

# 集体地权制度下农地合约选择 与经营体制变迁\*

## ——松江集体村社型家庭农场的案例分析

刘守英<sup>1</sup> 颜嘉楠<sup>1</sup> 冀县卿<sup>2</sup>

**摘要：**集体所有制与地方性制度约束影响农地合约的可选择性和不同主体之间的权利配置，导致新古典意义的“农地市场化流转—规模经营—农业绩效提高”路径难以实现，因此，“三权分置”改革后，不同农地合约结构对制度绩效的影响备受关注。在集体地权可分割、乡村治理体系转型的前提下，本文构建了一个农地合约结构与制度绩效的分析框架，并对松江集体村社型家庭农场进行了案例分析。研究发现，在“地方政府—村社集体—农户”阶梯型农地合约结构下，若相关利益主体围绕集体共有农地资源达成一致协定并能实现共同获益，集体共有产权下的农地合约可以提高制度绩效。案例分析也表明，集体村社型家庭农场合约结构使集体所有权和代理权更加明晰，农户承包权利益置换得以实现，农地经营权得到保障，从而提升了农业绩效。

**关键词：**三权分置 经营体制 集体村社型家庭农场 制度绩效

**中图分类号：**F321.1 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

中国农地集体所有制自建立以来，农地权利经历了不断分割与合约再议定，直至农地所有权、承包权和经营权的“三权分置”被确立为下一阶段农地改革的基本方向。主流经济理论认为，在完全市场条件下，土地要素会从土地净收益率低的农业经营主体流向土地净收益率高的农业经营主体，直到不同主体的土地净收益率相等时，土地资源达到最优。此时，农业经营主体内部土地经营的边际

\*本文研究获得国家自然科学基金项目“农地经营权流转、新型农业经营主体发展及其对中国农业生产效率的影响研究”（编号：71673234）、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“农地三权分置的实践研究”（编号：16JZD024）及江苏省“六大人才高峰”项目“新型农业经营主体农业生产效率比较研究”（编号：NY-069）的资助。数据的搜集得到上海市松江区委的帮助，匿名审稿人对文章提出了宝贵的意见和建议，特此致谢！当然，文责自负。本文通讯作者：冀县卿。

成本等于预期的贴现边际收益，投资收益达到最大（杨小东，2009）。随着经济结构变迁，农业劳动力逐渐转移至非农部门，由此产生的个人间、部门间的收入不平等可以通过高度灵活、有效的要素市场，特别是土地要素市场来解决（Deininger and Jin, 2005）。姚洋（2000）、Deininger（2003）的分析表明，当其他要素市场完全时，运行良好的土地租赁市场相较于行政性土地调整更能实现资源配置的优化，从而提高农业生产效率和社会公平性。中国自20世纪80年代初实行农地改革以来，一直在按照农地市场化逻辑推进农地制度变迁，其背后的理论依据是，明晰产权、放松管制、鼓励土地承包经营权流转将有利于实现农地资源的优化配置与提高农地制度的绩效。

但是，市场化交易实现经济绩效的提高需以有效产权论为前提，土地市场配置的效率取决于土地产权的明晰性、完整性和可转让性。若不具备相应的产权条件，农业经营主体将因制度成本过高而降低预期收益，最终减少农业投资（刘守英，1993）。中国农村土地集体所有制条件下，特殊的农地产权结构制约加上其他政策安排的障碍导致农户层面的土地市场效率无法实现。农民集体组织、承包农户以及新型农业经营主体围绕农地资源进行合约议定的成本过高，影响农业经济活动安排和要素投入水平，导致土地经营细碎化、农户普遍兼业化和农业生产要素有效组合难以实现（钱忠好，2008；Ji et al., 2016）。如果制度改革不能解决共有土地上的集体行动困境，无论是提高产权个人化程度的改革，还是依赖政府强干预为导向来提高农业绩效的努力，都将事与愿违。

中国集体地权制度下相关利益方能否通过合约形成集体农地资源配置的合理制度安排和合意的农业经营体制，是实现农业绩效的关键。伴随改革开放进程，中国已实现从乡土中国向城乡中国的转型（周其仁，2017；刘守英、王一鸽，2018）。随着工业化、城市化的推进，农民与土地及乡村的黏度下降，国家以强制力量直接抵达农民的制度安排效力下降，政府从强制者向合约者的角色转变使农地制度变迁与合约安排出现多样化选择。在中国不同类型地区，已经出现地方政府通过制度供给，改革集体地权结构和农业经营体制，从而提高农业绩效的努力。

本文分析的上海松江区，就是政府利用农地的集体共有属性进行制度供给，通过集体内部的权利再安排与合约再议定，形成适度规模经营的家庭农场，以此促进农业转型和农业绩效提高的典型案列。松江创设的家庭农场，其经营权主体不同于土地市场化流转后形成的家庭农场经营者，他们仍然作为集体经济组织成员，其农地资源的利用资格、农业规模经营策略和接受的社会化服务均与“集体”密切相关。但是，这个“集体”已经是一个集体制度与村社制度的混合体，前者依赖法定代理权力承担行政和经济功能，后者利用非正式规则约束集体成员行为。因此，本文将之界定为“集体村社<sup>①</sup>型家

<sup>①</sup>村社制是以村社集体为本位的组织形态，“村社”既是生产组织和社会组织，更是农民的精神共同体。参见：徐勇（2013）。在中国，村社是农户之间发生经济和社会关系的载体。集体化时期，村社制度的非正式约束减低，政府自上而下的强制力增强，但村社从形态和约束力方面来说都依然存在。农村人民公社制度废除及土地承包到户后，集体行政功能减弱，乡村自治性提高，村级治理成为村民委员会、集体经济组织与村社非正式制度共同作用的集合，本文把这种治理形态称为“集体村社型”。依照这一界定，本文“集体村社型”中的集体指承担行政和经济功能的集体制度安排，包含法定代理行使农村土地所有权的各级村民自治组织与各级集体经济组织，村社指约束与规范集体成员行为的村庄制度安排。

庭农场”制度。本文从合约视角分析特定体制框架下地方政府、农民集体组织及农户合约背后的行动逻辑，以及这一合约结构对农业绩效的影响。这一案例也提供了农地“三权分置”与合约结构重构的可能选择。

## 二、文献综述与理论分析

### （一）文献回顾

产权经济理论被广泛运用于农地制度研究中。在一个体制中，产权是经济交易的基础，帮助经济主体形成与他人交易时的合理预期（Demsetz, 1967）。提高产权个人化程度的制度通过将外部性内在化，实现对经济主体的激励，从而对经济绩效产生正的影响（Demsetz, 1967; Cheung, 1970; Alchian and Demsetz, 1973）。在具备相应经济条件的情况下，个人化程度越高的农地产权结构具有越强的产权稳定性，有利于提升信贷需求水平、增加土地市场交易、减少土地纠纷与改善农业投资（Feder et al., 1988）。但是，一些基于实例的研究指出，产权理论的上述应用可能存在简单化的情形。首先，农地产权制度实施效果取决于经济先决条件的满足程度。如果现实中存在对产权的强约束，如人地关系、市场准入、信贷供给等条件不成熟，对经营者赋权就难以产生预期的激励效果，政府通过土地确权改变经营者行为的效果有限。基于非洲多国的调查显示，以确权替代习俗土地制度并未获得显著的农业投资增长（Barrows and Roth, 1989; Bruce et al., 1994）。再有，当共有产权有明确的进入与退出规则，能够排除集体成员以外的潜在资源使用者（Ciriacy-Wantrup and Bishop, 1975; Agrawal, 2001），并且提供风险共担机制（Bromley and Chavas, 1989; Wilson and Thompson, 1993）、规模经济（Quiggin, 1993）、收益分配公平性（Quiggin, 1993）、降低资源所有者执行规则相关的交易成本（Bromley, 1989）等保障时，共有产权可以产生合意的经济绩效。如果共有产权下权利配置的合约使各主体能够应对搭便车、解决承诺问题、安排新的制度、督促遵守规则，它也可能带来良好的经济产出（Ostrom, 1990）。这意味着，当理论上的最优条件无法达成时，非个人化的农地产权框架下存在各主体以合约方式改进经济绩效的可能性。

中国农地集体所有制经历了农地权利的不断分割与再配置过程，通过合约结构的完善来影响农户行为与改善农业绩效。改进集体所有制绩效的合约与国家的乡村治理制度密切相关，作为合约议定方的地方政府、农民集体组织与集体农户之间的关系既由集体地权配置决定，又进一步影响地权合约的议定方式。

人民公社体制时期，国家对乡村的目标在传统税赋的基础之上额外施加了为社会主义工业化提供资本形成的功能（Bai and Kung, 2014）。国家透过政社合一的集体组织对农村要素所有权进行完全控制，以攫取乡村剩余，农户家庭作为乡村经济活动基本单位的地位被集体组织取代（徐勇, 2013）。在“三级所有、队为基础”体制下，乡村被正式制度所主导，行政化的公社、大队与小队等各层级集体组织代表国家权力进入乡村，全面制约乡村的非正式制度（刘守英、熊雪锋, 2018）。这一时期，乡村是国家行政指令的被动接受者，农民只是国家控制的集体组织的成员，不存在非强制合约议定的条件，导致农业经营低效、农民贫困日益凸显（周其仁, 1995）。

自 20 世纪 80 年代起, 农地制度从“三级所有、队为基础”体制变迁到“集体所有、家庭承包”体制, 国家将生产队集体所有权变为成员集体所有权; 集体成员平等地拥有集体土地等份占有、使用、收益、转让权; 每个分到土地的农户享有完成国家任务和集体义务后的剩余索取权; 家庭代替生产队成为农业经营的微观基础(刘守英等, 2019)。国家通过农地承包合约以更低成本获得农产品的需求直接动摇了政社合一体制。为此, 国家变革控制乡村的行政组织, 原有的人民公社、生产大队与生产队分别被乡(镇)、行政村与村民小组的行政单位取代(何·皮特, 2014)。乡镇政府成为乡村治理的主体, 职能行使与资金来源高度依赖于集体组织; 作为村级自治组织的村民委员会虽然剥离了基层政权性质, 但仍然作为国家权力的代理人完成行政任务(刘守英、熊雪锋, 2018)。

2003 年起, 城乡关系进入“以工补农、以城带乡”的城乡统筹阶段, 乡村治理体系进一步转型。一是国家逐步取消对农村收取的各类税费, 减轻农村居民负担, 加大对农村的财政投入和基本公共服务供给(孔祥智、何安华, 2011); 二是税费改革使得乡镇政府在乡村治理中的地位被不断削弱(周飞舟, 2006), 正式制度越发强调村级自治的作用(党国英, 2008); 三是非正式制度对乡村秩序的影响复归(刘守英、熊雪锋, 2018)。与乡村治理制度变革和结构变革相伴随的是农地权利的再分割与再配置, 农地承包权与经营权发生自发分离, 经营权流入大户、专业合作社和企业等多种主体, 自下而上地对国家与集体之间农地资源配置的新合约提出新需求。顺应农地承包权与经营权的自发分割, 中共十八届三中全会将农地“三权分置”作为一项顶层制度设计, 从正式制度层面明确农地所有权、保障农户承包权与放活土地经营权, 旨在为中国的城乡融合和农业现代化提供基础性农地权利体系(刘守英等, 2017)。

政府是中国农地制度变迁中不可或缺的行动者。乡村治理体系变革后, 地方政府在农地制度变革中的目的、功能和方式也发生了重大变化。地方政府和集体组织既是农村土地集体所有制下的第二行动集团, 又是次生农地使用制度安排的创新者(张红宇, 2002)。地方政府会为了改善制度的成本—收益结构参与合约议定, 影响集体地权制度变迁合约。为了降低制度运行成本, 政府会选择能够降低合约议定前、中、后期交易费用的制度(汪丁丁, 1992)。为了获取更高的制度租金, 政府会供给对经营者产生更大激励的制度(黄少安, 2000)。一旦地方政府明确了“三权分置”的预期成本—收益结构, 就会成为推动农地制度变迁和制度绩效实现的关键行动者。

综上所述, 已有文献对农地合约选择的分析基本遵循 Cheung (1969) 的合约理论逻辑, 即在市场化条件的交易费用约束下, 所有权主体的合约选择将基于交易费用和 risk 分散实现利益最大化。但是, 在中国当前的情形下, 乡村治理体系已经发生正式制度与非正式制度的融合, 地权分割受到集体制度的制约, 农地合约结构和经营体制安排出现多样化选择。

## (二) 集体地权制度下的农地合约选择理论

产权制度本质上是一种约束性安排, 对相关经济主体在资源使用中的竞争进行限制(Alchian, 1965)。产权在各主体间的分割通过合约来实现, 由此形成多样化的合约结构。对产权使用与转让的各种限制, 对权利主体从资源中获益的各类约束, 都会影响产权分割的合约安排。中国的农地产权分割合约选择首先受到农地集体所有制的约束, 即农地使用权的分离必须在集体所有权与农户承包经营权

的限制下进行，并且正式制度的变革要求政府与集体组织参与合约议定。

此外，包含乡俗民约的村社制度作为非正式的竞争约束机制也会影响合约的议定与实施。在不完全市场和不完全产权条件下，政府与集体组织、集体成员及家庭农场经营者通过合约安排实现如下目标：①集体成员得到合意的权利置换；②农业经营组织的选择有利于促进农业规模化经营与提高农业生产活动复杂度；③合约内含的激励机制使经营主体的付出与收益相一致、物质与人力资本更多地配置于生产性活动，从而降低产权界定不清带来的租值耗散；④集体内延续家户传统、规模适度的家庭农场的经营者成为合约议定方，其经营权受到合约条款的保护。

在集体地权制度下，地方政府发现集体村社型家庭农场体制有利于打破现行制度与农业发展的均衡，于是作为制度供给者推动了农地合约的再议定。合约相关方包括：地方政府、集体组织、农民集体成员、转出土地农户与家庭农场经营者。不同主体及主体以不同身份参与的合约结构形塑了合约各方的权利和义务，构成集体农地“三权分置”下的产权结构与利益实现形式，由此影响农业绩效。

1. “地方政府—村社集体—农户”阶梯型合约结构。地方政府作为集体村社型家庭农场制度的供给者，通过集体组织与农户进行合约议定，在政府、村社集体与农户三个层级之间达成阶梯型合约。在乡村治理体系已经发生转变后，虽然政府仍然利用行政力量影响村庄制度安排，但政府并非传统意义上的“利维坦”，而更像一个为了达成制度变革的“协调者”（Wallis, 2015），为了改变现行制度的成本—收益结构，将所选定和意欲实施的制度提供给集体组织。集体组织作为地方政府制度变革的代理者，在村社集体层面与农民集体成员，以及在村庄内部与集体里的两类农户（承包农户以及家庭农场经营者）达成合约。

在阶梯型合约当中，首先，集体村社型家庭农场合约依赖于地方政府与集体组织达成的基础性合约（图1中的合约①），地方政府是主要的制度设计、供给与服务主体，服从于既有农地产权结构与特定政策目标。合约①制定了改变集体村社型家庭农场合约的规则，也就是说合约②、合约③与合约④的议定原则，包括参与议定的主体、议定程序等，必须以合约①的规则为基础。其次，在村社集体层面，形成农民集体成员与集体组织的“委托—代理”合约（合约②），明确农地所有权主体与其代理人之间的合约，成为新合约结构建构的前提。最后，集体组织与承包农户达成实现承包权权益、完成农地利用重组的协定（合约③），以及与集体内所选择农户达成家庭农场规模经营合约（合约④）。在初始合约建立后，根据经济条件变化与合约实施情况，各合约相关方将不断进行合约再议定，促进农业绩效的改进。

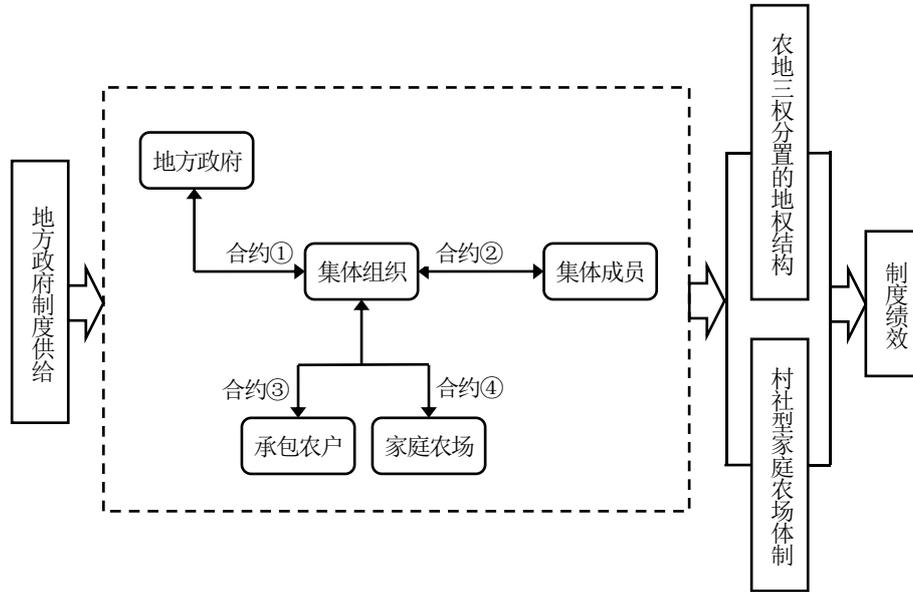


图1 集体村社型家庭农场合约结构理论分析框架

(1) 地方政府与集体组织的合约（合约①）。地方政府为了进行制度供给，依靠其在村庄一级的代理人（通常是村民委员会与村党支部，简称村“两委”）与农民集体成员达成合约。在法律上，集体经济组织或村民自治组织作为农民集体所有权的代理人，拥有发包、管理集体土地等权力<sup>①</sup>。据此，地方政府利用集体组织落实农民集体成员在集体经济组织的成员权利，通过可信承诺使集体成员将集体农地资源的管理委托给村“两委”，利用村“两委”作为中介达成政府与村庄之间的合约约定。在制度供给中，地方政府也通过村“两委”对农地流转与利用合约施加影响。在要素市场不完全的约束下，地方政府为了达成制度变迁目标，可能会进行如下制度供给：一是限制农地流转范围，以降低农地市场化配置的外部性；二是限定新经营主体的选择来源；三是提供相关的政府服务，包括可承受的财政支持和农业服务等。政府与集体组织达成的合约为集体内部的合约约定提供了基础。

(2) 村社集体层面的合约（合约②），即农民集体成员与集体组织之间的“委托—代理”合约。土地集体所有制的本质是农民集体作为集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。由于农民集体缺乏人格化的所有者，集体组织充当了这一角色（陈剑波，2006）。但是，集体组

<sup>①</sup>参见：①《中华人民共和国农村土地承包法》（第十三届全国人大常委会第七次会议修订）第一节第十三条：“国家所有依法由农民集体使用的农村土地，由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包。”<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/cd063e4c0f19465e9d41946001fe839c.shtml>。②《中华人民共和国土地管理法》（第十三届全国人大常委会第十二次会议修订）第二章第十一条：“农民集体所有的土地依法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经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eccc345eba23796c6e8473347.shtml>。

织并不是集体资源的拥有、控制和支配者，只是接受集体成员委托作为农地管理与处置的代理人，其权力与行为必须受到委托人的监督。集体经济组织作为集体所有权的代理人，与农民集体成员达成“委托—代理”合约。集体经济组织与农民集体成员之间的合约包括界定农民集体成员权的内涵，明晰集体土地产权归属，确保集体成员享有平等的土地权利和资产收益，减少集体名义下少数人的机会主义行为，防止个人侵犯集体财产或利益。当然，由于村“两委”在乡村的领导地位，它会通过民主议事机制保障集体成员的知情权、决策权、监督权，以使村社集体层面的合约得到实施。

(3) 集体组织与转出土地农户的合约（合约③）。随着经济结构变迁，集体成员的就业和收入来源发生变化，影响集体成员的土地权利观念与处置方式。在集体所有制情形下，集体成员有权将承包经营的土地转出，集体组织也可以通过合约安排将愿意流转经营权的农户的土地转入。对于转出土地的农户而言，只要转出土地的承包权权益得到保障，这些农户也会愿意将土地转给集体组织处置。集体组织与转出土地农户的合约选择有两类：一类是与愿意保留承包权、但同意转出经营权的农户的合约。在村“两委”的指导下，承包农户流转出土地的经营权交由集体组织管理，并以集体成员的身份从集体经济组织处获取承包权收益，它既可能表现为货币形式的地租，也可能表现为股份合作经济下的股权收益。这一合约中承包农户的承包权并没有丧失，只是改变了承包权益的实现形式（洪银兴、王荣，2019）。另一类是与退出承包经营权的农户的合约。这类合约可能通过权益置换方式来保障农民的土地利益。在工业化、城镇化进程中，部分进城实现非农就业的农民已长期脱离农业生产，他们有将土地承包经营权有偿退出的意愿，只要合约条件得到满足，这类合约约定即可达成（李荣耀、叶兴庆，2019）。

(4) 集体组织与家庭农场经营者（图1中简称为“家庭农场”）的合约（合约④）。集体地权下农地合约再议定的宗旨是，在保护利益相关者权益的前提下提高农业资源配置效率。为了达此目的，作为政府委托者的集体组织一方面会寻求更有效的农业经营主体，另一方面将建构使经营主体有效利用资源的合约。为了保证农业经营者选择有效，集体组织可能采取如下行动：一是将小农户经营单位变为家庭农场，既保住家庭经营在农业中的有效性，又克服小农户在经济活动中存在的不足。二是利用村社制度的优势从集体内部选取专业的务农经营者，因为村社制度包含的熟人规则会对村内的农业经营者施加更有效的约束，使之更重视土地的可持续利用，减少农业经营中的短期行为。

为了保证农业经营者的经营效率，集体组织一方面赋予家庭农场经营者对特定规模地块一定期限内的占有、耕作并取得相应收益的权利，另一方面与家庭农场经营者达成相关合约安排。与纯土地市场化流转情形下的农业经营合约不同，集体组织与家庭农场经营者的合约安排包含了对主要农业生产要素初始配置和后续使用的具体内容。第一，为防止经营者能力与耕种土地不匹配造成规模不经济，采取框定家庭农场土地经营规模的制度安排。集体组织会综合考虑地区资源禀赋状况与经济社会发展水平，特别是考虑农户经营能力以及非农产业收入水平与农业专业经营收入的对比，以确定适度的土地经营规模。第二，集体组织作为地方政府与家庭农场的中介，向家庭农场提供资金及其他农业支持。包括：①通过适度补贴调动家庭农场经营者专业化从事农业经营的积极性。一定量的补贴旨在提高农业经营主体的边际收益（McCloud and Kumbhakar, 2008），促使其从事专业化的农业经营而非靠兼业

来弥补农业经营收入的不足，从而提高农业生产绩效，并逐步降低经营主体对补贴的依赖度。②进行村庄范围内的农业基础设施投资。适度规模经营要求土地的连片成方和田、水、路、林的综合整理，单个经营主体无力实施（刘守英，2015）。在集体土地权利重构后，政府与集体组织有可能对土地进行集中连片的整理和“区域专业化”生产布局，从而避免地块过于分散情况下机械不可分性带来的不经济和要素作业转移成本产生的效率耗散（罗必良，2017）。③提供农业配套服务。小农户经营向家庭农场的转变，有利于农业服务的规模化，提高农业服务者和农业经营者的规模报酬。

2.集体村社型家庭农场合约结构与制度绩效。在不突破既有制度约束的条件下，地方政府通过集体村社型家庭农场体制建构，形成满足地方政府、集体组织与农户各方目标的合约结构。在集体内部，集体组织作为农民集体所有权的代理人，分别与承包权主体（转出土地农户）和经营权主体（家庭农场经营者）签订可置信的正式合约，保证了集体经济组织成员的成员权和土地财产权，并确保了转出土地农户的承包权权益的实现，在此基础上利用政府正式制度与村社非正式制度界定与保护分离出的经营权。政府由此也达成制度供给的目标，形成有利于地方农业现代化的制度结构。合约的制度绩效主要表现在如下两方面：

（1）农业经营组织重构，促进规模经营与产业分工。家庭农场作为独立的市场主体，从事规模化、专业化的生产（高强等，2013），化解了小农户经营中整体收益低下的问题。同时，保留家庭经营的组织形式有利于解决组织内部对农业生产的监督与计量难题（刘守英，1993）与实现剩余控制权和剩余索取权的对称配置（韩朝华，2017），相较于雇工企业具有更明显的成本优势（江元、田军华，2018）。更重要的是，在地方政府所提供服务的基础上，家庭农场以各种中介组织为依托形成农业产前、产中、产后的社会化联结机制，能进一步促进农业产业分工（蔡海龙，2013），提高农业经济组织的多样性和农业经济活动的复杂度，进而提高农业生产效率和农民收入。

（2）经营权稳定性提升与农业生产要素组合优化。对作为规模经营主体的家庭农场而言，经营权内含的权利是经过合约约定形成的可预期的制度安排，其农业经营目标函数与其他集体成员是可分的，他们可以独立做出最大化自身收益的决策，将显著增强家庭农场的长期投资意愿，进一步优化农业资源配置。在土地适度规模的基础上，农业生产要素的配比优化与协调一致将有助于消除资源禀赋的制约，改善资源组合（刘凤芹，2006）。特别是组织联结有助于实现服务规模化，降低生产和组织成本，提高农业生产效率（刘守英、王瑞民，2019）。

由此，这一合约结构直接改变了农业经营基本单位的特征，引发农业经济组织的系统改变，有助于实现农业规模经营与社会化合作。在合约期内，规模经营主体获得稳定的经营预期，有利于促进土地、劳动、机械与服务等要素组合的优化升级，形成高回报农业与吸引新主体进入的良性循环。集体村社型家庭农场合约结构不仅实现了地权重构和土地整合，改变了一家一户小规模的经营方式，而且有利于激励家庭农场采用增加人力资本投入、以机械和技术替代劳动等方式配置农业生产要素，进行

培肥地力等长期投资，农业生产要素组合方式的不断升级促进了农业工业化<sup>①</sup>进程。利用家庭农场的优势、通过合约再议定实现农业生产要素组合的优化，有助于增进农业经营绩效、提高农业生产效率和增加农民收入，使农业成为有竞争力和高回报的产业，吸引专业化、年轻化的经营者进入，进一步促进农业产业升级。

### 三、案例分析

#### （一）松江集体村社型家庭农场形成背景

松江区位于长江三角洲内上海市西南部，拥有优越的自然条件和丰富的农业资源，是上海市重要的“米袋子”和“菜篮子”。自改革开放以来，随着松江区工业化、城市化进程加快，大量农业劳动力进入非农产业，农业在国民经济中的份额大幅下降，到2007年，松江区第一产业增加值份额已下降至1.11%，第一产业就业份额下降至7.60%，趋近于发达国家水平，但农业绩效仍与发达国家有明显差距（参见表1）。2007年松江区农民收入构成中，工资性收入已占73.94%，财产性收入和转移性收入分别占10.44%和9.83%，经营性收入仅占5.79%（参见表2），已经出现“无人种地”状况。在国民经济结构不断变化的背景下，松江区作为上海市粮食主产区，负担保障粮食安全的任务未减。为此，松江区不得不在农业劳动力大量转移的情况下通过地权体制、经营模式的变革，优化农业生产要素配置，实现农业绩效的提高。

表1 松江区第一产业增加值份额、就业份额与劳均增加值的国际比较 单位：%、美元/人

年份	松江区（第一产业） <sup>a</sup>			美国（农业） <sup>b</sup>			日本（农业） <sup>c</sup>		
	增加值 份额	就业 份额	劳均 增加值	增加值 份额	就业 份额	劳均 增加值	增加值 份额	就业 份额	劳均 增加值
1978	47.68	81.06	493.22	2.25	3.50	13778.14	4.20	11.70	12314.55
1998	8.47	25.99	2254.31	1.10	2.60	26217.93	1.63	5.30	20212.57
2007	1.11	7.60	5234.62	0.98	1.30	61206.58	1.06	4.20	22156.15

注：表中价值量以2005年不变价计算。a 松江区第一产业增加值与农村劳动力就业数据来源于松江区统计局与松江区农委，汇率指标与平减指数来源于联合国粮食及农业组织(<http://www.fao.org/faostat/en/#data>)；就业份额与劳均增加值由笔者计算得出（计算公式：农村劳动力第一产业就业份额=农村劳动力第一产业就业人数/农村劳动力就业人数；劳均增加值=第一产业增加值/农村劳动力第一产业就业人数）。b、c 数据来源于联合国粮食及农业组织。

表2 松江区农村居民家庭人均可支配收入构成 单位：元

年份	总收入	工资性收入	经营性收入	财产性收入	转移性收入
1998	5790	4196	1374	63	157
2003	6790	5412.6	680.9	408.3	288.2

<sup>①</sup>张培刚指出，工业化不仅包括工业本身的机械化和现代化，也包括农业的机械化和现代化。农业工业化的本质在于人口、资源或物力、社会制度、生产技术、企业家的创新管理才能等各种生产要素的有效组合，以及生产要素组合方式连续发生由低级到高级的突破性变化，由此带来农业生产效率提高，实现规模报酬递增。参见：张培刚（2014）。

2007	10367	7665.4	599.6	1082.6	1019.4
------	-------	--------	-------	--------	--------

注：数据来源为松江区统计局与松江区农委。

改革以来，面对人地关系的变动，松江区的农业经营体制历经了三次主要变迁。第一次是自 20 世纪 80 年代末至 21 世纪初，外来经营主体租赁松江农户承包土地进行农业经营。短期、非正式的租约加上村庄封闭性造成外来经营主体的机会主义行为，经营中出现过量施肥破坏土壤结构、改种高收益经济作物等行为，对粮食安全造成冲击。第二次是自 20 世纪 90 年代至 21 世纪初，村集体经济组织利用农民退包土地发展集体农场，由集体安排当地农民从事粮食生产。集体农场体制的缺陷加上农业对农民的吸引力本来已经下降，集体农场的农业生产效率不高。为了保障粮食安全，提高农业生产要素配置效率，松江区政府逐步停止外来农民续租本地农户的承包土地，规范土地流转，并于 2007 年起，利用承包户流转至集体组织的土地（包括但不限于原外来农民租种的土地）与原集体农场地发展集体村社型家庭农场，开启了第三次农业经营体制变革。

## （二）松江集体村社型家庭农场制度安排

2007 年，松江区开始探索 100~150 亩适度规模经营的粮食家庭农场。2008 年，松江区粮食家庭农场达到 708 户，经营面积 11.5 万亩，占该区粮田总面积的比例为 70%。起初，家庭农场经营者多为村干部或原农机服务队的农机手。随着制度试验的推进，经营家庭农场对其余农户的吸引力增大，家庭农场经营者的制度服务需求提高，促使松江区持续优化土地流转机制与改善农业服务水平，并在粮食家庭农场的基础上发展种养结合型家庭农场、机农一体型家庭农场与“三位一体”型家庭农场<sup>①</sup>，不断扩充与完善相关制度。截止到 2019 年，松江的家庭农场已发展至 906 户，经营面积达到 13.78 万亩<sup>②</sup>。松江区基本形成了稳定的集体村社型家庭农场体制。

1. 农地权利再配置。<sup>①</sup>土地转出。通过农户自愿与村委会签订《土地流转委托书》，村委会获得统一流转或转包的权利。土地流转费以 250 公斤稻谷为基数，按当年粮食收购价格结算，允许镇或街道自行适当调整。此外，对老年农民实行退地养老保障政策。自愿选择“退养”并退出承包土地的老年农民，其退养补助金提高至当年度上海市小城镇社会养老待遇水平，其家人的土地流转收入不受影响。<sup>②</sup>土地转入。村集体经济组织成员拥有土地流转后优先成为家庭农场经营者的权利。村委会与家庭农场签订统一的《上海市农村土地承包经营权流转合同》与《家庭农场承包经营协议》，家庭农场须向原承包农户或集体经济组织交付土地流转费。流转完成后，家庭农场没有土地处置权利，不能将土地再转包、转租给第三方经营。

<sup>①</sup>种养结合型家庭农场为同时从事种植与生猪养殖的家庭农场的简称；机农一体型家庭农场为同时从事种植与农机服务的家庭农场的简称；“三位一体”型家庭农场为同时从事种植、生猪养殖与农机服务的家庭农场的简称。

<sup>②</sup>参见：《2019 年上海市松江区国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.songjiang.gov.cn/BigFileUploadStorage/temp/2020-03-25/b98f5f2c-f25c-4703-8968-a5c9661197cf/2019%E5%B9%B4%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E5%B8%82%E6%9D%BE%E6%B1%9F%E5%8C%BA%E5%9B%BD%E6%B0%91%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%92%8C%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%8F%91%E5%B1%95%E7%BB%9F%E8%AE%A1%E5%85%AC%E6%8A%A5.pdf>。

2.经营者再选择。①准入机制与申报程序。家庭农场经营者原则上是集体内部的农户家庭，常年务农人员在2人及以上，主要依靠家庭成员来完成农田的耕、种、管、收等主要农业生产活动，除季节性、临时性聘用短期用工外，不得常年雇用家庭以外的劳动力从事家庭农场生产经营活动；家庭农场经营者须是适龄人员（男性25~60周岁、女性25~55周岁），家庭务农人员不足时，经村民代表大会讨论决定可适当放宽条件；具备相应的生产经营能力和一定的农业生产经验，掌握必要的农业生产技术，能熟练使用农用机具。松江区政府以当地农户的种粮收入高于当地农户务工收入为前提，测算出经营规模以100~150亩为宜。村委会根据本村、本镇粮食播种面积，制定本村的农业发展规划，决定家庭农场的数量、户均规模、经营年限等条件。村集体内部满足条件的农户根据村委会制定的标准提出申请，由村委会审核、村内民主择优确定，经公示无异议后成为家庭农场经营者。②续约或退出机制。新进家庭农场经营者有一年试用期，年度考核合格才可转为正式经营者。优先续约的家庭农场需要满足的条件是经营管理好、生产水平高、考核结果优秀，或积极探索并开展“种养结合”、“机农一体”和“三位一体”，或获得农民培训资格证书与农机驾驶证。在规模经营基础上，续约家庭农场的经营期限至少为3年，种养结合型、机农一体型与“三位一体”型家庭农场的经营期限可延长至5年及以上。违反村集体关于家庭农场的规定的主体将被取消资格。

3.政府政策性服务再供给。①补贴与优惠。家庭农场获得的补贴包括各级政府的种粮补贴及奖励性的浮动补贴。松江区最初实行土地流转费补贴，旨在解决土地流转费过高导致的农户种粮积极性不高问题。随着家庭农场效益的改善，地方性补贴被改为生产经营考核奖励型补贴，以考核结果为依据，最高标准为每亩200元，考核不合格者不予补贴。机农一体型与“三位一体”型家庭农场还享受农机具购置补贴。此外，松江区给予家庭农场农业贷款与农业保险的政策优惠，包括给予粮食生产家庭农场贴息贷款扶持，提高农业保险保费补贴，提高出险后的理赔额，减少农民因受自然灾害而产生的损失。②基础设施建设。政府主导建设高标准农田，完善粮田沟、路、渠等设施配套，以及其他生产辅助设施，加强农田设施的日常维护和管理。③社会化服务体系。由政府提供部分综合服务，包含农资服务、技术服务、农机服务、信息服务、产品销售服务与其他服务，降低家庭农场的服务购买成本。政府还对农机服务提出最高限价，防止家庭农场的机械使用成本过高；通过设置“种养结合”、“机农一体”与“三位一体”的家庭农场推动集体内部的服务合作，包括推动种养结合型家庭农场参与当地养殖专业合作社的产中环节，由合作社提供产前（仔猪培育、饲料购买和技术指导）与产后（加工和销售）服务；机农一体型和“三位一体”型家庭农场参与服务提供环节，获取额外收入。

### （三）松江集体村社型家庭农场合约结构

1.松江区政府与集体组织的合约保障新体制的实施。作为集体村社型家庭农场体制的制度设计者和供给者，松江区政府需要利用既有制度框架为新型农业经营主体的产生创造条件。一方面利用农地集体所有制的基础性地位发挥集体组织的作用，另一方面利用集体地权的可分割性实现新经营者的农地经营权。自2007年起，制度变迁的目标与实施体现在松江区政府与松江各集体组织达成的合约之中。合约的达成为集体内部实现地权重构与改变农业经营体制提供了前提。

其一，为了促成粮食种植土地的适度规模，松江区政府鼓励农户委托村委会转让土地经营权，再

由村委会将整理好的土地流转给村内民主选择的家庭农场经营者。自 2008 年起，松江区推进集体产权制度改革，明确集体成员的所有权主体地位，村集体经济组织成为集体成员实现土地财产权的代理人，代为接收土地流转费并交付给转出土地的集体成员。其二，为了保证农业经营主体选择的合理性，松江区政府设计了一套家庭农场经营者的准入、退出和续约机制，由村委会负责与家庭农场经营者就农业生产、经营活动进行合约议定，并由村委会负责合约执行与履约监督，充分发挥村规民约的治理作用。其三，形成对家庭农场的资金与农业服务安排，以确保家庭农场经营者获得稳定收益、愿意长期种粮，最终实现合意的农业生产绩效。松江区政府给予的补贴、贷款和保险优惠与各项基础设施和服务，与家庭农场的要素投入水平、生产经营水平激励相容，为松江区政府推行集体村社型家庭农场制度减少了阻力。

2.集体组织与两类农户的合约既保障了转出土地农户的权益，也稳定了家庭农场经营者的经营预期。（1）集体组织与承包农户的合约。松江区农地权利的分割与经营体制变革并非简单的行政过程，而是通过集体组织与集体成员的合约，在保障集体成员基本权利的基础上，从成员的土地流转意愿入手，由部分集体成员释放土地承包经营权，进行农地权利再配置。村委会通过与转出土地农户签订合同，在保障农户土地承包权的前提下，获得土地处置权，以便于统筹规划家庭农场土地；村集体经济组织则通过与转出或退出土地农户达成合约，保证农户获得土地承包权流转的货币化收益或土地承包权退出的保障性补偿，实现有条件转出土地农民的经营权对价。随着结构变革带来的农民—土地关系和利益结构的变化，松江拥有退出承包权需求的农民不断增加，合约给予这类农民合理的土地利益补偿，特别是建立权益保障机制，使之成为农地承包权价值实现的有效形式。

（2）集体组织与家庭农场经营者的合约。对集体土地资源进行整合与合理配置，以此提高农业生产绩效，是松江区集体村社型家庭农场制度安排的核心内容，需要村委会统筹承包户转出的土地，完成土地整理，与家庭农场经营者达成土地流转与土地经营的合约。通过准入机制，村委会保证家庭农场经营者的基本资质；申报成功的家庭农场转入适度规模的地块，在村委会的引导下将土地流转费用交予集体经济组织；以正式规定与村社规范为基础的续约与退出机制推动集体内部现有与潜在家庭农场经营者的竞争，激励经营者不断提高人力资本水平、增强生产经营能力。虽然村委会规定了土地用途、经营规模和经营年限，但家庭农场经营者仍拥有土地用途和规模限定下的生产经营权、收益权和较稳定的预期。家庭农场经营者的收益包括利用土地进行生产经营或服务活动所获得的收益以及各种补贴。家庭农场经营者不仅面临村委会绩效考核的外部激励，还有追求利润的内部动力，对生产经营活动的安排具有独立的决策权。

#### （四）松江集体村社型家庭农场的制度绩效

经过十多年的实践探索，松江区政府与集体组织以及集体内部达成合约，探索出农地“三权分置”的有效实现形式，既保证了集体所有权的进一步明晰、承包权的权益置换与经营权的稳定性，又改善了农业经营模式与服务供给效果，为提高农业绩效提供了制度保障。

为了分析松江集体村社型家庭农场的农业绩效，中国人民大学、南京审计大学等高校相关课题组于 2017 年 4 月至 2018 年 3 月期间对上海市松江区家庭农场经营者进行了面对面问卷调查。调查覆盖

松江区 2017 年 4 月在册的全部家庭农场，共 945 户。问卷内容涉及家庭农场 2007—2017 年的基本信息，包括家庭农场经营者的基本情况，家庭农场土地经营面积及粮食（水稻和二麦<sup>①</sup>）种植面积，家庭农场粮食生产过程中农药、化肥、农业机械、劳动力等要素投入以及粮食产出，种养结合型家庭农场生猪养殖情况，机农一体型与“三位一体”型家庭农场农机服务提供情况，家庭农场获得的各种政府补贴，家庭农场的收入，等等。问卷调查数据中缺失了两户家庭农场 2017 年的部分数据，为保证调查样本数据的完整性，本文分析时保留了这两户家庭农场 2007—2016 年间的的数据。

1. 以家庭农场为核心的农业经济组织得以形成。首先，松江的家庭农场分为四种类型，即纯粮食型、种养结合型、机农一体型与“三位一体”型。由调查数据可知（见表 3），纯粮食型家庭农场 2007 年为 81 户，占全部家庭农场的 86.17%，2017 年为 723 户，占比下降到 76.67%；相应地，其他类型家庭农场占比从 2007 年的 13.83% 上升到 2017 年的 23.33%。可见，松江家庭农场产业类型多样化程度得到提高。其次，2007—2017 年家庭农场的平均土地经营规模已经超过联合国粮农组织划定的 2 公顷（约合 30 亩）小规模经营的阈值，实现了规模化经营。2007 年，全部家庭农场的平均经营面积为 115.73 亩，2011 年下降至 109.26 亩，2017 年又上升至 143.75 亩。其中，纯粮食型家庭农场和种养结合型家庭农场的平均经营面积基本呈现先下降后上升的变化趋势，机农一体型家庭农场的平均经营面积近年来也呈现上升趋势。总体看来，机农一体型家庭农场与“三位一体”型家庭农场的平均经营面积明显大于纯粮食型家庭农场与种养结合型家庭农场。

表 3 松江家庭农场土地经营规模 单位：户、亩

年份	全部样本		纯粮食型		种养结合型		机农一体型		“三位一体”型	
	户数	经营面积	户数	经营面积	户数	经营面积	户数	经营面积	户数	经营面积
2007	94	115.73	81	112.35	—	—	13	136.77	—	—
2008	137	117.76	120	115.73	—	—	17	132.12	—	—
2009	190	116.45	165	112.35	4	124.25	21	147.14	—	—
2010	282	110.00	248	105.54	6	108.50	28	149.89	—	—
2011	351	109.26	311	106.16	7	89.86	32	140.81	1	200.00
2012	429	110.58	377	107.50	11	99.64	39	139.62	2	184.50
2013	516	111.42	436	107.54	15	107.73	62	137.39	3	156.33
2014	656	114.67	529	109.77	23	107.52	100	140.17	4	166.75
2015	789	121.09	619	115.66	31	106.45	133	148.88	6	141.83
2016	871	129.26	669	123.03	36	108.58	158	159.66	8	142.38
2017	943	143.75	723	137.12	43	121.67	165	176.37	12	173.33

2. 家庭农场经营权得到制度保障。松江集体村社型家庭农场制度下，85.26%的家庭农场主<sup>②</sup>认为所经营土地属于村集体经济组织（见表 4）。村集体经济组织与家庭农场的合约对经营权的界定清晰，大部分家庭农场主具有投资意愿，且对经营权稳定性与生产经营权利基本形成共识。就经营权稳定性而

<sup>①</sup>指小麦与大麦。

<sup>②</sup>松江区以“家庭农场主”指代家庭农场的主要负责人。

言, 70.41%的家庭农场主认为家庭农场经营权到期可以续期或经营期长久不变, 可见大部分家庭农场主对家庭农场经营权稳定性的预期较强; 就投资意愿而言, 87.70%的家庭农场主愿意在经营期内对家庭农场投资, 可见家庭农场主整体投资意愿较强; 就生产经营自主权而言, 85.90%的家庭农场主认为在家庭农场中应主要从事农业生产活动, 仅有 14.10%的家庭农场主认为除了家庭农场正在从事的农业生产外, 还可以进入一二三产融合的行业。可见, 家庭农场主就经营权合约与村集体经济组织基本达成一致同意。

表4 松江家庭农场主对合约结构的认知与经营意愿 单位: 人、%

合约内容		认知	人数	占比
所有权	归属	认为土地是村集体经济组织的	804	85.26
		认为土地是自己的或承包农户的	139	14.74
经营权	稳定性	认为家庭农场经营期满之前都归经营者使用	279	29.59
		认为经营权到期可以续期或长久不变	664	70.41
	投资意愿	愿意投资	827	87.70
		会担心经营权没有保障而不敢投资	116	12.30
	经营内容	家庭农场只能从事农业生产	810	85.90
		家庭农场除了农业生产还能做一二三产融合的行业	133	14.10

3. 现代农业生产要素投入与要素组合实现升级。第一, 松江区建有完备的“引、繁、供”良种繁育体系, 由政府负责引进、繁育, 并于每年4月底前免费供给家庭农场, 良种覆盖率达100%。第二, 松江区家庭农场采用先进适用的生产技术。各乡镇农技中心与农机服务中心不断强化对家庭农场的技术服务。比如, 向家庭农场推介高产、优质水稻新品种, 介绍品种特性及其栽培方式; 向家庭农场提供病虫害情报, 并指导防治; 向家庭农场推广更先进的栽培技术及其农机农艺配套技术。第三, 松江家庭农场农业机械投入水平提升。目前, 松江家庭农场粮食生产实现全程机械化, 农业生产的物质技术装备改善。表5数据显示, 样本中的松江家庭农场2007年直播机、拖拉机、收割机和筑埂机的拥有量分别为2台、10台、12台和0台, 2017年这四种主要农业机械拥有量分别达到102台、245台、156台和35台。第四, 随着经营收入提高、经营权稳定和经营者专业化, 家庭农场逐渐重视培肥地力及环境保护, 这有利于土地资源的可持续利用及粮食生产效率的提高。由表5可知, 松江家庭农场水稻种植的亩均有机肥用量2017年已达到667.88公斤。有机肥的使用不仅解决了养殖面源污染问题, 而且有效地改善了土壤结构, 土壤的蓄水蓄肥能力得到提高。表5还报告了家庭农场的土地深翻和绿肥种植情况。2007年, 进行土地深翻的家庭农场为68户, 深翻土地平均面积为57.59亩, 而2017年家庭农场深翻土地平均面积则高达120.11亩。土地深翻亩均成本2007年为38.31元, 而2017年则下降至29.05元。2007年, 种植绿肥的家庭农场为57户, 绿肥种植平均面积为51.89亩, 2017年绿肥种植平均面积则高达70.73亩。绿肥种植亩均成本2007年为49.99元, 2017年下降至38.27元。绿肥种植和土地深翻, 不但减少了种植二麦所用的农药和化肥, 而且通过春季早上水、早耕翻、早除草和杀死虫卵, 减少杂草和虫卵基数, 从而减少水稻种植中化肥和农药使用量, 在农产品质量提高的同时, 减少了农业面源污染, 也改善了农田生态环境。

表5 松江家庭农场现代生产要素投入情况

年份	户数	主要农业机械拥有量 (台)				水稻生产有机肥 使用		土地深翻			绿肥种植		
		直 播 机	拖 拉 机	收 割 机	筑 埂 机	户数	(公 斤/亩)	户数	面积 (亩)	成本 (元/ 亩)	户数	面积 (亩)	成本 (元/ 亩)
2007	94	2	10	12	0	6	186.67	68	57.59	38.31	57	51.89	49.99
2008	137	2	17	16	0	9	131.39	104	58.44	36.13	88	51.65	47.59
2009	190	2	21	21	0	12	173.71	149	56.84	36.92	137	50.70	45.40
2010	282	3	31	29	0	18	264.83	239	54.09	36.58	209	52.15	44.99
2011	351	3	49	36	0	28	329.71	291	52.78	34.71	271	49.70	43.72
2012	429	5	64	38	0	42	324.69	365	56.45	34.08	333	50.14	43.86
2013	516	17	88	54	0	47	303.06	465	57.70	33.25	398	49.85	44.19
2014	656	49	122	74	1	61	258.29	596	63.71	32.46	485	51.60	44.71
2015	789	78	162	102	17	79	272.57	719	70.24	31.90	564	55.30	42.97
2016	871	94	212	135	31	86	291.84	780	82.75	31.02	575	61.74	41.94
2017	943	102	245	156	35	26	667.88	895	120.11	29.05	401	70.73	38.27

注：表中价值量以2007年不变价计算。

4. 家庭农场农业经营者发生蜕变。一批年轻、有文化、懂技术、会经营的劳动者不断加入家庭农场的经营。从性别结构来看，2017年，全部家庭农场劳动者中男性占57.69%，女性占42.31%（见表6）；从职业背景来看，39.22%的家庭农场劳动者以前从事非农行业，这意味着其余60.78%的家庭农场劳动者具有务农经验；从文化程度来看，全部家庭农场劳动者的平均受教育年限为7.88年。值得注意的是，家庭农场经营后继乏人的问题已有所改善，有12.73%的家庭农场主的父亲也经营家庭农场，而在30岁以下的家庭农场主中，有52.17%的家庭农场主的父亲也经营家庭农场；在30岁以下和30~35岁的家庭农场劳动者中，分别有72.94%、77.94%的人是从非农行业转向农业的；45岁以下家庭农场劳动者的平均受教育年限都超过9年，30岁以下家庭农场劳动者的平均受教育年限达到12.95年。此外，松江家庭农场劳动者通过“干中学”，人力资本水平得到不断提升，有利于家庭农场取得良好的农业绩效。松江区政府非常重视对家庭农场劳动者的培训，积极做好家庭农场分级资格培训、职业技能培训并开展现场培训指导，不断强化家庭农场劳动者生产管理知识和解决实际问题的技能，提升家庭农场劳动者整体经营能力。例如，针对水稻种植，松江区委农工部每年统一对松江家庭农场劳动者进行种植制度、品种搭配、土壤肥料、植物保护等方面的实用技术培训。

表 6 2017 年松江家庭农场劳动者基本特征

年龄	家庭农场主				全部家庭农场劳动者						
	人数	占比 (%)	子承父业		人数	占比 (%)	性别		非农职业背景		平均受教育年限 (年)
			人数	占比 (%)			男 (%)	女 (%)	人数	占比 (%)	
≤ 30	23	2.44	12	52.17	85	4.38	57.65	42.35	62	72.94	12.95
(30, 35]	30	3.18	13	43.33	68	3.50	54.41	45.59	53	77.94	11.10
(35, 40]	108	11.45	35	32.41	172	8.85	59.88	40.12	110	63.95	9.92
(40, 45]	132	14.00	30	22.73	210	10.81	60.48	39.52	110	52.38	9.30
(45, 50]	160	16.97	11	6.88	269	13.84	56.88	43.12	126	46.84	8.07
(50, 55]	304	32.24	15	4.93	554	28.51	53.61	46.39	179	32.31	7.70
(55, 60]	186	19.72	4	2.15	335	17.24	64.48	35.52	95	28.36	6.94
> 60	—	—	—	—	250	12.87	55.60	44.40	27	10.80	4.12
总体	943	100.00	120	12.73	1943	100.00	57.69	42.31	762	39.22	7.88

注：全部家庭农场劳动者代表包括家庭农场主在内的家庭农场主要劳动力。

5.家庭农场农业绩效得到有效提升。(1) 松江区家庭农场稳定了粮食生产。由调查数据可知，第一，松江家庭农场水稻单产水平有所提高。松江家庭农场水稻亩产量 2007 年为 557.50 公斤，2017 年为 516.76 公斤，2016 年为最高值，达到 588.90 公斤，比 2007 年增加 31.40 公斤（见表 7）。2007—2017 年松江家庭农场的水稻亩产量大部分已达到 550 公斤（含）以上，且大多数年份 80% 以上的家庭农场保持在这个水平；2007—2017 年有一部分家庭农场水稻亩产量已达 600 公斤（含）以上，2016 年这一比例高达 59.24%。第二，松江家庭农场二麦亩产量明显增加。由表 8 可知，松江家庭农场二麦亩产量 2007 年为 302.20 公斤，2017 年为 305.09 公斤，2009 年为最高值，达到 312.97 公斤，比 2007 年增产 10.77 公斤。2007—2017 年松江家庭农场二麦亩产量大部分在 300 公斤（含）以上，且大多数年份 70% 以上的家庭农场保持在这个水平。2007—2017 年有一部分家庭农场二麦亩产量已达 350 公斤（含）以上，2009 年这一比例达到 37.23%。第三，综合水稻和二麦的生产情况，以不变价表示的粮食亩产值有所提升。由表 9 可知，全部家庭农场的平均粮食亩产值 2007 年为 1309.58 元，2017 年为 1308.38 元，2014 年为最高值，达到 1607.26 元。纯粮食型家庭农场的平均粮食亩产值 2007 年为 1309.08 元，2017 年为 1283.09 元，2011 年为最高值，达到 1590.39 元。种养结合型家庭农场的平均粮食亩产值 2009 年为 1228.45 元，2017 年为 1265.39 元，2014 年为最高值，达到 1638.14 元。机农一体型家庭农场的平均粮食亩产值 2007 年为 1312.68 元，2017 年为 1431.60 元，2013 年为最高值，达到 1826.05 元。“三位一体”型家庭农场的平均粮食亩产值 2011 年为 1747.05 元，2017 年为 1292.05 元。并且，机农一体型家庭农场的平均粮食亩产值明显高于其余三类家庭农场。

表 7 松江家庭农场水稻亩产量

年份	户数	全部样本 (公斤)	500 公斤以下		500 (含) ~ 550 公斤		550 (含) ~ 600 公斤		600 公斤 (含) 以上	
			户数	占比	户数	占比	户数	占比	户数	占比

集体地权制度下农地合约选择与经营体制变迁

			300 公斤以下		300 (含) ~350 公斤		350 (含) ~400 公斤		400 公斤 (含) 以上	
	户数	全部样本 (公斤)	户数	占比 (%)	户数	占比 (%)	户数	占比 (%)	户数	占比 (%)
2007	94	557.50	3	3.19	15	15.96	57	60.64	19	20.21
2008	137	561.16	4	2.92	17	12.41	86	62.77	30	21.90
2009	190	568.62	2	1.05	20	10.53	111	58.42	57	30.00
2010	282	572.62	2	0.71	27	9.58	146	51.77	107	37.94
2011	351	577.50	2	0.57	27	7.69	175	49.86	147	41.88
2012	429	579.15	3	0.70	33	7.69	209	48.72	184	42.89
2013	516	581.31	3	0.58	33	6.40	243	47.09	237	45.93
2014	656	583.79	2	0.31	37	5.64	279	42.53	338	51.52
2015	789	586.57	2	0.25	40	5.07	300	38.02	447	56.66
2016	871	588.90	4	0.46	36	4.13	315	36.17	516	59.24
2017	943	516.76	206	21.84	486	51.54	218	23.12	33	3.50

表8 松江家庭农场二麦亩产量

年份	户数	全部样本 (公斤)	300 公斤以下		300 (含) ~350 公斤		350 (含) ~400 公斤		400 公斤 (含) 以上	
			户数	占比 (%)	户数	占比 (%)	户数	占比 (%)	户数	占比 (%)
2007	50	302.20	15	30.00	22	44.00	10	20.00	3	6.00
2008	77	305.57	24	31.17	30	38.96	18	23.38	5	6.49
2009	94	312.97	23	24.47	36	38.30	28	29.79	7	7.44
2010	123	312.86	31	25.20	51	41.47	34	27.64	7	5.69
2011	178	307.97	47	26.40	83	46.63	42	23.60	6	3.37
2012	209	307.13	54	25.84	100	47.84	48	22.97	7	3.35
2013	236	309.70	64	27.12	100	42.37	64	27.12	8	3.39
2014	283	306.72	74	26.15	133	47.00	66	23.32	10	3.53
2015	284	301.82	91	32.04	133	46.83	52	18.31	8	2.82
2016	120	292.11	49	40.83	44	36.67	25	20.83	2	1.67
2017	53	305.09	15	28.30	23	43.40	15	28.30	0	0.00

表9 松江家庭农场粮食亩产值 单位：户、元/亩

年份	全部样本		纯粮食型		种养结合型		机农一体型		“三位一体”型	
	户数	粮食 亩产值	户数	粮食 亩产值	户数	粮食 亩产值	户数	粮食 亩产值	户数	粮食 亩产值
2007	94	1309.58	81	1309.08	—	—	13	1312.68	—	—
2008	137	1170.55	120	1163.32	—	—	17	1221.55	—	—
2009	190	1273.98	165	1246.95	4	1228.45	21	1495.07	—	—
2010	282	1512.28	248	1489.43	6	1420.04	28	1734.41	—	—
2011	351	1605.75	311	1590.39	7	1569.55	32	1758.49	1	1747.05
2012	429	1567.38	377	1550.56	11	1585.01	39	1726.00	2	1547.66
2013	516	1598.28	436	1566.65	15	1582.76	62	1826.05	3	1566.55

集体地权制度下农地合约选择与经营体制变迁

2014	656	1607.26	529	1588.27	23	1638.14	100	1702.29	4	1563.92
2015	789	1564.93	619	1546.55	31	1580.66	133	1650.63	6	1479.89
2016	871	1466.45	669	1442.83	36	1526.33	158	1555.18	8	1420.66
2017	943	1308.38	723	1283.09	43	1265.39	165	1431.60	12	1292.05

注：表中价值量以 2007 年不变价计算。

(2) 松江区家庭农场收入明显提高。在 2007—2017 年间，松江家庭农场户均收入（包含补贴<sup>①</sup>）明显提升，说明松江家庭农场经营者生活有望得到改善。表 10 和表 11 中的数据显示，全部家庭农场户均收入 2007 年为 20.55 万元，2017 年上升至 28.92 万元；纯粮食型家庭农场户均收入 2007 年为 16.56 万元，2017 年上升至 22.53 万元；种养结合型家庭农场户均收入 2009 年为 24.51 万元，2017 年为 28.91 万元，2016 年为最高值，达到 29.86 万元；机农一体型家庭农场户均收入 2007 年为 45.45 万元，2017 年上升至 55.07 万元；“三位一体”型家庭农场户均收入 2011 年为 59.12 万元，2017 年为 54.22 万元，2014 年为最高值，达到 62.97 万元。值得强调的是，家庭农场收入的增加中来自补贴的份额呈下降趋势。纯粮食型家庭农场补贴收入占总收入的份额从 2008 年的 27.40% 降至 2013 年的 17.57%，2017 年为 22.55%；种养结合型家庭农场补贴收入占总收入的份额从 2009 年的 21.21% 降至 2013 年的 12.60%，2017 年为 15.43%。除机农一体型家庭农场补贴收入占总收入的比重变化趋势不明显外，“三位一体”型家庭农场补贴收入占总收入的比重近年来也呈现下降趋势。机农一体型家庭农场与“三位一体”型家庭农场补贴收入较高主要来源于农机补贴额较大，而农机具购置补贴已成为覆盖全国农牧业县的普惠政策（曹光乔等，2010）。特别是机农一体型家庭农场，农机具购置补贴占总补贴的比重在 53.79%~63.20% 之间。

表 10 松江家庭农场补贴与收入（一）

年份	全部样本		纯粮食型				种养结合型			
	户数	总收入 (万元)	户数	总收入 (万元)	补贴收 入(万 元)	补贴收 入占比 (%)	户数	总收入 (万元)	补贴收 入(万 元)	补贴收 入占比 (%)
2007	94	20.55	81	16.56	2.81	17.46	—	—	—	—
2008	137	21.68	120	18.51	4.93	27.40	—	—	—	—
2009	190	23.04	165	19.04	4.80	25.85	4	24.51	5.29	21.21
2010	282	24.36	248	20.28	4.36	22.00	6	28.20	4.43	15.47
2011	351	24.85	311	21.26	4.21	20.19	7	25.14	3.55	14.31
2012	429	24.76	377	21.01	4.29	20.74	11	27.88	3.95	14.22
2013	516	25.06	436	20.44	3.55	17.57	15	28.91	3.62	12.60
2014	656	26.63	529	21.40	3.85	18.27	23	29.53	3.74	13.08
2015	789	28.12	619	22.12	4.06	18.63	31	28.95	3.77	13.15

<sup>①</sup> 补贴包含土地流转费补贴（2013 年起改为考核奖励性补贴）、国家三项补贴（良种补贴、粮食直补和农资综合补贴）与农机具购置补贴（仅对机农一体型与“三位一体”型家庭农场）。

集体地权制度下农地合约选择与经营体制变迁

2016	871	29.00	669	22.37	4.46	20.28	36	29.86	4.04	13.66
2017	943	28.92	723	22.53	4.97	22.55	43	28.91	4.43	15.43

注：表中价值量以 2007 年不变价计算。总收入为包含补贴的收入。

表 11 松江家庭农场补贴与收入（二）

年份	机农一体型					“三位一体”型				
	户数	总收入 (万元)	补贴收 入(万 元)	补贴收 入占比 (%)	农机补 贴占补 贴比重 (%)	户数	总收入 (万元)	补贴收 入(万 元)	补贴收 入占比 (%)	农机补 贴占补 贴比重 (%)
2007	13	45.45	14.48	31.21	60.64	—	—	—	—	—
2008	17	44.03	16.96	38.09	57.75	—	—	—	—	—
2009	21	54.26	16.46	33.94	53.79	—	—	—	—	—
2010	28	59.63	15.15	31.13	56.11	—	—	—	—	—
2011	32	58.61	15.12	29.10	58.01	1	59.12	10.42	17.62	22.69
2012	39	58.61	17.33	31.13	59.26	2	55.77	14.62	29.22	53.14
2013	62	55.28	16.06	29.80	62.24	3	52.73	13.63	27.71	61.94
2014	100	52.22	16.64	32.92	63.20	4	62.97	15.23	24.40	59.14
2015	133	54.53	18.34	34.12	63.15	6	56.42	16.59	30.19	65.34
2016	158	55.42	19.14	34.58	60.70	8	57.38	16.51	28.20	60.90
2017	165	55.07	19.14	34.55	56.80	12	54.22	15.42	26.81	49.75

注：表中价值量以 2007 年不变价计算。总收入为包含补贴的收入。

#### 四、研究结论与政策含义

Bromley (1982) 曾指出, 比较不同制度下资源配置方式优劣的科学依据并不存在, 地区性方案的可行性比地区间政策的一致性更重要。集体所有制与地方性制度障碍对集体地权的演化存在约束, 深刻影响着地权变迁的可选择性和不同主体之间的权利配置。中国已经进入农地制度改革与农业现代化的关键阶段, 当新古典意义上的农地使用权最优配置路径无法实现时, 如何通过非经典的路径设计达成帕累托改进的效果, 是地方实践需要关注的重点, 也是本文研究的意义所在。

本文研究发现, 改革以来, 在国家乡村治理制度发生全面转型的背景下, 由地方政府和集体组织参与合约议定的集体村社型家庭农场合约作为集体地权分割合约的特殊实现形式, 为提高农业经营绩效提供了可选择的制度安排和路径。合约议定方不仅围绕各自目标形成了合意的合约结构, 降低了制度运行成本, 保障了承包农户的权益, 还形成了经营者稳定的预期。基于松江案例的研究发现, 当依赖于农地市场化流转的农业发展路径与地方经济发展目标相悖时, 地方政府可能作为合约的发起者参与合约议定, 并达成各方合意的农地流转与农业经营合约, 进而改善农地制度绩效。在集体村社型家庭农场体制下, 农地权利结构呈现出集体所有权和代理权更加明晰、农户承包权实现利益置换和经营权有效性提高的特征, 不仅使农地流转顺利发生, 而且增强了对家庭农场进行规模化、专业化自主生

产的激励，实现了农业组织和农业生产要素组合的基础性变革，从而提高了农业生产效率和农民收入水平。松江案例也表明，在农地承包权与经营权分离的背景下，地方政府与村庄的合约还处于建构的过程之中，且各地存在与地方特征相适应的多样化农业发展可能性。未来的研究重点应当是继续对不同发展程度的地区在农地合约方面进行比较，从而归纳出更合意和多元化的制度变迁路径。

松江集体村社型家庭农场制度试验具有丰富的政策含义：一是以坚持农地“三权分置”的产权结构为前提，尊重地方经济社会发展条件与约束，实现农地各权利主体之间有效的合约约定，是农地制度改革的基本方向。松江的实践表明，要实现农业适度规模经营，首先需要保障原土地承包农户的利益，完善土地承包权与经营权分离的政策。同时，需要通过保障土地经营者权利，有效稳定经营者预期，促使适度规模经营主体主动进行长期投资。

二是坚持家庭农场在推进农业现代化中的主体地位。在城乡中国背景下，适度规模家庭农场既保留了家庭经营的内核，又实现了规模化经营，成为有利于维持乡村秩序与实现农业现代化的经营组织形式。松江区集体村社型家庭农场有别于均分制下的小规模农户，其经营行为和生产函数均已发生本质变化。家庭农场经营者以利润最大化为目标，能够在土地适度规模的基础上主动利用农业机械等现代要素、提高人力资本水平、寻求合作，进行要素组合的优化升级，农业现代化的主要特征已经呈现。

三是完善农业支持与社会化服务政策。适度规模的家庭农场对土地、机械、劳动与服务等要素在质与量方面的要求均已显著提高，但单个主体往往无力承担所有成本，国家应当给予扶持。首先，保证农村基础设施投入，进行高标准农田、水利、公路等项目建设，为农业规模经营提供条件；其次，通过改善财政补贴机制，激励家庭农场购置农机设备，促进专业化生产经营；再有，提供农业技术服务，以农研机构与农资服务站为依托，针对种子、农技、防疫、生产资料供应等方面提供全程高效服务；最后，推动形成社会化服务体系，促进家庭农场之间或家庭农场与其他市场主体之间的合作。

#### 参考文献

1. 蔡海龙, 2013: 《农业产业化经营组织形式及其创新路径》, 《中国农村经济》第 11 期。
2. 曹光乔、周力、易中懿、张宗毅、韩喜秋, 2010: 《农业机械购置补贴对农户购机行为的影响——基于江苏省水稻种植业的实证分析》, 《中国农村经济》第 6 期。
3. 陈剑波, 2006: 《农地制度：所有权问题还是委托—代理问题?》, 《经济研究》第 7 期。
4. 党国英, 2008: 《我国乡村治理改革回顾与展望》, 《社会科学战线》第 12 期。
5. 高强、刘同山、孔祥智, 2013: 《家庭农场的制度解析：特征、发生机制与效应》, 《经济学家》第 6 期。
6. 韩朝华, 2017: 《个体农户和农业规模化经营：家庭农场理论评述》, 《经济研究》第 7 期。
7. 何·皮特, 2014: 《谁是中国土地的拥有者：制度变迁、产权和社会冲突》, 林韵然译, 北京：社会科学文献出版社。
8. 洪银兴、王荣, 2019: 《农地“三权分置”背景下的土地流转研究》, 《管理世界》第 10 期。
9. 黄少安, 2000: 《关于制度变迁的三个假说及其验证》, 《中国社会科学》第 4 期。
10. 江元、田军华, 2018: 《谁是更有效率的农业生产经营组织：家庭农场还是农民专业合作社?》, 《现代财经（天

津财经大学学报》第6期。

- 11.孔祥智、何安华, 2011: 《城乡统筹与农业增长方式转变: 2001—2010年的中国农业政策》, 《教学与研究》第2期。
- 12.李荣耀、叶兴庆, 2019: 《农户分化、土地流转与承包权退出》, 《改革》第2期。
- 13.刘凤芹, 2006: 《农业土地规模经营的条件与效果研究: 以东北农村为例》, 《管理世界》第9期。
- 14.刘守英, 1993: 《中国农地制度的合约结构与产权残缺》, 《中国农村经济》第2期。
- 15.刘守英, 2015: 《上海市松江区家庭农场调查》, 载上海市农村经济学会、上海市松江区农业委员会(主编)《田野的希望——上海市松江区家庭农场的实践与创新》, 上海: 上海社会科学院出版社。
- 16.刘守英、高圣平、王瑞民, 2017: 《农地三权分置下的土地权利体系重构》, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 17.刘守英、王瑞民, 2019: 《农业工业化与服务规模化: 理论与经验》, 《国际经济评论》第6期。
- 18.刘守英、王一鹤, 2018: 《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 《管理世界》第10期。
- 19.刘守英、熊雪锋, 2018: 《中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论》, 《农业经济问题》第9期。
- 20.刘守英、熊雪锋、龙婷玉, 2019: 《集体所有制下的农地权利分割与演变》, 《中国人民大学学报》第1期。
- 21.罗必良, 2017: 《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》, 《中国农村经济》第11期。
- 22.钱忠好, 2008: 《非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释》, 《中国农村经济》第10期。
- 23.汪丁丁, 1992: 《制度创新的一般理论》, 《经济研究》第5期。
- 24.徐勇, 2013: 《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》, 《中国社会科学》第8期。
- 25.杨小东, 2009: 《农地承包制下农业经营组织的演进与绩效分析——一个制度经济学的视角》, 《农业经济问题》第8期。
- 26.姚洋, 2000: 《集体决策下的诱导性制度变迁——中国农村地权稳定性演化的实证分析》, 《中国农村观察》第2期。
- 27.张红宇, 2002: 《中国农地制度变迁的制度绩效: 从实证到理论的分析》, 《中国农村观察》第2期。
- 28.周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期。
- 29.张培刚, 2014: 《农业与工业化》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 30.周其仁, 1995: 《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》第3期。
- 31.周其仁, 2017: 《城乡中国(修订版)》, 北京: 中信出版社。
- 32.Agrawal, A., 2001, “Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources”, *World Development*, 29(10): 1649-1672.
- 33.Alchian, A. A., 1965, “Some Economics of Property Rights”, *Il Politico*, 30(4): 816-829.

- 34.Alchian, A. A. and H. Demsetz., 1973, “The Property Rights Paradigm”, *Journal of Economic History*, 33(1): 16-27.
- 35.Bai, Y. and J. K. Kung, 2014, “The Shaping of an Institutional Choice: Weather shocks, the Great Leap Famine, and Agricultural Decollectivization in China”, *Explorations in Economic History*, 54: 1-26.
- 36.Barrows, R. and M. Roth, 1989, “Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence”, *LTC Paper 136*, Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- 37.Bromley, D. W., 1982, “Land and Water Problems: An Institutional Perspective”, *American Journal of Agricultural Economics*, 64(5): 834-844.
- 38.Bromley, D. W., 1989, “Property Relations and Economic Development: The Other Land Reform”, *World Development*, 17(6):867-877.
- 39.Bromley, D. W. and J. Chavas, 1989, “On Risk, Transactions, and Economic Development in the Semiarid Tropics”, *Economic Development and Cultural Change*, 37(4): 719-736.
- 40.Bruce, J. W., S. E. Migot-Adholla and J. Atherton, 1994, “The Findings and Their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement”, Bruce, J. W. and S. E. Migot-Adholla, *Searching For Land Tenure Security in Africa*, Washington: The World Bank.
- 41.Cheung, S. N. S., 1969, “Transaction Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements”, *The Journal of Law & Economics*, 12(1): 23-42.
- 42.Cheung, S. N. S., 1970, “The Structure of a Contract and the Theory of a Non-exclusive Resource”, *Journal of Law and Economics*, 13(1): 49-70.
- 43.Ciriacy-Wantrup, S. V. and R. C. Bishop, 1975, “‘Common Property’ As a Concept in Natural Resource Policy”, *Natural resources journal*, 15(4): 713-727.
- 44.Deininger, K., 2003, “Land Markets in Developing and Transition Economies: Impact of Liberalization and Implications for Future Reform”, *American Journal of Agricultural Economics*, 85(5): 1217-1222.
- 45.Deininger, K. and S. Jin, 2005, “The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, 78(1):241-270.
- 46.Demsetz, H., 1967, “Toward a Theory of Property Rights.” *American Economic Review*, 57 (2): 347-359.
- 47.Feder, G., T. Onchan, Y. Chalamwong and C. Hongladarom, 1988, *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 48.Ji, X., S. Rozelle, J. Huang, L. Zhang and T. Zhang, 2016, “Are China's Farms Growing?”, *China & World Economy*, 24(1):41-62.
- 49.McCloud, N. and S. C. Kumbhakar, 2008, “Do Subsidies Drive Productivity? A Cross-Country Analysis of Nordic Dairy Farms”, *Advances in Econometrics*, 23: 245-274.
- 50.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 51.Quiggin, J., 1993, “Common Property, Equality, and Development”, *World Development*, 21(7):1123-1138.

52. Wallis, J. J., 2015, "Rules, Organizations, and Governments", *Atlantic Economic Journal*, 43: 69-86.

53. Wilson, P. N. and G. D. Thompson, 1993, "Common Property and Uncertainty: Compensating Coalitions by Mexico's Pastoral Ejidatarios", *Economic Development and Cultural Change*, 41(2):299-318.

(作者单位: <sup>1</sup>中国人民大学经济学院

<sup>2</sup>南京审计大学公共管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

## **The Choice of Farmland Contract and the Change of Management System under Collective Farmland Ownership: A Case Study Based on Songjiang Communal Family Farms**

LIU Shouying YAN Jia'nan JI Xianqing

**Abstract:** The collective ownership and local system constraints affect the selectivity of Farmland contracts and the allocation of land rights between different agencies, resulting in the difficulty in realizing the path of "marketization of farmland transfer, scale operation and agricultural production efficiency improvement" in the neoclassical sense. As a result, the impacts of different Farmland contracts on system performance have received much attention since the reform of "three rights separation". Under the separation of collective land rights and the transformation of rural governance system, this article puts forward a theoretical framework of the communal family farm system based on Farmland contract and its system performance and conducts a case study of Songjiang communal family farms. It finds that if the government and the collective, as well as those belonging to the collective, can reach a three-level agreement around the use of communal farmland resources and achieve common benefits, the farmland system reform under the common property rights can improve the system performance. The case of Songjiang proves that the communal family farm system formed by the interested parties' contracts can make the collective ownership and agency rights clearer, realize the interests of farmers' contractual rights and guarantee the management rights, thus improving the agricultural performance.

**Keywords:** Three Rights Separation; Management System; Communal Family Farm; System Performance