

Research on the Realization Mechanism of the Contemporary
Chinese Farmers' Land Rights

当代中国农民土地权利的 实现机制研究

刘英博 著



人民出版社

Research on the Realization Mechanism of the Contemporary
Chinese Farmers' Land Rights

当代中国农民土地权利的 实现机制研究

刘英博 著



人民大学出版社

责任编辑:吴继平 曹楠楠

装帧设计:周方亚

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农民土地权利的实现机制研究/刘英博 著. —北京:人民出版社,
2017.8

ISBN 978-7-01-017851-6

I. ①当… II. ①刘… III. ①农民-土地所有权-保护-研究-中国-现代-
汉、英 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 144459 号

当代中国农民土地权利的实现机制研究

DANGDAI ZHONGGUO NONGMIN TUDI QUANLI DE SHIXIAN JIZHI YANJIU

刘英博 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:300 千字

ISBN 978-7-01-017851-6 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



导 论	001
第一章 土地权利的基本理论	011
一、世界主要发达国家土地制度及权利研究	011
(一) 英国的土地制度及权利演变过程	011
(二) 美国的土地立法、权利构成与制度特点	016
(三) 法国的土地制度及土地权利分类	020
(四) 德国土地制度及权利构成	023
(五) 日本的土地制度及土地权利	025
二、马克思主义理论下的土地制度与权利	029
(一) 马克思土地理论的内涵及其价值	029
(二) 列宁解决土地问题的理念	043
(三) 斯大林的土地理论及实践	052
三、我国目前土地权利的构建及其特点	056
(一) 我国农民土地权利理论的立法体系	057
(二) 影响我国农民土地权利体系形成的因素	061
(三) 我国农民土地权利呈现出的特点	063

四、土地权利的本质及核心地位	067
(一)土地权利的本质	068
(二)土地权利呈现出的一般特点	070
(三)土地权利是我国农民的基础性权利	072
第二章 新中国成立前后土地权利的演变过程	075
一、新中国成立前不同政权的土地政策	076
(一)孙中山提出的土地政策主张	076
(二)蒋介石统治时期的土地政策	080
(三)共产党对农民问题的认识和土地政策	081
二、新中国成立初期,农民获得短暂的土地私有权	084
(一)20世纪50年代初期的土地改革运动	084
(二)土地改革政策的出发点:阶级解放、巩固政权	085
(三)土地改革实现了土地的农民私有	086
三、合作化是农民土地权利性质改变的开始	087
(一)农民土地私有权在社会主义阶段的不适应性	088
(二)合作化运动是新中国成立初期解决土地私有困境的 有效方式	090
(三)农民土地权利变革是集体化的必然要求	091
(四)人民公社彻底改变了农民土地权利的性质	095
四、改革开放前后,农民对土地权利的创新探索	097
(一)人民公社对国家经济的影响	098
(二)1978年前对土地承包合法性的探索	101
(三)权力与权利的最终契合:家庭土地承包的合法兴起	105
五、权力扩张与权利缺失引发农民土地权利的变动	108
(一)农业和农村发展导致人地关系出现疏离	108
(二)土地的财产属性是征地冲动的诱因	109
(三)权力与资本的合作是产生征地冲动的深层原因	111

(四)权利的缺失导致农民成为土地关系中弱势一方	113
六、农民的土地权利是国家土地政策的核心焦点	114
第三章 集体土地所有权的分析与重构	117
一、集体土地所有权的基础理论	117
(一)集体土地所有权的演变过程	117
(二)集体土地所有权的一般规定	119
二、集体土地所有权的理论问题	120
(一)集体土地所有权主体虚位	120
(二)集体土地所有权发展权能缺失	123
(三)集体土地所有权客体界定模糊	124
(四)集体土地所有权的性质存有争议	125
三、集体土地所有权的问题根源在于其权利属性的“国家化”	126
(一)集体土地所有权属性的“国家化”原因分析	126
(二)集体土地所有权“国家化”引发的社会问题	129
四、重构集体土地所有权是实现农民土地权利的逻辑起点	131
(一)集体土地所有权回归私权属性的现实意义	131
(二)重构集体土地所有权的理论前提	133
(三)重构集体土地所有权的民事权利结构	135
第四章 土地承包经营权的探索与完善	138
一、所有权与经营权分离理论	138
(一)资本主义的土地两权分离理论及制度设计	138
(二)马克思主义的土地所有权分离理论	140
(三)土地两权分离理论的社会主义实践	143
(四)我国实践土地两权分离理论的历史及发展	143
(五)实现土地两权分离的推动力分析	146
二、“联产承包”向“土地承包”转变的再探索	147
(一)家庭联产承包制确立的过程	148

(二)从“联产承包”到“土地承包”	148
三、土地承包经营权的权利构建缺陷分析	151
(一)现行法律的强制规定与制度设计的目的不符	151
(二)土地承包经营权的权利属性仍待推敲	156
(三)对土地承包经营权流转的限制侵犯了农民权利	160
(四)国外土地流转方式的启示	171
四、土地承包经营制度的完善	174
(一)明确土地承包制度的参与主体	175
(二)促进土地承包权和经营权分置	176
(三)推进两权分置中经营权的“债权化”	178
(四)设定符合现代经济发展模式的土地承包经营权抵押 制度	181
五、土地承包经营权法律保障机制的完善	187
(一)完备的立法体系是维权的基础	187
(二)建立土地行政管理追责机制	188
(三)建立村规民约与规范性法律冲突协调机制	189
(四)建立健全多元化土地纠纷预防和调处机制	191
(五)建立农地财产保障机制	192
第五章 集体土地增值收益权的研究与改革	194
一、集体土地增值收益权相关基础理论阐释	194
(一)地租、地价理论阐释	195
(二)集体土地增值收益权研究范围的界定	203
(三)我国当前集体土地增值收益权归属的基本观点	207
二、当前集体土地增值收益权的现状及分析	209
(一)当前享有集体土地增值收益权的主体分析	209
(二)实现集体土地增值收益权的阶段分析	212
(三)当前集体土地增值收益权属分配的实质	215

三、集体土地增值收益权的重构	216
(一) 重构集体土地增值收益权的理论价值	216
(二) 重构集体土地增值收益权归属的理论依据	219
(三) 国外相关经验和做法	220
(四) 重构集体土地增值收益权的具体措施	222
四、以实现农民集体土地增值收益权为核心的征地制度改革	226
(一) 对现行征地制度理论的反思	226
(二) 对现行征地制度的改革	231
 第六章 非农用地融资权的研究与重构	236
一、非农用地融资权基础理论	236
(一) 研究范围的界定	236
(二) 非农用地融资权是农民的基本权利	237
(三) 西方主要发达国家农业金融制度经验	239
(四) 构建符合我国国情和农民利益的新型融资权	240
二、宅基地使用融资权	241
(一) 宅基地使用权相关概念及特征	241
(二) 限制宅基地使用权流转所引发的问题	243
(三) 限制宅基地流转的原因分析	245
(四) 增强宅基地使用权的流通性以构建农民的非农用地 融资权	247
三、集体建设用地使用融资权	255
(一) 概念及研究范围界定	256
(二) 集体建设用地使用权的制度特点	257
(三) 构建集体建设用地使用融资权	259
 第七章 实现农民土地权利的整体机制研究	266
一、对几种主要土地权利改革理论的评析	267
(一) 集体土地变革为“国有化”或“私有化”理论	267

(二)取消“二元”户籍制度是对农民土地权利的保护	273
(三)赋予农民平等的“宪法权利”以解决“三农”问题	276
二、世界其他国家在农业改革过程中农民权利实现的情况	
研究	280
(一)成功的农业改革促使农民权利的实现	280
(二)农业改革失败导致农民权利的缺失	284
(三)各国在现代化农业改革中呈现的经验教训	287
三、农民土地权利实现的整体思路与关联制度重构	292
(一)土地制度改革需确定的指导思想	293
(二)推动农业发展需进行的视角转变	299
(三)实现农民的土地权利是法治社会的价值目标	303
(四)实现农民土地权利的关联制度重构	305
结 语	314
参考文献	316
后 记	326

导 论

“务农重本,国之大纲。”

近期,习近平总书记在江苏考察农业工作时,引用《晋书·齐王攸传》中关于描述农业地位的名言,再次彰显了党和国家领导集体对农业基础性地位的认识。以国之根本的高度对农业进行评价是丝毫不过分的,因为农业不但是生产资料的来源,而且九亿农民在各行各业都为国家发展贡献着力量。自改革开放以来,虽然农民在政治地位、经济收入和社会资源利用能力上都有了很大提升,但农业整体发展仍旧缓慢——很多地区还保持着原始的耕作状态;农民受教育程度不高,参与工业生产的能力有限;农民经济实力薄弱,难以应对农业市场经营的风险;农民个体影响力有限,很难在对抗国家行为中维护个人利益等。这些问题不但导致了农民发展的滞后,而且引发了诸多的社会矛盾,迟滞了国家城市化和现代化的发展进程。随着社会科学理论的发展和个体权利意识的上升,越来越多的学者和农民意识到“三农”问题的产生并不仅仅是因为经济收入的差距、社会地位的区分和社会保障的不公平,而核心根源是农民作为一个社会群体的基本权利的整体性缺失。从这个角度上讲,农民问题的解决已经超出了经济学、社会学、政治学和法学等单一学科的理论范畴,原有对“三农”问题的治理经验已难以应对新形势下更深层次的社会矛盾,新时期问题的复杂性和紧迫性都要求对“三农”问题的认识必须提高到比以往更高的水平上,即构建以“实现

农民土地权利、实现农民职业化”为核心的,涵盖经济、政治和社会保障等多方改革理论的新型制度体系。这一制度体系的关键在于国家权力在农民权利领域的退出和农民权利体系的构建。

类似的制度尝试已经通过中国农民在土地经营方面的伟大实践而得以证明——政府权力在土地具体经营方面已实现“控制——让步——放权”,这一去“行政化”、“权力化”的过程,就是农民经营土地这一“私权利”得以彰显并予以实现的过程。因此,“权利——权力”的制度框架,完全可以成为实现农民权利、实现农民职业化的可行选择。基于此,本书选择实现农民最重要的土地权利作为研究课题,并以此作为推动实现农民权利现代化的整体制度改革和重构的突破口;对农民现有的主要土地权利进行逐一研究,在实现农民土地权利“私权属性”的大前提下,对制度弊端进行分析,提出权利重构的初步设想;在实现农民“职业化”的大目标下,提出相关制度的配套完善机制。

一、选题缘起与研究意义

(一)本选题的选择原因

农业始终是一个靠天吃饭的脆弱产业。在2014年,全国北方地区在春夏两季遭遇了大范围的干旱,根据国家防汛抗旱总指挥部统计,全国作物受旱面积3.4亿亩、受灾面积1.8亿亩、成灾面积8516万亩、绝收面积2227万亩,造成粮食损失2006万吨、经济作物损失276亿元、直接经济总损失910亿元。^①虽然从统计数据来看,这次旱灾造成的总体损失不算严重,但对于每个普通的农户来说农作物年收入一般要减少30%左右。农业本来就是保障性不足的风险性行业,在受到灾害的时候农民应当如何保护自

^① 刘彦领:《2014全国旱灾情况公布:直接经济总损失910亿元》,北方网,<http://news.enorth.com.cn/system/2014/12/25/012352946.shtml>,2014年12月25日。

己的利益?有什么途径可以提高收入的稳定性?有什么方法可以多元化农民的收入来源?政府在保护农民土地权利和提升农业生产水平方面能起到什么作用?

我党始终坚持将“三农”问题视为党的工作的“重中之重”——中共中央在1982年至2014年间共发布十一个以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”,对农村改革和农业发展做出了总体部署。2013年的中央农村工作会议,以习近平总书记为核心的党和国家领导人提出了一系列农村改革的新思路,确立了在农村制度改革中我党政策导向的主体地位。

理论界对于“三农”问题同样给予了高度的研究热情,学者们从经济、政治、法律、人权和社会学等多个角度对求解“三农”问题提出了各种理论。在综合研究的基础上,“农民问题”是“三农”问题的核心的观点得到了多方认可。农民在国家政权建立、经济初步发展时期为国家做出了巨大的贡献和牺牲,但是在改革开放以后,国家进入到市场经济转型期时,农民的生活改善的步伐还有待加快,特别是由于征地问题引起的社会冲突,严重侵犯和伤害了农民的权利和感情。学界从社会学角度分析认为,现行的城乡二元社会制度和户籍制度是阻碍农民实现权利的主要障碍;从经济学理论角度看,长期实行的工农业剪刀差和分散的小农经济是阻碍农民增产增收的原因;从法学角度分析得出的结论是:农民所享有的不充分、不平等的基本权利是农民问题的根本原因,需修改《宪法》赋予农民平等权。

土地问题千百年来始终是农民最关心的问题,农民的土地权利是改变农民现状、解决“三农”问题的核心。这一理念已经得到学界的认可,并已有大量的著作论述如何完善农民的集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权等几项主要权利,对单项权利的完善起到了推动作用。但这仍旧不是本论题所期望达到的最终目的——对某一制度进行修改,只是对单一制度缺陷的针对性调整,要触及制度的核心——将农民彻底从土地上解放出来,成为可自由选择的职业,必须要对其他关联制度进行修正,以形成相对完善的一整套制度体系。这对于从根本上解决农民问题将更有意义。

(二)当前的研究价值

“三农”问题是我国面临的重要问题,关系到国家政治的稳定、经济的发展和社会的和谐。在众多社会关系中,处理人的问题始终是最复杂的,随着社会政治的进步,个体或群体享受的权利更加丰富,相应的需求愈加突出,社会联系更加复杂,一个社会问题的引起往往无法通过其表象进行单一性的判断。

学界当前对农民权利问题的研究视角大多是片面、割裂的,在各学科和学说之间,缺少必要的联系和互动。如针对农民选举权和城市居民不平等的现象,要求给予农民平等的政治权利,以此作为提升农民主体地位的制度选择;如针对农民社会保障不足,则要求完善农民工的社会保障制度;如针对农民社会权利不足,则要求对农民实现平等的受教育权、迁徙权等等。个体权利随着社会生活的复杂将变得种类繁多,如就每个单项权利都进行研究,将把科学研究蜕变成一种查缺补漏式的制度修订工具,同时割裂了各学科和制度之间的关系,也很可能导致其研究成果根本无法实现,这对农民这一需要解决现实生存问题的群体来说,将毫无意义。

从我国农村制度形成和发展的角度上讲,相对于西方发达国家的制度体系,我国的各现行制度之间缺少足够的联系和协调,不能发挥制度整体的效力和作用;对于社会问题的形成,缺少整体的研究视角,不能综合其他学科的力量;虽然土地问题是我国社会制度的根本问题之一,但还是不能以主观意志排斥客观社会科学理论的指导作用,借鉴国外的科学理论和有效经验对于我国尽快解决农民问题,实现农村现代化是具有积极意义的。

本书坚持理论与实践相结合,坚持制度的历史贯穿性和现实应用性的结合,注重国外先进经验的批判性移植和本土化,通过从“权利——权力”的视角对农民各项土地权利进行研究,拓展到对实现农民从土地解放的配套制度研究,形成了在不同理论之间的联系和支持,以期通过这些研究和探索为党和国家解决“三农”问题提供有益的智力支持,拓展对农民权利研究的新思路,实现新时期党对解决“三农”问题所制定的发展方略。

二、研究现状及简评

到底应当如何实现农民的土地权利并最终解决“三农”问题,学者们提出了很多理论,基本观点集中于解决农民的权利缺失这个大前提并已经成为学界共识,但如何实现农民权利却有着仁者见仁、智者见智的说法。

(一)国内研究现状及简评

国内学者普遍从解决农民的表面问题入手,从改革单一制度的角度着眼,重点在于解决农民某一方面急需解决的问题,虽然很多有助于农民现实问题的解决,但在应对根本问题方面,部分学说还是夸大了研究的作用。

——1. 从解放农民身份开始解决农民的权利问题

农民的身份问题开始于国家二元社会结构的发展,城市居民和农民的最根本区别在于户口上的农业与非农之分。这种简单的文字区分却带来了巨大的社会变革,直接后果就是农民不能离开自己的土地、不能更换工作、不能随意迁移户口、不能享受到同等的公民待遇等,而这些恰恰是《宪法》赋予公民应当享有的基本权利,由此得出二元户籍制度的出现就是导致“三农”问题出现的根本原因,取消二元户籍制度可以使农民享受到完整的公民权利,“三农”问题也就会得到解决的结论。坚持这一理论的代表学者有张英洪、周作翰、温铁军等。其中张英洪所著的《农民、公民权与国家——1949—2009年的湘西农村》^①、《农民公民权研究》^②和《农民权利论》^③是比较有代表性的著作,他的主要观点就是通过解决农民身份上的不平等、赋予他们平等的公民权利,来实现“三农”问题的解决。

2. 赋予农民长期的土地使用权或者是建立永佃权制度

农民的基本生活保障来源于土地产出,如果剥夺农民耕种土地的权利,

① 张英洪:《农民、公民权与国家》,中央编译出版社2013年版。

② 张英洪:《农民公民权研究》,九州出版社2012年版。

③ 张英洪:《农民权利论》,九州出版社2013年版。

农民也就失去了生活的基础。目前,我国实行的是以家庭为单位的承包经营制度,这种制度实际上是赋予了农民长期使用土地的权利。但该制度是农民自发形成的,其建立过程也是经过了国家和农民之间的反复博弈,最终得以“先试行、再推广”,并由国家规定、承包内容、期限甚至拟定承包合同的方式确定下来的——在第一轮承包开始时,由于政策不完善、制度不健全,就出现过在承包期内侵犯农民承包权的情况;而承包期限过短,也引发了农民掠夺式的经营,没能从根本上解决国家的粮食问题。在这样的基础上,第二轮承包规定期限延长为三十年,但部分农民还是认为不够长。我国台湾地区实行永佃权制度,该制度就是赋予农民永久性耕种土地的权利。因此,学界对赋予农民较长的土地使用权或者构建永佃权,以改良承包经营权的呼声一直比较高。学者陈卓雷、彭兴庭所著的《房地产市场的政府管制及民生问题研究》^①其中就永佃权进行了专章论述,并认为永佃权必将是我国土地物权的重要组成部分。

3. 将实现农民权利问题置于《宪法》保护框架下

根据《宪法》规定,我国的公民权利分为政治权利、经济权利和社会权利等三个大方面,要解决农民问题,可以从列举农民各项权利的问题方面入手,对权利构造进行逐一的修正,这是大多数学者的研究角度。刘云生、任广浩编撰的《农民权利及其法律保障问题研究》^②,就是通过分别研究农民的政治、经济和社会权利等方面入手,对各项权利提出完善的建议;中国(海南)改革发展研究院的《中国农民权益保护》^③,从农村公共政策与农民权益保护、农村劳动力转移的制度安排及农民工的权益保护、农村基层政权组织发展与农民权益保护等议题入手,讨论对农民权利的保护;刘永佶著的《农民权利论》^④,系统考察了中国农民的权利变化,分析了现代中国农民的权利现状、农民素质技能的提高与发挥的影响,对中国经济和政治、文化的

① 陈卓雷、彭兴庭:《房地产市场的政府管制及民生问题研究》,线装书局2010年版。

② 刘云升:《农民权利及其法律保障问题研究》,中国社会科学出版社2004年版。

③ 中国海南改革发展研究院:《中国农民权益保护》,中国经济出版社2004年版。

④ 刘永佶:《农民权利论》,中国经济2007年版。

制约,明确提出应保证农民权利;张英洪的《农民权利论》^①重点提出了对农民的平等权、农民的生命权、农民的人身权、农民的迁徙自由权等具体权利的研究。

国内研究的主要特点是分类明细、理论对象多样化,学界将农民的各项权利进行了穷举式的剖析,研究对象的分类包括农民、农民工、农村妇女、农场职工或是完全失地与不完全失地的农民,基本囊括了国内农业劳动者的现状。在中国知网上进行农民权利搜索,从期刊、论文等角度均有大量的关于农民权利,特别是承包经营权方面的研究。但国内研究的主要问题在于研究理论片面化,研究缺乏全局观念,实用性和可操作性不强。学者王卫国就曾对这样的研究理论给予了一定程度的批判,他主张学者研究土地问题,不能够只追求理论的新颖和创新,还应当注意理论的实际应用,特别是制度创新要有利于国家政治、经济和社会保持稳定。

(二)国外研究现状及简评

西方国家的土地权利研究比较成熟,其特点相对于国内也非常突出。首先,西方国家大多施行土地私有制,国家土地基本属于私人所有,政府只占有有限的公共土地并且用途大多限于公共服务。这些国家确立的价值取向就是充分保护私人对土地的所有权。如施瓦兹著《美国住房政策》^②、约翰·维特著《宗教与美国的宪法实验》^③等,是近期介绍美国土地立法价值理念的著作。其次,西方国家在立法中,对农民是从职业划分的角度进行定义的——从事农业生产并从农业生产中获取利益的职业群体。这种定义方式将农民的社会地位与西方国家社会中的工人、手工业者和其他脑力劳动者平等起来,这被我国学者译为“职业农民”。在这种定义视角下,农民被视为一种只和财产性权利有关的普通职业,土地权利也并不具有身份权特

① 张英洪:《农民权利论》,九州出版社2013年版。

② [美]阿列克斯·施瓦兹:《美国住房政策》第2版,黄瑛译,中信出版社2008年版。

③ [美]约翰·维特:《宗教与美国的宪法实验》第3版,袁瑜琤译,中国法制出版社2012年版。

征,而真正拥有土地所有权的人,却可能不是西方职业体系中的农民。有代表性的著作有阿尔蒙德著《比较政治学:体系、过程和政策》^①、巴林顿·摩尔著《民主和专制的社会起源》^②、阿马蒂亚·森著《以自由看待发展》^③等。最后,土地权利被视为财产权利的一种而被西方法律理论视为公民人格权的一部分予以保护,在这个价值理念下,土地是财产之母的观念深入人心。在土地征用问题上,西方国家的立法显得尤为谨慎。西方国家不但采用了严格立法、遵守程序和听证制度,而且在补偿标准上坚持完全补偿原则,最大限度保证土地所有人权利的实现。由国土资源部土地整理中心编撰的《农用地定级评估与农地流转》^④、朱伟一的《智慧来自不同声音》^⑤、朱道林主编的《土地资源利用与政府调控》^⑥等众多文献,都详细对国外的征地制度进行了研究。

总结起来,西方国家对农业劳动者的关注更集中于权利保护和对土地权利的利用,将土地作为一种财产,土地所有权当然可以被用来进行抵押、质押等设定他项权利。土地所有人通过土地进行融资、入股、合伙等行为受到鼓励,不但提升了市场经济发展的速度和规模,而且提高了土地的价值,使这种不会消亡的不动产进入到财产运行的金融市场。对于农民利益的保护,西方国家也采用了更积极的态度,如美国的农业补贴制度和法国为老年农业劳动者发放补贴的做法。但对西方学者研究我国土地问题的相关结论,由于视角不同而应当以批判性的态度进行审视,如何·皮特的《谁是中国土地的拥有者》^⑦,对我国部分制度定义为空制度,将行政权力调控视为国家故意的制度留白的观点,其合理性有待探讨。

① [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,东方出版社2007年版。

② [美]巴林顿·摩尔:《民主和专制的社会起源》,华夏出版社1988年版。

③ [印]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻译,中国人民大学出版社2002年版。

④ 国土资源部土地整理中心、国土资源部国土整治重点实验室:《农用地定级评估与农地流转》,中国农业大学编2009年版。

⑤ 朱伟一:《智慧来自不同声音》,江西人民出版社2008年版。

⑥ 朱道林:《土地资源利用与政府调控》,中国农业大学出版社2011年版。

⑦ 何·皮特:《谁是中国土地的拥有者》,林韵然译,社会科学文献出版社2008年版。