

【土地问题】

# 农地流转中的农户土地权益保障： 创新模式与实践逻辑

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:**农地流转需兼顾农地资源配置效率与农户土地权益保障。皖东 T 市的经验表明,村社自治型农地流转模式是保障农户土地权益的重要路径,该模式具有分散农户组织化、权利实践公共化和资源分配社区化的实践特征,形成了整体性的土地权益保障体系,包括农地整合的集体同意机制、经营主体筛选的村社本位机制和弹性地租的民主协商机制。村社自治型农地流转模式的关键在于其内含了农户土地权益保障的自主治理系统。首先,地方政府通过制度供给实现了对村集体的激活,为农户土地权益保障奠定了客观基础;其次,农户基于信任关系主动赋权村集体,促使村集体获得统筹与组织农户的权能;最后,农户以集体统筹为基础推动农地流转,同时开展土地权益的公共实践,实现了农地资源高效配置与农户土地权益保障的双重目标。在农地“三权分置”的背景下,村社自治型农地流转模式对于农地流转制度创新具有启示意义。

**关键词:**农地流转;自主治理;村集体;“三权分置”

**中图分类号:**F301.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)02-0137-12

## 一、问题的提出

随着城镇化和工业化的快速发展,农村劳动力向城市大规模转移,农村出现“人地分离”问题,农地制度改革的主要任务转变为农地流转制度创新。2023 年中央一号文件明确要求,“引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营”。中央政府不断推动农地流转制度创新,为推进乡村振兴战略和农业现代化提供了制度条件。但同时,伴随着农地流转的持续推进,农户土地权益保障逐渐成为问题。我国现有 15 亿多亩农村承包地,2 亿多承包农户<sup>①</sup>,如何在农地流转过程中有效保障农户的土地权益,是学术界亟需回答的重大问题。关于农地流转中的土地权益保障问题,学术界主要探讨了两方面议题。

一是农户土地权益保障困境及其成因分析。农地流转中普遍存在农户土地权益受损的问题,如流转价格低<sup>[1]</sup>、收益分配不合理<sup>[2]</sup>、社会权益受损<sup>[3]</sup>。农户土地权益保障困境是两方面因素共同导致的:其一,农地流转制度缺陷,如农地流转制度局限<sup>[4]</sup>、市场服务体系不健全<sup>[5]</sup>、农地流转规范性不足等<sup>[6]</sup>。随着农地流转规模持续扩大,农地流转纠纷增加,制度缺陷导致农户正当权益难以得到有效保障<sup>[7]</sup>。其二,资本下乡对农户土地权益的侵害。工商资

收稿日期:2024-03-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农户土地权益保障与二轮延包政策衔接的社会学研究”(24CSH129)

作者简介:梁伟,男,北京工业大学社会学院讲师。

① 参见《中国农村政策与改革统计年报(2021)》,北京:中国农业出版社,2021:13。

本与农户建立契约关系时,农户时常遭受权益损失<sup>[8]</sup>。资本具有趋利性,面对弱势农户时更加强势<sup>[9]</sup>。由于自发的农地流转存在交易成本过高问题,地方政府往往参与其中,助长了工商资本对农户土地权益的损害<sup>[10]</sup>。概言之,农地流转引发了大量利益纠纷<sup>[11]</sup>,农户正当利益受到挤占却没有相应的利益保障机制<sup>[12]</sup>。

二是农户土地权益保障的实践路径探讨,形成了制度建设和合约治理两种路径。制度建设路径认为应构建有效的权益保障制度,实现农民的土地财产权益<sup>[11]</sup>。一方面,应建立监督管理体制以规范农地流转<sup>[12]</sup>;另一方面,在资本下乡时应借助农地政策规范流转行为<sup>[13]</sup>,构建政府制度化管理机制、村民自治组织的利益保护机制以及农民自主能力的培育机制<sup>[1]</sup>。合约治理路径认为,土地权益保障的关键是事前的产权配置与事后的适应性治理。在事前的产权配置方面,不仅要明晰产权,而且要构建产权实施机制<sup>[14]</sup>,当存在交易成本且无法调整产权时,有必要选择适当的产权交易装置<sup>[15]</sup>。在事后的适应性治理方面,威廉姆森提出的市场治理、混合治理和科层治理机制被广泛应用<sup>[16]</sup>。在市场治理失灵的情况下,应当采取混合治理或科层治理的方式,充分发挥地方政府或中介组织的作用<sup>[17]</sup>。

既有研究对于理解农地流转中的土地权益保障具有启发意义,但仍有进一步探讨的空间:第一,既有研究大多从整体性角度探讨土地权益保障,忽视了农地流转模式对于农户土地权益保障的影响。由于组织形式不同,农地流转形成了自发型、行政主导型和村社自治型农地流转模式。在不同的流转模式下,保障农户土地权益的方式也存在差异。因此,需要对农地流转模式及其土地权益保障机制进行深入分析。第二,既有研究将农地流转简化为土地经营权的市场交易过程,将农户土地权益保障简化为制度建设与合约治理问题,认为完善农地流转的交易机制与治理机制是保障农户土地权益的关键,忽视了农地流转过程中土地权益保障的复杂性,即农地流转不仅是市场交易过程,还是社会层面的组织过程<sup>[18]</sup>,农地流转中的土地权益保障同样涉及对农户的组织。第三,既有研究大多强调市场、政府和中介组织对于土地权益的保障作用,但忽视了农户在保障自身土地权益方面的主体性。农户能以村集体为基础组织起来,降低农地流转的交易成本<sup>[19]</sup>,村集体则通过激活土地集体所有制的方式动员全体农户,促进农户土地权益的实现<sup>[20]</sup>。同时,农户能借助村民自治制度确立土地权益保障的主体地位,强化自身的参与权、知情权、监督权和申诉权,从而有效保障土地权益<sup>[12]</sup>。

有鉴于此,本文尝试探索农地流转过程中农户土地权益保障的自主治理路径。美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆最早提出自主治理的概念,旨在强调相互依赖的一群人将自己组织起来,取得持续的共同利益的过程<sup>[21]</sup>。后来的学者将协同治理的理念融入自主治理理论,强调多元主体的协同效应,丰富了自主治理理论<sup>[22]</sup>。自主治理理论被视为公共事务治理的有效分析框架,目前已被广泛应用于土地细碎化治理<sup>[23]</sup>、农村集体经济发展<sup>[21]</sup>、互助养老<sup>[24]</sup>、农村环境整治<sup>[25]</sup>和乡村治理<sup>[26]</sup>等领域。尽管自主治理理论主要探讨的是小规模“公共池塘资源”的治理问题,但也可以运用于农户土地权益保障的分析:第一,尽管土地权益保障与“公共池塘资源”治理存在差异,但是农民集体内部的农地流转和土地权益保障具有非排他性和外部性,需要农户共同参与<sup>[27]</sup>。第二,中国农村具有自治传统及村民自治的制度基础,农民能够组织起来开展公共事务。因此,本文运用自主治理理论分析农地流转中的土地权益保障问题。自主治理系统包括制度层、组织层和操作层<sup>[28]</sup>,在实践过程中相关主体达成集体行动需要实现新制度供给、可信承诺和有效监督<sup>[29]</sup>。结合农地流转实践来看,土地权益保障的自主治理路径包含三个层次:第一,在制度层面,有效的农地流转制度有助于激发农户的参与性。第二,在组织方面,虽然细碎农地流转具有公共性和外部性,达成可信承诺的难度较高,但是村庄中的制度资源和社会资源可以为农户组织化提供条件。第三,在操作方面,村集体

通过统筹与组织农户,使其参与农地流转与土地权益保障过程,同时也对全体农户进行监督。本文认为,农地流转过程中的土地权益保障是农户组织起来维护共同利益的过程,其核心在于构建符合农户权益的制度体系、确立农户行动的组织规则及开展权益保障的集体行动。

基于此,本文将结合相关文献和田野调查,通过类型比较的方式,分析不同农地流转模式下农户土地权益保障的优势与不足。在此基础上,以皖东T市<sup>①</sup>的村社自治型农地流转模式为基础,分析该模式保障农户土地权益的实践特点与运作机制,进而以自主治理理论为基础阐释该模式的实践逻辑。

## 二、农地流转中的农户土地权益保障

我国地域辽阔,地域差异较大,不同地方的农地流转实践差异也较大。有学者归纳了市场化流转、行政化流转和组织化流转等农地流转模式<sup>[20]</sup>,本文参照上述分类,依据农地流转组织主体的差异性,将农地流转划分为自发型农地流转、行政主导型农地流转和村社自治型农地流转三种模式。由于农户已经分化为离农户、半工半耕户和中坚农民<sup>[30]</sup>,在农地流转过程中,不同农户的土地权益保障机制存在差别。

### (一) 自发型农地流转下的土地权益保障不足

自发型农地流转是农户间自发的农地流转模式,在中西部农村较为普遍。在自发型农地流转中,外出农户将承包地低价流转给亲戚邻居,亲戚邻居不能让承包地抛荒且必须随时返还承包地。由于农地流转双方相互熟悉且农地在村内流动,流转双方主要通过口头协商达成交易。自发型土地流转具有不完全市场化特征,熟人社会的行为规范和伦理传统仍然影响着农户之间的农地流转行为<sup>[31]</sup>。

在自发型农地流转下,农户土地权益保障主要依赖于乡土伦理。乡土伦理是一种以血缘认同和村落认同为基础的伦理秩序<sup>[32]</sup>。对于熟人社会中的个体而言,违背乡土伦理是对熟人社会规则的破坏,因此,农地流转双方会自觉维护双方的土地权益。一方面,务工农户出于维护社会关系的考虑,将土地低价或无偿流转给亲戚邻居,客观上保障了在村农户利用集体土地获得收入的权益。在村农户大多是无法外出务工的老弱劳动力或不愿意外出务工的青壮年劳动力,他们通过流转农地形成适度规模经营格局,成为村庄的中坚农民<sup>[33]</sup>。农地流转具有代耕性质,务工农户可以随时拿回承包地,这有助于为外出农户提供返乡退路。另一方面,农户既可以自主选择农业经营主体,也可以自主确定农地流转期限和流转价格,这些权利受到土地集体所有制和乡土伦理规则的保护。由此,自发型农地流转很大程度上保障了农户的社会保障权益和政治权益。

自发型农地流转模式虽然有助于保障农户的社会保障权益和政治权益,但无益于农户经济权益的实现:一方面,流出农户以牺牲承包地的部分经济权益为代价促进关系再生产;另一方面,农户的承包地细碎化问题并未得到解决。此外,自发型农地流转维护了外出农户的社会保障权益,但也导致了在村农户难以形成稳定经营预期,降低了农地资源的配置效率。

### (二) 行政主导型农地流转下的土地权益保障局限

行政主导型农地流转指的是政府通过行政手段推动农地流转的模式。伴随着农地流转进程不断加快,农地流转市场逐渐发育起来。值此之际,进一步提高农地资源的配置效率成

<sup>①</sup> 笔者曾于2023年9—10月在湖北、江苏、安徽等省的7个县市开展农地流转专题调研,T市是重点调研的县市之一。笔者深入考察了7个县市的农地流转与农户权益保障情况,获取了大量的经验资料,这构成了本文问题意识和经验材料的来源。



为地方政府的重点工作之一。部分地区的地方政府为了实现政治性目标,主动介入农地流转过程,通过行政手段推动农地向新型经营主体集中,损害了部分农户的土地权益。

在行政主导型农地流转模式下,土地权益保障主要依赖于正式制度与市场契约。农户与农业经营主体签订了农地流转合同,这是土地权益保障的合法性基础。但由于市场契约具有不稳定性,农业经营主体有可能损害农户权益,比如农户与农业经营主体之间存在合约风险,市场契约的不完全性导致合约治理困境,以及农业经营主体的机会主义行为<sup>[34]</sup>。当农户与农业经营主体发生合约纠纷时,往往需要第三方力量敦促违约者履行约定,此时地方政府干预就显得尤为重要。地方政府往往通过制度规范、行政监管等方式维护农户的土地权益保障,从而维护农地流转秩序。

正式制度与市场契约对于保障农户土地权益具有一定效果,但也存在局限性:第一,市场契约与正式制度虽然可以提高农业经营主体的违约成本,但也导致农地流转更加规范化、制度化,农户失去了灵活调整的空间,农户的社会保障权益变得不稳定。第二,农户的承包地完全委托给中介组织,农户丧失了自主处置承包地的政治权益。第三,务工农户必须与新型经营主体竞争农地资源,甚至可能被排除在农业经营之外,他们的社会保障权益将受到损害。第四,地方政府也有可能损害农户的土地权益,使农户陷入孤立无援的境地。

### (三) 村社自治型农地流转下的土地权益保障优势

村社自治型农地流转指的是以村集体统筹为基础、农户组织起来参与农地流转的模式<sup>①</sup>。自2019年开始,皖东T市为在推动农地流转的同时有效保障农户土地权益,以高标准农田建设为契机推动农地流转,形成了村社自治型农地流转模式,对于保障农户土地权益具有重要作用。

结合T市实践来看,村社自治型农地流转涉及:第一,农地的双重整合。一方面,T市借助高标准农田建设的契机,对农田进行统一规划,并以行政村或村民小组为单位开展农地整治,实现物理层面的农地整合。另一方面,T市以村民小组为单位,通过土地权属调整实现农地经营权整合。第二,农地自主流转。T市充分尊重农户意愿,引导村集体和农户发挥村民自治制度的优势,共同制定能满足不同农户权益诉求的农地流转方案。在集体协商后,农户一致同意如下方案:一是为愿意种地的农户提供适宜面积的地块;二是充分保障中坚农民的种地权益,优先将农地流转给中坚农民;三是在充分保障农户土地权益的基础上,以村集体为载体,共同筛选农业经营主体,集体协商农地流转细则,将连片农地流转给农业经营主体。

在保障农户土地权益方面,自治型农地流转效果显著:第一,充分保障了农户的经济权益。自治型农地流转通过组织化方式整合农地,不仅有效解决了农地细碎化问题,还降低了农地流转的交易成本。第二,有效保障了农户的政治权益。农户充分参与农地流转过程,并且通过民主协商和集体决策的方式协调农地流转,行使了土地集体所有制赋予的政治权益。第三,有效保障了农户的社会保障权益。自治型农地流转模式以维护全体农户的土地权益为原则,确定了相对灵活的农地流转策略,为在村老人和中坚农民提供了连片耕种的条件,也为务工农民提供了返乡的退路。

① 村社自治型农地流转与组织化农地流转具有相似性,表现为村集体统筹农地流转过程与村集体对农户的动员。不过,二者之间存在本质不同:一是组织化农地流转强调村集体的组织性,村社自治型农地流转强调农户的主体性;二是组织化农地流转中村集体与农户之间是“委托-代理”关系,而村社自治型农地流转中村集体是农户权利实践的组织载体。

### 三、村社自治型农地流转中土地权益保障的运作模式

从T市实践来看,农户是保障自身土地权益的重要主体,土地权益保障具有农户组织化、权利实践公共化和资源分配社区化的特点。在此基础上,农地流转的运作机制兼有农地配置效率提升和农户土地权益保障的双重效果。

#### (一)村社自治型农地流转中的土地权益保障特征

村社自治型农地流转迥异于自发型农地流转和行政主导型农地流转,在农户土地权益保障上呈现组织化、公共性和社区性的特点,最大限度地维护了本村农户的土地权益。

##### 1.分散农户的组织化

在村社自治型农地流转模式中,农地经营权流转以全体农户的意志为基础,农户不再以个体化的方式面对市场,而是组织起来成为一个整体,共同推动农地流转。

农户的组织化体现在两个方面:第一,农户的利益整合。虽然农户的利益诉求存在差异,但在高标准农田建设过程中存在共同的利益诉求,即通过高标准农田建设改善农田生产条件,以提高农地经济价值。高标准农田建设完成后,农户普遍希望高效利用农地资源,因此农户围绕农地资源利用实现了利益整合。第二,农户行动的整体性。由于高标准农田建设涉及土地权属调整和农地资源再分配,村社集体的所有成员都要参与进来。在农地流转环节,农户还需以村集体为载体开展民主协商与集体决策,形成高度统一的公共意志。分散农户的组织化大大提高了农户的市场应对能力。农户组织化促使农地经营权得以整合,细碎分散的承包地得以连片,农地流转难度更低且地租价格提高。同时,分散农户的组织化促使农户与经营主体的不平等交易关系改变,农户能够与经营主体平等协商,更好地维护土地权益。

##### 2.权利实践的公共化

在村社自治型农地流转中,农户的土地权益实践遵循集体行动的方式,具有高度公共化的特点。一方面,农户以村集体为基本单元组织起来,不仅实现了农地经营权整合,还以共同利益为基础形成了高度整合的利益共同体。在利益共同体之中,农户与村集体之间是个体与整体的关系,村集体代表了全体农户,需要维护全体农户的土地权益。相较而言,在行政主导型农地流转模式下,农户与村集体的关系是“委托-代理”关系,村集体只需对个体农户负责,即便出现村集体损害农户土地权益的情况,农户也很难保障自身土地权益。另一方面,在自治型农地流转模式下,土地权利实践需要满足全体农户的土地权益,因而全体农户围绕农地流转展开深入讨论,制定能让全体农户都认可的农地流转方案。在此基础上,村集体开展土地权利实践,在推动农地流转的过程中有效维护农户的土地权益。

##### 3.资源分配的社区化

我国实行土地集体所有制,集体土地归全体农户所有。同理,集体土地的各种利益也应当由全体农户共享。分田到户后,集体土地由个体农户承包。随着外出务工农户越来越多,不少农户将承包地流转给其他经营主体。这些主体既可能是本村农户,也可能是外来经营主体。当农户将承包地流转给外来经营主体时,农地的利益分配格局将发生根本变化,即外来主体参与了农地利益分配。在上述情形下,本村农户的农地利益越来越被外来经营主体俘获。在自治型农地流转模式下,农户以村集体为单元组织起来参与农地流转,所有农户均有表达利益诉求的机会,农地资源及其产生的经济利益最大限度地服务于本村农户。结合实践来看,外出农户完全脱离农业生产而希望获得农地流转租金,半工半耕户需要耕种连片的承包地,中坚农民则需要流转其他农户的承包地从而增加自身收入的机会。因此,在农地流转

过程中,村集体既要满足离农户的土地经济权益,又要满足半工半耕户和中坚农民的社会保障权益和政治权益。正是在上述意义上,村社自治型农地流转体现了资源分配的社区化。

## (二) 村社自治型农地流转的运行机制

农地流转涉及农地整合、经营主体对接、农地流转租金协商与风险防控等环节,其中也涉及农户的土地权益保障问题。相较于自发型农地流转与行政主导型农地流转,村社自治型农地流转更加关注农户与农民集体的土地权益保障问题,这主要体现在农户参与农地整合、经营主体筛选与地租协商等方面。

### 1. 农地整合的集体同意机制

细碎农地整合是农地流转的前提,也是保障农户土地权益的基础。2019年以后,T市以高标准农田建设为切入口,全力解决农户承包地细碎化问题,在契合绝大多数农户利益诉求的基础上推动农地整合。高标准农田建设涉及物理和产权层面的农地整合,需要以农户集体同意为行动原则。

在物理层面的农地整合过程中,农地整治发挥着重要作用。然而,农地整治将会导致农户承包地的位置和面积发生较大变化,需要征求全体农户的意见。在开展农地整治之前,村集体必须通过集体决策的方式形成一致意见,保证所有农户充分了解农地整治项目并且同意开展农地整治。另外,高标准农田建设包括机耕道、水渠等公共基础设施建设,必然涉及占用耕地的问题。无论占用集体机动地抑或农户承包地,都需要农户讨论占地和补偿方案,从而保证农户的土地权益不受损。

在产权层面的农地整合过程中,农户的集体同意必不可少。农地整治后,耕地发生了较大变化:地块普遍从1亩的小地块转变为3~5亩的大地块,农户承包地的位置与面积也发生了变化。村集体需要对实施农地整治工程的地块进行再分配,并开展土地确权工作。为了避免“农地再细碎化”,同时回应农户的农地诉求,村集体对农户进行广泛动员,推动农地经营权整合。结合T市实践来看,大多数村庄通过召集农户开会的方式,商议农地分配方案和土地确权方案。实践过程中农户意见存在分歧,有的农户认为应当以户为单位分配土地,实现“一户一片田”,有的农户认为应由村集体统一管理农地并流转给规模经营主体。在全体农户协商的基础上,大部分村集体确定了两种方案:一种是“分数字不分地块”,即根据农地整治后的实际面积重新按户分配面积,但是地块不分到户;一种是以户为单位分田,实现“一户一片田”。农户以村民小组为单位自主选择地块分配方案,在此基础上村集体进行土地确权登记。基于此,村集体便能将整合连片的农地流转给经营主体,提高了农地的经济价值。

### 2. 经营主体筛选的村社本位机制

在自发型农地流转模式下,农地流转隐含着人情往来,而且承包地比较细碎,双方很难通过农地流转获得更大的经济收益。在行政主导型农地流转模式下,地方政府更愿意支持外来经营主体,但外来经营主体毁约弃耕的现象屡见不鲜。村社自治型农地流转能够克服上述两种农地流转模式的局限性。

在村社自治型农地流转模式下,农户更加偏好本村中坚农民。相对于外来经营主体,中坚农民具有如下优势:第一,中坚农民是村庄社会中的“自己人”。村庄是一个熟人社会,农户在长期互动中形成了一定的默契和信任关系,这种默契和信任关系能够为农地流转提供社会性支持。第二,中坚农民具有较强的经营能力。中坚农民长期在村务农,对农业生产规律十分熟悉,并且看重农业经营的经济收益,愿意在农业生产中投入时间和精力。第三,中坚农民是村社集体成员。中坚农民是农地流入主体,但这并不影响中坚农民的集体成员身份。作为村集体成员,中坚农民随时可以参与农地流转,在表达自身诉求的同时,积极与其他成员沟



通,从而获得其他农户的支持。大多数村庄在推动农地流转时,始终坚持村社本位的原则。如果本村中坚农民较多,农户在充分考虑经营能力和经营意愿的基础上,尽量保证中坚农民有地可种;如果中坚农民较少,村社集体就在满足中坚农民需求的基础上,在本镇范围内寻找农业经营主体。

### 3.弹性地租的民主协商机制

农地利益分配是影响农地流转稳定性的重要因素。在自发型农地流转模式下,地租定价较为随意,地租形式也存在差异。虽然农地流转的风险较小,但农地经济价值难以提升。在行政主导型农地流转模式下,农地的经济价值得以提升,但农户与农业经营主体之间形成了利益博弈关系,不利于应对农业生产的风险性。与上述两种农地流转模式不同,村社自治型农地流转能在提升农地经济价值的基础上防范农地流转风险。

农地流转的失约风险主要来自地租纠纷,自治型农地流转可以借助弹性地租的民主协商机制避免失约风险。以H村为例,其通过两种方式构建弹性地租的民主协商机制:一是为了降低农业收益波动的影响,H村在推动农地流转时,动员农户实施周期性地租模式。在周期性地租模式下,农户和经营主体根据农业经营收益情况展开协商,村集体作为协调者和组织者为双方平等协商提供平台。二是H村在确定地租价格时采取浮动定价,农户与经营主体以当年的农业收益为基准,地租上下浮动50~100元。在上述过程中,村集体承担防范农地流转风险的职责。

弹性地租的民主协商机制具有两方面优势:一是农户组织起来以后具有了更大的议价权,从而改变了小农户与经营主体之间的不平等交易关系;二是农户与经营主体形成了风险共担、收益共享的利益关系,有助于降低农业经营的风险。

## 四、村社自治型农地流转中土地权益保障的实践逻辑

结合T市的农地流转实践可知,村社自治型农地流转之所以能有效保障农户土地权益,核心在于构建了土地权益保障的自主治理系统,其包括三个方面:第一,地方政府的制度供给激活了村集体,为保障农户土地权益奠定了制度基础;第二,农户之间、农户与村集体之间的信任关系为村集体构建组织规则提供了条件,促使农户主动赋权村集体,在此基础上村集体充分发挥了统筹功能;第三,农户集体参与为土地权益保障提供了动力,促使土地权益保障成为土地权利的公共实践活动。

### (一)制度层面:政府制度供给与集体激活

20世纪80年代初,农村实施以家庭承包经营为基础的统一经营的双层经营体制。取消农业税以后,村集体不再收取共同生产费,统分结合的双层经营体制中“统”的一面失去了财政基础<sup>[35]</sup>。集体经济组织“统”的功能缺乏有力的组织载体,无力对农地流转中的利益结构进行调整,土地权益保障更多地依靠社会关系和市场契约。从2019年开始,T市借助高标准农田建设的契机,推动农地细碎化治理和农地流转,并且通过制度供给的方式重新激活了村集体,使村集体成为农地流转与土地权益保障的组织载体。

地方政府通过制度供给实现了集体激活,具体表现为:首先,通过产权制度供给为村集体奠定了治理合法性。由于农地细碎化,T市的农业生产条件相对较差,大多数农户希望将承包地流转出去,但是流转租金普遍较低。农户普遍希望解决农地细碎化问题,加快农地流转进程。2019年T市确立以农地细碎化治理为导向的农田建设思路,要求各村以农地整治为契机合并细碎地块,并调整土地权属关系,实现农地整合连片,进而推动农地流转。土地治理是村民自治的主要内容之一,地方政府确立的农田建设制度为集体开展土地治理提供了合法

性。村集体便能以农户土地权益保障为基础,开展农地细碎化治理,进而推动农地流转。

其次,通过项目资源分配为村集体提供治理资源。从2019年开始,T市加大资源投入力度,为村集体开展农地细碎化治理和农地流转提供治理资源。一方面,T市通过高标准农田建设产生新增耕地,再以新增耕地面积作为“新增耕地指标”获得国土资源部门的财政补贴,进而加大对高标准农田建设的投入,促使建设标准从1500元/亩提升到3000~4000元/亩。另一方面,T市利用本级政府财政,投入1.96亿元自建4.9万亩高标准农田。为进一步提高村集体积极性,同时提升财政资源利用效率,T市采取竞争式分配方式向村集体供给项目资源。由于项目资源相对有限,各个村必须通过竞争获取资源。村集体获得项目资源的条件是村庄内部形成获取项目资源的公共意志,即全体农户都同意开展高标准农田建设并愿意推动农地流转。在此基础上,T市选取意愿强烈的村庄作为项目区,并根据村庄的实际需求提供相应的项目资源。这样,项目资源就可以转化为农户需要的公共资源,形成对农户的强激励。

最后,通过多层级协同管理为村集体提供治理空间。T市通过“双业主”管理模式推动高标准农田建设,从而为村集体和农户的集体参与提供空间。“双业主”管理模式指的是市级主管部门与乡镇、村共同负责高标准农田建设。市级主管部门设定高标准农田建设的基本方向,规划、管理权限则下沉乡镇和村,强化镇、村两级的主体权限。乡镇政府和村在做好协调工作的同时,全面履行行业单位职权。在实践中,各村不仅是高标准农田建设的发起方,更要全面参与规划设计、项目实施和审计验收等各个环节,村集体引导农户以村民小组为单位协商建设方案、农地分配方案、农地确权方式及农地流转事宜,在推动农地流转的同时保障农户的土地权益。

## (二) 组织层面:农户主动赋权与集体统筹

由于自发型农地流转具有交易成本高、行政主导型农地流转具有风险性高等问题,农户土地权益保障难以有效实现,村社自治型农地流转要克服上述两个方面的问题,其关键就在于以农户赋权为基础强化村集体的统筹作用。农户赋权建立在农户与村集体的信任关系之上,这种信任关系具备双重基础,一是土地集体所有制,二是村庄熟人社会。正是因为土地集体所有制和村庄熟人社会的存在,农户更愿意信任村集体并且支持村集体发挥统筹作用,把农户组织起来推动农地流转与土地权益保障。

结合T市实践经验来看,集体统筹体现在农地分配与农地整体流转方面。在农地分配方面,村集体的统筹作用主要体现在组织农户协商农地分配方案上。在协商过程中,农户之间可能存在意见分歧,有的农户希望按照现有人口重新分配承包地,有的农户希望按照以前的承包面积分配地块。村集体需要统合不同农户的意见,在充分尊重大多数农户意见的基础上,对少数农户进行动员,促使农户形成农地分配的一致意见。在村集体的统筹下,农户普遍采取土地面积“同增同减”的做法,同时对土地进行“确权不确地”。在农地流转方面,村集体同样需要统筹农户的差异化意愿。结合T市的情况来看,村庄中的农户已经高度分化。村集体需要充分了解不同农户的需求,进而推动农户协商农地流转的方案。如果农户希望耕种承包地,村集体便从大田中划出部分农地,满足这部分农户的种地需求。如果农户希望将农地流转出去,村集体就会将农地整体流转给规模经营主体,提高农地的配置效率。在农地流转之后,村集体仍然需要对农业经营主体进行管理。例如,农业经营主体可能与农户发生利益冲突,村集体必须及时协调利益矛盾,同时监管农业经营主体的行为。

## (三) 操作层面:农户集体参与及权利公共实践

在政府制度供给与农户可信承诺的基础上,村集体得以发挥统筹作用,有力地保障了农户的土地权益。当然,村集体统筹农地流转的过程也是农户土地权益的集体实践过程,这一



实践过程以公共规则为基础,体现了农户集体参与对于农户土地权益保障的价值。

在自治型农地流转模式中,T市的土地权益保障实践充分体现了农户的集体参与。一方面,农地经营权的配置形式是通过公共决议确定的。以农地细碎化治理为导向的高标准农田建设,通过农地整治实现了对分散农户的组织化。在此过程中,农地经营权配置应当满足分化农户的土地权益,包括离农户经营权的收益权,半工半耕户的耕种权益和经营权处置权益,以及中坚农民的耕种权益。另一方面,农地资源是村庄的生产资源,属于全体农户所有,因而农地资源产生的经济收益也应当在村庄内部分配,尤其是在农地生产条件得到有效改善的情况下,农地资源的增值收益也应当由全体农户共享。具体而言,应当允许中坚农民流转土地发展规模经营,给予离农户更高的地租收益,为半工半耕户提供更好的农业生产条件。

以 Z 村为例,Z 村在农地流转的操作层面充分体现了农户土地权益的公共实践。一是土地经济权益的公共实践。在实施高标准农田建设后,农户普遍认为应通过农地整合提升农地资源的价值,因而村集体确立了以农地细碎化治理为导向的高标准农田建设方案。在高标准农田建设完成后,农户形成了“分数字不分地块”的农地分配方案和“确权不确地”的农地确权方案,绝大部分农田都实现了整合连片,农地资源的经济价值大大提升。二是土地政治权益的公共实践。Z 村的高标准农田建设方案、农地分配与确权方案以及农地流转方式和流转对象等事宜,都是在村民自治的制度框架下完成的,农户充分行使了承包地的各项政治权能。三是土地社会保障权益的公共实践。土地是农民的“命根子”,其价值不仅在于保障农户的生存权益,还在于为农民提供就业机会和增收渠道。因此,土地的社会保障权益应当包括离农户返乡后的生存保障、半工半耕户的养老保障以及中坚农民的就业保障。在农地流转过程中,农户依托村社集体的统筹,将农地划分为自耕区和流转区,前者留给愿意耕种农地的农户,后者整合起来流转给愿意开展规模经营的农户,同时流转农地时优先考虑本村中坚农民,有效保障了不同农户的土地权益。Z 村现有 18 个种植大户,平均规模为 300~500 亩,其中 16 个是本村中坚农民。同时,农地整合后土地租金由 100~200 元/亩上升到 500~550 元/亩,离农户的土地经济权益得到保障。

村社自治型农地流转充分体现了政府适度干预与农民主体性参与对于土地权益保障的价值。一方面,政府通过制度供给激活村集体与农户,促使村社集体形成农地流转与土地权益保障的内生动力。另一方面,农户始终以集体参与的方式推动农地流转与土地权益保障,体现为农户以村集体为基础组织起来,平等协商农地流转的各项事宜,并通过民主协商形成公共意志。正是在充分发挥农户主体性的基础上,村社自治型农地流转才能有效保障农户的土地权益(图 1)。

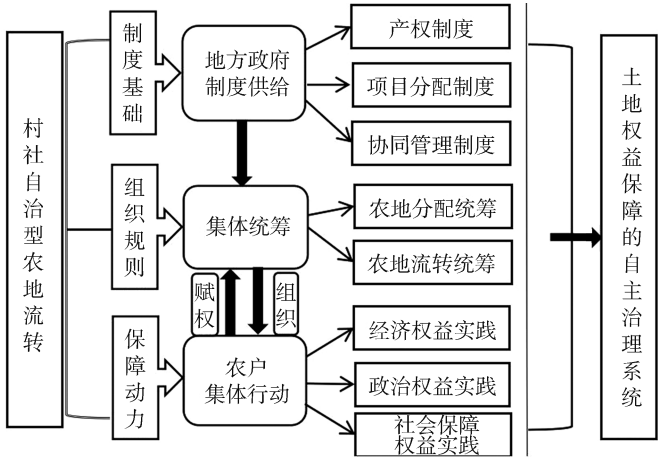


图 1  农户土地权益保障的自主治理逻辑

## 五、结论与讨论

在农地流转进程加快的背景下,如何有效保障农户土地权益,成为学术界必须回答的重要问题。本文通过对不同农地流转模式进行比较,发现农户的土地权益保障实践存在较大差异。自发型农地流转有助于保障农户的政治权益与社会保障权益,但不利于保障农户的经济权益。行政主导型农地流转以正式制度和市场契约为基础,对于保障农户的土地权益具有一定作用,但也使得农地流转更加规范化,农户失去了灵活调整合约与行使政治权益的空间。相对而言,村社自治型农地流转在保障农户土地权益方面具有显著的效果。

研究发现,村社自治型农地流转具有分散农户组织化、土地权利实践公共化和资源分配社区化的特征,其通过农地整合的集体同意机制、经营主体筛选的村社本位机制和弹性地租的民主协商机制,构造出农户土地权益保障的基本秩序。自治型农地流转之所以能有效保障农户土地权益,是因为其内含了土地权益保障的自主治理系统。首先,地方政府通过制度供给赋予村集体自主治理的权力、资源与空间,使得村集体具备了自主治理的制度合法性;其次,农户基于信任关系主动赋权村集体,村集体在统合农户需求的基础上统筹农地流转与土地权益保障工作;最后,农户以村集体为载体共同参与农地流转,推动土地权利的公共实践,保障自身的土地权益。

作为个案而言,T市的农地流转实践具有特殊性和偶然性,但是村社自治型农地流转及其内含的土地权益保障系统具有一般性意义。第一,本文运用自主治理理论分析农地流转中的土地权益保障问题,呈现了农民集体推动农地资源配置与土地权益保障的内在机制,揭示了土地集体所有制与村民自治制度之于中国农业的价值,丰富了农地流转的相关研究。第二,在农地“三权分置”改革的政策背景下,推动农地流转成为加快农业现代化的重要路径,但如何处理好农地资源高效配置与农户土地权益保障的关系,成为各地无法回避的现实问题。本研究通过深入分析皖东T市的农地流转实践,试图说明这样一个事实:充分发挥农户的主体性,有助于在农地流转过程中兼顾资源配置效率与农户土地权益保障,从而提升农地流转制度的实践绩效。

本研究的政策启示如下:第一,农地流转应当兼顾效率与公平原则,既要提高农地资源的配置效率,也要保障农户的土地权益,使农业发展成果由全体农户共享。第二,农户土地权益保障的关键是构建自主治理系统,充分发挥土地集体所有制和村民自治制度的优势,支持村集体承担农地流转的统筹与组织职能,动员全体农户参与其中,共同推进土地权益保障实践。第三,农地流转应当构建整体性制度体系,促使地方政府、村集体和农户之间形成权责匹配、互利共赢的互动模式。地方政府应当为村集体和农户提供必要支持,如项目资源、治理权限。村集体应积极发挥统筹职能,积极动员农户参与农地流转与土地权益保障实践。农户应当积极行使各项土地权利,同时遵循村庄内部的组织规则,实现农地流转的公共利益最大化。

### 参考文献:

- [1] 陈晓燕,董江爱.资本下乡中农民权益保障机制研究——基于一个典型案例的调查与思考[J].农业经济问题,2019(5):65-72.
- [2] 杨璐璐.农民土地权益何以从“分配”到“自主”?——中国共产党百年农地制度改革的探索与经验[J].经济问题,2022(6):1-8.
- [3] 杨晨丹妮,洪名勇.土地流转中的农民土地权益实现研究——基于农民主体性的实证分析[J].农业技术

- 经济,2022(3):21-37.
- [4] 张勇,包婷婷.农地流转中的农户土地权益保障:现实困境与路径选择——基于“三权分置”视角[J].经济学家,2020(8):120-128.
- [5] 董红,王有强.农村土地流转过程中农民权益的有效保护[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(3):101-105.
- [6] 阎占定,黄伦平.民族地区农村土地流转中农民权益保护研究[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2016(6):140-144.
- [7] 尹亚军.通过合同的治理——克服农地流转困境的助推策略[J].社会科学研究,2019(6):73-81.
- [8] 曾博.基于组织形态发展的工商资本下乡合作模式研究——兼论农户主体权益保障[J].学习与探索,2018(3):133-137.
- [9] 冯小.资本下乡的策略选择与资源动用——基于湖北省S镇土地流转的个案分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(1):36-42.
- [10] 赵晓峰,任雨薇,杨轩宇.资本下乡与农地流转秩序的再造[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021(5):30-38.
- [11] 解安,侯启缘.以“农民权益”为核心的农村政策演变的内在逻辑与启示[J].理论与改革,2021(5):129-139.
- [12] 田双清,姜海,陈磊.农民权益与政府公利的行动逻辑及制度平衡[J].西南大学学报(社会科学版),2021(2):81-90.
- [13] 陈柏峰,孙明扬.资本下乡规模经营中的农民土地权益保障[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019(3):42-50.
- [14] 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(3):41-50.
- [15] 罗必良.科斯定理:反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择[J].经济研究,2017(11):178-193.
- [16] 威廉姆森 奥利弗·E.资本主义经济制度:论企业签约与市场签约[M].段译才,王伟,译.北京:商务印书馆,2002:111-120.
- [17] 张海丰,王琳.权力不对等、合约选择与制度供给——一个农地流转的博弈框架[J].学习与探索,2021(2):102-109.
- [18] 孙新华,付莹莹.细碎土地规模化流转的组织技术[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):121-131.
- [19] 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.
- [20] 陈义媛.组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):13-23.
- [21] 王辉,金子健.新型农村集体经济组织的自主治理和社会连带机制——浙江何斯路村草根休闲合作社案例分析[J].中国农村经济,2022(7):18-37.
- [22] 熊光清,熊健坤.多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案[J].中国人民大学学报,2018(3):145-152.
- [23] 孙新华,周佩莹,曾凡木.土地细碎化的自主治理机制——基于山东省W县的案例研究[J].农业经济问题,2020(9):122-131.
- [24] 杨康,李放.自主治理:农村互助养老发展的模式选择[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):56-64.
- [25] 田孟,孙敏.农村人居环境整治自治模式研究——以村民理事会为例[J].中国特色社会主义研究,2021(3):85-94.
- [26] 李燕凌,陈梦雅.数字赋能如何促进乡村自主治理?——基于“映山红”计划的案例分析[J].南京农业



- 大学学报(社会科学版),2022(3):65-74.
- [27]王海娟,胡守庚.自治治理与小农农业现代化的路径[J].农业经济问题,2019(9):64-73.
- [28] Margerum R D A. Typology of Collaboration Efforts in Environmental Management [J]. Environmental Management,2008(4):487-500.
- [29]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012:11-27.
- [30]梁伟.农民理性扩张与小农经济再认识[J].现代经济探讨,2023(1):114-122.
- [31]刘瑞峰,梁飞,王文超,等.农村土地流转差序格局形成及政策调整方向——基于合约特征和属性的联合考察[J].农业技术经济,2018(4):27-43.
- [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.
- [33]贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(4):1-6.
- [34]张建雷.农业现代化进程中的合约风险及治理机制研究——基于“政府—市场”互构的视角[J].经济学家,2020(4):119-127.
- [35]贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196.

(责任编辑:刘浩)

## Protection of Farmers' Land Rights and Interests in Agricultural Land Transfer: Innovative Model and Practical Logic

LIANG Wei

**Abstract:** The transfer of agricultural land should consider both the efficient allocation of agricultural land resources and the protection of farmers' land rights. The experience of T City in eastern Anhui province illustrates that the autonomous mode of agricultural land transfer within rural communities is a vital means to safeguard farmers' land rights and interests. This model exhibits practical traits such as decentralized farmer organizations, the exercise of public rights, and community-based resource allocation, culminating in a comprehensive land rights and interests protection system. It encompasses the collective agreement mechanism for agricultural land integration, the village-community based mechanism for the selection of management subjects, and the democratic consultation mechanism for flexible land rent arrangements. The essence of the rural land transfer model lies in its embedded autonomous governance system for the protection of farmers' land rights and interests. Firstly, the local government energizes the village collective through institutional support, establishing the objective basis for the protection of farmers' land rights and interests. Secondly, farmers proactively delegate authority to the village collective based on a relationship of trust, thereby empowering the collective to coordinate and organize the farmers' efforts. Finally, farmers facilitate the transfer of agricultural land through collective planning, simultaneously engaging in the public practice of land rights and interests, thereby achieving the dual objectives of efficient allocation of agricultural land resources and the safeguarding of farmers' land rights and interests. In the context of “the separation of the three rights,” the rural land transfer model of village community autonomy offers significant insights for innovating the rural land transfer system.

**Keywords:** Agricultural Land Transfer; Independent Governance; Village Collective; “The Three-rights Separation”