

# 农地产权制度改革与农地流转响应： 预期偏离与逻辑阐释

武舜臣<sup>1,2</sup>, 曹丹丘<sup>3</sup>, 王兴华<sup>4\*</sup>



(1. 北京工商大学, 北京 100048; 2. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732;

3. 清华大学中国农村研究院, 北京 100084; 4. 山西农业大学农业经济管理学院, 太原 030031)

**摘要:** 农地所有权归属集体以来, 产权拆分及农民产权份额的扩大和强化是产权制度改革的主要思路。然而, 理论上有效的农地产权制度改革, 却在农地流转的推动成效方面呈现时段上的异质性。随着时间的演进, 改革对农地流转的正面作用渐衰, 甚至表现出对农地流转的抑制。为解释理论与现实的偏差, 聚焦改革路径的形成逻辑, 重点阐述了改革历程及改革对农地配置的影响成效, 提炼出改革成效不足的系统性成因。研究认为, 产权理论的引入为确定改革方向提供了理论依据, 过去的改革经验为决策层延续产权赋予式改革提升了信心, 规模经营路线的确立加强了坚持并推进改革的必要性和紧迫性。改革开放以后, 农地产权制度朝着扩大集体成员权能的方向不断推进, 却在现阶段表现出抑制农地流转并冲击农地承包权稳定性的负面影响。对此, 构建了涵盖政策有效性、农地多功能性以及中央决策层认知调整在内的解释框架。认为在追求现代农业发展的目标导向下, 扩大集体成员的土地权能并不可取, 增强农村基本经营制度中“统”的作用并以社会保障弥补农户对农地的非生产性寄托是关键。

**关键词:** 农地产权制度; 农地流转; 阶段性偏离; 产权制度改革; 逻辑阐释

中图分类号: F311

文献标志码: A

文章编号: 1009-9107(2024)03-0104-12

## 一、问题提出

农地的产权分配逻辑是决定农业经营制度的重要参数。改革开放以来, 为追求土地要素的经济效率, 以产权理论为基础, 中国逐渐确立了以扩大集体成员土地权能的产权制度改革方向<sup>[1-3]</sup>。然而在中国特有的农地产权制度框架下, 持续扩大的集体成员土地权能对农地配置效率的提升有限<sup>[4]</sup>。以2009年为转折点, 改革对农地流转的正面作用渐衰, 甚至呈现出抑制农地流转的效果<sup>[5]</sup>, 显然, 这一改革成效并不完全契合产权学派的先验性论断。因此, 加大对农地产权制度改革无效成因的解读, 可为现阶段的产权制度改革路径优化和农地配置效率提升提供思路。

一般而言, 制度安排具有激励和约束功能。一定的农地产权制度会造就特定的农地配置方式。同样, 制度环境变化也会对现存的农地产权制度提出挑战。当制度创新的收益大于成本时, 制度创新和变迁就随之发生。回顾1949年以来的中国农业发展历程, 有效农业经营方式的探索与特定农地产权制度的选择交相呼应, 造就了中国农村的基本经营制度, 也提供了农村基本经营制度进一步巩固和完善的逻辑基础。改革开放以来, 以早期的成功经验和产权学派的基本论断为基础, 决策层确定了依托增加集体成员土地权能提高农业

收稿日期: 2023-12-05 DOI: 10.13968/j.cnki.1009-9107.2024.03.12

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(23CJY064); 首都流通业研究基地开放课题(JD-KFKT-2020-001); 山西省高等学校人文社会科学重点研究基地项目(20210138); 清华大学中国农村研究院研究课题(CIRS2024-11); 中国社会科学院青年科研启动项目(2022YQNQD033)

作者简介: 武舜臣, 男, 北京工商大学特聘研究员/中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 主要研究方向为农业规模经营、粮食政策等。

\* 通信作者

生产效率的改革思路。在这一思路的指导下,农地产权制度朝着明晰产权且让集体成员获得更加充分土地权利的方向发展<sup>[1-3]</sup>,其中,在坚持集体土地所有权基础上更好用活土地经营权,构成了农地产权制度改革的内在逻辑<sup>[6]</sup>。党的二十大报告明确要求深化农村土地制度改革,也让农地产权制度改革的重要性更加突出。

根据产权学派的观点,清晰而稳定的产权能够促进经济发展,模糊的产权不仅会增加农地流转市场中的交易费用,还会损害农业的发展潜力<sup>[7-8]</sup>。对此,学术界提出了拆分农地产权并赋予集体成员更多土地权能来释放农地流转潜力这一制度创新思路<sup>[9]</sup>。但有学者对这一思路提出质疑,认为随着农户分化及农业生产在家庭决策中的地位下降,农地之于农户已不仅仅是生产要素,而是被赋予了多维价值。与产权模糊性相比,多维价值才是阻碍农地市场化配置和效率提升的关键因素<sup>[10-11]</sup>。因此,赋予集体成员更多、更清晰土地权能的做法,不仅无益于提升农地配置效率,反而会固化地权的分散格局,使得农地利用效率不高的问题愈发严重<sup>[12-15]</sup>。不可否认的是,将农地权利让渡于集体成员,对提升农地配置效率、推动农业生产发展产生过十分积极的作用。然而,随着宏观环境的改变,继续扩大和强化集体成员产权份额的改革收效甚微,强化的农地非要素功能会部分抵消农地要素功能强化对农地流转的促进作用,导致改革对农地流转的正面效应受限<sup>[5,16]</sup>。

由上述分析可知,在阶段性推动农地流转发展后,扩大集体成员土地权能的产权制度改革对农地流转的影响式微,甚至表现出抑制作用。基于上述原因,本研究追溯了以扩大集体成员农地权能促进农地流转思路的形成过程,系统回顾了改革开放以来集体成员土地权能扩大的历程,梳理了农地产权制度改革对农地配置的影响成效。最后,从农地产权制度改革视角出发,系统分析了农地流转遭遇挑战的原因,并结合中国农村基本经营制度和现代农业发展需求,为农地产权制度改革提供理论参考。

## 二、扩大集体成员土地权能促进农地流转思路的形成逻辑

不可否认,改革开放后的中国走出了一条鲜明的以扩大集体成员土地权能为导向的农地产权制度改革之路<sup>[1-3]</sup>。然而,这一路径从提出到最终确立,却经历过一个艰难的探索过程。回顾过往,三方面的因素为该路径的提出与维系奠定了基础:一是产权理论的引入与应用肯定了清晰且稳定产权的有效性;二是对过去扩大农民土地权能做法成效的经验总结带来了决策层对还权赋能提升农地效率的信心;三是规模经营被重新认定为更有效的农业经营方式。基于上述逻辑,“还权于农”的产权制度改革才在优化农地配置、加快农地流转、提升农业规模经营的政策预期下被提出并不断推向深入。

### (一)从强调所有制到引入与应用产权理论

产权理论认为农地作为一种生产要素,只要产权界定清晰,在边际报酬递增规律的作用下,会自发流向有效率的经营者。因此,产权越明晰,产权残缺程度越低,对当事人的激励和约束就越充分<sup>[17]</sup>。当事人的努力与报酬就越一致,农地生产效率就会越高<sup>[18]</sup>。

产权理论为权利合约及法律规定的分析提供了便利,更指明了产权制度的优化方向。然而,改革开放前,受政治制度和意识形态的影响,产权理论并没有引起决策层的足够重视<sup>[6,19]</sup>。相反,突出所有权的所有制理论支撑起农地产权制度改革的早期逻辑,推动着农地公有政策或制度安排的落地<sup>[20]</sup>。然而,所有制框架下的所有权有着定义和内涵上的缺陷<sup>[19]</sup>,不但阻碍了决策层和理论界对复杂经济活动中农地制度自发创新的理解,而且限制了决策层改革农地制度的策略空间<sup>[21]</sup>。前者导致了三次“包产到户”尝试的夭折,后者造就了农地改革中权利束的整体转移特征<sup>[22]</sup>。

改革开放之后,随着意识形态的逐渐放宽以及西方产权理论的引入,决策层对农地相关权利的认识逐渐成熟,“包产到户”方才以农村基层干部和农民群众在改革中创造的“身份”得到政策的许可。其中,来自西方的产权理论为这一进程提供了理论基础<sup>[6]</sup>,也让所有权与经营权分离的实践做法得以存续和深化。

不可否认,所有制的概念根深蒂固,引入的产权理论没能动摇所有制在产权制度改革分析中的地位。在农地产权制度改革相关研究中,所有制和产权交叉混用的现象不在少数,也出现过“以触动所有制为名去质疑改革、否定改革”的做法<sup>[23]</sup>。然而,理论上的困扰并未影响产权制度广泛的实践应用。毕竟,相比于所有

制,产权更具理论性与现实性<sup>[21]</sup>。正是产权理论中权利的具体性和可分性,确保了中国的农地产权制度能够以所有权拆分并扩大集体成员土地权能的方式,朝着理论上更有效的产权制度安排不断推进。

## (二) 产权赋予提升农业生产效率的历史过往

强化集体成员土地权能的农地产权制度改革方向的确立,同样离不开过去改革探索中历史经验的影响。改革开放后,意识形态的放开为理论界重新审视农地制度改革的历史过往提供了契机。从历史总结看,过往的改革轨迹完美印证了产权理论的先验性论断,提升了决策层依托集体成员土地权能强化来提升农地配置效率的信心。本部分将系统回顾产权制度改革与农业生产效率在新中国成立前后、计划经济时期及改革开放初期三个阶段中的相互关系,全面展现影响农地产权制度改革方向的历史事实。

1. 农民土地权能扩大与农业生产效率提升。虽然动机上有所不同,但农地产权制度在新中国成立前后及改革开放初期的调整方向及对农业生产效率的影响具有相似性。因此,对产权制度改革与农业生产效率在两个时期中的关系问题,这里将一并阐述,以起到比对和强化的效果。

第一,土地改革时期的农地产权制度变动与农业生产效率。出于政治、经济等方面的原因,国内一度出现过短暂的土地私有化时期。这一时期始于1947年10月10日《中国土地法大纲》的颁布,结束于1956年底高级形式的农业合作化在全国多数省份基本实现<sup>[24]</sup>。其中,1947年至1953年,农民被赋予了更多农地产权,属于农户自发创造农业经营方式并推动农业生产效率迅速提升的时期。1947年通过的《中国土地法大纲》明确规定,“分配给人民的土地,由政府发给土地所有证,并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利”。而后的1950年6月,中央人民政府颁布的《中华人民共和国土地改革法》作出了“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利”的规定,以法律条文的形式确立了农民的土地所有制。土地改革实行的农民土地私有制,也得到了中国第一部宪法1954年《宪法》的确认:“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”。与法律的制定与完善相呼应,在土地产权制度层面也呈现出土地权属由地主阶级向农民群体的转变,且是一种土地权能完整意义上的转移<sup>[25]</sup>。以土地农民私有为基础,种植业、畜牧业、手工业和其他副业均形成了以家庭经营为特点的经营方式<sup>[26]</sup>。有关数据显示,土地改革后地主家庭人均占有耕地2.52亩,富农人均耕地6.38亩,中农人均耕地3.75亩,贫农人均耕地2.93亩<sup>[6]</sup>。显然,分散的产权格局决定了以户为单位的分散经营方式,一定程度上也激发了农民的生产热情,粮食产量有了明显的增长。1952年,粮食产量达1639.2亿公斤,比1949年增长了44.8%;相比于新中国成立前粮食产量最高的1936年,也提高了9.3%。

第二,改革开放初期的农地产权制度变动与农业生产效率。改革开放初期,放松的意识形态为民间更有效农业生产方式的自发探索提供了空间<sup>[27-28]</sup>。在该阶段,政府不再禁止自发形成的农业经营实践模式,而是不断深入相关理论研究与总结,并予之政策和法律的认可<sup>[6]</sup>。其中,农地产权制度层面的研究为本阶段农业经营实践模式合法化提供了依据,也为改革开放后农村基本经营制度的探索与形成奠定了基础。

具体来说,党的十一届三中全会后,曾被多次批判、禁止的“包产到户”有了完全不同的运势,不仅得到了政策的认可,还被正式命名为“家庭联产承包责任制”。与之前农地产权制度相比,“包产到户”意味着经营权向家庭回归。但是,“包产到户”并没有使农户成为独立的农业经营主体,它只是集体统一经营中的一个层次,经济核算和收入分配的权利仍在生产队<sup>[6]</sup>。该解释一度被作为“包产到户”不影响集体经济的理论支撑。然而,随着“包产到户”被“包干到户”取代,以上解释又显得捉襟见肘。此时,产权概念的引进和吸收发挥了重大作用。以西方产权学派的观点为基础,国内理论界接受了“财产的所有权并不是只有所有者才可以经营使用”的理念,不再将“土地所有权方面归集体所有,但是土地由家庭来承包经营”的做法看作是对土地集体所有制的破坏。这个认识,后来在理论上被总结为“两权分离”。在农地集体所有制的框架下,实现农地集体所有权与承包经营权的“两权分离”,也成为当时农地产权制度改革的核心内容。“两权分离”改革的推进,为家庭经营方式的顺利回归,以及当时农业生产效率的提升发挥了重要作用<sup>[2]</sup>。

2. 还权生产队与地方的“包产到户”实践。人民公社制度确立以后到改革开放之前的这段时期内,为解决农村集体土地基础上的农村集体经济组织成员积极性问题,从中央到基层都开展过积极探索。其中,中央

层面的探索关系到农地产权制度和农业经营方式两个层面,基层的实践探索则多是对农业经营方式的调整。

第一,还权生产队缓解平均主义劣势。自1958年农地集体所有制建立以来,农业生产经营“集体所有,统一经营”的制度框架初步形成。期间,为解决集体经营过程中的生产与分配问题,在基本核算单位层面发生过一次重大反复。从农地产权制度角度看,基本核算单位的调整过程也是农民(生产队)土地权能的改变过程。由高级社向人民公社的转变,是第一阶段的转变。具体来说,1956年进入高级社阶段后,高级社成为农村最基本的生产经营单位;在人民公社阶段,农村最基本的生产经营单位又转变为人民公社。而且,作为高级社联合重组的产物,人民公社的规模更加庞大。

然而,人民公社的建立不仅未能克服高级社成立期间的监督问题,反而加重了这一问题。如何完善人民公社制度成为党中央面临的又一难题。结合系列调查研究,1962年中共中央制定了《中国人民公社条例》(简称《人民公社60条》),明确提出了“三级所有、队为基础”的制度。其中,三级所有,是在对集体所有基础上公有制形式的微调;队为基础,则是对统一经营基础上产权格局和经营规模的微调。相比于人民公社一级所有、一级经营,“三级所有、队为基础”的核算单位缩小,有利于人们对劳动进行计量和监督,一定程度上解决了人民公社制度中小队和小队之间的平均主义问题。因此,有了后来毛泽东提出的“三级所有、队为基础”制度三十年不变。当然,以上制度微调仍无法克服生产队内劳动者与劳动者之间的平均主义问题。

第二,“包产到户”实践的兴起与夭折。在中央层面制度调整的背后,还有一条隐含的民间经营模式调整路径,即“包产到户”实践的起起落落。“包产到户”是在坚持生产资料公有制,坚持统一计划、统一经营、统一核算、统一分配的条件下,把耕地农作物和某些畜牧业、养殖业和副业生产任务承包(包用工、包费用、包产量)给农户负责,实行“超产奖励、减产赔偿”的一种做法。本质上,“包产到户”属于集体经济之内的一些“修改”<sup>[28]</sup>,是朝着强化农民土地使用权方向的调整。

实行“包产到户”制度,可增强社员责任心,提高其生产积极性,促进增产增收。同时,这一做法也受困于意识形态的制约。自1956年首次出现后,“包产到户”时而得到默许、时而得到批判,几经起落<sup>[28]</sup>。在默许时期,虽未发生产权层面的实际“还权”,但中央对包产到户行为的默许几乎达到了“赋能”的同等效果。各地农村也涌现出各种形式的包产到户,如河南的“借地”、安徽的“责任田”、广东的“就地分粮”<sup>[22]</sup>。1962年,全国各地陆续产生不同形式的“包产到户”的生产队占到全国的20%到30%<sup>[28]</sup>。此时,农业生产得到了较快的恢复。但这一形势却在1962年时被扭转,随着“包产到户”倡导者们受到严厉的批判,至八届十中全会后,“包产到户”已被全面“改正”。直到1982年1月1日,中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件出台,农民获得了承包经营权,以家庭为单位的经营模式才被正式认可。这一阶段给我们的教训是,即便是更有效的农业经营方式,也需要中央从农地产权方面给予支撑。

### (三) 规模经营的认定与农地流转的兴起

怎样的经营方式更有效?这是个尚未定论却始终重要的议题且答案会随国情农情而不断变化。产权理论认为,只要产权界定清晰,市场机制就能发挥有效配置农地资源的功效。然而,对效率的追求也伴随着风险。从国际和历史经验来看,在社会保障体系尚未成熟的情形下,过多过快的农地集中可能导致社会的动荡。因此,政府在农地经营方式的选择上多持谨慎态度。

从历史角度看,战乱或朝代更迭之初,政府多采用强制性手段推动土地均分,建立“均田制”<sup>[29]</sup>。这一做法保证了社会的稳定和公平,释放了生产力,促进了农业生产的阶段性发展。然而,这一平衡却最终随着时间的推移而被打破。一方面,农民在农业生产能力方面有着天然的差异,这会导致农户家庭之间土地边际产量的差异,以及农地在不同家庭间的再分配;另一方面,天灾人祸、家庭变故等外在冲击也会改变农户的农地持有决策。因此,在经济效率或其他外部冲击的影响下,即便存在限制农地交易的制度安排,无法完全杜绝农地交易和农地集中的发生<sup>[30]</sup>。进一步地,自发性农地集中多是效率驱使下的农地配置优化,进而形成规模经营更有效率的判断。

在中国,决策层对最优经营路径的选择同样经历了一个曲折的发展过程。为巩固政权、稳定社会和释放生产力,中国共产党在解放战争期间逐步推行了以“耕者有其田”为原则的土地制度改革,以强制性手段实现

了农户家庭层面农地所有权和经营权的统一<sup>[31]</sup>。而后,私有制基础上的农地集中引发了决策者的担忧。为迎合规模经营的诉求,并避免农民间贫富差距的扩大,中国政府从所处的国情和发展阶段出发,建立了使农民不可能再失去土地的制度——农村土地集体所有制<sup>[6]</sup>,让土地的所有权和经营权在农村集体组织层面高度统一,实现了集体所有制下的规模经营<sup>[3]</sup>。然而,与私有制下的农地集中不同,人民公社体制下的规模经营未能发挥提升农业经营效率的结果。相反,政策松动时期农民主动选择的家庭经营,反而表现出更高的生产率。迫于意识形态等方面的限制,家庭经营的理念在1978年解放思想的大背景下方才逐步得到默许、承认和肯定。与之相呼应,建立在集体所有制基础上的家庭联产承包责任制得到推广,更让“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”被确立为中国农村的基本经营制度<sup>[26]</sup>。

本质上讲,改革开放初期的“包产到户”属于经营权层面的农地均分,并设置了若干限制承包地流动的的制度安排<sup>[32]</sup>。然而,狭窄的土地权能没能阻挡边际报酬递增规律下集体成员的经营权交易行为,个体农户的土地经营权也开始向种粮大户集中<sup>[30]</sup>。实践中的这一现象,推动了对农户土地规模的理论研究和探讨。在社会公众讨论农户经营规模的同时,中央政府也调整了对农地集体所有基础上规模经营认知的转变,给出了有利于扩大经营规模的规定<sup>[33]</sup>。早在1984年,中央一号文件就已经提出“鼓励土地逐步向种田能手集中”的论断,更是在1987年中央五号文件中提出“农业可采取多种形式的适度规模经营”。近乎同时,农地流转也被视为实现规模经营的重要方式,这让农地产权制度越发朝着支持农地流转集中的方向改革<sup>[34]</sup>。

需要注意的是,在农地流转放缓的背景下,不少学者将注意力转移至早先存在但未被重视的土地托管<sup>[37]</sup>,以农业社会化服务推动农业规模经营的论断逐渐增多。而且,随着研究的深入,农业社会化服务在规模经营形成中的重要性得到提升,已然被视作推动中国农业现代化的第二条道路<sup>[38]</sup>。当前,以农地产权制度改革保障农地流转和发展农业社会化服务构成了农业规模经营实现的两大支柱。

### 三、集体成员土地权能扩大及其对农地配置的影响成效

差异化的规模经营路径对农地产权制度的依赖程度并不相同。相比于服务规模经营,土地规模经营对农地产权制度更加依赖。从根本上来讲,这与土地规模经营的形成路径——农地流转的契约属性相关。相比于依托商品(服务)契约的服务规模经营,依托要素契约的农地流转更依赖农地的产权特征<sup>[39]</sup>。也正是以上关系,对农地产权制度改革的研究多出现在农地流转及土地规模经营的文献当中。

#### (一)锚定规模经营的土地权能扩大历程回顾

改革开放后,中国农业经营制度改革的思想总体上朝着不断稳定和扩大农民农地使用权的方向演变。而且,这一做法的初衷旨在最大可能发挥产权的稳定预期和增强土地投资的激励功能,提高现有制度架构内的土地利用效率和产出效率。

从农民土地使用权强化与农业生产效率提升来看,1978年后承包经营权的赋予实现了家庭经营的回归和短时间内农业的快速增长。然而,巨大能量释放后,小规模家庭经营很快暴露出小农经济国家普遍出现的土地细碎化和农产品缺乏竞争力等问题<sup>[38]</sup>,这让农地规模经营再次受到重视<sup>[40]</sup>。为加快推进农业规模经营,各类扶持文件不断出台。然而,残缺的产权制度限制了政策成效的发挥<sup>[30]</sup>。这一限制在2008年通过土地流转推进农地适度规模经营的顶层设计出台后变得尤为突出<sup>[8]</sup>,也让产权制度改革显得更加迫切。

其实,为缓解农地产权带来的负面影响,中国政府很早就开始了产权制度改革方面的尝试,不仅放开了对农地承包经营权流转限制,更加强了对农地承包经营权流转的管理和服务。然而,在“两权分离”框架下,继续扩大土地承包经营权改革的改革并未恢复农地流转的发展<sup>[9]</sup>。此时,农地产权制度的深化改革再次被提上日程。中央先后实施了以规范土地流转、促进规模经营为目标的“土地确权”工作,并出台了农地“三权分置”指导意见。2013年中央“一号文件”正式提出确权时间表,新一轮确权颁证工作正式启动,“三权分置”的思想也在十八届三中全会中被提出。中央提出“三权分置”改革,是为弥补“两权分离”产权框架对农业生产实践阻碍而提出的,从产权结构层面为农地资源优化配置和适度规模经营发展奠定基础<sup>[41]</sup>。截至2020

年,历时5年的农村承包地确权登记颁证工作基本完成。其中,“三权分置”的具体要求为,“明晰所有权、稳定承包权、放活经营权”。在将承包经营权进一步拆分为承包权和经营权后,原有的聚焦在土地承包经营权上的若干混乱得到了解决,农民可以放心地流转土地经营权,同时确保自己承包权的稳定性。

## (二) 扩大土地权能促进农地流转的成效争议

改革开放后,为发展规模经营,以促进农地流转为目标的农地产权制度改革不断推进。与此同时,政府也在积极干预,以政策手段影响着农地流转的发展。最终,在各方面力量作用下,农地流转率在波动中上升,但自2008年后呈现逐年下降趋势(见图1)。

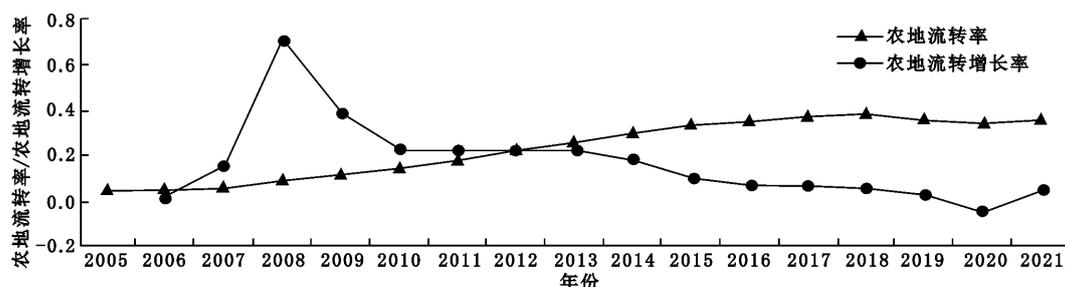


图1 中国农地流转趋势分析<sup>①</sup>

1. 理论争议。不可否认,农地流转率变化的过程,也是明晰并扩大集体成员农地权利的改革过程。那么,农民土地权能扩大是否能促进土地流转?对此,理论界仍莫衷一是。支持者认为,赋予集体成员更多土地权能的改革方式早已在学理上得到支持,它可为集体农地流转、抵押提供“两权分离”所不能提供的灵活性,又为各种权利在法律上的保障提供了便利<sup>[42]</sup>。质疑者认为,与产权模糊性相比,农民对农地赋予的多维价值才是阻碍农地市场化配置和效率提升的关键<sup>[10-11]</sup>。扩大农民的土地权能只会锁定地权分散的格局,进一步降低农地的利用效率<sup>[12]</sup>。也有学者从农地产权制度之外对农地流转趋缓的原因给出解释,并提出进一步的完善措施。其中,农户对农地的多元化价值考量,尤其是对生活保障的考量是关键因素之一<sup>[4]</sup>。随着农户分化的加深,农业生产在农户家庭经营中的重要性趋于下降,农地的非生产要素属性不断强化,这将大大弱化旨在依托赋予集体成员更多土地权能来推动土地流转市场健康发展的政策成效<sup>[43]</sup>。

2. 实践偏离。除理论争议之外,不少学者以强化地权为对象开展了实证考察。多数学者的研究验证了产权理论的结论,即产权制度改革推动了农地流转和农地规模经营,如程令国等<sup>[8]</sup>、王光海等<sup>[44]</sup>、杨广亮和王军辉<sup>[45]</sup>。当然,也不乏有学者得出不同的论断。仇童伟等研究认为,明晰并扩大集体成员农地权利的改革对农地流转的激励效果呈现阶段性,以2009年为界,前一阶段的改革激励作用明显,后一阶段的改革未达预期效果<sup>[5]</sup>。鉴于可得性,更多学者以新一轮农地确权为对象考察地权强化的作用,通过实证研究认为涌现出的大量改革不仅无益于促进农地流转反而抑制农地流转<sup>[13-15,43]</sup>。此外,快速发展的农业社会化服务也可为该论断提供依据。毕竟,旨在为农地流转保驾护航的农地产权制度改革,却与对农地产权安排需求更低的农业社会化服务同期推进,这就意味着产权制度改革正面效益的收窄<sup>[38]</sup>。上述研究为产权制度改革无益于农地流转的论断提供了例证。

## (三) 扩大土地权能对稳定承包权的不利影响

对农户的产权赋予并不总能达成推动农地流转的预期目标。不仅如此,由于尚未形成兼顾公平与效率的土地承包经营权落实路径,产权赋予的做法还引发了新的矛盾,造成了一些负面影响。与第一轮土地承包权赋权时的情形不同,不断延长的农地承包权期限与不断变动的农村人口和集体土地面积相互作用,形成当前复杂的农村土地承包权分配形势。期间,中央不断加强对农地调整的限制力度,通过《中华人民共和国民法典》明确要求土地承包期内发包人“不得调整”或“不得收回”承包地。新的政策打破了集体成员天然拥有

<sup>①</sup>注:2006—2020年数据来自《中国农村经济管理统计年报》,2021年数据来自《中国农村政策与改革统计年报2021》;农地流转率=当年农村承包地流转总面积/当年农村承包地总面积;农村流转增长率=(当年农地流转规模前一年农地流转规模)/前一年农地流转规模。

集体土地的惯例,割断了新增人口与土地的联系,在一定范围内导致农户之间土地占有的不均和不公<sup>[46]</sup>。面对人口与土地变动引发的人地矛盾问题,多数地区仍坚持承包地调整的习惯做法<sup>[47]</sup>。对其余少部分地区,则凭借产权的模糊化和给予集体成员二轮承包地到期后重新分配的承诺,勉强维系着承包地的稳定。

然而,伴随着农民土地使用权的“扩大”或“强化”,承包权层面的矛盾显化,农地纠纷随之增加<sup>[48]</sup>。这种负面影响在农地长期未调矛盾积压已久的地区尤为突出。农地确权的推进强化了农民的产权意识,一方面会增加承包地拥有者对农地的预期价值,阻碍其农地流转<sup>[13]</sup>;另一方面增强了村集体无地成员的承包地诉求,增加农地纠纷<sup>[48]</sup>。此外,在党的十九大报告提出“第二轮土地承包到期后再延长30年”,且尚未制定对应配套措施的情形下,村集体成员多对二轮承包地到期后的政策方向存有疑惑,明晰产权的做法无疑会增加二轮承包地调整前不调地地区农地稳定的维系难度<sup>[46]</sup>。

对存在承包地调整的地区而言,增加农民的土地权能同样会带来若干问题。笔者在调研中发现,对定期调整承包地的村集体,土地的确权并不意味着确权地与对应农户关系的锁定。相反,每次土地调整都会造成确权证农地信息和农户实际承包地信息的偏差。确权证和农户实际承包地不符,为村庄治理埋下隐患。

#### 四、对农地产权制度改革推动农地流转成效不足的系统反思

产权理论认为,不同产权安排具有不同的激励和约束功能,从而导致资源配置效率差异<sup>[17]</sup>。一般而言,产权越明晰,产权残缺程度越低,资源的配置效率越高。实践中,明晰并扩大集体成员农地权利的改革对农地流转的激励效果仍有争议,更对承包权的稳定性带来不利影响。对两者的矛盾关系,部分学者给出过一些解读,但相比于支持改革有效性的产权理论,已有解读仍显琐碎且不成体系。笔者将从三个层面解释两者关系在理论与现实上的偏差:一是产权制度改革可能没有起到扩大农户土地权能的作用;二是产权制度改革强化了农户对农地的多元评价,可能产生不利于农地流转的效果;三是决策层对农地流转的认知转变,削弱了地方政府的农地流转推动力度,增加了两者关系判断的复杂性。

##### (一)农地产权制度改革未能发挥预期的政策效果

同为旨在扩大集体成员土地权能的产权制度改革,在不同国情农情下,其配套政策效能发挥的空间不同。在家庭联产承包责任制实施早期,集体成员获得的土地权能较弱。随着扩大集体成员土地权能改革的不断推进,政府对农地流转的管制不断放松,农户在农地流转中的主体地位不断强化。2007年10月1日,《物权法》的颁布让农户对农地流转的主体地位及其自主决策权得到了法律的肯定。而后,集体成员承包经营权权能仍在持续扩大。截至目前,集体成员具备了包括占有、使用、收益三大权能,以及除继承、赠与、买卖外的其他大部分处分权能<sup>[1]</sup>。

在实践中,上述扩大集体成员权能的做法并不总能取得预期成效。具体来说,在农地流转受到较强制度约束的阶段,农户被迫选择代耕代种、农地代营等对产权制度依赖程度较低的规模经营模式<sup>[30]</sup>。此时,扩大农户土地权能的诸多做法,尤其是对农地流转管制的放开,对农地流转发挥了重要作用<sup>[49]</sup>。然而,之后的诸多改革措施,虽赋予了集体成员更多权能,但是对集体成员农地流转行为的影响有限<sup>[16]</sup>。

具体来说,新增抵押、担保等处分权能,以及农地的“三权分置”改革,多是对农地流转中可能理论缺陷的补充说明。实践中的承包权和经营权分离的现象早已普遍存在,而承包经营权抵押、担保权能在实践中难有作为<sup>[50]</sup>。新一轮农地确权可以说是对农户农地流转决策影响最明显的改革措施。然而,相比于带给农户的地权稳定性预期,实践中的新一轮农地确权反而降低了农地的稳定性,这一结果反过来会对农地流转带来不利影响<sup>[51]</sup>。因此,旨在扩大集体成员土地权能的改革,或者没能触及集体成员的农地流转决策,或者可能对集体成员的土地权能带来负面作用,无论出现上述哪一点,都意味着产权实施的成效有限,无法起到理论上提升农地配置效率的作用。

##### (二)强化的多功能性抑制改革的农地配置成效

按照产权理论解释,产权越明晰,产权残缺程度越低,农地的配置效率就越高。因此,明晰并赋予集体成

员更多土地权能的改革,理论上可以起到完善农地经营权交易基础、释放农地优化配置潜力、提升农业生产效率的作用。在把农地视作纯粹生产要素时,这一论断没有问题。当涉及农地的多功能性时,改革对农地配置效率的影响就有了不确定性。

一般而言,农地具有经济功能和社会功能。经济功能进一步包括生产功能、就业功能和财产功能。社会功能则包括生存保证、社会保障和情感功能<sup>[11,29]</sup>。在不同的经济社会发展阶段,农户对农地不同功能的优先序排列并不相同。对农户家庭而言,随着家庭收入水平的提升,农地的核心功能定位会发生调整,依次从生存保证、生产功能向财产功能、社会保障和情感功能等综合性功能转变。在生产功能为主时期,农户对农地的价值评价锁定在农业生产要素的单一维度,可以实现产权理论的预期结果。在其他时期,即便赋予农户完全的土地权能,有效的农地配置结果也不会发生。具体来说,在生存维持困难或农民缺少其他就业机会时期,农民不遵循利润最大化的资源配置原则,其农地配置效率也就不会因产权制度的优化而提升;在农业收入不再是家庭收入主要来源的时期,农民持有承包地更多是为了增加租金收入、获得可能的征地补偿以及心理上的安全感<sup>[1]</sup>。随着农业收入占比的继续下降,赋予承包户更多土地权能的做法,无疑会放大农户对农地的多维价值寄托,扩大农地估值与土地生产要素价值的差距,抑制潜在的交易<sup>[10,12]</sup>。

随着改革的推进,农户对农地的价值评估因农地非生产要素功能的强化而提升<sup>[14]</sup>,最终导致如下结果:与农户对农地转入的支付意愿相比,农户往往要求得到更高的转出租金,市场在农地配置方面出现失灵。由是,进一步“还权”在优化农地配置方面的效应递减。尤其需要注意的是,农户对农地价值评价的提升会对交易产生负面作用,当这种负面作用超过改革赋予农地流转的正面作用时,就会出现抑制农地配置效率的结果。

私有制国家的农地流转现实可提供一个极端的例证。在以日本、韩国为代表的农地私有制国家中,农民拥有完整的农地所有权。按照产权理论,在产权明晰和稳定的前提下,市场能自动解决交易问题。在实践中,农地私有制国家同样面临农地要素的市场失灵问题,而农地的多功能性是这一结果出现的重要原因<sup>[29,52]</sup>。农地私有制国家的经验也告诉我们,扩大集体成员农地产权的改革,哪怕改革至极端的私有产权,也不能完全消除农地资源的配置扭曲问题。

### (三)中央决策层认知转变及其对改革成效的冲击

随着规模经营被视作更有效的农业经营方式,如何实现规模经营的问题就成为决策层关注的焦点。在实践中,为避免与政策冲突,“农地流转”一词被农民和农村基层干部创造,且成为农地适度规模经营的主要手段<sup>[6]</sup>。而后,这一路径逐渐被理论界认可,且上升至政策层面,相关政策密集出台<sup>[53]</sup>。

以中央精神为导向,地方政府给予农地流转大力支持,更在2006—2010年间密集出台了各类推进政策,加快了农地流转的进程。然而,在经历了一段时期的高速发展后,农地流转的速度开始放缓,其在农户权益保障方面的问题也日渐突出。基于此,理论界开始探索规模经营的其他实现路径,并开始将依托农业社会化服务而成的服务规模经营视作推动中国农业现代化的第二条道路<sup>[38]</sup>。当前,农业社会化服务已成为农业规模经营实现的重要力量,更在农业规模经营实现中与农地流转路径呈现相互依存、相互促进的特征<sup>[54]</sup>。

与理论层面的转变相呼应,决策层在农业规模经营的政策选择上也作了调整,农业社会化服务发展的重要性开始凸显。2012年的《全国现代农业发展规划(2011—2015年)》提出,大力发展农业社会化服务,增强农业公益性服务能力,大力发展农业经营性服务。此后,《全国现代农业发展规划(2016—2020年)》、2023年中央“一号文件”等相继从实施农业社会化服务支撑工程、实施农业社会化服务促进行动等方面强调加快现代农业社会化服务体系的建设。与此同时,2010年后继续重申推动农地流转的政策文件明显减少。仇童伟等整理了2006—2016年全国30个省份政府工作报告,发现2009和2010年明确提出推进或加强农地流转的省份占比分别为53.33%和46.67%,但到了2015年,则下降至13.33%<sup>[5]</sup>。与此同时,干部考核机制中土地流转指标的权重逐渐下降,地方政府推动农地流转的积极性以及农地流转指标统计的口径也在悄然变化。根据在S省的调研发现,随着农业社会化服务的兴起,在概念界定模糊的情形下,部分地区出现了将农地流转数据转为土地托管数据的做法。按照这种逻辑,农地流转率下降和农业社会化服务面积上升的统计结果成为必然。

回顾农地产权制度改革与农地流转的关系可知,后期改革在推动农地流转方面的作用式微。该论断主要来自如下三个原因:一是限于改革的背景环境,进一步改革可释放的农地流转潜力有限,甚至起到抑制农地流转的作用;二是鉴于农地的多功能性,有效的改革虽能通过强化农地的要素功能推动农地流转,也会强化农地的非要素功能抑制农地流转;三是中央决策层的认知及考核指标的调整会削弱基层政府在推动农地流转方面的努力,降低政策对农地流转的激励(见图 2)。

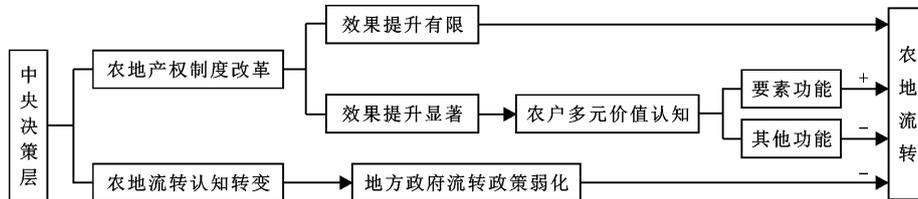


图 2 农地产权制度改革中的农地流转发展逻辑

## 五、完善农地产权制度改革的路径启示

本文总结了以扩大集体成员土地权能促进农地流转改革的内在逻辑,回顾了改革开放以来农地产权制度的改革历程,并对改革的成效给出分析,系统性解读了理论和实践偏离的成因。研究发现,改革开放之后,在产权理论的成功引入以及历史过往的成功经验和规模经营更有效的认知转变下,政府逐步确立了拆分产权并不断扩大集体成员土地权能,进而提升农地配置效率的改革方向。然而,从成效看,改革对农地流转的正面作用呈现明显的阶段性特征,在 2008 年之后不断收紧,甚至出现过对农地流转的抑制。作者认为两者的不确定关系主要来自如下原因:一是历史遗留问题限制了农地产权制度改革的成效发挥,甚至对农地流转产生了负面影响;二是产权制度改革不仅强化了农地的要素功能,同时强化了农地的非要素功能,后者对农地流转有不利影响;三是决策层对农地流转认知的改变削弱了地方政府对农地流转的推动力度,干扰了理论界对两者关系的判断。农业生产在农户家庭中重要性的降低削弱了农地的生产要素功能,降低了增加承包户土地权能的改革方向与农业生产效率提升的耦合性。因此,以扩大承包户土地权能为特征的农地产权制度改革,虽是巩固和完善农村基本经营制度的重要支撑,却不足以单独发挥加速农地集中、推动现代农业发展的改革目标。

基于上述论断,根据不同的政策目标,农地产权制度改革调整方案也有所不同,具体启示如下。

### (一) 继续坚持提高农地配置效率的改革目标

1. 继续坚持扩大集体成员土地权能的改革方向,但同时以配套政策应对两个方面的可能问题。第一,化解因人口及土地变动引发的原始难题,为产权制度改革成效发挥营造良好环境。改革开放初期,以公平为目标打造的农地承包权均分态势随着家庭人口的变化以及频繁的征地而出现变化,农户农地承包权分配不均日益严重。明晰农地产权并赋予集体成员更多土地权能的做法无疑会导致上述分配不均问题显性化,增加村集体的农地调整压力,反而降低地权的稳定性。对此,应探索土地之外的承包权分配不均替代方案,以集体财产股份制抑或上级部门给予资金补偿等方式,为农地产权制度改革作用的有效发挥提供基础。第二,弱化农地的非生产要素功能,提升改革的农地配置成效。当前看,农户对农地的价值评价已由农业生产要素的单一维度转向包含了生产功能、就业功能、财产功能、情感因素等多个维度。当农户被赋予更多农地支配权后,其对农地的处置多数不局限于经济规律,由此导致了农地经营权交易市场上的价格失灵。对此,应设法剥离农户寄予农地的多重属性。在中国,独特的户籍以及土地管理制度让农地非生产要素属性的剥离困难重重。其中,户籍制度引发的身份歧视强化了农民对土地保障作用的依赖,土地管理制度则强化了农地的财产属性。因此,在土地社会保障功能的剥离上,需建立健全农村社会保障体系;在级差地租方面,可尝试“涨价归公”机制的建设和完善。

2. 调整农地产权制度的改革方向,用好农地集体所有的独特制度安排。日韩等国的经验告诉我们,农地私有制国家的农地配置扭曲问题同样无法化解。基于这一参照,集体成员的农地权能可以不断扩大,但哪怕被赋予完全产权,仍无法克服农地配置效率不高的问题。基于这一认知,重视农地集体所有的独特制度安排,适当调整农地产权制度的改革方向,或能为产权制度改革的农地配置效率提升提供新的思路。具体来说,在确保农户集体成员权的基础上,可充分发挥村集体经济组织“统”的作用,强化村集体经济组织在农业经营中的角色定位,例如从协调流转到提供社会化服务。当然,村集体经济组织在获得更多生产决策权的同时,也应该承担更多的义务,尤其是在分配方面要做到公平公正,让集体成员可获得合理的农业经营收入。

## (二)转换思路突出产权制度改革非经济成效

土地是最基本的生产资料,具有多功能性。在不同的经济社会发展时期,政府赋予农地的功能定位会发生调整。因此,农地的功能定位应该与宏观经济社会的发展相协调。在当前,户籍制度和土地管理制度尚难突破的情况下,与其让上述两者配合追求土地要素经济效率的农地产权制度改革,更应让农地产权制度改革顺应上述制度的改革节奏。例如,在农村养老体系及社会保障体系尚未构建成熟的时期,过度追求农地的经济效率并不明智。

类比日韩等土地私有制国家的二战后的早期改革,在社会保障制度尚不完善的情况下,政府为了社会稳定和公平,不仅强制性建立“均田制”,更制定了限制土地所有权流转的诸多政策措施。在农业占国民经济比重下降到很低水平,且社会保障体系不断健全后,政府才开始调整农地产权制度,不仅取消了对农地流转的限制,还采取了诸多鼓励流转的措施。相比于上述国家,中国户籍制度造就的二元经济结构长久存在且根深蒂固,与农业占国民经济的比重下降相比,农村社会保障体系构建滞后,这决定了农地产权制度改革或还未到追求经济效率的阶段。在当前,依托农地为农民提供基本的养老等社会保障仍有其必要性。

## 参考文献:

- [1] 叶兴庆. 我国农业经营体制的40年演变与未来走向[J]. 农业经济问题, 2018(06): 8-17.
- [2] 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(01): 17-24.
- [3] 赵泉民. “变”与“不变”之间: 现代中国农地制度改革的演进逻辑[J]. 理论月刊, 2021(03): 37-48.
- [4] 董欢. 中国农地制度: 历史、现实与未来——“三权分置”政策背景下的新审视[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2019(04): 58-66.
- [5] 仇童伟, 罗必良. 强化地权能够促进农地流转吗? [J]. 南方经济, 2020(12): 1-18.
- [6] 陈锡文, 罗丹, 张征. 中国农村改革40年[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 42.
- [7] ALI D A, DERCON S, GAUTAM M. Property Rights in A Very Poor Country: Tenure Insecurity and Investment in Ethiopia[J]. Agricultural Economics, 2011, 42: 75-86.
- [8] 程令国, 张晔, 刘志彪. 农地确权促进了中国农村土地的流转吗? [J]. 管理世界, 2016(01): 88-98.
- [9] 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2002(06): 35-45.
- [10] 朱文珏, 罗必良. 农地价格幻觉: 由价值评价差异引发的农地流转市场配置“失灵”——基于全国9省(区)农户的微观数据[J]. 中国农村观察, 2018(05): 67-81.
- [11] 高建设. 农地流转价格失灵: 解释与影响[J]. 求实, 2019(06): 92-106.
- [12] 桂华. 集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望[J]. 学术月刊, 2017, 49(02): 80-95.
- [13] 姚志, 文长存. 中国农村承包地确权: 政策变迁、衍生问题与制度设计[J]. 经济体制改革, 2019(05): 81-87.
- [14] 罗必良, 张露. 中国农地确权: 一个可能被过高预期的政策[J]. 中国经济问题, 2020(05): 17-31.
- [15] 包国宪, 刘青川, 关斌. 产权强度为什么不能加快农地流转——禀赋效应的中介作用和土地依恋的调节作用[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021, 49(03): 66-79.
- [16] 罗必良. 从产权界定到产权实施——中国农地经营制度变革的过去与未来[J]. 农业经济问题, 2019(01): 17-31.

- [17] COASE R H. The Nature of the Firm[J]. *Economica*, 1937, 4(16): 386-405.
- [18] 刘守英. 中国农地制度的合约结构与产权残缺[J]. *中国农村经济*, 1993(02): 31-36.
- [19] 刘守英. 土地制度与中国发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 18-19.
- [20] 许庆, 杨青, 钱有飞. 合久必分分久必合——新中国农地制度的一个分析框架[J]. *农业经济问题*, 2019(01): 46-60.
- [21] 郜亮亮. 中国农地产权制度的改革实践、变迁逻辑及未来演进方向[J]. *政治经济学评论*, 2023, 14(01): 48-76.
- [22] 许人俊, 邓子恢和六十年代的包产到户实验[J]. *炎黄春秋*, 2011(2): 64-71.
- [23] 陈明. “集体”的生成与再造: 农村土地集体所有制的政治逻辑解析[J]. *学术月刊*, 2019, 51(04): 84-93.
- [24] 黄道霞. 建国以来农业合作化史料汇编[M]. 北京: 中共党史出版社, 1992: 399-400.
- [25] 郑淋议, 罗箭飞, 洪甘霖. 新中国成立70年农村基本经营制度的历史演进与发展取向——基于农村土地制度和农业经营制度的改革联动视角[J]. *中国土地科学*, 2019, 33(12): 10-17.
- [26] 周振, 孔祥智. 新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J]. *管理世界*, 2019, 35(10): 24-38.
- [27] 骆友生, 张红宇. 家庭承包责任制后的农地制度创新[J]. *经济研究*, 1995(01): 69-80.
- [28] 杜润生. 包产到户: 来自农民的制度创新[J]. *百年潮*, 2000(02): 48.
- [29] 王裕雄, 林岗. 对当前中国农地制度改革争议中几个核心判断的验证——基于东亚先发经济体的经验证据[J]. *青海社会科学*, 2013(02): 15-20.
- [30] 田则林, 余义之, 杨世友. 三权分离: 农地代营——完善土地承包制、促进土地流转的新途径[J]. *中国农村经济*, 1990(02): 41-44.
- [31] 高中华. 耕者有其田: 中国土地改革及深远影响[J]. *中国党政干部论坛*, 2021(05): 23-27.
- [32] 刘振伟. 对完善农村土地承包法律制度的认识(上)[J]. *农村工作通讯*, 2017(22): 8-13.
- [33] 国务院发展研究中心土地课题组. 农地规模与农业发展[M]. 海口: 南海出版社, 1992: 7-11.
- [34] 陈锡文. 构建新型农业经营体系刻不容缓[J]. *求是*, 2013(22): 38-41.
- [35] 安希伋. 论土地国有永佃制[J]. *中国农村经济*, 1988(11): 22-25.
- [36] 黄少安, 孙圣民, 宫明波. 中国土地产权制度对农业经济增长的影响——对1949—1978年中国大陆农业生产效率的实证分析[J]. *中国社会科学*, 2005(03): 38-47.
- [37] 武舜臣, 曹丹丘, 李乾. 抉择中的土地流转与土地托管: 优劣之分还是条件差异? [J]. *江苏大学学报(社会科学版)*, 2019, 21(04): 58-66.
- [38] 钟真. 社会化服务: 新时代中国特色农业现代化的关键——基于理论与政策的梳理[J]. *政治经济学评论*, 2019, 10(02): 92-109.
- [39] 武舜臣, 储怡菲, 李乾. 小农户与现代农业发展有机衔接: 实现基础及在分类农产品中的实践[J]. *当代经济管理*, 2020, 42(02): 28-34.
- [40] 阮正福. 农业家庭经营规模的合理界限[J]. *农业经济问题*, 1985(06): 33-35.
- [41] 张红宇. 准确把握农地“三权分置”办法的深刻内涵[J]. *农村经济*, 2017(08): 1-6.
- [42] 楼建波. 农户承包经营的农地流转的三权分置——一个功能主义的分析路径[J]. *南开学报(哲学社会科学版)*, 2016(04): 53-69.
- [43] 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, 34(03): 6-16.
- [44] 王光海, 谢保鹏, 陈英, 等. 农地产权能强度对农户农地转出的影响——基于交易成本的中介效应分析[J]. *世界农业*, 2022(05): 83-94.
- [45] 杨广亮, 王军辉. 新一轮农地确权、农地流转与规模经营——来自CHFS的证据[J]. *经济学(季刊)*, 2022, 22(01): 129-152.
- [46] 张浩. 农地再延包三十年: 政策衔接是关键[J]. *江苏社会科学*, 2021(05): 47-54.
- [47] 冀县卿, 黄季焜. 改革三十年农地使用权演变: 国家政策与实际执行的对比分析[J]. *农业经济问题*, 2013, 34(05): 27-

32.

- [48] 曲颂,郭君平,夏英. 确权和调整化解了农地纠纷吗? ——基于7省村级层面数据的实证分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(02):71-78.
- [49] YAO Y,CARTER M R. Specialization Without Regret:Transfer Rights Agricultural Productivity and Investment in An Industrializing Economy[Z]. Policy Research Working Paper,1999.
- [50] 胡小平,毛雨. 为什么土地经营权抵押贷款推进难——基于四川省眉山市彭山区的案例[J]. 财经科学,2021(02):109-120.
- [51] 纪月清,杨宗耀,方晨亮,等. 从预期到落地:承包地确权如何影响农户土地转出决策? [J]. 中国农村经济,2021(07):24-43.
- [52] 叶兴庆,翁凝. 拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J]. 中国农村经济,2018(01):124-137.
- [53] 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.
- [54] 胡凌啸. 中国农业规模经营的现实图谱:“土地+服务”的二元规模化[J]. 农业经济问题,2018(11):20-28.

## Regime Reform of Rural Land Property Rights and Response of Rural Land Circulation: Deviation From Expectation and Logical Interpretations

WU Shunchen<sup>1,2</sup>, CAO Danqiu<sup>3</sup>, WANG Xinghua<sup>4\*</sup>

(1. Beijing Technology and Business University, Beijing 100048;

2. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732;

3. China Institute for Rural Studies, Tsinghua University, Beijing 100048;

4. College of Agricultural Economics and Management, Shanxi Agricultural University, Taiyuan 030031, China)

**Abstract:** Since the ownership of rural land belongs to the village collective, the main ideas of property rights regime reform have mainly focused on the separation of property rights and the expansion and strengthening of farmers' property rights shares. However, there is temporal heterogeneity for the effectiveness of theoretically effective regime reform of rural land property rights in promoting rural land circulation. With the advance of time, the positive effect of reform on rural land circulation has gradually declined. And in the later stage, it has even had a restraining effect. To explain the deviation between theory and practice, this paper summarizes the formation logic of the reform path, expounds the reform process and its impact on rural land allocation, and ultimately condenses the systematic causes of insufficient reform effectiveness. The study suggests that the introduction of property rights theory provides a theoretical basis for the reform of expanding the rights and powers of collective members. The increased historical experience of reform provides practical support for the selection of reform paths. As scale management is seen as a more effective mode for rural management, a reform approach aimed at expanding the power of collective members is gradually taking shape. After the reform and opening up, the regime of rural land property rights has been continuously advancing towards expanding the rights and powers of collective members. However, it inhibits the rural land circulation and lashes the stability of rural land contracting rights at this stage. The article constructs an interpretation framework, covering the policy effectiveness, farmland versatility, and cognitive adjustments of the central decision-making group. This paper suggests it is unadvisable to expand the land rights and powers of collective members under the goal orientation of pursuing modern rural development. The key is to enhance the role of unification in the basic rural management regime and compensate for the non-productive reliance of farmers on rural land with social assurance.

**Keywords:** regime of rural land property rights; rural land circulation; periodic deviation; reform of rural land property rights; logical interpretation

(责任编辑:董应才)