



中国农村金融论坛
CHINA RURAL FINANCE FORUM

第一章

研究背景与总体思路

一、农村集体所有制的演变

我国农村集体所有制是 20 世纪 50 年代中后期逐步形成的一种公有制形式。1962 年中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》后,“三级所有、队为基础”的农村集体所有制得以最终确立。这既不是一种有完备的理论和法律基础、事先设计好的制度,也不是在前苏联实践过的制度,更不是在经济的发展进程中自发形成的制度,而是一种在政治运动中形成的中国特有的制度安排(周其仁,1995;高飞,2012)。

经过 20 世纪 80 年代前期家庭联产承包责任制改革和 90 年代中期乡镇企业改制,以及后来的农村税费体制、“四荒”拍卖、草原承包制度、集体林权制度、小型农田水利体制等一系列改革,农村集体所有制的存在范围、实现形式乃至集体所有制下的产权结构都发生了深刻变化(国务院发展研究中心,2014a)。仅仅抽象地强调坚持“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”是不够的。如果能够给出一个量化概念,就可以更加直观地刻画出农村所有制结构的真实状况。要达到这个目的,必须对农村各类财产进行估值。由于农村各类财产统计数据缺乏,特别是农村土地市场发育不充分、市场估值困难,需要采取变通办法才能进行近似估值。表 1 列出了我们对农村各类财产(不包括国有农场、国有林场等全民所有制单位占有和使用的资产)的粗略估算数。从中可以得出“两个近 70%、两个 80% 以上”的判断。

表 1 2012 年中国农村净资产估算表

项目	面积 (亿亩)	资产估值 (亿元)	比例 (%)
1. 农村总净资产		1273074.77	100
2. 国家所有、集体经营	22.61 (注 1)	17425.8 (注 2)	1.37
2.1 草原	22.61	17425.8	
3 国家所有、承包经营	27.39 (注 3)	21109.8 (注 4)	1.66



续表

项目	面积 (亿亩)	资产估值 (亿元)	比例 (%)
3.1 草原	27.39	21109.8	
4. 集体所有、集体经营		134052.31	10.36
4.1 耕地	0.543 (注5)	10842.83 (注6)	
4.2 林地	3.06 (注7)	2089 (注8)	
4.3 草原	4.5 (注9)	3468.2 (注10)	
4.4 集体经营性建设用地	0.42 (注11)	91474.32 (注12)	
4.5 集体经营性资产 (不包括土地)		24000 (注13)	
5. 集体所有、个人经营 (使用)		741671.02	58.26
5.1 耕地	17.557 (注14)	350585.1 (注15)	
5.2 林地	24.3 (注16)	16594.02 (注17)	
5.3 草原	5.5 (注18)	4238.9 (注19)	
5.4 宅基地	1.7 (注20)	370253 (注21)	
6. 个人所有、个人经营 (使用)		360993.8	28.36
6.1 农户农业固定资产		19982.95 (注22)	
6.2 农户非农业产业固定资产		8509.74 (注23)	
6.3 农户住宅		240270.9 (注24)	
6.4 农村净存款		75832.28 (注25)	
6.5 农村现金和其他金融资产		16397.93 (注26)	

注：1. 我国草原面积约 60 亿亩，其中国家所有约 50 亿亩，占 83%。据农业部统计，全国草原承包面积为 33 亿亩，占草原总面积的 55%。假定承包面积中 83% 为国有草原，则国家所有、承包经营的草原面积为 27.39 亿亩，国家所有、集体经营的草原面积为 22.61 亿亩。

2. 国家未公布草原畜牧业产值，按亩产值 100 元估算，约为 2261 亿元。土地价值等于地租除以当年中长期贷款利率。借鉴周其仁在《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》(2004，北京大学出版社，第 36~37 页)中关于地租占农业产值 40% 的估算，以 2012 年中长期真实贷款利率 5.19% 计算，则这 22.61 亿亩草原的价值为 17425.8 亿元。

3. 见注 1。

4. 见注 2。

5. 根据第二次全国土地调查，全国耕地面积 20.31 亿亩，其中集体所有制 18.1 亿亩。参考周其仁 (2004) 的算法，农村耕地中集体经营和农户经营各按占比 3% 和 97% 计算，则集

体所有、集体经营耕地面积为 0.543 亿亩，集体所有、农户经营耕地面积为 17.557 亿亩。

6. 2012 年全国农业产值 46940 亿元，以地租占农业产值的 40% 计算，则 2012 年地租总额为 18776.184 亿元。土地价值等于地租除以当年中长期贷款利率，以 2012 年中长期真实贷款利率 5.19% 计算，则当期耕地总值约为 361427.98 亿元。参照周其仁（2004）的算法，集体经营和农户经营分别占比 3% 和 97%，则集体经营耕地价值 10842.83 亿元，农户经营耕地价值 350585.1 亿元（未剔除国有耕地）。

7. 根据国家林业局数据，截至 2011 年底，我国集体林地面积 27.36 亿亩，承包到户的集体林地 24.3 亿亩，占集体林地总面积的 88.8%，则剩余 3.06 亿亩归集体经营。

8. 根据中国经济社会发展统计数据，2012 年林业产值为 2359.4 亿元，以地租占林业产值的 40% 计算，则 2012 年林地地租总额为 1378.832 亿元。同样，以 2012 年真实贷款利率 5.19% 计算，当期林地总价值约为 26541.52 亿元。我国集体和国有林地总面积 38.86 亿亩，按照集体林地占比 70.4% 计算，则集体所有的林地总价值为 18686.97 亿元。按集体经营和农户经营林地 in 集体所有林地面积中占比 11.2% 和 88.8% 计算，则集体经营林地价值为 2089.2 亿元，农户经营林地价值为 16594.02 亿元。

9. 全国集体所有制草原约 10 亿亩，按承包经营面积占 55% 推算，集体经营面积约为 4.5 亿亩。

10. 推算方法见注 2。

11. 根据媒体报道，全国农村集体经营性建设用地为 0.43 亿亩。

12. 目前农村集体经营性建设用地使用权不能流转，没有成熟的市场价格数据。本报告采用与宅基地相同的估值方法，见注 21。

13. 据农业部统计，截至 2013 年底，全国农村集体非土地经营性资产账面总额为 2.4 万亿元。农村集体经济组织既存在负债，也存在账面资产低估问题，假定两个因素能够完全对冲，可以将此账面资产视同净资产。

14. 见注 5。

15. 见注 6。

16. 见注 7。

17. 见注 8。

18. 见注 9。

19. 推算方法见注 2。

20. 据媒体报道，全国农村宅基地为 1.7 亿亩。

21. 宅基地使用权不能买卖，其市场价值按耕地价值与建设用地指标价格之和推算。根据本报告推算，耕地亩价值为 17796 元；根据成都、重庆等地经验，在增减挂钩试点中，宅基地



整理退耕后亩建设用地指标市场交易价格约 20 万元。据此汇总，宅基地亩价值约 21.7796 万元。

22. 2012 年农村总户数 26802.32 万户，以农业固定资产原值 7455.68 元/户计算，2012 年农业固定资产原值为 19982.95 亿元。

23. 本书采用农村居民家庭生产性固定资产原值中工业、建筑业和其他之和表示农户非农产业固定资产，计算得出 2012 年农户非农产业固定资产为 8509.74 亿元。

24. 据《中国统计年鉴（2014）》，2012 年全国农村居民家庭人均住房面积 37.09 平方米，价值 681.9 元/平方米。按农村户籍人口 9.5 亿计算，全国农村住房价值为 240270.8 亿元。

25. 根据周振等（2015）研究，2012 年农村信用社中农村净存款为 28958.72 亿元，农村商业银行中农村净存款为 23735.95 亿元，中国农业银行农村净存款为 7367.09 亿元，中国邮政储蓄银行农村净存款为 15770.52 亿元，农村净存款合计为 75832.28 亿元。

26. 居民手中持有现金和其他金融资产以货币供应中流通现金进行计算，2012 年流通中的现金为 54659.77 亿元，农户持有现金按占比 30% 计算，则农户持有现金约为 16397.93 亿元。

第一，集体净资产占农村总净资产的近 70%。全国 127 万亿元农村总净资产中，所有权属于农村集体的为 87.35 万亿元，占 68.62%；所有权属于国家的为 3.9 万亿元，占 3.02%；所有权属于个人的为 36.1 万亿元，占 28.36%。

第二，土地资产占农村总净资产的近 70%。土地资产共达 88.81 万亿元，占 69.76%，非土地集体和个人资产合计 38.5 万亿元，占 30.24%。

第三，集体净资产中归个人经营和使用的部分占 80% 以上。87.35 万亿元集体净资产中，已有 74.17 万亿元归个人使用和经营，占 85%。

第四，全部净资产中归个人经营和使用的部分占 80% 以上。国家所有承包经营、集体所有个人经营、个人所有个人经营的资产总额达到 112.38 万亿元，占农村总净资产的 88%。

这组数据表明，从“所有”看，集体所有权仍然占主体地位；从“用益”看，个人使用权已占绝大部分。农村集体所有制的实现形式确实发生了巨大变化，集体所有、个人使用的格局已经形成。

尽管如此，截至目前农村集体所有制的基本特征依然保存完整：集

体所有权由成员集体享有，但成员不能以个人身份享有和行使集体所有权；成员子女、配偶等遵循一定规则自动获得对集体所有权的分享权利，取得成员权不需要支付对价；成员权不可交易、继承，若成员死亡或退出其成员权自然丧失；土地的集体所有权不可买卖，成员不能请求分割土地集体所有权^①。具备这些特征的农村集体所有制，与共有、总有等团体所有权制度并不完全相同，与全民所有、城镇集体所有等公有制也存在很大差异（国务院发展研究中心，2014c；小川竹一，2006；高飞，2012）。表2从多个维度对农村集体所有制与其他团体所有制进行了比较。农村集体所有制的这套制度安排，具有明显的弊端：农村集体产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格、管理不到位。这与市场经济条件下的资源跨社区配置、城镇化背景下的农村人口变动不相适应。因此，迫切需要对农村集体所有制特别是土地集体所有制的组织形式、实现方式、发展趋势等重大课题进行研究^②。

表2 集体所有与其他团体所有的比较

	集体所有	共有		总有
		共同共有	按份共有	
定义	农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有	共同共有人对共有的不动产或者动产共同享有所有权	按份共有人对共有的不动产或者动产按照份额享有所有权	一个团体（如氏族、部落）对不动产或者动产享有所有权，团体成员的增减变化不影响团体的所有权

① 党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的提法是“坚持农村土地集体所有权”，党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求是“创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对……集体资产产权……的保护”。我们认为，坚持农村土地集体所有权与坚持农村集体所有制是有区别的。现实生活中，土地以外的其他集体资产的所有权是可以买卖的，乡镇企业改制就是这种情形；也可以出售后在集体成员间进行货币化分割，一些地方在撤村改居的过程中有这种操作办法。

② 习近平总书记2013年12月23日在中央农村工作会议上的讲话中首次明确提出了这一要求（习近平，2013）。



续表

	集体所有	共有		总有
		共同共有	按份共有	
实例	农村土地等集体资产	夫妻财产、家庭财产、分割前的遗产；改制前的集体所有制乡镇企业	同居期间共同出资形成的财产；合伙制；农民合作社的公共积累；按照十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神赋予农民对集体资产股份有偿退出权后的股份合作制	德国与瑞士边界附近的一处牧场，源于罗马时代一个将军的封地
成员与团体的权利分割	占有、使用、收益、处分权可以由成员集体统一行使（改革前），也可以在成员集体与成员个体之间分割（改革后）	占有、使用、收益、处分权由共有人共同行使	占有、使用、收益、处分权由共有人共同行使	占有、处分权由团体行使，使用、收益权由成员行使
进入机制	因出生、婚姻等自动成为集体成员，无须支付对价	依法律规定成为共有人，无须支付对价	依约定成为共有人，按照出资额享有份额	因出生、婚姻等自动成为团体成员，无须支付对价
退出机制	成员不得请求分割土地所有权	共同共有人在共有的基础丧失或者有重大理由需要分割时可以请求分割财产	按份共有人可以随时请求分割	成员不得请求分割财产

二、改革农村集体产权制度的新要求

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称十八届三中全会《决定》）强调，“坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济”，“赋予农民更多财产权利”，“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。在承包地制度方面，要求“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”；在集体经营性建设用地入市方面，要求“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”；在宅基地制度方面，要求“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”；在集体经营性资产方面，要求“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”；在农村产权市场方面，要求“建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”。

党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称十八届四中全会《决定》）指出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度”，“健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款”，“创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护”。

2014年中央1号文件对深化农村产权制度改革作出了全面部署。

(1) 在承包地制度方面,要求“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”,“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”,“有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法,建立配套的抵押资产处置机制,推动修订相关法律法规”,“抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作,充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题,可以确权确地,也可以确权确股不确地”,“稳定和完善草原承包经营制度,2015 年基本完成草原确权承包和基本草原划定工作”。(2) 在引导和规范农村集体经营性建设用地入市方面,要求“加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度”,“有关部门要尽快提出具体指导意见,并推动修订相关法律法规”,“各地要按照中央统一部署,规范有序推进这项工作”。(3) 在农村宅基地制度改革方面,要求“完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”,“加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作”。(4) 在集体经营性资产方面,要求“推动农村集体产权股份合作制改革,保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,建立农村产权流转交易市场,加强农村集体资金、资产、资源管理,提高集体经济组织资产运营管理水平,发展壮大农村集体经济”。

2015 年中央 1 号文件对农村集体产权制度改革作出了进一步部署,要求“探索农村集体所有制有效实现形式,创新农村集体经济运行机制”,“加强对农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权的保护”,“出台稳步推进农村集体产权制度改革的意见”,“完善有利于推进农村集体产权制度改革的税费政策”,“抓紧研究起草农村集

体经济组织条例”。(1) 对土地等资源性资产,“重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作,扩大整省推进试点范围,总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围”,“抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,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”。(2) 对非经营性资产,“重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制”。(3) 对经营性资产,“重点是明晰产权归属,将资产折股量化到本集体经济组织成员,发展多种形式的股份合作”,“开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点,试点过程中要防止侵蚀农民利益,试点各项工作应严格限制在本集体经济组织内部”。同时,还要求“充分发挥县乡农村土地承包经营权、林权流转服务平台作用,引导农村产权流转交易市场健康发展”。

三、改革核心与研究思路

按照十八届三中、四中全会《决定》和2014年、2015年中央1号文件精神,研究农村集体所有制的组织形式、实现方式、发展趋势,核心在于研究农村集体产权权利体系的发展变化。产权是所有制的核心^①,是一组权利。同一所有制下,产权可以细分为各种具体权能,包括占有、使用、收益、处分四大权能;四大权能中的每一项权能又可进一步细分,如处分权可以细分为出让、出租、转让、转租、抵押、担保、继承、买卖等权能。在人类社会早期发展阶段,所有权与所有权人是紧密结合的,所有者自有自用自营自享。随着经济社会发展,为了提高资源配置效率,所有权的具体权能越来越多地与所有权人发生分离。最典型的是现代企业制度中所有权与经营权分离,经营权演变为法人财

^① 这是党的十八届三中全会《决定》作出的重要论断。

产权^①。这种分离是基于法律的规定或当事人的约定而产生的，并不导致所有权人丧失其对财产的所有权。

这意味着，在“坚持公有制主体地位”、“坚持农村土地集体所有权”的前提条件下，土地等农村集体资产的占有、使用、收益、处分权能可以部分地让渡给集体成员或其他外部人员。依让渡的程度和方式的不同，可以有多种集体产权制度安排。集体所有制可以与多种集体产权制度安排相匹配，使推进农村集体产权制度改革成为可能，也使探索更有效率的集体所有制组织形式和实现方式成为可能。改革农村集体产权制度，不是要改变农村集体所有制，而是要选择一种更有效率的产权制度安排，把农村土地等集体资产的占有、使用、收益、处分等各项实际财产权利界定清楚^②。

① 法人财产权是一种非常充分的产权，包括对股东注入的原始出资、公司从事生产经营活动后的增值财产、公司所创造的工业产权、非专利技术和商誉等无形资产在内的公司全部财产享有独立的支配权，即享有占有、使用、收益和处分的权利。伯利和米恩斯（2004）揭示了现代企业的所有权和经营权的“两权分离”，史正富等（2012）甚至提出了资本所有权、资本经营权即企业所有权、企业经营权的“三权分离”。

② 甘藏春（2014）认为，权能的配置、权能的分化和细化，是下一步改革的难点。刘守英（2014a）认为，必须通过集体所有制的深化改革，重构农村土地集体所有权、使用权、转让权权利体系，为农民提供完整的、权属清晰的、有稳定预期的土地制度结构。罗必良（2014）也认为，由于土地集体所有制不会被改变，产权的细分、产权的交易以及产权的配置就成为中国推进实践创新的基本线索。



中国农村金融论坛
CHINA RURAL FINANCE FORUM

第二章

农用地的产权重构

集体所有制土地的绝大部分是农用地，包括耕地、林地、草地、养殖水面等^①。据国土资源部第二次全国土地调查，全国农村集体土地总面积为 66.9 亿亩，其中农用地为 55.3 亿亩^②。这是农村集体资产的主体部分。

20 世纪 50 年代中后期农业合作化运动进入高级社阶段后，农用地的私人所有制开始终结、集体所有制开始形成。1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》颁布后，“三级所有、队为基础”的农村集体所有制最终确立。在人民公社时期，实行“集体所有、统一经营、集中劳动、按工分分配”，农用地的所有权与使用权高度统一。20 世纪 70 年代末 80 年代初，实行家庭承包经营，农用地（主要是耕地）的集体所有权与农户承包经营权实现了分置。后来家庭承包经营制度推广到草原和林地，这两部分农用地也实现了集体所有权与农户承包经营权的分置。“两权分置”既避免了土地私有化之嫌，又将农用地产权的大部分权能界定给了集体成员，极大地调动了农民生产积极性。

党的十八届三中全会《决定》强调，“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。落实这一改革要求，需要明确流转、抵押、担保、入股的客体究竟是承包经营权、承包权还是经营权。为此，2014 年中央 1 号文件进一步明确指出，“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”。这表明，把土地承包经营权分设为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权“三权分置”，是农用地产权制度演变的大趋势。发挥好“三权分置”的积极作用，预防可能带来的负面效应，关键是要合理界定农用地所有权、承包权、经营权的权能范围，把三者各自的具体权利一道道界定清楚。

① 北方草原大部分属于国家所有，南方草山草坡多属于集体所有。

② 见《经济参考报》2014 年 12 月 2 日第二版。



一、“两权分置”的演变过程^①

从1978年安徽凤阳小岗村率先实行大包干，到1983年底全国97.8%的农村基本核算单位实行包干到户，在短短几年间，我国就建立起了统一经营与分散经营相结合、以家庭承包为主要形式的联产承包责任制。在这种制度安排下，农用地的集体所有权与农户承包经营权开始发生分离^②，但集体所有权仍很强大：一是发包权，通过承包合同对农户加以约束，并保留一定比例的机动地；二是生产经营计划权，集体向农户下达粮食等大宗农产品种植和统派购计划；三是统一经营权，“办好社员要求统一办的事情，如机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等”^③；四是收益分配权，农户在处置农产品时必须上交集体提留。此时，农户只是获得有限的生产经营自主权，如自由支配劳动时间、自由处置“上交国家、留足集体”后剩余的生产经营收益。

从1984年开始，农用地的占有、使用、收益、处分四大权能开始在集体所有权与农户承包经营权之间进行新的分割，总的趋势是收缩前者的权能、扩张后者的权能，农用地的各项权能不断由集体让渡给承包户（见表3）。

表3 农用地产权在集体与承包户之间分割的历史脉络

权能	收缩集体所有权权能	扩大农户承包经营权权能
占有	反复强调发包方不得收回、调整承包地；1997年提出集体预留机动地比例不得超过5%，	1984年提出土地承包期一般应在15年以上；1993年提出在原定的耕地承包期到期之后再延长30年不变，提倡在承包期内实行“增人不增地、减人

^① 本节内容参见叶兴庆（2013a）。

^② 曾在不同文献中称作“生产经营自主权”、“土地使用权”、“土地承包权”、“承包地使用权”，2003年《农村土地承包法》颁布施行后稳定地使用“土地承包经营权”。

^③ 见1983年中央1号文件。

续表

权能	收缩集体所有权权能	扩大农户承包经营权权能
占有	清理整顿“两田制”和“反租倒包”	不减地”；2003 年提出全家进入小城镇落户的可以不退回承包地；2008 年提出现有土地承包关系保持稳定并长久不变；2011 年提出无论全家进入什么类型城镇落户都可不退回承包地
使用	反复强调发包方不得干预承包方依法进行正常的生产经营活动	1985 年中央 1 号文件规定，任何单位都不得再向农民下达指令性生产计划；2003 年农村土地承包法规定，承包方有权自主组织生产经营和处置产品
收益	农村税费改革取消“三提五统”、农民不再向集体缴纳土地承包费	大包干时即开始实行“上交国家的，留足集体的，剩下全是自己的”；1984 年允许转出户向转入户收取一定数量的平价口粮；反复强调有偿流转；2004 年开始按承包主体发放农业直接补贴
处分	反复强调集体经济组织不得强制农民流转承包地	1984 年提出农户可以自找对象协商转包；2003 年农村土地承包法规定通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转

在农用地的占有权方面，相关中央文件和法规反复强调集体经济组织不得违背农民意愿强制收回和调整农户承包地，1997 年明确提出在二轮延包中集体预留机动地比例不得超过 5%、对“两田制”（口粮田按人均分，责任田竞价承包）要清理整顿、对“反租倒包”（集体从农户手中租赁土地，再高价发包给部分农户或外来经营者）要禁止推行。为维护农户承包经营权，中央采取了一系列重大步骤：1984 年中央 1 号文件提出，土地承包期一般应在 15 年以上；1993 年中央 11 号文件提出，在原定的耕地承包期到期之后再延长 30 年不变，提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”；2003 年农村土地承包法规定，全家进入小城镇落户的可以不退回承包地；2008 年十七届三中全会《关于