

# “三权分置”下农地权利性质与权能安排

## ——基于法学和经济学的跨学科分析

胡历芳 曾寅初

【摘要】 农地“三权分置”是中国深化农村基本经济制度改革的重要举措，亟需在统筹法学和经济学观点的基础上，完善司法解释和政策设计。法学解释强调所有权优先，经济学解释强调经营权可交易性和相对稳定性，两个学科对农地权利的解释存在差异，也存在平衡点。本文提出农地的“三权”的权利性质可解构为“所有权—兼具成员权属性的用益物权—次级用益物权”，其权利体系安排为：所有权是一种上位权利，是农村集体经济组织特别法人的财产权，用以保护成员按份共有集体土地、享有农地流转和转用增值收益的权利；承包权是兼具成员权属性的用益物权，是农民关于农地共益权和自益权实现的载体；经营权是次级用益物权，应完善其权能并防止过度资本化。

【关键词】 农地；三权分置；性质；权能

【中图分类号】 F301.1 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-4769(2023)02-0086-11

### 一、引言

党的十八届三中全会以后，中央提出了农地“三权分置”的重大改革举措。《民法典》物权编和《农村土地承包法》规定了农村土地所有权归属于农民集体，明确了土地承包经营权是一种用益物权，奠定了农地权利体系的基本框架。然而，实践中地方决策部门对“三权分置”的理解往往侧重于“放活土地经营权”，而忽视了“落实集体所有权，稳定农户承包权”的内涵<sup>①</sup>，对党的二十大所要求的“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”的理解也不够深入<sup>②</sup>，这可能导致农地流转偏离中央顶层设计导向，甚至违背“防止外部资本侵吞、非法控制集体资产”的政策要求<sup>③</sup>，触犯“土地公

【作者简介】 胡历芳，中国政法大学商学院、资本金融研究院副教授，北京 100088；

曾寅初，中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师，北京 100872。

【基金项目】 教育部人文社会科学研究青年基金项目“权能安排对农户闲置宅基地及农房处置行为的影响研究”（21YJC790047）；国家社会科学基金后期资助项目“乡村振兴战略下的农地资源、资产、资本”（21FJYB048）；中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划项目“中国经济增长历史与理论创新团队”（20CXTD10）

① 陈小君：《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评〈农村土地承包法修正案〉》，《学术月刊》2019年第1期。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年。

③ 《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，2016年11月27日，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/27/content\\_5138533.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/27/content_5138533.htm)，2022年5月9日。

有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的改革底线。<sup>①</sup>因此，以深化改革的现实需求为导向，亟需回应如何界定农地“三权”性质及其具体权能安排。

法学与经济学之间关于农地“三权”的解释并未达成共识。法学研究以法律为对象，其直接目的在于维持社会秩序，并通过秩序的构建与维护实现社会公正<sup>②</sup>；而经济学是研究各种经济活动及其内在规律的科学，其核心在于资源配置效率问题。<sup>③</sup>在上述框架内，法学对农地权利体系的探讨遵循权利体系设置中自上而下的“金字塔”结构、民法物债二分原则、一物一权原则等，强调各种权利的清晰性、排他性。<sup>④</sup>法学界在强调农地所有权作为一种上位权利的基础上，对承包权和经营权也开展了大量探讨，但因过于拘泥于法律概念，往往缺乏对有关政策术语的衔接和解释，难以及时回应农地制度改革中的诸多现实障碍。与此不同的是，经济学界认为产权是一种资源配置的规则，能够用以提高资源配置效率、改进社会福利<sup>⑤</sup>，例如一些研究实证分析了地权稳定性对农业投入和产出的积极影响<sup>⑥</sup>，但缺乏对农地不同权利性质和权能安排的体系化探讨。

面对上述不同观点，按照“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度要求<sup>⑦</sup>，两种学科殊途同归于农地“三权分置”的制度构建及完善。虽有学者指出农地“三权分置”既符合法学也符合经济学的逻辑规范<sup>⑧</sup>，但是尚未看到有研究深入分析两个学科在农地“三权分置”上观点的差异性和共通性。法学和经济学对农地“三权”的解释分别是怎样的，为什么两个学科有不同的解释，如何才能将两个学科的内在逻辑综合起来并形成统一解释？这些问题都亟待进一步探讨。因此，本文将从法学和经济学交叉融合视角，综合分析并构建农地“三权”的规范解释体系，从而避免农地“三权分置”改革日渐深入过程中的诸多误区和矛盾，统筹相关司法解释和政策构建的科学进路。

## 二、强调所有权优先的法学解释

### （一）强调明确农村土地所有权人及完善所有权处分权能

在大陆法系的民法体系中，所有权是物权中最重要也最完全的一种权利，具有绝对性、排他性、永续性三个特征。关于农地归农民集体所有的立法思想，有学者认为源于“八二宪法”的规定，是社会主义公有制的一种核心制度安排<sup>⑨</sup>；有学者则认为源于20世纪50年代的以农民个人所有权、股权为基础的合作社，农民入社才有了集体，因此不是农民家庭和个人的权利来源于集体，而是集体的权利来源于农民家庭和个人。<sup>⑩</sup>

① 《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟县等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定》，2015年12月28日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c12489/201512/2f3a2ddc7ef74bd88b8e3d40b2bf7f7a.shtml>，2022年5月9日。

② 朱勇：《法学：秩序与公正之学》，《光明日报》2014年7月15日，第13版。

③ 方福前：《新时代借用西方经济学的几个重大理论问题》，《管理世界》2020年第9期。

④ 孙宪忠：《推进农地三权分置经营模式的立法研究》，《中国社会科学》2016年第7期；蔡立东、姜楠：《农地三权分置的法实现》，《中国社会科学》2017年第5期。

⑤ R. H. Coase, “The Nature of the Firm,” *Economica*, vol. 4, no. 16, 1937, pp. 386-405; R. H. Coase, “The Problem of Social Cost,” *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44.

⑥ Timothy Besley, “Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana,” *Journal of Political Economy*, vol. 103, no. 5, 1995, pp. 903-937; 姚洋：《农地制度与农业绩效的实证研究》，《中国农村观察》1998年第6期；黄季焜、冀县卿：《农地使用权确权与农户对农地的长期投资》，《管理世界》2012年第9期；罗必良：《科斯定理：反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择》，《经济研究》2017年第11期；张建、诸培新、南光耀：《不同类型农地流转对农户农业生产长期投资影响研究——以江苏省四县为例》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2019年第3期；邹伟、崔益邻：《农地经营权稳定性对农业生产绩效的影响——基于中介效应模型的分析》，《中国土地科学》2019年第7期。

⑦ 《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，2016年11月27日。

⑧ 廖洪乐：《农地“两权”分离和“三权”分置的经济学与法学逻辑》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2020年第5期。

⑨ 黄健雄、郭泽喆：《“三权分置”改革回顾、研究综述及立法展望——以农村集体土地权利体系的分层解构为视角》，《农业经济问题》2020年第5期。

⑩ 孙宪忠：《推进农地三权分置经营模式的立法研究》。

无论上述何种立法思想的解释,都不影响将农地所有权理解为一种不可分割的上位权利。首先,农民集体是农村土地所有权归属主体,其中的每个成员不可分割地享有集体所有权。其次,集体所有权将集体财产的使用价值和交换价值的实现方式锁定于为他人设定用益物权。<sup>①</sup>

然而,现行法律法规和政策对农地所有权主体和内容的模糊处理造成了农地所有权权能难以彰显,甚至长期“虚置”。现实的困境在于:农村集体经济组织大多是过去的生产队、现在的村民小组,本身缺乏发展集体经济的动力和能力;目前集体经济发展好的地区,大多是规模较大、村级集体经济组织和村委会相互重合的村庄,因而能够将两者的经营和治理功能相结合。<sup>②</sup>同时,在农地所有权的内容尚未界定清楚的情形下,放活经营权反而进一步限制了所有权的发挥,实践中很多农民集体在一定程度上已经放弃了对农地的处分权和收益权。因此,农地所有权亟待还权赋能。

## (二) 承包权与用益物权、成员权的对应关系

土地承包权并不是现有法律中的一项基本权利概念。然而,中央出台的各类政策文件中的表述大多为单独的“承包权”,其实质是农户承包土地的权利和流转土地之后保有的剩余权利。而厘清承包权性质及权能也是明确具有承包资格的主体、划分土地流转双方之间权利边界从而避免纠纷矛盾的关键。

### 1. 承包权是与所有权相互制约的用益物权

首先,从立法思想看,土地承包权体现了“耕者有其田”的“平均地权”思想的延续。其次,从承包权性质及其和所有权的关系看,有学者认为土地承包权是从所有权派生出的用益物权<sup>③</sup>;也有学者认为,这种用益关系并非存在于两个不相关的权利人之间,因此土地承包权属于一种新型用益物权。<sup>④</sup>上述两种解释本质上都强调承包权人对农地使用价值的支配优先于所有权人,同时所有权对用益物权的行使形成一定限制,如用益物权人不得损害所有权人利益等。再次,从权能看,用益物权的处分权具体为权利的转让、权利的消灭、在权利上设定负担等。《农村土地承包法》规定,土地承包经营权人可以转让、互换土地承包经营权,也可以采取出租、入股、抵押等方式流转土地经营权,这在实质上已经默认了土地承包权的处分权能。

### 2. 承包权与成员权的性质辨析

承包权的特殊性还在于只有农村集体经济组织成员才有资格获得承包权,但现行法律中并无农村集体经济组织成员权的内涵、取得及效力的明确规定,因此关于承包权是否可以解释为成员权争议较大。有学者认为,承包权与成员权具有一致性:成员权的权利主体所直接支配的利益是身份利益,财产利益由此派生,农民作为农村集体经济组织的成员享有共益权和自益权。<sup>⑤</sup>另有学者则认为,成员权资格并非取得承包地的充分条件,原因在于:一是在承包期内“增人不增地,减人不减地”政策下,新增人口即使具备成员资格,也并不能够确保获得土地承包经营权;二是农民集体对成员资格的认定具有裁量权,如果将承包权认定为成员权,则可能危及承包关系的稳定。<sup>⑥</sup>

对比以上两种观点,若能够规范农民集体对成员资格的认定标准和程序,以及清晰界定成员权包含的内容,则可将承包权解释为具有成员权属性的财产权利,上述两种观点中的矛盾便能迎刃而解。

## (三) 经营权解释为物权抑或债权的争议

### 1. 经营权与所有权、承包权的关系

土地经营权产生于承包户对自身权利的处分行为,也即“流转”。因此,土地经营权作为所有权、承包权的下位权利而受限制;同时所有权人和承包权人不得干预土地经营权人在合法范围内对土地财产的优先支配和获取收益。

① 蔡立东、姜楠:《农地三权分置的法实现》。

② 陈锡文、罗丹、张征:《中国农村改革40年》,北京:人民出版社,2018年,第97—98页。

③ 蔡立东、姜楠:《农地三权分置的法实现》。

④ 孙宪忠:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》。

⑤ 陈小君:《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评〈农村土地承包法修正案〉》;高飞:《集体土地所有权主体制度研究》,北京:中国政法大学出版社,2017年,第255—256页。

⑥ 蔡立东、姜楠:《农地三权分置的法实现》。

## 2. 经营权是一种债权还是物权

一种观点认为经营权属于债权。根据一物一权原则,既然承包权是用益物权,则经营权不可再认定,且经营权是基于土地流转合同而产生的,因此性质属于债权。<sup>①</sup>另一种观点认为,出租等债权性流转产生的土地租赁权理论上称之为债权性土地经营权,而转让、互换等物权性流转产生的用益物权称之为物权性土地经营权。<sup>②</sup>第三种观点认为,可借鉴德国民法允许在地上权之上设置“次地上权”的做法<sup>③</sup>,将土地经营权解释为次级用益物权。<sup>④</sup>

对比分析上述观点,第一种观点的局限在于,以流转合同为基础并不等同于经营权具有债权属性。第二种观点基本延续了原《农村土地承包法》的界定,但转让、互换是对土地承包经营权的整体处分,并不能产生一种新的权利。“三权分置”下经营权的来源应当理解为出租、转包、入股、抵押、信托等流转方式,农户保有承包权,而将经营权流转给其他经营主体。第三种观点将土地经营权解释为次级用益物权,既能够分层处理其与所有权、承包权的关系,又能够最大限度赋予经营权处分和收益权能。实际上,经营权被纳入《民法典》物权编则已经明确了物权属性,同时《土地承包经营法》也赋予了土地经营权相对完整的物权权能。

## 三、强调放活经营权的经济学分析

### (一) 经营权可交易性和相对稳定性能够提高农业生产效率

经济学界早期关注产权“清晰性”,认为产权归属越清晰,越能够降低交易成本、提高资源配置效率和改进社会福利。<sup>⑤</sup>由于土地承包经营权归属界定模糊,因此土地流转市场呈现供给不足的局面。<sup>⑥</sup>此后,研究农地产权问题的学者将产权“清晰性”拓展为“排他性”“可交易性”。有学者认为,土地产权可交易性能够产生边际产出拉平效应<sup>⑦</sup>,此外还能够提高土地交易收益。<sup>⑧</sup>还有学者指出,当存在交易成本时,如果不能重新界定产权,就应改善产权交易的形式和条件,例如农地经营权入股比租赁的交易成本更低。<sup>⑨</sup>在农地产权的实证研究中,大量研究分析了地权稳定性通过增强农户长期预期、农业投资积极性,能够提高土地产出。<sup>⑩</sup>

综上,经营权的可交易性和相对稳定性均以清晰性为前提,也即通过权责划分,保障经营主体在特定时间内排他性地享有特定农地的占有、使用、收益的权利。因此,尽管经济学界关于农地产权安排研究的侧重点与法学界有所错位,但本质上都围绕着权利主体和内容清晰性等核心论题。

### (二) 在坚持集体所有制不动摇的框架内强调农地所有权不得干预经营权

在经济学者的解释框架内,首先,强调集体所有制是保障社会主义基本经济制度的一项制度安排。从政治发展过程角度分析,集体所有制是由中国社会主义初级阶段的特征所决定的,是公有制经济的重要组成部分,消除了私有制下劳动和资本的对立关系,提高了社会生产力。新中国成立以来农地产权制

① 高圣平:《农村土地承包法修改后的承包地法权配置》,《法学研究》2019年第5期;徐亚东、张应良:《农村承包地“三权分置”:产权结构、逻辑悖论与产权重构》,《农村经济》2019年第7期。

② 耿卓:《农地三权分置改革中土地经营权的法理反思与制度回应》,《法学家》2017年第5期;陈小君:《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评〈农村土地承包法修正案〉》。

③ 鲍尔、施蒂尔纳:《德国物权法》上,张双根译,北京:法律出版社,2004年,第652页。

④ 蔡立东、姜楠:《农地三权分置的法实现》;孙宪忠:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》;胡历芳、曾寅初:《农村宅基地制度改革可以参照农地吗?——基于两种“三权分置”改革的比较分析》,《经济体制改革》2021年第4期。

⑤ R. H. Coase, “The Nature of the Firm”; R. H. Coase, “The Problem of Social Cost.”

⑥ 钱忠好:《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,《管理世界》2002年第6期。

⑦ 姚洋:《农地制度与农业绩效的实证研究》。

⑧ Timothy Besley, “Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana.”

⑨ 罗必良:《科斯定理:反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择》。

⑩ 姚洋:《农地制度与农业绩效的实证研究》;黄季焜、冀县卿:《农地使用权确权与农户对农地的长期投资》;张建、诸培新、南光耀:《不同类型农地流转对农户农业生产长期投资影响研究——以江苏省四县为例》;邹伟、崔益邻:《农地经营权稳定性对农业生产绩效的影响——基于中介效应模型的分析》。

度改革是在集体所有制的路径依赖下对低效制度的边际调整。<sup>①</sup>其次，集体所有权是诱致性制度变迁过程中国家和农民之间博弈的结果。结合农地制度变迁历程，国家通过集体所有权保留对地权的控制是出于保障粮食供给的底线。最后，对农地产权的要求遵循效率导向，要求集体所有权的行使不得干预经营权，即不影响生产经营活动，从而达到提高农业产出的目的。

### （三）承包权的作用在于保障农民基本权益公平

在“三权分置”改革以前，经济学界探讨的焦点主要在于承包制，认为承包制具有积极的制度效应。第一，承包制是无逆向选择和道德风险的高度开放的不完全契约，国家和集体通过放权让利，降低了交易成本。<sup>②</sup>第二，承包制是一个帕累托式的改进，在增加农民收入的同时提高了全国的农产品供给。<sup>③</sup>第三，根据阿马蒂亚·森提出的可行能力理论，应按照基本能力的平等原则为社会中的主体提供权利保障。承包制恰恰是对农户基本生存权利的保障。<sup>④</sup>

在农地“三权分置”情境下，承包权作为承包制的内核保留了下来，稳定承包关系的实现方式由强化家庭联产承包责任制，逐渐演化为明确和维护农户土地权利，特别是财产权益。

## 四、法学与经济学的解释差异及其原因

### （一）解释差异的比较

法学与经济学对农地“三权”解释的主要差异参见表1。

表1 法学与经济学对农地“三权”解释的差异

	法学	经济学
所有权	强调明确权利主体和内容，彰显所有权对下位权利的统辖权能	强调所有权不得限制经营权对农地使用价值的优先支配
承包权	存在用益物权和成员权两种解释	论证了承包制作为公有制基础和维护农民权益公平的积极效应
经营权	强调经营权清晰性，存在用益物权或债权的解释分歧	论证了经营权的可交易性和相对稳定性对农业投入和产出的正向影响

从所有权看，两个学科的探讨囊括了所有权的实现形式及其边界问题。法学界往往强调明确集体土地所有权的权利主体，权利内容应彰显所有权对承包权和经营权的统辖权能。经济学界虽然也强调坚持集体所有制，但要求所有权不得限制经营权对农地使用价值的支配，不得妨碍农业生产效率的提高。

从承包权看，仅就法学界内部而言，对承包权的解释就可大致分为两种：与集体土地所有权相互制约的用益物权、具有共益权和自益权属性的成员权。经济学界则长期以来并未关注承包权的性质，而是对家庭联产承包责任制所发挥的积极效应予以肯定，但这些解释更符合“三权分置”改革之前所有权和承包经营权“两权分离”的情境。

从经营权看，法学界对农地经营权应解释为用益物权还是债权存在较大争议，以及是否具备登记生效、抵押、继承等权能也因性质判断的不同而存在差异。经济学界的研究则往往以经营权具备用益物权属性为前置条件，关注实践中经营权的可交易性和相对稳定性对提高农业产出的积极影响。

### （二）不同解释的形成原因

对于社会经济发展中同样的问题，不同学科的学者之所以会形成不同的解释，一定与各学科的特征有关。法学是以法律为研究对象的，而法律作为社会的强制性规范，其直接目的在于维持社会秩序，并通过秩序的构建与维护，实现社会公正，因此法学研究的核心就在于对秩序与公正的研究。而经济学是研究人类社会在各个发展阶段上的各种经济活动和各种相应的经济关系及其运行、发展的规律的学科。经济学核心思想是物质稀缺性和有效利用资源，最关注资源配置效率。

① 张晓山：《完善农村基本经营制度夯实乡村治理基础》，《中国农村经济》2020年第6期。

② 黄少安：《中国改革开放以来主要的经济理论创新》，《学术月刊》2019年第3期。

③ 姚洋：《农地制度与农业绩效的实证研究》。

④ 姚洋：《中国农地制度：一个分析框架》，《中国社会科学》2000年第2期。

### 1. 所要解决的现实问题不同

法学需要直接制定法律规范，以保障权益为导向；而经济学需要指导经营实践，以促进发展为导向。

作为一种社会强制性的制度安排，产权具有界定、规范和保护人们的经济关系，形成经济生活和社会生活的秩序，调节社会经济运行的作用，这就是产权功能。具体来说，一般认为产权具有以下四项功能：（1）激励功能。产权归根结底是一种物质利益关系，任何产权主体行使产权，都以追求其物质利益为内在动力，因而产权激励其主体去实现物质利益。（2）资源配置功能。产权制度的具体安排，具有调节或影响资源配置状况的作用。（3）约束功能。产权对产权主体在行使产权的经济活动中所施加的强制作用。（4）协调功能。建立和规范财产主体行为的产权制度，可以协调人们的社会关系，保证社会秩序规范、有序的运行。

虽然以上四项都是产权功能的重要组成部分，但是法学学者一般更关注产权的后两项功能，而经济学学者则更关注产权的前两项功能。这是因为产权的后两项功能更直接地与法学所研究的行为规范和权益保障密切相关，而产权的前两项功能则更与经济学所关注的行为决策和经营活动密切相关。

所以，从农地“三权分置”的权利和权能安排来看，尽管经济决策部门为了服务农村基本经济制度改革，制定了一系列用以推进农地“三权分置”的政策文件，强调“放活经营权”，但是，法律制定必须严格遵循法理逻辑和立法原则，因而《民法典》物权编、《农村土地承包法》并未能与现行改革政策直接衔接。一是立法强调集体所有权但未明确其收益与处分权能的实现形式的矛盾；二是立法和司法解释未单独考虑承包权，呈现出改革实践先行于法律法规体系的局面。

### 2. 产权运行结果的评价重点不同

法学以公正为最高准则；而经济学往往强调效率。对于农地“三权分置”，法学主要关注对权利人权益的保障，将保障社会秩序的公正作为最高准则，而经济学主要关注产权安排对资源配置的影响，更重视资源配置的效率。

中国农地制度始终受到“平均主义”的价值观和方法论的影响，因此现行法律对农户承包经营权性质及权能具有完备的表达和解释，正是遵循了农户土地权利平等的初衷。反观经济学的研究则大多将产权理解为资源配置的手段，更强调农地使用价值及其产权交易的经济价值，因此大多研究重点在于强调农地经营权的可交易性和稳定性。

### 3. 产权运行机制的关注重点不同

法学强调产权运行的过程机制，而经济学强调产权运行的因果机制。法学关注产权运行结果的社会秩序，要实现公正，必须具体关注产权的运行过程。法律侧重于对客观的财产权利关系的认可、保护和调整，它直接为处理权利关系服务，而经济学不具有这些作用。正因为这样，法学家、律师经常与具体的权利当事人打交道。而经济学家只能告诉人们客观上的产权关系是什么状况，将来会是什么状态，即使告诉人们应该是什么状态，也不会直接参与实现这种状态的活动。

法律上的产权已经上升为国家意志，使产权获得了法权形式。因此，法学强调巩固和保护既有的权利关系及其作用。而经济学上的产权只是一般性的意识形态，只是把客观存在的经济权利关系揭示出来，为制订政策和法律提供依据。“产权”没有法定意义，并不是“依法行使的什么权利”。这就使得法学者常常会觉得经济学者对农地“三权分置”的权利和权能安排的研究过于笼统，不足以支撑立法的现实需求。

法学的权利概念体系类似于“金字塔”结构，在法理上遵从自上而下的逻辑规范。因此，大多探讨依据物权权利体系生成原则逐层分析农地所有权、承包权、经营权关系，强调上位权利对下位权利的统辖权能。经济学的研究以提高农业产出和竞争力为导向，因此集中于采用定量方法研究农地经营权与农业绩效之间的关系。

### 4. 产权概念强调的层次不同

法学各项权利概念具体明确，而经济学的产权概念相对抽象。在法学体系中，明确权利性质和内容应是立法的基本原则。因此，关于农地承包权的探讨在于将其界定为用益物权或成员权；关于经营权的探讨则围绕“物债二分”原则辨析其为物权或债权，并围绕“一物一权”原则分析是否可将其界定为用益物权等。

经济学则相对宽泛地将产权理解为资源配置的一种规则，农户流转经营权直接获得农地产权的经济

价值，而经营权人则通过农业生产活动间接获得其经济价值。可见，经济学视角下产权作为一种财产“权利束”，可以分割给不同的主体。此外，经济学中较少使用财产的概念，或者说经济学中没有将其作为主要的理论范畴，偶尔使用也是没有明确界定其内涵和外延的。经济学中的财产概念是用“生产要素”“生产资料和消费资料”“劳动工具”“劳动对象和劳动产品”“物的因素和人的因素即劳动力”来表述的，实际上也是经济学对财产的分类。但是尽管没有使用“财产”概念，并不等于经济学不研究财产或其研究不涉及财产。

## 五、法学和经济学交叉视角下农地“三权”的解构

### （一）法学与经济学交叉融合的基础

产权虽然不能离开其对象物，但是从本质上来看是指由此产生的不同主体之间的关系。这种关系是一种客观存在，经济学界主要关注其经济表现形式，而法学界主要关注其法律表现形式。产权的这种内在一致性是我们可以从法学和经济学相融合的角度去探讨农地权利体系的根本基础。由此出发，我们可以归纳出以下共性。

#### 1. 农地“三权”性质和权能明确化是共同追求

无论法学还是经济学研究，都要求对“三权”性质和权能的明确化。法律对农地权利体系的清晰界定将直降影响司法裁判实践中法律调处农地纠纷矛盾的效力。同样，经济学往往强调农地产权可交易性和相对稳定性以提高农业产出，其前提同样离不开对农地产权权能的清晰划定。现阶段只有厘清农地“三权”的内涵和边界，才能防范地方政府部门对中央政策的混淆误读，避免引发改革异化风险。

#### 2. 兼顾公平和效率的统一是“公约数”

在农地“三权分置”问题的探讨中，无论是法学还是经济学研究都需要兼顾效率和公平，即处理好提高农业产出和实现农民财产性权益之间的关系。法学中承包权体现了“平均地权”的立法思想，但如果只片面强调公平而忽视产权安排对效率的影响，则会过度强调承包权而过分限制经营权的权能。例如将经营权限制在债权范围内，这无益于社会福利的改进，难以为农业现代化发展保驾护航。

反之，经济学如果只强调提高农业产出和竞争力，则会过分强调经营权，而忽视了集体所有权和农户承包权的实现，造成农民集体、农户和经营主体之间利益冲突不断，导致改革实践难以继续深入。在经济学的探讨中，家庭联产承包责任制被认为是一种帕累托改进，而现阶段的“三权分置”改革从提高农地资源配置效率和农业竞争力出发，将农地的资源属性置于比社会保障功能更加重要的位置。这可能会导致一些没有能力获得非农收入的农户无法耕作，陷入阿马蒂亚·森所谓的基本能力丧失的困境。如何解决这种福利损失？实际上，稳定承包权意味着农户将获得相应的补偿，农户从土地流转获得的补偿价值大于其损失的土地社会保障价值（机会成本），同时新型农业经营主体获得规模经营收益，国家粮食产量得到提高。可见，“三权分置”改革可以被认为是一种卡尔多-希克斯改进，体现了经济学在追求效率基础上兼顾公平的原则。

#### 3. 处理好稳定和发展之间的关系是基本原则

保障各方利益和促进农业现代化发展是法学和经济学研究农地“三权分置”问题的共同趋向。无论哪个学科的研究，都必须高度重视改革可能存在的社会稳定风险，因而必须坚持农村土地制度改革三条底线：土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损。在坚持保障各方利益底线的前提下，要追求改革边际效应——促进农业产业发展。毋庸置疑，经济学界关于农地“三权”的探讨始终围绕着如何形成我国农业规模化、集约化和现代化的长期农业产业格局的客观需求；而法学研究必须逐步与这一实际需求找到衔接点，否则作为制度体系重要环节的法律法规将无法为农业发展作出更大贡献。

#### 4. 确保制度有效性和可操作性是公认要求

当前法律法规和政策既有交错联络的相关性条款，也存在一定程度的出入，必须比较法学和经济学的观点，为出台下位法和政策以及襄助司法实践提供具有参考价值的科学论断。因此法学和经济学关于农地改革制度研究的落脚点都是完善制度安排。首先，在《民法典》已颁布和《农村土地承包法》《土地管理法》已修订的前提下，司法解释应针对所有权、承包权、经营权的性质和权能作出回应，以明确农民集体、农户、新型经营主体等多元主体之间的“权、责、利”关系，从而为诉讼、仲裁、调解提供具有可操作的参考标准。其次，地方政策制定部门也应在充分研判中央政策意蕴的基础上，建立和完善

农地“三权分置”制度体系。

(二) 法学和经济学交叉视角下的农地“三权”

在乡村振兴战略背景下，农地“三权分置”改革日趋成熟，反映出来的问题也趋于复杂化。从法学或经济学的单一逻辑解构农地“三权”都可能引起司法解释和政策建议的偏向性问题。上述四方面的共性分析正是两者相互融合的基础，因此在辩证地比较和平衡两种学科理论观点的基础上，提出农地“三权”性质和权能的以下研判（参见表2）。

表2 两个学科交叉融合下对农地“三权”的解释

	性质	关系	权能	作用
所有权	所有权	承包权、经营权作为下位权利受到所有权的统辖，且对农地使用价值的支配优先于所有权	占有、使用、收益、处分，重点是完善处分权	社会主义公有制的一种实现载体，坚持农村基本经营制度的“魂” <sup>①</sup>
承包权	兼具成员权属性的用益物权		共同行使集体土地所有权的共益权；承包土地、处分经营权的自益权	保障农民权益公平，是农民集体和成员个体双重主体实现农地财产权利的载体，同时属于“落实所有权”的范畴
经营权	次级用益物权		占有、使用、收益、处分，重点是完善收益权和处分权	提高农业生产效率，形成具有竞争力的长期农业产业格局

1. 所有权是一种上位权利，是农村集体经济组织特别法人的财产权，用以保护成员按份共有集体土地、享有农地流转和转用增值收益的权利

法学和经济学关于所有权权能的边界的认识具有统一性，都强调集体所有权的统辖权能，同时不应干扰经营权的合法行使。从基本权能看，法学定义的农地所有权作为一种上位权利，具有对下位权利的支配权；经济学定义的农地所有权，直接决定着农地资源属性和资产属性的发挥，影响社会福利的改进。从权能边界看，法学认为用益物权人在合理使用农地时对所有权形成制约；经济学认为所有权不应干扰经营权的清晰性、可交易性、稳定性。因此，应通过落实集体土地所有权体现集体资源和资产的完整性，同时为以市场为导向合理配置土地经营权奠定基础。

首先，应明确农村集体经济组织特别法人行使集体土地所有权。农村集体经济组织是农村经济的基本核算单位，是农村地域性利益共同体。<sup>②</sup> 鉴于农村集体经济组织负责管理农村集体资源和资产，村民委员会治理管理农村公共事务，为了避免权利主体九龙治水、相互推诿的局面，应明确农村集体经济组织代表农民集体中的成员行使集体土地所有权。现实中，大多数地区的农地是以村民小组为单位发包土地；少数地区建制村和村民小组相重合，因此集体经济组织的范围与建制村相重合。应将集体经济组织的发展生产功能和村民委员会的行政治理功能区别开，两者可以相互配合，但集体经济组织作为独立法人主体的地位不可改变。

集体成员按份共有集体土地，则以家庭承包的农地显然已经落实，而集体保留的机动地的收益，其成员也应按份享有。如此，也为集体产权制度改革奠定了基础，例如一些地方通过将集体资源性资产、经营性资产股份化改造，将原来的农村集体经济组织转变为了农村股份经济合作社。

其次，集体所有权中的占有、使用、收益权能已经通过用益物权的形式让渡给了土地经营者，那么其完善的重点就在于处分权。坚持农村集体经济组织在第二轮承包期届满后按照成员身份调整土地的权利，是其行使所有权的处分权能的一个必要方式。实际上，农民集体中的成员在二轮承包期间随着代际更迭、人口迁移产生了很大变化，现实中的“集体”已与法律所划定的不同。例如，一些集体经济比较发达的地方按照实际长期居住的“成员”分配了“股权”。<sup>③</sup>

再次，农村集体经济组织应通过强化所有权的统辖权能，保护其成员享有农地流转和转用增值收益的权利。一方面，在农地流转中，应凸显所有权对经营权的统辖权能，保护集体中成员的收益权。特别

① 中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第173页。

② 陈锡文、罗丹、张征：《中国农村改革40年》，第84页。

③ 陈小君：《土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评〈农村土地承包法修正案〉》。



是在农民将土地经营权入股到农村股份经济合作社或其他经营主体、金融机构运用土地经营权开展土地信托等情形下，农民与经营主体风险共担，应防范因经营主体的短期行为造成农民权益受损的风险。另一方面，保护农地依法转用为非农用地（集体或国有建设用地）的收益权。由于农地转用的增值收益远高于农地农用价值，而农民在利益分配博弈中处于弱势地位，因此应从法律法规上确保农村集体经济组织中的成员公平地享有农地转用增值的收益权。例如提高征地补偿标准，以防范地方政府、外部资本过度攫取农民集体及其成员的利益。

## 2. 承包权是兼具成员权属性的用益物权，是农民关于农地共益权和自益权实现的载体

承包权可以解释为兼具成员权属性的用益物权。这既不会干扰法学所强调的所有权作为上位权利的地位，也不会削减经济学所强调的农民集体对集体资产配置的权利。

首先，承包权权能包含了共同行使集体所有权的共益权部分，以及依法承包由农村集体经济组织发包的土地的自益权部分，在本质上与成员权具有一致性。

其次，成员权与私人财产权有本质区别，以此确保集体所有权并不是私人财产权的简单相加，而是农村集体经济组织中的成员平等地、不可分割地共同享有集体资产。因此，将承包权划定为成员权更加夯实了集体所有权。成员权保障了农民集体配置和运营资产的权利，以此确保集体资产的完整性并防止其流失问题。在农地制度中，承包权属于所有权的范畴，集体成员通过承包地获取收益，即为农民集体所有权中收益权能的最主要实现方式。<sup>①</sup>

综上，承包权是农地权利构建中的关键环节，是农地财产权之上的农民集体和成员个体双重主体权利实现的载体。没有农民集体的主体框架，成员身份就没有依据；没有成员权利的明确界定，集体权利也存在被农村集体经济组织内少数利益主体操控的风险。因此，在农民集体所有权之下，构建以成员权为基础的承包权十分必要。随着城乡人口流动的加快，为了解决现实中因承包资格问题引发的诸多纠纷，对成员资格的认定不应拘泥于户籍，而应以人员与村集体的生产生活关系、权责关系为实质性评判标准，这在广东南海等一些经济较发达的农村已经有了可供借鉴的经验。<sup>②</sup>

## 3. 经营权是次级用益物权，应完善其权能并防止过度资本化

法学和经济学研究都要求经营的清晰性，界定经营权的性质和权能，既要依循法学自上而下的逻辑规范厘清经营权和所有权、承包权之间的关系，又要符合经济学所强调的提高农业产出和竞争力的发展要求。

首先，赋予土地经营权以物权属性，既是《民法典》物权编、《农村土地承包法》所体现的基本要旨，更是顺应现阶段土地经营权出租、转包、入股、抵押、信托等多种实践的不二选择。

其次，经营权应界定为次级用益物权。明确农地“三权”的关系为：所有权—兼具成员权属性的用益物权—次级用益物权。从法学角度看，承包权与经营权的权利客体并不冲突，实际上是将农地财产权利在时间维度上进行了分割，并不违背“一物一权”原则。从经济学角度看，农户在流转土地后直接获得经营权的经济价值，而经营权人则通过农地使用价值的发挥间接获得其价值，因此两种用益物权可以并存。

再次，应从强化经营权市场化潜能的角度完善其处分和收益权能。第一，经营权应按照物权登记生效原则。实际上，经营权登记能够稳定经营权人依法保护自身权利的基础和对农地投入的预期。第二，经营权抵押并不会引发农民“失地”风险，这是因为在银行等抵押权人实现抵押权时仅发生经营权变动，而土地承包权不受影响。但是，为了防止农民“失去土地收益保障”，若在转入土地的抵押人违约后，抵押权人无法再次流转土地，无法保障农户的地租收益，此时从防止土地撂荒的角度，应将经营权还予农户。

最后，经营权在行使期间应受到约束和监督，防止过度资本化。近年来，农地过度资本化的现象屡见不鲜，即农地“非农化”“非粮化”利用的现象。为此，从经营权受到所有权制约的角度，农村集体经济组织及其成员有权对经营权人在土地利用过程中的行为进行监督和约束，有权对擅自改变土地的农

<sup>①</sup> 唐忠：《中国农村土地制度：争议与思考》，《世界农业》2015年第1期。

<sup>②</sup> 《以集体成员权为基础推进农村集体经济组织立法——访全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠》，2022年3月29日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202203/a39347a290484daebb400a8d9eb58050.shtml>，2022年11月2日。

业用途、弃耕抛荒连续两年以上、给土地造成严重损害的行为要求赔偿并收回土地经营权，必要时请求农业农村主管部门介入。从政策层面，考虑到保障粮食安全的长期农业生产格局，更应从政策法规层面做出针对性的调整。

## 六、政策建议

当前，在司法解释和政策设计中清晰界定农地“三权”的性质和权能，是厘清现实误区、将改革引向深入的关键。在法学界和经济学界对农地“三权”的解释存在差异的背景下，政策制定如果未按照法学自上而下的逻辑规范厘清不同权利的属性和权能安排，则难以维护社会公正的根本初衷；如果脱离了对经济学所要求的资源配置效率的协调，则难以为经济社会发展保驾护航。因此，应在统筹两个学科观点的基础上提出政策建议。

从完善农地“三权分置”制度体系的目标出发，产权的内在一致性是综合两个学科、探讨农地权利和权能安排的根本基础。基于此，本文将农地“三权”的权利性质解构为“所有权—兼具成员权属性的用益物权—一级用益物权”，并构建了其解释框架。相应地，应在《民法典》物权编、《农村土地承包法》《土地管理法》等法律框架下，在有关法规和司法解释中明确农地所有权、承包权、经营权的具体性质及其权能安排。

（一）法律法规应重点完善农村集体经济组织法人财产权中的处分权，明确其成员按份共有集体土地及其增值收益

一是在法律法规层面明确农村集体经济组织的特殊法人地位及其独立的财产权，建议地方实践中稳步有序地引导农村集体经济组织向农村股份经济合作社转变，从而推动集体资源性资产和经营性资产股份化变革。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》要求，“集体经济组织要发挥在管理集体资产、合理开发集体资源、服务集体成员等方面的作用。”实际上，一些经济发达地区的农村已经积累了不少经验。建议在《农村集体经济组织法》中明确界定：农村集体经济组织具有独立的法人人格、独立的法人财产权及独立的责任承担能力。同时，为了保护集体成员的权利，其以土地财产权利进行的出资不得作为责任财产进入破产清算。

二是在政策法规中强化农地所有权的处分权能，重点在于第二轮承包期届满后调整土地的权利。2019年中央一号文件要求“明确第二轮土地承包到期后延包的具体办法”，《农村土地承包法》规定了一些特殊情况下土地调整的具体要求，对二轮承包到期后衔接土地调整问题留下了空间。农村集体经济组织关于农地处分权的最直接实现形式是分配和调整土地，那么在第二轮承包到期时，应有权对本集体内部存在争议的土地承包问题予以调整。

三是要认识到只有落实好所有权，才能保障好农村集体经济组织中的成员享有农地流转和转用增值收益的权利。农村集体经济组织关于农地的处分应体现集体意愿，应防范土地流转中少数人“精英俘获”操控集体土地流转、与转入方合谋，以及征地过程中地方政府和企业过度攫取土地增值收益导致损害农民集体利益的风险。在这些情形中，强调集体土地所有权，也就意味着强化了农民集体经济组织在多方博弈中的主体地位和话语权，也才能保障好农民财产权益的实现。

（二）以认定成员身份为基础落实承包权，从而维护集体土地资产完整性及其分配合理性

一是将承包权界定为一种成员权，有利于维护集体土地产权的完整性。二是以成员权为基础确认土地承包资格，农村土地分配和调整问题就可以得到有效解决。第二轮承包到期时，在对符合成员身份的农户实行土地承包期再延长30年的政策基础上，农村集体经济组织应有权依据成员身份变动情况对承包地进行小范围调整。一方面，应按照实际的“农民集体”对本集体内新增的、未取得土地承包经营权的成员所在家庭发包相应面积的土地。另一方面，对于因人口迁移、私自多占等情形造成的超标准占用农地，也应在本集体经济组织内以成员身份为基础对承包地进行调整。若依据《农村集体经济组织法》（草案）的立法思路，在统筹户籍关系、人员与村集体之间的生产生活关系和权责关系的基础上，对成员身份予以确认，则上述问题可迎刃而解。

（三）在确保“农地农用”“粮地粮用”的前提下，允许农地经营权以多种形式交易

一是在政策法规中承认农地经营权抵押、入股、信托等多种交易形式，从而有利于新型农业经营主体发展，并依托土地经营权获得融资，为规模化、集约化、现代化经营提供必要的资金支持。为了防范

经营主体转入土地后“跑路”等道德风险引发的农民丧失土地收益保障和抵押权人债权无法实现的问题，则应对农地经营权抵押作出限制。理论上，只有以入股方式流转的经营权和以租赁形式流转并且已付租金期限内的经营权才具备担保权能，并可要求农地经营主体提供连带担保。在贷款违约后，若抵押权人处置经营权给新的经营主体，则农户仍可继续获得地租；若无法处置则应允许农户收回经营权以防止土地撂荒。

二是逐渐规范土地经营权流转登记。现行法律并未要求经营权登记，只明确了“土地经营权流转期限为五年以上的，土地经营权可登记以对抗善意第三人”。随着诸如电子登记等技术的发展，地方规章应逐步要求土地流转登记，既遵循了物权登记生效原则、减少土地纠纷，也能够稳定经营主体收益预期、避免短期行为。

三是制定防止农地过度资本化的政策措施。一方面，农地“非农化”利用属于违法行为，应在法律法规中加强对“非农化”利用行为的处罚力度；而对“非粮化”行为的处罚程度则取决于十八亿亩红线的保障程度，若粮食安全必须依赖足够的农业产出，则应对重点粮区的基本农田予以严格限制，反之则可以相对放宽对农地“非粮化”的限制。另一方面，近年来农地过度资本化体现为地租的快速上涨、农地投资甚至投机现象，其深层次原因一定程度上源于挂钩土地的农业补贴间接抬高了保有土地的收益及增值预期。<sup>①</sup>为此，建议逐渐将农业补贴从挂钩补贴过渡为脱钩补贴。

（责任编辑：冉利军）

---

① 全世文、胡历芳、曾寅初、朱勇：《论中国农村土地的过度资本化》，《中国农村经济》2018年第7期。