

# 农村土地“三权分置”的内涵、 基本要义及权利关系\*

肖卫东<sup>1,3</sup> 梁春梅<sup>2,3</sup>

内容提要：“三权分置”是中国农村改革的又一次重大制度创新，是农村土地制度改革理论和政策的重大创新与突破，具有鲜明的时代特征，有着丰富的科学内涵和基本要义。从内容上看，“三权分置”的创新要义在于农户承包权与土地经营权的分离，这既是土地承包经营权内部权能的分离，更是其负载的社会保障功能与经济效用功能的分离。但从本质上看，“三权分置”旨在重构集体所有制下的土地产权结构，不断促进公平与效率的有机统一和螺旋式互动增进。在“三权分置”的土地产权结构中，存在双层“母权与子权”“基础权利与派生权利”的产权关系。在实践中，有效推进“三权分置”，要坚持“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的基本方向，其中，落实集体所有权是前提，稳定农户承包权是基础，放活土地经营权是核心。

关键词：“三权分置” 集体所有权 农户承包权 土地经营权 权利关系

## 一、引言

2013年7月22日，习近平总书记在湖北省武汉市农村产权交易所考察时指出，“深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”。这是国家领导人首次提出农户承包权、土地经营权的概念和农村土地权利分为“集体所有权、农户承包权和土地经营权”的思想，是中央关于“三权分置”的思想萌芽。其后历年的中央农村工作会议、中央“一号文件”、党的十八届五中全会公报等都明确提出了“三权分置”的政策规定，对“三权分置”做出了完整的系统化部署（见表1）。从表1可以看出，“三权分置”改革有着丰富、深刻的政策含义：落实集体所有权、稳定农户承包权，旨在使“土地承包关系保持稳定并长久不变”，“农民利益不受损”，持续增加农民财产性收入，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，促进农业基础稳固、农村和谐稳定、农民安居乐业。放活土地经营权，旨在发挥市场在农村土地资源配置中的决定性作用，引导土地经营权规范有序流转，允许土地经营权向金融机构抵押融资，发展多种形式的农业适度规模经营，不断提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，不断提高农业质量效益和竞争力。

\*本文研究得到国家自然科学基金面上项目“中国农业地理集聚的生产率效应及其增进路径研究——基于转变农业发展方式视角”（项目批准号：71473153）、农业部农村经济体制与经营管理司委托课题“‘三权分置’的权利架构及其具体实现形式”的资助。

新华社：《习近平：要把握全面深化改革的重大关系》，[http://jjckb.xinhuanet.com/2013-07/23/content\\_457246.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/2013-07/23/content_457246.htm)。

农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系

表 1 中央关于“三权分置”的政策表述及其意义

	关于“三权分置”的表述	意义
中央农村工作会议(2013年12月)	改革前,农村集体土地是所有权和经营权合一;搞家庭联产承包制,把土地所有权和承包经营权分开,这是中国农村改革的重大创新;现在,把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行,这是中国农村改革的又一次重大创新。 要不断探索农村土地集体所有制的有效形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。	首次提出:“农户承包权和土地经营权分置并行”的政策思想及其重大创新的历史意义;“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的基本方向。
2014年中央“一号文件”	在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。	中央文件首次提出集体所有权、农户承包权和土地经营权相分离的政策思想,并对土地经营权赋予了新的权能内涵。
《意见》	坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转,坚持家庭经营的基础性地位,积极培育新型经营主体,发展多种形式的适度规模经营,巩固和完善农村基本经营制度。	正式提出“三权分置”的政策规定,明确土地经营权的指向。
2015年中央“一号文件”	抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系。	首次就“三权分置”提出了修改法律法规的要求。
《方案》	深化农村土地制度改革的基本方向是:落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。	正式将“三权分置”确立为深化农村土地制度改革的基本方向。
《建议》	稳定农村土地承包关系,完善土地所有权、承包权、经营权分置办法。	要求完善“三权分置”办法。
2016年中央“一号文件”	稳定农村土地承包关系,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善“三权分置”办法。	
习近平总书记讲话(2016)	放活土地经营权,推动土地经营权有序流转,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。	首次提出土地经营权有序流转应遵循“三个相适应”。

注:《意见》是指《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》(中办发〔2014〕61号);《方案》是指《深化农村改革综合性实施方案》(中共中央办公厅、国务院办公厅2015年11月印发);《建议》是指党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015年10月);习近平总书记讲话(2016)是指习近平总书记2016年4月25日在安徽省凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会上发表的重要讲话。

资料来源:中华人民共和国中央人民政府网“中央有关文件”(http://www.gov.cn/zhengce/wenjian/zhongyang.htm)。

由此,2013年以来,“三权分置”这一概念受到政策界及社会舆论的广泛关注和讨论,更引起经济学界和法学界的热议和争论。中央虽然提出了“三权分置”的概念,但未明确界定其基本内涵、阐释其基本要义。国内有学者认为,“三权分置”就是在现有法律已经承认的农民集体土地所有权、

农民家庭土地承包经营权的基础上,新设“土地经营权”(孙宪忠,2016),从而形成农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权的分置状态。关于“三权分置”下的农户承包权和土地经营权,大多数学者从权利性质角度进行界定,但观点不一。对于农户承包权,一种观点认为,农户承包权不是财产权利,而是一种集体经济组织成员承包农村土地的资格权(朱广新,2015),是一种身份性质的权利,属于成员权范畴(郑志峰,2014)。在一定意义上说,农户承包权这种成员权属于自物权(唐忠,2015)。另一种观点认为,农户承包权是农户在土地承包经营权上设立土地经营权、将土地交给他人利用时的用益物权(张力、郑志峰,2015),从本质上说,农户承包权是其占有、使用权能受到土地经营权限制的土地承包经营权(朱继胜,2016)。对于土地经营权,也有两种观点。一种观点认为,土地经营权是土地流转情况下独立于农户承包权的一种债权(李伟伟、张云华,2015;赵鲲,2016)。另一种观点认为,土地经营权是一种他物权(唐忠,2015),是经营权人对集体所有土地享有占有、使用、收益的权利,是典型的用益物权(郑志峰,2014);进一步来说,是一种权利用益物权(蔡立东、姜楠,2015;朱继胜,2016)。

“三权分置”是中国农村改革的又一次重大制度创新,是农村土地制度改革理论和政策的重大创新与突破,具有鲜明的时代特征,有着丰富的科学内涵,需要加强理论研究。有鉴于此,本文基于“三权分置”的政策含义、现代产权理论、物权理论以及学者的相关研究成果,探索性地界定“三权分置”的科学内涵,阐释“三权分置”的基本要义,厘清农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权之间的关系。

## 二、“三权分置”的内涵:现代产权理论、物权理论的视角

### (一) 现代产权理论与中国农村土地产权的历史演变

现代产权理论表明,产权是一束具有排他性、可分割性、可转让性等属性的权利,其本质不在于物本身及人与物之间的关系,而在于人利用物的权利、预期和责任等,在于因为物的存在及关于它的使用所引起的人与人之间相互认可的行为关系。一方面,产权是人们对财产使用的一束权利;另一方面,产权安排确定了每个人相应于物时的行为规范。产权只有在多个权利主体之间进行权利界定时,才有存在的意义(卢现祥、朱巧玲,2012)。具体来说,产权本质上是一系列财产权利,包括所有权、占有权、使用权、收益权、处分权(吴易风、关学凌等,2010)。王曙光、程炼(2012)认为,产权主要包括所有权、处分权和经营权,这三种权利既可以统一在一起,又可以适当分离。更为重要的一点是,产权是所有制的核心,是一种影响人类行为的制度安排。

在中国,农村土地是农民最重要的生产资料、最重要的财产权益、最可靠的生活保障(孙中华,2016),并且实行集体所有制。由此,产权是农村土地集体所有制的核心,农村土地产权的本质是集体所有制下人们对农村土地的使用所引起的相关利益主体(包括国家、集体、农民、其他经济主体等)之间相互认可的行为关系,农村土地产权包括所有权、占有权、使用权、收益权、处分权和经营权等。农村土地产权中每一项大的权利既可以由一个主体享有,也可以在多个主体之间分割,由多个主体共同享有,并且每一项大的权利还可以细分为多项具体权利(刘俊,2007)。农户承包权就是使用权的一种具体权利,它是农户赖以从事家庭经营的土地权利(王小映,2000)。新中国成立以来,中国先后确立了私有私营(土地改革时期和初级社时期)、公有国营(农业合作化后期和人民公社时期)、公有私营(改革开放至今)的农村土地产权制度,其中的本质就是农村土地所有权与使用权的统一与分离,及其反映出来的国家、村集体、农民之间相互认可的行为关系。私有私营的本质

参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社,2013年。

是农村土地所有权和使用权高度统一于农民身上，公有公营的本质是农村土地所有权和使用权高度统一于村集体身上，公有私营的本质是农村土地所有权与使用权的分离，即“两权分离”：农村土地所有权由村集体享有，使用权（即土地承包经营权）由承包农户享有。由此，中国农村土地产权经历了一个由“产权合一”到“产权分离”的历史演变，且实现了由强调“土地权利之所有”到追求“土地权利之所用”的转变。改革开放以来，农户所享有的农村土地权利经历了从无到有、权利期限从短期到长久不变、权能数量由少到多且不断增进、权能内容从残缺不全到日趋完整的不断扩展过程（郭忠兴、罗志文，2012）。

## （二）物权理论与中国农村土地物权结构

反映在法律上，产权就表现为物权，产权结构就成了财产权的体系和内容（高圣平，2014）。物权是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利，旨在明确物的归属，实现物的利用，发挥物的效用。所谓“物的归属”是指某物受谁支配，“物的利用”是指他人利用某物。在物权理论中，“物的归属”产生所有权的权利形式，所有权是静态归属的自物权，即人们对自己的财产所享有的权利。静态归属物权的功能是确定物的归属和产权边界，以达到定分止争之效，实现社会良好的财产支配和流转秩序。“物的利用”包括利用他人财产的“使用价值”和“交换价值”，两者产生发挥效用的他物权，前者为用益物权，后者为担保物权（包括抵押权、质权、留置权等）。动态利用物权的功能是注重物的变动和动态利用，以促进“物尽其用”，提高经济效率。由此，物权可以分为静态归属形式的物权和动态利用形式的物权，其物权形态表现为所有权、用益物权、担保物权。静态归属物权和动态利用物权之间有着密切的内在逻辑关系：动态利用物权依靠静态归属物权才能存在，静态归属物权是动态利用物权存在的基础；静态归属物权不被利用则被闲置或者被浪费，动态利用物权是静态归属物权的价值实现。静态归属物权和动态利用物权既可以集于一体，也可以相互分离而形成相对独立的物权形态。如果静态归属物权和动态利用物权集于一体由同一个经济主体所享有，则物权主体兼具归属权人和利用权人双重身份；如果静态归属物权和动态利用物权相分离，分别由不同的经济主体所享有，则两者分别形成独立的物权形态，归属权人和利用权人并列存在。

物权具有排他性，且一物之上只存在一个所有权，只存在一个客体一致、效力相同的用益物权。但是，如果用益物权的客体相异、效力不同，则同一物上可以根据用益物权所指向的不同客体设置效力不同的用益物权。特定有体物、特定权利均可成为用益物权的客体。以特定权利为客体的用益物权为权利用益物权，它是通过法定的间接方式取得的对物的实际占有、使用和收益的权利（蔡立东、姜楠，2015）。权利用益物权一方面能够扩大用益物权制度的适用范围；另一方面为特定有体物的权利行使提供了一种更有效的方式，能够提高特定有体物的利用效率。

在中国，自2007年10月开始实施的《物权法》第一条规定，“为了维护国家基本经济制度，维护社会主义市场经济秩序，明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权，根据宪法，制定本法”；第二条规定，“因物的归属和利用而产生的民事关系，适用本法”。显然，中国《物权法》在前二条规定中就强调并界定了“物的归属与物的效用（利用）”之间的关系，并按照“归属物权—利用物权”的法理逻辑对物的财产权即物权进行设置。在《物权法》第五章和第十一章，首次确定了农村土地的集体所有权和农户的土地承包经营权，建构了农村土地“集体所有权—承包经营权”的二元产权结构，即同一物上“所有权—用益物权”的产权结构安排，实现了农村土地这一物上“静态归属与动态利用”的分离。并且，集体所有权和土地承包经营权各有不同的权能构成。

## （三）“三权分置”的内涵

结合中央确立“三权分置”的政策含义、现代产权理论和物权理论与中国农村土地产权、物权

的历史演变,笔者认为,“三权分置”是指在坚持农村土地集体所有制的基础上,尊重农村人地不断分离的现实,将土地承包经营权中能够进行市场交易、具有使用价值和交换价值的权能分离出来形成土地经营权,使得土地承包经营权分离为农户承包权与土地经营权这两种独立权利形态,促使原来的农村土地集体所有权、土地承包经营权的“二元产权结构”变迁为集体所有权、农户承包权和土地经营权的“三元产权结构”,以更有效地实现集体土地政治治理功能、社会保障功能和经济效用功能的现代农村土地产权制度。

按照“三权分置”的政策设想,土地经营权是经营权人通过市场流转土地而取得的直接占有农村土地、自主从事农业生产并获得经营性收益的权利,它具有以下特征:土地经营权是承包农户设定的、以土地承包经营权为标的权利,但不得妨害土地承包经营权。土地经营权具有独立性和排他性。土地经营权一经设定,即具有物权效力,能够对抗包括承包农户在内的一切人,并且,土地经营权在约定期限内的存续不受圆满的土地承包经营权变动的的影响。有权利必有救济。土地经营权的行使受到他人妨害时,土地经营权人可以通过行使物权请求权获得救济。土地经营权人具有取得土地经营权上的平等性与非身份性,不再限制于集体经济组织内部成员,家庭农场、种养大户、农民专业合作社、农业企业都可以是经营权人。当然,集体经济组织内部成员拥有土地经营权的优先受让权。土地经营权流转具有约定期限,并且不得超过剩余的二轮承包期限。土地经营权人能够利用土地经营权设定抵押、担保,实现融资目的。改革实践需要的是物权化的“土地经营权”(孙宪忠,2016)。由此,本文认为,土地经营权是指承包农户将所承包农村土地流转给有农业经营意愿和经营能力的主体时,经营权人享有农村土地占有权能、使用权能、受限处分权能、经营收益权能的一种权利利用益物权,它是从土地承包经营权中分离出来的能够进行市场交易、具有使用价值和交换价值的一种产权形态。

农户承包权一方面体现了承包土地的权利资格;另一方面因为部分权能让渡于土地经营权而具有新的权利内容(潘俊,2015;李国强,2015)。由此,本文认为,农户承包权是集体经济组织成员权的重要内容,是实现土地承包关系保持稳定并长久不变的重要实现方式;农户承包权是指承包农户将其农村土地流转给有农业经营意愿和经营能力的主体时享有受限用益物权的土地承包经营权,它是设定了土地经营权的土地承包经营权。王小映(2016)将设定了土地经营权的土地承包经营权称为“有负担的土地承包经营权”,而将未设定土地经营权的土地承包经营权称为“圆满的土地承包经营权”。本文借鉴了这种说法。

### 三、“三权分置”的基本要义

#### (一)“三权分置”的创新要义在于农户承包权与土地经营权的分离

按中央政策文件,实行“三权分置”就是把土地承包经营权分为农户承包权和土地经营权。由此,“三权分置”的创新内容及其要义在于将用益物权性质的土地承包经营权分离为农户承包权和土地经营权,并产生分离的物权法效果,主要表现为在承包农户所拥有的土地承包经营权之上创设具有权利利用益物权效力的土地经营权。土地经营权的创设只是承包农户行使并实现土地承包经营权的一种方式,也即承包农户依然享有土地承包经营权,但不是享有圆满的土地承包经营权。进一步来说,土地经营权的创设使得承包农户所享有的圆满的土地承包经营权成为了有负担的土地承包经营权。显然,按物权状态将土地承包经营权分离而形成的农户承包权和土地经营权,是土地承包经营权中用益物权状态的内部划分,而不是外力作用下的权利裂变或者权利解体。农户承包权和土地经营权相分离具有内生性。

对于农户承包权与土地经营权的分离，本文强调指出以下几点：

1. 土地承包经营权是一种相对独立的用益物权，不是原本就包含农户承包权和土地经营权这两种权利形态。这是因为，根据《农村土地承包法》第一条、第五条的规定，土地承包经营权是为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，而赋予村集体经济组织成员长期而有保障的一种土地使用权，其实质是农村土地集体所有制下的“均田承包、农地农民用”。家庭承包经营是一种经营制度，是双层经营体制中的一个经营层次，是一个统一、整体的概念。显然，土地承包经营权这个权利名称直接来源于家庭承包经营制度，来源于农村土地承包经营的实践，也是一个统一、整体的概念。中央各项政策文件并没有将“承包”和“经营”相互区别而分别赋予不同的含义（高圣平，2014）。因而，家庭承包经营并不是“家庭承包+家庭经营”，土地承包经营权亦不是“农户承包权+土地经营权”。根据《物权法》第一百二十五条的规定，土地承包经营权是在农村承包地上设定的以从事农业生产经营为目的的用益物权，土地承包经营权人依法享有承包地的占有、使用和收益的权利，以及流转土地承包经营权的权利。《物权法》并无将土地承包经营权细分为“农户承包权”和“土地经营权”的法律内涵。土地承包经营权作为一种独立的用益物权，不是农户承包权和土地经营权的相加（温世扬，2014），不是农户承包权和土地经营权的混合体。而且，在《物权法》起草过程中，对于农村土地上的用益物权采用什么名称，法学界一直争议不断，有学者建议采用“农村土地使用权”（梁慧星，2000）、“土地承包经营权”（孟勤国，2002），还有些学者建议采用“农有权”“耕作权”“永佃权”等名称（王利明，2013）。国家立法机关沿用了《土地管理法》《农村土地承包法》和地方实践中的“土地承包经营权”，体现了《物权法》与家庭承包经营制度的高度契合。

2. 农户承包权与土地经营权相分离，并不意味着土地承包经营权在实践中必然要发生分离。农户承包过来的农村土地，既可以由其自主经营，也可以通过流转土地经营权的方式由其他农业经营主体经营。如果农户自己经营，则他享有圆满的土地承包经营权，无需将土地承包经营权分离为农户承包权和土地经营权，在这种情况下，农户承包权与土地经营权统一于土地承包经营权（见图1中的路径）。如果农户打算永久性退出承包地及土地承包经营权，则可以将其所享有的土地承包经营权完整地流转给村集体经济组织其他成员，在这种情况下，农户既不享有承包权，也不享有土地经营权，不存在农户承包权与土地经营权分离的情况。在实践中，土地承包经营权可作为一项独立的用益物权流转，此时形成新时空条件下的土地承包经营权（见图1中的路径）。如果农户不愿意经营土地，可以将土地经营权流转给其他农业经营主体，收取租金。在这种情况下，农户需将土地承包经营权分离为农户承包权和土地经营权，其他农业经营主体享有土地经营权，农户仍保留、享有承包权，形成“三权分置”格局（见图1中的路径）。由此，一般来说，农户承包权和土地经营权分离发生在农户不愿意经营农村土地的情形下，土地经营权是在农户将其所承包的农村土地流转给其他农业经营主体经营时，从土地承包经营权中分离出来并独立于农户承包权的一项权利。农户承包权与土地经营权的分离，只有在承包农户流转土地经营权之后才有意义。并且，土地经营权流转与否、流转价格及其形式、流转期限及收回方式等，都必须尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿原则，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥；必须坚持农民主体地位，由农民自主决定，严禁下指标、定任务和“被”流转。

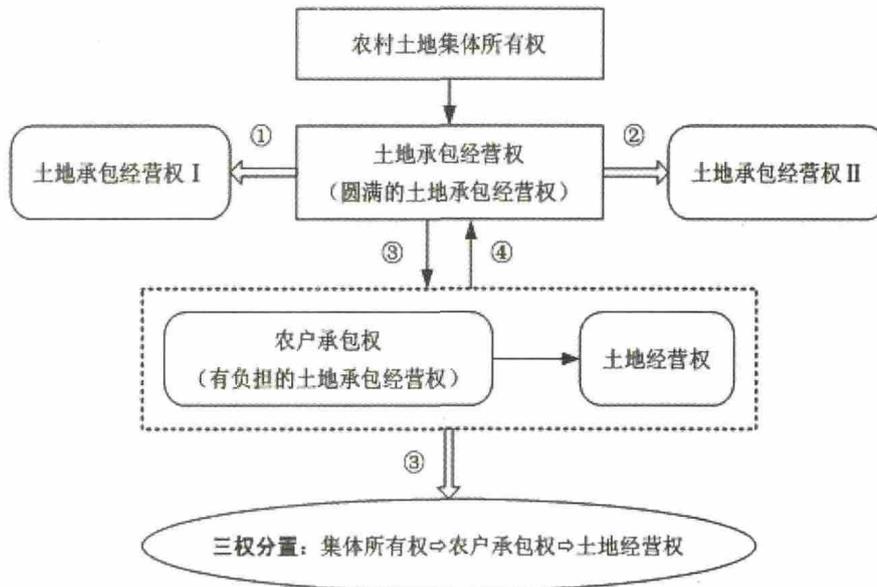


图1 “三权分置”的逻辑路径及权利架构

3. 农户承包权与土地经营权分离后，土地承包经营权并不因此消灭。农户承包权与土地经营权发生分离前，承包农户享有圆满的土地承包经营权；分离后，有负担的土地承包经营权和土地经营权分别由承包农户和土地经营权人享有。尤其是，土地经营权因流转合同到期等原因灭失后，承包农户所享有的土地承包经营权自动复归（蔡立东、姜楠，2015）。因此，从农户承包权与土地经营权分离的结果来看，两者分离发生在土地承包经营权内部，各自独立存在，并具有排他性；土地经营权期限届满等事项出现时，土地经营权复归承包农户，分离出土地经营权的土地承包经营权又可以内在地复归为圆满的土地承包经营权（见图1中的路径④）。从分离的实质来看，两者分离并没有改变土地承包经营权的用益物权的应然状态，而是土地承包经营权中的内部权能依据“权能分离”路径形成了农户承包权和土地经营权这两种相互独立的权利形态，是土地承包经营权内部权能的重新配置、内部权能结构的优化（见图1）。显然，“三权分置”遵循着“赋予权利和回归权利、行使权利和利用权利”的逻辑主线。

#### （二）“三权分置”的本质是重构集体所有制下的农村土地产权结构

新中国成立60多年来，产权的分离、细分是农村土地产权制度变迁的重要方式和途径。把土地承包经营权分离为农户承包权和土地经营权，就是要对土地承包经营权进行进一步的分割和细分。农村土地产权的细分、交易和配置是中国推进“三权分置”实践创新的基本线索（罗必良，2014）。“三权分置”就是要重构农村土地集体所有权、使用权、转让权权利体系，为农民提供完整、权属清晰、有稳定预期的土地制度结构（刘守英，2014）。发挥好“三权分置”的积极作用，关键是要合理界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权的权能范围（叶兴庆，2014）。因此，“三权分置”是要延续“两权分离”的农村土地产权制度变迁逻辑，选择一种更有效、更合意的农村土地产权制度安排，把农村土地的占有、使用、收益、处分等各项权能界定清晰，保证其市场交易顺畅，实现优化配置；“三权分置”的本质就是要重构集体所有制下的农村土地产权结构，以实现其产权功能（见图2）。

权能分离理论认为，权利由诸多的权能构成，各个权能可以从权利中分离出来，形成新的权利。

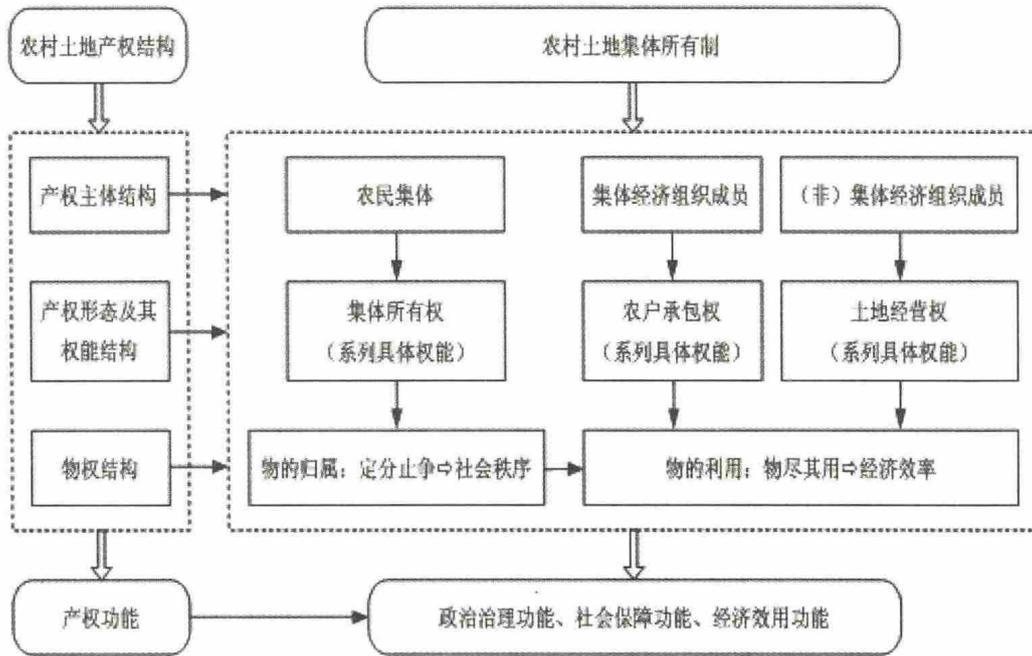


图2 “三权分置”制度下的农村土地产权结构及产权功能

农村土地产权结构是指农村土地各项产权及其权能构成、物权在不同主体之间的配置。图2表明,“三权分置”制度下的农村土地产权结构必须坚持农村土地集体所有制,主要包括产权主体结构、产权形态及其权能结构、物权结构,并具有归属清晰、权明确、保护严格、流转顺畅的显著特点。农村土地集体所有制是社会主义公有制的重要形式和内容,是农村社会和谐稳定、农民社会保障的制度红利,更是实现农民共同富裕的制度保障,在任何时候都必须毫不动摇地坚持,这是对新中国成立60多年来农村土地产权制度变迁的精准概括。《深化农村改革综合性实施方案》强调指出,深化农村土地制度改革必须要坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”,防止犯颠覆性错误。“三权分置”制度必须要坚持农村土地集体所有制,这是对下一步深化农村土地制度改革底线的再强调。

产权主体结构是指农村土地产权享有主体(包括产权归属主体和产权利用主体)的构成。产权类型结构是指所有权、使用权等大项产权的构成,产权权能结构是指每一大项产权内涵的各项具体权能(主要包括占有、使用、收益和处分权能)的构成。具体到“三权分置”制度,产权类型结构主要指农村土地集体所有权、农户承包权和土地经营权的“三元产权结构”。其中,每一大项产权都包括占有、使用、收益、处分等权能(叶兴庆,2015;孙圣民、孟愈飞,2015)。

(三)农户承包权与土地经营权的分离也是土地承包经营权所负载的社会保障功能和经济效用功能的分离

相关文献研究结论和地方实践表明,中国现行的土地承包经营权制度存在以下两个突出问题:一是土地承包经营权承载着政治治理(表征和维持社会公平、实现乡村治理、支持和落实地方行政管理、推行和发挥基层民主)社会保障和经济效用等涵盖面极为广泛的多种制度功能,存在功能超载的现象;二是土地承包经营权所承载的社会保障功能与经济效用功能之间存在难以调和的严重冲突,两者难以兼容(赵万一、汪青松,2014;丁文,2015)。一方面,社会保障功能要求土地承包经营权实现“集体经济组织成员人人有份、均等享有”和“限制性市场流转”,旨在追求社会公平;另

一方面,经济效用功能要求土地承包经营权实现“自由性市场流转”和承包地的“适度规模经营”,旨在崇尚经济效率。显然,两者在价值取向、权利基础和基本规则等方面都相互对立,而中国现有的相关法律(例如《农村土地承包法》《物权法》等)和政策文件(例如中央“一号文件”等)关于农村土地承包经营权的相关规定,有些着眼于社会保障功能的确保,有些则着眼于经济效用功能的发挥。这意味着,现行的各项法律、政策规定之间本身就存在或明或暗、或直接或间接的矛盾与冲突。这使得在实践中,土地承包经营权的社会保障功能和经济效用功能均难以有效实现。目前,中国农业规模经营受阻、比较效益低下、市场竞争力不强,就是土地承包经营权所承载的社会保障功能与经济效用功能之间的冲突在“三农”问题上的直接体现(赵万一、汪青松,2014)。

现阶段,中国农村劳动力转移渠道未能得到有效拓宽,独立于土地的城乡一体化社会保障体系尚未完全建立,农业转移人口市民化的体制机制不健全问题突出。在这些因素制约下,在未来一段时期内,农村土地尤其是承包地仍然是农村劳动力实现就业和社会保障的首要物质基础,仍然承载着农民生存和发展、农业经济效率提高的使命与任务。这使得下一步农村土地制度改革仍然既要实现农村土地的优化配置和充分利用,又要实现农民充分就业和社会保障最大化;既要追求社会公平,又要崇尚经济效率。

从前述“三权分置”的政策含义可以看出,“三权分置”从制度上清晰构建了从农民集体到承包农户、从承包农户到新型农业经营主体之间的土地产权关系(王小映,2016),以及农民与土地之间的关系。因而,“三权分置”建构了一种农村土地集体所有制的具体实现形式,它是厘清农村土地集体所有制、农民社会保障和土地财产权益、农村土地产权市场化改革三者关系的现实可行的制度安排,也是有效化解土地承包经营权所承载的社会保障功能与经济效用功能之间矛盾与冲突的现实可行的制度安排。首先,通过稳定农户承包权的产权制度设计,在集体经济组织内部成员之间均等分配农村土地并实现集体经济组织成员对土地的私人利用,以促进“土地承包关系保持稳定并长久不变”以及农村土地使用权在初始分配中的起点公平,尊重和满足农民社会保障的需要。其次,对于农民在初始分配中获得的保障性农村土地使用权,通过放活土地经营权的产权制度设计,农民可以依法依规地在农村土地产权市场上自由流转,以促进农村土地的优化配置和充分利用,“引导土地经营权规范有序流转”,“发展多种形式的农业适度规模经营”。显然,“三权分置”制度下农户承包权与土地经营权的分离,是农村土地使用权在初始分配与自由流转阶段的依序实现。

根据科斯定理,在交易费用为零的情形下,无论产权如何进行初始分配,都不会影响到最终的资源配置效率;而在交易费用不为零的情形下,不同的产权界定和分配方式,则会带来不同的资源配置效率。具体到农村土地使用权的初始分配与自由流转阶段,在初始分配阶段,因为农民获得农村土地保障性使用权不需要向村集体缴纳承包费,可以认为是交易费用为零的情形;所以,当农村土地及其利用权利在集体经济组织成员之间的均分不排斥事后的自由流转时,农村土地的最终配置效率并不受到影响。在此阶段,稳定农户承包权旨在强调社会公平取向与保障功能,确保农民的社会保障,着眼于解决农民的生存问题。在自由流转阶段,农村土地保障性使用权的流转促使其转向效率性使用权(在“三权分置”制度下称之为“土地经营权”),并会发生相关交易费用,所以,土地经营权的属性界定和权能分配会影响到农村土地的最终配置效率。在此阶段,放活土地经营权旨在突出经济效率取向与市场功能,着眼于解决农民的发展问题。由此,农户承包权与土地经营权的分离,其实就是农村土地使用权在“初始分配”与“自由流转”这两个阶段上的区分与有机衔接,这使得农村土地及其使用权的社会保障功能与经济效用功能在集体所有权的框架下分阶段依序实现。从这个角度来说,农户承包权与土地经营权分离的原因在于不同权利属性的功能价值的不同,

在于土地经营权的作用与影响被不断发掘与重视；农户承包权与土地经营权的分离不仅是这两种权利形态的分离，更是土地承包经营权所负载的社会保障功能和经济效用功能的分离（见图3）。

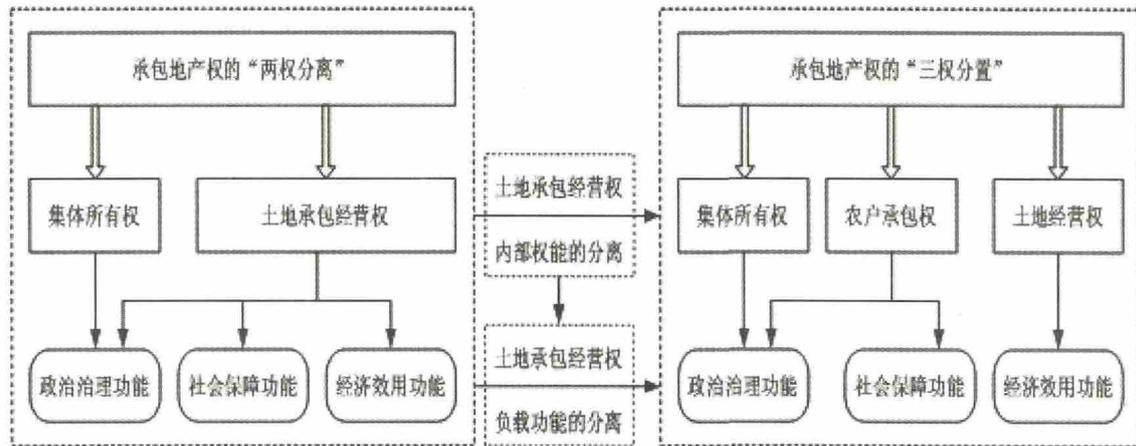


图3 土地承包经营权负载功能的分离及农户承包权、土地经营权的功能目标

#### （四）“三权分置”的基本方向是落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权

《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》《深化农村改革综合性实施方案》等中央文件多次强调，要“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”，这是深化农村土地制度改革的基本方向，也是推进“三权分置”的基本方向。

具体来看，落实集体所有权主要体现在两个方面：一是落实集体所有权的归属主体，以摆脱所有权主体“虚位”的状态；二是落实集体所有权的具体权能，努力做到集体所有权的“有所为，有所不为”。现阶段，落实集体所有权的着力点是尊重和落实好集体经济组织在占有、处分方面的权能，发挥其在监督处理土地撂荒、主导平整和改良土地、组织建设农田水利等基础设施、促进土地集中连片和适度规模经营等方面的作用（叶兴庆，2015）。稳定农户承包权也体现在两个方面：一是稳定现有的土地承包关系并保持长久不变；二是稳定农户的土地财产权益预期，让农户获得更多、更充分的土地财产权利。

从“三权分置”改革的目标要求来看，放活土地经营权要解决“地由谁种”“地怎么种”这两个重要问题。由此，放活土地经营权的基本要义有二：在不损害集体所有权和农户承包权的前提下，承包农户自愿将农村土地的实际经营权流转给他人利用，以扩大农村土地的“耕者”范围，实现现代意义上的“耕者有其田”，充分利用农村土地的使用价值。中国历史上的“自耕农”和解放后土地改革运动中的“翻身农民”，是传统意义上的“耕者”。而在改革开放后农村土地集体所有制和家庭承包经营以及“三权分置”的制度安排下，承包农户、有农业经营意愿和经营能力的新型农业经营主体是现代意义上的“耕者”（见表2）。现代意义上的“耕者有其田”有两种形式：一是承包农户家庭经营主导下的单一化、细碎化和小规模经营；二是家庭经营基础上的多元化经营（指家庭经营、集体经营、合作经营和企业经营）和适度规模经营，这是农村土地利用方式、农业生产方式和经营方式的创新。赋予土地经营权抵押、担保权能，允许土地经营权人将土地经营权向金融机构抵押融资，以追求和利用农村土地的交流价值，满足农业规模经营的资金需求，缓解农业经营主体的融资难问题。2014年中央“一号文件”提出的“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许土地经营权向金融机构抵押融资”，即为此义。《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》（国发〔2015〕45号）的出台和实施，

即为此义的落实和实践。

表 2 传统意义与现代意义上“耕者有其田”特征比较

	传统意义上“耕者有其田”的特征	现代意义上“耕者有其田”的特征
耕者	小块土地的所有者或者租佃者（自耕农、“翻身农民”）	普通农户；新型农业经营主体
土地产权	农村土地私有制和租佃制；土地自由买卖	农村土地集体所有制；长久不变的土地承包经营权；承包期限内的土地经营权；土地经营权流转与农业规模经营
生产要素	以家庭劳动力为限；使用传统农具和畜役力；传统农业技术	以家庭劳动力为主；机械化；社会化服务替代劳动；现代农业技术；农业社会化服务体系
生产经营组织	分户孤立、分散经营；没有社会分工；小农经济	家庭经营为基础，家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展；生产社会化；农业经营规模化与农业服务规模化相结合，规模经济、第一第二第三产业融合
生产经营能力	受制于全部家庭劳动力所能耕种的土地面积	受制于人地矛盾，通过土地经营权流转促进农业适度规模经营发展
生产经营目的	满足家庭生计需要，自给自足	满足家庭生计需要，融入市场经济

#### （五）“三权分置”的现实逻辑是包容性增长

改革开放以来，家庭承包经营制度使得农业农村经济增长的“公平”得到了显著增进，“效率”得到了显著提升，而且带来了两者相互的持续改进，从而促进了经济快速增长。然而，新形势下农民的土地权利和市场能力受到了抑制，导致农业农村经济中“公平”的进一步增进、“效率”的进一步提升出现了新的“瓶颈”：农民财产性收入增长与农业规模经营发展受阻。具体而言，现有的家庭承包经营制度阻碍了农村土地配置效率和利用效率的提高，从而阻碍了农业规模经营的发展以及农业生产效率和经济效益的提高；阻碍了农民收入尤其是财产性收入的持续增长以及对土地财产权益的有效保护。由此，农业农村经济中“公平”的进一步增进和“效率”的进一步提升，有赖于农村土地制度改革的深化，并寻求农民土地权益与效率的最大公约数。

在“三权分置”下，农户承包权均等地赋予了集体经济组织成员，保证了集体经济组织成员对农村土地的拥有，解决了其流转土地经营权的后顾之忧，从而促使其财产性收入增长和土地财产权益维护，表达了公平理念。土地经营权竞价配置给有农业经营意愿与能力的人，一方面能促进农民外出务工，增加工资性收入；另一方面能促进农村土地在更大范围内优化配置，促进农业规模经营，提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率，构成农业的效率增进与分工演进，促进现有土地细碎化、分散化经营的小农经济体系转向适度规模化、专业化经营的分工经济体系。具体来说，土地经营权的竞价配置能产生农业效率增进和分工演进效应：一是新型农业经营主体的生成及发展壮大，以及由此产生的农业专业化分工效应和规模经济效应；二是外出务工农民就业机会的增加和就业范围的扩大，以及由此产生的农业外拓展分工效应与农业内细化分工效应。

包容性增长是指民众福利能持续改善和增进的增长，核心是机会平等和发展成果共享，重心是改善弱势群体的经济状况和社会地位（杜志雄等，2010；肖卫东、吉海颖，2014）；其内在逻辑是通过增强弱势群体的市场能力、改善弱势群体的社会权利，使经济的“效率”和“公平”相互持续增进（周文、孙懿，2011）。由此，从包容性增长的视角看，稳定农户承包权是公平理念的表达，放活土地经营权是效率逻辑的构成，两者的相对分离能实现公平与效率的有机统一。并且，从效率角度看，稳定农户承包权是实现农村土地产出率可持续提升的前提和基础，现有土地承包关系保持稳定

并长久不变的一个重要意义就在于保证农村土地效率的持续提升。从公平角度看，农民土地权利的保障和改善是确保其长期共享经济增长成果的前提和基础，放活土地经营权是提高农村土地效率、促进经济增长的重要途径。因此，“三权分置”的有效推进能实现公平与效率的有机统一，还能促进公平与效率的螺旋式互动增进，这正是包容性增长的内在逻辑在“三权分置”制度上的深刻体现。

#### 四、集体所有权、农户承包权与土地经营权之间的相互关系

基于上述“三权分置”的内涵界定及其理解以及对农户承包权与土地经营权的界定，本文认为，在“三权分置”的土地产权结构中，存在双层“母权与子权”“基础权利与派生权利”的产权关系。集体所有权是构建农村土地权利体系的基石，是其他农村土地权利产生的本权，其他农村土地权利均由集体所有权派生（崔建远，2003）。由此，在双层产权关系中，集体所有权居于本源地位和第一层级，是产生圆满的土地承包经营权的本权和基础权利，也即圆满的土地承包经营权居于子权地位和第二层级，是派生权利。圆满的土地承包经营权分离后所形成的农户承包权（即有负担的土地承包经营权）和土地经营权，同处于第三层级，它们都是圆满的土地承包经营权的子权与派生权利。由此，在“三权分置”的土地产权结构中，集体所有权与圆满的土地承包经营权之间是第一层“母权与子权”“基础权利与派生权利”的产权关系，它构建了从农民集体到承包农户之间清晰的产权关系；圆满的土地承包经营权与农户承包权、土地经营权之间是第二层“母权与子权”“基础权利与派生权利”的产权关系，它构建了从承包农户到新型农业经营主体之间清晰的产权关系。关于农户承包权与土地经营权之间的关系，本文认为，稳定农户承包权是放活土地经营权的基础，土地经营权是农户承包权的一种逻辑结果。农户承包权是圆满的土地承包经营权得以复归的基础，只能由农户享有，不得独立流转，它只能随同圆满的土地承包经营权流转。因此，要严格保护农户承包权，任何组织和个人在任何时候都不能取代农户的土地承包地位，在任何时候都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。

综上，在“三权分置”的农村土地产权结构中，集体所有权、农户承包权和土地经营权是三种独立的农地权利形态，“三权分置”的前提是落实集体所有权，基础是稳定农户承包权，核心是放活土地经营权。“三权分置”的一个基本要求就是“三权”具有相互对抗性，相互制衡，围绕农村土地权益形成“三权”相互衔接、相对均衡、同等保护的土地产权结构。集体所有权属于自物权，其权利行使主要体现在农村土地的发包、收回、调整、监督使用等方面，核心是要充分体现其处分权能，以控制和约束农户承包权和土地经营权的不规范行使。农户承包权是有负担的土地承包经营权，其权利行使体现在农村土地的承包资格及土地承包的实现、退出等方面，核心是维护农户的承包土地法定主体地位及财产性收益权，以实现现有土地承包关系保持稳定并长久不变。土地经营权属于权利利用益物权，其权利行使体现在农村土地的自主经营权、经营成果自主处置权、经营收益权、地上附着物和青苗补偿权、经营权抵押权等方面，核心是维护土地经营权人的经营收益权能，以优化农村土地配置效率，充分利用农村土地的使用价值和交换价值，实现“农地农业用，农地耕者用”。

#### 参考文献

1. 蔡立东、姜楠：《承包权与经营权分置的法构造》，《法学研究》2015年第3期。
2. 崔建远：《准物权研究》，法律出版社，2003年。
3. 丁文：《论土地承包权与土地承包经营权的分离》，《中国法学》2015年第3期。
4. 杜志雄、肖卫东、詹琳：《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，《中国农村经济》2010年第11期。

- 5.郭忠兴、罗志文：《农地产权演进：完整化、完全化与个人化》，《中国人口·资源与环境》2012年第10期。
- 6.高圣平：《新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑》，《法学研究》2014年第4期。
- 7.李国强：《论农地流转中“三权分置”的法律关系》，《法律科学（西北政法大学学报）》2015年第6期。
- 8.李伟伟、张云华：《土地经营权流转的根本属性与权能演变》，《改革》2015年第7期。
- 9.梁慧星：《中国物权法草案建议稿：条文、说明、理由与参考立法例》，社会科学文献出版社，2000年。
- 10.刘俊：《土地承包经营权性质探讨》，《现代法学》2007年第2期。
- 11.刘守英：《中国农村集体所有制与“三权分离”改革构想》，《中国乡村发现》2014年第3期。
- 12.卢现祥、朱巧玲：《新制度经济学》，北京大学出版社，2012年。
- 13.罗必良：《理解农民土地产权的实现形式》，“土地股份合作与集体经济有效实现形式高端论坛”（华中师范大学中国农村研究院·农村改革发展协同创新中心共同主办）演讲稿，<http://opinion.caixin.com/2014-10-01/100735130.html>，2014年。
- 14.孟勤国：《中国物权法草案建议稿》，《法学评论》2002年第5期。
- 15.潘俊：《新型农地产权能构造——基于农村土地所有权、承包权和经营权的权利体系》，《求实》2015年第3期。
- 16.孙圣民、孟愈飞：《当前农村土地流转的制度背景、影响因素、模式与展望：一个文献评述与政策解读》，《理论学刊》2015年第12期。
- 17.孙宪忠：《推进农村土地“三权分置”需要解决的法律认识问题》，《行政管理改革》2016年第2期。
- 18.孙中华：《关于深化农村土地制度改革的几个问题》，《理论学刊》2016年第2期。
- 19.唐忠：《中国农村土地制度：争议与思考》，《世界农业》2015年第1期。
- 20.王利明：《物权法研究》，中国人民大学出版社，2013年。
- 21.王曙光、程炼：《复杂产权论与有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架》，《经济学（季刊）》2012年第4期。
- 22.王小映：《土地制度变迁与土地承包权物权化》，《中国农村经济》2000年第1期。
- 23.王小映：《“三权分置”产权结构下的土地登记》，《农村经济》2016年第6期。
- 24.温世扬：《农地流转：困境与出路》，《法商研究》2014年第2期。
- 25.吴易风、关雪凌等：《产权理论与实践》，中国人民大学出版社，2010年。
- 26.肖卫东、吉海颖：《准公共产品的本质属性及其供给模式：基于包容性增长的视角》，《理论学刊》2014年第7期。
- 27.叶兴庆：《从“两权分离”到“三权分离”——中国农地产权制度的过去与未来》，《中国党政干部论坛》2014年第6期。
- 28.叶兴庆：《集体所有制下农用地的产权重构》，《毛泽东邓小平理论研究》2015年第2期。
- 29.赵鲲：《共享土地经营权：农业规模经营的有效实现形式》，《农业经济问题》2016年第8期。
- 30.赵万一、汪青松：《土地承包经营权的功能转型及权能实现——基于农村社会管理创新的视角》，《法学研究》2014年第1期。
- 31.郑志峰：《当前我国农村土地承包权与经营权再分离的法制框架创新研究》，《求实》2014年第10期。
- 32.周文、孙懿：《包容性增长与中国农村改革的现实逻辑》，《经济学动态》2011年第6期。
- 33.朱广新：《土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善》，《法学》2015年第11期。
- 34.朱继胜：《论“三权分置”下的土地承包权》，《河北法学》2016年第3期。

（作者单位：<sup>1</sup> 山东师范大学公共管理学院；  
<sup>2</sup> 山东师范大学管理科学与工程学院；  
<sup>3</sup> 山东师范大学农村发展研究中心）  
（责任编辑：小林）