

祝之舟 著

农村集体土地 统一经营法律制度研究

NONGCUN JITI TUDI
TONGYI JINGYING FALÜ
ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

祝之舟 著

农村集体土地 统一经营法律制度研究

NONGCUN JITI TUDI
TONGYI JINGYING FALÜ
ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

农村集体土地统一经营法律制度研究/祝之舟著. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5620-5624-9

I. ①农… II. ①祝… III. ①农村—集体所有制—土地经营—土地管理法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第210895号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	9.75
字 数	225 千字
版 次	2014 年 9 月第 1 版
印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
定 价	32.00 元

自序

2001年，我上大学。在接到内蒙古大学录取通知书的那一刻，我意识到自己以后再也不用像父辈一样整日面朝黄土背朝天，从事修理地球的活计。不当一个农民，这几乎是所有农村父母对孩子的期望。我的父母自然也不例外。

我理解父母的心情。在上大学之前，我几乎每个假期都和父母一起干农活，亲身体验过头顶骄阳、脚踏热土、汗流浹背的辛苦，也“享受”过干完农活回家后一头扎进厨房端起一瓢凉水狂饮的酣畅淋漓。农活之艰辛，非常人所能理解。

后来，听人说，农民最热爱土地，有着深沉的土地情怀，就像诗人艾青所言“为什么我的眼里常含泪水？因为我对这土地爱得深沉……”但《我爱这土地》歌颂的并非农民，农民也绝对不会喜欢这天底下最辛苦的农活。趋利避害，离苦得乐，是人的天性。

即使农民真的拥有土地情怀，那也是因为：除了土地，他一无所有，无所逃离。一旦政策允许，农民绝不会安分。当前



社会已然形成的庞大的农民工阶层，便是最好的诠释。最艰辛的付出换来的是最微薄的收入，面对这一残酷现实，进城务工是再自然不过的选择。

让国民安于农村，献于农业，甘做农民，是不人道的，也有违法治精神和人权理念。国家废除人民公社制度的一个重要原因也正是如此，以后的政策导向也只能是解放农民，将其从繁重的农活中解放出来，给他们自由选择职业的机会和条件。农业是国家经济之基础，但发展基础产业，绝非农民之使命，而是国家的责任。

二

2005年，我上研究生。恩师丁文英教授问我以后的专业方向。我几乎不假思索地选择了农村土地制度。之所以如此选择，不是因为我喜欢农村，而是对农村体验最多，最熟悉，也深感国家政策对农民之不公。

我们村位于山东省定陶县和成武县两县城的中间，属于定陶县，听老人说是古时通往曹县的路口，又以王姓居多，因此得名“王路口”。王路口是建制村，我家在第一村民小组（俗称一队），是一自然村——祝庄。

上世纪80年代左右，我们村实行家庭承包，一队每人分地约一亩。刚开始分季种植小麦、玉米。我不记得当时小麦收成如何，但却记得绝大部分都交了公粮，剩下的不够吃，一年四季几乎都是玉米面的窝窝头。玉米，国家是不收的。

后来，我去镇里上初中，交小麦换粮票当伙食。由于家里缺小麦，都是姥姥家接济，是我二姨骑自行车驮着小麦给我和

我哥交伙食。穷则思变，冒着缴纳公粮和经济作物税的风险，我们队率先在村里引进了经济作物——葡萄。葡萄改变了我们的境况，但并未脱贫。

贫困是农民的千年宿命。几千年来，中国农民日出而作，日落而息，辛勤劳作，汙可小康；但通过务农勤劳致富者，又有几人？所以，他们只能认命，苦于出身。处于社会底层，农民无力改变国家体制强加给他们的负担，任劳任怨自然也就成了农民的先天品行。

新中国的成立也没有立即改变农民的这种命运，直到2006年国家才全面取消农业税费。在此之前，农民通过农业税费、三提五统、统购统销、接纳知青等制度以自我牺牲的精神有力支持了新中国的工业建设和现代化进程。但是，国家给予农民的又是什么？够不够？这是一个执政者、立法者和研究者必须时刻反思并解答的问题，否则便愧对农民！

三

2009年，我上博士。在攻读博士学位期间，我有幸追随导师陈小君教授继续农村土地制度的学习和研究。此时，农业税取消已三年有余，但经过多次田野调查却发现，农村发展现状和前景仍然令人忧心。

人力资源继续流失。每个人都有权追求体面的工作和美好的生活，农民进城务工，无可非议。但这在客观上造成了大量农村的空心化，留在村里的都是老人和孩子，他们无力承担繁重的农活，稍有技术要求的农活更是后继无人。

物质基础严重缺失。农业税费的取消，特别是三提五统的

取消，减轻了农民负担，降低了乡村干部贪腐的几率，但却也使得农村基础设施维护和公共事业开展失去了必要的经费来源，国家并没有及时足额地将该部分费用列入国家预算并补贴到位。

正是由于上述人、物两方面的严重不足，农村经济社会的发展又陷入僵局。农民进城不仅导致农业劳动力的流失，而且也导致农村社会管理者的短缺，再加上待遇低下以及工作开展难度大，中原农村已经出现了无人想当官、多职一肩挑的现象。

在河南调研的一个村子里，村干部连续换了几届，都因为缺钱而没有开展任何实质性的工作，国家补贴的经费几乎全部按相关规定直接被扣下订报纸了。最后不得不请一位在当地开办企业的人担任村支书兼村主任，由他自掏腰包为村里垫付水电费和其他办公费用。

在无人种地、无人管理的大背景下，如何发展现代农业，如何保障国家粮食安全，如何为国民经济提供基础支撑？这是一个现实而严峻的问题。分散经营的小农模式能否承担得起这一重任，不无疑问。由于缺少劳动力，中原农村很多农户已经开始弃耕种树了。如此下去，后果将不堪设想！

在导师陈小君教授和西北政法大学韩松教授的点拨下，我将博士学位论文的选题定位于农村集体土地统一经营法律制度研究，试图研析上述问题的破解之道，最终建议是重视双层经营体制下统一经营的功能发挥，完善统一经营法律制度，鼓励农民重新组织起来，采取适度规模的经营模式，以达到解放农民和发展农业的双重目的。

四

论文出版之际，致谢是必须的。记得在博士论文定稿时，我照例写了一篇以致谢为内容的后记，结果被陈老师删了并要求重写。陈老师说，后记是论文里没有写而又有必要向读者交待的一些想法，没有必要沿袭他人的致谢的做法。结果就有了本书后面的那个没有致谢的后记。但是，懂得感恩乃为人之本，将内心的感谢表达出来，才得心安；故在此致谢于所有鼓励、支持和帮助我的亲朋师友！

感谢陈老师！是陈老师的接纳才有我攻读博士学位的机会，才有我学术成长的环境。陈老师是一位严师，治学严谨，在学术上对学生要求比较严格。最为重要的是，她总是要求我们深入实践，发现真问题，研究真问题，不空谈，不妄论，一定要有立足实践的问题意识和注重操作的研究结论。在我读博三年间的大部分假期，下乡调研是我们农地中心的主旋律，第一个暑假我被安排去陕西、山西和河南三省的18个村庄搞调研；第二个元旦则是在南街村度过的。这些经历所带来的收获不仅仅是一些数据材料，更使我坚定了现实主义的研究方法和立场。

感谢韩老师！初见韩老师于农地中心，多少有点意外。在接下来的日子里，我们相邻而居。面对一位敬仰已久的学者，我不想放弃任何学习的机会，整日拿着一些不成熟的想法向韩老师讨教。每每于此，韩老师也总是循循善诱，诲人不倦，没有一点架子。三农，是我们共同的话题。韩老师以其二十多年的农村研究经历和见地开阔了我的视野，加深了我对三农问题的理解。遇到疑难、困惑，我总是不自觉地想起韩老师。在与韩老师



的交流中，我也渐渐发现并纠正了论文写作思路和方法上的许多弊病，虽说还未形成自己的写作风格，但较以前成熟了许多。

感谢以高飞、耿卓两位师兄为代表的所有农地中心的同门，他们让我的博士学习生活丰富多彩，他们是我永远的良师益友！感谢我所就读的内蒙古大学法学院和中南财经政法大学法学院。

最后，感谢我的父母、岳父母、爱人和儿子等家人，你们的理解、支持和鼓励是我前进的不竭动力！我爱你们！

是为序！

2014年6月30日

目 录

自 序	1
导 论	1
一、问题的提出	1
二、选题意义	4
三、研究范围	7
四、文献评述	9
 第一章 农村集体土地统一经营法律制度的历史回顾	18
第一节 集体土地所有制的基本内涵与实现方式	18
一、集体土地所有制的内涵剖析	18
二、集体土地所有制的实现方式与经营方式	22
第二节 改革开放前的集体土地统一经营制度	27
一、合作化时期的农村土地经营制度	27
二、人民公社体制下的集体土地经营制度	38
第三节 20 世纪 80 年代后的集体土地经营制度改革	45
一、集体土地经营制度改革概述	45



二、集体土地经营制度改革评析	52
三、集体土地经营制度改革反思	60
本章小结	69
第二章 农村集体土地统一经营法律制度的现实考察	72
第一节 集体土地统一经营制度实践的总况	72
一、村庄的选择和调研的开展	72
二、统一经营的基本情况	74
三、统一经营的时代特征	81
第二节 集体土地统一经营制度的法律适用	86
一、规范文本的阐释	86
二、法律适用的考察	92
三、实施效果的评析	100
第三节 集体土地统一经营实践的创新与启示	105
一、经济实现的创新	105
二、法律实现的滞后	109
三、建构集体土地统一经营法律制度的必要性	113
本章小结	116
第三章 农村集体土地统一经营制度的私法基础	119
第一节 集体土地所有制的私法化及其理念	119
一、集体土地所有制的私法选择	119
二、集体土地所有制的自治理念	126
第二节 农民集体的法律地位	132
一、农民集体的团体性	133
二、农民集体的法律人格	138

三、农民集体的法人资格	146
第三节 集体土地所有制的法权形态	154
一、农民集体与集体成员的法律关系	155
二、集体土地所有权	160
三、土地承包经营权	168
本章小结	171
第四章 农村集体土地统一经营法律制度建构 I	173
第一节 集体土地经营方式的选择机制	174
一、土地经营方式选择的立法模式	174
二、土地经营方式选择的法律程序	178
第二节 集体土地统一经营的实现路径	186
一、集体土地统一经营的实现条件	186
二、集体土地统一经营的实现方式	191
三、集体土地统一经营与分散经营的关系	197
第三节 集体土地统一经营的主体制度	206
一、农民集体的组织形式	207
二、农民集体的组织结构	214
第四节 集体土地统一经营中的权利配置	221
一、农民集体在统一经营中的权利	221
二、集体成员在统一经营中的权利	237
本章小结	245
第五章 农村集体土地统一经营法律制度建构 II	248
第一节 农业保险制度	249
一、统一经营对农业保险的需求	249



二、农业保险的具体实践和制度缺失	251
三、关于完善农业保险制度的若干建议	252
第二节 就业促进制度	255
一、统一经营与非农就业的关系	256
二、农民非农就业的现状和制度障碍	258
三、关于促进农民非农就业的若干建议	261
第三节 社会保障制度	263
一、统一经营与社会保障的关系	263
二、农村社会保障制度的现状和问题	266
三、关于完善农村社会保障制度的若干建议	268
本章小结	270
结 论	272
参考文献	276
后 记	295

导 论

一、问题的提出

学术研究的目的在于解决问题，发现问题并提出问题是学术研究的第一步，没有真正的问题就没有真正的学术研究。本书之所以研究集体土地统一经营法律制度，其原因在于，统一经营不仅是我国农村集体土地的一种可能的经营方式，而且是一种现实的经营方式；但我国现行法律并没有为其提供应有的制度支持。这就产生了集体土地统一经营是否值得法律保护以及如何进行法律保护的现实问题。

首先，统一经营是一种可能的集体土地经营方式。集体土地所有制是我国农村的根本经济制度。在这种制度下，农民集体对集体土地享有土地所有权。根据所有权的一般原理，作为所有权人的农民集体对集体土地的经营方式应当享有自主的选择权，它有权选择分散经营，也有权选择统一经营。因此，从法理的角度看，统一经营是一种可能存在的经营方式。另外，按照我国宪法和农村政策的相关规定，统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度，在这种经营制度下，农民集体的统一经营是一个非常重要的经营层次，并多次受到中央农业政策文件的重视。因此，无论从根本经济制度还是从基本经营



制度上看,统一经营都是我国农村集体土地的重要经营方式之一。

其次,在实践中,很多农民集体已经在事实上选择了统一经营,统一经营已经成为一种现实的集体土地经营方式。^{〔1〕}笔者参与的实地调研表明:在一些经济发展较好的名村之中,选择集体土地统一经营的比例是25.3%,选择统分结合的比例是38.8%,^{〔2〕}选择分散经营的比例是39.2%,选择其他经营方式的比例是2.7%;在经济发展水平一般的普通村,上述比例分别是7.7%、22.4%、67.5%和2.4%。这两组数据表明,实践中的集体土地经营方式主要包括统一经营、分散经营、统分结合以及其他经营方式。其中,分散经营无论在名村还是普通村都是集体土地的主要经营方式,此外分别是统分结合、统一经营和其他经营方式。同时这两组数据也表明,统一经营以及具有统一经营因素的统分结合的经营方式尽管不是农村土地的主要经营方式,但确实占有相当大的比例。尤其值得一提的是,名村之中统一经营的比例远远高于普通村。这充分说明,统一经营已经成为一种现实存在的集体土地经营方式。

最后,与集体土地统一经营实践形成强烈反差的是,我国现行法律并没有为集体土地统一经营提供应有的法律支持。20世纪80年代农村经济体制改革以来,国家的农村政策多次提及要发挥集体与成员的各自积极性以及统一经营与分散经营的各自优势,建立统分结合的双层经营体制。但在具体的制度建构时,无论是国家政策还是法律,都没有给予统一经营以应有的

〔1〕 如无特别说明,本书所用调研数据和素材均来自于中南财经政法大学中国农村土地法律制度研究中心的农村田野调查。

〔2〕 实践中的统分结合有的以统为主,有的以分为主。因此,调研时,课题组区分了统一经营、分散经营、统分结合和其他经营方式等四种集体土地经营方式。

重视。在法律上,只有《宪法》曾对包括统一经营和分散经营的双层经营体制进行抽象的规定,可以视为集体土地统一经营的宪法基础。但仅有宪法基础尚不足以构成完整的集体土地统一经营法律制度。完整的法律制度必须在宪法基础之上以具体的部门法规范为支撑。但我国几部主要的农村土地部门法的重点都是以家庭承包为内容的分散经营制度,最明显的例子是《农村土地承包法》。这就形成了农村双层经营体制法制化进程中重“分”轻“统”的立法状况。

集体土地统一经营实践与集体土地统一经营立法的反差不禁使人们产生如下疑惑:首先,现实存在的集体土地统一经营是否具有进行法律保护和制度完善的必要?换言之,集体土地统一经营的价值与优势何在?它与改革开放之前的集体土地统一经营有何区别?为什么名村之中统一经营的比例明显高于普通村?其次,如果当前的集体土地统一经营与改革开放之前的统一经营存在区别且具有自身的价值和优势并需要法律保护和制度完善,我们又应当建立怎样的集体土地统一经营法律制度?正是基于这些问题或疑惑,笔者将“农村集体土地统一经营法律制度”作为博士论文的研究对象,以期在法理和现实之间找到应有的答案,并贡献于我国农村集体土地经营法律制度的完善。

另外,本书之所以选择“农村集体土地统一经营法律制度”为研究对象,除上述问题的存在外,另一个重要的原因是笔者自开始研究生学习以来就一直将“农村土地法律制度”作为自己的学习和研究重点,在读博期间又有幸参与导师陈小君教授主持的国家社科基金重大招标项目“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”,并作为课题组成员被派往农村进行数次大规模的实地调研,其中就包括一些实行统一经营方式的名村。



正是对这些名村的调研和体验加深了笔者对集体土地统一经营的认知和理解，为本书的研究提供了足够的数据、素材等现实条件。

二、选题意义

第一，集体土地统一经营法律制度的研究有利于丰富我国农村集体土地所有制的实现方式。集体土地所有制是我国农村的根本经济制度，探索集体土地所有制的实现方式是坚持和完善集体土地所有制的内在要求。事实上，自20世纪50年代农村社会主义改造和建立集体土地所有制以来，我们也就开始了集体土地所有制实现方式的探索。人民公社时期，国家力主高度集中的集体统一经营，包产到户、包干到户等分散经营方式间或发生，而常被禁止。改革开放之后，家庭承包的分散经营方式获得合法地位并作为基本经营方式与统一经营一起被归纳为双层经营体制。但统一经营并没有获得足够的重视，所谓双层经营体制在大多数农村地区实际上就是家庭分散经营，农民集体的统一经营功能并没有得到应有的发挥。无论在制度层面还是实践层面，农村改革之后的集体土地所有制实现方式还是比较单一的家庭分散经营。因此，集体土地统一经营制度的研究必将为丰富和完善集体土地所有制的实现方式提供应有的理论基础。

第二，集体土地统一经营法律制度的研究有利于充实我国农村统分结合的双层经营体制。自1986年“中央一号文件”——《中共中央国务院关于一九八六年农村工作的部署》首次提出“双层经营体制”以来，双层经营体制逐步成为我国农村的基本经营制度。作为农村的基本经营制度，双层经营体制包括集体统一经营和家庭分散经营两个层次。对于后者，我