

中国城乡转型中的农村土地集体产权 与流转配置效率*

郜亮亮^{1,3} 纪月清²

摘要：土地规模经营是中国农业走向现代化的必经之路，但在当前中国城乡转型的现实中实现起来还面临不少困难。本文基于中国“大国小农”的农村土地分配国情以及城乡转型中的土地流转特性，尝试说明为什么单纯靠自由流转市场不易完全实现土地这种位置固定的特殊要素的高效流转配置，阐明集体所有制在提高土地流转配置效率上具备的潜在优势及其作用条件，为其充分发挥相应作用提供科学支撑。文章首先对城乡转型中农村家庭联产承包责任制的演进及效率含义进行了梳理，分析了自由流转市场在流转配置小规模细碎化土地方面面临的高昂交易成本以及因此产生的土地低效率使用等问题，然后指出土地集体所有制下的村集体——作为土地所有权的拥有者，可以方便通过土地置换、连片流转和整理等措施，在实现连片规模经营方面发挥应有的作用，也可通过充当天然的“土地流转中介”降低流转交易成本，亦或通过充当“土地银行”把零碎、短活期的“存入”土地转变为规模化、长期稳定的“贷出”土地，从而改善土地流转配置效率。“解铃还须系铃人”，在小规模细碎化的农村土地分配格局下实现长期稳定的规模化流转经营，恰当的选择是在继续坚持并创新完善土地集体所有制的基础上，稳妥充分发挥其应有作用。当然，这种作用的发挥以行之有效的治理体系为条件。

关键词：土地集体所有制 土地细碎化 土地流转 规模经营 配置效率

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

作为人地关系紧张的大国，中国农村土地的合理配置不仅关系着农民生计还关系着国家粮食安全乃至整体经济社会的发展和稳定。20世纪80年代初推广实施的家庭联产承包责任制（下简称为家庭

*本文研究得到国家自然科学基金项目“细碎化产权VS整片化土地利用：评承包地确权颁证对农户农地利用集体布局、投资与流转的影响”（编号：71773050）、中国社会科学院国情调研重大项目“农村集体经营性建设用地入市实施状况调研”（编号：GQZD2022007）以及国家自然科学基金项目“独木不成林：现代农业中小农经营规模变动的区域性外部经济研究”（编号：72073066）的资助。感谢南京农业大学钟甫宁和徐志刚教授对论文的评论与建议，感谢研究生杨宗耀、黄晓彤、汪紫钰、高孟菲、王洁丹与杨欢欣的材料整理工作。当然，文责自负。本文通讯作者：纪月清。

承包制)将农村集体土地平均分配给广大农民经营,形成土地所有权仍归集体、承包经营权主要由作为集体经济组织成员的农户自主支配的“两权分置”局面。这一制度有力地提高了农民的生产积极性和有效性,实现了农业产出的高速增长^①。在家庭承包制下,尽管每个农户的土地承包面积都很小,但他们的基本生活和发展权利得到了有效保障,这使中国得以具备远高于其他经济发展水平类似国家的人类发展指数(Burgess, 2000),并在随后的工业化与城镇化发展中得以获取源源不断的人力资本状况良好的劳动力。另外,在当时农业机械昂贵而劳动力普遍过剩、机械化需求微弱的情况下,均分制所形成的小规模家庭经营局面反而有利于避免大农场雇工经营的监督难题,并且每户分得并经营多块、分散小地块的这种细碎化经营模式也有利于农户合理安排多种经营和充分利用家庭劳动进行精耕细作来提高收入并增加农产品的供给(李功奎和钟甫宁, 2006)。

随着中国工业化与城镇化的快速推进,一方面,自己经营或出租土地不再是广大农户唯一乃至重要的生计来源;另一方面,集体所有制的一些传统安排逐渐开始制约土地资源的有效配置,因此,国家开始不断探索与深化集体产权制度改革。但是,当下的中国农村土地流转配置仍存在诸多低效率问题,主要表现在三大方面:第一,农户间配置效率低。土地流转滞后于劳动力转移,家庭劳动力已经转移的农户依靠留守人口勉强经营而有剩余劳动力和经营能力强的农户想扩大经营规模却得不到土地(李庆海等, 2012; 金松青和 Deininger, 2004);土地流转的“人格化”交易特征明显,一些土地被“无偿”转给亲友“代耕”而非出租给生产经营能力强并愿意支付高租金的经营者(陈奕山等, 2019)。第二,流转土地长期利用效率低下。土地流转的短期与活期化特征明显,即流转以短期或随时可能结束的合约为主,造成流转经营权很不稳定,经营者缺乏长期投资和以可持续方式利用土地的激励(郜亮亮等, 2011; 徐志刚和崔美龄, 2021)。第三,流转土地小规模、碎片化经营特征明显,缺乏规模经济效率(纪月清等, 2017)。由于流转配置的低效率,土地规模经营特别是连片的规模经营并没有顺畅发生,小规模细碎化的土地承包格局仍然制约着土地规模经营的发展。

在此背景下,如何进一步深化农村土地集体产权制度改革以减弱小规模细碎化的土地承包格局对土地规模经营的制约,如何更好地为农地流转市场创造条件以促进土地规模经营,就成为亟待回答的问题。本文将尝试回答这些问题。本文首先对家庭承包制的演进过程进行梳理,并说明阻碍土地流转配置的制度安排是如何被逐步破除的;然后,基于中国农户土地面积小且地块细碎以及城乡转型中流转交易治理成本高等特性,说明为什么自由流转市场不易实现土地这种位置固定的特殊要素的高效流转配置,进一步阐明土地集体所有制在降低交易成本、提高农村土地流转配置效率上具备的潜在优势及其发挥作用的条件,为土地集体所有制可进一步创新完善并充分发挥其在促进土地连片规模流转方面的制度优势的判断提供科学支撑。

^①根据《全国农产品成本收益资料汇编》数据,1978—1984年中国小麦、水稻、玉米三种粮食作物的亩均劳动投入由33.31天下降到17.57天,减少近一半,同时亩产由221.41公斤增加到294.67公斤,增幅超30%。

二、配置效率视角下中国农村土地家庭承包制的演进与当下改革焦点

中国建立在集体所有基础上的农村土地家庭承包制，在保障农民生存发展、防止极端贫困以及保持社会稳定方面取得了毫无争议的制度绩效，同时也为未来实现共同富裕提供了重要抓手。但随着发展环境的变化，这一制度安排开始显露出妨碍资源配置效率的一面，为此，国家审时度势进行制度改革，相关改革及当下焦点主要集中在三大方面。

（一）与承包资格认定相关的效率问题及制度改革

1. 承包资格与土地经营相挂钩的改革。在家庭承包制实施之初，承包地的流转与撂荒均是被禁止的，农户不再经营时需要将土地交回村集体^①。出租或撂荒可能会失去土地占有资格的情况在许多发展中国家均存在，这种将地权和自营相挂钩的制度安排会阻碍农村人口和劳动力资源向其他区域和其他行业转移配置（de Janvry et al., 2015）。在家庭承包制下，农村集体土地被按人口或劳动力分配给了家庭，只要农户仍在经营土地，部分劳动力转移就不会影响家庭承包权。这种制度安排被认为和户籍制度一起使大部分农村家庭选择“候鸟式”迁移而非举家搬迁（Zhao, 1999）；同时，也使得劳动力已转移的农户依靠留守人口勉强经营而有剩余劳动力和经营能力强的农户想扩大经营规模却得不到土地（李庆海等，2012；金松青和 Deininger, 2004），也导致农户私下将土地无偿转给值得信任的亲友“代耕”而不出租给生产经营能力强并愿意支付高租金的经营者的低效率配置局面（陈奕山等，2019）。

为提升土地资源在农户间的配置效率，国家对承包地流转的态度由开始的禁止逐渐向默许再向支持鼓励转变。1984年的中央一号文件提出“鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可以经集体同意，由社员自找对象协商转包”^②。不过，当时并未对“转包”性质进行明确界定，特别是对转包能否收取租金报酬缺乏说明。2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》明确“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”^③，农民再也不会只是因为流转土地而失去承包资格，承包资格和土地流转已经彻底脱钩。

2. 承包资格与户籍等相挂钩的改革。当下制度改革的焦点是要不要将承包资格与户籍等其他条件也彻底脱钩。脱钩可以为进城农户提供来自承包地流转（或经营）的收入保障，类似于为来自农村的家庭提供低配版“全民基本收入”^④计划，这在因国际局势动荡和人工智能自动化等而导致结构性失业频发的年代具有重要价值；相互挂钩，即收回那些长期不在原村庄生活的家庭以及户口迁出人口的

^①1982年中央“一号文件”规定“社员承包的土地，不准买卖，不准出租，不准转让，不准荒废，否则，集体有权收回；社员无力经营或转营他业时应退还集体”，参见 <http://www.nongye.cnki.net/staticpages/yihaowenjian/wj1982.html>。

^②参见：http://www.cnews.net/zt/zyhwj/lzzyhwjhg/440270_20210209112255.html。

^③参见：《中华人民共和国农村土地承包法》中的第二十三条，http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61729.htm。

^④关于“全民基本收入”的更详细论述可参见帕里斯和范德波特（2021）。

承包地，则可以为农村新增人口提供更多的土地保障^①。关于选择哪种，国家的总体态度是“保持土地承包关系稳定并长久不变”，即进行脱钩。2018年底发布的修订版《中华人民共和国农村土地承包法》规定“承包期内，发包方不得收回承包地”“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件”^②，这意味着承包期内的承包资格已经和户籍脱钩了。至于每轮承包到期时怎样根据农村集体经济组织成员资格认定进行土地分配^③，有望在已列入全国人大立法计划但尚未排入日程的“农村集体经济组织法”中进行明确规定。从近年改革试点的实践看，成员资格丧失的考量基本围绕户籍迁出、生产生活关系实质、生存保障等因素加以判定（马翠萍和郜亮亮，2019）。而按照《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》的规定，除了“因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的，发包方应当依法收回承包地，另行发包”外，在“坚持延包原则”和“继续提倡‘增人不增地、减人不减地’”的要求下，在二轮承包到期后，那些部分乃至全部成员户口迁出农户的承包地也大概率不会受到影响^④。至于农村缺地少地的家庭，主要通过“帮助其提高就业技能，提供就业服务，做好社会保障工作”来解决生计问题^⑤。现在“二轮土地承包到期后再延长30年”正在试点，尚未出正式方案。如果届时承包资格仍与户籍等挂钩，或许会影响户口转换、举家搬迁，进而可能对人口和劳动资源的跨区和跨部门配置产生些许影响，但不会妨碍农业农村内部的土地资源分配效率。因为，即使有部分农户为保有土地承包权而选择将一些人口留在农村，只要其生产率（边际或总的）低于其他经营者，照样会转出部分或全部的土地；而如果留下来的人口具有农业经营能力，不转出乃至转入土地也是在提高土地的配置效率。

（二）与经营权稳定性相关的效率问题及制度改革

1. 稳定承包经营权的改革。尽管国家通过划定第一轮15年、第二轮及之后30年这样的长承包期限并做出“承包期内不得调地”的规定来稳定农户的承包经营权，但在早些年间，很多村庄为满足新增人口的土地生计保障诉求仍会根据人口出生、死亡、嫁娶等频繁地违规调整承包地。调地时附着在土地上的投资有可能和土地一起被重新分配给他人或被他人侵占，这显然会降低农户进行长期土地投资和采用可持续方式利用土地的激励（姚洋，1998；许庆和章元，2005）。一方面，城乡转型中农民

^①农村新增人口会和原来家庭分享一些土地或者继承原家庭的土地，只是对新增人口多的家庭而言其成员土地数量相对较少。

^②参见：2018年底发布的修订版《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/cd063e4c0f19465e9d41946001fe839c.shtml>。

^③也有可能成员资格认定会与土地分配分开，例如进城农户虽仍可以占有土地、获取土地流转收入，但不再是农村集体经济组织成员，不需要也不可以回来对土地利用的集体决策“发表意见”。

^④根据笔者对江苏启东“延包”试点的调查，国家非常强调“延包”率，只允许村庄收回消亡户由亲友代耕的承包地，因此，等到二轮承包到期时，广大农户的承包资格很可能与户籍脱钩。

^⑤参见：《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/26/content_5455882.htm。

的生计来源多元化,对调地保障生计的需求有所降低;另一方面,政府通过各种措施收紧农村集体经济组织对土地调整的自由裁量,承包期内的土地调整频率已大幅降低(丰雷等,2013)。近年来,随着土地承包经营权确权登记颁证工作的完成,关于调地需要经过三分之二以上的集体经济组织成员(持证者)同意、还需要报上级主管部门鉴别合规性的规定将会得到越来越严格的执行,承包期内违反国家规定的调地行为已经很难再发生。至于二轮承包到期后的土地调整问题,国家要求“应坚持延包原则,不得将承包地打乱重分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定”^①。当下,除了发生一些政策允许的土地调整情况(如少数村庄发生自然灾害并损毁了一些承包地,或者一些村庄进行了消减细碎化的土地整理项目)之外,承包地经营权的稳定性得到很大提升。

2. 稳定流转经营权的改革。当下制度改革的焦点是如何保障流转土地经营权的稳定性。中国2020年的承包地流转比率已经达到34.1%^②,随着城镇化和劳动力转移就业的进一步发展,特别是农村人口老龄化加剧和人口继续减少,承包地流转比率有望进一步增加。像江苏这样城乡转型起步较早省份的高达61.3%的流转比率,在不远的将来必然常见于广大地区。承包地流转经营已占据较高比例以及在不远将来可能发生的加速增长趋势均凸显了保证流转经营权稳定的重要性。因为流转经营权不稳定不但会降低土地投资——有研究发现农户在转入地块上进行的长期投资水平显著低于自家承包地(郜亮亮等,2011),还会减少规模户对机械等和土地不直接相关的农业生产长期投资(徐志刚和崔美龄,2021)。

关于为什么流转经营权倾向于短期及不稳定,一方面,承包权期限短且承包到期后被调整的可能性显然会影响流转经营权稳定性,这点随着国家政策不断稳定承包权已得到较充分的解决;另一方面,履约环境差,一些转出户随意违背关于租金与期限的合约规定也会致使流转经营权不稳定,这种情况特别是在转入户没有提前支付剩余流转期限的租金时^③更容易发生。针对这些,国家正试图完善农地“三权分置”方案,通过赋予经营权必要的权利内涵以确保流转土地经营的长期稳定性^④。目前存在

^①参见:《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/26/content_5455882.htm。

^②数据来自《中国农村政策与改革统计年报(2020)》。全国承包地流转比率是指全国流转的承包耕地面积占家庭承包耕地总面积的比重。

^③实践中,签订长租的转入户往往很少一次性付清全部流转期限的租金,也很少采用转让方式一次性“买入”剩余承包期限的经营权,这主要源于自有资金和信贷的约束。发展流转经营权的抵押贷款虽能部分缓解该约束,例如花100万元购买100亩地的10年经营权,抵押到银行能够且只能够获得不超过60万元的贷款(为保障贷款安全现在银行提供的贷款额度原则上不超过抵押物估价价值的60%),但不能全部缓解。因此,转入户特别是刚开始进行规模经营的大户往往选择一年一付租金而非一次付清多年租金,然后申请抵押贷款来减轻资金约束问题。

^④参见:《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》关于“在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下,平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权,保障其有稳定的经营预期”的规定, http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

和将来面临的主要问题在于还有很多非制度原因会让流转双方不愿意签订长期契约，如转出方因担心非农就业不稳定而希望保持租约期限的灵活性等。

（三）与土地经营规模相关的效率问题及制度改革

农户土地经营规模小且地块细碎一直被认为制约了农业现代化发展。就农户经营规模而言，在中国这样一个人地关系紧张的国家进行农村土地均分，必然导致农户土地规模很小。据统计，2020年中国农户的户均承包地面积尚不到7.1亩^①。农户经营规模过小进而缺乏规模效益制约了他们主动学习与采纳新技术的积极性。为解决这一问题，中国政府从分田到户伊始就花费巨大成本建成并维系了庞大的农技公共推广服务体系，但小农户的技术采纳效果仍不理想（胡瑞法等，2004）。为提高技术推广效率（即降低推广成本、提升推广速度与技术采纳效果）以及加快农业现代化发展，发展土地适度规模经营一直是国家农业政策的重点。“促进小农户与现代农业发展有机衔接”需要付出高昂的组织动员成本，但因为小农经营一方面具有弱质性另一方面又有其存在的客观性和长期性^②，国家才会选择在“正确处理好发展适度规模经营和扶持小农户的关系”的基础上兼顾其发展^③。对农业经营者而言，如果土地经营真的具备很强的规模效益，他们会自发转入土地，土地的快速流转与向少数户集中会在自由市场上自动发生，似乎并不需要国家特意出台发展扶持政策。然而，与其他产业相比，在农业特别是经营者规模不够大的情形下，经营者采用新技术具有很强的正外部性和引领示范作用^④。因此，就充分发挥更具采纳新技术主动性的规模经营主体的引领示范作用而言，有理由支持规模经营，即类似对技术采纳的外溢效应这种正外部性进行补贴来提高效率（马若兮等，2021）。但是，需要谨慎提防那些不是助力而是扭曲土地流转配置的规模经营支持政策。例如，设置很高的获得补贴的规模“门槛”或者给予过高的规模经营补贴，就可能会带来土地过度向少数经营者集中，诱导经营者建立过大而不经济的规模农场，降低土地资源的配置效率。

除了农业经营者太多、经营规模普遍过小之外，中国另一大问题是地块面积太小、土地细碎化严

^①数据来源于《中国农村政策与改革统计年报（2020）》。

^②近年来，就业压力大增，很多人增加了对农业承载就业的美好期望，并进而开始认为小农经营的存在具有合理性。对这点前面已多有讨论。如果把承包和经营分开看，维持小农承包的确可以为广大来自农村的家庭提供低配版“全民基本收入”，但主动维持小农经营既没必要也难以继。近20年（2002—2021年），中国农业就业人数已由3.66亿下降到1.71亿（且包含大量60岁以上老人），占比已由50%下降到不足23%；而且这一占比也必将随中国迈进高收入国家行列而逐步逼近高收入国家常见的1%到2%的农业就业水平。无论如何，刻意放缓城镇化和农业现代化发展速度，进而鼓吹甚至刻意通过政策去维持小农经营和高农业就业占比是得不偿失的。

^③参见：《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/21/content_5367487.htm。

^④这也是农业技术需要公共推广的原因。公共推广是为了纠正“正外部性”引起的效率损失，即为了避免小规模农业经营者等待其他人率先试错与采用新技术，然后进行低成本模仿的策略性选择对新技术推广形成掣肘。应该看到，尽管中国等农技发达国家的新品种与新投入品可以简单用于提升众多发展中国家的农业生产技术效率，但因缺乏强有力的政府对公共农技推广的支持，很多非洲国家仍在使用原始生产技术并只能得到很低的农业产出。

重。不足 7.1 亩的户均承包地还要被分散在多个位置不同的地块上；即使对于平均规模已达到 400 亩的家庭农场，其土地依然平均由分离的 15 块地构成（郜亮亮，2020a）。土地经营的细碎化，不但会使很多劳作时间浪费在分散地块间的通勤上，也妨碍了机械替代劳动或者增加了替代的成本，最终对一个试图进行规模经营的农业经营者所能有效经营的土地总规模形成束缚。随着劳动价格上涨，土地细碎化经营的低效率问题开始凸显（顾天竹等，2017），农户表现出很强的地块整合需求。例如，他们愿意为转入面积大的或者与自己经营的土地相连的地块支付更高的租金（纪月清等，2017）。特别是对劳动力相对缺乏的大户而言，他们难以经营零散的小地块，更偏好于转入能够连片的或面积本来就比较大的地块（郭阳等，2019）。

当下制度改革的焦点是如何在原先小规模、细碎化的土地分配格局下有效促成农户土地经营规模的扩大，且最大可能避免空间分散型的总规模并不大的规模经营，以实现连片式土地规模经营。关于承包地分配和承包经营细碎化的治理，国家一方面提倡“增人不增地、减人不减地”来“防止耕地经营规模不断细分”，另一方面明确允许“各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设，组织开展互换并地，发展连片种植”^①。目前存在和将来面临的主要问题在于如何有效形成连片规模化的流转经营，毕竟在城乡转型中随劳动力转移而陆续转出的承包地既非常小又在空间上异常分散。

（四）小结

自中国农村集体土地实行家庭承包责任制以来，国家根据城乡转型带来的环境条件变化不断对该制度进行卓有成效的革新。基于“保持土地承包关系稳定并长久不变”思想而进行的改革，已经使集体所有制基本不再对农业农村资源的配置效率构成制约。与直接将农户承包地私有化以靠自由交易市场解决土地细碎化的思路不同，国家试图通过集体所有制的创新完善来解决小规模细碎化土地承包对农业规模经营的制约。下文将对这种思路的必要性与可行性进行分析。

三、城乡转型中土地集体所有制提高土地流转效率的潜在优势及条件

放眼全球，源于土地资源空间位置固定及供给量既定等特性，各个国家的土地资源均兼具统一规划和市场分散决策两种成分。不可否认，利用土地制度优势进行高效率的统一规划配置对中国的基础设施建设乃至经济快速增长起到了功不可没的作用。当然，其中必然也存在不当或者过度规划的风险。由于需要在较大地理范围内进行作物生产和灌溉等基础设施的总体布局，农业用地同样需要规划，特别对中国这样土地经营碎片化的国家更是如此（钟甫宁和纪月清，2009；杨志武和钟甫宁，2010）。家庭承包制实施伊始中国就强调建立“统分结合的双层经营体制”，其目的也是有效发挥集体统一规划和承包户分散经营各自的优势。然而，对于土地流转配置中是否要发挥集体统一规划的作用一直缺乏充足认识，特别是几乎所有的既有政策法规都对土地流转要遵从“农户自愿”原则进行了强调，而这些“强调”使相关人员对村集体这一所有权的拥有者是否能发挥统一规划作用形成了思想和勇气方

^①参见：《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/26/content_5455882.htm。

面的束缚，至于对村集体何时能统一流转配置土地的问题更缺乏明确判断。下文将具体阐述城乡转型中完全依赖“农民自愿”的自由流转市场在配置小规模、细碎化承包地上存在的多重障碍，同时分析农村土地集体所有制在发挥统一规划作用上的优势空间，以及有效发挥统一规划作用进而提升土地流转配置效率所依据的外在条件。

（一）自由流转市场在配置小规模、细碎化土地方面面临的障碍

经济学基本原理认为，除了市场失灵外，高交易成本是阻碍自由市场实现资源高效率配置的另一大因素。在土地占有呈现出小规模、细碎化特征的国家或地区，发展正式交易并通过合约治理来实现土地资源的有效利用，同样涉及高昂的交易成本及因此带来的低效率流转配置问题。

1.土地流转面临高交易成本。（1）能确保土地有效配置的市场化交易异常繁琐。具体表现在：①就事前搜寻成本而言，位置固定决定了土地市场的区域性，承租者往往是土地旁边的居民，并且土地交易具有时间间隔长、时间连续性差的特征，这种时空分割使土地市场具有“薄市场”特征。而进城农户返乡或远程搜寻那些生产经营能力最强、出价最高的承租者需要付出较高的信息成本。②就事中谈判与签约成本而言，对土地质量等级或生产力进行鉴定以便确定合适价格也是困难的，特别是土壤肥力测定费用高昂；对流转期间的土地用途和流转合约到期后需要维持的土地质量等级（例如，附属设施状况、土壤肥力以及墒情等）进行逐一谈判也是非常繁琐的。因此很难通过流转合约来防止转入方的短期行为、保证土地利用的可持续性。③就事后合约执行成本而言，对合约期限内调整合约内容以应对意外事项（如自然灾害、农产品价格波动、技术进步等）、监督转入方土地利用行为，以及对合约到期后土地质量等级及变化的认定核实和处理等，不管是流转双方还是类似法院这样的确保合约执行的第三方都需要付出巨大努力与费用。

（2）高交易成本是相对于交易数量和交易收益而言的。就交易数量来看，单次交易无论数量多还是少，进行正式且完备的土地交易需要付出的成本大体相当或者说相对“固定”，这说明土地交易存在规模经济，交易规模过小时则无法充分分摊交易成本，使单位流转面积的交易成本很高。中国农业经营以小农户经营为主，小规模细碎化的土地占有状况决定了农户单独进行土地流转时会面临很高的亩均交易成本。同时，城乡转型过程中随农户陆续进城而释放出来的土地供给在时空上异常零散，为“薄市场”中的供给者提供流转中介服务也缺乏规模经济，这就决定了商业化的专业中介服务也将面临很高的亩均服务成本。就交易收益来看，确保土地有效流转配置的交易——寻找经营能力强的承租方、签订长约或完备条约使承租方可以放心投资、相邻地块联合（或通过置换）进行连片规模化流转使承租方充分享有农业规模经营带来的节本增效好处——固然能最大限度地提高土地利用价值并带来较高的亩均交易收益，但如果亩均交易成本更高，理想中的完美交易就无法发生。当提到交易成本“高昂”时，其潜台词是交易成本比交易收益更高以致于大量潜在的交易收益（来源于资源配置效率改善）没有充分实现。

2.高交易成本导致流转配置效率低下。（1）土地流转人格化交易特征明显。面对搜寻合适交易对象和签订、执行完备正式合约的高成本，以及缺乏低成本的商业化中介服务，进城农户往往不得不退而求其次，大幅缩减交易过程中得不偿失的交易投入，例如简单把土地“无偿”地交给值得信赖的亲

友，进行非正式、“人格化”的交易或者人情交易等（王亚楠等，2015；Gao et al., 2019）。这种流转是期待对方承情并提供一些同样因市场太薄而难以市场化供给的服务，如照看可能不定期出现急症的留守老人、对留守人口从事的生产活动提供少数环节但非常必要的帮扶、看护土地避免被杂草与偶然发生的自然灾害侵蚀等等（陈奕山等，2017）。在这类交易中，由于市场价格调节不再是主要机制并且交易搜寻范围限定在亲友和近邻之间，因此会造成土地难以流向生产经营能力强并愿意支付高租金的经营者，降低了流转配置的效率（陈奕山等，2019）。

（2）流转土地碎片化特征明显。在城乡转型中，随农户陆续进城而陆续转出的土地在空间位置上非常分散。当然，如果土地流转不存在交易成本或成本极低，这些小地块也很容易整合：那些未进城且仍计划经营土地的农户可以选择和进城农户一起连片转出自己的承包地，这样就可以获得较高的、含有规模增值的每亩租金，然后再花费较低的租金转入零散地块来经营，或者再花费相同租金转入连片规模化的地块来经营。但实践中，高昂的交易成本的存在使农户并不愿转出自己的承包地然后再去转入其他土地来经营。希望转入连片规模化土地的农业经营者往往需要和不愿意转出的农户商谈土地互换，以将这些农户的土地置换到一边。但是，一方面，置换交易本身也需要付出高昂的交易成本；另一方面，自由流转市场过分强调“农民自愿”原则、过分强调对土地占有者的意愿的完全遵从，可能会激励不少这样的占有者倾向于机会主义地利用对地理位置固定地块的“独家垄断权”（简称“产权地理垄断”），在连片流转中索取远高于其他转出者的价格，或者无论什么价格都不流转，进而对土地连片流转和连片规模经营的实现形成障碍（纪月清等，2021）。

（3）流转短期化与活期化特征明显并导致流转地长期利用效率低下。除了“流转期限不得超过承包剩余期限”的制度性限制以外，以下原由也造成了土地流转大量采用短期或活期合约的现象：一是土地转出方特别是刚转移就业者因担心非农就业不稳定而希望保持租约期限的灵活性。例如，连续签一年期的短租约，甚至签订没有明确期限可以在每个生产季末随时结束的活期租约以便在遭受就业冲击时转向农业经营，但这种需求显然会随着城乡转型的进一步发展而逐渐消失^①。二是转入方因为年老且子代无意继承家庭农业经营而不需要长期租约。从全球范围来看，城乡转型中年轻人向往人口聚集的城市，农业的“老人经营”会在非农部门能够提供充足就业机会后愈演愈烈。三是流转双方或其中一方希望签订短约而非长约，更没有充分激励买断或卖断整个剩余承包期的期限（即采取转让方式流转），因为这样可以及时根据市场行情调整租金；或虽然名义上签订长租约但约定每隔几年谈一次租金，为未来根据条件变化调整合约预留空间。流转的短期化与活期化在很大程度上源自高交易成本。如果交易成本为零或很低，进城农户就可以非常容易地在遭遇就业冲击时重新转入其他土地来经营，也就不需要通过设置灵活的出租合约来保证能随时收回自己的承包地。

^①笔者基于南京农业大学人文社科处组织的《中国土地利用调查》数据，补充电话调查后发现，在江苏这样城乡转型起步较早的省份，农业当前的就业保障功能已非常有限。2020年在疫情中失去非农就业机会的农民如果2019年不是既从事非农就业又从事农业，仅有27.7%会从事农业生产，其余72.3%则选择不工作；而即使是从事农业工作也更多表现为分担家庭其他成员的农业劳动负担而不是显著增加全家的农业劳动投入和农业收入。

此外，土地流转的短期化或活期化并不必然带来流转土地的短期化利用问题。因为，只要交易成本很低，且流转市场发达可以将转入方在短期合约土地上的长期投资（特别是改善地力的投资）折价到未来的土地租金或者违约赔付里面，当前的转入方就有激励进行长期投资。可惜的是，现实中无论土地质量等级鉴定还是就土地质量等级变化的核实并定价都是成本高昂的。因此，转入农户对转入土地的利用具有明显的短期化倾向（郜亮亮，2011）。

3.土地买卖市场也不易实现小规模、细碎化承包地的长期化与规模化交易配置。如果说小规模、细碎化的土地难以通过自由流转市场进行高效率的流转配置，那么允许土地买卖能否大幅改善资源配置结果呢？比如，农业经营者通过买入土地获得长期稳定的土地经营权，再比如有一些人进行“土地兼并”变成“大地主”，然后有效地发展农村土地的规模化出租业务。这可能也并不容易实现，因为在城乡转型中，转入土地非农用途的增值预期会吸引炒地皮的投机者进入^①，并使地价远高于它在农业用途中的经营价值。这时，农业经营者难以支付“虚高”的地价购进土地进行长期经营，还将主要选择流转方式。而对于进城农户而言，会有较大一部分人因存在土地增值预期或者因为担忧非农就业不稳而选择成为“不在地主”而不是出售土地，这点可从“选择出租土地的农户多而选择转让土地的农户非常少”的现象窥见一斑^②。所以，无论是炒地皮的投机者还是计划开展土地规模化出租业务的投资者，他们可能都难以购得连片的规模化土地，土地买卖市场将会照样面临与地块面积过小有关的高交易成本问题。此外，对那些旨在获得土地转售增值的投机者而言，他们购入土地后一般会选择出租土地，但他们可能照样无意于花大量时间搜寻经营能力强并愿意支付较高租金的农业经营者，也照样无意于关心土地农业用途的质量。当发展农村土地买卖市场对提高土地流转配置效率的意义有限时，出于对土地买卖可能引起社会不稳定的“担心”，政府禁止买卖并让进城农户每年都能够通过出租或经营土地获得稳定的“基本收入”，也是相对稳妥和合理的选择。

（二）土地集体所有制提高土地流转配置效率的制度优势和实践案例

在没有交易成本的理想世界中，自由流转市场可以有效地流转配置土地资源，实现土地的长期可持续利用以及地块层面的规模经济效率。问题是，中国的农地流转市场存在明显的交易成本（郜亮亮，2020b），而且与最有利于实现资源配置效率的交易类型所能得到的潜在交易收益相比，现实中小规模细碎化土地交易所需付出的成本是极其高昂的，这使得自由流转市场上的供求双方并不“自由”，也不能“如愿以偿”，比如转出方倾向于执行“缩减版”交易，如简单把零散土地“无偿”地交给值得信赖的亲友。等到中国城乡转型完成之后，绝大多数承包户都离农和进城并且都愿意长期稳定地转出土地，“薄市场”特征得到显著改善，届时的流转市场（如基于商业化中介）也更容易自发地实现土

^①针对转入地的非农用途增值预期，保证“地种不炒”的治理措施是“涨价归公”，即增值部分归政府而不是土地的占有者。但是增值部分完全归公，仅就土地的农业用途价值进行补偿会遭到土地占有者的强烈反对，阻碍征地进程，因此实践中土地占有者会实际分享部分增值收益。

^②《中国农村政策与改革统计年报（2020）》数据显示，2020年全国承包地转让面积仅1359万亩，而流转面积为53219万亩，后者是前者的39.2倍。

地长期且连片的流转（对位置固定地块的“独家垄断”仍可能会阻碍连片流转的集体决策的形成）。但在城乡转型中，不同农户关于是否转出以及转出期限灵活性的异质性诉求似乎很难让相邻地块的承包户们达成一致，这使得在土地以“大地主”占有为主的国家中行之有效的土地自由市场在中国等土地由众多小农户以碎片化方式经营为主的国家不易自动实现很高的资源配置效率，而中国的土地集体所有制可以发挥它在降低土地交易成本中的一些天然优势。

1.制度优势分析。理论上讲，市场分散决策和政府统一规划在土地资源分配上各有利弊。理解了高交易成本对实现小规模细碎化土地的流转配置效率的阻碍后，可以更加清晰地明确土地集体所有制的功能定位和深化制度改革的方向。作为农村土地所有权的拥有者，村集体可以在以下几个方面发挥优势：

（1）充当天然的“土地流转中介”或“土地转出者协会”，降低流转交易成本。作为只拥有规模很小的承包地的“不在地主”，进城农户天然需要中介组织帮助其搜寻承租对象以及监督合约执行。如前所述，面对小规模细碎化的土地占有格局和时空零散的交易，商业化专业中介服务因缺乏交易规模经济很难自然孕育并解决问题，而且作为“委托代理”活动，信誉和信任对中介交易发展很重要，而纯商业化的中介服务组织要获得交易双方的信任也需要花费巨大的时间等成本。由村民组成的村集体天然具有信息和信任优势，在发展农村公共事业、进行乡村治理的同时，可以“顺便”将土地流转的中介服务纳入其中，高信任、低成本地为流转双方提供流转服务。

（2）组织土地调整和置换、形成连片规模化流转，提高土地流转配置的规模效率。土地流转毫无疑问需要尊重农户意愿、尊重承包户经营自己土地的基本权利。但为了防止他们因为拥有位置固定地块的独家垄断权利而在连片流转中“任性”地增加流转难度的行为，村集体可以有效行使其调整土地的所有权权利。例如，在承包到期时或者结合土地整理项目，将愿意自己经营承包地的农户和愿意流转承包地的农户分置在不同的地片上。这样可以以远低于自由流转市场的组织协调成本，高效地实现土地连片流转与规模化经营。

（3）组织关联交易，以“土地银行”把零碎、短活期的“存入”土地变为规模化、长期稳定的“贷出”土地^①，通过提高流转经营权的稳定性来提高土地长期利用效率；或者通过对期限统一的连片规模化流转的合约治理，避免转入方的短期利用土地倾向。具体而言，尽管逻辑上很多刚进城和少部分进城一段时间的农户可能想保留灵活租期以备不时经营之需，但现实中每年实际收回土地自己经营的情况非常少见。这时，作为流转中介的村集体可以像银行一样，将绝大部分零碎“存入”流转中介的短期与活期租约的土地用于价格更高的规模化和长期稳定的出租，而只预留小部分土地进行短期租赁以满足进城农户偶尔会发生的返乡种地需求，在这个过程中流转中介与农户同时签订代理转出的协议和有保证的不定期转入协议。至于一部分不需要长期租约或具有短期化经营倾向的转入户，如果他们转入的是连片规模化土地，可以通过合约治理来解决相关问题。即在流转时进行质量等级评定、规定

^①这里提出的“土地银行”和在四川成都彭州实践的“土地银行”略有区别，关于彭州“土地银行”的介绍与分析，可参见夏方舟等（2020）。

合同到期后土地质量需要达到的等级、并监督流转合约的执行，这样就可以避免频繁更换承租人造成的土地质量退化。

上述讨论的理论框架如图 1 所示。概言之，中国作为人口大国，小农均分土地的基本国情决定了小规模细碎化的土地占有格局；城乡转型中土地流转供给随农户陆续进城而时空零散地释放，并表现出“薄市场”特征，因担心非农就业不稳定或存在土地价格上涨预期（如被征用预期）等，农户倾向于成为“不在地主”而非转让土地；现有土地占有格局、流转特征等因素决定了土地流转的交易成本高昂，进而阻碍了自由流转市场自动实现潜在的交易收益及其背后的资源配置效率。土地集体所有制一方面可以让村集体利用天然信息、信任和组织优势提供远低于商业化中介成本的流转中介服务，另一方面可以让它行使所有权的土地调整、置换和连片流转权力，降低流转的交易成本，尽可能发挥提高土地流转配置效率的潜在优势。

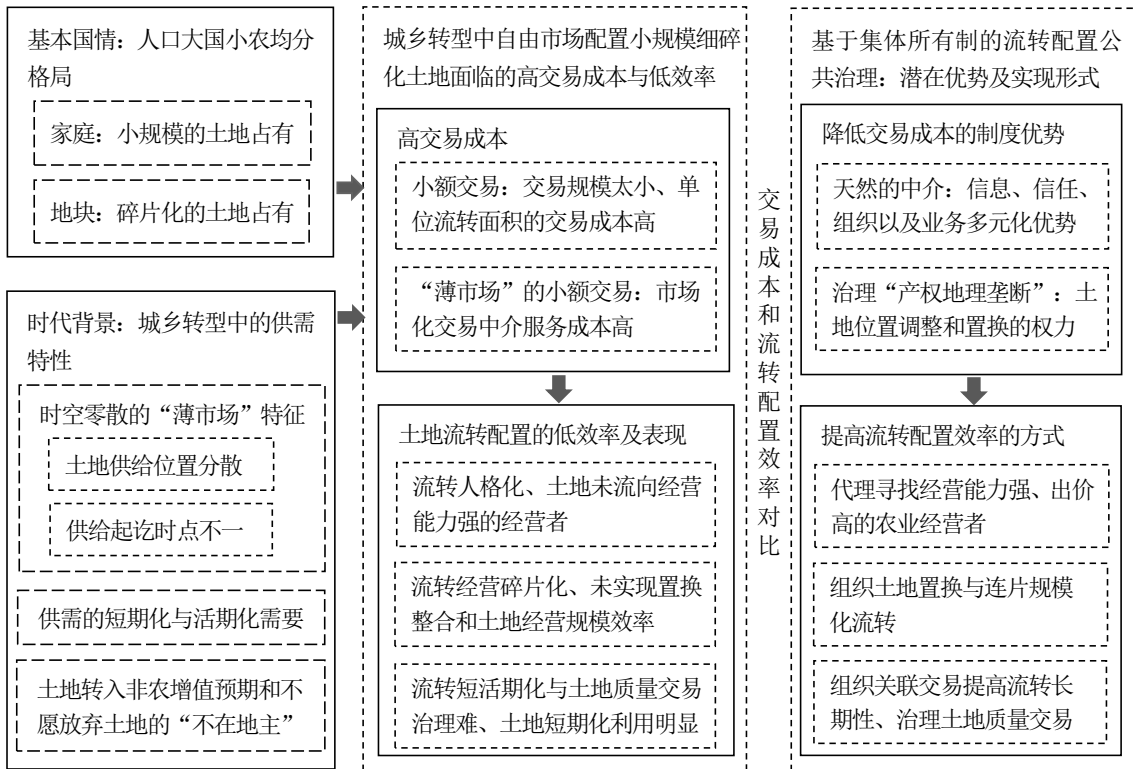


图 1 小规模、细碎化土地流转的交易成本与流转配置效率：自由市场的缺陷及集体所有制的潜在优势

2. 发挥制度优势的实践案例。各地围绕农村土地流转配置效率的提升进行了积极探索，不但积累了改革经验，也为土地集体所有制在提高小规模细碎化土地的流转配置效率上具备制度优势的理论判断提供了经验证据。下面介绍 3 个案例。

(1) 江苏盐城市亭湖区“小田变大田”实践。2019 年，亭湖区以入选江苏省第三轮农村改革试验区为契机，探索稳定承包权、放活经营权的“小田变大田”改革模式。具体做法是，打破田埂、垄沟的限制对承包地块空间位置进行置换、实现耕地集中连片；整合后的耕地被划分为“流转区”、“自种区”和“预留区”三部分，规模经营主体获得“流转区”的大块田，本村的小农户耕种“自种区”

连片后的小块田，村干部按市场价格缴纳租金后临时经营“预留区”的田块。转出土地的农户若想重新自种，可以从“预留区”获得承包权证上相应面积的土地（刘同山和周静，2022）。改革后，亭湖区首批试点的431户农户共有的2790亩承包地——以前分散为1123块小地块，在坚持承包权不变的前提下，被集中连片成147块地。“小田”变“大田”刺激吸引了一批能人大户投入粮食种植，种地后继乏人问题有所缓解^①。

（2）湖北沙洋县“按户连片耕种”的实践。2014年沙洋县抓住农村土地确权要对耕地统一测量、统一登记、统一颁证的契机，顺应群众意愿，推行农村土地“按户连片”的耕种模式。具体做法是，在落实土地集体所有权，稳定家庭承包权的前提下，以灌溉水源等为基本参考依据，由村委会领导，充分尊重农户的意愿，通过村民小组内部的经营权流转、承包地互换和承包地重分三种办法，使每户耕种的土地连成一片、最多不超过两片且“不插花”，在每户原耕种土地面积基本不变的条件下，实现农户对地块最大规模的经营（杨宏银，2015）。

（3）广东清远市“土地整合”实践。2014年清远市借助大规模推进高标准农田建设的契机，鼓励各村农户根据当地实际情况开展土地整合，解决土地细碎化和撂荒问题。具体做法是，以村民小组（自然组）为单位成立经济合作社，全组土地经村集体统一整理、规划后以户按人口均分，村民按照“耕者优先”“大者优先”“同等条件抽签”“连片经营”“按比例置换”“顺延扩充”的原则进行耕地分配和置换。对于村民外出务工多的自然组，整合后的土地交予经济合作社托管，由合作社统一经营或有偿流转给有意愿耕种的农户，村民获取土地股份或土地租金^②。

在上述例子中，政府和村集体经济组织都在遵守国家法律、尊重农民意愿的基础上，充分发挥了集体所有制的组织协调优势，结合土地互换和调整，有效解决了流转经营权不稳定与经营土地不连片的问题。

（三）发挥农村土地集体所有制优势的条件

上述理论和案例分析表明，在中国的城乡转型中，单纯依靠自由土地流转市场不易实现土地的长期与规模化经营配置。因为自由流转交易并不能自发，或者至少需要漫长的时间才能、甚至经过漫长时间后也不确定是否能实现长期稳定的土地连片规模化流转经营。而基于土地集体所有制的公共治理在提高土地流转配置效率上大有可为。但同时也应清醒地认识到，政府（含村集体）通过集体所有制加强对农村土地资源配置的控制以及干预在历史上并非总是奏效，中国在城乡转型中继续发挥集体所有制的优势至少需要以下两方面条件。

一方面，需要一个追求经济效率的有为政府。曾经“以阶级斗争为纲”“宁要社会主义的草、不要资本主义的苗”的意识形态斗争给中国经济发展带来过深刻教训。以史为鉴，中国政府早已转向了“以经济建设为中心”，并且在追求食物自给以便保障国家食物安全的压力下，始终高度重视改善农业资源配置效率，这也是为什么国家能够紧随环境条件变化，适时革新制约资源配置效率的制度安排

^①参见：《探析“小田”变“大田”》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1743186477607903363&wfr=spider&for=pc>。

^②参见：《丁亮：让山区零碎化土地“再焕生机”》，<http://www.hbskw.com/p/40496.html>。

的重要原因。土地集体所有和集体经营是截然不同的概念，但集体所有显然为集体经营提供了便利。未来需要提防，在食品安全压力减小后，政府再次追求一些缺乏充分科学依据的制度安排，比如为强调集体所有制优势而再次追求集体大规模经营。这里并不是否定国有和集体经营的优势，因为一些国有和集体经营被充分证明有独特的优势——如江苏省农垦农业发展股份有限公司的高效率使他们正试图在垦区外大量租入土地再造一个“江苏农垦”、苏州东林村的“合作农场”也成为集体经营的成功典范，这里只是强调需要谨防过度扩张集体经营的冲动。例如，在实践中一些村庄依赖能够更便利获取上级政府补贴支持以及依赖压低付给村民的租金而大搞集体经营，由于缺乏市场竞争的“硬约束”，这些本不具备集体经营条件、经营效率低下的村庄也有动机建立和维持集体经营，这些行为本质上与中央确定的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”精神是不一致的。

另一方面，也需要对土地流转配置做良好的顶层制度设计并形成有效的治理体系。在顶层设计上，既需要明确何时能进行集体统一规划流转以及何时需要完全尊重每户对固定地块的自愿流转配置决策，而即使是通过集体统一规划进行土地置换和连片流转也需要尊重农民的经营意愿，对少数不同意流转的农户可通过调地、置换等方式稳妥解决；又需要明确村集体主要职责是为市场有效配置土地这种位置固定性资源功能的发挥创造有利条件和保驾护航，而不是替代市场，比如，对破坏市场“价高者得”（在出高价者并不违规的前提下）的规则，或将土地以非合意的规模流转（如，强制要求整片土地必须由1个经营者承租）等行为要及时制止。在治理体系上，既需要明确允许村集体可以在提供流转中介服务或组织协调连片流转等活动中合理取酬，以激励其提供相关服务的积极性，同时又要建立完善的监管机制，避免实践中经常出现的村干部被转入方俘获，或私自增加从租金中分享的“流转中介服务费”而压低农民获得的租金水平，或放任转入方的短期经营行为等现象不断再现。

四、结论及展望

本文围绕中国城乡转型和土地流转配置中为什么要坚持农村土地集体所有制以及怎样发挥集体所有制作用进行了系统论述。得出如下基本结论：

首先，面对各种困难和高昂的交易成本，自由流转市场难以自发实现小规模细碎化土地的流转配置效率，具体表现为：①流转人格化特征明显，一些土地特别是无偿流转的土地并未按照“价高者得”规则流向生产经营能力强的经营者；②流转土地碎片化特征明显，不同农户关于是否转出以及转出期限灵活性的异质性诉求使土地连片流转的自发协调成本极其高昂，阻碍了地块和农户层面的土地规模经营；③土地流转短活期特征明显、流转土地长期利用效率低下，短活期合约加之关于土地质量维护的合约治理成本高昂使流转土地的短期化利用倾向明显。因此，在城乡转型中，任由流转市场自发地将小规模、细碎化承包地进行流转配置并不是最优选择，在进城农户这一分得小规模、细碎化土地的“不在地主”和作为“大佃农”的规模经营主体之间，客观上需要一个能够以远低于商业化中介组织的相关成本对土地的有序流转进行组织和服务的“交易中间人”。

其次，集体所有制在降低市场交易成本、提高小规模细碎化土地的流转配置效率方面具有优势，具体来说：①村集体可以充当天然的“土地流转中介”，有效降低进城农民自己搜寻流转对象的困难，

提高土地流转效率；②村集体可以直接或通过土地调整契机来进行土地置换、整理与连片，提高土地流转的规模化和连片化程度；③村集体可以通过组织关联交易，以“土地银行”形式把零碎、短活期的“存入”土地变为规模化、长期稳定的“贷出”土地来稳定流转经营权，或对连片规模化流转的土地通过签订包含土地质量等级鉴定与处置的完备条约来治理转入方的短期经营行为。

当然，土地集体所有制要真正发挥优势，还需要政府的有效治理。包括：克制过度发展集体经营的冲动；明确集体所有制在土地流转配置中的功能定位，即提供公共服务来降低交易成本、为市场功能发挥创造有利条件和保驾护航而不是替代市场；建立健全激励村集体提供流转服务和发挥统一规划职能的有效机制，同时监管其行为，避免集体所有制成为少数人借以谋取私利的工具、恶化基层干群矛盾。

值得指出的是，本研究虽然主要关注中国城乡转型中土地流转配置问题，但关于自由流转市场不易实现小规模、细碎化土地流转配置效率的现实结论可能同样适用于其他国家。未来，可以进一步进行跨国比较研究，证明相对于其他土地条件类似同时又是土地私有的国家，中国在城乡转型中的土地流转配置效率和农业发展绩效可能更高。同时本文认为只要按照“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的精神处理好市场与政府作用，中国农业现代化就能取得长足发展。

参考文献

- 1.陈奕山、钟甫宁、纪月清，2017：《为什么土地流转中存在零租金？——人情租视角的实证分析》，《中国农村观察》第4期，第43-56页。
- 2.陈奕山、钟甫宁、纪月清，2019：《有偿 VS 无偿:耕地转入户的异质性及其资源配置涵义》，《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期，第94-106页、第159页。
- 3.丰雷、蒋妍、叶剑平，2013：《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁？——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》，《经济研究》第6期，第4-18页、第57页。
- 4.郜亮亮，2020a：《中国种植类家庭农场的土地形成及使用特征——基于全国31省(自治区、直辖市)2014—2018年监测数据》，《管理世界》第4期，第181-195页。
- 5.郜亮亮，2020b：《中国农户在农地流转市场上能否如愿以偿？——流转市场的交易成本考察》，《中国农村经济》第3期，第78-96页。
- 6.郜亮亮、黄季焜、Rozelle Scott、徐志刚，2011：《中国农地流转市场的发展及其对农户投资的影响》，《经济学(季刊)》第4期，第1499-1514页。
- 7.顾天竹、纪月清、钟甫宁，2017：《中国农业生产的地块规模经济及其来源分析》，《中国农村经济》第2期，第30-43页。
- 8.郭阳、钟甫宁、纪月清，2019：《规模经济与规模户耕地流转偏好——基于地块层面的分析》，《中国农村经济》第4期，第7-21页。
- 9.胡瑞法、黄季焜、李立秋，2004：《中国农技推广:现状、问题及解决对策》，《管理世界》第5期，第50-57页、第75页。

10. 纪月清、顾天竹、陈奕山、徐志刚、钟甫宁, 2017: 《从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的讨论》, 《管理世界》第7期, 第65-73页。
11. 纪月清、杨宗耀、方晨亮、王亚楠, 2021: 《从预期到落地: 承包地确权如何影响农户土地转出决策?》, 《中国农村经济》第7期, 第24-43页。
12. 金松青、Deininger K., 2004: 《中国农村土地租赁市场的发展及其在土地使用公平性和效率性上的含义》, 《经济学(季刊)》第3期, 第1003-1028页。
13. 李功奎、钟甫宁, 2006: 《农地细碎化、劳动力利用与农民收入——基于江苏省经济欠发达地区的实证研究》, 《中国农村经济》第4期, 第42-48页。
14. 李庆海、李锐、王兆华, 2012: 《农户土地租赁行为及其福利效果》, 《经济学(季刊)》第1期, 第269-288页。
15. 刘同山、周静, 2022: 《创新农业经营体制的江苏亭湖探索》, 《乡村振兴文稿》第6期, 第45-52页。
16. 马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期, 第25-38页。
17. 马若兮、杨宗耀、纪月清, 2021: 《新型经营主体引领小农户粮食增产了吗?——对不同规模新型经营主体影响异质性的考察》, 《江苏农业科学》第46卷第16期, 第240-245页。
18. 帕里斯、范德波特, 2021: 《全民基本收入: 实现自由社会与健全经济的方案》, 成福蕊译, 桂林: 广西师范大学出版社。
19. 王亚楠、纪月清、徐志刚、钟甫宁, 2015: 《有偿 VS 无偿: 产权风险下农地附加价值与农户转包方式选择》, 《管理世界》第11期, 第87-94页、第105页。
20. 夏方舟、杨雨濛、严金明, 2020: 《城乡土地银行制度设计: 一个新型城乡土地资本化制度探索》, 《中国土地科学》第4期, 第48-57页。
21. 徐志刚、崔美龄, 2021: 《农地产权稳定一定会增加农户农业长期投资吗?——基于合约约束力的视角》, 《中国农村观察》第2期, 第42-60页。
22. 许庆、章元, 2005: 《土地调整、地权稳定性与农民长期投资激励》, 《经济研究》第10期, 第59-69页。
23. 杨宏银, 2015: 《湖北沙洋首开全国先河整县推进按户连片耕种的土地确权模式研究》, 《南方农村》第5期, 第4-8页。
24. 杨志武、钟甫宁, 2010: 《农户种植业决策中的外部性研究》, 《农业技术经济》第1期, 第27-33页。
25. 姚洋, 1998: 《农地制度与农业绩效的实证研究》, 《中国农村观察》第6期, 第2-11页。
26. 钟甫宁、纪月清, 2009: 《土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资》, 《经济研究》第12期, 第43-51页。
27. Burgess, R., 2000, "Land, Welfare and Efficiency in Rural China", London school of economics .
28. de Janvry, A., K. Emerick, M. Gonzalez-Navarro, and E. Sadoulet., 2015, "Delinking Land Rights from Land Use: Certification and Migration in Mexico", *American economic review*, 105(10): 3125-3149.
29. Gao, L.L., D.Q. Sun, and C.P. Ma, 2019, "The Impact of Farmland Transfers on Agricultural Investment in China: A Perspective of Transaction Cost Economics", *China & World Economy*, 27(1): 93-109.

30.Zhao, Y. H., 1999, "Leaving the Countryside: Rural-To-Urban Migration Decisions in China", *American economic review*, 89(5): 281-286.

(作者单位: ¹中国社会科学院农村发展研究所;

²南京农业大学经济管理学院;

³中国社会科学院农村发展研究所农业农村现代化研究中心)

(责任编辑: 陈静怡)

Collective Property Rights of Rural Land and the Allocative Efficiency of Land Transfer During Urban-rural Transition in China

GAO Liangliang JI Yueqing

Abstract: Scale land operation is a necessary path for China's agriculture to modernize, but it still faces many difficulties in the current reality of China's urban-rural transition. Based on land distribution with a huge number of small farmers and the characteristics of land transfer during the urban-rural transition in China, this article attempts to explain why it is difficult to achieve allocative efficiency of land, which is a special element with a fixed location simply by relying on the free transfer market. The study explores the potential advantages of and the conditions for the role of collective ownership in improving allocative efficiency through rural land transfer, which provides scientific support for giving full play to the role of collective land ownership in scale operations of agriculture. The study reviews the evolution of the household contract responsibility system and its implication for efficiency during the urban-rural transition and analyzes the high transaction costs faced by the free market in transferring and allocating small-scale and fragmented land and the resulting inefficient use of land. The study argues that village collectives as the owners of rural land can play a proper role in facilitating the contiguous scale operation by land exchange, contiguity and integrity. Village collectives also can reduce transaction costs by acting as a natural "land transfer intermediary", and improve the allocative efficiency of land transfer by acting as "land banks" to turn fragmented, short-term "deposit" land into large-scale, long-term, stable "loan" land. To achieve long-term and stable large-scale operations of agriculture under the distribution pattern of small-scale and fragmented rural land, the appropriate choice is to give full play to the collective ownership of rural land based on continuing to adhere to it and improve it. The effective role is conditional on an effective governance system.

Key Words: Collective Ownership of Rural Land; Land Fragmentation; Land Transfer; Economies of Scale; Allocative Efficiency