

农村承包地“三权分置”制度的生成逻辑与优化路径

王艺桦

中共丹棱县委党校 四川 眉山 620299

摘要：农村承包地“三权分置”改革是继家庭联产承包责任制后我国农村土地制度的又一次重大创新。研究认为，“三权分置”源于历史演进、理论创新与实践需求的三重逻辑，是适应现代农业发展的必然选择，然而，其在实施过程中仍面临土地经营权抵押融资不畅、农户承包权退出通道缺失以及土地细碎化制约规模经营等现实困境，通过健全抵押登记与风险处置体系、构建多元化补偿与保障机制、创新土地整合与托管服务模式等路径，系统性优化现行制度，以期畅通土地要素流动渠道，为全面推进乡村振兴提供坚实的制度保障。

关键词：三权分置；经营权抵押；承包权退出；规模经营

农村承包地制度是农村经济发展的基石，对农业现代化、农民权益保障及农村社会稳定意义深远。“三权分置”制度将土地所有权、承包权、经营权分置并行，既维护农民承包权益，又促进土地高效流转，是农村土地制度的重大创新。探究其生成逻辑、实施困境与优化路径，对完善农村基本经营制度、促进农业农村现代化具有重要意义。

一、制度的生成逻辑

从历史演进逻辑看，它是土地制度适应时代发展的必然结果。改革开放初期，我国农村普遍推行“家庭联产承包责任制”，以“集体所有权与农户承包经营权分离”的“两权分离”模式，打破了人民公社时期“大锅饭”的低效困境，让农民获得了土地经营自主权，极大解放了农业生产生产力，迅速解决了亿万群众的温饱问题。但随着工业化、城镇化进程不断加快，大量农村青壮年劳动力向城市转移，农村出现“空心化”“老龄化”现象，留守农户多为老人、妇女，普遍面临“想种地却种不动”“有土地却缺技术”的困境，“谁来种地”“如何种好地”成为制约农业现代化发展的核心难题。在此背景下，土地权利结构亟需进一步调整，“三权分置”制度应运而生，通过在集体所有权、农户承包权基础上分离出土地经营权，为土地资源优化配置提供了制度保障^[1]。

从理论创新逻辑看，它是对现代产权理论的深化与发展，更是中国特色社会主义农村产权制度的重要突破。在坚持农村土地集体所有制这一根本前提下，“三权分置”通过承包权与经营权的二次分离，构建了“集体所有权—农户承包权—土地经营权”三层权利结构，丰富了农村土地产权的权能体系。其中，集体所有权是制度根基，确保农村土地归农民集体所有，体现了社会主义公有制的本质

属性，避免了土地私有化可能引发的贫富差距扩大、农村社会动荡等风险；农户承包权是核心保障，明确农户对土地的承包权益，无论农民是否实际经营土地，其承包权都受到法律保护，这既稳定了农民的预期，保障了农民的基本生活权利，也为农村社会稳定筑牢了根基；土地经营权是活力关键，通过赋予经营权相对独立的法律地位，允许经营权依法流转、抵押、入股等，激活了土地作为生产要素的潜能。这种三层权利结构并非简单的权利分割，而是相互联系、相互支撑的有机整体，既坚守了社会主义公有制的底线，又充分发挥了市场经济在资源配置中的决定性作用，实现了公有制与市场经济的有效融合，为农村产权制度理论创新提供了中国方案。

从实践需求逻辑看，它是回应农业农村发展现实挑战的必然选择，更是推动农业现代化的制度引擎。当前，我国农业发展面临多重现实难题：一是小农户经营与大市场衔接不畅，分散的小农户缺乏市场议价能力，难以适应市场需求变化，常面临“丰产不丰收”的困境；二是土地资源配置效率不高，由于土地承包经营权长期固化，部分地区土地细碎化严重，地块零散分布导致机械化作业难以推进，农业生产效率低下；三是农业竞争力不强，传统小农经济模式下，农业科技应用、规模化经营、标准化生产水平较低，难以满足现代农业高质量发展的要求，也无法与国际现代农业竞争。

二、制度的实施困境

（一）土地经营权抵押融资困难

2025年7月中国人民银行与农业农村部联合发布的《关于加强金融服务农村改革 推进乡村全面振兴的意见》明确提出要“拓宽抵押担保方式”，并“鼓励各地探索建立农

业设施和畜禽活体的确权颁证、抵押登记等管理制度，扩大抵押融资覆盖面，推动盘活农村资源资产”^[2]。尽管国家层面政策为推动农村土地经营权抵押提供了方向性指导，但具体的落地推广在很大程度上仍依赖于地方政府的探索和配套制度的完善。这意味着政策的红利能否充分释放，存在地域上的不平衡性。在实际操作中，土地经营权的金融抵押仍处于试点探索阶段。

当前，土地经营权抵押面临多重现实障碍。首先，金融机构普遍对土地经营权的抵押价值认定持审慎态度。由于缺乏统一、科学的评估机制，土地经营权的真实市场价值难以准确衡量，不同地区、不同地块因区位、肥力、基础设施等差异导致估值参差不齐。其次，抵押权实现困难。一旦出现贷款违约，金融机构难以像处理不动产那样迅速有效地处置土地经营权，流转市场发育不成熟、退出机制不健全等因素加大了资产变现难度。此外，抵押登记制度尚未在全国范围内实现统一和互联互通，部分地区登记系统不完备、信息不透明，银行开展相关业务成本高、风险大。尽管一些地方开展了试点，如建立农村产权交易中心、引入第三方评估等，但仍未形成可全国推广的成熟模式。因此，虽然政策意图明确，实际融资效果仍较为有限，新型农业经营主体“融资难、融资贵”的问题尚未得到根本性缓解。

（二）农户承包权退出通道缺失

《中华人民共和国农村土地承包法》规定承包权只能由本集体经济组织成员享有，这意味着退出的土地必须先在本集体内部消化。然而，在多数地区，由于长期实行“生不增、死不减”的政策，农村土地承包关系固化，普遍出现“有人无地”和“有地无人”并存的局面。若允许退出土地后“重新发包”，将不可避免地触及现有利益格局，容易引发原有承包户与新增人口之间的激烈矛盾。

承包权退出不仅涉及法律问题，更牵动农村社会稳定与公平。我国现行法律对承包权退出缺乏细化的制度安排，退出程序、补偿机制、接包主体资格等均未明确，导致实践中的退出行为仍处于自发、无序状态。部分地区虽尝试开展试点，如通过“承包权换股份”“承包权换保障”等方式引导农民自愿退出，但仍面临资金可持续性差、配套政策缺失等挑战。补偿机制是退地改革的核心难题之一。补偿标准如何确定？是按原始承包价、市场流转价还是未来收益贴现估值？各方难以达成一致。资金保障更是现实瓶颈：完全依靠财政补贴不仅加重地方负担，也难以持续；而如果由新型经营主体承担，则由于其经营周期长、回报慢，难有足够现金流支持一次性补偿。

（三）土地连片规模化经营较少

对于许多农民来说，土地不仅仅是生产资料，更承担着“兜底饭碗”的社会保障功能。即使农民外出务工，家中土地可能撂荒或粗放经营，他们也很少愿意完全放弃土地承包权，因为地是失业、年老时的最后退路，提供了基本的生活保障，这种“惜地”心理在老龄化严重的农村更为普遍。

此外，我国耕地细碎化程度高，这种格局的形成既有历史原因，也受制于土地分配时强调公平而非效率的原则。尽管经营权流转有助于改善细碎化，但在实际中，往往因个别农户不愿流转或对补偿期望过高而形成“钉子户”，导致整片土地难以统一规划、规模经营。不仅如此，不同农户在种植习惯、流转期限、价格预期等方面存在差异，进一步增加了协调成本。很多种植大户、合作社等新型经营主体反映，他们更希望获得集中连片的土地，以发挥机械作业、节水灌溉、统一管理规模效益，但现实中被“插花地”严重制约，生产效率难以提升。有些地区尝试通过“互换并块”“土地托管”等方式促进集中，但这类做法仍依赖村集体强力协调和政府引导，尚未形成稳定长效机制。从根本上说，土地细碎化不仅是技术问题，更是深层次的土地权益结构和乡村治理问题。若不能从制度上破解地块分散与经营集中之间的矛盾，农业现代化将始终面临资源整合的瓶颈。

三、制度的优化路径

（一）健全抵押登记与风险处置体系，畅通金融支持渠道

针对土地经营权抵押融资不畅的困境，应着力构建以统一登记体系为基础、风险分担机制为核心、市场化处置通道为保障的多层次金融服务体系。

首先，应出台全国统一的农村土地经营权抵押登记操作指引，明确登记机构、程序、效力和信息平台建设标准，实现不动产登记机构与农业农村部门数据互联，解决抵押物权属认定模糊、重复抵押等问题，从源头上增强金融机构的认可度与操作规范性。

其次，应建立健全“政府+银行+担保”三方协同的风险分散机制。建议由省级政府牵头设立土地经营权抵押贷款风险补偿基金，对合作银行因经营权抵押所形成的不良贷款按比例给予风险补偿；同时鼓励融资担保机构开发专项产品，为新型农业经营主体提供增信服务，共同降低金融机构放贷风险。还可探索引入保险机制，开展土地经营权抵押违约保险试点，进一步分解和转移风险。

最关键的是须完善抵押物处置机制。应积极培育和发展区域性农村产权交易市场，支持其提供信息发布、产权评估、组织交易、权益证明等一站式服务，依托市场机制提高土地经营权的流动性和变现能力。同时，可明确允许

金融机构在实现抵押权时通过产权交易市场公开流转土地经营权，并保障其合法退出渠道。此外，还应加强对评估行业的规范与支持，制定土地经营权价值评估技术准则，培育专业评估力量，逐步形成符合农村实际的资产定价机制，从根本上打通土地资源资本化的路径，为金融活水顺畅注入农村奠定制度基础^[3]。

（二）构建多元化补偿与保障机制，拓宽承包权自愿退出路径

面对农户承包权退出通道缺失的难题，关键在于设计一套集多元化补偿方案与多层次保障体系于一体的制度化退出路径。

在补偿方式上，应积极探索符合地方实际和农民需求的多样化补偿路径。一是推动社会保障置换，如允许退出承包权的农民以相应权益置换城镇社会保险或获得长期养老保险缴费补助；二是推广实物置换模式，在城乡融合区域可试行以安置房、共有产权住房等实物资产置换土地承包权；三是创新集体资产股权置换方式，将退出土地整合运营后的收益以股份形式分配给退出农户，使其持续分享集体增值收益。多种方式可组合使用，以适应不同区域经济发展水平和农民个体偏好。

补偿资金保障是制度可持续的核心。应构建“财政补贴+集体资金+社会资本”三位一体的资金筹措机制。地方政府可整合涉农资金、乡村振兴相关转移支付设立专项引导资金；农村集体经济组织可提取部分集体经营收益注入补偿资金池；同时鼓励社会资本以合规方式参与土地整治与后续产业化开发，探索“未来收益贴现+分期补偿”等市场

化融资机制，减轻各方一次性支付压力。

（三）创新土地整合与托管服务模式，破解细碎化经营瓶颈

为破解土地连片规模化经营困难，需采取因地制宜的整合策略与柔性灵活的流转模式，从物理空间、产权结构和经营服务等多个维度协同发力，系统解决土地细碎化问题。

在物理整合方面，应继续鼓励并规范“互换并地”“土地整理”等实践，引导同一集体经济组织内部农户通过自愿协商、地块置换等方式实现“小块并大块”“多块变一块”，逐步形成集中连片的耕地格局。地方政府和村集体可发挥组织协调作用，在尊重农民意愿前提下，统一规划布局农田基础设施，为规模化作业创造条件。

在产权结构层面，应积极推广土地股份合作制改革，引导农户以土地经营权入股合作社或农业企业，实行统一经营、保底分红、按股分配。该模式在不改变土地承包关系的前提下，实现了土地的实际集中和农业的规模化发展，有效软化农民的“惜地”心理，使其在获得稳定财产性收入的同时，转移投入非农就业。

并行推进的是大力发展农业社会化服务，以服务规模化带动生产规模化。应支持各类服务组织面向小农户提供全产业链托管或关键环节托管服务，如联耕联种、统防统治、代耕代收等，实现“你外出打工、我替你种田”的双赢格局。通过服务组织将分散的地块纳入标准化、机械化生产体系，能够显著提高资源利用效率和土地产出率，破解“谁来种地、怎样种地”的难题。

参考文献：

- [1] 韩俊. 中国农村土地“三权分置”改革的实践与思考[J]. 中国农村经济, 2023(5): 2-15.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于完善农村土地

所有权承包权经营权分置办法的意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2024(12): 5-9.

- [3] 叶兴庆. 健全农村土地经营权流转市场的难点与对策[J]. 农业经济问题, 2025(3): 25-34.

作者简介：王艺桦，硕士研究生，中共丹棱县委党校，讲师，研究方向：法学。