

# 工作简报

2020年第1期

(总第6期)

“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队

2020年4月30日

## 目 录

<b>【举办会议】</b> .....	1
“新冠疫情中土地制度和‘三农’问题思考与改进”研讨会成功举行.....	1
<b>【参加会议】</b> .....	2
团队主要成员参加“民法典编纂与国家治理体系和治理能力现代化研讨会” .....	2
团队主要成员参加《土地管理法实施条例》修改相关重大问题学术研讨会.....	3
<b>【社会服务】</b> .....	4
团队主要成员就建设用地审批权下放发表意见建议.....	4
团队主要成员应邀对“成片开发”标准提出意见建议.....	4
团队针对耕地保护问题展开线上实证调研.....	5
<b>【人才培养】</b> .....	5
团队带头人和主要成员指导本科生获2020年广东省科技创新战略专项资金资助.....	5
<b>【科研成果】</b> .....	5

### **【举办会议】**

#### **“新冠疫情中土地制度和‘三农’问题思考与改进”研讨会成功举行**

2020年4月23日上午，由“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、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”（18ZDA151）课题组主办的“土地法制前沿论坛（第十四期）：乡村振兴战略实施中的法治任务之十一——新冠疫情中土地制度和‘三农’问题思考与改进”以远程视频的形式召开。

会议由团队带头人耿卓教授、主要成员李昌平教授和孙聪聪助理研究员分别做主题报告。耿卓教授结合《土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿），

对疫情当下我国耕地保护制度存在的不足进行了深入剖析；李昌平教授以“借机由粮食进口大国向粮食出口大国转变”为题，依次分析了新中国70年粮食进出口状况、我国粮食生产能力、粮食生产不足的关键性因素、粮食安全的隐患、变为出口大国的必要性与可行性等问题。孙聪聪助理研究员对新冠疫情下国土空间规划体系构建面临的挑战进行梳理，呼吁加快国土空间规划立法研究，重视生态环境保护和粮食安全，实现城乡空间均衡发展。

在讨论环节，陈小君教授对耕地保护、土地确权、粮食安全、国土空间规划等问题发表见解，提出耕地保护的主体应为农民集体与农民个体，国家政策法律应予以重点关注；于凤瑞副教授结合《土地管理法实施条例（修订草案）》（征求意见稿）与《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》等文件，对耕地保护与集体经营性建设用地入市、土地征收的关系发表见解；曹益凤助理研究员认为人口的高密度聚集与频繁流动加剧了公共卫生的风险，国土空间规划要对风险防范有充分的预判与应对；许英副教授指出，虽然我国实施最严格的耕地保护制度，但仍应强化对政府行为的约束监管；张保红教授提出在耕地保护中应注重效益，以农民为中心提高粮价等观点；张淞纶副教授指出，在粮食安全方面需要区分粮食安全与耕地保护、长期目标与短期目标的关系等；陈越鹏助理研究员认为疫情防控对土地规划有全方位的影响，表现为面广、点多、程度深等方面。

团队主要成员高飞教授对会议内容进行总结，指出新冠疫情发生对土地制度既是一场新挑战，也是一次重要检验。粮食安全、耕地保护和空间规划等制度，应以保证耕地有能力养活中国人、使中国有能力变成粮食出口国为方向。创新团队应在危机之中寻找问题，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献智慧。

## 【参加会议】

### 团队主要成员

#### 参加“民法典编纂与国家治理体系和治理能力现代化研讨会”

2020年1月18日，由中国法学会民法学研究会主办，中国人民大学法学院和中国人民大学民商事法律科学研究中心承办的“民法典编纂与国家治理体系和治理能力现代化研讨会”在京召开。

“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队主要成员陈小君教授受邀参会，并作“中国民法典编纂与国家治理体系的关联逻辑”主题发言。陈小君教授指出，民法典作为社会生活百科全书的全貌已然呈现，国之煌煌大典也基本成型。民法典是以“民”命名的法律，以人身和财产为纲要，其是治国之重器，微言大义。该“微言大义”就体现在以人民为中心，一切为人的发展观，满足人民对美好幸福生活的向往。民法典编纂更是全面推进依法治国、建设社会主义法治体

系和法治国家的关键立法。陈小君教授分别从引领性、目标性、主体性、平等性等四个方面阐述中国民法典编纂与国家治理体系的关联逻辑,她指出,幼有所育、学有所教、老有所养、病有所医是国家治理现代化的根本所依,在此意义上,优秀的民法典是人民幸福和建设现代化国家的强有力保障。



### 团队主要成员

#### 参加《土地管理法实施条例》修改相关重大问题学术研讨会

2020年4月25日,“《土地管理法实施条例》修改相关重大问题学术研讨会”在线上召开。本次研讨会由《中国土地科学》编辑部、郑州大学中国土地法研究中心(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”(18ZDA152)课题组)、广东外语外贸大学土地法制研究院(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”(18ZDA151)课题组)、苏州大学王健法学院土地法与公共政策研究中心主办,苏州大学王健法学院土地法与公共政策研究中心承办,来自《中国土地科学》编辑部、郑州大学、广东外语外贸大学、厦门大学、中国人民大学、广州市规划和自然资源局等高等院校和实务部门的专家学者共150余人参加场内会议,另有600余人同步观看场外直播。

本次研讨会围绕《土地管理法实施条例》修改中的集体土地征收、集体建设用地入市、宅基地有偿退出和国土空间规划相关制度改革展开。“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队主要成员陈小君教授、高飞教授、张淞纶副教授、曹益凤博士、孙聪聪博士等参会并做主题发言。

陈小君教授在基调发言中从制度逻辑和实践图景两个方面阐释并评价了《土地管理法实施条例》的效力位阶、立法依据和应然内容,认为《土地管理法实施条例(修订草案)》(征求意见稿)在制度逻辑的贯穿和实践图景的洞察方面存

在组合度较弱和适应性不足等问题，应当强化法治思维和法制方式，予以系统的反思梳理。曹益凤博士、许英副教授和孙聪聪博士分别在第三单元和第四单元做题为《宅基地退出类型化与立法回应》《我国农村宅基地管理法律制度的完善》《依法规划与国土空间规划立法研究》的主题发言。

本次研讨会在疫情期间召开，创新团队各位老师的发言引发了与会学者的广泛讨论和共鸣，为《土地管理法实施条例》的修订提供了诸多有建设性的意见和建议；会后创新团队仍会一如既往地加强土地法制研究，为新时代中国特色土地管理法律制度完善提供智识支撑。



## 【社会服务】

### 团队主要成员就建设用地审批权下放发表意见建议

2020年3月1日，国务院发布《关于授权和委托用地审批权的决定》，将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准，试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。对此，“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队主要成员陈小君教授、李昌平教授等分别发表了意见建议。陈小君认为建设用地审批权下放从宏观角度看，是给地方政府更多自主权，但永久基本农田转用审批权下放试点欠缺法律授权、可能给粮食安全带来冲击，需审慎推进。李昌平教授主张把审批权下放到县市区或乡镇、村民代表大会，永久基本农田转用审批权限下放试点应选择基本农田保护现状良好、具有国家安全战略地位的区域，如湖北、河南、广西、东北、西北、西南等地。

### 团队主要成员应邀对“成片开发”标准提出意见建议

2019年11月12日和2020年4月13日，“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队主要成员陈小君教授、高飞教授、于凤瑞副教授等两度受到自然资源部耕地保护监督司的书面邀请，对土地征收中“成片开发”标准提出意见建议。

陈小君教授等认为，“成片开发”与“宗地开发”相对，是大面积连片土地的整体性开发，应从区片内公共利益项目占比、增加被征收人在土地征收决定中表达意见的权重、对公共利益用地和非公共利益用地适用不同的补偿标准以及作出“成片开发”决定前依法组织开展社会稳定风险评估等方面，彰显“成片开发”的公益属性。

### 团队针对耕地保护问题展开线上实证调研

2020年4月，“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队依托广外土地法制研究院和中国乡建院联合建设点、实证调研基地和长期调研形成的联系点，对全国14个省份（河南、湖南、河北、山东、重庆、山西、广西、内蒙古、贵州、青海、广东、江西、辽宁、黑龙江）50多个县市区开展田野调查，共收回有效问卷280份。调研结果显示，有效保护耕地的关键是激发农民保护耕地的内生动力，出路在于法治化。此次调研为耕地保护法治化奠定了实践基础，指明了研究方向。创新团队已根据此次调研结果，结合新冠肺炎疫情全球大流行对粮食安全的冲击，撰写研究报告《以法治激发农民保护耕地内生动力，守牢粮食安全底线》提交至国家有关部门。

### 【人才培养】

#### 团队带头人和主要成员

##### 指导本科生获2020年广东省科技创新战略专项资金资助

2020年2月，“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队带头人、广东外语外贸大学法学院耿卓教授，主要成员、广东外语外贸大学土地法制研究员曹益凤助理研究员指导的团队获2020年广东省科技创新战略专项资金（“攀登计划”专项资金）资助，该团队以《乡村振兴战略背景下农民居住保障法律问题研究——基于广东省六市24村的调研》为题，获得该专项资金“哲学社会科学类社会调查报告和学术论文”法律重点项目资助，项目成员包括林克添、温增瑞、罗淇淇、林英婵、吴桂兰、张晓婷等广外法学院本科生。

### 【科研成果】

“乡村振兴战略法治保障研究”科研创新团队自2020年1月31日以来，再公开出版专著1部，发表学术论文6篇，列举如下：

1. 李昌平：《村社内置金融与内生发展动力——我的36年实践与探索》，中国建筑工业出版社2020年版；
2. 陈小君：《农地侵权行为解析及其责任适用》，《东方法学》2020年第2期；

3. 高飞：《农村宅基地“三权分置”政策入法的公法基础——以〈土地管理法〉第62条之解读为线索》，《云南社会科学》2020年第2期；

4. 高飞：《征地补偿中财产权实现之制度缺失及矫正》，《江西社会科学》2020年第2期；

5. 高飞：《土地征收中公共利益条款适用的困境及其对策》，《学术月刊》2020年第4期；

6. 于凤瑞：《民法典编纂中法定地役权的体系融入与制度构造》，《新疆社会科学》2020年第1期；

7. 曹益凤：《宅基地使用权继承的制度困境与出路选择》，《农业经济问题》2020年第3期。

**截止目前，创新团队共产出阶段性成果著作1部，论文34篇。**