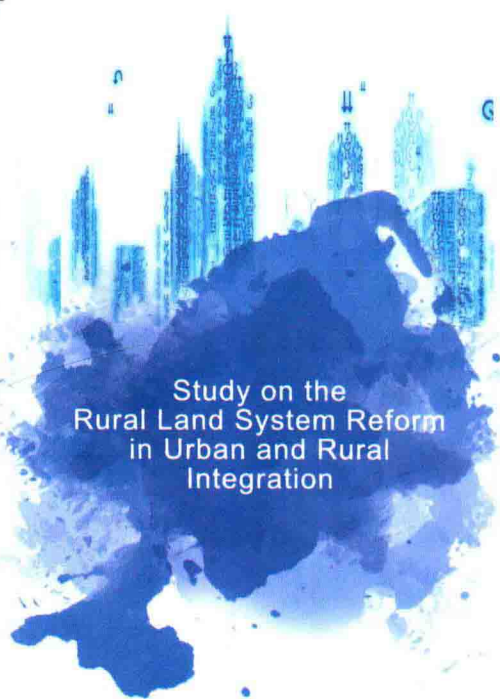


本书系统梳理了农村土地流转中农民利益保护研究的理论基础。将中国土地流转中的农民利益具体分成经济利益、政治利益、社会利益三类，重点研究了农地流转中农民利益受损的原因，提出了中国农村土地流转中保护农民利益的实现机制和对策建议。

城乡一体化发展中的 农村土地制度改革研究

黄建水 黄鹏 著



Study on the
Rural Land System Reform
in Urban and Rural
Integration

 中国农业出版社

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果

城乡一体化发展中的 农村土地制度改革研究

Study on the rural land system
reform in urban and rural integration

黄建水 黄鹏 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡一体化发展中的农村土地制度改革研究 / 黄建水, 黄鹏著. —北京: 中国农业出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-109-21848-2

I. ①城… II. ①黄… ②黄… III. ①农村—土地制度—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 148678 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 7.125

字数: 200 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

导言	1
第一章 宪法土地制度的改革研究	6
一、现行《宪法》有关土地制度条款的形成历史	7
二、现行《宪法》有关土地制度条款的四次修正	16
三、现行《宪法》的土地制度条款与 现实社会的冲突	21
四、现行《宪法》的土地权利结构及其改革建议	28
五、现行《宪法》土地制度条款的修改建议	33
第二章 自留地及宪法自留地制度改革研究	39
一、自留地出现的历史背景	40
二、自留地性质的变化及其曲折发展历程	45
三、自留地制度的宪法地位确立及其立法现状分析	56
四、自留地与承包地的权能转化的法治化	62
五、对《宪法》自留地条款的修改建议	67
第三章 农村集体经济组织土地所有权主体的宪法思考	70
一、农村集体经济组织的概念、形成及其发展现状	71
二、农村集体经济组织的两大组织职能和作用	75

三、农村集体经济组织与村民委员会的 两个主要区别	77
四、村集体经济组织与村委会职权职责交叉 重叠的不良后果	80
五、强化农村集体经济组织土地所有权 主体的法律对策	82
第四章 全国人大授权农村经营性建设用地入市 试点改革的法律研究	85
一、农村集体经营性建设用地的概念	85
二、农村集体经营性建设用地的形成历史	86
三、农村集体经营性建设用地入市的提出	87
四、农村集体经营性建设用地入市的法律困境	90
五、全国人大授权试点县对农村集体经营性建设 用地入市的法律突破	93
六、人大授权对农村集体经营性建设用地入市 试点的基本要求	95
第五章 推进农村土地承包权与经营权分置的 立法保障研究	101
一、农村土地所有权与承包权经营权分置的 立法历程	103
二、农村土地承包权与经营权分置的现实状况 及社会需求	106
三、农村土地承包权与经营权分置的法理基础 及其现实意义	109
四、推进农村土地承包权与经营权分置的 法律保障制度的建立	114

第六章 建立城乡统一建设用地市场研究	120
一、研究现状和研究意义	120
二、建立城乡统一的建设用地市场的 理论基础和依据	122
三、城乡建设用地利用状况及存在问题	129
四、建立城乡统一建设用地市场的基本构想	132
五、对建立城乡统一建设用地市场的决策建议	135
第七章 农村宅基地制度改革的法治研究	141
一、宅基地的概念、取得条件和基本现状	142
二、我国农村宅基地存在的主要问题	143
三、我国农村宅基地问题产生的原因	148
四、解决我国农村宅基地问题的法治途径和方法	151
第八章 广东省佛山市南海区集体经营性 建设用地入市调研报告	154
一、南海区农村集体经营性建设用地流转现状	154
二、南海区农村集体经营性建设用地 流转历史经验	156
三、南海区农村集体经营性建设用地入市 经验的启示	161
第九章 四川省郫县集体经营性建设用地 入市调研报告	165
一、郫县农村集体经营性建设用地入市现状	165
二、郫县农村集体经营性建设用地流转经验和 存在的问题	166

三、战旗村土地流转历史与现状	170
四、郫县农村集体经营性建设用地入市 经验的启示	176
第十章 贵州湄潭县集体经营性建设用地入市调研报告	179
一、湄潭县农村土地制度改革的背景和历史	179
二、湄潭县兴隆镇龙凤村田家沟和湄江镇核桃坝村 土地流转现状	182
三、湄潭县农村土地制度改革的主要做法	184
四、湄潭县农村集体经营性建设用地流转基本经验	185
第十一章 长垣县集体经营性建设用地入市试点 调研报告	190
一、长垣县概况	190
二、长垣县积极稳妥推进集体经营性建设用地 入市改革试点工作	191
三、长垣县集体经营性建设用地入市改革试点 工作开展现状	193
四、长垣县集体经营性建设用地入市改革试点 政策制度创新经验	195
五、长垣县集体经营性建设用地入市改革试点 工作难点探讨	197
附录：深化农村改革综合性实施方案	200
参考文献	218
后记	221

导 言

本书的内容主要是 2014 年河南省教育厅哲学社会科学研究重大课题招标项目《集体经营性建设用地入市、宅基地和耕地承包经营权流转，推进城乡一体化发展研究》的成果。为了读者对本书的内涵和精神有所了解和把握，特写如下导言，以对我国城乡一体化建设中的农村土地制度改革有一个方向性的思考。

为了贯彻落实党的十八届三中全会决议有关农村土地制度改革的精神，2015 年 2 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等 33 个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，这是我国最高权力机关在法律实施方面以“一国两制”的方式对农村土地制度改革试点地区的最强有力的支持。《土地管理法》和《城市房地产管理法》的相关法律条款在 33 个试点县（市、区）试点期间暂停执行在我国尚是首次，对 33 个试点县（市、区）来说是一种机遇、考验和挑战。为了进一步推进试点地区农村土地制度改革的开展。2015 年 11 月 2 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》。该《方案》对开展以农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度为主要内容的农村土地制度改革试点进行了全面部署，对改革试点工作提出了系统要求。

针对政府征地范围过大、程序不规范、被征地农民保障不

合理，机制不完善、土地增值收益分配不公、机制不健全等问题，《方案》提出，要缩小土地征收范围，规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。针对农村集体经营性建设用地权能不完整，不能同权入市、同权同价，以及交易规则亟待健全等问题，《方案》提出，允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制。针对农户宅基地取得困难、利用粗放、闲置和退出不畅等问题，《方案》提出，要完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障新机制，对农民住房财产权作出明确界定，探索宅基地的有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

我国的土地制度是一个整体，征地制度、建设用地制度和农村宅基地制度的改革，必须是三位一体城乡互动，对“三块地”进行通盘考虑和顶层设计，才能达到预期的目标。但是，目前的土改试点地区依照《方案》进行改革实际上割裂了“三块地”之间乃至城乡之间的内在联系，各自孤立进行，与城乡一体化的思路相悖。

党的十八届三中全会决议明确指出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。城乡二元结构包括“二元土地制度”、“二元户籍制度”和“二元社会保障制度”等，其核心问题是“二元土地制度”。因此，城乡“二元土地制度”是城乡一体化发展的最大障碍。

要按照宪法的规定，把政府的征地行为严格限定在公共利

益范围之内，对于在公共利益范围之外需要占用农村的土地，在符合规划的前提下，一律要通过农村土地入市交易的渠道来获得。农村集体经营性建设用地入市不能仅限于过去的乡镇企业用地。农村集体建设用地中绝大部分是宅基地，真正属于经营性建设用地即乡镇和村办企业用地所占比例很小。因此，“三块地”一体化改革才是方向。

党的十八届三中全会决议提出的农村土地制度改革的目标是“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。”并不能彻底改革城乡二元土地制度。

目前，宪法和土地法律与社会现实存在诸多矛盾或冲突，有损于宪法和土地法律的尊严和权威，宪法和法律的效力和地位受到严重挑战！怎么办？要么，改革宪法和土地法律条款适应于当前的现实社会；要么，改革社会现实使其符合宪法和法律规定的土地制度条款；要么，两者都改，其选择又有以下三种情况。

如果按第一种情况，改革宪法和土地法律的土地制度条款适应于当前的现实社会，那么，国家工业化和城市化需要征用大量的土地，这与宪法上的“公共利益”条款根本不符，政府大肆圈地与地方政府推行土地财政，严重侵害农民土地权益无法停止，社会稳定可能受到严重危害。

如果按第二种情况，改革社会现实使其符合宪法和法律规定的土地制度条款。不过宪法和法律有关土地条款本身的概念

不清，如“全民所有”、“集体所有”、“城市的土地”等。还有宪法和法律规定的农村集体土地所有权主体虚位、承包地与自留地的关系不清等难以解决，宪法和法律起不到对社会的规范和指导作用，实际上宪法和法律的一些土地条款已经失去了应有的意义。

如果按第三种情况，既要改革宪法和法律的土地制度条款，又要改革社会现实。这种情况的改革又有四个大方向：①全面私有化；②继续实行现行的“城乡土地二元公有制”，只对农村“三块地”待遇上进行改革；③实行公私二元制，即“国有和个人所有制”，废除“农村土地集体所有制”；④全面国有化，消除“城乡土地二元公有制”，实行“城乡土地一元国有制”，单位或集体和个人包括农户或农民对土地享有长久使用权。

(1) 全面私有化。尽管有不少学者主张，但本书认为不可取。第一，土地私有制在新中国成立前已实行几千年，王朝轮回，社会两极分化的历史已证明不可取；第二，它与中国共产党早年的奋斗目标“以实现土地国有为目的”相左；^① 第三，它与我们实行的社会主义生产资料公有制的宪法基本原则不符。

(2) 继续实行现行的“城乡土地二元公有制”，只对农村“三块地”待遇上进行改革。这种改革将步履艰难，结果还是不能改变农村集体土地所有的主体虚位问题，将使宪法和法律长期与社会现实相矛盾，农村土地制度改革将长期在“良性违

^① 《中华苏维埃共和国宪法大纲》第六条：中华苏维埃政权以消灭封建剥削及彻底的改善农民生活为目的，颁布土地法，主张没收一切地主阶级的土地，分配给雇农、贫农、中农，并以实现土地国有为目的。

宪”或“良性违法”中进行。

(3) 实行“城乡土地公私二元制，即国有和个人所有制”，废除“农村土地集体所有制”，恢复到新中国成立初期土改后的土地国有和私有两种情况。这样修改，可能使宪法比较适应于中国社会主义初级阶段的生产力发展状况，但难度大，需要引起许多法律的修改，可能还会影响社会稳定，也可能是对20世纪50年代后期中国共产党推行人民公社化运动的一种否定，如果中央有决心也不妨实行，可能得到广大人民群众的保护。不过本书暂不主张修改宪法和法律并实行，但实施20世纪50年代中期的土地制度，值得研究。

(4) 全面国有化，消除“城乡土地二元”，实行“城乡土地一元国有制”，农村土地国有，消除其虚置的集体所有，农民依法享有永久使用权，国有土地的使用权依法可以买卖。在现行宪法规定的农村集体土地所有权主体虚位的情况下，修改现行宪法和法律直接规定，“全国城乡土地国有”，统一农民土地承包权、自留地经营权、宅基地使用权为农地永久使用权，国家制定法律规定由县级以上人民政府分级、按用途严格监管土地的使用权。出于保护耕地和保障国家粮食安全的重要性，有必要由宪法规定“严格保护耕地和保障国家粮食安全”。再由全国人大依据宪法规定，制定《中华人民共和国耕地保护法》，保障国家粮食安全。如果这样，城乡一体化发展的最大障碍“城乡二元土地制度”将会消除，如果再实行“一元户籍制度”消除“二元户籍制度”，再统筹实行“一元城乡社会保障制度”消除“二元社会保障制度”等，城乡一体化发展将在不久的将来得到实现。

第一章 宪法土地制度的改革研究

现行《宪法》颁布施行已经三十多年了，这三十多年对中国人民来说，具有非同寻常的意义，社会的转型变迁，使中国社会由农业社会逐步转向工业社会；由计划经济社会逐步转向市场经济社会；由人治、党治社会逐步转向法治、民主社会，特别是《宪法》经过四次修正后，全中国人民的宪法观念和宪法意识得以转变，人民民主、依法治国、尊重和保障人权深入人心。私人财产权入宪和宪法的土地制度条款多次修正可能是这三十年最具有社会历史意义的转变。但是，作为规范政府权力和保障公民基本权利的根本大法，目前有关土地产权制度的规范条款既不能指导土地制度方面的立法，又不能规范地方政府大肆圈地的行为，更不能有效保障失地农民的宪法权利。上访者风起云涌，群体事件不断发生，社会稳定与社会和谐受到质疑，这些不得不引起人们思考，特别是引起宪法学者们深思和忧虑。中国宪法土地产权制度条款规范与明晰与否，可能直接影响到今后三十年或更长时期“以土地革命起家”的中国共产党的执政地位以及中国社会的稳定、繁荣与发展。土地产权制度是各国宪法的重要内容，宪法土地制度条款如果长期严重脱离社会现实，不能保障广大人民群众的土地权益，宪法的权威和尊严将会荡然无存，中国共产党将会失去依宪治国，依宪执政的基础。因此，改革和完善现行宪法土地制度条款具有重要的理论意义和现实意义。

一、现行《宪法》有关土地制度条款的形成历史

（一）五四宪法实现了“土地的农民所有权”及“耕者有其田”

中国人民在以毛泽东同志为代表的中国共产党的领导下，从1921年到1949年经历了土地革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期共28年的时间，中国共产党把农民作为革命的同盟军，施行了正确的土地改革纲领和政策，团结一切可以团结的力量取得了新民主主义革命的胜利，实现了民族独立和人民解放。中国共产党正是把农民的土地问题作为中国社会和革命的核心问题，才打败了国民党，推翻了蒋介石独裁政权，建立了中华人民共和国，走上了执政地位。考证红色宪法的历史，我们可以知道，从1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》“主张没收一切地主阶级的土地，分配给贫农，中农”到1949年中华人民共和国具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，“将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”，开始在全国实行土地改革，直至1954年《宪法》规定土地农民所有，中华人民共和国真正实现了几千年来那些仁人志士“耕者有其田”的理想，农民实现了《宪法》上规定的“农民的土地所有权”。

（二）人民公社化运动推行了“农村土地集体所有和集体统一经营制”

1949—1954年中国人民经历了“土地改革、镇压反革命、抗美援朝”，土地改革使农民分得了土地，实现了耕者有其田，农民为自己种田的积极性高涨，农业生产，农村经济弥补了战争的创伤得以恢复和发展。但是，由于土地改革之后，许多农

户的耕畜、农具不齐全，生产有许多困难，难以抗御自然灾害。在这种情况下，互助组应运而生，中国很多地方的农民，在自愿、互利、互惠的基础上，互换人工或畜力，共同劳动组成了带有社会主义因素的集体劳动的互助组织（有农忙临时互助和常年互助两种形式）。互助组织的发展进一步促进了农业生产和农村经济，中国农民的生活水平得以提高，精神面貌焕然一新，因为，他们真正成了土地的主人，实现了土地农民个体所有。这一点从五四《宪法》第8条的规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”和第13条的规定“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”，可以证明中国农村土地为农民个体所有制。

1955年，全国上下开始贯彻毛泽东主席关于《关于农业合作化问题》的批示精神，全国各地在互助组的基础上建立起初级农业生产合作社（简称初级社），它是半社会主义性质的农村集体经济组织，是中国农村经济由个体经济转变为社会主义集体经济的过渡形式，其特点是农民在自愿互利的原则下将私有土地、耕畜、大型农具等主要生产资料入社统一经营和使用，按照土地的质量和数量给予适当的土地分红，其他入社的生产资料也付给一定的报酬。初级社在社员分工和协作的基础上统一组织集体劳动，社员根据按劳分配的原则取得劳动报酬，产品由初级社统一支配。初级社部分地改变了私有制，促进了生产力的发展，是个体经济转变为社会主义集体经济的过渡形式。不过这一时期作股入社的土地所有权还是农民个体所有，集体具有统一经营权，依据当时的政策，农民可以保留少量的土地种菜或搞其他副业，所谓的“自留地”就出现了，当然，自留地还是为农民所有，个体自由经营。

1956年,全国农村大搞高级社运动,高级社的全称为高级农业生产合作社,由初级社发展而成,规模较初级社大,其特点是土地、耕畜、大型农具等生产资料归集体所有,取消土地入社分红或报酬,实行按劳分配的原则。高级社被称为我国农业合作化过程中建立起来的社会主义性质的集体经济组织。不过这一时期农民还有一定的自留地,当时政策规定为不超过5%^①,后来到1957年政策调整到10%。^②

1958年的下半年,农村人民公社化运动在全国掀起。1958年6月底7月初,谭震林在郑州主持召开冀、鲁、豫、陕和北京市农业协作会议,他在会议的总结中,讲到了农业合作社的变革问题。他说:“像遂平县卫星社已经不是农业合作社,而是共产主义公社。”信阳的同志回去传达后,地委根据《红旗》杂志两篇文章透露的毛主席关于办大公社的指示和谭震林谈话的精神,进行了讨论和研究,认为合并后的大社,实际上已构成人民公社的雏形。由地委秘书长赵光带领工作组,首先在遂平县卫星集体农庄试点,在原21个农业社的基础上,又并入6个社,共27个农业社、9360户参加。7月初,正式建立了“嵒嵒山卫星人民公社”。这样,全国第一个人民公社在河南诞生了。^③7月中旬,省委书记处书记史向生和《红旗》杂志常务编辑李友久、信阳地委书记路宪文专程到嵒嵒山公社,和地委工作组一起,召开社队干部座谈会,并到各队调查,在总结群众已有经验的基础上,帮助公社研究了一些规章

① 国家农业委员会办公室. 农业集体化重要文件汇编(上)[M]. 北京:中共中央党校出版社,1981:568.

② 国家农业委员会办公室. 农业集体化重要文件汇编(上)[M]. 北京:中共中央党校出版社,1981:699.

③ 参见百度百科词条:农村人民公社和全国第一个人民公社的诞生。

制度，初步制定了《嵯峨山卫星人民公社试行章程（草稿）》。规定各农业社的一切生产资料和公共财产转为公社所有，由公社统一核算，统一分配；社员分配实行工资制和口粮供给制相结合；总结了青年队集体吃食堂的好处，推广了公共食堂；同时成立了托儿所、幼儿园、敬老院、缝纫组；公社设立了农业、林业、畜牧、工交、粮食、供销、卫生、武装保卫等若干部或委员会，下设生产大队和生产队，实行统一领导，分级管理和组织军事化、生产战斗化、生活集体化。8月4日、5日，毛主席视察了河北省的徐水、安国县的农村后，于5日晚11时，来到河南的新乡。7日凌晨，史向生在专列上向毛主席汇报了嵯峨山卫星人民公社（位于河南省驻马店市遂平县）的情况。当谈到嵯峨山公社试行简章时，毛主席聚精会神，边听边问，他说：“这是个好东西，给我！”毛主席说：“人民公社这个名字好，包括工、农、商、学、兵，管理生产，管理生活，管理政权。”他指出：“公社的特点是：一曰大，二曰公。”毛主席视察三省和“还是办人民公社好”的消息，很快在报上发表。各地立即掀起了建立人民公社的高潮。8月底，毛主席主持召开了中央政治局扩大会议，会上经过讨论，正式通过了《关于建立农村人民公社问题的决议》。要求各地在秋收前后，先把公社的架子搭起来。北戴河会议结束后，中央报刊相继发表了“迎接人民公社化的高潮”等社论。这样，把建立人民公社的运动很快推向全国，推向高潮。

农村人民公社的特点是：一大（规模大）二公（公有化程度高），实际上搞一平（平均主义）二调（无偿调拨）。农村人民公社，是在高级农业生产社的基础上联合起来组成的劳动群众集体所有制的经济组织。成立初期，生产资