



国家智库报告 2015 (9)

National Think Tank

农地改革、农民权益 与集体经济： 中国农业发展中的三大问题

李周 任常青 著

LAND REFORM, FARMERS' RIGHTS, AND COLLECTIVE ECONOMY:
THREE MAJOR ISSUES IN CHINA AGRICULTURAL DEVELOPMENT




国家智库报告 2015 (9)

National Think Tank

农地改革、农民权益 与集体经济： 中国农业发展中的三大问题

李周 任常青 著

LAND REFORM, FARMERS' RIGHTS, AND COLLECTIVE ECONOMY:
THREE MAJOR ISSUES IN CHINA AGRICULTURAL DEVELOPMENT

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农地改革、农民权益与集体经济：中国农业发展中的三大问题 / 李周，任常青著. —北京：中国社会科学出版社，2015.8

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5982 - 8

I. ①农… II. ①李…②任… III. ①农村—土地所有制—集体所有制—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 081333 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王茵
特约编辑 喻苗
责任校对 王斐
责任印制 李寡寡



出版社 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街158号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2015年8月第1版
印次 2015年8月第1次印刷

开本 787 × 1092 1/16
印张 4.25
插页 2
字数 35千字
定价 20.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

摘要：中国农业持续 30 多年稳定增长的事实表明，农村土地集体所有制具有灵活性和包容性，其模糊性的负面影响是有限的。不断完善的农村土地集体所有制的实现形式便于土地调换、流转和整理。农地产权改革的目标是进一步完善土地集体所有制的产权结构，最适宜的办法是把隐含的土地股权显在化。农地股权化便于解决农业兼业化、土地细碎化问题，有利于提高土地占有和流转的灵活性、土地的利用效率和农业竞争力。农地股权稳定性强，适宜用权证的方式界定。农地经营权灵活性强，既可以分割，又可以合并，适宜采用契约的方式加以界定。

农地流转是农民的理性选择和市场配置资源的结果，政府不宜干预。政府要用土地规划管理制度替代征地制度，通过建立开放竞争、统一有序的土地市场，发挥市场配置资源的决定性作用。要创新农户宅基地用益物权和农民住房财产权的权能实现形式，设定房屋财产权转让底线，确保农民住有所居。农地交易制度服务于部分集体经济组织和农民，农地权益保护和管理制度服务于所有集体经济组织和农户，所以要优先设计农地保护和管理制度。

倡导发展集体经济旨在解决集体经济发展滞后问题，并非为了抑制其他经济成分的存在。发展壮大集体经济不能走“归大堆”的老路和剥夺农民的邪路，要走成员权利平等、资产按份共有、利益按能分享，依靠农民、服务农民的新路。农民共同决定合作方式、共同设计监督和激励机制，是提高集体行动绩效和保障集体经济健康发展的基础。要从还财权于民、赋权于民，以及完善制度、优化治理、强化管理和规范运作入手，促使其由能人模式跃迁到制度模式。

关键词：农地集体所有 农地流转 农民权益 集体经济

目 录

一 坚持农村土地集体所有制·····	(1)
(一)农村改革中土地问题的变化·····	(2)
(二)农村土地集体所有制面临的问题·····	(10)
(三)坚持农村土地集体所有制的理论依据和对策 建议·····	(12)
二 依法维护农民的土地权益·····	(30)
(一)农村土地权益政策的评价·····	(30)
(二)依法维护农民的土地权益·····	(38)
(三)维护农民土地权益的政策建议·····	(40)
三 发展壮大集体经济·····	(45)
(一)发展壮大集体经济的意义·····	(45)

2 国家智库报告

(二)农村集体经济组织的法律地位 (54)

(三)发展壮大农村集体经济的总体思路和政策

 建议 (57)

一 坚持农村土地集体所有制

中国的《宪法》明确规定：“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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”

农村土地集体所有不仅法律有规定，也得到农民的普遍认同。30多年来，亿万农民对现行农地制度基本上没有提出过质疑，也没有发生过不认同的反应。现实中的质疑实际上是一些学者的想法而已。

在农户平均经营规模极小的经济发展阶段，无论是推进现代农业、提升农业竞争力和可持续发展水平，还是减少二元经济转型过程中的冲突，土地集体所有制都有好于土地私有制的长处。正是这个

长处，使我国成为农业劳动力转移的主体不是破产农民的国家。

我国的农村土地集体所有制在实现形式上有很强的灵活性和包容性。这种灵活性和包容性使集体土地的产权结构能够按照适合生产力发展的要求作出相应的调整。我国的农村土地集体所有制也存在模糊性，但这种模糊性的负面影响是有限的。做出这个判断的理由是：一个不切合实际的农地产权制度，不可能使中国农业维持长达 30 多年的稳定增长。所以，我们要对现行农地制度保持自信，而不宜轻易地否定这个制度。

（一）农村改革中土地问题的变化

分析改革以来中国农村土地问题的变化，必须结合农村改革的历程来做梳理，而不宜就土地论土地。只有把土地问题放在农村改革的大环境下，才能以实事求是的态度弄清它的来龙去脉，才能找到解决问题的办法或方案。

改革初期，为了满足农民的温饱诉求，中央政府逐渐认同了农民推出的“大包干”的做法。农民

通过“大包干”获得了自主劳动的权利。集体经济组织按照公平原则将土地经营权发包给农户，是将农民自主劳动的权利落到实处的必要条件。温饱问题解决之后，为了满足农民外出从事非农就业的诉求，中央政府赋予了农民自主流转土地经营权的权利。现实中多种多样的土地流转形式，是将这种赋权落到实处的具体做法。现在，为了满足农民维护土地财产权益的诉求，中央政府应赋予农民享有土地股份的权利。以确权确股发权证的方式把农户拥有的集体土地的股权界定清楚，也是将农村集体土地产权按份共有的改革目标落到实处的具体做法。

1. 集体土地的承包经营权

农民的温饱问题长期得不到解决，是1970年代末引发农村改革的导火索。当时农民普遍认为，强制社员一起干活又无法把各人劳动的数量和质量测定清楚的“大锅饭”体制，束缚了他们的生产积极性。针对这一问题，出现了称之为“大包干”的集体农业生产经营方式创新。所谓“大包干”，就是包集体土地（权利）和这些土地上的农产品产量（责任），干自己的活。这是一种权利与义务对称的

制度安排，既不能片面强调责任制，也不能片面强调承包经营权。

此时，农民主张的是自主劳动的权利，而不是自有土地的权利。做出这个判断的理由是：在“大包干”体制下，农民不再参加集体劳动，扣除按事先约定上交国家的公粮和集体的提留后，余下的劳动成果均为农民所得、由农民自主支配。与人民公社体制相比，仅仅少了集体劳动和集体分配环节。“大包干”包的是集体经济组织的土地和活计，这是它区别于“分田单干”的显著特征，也是做出土地集体所有制并没有因为“大包干”的推行而发生变化的判断的主要依据。需要指出的是，不仅“大包干”政策赋予农民的是自主劳动的权利，而后的离土不离乡政策，赋予农民的仍然是自主劳动的权利，即农民可以不务农的权利。所不同的是：前者赋予农民自主从事农业的权利，后者赋予农民自主从事非农就业的权利。

需要说明的是，在“大包干”体制下，集体土地的所有权和经营权都掌握在集体经济组织手中，尚不存在集体土地产权按份共有的制度安排。那时

农户得到的是集体土地经营权的承包权，而不是集体土地所有权的承包权。承包权和经营权是两个权利。集体经济组织之所以能够按事先约定提留农民的一部分劳动成果，就是为了体现其让渡的集体土地经营权的权益。因为集体土地所有权并没有让渡，所以集体经济组织得到的并不是土地所有权的权益。这同利息是让渡资本经营权的权益，而不是资本所有权的权益，是一个道理。

简言之，改革初期赋予农民的是自主劳动的权利。集体经济组织按照公平原则把集体土地经营权发包给农民，是将农民自主劳动的权利落到实处，把农民的生产积极性激发出来的具体做法。“大包干”是权利与义务对称的制度安排。集体经济组织以公平原则发包集体土地经营权，以提留方式获取集体土地经营权的权益。农民并没有同时得到集体土地的承包权和经营权。

2. 农户承包地的流转权

农民的温饱问题在实行“大包干”之后很快就解决了。这说明农民自主劳动对于解决温饱问题确实有效。温饱问题解决之后，这种超小规模

的农业经营方式制约新技术应用和现代农业发展等不足就暴露出来了。令人欣慰的是，中国经济的持续快速发展，给农民带来了岗位数越来越多、稳定性越来越好的非农就业机会。农民就业结构的不断提升，一方面使非农就业成为农户增加收入的主要来源，另一方面使从事农业生产的机会成本逐渐增大。由于一些农户不愿兼营农业，于是出现了农户间的土地流转行为。承包地流转有利于克服农业超小规模经营的弊端，有利于促进农业新技术的应用，有利于推动现代农业的发展，所以农户承包地的流转基本上没有遇到障碍。承包地流转仿佛是天赋的权利。

总体上看，农户有意愿流出的承包地的总量小于农户有意愿流入的承包地的总量，这意味着适度经营规模形成的速度满足不了职业农民的要求。其他主体（例如公司）的介入，又进一步提高了承包地流转市场上供不应求的程度。这是单位承包地流转费逐年上升的主要原因。所以，我国农业的真实状况是：愿意兼营超小规模农业的农户减少得还不够快，愿意扩大经营规模的农户还难以达到预期目

标。随着放弃超小规模农业的农户增多，兼业农业将会变得后继无人；职业农民将会随着达到预期目标的农户增多而逐渐成为我国农业的主体。

3. 集体土地的财产权

随着流出承包地的农户不断增多，流转形式不断增多，流出总规模不断增大，现行的农村土地产权安排越来越不适应要求了。这是因为，如果集体经济组织成员只有集体土地承包经营权，那么他让渡了其承包的土地经营权，就失去了与集体土地所有权的联系。倘若真是这样，那么土地经营权流转越活跃，集体土地所有权的成员组成就越复杂，越不可控。

现有的说法是，农村集体经济组织成员对土地拥有承包权和经营权，但他们只是把经营权流转出去，承包权仍然留在手中。这种说法值得商榷。前面已经指出，农民通过“大包干”得到了自主劳动的权利，而不是同时得到自主劳动权、土地承包权和土地经营权三个权利。对于土地流转引发的问题，不应在原有的产权结构里寻找新的解释，而应对现有产权结构做进一步完善。

为了保持农村集体经济组织成员组成的稳定性，

并让土地经营权流转变得越来越活跃，最适宜的办法是把隐含的土地股权显在化。集体经济组织成员实际上是凭借着他们拥有集体土地的股权得到承包权的。1950年代的农村集体经济，是以农户土地折股入社的方式形成的。既然如此，将隐含的、模糊的股权显在化、具体化，就是顺理成章的事情。

集体土地股权显在化有三个好处：第一，集体经济组织成员对集体土地所有权的主张能得到法律保护，并能保持集体经济组织成员的稳定性。第二，有效解决农户让渡了承包的土地经营权而使其失去与集体土地的关系的问题。第三，规范土地流转的主体。土地经营权的权益是有限的，为了减少参与分配的主体，必须规定：只有集体经济组织和拥有集体土地股权的集体经济组织成员，有权流转其可支配的土地经营权。从流转得到的土地经营权不能再流转给其他经营主体，以免出现一轮又一轮的土地经营权流转，以及一个以流转土地经营权为生的经纪人群体。

农村集体土地的股权是长期不变的，具有很强的稳定性，它适宜用权证的方式界定。农村集体土

地的经营权是经常变动的，具有极强的灵活性，它适宜采用契约的方式加以界定。拥有集体土地股权证（相当于房产证）的集体经济组织成员，既可以自己使用归于其名下的集体土地经营权，也可以把归于其名下的集体土地经营权全部或部分让渡给承租人使用，此时集体土地股权证（房产证）仍在自己手里。农户让渡土地经营权的权益通常是正的。不过面对农地不能常年闲置的政策规定，农户也有可能为了保护自己的土地股权而接受其让渡的经营权权益为负的结果。

集体经济组织向其成员发放土地股权证后，集体土地的所有权仍然归集体经济组织成员共同所有，不可分割。集体土地股权按照公平原则在有资格的集体经济组织成员内部分配，实现了集体土地的按份共有。拥有土地股权证的农户是参与土地经营权流转的最小的和最重要的主体，但并不是唯一的主体。拥有土地股权证的农户采取集体行动，有助于降低土地经营权流转的交易成本，有助于找到经营能力更强、出价更高的土地经营权的需求者，有助于提高中国农业的市场竞争力。当然，这是完全自

愿的农户集体行动。由此可见，集体土地所有权是一个不可分割的整体，而集体土地的股权和经营权既可以分割，又可以合并。

（二）农村土地集体所有制面临的问题

改革初期，“三提五统”是农村土地集体所有制的实现形式。它不仅是农村土地集体所有在经济上的实现形式，也是其形成公共品供给能力的必要条件。令人遗憾的是，这种理论上能够自圆其说的做法因实际操作中存在一些问题而遭到诟病。在一系列极端案例的影响下，这些问题被放大到了不废除它农村就会大乱的地步。于是，政府采用取消农业税、实施城乡基本公共服务均等化和发放村干部补贴等政策举措，消除了集体经济组织依靠征收农业税收取“三提五统”的机会。在农村集体经济组织不再通过“三提五统”获取其发包的土地经营权的权益的情形下，集体土地的所有权和经营权就彻底分离了：集体经济组织留有的是被虚置的所有权，农户则得到了完全的土地经营权。毋庸置疑，这个做法将农地产权朝着私有化的方向推进了一步。在