

专题研究:农村土地承包法的修改与农地“三权分置”改革

2018年12月29日,十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改农村土地承包法的决定,标志着我国农村基本经营制度改革进入新的历史阶段。新的农村土地承包法已于今年1月1日起正式施行。这次修改农村土地承包法,主要就是为了将农村土地实行“三权分置”的制度法制化,以更有效地保障农村集体经济组织和承包农户的合法权益,同时也更有利于现代农业发展。为了使读者更好地了解本次修改农村土地承包法的背景、意义和核心内容,理解此次修法对推进农村土地“三权分置”改革的重要作用,本版特邀经济学、法学领域的专家学者撰文进行解读。

农村土地承包法修改后的地权结构与权利关系

□ 刘守英

农地“三权分置”改革,是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新,是在坚持农村土地农民集体所有制,坚持家庭经营基础性地位和坚持稳定土地承包关系的基础上,对农村基本经营制度——集体所有制之下的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的进一步完善,以“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”为基本方向,在保障农户土地承包经营权的同时推动土地有序流转,旨在实现土地资源配置的优化,促进实现多种形式适度规模经营和新型农业经营体系的构建,促进实现农业现代化。修改后的农村土地承包法落实了“三权分置”的政策要求,农村土地法权结构正式由“两权分离”走向“三权分置”。

新中国成立以来,经过土地改革→互助组→初级社→高级社→人民公社的制度变迁,集体所有制被确立为社会主义公有制在中国乡村的实现形式。改革开放以来,又在集体所有制下逐渐确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。集体土地所有权、土地承包经营权“两权分离”作为集体土地所有制实现方式的探索成果,由2002年颁布的农村土地承包法加以明确。在“两权分离”模式下,农村土地归农民集体所有,集体经济组织成员以户为单位取得土地承包经营权,享有占有、使用、收益和受限制的处分权能。基于当时的社会历史背景和立法基础,农村土地承包法以保护土地公有制为宗旨,为家庭联产承包责任制提供法制基础和法权保障。土

在“始终坚持农村土地集体所有权的根本地位”“严格保护农户承包权”的前提下,“加快放活土地经营权”“赋予经营主体更有保障的土地经营权”,是完善农村基本经营制度的关键。修改后的农村土地承包法,设专节对土地经营权的内容、登记及其流转方式、原则、价款、合同等具体程序和要求,作了明确规定。

为反映“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,原农村土地承包法在维持集体土地公有制的基础上,为承包农户在集体土地所有权上设定土地承包经营权,并明确土地承包经营权为物权,可以排除发包方的干涉。同时,承包地确实负载着不可或缺的生活保障、就业保障等社会保障功能,法律上并没有像一般用益物权那样对土地承包经营权进行赋权。虽然原农村土地承包法亦允许土地承包经营权的流转,但流转方式、条件、程序等均受限制,所反映的仍然是小规模流转关系。就转让、互换等物权性流转而言,基于对农民最终失去土地权利的担心,法律上作了严格的限制;就出租、转包等债权性流转而言,由于经营主体所取得的权利仅仅只是债权,其对承包地的利用往往受到承包农户(流转方)的干涉,甚至毁约收回土地,这就导致经营主体对承包地的利用没有稳定的预期,经营主体也很难以其取得的土地权利担保融资。总之,对经营主体依流转所取得的权利定性不清、内容模糊、效力较弱,直接影响到了适度规模经营的发展。这一“两权分离”的法权结构安排与小农经济相适应,切断了土地与资本等生产要素的联系,制约着农业产业化和规模化经营的发展。

随着工业化和城镇化的推进和农业分工业的发展,农业劳动力和农业人口流动日益普遍,各

地承包经营权的构造以保障承包者权利稳定为主要目标,流转受到较多限制。例如,承包方转让土地承包经营权,须“有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”;以家庭承包方式取得的土地承包经营权不得进行担保融资;土地承包经营权的入股限于合作生产,等等。

自20世纪80年代中期起,土地流转与规模经营便自发发生并持续至今,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,土地流转面积不断扩大,规模化、集约化经营水平不断提升,呈现“家庭承包、多元经营”的格局。随着“农二代”成为人口迁移主力军,他们与乡村的经济社会行为关系发生变化,农民对土地承包经营权的依赖程度逐渐降低,土地的生活保障功能减弱,农民对土地利用的精心程度降低,部分地区甚至大量出现弃耕抛荒的现象,实践当中亟待健全土地流转机制,实现资源的有效利用。本次修法,就是对农村土地经营方式变革与流转现实的回应。修改后的农村土地承包法构造了“三权分置”的地权结构,在集体土地所有权、土地承包经营权的“两权”安排基础上,从土地承包经营权中派生出土地经营权,形成土地集体所有权、成员承包权、耕作者经营权的权利框架。农村集体经济组织成员承包土地后,享有土地承包经营权,可以自己经营,也可以保留土地承包权,流转其承包地的土地经营权,由他人经营。土地经营权从承包经营权派生出来后,在法律上赋予经营者平等的、受法律保护的权利。

集体土地所有权是农民集体对于集体土地的所有权,是农村土

地集体所有制的实现形式。其权利内容包括:对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利;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,并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为;依法对土地经营权的流转进行监督;集体土地被征收与乡村的经济社会行为关系发生变化,农民对土地承包经营权的依赖程度逐渐降低,土地的生活保障功能减弱,农民对土地利用的精心程度降低,部分地区甚至大量出现弃耕抛荒的现象,实践当中亟待健全土地流转机制,实现资源的有效利用。本次修法,就是对农村土地经营方式变革与流转现实的回应。修改后的农村土地承包法构造了“三权分置”的权

利塑造重在放活经营权,赋予经营主体更有保障的土地经营权,这是“完善农村基本经营制度的关键”。土地经营权为农户享有,修改后的农村土地承包法进一步为土地承包经营权强权赋能。一是明确耕地承包期届满后再延长30年,草地、林地承包期届满后依照规定相应延长,从而使得土地承包经营权更加稳定。二是完善土地承包经营权权能。经发包方同意,承包方可以将全部或者部分的土地经营权转让给本集体经济组织的其他农户,删去了承包方

须“有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”的条件限制。承包方可以将土地经营权向金融机构融资担保,入股权能也得到扩充,不再限于合作生产。承包方还可以在土地经营权基础上派生出土地经营权,交由他人经营土地。三是进一步保障进城农户和妇女的土地承包经营权。明确了承包期内农民进城落户,无论是部分成员或举家迁入,都不得以退出土地经营权作为进城落户的条件,农民不因进城落户纳入城镇住房和社会保障体系而丧失土地承包经营权。

土地经营权是指土地经营权人依法对农村土地享有从事种植业、林业、畜牧业等农业生产并取得收益的权利。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,可以通过多种方式处分土地经营权,例如土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权

分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权

分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权

分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

“三权”分别具有各自的制度功能,形成了一个完整的权利体系。集体土地所有权在所有权层面实现了土地公有制的目标,确保农村土地集体所有不动摇。土地承包经营权是“两权分离”和“三权分置”并存时的一类用益物权,兼具财产属性和身份属性,对集体经济组织成员而言是最主要的集体成员权利。在“三权分置”中,土地承包经营权具有核心地位和枢纽功能,前后联结土地所有权和土地经营权。土地经营权直接反映出促进土地资源市场化配置、发展适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革的政策目标,旨在赋权承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,以发展多种形式的适度规模经营。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

集体土地所有权为“三权”中的母权利,派生出土地承包经营权。土地承包经营权是集体土地所有权的实现形式,由本集体经济组织成员承包取得。承包方转让、互换土地承包经营权,不产生“三权分置”的效果。承包方通过出租(转包)、入股或其他方式向他人流转土地经营权,则会产生土地经营权的融资担保、入股和再流转等。修改后的农村土地承包法以放活土地经营权为价值导向,赋予了土地经营权灵活的流转方式。其一,经营权主体没有身份限制,各类专业大户、合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体均可以取得土地经营权。其二,经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案,受让方可以再流转土地经营权。其三,土地经营权具有出租、入股、融资担保等权能。

□ 关昭军

黄忠

土地承包经营权转让给本集体经济组织其他农户,也可以自愿有偿地将承包地交回发包方,还可以流转土地经营权。

为了更好地保护农村妇女的土地承包权益,修改后的农村土地承包法在原法基础上新增增加了三项规定,以防止妇女的土地承包经营权受到剥夺、侵害。一是规定承包农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益;二是土地承包经营权证和林权证等证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入;三是明确规定发包方剥夺、侵害妇女依法享有的土地承包经营权,应承担法律责任。这些规定进一步表明,承包农户内家庭成员共同享有土地承包经营权,不因成员的性别而存在权利分配上的差异。

值得注意的是,“三权分置”并不否定承包农户的土地承包经营权。从土地承包经营权派生出土地经营权,反映的是承包农户基于自主意愿以出租(转包)、入股或其他方式处分其土地承包经营权的结果,承包农户不因派生出土地经营权而丧失其土地承包经营权。从修改后的农村土地承包法的法权结构来看,法律上并没有改变派生出了土地经营权之后土地承包经营权的法定名称,“土地承包经营权”一语是传统物权理论与中国土地制度相结合的产物,已广为干部群众所接受,如改用其他名称容易引起农民的误解和政策混乱,妨害现有土地承包经营权制度的稳定性。

同时,修改后的农村土地承包法第21条规定,二轮承包到期后再延长30年,表明土地承包经营权是有期限的。用益物权一般具有期限性,土地承包经营权为我国实定法上的一类用益物权,设定期限符合法理。

(作者分别系中国人民大学法学院博士后研究人员、西南政法大学市场交易法律制度研究基地教授)

理论部主办
邮箱:gmjxx@sina.com 电话:67078948