



陈晓军◎主编

农事法

Farming Law

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

21世纪高等院校系列教材

陈晓军◎主编

农事法

Farming Law

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农事法 / 陈晓军主编 . —北京 : 中国法制出版社 , 2016.7

ISBN 978-7-5093-7581-5

I . ①农… II . ①陈… III . ①农业法—中国 IV . ① D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 125228 号

责任编辑: 胡 艺 (ngaihu@gmail.com)

封面设计: 杨泽江

农事法

NONGSHIFA

主编 / 陈晓军

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16

版次 / 2016 年 7 月第 1 版

印张 / 29.5 字数 / 398 千

2016 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7581-5

定价: 68.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66034985

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

前 言

自 1954 年第一届全国人民代表大会提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化任务，四个现代化始终是我国国民经济发展的奋斗目标。经过六十多年的不懈努力，今天我国的国民经济总量已经走在世界前列，但是离现代化的目标仍然存在一定的距离，而农业更是其中的薄弱环节。

在改革开放之前，我国走过了一条以农业支持工业，农村支持城市的发展道路，在这种背景下我国农民的生活大多处于赤贫状态。时至今日，“三农”问题仍然是困扰我国经济社会发展中的一个主要问题。进入新世纪以来，我国的城镇化步伐不断加快，亿万祖祖辈辈生活在土地上的农民正在通过村改居以及社区化改造变为城市居民。在这一巨大的历史变迁过程中，农村集体土地问题、粮食安全问题、农民社会保障与农村环境污染等问题，由于存在的利益冲突过于激烈，而现行制度又未能较好的保护农民的权益，因而引发了一系列十分严重的农村社会问题。随着土地资源的进一步集中，农村人口的不断减少，集体经济的变迁，各种各样的社会矛盾和问题摆在我们面前，有许多的矛盾和问题在理论上还有待梳理，在实践中亟待解决。而对于这些问题，法学界负有义不容辞的义务和责任，积极探索新的解决办法，从而使我们的农事立法、司法和执法更加适应新的形势，更好的满足广大农民的利益诉求。

在近年来的教学中，我们深感当前农事法理论体系和研究的欠缺与不足。从目前学术界的研究来看，“三农”问题还没有作为一个整体进行研究，从现有国内的教材来看也基本上集中在农业领域，对农村社会问题和农民主体性的研究较少，这样使得教材内容的视角较为狭窄，一直没有突破农林经济管理专业农业经济学的研究范畴。本书采取农事法的体例编撰，试图以“农事”统摄“三农”问题，把农事法作为一门相对独立的学科体系，为高等院校的涉农法研究开辟一个全新的理论体系。我们希望本书的推出能够促进农学和法学交叉学科专业人才的培养，提高农林院校的人才培养水平。

农事法理论体系的建构是一个庞大而艰巨的系统工程，需要广大有志于此领域研究的学者共同的努力。本书撰写过程中，我们深感自身能力和知识的不足。我们欢迎广大读者提出批评和建议，以便今后不断的完善农事法的理论体系，使我们的学术研究能够紧跟时代发展的步伐，满足社会对农事法人才的需求。

本书由陈晓军担任主编，汪栋担任副主编，全书由主编通稿。李嘉伟、邵荷花两位同学对本书的写作也做出了一定贡献。参与写作的作者具体分工如下：

陈晓军 绪论 第一章 第二章

汪 栋 第三章

王 伟 第四章

罗亚海 第五章

董文晶 第六章

曹相见 第七章

张丽珍 第八章

毕琳雪 第九章 第十章 第十一章

王 敏 第十二章

本书编写组对中国法制出版社及胡艺编辑的大力支持和协助表示衷心的感谢。

编 者

2016年6月6日

绪 论 / 001

第一章 农事法概论 / 034

- 第一节 农事法的概念与调整对象 / 034
- 第二节 农事法的基本目标与基本原则 / 040
- 第三节 农事法律关系 / 050
- 第四节 农事法的主要立法规范与调整方法 / 057
- 第五节 农事法的责任体系 / 062

第二章 农事法经营主体制度 / 067

- 第一节 农事法经营主体概念与基本类型 / 068
- 第二节 农民、农户与农民工 / 071
- 第三节 家庭农场 / 077
- 第四节 农民合作社 / 081
- 第五节 农业企业和经营性农业服务组织 / 085
- 第六节 农协、农会等农民经营性组织 / 090

第三章 农业行政法律制度 / 095

- 第一节 农业区域规划法律制度 / 095
- 第二节 种植业管理法律制度 / 101
- 第三节 畜牧业与渔业法律制度 / 113
- 第四节 农药兽药管理法律制度 / 125
- 第五节 动植物防疫检疫法律制度 / 141
- 第六节 农产品质量安全法律制度 / 150

第四章 农业资源与农村环境法律制度 / 160

- 第一节 农业资源立法 / 160
- 第二节 农村环境保护立法 / 198

第五章 农村土地法律制度 / 226

- 第一节 农村土地法律制度概述 / 226
- 第二节 农村土地权属制度 / 231
- 第三节 农村土地管理制度 / 237
- 第四节 农村土地流转法律制度 / 241
- 第五节 农村土地制度的完善 / 252

第六章 农产品的生产、加工与流通 / 260

- 第一节 农业生产规划法律制度 / 260
- 第二节 粮食安全与生产法律制度 / 272
- 第三节 农产品加工法律制度 / 286
- 第四节 农产品流通市场的法律调整 / 297

第七章 农业知识产权 / 304

第一节 农业知识产权要义 / 304

第二节 植物新品种权 / 312

第三节 涉农专利 / 319

第四节 农产品地理标志 / 331

第五节 农业遗传资源 / 337

第八章 农事领域的国际规则 / 342

第一节 《农业协定》/ 342

第二节 《卫生与动植物检疫措施协定》/ 353

第三节 其他农事国际规则 / 360

第九章 农村金融法律制度 / 380

第一节 农村金融制度概述 / 380

第二节 农村合作金融法律制度 / 385

第三节 农业政策性金融机构法律制度 / 390

第十章 农业保险法律制度 / 396

第一节 农业保险基本理论 / 396

第二节 国外农业保险制度概览 / 399

第三节 中国的农业保险法律制度 / 406

第十一章 农业扶持法律制度 / 416

第一节 农业投资法律制度 / 416

第二节 农业补贴法律制度 / 421

第十二章 农民权益保护法律制度 / 429

- 第一节 村民自治保障制度 / 429
- 第二节 农民工权益保护制度 / 435
- 第三节 农村妇女儿童权益的法律保护 / 441
- 第四节 农村社会保障法律制度 / 449

主要参考文献 / 463

绪 论

一、“三农”、农业与农事的概念比较

以农业与畜牧业的社会分工为标志，人类社会进入了农耕文明的历史阶段，这一阶段一直绵延了人类文明的大半个时期。对于农，《汉书·食货志》认为：“辟土植谷曰农”，《汉书·文帝纪》对农的评价是：“农，天下之大本也。”在漫长的封建社会，“国以民为本、民以食为天”的观念得到了统治者的遵循，成为治国理政的根基。晁错在《论贵粟疏》中阐述了“贫生于不足，不足生于不农”的观点，有春秋第一相之称的管仲在其《管子·牧民》一书中则明确表达了农事与社会秩序、道德伦理之间的关系：“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”，几千年的华夏文明史，可以说就是一部重农兴农的历史。而这样的观点一直到今天我们仍然能够从最高决策当局的政策文件中看到。

从历史看，并不存在今天所谓的“三农”问题，由于在农耕文明阶段，城市及其市民在我国经济社会中所占的比重很小，社会阶层总体上分为统治阶级和被统治阶级，前者为世袭贵族、官、吏等群体，而后者则基本可以概括为农民阶层（包括一部分地主阶级），在一国的疆域之内没有比农事更大的事。《淮南子主·木训》（下）对此有系统的论述：“食者，民之本也。民者，国之本也。国者，君之本也。是故君人者，上因天时，下尽地财，中用人力，是以群生遂长，五谷蕃植。教民养育六畜，以时种树，务修田畴，滋殖桑麻。肥饶高下，各因其宜，丘陵阪险，不生五谷者，以树竹木。春伐枯槁，夏取果前，秋畜疏食，冬伐薪蒸，以为民资。”从这段文字中我们可以看到早在西汉时期，精英统治者已经对农业、农民与君主之间的关系有了深刻的认识。

“三农”一词作为一个概念出现，一般认为是由经济学家温铁军先生于1996年正式提出，自此渐渐被媒体和官方广泛引用；2000年初，湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平给朱镕基总理写信时提出“农民真苦，农村真穷，农业真危险”

以及出版《我向总理说实话》后，“三农”问题在社会上引起了广泛反响；2001年“三农”问题的提法写入文件，正式成为国内理论界和官方决策层引用的术语；中共中央于2003年正式将“三农”问题写入工作报告。今天，无论是学术界还是政府管理部门习惯用“三农”问题来指代与农相关的社会与经济问题，但是“三农”作为农业、农民和农村的指代词，并不是一个较为严谨的概念，因为“三农”所涵盖的每一个类型都存在着模糊的状态，比如农业一词，就存在着大农业和小农业的区别，广义的农业包括耕作业、林业、畜牧业和渔业。在我国，种植业是农业的主体。而狭义上的农业则仅指种植业，虽然一般认为“三农”问题中的农业是在大农业的意义上使用，但是在现实中并非是不需讨论的共识，因而我们不得不时时对农业的范畴进行界定才能进一步展开讨论。

而农民这一词汇本身就存在着多种界定标准，既有职业标准，又有政治标准和经济标准，我国还长期存在着以一个人的户籍来作为农民认定标准的现实。我国的《辞海》对农民的解释是：“直接从事农业生产的劳动者……主要指集体农民。”《现代汉语词典》对农民的解释是：“在农村从事农业生产的劳动者。”我国学者也多是从职业的角度对农民概念进行界定的。“农民是具有农业户口、居住在农村、从事劳动生产的劳动者。这里需要指出的是，农民一般应同时具备上述三个特点，尤其是‘从事农业生产’一条必不可少。”有些学者认为农民有狭义和广义之分，狭义的农民概念是：“个人或集体占有或部分占有生产资料，长时期直接从事农业生产为主的劳动者。”广义的农民概念是：“长时期从事农业生产为主的劳动者。”“农民，应该说是一个职业概念，它是指从事农业生产劳动和取得土地经营收入的那部分劳动者。”随着我国城镇化速度的不断加快和农业规模化经营的逐步推进，越来越多的传统农民告别日出而作日落而息的务农生活，当前人数多达两亿多人的农民工等现实，都使得农民这一概念丧失了从前的确定内涵和外延。而且农民一词在我国长期以来还带有很强的歧视性色彩，成为一个人身份低微、目光短浅的象征。所有这些因素都导致农民这一概念不能成为正式的制度性表述，具有身份等级含义的“农民”与法律概念的中立平等的要求相悖，进而违背了法律规则和法律原则的基本精神。用发展的眼光看，这一词汇必将逐渐退出历史的舞台。

农村一词也是在1949年之后才开始使用的词汇，在民国时期一般都称为乡村。在《关于统计上划分城乡的规定（试行）》中，“农村”与“乡村”这两个概念也不是通用的。“农村”与“乡村”这两个概念也不是等同关系，而是从属关系。乡村是大概念，农村是小概念；乡村包括农村，农村是乡村的一部分；乡村除包括农

村以外,还包括非建制镇的集镇。乡村包括集镇和农村。集镇是指乡、民族乡人民政府所在地和经县人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。农村指集镇以外的地区。而从“三农”概念中农村一词的指向看,这里的农村似乎更接近于乡村的概念。^①

通过以上分析我们认为,“三农”的表述尽管有概括性强、简练的特点,但却是一个非常模糊的概念,而且始终处于变动不居的状态,因而我国应当采取一种更加科学合理的词汇代替现有的“三农”问题的表述,而能够较好地实现这一任务的概念非“农事”莫属。尽管农事一词迄今为止还很少为学界所使用,但是从概念的科学性来看,农事一词能够更好地概括与农业、农村和农民问题相关的话题,凡是与农相关的问题均可以用农事进行概括,简练、准确、合理,而且不论时代如何发展,农事的主题和地位始终能够与时俱进,不会因为人们对于农民、农业的不同理解而出现分歧。事实上,早在西汉时期,我们的先人就已经使用农事一词来概括农耕生活,如《淮南子·齐俗训》中就有如下表述:“农事废,女工伤,则饥之本而寒之原也。夫饥寒并至,能不犯法干诛者,古今未之闻也。”而就法学研究而言,农事一词极好地解决了已有法学研究的学科分界而造成的视野局限,如以往的研究者把自己的研究限制在农业经济法、农业行政法、农业知识产权等范畴,使得自己的研究无论是研究内容还是研究方法都趋向封闭、保守。而把研究的对象设定为农事之后,就突破了以往不同领域的法学研究者研究方法和视角的局限,通过跨学科的研究积极整合法学研究的各个领域,进行涉农法律问题的研究,从而对我国涉农立法、司法、行政以及法学研究都能起到促进作用。农事一词在含义上较接近“涉农”,但是与农事相比,涉农一词显得过于随意、学术性弱。上述原因,导致本书采纳农事一词作为研究对象。

二、我国农事法的历史沿革

(一) 中国古代的农事立法

谈到我国古代社会的法制,人们一般习惯于说“重刑轻民”,重刑轻民是指中国古代法律体系中以刑为主,重视刑法的保护功能,而忽视民商法的调整职能。

^① 刘冠生:“城市、城镇、农村、乡村概念的理解与使用问题”,载《山东理工大学学报(社会科学版)》,2005年第1期。

但是，中国封建社会延续几千年且始终处于人类文明的高峰，其中的原因决不可以用重刑轻民这一思想简单地概括。实际上，认真研究中国古代的立法，在民事领域，尤其是农事法领域中国古代出现了许多形态的立法，在以农为本的治国理政观念的指导下，中国古代社会的农事立法可谓蔚为大观。

早在奴隶制时代的周代，就已经注意到农事立法的重要性，在《礼记·王制》篇中规定，凡“五谷不时，果实不熟”“木不中伐”“禽兽鱼鳖不中杀”的季节，这些东西一律不准在市场上出售。违反周礼的有关规定，则要受到惩罚。《周礼·地官》规定：“凡宅不毛者，有里布；凡田不耕者，出屋粟；凡民无职事者，出夫家之征。”《周礼》还规定一系列奖惩农民、安抚赈济农民的政策，如规定轻徭薄赋、惩罚惰民、修复荒政等，以此来安定农民生活，推动农业生产发展。西周时期，法律规定不允许以土地为交换、赠与、赔偿和租赁的标的。如西周时期的青铜铭文中，记载有许多诸侯用受封土地进行交换等处分活动的金文案例。这些实物例证说明，周天子土地所有权已开始向诸侯贵族土地所有权变化，土地私有逐渐成为一种普遍现象。在此背景下，周礼所极力维护的井田制则因不能适应生产力发展的要求，逐步走向瓦解，奴隶制开始向封建制过渡，奴隶制的礼制也开始了向封建成文法体系的转型。

公元前350年，商鞅在秦国对土地制度与赋税制度进行了一次重大改革。《商君书》载：“为田开阡陌封疆。”废除井田制，允许土地私人所有，允许土地自由买卖，这样土地私人所有制在秦国受到国家的承认。在赋税制度上，实行“赋税平”的政策。《商君书·垦令》载：“訾粟而税，则上壹而民平。”即按照农民收获的粮食数量征税，可解决因土地面积、肥沃程度不同而收获多寡的问题，使百姓赋税负担公平。《商君书·算地》篇中，商鞅从治理国家、统治百姓、富国强兵的角度分析，国家首要的任务是提倡抓好农业生产。商鞅在秦国推行一系列的重农政策，大力保证了封建经济的发展，为秦国奠定了打败六国的雄厚物质基础。^① 秦国《仓律》表明秦在粮仓管理制度中已建立了岗位责任制。谷物的入仓、移交、开仓、储藏都规定了严密的交接班制度。每一环节，都由专人负责，职责分明，谁出了差错，谁承担罪责，它反映了秦国粮食管理制度的科学性。《田律》规定，县以下的地方官吏应及时报告下列情况：（1）谷物抽穗和已开垦而没有耕种的田地面积；（2）农作物生长时，下雨的雨量及受雨的面积；（3）有关干旱、暴风雨、水涝、蝗

① 宋文红：“中国古代农业法律制度研究”，西北农林科技大学2006年硕士论文。

虫等灾情及受灾面积。“古先圣王之所以导其民者，先务于农：民农非徒为地利也，贵其志也。”^①

秦国农业立法，在法律形式上形成了以律为主、多种法律形式相互补充的农业立法格局，改变了战国时期因诸侯割据造成的“律令异法”的局面，制定了以律为主，令、课、程、式等多种法律形式相互补充的农业法律体系，完善了农业立法形式。秦国的农业立法形式虽不如汉唐那样整齐、明确，但它已初步孕育了它们的雏形，具备了我国封建农业法律最初的形式。从云梦秦简看，大凡农业经济领域的赋税、粮食生产与仓储管理、畜牧饲养、农业生产环境保护、农业人口控制、度量衡制度等方面都作了明确的法律规定，而且规定得相当详细、具体、严密。秦律对农业经济管理活动的立法之全面和详尽，为后人利用法律手段管理农业经济活动，提供了宝贵的经验和借鉴。秦以后的汉律、唐律，正是在秦农业立法的基础上不断加以规范、完善，最终才得以全面系统化的。

土地是农业最基本最主要的生产资料，因而古代农业法制的核心是对土地的法律调整。纵观对古代土地法律制度的学术研究，尤以研究唐均田法令和宋以后“地契”法律最具代表性，而且在此方面的研究中农史界专家学者比法学界学者倾注了更多的心血，他们提供的资料尽管并非出自从严格意义上的法学角度所做的研究，却极大地开阔了我们的视野，丰富了我们的研究内容。从唐代开始，中国古代土地买卖契的形态发生了明显的变化，轻质的纸质契约代替了原来笨重的竹石契约。唐代对订立土地契约的形式、程序以及契约的执行都作出了严格的法律规定。有效地保证了契约的兑现，减少了契约的争讼。

从宋代以后，土地完成了私有化，在商品经济发展的大潮下，土地买卖更加频繁，因之，土地买卖契约大量涌现。北宋时期，出现了“官板契约”，即由户部印刷标准契约样式，使契约有了政府规范的内容程式。标准契约的颁行，是我国契约文书成熟的一个重要标志。这一时期在政府的鼓励下，土地典卖成为普遍现象，随之而来的地契也成为社会关注的焦点，于是出现了作为政府承认的土地所有权的凭证——红契。遇有买卖争讼，红契就成为土地所有权的法律依据。在订立契约的程序上，宋朝规定必须按法定程序进行。明中叶是土地契约关系发展的关键时期，它上承唐宋之际，并适应封建社会晚期经济发展的需要，不断增添新的内容、新的形式，并在各地形成使用契约的习惯——“乡规”“俗例”。清代和

^①（汉）高诱注：《吕氏春秋·士容论第六·审时》，河北人民出版社1986年版，第337页。

近代各地土地契约的格式，大体上都是在宋至明中叶一段时期内奠定的。明清政府对契约更为重视，加强了对契约的管理，规定：典卖田宅，应以“税契过割”，即政府承认的纳税的土地契约为有效的土地所有权凭证。凡“不过割者”，即私相典卖、转让土地者，政府不仅不承认其所有权，而且要对当事人进行一定的法律制裁。

各封建王朝为巩固自己的统治，颁行了各种有关土地制度的诏令，如汉代限田令和王田令、曹魏屯田令、西晋占田令、北魏隋唐均田令。这些法令尽管在事实上收效甚微，但作为一种法律规范，毕竟还是对土地买卖和兼并起到了一定的干扰和阻碍作用，客观上推动了农业生产的发展。唐代是律令法体系最为完善的时期，以律令为主体的古代农业成文法体系于此时得以全面确立。唐中期后，上述情况发生了变化。一方面是律令这类稳定的农业法律形式在立法中被僵化，人们将律令奉为经圣人损益的“彝典”。^①

尤为难能可贵的是，我国古代的农事立法还非常重视环境保护和资源的合理节约利用，如《礼记》载：“仲春之月……是月也，毋竭川泽，毋漉陂池，毋焚山林。”秦律将周礼中有关保护自然资源的规定纳入法律，使之上升为具有法律约束力，使当时自然环境得以维系，实为可贵之处。同时，秦律在规定对自然环境严加保护时，又有一定灵活性，“唯不幸死而伐棺槨者，是不用时”。因亲属死亡而需伐木制造棺槨的，则不受季节限制。《田律》还规定，幼兽繁殖时不准带着狗狩猎，但“百姓犬入禁苑中而不追兽及捕兽者，勿敢杀，其追兽及捕兽者，杀之”。实行区别对待，合乎情理，这也就使保护自然环境的法律可以得到切实的贯彻。此外，秦律还设立专门机构，称作虞部，负责生物保护和环境净化事务。

从宋代起，古代农业法制发生两大新变化：一是单行的农业法令法规在整个法律体系中所占的比重逐渐上升，赦、例等变通的农业法律形式跃居农业法制体系的主导地位；二是土地契约法律异常活跃。夏商周三代时期，习惯法和礼是国家农业法律的主要表现形式。此类农业法律形式以不成文性为特征，是与中国特定的地理环境及历史条件相适应的独特的法律形式。有学者对此总结认为：三代时期不成文法居国家农业法制体系的主导地位；战国至唐中期，以律令为主体的古代农业成文法体系逐步全面确立，律令是国家农业法律的主要表现形式。此类农业法律形式以稳定为特征，代代相沿，甚至在两千多年的封建社会中一脉相承。故可以

^① 《新五代史·刑法志》。

说,战国至唐中期,稳定的农业法律形式占国家农业法制体系的主导地位;宋代至清末,赦、例并辅之以契约法律文书是国家农业法律的主要表现形式,此类农业法律形式以因时变通为特征,随封建王朝的不同,而有各自的内容及形式,故宋清时期,变通的农业法律形式跃居国家农业法制体系的主导地位,同时该时期也是律令法体系沿袭僵化以至衰落的时期。在漫长的封建社会中,稳定的农业法律形式与变通的农业法律形式互为消长,发展演变,共同构筑了中国传统社会农业法制体系。

(二) 清末民初农事立法

1901年清政府开始尝试在农村建立乡村议会,新式学堂和警察局。1908年开始建立区级政府,担负统计人口、丈量土地、征收赋税、兴办教育、维护治安、参与自治、发展经济等职责。1911年辛亥革命以后,北洋政府的现代化政策基本上沿着清末新政的道路前进,但是政府的政治资源和政治能力更加微弱,国家处于分裂状态,政策的导向呈现明显的军事化特征。由于农业现代化远远落后于国家现代化的进程,中国在这个时期首次成为世界粮食进口国,工业与世界的差距进一步拉大。在这种时代背景下,北洋政府的现代化依然极其缓慢地向前挪动,颁布了众多的经济法律法规,加强地方基层政权正规化建设,也建立了乡村警察制度。

“以农为本”是中国两千多年封建社会奉行的基本国策。近代以来,西方资本主义列强入侵日烈,商品经济如利刃般将中国的小农经济瓦解,中国的农业日渐式微。甲午战后,许多仁人志士主张学习西方,筹设农会,振兴农业。1907年7月,中国近代最早的法人社团——直隶农务总会诞生。它的成立,对于清末各地农会的相继建立,起到了前驱先行、创榛劈莽的作用。随后,为保障农会组织的权益,农工商部开始着手制定相关农会法规。1907年底,经清廷谕允,《奏定农会简明章程》二十三条由农工商部刊刻颁行。由于该章程详细界定了农会的宗旨、组织、会员条件及任务,从而为农会组织的设立提供了法律制度上的保障。至清末民初,农会组织已遍布全国县乃至乡以上的各个地区。

北洋政府时期,国家虽在名义上实现了国体的变更,从封建主义帝国变为资产阶级共和国,但由于忙于混战,北洋政府只能在继承清末法制的基础上有一些扩展。具体农业方面来说,1912年9月24日,农林部公布了《农会暂行规程》36条,规定了农会的宗旨、组织体系、会员资格、机构设置、会费来源等内容,26日,又公布了《农会规程施行细则》。1916年12月公布的《林业公会规则》和1917年公布的《林业公会组织办法》主要规定了林业公会的性质、任务及组织结构和管

理办法。

辛亥革命推翻了两千多年的封建制度，建立了新兴的资产阶级政权。资产阶级对土地问题亦是非常重视，于革命之初便提出了“平均地权”的口号，在革命成功之后试图从新的角度思考和解决中国的土地问题。但是随着袁世凯窃居临时大总统，民国政府迁都北京，中国反而陷入了长达 16 年的军阀混战，土地问题不但没有得到解决，反而由于战争变得越来越糟。北京政府先后通过了五部宪法性文件，分别为 1913 年的《中华民国宪法草案》，1914 年的《中华民国约法》，1919 年段氏政府的《中华民国宪法草案》，1923 年段氏政府的《中华民国宪法》，1925 年的《中华民国宪法草案》。在这五部宪法性文件中都对公民的财产权作出了相关的规定，土地权也包含在其中。在基本法律的制定上，北京政府对清朝《大清现行刑律》进行了损益，保留了其中的一部分；制定了《中华民国民律草案》基本法和《土地收用法》等民事特别法；这些法律在土地方面都有着自己的规定。但是，这些法律规定并没有改善中国日益恶化的土地环境。

（三）南京国民政府农事立法

1. 主要领导人的思想

（1）孙中山

孙中山作为国民党的创始人以及辛亥革命的发起者，穷尽其毕生精力对中国的农村、农民以及土地问题进行了深入的研究。1924 年国民党一大之后，孙中山在三民主义特别是民生主义的基础上正式提出了“耕者有其田”的纲领，以耕者有其田为核心，反对任何形式的地主土地所有制；农民有土地所有权；地租不归地主所有，也不归任何人私有，而是应当以税收的形式收归国有。他认为：“如果把所有的田地都拿来充公，分给农民，那些小地主一定要起来反抗的。”孙中山主张将土地收归国有，然后分配给农民使用。

那么，如何做到土地国有，耕者有其田？在研究了中国实际情况的基础上，孙中山提出了“税去地主”的理论，主张通过对地主征收等于地租或者高于地租的土地税，导致地主无利可图甚至亏本。孙中山总结出了四项政策：核定地价、照价纳税、照价收买、涨价归公。

孙中山的土地思想，初期针对的是民国初年城市日益严峻的土地买卖；意图防止发生在土地上的投机行为，避免发生更加严重的贫富差距。但是随着国共第一次合作，孙中山晚年开始受到俄国的影响，曾将自己“税去地主”的思想作了解释，认同俄国推翻一般的大地主，把全国的土地都分给普通的农民的经验，认为这才