

农村土地流转制度 法律问题研究

李嵩誉 陈伟昌 著
曾学刚 刘欣然

 吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

农村土地流转制度 法律问题研究

李嵩誉 陈伟昌 著
曾学刚 刘欣然

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转制度法律问题研究 / 李嵩誉, 陈伟昌, 曾学刚, 刘欣然著. — 长春: 吉林大学出版社, 2010. 5
ISBN 978-7-5601-5590-6

I. ①农… II. ①李…②陈…③曾…④刘… III. ①农村—
土地转让—土地管理法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 097045 号

书 名: 农村土地流转制度法律问题研究

作 者: 李嵩誉 陈伟昌 曾学刚 刘欣然 著

责任编辑、责任校对: 陈颂琴 高珊珊

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880×1230 毫米 1/32

印张: 9.5 字数: 247千字

ISBN 978-7-5601-5590-6

封面设计: 科发教材出版中心

北京广达印刷有限公司 印刷

2010 年 06 月 第 1 版

2010 年 06 月 第 1 次印刷

定价: 19.80 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

“三农”问题不仅是现实问题,也是战略问题;不仅是经济问题,更是政治问题。如何从根本上破解“三农”这一难题,使农民增收、农村经济繁荣、农业真正实现可持续发展的战略目标,仍是目前需要研究的重大课题。

土地制度发展至今,暴露出日益严重的制度问题。随着城市化进程加快,土地资源的稀缺性日益突出,而我国农村土地基本处于发包初期的状态,土地流转受到严重限制。以农户为单位的农地使用权因得不到合理流动,导致农村土地经营规模偏小,难以产生规模效益,更无法与城市化的土地流转大市场相连接。因此,如何优化资源配置,使农村土地使用权高效、有序地流转,已成为农村土地制度追求的基本目标。

《农村土地流转制度法律问题研究》立足于农村土地流转的现状和农民的生存状况,采用比较分析的方法,以辩证的思维加以考察,并结合我国的基本经济制度和特殊国情,在充分分析我国农村土地流转理论基础的前提下,对国外的农村土地流转制度进行考察、比较,寻求我国农村土地流转的内在动因,并从正当性和合理性的角度全面分析和推理我国农村土地流转的应然状态,从而引申出规范和完善的农村土地流转原则与制度。

《农村土地流转制度法律问题研究》的独到之处在于:本书把分析土地的价值及农地价值实现的程度作为主线,并把农村土地价值的实现作为研究农村土地流转的一把金钥匙,始终作为贯穿《农村土地流转制度法律问

题研究》的一条红线。《农村土地流转制度法律问题研究》系统阐述了农村土地流转的基本理论问题和重大实务问题,初步建立了农村土地流转的基本理论框架,并提出了一系列新的思想、观点和建议,以期活跃农村土地流转的学术研究及尽可能地提供立法参考。

作 者

2010 年 5 月

目 录

第一章 农村土地流转的基本含义	(1)
一、土地	(1)
(一)土地的含义	(1)
(二)土地的特性	(2)
二、农村土地	(4)
(一)农村土地的含义	(4)
(二)农村土地的分类	(4)
三、农村土地价值及其实现	(6)
(一)土地价值内涵	(6)
(二)农村土地价值	(7)
(三)农村土地价值实现的程度	(9)
(四)农村土地价值实现的途径	(10)
四、农村土地承包经营权	(11)
(一)农村土地承包经营权的含义	(11)
(二)农村土地承包经营权的性质	(12)
(三)农村土地承包经营权的权能	(17)
五、农村土地流转	(19)
(一)农村土地流转的含义	(19)
(二)农村土地流转的范围	(20)
(三)农村土地流转的方式	(21)
(四)农村土地流转的意义	(22)
第二章 农村土地流转基本理论	(24)
一、马克思主义地租理论	(24)
(一)马克思主义地租理论的含义	(24)

(二)马克思主义地租理论对我国农村土地流转的影响	(27)
二、农村土地流转制度关系理论	(30)
(一)农村土地流转与农地产权制度的关系理论	(30)
(二)农村土地流转与土地规模经营的关系理论	(32)
(三)农村土地流转与农业现代化的关系理论	(33)
(四)农村土地流转与制度变迁的关系理论	(35)
(五)农村土地流转与农业可持续发展的关系理论	(38)
三、我国农村土地流转制度理论	(39)
(一)农村土地集体所有制理论	(39)
(二)农村土地家庭承包经营制理论	(44)
(三)农村土地承包经营权流转理论	(45)
第三章 农村土地流转制度的历史沿革	(49)
一、农村土地承包经营权制度的历史沿革	(49)
(一)农村土地承包经营权制度的形成过程	(49)
(二)农村土地承包经营权的制度变迁	(59)
(三)农村土地承包经营权制度存在的缺陷	(66)
二、农村土地承包经营权流转制度的历史沿革	(70)
(一)农村土地承包经营权流转制度的提出阶段(1984—1986)	(71)
(二)农村土地承包经营权流转制度的逐步推进阶段(1987—2001)	(72)
(三)农村土地承包经营权流转制度的规范化阶段(2002—2008)	(75)
三、农村土地承包经营权流转的动力分析	(77)
(一)生产力的发展是农村土地流转的内在	

动力	(77)
(二)完善的家庭联产承包责任制是农村土地流转的 制度动力	(77)
(三)完善的社会主义市场经济体制是农村土地流转 的体制动力	(78)
(四)城市化是农村土地流转的外在动力	(79)
第四章 农村土地流转现状	(80)
一、农村土地承包经营权流转现状	(80)
(一)农村土地承包经营权流转制度的基本 内容	(80)
(二)农村土地流转制度的障碍	(86)
二、农村宅基地使用权流转现状	(89)
(一)农村宅基地产权制度	(89)
(二)关于农村宅基地使用权流转的现行法律 规则	(97)
(三)农村宅基地使用权流转的必要性	(99)
三、农村土地流转的对价	(107)
(一)农村土地流转对价的构成要素	(107)
(二)农村土地流转对价的确定和调整	(109)
(三)农村土地流转对价的分配	(111)
四、农村土地流转与规模生产经营	(112)
(一)土地规模经营理论	(112)
(二)农村土地流转与规模经营的关系	(115)
第五章 农村土地流转制度的国际考察	(116)
一、美国的农村土地流转制度	(116)
(一)美国土地制度状况概述	(116)
(二)美国农地经营的主要形式——家庭农 场制	(117)
(三)美国土地流转的立法及政策	(121)

(四)美国土地流转管理制度·····	(123)
(五)美国农地流转制度对我国农村土地流转的 启示·····	(130)
二、英国的农村土地流转制度·····	(133)
(一)英国农村土地流转制度的历史演进·····	(133)
(二)英国农村土地流转立法·····	(139)
(三)英国农村土地流转管理制度·····	(144)
(四)英国农村土地流转制度对我国农村土地流转 的启示·····	(147)
三、日本的农村土地流转制度·····	(149)
(一)日本农村土地制度的变迁·····	(149)
(二)日本农村土地流转的立法与政策·····	(152)
(三)日本土地流转管理制度·····	(153)
(四)日本农村土地流转制度对我国农村土地流转 的启示·····	(158)
四、俄罗斯的农村土地流转制度·····	(163)
(一)俄罗斯农村土地流转的历史变迁及其制约 因素·····	(163)
(二)当代俄罗斯的农用地流转制度·····	(172)
(三)俄罗斯农村土地流转改革对我国农村土地流转 的启示·····	(173)
第六章 我国农村土地流转制度的完善·····	(177)
一、农村土地流转制度的基本原则和立法模式·····	(177)
(一)农村土地流转制度应达到的基本目标·····	(177)
(二)农村土地流转制度应遵循的基本原则·····	(177)
(三)农村土地流转制度的立法模式·····	(180)
二、农村土地集体所有制的完善·····	(183)
(一)明确农村土地集体所有制属性·····	(183)
(二)明确并保护农村集体经济组织成员权·····	(184)

(三)明确农村土地集体所有者的权利和义务·····	(189)
(四)农村土地集体所有制的经济绩效·····	(190)
三、农村土地承包经营权制度的完善·····	(192)
(一)农村土地家庭承包经营权物权化·····	(192)
(二)农村土地家庭承包经营权资本化·····	(194)
四、农村土地承包经营权流转制度的完善·····	(196)
(一)完善农村土地承包经营权流转制度的必 要性·····	(196)
(二)培育农村土地承包经营权流转市场·····	(199)
(三)建立健全农村土地承包经营权流转机制·····	(204)
(四)农村土地承包经营权转让制度·····	(209)
(五)农村土地承包经营权抵押制度·····	(220)
五、农村宅基地使用权流转制度·····	(223)
(一)建立农村宅基地使用权流转制度的必 要性·····	(223)
(二)建立农村宅基地使用权流转制度·····	(227)
六、农村土地征用与补偿制度的完善·····	(230)
(一)农村土地征用制度现状·····	(230)
(二)建立健全农村征地补偿制度·····	(233)
七、农村土地流转管理制度的完善·····	(235)
(一)推进农村土地流转科学发展·····	(235)
(二)完善农村土地产权管理制度·····	(235)
(三)强化农村土地流转登记制度·····	(237)
(四)规范农村土地流转用途管制制度·····	(239)
(五)农村土地流转机制创新·····	(246)
第七章 农村土地流转制度良性运行的外部制度环境·····	(251)
一、农村劳动力合理流动,为农村土地流转提供 平台·····	(251)
(一)制约农村剩余劳动力转移的因素分析·····	(251)

(二)加快农村剩余劳动力转移的对策·····	(254)
二、健全农村社会保障制度,减轻农村土地的社会保障	
功能·····	(259)
(一)我国农村社会保障制度存在的问题及成因	
分析·····	(259)
(二)健全农村社会保障制度的对策·····	(262)
三、加强农村基层民主制度建设,切实保障农民土地	
权益·····	(266)
(一)农村基层组织对农民土地权益的侵害·····	(267)
(二)从基层民主制度建设上保障农民的土地	
权益·····	(267)
第八章 农村土地流转保护的救济制度·····	(269)
一、农村土地流转纠纷的现状与特点·····	(269)
(一)农村土地流转纠纷的现状·····	(269)
(二)农村土地流转纠纷的特点·····	(270)
二、农村土地流转纠纷的原因分析·····	(271)
(一)国家农业政策突变·····	(271)
(二)城市化进程加快·····	(272)
(三)农民追求自身利益·····	(272)
三、农村土地流转纠纷的解决机制·····	(274)
(一)充分发挥和解与调解的作用·····	(274)
(二)充分发挥仲裁制度的功能·····	(275)
(三)发挥自身优势,完善司法救济·····	(276)
附 录 中华人民共和国农村土地承包法·····	(279)
参考文献·····	(290)

第一章 农村土地流转的基本含义

一、土地

(一)土地的含义

“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^①土地作为一种自然资源和社会财富,是人们赖以生存和繁衍的基本生活载体和生产资料,也是人类社会赖以建立与发展的物质基础和前提条件。

土地是包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤与基础地质、水文与植物,还包含这一地域范围内过去和现在人类活动的种种结果,以及就人类目前和未来利用土地所施加的重要影响。西方经济学家对土地的理解侧重于大自然所赋予的东西,将土地视为自然资源和自然力的代名词。例如,美国经济学家萨缪尔森在其《经济学》一书中讲道:土地或较普遍的说法即自然资源,是指生产过程中大自然的礼物。它包括:农业、住房、工厂和道路等所使用的土地;给汽车加油或给房间供暖的能源;还有诸如铜、铁矿石和沙等非能源资源。在今天这个拥挤的世界上,我们必须拓宽自然资源的范畴,将环境资源——清新的空气和适合饮用的水——也视为一种自然资源。^②我国地理学家普遍认为,土地

① 《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社1972年版,第109页。

② [美]保罗·萨缪尔森:《经济学》,萧琛译,人民邮电出版社2009年版。

是地表某一地段包括地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等多种自然要素在内的自然综合体。

通常,土地的含义有广义和狭义之分。广义的土地,不仅包括陆地部分,而且还包括光、热、空气、海洋等。较有代表性的是西方经济学家的观点。英国经济学家马歇尔指出:“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”^①美国经济学者伊利认为“土地的意义不仅指土地的表面,因为它还包括地面上下的东西。”狭义的土地,仅指陆地部分。较有代表性的是土地规划学家和自然地理学家的观点。土地规划学者认为“土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体”;自然地理学者认为“土地是由地理环境(主要是陆地环境)中互相联系的各自然地理成分所组成,包括人类活动影响在内的自然地域的综合体”。

综上所述,土地的含义是随着社会的发展而不断丰富和发展的。对土地含义的不同理解会形成不同的政策作用范围与政策目标,正确界定土地的含义是研究土地政策的基本前提。

(二)土地的特性

土地的自然特性包括:土地面积的有限性、土地位置的固定性、土地质量的差异性(多样性)、土地永续利用的相对性(土地功能的永久性)等。

(1)土地面积的有限性。土地是自然的产物,人类不能创造土地。广义土地的总面积,在地球形成后,就由地球的表面积所决定。人类虽然能移山填海,扩展陆地;或围湖造田,增加耕地,但这仅仅是土地用途的转换,并没有增加土地面积。

(2)土地位置的固定性。土地最大的自然特性是地理位置的

① [英]马歇尔:《经济学原理》,章洞易译,南海出版公司 2007 年版。

固定性,即土地位置不能互换,不能移动。人们通常可以搬运一切物品,房屋及其他建筑物虽然移动困难,但可拆迁重建。只有土地固定在地壳上,占有一定的空间位置,无法搬移。这一特性决定了土地的有用性和适用性随着土地位置的不同而有着较大的变化,这就要求人们必须因地制宜地利用土地。同时,这一特性也决定了土地市场是一种不完全的市场,即不是实物交易意义上的市场,而只是土地产权流动的市场。

(3)土地质量的差异性(多样性)。不同地域,由于地理位置及社会经济条件的差异,不仅使土地构成的诸要素(如土壤、气候、水文、地貌、植被、岩石)的自然性状不同,而且人类活动的影响也不同,从而使土地的结构和功能各异,最终表现在土地质量的差异上。

(4)土地永续利用的相对性(土地功能的永久性)。土地作为一种生产要素,“只要处理得当,土地就会不断改良”^①。在合理使用和保护的条件下,农用土地的肥力可以不断提高,非农用土地可以反复利用,永无尽期。土地的这一自然特性,为人类合理利用和保护土地提出了客观的要求与可能。土地是一种非消耗性资源,它不会随着人们的使用而消失,相对于消耗性资源而言,土地资源在利用上具有永续性。土地利用的永续性具有两层含义:第一,作为自然的产物,它与地球共存亡,具有永不消失性;第二,作为人类的活动场所和生产资料,可以永续利用。其他的生产资料或物品,在产生过程或使用过程中,会转变成另一种资料、物品,或逐渐陈旧、磨损,失去使用价值而报废。土地则不然,只要人们在使用或利用过程中注意保护它,是可以年复一年地永远使用下去的。但是,土地的这种永续利用性是相对的,只有在利用过程中维持了土地的功能才能实现永续利用。

① 马克思:《资本论》(第3卷),人民出版社1975年版,第880页。

二、农村土地

(一)农村土地的含义

《土地管理法》科学地将我国土地分为三大类,即农用地、建设用地和未利用地。农用地(本书所称的农村土地主要表现为农用地)是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

(二)农村土地的分类

为了更有效地管理土地,在《土地管理法》科学地将我国土地分为三大类的基础上,我国土地管理工作又将土地作了更进一步的分类,其方法是按照《土地利用现状调查技术规程》中使用的土地利用现状体系,根据土地的用途、利用方式和覆盖特征等因素,将我国土地分为了八大类、四十六小类。

八大类土地是:耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域、未利用土地。其中,农用地包括:

一是可耕地。它包括在普查年度短期作物能够正常收获的所有土地面积,包括休闲地和在不可预见的情况下未播种的土地,包括短期作物用地、短期草地、暂时休闲地及所有其他的可耕地。

短期作物用地:包括所有露天生长周期在一年之内、收获后必须重新播种或种植的各种作物用地。在地里生长一年以上的作物也可视为短期作物。例如,在有些地方,芦笋、草莓、菠萝、香蕉、甘蔗可能是一年生作物。这些作物应根据当地习惯来区分是短期作物还是多年生作物。蔬菜、花卉、球茎、菜园和商业性菜园也应包括在这一类中。对于这种土地利用类型,有些国家也许希望建立“专门耕作的土地”这一分类。树木或灌木类花卉(如玫瑰、茉莉

等)用地,不应包括在短期作物用地中。

短期草地:包括为了收获草料或放牧而短期种植草本饲料的作物用地。时间在五年之内应视为短期,以避免在区分短期和永久性草地时的实际困难。各国可用不同的标准来区分短期和永久性草地或牧场。

暂时休闲地:指在再耕种之前延长闲置时间的土地。休闲时间过长的土地,根据其特征,可能需要进行重新分类。譬如,如果用于放牧,则归类“永久性草地或牧场”;如果生长了许多可用于生产木材或薪炭的树木,则归类“林地或森林用地”;如果已经成为荒地,则归类“所有其他土地”。除非该土地已经或计划休闲一个农业年度以上,否则,不能视为休闲地。应该区分短期休闲地与由于轮耕而放弃的土地,前者是生产经营单位的一部分,后者则不是。

所有其他可耕地:包括在标准年内所有没有投入上述各种使用的轮耕土地。如,被洪水暂时冲毁的可耕地、准备用于耕种但因意外情况而没有播种的土地。

二是保护层覆盖下的土地:包括保护层覆盖下的短期作物用地和多年生作物用地。保护层覆盖下的土地是指用玻璃、塑料或其他材料作保护层的建筑下的土地。这种土地既可用于短期作物,也可用于多年生作物。

三是多年生作物用地:露天作物用地,包括种植各种多年生作物的土地。多年生作物是指在每次收获后若干年不需要再种植的作物。如树木、灌木类花卉(如玫瑰、茉莉等)用地,苗圃(不包括种植森林树木的苗圃,它属于林地或森林用地)。苗圃是指为移植或出售而培育幼苗的成片土地。永久性草地和牧场不包括在多年生作物用地。

四是永久性草地和牧场:是指通过耕种或自然生长方式长期用于生长木本饲料作物的土地。如果饲料作物的生长是该土地最需要的用途,那么生长有树木和灌木的永久性草地和牧场应该记录在这一类中。耕种的永久性草地和牧场的面积应与自然生长的

永久性草地和牧场分开登记。

五是林地和森林用地：包括自然生长或种植的小片林地和森林地带。它构成了生产经营单位的一部分，具有和将具有森林、木材、林产品价值或防护作用。森林树木苗圃应包括在这一类中。整行树木、树木带、小片树木、竹子和其他木本植被也应在林地和森林用地中。

六是所有其他农用地：指生产经营单位其他未说明的土地，而不论其是否具有潜在的生产力。它包括两部分：未使用和未开垦的具有潜在生产力的土地和其他未说明的土地。

三、农村土地价值及其实现

（一）土地价值内涵

土地价值是我国学术界长期争论的问题。一种观点认为，土地是自然物，本身无价值；土地资本有价值，但它并不是土地本身。持此观点者提出，“土地价格不是土地价值的货币表现，因为土地是自然物不是人类劳动产品，其本身无价值”，“不能用投入土地的资金，说明作为自然物的土地本身是有价值的，当然更谈不上是什么劳动产品了”^①。正如马克思所说，“土地是自然物，不是劳动生产物，没有价值”^②。另一种观点认为，整个土地都是有价值的。“土地价值是由土地资本价值与土地自然价值在内在耦合机制的运行中生成的。”“即使是完全未经人类的劳动参与、尚未进入交易的天然土地，都是有价值的。”还有一种观点认为，土地由自然土地和人工土地所构成，前者无价值而后者有价值，二者组成统一的整体。他们把土地物质称为自然土地，把土地资本称为人工土地，主张土地价值二元论。

① 周诚：《土地经济学原理》，商务印书馆 2003 年版，第 329 页。

② 《马克思恩格斯选集》（第 23 卷），人民出版社 1972 年版，第 699 页。