

王冉 著

新时代农村 土地制度研究



冶金工业出版社
www.cnmp.com.cn

非外借

2018 年度教育部人文社会科学研究专项任务项目（项目编号：18JD710090） 资助
河南省政府决策研究招标课题（项目编号：2017B246）

新时代农村土地制度研究

王 冉 著

北 京
冶金工业出版社

内 容 简 介

全书共分6章。主要包括：农村土地制度研究文献综述，国内外农村土地制度发展比较分析，现行农村土地制度多维度分析，新时代农村土地承包制度的法律探索，新时代农村土地制度的理论探索，基于城乡一体化发展视域的农村土地制度的研究。

本书可供从事社会科学研究和农村工作的有关人员阅读，也可供高等院校相关专业师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

新时代农村土地制度研究 / 王冉著. — 北京：冶金工业出版社，2018.12

ISBN 978-7-5024-8026-4

I. ①新… II. ①王… III. ①农村—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第002140号

出 版 人 谭学余

地 址 北京市东城区嵩祝院北巷39号 邮编 100009 电话 (010)64027926

网 址 www.cnmp.com.cn 电子信箱 yjgbs@cnmp.com.cn

责任编辑 贾怡雯 俞跃春 美术编辑 郑小利 版式设计 郑小利 孙跃红

责任校对 郭惠兰 责任印制 李玉山

ISBN 978-7-5024-8026-4

冶金工业出版社出版发行；各地新华书店经销；北京建宏印刷有限公司印刷

2018年12月第1版，2018年12月第1次印刷

169mm×239mm；9.25印张；179千字；140页

68.00元

冶金工业出版社 投稿电话 (010)64027932 投稿信箱 tougao@cnmp.com.cn

冶金工业出版社营销中心 电话 (010)64044283 传真 (010)64027893

冶金工业出版社天猫旗舰店 yjgbs.tmall.com

(本书如有印装质量问题，本社营销中心负责退换)

前言

2018年全国国土资源工作会议在北京召开，深入学习贯彻党的十九大精神，全面落实中央经济工作会议和农村工作会议的部署，总结农村社会转型，尤其是工业化、城镇化的快速推进，农地流转和大量被征不可避免。现行土地制度存在的一些缺陷在某种程度制约着农村经济社会的发展，并可能会损害农民土地利益，这将诱致农村土地制度再次变革和土地利益关系重构。

结合新时代发展来看，我国农村土地主要涉及两大核心问题：一是农用地的保护和高效利用问题；二是农村集体建设用地的市场化问题。前者关系我国粮食产量、新型农业经营体系建设、农民收入；后者主要涉及城乡一体化、土地市场建设及农民利益。

本书是在总结新时代农村土地“三权分置”产权重构研究项目的基础上编写而成的，有以下两个特点：

第一，学术性强。作者对农村土地制度研究文献做过细致搜集、梳理和研究工作，下过扎扎实实的工夫深入研究与分析。

第二，可读性强，选材广泛，内容丰富。本书吸收和借鉴了国内外农村土地制度，试图从新时代视角，以通俗的语言，精准的描述，论述农村土地制度。

本书内容所涉及的研究得到了2018年度教育部人文社会科学研究专项任务项目（中国特色社会主义理论体系研究）：新时代农村土地“三权分置”产权重构研究（项目编号18JD710090），河南省政府决策研究招标课题：河南省农村集体土地“三权分置”产权重构研究（项目编号2017B246）的资助，在此表示衷心的感谢。

由于作者水平所限，书中不妥之处，希望读者予以批评指正。

作者

2018年5月

目 录

1 农村土地制度研究文献综述	1
1.1 发达国家农村土地制度研究文献综述	1
1.2 我国农村土地制度研究文献综述	2
2 国内外农村土地制度发展比较分析	3
2.1 欧美日发达国家和地区农村土地制度发展解析	3
2.1.1 英国农村土地制度的发展	3
2.1.2 美国农村土地制度的发展	6
2.1.3 日本农村土地制度的发展	7
2.1.4 其他国家农村土地制度发展	15
2.2 中华人民共和国成立后农村土地制度发展探索	22
2.2.1 土地改革时期农村土地制度发展探索	23
2.2.2 农业合作化时期农村土地制度发展改革探索	24
2.2.3 人民公社化时期农村土地制度发展探索	24
2.2.4 家庭联产承包责任制时期农村土地制度发展探索	25
2.3 中国农村土地制度变迁的经济绩效评价研究	26
2.3.1 土地制度经济效益评价方法	26
2.3.2 结论	27
3 现行农村土地制度多维度分析	30
3.1 现行农村土地制度面临的法律以及操作分析	30
3.1.1 集体非农建设用地直接入市：进入阻止博弈	31
3.1.2 土地承包经营权流转中存在的违规行为	32
3.1.3 土地承包经营权流转程序性规定不健全	32
3.2 现行农村土地制度面临的产权制度以及征地补偿分析	33
3.2.1 农地产权不明确，土地集体所有权主体虚位	33
3.2.2 公共利益界定不明确	34

3.2.3	征地补偿制度不健全	34
3.2.4	资本下乡阻碍大	35
3.3	现行农村土地制度面临的交易市场以及土地流转分析	35
3.4	现行农村土地制度面临的宅基地转换机制以及城乡社会保障差异分析	38
3.4.1	我国现行宅基地使用权流转制度	38
3.4.2	我国现行宅基地使用权流转制度存在的问题	39
4	新时代农村土地承包制度的法律探索	40
4.1	农村土地承包制度的发展路径	40
4.1.1	全面深化改革进程中农村土地承包制度的路径选择	40
4.1.2	土地承包经营权的完善	45
4.1.3	承包地调整制度的完善	49
4.2	农村土地承包法律纠纷规则	52
4.2.1	“一地数包”的效力规则	52
4.2.2	“一地数包”效力规则的基本设想	54
4.2.3	发包方违法收回承包地纠纷处理的规则	56
4.3	基于现代化视域的农地软法治理	61
4.3.1	农地软法治理与国家治理现代化的时代呼应	62
4.3.2	农地软法治理的路径优化	64
4.3.3	农地软法治理的限度	67
4.4	农村基层治理现代化	70
4.4.1	现代化冲击下的农业村庄： 历史进程中的村民组长“接班人”危机	71
4.4.2	“代理人”与“当家人”： 角色担当中的村民组长“接班人”危机	72
4.4.3	经济待遇与政治升迁：功能激励中的村民组长“接班人”危机	76
4.4.4	路径依赖与制度变革：迈向村民组长基层治理的现代化	79
5	新时代农村土地制度理论探索	83
5.1	我国城镇化进程中农地流转制度探索	83
5.1.1	物权与债权二元区分视角下土地承包经营权物权性分析	83
5.1.2	土地承包经营权法律属性分析	85
5.1.3	功能与价值实现视角下土地承包经营权法律属性分析	88

5.1.4	历史传承与制度实践关照下的土地承包经营权法律属性定位	90
5.1.5	土地承包经营权相当所有权属性确认的理论与实践价值分析	93
5.2	我国城镇化进程中土地储备制度探索	96
5.2.1	我国城镇化进程中农村土地承包经营权流转趋势分析	96
5.2.2	我国城镇化进程中农村土地承包经营权流转趋势形成原因分析	101
5.2.3	我国城镇化进程中农村土地承包经营权流转制约因素分析	105
5.3	新时代农村土地制度改革	108
5.3.1	土地制度改革与农民土地利益的内在逻辑	108
5.3.2	土地制度缺陷损害了农民的土地权益	109
5.3.3	推进土地制度改革维护农民土地权益	110
5.3.4	对我国农村土地经营制度的反思	112
5.3.5	我国农村土地经营制度的完善	114
6	基于城乡一体化发展视域的农村土地制度研究	117
6.1	推进农村土地承包与经营分置的立法保障研究	117
6.1.1	推进农村土地承包与经营分配的现实状况及社会需求	117
6.1.2	推进农村土地承包与经营分置的城乡一体化发展的 法理基础及其现实意义	118
6.1.3	推进农村土地承包权与经营权分置的法律保障制度的建立	120
6.2	建立城乡统一建设用地市场研究	121
6.2.1	研究现状和研究意义	121
6.2.2	建立城乡统一的建设用地市场的理论基础和依据	122
6.2.3	城乡建设用地利用状况及存在问题	126
6.2.4	建立城乡统一建设用地市场的基本构想	128
6.2.5	对建立城乡统一建设用地市场的决策建议	130
6.3	农村宅基地制度改革的法治研究	131
6.3.1	宅基地的概念、取得条件和基本现状	132
6.3.2	我国农村宅基地存在的主要问题	133
6.3.3	我国农村宅基地问题产生的原因	135
6.3.4	解决我国农村宅基地问题的法治途径和方法	137
参考文献		139



农村土地制度研究文献综述

作为一种管理制度，土地产权制度是社会各层级以自身利益最大化为目的，经过多次土地改革的磨合最终形成的。本章综合整理了发达国家农村土地制度研究文献和我国农村土地制度研究文献。

1.1 发达国家农村土地制度研究文献综述

当今社会，欧美学术界关于经济制度的研究主要涉及两大领域：一是制度经济学；二是比较经济体制学。其中，制度经济学指新、旧制度经济学。新制度的代表是诺思、科斯；旧制度的代表是凡勃伦、康芒斯。此外，新制度经济学还提出了制度变迁的观点，这个理论在很大程度上推动了我国土地改革制度。

欧洲学者针对当代土地制度的研究始于 20 世纪前 20 年。其中，曾为美国经济学发展做出突出贡献，同时也是土地经济学的提出者——伊利（Ely），在同时期发布了自己的研究著作——《土地经济学原理》。该部经济学著作对理论界影响极大，发布后不久就在经济学中增设了相关研究领域。到了 20 世纪 40 年代中期，伊利的学生拉特克利夫（Radcliffe）又发布了关于该领域的研究著作——《城市土地经济学》，其在书中用多种方法探究了城市土地政策的施行，最终成为该领域的学术先驱。

进入 20 世纪 80 年代后，拉特克利夫的弟子也发布了一部关于城市经济学研究的书籍，值得关注的是，其对土地政策和住房政策的论述，令学术界找到了新的研究方向。而回到 20 世纪 50 年代后期，当时的美国土地资源研究方面的著名专家巴洛维发布了《土地资源经济学》一书，第一次将古典经济学与资源经济学相结合进行分析，并尝试从不同角度解析土地政策中的经济学问题。

1960~1970 年期间，美国耶鲁大学出版社和加州出版社先后出版发行了《公共土地政策史》和《19 世纪美国土地政策经济学》，这两本书在之后的一段时间里奠定了土地改革的基石。

1980 年，德国学者瓦德钦对前 20 年间的各类社会主义土地问题进行了详细研究，最后完成《欧洲共产主义土地政策》的创作。这本书首次对共产党领导的土地改革制度进行研究。同时，一本名叫《政策研究百科全书》的经济学学术图书，也给出了土地使用政策的定义。随后几年，法国学家汲取了德国重建的经验，由戈伊埃等人编写了《法国四十年的土地政策》，这本书从不同的视角分析了第二次世界大战后法国土地的政策演变，是为了让全球了解法国土地改革的变化。

联合国官员威尔金森经过考察,写出了《立法在发展中国家土地利用规划中的作用》报告。他在报告里详尽介绍了农村土地政策以及相关管理问题。

1.2 我国农村土地制度研究文献综述

从时间角度进行分析,农村土地制度具有典型的特征。从内容上分析,证实农村土地制度实行的效果。从研究上来看,是农村市场经济保障的有效方式。从视角上来看,土地制度则包含了多种学科的特点。在研究土地制度的时候,不但要准确把握住它的特征,还要厘清事物的基本规律。尽管在进行研究的时候存在困难,但是仍然可以通过横向、纵向两个方向摸清基本的链路规律。纵向指的是阶段性演变;横向指的是不同时代不同的认识。

从纵向来看,中华人民共和国成立后,中国土地制度大致分为三个阶段:

第一阶段,1949~1951年,废除封建制度,没收地主私有土地;1950年左右,渐渐将农村私有制变为集体所有制;改革开放后,则以家庭为单位进行经营。

站在另外一个角度来看,我国很少有专家从事土地制度的研究,也没有专业的著作,通常能看到的就是综合普查之类以及开展的讨论。

第二阶段,国内学者只是研究政策问题。改革开放后,国内开始对此有了比较系统的研究,大多分为两类:一类是以西方理论为基础进行的研究;另一类是以国内农业生产现状进行的分析。

第三阶段,学术界已经开始飞速推动农村土地研究。大量的学者涌入这个学术领域,从一定程度上延伸了研究视角,加深了研究内容,创新了研究方法。此外,他们还将理论与实践完美结合,将研究与探讨推向高潮,并一直向深度、广度发展。

通过研究,他们提出了许多个人观点,从某种程度上丰富了中国的土地改革理论。

国内外农村土地制度发展比较分析

在农村土地制度上，美国从最初的公有制逐渐转变成为目前的私有制。在哥伦布发现美洲大陆之前，这块土地保持着原始社会状态，只有印第安人生活在这片幅员辽阔的共有土地上。1492年，意大利航海家哥伦布发现了这片美丽的土地，彻底打破了这里安逸静谧的生活。他的发现让很多殖民者露出了贪婪掠夺的目光。荷兰、法国、西班牙、英国等国家在这片土地上巧取豪夺，擅自划分属于自己的领域，还将掠夺的土地根据不同的条件授权给个人或者公司。随着时间的推移，英国的势力越来越强大，最终成为这片土地的霸主。17世纪，英国设置了13处殖民地，从大西洋沿岸一直延伸到阿巴拉契亚山。这13处殖民地就是美国独立时的13个州。

2.1 欧美日发达国家和地区农村土地制度发展解析

2.1.1 英国农村土地制度的发展

英国的土地制度在历史的发展过程中，一共经历了四个发展阶段：初级阶段、转折阶段、兴盛阶段和稳定阶段。这四个阶段有自身发展的规律特征。国有与私有身份关系的确立引发了土地制度的彻底革新。等级所有制促进了土地关系的发展。土地商品化促使土地制度纵向展开发展。我们从土地所有权的发展过程也能够看出土地制度的改革方向。我国的土地制度发展方向可以借鉴英国土地制度的发展，吸取其积极有益的因素。

英国法律的立法形式和大陆法系相比，更看重以往的经验。这也就是说英国土地法的创建来源不是理论知识，而是借助不断积累的现实经验。大多数的专家从这个角度开始深入研究，以英国土地法的发展为研究对象，整合发展过程中的历史背景，从中不断汲取经验。

2.1.1.1 英国土地制度发展的初级阶段

11世纪英国的土地制度得以形成。英国到了中世纪还没有明确的法律规定土地权利。学者科里认为，土地所有权从法律层面上讲根本不存在。这是因为所有土地都归国王所有，每个人所拥有的只是因土地延伸出来的财富，而并不是土地本身。所以，个人拥有土地就是拥有了土地所创造的财富。英国在诺曼底征服时期，产生“国王”不能侵占个人财产，只能占据公共财产的观念。总体来说，

与英国土地相关的法律都和英国的建构和权利特点密不可分。和欧洲其他国家一样，12 世纪教皇开始管理英国。然而此时的英国还处于不断整合的阶段，各属地如丹麦、威塞克斯、麦喜亚等地区还在使用自己的法律，还不能完全遵从至高无上的王权。国王不能随便发布法令，要经过贵族或者教皇许可之后才可以昭告天下。这时候，专门的司法部门还没有设立。在 11 世纪到 12 世纪的 100 多年时间内，国王仅颁布了十几项法律。英国早期的土地法律没有任何体系，内容也非常少，不能适应当时社会经济发展状况。

2.1.1.2 英国土地制度发展的转折阶段

12~16 世纪，英国与土地有关的制度、法律发生很大变化，从“国有”向“私有”进行转变，并随之产生了流转问题。

A. 从“国有”到“私有”

从 11 世纪起近乎 600 年间，英国的土地逐渐成为“私有”，改变以往“国（王）有”的土地局面。早在公爵威廉占据英国建立王权起到诺曼底侵占王权，国王制度就一直盛行。当时的英国以诺曼法为主要法律，构建起一整套封建体系。国王将土地紧紧控制在自己手里。威廉国王以此为改革基础，承认部分土地可以私有化，并以按照骑士的资格分封土地，同时限制这些分封土地的使用权限。

14~15 世纪，英国大规模发展圈地运动。圈地运动让土地的使用方式被彻底改变。农业改进更合适被圈起来的农场。整体效益和劳作效率有了大幅度提升，如南密德兰地区的改变更加明显。圈地运动使租金大大提高，重新分配了原地主与农场主之间的利益比例。很多专家认为不断提高了租金从侧面反映出，当时英国的农业产出效率在不断提升。

然而，学者罗伯特·奥兰并不认可这种说法。不管专家们的观点如何，不断私有化发展的土地制度使生产力得到解放，从而使生产力和生产效率得到提升。

B. 土地私有权的实现

英国的土地分封制度之所以会消失殆尽，是在各种原因和力量共同作用下完成的，最显著的原因就是教会资产、经济巨变、王权变迁、圈地运动、王室土地流转等。贵族早期虽然拥有大量土地，但他们只不过拥有使用权利而并非是土地，在法律意义上土地还是属于国王的。这一点早在威廉推行分封制，并依靠建立法律处理土地权利和限制土地收益的时候就已经明确了。

国王始终控制着土地。随着时代的变迁，英国爆发了资产阶级革命。在此之前亨利八世掌握英国的权利，他颁布多条与土地有关的法律。一方面想尽各种办法限制土地的种种权利，另一方面涉及大量的宗族教会土地。封建王朝手里掌握着土地，使土地的所有权和使用权得以统一。17 世纪中期，各种制度被逐渐废除，

如监护法庭（保护国王土地权利）、骑士土地分封制度，国王彻底丧失了对于土地的控制权。新建的法律将控制土地的权利赋予了资产阶级和新贵族，英国至此彻底改革了土地制度。

C. 流转权利

英国的农业变革深受土地买卖规定的影响，这也为封建农业社会稳步过渡到资本主义农业带来积极的启发和借鉴，为构建土地流转制度打下坚实基础，成为英国历史上浓墨重彩的一笔。变革的最本质原因在于土地私有化。国家法律大力保护和支持土地流转。

王权无法紧紧控制土地，土地的政治属性也逐渐被削弱。以此为前提的物质经济基础不再稳固，王权力量不再强大，反之议会力量逐渐崛起，为发展君主立宪制奠定了坚实的基础。议会于数十年后借助革命的形式掌握国家权力。议会颁布强制性法律，重新调整土地的权利。19世纪，带有公有属性的敞田制彻底消失，土地彻底私有化，深刻影响了土地流转，给资本主义的农业发展带来有利条件。自此之后，土地与人身、政治之间的关系断裂，重新恢复经济特性，激发了社会的热情，迅速积累了大量的资本。

2.1.1.3 英国土地制度发展的兴盛阶段

英国土地制度飞速发展，19世纪开始进入一个新的发展阶段。土地转让极大促进了土地制度的私有化，让该阶段的土地制度发展到了兴盛阶段。

1920年左右，一个比较综合的法律模式被提出。詹姆斯·汉弗莱斯批评了英国原有的土地不动产法，并提出了一些超前的想法。詹姆斯·汉弗莱斯的法案给予英国土地所有者更多的权利，也更好地保护了他们的土地。英国依据六项法令提出，分别是1833年颁布的继承法令、1833年颁布有关土地租赁的法令、1833年颁布关于物品所有权投诉的法令、1833年颁布的关于遗孀继承的法令、1837年颁布的遗嘱法令和1848年颁布的物品所有权法令。这些资本主义的土地法令强调了土地产权的绝对性，是英国土地产权的绝对财产权的关键点。

1850年，英国法律开始推行土地管理权制度，积极维护佃户管理土地的权利。1864年颁布的“土地改进法”，有效地保护了终生佃户改造土地的权利。在1856年和1857两年间，英国法律重新制约终身佃户割让、出租、出售土地的权利。1877年，英国法律明文规定，佃户认领租种土地的最高年限是21年，授予财产的人有权利限制终生佃户。1882年，土地法律赋予了终生佃户更多有利的权利，但佃户的使用权不在法律的管辖范围内。英国土地产权制度的发展基础是私有制，主要是由土地保有权和土地所有权共同构成。英国法律对土地私有化有详细规定。英国市场和英国文化影响了土地私有制的形成。英国政府主要靠私有制管理土地。

2.1.1.4 英国土地制度发展稳定阶段

到了 20 世纪以后英国资本主义开始飞速发展,其土地所有权归属和使用权利也不再像以前一样,个人经营土地的趋势越来越明显。经营土地的佃户越来越少,土地的规模化发展越来越强。英国的土地制度已经进入稳定发展阶段。

2.1.2 美国农村土地制度的发展

2.1.2.1 农村土地产权制度的演变

按照殖民地的自然条件和其他情况的差异,英国殖民地的土地所有制制度大体上可以分为三种类型。北美殖民地北部区域的土地归属于业主组织的集团。集团给每户居民划拨 30 英亩的土地,但是仅限于自己所属区域的居民,也就是私田。英国北部殖民地的牧场、森林、土地、荒地都归属于公共资源,也就是公地。相比较耕农性质的小土地所有制,北部地区大地产所有制的范围更宽泛。有两种形式的土地所有制度存在于殖民地的中部地区,分别是大地主土地类型和小地主土地类型。大地主这种土地类型是荷兰人发明的,英国殖民之后便被英国国王作为奖赏重新分配给贵族地主。因此有的地主在土地上创建奢靡的大庄园,奴役着契约奴隶或者黑人奴隶;有的地主分租给自由移民以获取丰厚的租金。另外,移民可以利用未被占用的土地发展小农经济。南部地区的核心经济制度依托于贵族或者富商掌握下的奴隶种植园,这是南部经济发展的重要力量。

这种封建殖民统治伴随着美国独立战争的胜利而结束。这也让美国叩开了资本主义的大门。美国政府在独立战争中就开始收回亲英派贵族的领地。战争结束后,美国政府将这些土地划分给农民,还有部分土地成为商人的财产。至此,个体的农民私有制度已经成功替换原有封建性质的土地所有制度。

2.1.2.2 现代农村土地产权制度

美国拥有世界上最自由的土地制度。欧美移民的土地私有制度被美国拿来使用。在美国,地上空间权、地下权、地面权是各自独立存在的,能够各自进行转让出卖,这三部分权利也构成美国的土地所有权。美国政府不得随意侵占私人领域的土地。当然,土地所有人可以在自愿的基础上,和政府进行开发权的交换。只有经过土地所有人的授权,政府才有权利在私有土地上开始建设各种工程。政府负责建设国家的基础设施(如学校、道路等),开发商负责提供修建宅基地所必需的建设资金,这样就使开发私有土地的成本在极大程度上被降低,富余的资金便可以流向其他土地的建设中,使土地的供应量得到增加,并有效降低土地开发的成本。

警察权(police power)与有偿征地(eminent domain or Condemnation)是目前美国最基本的两种征地方式。警察权征地可以为更多公民提供有力保障,为公

民提供更多的社会福利,保障社会健康发展。分割土地、健康建筑、异地请求和划区是获取私人土地的方法。这种方法带有国家强制性性质,对土地进行无偿使用,所以要有严格的法律进行监控,而且只能在部分情况下可以使用。有偿征地法是政府要依据相关法律,在征用私人土地时提供一定程度的土地补偿。美国宪法对此制定了三条规定,即补偿公平、程序合法、土地被征用后公用。在征用过程中,政府也要严格遵守每个步骤。

美国的房地产市场由于发展早,现在已经非常成熟,相关制度也非常完善。目前,美国差不多所有的土地都可以使用有偿征地法。公民能在政策的允许范围之内自由租赁、抵押或交易土地。政府要将所有的土地登记在案,进行合理的规范。政府虽然可以引导私用土地交易,但是不能够干涉具体的土地交易。美国的土地交易非常简单,公民只要在平等自愿的前提下,按照法律的要求向政府缴纳足够的税金,就可以进行登记交易了。双方根据市场行情约定具体的交易价格。部分交易会借助第三方,如专业的土地评估与双方洽谈,妥善协商后即可进行登记交易。

2.1.3 日本农村土地制度的发展

在现代化进程中,日本成为世界上土地利用最为合理的国家之一。日本不仅能很好地保护农地,还可以有效地使用耕地。从历史上看,日本经历了多次重大社会改革,其中土地制度的发展变化也是社会改革的重要内容。自第二次世界大战结束之后,日本本土经济发展陷入瘫痪,农业产值也趋近于零。盟军总司令部在日本大力推行农地改革,日本也借此机会陆续出台了《土地改良法》《农地法》等一系列法律,规范和指导了日本的土地生产情况。事实证明,日本出台的一系列土地制度全面推动了日本农业经济的快速发展,明确了日本农业生产的发展方向。

2.1.3.1 健全当代日本农村基本土地制度

A 以保护耕作者利益为根本目标

a 第一次农地改革

第二次世界大战结束之后,日本民众迅速投入国家建设,紧紧抓住历史机遇进行土地改革。1945年,日本政府制定了《农地制度改革纲要》,但并没有在全国实施;到同年12月,盟军总司令部对日本政府下达了《关于农地改革的备忘录》,要求日本务必在1946年3月15日之前提出较为完善的农地改革规划,并作出如下要求:第一,因特殊原因不能经营土地的地主依法转让土地所有权;第二,佃农可以结合实际,以合理的购价获得土地所有权;第三,佃农用与土地正常利润收入相适应的年赋购买土地;第四,政府保护获得土地所有权的佃农身

份。自此以后,日本的土地改革法迅速在全国推行,第一次土地改革正式开始。

第二次世界大战后,日本在第一次农地改革中颁布《改订农地调整法》明确规定:(1)在乡地主(居住于相邻村的地主)的土地所有面积为5町步(北海道为12町步)。其余土地全部由政府购买,并有偿分给农民。(2)涉及土地的买卖行为和转让行为都必须经过农会批准。(3)用货币支付地租。(4)各个行政区及市町村都成立专门的农地委员会,委员民主选举。后考虑实际将“用货币支付地租”改为“在双方协调下可以用等价值的实物交换”,将改革的土地面积由60%减少到30%,一定程度上保留了封建土地制度。

b 第二次土地改革

鉴于第一次土地改革并未在全国实施,日本不得不继续研究日本土地改革方案。1946年9月,日本结合自身发展实际,充分考虑英联邦土地改革相关建议,制定了《自耕农创设特别措施法》和《农地调整法改正法律案》,这标志着日本第二次土地改革正式启动。第二次土地改革具有以下几个特点:(1)地主的土地所有权减小至1町步,规定土地改革总面积应占到全部面积的4/5。(2)政府有权批准土地买卖,土地拥有人没有自行买卖土地的权利。(3)保有土地单位由家族同代多人变成个体。(4)规定土地最高租金,如规定水田最高租金是当年产值的1/5,旱田最高租金是当年产值的1/10;佃农可以建议减少地租。由此可见,第二次土地改革较为合理,最大化消除了封建土地残余,保护佃农基本利益,具有很强的实用性。

第二次土地改革实施后,日本的土地形势发生了巨大变化,最为明显的是自耕地和佃耕地比例发生调转。据数据显示,1945年日本自耕地占54%,佃耕地占46%,而仅仅过了5年,该比例就变成了90%和10%。从自耕农与佃耕农数量上来看,1945年的自耕农户数为172.9万户,到1950年达到了382.2万户,增长比例明显。相反,佃农户数占总人数的比例由28%减少到5%。这次的土地改革在很大程度上增加了自耕地和自耕农数量,日本土地逐步掌握在农民手中,土地管理模式的自耕形态初步呈现。

B 以农地管理制度为中心进行制度确立

农地改革有效地解决了第二次世界大战后13年的农业瘫痪状况,具有很强的指导意义。日本政府为了有效保护农地改革胜利果实,进一步规划农业发展方向,于1952年出台了《农地法》,明确规定了日本农地的管制措施和办法,强调政府应该保护耕种者基本利益不受侵害,使得日本农地得到了有序管理,充分激发了农民的生产积极性,促进了农村生产力的不断进步。《农地法》详细规定:

(1)明确具有实用性的土地权限流转体制。要求土地所有权管理必须从严从细,政府相关部门全权负责农地转让、交易和重新设置问题,明确惩处机制。简单来

说,土地所有者不得擅自买卖土地或转让土地,一切涉及农地权利转移的问题,必须请示当地农业委员会批准方可进行,对违反制度规定的农地操作行为,相关人员应该追究其法律责任。(2)强化土地用途管理。法律规定:“对土地除耕作以外的使用获得农地所有权、租赁权时,必须获得相关农地管理部门审核批准,对违反者进行责任追究。”(3)严格农业用地的管理,杜绝出现非法将农业用地其他用途化,土地用途转移需经过各层部门核实批准。(4)佃耕地所有限制。土地所有人在异乡或者拥有规模大于法定规模的时候,当地行政部门有权实施强制征地,并将征地以一定价格分给其他村民,对满足规定要求的佃耕地,应该由官方出面实施征收以及交易。(5)优化土地租赁制度。法例清晰列明佃租定额货币上缴制度、减额请求权利和租佃合同细则等状况。(6)进一步优化未开垦管理。法律要求,对农户的未开垦地应该由政府完成征收工作。日本政府的《农地法》涵盖了农地所有制、农地利用和交易等各个领域,明确了对农地转移管制、转用管制、佃耕地管制等内容的处理,不断优化了土地管理机制,为日本政府的土地化管理进程提供了支持。《农地法》直接构成日本农地制度的核心。该法自出台以来,日本先后进行了六次修订,其功能不断完善,涉及范围不断扩大。1962年《农地法》完成首次修订,在原有基础上增加了“农业生产法人”和“农地信托事业”两项内容,以更好地适应社会发展要求。

此次调整进一步完善了《农业基本法》相关规定,为《农协法》的制定提供了理论基础,优化了日本农地基本管理制度。但《农地法》里“管控”以及《农业基本法》里“自行运营”“架构条例的大致方略”(1967年)、《关于农业振兴地域法律》(1968年)和《农业人养老金基金法》(1970年)存在内容上的不协调情况,还需要进行调整和优化。因此,日本于20世纪70年代再一次调整《农地法》相关内容,调整依旧履行“管控”原则,按照真实状况设立松绑措施,以利于农田革新,新增加的“农田运营代理制”是进一步保障农地权利转换的主要举措之一。到了20世纪80年代,日本对《农地法》进行第三次修订,明确规定“佃租定额货币缴纳制”可以采用“免于适用管制”:进一步明确土地所有者的基本权利,强调任何土地买卖、交易行为都必须通过相关部门的批准。

20世纪90年代初期,日本对《农地法》进行第四次修订,紧随其后的就是《农业经营基础强化促进法》的修订。此次《农地法》修改的主要内容是优化产业结构,进一步放宽对农业法人基本条件的要求。日本在1998年对《农地法》进行第五次修订,本次修订的目的是全面优化农业用地他用基本流程,避免出现农地非法转用。这次修订对日本农地建设起到了一定指导意义,为次年《地方分权一揽子整理法》奠定了基础。

2000年,日本对《农地法》进行第六次修订,这次主要修改了农业生产法人制度,并对土地权利转移管制和用途转移管制所涉及的土地面积做了弹性的规

定。不过，这些修改都排除了以取得保存资产、投机为目的的农村权利的转移，也排除了不从事农业生产的个人、组织或法人取得农地权转移的可能。

C 以农地开发为目标的法律制度

目前，日本农地制度建设最重要的内容就是土地改良，它有效地结合日本基本形势，重点意义在于可以完备全国上下农业水利工程以及土地开垦，保障农业发展。1890年，日本政府颁布《水利合作社条例》；1899年出台《耕地整理法》；1902年颁布《北海道土功合作社法》。截至第二次世界大战之前，这些法律制度都规范了日本土地经营模式，促进了日本土地优化发展。第二次世界大战之后，日本行政部门参考多种土地制度，出台了《土地改良法》。

《土地改良法》涵盖：（1）明确限定日本民众投身土地改良必须条件。《土地改良法》列明，日本公民欲要加入，就一定要作资格请求，得到超过2/3投票认可，方可获得“入场券”。（2）按照事实保持细化土地改良基础类别。具体而言，涵盖土地配备、运营管控、更新水利排污设备等常用基础设施的管理和修缮，建设农道，整理土地，开垦荒山，兴建水利，抗旱抗洪的农地或设施，完成土地买卖、交换，明确土地所有者权利，执行其他为改良项目准备的前提任务。（3）进一步明确土地改良的兴建单位。除了各地区、各生产基地的改良外，还包括国家或都道府县通过各种方式进行土地改良以及根据实际情况进行的其他改良等。日本的《土地改良法》已经先后完成11次修改，修改内容主要涉及增设土地改良方案、完善改良程序等。截至2015年10月，这项法律的修订次数在日本农地相关法律中是最多的，见证了日本土地改良的历程。

除《土地改良法》规定的土地改良基本情况外，一些特殊法人团体也进行了土地改良工作，比如“水利资源开发公团”。“公团”形式的土地改良具有以下特点：第一，“公团”资金有保障，可以援助和扶持土地改良工程；第二，“公团”运作速度和质量均较为理想，能够把几项土地改良与基础设备兴建等其他工作有效结合在一起，极大地节省了成本支出。鉴于这种情况，“公团”的土地改良效果较为明显，某种意义上说“公团”地位与政府同等，其土地改良工作也是法律所认可和支持的。所以，日本土地改良法律体系可以说是由《水利资源开发促进法》《森林开发公团法》和《土地改良法》共同构成的，它们一起规范了日本农地基本设施建设，促进了农业的迅速发展。这些法律还与《农地法》一起，构成日本农田体制的中心部分。

D 加快农业振兴、全面发展为主导的制度

a 农业架构体制优化

伴随日本社会以及经济快速发展，日本行业差距逐步明显，主要表现为农业和其他行业相比，在各个方面都存在较大差距：过多的农民无地可种，开始转向其他行业；农产品市场架构也出现天翻地覆的变化，固有农田体制俨然脱离社会