

江西
社会科学研究文库



RESEARCH LIBRARY
OF SOCIAL SCIENCES
IN JIANGXI

中国农地产权制度与 农民土地权益保护

邹秀清 / 著

江西出版集团
江西人民出版社

ZHONGGUONONGDICHANQUANZHIDUYUNONGMINTUDIQUANYIBAOHU

中国农地产权制度与 农民土地权益保护

邹秀清 / 著

江西出版集团 · 江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农地产权制度与农民土地权益保护/邹秀清著.
—南昌:江西人民出版社,2008.12
ISBN 978-7-210-04021-7

I. 中... II. 邹... III. ①农村-土地所有制-研究-中国
②农业-土地法-研究-中国 IV. F321.1 D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 212961 号

中国农地产权制度与农民土地权益保护

邹秀清 著

江西人民出版社出版发行

江西教育印刷厂印刷 新华书店经销

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:10

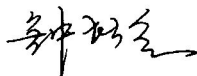
字数:250千 印数:1-1500册

ISBN 978-7-210-04021-7 定价:25.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号
邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jxp-ph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



繁荣社会科学，是建设有中国特色社会主义文化的重要组成部分。建设有中国特色社会主义文化的过程，也是社会科学研究在中国发展和繁荣的过程。积极发展哲学社会科学，这对于坚持马克思主义在我国意识形态领域的指导地位，对于探索有中国特色社会主义的发展规律，增强我们认识世界、改造世界的能力，有着重要意义。马克思主义指导下的哲学社会科学研究，集中代表着先进文化的前进方向。

社会科学的生命在于创造，在于创新，“若无新变，不能代雄”。新的世纪，新的千年，呼唤着社会科学的发展和繁荣，呼唤着社会科学研究的突破和创新。换言之，没有社会科学研究的突破和创新，也就没有社会科学真正的发展和繁荣。理论贵在创新，创新需要勇气，需要智慧，需要执著的追求和艰辛的探索；理论重在创新，创新需要有科学的精神、科学的态度和科学的方法；理论功在创新，只有创新的理论成果，才能探索规律、把握规律，才能启示实践、指导实践，才能认识世界、改造世界。坚持理论创新，是社会科学工作者的神圣职责和使命。

社会科学研究，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，必须坚持理论联系实际的马克思主义学风，必须坚持“百花齐放，百家争鸣”的方针，必须坚持以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际

问题的理论思考,着眼于新的实践和新的的发展。新世纪的世界,新世纪的中国,新世纪的江西,许许多多的新情况、新变化、新问题,许许多多的政治、经济、社会课题,迫切需要我们探索、去研究、去解答。社会科学工作者任重道远,大有可为。

江西向为“文章节义之乡”,素以“物华天宝,人杰地灵”著称。在历史的长河中,江西不但涌现出许多名扬中外的文学家、艺术家,而且涌现出不少影响古今的学问家、思想家。但是,我们不能沉湎于先哲的辉煌,而应该创造更加璀璨的未来。江西广大社会科学工作者一直在为此努力,并且取得了可喜的成绩。在世纪之交,江西省社会科学院、江西省社联大力实施“精品战略”,积极组织和扶持社会科学精品力作的撰述和出版,其实现形式是:推出“江西社会科学研究文库”工程,每年拿出一笔事业经费,资助出版10本理论上的厚重之作。这是我省社会科学界的一件大事、好事、实事,如此年复一年,坚持下去,必将蔚为大观。

21世纪,将是我国全面实现社会主义现代化,实现中华民族伟大复兴的世纪,也将是社会科学大发展、大繁荣的世纪。江西社会科学界的专家学者们,大家努力啊!

祝愿社会科学研究的精品力作不断问世。

目录

1. 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 基本概念界定	4
1.3 研究思路、主要内容和研究方法	11
1.4 重要观点与主要政策建议	14
1.5 研究不足之处和几点说明	21
2. 制度变迁与中国农民土地权利结构的演进	26
2.1 奴隶社会的农地产权制度	26
2.2 封建土地产权制度及其特征	27
2.3 近代土地产权制度及其特征	33
2.4 新中国成立至改革开放前农村土地产权制度的 演变	37
2.5 改革开放以来农地产权制度的变迁	46
2.6 小结	65
3. 农地产权制度与农民土地权益保护的 国际经验	68
3.1 近代以来土地权利制度的演进及基本特征	68
3.2 部分发达国家(地区)现代农地产权制度概述	84

3.3 土地征收补偿制度的国际比较	103
-------------------	-----

4. 实证研究:农地制度变迁中的农民认知意愿与农户行为响应	114
--------------------------------------	------------

4.1 调查方式和数据来源的说明	114
4.2 被调查地区和农户的基本情况	117
4.3 农民对农地产权制度的认知与意愿	128
4.4 关于土地调整调查的描述性统计分析	140
4.5 农户的耕地流转意愿及行为	143
4.6 农地征收的调查分析	149
4.7 农民社会保障的调查分析	154
4.8 农民工对于农地产权的意愿	160
4.9 农民收入多元化与农地产权偏好:约束与动态选择(代本章小结)	163

5. 《物权法》颁行前农民土地权益受到侵害的系统诊断	176
-----------------------------------	------------

5.1 实践中农民土地权益可能受到来自多方面的侵害	177
5.2 《物权法》颁行前农民土地权益受到侵害的系统诊断	191

6. 现阶段农民土地权益的保护	215
------------------------	------------

6.1 农民土地权益的现行法定内容	215
6.2 现阶段农民土地权益的法定保护	224

6.3 现阶段保护农民土地权益的具体对策	236
6.4 在当前土地产权制度安排不变的框架下:一个 兼顾效率与公平的征地补偿标准	241
<hr/>	
7. 发展农民土地权益与农地产权制度创新	258
<hr/>	
7.1 现阶段发展农民土地权益和进行农地产权制度 创新的社会经济基础	259
7.2 近期发展农民土地权益和农地产权制度创新的 战略思路与政策选择	278
7.3 中长期发展农民土地权益和农地产权制度创新 的可能方向	300
<hr/>	
后 记	310
<hr/>	

1. 绪论

1.1 问题的提出

中国是一个发展中的农业大国,农村人口占全国总人口的70%。这一基本国情决定了农民问题始终是一个关系到我国改革开放和现代化建设全局的首要问题。农民问题的核心就是农民权益问题,而农民权益问题的焦点现阶段突出体现在农民的土地权益问题上。胡锦涛总书记和温家宝总理曾特别强调:“稳定党在农村中的基本政策的核心就是土地问题。”

农民的土地权益是实现其他各种权益的基础。农民的生存权、发展权、知情权、利益表达和谈判权、选举权、自我管理权、监督权等,一方面以土地权益为基础,另一方面以基层民主建设为条件。这要求必须加强农村法治建设,用法律保护农民以土地权利为核心的合法权益。随着《农村土地承包法》《物权法》等的颁布实施,对农民土地权益保护问题的探索取得了令人瞩目的成就。但是,由于农村社区内的人地关系和利益冲突不可能

在短时期内得到有效化解,文本上的外在制度规则在短时期内不可能完全内化为农村社区的内部制度规则,尤其是国家公共权力未能得到有效约束,许多相关配套制度尚不完善;现实中种种有令不行、有禁不止和侵害农民土地权益的现象时有发生(王小映,2003)。

鉴于侵害农民土地权益已经成为当前侵害农民权益的最突出问题,要求全面保护农民土地财产权益的呼声越来越高。学术界从不同侧面论及农民土地权益的侵害原因以及保障农民土地财产权益的措施。

农民土地权益受到侵害的原因主要有:

(1) 农地所有权主体问题

2 我国现行的农地产权制度是集体拥有农地所有权、实行农户家庭承包经营的制度模式。这种农地制度在其建立和推广的过程中,曾有效地激发了农民的生产积极性,对中国农村经济的发展作出了巨大的贡献。然而在改革开放30年后的今天,农业面临着前所未有的挑战。农地所有权主体界定不清被认为是其主要制约因素。对此,学术界提出了各种不同的改革方案,按所有权主体界定的不同可分为:土地国有、土地私有、土地复合产权主体和土地集体所有。四种方案争论激烈,赞成和反对者皆有之,而现阶段主张维护“农地集体所有”者居多。在农地集体所有论者中,不少学者推崇农地股份合作制这一改革模式。陈志刚、曲福田(2003)认为,农地制度的渐进式变迁必须考虑到不同地区的实际情况,有重点、分层次地推进。

关于农村集体所有权主体是谁的问题,主要有以下几种观点:①集体经济组织;②农民集体;③村民委员会、村民小组;④主体不清。目前在理论界和实际工作中,不少人认为农村集体土地所有权主体是“农村集体经济组织”或“村民委员会”(包括村民小组)。朱林兴(2001)指出“一定范围内的农民集体”是农村集体土地所有权主体,而“集体经济组织”或者是“村民委员

会”、“村民小组”则是农村土地经营管理者。

(2) 集体土地产权关系问题

集体土地产权关系涉及权利束的设置和细分,涉及国家、集体所有权主体、集体经营管理者 and 农民集体成员等关系及其处置问题。较多意见认为:集体土地所有权的成员权、集体土地承包经营权和集体土地的占有、使用、收益、处置等权利束之间的关系不明晰,是农民土地权益在土地调整和土地流转、农业的公司化、企业化经营过程中受到侵害的主要原因。

(3) 农地征收问题

现行农地征收制度存在的突出问题:一是按照计划经济时期“补偿”概念制定的补偿标准过低,不足以维持农民的生计,增加了社会不稳定因素;二是政府在征地过程中出于耕地换资金和耕地换政绩的非农化驱动,行为不规范,引发非常尖锐的社会矛盾;三是上级政府的不规范行为引起农村基层干部的效仿,不依法征地问题十分突出。征地制度问题带来的后果,不仅侵害了农民的合法权益、影响了农民的长远生计,而且还影响到整个社会秩序、法制建设等重大问题。

围绕保障农民的土地财产权益,学术界从不同角度提出应对措施,综合起来主要有:①重新设计农地产权制度;②切实贯彻落实《农村土地承包法》《物权法》中赋予农民的权利;③进一步明确征地目的严格用于公共利益的需要,改进征地补偿方法,完善土地征收程序;④加快农村社会保障体系和公共物品供给体系建设,逐步恢复土地生产要素的本性;⑤中国城乡、工农二元经济的根本消除。

但是,总体而言,迄今已有文献对农民土地权益保障的研究过分注意与不同时期实践中出现的暂时困境相联系的对策研究,由于目标不同、角度不同,致使政策措施容易陷入局部的、“小修小补”的甚至是相互矛盾的怪圈。因此,对以农民土地权利为核心的权益保护进行系统研究,具有重大的理论意义和实

践意义。

本书主要采用经济学和法学相结合的研究方法剖析现阶段中国农民土地权益受到侵害的形成机理,在广泛深入开展农户调查的基础上,充分尊重农民的认知意愿和生产实践,以系统的、动态的、发展的眼光探讨中国农地产权制度和农民土地权益保护问题,为确保农民合法权益、解决“三农问题”、推进我国农业现代化提供理论支撑和科学依据。

1.2 基本概念界定

1.2.1 农地产权制度

(1) 制度

“制度”一词,中国思想史上久已有之(刘书楷、曲福田,2004)。《商君书》中就有这样的论述:“凡将立国,制度不可不察也,治法不可不慎也,国务不可不谨也,事本不可不转也。制度时,则国俗可化而民从制;治法明,则官无邪;国务壹,则民应用;事本转,则民喜农而乐战”(巫宝三,1981)。《礼记》中也有关于制度的论述:“故天子有田以处其事孙,诸侯有国以处其子孙,大夫有采以处其子孙,是谓制度”(巫宝三,1981)。《商君书》中的制度,与法治、国务和事本并列,其含义为制订法度。制度作为立国之第一支柱,指的是通过设立规则以建立秩序和提高效率。《礼记》中的制度,主要指通过设立一套规则,使当时最基本的生产资料——土地得以被分封,进而使收取税租有章可循、有法可依。由此可见,上述关于制度的基本内涵就是以法令为主要表现形式的规则,这与当代经济学对制度的理解非常接近。

当代经济学,尤其是制度经济学对制度(institution)的概念

作了多种阐述。诺斯(North)对制度的解释是:“制度是一个社会里的游戏规则,更规范地说,它是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”(道格拉斯·诺斯,1994)。舒尔茨(Schultz)则将制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为(T. W. 舒尔茨,1991)。

简而言之,制度的内涵可概括为约束人们行为的一系列规则和习惯。

制度可分为正式制度和非正式制度:①正式制度是指人们有意识制定的制度,包括政治制度、经济制度、军事制度等。其具体形式包括宪法、法律、法规、政策等界定的制度。正式制度的基本特征是制度约束具有强制性,必须执行。②非正式制度是指社会意识形态和人们社会观念的集合,是支配人们行为的非强制性准则,包括人们的习惯、习俗、传统文化,如我国的“村民公约”。非正式制度尽管不是通过法律或其他正式形式加以确认的行为准则,但它是长期形成的价值观念和行为定式,在日常社会经济行为中扮演着十分重要的角色,在一些区域和特殊的领域,甚至起着主要作用。

正式制度与非正式制度具有密切关系,具体表现为:①正式制度要以非正式制度中的社会意识形态为基础,否则将是无本之木、无源之水,不仅难以落实,更谈不到完善;②非正式制度要以正式制度为保障,否则难以延续、改善和强化;③若两者相契合便会产生积极作用,否则将会产生消极作用。因此,在正式制度与非正式制度的运行和变迁中,两者的协调、配合至关重要(周诚,2003)。

(2) 产权

“产权”是个外来词,是20世纪80年代后我国经济学界在研究西方产权经济学时引进的一个概念,并为法学界所使用。“产权”在英文中是 property rights,直译即为财产权利,因此产权就是财产权利,是人们对某一具体有形或无形财产的权利。

在我国学术界,有不少学者认为:“产权”的概念有两种:一种是法学的,一种是经济学的。可是,这“两种产权概念”的准确含义和它们之间的区别和联系是什么,目前的讨论并没有得出明确的回答(纪坡民,2001)。《经济学消息报》总编高小勇先生曾经就这一问题当面请教诺贝尔经济学奖得主、著名的“产权学派”的创立者科斯教授,科斯教授的回答是:“在我看来,产权是指一种权利……我认为,在一些经济学家中,产权的定义是简单而独特的,你能联系某些事物根据法律界定你的权利是什么。”科斯的回答里,有三个要点:一是“产权是指一种权利”;二是产权须“联系某些事物”;三是产权来源于“法律界定”。

事实上,在国际经济学界,对产权的认识并没有达成一致意见。有的经济学家区分了“经济权利(economic rights)”和“法律(法定)权利(legal rights)”(Yoram Barzel, 1989);有的经济学家认为“实际权利(actual rights)”和“法律权利(legal rights)”之间有区别(Heyne, 2000)。事实上,经济学家赋予“产权”不同的定义,会导致不同的次优经济政策效果,这一点在经济分析时成为一种政策制定的导向性工具(Daniel H. Cole and Peter Z. Grossman, 2002)。

即使是在国际法学界,大陆法和英美法两大主要法系中的财产权利体系在形式和内容上也存在较大差异。我国法学的理论和实践在传统上主要依循大陆法系,在中国法学界,与“财产权利”相对应的法律语言是“物权”,而“物权”一词最早是由中世纪的注释法学家在解释罗马法时形成的,他们在对物之占有的基础上,建立了物权(*ius in re*)学说([意]查士丁尼, 1993)。2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国物权法》,已成为调整财产归属关系和利用关系的一项基本法律制度规范,将对中国的社会、经济生活产生重要影响。而在英美法系,“财产权利(property rights)”一词,泛指人们所享有的关于财产的权利。按西方权威性法学

辞书《牛津法律大词典》一书的“财产权·财产”(property)条：“财产权是指存在于任何客体之中或之上的完全的权利，包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。”

因此，我们不难发现：①在国际经济学界，有学者认为“产权是由法律界定的法定权利”，但也有学者区别了“法律权利”和“经济权利”；②在国际法学界，大陆法和英美法两大主要法系中的财产权利的内涵和外延都有较大差异；③在中国，“产权”一词从西方（主要是英美国家）制度经济学引入并为中国经济学界广泛使用，其内涵与英美法系中的财产权利非常接近；而中国法学界使用的与“财产权利”相对应的法学概念为“物权”，主要源于大陆法系的权利逻辑。

对产权的定义，德姆塞茨(H. Demsetz, 1967)的观点是：“产权是一种社会工具，其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。这些预期通过社会的法律、习俗和道德得到表达。产权的所有者拥有他的同事同意他以特定的方式行事的权利。产权包括一个人或其他人受益或受损的权利。”

我们认为：产权是一种关于财产的权利，由正式制度（包括宪法、法律、法规、政策等）或非正式制度（如人们的习惯、习俗、传统文化等）界定和表达，并得到社会的认可。也就是说，产权不仅包括已有的法定权利，而且包括当前尚未法定但根据非正式制度可以界定、并得到社会认可的潜在的（法定）权利。

产权的具体表现形式可以是所有权、占有权、使用权、收益权和处分权中的某一独立权利，也可以是若干独立权利组成的集合体或权利束。

(3) 农地产权制度

根据以上对制度和产权概念的界定，我们认为：农地产权是以农地作为客体的财产权利；农地产权制度就是关于以农地作

为客体的财产权利的一系列规则和习惯。本课题研究的农地产权,在没有特别声明的情况下,专指耕地产权。

农地产权制度同样包括正式制度和非正式制度。关于农地产权的正式制度即关于农地所有、使用、占有、流转等方面的由法律、法规和政策等正式文件所界定的制度;关于农地产权的非正式制度,则是相关的思想、观念、习惯等。

农地产权制度创新,不但指已有法定产权制度的创新,而且包括当前尚未法定但根据非正式制度可以界定、并得到社会认可的产权制度的创新。

1.2.2 权利

8 权利是一个基本的法律概念,不论是大陆法系,还是英美法系都十分关注权利。而现代社会,人们的权利本位意识越来越强烈,权利更是关系到每个人切身利益的重要事物。理论界对权利的研究很多,不过,有关权利的本质以及权利的要素等问题,主要是法哲学的课题(刘建华,2006)。

大陆法系学者多从权利的本质入手,来确定权利的含义。传统上,主要有意思说、利益说和法力说。依照理论界通说法力说,权利的通常定义是,法律为了满足某人的需要而赋予他的一种“意思的力”或“法律的力”,是“一个确定的、对这个人来说合适的权力关系”(卡尔·拉伦茨,2003)。这里的“某人的需要”就是一种利益。“人群共处,各有需求,涉及不同的利益,不免发生冲突,为维护社会生活,自须定其分际,法律乃于一定要件之下,就其认为合理正当的,赋予个人某种力量,以享受其利益”(王泽鉴,2001)。由此可见,利益是权利的构成要素之一。

然而,利益并非权利的全部。现实生活中利益众多,并非所有的利益都可以上升为权利。权利的基本特征是,权利人可以依其自己的自由意愿,决定其权利的行使。它是法律规范赋予个人满足其利益的合理根据,其行使仅以权利人的自由意愿为

准据。行使的合理根据,对权利而言是根本的(黄立,2002)。史尚宽(2000)认为,权利的基础虽在于利益,意思的支配也是权利的要素。可见,(自由)意思也是权利的一个构成要素。

权利并不是利益和意思两个要素简单相加即可得来的。在某种意义上说,权利是法律的创造(史尚宽,2000)。郑玉波(2003)认为,权利是由“特定利益”与“法律上之力”两种因素所构成,这两种因素是从各种权利的内容中抽象而得。这里的“特定利益”因权利的不同而不同,“法律上之力”也因权利的差异而不同。“法律上之力”简称“法力”,它是法律赋予权利人的一种力量,这种力量受法律的支持和保障,依这种力量既可以支配标的物,也可以支配他人。因此,法律上之力是权利的构成要素,比如债权有要求他人作为或不作为的法律上之力。

综上,权利的要素包括利益、意思和法力。具体的权利是由特定的利益、自由意思和法力构成的,三者不可偏废。在大陆法系体系化思维模式下,判断一个权利的性质,可以从权利的上述三个要素以及权利的产生和历史发展等方面来进行。

与大陆法系不同,英美分析法学则从构成形式来分析权利结构,以明确权利的性质和特征。德裔美籍法学家霍菲尔德在其论著《司法推理中应用的基本法律概念》中提出了霍氏八个基本概念:(狭义)权利(right or claim)与无权利(no-right or no-claim)构成相反关系,与义务(duty)构成相关关系;特权(privilege)或自由(liberty)与义务构成相反关系,与无权利构成相关关系;权力(power)与无资格(disability)构成相反关系,与责任(liability)构成相关关系;豁免权(immunity)与责任构成相反关系,与无资格构成相关关系。按照霍菲尔德的理论,从形式上看,权利是由(狭义)权利(right or claim)、特权(privilege)、权力(power)和豁免(immunity)四种元形式构成。