二、加强耕地和基本农田保护的需要·····	171
三、保护生态环境的需要·····	173
四、限制滥用征地权和保护农民合法权益的需要·····	174
五、完善土地利用规划的需要·····	175
六、平衡区域发展策略中各地区利益的需要·····	176
七、提高土地利用效率和促进节约集约利用土地的需要 ·····	177
第二节 我国设立农地发展权的可行性·····	177
一、符合所有权发展变化的一般规律·····	177
二、我国现行土地管理与规划方面的制度为设立农地发展权制 度奠定了基础·····	178
三、土地所有权构成为农地发展权的设立提供了权利基础 ·····	179
四、国外制度建设的实践经验可供借鉴·····	180
五、国内理论研究相对成熟·····	181
 第十二章 建立我国农地发展权制度的构想·····	183
第一节 建立我国农地发展权制度的基本原则·····	183
一、市场配置与国家干预相结合的原则·····	183
二、保障农民利益和促进社会公平相结合的原则·····	184
三、可持续发展原则·····	185
第二节 农地发展权的归属·····	186
一、国外关于农地发展权归属的立法模式·····	186
二、我国学者关于农地发展权归属的观点·····	187
三、我国农地发展权的归属应采取的立法模式·····	189
第三节 农地发展权的流转·····	192

一、农地发展权征购制度·····	193
二、农地发展权移转制度·····	194
 主要参考文献·····	197

导 论

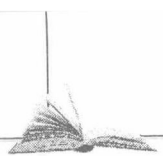
一、农村土地权利制度的研究动态

土地是人类赖以生存和社会持续发展的最重要的资源。中国农村的未来发展在很大程度上取决于土地问题的解决。农村土地问题的核心和实质是农村土地权利问题。农村土地权利制度的改革实践和理论探索已经引起了理论界广泛关注,形成了较为丰富的研究成果。本书选取了农村土地权利体系中三项重要的权利类型——集体土地所有权、宅基地使用权和农地发展权,以专题的形式进行研究。下面分别就各项权利制度的研究概况及趋势分别阐释。

(一) 关于农村集体土地所有权制度的研究动态

学术界普遍认为,我国现行的农村集体土地所有权制度存在诸多缺陷,比如“农民集体”尚未成为真正意义上的民事权利主体,土地类型化的不科学阻碍了土地的集约利用,集体土地所有权权能严重缺失(马俊驹,2007),集体土地所有权性质模糊(黄辉,2001)等问题。这些问题直接影响了集体土地所有权作用的发挥,制约了农村经济的发展,不利于“三农”问题的彻底解决,也成为构建和谐社会主义新农村的瓶颈问题之一。

围绕农村集体土地所有权的改革与发展,学术界展开了广泛的讨论,逐渐形成了国有化(刘俊,2006)、私有化(李昌庚,2007)、国家所有和农民私人所有三者并存(潘华顺等,2000),完善农村土地使用权以及重构集体土地所有权等五种主要的改革方案。其中重构集体土地所有权的方案主要有以梁慧星(2000)为代表



的共同共有说,以王利明(2001)为代表的成员共同所有说,以韩松(2000)等为代表的新型总有说,以王铁雄(2003)为代表的合有说,以孙宪忠(2001)为代表的法人所有说,以陈小君(2001)为代表的股份合作说和以马俊驹(2005)为代表的合作社所有说等。学者们对集体土地所有权主体法律地位的确定,强化集体土地所有权权能以及理清集体土地所有权的性质方面都进行了充分的论证。然而,就所有权而言,民法学者所关心的不应该仅是概念的规范化和体系化问题,而更“应是所有权所蕴涵的私法上的利用可能性,以及在私人之间如何对所有权实施保护的问题”(鲍尔施蒂尔纳,2004)。因此,集体土地所有权制度改革既是一个如何在民法理论上将其类型化的问题,更是一个如何使集体土地所有权的制度设计适应土地利用方式和农村社会经济改革的现实需要的问题。我们应从经济社会的现实需求中探索制度改革的目标。

(二)关于宅基地使用权制度的研究动态

随着我国经济的发展和社会的转型,农村土地改革的重心从农地向宅基地等建设用地转移,国内学者对宅基地使用权制度的研究也更加深入。关于宅基地使用权取得方面,学者们普遍认为法律对宅基地使用权取得的规定存在漏洞(蔡立东,2007;朱岩,2006),乃至在实践中出现了乡村镇干部以权谋私、越权划拨等诸多问题(许建苏,2006)。关于宅基地使用权流转问题是学者们关注的重点,其中的争论也很激烈。梁慧星(2002)、孟勤国(2005)等学者主张禁止流转,以保证农民生存权利和国家的粮食安全。王崇敏(2006)、郭明瑞(2007)等主张宅基地使用权可以自由流转,以实现土地资源的优化配置和更好地保护农民利益。王利明(2002)等主张允许宅基地使用权有限流转,以维持农村稳定和发展农村的经济。农村宅基地流转现象的大量存在,说明现行农村宅基地使用权的有关规定不适应时代发展的要求,必然要求对现行农村宅基地使用权流转制度进行变革。中国土地政策改革需要采取整合性方法,应该在统一与平等对待城市和农村土地这一

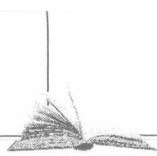
总体目标的指导下,采取稳健的步骤来整合城市和农村的土地市场、土地权利及城乡规划与管理。有条件转让农村宅基地使用权既符合渐进性制度变迁的要求,也是从制度上解决“三农”问题的需要。

(三)关于农地发展权制度的研究动态

20 世纪上半叶,随着城市化进程的迅速发展和人口的不断增加,人类认识到动态土地权利设置与保护的重要性,一些西方市场经济发达国家开始研究动态土地权利的设置,农地发展权应运而生。农地发展权是一种可以与农地所有权分离而单独处分的财产权。该权利直接关系到改变土地用途、提高土地利用集约度以及增加对土地的投入而产生的土地增值利益的归属和分配。尽管我国土地法律制度中并未明确设立农地发展权,但大部分学者承认农地发展权的客观存在,认为应当在中国增设农地发展权,改革和完善现行土地制度。学者们(沈守愚,1998;江平,1999)从理顺产权关系、保护耕地、调动农民生产积极性、促进土地规模经营、实行社会主义市场经济的需要等方面阐述了我国建立土地发展权的必要性。刘国臻(2008)在论述设立土地发展权必要性的同时,从落实科学发展观、所有权发展变化的一般规律、国外经验和我国学者的研究成果四个方面探讨了设立农地发展权的可行性。此外,国内学者还对农地发展权的概念(沈守愚,1998;王小映,2003;周建春,2007)、归属(胡兰玲,2002;黄祖辉,2002)、流转(刘国臻,2007;沈海虹,2006)以及在土地权利体系中的法律地位(刘国臻,2008)等问题进行了理论探索。为了丰富国内农地发展权的理论和推动我国农地发展权制度的建立,我们有必要对农地发展权制度构建的价值取向与方法、农地发展权制度与其他相关制度的协调等问题进行更加深入的研究和探索。

二、研究意义

农村土地制度问题的研究一直是我国理论界研究的热点,农村土地所有权制度和宅基地使用权制度的完善问题就是其重要



课题之一。随着农村改革的进一步深化,现行的农村集体土地所有权制度日益暴露出一些制度设计层面的缺失与不足,而这些缺失与不足在物权法中并没有得到实质的解决,从而阻碍了进一步推进农村经济体制改革。因此,我国农村集体土地所有权制度和宅基地使用权制度的变革具有紧迫性和必要性。

我国法律中迄今尚无有关农地发展权的规定,但农地发展权问题早已客观存在。随着经济的发展,滞后的立法和现实之间的矛盾与冲突将日趋激烈。因此,为了加强对农用地的保护、缓解征地制度的矛盾以及实现农地发展收益的合理分配,我国应尽早设立农地发展权制度,通过法律手段提高土地利用效率,这将具有十分重要的理论和现实意义。

三、研究的主要内容

本书选取了农村土地权利体系中三个热点问题——集体土地所有权、宅基地使用权和农地发展权,在理论分析的基础上,以各专题的研究为依托,提出解决问题的具体建议。

(一)农村集体土地所有权制度研究

目前我国关于集体土地所有权制度的改革,虽然在实务界和法学界争议颇多,但在法律制度层面长期以来难有突破。本书试图运用历史的、实证的、社会学的方法,对集体土地所有权制度的现状进行考察,对已有的各种改革方案的利与弊加以评析,在此基础上,坚持效率与公平兼顾、公权力与私权利相制衡、前瞻性与稳定性相结合的原则,提出完善集体土地所有权制度的思路和具体措施。理顺政府、集体和农民三者权利(力)关系,满足当今中国农村发展的现实需要。

(二)宅基地使用权制度研究

本研究从宅基地使用权的性质、宅基地使用权的取得制度、宅基地使用权流转制度三个方面进行了探索。在深入研究的基础上,得出了宅基地使用权应界定为人役权,这符合我国宅基地使用权设立的初衷和功能。关于宅基地使用权的取得制度,本书

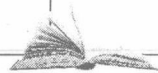
从现行立法的漏洞入手,主要以原始取得制度为研究对象,分析现行制度中存在的问题,提出明确界定“户”的内涵,设立严格的分户原则和条件,重构农村宅基地使用权取得程序规则,改变宅基地的管理模式等立法建议。关于宅基地使用权的流转问题,本书立足于农村宅基地使用权的现实流转状况和农民生存的真实情况,关注相关立法和政策的发展方向,进而结合我国的基本经济制度和具体国情,从必要性和可行性的角度全面分析和推理出我国农村宅基地使用权流转的应然状态,从而提出了农村宅基地使用权流转的基本原则,构建了宅基地使用权流转的具体模式和规则,并就相关配套制度的建立和完善进行了探索。

(三) 农地发展权制度研究

农地发展权为英美法系国家一项重要的土地权利,其创设的主要目的在于保护农用地、保护自然资源、保护生态环境。我国现行的土地权利制度中没有设置农地发展权。近年来,我国经济学界对农地发展权已经展开了卓有成效的理论研究,而法学界却未对农地发展权予以必要的关注。本书拟从现有的国内外关于农地发展权的研究成果出发,首先对农地发展权的基本理论加以阐释,对我国设置农地发展权的必要性和可行性进行论证,在借鉴国外农地发展权制度立法经验的基础上,提出了应建立我国农地发展权制度的构想,设计了农地发展权的归属、转移、收益分配等具体规则。我国农地发展权应归属于原土地所有人,农民集体和成员个人应参与土地发展权的收益分配,以达到效率与公平兼顾的目标。

四、研究的思路和方法

关于农村集体土地所有权制度和宅基地使用权制度的研究,本书按照“历史回顾——现状分析——发现问题——解决问题”的思路,广泛运用历史的、实证的、社会学的以及比较法学的研究方法,提出了相关制度改革和完善的具体构想。关于农地发展权制度的研究,本书沿着“什么农地发展权——我国应否建立农地



发展权制度——构建怎样的农地发展权制度”这一主线,运用经济学和比较法学的研究方法,论证了我国设置农地发展权的必要性、可行性和重要意义,并就如何建立科学、可行的农地发展权制度做了一些大胆的探索。