

农地制度变迁视角下的三权分置: 1949—2020

李似鸿, 高璐

(江西师范大学 财政金融学院 江西 南昌 330022)

摘要: 将“三权分置”置于一个较长时期进行分析, 通过对新中国成立以来农地制度变迁的梳理, 即“单一产权”时期(1949—1978)、“两权分离”时期(1978—2014), 再到“三权分置”(2014—2020), 尤其是“三权分置”实施以来, 理论界对“三权分置”中三权的界定、“三权分置”的政策目标、“三权分置”的金融支持、“三权分置”的传统渊源、“三权分置”的后续问题等方面, 进行一一综述, 并总结出如下结论: 即在农地制度变迁中, 如果能充分尊重并吸取正式制度(政府规定)和非正式制度(民间自发)的优势, 就能使个人或家庭经济效益最大化与国家或集体的经济效益最大化结合起来, 使个人收益率不断接近社会收益率, 从而实现总体的经济增长和社会发展; 否则, 就会给社会经济建设带来波折甚至是挫折。

关键词: 农地制度; 三权分置; 土地流转; 制度变迁

中图分类号: F830; F832 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2021)02-0017-11

2020年, 新冠肺炎疫情全球蔓延, 面对各种不确定性, 习近平总书记指出, 要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点, 加快构建完整的内需体系, 逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。温铁军(2020)认为, 三农支持国内大循环发展的成本最低, 乡村振兴是应对全球化挑战的“压舱石”。此前, 主流经济学认为城市化和工业化可以带动农村发展, 通过转移劳动力非农就业实现增收, 即解决“三农”问题依靠的是城市化与市民化。但是, 越来越多研究表明, 村落的许多功能是城市不可替代的, 而且城乡差距的扩大又反过来加剧了农村传统三要素(土地、资本、劳动力)持续流出, 弱化传统农业的市场竞争力。^[1]传统小农经济体制趋于解体, 农民与土地渐行渐远, 给农村带来“农民老龄化、农村空心化、农业粗放化”等一系列“新三农问题”。^[2]

土地资源是农村经济发展的第一资源, 在社会发展过程中, 土地制度也因此发生制度变迁。本文首先对农村土地产权制度变革进行梳理, 总结制度变迁的规律, 再分析“三权分置”相关研究, 以现有研究为切入视角, 提出关于土地流转中存在问题的几点思考。

一、新中国农地制度变迁梳理

新制度经济学认为, 产权制度中最重要和最基本的产权形式则是所有权。产权制度演进规律可以解释经济增长的原因。科斯在《社会成本问题》一文中强调, 人们常说某人拥有土地, 并把它当作生产要素, 但土地所有者实际上所拥有的是实施一定行为的权力。^[3]林毅夫(1990)认为, 在技术条件给定的情况下, 交易费用是社会竞争性制度安排选择中的核心。……从某种现行制度安排转变到另一种制度安排, 费用昂贵, 除非这种转变所带来的收益超过转变过程中所发生的成本, 否则就不会有自发的制度变迁。同时, 林毅夫还进一步强调, 由于政府提供的是经济剩余赖以建立的秩序构架, 如果没有由政府提供的这种秩序的稳定性, 理性行为也不可能发生, 所以政府政策对经济增长的重要性是怎么强调也不为过分。^[4]新中国成立以来的农地制度变迁, 从产权的角度来讲, 先后经历了“单一产权”“两权分离”“三权分置”时期。

收稿日期: 2020-12-12

作者简介: 李似鸿(1966-), 男, 江西修水人, 教授, 研究方向为农村金融。高璐(通信作者)。

(一) 单一产权时期(1949—1978)

新中国成立之前,中国共产党对农村经济情况开展实地调查,发现当时农村 80% 的土地都由地主和富农占有,中农和贫农仅占有 20%,土地分配不均都是农民负担沉重的主要原因。受三民主义以及耕者有其田思想的影响,中国共产党早期的土地改革主张是将土地平均分配。1949 年 9 月,《共同纲领》强调将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制,实现耕者有其田。1950 年颁布《中华人民共和国土地改革法》,明确提出保护农民土地所有制,农民享有土地买卖和租赁自由、雇工自由、借贷自由和贸易自由等“四大自由”。到 1952 年底,除少数地区外,中国基本完成了土地改革任务,农地产权归农民所有。

“耕者有其田”极大促进了生产力的发展。有数据显示,1952 年我国粮食总产量高达 16392 万吨,比历史上产量最高时期增长 9.3%,但我国农地产权变革不止于此。1951 年《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》颁布,在农村大力开展农业生产互助组建设。1953 年《中共中央关于发展农业生产合作社的决议(草案)》,使农业互助合作运动从发展生产互助组为中心转向以发展农业合作社为主。1954 年《中华人民共和国宪法》规定国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权,出于公共利益的需要,可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。1955 年中共中央通过《关于农业合作化问题的决议》,要求到 1958 年春在全国大多数地方基本普及初级农业生产合作社,实现半社会主义合作化。1956 年中共中央办公厅出版《中国农村的社会主义高潮》一书,成为加速推动农业合作化进程的主要政策文件。1958 年《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》发布,不久,即发布《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,提出人民公社是形势必然产物。人民公社的特点,是“一大二公”。到 1962 年,土地全部归人民公社统一所有、统一经营,这标志着我国土地由农民私有制正式过渡到集体所有制。

土地集体所有的实质是资产国家所有制和中央计划下的资源配置。根据产权经济学理论,私人产权最根本的特征是处分权和排他性,排他性激励所有者将财产用于获得最高价值,可转让性促使资源流入高生产力所有者,集体公有制消灭了私人产权。韩俊(1998)强调集体所有制下资产的所有权和使用权是统一的,农户不是一个独立的财产主体,所以也丧失了自主经营权。^[5]由此可知,集体经济导致生产效率低的原因:第一,在人多地少、农业技术水平较低的背景下,发展集体经营毫无优势可言;第二,集体生产中农民缺乏生产自主权和激励机制,进而导致劳动积极性低;第三,集体经济对管理者激励不足,即产权残缺导致管理者的监管积极性不高。^{[6][7]}

另一方面,赶超战略通过一系列指令性产业政策强制调整产业结构,数据显示 1953—1979 年期间重工业领先系数(重工业年平均增长率与轻工业年平均增长率的比值)为 1.47,潘士远和金戈(2008)认为这违背了中国劳动力相对丰富的要素禀赋结构和比较优势。^[8]从金融的角度分析,温涛等(2005)强调当时农村正规金融服务于城市和工业的发展战略,成为国家控制下向工业和城市输送农村经济资源与剩余的管道,非正规金融被政府限制。^[9]林毅夫等认为重工业优先发展战略内生出扭曲产品和要素价格的宏观政策环境、高度集中的资源计划配置制度和毫无独立自主权的微观经营机制。^[10]这段时期我国要素生产率远低于世界平均水平,张军和施少华(2003)计算出 1952—1978 年期间的平均全要素生产率(Total Factor Productivity, TFP)为 -0.24%,说明改革前 TFP 的变动对产出增长的贡献是负的。^[11]这种情况在农业部门表现尤为明显,据农业部统计,1959—1960 年我国粮食总产量连续两年减产 15%,相较于十年前大幅降低,农业生产低效影响国家整体战略目标的推进。

这一时期,农民获得土地的途径不是市场交易而是政治斗争,因此私人产权要让步于国家发展战略的调整。土地集体所有的实质是资产国家所有制和中央计划下的资源配置,农户同时丧失了自主经营权。另外,人民公社体制作作为一种强制性的制度,即使“搭便车”现象盛行,农民也不具备自由退出的权利。这一时期农业发展的阻碍主要来源于制度层面,农业劳动力生产潜能并未完全释放,农业生产停滞反过来又阻碍了工业化进程,这与政府的目标相悖。由此可知,国家要选择合适的生产组织形式,将自主生产权还给农户,以调整农业生产的微观机制为主要方向的改革势在必行。

孔祥智和程漱兰(1997)认为,新中国成立后近三十年的传统经济体制在保证我国工业化低水平资本原始积累的同时,也让农民付出了沉重的代价。^[12]“倾斜战略”使农业生产剩余的相当大部分被转移到工业产

业,致使农民的劳动报酬不能与其生产率正相关,只能获得大致均等的基本生活保障。农民提高生活水平的要求长期得不到满足,在一定程度上也压抑了农民的生产积极性。

(二)“两权分离”时期(联产承包)(1979—2014)

农业在经济发展初期的主要作用是产品贡献,超过生存需要的粮食剩余则是发展工业和其他产业的基础。英国成为世界上第一个工业化的国家得益于高效的农业,农奴制的废除和圈地运动的兴起提高了农业生产率,为工业扩张提供了剩余劳动和粮食。

实践经验表明发展中国家要实现工业化和城市化,农业部门健康发展是基础。我国农业高速增长起源于农村经济体制改革,家庭联产承包制这一制度创新起了至关重要的作用。改革开放前后农业生产基本条件没变化的情况下,农业总产值的大幅提高与农村经济制度的变迁有密切的关系。^[13]联产承包制改革遵循比较优势原则,通过增加微观主体的自主权,激励其积极性,从而提高经济绩效。^[14]依据路径依赖理论,集体经营无法提高农民生产积极性且不符合农业生产特点,所以最终被家庭经营取代。^[15]

1978年年底召开的中共十一届三中全会开启了农村改革的进程,安徽凤阳小岗村率先开展了土地承包到户经营。1980年中共中央颁布《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,1982年中央1号文件《全国农村工作会议纪要》指出,包产到户、包干到户或大包干都是社会主义生产责任制。1983年中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》认为,联产承包责任制具有广泛的适应性;同年,中共中央、国务院颁发《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,为农村基本经营制度改革奠定了体制基础。1984年中央1号文件《关于一九八四年农村工作的通知》,规定土地承包期一般应在15年以上。1993年,中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出,在原定的耕地承包期到期后,再延长30年不变。2008年,中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。

家庭联产承包制作为我国一项基本经济制度,标志着土地集体所有权和农民承包经营权“二权分离”,极大地提高了农业生产效率,为我国的工业化和经济增长奠定了基础,其制度优越性毋庸置疑。家庭联产承包制度安排下,绝大多数地区都采取了“农地普占”的做法^[16],即按人口或劳动力平均分配土地,农户承包后的平均土地经营规模仅有0.53~0.63公顷左右,从而形成了一种以农户为经营实体的普遍的超小规模状况。^[17]伴随制度安排改革效应的逐渐释放,联产承包制导致的土地细碎化经营、难以与市场接轨、比较效益低下等问题渐露端倪,以家庭为基本经营单位的小农经济结构已构成了农业经济增长的障碍。^{[18][19]}由于中国农户数量众多,分而散之的耕作方式,容易形成小生产与大市场之间的冲突,尤其是小农户的小生产,难以抵御农业生产经营活动中的自然风险和市场风险,特别是当两种风险叠加的时候,难以兼顾消费者和生产者之间的利益。同时,分而散之的小农生产方式,难以动员并组织有效力量用于农村道路、农田水利、土地平整、中低产田改造、农业技术引进与推广等方面,进而影响农业生产的进一步发展以及农业剩余的稳定并持续地提高。

西奥多·舒尔茨曾评价我国农村经济改革,他认为联产承包制带来了中国经济的高速增长,在世界范围内影响巨大,但是不能解决农业生产中的所有组织问题。因为改革开放以来农业经济组织一直没有改变家庭经营的形式。^[20]

(三)三权分置(2014—2020)

我国农村土地使用权流转是继家庭联产承包责任制后农村土地制度的进一步变迁,变迁的动力主要来自劳动力相对价格以及技术这两个方面的变化^[21],目的是改善土地经营细碎化。土地是农民最重要的财产,并且中国人爱土、亲土、敬土,把土地看作自己生命和依靠^[22],频繁的土地调整导致农民对自己所使用的地块缺乏长期预期^{[23][24]},实证发现农户对地权稳定性的预期会显著影响其租入农地的行为^[18]。克服农地频繁调整的治本之策就在于开辟农地使用权流转市场^[25],让不愿意种地的农民把土地经营权以市场价格有限期地转租、出典给愿意种地的人^{[26][27]}。随着二、三产业就业增多,土地承包主体和经营主体出现分离现象,人口增长减慢与非农就业的交汇,将会导致长时期以来务农人数的第一次显著下降^[28],农业劳动人口减少直接影响人均耕地面积,人地矛盾得到缓解。随着农民非农收入占比逐渐增加,阻碍土地调整的因素正在逐渐消除。经历一系列实践探索,我国将“三权分置”作为农村制度改革中农地制度发展的基本方向,这一

创新丰富了双层经营体制的内涵,为农村基本经营制度注入新活力。

我国农村社会保障体系建设缓慢,现阶段农地的保障职能远大于经济职能,农民宁愿将土地闲置也不愿冒着失地风险流转土地,这也是为什么非农产业高速发展的时期,土地流转明显滞后于劳动力流动。为顺应承包主体、经营主体分离的趋势,并推进土地高效流转,2007年实施的《中华人民共和国物权法》,把农村土地承包经营权界定为用益物权。用益物权是物权的一种,是指非所有人“对他人所有的不动产或者是动产,依法享有占有、使用和收益的权利”。2010年中央1号文件指出,“加强土地承包经营权流转管理和服务,健全流转市场,在依法自愿有偿流转的基础上,发展多种形式的适度规模经营。”中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”这些法律和文件的颁布实施,为即将出台的“三权分置”,起到了一个未雨绸缪、进而铺桥架路的作用。

2014年中央1号文件提出稳定农户承包权、放活土地经营权。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,首次提出“三权分置”,强调要运用“三权分置”理论指导改革实践,不断探索和丰富“三权分置”的具体实现形式。“三权分置”的核心是土地的承包权和经营权分离,不改变集体所有、农民承包的基础上,流转经营权。从2018年开始,中央一号文件连续三年强调深化农村改革的主线是处理好农户与土地的关系,完善“三权分置”制度,在农户自愿的基础上允许其流转土地经营权,优化土地经营权流转办理手续,依法赋予农村承包土地经营权融资担保属性,以增加农民财产性收入。根据路径依赖理论,“三权分置”继承了“两权分离”的优点,土地产权进一步分离使集体、承包农户、新型经营主体对土地权利的共享,有利于促进分工分业,让流出土地经营权的农民增加财产收入,让新型农业经营主体实现规模收益,也有利于农村劳动力合理流动,促进新型城镇化,实现城乡、工农、区域协调发展。^[29]另外,承包经营权的再次分离是对我国农村土地制度的完善和创新,“三权分置”促使非农资本投资于农业生产,满足当前不同阶层农民生存与发展多层次需求,变“农地农民用”为“农地全民用”,变“均田承包”为“规模经营”。^[30]

二、“三权分置”的相关讨论

2016年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》出台后,理论与实践界均作出了积极的反应。下面,分别就“三权分置”中的“三权”界定、“三权分置”的政策目标、“三权分置”的传统渊源、“三权分置”的金融支持、“三权分置”的后续问题等方面,进行阐述。

(一) “三权分置”的三权界定

“三权分置”实施后,土地的社会保障职能通过承包权实现,稳定的承包权消除了农民流转土地的后顾之忧,与此同时,权利的细分也意味着产权的复杂化。孙宪忠(2016)指出推行“三权分置”政策会面临思想认识、法律规则、修正法案等方面的障碍。^[31]二权分离时期,《物权法》规定承包经营权属于法定的用益物权,但传统的用益物权是建立在所有权是可以自由交易的权利的基础上。我国农地的所有权和承包经营权都具有很强的身份属性,因此无法自由流转,但联产承包制设立初期,农民以自耕农为主,承包地的拥有者同时也是经营者,所以“两权分置”的权利设置没有问题。^[32]“三权分置”提出后,承包经营权的部分权能让渡于经营权,因而产生了承包权和经营权两种新的权利内容。

关于三种权利的界定,有学者以西方产权经济学理论为基础,认为三权分置是在所有权和承包经营权二权分离的基础上,对承包经营权进行再分,形成所有权、承包权、经营权的权利结构。而根据一物一权原则,一个物体不能同时设置两个用益物权,所以有学者认为“三权分置”的政策和经济学表达不符合法理,就这一问题有不同的观点主张。“放活经营权”目的在于通过对权能的重新分配实现对现有的承包经营权处分权能的补正,补正承包经营权的处分权能是“赋予农民更多财产权利”的应有之义。^[32]土地经营权应解释为农户在其土地承包经营权之上为经营主体设定土地经营权,后者是前者之上的权利负担,因此“三权分置”在法律上应表达为“土地所有权+土地承包经营权+土地经营权”的权利结构。^[33]要明确的是政策所提到

的承包权即是《农村土地承包法》规定的承包经营权,为与未派生出经营权的农地承包经营权区分开来,实践中一般称为土地承包权。2017年10月,《农村土地承包法修正案(草案)》规定土地承包经营权和土地经营权,都可以向金融机构抵押担保融资,“放活经营权”意味着土地经营权是完全的财产权利,不但应具备基本的用益属性,还应具备可转让性、可抵押性。^[34]

(二) “三权分置”的政策目标

一是促进土地流转。我国的土地制度改革的方向是不断明晰产权并且赋予农户更加充分的土地权利,土地制度变迁的过程就是产权不断细分的过程^[35],三权分置后集体、承包户、经营者三者之间的产权界定更加明确,并且土地经营者的权利得到了保护和强化,赋予了经营权抵押、担保贷款职能^[36],从而促进土地流转。“三权分置”释放和激发土地活力,实现土地价值,从根本上改变农业的弱势地位。^[37]发展经济学家在研究中国改革开放成功的原因时发现:控制权能够刺激企业家的创业行为。这表明在产权复杂的情况下,控制权比所有权更加重要,“三权分置”制度促进土地流转的根源也在于对经营权的保护。不断强化的经营权促使我国从“耕田主义”向“耕作主义”转变,如粮食补贴政策制定时也逐渐偏向考虑土地的实际耕作者,只有转变为“耕作主义”,重视土地的经营权,才能真正提高农民的种粮积极性和农业生产率。

二是培育新型农业经营主体。承包权和经营权分离前,土地的经营权是集体成员权的体现,承包经营权分离破除了“均田制”和“农地农民用”的局限,促使农村的土地使用从“碎片化”走向“连片化”,农地经营规模也逐步扩大。要使家庭经营向规模化的家庭农场、企业化的现代农业企业和有组织的合作社等现代经营模式转变,就必须完善土地流转市场和法律程序,使土地得到集约化和规模化的利用。^[38]“三权分置”相关政策的出台表明国家支持农地流转,并为发展农业适度规模经营奠定了政策基础,促使农业经营主体从“单一”农户走向“多元”新型农业经营主体,丰富农业生产主体的类型。^[39]

三是完善农地抵押贷款融资体系。在原有土地制度下,农地只是一种生产资料,不是活资本,无法当作抵押物获得融资支持。国内从2008年开始土地承包经营权抵押贷款试点,各试点地区不同的抵押贷款模式都基于承包权和经营权分离的基础^[40],一种观点认为只有部分信用记录良好、资产多的大农户才能获得贷款^{[41][42]},农地抵押贷款对农户信贷可得性的影响具有显著异质性。另一种观点认为农地抵押贷款可以缓解农户贷款难问题,并且小农户的贷款响应比大农户更积极。^[43]实际上,两种观点都是从信贷供给的角度分析,金融机构信贷约束与农业弱质性、农户缺乏合格抵押担保品矛盾。而宁夏同心地区的小农户可以获得贷款是因为土地承包经营权反担保贷款模式,这种模式降低了银行的信贷风险和搜寻成本,即使是资产规模较小、缺乏抵押物的小农户也可以获得信贷支持。“三权分置”保障经营主体的权益,土地经营权抵押贷款较好地契合了农民正规信贷需求^[44],提高农民的正规信贷可得性。2018年12月,《土地承包法》修改后,允许经营者凭借经营权向金融机构融资贷款,破除了农地抵押贷款法律层面的障碍。自此,农地经营权可以充当合格抵押物,为经营权抵押贷款奠定了基础。

(三) “三权分置”的金融支持

美国经济学家 E. S. Shaw & R. I. McKinnon 研究发展中国家金融发展与经济增长的关系时提出了金融抑制理论,金融抑制现象普遍存在于发展中国家农村地区。改革开放以来,中国虽然在农村金融组织体系、农村金融机构的管理体制上有了较大的完善,但农村经济发展中金融抑制的特征仍然较为明显。^[45]学术界将我国农村的金融抑制现象分为两类:供给型金融抑制和需求型金融抑制。有学者认为农村金融抑制主要是供给型金融抑制,表现为双重供给不足即正规金融部门的制度供给不足和资金供给不足,需求型金融抑制是从属现象。^[46]强调供给型金融抑制的学者认为我国国有商业银行逐步“淡出”农村的趋势将不会有较大改变,要解除农村金融约束和振兴农村经济,要依靠在扎根于农村的、“土生土长”的、属于农村居民自己的中小金融组织身上。^{[47][48]}部分学者认为,我国农村当前所面临的一个特征性的事实是:在农村金融供给不足的同时,农户对正规金融部门的资金需求却相对有限。^[49]需求型金融抑制主要表现在农户缺乏银行认可的合格抵押物,并且在以自给自足小农经济为主要生产方式时期,农业收益不高,农村商品化程度低,农户的投资性需求和消费性需求普遍不足。^[50]

“三权分置”提出后,农民可以将农村土地的经营权作为抵押向银行申请信贷,这就极大地提升了农民的信贷可及性。伴随着土地流转加快以及经营规模的扩大,农户的金融需求也发生了一系列变化。农业贷

款主体由众多单个农户转变为规模业主,并且贷款金额变大,贷款方式从信用贷款转向抵押担保贷款,贷款期限从短期转变为短中期并存。^[51]新型农业经营主体从单一农业生产向从事产、供、销全产业链转移,对农村金融的数量和服务有更多需求^[52],总体上传统农户的生产性金融需求是趋于萎缩的,而通过土地转入扩大生产规模的农户,其金融需求则表现为显著的增长态势,这一金融需求增长的结构性分化发展趋势,对中国现代农业的转型发展具有关键性的促进作用。^[53]有学者将新型经营主体的金融需求概括为信贷需求、保险需求、期货需求三类。^[54]新型经营主体流转土地后,田地整理、水利设施建设、购置农机、雇佣劳动力等生产前期准备投入巨大,资金不足会影响土地生产率。^[55]信贷支持可满足扩大经营规模和技术投入需求。农业保险可以抵御因规模经营而集中的自然风险,成熟的农产品期货市场有利于资源的优化配置和农业产业化的实现。

总之,农业经历了三次重大变革,在集体经营时期,制度制约农民自主经营,农业生产活动不需要金融支持;联产承包经营时期,土地细碎化且以家庭经营为主,此时农户家庭劳动力和自有资金可以满足生产需要;三权分置改革后,农地流转规模扩大,政策提倡培育新型经营主体以实现农业现代化。伴随着经营规模扩大,土地流转、整理田地、建设农田水利等基础设施、购置农机等生产前期投入较大,农户自有资金无法满足需求。此外,规模经营农户除自然风险外,还需面对人工风险和市场风险,农业保险保障程度较低等问题亟待解决。

(四)“三权分置”的传统渊源

龙登高(2018)指出,朴素的市场经济在中国历史上长期存在,要素市场、商品市场都在不俗的表现,而土地产权制度就是一大基石。^[56]他从土地权利分层的角度,厘清所有权、占有权、使用权等土地产权形态,绝卖、活卖、典、押租、一般租佃、抵押及胎借等构成的地权交易体系,通过地权的各种交易形式,土地流向最有效能的劳动力来经营,等等,揭示了地权市场配置生产要素和提高生产效率的作用,进而为当前农地改革提供了借鉴和启示。

中国传统土地制度中不乏产权的分离和使用权的长期化,其中最具有代表性的是宋代的“典权制度”和明清时代的“一田二主”。典卖是宋代常见的土地交易方式,典权指的是典买人支付典价取得占有出典人土地而享有使用收益和部分处分权的权利。与绝卖不同的是,典卖交易中地主保留土地回赎权,交易一旦期满,出典人随时可以夺典。虽然典权一直面临被回赎的逆向交易可能,典权制的产生仍促进了土地产权权能的分化,为土地流通、合理配置土地资源开辟了新的途径。^[57]典权交易发展到明清时期,土地使用权进入市场,交易方式也越来越多样化。首先是盛行于明中叶以后的“永佃制”,其特点是佃农可以永远耕种土地,即土地所有者不影响土地经营权。^[58]到明代后期,“永佃制”进一步发展,在江南逐渐形成了一种新的土地制度,即“一田两主”,之后在福建漳州又出现了“一田三主”的现象。^[59]“一田二主”意味着一份地权可以分成田底(田骨)权和田面(田皮)权,佃农通过支付押租获得佃权,佃权作为一项有偿取得的权利,可以有偿转让或者典押银两^[60],佃权可转让是“一田二主”与早期的“永佃制”最大的区别。另外在永佃制向“一田二主”过渡的过程中,由于佃户追求土地投入补偿,产生了“立价交佃”现象,直至田面权可自由买卖的时期,土地的价值增加可以在交易中得到补偿,这也象征着田面权是土地部分所有权的权利让渡。^[57]典权交易中,典买人只向国家缴纳田税而不用向地主缴纳地租,土地一旦出典,必须在政府登记,并办理田税过割手续,而在田面权的交易中,田面主只需缴纳地租而不用缴纳田税。另外,典田交易规定出典人不可将典田租回自己耕种^[61],必须遵守“典田离业”的规定。

学术界对于田面权和田底权性质有以下几种理解,一种观点认为在定额租制之下,特别是在定额租制、押租制和永佃制三位一体的租佃制度下,田底主通过劳动和资金投入,因此获得部分土地的处分权^[60],田面主转让的佃权是自己投入劳动获得的土地增值部分,地主凭借土地所有权收取高额地租,并且仍具有部分夺佃权,因此,田面权和田底权被认为是土地所有权和经营权的分离,“一田二主”不改变地主所有制为核心的封建土地关系。另一种观点认为,田底主除了收取定额地租,不再对土地拥有任何权利^[62],田面主拥有土地的部分所有权,因此“一田二主”是对土地所有权的分割。田面权不受田底权影响,体现了田面权具有民法理论上“用益物权”所具备的本质特征和属性,主要表现在田面的独立占有和处分等物权属性。^[63]明清时期,田面主可以自由的交易和继承土地的使用权,并且其长期占有和使用会使土地价值增加,这部分土地增

值受法律保护可以对抗田底主的夺佃权,因此当时也存在“久佃成业”的说法。

永佃制最明显的特点就是佃权的稳定性。2017年10月,中共十九大提出第二轮土地承包到期后再延长30年,不改变土地集体所有的基础上,政策一直强调保持土地承包关系稳定并长久不变,这与永佃制有相似之处。另外,从明清土地流转的经验看出,土地实际经营者被收回土地时,会考虑取得土地价值增值补偿,因此出现了“立价交佃”和“资陪”现象,并且这种权利受到法律保护,甚至可以与地主的夺佃权抗衡。目前“三权分置”的主要目的是使闲置的土地流转,还没有涉及因经营者劳动力或资金投入,土地生产力提高而带来的溢价收入分配的问题,而土地交易中不同主体的利益冲突始终存在,相关政策和法规有待进一步完善。

(五) “三权分置”的后续问题

“三权分置”改革后,我国农村土地流转面积逐渐增加,流转形式越来越多样化。但是农地流转地区差异较大,主要表现在东部发达地区农地流转的效率高于西部欠发达地区^[64],原因有以下几个方面:一是经济发达的较好的地区二、三产业和非农就业发展好,非农产业吸纳了大量劳动力,导致农村土地市场供给增加、需求减少^[65]。二是农户普遍存在的禀赋效应是抑制农地流转的重要根源,土地产权的人格化导致农民对土地有强烈的依赖性^[66],通常认为人均承包地面积越少、农业收入占比越大,则禀赋效应越大^[67]。三是地形存在差异,丘陵地区由于地形限制不利于开展机械化耕作,农业收益低于平原地区,导致平原地区的土地流转市场比丘陵地区活跃,平原地区农户倾向于转入土地,而丘陵地区农户更愿意转出土地。^[68]大量研究表明农地流转可以增加农民收入,对于提高农民收入水平和生活水平具有显著影响。^{[69][70]}但目前土地流转还存在许多问题和障碍,如农地流转合同不规范、土地流转市场不完善、农地流转主体存在矛盾等,导致土地纠纷呈逐年上升的趋势。^{[71][72][73]}国家出台多项政策鼓励土地流转,极大地提高了农民对土地的预期,但是土地仍承担较多社会保障职能,非农就业的农民倾向于短期流转土地,这与规模经营主体长期持有土地的意愿相矛盾。

此外,还有学者认为“三权分置”是将经营权当作一项独立的市场经济产权分离出来的,但经营主体实际使用土地时更偏重考虑土地收益,囿于不完整的产权导致土地的使用权不稳定,经营者缺乏长期投资信心。另外,当前种植业比较收益持续下降,“三权分置”实践形成了村集体(包括背后的政府力量)、农户和市场主体“三马分肥”的状态,进一步提高了制度成本,这些原因使土地实际经营者在使用土地时不顾生态安全,采用“掠夺式”经营。^[2]除了制度成本增加外,工商资本下乡的过程中会遇到来自村庄社会的阻碍,常见的冲突包括:村民就使用道路或水利设施向企业索取费用、阻碍企业收割、偷盗农产品等。产生矛盾的原因是中国的农业生产一直高度嵌入在村庄社会中,资本下乡意味着对有限的农业利润的重新分配。一部分农户会被边缘化,或被迫减少收益,这种利益冲突是下乡资本普遍遭遇村庄社会的抵抗的根源。^[74]

三、结束语

我国土地制度显然是服务于当时特殊的时代背景,从1947年《中国土地法大纲》到1950年《中华人民共和国土地改革法》的“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制”,到1958年《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》的“三级所有、队为基础”的农村土地的集体所有制,再到1983年的中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》下发,标志着“以土地承包经营为核心的家庭联产承包责任制,取代人民公社体制下的统一经营制度”,再到2016年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,通过“三权分置”的方式来鼓励土地流转实施适度规模经营^[75]……对土地的经营先后经历了“分散”到“集中”,再由“集中”到“分散”,然后又由“分散”到“集中”的迂回曲折的过程。如果说,首轮的由“分散”到“集中”的过程,是强制性制度变迁的结果;第二轮的由“集中”到“分散”的过程,则是诱导性制度变迁的结果;而第三轮的由“分散”到“集中”,则是诱导性制度变迁和强制性制度变迁兼而有之。

在这几轮的制度变迁中,如果说有值得总结的经验和吸取的教训的话,那就是,在每一轮的制度变迁中,如果能充分尊重并吸取正式制度(政府规定)和非正式制度(民间自发)二者间的长处和优点,就能使个人或家庭经济效益最大化和国家或集体的经济效益最大化结合起来,使个人收益率不断接近社会收益率,从而实

现总体的经济增长和社会发展;否则,就会给社会经济建设带来波折并造成挫折。个中原因可以理解为,前者的出发点,或者是着重考虑的,可能更多的是“政治正确”,即所有制性质、社会公平等,而后者则更注重“经济正确”,即如何尽量满足大小原理(投入既定、产出最大;产出既定、投入最小)等,若二者都能兼顾,自然是好事。

1978 年从“单一产权”到“二权分离”再到“三权分置”体现产权关系的多元化、土地经验规则的成熟以及社会的进步。正如龙登高的研究表明,地权的交易形式越多,农户的选择就越多,生产要素组合的可能性和多样性也就越明显,土地交易与流转在促进资源配置与提高土地收益具有重大作用,这也是中国传统经济增长长期领先于西方的重要原因。^[76]所以本文对 1949—2020 年的土地制度进行梳理,意在对中国土地制度的变迁过程进行较为全面的分析和把握。“三权分置”政策实施以来,各地纷纷开展具体实践,经济学、法学、人类学、社会学等学科的学者分别从各自的学科视角进行讨论,有关“三权分置”的实践和理论研究都诞生了许多意义重大的研究成果。与此同时,也要意识到“三权分置”作为一个新生事物,政策法规要完善的地方还有很多,以及如何调和土地经营过程中权利主体之间的利益冲突,这些都是需要进一步思考的问题。例如:我国是人民当家作主的社会主义国家,土地所有权是国家性质的表达,其所有属性毋庸置疑,但是目前经营主体除了要向承包户支付土地流转金外,还需向村集体缴纳管理费用^[2],这样是否提高了“三权分置”的制度成本?也是导致我国粮食价格水平高居不下的原因之一?

对于承包户来说,国家政策鼓励土地流转和规模经营,强调市场主体的经营积极性和农业投资收益,无意中将小农经营排斥在惠农项目之外。而农村社会保障体系建设缓慢,城乡二元户籍制度的存在又导致农民很难真正脱离土地,所以,国家要加快农村养老、医疗、教育等民生工程,完善农村社会保障体系。此外,伴随着土地经营规模扩大,经营主体也面临较多问题。首先,金融支持不足。土地流转、整理田地、建设农田水利等基础设施、购置农机等生产前期投入较大,依靠农户自有资金无法解决,而正式金融机构对于涉农贷款的积极性不高,所以政策要思考如何使农户扩大生产的金融需求得到满足。其次,规模经营农户除自然风险外,还需面对人工风险和市场风险,农业保险保障程度较低等问题亟待解决。最后,由于流转市场配套设施不完善,无法对土地的价值进行合理评估,这导致经营主体既无法获得因精耕细作而带来的土地增值溢价收入,也无需承担因“掠夺式”经营而导致土地自然肥力结构改变的代价,不利于我国农业可持续发展,也正是金融资本难以进入或者是不愿意进入“三权分置”后的经营者的生产经营中的重要原因。

最后,从金融的供给方来说,通过“三权分置”取得经营权的农户、家庭农场主或其他经营主体,因资金不足向金融机构融资,以其土地的经营权作为担保或者抵押,申请贷款时,金融机构往往难以受理。毕竟面对同一块土地,除了经营户的土地经营权外,还有承包户对土地的承包经营权和村集体对土地的所有权,一旦以此土地经营权作为担保的贷款发生风险,对作为担保标的的土地的处置,牵涉的权利太多,处置起来过于复杂。曾经风行一时的林权抵押贷款,如赣西北的不少林业大县,早年发放的不少涉林贷款,大多都不是以林权作抵押进行的放贷,且都正在退出林权贷款业务。笔者近两年在不少县市调研中得知,还没有发现有涉农金融机构在开展以“三权分置”后的土地经营权做担保抵押的信贷业务。同时,对土地经营权的定价机制、交易市场、交易规则、为定价和交易服务的基础设施等,都还未建立起来,如此一来各涉农金融机构在这一块业务的开展和受理上,都表现得格外谨慎。

如果没有金融机构的积极参与,通过“三权分置”以促进土地流转并实施适度规模经营的政策目标和实施效果,自然会大打折扣。另外,从调查来看,想进入并获取“三权分置”后的土地经营权的社会资本,往往更青睐于能带来较高和较稳定的、用于发展休闲度假和养老健身的农地经营,而不太愿意介入纯粹进行粮食生产的农地经营,因为后者的成本高、风险大、利润薄,且基础设施跟不上,周期长。这方面若没有政府的强力支持,想通过“三权分置”来促进土地流转和适度规模经营来提高农产品总剩余,实施起来恐怕就不尽人意了。

参考文献:

- [1] 杨帅,罗士轩,温铁军. 空间资源再定价与重构新型集体经济[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(3): 110-118.

- [2]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 + 207.
- [3]Coase R. H. The Problem of Social Cost[J]. Journal of Law and Economics 1960(10): 1 - 44.
- [4]Lin Justin Yifu. An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change[J]. Cato Journal , 1990(11): 1 - 12.
- [5]韩俊. 关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题[J]. 中国农村经济 1998(12): 3 - 5.
- [6]周其仁. 中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾[J]. 管理世界 , 1995(3): 178 - 189 + 219 - 220.
- [7]钱颖一. 激励与约束[J]. 经济社会体制比较 1999(5): 3 - 5.
- [8]潘士远 金戈. 发展战略、产业政策与产业结构变迁——中国的经验[J]. 世界经济文汇 2008(1): 64 - 76.
- [9]温涛 冉光和 熊德平. 中国金融发展与农民收入增长[J]. 经济研究 2005(9): 30 - 43.
- [10]林毅夫 蔡昉 李周. 对赶超战略的反思[J]. 战略与管理 1994(6): 1 - 12.
- [11]张军 施少华. 中国经济全要素生产率变动: 1952—1998[J]. 世界经济文汇 2003(2): 17 - 24.
- [12]孔祥智 程漱兰. 中国农村经济体制变迁及其绩效的经济分析[J]. 教学与研究 1997(10): 23 - 28 + 62 - 63.
- [13]乔榛 焦方义 李楠. 中国农村经济制度变迁与农业增长——对 1978 - 2004 年中国农业增长的实证分析[J]. 经济研究 2006(7): 73 - 82.
- [14]林毅夫. 李约瑟之谜、韦伯疑问和中国的奇迹——自宋以来的长期经济发展[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版) 2007(4): 5 - 22.
- [15]蒋永穆 安雅娜. 我国农村土地制度变迁的路径依赖及其创新[J]. 经济学家 2003(3): 54 - 59.
- [16]韩俊. 土地政策: 从小规模均田制走向适度规模经营[J]. 调研世界 1998(5): 3 - 5.
- [17]马晓河 崔红志. 建立土地流转制度 促进区域农业生产规模化经营[J]. 管理世界 2002(11): 63 - 77.
- [18]田传浩 贾生华. 农地制度、地权稳定性与农地使用权市场发育: 理论与来自苏浙鲁的经验[J]. 经济研究 2004(1): 112 - 119.
- [19]许庆 尹荣梁 章辉. 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究[J]. 经济研究 2011(3): 59 - 71 + 94.
- [20]陈纪平. 组织视角的中国农业规模化问题分析[J]. 中国经济问题 2012(6): 40 - 46.
- [21]陈永志 黄丽萍. 农村土地使用权流转的动力、条件及路径选择[J]. 经济学家 2007(1): 51 - 58.
- [22]杨存田. 土地情结——中国文化的一个重要原点[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版) 2001(5): 104 - 113.
- [23]姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 中国社会科学 2000(2): 54 - 65 + 206.
- [24]钱忠好. 农地承包经营权市场流转: 理论与实证分析——基于农户层面的经济分析[J]. 经济研究 2003(2): 83 - 91 + 94.
- [25]张红宇. 中国农地调整与使用权流转: 几点评论[J]. 管理世界 2002(5): 76 - 87.
- [26]黄宗智. 制度化了的“半工半耕”过密型农业(上)[J]. 读书 2006(2): 30 - 37.
- [27]黄宗智. 制度化了的“半工半耕”过密型农业(下)[J]. 读书 2006(3): 72 - 80.
- [28]黄宗智 彭玉生. 三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景[J]. 中国社会科学 2007(4): 74 - 88 + 205 - 206.
- [29]韩长赋. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新[J]. 农村工作通讯 2016(3): 19 - 23.
- [30]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 + 111 - 112.
- [31]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.
- [32]陈胜祥 文志宇. 改革开放四十年中国农村宅基地制度改革的学术史回顾与展望[J]. 金融教育研究 , 2018(6): 3 - 13.

- [33]高圣平. 论农村土地权利结构的重构——以《农村土地承包法》的修改为中心[J]. 法学 2018(2):12-24.
- [34]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.
- [35]张曙光, 程炼. 复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架[J]. 经济学(季刊) 2012(4):1219-1238.
- [36]冀县卿, 钱忠好. 中国农地产权制度改革 40 年——变迁分析及其启示[J]. 农业技术经济 2019(1):17-24.
- [37]洪银兴, 王荣. 农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J]. 管理世界 2019(10):113-119+220.
- [38]王曙光, 王丹莉. 农村土地改革、土地资本化与农村金融发展[J]. 新视野 2014(4):42-45.
- [39]陈朝兵. 农村土地“三权分置”: 功能作用、权能划分与制度构建[J]. 中国人口·资源与环境 2016(4):135-141.
- [40]汪险生, 郭忠兴. 土地承包经营权抵押贷款: 两权分离及运行机理——基于对江苏新沂市与宁夏同心县的考察[J]. 经济学家 2014(4):49-60.
- [41]张龙耀, 杨军. 农地抵押和农户信贷可获得性研究[J]. 经济学动态 2011(11):60-64.
- [42]黄惠春. 农村土地承包经营权抵押贷款可得性分析——基于江苏试点地区的经验证据[J]. 中国农村经济 2014(3):48-57.
- [43]李韬, 罗剑朝. 农户土地承包经营权抵押贷款的行为响应——基于 Poisson Hurdle 模型的微观经验考察[J]. 管理世界 2015(7):54-70.
- [44]兰庆高, 惠献波, 于丽红, 王春平. 农村土地经营权抵押贷款意愿及其影响因素研究——基于农村信贷员的调查分析[J]. 农业经济问题 2013(7):78-84+112.
- [45]何广文. 从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化[J]. 中国农村经济 1999(10):3-5.
- [46]马晓河, 蓝海涛. 当前我国农村金融面临的困境与改革思路[J]. 中国金融 2003(11):12-14.
- [47]乔海曙. 农村经济发展中的金融约束及解除[J]. 农业经济问题 2001(3):19-23.
- [48]李似鸿. 金融需求、金融供给与乡村自治[J]. 管理世界 2010(1):74-86.
- [49]高帆. 我国农村中的需求型金融抑制及其解除[J]. 中国农村经济 2002(12):68-72.
- [50]黄祖辉, 刘西川, 程恩江. 中国农户信贷需求: 生产性抑或消费性[J]. 管理世界 2007(3):73-80.
- [51]张瑞怀. 对四川省农村土地流转及金融需求情况的调查[J]. 中国金融 2009(15):77-78.
- [52]李启宇, 张文秀. 城乡统筹背景下农户农地经营权流转意愿及其影响因素分析——基于成渝地区 428 户农户的调查数据[J]. 农业技术经济 2010(5):47-54.
- [53]王萍, 郭晓鸣. 农地流转与农户金融需求[J]. 华南农业大学学报(社会科学版) 2018(2):72-82.
- [54]毛政, 兰勇, 周孟亮. 新型农业经营主体金融供给改革探析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版) 2016(1):9-14.
- [55]Feder Gershon. The relation between farm size and farm productivity: The role of family labor, supervision and credit constraints[J]. Economics 1985(2):297-313.
- [56]龙登高. 中国传统地权制度及其变迁[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2018.
- [57]戴建国. 从佃户到田面主: 宋代土地产权形态的演变[J]. 中国社会科学 2017(3):161-180+207-208.
- [58]聂鑫. 传统中国的土地产权分立制度探析[J]. 浙江社会科学 2009(9):83-88+127-128.
- [59]周子良. 永佃权的历史考察及其当代价值[J]. 现代法学 2002(2):65-73.
- [60]方行. 中国封建社会的土地市场[J]. 中国经济史研究 2001(2):10-24.
- [61]龙登高, 温方方, 邱永志. 典田的性质与权益——基于清代与宋代的比较研究[J]. 历史研究 2016(5):54-70+191.
- [62]孙超, 刘爱玉. 地权、阶级与市场——明清“一田二主”土地制度研究述评[J]. 学术论坛 2017(5):70-76.
- [63]柴荣. 明清时期“田皮权”属性法理研究——以民法用益物权为解释工具[J]. 北京师范大学学报(社会科学版) 2014(5):90-98.

- [64] 夏玉莲,匡远配,曾福生. 农地流转、区域差异与效率协调[J]. 经济学家 2016(3):87-95.
- [65] 郭贯成,侯嘉慧,丁琳琳. 农地流转现状、区域差异及影响因素分析——以江苏省为例[J]. 江苏农业科学 2016(7):563-566.
- [66] 钟文晶,罗必良. 禀赋效应、产权强度与农地流转抑制——基于广东省的实证分析[J]. 农业经济问题, 2013(3):6-16+110.
- [67] 普冀喆,郑风田. 初始禀赋、土地依赖与农户土地转出行为分析——基于23省5165个农户样本的实证分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版) 2016(1):42-50.
- [68] 黄利民,刘成武,定光平. 农户土地利用行为的区域差异分析——以湖北省平原和丘陵地区为例[J]. 安徽农业科学 2013(15):6948-6951.
- [69] 冒佩华,徐骥. 农地制度、土地经营权流转与农民收入增长[J]. 管理世界 2015(5):63-74+88.
- [70] 黄利民,刘成武,定光平. 农户土地利用行为的区域差异分析——以湖北省平原和丘陵地区为例[J]. 安徽农业科学 2013(15):6948-6951.
- [71] 公茂刚,王学真,李彩月. “三权分置”改革背景下我国农村土地流转现状及其影响因素研究[J]. 宁夏社会科学 2019(1):92-101.
- [72] 杨遂全,韩作轩,涂开均. “三权分置”下的农地流转主体:激励约束、利益冲突与行动策略[J]. 农村经济 2020(1):16-23.
- [73] 张远索,向小倩,邓思宇,等. 农地经营权有序流转路径及保障对策研究[J]. 农业经济 2020(6):89-91.
- [74] 陈义媛. 资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J]. 中国农村经济 2019(8):128-144.
- [75] 孔祥智等. 农业经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社 2014.
- [76] 龙登高. 地权交易与生产要素组合:1650—1950[J]. 经济研究 2009(2):146-156.

The Division of Three Rights under the Perspective of Farmland Institutional Change: 1949—2020

LI Sihong, GAO Lu

(School of Finance, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: This paper analyzes the “three rights division” in a long period and combs the institutional changes of farmland since the founding of new China, namely, the period of “single property right” (1949–1978), the period of “separation of two rights” (1978–2014), and then the period of “separation of three Rights” (2014–2020). Especially since the implementation of the three rights division, the theoretical circle has made a summary of the definition of the three rights division, the policy objective of the three rights division, the financial support of the three rights division, the traditional origin of the three rights division, the follow-up problems of the three rights division and so on. And it summed up the following conclusion: In the change of farmland system, if we can fully respect and absorb the advantages and disadvantages of formal system (government regulation) and informal system (civil initiative), we can combine individual or family economic benefit maximization with national or collective economic benefit maximization, then the personal rate of return is constantly close to the social rate of return, so as to achieve overall economic growth and social development; Otherwise, it will bring twists and turns or even setbacks to social and economic construction.

Key words: Rural Land System; Division of Three Rights; Land Transfer; Institutional Change

(责任编辑: 沈 五)