

制度可信度视角下农地流转执行困境探究

——以广东省江门市为例

冯凯婷^{1,2},陈朝隆¹,梁小微³

(1.华南师范大学地理科学学院,广州 510631; 2.新会华侨中学,新会 529199;
3.广东财经大学文化旅游与地理学院,广州 510320)

摘要:近年来,在相关政策的支持下,我国农地流转工作逐步推进,但如何加强制度统筹,提高主体农地流转意愿,提升其在参与过程中的获得感和满足感,是当前面临的农地流转执行困境。文章以广东省江门市为例,运用制度可信度理论的FAT制度分析框架,分析农地流转制度的运行逻辑。研究发现,农地流转实践是由政府、村集体、农户及经营者共同推动的,凝聚主体对制度的共识即提高制度可信度感知,是影响农地流转制度有效执行的关键。当前农地流转制度在实践中遇到了制度执行困境,实践中的制度难以满足参与主体的预期,影响了主体对制度功能的感知,难以形成合力推动农地流转。因此,农地流转工作的推进要切实关注行为主体的诉求与区域差异性,发挥乡村的内生性力量,探索盘活农地资源的有效实现。研究丰富了可信度理论在中国土地管理方面的应用,整理出一个具可信度的土地流转机制,助力农地流转相关制度的优化,为处理相关“三农问题”提供参考。

关键词:可信度;农地流转;执行困境;江门

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

DOI: 10.20125/j.2097-2245.202401002

农业是立国之本、强国之基,在国民经济和社会发展的历史长河中占据着举足轻重的地位。党的二十大报告强调“坚持农业农村优先发展”“加快建设农业强国”,要“全方位夯实粮食安全根基,牢牢守住十八亿亩耕地红线”。处理好农民与土地的问题,推动农地流转,实现农地规模经营是保障粮食安全、加快推进农业现代化的必由之路,也是促进农民增收、实现共同富裕的必然选择。自2014年11月中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》以来,我国启动了一场自上而下的农地流转实践。近年来,中央多次强调深化土地制度改革,推动农地流转,全面释放农业农村发展活力。

然而,对于地方政府而言,如何促进农地流转制度的有效实施,是实践中的一个主要难题。2014年后广东省相继出台引导农地流转的政策性文件,其中2019年出台的《关于加快推进农村承包土地经营权流转的意见》提出了加大财政奖补力度、深化土地股份合作制改革等10项具体措施。截至2020年底,全省农村承包地流转面积118.4万hm²,占全省农村承包地面积的50.45%。珠三角流转面积占全省流转总面积的38.2%,远高于珠三角耕地面积在全省约23%的占比,其中东莞、中山、珠海等市的承包地流转率均在90%以上。尽管广东省农地流转取得了部分成效,但仍存在连片流转规模较小、空间分布不均衡和主体意愿不足等问题。需要反思的是,为什么在政策大力推动的背景下农地流转实践不能充分实现制度预期?

目前关于农地流转问题的研究主要集中在农户决策、制度设计和市场发育等方面。相关研究认为,流转合约条款^[1-2]、社会养老保障水平^[3]、村庄的非正式社会网络^[4]和农户的心理因素^[5-6]等影响了农户

收稿日期:2023-02-18;修回日期:2024-01-05

作者简介:冯凯婷(1997—),女,广东江门人,硕士研究生,研究方向为旅游开发与城市规划。E-mail: 2494336872@qq.com

陈朝隆(1965—),男,江西赣州人,副教授,研究方向为旅游开发与城市规划、区域经济。E-mail: chencl@sclu.edu.cn

梁小微(1987—),女,广东南海人,讲师,研究方向为城乡规划与城市更新。E-mail: liangxw47@163.com

通信作者:陈朝隆(1965—),男,江西赣州人,副教授,研究方向为旅游开发与城市规划、区域经济。E-mail: chencl@sclu.edu.cn

的行为决策。从制度视角看,我国土地流转制度功能发展变迁与其制度的逐渐完善是同步进行的^[7],是决策者更加注重将自身的目标与农民的诉求相结合即求解制度变迁的均衡点的过程^[8-9]。在此过程中,农地确权^[10-11]和“三权分置”^[12-13]发挥了制度效用。市场分析视角的研究则表明,交易成本影响了流转意愿^[14],农地流转价格失灵则影响了农地资源配置效率^[15]。可见,已有的研究已经关注到阻碍农地流转的部分原因,也指出了制度的完备性对农地流转的影响,但对农地流转制度运行的有效性尚缺乏关注,未重视制度在现实社会中的互动因素,无法回答在同样的制度框架下,不同地区农地流转效果差异显著的原因。事实上,制度受众对制度的可信度感知会直接影响制度的执行效果。本文运用可信度理论中的FAT制度分析框架,以江门市为例,通过比较农地流转制度的成文规定、落实情况和预期绩效,探讨当前农地经营权流转是否能建立一种稳定的“集体认知”,为构建一个具有公信力的农地流转机制提出对策和建议。

1 制度可信度理论及其运用

制度可信度理论是由Peter Ho提出的,又称为制度功能主义理论^[16-17]。该理论认为,制度的实施要比制度本身的规范化和完备性更加重要,“可信度”是影响制度效果的关键因素。制度可信度指的是制度(包括制度内容、功能、效力等)的公信力,是社会行动者对制度安排的具体功能、质量和绩效的一种集体认识。

目前,国外关于制度可信度理论的研究主要涉及国家制度、产权形式以及水资源管理等领域^[18-22]。制度的发展不一定是趋同的,相同的制度在不同的制度环境下可能带来截然不同的效果^[23]。制度的形式与实际功能是不对等的,产权的绩效与制度的形式无关。国内学者主要将制度可信度理论运用于住房、自然资源保护、正式与非正式组织之间的冲突等方面的研究^[24-29]。相关研究发现,制度结构是一种动态的不平衡,参与者之间的冲突程度会影响制度的变革和执行^[30-32]。制度功能决定制度的形式,一项值得信任的制度才能与社会行动者有效地互动,而一项不可信的制度则容易成为“空制度”^[24],最终沦为“纸上谈兵”。

关于可信度的测度方法,现有研究主要从参与主体对冲突的感知^[33]、制度变迁的相对速度^[34]、内生交易成本^[35]以及FAT制度框架4个维度展开。其中FAT为Formal、Actual及Targeted的首字母组合,分别指名义上的制度(The Formal)即成文的制度的规定、实际上的制度(The Actual)即制度在实践中的情况和理想的制度(The Targeted)即制度预期的效果。通过比较制度F、A、T3个维度之间的连续性,可确定一个制度的可信度(图1),3个维度的不连续会影响制度受众对制度的可信度感知^[36-38]。因此,FAT制度框架为制度功能可信度研究提供了很好的理论框架,反映了行为主体在正式、实际以及预期3个层面的制度功能的感知变化。行为主体对制度的认知是衡量制度可信度的重要标准。

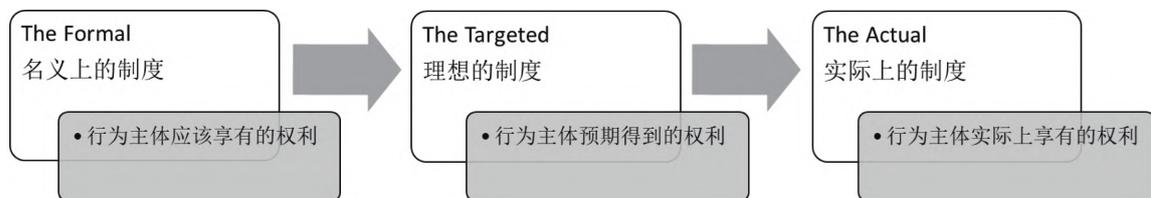


图1 FAT制度分析框架^[17]

Fig.1 FAT Institutional analysis framework^[17]

可信度理论作为检验制度的理论,也同样运用在农地制度的相关研究中。Peter Ho^[39]将农地制度发挥作用的机制归结为社会心理层面的制度“可信度”,认为农地产权变迁中“有意的制度模糊”具有正负

双重效应。农地制度的公信力在农民、地方政府和村集体之间的冲突中表现出来^[33]，农户对确权制度可信度的集体认知影响确权制度的落实^[40]，利益者的机会主义行为导致了制度异化^[41]，使公信力下降继而影响政策的整体实施。综上，可信度理论能反映主体对制度的响应度和制度实施过程中的冲突强度。因此，它可以用来分析制度实施的效果，适合于农地流转制度实践的研究。然而，目前运用可信度理论在农地问题领域的研究主要集中在产权制度、农地冲突出现的特点以及农地确权实施效果等方面，并未从制度建构到制度实施的视角去分析农地流转制度。要洞察当前农地流转所产生问题的本质，必须追溯制度的功能。

2 江门市农地流转的现实困境及主要表现分析

江门市位于珠三角西翼，是著名侨乡，海外移民人数较多，因此农村有不少闲置农地。当地农业部门很早就开始关注农地流转问题。截至2021年底，全市农村承包地总面积16.76万 hm^2 ，土地承包经营权流转总面积10.32万 hm^2 ，流转率约62%，流转均价13 950元/ hm^2 ，流转率略高于全省平均水平。

尽管江门市的农地流转取得了部分成效，但仍存在亟待改善的问题，其中主体意愿不足以及农地难整合的问题较为突出。该市2021年的相关调查显示，全市仅有34%的农户流转出农地，57%的村镇参与农用地流转的户数不到全村总户数的50%，仅有15%的村农户参与比例在80%以上，58%的村镇参与流转的农用地面积低于全村农用地总面积的50%。另外，实行土地股份合作经营的比重还比较低，通过出租及村内转包方式流转的超过90%，流转方式上不够“活”。调研发现，江门市农地流转实践遇到的难题主要在市场价格机制不健全、农地细碎化确权难以及政策供给不完善等方面。

2.1 市场交易的缺陷：价格机制不健全引发供求意愿不足

市场交易是一种较为高效合理的土地资源配置方式。当前，《农村土地经营权流转管理办法》鼓励各地建立土地经营权流转市场，但并没有明确规定流转价格确定的标准；《农村土地承包法》也只是规定“土地经营权流转的价款应当由当事人双方协商确定”。当前农地流转过程中缺乏公平、公正、公开的土地流转价格形成机制及动态调控机制，流转价格受主观影响较为明显。由于定价方式缺乏一定的科学性，偏离承包地实际市场价值的流转价格，无形中形成了流入方对农户土地流转收益的攫取，严重损害了农户的土地收益权。

以F农场为例：F农场位于江门市xx区，现占地面积约9.87 hm^2 ，涉及6个村小组。2013年，承包户L与xx进行土地流转。承包户L与6个村小组分别议价，以不同的价钱流转鱼塘、高田和茶地共4.33 hm^2 亩，农田约0.87 hm^2 。其中第五村小组流转的农地最多，以每年500市斤稻谷价格流转20年，流转价格每五年递增5%。近来，承包户L拟在原基础上增加流转第五村小组高田0.37 hm^2 ，承续原承包合同以每年500市斤的稻谷价格流转，租金上浮的比例不变。此次流转遭到第五村小组村民的反对。村民认为之前的定价即使递增也难以赶上物价上涨的幅度；此处是质量比较好的“一类田”，且在流转范围内的附着物及开挖的水塘流转后将都归承包户使用，理应获得更高价格。流转价格过低使村民流转态度消极，用村民的话来说就是“还不如直接送”。承包户L则认为价格是根据自己经营用途需要拟定的，流转后还要对那些地块进行土壤改良，已有的附着物对其用处不大。双方对于流转价格展开了讨价还价，最后双方都难以接受对方的价格，最终这0.37 hm^2 地流转无果。

“……村委通知表决我们才知道价格，低价让出去，还不如留些地自己种……前些年村里老人按惯例用稻谷价格进行流转，每五年递增10%又有什么用？稻谷价格一直都很平稳，现在一担稻谷150元左右，最多不超过2元一斤。”——摘自笔者与G村第五村小组某村民的对话。

在农村土地流转的过程中，农户与经营主体存在博弈关系，而地租是二者博弈的核心。目前，农地

流转价格基本是一事一议,或按照约定俗成的价格执行。当前尚未建立专业的农用地价格评估机构,“三资”平台上发布的成交价格是各村委会与意向农地转入者预先确立的价位或是按照惯例定价的,导致平台价格无法精准反映实际的农地价值。此外,农地流转双方在信息获取上不对称,农户因自身的局限往往难以获得有效的市场信息,加上双方对农地价值的认知不同,使其在讨价还价中产生了巨大的交易成本,使流转双方流转意愿降低,最终导致某些农地流转项目搁置。

2.2 村庄治理的困境:土地权属不清晰引发整合意愿分歧

当前农地分布呈现细碎化状态。如何处理细碎化土地整合中的内在矛盾、建立协商机制,是基层落实农地流转过程中遇到的难题。近年来,江门市开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点工作,通过股份整合、流转合作方式盘活了农村的“死资产”。农地整合过程中遇到的主要难题是因农地权属不清而产生的利益分配纠纷,导致农民不同意参与土地连片。在农地细碎化状态下,农地间的差异难以消除且存在较强的外部性,产权整合的成本与收益难以均衡。因此,个体之间的协商合作的交易成本很高,农地流转难以克服农地细碎化的问题,小而散的农地分布格局给农地整合带来难以消解的利益矛盾。

以S村为例:S村人口1828人,人均耕地 0.08 hm^2 ,15个村小组。村党支部计划统筹15个村小组成立股份经济合作社,各村小组以禾田、鱼塘的土地面积入股,计划整合 152.33 hm^2 。然而,该村有200多亩农地的权属存在争议,涉及到4个村小组的利益。调查发现,由于部分村民无序开荒,形成了众多“你中有我,我中有你”的插花田。对于这部分田地的归属相关村组各执一词,难以形成各方均满意的解决方案,最终这 13.33 hm^2 农田的流转计划因权属不清而搁置。

农村土地归农村集体所有,在现行家庭联产承包责任制下土地的收益权实际上是隐含于农户的承包经营权之内的。农村土地流转实质上是围绕着地权以及与之相关的资源的再分配过程,土地流转制度的运行会调整农村的利益关系格局,催生乡村土地利益的分化。土地经营权入股利益分配时,村民间、村组间的土地收益是博弈的核心。由于存在历史遗留问题,加上基层政权组织变化等因素的影响,农地分布过于细碎化,多个群体共同拥有土地资源的排他权,形成农地资源整合利用的壁垒,导致农地资源闲置、利用不足,进而引发反公地悲剧现象。利益主体之间因产权的利益冲突,产生了巨大的谈判与协调成本和难以调解的基层矛盾,导致农地流转陷入制定政策和执行政策的两难处境。

2.3 政策实施的问题:政策供给不完善引发制度执行障碍

当前大多数村庄自身的资源十分有限,农地集中流转的顺利实施很大程度上依赖于村庄外部资源,政府的政治与经济资源无疑是最为重要的。当前,江门市政府出台了项目倾斜支持、财政奖补等政策激励措施。尽管这些措施在推动农地流转方面发挥了一定作用,但源于不同区域农地资源的异质性和现实问题的复杂性,当前政策仍难以摆脱现实问题的掣肘,面临着诸如奖补政策覆盖面不广、财政补贴及社会保障机制不足等困境,产生了政策执行的障碍。此外,政策的可持续性也成为了影响农地流转推进的一个瓶颈。

调研发现,当前农业补助的普及率并不高,得到过土地流转补贴、农机具补贴、高标准农田补贴、种植大户补贴等财政补贴的农户不足15%。大部分经营者表示对相关的财政补贴不了解,生产经营资金均以家庭内部资金为主。以Z镇为例,Z镇所在地有“七山一水两分田”之说,属丘陵山区,平地少,大部分都是交通不便的山坑田和山岗田,是农地流转薄弱镇之一。2018年Z镇开启第一阶段的撂荒地整治,拟定整合M村145户农民约 13.33 hm^2 的土地,引进优质红薯种植项目。村委提出按照每年每公顷400元的保底收益标准为村民做好兜底保障。然而,由于后来该项目未达到政府验收标准,因此未能获得政府事先承诺的补贴。此事件导致了后继项目的推进乏力,村集体因本次事

件而动力不足，农户也不愿配合，出现农地流转面积逐年减半的情况。第二期撂荒地整治项目也因此搁置。

“……政策扶持都往重点农业开发区倾斜，申请示范点也要看名额。本区不是重点农业发展区，名额少，补助少。而且，项目申报要验收通过才有补贴的，实际前期都投入很多了……上级说整合 20 hm²以上一次性补 30 万元，我们整个镇都没能达到这个标准……”——摘自笔者与 Z 镇某村长的对话。

政府输入村庄的各类支农项目资源以激励土地规模化集约化经营为目标，流转资金奖补与优惠政策的供给向大规模流转范围的地方集中，这种财政资源配置的失衡排斥了流转薄弱镇区对接外部资源的机会，造成“挤出效应”。流转规模小的镇区因失去工作抓手和经济激励而缺乏积极性，组织协调作用的发挥弱化。此外，各乡镇为了完成当年农地流转任务，把主要精力放在新增的流转面积上，对已流转的农地关注度不高，致使农地流转的后续经营以及补贴措施均未能及时跟上。对于经营者而言，强有力的补贴政策供给是其经营的关键，一旦这种政策供给中断或补贴强度降低，农地经营者的风险就会突显。

3 农地流转困境的制度可信度解析与改进对策

农地流转市场并非是要素流动市场，在进入乡村领域后，自上而下的正式的农地流转制度会与村庄环境内非正式制度耦合，以村集体、农户、经营者为代表的参与主体之间发生互动，故农地流转制度的可信度具有时空效应。

3.1 名义上的制度：被建构的农地流转制度

根据《广东省人民政府办公厅关于加快推进农村承包土地经营权流转的意见》，2021 年江门市出台了《江门市加快推进农村承包土地经营权流转的实施意见》（以下称为《意见》），在明晰土地产权关系的基础上进一步界定了各项土地产权的权能，建立健全农村承包土地经营权流转工作机制，探索创新农村承包土地流转政策激励机制，试图构建一个包括土地产权整合、村社组织、农民主体、政策激励等机制在内的系统性农地流转制度。

《意见》要求，村委会积极宣传发动，争取各级财政资金支持，统筹用于耕地整合整治的资金，并动员村民开展股份合作制改革，强化农村集体经济组织依法依规履行对承包地发包、调整、监督、收回等权能，发挥集体组织的作用；落实好农村承包地确权登记颁证制度，健全农村集体产权流转管理服务平台，并通过经济补偿等办法对农民退出土地承包经营权的权益进行补偿，切实保障农户的承包权；引进社会资本，支持新型经营主体通过农村产权流转管理服务平台，积极承接农户流转土地，加快发展适度规模经营。在政策激励机制方面，强化涉农项目倾斜支持，尤其是流转面积较大、流转期限较长的规模经营片区，对土地流转成效突出的镇村、连片规模流转的承包户及经营主体等进行奖励，激发流转主体的积极性。

农地流转制度属于自上而下的正式制度，实行以农民为主体、政府扶持引导、市场配置资源的流转机制。通过制度赋权，农民能够使用承包地或获取流转收益，村集体能够行使所有权对农地进行管理，经营者则得到经营权。在规模化管理中，参与主体产生良性互动，形成一种互惠共生的利益联结，农地利用主体之间可以通过正式的产权转移整合地权，在流转后获得农地经营收益的前提下实现农地的有效整合，从而发挥制度功能。

3.2 理想的制度：行为主体的预期

在农地流转的参与主体中，农户、村集体、经营者都是经济理性人，各自对农地流转有着不同的利益诉求，从而产生了不同的制度预期（图 2）。理想的制度是各参与主体都能实现对农地流转的预期利益。

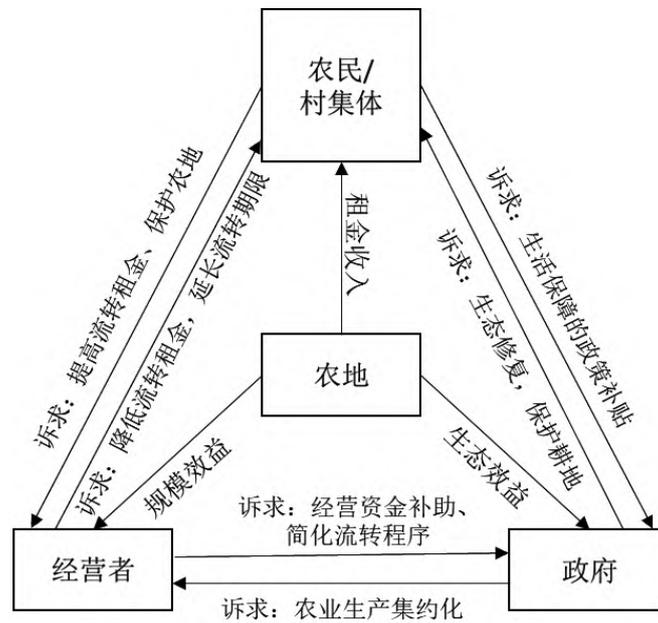


图2 农地流转行为主体关系图

Fig.2 Relationship between the Subject of agricultural Land transfer behavior

农村集体经济组织和农户是统一对外的利益共同体，农地的租金收入是他们的核心收益，两者均在流转后生活收入保障方面对政府提出了更高的诉求。农民对农地价值的认知取决于农地的价值产出，根据耕种的机会成本和转出后的收益及风险，综合衡量是否参与到土地流转市场。农村集体经济组织的内生动力来自于有效激活农地资源的期望，以此解决目前农地闲置和粗放化经营的问题。政府对转入农地的经营者在用途管制方面设置限制，不允许“非农化”。在农业经济比较利益低的情况下，具有企业性质的农地经营公司对于经营保障的补助补贴呼声较高。农户与经营者作为农地流转的产权交易主体，在市场交易中，主要围绕着租金展开博弈。对农民而言，他们对制度的预期是获得有保障的农地发展权，以符合预期的价格流转农地，并获得长期稳定的流转收益。村集体作为基层农地流转的执行人，其目标是期望通过农地流转，增强集体经济组织的实力，提升服务能力，并获得经济利益以外的政治利益。经营主体则追求有保障的稳定的经营权，希望在农地流转中降低交易成本，与农户建立长期的农地承包关系，得到政府的补助和相关优惠政策，进而实现规模经营的盈利目标。农民、村集体以及经营者的主体预期目标是在其权利得到保障的前提下实现的，这需要完备的农地流转市场、农地产权的有效整合以及政策对主体利益的保障。

3.3 实际上的制度：实践中的制度失序

从各地的实践来看，省、市制定的正式制度为土地经营权的流转开辟了顺畅的制度渠道，但制度的落实没有完整的实践路径，加之缺乏对现实问题的充分考量，实践中农地规模经营在客观上仍然面临着诸多经济社会条件的约束。

农户是农地流转的主体，制度赋予了农户农地流转的决策权和收益权。在实施中，由于产权交易平台不健全，导致农户在自主选择流转对象、自主参与议价方面受阻；流转收益支付方式与土地流转价格调整未充分考虑物价与市场因素，加之产权不明晰的细碎化农地需要整合，这些均有碍农户收益权的保障。农民主体地位的缺失，体现在农地价值的收益权并未得到落实。村集体作为推动基层土地流转的执行人，制度赋予其管理和服务的权能，但在农地整合过程中，村集体组织、管理承包地的权能往往受制于高昂的组织成本而难以执行。此外，政策激励机制的分级奖补措施在实践中存在明显的区域差异，大

规模流转面积的奖补资金成了少数地区才能享有的“俱乐部产品”，而薄弱地区的村镇可支配的资源相对缺乏。缺乏经济激励的村集体在土地流转中“工具性”明显，难以发挥其服务职能，村集体只有义务，没有权利。农业经营主体在土地流转市场中属于土地转入方，制度规定通过引入社会资本以及相关补助措施保障其经营权的稳定。在实践中，由于部分村之前未能预料到补贴政策等的变化，流转双方未就补贴内容达成协议，出现了“新增补贴究竟该发给谁”的争议。现实的结果是，由于承包农户处于更有利的地位，农业补贴在大多数情况下被直接发放至承包农户手中，损害了经营主体的合法权益，经营主体获得经营收益的权利较弱。

农地流转实践中，各地区间资源异质性明显，正式的制度难以穷尽各种现实问题，基层的执行力量受到限制，缺乏推动工作的积极性；农户本身的主体地位被边缘化，经营主体缺乏有效的经济激励，主体的权利未能得到充分的实现，利益联结机制松散，出现了“零和博弈”局面。

3.4 制度可信度探析

制度的实施效果不仅取决于制度本身的完善性，更取决于该项制度能否在执行过程中保持前后一致。自上而下的农地流转制度是否能实现预期的目标，离不开实践这一环节，制度能否发挥其功能依赖于主体与环境发生的作用。自上而下的农地流转制度赋予了参与主体相应的权能，明晰了主体权责。但是正式制度进入乡村这一场域后，受到农地资源禀赋、参与主体的利益偏好以及非正式制度带来的市场准入壁垒等影响，正式制度的实施路径出现了偏差，当前的农地流转存在着较大的交易成本，正式制度赋予的权利得不到充分落实，难以满足主体的利益诉求，即农地流转制度实际执行与主体预期存在不同程度的偏差，在主体认知上出现了“制度功能不可信”的预判，影响了主体参与农地流转的积极性（表1）。

表1 江门市农地流转FAT制度分析框架

Tab.1 Analysis framework of agricultural land transfer FAT system in Jiangmen

	F(名义上的制度)	A(实际上的制度)	T(理想的制度)
路径	资源承接 建立市场 权能赋予 政策保障	基层资源整合不足 市场机制不健全 制度赋权效应不足 政策保障不到位	交易市场完备 农地产权有效整合 政策保障主体
权利状态	强化集体所有权 保障农户承包权 稳定经营者经营权	村集体“工具性” 农户:缺乏话语权, 收益权无保障 经营者:无保障的经营权	村集体实现组织管理权 农户实现农地发展权 经营者获得稳定有保障的经营权
结果	共赢:互惠的利益联结 实现农地流转制度目标 农户:租金收入,脱贫致富 村集体:增加集体收入 经营者:规模经营收益	零和博弈:利益联结机制松散 实践中制度失序 农户:主体地位丧失 村集体:基层治理困境 经营者:经营风险	主体利益得到满足

因地制宜的社会文化、农地资源禀赋以及农业的生产性服务水平，影响农地流转中主体之间的互动方式和行为逻辑。当前的农地流转制度不仅需要从制度建构上去考量制度本身的完备性，更需要落实到实践中，关注参与主体的诉求和他们对制度的认知，构建起正式制度权能赋予、主体预期制度认知及实际制度执行之间的一致性关系。需充分注重村庄环境的作用，从“农民”和“村社”视角上有针对性地制定政策措施，因地制宜引导农民合作，培育内生型的农业联合治理单元。在实践基础上建构一种可持续发展的土地经营收益的博弈和共享机制，地方政府、村社组织、农民之间形成良好的权责关系，围绕着农业生产的全链条走向协同治理^[42]，形成“以社会自主为主导、以市场机制为基础、以行政服务为保障”的治理体系（图3）。在制度功能感知层面上，要让参与主体切实感受到农地流转的过程权责明确，个体利益有保障，能实现流转收益共享及资源的高效配置。为此，需要在制度决策层面上对制度的组织设计作系统性安排，充分赋予主体明晰的权能，细化从农地流转前的村民意愿收集到流转后的农地使用的全

程管理措施，完善风险防控、利益分配等保障机制。在制度实践中，充分调动集体经济组织和农民群众的积极性，体现其主体性，提高资源优势转化为经济优势的效率，在政府指导、市场调节下形成流转价格与土地增值收益的共识。

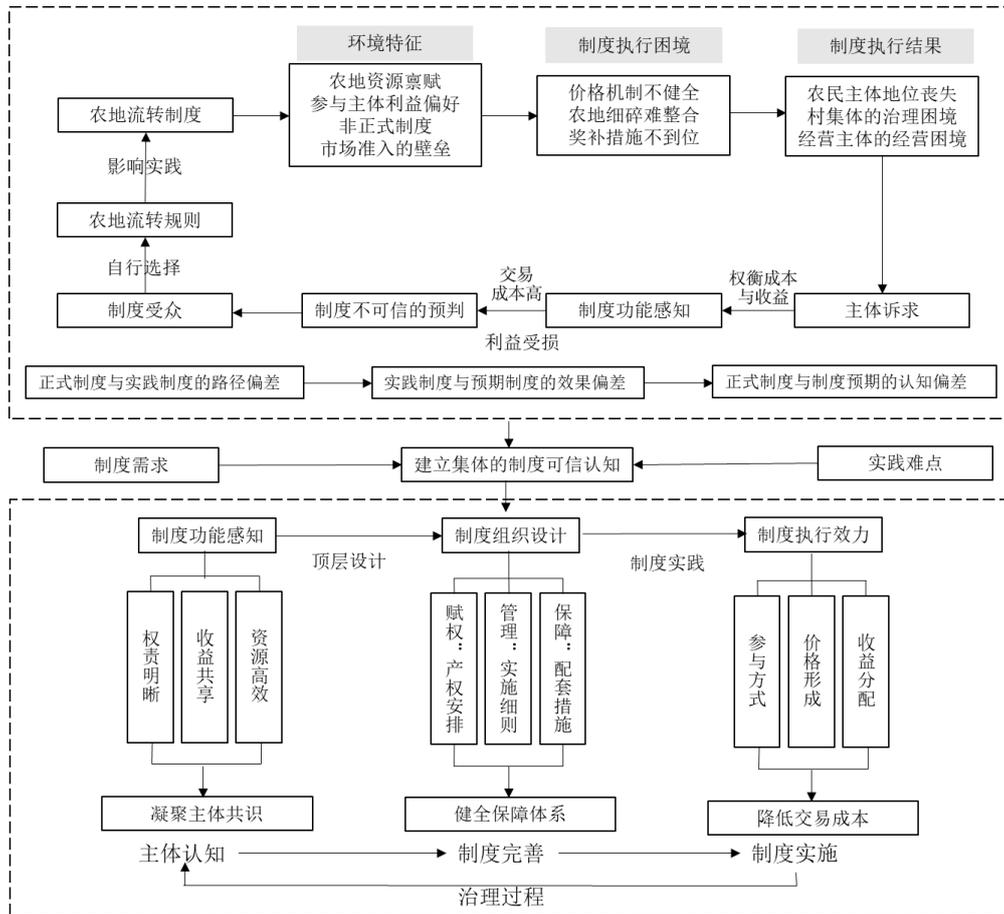


图3 农地流转机制分析图

Fig. 3 Analysis of agricultural land transfer mechanism

4 结论和讨论

农地流转是我国完善农村基本经营制度、维护农民土地权益，走中国特色农业现代化道路的重要举措。从制度可信度视角来看，当前农地流转实践遭遇困境的实质是正式制度赋予的主体权利在实践中未能得到充分的实现，制度实践效果与参与主体的制度预期出现偏差，影响了主体对制度的可信度感知，难以对制度形成稳定的集体认知。当前的农地流转制度实践面临着如何随着生产组织方式的变化而与地方性社会进行整合与融合的课题，而如何提高行为主体对制度的可信度认知，使其积极主动地参与到农地流转中去则是制度实践中的难点，也是扩展农地流转制度的基层响应、提高农地流转资源配置效率的关键。

制度的实际功能比形式更重要，让制度可信是推进治理体系的前提。农地流转是政府引导、村社组织、农民自主参与的多元主体协同的实践，单向的政府引导方式无法促进有效的农地流转实践。制度功能的发挥应基于行为主体与相应环境的协同。因此，农地流转制度的实施，一方面需要政府通过农业政策、行政指导等方式推动农地流转相关制度的完善和良性农业规模经营的实现，正视农地流转中农村集体、农户、经营者之间的互动，充分考虑不同地区农地制度的传统习惯，做到因地制宜；另一方面，要

利用多种媒体加大宣传力度, 通过各种形式深化参与主体对农地流转功能的认知和正确理解, 为推动农地流转创造良好氛围, 使基层“治理共同体”为乡村振兴注入新力量, 增强主体在制度参与中的获得感。

参考文献

- [1] 兰勇, 蒋龟, 杜志雄. 农户向家庭农场流转土地的续约意愿及影响因素研究[J]. 中国农村经济, 2020(1):65-85.
- [2] 王岩. 差序治理、政府介入与农地经营权流转合约选择——理论框架与经验证据[J]. 管理学报, 2020, 33(5):12-25.
- [3] 钱文荣, 洪甘霖, 郑淋议. 社会养老保障水平与农地流转市场发育——基于数量和质量的双重视角[J]. 农业经济问题, 2022(8):4-18.
- [4] 洪名勇, 杨雪娇, 徐琰超. 宗族网络与土地流转资源配置效应——锦上添花还是雪上加霜?[J]. 经济评论, 2021(3):145-164.
- [5] 罗必良, 杨雪娇, 洪炜杰. 饥荒经历、禀赋效应与农地流转——关于农地流转不畅的机理性解释[J]. 学术研究, 2021(4):78-86,177-178.
- [6] 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(3):66-79.
- [7] 彭小霞. 我国农村土地流转制度的功能检视及其改革路径[J]. 理论探索, 2022(1):120-128.
- [8] 孙乐强. 农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度[J]. 中国社会科学, 2021(6):49-76,205.
- [9] 钟晓萍, 于晓华, 唐忠. 地权的阶级属性与农地“三权分置”: 一个制度演化的分析框架[J]. 农业经济问题, 2020(7):47-57.
- [10] 高叙文, 方师乐, 史新杰, 等. 农地产权稳定性与农地生产率——基于新一轮农地确权的研究[J]. 中国农村经济, 2021(10):24-43.
- [11] 叶子, 夏显力, 陈哲, 等. 农地确权、农地细碎化与农业生产效率[J]. 干旱区资源与环境, 2021, 35(12):30-36.
- [12] 杨宏力, 李宏盼. “三权分置”影响农村土地收益分配的机理研究——基于收益权的视角[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(6):203-211.
- [13] 刘守英, 颜嘉楠, 冀县卿. 集体地权制度下农地合约选择与经营体制变迁——松江集体村社型家庭农场的案例分析[J]. 中国农村经济, 2021(2):19-41.
- [14] 郜亮亮. 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[J]. 中国农村经济, 2020(3):78-96.
- [15] 高建设. 农地流转价格失灵: 解释与影响[J]. 求实, 2019(6):92-106,110.
- [16] Ho P. The “credibility thesis” and its application to property rights: (In)Secure land tenure, conflict and social welfare in China[J]. Land Use Policy, 2014,40:13-27.
- [17] Ho P. An endogenous theory of property rights: opening the black box of institutions[J]. The Journal of Peasant Studies, 2016,43(6):1121-1144.
- [18] Tzfadia E, Meir A, Roded B, et al. Gray local governance and Israeli Indigenous Bedouin: Credibility, functionality and the politics of refusal[J]. Cities, 2020,97(C):102484-102484.
- [19] Paavo M. Are civil-law notaries rent-seeking monopolists or essential market intermediaries? Endogenous development of a property rights institution in Mexico[J]. The Journal of peasant studies, 2016,43(6):1224-1248.
- [20] Easthope H, Nouwelant D V R, Thompson S. Apartment ownership around the world: Focusing on credible outcomes rather than ideal systems[J]. Cities, 2020, 97(C):102463.
- [21] Zhang Y. The credibility of slums: Informal housing and urban governance in India[J]. Land Use Policy, 2018,79:876-890.
- [22] Gomes L S, Hermans M L. Institutional function and urbanization in Bangladesh: How peri-urban communities respond to changing environments [J]. Land Use Policy, 2018, 79:932-941.
- [23] Ho P. The credibility of (in)formality: Or, the irrelevance of institutional form in judging performance[J]. Cities, 2020,99(C):102609.
- [24] Sun X. Unmaking China’s development: The function and credibility of institutions[J]. The China Quarterly, 2019,239:816-818.
- [25] Sun L, Ho P. Formalizing informal homes, a bad idea: The credibility thesis applied to China’s “extra-legal” housing[J]. Land Use Policy, 2018, 79:891-901.
- [26] Zheng Y, Ho P. Unpacking the paradox of “insecure” housing rights in China: Urban residents’ perceptions on institutional credibility[J]. Cities, 2020,97(C):102485.
- [27] Krul K, Ho P. Beyond “empty” forms of formalization: The credibility of a renewed attempt at forest titling in Southwest China[J]. Geoforum, 2020,110:46-57.
- [28] Yang X, Ho P. Mining institutions, contention and credibility: Applying the Conflict Analysis Model to court cases in China[J]. The Extractive Industries and Society, 2020, 7(3):1011-1021.
- [29] Wang H, Owen R J, Shi G. Land for equity? A benefit distribution model for mining-induced displacement and resettlement[J]. Business Strategy and the Environment, 2020, 29(8):3410-3421.
- [30] Chen H. Institutional credibility and informal institutions: The case of extralegal land development in China[J]. Cities, 2020, 97(C):102519.
- [31] Pils E. Assessing evictions and expropriations in China: Efficiency, credibility and rights[J]. Land Use Policy, 2016,58:437-444.
- [32] Zeuthen W J. Whose urban development? Changing credibilities, forms and functions of urbanization in Chengdu, China[J]. Land Use Policy, 2018,79:942-951.

- [33] Heyuan Y, Jinrong Z, Yan S. Assessing conflict of farmland institutions using credibility theory: Implications for socially acceptable land use[J]. *Land Use Policy*, 2022, 112:105817.
- [34] Ho P. Institutional function versus form: The evolutionary credibility of land, housing and natural resources[J]. *Land Use Policy*, 2018, 75: 642–650.
- [35] Fan S, Yang J, Liu W, et al. Institutional credibility measurement based on structure of transaction Costs: A case study of ongniud banner in the inner mongolia autonomous region[J]. *Ecological Economics*, 2019, 159:212–225.
- [36] Hisham N S M B, Ho P. A conditional trinity as “no-go” against non-credible development? Resettlement, customary rights and Malaysia’s Kelau Dam[J]. *The Journal of Peasant Studies*, 2016, 43(6):1177–1205.
- [37] Arvanitidis A P, Papagiannitsis G. Urban open spaces as a commons: The credibility thesis and common property in a self-governed park of Athens, Greece[J]. *Cities*, 2020, 97(C):102480.
- [38] Wang W, Liu J. Lessons of government centralization and credibility: A qualitative case-study of administrative change in Jiuzhaigou Nature Reserve, China (1982—2018)[J]. *Land Use Policy*, 2022, 113:105907.
- [39] Yueh L. Institutions in transition: Land ownership, property rights and social conflict in China by Peter Ho[J]. *Asian-Pacific Economic Literature*, 2006, 20(2):84–85.
- [40] 李虹韦, 钟涨宝. 农地确权对农地转出意愿的影响——基于确权制度可信度的调节效应分析[J]. *资源科学*, 2020, 42(9):1657–1667.
- [41] 米运生, 罗必良. 功能主义视角下的农地集体所有权制度改革——《农村土地承包法》的政治经济学解读[J]. *中国农村经济*, 2021(9): 36–56.
- [42] 孙敏. 大户时代“农业治理共同体”的生成逻辑及启示——基于安徽省郎溪县农业变迁的思考[J]. *中国农业大学学报(社会科学版)*, 2022, 39(2):5–21.

Research on the Execution Dilemma of Agricultural Land Transfer from the Perspective of Institutional Credibility —Take Jiangmen City, Guangdong Province as an Example

FENG Kaiting^{1,2}, CHEN Chaolong¹, LIANG Xiaowei³

(1.School of Geographic Sciences, South China Normal University, Guangzhou 510631, China; 2.Xinhui Overseas Chinese High School, Xinhui 529199, China; 3.School of Culture, Tourism and Geography, Guangdong University of Finance and Economics, Guangzhou 510320, China)

Abstract: In recent years, with the support and promotion of relevant policies, the work of rural land transfer in China has been gradually promoted, but many problems have also been encountered in practice. Taking Jiangmen City, Guangdong Province as an example, this paper uses the FAT institutional analysis framework in the institutional credibility theory to analyze the operational logic of the farmland transfer system. The study found that the practice of rural land transfer is jointly promoted by the government, village collective, farmers and operators. The key to the effective implementation of the rural land transfer system is to gather the consensus of the main body on the system, that is, the perception of system credibility. At present, the system of rural land circulation has encountered a dilemma in the implementation of the system in practice. The system in practice is difficult to meet the expectations of the participants, affects the perception of the main body of the system function, and is difficult to form a joint force to promote rural land circulation. Therefore, the formulation of the farmland transfer system should pay attention to the demands of the actors and regional differences, give play to the endogenous power of the countryside, and explore the effective realization of activating the farmland resources. This study enriches the application of credibility theory in China's land management, reorganizes a credible land transfer mechanism, helps optimize the rural land transfer system, and provides reference for dealing with the relevant "three rural issues".

Key words: credibility; rural land transfer; execution dilemma; Jiangmen