

# 改革开放以来我国农村 基本经营制度的变迁

唐 忠

[摘要] 改革开放 40 年来，我国农业发展成就巨大，这与我国农村坚持土地集体所有、农民家庭承包经营的基本经营制度关系密切。农村的这一基本经营制度的优势在于保持了成员权逻辑和财产权逻辑的平衡；土地“三权分置”制度的创新之处在于所有者权利的细分与分享；放活土地经营权不等于把经营权物权化；完善农村基本经营制度，应更多地回应农民的诉求和农业发展的需要。

[关键词] 农村改革；土地制度；农业发展

[作者简介] 唐忠：中国人民大学农业与农村发展学院教授，院长，博士生导师（北京 100872）

今年是中国改革开放 40 周年。40 年前开始的改革，是从农村发轫的，农村的改革，是从农村基本经营制度开始的。40 年前农村改革的标志性名词，是“包产到户”与“包干到户”。“大包干，直来直去不转弯，交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”这句流传全国农村的话，更是简明易懂。包产到户、包干到户将过去农村集体所有、集体统一经营的土地，改变为按一定方式承包给农户家庭分散经营，改变的是农村的基本经营制度。因此，在回顾改革开放 40 年来农业农村的发展时，分析我国农村基本经营制度的变迁，就是必不可少的一环。

改革开放 40 年后的今天，关于我国农村基本经营制度如何巩固与完善，理论界存在不同观点，各地农村在实践中也有不同做法，例如，在承包期内，土地动态调整好还是起点公平、期限内不调整好？在集体资产股份权能改革中，集体所有制内成员的权利应该如何理解？集体资产改革是按成员权逻辑还是财产权逻辑来展开？在土地三权分置制度下，集体所有权、承包农户的承包权、土地租赁者的经营权各自的性质是什么？在承包权分散、人口城市化的情况下，如何构建土地与农业劳动的动态匹配机制，形成地权分散而经营适当集中的发展模式？等等，都值得探讨。

本文分四个部分来进行分析，第一部分简要总结农业发展的成就，第二部分扼要回顾农村基本经营制度演变过程，第三部分对一些争议的观点进行分析，提出作者自己的看法，第四部分对巩固和完善农村基本经营制度提出建议。

---

[基金项目] 国家自然科学基金项目“我国政府粮食储备的规模优化与政策评价——基于理性预期假设的模型构建、水平测算与福利估计”（71673289）；中国人民大学重大规划项目“工业化以来主要国家农业发展模式比较研究”（15XNLG01）

## 一、改革开放以来我国农业发展成就巨大

1978年以来,我国农业发展取得了巨大成就,这里仅举几组数据来进行简要说明。

### (一) 主要农产品产量显著增长

根据中国国家统计局网站上的数据,1978年我国粮食产量为30477万吨,2017年为61791万吨,增长102.7%,年均增长1.83%,见图1。1978年我国棉花产量为216.7万吨,2017年为549万吨,增长153.3%。1978年我国油料作物产量为521.8万吨,2017年为3732万吨,增长615.2%。1979年我国肉类产量为1062.4万吨,2017年为8431万吨,增长693.6%。1978年我国水产品产量为465.4万吨,2017年为6938万吨,增长13.9倍。

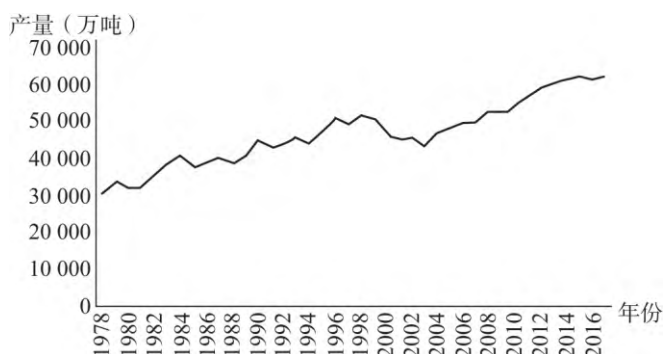


图1 改革开放以来粮食产量统计图

数据来源:1978—2016年数据来源于国家统计局网站,2017年数据来源于《2017年国民经济和社会发展统计公报》。

### (二) 人均主要农产品产量显著增长

1978年我国人均粮食产量为316.6公斤,2017年为444.51公斤,人均增加127.9公斤。1978年人均棉花产量为2.25公斤,2017年为3.95公斤,人均增加1.7公斤。1978年人均油料产量为5.42公斤,2017年为26.85公斤,人均增加21.43公斤。

### (三) 农业机械化水平显著提高

以农机总动力为例,1978年我国农用机械总动力为1175亿瓦,2016年为9724.6亿瓦,增长727.6%,年均增长5.72%,见图2。在平原地区,小麦、玉米等主要粮食作物耕种收环节已基本实现机械化。

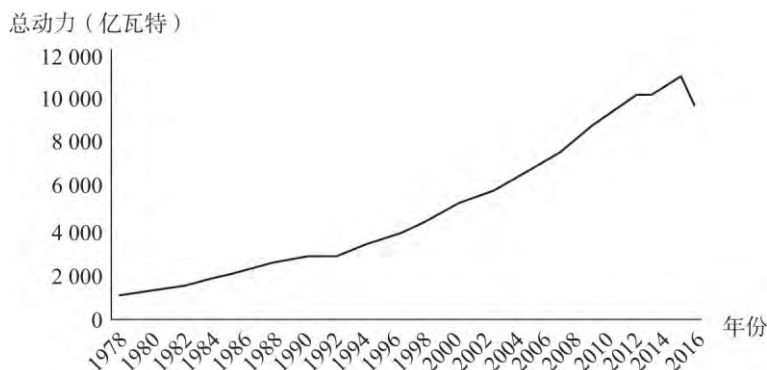


图2 改革开放以来农用机械总动力统计图

数据来源:国家统计局网站。

#### （四）政府对农业的支持显著增长

1978年财政“三农”支出为150.7亿元，2016年财政用于农林水各项事业的支出为16768.4亿元，如果不考虑物价因素，增长了110倍，年均增长13.2%。2006年全面取消农业税后，财政对农业农村发展的投入迅速增长，由2006年的3173亿元增长到2016年的16768.4亿元，年均增速达18.11%。

#### （五）农民收入显著增长

1978年农村居民人均纯收入为133.6元，2017年农村居民人均可支配收入为13432元，按现价增长了约100倍，名义增长率为12.55%，见图3。

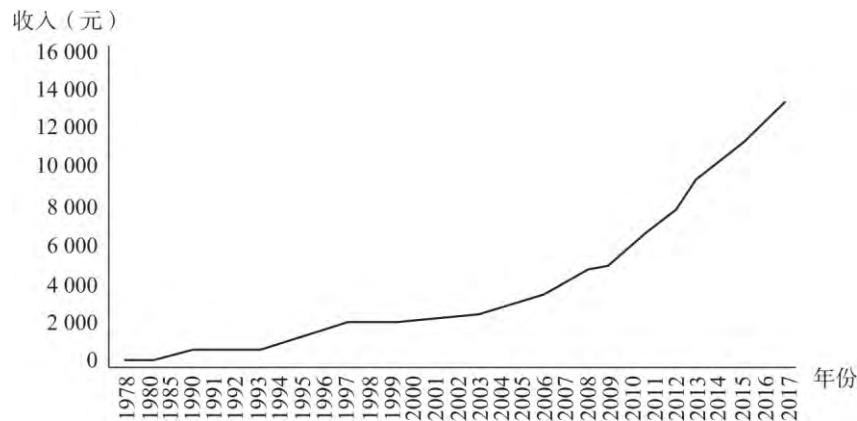


图3 改革开放以来农村居民收入统计图

数据来源：《中国农村统计年鉴》、《2017年国民经济和社会发展统计公报》，1978—2012年数据为“农村居民人均纯收入”，2013—2017年数据为“农村居民人均可支配收入”。

#### （六）农业新型经营主体发展迅速

1978年时，还谈不上有什么农业新型经营主体，根据《农民日报》的报道，到2016年底，全国有新型农业经营主体280万个，其中家庭农场87.7万个，农民专业合作社179.4万个，农业龙头企业12.9万个。<sup>①</sup>

在40年来我国农业的发展中，农村基本经营制度贡献的具体份额虽然从定量的角度不容易衡量，但经营制度所起的重要作用是无法否认的。

## 二、40年来农村基本经营制度的变化过程

新中国成立以来，中国农村土地制度发生了三次重大变革。第一次重大变革是1950—1952年的土地改革，通过无偿的方式平均地权，将农村土地由地主所有制改为农民所有制。第二次重大变革是1953—1956年的农业合作化，将土地的农民所有制改变为土地的劳动群众集体所有制，并在后来的人民公社体制中，形成“三级所有、队为基础”的农村基本经营制度，以生产小队为核算单位，实行土地集体所有、统一经营，成员按所挣的工分分配劳动成果。第三次重大变革是发生在40年前的以家庭承包为特征的农村改革，这一改革的核心是把农业的经营单位从生产队变为农户家庭。

在这三次土地制度变革中，土地所有权首先由地主所有变为农民平均私有；随后的合作化运动

<sup>①</sup> 《我国新型农业经营主体数量达280万个》，载《农民日报》，2017-03-08。

将土地所有权集中在集体手中，并实行集体统一经营；最近的一次重大改革则是保留了原有土地所有制，改变了土地经营制度。下面按时间顺序对1978年以来农村基本经营制度的变化作一个梳理。

#### （一）改革初期的农村基本经营制度

发生于40年前的中国农村经济体制改革，以农村基本经营制度的变革为核心。农村基本经营制度的变革是将土地所有权与使用权分开，把以生产小队为单位的集体统一经营改为以农民家庭为单位分散经营，农民家庭重新成为农业的基本经营单位。“大包干”使得农民家庭在获得土地使用权的同时，也获得了经营剩余索取权。

在全国绝大多数地区，土地是以生产小队（相当于现在的村民小组）为单位，按农户人口平均承包的。承包土地之时，并不清楚承包的具体期限，因此，农民总害怕承包政策不能长久，担心发生变化。中央为稳定农民积极性，宣布土地承包期为15年。在实际执行中，根据农户家庭人口的变化定期调整承包土地的情况普遍存在，出现所谓“三年一小调整，五年一大调整”的局面。第一轮承包的农村基本经营制度的特征可以概括为：第一，大多数乡村以生产小队为土地发包单位，按某一具体时点的人口平均承包土地，农民以家庭为单位承包经营。第二，承包期内发包单位常常根据家庭人口的变化调整土地，使得15年的承包期限成为一种政策宣示，并不是农户承包土地的实际期限。由于这种调整，每一户农民承包的土地就存在变动的可能性。第三，农户按承包土地的面积分摊三提五统等款项和农业税税额，这些集体提留统筹和农业税当时普遍被视为农民获得土地经营权的经济代价。具有以上三大特征的土地经营制度，也被概括为“统分结合、双层经营”体制。

#### （二）第二轮承包时的制度变化

第二轮承包，大多数地区是在1995年前后进行的，基本沿用了第一轮承包的做法，但在一些地区也发生了细微的变化。由于《土地管理法》（1988年修订版）第八条明确指出“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有”，所以有些地区在第二轮承包时，改为以行政村为单位发包土地。如果行政村内各组人均土地情况差异较小，则发包方的转化不会带来大的影响，工作也容易进行；若行政村内各组人均土地情况差异较大，则难以在行政村内进行土地发包。

#### （三）《农村土地承包法》实施后土地制度的变化

《农村土地承包法》于2003年3月1日起施行，致使农村基本经营制度发生了如下变化：

第一，该法明确规定“耕地承包期为三十年”，并且“承包期内，发包方不得调整承包地”。这一规定就是习惯上说的“30年内增人不增地，减人不减地”。

第二，该法第二十六条明确规定：“承包期内，发包方不得收回承包地。承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”请注意，这里说的是全家，不是家庭内部部分成员的迁移。

以上规定意味着，在承包期内，不再根据家庭成员的数量变化或部分成员的身份变化来调整土地，如果严格实行，其结果是享有承包权的集体成员在某一特点时点上固定不变。在现实中，不少乡村并没有严格执行这一规定，仍然在根据人口变动调整承包地。后文还会对此进行分析。

#### （四）停征农业税费没有带来土地制度的变化

2005年以后，国家取消了农业税，作为农业税附加的集体提留统筹也取消了，原来认为的农民承包集体土地的经济代价似乎没有了。这是不是土地制度的一个变化呢？笔者以为，农业税费并不是地租，国家停止征收农业税费，以及后来逐步出台的各种农业补贴政策，都是国家对农业的财政支持，属于产业政策的范畴。这些政策确实对农民收入带来正面影响，但没有从本质上改变农村集体经济组织与承包农户之间在土地上的关系：集体土地在其成员之间平均分配，集体的组成成员

按一定份额自己耕种自己的土地，可以支付地租（然后成员再决定如何分配），也可以不支付地租，因为在平均承包的情况下，以分配土地的方式就分配了地租。

（五）通过确权登记颁证对承包经营权的证书化确认

2013年的中央1号文件《中共中央、国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》明确提出：“全面开展农村土地确权登记颁证工作。健全农村土地承包经营权登记制度，强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。”

从实践来看，土地确权登记颁证从2015年开始逐步推开，要求2017年底基本完成。从我们在农村调研的情况来看，目前确权颁证工作尚未全部完成。如文件清楚表明，所确的权是农户承包经营权，目的是解决承包地面积不准、四至不清等问题，登记、颁证机构一般是县级农业行政部门，证书发给承包农户家庭。

（六）土地“三权分置”制度的形成

最近几年提出的土地三权分置制度，其一般的表述是把农民土地的承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行，在坚持农村土地集体所有的前提下，形成所有权、承包权、经营权“三权分置”，目的在于促进经营权流转。从中央文件来看，其形成过程大致如表1所示：

表1 “三权分置”关键性政策总结表

时间	文件/材料	关键内容
2013年12月	《2013年中央农村工作会议公报》 <sup>①</sup>	土地承包经营权主体同经营权主体发生分离，要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权……
2014年1月	《关于全面深化改革 加快推进农业现代化的若干意见》（中央1号文件）	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。
2015年11月	《深化农村改革综合性实施方案》	坚持和完善农村基本经营制度。把握好土地集体所有制和家庭承包经营的关系，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，实行“三权分置”。
2017年11月	《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》	现阶段深化农村土地制度改革，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，着力推进农业现代化，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

在2013年“三权分置”提出之初，便明确指出了目前在土地承包经营权上派生出了新的土地经营权。2017年的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，从政策层面对土地“三权分置”制度做了系统表述。但对承包权和经营权如何理解，是不是农民承包经营权这一个权利分离开来成为两个平行的权利，在学术层面还有不同认识，后文还将分析。

（七）十九大报告对“长久不变”的明确

2008年十七届三中全会时土地承包关系“长久不变”的概念被提出，但是，此后相关部门并

<sup>①</sup> 资料来源：《2013年中央农村工作会议公报》，[http://www.mj.org.cn/zsjs/content/2014-01/21/content\\_132323\\_2.htm](http://www.mj.org.cn/zsjs/content/2014-01/21/content_132323_2.htm)。

未对如何实现“长久不变”做进一步的解释。直至2017年10月,党的十九大报告才明确提出:“巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地三权分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长30年。”报告再一次重申了中央在农村基本经营制度上的一贯政策,并进一步解释了“长久不变”——承包期再延长30年。这无疑增加了制度的可预期性,给农民吃了一颗定心丸。

#### (八) 小结:40年来的经验

回顾40年来农村基本经营制度的变化过程,可以总结出以下几点经验:第一,土地制度是农村最基本的经济制度,良好的土地制度对农业与农村的发展非常重要。第二,1978年以来农村基本经营制度的变迁,是在保持集体所有制不变的前提下,寻找更好地促进生产力发展的集体所有制的具体实现形式,核心是探索组成集体的成员之间持有土地权利的方式,从而更好地促进农业与农村的发展。第三,通过对改革实践的梳理可以发现,与人民公社时期土地集体所有、集体统一经营的经营制度相比,所有权与经营权分开、土地集体所有成员按家庭分户经营的制度,得到了广大农民的认可和全社会的认同,更有利于农业发展。第四,40年来农村基本经营制度的变化,无论是延长承包期限、承包期内不调整土地,还是确权颁证,形成“三权分置”,都是在坚持集体所有成员分户经营不变的前提下,探索稳定和强化集体成员(承包农户)在承包期内的土地财产权利,实践证明这是正确的。第五,农村基本经营制度的变化,因应了生产力发展的要求。比如土地“三权分置”制度的形成,就因应了农村劳动力不断转移,承包农户自己不直接经营土地的情况下,把土地使用权转让给他人使用的现实诉求,从而形成农业土地与劳动的动态匹配。

### 三、对农村基本经营制度几个争议问题的认识

目前,农村基本经营制度存在不少争议和问题。例如,在土地所有制度方面,一种观点认为,集体所有制是一种说不清的制度,产权界定模糊,应该放弃并实行完全的土地私有化,这样才能清晰界定土地产权。还有一种观点认为,若公开实行土地私有化,则相当于从根本上推翻了革命成果,很难达成全社会共识,具有高昂的政治成本,所以应该对农民实行“经济平权”,允许农民拥有完全可交易的土地权利,通过“温水煮青蛙”的方式实现事实上的土地私有化。此外,在土地使用制度方面也存在争议,包括:是否可为流转而来的经营权颁发经营权证?流转而来的经营权是否具有抵押价值?等等。下面就这些问题谈谈自己的观点。

#### (一) 农村土地集体所有制的优势在于成员权逻辑与财产权逻辑的平衡

第一,土地集体所有的范围是清晰的。集体所有制并不是说不清楚的制度,根据我国《物权法》第六十条的规定,集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂,依照下列规定行使所有权:(一)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代表集体行使所有权;(二)分别属于村内两个以上农民集体所有的,由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权;(三)属于乡镇农民集体所有的,由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。现实是,以行政村为单位所有土地、发包土地的地区在全国不占多数,在多数地区还是以村民小组(原来的生产小队)为单位持有土地所有权、发包土地,只有很少一部分土地是以乡镇为单位所有并发包的。对一个具体的地块而言,其所有者是村民小组、行政村还是乡镇,是很清晰的,由谁来发包土地也是明确的,因此,集体土地所有的范围和行使所有权的权力主体都是清晰的。

第二,集体与其组成成员的关系有一定变化。在承包责任制初期,并不强调集体是具体成员组成的集体,更多的是抽象的集体,集体与其成员是对立起来的。例如,当初说“承包经营权”时,强调的是集体成员通过“承包方式”取得的一定期限的集体土地的经营权,重心在经营权,承包是

方式，并不强调集体成员的所有者之一的身份。而现在说承包经营权或承包权时，重心在承包资格或者说成员资格，强调的是成员作为所有者之一的成员权利，集体是某一时点有具体成员的集体。因此，现在说集体所有强调的是有具体成员的集体所有。

第三，承包期内成员是动态认定还是静态不变，不同乡村做法不同。既然集体所有是有具体成员的集体所有，那么成员如何认定就很重要，是在某一个时点认定后承包期内不变，还是承包期内可以动态调整？尽管政策鼓励前者，但我们调研发现，现实中两种情况都存在，且动态调整的村庄更多，约占我们调研村庄的三分之二。

这里的问题是，在不改变所有制的前提下，集体能否自行决定土地制度的实现形式？承包期内“生不增，死不减”是一种实现形式，在本集体成员达成共识的情况下，承包期内按前后一致的规则定期动态认定成员，是否也可以是一种实现形式？我个人认为，国家可以提倡与鼓励前一种实现形式，但也不必禁止后一种实现形式，让不同乡村的农民有不同的实践。

主张承包期内“生不增，死不减”，主要基于这样一个假设：不调整土地可以给承包土地的农民以更长的预期，有利于农民的长期投入，从而有利于农业发展。我在农村调研时发现，有时一个行政村内相邻的两个村民组，一个组不调地，另一个组调地，但两个组的农业生产并没有什么明显的差别。动态认定成员的村组，如果前后规则是一致的（如果不一致农民通不过，也无法执行），而且是成员事先知道的（可预期的），这本身也会成为一个稳定的可预期的制度，并不一定就不利于农业发展。

因此，笔者认为，政策可以鼓励与提倡承包期内“增人不增地，减人不减地”，但对那些一直选择按大多数农民意愿和一定规则动态认定成员并进行土地小调整的村组，也应允许其继续实践，两种做法都是对集体所有制的具体实现形式的探索。

第四，成员权逻辑与财产权逻辑要平衡。我国现行农村基本经营制度的活力在于通过一定期限承包权的赋予，既充分调动了成员个体的积极性，又防止了土地所有权完全私有化可能带来的弊端。一些主张农村土地直接私有化或变相私有化的观点，都是基于财产权逻辑，认为只有私人产权才是最清晰的产权，从而激励机制最好，好像只要土地私有化了，农业问题就解决了。1953年实行合作化以前，中国农村土地私有的历史不可谓不长，但中国农业问题并没有因此自动解决。私有制下土地所有权可以成为交易对象，但当权利主体不愿意时，私人所有权也可以使土地无法进入市场交易。东亚邻国日本是一个例子，在土地私有制下，日本农村土地与劳动的动态匹配不能算好，农村劳动力大量减少后，农业经营单位并没有相应减少，农家经营规模并没有相应扩大，劳动力出现了所谓“二兼滞留”现象，恐怕与土地私有制下土地所有者不愿交易（租或卖）土地不无关系。

一些地方在进行农村集体资产股份权能改革试点时，通过固化股份和股东实行股份的完全可交易等措施，只强调财产权逻辑，可能的结果就是集体所有制慢慢变成私人所有制，通过“温水煮青蛙”实现私有化。

我国农村集体所有制的成员权逻辑是，某人或某个家庭取得某个村或组的成员资格，并不是基于购买股份的交易取得，而是基于出生、婚姻或其他该集体认可的方式取得，集体成员不能通过交易“买入”是农村集体所有制下成员权逻辑的基本特征。这与股份公司的财产权逻辑是不一样的。成员权不基于财产交易取得，但成员权取得后会与集体的财产发生关联，因而成员权会给该成员带来一定财产权。

在我看来，我国现行农村基本经营制度的活力就在于在成员权逻辑和财产权逻辑之间取得了平衡。在每一个承包期开始时，按照成员权逻辑，被认定的成员都享有平等权利。在承包期内（生不增、死不减的村组可能是30年内，动态小调整的村组可能是一个调整周期内）按财产权逻辑，不认可成员的变化。成员权与财产权的顺序也很清楚，就是成员权在先，财产权在后，财产权服从于

成员权。成员权保障公平，财产权保障效率。

如果把成员固化在某一具体时点后不再重新认定，从这一时点开始成员所承包的土地权利永远不变，实际上就是从这一时点后放弃了成员权逻辑，只实行财产权逻辑，如此，集体所有制就会变成私人所有制。因此，坚持成员权逻辑，就是坚持集体所有制。完全放弃成员权逻辑，只遵循财产权逻辑，集体所有制就会从一种公有制慢慢变成私有制。保持成员权逻辑与财产权逻辑的平衡，是改革开放40年来我国农业不断发展的重要经验。

## （二）“三权分置”制度的创新之处在于所有者权利的细分与分享

农地“三权分置”制度创新的核心，是农村土地集体所有制下土地所有者权利的细分与分享，即在“成员整体”的集体和集体的组成成员“个体”之间细分与分享所有者权利。

为什么说这一制度创新的核心是所有者权利的细分与分享，而不是所有者与其他权利主体之间的关系呢？这是由我国集体所有制的制度特性决定的。按照现行制度，集体土地实行成员承包经营，承包权按某一时点在本集体范围内认可的成员之间依据政策进行分配，因此，承包权是特定的某一集体的成员对该集体的土地享有的成员权利，是集体所有者之一的成员权利。不是某一集体的所有者组成成员，就没有该集体土地的一份承包权，因此，承包权是与集体所有者的组成成员资格相联系的权利。所以“三权分置”的制度创新，在于通过对集体成员承包权的确认与保护，实现了对集体成员的“个体权利”的确认与保护。

因此，农地“三权分置”下的农村土地集体所有制中的“集体”，是由某一时点的特定成员组成的“成员整体”，不是抽象的与其组成成员对立起来的集体。在这一制度下，“成员整体”的集体拥有土地所有权，它按一定期限和一定份额把土地分配给其成员形成承包权，集体与其成员的土地承包关系不是土地出租关系，是所有者整体与其组成成员个体的关系，作为成员整体的集体与每个成员个体的土地权利加在一起，才构成完整意义上的土地所有权。土地“三权分置”制度的创新之处，就在于对作为集体土地所有者组成成员的所有者之一的权利以承包权的方式给予确认与保护。

当承包土地的成员自己不直接使用土地时，可以转让给他人使用，这时该成员还继续享有该土地的收益权（如收取流转费等）和部分处置权（到期后收回土地使用权的权利）等权利；转入土地者获得一定期限的土地使用权（经营权），并取得经营利润（不能将经营利润简单等同于土地收益权），这时转出土地者与转入土地者的关系，是一般的土地租佃关系。同时，土地的转让并不影响成员与集体原有的财产权利关系。因此，土地“三权分置”制度的创新之处，在于很好地处理了成员集体所有制下，成员整体与成员个体之间的土地权利关系。

## （三）放活经营权不等于经营权物权化

在调研中我们发现，一些地方放活经营权的一些做法，就是在一定程度上混淆承包农户的土地权利与市场流转而来的土地的权利，把流转土地的经营权物权化，例如给流转而来的土地颁发经营权证，在流转而来的土地经营权上设定抵押权进行融资担保试点等。流转土地大多数情况都是一年支付一次土地租金，我们把这称为“年租制”；很少有一次付清流转合同期内全部土地租金的案例，我们把一次付清全部租金的情况称为“批租制”。经营权物权化的做法，既可能是改革中的一种大胆创新与尝试，也可能是在解决农业新型经营主体融资难问题倒逼下开出的一个错误药方，是对土地“三权”中具体权利之间边界的理解与把握“过界”而出现的偏误。如果是后者，就特别值得关注。

第一，要区分两个“经营权”的不同性质。在农村现行土地“三权分置”制度下，承包农户的土地承包经营权，与其他经营主体通过流转土地获得的土地经营权，虽然最后三个字都是经营权，但性质不同。如前文所述，承包农民的“承包经营权”，强调的是集体成员的成员权，是集体土地所有者之一的权利，重心是“承包资格”，也就是承包权。因此，承包农民的承包经营权在承包期内，具有亚所有权性质，是集体所有制制度赋予的权利。当承包农户自己不使用其承包地时，可以



流转给其他人使用并取得租金。流转土地者获得的经营权，是以市场合同取得的，是租赁来的权利，支付租金是其前提，一旦不交租金，承包农民就可以把地收回。因此很清楚，承包农民的承包经营权是可以产生租金的。流转而来的土地，要保持经营权，需要支付租金。虽然听起来都是经营权，但性质很不同，一个可产生租金，一个通过支付租金才能获得，本身不产生租金。有人会说，流转而来的土地再流转不也会产生租金吗？如果土地市场是有效的，再流转获得的租金，与应支付给承包者的租金应该是相同的，并不会出现增量租金。

第二，年租制下流转而来的土地的经营权不具有抵押价值。如上文所说，承包农户把土地流转时可以产生租金，如果在承包期内设定了抵押，在承包农户不能清偿债务时，银行可按事先约定流转其土地，并从土地租金中拿走属于自己的部分，所以承包农户在自己的承包地上持有的土地权利是可以用于抵押的，起担保作用的是土地未来的租金收益。土地经营者通过流转而获得的经营权，只有在预付了租期的全部租金时，才有抵押价值，也就是在批租制下才具有抵押价值。但现实情况恰恰相反，转入土地者往往是无钱一次付清合同期的全部租金，才将一般只支付了第一年地租的土地拿去抵押贷款，如果第二年出现债务不能清偿的情况，银行试图将其抵押土地的经营权再流转时发现，贷款人还未支付剩余合同期限的租金给转出土地的农民，再流转的租金，如果归出租土地的农民，银行将受损失，如果偿还银行贷款，农民将受损失。所以，年租制下租赁而来的土地经营权，并无抵押的经济价值。

第三，应进一步规范土地“三权”的内涵与名称，避免误读。把“承包权”与“经营权”描述为由“承包经营权”分离成了这两个权，并不十分恰当。现实语境下的承包权就是原来的承包经营权，应把承包土地的农民的“承包经营权”改称“承包权”，并明确承包权就是指农村集体经济组织成员通过承包方式取得并持有的本集体具体地块的一定期限的成员所有权，属于分享所有权性质，是在承包期限内不完整的成员所有权。一个主体拥有土地的所有权时自然拥有其使用权（经营权），不必特别提及其使用权，因而承包权自然就包含了经营权。流转取得的土地经营权，应该改为租赁土地使用权。承包权人（出租土地者）与租入土地者的关系，是一般的土地租佃关系，是市场主体之间通过契约约定的关系，并不复杂。如果对这种租赁来的土地的使用权，冠以“土地经营权”的名称，一是容易与习惯使用的承包经营权相混淆，二是隐藏了土地的租赁关系。

第四，流转来的土地经营权不宜颁发证书。因为租来的土地的经营权，是由当事双方所签土地流转合同约定的权利。每一个合同约定的期限、租金水平等都可能不同，合同也可能会因某种原因中止执行，给这样的经营权发证，一是证书无法统一格式，二是证书的效力也低于合同本身的效力，且当合同中止时，证书也就失效了，因此，颁发这样的证书没有多少实际意义，还不如改为土地流转合同的登记制度，对经营权的流转实行登记。

#### 四、巩固和完善农村基本经营制度的建议

第一，土地集体所有、农户承包经营的农村基本经营制度不能轻易动摇，要保持长久不变。新中国成立前的历史表明，土地私有制并不能自动解决农业发展问题，更不能解决农民富裕问题。改革开放以前的历史表明，土地集体所有、集体统一经营的农村基本经营制度，在实践中被农民抛弃了，不应该再留恋。而近40年来农村基本经营制度改革的历史表明，现行农村土地集体所有、农户承包经营的制度，能够在坚持土地集体所有制不变的前提下，顺应经济的发展做出调整与改变，可平衡成员权逻辑与财产权逻辑的矛盾，可充分调动广大农民与经营者的积极性，应长久坚持。

第二，深化农村土地制度改革的目的，在于形成有竞争力的农业发展模式。生产关系必须以促进生产力的发展为目的。土地所有制保持不变，承包权相对稳定，经营权适当集中，是深化农地制

度改革的目标,即笔者认为“地权分散而经营适当集中”的农业发展模式。要实现这一目标,一方面必须更好地保护成员所有权即承包权,充分发挥其对资源配置的作用,另一方面,又必须防止成员权被过度保护,从而带来土地资源利用效率的下降。在坚持集体所有制不动摇的前提下,稳定而有保障的土地制度,不在于具体的承包期限的绝对长度,而在于制度的可预期性是否稳定,因此,无论30年的承包期限是否最理想的期限,从制度上都不必去调整它,而是坚持它,这样可以给农民提供一个稳定的信号——农地承包期就是30年,30年到期后可按既有规则续期30年。如此一来,制度是完全可预期的,因而也是稳定的。十九大报告宣布二轮承包到期后再续30年,就充分体现了制度的稳定性。在承包者与经营者分离越来越多的情况下,土地的具体经营期限,可由市场主体之间自行达成。

第三,巩固和完善农村基本经营制度,应更多回应农民和农业发展的诉求。近年来,城市里要求尽快进行农村土地制度改革的呼声非常高,似乎农村土地制度已成为我国农业与农村发展的巨大障碍。然而,在过去几年,笔者走访了全国十几个省,足迹遍布上百个村庄,在与各地农民的交流中发现,农民对现有农村基本经营制度较为满意,与城市改革的强烈诉求形成了鲜明的对比。也是在大量的实地调研、走访中,我们感到,现行制度,无论是对农村劳动力的转移与流动,还是对土地的转让与流转,均不存在制度性障碍。虽然我们并不否认农村基本经营制度仍然存在需要改革与完善的地方,但可以肯定的是,不需要进行所有制等根本性的制度变革,基本制度应维持稳定。城里人的“改革”呼声之所以高,是因为在现有制度下资本下乡拿地、买房限制重重。应当明确,巩固与完善农村基本经营制度,要更多地回应农民的诉求,考虑未来农业发展的需要,而不是主要回应城市资本的诉求。

## The Dynamics of Land Tenure System in Rural China since the Reform and Opening-up

TANG Zhong

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** Fundamental management systems of collective ownership of rural land and the household contract are the most important parts that contribute to the remarkable achievements in agriculture development during the last 40 years since the reform and opening-up. The core advantage of the fundamental management systems is that it manages to strike a balance between membership rights and property rights. The sharing and partitioning of the collective ownership rights are the innovation of separating rural collective land ownership rights, member's contract rights, and user's rights. Invigorating land user's right does not mean fixing it as a kind of property right. To improve the fundamental management system, the demands of people in rural areas and agriculture developments should be responded more actively.

**Key words:** rural reform; land tenure system; agricultural development

(责任编辑 武京闽)