

农业法律研究论丛

(2015)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
— 编

特稿

我国农村土地权利的构成及配置研究

立法前沿

《农村集体经济组织法》的立法问题研究

关于《农民专业合作社法》修订完善的几点思考

农民专业合作社成员权利的行使及其保障制度研究

农产品质量安全法修订之我见

水域滩涂养殖权 养殖渔民生命线

土地制度

关于深化农村土地制度改革的若干意见

论土地承包经营权的二次物权化

农村土地确权登记颁证与改革完善土地产权制度研究

土地经营权流转的根本属性与权能演变

农村集体经营性建设用地流转实证分析

农业执法

农业行政执法体制改革对策研究

草原司法解释实施情况调查分析

行政处罚自由裁量权的运用与控制

域外法制

生物遗传资源权属国际制度安排的冲突、协调及我国的应对策略

美国农业环境治理及对我国的启示

国外农村金融立法的特点及对我国的启示

欧盟植物种子与繁殖材料法立法评估及启示

NONGYE FALV YANJIU LUNCONG



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业法律研究论丛

(2015)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
——编
中国农业经济法研究会



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业法律研究论丛. 2015/农业部产业政策与法规司,
中国农业经济法研究会,农业部管理干部学院编. —北
京:法律出版社,2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8910 - 2

I. ①农… II. ①农…②中…③农… III. ①农业法
—中国—文集 IV. ①D922. 44 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 301563 号

农业法律研究论丛(2015)

农业部产业政策与法规司
中国农业经济法研究会 编
农业部管理干部学院

责任编辑 刘秀丽
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市兴达印务有限公司

印张 14.5 字数 240 千

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8910 - 2

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 委 会

(按姓氏笔画为序)

张天佐 蒋协新 李 生 闫 石

朱守银 任大鹏 杨东霞

执行主编:杨东霞



卷 首 语

当前,我国经济发展进入新常态,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进,农村经济社会深刻变革,农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨,党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对“依法治国”各项工作作出了全面部署,2015年中央一号文件也指出要“围绕做好‘三农’工作,加强农村法治建设”,要“善于运用法治思维和法治方式做好‘三农’工作”。这昭示着农业法治建设在“三农”工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。

农业法律研究是农业农村法治建设的重要内容和基础性工作。加强新时期新形势下的农业法律研究要顺应现代农业内涵愈益丰富、功能不断拓展的发展趋势,在市场化、国际化的大背景下和农业现代化与工业化、信息化、城镇化同步发展的总要求下,着力研究回答现实课题。要把社会公平正义的法治理念、强农惠农的政策导向、发达国家现代农业的建设经验和我国的国情、农情统一到农业法律研究实践当中去,这是服务和促进农业法治建设必不可少的基础。

2011年至2014年,在农业部产业政策与法规司的指导和支持下,农业部管理干部学院和中国农业经济法研究会连续四年出版了《农业法律研究论丛》,受到了农业及法学领域的一致欢迎。今年,我们继续编辑出版《农业法律研究论丛(2015)》。这部专辑分设“特稿”、“立法前沿”、“土地制度”、“农业执法”和“域外法制”五个板块,18篇论文,涉及农村土地改革、集体经济组织立法、农业执法及国外农业法律发展动态。

开拓新领域、研究新课题、推动新发展,团结同仁、凝聚共识、服务



“三农”,是我们的责任和使命。我们热切期望法学界、农业界和社会各界人士关心支持《农业法律研究论丛》的编辑出版,通过大家的共同努力搭建一个平台,每年推出新成果,为农业法律研究和农业法制实践贡献力量。

编 者

2015 年 12 月



目 录

特 稿

我国农村土地权利的构成及配置研究

..... 课题组 / 1

立法前沿

《农村集体经济组织法》的立法问题研究

..... 袁以星 侯廷永 张建官 / 28

关于《农民专业合作社法》修订完善的几点思考

..... 黄胜忠 / 40

农民专业合作社成员权利的行使及其保障制度研究

..... 许 英 / 47

农产品质量安全法修订之我见

..... 田 凤 / 75

水域滩涂养殖权 养殖渔民生命线

..... 曾 昊 / 81

土地制度

关于深化农村土地制度改革的若干意见

——现阶段需要关注的 38 个问题

..... 张红宇 王乐君 李迎宾 李伟毅 / 86

论土地承包经营权的二次物权化

..... 王金堂 / 104



农村土地确权登记颁证与改革完善土地产权制度研究

..... 石凤友 / 122

土地经营权流转的根本属性与权能演变

..... 李伟伟 张云华 / 144

农村集体经营性建设用地流转实证分析

——以浙江省瑞安市为样本

..... 杨 惠 张 圆 庄振鑫 / 156

农业执法

农业行政执法体制改革对策研究

——以温州市为例

..... 叶苏达 / 167

草原司法解释实施情况调查分析

..... 卫 琳 / 173

行政处罚自由裁量权的运用与控制

..... 黄 超 / 181

域外法制

生物遗传资源权属国际制度安排的冲突、协调及我国的应对策略

..... 刘丽军 宋 敏 / 188

美国农业环境治理及对我国的启示

..... 课题组 / 198

国外农村金融立法的特点及对我国的启示

..... 杨东霞 朱家贤 贺 燕 / 206

欧盟植物种子与繁殖材料法立法评估及启示

..... 贺利云 / 212



特稿

我国农村土地权利的构成及配置研究

课题组*

党的十八届三中全会对深化农村土地制度改革做出了部署。深化农村土地制度改革,其实质是要对农村土地权利的构成和配置进行改革完善,解决集体、农户以及第三方等不同主体对农村土地享有哪些权利的问题。农村权利的合理配置和有效行使,不仅有利于正确处理集体和农户的关系,在坚持土地集体所有的前提下保障农民的土地权益,也有利于促进农村土地市场发育,使土地在流转中实现其资产和资源价值,从而为“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”提供具体实现形式。

一、农村土地权利的概念和内涵

权利是某人享有或拥有的某种资格、利益、能力或主张,他人负有不得侵夺、妨碍的义务^①。农村土地权利即是指农村土地法律关系当事人对农村

* 课题主持人:陈晓华;课题组成员:张天佐、李生、李迎宾、冯汉坤、冯慧。

陈晓华:农业部党组成员、副部长。

张天佐:农业部产业政策与法规司司长。

李生:农业部产业政策与法规司巡视员。

李迎宾:农业部产业政策与法规司立法协调处处长。

冯汉坤:农业部产业政策与法规司立法协调处副处长。

冯慧:农业部产业政策与法规司立法协调处副处长。

① 夏勇主编:《走向权利的时代》,中国政法大学出版社1995年版,第1~2页。

土地享有的资格、利益、能力或主张。基于土地的财产性质,农村土地权利总体上属于财产权的范畴,但其中的个别权利,如继承权等,也带有人身权的属性。

农村土地权利具有多样化的特点。依据《物权法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》的规定,农村土地权利总体上包括集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权、其他集体建设用地使用权四种,第一种属于所有权范畴,解决的是土地归属问题;后三种属于用益物权范畴,解决的是土地利用问题。在上述四种权利之下,还有若干的子权利,如转让权、出租权、抵押权等。因此,农村土地权利是包括诸多权利在内的一组权利束。

与土地权利相关的还有财产权、产权、物权、所有权等概念。在民法上,财产权是与人身权相对应的。广义的财产权,包括物权、债权、继承权和知识产权中的财产权利。但在传统意义上,财产权往往就是指物权。产权是经济学上常用的术语,对于其内涵有不同的观点。一种观点认为产权就是财产所有权。如《辞海》将产权解释为“财产的所有权。一般指不动产所有权”^①。所谓的“农民对土地没有产权”就是在这个意义上使用的。另一种观点将产权与所有权并列,如有学者认为“土地制度包括两个基本制度,一是土地的所有制度,它主要解决土地的归属问题,明确土地所有权主体。二是土地的产权制度,它所涉及的是土地如何利用和有效使用问题,主要包括土地使用以及土地流转和转让制度。”^②第三种观点认为,产权即是指财产权。考察产权的英文“property rights”,第三种观点无疑更为准确,也具有更多的共识。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》就将“物权、债权、股权和知识产权等各类财产权”都纳入了产权的范畴。物权和所有权则是财产权的下位概念,物权是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利,包括所有权、用益物权和担保物权。所有权是物权中最重要也最完全的一种权利,具有绝对性、排他性、永续性三个特征,享有占有、使用、收益、处分这四项权能的全部。

土地是典型的不动产,农村土地权利总体上属于物权范畴。根据“物权法定”的原则,物权的种类和内容,由法律规定;物权的取得和行使,应当遵守法律。据此,农村土地权利的名称、数量、权能等,只有在法律有明确规定

① 辞海编纂委员会:《辞海》缩印本,上海辞书出版社1989年版,第4672页。

② 高尚全:“土地制度改革的核心是建立新型的产权制度”,载《经济研究》1991年第3期。



的情况下,才能构成法律意义上的权利。

二、明晰农村土地权利的意义

作为“一切生产和一切存在的源泉”^①,土地与国计民生、治乱兴衰直接相关。围绕土地权利展开的土地归属及利用问题,始终是我国历代统治者关注的头等大事。

新中国成立以来,我国通过农业合作化和人民公社运动,逐步建立了“三级所有、队为基础”的农村集体土地所有制。改革开放后,针对“集体所有、集体使用”导致的“大锅饭”、平均主义弊端,我国又在农民自发创造的基础上建立了农村土地承包经营制度,形成了“集体所有、农户使用”的格局,实现了农用地所有权和使用权的分离,极大地解放了农村生产力。以“一户一宅,限制面积;福利分配,长期使用;限制权能,无偿收回”为特征的宅基地使用制度保证了农民“居者有其屋”,其他集体建设用地使用制度也保证了农村公共设施和公益事业以及集体经济发展的需要。作为社会主义改造和改革开放的成果,我国当前的农村土地制度及其权利安排,总体上是符合我国国情和生产力发展实际的,应当毫不动摇地坚持。

但任何制度都需要根据形势的发展不断改革和完善。应当看到,当前我国农村土地制度面临的形势已经与改革开放初期乃至十余年前有了很大不同,工业化、城镇化的快速发展给我国农村土地制度带来巨大冲击:一是工业化、城镇化进程中占用了大量农村土地,在导致耕地快速减少的同时,也带来了国家、集体和农民利益分配上的各种矛盾;二是工业化、城镇化进程客观上也促使农村人才和青壮年劳动力加速外流,在导致务农人口老龄化的同时也带来了进城农民土地如何安置的问题;三是农村土地承包和宅基地使用制度的巩固完善增强了农民的土地财产意识,农业税费的取消和农业补贴的发放、土地流转价格的攀升和征地补偿的提高进一步激发了农民“惜地如金”的心理,客观上在影响土地规模经营的发展和耕地保护;四是工业化、城镇化进程带来的土地升值的现实和预期,使得农村土地成了各种利益主体觊觎的“唐僧肉”,以合法、非法途径到农村买地租地囤地、买房建房卖房的现象比较突出,不仅削减了国家对土地的严格调控和监管力度,也对现行土地制度带来冲击,甚至产生倒逼效应。

^① 《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社1972年版,第109页。



农村土地领域存在的上述问题,既与传统经济发展模式下政府职能错位、执法监管缺位以及司法保障不到位密切相关,也与土地权利构成和配置不完善有很大关系:一是农村土地权利不清晰。目前除《农村土地承包法》对农村土地承包经营权作了较为详尽的规定外,宅基地使用权和其他农村集体建设用地使用权在国家层面只有《土地管理法》和《物权法》的原则性规定,导致村集体、农民及第三方在相关法律关系中享有哪些具体权利和义务缺乏明确界定,相应带来了诸如村集体能否要求农民放弃宅基地上楼、宅基地能否继承、集体经营性建设用地流转谁说了算等问题。二是农村土地权利的具体权能不完善。如在家庭承包取得的土地承包经营权的具体权能上,尽管法律允许采取转包、出租、互换、转让或者入股合作等方式流转,但基于对农民失地的担心,目前还不允许抵押。随着农村社会保障制度的完善,土地承包经营权对于农民生活的保障功能已有所弱化,从完善财产权权能出发,有必要赋予农民土地承包经营权以抵押权能。三是农村土地权利的配置不够科学。如按照目前规定,农村宅基地使用权没有期限,农村村民出卖住房完全自主,不需要经过集体同意,本集体成员也不享有优先购买权,这种权利配置与土地集体所有制相冲突,也增强了农民宅地私有的观念,为农村宅基地私下随意交易提供了可乘之机。

土地权利是土地制度的核心。明晰农村土地权利构成并全面、科学配置各方的权利,不仅可以有效解决现实中存在的问题,还具有以下重要意义:

一是有利于健全国家对土地的调控机制。土地问题在各国从来都不是单纯的经济问题,而首先是政治问题。特别是在人多地少的我国,国家强力干预土地归属和利用的特征十分明显。但长期以来,我们关注宏观制度多、剖析具体权利少,强调整念层面多、研究实现路径少,相应导致了理论、制度和实践的相互脱节。比如,尽管我们一再强调坚持土地集体所有,但由于在土地权利配置上缺乏相应的体现,导致集体所有在一些地方、一些环节有被虚化的倾向。通过设定土地权利的构成,并根据形势的发展调整土地权利在各方的配置,既可以实现制度和理念的具体化,也可以提高国家对土地的调控能力和水平,实现理论、制度和实践三者的协调统一。

二是有利于促进土地资源高效利用。明晰的土地权利是土地资源高效利用的基本前提。新中国成立以来的土地制度发展史已经证明,不明晰的农地产权,既不利于调动生产者投资农业和发展农业生产力的积极性,也不



利于农村土地资源的有序流转以实现农村土地资源的优化配置。通过明晰农村土地权利构成和配置,有利于稳定各方预期,促进土地资源的市场化配置,加快形成农业适度规模经营的新格局。

三是有利于维护各方当事人的合法权益。定分才能止争。明晰的土地权利构成和配置,有利于清楚界定农村土地法律关系各方当事人的权利义务,从而有效遏制土地权利主体之间相互、非土地权利主体对土地权利主体、尤其对农民土地权益的非法侵害,有效保护土地流入方的投资权益,相应也有利于预防和化解农村土地争议,维护农村社会和谐稳定。

三、完善农村土地权利的原则

完善农村土地权利的构成与配置,涉及农村土地资产的再分配和农村生产关系的再调整,事关农业农村经济发展和农村社会和谐稳定,必须把握好改革的方向和需要坚持的基本原则。

一要坚持农村土地集体所有制。农村土地集体所有制,是我国社会主义改造和建设的成果,具有其历史必然性。实践证明,农村土地集体所有制的实施,对于防止我国历史上反复出现的土地兼并和贫富分化,保障广大农民安居乐业和国家长治久安起到了重要作用。特别是我国创造性地建立了农村土地承包和宅基地使用制度,在土地集体所有的框架下充分尊重和保障农民的个体权利,从而最大限度地实现了土地利用上公平和效率的统一,不仅有效地维护了最广大农民的根本利益,也有力地促进了农业农村发展。正因如此,广大农民对农村现行土地制度及其权利安排总体是满意的,在众多调查中,多数农民对农村土地归谁所有认识不清,恰恰从侧面说明农民认为土地集体所有并不存在问题,所谓的“农民希望土地私有”只是个别学者在书斋中的臆测。因此,坚持农村土地集体所有,应当成为完善农村土地权利不可动摇的一项基本原则。但强调坚持土地集体所有,不是重走归大堆、少数人说了算的老路,必须防止两种倾向:一种是只强调“统”的一面,随意收回农民土地搞所谓的“统一经营”、“整体开发”;另一种是将集体经济组织的管理机构乃至个人等同于集体,绕过集体成员民主议决的程序作决策、签协议,甚至侵蚀集体成员的土地财产权益。同时,还要针对集体土地所有权虚化等问题,积极探索社会主义市场经济条件下农村集体产权制度的有效实现形式,着力做好健全集体所有权主体、规范集体所有权行使、完善民主监督机制等方面的工作。



二要坚持赋予农民长期而有保障的土地使用权。在市场经济条件下,财产归属与财产利用的分离是一个普遍现象,在土地领域更是如此。20世纪以来,各国纷纷改变了以土地所有权为中心的土地立法,转变为以土地现实利用人为中心的土地立法,对土地所有权的绝对性加以限制,产生了“土地所有权向土地用益权让步”的现象。针对“集体所有、集体经营”的弊端,改革开放以来,我国也在土地公有制的基础上,逐步建立起农村集体土地用益物权制度,相应产生了土地承包经营权、宅基地使用权和集体建设用地使用权等土地权利,并得到了国家不断强化的保护。仅就土地承包经营权看,其权能不断扩展,从最初的劳动自主权,到后来的生产经营自主权、收益权,再逐渐发展到现在包含占有、使用、收益等诸多权利的权利束,其权利期限也不断延长,从最初的15年到30年再到“长久不变”。事实证明,在坚持土地集体所有制的基础上赋予农民长期而有保障的土地使用权,有助于农民安居乐业,也有利于提高土地利用效率,应当毫不动摇地坚持。个别同志认为强化农民土地权利会影响集体所有的想法可以理解,但应当看到:第一,集体存在的目的是每个成员的利益,集体不应有独立于成员的自身利益,保障农民个体的土地使用权与坚持集体所有并不矛盾。第二,通过合理配置集体与成员间的权利义务,强化集体作为土地所有权主体的相关权能,完全可以防止集体所有虚化、弱化的问题。

三要着力提高土地的利用效率。土地是人类赖以生存和发展的最重要资源,也是宝贵而又稀缺的社会财富。对于人多地少的我国而言,土地权利的创设和配置既要考虑公平,也要注重效率,特别是要适应工业化、城镇化快速发展的形势,构建有利于农地向规模经营主体流转的权利安排。要在保障集体、农户利益的前提下,对土地经营者享有的权利进行更加清晰的界定,赋予经营者更多的权能,以稳定他们的预期,激发他们投身农业、务农种粮的积极性,保护他们的投资利益。当然,为防范极有可能出现的土地投机问题,在权利配置上对第三方经营者倾斜不能超过必要限度。将非农活动取得的资金用于“求田问舍”(所谓的“以末致财,用本守之”)是我国的传统,历史上因土地集中、土地兼并引发社会财富分配极端不平衡的严重后果,在人地矛盾紧张、投资渠道缺乏、土地升值预期强烈的今天仍值得高度警惕。

四要顺应工业化、城镇化的发展方向。工业化、城镇化是人类社会发展的客观趋势,也是推动我国经济社会持续健康发展的强大引擎。农村土地



权利的构建和配置,要顺应这一趋势,有利于促进农村剩余劳动力向非农产业转移、农村居民向城镇居民转变,而不能让众多农民死守住“一亩三分地”不愿舍弃,更不能让城镇居民到农村买房置地等“逆城市化”现象成为潮流。否则,不仅工业化、城镇化进程会受到阻滞,农业规模经营和农业现代化发展也无从谈起。这恰恰是当前和今后一段时期我国农村土地领域面临的突出问题。与我国农地情况类似的日本等国的实践也表明,清晰的土地权利界定并不必然有利于土地流转,反倒可能加剧农民的惜售、惜让心理,影响土地规模经营。这就要求我们充分发挥土地集体所有的优越性,探索既体现集体所有又尊重成员权益的土地退出时的权利配置方案,稳步实现农地的规模经营。同时,还要从我国人多地少、城乡差距仍然很大的国情出发,认清城镇居民到农村买房置地所蕴含的土地投机、土地兼并风险和对农民居住空间、耕地保护的巨大压力,严格限定农村土地权利的流转对象和程序,切实保障农民群众的根本利益。

四、农村土地权利的构成及配置

按照土地用途,农村土地可分为农用地、宅基地、其他建设用地三类,在不同的土地类型上,不同主体有不同的权利内容。

(一)农用地权利构成与配置

新中国成立至今,我国农用地归属和利用模式经历了“个人所有、个人经营”到“集体所有、集体经营”再到“集体所有,个人承包经营”的变迁,农用地权利构成及配置也经历了农民个体土地权利由完整到消失又到逐步完善强化的过程。随着工业化、城镇化的发展,近年来“土地承包者即经营者”的情况发生了很大变化,土地承包主体与经营主体分离成为新的趋势。适应形势要求,有必要按照中央提出的“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的思路,进一步完善农用地权利构成与配置,形成农村土地所有权、承包权、经营权“三权分离”的格局。

1. 农民集体的权利

根据《农村土地承包法》和《土地管理法》,目前农村土地集体所有权主要包括发包权、土地使用监督权、调整权、流转管理权、收益和补偿取得权、收回权六项权利。这六项权利贯穿了土地承包的整个过程,体现了农民集体的土地所有权人地位,已经比较充分。今后完善的重点,应当是进一步明确权利的行使条件和程序。



(1) 发包权。作为承包经营权的权源,集体所有权首先通过发包权的行使体现出来。即使二轮承包到期后不再重新发包和调整承包地,集体经济组织作为所有权主体的地位也不应改变,作为所有者享有的发包权利应当继续保留,但发包权今后还能不能行使、如何行使要由法律规定。目前,《农村土地承包法》对发包的原则和程序都作了规定,应当说发包权行使的法律制度是健全的,今后的实际问题是二轮承包到期后还要不要重新发包,还要不要明确承包期限。我们认为,发包权是集体所有权处分权能的重要体现,为与中央“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的要求一致,并考虑到土地确权将在5年内完成的实际,今后集体的发包权在法律上可以保留,但原则上不再行使,也就是说,二轮承包到期后不再搞打乱重分式的重新发包,而以顺延为主,只允许少数存在历史遗留问题、人地矛盾突出的农民集体在民主协商、公平合理的基础上,对个别农户之间的土地进行适当调整,并由集体与调整后的成员个别签订新的承包合同。此后一律不再搞重新发包,将土地承包经营权证书作为证明和确认土地承包经营权的唯一依据,以体现和加强物权保护。在是否确定具体的承包期限上,我们认为,为体现集体所有,防止农民和农村集体在土地流转后的失地风险,并为今后根据经济社会发展适时调整农地使用制度留下空间,今后无论赋予承包经营权多少权能,无论承包关系有多长久,应当确定一个承包期限。从目前情况来看,将承包期限定为70年有较多共识,应优先考虑。

(2) 土地使用监督权。对土地使用情况进行监督,是土地所有权人的当然权利。《农村土地承包法》明确集体有权监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地,制止承包方损害承包地和农业资源的行为;承包方给承包地造成永久性损害的,集体有权要求承包方赔偿损失。从坚持土地集体所有出发,这一权利应当继续保留。但同时也要看到,在土地由承包方长期使用和集体经济组织运行机制不健全的情况下,集体成员和干部缺乏足够的动力、手段来制止承包方损害承包地和农业资源的行为。因此,今后应完善集体土地使用监督权的具体权能,明确承包方擅自改变土地用途经限期改正后拒不改正的,集体可以收回承包地另行发包。

(3) 调整权。集体对承包地的调整权,既是集体所有权的体现,对于解决承包期内的人地矛盾也具有重要意义。但为保持农村土地承包关系的长期稳定,《农村土地承包法》对集体的调整权设定了实体和程序两方面的严格限制。在实体限制方面,一是限于因自然灾害严重毁损承包地等特殊情



形,二是仅可以在个别农户之间进行调整,三是仅可以对耕地和草地进行调整,四是承包合同约定不得调整的,一律不得调整。在程序限制方面,调整承包地须经村民会议 2/3 以上成员或村民代表同意,并报乡镇政府和县级农业部门批准。这些规定在大部分地方得到了严格执行,但从有关调查来看,还有一些以农为主的村庄,仍在按照“三年一小调、五年一大调”的模式对承包地进行调整;一些村庄在土地被征收后,为平衡成员利益,也采用“钱平分、地重分”这种“血战到底”的模式调整土地。这种做法尽管得到了多数成员的支持,但存在以下问题:一是不利于农村社会稳定。频繁调整土地,与中央精神和法律规定不一致,存在“多数人的暴政”(多数人侵害少数人财产权利)的问题,一些村干部将调地作为“寻租”手段,导致很多纠纷。二是不利于现代农业发展。频繁调整土地,加剧了农地碎片化,影响了农民对土地投入的积极性;要求调地的农民绝大多数也并非对务农情有独钟,而是看中了土地的财产价值。三是不利于农村人口转移。频繁调地除了在客观上起到鼓励多生乃至超生的作用外,还使得农村人口不愿将户口迁出,在一定程度上影响了城镇化进程。四是与“长久不变”和土地确权的精神相违。频繁调整土地,土地承包关系就难以保持稳定,更难以长久不变,正在开展的土地确权工作也将失去意义。考虑到当前因家庭人多地少而致贫的现象极少,且未来农村社会保障水平将稳步提高并实现城乡社会保障一体化,土地的社会保障功能会逐步弱化,今后应当进一步严格集体调整权的行使条件,建议二轮承包到期对承包地作个别、适当调整后,取消集体的调整权,一律不再调整承包地。对个别人多地少而又缺乏非农就业能力农户的生活困难,通过社会保障和社会救助解决。

(4) 流转管理权。基于土地所有权人的地位,集体对于承包方流转土地承包经营权的,有知情权和同意权。依据《农村土地承包法》,采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报集体备案。采取转让方式流转的,由于涉及承包权的丧失,考虑到“我国绝大多数农村的农民在较长时期内还得依靠承包经营的土地为生,不能因随意转让而丧失赖以生存的土地”^①,《农村土地承包法》设定了“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”并经“发包方同意”的条件。集体对土地流转的同意权、备案权,是集体所有权的体现,应当坚持。

^① 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》修改情况的汇报。