

农村土地使用权制度改革值得关注 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E5_86_9C_E6_9D_91_E5_9C_9F_E5_c122_485203.htm 11月23日，北京市

市律师协会农村法律事务专业委员会举办了“物权法与农村土地使用权制度”研讨会。会议由北京市律协农村法律事务专业委员会主任、北京信利律师事务所首席合伙人阎建国律师主持，北京律师协会副会长巩沙、北京律协业务指导工作委员会副主任张卫华、中国政法大学副教授陈健等40余人参加了研讨会。新出台的物权法给社会多个层面的基本权利带来巨大的变化，可谓一石激起千层浪。就农村土地使用权制度而言，物权法做出了许多进步的规定，在农村土地使用权制度的完善上取得了一些积极的进展，但是与此同时物权法也留下了诸多未解的难题。在新的历史条件下，如何完善农村土地使用权制度，对我国建设社会主义新农村、建设社会主义和谐社会意义重大。农民与土地休戚相关，农村土地使用权关系着农民的切身利益，农村土地使用权制度的完善更是我国建设社会主义新农村的必然要求。建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，是新时期解决“三农”问题的重大战略举措。建设社会主义新农村要求改变城乡二元结构的格局，扭转农村落后于城市的局面，这就促使我们竭尽全力地加快农村的发展，尽快扫除阻碍农村发展的障碍包括各种法律障碍，为农村的快速发展铺平道路。由于我国土地存在国家所有权、集体所有权的双重划分，同时还牵涉到国家土地政策、保护农民利益等其他问题，如何改进我国农村土地使用权制度中存在的不尽如人意的地方是目前我

们迫切需要解决的。在新的历史条件下，完善农村土地使用权制度，对三农问题的解决影响深远意义重大，已经成为我国建设社会主义新农村、建设社会主义和谐社会不可回避的问题。新出台的物权法对农村土地使用制度做出了许多进步的规定，在农村土地使用制度的完善上取得了一些积极的进展，但与此同时，物权法也留下了诸多未解的难题。北京市律师协会农村法律事务专业委员会结合当今农村社会生活中有关土地使用的种种现实问题，以物权法的出台为契机对农村土地使用制度进行了深入探讨，对我国农村土地使用制度的完善提出了有益建议。“物权法与农村土地使用权制度”研讨会的与会专家学者也对相关问题进行了深入探讨，甚至就同一问题出现了截然不同的观点，同时提出了一系列值得立法、司法、执法部门关注的问题，并对某些问题提出了富有建设性的意见。

第一，关于农村不动产统一登记问题。目前我国农村大量不动产尚未登记，此外农民的自建住宅以及宅基地等即便作了登记，也存在登记混乱的情形。在我国农村宅基地上的房屋，有的地方只有产权证，有的地方只有建房证，有的地方仅有宅基地使用证。物权法要求进行统一登记，但使涉及不动产管理的部门原本各自独立进行相关登记转变为统一登记在现实中操作困难。与会者深入探讨了农村土地使用权证发放不统一引起的现实问题，就农村土地多头登记的效力认定问题。

第二，关于集体经济组织的主体地位及集体所有权的行使问题。物权法给出了集体所有权的范围，指出了集体所有权的主体，也规定了集体所有权的行使和集体成员的监督权利问题。但是，物权法没有界定集体所有权主体性质，因此无法明确集体所有权主体与其成员农民间

的权利义务，这些妨碍了集体经济组织积极有效地参与经济活动，如村民小组的资格认定，村民的资格确认，村委会与村经济合作组织的关系认定。第三，关于土地承包经营权问题。我国《农村土地承包法》没有明确规定，土地承包经营权的转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，是否仅限于农民，甚至本集体经济组织的农民。现实中经常出现城镇居民向农民转包、承租土地进行经营的情形。城镇居民与农民共同转包土地，当发生土地征收补偿时，也应当向转包土地的用益物权人或共同用益物权人进行补偿，城镇居民因土地征收而受到的损失，也属于应当补偿的范围。此时，如何避免城镇居民提前得知某地要被征收后，提前向农民转包或承租，在土地上种植高经济利益的树木或经济作物以此骗取补偿。土地承包经营权三十年不变导致的本村人外出务工或外嫁有经营权而不用，后迁入此村的人员没有承包经营权无地可种该如何处理。第四，关于农村建设用地使用权问题。目前我国实行最严格的土地管理制度，《土地管理法》第六十三条规定，农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。为保障建设用地与农业用地的平衡，应当抓紧完善和严格执行节约集约用地标准，包括农村集体建设用地和宅基地，提高土地利用效率和集约化程度，实行严格土地管理责任制，落实土地督察制度。第五，关于农业用地向建设用地转化问题。在农业用地向建设用地转化过程中，应当完善和加强土地征收征用制度。我国《物权法》规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序

可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。同时还规定了征收补偿的内容。由于各地的发展很不平衡，具体的补偿标准和补偿办法大相径庭，应由省一级制定相应的标准。广东省政府在2005年5月17日以省长令颁布了国内第一部农村集体建设用地使用权流转规章，并第一次规定农村集体建设用地像国有建设用地一样，参与市场流转，此规章的颁布为我们拓宽了视角。与会者认为应当采取列举式界定公共利益，并明确土地征收征用的补偿主体。提出农民侵占耕地现象严重，城市扩建中农用地转为建设用地时，实地农民所得补偿少等问题。

第六，关于宅基地使用权问题。农民宅基地存在着转让的需求，但现行法律却没有正视该项需求，导致空心村等现象的出现，对于农村宅基地使用权的盲目扩张也没有规定有效的措施解决。物权法没有正面回应城镇居民购买宅基地问题、宅基地抵押问题等现实生活中争议的焦点。此外宅基地继承问题也得到与会者的重视。

第七，关于小产权房问题。目前国家针对小产权房，采取严格限制的做法，主要是不办理相关房屋登记手续，不办理房屋贷款等，加以制约，但是这些措施并没有取得良好的效果。小产权房在现实生活中大量存在，屡禁不止，许多城镇居民以租代买，租住这些小产权房，从而规避所谓的房屋登记问题。试图对小产权房的概念进行界定，有关小产权房流通争论激烈，存在两种相对立的观点：一是允许其自由流通；二是在现有条件下禁止流通。

第八，关于农村金融信贷中的不动产与动产抵押问题。《物权法》的规定，集体

经济组织和农民个人可以进行抵押的财产主要包括：建筑物和其他土地附着物，以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒地等土地承包经营权、生产设备、原材料、半成品、产品，正在建造的建筑物、船舶，交通运输工具等。不可以进行抵押的财产主要有：集体土地所有权、耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，但法律规定可以抵押的除外。物权法的规定拓宽了农村金融信贷的渠道。值得注意的是，《物权法》规定农民可以将建筑物或正在建造的建筑物进行抵押，但又规定宅基地不可以抵押，这就造成了“房走地不走”的矛盾，导致实践中无法操作。这必然又会导致目前农民仅有的可用于抵押的财产受到限制，影响农村融资信贷的扩展。随着我国建设社会主义新农村历史进程的加快，农村生活中有关土地权利的纠纷困境不单单是一个法律的问题，更是一个时代的问题！不真正解决好这个问题就不能顺利建立社会主义新农村，建立和谐社会。然而，很多人并没有认识到或者关注过这个问题，更不要说试图为改变现状做些什么。农村法律事务专业委员会认真探索农村法律问题的出路，积极向有关政府部门反映问题提出建议，正努力用自己的力量改变农村法律现状。作为法律工作者他们明确自己的使命，坚信星星之火可以燎原。

相关链接 北京市律师协会农村法律事务专业委员会是在北京市司法局、北京市律师协会的支持下，率先在全国成立的第一家农村法律事务研究服务机构。该专业委员会自成立以来，为法律服务与三农发展有机结合做了大量的工作。专业委员会主任、副主任及部分委员们多次参加了司法部、市司法局、全国律协、北京市农村工作委员会、北京市法律援助基金会及市律协举

办的各类座谈会、参与土地承包仲裁立法工作及义务为农工委提供法律服务等，于2007年1月获得了“北京市律师协会2006年度最佳专业委员会”。作为全国律师行业第一个农村法律事务研究服务机构，此专业委员会一直关注与三农相关的法律问题，调查农村适用法律的现状，分析农村法律实务下存在的问题，研究法律的相关规定，探讨解决问题的方法，将于今年出版研究成果《社会主义新农村建设法律问题研究---北京律协农村法律事务专业委员会论文集》。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com