

# 集体所有制下的农地权利分割与演变

刘守英 熊雪锋 龙婷玉

**〔摘要〕** 农地权利不断分割与合约再议定是集体所有制建立以来的基本特征。集体所有制下农地所有权、产权与经营制度经历了四个阶段的演化：“一大二公、人民公社”体制通过政社合一弱化土地产权和实施统一经营，实现了集体土地所有权、产权与经营权的高度统一；“三级所有、队为基础”体制落实生产队所有权、扩大生产队产权自主性，实施以生产队为单位的统一经营；“集体所有、家庭承包”体制变革为成员集体所有权，赋予农户承包地剩余权，家庭经营成为农业经营主要形式；后包产到户时期进一步改革成员集体所有权，强化农户承包权权能，农户承包经营权实现承包权与经营权的自发分离。农地“三权分置”是继集体所有、家庭承包制改革后对中国农地权利结构的顶层制度设计，旨在不改变集体所有制性质的前提下实现农户承包权与耕作者经营权分离的法定和对承包权与经营权实行依法平等保护。崇州、松江、湄潭、六盘水四个案例表明，真实世界的地权变革发生了集体所有权、成员承包权与经营主体经营权的权利重构，预示着未来农地权利结构演进的复杂性。

**〔关键词〕** 集体所有制；地权；权利分割；制度演变

**〔作者简介〕** 刘守英：中国人民大学经济学院教授，博士生导师；熊雪锋：中国人民大学经济学院博士研究生；龙婷玉：中国人民大学经济学院博士研究生（北京 100872）

中共十八大以来，深化农村改革的进程加快，实行农村土地所有权、承包权和经营权的三权分置被明确为下一阶段农地改革的基本方向。<sup>①</sup>实施农地三权分置的关键在于正确认识集体所有制下土地权利分割与演化的规律，理清集体所有权、承包权与经营权的权利内涵与相互关系，处理好集体所有者、集体成员承包者、农地经营者的各自角色，明确经营权的权利来源和集体成员的权利归宿。与现有的关于权利分置必要性与意义的争论不同，本文是基于几个案例——四川成都崇州的土地股份所有权和职业农民经营权分离探索、上海松江区集中成员经营权的村社型家庭农场、贵州湄潭县农地制度持续改革环境下的承包经营权退出试点、贵州六盘水的“资源变资产、农民变股民、资金变股金”试验——的一手调查与分析，探讨集体所有制下农地权利进一步分割的逻辑和可能性。本文分析了中国集体所有制下地权分割的阶段性特征，给出了“三权分置”改革顶层设计的权

---

**〔基金项目〕** 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农地三权分置的实践研究”（16JZD024）；国家自然科学基金委员会管理科学部 2018 年第 1 期应急管理项目“乡村振兴的理论、制度供求与体制政策保障——总体思路、目标模式与基本框架”（71841004）

<sup>①</sup> 中共中央办公厅 国务院办公厅：《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content\\_5126200.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm)。

利结构与分置原则，重点分析了四个地方案例地权再分割的特征，最后是结论与相关政策含义。

## 一、集体所有制下农地权利分割的阶段与特征

新中国成立以来，经过土地改革—互助组—初级社—高级社—人民公社的强制性制度改造形成的集体所有制被确立为社会主义公有制在中国乡村的实现形式。从这一制度建立至今，集体所有制下的地权结构与权利安排并非一成不变，而是经历了“一大二公、一平二调”体制、“三级所有、队为基础”体制、“集体所有、农户承包经营”体制、“成员集体所有、农户承包经营权自发分离”体制四个阶段，每一阶段的变迁实质上是一次集体所有农地权利的分割与合约再议定。

### （一）第一次权利分割：从“一大二公、人民公社”体制到“三级所有、队为基础”体制

中国的集体地权制度是通过国家权力在乡村进行的递进式权利重构与统合形成的。土地改革将地主所有制转变为农民所有制，实现了土地所有权与耕作权的统一；互助组是在土地所有制与权利结构不变条件下农户之间在农业环节的换工与劳动合作；初级社通过将农民的土地等主要生产资料作股入社，实现了土地所有权不变条件下土地收益与劳动分成的经营权整合；高级社将农民私有的土地、耕畜、大型农具等主要生产资料以及土地上附属的私有塘、井等水利设施归并为合作社所有，土地所有权与收益权权能部分灭失，实现了土地所有权、收益权、经营权的统一；直至人民公社制度通过并社以及上收土地所有权，通过政社合一体制弱化土地产权功能，通过公社进行统一经营，实现了“一大二公”的集体土地所有权、使用权与经营权的高度统一。“一大二公”人民公社体制下所有权权能的不完整、产权激励功能的丧失、高昂的监督成本、平均分配导致对“社员”努力激励低下，农民退出权被剥夺，酿成1959—1961年中国的农业危机和农村大饥荒。<sup>①</sup>

“一大二公”集体化运动的失败，促成集体所有制建立后的第一次权利分割。1959年、1960年恢复了社员自留地制度，在高度集中的集体土地中辟出一小块土地由农民自主使用与经营。更重要的是，于1962年将“一大二公”人民公社体制退回到“三级所有、队为基础”体制。<sup>②</sup>权利分割的具体表现为：一是集体所有制形态变化，所有制结构由人民公社所有变为主要以生产队为主；二是集体所有权权能改变，政社体制的干预减少，生产队行使土地权利的自主性加大；三是产权权能变大，生产队在完成国家任务和上级义务后获得一定程度的剩余权，对土地使用与收益分配的处置权有所加大；四是集体经营权下放到以生产队为核心的统一经营，生产队安排种植、劳动分工、收益分配的权力增大。“三级所有、队为基础”体制安排也存在对生产队决策者激励低下、生产队所有权被侵犯、产权残缺导致的行为扭曲、生产队统一经营下的监督困难和社员努力激励不足，这些制度弊端导致农业生产效率低下、农业生产率下降、农民收入增长停滞和普遍的贫困<sup>③</sup>，体制内存在进一步变革的要求。

### （二）第二次权利分割：从“三级所有、队为基础”体制到“集体所有、家庭承包”体制

与集体所有制建立时自上而下的推动不同，对“三级所有、队为基础”制度的改革具有明显的被动性。最初的部署只是增进生产队自主权的政策调整，当小岗村等地的农民自发私下分田到户时，政策的应对是实行“小段包工、定额计酬”和“包工包产、联产计酬”的责任制，

① 周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（上）——一个经济制度变迁史的回顾》，载《管理世界》，1995（3）。

② 中共中央：《农村人民公社工作条例（修正草案）》（1962年9月），[http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/flfg/200601/t20060120\\_539366.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/flfg/200601/t20060120_539366.htm)。

③ 刘守英：《集体地权制度变迁与农业绩效——中国改革40年农地制度研究的一个综述性评论》，未刊发。

但不允许包产到户；进一步的退却是在贫困山区及对集体经济丧失信心的地区开了包干到户和包产到户的口子；最后是实行包产到户的地区丰产丰收的证据进到决策层时，包产到户才成为可接受的制度安排在全国推行与普遍化<sup>①</sup>，农户向村集体承包获得集体土地的承包经营权，“两权分离”体制取代“三级所有、队为基础”体制，“集体所有、农户承包、家庭经营”的农村地权制度正式确立。

“集体所有、农户承包”体制开启了集体所有制农地权利的第二次分割。具体表现为：一是在所有制上将生产队为核心的集体所有制变为成员为核心的集体所有制，集体成员平等地拥有集体所有的土地权利。<sup>②</sup>二是在所有权上集体成员享有集体土地等份占有、使用、收益、转让权。三是在产权上每个分到土地的农户享有完成国家任务和集体义务后的剩余权。承包农户获得使用、收益、流转和自主生产并处置产品和获取收益的权利。四是在农业经营上家庭替代生产队成为农业经营的主要形式。

集体所有、农户承包体制通过集体地权的权利分割，在坚持集体所有制和保证国家和集体利益的前提下，实现了集体成员土地权利和家庭经营的回归，带来农民从事农业积极性的高涨和农产品的增长。<sup>③</sup>但是，作为被动应对改革而形成的制度安排，也存在以下弊端：一是地权预期不稳，农民担心家庭联产承包责任制只是一种权宜之计，出现农业经济活动中的短期行为；二是农民土地权利残缺，农户土地权利受到上级政府以土地所有者名义的侵蚀<sup>④</sup>，集体产权和集体成员权利模糊、权利主体不明<sup>⑤</sup>，影响农民生产经营的积极性；三是人地关系调整影响地权稳定。这一制度从建立之日起就面临理论和现实的挑战。

### （三）第三次权利分割：后包产到户时期农户承包权与经营权自发分离

集体所有、包产保护制度确立后，农地权利的分割并没有停止。一方面是在正式制度上进行制度性规制。具体表现为：第一，在所有权上，以法律明确所有权主体为“农民集体”，排除将集体经济组织作为集体所有主体的误区；实行“增人不增地、减人不减地”的制度，从限制调整到“生不增，死不减”，将不断调整的成员权变为时点固化的集体所有权<sup>⑥</sup>；对集体土地所有权实行确权颁证依法保护。第二，不断延长土地承包期，稳定承包农户的土地使用预期。土地承包期从最初的接续式延包，到法律明确30年的期限，并宣布第一轮承包和第二轮承包到期后各延长30年。<sup>⑦</sup>实行确权颁证，登记农民土地使用权并予以保护。第三，不断强化农户土地承包经营权的物权权能。农户土地使用权由服从“集体统一计划安排”，到不向农民下达指令性生产计划以及尊重农户生产经营自主权、农户享有承包地土地权能并且自主组织生产经营和处置产品。不断改革直至取消统购统销制度、遏制对农民的不合理摊派、废除农业税制度，使农民获得完整的土地收益权。<sup>⑧</sup>另一方面，随着工业化、城市化的推进，农民进入非农产业和进城务工，发生农户土地承包权与经营权事

① 杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京，人民出版社，2005。

② 周其仁、刘守英：《湄潭：一个传统农区的土地制度变迁》，载周其仁编：《农村变革与中国发展》，657-726页，香港，牛津大学出版社，1994。

③ 林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，76-106页，上海，上海三联书店，1991。

④ 刘守英：《中国农地制度的合约结构与产权残缺》，载《中国农村经济》，1993（2）。

⑤ Hare, Denise, Yang Li, and Daniel Englander. “Land Management in Rural China and its Gender Implications”. *Feminist Economics*, 2007, 13 (3-4): 35-61; 陈剑波：《农地制度：所有权问题还是委托—代理问题》，载《经济研究》，2006（7）。

⑥ 参见1984年中央一号文件；1993年11月中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》；2002年8月公布的《中华人民共和国农村土地承包法》。

⑦ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，2018-10-18，[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)。

⑧ 冀县卿、钱忠好：《改革30年中国农地产权结构变迁：产权视角的分析》，载《南京社会科学》，2010（10）。

实上的自主分离。随着土地流转的发生,国家对于土地流转或交易的政策逐渐发生变化,农民的土地交易权从禁止到允许在集体经济组织内部进行,再到可以转让、“转包、互换、入股”而不断扩张,但被限制在农业用途上。<sup>①</sup>

20世纪80年代中期自发发生并一直持续至今的土地流转和规模经营,实际上自下而上地开启了农地产权的第三次分割,且在2000年后加速。2017年土地流转规模达5.12亿亩<sup>②</sup>,土地流转率达到37%。流入主体发生重大变化,2016年大户、专业合作社、企业和其他主体流入土地分别占当年土地流转面积的58.38%、21.58%、9.68%和10.36%。<sup>③</sup>

综上,农村土地集体所有制下的地权安排自形成至今并非一成不变。集体化运动失败以来,集体所有制下的地权安排发生了三次权利分割:第一次是在赋予生产队集体土地所有权的同时,加大了生产队土地权利行使的自主性,强化了农产品剩余的控制权,通过强化生产队土地使用与收益分配的处置权使生产队成为农业经营的基本单位;第二次是变生产队集体所有权为成员集体所有权,实现了所有权和承包经营权的分离,赋予集体成员使用权、收益权、转让权和剩余享益权,家庭成为农业经营的微观基础;第三次是后包产到户时期的农户承包权、经营权自发分离,实际发生的经营权逐渐得到法律的承认、界定和保护。

## 二、农地“三权分置”的顶层设计和权利结构

### (一) 农地“三权分置”是一次顶层制度设计

农地“三权分置”是一项顶层制度设计,经历了提出初步构想、细化为方案、上升到国家法律的三个阶段。

一是酝酿阶段。2013年7月,习近平总书记在湖北视察时提出“研究农地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”,首次在国家层面提出农地所有权、承包权、经营权三者关系的构想。2013年中央农村工作会议和2014年中央一号文件将这一构想明确为“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”。2014年颁布的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》要求在“实现所有权、承包权、经营权三权分置”基础上,“引导土地经营权有序流转,实现适度规模经营”。2015年中央一号文件要求健全法律制度以“界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系”。

二是方案形成阶段。2015年11月颁布的《深化农村改革综合性实施方案》将“落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实现‘三权分置’”作为“深化农村土地制度改革的基本方向”,首次对“落实集体所有权”“稳定农户承包权”“放活土地经营权”做了说明。2016年中央一号文件进一步要求“完善‘三权分置’办法,制定‘长久不变’的具体规定”。2016年11月公布实施的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》全面阐述“三权分置”的作用和意义,对集体所有权、农户承包权和土地经营权的内涵、权能以及三权关系做了说明。至此,农地“三权分置”的顶层设计方案基本形成。

三是落实和法制化阶段。2017年中央一号文件要求“落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权‘三权分置’办法”,中共十九大要求“完善承包地‘三权’分置制度”。2017年11月

① 参见1998年《中华人民共和国土地管理法》、2002年《中华人民共和国农村土地承包法》、2007年《中华人民共和国物权法》。

② 农业农村部:《关于政协十三届全国委员会第一次会议第3282号(农业水利类281号)提案答复的函》(农办案〔2018〕55号),[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201810/t20181023\\_6161286.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201810/t20181023_6161286.htm)。

③ 屈冬玉:《中国农业统计资料2016》,北京,中国农业出版社,2016。



《中华人民共和国农村土地承包法（修正案草案）》将农地“三权分置”改革的方案和制度设计上升到法律层面，将农地经营权写入法律，赋予土地经营权再流转权、融资抵押权和入股的权利，农地“三权分置”顶层设计进入法制化轨道。

## （二）正式规制的权利结构与内涵

农地“三权分置”改革是在坚持农村土地农民集体所有制、坚持家庭经营基础性地位和坚持稳定土地承包关系基础上，对农村基本经营制度——集体所有制之下的以家庭经营为主体的、统分结合的双层经营体制的完善和修正，基本方向是“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”，在保留农户承包权的同时推动经营权有序流转，旨在实现土地资源配置的优化，促进实现多种形式适度规模经营和新型农业经营体系的构建，实现农业现代化。

1. 落实集体所有权。三权分置下的集体所有权是农民集体成员权，农民集体是集体土地的产权主体。<sup>①</sup>集体所有权具有的权能为：土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利；集体所有权包含发包、调整、监督、收回等权能；构建集体所有权权能实现机制，通过集体经济组织民主议事机制，将集体所有权的知情权、决策权、监督权落实到集体成员，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。<sup>②</sup>

2. 稳定农户承包权。保证每个集体经济组织成员都能够依法公平地获得集体土地的承包经营权<sup>③</sup>，维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。包括：农户有占有和使用承包地的权利；有权决定通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益；承包土地被征收的农户有权依法获得相应补偿和社会保障费用等；有权就土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地；承包地不得随意调整，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。<sup>④</sup>

3. 放活土地经营权。旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体，发展多种形式的适度规模经营。<sup>⑤</sup>土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作，并取得相应收益的权利，保障其有稳定的经营预期。<sup>⑥</sup>按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，以及通过土地经营权入股、托管等方式，发展多种形式的适度规模经营。土地经营权的权能包括：抵押融资权；使用权，包括农业生产经营，优先续租，改良土壤、提升地力，建设农业生产设施等；再流转权，经营主体可以向农民集体备案后再流转土地经营权或依法依规设定抵押；征收补偿权，流转土地被征收时可以按照合同约定获得相应地上附着物及青苗补偿费。<sup>⑦</sup>

4. 三权关系。土地承包经营权的获得依赖于集体成员权，农民承包经营权派生于集体所有权，是集体所有权的具体实现形式；流转发生之后，发包方和承包方的关系没有发生变化，土地经营权从农民承包经营权中分离出来，农户承包经营权是土地经营权的基础，土地经营权是农户承包经营权派生的。土地经营权派生自集体所有权分离出来的农户承包经营权，与集体所有权没有直接的关系。但是，按照相关法律规定转入方行使经营权从事生产经营活动时，需要接受集体所有权主体——集体经济组织从用途、土地利用方式等各方面的监督。

<sup>①③⑤</sup> 中共中央办公厅、国务院办公厅：《深化农村改革综合性实施方案》，[http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content\\_5003540.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_5003540.htm)。

<sup>②④</sup> 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content\\_5126200.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm)。

<sup>⑥</sup> 张红宇：《准确把握农地“三权分置”办法的深刻内涵》，载《农村经济》，2017（8）。

<sup>⑦</sup> 全国人大法工委：《农村土地承包法（修正案草案二次审议稿）征求意见稿》，[http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=protocol&Gid=7cd77278d9ed8aabb051615cf40dbbd0bdfb&keyword=%e6%89%bf%e5%8c%85%e6%b3%95&EncodingName=&Search\\_Mode=accurate&Search\\_IsTitle=0](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=protocol&Gid=7cd77278d9ed8aabb051615cf40dbbd0bdfb&keyword=%e6%89%bf%e5%8c%85%e6%b3%95&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0)。

### (三) 当前的一些争论

尽管正式制度已做出明确安排,但理论界关于三权分置的内涵、承包权和经营权的权利属性仍有争论。争论主要集中在以下几个问题上:

一是“三权分置”的内涵。对“三权分置”的内涵有两种不同理解。有学者主张将土地承包经营权分离为承包权和经营权,从而形成“所有权、承包权和经营权”分置。<sup>①</sup>还有学者提出在土地承包经营权之外另设具有物权效力的土地经营权,以此实现“集体土地所有权、土地承包经营权和土地经营权”的分置。<sup>②</sup>

二是承包权的内涵。就承包权的权利属性,一部分学者认为承包是从本身作为用益物权的承包经营权中分离出来的,应当单独作为物权性质的财产权。<sup>③</sup>另一部分学者认为是资格权或者成员权,是一种身份性质的权利,尚不是一种实实在在的财产权。<sup>④</sup>

三是经营权的性质。主要有物权和债权两种观点。部分学者以租赁原理肯定经营权的债权属性,认为土地经营权是土地流转下独立于农户承包权的一种债权。<sup>⑤</sup>还有部分学者以政策要求经营权具有抵押、流转权能,认为土地经营权是包含占有、使用、收益权利的用益物权或者权利用益物权。<sup>⑥</sup>

## 三、基于地方案例的地权分割分析

### (一) 成都崇州的土地股份合作社所有权与职业农民经营权试验

崇州市是成都市的一个农业大县和全国商品粮生产基地县。随着工业化和城镇化的推进,农村劳动力快速向城市流动,农业从业者锐减,务农者高龄化,出现“无人种田”“种不好田”的问题。为了解决农业经营困境,崇州市经历过鼓励种粮大户流转农地集中经营、引入农业龙头企业尝试“企业+基地+农户”模式、试行农业生产合作社和劳务合作社的失败,到2008年以后确立“土地股份合作社+职业经理人+农业社会化服务”三位一体农业经营模式。

崇州市农业新体制的特点如下:一是以土地股份合作社集合农户成员所有权。按照农户入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担原则,将农户土地承包经营权折资折股,组建土地股份合作社,组建后的土地股份合作社实行社员、理事会和监事会治理结构。截至2017年6月,崇州市已组建土地股份合作社226个,入社土地面积2.1万公顷,占全市耕地面积的61%。二是以农业职业经理人专业化耕作实现所有权与经营权的分离。土地股份合作社集中土地以后,由理事会聘任职业经理人从事专业化经营,职业经理人与土地股份合作社按照理事会议定的生产计划、预算方案、产量指标议定合约。双方每年按大小春进行收益分配,实行扣除成本后分成、佣金加超产分成和保底二次分红三种分配方式。三是多方参与提供规模化社会化服务。通过政府引导、市场参与、多元合作,构建农业生产、科技、品牌和金融四大服务体系,为农业经营者提供社会化服务。

崇州市的新型农业体制形成新的农地权利结构。一是集体所有权的实体化。土地股份合作社作为集体所有权的权利实施主体,具有以下权能:(1)搭建组织。集体经济组织发起成立土地股份合

① 叶兴庆:《从“两权分离”到“三权分离”——我国农地产权制度的过去与未来》,载《中国党政干部论坛》,2014(6);陈胜祥:《农地“三权”分置的路径选择》,载《中国土地科学》,2017,31(2)。

② 孙宪忠:《推进农村土地“三权分置”需要解决的法律认识问题》,载《行政管理改革》,2016(2)。

③ 张力、郑志峰:《推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究》,载《农业经济问题》,2015(1)。

④ 朱广新:《土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善》,载《法学》,2015(11)。

⑤ 李伟伟、张云华:《土地经营权流转的根本属性与权能演变》,载《改革》,2015(7)。

⑥ 蔡立东、姜楠:《承包权与经营权分置的法构造》,载《法学研究》,2015(3)。

作社并组织农民入股，当然入股土地的所有权仍然属于农民集体。(2) 调整土地。集体经济组织将入股土地进行整合，对不愿意入股农民的土地进行调换，实现集中连片。(3) 以土地股份合作社的土地获得抵押融资。(4) 获取所有权收益。集体组织从土地股份合作社利润中提取公积金、风险金和工作经费。二是农户承包经营权转化为股权。加入土地股份合作社的农户不再经营土地，承包权转化为股权后，享有以下权利：(1) 股份收益权。土地股份合作社以优先股保证农民的承包权收益。(2) 决策权。集体成员享有选举权和被选举权，有权在土地股份合作社中担当重要角色，也有权选择理事会与监事会领导者。三是“共同”经营权。(1) 决策权。社员大会是土地股份合作社的最高权力机构，对于股权方案、生产经营计划、种植结构以及职业经理人选用和分配方案拥有决策权。(2) 合约权。理事会是土地股份合作社的执行机构和常务机构，由其与农业职业经理人签订合同，确定年度农业生产经营的产量指标、生产费用、奖赔规定等具体实施细则。(3) 职业经理人实际经营权。农业职业经理人按照合作社的授权和监督行使农地的实际经营权。农业职业经理人可以其证书获得信用贷款。

崇州的新型农业体制，一是解决了土地细碎、经营分散问题。截至 2016 年 5 月，崇州市农户入社的有 9.23 万户，占总农户的 60.8%，适度规模经营率近 70%。二是形成职业化农业经营者。截至 2016 年底，共培育新型职业农民 6 712 人，其中农业职业经理人 1 887 人。三是提高了农业经营效率。2016 年土地股份合作社的水稻产量和小麦产量分别达到 39 吨/公顷和 4.125 吨/公顷，高出分散经营的 0.5~0.6 吨/公顷和 1.125 吨/公顷。四是降低了农业生产成本，2016 年实行土地股份合作社的每年每公顷直接节约生产成本 2 250 元以上。五是相关各方的利益得到平衡，2015 年全市职业经理人每亩平均收益 165 元，年均收入 4.8 万元，合作社公积金平均每亩提取 75 元左右，入社农户每亩直接增收约 545 元。

## (二) 上海松江的村社型家庭农场

松江区是典型的大城市郊区类型。伴随城市化进程和农业劳动力主体非农化，2000 年松江县总人口中，纯农户只占 9.3%，谁来种地、怎样种地的问题尤为突出。对土地依赖下降的承包户将承包地流转给种粮大户，到 1998 年第二轮承包时，松江全县延包土地不到应延包的 50%，多余土地只能由村集体集中转包。自 2007 年开始，松江县通过将农户土地委托给村集体经济组织统一流转，探索粮食家庭农场和种养结合家庭农场模式。

松江村社型家庭农场的主要制度安排为：一是实行土地承包经营权统一流转。由村委会将承包农户土地承包经营权回收集体手中，全区以每年每亩 500 斤稻谷实物折价支付农户租金，政府还对全部流转给家庭农场的男 60 岁、女 55 岁以上农民在上海市新农保标准基础上追加每月 150 元的补贴。二是选择本村成员成为家庭农场主。家庭农场是土地经营权的权利主体，以其集体经济组织成员的身份、通过流转的方式从集体经济组织处获得适度规模土地的一定期限的经营权。家庭农场主以集体成员权为基础准入，在本村长期务农、具有农业生产相关技术和经验的农户提出申请，经村主要领导、村民议事会、民主投票等程序获得通过后公示签约，才可成为家庭农场主。集体经济组织对家庭农场分别按种植作物茬口安排、农田外围沟清理、秸秆还田、夏熟作物生产管理、水稻生产管理、向区国有粮库交售稻谷等方面进行考核，考核结果作为发放补贴和退出的依据。经营期满后，符合拥有生产经营专业证书、考核合格水平以上和开展“种养结合”“机农结合”三个条件之一者，在新一轮家庭农场经营者选用时，可优先获得经营延包权。

松江村社型家庭农场实现了集体地权下的权利重构。一是强化了集体所有权。实施家庭农场后的集体经济组织具有以下集体所有权权利：(1) 统一流转和转包权。农户承包土地合约到集体组织后，由其统一流转和转包；(2) 选择土地承租者权。土地经营者的准入、退出和续包受集体经济组织全面控制；(3) 土地用途规制权。集体经济组织制定本村发展规划，确定土地用途和经营规模；



(4) 监督考核权。集体经济组织有权对家庭农场的生产经营绩效进行考核、监督和规范。二是承包农户的承包权和收益权保障。在村社型家庭农场实施过程中,农户承包经营权变成专门的承包权,通过保留集体成员资格得到体现,且以流转租金获得收益权,退出承包经营权农户可获得与小城镇社会养老待遇相当的养老保险。三是部分获得准入资格的村社成员家庭农场经营权。这些被选中的家庭农场主获得家庭农场的土地经营权,并享有以下权利:家庭农场主在规定用途和规模内从事生产经营活动,对种植类型、投入、生产经营活动的安排具有自主决策权;他们除了享有生产经营所获得的收益,还获得来自中央、市政府和区政府三级财政的货币和实物、金融保险补贴等;为了保持家庭农场经营权的稳定性,松江起先规定家庭农场经营期不少于3年,后来又将经营有方、考核优异的家庭农场经营期延长至5年甚至10年。

经过近十年的试验,家庭农场成为松江新的农业经营形式,至2016年末,全区家庭农场发展至966户,经营面积14万亩,占全区粮田面积的95%,户均经营面积143.3亩。农业绩效也得到提高,2016年,全区家庭农场水稻平均亩产585公斤,亩均净收入973元,户均年收入从2007年的5~6万元增至12.2万元,2016年全区水稻亩产585公斤,比推行家庭农场前增产34公斤。一批新型职业化农民成长起来,家庭农场主的平均年龄从2012年的51岁降到2017年的48岁,农场主对土地保育的积极性提高,且出现一批农场型企业家。

### (三) 贵州湄潭的农地承包经营权有偿退出

湄潭县因农村改革而闻名全国。在“增人不增地、减人不减地”、农地经营权流转和农村集体产权改革等一系列改革措施的共同作用下,越来越多的种粮大户、农业专业合作社和龙头企业参与了湄潭农地流转,也出现“农民怕业主跑路,业主怕农民难缠,政府怕无限兜底”的制度难题。从2016年10月起,湄潭县在8个村尝试农村土地承包经营权有偿退出试验。<sup>①</sup>

承包经营权退出是承包农户切断与土地关系的制度安排,制度试验也非常谨慎。湄潭县规定,只有有稳定收入、有安全居所、有养老医疗保障的农户才能申请退地;除土地外没有其他收入来源、对外有债务无力偿还、农村土地承包经营权已抵押贷款、成年家庭成员对全部退出意见不一致的农户不允许退地。村股份经济合作社审核申请退地农户的条件和退出土地的地块、面积、照片等证件资料,根据村民组长签署的同意退出意见,对确认无误的,召开董事会研究决定,报镇人民政府(街道办事处)审核同意。村集体经济组织与申请农户按照现行国家征地补偿标准和地类分类标准评估申请退出土地的价值。例如,红坪村张国晓按照协商评估的31800元/亩退出补偿标准,一次性获得退出补偿金32.4360万元。农户还可以凭借村股份经济合作社股东的身份分享退出的土地变成集体资产后产生的收益。农户户主与村集体经济组织经协商一致后,签订《农村土地承包经营权有偿退出收储补偿协议书》。按协议兑付补偿费后,双方签订土地交接确认书,由县级主管部门负责收回相应权证,进行注销或变更登记。农户将土地承包经营权退还给集体后,由村股份经济合作社造册登记统一管理,农户不得干预村股份经济合作社对土地的经营和使用,村股份经济合作社可以采取自营、转让、招租等多种方式管理土地。

农户承包经营权退出带来集体所有制下土地权利的再组合与分割。一是农户退出土地承包经营权。农户退地后,停止与发包方的承包关系,丧失对原有地块的承包经营权。依附于退出土地的农业补贴等也一并退出。与此同时,农户也不得另行申请土地承包经营权,不得在本集体经济组织内流转土地。不过,退地农户的成员权仍得以保留,享有本股份经济合作社股东资格,依法享有本社

<sup>①</sup> 陶通艾、李轻云:《湄潭试验区“土地承包经营权有偿退出试点”全县推开试验》, <http://gzmt.gog.cn/system/2018/06/11/016633476.shtml>, 主要试点地区有湄江街道核桃坝村、兴隆镇红坪村、永兴镇永兴桥村、马义村、复兴镇复兴村、两路口村、鱼泉街道新石村、湄江街道新街居。



收益分配权。二是村股份经济合作社行使退出土地的所有权。村股份经济合作社享有退出承包地的重新发包权；依法享有退出承包地的统一组织生产经营权；有权按照股份经济合作社章程和其他相关规定流转土地；涉及土地征用时享有所给付的土地及地上附着物的补偿。<sup>①</sup>三是经营主体排他性独立经营权。村股份经济合作社通过出租、转租和入股的形式将土地经营权流转给其他农业经营主体。经营主体取得《湄潭县农村土地流转经营权证》。有权使用、经营流入土地、获取相应收益；可以利用经营权证从事土地经营权抵押融资；流转合同到期后，享有同等条件下的优先续租权。<sup>②</sup>

经过近两年的谨慎探索，湄潭县共退出承包地 377.734 4 亩，补偿金额 12 471 877 元，平均每亩地补偿 33 017 元。<sup>③</sup>退出承包经营权的农户获得约 3 万元/亩的补偿款，土地退出补偿金也为农户进城提供了一笔启动资金。退出土地的经营权对经营者来讲更为完整，有利于土地抵押与产业经营。例如，红坪村将农户退出的 72 亩土地集中，转让给农业公司建立黄腊平精品水果园；新石居集中退出的土地 100 多亩，转让给金泽地公司建立精品水果示范园。

#### （四）贵州六盘水的“三变”改革

贵州六盘水市属滇黔桂石漠化集中连片特困地区，2013 年农村居民人均纯收入 5 933.99 元。就是在这样一个自然条件恶劣的低发展地区，于 2014 年启动了“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的改革。<sup>④</sup>

“三变”改革的制度安排为：一是资源变资产。（1）集体资源入股。村集体以自然资源性资产和可经营性资产的使用权入股经营主体，享有股份权利。（2）农民承包经营权入股，如该市水城县农户以 8 700 多亩土地入股猕猴桃产业园。二是资金变股金。各级涉农财政资金，包括扶贫专项资金，在不改变资金使用性质和用途的前提下，入股经营主体，享有股份权利。三是农民变股东。农民自愿以自有耕地、林地的承包经营权或宅基地的使用权，以及资金（物）、技术等，投资入股经营主体，享有股份权利。四是配套制度安排，包括农村产权制度改革、特色农业工程、培育农业经营主体、整合涉农财政资金和创新金融信贷支持等。

六盘水的“三变改革”也是一次农村集体所有权、农户承包权与经营权的重构。主要表现在以下几个方面：一是集体所有权。“三变”改革将集体资源资产的所有权确权到农村集体经济组织成员集体，由其代表集体成员行使所有权；集体经济组织可以集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目；可以利用当地资源发展休闲农业和乡村旅游；可以探索利用闲置资源发展相应产业。二是农户承包权。农户以承包地的承包经营权入股经营主体，获得股权，但不改变原承包关系；土地流转收益归原承包方所有，任何组织和个人不得以任何形式侵占、截留、扣缴；农民作为集体成员享有本集体资产的所有权、管理经营表决权 and 收益分配权；对集体资产股份享有占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等权能。三是经营者的独立经营权。经营者有权使用入股资源和资金自主从事生产经营并获得收益，可以利用土地经营权进行抵押融资。四是经营方式变革。村

① 《贵州首例农民退出土地承包经营权！》，<http://news.gog.cn/system/2017/07/28/015939222.shtml>。

② 湄潭县农村改革试验区办公室：《湄潭县贯彻落实〈中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉的实施意见解读》，载《湄潭农村改革》，2017（3），6～8 页。

③ 2018 年 8 月中国人民大学师生到湄潭进行调研，湄潭农村改革试验区提供的汇报材料。

④ 本部分涉及的文件主要有：（1）中共六盘水市委办公室：《中共六盘水市委六盘水市人民政府关于资源变资产、资金变股金、农民变股东的指导意见》（六盘水党发〔2015〕32 号），[http://www.gzlps.gov.cn/rdzt/zybzcjbgjnmdbgd/sbzc/201609/t20160928\\_943473.html](http://www.gzlps.gov.cn/rdzt/zybzcjbgjnmdbgd/sbzc/201609/t20160928_943473.html)；（2）中共六盘水市委办公室：《中共六盘水市委办公室六盘水市人民政府办公室关于印发〈六盘水市稳步推进农村集体产权制度改革实施方案〉的通知》（六盘水党办发〔2018〕7 号），<http://www.yxgolf.net/zhxx/001001/moreinfo.html>；（3）六盘水市农业委员会：《六盘水市农村土地承包经营权流转实施办法（试行）》（征求意见稿），[http://www.gzlps.gov.cn/zw/jcxcgk/zcwj/wjcaj\\_41353/201610/t20161010\\_1122733.html](http://www.gzlps.gov.cn/zw/jcxcgk/zcwj/wjcaj_41353/201610/t20161010_1122733.html)。

集体和农户与经营主体进行股份合作,采取“经营主体+村集体+基地”“经营主体+农户+基地”或者“经营主体+村集体+农户+基地”等模式经营农业资源。

经过“三变”,六盘水市的农业经营方式和农业形态发生了重大变化。全市共培育市级以上农业龙头企业151家、农民专业合作社1301家。建成现代高效农业示范园区31个、万亩精品水果基地、万头规模化养殖基地。2016年全市新增村集体经济收入1.08亿元,消除“空壳村”。截至2017年底,全市入股受益农民有167.79万人,125.23万人入股农民实现分红,户均分红2047元。<sup>①</sup>

从以上四个地方案例的分析可以看出,在人地关系、农业内涵与制度环境变化的情况下,集体所有权、成员承包权、农业经营者经营权的权利重组与分割遵循着自身实施的逻辑。一是集体所有权普遍得到实体化。与集体所有、农户承包体制下集体所有权成员权化不同,四个案例的集体所有权在权利重构中都强化了,崇州市以土地股份合作社集合农户成员所有权,松江区的村组织享有统一流转和转包权、选择土地承租者权、土地用途规制权和监督考核权,涪陵县的村集体拥有农户退出的土地的完整所有权,六盘水市的集体土地股份社享有集体资源的全部所有权。二是农户承包权内涵变化。与原有体制下农户以承包经营权享有承包土地的产权不同,崇州市和六盘水市的农户承包经营权转变为股权,松江区和涪陵县的农户退出了承包经营权,但前者继续获得土地租金,后者获得相当于征地的补偿后彻底切断。三是经营者被赋予独立的经营权。崇州市的职业经理人和松江区的家庭农场个主在遵守合约下从事专业化经营,涪陵县的经营主体获得流转土地的完整经营权,六盘水市的经营主体以股份合作形式获得土地经营权。四是经营权的来源由集体所有权派生,而非由农户承包经营权派生。

#### 四、简要结论和政策含义

中国农地制度变迁的核心特征是集体所有制下地权权利的不断分割与合约再议定,并不存在一个理想中的一成不变的体制结构。地权分割主要在集体所有权、产权与经营权的重组与合约再议定中发生主体与内涵的变化,且对利益结构与农业绩效产生重要影响。集体所有制的正式制度规制对集体地权的演化也具有约束性,它框定了地权权利变迁的可选择性和不同主体之间的权利配置,也影响了农地使用的产权完整性。

与包产到户以后农地权利的分割与演化相比较,中共十八大以来的农地“三权分置”是继建立集体制度、包产到户制度以后的又一次顶层制度设计。此次制度设计的初衷,是坚持集体所有制下,承包经营权再分置为农户承包权和经营主体经营权,是在集体所有权不变前提下的承包经营权的分割,经营权由承包经营权派生,并通过法律对新形成的经营权赋权。但是,如果制度安排即是如此,制度演化与权利结构就与后包产到户阶段的农户承包经营权的自发分离没有本质区别,只是追加了对经营权的依法认定与权利保护。

更值得关注的是,我们分析的四个案例并不遵循承包经营权派生与分置的逻辑,而是发生了集体所有权、成员承包权与经营主体经营权的权利重组与合约再议定,当然制度变迁的长期效果需要进一步观察。不管怎样,顶层设计的农地三权分置对中国未来农民土地权利、农业转型和城乡关系都将产生重大影响,集体所有制下农地集体所有权、农户承包权、经营主体经营权的权利组合与合约变化是需要进一步关注的重大议题。

<sup>①</sup> 根据“六盘水市人民政府门户网站——六盘水市‘三变’改革”网站相关内容整理得到, <http://www.gzlps.gov.cn/rdzt/zybzczjbgjnmgbgd/>。

## Separation and Evolution of Farmland Rights under Collective Ownership System

LIU Shouying, XIONG Xuefeng, LONG Tingyu

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** The continuous separation of farmland rights and the re-contraction of contracts are the basic characteristics of the collective ownership system. The ownership, property rights of farmland and agricultural management systems under collective ownership system have undergone four stages of evolution: the people's commune system with the characteristic of "Yi Da Er Gong" (large in size and collective in nature) has weakened land property rights and implemented unified management through the integration of government administration and economic management, thereby realizing the integration of collective land ownership, property rights and management rights. The people's commune system with the characteristic of "San Ji Suo You, Dui Wei Ji Chu" (three-level ownership by the commune, the production brigade and the production team, with the production team as the basic accounting unit) actualized the ownership of the production team and expanded the autonomy of the production team, aiming to achieve the unified management based on the production team. The system of "Ji Ti Suo You, Jia Ting Cheng Bao" (Collective Ownership, Operation by Households) was changed into collective ownership with membership rights. Farmers obtained the right to use and receive income on contracted land. Family management became the major economic system of agriculture. After the period of "Bao Chan Dao Hu" (farm output quotas for household), the reform of the collective ownership with membership rights has been deepen. Farmers acquired more property right of contracting right. Contractual management rights were separated into contracting rights and management rights spontaneously. The "Three-Right Separation" of Farmland following the reform of "Collective ownership, Operation by Households" is a top-level system design for China's farmland rights structure. This system design intends to realize the legalization of the separation of farmer's contracting rights and tiller's management rights under collective ownership system. The contracting right and management rights shall be protected equally by law. The four cases in Chongzhou, Songjiang, Meitan and Liupanshui respectively show that changes of land rights in reality has undergone reconfiguration of rights in terms of collective ownership, contracting rights of collective members and management rights of operating entities, which indicates the complexity of future evolution of farmland rights structure.

**Key words:** collective ownership system; land rights; separation of rights; institutional change

(责任编辑 武京闽)