

# 农村土地经营权实现 法律保障研究

白昌前/著

NONG CUN TU DI JING YING QUAN SHI XIAN  
FA LU BAO ZHANG YAN JIU

卷外卷



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

本书受“教育部人文社会科学研究青年基金项目”——《乡村振兴战略背景下农村经营权在线交易法律研究》（项目批准号：18YJC820001）资助，是该项目的研究成果。

# 农村土地经营权实现 法律保障研究

NONG CUN TU DI JING YING QUAN SHI XIAN  
FA LU BAO ZHANG YAN JIU

白昌前/著

## 图书在版编目(CIP)数据

农村土地经营权实现法律保障研究 / 白昌前著. --  
北京: 法律出版社, 2020  
ISBN 978 - 7 - 5197 - 4205 - 8

I. ①农… II. ①白… III. ①农村土地承包法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第022475号

农村土地经营权实现法律保障研究  
NONGCUN TUDI JINGYINGQUAN SHIXIAN  
FALÜ BAOZHANG YANJIU

白昌前 著

策划编辑 蒋 橙  
责任编辑 蒋 橙  
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京建宏印刷有限公司  
责任校对 马 丽  
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用出版社  
开本 710毫米×1000毫米 1/16  
印张 16.75  
字数 194千  
版本 2020年8月第1版  
印次 2020年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 4205 - 8

定价:58.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 序 言

农业、农村、农民问题历来是我国政府高度重视的首要问题,政府采取多种措施发展农业和增加农民收入,取得了积极成效;但长期形成的城乡二元结构体系,城乡居民收入差距和城乡公共服务不均衡等问题并未从根本上予以解决。尤其是城乡居民收入差距较大,未呈现显著缩小的态势:根据国家统计局公布的数字,2017年城乡居民人均可支配收入比为2.71,2018年城乡居民人均可支配收入比为2.69;城乡居民收入差距虽然未进一步扩大,但绝对值依然很高。<sup>[1]</sup>因此,拓宽农民财产性收入渠道是缩小城乡居民收入差距的重要措施。城乡居民收入差距的重要原因之一就是城市居民持有房产的增值及其收益,而农民持有的农村房屋及宅基地使用权、农村土地承包经营权基本无法实现增值及流通收益,因此,在确保农民基本权益不受损的前提下,使农村房屋及宅基地使用权、农村土地承包权通过特定方式进

---

[1] 《国家统计局:2017年城乡居民人均可支配收入之比为2.71》,载 [http://www. ce. cn/xwzx/gnsz/gdxw/201808/31/t20180831\\_30175315. shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201808/31/t20180831_30175315.shtml),2019年4月10日访问。

入市场,是增加农民财产性收入的有效举措。本书以农村土地“三权分置”改革理论为基础,以农村土地经营权实现法律保障研究为主要内容,旨在维护农民、农村土地经营权受让方等相关主体的合法权益,促进农地规模化经营,推动乡村振兴战略的顺利实施。

农村土地经营权的实现是有效释放农村土地的经济价值,增加农民财产收益的必然选择。然而在相当长的历史时期内,基于农村社会的稳定,以及农村在较长的时期以封闭的自给自足小农经济为主导经营模式的现实情况考虑,农村土地经营权流转的规模和范围受到较为严格的限制。但随着经济的持续快速发展,特别是伴随大批农民进城务工之后,撂地抛荒在全国农村各地时有发生,在此情形下,传统的农村土地“两权分离”模式已无法完全适应农村经济社会的发展需要,农村土地经营权开始出现不同规模的流转,无论是政府政策文件指导下的流转,抑或是农民私下的个人行为,农村土地经营权流转已势不可当。但缺乏法律保障的农地经营权流转的潜在风险随之而来,如何有效保护农村土地直接经营者权益,构建农村土地经营权实现的法律保障机制?农村土地具有的财产属性如何通过抵押融资、入股等方式得到释放,并依法能够予以继承,实现土地经营权的预期收益?这是农村土地政策制定者和理论研究者无法回避的问题。现行主要法律对农村土地经营权的抵押、入股等流转方式均是禁止的,尽管在全国农村地区已有不少正式或非正式的试点行为。例如,农业部、中国人民银行等部门于2016年3月联合出台《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》,在部分地区开展了试点工作,但部分地区的试点并不具有当然的合法性,此种实践并未获得法律上的认可。虽然修订后并于2019年1月1日施行的我国《农村土地承包法》赋予了承包方可以自主出租(转包)、入股或者其他方式向他

人流转土地经营权的权利,但《物权法》《担保法》等法律中涉及农村土地承包经营权的相关条款并未做相应修订,因此,包括农村承包经营权的承包方、农村土地经营权的受让方等相关主体实施的前述行为,其存在的现实法律风险难以规避。

党的十八届三中全会及随后出台的系列政策性文件为农村土地改革作了顶层设计,对长期困扰农村土地改革的理论和实践问题作了积极回应,为新一轮农村土地改革提供了强有力的政策支撑,明确提出了农村土地“三权分置”的改革路径。本书以该政策性文件为理论构建基础,对农村土地经营权实现法律保障机制作出整体性判断和勾勒。没有土地经营权从农户承包经营权分离的基本前提,农村土地抵押、入股、继承等土地经营权主要实现途径就无法实现。尽管这一设想已经溢出了现有的法律范畴,但作为理论研究探讨,既有法理的正当性,更是对农村经济发展现实合理需求的理性回应。2019年涉农中央一号文件明确提出加快修订《物权法》《土地管理法》,为农村土地经营权的实现提供了强有力的政策支持。<sup>[1]</sup>

本书第一章“农村土地承包经营制度现状及困境”,旨在厘清农村土地承包经营制度成功实践的现状基础上,深入分析其当前存在的困境,主要表现为农村土地承包经营制度的期限之困、抵押之困、入股之困和继承之困等。这些困境的出现是一个渐变的历史演进过程,主要是基于农业自身经营特点、农村土地在保障农民生存发展方面的重要作用等因素,在此基础上构建了以稳定农村土地承包经营权为核心的法律体系,但对农村土地经营

---

[1] 2019年1月3日,中共中央、国务院发布了《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,明确提出完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系。

权的最大效能发挥未予以充分考虑。农村土地承包经营模式问题从根源上说,是未建立有效的农村土地产权制度。只有建立农村土地经营权分置的模式,才能最大限度地实现农村土地经营权利利用价值,充分调动农村土地直接经营者的积极性并依法保护其合法权益。

第二章“农村土地‘三权分置’的必要性和可行性”,在阐释农村土地“三权分置”内涵的基础上,分析了该政策提出的必要性问题,主要体现为增加农民财产性收益的需要,农业适度规模经营的需要,实现农地有效利用以及促进农业现代化的需要。分析了“三权分置”的可行性问题,该政策的提出是针对改革开放以来农地经营模式出现的新变化,主动适应经济社会发展变化而提出的农村土地政策,是对现行广泛的农村土地经营权分置实践的理性回应,有着坚实的政治基础,突出体现在中央层面的顶层设计和支持;稳定的经济基础,城镇化进程的深入推进,让更多的农民参与其中,享受更多的就业和准市民的待遇,农村土地的社保保障功能逐渐弱化。传统农村的社会结构已发生了显著变化,更多的农民愿意进城务工,尤其是年青一代农民子女不愿从事农业生产,职业农民必将成为一个新的职业群体,这为农村土地“三权分置”提供了社会基础。当然“三权分置”的实现也需要克服诸多障碍,如农民存在事实失地风险,粮食安全问题,地租侵蚀实际农地经营利润问题,农业补贴等激励政策的完善等问题。

第三章“农村土地经营权分置的实践分析”,对农村土地经营权分置的主要类型进行了厘清,主要有农村土地经营权转包和出租,农村土地经营权反租倒包,农村土地经营权入股,农村土地经营权抵押等类型,在此基础上,对全国农村土地经营权分置的几种实践模式进行了分析,选取了重庆、成都、浙江和广东四地的农村土地经营权分置实践,总结出其各自不同的特

点,归纳出农村土地经营权分置的实践经验和启示,即农村土地经营权分置在坚持农户土地承包经营制度稳定并长久不变以及坚持依法自愿有偿原则的前提下,充分依托政府提供规范、有序、高效的农村土地经营权流转服务,实现农村土地经营权公平自由的市场交易,确保土地经营权转让方和受让方的合法权益。

第四章“农村土地经营权分置的域外经验和启示”,旨在梳理域外主要发达经济体以及我国台湾地区农村土地经营制度的经验和做法,对农村土地经营制度主要实践模式进行了分析,如大规模现代农场、家庭农场、集体化农业经营等模式,在厘清农村土地经营权共通性问题的基础上,总结出域外农村土地经营权制度对完善我国农村土地制度的重要经验和启示,突出表现为四个特点:一是建立清晰的农村土地产权制度;二是农地规模因地制宜;三是积极培育农地流转中介组织;四是完善法律体系保障。此外,构建了完整的使土地经营权转让方、受让方都得到法律有效保护的法律制度体系。这些经验和启示对于构建我国农村土地“三权分置”下的土地经营权制度具有十分重要的借鉴意义。

第五章“‘三权分置’下的农村土地经营权制度构建原则、模式和路径”,明确提出了农村土地经营权构建的基本原则,即自愿原则、市场原则、公平原则、效率原则和保障原则;提出了农村土地经营权制度创设的基本模式,即坚持农村土地集体所有权,坚持农村土地承包经营权,有效释放土地利用价值的基本模式;在此基础上,构建农村土地经营权制度的路径,一是构建清晰的农村土地产权;二是推动农业多元主体经营;三是推动农业适度规模经营;四是健全土地经营权交易平台。通过上述原则、模式和路径的构建完善,旨在最大限度地发挥农村土地的利用价值,进而实现集体、农民和农村

土地直接经营者等关联主体利益的最大化。

第六章“农村土地经营权制度构建设想”,主要探讨农村土地经营权的法律性质,即以农村土地有效利用为目的而设立的用益物权。明确了农村土地经营权的主体,主要由自然人、法人和非法人等主体类型,在此基础上明确了农村土地经营权的客体,主要以农村耕地为主要存在形态;进一步明确了农村土地经营权的设置方式,主要基于契约而产生,且应遵循基本的法律程序,特别是农村土地登记制度在土地经营权设置和变更过程中的重要保障作用。明确了农村土地经营权的主要内容,重点论述了其具有的四种权能形态,即占有、使用、收益和处分权能。这四项权能是农村土地经营权利用价值发挥的重要形式和保障。在此基础上,明确了农村土地经营权行使的基本原则和路径,即遵循用途管制、公法义务、相邻义务和生态环境限制的原则。这是任何农村土地经营权权利主体必须遵循的基本原则。最后,评述了农村土地经营权变更和丧失的主要情形。至此,基本构建了比较完整的农村土地经营制度法律体系,这对于保护农村土地直接经营者合法权益,促进农村土地的有效利用具有一定的探索价值。

# 目 录

## 绪 论 / 1

### 一、研究目的和意义 / 1

#### (一) 理论意义 / 8

#### (二) 实践意义 / 9

### 二、农村土地经营权实现法律保障机制研究

#### 现状述评 / 10

#### (一) 研究现状综述 / 10

#### (二) 现有研究存在的共性问题 / 17

### 三、研究范围的限定和基本方法 / 18

#### (一) 研究范围的限定 / 18

#### (二) 研究的基本方法 / 18

#### (三) 主要创新点 / 19

## 第一章 农村土地承包经营制度现状及困境 / 20

### 一、农村土地承包经营制度的现状 / 21

#### (一)农村土地承包经营制度的形成与变迁 / 21

#### (二)农村土地承包经营制度的成效评述 / 24

### 二、农村土地承包经营制度的现实困境 / 30

#### (一)农村土地承包经营制度的期限困境 / 31

#### (二)农村土地承包经营制度的抵押困境 / 33

#### (三)农村土地承包经营制度的入股困境 / 37

#### (四)农村土地承包经营制度的继承困境 / 39

### 三、农村土地承包经营制度困境分析 / 42

#### (一)农地产权界定不明晰 / 42

#### (二)农地权益层次性单一 / 44

#### (三)农地市场流动性欠缺 / 45

#### (四)外部配套制度供给不足 / 47

## 第二章 农村土地“三权分置”的必要性和可行性 / 50

### 一、农村土地“三权分置”的必要性 / 51

#### (一)增加农民财产性收益的需要 / 53

#### (二)推动农业适度规模经营的需要 / 55

#### (三)实现农村土地有效利用的需要 / 56

#### (四)促进农业现代化的需要 / 58

### 二、农村土地“三权分置”的可行性 / 61

#### (一)农村土地“三权分置”的政治基础 / 61

#### (二)农村土地“三权分置”的法理基础 / 65

- (三)农村土地“三权分置”的经济基础 / 70
- (四)农村土地“三权分置”的社会基础 / 72
- 三、农村土地“三权分置”的主要障碍评析 / 76
  - (一)农民可能存在事实上失地风险 / 76
  - (二)大规模农地流转可能危及粮食安全 / 79
  - (三)农地流转费用收窄规模经营的盈利空间 / 82
  - (四)防范农业补贴政策激励效应减退 / 83

### 第三章 农村土地经营权分置的实践分析 / 86

- 一、农村土地经营权分置的主要类型 / 87
  - (一)农村土地经营权转让 / 87
  - (二)农村土地经营权转包和出租 / 89
  - (三)农村土地经营权反租倒包 / 92
  - (四)农村土地经营权入股 / 96
  - (五)农村土地经营权抵押 / 98
- 二、农村土地经营权分置的实践模式 / 100
  - (一)重庆农村土地经营权分置研究 / 101
  - (二)成都农村土地经营权分置研究 / 109
  - (三)浙江省农村土地经营权分置研究 / 112
  - (四)广东省农村土地经营权分置研究 / 114
- 三、农村土地经营权分置实践的启示 / 116
  - (一)成功的经验 / 116
  - (二)存在的问题 / 118

#### 第四章 农村土地经营权分置的域外经验和启示 / 122

##### 一、域外经验借鉴的必要性 / 123

(一) 农村土地经营权制度的共通性 / 123

(二) 域外农村土地经营权制度的主要模式 / 124

##### 二、域外农村土地经营权分置模式 / 125

(一) 英国 / 125

(二) 美国 / 129

(三) 法国 / 132

(四) 日本 / 135

(五) 印度 / 138

(六) 我国台湾地区 / 140

##### 三、域外农村土地经营权制度经验和启示 / 142

(一) 土地产权清晰是关键 / 143

(二) 农地规模因地制宜 / 145

(三) 培育农地流转中介组织 / 146

(四) 健全法律体系保障 / 147

#### 第五章 “三权分置”下的农村土地经营权制度构建原则、模式和路径 / 149

##### 一、农村土地经营权制度构建原则 / 149

(一) 公开原则 / 150

(二) 公平原则 / 152

(三) 自愿原则 / 153

(四) 效率原则 / 154

(五) 保障原则 / 156

二、农村土地经营权制度构建基本模式 / 157

(一) 坚持农村土地集体所有权 / 157

(二) 坚持农户家庭承包经营制度 / 159

(三) 有效释放农村土地经营价值 / 161

三、农村土地经营权制度构建路径 / 162

(一) 明晰农村土地产权 / 162

(二) 推行农业多元主体经营 / 165

(三) 推动农业适度规模经营 / 169

(四) 健全土地经营权交易中介 / 171

**第六章 农村土地经营权制度构建设想 / 178**

一、农村土地经营权主体 / 179

(一) 自然人主体 / 179

(二) 法人主体 / 182

(三) 非法人主体 / 184

二、农村土地经营权客体 / 185

(一) 农村土地经营权客体特征 / 186

(二) 农村土地经营权客体分类 / 187

三、农村土地经营权设置 / 189

(一) 契约是农村土地经营权设置的依据 / 190

(二) 登记是农村土地经营权设置的保障 / 192

四、农村土地经营权主要内容 / 195

(一) 占有权 / 199

(二) 使用权 / 201

(三)收益权 / 203

(四)处分权 / 206

五、农村土地经营权行使限制 / 213

(一)用途管制 / 213

(二)公法义务 / 215

(三)相邻义务 / 219

(四)生态环境限制 / 222

六、农村土地经营权变更、丧失 / 225

(一)农村土地经营权变更 / 226

(二)农村土地经营权丧失 / 227

结 论 / 231

参考文献 / 235

# 绪 论

## 一、研究目的和意义

“民以食为天,食以土为本”。农村土地是重要的稀缺资源,是人类赖以生存发展的基础。人类从土地上获得食物,在土地上建设住所,进行各种生产和生活活动。<sup>[1]</sup>农村土地经营制度对于广大农民维持生计,促进经济社会发展具有十分重要的基础作用。土地财富的本质源于土地的生产力。土地生产力表现为三个方面,即土地的物质生产力、社会生产力和知识生产力。土地的物质生产力由其自然属性决定,社会生产力表现为联合起来的协作生产力。土地作为生产关系调适的纽带与资本、市场、技术等要素相互作用,提高了农地利用的效率,这为社会提供基础以及稳定发展的平台。知识生产力则表现为人类知识性发育为土地注入新的生命活力,从而建立起知识与土地之间的辩证关系,结果是,每一次土地生产价值的提升和成本降

---

[1] 范恒山:《土地宏观政策与宏观调控》,经济科学出版社2010年版,第1~2页。

低的背后,都可以看到知识量的变化。<sup>〔1〕</sup>本书将主要探讨释放农村土地生产力的相关问题,包括如何激发农村土地经营的活力,调动包括资本、技术、管理、信息等一切有利要素用以发挥农地最大经济、生态潜能,以及如何改革现有农村土地经营制度。作为我国经济社会制度中的一项基本制度,农村土地政策变革或农村土地基本制度改革一直是我国农村经济体制改革的核心内容。

长期以来,以“两权分离”为核心的农村家庭承包经营制度,赋予农民土地经营权及收益权极大调动了广大农民的积极性,使农民作为劳动者能够实现收益和利益的合理预期,实现“交足国家,留够集体,剩余归属自己”的家庭经营模式,此种自给自足的自然家庭经济制度基本解决了农民的吃饭问题。但该制度主要从个体稳定性角度来设计农村土地家庭承包制度,多劳多得、少劳少得,并且严禁农村土地流转 to 非集体成员之外的第三人,主要因为政府担心农民失去土地后影响其基本的生存保障。随着经济社会的发展,这种限制性的制度设计逐渐显现弊端。农村土地实行“三权分置”,即坚持农地集体所有权,保留农户承包权,搞活农地经营权,是适应市场经济发展的需要,充分调动各类市场主体的积极性,有效整合科技、资本等生产要素,实现农村土地最佳利用的重要改革举措。毫无疑问,从国家顶层设计的角度,不允许农民失去土地是原有家庭承包经营制度的重要特征。政策制定者担心一旦确立了农村土地经营权大规模流转制度,农民就会为了眼前利益而转让土地造成大量农民流离失所,从而引起社会的动荡。政府这种善意背后实际是一种政府充当农民“监护人”的角色定位。农民被视为了

---

〔1〕 蒲坚:《解放土地——新一轮土地信托化改革》,中信出版社2014年版,第6页。