

乡村振兴与农地流转体制机制创新研究

——基于地权配置的视角

郑雄飞¹, 吴振其²

(1. 北京师范大学 中国社会管理学院, 北京 100875;

2. 北京师范大学 政府管理学院, 北京 100875)

摘要:“乡土中国”是我国农村的基本社会事实。土地问题是农村经济体制改革的逻辑起点,也是深化改革的关键着力点。优化地权配置,通过土地流转提高农地利用效率是乡村振兴战略的核心。从地权配置角度切入,剖析乡村振兴与农地流转之间的内生关系,探究了当前农地流转的成绩、不足以及困境,以图耦合地、人、业、钱等要素的关系。为推进农地流转体制机制创新,应当加快法律法规体系建设,建立健全网络化的农地流转市场并充分监管农地用途,合理界定相关权利主体及其行为边界,激活土地的多层次权能,促进现代农业与小农户有机衔接,同时健全社会保障体系,减少农地流转的后顾之忧,殷实农民获得感。

关键词:乡村振兴;农地流转;地权配置;体制机制创新

中图分类号:C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)02-0121-09

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.02.011

一、引言

工业化城镇化过程中乡村人口大规模进城,人地分离、土地细碎化和利用率低甚至撂荒现象突出,农村空心化、土地空虚化和农业边缘化、人口老龄化等问题严重,已经成为城乡融合发展和全面建成小康社会的阻碍因素。作为“三农”问题的总抓手,乡村振兴旨在破解城乡发展不均衡和乡村发展不充分。土地与农业生产方式、农民生活方式以及农村稳定密切相关,是解决三农问题和乡村振兴的牛鼻子。农地流转的本质是地权的重新配置,经营权的放活有助于提高土地利用效率和农业现代化。十九大以来,中央文件多次强调深化土地制度改革和建立农业现代化体系,完善产权制度和要素市场化配置,形成土地资源与人、钱、业等要素的协调发展格局,促进乡村全面振兴。

收稿日期:2020-10-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“民生保障视角下农村地权结构调整的社会学研究”(18ZDA168)

作者简介:郑雄飞,男,北京师范大学中国社会管理学院/社会学院教授,博士生导师,管理学博士,主要从事土地制度、社会保障理论与政策研究;吴振其,男,北京师范大学政府管理学院博士研究生,主要从事土地制度研究。

二、研究综述及问题的提出

作为地权配置的一种方式,土地流转长期存在且随着工业化城镇化规模不断扩大。随着乡村振兴战略的提出,土地流转再次成为学术研究的热点,相关研究主要集中在乡村振兴的宏观维度、农地流转的微观因素及其效益与风险等方面。

(一) 乡村振兴的多维宏观分析

乡村振兴旨在激活人、地、业等要素并构建要素间创新型耦合发展关系,实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,增强乡村的可持续发展和核心竞争力^[1]。乡村振兴注重系统性、整体性和协同性,营造产业、生态、人才、文化等协调发展新格局^[2]。土地是乡村振兴的基础,综合利用与整治土地资源有助于重构乡村的生产、生活和生态空间^[3]。农民是乡村振兴的核心主体,地权结构调整有利于释放农民的主体地位^[4]。乡村振兴应把握好城乡融合尤其是农业农村优先发展的原则,处理好“人、地、钱、业”等关键因素^[5-6]。促进城乡融合发展和城乡要素双向流动,需要协调农民与土地、乡村振兴与土地供给的关系,深化农村土地“三权分置”改革和进城落户农民“三权”退出机制等方面的研究^[6]。

(二) 农地流转的微观影响因素分析

农地流转作为深化土地制度改革的重要内容。学界研究正在从农地流转的概念、必要性、模式与变迁等宏观维度转向市场化、增值收益和影响因素的微观层面。土地流转的市场化和高效利用不仅需要土地产权的清晰界定^[7-9],还应优化价格机制、竞争机制、供求机制和收益分配机制,尊重农户市场主体的地位和强化农户自主性^[10]。土地交易形式以市场为主,即便产权和权利边界清晰且市场发育充分,仍然要避免市场失灵对土地利用动荡的影响^[11]。众多研究发现,农地流转的影响因素主要包括人力资本(劳动力流动、非农就业、受教育程度、年龄、婚姻状况等)、土地资本(人均土地面积、土地质量、农业的机械化和规模化水平等)、经济激励(区域经济发展水平、家庭收入、流转价格、交易费用等)、制度保障(补贴政策、产权制度、法律法规等)、文化传统和保障功能替代等^[12-15]。

(三) 农地流转的效益与风险分析

土地流转有助于实现农业规模化和提高农地利用效率^[16],培育新型职业农民和提升农业组织化水平,推动产业、人才和组织等多维度乡村振兴目标的实现^[17]。然而,却也存在着诸多背离乡村振兴目标的现象。例如,土地流转资本化、资本下乡与民争利^[18]、农地“非农化”和“非粮化”^[19]、流转收益受损和冲突等。其间,流转主体面临着失约^[20]、失地或流转后的非农就业^[21]以及农地保障功能流失等风险。在流转过程中存在土地产权激励不充分,集体所有权被架空的状态,农户很难获得农地流转带来的增值收益,削弱了农户对农地流转的主动性和内生动力^[22]。土地收益作为相关各方所关注甚至争夺的焦点,增值收益分配是规范流转主体行为、完善流转市场和协调各方权益关系的重要抓手^[23]。农地流转意味着对土地权利的调整,可能给农户带来收益,也可能损害农户利益甚至影响社会稳定;通过体制机制创新,合理规范流转行为并充分规避潜在风险显得尤为重要。

综上,国内外新近研究对乡村振兴、土地流转及流转过程中的效益与风险等进行了诸多有价值的探究。乡村振兴是一项系统性、复杂性、长期性工程,土地制度改革则是盘活与释放乡村振兴内在要素的关键。如何创新土地流转体制机制,进而推动乡村振兴是亟待解决的理论命题和现实问题。已有研究对乡村振兴与农地流转体制机制关注不够,较少涉及乡村振兴过程中地权配置与农地流转的内在关联及其逻辑架构。基于此,本文立足于乡村振兴与农地流转的内在关系,从地权配置的角度剖析农地流转失范之根源,探索农地流转的体制机制创新,从而助力乡村振兴的发展。

三、乡村振兴与农地流转的内生关系

乡村振兴的关键在于耦合人、地、业等生产要素或生产方式之间的关系,激活乡村内部活力,实现城乡融合。土地问题是“三农问题”的关键问题,是乡村振兴的战略枢纽。厘析乡村振兴和农地流转之间的内生关系,在理论和实践层面都显得尤为重要。

(一) 乡村振兴的内涵解析

“乡村”是一个兼具人文、经济、资源、环境等多维度的系统^[1],不能片面理解为空间、行政或产业概念。“振兴”也不是盲目追求兴建楼房,也不能狭义解读为乡村城市化或农民市民化。乡村振兴实质是扭转现阶段乡村资源、人口等要素的流失与衰退,通过政府、乡村自治组织、农户、新型农业经营者等多元主体介入,重新整合与激活土地、人口、产业、资本等乡村内部诸要素,重构乡村社会经济形态^[24]。乡村振兴的内容涵盖产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个方面^[25],最终实现农业、农村的现代化和乡村全面发展。

(二) 农地流转的动力机制

长期以来,土地流转一直是农村普遍存在的经济社会现象。随着工业化城镇化的快速推进,大量劳动力和资源向城镇流动,农村社会的生产生活方式发生了深刻变化。充分剖析农地流转的内生驱动力和外来拉动力,是科学合理配置地权结构和切实助力乡村振兴的内在要求。

农地流转的内在驱动因素主要集中在两个方面。首先是,比较利益的驱动。从“理性”经济人角度看,农户主观决策的重要考虑就是经济收益^[26]。一方面,受农业生产成本增加和小规模经营收益低的影响,农户的种地积极性较低;另一方面,受进城务工收入与务农收入差距拉大的影响,部分农户自愿选择流转土地使用权^[27],进城务工或者从事非农生产。其次是,农民的土地依附关系降低。农业生产技术的发展不仅提升了农业生产效率,松动了农民对土地的依附关系。同时,城镇化的快速发展,为农民从土地束缚中解脱提供了客观条件;人口城市化的迁入与融合助力农民的非农就业、身份转化和空间转移^[28]。另外,随着土地保障功能不断弱化尤其是城乡居民社会保障体系的逐步建立和完善,农户对土地的依赖程度减弱,进而驱动了农村土地流转的纵深发展。

外来拉动因素主要有政府引导和资本下乡。一是各级政府土地流转相关政策和法律的鼓励与引导。《物权法》《农村土地承包法》等法律法规的制定和完善,在很大程度上有利于稳定承包关系、引导经营权有序流转、创新流转方式、保护流转各主体权益等。而各种农业产业政策则进一步扩大了土地流转的规模。二是资本下乡的作用。工业化城镇化的拉力作用下,大量农村劳动力向城镇转移,出现“谁来种地”和“怎样种地”的矛盾。另外,大量相对过剩的工商业资本进入农村,试图通过土地集中和规模经营来追逐利润,进而推动农地流转。

(三) 乡村振兴与农地流转的内在关联逻辑

农业适度规模经营提高土地利用效率,是乡村振兴和农地流转的有机衔接。乡村产业振兴主要通过构建现代农业的产业体系、生产体系和经营体系,来实现农业的持续高效增收。作为一种农地资源配置方式,土地有序流转不仅可以提升土地产出的附加值,还可以调整土地利用空间和利用结构,发挥农村统分结合双层经营体制中“统”的价值。而经营方式向集约化、产业化、标准化转变,则有助于通过规模化经营提高土地资源配置效率和农业效率^[29],也有利于完善农业基础设施,提升农业综合生产能力,加快农业现代化建设。

人地合理匹配促进乡村劳动力分工,是乡村振兴与农地流转的内在契合。农地产权结构调整必须适应当前农村人口大规模城镇化和乡村社会分工分业的客观实践。土地流转的实质是在保障农户承包权的前提下,将经营权让渡出来供他人行使^[30]。地权调整所带来的多元主体间利益整合和再分配,

将推动农村劳动力的合理分工甚至阶层重构:一部分放弃经营权的农户为新型农业经营主体提供劳动力,获取报酬;另一部分可以选择进城务工,转移到二、三产业,增加农户非农收入。农地流转下的农民职业分工不仅有利于提高农业劳动力效率,也有助于培育新型职业农民或提升农业从业人员的人力资本,为乡村的人才和组织振兴提供支持。

产权配置优化推动农地收益最大化是乡村振兴与农地流转的权益链接。作为土地流转内在根源,地权分离及其权能匹配的核心议题就是用清晰的产权制度优化农地资源配置。改革开放后家庭承包制的成功得利于土地所有权和承包经营权“两权分离”,这种地权配置为当时小农经济的稳定发展提供了制度支撑,调动了农民生产积极性。但当前家庭承包经营的“制度红利”逐步丧失,“两权分离”的产权激励持续弱化。土地承包权是农户基于成员权身份而获得的一种财产权益,针对经营权农户拥有转让、互换、继承、退出等权能。“三权分置”格局中经营权的放活有利于实现农地资源经济收益的最大化。一方面,土地流转带来了经营主体的多样化,充实了乡村振兴的治理主体;另一方面,经营权的赋权增能,如入股和融资担保等,有助于发挥土地的财产属性和融资功能,推动农地资源优化配置,缓解乡村振兴的资金紧缺问题,促进乡村振兴。

四、当前农村土地流转的现状分析

农村经济体制改革以来,土地经营管理体制机制不断发展和创新,农地流转的广度和深度持续扩大,取得了不俗的成绩,但也存在诸多问题。正视这些成绩和不足,对于协调地上权益关系和践行乡村振兴战略具有重要意义。

(一) 成绩:流转规模扩大,流转方式和经营主体多元化

随着工业化尤其是城镇化率的不断提升,农村土地流转不断纵深发展和演化,推动了农业的规模化经营。2017年,全国耕地流转总面积增加到5.12亿亩,占家庭承包耕地总面积的比重37%;^①2018年的承包耕地流转面积更是达到5.39亿亩,^②几乎是2010年1.87亿亩^③的3倍。其间,国家政策支持 and 地方实践探索推动了流转方式与流转去向的多元化。当前流转方式以出租和转包为主,转让、互换、入股等多种流转形式并存。以2018年为例,出租(转包)4.37亿亩,占比81.07%;转让0.15亿亩,占比2.78%;互换0.31亿亩,占比5.75%;股份合作0.30亿亩,占比5.57%。^④

流转规模的持续扩大和流转方式的多元化带来了经营主体的不断多元化。依2018年的情况可知,流转入农户(包括专业大户和家庭农场)的耕地面积是3.08亿亩,占总流转面积的57.14%;流转入专业合作社1.21亿亩,占比22.45%;流转入企业0.56亿亩,占比10.39%;流入其他主体的0.54亿亩,占比10.02%。^⑤从土地流转的实际效果来看,流转规模扩大有助于改变传统分散化的经营模式,提高了土地资源的效率;而流转形式多样化则推动了农地的自由高效配置,创新了农户流转土地的增收方式。所有权、承包权和经营权“三权分置”的实践探索,解除了单一农地经营权主体的限制,龙头企业、农民专业合作社等新型经营主体的培育和壮大,一定程度上缓解了土地的细碎化问题。

(二) 不足:流转市场欠规范、资本化倾向突出与土地保障功能流失

当前农地流转存在程序欠规范与市场机制不健全的现象,损害了农户利益。一方面,现阶段农户

①《中国农村经营管理统计年报(2017)》。

②《中国农村经营管理统计年报(2018)》。

③《中国农村经营管理统计年报(2015)》。

④《中国农村经营管理统计年报(2018)》。

⑤《中国农村经营管理统计年报(2018)》。

之间的土地流转仍是主流,邻里或熟人社会之间多以口头协议或非正式简单协议,缺少书面正规流转合同,甚至存在大量不符合法律规定情况,时常引起土地利益纠纷。另一方面,市场化流转机制不完善为政府主导农地流转滋生了空间。地方政府甚至与开发商勾结,故意压低土地流转价格或流转后改变土地使用性质,强制推进甚至以权谋私,侵害了农户承包权,挤压了农民利益空间。另外,政府主导下的农地流转经常出现成本与收益失衡、公平与效率失衡、需求与供给等失衡现象^[10],往往容易造成土地流转的盲目性和流转价格失真等问题。

土地的资本化倾向阻碍小农户与现代农业的有机衔接。土地资本化是土地产权让渡的资本化过程^[31]。尽管放活经营权有助于实现农业集约化,然而现实中存在土地资本化的现象,如流转租金的过快上涨等。租金水平过高会增加阻碍土地流转,固化小农户的家庭经营和细碎化利用格局,不利于土地适度规模化经营;土地流转后的用途转变更是直接挤压农业生产空间,削弱农产品供给甚至国家粮食安全保障,阻碍小农户与现代农业的有效衔接,限制农业现代化发展^[32]。

流转后的土地保障功能弱化影响农村民生保障。劳动力转移就业、农民增收和社会保障体系建设是当前乡村振兴民生保障水平提升的重点。长期以来且在今后相当长时间内,土地都发挥着养老、就业甚至基本生计保障的功能。流转后土地对家庭的保障功能通常会减弱或丧失。在社会保障体系不健全的情况下,一旦出现非农就业不稳定或与非农就业市场供需不匹配,就会造成农户的失业和非农收入减少,最后影响到乡村振兴的民生保障工作。

五、农地流转存在困境的原因探究

优化农村地权配置,提升农地资源利用效率,不仅需要反思当前农地流转中存在的问题,更需要深度厘析当前困境的成因,进而协调其间权益冲突,提升农地资源利用效率,切实改善民生并推动乡村振兴战略的贯彻落实。

(一) 土地流转相关法律法规不完善,地权主体虚化或赋权不足

虽然我国现行《民法典》《土地承包法》《土地管理法》等对农地流转作了相应规定,但多是笼统性或原则性法律条文,对流转程序、形式、合同等具体操作缺乏文本规范。尽管部分政策文件对承包权如何有偿退出、经营权如何融资、如何入股等问题有一些规定,但规范性和约束力都相对不足。所有这些都难以充分规范实践流转中的自发性、盲目性和随意性,一定程度增加了违约和利益纠纷的风险。

尽管农村土地所有权归农民集体所有,但在家庭承包经营中农民集体并不是直接行使经营管理权,而是通过村委会和集体经济组织代为行使所有权。这就形成了委托代理关系。由于村民自治的不足尤其是“内部人控制”问题,村委会实际掌控村级事务治理,村集体这一农地所有权主体“虚化”,结果代理者异化成集体财产的实际控制者和支配者。实际上,农民在不同身份面向上对土地拥有不同层面的权利。作为农民的集体,村集体“虚化”直接影响了农民土地所有权的行使和实现。作为个体,农民基于成员权拥有土地承包经营权,可以家庭内部自主经营,也可以通过经营权流转来获得相关收益。但是,当前由于赋权增能相关体制机制创新乏力,合作社等新型经营主体欠发达,农民的土地权益实现形式和渠道不畅。

(二) 流转市场交易配套服务机制不足使市场化资源配置受限

市场交易是一种较为高效合理的土地资源分配方式,然而配套服务机制的不健全制约了土地流转市场交易健康发展。比如,市场产权交易平台等配套设施的供给不足,尤其是专业化的市场价格评估、土地流转法律服务、流转后经营状况信息等服务机制不完备,不仅影响了土地流转市场价格机制的形成,而且容易引发利益纠纷。目前农村土地市场交易中介组织数量较少且服务提供有限,难以满足小农户市场交易需求,交易信息不对称现象突出;尤其是公司加农户等模式中,数量众多的农户往

往处于信息不对称甚至缺失的弱势地位。同时,市场中介发育滞后限制了其自身农地流转信息咨询、合同签订见证、土地纠纷等服务功能的发挥^[33]。此外,受政绩驱使或上级任务压力,地方政府往往以行政权力代替市场行为^[34],进行强制性大规模农地流转,很容易出现抬高地租,扭曲市场价格,进而阻碍市场机制有效配置土地资源的功能发挥^[35]。这就容易出现“过度资本化”的问题,反而不利于小农户和现代农业的有机衔接。

(三) 经营主体诉求异化且盲目逐利,政府监管越位与缺位并存

与其他企业一样,农业企业等也追求利益最大化,即便是合作组织或家庭农场等非企业化主体,逐利亦是经营者的本性,因而土地流转过程中经营主体更倾向于种植利润更高的经济作物或养殖业,甚至通过改变农地用途来追逐高额利润。另外,部分地方政府片面追求农业规模化和土地面积的量化等政绩,不惜利用公权力,强制农户进行农地流转,攫取相关收益。资本下乡应当是有条件有门槛的,但是现实中相关监管机制的不足甚至缺失,不仅在农地流转前为不达标资本下乡提供可能,也降低了下乡资本在农地流转后的违约成本。在监管越位和缺位并存的情况下,很多下乡资本借流转之名变相“圈地”,甚至借机炒作农地牟取暴利;或套取政府各类惠农补贴,抑或将土地用于建厂房、开发旅游等非农化建设^[36]。

(四) 社会保障体系不健全,土地流转后的风险防御机制建设不到位

目前人均养老金水平通常低于最低生活保障水平,保障水平低仍是农村社会保障体系的突出问题。农地流转后部分农户成为新兴经营主体的雇员,但是农村合作社、家庭农场以及下乡资本主导的农业企业等经营主体难以提供持续的雇工需求,难以保证流转农户可持续的工资性收入。这种不稳定性将加深农户对土地的依赖,使得农地的保障功能和财产功能更难以分开,反过来影响土地规模化流转。另外,部分农户选择进城务工,从事非农生产,但面临非农就业的不稳定性和城镇社会保障体系的包容性均欠佳的境况,相关收入维持和风险防御机制不足以应对土地流转后的各类生产生活风险。在土地依然是农民基本生计重要来源而社会保障体系又不健全的情况下,盲目推进土地流转就会滋生巨大的经济社会风险。

六、农地流转中地权配置相关体制机制创新探索

合理配置农地资源,有机衔接小农户和现代农业,是乡村振兴的重要着力点。针对流转过程中存在的问题,从地权配置优化着手耦合农地流转与乡村振兴的内生关系,需要完善法律法规和流转市场体系、健全社会保障体系,尤其是厘清各方权益关系及其行为边界,合理提升农地资源配置效能,进而促进乡村振兴。

(一) 加快法律法规体系建设,规范完善农地流转市场

依法规范土地流转制度是有效减少土地流转纠纷和保护农民权益的方式,需要从硬约束和软治理两方面进行。首先,积极适应当前土地流转的需要,统一农民集体成员身份认定标准,厘析所有权、承包权和经营权的关系,明确承包权和经营权的法律属性定位。全国统一并督促地方出台细则,对土地经营权流转的规模、期限、方式、程序、中介资质、权利和义务等应给出更细致的规定,进一步规范流转行为。其次,加大宣传,提高农户土地流转法律和规范意识,向农户讲解规范的流转合同、明确权利义务以及违约风险,同时建立健全土地纠纷调解仲裁体系建设,形成从预防、调解到处置的一体式服务。

为建立健全规范的农地流转市场,需要以完善市场化交易平台和培育中介组织为重点,建立市、县、乡镇、村联动的多层级网络化地权交易平台,进而通过专业组织和专业组织为土地流转提供政策咨询、法律顾问、价格评估、资质鉴别、合同签订、纠纷调解等全程服务^[35]。同时,建立土地信息数据库

和共享网络,完善市场信息化建设,统一搜集和及时发布信息,通过信息匹配来推动实现流转农户和经营主体有效衔接。需要注意的是,中介组织作为农地流转市场的纽带,需要保持运行的独立性和适度的公益性,减少行政干预并通过第三方评估机制来规范和约束中介组织的行为。

(二) 合理界定权利主体与权利边界,激活土地的多层次权能

农地流转本质上是一个地权结构调整的过程,其间诸多产权主体通常围绕产权的占有、分配、处置、收益等展开博弈,需要处理好各权能在村集体、承包户、经营者等主体之间的合理配置,包括村“两委”之间的治理格局^[37],明确他们的权利边界,进而保障各主体的权益。首先,农地所有权归农村集体所有。针对村集体“虚化”问题,应当充分发挥集体经济组织的治理职能,培育农民合作组织,形成农民自身代表机构,代表农户与经营主体进行合同谈判,维护农民集体所有权。一方面,健全集体所有权行使机制,完善村民自治,畅通民意和表达渠道,允许农民集体所有人发挥民主决策;另一方面增强立法和司法救济,强化成员集体所有,从而凸显集体成员对集体财产的共同支配、管理和收益^[38]。村民委员会、村民小组、集体经济组织等仅是集体土地所有权的代理人,应当严格按法定程序行使权利,必须接受农村集体委托人的监督。

其次,在家庭承包经营模式中农户基于成员权享有的承包权具有法律保障的排他性,任何组织和个人都不得剥夺农民的土地承包权。同时,承包权在承包期内具有较强的稳定性,政府不得以进城落户为条件强制农户退出承包权,即便是村集体也不得损害农户的利益肆意回收承包权。在承包期内农户有权调整地权结构,可以转让土地经营权并获取相应的土地收益,但村集体、政府和下乡资本不得以追求土地连片流转为借口强迫农户出让农地经营权。在自愿有偿流转的前提下,农地经营主体可以是村集体中的其他农户,或者是农民合作社等村集体经济组织,也可以是外来资本主导的农业企业等。诚然,为保障经营主体的土地经营权利,应当合理区分用益物权的多层次结构及其设制来源^[39],规范土地流转合同的合理执行;在不存在严重违约的情况下,承包户不得单方无故解除流转合同。同时,鼓励经营主体创新运行机制,放活经营权,提高土地利用效率。

(三) 监管农地用途,促进现代农业与小农户有机衔接

针对流转过程中出现的农地非农化和非粮化问题,一方面,政府要做好土地流转全程式监管,防止用途异化。既要严格控制工商资本、农业企业等介入农地流转的门槛,还要严格审查经营主体的经营项目、能力和效益以及资信、履约等情况,避免那些不以农业生产或企图圈地、套补贴的单位改变农地用途。另一方面,政府要规范引导工商资本下乡,尊重农户流转意愿,禁止下指标、完任务、追政绩的强制性流转^[40]。针对行政组织过度干预流转问题,一是要保障农户土地权利,约束政府权力;二是规范流转程序,建立农户参与表达机制,确保过程的公开透明;三是培育农业中介组织,通过社会力量约束政府,防止过度引进工商资本导致过度资本化和小农户的边缘化。既要防止下乡工商资本刻意炒作抬高租金,也应完善农村金融服务,改善小农户借贷获取渠道,增强小农户融入现代农业的内生动力^[41]。同时,加快构建和完善为小农户对接的产业组织和销售组织等社会化服务体系,切实推动现代农业与小农户有机衔接。

(四) 健全社会保障制度,减少农地流转后顾之忧

社会保障是农民摆脱土地束缚进而实现自身现代化的制度依托,也是乡村振兴中民生保障工作的关键内容。完善农村社会保障体系有助于缓解农民的土地依附关系并提供稳定的预期收益。为此,政府应当增加农村社保的财政投入,缩小城乡公共服务投入差距,统筹城乡社会保障体系,逐步建立符合现代农业农村发展的新型职业农民保险和退休保障制度^[42],为农村耕地农民和进城务工甚至落户的农村人口提供稳定的收入预期和风险防御机制。另外,创新土地流转方式和农地流转的收益共享机制,构建承包户与新型经营主体利益共同体,为农户提供可持续的土地流转收益,保障农民基于土地的财产性收益。政府尤其是中央政府应当推动相关体制机制创新,引导适当份额的农地流转收益进

入社会保障体系,为农民获得更多的社会保障待遇提供资金支持。

就业是民生之本。稳定的就业是农地流转的内生驱动力,符合农民的美好生活需要,也是乡村振兴过程民生工作的重要内容。为提高包括非农和在农就业的质量并保障就业收益,政府应当通过破除户籍的窠臼尤其是提高城镇社会保障等公共服务体系的可及性,建立一体化的城乡劳动力市场,同时加大针对农民的职业技能培训力度,从劳动技能、资金扶持和信息服务等方面为包括返乡农民在内的农业转移劳动力提供创业就业支持,进而提供体面且稳定的收入扶持,从根本上推动农地资源利用效率提升和乡村振兴战略伟大实践。

参考文献:

- [1]刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报,2018(4):637-650.
- [2]姜长云. 准确把握乡村振兴战略的内涵要义和规划精髓[J]. 东岳论丛,2018(10):25-33+191.
- [3]龙花楼,张英男,屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报,2018(10):1837-1849.
- [4]张翔. 土地制度改革:乡村振兴的突破口[J]. 人民论坛,2019(6):64-65.
- [5]叶兴庆. 新时代中国乡村振兴战略论纲[J]. 改革,2018(1):65-73.
- [6]何仁伟. 城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径[J]. 地理研究,2018(11):2127-2140.
- [7]罗必良. 农地流转的市场逻辑——“产权强度—禀赋效应—交易装置”的分析线索及案例研究[J]. 南方经济,2014(5):1-24.
- [8]PLOEGER H, BOUNJOUH H. The Dutch Urban Ground Lease: A Valuable Tool for Land Policy? [J]. Land Use Policy, 2017, 63(1):78-85.
- [9]MWESIGYE F, MATSUMOTO T, OTSUKA K. Population Pressure, Rural-to-Rural Migration and Evolution of Land Tenure Institutions: The Case of Uganda [J]. Land Use Policy, 2017, 65(1):1-14.
- [10]韩春虹,张德元. 市场化运作的农地流转模式——一个分析框架[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2018(5):62-67.
- [11]MACMILLAN D C. An Economic Case for Land Reform [J]. Land Use Policy, 2000, 17(1):49-57.
- [12]聂建亮,钟涨宝. 保障功能替代与农民对农地转出的响应[J]. 中国人口·资源与环境,2015(1):103-111.
- [13]李昊,李世平,南灵. 中国农户土地流转意愿影响因素——基于29篇文献的Meta分析[J]. 农业技术经济,2017(7):78-93.
- [14]王佳月,李秀彬,辛良杰. 中国土地流转的时空演变特征及影响因素研究[J]. 自然资源学报,2018(12):2067-2083.
- [15]冯华超,钟涨宝. 新一轮农地确权促进了农地转出吗? [J]. 经济评论,2019(2):48-59.
- [16]乔博. 新型农业现代化视角下农村土地流转问题研究[J]. 青海社会科学,2014(4):62-66.
- [17]苟兴朝,杨继瑞. 禀赋效应、产权细分、分工深化与农业生产经营模式创新——兼论“农业共营制”的乡村振兴意义[J]. 宁夏社会科学,2019(2):84-92.
- [18]韩喜平,王炳程. 中国农地流转风险甄别[J]. 社会科学辑刊,2016(5):108-112.
- [19]李长健,杨莲芳. 三权分置、农地流转及其风险防范[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(4):49-55.
- [20]吕军书,贾威. “三权分置”制度下农村土地流转失约风险防范机制研究[J]. 理论与改革,2017(6):181-188.
- [21]李承松,杨朝现,陈兰,等. 基于农户收益风险视角的土地流转期限影响因素实证分析[J]. 中国人口·资源与环境,2015(S1):66-70.
- [22]聂英,聂鑫宇. 农村土地流转增值收益分配的博弈分析[J]. 农业技术经济,2018(3):122-132.
- [23]郑雄飞. 地租的时空解构与权利再生产——农村土地“非农化”增值收益分配机制探索[J]. 社会学研究,2017(4):70-93+243-244.
- [24]龙花楼,屠爽爽. 土地利用转型与乡村振兴[J]. 中国土地科学,2018,32(7):1-6.
- [25]张英男,龙花楼,马历,等. 城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示[J]. 地理研究,2019(3):578-594.
- [26]石玲玲. 农地流转市场异质性、认知与选择意愿[J]. 农村经济,2018(4):49-57.
- [27]刘书畅,叶艳妹,靳相木. 家庭承包地“三权”分置的制度逻辑探究——基于制度需求与供给的视角[J]. 中国土地科学,2018,32(4):30-35.

- [28] 张学浪. 城镇化与农村土地流转的互动关系:挑战与出路[J]. 经济体制改革, 2018(4):90-95.
- [29] 任常青. 产业兴旺的基础、制约与制度性供给研究[J]. 学术界, 2018(7):15-27.
- [30] 朱广新. 土地承包权与经营权分离的政策意蕴与法制完善[J]. 法学, 2015(11):88-100.
- [31] 张海鹏, 逢锦聚. 中国土地资本化的政治经济学分析[J]. 政治经济学评论, 2016(6):3-24.
- [32] 全世文, 胡历芳, 曾寅初, 等. 论中国农村土地的过度资本化[J]. 中国农村经济, 2018(7):2-18.
- [33] 匡远配, 陆钰凤. 我国农地流转“内卷化”陷阱及其出路[J]. 农业经济问题, 2018(9):33-43.
- [34] 杨艺, 朱翠明, 张淇. 农村土地经营权流转中政府与市场的关系研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017(10):206-212.
- [35] 郭金丰. 乡村振兴战略下的农村土地流转:市场特征、利益动因与制度改进——以江西为例[J]. 求实, 2018(3):79-97+112.
- [36] 张良. “资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J]. 中国农村观察, 2016(3):16-26+94.
- [37] 王宋涛. 产权残缺、土地分置与农村治理模式——一个解释当前中国农村治理效应的理论框架[J]. 浙江工商大学学报, 2012(1):59-70.
- [38] 王利明, 周友军. 论我国农村土地权利制度的完善[J]. 中国法学, 2012(1):45-54.
- [39] 李国强. 《民法典》中两种“土地经营权”的体系构造[J]. 浙江工商大学学报, 2020(5):26-37.
- [40] 匡远配, 刘洋. 农地流转过程中的“非农化”“非粮化”辨析[J]. 农村经济, 2018(4):1-6.
- [41] 余晓洋, 郭庆海. 小农户嵌入现代农业:必要性、困境和路径选择[J]. 农业经济与管理, 2019(4):10-17.
- [42] 郑雄飞. 职业化与成员权:新型职业农民的社会利益关系及其协调路径优化[J]. 山东社会科学, 2018(5):28-33+42.

Research on Rural Revitalization and the System and Mechanism Innovation of Rural Land Transfer ——From the Perspective of Land Rights Allocation

ZHENG Xiongfei¹, WU Zhenqi²

(1. China Academy of Social Management/School of Sociology, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;
2. School of Government, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: “Rural China” is the basic social fact in the countryside of China. Land issue is not only the logical starting point of rural economic system reform, but also the key point of comprehensive deepening reform. Optimizing land rights allocation and improving the efficiency of agricultural land use through land transfer is the core of “Rural Revitalization”. From the perspective of land rights allocation, in order to couple the relationships among land, people, industry, money and so on, this article analyzes the endogenous relationships between rural revitalization and land transfer, and explores the current achievements, shortcomings and dilemmas of farmland transfer. In order to promote the innovation of system and mechanism of land transfer, we should speed up the construction of laws and regulations, establish the networked markets of land transfer, supervise the use of agricultural land, define the relevant right subjects and supervise their behavior boundaries, activate the multi-level powers and functions of land rights, and push the organic connections between modern agriculture and small farmers. At the same time improving social welfare systems to reduce the worries of peasants after land transfer, and increasing their sense of acquisition are both vital.

Key words: rural revitalization; rural land transfer; land rights allocation; system and mechanism innovation



(责任编辑 彭何芬)