

农地流转制度差异的实践逻辑与创新路径

梁 伟

(北京工业大学 社会学院/北京社会管理研究基地,北京 100124)

摘 要:区域差异是我国农地流转制度实践的重要特征,深入探析农地流转制度实践的区域差异,对于推动农地流转制度创新具有重要意义。基于“功能属性-治理结构”的分析框架,比较苏南 Z 县和湖北 S 县的农地流转制度实践,分析发现,乡村工业化水平和基层治理能力的差异导致了两地农地流转制度实践的差异。在苏南 Z 县,高度发达的乡村工业化加速了农业劳动力的非农转移,强化了农地流转制度提升农地资源配置效率的经济功能;良好的经济条件也为基层政府和村集体提供了充足的治理资源,形成了政社共治的农地流转治理格局。在湖北 S 县,非农产业难以提供充足的就业机会,农地流转制度仍需具有福利供给的保障功能;薄弱的经济基础也导致基层政府和村集体治理资源匮乏,农地流转在社区内自发进行,形成关系治理的农地流转治理格局。因此,东部发达地区的农地流转制度创新应通过规范市场降低农地流转风险,中西部地区的农地流转制度创新应在坚持村社本位的基础上充分发挥村集体的统筹作用。

关键词:农地流转;制度差异;功能属性;治理结构;村集体;制度创新

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2025)01-0112-13

引用格式:梁伟.农地流转制度差异的实践逻辑与创新路径[J].西部论坛,2025,35(1):112-124.

LIANG Wei. The practical logic and innovation path of the differences in the agricultural land transfer system [J]. West Forum, 2025,35(1):112-124.

一、问题的提出

在我国现行农村土地产权制度框架下,农村土地承包经营权流转(以下简称农地流转或承包地流转)是实现农业现代化的基础条件之一。实现农地有序高效流转,需要建立完善的制度体系。改革开放

* 收稿日期:2024-08-28;修回日期:2024-11-29

基金项目:国家社会科学基金青年项目(24CSH129);本研究由“国家资助博士后研究人员计划”(GZC20230188)资助

作者简介:梁伟(1995),男,甘肃庆阳人;讲师,社会学博士,主要从事农村社会学研究;E-mail:liangwei1813@163.com。

后,家庭联产承包责任制的推行极大地提高了农业生产效率,但随着改革的深化,其边际效应逐渐减弱直至消失,进一步的农地制度变迁成为现实需求(王家庭等,2011)^[1]。1984年中央一号文件提出要鼓励土地逐步向种田能手集中,由此开启了农地流转改革。2002年,《中华人民共和国农村土地承包法》颁布,在法律层面正式确立了农村土地承包经营权流转制度(郜亮亮等,2022)^[2]。2014年,中央出台农村土地“三权分置”改革意见,明确将“三权分置”作为深化农村土地制度改革的基本方向。在中央推动农村土地制度改革的过程中,地方性的农地流转制度创新不断涌现,且呈现出较大的差异性,这些差异化的农地流转制度深刻影响着我国土地制度的演进方向。农地流转制度是促进农民增收、提高农村土地资源利用效率以及促进农村社会发展的有效制度安排之一(彭小霞,2022)^[3],深入探讨农地流转制度的实践差异及其形成机制,不仅有助于深刻认识我国农地流转制度的演进与创新,更有助于促进农业农村现代化和农民农村共同富裕。

从20世纪80年代至今,农地流转制度的差异性受到学界持续关注,形成了较为丰富的研究积累,大致包括如下两方面内容:

一是从制度变迁维度探讨农地流转制度的实践类型。20世纪80年代末,经济发达地区在“两权分离”的制度框架下,通过租赁制、两田制、股份制等实践模式推动农地流转(丰雷等,2020)^[4]。随着经济社会的发展,很多地方形成了反租倒包、土地有偿转包、土地投资入股、土地信托和土地互换等农地流转模式(胡亦琴,2003)^[5]。2014年以来,农地“三权分置”改革进一步完善了农地流转制度,在坚持土地集体所有权的同时稳定承包权、放活经营权。“三权分置”改革的本质是在更大范围内为资金进入农村经营土地提供更有效的渠道,为新型农业经营主体发育提供更大的制度支持(张广辉等,2018)^[6]。在“三权分置”制度框架下,各地涌现出虚拟确权(梁伟,2022)^[7]、小田并大田(刘同山等,2023)^[8]、土地合作经营(梁伟,2022)^[9]等创新做法。姚洋(2000)^[10]认为,农地制度的多元实践类型是农民追求更高经济效益的结果。李勇和杨卫忠(2014)^[11]认为,农地流转制度变迁是各个参与主体在现有制度安排下追求利益最大化的互动博弈过程。冯淑怡等(2018)^[12]指出,不同的集体成员会根据自身所处的社会经济条件,形成对农地产权稳定性的不同需求。还有学者从农村人口城乡流动的角度解释农地流转制度出现多种变迁形态的原因(刘守英,2022)^[13]。

二是从区域对比维度探讨农地流转制度的差异性。我国的农地流转实践存在显著的区域差异性(李涛,2018)^[14],这种差异性表现在以下三个方面:其一,不同地区的农地流转水平存在差异,如粮食主产区的农地流转比例高于其他地区(刘春卉等,2022)^[15]。其二,不同地区的农地流转治理结构存在差异。东部发达地区的治理结构偏向契约治理,具有农地流转租金高、服务完善等特点;中西部地区的治理结构则偏向关系治理,受传统文化的影响较深(崔益邻等,2022)^[16]。其三,不同地区的农地流转目标存在差异。中西部地区的农地流转实践集中于土地承包经营权的调整,东部地区则集中于土地开发权的配置(仇叶,2023)^[17],东部沿海地区与中西部地区的农地制度变迁并不属于同一制度变迁谱系(仇叶,2020)^[18]。

总体而言,既有研究从历时性与共时性两个维度对农地流转制度的差异性进行探讨,对于深入理解农地流转制度变迁具有启发性,但是仍存在进一步探讨的空间:一是对农地流转制度实践类型的解释大多立足于制度经济学的制度变迁理论,忽视了农地流转制度演进的社会环境,尤其是农地流转制度的社会基础和政治过程,无法呈现农民、集体和政府等主体及其关系对农地流转制度的作用;二是对农地流转制度的区域差异探讨集中于农地流转效率、农地流转治理方式和农地流转目标等方面,停留在“是什么”的层面,缺乏对农地流转制度区域差异生成逻辑的阐释,难以呈现农地流转制度差异性的底层逻辑。

鉴于既有研究的不足,本文试图通过案例对比深入探析农地流转制度实践的区域差异及其底层逻辑。贺雪峰(2023)^[19]从经济视角分析东部沿海发达地区与中西部地区在城市化、土地制度和农业农村现代化等方面的差异。受其启发,本文基于东部与中西部的差异审视农地流转制度差异的实践逻辑^①。具体来讲,选择代表东部地区的苏南地区Z县和代表中西部地区的湖北省S县作为案例,探究两地农地流转制度差异的实践逻辑,并在此基础上寻求不同地区农地流转制度创新的可行路径。

二、分析框架与研究方法

1. 功能属性与治理结构:农地流转制度实践的二维分析框架

我国地域辽阔,制度实践的区域差异极大,农地流转制度也不例外。既有研究虽然对农地流转制度的区域差异进行了一定讨论,但没有深入阐释其生成逻辑。为了深入阐释农地流转制度差异的实践逻辑,本文尝试构建一个新的分析框架,并在此基础上探讨农地流转制度的创新路径。

诱致型变迁理论认为经济制度受经济参数,尤其是要素相对价格的影响(诺斯,1994)^[20]。问题在于,一项更优的制度安排并不是自然发生的,不同主体间的利益冲突、政治力量间的博弈等都有可能影响制度变迁。由于忽视了政治过程对制度变迁的影响,诱致型变迁理论受到越来越多的批评。基于此,不少学者尝试突破诱致型变迁理论的局限性。林毅夫(1994)^[21]从对制度的需求入手,研究微观利益机制如何产生不同的制度安排。郭晓鸣(2011)^[22]指出,农地流转制度受到两方面需求的拉扯:一是满足所有农村人口均等分配土地的需求,二是工业化和城市化加速推进带来的不断增长的用地需求。农地“三权分置”的价值就在于能够响应纯农户、兼业户和非农户等不同主体对土地的差异化功能需求(徐忠国等,2022)^[23]。陈剑波(2006)^[24]通过对土地职能、村委会角色与职能冲突、集体所有制问题的讨论,发现在农村土地制度实践过程中治理结构发挥了重要作用。温铁军(2009)^[25]认为,如果全面深化农村基层财权与治权统一的治理结构改革,村组织的内部控制力就可能得到加强,农民在土地资源变现过程中可以获取更多的组织租。谭荣(2021)^[26]研究发现,中国的土地产权改革本质上是党和国家基于不同价值目标推动产权治理结构迭代的过程。

综上可知,功能属性与治理结构是造成农地流转制度差异的两个重要因素。制度的功能属性在很大程度上决定了农地流转制度的基本面向,治理结构则深刻影响着农地流转制度的运行秩序。鉴于此,本文尝试从农地流转制度的功能属性与治理结构两个维度构建农地流转制度实践的分析框架,进而理解农地流转制度实践的区域差异性。

一方面,由于不同区域的经济社会发展水平不同,土地所承载的功能、农民对农地流转制度的需求存在较大差异,直接导致了农地利用方式的分化,进而影响农地流转制度的实践面向。我国农村土地同时承载了保障功能和经济功能,这两种功能在不同历史发展阶段各有侧重。在农地流转加速的背景下,农地制度改革在“三权分置”制度框架下朝着弱化非经济功能和强化经济功能的方向发展(邓朝春等,2022)^[27]。但是在特定时期,两种功能因存在一定张力而难以兼容:当农地仍然是农民的重要生计基础时,农地的社会保障功能显得尤为重要;当农民市民化且不再依靠农地时,则农地更应该发挥经济功能。

^① 由于东部地区和中西部地区内部的不同地方之间也存在显著差异,本文中“东部地区”和“中西部地区”并非严格意义上的地理区位概念,而是为表述的方便,用“东部地区”代指经济较为发达、乡村工业化程度较高、农村劳动力转移较为充分、基层政府及村集体治理能力较强的地域,用“中西部地区”代指经济欠发达、农村劳动力转移不充分、基层政府及村集体治理能力较弱的地域。

因此,农地流转制度需要在农地的双重功能之间寻找平衡点,由此形成不同的农地流转制度实践。

另一方面,不同区域在农地流转制度的治理结构上存在差异,或者说农地流转制度的治理结构具有地方性。地方性是情境取向的,即地方根据治理主体的参与方式和参与能力选择效果最优的治理技术。进而言之,地方社会依据农户的利益需求、不同利益主体间的关系确定农地流转的制度体系。由于地方资源禀赋和村集体治理能力的差异,不同地域会形成差异化治理结构,进而产生农地流转制度运行秩序的差异。当乡村组织具有较强的资源基础和治理能力时,多元主体便能积极参与农地流转治理。反之,当乡村组织缺乏经济资源且治理能力较弱时,农地流转便呈现出村庄内部的自发秩序。

2. 研究方法资料来源

为了更好地呈现不同地区农地流转制度的实践差异,本研究采用双案例比较研究方法,在统一的分析框架下探讨苏南 Z 县与湖北 S 县农地流转制度的差异化表现,进而分析这种差异背后的原因。双案例比较分析有助于呈现复杂的因果关系,使结论更具一般性。本文之所以选取苏南 Z 县和湖北 S 县作为研究案例,主要原因是这两个案例具有典型性。苏南 Z 县属于东部发达地区,乡村工业化起步较早。在 20 世纪 90 年代,Z 县农民大多“洗脚上楼”,承包地则流转给本村大户种植;进入 21 世纪以后,Z 县加大农业补贴力度,支持新型农业经营主体发展农业规模经营,农地流转比例超过 90%。湖北 S 县属于传统农业县,当地缺乏产业支撑,青壮年劳动力大多流向东部发达地区务工经商,但是村庄中仍然有 1/3 的劳动力因各种原因无法外出,只能依靠农业获得就业机会,普遍形成了“老人农业+中坚农民”的农业生产经营格局。

本文的案例资料来自笔者 2022—2023 年开展的农地流转专题调研,调研采用参与式观察和半结构式访谈方法,对以上两个县农业农村部门的领导干部、部分新型农业经营主体、村组干部以及种田农户进行深入访谈,重点了解农地流转、农地调整、农业生产、农田建设和资本下乡等方面的情况。此外,还关注了农业社会化服务、地方经济发展等情况。通过深度的田野调查和半结构访谈,笔者获取了丰富的一手资料,为本研究提供了有力支撑。

三、苏南 Z 县的农地流转制度实践

苏南地区是乡村工业化的先行者。20 世纪 80 年代以来,苏南地区利用改革开放的政策机遇和相对优越的区位条件,迅速推进工业化和城市化。因此,苏南 Z 县的农民大多已进入第二、第三产业就业,不再依赖承包地获得社会保障,将承包地流转给新型经营主体成为主流趋势。在此背景下,农地流转制度需要实现农地经济利益的最大化。此外,由于苏南 Z 县具有较强的财政能力和集体治理能力,地方政府和村集体能够较大幅度地干预农地流转,逐渐形成了政社共治的农地流转治理结构。

1. 农地规模经营需求与农地流转制度的效率提升功能

苏南 Z 县的特殊性在于,乡村工业化为本地劳动力提供了大量非农就业机会。农业劳动力大量转移到非农产业,客观上激发了地方政府和村集体推动农地规模经营的动力。由此,Z 县的经济社会发展状况很大程度上形塑了农地流转制度的功能属性。

(1) 乡村工业化、非农就业与农地规模经营需求

改革开放以后,苏南地区凭借独特的区位优势,获得了发展第二、第三产业的历史性机遇,开启了乡村工业化进程。分散在广大乡村地区的社队企业和乡镇企业迎来大发展,成为改革开放初期我国经济

快速增长的重要驱动力(李培林,2023)^[28]。Z县利用邻近上海的区位优势,兴办大量集体性质的乡镇企业,在较短时间内取得了较大发展。乡村工业化发展提供了大量非农就业机会,促使农业劳动力向第二、第三产业转移。农民实现就业转型之后,农村家庭的主要收入不再来自农业,也不再依靠承包地获得社会保障,于是纷纷将承包地流转给村集体。农业劳动力大量向非农产业转移,不再与农地捆绑在一起,客观上为农地规模经营创造了条件(陈义媛,2023)^[29]。根据Z县统计部门的数据,2022年该县农村居民约有37万人,其中农业就业人数不足3万人,只有不到10%的农村劳动力在从事农业生产。当农民不再需要承包地时,承包地的社会保障功能随即弱化。当然,这也导致“谁来种地”成为Z县亟须解决的问题。因此,Z县加快农地规模化经营速度,将农户的承包地流转给新型农业经营主体耕种,进而提高了农地资源的配置效率。

(2) 规模经营需求与农地流转制度的效率提升功能

由于非农产业吸纳了绝大多数本地农村劳动力,苏南Z县的农业劳动力大量减少,大多数农户将承包地流转给村集体,由村集体统一经营或对外流转。Z县的农地集中流转是在市场条件下自发形成的,但是村集体对农地资源的整合也是实现农地规模经营的重要条件。在农地规模经营发展过程中,农民的主要诉求是通过农地流转获得稳定的农地租金。在上述背景下,提高农地资源的配置效率和促进农地规模经营成为农地流转制度实践的主要面向。

发展农地规模经营需要保证农地连片且地权相对完整。苏南Z县早在20世纪80年代就实行了“两田制”,即将全村农地划分为口粮田和责任田。口粮田按全村人口平均分配给农户,责任田则由村集体统一管理并由农户自愿承包,无人承包的农地由村集体收回后统一发包。随着越来越多的农户退出农业经营,村集体将绝大多数农地收回,通过市场化方式统一发包给新型农业经营主体,使得新型农业经营主体能够获得整合连片的农地资源。除此之外,发展农地规模经营还需要实现农业生产效率提升,其关键是引入现代化生产技术。相对来说,新型农业经营主体是更加愿意和更有能力接纳现代生产技术的主体。因此,当前该县农地流转制度的核心任务是为新型农业经营主体进入农地市场提供优质服务,进而通过农地规模经营实现农地资源配置效率的提升。

2. 政社共治:农地流转制度的治理结构

地权整合与新型经营主体引入是苏南地区农地流转实践的重要内容。实现地权整合与引入新型农业经营主体并非完全是市场自发的过程,农地流转实践还受到治理结构的影响。在实践中,农地流转制度的治理结构取决于不同主体的参与方式及其互动关系。在苏南Z县,村集体和地方政府是农地流转的重要参与主体,二者共同推动农地流转制度有效运作。

(1) 农地流转中的集体主导

在Z县的农地流转实践中,市场机制发挥着资源配置的决定性作用,但这并不意味着农地流转完全是市场机制作用的结果。从地方实践来看,发达地区农村普遍经历了地权“再集体化”的变革过程(夏柱智,2020)^[30],村集体在农地流转制度运作中扮演着重要角色。

一方面,在农地流转过程中,村集体强化了对集体土地的统筹。随着农业劳动力逐渐从农地中脱离出来,“谁来种地”成为Z县面临的重要问题,倒逼着村集体寻找与之相适应的农地经营方式。村集体为了保证农地资源的有效配置,顺势收回承包地并回应本村农民需求(孙敏,2020)^[31]。较之个体化的农地流转,村集体统一流转农地能够降低农地流转的交易成本,提高农地资源配置效率。需要注意的是,虽然Z县农民大多已“洗脚上楼”,但是仍有少数农民需要农地:一是老年人,他们需要经营口粮田来满

足生活所需;二是以种田为生的职业农民。村集体在统一收回承包地时需要考虑这部分农民的经营需求。

另一方面,村集体作为第三方责任主体参与农地流过程。在农地流转市场化过程中,农业经营主体从农户转变为新型农业经营主体,村集体与农户之间形成委托代理关系,并与新型经营主体之间形成契约关系。村集体作为农地的发包方,既要承担组织农户和协调农地利益的职能,也要对新型农业经营主体进行监督管理。村集体承担的具体职能包括:第一,面向市场寻找农地的承包主体,保证农地资源有效利用和农户利益不受损失;第二,作为地租定价的中介机构,组织农户和新型农业经营主体协调地租价格;第三,建立有效的风险防控机制,促进农地流转契约有效履行,防止新型农业经营主体毁约弃耕。

总之,在苏南 Z 县的农地流转制度实践中,村集体对农地的统筹和对流过程的参与有效降低了农地流转的交易成本,进而推动了农地资源的高效配置和利用。

(2) 地方政府的财政激励与制度干预

Z 县农地流转制度的有效运作还离不开地方政府的积极治理。地方政府主要通过行政干预方式推动市场机制发挥资源配置的决定性作用。

第一,通过财政手段激励农户流转农地和农地规模经营。20 世纪 90 年代末,苏南地区普遍以“土地换社保”的方式将分配给农户的承包地重新上收由村集体统一经营管理,农地收益作为集体经济收入用于村庄治理与公共服务(仇叶,2020)^[18]。同时,苏南 Z 县还通过其他政策手段激励农地规模经营。以 Z 县 Y 镇为例,乡镇政府为经营规模在 50 亩以上的农户提供种粮大户补贴和粮食订单补贴,对稻麦复种的种粮大户按实际复种面积给予 140 元/亩的补贴,对稻麦复种面积达到 50 亩且种植早稻的经营主体额外给予 30 元/亩的种植补贴,对交售订单粮食的经营主体给予每 50 公斤 20~30 元的奖励。

第二,行政干预农地流过程。为推动农地规模经营,地方政府主动干预农地流转实践。一方面,地方政府规定了新型农业经营主体的经营规模、准入要求和农地流转费用,同时借助农业政策与财政补贴政策激励资本下乡。另一方面,Z 县建立了完善的农地流转制度体系,推动农地资源市场化配置。Z 县政府严格限制村集体自发的农地流转行为,要求农地流转面积超过 5 亩必须通过产权交易平台发包,村集体还应收取服务费。Z 县农地流转的流程是:农户将承包地委托给村集体,村集体设置底价与服务费价格,统一上报至乡镇政府审批;乡镇政府审批后提交数据至产权交易平台,由平台发布交易信息;新型农业经营主体在规定时间内竞价,报价最高的新型农业经营主体获得农地承租权。

综上所述,由于村集体具有较强的统筹能力,地方政府具有较强的财政投入能力,苏南 Z 县依靠村集体的统筹参与和地方政府的适度干预推动农地流转实践,农地流转市场快速发育,农地资源的配置效率也相对较高,较好地回应了当地农地规模经营的发展需求和农户获得稳定地租的利益诉求。

四、湖北 S 县的农地流转制度实践

相较于苏南 Z 县,湖北 S 县在乡村工业化、基层治理能力等方面表现出较大不足,农地流转制度实践也异于苏南 Z 县。S 县不具备工业化基础,尽管农村青壮年劳动力大量进入东部发达地区就业,但中老年劳动力大多因市场机会有限而留守村庄务农,农地对于农户仍然具有社会保障属性。因此,福利供给成为 S 县农地流转制度的基本功能属性。除此之外,由于 S 县村集体和地方政府的治理能力和治理资源较为欠缺,农地流转大多在社区内自发进行,形成了有别于苏南 Z 县的农地流转治理结构。

1. 农地保障属性与农地流转制度的福利供给功能

(1) “半工半耕”生计结构与农地的社会保障价值

近年来,中西部地区的农地流转进程开始加快,这是市场机制发挥作用的结果,也是地方政府主动

推动的结果。不过,大多数地方的农地流转仍然局限于村庄内部,服务于村庄成员的生计需求。

相较于苏南 Z 县,湖北 S 县缺乏乡村工业化基础,农业对于乡村社会发展仍具有重要价值。S 县的非农就业机会较少,在青年劳动力大量进城务工的同时,仍有部分劳动力由于各种原因难以在劳动力市场获得就业机会,只能留守村庄从事农业生产,这部分留守劳动力属于“不完全劳动力”。“不完全劳动力”通过种地获得务农收入,青壮年劳动力通过外出打工获得务工收入,进而形成“半工半耕”的生计结构,这也使得农户的发展能力大幅提高。在“不完全劳动力”中,也有一些身体较好、年龄不大的劳动力,他们将务工农户的承包地流转过来,形成适度规模经营格局。因此,S 县普遍形成了“老人农业+中坚农民”的基本农业经营格局。以 S 县 P 村 6 组为例,全组共有 28 户,其中 18 户仍在务农,并且从事兼业活动(见表 1)。同时,外出务工劳动力大多从事非正规就业,当他们无法在劳动力市场获得就业机会时,就会选择返乡务农。这时,农业就可以为返乡农民提供就业机会,使其在农村社会体面安居。正因为外出农户有返乡预期,农地流转必须保持灵活性,以保证农民返乡后能够随时将流转出去的承包地拿回。

表 1 湖北 S 县 P 村 6 组农户经营情况

农户	户主年龄	类型	耕种面积	兼业情况
农户 1	52 岁	适度规模经营	38 亩	农闲务工+小组长
农户 2	55 岁	适度规模经营	29 亩	农闲外出务工
农户 3	70 岁	自耕	12 亩	本村打零工
农户 4	68 岁	适度规模经营	70 亩	农机服务
农户 5	50 岁	适度规模经营	23 亩	农闲外出务工
农户 6	66 岁	自耕	14 亩	本村打零工
农户 7	55 岁	适度规模经营	17 亩	农产品收购
农户 8	50 岁	自耕	11 亩	农闲外出务工
农户 9	45 岁	适度规模经营	65 亩	农机服务
农户 10	50 岁	适度规模经营	37 亩	养龙虾
农户 11	60 岁	适度规模经营	41 亩	养牛
农户 12	55 岁	适度规模经营	21 亩	农闲外出务工
农户 13	68 岁	适度规模经营	20 亩	养龙虾
农户 14	47 岁	适度规模经营	30 亩	农闲外出务工
农户 15	68 岁	自耕	5 亩	无
农户 16	67 岁	适度规模经营	14 亩	本村打零工
农户 17	70 岁	自耕	4 亩	本村打零工
农户 18	72 岁	自耕	5 亩	无

(2) 福利供给导向的农地流转制度

基于 S 县以农业为主的乡村经济发展格局以及农地的社会保障属性,农地流转制度需要维护农户的土地权益,进而保证农地资源分配的福利性。首先,农地流转制度必须保障外出务工农户的土地权益。外出农户虽然不再依靠农地获得经济收入,但仍然依赖承包地养老。其次,农地流转制度需要为进城农户提供返乡务农的机会。那些无法在城市扎根抑或对城市没有归属感的农民,必然在某个时点返回农村。大多数农民返乡的年龄节点是 60 岁,此时,他们很难在城市中获得就业机会,但仍然有劳动能

力,返乡务农是一个不错的选择。最后,农地流转制度需要保障村庄留守人口的生计需求。随着农村劳动力进一步向城市流动,大量农地资源被释放出来,从而为那些没有进入非农劳动力市场的农村劳动力提供了更大的发展空间。因此,目前 S 县的农地流转制度需要为农地资源分配的福利性提供保障。

2. 关系治理:农地流转的治理结构

由于治理资源不足,S 县的村集体与地方政府很难在农地流转实践中发挥关键作用。一方面,取消农业税后,集体经济组织“统”的资源不足,村集体缺乏对农户承包地进行统筹管理的能力。另一方面,地方财政收入不足,较难实质性干预农地流转实践。虽然在国家政策的激励下,S 县部分乡镇开始积极推动农地流转,但是实际的流转比例并不高。在笔者调研时,S 县农地流转比例不足 40%,其中大部分属于农户代耕,自发的农地流转是 S 县农地流转的主要方式。

自发的农地流转具有鲜明的差序格局色彩。差序格局是以亲属关系网络和社会资本为基础建构起来的,表现为一种以血缘认同和村落共同体认同为基础的伦理秩序(吴青熹,2021)^[32]。S 县农地流转的对象主要包括两类群体:一是关系紧密的亲戚邻居,这是农民流转承包地时优先考虑的对象。农户将承包地流转给亲戚和邻居通常没有或只有少量流转租金,同时亲戚和邻居还可以无偿使用农业机械、机井等生产工具。二是本村农户。本村农户生活于熟人社会,相互之间较为熟悉。农户将承包地流转给本村农户往往可以获得一定数额的流转租金。

自发农地流转制度的有效运作依赖于乡土社会的关系伦理。在乡土熟人社会,个体行为受到乡土伦理的约束,违反乡土伦理是对默识性规则的破坏。如果个体行为违背了乡土伦理,农户不仅要承受村庄公共舆论压力,还可能影响其社会交往活动。在农地流转过程中,农户同样受到乡土伦理的约束。农地流转双方需要遵守协商达成的口头契约,自觉维护双方的土地权益。自发的农地流转具有“代耕代种”性质,务工农户可以随时拿回承包地,这种流转模式为外出农户保留了返乡退路。在农地流转过程中,农户可以自主处置承包地,如选择农业经营主体、确定农地流转期限、协商农地流转租金等,这些权利受到土地集体所有制和乡土伦理的双重保护。总之,村庄社会中的乡土伦理为农地流转实践提供了非正式资源,更为 S 县农地流转制度的有效运作提供了有力支持。

五、农地流转制度实践的区域差异与创新路径

1. 农地流转制度实践的区域差异

通过比较苏南 Z 县和湖北 S 县可知,二者的农地流转制度实践存在显著差异(见表 2)。

从功能属性来看,苏南 Z 县农地流转的核心功能是提升农地资源配置效率,湖北 S 县则是兼顾农民生计保障与农地利用效率。在苏南 Z 县,乡村工业化吸纳了大量农业劳动力,农民大多“洗脚上楼”,将承包地流转给村集体,提高农地资源配置效率成为农地流转的主要目标。苏南 Z 县通过地权整合实现了农地连片,为新型农业经营主体进入和农地规模化经营奠定了基础。湖北 S 县本地非农就业机会较少,青年劳动力进城务工的同时还有大量中老年劳动力留守在村庄从事农业生产,形成青壮年劳动力务工、中老年劳动力务农的“半工半耕”生计模式。在此背景下,农地是农民生计的重要基础,因而农地流转必须充分保障在村农民的生计需求。

从治理结构来看,苏南 Z 县的农地流转秩序由村集体与地方政府共同维护,形成了政社共治的治理结构;湖北 S 县的农地流转秩序则由个体农户依托关系伦理维护,形成了关系治理的治理结构。对苏南

S 县来说,乡村工业化既加速了农业劳动力转移,也促进了村集体经济发展,为村集体统筹农地流转奠定了坚实的资源基础。农民大量进入非农领域后,村集体为了提高农地资源配置效率,将农户手中的承包地收回整合并进行统一流转,不仅降低了农地流转的交易成本,也促进了农业规模化发展。同时,苏南 Z 县拥有雄厚的财政资源,不仅通过“土地换社保”的方式推动农地向村集体集中,还投入大量资源干预农地流转,建立了农地产权交易平台、农业补贴制度以及农地流转风险防控机制,对保障农地有序流转发挥了重要作用。对湖北 S 县来说,集体经济组织“统”的能力不足,而且财政资源匮乏导致地方政府较难干预农地流转,因此,农地流转秩序主要依靠社区内部力量维护。农户自发地将承包地流转给亲戚邻居或村庄熟人,并在关系伦理的约束下形成相对稳定的农地流转治理结构。

表 2 苏南 Z 县与湖北 S 县农地流转制度的差异对比

对比项	苏南 Z 县	湖北 S 县
区域位置	东部发达地区	中西部地区
农地流转率	90%	40%
经营主体	新型农业经营主体为主	“小农户+中坚农民”为主
基本特征	乡村工业化地区	传统农业型地区
	农业从业人数占农村人口 10%	留守村庄人数超过 1/3
	治理资源丰富	治理资源匮乏
功能属性	提升农地资源配置效率	兼顾农民生计保障与农地利用效率
治理结构	集体主导+行政干预	关系伦理+自发秩序
	农地流转组织化	农地流转分散化
发展方向	农地规模化经营	小农户基础上的适度规模化经营

苏南 Z 县与湖北 S 县的农地流转制度实践差异本质上是经济发展差异的产物。东部发达地区乡村工业化起步较早,经济条件相对优越,不仅极大地推动了农业劳动力向非农领域转移,有利于农地流转和农地规模经营,而且为村集体和地方政府提供了充足的治理资源,使其能够积极干预农地流转。中西部地区缺少乡村工业化的条件,经济发展机会较少且距离市场较远,村庄中仍然有大量留守劳动力,这部分劳动力高度依赖农地资源;与此同时,相对落后的经济条件限制了村集体和地方政府在农地流转过程中发挥作用,使农地流转更依赖于村庄社区的内生秩序。

苏南 Z 县与湖北 S 县的农地流转制度实践均具有内在合理性,并在两地的农村社会发展与农地资源利用方面发挥了重要作用。苏南 Z 县的农地流转制度实践适应了农村“去农业化”的发展进程,避免了农地无人耕种的问题。在地方政府和村集体积极参与农地流转治理的过程中,农地的经济价值实现了最大化,农地资源利用效率得到显著提升。湖北 S 县的农地流转制度实践则具有交易成本低、交易灵活且风险较低的特点,为在村农民获取更多的生计保障提供了条件,也为进城农民返乡务农提供了退路。但是,需要注意的是,两地的农地流转制度实践都存在一定的局限性。对于苏南 Z 县来说,农地流转与市场高度捆绑,必然会面临更高的市场风险;同时,当地方政府和村社集体频繁介入农地流转过程时,农户的土地权益有可能受到侵害。对于湖北 S 县来说,农地流转受社会关系等因素的影响较大,客观上加剧了农地经营的不稳定性;同时,由于地方政府和村社集体参与治理不足,土地细碎化问题难以解决,导致农地资源配置效率相对较低。

2. 农地流转制度创新的可行路径

我国农地流转制度实践存在较大的区域差异性,农地流转制度的创新路径也不能一概而论。在东部发达地区,农地流转制度创新的关键是在提高农地资源配置效率的同时,进一步防范市场风险。在中西部地区,农地流转制度创新的关键是充分发挥村集体的统筹作用,同时合理利用乡土社会资源,有效维护农户的土地权益。

(1) 规范市场:东部发达地区的农地流转制度创新路径

东部发达地区的农地流转制度有助于提升农地资源的配置效率,但也存在局限性。首先,村集体通过市场化方式推动农地流转,虽然提高了农地资源的配置效率,但也使农地流转面临更大的市场风险,农户可能遭遇经营主体毁约弃耕的情况。其次,产权交易平台保证了农地流转的公正性,但也导致农户的相关权益受制于市场,比如可能失去自主处置承包地的相关权益。最后,在效率导向的农地流转制度下,从事农业生产的经营主体必须在农地流转市场中展开竞争,这会导致农地流转成本增加,进而加大农地经营风险。因此,东部发达地区的农地流转制度创新应通过规范市场的方式来降低农地流转风险。规范市场是指地方政府构建完善的农地流转制度体系,既充分发挥市场机制的决定性作用,又有效防范农地流转风险。具体来讲,规范市场主要包含以下三方面内容:

第一,基于村民自治制度合理配置土地经营权。在村集体统筹管理农地的过程中,农户几乎不参与农地流转,面临利益损失的潜在风险。村集体代表的是全体农户,应充分维护全体农户的土地权益。土地经营权配置应以村民自治为基本原则,农户应充分参与农地流转决策,并且围绕土地利益形成利益共同体。

第二,建立信用审查制度,强化对新型农业经营主体的管理。东部发达地区的农地大多流转给了新型农业经营主体,但新型农业经营主体的外来属性及其经营特征使农地流转面临较大的市场风险。因此,地方政府和村集体应加强对新型农业经营主体的监管。地方政府应明确要求转入农地的新型农业经营主体必须向村集体提供相关材料,如个人信息、征信情况、银行账户存款信息等,村集体以此为基础对经营主体进行信用审查,筛选符合条件的经营主体。除此之外,还应进一步完善农地产权交易平台的管理方式,积极探索合理的地租竞价模式。

第三,建立弹性地租机制。农业生产具有特殊性:一方面,农作物生长必然受到自然环境的影响;另一方面,农产品销售具有市场不确定性。上述两方面因素会影响农业生产经营的收益,进而影响农业经营主体与农户之间的利益分配关系。自然灾害较多、农产品价格较低时,农业经营主体将承担更大风险;自然灾害较少、农产品价格较高时,农业经营主体将获得更多的经营收益。以上两种情况都属于利益分配不均,导致农户与农业经营主体间形成了利益博弈,甚至发展成利益冲突。为了防范农地流转的利益冲突,应构建弹性地租机制,促使农户与新型经营主体间形成稳定的利益关系。可通过如下方式构建弹性地租机制:一是在确定农地流转期限时,应避免签订长期合约,尽量选择5年左右的中期农地流转期限,保证农地流转的灵活性。二是设立弹性化地租合约条款。合约双方应协商设立相应条款,允许土地租金随农产品价格、自然灾害等因素适当调整。三是地租分级。根据农地位置、水源条件、耕地质量等因素,设置不同的农地流转租金价格。

(2) 村社本位:中西部地区的农地流转制度创新路径

中西部地区的农地流转以农户自发流转为主,农地资源的配置效率较低,农地细碎化问题较为严重,在一定程度上制约了农业发展。鉴于此,中西部地区的部分地方借鉴东部发达地区的经验,推动农

地流转规范化,通过市场化手段提高农地资源配置效率,如近年来出现的资本下乡。然而,大规模的资本下乡并不符合中西部地区的实际,并且可能会严重侵害农户的土地权益。因此,中西部地区的农地流转制度创新应坚持村社本位,在尊重农户利益的基础上充分发挥村集体的统筹作用,并有效利用乡土社会资源,提高农地流转制度的实践效能。

第一,推动农地产权组织化。为了提高农地资源配置效率,同时保证农户有地可种,应充分发挥村集体的统筹作用。由于不同农户的利益诉求存在差异,如部分农户希望自己耕种承包地,部分农户希望将承包地流转给亲戚朋友,部分农户希望将承包地流转给新型农业经营主体。因此,中西部地区的农地流转制度创新应以赋能村集体为前提,使其能够合理配置农地经营权,进而有效推动以全体农户意志为基础的农地流转。村集体发挥统筹作用,一方面应充分尊重农户的意愿,尽量满足全体农户的土地权益诉求;另一方面要将分散的农户组织成一个整体,共同参与农地流转,促成基于公共意志的集体行动。

第二,实现资源分配社区化。20世纪80年代以来,在快速工业化和城镇化进程中,大量农村劳动力向城市转移,通过务工经商获得了较高的经济收入。但中西部地区仍然存在大量无法进城的劳动力,他们因为年龄较大、劳动技能不足、学历较低或需要承担家庭责任等原因,只能留守村庄务农。因此,中西部地区的农地仍然具有社会保障功能,农地制度仍然需要发挥福利供给的作用。基于此,中西部地区的农地流转制度创新应优先满足在村农户的需求:一方面,农地流转应以资源分配社区化为基本原则,农地资源应最大限度地满足本村农户的需要;另一方面,应促使农业生产经营收益更多地保留在村社内部,从而尽可能发挥农地资源对农民的保障作用。

总之,改革开放以来,不同地区在经济社会发展、治理能力等方面高度分化,构成我国农地流转制度创新过程中不可忽视的基础社会结构。根据党的二十届三中全会精神,进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。我国东部沿海发达地区与中西部地区存在包括农地制度在内的诸多差异,深刻影响着农民与农村的发展前途。因此,进一步全面深化改革应正视不同区域的差异性。在农地流转进程加快的背景下,充分尊重区域差异,推动农地流转制度差异化创新,对于深化农村改革、推进乡村振兴具有重要意义。

参考文献:

- [1] 王家庭,张焕兆.中国农村土地流转制度的变迁及制度创新[J].农村经济,2011(3):31-35.
- [2] 郜亮亮,纪月清.中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率[J].中国农村经济,2022(10):24-40.
- [3] 彭小霞.我国农村土地流转制度的功能检视及其改革路径[J].理论探索,2022(1):120-128.
- [4] 丰雷,胡依洁,蒋妍,等.中国农村土地转让权改革的深化与突破——基于2018年“千人百村”调查的分析和建议[J].中国农村经济,2020(12):2-21.
- [5] 胡亦琴.我国农村土地流转制度创新与绩效分析[J].经济学动态,2003(3):44-47.
- [6] 张广辉,方达.农村土地“三权分置”与新型农业经营主体培育[J].经济学家,2018(2):80-87.
- [7] 梁伟.农地流转制度创新:路径与机制[J].农业经济问题,2022(4):85-95.
- [8] 刘同山,孔祥智,杨晓婷.“大小兼容”的农地连片经营如何实现——以江苏盐城亭湖区“小田并大田”为例[J].中国农村经济,2023(12):44-64.
- [9] 梁伟.农业转型的社区实践与驱动逻辑——基于湘中鹤山村的经验研究[J].中国农村经济,2022(11):2-20.
- [10] 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.
- [11] 李勇,杨卫忠.农村土地流转制度创新参与主体行为研究[J].农业经济问题,2014,35(2):75-80+112.
- [12] 冯淑怡,赖映圻,张兰.农地产权稳定性制度安排差异——基于能动的实用主义理论的新解释[J].中国土地科学,

- 2018,32(9):1-7.
- [13] 刘守英.农村土地制度改革:从家庭联产承包责任制到三权分置[J].经济研究,2022,57(2):18-26.
- [14] 李涛.土地城乡流转的效率评价、区域差异与激活机制:江苏例证[J].改革,2018(10):131-138.
- [15] 刘春卉,聂文静,赵晓彤,等.农村外出务工人员承包地处置方式的区域差异与影响因素——基于社会融入视角[J].自然资源学报,2022,37(2):424-439.
- [16] 崔益邻,程玲娟,曹铁毅,等.关系治理还是契约治理:农地流转治理结构的转型逻辑与区域差异研究[J].中国土地科学,2022,36(3):41-50.
- [17] 仇叶.中国土地制度实践的区域差异与改革逻辑[J].求索,2023(4):137-145.
- [18] 仇叶.乡村工业化模式与农村土地制度变迁——一项对沿海地区集体经营性建设用地制度的研究[J].中国农村经济,2020(4):101-123.
- [19] 贺雪峰.东西中国:中国区域差异的经济视角[J].开放时代,2023(2):148-162+9.
- [20] 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海:三联书店、上海人民出版社,1994.
- [21] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]//R.科斯,A.阿尔钦,D.诺斯,等.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.上海:上海三联出版社、上海人民出版社,1994.
- [22] 郭晓鸣.中国农村土地制度改革:需求、困境与发展态势[J].中国农村经济,2011(4):4-8+17.
- [23] 徐忠国,卓跃飞,李冠,等.宅基地三权分置的制度需求、实现形式与法律表达[J].中国土地科学,2022,36(1):1-9.
- [24] 陈剑波.农地制度:所有权问题还是委托—代理问题?[J].经济研究,2006(7):83-91.
- [25] 温铁军.征地与农村治理问题[J].华中科技大学学报(社会科学版),2009,23(1):1-3.
- [26] 谭荣.价值、利益和产权:百年土地产权制度变迁的治理逻辑[J].中国土地科学,2021,35(12):1-10.
- [27] 邓朝春,辜秋琴.我国农村土地承包经营制度的演进逻辑与改革取向[J].改革,2022(5):143-154.
- [28] 李培林.乡村振兴与中国式现代化:内生动力和路径选择[J].社会学研究,2023,38(6):1-17+226.
- [29] 陈义媛.农业现代化的区域差异:农业规模化不等于农业现代化[J].理论月刊,2023(4):101-109.
- [30] 夏柱智.再集体化:发达地区农村地权变革的逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(1):24-32.
- [31] 孙敏.近郊村的“反租倒包”:三权分置与三重合约[J].农业经济问题,2020(7):69-79.
- [32] 吴青熹.乡村治理体系现代化与乡土伦理的重建[J].伦理学研究,2021(6):127-133.

The Practical Logic and Innovation Path of the Differences in the Agricultural Land Transfer System

LIANG Wei

(School of Sociology/Beijing Social Management Research Base, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Summary: Agricultural land transfer is one of the basic conditions to realize agricultural modernization. In the process of the central government promoting the reform of the land system, local innovations in the agricultural land transfer system have continuously emerged, showing significant practical differences. A deep exploration of the practical differences in the agricultural land transfer system helps to fully understand China's agricultural land transfer system and its innovation path. However, most existing studies are based on the theory of institutional change in institutional economics, ignoring the social environment in which the agricultural land transfer system is formed, especially the social basis and political process of the agricultural land transfer system, and also lack an explanation for the logic of the generation of regional differences in the agricultural

land transfer system.

Based on the perspective of “regional differences between the east and the west”, this paper constructs the analysis framework of the “functional attribute-governance structure” of the agricultural land transfer system. Taking Z County in Southern Jiangsu Province and S County in Hubei Province as the case study, this paper discusses the differences and practical logic of the agricultural land transfer system in different regions. The study finds that the differences in the level of rural industrialization and the capacity of grassroots governance lead to the differences in the agricultural land transfer system between the two places. In Z County of Suzhou, the highly developed rural industrialization accelerates the non-agricultural transfer of labor, strengthening the economic attributes of the agricultural land transfer system; the good economic conditions also provide the grassroots with sufficient governance resources, forming a governance pattern of agricultural land transfer with joint governance by the government and society. In S County of Hubei, the de-industrialized countryside cannot provide sufficient employment opportunities, and the agricultural land transfer system still has welfare attributes; the weak economic foundation also leads to a lack of grassroots governance resources, and agricultural land transfer is spontaneously carried out within the community, forming a governance pattern of agricultural land transfer based on relational governance.

Compared with existing literature, this paper makes the following two extensions: First, by comparing two typical cases, it presents the differences in the agricultural land transfer system in different regions and explains the regional differences in the agricultural land transfer system from two dimensions: functional attributes and governance structure. On this basis, this paper proposes that the difference in the agricultural land transfer system between Z County in Suzhou and S County in Hubei is essentially a product of the east-west economic differences. Second, by presenting the differences in the agricultural land transfer system, it explores the feasible path of agricultural land transfer system innovation, providing enlightenment for further improving the land system and comprehensively deepening reforms. In the eastern developed areas, the key to the innovation of the agricultural land transfer system is to improve the efficiency of agricultural land resource allocation while further preventing market risks. In the central and western regions, the key to the innovation of the agricultural land transfer system is to give full play to the coordinating role of the village collective, while reasonably using the resources of the rural society and effectively protecting the land rights of farmers.

This study presents the regional differences in China’s agricultural land transfer system to some extent and explains the logic of the generation of these regional differences, which helps the country to promote the innovation of the agricultural land transfer system and improve and develop the socialist system with Chinese characteristics on the basis of fully respecting regional differences.

Keywords: agricultural land transfer; institutional differences; functional attributes; governance structure; village collective; system innovation

CLC number: F301.1

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2025)01-0112-13

(编辑:朱 艳;刘仁芳)