

农村土地再延包治理结构选择的实践检验

安海燕¹,曹星哲¹,史琼^{1,2*}



(1.贵州大学 经济学院,贵州 贵阳 550025;
2.贵州省现代农业发展研究所,贵州 贵阳 550001)

摘要 选择适当的再延包治理结构对于确保农地制度的长期稳定至关重要。基于威廉姆森的治理结构选择理论,从农地资产专用性角度,探讨再延包治理的有效实现途径。研究结果表明:(1)农地资产专用性通过作用农地价值和人地矛盾,影响了再延包治理结构的选择;(2)在我国,产权专属性、用途管制和地理位置固定性是构成农地高资产专用性的关键因素,而粮食用途管制和土地细碎化进一步形成了不同区域的专用性水平;(3)根据资产专用性程度,再延包适宜采用“混合治理”或“科层治理”模式;(4)Y区和X县的试点经验为理论假设提供了实证支持。因此,各地在实施再延包时,应识别农地特性,重视村集体与农户、农户与农户之间的相互关系,并选择合适的治理结构,促进再延包工作的顺利推进。

关键词 农村土地再延包; 治理结构; 资产专用性; 交易性质

中图分类号:F301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)04-0200-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.04.018

自2023年起,全国第二轮农村土地承包相继到期,如何进一步稳定农地制度,引起了社会各界的广泛关注。2017年,党的十九大报告首次提出,第二轮土地承包到期后再延长30年(以下简称“再延包”)。2019年,《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》进一步明确了再延包的方式、期限和长效机制。具体来说,采用“不得将承包地打乱重分,特殊情况下可适当调整”方式,承包期限“从二轮到期日算起30年”,并继续执行“增人不增地、减人不减地”的稳定政策。2020年,中央一号文件提出开展再延包的试点工作,并在2022—2024年间,将试点范围从整村扩展到整县、整省。这标志着在国家制度框架内,探索有效的再延包实施路径,已成为各地方政府亟需解决的主要问题,也是学术界需积极回应的重要议题。

一、文献回顾

1. 土地二轮再延包研究进展

学者们主要从以下两方面研究再延包问题。一是,再延包初始状态的识别。目前,农地存在诸多不公平和效率低下的问题^[1-2],主要体现在大量的人地矛盾^[3-4]以及农地细碎化上^[5-6],引发了农户对农地调整的迫切需求^[7-8]。二是,再延包的对策建议。在追求政策公平与效率的价值导向下^[3-4,9],学者们建议再延包与其他政策相衔接^[10],有着“筹地”“筹钱”“筹股”“筹业”“筹保”^[11]在内的多种策略,构建退出和收益分配机制等^[2]。以上文献从整体层面回答了再延包“现状”和“应如何推进”的问题。然而,随着全国各地承包陆续到期,不同区域的村集体,如何具体实施再延包,已成为更加紧迫的问题。有学者从效率和公平视角,分析了“调利不调地”的再延包模式^[12]。沿此逻辑,本研究期望能结合区域

收稿日期:2024-06-11

基金项目:国家社会科学基金项目“多重逻辑视角下农地延包实施路径研究”(21BJY040)。

*为通讯作者。

特征,建立统一的再延包实施分析框架,总结其内在作用机制,为各地再延包提供更深入的思路参考。

2. 交易性质下农地属性的阐述

再延包所涉及的区域差异主要源于农地的属性以及基于这些属性形成的人际关系^[13]、经济和文化^[14]。所有社会活动可视之为一种交易,存在与交易性质相匹配的治理结构,以降低交易成本并防范机会主义行为^[15]。农地的属性可从交易性质切入分析^[16],而资产专用性、不确定性和交易频率是衡量交易属性的三个关键因素^[17]。在中国,农地的流动性较差,不确定性较低^[18],资产专用性就成为农地属性的核心维度^[19]。总体来看,我国农地是一种高度专用性的资产^[20],这种专用性由土地的先天特性、后天投资以及土地制度安排共同塑造^[21-22]。土壤肥力、农用机械、受教育程度、务农年限、交通条件和人际关系等因素共同影响了专用性程度^[13, 19, 23]。农地的属性影响了诸多农业行为,比如农地流转^[19, 21]、契约签订^[13]等个体行为以及村庄治理的集体行为。例如,在资产专用性高、不确定性低的农地抵押贷款交易中,宁夏同心县选择了“土地承包经营权流转合作社+市场”的混合治理模式^[16];在资产专用性高的农地流转交易中,更宜采纳市场交易与政府监管相结合的混合治理方式^[24];这一结论在“农业标准地改革”中也得到了进一步验证^[25]。鉴于此,本文从农地资产专用性视角出发,建立“再延包性质判别—治理结构理论探讨—治理结构试点检验”的逻辑线。

二、理论分析:交易性质与治理结构

1. 交易性质:再延包资产专用性

资产专用性、不确定性和交易频率共同影响交易成本,形成特质的交易特征^[26]。国家再延包制度明确规定交易主体、对象、时间和方式,降低了交易的不确定性。具体而言,交易主体为村集体与农户,对象明确是农村土地承包经营权,期限设定在二轮承包到期后30年,方式和策略是“顺延加小调整”以及“增人不增地、减人不减地”。交易频率是交易的次数,我国农地经历了1983年的第一次发包;1998年的延包以及此轮的到期再延包;下一次将是在30年后。由此可见,在低不确定性、固定交易频率的情况下,资产专用性是决定再延包交易性质的关键因素。资产专用性指在不损失生产价值下,能被不同用途或不同使用者利用的程度。专用性可分为产地、物质资产、人力资本、专项资产、品牌资产、临时专用性^[27],再延包更关注产权专用性、用途专用性与地理专用性。

我国农地再延包的资产专用性主要体现在以下三方面:①产权专属性。《中华人民共和国宪法》第十条、《中华人民共和国土地管理法》第九条明确规定“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”;《中华人民共和国土地管理法》第十一条进一步指明“农村集体所有的土地依法属于村集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡镇农民集体所有的,由乡镇农村集体经济组织经营管理”;第十三条规定“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地,采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包”。可见,农地承包经营权归具有村集体成员资格的农户所有,体现了产权主体的专属性。②用途管制:《中华人民共和国土地管理法》第四条规定“国家实行土地用途管制制度,国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”。《中华人民共和国土地管理法》第三章第十五条至十八条规定了土地利用规划的编制依据、期限、要求、原则。可知,我国农地受到“农地农用”“按土地规划使用”的严格用途管制。③地理位置固定:与其他生产要素相比,农地具有位置固定性,需要其他生产要素流通至此进行配置,交易成本的增加,进一步缩小了其使用选择范围。

进一步来看,粮食用地管制、农地细碎化程度造成了地区之间再延包交易性质的差异。①粮食用地管制加深了用途资产专用性。在“农地农用”的基础上,我国为确保国家粮食安全,对部分农地实行了更为严格的“粮食用地管制”。一方面,建立全国粮食分区板块,将31个省份划分为粮食主产

区、产销平衡区和主销区。另一方面,地方政府根据永久基本农田和高标准农田的要求,实施种粮用途管制。在永久基本农田用途规划中,《中华人民共和国土地管理法》第三十三条指出“各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田应占本行政区域内耕地的百分之八十以上”。永久基本农田主要用于粮食生产,特别是稻谷、小麦、玉米等主要谷物;2021年《自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》指出,现状种植非粮食作物的永久基本农田可以根据政策引导调整为种植粮食作物。在永久基本农田用途管制中,2020年国务院办公厅发布的《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》强调,耕地应实行特殊保护,禁止非粮食作物种植和破坏耕作层的活动;《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》推进高标准农田建设,以保障粮食产量,形成种植粮食的用途管制。种植粮食作物要求耕地每年至少种植一季粮食,并符合国土调查耕地认定标准,允许采取间作、轮作、套种等土地利用方式。以上制度都表明,粮食用地有特定的年度种植规定,其资产专用性高于同条件下的非粮用地。②农地细碎性加深了地理资产专用性。自然地理条件和人为变迁共同塑造了我国农地细碎化^[28-29],形成不同的地理资产专用性。平原和丘陵地区农地细碎化存在较大差异,据2020年农业农村部数据,西南丘陵地区农户承包地块多且面积小,户均承包地块数为8.94块,块均面积仅为0.80亩。中部、东部、西北、东北平原地区户均承包块数分别是4.60、3.80、5.88与4.60块,块均面积分别是1.36、1.22、2.60、3.82亩。细碎化限制了农作物种植的盈利空间和土地用途选择,导致农地交易成本上升^[16]。因此,从地形而言,相比平原地区,丘陵地区由于农地细碎化程度较高,其资产专用性更强。

2. 治理结构:资产专用性下的治理方式选择

治理结构可分为市场治理、科层治理和混合治理三种类型^[30]。类型的选择旨在平衡激励与控制,通过塑造个人行为和集体秩序来减少冲突并降低交易成本^[31],与交易的资产专用性相关。资产专用性较弱时宜采取市场治理方式,倾向于市场提供强激励和弱控制。资产专用性较强时科层制治理更合适,侧重于权威指令,倾向于弱激励和强控制。混合治理则介于两者之间,寻求平衡^[32]。

再延包治理结构是村集体依据交易成本最小化的延包方案选择。我国现阶段,村集体具有经营者和管理者的双重职能^[33-34]。一方面,作为国家的代理人,村集体拥有法定行政权力,在农地管理中可使用权威命令进行控制^[35];另一方面,作为村民的代理人,村集体可以通过种植未承包土地、收取农地流转管理费、流转入股等方式带领村民经营农地,获得集体经济收益^[36],壮大的村集体经济也具有乡村治理功能^[37],可部分替代行政命令的功效。因此,村集体可配置行政命令与市场激励两种不同手段,形成相应再延包治理结构。具体农地资产专用性对治理结构选择的影响机制如图1所示。

农地资产的专用性影响农地价值,进而作用于治理结构的选择。资产专用性越强,意味着在交易中被“敲竹杠”的风险就越高^[15],被“锁定”或“套牢”的概率增大,最终会降低其流动性^[38],减少投资者的投资^[39]。因此,在低流动性和低投资水平下,高专用性的资产难以获得较高的价值。例如,在农业领域中,那些细碎化程度高、

用途限制严格的农地,流转价值通常相对较低^[40]。在专用性较弱的地区,市场联系较好,租赁市场相对成熟,市场激励机制更容易发挥作用^[41],形成指令与激励结合的治理方式。对农户而言,低资产专用性意味着农地的收益潜力较大,农地的经济功能更加突出,这会使得市场激励方式在农户层面更容易被采纳。

农地资产的专用性在农地矛盾中扮演着关键角色,并对治理结构产生影响。资产的专用性容易引发农地矛盾。例如,农地的细碎化增加了再延包过程中边界、权属和确权问题的纠纷^[42];用途管制则易导致耕种类型和土地用途转变的冲突^[43]。在现实中,农地专用性较强的西部地区,村庄土地纠纷的发生概率明显高于专用性较弱的东部地区^[44]。在这种情况下,科层制的行政命令由于其权威性,能更有效地解决这些纠纷^[45]。

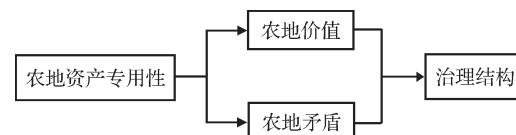


图 1 农地资产专用性对治理结构选择
的影响机制

以上分析可得,农地的专用性对治理结构的选择和执行具有显著影响。在专用性较高的地区,治理往往依赖于权威性的行政命令来维护秩序和调解冲突。相反,在专用性较低且市场机制较为发达的地区,治理更倾向于利用市场激励和村集体经济的力量来达成治理目标。这种治理结构的选择,实际上反映了资产专用性所引起的村集体与农户之间、农户与农户之间的行为关系,最终目的是降低执行的交易成本。具体到各区域情况(表1),平原非粮用地区的资产专用性相对较弱,适合混合型治理;丘陵粮食用地区的资产专用性较强,更宜采用科层治理。

表1 区域农地资产专用性与治理结构

变量	平原	丘陵
非粮用地	弱 (混合治理)	中 (混合治理/科层治理)
粮食用地	中 (混合治理/科层治理)	强 (科层治理)

三、案例分析:试点再延包治理结构

本研究选取了贵州省X县和陕西省Y区作为案例样本,原因有三。首先,完整性。两地区均在2020年被农业农村部列入再延包首批试点名单,于2021年完成了试点验收工作。其次,代表性。Y区属于平原地区,是粮食种植主产区,实行的是混合型治理结构;而X县是丘陵地区,实行的是科层制治理结构。最后,可行性。课题团队从2021年12月到2023年6月前往上述地区,开展县级、乡镇级、村级访谈以及入户调查,收集大量的一手、二手资料。

1. 混合治理—陕西省Y区

Y区是典型的平原粮食种植区,地势平坦,土壤肥沃,农业条件优越。除了粮食,该区还发展了瓜果、蔬菜等特色产业,吸引了众多新型农业经营主体。Y区辖7个街道办事处和73个行政村,2023年末常住人口31.4万人,其中农业人口12.9万人,耕地面积23.5万亩。2023年,该区第一产业总产值达60.6亿元,农村居民人均可支配收入为21105元。

(1)实施模式。Y区推行了以“无地少地户为调整核心”的再延包模式,其中包括5个关键环节(图2):①农户分类。根据农地面积与家庭情况,将农户分为一般户、退地户、进地户三类。一般户包括顺延户与私下调地户,进地户特指“人均承包面积低于村民小组平均承包面积一半的家庭”。②顺延户顺延,与村集体签订再延包合同。③私下调地户备案顺延。联结“小田并大田”项目,村集体允许农户私下调换土地,并要求私下调地户向村集体和区政府备案后,签订再延包合同。④退地户调整。国家法定的退地户(如消亡户、自愿退地户、五保户等)按规定退地,并与村集体签订确认书以及调整后的再延包合同。⑤进地户调整。核实无地少地户名单,进地户根据获得的农地股权参与村集体经济分红,并签订再延包合同,实行“调利不调地”方案。

Y区的再延包有两个突出特点:第一,独立处理退地与进地。摒弃传统的“A户退地直接调地给B户”的模式,Y区将退地和进地视为两个独立的、无直接因果、时序关系的环节。第二,以“调利”替代“进地”。不直接分配实际农地给进地户,而是授予农地承包权,将其按面积折算为村集体经济股份,依据股份数量向进地户分红。Y区还建立了一套调利核算方法,包括保底分红和经营收益分红,兼顾了家庭人口数和土地面积,当地人称之为“人头股”和“地差股”。具体如式(1)所示:

$$\text{补差收益} = (\text{组人均承包地面积的 } 1/2 - \text{该户人均承包地面积}) \times \text{该户人口数} \times 500 \text{ 元} + (\text{组人均承包地面积的 } 1/2 - \text{该户人均承包地面积}) \times \text{该户人口数} \times \text{当年土地亩均分红收益} \quad (1)$$

“2022年C村qca家为少地户,家中6口人,共计2.06亩地。所在组人均耕地面积为1.84亩。2022年C村经济合作社总收益621860.5元,每股平均收益160元。qca家2022年共获得的调利数额为

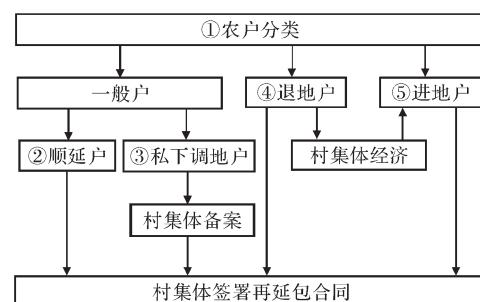


图2 Y区再延包模式

$\left(\frac{1.84}{2}-\frac{2.06}{6}\right)\times 6\times 500+\left(\frac{1.84}{2}-\frac{2.06}{6}\right)\times 6\times 160=2283.6$ 元。现在调利的钱和分土地给他家自己种差不多,还是比较公平的”(C 村村支书,访谈记录:2023C06LV)。

(2)治理结构。Y 区采取了混合治理结构,将其分解成“农户身份确认—调地管理—村集体经济”3 个次级交易链(如图 3 所示),理解混合治理结构的运作方式。

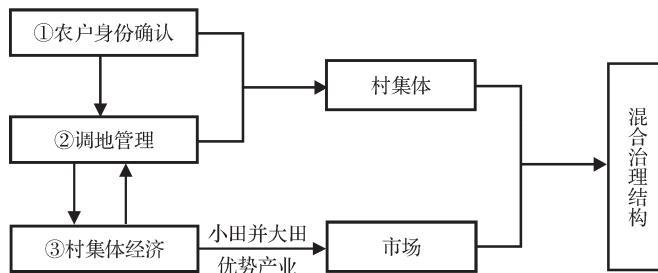


图 3 Y 区再延包次级交易链

①农户身份的确认依据国家法律、地方政策以及村集体的权威性标准完成。农户的分类对于农地利益的分配至关重要^[46],须依据权威且广泛认可的标准来执行,并由权威性主体来执行。在确定退地户标准时,Y 区依据《农村土地承包管理法》;在确定进地户标准时,参照地方政策中关于“无地、少地户”的规定。村集体作为执行主体,其权威性可确保分类工作的顺利进行。②调地管理须依靠权威机构来执行。农地调整本质上是解决冲突的过程^[47],只有遵循国家法律法规,依靠村集体与职能部门的权威管理协调,才能得到有效实施^[48]。“调地过程花费精力最多,村里有 30 家矛盾户,其中退地环节最难,特别是在五保户销亡后,先前的抚养人往往认为自己应该继承五保户的土地承包权,而不愿意退出土地。村干部往往一家要跑十多二十次,最后把国家文件给他看,并反复做工作后才解决”(C 村村干部,访谈记录:2023C08LS)。③村集体经济的发展应遵循市场规律。集体经济是解决“退地进利”问题的关键。Y 区在农户土地入股的基础上,发展三种经营方式:一是将规模农地流转给第三方,收取租金和管理费;二是农地托管,如 C 村与 JF 合作社签订长期合同,利用机械化、专业化优势,通过托管获得农地收益;三是成立公司,发展农旅融合项目。“村集体经济是推行再延包工作的最大行动力,C 村如今三大集体产业项目已在运行,后期打算培育更多的农业项目。2022 年集体年收入已达 62 万元,预期今年能有 90 万元”(C 村村干部,访谈记录:2023C10YZ)。

Y 区基于农地资产专用性低的特征,采取了混合治理模式。这种低专用性带来了高收益,吸引新型经营主体^[49],并通过品牌产业推动了村集体经济的快速发展^[50-51],也形成了 Y 区成熟的农地流转和融资市场。Y 区村集体具备了调整利益的经济能力,加之农户们已有的稳定收益的预期,都加强了村集体的权威和激励功能。“我们这里的土地很好,可以租出去,就算不租,请社会化服务的公司来种也是可以保障收入的。农地价值比较稳,不调地调利也是可以的,还可以省去好多精力,可以去干点别的事情”(S 村村民,访谈记录:2023S32WS)。对于粮食用地的高资产专用性问题,Y 区采取了一年多季种植习惯,并要求至少一季种植粮食,以保证粮食安全。

2. 科层治理—贵州省 X 县

X 县是典型的丘陵区域,土地细碎化程度高,地处交通要道,大量农村劳动力外出务工。该县 2023 年年末常驻人口 23.3 万人,农村人口数 17.7 万。X 县下辖 1 个街道、9 个镇、1 个乡,2023 年第一产业总产值 33.3 亿元,农村人均可支配收入 21853 元。X 县的第二轮承包到期时间为 2043 年 12 月,2020 年获批国家第一批再延包试点,在全县 160 个村推行实施。

(1)实施模式。X 县的再延包模式以解决农地纠纷为核心(图 4),分为 6 个主要环节:①农地产权核实。基于 2019 年的农地确权基础,村集体利用数字化技术,通过电子测绘等手段,对每户的农地权属进行核实。依据核实结果,将农户分为有争议户和无争议户。②农户资格核实。依据国家法律法规,确定退地户与进地户,其中进地户是无地但具有成员资格权的农户。③无争议户顺延,与村集体

签订再延包合同。④争议户调解。X县建立了多层纠纷处理机制,争议解决后,农户与村集体签订再延包合同。⑤法定调地户调地。退地户将土地退还给村集体,这些土地连同机动地、荒山荒地等一起纳入村集体未承包地管理系统。村集体从系统中,按村平均面积分配给进地户。⑥自发调地户延包。农户之间可自发土地调整,经村集体备案确认后,与村集体签订再延包合同。

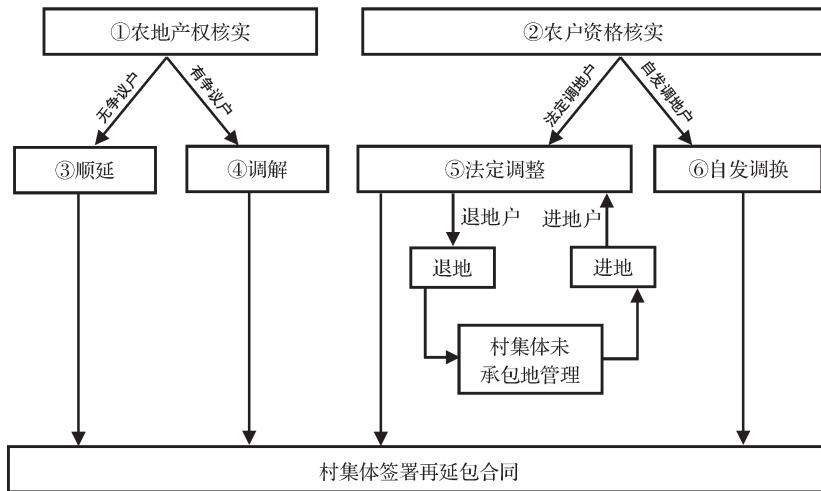


图4 X县再延包模式

(2)治理结构。X县的再延包模式是科层治理的典型代表,以村集体的行政权威为主要治理方式。将交易过程分解为“信息确认—矛盾化解—调地管理—合同签订”的次级交易链,如图5所示。

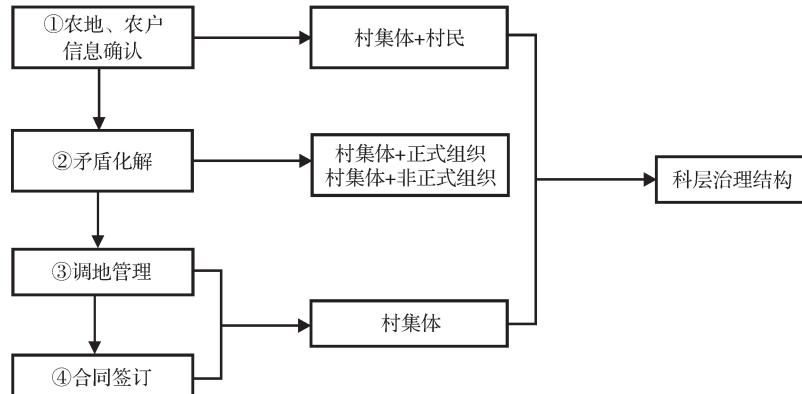


图5 X县再延包次级交易链

①农地和农户信息确认。丘陵山区农地细碎化、大量农户外出务工,增加了村集体在信息确认过程中的难度。村集体依据国家法定政策和村寨历史信息,通过人力密集的方式完成信息确认。“确认环节特别耗费精力,各小组组长和村里了解情况的老人,分不同的队伍挨家挨户去确认,花了大概三个多月时间。一方面,以往农地确权的一些遗留问题,在这次确认中暴露出来。我们就联系测绘公司,将所有的土地以及地块情况绘制成电子数字形式,让农户进行图纸和实地双重确认。另一方面,外出打工农户家里联系不上人,我们就建立以村为单位的微信群,联系到每一个人,对来不到现场的农户采取网上确认的方式,否则,这个工作根本完成不了”(Q村村支书,访谈记录:2021Q12LY)。②矛盾化解。X县面临700余起成因复杂的农地纠纷,为此建立了包括法院、仲裁组织、县政府和村集体在内的正式权威机构,以及村调解小组、法律顾问等非正式机构。“在纠纷调解中,有85%的纠纷化解在组、村一级,有10%的纠纷在仲裁组织环节化解,有5%的上诉到法庭”(土地仲裁组织成员,访谈记录:2021X05ZH)。③调地管理。村集体依据村集体权威,以国家调地政策为指令,进行退地与进地管理。④合同签订。合同的公正合法,需要村集体作为行政代理人进行保障。

X县的农地资产专用性强,促使了科层制治理的采纳。农地细碎化与人口流动性,引发了大量农

地矛盾。对于X县来说,解决这些矛盾是实现农地顺利再延包的前提。“矛盾种类太多了,有农户和农户之间关于地界面积的、有农户自己找不到土地的、有农户与村集体征地后纠纷的、有农户家庭内部之间农地分配不公平的、有农户与流转对象之间的...农户找不到土地的事,我们就得向上追溯到历史记录,靠村里老人回忆,翻之前的记录,然后还要拿出全村地图,一块一块地找。找到了他的,别人家的也要动,光这个工作,就要费很大的力气,就更不要说其他多样矛盾叠加的情况了”(W村支书,访谈记录:2021W01AJ)。权威力量的介入对于解决农地矛盾至关重要^[52]。“在我们这里的延包大量靠村干部推动,入户调研、矛盾化解、调地沟通,仅说国家政策、说道理还不行,还要和农户们谈感情。有两户的矛盾是上两辈就产生的,也找不到原始信息了,只有靠村干部去两家反复协调,矛盾解决了,才能顺利延包”(Z村村支书,访谈记录:2021Z06YX)。

3. 治理结构检验

将两案例进行对比分析,如表2所示。

表2 试点治理结构、运行效果对比

试点地区	区位	专用性	村集体经济	人地矛盾数	再延包核心	小调整方式	治理结构	签约率/%	完成时间
Y区2个村	平原粮食用地	强用途、弱地理	62万	11户	小调整	调利不调地	混合治理	99.5	2021年12月
X县160个村	丘陵粮食与非粮用地	强地理	14万	700户	纠纷调解	调地	科层治理	92.0	2021年8月

Y区户均耕地5.81亩,地块数为1.87块,根据表1理论推导,适合采用混合治理或科层治理方式。实际操作中,Y区选择了混合型的治理方式:(1)身份确定与调地管理环节采取了村集体权威的科层制。根据再延包政策,共有1081户符合条件,其中1076户顺利签订了合同,5户因在外务工而无法联系;12户不符合再延包政策的农户被清理,不予延包,同时核实了4户应退地户,涉及应退地总面积65.55亩;对于11户40人的“无地、少地户”,给予了额外的利益补偿。(2)Y区村集体市场经营流转的农地,壮大村集体经济,形成了以“调利”替代“调地”的举措。Y区C村在2022年的村集体收益为62万元,其中36万元用于分红,包括9万元的调利。并引导农户农地流转、互换并地等,共有678户实现了小田并大田,“一户一田”的经营模式,涉及土地面积共计2349.52亩。自2020年开始试点到2021年12月验收,Y区两村再延包合同签订率达到了99.5%。

X县户均地块数为7.45,有的村甚至高达10.29,呈现地理区位资产专用性强的特征。依据表1的理论推演,可选择科层治理或混合治理方式。具体实践中,X县再延包瞄准“矛盾化解”,选择了科层治理方式。①建立“县—乡镇—村”的职能权威机构。再延包工作组由县委书记主管,组建“县—乡镇—村”三级延包小组,形成层层落实,层层管理反馈的科层治理结构。县延包小组制定再延包方案,乡镇细化方案,村级制定具体的实施方法。工作计入“县—乡镇—村”三级的年度工作任务,实施定期与不定期督查,要求做到“进度合理、台账清晰、纠纷明晰”的管理目标。②建立权威纠纷解决机制。X县建立了由“村集体+县政府+仲裁组织+法院”组成的权威性纠纷解决机制,进一步强化了科层制治理方式。③搭建专业权威小组。X县成立了涵盖土地测量、土地承包管理、法务咨询和农业经济等多个环节的专业小组,以增强科层制结构的专业权威性。从实施效果来看,X县共处理了700余件矛盾纠纷,其中600余件通过村集体内部协调解决,80余件通过仲裁调解,13件通过仲裁裁决解决,3件申诉至法庭。此外,共有5户退地户,退出土地面积共计30.2亩,包括消亡户3户、五保户集体供养1户,以及1户城市落户自愿退出承包地的情况。自2020年试点启动至2021年8月结束,再延包合同的签订率达到92.0%,共签订46656户。

四、结论与政策建议

1. 结 论

农地再延包本质上是农户与产权之间的关系调整,在“公平与效率”双重目标下,如何顺利推行,

已成为社会各界关注的焦点。国家制定了再延包政策,包括再延长30年,采用“顺延加小调整”的方式,以及实施“增人不增地、减人不减地”的策略。在这一政策框架下,各试点地区进行了多样化的探索。本研究借鉴威廉姆森的“治理结构选择”理论,从交易性质与治理结构的视角出发,探寻再延包治理结构的选择逻辑。

研究结论表明:第一,资产专用性是判断再延包交易性质的关键因素,它由用途专有、产权专属、地理区位专属等因素共同作用。第二,我国农地因区位和用途的差异,形成了从“平原非粮区”到“平原粮区、丘陵非粮区”再到“丘陵粮区”三级资产专用性逐渐增强的农地资产格局。第三,交易性质与治理结构匹配。在我国整体农地资产专用性较强的情况下,农地再延包更适合采用“科层治理”或“混合治理”。第四,通过对陕西省Y区和贵州省X县的治理结构剖析,本文的理论得到了检验。专用性相对较弱的Y区采取了“混合治理”,相对较强的X县采取了“科层治理”。

2. 政策建议

根据以上结论,针对全国大范围推进二轮再延包工作提出如下政策建议:首先,须认识农地再延包、治理结构对乡村振兴的作用。一方面,再延包是推动乡村振兴的基础力量。延长农地承包期限,稳定了农户的预期,亦激发了农业新质生产力的投入,为乡村振兴注入经济活力。同时,再延包的小调整可优化农地经营规模,提高乡村振兴的效率。另一方面,治理结构是实施农地再延包、乡村振兴的手段。地方政府根据本区域实际情况,采取适宜的治理结构,确保农地资源的公平分配和高效利用。总而言之,地方政府需明确乡村振兴是目标,农地再延包是基础,治理结构是手段,三者紧密依存的逻辑关系。

其次,地方政府需加强农地性质判别能力,提升治理结构的设计能力。高资产专用性农地会带来价值提升与选择范围受限的挑战,农户往往更重视保障功能而非经济功能。此时,地方政府应采取有效行政措施,降低农地资产专用性,如推行高标准农田建设、实施小田并大田策略、实行农地分区管理等。在资产专用性较低的区域,地方政府可采用混合治理模式,衔接相关农地项目,壮大村集体经济,充分利用经济激励与行政指令的双重工具,推动再延包工作。此外,地方政府也需深入分析,哪些再延包环节需要政府权威介入,哪些环节可通过市场激励来实现。这种分析应基于农地性质所塑造的村集体与农户、农户与农户之间的关系。

最后,需进一步考量人口变化对治理结构的影响,关注长效运行机制。在探讨农地性质如何塑造治理结构的基础上,可将人口变化作为重要变量纳入考量。一方面,基于公平原则,对于特殊群体的农地管理采用科层制。比如,对于人口的增减,应遵循“增人不增地、减人不减地”的国家政策,只在家庭消亡时进行调整,并为城市落户农户提供自愿有偿退出机制。另一方面,从效率角度出发,应采用混合治理模式,以提高流动人口农地的利用效率。例如,通过壮大村集体经济和引入社会化服务,提高进城务工人员农地的使用效率。无论选择哪种治理模式,都应着眼于再延包机制的长效稳定性。在混合治理模式中,要确保利益调整的连续性;在科层治理模式中,则需保证动态环境中的公平性。

参 考 文 献

- [1] 姚志.中国农村人地矛盾:未现之谜与二轮延包处置思路[J].经济体制改革,2021(6):77-83.
- [2] 许卓云.论延长土地承包期的矛盾与对策[J].农业经济问题,2000(6):5-12.
- [3] 刘灵辉,向雨瑄.第二轮土地延包中无地少地农户的权益保障策略研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022(2):90-98.
- [4] 祝天智.新时期农民土地承包权公平及其实现路径研究[J].学术界,2019(6):10-19.
- [5] 刘灵辉,张迎新.二轮延包中的公平与效率问题研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2022,23(5):84-93.
- [6] 肖剑,罗必良.中国式农业现代化的核心命题:小农户如何走向农地规模化经营——来自农民工回流农户的证据[J].农村经济,2023(2):10-22.
- [7] 郑志浩,高杨.中央“不得调地”政策:农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江,安徽,山东,四川,陕西5省农户的调查[J].中国农村观察,2017(4):72-86.

- [8] 张兰,孔岩,樊鹏飞,等.非农就业,土地流转抑制了农户当前及二轮承包到期时土地调整意愿吗[J].农业技术经济,2022(9):122-133.
- [9] 罗婷婷,陆林.“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的价值及配套政策思考[J].西南大学学报(社会科学版),2022,48(5):96-106.
- [10] 张立冬,李丹.农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题研究[J].中州学刊,2023(8):49-56.
- [11] 罗玉辉,程恩富.对“第二轮土地承包到期后再延长30年”政策的思考[J].中州学刊,2023(5):50-57.
- [12] 娄磊.农村新一轮土地延包30年效率与公平的研究——来自Y省J区D村调利不调地的案例证据[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(2):188-196.
- [13] 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(3):6-16,110.
- [14] 费孝通.民族与社会[M].北京:人民出版社,1981.
- [15] WILLIAMSON O E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations [J]. The journal of law and economics, 1979, 22(2):233-261.
- [16] 郭忠兴,汪险生,曲福田.产权管制下的农地抵押贷款机制设计研究——基于制度环境与治理结构的二层次分析[J].管理世界,2014(9):48-57,187.
- [17] WILLIAMSON O E. Transaction cost economics and organization theory[J]. Industrial and corporate change, 1993, 2(1):17-67.
- [18] ROGERS S, WILMSEN B, HAN X, et al. Scaling up agriculture? The dynamics of land transfer in inland China[J]. World development, 2021, 146:105563.
- [19] 林文声,秦明,郑适,等.资产专用性对确权后农地流转的影响[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016,15(6):1-9.
- [20] ZHANG Q Q, GAO X X, ABDULLAHI N M, et al. Asset specificity and farmers' intergenerational succession willingness of apple management[J]. Journal of integrative agriculture, 2023, 22(8):2553-2566.
- [21] 李孔岳.农地专用性资产与交易的不确定性对农地流转交易费用的影响[J].管理世界,2009(3):92-98,187-188.
- [22] 钟文晶,罗必良.契约期限是怎样确定的?——基于资产专用性维度的实证分析[J].中国农村观察,2014(4):42-51,95-96.
- [23] 吴溪溪,张强强,霍学喜,等.资产专用性对苹果种植户规模经营意愿的影响——基于有调节的中介效应[J].资源科学,2023,45(2):403-416.
- [24] LI L. Improvement in the law on farmland transfer in China from a contract governance perspective [J]. Journal of Chinese governance, 2017, 2(2):169-193.
- [25] 李宝值,钱文荣.“农业标准地改革”及其理论诠释[J].农业经济问题,2004(3):116-127.
- [26] 威廉姆森.资本主义经济制度[M].段毅才,王伟,译.北京:商务印书馆,2004.
- [27] WILLIAMSON O E. The mechanisms of governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- [28] 刘同山,张毅.农户承包地细碎化治理:顶层设计、基层实践与改革思考[J].中州学刊,2024(3):21-29.
- [29] 艾佳璇,杜焱强,邹伟.小田如何变大田——农地细碎化治理的理论逻辑与案例分析[J].农业经济问题,2024(7):105-116.
- [30] WILLIAMSON O E. Transaction cost economics: the natural progression[J]. American economic review, 2010, 100(3):100-150.
- [31] HARDT L. The history of transaction cost economics and its recent developments [J]. Erasmus journal for economics and philosophy, 2009, 2(1):29-51.
- [32] WILLIAMSON O E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives[J]. Journal of law, economics, and organization, 1999, 15(1):306-342.
- [33] 石磊.试析农村集体经济视角下的村民委员会职能[J].当代世界与社会主义,2013(5):151-155.
- [34] 程久苗.农地流转中村集体的角色定位与“三权”权能完善[J].农业经济问题,2020(4):58-65.
- [35] 王培刚.当前农地征用中的利益主体博弈路径分析[J].农业经济问题,2007(10):34-40,111.
- [36] 吴一恒,马贤磊.基于外部治理环境与内部治理结构视角的土地流转市场发育研究[J].农业经济问题,2021(5):66-77.
- [37] 向楠,乐章.村庄民主与治理有效:集体经济实力如何影响村民自治[J].农业技术经济,2024(3):114-127.
- [38] 罗必良,刘成香,吴小立.资产专用性、专业化生产与农户的市场风险[J].农业经济问题,2008(7):10-15,110.
- [39] 惠双民.资产专用性、网络扩展和私人秩序[J].经济研究,2002(7):63-68,92.
- [40] 江淑斌,苏群.农地流转“租金分层”现象及其根源[J].农业经济问题,2013,34(4):42-48,110-111.
- [41] ADAMOPOULOS T, RESTUCCIA D. Land reform and productivity: a quantitative analysis with micro data [J]. American economic journal: macroeconomics, 2020, 12(3):1-39.
- [42] 周艳波.论农村土地纠纷类型、原因和解决措施[J].学术界,2008(1):171-176.
- [43] 倪坤晓,谭淑豪.农地确权纠纷的类型、特点和解决之策——以河北省PX县为例[J].农村经济,2017(2):46-51.
- [44] 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(2):71-78.
- [45] 刘刚,王芳.乡村纠纷调解中的公共权力与权威——对一起农地纠纷的调查分析[J].中国农村观察,2008(6):58-66.
- [46] 童航.农村集体经济组织成员资格的认定标准——基于地方立法文本和规范性文件的分析[J].农业经济问题,2023(8):73-85.

- [47] 李尚蒲,罗必良.农地调整的内在机理及其影响因素分析[J].中国农村经济,2015(3):18-33.
- [48] 姚洋.集体决策下的诱导性制度变迁——中国农村地权稳定性演化的实证分析[J].中国农村观察,2000(2):11-19,80.
- [49] 许进龙,卢新海,臧俊梅,等.化散为整:农地整合行动网络何以达成?——基于清远市中华里村的案例分析[J].中国土地科学,2023,37(11):106-115.
- [50] 赵黎.发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析[J].中国农村经济,2023(8):60-83.
- [51] 付阳奇,朱玉春,刘天军.村庄产业融合对农地再配置的影响——来自江苏省的微观证据[J].中国农村观察,2023(4):109-128.
- [52] DARLY S, TORRE A. Land-use conflicts and the sharing of resources between urban and agricultural activities in the Greater Paris region: results based on information provided by the daily regional press [M]//VAZ T, VAN LEEUWEN E. Towns in a rural world. London: Routledge, 2016: 339-363.

The Practical Examination of the Governance Structure Selection for Rural Land Contract Extension

AN Haiyan, CAO Xingzhe, SHI Qiong

Abstract Choosing an appropriate governance structure for rural land extended contract is crucial for the long-term stability of the agricultural land system. Based on Williams' "governance structure selection" theory, the study explores the effective governance pathways for extended contracts from the perspective of asset specificity of agricultural land. The research findings are as follows: 1) The asset specificity of agricultural land influences the choice of local governance structures through the value of agricultural land and the contradiction between people and land; 2) The exclusivity of property rights, the regulation of use, and the fixed nature of geographical location jointly shape the high asset specificity of China's agricultural land, while the regulation of grain use and the fragmentation of land further shape regional variations; 3) According to the different degrees of asset specificity, "mixed governance" and "hierarchical governance" models are more suitable for the extended contract; 4) The pilot practices in Area Y and County X have verified the theoretical hypothesis of this study. Therefore, when promoting the extended contract, localities should identify the characteristics of agricultural land transactions, pay close attention to the relationships formed between village collectives and households, as well as between individual households, and choose the appropriate governance structure to ensure the smooth progress of the extended contract.

Key words rural land contract extension; governance structure; asset specificity; nature of transaction

(责任编辑:余婷婷)