

“三权分置”视角下土地经营权流转制度探析

袁仁榕

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年4月26日；录用日期：2023年5月9日；发布日期：2023年7月12日

摘要

自从召开十八大之后，我国的农业发展就进入了新的时期，为了推动农业的高质量发展，必须要解决的关键问题是土地经营权的流转，解决农地利用率低以及企业需规模化经营，但无地可用的现状。2014年，“三权分置”制度的确立是土地制度改革的一大创新，提出“将所有权、承包权、经营权进行分置”。虽然《民法典》和修订实施的《农村土地承包法》都明确规定了土地经营权的相关内容，主要是引导土地经营权向更为合理和合法的方向发展。但是现阶段在实施中仍存在问题。因此，为了进一步深化“三权分置”改革，保障农村土地经营的行使，本文会对其中的一些问题进行探讨，为实现农业现代化提供参考。

关键词

三权分置，土地经营权流转，制度完善

Analysis on the Transfer System of Land Management Right from the Perspective of “Separation of Three Rights”

Renrong Yuan

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Apr. 26th, 2023; accepted: May 9th, 2023; published: Jul. 12th, 2023

Abstract

Since the 18th National Congress of the CPC, the agricultural development of our country has en-

tered a new period. In order to promote the high-quality development of agriculture, the circulation of land management rights must be solved to solve the low utilization rate of agricultural land and the situation that enterprises need large-scale operation but no land available. In 2014, the establishment of the “three rights separation” system was a major innovation in land system reform, proposing that “ownership, contract rights and management rights should be separated”. Although the Civil Code and the revised Rural Land Contract Law both clearly stipulate the relevant contents of land management right, the main purpose is to guide the land management right to a more reasonable and legal direction. But there are still some problems in the implementation at this stage. Therefore, in order to further deepen the reform of “separation of three rights” and guarantee the exercise of rural land management, this paper will discuss some of the problems in order to provide reference for the realization of agricultural modernization.

Keywords

The System for Separating the Ownership Rights, The Rural Contracted Land Management Right Transfer, System Improvement

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国市场经济的高速发展，许多农民选择通过外出务工来增加经济收益，但也导致农村出现农民老龄化、土地闲置、农村劳动力不足等问题。传统农业也与现代化的社会发展不相适应，为此“三权分置”的出现是对土地制度改革的一大创举。孙宪忠先生认为“三权分置”的“三权”概念是指已被立法明文规定的农村集体经济组织所有权、农民个人或家庭单位所拥有的土地承包经营权和当时立法尚未明确规定的农村土地经营权。“分置”则是指三种权利分别由不同的民事主体所拥有。三权分置的模式是我国农业生产创新的重要举措，也是符合中国特色社会主义发展要求下推动农业产业结构优化的最佳选择[1]，本文将在“三权分置”的视角下分析土地经营流转权在实践中引发的一些问题，为农业生产力的发展提供一些参考。

2. 土地经营权的制度概述

2.1. “三权分置”的时代背景

在土地改革的过程中，我国首先进行社会主义改造，将小农生产经营方式由个体农户改造为农业合作社，随着生产力发展，迎来了改革开放，土地改革也进一步深化，实现了从以前的小岗村包产到户的“大包干”农业经营方式的转变。2007年《物权法》规定我国土地实行双层经营体制，将农地权利改成集体土地所有权与农户承包经营权二者相结合，并放置于用益物权一章，意味着将其定性为用益物权。随着经济的高速发展，2014年中央一号文件指出，采取措施放活土地经营权的流转的前提是确保土地集体所有权以及农户的承包权。2016年10月，我国下发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，其中，重点对“三权分置”作了解释，提出了“集体土地所有权、农户承包权、土地经营权”三权分置模式。经过长期的实践，我国通过了《农村土地承包法修正案》，正式确立了土地经营权的合法地位[2]。

2.2. “三权分置”的制度内涵

根据文件规定,“三权”指的是土地经营权和农户承包权以及农村集体所有权。而“分置”根据字典解释,为分别设置或者分别安置。在三权之中,承包权是基础,经营权是核心。现在虽然将土地经营权独立设置,但仍然要使农民所享有的土地承包经营权不受侵犯,给予相应的法律保障。从而既能促进土地经营权人进行有效的营利性活动,也可以准许他们以合适的条件将承包地流转给第三方使用[3]。我国实施“三权分置”模式主要是为了激发农村土地经营权的活力,在确保农民土地权益得到充分保障的前提下,使农地价值更好的发挥。因此,“三权分置”必须要建立在土地集体的基础之上,一方面要让农户对土地进行承包的权利得到充分保护,另一方面也要让经营主体可以在合法合规的前提下取得土地经营权,并在此基础上进行农业生产,从而实现土地资源的合理分配与权力体系的重构。

2.3. 土地经营权的权利性质

现阶段,关于土地经营权的性质,学术界并没有形成统一论,具体包括三种观点,第1种是权利用益物权说,第2种是债权说,第3种是用益物权说。第一,权利用益物权说,王丽学者在研究中指出,承包农户可以使用其占有的国家或是集体所有的土地,而土地经营权就是该农户在使用土地过程中为他人设立的一种权利,王丽学者将这种为他人设立的权利用益物权成为土地经营权,认为该权利具有物权的效能,可以行使抵押权等权利[4]。理由是:相较于普通用益物权而言,此种权利的流转速度相对较快,同时相较于债权来说期限也更长,通过此种定性,更有利于土地经营者。第二,债权说,牟乐学者对土地经营权的理解是土地承包经营权人与第三人之间设立的一种债权,这项权利是土地承包方与发包方之间基于平等协商签订的土地承包合同的前提下的,土地承包方对承包土地有合法的使用权[5]。这一学说基于一个物品可以同时拥有债权和物权的双重属性,而这不违反“一个物上只能设立一个所有权”的原则。第三,用益物权说,由于物权具有排他性的特点,所以需要把土地经营权看作是用益物权,该权利的客体是农户承包的土地,这一划分原则的依据主要有三个,首先,使得土地经营权具有用益物权的性质,可以对其进行抵押、质押等活动,扩大其使用范围。其次,作为用益物权,不受身份属性限制,取得土地经营权的主体可摆脱农民集体的制约。最后土地经营权是第三方经营者在承包土地上进行使用,其所有权仍属于国家或是集体,但所有人可以容忍用益物权人的使用[6]。这三种学说都有自己的理论和依据。但现阶段,对经营权的性质判断,不管哪种学说均不完善。但相比较而言,笔者认为,用益物权来阐释土地经营权更合理且准确,更有利于保障农民的权益。

3. 土地经营权流转的现状和问题

3.1. 土地经营权流转的现状

第一,村民生产生活资金需求庞大。农村的建设需要资金。要想发展农业,就需要有相应的贷款支持,然而农民群体并没有足够的抵押物,此前传统的邮政储蓄银行以及农村信用社等,只是为农民提供保证类和信用类贷款,然而由于农民的抵押物不足,所以很难获得大额贷款[7]。要想激活农业和农村的经济活力,就必须对土地经营权流转的限制予以解除,这样就可以实现经营权合法合规流转。现阶段,我国开始逐步完善土地流转方面的法律法规,在法律与当地政策的指导下,结合实际情况,我国土地流转的面积和频率会逐步增多[8]。除此之外,随着互联网的飞速发展,信息化也在一定程度上减少了对土地流转程序与内容上的限制,使得农村土地逐步成为交易的重点,能够让交易价值得到更为充分的体现[9]。第二,流转地域差异明显,资源配置有待进一步优化。根据当前数据显示,我国各省对于土地流转方面的特点都不相同。流转土地面积排名前三的分别是山东省、河北省以及内蒙古自治区[10]。江苏省、

广东省、浙江省是交易宗数最多的三个省。造成此种现象的原因与地理因素和经济因素有关。

3.2. 土地经营权流转的问题

3.1.1. 农村土地经营权流转实体法律制度不完善

首先,承包用地的所有者不明。我国《民法典》及相关法律对土地承包经营权的主体做出了规定,却没有明确该项权利下的客体即农村集体用地的所有权人。所有权主体的界定存在模糊的现象,村民小组和村以及乡镇组织的产权边界也并不清晰,所有者不明会使得农民享受不到作为集体成员应该享受的包括财产权在内的相应权利,然而如果没有明确的所有权主体,农民的财产权就无法得到充分保障,也不能借助土地获得实质上的利益[11]。除此之外,我国现行法律并未对集体的含义进行明确规定,同时也没有明确集体权利的内容,导致即便集体成员的权利确实受到了损害,却没有相应的法律依据很难通过诉讼的方式维护自己的合法权益[12]。第二,我国的土地经营权流转制度已经有了相应的规定,然而从具体的实践现状来看,该制度依然存在一定的缺陷,目前的法律并没有对“三权分置”的性质进行明确界定,这样就会导致农民保护自身土地承包经营权的法律手段受到制约[4]。2018年修订的《农村土地承包法》指出,可以通过抵押和入股以及出租等多种方式流转土地,然而法律并没有对上述方式做出具体的阐述,而且也并未对流转双方需要承担的义务与责任做出明确界定,这就导致该法的可行性和可操作性相对较弱[13]。目前我国的法律只是规定了农民用土地经营权入股的相关内容,然而也仅仅是承认了此种方式的合法性,并没有明确规定具体的操作方式,也没有规定相关问题的解决原则,这样就导致合作社破产后,农民权益可能得不到充分的保障[14]。

3.1.2. 农村土地经营权流转程序法律制度不健全

第一,对土地经营权流转制度的登记方式存在争议。根据相关法律规定可知,我国在农村土地流转的登记方式上采用的是登记对抗主义[5]。就其本质而言,这种方式并不能让土地经营权的流转得到充分保护,同时对经济社会可持续发展的积极作用也比较有限。第二,农村土地经营权流转程序不规范。农民的主体地位被忽略,流转合同的订立、审查与备案制度不健全。第三,目前并没有针对农村土地经营权的流转建立相应的纠纷解决机制,当前我国存在的纠纷主要是法院审理和土地仲裁庭仲裁,另外还有相关部门的介入,调解和自行协商等等。然而法律上对上述模式的适用顺序有一些矛盾,比如根据《土地管理法》,行政处理程序作为法定的前置纠纷处理程序,然而《农村土地承包法》并没有将该程序作为对案件进行受理的前提条件,令诸多流转主体跳过前置程序,直接向法院起诉[15]。因为忽视前置程序,导致法院的工作量明显增加,进而对审判效率产生负面影响,导致流转纠纷问题得不到有效解决,而且也在一定程度上影响了司法的公信力和权威。

4. 土地经营权制度的完善

4.1. 完善农村土地经营权流转实体法律制度

第一,明晰农村集体土地产权制度。现阶段要加速完成农村集体土地确权登记工作,针对农村土地的集体产权,完善相应的制度,对农村土地所有权的主体加以明确,应当大力建设农村集体组织机构,在此基础上完成所有权认定工作,对土地确权的工作做成果进行巩固,让土地所有权的主体能够实现人格化。应当根据农村集体经济组织的特点建立与之适应的集体成员权制度,这样才能使农民权益得到更为充分的保障,基于对有关法律完善的完善,对成员权的内涵加以确定,了解成员权的权利和范围等等,建立健全成员权制度,让集体成员的权益得到更为充分的保障。第二,对农村土地经营权流转的相关法律制度进行优化和完善。从法律上确定土地经营权的物权性质,这样可以让土地经营权更顺利地进行流转。

立法机构需要尽快在法律法规中体现,当前市场中应用较多的土地经营权流转形式,而且需要明确具体形式的执行原则和规范程序,对相关主体的义务与权利加以明确,也可以为执法机构开展工作提供相应的法律依据。对土地经营权入股制度进行优化,因为农民在此类交易中一般比较弱势,所以法律法规应当在利润和权利分配方面侧重于农民,这样就可以让农民的权益得到更为充分的保障。

4.2. 健全农村土地经营权流转程序法律制度

第一,健全农村土地登记流转制度。针对土地经营权流转,建立健全相应的登记与公示制度,及时对相关主体的义务和权利进行公布。第二,对土地经营权流转的程序进行规范。制定此程序时,应该着重以下内容:协商申请、资格审查、合同订立与审查、审批公示、归档管理。第三,对土地经营流转的纠纷解决机制进行优化和完善,应当设立相应的前置程序,包括建设仲裁体系,发挥仲裁体系的作用等等,这样就可以为解决土地纠纷诉讼提供相应的法律依据和支撑。其次,充分发挥基层组织的调解作用。最后是要建立相应的法律咨询服务平台,面向农民群体,对相关的法律知识进行普及,对农民提出的疑问及时进行解答,也可以让农民充分认识土地经营权流转的作用,强化农民对土地流转风险进行辨别和抵御的能力,同时还要不断对司法监督体系进行优化和完善。

5. 结语

虽然该制度的建立,对于农村土地资源的再利用有着很大的作用,但根据当前的法律法规,并没有明确地对土地经营权进行规定。我国各个地区开展的土地经营权流转工作都是根据现行的相关政策,这样会引发一个问题,各地区实施不同的政策导致土地流转经营权的实施状况在各地差异也大。虽然土地流转因地制宜,差异化。但是在法律层面没有统一标准,对今后土地流转的规范化发展带来负面效应,比如最涉及民生的粮食安全问题。因此,探索与土地经营权流转的相关问题并针对相关问题提出建设性的建议,在现阶段具有一定的现实意义。

参考文献

- [1] 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+208-209.
- [2] Gilbert, J. (2014) Land Rights as Human Rights: The Case for a Specific Right to Land. *SUR International Journal on Human Rights*, 10, 115-136. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2401190>
- [3] 冯建生. 民法典编纂中农村承包土地“三权分置”的法理构造[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2018, 26(3): 21-32.
- [4] 王丽. 浅议“三权分置”下的土地经营权[J]. 法制与社会, 2019(2): 181-182.
- [5] 牟乐. “三权分置”下农村土地经营权流转的法律问题研究[J]. 湖北农业科学, 2021, 60(17): 168-173.
- [6] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法学研究, 2014, 36(4): 4-25.
- [7] 张毅, 张红, 毕宝德. 农地的“三权分置”及改革问题: 政策轨迹、文本分析与产权重构[J]. 中国软科学, 2016(3): 13-23.
- [8] 谢鸿飞. 《民法典》中土地经营权的赋权逻辑与法律性质[J]. 广东社会科学, 2021(1): 226-237+256.
- [9] 张力, 郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法构造研究[J]. 农业经济问题, 2015, 36(1): 79-92+111-112.
- [10] 朱继胜. 论“三权分置”下的土地承包权[J]. 河北法学, 2016, 34(3): 37-47.
- [11] 李国强. 论农地流转中“三权分置”的法律关系[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2015, 33(6): 179-188.
- [12] 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+207.
- [13] Huang, Z. (2017) Social Obligations of Land Rights on Chinese Collective-Owned Land. *Journal of Civil Law Studies*, 10, No. 6.

-
- [14] 洪名勇. 农地三权分置何以落地[N]. 社会科学报, 2019-07-18(002).
- [15] 房绍坤, 任怡多. 新承包法视阈下土地经营权信托的理论证成[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(2): 33-44.