

# “三农”决策要参

2017 年第 7 期（总第 183 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 4 月 20 日

## 准确把握农地“三权分置”办法的深刻内涵\*

**内容摘要：**实行农地“三权分置”是顺应时代发展的必然选择。与“两权分离”相比，“三权分置”制度安排着眼于不同的目标靶向、主体构成、制度绩效，通过明确“三权”权能，完善“三权”关系，着力形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。当前，各地已有丰富的“三权分置”实践基础。要在做好相关保障工作的同时，继续从理论、实践、法律和政策四个层面不断丰富和完善农地“三权分置”办法，健全有中国特色的农地产权制度。

**关键词：**农地制度 三权分置 制度创新 权能设置

---

\*本文为清华大学中国农村研究院 2016 年首席专家课题“中国农村土地‘三权分置’理论与实践探析”（CIRS2016-1）的阶段性研究成果。

当前，农村改革已经步入新的历史阶段。习近平总书记明确指出，新形势下深化农村改革，主线仍是处理好农民和土地的关系。现阶段，深化农村土地制度改革要立足于推进农业现代化，解决好农业问题、农民问题，不断完善和健全具有中国特色的农村土地制度。2016年10月底，中央下发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确了农地产权制度的“四梁八柱”，对今后一段时期我国农村土地制度改革具有重要的指导意义。

### 一、“三权分置”是时代发展的必然要求

时代发展催生了农村土地制度改革的伟大实践，推动着农村土地制度不断演进和变革。实行“三权分置”，顺应了形势变化需要，体现了时代发展要求。

**回应现实需要。**改革开放以来，我国农村实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。与此相适应，农村土地承包法律政策体系主要着眼于稳定和维护农村土地集体所有权和农户承包经营权。随着工业化、城镇化的快速推进，土地经营权流转越来越普遍，家家包地、户户务农的局面发生了深刻变化。2.3亿承包农户每户平均拥有的承包土地不到8亩，其中近30%的承包农户已全部或部分将承包地流转出去，不再从事农业生产。在江苏、浙江等省份，流出土地农户比例已接近50%，北京市、上海市分别达到53%和79%。家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体虽不拥有土地承包权，但他们流转了较大规模的土地经营农业，拥有土地经

营权，日益成为农业生产经营的重要生力军。在新的经营格局下，农民集体作为土地的所有者，希望能够更好地行使权利，以充分发挥“统”的优势。承包农户作为土地的承包者，希望自身的权益能够得到切实的保护，以放心地将经营权全部或部分流转出去。经营主体作为土地的经营管理者，希望能够最大限度拥有自主经营、兴建设施、设定抵押等权利，以确保稳定的经营预期。这些诉求亟需从制度上进行规范、予以回应。

**总结基层探索。**顺应外部形势变化的要求，各地从实际出发积极探索“三权分置”具体办法，取得了明显成效，积累了不少经验。实践中，代耕代种、联耕联种、土地托管、股份合作等多种模式竞相发展，涌现了湖北沙洋按户连片耕种、安徽怀远“一户一块田”、四川崇州农业共营制一批很好的典型。这些探索和实践需要从制度层面予以总结和肯定。同时，也要看到，当前在保护各方土地权益、明晰“三权”权能及相互关系等方面仍存在一些深层次体制机制障碍，亟待进一步完善相关政策法律，促进适度规模经营健康、可持续发展。

**落实中央要求。**中央高度重视“三权分置”问题。2013年7月，习近平总书记明确提出，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；2013年12月，在中央农村工作会议上，总书记又全面系统地提出了实行“三权分置”重大改革思想，指明了我国农村土地产权制度改革方

向，这是我国农业农村领域又一次重大理论突破和制度创新。党的十八届五中全会明确提出，完善土地所有权承包权经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转。连续多年中央一号文件对稳定完善农村基本经营制度、引导承包土地经营权流转、发展适度规模经营、培育新型经营主体等提出了明确要求。

## 二、“三权分置”是又一重大制度创新

“三权分置”是农民的伟大创造，是新的历史条件下，继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，在理论上继承和丰富了我国农村双层经营体制的深刻内涵，对推进农业供给侧改革、发展现代农业具有重要的制度保障作用。由于经济社会发展的外部环境发生了很大变化，与家庭联产承包责任制相比，“三权分置”的制度设计目标靶向、主体构成、制度绩效取向和效果都有明显区别。

从改革目标看，改革开放之初，农村生产力较为低下，实行家庭联产承包责任制，由公有公营到公有私营，还原了农业家庭经营最优的本质特征，赋予了农民更加充分的生产经营自主权，解决了农民的生产积极性问题，为 20 世纪 80~90 年代农业农村经济快速发展提供了巨大的制度红利。现阶段经济社会条件发生变化，农村生产力已有极大提高。实行“三权分置”，更多着眼于农业资源优化配置问题，通过放活经营权提高土地产出率、资源利用率和劳动生产效率，推动适度规模经营和现代农业发展。

从主体构成看，实施家庭联产承包责任制，承包经营权依据集

体经济组织身份取得，体现了集体经济组织的成员权，具备特定性和专属性。从某种程度上来讲，这样的产权制度限制了资本、技术等要素的进入。在“三权分置”制度框架下，通过放活经营权，实现了均包到竞包，打破了社区的封闭和户籍的限制，有能力、有意愿从事农业的主体可以通过市场化手段获得经营权，具备社会性和开放性，有助于激发土地、资本、技术等要素活力。

**从制度绩效看**，实施家庭联产承包责任制，形成了户户包地、家家种田的均田制格局，顺应了低生产力水平环境下公平优先的原则，强调的是平等。“三权分置”则要求顺应生产力极大发展的趋势，更多体现了效率和可持续发展要求，通过生产或服务的规模化，突破户户包地、家家种田的“弱者种田”局限，降低成本、规避风险、提升效率，推动形成承包小农、经营大农并存的格局，有助于提高农业发展质量、效益和竞争力。

### **三、准确把握“三权分置”的科学内涵**

“三权分置”有内涵丰富的理论体系。实行“三权分置”，关键是落实好集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，使“三权”各自功能和整体效用得到充分发挥，逐步形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

**集体所有权要稳**。农村土地属于农民集体所有，是《宪法》的明确规定，这是农村最大的制度，必须坚持，不可动摇。坚持农村土地集体所有，有利于确保广大农民群众平等享有基本生产资料，

是实现共同富裕的重要基础。习近平总书记指出，坚持农村土地农民集体所有，是坚持农村基本经营制度的“魂”。土地制度无论怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了。实行“三权分置”，是新形势下集体所有制具体实现形式的探索和创新。在“三权分置”过程中，集体所有权必须得到更加充分的体现和保障，不能被虚置。一是**明确和保障集体所有权的发包、调整、监督等权能**。包括农民集体有权依法发包集体土地，因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地，对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途行为等方面。二是**健全集体所有权行使机制**。通过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、监督权、决策权，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。

**农户承包权要实**。土地承包权是农民最重要的财产权之一，农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础，保护农民的承包权益是中央一以贯之的、明确的政策取向。习近平总书记指出，农民家庭承包的土地，可以由农民家庭经营，也可以通过流转经营权由其他主体经营，但不论承包土地经营权如何流转，集体土地承包权都属于农户家庭。为切实维护好农民的土地承包权益，党和国家制定了专门的法律和一系列政策。实行“三权分置”，农户承包权必须得到严格保护。一是**保障现行法律赋予农民的土地承包权益**。包括承包农户有权占有、使用承包地，自主组织生产经营和处置产品并

获得收益，通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益。承包土地被征收的，承包农户有权依法获得相应补偿，符合条件的有权获得社会保障费用等。**二是根据形势发展赋予承包农户更充分的土地权能。**包括依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴等。

**土地经营权要活。**土地经营权是土地作为农业生产要素功能的直接体现。实施“三权分置”的重要目的，就是更好地用活土地经营权，优化土地资源配置，实现“农地农民有、农地农业用”，既有利于提升土地产出率，又保障了务农者的劳动效益和收入水平，更好地促进规模经营和现代农业发展。对于流转土地从事农业规模经营的新型主体，既要赋予他们发展农业生产所必需的各项权利，鼓励他们集中集约利用土地，充分发挥其农业生产要素功能；又要确保不改变土地集体所有的性质，不改变农户家庭承包地位，不损害农户承包权益，并接受农民集体和承包农户的监督。实行“三权分置”，核心是要保护经营主体的农业生产经营权利。**一是明确土地经营权的内涵。**土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作，并取得相应收益的权利，强调在保护集体所有权、农户承包权的基础上，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。**二是明确土地经营权的权能。**经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，有权在流

转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地。此外，还明确，经承包农户同意，经营主体可以依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产、附属、配套设施并按照合同约定获得合理补偿，可以向农民集体备案后再流转土地经营权或依法依规设定抵押；流转土地被征收时，可以按照合同约定获得相应地上附着物及青苗补偿费。

**三是鼓励创新放活经营权的方式。**根据各地二三产业发展的不同阶段和劳动力转移水平，在引导土地经营权有序流转的同时，鼓励采用股份合作、生产托管、代耕代种等方式，发展多种形式的适度规模经营，探索更多放活经营权的有效途径。

**“三权”是完整的权利束。**集体所有权、农户承包权、土地经营权统一于农村基本经营制度，“三权”之间具有层层派生的关系，又能够相对独立地运行。农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有的承包经营权是集体所有权的实现形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权。在政策和法律上理清“三权”关系，构建具有鲜明中国特色的农地“三权分置”制度安排，是一个需要在实践中不断探索和完善的过程。要通过不断的实践探索 and 理论创新，逐步完善“三权”关系，充分发挥“三权”各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

#### **四、“三权分置”具有丰富的实践基础**

各地立足于当地资源禀赋条件和农业发展实际，因地制宜地探索“三权分置”的具体实现形式，涌现了很多好经验好做法，需要



认真加以总结。

**经营权流转。**有的地方通过流转土地经营权培育发展家庭农场等规模经营户。上海市松江区重点扶持经营规模在 100~150 亩的家庭农场，建立健全家庭农场准入退出、财政金融支持等政策扶持和管理服务体系，家庭农场经营面积占全区粮食耕种面积的 92%。吉林省延边州加大家庭农场金融创新支持力度，在全国率先开展农村土地经营权抵押贷款（“农地贷”）试点，目前累计发放“农地贷”13 亿元，至今未出现一笔不良贷款。浙江省衢州市建立家庭农场设施用地“联审联批”制度，创新推出示范性家庭农场综合保险、农民收入保险等金融支农产品，目前家庭农场经营面积占全市承包地面积的 40%以上。

**经营权互换。**有的地方通过互换土地经营权解决土地细碎化问题。湖北省沙阳县在家庭承包方式、面积、期限“三稳定”的基础上，以灌溉水源、农民住房、最大田块等为基本参考依据，引导农户自愿通过村民小组内土地经营权互换等方式，实现按户连片耕种，全县连片面积 85.3 万亩，总体连片率已达 89.6%。安徽省怀远县试点“一户一块田”，在坚持土地集体所有、家庭承包经营、以村民小组为单位互换、承包人口基数“五不变”的前提下，以宅田合一为导向互换并块，实现承包地连片经营。广东省清远市以完善田间配套设施、提高耕地质量为推动，鼓励和引导集体经济组织成员内部进行土地互换并地，实现“一户一地”“一户两地”等，目前已完成

整合面积 103.4 万亩，占总耕地面积的 39.8%。

**经营权共享。**有的地方通过共享土地经营权发展农业生产托管或股份合作带动小农户实现规模经营。山东省探索开展农业生产托管服务，为农民种地管田，解决他们“不愿流转而分散经营成本又高”的问题，全省建成为农服务中心 810 处，托管面积 1947 万亩。河北省积极引导农户以承包土地的经营权入股开展股份合作，发展特色高效示范种植，全省土地股份合作经济组织已达 1197 家，经营面积 33.8 万亩。四川省崇州市以家庭承包为基础，以农户为核心主体，探索土地股份合作社、农业职业经理人、社会化服务组织“三位一体”的农业共营制模式，实现“共建、共赢、共享、多赢”，目前涉及面积占全市耕地面积的 61%，亩均增收 200 元以上。江苏省盐城市引入社会化服务组织实行“联耕联种”，变“一户多田”为“多户一田”，实现了种植经营环节的节本增效，目前规模超过 500 万亩。

**经营模式创新。**有的地方创新经营模式分享三产融合收益。安徽省探索培育以龙头企业为核心、农民合作社为纽带、家庭农场为基础的现代农业产业化联合体，强化要素、产业、利益联结，推动各类新型经营主体融合发展，目前全省已培育各类联合体 1000 多家。河南省按照“龙头带动、基地支持、配套服务、特色高效”的思路，大力培育现代农业产业化集群，提升农业产业化经营水平，促进一二三产业融合，当前正在培育 11 类 517 个现代农业产业化集群，建设规模化原料基地 1400 多万亩。江苏省泰州市引导近千户家庭农场

组建服务联盟，通过抱团发展实现更大规模的专业分工与合作，其统防统治和联防联控覆盖率达 93%，水稻集中育供秧面积达 87%，  
“植保+农机”综合服务覆盖率达 98.2%，农资零差价供应率达 68.6%。

## 五、实施“三权分置”的工作保障

实行“三权分置”涉及农村集体经济组织、承包农户、经营主体等多方权益，是一个复杂而艰巨的系统工程。要有足够的历史耐心，坚持尊重农民意愿、守住政策底线，循序渐进、因地制宜，统筹谋划、稳步推进，确保“三权分置”有序实施。

**抓紧抓实确权登记颁证工作。**农村土地确权登记颁证，是实施“三权分置”的重要前提。**集体所有权方面**，当前集体土地所有权确权登记颁证工作已基本完成，要进一步完善相关政策，加强成果转化和应用，切实保护好农民的集体土地权益。**农户承包权方面**，承包地确权登记颁证目前时间过半，任务也已过半。截至 2016 年年底，全国有 2582 个县（市、区）开展试点，确权面积近 8.5 亿亩，约占全国二轮承包合同面积的 70%。今年又新增了北京、天津、重庆、福建、广西、青海等 6 个省（自治区、直辖市）试点，基本全面铺开。从先期试点来看，承包地确权登记颁证摸清了承包地的底数，基本解决了承包地块面积不准、四至不清等历史遗留问题，化解了大量土地承包纠纷，让农户吃上了“定心丸”，使他们更加放心地流转土地，改革的制度绩效已经开始显现。一些地方在做好确权

登记颁证工作的基础上，还积极开展土地经营权抵押融资试点，取得不错的效果。下一步，要继续加强分类指导，确保承包地确权登记颁证试点工作按时保质完成。**土地经营权方面**，为了促进土地经营权功能更好地实现，现阶段要提倡通过流转合同鉴证、交易鉴证等方式对土地经营权予以确认。

**提升土地流转管理和服务水平。**引导土地经营权健康有序流转，是实行“三权分置”的重要举措，也是发展现代农业的必由之路。**要健全农村产权交易市场建设。**目前各地共建立了近 2 万个土地流转服务中心，为农户和新型经营主体提供价格信息、政策咨询等土地流转服务。下一步关键是引导市场规范运行，提高市场服务能力和水平。**要规范土地流转行为。**2016 年 6 月，农业部印发了《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》，指导各地规范土地流转交易行为。要在市场规范的基础上，加强流转合同管理，推广使用流转合同示范文本。**要加强土地流转风险防范。**20 个省份初步建立了工商资本租赁农地监管和风险防范制度，一些地方探索建立了土地流转履约保证保险等制度。要进一步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，加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设，妥善化解土地承包经营纠纷。

**培育壮大新型经营主体。**各类新型农业经营主体是引领现代农业发展的主力军。目前，全国家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型主体数量已经超过 280 万家。这些新型主体在建设

现代农业、保障农产品有效供给等方面发挥着越来越重要的作用。但由于扶持政策不健全、社会化服务支撑不足等制约，当前新型主体发展正处在爬坡迈坎的关键时期，亟需政府予以扶持。**要构建政策扶持体系**，完善新型经营主体财政、信贷保险、用地、项目扶持等政策，建立健全新型职业农民培育制度。**要加强示范培育**，积极创建示范家庭农场、农民合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织，示范引导新型经营主体发展。**要密切利益联结**，引导新型经营主体与承包农户建立紧密利益联结机制，带动普通农户分享农业规模经营收益。**要引导融合发展**，支持新型经营主体相互融合，鼓励家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等联合与合作，依法组建协会、联盟。

**要加快修订完善相关法律**。农村土地“三权分置”涉及各方主体的财产权益，需要法律的确认和保护。要加快修订完善农村土地承包法等相关法律法规，抓紧研究农村集体经济组织、家庭农场、农村土地经营权抵押贷款等方面的立法问题，总结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经验，加强重大问题研究，积极推动立法工作。

## 六、制度创新任重道远

“三权分置”是富有中国特色、中国智慧，世界范围内独一无二的农地制度安排，有利于避免人多地少的国家农地分散化、细碎化的制度缺陷。下一步要继续从理论、实践、法律和政策四个层面

不断丰富和完善农地“三权分置”办法。

**理论层面。**需要进一步加强理论研究并健全相应的法律体系。从“三权”各自权能看，要进一步厘清“三权”的权利边界，深入研究土地承包和土地流转过程中，农民集体、承包农户、经营主体的权利边界和权能内容等问题。从“三权”相互关系看，要进一步研究“三权”之间的相互关系，形成平等保护的权利构架，进一步完善“三权分置”的农地产权体系。同时，加强对实践经验的总结和提炼，适时上升为法律政策。在法律修订完善过程中，还要充分考量对我国未来农村土地产权之路可能产生的深远影响，留下制度设计的空间。

**实践层面。**要关注三个问题：**其一**，如何形成适度的规模经营。在农村人口尚未充分实现非农就业的现阶段，通过土地流转发展规模经营必须把握好适度。我们迫切需要建立一个科学的评价体系，引导地方因地制宜地选择规模经营方式，循序渐进推动规模经营进程。**同时，要高度关注如何形成稳定合理的地租水平。**日益攀升的地租虽然能够增加农民财产收入，但也会抬升农业生产成本，削弱农业竞争力，过度虚高还会扭曲土地资源配置。因此，如何形成合理的地租水平是个亟待研究的课题。这方面，历史上有丰富的轨迹可循。**其二**，承包地退出和继承的问题。现有制度框架对承包地的退出和继承尚未作出明确的安排，一个令人担忧的问题在于是否会导致大量“不在地主”的产生，进而重蹈日本、韩国因土地规模经

营水平难以提升导致农业竞争力低下的窠臼。下一步制度创新的重点是在试点试验的基础上，回答承包地怎么退出、什么人有权资格继承的问题。**其三**，经营权的抵押权能实现问题。新型经营主体具有较强的金融信贷需求，但往往因缺乏有效抵押物而难以获得金融信贷产品供给。要研究如何进一步健全相关配套制度，促进经营权抵押、担保等权能更好地发挥作用。

**政策层面。**现有的农业支持政策体系主要建立在“两权分离”的基础上，更多地具备普惠制特征。在“三权分置”的制度框架下，农业支持政策投向会出现重大调整变化，对象要向新型农业经营主体聚焦，特别是在投入、补贴、金融保险等政策方面，以更好地培育壮大新型经营主体，提升发展质量。要根据不同经营主体的定位研究制定针对性的政策。家庭农场是建立在土地经营权流转基础上的土地集中型规模经营，应更多地从完善生产基础设施等方面支持其搞好农业生产；合作社、产业化企业是建立在土地经营权共享基础上的服务带动型规模经营，应更多地从密切与农户利益联结机制等方面改善服务条件、增强服务能力，支持其搞好农业社会化服务。此外，要深入研究解决职业农民培育问题，以提高经营主体应对复杂市场环境的能力。

农业部农村经济体制与经营管理司 张红宇



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）