深化土地经营权改革：法律性质与制度架构

薛钊杰[1]，米运生[2]

（1. 广东省社会科学院 国际问题研究所，广东 广州 510635；2. 华南农业大学 经济管理学院，广东 广州 510642）

摘　要：“三权分置”改革所形塑的土地经营权制度，其轮廓业已形成但亦有结构性缺陷：法律性质含混不清；土地经营权人的权利语焉不详；出让方与受让方的义务暂付阙如；集体的功能未被充分重视。缺陷的出现，部分归咎于两个理论的困顿：讨论法律性质时，忽略了主要矛盾即承包经营权与初始土地经营权的统一性以及矛盾的主要方面即当事人的利益一致性；农地流转后，不能洞察双方的利害关系并实现权利与义务的对勘。为克服困顿，文章从设置土地经营权的现实背景和初始经营权改革的方向这两个方面，论证两权的统一性和当事人利益一致性；从主要矛盾和矛盾的主要方面，为赋予土地经营权以物权地位，提供了新思路。围绕土地经营权的权能与内容，从 3 个方面提出优化整体架构的思路：为强化初始土地经营权，在赋予地役权等空间权的基础上，明确土地投资者的资产所有权；土地流转后，界分受让方与出让方的权利与义务；集体亦需承担相应的义务。

关键词：三权分置；土地经营权；物权；制度架构

中图分类号：D922.32　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2025)05－0001－14

一、问题的提出

长期以来，土地被视为农民的“命根子”[1]。然而，随着改革开放的不断深入，非农就业的增加、社会保障体系的完善等因素，大幅降低了农民对土地的依赖程度。不过，考虑到小农长期存在的事实，在奔向共同富裕的新征程中，“三农”问题的“主线仍然是处理好农民和土地的关系”[2]，农地制度也依然是农村经济制度的基础。为通过农地流转促进规模化经营，中国引入了土地经营权并实施了承包地的“三权分置”改革。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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《意见》）对土地经营权制度进行了顶层设计。经由《民法典》（2020 年）、新修订的《农村土地承包法》（2018 年）（简称《承包法》）以及《土地管理法》（2019 年）的入法①，土地经营权实现了法定化。在制度架构初步形成之后，中央也意识到通过稳定农地流转价格等措施保障受让方收益权的必要性②，并出台了一些配套政策，比如土地经营权的登记等③。某些后续改革确实在推进，制度缺陷得到部分弥补。但是，土地经营权的法律性质问题，依然悬而未决；受让方抽象权利的明晰化改革尚未开启[3]；制度架构的结构性缺陷未被重视；

收稿日期：2025－04－21　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.05.001

基金项目：国家社会科学基金重大项目（19ZDA115）

作者简介：薛钊杰（1996—），男，广东潮州人，广东省社会科学院国际问题研究所博士，主要研究方向为比较制度分析。E-mail：xzj101@stu2019.jnu.edu.cn

通讯作者：米运生（1972—），男，湖南溆浦人，华南农业大学经济管理学院教授，主要研究方向为农地制度、农村金融。E-mail：miyunsheng@163.com

①本文有关农地制度的法律条款，主要引自《农村土地承包法》（简称《承包法》）相关条款。

②参见 2024 年中央一号文件《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验 有力有效推进乡村全面振兴的意见》。

③ 2022 年自然资源部印发《土地承包经营权和土地经营权登记操作规范（试行）》，对土地经营权登记事宜进行了具体规定。

出让方等主体所应承担的义务,《承包法》只字未提;集体的功能也缺乏系统考虑。

关于如何判断土地经营权的现状及后续改革等问题,学者展开了激烈争论。争论焦点是土地经营权的法律性质界定。对此问题,学者的理解大异其趣。总体看,有债权论[4-5]、物权论[6-7]和物债两分论[8]等观点。有人持债权论但似乎又担心不利于农地流转等经济功能,故主张债权的物权化[9]。一些人支持物权论却担心承包权的弱化,便主张次级用益物权论[10]。之所以有不同解读,表面原因是《民法典》的阐述相互扞格,《承包法》又避而不谈。学者依赖解释论,竭力在各自话语内做到逻辑自洽。大致情况是,债权论者倚重体系解释论,物权论者诉诸目的解释论,"物债两分"论者以文义解释论为依凭。为弥合歧见,有学者建议按照文义、体系、目的之顺序进行解释[11]。

关于法律性质的解释论,在某种意义上陷入了文字游戏。沿着既有范式继续争论,已失去意义。有学者主张搁置法律性质问题[12],转而将精力聚焦于权能内容的界定。总体看,权能涵括占有、使用、收益及本权的处分等。具体来说,经营权表现为耕作权、经营权、收益权及衍生的入股权、抵押权等[13]。为保护经营者的投资收益,有人主张需增加特别请求权如合同期满时投资费用的返还请求权[14]。参照产权束的上述清单,有学者对照《承包法》相关条款而逐一阐述[15]。由于《承包法》只是列举权能名称而在内容方面言之无物,权能内容的讨论自然是不得要领。

关于土地经营权制度的绩效,也有不同发现。在农户增收等间接领域,有一定效果。但就制约农业现代化的主要瓶颈如农地流转市场停滞等,未见实质突破。随着实践的演进,更多人承认效果与意旨的落差[16]。对一些案例的深入调查发现,就促进规模化经营而言,甚至是事与愿违[17]。对法律性质和绩效判断的观点差异,也延伸至是否需要以及如何深化改革这一领域。个别人认为无需深化改革[4],因为现行制度已足以胜任促进农地流转等政策目标[18]。承包方"同意"等类似的语义歧义问题和担保权能的实现等具体问题,通过法律解释便可解决[19]。随着制度缺陷逐渐被认知以及制度绩效的深入调查,也有不少学者提出,为完善土地经营权制度,需要针对结构性缺陷而对法律条款进行实质性修改[20]即"再立法"[21]。

就实际情况看,因诸多困难,《承包法》规定的配套改革尚未能如期推进,更遑论难度更大的改革即立法的突破了。改革之所以难以推进,表面的原因是,立法者缺乏勇气,乃至于有"应付性修法"[22]之嫌疑。之所以缺乏勇气,部分归咎于对一些基础问题的理论认识不足。对学者或决策者来说,保护农户利益的问题始终萦绕在其脑海之中。观点的相悖折射了内心的矛盾:意欲提高农业生产效率,又担忧农户失业等社会问题。为兼顾多重功能,立法者在界定法律性质时游移不定。制度安排层面的具体表现是,政策文本在强调经营者权利的同时又施加了获得"承包方书面同意"等限定。转译政策的法律,承袭了这一点。隐藏于修辞之中的法律文字,带来法律性质认识的歧义。模糊性和矛盾性的法律修辞也是两面不讨好:既不能使受让方的权利充分释放,也不能使出让方的利益得到保障。

现有文献关于土地经营权法律性质以及权能内容的理论讨论,并不能有效缓解人们对于土地经营权的担忧,故而也难以激发立法者推进改革的勇气。对于土地经营权的制度缺陷,现有文献主要关注基于受让方基本权能所施加的"承包方书面同意"等细节性问题,而忽略了针对结构性缺陷而进行的架构优化。这使其既不能为具体问题如承包方"同意"等提供有效解决方案,更不能针对结构性缺陷而对制度架构提出整体性的优化方案。深化理论认识和提出深化改革的总体思路,便成为亟待解决的问题。为此,本文将重点研究两个理论问题:跳出法律解释论的思维范式,从生成机理的实然逻辑和农业现代化诉求的应然逻辑,思考初始土地经营权与承包经营权之间的统一关系,并结合初始土地经营权的改革方向,为赋予土地经营权以物权性质,提供新的依据;土地经营权流转后,辨析双方的利害关系,既尊重自由的缔约精神,又虑及经营权的社会性,提出清晰界分当事人的权利义务关系、明确其主要内容的改革方向。通过理论辨析,期待帮助立法者辨识土地经营权改革的主要矛盾和矛盾的主要方面,从而得以减少思想负担,以更大勇气和信心,破除难点问题,继而通过优化制度架构,整体推进改革的深化。

二、赋予土地经营权以物权地位的新思路：基于矛盾定律的方法论

（一）事关土地经营权法律性质的两个主要问题

关于法律性质的各种解释论难以通约。溯及根由，解释论的选择实乃价值观的投射。笃信“债权论”者重视承包经营权，认为两权是派生的母子或依附关系；“物权论”者重视土地经营权，认为二者乃平行或独立关系。换个角度看，解释论植根于学者看待农地制度多元功能的个人旨趣。从现实主义出发，强调农地流转等功能的学者主张物权论；担忧承包方利益受损的，将法律定性与其对公平价值取向的理念勾连在一起，支持债权论。由于心存执念，因袭主义的阐述性研究难以使抵牾的观念达致共识。争论的根源与其说是文字细节的理解差异，倒不如说是价值原则的相悖。总体看，学者看待土地经营权法律性质的态度，是偏保守的。或许他们潜意识地认为：强化土地经营权的法律地位，不利于承包方。这种担忧是基于观念抑或事实？这需要严肃思考两个基础性问题：关于农地流转的双方当事人，他们矛盾的主要方面是利益的一致还是冲突？深化土地经营权制度改革，主要矛盾是强化初始土地经营权还是既有权能在出让方与受让方之间的优化配置？

（二）“三权分置”改革的现实背景

提升土地经营权的法律地位会损害承包方的利益吗？回答此问题，可从两个方面入手：对普通农户来说，承包权是否具有事实上的经济价值？直白地说，将那些原本撂荒、弃耕的土地流转出去，农户会遭受什么样的损失？第二个方面是：强化土地经营权，会伤害承包方的利益吗？

产权的客体不是资源而是承载于其上的权利[23]。众所周知，改革开放以来，农户承包经营权的各权能，在法律维度上是不断强化的。其一是占有权。我国先后 3 次延长承包合同，持续强调稳定承包关系（《承包法》第十五条第二款）；法律性质由债权提升到用益物权；确权登记颁证，使权利的物理边界变得更清晰。其二是使用权。实施家庭联产承包责任制以来，农户在法律意义上拥有完善的使用权：允许农户将农地用于农业生产经营（《承包法》第十七条第一款），禁止集体等干预农民生产经营等微观经济行为（《承包法》第十五条第二款）。其三是收益权。占有、使用土地的收益一般有 4 个部分：农业经营收入；土地流转的租金、股息等；农业补贴；土地征收的增值收益。改革开放以来，法律维度的收益权不同程度得到了加强。其四是处分权。一方面，因生命或职务任期有限，转让权的获得有助于财产最大效率的使用；另一方面，主体可通过抵押等形式而获取资金。因获得财产的自由控制，处分权被认为是财产权的最高形态。在承包经营权的权利束之中，处分权是相对较弱的。用途管制、集体所有制下的不可买卖及承载的政治社会功能等，都构成了处分权的限制。尽管如此，在流转（《承包法》第十七条、第三十五条）、继承（《承包法》第三十二条）、抵押（《承包法》第四十七条）等层面，农户对于承包地的处分权，在法律维度上是趋于强化的。

从法律维度看，产权的不断强化使承包经营权几近于准所有权或类所有权[24]。但从实际看，各种权能的价值是趋于下降的。对于现代农业而言，土地依然是直接生产资料，但地位今非昔比。使用权的重要性下降，影响了收益。劳动力和农业生产资料的成本上升、极端天气和市场波动带来的双重风险等，减少了细碎化土地和分散化生产的收益。整体上，农户的粮食生产经营甚至进入了亏损状态。国家发展和改革委员会《农产品成本收益资料汇编（2013—2017 年）》的数据表明：2016 年三大粮食作物的净收益为 -80.278 元/亩、成本收益率为 -7.34%[25]。经济价值的降低，也弱化了保障等社会功能。经济、社会等多重功能的弱化，带来人地关系的改变。帕金斯[26]所观察到的中国农民对土地怀有执着感情的现象，以及黄宗智[27]认为农民不会轻易买卖土地等情形，在许多地方已经逐渐成为历史，对许多农户来说已经成为记忆。

（三）理解土地经营权法律性质的理论进路之一：农地流转当事人矛盾关系的主要方面

承包地对农户来说，经济价值特别是生产功能的重要性已经大幅度降低。由此可知，土地经营权可能弱化承包方利益的担忧，其实被夸大了：将原本已经撂荒或弃耕的农地流转出去，农户又

会损失什么呢?国家推进“三权分置”改革的背景是既有的承包经营权已难以容纳生产力的进一步发展;改革的目的,是意欲通过制度创新去弥合名义产权与事实产权之间的差距,从而使农地产生实际的价值。

这不由得促使人们检视一个根本性问题:“三权分置”改革和土地经营权的设置,是为了谁?学者们通常认为是有农地转入需求的新型农业经营主体(经营权的受让方)。本文认为,就实现最大化的改革效果看,不是受让方而是出让方即承包方。据2017年第三次农业普查数据统计,2016年共有20743万农业经营户,其中398万规模农业经营户,占比仅为1.92%。这意味着,小农的占比高达98.08%。就新型农业经营主体而言,学者们颇为顾忌的农业龙头企业少之又少:2021年底,相比于222万家农民合作社和390万个家庭农场,各级农业龙头企业仅为9万家[28]。不难推知,如果“三权分置”改革只是面向占比1.92%的规模主体,甚至仅局限于占比只有0.04%的农业企业,那么它的意义也就可以忽略不计了。从最大化政策受益范围看,土地经营权的最大受益者,不宜被理解为转入农地的规模户或新型农业经营主体,更不是农业企业。或者说,土地经营权的设置,是面向一般意义上的农业经营者。退一步看,即便是面向转入农地的受让方,农户也依然是最大受益者。原因不言自明:种养大户、家庭农场主和合作社成员,都是农户;农业企业也通过商品或要素契约,与农户有着紧密的利益联结。受让方与出让方在角色上的高度一致表明:就土地流转而言,当事人矛盾的主要方面是利益的一致性而非冲突。一旦认识到这一点,那种认为提升土地经营权的法律地位就会伤害农户利益的担忧理应得到舒缓,主张赋予土地经营权以用益物权甚至更高法律地位的观点,也能够引起更多的共鸣。

(四)理解土地经营权法律性质的理论进路之二:深化土地经营权改革的主要方向

设置土地经营权是为了所有农户(农业经营者)。农地流转的主要矛盾是当事人的利益一致性。那么,深化土地经营权改革的主要方向是什么呢?答案蕴含于现实背景之中:通过强化农户的农地产权,以提升农地的经济价值。这既是事实陈述,也是逻辑命题。它之所以是事实陈述,在于农户大量逃离农业,既不以农为生,也不以农为业,耕地被大量撂荒,弃耕也随之产生。基本原因是,较低的生产效率,使农业难以提供与非农就业相竞争的收入水平。它也是逻辑命题,因为无论是土地生产效率还是劳动生产效率的提高,都依赖于3个层面的农业技术:种子、化肥等狭义的技术,温室大棚等第二层面的技术以及市场交易半径等第三层面的技术[29]。其中,第二类技术需要产权功能特别是土地产权功能的充分发挥。土地和劳动生产率的提高,均需农户有足够的意愿投入资金和采纳技术。农户的意愿,源于具有正向激励功能的土地产权。攸关粮食安全的最重要途径即单产的提高,也一样需要正向激励的土地产权。综合两方面可知,无论是从激发微观主体的内在动力,还是从提高单产以保障粮食安全的宏观目标来看,都需要通过产权改革的方式,为作为农业生产基本单位的农户提供进一步的激励。这就是说,需要面向所有的农业经营者特别是数量占绝对优势的农户,赋予其更完善和更强大的土地权利。据此而可推知,强化农户土地权利的重点不在于承包权,而是内置于承包经营权之中的经营权即初始土地经营权。完善初始土地经营权,既是深化土地经营权改革的重点,也是完善“三权分置”制度的基础。

对初始土地经营权改革重要性的强调,为检视法律性质问题提供了又一个新思路。一如前述,国家设置土地经营权,意欲弥补承包经营权(初始土地经营权)的缺陷,打破传统小农对现代农业发展的制约。申言之,提升土地经营权的法律地位有利于引入现代生产要素和改造传统小农,能够强化而非弱化承包经营权。土地经营权的法律地位越高、权利越完善,承包经营权也越强;受益范围最广的,也自然是作为土地承包方的农户。沿此思路,人们便能充分认识到:土地经营权应该被赋予用益物权乃至于更为高级的法律地位。这不仅有利于保障绝大多数农户的利益,还能为粮食安全筑牢产权根基。那么,改革初始土地经营权的方向在哪里呢?其主要内容应该有哪些呢?

三、土地经营权制度整体架构的优化：完善初始土地经营权的方向与内容

（一）初始土地经营权的缺陷

家庭联产承包责任制在某种程度上染上了小土地所有制的陈疾顽疴。资本等现代生产要素的重要性提升以及立体农业的出现，暴露了小规模经营和细碎化格局下初始土地经营权的两个主要缺陷。

首先是使用权的纵深层面：土壤改良的资产所有权。为提高生产率，经营者需通过密集投资以突破土地资源的约束。为抵御市场、生产风险，基于劳动力成本高企或考虑到老年、女性劳动力的就业市场，旨在降低成本、劳动强度，农业经营更是有赖于资本。不难理解，资本广化和资本深化，不论是对于租佃大农场还是以家庭经营为主的农业形态而言，都是最重要的动能。农业投资主要有两类：一类是那些可以发生空间位移的收割机、拖拉机等农业机械的投资；另一类是那些附着于土地的投资，“其中有的是比较短期的，如化学性质的改良、施肥等，有的是比较长期的，如修排水渠、建设灌溉工程、平整土地、建造经营建筑物等等”[30]。长期性、沉没成本和专用性等特点，使得土壤改良的农业投资深受土地产权的影响。与农业机械投资相比，因改良土壤而形成的土地投资有一个鲜明特点，即被土地套牢所带来的地理专用性。被土地套牢而给投资者带来的敲竹杠风险，凸显了农业投资特别是土地投资之法律保障的极端重要性。

遗憾的是，既有的承包经营权（初始土地经营权）并未充分考虑土地投资的重要性和特殊性。延长承包期限和农地确权等改革的投资激励主要来自有限度的保证效应。俱乐部性质的集体产权限制了交易效应或资源配置效率的充分发挥。土地不可买卖、抵押贷款需要承包方同意以及缺乏成熟的农地流转等因素，限制了承包经营权的处分（抵押）效应。既有承包经营权（初始土地经营权）的投资激励功能，也是有限的。主要表现在两个方面：关于农业生产设施等土地投资，农户是否可以投资、投资额度等事项一般由地方政策来管控，法律法规层面尚未出台强制性规定；就性质而言，农业生产设施因属于临时建筑而只有有限的产权保障——既难以抵押、转让，亦难在土地征收时得到足额补偿。

其次是使用权的横向层面：面向农地立体利用的空间权。现代农业需要通过地上和地下的空间延伸，进行大规模的社会化生产。只有具备一定的经营规模才能获得社会平均利润，从而使得农业及粮食安全得以建立在经营者的内生动力之上。规模化经营和连片化生产催生了投资特别是土地投资的旺盛需求：既要在土地及其上空修建农业生产设施，也需在地下修建排水排污等管网系统；为便于农业机械和工作人员的通行，还需在他人土地上修建机耕路、水渠和人行道等设施。这些投资行为有利于土地资源整体效率的最大化，但往往需要途经他人的土地，有时候亦需穿越河流、滩涂等公共领域。

现代农业对空间权的诉求，暴露了初始土地经营权的又一缺陷。“三权分置”改革尽管强调农地流转和规模化经营，但其理念依然没有跳出分散经营的小农经济和细碎化的土地格局，即囿于平面立法的传统，没有充分体现土地的空间立法之理念。为《民法典》所承认但未在《承包法》中予以明确规定的地上权，因其时效性等问题而难以支撑现代农业发展。依据现有制度，地上权期限止于合同期限；期满后自动失效，依据地役权而产生的建筑物便要拆除。被土地套牢的建筑物将因拆除而变得毫无价值。因不可移动，残值难以通过二级市场得到实现。农业生产设施的拆除或损坏，也意味着财政补贴资金的浪费。考虑到农业生产设施的长期性，单靠地上权难以引致最优的农业投资，更遑论租赁合同下的附属使用权了。就地役权和相邻权而言，尽管已经实现了从感情融通等非正式途径变为法定权，但也并不完全适合现代农业的要求①。当其他主体转入农地并

① 根据《民法典》第三百八十条和第三百八十一条，土地流转时，转入方自动获得地役权。传统的地役权既不能作为抵押担保，也不能转让。考虑到农业投资作为土地的定作物，地役权不足以保障农地转入者的投资权益。

要求获得地役权时,会导致转入方和政府的重复投资(补贴)。投资不足(对于合同期内的经营者来说)和投资过度的双重问题由此产生。此外,相邻权和地役权涉及农村地区山水林田湖草沙等资源的长期、稳定的统筹规划和高效使用。在我国土地细碎化问题特别严重,且存在俱乐部性质产权的情境下,传统的地役权和相邻权,已经成为横亘在现代农业发展进程中的一道鸿沟。

(二)初始土地经营权改革的方向与内容

为突破小农经济对现代农业的制约,初始土地经营权①需具备哪些新的权能呢?基于产权演变规律和中国式农业现代化的诉求,改革的方向是:提升空间权利(使用权的前向延伸)和土地投资的所有权(使用权的后向拓展)。换言之,中国的土地立法需要由点到面,再由平面转向立体,从而打破细碎化和插花状的耕地格局对现代农业的掣肘。首先,由于现有的相邻权制度难以满足现代农业的需要,基于"合理利用土地"这一原则,国家应该赋予土地经营权以明确的地役权。无论承包权是否到期,无论经营权是否流转,无论农地流转的类型为何(债权性或物权性)或流转合同是否到期,都要求保持设施农用地的形态与功能的稳定性。

其次,考虑到农地集体所有的制度环境对土地交易的限制,改善投资激励的着力点是使用权的纵深拓展即土地资本的物权。在农业生产中,土地与物质资本、技术和企业家才能等,联合在一起才能生产价值。不过,土地与资本的关系,更为复杂。财产(承包地)的利用,基于土地不可买卖的制度约束,不仅要考虑它作为自然资本的属性,而且也要考虑它作为人造资本的特点(即农业投资)。因为地理专用性,附着于土地的物质资本(人造资本)会被土地所"套牢",由此可能遭遇土地所有者的机会主义行为。为了促进投资,也为了更好地利用土地,土地与附着物的权利须归于同一主体。故而,宜按照"谁投资、谁所有、谁使用、谁受益"的原则,农业经营者首先要获得农业投资特别是土地投资的用益物权:其所投资修建的温室大棚等资产,投资者要享有充分的使用权、收益权和处分权。理想状态下,考虑到农业经营的永续性、农田的资产专用性,也是为了减少重复私人投资和政府的重复补贴,可参照永佃权,建立双重所有权的土地制度:农户拥有承包权,土地经营权人拥有土地改良的资产所有权(类似于田面权)。

(三)再论土地经营权的法律性质:初始土地经营权改革的新视角

法律性质的界定,不宜依凭它应当是什么的伦理判断,而是要预估它将会诱发什么的事实判断。在解读政策意旨时,需参酌《意见》却不能咬文嚼字。也就是说,不宜承袭同一性的法律解释,而是要秉承"以相似性为基础的开放性概念和相对性规范"之原则的类推解释[31],去理解土地经营权的法律性质。比如,《意见》所强调的农地流转和规模化经营只是路径,即提高农业生产效率的路径。事实上,规模化经营意味着大量的农业投资特别是土地投资。而如果无助于土壤改良和农地整体利用效率的提高,农地流转这一路径便也失去了意义。因此,人们在思考土地经营权法律性质时,固然要看它是否有利于农地流转和规模经营,但也要观察它是否有利于促进农业投资和提升土地效率(单产)。

依据上述观点可进一步洞察到"解释论"的缺陷。通常情形下,"法律之所以成为法律,不在意其文字也就是不在于其每一部分的结构如何,而在于其是否符合于立法者的意向"[32]。就土地经营权而言,转译政策的法律条款所关注的只是农地流转和规模化经营这两个传统的路径。缺乏对土地投资、细碎化土地整体利用以及提高农业生产效率的足够重视,是"三权分置"改革相关研究的重要缺陷。关于土地经营权法律性质的各种解释论也因为过于关注政策文本而忽略了生产效率与土地产权之间的密切关系。

不能把握路径与目标的相互关系,无论何种解释论,都因为不能全面、深入把握政策意旨而难以做到"权威"。在意制度功能的经济学家,理应比法学家更有助于深入理解政策意旨,因为他们

① 初始土地经营权的土地投资以及地役权和相邻权等,本文将之视为广义的使用权。

正确地指出“承包权与经营权再分离后的权能划分与性质界定，不能从概念本身去建构，而应从再分离的功能目的去入手”[33]。由于拘泥于法律文本，经济学家无论是叙事抑或论理，也无意识地踏进了法学家已然陷入的窠臼：对路径的关注止于农地流转，而忽略农地投资（以及机构贷款）；农地的利用效率这一目标更是被遮掩了。于是乎，在与“债权论”者商榷并主张土地经营权用益物权的法律性质时，他们缺少了两个有力的理论依据。他们不能理解，提高土地经营权的法律地位，明确其物权性质，从政策目标看，其根本上是为了最广大农户的利益。离开了这个群体去讨论农业效率和粮食安全，是无本之木。他们也不能阐述，土地生产效率的提高主要依赖于土地产权，而非土地的集中；更何况，土地集中之后要发挥好劳动效率的提升作用，一样主要依赖于土地产权。故而，“三权分置”制度改革，最重要的方向是赋予初始土地经营权以用益物权的法律地位；对于初始土地经营权人的土地投资，甚至要被赋予资产所有权这一更高的法律地位。

四、土地经营权制度整体架构的优化：受让方权利的强度提升与内容扩展

（一）受让方（承租方）的权利：既有制度的缺陷

深化土地经营权制度改革，首先要考虑的问题是，如何强化初始土地经营权，使农户愿意投资农业和提高农地的使用效率，即财产与使用的统一性；然后是财产（承包地）归属和利用的分离所带来的经营权分配问题。流转后，初始土地经营权的各项权能便要在出让方和受让方之间进行转移或分割。然而，关于受让方的占有、使用、收益和处分等权能，《承包法》存在多方面不足。其一，受让方权利的行使受到“承包方书面同意”的约束。根据《承包法》，受让方被赋予了农业投资、土地再流转、抵押担保贷款等权利。针对受让方的权利行使，设置了需“承包方书面同意”的前置性条款（第四十三条、第四十六条和第四十七条）。经营权的二次流转也受到另外一个限制，即流转期限不能长于承包期的剩余期限（《承包法》第三十八条第三款）。其二，除了权利受到严格约束之外，关于受让方的权利，《承包法》还存在内容缺失的重大缺陷。概览《承包法》相关条款可以得知：它们主要针对传统的生产要素即土地，而非第二类农业技术即农业投资；基于传统小农的碎片化经营格局，不重视现代农业要求的空间权。参照初始土地经营权的改革思路可知，继受土地经营权的改革，需强调对受让方进行权能强度的提升与内容的扩展。为简化分析，本部分将以出租这种最常见的农地流转方式为例①，提出指导原则和具体建议。

（二）受让方（承租方）的权利：占有权（租约的长期性与稳定性）

权利实质上是个人试图实现其内在能力和力量的愿望。承租方的愿望首先体现为占有权的安全性，具体表现为租约的长期性和稳定性。出租方凭借其不断强化的产权而给租约稳定性带来的消极影响，是中国农地流转市场长期以来存在的客观事实。由于各种原因，部分农民宁可撂荒也不流转；即使流转了，他们也倾向于短期化的流转合约且经常变更、撕毁合同[34]。由华南农业大学和西南财经大学共同开发的 2021—2022 年“普惠金融与三农研究”调研数据（CHFS-SCAU）②显示：10.44% 的承租方经历过提前终止合约的情况；因承包户收回自种、提高租金或将土地流转给出价更高的人而终止合约的占比达到 37.99%。高违约率伴随着流转合同的短期化、口头化和流

① 农地流转的双方一般称之为出让方与受让方。考虑到农地流转方式的具体模式，本部分讨论出租这种流转方式下的受让方权利。有时候，也把受让方称之为承租方，把出让方称之为出租方。

② 数据来源于 2021—2022 年华南农业大学和西南财经大学共同开发的“普惠金融与三农研究”调研数据以及西南财经大学搜集的中国家庭金融调查数据（以下简称为 CHFS-SCAU）。调查采用三阶段、分层 PPS 抽样方法。第一阶段采用分层人口规模比例概率（PPS）抽样方法随机抽取区县，第二阶段在区县内抽取社区，第三阶段在社区内随机抽取住户。调查覆盖全国 29 个省（区、市）（不包括新疆、西藏及港澳台）、269 个县（区、县级市）、1030 个社区（村），共计 22027 个家庭样本和 68387 个个人样本。其中，农村家庭 8703 户。

转对象的熟人化等问题。CHFS-SCAU 数据表明,未约定期限比重达到 58.50%,22.28% 的流转期限在 5 年及以下;契约类型方面,17.95% 的土地流转没有任何形式的合同,41.68% 为口头合约,40.37% 为书面合同。

种种证据说明,农地流转的制度瓶颈并未像部分学者所乐观的那样,因"三权分置"改革而得到"极大放松"[35]。事实上,租约的短期性和不稳定性表明,承租方的占有权是令人担忧的。部分原因是,土地的地理专用性,使得农户很容易出现退出流转合同和提高租金等机会主义行为。特别是在承租方投入了专用性资产进而被套牢之后,出租方可能会利用身份和地理垄断性等多重优势而产生敲竹杠等行为,虚置承租方的占有权。敲竹杠行为表现为以提高租金为要挟,否则终止合同和提前收回土地。地理专用性使得这种威胁是高度可置信的。其结果是承租方要么被迫接受高租金,要么被迫退出。

面对出租方通过租金要挟等方式而间接侵蚀承租方占有权的行为,《承包法》难以起到应有的禁止作用。该法第三十七条只有原则性的规定:"土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地,自主开展农业生产经营并取得收益。"该法第四十一条规定的登记能力和对抗权能力,因为受是否登记以及租期等限制,稳定租约的功能是比较有限的。对于如何规避和惩罚出租方主观故意(如流转给租金更高的受让方)和利用身份优势而提前终止合同等违约行为,《承包法》均未提及。为稳定承租方的占有权,改革的进路是提高租约的稳定性和长期性。修法的建议是:引导双方签订长期和书面契约,鼓励双方到政府部门进行登记:基于农户契约意识薄弱的现实,可以采取登记对抗主义,逐渐过渡到登记生效主义;可采取支付违约金、赔偿损失等方式,增加出租方主观故意的违约成本。

(三)受让方(承租方)的权利:收益权(公平租金)

"占有权称为所有权"的说法[26]只是适合于卖方市场的情形。供求关系异位背景下,占有权的相对重要性下降了,使用和收益成为产权的核心。特别是,对于承租方而言,其最主要的关切点在于能否获得平均利润。土地(农业)收入的主要形式是:经营利润(收益)、征地时地上附着物和青苗的补偿、土壤改良和提升地力的投资补偿、政策性补贴等。土地流转之后,上述收益需要在承租方和出租方之间进行分享或转让。由于收益是收入与成本(费用)的差额,土地使用的成本即租金,便成为影响收益的重要而特殊的因素。尽管被视为资本,土地的不可移动性却限制了配置效率和收益的提升,土地的资本化、金融化和市场价值也受到很大的限制。于是乎,公平租金成为影响农业经营收益的重要变量。

关于租金的问题,《承包法》对农地流转价格(租金)甚至连指导性原则也未涉及。实践方面,一个基本事实是:农户因为土地权利的法律强化而明显增强了对土地的财产感知,并增加了租金诉求。有研究发现,确权使农户租金要价提高了大约三成[36]。全国农村固定观察点调查数据也显示:在 2005—2015 年间,农地流转率以年均 20.53% 的速度提升,但明显低于同期地租年均 24.6% 的上涨速度;土地流转增速从确权登记颁证的试点年份即 2009 年开始出现明显下滑,但租金依然快速上涨[37]。《中国农村统计年鉴》显示,2005—2020 年间,稻谷、小麦、玉米的每亩平均生产成本中,流转地租金上涨了 7.59 倍,远高于同期总成本的涨幅即 2.63 倍[25]。高租金也成为承租方退出租赁市场的重要原因。CHFS-SCAU 数据表明,在土地流转终止合同、退还土地的原因中,11.03% 源于承包方要求增加租金。

地租适度增长有利于提高农户财产性收入。超过生产率增速的租金,不但增加了承租方的财务风险,也抑制了投资激励。租金因关乎农业生产效率和粮食安全而有一定的社会性。租金标准及调整方式等涉及承租方收益的重要内容,固然要充分尊重当事人基于自由契约的意愿(《承包法》第三十九条),也要基于社会性而受法律制约(即缩小契约权利以防止机会主义行为)。新增公平租金(流转价格)的条款,是完善土地经营权制度的重要领域。其目的是,既要使出租方能够通

过土地流转而参与现代农业发展且分享其成果，也要防止出租方利用地理资产专用性和身份垄断而事后要求调增租金等机会主义行为。

（四）受让方（承租方）的权利：从附属使用权到地上权，再到土地投资的所有权

经营权与承包权分离后，广义的使用权[①]即由地上权内含的投资权是否要自动地由出租方让渡给承租方？承租方对于自身投资所形成的固定资产，拥有被侵害时的救济权能即请求权（《承包法》第五十六条）即可，还是应赋予用益物权甚至是所有权？这既是重要的理论问题，更关乎承租方收益权的实现。

既有制度安排关于承租方的土地投资及其资产产权的规定，缺陷是多方面的。其一，承租方的土地投资需获得出租方的前置性同意。可以设想这一限制的经济后果：出租方利用身份优势而制止农业投资，除非承租方答应修改契约条款并提高租金。敲竹杠引起的事后再谈判削弱了契约的严肃性，使得收益权进而占有权也失去意义，更遑论土壤改良的投资促进作用。其二，土地投资的产权残缺。承租方投资所形成的固定资产，不能登记为不动产；关于固定资产补偿问题，《承包法》（第四十三条）只是笼统地规定为由“双方约定”；对于补偿的情形（征地、契约到期或单方面退出等）、补偿标准等，均未提及。语焉不详的条款，难以达到增进土地质量和“藏粮于地”的立法目标（《承包法》第十一条）。原因是显而易见的。如果补偿标准由合同约定，那么出租方会利用其优势地位，尽可能压低补偿价款，侵占资产价值。这种担忧有大量证据的支持。CHFS-SCAU 数据显示，就土地流转到期后的固定设施处理来说，仅有 11.84% 的承租方获得了地上的固定资产，13.60% 的承租方得拆除以恢复土地原状，14.47% 的则归出租方所有。

《承包法》对农业投资的诸多限制，使得土地经营权在性质上更像是一种债权性权利。这种租赁合同下的权利，因其约定性、期限性和相对性，使得固定资产价值不能通过分配过程或转让过程而让投资者所有，土地投资会低于社会最优水平。为提高农业生产效率，中国需要逐渐形成共识、创造条件，赋予承租方以地上权乃至于土地投资的所有权[②]。申言之，承租方的投资由政府部门审核即可，而无需承包方同意；对于承租方改良土壤而形成的固定资产，可以登记注册为不动产，由承租方享有占有、使用、收益和处分等权利；租约到期之后，这些资产可以由承租方自行转售或由出租方作出补偿；农地被征收时，根据双重所有权的法定原则[③]而不是基于自由契约原则的返还请求权，按照市场价值对承租方进行对价赔偿。固定资产的使用期限，也宜具有永续性[④]。土地投资所有权地位的获得，使土地经营权摆脱对承包权的依附性，从而保证了现代农地制度的开放性。

（五）受让方（承租方）的权利：处分权（租约的转让与抵押担保）

产权的经济效应主要是保证、交易和处分[38]。获得处分权被视为财产权获得其完整形式的标志，也是产权发展的最高阶段。财产的处分伴随着财产使用主体、用途的变化和更高的收益，但也可能产生失业和收入差距扩大等问题。由于涉及财产本身的控制及其多重社会后果，处分权是深化土地经营权改革中最为复杂和最为艰难的领域。处分权的主要形式是经营权的转让和抵押。

---

① 挖沟、打井、修建简易道路等，都是某种程度上改变了财产物理和经济属性的附加投资，故而也可以视为处分权。本文将之视为使用权的扩展，因为它是财产使用的延伸。

② 有一种相对保守的替代性思路，即保持现有制度不变，加强对出租方滥用权利的司法惩戒。由于资产专用性和地理垄断性，滥用权利几乎是必然的。这种思路尽管无需支付完善制度的短期成本，但巨大的司法成本特别是抑制投资激励所伴随的农业低效等长期的机会成本，是不堪重负的。

③ 最低要求是：要对照《承包法》第二十七条第三款，赋予承租方与出租方以平等的补偿权利，而不是仅仅“按照合同约定对其投资部分获得合理补偿”（《承包法》第四十三条）。

④ 这使得该权利的存续期间，可以跨越《合同法》规定的 20 年最长期限。

再次转让的对象一般来说是占有权(或租约),抵押的对象包括占有和使用,但主要是收益权。转让或抵押,有利于提高土地的使用和配置效率,也有利于提高交易收益。在中国,处分权对于突破小农经济的地理垄断和集体所有权对自由交易的限制、促进现代农业发展,有着极其重要的作用。决策者和学者尽管认识到转让和抵押对提高农业效率的必要性,但又担心引发失业等社会后果。同样,有少数学者基于意思自主原则①而认为不必获得农户同意[6],但大部分人持谨慎态度。其结果便是:《承包法》(第四十六条和第四十七条)就经营权二次流转和抵押贷款,设置了"承包方书面同意"的前置性条件。经营权的二次流转,还因为期限上不能长于承包期限而受到更严格的限制。概言之,就处分权论,土地经营权尚处于发展的肇端。以担保物权为例,CHFS-SCAU 数据显示,承租方使用土地经营权进行抵押贷款的比例,仅为 2.83%。

考虑到问题的复杂性,赋予承租人以处分权是个长期过程。为此,需要形成更多的理论共识和等待更充分的经验证据,以缓解人们对处分权可能带来失业等社会问题的担忧。从立法的技术角度看,仍然有一些短期改进的空间。因具有保障粮食安全等重要作用,租约转让和抵押的内容,不宜如私权般以合同为基础并完全依凭当事人之间的意思自治,而是要加以限定:可告知出租方并由政府依法审批,但无需出租方同意;基于公序良俗原则,强调经营权的独立性[39],赋予出租方以充分的担保物权。

五、土地经营权制度整体架构的优化:当事人义务的明晰与确立

(一)受让方义务的明晰化

1. "规则选择"现象与受让方义务的隐而不显

因利益牵扯,旨在增加对自己有利的条款或采纳对己有利的文字表达,相关利益主体会试图影响法律条款的内容及文字表达。为保持法律的中立,通常的解决思路是界分政治与法律各自活动的领域和原则。立法过程中,利益主体自由表达观点,一旦依某原则(如多数原则)通过,所有人都将接受。立法过程充满争议,但通过之后法律条文便具有确定性和限定性。当条文不涉及具体内容,仅提供指导性原则时,往往以模糊表达的文字等修辞方式平衡各方利益。土地经营权制度意蕴的法律术语在使用上芜杂难辨,甚至采用相互不同乃至冲突的原则,目的是使各方都可做出对己有利的解释。"规则选择"现象由此出现[40]。学者对土地经营权法律性质的各执一词,便是例证。该现象也存在于《承包法》对受让方权利的规定即设置"承包方书面同意"的条件。这有助于法律的通过,但无助于法律的落实:法官对"同意"的法律效应,有着自己的解释。

问题该如何解决呢? 根据西方的思维,因应的对策是政治与法律的分开。这种分开,是形式而非内容。从内容而非形式看,中国体制有独特优势。"法律话语的选择方面持续纠结、摇摆、模糊的立法心绪"[22]并非源于私利,而是担忧可能带来的某些问题。立法者之所以对承租方权利施加限制性的条款,也许是为了平衡农地保障功能与市场功能的冲突,并且希望承租方能够承担起相应的社会责任。承租方对于土地经营权的诉求,只有得到来自出租方、集体和政府等主体的普遍承认,方具有道德的合法性。为了使其权利的行使有助于普遍利益,承租方需要负责任地根据普遍的社会利益,以承担义务的方式主动限制自己的权利主张。为此,立法者需要为承租人的权利设定义务,以达致双方的彼此承认。将承租方的权利主张与社会责任勾连起来的具体思路是:把土地经营权隐含的社会责任显性化为承租方的法定义务②。

---

① 保持债权同一性的前提下,债权人无须债务人协助即可将债权让与他人,债权也在实质上成为可流通的重要财产。

② 客观地说,《承包法》并未明确规定受让方对于出让方的义务,因为它已经将该事项交由双方的流转合同(暂不讨论这种规定是否合适)。在社会公益的层面,《承包法》对受让方规定了一些义务(第三十八条第二款)。

2. 受让方（承租方）的法律法定义务

“三权分置”制度形成后，承包经营权的经济功能主要由经营权承接。鉴于就业保障等社会功能难以实现理想状态下的剥离，这部分功能在一定程度上也转由经营权承接。为实现法律的明示作用，需明确区分并剥离社会功能与经济功能，将义务与权利对勘，使义务成为平衡权利的砝码。需留意的是，承租方的义务包含提供就业机会和促进农民增收等丰富的内容①。

其一，占有权和处分权对应的义务：优先吸纳出租方就业等。承租方获得的租约转让和抵押贷款等处分维度的权能，有利于规模化经营，但也可能带来农户失业等问题。为平衡社会功能，承租方要主动限制其权利，并践履相应的法定义务：优先雇佣出租方或本村农民；为因失业、照顾老人小孩等原因而暂时返乡的农民工，提供技能培训和灵活就业岗位；转让租约时，优先选择本村的经营主体；签订规范的劳动合同，明确工资福利、劳动条件和劳动保障等；利用信息等优势，为农户提供社会化服务。

其二，使用权（土地投资的资产权）和收益权对应的义务：农民分享土地的增值收益等。当投资不必经出租方同意且限制出租方单方面提高租金等机会主义行为时，承租方也需恪守某些义务，使出租方得以分享到农业投资的增值收益。可考虑的条款包括：签订农地流转合同时，设置租金调整的原则、情形、方式和机制。具体的机制包括：在地租与利润之间建立起直接的联系；鼓励土地经营权入股，提高分红与绩效的关联度。为确保绩效分配的可实施性，还需要一些配套的机制如完善信息披露机制，使出租方了解承租方的成本、费用等财务信息。信息披露较为困难时，可以鼓励承租人将经营绩效与可观察、可证实的信息（如公开的农产品市场价格）等进行捆绑。比较综合的一个机制是：将出租方纳入治理结构，从而使其能够知情、监督甚至参与承租方的投资和分配等相关决策。考虑到出租方存在搭便车行为和较弱的行为能力，可委托村干部、乡贤等以外部董事或监事等身份，参与承租方的分配等相关决策。

其三，地役权、相邻权等空间权对应的义务：承担负外部性的赔偿责任。空间权利对于农业的规模化和连片化经营非常重要，但也有负外部性。根据社会原则，承租方应承担相应的义务。比如，行使地役权和相邻权时，不应伤害也不能对临近地块（如路基）构成危险；不能因排污等而恶化临近地块的质量；如果因此而给他人土地带来损害的，应予赔偿。行使地上权（如建设农业生产设施）时，应修建相应的排水设施，不得将屋檐水或流水泻入邻人的土地。种植经济作物或林木时，竹木根枝不能越界影响他人房屋的通风、采光。上述情形发生时，他方有权责令其截除根枝或伐去竹木；造成损失的，应予赔偿。

（二）土地经营权制度整体架构的优化：集体、承包方义务的确立

作为显见的道德真理，契约的义务针对各方。《承包法》对当事人义务和权利的规定，并非相称：给承租方施加了各种显性和隐性的义务，出租方和集体需要承担的义务则避而不谈。要实现充分释放“三权分置”改革的制度红利，出租方和集体等相关方亦要约束其行为。

1. 集体之于受让方（承租方）的义务

集体土地产权的实践需要传承维护村庄社区传统共享的经济道义、村庄生存伦理和聚落共同体传统。对义务的承担，是“三权分置”下集体所有权的实践形式[41]。对集体来说，在农地流转中，不但需要将它对承包方的常规性义务转移到出让方，也需要承担与土地经营权相关的专门性义务。申言之，作为土地所有者的集体需承担如下义务：利用“局部知识”等优势，发挥“中心缔约者”角色，在搜寻交易对象、撮合交易方面，提供中介服务；就收益（租金）标准及调整、纠纷解决等内容进行协商，促进关键条款达成共识；提供合同签订、农业投资、设施农用地、政策补贴申请等咨

① 严格地说，也需讨论受让方对集体（作为土地的所有者）所应承担的义务。限于篇幅，不再赘述。

询服务;依靠集体的组织力量集中土地并进行统一规划、整理和功能划分,促进土地集中连片和全域综合整治;把规模化经营所需要的农业基础设施建设、地役权和相邻权所需要的设施农业用地需求等信息,反馈到政府;协助承租方获得相邻权等;维护土地流转合同的权威性,促进流转合同的实施,防止双方恶意变更、解除流转合同等。

2. 出让方(出租方)之于受让方(承租方)的义务

土地流转后,也需要通过立法让出让方谨守相关义务。占有权方面:签约后,除非由于不可抗力(如征地)或承租方故意破坏耕地等违法行为,不能以任何理由终止合同、提前收回承包地。使用权方面:不能干预承租方正常的生产经营行为和土地投资;不得以各种方式破坏农作物;不能以提高租金相要挟而阻止土地投资;协助其获得地役权、相邻权等。收益权方面:不能随意提出增加租金(或分红)的要求或以提前收回承包地相要挟而要求增加租金;如因承租方遭遇严重的生产与市场风险而出现亏损,承包方可以考虑延期租金支付或适度调减租金。处分权方面:不得干预承租方对农地的二次转让和申请抵押贷款;合同到期或因征地等原因而终止时,不得干扰承租方对土地投资的处置,不得破坏农业生产设施与配套设施;不得占有、堵塞或破坏机耕路、水渠、机井等农田水利设施。

六、结语

"三权分置"改革之后,土地经营权制度的轮廓基本形成,但也存在重大缺陷:法律性质未定,当事人权利与义务关系尚不明晰等。随着实践发展,土地经营权制度的不适应性也逐渐凸显出来,深化改革变得必要。针对土地经营权制度的结构性缺陷,本文旨在提出新的研究思路和改革方案。基于改革背景,分析"三权分置"改革锚定的对象和初始经营权改革的方向,运用对立统一规律分析当事人的利益关系,为赋予土地经营权以物权,提供了新的依据。围绕土地经营权制度的整体架构,从4个方面提出了优化思路和具体内容。首先,继续完善初始土地经营权:赋予农户以地役权和相邻权等;关于土地投资,按照附属使用权、地上权和所有权的次序,逐渐强化农户的土地产权。其次,土地经营权流转之后,农户大部分土地权利让予受让方,收益权则在双方之间分享。在土地经营权人尚未建立起现代企业制度,且土地经营权未能以资本形式通过股权方式进行流转,进而变成单一形态的权利之前,(继受)土地经营权依然是一种集合性概念,即表现为一束权利:占有、使用、收益和处分。农地流转之后,受让方的权利及具体内容包括:关于占有权,鼓励签订长期合同,维护流转合同的稳定性。关于使用权,主要是产权强度的提升,即受让方农业投资形成的资产,要上升为地上权乃至所有权。这意味着,受让方的农业投资无需出让方同意,即可抵押、转让等;合同期满后,也无需拆除。关于收益权,需要以法律形式,既强调租金(流转价格)的稳定,也要让农户分享现代农业的增值收益。关于处分权,经营权的再流转、抵押融资等,都无需出让方同意。再次,权利得到强化和丰富之后,受让方也要对出让方承担明确的法律义务:优先保障出让方的就业机会,让出让方分享农业(投资)增值收益等。此外,受让方也要对集体承担一定的义务比如支持集体经济发展等。最后,集体和出让方也要承担相应的义务。集体的义务主要体现为:协调双方之间的矛盾,撮合交易和稳定合约;提供公共服务等。

凝聚法律性质的广泛共识和优化土地经营权的制度架构,是个长期、艰难而复杂的过程。尽管困难重重,但这并不意味着学者们要像米涅瓦的猫头鹰那样,只能等到黄昏时才起飞。恰好相反,学者需要主动顺应土地经营权的内在规律并结合国情农情,描绘和展示制度架构的未来图景。这一图景可能并非缜密的通盘考虑;它所涉及的具体内容也是开放性的。改革设想并非翱翔于云天之中,但能否及在多大程度和什么时候被实施,有待于实践演进提供更多的经验证据并凝聚更多的理论共识。

参考文献：

[1]费孝通. 乡土中国 生育制度 乡土重建[M]. 北京：商务印书馆，2010：7.
[2]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2019：58.
[3]龙卫球. 民法典物权编“三权分置”的体制抉择与物权协同架构模式——基于新型协同财产权理论的分析视角[J]. 东方法学，2020(4)：90－106.
[4]高圣平. 农村土地承包法修改后的承包地法权配置[J]. 法学研究，2019(5)：44－62.
[5]单平基. 土地经营权债权定性之解释论[J]. 法学家，2022(4)：147－160.
[6]孙宪忠. 推进农地三权分置经营模式的立法研究[J]. 中国社会科学，2016(7)：145－163.
[7]朱冬亮. 农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践[J]. 中国社会科学，2020(7)：123－144.
[8]黄薇. 中华人民共和国农村土地承包法释义[M]. 北京：法律出版社，2019：179.
[9]陶密. 论流转语境下土地经营权的性质及内涵——以物债区分为视角[J]. 中国土地科学，2020(11)：19－24.
[10]蔡立东，姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学，2017(5)：102－122.
[11]高海.《民法典》中两类土地经营权解释论[J]. 中国农村观察，2022(1)：16－33.
[12]张素华，王元.《民法典》视域下土地经营权担保规则之续造[J]. 中国政法大学学报，2022(4)：91－108.
[13]张红宇. 我国农业生产关系变化的新趋势[N]. 人民日报，2014－01－14(7).
[14]朱广新. 土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善[J]. 法学，2015(11)：88－100.
[15]宋志红. 再论土地经营权的性质——基于对《农村土地承包法》的目的解释[J]. 东方法学，2020(2)：146－158.
[16]曲颂，朱铁辉，郭君平. 演进中的农地“三权”分置：来自中国化时代化马克思主义土地理论的检视[J]. 中国农村经济，2024(5)：21－39.
[17]王子阳. 从理想到现实：“三权分置”下农地流转去规模化的演进路径[J]. 经济学家，2025(5)：119－128.
[18]周力，沈坤荣. 中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自“三权分置”的经验证据[J]. 经济研究，2022(5)：141－157.
[19]汤敏. 土地经营权再流转中承包方同意条款研究[J]. 南通大学学报(社会科学版)，2025(2)：90－102.
[20]高飞. 土地承包权与土地经营权分设的法律反思及立法回应——兼评《农村土地承包法修正案(草案)》[J]. 法商研究，2018(3)：3－14.
[21]孙聪聪. 民法典时代承包地“三权分置”再立法论[J]. 法治研究，2024(2)：96－110.
[22]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》[J]. 学术月刊，2019(1)：87－95.
[23]科斯. 社会成本问题[M]. 盛洪，等，译. 上海：上海三联书店，1994：190.
[24]房绍坤. 承包地“三权分置”的法律表达与实效考察[M]. 北京：中国人民大学出版社，2018：8.
[25]赵军洁，周海川. 乡村振兴战略下农业降成本的优化策略[J]. 宏观经济管理，2021(1)：37－43.
[26]帕金斯. 中国农业的发展(1368～1968 年)[M]. 上海：上海译文出版社，1984：114－132.
[27]黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京：中华书局，2000：109.
[28]乡村振兴战略规划实施协调推进机制办公室. 乡村振兴战略规划实施报告(2018～2022 年)[M]. 北京：中国农业出版社，2022：10.
[29]王娟. 工业化背景下农业欠发达地区的跨越式发展——基于对农牧交错地带农业转型的考察[J]. 中国社会科学，2025(3)：22－41.
[30]马克思. 资本论：第三卷[M]. 北京：人民出版社，2004：698.
[31]陈辉. 从同一性到相似性：法律解释的结构转向与体系重构[J]. 中国法学，2024(4)：170－187.
[32]霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复，等，译. 北京：商务印书馆，2016：124.
[33]张力，郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究[J]. 农业经济问题，2015(1)：79－92.
[34]钱龙，洪名勇. 为何选择口头式、短期类和无偿型的农地流转契约——转出户控制权偏好视角下的实证分析[J]. 财贸研究，2018(12)：48－59.
[35]付磊，陈永正，杨渝南. 承包地“三权分置”理论与实践再辨析[J]. 农村经济，2021(12)：28－36.
[36]耿鹏鹏，罗必良. 租金要价决定的逻辑：农地确权政策效果的微观证据[J]. 财经问题研究，2022(8)：5－13.

[37]程令国,张晔,刘志彪.农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J].管理世界,2016(1):88-98.
[38]田传浩.土地制度兴衰探源[M].杭州:浙江大学出版社,2018:65-66.
[39]郭志京.民法典土地经营权的规范构造[J].法学杂志,2021(6):73-86.
[40]张静.土地使用规则的不确定:一个解释框架[J].中国社会科学,2003(1):113-124.
[41]戴炜."三权分置"视阈下集体土地所有权的二元构造[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(6):89-95.

The Deepening Reform of Land Management Rights: Legal Nature and Institutional Framework

XUE Zhao-jie[1], MI Yun-sheng[2]
(1. *Institute of International Affairs*, *Guangdong Academy of Social Sciences*, *Guangzhou* 510635, *China*;
2. *School of Economics and Management*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The land management rights system shaped by the "separation of three rights" reform has already formed a general outline, but it also exhibits structural deficiencies: the legal nature is ambiguous; the rights of land management rights holders are unclear; the obligations of both transferors and transferees are temporarily missing; and the role of collectives has not been fully recognized. These deficiencies can be partly attributed to difficulties in two theoretical areas: when discussing the legal nature, the main contradiction—namely, the unity between contracted management rights and initial land management rights—is overlooked, as well as the primary aspect of the contradiction, which is the alignment of interests between the parties involved; after the transfer of agricultural land, the mutual interests of the parties are not fully understood, and the reconciliation of rights and obligations is not achieved. To overcome these difficulties, this paper examines the unity of the two rights and the alignment of the parties' interests from the perspectives of the practical background of land management rights and the direction of reform of initial management rights. Additionally, it provides new ideas for endowing land management rights with real property status based on the main contradiction and its key aspects. Regarding the attributes of property rights and content of land management rights, the paper proposes three approaches to improve the overall framework: to strengthen the initial land management rights by clarifying land investors' asset ownership based on granting easements and other spatial rights; to delineate the rights and obligations of both transferees and transferors after land circulation; and to require collectives to bear corresponding obligations.

Key Words: "separation of three rights"; land management rights; real property; institutional framework

【责任编辑:毛殷】