

地权结构细分视角下中国农地产权制度 变迁与改革：一个分析框架的构建*

李 宁¹ 何兴邦² 王舒娟¹

摘要：基于地权结构细分视角，本文对农地产权制度的变迁与改革进行了文献述评。已有研究在农地产权内涵、地权变动与农地市场发展间的关系、地权变动影响农业生产绩效的机理和农地“三权分置”改革等方面，缺乏对地权结构细分特征深入且逻辑一致的探讨。为此，本文提出，可以通过构建“内容提炼—机理探究—改革启示”的分析框架，以拓展后续的研究方向：首先，可以从权利的行为特征差异角度来界定地权结构细分，并借此划分细分农地使用权、农地收益权和农地处分权三项权利的实践发展阶段。然后，可以先通过租值耗散、市场演变与结构细分的理论逻辑，来探究地权变迁呈现结构细分特征的原因；再通过分析该特征所带来的农户排斥国家和集体等其他主体干预的程度的变化，以及这一变化通过影响农业生产要素的经济效率进而影响农业发展的内在路径，探究地权结构细分影响农业生产绩效变化的内在机制。最后，在分析农地“三权分置”政策内容与地权结构细分关系的基础上，回答在现代农业发展背景下如何有效实现农地“三权分置”的问题。

关键词：农地产权 结构细分 分析框架 三权分置

中图分类号：F301 **文献标识码：**A

一、问题的提出

农地产权制度变迁的核心议题是将农地的诸项权利在农户与非农户等不同主体之间进行配置与优化（周其仁，2004）。改革开放以来，农地产权制度变迁在以农户为核心主体的配置过程中先表现为家庭承包责任制下农地所有权与使用权的“两权分离”，然后才是涉及流转等农地处分权利的“三权分离”（黄季焜等，2012），其中，农地处分方面的抵押权改革，更是在党的十八届三中全会之后才在顶层设计层面得到关注（高圣平，2014）。也就是说，国家对农户所拥有的地权^①的法律界定与实践探索过程，在逐步改变原来僵化且合一的地权结构，并由此表现出了地权变动的结构细分特征（张曙光、程炼，2012；罗必良，2013）。

*本文通讯作者为王舒娟。

^①为行文方便，文中“农地产权”与“地权”两种表述具有相同的含义，不加以区分。

因为农地承包权以及农地经营权的变动都属于地权结构配置变动的范畴，因此，对于近来以改善地权结构配置为核心的“三权分置”改革^①（陈锡文，2014），对农地产权制度变迁中产权结构细分特征进行深入剖析，将有助于理解与把握这一改革的政策内容，并有助于进一步探讨其在实践中如何有效实现的命题。鉴于此，本文尝试将地权结构细分作为贯穿全文的分析视角，评述农地产权制度变迁与改革方面的现有研究，然后构建一个简要的分析框架，以期形成从地权结构细分角度研究农地产权制度变迁与当前农地“三权分置”改革的新思路。

二、农地产权内涵：如何界定地权结构细分？

国内对农地产权内涵及其历史变动的分析，是随着实践中有关问题的出现而发生转变的。20世纪80年代中期以前，农地产权在研究中往往被当作一个单一变量（例如Lin，1992）。但是，在20世纪80年代中期粮食产量出现徘徊以后，这种把农地产权作为整体并假定配置不再变动的预设，已经不完全符合农地产权的内部结构在实践探索中继续发生配置变动的现实情况。所以，这一领域的大部分学者开始试图通过深入分析农地产权内部的权利束结构来适应客观实践和理论发展的需要。Ma（2013）指出，家庭联产承包责任制起初的成功在于构建了以农地所有权和使用权两权分离为特征的新型产权结构，而后续农地产权制度变迁与改革的关键在于实现产权结构的有效拓展，尤其是处分权等重要权利的分化（张红宇，2014）。可见，在农地产权制度变迁与改革的分析中，对农地产权内涵的理解需要从结构的视角展开。

进一步而言，产权经济学认为，一个完整的地权结构只需要包括农地使用权、农地收益权和农地处分权三项（张五常，2014）。这是因为主体要获得产权的价值，最终还是需要依靠自己使用资源，或者将使用权处分给他人，抑或与他人共同使用才能实现。也就是说，使用、收益和处分基本上已经可以统一并涵盖利用资源的所有行为（Alchian and Demsetz，1973）。并且，无论是从农地制度改革不能触碰土地公有制的一贯底线（张红宇，2014）来看，还是就立法的不同技术选择（参见李忠夏，2015）而言，农村土地集体所有制在近期都不可能根本改变。因此，农地产权结构变动与改革实践不会从根本上触及农地所有权问题。更为重要的是，着重关注农地使用权、农地收益权与农地处分权的视角，也符合改革开放以来中国坚持农村集体土地所有权不变，而只在农地使用权、收益权和处分权方面相继进行改革的实践（张曙光、程炼，2012）。

正是循着这样的结构观，部分研究通过对中国农地产权制度变迁进行阶段性描述和总结，提出了涵盖从“两权分离”到“三权分离”等在内的地权结构细分概念（例如张曙光、程炼，2012；罗必良，2013）。但是，现有文献并没有将其作为一个独立视角，缺乏对“地权结构细分”的概念界定以及对地权变动特征的内容提炼。例如，如何界定地权结构细分，才能在地权变动特征的内容提

^①2015年出台的《深化农村改革综合性实施方案》指出：“深化农村土地制度改革的基本方向是，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，实行三权分置。”资料来源：http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm。

炼中充分涵盖农地使用权、收益权和处分权这三项权利的变动？对“地权结构细分”的概念界定与对地权变动特征的内容提炼，又如何能涵盖当前农地“三权分置”改革下的地权变动表现，甚至为之提供理论解读？

三、影响农业发展的农地产权结构变迁：地权结构细分的绩效机理

既有研究不乏对“农地产权结构如何影响农业生产绩效”内在逻辑的探讨，根据对农地产权结构的具体理解，可以将现有相关研究大致分为以下三类：

第一类研究是将农地产权当成单一的整体，进而分析其对农业绩效的影响。此类研究在理论研究和实证分析中的表现是仅纳入农地产权制度的单一变量（例如 Lin, 1992），或直接采用反历史事实的假设从侧面论述农地产权对农业绩效的影响（例如黄少安等, 2005）。但是，农业发展本身对细分农地产权内部结构提出了实践需要与理论分析需求（张曙光、程炼, 2012），这使得上述整体观存在无法打开农地产权结构内核或剥离农地产权制度的作用的缺陷。以采用反历史事实的假设方法为例，这类方法只是在假定每年要素投入的实际数值不变的情况下分析假设的制度状态下的农业产出问题，实际上仅考察了制度对生产要素使用效率的影响，而未考虑这种假设的制度状态能否改变要素投入量的问题，故只能大致显示农地产权制度的优劣，而难以准确度量其实际绩效。因此，基于整体观的这类研究不仅存在滞后于理论发展的嫌疑，也难以提出能满足实践需要的政策建议。

第二类研究则对农地产权进行了剩余控制权和剩余索取权的结构划分（例如何一鸣, 2010）。这类研究看似借用了组织经济学中的一个可操作范式，但是，如果直接以此来定义现实情境中的农地产权，却仍然存在诸多障碍：首先，剩余控制权本身存在定义模糊问题，该概念有时以“剩余权利”的形式出现，有时又以“全部权利”的形式出现（杨瑞龙、聂辉华, 2006）。最为关键的是，这一契约结构的有效借用，只有在主体可自由谈判的条件下才有意义（Williamson, 2000）。而新中国成立以来通过社会政治运动形式实现的农村土地集体所有制，严重缺失农户与政府之间自由缔约的环节，在某种程度上可以说，与农地有关的权利几乎都是剩余的（周其仁, 2004）。因此，这类研究面临如何“契约化”农民与政府、集体之间权、责、利的问题。这可能也是国内学者大多从农地权能的具体内容出发研究中国农地产权问题的原因之一。既然如此，在研究中又如何能基于市场契约这种“剩余”式权利结构来探究农地产权结构影响农业生产绩效的内在路径问题？因此，需要一种能对农地产权结构进行更具一般性划分的范式，而第三类研究就提供了这样一种分析范式。

第三类研究从产权的可分割性出发，将农地产权结构划分为使用权、收益权和处分权（例如 Yao, 2000），并由此揭示农地产权结构对农业绩效的内在效应机制，例如交易收益效应（Besley, 1995）、社会保障效应（Dong, 1996）、地权稳定效应（Yao, 2000）、投资效应（Beekman and Bulte, 2012）、资源禀赋效应（罗必良, 2013）等。不过，由于缺乏对农地产权不同权利束影响农业生产绩效内在路径的一致性讨论，已有研究对于地权影响农业发展机理的上述类型化总结，忽视了对上述三项权

利影响效果的比较。例如，朱满德、程国强（2011）便指出，农地补贴的收益权政策效果与农地流转的处分权政策效果之间存在内在冲突^①。

由此可见，对于结构细分后的农地产权如何影响农业发展的问題，现有文献并没有开展专门研究并明确给予回答，且至少存在以下两方面的不足：其一，缺乏对地权结构细分程度的精确度量；其二，缺乏对农地产权不同权利束影响农业生产绩效内在路径的一致性分析。尽管已有研究提出了可能存在的内在路径，但是，在分析内在路径及综合比较权能结构方面缺乏一致的理论逻辑框架。

四、农地产权配置变动与农地市场发展间的关系：市场演化与结构细分

尽管已有研究没有在农地产权制度变迁机制上就政府与市场的作用边界达成共识（姚洋，2008；张红宇，2002），但是，进一步发挥市场在农地产权交易中的作用，无疑成为深化中国农地产权制度后续变革乃至影响农村经济发展的关键一环（张红宇，2014）。尤其是党的十八届三中全会以来，中国农地产权制度变革进入新一轮的深化期，更是将农地“三权分置”正式确定为农地产权制度改革的基本方向，其目的之一在于希望促进农地租赁市场和金融市场发展。为此，把握农地产权配置变动与农地市场发展间的关系，无疑将对目前的农地制度改革提供重要参考。

然而，虽然产权经济学对产权与市场两者间的内在关系已经给出了基础性的理论洞见，即产权作为市场发展基础的同时（Coase, 1937），市场的拓展也将推动产权的进一步变动（Barzel, 1989），由此带来产权与市场变化的协调演进（汪丁丁，1996）。但是，考虑到现有的理论分析与经验研究已经指出，农地产权结构的逐渐细分构成了农地产权配置变动的典型特征（张曙光、程炼，2012；罗必良，2013），那么，在探讨中国农地产权配置变动与农地市场发展间的关系这一具体实例时，现有研究至少存在两方面的不足，可构成后续进一步探究与辨析的方向：

首先，在地权内涵的结构视角下，农地产权配置变动与农地市场发展间存在何种关系，是现有文献没有明确涉及的疑问。既然农地产权配置变动在结构上可具体化为三项权利（使用权、收益权和处分权）的逐渐细分，而所涉及的农地市场的发展本身也包括市场形态转变（从农产品市场向农地要素市场变动）和每一形态市场程度加深这两方面的内容（李宁、陈利根，2016），那么，农地产权配置变动与农地市场发展间的具体关系是怎样的？虽然在理论上有所疑问，但是，现有文献更多关注的是农地要素市场与包含农地流转和抵押等在内的农地处分权之间的关系（例如郭忠兴等，2014；何欣等，2016），而很少分析农地使用权、收益权与农地何种市场（例如要素市场还是产品市场）相关联的问题，欠缺对上述疑问的解答。

其次，如何搭建地权结构配置变动与农地市场形态演化间关系的内在逻辑，也构成了后续研究方向。现有文献在没有解答何种农地市场（要素市场还是产品市场）与农地使用权和收益权相关联

^①涉及农地收益权的粮食生产补贴政策本在于通过“谁种地谁受益”来提高农地经营主体的种粮积极性，但涉及农地处分权的农地流转政策在推动种粮大户、家庭农场等经营主体形成的同时，原有的粮食生产补贴政策在效果上却变成了“谁的土地谁受益”，由此反而降低了农地的真正经营主体的种粮积极性。

的同时,也并没有分析农地产权配置的变动为什么需要与农地要素市场和农产品市场的发展相关联、如何相关联,以及为什么这一关联的不同导致了农地处分权与其他两项权利在细分发生时间和细分程度上的差异等问题。为此,就很有必要打开农地产权结构的有效细分与农地不同市场发展得以关联的内在“黑箱”,这甚至可以用于在界定并提炼出地权结构细分的内容之后,解释地权结构细分呈现有关特征的机理。

五、农地产权制度改革：三权分置与结构细分

新型农业经营体系的构建,需要以厘清农地产权结构的配置作为前提(高圣平,2014)。在当前中国推进农业向现代农业转型的背景下,农地制度改革进入新一轮的深化期,政府希望通过推行农地“三权分置”,使农地流转形成新格局,进而发展现代农业。那么,如何有效实现农地所有权、承包权、经营权的“三权分置”?

其实,中国农村土地集体所有的制度环境,在使农地承包权暗含集体成员资格的同时,早已赋予了承包权准农地所有权内涵(黄少安,1995)。于是,农地所有权、承包权与经营权的“三权分置”,在理论上仍然属于农地使用权与所有权两权细分的范畴,只不过这一次细分是在农地承包经营权与所有权已经分置的基础上,实现对农地承包权与经营权的再次分置而已。农地承包权与农地经营权始终关联,因而,农地经营权流转具有典型的人身依附性,而这一点与农地要素市场要求农地产权具有财产权属性存在明显的内在冲突(李宁等,2015)。尤其是当前现代农业的发展要求农地具有融资功能,无疑推进了农地处分权进一步细分为流转权和抵押权(叶兴庆,2014)。

由此,如果说前文三个部分所言及的现有研究在地权结构细分视角上的不足只能算是理论探讨的遗漏和历史关注的缺失,那么,可以说,现有研究的以下不足无疑不利于推进对当前农地“三权分置”这一改革政策的理论思考和实践探索:首先,没有对农地产权结构细分特征进行内容提炼,这可能会影响现有研究对目前农地“三权分置”改革政策的理论解读。作为政策术语的农地“三权分置”改革,以农地经营权分置与活化为核心内容(张红宇,2014),而农地经营权与农地承包权的分置,在理论上仍然只属于农地使用权细分的范畴,更何况这还没有体现农地处分权在抵押权和流转权上的细分内涵,而对农地经营权活化相关政策的理论解读正可在此着笔。其次,农地承包权与农地经营权分置之后可能发生农地实际经营主体的变动,它所导致的农业生产与经营方式变化是否有效这一现实问题(倪国华、蔡昉,2015),可以从地权结构细分与农地市场演变的机制以及地权结构细分的绩效机理中找到分析思路。这是因为分置的农地经营权需要在要素市场上实现经济价值,而农业发展仍可成为判定这种价值是否实现的标准。可见,后续研究立足于农业现代化发展的客观背景,从农地产权结构细分的视角来展开,可以为当前农地“三权分置”的政策解读及有效实现提供地权结构配置变动方面的理论阐释与分析思路。

六、地权结构细分视角下中国农地产权制度变迁与改革研究的分析框架构建

(一) 分析框架的简要图示

为把上述对相对独立议题的评述统一到一个逻辑体系内,本部分在地权结构细分视角下构建“内容提炼—机理探究—改革启示”的分析框架(见图1),以拓展对农地产权制度变迁与改革的研究。

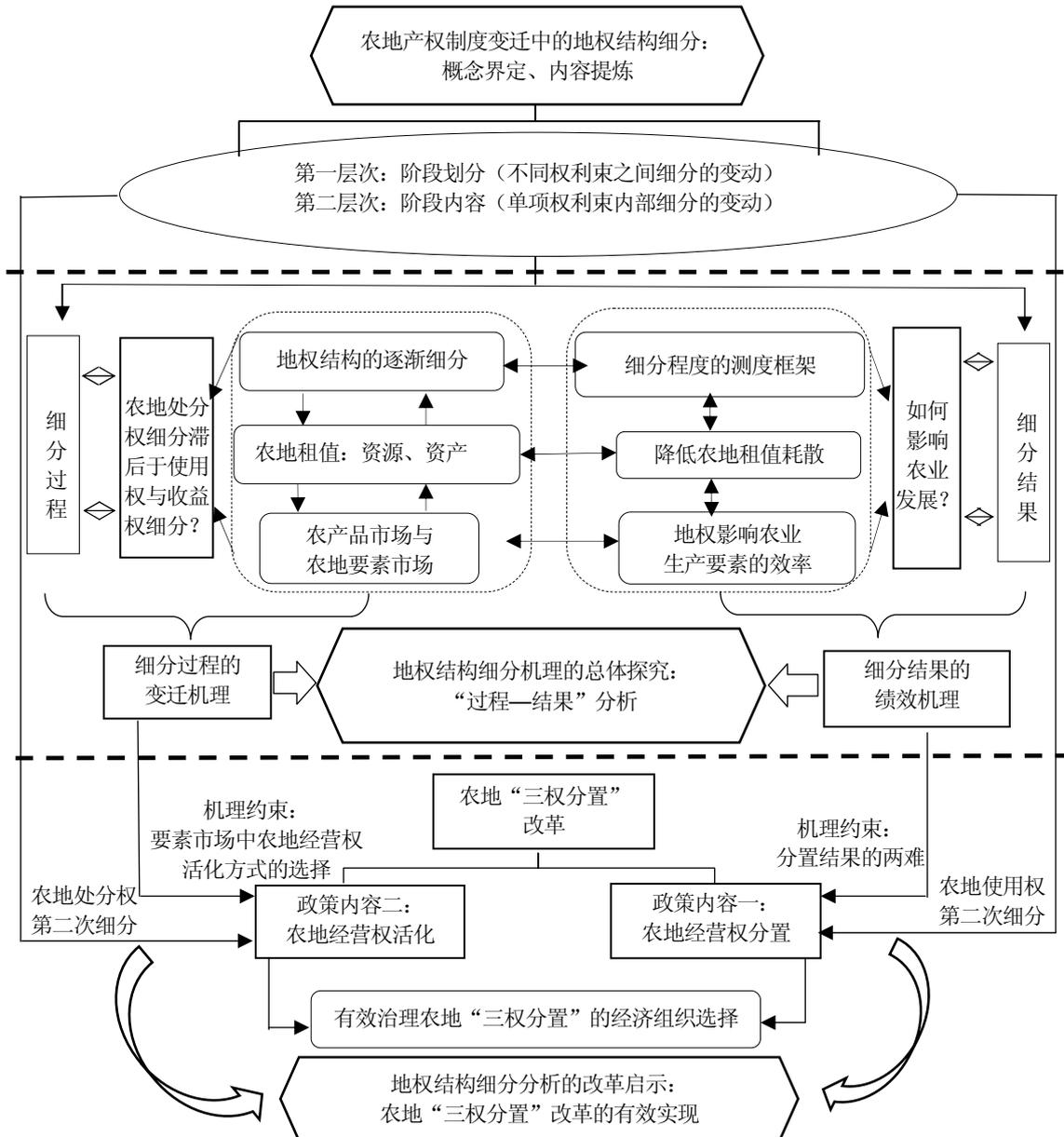


图1 地权结构细分视角下中国农地产权制度变迁与改革的分析框架示意图

（二）内容提炼：地权结构细分的概念界定与内容总结

1.地权结构细分的概念界定。尽管诸多学者已经在研究中使用了“农地产权结构细分”（简称“地权结构细分”）这个术语，但均未对其进行充分界定。本文研究借鉴微观经济学中“市场细分”这一成熟概念来做出界定。在经济学中，市场细分是指根据消费者购买行为的差异性，把一个总体市场划分成若干个子市场的过程，其中的关键在于找到识别特征差异的细分变量（Dickson, 1982）。在农地产权变迁中，权利束暗含的行为差异本身就提供了识别产权特征变动的细分变量，且由于农地使用、收益和处分三方面的行为差异已经提供了用于识别不同权利束之间特征变动的细分变量，为此，只要再继续找到识别单项权利束内部特征变动的细分变量，就能对“地权结构细分”形成进一步的清晰理解：

首先，农地处分权指的是主体处置农地的行为能力，而处置可以是空间层面的，也可以是时间层面的。如果说农地在空间层面的处置主要依托的是农地流转，那么，农地抵押就是实现农地要素在时间层面处置的有效方式。如此，在研究中就可以根据时空两个层面处置的特征差异，将农地处分权的内容划分为农地流转权与农地抵押权两方面，并将这一差异作为识别该项权利内部特征变动的细分变量。

其次，农地使用权指的是主体决策农地经营的行为能力，而具有这一行为能力的初始获得者——农户——受集体组织成员身份的严格限制。因此，可以根据农地使用权是否与农地承包权（成员权）相联这一差异，将农地使用权细分为与农地承包权相关联的农地承包经营权和与农地承包权纯粹不相关的农地经营权。

最后，农地收益权是凭借对农地的使用或处分而获取天然孳息或法定孳息的获益行为权利，因此，农户能否独享农地产出收益的差异可以看作识别农地收益权内部特征变动的细分变量，将其细分为独享与非独享的农地收益权。

如此，对“地权结构细分”这一概念可以做出以下理解：第一个层次是不同权利束之间的逐渐细分过程，即农地权利束之间逐渐呈现特征差异的过程，权利束的种类特征（即使用、收益与处分三者间的行为差异）就是细分变量；第二个层次是单项权利束内部的逐渐细分过程，即农地权利束内部各自逐渐呈现特征差异的过程。在第二个层次下，农地处分权内部以农地处分的时空差异为识别其特征变动的细分变量，农地使用权内部以使用权与承包权相联程度为识别其特征变动的细分变量，农地收益权内部以农地收益是否独享为识别其特征变动的细分变量。

2.地权结构细分的内容提炼。改革开放以来中国农地产权结构配置的变动主要表现在以下两个方面：首先，在权利束的不同种类上，农户是先获得农地使用权和农地收益权，然后再获得农地处分权。其次，在每一种权利束内部，农户所具有的权利内容也随时间逐渐变化。在农地使用权内部，农户经营的自主程度逐渐提高，先是农地承包经营权与所有权实现了分离，最近又有了农地承包权与农地经营权分置的探索。在农地收益权内部，随着农产品流通市场化改革以及逐步降低和取消农业税费等政策的推行，农户对农地收益从非独享发展到近乎完全独享。在农地处分权内部，农户对农地的处置先是流转自主性逐渐增强，流转方式越来越多样，最近农地抵押、担保也逐渐得到了实

践探索，即在内容上从农地流转权逐渐向农地流转权与农地抵押权并重转变。

于是，可以用地权结构细分的概念，对农地产权变迁进行阶段划分，对其中的有关特征进行内容提炼，得到结果见图 2：首先，将农地权利束中不同权利的细分变动作为地权结构细分特征的第一层次内容，由此可以将农地产权变迁历史划分为两个阶段：1978~2012 年已经完成的地权结构细分的第一阶段和 2013 年至今正在进行的地权结构细分的第二阶段^①。其次，将农地各项权利束内部的细分变动作为地权结构细分特征的第二层次内容，并提炼每一个阶段地权结构细分的特征：地权结构细分的第一阶段（1978~2012 年）包括以土地承包经营权与所有权分置为特征的农地使用权的第一次细分，以农地收益可以完全独享为特征的农地收益权细分，以及以农地流转权分离为特征的农地处分权的第一次细分；地权结构细分的第二阶段（2013 年至今）主要包括以农地承包权与农地经营权分置为特征的农地使用权的第二次细分，以及以农地流转权与农地抵押权并重为特征的农地处分权的第二次细分。

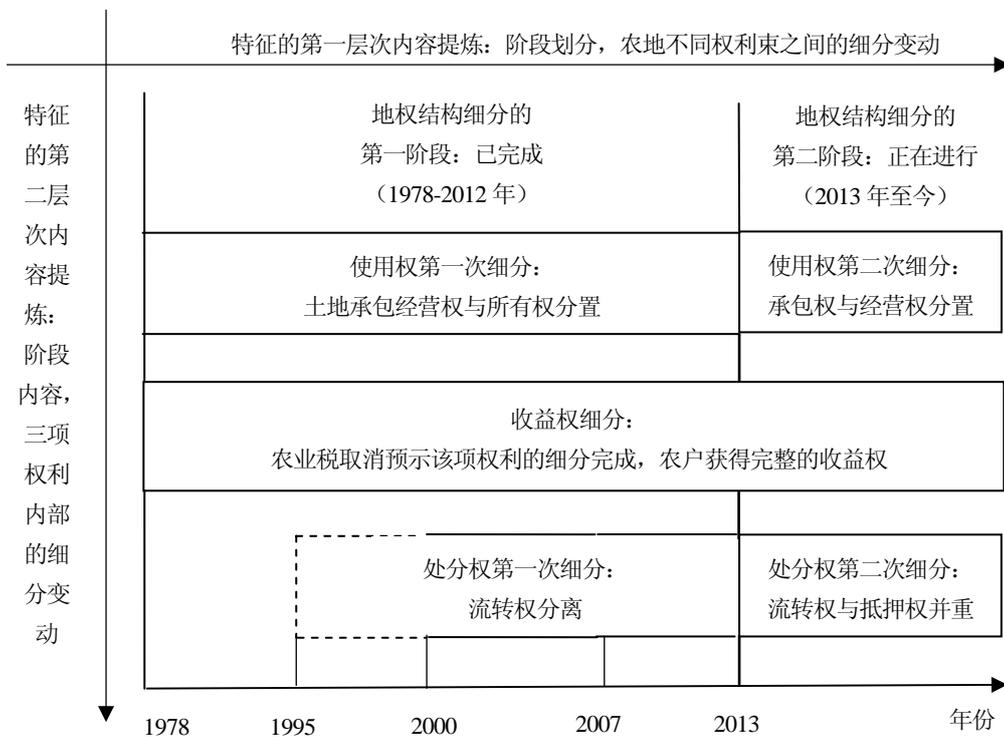


图 2 中国农地制度变迁中地权结构细分的内容提炼

注：实线区域对应权利束细分的重点期，虚线区域对应权利束细分的非重点期。有关时段划分的理由是：1995 年国家出台《关于稳定和完善土地承包关系的意见》，正式明确了农户流转土地承包经营权的内涵；2000 年之后尤其

^①之所以将 2013 年作为地权结构细分第一层次内容两阶段的划分时点，是因为尽管农地“三权分置”在 2015 年才被明确确立为农村土地制度改革的基本方向，但 2013 年党的十八届三中全会已真正拉开了包括土地制度改革在内的全面深化改革的大幕，之后关于农地制度改革的一系列政策举措才陆续出台。

是 2003 年施行《农村土地承包法》后，农户作为农地流转的主体地位得到进一步明确，农户流转农地的自愿性和自主性得到了强调；2007 年通过的《物权法》将土地承包经营权的权属性质确定为用益物权；2013 年党的十八届三中全会的召开拉开了以农地“三权分置”为核心的新一轮农地制度改革的序幕。

（三）机理探究

1.地权结构细分的变迁机理：为什么对农地处分权的细分在进入 21 世纪之前滞后于对农地使用权与收益权的细分，之后又与之并重？在第一阶段的地权结构细分过程中，农地使用权与收益权各自的细分自 1978 年便同时展开了，并且在 21 世纪之前有关细分的力度均要大于农地处分权的细分。而在进入 21 世纪后，除已经实现农户独享的农地收益权，对农地使用权和农地处分权的进一步细分却是并重的。因此，本文进一步将这一特征呈现原因的疑问表述为“为什么对农地处分权的细分在 21 世纪之前滞后于对农地使用权与收益权的细分，之后又与之并重”的命题。

根据前文文献评述对应的内容，将地权结构细分过程与农地相关市场的发展进行联系并加以分析，需要紧接着思考两个问题：一是农地产权界定与农地相关市场的发展间的关系以什么内在逻辑实现；二是怎样的市场与农地使用权与收益权的细分相关联，怎样的市场与农地处分权的细分相关联，为什么关联的不同导致了农地处分权与其他两项权利在细分发生时间和细分程度上的差异。

对于第一个问题，租值耗散理论提供了重要启示。当产权没有被有效界定时，对租值的分享过程会因为竞争准则的非市场化而出现租值耗散，即资源或资产所含经济价值的浪费。因此，产权有效界定的关键在于对租值的有效划分与使用，而这一过程的准则或者说产权规则应该是市场化的，因为只有市场才能准确反映租值是什么、有多少等信息，并且，市场也是主体通过合理手段分享租值的场所。由此，租值耗散理论就为产权与市场的协调演进搭建起了理论桥梁。具体就农地产权而言，农地作为供给不变的自然之物，其租值大小主要由需求决定，并且在属性上可分为资源和资产两类。而能对应和反映不同种类农地租值的市场形态，无疑就是农产品市场与农地要素市场（后文简称“两类市场”）。由此，便可以从两类市场变动的角度出发，分析地权结构视角下农地产权配置变动与市场变动的对应关系，由此也就回答了上述第二个问题。

在改革开放之前，国家严格管制农地产权和农地要素市场、农产品市场，由此形成的农地产权公共域导致了巨大的农地租值耗散，这促使国家不得不放松管制，由此形成了农地产权结构细分得以开始的背景。而在改革开放之初，国家、集体和农民最希望实现的是农地的资源属性，以满足社会再生产的需要，这就要求农地租值在农产品市场上能得到呈现与界定。由此，农产品市场的发展对农产品交易量和交易价格的双重市场化提出了要求，这便首先催生了农地使用权和农地收益权的细分。即进入 21 世纪之前农地产权与农产品市场的互动演进，催生了农地使用权和农地收益权的逐渐细分，以此界定和分配农地在资源层面的租值。

而在进入 21 世纪之后，随着农产品市场的逐渐完善，农产品消费（膳食）结构与农户收入结构的变化，对通过在要素市场上流动农地以调整原生产结构和改变原收入结构提出了要求，导致农地租值开始从资源属性向资产属性转变。而为了有效界定这一租值，便需要对农地流转权及农地抵押

权进行细分，由此催生了对农地处分权的细分。但是，由于农地承包权具有成员权和社会保障属性，农地要素市场运行和农地处分权行使中的额外交易成本增加。为了推进农地要素市场的发育与完善，在细分农地处分权的同时便需要更进一步细分原有农地使用权和收益权。所以，这一时期出现了农地处分权与农地使用权、收益权并重细分的变迁特征，直至目前的农地“三权分置”改革。

如此，便可通过产权界定、市场发展与租值界定的内在逻辑，依托客观的经验证据，具体剖析本点中提出的疑问，并由此探究出地权结构细分特征在过程层面的变迁机理。

2.地权结构细分的绩效机理：到底如何影响农业发展？伴随地权结构细分的推进，农户对农地产权的拥有逐步得到了强化，进而通过不断内化自身行为的外部性，降低了农地租值耗散的程度，提高了农业绩效。但是，在研究中还需要进一步把握细分的农地产权结构到底是通过什么样的一致路径影响农业发展的？

从实证角度而言，首先需要考虑如何测量农地产权结构细分程度问题。其实，根据产权公共域相关理论，某一主体对产权的最终行使程度取决于其他主体干预与主体自身保护行为之间的博弈均衡，即取决于主体行为的实际排他程度。基于这一逻辑，可以构建起测量地权结构细分程度的“内容实质—主体干预—排他边界”的理论框架，即首先分析农户在农地使用权、收益权与处分权方面的行为内容，然后分析非农户主体在同一行为内容上对农户的实际干预程度，进而得出农户在行使特定权利内容时的行为排他边界，而这一边界的范围大小就是细分后的农地产权的实际界定程度。

其次需要展开对细分的农地产权结构影响农业生产绩效内在路径的理论思考。根据发展经济学的理论洞见，农业发展绩效的最终结果取决于制度给定之后生产要素的利用程度（速水佑次郎、神门善久，2003），而农地产权会激励和约束主体对农业生产要素的使用与配置，导致农业生产要素效率的变化（林毅夫，2010）。关于农地产权租值耗散的相关研究（例如何一鸣，2010）也证明了这一点。可见，细分的农地产权结构对农业生产绩效的各种影响，实际上都可以通过生产要素作用于农业生产绩效的效率变化得到体现。由此，便可以提出地权结构细分的绩效机理假说，即地权结构细分通过作用于农业生产要素的经济效率影响农业发展。如此，便可借助详细的数据资料，依据上述逻辑，从生产要素效率变化的角度，回答地权结构细分到底如何影响农业发展的疑问，进而探究地权结构细分特征在结果层面的绩效机理。

（四）改革启示：地权结构细分特征之下如何有效实现农地的“三权分置”？

当前的农地“三权分置”改革政策的核心内容与目标是：实现农地经营权与农地承包权的分置，并在此基础上活化农地经营权。对于前者，因为农地使用权和农地经营权具有相同的理论与实践内涵，故而农地经营权与承包权的分置也就是农地使用权的分置，只不过是在农地承包经营权与所有权已经实现分置的基础上进一步的分置而已。因此，农地“三权分置”这一改革政策具有农地使用权第二次细分的特征内涵（以农地经营权与农地承包权分置为内容）。对于后者，因为农地经营权的活化在现代农业发展的背景下需要实现农地要素的流转与抵押，故而，在农民对农地流转权和抵押权具有内在需求的情况下，农地“三权分置”改革政策具有农地处分权第二次细分的特征内涵（以农地流转权和抵押权并重为内容）。所以，研究中便可以在地权结构细分特征的视角下，探讨农地的

“三权分置”：

首先，循着地权结构细分的绩效机理可知，地权结构配置的变动促进农业发展的关键在于保证农业生产要素效率。而在要素使用过程中，农业作为经济再生产与自然再生产交织重叠的物质生产过程，受劳动对象（即有生命的动植物）和自然条件的制约明显，这一特性使农业在生产环节不可能实现大规模的雇工劳动，或者说农业的生产环节更需要农户这样特殊且适合的生产组织，否则对要素的使用将面临巨大的交易费用。但是，在农地经营权分置之后，为了提升要素的配置效率，农地经营权人便未必能保证仍是农户。由此，结合考虑地权结构细分特征在结果层面的绩效机理，可以看出，农地经营权的分置在结果层面上具有两难，即分置可以提升要素的配置效率，却可能降低要素的生产效率。因此，在农地经营权分置的过程中，要注意保障家庭经营的主导地位。

其次，循着地权结构细分的变迁机理可知，目前，对农地处分权进行细分的目的是促进农地要素市场发展，进而实现农地要素在资产层面的租值。这与农地经营权活化必须借助农地要素市场中的流转与抵押这一内在要求相一致，因为农地经营权在分置后，其经济价值的实现必须通过实际处置农地经营权才有意义。但农地经营权在农地要素流转市场上的部分活化方式（例如债权方式），虽然可以促进农地流转权的细分，却并不利于农地经营权在农地要素抵押市场上的活化和农地抵押权的细分。所以，在活化分置后的农地经营权时，要注重协调农地经营权在不同要素市场上的活化方式，尤其要考虑农地要素流转市场中债权与物权方式对农地要素抵押市场的不同影响。

最后，考虑到无论是农地承包权与农地经营权的分置，还有分置后农地经营权的活化，在本质上都属于权利交易的范畴，而任何一项权利的交易过程都需要有相应的组织治理结构来保证交易的有效性（Williamson, 2000），因此，可进一步将农地产权结构细分约束下如何有效实现农地“三权分置”问题，转变为选择何种经济组织有效治理农地“三权分置”问题。考虑到土地股份合作社这一组织由于引入股权，既可以在流动农地要素的基础上保证家庭决策的主体地位，又可以实现农地在流转中债权的物权化，同时，这一组织形式还便于在农业生产中引入农业社会化服务，进而拓展农业产业链，改变家庭经营面对现代市场环境时的不利局面，所以，可以适时优先考虑通过土地股份合作社这一组织形式，在经济意义上实现农地“三权分置”。

参考文献

- 1.陈锡文，2014：《全面深化“三农”问题改革的思考》，《当代农村财经》第6期。
- 2.高圣平，2014：《新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑》，《法学研究》第4期。
- 3.郭忠兴、汪险生、曲福田，2014：《产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究》，《管理世界》第9期。
- 4.黄季焜、郜亮亮、冀县卿，2012：《中国的农地制度、农地流转和农地投资》，上海：上海人民出版社。
- 5.何一鸣，2010：《产权管制放松理论：验证于中国的农地制度变迁》，北京：中国经济出版社。
- 6.何欣、蒋涛、郭良燕、甘犁，2016：《中国农地流转市场的发展与农户流转农地行为研究：基于2013~2015年29省的农户调查数据》，《管理世界》第6期。
- 7.黄少安、孙圣民、宫明波，2005：《中国土地产权制度对农业经济增长的影响》，《中国社会科学》第3期。

- 8.黄少安, 1995:《从家庭承包制的土地经营权到股份合作制的准土地股权》,《经济研究》第7期。
- 9.李忠夏, 2015:《农村土地流转的合宪性分析》,《中国法学》第4期。
- 10.李宁、陈利根, 2016:《农地产权结构细分与市场发展的关系研究》,《南京社会科学》第4期。
- 11.李宁、陈利根、孙佑海, 2015:《推动农地产权市场化改革需要考虑多重社会转型》,《江苏社会科学》第1期。
- 12.罗必良, 2013:《产权强度、土地流转与农民权益保护》,北京:经济科学出版社。
- 13.林毅夫, 2010:《制度、技术与中国农业发展》,上海:上海人民出版社。
- 14.倪国华、蔡昉, 2015:《农户究竟需要多大的农地经营规模?——农地经营规模决策图谱研究》,《经济研究》第3期。
- 15.速水佑次郎、神门善久, 2003:《农业经济学》,沈金虎、周应恒译,北京:中国农业出版社。
- 16.汪丁丁, 1996:《产权博弈》,《经济研究》第10期。
- 17.杨瑞龙、聂辉华, 2006:《不完全契约理论:一个综述》,《经济研究》第2期。
- 18.姚洋, 2008:《中国农村改革与变迁:30年历程和经验分析》,上海:上海人民出版社。
- 19.叶兴庆, 2014:《从“两权分离”到“三权分离”:我国农地产权制度的过去与未来》,《中国党政干部论坛》第6期。
- 20.周其仁, 2004:《产权与制度变迁:中国改革的经验研究》,北京:北京大学出版社。
- 21.张曙光、程炼, 2012:《复杂产权论和有效产权论:中国地权变迁的一个分析框架》,《经济学(季刊)》第4期。
- 22.张红宇, 2014:《新型城镇化与农地制度改革》,北京:中国工人出版社。
- 23.张红宇, 2002:《中国农村的土地制度变迁》,北京:中国农业出版社。
- 24.张五常, 2014:《经济解释:制度的选择(卷四)》,北京:中信出版社。
- 25.朱满德、程国强, 2011:《中国农业政策:支持水平、补贴效应与结构特征》,《管理世界》第7期。
- 26.Alchian, A., and Harold Demsetz, 1973, “The Property Right Paradigm”, *The Journal of Economic History*, 33(1): 16-27.
- 27.Beekman, G, and Erwin H. Bulte, 2012, “Social Norms, Tenure Security and Soil Conservation: Evidence from Burundi”, *Agricultural Systems*, 108(4): 50-63.
- 28.Besley, T., 1995, “Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana”, *Journal of Political Economy*, 103(5): 903-937.
- 29.Barzel, Y., 1989, *Economics Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 30.Coase, R.H., 1937, “The Nature of The Firm”, *Economica*, 4(16): 386-405.
- 31.Dong, Xiaoyuan, 1996, “Two-tier Land System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China”, *World Development*, 24(5): 915-928.
- 32.Dickson, P. R., 1982, “Person-Situation: Segmentation’s Missing Link”, *Journal of Marketing*, 46(4): 56-64.
- 33.Lin, J. Y., 1992, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *American Economic Review*, 82(1): 34-51.
- 34.Ma, X., 2013, *Does Tenure Security Matter?* Ph. D. thesis, Wageningen University.
- 35.Williamson, O. E., 2000, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic*

Literature, 38(3): 595-613.

36. Yao, Y., 2000, "The Development of the Land Lease Market in Rural China", *Land Economics*, 76(2): 252-266.

Institutional Changes and Reform of China's Farmland Property Rights under the Perspective of Property Rights Structure Subdivision : The Construction of an Analysis Framework

Li Ning He Xingbang Wang Shujuan

Abstract: Based on the subdivision of land property rights structure, this paper reviews the changes and reform of agricultural land property right system. In the aspects of the connotation of agricultural land property right, the relationship between the change of land property rights and the development of farmland market, and the impact of the change of land property rights on the mechanism of agricultural production performance and the reform of farmland "separation of the-three-rights concerning land transfer", there has some profound and logically consistent discussion on the lack of subdivision features of land property rights structure. Therefore, this paper further suggests that we can expand the succeeding research direction by constructing the analytical framework of "Content Refinement-Mechanism Exploration-Reform Enlightenment". First, we can define the subdivision of the land property rights structure from the perspective of the behavioral characteristics difference of rights, and use this to subdivide the detailed stages and contents of the agricultural land use rights, the agricultural land usufruct rights and the agricultural land disposition rights. Then, we can explore the reasons of the structural subdivisions in the land property rights change through the theoretical logic of rent dissipation, market evolution and structural subdivision. Next, we can explore the inherent mechanism of land property rights structure subdivision affecting the change of agricultural production performance by the changes of the other subjects' intervention this characteristic brought and the inherent path analysis this changes affect agriculture development by affecting the economic efficiency of agricultural production factors. Finally, based on the analysis of the relationship between the policy "separation of the-three-rights concerning land transfer" and the subdivision of land property rights structure, this paper tentatively answers how to realize the effective separation of farmland the-three-rights in the background of modern agricultural development.

Keywords: farm land property rights; structure subdivision; analysis framework; separation of the-three-rights; literature review

(作者单位: ¹南京财经大学粮食安全与战略研究中心;

²西南财经大学中国西部经济研究中心)

(责任编辑: 薇 洛)