

中国农村土地使用权 立法和制度安排



中国（海南）改革发展研究院课题组

324
005
6344

南海出版公司

中国农村土地使用权 立法和制度安排

中国(海南)改革发展研究院
农村土地使用权立法研究课题组

图书在版编目(CIP)数据

中国农村土地使用权立法和制度安排／中国(海南)改革发展研究院编．－海口：南海出版公司，2000.5

ISBN 7-5442-1636-5

I. 中... 中Ⅱ. ①农村－土地使用权－立法－研究－中国②农村－土地管理－管理体制－研究－中国
IV. D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 29590 号

ZHONGGUO NONGCHUN TUDI SHIYONGQUAN LIFA HE ZHIDU ANPAI 中国农村土地使用权立法和制度安排

主 编 中国(海南)改革发展研究院
责任编辑 梁晓亮
封面设计 陈所华
责任校对 春 芳
出版发行 南海出版公司 电话 (0898)5350227
社 址 海口市机场路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编 570203
经 销 新华书店
印 刷 琼海市大中印刷有限公司
开 本 850×1168 1/32
印 张 7.5
字 数 180 千
版 次 2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷
印 数 1~1000 册
书 号 ISBN 7-5442-1636-5/D·19
定 价 20.00 元

南海版图书 版权所有 盗版必究

**本报告为联合国开发计划署
(UNDP) 第二期国别援助项目
——“中国人力资源、区域和行业
持续发展政策研究”第三个子项
目“农村土地使用权立法研究”的
最终成果**

中国(海南)改革发展研究院

《农村土地使用权立法研究》课题组

课题组长 迟福林 教授 中国(海南)改革发展研究院执行院长

副组长 王景新 副教授 中国(海南)改革发展研究院研究部部长

成 员 冯 军 副教授 中国(海南)改革发展研究院合作部项目官员
邢潇宇 中国(海南)改革发展研究院研究部学术秘书

课题组中方顾问

陈锡文 研究员 国务院发展研究中心农村经济研究部部长

王瑞璞 教授(博导) 中共中央党校《中国经济时报》社长

刘文璞 教授(博导) 中国社会科学院农村发展研究所原副所长

严瑞珍 教授(博导) 中国人民大学农村发展研究所所长

李昌邦 副教授 海南大学原党委副书记、中国(海南)改革发展研究院兼职副院长

课题组合作机构及外方访问学者

罗伊·普罗斯特曼 教授 美国华盛顿大学(西雅图)农村发展研究所所长

蒂姆·汉斯塔德 律师 美国华盛顿大学(西雅图)农村发展研究所执行所长

徐孝白 律师 美国华盛顿大学(西雅图)农村发展研究所研究人员

前言

——赋予农民什么样的土地权利

迟福林

中国是一个发展中的大国。在我们刚刚迈入新世纪的时候,就明确地把继续解决农村和农民问题作为中国在21世纪初最重要的行动之一,这是十分有意义的。中国在20世纪最后20年的辉煌,源于改革开放。20世纪70年代末、80年代初,中国广大农村悄然兴起的以家庭联产承包经营责任制为主要内容的农村改革,拉开了中国改革的序幕,并由此推动了中国改革的历史进程。今天,我们采取切实的改革步骤,加快农村经济改革,以实现用10年的时间,即到2010年建设有中国特色社会主义新农村的目标,是中国步入21世纪最具有实质意义的行动计划,由此将大大促进中国的经济改革,奠定中国经济持续稳定发展的坚实基础。

“赋予农民长期而有保障的土地使用权”,是加快农村改革和农村发展的重要前提和基础。要真正使广大农民成为改革的利益主体,充分调动广大农民的积极性,就是要牢牢形成广大农民同土地的长期稳定关系,以加快实现农民对土地使用权的长期化、法律化、资本化的目标。中国自1993年第一轮土地承包陆续到期以后,即开

始了“土地承包期再延长 30 年不变”的工作，这是向实现“赋予农民长期而有保障的土地使用权”又迈出的坚实一步。当前，最为关键的问题是，在农民土地使用权立法中，究竟赋予农民什么样的土地权利，才能切实从法律上保证“赋予农民长期而有保障的土地使用权”。

一、农村土地产权主体和主体的地位问题

调查发现，有的村还尚未落实 30 年土地使用权；有的村虽签订了 30 年土地使用权合同，但合同文本没有发放到农民手中；有的发放了合同文本，但其条款内容并不完全符合现行的农村土地政策和法律。因此一些农民对 30 年土地使用权不变的政策缺乏信心。这种情况说明，要真正赋予农民长期而有保障的土地使用权，首先必须使农民真正成为集体土地的主人，并且能够得到法律上的确认。

我国现有的政策和法律确立了农村土地归集体所有的制度框架，规定农村土地归乡（镇）农民集体、村民委员会或村经济组织农民集体、村民小组或村小组的合作经济组织农民集体三级所有。但是，由于在实践中对“乡（镇）、村、小组三级”主体的利益分享没有明确界定，特别是由于农民集体土地所有权主体——村民小组没有法人资格和缺乏履行所有者权利的实力，而在实践中，乡（镇）利用行政权力的支持，使得它实际履行的土地使用管制权力过大，而这种过大的权力使用不当，又会干扰农村土地承包关系的长期稳定。此外，由于村民委员会有比较

健全的组织机构以及法律赋予的自治权利,它事实上包揽了村民小组的某些职能,在土地承包和管理过程中成为事实上的产权法人代表。这样,法律和政策想保持和维护的村民小组及其相应的经济组织所拥有的土地所有者主体的地位在实践中很容易落空。农村土地产权主体这种名不符实现象,造成农民集体土地所有者主体“缺位”或“移位”,成为农村土地承包关系不稳定的重要因素。为此,我们需要提出解决的问题是:

(1)村民小组和其合作经济组织的法律地位问题。作为农村土地所有者主体,首先必须具有法人地位,这样,该组织才有资格签发承包合同,履行所有者的职能。海南省前几年颁布法规,将村民小组组织为经济合作社、自治村组建经济联社,并通过政府农业管理部门登记注册,使其取得在市场经济活动中的法人资格。我院课题组在东方土地改革试验中通过这一程序使农民集体经济组织获得法人资格,并由他们签发第二轮承包合同。实践证明,这种规范集体组织土地管理职能的做法是有推广价值的。

(2)在村民小组管理职能弱化导致组织弱化的现实情况下,如何让村民小组及其合作经济组织能够担负起履行土地所有者的职能。作为过渡的办法之一,能否由村民小组委托村民委员会管理土地。

(3)土地权利如何在乡(镇)、村、村民小组三级合理分享。这里需要研究的是,国家通过乡(镇)政权保留和强化哪些有关土地用途管制和日常地籍管理的权能;自

治村内部如何分享土地所有者的权利，与权利相应的义务是什么？

二、农民的土地使用权是物权还是债权

按照法律规定，农村的土地属农民集体所有。但是在实践中，农民自己承包的土地使用权限，还受到诸多方面的制约。因此，把农民土地使用权界定为物权，对于稳定农村土地承包关系，提高土地资源的利用效率有极其重要的意义。所谓“物权”，它的本来涵义不仅包括了自物权（所有权），他物权（由所有权派生的权利），而且物权本身就包括类似于土地承包经营权的所谓债权，债权也应该属于物权的一种类型。但是，中国有关农村土地的政策、法律法规的解释和处理中，还没有把农民土地使用权当成物权：一是在《中华人民共和国担保法》中，农村土地使用权（包括“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体土地的使用权”）不得抵押；二是农民土地使用权没有取得“对世的权利”，在对抗各种侵权行为中是软弱无力的；三是土地使用权广度及其保障非常有限。这种状况严重制约了新型农村土地制度的形成。我们认为，农民土地使用权物权化，对于真正赋予农民长期而有保障的土地使用权是极其重要的。因此，我们建议新的土地使用权立法应该赋予农民土地使用权的物权性质。

三、30 年土地使用权期间调不调整土地

在未来 30 年土地使用权期间要不要调整土地，这是

一个非常重要的问题。有的地方在落实 30 年土地使用权的过程中仍然进行土地大调整,某些合同还保留了 30 年土地使用权期内继续调整的条款。如果我们依然坚持“大稳定、小调整”的土地政策,那么,实现“土地承包期再延长 30 年不变”、“长期稳定农村土地承包关系”等目标,就只能是一句政策承诺。

我们下决心在未来 30 年中禁止或者严格限制不调整土地,那么如何解决新增人口和新增劳动力的就业、经济来源和社会保障问题。这确实是一个两难问题。中政院课题组经过调研,认为:第一,为确保给予农民“长”和“稳”的心理预期,提高土地的当前产出率和可持续利用的效益,必须痛下决心,在未来 30 年内,切断新增人口和新增劳动力与现时承包耕地的联系,保证农民土地使用权的长期稳定。第二,采取区别对待的办法,化解新增人口与新增劳动力对土地的压力。比如,计划内生育人口与计划外生育人口不平等经济待遇,像贵州湄潭、金沙那样“超生人口,永不分地”;有基本经济来源的农户与生存无保障的农户区别对待,确实存在生存危机的,用预留机动地和用执行各种管理政策收回的承包耕地予以调整等等。第三,有规划地合理开发利用非耕地资源,对符合政策规定正常的新增人口和劳动力,有计划有限制地分配非耕地,供其开垦使用。第四,发展农业产业化,扩大农业产业链条,在农业内部大量消化农村劳动力。第五,大力发展非农产业,创造非农就业机会,化解农村剩余劳动力。总之,要切实采取有关的配套政策,保障真正实现农

村土地承包关系的长期稳定。

四、如何界定土地使用权的转让范围

我国现行法律允许农民土地使用权转让,但是对土地使用权转让的范围没有作出明确的规定。随着中国农村生产力的充分发展、城市化步伐加快等条件的变化,在有条件的地方适度发展土地的规模经营在所难免。“稳定承包权”与“放活使用权”不仅没有矛盾,相反能相互补充。只有“放活使用权”,承包权才能相对稳定;只有稳定承包权,才能从承包经营权中剥离土地利用权。因此,适应农村经济发展的需要,对农民土地使用权的转让作出明确的法律规定,是建立农村土地市场的前提条件,也是落实“长期而有保障的土地使用权”的具体要求。

界定土地使用权的转让范围,也是对土地使用权的权利界定。例如,农民有没有将土地使用权转让给其他村民和非本村集体成员的权利;有没有将土地使用权转让给子女继承的权利;有没有土地使用权的抵押权,等等。这些问题都直接涉及到如何对农民的土地使用权进行全面的界定,以进一步明确农民对土地的具体使用权利。

赋予农民长期而有保障的土地使用权,是中国农村稳定和发展的关键性问题。因此,从法律上对农民的土地使用权利作出明确而全面的规定,从而把政策指导和法制建设紧密结合起来,对 21 世纪初我国农村土地制度建设有着重大的意义。

目 录

前言:赋予农民什么样的土地权利	迟福林(1)
绪论——尽快制定农村土地使用权法的建议	(1)

上篇:研究报告

引言——中国农村土地革命和制度变迁百年回眸与瞻望	(24)
1. 中国现行农村土地政策、法律法规及制度	(38)
1.1 农村土地政策构架	(39)
1.2 农村土地法律法规体系	(49)
1.3 农村土地制度安排	(52)
1.4 现行农地政策、法律法规和制度安排的缺陷	(58)
2. 中国农村土地使用权立法及制度创新需求	(61)
2.1 如何界定和实施“土地承包期再延长 30 年不变”	(61)
2.2 现实的“制度安排”究竟给了农民什么心理预期	(63)
2.3 法理上应着重解决的几个问题	(68)
2.4 增强农民 30 年土地使用权信心的制度性措施	(72)

3. 立法过程中利益各方和公众的参与	(80)
3.1 导 言	(80)
3.2 立法目标和利益各方及公众参与立法比较	(81)
3.3 中国的立法程序:近年来的改革和比较经验 所可能提供的启示	(102)
3.4 近年来扩大利益各方和公众参与与立法过程的努力	(111)
3.5 根据比较经验提出的建议	(113)
4. 政策、法治和农村土地改革	(115)
4.1 导 言	(115)
4.2 政策和法律的一般特征	(116)
4.3 中国的法律与政策关系	(118)
4.4 在中国实现法治	(121)
4.5 小 结	(126)
5. 中国农民的土地使用权是物权还是债权	(128)
5.1 导 言	(128)
5.2 物权和中国的民法体系	(129)
5.3 中国农民的土地使用权是物权还是债权	(130)
5.4 比较分析	(134)
5.5 把农民的土地使用权作为物权的益处	(138)
5.6 结 论	(139)

下篇：考察报告

6. 日本的农地制度及其借鉴	(140)
6.1 战后日本农地制度的演变过程	(140)
6.2 日本农地法律和政策的基本框架	(143)
6.3 农地保有合理化事业及“认定农业者”制度	(146)
6.4 农业与农村整备事业	(150)
6.5 对日本战后农地制度及法律实施的评价	(155)
6.6 日本农地制度演变过程对中国的启示	(161)
7. 美国的农地管理	(165)
7.1 引 言	(165)
7.2 家庭农场土地制度：不完全但有保障的私人所有权	(167)
7.3 分区法：土地使用综合规划和官方控制	(178)
7.4 土地资源保护和有效利用：多产出而不损害土地	(188)
7.5 农场局的土地“政策”：农民土地观念的集中体现	(195)
7.6 小结和启迪	(203)
8. 中国农村土地经营管理调查	(206)
8.1 海南东方、澄迈、秀英(县、区)调查	(206)
8.2 广东、云南两省的调查	(212)
后 记	(220)

绪 论

——尽快制定农村土地使用权法的建议

中共十五届三中全会《决定》强调指出：“抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权。”按照《决定》的上述精神，中国（海南）改革发展研究院在农村土地政策研究的基础上，组建了农村土地立法研究课题组，先赴日本对其农地制度（包括政策和法律）进行了全面考察，尔后选择海南的东方、秀英、澄迈等市（区、县）及广东、云南等省进行了广泛的调查和访谈，分别与国内外农地制度研究的专家、学者，以及国内省市县（区）人大、农委、农办、法制局、农业厅（局）、国土资源厅（局）等部门的领导干部、专业研究人员、部分乡镇的党委书记、乡（镇）长及承包农户进行了广泛的座谈和交流。其间，中国（海南）改革发展研究院课题组还与美国华盛顿大学（西雅图）农村发展研究所的研究人员开展了合作研究。在上述工作的基础上，我们提出《尽快制定农村土地使用权法的建议》，期望能够把农村土地制度改革和建设的研究由政策层面逐步推进到立法保障层次。

一、当前农民土地使用权保障问题已成为农村最根本的问题

经过 20 多年的改革探索，中国农村土地制度以所有权和使用权的分离为突破口，总体上形成了以土地集体所有、家庭承包经营、长期稳定承包权、鼓励合法流转为特征的新型的土地改革和制度，深受农民拥护。但是，由于种种原因，在相当一些地方，家庭承

包经营制度出现了某种程度的变异,这些变异集中到一点就是,农民长期的土地使用权没有法律保障而常常受到侵害。农民土地使用权被侵害,伤害了农民对土地的感情,导致农民对中央农村基本政策的疑虑,引发了土地纠纷,扩大了人地矛盾,加剧了农村剩余劳动力转移的压力,成为影响农村经济持续发展和社会稳定的最核心、最要害的问题。从这里,我们完全能够领悟“抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规”的深刻内涵。尽快制定农村土地使用权法的必要性和紧迫性具体表现在:

1. 农民土地使用权“期限”问题已基本解决,当务之急是解决使用权“保障”问题

我国农村土地使用制度改革是在特殊的历史背景下进行的,农村集体土地家庭承包经营制度创新初期,回避了承包“期限”问题。随着实践的发展和理论的逐渐成熟,使用权与所有权分离摆脱了“左”的观念的束缚,农民土地使用权期限不断延长,内涵也不断拓展。1984年1月中央1号文件规定“土地承包期限一般定在15年以上,生产周期长的和开发性项目,如树木、林木、荒山、荒地等,承包期应更长一些”;1993年11月5日中发11号文件规定,“在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变”;1998年8月29日九届全国人大常委会第四次会议修订并通过的《中华人民共和国土地管理法》第十四条将此项政策上升为法律,规定“土地承包经营期限为三十年”。1998年9月25日,江泽民总书记在安徽考察工作时的讲话强调:“……承包期再延长三十年不变,而且三十年以后也没有必要再变。”至此,农民长期的土地使用权得到了政策和法律的承认。比较土地使用权“期限”而言,土地使用权“保障”一直没有得到很好的解决。在现实农村,随意调整农民承包的土地,缩短承包期限,中止承包合同,收回农户承包土地高价发包,以规模经营为借口“归大堆”统一经营,非法征用土地等侵害农民土地使用权利的事情经常发生。实践充分证明,土地使用权利没

有充分的保障已经严重影响了农民对现行的“土地承包期限 30 年不变”政策的信赖程度。实践已推进到这样一个层次：实行承包期限 30 年不变，“而且三十年以后也没有必要再变”的土地政策并进行制度性安排，已迫切要求以法律做保障。

2. 在我国的法律体系中，保护农民权益方面的法律是最弱的，法律的天平不应倾斜，应该加大保护农民权益方面的立法和执法力度

现实中，不论国家立法还是执法过程，最容易受到伤害的是农民。农民在市场竞争中处于弱势地位，特别需要法律保护。有些干部尖锐地指出，农民权益没有保障一个根本的原因是：现实中农民与政府和其他市场主体对话的声音太微弱。他们认为，中国共产党一直重视农民问题：民主革命时期，一切权利归农会，并由此发展成为党的群众路线；建国 50 年来，一直重视保护农民的权益，并把它作为巩固工农联盟的重要基础；现实中农民最需要保护的是长期而有保障的土地使用权，而恰恰在这个问题上法律保障显得比较乏力。尊重农民的土地权利，法律必须赋予农民谈判权，使其在保护自身权益方面发挥作用。这不仅对稳定土地承包关系，而且对农业、农村的持续发展和长久稳定都有非常深刻的意义。

3. 我国农村集体土地家庭承包经营是由政策层面逐步推开的，许多好的政策贯彻受阻，需要上升为法律

现行的农村土地基本政策，都是在 20 多年的改革中反复实践和探索取得的，有些政策（比如贵州湄潭首创的“增人不增地、减人不减地”）是在严密论证反复试验的基础上提炼出来的，这些政策代表了农民的根本利益。但是由于政策的贯彻执行缺乏一定的强制性，加上我国历来强调“因地制宜”，这为一些不愿执行党的农村政策的人提供了借口。因此许多好政策在贯彻执行中遇到了阻力。比如，第一轮承包 15 年不变的政策许多地方没有认真执行；第二轮土地承包实行 30 年不变的政策在许多地方也没有认真贯