



中国农地物权制度论

On the Chinese Land System
in Rural Areas

崔文星 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国农地物权制度论

On the Chinese Land System in Rural Areas

崔文星 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农地物权制度论 / 崔文星著. —北京: 法律出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9889 - 7

I. 中… II. 崔… 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(2009)第 155478 号

中国农地物权制度论

崔文星 著

责任编辑 刘彦洋

装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 10.25 字数 241 千

版本 2009 年 9 月第 1 版

印次 2009 年 9 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9889 - 7

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导言 /1

- 一、写作目的和意义 /1
- 二、研究内容和范围的界定 /4
- 三、本书架构和主要内容 /5

第一章 中国土地权利法律制度回顾 /8

第一节 土地权利设置有其独特的社会背景 /8

- 一、中国土地制度的历史启迪 /8
- 二、中国古代土地制度的历史考察 /13

第二节 中国近现代土地权利制度的构想 /18

- 一、太平天国的《天朝田亩制度》 /18
 - 二、孙中山“平均地权”和“耕者有其田”的主张 /19
 - 三、国民政府大陆时期的土地政策 /24
 - 四、关于乡村建设运动 /25
 - 五、新民主主义革命时期中国共产党的土地政策 /26
- ### 第三节 改革开放前的新中国土地权利制度 /31
- 一、全国土地改革后形成的地权制度 /32

二、农业合作化对地权的变革 /34

三、农村人民公社时期的地权制度 /48

第四节 改革开放后的土地承包责任制 /62

一、土地承包责任制的全面推行 /62

二、土地承包责任制述评 /66

本章小结 /71

第二章 中国农村土地制度的现状 /75

第一节 现行农村地权制度的背景：城乡二元结构 /75

一、城乡二元结构的原因 /75

二、城乡二元结构下的中国农民权利 /84

第二节 农村集体土地所有权的法律分析 /89

一、现行法律中的农村集体土地所有权 /89

二、农村集体土地所有权的伦理价值 /100

第三节 土地承包经营权的法律性质分析 /103

一、概念以及特征 /103

二、关于土地承包经营权内涵的分析 /107

第四节 农村土地承包经营权述评 /119

一、行之有效的权利形式 /119

二、农村土地国有化和私有化均不可行 /123

三、完善农村土地承包经营权的必要性 /134

第五节 中国农地他物权体系及农地占有 /139

一、中国农地用益物权制度 /140

二、中国农地担保物权制度 /146

三、中国农地中的占有形态 /147

本章小结 /149

第三章 中国农地物权制度的冲突和对策 /152

第一节 国家土地所有权和农民土地权利的冲突和对策 /153

一、国家土地所有权和农民土地权利之间的冲突 /153

二、解决国家土地所有权与农民土地权利冲突的对策 /157

第二节 集体土地所有权和农民个人权利的冲突和对策 /164

一、城乡二元结构下的集体土地所有权 /164

二、关于权利冲突的具体表现 /166

三、解决冲突的对策——集体所有权与个人成员权的重建 /170

本章小结 /180

第四章 土地征收中物权制度的弊端和对策 /182

第一节 土地征收中物权制度的内涵 /182

一、土地征收中物权制度的基本理论 /182

二、我国土地征收制度的运作现状 /189

第二节 土地征收中物权制度的弊端和完善 /193

一、明确界定公共利益与商业利益的边界 /194

二、完善土地征收程序,实现程序正义 /201

三、完善征地补偿制度,妥善安置失地农民 /204

第三节 土地征收制度的经济分析 /214

一、土地征收制度的成本与效益分析的基本理论框架 /214

二、我国土地征收制度的成本与效益分析 /217

三、制度性的因素完善探析 /220

本章小结 /231

第五章 农地制度完善与农村现代化路径探索 /233

第一节 过渡性路径——休养生息政策的短期性 /234

第二节 关于东亚小农经济发展模式的考察 /240

一、探索适合我国农地制度完善的发展模式 /240

二、日本小农经济运作模式考察 /247

三、韩国小农经济运作模式考察 /250

四、中国台湾地区小农经济运作模式考察 /261

五、借鉴日、韩、台模式小农经济发展经验 /266

第三节 农村现代化路径探索之一——合作社之路 /267

一、关于合作社的历史和现状的考察 /268

二、在土地承包经营权的基础上重新“组织起来” /271

第四节 农村现代化路径探索之二——南街村、华西村模式 /288

一、南街村模式的启示之一——发展壮大集体经济是实现农村现代化的重要途径 /290

二、南街村模式的启示之二——发展乡镇企业是实现农村现代化的重要手段 /294

本章小结 /302

结语：建设社会主义新农村 /303

主要参考文献 /311

后记 /318

导 言

假如我是一只鸟，
我也应该用嘶哑的喉咙歌唱：
这被暴风雨所打击着的土地，
这永远汹涌着我们的悲愤的河流，
这无止息地吹刮着的激怒的风，
和那来自林间的无比温柔的黎明……
——然后我死了，
连羽毛也腐烂在土地里面。

为什么我的眼里常含泪水？
因为我对这土地爱得深沉……

——艾青：《我爱这土地》

一、写作目的和意义

长期以来，中国问题的核心就是农民问题，而农民问题的实质是土地问题。土地是人类社会赖以生存的最重要的资源，是人类社会得以运转的物质支撑。土地制度的设计和运行，与社会秩序和社会发展紧密相连，与社会兴衰和

人民福祉息息相关。土地是农村社会经济生活的基础,是农民最重要的生产资料,是农民最重要的财产,是农民最基本的生活保障。在一定的社会条件下,农民没有土地,则很难生存。“靠种地谋生的人才明白泥土的可贵。城里人可以用土气来藐视乡下人,但是在乡下,‘土’是他们的命根子。在数量上占着最高地位的神,无疑的是‘土地’。‘土地’这位最近于人性的神,老夫老妻白首偕老的一对,管着乡间一切的闲事。他们象征着可贵的泥土”〔1〕

农民个人在政治上和经济上的身份与土地权利具有十分紧密的联系,土地权利在农民权利中属于基础性的权利。国家、地方政府或农村基层组织对农村社会经济生活产生的影响在很多方面都是通过对土地权利施加影响而实现的。因此,农民在政治上和经济上的身份的改善,或者说“给农民以国民待遇”,应以土地权利的实现为出发点来展开,农民实现民主权利和解决经济贫困也应以土地权利的实现为基础和前提。

中国共产党领导的民主革命的本质就是土地革命,为了争取土地权利,农民义无反顾地参加革命,抛头颅,洒热血,赴汤蹈火,冲锋陷阵。在民主革命胜利的弥漫硝烟中,农民实现了梦寐以求的土地权利,历史上第一次成为生于斯、长于斯的土地的主人,也因此成为新中国的主人。他们以极大的热情投身于社会主义革命和社会主义建设的滚滚洪流中,最大限度地实现了农民的价值,也最大限度地享受到当家做主的自尊和自豪。改革开放后,农村土地承包经营制度应运而生,吹响了农村发展和民族振兴的号角。

古人说:“民为邦本,本固邦宁。”(《尚书》)国家安定,人民富强,民族兴旺,是历代仁人志士追求的目标。在当今中国现代化进程中,关注民生,体恤民情,是国家繁荣昌盛的根基。“天视自我民

〔1〕 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版,第7页。

视,天听自我民听。”(《尚书》)在建设和谐社会的征途上,占中国人口绝大多数的农民的利益备受关注,人们普遍意识到:没有农民的小康,就没有中国的小康;没有农村的现代化,就没有中国的现代化。

我国目前关于“三农”问题的探讨,主要集中于经济学界、社会学界和法学界,但各有其侧重点。从目前可得资料看,经济学界主要侧重于对农业绩效、农业发展、社会保障、农村剩余劳动力和粮食安全等问题的探讨;社会学界主要侧重于对乡村治理结构、村民自治、风土人情及社会变迁等问题的探讨;法学界对于“三农”问题的探讨主要侧重于对农村土地法律制度的研究,对于土地法律制度的研究主要集中于行政法学界和民法学界。行政法学界侧重于对土地管理、耕地保护和土地征收等问题的探讨,主要从纵向管理关系研究土地制度;民法学界主要从民事权利角度研究农村土地制度,但从目前可得资料看,可以谨慎地认为,民法学界对农村土地制度的探讨,尤其是对农地物权制度的探讨有待深入。鉴于中国农地物权制度的研究状况,为了促进中国农地物权制度的完善和发展,我选择《中国农地物权制度论》作为选题,并期待着对这一问题的探讨能够为民法物权制度的丰富和农村和谐社会的构建添砖加瓦。

中国的改革始于农村,始于以家庭联产承包责任制为主体的农地制度变革。然而,目前的“三农”问题日益成为社会发展的难点,“三农”问题表现在很多方面:农业生产效率和积累率提高缓慢或表现为负增长;农民的权益不断被侵犯;农村干群关系紧张;城乡之间和农村内部两极分化严重;农村资金大量净流出;农村剩余劳动力或农村的劳动力价值被资本剥夺;农村的社会、文化、教育、医疗等事业严重衰落;农村公共基础设施长期得不到投入建设;科技和农机等生产力难以转化和应用;生态系统惨遭破坏;农民在市场竞争中内耗严重;农村巨大的资金、劳动、土地和市场被

分割成弱小的市场;农民增加收入空间和渠道仅靠被迫出卖劳动力,等等。而在这许多问题中,农地制度变革和农地权利议题一直是引人注目的焦点,被普遍认为是破解中国“三农”问题的关键所在。

在农地的集体所有权制度下,农地权利体系能够得到扩展。农地权利体系得以扩展的社会经济基础在于城乡市场的一体化对农地权利体系发展的推动。目前,对农地权利体系进行构建的重点应该是在“土地承包 30 年不变”的前提下促进农地权利体系的丰富和完善,我国目前农村土地权利制度的完善对于“三农”问题的解决是至关重要的环节。因此我在提出问题之后,想尽可能地提出我们对解决这些问题的看法。笔者认为,地权问题的解决对于“三农”问题显然是最为重要的环节之一,但是它显然不是全部的环节。有几个问题与地权问题无直接关系,但是对于解决“三农”问题显然是十分重要的。比如,现代农业的转型问题(从传统的耕作农业向多元化农业转型,以解决传统农业不景气的问题),农村工业化问题和发展乡镇企业问题,我国城乡分离的二元结构问题等。这些问题显然与地权无直接关系,但是它们也必须尽快得到解决,这对于提高农民的经济地位和政治地位都是十分必要的,因此本文将设专章予以探讨。

为谋求中国农村社会的和谐发展,建立切实有效的农地制度,以农地物权制度为研究对象,通过对我国农村土地制度的历史和现实的考察和分析,仔细解剖现行农地物权制度的优劣,并有重点地提出制度设计方案,以求完善和发展农地物权制度,促进社会主义新农村建设。

二、研究内容和范围的界定

1. 本书所讨论的农地仅指农用地(仅限于《农村土地承包法》所界定的农地范围),是指农民集体所有和国家所有依法由农民使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。农田水利

用地、养殖水面、宅基地以及农村建设用地等不属于本书所讨论的农地范围。

2. 本书只讨论农地物权制度,即从民法物权制度的角度对中国农地的相关问题进行探讨,与农地相关的土地管理制度等属于行政法规范,不属于本书讨论的范围。

以私权利为核心内容的私法与以公权利为核心内容的公法形成了鲜明对照,体现在农地制度上,公法和私法对农地制度的调整和控制呈现出相互交错的局面。由于土地所具有的稀缺资源的属性以及土地对国计民生的重要性,决定了公法必须对农地进行管理和控制;而农地权的实现也必须依赖私法保障,即民事法律制度也必须对农地权进行调整,以保障农地权利人的权利的实现及农地收益的公平、合理分配。在农地问题上,试图仅以公法或私法对其调整和控制都不可能。问题的关键在于,如何在公法对农地进行管制和私法对农地权进行调整之间进行必要的划分,使二者达到适当的平衡。

3. 本书只讨论中国农地物权制度,对其他国家的农地物权制度只进行一般性考察。又因为美欧国家的农地状况(大农经济)与我国人多地少的农地状况(小农经济)迥然不同,其农地制度对我国农地制度而言没有多少借鉴意义,因此本文没有对美欧国家的土地制度进行考察,而对与我国耕地状况相似的日、韩、台小农经济发展模式进行了必要考察,并提出借鉴其发展模式的思路。

三、本书架构和主要内容

本书除导论外,共由六部分组成。

第一章对中国农村土地制度的发展历史进行考察和评析,尤其侧重近现代和当代中国农地制度变迁。在一定程度上,农地制度是一种经过长期历史演变的产物。虽然农地制度经历了历史的变迁,我们还是能从中发现历史和现实的关联,农地权利体系在其形成和扩展的过程中总有历史因素发生作用、产生影响。通过考

察历史,理清中国农地制度的发展脉络,分析历史上各种土地制度的成败得失,借鉴成功经验,汲取失败教训,以促进我国农地物权制度的设计不断发展和完善。“平均地权”思想贯穿于我国土地制度发展历史的始终,表现出鲜明的特性,给我们深刻的启示。历史经验告诉我们,在目前人地矛盾异常紧张的情况下,“平均地权”思想仍然具有现实意义,是我们探讨农地物权制度的出发点。

第二章对中国农地物权制度的现状进行探讨和评析。本书认为农村集体土地所有权制度和农村土地承包制度是符合我国国情的制度选择,具有合理性,但仍存在不足之处,因此应当予以改进和完善。本书反对农地国有化和农地私有化的观点,认为这些观点是不符合我国国情的纸上谈兵和逻辑演绎。农村土地承包制度是切实可行的制度形式,但随着历史的发展,该项制度已表现出一些不足,因此应当予以完善和发展。为了保持农地物权体系的完整,本书还讨论了中国农地他物权制度。

第三章集中探讨我国目前农地物权制度中存在的冲突以及解决冲突的对策。冲突主要是:国家土地所有权和农民土地权利的冲突;集体土地所有权和农民个人权利的冲突;农民土地权利内部的冲突以及土地流转制度的冲突。针对这些冲突,有针对性地提出解决冲突的对策,以完善我国农地物权制度,这些对策主要是:严格限制国家地权,把土地的利益还给农民;开放农村地权市场,恢复集体所有权的民法属性;重建集体所有权与个人成员权等。

第四章集中探讨土地征收中物权制度的弊端和对策。由于土地征收在现实生活中具有极端重要的意义,因此本书没有在第三章探讨土地征收中物权制度的弊端和对策,而是在第四章集中予以探讨。(本书第三章和第四章都在探讨农地物权制度的弊端和对策,但我们认为分别予以探讨有助于凸显重点,并有助于条理清晰)又因为土地征收制度既包含行政法规范,又包含民法规范,因此本书只讨论土地征收中的民法规范(主要是物权法规范)。本

章探讨了土地征收中的物权制度存在的冲突和弊端,主要是:土地征收中漠视权利现象严重;公共利益与商业利益边界模糊;土地征收程序不合理;土地征收中利益归属和费用补偿存在弊端。针对这些弊端,本书提出完善土地征收中的物权制度的对策,主要是:矫正政府错位现象,确认村社所有权和农民土地权利;明确界定公共利益的范围;完善土地征收程序;建立合理的地价评估机制和补偿分配机制,促进失地农民就业。同时本章还探讨了土地征收制度的一般理论,并对土地征收制度进行了经济分析。

第五章探讨农地物权制度的完善和实现农村现代化的可行路径。因为农地物权制度与农村经济社会发展密切相关,是解决“三农”问题和实现农村现代化的基础性制度,所以在发展和完善农地物权制度的基础上积极探索农村现代化路径则成为必要的任务。本书认为土地承包责任制是休养生息的过渡性路径,有其不足之处,很难承担起实现农村现代化的使命。我们应当借鉴日、韩、台小农经济发展模式的经验,发展壮大农民中介组织,实现农业产业化经营,因此本文提出在土地承包经营权的基础上重新组织起来,走合作社之路。在条件成熟的地方应当借鉴和学习南街村、华西村发展经验,发展壮大集体经济,走共同富裕之路。

结语部分探讨社会主义新农村建设。社会主义新农村应当是农民权利得到充分尊重的、物质文明建设与精神文明建设同步进行的和谐家园。只有物质文明而没有精神文明的社会不可能是和谐社会,因此本书积极主张大张旗鼓地、雷厉风行地加强思想道德建设和精神文明建设,做到物质文明与精神文明同步进行,经济发展与社会和谐等量齐观。

第一章 中国土地权利法律制度回顾

君者，舟也。庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。此之谓也。

——《荀子·王制》

民为贵，社稷次之，君为轻。

——《孟子·尽心下》

第一节 土地权利设置有其独特的 社会背景

一、中国土地制度的历史启迪

自进入农业社会以后，农业就成了决定性的生产部门，重视农业是各民族的普遍现象。我国是一个农业大国，具有悠久的农业文明，形成了许多重要的思想。中国早期的典籍《周礼》载“以九职任万民”，而九种职业中前四类就是有关农业的，“一约三农，生九谷。二约园圃，毓草木。三约虞衡，作山泽之材。四约藪牧，养殖鸟兽”。春秋战国是农本思想的形成期，李悝、

商鞅、韩非都有丰富的重农思想。李悝提出了“尽地力之教”的主张；商鞅提出“国之所以兴者农战也”，“国待农战而安，主待农战而尊”，把农业和国家安全与强盛联系起来；韩非明确提出了农本而工商末的口号；晁错提出：“顺于民心，所补者三：一曰主用足，二曰民赋少，三曰劝农功”。唐代是中国的兴盛时期。李世民提出：“国以民为本，民以食为天”；唐代统治者在劝农诏里写道“农，政本也；食，人天也”，“富民之道，莫尚于重农”。中国的重农思想不仅有经济意义，而且有政治意义和伦理意义，关系到国内的安全、国防的安全以及道德、民风的完善。

在中国几千年的农业社会里，中国农民用自己的辛劳支撑了社稷发展，推动了历史进步。中国农民生活在中国最底层，受尽了剥削和压迫。西汉政治思想家晁错在《论贵粟疏》中曾这样描述农民的艰辛，“春耕夏耘，秋获冬藏，伐薪樵，治官府，给徭役，春不得避风尘，夏不得避暑热，秋不得避阴雨，冬不得避寒冻，四时之间，亡日休息。又私自送往迎来，吊死问候，养孤长幼在其中。勤苦如此，尚复被水旱之灾，急政暴赋，赋敛不时，朝令而暮改”。中国农民世代“面朝黄土背朝天”，辛勤耕耘，艰辛备至，许多画面中有他们艰苦劳作的形象。唐代诗人白居易在做周至县尉时写的《观刈麦》更使这种形象跃然纸上，呼之欲出，诗曰：“田家少闲月，五月人倍忙。夜来南风起，小麦覆垄黄。妇姑荷箬食，童稚携壶浆。相随饷田去，丁壮在南冈。足蒸暑土气，背灼炎天光。力尽不知热，但惜夏日长。复有贫妇人，抱子在其旁，右手秉遗穗，左臂悬敝筐，听其相顾言，闻者为悲伤：‘家田输税尽，拾此充饥肠。’今我何功德，曾不事农桑，吏禄三百石，岁晏有余粮，念此私自愧，尽日不能忘。”

中国的农民是最朴实、最善良、最勤劳、最勇敢的人群，但凡能够生存，他们都能够忍辱负重，辛勤劳作。然而中国历史上的统治阶级大多不能体恤民情，关注民生。当农民因土地权利被剥夺从

而面临生死存亡的威胁时,他们能够选择的只能是奋起抗争,为争取生存权,不惜赴汤蹈火、揭竿而起。一个王朝覆灭,另一个王朝诞生,历史因此周而复始。

中国自古以农业立国。在一个幅员辽阔、人口众多的农业国度,国家社会的最基本问题应该在于土地管理与赋税征收,因而传统社会国家经济政策的重心也在于土地和赋税制度。西周中期以前,在宗法制、分封制条件下,国家实行土地国有,天子拥有全部土地的最终所有权,各级封建领主则通过分封、赏赐等途径获得土地的所有权,同时各级下属领主、附庸负有向上级领主、天子纳贡的义务。各级土地拥有者大多使用奴隶占有式的生产方式,即通常所谓的“井田制”获得土地收益。在西周中期以后,分封制之外的“私田”大量出现,部分土地私有者开始摒弃奴隶占有式的生产方式,而采用将土地租给农民耕种、收取地租的方式。^{〔1〕}这种新型生产方式的优势在于土地耕作者摆脱了人身依附关系,成为具有一定人身自由的农民阶层,这些采用新方式的土地所有者则成为通常所谓的新兴地主阶级。这种生产方式与生产关系的变革,逐渐成为一股不可阻挡的历史潮流,并成为春秋战国时期政治变革、社会转型的根本动因。经过春秋战国数百年的社会变革,封建生产方式的土地制度得以确立,土地基本实现私有,国家通过向土地所有者征收土地税、人口税和征发徭役,来满足各项财政需求。但这种生产方式的弊端依然明显,主要是土地私有必然导致土地兼并,激烈的土地兼并往往成为社会大规模动荡的直接诱因。针对这些经济领域的弊端,秦汉以降的各代有作为的统治者,都曾试图进行一些制度性的改革,以期能有所振作。例如,针对东汉以来严重的土地兼并,自魏晋南北朝以后,国家开始推行“均田制”,希望能抑制土地兼并,使大部分农民有地可耕,能安家立业。唐朝前期

〔1〕 纪宝成主编:《中国古代治国要论》,中国人民大学出版社2004年版,第9页。