

农村土地“三权分置”

释 论

——基于实践的视角

何宝玉 著



中国民主法制出版社

农村土地“三权分置”释论

——基于实践的视角

何宝玉 著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地“三权分置”释论：基于实践的视角/何
宝玉著. —北京：中国民主法制出版社，2022. 10

ISBN 978-7-5162-2869-2

I. ①农… II. ①何… III. ①农村—住宅建设—土地
制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 111208 号

图书出品人：刘海涛

责任编辑：贾萌萌 袁 月

书名/农村土地“三权分置”释论——基于实践的视角
作者/何宝玉 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/(010) 63055259 (总编室) 63058068 63057714 (营销中心)

传真/(010) 63055259

http://www.npepub.com

E-mail: mzfz@npepub.com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/17 字数/241 千字

版本/2023 年 1 月第 1 版 2023 年 1 月第 1 次印刷

印刷/三河市宏图印务有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2869-2

定价/69.00 元

出版声明/版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

序 言

土地是一种特殊的自然资源，不可移动、不可再生，任何国家、任何人须臾不可或缺。土地既是人类社会赖以存续和发展的重要物质基础，也是人类社会最重要的财产。所以，自古以来有关土地的法律制度建设，都是国家立法的重点。尤其是涉及人民衣食保障的农用地，相关的法律制度更是国家立法的重中之重，不但民法等法律要加以规定，而且宪法也要加以规定。一般而言，土地法律制度是以土地权利体系为核心，其中的土地权利又是以土地所有权作为基础，以其他实际利用权利作为实操性权利形成的一个和谐整体。

中华人民共和国成立以后，我国的农村土地所有权制度几经变化。从中华人民共和国成立初期的农民土地所有权；到农民带着自己的土地加入合作社，合作社的土地所有权建立在农户享有固定股份性质的民事权利的基础之上；再到实行三级所有的人民公社，形成了农民集体土地所有权。1978年改革开放后，农村开始推行家庭联产承包责任制，农村土地实行家庭承包经营，在不改变集体土地所有权的基础上，承认承包户对其承包地享有土地承包经营权，从而形成了集体土地所有权与农户土地承包经营权“两权分离”的法律制度格局。农户的土地承包经营权，虽然是集体土地所有权派生出来的，但却是一项独立的权利，而且与传统的用益物权不同。传统民法中的用益物权与所有权，是两个完全没有关系的民事主体之间的法律关系（比如地主与佃户之间的土地权利），而我国的农民集体恰恰是农民自己组成的，集体所有权就是农民集体的权利，农民在集体中享有成员权，所以农户的土地承包经营权具有自物权性质。实行“两权分离”的家庭承包经营制度极大地调动了亿万农民的积极性，有效地解决了广大农民和整个国家的温饱问题。实践证明，土地承包经营权的创立，获得了农民的衷心拥护，也取得了非常好的经济和社会效益。

随着农村改革不断深化和工业化、城镇化的迅速推进，许多农民进城务工经商，他们既希望把土地流转给他人经营，又想保留土地承包经营

权。此外，很多地区承包户自己经营耕作小块土地，也出现了效益低下的问题。为了顺应社会经济发展的现实，顺应广大农民的愿望，国家深化农村土地制度改革，在总结地方实践探索的基础上，将农户的土地承包经营权进一步分为土地承包权和土地经营权，土地承包权仍然归农户，土地经营权可以转让给其他经营者，这样就形成了农村耕作土地上“三权分置”的格局，即农村集体经济组织享有土地所有权、承包户享有土地承包权、经营人享有经营权。农村土地实行“三权分置”，可以在坚持土地集体所有、尊重农户土地承包经营权的基础上，通过土地经营权的流转，促进农村土地的规模化经营，扩大农业的经营规模，提高农业生产效率和绿色经营的水平，加快推进农业农村现代化；同时，集体的权利和承包户的权利也得到了充分的尊重。“三权分置”是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律，对于我们国家的现代化建设具有重大意义。

为了从法律上确立农村土地“三权分置”，国家修改了农村土地承包法，制定了民法典，确立了“三权分置”相关法律制度，使“三权分置”合法化、规范化，为处理实践中的矛盾、保护当事人的合法权益提供了公正、透明的法律保障。在农村土地“三权分置”入法的过程中，不少法学专家学者从法学理论角度作出了比较充分的研究论证，特别是对于土地承包权与土地承包经营权的关系、土地经营权的法律性质等问题，进行了深入研究，提出了各种观点，对于建立“三权分置”法律制度发挥了应有的作用。在依据科学理论促进改革、促进立法发展方面，许多人都贡献了自己的智慧，但是，全国人大农业与农村委员会具体从事这一方面的立法工作者的研究和经验总结，应该说更有法律学习和适用的参考价值。因此，我想在这里特别推荐何宝玉先生著的《农村土地“三权分置”释论——基于实践的视角》这本书。

何宝玉先生早年毕业于中国社会科学院研究生院农村发展研究系，对英国的信托法、地产法、合同法都有比较深入的研究。研究生毕业后数十年来，他一直在全国人大从事立法工作，具有比较丰富的立法工作经验。而且他多年来一直钟情于“三农”问题研究，持续数十年集中精力研究农村土地问题的立法和其他法治实践。因为工作机缘，他有机会更为全面、深入地了解农村改革发展的探索、创新和实践状况，并且在扎实的理论功

底之上对这些问题进行深刻的思考和总结。他先后参与起草、修改农村土地承包法，对我国农村土地制度，特别是农村土地从“两权分离”到“三权分置”的发展过程更为熟悉。他的这本书着重挖掘法律制度背后的实践基础，整理立法者制定该法时细致精准的指导思想，所以，这本书不仅是一本少有的、从立法工作者的角度阐释农村土地“三权分置”的著作，而且是一本在一个重要制度的环节上反映我国立法如何应现实需要、推动法治国家进程的著作。

在我看来，本书的内容有四个显著特点：

一是对农村土地承包实践发展和制度演进的梳理非常清晰。厘清实践发展和政策形成过程，是理论研究和立法的基础。本书作者以立法工作者的严谨态度，对农村土地承包的实践发展、农村土地集体所有权的形成和发展、农村土地“三权分置”的发展历程，以及土地经营权抵押、登记的实践发展和政策演进等，都进行了非常清晰而全面的梳理，读后对农村土地承包实践和相关制度的背景，以及实践发展和制度演变的来龙去脉都能一清二楚。

二是把理论分析与实践总结很好地结合起来。本书着重基于实践的视角进行研究，挖掘法律制度背后的实践基础，同时也与理论分析密切结合。“三权分置”新创立的土地经营权是什么性质的权利，究竟是物权还是债权？土地承包经营权和土地经营权可否抵押？都是争议很大的重要问题。本书对这两个问题都进行了比较深入的理论分析，同时，作者结合立法工作实际，着重从实践的角度，全面地分析了各方面现实情况和实践可行的重要考虑因素，对于我们从实践角度理解相关法律制度，进一步深入开展研究，都是富有启发意义的。

三是对法律制度的分析研究非常细致、深入。农村土地“三权分置”的核心要义是放活土地经营权，对土地经营权的研究通常都是一般性和概括性的，很少注意到实践中不同类型的土地经营权。本书按照新修改后的农村土地承包法和民法典的相关规定，认真厘清了两类、四种土地经营权，并且分情况，细致地分析了不同的土地经营权的法律性质、登记、融资担保、再流转、收回、入股、继承等，有助于更全面、更深刻地理解土地经营权的有关法律制度，也为进一步深入研究提供参考。

四是思路开阔视野宽。农民集体土地所有权是中华人民共和国成立后

按照社会主义法权思想体系建立起来的，我国宪法、民法典都规定了集体所有权，我们必须坚持。本书结语部分对坚持和完善农村土地集体所有权的论述，没有局限于纯理论分析，而是回顾中华人民共和国成立后建立农村土地集体所有制的历史背景，以及中国共产党建立公有制为基础的社会主义国家的执政理念，指出土地私有化在政治上和实践上都是行不通的。同时，基于1982年宪法制定过程中关于农村土地国有化的争论，以及当前的国际国内形势，分析指出农村土地国有化既不太可能，也没有必要。这些研究分析，思路很开阔，很有价值。书中关于国外以及我国历史上土地权利分置的规律性研究，也具有很好的借鉴意义。

总体而言，本人对这本书给予充分肯定的评价。应作者之邀为其作序，是本人的荣幸。在此衷心地将这本书推荐给大家。

中国社会科学院学部委员
全国人大宪法和法律委员会委员
中国社会科学院大学特聘教授
孙宪忠
2022年4月22日

前 言

土地是一种具有稀缺性的特殊资源。英国古典政治经济学家威廉·配第早在17世纪就指出，劳动是财富之父，土地是财富之母。土地作为国民财富的源泉，其占有和使用涉及社会最基础的财富生产和分配，这个问题既是极其重要的经济问题，也是极其重大的政治问题。所以，土地制度是一个国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安，其重要性无论怎样强调都不过分。

中国几千年历史的经验教训表明，中国的问题归根结底是农民问题，农民问题的核心是土地问题。如何处理好农民与土地的关系，始终是国家治理和经济社会发展面临的重要难题。中国共产党成立以来，处理好农民与土地的关系始终是党的重要工作任务。中华人民共和国成立后及时推行土地改革，把土地分给广大农民。农村改革开放也是从调整农民与土地的关系开始的，在坚持土地集体所有的前提下，普遍推行家庭承包经营，极大地调动了广大农民的生产积极性，极大地解放和发展了农村生产力，促进农业农村发生了翻天覆地的变化，为顺利推进改革开放、促进国民经济持续健康发展奠定了坚实基础。在当前的新形势下，处理好农民与土地的关系，仍然是深化农村改革的主线。

我国农村土地数量大、类型复杂、用处多。不同类型、不同用途的土地涉及不同的经济活动和利益主体，会产生复杂的法律关系。特别是，我国农村土地最重要的功能是政治功能（维持整个乡村社会的稳定）、社会功能（是解决几亿人维持最基本生存的一种保障），而不是经济功能。^①我国农民集体土地所有权的首要功能在于为集体成员提供最基本的社会保障。^②还有学者认为，农户的土地承包经营权是农民的生存权。^③农村土地问题不

① 赵万一主编：《民商法学讲演录》（第三卷），法律出版社2010年版，第112页。

② 黄忠：《城市化与“入城”集体土地的归属》，载《法学研究》2014年第4期。

③ 郑尚元：《土地上生存权之解读——农村土地承包经营权之权利性质分析》，载《清华法学》2012年第3期。

仅关系农业农村农民，而且影响经济建设和社会发展，可以说是牵一发而动全身。因此，中央对于推进农村土地制度改革，历来坚持审慎、稳妥的原则。^①

随着工业化、城镇化的推进，农业生产、经济建设、人民生活对土地的需求日益增长，为满足各方面对有限土地的多样化需求，不得不实行土地权利的分割与分享，将土地的不同权利分配给不同的人。面对日益强烈、日趋复杂的土地需求，各国普遍采取土地权利分置的办法，让不同的人分享土地的权利。英国长期以来实行的地产权分割制度、德国的地上权制度，可以看成两大法系实行土地权利分享的典型代表。将土地特别是农地的不同权利分配给不同主体，以满足不同需求、实现不同目的，是普遍存在的现实，也是难以抗拒的规律。

我国农地权利的分置与分享具有深厚的历史传统和渊源。我国古代的农地永佃制度，特别是唐宋以后形成的农地“一田二主”和“一田三主”，都是在人地矛盾高度紧张的情况下，农地使用权与所有权分离，通过分享农地权利，提高土地利用率和农业生产力，以维持农民生活，缓解社会矛盾，维护农村和社会稳定。^②

农村改革开放后，我国农村土地普遍实行家庭承包经营，形成集体土地所有权与农户土地承包经营权的“两权分离”。进入21世纪，越来越多的农民进城务工，他们不再经营承包地，却又希望保留土地权利，以便在城市生活遇到困难时可以回去种地。为了顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的愿望，在“两权分离”基础上，经过实践探索，进一步形成所有权、承包权、经营权“三权分置”，经营权流转的格局。国家修改了农村土地承包法，把农村土地“三权分置”纳入法律规范，并且制定民法典予以确认，使农村土地的权利在更多主体之间分享，特别是让经营者享有独立的土地经营权。农村土地“三权分置”，是继家庭承包责任制以后农村改革的又一重大制度创新，对于巩固农村基本经营制度，稳定农村土地承包关系，发展多种形式适度规模经营，构建新型农业经营体系，促进

^① 陈锡文：《农村土地制度改革与“三权分置”制度探讨》，载黄建中主编：《农地“三权分置”法律实施机制理论与实践》，中国法制出版社2017年版，第2页。

^② 赵晓力：《中国近代农村土地交易中的契约、习惯与国家法》，载《北大法律评论》1998年第2期。

农业农村现代化，具有重大的理论和实践意义。

从起草物权法开始，法学理论界对农村土地问题明显更加关注，研究更趋深入。特别是在修改农村土地承包法和制定民法典，把“三权分置”纳入法律规范的过程中，许多法学家积极加入农村土地“三权分置”的理论研究，依据法学理论对“三权分置”进行分析论证，提出了许多很有价值的理论观点，对于丰富法学理论、健全相关法律制度具有积极意义。但是，结合农村土地承包的复杂现实情况，在宏观层面、从实践角度进行深入的分析研究明显不多。

从一般意义上说，研究中国的社会学者必须从实践的认识而不是西方经典理论的预期出发，建立符合中国历史实际的理论概念，通过民众的社会生活，而不是以理论的理念来替代人类迄今未曾见过的社会实际，来理解中国的社会、经济、法律及其历史。^① 社会科学研究要遵循“从实践中来到实践中去”的认识路线，对经验饱含敬畏之情，对实践充满同情理解。^②

具体到农村土地法律制度的研究，这不是一个单纯的法学理论问题。农村土地制度的立法必须有科学的法学理论指导，必须符合法理，同时更需要植根于我国农村的历史传统和发展现实，不能单纯依靠演绎推理，片面追求应然结论。一方面，现实永远比理论复杂很多，理论也会因为社会结构的变迁而在两难之中陷入纠结。^③ 法律的生命在于实践，而不在于逻辑。另一方面，制度变迁的根本原因是因应时势变化，无论是水滴石穿的渐变，还是大刀阔斧的改革，都是因为时势发生了变化，制度必须跟着变。国内国际形势既变，则必调整做法以因应之，这才是制度变迁的根本动力。^④ 事实上，我国改革开放的一条基本经验是“摸着石头过河”，就是要从基层的社会实践中总结经验，从行得通的做法中提取政策元素。^⑤ 过去十几年来，中国最重要、最成功的制度和法律变革在很大程度上是由中国人民，特别是农民兴起的，那些比较成功的法律大都不过是对这种创新的承认、概括和总结。^⑥ 因此，立足实践经验，切合农村实际一直是我国

① 黄宗智：《认识中国——走向从实践出发的社会科学》，载《中国社会科学》2005年第1期。
② 陆剑：《我国农地使用权流转法律制度研究》，中国政法大学出版社2014年版，第24页。
③ 熊逸：《治大国：古代中国的正义两难》，江苏凤凰文艺出版社2018年版，第51页。
④ 赵冬梅：《法度与人心：帝制时期人与制度的互动》，中信出版社2021年版，第38—39页。
⑤ 徐远：《人·地·城》，北京大学出版社2016年版，第239页。
⑥ 苏力：《法治及其本土资源》，北京大学出版社2015年版，第40页。

农业农村立法的重要遵循，否则，结果很可能是，实际运作中的法律同教科书上的“学理”是两码事。^① 费孝通先生早在 80 年前论及中国农村经济的转变时就指出，正确地了解当前存在的以实事为依据的情况，将有助于引导这种变迁趋向于我们所期望的结果。^②

正因为如此，依据现行法律制度和基本法理，从实践的视角对农村土地“三权分置”进行梳理和分析研究，就显得尤为必要，这也是本书旨趣之所在。

笔者 1999 年参加农村土地承包法起草工作后，就一直关注该法的实施和实践，2015 年又参加农村土地承包法修正案草案的起草工作，在工作过程中，认真梳理、学习党中央国务院有关农业农村特别是土地承包的政策文件，力求准确理解精神实质；有机会聆听了曾经领导和推动农村改革的杜润生、张根生、段应碧、吴象、王郁昭、陆子修等老同志对制定农村土地承包法和深化农村土地制度改革的意见；广泛研读专家学者的有关著述；还到一些地方调研，并且与有关部门和地方的同志反复进行座谈、讨论，尽可能全面、深入地了解农村土地承包的实际情况、存在的问题、解决问题的探索和实践经验，特别是立法、修法过程中重要立法政策选择的背景和实践因素。

本书就是在此基础上，着重从宏观的实践视角，阐释农村土地“三权分置”法律制度。第一章首先分析英国的地产权制度、德国的地上权制度、中国古代的永佃制和“一田二主”制度等，以及土地权利的演进趋势，表明土地权利分置是共同的规律。第二章归纳总结农村土地承包情况，区分了家庭承包、“四荒”承包和其他土地的承包，这是农村土地承包法律制度的基础性区分。第三章梳理农村土地“三权分置”的演进过程、相关理论争议，研究“三权分置”的法律表达，提出“三权分置”的制度设计。第四章对集体土地所有权的形成与发展进行梳理，依据现行法律阐释集体土地所有权的权利主体与行使主体、集体土地所有权的特征和主要内容，并且着重对我国农村集体土地所有权与日耳曼法的土地总有制度、英国的土地合有制度、我国民法的共同共有进行了比较分析。第五章在辨析社员、村民与集体经济组织成员之间关系，明确农村集体经济组织

① 冯象：《政法笔记》，北京大学出版社 2012 年版，第 202 页。

② 费孝通：《江村经济》，北京大学出版社 2012 年版，第 4 页。

成员权主要内容的基础上，分别阐述了土地承包经营权与土地承包权。第六章从土地经营权的产生入手，厘清了制定民法典后的两类、四种土地经营权，并且区分不同类型的土地经营权，分别研究土地经营权的法律性质、登记、融资担保、再流转、收回、入股、继承等，特别是深入分析了确定土地经营权的法律性质所考虑的现实背景和实践因素。结语部分展望了“三权分置”的未来发展趋势，就是在坚持和完善农村土地集体所有权制度的前提下，集体土地所有权的运行更加规范化，农户土地承包经营权（土地承包权）趋于价值化，土地经营权逐步物权化。本书着重于结合基本法理，深入分析、研究相关立法政策选择的实践因素和现实考虑，从一个侧面记录和反映“三权分置”的实践发展及相关法律制度的形成过程，为进一步深入研究提供参考。

衷心感谢孙宪忠教授对农村土地承包立法的支持并为本书作序。孙宪忠教授不仅以法学专家、全国人大宪法和法律委员会组成人员的身份积极参与物权法和民法典的制定工作，而且十分关注和支持农村土地承包立法。1999年全国人大农业与农村委员会牵头起草的农村土地承包法草案在提请审议前，起草工作小组按照委员会领导要求，专门请法学专家从法理上把关，孙宪忠教授等专家和起草工作小组的同志一起，逐条对草案进行分析研究，提出修改意见，完善法律草案。2015年全国人大农业与农村委员会牵头起草农村土地承包法修正案草案的过程中，孙宪忠教授在征求意见的座谈会上明确提出，应当确定土地经营权的物权性质，并且设专章对土地经营权（耕作经营权）作出规定，这些意见对修改法律发挥了积极作用。本书印出校样后，孙宪忠教授又欣然应邀作序，在此深表谢忱！

衷心感谢王小映研究员、任大鹏教授和王超英、贾东明、李生、王乐君、郭文芳、赵鲲、胡建峰、金文成、吴晓佳、刘春明、刘涛等同志以及全国人大农业与农村委员会法案室的同事，在参与起草、修改农村土地承包法的过程中开展研究、座谈、讨论时给予我的指导和启发！

衷心感谢中国民主法制出版社刘海涛社长、陈曦同志的信任和贾萌萌、袁月同志认真细致的编辑工作！

书中的不妥之处，敬请读者批评指正。

何宝玉

2022年4月于北京

目 录

第一章 土地权利分置是普遍规律	001
第一节 英国的地产权和农地租赁制度	001
一、英国的地产权制度	002
二、英国的农地租赁制度	007
第二节 德国的用益权及地上权制度	013
一、德国的用益权制度	013
二、德国的地上权制度	014
第三节 中国古代的永佃制、“一田二主”与“一田三主”	017
一、中国古代的农地永佃制	018
二、中国古代的“一田二主”	023
三、中国古代的“一田三主”	028
四、中国古代的押租制	029
第四节 土地权利的演化趋势	031
一、土地制度的重点从所有向利用转化	031
二、土地权益从集中向分散、分割转化	034
三、土地权利归属从身份向契约转化	038
第二章 农村土地承包概况	043
第一节 农村土地承包简述	043
一、家庭承包经营制度的确立	043
二、承包经营的主要形式	056
三、承包方式的法律区分	060
第二节 家庭承包	062
一、家庭承包的当事人	062

二、家庭承包的具体方法	063
三、承包双方当事人的权利义务	064
四、家庭承包的程序	068
五、土地承包经营权的保护	069
六、土地承包经营权的互换、转让	070
第三节 “四荒”承包	071
一、“四荒”承包概况	071
二、“四荒”承包的范围	072
三、“四荒”承包的方式方法	073
四、“四荒”承包的基本程序	075
五、“四荒”承包的主要特点	076
第四节 其他农村土地的承包	078
第三章 “三权分置”的法律表达	080
第一节 农村土地“三权分置”的发展历程	080
一、农村土地权利分置概述	080
二、农村土地所有权与承包经营权的“两权分离”	081
三、从“两权分离”到“三权分置”	083
第二节 关于“三权分置”的理论争议	089
一、关于“三权分置”的目的和价值	090
二、关于集体土地所有权	093
三、关于承包权	093
四、关于经营权	097
五、关于承包权、经营权的具体分析	098
第三节 农村土地“三权分置”的法律表达	107
一、“三权分置”的法律表达应当遵循的原则	107
二、“三权分置”法律表达的具体设计	109
第四章 农村土地集体所有权	113
第一节 农村土地集体所有权的形成和发展	113
一、农村集体土地所有权的形成	113

二、农村土地集体所有权的发展	121
第二节 农村土地集体所有权的权利主体与行使主体	123
一、农村土地集体所有权的权利主体	123
二、农村集体土地所有权的行使主体	125
第三节 农村土地集体所有权的特征和主要内容	128
一、农村土地集体所有权的特征	128
二、农村土地集体所有权的主要内容	130
第四节 农村土地集体所有权与其他类似制度的区别	134
一、与日耳曼法土地总有制度的区别	134
二、与英国土地合有制度的区别	140
三、与我国民法中共同共有的区别	145
第五章 土地承包经营权（土地承包权）	147
第一节 农村集体经济组织成员权	148
一、社员、村民与集体经济组织成员	148
二、农村集体经济组织成员权的主要内容	152
三、集体经济组织成员承包土地的权利与土地承包权	155
第二节 土地承包经营权	157
一、土地承包经营权的取得	157
二、土地承包经营权的基本内容	161
三、土地承包经营权流转	166
四、土地承包经营权抵押	175
五、土地承包经营权继承	182
六、土地承包经营权的放弃	189
第三节 土地承包权	191
一、土地承包权的主体和客体	191
二、土地承包权的主要内容	191
第六章 土地经营权	196
第一节 土地经营权概述	197
一、经营权与所有权分离	197

二、农村土地经营权的产生及主要类型	199
第二节 家庭承包的土地经营权	207
一、土地经营权的主体	207
二、土地经营权的主要内容	208
三、土地经营权的法律性质	211
第三节 其他方式承包的土地经营权	217
一、“四荒”土地经营权	218
二、其他土地经营权	219
第四节 土地经营权登记	220
一、土地承包经营权颁证、确权、登记	220
二、建立健全土地经营权登记制度	224
第五节 土地经营权融资担保	226
一、家庭承包的土地经营权	227
二、其他方式承包的土地经营权	230
第六节 土地经营权其他相关制度	232
一、土地经营权再流转	232
二、土地经营权收回	234
三、土地经营权入股	236
四、土地经营权继承	239
结 语 农村土地“三权分置”的发展趋势	242
一、坚持和完善农村土地集体所有权制度	242
二、完善农村土地集体所有权运行机制	246
三、农村土地“三权分置”的未来发展	250

第一章

土地权利分置是普遍规律

从一些国家的土地利用和土地权利配置的历史经验来看，土地权利特别是农地权利的分置是一种普遍规律。因为人类的一切活动都离不开土地，农业生产经营活动更离不开土地这个基本的生产资料，而土地，特别是适宜耕种的农地，又是一种不可或缺、不可替代、不可再生的独特资源。随着经济发展、人口增长以及工业化和城镇化的推进，土地的稀缺性日益突出，农业、工商业、服务业以及人们的生活需要等对土地的需求日益增长，而且各种需求相互竞争，使得数量和质量都有限制的土地必须用来满足不断增长且越来越多样化的需求。因此，在更加集约地利用土地的同时，不得不将土地的不同权利分配给不同的人，以满足人们对土地的各种不同需求。

事实上，面对日益强烈、日趋复杂的土地需求，不同国家都采取了土地权利分置的做法，土地权利分置已经成为一个普遍规律。英国的地产权制度就是英美法系国家土地权利分置的典型代表，德国作为典型的大陆法系国家也建立了土地权利分置的地上权制度，我国古代的永佃制、“一田二主”和“一田三主”同样体现为土地权利特别是农地权利的分置。可以说，将土地特别是农地的不同权利分配给不同的主体，以满足不同需求、实现不同目的，既是普遍存在的现实，也是难以抗拒的规律。

第一节 英国的地产权和农地租赁制度

英国是近代工业革命的发源地，是最先实现工业化的国家，也是一个经历过兴盛与衰落的国家。英国的法律制度历经千年仍然延续至今，是英美法系的典型代表。英国的土地法律经过近千年的发展，虽然几经变化以适应经济社会发展的现实需要，但基本原则一直保持未变，作为一个历经