

经济占有视角下中国农地产权制度改革研究

陈红 姜军松¹

(湘潭大学 商学院, 湖南 湘潭 411105)

【摘要】: 农地占有关系是农地产权关系的内在质的规定性。百年来, 中国农地产权占有关系改革始终秉持农地公有制发展方向的“初心”, 肩负为广大农民争取更多地权占有利益的“使命”, 通过农业生产力的发展为社会主义从初级阶段向更高阶段迈进奠定坚实的物质与制度双重支持基础。在农地产权制度改革进程中, 存在农地主体的地权占有权能不尽充分与完善, 农地占有关系与农业生产力及经济社会发展不相适应问题。鉴此, 应深化农地产权制度改革, 强化农地所有权主体和非所有权主体的地权占有权能, 发展农地公有权和使用权两个市场, 着力优化社会主义农地占有产权关系。

【关键词】: 经济占有 农地公有制 农地产权市场化

【中图分类号】: F301.1 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-7217(2021)04-0090-07

一、引言

人类历史演进表明, 任何土地所有制及其产权关系的变革无不是围绕主体间的经济占有这一轴心来展开产权权能配置的。经济占有与社会性质、生产效率、资源配置方式以及财富分配直接相关。百年来我国农地产权制度改革紧紧围绕提高农地生产力和维护广大农民权益这根逻辑主线, 从农民土地私有转为农地集体所有, 继而从农地集体产权制度的独占集中行权到“两权分离”再到“三权分置”不断深化, 有力地推动了农业的高速发展和农民的增产增收。但在新时期城市化和农业农村现代化加速发展进程中, 农业生产社会化与农地主体地权占有权能短缺之间的矛盾日益凸显, 如何进一步深化农地产权制度改革成为我国全面深化改革中亟需破解的重大理论和实践问题, 并受到学术界广泛关注和热烈讨论, 主要体现在: 一是关于农地所有权归属的研究, 一直以来, 学界存在着农地产权私有^[1]、农地产权国有^[2]、农地产权集体所有^[3]的三种改革方向的分歧与讨论, 还有学者提出基于国家占有基础上的农民个人所有的农地产权复合所有改革思路^[4]。二是关于农地产权内涵及其属性研究。学者们大都沿袭西方产权理论, 对农地产权束是否包括所有权、占有权、流转权、收益权及经济管理权等依然各持己见^[5, 6]。三是关于农地集体所有制及产权实现问题研究。学者们从农地集体所有制的变革逻辑^[7]、政治逻辑^[8]、实现形式^[9]、权利分割与演变^[10]、地权配置原则与制度设置^[11]等方面, 对我国农地集体所有制及产权实现问题进行了全面而深入的探讨, 并提出各自的改革建议。

学者们对此问题研究的成果丰硕, 对推进我国农地产权制度改革发挥了重要作用, 但相关研究亦存在着对农地生产关系本质欠缺政治经济学哲思之不足, 此亦为农地产权理论与实践变革纷争的深层原因。在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期, “十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出全面推进实施乡村振兴战略, 要求继续深化农地产权制度改革, 加快发展农村农业现代化。农地产权关系的本质就是农地主体对农地资源的占有控制关系, 农地占有关系既是农地经济所有制的重要组成部分,

¹**作者简介:** 陈红(1986-), 女, 湖南安乡人, 湘潭大学商学院博士研究生, 研究方向: 马克思主义政治经济学、农村土地产权制度改革;

姜军松(1963-), 男, 湖南新化人, 博士, 湘潭大学商学院和马克思主义学院教授, 博士生导师, 研究方向: 马克思主义政治经济学、农村土地产权制度改革。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(15BJL006); 湖南省研究生科研创新项目(CX20190428); 湘潭大学 2018 年度习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大招标项目(18XZX07)

也决定着农地所有制形态及其产权运行体制机制。基于此，本文从农地生产关系的本质规定性——经济占有——的视角将农地产权制度改革嵌入百年历史维度中进行思考，考量百年来中国农地占有关系及其与农地产权制度变革互动影响逻辑及内在规律，讨论目前农地产权制度改革中存在的问题，探索中国特色社会主义农地所有制及其产权权能改革依据与变动方向，为中国特色社会主义农地公有制演进和农地产权要素市场化改革提供学理支撑和政策建议。

二、农地产权经济占有理论分析

(一)经济占有一般理论逻辑

人类占有关系既是一个法律问题，也是一个经济问题。就中文意思而言，占有包含人对物事实上的掌控力^[12]或管领力^[13]之意。这种人对物的控制力与支配力的占有事实贯穿于人类经济社会生活的始终，具有稳定性、可识别性和社会性等特征^[14]。在罗马法中，占有指“一定主体对物的实际握有事实及其法律性质”。其权能来源于占有这一既定事实，反映着占有人与非占有之间的权利义务关系^[15]。社会生产关系及其产权结构的变革，基本上都是围绕着占有关系而展开的。占有关系不仅影响着各产权主体在生产关系中的地位，而且决定了生产资料的占有使用方式(如计划还是市场，分散还是集中)及其经济利益(产品)分配关系和结果。马克思在论证独立小生产者为什么“能够占有他自己劳动的全部产品”时指出，“这并不是靠他的劳动(就这方面来说，他同其他工人毫无区别)，而是仅仅靠他占有生产资料”^[16]。即小生产者仅仅是因为生产资料的所有权占有者，他便占有了自己的剩余劳动。在马克思看来资本主义私有制具有极端的不公平性和反效率性，必将为社会主义公有制所取代，并在“生产资料共同占有的基础上，重新建立个人所有制”^[17]。作为马克思政治经济学中的重要范畴，经济占有内嵌于生产关系的各个环节，占有关系不仅是对占有主体和内容等构成要素的直接反映，而且是对占有行为及其权能运行空间的规范。

(二)经济占有与产权及所有制的内在关系

对占有问题进行分析，首先，需要将所有制关系中的所有权与占有权区分开来。“所有”是对占有关系在经济制度和政策上的规范化表达，“占有”是所有关系的经济内容。马克思曾明确表述：“私有财产的真正基础，即占有，是一个事实，是不可解释的事实，而不是权利。只是由于社会赋予实际占有以法律的规定，实际占有才具有合法的性质，才具有私有财产的性质”^[18]。马克思在《资本论》中对生息资本与利息进行论述时，也一再提到资本所有权与实际占有权的区别与分离，他将资本分为“处在生产过程以外的、本身提供利息的资本”和“处在生产过程以内的、由于在过程中活动而提供企业主收入的资本”，并指出资本如何具体运用，与资本所有权占有主体的借贷资本家无关，而取决于处于生产过程之中的实际占有者——职能资本家^[19]。职能资本家作为资本的非所有权占有主体实际占有资本，拥有资本的使用权、处分权与收益权，并运用其榨取剩余价值，实现资本的固有职能。因此，对所有制关系的研究，除了生产资料的归属关系以外，它还具有更为丰富的内容，其中占有关系从本质上来讲就是“研究所有权在经济上的实现问题，它代表着所有制问题的落脚点和核心”^[20]。虽然生产资料的使用权、处分权和收益权是由所有权派生出来的，但它们是直接从属于占有权的，“对所有权来说，有决定意义的是实际占有”^[21]。生产资料的占有，从本质上来说就是对生产资料使用价值而非价值的实际拥有，在生产过程中，谁拥有生产资料的占有权，谁就拥有对生产资料的实际使用权和支配权^[22]。

(三)农地经济占有范畴及其内涵分析

人们占有土地这一重要的生产资料，最终是为了增进自己的利益。首先，农地占有使用权在本质上是对农地所有制关系的直接反映。在社会主义农地产权运行实践中，最关键的问题就是要解决好农地所有权主体与非所有权主体的生产地位及其占有使用权利结构的界定，使各农地主体能有足够的权利通过统分两便的权能运行来实现自身利益，并为社会创造出农业价值。其次，农地占有处分权是决定农地产权主体之间关系的一项关键性权利。农地占有处分权是农地生产关系中最重要也最需要解决的问题，它直接影响着农地产权主体的利益期盼，其社会化程度和人民性内涵等往往反映和决定着社会经济制度的基本属性。再次，农地占有收益权是农地主体享有的一项具有终极性意义的权利。农地产权制度改革的终极目标旨在改变现有农地主体之

间的权利义务关系及其地权利益分配格局，进而激励农地主体的生产积极性，加大农地投资，不断提高农业产出和效益。我国农地产权制度改革的总体结构和目标就是要通过对农地权属与利用制度、经营方式与经营规模等农地占有关系的改革，改进农地利用技术与管理方式，协调人地关系尤其是农地主体间的关系，最终实现农地的合理有效利用^[23]。

三、百年来我国农地占有产权关系演进逻辑

我国农地所有制及其产权占有关系变革总是随着社会生产力的发展及不同时期社会主要矛盾的变化而不断演变。百年来，我们党领导的农地产权占有关系改革始终秉持着农地公有制发展方向的“初心”和肩负着为广大农民争取更多地权占有利益的“使命”，通过农业生产力的发展为我国社会主义从初级阶段向更高阶段迈进奠定坚实的物质与制度双重支持基础。大致而言，建党百年来我国农地产权占有关系改革可以分为以下三个阶段：

第一阶段：1921-1953 年，农地产权“私有私营”个体化占有阶段。

共产党成立之初，我国农村土地实行地主私有制，农地占有关系极不公平，占乡村人口 10%左右的地主富农阶级占有 70%的土地，在整个农地占有关系中占统治地位，而占乡村人口 90%的贫农中农阶级只占有不到 30%的土地，农民租种地主的土地，不仅要交 50%以上的租金给地主，还承担着大部分国家政治徭役和赋税^[24]。对此，以李大钊、毛泽东、蔡和森等为代表的中共党人领导农民运动进行减租减息抗税斗争，虽然最终因无力对抗反动阶级的政治剩余控制权而失败，但也为我国农地产权制度改革在理论和实践上立下丰功伟绩，使我们党深刻意识到“枪杆子里出政权”是实行农地产权制度变革的先决条件，唯有真正满足广大农民地权占有需要，才能有效促进农地产权制度的革命性转型。

在土地革命时期，我们党根据社会主要矛盾的变化和农民地权习惯，通过政治动员等手段在告别短暂的农地国有后实行农民土地私有制。1930 年 6 月中共中央颁布的《中共三中全会关于政治状况和党的总任务决议案》首次提出“没收地主土地归农民”，农民取得农地所有权，此前的债务被取消，并拥有农地买卖、转租、抵押和继承等权能。在抗战时期，随着中日民族矛盾上升为社会主要矛盾，1937 年 2 月党中央通过“减租减息”和“交租交息”利益共容的地权安排推动国共统一战线的形成，农地产权权能占有关系随之发生根本性转变，农地产权公平性交易活动变得频繁，农地产权市场效率也因垄断性减弱而大为提升。抗日战争胜利后，国内阶级矛盾取代民族矛盾成为社会主要矛盾。为了彻底改变我国半殖民半封建性质的农村经济，1946 年 5 月 4 日刘少奇起草了党内文件《关于土地问题的指示》，即“五四指示”，组织开展轰轰烈烈的土地改革运动，把之前“减租减息”政策改为“没收地主土地分配给农民”。1947 年 9 月 13 日全国土地会议颁发《中国土地法大纲》明确宣布废除封建半封建剥削的地主土地所有制，确立均分化的农民所有制，将农地地主所有全部转变为农民所有。

新中国成立之初，面对全国仍有约 2.9 亿农业人口和三分之二地区尚处于封建土地制度束缚的严峻形势，中央人民政府于 1950 年 6 月 30 日通过《中华人民共和国土地改革法》，彻底将旧中国封建剥削的地主土地所有制转变为新中国均衡性占有的农民土地所有制。自此，我们党领导的农地产权改革最终实现了“耕者有其田”的占有目标，既解决了农民安身立命的基本生存问题，也从根本上解决了中国历史上数千年来农地由地主垄断占有而造成的剥削和欺诈等问题。到 1952 年底，全国无地少地的 3 亿多农民先后获得 7 亿亩土地及其它生产资料，并免除了过去每年要交纳给地主的 350 亿公斤粮食的苛重地租负担，^[25]由此广大农民成为了农地所有权占有者，成为了土地真正的主人。

第二阶段：1953-1978 年，农地产权“公有公营”集中化占有阶段。

新中国成立初期，农村土地改革使广大农民真正占有了属于自己的土地，这极大地促进了农村生产力的解放和经济的快速发展，但是普遍盛行的小农经济固有的农业生产基础薄弱、抗风险能力低下、公共产品供给乏力、先进农业生产技术推广受阻等弊端，加上因为农民个体的资源禀赋和经营能力参差不齐而出现了农地兼并、两极分化、雇工和高利贷等垄断剥削现象，这无疑与我们党建立社会主义国家的初衷相违背。20 世纪 50 年代中期，我们党基于农民个体经营生产效率的有限性和国家工业化

战略实施及经济发展的需要，适时开启了对农地私有产权的社会主义改造大幕，号召农民“组织起来”，走共同富裕的道路。

随着初级合作社、高级合作社运动的推进，1956 年高级社在全国大部分地区建立完成，我国农地产权开始形成以高度集中占有和统筹计划为特征的“公有公营”模式。由于党和人民对社会主义公有制经济建设的经验与认知不足，加上斯大林式的传统政治经济学过分强调生产关系独立性的狭隘定义，使所有制概念脱离了人对物的实际占有这一事实内容，仅以生产资料的公有化程度作为进入社会主义初级阶段的标准，违背了以生产力及生产方式界定社会发展历史阶段的马克思主义唯物史观的客观规律，^[26]导致“一大二公三拉平”的人民公社体制的形成。在人民公社的二十年里，农民收入增长缓慢，粮食总产量持续减产，到 20 世纪 70 年代后期，农民人均口粮不到 300 斤，连温饱都无法维持^[27]。尽管早在 1962 年 1 月中共中央颁发的《农村人民公社工作条例修正草案》，即“人民公社六十条”明确规定“生产队范围内的土地，都归生产队所有”，逐渐形成“三级所有，队为基础”的一定程度上的农地所有权与使用权相分离的农地产权占有安排，但这只不过是农地所有权主体的占有范围由人民公社缩小到生产大队或生产小队，农民依然没有实际占有控制农地的权利，也无法拥有成为独立经济主体的资格，只能在集体土地上通过偷懒来隐性退社。

第三阶段：1978 年至今，农地产权“公有私营”社会化占有阶段。

改革开放以后我们党在反思计划经济时期农地产权制度运行教训的基础上，对农村生产力和生产关系矛盾运动有了新的认识，并使我国农地集体公有产权制度突破单一所有制结构而发生了深刻变化。但总的来说，我们党对社会主义市场经济理论的认识正处于由浅入深的过程中，城乡商品经济发展和产权占有社会化改革实践并未达到充分状态。1978 年党的十一届三中全会发布的《中共中央关于加快现代农业发展若干问题的决定(草案)》规定“不许包产到户，不许分田单干”，说明改革开放的大幕虽已拉开，但党中央关于农地产权社会化占有的顶层设计尚未形成完整清晰的发展思路。1979 年农历正月安徽省凤阳县梨园乡的小岗村 18 户农民按下红手印立下“生死状”实行包干到户，倒逼农地集体产权制度改革。中央经过长时间的“等一等、看一看”，最后包产到户地区丰产丰收证据进到决策层时才被承认其不仅没有改变农地产权的社会主义性质还有利于农业发展的事实，进而成为可接受的制度安排开始在全国范围内进行推广与普遍化^[28]。

自党的十四大确定我国社会主义市场经济体制之后，1993 年党的十四届三中全会提出“允许土地使用权依法有偿流转”，经过多年实践，2002 年 8 月公布的《土地承包法》正式以法律的形式保障农户土地承包经营流转权利，农地产权制度改革走上社会化占有回归的道路，但是相关法律对农地流转的限定性规定使得农地产权社会化占有存在着巨大的制度障碍和运行成本。虽然早在 1984 年中央一号文件明确提出“鼓励土地逐步向种田能手集中”，农地生产要素流动方式突破行政指令性计划，农地产权集中化占有的僵化结构逐步瓦解，社会化农地产权占有实践探索得到各地积极回应，诸如 1988 年山东平度的“两田制”，1992 年广东南海的“土地股份制”，1995 年湖南浏阳北盛的“田托所”，2008 年成都温江的“两股一改”和“双放弃”等农地产权社会化占有实践，有力促进了农民的增收和农业的发展，但是因其地权封闭性运转和资源异质性结构，无法形成全国范围内可资借鉴推广的经验。

随着社会经济的发展，农业生产社会分工体系不断开放，农地社会化占有利用趋势进一步凸显，针对我国城乡之间市场变化及土地、劳动力、资金、技术、管理等要素再配置的内在要求，2013 年，农地产权“三权分置”改革在全国范围内开展，农地占有关系发生重大转变。农地占有方式在适应农地生产关系的基础上由封闭僵化性转变成开放激励性，农地流转突破只能由农村集体经济组织及其成员占有使用的局限，农地占有关系呈现多元主体经营格局，新型农地占有主体大量涌现。据统计，截至 2018 年底，全国以出租、转包、入股等方式流转出农地的农户超过 7000 万户，流转面积达 5.39 亿亩，占家庭承包总面积的 39%，^[29]全国新型农业经营主体累计达 400 万家，家庭农场 60 万个，农民合作社 217 万个，农业产业化龙头企业 8.7 万家，新型职业农民队伍不断壮大，各类返乡下乡创新创业人员累计达 780 万人^[30]。

四、目前我国农地占有产权关系存在的主要问题

（一）所有权占有主体权能不完善，农村公有制经济主导作用不力

首先，农地公有产权主体占有地位堪忧。农地集体所有制是我国社会主义公有制的基本组成部分，所有农村土地除部分归国家所有外，虽然在法律上都属于农村集体所有，但随着经济社会的发展，农地占有产权结构也在不断地进行分割与重组。20世纪80年代初，自从实施家庭联产承包责任制后，由于国家一系列政策和法律规定，原来集体所有的固定资产和积累以及应享有的各项农地占有权能一并随农地承包转移给了农户，甚至一些集体所有的产业也被分掉了。据统计，全国94.2%的集体农地按人均分配承包给了农户，只有5.8%的国有农地也主要实行职工家庭承包经营，“双层经营”制度规定的“统”的方面如统一灌溉、统一机耕、统一防治病虫害等实际上很少也很难做到，农业生产社会化服务事业无力推行，农地集体所有权主体呈现虚置状态。

其次，农村集体经济组织处分权不足。一方面，在政府强力干预下集体经济组织作为农地所有权代理人并无实际农地处分权，在农地发包给农户后，国家规定“承包关系长久不变”，集体经济组织无权在承包期内收回承包农地。相关政策法律还规定农地承包关系要坚持“增人不增地、减人不减地”的原则，这使得几十年来集体经济组织除了对农地的微量调整外没有再重新配置过农地。因此，集体经济组织在长期固化承包关系约束下长久地失去了对农地的实际处分权^[31]。另一方面，集体经济组织无农地自主处分权，我国《土地管理法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”“任何单位和个人进行建设，需要使用土地，必须依法申请使用国有土地。”集体土地“不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”此种情形下，我国农地要改为建设用地，必须先由国家依法征用为国有土地后进入市场通过招标、挂牌、拍卖等方式才能进行交易。受土地征用高溢价利益驱使，这种农地产权交易的买方一直以来都由国家垄断，集体经济组织无讨价还价的能力，更无拒绝征用的能力，在强大的行政权力下，农民集体根本无法在现有农地产权制度框架内充分行使处分权能。

最后，农村集体经济组织收益权残损。我国实行的是社会主义农地集体所有制，其价值实现应以农地所有权、处分权和收益权的同时实现为基础，且农地集体所有制作为一种财产性归属的制度安排，须通过农地所有权的法律规定性即收取地租来实现集体农地的保值增值。而我国《土地管理法》和《物权法》等明确规定，农民可以无偿占有使用农村宅基地，但就农村集体经济组织对农地承包费的收取权益只字未提，农地集体所有权无法得到经济上和法律上的实现，造成农地集体所有权空转运行。福利化的农地集体产权安排不仅为各利益主体对农地的侵权行为提供了可能，而且使得农村集体经济组织在“小而弱”的产权分割关系下丧失收益权，出现实力薄弱的问题。集体经济组织收益权受损的直接后果突出体现在农业基础设施建设削弱，尤其是农业水利设施得不到很好的修建，甚至在过去集体化时期修建的农业基础工程长期失修，大大降低了抵御农业自然灾害的能力。

（二）非所有权占有主体权能不充分，农地市场经济发展受阻

首先，农地占有使用权非排他性问题突出。由于被相关正式规则和非正式规则所异化，导致承包农户的农地使用权遭受到现行立法与政策安排及情境性行政公权行为的多重伤害，农地使用权非排他性问题无时无处不在^[32]。虽然《宪法》规定我国农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的农地双层经营体制，但现行法律并未对农地“双层经营体制”作出明确具体规定，农民集体和农民都无法享有足够多的农地使用权能。这直接导致农地产权权能统分性使用关系不甚和谐，大大压缩了农地使用者的权利行为空间，既严重抑制了现代农业产业的转型升级发展，也严重抑制了中国特色社会主义农地双层经营体制优越性的有效发挥。另外，现行农村宅基地侵吞耕地造成浪费和混乱现象丛生的同时，城市居民到农村居住的强烈愿望尚无法满足，这亟需通过宅基地“三权分置”改革盘活宅基地使用权和房屋所有权的财产性权能，唤醒当前农村多达约200万公顷的闲置地的巨大资源活力。

其次，农地占有处分权运行封闭。长期以来，我国农地产权配置实行社区封闭化运行，农地占有权能的配置、使用、处置等被限定在狭小的村社范围内，伴随着农村劳动力的大量转移，村社内部的资源动员已越来越难以满足现代市场经济发展的需要。虽然在农地“三权分置”制度改革推进下，我国法律规定可以通过转包、出租、互换等其它途径对农地承包经营权进行流

转，使农地产权在使用权配置上逐步解决了社区开放性问题，但在处分权配置程序或机制上仍作了诸多限制。如《土地管理法》第15条规定，集体经济组织以外的主体承包农地，不仅必须要经过2/3以上村民会议成员或村民代表同意，还要报乡(镇)政府批准。《农村土地承包法》第37条也对农地流转作了限制，凡以转让方式进行流转的土地必须要经发包方同意，以转包、出租、互换等其他方式流转的土地，须报发包方备案。由此足见，农地承包经营权流转在相当程度上表现出农地产权运行的封闭性和非便宜性，农民显然未能享有充分圆满的农地处分权能，其结果是迫使部分农地规模经营项目流产，无法充分发挥市场对农地资源的配置作用。

最后，农地占有收益权受损。由于我国现有农地产权占有权能安排存在非排他性、欠稳定性和封闭性的问题，农民难以通过农地适度规模经营和农业产业结构调整等方式获取更多的农地潜在收益；当农民离乡进城时，因无法及时行使“退出权”而不能获取一定合理的经济补偿；在“从夫居”习俗等非正式规则和某些乡村干部腐败行为的双重约束下，有些农村妇女因丧失农地承包权而无法获取农地产权收益；在农村金融制度供给严重不足的条件下，农民难以通过农地承包权或经营权抵押方式来获取国家资金支持，从而无法实现机会性经营收益；在农地承包权以入股方式进行流转时，处于弱势地位的农民没有话语表达权，农业剩余控制权一般由村级干部和外来投资者享有，农民在企业组织中的剩余收益权受损。总之，我国农地占有收益权能受损是全方位的，使得各农地主体之间利益分配面临着体制、市场、社会和文化等方面的困境，极不利于农地市场经济体制机制的建立与完善。

五、经济占有视角下我国农地产权制度改革路径

根据百年来我国农地占有产权关系演进逻辑以及对目前农地占有产权关系问题分析得出结论：农地占有控制关系是农地产权关系的内在质的规定性。在社会主义初级阶段基本经济制度下，农地所有权主体和非所有权主体都必须拥有足额的农地使用权、处分权和收益权等占有权能，惟其如此，方能促进社会主义农地公有制与市场经济的有机结合，实现城乡之间、区域之间农地“产权人本共进”^[33]的社会最大公约数的改革意蕴。

(一)坚持党的全面领导原则，深入推进农地产权制度改革

“中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征。”^[34]新时期，我国社会主义农地产权制度改革必须要坚持党的全面领导。一方面，要充分发挥党在农村工作中总揽全局、领航把舵的核心作用，在恪守农地产权公有制发展方向的基调上，不断丰富和完善农地集体产权运行机制和权利市场交易方式，确保我国社会主义农地产权制度改革方向的正确性、内容的科学性及其成果的实效性，促进农村生产力的进一步解放和发展，破解农村经济发展不平衡不充分的问题，不断满足广大人民群众对美好生活的向往。另一方面，要贯彻落实我们党“以人民为中心”的理念，实现农地产权制度改革人本均衡性占有和市场化配置手段的有机统一，最大限度地尊重和满足广大农民的地权期盼，在坚持农地公有制的基础上做好农地占有与使用等权能的社会化公平分配，促进农地产权制度改革更高效率及其占有权能更加公平，充分彰显中国特色社会主义农地公有产权制度优势。

(二)强化农地所有权占有主体权能，发挥农地公有经济主导作用

在目前二元化所有制结构阶段，社会主义经济规律和资本主义经济规律同时发挥作用的情况下，我国农地产权制度改革务必要坚持公有制的发展方向^[35]。首先，明晰农地所有权占有主体及其权能，理性落实好“农民集体”这一“特别法人”的法律表达工作，避免大部分农村地区集体经济组织出现“空壳”问题与搭便车行为，明确其对承包地的发包、调整、监督、收回和征收补偿等享有法定的处分权能，将其经济功能和社会功能予以严格区分，防止各种行政公权对农地集体所有权的侵犯。其次，通过创新推进农村公有制经济与其它城乡非公有制经济的“双向混改”，理直气壮地发展壮大农村国有经济及集体经济，不断扩大农村公有制经济的控制力与引领力。在有条件的地方，允许农村国有企业购买农地进行生产经营，适度改善我国社会主义公有制结构，逐步增强农村公有制经济的实力和地位。或者在一定范围内进行试点，准许农村国有企业通过租赁或入股农村集体经济组织的方式来开展农地产权合作经营，充分发挥国有经济的带动作用。最后，取消农地产权交易限定在本集体村社

内部的规定，准许在农村集体经济组织之间进行地权互换和买卖等市场行为，即农地产权配置突破传统集体经济组织边界，寻求跨集体的产权合作与联合，通过采取股份制形式，打破传统行政地域边界，形成跨区域的集体经济联合体，以推动公有制经济与市场经济体系相结合，促进新时代社会主义农地产权制度目标的有效实现。

(三)充分赋予农地非所有权占有主体权能，建立健全现代农地产权市场体系

在中国特色社会主义“十四五”规划开局之始和全面建设社会主义现代化的新长征中，我们应当对标我国经济社会发展“建设高标准体系”的要求，建立健全规范化的现代农地产权市场体系和交易规则，充分赋予农地非所有权占有主体权能和维护其权益。一是要在清晰界定农地非所有权占有主体的基础上，明确包括承包农户与新型经营者在内的农民主体的法定地位。不仅要提高农民直接耕作农地的使用权和决策权，还要提高农民主体对农地的处分权、收益权、流转权和抵押权等权能。二是根据社会主义市场经济发展客观规律，整体优化农村土地(包括耕地、宅基地、经营性建设用地等)产权结构，完善各类农地产权抵押及其配套交易制度，盘活农民所拥有的各种生产要素，形成各具活力并能参与市场竞争的农民组织。三是应当取消农地流转限定在本集体成员内部的规定，体现新时代农地占有产权社会化配置的飞跃，实现农地所有权、承包权、使用权三权分离组合的有机统一。四是积极鼓励、支持和引导国内外各经济要素下乡，促进农地股份合作制企业主动与资本市场对接，形成中国特色社会主义农地集体产权的多元实现路径，并积极发展农村国有经济与农村集体经济的混合经济，以及国有联合下与农村私有制经济的混合经济，以抑制资本主义经济规律在农村地区的负面作用。另外，除了发挥政府对农业农村发展提供一般性政策支持作用外，还要尽快提高农业生产服务质量和组织化水平，通过构建公平统一的城乡土地产权交易市场，着力解决农地占有产权关系运行中存在链条短小以及封闭化的问题，建立以国内循环为主体的国内外循环相互促进、有机融合的农业农村现代化新发展格局。

参考文献:

- [1]蔡继明,方草.对农地制度改革方案的比较分析[J].社会科学研究,2005(4):28-32.
- [2]周天勇.土地制度的供求冲突与其改革的框架性安排[J].管理世界,2003(10):40-49+156.
- [3]郑淋议,钱文荣,洪名勇,等.中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析[J].经济学家,2020(5):109-118.
- [4]钱忠好.三论农村土地的复合所有制[J].扬州大学学报(人文社会科学版),1999(2):57-60.
- [5]姚洋.土地、制度和农业发展[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [6]叶剑平.中国农村土地产权制度研究[M].北京:中国农业出版社,2000:79.
- [7]米运生,罗必良,徐俊丽.坚持、落实、完善:中国农地集体所有权的变革逻辑——演变、现状与展望[J].经济学家,2020(1):98-109.
- [8]陈明.“集体”的生成与再造:农村土地集体所有制的政治逻辑解析[J].学术月刊,2019,51(4):84-93.
- [9]高帆.“集体”的概念嬗变与农地集体所有制的实现方式[J].学习与探索,2019(8):111-123+191.
- [10]刘守英,熊雪锋,龙婷玉.集体所有制下的农地权利分割与演变[J].中国人民大学学报,2019,33(1):2-12.

-
- [11] 桂华. 集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望[J]. 学术月刊, 2017, 49(2): 80-95.
- [12] 辞海(第六版)[M]. 上海辞书出版社, 2010:2870.
- [13] 中国大百科全书(第2版)[M]. 中国大百科全书出版社, 2009:27-584.
- [14] 韩文成. 占有制度探析[J]. 河北法学, 2001(5):153-155.
- [15] 孟勤国. 占有概念的历史发展与中国占有制度[J]. 中国社会科学, 1993(4):75-87.
- [16] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第26卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972:441.
- [17] 马克思. 资本论: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1975:832.
- [18] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995:382.
- [19] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第23卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972:421.
- [20] 王逸舟. 对马克思所有制理论中“占有”范畴的研究[J]. 学习与思考, 1984(4):9-14.
- [21] 吴易风. 马克思的产权理论与国有企业产权改革[J]. 中国社会科学, 1995(1):4-24.
- [22] 蒋学模. 社会主义所有制研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1985:28.
- [23] 刘书楷. 构建我国农村土地制度的基本思路[J]. 经济研究, 1989(09):56-62.
- [24] 朱玉湘. 试论近代中国的土地占有关系及其特点[J]. 文史哲, 1997(2):43-45.
- [25] 季稻葵. 转型经济中的模糊产权理论[J]. 经济研究, 1995(4):42-50.
- [26] 郭小鲁. 论占有方式及其法的关系——从财产所有权到产权[J]. 江汉大学学报(人文社会科学版), 2002(2):77-80.
- [27] 李明秋, 王宝山. 中国农村土地制度创新及农地使用权流转机制研究[M]. 北京: 中国大地出版社, 2004:132.
- [28] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [29] 国家统计局. 农业生产跃上新台阶现代农业擘画新蓝图——新中国成立70周年农村经济社会发展成就报告[DB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190805_1689117.html, 2019. 8. 5.
- [30] 国家统计局. 农村经济持续发展乡村振兴迈大步——新中国成立70周年农村经济社会发展成就报告[DB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190807_1689636.html, 2019. 8. 7.

-
- [31] 国家统计局. 2020 年居民收入和消费支出情况 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812425.html, 2021. 1. 18.
- [32] 郭熙保, 高思涵, 郭厦. 破解我国农地产权制度改革难题的新思路[J]. 学习与探索, 2019(6):96-106.
- [33] 姜军松. 农地产权制度演进及其优化配置的路径[J]. 改革, 2010(03):67-72.
- [34] 常修泽. 广义产权论: 为天地人共同体立命的探索[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2020, 37(3):1-17.
- [35] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-06(002).
- [36] 吴宣恭. 重视所有制研究, 学好用好政治经济学[J]. 政治经济学评论, 2015, 6(1):41-50.