

民商法文库

吴汉东 总纂

农村土地 法律制度研究

——田野调查解读

陈小君等 著

中国政法大学出版社

农村法文苑

农村法苑 总第 1 卷

农村土地 法律制度研究

——田野调查解读

陈永发等 著

中国政法大学出版社

教育部人文社科“十五”第一批规划研究课题项目

农村土地 法律制度研究

——田野调查解读

陈小君等 著

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村土地法律制度研究/陈小君等著. —北京:中国政法大学出版社,2003.7

ISBN 7-5620-2471-5

I. 农... II. 陈... III. 农村—土地法—研究—中国
IV. D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 073359 号

书 名 农村土地法律制度研究

——田野调查解读

出 版 人 李传敢

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 清华大学印刷厂

开 本 880×1230 1/32

印 张 17.375

字 数 420 千字

版 本 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数 0 001—3 000

书 号 ISBN 7-5620-2471-5/D·2431

定 价 36.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088

电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆☆

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

总 序

法律是由一系列制度规则组成的逻辑严密的自足体系，它通过国家强制力确认人们在社会生活中的角色和地位，借以定纷止争，调整社会关系，使社会秩序达到法治的理想境界。故法谚云：有社会之处必有法（ubi societas ibi ius）。法律是社会关系的调节器。而法学在近世亦成为显学，私法又成为整个法学的精髓。欲治法学必先治私法，私法在法学体系中具有母法的地位，其他部门法均是从不同角度对民事法律关系进行的充实完善或纠偏。不仅如此，作为规范私人生活的基本法律，私法与人类生活联系最为密切，关涉衣、食、住、行等日常生活的方方面面，堪称生活的百科全书；私法规范还明确规定了市场准入规则、市场交易规则、市场竞争规则、市场退出规则等经济规则，以法律的形式保障经济生活条件，促进经济发展；而贯穿私法始终的自由平等、公平正义理念以及尊重人、关怀人、以人为本的人文传统更是人类社会文明的重要体现。私法在社会生活中地位如此显赫，依靠的并非是强权的理性而是理性的强权。

从人类的历史长河来看，社会生活的法律化也是始于私法，早在两千多年前，智慧的罗马人就开始琢磨关于公平正义的各种

2 总 序

规则，创造了倍受各国推崇的简单商品经济的世界性法律，并发展出一套相当完善的私法体系与私法理念。虽然在中世纪，私法曾遭受到封建神权和专制王权的双重压迫，沦为神权与王权膝下的婢女，但随着罗马法的复兴及渍然法思想衍生的私权观念的勃兴，为捍卫私权而进行的斗争也从来就没有停止过。降至近代，中西欧各国继受罗马法先后制定了内容形式更臻完善的私法制度，私法在市民社会中基础性地位最终得以确立，私法规范亦成为世俗社会秩序的基础本身。在我国古代社会，法律的社会作用遭到轻视，礼治与人治代替法治，追求道德正义和法律非规范化的古代法律徒具形式意义，其实质为伦理法，且重刑轻民，私权观念十分薄弱，私法的发展命途多舛。直至 20 世纪初叶，随着西学东渐，现代理性主义的私法观念才在我国生根发芽。建国以后，特别自 20 世纪 80 年代以来，经过几代学人的不断努力，我国私法学界成果丰硕，英才辈出，大量茹古涵今、体大思微、慎思明辨的著作层出不穷，令人振奋。

私法理论博大精深，义理精微，常令学者产生穷白首而不能尽一经的感慨。私法理论的推进与发展离不开深层次的理论探讨和学说创新，离不开一批批法律学人的不断努力。中南财经政法大学汇集了一批勤勤恳恳、兢兢业业在私法领域辛勤耕耘的专家学者，为了广泛吸收借鉴国外先进立法经验，把握私法理论的发展趋势，解决司法实践中的实际问题，提升私法理论的研究水平，我们已创办了《私法研究》刊物，开通了“中国私法网”(<http://www.privatelaw.com.cn>)，现又推出《私法研究文库》

系列丛书。该丛书将收录我校学者的重点学术专著和优秀博士学位论文，并计划每年出版四至六册。我们希望以《私法研究文库》作为思想传播的媒介，学术交流的窗口，对话互动的平台，并在此基础上形成自由平等的学术氛围，建立自察自省的学术共同体，通过严肃认真的学术讨论和学术批评，推动私法研究的理论创新。

该丛书收录论文著作若干，就私法领域而言，仅为沧海一粟。庙廊之才，非一木之枝，希望能与学界同仁相濡相闻，砥砺共进。

是为序。



2003 年 6 月

序 言

看着整理好堆在案头的本书文稿，我眼前浮现出了课题组一年多来工作的历历情景，挥之不去……此文名为开端之言，实则是对这段日子、一些问题回顾感受之随笔。

《农村土地法律制度研究》课题的申报，颇费周折。2000年，我与中南财经政法大学民商法典研究所和民法教研室的同仁们自愿组成了《中国物权立法研究》课题小组。虽无经费，但我们仍像模像样地在学校一幢旧楼的会议室开了几次关于物权立法的小型学术沙龙，各抒己见，畅所欲言，并进行了较深入地研究。其间，农村土地制度一度成为争论焦点，激辩不休。当年我以此内容主持申报了国家社科基金项目，可是不了了之。据说评审小组根本没见到申报材料，是文本丢失，还是归错了类别？对此我们无从申诉。次年，教育部“十五”规划人文社科研究项目下达，我们毫不犹豫，再次经过充分准备，申请终获成功。课题经费为我们日后开展工作提供了基本的物质条件，在此，感谢评委对我们课题组的信任。

(一)

土地为人类生存之重要物质基础，妥当科学的农地制度安排

2 序 言

是任何一国赖以稳定发展之本。资本主义国家在其革命初期，通过土地私有化来解决农地利用和农民对土地的人身依附问题。时至当代，许多国家面对农地资源的相对枯竭和低效运作，尝试以农场或合作社经营、法定最小耕地面积、用益物权和债权的重构等方法调整，革新其农地制度，由此在理论和实务上引发了一场世界范围的农地制度改革运动。我国是农业大国，准确地说，是一个农业人口占多数的农民大国。历代统治者在政治、经济、文化等方面，无不因土地权能的合理配置、利用而昌盛，同样，也因土地权能的盲目分割和扭曲而衰败。建国 50 年来，农村土改，农地大包干，土地延包 30 年不变的三次农村土地革命，就极大地激发了农民对土地经营的热忱，有力地促进了生产力的发展。因此，我国生产资料的公有制和农地的集体所有制的固化，意味着农地制度的妥当性和日趋完善，这在我国法制建设尤其在农村法制建设中具有极为重要的意义。

经过近 20 年的土地改革，我国农地法律制度已演进为坚持农地集体所有基础上农民享有农地承包经营权的模式。但这种土地制度上所必然保留的均分性、福利性、所有权上的模糊性，为各种侵害农民权益的行为留下了空隙，土地惊人的锐减现象；土地权利的不稳定，权能的不完整，有欠公正的农地征用等，又刺激了农民的短期行为，造成土地掠夺性经营及其资源的浪费、衰退甚至破坏，限制了土地资源的正常合理的流转和高效利用；而农民对土地的依赖呈矛盾心态：土地上的利益微乎其微，时而无功而返，时而田亩倒贴；土地外的利益则是虚无或无保障，他们

对耕地可谓欲弃不忍，欲罢不能，土地仍是农民普遍贫困时的命根子。如何真正给农民减负？如何真正从法律上将土地上的权利还给农民？

针对以上问题，法学理论研究主要集中在所有与利用两个层面。在所有层面上，存在着实行农地私有化、国有化或坚持集体所有等观点；在利用层面上，将具有债权性的承包经营权物权化的观点甚为普遍。此类研究貌似活跃，但在法学领域中仍属薄弱环节。其主要表现为：第一，农地制度并非单纯法律问题，它与政治经济体制和民族文化传统密切联系，研析涉及要害便不作深入；第二，研究方法老套保守、研究内容单一刻板、研究视野偏狭，脱离农村基层实际的现象较为普遍，而就如何解决本土集体所有权主体虚位、农民权利虚化、农民与集体关系模糊等问题难以提出较妥当、务实的方案。因而，当农业政策专家和经济学者在改革开放后深入地头田间，了解（农）民意、体察（农）民情、研究（农）民生，借鉴国际经验，不断提出制度创新建议之时，法学研究却还一直处于无法摆脱其追随社会学、经济学发展而在研究形式上才有所进步的被动局面。

（二）

其实，法学对于农地法律制度的研究当做的更为有意义些，而这种意义常常是在实践与对比中建立的。本课题组试图撇开传统的经院式、学究式说理与论证的研究风格，重点实现方法上的创新。

4 序 言

我们依循以本土农地制度为切入点，立足于掌握较广泛的^①第一手田野调查的素材，探寻扎实有说服力的制度，挖掘其理论研究的深度和法律应用价值的路径，摆出农地法律制度的现状，听听农地经营主体的农民是怎么说的，看看他们对现行制度作何反映，然后再提出针对性的制度构想，亦为中国民法典相关内容的设计提供若干建设性意见。

课题拟在宏观和微观阶段上展开。第一阶段，课题组欲选择数个典型的农村地区为对象，就土地制度运作制度之重要环节中可能存在的问题展开问卷访谈式田野考察，其成果为详实的调查报告。第二阶段，在掌握实践性素材的基础上，依据所得的第一手资料，以社会学上材料分析的方法，找寻农地具体制度在设计中的得失或制度失效的成因缘由，再借助历史学、政治学、经济学的方法和原理进行制度比较、功能和价值的评判定位，结合我国立法、司法和既存的理论成果展开学术研究。

目前，第一阶段工作结束。自 2002 年底，我们共组织了由 50 余名法学科师生的调研队伍，历时近半年，涉足了 5 省、近 20 个县（包括县级市、区）、40 来个（乡）镇和 60 余个村的近 500 农户，接触农民（包括农村干部）500 余人，获取了几百份直接由农民以及村镇干部填写的问卷、几十份珍贵的访谈笔录、相当数量的地方性法规、政策和有关数据。基于此，我们撰写了 14 份有鲜明个性特点的调研分报告，一份不同视角的用原始数据表达的调研总报告和系列解读文章。可以肯定地说，如此规模之大，参与人数之众，涉及范围之广，获取素材之丰的调研活动

在国内法学界的相关研究领域尚不多见。当然，本书的出版意味着本课题实证调查分析报告一段落，又意味着围绕另部著作《农村土地法律制度研究——具体制度构建》的系列工作的展开。

(三)

本书是集体成果的汇集，共分上、下两篇，即实证调查分析与调查类型解析。其中，由“农村法律制度调研总报告”、“调研分报告”、“土地类型解析”、“土地法律制度评析”四个实体部分组成全书。上述内容甚为直观明了，无须作特别说明。专门收集整理调查资料则构成了本书的“附件”部分，它客观地列出了我们设计的调查问卷及其藉着课题组深入乡村、走进农户得到的珍贵数据所做的统计。而附件里有典型意义的各类地方法规和相关证件样式，可视为我国现行农地法律制度的一个缩影。

就本课题而言，本书不过在形式上完成了它的部分使命；就课题组而言，本书则表明我们对农地法律制度的研究刚刚起步。但无论如何，课题论证之初所设计思索的田野调查之价值已初步凸现：

首先，一系列数据访谈笔录和我们亲历的调研过程显示，我国现行农地制度无论在主体确定、权利归属、权利行使、权利流转、权利实现、权利保障方面，还是在政府、集体和农民三者私权关系的理顺上，都存在着体系凌乱、顾此失彼之弊，实有改造的必要与可能。

其次，法律确认的农地制度与农民和农村基层干部的实际认

识、具体操作存在较大差距，他们不太满意或没有全盘接受现行的农地具体制度，有的法条形同虚设、效果不佳甚至适得其反。而各地农民在实践中创造的经营模式也没有为立法者充分认知、接纳和理解。由此看来，认识与实践确实需要对话，法律没有理由一意孤行。

再次，调研中反映的现象，集聚到农地法律制度层面，其实，最重要的不是农村与农业问题，而依然是农民——人的问题。也就是说，来自土地的负担全部扛在农民的肩上，而背负千钧的农民兄弟如何获得使农村和农业再发展的活力与激情？！所以，必须通过农地私权利的重构，在法律意义上解放农民，才有可能化解困扰农村经济发展的难题。

(四)

课题组实地田野调查初步结束之际，恰逢党的十六大召开，“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义新局面”，已成为全国人民努力奋斗的目标和行动指南；当本书即将杀青之时，又遇全国人大第十次代表大会的开幕，历史的接力棒传到了新一届政府。我们注意到，这两次极具历史意义的会议，都自然地把单纯对农村问题的关注转到了对“三农”问题的全面照应上。如此，我们深感幸运，一个新的更加理性、宽容的时代为我们的研究提供了广阔的舞台。作为中国的法律人，我们应更注重目光向下，更注重学风务实，更注重为立法的对象服务，少一点学术研究的功利色彩，更不必纯粹为了追求某种量化的标准而扭曲研究成

果。尤其面对社会最底层的 9 亿中国农民的期许，我们应更多一份责任与良知！

有人说，中国农村改革是中国农民的一大创造，那么，法律的任务不过是对这种创造性活动给予客观、真实的记录和理性、深刻的认同罢了。而这正是法律制度的价值和法律人的追求。

陈小君

2003 年 5 月

调查小组人员组成名单

湖北省荆州市监利县网市镇调查小组成员：

陈小君（组长） 唐 飞（副组长） 徐洁宇
曾文德 邬文俊

湖北省黄冈市黄梅县小池镇调查小组成员：

麻昌华（组长） 陈向军（副组长） 何 平
肖 明 杨传兰

湖北省武汉市黄陂区调查小组成员：

徐涤宇（组长） 杨绪超 刘 芳 许文晋

山西省吕梁地区农村“四荒”调查小组成员：

李政辉（组长） 张康林 陈 熊 张 冰

湖北省襄樊市调查小组成员：

李政辉（组长） 张康林 徐 伟 潘 泊

江苏省苏州、溧阳市调查小组成员：

李中原（组长） 肖广文 徐 伟 潘 泊

2 调查小组人员组成名单

湖北省黄石市阳新县调查小组成员：

钟学彬（组长） 王 伟 金海统 刘 慧 徐 静

山东省平度市调查小组成员：

许丽群（组长） 刘 芳 陈 飞 李 明

湖北省黄冈市英山县调查小组成员：

李 惠（组长） 王瑞霞 杨红军 王 强 耿 卓

湖北省宜昌市猇亭区调查小组成员：

胡兴艳（组长） 黄 新 马 喆 黄长明

广东省广州市白云区调查小组成员：

许文晋 （组长） 王颖琼 孙 艳 张 巍

湖北省咸宁市通城县调查小组成员：

谭 浩（组长） 方 磊 冯进康 周之文 王 云

湖北省钟祥市长滩镇调查小组成员：

孙世权（组长） 陈文政 涂永前 康 娜

湖北省荆州市调查小组成员：

刘田苗（组长） 毕巍明 饶文平 王 玲

目 录

总序·····	(1)
序言·····	(1)

上篇 实证调查分析

第一部分 “农村土地法律制度研究”调查总报告·····	(1)
I 农地权属状况的调查分析·····	(5)
II 农村土地使用状况的调查分析 ·····	(13)
III 农地承包经营权的流转状况的调查分析 ·····	(23)
IV 农村税费、农民负担状况的调查分析 ·····	(34)
V 农地征用状况的调查分析 ·····	(39)
VI 农地纠纷的调查分析 ·····	(44)
VII 相关建议 ·····	(46)
第二部分 “农村土地法律制度研究”课题调查分报告·····	(50)
I 我国农地法律制度运行环境之分析 ——湖北省黄石市阳新县农地调查报告 ·····	(50)