

关于确立我国土地承包金制度的若干思考

韩志才

(池州学院 政法系,安徽 池州 247000)

摘要:土地承包金在我国农村事实上广为存在,现阶段我国确立土地承包金制度具有多方面的意义。尽管世界大多数国家和地区立法都规定了土地承包金制度,但我国目前法律关于土地承包金的规定严重缺失。将来我国法律应明确确定土地承包金数额应考虑的因素,土地承包金缴纳主体、形式、期限,土地承包金的用途、变更和不按规定缴纳土地承包金的处理等内容。在建立起科学、合理的土地承包金制度基础上,贯彻实施好土地承包金制度。

关键词:土地承包;土地承包金制度;农民;法律

中图分类号:D922.3

文献标识码:A

文章编号:1672-447X(2008)01-0065-05

根据我国《农村土地承包法》规定,我国土地承包有家庭承包和其他方式的承包两种类型,本文分析中涉及到的土地承包包括这两种类型,但更多的是前者。我国有无必要对土地承包金作出法律规定以及应如何作出规定,这是本文要探讨的问题。

一、我国法律确立土地承包金制度之应然性

(一)土地承包金在我国农村事实上是广为存在的,确立土地承包金制度意义重大

农村实行家庭联产承包责任制时,在村集体与农民签定的农户土地承包经营合同中,原来明确有一个“土地承包费”的项目,1991年国务院《农民承担费用和劳务管理条例》颁发后,把从事种植业经营的农户上缴村集体的“土地承包费”统一改称为“村提留”。于是,长期以来土地承包金同各种农村税费混为一谈,农村土地承包经营合同中,使用土地的代价不仅指承包金,而且包括承包人对国家、政府承担的各项行政义务,如农民按所承包土地的面积应缴纳的农业税,应完成的国家定购任务,地方摊派费用(村提留、乡统筹、乡村集资款

等),甚至包括落实计划生育指标、结婚办理登记手续,服从乡镇村组各项经济和社会事务的安排和管理(如指定种植经济作物)等义务。实践中往往把各种税费同土地承包金混在一起进行征收。更有许多地方把各种名目的杂费当成农民占有和利用土地的代价,随意收取,一旦不缴就收回其承包的土地。更有甚者,以暴力收费。

由于土地承包金事实上的存在,所以实践中关于土地承包金的问题多、纠纷多。中办发[1997]16号《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》第二、三、五条不得不强调“不得利用‘小调整’提高承包费”,坚决纠正“随意提高土地承包费”,“严格加强对土地承包费的管理”,而共40条的法释[1999]15号《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定(试行)》不得不用第37、22、29、9、10条5个条款专门对承包金的内含、变更、缓减免以及承包金纠纷的处理等作出规定。

上述中办发[1997]16号、法释[1999]15号规范性文件从另一方面反映出土地承包金在我国农村存在的客观性,并且已到了对其不能不调整规范的地步。事实表明在我国农村土地承包经营合同都或

收稿日期:2007-07-27

作者简介:韩志才(1963-),安徽池州人,池州学院政法系副教授,研究方向为民法学、婚姻法学。

明确或变相地包含了土地承包金的内容,那种把土地承包金模糊的做法对广大农民是极其不利的,土地承包金必须明确才能更好地保护农民的权利。就我国现阶段而言,确立土地承包金制度具有多方面意义,概言之,第一,有助于土地承包经营制度的有效实施,提高土地使用效率;第二,有助于减轻农民负担,促进农民增收;第三,有助于增强农民集体观念,促进农村的稳定;第四,有助于解决农村公共事业等投入匮乏问题;第五,有助于农村集体所有权的体现。^①

(二)我国现行法律关于土地承包金的规定严重缺失

我国现行法对土地承包经营权内容的规定经历了从约定到法定的过程。《民法通则》、《土地管理法》和《农业法》都规定,土地承包经营权的内容由承包经营合同双方在合同中约定。^②直到2003年3月1日实施的《农村土地承包法》才以法律直接规定土地承包双方当事人的权利和义务,但仍然存在着规定不完全的缺陷。突出表现在《农村土地承包法》第45条对以招标、拍卖、公开协商等方式进行承包的承包金的确定方法作了规定,但对家庭承包方式的土地承包金却丝毫未提及。从《农村土地承包法》规定精神来看,家庭土地承包金是作为承包方案的具体内容交由成员大会决定,同时承包金也非家庭承包经营合同中的必备条款,^③如果成员大会协商一致,决定无偿发包似乎也未尝不可。立法者似乎是为充分体现成员的自主权而故意未作明确规定而交由成员大会自主决定,但这么做是不妥的。

2007年3月十届人大五次会议通过的《物权法》,虽说在“用益物权编”用专门的一章规定了“土地承包经营权”,但整章没有“土地承包金”字眼。

(三)确立土地承包金制度是世界大多数国家和地区的做法,也为我国学者所认可

对土地承包金作出明确的规定,这是世界大多数国家和地区的做法。如《意大利民法典》在其第三编“所有权”之第四章“永佃权”^④就专门规定了永佃权人缴纳地租的义务以及如何缴纳、地租可否变更、迟延交付地租产生的后果等问题;^⑤《日本民法典》在其第二编“物权”之第五章“永佃权”也规定了永佃权人缴纳佃租的义务以及佃租的减免、佃租的滞纳后果等问题;^⑥再如我国澳门地区《澳门民法典》第二卷“债法”之第二编“各种合同”之第三章

“租赁”之第十一节“不动产租赁”之第六分节“农用不动产租赁之特别规定”中对租金的交付及种类、租金的减少等作了专门规定。^⑦我国台湾地区民法典在物权编永佃权^⑧一章中专门规定了永佃权人缴纳地租的义务以及佃租的减少或免除、积欠佃租产生的后果等问题。^⑨

就我国目前来看,尽管现行法规定,土地承包金并非家庭承包经营合同的主要条款,也不是设立土地承包经营权的条件,但学界对土地承包金的作用是肯定的,虽然看法有别。有学者认为,“法律应当明确土地承包金为家庭承包合同的一般条款,……。”^⑩也有学者认为,尽管承包金不是主要条款但仍是合同的重要内容,承包金的缴纳仍是承包人的一项重要(或曰主要)义务。^⑪

综上所述,在我国现阶段土地承包金存在的客观性是不容置疑的,确立土地承包金制度意义深远,在土地承包经营权明确规定为是一种物权性权利的今天,我们法律没有理由不对土地承包金确立的方式、数额限制等等作出明确的规定。这是物权法定的基本要求,也是世界上大多数国家和地区的做法。

二、对构建我国土地承包金制度的几点思考

(一)土地承包金数额确定应考虑的因素

对于土地承包金的数额法律应根据家庭承包和其他方式承包分别作出规定。笔者认为,以其他方式承包的法律应允许土地所有权人与其自由商定,以家庭方式承包的法律对土地承包金应作限额的规定。

鉴于土地对农民的特殊意义,使得我国土地承包经营权必然具有一定的“福利性”或“非营利性”的特点,因此,家庭承土地承包金的数额一定要低,既要保证农民种地无多大负担,又要保证其在流转时有足够的利润空间,这样家庭承包经营权才能真正成为一种财产而非负担,成为一种权利而非义务,土地才能得到有效利用。当然也不是越低越好,数额过低也会使承包金的“刺激”功能弱化,也不利于土地使用效率的提高。所以应以适度低额为宜,既要保证土地所有人农村集体的合理收益,又要保证土地承包者获得相当的收益。这是比较难以把握的。但无论如何,法律应明确规定土地承包金不得超过土地收益的一定比例,其确定限额必须综合考

考虑土地的质量(包括土壤肥力、地块大小及区位和交通状况等等)、等级、用途、供求状况、农业生产的成本和收益以及土地使用者的承受能力等因素。为此,我们首先必须确定土地的价格,再根据以上原则合理确定土地承包金的收缴标准。

(二)土地承包金缴纳主体、形式、期限

笔者认为,借鉴其他国家和地区的立法,^①结合我国实际法律应规定土地承包金的缴纳主体为土地承包人,承包期内承包土地使用权发生流转的,缴纳人为原土地承包人或实际使用人,原土地承包人和土地实际使用人对土地承包金的缴纳负连带责任。这样规定是为了保证集体土地承包金的实现。因为我国现有法律已赋予了土地承包人在承包期内对承包土地的流转权,《物权法》更是对这种流转权提供了相当大的自由空间,再加上家庭承包中土地承包金数额不高,一般情况下原土地承包人将土地流转后获得的流转金会高于土地承包金,所以承包土地在承包期内流转会时有发生。法律规定原土地承包人和土地实际使用人对土地承包金的缴纳负连带责任,可避免在缴纳土地承包金问题上的扯皮现象出现,以增强集体土地承包金实现系数。

对于土地承包金的缴纳形式及期限,法律可规定土地承包金原则上用货币形式缴纳,以承包土地上所生实物交付为例外,因为市场经济社会中实物转化为货币并非难事,统一缴纳货币便于土地承包金的管理。缴纳期限一般以年度为单位,以收成季节缴纳为宜,这样规定有助于土地承包金的收取,还可防止农民因缴纳土地承包金而借债,造成不满和对立。

(三)土地承包金的用途

如前所述,土地承包金是农村集体土地的收益,实质上是全体成员的收益,应主要用作农业发展专项基金和农业的基础性投入支出、集体公益福利事业、土地承包保障金、集体经济组织的管理开支。^②这里笔者主要分析一下在土地承包金使用范围中列明土地承包保障金的必要。

虽然中共中央办公厅、国务院办公厅2001年5月8日发布的《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》和《农村土地承包法》都强调出嫁妇女必须有一份承包土地,承包期内,妇女结婚,在新居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地。但实践证明由于制度上的、观念上的、客观上的等

多方面的原因,使出嫁女“必须有一份承包土地”难以落到实处。可以肯定在长达30年土地承包期内因婚姻关系而事实上失去土地承包经营权的不在少数。还有基于出生而新增加的人口,或因自然灾害等原因导致土地灭失、减少的农民等等,这是一支很大的群体。所以为了保证土地承包的长期稳定性,又能保障作为农村集体成员的土地承包经营权益,笔者认为我国法律有必要在土地承包金的用途中明确土地承包保障金,以解决在新的一轮土地承包到来之前,对交出承包土地使用权的,或具有本集体成员身份不能分给或足份分给承包土地的,或因自然灾害等原因导致土地灭失、减少的等土地承包人,能够享有集体土地收益。^③

(四)土地承包金的变更

首先我们要认清一个问题,即我国法律规定土地承包期30年不变,并非说土地承包经营合同30年到期才可调整,承包期只是土地承包经营合同主要内容的一项。基于土地承包经营合同内容的确定是从签订合同的实际考虑的,在土地承包期内难免会出现签订承包经营合同时难以预料的情况,而有些情况的出现若不对土地承包金等变更就会使当事人利益严重失衡,所以为平衡当事人的利益需要调整土地承包金应是允许的。当然变更土地承包金关系到双方当事人利益的调整,法律应对其作出明确规定。

第一,法律不应一概禁止增加土地承包金。在传统土地租佃关系中通常规定地租是不可增的,所以在世界上一些国家和地区的民法典鲜有关于地租增加的规定。对承包期内土地承包金应否增加,法律可作如下规定:如果土地承包经营合同中,约定了土地承包金的增加条件或期间的,可以允许当事人双方根据其约定协商调整土地承包金;如果土地承包经营合同中,没有约定土地承包金的增加条件或期间的,应不允许土地所有人增加土地承包金;但如果因社会经济状况发生异常变化,不增加土地承包金不足以维系土地所有人与土地承包人之间的利益平衡时,土地所有人可依债权法关于情势变更原则的规定,要求增加土地承包金;但是,无论在上述何种情形下,家庭承包土地承包金的增加都不得违反物权法有关土地承包金限额的规定。

第二,法律也不应禁止土地承包金的减免。世界上大多国家和地区的民法典都有关于地租(或称佃租、租金)可否减免的规定,但规定不一。笔者认

为,将来我国关于土地承包金的减免规定,应借鉴其他国家和地区的立法,^①结合学者的立法建议,对土地承包金减免的条件及幅度作出明确且具有可操作性的规定。法律作减免规定时应当把握好两个原则:一是土地承包经营权是一个长期间存在的权利,不能因一时收益减少即减免土地承包金,否则于土地所有人不利;二是我国农村生产力水平较低,农民的平均收入亦较低,为维护农民的基本生活水平,应当允许在具备法定原因时请求减免土地承包金。

(五)不按规定缴纳土地承包金的处理

前面笔者提出,我国土地承包金缴纳人为土地承包人或实际使用人,那么当土地承包人或实际使用人如拒不或延迟缴纳土地承包金时,土地所有人是否可以收回土地承包经营权呢?笔者认为,出现此种情形,我们不能简单地效仿其他国家和地区把土地承包经营权收回,应根据承包类型的不同,采取不同的方法。对于家庭土地承包人及其承包地的实际使用人不按规定缴纳土地承包金的,我们不能采取收回土地承包经营权的方法。因为,农村土地承包经营权的设立,本质上是由农村集体经济组织的社会主义性质以及一些历史背景所决定的;尤其是我国目前社会一致认同应当尽力减轻农民负担的情况下,以欠缴土地承包金为由收回农民土地,显然是有背以人为本的基本方针的。也正是基于这些考虑,《农村土地承包法》第35条明确规定,对于家庭承包,“不得将承包地收回抵顶欠款”。因此,建议将来我国法律在确立土地承包金制度时,应明确禁止家庭承包方式设立的农村土地承包经营权不能因欠缴承包金而被收回。遇到这种情况,笔者认为,应由集体组织向法院提起追缴欠款的民事诉讼。但是,对于其他方式设定的农村土地承包经营权,其承包金是承包人使用土地的对价,是通过市场形成的土地使用价格。在其欠缴达到一定标准的情况下,为了维护农村集体经济组织的利益,发包人应当有权解除合同,撤销土地承包经营权。

上述关于土地承包金制度的几点内容也许还不太成熟,它也不是我国未来土地承包金制度的全部,但至少应是我国法律予以明确的主要方面。

三、结束语

笔者认为,我国法律应当明确土地承包金为土

地承包合同的一般条款,明确家庭土地承包金非家庭土地承包经营权取得对价的性质,明确土地承包金的目的、用途、确立方式和原则以及不按规定缴纳土地承包金的法律责任。只有用法律形式明确土地承包金,才能更好地实现农村土地承包的根本目的,实现《农村土地承包法》的“维护农村土地承包当事人的合法权益,促进农业、农村经济发展和农村社会稳定”之立法宗旨。当然法律规定不等于落实,但落实要以法律有规定为前提。笔者认为贯彻实施好土地承包金制度,应做到以下几点:

第一,加强宣传教育,增强干群法律意识。对《农村土地承包法》、《村民委员会组织法》、《物权法》以及党和国家减轻农民负担等有关法律法规要采取适合农村形式的方式方法宣传,使广大农村干部和群众明白自己应该享有的权益和应尽的义务,以进一步增强广大农村干部群众依法履行职责和义务的意识,行使权利的意识。

第二,坚持村务公开,完善和落实土地承包金使用管理制度。对土地承包金的使用与管理要严格按照村民会议研究形成的决定执行,对土地承包金的收支情况进行审核,并将审核结果在村务公开栏上予以公开,以加强土地承包金的民主监督。

第三,坚持依法办事,认真处理和解决不按规定缴纳土地承包金的问题。对个别无正当理由而长期拖欠土地承包金的农户,经教育无效的情况下,要运用法律手段,及时进行处理,以通过个别案例的依法处理,达到教育广大农民不断增强履行各种应尽义务的自觉性。

注释:

- ① 详见韩志才:《论我国土地承包金制度确立的必要性》,《商业研究》2006年第29期。
- ② 参见《民法通则》第80条第2款、第81条第3款,2004年8月28日修正后的《土地管理法》第14条第1款、第15条第1款,2002年12月28日修正后的《农业法》第10条第2款。
- ③ 参见《农村土地承包法》第18、19、21条。
- ④ 土地承包经营权具有中国特色,世界上其他国家和地区一般称之为永佃权,我国解放前也称为永佃权,当然解放前以及其他国家和地区的永佃权与我国今天的土地承包经营权不能完全等同,但它们有诸多相似之处和法理上的相通之处。
- ⑤ 参见费安玲等译:《意大利民法典》(2004年),中国政法大学出版社,2004年11月第1版,第960-963、972条。

- ⑥参见王书江译:《日本民法典》,中国法制出版社,2000年4月北京第1版,第270、274、276条。
- ⑦参见中国政法大学澳门研究中心、澳门政府法律翻译办公室编:《澳门民法典》,中国政法大学出版社,1999年12月第1版,第1051、1052条。
- ⑧鉴于“永佃权之设定,将造成土地所有人与使用人之永久分离,影响农地之合理利用。且目前实务上各地政事务所几无以永佃权登记者,足见目前永佃权之规定已无存在之价值。”所以我国台湾地区民法物权编修正案草案并已决定删除永佃权,增设农用权。参见王泽鉴:《民法物权(第2册)》(用益物权·占有),中国政法大学出版社,2001年10月第1版,第62、64页。
- ⑨我国台湾地区民法典第842、844、846条,参见杨与龄编著:《民法概要》,中国政法大学出版社,2002年9月第1版,第287-288页。
- ⑩参见胡吕银著:《土地承包经营权的物权法分析》,复旦大学出版社2004年12月第1版,第138页。
- ⑪参见屈茂辉著:《用益物权论》,湖南人民出版社1999年版,第291—293页。参见王利民著:《物权本论》,法律出版社,2005年3月第1版,第304页。参见梁慧星主编:《中国民法典草案建议稿附理由·物权编》,法律出版社2004年12月第1版,第447条及该条“说明”。
- ⑫参见《意大利民法典》(2004年)第961、967条,我国台湾地区民法典第849条,《澳门民法典》第1051条。
- ⑬集体经济组织的管理开支最好国家财政解决,这样做可更好确保土地承包金取之于民,用之于民,防止土地承包金被滥用;若国家财政一时解决不了应由乡级人民政府根据村规模、经济发展水平和实际工作需要制定标准,并报县级人民政府相关部门备案。
- ⑭参见韩志才:《我国应建立土地承包保障金制度》,《光明日报》2006年7月3日第10版。
- ⑮参见《意大利民法典》(2004年)第960条,《日本民法典》第274条,我国台湾地区民法典第844条,《澳门民法典》第1052条。

责任编辑:张德学

On Establishment of the Land Contracting Fee System in China

Han Zhicai

(Department of Politics and Law, Chizhou University, Chizhou247000, China)

Abstract: Land contracting fee is widely conducted in countryside in China, which is of much meaning in establishing the land contracting fee system at present in China. Although most countries and regions in the world have made laws to regulate land contracting fee system, China has done nothing in this aspect. In the future our country's law should clearly regulate the factors that will affect the amount of the land contracting fee, the subject, the pay form, the lease, the use, the change of the land contracting fee and the method how to deal with them, so to carry out the system in a scientific way.

Key Words: land contracting; land contracting fee; farmer; law

·徽州文化小资料·

徽商经营的行业

明代弘治以前,徽商以经营“文房四宝”、漆、木、茶叶和粮食为主。弘治以后,经营范围扩大,涉足行业多种多样,以盐、典、茶、木为最著;其次为粮食、棉布、丝绸、纸墨、瓷器;还有贩卖人参、貂皮、珠玑、古玩,从事刻书出版业的;也有经营小本生意,如开饮食店、杂货店,以及肩挑背负的小贩。可以说,徽商无业不营。其中婺源人多茶、木商;歙县人以盐、典为主;绩溪人多饮食业和茶业;休宁人多典当商;祁门、黟两县以经营布匹、粮食、茶叶、钱庄、南北货为多。