



# 农村土地“三权分置”改革：要点与展望

清华大学国情研究院副院长 王亚华

**【摘要】**我国正在全面推进农村土地所有权、承包权、经营权三权分置的改革。三权分置改革对于促进农业农村现代化影响重大、意义深远，使农村经济统分结合的实现形式发生了重大变化。它在坚持农地集体所有制的前提下，旨在加快放活土地经营权，实现农地规模经营的“效率”目标，同时稳定农户承包权，兼顾为农民提供社会保障和生计兜底的“公平”目标。“三权分置”改革实施的重点是在法律和实施办法上清晰界定所有权、承包权和经营权三者之间的权利关系，建立健全土地产权制度和利用制度，有效落实中央文件和改革精神。

**【关键词】**三权分置 统分结合 农地制度改革

**【中图分类号】**F321.1 **【文献标识码】**A

**【DOI】**10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2017.06.007

土地制度是农村经济的根基，土地制度的选择是关系农民生计、农业发展和社会稳定的重大问题。伴随我国的工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程，农村劳动力大量流向城镇，发展农村土地的适度规模经营成为必然趋势。为顺应这一潮流，2014年11月，中办和国办发布《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》，提出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，正式提出了“三权分置”的改革思路。2016年10月，中办和国办又印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》（简称完善“三权分置”办法），旨在落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。农村土地的“三权分置”改革是新时期中国农村改革的重大举措，对于促进农业农村现代化影响重大、意义深远，本文对此做出分析和评论。

## 中国国情与农村土地制度选择

小规模农业是中国农业生产的基本国情，集体经营与农户经营是中国农村经济绕不开的重大关系。中国农村土地的基本国情是人多地少，耕地资源稀缺，人均耕地1.4亩，仅为世界人均耕地面积的40%。相比欧美国家，中国户均耕作土地面积狭小，2亿多个农户户均土地经营规模不足10亩。就单个农户经营的农地面积来看，欧盟是中国的几十倍，美国是中国的几百倍，澳大利亚是中国的上千倍。资

---

王亚华，清华大学国情研究院副院长、公共管理学院教授、博导。研究方向为制度分析与公共政策、水政策与管理、资源环境政策、区域发展。主要著作有《水权解释》《国情与发展》等。

源禀赋也决定了中国农业小规模生产的特性。目前在全球贸易一体化的条件下，中国的农产品价格普遍高于国际市场价格。这固然与农业生产成本的不断提高相关，但根本原因是人多地少的资源禀赋决定了我国农产品在国际市场上土地密集型的农产品中不具备比较优势。

随着我国快速城镇化的推进，大量的农民进城市打工或迁入城市。2015年，全国农民工总量达到2.77亿人。农村人口则呈持续下降趋势，已经从1980年的7.96亿，下降到2015年的6.03亿。人口分布的这一变化，使得农村人口的人均占有耕地面积上升，为农村土地的规模经营提供了契机。近年来，涌现出一批种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、农业社会化服务组织、龙头企业等新型经营主体，就是在这一背景下产生的。但是，对于中国农村农户经营土地规模的上升，我们又不能做过于乐观的估计。预计到2050年，中国的城镇化达到80%，农村将仍然有3亿人口。即使我们保持了18亿亩耕地，农村人口人均耕地面积仍只有6亩，人多地少的资源禀赋并没有多大改观。届时，万亩以上经营规模的现代农场会在更多的地区出现，但是就全国整体而言，单个农户家庭平均经营的土地规模估计还在百亩左右，小规模农业的基本国情不能从根本上改变。

小规模农业有一系列的弊端：家庭分散经营不利于机械化耕作，抗御自然灾害和市场风险能力低，且缺乏规模收益和经济效益。<sup>①</sup>为了克服小规模农业的缺点，需要重视村社层次的集体统筹经营，这是中国坚持农村土地集体所有制的重要原因。但是，过于强调集体经营又不利于调动农民的积极性，容易产生农户个体激励不足的问题。因此，在中国国情条件制约下，如何在集体统筹经营与农户家庭经营之间找到平衡，兼顾农地经营的规模收益与农户家庭经营的积极性，是中国农地制度设计和改革面临的基本问题。同时，受中国“均平”传统的影响，以及大规模城镇化稳妥推进的考虑，农村土地制度还必

须高度重视公平性的问题。

## 中国农村土地经营的“统”与“分”

在新中国六十多年的农村发展历史上，从计划经济时代的农村土地集体所有制，到改革开放之后农地集体所有权和家庭承包经营权的“两权分离”，再到目前农地集体所有权、农户承包权、土地经营权的“三权分置”，中国农地制度经历了一系列重大制度变迁。其核心主线是在人多地少的小规模农业的国情制约下，探索集体经营的“统”与农户经营的“分”恰当结合的制度形式。

回顾计划经济时代，在当时特定的历史条件下，农村土地制度过于强调“统”，忽视了“分”。建国初期农业集体化的推行，废除了农地私有的个体农业经济，构建了集体所有、统一经营的农村经济制度。经过1950年代的农业合作化运动，农业生产的集中度不断提高，农业生产合作社的发展经历了从初级社到高级社再到人民公社的过程。由于农业合作化运动的推进速度过快，农业生产的集体行动单元过大，农户的生产积极性受挫。同时，过大的农业生产单元，也增加了对成员劳动计量和监督的困难，<sup>②</sup>导致农户劳动投入激励不足、农业生产效率低下。农业合作化运动过于强调农业集体经营，造成了粮食大量减产的严重后果。1960年代的政策不得不进行调整，缩小了农业生产的集体行动单元，实行“三级所有、队为基础”的农村生产资料所有制形式。

改革开放以来，农村土地制度调整的一个主线，是在不放弃“统”的前提下，重视和强调“分”。1980年代家庭联产承包制的推行，落实了农户的承包经营权，激发了亿万农户的种粮积极性，粮食生产不断创新高，有效解决了温饱问题。中国农村形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，在坚持基本生产资料为集体所有的前提下，农户与集体签订了承包经营合同。这一制度设计旨在把农村集体统一经营和



农户分散经营结合起来，并允许各地区探索适合各自区情的双层经营体制，宜统则统，宜分则分，实现统分结合。<sup>③</sup>

经过30多年的改革开放，农村的政治经济环境又发生了深刻变化，土地制度在实践运行中片面强调“分”，“统”的作用日渐式微的问题日益凸显。特别是进入新世纪以来，随着农村税费体制改革推进，农户种粮比较收益下降，城镇化促使大量农民进城务工，土地撂荒、非粮化、非农化等新问题日益突出，过于强调农户分散经营的弊端更加凸显。“两权分离”的制度设计，已经不能有效应对农村土地流转、扩大土地经营规模的现实需要。全国很多地区开展了土地流转的试点和试验，2014年，全国农村承包耕地流转面积达3.8亿亩，占承包耕地总面积的28.8%。在此背景下推出的“三权分置”改革，在进一步重视“分”的基础上，强调利用市场机制加强“统”，这是新时期实现农村土地经营统分结合方针的创新举措。

随着“三权分置”改革的深入推进，中国农村经济统分结合的实现形式正在发生重大变化。在“统”的层面，集体经济被赋予了新的内涵，合作社、社会化服务组织、龙头企业等新型经营主体不断发展壮大；在“分”的层面，传统承包农户逐步向普通农户、家庭农场、专业大户等多元经营主体共存转变。“统”与“分”的实现形式在新的国情条件下不断丰富，中国将会加速构建以农户家庭经营为基础、以合作与联合为纽带、以社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。长远来看，中国农地的规模经营的发展，不可能单纯依靠单个农户占有耕地面积的上升；立足小规模农业的基本国情，大力发展农业专业化服务，可能是中国特色农业现代化道路的重要特征之一。

### “三权分置”改革的意义和思路

“三权分置”改革有利于促进土地适度流转，实现农地规模经营，为农村发展更快注入现代要

素，这是顺应国情条件变化的重大制度创新。通过实施推进“三权分置”的农村改革，逐步建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，将为发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村提供坚实保障。

十八届三中全会提出赋予农民更多的财产权利，进一步深化农村土地改革。“三权分置”改革是在这方面迈出的重要一步。土地是中国农民的重要资产，由于所有制障碍难以进入市场变现。将土地经营权从农户承包经营权中分离出来，丰富和拓展了农户的土地承包权权能，有利于农民土地权益的保护和实现。同时，强调严格保护农户承包权，有助于进一步加强家庭经营的基础性地位。家庭作为农业经营的基本单位，是世界范围内农业现代化的基本经验，也是我国将会长期坚持的农村政策。<sup>④</sup>

“三权分置”改革旨在加快放活土地经营权。农户的土地承包权或承包经营权，根据法律规定只能在本集体经济组织内进行。将土地经营权从农户承包经营权中分离出来，为土地经营权实现更大范围的流转提供了制度条件，有利于按照市场的规律配置土地资源。如果说稳定农户承包权的政策，有为农民提供社会保障和生计兜底的功能，更多是出于保障公平的考虑；那么放活土地经营权的政策，旨在提高土地利用效率和优化资源配置的功能，则主要是出于提高效率的考虑。鼓励土地流转，推进规模经营，这是当前我国农村土地政策的基本取向。

“三权分置”改革重申坚持农村集体所有权的根本地位，对农村集体所有权的权能做明确规定。改革开放以来，“分田单干”伴随的集体所有权虚置现象，制约了土地集体所有制优势的发挥。如何在新的历史条件下落实集体所有权，加强集体在土地统筹经营管理上的作用，这是改革需要着力解决的问题。土地私有化不是中国农村土地制度改革的方向，集体所有制将是中国长期坚持的农村土地制度。农村土地制度改革的底线之一，

就是要坚持农村土地集体所有，不能把农村土地集体所有制改垮，更不能把农村集体经济改垮。

### “三权分置”改革实施的要点和展望

“三权分置”改革涉及多方利益，是一个渐进过程和系统性工程，完善“三权分置”办法已经提出了确保“三权分置”有序实施的改革意见：扎实做好农村土地确权登记颁证工作；建立健全土地流转规范管理制度；构建新型经营主体政策扶持体系；完善“三权分置”法律法规。通过有序推进改革，逐步形成“三权分置”格局，三权各安其位、各得其所。

“三权分置”意见出台，已经把土地所有权、承包权与经营权各自的权能以政策文件的形式解释清楚。下一步的重点是如何落实文件和改革精神，在法律和实施办法上清晰界定所有权、承包权和经营权三者之间的权利关系，建立健全土地产权制度和利用制度。

第一，厘清所有权与承包权的权利关系。法律上集体概念内涵的模糊，导致集体经济组织虚置，村干部常借集体的名义侵犯农户承包权益，并且以行政手段强制使农户承包权遭到过多外部干涉，农户只拥有承包权的部分权能，土地流转工作在推进过程中受阻<sup>⑥</sup>。为此，我们需要厘清集体所有权与农户承包权的关系，在改革推进中强调农村土地为农民集体所有，充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能。同时，为了防止以集体的名义侵害农户的权益的情况出现，必须建立健全集体经济组织民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权。

第二，明确承包权与经营权的权利关系。随着我国城镇化的加速推进，流转到新型经营主体手中的土地比例不断提高，如何平衡好承包户与经营主体之间的权利义务关系，平衡好承包农户与第三方经营者的利益成为改革的实施要点。

土地经营权流转不得违背承包农户意愿、不得损害农民权益。但有些地方原承包农户合同意识、契约精神不强，随意撕毁合同，损害了经营主体权益。<sup>⑦</sup>由于程序不规范导致农地流转后存在不稳定性，承包农户和经营者都有可能发生违约行为。所以，法律要对农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系做出详细解释，加大对违规者的惩处力度，建立健康有序运转的土地流转市场。

第三，稳定农户承包权与引导承包权的有序退出。为了更好地保护农户的权益，清晰与合法化土地承包政策是必要的，在政策上应维持农户的承包权长期不变。近年来推进的农村土地确权登记颁证工作，在政策上认可农户拥有独立的承包权，有助于进一步稳定土地承包关系。稳定承包权是当前土地产权制度改革的主基调之一。但是农民之间的利益诉求并不是一致的，有些农民在工业化、城镇化的进程中，已经在城镇安家落户，有意愿退还承包地。同时，土地承包权的退出也具有重要现实价值，有利于避免产生新时期的“不在地主”，加速农民的市民化进程，促进农业规模经营<sup>⑧</sup>。在“三权分置”改革推进中，探索农民承包地有偿退出机制，实现农村部分承包权的有序退出，对于城镇化的健康推进具有长远的战略意义。

第四，加强土地利用的用途管制和市场监管。“三权分置”改革中必须坚持和完善土地用途管制制度，改革不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了。农村土地经营权流转政策的放开，为工商资本下乡提供了更多机会。工商资本下乡有利于土地的规模经营，提高农业的生产效率。但是，由于资本的逐利性和种粮比较效益的低下，有些地方农地流转之后出现非农化、非粮化的现象<sup>⑨</sup>。因此，在鼓励工商资本下乡的同时，必须完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制，严格准入门槛。农地利用和市场监管的重点，是坚守土地用途管制制度，维护农民的利益。



益，保证国家的粮食安全。

由于农村土地法律制度体系尚不完整，“三权分置”改革实施过程中面临着一些不确定因素。应当从法律上明确界定所有权、承包权和经营权之间的权利关系，在发生权属纠纷时能够有法可依。积极开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点，总结形成可推广、可复制的做法和经验，在此基础上完善法律制度。此外还需认真研究农村集体经济组织、家庭农场发展等相关法律问题；加快农村土地承包法等相关法律修订完善工作，完善承包权退出的法律机制；研究健全农村土地经营权流转、抵押融资等方面的具体办法。总之，必须将“三权分置”改革纳入法治轨道，积极完善农村土地的各项法规制度和实施机制。

（本文系国家社会科学基金重大项目成果，批准号为：15ZDB164）

#### 注释

①于金富、徐祥军：《实践邓小平“两个飞跃”思想 坚持发展集体经济》，《马克思主义研究》，2010年第10期，第34~41页。

②李江、孙京洲：《新中国农地制度的变迁分析与启示》，《求是学刊》，2016年第2期，

第69~78页。

③杨华：《论中国特色社会主义小农经济》，《农业经济问题》，2016年第7期，第60~73页。

④陈锡文：《构建新型农业经营体系刻不容缓》，《求是》，2013年第22期，第38~41页。

⑤阮建青：《中国农村土地制度的困境、实践与改革思路——“土地制度与发展”国际研讨会综述》，《中国农村经济》，2011年第7期，第92~96页。

⑥郭强：《中国农村集体产权的形成、演变与发展展望》，《现代经济探讨》，2014年第4期，第38~42页。

⑦李伟伟、钟震：《维护承包者权益还是经营者权益？——保护耕作权以放活土地经营权的日本经验与启示》，《管理世界》，2016年第2期，第174~175页。

⑧刘同山、孔祥智：《参与意愿、实现机制与新型城镇化进程的农地退出》，《改革》，2016年第6期，第79~89页。

⑨韩俊：《推进中国特色新型农业现代化若干问题》，《当代农村财经》，2014年第9期，第6~11页。

责编 / 马冰莹

## The "Three-Power Split" Reform of Rural Land: Main Points and Prospects

Wang Yahua

**Abstract:** China is now comprehensively promoting the reform of the rural land concerning ownership, land-use right contracting and land operation right. The reform of the three-power split has great influence on the agricultural and rural modernization, bringing significant changes to the two-tiered system of unified management and independent management in the rural economy. On condition of carrying forward the rural collective land system, the reform aims to quickly loosen control of the land operation right, and realize the "efficiency" target of large-scale farmland operation while stabilizing the contract right of farmers and taking into account the "fairness" target of providing social security and livelihood for farmers. The key of the "three-power split" reform is to clearly define the rights and interests of ownership, contracting rights and operation rights in terms of the law and implementation measures, establish a sound system of land property rights, and effectively implement the documents and reform spirit of the central government.

**Keywords:** three-power split, unified and independent management, farmland system reform