

中国农地产权制度的改革实践、 变迁逻辑及未来演进方向^{*}

郜亮亮

内容提要 党的二十大报告明确要求深化农村土地制度改革，而农地产权制度改革是其中最为基础的内容。本文尝试在对新中国成立以来的农地产权制度的改革实践和变迁逻辑进行梳理的基础上，探究其未来的可能演进的方向。首先，本文对五项改革实践的的现实背景和主要内容进行了分析，五项改革是建立集体所有制、实现家庭联产承包责任制、实行农地“三权分置”、建立农地流转市场和强化产权稳定性。其次，本文从统一的理论框架对农地产权制度的变迁逻辑进行了分析，这也是对农地产权制度改革的经济解释。最后，本文认为农地产权制度未来的演进方向是，在坚持农地狭义所有权集体所有的前提下，及时顺应现实，不断地对农地权利进行分割细化和属性化，并把相应的权利分配给使用效率最高的社会主体，以最大限度提升农地利用效率。

关键词 农地；产权制度；狭义所有权；产权分割

作者 郜亮亮，中国社会科学院农村发展研究所农业农村现代化研究中心、土地经济研究室研究员。

^{*} 本文是国家社会科学基金重大项目“统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究”（项目编号：22&ZD112）、国家社会科学基金重大项目“农业高质量发展的理论创新与路径研究”（项目编号：21ZDAD54）的阶段性成果。

一、引言

土地及其产权制度是影响中国革命和建设发展的根本因素，耕地（以下统称为“农地”）产权制度是中国农业农村发展的重要决定因素。从新中国成立到现在，“三农”问题一直是中国经济社会发展的根本问题，农业为全国人民提供粮食且为工业提供基本原材料，农村是农业生产和农民生活的空间，农民生产需求和生活消费为工业化和城镇化创造了巨大的市场空间。“三农”问题中最基本的问题是农业问题，而农地是农业生产不可或缺的投入要素，农地产权制度的性质和特征直接决定了农地这一要素的配置效率，进而影响农业发展及其现代化水平。从党的百年奋斗历程中可以看到，从新民主主义革命时期的土地革命，到社会主义革命和建设时期的土地改革，再到改革开放和社会主义现代化建设新时期的家庭联产承包责任制，直到中国特色社会主义新时代的农地“三权分置”，无不表明土地问题一直是中国革命和建设的核心问题。也因此，党的二十大报告从推动高质量发展的高度，明确要求“深化农村土地制度改革”。那么，朝着什么方向、如何深化改革就成为亟待回答的问题。正如党的十九届六中全会指出的，我们有必要从党的奋斗历程中看清楚过去我们为什么能够成功、弄明白未来我们怎样才能继续成功。因此，目前有必要对新中国成立以来农地产权制度经历了哪些主要改革实践进行梳理，特别是对这些改革实践的变迁逻辑进行分析，在此基础上再对深化改革的方向进行探讨。本文将做这样的尝试，一方面丰富农地产权制度研究，另一方面为深化农地产权制度改革提供学理依据。

本文接下来首先对农地产权制度的含义进行界定，以厘清农地所有权、所有制、产权等概念的含义和关系；第三节对新中国成立以来农地产权制度改革的主要实践进行梳理，对这些实践的现实背景、主要内容和相应绩效进行分析，其中主要实践包括建立集体所有制、实行家庭联产承包责任制、实行农地“三权分置”、建立农地流转市场和强化产权稳定性；第四节对新中国成立以来农地产权制度的变迁逻辑进行分析，这也是农地改革的逻辑主线；第五节在历史逻辑基础上，提出农地产权制度的演进方向；第六节是结论与启示。

二、农地产权制度的含义

提到“产权”(property rights),必然会联想到“所有权”(ownership),两者既有区别也有联系,概念总是用来解决问题的,既然两者所考虑或解决的问题都是本文关注的问题,那不妨避开形而上的概念“纠结”,用“产权”这个概念来“统称”这些问题,即本文所言的农地“产权”既包括农地的所有权问题也包括农地的使用权、处置权和收益权等其他产权问题。而当所有这些产权(或权利)得到“法律上的肯定”^①则就形成农地“产权制度”。当然,“在中国,要对‘法律’作广义理解——除了正式的法律、法规外,政策也具有强制性,也必须遵循”。^{②③}而之所以必须受法律保护才使得这些农地产权变成产权制度,是因为正如阿尔钦和德姆塞茨提醒的:“土地权利不是自然赋予的,而是由社会创造的,如果没有对权利的保护,权利就不存在。”布罗姆利更明确表示:“某物受保护使得它有这一权利,而不是因为它有这一权利使其受保护。”^④当然,既然是制度,就必须如一般意义上的产权制度一样“要求在赋予人与其物的关系时应该具有明晰性、确定性和稳定性”,这些农地产权制度安排必须有关于土地如何使用、收益与转让等明确的、可实施的规则,从而给予使用它的人以稳定性。

之所以用“产权制度”而不是“所有权制度”的概念来刻画农地权利问题,是因为前者不但具有完整性——能囊括农地的所有权利(束),也更具动态性和具体性——将整体的概念上的所有权具体化为一项项“看得见摸得着”的权利,而且可以根据经济发展需要随时调整这些权利的内涵和边界,同时也具有社会性——产权界定了某项财产权利不同所有者之间的关系,或者说对所有者的某项所有权进行了社会限制。更具体的:

第一,“所有权”更多是一个法律层面概念,更强调权利的抽象性和完整性。任何一个社会开展经济活动首先要回答一个问题,一项生产资料或财产或物归谁所有,即财产

① 周诚:《土地经济学原理》,北京:商务印书馆,2003年。

② 周诚:《土地经济学原理》,北京:商务印书馆,2003年。

③ 实际上,本文的农地产权制度除了得到“以国家暴力或惩罚为后盾的行使法律的支持”外,还得到“社会风俗习惯、约束机制”的支持。如阿曼·阿尔奇安所言,“我们称为私人财产在使用中的许多约束包含有社会风俗习惯的力量。”参见盛洪:《现代制度经济》(上卷),北京:北京大学出版社,2003年。

④ 刘守英:《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社,2018年。

的归属问题，这是“所有权”要考虑的基础问题，也是一个基本的法律层面问题。^① 罗马法用“所有权”来描述一物的所有可能权利由一个（法律上的）人拥有，意即所有者能够使用某物、享用它并处置它。西方的大陆法系传统也是“从物的‘完整所有权’开始的。所有权不是对该物的具体权利的有限列举，而是所有可能的权利”，“在习惯法传统中，各种权利的加总就是所有权”。^② 因此，所有权囊括了一项财产的所有法律层面的权利，具有完整性，而其中最根本的一项权利是“归属权”，这一权利被很多学者称为“狭义所有权”，^③ 该权利明晰了财产所有权利的所有者（权利主体），该所有者拥有完整的所有权。传统的所有权内容中除狭义所有权外还包括占有权、支配权、使用权和收益权等其他权利，这些其他权利是所有者根据需要对所有权的分割和具体化。

第二，“产权”更多是一个经济层面的概念，更强调权利的具体性和可分性。当社会规定了权利归属后，面临的进一步问题便是，所有者到底拥有哪些内容的权利。《牛津法律大词典》将“产权”定义为“存在于任何客体之中或之上的完全的权利，包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利”。^④ 显然，与所有权一样，产权也囊括了一项财产的所有权利——当然也包括了上述“狭义所有权”，^⑤ 也具有完整性。但是，相比所有权来说，产权概念从一开始就追求把抽象、整体的权利分割成一项一项的具体权利，使产权变成一束看得见摸得着的权利。权利分割、权利主体的分离源于市场经济发展（分工细化和复杂、交易范围和数量增加等），自给自足经济下那种一项生产资料的所有者和使用者高度统一的现实快速消失，所有权（狭义所有权的所有者）与经营权（经营权的使用者）的分离成为现实主流。^⑥

① “谁拥有什么？无论是在实际中，还是在道德层面上，这都是一个基本问题。对于现存的有形物品，以及一般意义上的物品，需要在人们之间就这些物品的占有和使用方面做出规定。”埃里克·弗鲁博顿、鲁道夫·瑞奇特：《新制度经济学：一个交易费用分析范式》，姜建强、罗长远译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2006年。

② 刘守英：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，2018年。

③ 黄少安：《论产权的含义、内容和内部关系》，《中国社会科学院研究生院学报》1992年第5期；于秋华、慕青：《产权、所有权、所有制》，《财经问题研究》1997年第1期。

④ 周诚：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，2003年。

⑤ 参见英国学者P. 阿贝尔在其《劳动—资本合伙制：第三种政治经济形式》中的观点：“我所说的产权意思是：所有权，即排除他人对所有物的控制权。使用权，即区别于管理和收益权的对所有物的享受与使用权。管理权，即决定怎样和由谁来使用所有物的权利。分享剩余收益或承担义务的权利，即来自于对所有物的使用或管理所产生的收益分享与成本分摊的权利。”

⑥ 正如张五常所言：“如果对所有资源只存在全部的转让，那么‘所有者’的生产将存在于所有企业。”参见罗纳德·H. 科斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2014年。而在现实中，我们看到更多的是股份制企业——股东是财产所有者，掌握所有权，董事会是财产的占有、使用、收入等权利的拥有者，也就是董事会拥有产权。

而且，同一（或者不同）财产的某项（或者不同项）权利的所有者在行使权利以进行经济获利时，相互之间必然发生冲突，^①而产权制度正是要对这些所有者行使所有权的范围、方式等进行限制，即对所有者之间的权责利进行界定和约束。^②因此，所有权偏重强调人对物的权利，强调主体对客体的归属关系；^③而产权更多强调人与人之间的约束关系，比如所有者相互之间、所有者与经营者之间的权责利关系。

第三，“所有权”过渡到“产权”具有理论和现实意义。一方面，所有权过渡到产权不失一般性。两个概念的内涵一致，都是指依法占有财产的权利，但产权有着更广的外延。产权就是广义的所有权。而且，“产权客体的范围也较所有权更为广泛，某些不能成为所有权内容的权利，如对清新空气的享用权或特定空间上的安静享用权等，也可以成为产权的一种形式”。^④另一方面，所有权过渡到产权更具理论性和现实性。科斯（Coase）实际上讲了一个法律上确定的权利与现实中的权利可能不一致的问题。^⑤也就是产权初始界定（法律权利）的所有者与最后的产权拥有者或者使用者可能并不一致。如阿尔钦所言：“人们作为所有者在才干方面存在差别，在技能方面也存在差别，因此在某项任务的专业化水平上也有所差异，这使得所有权人如果能与专业化才能匹配才符合比较优势原则。如果所有权是可以转让的，那么所有权的专业化将产生收益。”^⑥所有权的转让（或交易）的前提是所有权的细化分割及其相应的清晰界定。因此，把所有权根据实际需要分割成不同的产权（权利），整体变成一束，允许这些产权属于不同的所有者，并允许他们通过合约形式（例如租赁、雇佣或抵押）来进行生产资源的组合安排就能促进经济发展。相比静态性和整体性的所有权而言，产权概念更具动态性和具体性，更符合市场经济发展要求。从重所有权向重产权（权利束）转变，将为中国农地产权制度理论与经济学中的现代产权理论有效对接奠定基础，为把

① 这种冲突是因为一项权利的所有者在行使、运用自己的权利进行经济活动时往往具有外部性，从而与其他所有者的权利利用或者社会其他人的利益发生冲突。

② 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》（第3卷，经济科学出版社1992年版，第1101页）将产权定义为“一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利”。因此，产权主要考察财产所有者如何对自己的财产行使权利，行使这项权利会给他人带来什么影响，是否有损其他社会成员的利益，要不要为此付出代价等，即产权是受限制的所有权。

③ 如在权利对象上，所有权关注的是所有物隶属，产权关注的却是附着于财产载体之上的“权利”，是与财产的各种“属性”有关的权利关系。参见武建奇：《产权是所有权整体的“属性化”——巴泽尔独特的产权思想研究》，《外国经济学说与中国研究报告》，2014年。

④ 杨瑞龙：《产权的含义、起源及其功能》，《天津社会科学》1995年第1期。

⑤ Coase, R. H., "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, vol. 3 (1960), pp. 1-44.

⑥ Alchian, A. A., "Some Economics of Property Rights", *IL Politico*, vol. 30, no. 4 (1965), pp. 816-829.

现代经济学中的交易成本、合约和治理结构等理论运用到中国改革实践中提供便利，也为中国农地产权制度理论与现代经济学融合发展畅通渠道。

总之，本文所言的农地产权包括狭义的所有权（农地所有权归属问题）和其他产权束（农地承包经营权、使用权、收益权、流转交易权和剩余控制权等权利），^① 农地产权制度是社会对这些权利制定的各种约束规则集合（正式或/和非正式制度安排）。

三、农地产权制度改革的主要实践

土地问题在中国革命和建设事业中都处于核心地位。新中国成立以来，农地产权制度经历了初期建设、不断改革和创新完善的曲折发展，涉及的具体改革实践和政策安排纷繁复杂，但我们认为五项改革实践最为重要，即建立集体所有制、实行家庭联产承包责任制、实行农地“三权分置”、建立农地流转市场和强化产权稳定性。本节将对每项改革的现实背景和具体内容做详细分析。需要说明两点：一是，农地产权制度的实践与相应的理论探讨是高度辩证统一的，有时候对产权制度理论的思考亦是就改革实践的说明，在分析过程中可能会有所交叉；二是，很多改革实践具体表现为相关政策法规的出台，有时候对政策的梳理就是对改革实践的呈现。

（一）建立集体所有制

1949年，中华人民共和国成立，中国进入近代以来新的发展阶段。新的发展必须有新的基本制度为支撑。正如毛泽东所说：“首先制造舆论，夺取政权，然后解决所有制问题，再大力发展生产力，这是一般规律。”^② 建立什么样的土地所有制就成为当时急需解决的问题，“进行土地改革，拔掉现代化发展起点的基本障碍，就成为新中国成立之后最基本的任务”，^③ 而把农村土地，特别是农地分配给谁就成为一个牵一发动全身的根本问题。在1949—1978年间，中国政府根据当时的现实需要，分阶段地建立了农地集体所有制。

^① 本文的研究对象是耕地，在本文中统称农地，在必要的地方用广义的“土地”来表述。

^② 中华人民共和国国史学会：《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话》（清样本）（上），北京：中华人民共和国国史学会，1998年。

^③ 陆世宏：《中国农业现代化道路的探索》，北京：社会科学文献出版社，2006年。

1. “耕者有其田”的农地私有制（1949—1952）

“耕者有其田”是一种农地私有的产权制度。这项产权制度是着眼解决新中国成立前社会矛盾的重要举措，在当时具有重要的时代使命。在实行土地改革之前，封建土地所有制在中国农村占据统治地位。大约只占全国农村人口10%的地主和富农，拥有70%—80%的农村土地，而占农村人口90%的中农、贫农、雇农，只拥有20%—30%的农村土地。^①正是这种“旧中国土地占用的极不合理”^②为“耕者有其田”的制度安排登上历史舞台创造了相当的机遇。中共中央于1947年9月通过了《中国土地法大纲》，肯定和发展了1946年“五四指示”中提出的将地主的土地分配给农民的原则，总结了中国共产党二十多年土地革命基本经验教训，决定开始废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行“耕者有其田”的土地制度。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确指出，“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”，并强调“凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等多项步骤，实现耕者有其田”。

实行“耕者有其田”的土地产权制度是为国家工业化开辟道路。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》指出，“土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件”。1950年6月14日，刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中指出：“中国原来的土地制度极不合理。这是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源，是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍。而且，中国的工业化必须依靠国内广大的农村市场，没有一个彻底的土地改革，就不能实现新中国的工业化，这个道理是很明显的，无须多加解释。但土地改革的基本目的，不是单纯地为了救济穷苦农民，而是为了要使农村生产力从地主阶级封建土地所有制的束缚之下获得解放，以便发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。只有农业生产能够大大发展，新中国的工业化能够实现，全国人民的生活水平能够提高，并在最后走上社会主义的发展，农民的穷困问题才能最后解决。”^③随后，1950年6月28日，中央人民政府委员会第八次会议通过、6月30日中央人民政府公布施行《中华人民共和国土地改革法》。该法第一条明确指出，中华人民共和国土地改革法是为了“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的

① 周诚：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，2003年。

② 陆世宏：《中国农业现代化道路的探索》，北京：社会科学文献出版社，2006年。

③ 《刘少奇选集》（下），北京：人民出版社，1985年。

工业化开辟道路”而制定的法规。该法明确规定“所有没收和征收得来的土地和其他生产资料，除本法规定收归国家所有外，均由乡农民协会接收，统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有。对地主亦分给同样的一份，使地主也能依靠自己的劳动维持生活，并在劳动中改造自己”。《土地改革法》的出台标志着“耕者有其田”的土地制度是受到国家机器和法律制度保障的，具有很强的执行力，对深嵌其中的农民等生产者的预期具有积极的稳定作用。

2. “三级所有、队为基础”的农地集体所有制（1953—1978）

“耕者有其田”的农地产权制度无疑强力激发了广大农民的生产积极性，但如何让农地产权制度沿着新中国既定的社会主义发展总目标变迁，如何让其有力地支撑工业化快速发展成为当时要解决的现实问题。为此开启了“三级所有、队为基础”的农地集体所有制曲折探索。总体而言，经过土地私有为基础的生产互助合作和土地集体所有为基础的生产高级合作阶段，最终形成了“三级所有、队为基础”的农地集体所有制。

（1）以土地私有制为基础的农业生产互助合作化（1953—1956）。

土地改革后，农民被激发了两种热情，一是发展个体经济的积极性，一是进行劳动互助的积极性。这些积极性为迅速恢复和发展国民经济和促进国家工业化注入了微观动能。但是，这种小农生产存在不少“弊端”。^①正如有些研究所担心的：“小农经济的特征是规模小，商品率低，而且单个农户所拥有的耕畜、农具、资金等主要生产资料都严重不足。”^②也有研究表明，“土地改革后，农村自发的资本主义趋势和两极分化现象日益明显”，应该防止“历史上反复出现的地权从平均化到兼并形成大地产的轮回”。^③因此，当时政策研究认为，为了克服农民分散经营的弊端和困难，为了使广大贫困农民能够迅速增加生产而走上丰衣足食的道路，为了使国家能得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料，并为国家工业品销售开辟一个广阔的市场，有必要将农民“组织起来”。^④1951年12月15日，中共中央印发《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，标志着农民的农业合作化道路正式开始。随后，1953年2月15日，中共中央印发了《关于农业生产互助合作的决议》。以土地入股为特点的农业生产合作社（称其为土地合作社更合理）是三种主要合作形式之一，是根据自愿和互利的原则，并可

① 邓子恢：《动员全体农民和农村青年为逐步实现农业合作化而奋斗》，《江苏教育》1954年第14期。

② 陆世宏：《中国农业现代化道路的探索》，北京：社会科学文献出版社，2006年。

③ 陈淑琼、刘霞：《新中国农地制度的历史嬗变》，《经济与社会发展》2011年第9期。

④ 毛泽东：《关于农业合作化问题》，《新黄河》1955年第11期。

以根据自愿的原则退股。^① 土地入股后，一方面，便于统一计划土地的经营，因地制宜，使地尽其用；另一方面，可以更方便地调剂劳动力和半劳动力，发挥劳动分工的积极性。这两方面，也就可能逐渐在若干点上克服小农经济的弱点。^② 另外两种合作（劳动互助和常年的互助组）也通常会带来第三种土地合作需求，比如农业与副业的结合，一定程度上的生产计划性和技术的分工，有了某些公共的改良农具和新式农具，有了某些分工分业，或兴修了水利，或开垦了荒地，就引起了在生产上统一土地使用的要求。需要强调的是，这个时期的土地合作社属于初级社，是在农民拥有土地私有产权基础上的合作，即是在土地产权清晰的条件下进行的合作化实践探索，是一种帕累托改进。

(2) 以土地集体所有为基础的高级合作化（1956—1958）。

土地改革后，由于“农民几乎全部获得农地的经营收益，其他社会势力失去了随意提取农地经营收益的正式和非正式路径。这与当时国家希望通过对农地经营收益的大量提取来为大规模、高速度的工业化积累资金的意图是矛盾的”。^③ 为了创造并攫取更多农业剩余支持工业化，国家通过建立高级社制度来推进土地集体所有制。实际上，新中国成立之后，当然也包括土改后，农地产权制度的性质始终要服务于国家发展目标，比如工业化战略。因此，在发展初级社的同时，还发展高级社。正如1956年6月30日全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》（简称“高级社章程”）所强调的，“农业生产合作社要把全社利益和国家利益正确地结合起来。合作社应该在国家经济计划的指导下独立地经营生产。合作社必须认真地对国家尽交纳公粮和交售农产品的义务”。

该章程标志着在全国全面推行高级社。高级社是劳动农民在共产党和人民政府的领导和帮助下，在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织。就土地制度而言，与初级社不同的是，高级社中社员的土地要求集体化。^④ 该章程明确规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。社员土地上附属的私有的塘、井等水利建设，随着土地转为合作社集体所有。”

^① 当然以土地入股的生产合作社成员如要退社，应在一年的收获完毕之后为适宜。如生产合作社在所退土地上曾经为改良土壤或水利设备而有颇大耗费的情况，则退社者应向合作社偿付公平的代价。

^② 冯拾：《中国农业合作化运动的历史》，《教学与研究》1956年第7期。

^③ 罗夫永、柯娟丽：《农村土地产权制度的缺陷及其创新》，《财经科学》2006年第8期。

^④ 周其仁对土改后农业剩余的分配以及国家为什么要通过重新改变土地所有权的方式来实现农业剩余用于工业化的目标进行了详细讨论。参见周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化（上）：一个经济制度变迁史的回顾》，《管理世界》1995年第3期。

“到1957年底，参加高级社的农户已经占全国总数的96%，已经在全国范围内实现了高级农业合作社。”^①从高级社制度开始，土改中农户获得的农地权利被转移到合作社，农地所有权由农户私人所有转变为合作社集体所有，农地私有制过渡到农地公有制——农地集体所有制。参加高级社的社员只保留占土地总量5%的自留地的使用权。

(3) 以土地“三级所有、队为基础”的人民公社集体所有制（1958—1978）。

追求农业机械化规模生产助推了人民公社集体所有制的形成。追求耕作机械化一直是政府的目标。为了达到这一目标，最自然的想法就是扩大合作社（高级社）范围。^②1958年3月20日，中共中央印发《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》明确指出：“我国农业正在迅速地实现农田水利化，并将在几年内逐步实现耕作机械化，在这种情况下，农业生产合作社如果规模过小，在生产的组织和发展方面势将发生许多不便。为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。”小社并大社正是人民公社的前奏。“小社并大社的思想基础是：所有制越高级，越能进一步解放生产力；合作社经营规模越大，越能促进生产力的进一步发展。”^③在毛泽东看来，“小社人少地少资金少，不能进行大规模的经营，不能使用机器。这种小社仍然束缚生产力的发展，不能停留太久，应当逐步合并。有些地方可以一乡为一个社，少数地方可以几乡为一个社，当然会有很多地方一乡有几个社的”。^④1958年8月29日，中共中央印发《关于在农村建立人民公社的决议》正式指明小社并大、转为人民公社的做法和步骤，从此在高级农业合作化的基础上实现了以乡为单位的、政社合一的农村人民公社化。这一改变，“扩大了土地集体所有制单位的规模（全国平均每社大约5000户），实行单一的公社所有制”。^⑤1960年11月3日，中共中央印发《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》又重新强调“三级所有，队为基础，是现阶段人民公社的根本制度”，劳力、土地、耕畜、农具必须坚决实行“四固定”，固定给生产小队使用。更正式地，1962年9月27日中共中央印发《农村人民公社工作条例》明确规定人民公社的基本核算单位是生产

① 周诚：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，2003年。

② 在党内决策层和经济理论界存在“是先机械化，还是先合作化”的争论。一种意见认为，农业集体化，必须以国家工业化和使用机器耕种以及土地国有为条件。没有这些条件，便无法改变小农的分散性、落后性，而达到农业集体化。另一意见则认为，必须先有合作化，然后才能使用大机器。参见张卓元：《当代中国经济学理论研究（1949—2009）》，北京：中国社会科学出版社，2009年。无论如何，追求机械化是不争的目标。

③ 陆世宏：《中国农业现代化道路的探索》，北京：社会科学文献出版社，2006年。

④ 毛泽东：《建国以来毛泽东文稿》（第7册），北京：中央文献出版社，1992年。

⑤ 周诚：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，2003年。

队，“生产队范围内的土地，都归生产队所有”。自此，以相当于原初级农业生产合作社范围的生产队为农村人民公社的基本核算单位的“三级所有，队为基础”的体制正式落地。这一制度一直延续到1978年的家庭联产承包责任制时期。

人民公社时期与高级社时期的农地集体所有制有两点不同：第一，“三级所有、队为基础”的人民公社集体所有制没有改变农地产权制度特质，土地仍然延续了高级社确立的集体所有制，只是集体所有制单位的规模大大缩小，缩小并确定为生产队；第二，人民公社时期，农民的“退出权”——当然也包括土地的退出权——被剥夺了，而在人民公社之前，尽管政府大力推动合作化运动，但农民同时享有“退出权”。1955年11月全国人大常委会通过的《农业生产合作社示范章程》和1956年的“高级社章程”都明确规定，农业生产合作社社员有退出权（包括入社的土地）。例如“高级社章程”规定：“要求退社的社员一般地要到生产年度完结以后才能退社。社员退社的时候，可以带走他人社的土地或者同等数量和质量的土地。”“但1958年以后有关退出权的规定不再出现在中国官方文件中，这种情况一直持续到1981年。”^①

（二）实行家庭联产承包责任制（1978年至今）

家庭联产承包责任制是为解决农地集体所有制所带来的低效生产问题而内生出来的产权制度变迁。“三级所有、队为基础”集体所有制下的农地产权制度的根本特征是土地所有权和经营权高度统一于集体，是典型的“公有公营”的农地制度。“完全丧失土地产权和‘退出权’的农民，生产积极性被严重挫伤。”^② 1961年粮棉油等农产品产量跌到1951年甚至1949年的水平。^③ 1958—1978年，中国农业总产值从566亿元增加到1567亿元，平均每年仅增加50亿元，粮食总产量从2亿吨增加到3.0477亿吨，人均占有粮食只增加了10公斤多一点。20世纪70年代末，全国只有三个省区能调出粮食，农民生活普遍贫困，1978年农村处于绝对贫困线（人均年收入100元人民币）以下的人口达2.5亿，贫困发生率达30.7%。^④ 这样的现实背景，激发了中央及地方政府积极探索提高农民生产积极性的实践，最为典型的就是各地的包产到户等各种形式的生产责任制。

家庭联产承包责任制是“三级所有、队为基础”的农地集体所有制的进一步改革

① 徐琴：《新中国农地制度：绩效与变迁》，《学海》2006年第5期。

② 徐琴：《新中国农地制度：绩效与变迁》，《学海》2006年第5期。

③ 陈淑琼、刘霞：《新中国农地制度的历史嬗变》，《经济与社会发展》2011年第9期。

④ 瞿商：《新中国农地制度的变迁与绩效》，《中国经济史研究》2009年第4期。

和完善。第一，家庭联产承包责任制的改革起点仍是“三级所有、队为基础”的农地集体所有制。1979年9月，中共中央印发的《关于加快农业发展若干问题的决定》强调，“为了加快农业发展，全党同志对我国农业的现状和历史经验，必须有一个统一正确的认识。二十年来我国农业发展的经验表明，三级所有、队为基础的制度适合于我国目前农业生产力的发展水平，决不允许任意改变，搞所谓‘穷过渡’。”第二，家庭联产承包责任的本质是坚持集体所有形式上的生产责任制。1980年9月中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》通知，总结“各地建立了多种形式的生产责任制，特别是出现了专业承包联产计酬责任制，这是一个很好的开端”，各地应因地制宜，“允许有多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬办法同时存在”，但是，“集体经济是我国农业向现代化前进的不可动摇的基础”。^① 1982年中央1号文件专门论述生产责任制已经“转入了总结、完善、稳定阶段”。“我国农业必须坚持社会主义集体化的道路，土地等基本生产资料公有制是长期不变的，集体经济要建立生产责任制也是长期不变的。”“健全与完善农业生产责任制的工作，应尊重群众的创造精神，真正做到因队制宜。”1983年中央1号文件全面论证了联产承包责任制（生产责任制的主要形式）的合理性：“它以农户或小组为承包单位，扩大了农民的自主权，发挥了小规模经营的长处，克服了管理过分集中、劳动‘大呼隆’和平均主义的弊病，又继承了以往合作化的积极成果，坚持了土地等基本生产资料的公有制和某些统一经营的职能，使多年来新形成的生产力更好地发挥作用。这种分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适应性。凡是群众要求实行这种办法的地方，都应当积极支持。”据统计，“到1983年底，实行家庭承包的生产队达99.7%，家庭承包的耕地面积占总耕地面积的97%”，^② 实行包产到户的农户有1.75亿农户，占农户总数的94.5%。“自此，决策层关于农村基本制度的争论告一段落，家庭联产承包责任制在全国普遍化。到1984年底，全国已有99%的生产队、96.6%的农户实行了包干到户。”^③

家庭联产承包责任制是农地产权制度的重大创新，是中国农村的基本经营制度。第一，它实现了土地所有权与承包经营权分离，改变了传统的“两权”合一状况，由“公有公营”转为“公有私营”。第二，经营使用权得到完善。在生产队内，根据农户家庭成员人数平均分配土地。获得土地后，农户可以自由决定种植经营内容，经营使用权变完

① 王贵宸、魏道南：《联系产量的生产责任制是一种好办法》，《农业经济问题》1980年第1期；王贵宸、魏道南：《论包产到户》，《经济研究》1981年第1期。

② 程漱兰：《中国农村发展：理论和实践》，北京：中国人民大学出版社，1999年。

③ 刘守英：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，2018年。

整了。第三，农地收益权的完整性在很大程度上得到改进。其经营收入除按合同规定上缴一小部分给集体及缴纳国家税金外，全部归农户所有——上交国家的、留足集体的、剩下全是自己的。第四，允许行使转让权，为流转交易奠定基础。1984年中央1号文件明确规定：“鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可以经集体同意，由社员自找对象协商转包，但不能擅自改变向集体承包合同的内容。转包条件可以根据当地情况，由双方商定。”至今，家庭联产承包责任制依然是农地产权制度的基本架构。

（三）实行农地“三权分置”（2013年至今）

继家庭联产承包责任制以后，中国政府又对农地产权制度进行了改革创新，即实行农地“三权分置”。产权制度结构总会随着技术发展和权利需求变化而变迁。随着经济发展，社会对土地耕作权（经营权或使用权）提出了分离需求。一方面，农业劳动力（主要为承包农户）内部发生分离。经济发展带来非农就业机会的增多使得农业劳动者的机会成本因自身知识水平不同而呈现明显的异质性，能够外出务工的人对土地耕作权的需求明显下降，他们有着强烈的撂荒激励。另一方面，经济发展带来用于农业生产的技术增多和土地经营存在规模效应使得没有外出打工的人以及从来没有获得承包土地但拥有较高知识水平或者对经营农业有良好预期的人（往往是村集体经济组织之外的人）对土地耕作权的需求明显增加。

在这样的现实背景下，产权制度必须考虑如何把耕作权从原先的承包经营权中隔离出来并加以分配，农地“三权分置”改革应运而生，着力对农地狭义所有权、承包权和经营权等权利体系的界定和分配进行创新。2013年7月，习近平总书记在湖北省视察时提出“研究农地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”，这是首次在国家层面提出农地所有权、承包权、经营权三者关系的构想。2013年12月，中央农村工作会议正式提出承包权和经营权分置。会议指出，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。随后一系列中央文件积极推动“三权分置”。以2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》为标志，“三权分置”改革进入全面推进和实践阶段。该意见指出，“三权分置”是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律，有利于明晰土地产权关系，更好地维护农民集体、承包农户、经营主体的权益；有利于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率，

推动现代农业发展。

需要强调的是，农地“三权分置”制度仍处在不断完善发展过程中。当前全国各地正在积极探索“三权分置”的具体实现形式，理论和实践层面都存在很多需要思考的问题，“三权分置”制度仍处于理论创新和实践探索阶段，比如，“三权分置”的内涵是什么？是对农地各项权利的进一步完善，还是只对承包经营权的分离？如何界定集体所有权、农户承包权和农地经营权的边界和内涵？集体所有权是否应该包括“在占有、处分方面的权能”？是否应该“发挥其在处理土地撂荒方面的监督作用、在平整和改良土地方面的主导作用、在建设农田水利等基础设施方面的组织作用，在促进土地集中连片和适度规模经营方面的桥梁作用”^①等等。再如，经营权是否从属于承包权？承包户是否对经营权拥有剩余控制权？经营权是否含有再流转的权限？生产补贴是发给经营权所有者还是承包权所有者？等等，一系列问题亟待理论研究和实践探索。

（四）建立农地流转市场（1978年至今）

中国政府一直注重农地流转市场建设。家庭联产承包责任制的显著特点是均分土地，这导致两个弊端：一是农地使用权的单位所有者的经营面积较小，二是农地使用权的所有者未必是利用效率高的人。因此需要激活农地流转交易权，即通过建立农地流转市场，让土地流向利用效率高的人，且为规模经营创造条件。1984年中央1号文件指出，“鼓励土地逐步向种田能手集中”。1986年中央1号文件规定，“随着农民向非农产业转移，鼓励耕地向种田能手集中，发展适度规模的种植专业户”。1987年中央政治局在《把农村改革引向深入》中要求，“从长远看，过小的经营规模会影响农业进一步提高积累水平和技术水平。目前，在多数地方尚不具备扩大经营规模的条件，应大力组织机耕、灌溉、植保、籽种等共同服务，以实现一定规模效益。在京、津、沪郊区、苏南地区和珠江三角洲，可分别选择一两个县，有计划地兴办具有适度规模的家庭农场或合作农场，也可以组织其他形式的专业承包，以便探索土地集约经营的经验”。2001年12月，中共中央印发的《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》强调，“在稳定家庭承包经营制度的基础上，允许土地使用权合理流转，是农业发展的客观要求，也符合党的一贯政策”，并就如何规范流转做了具体要求。2002年的《中华人民共和国农村土地承包法》明确规定，“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”，并专门用一节对流转的原则等进

^① 叶兴庆：《农村集体产权权力分割问题研究》，北京：中国金融出版社，2016年。

行了明确规定。这标志着流转的权利得到了法律的保障。2005年1月,为规范农村土地承包经营权流转行为,维护流转双方当事人合法权益,原农业部颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》对流转当事人及其权利、流转方式、流转合同和流转管理等做了详细规定,从此,农村土地承包经营权流转朝着规范化方向发展。2014年11月,中办国办印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,要求创新土地流转形式、严格规范土地流转行为、加强土地流转管理和服务、加强土地流转用途管制等,标志着农地流转进入规范有序流转时代。进一步地,根据新的发展现实,农业农村部于2021年1月26日出台《农村土地经营权流转管理办法》,对农村土地经营权流转行为进行规范管理。截至2019年底,全国家庭承包耕地流转面积超过5.5亿亩。^①

(五) 强化产权稳定性 (1978年至今)

中国政府的一项重要实践是不断强化农地产权的稳定性。前四项改革实践的着眼点是对农地产权的某项具体权利内容和产权结构等方面进行规定,而这项改革实践则聚焦上述各项权利的稳定性问题。由于农地集体所有制必须长期坚持,即狭义所有权具有非常高的稳定性,^②因而,农地产权稳定性更多是指承包经营权等各项权利的稳定性,强化稳定性的努力也是围绕它们而开展的。

1. 不断延长承包期限

让获得承包土地的农户吃一颗定心丸是中国政府一直努力的目标,为此不断延长农地的承包期限。1984年中央1号文件要求,“土地承包期一般延长到十五年以上,以鼓励农民增加投资,培养地力,实行集约经营;生产周期长的和开发性的项目,如果树、林木、荒山、荒地等,承包期应当更长一些”。1997年8月27日,中共中央国务院印发《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》要求“各级党委和政府要充分认识稳定土地承包关系的重大意义,在第一轮土地承包到期后,土地承包期再延长30年”。2002年颁布的《农村土地承包法》规定“耕地的承包期为三十年”。2017年中共十九大报告指出:“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

^① http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202111/t20211103_6381146.htm.

^② 实际上,狭义所有权的稳定性主要体现为坚持农村土地集体所有,且在这个条件下稳定农村承包关系。中央政府出台了文件重申并强化这一规定:1997年中办国办印发《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》指出,“集体土地实行家庭联产承包制度,是一项长期不变的政策。”2008年十七届三中全会强调:“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”2017年十九大报告指出:“保持土地承包关系稳定并长久不变。”

再延长三十年。”

2. 禁止行政土地调整

中央一直强调稳定农地产权，主要体现为坚持“大稳定、小调整”的原则和“禁止调整”的明确要求。1984年中央1号文件指出：“在延长承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着‘大稳定，小调整’的原则，经过充分商量，由集体统一调整。”1997年8月27日，中共中央、国务院印发《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》要求，“开展延长土地承包期工作，要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。不能将原来的承包地打乱重新发包，更不能随意打破原生产队土地所有权的界限，在全村范围内平均承包。承包土地‘大稳定、小调整’的前提是稳定。‘大稳定、小调整’是指在坚持上述原则的前提下，根据实际需要，在个别农户之间小范围适当调整。但需要坚持一些原则。”2002年颁布的《农村土地承包法》规定，“承包期内，发包方不得调整承包地。承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业农村、林业和草原等主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定”。

3. 开展确权登记颁证

随着城镇化发展、农地流转的发生和农村集体经济组织成员人数和结构的大幅变动，农村人地分离和错位问题日益明显，使得“长期以来，一些地方存在承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题，导致农民土地权益依法保障程度低”。^①为了真正让农民吃上“定心丸”，让农民的土地权属确实有法可依，中央政府通过一系列的“确实权、颁铁证”措施来强化农民土地权益依法保障。2004年原农业部颁布《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》强调，农村土地承包经营权证是农村土地承包合同生效后，国家依法确认承包方享有土地承包经营权的法律凭证。实行家庭承包经营的承包方，由县级以上地方人民政府颁发农村土地承包经营权证。实行其他方式承包经营的承包方，经依法登记，由县级以上地方人民政府颁发农村土地承包经营权证。2007年的《中华人民共和国物权法》规定，“土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立。县级以上地方人民政府应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证、草原使用权证，并登记造册，确认土地承包经营权。”2008年中央1号文件要求“确保农村土地承包经营权证到户”。更具体地，2011年国土资源

^① 韩长赋：《中国农村土地制度改革》，《农业经济问题》2019年第1期。

部、财政部和原农业部联合印发《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》强调：“《土地管理法》实施以来，各地按照国家法律法规和政策积极开展土地登记工作，取得了显著的成绩，对推进土地市场建设，维护土地权利人合法权益，促进经济社会发展发挥了重要作用。但是，受当时条件的限制，农村集体土地确权登记发证工作总体滞后，有的地区登记发证率还很低。已颁证的农村集体土地所有权大部分只确权登记到行政村农民集体一级，没有确认到每一个具有所有权的农民集体，这与中央的要求和农村经济社会发展的现实需求不相适应。力争到 2012 年底把全国范围内的农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的集体经济组织，做到农村集体土地确权登记发证全覆盖。”这标志着农村集体土地确权登记颁证工作全面推开。随后，2012 年中央 1 号文件要求“加快推进农村地籍调查，2012 年基本完成覆盖农村集体各类土地的所有权确权登记颁证”。2013 年以来，全国 15 亿亩承包地已确权到农户。^①

四、农地产权制度的变迁逻辑

本节将对上述中国农地产权制度改革实践及其变迁背后的理论逻辑进行系统梳理。本文认为这些改革实践基本都是沿着对农地产权“不断分割细化、持续强化保护”的理论逻辑展开的，这也是下一步改革实践应遵循的基本逻辑。

（一）服务国家发展目标，高度重视整体所有权

确立农地的权属主体是新中国成立之后必须要解决的最基本问题。从新中国成立到改革开放，农地产权制度建设的基本逻辑是：服务国家发展目标，高度重视整体所有权。第一，服务国家发展目标是指，建立什么样的农地制度要始终以服务国家发展目标为主要出发点。这一时期的农地产权制度理论和实践都因深深嵌入当时国家发展战略而深受约束。无论是中国特色社会主义的“特色”具体要求还是基本经济制度的本质特征，都要求以公有制为基础和本质特征，这决定了农地产权制度也要走公有制道路，即建立农地集体所有制；如前所述，为了实现国家大力发展工业的目标，也需要建立农地集体所有制，以使农业服务于工业，让土地利益分配服务于农业国变工业

^① 对十三届全国人大四次会议第 3613 号建议的答复摘要，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202111/t20211103_6381146.htm。

国的目标。^① 第二，高度重视整体所有权是指，这一时期的农地产权制度非常重视所有制和所有权，特别“在意”从整体——认为所有权是农地产权的一切和全部，强调产权的整体性和不可分割性——的角度定性所有权，进而呈现出的是“公有公营”的农地制度，不但坚持集体所有，还坚持集体经营，既认为所有权（本质上是本文所言的“狭义所有权”）要集体所有，也认为经营使用权等权利也要集体所有。

这种重视整体所有权的逻辑，导致这一阶段的中国农地产权制度理论创新性不足、改革止步不前，使得农地集体所有制一经确立就延续到1978年。^② 这种创新性不足主要表现为，农地集体所有制确立后，没有及时对集体所有制的内涵和实现形式进行创新研究，原因有三：一是，中国存在重所有制和所有权轻产权的传统。^③ 这一阶段确立农地所有权（所有制）固然是基本任务，但不能因此而“谈所有制色变”，不敢思考所有制的内涵，不敢撇开所有制的争论和纠结，更不知如何创新和丰富集体所有制的内涵和实现形式，^④ 致使无法理解只要将决定所有制性质的狭义所有权划归集体就能保证农地产权集体所有的根本属性，然后将狭义所有权与其余权利进行分割，从而就能将研究重心放到这些其余的农地产权的界定和交易上。二是，将农地狭义所有权与经营使用权等权利进行分离在当时缺乏足够强的现实条件。总体而言，中国在1949—1978年这个阶段，生产力水平低下，社会分工不足，商品经济不发达，农地的狭义所有权与经营使用权基本上都高度统一于集体，两权分离的现实需求不足，更何况当时不但要求集体所有还要求集体经营。三是，忽视了对产权的进一步解析，重视产权束，注重产权分割、界定和理论发展没有及时被吸收到中国农地产权制度理论实践中。

为了解决农地集体所有、集体经营的弊端，1978年家庭联产承包责任制终于确立，这标志着中国农地产权制度正式走上了狭义所有权与经营使用权等权利分离的道路，进而改革实践的发力点转向了狭义所有权外的权利的分割、界定和交易上面，产权的激励作用终于被释放出来。

（二）顺应现实，第一次分割细化

家庭联产承包责任制的建立标志着中国农地产权制度走上了权利分割细化的道路。

① 刘守英对此给出了详细阐述。刘守英：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，2018年。

② 尽管这一期间内“以土地私有制为基础的农业生产互助合作化”的制度安排，可以理解成农地所有权与经营权在农户（所有者）与合作社（经营者）之间发生了分离，或者说，农户自愿地将农地的使用经营权分割给合作社使用。

③ 刘守英：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，2018年。

④ 即使过程中有试图创新的实践，也只是在集体所有制的实施单位规模大小上做文章。

这项改革背后的逻辑是“顺应现实，对农地所有权进行分割细化，激发耕作热情，提升农地配置效率”。第一，解决人民公社时期“公有公营”的农地集体所有导致的农业生产不振是实行家庭联产承包责任制的现实逻辑；不少地方已有的各种“责任制”的实践为“所有权与经营权等权利进行分离”的思路的可行性和有效性提供了经验证据；同时，理论上的讨论使人们认识到农地产权不只是狭义所有权问题，还包括其他权利束，可以进行分割。第二，家庭联产承包责任制改革的本质是把狭义所有权从农地的整体权利中分割出来，并将其分配给村集体，以此保证了农地集体所有的基本性质，从而搁置所有制争论和纠结；在此基础上，把其余的承包经营权、收益权、流转交易权等权利明确界定并分配给承包农户。由于农地承包经营权的所有者和实际经营者（耕作权/经营权的所有者）在当时是高度重合的——都是承包户，而且该权利的剩余索取权——按照“交给国家的、留足集体的、剩下都是自己”的原则对经营收益（或者收益权）进行分配（或界定）——在很大程度上也属于该承包户，这种分配符合“将收益和成本集中到所有者身上能够创造更有效使用资源的动力”^①的所有权配置最优原则要求，^②即把土地产出剩余索取权分配给了最能决定土地产出大小的承包户，因此产权的生产激励作用得到了巨大释放。第三，家庭联产承包责任制的建立标志着中国农地产权制度的基本框架被确定。基本框架的确定意味着两个基本清晰：^③一是农地产权的产权束（权利）构成基本清晰，即家庭联产承包责任制实行后，农地产权束由狭义所有权、承包经营权、使用权、收益权、处置权、转让权（流转交易权）和剩余控制权七项产权（或权利）构成；^④二是农地集体所有制基本清晰，即狭义所有权的归属（所有者）是清晰的（归生产队）。另外，剩余控制权的归属从很大程度上决定了农地产权的性质，或者决定了所有制的性质，我们认为把剩余控制权配置给集体是保证

^① Demsetz, H., "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, vol. 57, no. 2, (1967), pp. 347 - 359.

^② 巴泽尔把这一原理描述为决定所有权（某一财产或其某一属性的所有权）最优配置的总原则：“对资产平均收入影响倾向更大的一方，得到剩余的份额（即产权份额）也应该更大。”参见巴泽尔：《产权的经济分析》（第二版），上海：格致出版社，2017年。

^③ 至少在某个时期内是清晰的。随着经济发展，产权束的权利构成，即产权束中产权的数量及每项产权的内涵和外延都可能会发生不同程度的变化。但即使这样，在每个时点上追求每项产权的稳定性也都是理性选择。

^④ 在某个时点总是无法列出所有产权：一是没必要，因为在这个时点上社会经济发展对某项产权的需求不足；二是不可能，在任一个时点上，世界总是不确定的、行为主体总是有限理性的，产权分割和界定面临巨大的交易成本，不但无法列出全部产权（权利），而且对列出的某项产权也无法施加完全的规则约束。但是，无论如何，都有必要把某个时点上产权制度（包括合约）无法界定清楚的那些“剩余”权利加以某种规定，即对“剩余控制权”的配置进行处理。因此，我们认为，不必纠结于列出权利的项数，而是要把握一个原则，即不管列出几项权利，都必须把剩余控制权罗列其中，并规定其配置。

农地集体所有这一属性的本质要求。^① 总之，家庭联产承包责任制的建立标志着农地产权制度迈上了“两权分离”的重产权轻所有权的发展道路，是整体产权逐步分割细化的开始，是产权激励效应得以发挥的突破口。^②

（三）再应现实，第二次分割细化

农地狭义所有权与承包经营权的分离之所以在当时能带来巨大的激励效应，很大程度上是因为承包经营权的所有者和实际经营者在当时是高度重合的，否则，必须再经过一道程序——承包经营权的所有者（承包户）将该权利流转给实际经营者（经营主体）——才有可能提升农地利用效率。^③ 但随着经济发展和城镇化带来的非农就业机会的增多，特别是农业税的减免等诸多因素造成农地承包户与农地经营者重合度显著下降，两者出现了事实上的分离。这对家庭联产承包责任制的进一步改革和完善提出了现实要求，进而引发了农地“三权分置”改革。

农地“三权分置”改革不只顺应现实需求更符合理论逻辑。第一，如果没有交易成本，把狭义所有权分割出来，分配给集体，并把剩余控制权也分配给集体，那么，把其他权利分配给集体成员的承包户，产权的初步界定就算完成，剩下的权利分割、界定和交易完全可以让承包户自由决定，由其决定是自己耕作还是把耕作权流转给他想要流转的实际经营者。同时，如果没有交易成本，耕作权需求大的农户能马上从不愿意耕作土地的承包户手中转入土地，市场立即出清，进而实现规模经营，形成双赢局面。第二，但是，在有交易成本的情况下，完全靠市场对狭义所有权、剩余控制权外的其他权利进行分割和配置面临两个问题。一是，承包户“宁抛荒不流转”的外部性问题。^④ 宁抛荒不流转具有复杂的原因，^⑤ 农业比较效益低导致土地租金收入并不对承包户的收入产生令

^① 至于该“剩余控制权”的基本内涵是有待深入研究的问题，但我们认为，这一权利的行使不以损害承包户在高效利用土地方面的权利为基本原则，即，在未来某种未曾预料到的状态出现时，只要承包户或经营主体等是为了高效利用土地，而且这些行为选择的个人成本和社会成本基本一致，集体就应该支持或者不干预这样的行为。

^② 也因此，有学者认为“承认农地集体所有的前提下，强化土地利用权是我国农地制度变迁的突破口”。参见朱小平：《虚化所有权：我国农地制度变迁的突破口》，《改革与战略》2011年第7期。

^③ 这道程序就是大家耳熟能详的农地流转，而农地流转的实现需要存在流转市场，而且流转成本要被流转收益覆盖才可行。

^④ 现实中存在不少这样的现象，也有相应的研究。例如，《为何宁可撂荒也不流转土地？原因竟然是这4点，必须有所变了》，http://m.sohu.com/a/257789335_100159124；《2017年农村怪现象，农民情愿让耕地撂荒也不流转，为什么？》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1565923247662304&wfr=spider&for=pc>。

^⑤ 抛荒的原因有可能是流转市场不完善，但我们假设这里不存在这种情况，只考察可以流转但没有流转宁愿撂荒的情况。当然，撂荒具有某种程度的休耕含义，本文也不考虑这种情况。

人在意的冲击，因此流转积极性不足，即流转租金收入没有明显的激励作用；另外承包户担心流转出去收不回来土地，或者承包户外出就业稳定性差使其想随时回来耕种土地等也都是较为明显的原因。如托德·桑德勒（Todd Sandler）强调的“个体理性不是集体理性的充分条件”^①所预示的，宁抛荒不流转的承包户个人理性具有明显的外部效应，众多个体的抛荒理性汇总不出理想的集体结果，却导致国家粮食安全目标受到威胁，个人成本与社会成本出现明显的偏离。尽管农村土地承包法有防止“弃耕抛荒连续两年以上”的相关惩罚规定，^②但其执行难度可想而知。二是，承包户愿意流转，但流转租期短、合同随意终止、对转入户的敲竹杠等行为使得实际使用者（转入户）的经营权得不到有效保障。^③经营权保障性差将导致经营主体（转入户）无法进行长期决策，土地利用效率下降，粮食安全缺乏长期的微观基础。这两个问题对应着两个国家目标：前者对应粮食安全目标，对国家而言，需要土地有人耕作，土地要用来生产粮食，希望土地经营权被想用来进行农业生产的人所有；后者对应农业生产的稳定性和竞争力目标，对国家而言，希望耕种土地的人（当前语境下的经营主体）有最好的激励进行生产，并且能够长期稳定地利用土地，而不是频繁更换，这与经营主体的期盼也是一致的，他们希望经营权及其收益能得到较好的保障，以便能以最大热情进行长期稳定的决策和生产经营。第三，面对这些问题，农地产权制度必须重新考虑原先制度框架下的“承包经营权”到底具有哪些内涵？比如，承包户是否具有完整的“不耕作”或者撂荒权利？或者多大程度上具有撂荒权利？经营权应该具有什么内涵，比如经营权期限（流转合同期限）是否必须5年以上？等等。在清晰界定这些内涵的基础上，要进一步思考如何将经营权从承包经营权中隔离出来，并进行恰当分配。是分配给原承包户，还是分配给最能影响土地产出价值大小的经营主体？同等条件下，原先的转入方是否应该拥有优先续约流转的权利？耕种补贴是否应该发给经营权的使用者？等等，一系列的问题对农地产权制度创新提出了迫切要求。如奥尔森在提到经济学第二定律（无论每个个体如何努力追求自己的利益，社会的理性结果最终不会自动产生）时所强调的，“只有依靠指路的手或适当的机构才能带来具有集体效率的结果”。^④正是基于这样的逻辑，中国政府适时开展也必须开展农地“三权分置”改革，以解决上述问题。

① 奥尔森：《经济学第二定律》，盛洪编：《现代制度经济学》（上卷），北京：北京大学出版社，2003年。

② 详见《中华人民共和国农村土地承包法（2018修正）》第六十四条。

③ Gao等（2019）对此有较为详细的阐述。

④ 奥尔森：《经济学第二定律》，盛洪编：《现代制度经济学》（上卷），北京：北京大学出版社，2003年。

农地“三权分置”改革最核心的内容是对农地产权进行了第二次分割细化,即把经营权从承包经营权中分割出来并加以有效配置。如果说家庭联产承包责任制的建立顺应了当时广大农户(承包户)对土地经营权的强烈需求——通过经营土地来解决温饱问题,适时地将承包经营权从土地整体产权中分割出来并按照所有权分配原则把剩余索取权分配给了最能决定土地产出大小的承包户的话,农地“三权分置”对农地产权的第二次分割再次回应了广大经营主体的切身需要——需要稳定的经营权来实现农业规模经营,把经营权从承包经营权中分割出来并加以强化,并按照所有权分配原则,将其耕作剩余索取权分配给最能决定农地产出大小的经营主体。在经营权的这种配置下,承包户至少拥有选择经营主体(转入户)和获得租金的权利。需要特别强调的是,“三权分置”依然是进行中的改革,很多理论问题和实践内容需要在过程中不断丰富和完善,但把经营权分割出来并通过科学配置将其放活已经是坚实的一步。

(四) 应对不可知,把产权分割的权利交给市场

产权界定不但是所有者使用该资源的前提,更是把该权利放到市场上进行转让(交易)的前提,而后者是确保把资源配置到使用效率最高的人手中的主要方式,这是满足各种专业化生产需求的前提条件。^① 产权分割是在相对微观或次级层面上的产权界定,是把某资源的某项权利从其整体权利中分割出来并加以界定,从而导致与该项权利相关的资源的某种特定用处得到最优配置。从这个角度讲,家庭联产承包责任制和“三权分置”这两次重要的产权分割也是重要的产权界定实践。但是,产权界定的前提是对产权的内涵有清晰的认识,或者某资源的某项功能对应的这项产权的界定有现实必要性,^② 否则,产权界定是无法实施的。家庭联产承包责任制和“三权分置”正是分别基于对承包经营权和经营权的权利内涵较为清晰的认识,才有效地进行了产权分割和分配。

但未来的世界是不确定的,也是瞬息万变的,产权政策制定者以及产权需求者都是有限理性的,大家都无法对未来的产权需求做出准确研判,也无法对某一资产(资源、

^① 把某资源的某项功能的使用权利分配到最专业的人手中是经济高效发展的必然要求。因此, Demsetz 强调,随着一个经济系统中专业化生产活动进入决策者和所有者分离的地步,如果想要满足各种专业化生产者多样化的需求,就必须对某项物品不但能控制还要能交换。参见 Demsetz, H., “The Exchange and Enforcement of Property Rights”, *The Journal of Law and Economics*, vol. 7 (1964), pp. 11-26.

^② 任何产权界定都需要付出成本,唯有经济发展到了界定该资源某项功能属性的产权的收益大于成本的阶段时,产权界定才变得必要和可行。

物品，例如土地）有哪些功能属性及其相应的产权有完全认识。因此，无论如何，我们无法对产权做到全面分割，或者完美分割。对此，只要把分割的权利（分割哪些、如何分割、分割给谁等事项）交给微观主体，让其充分利用市场信息去做分割决策即可。为此，只需激活流转交易权，把对农地经营权的流转交易全面放开，农地产权就能得到有效分割。从这个意义上讲，中国建立农地流转市场的改革实践的本质就是，面对不可知世界时，通过激活农地承包经营权（或经营权）的交易权，把产权分割的权利交给市场，以灵活应对和实现当下所需和未来所盼的产权分割，从而提高农地利用效率。

当然，建立农地流转市场的惯常逻辑是人们对农地产权的可转让性的需要。家庭联产承包责任制以及“三权分置”改革，都将农地的承包权划归承包户所有，同时也对农地转让权（流转交易权）进行了相应说明。一项财产的产权束中如果不包括转让权，或者某项产权如果不具备可转让性（transferability），那么该资产的利用效率将大打折扣。一方面，如阿尔钦所强调的“人们作为所有者在才干方面是存在差别的”，^①农地耕作权（承包经营权）的初始所有者（承包农户）之间在农地经营意愿和能力、农业风险应对、知识技能、机会成本、对农业比较效益的认识和预期等方面存在明显差异，这种异质性要求农地耕作权必须是可转让的，以让更专业的经营者获得这一权利，^②进而实现农地产出最大化。在中国，农地转让是指农地流转，即农地耕作权的流转。另一方面，即使假设农地耕作权的初始所有者在经营能力等方面是同质的，那么，在农地经营存在规模经济的前提下，农地流转才是实现规模经营的主要渠道，也是农业现代化的内在要求。

（五）强化和保护分割出的权利

当产权束清晰后，理论逻辑上，产权制度的努力方向就是让每一项产权都尽可能稳定或者不断强化其稳定性，即努力让这些产权的相关规则是稳定的，^③并对其加以保护，以使人们据此可以产生稳定预期。产权稳定性主要包括三层含义：第一，关于产权的定义、分割、占有、利用等界定规则是稳定的；第二，这些规则的有效期尽可能长，即规则是长期有效的；第三，这些规则是可执行的或者执行程度很高，要么是可

^① Alchian, A. A., "Some Economics of Property Rights", *IL Politico*, vol. 30, no. 4 (1965), pp. 816-829.

^② 这实际上如劳动生产率符合比较优势规律一样，所有权也符合比较优势，也相当于所有权的专业化。Alchian, A. A., "Some Economics of Property Rights", *IL Politico*, vol. 30, no. 4 (1965), pp. 816-829.

^③ 需要指出的是，产权稳定性是一个相对概念，更多的时候是在某个期限内是稳定的因此是可预期的，这个期限的长短依情况而定。但，无论如何，不管变化快还是变化慢，其稳定性总是很必要的。

自我实施的，要么被第三方（往往是国家/政府）执行的保障程度高，即这些规则是能被国家法律（或力量）强制执行的，即每项产权是受到国家保护的。“产权的强度由实施它的可能性与成本来衡量，这些又依赖于政府、非正规的社会行动以及通行的伦理和道德规范。”^① 农地产权如果得不到政府的保护，该产权将不能产生激励作用。政府保护主要体现为法院依据相关法律对相关合约进行强制执行。因此，农户对土地拥有的每一项权利必须有一个法律层面的依据，例如产权证（或者权属法律证明），以便据此获得法律保护。《中华人民共和国农村土地承包法》的出台，及其中关于承包土地期限、禁止调整的规定都是为了提升土地产权稳定性；而开展确权登记颁证工作则是为法律保护提供一个必要的权属证明。

中国政府不断延长土地承包期也有其深刻的理论逻辑。“如果交易费用为零，永久租约就没有必要了”^② 预示着，如果中国农地资源是在一个不为交易成本和风险所困扰的世界中加以配置的话，承包农户可以在任何一个时点上无成本获得（任何承包期限）承包土地的权利，在地上的投资（特别是专用性投资）及所创造的收入（产出可以核实的话）也可以得到无成本的保障和转让，承包期限的长短也无关紧要了，否则，必须通过延长期限来提升承包土地的产权稳定性，进而稳定农户利用土地的预期，激发高效使用土地的行为。而现实中，农户获得承包土地、利用承包土地、转让或流转交易土地等都需要花费巨大成本，因此，农地承包关系的稳定性就变得至关重要，最直接的方法就是延长承包合同的期限，“也就是把承包期不断延长，一直延长到农民与土地的关系稳定”。^③ 这正是中国政府一直努力的实践：将承包期由 15 年延长到 30 年，且二轮到期后再延长 30 年。

五、农地产权制度的演进方向

中国农地产权制度的改革实践波澜曲折，从服务国家发展目标出发建立集体所有制，到不断回应现实，实行家庭联产承包责任制和农地“三权分置”，探索出了一条产

① 阿曼·阿尔钦：《产权：一个经典注释》，罗纳德·H. 科斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2014 年。

② Steven N. S. Cheung, “Transaction Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements”, *Journal of Law and Economics*, vol. 12, no. 1 (1969), pp. 23–42.

③ 刘守英：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，2018 年。

权分割细化的道路，积累了宝贵经验，也为下一步改革发展提供了方向和思路。基于这些实践经验，并充分吸收现代经济学的产权制度理论精神，我们认为农地产权制度只要沿着如下的方向发展，就能高效配置农地资源，为农业农村现代化提供保障：能分则分，持续属性化；能松则松，市场决定；能长则长，长久不变。

（一）能分则分，持续属性化

农地产权制度最重要的是要沿着“能分则分，持续属性化”方向演进。

第一，坚持集体所有制。农地产权制度深嵌在国家整体的公有制制度结构中，第一目标是满足国家发展目标，因此，必须坚持农地集体所有。当然，如前所述，农地集体所有的性质只需把狭义所有权分割出来分配给集体，同时把农地剩余控制权也分配给集体就能得到保证。剩下的只要把承包权、经营权、收益权、流转交易权等其他权利分割好、分配好就能产生较好的配置效率。

第二，产权的分割细化是提升资源配置效率的基本方向。①农地产权制度的改革实践证明产权分割细化是有效的。②经济发展伴随着行业间和行业分工的深化，这也带来了物品（资源、劳动等）所有者和实际使用者（决策者）的分离；而且，经济的发展伴随着物品各种功能的开发，原先不重要的功能可能变得重要，不曾有的功能可能被开发出来，③这都需要在产权层面做出一定的回应。对同一物品的不同产权束，或者各种功能对应的相应权利进行分割细化，并配置给使用效率最高的人就是最科学的回应。农业也遵循这一规律。在中国农业处于生产经营主体多元化和生产规模化的阶段，农地的产权（承包经营权、经营权或者某项功能对应的产权）所有者和经营者将呈多样化的分离趋势，这将对产权的灵活分割细化提出现实要求。④因此，分割细化是方向，也是要求，更是经济发展的激励机制。只要能分割清楚，有分割的必要，就要大胆分割。

第三，产权属性化是未来产权分割细化的具体形式。巴泽尔的产权经济分析透露的一个重要思想就是“所有权整体属性化”，他认为“各种商品都可以看做是多种属性(attributes)的总和，不同商品又包含着不同数目的属性。各种属性统统归同一人所有并不一定最有效率，因此，有时人们会把某一商品的各种属性的所有权分配给不同的

① 就像在农业发展早期，农业设施用地问题并不存在，即土地用于农业设施的这一功能并不是现实需要解决的问题；同样，土地用于冷链仓储建设的功能也是近些年才成为受到关注的问题。

个人”。^① 这样分割后，“权利‘核算单位’日趋缩小，分析日益准确，犹如军事上从过去对大致目标的‘地毯式轰炸’，到现代的导弹对具体目标的‘精准打击’、‘定点清除’一样，经济学上的权利激励和约束的方向也日益精确，更有效率”。^② 显然，产权属性化是产权分割的具体表现，是更微观、更精准层面的产权分割。因此，随着经济发展，按照现实需求，把土地相关属性的相应权利分割出来、界定清楚、科学分配就是“物尽其用”的有效方法。中国农地产权制度发展过程中，早期阶段农地的生产属性是最基本的属性，其对应的耕作权（经营权）也最为重要，因此要经过承包经营权从所有权中、经营权从承包经营权中分别分割出来以对其进行高效配置；随着规模经营的推进，土地的资产属性，比如抵押贷款功能的现实需求越来越明显，那么，利用土地进行抵押贷款的权利就需要分割出来并界定清楚，现实中往往体现为经营权的抵押功能，即把抵押贷款这个属性的权利分配给经营权所有者或者内化为经营权的内容之一。可以预期，随着经济的发展，农地的其他属性（比如生态属性等）将逐渐显现，^③ 其对应的权属也需要分割、界定和分配。当然，尽管我们无法预期是哪些属性，但农地产权的这种持续属性化是必然趋势。

总之，农地产权制度只要沿着“能分则分，持续属性化”的方向演进，农地的配置效率就能得到保证。

（二）能松则松，市场决定

既然农地产权制度要沿着“能分则分，持续属性化”的方向演进，那么，分割什么、属性化什么、谁来分割、分割给谁等问题就是必须思考的问题。我们认为，要坚持按照“能松则松，市场决定”的原则推进农地产权制度改革，即在决定分割什么权利、什么时候分割、分割给谁时，政府要尽可能松手，让相关的利益主体自由决策，让市场充分发挥决定性作用。第一，坚持以承包户为基本决策单位，充分发挥承包户在农地产权分割和属性化中的自主决策权。把狭义所有权和剩余控制权分配给集体以

^① 巴泽尔：《产权的经济分析》，费方域等译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2017年。

^② 武建奇：《产权是所有权整体的“属性化”——巴泽尔独特的产权思想研究》，程恩富、李翀、朱泽山编：《外国经济学说与中国研究报告》，北京：社会科学文献出版社，2014年。

^③ 如甘藏春所言：“随着现代社会的发展，土地权利像一棵树一样，枝繁叶茂，开始分衍得越来越细，特别是一批新权利形态的形成，比如城市之间、房子之间，不仅有地役权，还有采光权、日照权。……原始意义上的土地所有权，上至苍穹，下至岩心，地下空间全部是所有者的，后来慢慢排除，地下的矿藏……属于国家所有。……所以现行土地制度与权力明晰化的要求差距太远。”参见甘藏春：《社会转型与中国土地管理制度改革》，北京：中国发展出版社，2014年。

后，承包经营权等其余权利都分配给了承包户，其是这些权利的最初始所有者，同等条件下，拥有最优先的经营权、收益权和流转交易权，因此让其根据经济发展和生产需要来决定对哪些权利进行分割、对哪些属性的产权进行界定、把这些权利分配给谁等问题进行决策就是顺理成章的事情。只要交易成本足够低，承包户就能高效地完成产权分割和属性化，农地利用效率就能得到保证，除非其做决策能导致明显的负外部性（个人成本和社会成本出现明显偏差），或者这种产权分割或属性化由更宏观的决策单位（如村集体或政府）来决策具有规模效应。第二，加快发展农地流转市场，充分发挥流转市场在农地产权制度演进中的决定性地位。农地产权制度的发展是在复杂的现实中进行的，面对诸多的不确定和复杂性，唯有充分利用众多微观行为主体的信息优势，通过市场来引导、激励和实现土地供需双方的所想和所需。因此，我们不建议政府对农地产权进行不必要的干预，以防引起不必要的福利损失。

（三）能长则长，长久不变

一切产权只有能被所有者毫无障碍地实施时，产权才是有效的。这需要政府做一些必要的产权保护、便于交易、合约执行保障等方面的工作。中国农地产权制度未来发展需要政府本着“能长则长，长久不变”的思路做一些必要的基础工作。最核心的工作是继续坚持强化产权稳定性的工作，不断延长农地承包期，更积极地探索长久不变的实现形式；同时要鼓励和规范农地流转市场的发展，为农地各类产权流转交易创造条件；还要严格执行农村土地承包法等政策法规，既要保障农地产权的行使，也要及时解决流转交易中的各种纠纷。

六、结论与启示

从1949年新中国成立至今，中国创造了让世人惊叹的“中国奇迹”，其中农业发展做出了基础性贡献，而这得益于农地产权制度的改革创新和理论探索。为此，本文对中国农地产权制度的改革实践和变迁逻辑进行梳理分析，并提出未来演进方向。研究表明，中国农地产权制度主要有五项改革实践。一是建立集体所有制。紧紧围绕中国走社会主义发展道路和工业化发展目标这一外层强制约束，经过“耕者有其田”的短暂停留，迅速建立了“三级所有、队为基础”的农地集体所有制，呈现了“公有公营”特征的农地集体所有制。二是1978年至今的家庭联产承包责任制。中国政府顺应

了现实需要，通过农地所有权与承包经营权的“两权分离”，极大激发了承包农户的生产积极性。三是实行农地“三权分置”。在新的发展背景下，在“两权分离”的基础上进一步将承包经营权分置为“承包权”和“经营权”，顺应了农地承包户与经营主体事实分离的现实需要，为规模经营的农业现代化奠定坚实基础。四是建立农地流转市场。通过激活农地流转交易权来实现农地资源的高效配置和农业规模化生产。五是强化产权稳定性。敲定狭义所有权后，以强化产权稳定性为主要目标完善农地产权体系，保持土地承包关系稳定并长久不变、不断延长承包期、禁止土地调整和推进确权登记颁证，农地产权制度稳定农户预期的功能不断加强，为高效利用奠定基础。

研究表明，这些主要实践具有内在的逻辑一致性，都是在坚持农地集体所有的前提下，不断根据现实需要对农地权利进行分割细化，并将权利配置到最能决定农地产出价值大小的人手中，家庭联产承包责任制和农地“三权分置”皆如此，分别实现了第一次和第二次分割。同时，考虑到现实世界的不确定和行为人的有限理性，把产权分割的主动权交给市场，让市场来决定分割哪些权利、又如何界定和分配等事项，这就是建立农地流转市场在产权制度建设层面的意义。当然，农地流转市场是提高农地配置效率和实现规模经营的主要途径。为了保障农地所有权利——狭义所有权（所有制）、承包权、经营权、流转交易权等，中国政府实施了坚持农地集体所有长久不变、不断延长承包期、禁止土地行政调整、推进确权登记颁证等重要改革实践，以稳定预期、刺激生产。

总之，农地产权制度未来演进方向依然是搁置所有制的争论，抛弃整体抽象的所有权设置思路，在坚持狭义所有权集体所有的条件下，以高度自信的心态吸收古今和中西的产权制度理论精髓，以解决中国农业农村现实问题为目标，沿着产权分割细化和属性化的方向进行改革实践，不断完善中国农地产权制度。

The Reform Practices, Transition Logics and Future Evolution Direction of China's Farmland Property Right Systems

Gao Liangliang

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China requires to deepen farmland system reform clearly and firmly, and the reform of farmland

property rights system is the most basic content of it. This paper attempts to systematically review the reform practices and transition logics of the farmland property right system since the foundation of the People's Republic of China and explores the possible future evolution direction of it. Firstly, this paper introduces the context and main contents of five major reform initiatives, including the establishment of collective ownership, the implementation of household responsibility system, the realization of separating contracted management right, the construction of farmland rental market and the reinforcement of farmland property rights from rural land ownership. Secondly, this paper analyzes the transition logics of farmland property right system in a unified theoretical framework, which also provides economic explanations for the reform of farmland property right system. Finally, this paper prospects the evolution direction of China's farmland property right system in the future. The reform of farmland property right system should persist in the principle that ownership belongs to the rural collectives, adapt to actual conditions timely, divide and specify the attributes of farmland rights gradually, and allocate the corresponding rights to the most efficient social subjects to improve the land utilization efficiency at the greatest extent.

Key words: farmland; property right system; narrowly defined ownership; dividing of property rights

Author: Gao Liangliang, research fellow of Research Center for Agricultural and Rural Modernization and Land Economy Institute, Rural Development Institute at Chinese Academy of Social Sciences.