



引用格式:冯华超,韩春旭.我国农地调整研究述评[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2021,22(3):33-39.

中图分类号:F321 文献标识码:A

DOI:10.12186/2021.03.004

文章编号:2096-9864(2021)03-0033-07

# 我国农地调整研究述评

## A review of agricultural land adjustment in China

冯华超,韩春旭

FENG Huachao, HAN Chunxu

郑州轻工业大学 社会发展研究中心,河南 郑州 450001

**关键词:**  
农地调整;  
正式规则;  
非正式约束;  
农地确权

**摘要:**通过对我国农地调整的发生原因、主体、实践差别、影响和发展方向等方面相关文献进行梳理和归纳,发现:既有研究在农地调整的实践差别上基本达成一致,但在发生原因、发起主体、影响和发展方向等方面尚存在需深入探讨的问题。未来应努力探索如何健全农地调整的替代性制度和协调解决涉及农地调整的法律法规之间的内在张力。

[收稿日期]2020-03-01

[基金项目]国家自然科学基金青年项目(71803077);教育部人文社会科学研究青年项目(18YJC90128);河南省哲学社会科学规划青年项目(2019CSH024);河南省教育厅人文社会科学研究一般项目(2020-ZZJH-503)

[作者简介]冯华超(1989—),男,河南省新野县人,郑州轻工业大学讲师,博士,主要研究方向:农村改革与区域发展。

土地是大部分农户赖以生存的最主要生产要素,土地如何分配与用什么样的方式分配对农民的粮食生产和经济收入具有重要意义<sup>[1]</sup>。1980年代家庭联产承包责任制的实施虽然使得我国在土地所有权结构上表现出一种高度平均主义的特征<sup>[2]</sup>,但是这种按人头平均分配土地的制度安排可以保证每个农村家庭粮食的消费,这对于平滑家庭消费具有重要意义。也正是基于公平和保障的目标考虑,我国大多数农村都采取了定期或不定期的行政性农地调整政策,这已经成为大多数研究者所普遍接受的一个事实<sup>[3-4]</sup>。但是均田分配的益处得到广泛认同的同时,借助政府干预下的农地调整来保证农民获得土地均等机会的合理性和必要性,值得我们进一步研究和讨论<sup>[1]</sup>。特别是在当前农地确权的实践中,农地调整引发的矛盾和纠纷严重制约了农地确权的推进,这也与我国的政策取向相违背。在这种情况下,重新思考农地调整的合理性和必要性很有必要。鉴于此,本文拟通过梳理相关研究文献,从农地调整的发生原因、主体、实践差别、影响和发展方向五个方面,系统评价相关研究与进展,以期为我国农地产权制度改革与实践提供理论基础和实践参考。

## 一、我国农地调整的发生原因:风险分担和利益共享机制

土地的频繁调整及其带来的地权不稳定是我国农地制度的重要特征之一。从中央的政策取向来看是努力抑制农地调整的,但刚性的制度在基层实践中不断被异化,承包关系由制度层面的稳定变成实践层面的调整<sup>[5]</sup>。是什么原因导致了地权的不稳定呢?这成为学界关注的重点。大多数研究从经济学或法学的视角切入,形成了两种比较有解释力的假说:一是“产权残缺学说”,该假说认为在现行的土地承包制度中,由土地产权虚置而产生的产权功能残缺问题尤为突出,土地所有权并没有严格的排

他功能,按照人口变动来分配土地就成为这一制度的内生安排<sup>[6-7]</sup>;二是“市场缺失假说”,该假说认为在我国绝大部分地区由于土地租赁和农业雇佣劳动力市场发育不完全,当农业生产要素缺乏进行进一步优化配置的市场途径时,必然在客观上存在进行农地调整的要求<sup>[2]</sup>。

以上两种解释虽都表明了农地调整的合理性,但并没有揭示出农地调整的深层原因。实际上,农地不仅是重要的生产资料,也是农民生存的依靠。在人均土地资源禀赋极少的地区,农民的理性原则并不是收入最大化,而是把生存安全放在第一位<sup>[8]</sup>,此时,农地向少数人集中的制度无法维持社会稳定。特别是在没有良好运行的农地租赁市场的环境下,农地调整提供了一种风险分担的机制<sup>[9]</sup>,它迎合了传统的公平观念<sup>[10]</sup>,在某种程度上发挥了社会保障的作用<sup>[11]</sup>。也正是在这个意义上,尽管农地调整会导致一定的效率损失,但是这种效率损失是保障平等的必要成本<sup>[12]</sup>。当前,虽然农民收入水平在不断提高,土地的社会保障功能也在减退,但由于非农收入的不确定性,对于大部分农民来说,土地的社会保障功能并没有彻底转变。此外,在一些地区由于大范围征地或流转,土地价值提高,村级组织通过农地调整可以化解矛盾,满足多数人的需求,实现利益共享。从这个角度来讲,农地调整是使拥有较少土地的农民面临最小风险的机制,是社区和农民囿于严峻的农业发展环境和社区内部的资源约束条件所作出的理性选择<sup>[3]</sup>。

## 二、我国农地调整的主体:村级调控与政府调控

当面对农地调整这一重要问题时,一些海外研究者认为,中国农村的管理是自上而下的,甚至一旦干部对某件事情做出决定便可以强加到农民身上<sup>[13]</sup>,即村干部是农地调整的主体。从现实的情况来看,由于农地调整的行动是由

村委会或者村民小组进行的,因而农地调整实践很大程度上是由村组干部进行推动和执行的<sup>[14]</sup>,海外研究者的判断也基本符合实情。在农地调整中,村级组织是除政府外实施农地调整的主要力量,特别是当农地潜在价值越高时,村干部可能越倾向于通过调整来进行寻租<sup>[15]</sup>。有研究甚至发现,年纪较大的村干部进行的农地调整更频繁<sup>[2]</sup>。农户在面对问卷中有关农地调整的决策权和地块分配的决定权由谁掌握的问题时,回答为“村干部”的比例占样本的绝大多数<sup>[16]</sup>。

村级调控权在一定程度上揭示了农地调整的动力机制,但是仅仅将农地调整归于村组干部的推动显然与大多数地区的实际不符。因为村级组织对农地的调控并非随意的,村权之扩张也并非完全基于一般性的法律框架不明,也会受到土地规则本身与村治的政治框架两方面制约<sup>[17]</sup>。一些研究就发现,当遇到由于人口原因而有人提议实行农地调整时,所在的村民小组会要求进行民意投票,只有获得普遍赞同之后才会实行调整,即使是在县级或乡镇干部提议农地调整时,一般也都会由村民小组来决定是否实施<sup>[17]</sup>。

村级组织虽然是农地调整的决策者与组织实施者,但其权力基础是人民公社时期形成的国家政治权力的延续<sup>[11]</sup>,在合法的范围内更多的体现出国家意志的贯彻者和执行者的角色。就农地调整而言,由村一级和县级以上政府决定农地调整的占绝大比例<sup>[18]</sup>,特别是随着国家对村级组织调控权的限制,由政府行为引发的调整比例越来越大。一项对 1002 个农民的调查发现,认为村里进行农地调整的原因是政府规定或要求的占 86.4%,是村干部要求的仅占 4.9%<sup>[19]</sup>。而另一项关于农民对于农地调整主体的认知的调查也发现,认为调整主体是“地

方政府”的占比最高<sup>[20]</sup>。在广大农民眼里,法律意义上的真正土地所有者代表——村集体在农地调整中所起的作用似乎远比不上政府的作用大<sup>[19]</sup>。综合以上分析,村级组织的调控权在现实中似乎被夸大了。

### 三、我国农地调整的实践差别:正式规则与非正式约束的协调与互动

正如上文所言,农地调整的发生可能是基于平等的考虑,但问题是为什么在中央统一的政策下,不同的农地调整实践却又千差万别,即便是同一村庄不同小组的调整形式和周期等也有所不同?针对这一问题,学界大致从国家正式规则、非正式约束和乡村治理三种角度来进行诠释。有学者从诱致性制度变迁的视角进行解释,认为尽管中央政策的大方向是一致的,但实施的力度却是先松后紧、逐步增强的\*。这种不同时期中央政策规定文本上的“有意模糊”的渐进式实施方式,给予地方较大的政策调整空间,使得各地可以根据自己的资源禀赋条件和经济社会发展水平来做出相应决策,这是造成各地土地调整差异的重要原因<sup>[21]</sup>。但是实际上,村级土地制度的安排与实施要受到村中各种经济、社会、文化因素的影响与制约<sup>[14]</sup>,并不是国家正式规则可以单方面决定的。

有学者从村庄经历和内部结构出发,认为能否调整土地的关键在于所有的村民是否具有一致的地方性共识<sup>[22]</sup>,这种共识要受到不同历史时期的制度遗产的交互影响:(1)在小农社会中,农民生存高度依赖土地,农民一直有平均占有土地的强烈意识;(2)在人民公社时期,土地的集体所有制和其他平均主义实践则以隐蔽的方式对之有所强化;(3)家庭联产承包责任制实行后虽然现实情况已经改变,由于滞后效

\* 具体分为三个阶段:允许土地大、小调整阶段;允许小调整、不允许大调整阶段;强调承包关系长久不变和确权发证阶段。

应的存在,人们的观念并没有完全改变,加上对当前国家政策和法律的想象和曲解,农民对农地调整仍然有比较强的偏好<sup>[10]</sup>。一般而言,地方性共识越强,村庄的自主性就越强,国家正式规则的介入所产生的变化就越慢,从而使得不同地区的调整呈现出差异。这一假说从非正式约束的角度来理解农地调整的差异,注意到了调整内生的社会心理基础。

农地调整的差异不仅与国家政策规则的渐进形成的政策空间与地方性共识相关,还与乡村治理和发展有着密切的关系。张静<sup>[23]</sup>认为,地权不稳定是由于中国是一个人治的社会,相对于规则主观能动性高度发达,规则是可以被选择的,农地调整是基于利益冲突或利益分配的多规则博弈,国家政策、村干部决策、集体意愿和当事人约定等因素都可能成为选择土地规则的力量,土地使用规则随着利益、力量的变动而具有不确定性,由此使得农地调整的实践在各地千差万别。这种解释的普适性较高,具备一定的弹性,但是其对调整的建构过程缺乏关注。实际上,农地调整的差异主要是由于国家正式规则的加入与非正式约束等制度要素协调和互动的程度不一。在一些地区,农民一直有强烈的调地偏好,村级组织通过调地也可以做成一些事情,如化解矛盾和利益分享,这就形成了调地的需求和坚持。与此同时,基层政策基于稳定的治理逻辑,会对中央的政策或制度规则、逻辑进行选择性的运用,这种相对独立性为农地调整的存续提供了庇护,地方政府的治理逻辑、村组的利益和农民的需求相契合,农地调整由此成为可能<sup>[14]</sup>。但在地理条件较差的地区,调整的交易成本较高,经济发展和非农就业降低了农民对调地的需求,村庄调地的共识不强,实际上调整减少。因此,农地调整之所以在各地千差万别,主要原因在于国家的正式规则与民间的非正式约束等制度要素协调和互动的程度不一,在二者相一致的地区农地调整较少发

生,而当二者不一致时,正式规则留下的政策空间为非正式约束作用的发挥提供了条件。

#### 四、我国农地调整的影响:对土地投资的影响

在以往研究中得到广泛关注的是土地产权的稳定性对土地投资的影响。许多研究者都认为,土地的频繁调整带来的地权不稳定,不利于农户达成投资的预期收益目标,也影响了农户进一步投资的积极性。很多经济学家对农地产权与农户投资之间的关系进行了实证研究,大多数研究发现,农地调整带来的地权不稳定和对土地产权交易的限制,削弱了农民在土地上进行投资特别是土壤保护性投资的积极性<sup>[24]</sup>。例如,何凌云等<sup>[25]</sup>对广东的调查表明,土地使用权越稳定,农民投资的积极性越高;马贤磊<sup>[26]</sup>以丘陵地区水稻生产为例,研究了农地产权变量对土壤保护性投资的影响,结果发现,村庄农地调整越频繁,农户施用农家肥的可能性越低。

但也有研究者对地权不稳定给农业生产效率造成的不利影响表示质疑。其一,农地调整和地权稳定并不一定是此消彼长的关系,调整也不一定会造成农民投资积极性的下降。对于拥有不同土地来源的农户来说,对地权稳定性的判断是不一致的,特别是个体差异的存在使得我们也无法认同同一个村庄内部的农户对于地权稳定性都具有相同的判断<sup>[27]</sup>。在某种程度上,只要农地调整的规则是稳定的且被农民所认同,就不会影响地权稳定<sup>[28]</sup>。从实际情况来看,受农地制度渐进式变革和交易成本的影响,现阶段的调整主要是小调整,大调整已经较少发生,故而即便发生农地调整也并不意味着村庄内所有的农地都会调整,农民所有的地块都会改变。基于中国农村的小调整较为普遍的事实,Kung<sup>[29]</sup>认为,更有可能出现的情况是:中国的农民大体上已经接受了根据人口与土地的

变动进行边际调整的惯例,在不进行大规模调整的情况下,这种惯例反而向农民传达了一个信息,即他们可以在未来耕种相同的地块(只要家庭人口不发生减少)。

其二,地权稳定性是否影响投资可能与投资的类型有关。从农地调整的发生时间来讲,大多数调整都发生在收获季节之后,农户并不担心农地调整对他们当期收益的影响,因而调整可能并不会影响生产要素的短期投入<sup>[30]</sup>。对于那些为了进行出租或服务的投资,如购买大型农机等,由于并不与特定地块相连,即便调整改变了农户的土地面积、质量或位置,农户的投资依然可以用于改变之后的地块的生产活动,我们没有理由认为调整会降低这一类投资的积极性<sup>[31]</sup>。这样看来,农地调整可能只是影响少数几种特定类型的投资。

其三,农户投资主要基于收益-成本分析,相对于地权不稳定的风险,其他因素对投资的决策作用可能更重要。从中国的具体情况来看,农业生产的回报率仍然比较低,即使地权稳定对农业投资具有正面作用,农业产量也未必会因此有所增加<sup>[32]</sup>。此外,与土地有关的投资如农田水利灌溉设施,农户的投资积极性并不高<sup>[31]</sup>。所以,仅仅提高地权的稳定性,将重点放在阻碍投资上,并不能解决农户土地经营规模过小和农业生产收益低等原因引发的投资意愿不高的问题。因此,土地制度安排本身并不能保证农地经营者可以获得较高的投资收益<sup>[33]</sup>。

## 五、我国农地应不应该调整?

随着我国经济社会的发展,农地调整所面临的约束(法律限制与交易成本)不断增强,相关的替代制度(如社会保障制度)不断建立与完善,农地调整逐渐减少,但当人口变动或非农就业不稳定时,农民内部依然会涌动出调地的诉求。丰雷等<sup>[21]</sup>对17省份的调查发现,2010年农民对在30年承包期内“不得调地”政

策的态度持“反对”的比例仍有28.6%,相比2005年23.7%的“反对”比例甚至有所回升。但实际上国家是严格限制农地调整的,农地调整制度由此陷入“调地,不合法;不调地,不合理”的困境,那么农地应不应该进行调整呢?

多数研究者认为农地调整带来了地权的不稳定,给经济绩效带来一系列消极影响<sup>[24-26]</sup>,这种负面的评价为国家规制农地调整的规范提供了正当性,有学者提出未来要彻底禁止农地调整,继续加大政策执行力度,并对法律法规中关于农地调整的条款进一步具体细化,以维护农村的公平和稳定<sup>[26]</sup>。针对农民的农地调整诉求,国家主张在土地承包经营关系长期不变的框架下通过制度创新来实现,如以土地流转发挥类似调整的功能<sup>[34]</sup>。

然而,禁止调整的出发点主要在于调整在地权稳定和农地效益方面的负面效应,难免有将土地视为一种产品或资本的倾向。农地制度作为我国农村社会的根本制度,其不只具有经济性,还具备社会性和政治性,因此对农地制度的考察不能仅仅考虑效率。从社会性和政治性的角度来讲,农地调整也具备一定的正功能<sup>[35]</sup>,可能是一项造福农民的基础工程<sup>[36]</sup>,如发挥了社会保障的作用<sup>[11]</sup>,维护和保障了妇女的土地权益<sup>[37]</sup>,促进了农民的自我管理和农村社会的自我调节<sup>[10]</sup>,以及促进了劳动力长期流动<sup>[12]</sup>和农地使用权市场的发育<sup>[27]</sup>。退一步讲,即便要禁止农地调整,也需要在技术上处理好至少以下两个问题:一是由于现有法律中存在允许调整的条款,要对既有法律、法规进行整理和修订;二是农地调整是村民自治的重要内容和形式,禁止调整的情形下就需要调整村民自治的制度结构与重要功能<sup>[17]</sup>。从中国的具体实际来看,这两个问题都是不可能在短时间内解决的。

笔者认为,不同地区人均土地资源禀赋差异较大,农民对于土地调整的偏好也是不同的,

在权衡是否调整时,重要的是要给予农民更多的选择权,而不是替农民做出决断。政府可在了解农民调地意愿的基础上采取针对性的举措;在一些人地矛盾特别突出的、绝大多数农民希望调地的地方,在坚持大稳定的基础上政府应该允许农地调整,但应努力控制农地调整的频率和规模,并对农地调整的办法和实施过程给予严格的监督;如果农民不愿意调整,那么就应修订相关法律,调整相关制度,切实维护农村的稳定,保障农民的权益。

## 六、研究展望

综上所述,学界在农地调整的合理性与必要性方面形成了丰富的成果,已经取得的成果具有以下特征:(1)在研究内容上,充分考虑到农地调整的政治、经济与社会特性,关注了农地调整与农业生产效率、劳动力流动、社会保障、乡村治理等议题的层层牵连,强调了农地调整的复杂性与深刻影响;(2)在研究视角上,既有研究已经不再局限于从单一视角研究农地调整,大多能够从国家、集体与农户两个或三个层面来审视农地调整问题;(3)在研究方法上,既有理论层面的逻辑分析,又有大量的实证研究,特别是一些量化研究注重实证研究结论的稳健性。未来,以下两个问题需要关注。

### 1. 如何健全传统农地调整的替代性制度

当前,随着工业化、城镇化的深入推进与农村土地和劳动力的快速流动,我国农业经营格局正面临着农业边缘化、劳动力弱质化的挑战<sup>[33]</sup>,如何提高农业生产的效率成了农业发展的现实问题。此外,随着新农保、新农合等制度的施行,农村居民的社会保障水平不断提高,以公平为诉求进行农地调整的意义已经有所弱化。因而,无论是在理论还是在实践层面上,一定程度上都表明,传统均分土地的调整方式已经不符合土地制度改革的方向。由于均分土地的调整方式在当前仍有一定的存在空间,如何

健全传统均分土地的替代性制度,进一步稳定地权就成为下一步研究的方向之一。

### 2. 如何协调农地调整相关法律法规的内在张力

在现实中,仍有许多村组进行农地调整,调整在这些地方甚至成了村规民约的一部分,即成了地方性共识。在村治的框架下,按照村庄民主与多数原则进行农地调整以解决人地之间的矛盾,是村民自治制度的具体体现,符合村民自治的形式和内容,在一定程度上合乎相关法律、法规的具体条文和精神。但在当前农地确权的背景下,农地调整已经不被制度允许。鉴于当前农地调整仍然存在的事实,有必要重新审视不同法律、法规之间存在的内在张力,重新整理、修订和完善既有法律法规、政策条文。

### 参考文献:

- [1] 金松青, DEININGER K. 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[J]. 经济学(季刊), 2004(4): 1003.
- [2] BRAND L, 李果, 黄季焜, 等. 中国的土地使用权和转移权: 现状评价[J]. 经济学(季刊), 2004(4): 951
- [3] 张红宇. 中国农地调整与使用权流转: 几点评论[J]. 管理世界, 2002(5): 76.
- [4] 丰雷, 蒋妍, 叶剑平, 等. 中国农村农地调整制度变迁中的农户态度: 基于1999—2010年17省份调查的实证分析[J]. 管理世界, 2013(7): 44.
- [5] 钟涨宝, 狄金华. 农村土地流转与农村社会保障体系的完善[J]. 江苏社会科学, 2008(1): 147.
- [6] 黄弘. 产权到户是遏制土地频繁调整的有效途径[J]. 农业经济问题, 2005(12): 38.
- [7] 孔涛, UNGER J, 刘鹏凌. 农村承包地调整的实证研究: 通过村民小组数据的分析[J]. 农业经济问题, 2014(11): 87.
- [8] 斯科特. 农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存[M]. 程立显, 刘建, 译. 南京: 译林出版

- 社,2001:156.
- [9] 龚启圣,周飞舟.当代中国农村土地调整的个案分析[J].二十一世纪(香港),1999(10):136.
- [10] 朱冬亮.土地延包“30年不变”的再认识[J].农业经济问题,2001(1):37.
- [11] 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.
- [12] 姚洋.非农就业结构与土地租赁市场的发育[J].中国农村观察,1999(2):18.
- [13] BERNSTEIN P, LÜ X B. Taxation without representation in contemporary rural China[M]. New York: Cambridge University Press, 2003.
- [14] 聂建亮,钟涨宝.庇护与坚持:农地调整的存续逻辑:基于对湖北邢村的个案研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(6):74.
- [15] 钱忠好.农地承包经营权市场流转的困境与乡村干部行为:对乡村干部行为的分析[J].中国农村观察,2003(2):10.
- [16] 朱明芬,常敏.农用地隐性市场特征及其归因分析[J].中国农村经济,2011(11):10.
- [17] 毛丹,王萍.村级组织的农地调控权[J].社会学研究,2004(6):41.
- [18] 于乐荣,张林秀.中国农村耕地调整频率及变化趋势:一项来自全国五个省的实证调查报告[J].生产力研究,2007(14):24.
- [19] 徐旭,蒋文华,应凤其.农地产权:农民的认知与意愿:对浙江农户的调查[J].中国农村经济,2002(6):36.
- [20] 汤谨铭,朱俊峰.农户认知对农地制度变迁的影响及作用机制:基于重庆市的实证研究[J].农业经济问题,2013(7):71.
- [21] 丰雷,蒋妍,叶剑平.诱致性变迁还是强制性变迁?——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究[J].经济研究,2013(6):4.
- [22] 陈柏峰.地方性共识与农地承包的法律实践[J].中外法学,2008(2):295.
- [23] 张静.土地使用规则的不确定:一个解释框架[J].中国社会科学,2003(1):113.
- [24] 姚洋.农地制度与农业绩效的实证研究[J].中国农村观察,1998(6):3.
- [25] 何凌云,黄季焜.土地使用权的稳定性与肥料使用:广东省实证研究[J].中国农村观察,2001(5):42.
- [26] 马贤磊.现阶段农地产权制度对农户土壤保护性投资影响的实证分析:以丘陵地区水稻生产为例[J].中国农村经济,2009(5):31.
- [27] 田传浩,贾生华.农地制度、地权稳定性与农地使用权市场发育:理论与来自苏浙鲁的经验[J].经济研究,2004(1):112.
- [28] 唐浩.农民的土地产权偏好及其影响因素研究[J].山西财经大学学报,2011(4):9.
- [29] KUNG J K S. Common property rights and land reallocations in rural China: evidence from a Village Survey[J]. World Development, 2000(4):701.
- [30] 俞海,黄季焜,SCOTT R,等.地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用[J].经济研究,2003(9):82.
- [31] 钟甫宁,纪月清.土地产权、非农就业机会与农户农业生产投资[J].经济研究,2009(12):43.
- [32] 姚洋.效率,抑或政治需要?——评《土地承包法》[J].南风窗,2002(9):40.
- [33] 冯华超,卢扬,钟涨宝.论土地调整的合理性与必要性:兼论土地制度改革的方向[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(1):10.
- [34] 张红宇,李伟毅.以起点公平为基础实现农村土地承包关系长久不变[J].新视野,2013(4):14.
- [35] 冯华超,钟涨宝.土地调整的合理性与必要性:一个研究述评[J].中国土地科学,2017(7):83.
- [36] 贺雪峰,刘金志.土地何以成了农民的权利问题[J].中国农业大学学报(社会科学版),2010(3):19.
- [37] 田传浩,陈佳.禁止土地调整与妇女土地权利保障:基于浙江和陕西的经验[J].经济学(季刊),2013(1):719.