



中国法学会优秀课题成果文库

ZHONG GUO FA XUE HUI YOU XIU KE TI CHENG GUO WEN KU

刘云生◎著

农村土地股权制改革： 现实表达与法律应对

NONG CUN TU DI GU QUAN ZHI GAI GE
XIAN SHI BIAO DA YU FA LU YING DUI

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会优秀课题成果文库

ZHONG GUO FA XUE HUI YOU XIU KE TI CHENG GUO WEN KU

刘云生◎著

农村土地股权制改革： 现实表达与法律应对

NONG CUN TU DI GU QUAN ZHI GAI GE
XIAN SHI BIAO DA YU FA LU YING DUI



本书是中国法学会2013年度部级法学研究自选课题“农村土地股权制改革：现实表达与法律应对”（课题编号CLS（2013）D130，主持人刘云生）的主要成果，课题鉴定等级为优秀。

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地股权制改革：现实表达与法律应对 / 刘云生著 .
—北京：中国法制出版社，2016.4
ISBN 978-7-5093-7328-6

I . ①农… II . ①刘… III . ①农村—土地制度—股份
制—经济体制改革—研究—中国 IV . ① F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049997 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 耿旭冉

封面设计 李 宁

农村土地股权制改革：现实表达与法律应对

NONGCUN TUDI GUQUANZHI GAIGE: XIANSHI BIAODA YU FALÜ YINGDUI

著者 / 刘云生

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 787 毫米 × 960 毫米 16 开

印张 / 24.75 字数 / 326 千

版次 / 2016 年 6 月第 1 版

2016 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7328-6

定价：75.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话：66026508

邮政编码：100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfs.com>

编辑部电话：66066324

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

中国法学会优秀课题成果文库

出版说明

为了全面推进课题研究成果的应用转化，繁荣法学研究，服务法治实践，推进法治中国建设，中国法学会特设立“中国法学会优秀课题成果文库”，集中推出反映当前我国法学研究前沿水平、具有重大理论价值、重大学术价值、重大应用价值的学术精品，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用。凡入选成果文库的作品，均为课题成果鉴定等级为“良好”以上，选题价值较大，创新性强，对重要领域或重要问题有较为系统深入的研究，具有较高学术价值或应用价值，文风严谨，符合学术规范和出版形式要件。2015年，从227项课题成果中，精选出10项符合上述条件的作品，纳入“中国法学会优秀课题成果文库”出版。今后每年从当年结项的课题成果中精选部分作品予以出版。

中国法学会

2016年4月

结题说明

激于生存本能，中国共产党人以“打土豪”为手段，以“分田地”为目标领导了一场颠覆性而非改良性的社会变革，借此实现基本生产资料与生活资料领域的公平理想，土地成为最重要的利益杠杆；激于一种理性选择与现实需求，在“耕者有其田”的政治理想实现后，共产党人实现了土地公有制，借此避免历代土地私有化所导致的兼并风潮与贫富悬殊，实现社会稳定与长治久安。

迄今为止，党内决策高层的政策性选择以及社会性法律注塑的合理性依然灼然可循。但在政权稳固、社会稳定的前提下，如果一味遵循“耕者有其田”的朴素土地观念，在土地产权及土地经营模式上固守孤立化、分散型格局，势必引致土地效益的日趋低下，在人地矛盾日益突出、尖锐的时代，无疑是固步自封，作茧自缚。

依现行法律制度构造，中国农村地权结构呈现为封闭性、身份性、生计性、保障性等内生特征，开放性、发展性、资本性特征缺失。本课题力争在解析现行地权结构历史成因与现实缺陷的基础上，致力于以股份制为契机，实现农村土地产权之市场化、资本化改革。

一、关于调研的说明

（一）调研目的

农村土地股份制改革自 20 世纪 90 年代开始，在全国各地纷纷兴起。鉴于各类实践模式的多样性、代表性不一致，课题组致力于从现实法权与政策之冲突入手，对土地股份合作社及公司化土地股份有限公司等类型进行梳理、论证，进而从实务层面厘清两大类型之间的区别。特别是针对广大中西部的土地股份合作社模式进行了更为详尽地调研和理论探讨，力争设计出相应的法权构造与制度模型，同时对股份制改革的风险类型进行归纳总结并提出防范、化解之道。

具体而微，本课题通过调研准备解决以下问题：

1. 农村土地股份制改革的理论困境与突破——针对《担保法》《物权法》《合同法》《土地管理法》等系列法律、法规、司法解释对农村地权的核心构造以及与十八届三中全会《决定》和 2014 年“一号文件”之间的冲突与调适问题进行研究，力争解决理论难题，特别就承包权、经营权分离及其股份化的可能性、必要性等问题进行谨慎回应，最终通过实证研究、比较研究，力争探索出既符合中国国情又具普适性的土地法律理论体系。

2. 农村土地股份制改革中的立法、司法、执法困境——农村土地股份制改革始于民间的体制性创新，后来被中央文件所提倡，于主流意识层面和改革试点两个方面均取得了较为显著的成效。但因为法律与政策的冲突、工商资本与农户承包经营权的冲突、区域发展的差距等原因，各类土地股份合作社在立法、司法和执法层面都面临着系列困境。如何突破上述困境，不仅涉及理论廓清的问题，还涉及具体解决方案的问题。

3. 农村土地股份制改革的实践模式选择及其运行机理——全国各地的

农村土地股份制改革路径不同，差别有异。课题组选择具有代表性的几类模式进行比较，力求归纳其统一性，辨明其差异性，进而就其运行机理进行探寻，借此说明农地股份制改革存在差异性的原因和必要性。

4. 农村土地股份制改革的法权构造及其风险生成——虽然仅仅是一种经营体制变革，不触动农村土地公有制和农户土地承包权，但即便在农户土地经营权层面和集体资产层面进行股份制改革，在显性效益的光环后仍不可避免地存在阴翳和风险。课题组就股份制改革中的法权构造进行理论解读后，力求通过调研探明改革的风险生成路径及其防范机制的构建。

（二）调研对象的选择

课题立项后，本已选定佛山、成都、上海、浙江、江苏、深圳等发达地区和主持人所在地重庆部分区县作为调研点、观测站。但十八届三中全会的《决定》颁发后，发达地区之农村建设用地，特别是经营性建设用地已然成形，包括绝大部分农用地已经改变用途，调研意义不大；嗣后，“一号文件”又接踵而至，明确界分农户土地承包权和土地经营权，理论研究压力骤然增强，并且时间紧促，故只能调整调研方案。除突破理论研究难题外，选定了重庆市南川区、四川省绵阳市游仙区作为调研点。

之所以选定南川区，系因该地区为典型的农业产业区，但其农村土地流转比例高达 53%，位居重庆第一，可以有效观测农民、集体对农村土地股份制改革的基本意愿；四川省绵阳市游仙区则是仿效成都股份制改革较为突出但尚处于起步、试点阶段的地区，可以有效考察农村土地股份制改革的各种运行过程，提取样本，特别是有利于考察股份配置、收益分配、内部治理等核心问题。

2013 年 11 月至 2014 年 5 月，课题组分别五次前往南川区、游仙区进行实地调研，获取了相应数据、样本。

（三）调研数据说明

本课题调研数据来自于以下几个领域：

1. 实地调研。实地调研分为课题立项前的调研准备与课题立项后的调研工作两个阶段。

（1）课题立项前的调研准备

主持人先后主持农村土地法律方向课题多项，其中国家社科基金项目 2 项；司法部项目 1 项，重庆市软科学重点项目 1 项，国家土地督察局委托项目 1 项，通过实地考察、委托调研积累了相应数据，可资利用。

（2）课题立项后的调研工作

课题立项后，主持人先后于 2013 年 11 月至 2014 年 5 月，半年时间内 5 次率领课题组成员奔赴重庆市南川区、两江新区、四川省绵阳市游仙区进行实地调研并获取相应数据。

调研对象与调研内容分别为：

——农户专访。主要集中于南川区河图乡、绵阳市游仙区石板镇相关村社的农户。

——合作社。主要集中于南川区、游仙区 5 个专业合作社。

——专题调研会。先后由南川区法制办、游仙区农委牵头，邀集乡镇领导、农委农办、农业局（含农机、农经管理部门）、合作社理事长（俗称“社长”）、龙头企业董事进行专题调研。

——委托调研。课题组成员还委托浙江大学、梁平县、万州区相关学者、部门进行协助，调研当地农地股份制改革之具体情况。

2. 政府公布的权威性数据。

3. 其他研究团队、研究人员收集的数据。

（四）调研方法与研究方法说明

1. 调研方法。课题组主要采用以下三种调研方法：

（1）实地调研。前述已详。

（2）问卷调查。课题组制作了四类调查问卷：农户版、工商资本投资人版、合作社版、政府管理层版。目前回收较为成功的是农户版和政府管理层版。（详见附件一）

（3）个案访谈。根据课题设计，访谈对象分为以下几类：

①农户。

②合作社管理层。

③政府管理人员。

④工商资本投资人、龙头企业负责人。

2. 研究方法。课题研究采用以下研究方法：

（1）实地考察。

（2）比较立法考察。对韩国、日本、美国等国及我国台湾地区农地法律制度进行比较研究，参酌得失，衡平权益。

（3）社会学研究。主要针对农户入股行为动因、行为能力、行为范式三方面进行社会学考察。

（4）政治学研究。借鉴政治学理论对农地股份制改革中民主决策、政府角色定位等问题进行研究。

二、关于研究成果的说明

（一）最终成果形式

本课题按照当初申报书设计，采用专著形式申请结项。

（二）阶段性成果

主持人发表有《形式化物权法与物权习惯法之冲突与调适》一文，载于《社会科学家》2013年第12期。课题组成员，中国人民大学法学院高圣平教授发表有《新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑》一文，载于《法学研究》2014年第4期。但因本项目被删去，故不正式列入阶段性成果。

课题立项后，主持人曾就课题所涉重大问题——股份制改革与土地银行之关系召集博士生、硕士生进行了3次讨论并进行理论问题研究的分工。后有7位同学完成，经匿名审稿，5位同学成果刊载于主持人主编之《中国不动产法研究》第八卷，胪列如后：

1. 李晓伟：“我国土地银行的必要性与可能性探析”，载《中国不动产法研究》第八卷，刘云生主编，法律出版社2013年版。

2. 马锐：“论土地银行的制度功能”，载《中国不动产法研究》第八卷，刘云生主编，法律出版社2013年版。

3. 徐迪锋：“农村土地银行资本来源与产权结构”，载《中国不动产法研究》第八卷，刘云生主编，法律出版社2013年版。

4. 房晓娇：“论我国农村土地银行的法律调控”，载《中国不动产法研究》第八卷，刘云生主编，法律出版社2013年版。

5. 张东一：“再议我国农村土地资本化的瓶颈与解决路径”，载《中国不动产法研究》第八卷，刘云生主编，法律出版社2013年版。

（三）特别说明

本成果涉及诸多立法、政策变迁，事关农村土地股份制改革之时代背景与立法背景，因系背景性介绍、评价，故最终成果之第一、二两章系参酌本人专著《制度变异与乡村贫困》（法律出版社，2012年版）第1、2章

内容修订而成，特此说明。

三、课题研究相关新闻报道及社会影响

课题立项及课题组的相关前期调研与研究工作分别获得南川区、梁平县、绵阳市等地的高度重视，也受到媒体的相应关注。光明网、《中国社会科学报》、重庆市人民政府网、新华网重庆频道、南川区政府网、西南政法大学新闻网等媒体及部分网络媒体均予以报道，产生了较大的社会影响。（详见附件二）

目 录

Contents

结题说明	1
一、关于调研的说明	2
二、关于研究成果的说明	5
三、课题研究相关新闻报道及社会影响	7

第一部分 农村土地股份制改革的必然性与可能性论证

第一章 现行农村地权缺失：历时性考察（1949—2007）	4
一、从实体所有权向抽象所有权的历史过渡	5
二、家庭联产承包责任制：历史记忆与现实热情	16
三、贫困的“主人”：农地产权背光后的三农问题	25
第二章 现行农村地权缺失：共时性考察	38
一、产权特性及其功能	39
二、歧向语境：关于集体土地所有者的身份、功能检讨	64
三、双重悖论：关于集体土地所有权的土地产权模型	68
四、制度解蔽与命题证伪	72

第三章 农村土地股份制改革的必要性与可能性	76
一、改革前提	76
二、农地股份制改革的价值定位	89
三、农村土地股份制改革的可行性分析	111

第二部分 农村土地股份制改革的法律文本与政策指向

第四章 语义转换与概念识别：《决定》与《意见》的表述差异	123
一、从“农民土地承包经营权”到“农户承包权”	124
二、从“坚持”到“落实”	128
三、从“象征”到“实体”	131
四、从“维护”到“稳定”	133
第五章 农户承包权：法律属性与功能识别	137
一、属性界定：身份权抑或财产权	137
二、功能定位	146
三、价值考量	151
第六章 农村土地经营权：法权定性 with 功能定位	163
一、土地经营权法权属性界定	164
二、土地经营权权能定位	169
三、土地经营权功能识别	174
四、博弈格局中的法权变革	183

第三部分 农村土地股份制改革的模式比较与路径选择

第七章 政策文本与概念解读	191
一、政策文本中的“入股”与“股份”	191
二、概念解读	201
第八章 主体制度构造	213
一、主体资格特性	213
二、股份配置中的主体标准	218
第九章 股份制改革中的行为选择	232
一、组织形式选择	232
二、土地资产（本）投入	239
三、行为特征解析	246

第四部分 农村土地股份制改革的实践模式与风险防范

第十章 乡村文本：农村土地股份制改革实践模式比较	263
一、内部互助型	263
二、吸纳—嵌入型	269
三、资本控制型	275
第十一章 农村土地股份制改革：风险生成与防范机制	279
一、改革的文化重负	279
二、价值定位	284

三、风险种类及其生成	292
四、防范机制	302
参考文献	311
附件一	334
附件二	361
后记	380

第
一
部
分

农村土地股份制改革的必然性与可能性论证

