

关于我国集体土地权属的继承及撤销研究

王克强¹, 刘红梅², 石忆邵³

(1. 上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433; 2. 上海交通大学 管理学院, 上海 201101;
3. 同济大学 测量与国土信息工程系, 上海 200092)

摘要:集体土地权属的继承是市场经济条件下经常遇到的产权变动形式之一。集体土地的继承包括所有权继承、承包权继承和使用权继承,三者有本质的区别。法律保护土地使用权的继承,应该也明文规定承认对集体土地所有权和承包权的继承权。土地权属的继承和撤销是对立的统一,文章重点对土地所有权和承包权属的继承和撤销作了设计。

关键词:集体土地权属;土地权属继承;土地权属撤销

中图分类号:F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)10-0042-05

一、土地权属继承和撤销概述

土地的位置不动,对土地的拥有、使用或交换等表现为对土地权属的拥有、使用或交换。因此,土地的继承表现为对土地权属的继承;土地权属的被收回表现为权属的撤销(即收回)。

土地权属的继承和撤销是市场经济条件下经常遇到的产权变动形式。首先,土地利用的永续性和产权主体——自然人生命的有限性决定了土地产权在产权主体之间的继承。一般商品在利用过程中都会被消耗,经过有限次数的使用之后就被消耗殆尽或成为废品,而土地则不然,如果保护得当,土地可以永远地被利用,这种特性就是土地的永续性。而一个人的生命是相当有限的,当一个人成为土地产权的主体后,即使他活着时一直拥有这一权利,在生命终结时,这一权利也要有人继承。其次,土地作为资产的特性要求土地产权在主体之间继承。在对土地产权的有效期限内,土地的权属主体可以根据法律的规定,对自己拥有的权利通过继承形式转移,这是对土地权属保护的一种重要表现形式。在土地权属继承的同时,伴随土地权属的撤销。土地权属的继承和撤销是土地交易市场中必须解决的问题。

集体土地权属的继承和撤销有其特殊性。《中华人民共和国土地管理法》第八条规定:“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”与国家所有土地相比,

收稿日期:2001-05-10

作者简介:王克强(1968—),男,甘肃庄浪人,上海财经大学金融学院副教授,博士后流动站研究人员;刘红梅(1970—),女,山西孟县人,上海交通大学管理学院讲师;石忆邵(1963—),男,湖南新邵人,同济大学测量与国土信息工程系教授,博士生导师。

农民集体所有土地权属的继承和撤销有以下几个特点：(1)国有土地所有权主体只有一个，即国家。而农民集体土地所有权表现为三级所有、主体多个。《中华人民共和国土地管理法》第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”在上述各级中，每一级又有多个主体。(2)国有土地所有权永远属于国家所有，因此，一般不存在所在权继承和撤销，只有使用权继承和撤销。集体所有土地则既有所有权的继承和撤销，也有承包权和使用权的继承和撤销，因此相对而言要复杂得多。

二、集体土地权属的继承

集体土地的所有权、承包权和使用权是三个层次的权利束。这里的土地所有权是广义的土地所有权，包括对土地的占有、使用、收益和处分等权利束。这里的土地承包权是作为集体土地所有者成员才能享受的一种权利。1998年出台的新的《中华人民共和国土地管理法》在法律上首先明确规定承包是指农民集体对本集体的土地承包给本集体的成员，对外集体的成员的使用权的转移不叫承包，比如叫租赁等。在此之前，将后一种形式也往往叫承包。其实，二者有本质的区别。土地承包是以集体土地所有者的成员为条件，但租赁就不要求这个条件；租赁土地过程中权利与义务对等，但土地承包过程中，作为土地所有者成员的农民还享受了只有所有者成员才能享受的部分权利，比如对地租分享的权利^①。因此，承包权享受了租赁所不能享受的、只能作为所有者成员可以享受的权利。使用权是指按照合同的约定，在一定期限内对土地进行使用、收益和处分等权利。从上面分析看出，土地所有权、承包权和使用权的权能范围依次缩小。同时，承包和租赁都是有期限限制的，所有权是没有期限限制的。

集体土地继承分为三种，第一种是对农民集体所有权的继承，第二种是对承包合同有效期内的承包权的继承，第三种是对土地使用权的继承。前一种继承是指继承者变成了该集体的成员，与其他成员一道分享权利并承担义务。第二种是指在承包合同期未满足且在有效的期限内，继承人继承承包权，享受权利并承担义务；合同期满后，解除了合同关系，因而不存在继承关系，也不再分享权利，承担相应义务。第三种是在使用权合同有效期内的使用权继承。对集体土地所有权的继承权与对集体土地承包权的继承不同，主要表现在：(1)集体土地所有权的继承肯定了继承者是集体的成员，与其他的集体成员享有同样的权利并承担同样的义务；(2)在合同有效期内对集体土地承包权的继承权的作用时间仅仅限制在合同有效期内，期满后不一定有承包权，因此二者有质的不同。对承包权的继承和使用权的继承也有本质的区别，对承包权的继承过程中，分享了作为集体成员的部分权利，往往权利大于义务；但只继承使用权的过程就不能享受作为集体成员的权利，权利与义务对等。

事实上，在社会主义改造基本完成以后，形成一种不成文的规定：农民的子女继承土地的所有权参加劳动，得到与其他成员一样的土地所有权；农民老死后也不给予土地所有权的补偿。这种继承关系，在家庭承包经营过程中继续有效。因此，新增人口要求分得与原有人口一样的土地进行承包（不是等到具备劳动能力时，而是一生下来就有了这个要求，因而似乎成为一种与生俱来的权利）。与之同时，大部分地区，农民进城彻底离开土地却得不到补偿，死亡无继承者也无权安排集体土地遗产。之所以可得到与其他成员相似的权利（实质是一种继承），只是因为其父母是本集体的成员；得不到补偿或不能安排集体土地遗产因为自己仅仅只是集

体的一员^②。因此,可以说,目前对所有权有无继承的现象同时存在。

这种继承关系,在现实引发了极大的矛盾:(1)增人增地和减人减地的客观要求,使土地承包多年不变的要求难以实现;(2)可以完全离开农业土地生产进行非农业生产的人不离开农业土地,造成土地的浪费和低效使用。(3)现行法规政策规定承包人死亡,在承包合同有效期内,其继承人可以继承承包,这实质是对继承权的肯定;承包期内土地承包不变,新增人口得不到土地,也就是说没有继承到土地,却得不到补偿^③。(4)随着人口的增加,土地细分化日益严重,这与现代农业发展趋势不适应。为解决上述矛盾,笔者认为,应该明文规定承认对集体土地所有权的继承权^④。

目前广泛遇到的与土地市场关系密切的是在合同有效期内承包权的继承问题^⑤。对于承包合同有效期内的土地承包权的继承,在政策上主张继承。现行法律对土地承包继承权是保护的,但对具体情况没有规定。现实中,有的地方允许继承,有的地方不允许继承;有些地方名义上允许继承,实际执行不力。这里,我们对土地承包的继承作一设计:(1)允许遗嘱继承和遗赠。但是,如果与土地承包经营权转让的限制性规定相抵触,则继承人和受遗赠人只能得到相应价值的补偿。(2)本集体经济组织内从事农业生产经营的继承人优先。(3)有两个以上本集体的成员继承,由其共同协商解决。(4)如果继承人均为非农业人口,且不能从事农业生产经营活动的,则应在法定的期限内将土地承包经营权转包给集体组织内部成员。超过此期限,撤销其承包权,只进行经济补偿^⑥。

目前在非农产业发达地区,有些地方实行股份合作制,即土地产权和其他资产的产权统一折价入股,持股期间,股权可以继承、买卖。笔者认为,这在很大程度上是承包权的继承和转让,因为一般土地承包以30年为限。如果这个年期无限延长,这种继承就是所有权的继承。

对使用权的继承已基本取得共识,但在具体操作中,使用权的继承却得不到很好保护。其原因主要是:(1)目前的使用权租赁往往没有合同来规范或合同本身不规范;(2)合同观念淡薄,法制意识差;(3)没有明确的法律规定^⑦;(4)执法成本高。在今后的执行中只有以合同来规范交易双方的权利义务,才能更有效地保护使用权的继承。

三、集体土地权属的撤销

在《中华人民共和国土地管理法》第58条、第65条和一些著作中,用到权属的“收回”,有些学者认为用“撤销”更规范,笔者也认为如此。权属的撤销与权属的取得是一个问题的两个方面。法律对土地权属撤销的条件和程序作出规定,是保护产权主体的利益和促进资源合理利用的主要措施之一。

现实中经常遇到农民集体土地所有权的撤销,与农业户口联系在一起。这与我国多年的户籍制度相配套。当农业户口转为非农户口,集体土地所有权就被无偿撤销。这种做法对城市化过程中劳动力的转移和土地利用产生了不良影响,有些农村户口的人在从事非农产业,其非农收入相当可观,完全可以离开土地,但就是不放弃土地所有权成员资格,造成土地的低效利用。对所有权的撤销条件,可设计如下:(1)户籍发生变化,得到相应补偿或愿意无偿放弃土地所有者成员资格的;(2)因为犯罪造成所有财产被没收的;(3)成员主体死亡,无继承人的。

土地承包权的撤销方面,日本和中国台湾的经验可资借鉴。日本民法规定,永佃权连续2年以上怠付佃租或受破产宣告时,土地所有权人可以请求撤销永佃权;中国台湾地区民法则规定:“永佃权人积欠地租达2年之总额者,除另有习惯外,土地所有人得撤佃。”结合中国大陆实

际,土地承包权撤销条件可设计为:(1)因土地承包人(包括承租人)的过错,造成土地破坏且不能恢复原状的;(2)承包经营者弃耕抛荒超过2年或恢复耕种后又抛荒的;(3)土地承包经营权人死亡,无继承人的;(4)或其继承人 not 从事农业生产经营,且又不转包的;(5)有承包金约定,且约定符合国家规定,土地承包人又无正当理由长期(比如2年)不履行承包义务(如不支付承包金)的,或者积欠承包义务(如承包金)已经达到一定年限的(如2年);(6)承包合同约定的有关情况出现。上述任一条件发生,所有权人可以撤销承包权。不过要说明的是:(1)撤销承包权要履行催告程序,非经书面形式的催告,其撤销无效;(2)撤销承包权不意味着撤销其成员权^⑥,承包人应该得到一定的所有者资格的补偿,当然,这种补偿首先用于支付所欠义务,只有超过部分才能给被撤销者。

使用权的撤销,与一般合同撤销行为相近。不过要说明的是,目前广泛碰到的是对使用权撤销的滥用。为了更好地保护交易双方的权利和义务,在合同签订时,必须就有关问题达成共识,并以条款形式明确规定。

四、结论

1. 集体土地的继承分为所有权继承、承包权继承和使用权继承。对于所有权继承,目前国内没有明确的法律规定,只是按照约定俗成的“本集体成员的子女继承”的法则进行,这种继承受到现实的挑战。对于承包权和使用权的继承,各地在具体操作中存在差异。笔者认为应该通过法律明确所有权的继承,因为所有权的继承是比承包权、使用权更基本的继承。

2. 法律对土地权属撤销的条件和程序作出规定,是保护产权主体的利益和促进资源合理利用的主要措施之一。有些地方乱用这一权利,对当事人造成损害,因此应该加以规范。

注释:

- ①这种权利是集体对其成员的让与,也是作为集体成员的一种体现。
- ②根源在于集体土地所有权的基本矛盾,既农民即是所有者的成员,有权享受权利带来的好处;但仅仅只是其中的一员,无法分清自己应得的份额。
- ③有些地区通过动帐不动地的形式进行补偿,是一种很好的探索,这是解决新增人口用地的有益探索。
- ④但这种继承,特别复杂,因为要涉及到产权的分割,在目前集体土地所有权模糊和所有权不能买卖的情况下,如何实现是值得研究的。在非农产业经济发达地区,有些集体土地实行股份制,股份可以买卖,这实质上具有所有权买卖的特征。
- ⑤根据现行情况,凡集体成员的子女是集体土地所有权的继承者,在一轮土地承包期内没有土地,在下一轮土地承包时,一般会得到承包地。因此,解决承包合同有效期内的继承比较简单。但如果继承者不是本集体的成员,新一轮承包时其权利就往往被无偿“剥夺”,对于继承者没有补偿。
- ⑥补偿参照国家征地进行。所不同的是所有权仍然属于集体,而不属于国家。
- ⑦国家正在制定相关政策。
- ⑧农村的社会福利是与土地权利联系在一起的,因此,作为集体的成员,其权利不仅仅是土地承包权,还有其他权利,因此,一定时期内取消其承包经营权并不意味着取消其成员权。

参考文献:

- [1]丁关良,周菊香.对农村集体土地所有权制度的法律思考[J].中国农村经济,2000,(11).
- [2]江平.中国土地立法研究[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [3]王克强.我国集体土地所有权的基本矛盾运动规律及启示[J].农业现代化研究,1999,(4).

[4]张蔚文,孙炜. 集体土地使用权的现状及其立法建议[J]. 中国农村经济,2000,(12).

A Study on the Inherited or Cancelled Right of the Collective Land

WANG Ke-qiang¹, LIU Hong-mei², SHI Yi-shao³

(1. School of Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;

2. School of Management, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 201101, China;

3. Department of Surveying and Land Information Engineering, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: The right inherited of collective land includes three sides which are ones of owning right and contracted right with family responsibility and right of use, which are different in essential and to be clarified in the law. The right being canceled is on the other side of collective land right. In this article, the programs for the right of collective land which are being inherited or canceled is been designed.

Key words: collective land right; the inherited right of land; the canceled right of land

(上接第 34 页)

参考文献:

[1]张士怀. 企业财务经营[M]. 北京:中国财经出版社,1999.

[2]郭复初. 财务专论[M]. 上海:立信会计出版社,1998.

[3]郑红亮. 公司治理结构与中国国有企业改革[J]. 经济研究,1998,(10).

On the Problems of the Financial-agents System

CHEN Wen-hao, GUO Li-hong

(School of Accounting, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 2000433, China)

Abstract: Financial agents can not only help solve the principal-agent contradiction of modern corporations, but also help make timely use of the latest financial products effectively, which enhances the corporations' financial operational ability. Financial agents are, however, encountered such problems as multi-objectives, faintly positioned functions and so on. Only when the above-mentioned problems are solved, can the functions of financial agents be fully applied.

Key words: financial-agents; corporate governance structure; the problem of principal-agents