

南京农业大学土地资源管理博士论丛



中国农村 土地权利制度研究

ANALYSIS ON AGRARIAN LAND OWNERSHIP AND
LAND TENURE RIGHTS IN CHINA

○ 任庆恩 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理
博士论丛

中国农村土地权利 制度研究

任庆恩 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地权利制度研究/任庆恩著. —北京: 中国大地出版社, 2006.10

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-812-5

I. 中... II. 任... III. 农村—土地所有权—制度—研究—中国 IV. ①D922.334②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157549 号

责任编辑: 卢晓熙

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 114.875

字 数: 2984 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 7-80097-812-5/F·141

定 价: 220.00 元 (全 11 册)

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)



——○ 作者简介 ○——

任庆恩,男,1962年出生,山东费县人,管理学、法学博士,中国农学会农村现代化研究会常务理事。现供职于国土资源部中国土地矿产法律中心。长期致力于土地制度与土地法律、土地权利的研究,发表相关论文数十篇。

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编 委 会

主 任：李 元

副主任：王万茂 曲福田 欧名豪

委 员：(以姓氏笔画为序)

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20~30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会

批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近10篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的,一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2006年5月

序

土地是人类赖以生存和发展的最重要的资源，“是一切生产和一切存在的源泉”。土地的归属和利用对于一国经济制度和政治制度的确立和运行有着极其重要的影响。在我国，农村土地权利制度是农村土地制度的核心，中国“三农”的状况及未来的发展在很大程度上取决于农村土地的状况和发展。而农村土地问题的核心和实质是土地权利问题，即农村土地的归属制度和利用制度问题。因而，农村土地权利制度理论体系的设计和立法构想已引起理论界和立法者的广泛关注。

任庆恩博士所著《中国农村土地权利制度研究》一书，是在其博士论文基础上修改而成的。作者认为，我国农村集体土地权利制度体系的设计，既不能完全照搬建立在土地私有制基础上的大陆法系“自物权、他物权”的理论体系和立法构造，也不能等同于英美法系的地产权制度；农村土地集体所有基础上的土地权利制度立法构造的基本思路与方向，应该是在坚持农村土地集体所有权制度的基础上，以农民个人土地权利激励机制的建立与强化农户对集体土地进行独立使用和支配的权利，进而通过土地承包经营权流转机制和农村土地市场的建立和完善，使得集体土地资源得到合理的配置和持续利用。本书在对两大法系财产权理论和土地权利理论及其制度安排系统分析和比较的基础上，借鉴和

运用“物权二元结构”的理论和方法，构建了我国农村土地权利制度“归属—利用”二元结构的理论体系。这一体系和立法构造较好地概括了因农村土地归属和利用而产生的各种法律关系和法律事实，并能较好地解决因农村土地所有和使用而产生的各种矛盾和利益冲突。

农村土地的归属问题即是集体土地所有权问题。集体土地所有权是我国农村土地权利制度乃至整个物权立法的难点和不得不妥善解决的关键问题。在农村集体土地所有权制度中，法律制度的中心任务是确立和保障农村土地所有权人即农民集体的利益。本书作者对我国现行农村土地所有权理论体系和立法构造的特点以及存在的缺陷进行了具体的考察和分析，并将其与历史上存在过的土地所有权制度进行比较和分析。认为，日耳曼法上的土地“总有”制度与我国农村集体土地所有权制度的考察和设计具有异曲同工之处。因此，将日耳曼法上土地“总有”制度中的封建依附关系等予以剔除，代之以现代农村社区成员权关系，即以新型的土地“总有”制度来改造和重新设计我国农村土地集体所有权制度的理论体系和制度框架。作者将笼统的集体经济组织所有具体界定为农村集体土地所有权主体为农村社区成员，社区居民通过其代表机构和一定的民主程序行使其土地使用所有权。“农村社区村民大会或村民代表大会为农村社区集体组织的最高权利机构和集体土地所有权行使的监督主体”，农村社区村民委员会或村民小组代表一定范围内的农民集体，具体负责集体土地的经营和管理。

农村土地所有权制度确立之后，所面临的问题是如何合理利用农村土地资源，实现农村经济的持续发展。作者认为，在农村

土地利用制度中，法律制度的中心任务是确立和保障农村土地利用人的合法权利和利益，有关的法律规范都应将土地利用权利和利益的保护作为其基本的价值取向。农用地土地承包经营权制度是我国农民的伟大创造，是伴随着我国农村改革和家庭联产承包责任制的实行而产生的，是我国农村土地基本的使用和经营制度，是土地占有权中最重要、最复杂和最富有争议的新型财产权利。这不仅因为土地是最基本的、不可再生的自然资源和最基本的农业生产资料，还在于农村土地承包经营权本身的价值、作用和对中国近 9 亿农民的重要意义。尽管这一土地权利由承包合同约定而产生，但它不应当是一种合同权利或债权。因为根据法律规定，它是土地发包和承包双方必须约定的基本权利。我国的物权立法应该按照产权的本质要求以法定的方式设置、界定并强化农村土地承包经营权。法律赋予土地承包经营权独立的物权地位，土地承包经营权人不仅能对抗一般非土地权利人，而且能对抗土地所有权人。因为独立的物权或财产权意味着土地占有人与土地所有人处于平等的法律地位，相互之间以权利义务关系作为连接的纽带，而不是谁支配谁的关系。确立土地承包经营权独立的物权地位，赋予承包经营农民以独立的占有和利用土地的权利，虽然不一定能杜绝土地占有人的权利和利益不受土地所有权人以及其他人的干预和侵害，但为土地占有人寻求法律救济提供了充分的制度保障和有效的途径。

任庆恩同志是南京农业大学土地管理学院曲福田教授所指导的博士研究生，其论文丰富了土地权利理论和制度的研究，为我国农村土地权利制度理论体系的构建提供了新颖的视角，为我国农村土地承包经营权制度的进一步改革及其立法设计提供了新的

思路。当然，由于物权理论、制度以及农村土地权利制度本身所具有的复杂性和手头所掌握的有关资料的制约和限制，任庆恩博士关于农村土地权利制度的研究只能是基础性和初步应用性的，难免存在一些疑问、争论、不足和缺陷。这些问题的背后是农村集体土地的社区居民的成员权与承包经营者权利的内涵、关系和实现形式。在此，我希望任庆恩博士在今后将这一研究进一步深化和完善。同时，也希望本书的出版能够抛砖引玉，让学界更多地关注和研究这一问题，为我国“三农”问题的解决和农村土地权利制度的改革、完善提供强有力的理论基础和制度设计。

值此《中国农村土地权利制度研究》一书出版之际，特作此序。

李元

目 录

上 篇 导 论

第一章 绪 论	(3)
第一节 问题的提出	(3)
第二节 农村土地权利制度的研究动态	(6)
第三节 本书研究的主要问题	(16)
第四节 研究方法与结构	(17)
第五节 本书的创新与不足	(19)
第六节 本书有关概念的界定	(21)
第二章 财产权与农村土地权利制度体系	(24)
第一节 传统财产权理论与制度及其反思	(24)
第二节 两大法系农村土地权利制度比较分析	(50)
第三节 我国农村土地权利制度的理论重构	(70)

中 篇 归 属 制 度

第三章 土地所有权与农村土地所有权理论和制度	(103)
第一节 所有权与土地所有权	(103)

2 中国农村土地权利制度研究

第二节 我国农村土地所有权制度的形成与立法现状	(118)
-------------------------	-------

第四章 我国农村集体土地所有权制度的理论设计	(125)
------------------------	-------

第一节 现行农村土地所有权制度的缺陷与困境	(125)
-----------------------	-------

第二节 农村土地所有权的发展趋势及理论设计	(132)
-----------------------	-------

第三节 农村集体土地所有权制度的立法重构	(143)
----------------------	-------

下篇 占有制度

第五章 农村土地承包经营权制度法律分析	(157)
---------------------	-------

第一节 我国农村土地承包经营权制度的现状	(157)
----------------------	-------

第二节 农村土地承包经营权的法律分析	(169)
--------------------	-------

第六章 土地占有权与农村土地承包经营权制度的立法 重构	(189)
--------------------------------	-------

第一节 土地占有权制度的基本原理	(189)
------------------	-------

第二节 农村土地承包经营权制度的立法重构	(205)
----------------------	-------

第三节 农村土地承包经营权流转制度	(236)
-------------------	-------

第七章 农村土地权利保护与土地登记制度	(245)
---------------------	-------

第一节 农村土地权利争议的法律调整	(245)
-------------------	-------

第二节 农村土地权利的保护与土地登记制度	(251)
----------------------	-------

第八章 结论、政策与立法建议	(271)
----------------	-------

参考文献	(277)
------	-------

上篇 导论

第一章

绪论

第一节 问题的提出

土地是人类赖以生存和社会持续发展的最重要的资源，“是一切生产和一切存在的源泉”，土地的归属和利用对于一国经济制度和政治制度的确立和运行有着及其重要的影响。在我国，农村土地权利制度是农村土地制度的核心。20 世纪 70 年代末期以来，我国农村发生了以农村土地产权结构重建为核心的土地制度改革，以土地家庭承包为主要内容的农业生产和经营制度和以土地家庭承包为核心的农村土地权利制度改革，使广大农民获得了独立承包经营集体土地的权利。然而长期以来，由于受传统物权理论观念和我国基本经济制度、社会制度的影响，无论在民法理论还是在民事立法，都认为所有权优于使用权，农村集体土地所有权优于农村集体土地承包经营权。其理由是农村土地承包经营权是由农村集体土地所有权中分离而形成的财产权，二者存在从属关系，即土地承包经营权从属于农村集体土地所有权，集体土

地所有权决定土地承包经营权。另外，理论界亦有人主张，我国应建立以农村土地用益物权为中心的农村土地权利制度，弱化或最终放弃农村集体土地所有权概念（制度）。农村土地权利制度理论体系的设计和立法构想已引起理论界和立法者的广泛关注，正如王利明先生所认为，中国物权立法成败得失的关键点是对农村土地问题的解决，中国农村未来的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土地权利问题，即农村土地的归属制度和利用制度问题。

然而我国的农村土地法律制度，过去由于受到僵化的计划经济体制和政治体制的束缚和影响，不适当地忽视了农村土地权利制度，从而导致了农村土地权利的不发达状态。农村改革以后，特别是农村土地承包经营权制度确立以来，土地权利的意义日益彰显。《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国农村土地承包法》等相关法律和行政法规，都从不同的角度和层面作出了有关农村土地所有权和土地承包经营权等土地权利的立法或政策性规定，农村土地权利法在土地法律制度中的地位得到了加强和提高。但是，我国现实的农村土地权利状况仍不能适应农村经济的发展和农村社会的进步，我国至今还没有一部对农村土地权利加以系统规定的科学、理性的立法，大部分土地权利散见于不同的法律、行政规章和地方性立法乃至各级各类政策性文件中，致使我国农村土地权利制度的体系不完备，对各种土地权利的称谓、土地权利的客体与主体、权利的取得与丧失、内容与限制以及各种土地权利的法律效力等缺乏统一的解释和明确的界定，使我国现行的农村土地权利缺乏规范性和确定性。立法上不统一、不规范，必然导致实践中农村土地权利设定与认识的混乱。

同时，由于受大陆法系以土地所有权为中心的传统物权理论和我国传统观念以及传统意识形态的束缚和影响，我国农村土地权利制度理论体系和现行农村土地权利制度安排，不适当地强调