



论文精粹

[> 法学理论](#)[> 部门法哲学](#)[> 学术书评](#)[> 法苑随笔](#)[您的位置>>首页>> 论文精粹 > 部门法哲学 > 阅读正文](#)[> 论文精粹](#)

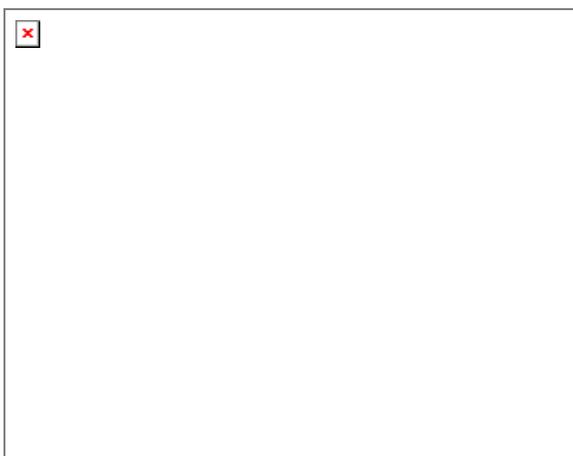
黎鸣：中国十省农村土地法律制度问题的报告

di kai os 发表于： 2010-05-09 12:37 点击： 374

中国十省农村土地法律制度问题的报告

——农村法律制度问题的田野调查

多年潜心专研农村土地法律制度的陈小君教授有种深刻而形象的体悟。正如她所说，农村土地法律问题是一座四周围墙、尚待探幽的城堡。那么，城堡的第一面墙，是农民的法律地位问题，第二面墙是农地权利结构的配置，第三面墙是农地权利的运行体系，而最后一面墙则是农地权利的救济问题



■人物名片

陈小君，中南财经政法大学副校长、教授，博士生导师。

1982年毕业于湖北财经学院法律系本科，1997年中南政法学院民法专业硕士研究生毕业。现任中南财经政法大学副校长兼中国农村土地法律制度研究中心主任等。

黎鸣

农村土地法律制度的现实与研究

2007年5月至8月，中南财经政法大学中国农村土地法律制度研究中心“农村土地问题立法研究”课题组在全国十个省份进行了历时4个月的大规模田野调查。根据东部、南部、中部、西部、北部的区域划分，选取了调研地江苏、山东、广东、湖北等十个农业大省，每省选取3个县，每县选取3个乡镇，每个乡镇选取两个村，每村随机抽样10户农民进行调查，共收集到1799份有效问卷和两百余份访谈记录及几十份土地纠纷判决书、调解书。

2010年3月，课题组将十省调研成果以报告书的形式公开发布。在此次十省调研报告中，有三大调查问题及数据分析结论尤其引人关注：

一是对于农地的利用和保护现状的调查。关于农地的利用问题，调查显示：不少地方都存在一定数量的耕地被用来建窑、建坟、建房的现象，在耕地上挖沙采石采矿取土的也占有一定数量。关于耕地的保护问题，耕地肥力下降或水土被污染的现象较为严重，同时出现了隐性抛荒(如农地种一季，闲置一季)和变相抛荒(如在农地上种植树木，一劳永逸)的现象。从访谈中课题组了解到，少数农民的耕地保护意识较差和监管部门没有履行相应的职责是造成土地滥用的重要原因，因此，耕地被不当利用的现象不容忽视。

调查启示：在农地利用和保护方面出现的种种问题，一方面是由于农民耕地保护意识不高，加之经济因素的驱动，存在滥用耕地的问题。城市化和工业化的迅猛发展也给环境保护和水土保护带来了很大的挑战，而相关的监管部门或组织机构没有负起相应的责任，致使滥用耕地和水土污染的现象没有得到有效的制止。

二是对于土地征收现状的调查。土地征收的现象随着城市化进程的加快而逐渐增加，接受土地被征收的事实是农民面对现实所作出的无奈的选择。在不得不接受征收的现实下，合理的征地补偿便成为农民的利益底线。随着对农民合法权益保护的加强，对农民的征地补偿状况有了一定程度的改观。

在调查中，有78.78%的农户表示获得了相应的土地征收补偿款，最高的是广东省和江苏省，分别为96.67%和94.42%，最低的为山东省，也有69.23%的农户表示获得了补偿。而对所获得的土地补偿款的分配，有52.17%的农户表示其所在村主要是按照被征收土地的数量来进行分配，有13.39%、9.22%的农户表示是按照人口、土地的数量和单纯按人口的数量来进行分配的，另有3.48%的农户不知道是如何分配补偿款的。对土地被征收后农民主要生活来源的调查显示，被调查农民中有39.13%的农民主要生活来源是通过打工或经商，有31.48%的农民表示主要生活来源仍是靠务农，以补偿费为主要生活来源的农户为13.22%。

调查启示：在实践中需加强征地补偿的法律宣传和程序监管，以使征地补偿款的发放与分配是实现“良性”征收的重要途径。现实中，征地后能提供给农民的其他安置措施十分有限，而依靠打工维持生活的农民普遍对晚年或没有劳动能力时的生活保障感到十分忧虑。因此，继续关注失地农民的生活现状并完善相应保障措施无疑有着较大的意义。

三是对于农民社会保障问题的调查。在调查中，农民对这三种社会保障制度的建立均有迫切需要。被访农户中有84.84%的农户反映需要农民失地保险，有96.57%的农户反映需要农民医疗保险，有94.36%的农户表示需要农民养老保险。

调查启示：建立农民失地保险、农民医疗保险和农民养老保险，首先需要解决的就是资金问题。因为集体经济比较薄弱，而农业税的免除导致集体财力有限，很多农民能够体谅集体的艰难，但由于自身经济能力十分有限，依靠自己出资建立上述三种社会保险制度也不现实。无奈之下，农民倾向于选择依靠国家建立社会保障制度。

要真正在法律意义上解放农民

农村土地法律制度的合理设计是解决“三农”问题的根本落脚点，然而目前农村土地法律制度存在着严重的法律缺位。对此，课题组提出七条立法建议，希望通过制定相关法律、政策为农民土地权益提供法律、制度保障。

一是农村土地集体所有权的权能应该健全。课题组认为，我国法律虽然明确地规定了农村土地集体所有，但由于相关制度设计上的不合理，客观上造成了集体所有权权能的残缺，最关键的是没有处分权能。农村用地与工业用地、商业用地

的价值差是巨大的，但这种转化所能带来的巨大利益却被国家通过法律规定的征地制度收取了。为了真正赋予村集体农村土地的主体制度，确保农民应得的合法利益，修改相关的土地征用制度，健全农村土地集体所有权的权能势在必行。

二是农地立法应规定灵活的土地承包期限。在调查中，多数农民对“增人不增地、减人不减地”的农村土地政策心存不满，并对农地法律规定的30年的土地承包期限存在异议。究其原因，主要是由于农地法律对承包期的规定过于刚性，完全排除了承包双方意思自治的可能性。虽然规定较长的承包期限能起到一定的保护作用，但承包经营权并非具有物权性质的核心和关键性因素。因此，课题组建议，农地立法将30年的期限应确定为最长期限，而具体每块地的土地承包经营权的期限应由发包方与承包方于签订承包合同时法定最长期限内协商确定。

四是应加强对土地承包经营权的保护。基层组织利用行政手段随意侵害土地承包经营权、干预农户的经营自主权的现象时有发生，尤其对妇女的土地承包经营权更是漠视到无以复加的地步。因此，加强对土地承包经营权的保护势在必行。首先必须从法律上确立土地承包经营权的物权性质。其次对妇女，尤其是结婚妇女、离婚妇女及配偶妇女的土地承包经营权应设计专门条款加以保护。同时，对土地承包经营权的保护和尊重，还要约束行政权力的恣意妄为，使基层组织树立依法行政的法制观念。

五是伦理规范应是农地立法不可或缺的考量因素。伦理规范不仅是农村社会法律政策地带的辅助器，更是法律政策不入之地的调节器。因此，在进行农地立法时，应对伦理规范作必要的考量，在具体制度设计中注意吸收其合理成分，从而取得较好的农地法律制度的实施效果。

六是“均田制”的家庭承包制需进一步完善。由于我国农民素来以久的公平理念及人地矛盾的农村现实，在很长一段时间，“均田制”将是家庭承包制主要模式的应然选择。但不可否认的是，“均田制”存在着碍于农村生产效率进一步提高的弊端，并日益凸显。

七是落实“审判独立”的原则，确保土地纠纷案件的公正判决。“审判独立”是保证司法裁判公正的前提条件。法院公正地判决土地纠纷案件，是农地法律得到很好实施的必不可少的条件。

（来源：法制网——法制日报，2010年4月28日）

转载自北大公法网



附件：

1. 002511f6d6cb0d41be780e.jpg