

# 我国农地产权的法律主体与实践载体的变迁

项继权

(华中师范大学 政治学研究院,湖北 武汉 430079)



**摘要** 本文从法律、政策及实践的角度对新中国成立以来农村土地产权的法律主体及实践载体进行了考察。指出新中国成立以来农村土地产权制度经历了“私有私用”“私有公用”“公有公用”和“公有私用”4个时期，不同时期土地产权的所有权、占有权、经营权、受益权及处置权的归属和配置不尽相同，产权的法律主体和实践载体也屡有变化。改革前的人民公社时期，基本核算单位及集体产权主体从公社所有到生产大队所有再到生产队所有不断下沉；在废除人民公社过程中，不同省市和地区在乡镇、村委会及村民小组的建置及各级集体经济组织的设置方式上不尽相同，对原有集体土地的产权归属做出不尽相同的制度安排。但从法律、历史及实践来看，村民委员会作为村民自治组织本身并不是集体经济及集体土地产权的主体，绝大多数地区村民小组（原生产队）及其集体单位是集体土地产权的真正主体和载体。为此，当前必须正本清源，进一步清理、明晰和固化集体产权主体，推进村级“经社分开”“村社分离”，在确认和保障农民及农民集体完整的土地产权的同时，让农村土地等集体资产和资源真正流动起来，促进农村及整个国家经济和社会的发展。

**关键词** 农村土地产权；集体产权改革；法律主体

中图分类号:F 301.2 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2014)01-0005-10

产权制度是现代市场经济的基石，也是一个国家政治和社会制度的基础。现代意义上的产权不等同于所有权，而是财产所有权及其派生的一组权利的总称，通常包括所有权、占有权、使用权、受益权和处分权。由于产权内容的多面性、土地类型的多样性、区域发展的不平衡性以及政策实施的不同步，不同国家的产权制度在实践中从来就不是单一的，而是具有复杂性和多样性。不过，从国家法律和政策的规定及实施的总体状况来看，不同时期法定的产权制度仍呈现出基本的特征。从新中国成立以来的历史看，我国农村土地产权制度经历了几次重大变革，不同时期的土地产权的法律主体及实践载体也不尽相同，大致可分为4个阶段。

## 一、“私有私用”:土地改革后的农村土地产权制度(1950—1953年)

民国时期我国农村绝大多数土地属于私人所有。所有者直接占有、经营、自由买卖，也可以出租他人，由他人占有、经营（如“不在地主”）及转租（如

“二地主”）。中国共产党认为这种土地所有制是封建地主土地制度，地主阶级凭借占有的土地，残酷剥削和压迫农民，这种土地所有制必须废除。在革命根据地时期，中国共产党就开始推行土地制度改革。到新中国成立之时，老解放区的土地改革基本完成，但有着全国3亿多人口的新解放区还没有进行土地改革。因此，中央人民政府于1950年6月30日颁布《中华人民共和国土地改革法》<sup>①[1]</sup>，进一步推进土地制度改革，全面废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行新的土地所有制。根据《中华人民共和国土地改革法》，农村土地制度有如下重要制度安排：

（1）“（第二条）没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋。但地主的其他财产不予没收。”“（第三条）征收祠堂、庙宇、寺院、教学、学校和团体在农村中的土地及其他公地。但对依靠上述土地收入以为维持费用的学校、孤儿院、养老院、医院等事业，应由当地人民政府另筹解决经费的妥善办法。清真寺所有的土地，在当地回民同意

收稿日期:2013-11-05

基金项目:2013中央高校基本科研业务费专项资金项目“城镇化中农地非农化、农民市民化及财政供给的耦合与政策创新研究”(CCNU13A06011);教育部哲学社会重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(2012JZD023);湖北三农研究院2013年度调研项目“土地集约利用及农民权益保障研究”(HBSNYJ-2013-05)。

作者简介:项继权(1962-),男,教授,博士生导师,中国农村综合改革协同创新研究中心常务副主任。

下,得酌予保留。”“(第四条)保护工商业,不得侵犯。地主兼营的工商业及其直接用于经营工商业的土地和财产,不得没收;工商业家在农村中的土地和原由农民居住的房屋,应予征收。但其在农村中的其他财产和合法经营,应加保护,不得侵犯。”<sup>[1]</sup>

(2)“(第二十九条)乡村农民大会,农民代表会及其选出的农民协会委员会,区、县、省各级农民代表大会及其选出的农民协会委员会,为改革土地制度的合法执行机关。”“(第十条)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者外,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。”“(第十一条)分配土地,以乡或等于乡的行政村为单位,在原耕基础上,按土地数量、质量及其位置远近,用帛补调整方法按人口统一分配之。但区或县农民协会得在各乡或等于乡的各行政村之间,作某些必要的调剂。在地广人稀的地区,为便于耕种,亦得以乡以下的较小单位分配土地。”<sup>[1]</sup>

(3)“(第十六条)没收和征收的山林、鱼塘、茶山、桐山、桑田、竹林、果园、芦苇地、荒地及其他可分土地,应按适当比例,折合普通土地统一分配之。为利于生产,应尽先分给原来从事此项生产的农民。分得此项土地者,可少分或不分普通耕地。其分配不利于经营者,得由当地人民政府根据原有习惯,予以民主管理,并合理经营之。”“(第十七条)没收和征收之堰、塘等水利,可分配者应随田分配。其不宜于分配者,得由当地人民政府根据原有习惯予以民主管理。”<sup>[1]</sup>“(第二十三条)为维持农村中的修桥、补路、茶亭、义渡等公益事业所必需的小量土地,得按原有习惯予以保留,不加分配。”<sup>[1]</sup>

(4)“(第十八条)大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等,均归国家所有,由人民政府管理经营之。其原由私人投资经营者,仍由原经营者按照人民政府颁布之法令继续经营之。”“(第二十七条)国家所有的土地,由私人经营者,经营人不得以之出租、出卖、或荒废。”<sup>[1]</sup>

(5)“(第三十条)土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。土地制度改革以前的土地契约,一律作废。”<sup>[1]</sup>

(6)“(第三十五条)本法适用于一般农村,不适

用于大城市的郊区。大城市郊区的土地改革办法,另定之。”<sup>[1]</sup>

从上述规定条款可以看出,土地改革废除地主土地所有制,土地产权主体具有多样性。一是没收了地主的土地、生产资料及多余的房产,征收了除清真寺之外的宗教组织、学校等公地,没收和征收了其他山林、塘堰、荒地等,分配给农民所有,农民是所分配土地的产权主体;二是公益慈善、公共服务、公益事业所必需的土地为公益组织所有;三是大森林、大荒地、湖泊和工矿、港口、交通等设施均归国家所有。农民个人土地、公益组织土地、公共设施用地等由各主体经营;国家所有的由人民政府管理经营或私人经营,私人经营的国有土地没有处置权。同时规定,土地改革法仅适用于农村。由此确定了农村土地农民个体所有为主、公益社团和国家政府所有并存以及城乡有别的土地所有制。农民对分配的土地不仅私有所有,也可以“自由经营、出租和买卖”,拥有完整的土地产权权能;公益土地实行“民主管理”;国家土地政府经营,也可私人占有和经营,但私人没有处置权。

土地改革从 1950 年冬起正式实施,于 1953 年在全国范围内基本完成。1954 年 9 月我国第一部《中华人民共和国宪法》第八条和第十三条规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”,在宪法上确立和保障农民土地所有制。

## 二、“私有公用”:合作化时期农村土地产权制度(1951—1957 年)

农业合作化是在中国共产党领导下,通过各种互助合作的形式,把以生产资料私有制为基础的个体农业经济,改造为以生产资料公有制为基础的农业合作经济的过程。从历史实践来看,合作化及土地私有制向集体所有制的过渡事实上从 1951 年就开始了。这一过程经历了从互助组、初级社到高级社的 3 个阶段:第一阶段是从 1951 年至 1953 年,以办互助组为主,同时试办初级形式的农业合作社。1951 年 9 月,中共中央召开了第一次互助合作会议,到 1952 年底,全国农业互助合作组织发展到 830 余万个,参加的农户达到全国总农户的 40%,其中,各地还试办了农业生产合作社(初级社)达 3 600 余个。第二阶段是从 1954 年至 1955 年上半年,初级社在全国普遍建立和发展。到 1955 年 7 月,全国

原有 67 万个合作社，经过整顿，巩固下来的有 65 万个。第三阶段是从 1955 年下半年至 1956 年底，是农业合作化运动迅猛发展时期。到 1956 年底，参加初级社的农户占总农户的 96.3%，参加高级社的达到农户总数的 87.8%，基本上实现了完全的社会主义改造<sup>[2-4]</sup>，初步完成了由农民个体所有制到社会主义集体所有制的转变。

合作化的核心和实质是农民拥有的土地从“私有私用”向“私有公用”的改造过程。在合作化的不同阶段，农民的土地产权及经营方式有不同的特点。

第一阶段：“互助组”时期。农民形成了简单的共同劳动的临时互助组及在共同劳动基础上实行某些分工分业而有某些少量公共财产的常年互助组。总的来看，农民土地的所有权、占有权、经营权、受益权及处分权并没有改变，仍保持“私有私用”的特点。主要变化在于开始出现生产经营的合作和劳动过程的合作。

第二阶段：“初级社”时期。农民是以土地入股的方式加入初级社的，土地所有权仍归个人私有，并可以根据自愿的原则退股，由此表现出“私有公用”的特征。可以入股的生产资料除了土地、农业设备以外，还包括劳动力，并逐步实行“劳力分红”高于“土地分红”的政策。由此，农民主要拥有所有权、受益权（入股分红）和处分权（允许自由退社），但土地开始由初级社占有和经营。初级社拥有土地使用权或经营权。农民土地受益权被不断弱化。

第三阶段：“高级社”时期。根据 1956 年 6 月《高级农业生产合作社示范章程》<sup>②[1-2]</sup>：(1)“（第二条）农业生产合作社按照社会主义的原则，把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有，组织集体劳动，实行‘各尽所能，按劳取酬’，不分男女老少，同工同酬。”(2)“（第十三条）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。”(3)“（第十三条）社员私有的生活资料和零星的树木、家禽、家畜、小农具、经营家庭副业所需要的工具，仍属社员私有，都不入社。”“(第十六条）社员原有的坟地和房屋地基不必入社。”(4)“（第十五条）从事城市的职业、全家居住在城市的人，或者家居乡村、劳动力外出、家中无人参加劳动的人，属于他私有的在农村中的土地，可以交给合作社使用。”(5)“（第十六条）农业生产合作社应该抽出一定数量的土地分配给社员种

植蔬菜。分配给每户社员的这种土地的数量，按照每户社员人口的多少决定，每人使用的这种土地，一般地不能超过当地每人平均土地数的 5%。”

(6)“（第十一条）社员有退社的自由。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，可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地，可以抽回他所交纳的股份基金和他的投资。”(7)“（第五条）合作社应该在国家经济计划的指导下独立地经营生产。”“（第三十一条）生产队是农业生产合作社的劳动组织的基本单位，生产队的成员应该是固定的。在必要的时候，管理委员会可以调动某一生产队的人员、耕畜、农具和工具，支援别的生产队，或者组成临时的生产队，完成一定的任务。”(8)“（第二十二条）农业生产合作社应该从每年的收入当中留出一定数量的公积金和公益金。”<sup>[1-4]</sup>

从上述规定条款中可以看出，高级合作社时期土地产权制度具有如下特征：(1)土地和主要生产资料由合作社集体所有（或“按份共有”）；对于住房、宅基地等作为生活资料的房产和地产依然是农民私有的<sup>[3-4]</sup>；(2)合作社对土地拥有占有权、经营权和使用权（或集体合作占有和经营），农民失去对土地的直接占有和经营使用权；(3)农民土地生产资料不再按股分红，而是按劳取酬，失去土地的受益权；(4)农民的坟地及宅基地仍归农民所有；(5)依照规定，农民可以自由退社，表明农民仍拥有最终所有权，以及部分处置权。

值得注意的是，《高级农业生产合作社示范章程》第一条明确地规定：“农业生产合作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。”这就可以推论，合作社是一个具有独立法律地位的经济组织，有自己完备的组织结构，社员大会或社员代表大会是合作社的议事机关，管理委员会是执行机关，检察委员会是监督机关。也就是说高级社时期，土地所有权的主体是合作社。合作社土地所有权是由各个农民让渡的私有土地所有权集合起来形成的，因而合作社土地所有权是一种集合性的所有权。由于“社员有退社的自由”，合作社的集合产权就具有不稳定性，这也威胁合作社的发展。为了进一步巩固合作社的独立性和稳定性，在合作化运动中，对于退社通常采取政治压力和打击以阻止。农民事实上丧失了退社的自由，也失去了土地的最终处置权。直到人民公社时期，才从政策和法律上

取消了退社的自由。

### 三、“公有公用”:人民公社时期的土地产权制度(1958—1978 年)

1958 年 8 月,中共中央通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》<sup>③</sup>,在全国农村推进人民公社化。从 1958 年 8 月到 10 月,全国 74 万个农业生产合作社合并成 26 000 多个人民公社,全国农村基本上实现了人民公社化。与高级合作社时期相比,这一时期人民公社体制下的土地产权制度发生了 5 个方面的重大变化。

(1)“一大二公”。人民公社是通过小合作社合并建立的,在此过程中,合作社的所有生产资料(包括土地)都归人民公社所有,人民公社成为产权的主体。一般而言,人民公社是按一乡一社的原则设立的,而合作社的发展则以村为界进行召集和组织。在人民公社成立以前,全国共有 74 万个合作社,但是,合作社组建成的人民公社却只有 26 000 个,平均 28 个半合作社组建一个人民公社,有的甚至一县一社。在高级合作社时期,农民只要将作为生产资料的农用地交给农民集体经济组织即可,私有房屋及其他地基依然是私有的。然而,人民公社体制要求社员,根据共产主义大协作的精神,将包括土地在内的一切公有财产交给公社,多者不退,少者不补。除少量的家畜仍归个人所有外,转入公社的农民应该交出自留地,并且将私有的房基、牲畜、林木等生产、生活资料转为全社公有。由此,人民公社土地所有权不再是一种集合性的所有权,更不是一种私有所有权,而是一种纯粹的公有所有权。

(2)“三级所有”。在组织机构上,人民公社分为三级:公社管理委员会、管理区(或生产大队)和生产队。生产队负责组织劳动,完成生产大队或管理区的生产任务;生产大队或管理区负责经济核算,分配公社管理委员会下达的生产计划和指标;公社管理委员会统一领导社内一切事务,对社内的各项盈亏负责。另外,人民公社在制定经济计划时,接受县联社的领导,贯彻国家统一的国民经济发展计划和各项政策,如粮油征购任务等。因此,人民公社土地所有权在具体的行使过程中,被分化为若干层次,行使主体呈现多元化。在这些主体中,不仅有人民公社内部的 3 级组织,更有人民公社的上级组织。如县联社对下级人民公社的土地以及劳动力都有调配的

权力<sup>[2]</sup>。

(3)“政社合一”。人民公社是“我国社会主义社会结构的工农商学兵相结合的基层单位,同时又是社会主义政权组织的基层单位”,集经济性、社会性和政治性于一身<sup>[2]</sup>。政治和权力决定和支配经济活动,人民公社土地所有权被异化为政治权力,不再是一种纯粹的经济性权利。由于公社主要领导多是由上级派来的“国家干部”,其主要工作是通过召开会议落实中央和上级指示精神,相比保留农民身份、拿生产队工分的大队干部,公社领导可以按照“平均主义和无偿调拨物资”的原则随意调配不同高级社的土地和其他生产资料,因此出现了大量随意征调土地的行为,原本性质模糊的土地产权因此变得更加混乱<sup>[2-3]</sup>。

(4)“多元分配”。除依法向国家缴纳的农业税和地方附加,土地收益的分配包括:中央政府对农产品的征购、社内集体提留以及农民的劳动收入。受益权是多元分配和分享。

(5)“进社不退”。在高级合作社体制下,土地产权是明确的,即“按份共有”的股份合作制,不但社员有退社并带走土地的自由,而且不同高级社之间的土地也可以相互买卖(但不可以无偿占有)。人民公社体制下土地的集体所有性质却变得模糊——社员将土地交给公社,却“多者不退,少者不补”,没有退社和带走土地的自由,也意味着农民完全丧失土地支配和处置权。

在人民公社化初期,人民公社是土地产权的主体,也是一个核算单位,统负盈亏,统一分配。由于“一大二公”,加上其他方面“左”的做法,严重挫伤了农民群众的生产积极性,使生产受到很大破坏。为此,从 1959 年开始,中央就不断对人民公社的规模及产权制度进行调整。

第一步,土地等所有权下放到生产大队。1959 年 3 月 3 日,中共中央发出了《关于人民公社管理体制的若干规定》(草案),提出“规模相当于原高级农业生产合作社的管理区和生产大队,是人民公社的基本核算单位。”1960 年 11 月 3 日,中共中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》(十二条),规定以生产大队为基本核算单位的“三级所有,队为基础”是人民公社的根本制度。1961 年 3 月《农村人民公社条例(草案)》(六十条)规定,“农村人民公社一般地分为公社、生产大队和生产队三级。以生产大队所有制为基础的三级所有制,是现阶段

人民公社的根本制度。公社在经济上，是各生产大队的联合组织。生产大队是基本核算单位，生产队是直接组织社员的生产和生活的单位。”同时规定，“在生产大队范围内，除了生产队所有的和社员所有的生产资料以外，一切土地，耕畜、农具等生产资料，都属于生产大队所有。”

第二步，土地等所有权下放到生产队。1962年2月13日，中共中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》<sup>①</sup>，将基本核算单位下沉到生产队，规定“一般说来，生产队的规模，大体上以二、三十户为宜。在平原地区和地少人多的地区，可以多一些，在山区、丘陵地区和地多人少的地区，可以少一些。”同时明确规定，“土地的所有权归谁，可以斟酌情况决定。在有利于改良土壤、培养地力、保持水土和增加水利建设等前提下，可以确定归生产队所有，也可以仍旧归大队所有，固定给生产队长期使用。”<sup>②-5</sup>“耕畜、农具一般地应归生产队所有”。原生产大队的大片集中林木可以由生产大队所有，也可以下放到生产队所有。此后《农村人民公社工作条例(修正草案)》(1962年9月27日中共八届中央委员会第十次全体会议通过)正式规定，“人民公社的规模，是一乡一社。有的是小乡一社，有的是大乡一社。各个公社的规模定下来以后，长期不变。”“人民公社的基本核算单位是生产队。根据各地方不同的情况，人民公社的组织，可以是两级，即公社和生产队；也可以是三级，即公社、生产大队和生产队。”“(第二十条)生产队是人民公社中的基本核算单位。实行独立核算，自负盈亏，直接组织生产，组织收益的分配。这种制度定下来以后，至少三十年不变。”“(第二十一条)生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”“(第十二条)为了保护、培育和合理利用山林资源，公社所有的山林，一般地应该下放给生产队所有；不宜于下放的，仍旧归公社或者生产大队所有。归公社或者生产大队所有的山林，一般地也应该固定包给生产队经营；不适合生产队经营的，由公社或者生产大队组织专业队负责经营。这些山林的所有权和经营权，定下来以后，长期不变。”“原来公社、大队所有的农具、小型农业机械、大牲畜，凡是适合于生产队所有和使用的，应该归生产队所有；不适合于一个生产队所有和使用的，可以仍旧归公社或者大队所有；有些也可以归几个生产队共有，联合经营。”“集体所有

的山林、水面和草原，凡是归生产队所有比较有利的，都归生产队所有。生产队可以把零星的树木，交给社员专责经营，并且订立收益分配的合同，或者划归社员所有。”<sup>③-4</sup>可以为农民分配自留地。自留地一般占生产队耕地面积的5%~7%，在有柴山和荒坡的地方，还可以根据群众需要和原有习惯，分配给社员适当数量的自留山，由社员经营。自留地、自留山划定以后，长期不变。社员的房屋永远归社员所有，社员有买卖或者租赁房屋的权利。社员可以出租或者出卖房屋。

至此，农村基本核算单位从最初的“三级所有，以社为基础”，到“三级所有，以生产大队为基础”，后来改为“三级所有，以生产队为基础”，生产队最终成为基本核算单位<sup>②-3</sup>。与此相应的，土地、林地、水面、草原等产权也逐步从公社所有到生产大队所有、生产大队所有固定生产队使用、并进一步下放到可以由生产队所有。允许农民有房屋所有权，并可自由交易。农民对自留地、自留山、宅基地有使用权、经营权和收益权，自留地上的农产品“不算在集体分配的产量和集体分配的口粮以内，国家不征收农业税，不计统购。”<sup>⑥-7</sup>但所有权归生产队，农民没有处置权。这一制度安排一直延续到20世纪70年代末和80年代初。

#### 四、“公有私用”：家庭承包制的土地 产权制度(1978年至今)

1978年中国共产党的十一届三中全会以后，我国农村政策及农村集体经营方式不断调整，从最初的“不许分田单干，不许包产到户”，四中全会说“不要”包产到户和包干到户，到后来的“部分地区可以”“尊重农民意愿”直至“可以包产到户”和“包干到户”。1982年中共中央发布了第一个中央“一号文件”《全国农村工作会议纪要》<sup>⑤</sup>最后明确：“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。”由此承认了包干到户的合法性。从此，家庭承包责任制在全国推开，到1983年初，全国农村已有93%的生产队实行了这种责任制。在实行家庭承包制过程中，有部分生产大队或生产队没有实行家庭承包，仍坚持集体集中经营。但是，数量很少。1984年底，全国569万个生产队中，继续维持原有统一经

营方式的不足 2 000 个,仅占 0.04%,其余全部包产、包干到户<sup>[8]</sup>。

从产权制度来看,家庭承包制的实施对集体产权及其经营方式有重大改革。

首先,从所有权来看,土地所有权仍归集体。1982 年 12 月 4 日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》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;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”,由此明确集体产权的性质。

其次,从占有权和使用权来看,农户获得土地经营权。家庭承包制的显著特点是“集体所有、分户经营”,将土地的所有权与经营权分离开来。农民和农户获得土地占有权、经营权和使用权。1986 年制定的《民法通则》首次提出了农户的承包经营权的概念,并把承包经营权作为一种与财产所有权有关的一项财产权予以保护,从法律层面认可和保障农民土地承包经营权。

第三,从受益权来看,税费改革之前,农户和集体分享承包土地收益权。按规定,各承包户向国家交纳农业税,交售合同定购产品以及向集体上交公积金、公益金等公共提留。其余产品全部归农民自己所有。由此,一方面确立了农户对土地的受益权,同时,也保留了乡镇和集体的受益权。直到税费改革取消“三提五统”之后,才取消集体土地受益权,农户独享承包土地的受益权。

第四,从处置权来看,农民逐步独立拥有承包土地的处置权。1995 年《国务院批转<农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知>的意见》(国发〔1995〕7 号)首次明确提出“建立土地承包经营权流转机制”,规定“在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下,经发包方同意,允许承包方在承包期内,对承包标的依法转包、转让、互换、入股,其合法权益受法律保护,但严禁擅自将耕地转为非耕地。”这一规定保留了集体对农户土地流转的干预权。但是,2005 年《农村土地承包经营权流转管理办法》第六条规定“承包方有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。”第七条规定“农村土地承包经营权流转收益归承包方所有,任何组织和个人不得侵占、截留、扣缴。”由此也取消了集体(发包方)对农户土地流转的干预权和受益权,同时也意味着农户获得了完整的承包土

地的流转权、处置权和受益权。2002 年第九届全国人大第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》确认了这一规定。

第五,根据《农村土地承包经营权流转管理办法》,“承包人以个人名义承包的土地(包括耕地、荒地、果园、茶园、桑园等)、山岭、草原、滩涂、水面及集体所有的畜禽、水利设施、农机具等,如承包人在承包期内死亡,该承包人的继承人可以继续承包,承包合同由继承人继续履行,直至承包合同到期。”农民也获得了土地承包权的继承权。

从上述土地产权关系的变化来看,一方面,家庭承包之后,农民逐步获得了承包土地的占有权、使用权、经营权、受益权、处置权和继承权。特别是在随后的家庭承包制的完善中,中央一直致力于农民土地权益的稳定化和长期化。1984 年中央提出土地承包期 15 年不变,到 1993 年党中央决定把农民的土地承包期由原来的 15 年再延长 30 年不变。2003 年 3 月实施的《中华人民共和国农村土地承包法》也重申了“耕地的承包期为三十年”,在此基础上规定“承包合同生效后,发包方不得因承办人或者负责人的变动而变更或者解除,也不得因集体经济组织的分离或者合并而变更或者解除。”并规定“承包期内,发包方不得收回承包地,不得调整承包地,且不得单方面解除承包合同”。在 2010 年 3 月 5 日第十届全国人大三次会议举行的记者招待会上,温家宝在答记者问时更进一步明确表示:农民对土地的生产经营自主权将长期保持不变,也就是永远不变。2007 年颁布的《物权法》以基本法的形式将土地承包经营权确立为用益物权,赋予农民长期而有保障土地承包经营权。

另一方面,家庭承包责任制实施的同时仍保留了集体土地所有权。不过,集体的产权权益在不断虚化和弱化。最为突出的是,《农村土地承包经营权流转管理办法》取消了集体作为土地发包方对土地流转的同意和干预权,也推动了土地流转的处置权及受益权;税费改革取消了“三提五统”,集体失去了土地的受益权;自 2006 年 1 月 1 日起废止《农业税条例》,承包土地也不再上交农业税;承包地承包期限不断延长,直到长久不变,农民可以继承,也禁止集体收回承包地。2007 年 3 月 16 日,全国人民代表大会通过了《物权法》将土地承包经营权正式确立为一种用益物权,同时对村委会的发包权作了进一步的限制。第一百二十六条规定:“……承包期届

满，由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包。”这就进一步取消了村委会土地承包期限延长方式的决定权。可以说，集体仅保留了法律上的所有权，不再享有占有权、使用权、受益权和处置权。

## 五、当前集体土地所有权的法律主体与实践载体

家庭承包之后，1982年《宪法》第十条规定：“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；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《民法通则》第七十四条规定：“集体所有的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者村民委员会经营、管理”。“集体”成了农村土地的所有权人。但是，“集体”是什么并不明确。《土地管理法》第八条规定：“集体所有的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者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”从这一规定来看，可以明确的是：集体土地的产权归集体经济组织，集体主体也具有多样性<sup>[9-11]</sup>。但是，实践中的主体是谁？需要进一步考察。

从历史及改革要求来看，改革前的人民公社时期，实行“三级所有、队为基础”，1962年《农村人民公社工作条例（修正草案）》规定的人民公社可以实行两级制（公社、生产队）或三级制（公社、生产大队、生产队），但明确规定生产队是基本核算单位，同时将农村土地、林地、水面、草原等产权下放到生产队所有。家庭承包经营制度实行过程中，国家也废除了人民公社政社一体的体制。根据1982年的《宪法》第十五条规定：“省、直辖市、县、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”因此，乡、镇政府为国家政权组织。《宪法》第八条仍有人民公社的规定，“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”事实上人民公社是作为合作经济组织及集体经济组织而存在（1993年宪法修正案将《宪法》中“农村人民公社、农业生产合作社”的条款改为“农村中的家庭联产承包为主的责任制”，取消了人民公社的名称）。《宪法》同时规定

在城市和农村设立居民委员会和村民委员会。新宪法颁布后，中共中央在中发[1982]36号文件中，要求各地要“有计划地进行建立村民（乡民）委员会的试点。”1983年中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》（1983年12月31日政治局讨论通过）明确提出实行“政社分设”，规定“人民公社原来的基本核算单位即生产队或大队，在实行联产承包以后，有的以统一经营为主，有的以分户经营为主。生产队或大队仍然是劳动群众集体所有制的合作经济组织，其管理机构还必须按照国家的计划指导安排某些生产项目，保证完成交售任务，管理集体的土地等基本生产资料和其他公共财产，为社员提供各种服务。为了更好地经营土地，这种地区性的合作经济组织是必要的。其名称、规模和管理机构的设置由群众民主决定。原来的公社一级和非基本核算单位的大队，是取消还是作为经济联合组织保留下，应根据具体情况，与群众商定。公社一级的各种事业单位，原有的事业费照常拨付。”1983年10月，中共中央国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》<sup>[12]</sup>，要求实行政社分开，建立乡政府，同时，建立村民委员会，实行村民自治。通知要求“村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。”“有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方，当地群众愿意实行两个机构一套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能，也可同意试行。”

根据上述《宪法》和政策的规定，家庭承包责任制之后，中央决定重建乡镇政府和乡镇地区性合作经济组织，并实行政社分开。1986年《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》还指出“政社分开后，不少地方虽然分别建立了乡政府和乡经济组织，但实际上政企职责并没有完全分开。乡政府要支持乡经济组织行使其自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动，更不能把经济组织变成行政管理机构。要求进一步‘实行政企分开，促进农村经济进一步发展’。在乡镇之下设立村民委员会作为村民自治组织，与此同时，设立‘村级农业合作社’作为‘地区性的合作经济组织’，其名称可以由村民自定。不过，如果群众愿意，村级组织也可以‘实行两个机构一套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能’。

从实践来看，到1985年春，建乡工作全部完成，

中国大陆 5.6 万多个人民公社、镇,改建为 9.2 万多个乡(包括民族乡)、镇人民政府。同时按照《宪法》规定,取消了原有的生产大队和生产小队,建立了 82 万多个村民委员会。村民委员会下设村民小组。据 1994 年的资料,全国共有农村社区合作经济组织 207.24 万个,其中村民小组一级的合作社有 138 万个,村委会一级的合作社有 66.57 万个,乡镇一级的联合社 2.67 万个<sup>[5]</sup>。

在乡镇和村委会的建置过程中,我国不同省市的方式不尽相同。总的来看,乡镇和村的设置大致有 3 种模式。一是“一社一乡制”:以原人民公社为基础设立乡镇政府,在原生产大队的基础上设立村民委员会,生产队设村民小组。二是“大区小乡制”:在原人民公社基础上设区,改生产大队为乡,在生产队基础上建村民委员会,如云南、广东等省区就是采取此种体制。山东省《村民委员会工作简则(试行)》第四条还规定:“村民委员会,应按照居住状况,本着方便村民,有利于自治的原则设立。一般可以以自然村设立。自然村规模过大的,可以分设两个以上村民委员会;自然村规模过小的,也可以与邻近的自然村联合设立。”三是“大区中乡制”:如湖北等省在原人民公社基础上设区,在原公社之下的管理区的基础上建立乡镇,改生产大队为村民委员会,生产队改为村民小组。据统计,1984 年 12 月止,“一社一乡制”占全国乡镇总数的 55%,占主导地位<sup>[5]</sup>。村民委员会多数也在原生产大队基础上建设,而原生产队则是村民小组<sup>⑤</sup>。由此,绝大多数地方村民小组承继了原生产队的产权,是土地等集体产权的主体。

综上法律规定及改革实践,对当前集体土地所有者的法律主体和实践载体可以有如下理解。

第一,目前法律上土地归集体所有,集体本身具有多样性,包括乡镇集体(合作)组织所有、村级集体和合作经济组织所有、村民小组集体和合作经济组织所有。村级可以存在“两个以上”农业集体经济组织,土地也可归这样的多个集体经济组织所有。

第二,从土地等集体产权的主体承继关系来看,原人民公社的集体产权由乡镇合作经济组织承继;如果原生产大队是基本核算单位,村委会是在生产大队基础上建立的,村级集体经济组织承继其土地产权;如果原生产队是基本核算单位,村民小组是以生产队为基础建立的,其土地等集体产权由村民小组范围的经济合作社承继。

第三,由于人民公社后期中央要求以生产队为基本核算单位,土地等产权下放到生产队,而生产大队不再是基本核算单位,并不是土地等产权主体。改革后,在生产大队基础上建立的村民委员会本身也不再拥有土地等集体产权。1983 年中央“一号文件”还规定,“如果原来的公社一级和非基本核算单位的大队,是取消还是作为经济联合组织保留下来,应根据具体情况,与群众商定。”这表明村级可以不设合作经济组织,或者可以保持一种经济联合组织。即使设立村级经济联合组织,由于非基本核算单位的生产大队本身没有产权,这种村级经济联合组织本身也不拥有土地等集体产权。

第四,在实践中,由于绝大多数村民委员会在原人民公社时期的生产大队基础上建立的,村民小组则是生产队基础上组建,因此,村民小组则是原生产队的土地产权的承继者,或者集体产权主体。1998 年 11 月 4 日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过、2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》提出“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。”同时规定,“属于村民小组的集体所有的土地、企业和其他财产的经营管理以及公益事项的办理,由村民小组会议依照有关法律的规定讨论决定,所作决定及实施情况应当及时向本村民小组的村民公布。”

第五,1986 年《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》规定如果群众同意,村级组织也可以“实行两个机构一套班子,兼行经济组织和村民委员会的职能”。在实践中,村民委员会成了一个身兼二职的组织,不少地方根本就没有再组建其他的集体经济组织,即使组建了也没有发挥应有的作用。由此也导致村级组织的村社不分、经社不分。但是,无论是 1982 年《宪法》还是后来的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》及 1998 年的《村民委员会组织法》,村民委员会本身不是集体经济组织,而是“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,办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”村民委员会并不拥有集体产权。

第六,1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》及 2010 年修订后的《中华人民共和国

村民委员会组织法》都规定“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。”村民委员会负责讨论决定“(四)土地承包经营方案;(五)村集体经济项目的立项、承包方案;(六)宅基地的使用方案;(七)征地补偿费的使用、分配方案”,等等。这些规定仅要求村民委员会“管理”本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,或行使承包发包权,但并没有确认村委会是集体所有的土地的所有者。不过,在实践中这一规定模糊和混淆了土地所有者和管理者的界限及产权关系。

第七,现实中各地通常由村委会行使土地承包发包权及管理权,但是,村委会的这种承包发包权和管理权实质上是代行村集体经济组织行使的产权及经营管理权。即使在村社不分、合二为一条件下村委会也是集体经济组织,可以承继和行使集体经济组织的产权,但是,此时的村民委员会也不是作为群众自治组织的身份行使产权,而是以村级集体经济组织的身份行使产权及管理权。正因如此,2007年我国《物权法》第六十条明确规定:“对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等,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。”显然,村民委员会行使的承包发包权及所有权等只不过是“代行”集体行使所有权而已。

改革以来,由于各地都进行了大规模的撤村并组,造成集体组织的范围边界不断变动,特别是撤并村民小组,导致村民小组集体产权主体的缺位,加之村社不分的村民委员会体制混淆了集体产权的主体,导致农村集体产权主体极其混乱。一些地方村民委员会取代村集体经济组织以及村民小组集体经济组织的产权地位,事实上是对村民集体产权的“平调”和破坏。为此,一方面要继续进行农村集体产权的确权工作,按照乡(镇)、村和村民小组农民集体3类所有权主体,将农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体。凡是村民小组(原生产队)土地权属界线存在的,土地应确认给村民小组农民集体所有,发证到村民小组农民集体;对于村民小组(原生产队)土地权属界线不存在、并得到绝大多数

村民认可的,应本着尊重历史、承认现实的原则,对这部分土地承认现状,明确由村农民集体所有;属于乡(镇)农民集体所有的,土地所有权应依法确认给乡(镇)农民集体。对于村民小组组织机构不健全的,可以成立新的村级合作经济组织以承接和行使集体产权。对于“合村并组”后土地所有权主体发生变化、并得到绝大多数村民认可的,履行集体土地所有权变更的法定程序后,可以按照变化后的主体确定集体土地所有权,并在土地登记簿和土地证书上备注各原农民集体的土地面积。另一方面,要进一步理顺村民委员会和村集体经济组织的关系,实行“村社分开”。村民委员会作为村民自治组织,行使社会组织、管理和服务的自治功能;明晰集体经济产权的范围,确权确地之后,实行股份化改造,使之成为拥有独立产权、股份合作、自主经营的合作经济组织。由此,真正完成20世纪80年代以来一直推进的“政社分开”“村社分开”的改革任务。此外,迄今为止,无论是农民承包经营权还是集体土地所有权,其权能均不全,土地不能抵押,也不能直接进入土地市场平等交易,城乡之间及全民和集体之间土地权益不平等,造成土地不能融资、流动,大量的土地和资源沉淀,不能发挥应有的作用,也不利于农业规模经营及现代农业发展。为此,必须进一步贯彻落实党的十八届三中全会精神,“赋予农民更多财产权利。”尤其是进一步明晰和确认农民及农民集体的土地产权;进一步扩大农民和农民集体土地产权的权能,赋予其融资、抵押及平等交易的权能。让农村土地等集体资产和资源真正流动起来,为农村市场经济发展奠定基础,促进农村经济的发展。产权制度本身具有“明晰权益”“止争定分”的功能,完善的产权制度也有助于消除产权不清、权益失衡引发的矛盾和冲突,为我国农村及整个国家和社会和谐稳定奠定基础。

## 参 考 文 献

- [1] 中央人民政府委员会.中华人民共和国土地改革法[EB/OL].(2010-08-31)[2013-11-01].[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content\\_4246.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4246.htm).
- [2] 祝只舟.中国当代农村集体土地所有权的法律分析[D].呼和浩特:内蒙古大学法学院,2008.
- [3] 程雪阳.公法视角下的中国农村土地产权制度变迁:1921-2010年[J].甘肃行政学院学报,2010(1):112-124.
- [4] 程雪阳.中国土地制度的反思与变革——基于公法的视角[D].郑州:郑州大学法学院,2011.

- [5] 李惠安.对发展专业农协若干问题的认识[J].农村合作经济经营管理,1994(7):31-33.
- [6] 孔江水.村委会的决定能否侵犯村民的根本利益(二)[N].今日信息报,2011-01-28(1).
- [7] 丁怡.论农民集体所有权的主体[D].上海:华东政法大学民商法系,2012.
- [8] 姜朋.中国内地物权法的主体维度问题[J].法制与社会发展,2009(5):58-70.
- [9] 高飞.我国集体土地所有权主体的法律界定——一个法解释论
- [10] 国土资源部,中央农村工作领导小组办公室,财政部,农业部.关于农村集体土地确权登记发证的若干意见[J].新农村,2012(8):3-4,41.
- [11] 发展研究所综合课题组.改革面临制度创新[M].上海:三联书店,1988:67.
- [12] 中共中央、国务院.关于实行政社分开,建立乡政府的通知(1983年10月12日)[R].中华人民共和国国务院公报,1983(23).

### 注 释:

- ① 1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议通过,1950年6月30日中央人民政府主席毛泽东发布命令公布施行。
- ②《高级农业生产合作社示范章程》于1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过,1956年6月30日中华人民共和国主席公布,参见第2、13、15、11条。
- ③ 1958年8月29日颁布。根据1958年9月10日《人民日报》刊印。
- ④ 1962年2月13日中共中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,提出把人民公社基本核算单位由生产大队改为生产队。此后,人民公社“三级所有,队为基础”的体制实施了22年。
- ⑤ 中共中央1982年1月1日全国农村工作会议纪要指出:最近以来,由于各种原因,农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象在滋长蔓延。这种情况应当引起各级党委高度重视,在总结完善生产责任制的同时,一定要把这个问题切实解决好。
- ⑥ 值得说明的是,此后各地进行过拆区并乡工作,乡镇、村委会及村民小组的规模进行了多次调整和变化。如广西在政社分开时,村委会大多建在原来的生产大队。但是从1987年6月开始,陆续将村委会下沉到自然村,把村委会改为村公所。云南在政社分开后也实行“大区小乡制”,即在公社范围内设区,在生产大队基础上设乡政府,在生产队及自然村的基础上设村委会。1987年10月以后实行撤区建乡,在区的基础上建乡政府,改原来的乡(以生产大队为基础建立的)为村公所,由村公所管辖村委会。到20世纪90年代中后期,一些省区对乡村基层体制再次进行重大调整和改革,如云南省1995年废除原来的在生产小队及自然村的基础上建立的村民委员会,对村民委员会进行合并,重新在原来的生产大队基础上建立村民委员会。

## Changes of Legal Subject and Practical Carrier of Rural Land Property Rights in China

JI QUAN XIANG

(The Center for Chinese Rural Studies, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei, 430079)

**Abstract** This paper studies the legal subjects and practical carriers of rural land property since the founding of new China from the perspectives of law, policy and practice and points out that rural land property system has experienced four stages of private possession and private use, private possession and public use, public possession and public use as well as public possession and private use. In different stages, the adscription and allocation of ownership, rights of possession, operational rights, beneficial rights and right of disposal are different and legal rights and practical carriers of property are always changing. During the period of the people's commune before the reformation, the basic accounting unit and collective property subjects gradually went down from ownership by commune to ownership by production brigadie to ownership by production team. During the process of abolishing people's commune, different provinces adopted different ways to establish towns, villagers committees, villagers groups and collective economic organizations at all levels and also differently arrange property ownerships of original collective

- [9] 谢培秀,庞振月,郭云.湖州市“美丽乡村”建设及对安徽的启示  
[J].铜陵学院学报,2012(4):14-18.
- [10] 黄克亮,罗丽云.统筹城乡发展视角下的广州现代化美丽乡村  
建设研究[J].探求,2012(5):5-11.
- [11] 王旭烽,任重.美丽乡村建设的深生态内涵——以安吉报福镇  
为范例[J].浙江学刊,2013(1):220-224.

## Four Patterns of Beautiful Rural Construction and Their Comparison

——A Case Study in Anji, Yongjia, Gaochun and Jiangning

WU Li-cai<sup>1</sup>, WU Kong-fan<sup>2</sup>

(1. Research Center of China Rural Comprehensive Reform Collaborative Innovation,  
Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei, 430079;  
2. The Comprehensive Rural Reform Working Group Office, The State Council, Beijing, 100820)

**Abstract** Based on the first-hand information from field investigation about beautiful village construction in Anji county, Yongjia county of Zhejiang province as well as Gaochun district and Jiangning district of Nanjing, Jiangsu province, this paper analyzes and discusses the characteristics, common experience and the universal problems of 4 kinds of patterns. The common experience is government-guiding, social participation, planning and project promotion. Beautiful village construction is not for outsiders to watch, not even for the purpose of urban people's leisure tourism and preserving their health. The ultimate goal of beautiful village construction is to improve happiness index for the local people. The basic standard to evaluate beautiful rural construction is to enhance farmers' livelihood so that farmers can really enjoy the achievements of beautiful rural construction. At last, it is imperative to push forward the construction of ecological civilization and promote the building of new socialist countryside.

**Key words** beautiful village construction; construction of new countryside; ecological civilization; pattern comparison

(责任编辑:陈万红)

(上接第 14 页)

land. However, from the practice of law and history, villagers committees, as the villagers' autonomous organizations, are not the real subjects and carriers of collective economy and collective land property, in most areas, villagers groups(formerly called production teams) and their collective units are the real subjects and carriers of collective land property. Therefore, it is now urgent to radically reform, further clear and solidify the subjects of collective property. At the same time, transformation into the joint-stock system should be carried out in rural collective economy and “separation of economy and community, separation of villages and community should be pushed forward. Under the confirmation and ensurance of farmers and rural collective integrated land property, we should try to push forward the flow of collective assets and resources such as rural land so as to promote the development of countryside and the whole national economy and society.

**Key words** rural land property right; reform of collective property; legal subject

(责任编辑:陈万红)