

工作简报

2019年第2期

(总第2期)

“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队

2019年4月30日

目录

【田野实证】	2
陈小君教授一行赴茂名市开展立法调研	2
【会议研讨】	3
《土地管理法（一审稿）》修改意见学习研讨会成功举行	3
“2019年中央一号文件”学习研讨会成功举行	4
“粤港澳大湾区发展规划纲要”学习研讨会成功举行	6
中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟第三届学术研讨会暨“新时代中国特色土地管理法修改”研讨会在广东佛山成功召开	7
【科研著述】	13
“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队成果持续发力	13
【学术交流】	14
耿卓教授、陈小君教授参加“第四届信访制度理论与实践研讨会”	14

【田野实证】

陈小君教授一行赴茂名市开展立法调研

2019年2月24日至27日，科研创新团队成员、土地法制研究院院长陈小君教授、副院长高飞教授、博士后研究员孙聪聪博士等一行赴广东省茂名市开展《茂名市村庄规划建设管理条例》立法调研。

此次调研旨在摸底茂名市村庄规划与建设管理实际情况，提炼总结相关工作经验，并发现提出重难点问题，为《茂名市村庄规划建设管理条例》草案的拟定奠定实证基础。通过调研课题组发现，因村庄规划滞后，各调研点均不同程度地存在建房无序，农房占地、层高、容积率等无明确依据，以及公共设施预留用地和规划建设难以实现等问题，亟需在《茂名市村庄规划建设管理条例》中予以规范和引导。

村庄规划和建设管理是乡村振兴战略实施的前提和保障，注重规划引领，强调规范建设，方能合理布局产业发展，提升村容村貌，改善村庄人居环境，实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求。村庄规划和建设管理作为科研创新团队新拓展的研究领域，有助于补齐研究短板，运用更全面、多方位的视角把项目研究推向深入。



【会议研讨】

《土地管理法（一审稿）》修改意见学习研讨会成功举行

2019年3月7日，由土地法制研究院、国家社科基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”课题组、“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队主办的“《土地管理法（一审稿）》修改意见学习研讨会”在广东外语外贸大学北校区8教109举行。土地法制研究院院长陈小君教授、副院长高飞教授、耿卓教授及部分专职研究员、博士后研究人员参加研讨会。会议由高飞教授主持。



本次学习研讨会由陈小君教授做题为“《土地管理法（一审稿）》修改意见”的主旨报告。陈小君教授从《第一财经》关于《土地管理法》修改的报道切入，回顾了《土地管理法》历次修法的背景和内容，梳理了学界针对此次《土地管理法》修改的系统性论述及具体制度研究，并着重对《土地管理法（一审稿）》从进步和不足两个方面进行了深入评析。就进步而言，陈小君教授指出，《土地管理法（一审稿）》把握了现实症结，顺应市场经济的发展要求，删除了与之不相适应的条文，对与民事法律的协调有一定认知，土地征收制度改革意识比较突出，将“集体经营性建设用地”纠正为“集体建设用地”等，体现了立法的科学性和民主性。就不足方面，陈小君教授分别从11个方面提出了具体的建议，包括确立“节约集约利用土地”的基本原则、对国家所有和集体所有土地实行平等保护、规范集体土地所有权主体表述、将土地改良作为地方人民政府应履行的职责、落实基本农田保护、删除公共利益条款中的城市成片开发、增加对同一建设项目不得拆分审批的条款、增加土地利用总体规划制定中城市和农村居民参与的程序性规定、避免征地补偿与社会保障相混淆等。

在与谈阶段，耿卓教授指出，《土地管理法》修法与我国改革开放的历程密切相关；土地制度领域一直是改革推动立法，立法也应考虑深化改革；此次《土地管理法》修订在法律衔接联动方面有进步亦有不足；集体建设用地入市应与宅

基地制度改革实现联动，考虑以集体建设用地保障村民居住需求；应加强对建设用地收回制度的研究等。高飞教授指出，《土地管理法》修订最本质的问题在于对公权力限制不够，应完善相关法律程序、明确法律责任；在《土地管理法》中强调平等保护国有土地和集体土地，是指在管理过程中，行政权力要给予其平等对待；三块地改革中涉及的最重要的问题是土地增值收益分配的问题；土地制度改革试点的初衷是实验性立法，是否允许失败取决于各级政府的政绩观。张保红教授结合具体条文发表了对《土地管理法（一审稿）》的看法。他认为《农村土地承包法》关于承包期限已有明确规定，《土地管理法》不必重复；征收的补偿标准应由全国人大常委会根据各地的实际情况制定，避免地方既是征收主体又是补偿标准的制定者的利益冲突；在城市规划区可以利用集体土地进行建设，与宪法“城市土地归国家所有”的规定相冲突。

在其他参会者发言阶段，于凤瑞副教授从公共利益条款中成片开发的合理性、土地利用总体规划的正当性、如何规范土地利用总体规划权力的行使以及集体建设用地如何设定空间权等方面阐述了对《土地管理法（一审稿）》的学习体会。许英副教授亦从征收中公共利益范围的界定、集体建设用地入市规则、宅基地违法行为的法律责任等方面发表了自己的看法。曹益凤博士针对《土地管理法（一审稿）》第62条规定的宅基地管理制度，从宅基地取得采人均占地面积标准、宅基地自愿有偿退出机制等方面提出了完善建议。孙聪聪博士提出《土地管理法（一审稿）》有关土地利用总体规划的编制原则具有从土地利用总体规划向国土空间规划过渡的阶段特征，国土空间规划立法有待实践探索和理论深化。

“2019年中央一号文件”学习研讨会成功举行

2019年3月21日，由“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队、土地法制研究院、国家社科基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”课题组主办的“2019年中央一号文件”学习研讨会在广东外语外贸大学北校区8教109会议室举行。科研创新团队成员、土地法制研究院院长陈小君教授、副院长高飞教授，张保红教授、于凤瑞副教授以及博士后研究人员许英副教授、孙聪聪博士等参加研讨会。会议由于凤瑞副教授主持。



本次学习研讨会由高飞教授做主旨报告。高飞教授首先从时间、对象、手段三个方面介绍了“2019年中央一号文件”出台的背景。他分析认为，近两年是全面建成小康社会的决胜期；“三农”问题不解决，全面建成小康社会的任务不可能完成；农业农村优先发展仍以实施乡村振兴战略为总抓手，是实施乡村振兴战略的延续和强化。其次，高飞教授分别结合在肇庆、秦皇岛、清远、茂名等地的调研情况，从五个方面详细阐述了学习“2019年中央一号文件”的体会，涉及到产业兴旺所需土地如何落实、生态宜居的要求如何实现、土地制度改革的重点和方向何在、农村集体经济组织如何立法、以及深化集体林权和国有农场改革等具体实践难题。他认为，农村建设用地保障、土地利用总体规划与村庄规划的协调、占补平衡的落实、土地制度改革的市场化限度、农村集体经济组织立法中成员、财产和功能的确定、绿色国土、海域等方面的理论问题均值得深入研究，成为土地法制研究院新的学术增长点。

在与谈阶段，张保红教授分别从农村产业发展、生态旅游用地等方面发表了自己的看法。他认为，农村发展不平衡的原因在于资源投入有限；建议将生态旅游中的非永久性设施给予特殊对待。陈小君教授首先对“2019年中央一号文件”的行文逻辑进行了分析，并表达了对十八届三中全会以来农村土地制度改革实践和立法研究的忧虑。她指出，从私法角度，始终应强调回归农民和集体对农村土地的正常圆满状态；国家社科基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”凝心聚力的方向，始终是自由与限制、政府与市场、权利与权力的关系与互动。

在其他参会者发言阶段，许英副教授阐述了对“2019年中央一号文件”中有关农民专业合作社的规范化发展以及深化农村土地制度改革的认识。孙聪聪博士结合自身的生活经验分享了对农业农村优先发展的感性认识。

通过集中研讨，参会人员对于“2019 年中央一号文件”有了更加深刻的理解，对于自身的理论研究有了更加明晰的判断。

“粤港澳大湾区发展规划纲要”学习研讨会成功举行

2019 年 4 月 4 日，由“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队、土地法制研究院、国家社科基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”课题组主办的“粤港澳大湾区发展规划纲要”学习研讨会在广东外语外贸大学北校区 8 教 612 会议室举行。科研创新团队带头人耿卓教授，张保红教授、于凤瑞副教授、陈越鹏博士后、孙聪聪博士等参加研讨会，陈小君教授、张淞纶副教授等通过远程视频参会。会议由耿卓教授主持。



本次学习研讨会由耿卓教授做主旨报告。耿卓教授在借鉴相关学者研究成果的基础上，分别从内容概况、实施困境与研究启示等三个方面详细阐述了对《粤港澳大湾区发展规划纲要》的学习体会。在内容概况方面，耿卓教授介绍了粤港澳大湾区国际、开放、创新、宜居等特点，以及引领开放经济、高效配置资源、积聚外溢效应、国际交往枢纽等功能；与旧金山湾区、纽约湾区、东京湾区相比，粤港澳大湾区的特殊之处在于一国两制三法域三关税区；他指出，《粤港澳大湾区发展规划纲要》将政策和资源更多地向港澳倾斜，突出创新、合作、共同发展，突出合作环境的营造及体制机制创新。就存在的问题而言，耿卓教授认为，目前规划纲要实施面临区域发展不协调、产业不平衡、存量发展不足、增量发展失衡、经济落后地区村镇发展乏力、区域一体化停留在政策层面、规划统筹的管控力度较弱、刚性不足等现实困境。结合土地法制研究院、校科研创新团队和国家社科

基金重大项目的研究领域和侧重点，耿卓教授认为应从国土空间规划的制定和实施、城市更新相关法律问题、集体土地征收与集体建设用地入市、生态宜居的制度保障、农业现代化与农村基本经营制度、填海造地相关问题等方面为建设粤港澳大湾区贡献智识力量。

在专家与谈和参会者发言阶段，陈小君教授提出要立足于粤港澳大湾区的鲜明特色，借鉴香港和澳门地区对民生问题的关怀，创新大陆民商事法律制度；建议采取在《土地法制科学》开设专栏、组织广州市民商法学界召开小型研讨会等形式研究粤港澳大湾区建设中法学界应有的贡献和作用。张保红教授认为应引导湾区各地全员参与规划的制定和实施，对于生态保护区经济发展所作的牺牲给予适当补偿。张淞纶副教授认为，针对宏观的规划纲要，研究工作应从中观甚至微观的层面展开，服务于部门决策。于凤瑞副教授提出可以从粤港澳三地法律制度如何协调和衔接、如何建立城乡融合发展体制机制等方面展开研究。陈越鹏博士后从粤港澳大湾区法律合作方面存在的问题和解决的建议等方面发表了自己的看法。孙聪聪博士从《粤港澳大湾区发展规划纲要》在全国规划体系中的定位和与之相关的空间规划政策体系的形成过程两个方面汇报了自己的学习体会。

中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟第三届学术研讨会暨“新时代中国特色土地管理法修改”研讨会在广东佛山成功召开

2019年4月20日，中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟第三届学术研讨会暨“新时代中国特色土地管理法修改”研讨会在广东省佛山市顺利举行。本次会议由中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟、中国法学会民法学研究会主办，国家社科基金重大项目（18ZDA151）课题组、“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队、广东外语外贸大学土地法制研究院、法学院、华南国际知识产权研究院承办，《法商研究》编辑部、《广东社会科学》杂志社、《中国不动产法研究》编辑部、《土地法制科学》编辑部协办。

来自中国人民大学、吉林大学、广东外语外贸大学、华东政法大学、烟台大学、武汉大学、浙江大学、中国政法大学、中南财经政法大学、西南政法大学、西北政法大学等40余家高等院校、科研院所和实务部门的70多位专家学者参加了本次盛会。会议结束后，50多位专家学者参加了21日的佛山市南海区农村土地制度改革试点实地考察活动。

研讨会开幕式由吉林大学财产法研究中心执行主任、法学院李国强教授主持。广东外语外贸大学法学院和土地法制研究院副院长、《土地法制科学》主编耿卓教授代表承办方，烟台大学中国土地政策法律实施评估研究中心主任、法学院王洪平教授代表会议联盟，中国法学会民法学研究会副会长、武汉大学法学院孟勤

国教授代表民法学研究会先后致辞。



本次研讨会共分六个单元进行主题研讨。

会议第一单元的主题为“土地管理立法完善的新时代需求与现实考察”。本单元由西南政法大学经济法学院刘俊教授、华南农业大学人文与法学学院王权典教授主持，吉林大学法学院房绍坤教授、广东外语外贸大学土地法制研究院陈小君教授分别作主题发言。房绍坤教授对土地管理法完善的新时代需求进行论述，提出适应新时代的现实需求应当贯彻新理念、回应新要求、体现新作为。陈小君教授围绕新时代对土地管理法的需求和主要存在问题的方向进行发言，提出研究土地管理法的完善问题有三个前提：修法活动并非单一、孤立，最重要的对象在于乡村，跳出本次修法起草的内容等。华东政法大学法律学院高富平教授、广东外语外贸大学土地法制研究院张保红教授、苏州大学王健法学院程雪阳副教授和中国农业大学人文与发展学院肖鹏副教授顺次进行与谈。



会议第二单元的主题为“土地利用规划与土地用途管制法制完善”。本单元由武汉大学法学院孟勤国教授、广东省社会科学院周联合研究员主持，主题发言人为浙江大学中国农村发展研究院丁关良教授、西南政法大学民商法学院黄忠教授。丁关良教授围绕土地利用总体规划与国土空间规划在不同情形下产生的问题进行分析，提出两种规划的价值定位不同，两类规划、管制并存导致大量问题产生，应当在平等的前提下，以限制公权为基调进行土地用途管制。黄忠教授认为目前的用途管制主要通过分区指标实现管制目标，并对指标管理方式产生的现实问题进行探讨，提出引入市场机制对指标分配模式进行改革。在与谈环节中，安徽财经大学法学院高海教授、广东省土地调查规划院周玉高级工程师、自然资源部城市土地资源监测与仿真重点实验室杜荃深高级工程师、浙江大学公共管理学院李林林助理研究员、广东外语外贸大学土地法制研究院孙聪聪博士后发表了各自的见解。



会议第三单元的主题为“耕地保护与土地整治法律制度完善”。本单元由中南财经政法大学法学院温世扬教授、中国政法大学民商经济法学院李蕊教授主持。西南大学法学院赵谦教授、广东外语外贸大学法学院和土地法制研究院耿卓教授作主题发言。赵谦教授发言的题目为《土地复垦监管行为的合作治理范式检视》，其从研究范畴切入，对土地复垦、土地监管的基本内涵进行界定，并对研究范式、关联性线索等问题进行阐释。耿卓教授以《耕地保护治理法治化》为题展开论述对耕地的法律属性、与相关概念的联系与区别等进行分析，进而从耕地保护政策、治理情况、法治化情况等角度解析耕地保护命题。西南政法大学经济法学院刘俊教授、淮阴师范学院法律政治与公共管理学院郭继教授、中南财经政法大学法学院陆剑副教授和沈阳师范大学法学院杜换涛副教授参与了与谈环节的讨论。



会议第四单元的主题为“土地管理法修改中土地征收制度的完善”。本单元由华东政法大学法律学院高富平教授与西南政法大学民商法学院张力教授主持。烟台大学法学院王洪平教授、西北政法大学民商法学院袁震教授先后作主题发言。王洪平教授重点探析了成片征收的商业属性、土地征收中农民住宅的补偿、土地征收程序性弊端以及通过协议征收制度取得土地的可行性等问题。袁震教授着重关注农民个人土地权利的补偿问题，认为从农村地权结构出发，对土地征收中农民的土地权利给予充分补偿。武汉大学法学院孟勤国教授、华东政法大学法律学院刘竞元讲师、山东财经大学法学院韩清怀教授、山东政法学院民商法学院管洪

彦副教授、西北民族大学法学院王天雁副教授作为与谈人进行发言。



会议第五单元的主题为“土地管理法修改中集体建设用地入市制度完善”。本单元由中国人民大学法学院高圣平教授与中南财经政法大学法学院张红教授担任主持人，西北政法大学民商法学院韩松研究员、中共中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部宋志红教授进行主题发言。韩松研究员主要围绕集体建设用地入市对土地征收的三大影响展开讨论，认为应缩小征地范围为集体经营性建设用地入市留下空间，以集体经营性建设用地入市的价格作为征地市价补偿的参照物，清晰界定公共利益为直接入市或土地征收提供必要条件。宋志红教授以《集体经营性建设用地权能实现研究——基于 33 个试点地区入市探索的分析》为蓝本进行阐述，其认为试点地方在促进同权实现方面取得权能拓展、规则层面基本实现同地同权、市场认可度逐步提高、入市主体自主意识和能力得到提升等成效，但与国有建设用地相比，集体经营性建设用地在权能实现上仍存在诸多差异性因素。中南财经政法大学法学院温世扬教授、广东外语外贸大学土地法制研究院于凤瑞副教授、中南财经政法大学法学院李俊副教授、北京市社会科学院法学所罗瑞芳副研究员与中国人民大学法学院吴昭军博士后在与谈环节表达了相关见解。



会议第六单元的主题为“土地管理法修改中宅基地法律制度完善”。本单元由广州大学法学院刘云生教授与吉林大学法学院李国强教授共同担任本单元的主持人，中国人民大学法学院高圣平教授、上海大学法学院李凤章教授为主题发言人。高圣平教授指出，目前涉及宅基地制度改革的立法任务包括民法典物权编的制定、土地管理法的修改和宅基地管理条例的起草，应在民法典与土地管理法之间进行立法分工，研究“三权分置”的法律表达等问题。李凤章教授主要探讨了“三权分置”下宅基地的流转问题，认为当前我国法律禁止转让宅基地使用权，因而只能通过设置次级用益物权进行流转，如此将产生纵向交易结构，无助于解决宅基地使用权的先天不足，无法解释集体向次级用益物权人收取费用等问题。烟台大学法学院张洪波教授、嘉兴学院文法学院向勇教授、浙江省安吉县政协社法委周雪逵副主任、成都大学法学院陶钟太朗副研究员、广东外语外贸大学土地法制研究院曹益凤助理研究员参与了本单元的与谈。



本次研讨会的闭幕式由广东外语外贸大学科研处副处长、法学院王荣珍教授主持，华东政法大学财产法研究院院长、法律学院高富平教授进行总结发言。在闭幕式上，高富平教授公布本次会议申请加入中国土地法制与乡村振兴战略会议联盟的五家单位，分别是浙江大学中国农村发展研究院、南开大学法学院、西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、西北政法大学土地法房地产法研究中心和广州大学不动产研究院，并宣布下届会议由华东政法大学财产法研究院承办。闭幕式最后一个环节是会议联盟会旗交接仪式，在仪式中陈小君教授向高富平教授递送了会旗。本次研讨会将在与会代表的掌声中圆满结束。



21日上午，在佛山市自然资源局南海分局和南海区委政研室的大力支持下，会议承办方组织与会代表就佛山市南海区农村土地制度改革试点开展实地考察活动，与会代表先后考察了大沥镇布鲁森国际实验幼儿园项目与桂城街道御堡国际商务中心项目。其中，布鲁森国际实验幼儿园项目是南海区入市改革试点以来的入市“第一挂”、征收调节金“第一例”，御堡国际商务中心项目则是南海区按入市政策文件规定申请，并经审批认定为农村集体经营性建设用地产业载体的第一个项目。通过本次实地考察活动，与会代表近距离感受广东省农村土地制度改革试点情况，增加了对“南海方案”的实践认识，普遍反映收获良多。

【科研著述】

“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队成果持续发力

自新学期开学以来，“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队再获多项研究成果，特予以汇总呈报。

（一）新学期开学以来我团队成员发表多篇高质量学术论文

2018-2019 学年第二学期上半段，我团队成员在核心期刊上发表多篇高质量学术论文，列举如下：

1. 耿卓：《宅基地“三权分置”改革的基本遵循及其贯彻》，《法学杂志》2019

年第4期；

2. 陈小君：《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除》，《学术月刊》2019年第1期；

3. 陈小君：《我国农地制度改革实践的法治思考》，《中州学刊》2019年第1期；

4. 高飞：《建设用地使用权提前收回法律问题研究——关于〈物权法〉第148条和〈土地管理法〉第58条的修改建议》，《广东社会科学》2019年第1期；

5. 高飞：《落实集体土地所有权的法制路径——以民法典物权法编纂为线索》，《云南社会科学》2019年第1期；

6. 孙聪聪：《土地经营权抵押的法理反思与制度回应》，《中国不动产法研究》2018年第2卷。

（二）孙聪聪博士获广东省哲学社会科学规划学科共建项目立项

2019年2月3日，广东省哲学社会科学“十三五”规划2018年度学科共建项目评审结果正式发布。科研创新团队成员孙聪聪博士的“‘三权分置’中土地经营权担保的法律实现——以国家在粤试点为主要考察对象”获得学科共建项目立项。

【学术交流】

耿卓教授、陈小君教授参加“第四届信访制度理论与实践研讨会”

2019年4月12日，科研创新团队带头人耿卓教授、成员陈小君教授一行参加由西南政法大学承办的“第四届信访制度理论与实践研讨会”。本次研讨会以“信访制度在国家治理过程中的作用”为主题，旨在实现信访理论研究和实务工作的互动互利，认真贯彻习近平总书记对信访工作的重要批示精神，推动信访制度理论与实践的改革创新与完善。

信访制度作为农村基层社会治理的关键环节，是疏导农村社会矛盾的安全阀，是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制的有益补充。科研创新团队始终关注信访法治化改革，尤其是信访制度在农村基层社会治理中所发挥的积极作用，为信访法治助力乡村振兴提供学理支撑。