

经

经济法专题研究书系

XINNONGCUN TUDI FAZHI

ZHUANTI XINLUN

新农村土地法制 专题新论

王权典 著

知识产权出版社

经

经济法专题研究书系

主要内容

XINNONGCUN TUDI FAZHI
ZHUANTI XINLUN

英志董：校对并责

平小波：校对并责

雷云白：校对并责

薛丽王：校对并责

新农村土地法制 专题新论

王权典 著

ISBN 978-7-80247-782-7

定价：22.00元

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

ISBN 978-7-80247-782-7

知识产权出版社

内容提要

作者本着尊重国情和注重改革实践的态度,初步梳理了农村土地权利法律制度基本现状,结合区域性实证调研,尝试运用物权法理论就新农村土地法制创新进行系列化专题探究。特别关注《物权法》在农民土地权利保护方面的实施障碍及与相关立法的协调融合问题,提出一些新的思路建议,期待适于新农村建设需要而促进农民土地物权实现保障之相关立法及政策机制的创新。

责任编辑:彭小华

责任校对:董志英

特约编辑:王丽莉

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

新农村土地法制专题新论/王权典著. —北京:知识产权出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 80247 - 657 - 8

I. ①新… II. ①王… III. ①农村 - 土地法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 007406 号

经济法专题研究书系

新农村土地法制专题新论

王权典 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编电话: 010 - 82000889 82000860 转 8115

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 8.625

版 次: 2010 年 3 月第 1 版

印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷

字 数: 220 千字

定 价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 657 - 8/D.918 (2771)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

读《新农村土地法制专题新论》 有感（代序）

江惠生^{*}

华南农业大学法学系教授王权典同志的书稿《新农村土地法制专题新论》付梓之际，我得以先睹为快。这是王权典同志将自己近年来的讲稿、论文、研究课题报告等整理而成的书稿，是对农村改革进行深层研究的成果，对于如何建立健全支持农业现代化、加快社会主义新农村建设的法律法规体系，深有启发，值得一读。

社会主义新农村建设是基于国情和发展阶段所作出的重要战略布局，是一项将会持续数十年、惠及数亿农民、全面促进我国农村现代化的重大而艰巨的历史任务。新农村建设涵盖农业生产、农民生活、乡村治理、村镇建设、社会保障等方方面面，始终离不开完备创新的土地政策与法律制度体系的支撑。经过三十年的改革探索，我国已建立起一套经实践证明行之有效而需要继续坚持和完善的农村土地法律制度体系，已经内含于《宪法》相应条款、《土地管理法》、《农村土地承包法》、《民法通则》、《物权法》、《草原法》、《森林法》、《土地管理法实施条例》等国家法律法规，各地实施《土地管理法》和《农村土地承包法》办法等地方性法规，以及相关司法解释和部门规章中。目前存在的诸多不适应形势变化要求的新问题，如农民土地权利的实现途径，农村土地股份合作制的普适性，农地承包经营权物权化的保

^{*} 研究员，广东农村政策研究中心主任，华南农业大学原党委书记，中央农业部教育培训中心华南农业大学分院院长。

障机制，农地流转形式的实践新探与法律规制，非农集体建设用地流转的法律障碍与规制创新，统筹城乡发展征地用地政策的实效保障及优化机制等，均值得逐一探讨且多角度地进行认真研究，全方位地深化农村土地法律制度的改革创新。据有关专家教授的归纳，在今后相当长的时期里，支撑新农村建设的土地法律、法规及政策需把握的要点大致有几个方面：一是坚持家庭承包经营体制不动摇，依法保护农民的土地承包经营权，稳定农业家庭经营的制度基础、政策基石；二是依法规范土地承包经营权流转，积极稳妥地发展农业适度规模经营；三是严格保护耕地特别是保护好基本农田，保障农业可持续发展；四是改革征地制度；五是改革集体建设用地使用法律制度；六是调整土地收益的取得、分配和使用格局；七是开展农用地整理；八是开展农村建设用地整理；九是强化对城乡土地用途的统一管制；十是完善失地农民社会保障体系。可见，农村土地政策调整与法制创新问题已成为牵涉当前我国新农村建设发展全局之“牛耳”。特别是，随着我国《物权法》的颁布实施，为充分贯彻农民土地权利物权化的保护理念，诸多基本的农村土地制度范畴及相关权利保障机制正面临全面的创新设计；同时，农业税费减免及更多惠农政策的相继出台，也会对农村土地制度变革产生实质性的影响。农村经济新发展与现行农村土地管理制度之间的矛盾冲突越来越明显。这些均值得特别的关注与深入的研究。

杜润生在《中国农村体制变革重大决策纪实》中说：“农村的改革，对于把土地作为一种产权制度安排，并且用法律形式固定下来，似乎注意得不够。”我国法学界较少有将农村土地法律制度与农村农业发展基本政策及相关立法和实践创新结合起来进行综合研究的理论成果。本书作者试图从相关土地法律制度构建创新上提出新农村建设推进、现代农业发展背景下的某些法律保障思路或建议。作者力求突破学界既往仅对传统民法相应理论范

畴及基本规则研究的学术路径，从我国农民集体土地所有权的本质、内容和实现形式入手，结合新时期我国农业政策及其运行实践，研究农民集体土地所有权的权能配置，为土地承包经营权流转、集体建设用地流转等问题的探讨提供理论铺垫。通过回顾与展望农地承包经营权物权化的历史进程并对其应然结构加以研究，提出构建完善我国新型农地使用法律制度的设想。作者注意到现行农地经营使用制度是以农户家庭经营为本体，是农地流转不可动摇的体制基础，但其初始设计同农地流转政策目标与现实运行机制之间存在偏差，反而可能制约了农地流转；基于现代农业规模经营的实践分析，可从两者冲突的对应性出发，在法律制度层面进行合理协调。要完善家庭经营体制，建立完全物权化的土地承包经营权流转法律机制，创造有利于农地流转的政策环境并采取相配套的法律保障措施。当然，土地承包经营权流转具有多样性，流转形式是立法调整规范的重要内容；合理的法律规制应当反映现实，切合实践的需要。基于现行立法规定与实践情形存在某些冲突之考量，结合《物权法》的相关精神，可对土地承包经营权流转的基本形式展开探讨并明确其法律保障的基本思路，以期完善相关法律机制。其中，作者特别注意研究解决土地股份合作的某些理论困惑与实践偏颇问题，合理考量其可规制性。由此，根据新农村建设及现代农业发展的现实背景，提出如何构建完善的农地法律制度，促进农村土地流转市场机制的形成。同时，根据统筹城乡发展及城市化过程中农民社会保障的现实需要，从探析征地政策实施中的法律障碍及实效角度提出征地改革的配套路径，为使农民能够分享到城市化进程中土地非农化的增值收益，解决被征地农民的生计保障与发展问题，需要设法研究解决土地利用管理规制中的某些时弊、有关用地政策实施中的法律障碍，以确保良好的政策实效，促进城乡统筹与科学发展。

党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步强调：“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定不变。”要确保农民的土地承包经营权，土地承包关系长久不变。农业家庭经营制度具有极强的适应性和生命力。要在此前提下，推进农村土地法律制度建设，加快实现农民土地使用权的长期化、物权化、市场化、资本化，加速农村土地使用权立法保护进程，用法律形式真正肯定并赋予农民长期而有保障的土地使用权。通过法律法规政策手段促进农地的合理流转，促进农地资源的合理配置及农村富余劳动力的战略转移，加快工业化、城市化及农业农村现代化进程。

多年来，王权典同志在教学之余孜孜不倦地调查研究农业、农村、农民状况，从法学、法律的角度进行农村土地制度创新研究，从一定意义上说，弥补了农业经济学在这方面的研究的某些局限性。新世纪以来，专家学者和实际工作者对于农业家庭经营的长期性、稳定性问题，农村深化改革问题，开展了许多研究。王权典同志早在几年前就特别关注农村土地承包经营权的“物权化”问题，并在中央农业干部教育培训中心华南农业大学分院举办的多期地方干部培训班、研讨班上作了讲演，将农业家庭经营的长期性、稳定性等问题的研究引向深入，在深层次上研究了农村深化改革问题。这种精神是难能可贵的，其研究成果也是可贵的。

诚然，农村深化改革仍面临纷繁复杂的问题，建立健全完善的农业农村政策和法律法规体系仍是艰巨的任务，正如作者在书中多处论述的那样。作者在书中多次提到农村集体经济组织的“成员权”问题，同样，作为社区性的农村基层组织村民委员会，也有一个“成员”如何界定的问题。农村改革前期，这个问题不明显，村民委员会的成员也就是集体经济组织成员，两者是“合二为一”。经过三十年改革，农村进一步分工分业，富

余劳动力及人口的相当部分转移到城镇和第二、三产业，有些地方在集体产权制度改革中已打破了“村本位”的集体经济组织的封闭性，一些村民实际上已离开了集体经济组织，一些“外来的”人员加入了集体经济组织，甚至成为“村民”，也有一些人员定居于村但并非集体经济组织成员。这些情况仍处于动态变化中，农村的经济社会组织正在经历新的分化组合。目前，广东有的市已开始“村社分设”的试点，由此，村民自治组织和集体经济组织的成员已不是“合二为一”。发展变化的趋势可能如有的发达国家那样，农村社区居民中仅有一部分为农民，而在该社区中从事经济活动者有的则是城市居民。在农村经济社会的发展变化过程中，必须处理好各种关系，尤其是经济问题、经济利益分配问题，其中较复杂的是土地关系。因为原有的《民法通则》规定集体所有土地是“共同所有”而不是“按份共有”。那么，在实行家庭承包制以后，那些“离土离乡”者，或者既不是村民，也不是村集体经济组织成员；或者，不是村民但仍然是村集体经济组织成员；或者，是村民但非村集体经济组织成员。他们同原村集体土地所有权等方面的关系如何处理呢？许多问题都有待于回答，并用立法形式固定下来。当前，首先要调查清楚农村村民自治组织和集体经济组织的人员构成情况。从这里也可以看到，农村改革中要重塑农村经济社会的微观基础，是一件多么不简单、不容易的事。

我相信，王权典同志在今后的“求索”中，一定会取得更丰硕的成果。

江惠生

2009年11月

目 录

第一章 我国农地所有权之法律剖析	(1)
一、农地集体所有权的立法现状及缺陷	(1)
二、农地集体所有权的主体形式	(3)
三、变革设想及取向	(7)
第二章 立法变革中农民土地权益保障之检讨	
——基于《物权法》相关制度设计的解析考量 ...	(14)
一、关于农村土地集体所有权保护之创新及限制	(16)
二、关于对农村土地承包经营权物权性质的确认	(19)
三、关于农民宅基地使用权问题	(22)
四、关于集体建设用地使用权及流转问题	(23)
五、关于土地征收中农民权益保护问题	(25)
第三章 农地承包经营权物权化之理论回顾与实践	
创制	(28)
一、农地承包经营权物权化问题的背景	(28)
二、物权化之农地承包经营权的称谓及法律意义	(31)
三、农地承包经营权的法律设计及完善	(36)
第四章 论农地承包经营权之物权性质与特征	
——以台湾地区永佃权为参照	(47)
第五章 广东实施《农村土地承包法》之地方立法	
问题研究	(63)
引言	(63)
一、广东第二轮土地承包政策落实的基本情况与	
《农村土地承包法》在施行中所面临的主要问题 ...	(65)

二、关于完善广东省实施《农村土地承包法》机制的 对策建议	(82)
三、广东地方实施性立法的总体框架安排与制度创新 要点	(88)
附录 广东省实施《中华人民共和国农村土地承包法》 办法（建议稿·附理由说明）	(103)
第六章 论农地承包经营合同的法律性质	(132)
一、行政合同抑或民事合同	(132)
二、债权关系之合同抑或物权关系之合同	(136)
三、农地承包合同法律制度的完善	(140)
第七章 农地承包制和农地流转之冲突与协调 ——兼论《农村土地承包法》流转规范设计之 不足及完善	(143)
一、家庭承包与土地流转互动之冲突与统一	(144)
二、在承包制基础上农地流转机制之重构再造	(145)
三、协调冲突暨消减农地流转制度障碍之法律政策 建议	(152)
第八章 农地承包经营权流转形式之立法检讨	(161)
一、关于转包与出租问题	(162)
二、关于互换问题	(165)
三、关于转让问题	(168)
四、关于抵押问题	(173)
五、关于入股问题	(176)
第九章 农村集体建设用地流转法律障碍及变革创新 ——切入《物权法》一个缺憾	(182)
引言：语境及缘由	(182)
一、障碍分析：现行立法对农村集体建设用地流转的 制约	(184)

二、创制动因：集体建设用地流转实践对法律供给的需求	(187)
三、范例启鉴：广东《办法》集体建设用地流转制度设计之评述	(190)
四、变革创新：立法创制需要克服的难题及可行路径	(193)
第十章 土地股份合作的法经济学分析及其制度创新之实践回顾与理论检讨	(200)
一、土地股份合作之缘起及其实践变迁观	(200)
二、土地股份合作的法律悖论——基于土地承包权股权化之解析	(206)
三、完善土地股份合作法律规制之考量及政策建议 ...	(213)
四、一般性结论	(220)
第十一章 统筹城乡发展视野中征地留用地政策保障问题之法律探讨	(222)
一、问题之由来	(222)
二、实践操作之政策障碍与法律困惑	(225)
三、寻求突破现实困境的法律对策思路	(229)
结语	(235)
附录一 王权典关于集体建设用地流转问题接受《南方周末》记者采访	(236)
附录二 王权典就农村土地违法问题接受《新快报》采访	(247)
后记	(257)

第一章 我国农地所有权之法律剖析

一、农地集体所有权的立法现状及缺陷

我国实行的是土地社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制，在法律形态上即表现为土地全民所有权（国家所有权）和集体所有权。公民个人及其他社会组织或团体概不拥有土地所有权，土地的私有不为法律所承认。据统计，农地中的95.4%属于农村劳动群众集体所有，仅有4.6%的农地属于国家所有（目前主要是由国有农场企业、国有牧场企业、国有种植企业经营使用），故集体所有权在农地所有制中占主导地位。

新中国成立后，先后通过土地改革、引导农民成立互助组、初级合作社和高级合作社至人民公社，逐步建立起农地劳动群众集体所有制。我国《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第10条第1~2款规定：“城市的土地属于国家所有。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。”1998年九届人大常委会第四次会议修订通过的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第8条规定：“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。”2002年颁布的《农村土地承包法》第2条规定：“本法所称农村土地，是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地。”1999年国务院颁布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第2条亦规定：依法不属于集体所有

的林地、草地、基地、滩涂及其他土地，属于全民所有即国家所有。2007年新颁布的《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）也详尽规定了农村（土地）集体所有权制度。

然而，现行立法对农地集体所有权的制度构造存在一定的缺陷，其主要表现在两个方面：一是所有权主体界定不明确；二是权利内容残缺。首先，根据《宪法》（第9~10条）、《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）（第74条第2款）和《土地管理法》（第10条）的有关规定，农地所有权的主体有三种类型：乡（镇）农民集体、村农民集体、村民小组农民集体。而至于何谓“农地集体”以及这三种“农民集体”之间的关系应如何理顺，既往立法从来就是模糊不定的。而《物权法》对集体土地所有权制度设计规范的成熟化也未尽如人意。其笼统表述的“集体”并不具有民事主体资格，如何界定集体土地的权利主体，依然是我们面临的重大理论和现实难题。其次，根据《民法通则》的规定，集体对其拥有的土地应具有占有、使用、收益和处分的权利。然而，《宪法》及《土地管理法》在设定独立集体土地所有权的同时又规定：国家因“公共需要”，可以随时对农民集体所有的土地实行征用；同时国家通过税收和价格手段将大部分地租收归国有，似乎成为实际的农地所有者；另外，集体在行使土地所有权时，必须依法接受国家监督管理，集体不拥有对其所有的土地的买卖、出租、抵押等处置权，也不得将土地直接出让、出租用于非农建设。前者说明国家凭借行政强制力量可单方介入集体土地所有权的行使，即视同在某种情况下国家可以剥夺集体土地所有权；后两者则在某种意义上也反映了集体土地所有权的基本权能行使受到较大限制。《物权法》对集体土地所有权也作如此限制：任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。这里的“任何单位”，当然包括农村集体。再如，国家为了公共利益的需要，依照法律规定的权

限和程序可以征收集体所有的土地。此意味着，在“公共利益至上”的原则下，集体利益要服从国家利益。由于现实中对集体所有权性质认识混乱和集体组织法律主体地位不明，导致法律有关农村集体土地所有权制度设计的社会价值和应有的保护功能还难以完全彰显。

二、农地集体所有权的主体形式

从法律主体形式上看，农地集体所有权包括三种类型：乡（镇）农民集体所有权、村农民集体所有权、村民小组农民集体所有权，似乎不存在农地所有权主体缺位的问题，其实，关键问题在于现行立法中“农民集体”的概念一直较为模糊，农民集体的法律地位、农民所有权的行使主体不甚明确，容易导致争议与实践中的混乱。

首先，作为农地所有权主体的农民集体，实际上是由一定社区（乡镇、村、村民小组）范围内的全体农民组成的整体。对其法律地位应如何认识呢？曾有三种典型观点：一是认为“农民集体”既非自然人，也非法人，不是独立的民事主体；二是认为“农民集体”是全体集体成员，集体所有权即全体成员的共有权；三是认为“农民集体”是“个人化与法人化的契合”，集体财产应为集体组织法人所有，（该）法人可以对集体财产享有独立的支配权，并且具有一定的组织形式，即农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，而集体组织成员对集体财产享有股权或社员权。诚然，这三种观点的理论视角不同，都有一定的道理，但均不能完全切合农地集体所有权的实际情况，且拘泥于现行立法的某些规定（如《民法通则》规定的民事基本主体只有自然人与法人而无“集体”一词，共有只有按份共有与共同共有），在学理逻辑上未必应然成立。故此，拟进一步展析如下。

一方面，我国宪法、法律明确规定法人是不能享有土地所有权的，而农民集体依法享有土地所有权；法人以其全部财产对外承担民事责任，而农民集体只能以其全部财产中可依法处分的部分财产承担民事责任；法人必须有一定组织形式，而法律并未要求农民集体必须具备一定组织形式、组织机构后才能成为集体土地所有权主体；企业法人在内部只可设立非法人的分支机构，对外可以成为公司的投资主体（股东），一般不能单独出资创办其他企业法人，而农民集体可以依法创办其所属的具有法人资格的乡（镇）、村办企业，但似乎不能成为公司的投资主体。这就表明，农民集体与法人是不能等同起来的，农民集体未必具有法人资格。

另一方面，农民集体亦非法律上的其他非法人组织。这是因为：农民集体拥有完全可独立支配的财产，对外能够独立承担民事责任，最重要的是其享有农地所有权；而其他非法人组织并不拥有完全自主支配的财产，即不具有独立的民事责任能力，特别是无法享有土地所有权。

另外，公有制在法律上主要表现为国家所有权与集体所有权，正如国家是由全民所有抽象出的主体一样，集体也是由一定社会全体成员抽象出的一个主体概念，但反过来说法不能成立——公有团体成员不可能是所有权的主体。因而，将农民集体所有权主体等同于其成员之说法也未必站得住脚。

客观地说，“农民集体”作为民事主体并非抽象或虚化的，如乡镇行政管辖范围内的全体农民、行政村范围内的全体农民、村民小组管辖范围内的全体农民，它们既具有历史延续性和现实稳定性，也是法律所确认的，完全有别于自然人、法人、其他组

织等一般民事主体的一种新型的特殊民事主体。^①

其次,关于农地所有权的行使主体问题,学界亦有争论,一般集中于乡(镇)人民政府、乡(镇)村民集体经济组织、村民委员会三类组织之间。^②该争论亦源于法律规定的冲突及模糊性。虽然《土地管理法》第10条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”然而,《民法通则》就此有不同规定:“集体所有土地,依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营、管理。”这些规定至少可反映两个问题:其一,立法并没有完全明确各类农地集体所有权的代表是谁;其二,《民法通则》将一种类型的农地所有权代表界定为村行政组织,而《土地管理法》确定为合作经济组织,两者是否可以相互替代?对此,笔者有如下几点阐述。

第一,政社合一的旧体制被废除后,无论是在法律上还是在现实中,均已不存在乡(镇)农民集体经济组织,而在实践中新发展的农工商总公司、农民土地股份合作社组织等乡(镇)集体所有制性质的企业,并不当然具备法定的农地所有权行使主体或代表资格。但为了避免法律规定的乡(镇)农民集体所有

① 丁关良,等.对完善农村集体土地所有权制度的法律思考[J].中国农村经济,2000(2):16~19.

② 温世扬等主编:《房地产法教程》(武汉大学出版社1996年版,第37页)认为集体土地所有权主体为乡(镇)人民政府、村民委员会;赵红梅著:《房地产法论》(中国政法大学出版社1995年版,第105页)认为集体土地所有权主体为乡(镇)人民政府、村民委员会和农业经济组织。

变成无人所有，乡（镇）人民政府便充当了乡（镇）农民集体土地所有权主体的当然代表。而乡（镇）人民政府毕竟属于一级国家政权组织，在法律上其不可能成为集体土地的所有者，且其作为公法主体具有特殊性，若使乡（镇）政府对土地的管理职能与所有权代表合二为一，结果会使得该类型的集体土地事实上异化为国有土地，还会产生公权力代理财产经营的寻租现象，侵蚀农民的经营自主权与合法利益的倾向也是不可避免的。如曾经不少地方乡（镇）政府强迫农民调整生产结构，非法干预承包经营权行使的现象；在征地过程中，乡（镇）政府以“公益投资”为名，非法截流侵吞农民集体的征地补偿费等，大都与此相关。故新颁布的《物权法》没有一改以往相关立法的表述——由“乡镇人民政府”代表集体行使所有权，而只是规定“由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权”。

第二，根据《村民委员会组织法》规定，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，同时兼有部分行政管理职能的准行政主体，加上“村社分离”后村民自治组织和村合作经济组织显属两个独立的主体，村民委员会不等同于农村集体经济组织，故其不宜担任农地所有权代表，否则会导致其在农地经营利用或利益处分上与农民构成不平等的关系。

第三，农村集体经济组织本身也不适合作为农地所有权的行使主体。农地所有权包括乡（镇）农民集体所有权、村农民集体所有权、村民小组农民集体所有权三种类型，立法原意即在于相应的农村集体经济组织代为行使所有权，负责农地承包经营合同的签订、履行和其他财产的经营管理。但是，农村改革特别是实行家庭联产承包制以后，农地的集体统一经营功能被削弱了，原来以农地为基本财产的农村合作经济组织即社队已不复存在，既非一个组织严密的经济组织，亦非一级行政性组织，仅徒有虚