

沈 阳 师 范 大 学 法 学 文 丛

农地规模经营行为 法律规制问题研究



阎其华 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

沈阳师范大学法学文丛

2017年度辽宁省社会科学规划基金项目(L17AFX003)

农地规模经营行为 法律规制问题研究



阎其华 著

图书在版编目(CIP)数据

农地规模经营行为法律规制问题研究 / 阎其华著
-- 北京: 法律出版社, 2017
(沈阳师范大学法学文丛)
ISBN 978-7-5197-1812-1

I. ①农… II. ①阎… III. ①农业用地—土地法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 311833 号

农地规模经营行为法律规制问题研究
NONGDI GUIMO JINGYING XINGWEI FALÜ
GUIZHI WENTI YANJIU

阎其华 著

策划编辑 陈 睿
责任编辑 陈 睿
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王 丰
责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律考试·职业教育出版分社
开本 A5
印张 6.75
字数 180 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-1812-1

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

农地的适度规模经营是发展我国现代农业的主要途径。我国农业的快速发展是从 1978 年农村推行土地承包经营权制度改革为起点开始的。三十多年来,以农民家庭作为农业生产经营单位的制度安排,有效实现了农地的社会保障功能。然而,该制度在推行时以“耕者有其田”和“平均地权”为特征,农民集体往往将农地按照家庭人口均分到户,造成我国户均耕地与人均耕地面积过小,形成农地细碎化的经营局面,由此导致我国农业和农村发展在低水平徘徊,“三农问题”凸显。为此,2017 年《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,以积极推进和发展农地规模经营作为完善发展现代农业、实现农业产业化的有效途径。纵观各国农地规模经营的发展历程,可以发现,农业资源禀赋以及发展阶段的巨大差异决定了各国农业经营规模发展的差异,社会条件、农业的生产特点和资源条件决定了农地规模经营必须适度推进,以适应土地市场发展的渐进规律。事实上,由于农地规模经营行为在国家粮食安全、

农业产业发展、农民增收等方面体现了社会的整体利益,而其本身又具有市场行为的特征,据此农地规模经营行为具备法律规制的正当性。法律制度的间接的激励性规制和限制性的直接规制以及规制模式的选择,将是本书研究的基本主题。

基于上述研究思路,本书首先构建出法律规制农地规模经营行为的制度模型,包括直接规制模式与间接规制模式。而为了更好地发挥法律规制效果,应该将两者相结合以形成“混合”的规制模式。可以说,直接规制与间接规制两者存在天然的衔接性,其衔接性的本质就是强调政府的“适度”规制行为。根据这一理论模型,本书得出农地规模经营法律直接规制与间接规制的一般适用条件,同时分析、比较典型国家法律规制农地规模经营行为的制度模式选择,发现如下规律:市场经济初期宜采用直接规制,市场经济成熟阶段则宜采用混合规制模式。这一规律主要由各国农地市场发育程度作为其制度条件而决定的,如果本国农地市场不成熟,农地流转不活跃,则需要政府颁布大量的直接规制立法促进农地流转集中;一旦农地市场发育日趋成熟,政府规制农地规模经营的制度模式就会演变为“混合”规制模式。

根据这一法律规制模式的趋势性结论,反观我国的立法现状:随着各地方推行农地规模经营的改革实践取得了建设性的实效,我国开始从国家层面不断推出相关立法,如《物权法》《担保法》《农村土地承包法》等,对农地流转的活动准则与行为予以规范。同时,为响应国家立法、政策号召,各地方政府又纷纷强化地方性规制立法,进一步规范本地区的农地流转与规模经营,并根据本地区的实践经验提出了某些实验性新规定。由此,我国农地规模经营的法律规制制度初步建立起来。

由于我国农地规模经营的规制立法尚处于起步阶段,因此存在如下规制的制度特征:(1)大量直接规范农地规模经营行为的内容还仅停留在政策层面上,没有固化为法律;(2)各地方颁布的相关法规、规章所形成的制度体系对于本地区农地规模经营的有序实现发挥着主导性的作用;(3)地方政府往往通过颁布各种以农地流转的任务指标

为内容的政策,对农地流转行为进行强制干预。这些规制特点造成我国现行农地规模经营行为法律规制制度存在如下问题:一是我国针对农地流转与规模经营所出台的相关法律、法规内容比较滞后,缺乏系统性和具体化,很多条款表述粗糙,有待于进一步细化。二是由于国家提供的统一立法规定不足,导致各地方所推出的农地流转与规模经营的规制法规、规章,其内容存在较大的差异。三是为完成农地流转的任务指标,很多地方政府为求政绩常常运用行政权力强行推行流转,导致我国农地流转与规模经营的“大跃进”式发展,并由此激化了社会矛盾、恶化了干群关系。这其中,我国相关法律制度供给不足、内容严重滞后的问题,又具体表现在以下几个方面:其一,为了实现农地的社会保障功能,使所有农民享有基本的生存权,我国农地制度政策作出了偏向“公平”的价值错位选择;其二,直接规制制度有些方面存在规制不足,有些方面又存在规制过度的问题;其三,间接规制制度存在立法不足的问题。

本书旨在对我国农地规模经营法律规制制度进行重构,使其可以发挥应有的规制功能,并由此提出符合我国国情的法律规制农地规模经营行为的制度设计。第一,我国农地规模经营行为的法律规制模式,应选择直接规制与间接规制并用的“混合”规制模式。第二,我国应确立以“效率优先,兼顾公平”原则为农地规模经营法律规制的价值取向。第三,对市场失灵的农地规模经营行为应强化直接规制,这包括建立农地规模经营适度标准制度、法定面积农地强制整理制度、农地承包经营权流转的限制细分制度等。第四,进一步完善农地规模经营行为的间接规制内容,这包括放松市场有效的农地规模经营行为的法律规制(如放松农地规模经营主体和农地流转方式的法律规制)、增设激励性规制制度(如变农地用途管制直接规制为激励性规制和强化规模流转行为财政补贴的法制化)等。第五,完善农地规模经营的相关配套制度,包括推行股份合作制以明晰土地产权,强化农村社会保障制度,稳步推进农村剩余劳动力的转移等方面内容。

目 录

第一章 绪论 / 001

第一节 研究背景 / 001

第二节 研究价值 / 003

一、理论价值 / 003

二、应用价值 / 004

第三节 国内外相关文献综述 / 005

一、国内文献综述 / 005

二、国外文献综述 / 015

三、国内外文献述评 / 023

第四节 本书结构及主要内容 / 025

第五节 研究方法 / 026

第六节 研究的难点与创新点 / 026

第二章 农地规模经营概念的厘定 / 028

第一节 农地规模经营的内涵 / 028

第二节 农地规模经营的认定因素 / 029

第三节 农地规模经营的相关概念辨析 / 031

一、农地规模经营与农地经营规模 / 031

二、农地规模经营与农业规模经营 / 032

三、农地规模经营与农地集中经营 / 033

四、农地规模经营与土地兼并 / 033

第四节 农地规模经营行为的法律特征 / 035

一、以农村土地承包经营权为制度基础 / 035

二、以农地权利流转为法律途径 / 036

三、以农地适度集中利用为内容 / 036

四、以提升农地资源利用效率为立法的价值取向 / 037

第五节 农地规模经营行为的现实意义 / 038

一、增加农民的财产性收益 / 038

二、推进新型城镇化 / 040

三、实现农业产业化 / 041

四、推动农业现代化 / 043

第三章 法律规制农地规模经营行为正当性的依据 / 045

第一节 维护农地规模经营过程中的公共利益 / 045

一、农地规模经营行为公共利益的表现 / 045

二、法律制度维护农地规模经营行为公共利益的功能 / 047

第二节 基于不动产权利的社会本位理念 / 049

一、不动产权利社会本位的含义 / 049

二、法律规制农地规模经营行为过程中社会本位理念的体现 / 050

第三节 矫正农地规模经营过程中的市场失灵 / 051

一、法律制度矫正市场失灵的理论依据 / 051

二、农地规模经营市场行为的本质特征 / 053

三、农地规模经营过程中市场失灵的表现 / 054

四、法律规制对农地市场失灵的矫正效果 / 055

第四节 消除农地规模经营过程中的外部性 / 057

一、法律制度消除市场行为“外部性”的理论依据 / 057

二、农地规模经营行为中“外部性”的表现 / 058

三、法律制度消除农地规模经营外部性的途径 / 059

第四章 法律规制农地规模经营行为的制度模式 / 062

第一节 直接规制与间接规制的理论模型 / 062

一、直接规制模式 / 063

二、间接规制模式 / 065

三、直接规制与间接规制的相互衔接 / 069

第二节 直接规制与间接规制的适用条件 / 073

一、直接规制的适用条件 / 073

二、间接规制的适用条件 / 074

第三节 农地规模经营法律直接规制的适用条件 / 075

一、农地规模经营的市场主体 / 075

二、农地规模经营的客体制度 / 076

第四节 农地规模经营法律间接规制的适用条件 / 078

一、农地规模经营的市场主体 / 078

二、农地规模经营的客体制度 / 078

第五节 法律规制农地规模经营制度模式的比较法验证 / 080

一、美国对农地规模经营的法律规制 / 081

二、法国对农地规模经营的法律规制 / 087

三、日本对农地规模经营的法律规制 / 093

第六节 比较法农地规模经营法律规制模式的经验解说 / 102

一、从单纯的直接规制模式发展为混合规制模式 / 102

二、市场的不同发展阶段采用不同的规制模式 / 104

三、直接规制与间接规制形成了一定的共性条件 / 106

第五章 我国农地规模经营规制立法评价 / 108

第一节 我国农地规模经营规制立法的变迁 / 108

- 一、农地规模经营的法律禁止时期(1978~1983年) / 109
- 二、农地规模经营的政策放松时期(1984~1987年) / 109
- 三、农地规模经营的法律保护时期(1988~2002年) / 110
- 四、农地规模经营的专门性初步规范时期(2003~2007年) / 111
- 五、农地规模经营的强化规制立法与政策激励时期
(2008年至今) / 113

第二节 我国法律规制农地规模经营行为的制度分析 / 115

- 一、现行立法规制农地规模经营行为的混合规制模式 / 115
- 二、规制农地规模经营行为的制度特征 / 119

第三节 我国现行农地规模经营行为法律规制制度存在的问题 / 128

- 一、效率与公平价值选择的立法错位 / 128
- 二、直接规制制度存在的问题 / 130
- 三、间接规制制度存在的问题 / 137

第六章 我国农地规模经营法律规制的制度构建 / 142

第一节 选择适应我国国情的农地规模经营行为规制模式 / 142

- 一、我国农地规模经营法律规制制度的约束条件 / 143
- 二、比较法经验的借鉴 / 154

第二节 确立以“效率兼顾公平”原则为规制价值取向 / 157

第三节 强化市场失灵的农地规模经营行为的直接规制 / 160

- 一、建立农地规模经营适度标准制度 / 160
- 二、建立法定面积农地强制整理制度 / 165
- 三、建立农地承包经营权流转的限制细分制度 / 167

第四节 完善农地规模经营行为的间接规制 / 168

- 一、放松市场有效的农地规模经营行为的法律规制 / 168
- 二、增设激励性规制制度 / 177

第五节 完善农地规模经营的相关配套制度 / 181

一、推行股份合作制以明晰土地产权 / 181

二、强化农村社会保障制度 / 184

三、稳步推进农村剩余劳动力的转移 / 186

参考文献 / 188

后 记 / 200

第一章 绪 论

第一节 研究背景

目前,我国农地法律制度构建的根基是自 20 世纪 70 年代末开始的以集体土地所有制为基础、以家庭联产承包为经营模式的农村土地集体经营制度。从历史发展角度来看,家庭联产承包责任制是在集体所有制的基础上给予农民更多的农地经营自主权,因此在一定程度上调动了农民生产的积极性,有效实现了农地的社会保障功能。然而,随着时间的推移,农地所发挥出的社会保障功能已越来越不适应我国经济市场化的发展脚步。在社会保障功能的影响下,大量的农地被“均分”为许多小块,供一家一户农民耕种,由此造成我国绝大多数的农民只能在自己的一亩三分地里延续着传统低收入的种植结构,从而造成“鸡肋”现象。由于农地耕种面积过于狭小,先进的现代化大型农业机械就无法在我国实现广泛的推广,因而农业的劳动生产率、农产品产出率、资源利用率的有效提高都将受限,从而深刻影响我国农业产业化、专业化、现代化的最终实现,使其发展一直

徘徊在低水平的运行中。而这造成了我国农民收入增长缓慢,农业生产徘徊不前,农村社会进步迟缓,“三农”问题由此产生。为了有效解决“三农问题”,就需要对现有土地制度通过法律规制进行重新构建,促使农地经营规模适度扩大,从而有效增加农业的经济收益,增强农村的发展活力。

对此,1986年中央一号文件首次提出:“随着农民向非农产业转移,鼓励农地向种地能手集中,发展适度规模的种植业专业户。”1987年,中央政治局在《把农村改革引向深入》中更是进一步提出:“在京、津、沪郊区、苏南地区和珠江三角洲,可分别选择一两个县,有计划地兴办具有适度规模的家庭农场或合作农场,也可以组织其他形式的专业承包,以便探索农地集约经营的经验。”这是中共中央第一次提出在局部地区可以有条件地实施“农地规模经营”。同年,根据这一要求,国务院作出建立农村改革试验区的决定,并允许以江苏苏州、无锡、常州,北京顺义和广东的南海为试点进行适度规模经营。此后,党和政府又多次要求“完善土地承包经营权流转市场,发展多种形式的适度规模经营,实现农业的现代化”。例如,2014年中央一号文件明确要求:“发展多种形式规模经营。鼓励有条件的农户流转承包土地的经营权,加快健全土地经营权流转市场,完善县乡村三级服务和管理网络。探索建立工商企业流转农业用地风险保障金制度,严禁农用地非农化。有条件的地方,可对流转土地给予奖补。土地流转和适度规模经营要尊重农民意愿,不能强制推动。”2017年中央一号文件又进一步提出:“积极发展适度规模经营。大力培育新型农业经营主体和服务主体,通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式,加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营。”由此可见,农地规模经营已逐步成为我国党和政府在探索如何完善家庭联产承包责任制,解决“三农”问题的有效途径。

从发达国家(地区)的实践经验来看,由于单靠市场机制自发调节进行农地流转以实现规模化经营,其效果往往比较缓慢,因此,这

些国家(地区)大都采取了多种形式的法律政策干预农地市场,以促进农地流转和规模化经营的进程。事实上,农地规模经营过程中的公共利益功能、市场失灵和外部性问题以及不动产权利的社会本位理念,无一不为法律规制农地规模经营行为提供了理论方面的必要性和正当性。然而,农地规模经营的法律规制在我国尚属研究空白,农地规模在实际运作中也缺乏充足、适度的法律规范作为行为依据。由此造成当各方经营主体权益难以均衡协调时,较易引发纠纷甚至影响规模经营的实际形成效果。因此,为了贯彻和落实我国党和政府发展农地规模经营的相关政策,依法保护经营主体及关系人的合法权益,促进农地规模经营这一有益形式不断完善,就必须依靠配套的法律制度加以规制。农地规模经营行为法律规制问题研究由此展开。

第二节 研究价值

一、理论价值

从理论上,本书拟以农地规模经营中的法律规制为研究切入点,开拓法律规制农地规模经营行为的基本理论,对完善农地规模经营的相关法学理论体系具有一定的借鉴意义。

首先,本书将界定农地规模经营的法律概念。通过厘清农地规模经营概念的外延与内涵、认定因素、法律特征、相关概念辨析以及现实意义,从而明确农地规模经营的法律含义。

其次,开展法律规制农地规模经营行为的法学理论研究。通过农地规模经营中法律规制相关理论的分析,论证法律规制农地流转与规模经营的合法性与合理性。

再次,探究我国法律规制农地规模经营行为的制度模式选择。

基于国外农地规模经营中法律规制模式的经验与教训,以及我国现阶段法律规制农地经营行为的制度模式评价,通过科学分析与比较,揭示未来我国法律规制农地规模经营行为制度模式的发展趋势。

最后,完善我国法律规制农地规模经营行为的制度框架。本书根据我国现有国情和国内外先进经验,通过分析比较,设计出实践可操作性强的法律制度方案,使我国形成适度的农地规模经营,并保证法律在农地规模经营行为中规制有据、有度、有效,最终实现我国农地规模经营的可持续发展的法律制度设计。

二、应用价值

随着我国经济发展水平的不断提高与农业先进生产技术的不断涌现,现有的以家庭联产承包责任制为基础的农地经营模式已越来越束缚农业生产力发展,越来越阻碍农业经济水平的进一步提升。因此,当家庭联产承包责任制这一历史产物在我国发挥其制度优势已达到极限时,势必要对其进行改革与完善,以满足进一步的农业发展需求。就目前实践来看,农地实现规模经营既是有效解决中国的“三农”问题,实现统筹城乡发展的战略要求,也为我国家庭联产承包责任制的进一步稳定与完善提供了有效的制度保障。

本书的研究成果将为农地规模经营中的行为规范提供有效的理论支持与决策依据,也对立法机关制定相关配套法律制度提供一些有益的参考。因此,这一研究成果将会对政府部门如何正确引导广大农民发展适度的农地规模经营,推动农村土地制度的改革与创新,进而加快传统农业经营方式的转变,对实现农业专业化、现代化、产业化发展都具有十分重要的作用。

第三节 国内外相关文献综述

一、国内文献综述

我国对于法律规制农地规模经营行为的相关研究最早始于 20 世纪 80 年代,发展至今已逐步成为我国全社会和理论界关注的焦点,尤其是 2012 年党的十八届三中全会党中央设定农业现代化、产业化发展目标以来,涌现出了大量有关农地规模经营研究的学术论文与著作。目前,国内相关研究成果主要涵盖:“农地规模经营的内涵研究”“农地规模经营的风险研究”“农地规模经营的适度标准研究”“农地权利受让主体的规制研究”“农地流转方式的规制研究”“关于农地规模经营的地方样本书”等。

(一) 农地规模经营的内涵研究

关于农地规模经营的内涵,我国学者对其从不同角度进行界定。例如,何宏莲认为:“农地规模经营是指改变农地规模狭小的分散经营,根据生产发展的客观要求和自然、社会、经济、技术条件的可能,将土地等生产要素适当集中使用,以获取规模经济,即由于农地生产规模的扩大,使生产要素得到更合理的利用,从而引起平均成本的降低而获取经济效益。”^①学者陈福春、郭锐则认为,农地规模经营应理解为农地的适度规模经营,即“土地适度规模经营,是指在保证土地生产率有所提高的前提下,与一定的经济发展水平、物质装备程度和生产技术结构相适应的、能使从事专业化农业生产的农民的收入达到或略高于当地农村社会平均水平时,一个务农劳动力(或农户)所应经营的耕地面积。因此,农地适度规模经营主要包括两个方面的含义:

^① 何宏莲:《黑龙江省农地适度规模经营机制体系与运行模式研究》,中国农业出版社 2012 年版,第 25 页。

一是与社会经济发展水平相适应;二是与物质技术装备水平(物质生产力水平)相适应”。^①对此观点,学者黄延延也给予肯定,他指出:“土地规模经营是指在一定的生产技术条件下,经营者为增加自己的收益通过扩大土地经营规模而获取土地规模效益的一种经营方式。但并非土地规模越大效益就越高,而是要掌握其中的度,过犹不及,只是在某一个点上、某一规模数值上经营者的农业生产效益才是最优的。”

(二) 农地规模经营的风险研究

对于农地规模经营的风险研究,目前学者主要关注问题是“农地规模经营是否会导致土地兼并现象?”对此,有两种主流观点,一种是肯定说,另一种是否定说。否定说以学者张亚为代表,他们认为:“传统的土地兼并与今天的土地集中二者有着深刻的区别,由于两者的基本条件已经发生了巨大的变化,因此农地规模经营的实现不会引发严重的土地兼并问题。”^②然而,也有一部分学者对于农地规模经营的风险表示极大的担心,他们认为在大规模租赁农地实现规模经营的过程中,必将会带来中国历史上规模最大、发展最迅速的土 地兼并过程,由此会引发农村两极分化严重的后果,大量农民在我国农村土地制度的保障下而沦为半无产化。^③

(三) 农地规模经营的适度标准研究

关于农地规模经营的适度标准问题,我国一些学者在肯定农地规模经营需要追求“适度性”的观点下,进一步提出了我国相关法律建立适度规模指导性标准的必要性。例如,学者黄毅认为:“农地规模存在一个适度的问题,并非规模越大就越好……必须为农地规模经营

① 陈富春、郭锐:《论农地规模经营》,载《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)1994年第2期。

② 张亚:《传统土地兼并与现代土地集中》,载《生产力研究》2009年第13期。

③ 参见孙新华:《农业企业化与农民半无产化——工商企业流转农地对农村生产关系的再造》,载《中国研究》2013年(秋季卷)。