曹丹丘，刘余，胡凌啸. 农村土地调整的实现逻辑及影响因素——基于D村民小组的田野调查［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：53-64.
CAO Danqiu，LIU Yu，HU Lingxiao. Implementation logic and influencing factors of rural land reallocation：a field investigation based on the D village group［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：53-64.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.006

农村土地调整的实现逻辑及影响因素
——基于D村民小组的田野调查

曹丹丘[1,2]，刘余[3]，胡凌啸[4]
（1.清华大学 中国农村研究院，北京 100084；2.清华大学 公共管理学院，北京 100084；3.南京财经大学 经济学院，江苏 南京 210023；4.中国社会科学院 农村发展研究所，北京 100732）

摘 要：以公共池塘资源治理为视角，借助制度分析与发展框架，通过一个村组的案例，采用理论分析法和案例分析法，探讨土地调整的内在逻辑和影响因素。研究发现，土地调整具有复杂的发生逻辑，单一因素难以决定其实现，而是多种因素的互动作用结果；村庄的自然物质条件、社会经济条件和通用制度规则等外部变量通过影响土地调整的交易成本，影响了土地调整的选择。在土地调整的过程中，土地调整的参与者数量越少，越容易达成决策和实践的统一。另外，调地传统为土地调整提供了非正式的制度依据，促成了土地调整的实现。研究结果展现了土地调整的成因与过程，提供了来自试点地区土地调整的经验证据，为理解农村的土地调整问题和二轮延包工作的顺利开展提供参考。

关键词：土地调整；制度分析与发展框架；公共池塘资源
中图分类号：F310 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）05-0053-12

一、问题的提出

中国农地制度一直朝着稳定土地承包关系的方向发展[1]。但一系列调查研究表明，农村的土地调整仍在不同程度地发生。例如，根据对浙江、辽宁等8个省份215个村庄的调研发现，自家庭联产承包责任制以来，约25%的村庄重新分配了一次土地，样本村庄的土地平均调整次数为1.7次，平均调整期限为7～8年[2]；江苏、四川和河北等6个省份118个村庄在1998—2008年发生土地调整的村庄比例超过了37.8%[3]；1989年以来江西省有70%的农户经历过土地调整[4]。而且，不同地区的土地调整发生频率呈现显著差异，基于东、中、西部6省的调查数据显示，1980—2008年，东、中部地区农地大调整频率高于西部地区，而东、西部地区农地小调整频率高于中部地区[5]。随着中国大多数农村的第二轮土地承包期即将到期并陆续开展延包工作，各村迎来了一个解决在二轮承包期内积累的人地矛盾的窗口期，能否妥善处理好土地调整问题很可能会成为一个不得不面对的挑战，而解决土地调整问题的基本前提就是要首先厘清土地调整发生的内在逻辑。

对于农村土地调整时有发生的原因，现有研究从交易费用、自然特征和制度变迁等多个视角进行了探索。部分学者从税费负担和干部寻租激励[6]、村庄地理和交易费用[7]等方面解释了村庄土地调整的原因。另有一些学者认为在中国的农

收稿日期：2024-04-12 **修回日期：**2024-04-25
基金项目：国家社会科学基金青年项目“我国农业规模化复合发展路径与分类推进策略研究”（23CGL062）；国家自然科学基金青年项目“粮食主产区耕地‘非粮化’对粮食生产的影响及区域差异化治理策略研究——基于要素机会成本的视角”（72103090）；中国博士后科学基金第74批面上资助“土地调整与村庄公共池塘资源供给响应：理论机理、经验实证与策略优化”（2023M741903）；清华大学中国农村研究院研究课题“农地制度改革的主要挑战及其应对思路研究”（CIRS2024-11）
作者简介：曹丹丘，研究方向：农村土地制度改革。

村土地调整制度变迁中，中央政府“不得调地”的政策并非一开始就明确地、强制地、毫无弹性地完全禁止，不同时期中央政策文本其实具有一定的“模糊性”[1]，正是这种“有意模糊”[8]的渐进式实施特征，为土地调整的村庄实践创造了条件。以上研究为寻找中国农村土地调整存在的关键因素进行了卓有成效的探索，但可能忽视了两个重要问题：一是土地调整是多重因素共同作用的结果，从单一因素出发难以反映土地调整全貌，有必要更加全面系统地看待该过程；二是土地调整的实现需要经历集体讨论、集体决策和集体实施的复杂过程，并非轻而易举就能实现，但对这个过程的分析目前还不充分。当前，各地第二轮土地承包正陆续到期，调研发现，部分试点村庄在此次延包过程中计划再次开展土地调整，为研究农村土地调整的实现逻辑提供了极具时效性和代表性的素材。本研究将基于制度分析与发展框架，结合试点村组的案例，分析农村土地调整如何在多种因素的互动作用下最终实现。

二、何以可能：农村土地调整的实践

（一）案例选择

本文选择的案例是A省T市D村民小组的案例。案例资料来源于2022年3月开展的专题调研，调研组采取了半结构式访谈、实地观察、二手资料采集相结合的方式获取案例资料，保证了案例数据的相互补充和三角验证。选择这一案例的原因主要在于：一是自2020年开始，中央农办、农业农村部先后组织开展了三批第二轮土地承包到期后再延长30年试点，D村民小组作为第一批试点的村组已经基本形成了完整的延包方案，对其土地调整决策过程进行分析对其他地区具有借鉴意义；二是D村民小组在二轮承包期内多次开展土地调整，他们的土地调整方案并非只针对二轮延包试点，而是在当地多种自然、经济、社会等因素共同作用下形成的，因此，D村民小组是一个有助于分析和理解农村土地调整长期存在原因的代表性和典型性案例。通过分析案例的土地调整动态实践过程，有助于获得更多有价值的推断，具有较强启发意义。

（二）案例介绍

D村民小组所属的村庄共下辖25个村民小组，该村于1995年开始实施二轮土地承包，1995年后，村内的大部分村民小组均未进行过土地调整，只有少数村民小组每3～5年进行一次“小调整”。而D村民小组则约定“十年一调整”，并分别于2005年和2014年进行两次土地调整。2014年后，D村民小组又分别因土地确权颁证和高标准农田建设进行了两次土地调整。截至试点前，D村民小组共有农户28户，包括有地农户25户，无地农户3户；总人口112人，其中有地人口88人（含有地已死亡人口7人），无地人口24人。

1995年二轮土地承包时，D村民小组参与二轮承包人口共86人，承包耕地面积8公顷，人均0.09公顷。1995年后，D村民小组共进行了四次土地调整，第一次调整是2005年，第二次土地调整是2014年。2014年进行土地调整时，D村民小组参与二轮土地承包人口为95人，二轮承包耕地面积为11.49公顷①，人均0.12公顷。当年，组内耕地已基本实现整组流转，为了适应规模经营需要，部分农户在组内进行了小范围土地调整。第三次土地调整是2016年。2016年D村民小组开始土地确权工作，确权总面积为12.24公顷，确权人口以2014年人口（95人）为基准，人均0.15公顷。由于组内承包地已全部流转，因此土地确权面积与地块界限按地块与户的顺序进行指界平均划分。第四次土地调整是2018年。当年，D村民小组实施了高标准农田建设项目，经全体村民代表研究商议，全组土地的使用被分为三个部分。其一，预留集体机动地。保留不利于种植的1.33公顷高岗地作为集体机动地，该部分不作土地平整并统一流转给古典砖瓦厂取土，收益作为组集体收入进行使用和再分配。其二，公共设施建设用地。在高标准农田建设中，0.56公顷土地被用于修建路、沟、渠、堤坝等公共设施。其三，承包到户土地。D村民小组约定将2014年整组流转给大户的12.35公顷土地继续流转（此面积以2016年土地确权面积为基准），土地流转租金以2014年的有地人口为基数（95人），按人均

① 2014年的耕地面积与1995年情况不符的原因是，1995年以当时的计税面积为准，2014年则以丈量的习惯面积为准。

约0.13公顷分配到户，且约定租金分配每五年根据成员变动情况调整一次。

表1 1995年以来D村民小组土地调整情况

	1995年 二轮承包	2014年 土地调整	2016年 土地确权	2018年 土地整治
承包地面积（公顷）	8	11.49	12.24	12.35
实际承包人数（人）	86	95	95	95
人均面积（公顷/人）	0.09	0.12	0.15	0.13

注：资料来源：根据调研资料整理

1995年二轮土地承包时，B村D村民小组参与二轮承包农户为22户86人。2014年第二次土地调整时，D村民小组共有农户28户，参与承包农户25户95人。2016年，D村民小组完成土地承包经营权确权登记颁证工作，确权农户25户，登记共有人口100人，实际有田人口95人。截至延包方案制定时，D村民小组共有农户119人，其中有地人口95人[①]，无地人口24人。在无地人口中，包括新出生9人、农转非2人、婚入4人、婚出户口未迁出5人、离婚户口未迁出1人、其他人口3人。

表2 1995年以来D村民小组成员变动情况

	1995年 二轮承包	2014年 土地调整	2016年 土地确权	2021年底 最新情况
总户数（户）	23	28	28	28
有地户数（户）	22	25	25	25
无地户数（户）	1	3	3	3
总人数（人）	88	103	112	119
有地人数（人）	86	95	95	95
无地人数（人）	2	8	17	24

注：资料来源：根据调研资料整理

D村民小组通过召开村民代表大会、选举产生工作小组等办法，根据二轮承包以来土地、人口等变化情况，最终拟定并通过土地调整方案草案，明确集体经济组织成员认定办法等内容。经多次协商，D村民小组最终开展土地调整。具体方案为对已确权成员实行“确权确亩不确地”方案，对未来新增成员实行集体机动地保障办法，即对2018年已确权到户的12.35公顷承包地，D村民小组首先按照集体经济组织成员确定办法重新确定承包人口104人，采取“确权确亩不确地”的形式继续承包到户，人均面积0.19公顷。由于经过高标准农田整治项目，该块土地利于流转，因此D村民小组根据有地人口平均分配土地流转租金的办法具体实施，有地人口和家庭承包耕地总面积在新的承包期内保持三十年不变。同时，对未分配到户的1.33公顷集体机动地，继续由集体统一经营或流转，所得收入在进入新的承包期后，专项用于新增人口的利益补偿（规定补偿不得高于其他成员延包的土地承包权标准，实际与已确权成员的流转租金分配一致）、集体公益事业建设、困难成员救济等，款项由B村集体股份经济合作社设立专户进行管理。该方案综合考虑了既定的土地资源和变动的成员身份，在成员权益保障方面，兼顾了已确权成员和未来新增成员的相关权益；在土地分配方面，对已确权到户土地和集体机动地进行统筹安排，得到了集体成员的认可并最终实施。

三、何以达成：农村土地调整的实现逻辑

（一）分析框架

制度分析与发展（IAD）框架是理解社会行为和公共事务治理的经典分析框架，被广泛应用

① 注：在95个有地人数中，包括户籍人口88人，有地已死亡人口7人。

于公共池塘资源的研究[9]。中国农村的土地资源属于公共池塘资源的一种[10]，其原因在于：一是土地归集体所有，由集体成员共享，具有非排他性；二是土地相对稀缺，刺激集体成员竞争性获取和利用，具有竞争性。同时农村土地有明显的成员边界，是具有封闭性的公共池塘资源。现实中，动态变化的农村人口和基本固定的土地资源禀赋之间存在不匹配问题，导致中国农村人地矛盾现象普遍存在，即使中国农村劳动力普遍外流，农村土地资源的财产价值和保障价值对农民而言依然十分重要，常常出现少地农户希望通过土地调整等方式从集体获得更多土地资源的情况，这构成公共池塘资源的治理困境。此外，我们认为中国农村的土地调整并非受单一因素影响，而是多个因素的互动作用共同导致了土地调整的发生，IAD框架提供了一个有力的工具，用于清晰阐释多重因素的相互作用联合决定产出的过程。因此，本研究借助IAD框架呈现中国农村土地资源的治理过程，解释土地调整的实现逻辑。

1. 行动舞台

行动舞台是IAD框架的核心分析单元，指的是个体参与者之间相互作用、交换商品和服务、解决问题、相互支配或斗争的社会空间，主要包括行动情景和该情景下的参与者两个部分。其中，行动情景即参与者所采取的行为或策略空间；参与者是行动舞台上进行决策的主体，他们根据自身的地位和选择集采取行动[11]。在行动舞台中，参与者和行动情景在外部变量的影响下互相影响并产生相应结果[12]。农村土地调整的实现过程和结果体现了IAD框架中各个要素的相互作用，因此，本文将农村土地调整视为一个行动舞台。

2. 外部变量

除了行动舞台，IAD框架还关注那些影响和决定行动舞台的潜在变量。任何具体的行动情景的结构都由三组外部变量所决定，即自然物质条件、经济社会属性和通用制度规则[13]。基于现有文献，一个村庄中的土地是否发生调整或者在什么规模上进行调整取决于很多因素，比如人口的变动、土地资源禀赋的状况、劳动力与信贷市场、村里的传统秩序等[14]。为了探究土地调整的实现机制，还原土地调整的决策过程，本文将进一步基于IAD框架分析以上三组外部变量对土地调整的影响。

3. 交互作用的过程与结果

IAD框架中的交互作用过程是指在自然资源条件、社会经济属性以及通用制度规则影响下，行动舞台中具有不同特征的参与者根据具体的行动情景进行决策并采取行动，进而引致特定的结果[12]。现实中，上述交互过程就是公共池塘资源自主治理的具体表现，它能够反映人、规则和治理对象（如资源）的互动关系，起到协调人类互动、弥合冲突、增进共同利益的效果[15]。根据IAD框架，探究二轮延包下土地调整存在的机制也需要综合考虑土地调整的外部变量、行动情景和参与者特征的交互作用，进而总结出土地调整的实现逻辑。

总体而言，D村民小组土地调整的发生是参与者和行动情景在外部变量的影响下通过交互作用形成的产物。本文将分别从行动舞台、外部变量、交互过程和结果三个方面进行分析。

（二）案例分析

1. 行动舞台

（1）行动情景

D村民小组土地调整实践过程的三个阶段大致构成了行动舞台中不同的行动情景，主要包括调查摸底、方案设计、民主决策和方案执行。

第一阶段是调查摸底，这是土地调整实践的第一步。清晰了解农村集体经济组织的人口变化、人地不匹配状况和农民对土地调整的诉求构成调查摸底阶段的主要内容，其中，农民对土地调整的诉求尤为重要。部分调研结果显示，农民对土地调整的态度存在较大差异，部分研究结论发现，支持土地调整的农户比例高于持反对意见的农户比例[16]，但另一部分调研结果显示，反对土地调整的农户比例更高[17]。对此，部分学者认为，农民在面对土地调整决策时，并非“完全理性”而是“有限理性”的[18]，这导致农户往往会“寻求满意”而非“寻求最优”[19]。同时，农户的诉求表达也是对土地调整的公平和效率的动态权衡过程，他们会根据资源禀赋、制度约束以及政策冲击等外部环境因素的变化调整自己的认知、观念和态度，形成新的有关土地调整的“主观模

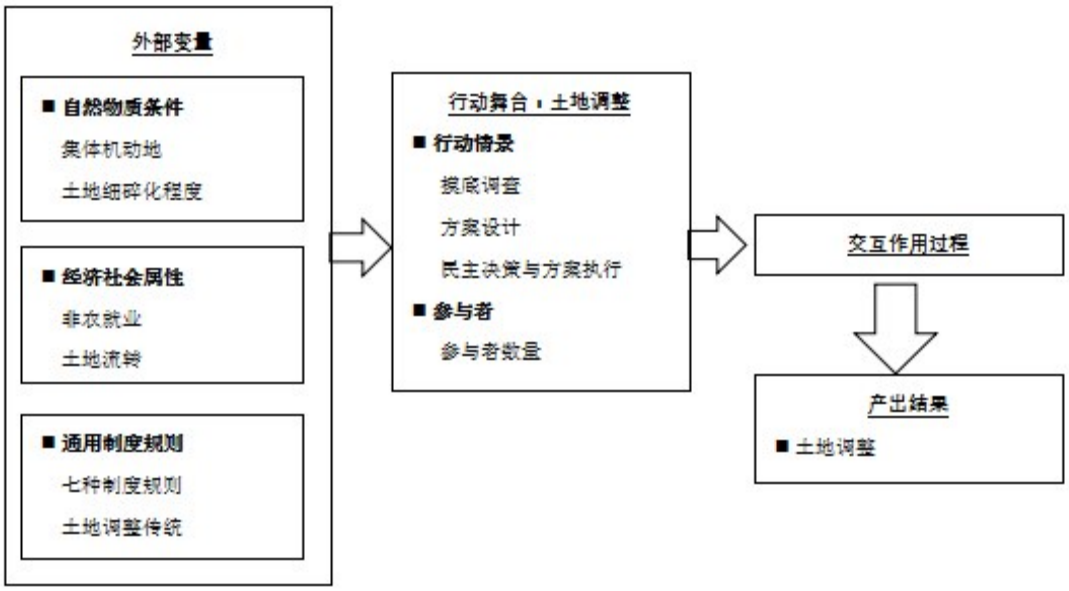


图1 土地调整实现逻辑的IAD分析

型”[20]，甚至会极力主张突破中央“不得调地”政策而选择调地。对此，D村民小组不仅搜集了农户的土地调整意愿等信息，而且对本村组的人地变化情况进行了摸底调查，包括第二轮土地承包以来家庭承包人口及承包地变化情况，确权登记颁证到户情况，农户整户消亡、全家进城落户以及整户无地情况，集体机动地、新增耕地、开荒地等情况，二轮承包以来土地征用和征地补偿款分配情况，2016年农村集体产权制度改革后集体成员身份确认情况。在这一阶段，D村民小组还建立了完整的组织架构，成立了土地调整工作小组，确定了参与土地调整决策的户主代表，以负责和参与土地调整方案设计等相关事项的讨论。同时，清晰划定了可供分配的承包地和集体机动地的范围，为后续的方案设计和农户在信息对称的前提下进行决策奠定基础。

第二阶段是方案设计。《农村土地承包法》规定：“农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则，正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。”因此，在方案设计阶段，兼顾不同主体的利益诉求是集体成员达成一致意见、解决人地矛盾的前提。在这个过程中，通常需要综合考虑承包地对农民的保障功能、交易成本、调整误差和效率损失等内容[21]。其中，在相对稳定的政策安排下，土地调整的交易成本往往是方案设计阶段所要权衡的核心内容。因为在中央“不得调地”制度安排下，集体所有制下的土地调整往往会带来巨大的谈判成本。在方案设计过程中，为了保证公平，需要仔细地设计好不同品质土地如何搭配，还需要确定家庭劳动力和家庭人口的不同权重等[22]。此外，方案设计过程还需要综合考虑村庄的自然资源禀赋，例如地形或集体机动地的数量等因素。相关研究表明，山区和丘陵地区的土地调整成本相较于平原地区更高[7]，因此更可能选择不进行土地调整。除了考虑土地本身对土地调整方案设计的影响，有学者认为，或许还可以通过土地以外的方式替代土地调整，以解决人地不匹配的矛盾，例如从平衡效率与公平的角度出发，农地流转或许是替代土地调整的更好方式[23]。在该阶段，D村民小组首先制定了集体经济组织成员身份认定规则，明确界定能够参与土地重新分配的集体成员，并清晰划定每人可分得的土地份额；其次，通过农户代表会议，宣传相关政策，拟定土地调整草案并公示。在此基础上，再次召开农户代表会议，讨论土地调整草案，并明确集体经济组织成员确认办法和土地调整路径等内容；最后，召开土地调整工作领导小组会议，修改完善土地调整方案并公示。经过多次讨论、公示和修改，充分体现了农民群体的意愿，增强农户群体的利益一致性，以促使土地调整方案的形成。

第三阶段是民主决策与执行。《农村土地承

包法》对土地承包的民主决策进行了详细规定，其中第十九条指出，土地承包应当遵循的原则包括：“按照规定统一组织承包时，本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利，也可以自愿放弃承包土地的权利；民主协商，公平合理；承包方案应当按照本法第十三条的规定，依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；承包程序合法。”在民主决策阶段，不同个体之间可能存在不同的实施意愿，但最终总会生成一个决定并据此执行。具体而言，在需求高、交易成本低的村庄倾向于选择土地调整[24]。同时，民主决策还可能受到土地调整惯例的影响，因为人们在决策过程中，可能存在“遵循习俗范式[25]，即如果个体简单地采纳他们认为是最普遍的行为，那么该行为特点在个体群中出现的频数就会上升，据此说明存在土地调整惯例的村庄通常具有更大的概率开展土地调整。在D村民小组的土地调整决策过程中，农户就多次通过农户代表会议表达对方案设计的意见，保证土地调整集体决策的民主性。同时，每次方案设计草案都要经公示再次征得农户同意，在确定最终的土地调整方案后，通过召开村民代表会议，开展集体经济组织成员身份确认并公示，经全部农户达成一致意见后，组织农户签订合同，完善土地承包经营权变更登记手续，完善相关档案管理，并最终完成全部土地调整流程。

（2）参与者

参与者是行动舞台上进行决策的主体，他们根据自身的地位和选择集采取行动；行动舞台中各个参与者的行为选择产生交互作用，引致特定的结果[11]。相关研究认为，由于土地调整可为村集体和地方干部带来一些利益[26]，因此存在村干部因寻租需求而想办法影响村庄土地调整支持者和反对者的博弈结果，并最终促使集体选择调整土地产权的方案[6]。但实际上，在中国农村，无论是县级、乡镇干部或村民提议土地调整，一般都需要由村民小组进行民意投票，在取得多数人同意后才会开展调整[27]。因此，中国农村的土地调整实际是村集体经济组织成员共同决策的实践过程。在这个过程中，不同的农村集体经济组织的参与者数量是影响集体选择差异的关键因素之一。

多数研究认为群体规模过大可能导致集体行动困境[28]，较小规模的农民更容易形成统一决策与集体行动[29]，同时，农户群体的规模越小还有利于群体成员互相监督，防范“搭便车”等机会主义行为[30]。D村民小组的土地调整实践也证实了上述观点，即小规模群体更容易达成集体行动，尤其在正式制度与可供选择的非正式实践产生根本分歧的时候。截至2021年底，D村民小组的总人口为119人，这119人分属为28个农户家庭。中国农村公共事务治理一般以户为单位，由每个家庭的户主进行投票选择。因此，在D村民小组的土地调整实践过程中，虽然涉及的农户数量较多，但实际参与决策的农户规模较小，决策过程相对容易达成一致意见并形成利益共同体，最终促成土地调整的实践。

2. 外部变量

（1）自然物质条件：土地调整的资源逻辑

从自然物质条件来看，土地资源禀赋对村庄土地调整决策产生影响，调地频率与土地禀赋之间呈现倒U型关系[31]。具体而言，即在土地资源禀赋极差或极好的村庄，土地调整的概率相对较低，只有在土地资源禀赋适中时，土地调整发生的概率将达到最大。这是因为，在人均耕地面积极少的村庄，每个农户可能因调整所得到的土地数量也较少，与土地调整所需要付出的交易成本相比，他们宁愿放弃土地调整诉求；在人均耕地面积极多的村庄，因为当其它生产要素不能增加或增加有限时，土地边际收益随土地数量的增加而递减，农民对土地调整的需求也可能较低；只有在人均土地资源适中的村庄，土地调整的收益才可能高于土地调整所必须付出的成本。此外，村庄的土地细碎化程度也对土地调整产生影响，由于土地细碎化程度越高，土地调整所产生的协调成本也会越高，调地的难度会相对更大[14]。

本研究发现，是否拥有集体机动地和土地细碎化程度决定了土地调整集体选择的难度。一方面，村庄是否存在集体机动地决定了土地分配的长期公平，更容易促进土地调整。对D村民小组而言，该村组在2018年实施高标准农田建设项目时预留了1.33公顷不利于耕作的高岗地作为集体机动地，通过集体机动地的流转收益来补偿新增

人口的利益，这种方式不仅缓解了新增无地人口的土地需求压力，还极大地减少了土地调整的协商成本和交易成本。此外，集体机动地调节的方式在保障新增人口土地权益的同时，并没有减少原承包农户的土地面积，这种“只增不减”的土地调整方案易于被全部农户所接受并最终达成一致。另一方面，土地细碎化程度影响了土地调整的协商成本。D村民小组于2018年开始开展的土地集中整治促使了土地集中连片，并因此打破了户与户之间原有的地块界限，形成了根据成员变动情况每五年调整一次租金分配的约定。对D村民小组而言，土地调整不需要耗费较多的人力、财力、物力对本组的承包地进行重新测量并分配，该村所调整的并非土地本身，而是体现在由土地所带来的相关财产权益的调整。

（2）社会经济属性：土地调整的经济逻辑

相关研究表明，收入水平、政府税收等因素同样对土地调整的集体选择产生一定影响[22]。具体而言，人口变化导致的人地不匹配是土地调整最直接的因素[3]。同时，当地非农产业的发展程度也在一定程度影响土地调整的集体选择[31]，农民有了土地以外的非农收入来源之后，他们可能降低土地调整的需求[32]。这是因为，当农户能够比较容易地找到非农就业机会时，土地的保险功能就弱化了，土地调整的需求因此降低。此外，土地流转市场的发育程度也对土地调整产生影响。相关研究表明，土地流转市场比较发达的地区，往往土地调整的发生频率更低[2]。对于转入土地的农户而言，他们往往因为人多地少，更加依赖于土地的社会保障功能，所以更倾向于支持土地调整[16]。

从D村民小组的土地调整决策来看，非农就业和土地流转率对土地调整集体选择产生影响。D村民小组所属的J镇形成了以玩具生产、机械制造和船舶配件加工为支柱的产业集群，为当地农民提供了适于不同年龄结构的非农就业机会，吸纳了绝大部分劳动力，使得农业收入在农民家庭总收入中所占份额很小。从2014年起，D村民小组全部承包到户的土地已开始统一流转，流转租金按有地人口均分到户的传统促使农户始终存在土地调整需求。

（3）通用制度规则：土地调整的制度逻辑

通用制度规则是IAD框架最关注的外部变量，Ostrom定义了七种对于制度分析至关重要的规则，包括边界规则、岗位规则、选择规则、范围规则、聚合规则、信息规则和支付规则[11]。North（1990）认为，正式规则、非正式约束及其实施特征构成制度的三大基石，三者的边际调整最终导致制度变迁[20]。中央明确规定了“不得调地”“长久不变”“第二轮土地承包到期后再延长三十年”政策，但大量证据验证了中国农村土地调整普遍存在的事实。相关分析表明，产权正规化改革失败的一个重要原因是成文法律、政府政策等正式规则未能与传统、惯例和习俗等非正式约束相互协调[33-34]。由于部分地区的农民已经接受了根据人地变动情况定期开展土地调整的惯例[14]，所以导致二轮延包试点村组的延包方案内含调地选项[35]，这也进一步说明了产权的实施强度不仅取决于政府或组织的法律或制度界定，也受制于社会普遍遵循的道德规范、价值体系或风俗习惯等[36]。

正式的制度规则和土地调整传统共同促成了D村民小组土地调整的实现。从正式制度规则来看，在边界规则方面，D村民小组成立了土地调整工作小组（包括村民组长、村民代表、老党员、老村干等成员）以具体负责土地调整方案设计等相关事项的讨论。在岗位规则方面，D村民小组制定了《集体经济组织成员确认办法》，清晰规定以2020年9月20日为基准日，符合本组集体经济组织成员和不再列为集体经济组织成员的细则，据此明确界定能够参与土地重新分配的集体成员，并在方案设计阶段清晰划定每人可分得的土地份额。在选择规则方面，从以往的土地调整经历看，D村民小组的村民在是否进行土地调整上具有一定自主性，有权利依托村民代表大会参与到土地调整的方案设计、民主决策与方案执行等过程，在土地调整集体决策过程中充分尊重农民意愿。在范围规则方面，D村民小组根据二轮承包期内的耕地变化情况（例如是否经过高标准农田建设打破田埂、是否因新一轮土地确权使土地面积增加），明确了可供分配的承包地和集体机动地的面积、四至。在聚合规则方面，D村民小组在摸底调查、方案设计、民主决策的全过

程做到了全体村民配合，经过村民代表大会讨论并按多数一致的原则表决通过。在信息规则方面，D村民小组已经在摸底调查阶段整合了第二轮土地承包以来家庭承包人口及承包地变化情况、村组集体土地利用现状和机动地留用、新增耕地、开荒地、被征用地的情况、农户对土地调整的意愿等基础信息；在民主决策阶段，需将土地调整方案的相关信息传递给农户，使其在信息对称的情况下自愿选择；在制定好土地调整方案后，对土地调整方案进行公示确保全部农户知悉信息。在支付规则方面，D村民小组按照集体选择的土地调整方案，由村民进行确认并签订农村土地承包合同，完善土地承包经营权登记等相关内容。

表3 土地调整的制度规则解构

规则名称	调查摸底	方案设计	民主决策与方案执行
边界规则	成立土地调整工作小组；确定参与土地调整的户主代表		
岗位规则		明确参与土地重新分配的集体成员，清晰划定成员的土地份额	
选择规则		村民有权参与土地调整的方案设计	
范围规则	明确可供分配的承包地和集体机动地的面积、四至		
聚合规则		由调整工作小组讨论并按多数一致的原则表决通过调整方案	经过村民代表大会讨论并按多数一致的原则表决通过土地调整方案
信息规则	整合第二轮土地承包以来家庭承包人口及承包地变化情况、村组集体土地利用现状和机动地留用、新增耕地、开荒地、被征用地的情况、农户对土地调整的意愿等基础信息	方案公开	将土地调整方案的相关信息传递给农户，使其在信息对称的情况下做出自愿选择
支付规则			村民确认土地调整方案并签订农村土地承包合同、完成土地承包经营权登记

注：资料来源：笔者整理

四、案例延伸：土地调整的发生机制

在中国农村集体所有制下，土地调整需要促成农村集体经济组织成员间的一致意见与共同合作。前文已经分析了土地调整的多种影响因素，实际上，土地调整的实现并非仅受各种单一因素决定，其发生机制是多种因素互动作用的结果。具体的互动过程如下：

第一，人地矛盾引致的农户土地调整诉求构成调地实践的起点。20世纪80年代初期，中国农村各生产队内的农户得到的土地面积基本均等[37]，但随着人口不断变动，村庄的人地不匹配现象凸显，部分无地人口出现土地调整诉求。根据调研，D村民小组无地人数24人，占D村民小组总人口的20.17%，存在一定比例的人地不匹配现象。对此，在二轮延包的时间节点，部分无地农户提出土地调整诉求。

第二，非农就业和土地整组流转为依据承包人口平均分配土地流转租金奠定基础，同时，村庄预留集体机动地，保障了村民土地权益的长期均衡，这种土地资源的公平分配促成了村民利益共同体的形成，也促进了土地调整的实现。一方面，D村民小组的非农就业率较高，2014年便已实现土地整组流转，因此村庄在早期便约定了按承包人口平均分配土地流转租金的方案。此次的土地调整作为前序协商方案的延续，D村民小组根据2018年已确权到户的12.35公顷承包地和重新确定的承包人口104人，按照0.12公顷/人的标准进行平均分配，保证了现阶段集体经济组织成员的公平分配。另一方面，D村民小组约定，预留的1.33公顷集体机动地将用于未来新增人口的分配，这种动态公平的土地调整方案促成了土地调整。

第三，土地调整传统不仅有助于降低土地调整成本，还充分体现了村干部的领导力，为土地调整的实现提供了有利条件。一方面，尽管中央明确规定了“不得调地”政策，1995年第二轮承包后，D村民小组仍进行了四次土地调整。前两次土地调整是因为在村民间形成了“十年一调整”的约定，分别在2005年和2014年根据家庭人口变动情况重新确定分地成员身份，并进行土地重新分配。2016年土地确权时，因为土地整组流转打破了地块界限，经协商一致，按地块与户的顺序进行指界平均划分。2018年，D村民小组因实施高标准农田建设再次开展土地调整，并约定租金分配每五年根据成员变动情况调整一次。D村民小组近三十年来的土地调整传统不仅促使村民在组内形成统一意见，这种惯例和习惯也为此次土地调整的集体选择提供了非正式的制度保障，提高了再次自组织的可能性，还极大地降低了开展土地调整的交易成本。另一方面，D村民小组进行的四次土地调整，体现了村干部优秀的领导力。其中，2014年，村干部作为中介力量，促使D村民小组的耕地实现整组流转；2018年高标准农田建设时，村干部再次组织全体村民代表商议决定了全组土地的分配使用方案，这些事件都充分体现了D村民小组村干部的组织协商和领导能力。

第四，在具体行动情景下，制度规则的七个要件为土地调整的实现提供制度保障，促成了土地调整的实践过程。在调查摸底阶段，边界规则、范围规则和信息规则成为土地调整实践的基础。通过边界规则成立土地调整工作小组负责土地调整方案设计等相关事项的讨论，并确定参与土地调整集体选择的户主代表；利用范围规则清晰划定可供分配的承包地和集体机动地的范围；利用信息规则充分掌握村庄和各农户家庭的耕地资源与家庭人口变动等情况，促使农户在信息对称的前提下进行决策。在方案设计阶段，借鉴岗位规则制定集体经济组织成员身份认定规则，明确界定能够参与土地重新分配的集体成员，并清晰划定每人可分得的土地份额；选择规则要尊重农民意愿，增强农户群体的利益一致性；信息规则和聚合规则应起到节约集体协商和决策成本的作用。在民主决策与方案执行阶段，利用聚合规则充分吸纳参与农户的意见和诉求，保证土地调整集体决策的民主性；同时，设计的支付规则要符合村庄土地资源禀赋、土地流转情况等地方实际，以增强分配的公平性和可操作性。

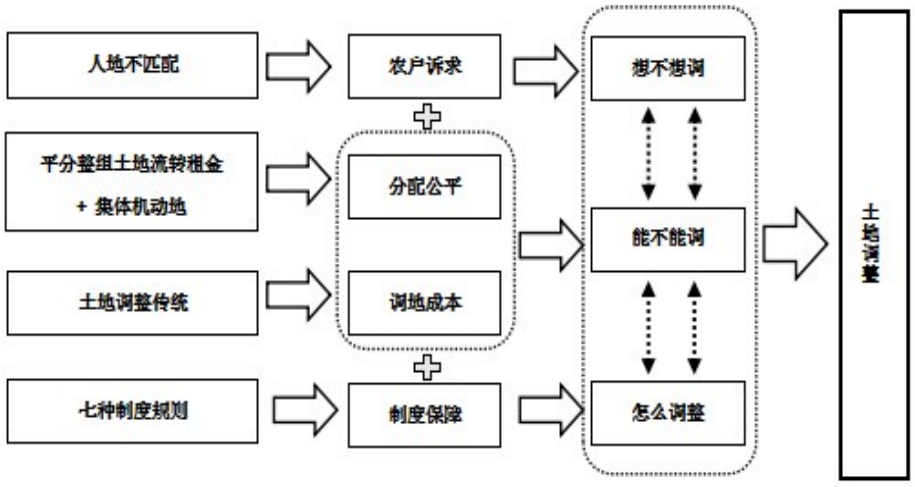


图2 土地调整要素的交互作用过程

五、结论

本文以一个村民小组为例，通过构建土地调整的制度分析与发展框架，探究农村土地调整的实现逻辑。研究发现，村民根据自身所处的外部环境形成土地调整意愿，在各种要素的互动作用

下最终形成土地调整实践。

第一，土地调整有着复杂的发生逻辑，单一因素难以决定村庄土地调整的实现，而是多种因素互动作用产生的结果。

第二，村庄的自然物质条件、社会经济条件和通用制度规则等外部变量通过影响土地调整的交易成本，影响了土地调整的集体选择。就自然物质条件而言，是否有集体机动地和村庄的土地细碎化程度决定了土地调整的交易成本大小；就经济社会属性而言，充分的非农就业和高比例的土地流转率更容易促进土地调整的形成；就通用制度规则而言，规范的制度规则能够刺激农民的集体意识、公平意识与村庄归属感，进而促成农村土地调整的集体选择。

第三，参与者数量越少，土地调整的集体行动越容易达成。具体而言，D村民小组以组为单位开展土地调整，保证了小规模的参与决策群体，同时，将全村组的耕地划分为已确权到户的承包地和预留的集体机动地，缩小了本村组土地资源系统分配的范围，降低了土地调整的成本。

第四，调地传统为土地调整的集体选择提供了非正式的制度保障，进而促成农村土地调整的集体选择。土地调整传统是村庄自治能力的体现，这对村庄再次选择开展土地调整提供条件，极大地降低了土地调整的交易成本。

基于以上结论，本文认为，二轮延包中的土地调整需要重视三个方面的内容。

一是准确把握“长久不变”的政策内涵是认识土地调整问题的基本前提。《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》对“长久不变”的政策内涵做了三个方面的阐释：保持土地集体所有、家庭承包经营的基本制度长久不变；保持农户依法承包集体土地的基本权利长久不变；保持农户承包地稳定。从政策方向上看，“长久不变”的底线是严守农村基本经营制度和承包关系，这是进一步讨论土地调整问题的基本前提。

二是正视人地关系变化导致的土地调整诉求和特殊情形小调整的必要性。二轮土地承包以来，农村家庭人口结构因“生老病死、娶妻嫁女、户籍迁移”等原因产生了很大的变化。从调研结果看，在“不得调地”政策下，无地少地人口具备一定数量规模，缺地农户的调地意愿强烈，这一客观现实不容忽视。因此，有必要在保持承包关系稳定的同时，处理好特殊情形需要小调整的关系。

三是赋予村集体一定的探索空间，真正实现延包方式的多元适用方案。在坚守基本底线的前提下，应该充分发挥集体协商、共同决策的作用，协调各方关系、安抚各方情绪，促进二轮延包过程中承包关系的切实稳定。

参 考 文 献

[1] 丰雷，蒋妍，叶剑平. 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[J]. 经济研究，2013（6）：4-18，57.

[2] Brandt L，Huang J，LI G，et al. Land rights in rural China：facts，fictions and issues[J]. The China Journal，2002，47：67-97.

[3] Wang H，Tong J，SU F，et al. To reallocate or not：reconsidering the dilemma in China′s agricultural land tenure policy[J]. Land Use Policy，2011，28（4）：805-814.

[4] Ma X，Heerink N，Van I E，et al. Land tenure security and land investments in Northwest China[J]. China Agricultural Economic Review，2013，5（2）：281-307.

[5] 冀县卿，黄季焜，郜亮亮. 中国现行的农地政策能有效抑制农地调整吗——基于全国村级数据的实证分析[J]. 农业技术经济，2014（10）：4-11.

[6] Rozelle S，Li G. Village leaders and land-rights formation in China[J]. American Economic Review，1998，88（2）：433-438.

[7] Kung J K S，Bai Y. Induced Institutional Change or Transaction Costs？ The economic logic of land reallocations in Chinese agriculture[J]. Journal of Development Studies，2011，47（10）：1510-1528.

[8] Ho P. *Institutions in transition：land ownership，property rights and social conflict in China*[M]. Oxford：Oxford University Press，2005.

[9] 王亚华. 对制度分析与发展(IAD)框架的再评估[J]. 公共管理评论，2017（1）：3-21.

[10] 周立，奚云霄，马荟，等. 资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济？——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J]. 中国农村经济，2021（1）：91-111.

[11] Ostrom E. *Understanding institutional diversity* [M]. Princeton: Princeton University Press, 2005: 13-66.

[12] 王亚华. 公共事物治理概论[M]. 北京：清华大学出版社，2022.

[13] Araral E. The strategic games that donors and bureaucrats play: an institutional rational choice analysis[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 19 (4): 853-871.

[14] Kung J K S. Common property rights and land reallocations in rural China: evidence from a village survey [J]. World Development, 2000, 28 (4): 701-719.

[15] 王荣宇. 农村宅基地整理的自组织何以可能——基于公共池塘资源治理的视角[J]. 中国土地科学，2022, 36 (5): 102-111.

[16] Kung J K S. Choice of land tenure in China: the case of a county with quasi-private property rights[J]. Economic Development and Cultural Change, 2002, 50 (4): 793-817.

[17] Deininger K, Jin S. The impact of property rights on households′ investment, risk coping, and policy preferences: evidence from China[J]. Economic Development and Cultural Change, 2003, 51 (4), 851-882.

[18] Simon H A. A behavioral model of rational choice [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1955, 69 (1): 99.

[19] Simon H A. Rational choice and the structure of the environment [J]. Psychological Review, 1956, 63 (2), 129-138.

[20] North D C. *Institutions, institutional change and economic performance* [M]. London: W. W. Norton & Company, Inc, 1990.

[21] 冯淑怡，赖映圻，张兰. 农地产权稳定性制度安排差异——基于能动的实用主义理论的新解释[J]. 中国土地科学，2018, 32 (9): 1-7.

[22] Liu S, Cater M R, Yao Y. Dimensions and diversity of property rights in rural China: Dilemmas on the road to further reform [J]. World Development, 1998, 26 (10): 1789-1806.

[23] Jin S, Deininger K . Land rental markets in the process of structural transformation: productivity and equity impacts from China [J]. Journal of Comparative Economics, 2009, 37: 629-646.

[24] 张红宇，刘玫，王晖. 农村土地使用制度变迁：阶段性、多样性与政策调整[J]. 农业经济问题，2002 (2): 12-20.

[25] Bowles S. *Microeconomics: behavior, institutions and evolution* [M]. Princeton: Princeton University Press, 2004.

[26] Johnson D G. *"Property rights in rural China" mimeographed* [M]. Chicago: University of Chicago, 1995.

[27] 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, 35 (11): 87-97, 111-112.

[28] Olson M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* [M]. Cambridge MA: Harvard University Press, 1971.

[29] Blandon J, Henson S, Cranfield J. Small-scale farmer participation in new agri-food supply chains: Case of the supermarket supply chain for fruit and vegetables in Honduras[J]. Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association, 2009, 21 (7), 971-984.

[30] Ostrom E. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems [J]. Science, 2009, 325: 419-422.

[31] 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.

[32] Kung J K S, Liu S Y. Farmers′ preferences regarding ownership and land tenure in Post-Mao China: unexpected evidence from eight counties [J]. The China Journal, 1997, 38: 33-63.

[33] Atwood D A. Land registration in Africa: the impact on agricultural production [J]. World Development, 1990, 18 (5): 659-671.

[34] Bromley D W. Formalizing property relations in the developing world: the wrong prescription for the wrong malady[J]. Land Use Policy, 2008, 26 (1): 20-27.

[35] 胡凌啸，曹丹丘，刘余. 二轮延包下的土地调整问题:来自延包试点的启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2023, 23 (2): 144-154.

[36] Alchian A. Some economics of property rights [J]. Politico, 1965, 30 (4): 816-829.

[37] Unger J. The decollectivization of the Chinese countryside: a survey of twenty-eight villages[J]. Pacific Affairs, 1985, 58 (4): 585.

Implementation logic and influencing factors of rural land reallocation： a field investigation based on the D village group

CAO Danqiu[1,2]，LIU Yu[3]，HU Lingxiao[4]

（1. *China Insititute for Rural Studies*，*Tsinghua University*，*Beijing* 100084，*China*；2. *School of Public & Management*，*Tsinghua University*，*Beijing* 100084，*China*；3. *School of Economics*，*Nanjing University of Finance and Economics*，*Nanjing* 210023，*China*；4. *Rural Development Institute*，*Chinese Academy of Social Sciences*，*Beijing* 100732，*China*）

Abstract：From the public pond resource management perspective，this study explores the internal logic and influencing factors of land reallocation with theoretical analysis and a case study of a village group under the institutional analysis and development framework. It finds that land reallocation has a complex causal logic，and it is hardly possible for a single factor to determine its realization；rather，it is the result of the interaction of multiple factors. External variables，such as the natural conditions，socio-economic conditions，and general institutional rules of the village affect the transaction costs of land reallocation，thereby influencing its choice. During the land reallocation process，the fewer participants there are，the easier it is to achieve unity in decision-making and practice. Moreover，the traditional practice of exchanging land provides informal institutional basis for land reallocation，promoting its implementation. Therefore，it is necessary to focus on the causes and processes of land reallocation. In the face of conflicts between people and land within the village，it is vital to fully comprehend the practical needs and rationality of land reallocation. The study results demonstrate the causes and processes of land reallocation and provide empirical evidence of land reallocation from the pilot areas，which offers a reference for comprehending the issue of rural land reallocation and the successful implementation of the second-round rural land contract extension.

Keywords：Land reallocation；Institutional analysis and development framework；Public pond resources

（编辑：程俐萍）