

陈小君等著

农村土地法律制度的 现实考察与研究

中国十省调研报告

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

Positive Research on the Legal System of Rural Land of China

陈小君等著

农村土地法律制度的 现实考察与研究

中国十省调研报告书

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目

——《农村土地问题立法研究》(05JZD0005)


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村土地法律制度的现实考察与研究:中国十省调研报告/陈小君等著. —北京:法律出版社,2010.2
ISBN 978-7-5118-0431-0

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村—土地法—调查报告—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第024901号

© 法律出版社·中国

责任编辑/吴 昉

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

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/张宇东

开本/787×960毫米 1/16

印张/20.25 字数/360千

版本/2010年3月第1版

印次/2010年3月第1次印刷

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 978-7-5118-0431-0

定价:32.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

谨以此报告书纪念
中国农村土地制度改革 30 年

目录

Content

上篇 调查报告

农地法律制度运行的现实考察	
——中国十省调查总报告	/3
一、前言	/3
二、调查结果与分析	/4
三、调查结论	/24
山西省调查报告	/28
一、调查地点概况	/28
二、调查问卷及访谈笔录分析	/29
三、调查结论及启示	/40
黑龙江省调查报告	/42
一、调查地点概况	/42
二、调查材料分析	/43
三、调查结论	/56
贵州省调研报告	/59
一、调查地点概况	/59
二、调查问卷和访谈材料分析	/59
三、结论及意见	/65
四川省调查报告	/68
一、调查地点概况	/68
二、调查问卷和访谈笔录分析	/68
三、调查结论及启示	/71
广东省调查报告	/74

2 目 录

一、调查地点概况	/74
二、调查材料分析	/75
三、调查结论	/82
河南省调查报告	/83
一、调查地点概况	/83
二、调查材料分析	/84
三、调查结论	/91
湖北省调查报告	/93
一、调查情况简介	/93
二、调查材料分析	/94
三、调查相关结论	/98
湖南省调查报告	/102
一、调查地点概况	/103
二、调查材料分析	/103
三、调查总结	/113
四、简短的结论	/116
江苏省调查报告	/118
一、调查地点概况	/119
二、江苏省农村土地使用的具体情况及存在的问题	/119
三、农村土地问题的症结及其破解之道	/125
山东省调查报告	/129
一、调查地点概况	/129
二、调查材料分析	/130
三、调查结论	/138

下篇 研究报告

后农业税时代的农地权利研究	/143
一、导言	/143
二、农地立法构建的价值目标与功能模式	/153
三、农地权利体系的梳理与整合	/157
四、农地权利的运行机理	/172
五、农地权利救济	/189

六、结语:未来的研究任务与目标	/193
当前集体土地所有权制度中存在的问题及对策研究	/196
一、研究背景	/196
二、当前集体土地所有权制度的现状及存在的问题	/197
三、当前集体土地所有权制度存在的问题之成因分析	/203
四、当前集体土地所有权制度完善的基本思路与立法建议	/207
当前农村土地利用制度中存在的问题及其成因分析	/212
一、研究背景	/212
二、现状及其存在问题分析	/214
三、主要存在问题的成因分析	/216
四、对策与建议	/217
我国现阶段宅基地使用权制度规范研析	/220
一、宅基地及其现行法律规定由来略考	/220
二、宅基地使用权规范解读及其适用	/223
三、来自社会实践的挑战和立法思考	/231
当前农村土地流转制度中存在的问题及其成因分析	/236
一、研究背景	/236
二、农村土地流转制度的现状	/238
三、土地承包经营权流转的立法缺陷	/240
四、完善土地承包经营权流转制度的具体措施	/241
当前农村土地征收、征用制度中存在的问题与对策	/243
一、研究背景及价值	/243
二、现状及问题	/244
三、现存主要问题的成因分析	/246
四、对策与建议	/249
我国农村土地登记制度的现状、问题及对策	/255
一、农村土地登记的含义、特征与现状	/255
二、农村土地登记中存在的问题	/258
三、建议与对策	/262
当前农地权利救济制度中存在的问题及其成因分析	/268
一、研究背景	/268
二、当前农地权利纠纷的现状考察	/268
三、农地权利救济制度的现状及其存在的问题	/272
四、对策:各种救济制度的功能优化与整合	/276

4 目 录

我国农村妇女土地权益法律制度运作实证探析	/281
一、后农业税时代农地权益性别视角的基本认知	/281
二、农村妇女土地承包权益保护的现状	/283
三、农村妇女土地承包经营权受侵害之主要成因	/286
四、保障妇女农地权益法律制度良性运作的完善建议	/289
当前农村社会保障制度的反思与完善	/292
一、研究背景	/292
二、农村社会保障制度中的“三道防线”建设的现状与问题	/293
三、农村社会保障制度现存问题之成因分析	/300
四、农村社会保障制度的完善	/302
附录一:调查问卷	/305
附录二:访谈提纲	/313

上篇 调查报告

农地法律制度运行的现实考察

——中国十省调查总报告

“农村土地问题立法研究”课题组*

一、前言

为了解当前农地所有权的归属状况,土地承包经营权的取得、调整、流转的现状,农地的利用和保护情况,土地征收中存在的问题,宅基地使用权取得、流转情况,农地纠纷的主体、成因及其解决途径,农村妇女土地权益的保护以及农村社会保障、公益事业管理等问题,“农村土地问题立法研究”课题组(以下简称课题组)主要成员与部分法学、管理学专业的博士、硕士研究生分成5个调查组,于2007年5月至8月在全国10个较有代表性的省份,进行了历时4个月的大规模田野调查。

在开展田野调查前,课题组对调查问卷和访谈提纲进行了深入的研讨,数易其稿,最终结合调查的反馈结果定稿。调查问卷由35个一级题目,其中部分一级题目包含子题目,共计77个题目组成。调查问卷的题型均为选择题,选择分为单项选择和多项选择;访谈提纲所列内容涉及8个方面,共有34个问题,访谈提纲为半结构式,即课题组提供访谈提纲供调查人员参考,其可以根据当地实际情况的需要自行决定具体访谈的问题。同时,课题组还对调查人员就调查问卷和访谈提纲的目的意图做了详细讲解,就调查技巧和相关知识进行了系统培训。

课题组在确定调查地点和调查对象时采用了多段抽样和自然抽样相结合的抽样方法。首先,根据我国行政区域的现行划分,选取了江苏、山东、广东、湖北、湖南、河南、山西、四川、贵州、黑龙江10个农业发展水平不一的省份

* 主要执笔人:陈小君,中南财经政法大学法学院教授、博士生导师,课题首席专家;高飞,中南财经政法大学法学院副教授、法学博士,课题核心成员;耿卓,中南财经政法大学《法商研究》编辑部编辑、民商法专业博士研究生,课题核心成员;郭继,中南财经政法大学民商法专业博士研究生、江西九江学院副教授,课题成员。

作为调查地点;其次,根据各样本省的地理位置、产业结构、地形地貌等因素选取3个县;最后,根据各样本县的前述因素选取3个乡镇,每个乡镇选取2个村,每村随机抽样10户农民进行调查。其中对我校“农地法律研究中心”设立的贵州、湖北的四个县的“乡村试验田”调研属第三层次的深度调研。

本次大规模调查采取问卷和访谈相结合的调查方法,原则上要求每村做10份调查问卷和1份访谈。调查和访谈对象主要是普通村民,也涉及少量村干部。调查人员依据调查问卷向农民当面提问并依据回答在问卷上作相应标记,而未把问卷发放给农民亲自填写;深度访谈由调查人员发问,访谈对象作答,并由调查人员记录或录音,访谈常常在问卷调查时穿插进行。此外,课题组还要求调查人员对样本县的基层人民法院进行访谈,以深入了解土地纠纷及其解决机制。

通过调查,课题组共收集到1799份有效问卷、二百余份访谈记录、几十份土地纠纷判决书、调解书以及其他相关材料近百份。课题组在对调查问卷进行整理后,将有效数据输入专门制作的问卷统计软件中,进行数据处理并得出统计结果。课题组在10省获得的样本数量如图1所示,各省收取的样本量均在 180 ± 4 之间。^[1]

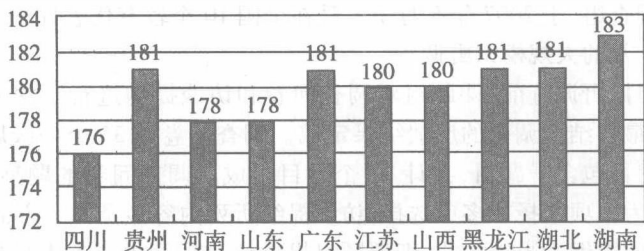


图1 各省样本数量

二、调查结果与分析

(一) 农地所有权归属状况的调查结果与分析

对农地所有权归属问题的调查,主要从两个方面展开:农民对承包地所有权归属现状的认知、农民关于承包地所有权未来归属的期望。

[1] 在本报告书中,如果各项数据总和不到100%,表明该问题存在受访农户未作答情形,如果各项数据总和超过100%,则表明该问题为多选。在后文的各省调查报告和研究报告中使用的数据具有同样的情形,特此说明。

1. 农民关于承包地所有权归属的现实认知

应当说,我国现行法律对农地所有权的归属规定得非常明确,即除法律规定属于国家所有的以外,农地属于农民集体所有。在本次调查中,课题组调查的各地并未涉及国有农地,但调查结果显示,农民对农地所有权归属状况的认识比较模糊、甚或混乱,而且地区性差异较大。就全国范围整体情况而言,面对“您认为您的承包地(田)的所有权是谁的?”这一问题,受访农户中有41.91%选择“国家”;有29.57%选择“村集体”;有3.56%选择“乡(镇)集体”;有6.23%选择“村小组”,但也有17.62%选择“个人”。

就各省的情况来看,不同省份差异较大,如广东省和江苏省分别有76.24%和66.11%的受访农户选择“村集体”;而其他省份则有相当高比例的受访农户选择的是“国家”,如在四川,该比例竟高达64.20%。但也有个别省份有相当高比例的受访农户选择“个人”,如黑龙江省该比例就高达31.67%。从访谈中了解到,不少地方的农民对“农地所有权”这个概念相当陌生,认为土地承包经营权就是所有权,并且混淆了国家所有和集体所有的内涵。从上述调查结果可以看出,相当一部分农民认为承包地所有权的主体是国家,其原因有二:一是农民普遍认为村集体代表国家,甚或将其等同于国家机关;二是国家公权力在农地权利运行过程中的强势介入使得村集体基本上沦为基层政府的附庸,在农业税减免之前更是如此。各省农民对承包地所有权“集体所有”存在认知上差异的原因也有两个方面:一方面是由于各地政治、经济、文化等发展水平的不均衡,导致农民对法律的需求存在差异,从而影响了其对法律规定的了解程度;另一方面是由于村集体在不同地区所起的作用及其行使的职能不一,导致农民对村集体的认知程度存在差异。

2. 农民对承包地所有权归属的未来期望

无论是在经济发达省份,还是在经济发展中等和经济欠发达的省份,都有相当多的农民在农地所有权未来归属的期望上倾向于个人所有;也有相当一部分农民倾向于国家所有、集体(含乡镇、村和村小组三级集体)所有,地区性差异显著。其中,经济发达省份的农民一般倾向于村集体所有,而经济发展中等、经济欠发达省份的农民则一般倾向于国家所有。具体而言,在课题组提出“您觉得农村的承包地(田)的所有权归谁最好?”时,有46.41%的受访农户期望归个人所有,有21.23%的受访农户期望归国家所有,仅有22.18%的受访农户期望归村集体所有,还分别有15.00%和5.05%的受访农户期望归乡(镇)集体和村小组所有。具体的统计结果如图2所示。

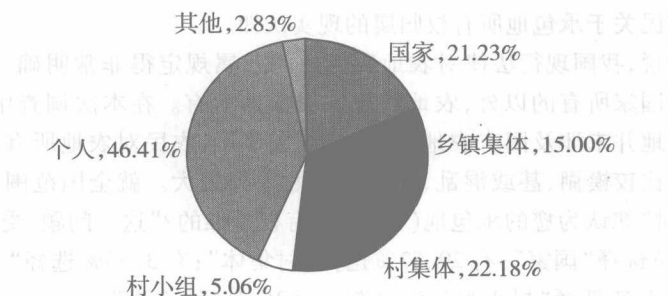


图2 农户对于农地所有权归属的期望

就各省份情况来看,期望农地个人所有的农民比例,除江苏省较低外,其他省份大体相当。但在国家所有与集体所有的认同感上,各省份之间显示了相当大的差异,如广东、江苏、山东三省的农民倾向于村集体所有。其中,广东和江苏两省受访农户对农村承包地归国家所有的认同感很低,不到6%;而四川、贵州、湖南、湖北四省的受访农户却对村集体所有的认同感又非常低,所占比例均不到9%,相反,对国家所有的认同感却占相当大的比例,都在30%左右。

调查组在访谈中了解到,农民较强烈的土地“私有”情结是源于农民期望在关涉土地权利的问题上具有较强的话语权,并希望农地所承载的权利具有稳定性,自己在土地承包经营权的行使中具有更多的自主性。另外,在农地所有权未来归属的期望上,也有相当一部分农民倾向于国家所有,尤其在经济发展中等和经济欠发达地区更是如此。这是因为农民已经充分认识到土地资源对自身利益的重要性,农民个体在土地问题的处理上有时还难以摆脱依赖心理,故其认可国家权力在土地权利运行中存在的必要性,从而使农民对国家“公权力”有一种难以割舍的特殊情感。同时,由于集体经济组织的职能日趋式微,在现有的制度语境下缺乏对农民的影响力,故相当一部分农民对“集体经济组织”缺乏认同感。但在经济发达地区,因为农民切身感受到集体经济组织在现实生活中,特别是经济发展和公益事业中所起到的重要作用,因此,他们倾向于认同“集体”,而排斥“国家”。

应当认识到,有关农地所有权的现行法律规定与农民的实际认知存在一定的差距,由此将导致农民在遭遇土地纠纷而选择司法救济时陷入困惑,会对法院依法做出的判决感到难以理解,从而对法院判决产生误解乃至抵触心理和情绪,致使法院判决不能得到有效的履行,使得司法权威受损。农民关于农地所有权归属的未来期望对于在农地法律制度中如何合理确定国家、集

体和农民三者的法律地位,以及如何平衡与协调三者之间的利益冲突、重构三者和谐的法律关系,不无较为重要的参考价值。

(二)土地承包经营权问题的调查结果与分析

为全面了解土地承包经营权的实际存续状态及其运行机制,课题组针对土地承包经营权的调查主要围绕四个方面展开,即承包经营自主权、农地承包经营合同签订与证书发放、承包期与土地调整和土地承包经营权流转等问题。

1. 承包经营自主权

根据调查,承包土地后,在种植粮食作物或经济性作物的选择方面基本上农民享有自主权。至于涉及将承包地由种植业改为养殖业或渔业生产时,是否须经过村集体或政府的批准,农户之间分歧较大。面对课题组提出的“如果您想将承包地(田)改造成养鱼池或用来植树(苗)等是否应该经过批准?”这一问题,过半数(59.14%)的受访农户认为应该经过批准,而将近半数的受访农户(39.08%)则认为无须经过批准。

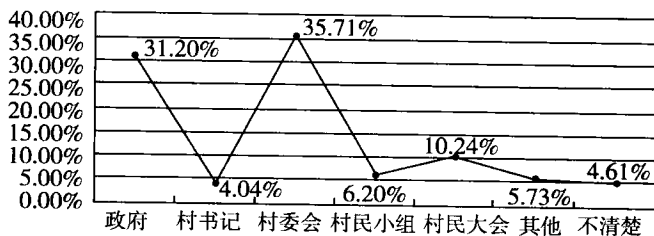


图3 农户对于改变农地用途批准主体的认识

至于应当由谁批准,主张应当批准的受访农户之间存在较大分歧,但认为应当由乡(镇)政府和村委会批准的受访农户最多,分别占受访农户的31.20%和35.71%。具体分布如图3所示。调查组在访谈中还了解到,目前农民在行使土地承包经营权时基本上没有受到干涉,其自主性较强。这说明现行法律在保障农民承包经营自主权方面发挥了应有的良好作用。

2. 农地承包经营合同的签订和证书发放

农地承包经营合同的签订,使得农民和发包方通过合同的形式,既相互承认彼此的法律地位,又明确约定各自的权利与义务,而承包经营权证书的发放则是对土地承包经营权的物权性确认的法律凭证,故农地承包经营合同的签订和承包经营权证书的发放,对稳定和保护土地承包经营权具有重大的现实意义。在问及“您承包农地(田)时,是和谁签订的承包合同?”这一问题

时,只有 4.67% 的受访农户认为合同相对人是“国家”;有 6.28% 的受访农户认为合同相对人是乡(镇)集体,另有 58.48% 的受访农户认为合同相对人是村集体,还有 17.68% 的受访农户认为合同相对人是村小组。可见,大多数农民表示认同自己的承包经营合同是与村集体签订的。

在关于承包经营权证书发放的调查中,反映已经领到了该证书的受访农户只占 66.98%。由此可知,土地承包经营权证书的发放工作完成得并不理想。调查组通过访谈了解到,有部分受访农民之所以认为与其签订农地承包合同的相对人是国家,是因为其误认为“村集体”是代表“国家”的。^[1] 在承包经营权证书的发放上,不少地方没有按照法律的规定严格执行,主要原因有两个方面:第一,该地区存在的矛盾较突出,不得不调整。从整体上看,这两方面的表现均属不正常,而从本质上看,该承包经营权证书发放还不是真正严格意义上的物权登记。土地调整的情况,若发证则会对调整造成不便,如湖南。第二,该地区征地现象较为普遍,若发证则不利于土地征收工作的进行,如广东。

3. 承包期限和土地调整

(1) 承包期限

承包期限在学界一直被认为是土地承包经营权的一项重要内容,但当课题组提出“您认为对农地(田)的承包期限多长比较合适?”的问题时,各地农民对现行农地承包期限的法律规定看法不一,有的地区农民对承包期的长短并不太在意,如河南,而有的地区的农民对法律规定 30 年的承包期非常不满,如山东。具体而言,如图 4 所示,在受访农户中有 14.23% 表示 5 年以内比较合适,有 22.51% 表示 10 年以内比较合适,有 31.24% 表示 30 年以内比较合适,还有 8.39% 的受访农户表示 50 年以内比较合适,甚至有 20.84% 的受访农户表示土地承包经营权的承包期应该“无限长”。初步发现这一问题后,我们在访谈中深入了解到,农民在考虑承包期限长短这个问题时,更多的是从自己对土地实际占有情况出发的,即更多地考虑承包期限的长短对自己当前利益,如人口变化、失地后调整土地的合理迫切需要等问题的实际影响。

[1] 在我们以往对湖北省的调查,就已经发现这种现象:很多农民把国家与集体相混淆,将国家和集体等同,认为土地是“公家”的而不是“私人”的,至于“公家”是用“国家”还是“集体”来表述,他们自己也不清楚或者没有区别。参见陈小君、高飞、张红(执笔):“湖北省农村土地承包权运作调研报告——以对湖北 26 市(县、区)的田野实证调查为依据”,载陈小君、张绍明主编:《地方立法问题研究》,武汉出版社 2007 年版,第 379~381 页。

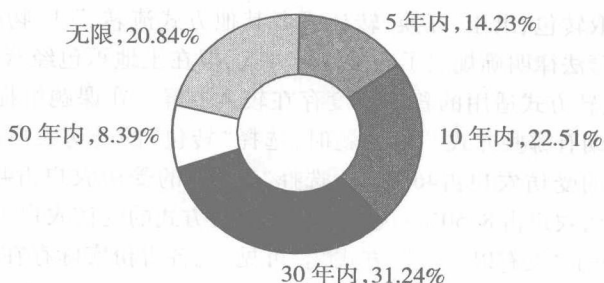


图4 农户对于农地承包期的期望

(2) 农地调整

农民对农地调整的看法也存在较大分歧,对于“增人不增地,减人不减地”的政策,有的农民反应平淡,但有相当一部分农民深表不满。面对“您认为‘增人不增地,减人不减地’的农地政策好吗?”的问题,受访农户中只有25.90%认为“好”;有6.78%认为“增人不增地好;减人不减地不好”;有8.89%认为“增人不增地不好,减人不减地好”;认为“两者都不好”的受访农户占了56.03%。总体来看,对“增人不增地,减人不减地”政策表示不认同的受访农户占71.70%,这个数据不容忽视!

根据进一步深度访谈得知,有些农村地区严格执行了政策、法律的相关规定,也有不少农村地区根据当地的实际情况,通过不同方式(如排队、留有机动地等),对政策性规定进行了些许变通。我们在访谈中还了解到,某些地区农地调整问题已经成为一个焦点,不少家庭因人口减少而占有较多的农地,但更多的农户却由于人口增加而承包的土地未得到相应地增加,从而引发了土地占有的不平衡问题,该情形违背了农民由来已久的朴素的“公平”观念,致使不少农户心存不满甚或由此生怨。在贵州访谈时,甚至由于人口减少,也有占有较多地的农民认为可以接受小调整。可见有不少农民乃至基层干部、法官认为这一政策脱离了农村的实际,应予调整。

4. 土地承包经营权流转

土地承包经营权流转在全国各个省份均普遍存在,但各省在流转方式上具有较明显差异,其流转需要办理的手续在各地也有所不同。以下是从流转方式、流转程序、影响土地流转的因素和土地转包情况等方面进行调研考察。

(1) 流转方式

《农村土地承包法》第32条规定:“通过家庭承包取得的土地承包经营权