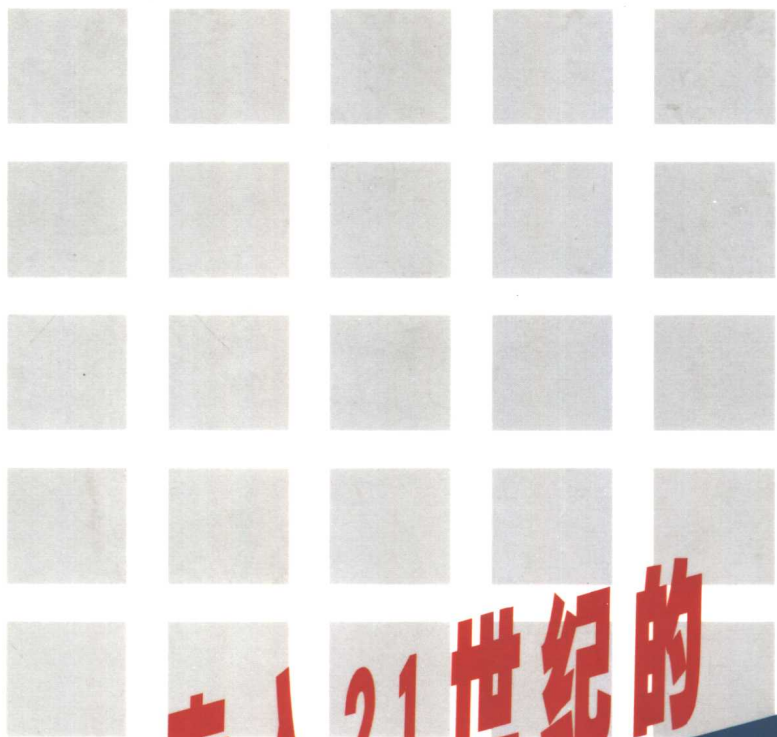


China's Rural Land System Reform After the Entry Into 21st Century



走入21世纪的 中国农村土地制度改革

主编：迟福林
中国经济出版社

**China's Rural Land System Reform
After the Entry Into 21st Century**

**走入 21 世纪的中国
农村土地制度改革**

迟福林 主编

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

走入 21 世纪的中国农村土地制度改革/迟福林主编.
北京:中国经济出版社,2000.6
ISBN 7-5017-4898-5

I. 走… II. 迟… III. 农村-土地制度-土地改革-
中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 05065 号

责任编辑:苏耀彬

电 话:010-6835-4197

E-mail:cephs@public.bta.net.cn

走入 21 世纪的中国农村 土地制度改革 迟福林 主编

*

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街 3 号)

邮编:100037

各地新华书店经销
北京星月印刷厂印刷

*

880×1230 毫米 1/32 10.625 印张 290 千字
2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷
印数:2000 册

ISBN 7-5017-4898-5/F·3895

定价:19.80 元

序

中国经济体制改革研究会会长 高尚全
中国(海南)改革发展研究院院长

刚刚结束的全国农村工作会议提出了我国农业和农村经济发展新阶段战略任务,今年农村工作的重点是:大力推进农业和农村经济结构战略性调整,全面提高农业和农村经济的素质和效益,增加农民收入。这既是今年农村工作的重点,也是农业和农村经济发展新阶段的中心任务。要完成这些任务,稳定和完善的家庭承包关系,用法律保障农民长期而有保障的土地使用权是一项最基础的工作。研究农村土地使用权立法和制度安排,对于我们进一步贯彻落实中共十五届三中全会精神,全面完成“土地承包期再延长30年不变”的工作,推进我国农村土地法制建设,从而保证农村经济持续发展和社会长治久安,都具有重要作用。

中国农村土地使用权立法的重要性和紧迫性。土地不仅对中国农业、农民有特殊重要性,而且对中国社会的经济政治都有着极其重要的作用,用立法来解决农村土地问题,保证家庭承包经营制度长期不变,不仅是经济发展之必需,也是政治稳定之必需。农民期盼长期而有保障的土地使用权;党和国家政策强调要抓紧制定法律法规赋予农民长期而有保障的土地使用权;中国土地制度的百年变迁也推

进到这样一个阶段,用杜润生同志的话讲就是,家庭承包经营已有了50年的历史,其中“30年不合法,20年合法,现在要立法”。现实农村在解决了土地期限“30年以后也不变”以后,土地权利的广度和保障问题上升为主要矛盾。不解决这些矛盾,农村经济结构战略调整和农民增收这两大中心任务是无法完成的。

中国农村土地现有政策、法律、法规和具体的制度安排。我国农村经过20余年的改革已经形成了一套在框架结构上比较完整的政策体系、法律框架,一个具有中国特色的农村土地制度正在逐步形成。但是,从现有的政策、法律和法规本身看还存在一些缺陷,包括所有权、使用权、流转权、收益权、处分权等一系列权利,也包括了国家对土地用途管制和日常地籍管理等方面。这些方面都不同程度地存在着缺陷,这些缺陷,加上非政策和法律因素对制度安排的影响,导致了现实农村在第二轮土地承包中的一些偏差、变异,从而影响了农民的心理预期和对土地的热情。这些问题已到了非解决不可的时候。

关于农村土地使用权立法和制度安排的一些重大理论和现实问题。可以归纳为9个基本观点:①农村土地法律和制度建设的目标和方向是长期化、市场化、资本化,并应通过立法保障这一改革方向顺利实施;②农村土地集体所有、家庭经营制度有极强的适应性和生命力,目前乃至今后相当长的历史时期,既不能改变农地集体所有的性质,又不能改变家庭经营的组织形式,否则都将付出极高的成本和代价;③农村土地由家庭承包经营其形式可以并且应该多样化,在依法、自愿原则基础上,农民可以选择和创造适应本地情况的承包方式;④农民土地使用权物权化的发展趋势应该得到法律的认可,不论法律的名称如何,承包农户均应享受占有、利用、收益权,并且享有包括使用权继承、有偿转让、抵押、入股、联合经营等权利在内的处分权;⑤由土地的生产功能、社会保障功能的双重作用和集体成员权利平等的立法原则所决定,公开、公平、公正分配和承包土地应该成为一个基本原则,但与此同时应积极创造条件,逐步利用市场机制配置土地资源;⑥土地地力评估和定价已经成为农村土地市场化、资本化

的一个基础工作,也是培育农村土地市场的一个极其重要的环节;⑦耕地和非耕地土地资源的利用和管理应该协调统一,纳入国家的土地利用总体规划;⑧农村土地立法改革和执法保障是一个重要问题,其中利益群体参与,特别是农民利益群体的组织和谈判能力的提高,对于提高立法质量和执法监督力度是最重要的方面;⑨政府在农村土地法制建设中有重要作用,一方面应主导立法改革,另一方面应受制和服从于已颁布的法律,在法律范围内行政是依法治国的一个基本要求。

二

有下列问题还需要我们在今后深入研究和广泛实践中去探索。

1. 当前我国农村土地的主要功能到底如何判断,土地的社会保障功能是在强化,还是在弱化?这涉及到农村土地资源分配中公平和效率的关系问题。如果社会保障功能仍在强化,而且其福利性越来越强,那么农地资源配置就应该是公平优先、兼顾效率。如果土地的社会保障功能正在随着非农产业发展及农户非农收入增加而呈弱化趋势,那么就应按市场经济通行的效率优先、兼顾公平的原则分配土地的使用权。

2. 未来 30 年,我国农村人口和耕地数量到底会如何变化?人口总数有一个预测,到 2030 年前后,我国人口将达到 16 亿。那么,这 30 年中工业化和城市化会发展到什么程度,可从农村转移多少人口,多少劳动力,在此期间农村户口会发展什么变化,农村耕地又会发展什么变化。现在的情况是,每年耕地净减少 300 万亩左右,30 年中会以什么样的速度递减,全国能否实现耕地总量动态平衡。弄清上述这些基本数据变化趋势是非常有意义的,这涉及到决策层如何下决心在至少 30 年土地使用期间调不调整地,法律在多大程度上保障农户的土地使用权,农村土地所有权主体保留多少土地变动的权利等等。

3. 在 30 年土地使用权期间调不调整土地?主要有三种观点:一种观点认为,土地的福利化趋势在加强,集体社区内部成员有平等的

保护土地权利,这决定了土地在大稳定的基础上,进行小调整的必要性;第二种观点认为即使要进行土地小调整,也必须有权其严格的限制和程序,这些限制因素包括对象的必备条件,一定长度的时间间隔和土地数量的限制等;第三种观点认为在至少 30 年不变使用权期间禁止进行土地调整,要调整用市场的办法去解决,在稳定承包权的基础上流转利用权。新的土地立法到底采用哪种观点,需要深入讨论。

4. 新的农村土地立法是用物权还是用债权去确认农户土地承包权?一般有两种意见,一种是法律的框架应按物权法去设计,法律名称直接用“农村土地使用权法”,认为现时农村承包农户所拥有的土地权利实际上已有了物权性质,除抵押权外,其他如占有、利用、收益、继承、转让、入股等权利都拥上了,对农地使用权物权化的发展趋势,法律应该给予确认。但另一种观点认为,为了回避不必要的争论,能否在“农村土地承包法”的立法框架中赋予农民使用物权包括抵押权,持这种观点者有更深层的考虑,是“承包法”能够使基层政府和自治组织保留较大的调整权利。

5. 农村土地权利的结构如何重新构造。杜润生提出界定一束权利,这是十分重要的,对这个问题还需要深入研究,所有权、承包权、使用权三权如何分离。承包权和使用权到底是什么关系,收益权如何规范,农村土地地租如何收取?农户有哪些土地处分权?另外,邻地关系问题,相邻土地相互拥有哪些利用权,这种权利是叫土地他项权利还是叫邻地利用权?这些问题都需要深入研究。

6. 农村土地管理部门的权利如何分割,农业部门、林业部门、国土资源部门、土地规划部门的管理职能如何分解?农村基层政权与村民自治组织、村集体经济组织权利如何分配?这些问题涉及到法律的一致性,各类土地管理的统一性,还需要认真研讨。

7. 如何提高立法和司法质量方面,要研究如何通过改革立法程序,扩大公众参与,从而使法律尽可能符合实际;另一方面,要研究提高司法质量,我们需要做哪些工作。从一定意义上说,目前中国提高司法质量比立法更为重要。

导论：中国经济转型时期农民土地使用权立法面临的主要问题

中国(海南)改革发展研究院执行院长 迟福林
中国经济体制改革研究会副会长

进入 21 世纪初,我国仍处在经济转型时期,农业、农村和农民问题仍然是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。十五届三中全会明确指出:“没有农村的稳定就没有全国的稳定,没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。稳住了农村这个大头,就有了把握全局的主动权。”这里,我就中国经济转型时期农民土地使用权的立法概要地提出两个问题:

一、如何准确地把握“赋予农民长期而有保障的土地使用权”立法的前提和基础

我国农村经过 20 多年的改革和发展,农业和农村经济实现了历史性跨越。目前,我国农业和农村经济发展到这样一个阶段:农业连年丰收,农产品库存增加,农产品相对过剩,市场约束增强,农民增收缓慢。这是农业发展到新阶段的突出特点。要从根本上解决这些问题,最关键的是调动广大农民的积极性。农村改革 20 多年的一条基本经验是“必须承认并充分保障农民的自主权,把调动广大农民的积

极性作为制定农村政策的首要出发点”。土地是农业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障。现时乃至将来,土地都是农民的重要依靠,农民期盼长期而有保障的土地权利,期盼真正实现“耕者有其田”,给农民长和稳的土地使用权预期,就能从根本上调动农民的积极性,激发农民对土地投入的热情。特别是在中国经济转轨的关键时期,要真正使广大农民成为农村改革的利益主体,并使他们的利益不受侵犯,重要的在于牢牢形成广大农民同土地的长期稳定关系,加快实现农民对土地使用权的长期化、市场化、资本化的目标,并且用立法予以保障。我认为,这是“赋予农民长期而有保障的土地使用权”立法的重要前提。

从这个重要前提出发,中国(海南)改革发展研究院在“赋予农民长期而有保障的土地使用权”的政策法律研究中的主要观点是:①家庭联产承包责任制事实上并不稳定的运行,已经成为制约农村经济发展的重要因素,应当抓住机遇,尽快赋予农民长期而有保障的土地使用权。最稳妥的办法是,以新一轮土地承包为契机,因地制宜,采取多种形式,实现向土地使用权长期化的稳步过渡;②土地权利的期限、广度和确定性是影响农民是否对土地进行投资的关键因素。因此,延长土地承包期限,拓展农民土地使用权内涵,并给予制度确认和法律保障,是农村土地制度改革和建设的方向;③农户长期稳定的心理需求与集体成员平均占有要求下不断调整是农村土地问题的主要矛盾,因此,当务之急是制定既满足农民对平等权利的需要,又可以使之得到长期而又稳定的土地使用权的政策。

如何分析“赋予农民长期而有保障的土地使用权”立法和制度安排的基础?我们的判断是:①经过20多年的农村改革,我国已经形成了一套“土地集体所有,家庭承包经营、长期稳定承包权,鼓励合法流转”的政策、法律和制度框架体系;②土地现在是、今后相当长的一段时期仍然是农民主要的经济来源和社会保障;③中共中央十五届三中全会《决定》中明确指出:“要抓紧制定确保农村土地承包长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权;④从1993年开

始至今,我国大部分农村地区已经开始和正在开始全面落实“土地承包期再延长的 30 年不变”的工作,并且在许多地方创造了好经验。这四个方面共同构成了我们在新的世纪进行农村土地使用权立法和制度安排的客观基础,它从民心所向、理论政策、法律和实践等多个侧面表明,农民土地承包权向物权化、市场化、资本化的发展方向。

二、“赋予农民长期而有保障的土地使用权”立法应当解决哪些基本问题

我国自 1993 年第一轮土地承包陆续到期以后,即开始了“土地承包期再延长 30 年不变”的工作,这是向实现“赋予农民长期而有保障的土地使用权”又迈出的重要一步。当前,最为关键的问题是,在农民土地使用权立法中,究竟赋予农民什么样的土地权利,才能切实从法律上保证“赋予农民长期而有保障的土地使用权”。这涉及四个基本性问题:

第一,农村土地产权主体和主体的地位问题。调查发现,到目前为止,有的村还尚未落实 30 年土地使用权;有的村虽签订了 30 年土地使用权合同,但合同文本没有发放到农民手中;有的发放了合同文本,但其条款内容并不完全符合现行的农村土地政策和法律。因此一些农民对 30 年土地使用权不变的政策缺乏信心。这种情况说明,要真正赋予农民长期而有保障的土地使用权,首先必须使农民真正成为集体土地的主人,并且能够得到法律上的确认。

我国现有的政策和法律确立了农村土地归集体所有的制度框架,规定农村土地归乡(镇)农民集体、村民委员会或村经济组织农民集体、村民小组或村小组的合作经济组织农民集体三级所有。但是,由于在实践中对“乡(镇)、村、小组三级”主体的利益分享没有明确界定,特别是由于农民集体土地所有权最大的主体——村民小组没有法人资格和缺乏履行所有者责权利的实力,而在实践中,乡(镇)利用行政权利的支持,使得它实际履行的土地使用管制权利过大,而这种过大的权利使用不当,又会干扰农村土地承包关系的长期稳定。此

外,由于村民委员会有比较健全的组织机构以及法律赋予的自治权利,它事实上包揽了村民小组的某些职能,在土地承包和管理过程中成为事实上的产权法人代表。这样,法律和政策想保持和维护的村民小组及其相应的经济组织所拥有的土地所有者主体的地位在实践中很容易落空。农村土地产权主体的这种情况,造成农民集体土地所有者主体“缺位”或“移位”,由此成为农村土地承包关系不稳定的重要因素。为此,我们需要提出研究的问题是,土地权利如何在乡(镇)、村、村民小组三级合理分享。国家通过乡(镇)政权保留和强化哪些有关土地用途管制和日常地籍管理的权能;自治村内部如何分享土地所有者的权利,与权利相应的义务是什么?

第二,农民的土地使用权是物权还是债权。在实践中,农民对自己土地的使用权限,还受到诸多方面的制约。因此,把农民土地使用权界定为物权,对于稳定农村土地承包关系,提高土地资源的利用效率有特别重要的意义。我们理解,所谓“物权”,它的本来涵义不仅包括了自物权(所有权),他物权(由所有权派生的权利),而且物权本身就包括类似于土地承包经营权的所谓债权,债权也应该属于物权的一种类型。目前我国有关农村土地的政策、法律法规的解释和处理中,还没有把农民土地使用权当成物权,例如:①在《中华人民共和国担保法》中,农村土地使用权(包括“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体土地的使用权”)不得抵押;②农民土地使用权没有取得自身应有的权利,在对抗各种侵权行为中是软弱无力的;③土地使用权广度及其保障极其有限。鉴于农民土地使用权物权化的重要性,我们建议新的土地使用权立法应该赋予农民土地使用权的物权性质。

第三,30年土地使用权期间调不调整土地。这是一个非常重要的问题。有的地方在落实30年土地使用权的过程中仍然进行土地大调整,某些合同还有30年土地使用权期内继续调整的条款。如果我们依然坚持“大稳定、小调整”的土地政策,那么,“土地承包期再延长30年不变”、“长期稳定农村土地承包关系”就只能是一句政策承诺。

下决心在未来30年中禁止或者严格限制不调地,那么如何解决

新增人口和新增劳动力的就业、经济来源和社会保障问题,这确实是一个两难问题。中国(海南)改革发展研究院课题组经过调研认为:第一,为确保给予农民“长”和“稳”的心理预期,提高土地的当前产出率和可持续利用的效益,必须痛下决心,在未来 30 年内,切断新增人口和新增劳动力与现时承包耕地的联系,保证农民土地使用权的长期稳定。第二,采取区别对待的办法,化解新增人口与新增劳动力对土地的玉力。第三,有规划地合理开发利用非耕地资源,对符合政策规定正常的新增人口和劳动力,有计划有限制的分配非耕地,供其开垦使用。第四,发展农业产业化,扩大农业产业链条,在农业内部大量消化农村劳动力。第五,大力发展非农产业,创造非农就业机会,化解农村剩余劳动力。总之,要切实采取有关的配套政策,保障真正实现农村土地承包关系的长期稳定。

第四,如何界定土地使用权的转让范围。我国现行法律允许农民土地使用权转让,但是对土地使用权转让的范围没有作出明确的规定。随着我国农村生产力的充分发展、城市化步伐加快等条件的变化,在有条件的地方适度发展土地的规模经营在所难免。适应农村经济发展的需要,对农民土地使用权的转让作出明确的法律规定,是建立农村土地市场的前提条件,也是落实“长期而有保障的土地使用权”的具体要求。

界定土地使用权的转让范围,也是对土地使用权的权利界定。例如,农民有没有将土地使用权转让给其他村民和非本村集体成员的权利;有没有将土地使用权转让给子女继承的权利;有没有土地使用权的抵押权,等等。这些问题都直接涉及到如何对农民的土地使用权进行全面的界定,以进一步明确农民对土地的具体使用权利。

农村土地立法过程中的利益各方和公众的参与是一个十分重要的问题。我们认为,只有利益群体和公众的广泛参与,提高公众对法律的认同感,才能提高立法的质量,同时,保证法律对国家、政府、法人和自然人均具有同等的权威性。当然,在农民还没有能力通过对等的谈判来争取本群体利益时候尤其需要政府的支持。从这意义上讲,

导论

政府在农村土地法制建设中作用发挥的好坏,直接决定着整个农地制度创新的成败。

赋予农民长期而有保障的土地使用权,是我国农村稳定和发展关键性问题。因此,从法律上对农民的土地使用权利作出明确而全面的规定,从而把政策指导和法制建设紧密结合起来,对 21 世纪初我国农村土地制度建设有着重大的意义。

目 录

序 导言

第一篇 总 论

- 中国农村土地使用权立法的建议(11条) (1)
- 尊重和保护农民的土地权利 (10)

第二篇 农地立法和制度建设的国际经验

- 罗马尼亚土地市场对农村发展的作用:土地交易研究..... (17)
- 日本的农用地产权制度与农地产权法 (32)
- 日本农地制度的基本结构及对中国的启示 (38)
- 对菲律宾土地改革的再思考 (55)
- 土地使用权制度改革的立法决定:潜在的政策问题..... (69)
- 依靠理性和经验立法,提高农业生产率和农村生活质量..... (81)

第三篇 中国农村土地政策、法律及制度:

框架、现状与改革需求

- 全面贯彻“中央土地承包期再延长 30 年不变”的政策..... (87)
- 中国实行 30 年农村土地使用权调查研究报告..... (91)
- 中国农地集体所有制的结构与变迁..... (106)
- 土地的“福利化”趋势与相关制度安排..... (124)
- 稳定和完善的山东省农村土地承包制度探索..... (139)
- 关于山东省农村土地延包的调查研究..... (146)

南海土地股份合作制·····	(161)
农村土地股份合作制促进了土地资本化	
——南海市农村土地股份合作制试验·····	(179)
新一轮土地承包后农村土地抛荒现象探析·····	(187)
关于农村土地承包使用权流转层次的思考·····	(195)

第四篇 中国农村土地使用权的法律建设

中国农村土地立法势在必行·····	(200)
新世纪中国农村土地法律建设和制度安排·····	(205)
农村土地制度与法制改革·····	(219)
农村土地承包经营权的法律保护问题·····	(229)
农村土地承包经营权立法的宗旨及主要任务·····	(235)
农村土地承包期再延长三十年情况下的土地调整	
及立法难点研究·····	(240)
论农村集体土地使用权立法·····	(248)
论中国农地使用权立法需求的多层次性·····	(253)
中国农村土地法的名与实·····	(259)
限制小调整·····	(265)
土地制度变迁与土地承包权物权化·····	(272)
论集体林地使用权的法人化·····	(287)

第五篇 中国农村土地法制建设中的政府作用

中国土地使用管理自下而上的策略·····	(299)
深化农村改革与完善土地制度建设·····	(304)
新古典国家理论与农民利益团体培育·····	(309)

综述

后记

第一篇 总 论

中国农村土地使用权立法 的建议(15 条)

一、农民土地使用权保障问题已经成为当前我国农村最根本的问题。

首先,农民土地使用权“期限”问题解决以后,土地权利的保障已上升为农村经济发展的主要矛盾。目前,耕地承包期再延长“30 年不变”不仅成为一种共识,而且已经得到政策和法律的认可。但是,从延长土地承包期的实际运作看,具体的土地制度安排与成文政策、法律法规存在较大的偏离和变异。缩短期限,截留农民土地占有、利用、收益和部分处置权利,周期性调整农户的承包土地等,已经成为比较普遍的社会现象。这些偏离和变异,侵害了农民合法的土地权利,伤害了农民对土地的感情,导致了农民对中央农村基本政策的疑虑,引发了土地纠纷,人为扩大了人地矛盾,加剧了农村剩余劳动力的压力,成为影响农村经济发展和社会稳定的最核心、最要害的问题。其次,全面实施农业发展新阶段的战略任务需要农村土地法制建设做保障。今年 1 月初召开的全国农村工作会议,提出了我国农业和农村经济发展新阶段的战略任务,在“农产品相对过剩,市场约束增强”的宏

观背景下完成“农业和农村经济结构战略性调整”和“增加农民收入”的任务,必须进一步稳定和完善家庭承包关系,用法律保障农民“长”而“稳”的土地使用权。第三,新中国农村土地制度变迁的历史已经发展到法制建设的重要阶段。从政策依据上看,党的十五届三中全会已经明确提出赋予农民长期而有保障的土地使用权以及建立相应的法律法规的要求;从现实需要上看,农村土地使用权立法也成当务之急;从理论发展和政策实践上看,对农村土地权利结构进行调整和重新构造的时机已经成熟,我们不仅应该而且能够用法律界定和规范“一束权利”,即明确所有权、稳定承包权、放活使用权、保护收益权、尊重处分权。

二、农村土地使用权立法的指导思想和基本原则。

目前,我们对农村土地使用权立法和制度安排的一些重大理论和现实问题已经有了比较清晰的认识,下列理论和政策观点应成为农村土地使用权立法的指导思想和基本原则。①农村土地法律和制度建设的方向是农民土地使用权长期化、物权化、市场化、资本化。②农村土地集体所有、家庭经营的制度有极强的适应性和生命力,目前乃至今后相当长的历史时期,既不能改变农地集体所有的性质,更不能改变家庭经营的组织形式。③家庭承包经营的形式可以并且应该多样化,在自愿、平等、合理等原则基础上,农民可以选择和创造适应本地情况的承包方式。④由于土地生产功能、社会保障功能的双重作用,以及集体成员权利平等等因素所决定,公开、公平、公正分配和承包土地应该成为一个基本的立法原则;但与此同时应积极创造条件,逐步利用市场机制配置土地资源。⑤现实中农民土地使用权物权化的发展趋势应该得到法律的认可,不论法律的名称如何,承包农户应该享有排他的占有、利用、收益权,并且享有包括使用权继承、有偿转让、转包、入股、联合经营、抵押等权利在内的较充分的处置权。⑥允许农民土地使用权依法、自愿、有偿转让,在稳定承包经营使用权的基础上,用土地市场配置土地的利用权,解决人地矛盾。⑦确立耕地