

“三农”决策要参

2017 年第 26 期（总第 202 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 8 月 1 日

从“两权分离”到“三权分置” ——中国农地制度的绩效分析*

内容摘要：中国农地制度创新从“两权分离”到“三权分置”，表现出明显的渐进性、灵活性、包容性、同向性、规范性制度特征。中国农村土地制度创新凸显的制度绩效，为促进现代农业发展，特别是农业供给侧结构性改革、提高农业效益和竞争力，提供了坚实的制度保障。

关键词：“两权分离” “三权分置” 农地制度 绩效分析

*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）的部分研究成果。

习近平总书记指出：“现阶段深化农村土地制度改革，要更多考虑推进中国农业现代化问题，既要解决好农业问题，也要解决好农民问题，走出一条中国特色农业现代化道路。”总结分析从改革开放之初家庭联产承包责任制“两权分离”的制度安排到现阶段在坚持农村土地集体所有的前提下，所有权、承包权、经营权“三权分置”格局形成的制度绩效，是理解和把握总书记论述精髓的钥匙。

一、中国农地制度的创新特点

改革开放以来，农村土地制度创新集中体现在以下几个方面：

1. **渐进性**。从人民公社的所有权、经营权高度集中的两权合一，到家庭联产承包责任制的集体所有、家庭承包经营的“两权分离”，再到农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，“公有公营、公有私营、公有共营”，中国农地制度变迁的渐进性特征十分明显。

2. **灵活性**。在始终坚持农村土地集体所有根本地位的前提下，农户承包经营权拥有足够的权利调整和分解空间。在不流转时，农户承包经营权享有占有、使用、收益以及由此派生的抵押担保、退出等处分权。而在流转时，承包权通过出租、转包、互换、入股等多种方式让第三方分享其经营权。农户拥有承包经营的权益获得与内生权利分解有足够的灵活性。

3. **包容性**。家庭联产承包责任制的集体所有、农户承包经营权“两权分离”的制度安排，承包经营权的取得是依户籍决定的社区成员身份或集体经济组织成员资格取得，因而权利具有专属性、特定性和排他性。“三权分置”中经营权的取得条件则并不完全由社区

成员或集体经济组织成员资格决定，经营权的获取在严格限制工商资本租赁农地不规范行为的同时，表现出开放性、社会性和非排他性特征，中国农村土地制度安排具有足够的包容性。

4. 同向性。近年来中国农地制度的灵活性和包容性，促使家庭农场、合作社、企业、社会化服务组织等多元新型农业经营组织大量出现，填补了因农村劳动力转移进城腾出的农业就业空间，比较好地克服了“谁来种地”“地怎么种好”等农业发展制约因素。新型农业经营主体的发展成长与农地制度的演进相伴而生，呈现高度的同向一致。

5. 规范性。中国农村土地制度尤其是经营制度不断创新，在改革过程中体现着基本遵循。其要义是始终坚持农村土地集体所有，维护承包农户的基本权利，这是一切制度创新的前提和出发点。同时，制度创新要尊重农民意愿，“两权分离”制度设计中的“生不增、死不减，大稳定、小调整”都是农民自愿选择的结果。“三权分置”下，采取何种方式流转经营权，也要尊重农民的选择。

二、中国农地制度的绩效分析

中国农地制度表现的时代特征为促进现代农业发展，特别是农业供给侧结构性改革、提高农业效益和竞争力，提供了坚实的制度保障，并表现出明显的制度绩效。

——**从公平到效率。**改革开放之初，人民公社时期集体所有集体经营“大锅饭”，导致农业生产效率低下。新的制度安排动因既要通过变革旧的制度，采取家庭承包经营的方式，激发农民的生产积

极性，又要兼顾当时农业生产条件差、土地资源质量参差不齐的客观现实，采取以家庭为单位，按人平均分配，远近、肥瘦搭配土地资源的做法是相对公平的原则。几十年过去了，一方面，在工业化、城镇化深度推进的背景下，农村劳动力大量转移进城，常年外出流动农民工目前已达 2.81 亿人，“谁来种地”问题日益显现。另一方面，随着农业生产条件改善，土地资源质量普遍提升，改善按户平均分配、土地零碎分散状况，实现由分散到集中的条件逐渐成熟。如何提升农业劳动生产率、土地产出率以及资源配置效率成为迫切需要解决的问题。土地“三权分置”满足了从公平到效率的制度设计。

——**从封闭到开放。**传统农业与现代农业最大的区别表现为：传统农业是生存农业，现代农业是竞争农业。要提高中国农业的质量、效益、竞争力，家家有地、户户种田的小规模经营方式显然无法适应。从全球经验看，通过租地、入股方式使土地经营权在更大范围内集中，形成规模经营基础是普遍做法。中国的“三权分置”制度设计，在坚持农村土地集体所有、维护农户承包权益的基础上，土地经营权在更大范围内得到优化配置，在更多主体中得以分享，为规模经营创造了条件。据农业部统计，2016 年全国家庭承包耕地流转面积 4.79 亿亩，占家庭承包耕地面积的 35.1%，流转出承包耕地的农户达 6789 万户，占承包农户总数的 29.7%。上海、江苏、北京的土地流转比例分别达到 74.8%、60.2%和 60%。土地经营权的行使由封闭到开放，推动了资源的优化配置，有利于提升农业经营的规模效益。

——**从弱势到强势**。中国农业大而不强，不仅是“四化同步”发展的短腿，在全球农业竞争中也处于弱势地位。农产品进出口贸易逆差多年居高不下，进口油料、糖料、棉花、谷物等资源性农产品品种多、数量大，对外依存度越来越高，这固然与中国的农业资源禀赋有关，更与人地资源配置不均衡相联。因此，提升中国农业竞争力，要在中国具有比较优势的产业和产品发展上做好文章。除了找准中国现代农业的定位和突破口外，通过土地经营权流转，使土地向“能种地、爱种地”的新型农业经营主体集中，“三权分置”为其提供了相应的制度保障。通过经营规模扩张产生规模效益，通过结构调整形成比较优势，通过资源集约实现绿色发展，使弱势农业成为强势农业是完全可能的。

三、构建中国特色的农村土地制度

创新永无止境。从“两权分离”到“三权分置”，我们正在践行和构建具有鲜明中国特色的农村土地制度，中国的农村土地制度安排表现出越来越明显的制度绩效。

1. **强化学习借鉴**。从全球经验看，随着现代农业科技的应用和农业生产条件的改善，提升农业竞争力、扩张土地经营规模是共同取向。无论是资源禀赋丰富的美欧国家，抑或是资源禀赋相对稀缺的东亚国家和地区，在各自土地所有制不变的前提下，土地权利在不同主体间不断细分，并由不同主体分享是普遍现象，特别是赋予使用权物权性质是共同经验。美欧日韩等国租地农场越来越多，通过租佃获得的经营权可以转让、抵押、再出租，产权关系由“重所

有”到“重使用”转变，这对提高农地的配置效率和规模效率无疑是成功的举措，也是提升农业竞争力的必然选择。我们完全可以学习借鉴，从中获取对中国农地制度改革有用的经验。

2. 强化模式总结。农村土地“三权分置”、多元主体经营在中国有丰富的实践模式。从最基本的表现看，有通过将经营权完全流转给第三方的出租、转包、入股等方式，形成土地规模经营模式；也有将经营权让渡于第三方共同分享，生产环节全部或部分委托生产性服务组织，形成的托管半托管服务规模经营模式。无论哪种方式，都表现出降低单位生产成本、有利于科技成果应用、规避农业风险、促进生产发展、提高效益、促进竞争力提升的制度绩效。四川农业共营制、安徽农业产业化联合体、湖北“沙洋模式”等通过土地经营权流转、入股、互换产生的土地经营模式，内生着丰富的承包经营权分解的制度内涵，是需要认真总结推广的。

3. 强化顶层设计。土地制度创新在中国农村改革进程中具有极其重要的地位。如何走出一条有中国特色并能够在全球范围内成为制度创新范例的道路，需要在理念、制度、政策三个层面强化顶层设计。既要有原则底线，又要有制度设计，不仅要考虑改革的总体目标，还要规划具体的实施路径。基本思路是要始终坚持农村土地集体所有，体现社会主义公有制的优越性。需要认真研究如何巩固和完善农村土地公有制基础，农民集体和承包农户在承包土地上、承包农户和经营主体在土地流转中的权利边界，以及在工业化、城镇化背景下承包农户如何退出承包地等重大问题。同时，秉承因地

制宜、分类推进的原则，依据不同区域经济社会发展程度、劳动力转移情况和农业生产条件等多重因素，积极探索经营权流转的多种形式。探索无止境，在推进农地制度改革的实践中，要保持足够的历史耐心。

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）