

两江经济法治文丛

岳彩申 总主编

集体土地所有权 实现法律机制研究

杨青贵 著



Research on the Legal Mechanisms of
Exercising Collective Land Ownership

两江经济法治文丛

岳彩申 总主编

集体土地所有权 实现法律机制研究

杨青贵 著



Research on the Legal Mechanisms of
Exercising Collective Land Ownership

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

集体土地所有权实现法律机制研究 / 杨青贵著. —

北京: 法律出版社, 2016.6

ISBN 978 -7 -5118 -9653 -7

I. ①集… II. ①杨… III. ①土地所有制—集体所有制—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 146288 号

集体土地所有权实现法律机制研究

著 者: 杨青贵

责任编辑: 谢清平

装帧设计: 乔智炜 鲁 娟

责任印制: 张建伟

内文制作: 凌点工作室

印 刷: 北京七彩京通数码快印有限公司

出 版	法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073) http://www.lawpress.com.cn/
编辑统筹	法律职业教育出版分社
经 销	新华书店
总 发 行	中国法律图书有限公司 http://www.chinalawbook.com/ 第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843) 重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636) 北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)
销售专线	010-63939806/9830
数据支持	法律门 http://www.falvmen.com.cn/

开 本	720 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张	17.25
字 数	240千
版 本	2016年8月第1版
印 次	2016年8月第1次印刷
书 号	ISBN 978 -7 -5118 -9653 -7
定 价	48.00 元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

两江经济法治文丛

编委会

(按姓氏笔画排列)

王煜宇 邓 纲 许明月 卢代富
江 帆 李 树 张 怡 岳彩申
唐烈英 盛学军

总 序

随着我国经济体制改革的不断深化,经济法治建设面临着一系列重大理论与实践问题,急需从理论上展开深入探讨并提出有效的解决对策。“两江经济法治文丛”紧扣中国经济法治建设的主线,围绕如何实现政府与市场关系的法制化、如何发挥市场配置资源的决定性地位等重大理论与实践课题,力求通过出版一批具有前沿性和创新性的著作,寻求经济法治理论的创新,为中国市场经济法治建设提出对策建议。

“两江经济法治文丛”是重庆市“两江学者”特聘教授岗位推动学科建设的平台,是服务重庆及全国经济与法治建设的系列成果。“两江学者”计划作为重庆市最高层次人才计划,被公认为“重庆院士工程”,是重庆市高层次人才队伍建设工程重大专项,在市委人才工作领导小组领导下,由市委组织部、市人力社保局牵头,市教委、市科委等市级有关单位共同实施,在全市重点产业、重点学科、重点建设领域设立100个特聘岗位,以带动全市重大项目、支柱产业和优势学科发展。其中,应用技术领域60个,基础研究领域25个,人文社科领域15个。该计划面向海内外延揽一流精英,造就一批高水平创新团队,培育一批高层次学术技术领军人才,提升重庆核心竞争力,打造内陆开放高地和西部人才中心。西南政法大学经济法学学科经过几代人的不懈努力,在科学研究、人才培养、服务社会及文化传承方面取得了突出成就,2003年和2007年两次被确定为国家重点学科,2011年入选设立“两江学者”岗位的单位,2013年我本人有幸受聘为“两江学者”岗位特聘教授。

为实现“两江学者”计划及特聘教授岗位设置的目标,“两江经济法治文丛”以推动经济法学学科建设和服务重庆及全国经济社会发展为目标,选择西南政法大学经济法学学科教师及博士生的优秀著作出版,重点资助专门研究经济法基本理论、财税金融法、竞争法、消费者保护法、农

村经济法制等领域重大问题的优秀著作。文丛的出版坚持前沿性、科学性、现实性和针对性的原则,突出问题导向,采用灵活多样的著作形式,不仅包括个人专著,还包括合著、论文集等形式。根据申请出版的书稿质量,坚持择优资助和宁缺毋滥的原则,每年资助出版著作2~5部。我们期待《两江经济法治文丛》的出版能为重庆及我国经济法治建设添砖加瓦,同时也欢迎各界朋友不吝赐教,对文丛的出版提出宝贵建议和意见。

岳彩申

2014年7月10日

序

农村集体土地所有权制度无疑是最具中国特色的一项土地制度。从形成历史来看,它经历了农村土地地主所有向农民私人所有再向农民集体所有的发展历程。新中国成立初期,我国通过农村土地改革,将地主私人所有的土地分给农民,建立了农民私人土地所有权,后通过互助合作的农村社会主义改造,将分散的农民所有的土地又集中起来,实行集体经营,在集体经营的实践中逐渐形成了对经营土地的集体所有观念,这种观念,通过政策和法律的确认,最终形成了法权意义上的土地集体所有权。土地集体所有从根本上否定了土地私有制,动摇了利用土地垄断而对农民进行剥削的经济基础,有力地推动了农村的社会公正,并为农业现代化发展创造了条件。

尽管土地集体所有从观念来源上看源自集体经营,但过度强调集体经营招致了一系列新的问题。其中,最为重要的是农业发展的动力问题。在集体经营模式下,由于集体成员对农业劳动的投入缺乏直接而有效的激励,农业的产出便不可避免地受到影响。农产品供给在整个社会层面出现严重短缺而引发的社会性生存危机迫使人们不得不考虑如何提高农业的产出效率问题。最终,以民间探索和实践为先导的集体所有基础上的家庭联产承包这种土地经营制度得到了决策者的肯认,并通过政策和包括宪法在内的各种法律制度而在中国得到全面推广和确立。

新中国成立初期的土地改革和后来的合作化运动实际上是以实现农村社会公正为基本导向的社会和经济改革,而改革开放以来的农村土地制度改革实际上是以提高农村土地利用效率为基本导向的改革。以社会公正为基本导向的改革最终导致中国选择了农村土地的集体所有,而以利用效率为导向的土地制度改革则是在肯定农村土地集体所有的前提下从土地经营或利用层面展开的。无论是改革开放初期提出并已

为现行法律所确认的农村土地所有权与承包经营权分离改革,还是近期提出的顺应农村土地资源市场化配置和农业产业化、现代化要求的“三权分置”改革,都是在坚持农村土地集体所有的前提下进行的。这充分说明农村土地集体所有制度,确实是一项在我国具有顽强生命力的基本土地制度。

集体土地所有权制度是中国特色的社会主义经济制度的重要组成部分。在集体土地所有权实现的制度供给方面,我国已经形成了以《宪法》为最高纲领,以《民法通则》《土地管理法》《物权法》作为基本构成,并以大量的政策性规范文件为配套的法律规范体系。基于这个规范体系,我国已建立了明显区别于传统物权法上所有权的集体土地所有权制度。近年来,中央出台的一系列涉及农村土地问题的政策,都始终如一地坚持农村土地集体所有这一基本前提。尽管近年的政策大多侧重于谋求通过更为科学、合理的制度设计实现农村土地更有效利用、农民财产性收入的更进一步提升,农村生态环境的更进一步改善,但对于这一系列旨在强化农村土地利用效率的政策,绝不能作“淡化”集体土地所有权的“误读”!集体土地所有权制度作为土地公有制的法律实现形式,是最能体现中国特色社会主义的基本经济制度,应当坚定不移地坚守,并通过各种层面的立法将其落细、落小、落实。

针对集体土地所有权相关方面的学术研究,在20世纪80年代曾受到国内法学界的重视,并形成了较为丰硕的研究成果。随着农村土地制度改革的深入推进,集体土地所有权及相关法学命题的研究出现了阶段性特征。在今天,研究集体土地问题的重心已逐步从集体土地所有权的基础性命题,转向了集体土地经营利用层面的权利及其流转等问题,“农村土地集体所有权”似乎正逐渐“淡出”人们的视野。

但实际上,农村土地集体所有权问题并不是在中国已经彻底解决好了的问题。农村土地集体所有制度虽然作为一项基本的土地制度在我国得到长期的坚持,但是农村土地集体所有权作为一项基本土地权利,与其相关的法律制度也应不断回应社会现实的要求。在不断强化土地经营利用的时代背景下,集体土地所有权应当如何体现?集体土地所有权的社会功能应如何界定?它与土地利用层面的各种权利之间的关系如何?土地所有权人在“两权分离”或“三权分置”的框架下应享有哪些

基本的权利？土地所有人应如何以合法的方式行驶自己的权利？等等，这些问题我们必须面对，而不应选择“集体回避”。

本书是作者在其博士学位论文基础上修改而成的。我深知农村集体土地所有权问题的复杂性和敏感性，身为作者指导教师，我不便在此给予本书过多的溢美之词。作为刚刚进入法学界的年轻人，作者提出的观点可能有些还不够成熟，在论证上也可能还不够充分，甚至在表述上也可能存在一些欠妥的地方。但是，我十分赏识作者选择这一问题进行专门研究的勇气和自信，也希望本书的出版能够重新唤起法学界对农村土地集体所有权问题的关注。对作者在书中提出的诸如将集体土地所有权主体作规范意义和事实意义的二元划分、建立集体土地所有权实现法律机制的价值序列等观点，我也十分认同。同时，本书是作者在其爱人重病治疗期间完成的，对作者不畏艰难而付出的艰辛以及其爱人的理解和支持，我也感到由衷的敬佩。

在本书即将出版之际，受作者之邀为其作序，惶恐之余，草草为以上文字，谨与作者共勉。

许明月

2015年12月30日

内 容 摘 要

集体土地所有权实现是长期困扰学术界的研究命题。我们既无法直接寻求传统物权法理论加以阐释,亦难以依据纯粹的事实予以释明。事实上,《物权法》已在文本结构上确认,集体土地所有权属于成员集体所有。然则,现行相关法律、政策却至今未明确集体土地所有权究竟何以实现。学界对此重视不足,相关研究成果极其匮乏。事实上,集体土地所有权主体自身的非组织特性,并不能成为否定集体土地所有权及其实现必要性之缘由。即使在当代,集体土地所有权实现至少在农村公共产品供给、集体范围内收入分配调整、农民收入水平提升等方面,仍然具备重要的理论价值和实践意义。

集体土地所有权实现的内核,在于集体土地所有权主体如何实现对集体土地所依法享有的占有、利用、收益、处分等方面的权利。本书站在肯定集体土地所有权的立场,以集体土地所有权性质为逻辑起点,以经济安全、经济效益、经济公平等价值目标的有序化为指引,深入、系统探索集体土地所有权实现法律机制。全书由七章构成。

第一章,集体土地所有权的阐释及实现现状。力求通过对集体土地所有权历史变迁中相关法律、政策的文本分析,厘清集体土地所有权的基本性质,并以此为基础,探析集体土地所有权实现现状。目前,我国尚未建立起科学、完善的集体土地所有权实现法律制度、法律机制。集体土地所有权实现主要面临着集体土地所有权主体规范不足、集体土地所有权权能被“过度”限制、集体土地所有权收益流失以及相关法律机制缺失等现实困境。究其原因,主要在于相关法律政策制定的理性不足、理论研究的指导理念偏差、公权力对集体土地所有权的不当干预、乡村文化的退化等。

第二章,集体土地所有权实现法律机制的总体构思。在本质上,集

集体土地所有权实现的利益属于所有者的物质利益。在当代,集体土地所有权实现仍然具有现实性。以法律机制为视角研究和促进集体土地所有权实现,具有突出的兼容优势。集体土地所有权实现法律机制需要建立以经济安全为基础,以经济效益和实质公平为主的价值体系;从政治、社会、经济、文化等方面定位基本功能;在价值目标与基本功能指引下,确立集体土地所有权实现法律机制改革应当坚持的基本原则,主要包括法律规制与乡村自治协调、法律保障与政策指导互动、个体利益与集体利益均衡。

第三章,集体土地所有权行使主体与决策。集体土地所有权主体在法律上是成员集体,在事实上则是全体集体成员。当代集体土地所有权主体的非组织属性,凸显立法确定集体土地所有权行使机制的必要性。农村集体经济组织具有较之于村民委员会或村民小组的诸多优势,最适宜成为法定的集体土地所有权行使主体;村民委员会或村民小组则是在农村集体经济组织普遍建立前,发挥替代(补充)作用。集体土地所有权重大事项的决策,应当由集体成员参与的民主会议机制形成,并由集体土地所有权行使主体执行;集体土地所有权一般事项则由集体土地所有权行使主体决定并实施。

第四章,集体土地所有权主体利用权的实现。在理论上,集体土地所有权主体同样享有直接利用集体土地的权利。这项利用权的实现承载了国家从政治、经济、社会等方面所设定的基本使命,应当以不同类型的集体土地所负担的不同价值与功能为出发点,探讨集体土地所有权主体利用权实现形式的多样化。此外,集体土地所有权主体利用权的实现与股份制具有一定的契合性,通过股份制探讨集体土地所有权主体利用权实现无疑是一条可行之路。

第五章,集体土地所有权主体收益权的实现。收益权是集体土地所有权主体依法享有的实现和获取集体土地收益的权利。成员集体、集体成员在集体土地所有权实现中存在不同的利益需求。成员集体既要在对外关系中实现集体土地所有权收益,也要基于在集体范围内供给公共产品的需要而参与集体土地所有权收益分配;集体成员在集体土地所有权实现中享有集体土地收益权。集体成员的集体土地收益权实现,需要建立以收益权法定化为中心、以集体成员为主导的集体土地所有权收益

分配机制。

第六章,集体土地所有权主体处分权的实现。在现代法治社会,集体土地所有权负有重要的“社会义务”,但这并不能成为否定处分权的理由。原则上,集体土地所有权主体同样应当享有对集体土地的处分权。当然,集体土地处分权的实现,既需要从行使主体、行使方案、行使边界、行使方式等方面给予制度保障,也需要加强对集体土地处分权实现的法律监管。诚然,集体土地所有权主体处分权制度建设,是一个漫长的渐进过程。

第七章,集体土地所有权实现的妨害排除。集体土地所有权的排他性是集体土地所有权实现之妨害排除的权源。妨害集体土地所有权实现的原因和类型较多。其中,政府公权力和农村集体组织当属实践中最典型和最主要的妨害主体。对政府公权力妨害集体土地所有权实现的防治,需要加强地方政府绩效考核的科学性,增强政府行为的可识别性以及完善土地管理共同责任制度;对农村集体组织妨害集体土地所有权实现的防治,则需要明确农村集体组织的权责利,建立以集体成员主导的综合监督机制,完善集体资产经营管理的信息披露制度。此外,集体土地所有权主体直接诉讼制度、集体成员代表诉讼制度、支持诉讼制度等,同样是防治集体土地所有权实现之妨害的重要内容。

Abstract

It is a basic topic that how to realize collective land ownership. It could not be analyzed by the traditional property rights theory, or judged by the pure practices. In fact, collective land ownership is a “ownership” owned by the collective according to the Property Law of the People’s Republic of China. However, it is not regulated that how to realize collective land ownership in related law and policies. Unfortunately, it is not valued by the academia, the related researches is still weak. The collective is consists of all individual persons, rather than independent legal subjects. Even so, this is not a reason to deny the necessity of the implementation of collective land ownership. Even in contemporary, the implementation of collective land ownership still has important theoretical value and practical significance for the rural public products supply, within the scope of collective income distribution adjustment, the farmers’ income level, etc. .

The kernel of the implementation of collective land ownership is how to realize the rights to possess, use, benefit from and dispose of the collective land entitled by law. Based on the affirmation of collective land ownership, the author explore the implementation legal systems and mechanisms of collective land ownership with the nature of the collective land ownership as the logical starting point, and orderly value targets of economic security, economic efficiency and economic fairness, etc. . This book consists of seven chapters.

Chapter 1, titled The Analysis of the Basic Natures and Implementation Status of Collective Land Ownership. The author aims to clarify the natures and implementation status of collective land ownership based on the analysis

of the relevant laws and policies in the perspective of the changes of history. At present, our country has not yet set up the scientific and perfect legal systems and the legal mechanisms of collective land ownership. Under this background, the implementation of collective land ownership met some dilemmas, such as being lack of the related law of the subject of collective land ownership, limiting the entitlements of collective land ownership excessive, the loss of the incomes of collective land ownership, and the lack of related mechanisms. There are the following reasons: deficiency reasons of the related legal and policy, the deviation of related theoretical research idea, public power improper intervention, and the degradation of rural culture, and so on.

Chapter 2, titled The Overall Plotting of the Legal Mechanisms of Implementation of Collective Land Ownership. In essence, the implementation of collective land ownership is aims to realize the material benefits of the owner. At the present times, it is still necessary to realize the collective land ownership. There are outstanding compatibility advantages in the perspective of legal mechanisms to research the implementation of collective land ownership. we should determine the value systems such as economic security, economic benefits and substantive justice, the basic fuctions from political, social, economic, cultural and other aspects, and form many legal principles including the coordination of legal supevision and rural autonomy, the interaction of legal protection and policy guide, the equilibration of individual interests and collective interests.

Chapter 3, titled the Main Body and Decision – making of the Implementation of Collective Land Ownership. The farmer collective is the subject of collective land ownership in the related legislations. In fact, it is belong to all members. At present, it is necessary to construct legal mechanisms of the implementation of collective land ownership, because the farmer collective do not has the characteristic of organization subjects. Compared with the villagers' committee, the rural collective economic organizations is more suitable to be the main body of implementation of collective land ownership.

Before the rural collective economic organizations are set up, the villagers' committee or villagers group play the role of complement. The major matters of collective land ownership should be formed by the collective members' democratic meeting mechanisms and executed by the main body of implementation of collective land ownership. The general matters should be decided and performed by the main body of implementation of collective land ownership.

Chapter 4, titled Realizing the Utilizing Right of the Main Body of Collective Land Ownership. In theory, the main body of collective land ownership also shall have the right to directly use collective land. This right is burdened with many important missions from the political, economic, social and other aspects. It is suggested that utilizing right's forms of the main body of collective land ownership should be diverse with different values and functions as the starting point. In addition, the realization of this right has certain internal relations with the joint – stock, it is practical and feasible for application of joint – stock in the realization of it.

Chapter 5, titled Realizing the *Ius Fruendi* of the Main Body of Collective Land Ownership. The *ius fruendi* is a right for obtaining the proceeds of collective land ownership by the subject of collective land ownership in accordance with related law. There are different interests between the members of the collective and the farmer collective on collective land ownership. The farmer collective should realize the interests of the collective land ownership in proceeds of collective land ownership in the external legal relations, and also participate in the collective interests distribution for the supply of public products within the scope of the collective. The members of the collective enjoy the *ius fruendi*. In order to protect the members' *ius fruendi*, we need to make it to be the legal right, and set up the interests distribution mechanisms dominated by members of the collective.

Chapter 6, titled Realizing the Right of Disposition of the Main Body of Collective Land Ownership. In the modern society. The collective land ownership is responsible for the realization of certain values and functions. How-

ever, it could not be the main reasons for denying the right of disposition. In principle, the collective land ownership should enjoy the right of disposition. Of course, to realize the right of disposition, we need to protect it from improving the security systems including the main body of the implementation of collective land ownership, right exercise plans, the boundary of this right, right exercise ways, etc. The construction of the right of disposition of the main body of collective land ownership is still a gradual reform process.

Chapter 7, titled the Prevention and Cure Mechanisms for the Breach of the Collective Land Ownership Realization. Although the breach of the collective land ownership realization are aroused by many reasons and can be divided into many types, the government's public power and the rural collective organizations are the most typical types. To control government behavior of the breach of the collective land ownership realization, we need to strengthen the scientific natures of the local government performance appraisal, enhance the identifiability of government behaviors, and perfect the land management systems of common responsibility. To govern the rural collective organizations' unlawful acts of the breach of the collective land ownership realization, we need to clear the rural collective organization's rights and obligations, perfect the information disclosure system of the collective's asset management, establish the comprehensive supervision mechanisms dominated by the members of the collective. In addition, the direct lawsuit systems and derivative action prosecuted by the members of the collective, and the litigation support systems are also the important contents.

目 录

第一章 集体土地所有权的阐释及实现现状	(1)
一、集体土地所有权的历史变迁	(2)
二、集体土地所有权的基本性质	(9)
三、集体土地所有权实现的立法概况	(27)
四、集体土地所有权实现的现实困境及成因	(32)
第二章 集体土地所有权实现法律机制的总体构思	(48)
一、集体土地所有权实现及其所有者利益	(48)
二、集体土地所有权实现的现实需求与法治路径	(59)
三、集体土地所有权实现法律机制的价值目标与基本功能 ...	(68)
四、集体土地所有权实现法律机制的基本原则	(85)
五、集体土地所有权实现法律机制的框架体系	(89)
第三章 集体土地所有权行使主体与决策	(93)
一、集体土地所有权行使模式	(93)
二、集体土地所有权行使主体	(101)
三、集体土地所有权决策的形成与实施	(114)
第四章 集体土地所有权主体利用权的实现	(125)
一、集体土地所有权主体利用权及其实现基础	(125)
二、集体土地所有权主体利用权实现的基本使命	(129)
三、集体土地所有权主体利用权的实现形式	(133)
四、集体土地所有权主体利用权实现 ——以股份制改革为分析中心	(138)