

# 农地流转实现农业、农民和农村的同步转型了吗\*

□ 匡远配 陆钰凤

**内容提要:** 农地流转是推进农村经济社会转型、解决“三农”问题的核心与关键,可从转型视角评价农地流转的效应。基于分析农地流转与农村经济社会转型的系统关联和互动机理的基础上,本文利用弹性系数计算2001—2012年农地流转在促进农业、农民和农村转型(下文简称“三农”转型)中的效应,研究发现,农地流转对“三农”转型的效应具有非均衡性:农民转型、农村转型滞后于农业转型,但是三者总体演变和发展趋势是基本一致的;并对省域农地流转的农业、农民和农村转型效应计算并进行类型划分,共分为八大类。需要通过顶层设计、农地流转动力的权衡、保护小农经济和中产阶级、“四化同步”发展和农地流转治理结构优化等方面,实现农地流转“三农”转型效应的联动。

**关键词:** 农地流转 “三农”转型;农村经济社会转型;转型效应;区域划分

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2016.11.001

## 一、引言

中国的经济社会形态和结构正在加速向“半耕社会”演进,农村经济社会形态和结构正在发生深刻而复杂的变化(刘奇,2007)。农本发展思路有效地推进了农业转型,例如农业新型经营体系建设、农业多功能性、农业可持续发展得到重视,农业生产率和竞争力实现大幅度提高,粮食生产实现了“十二连增”。“三农”转型就是要从根本上解决“三农”问题,步入现代化的发展轨道。但是,转型期“三农”转型发展并没有齐驱并进,面临与现代化目标不一致的困境。目前,农村经济社会转型进入深水区,解决“三农”问题的核心与关键是农地流转(张曙光,2010)。正是在这一背景下,国家出台了“三权分置”和鼓励农地流转的政策。截至2014年底,全国家庭承包耕地流转面积达到4.03

亿亩,占30.4%。在中国农业加速转型的关键期,平稳有序地推进农地流转是实现“三农”转型的决定因素。农业转型是创造了一个新时代的小农经济,还是开启了农业资本化道路?需要考察农业转型基础上的农民转型和农村转型的事实。农地流转确实引起了一系列的根本性变革,但是忽视了农民主体和农村问题这两个战略支撑点,导致农民转型、农村转型滞后于农业转型(曾福生,2015)。如果从农村经济社会多重转型大背景中考察,农地流转对“三农”转型发展的作用和效果也是非均衡的。在认同“三农”转型与农地流转之间存在客观联系的基础上,剖析其影响机理,测度影响效应,寻求演变规律,分析区域差异,从而选择一条“三农”转型协调发展的农地流转之路。

\* 项目来源:国家自然科学基金面上项目“中国农地流转的综合效益评价:基于‘双SE’框架”(编号:71473080),湖南省科技厅项目“农地流转过程中保障粮食安全的激励和约束机制”(编号:2014FJ101),湖南省教育厅重点项目“中国农地流转的综合效益评价研究”(编号:14A065)

## 二、农地流转与“三农”转型间的内部逻辑联系及其作用机理

“三农”转型是一定时期内农村经济社会结构发生根本性变化的过程,是农村生产力和生产关系全面变化的过程,也是“三农”发生分化和“三农”现代化目标得以实现的过程。

(一) 农地流转深嵌和根植于农村经济社会转型过程

1. 农地制度内嵌于农村经济社会转型过程。产权界定和产权清晰是发展转型的动力源泉,农地制度实质上构建了农村社会内部、城乡之间的经济秩序,约束人们的选择集,其变迁本身是农村经济社会转型的重要内容,变迁的方向和目标受制于多重经济社会转型的制约(李宁等,2015)。完善农地制度不仅是解决“三农”问题的关键,还关系到“四化同步”、构建新的工农城乡关系和全面建设小康社会目标的实现。农地流转制度是农地制度的基本内容,是农村多重转型在农地制度改革的一种具体体现,其设计为农村经济社会转型提供了窗口。农地制度和“三农”转型因为内嵌在农村经济社会转型中而存在客观联系,于是农地流转自然与“三农”转型存在亲缘关系,受到农村经济社会转型的深刻影响。

2. 农地流转与“三农”转型的互动关系。农地

流转是“三农”转型的具体体现、路径和要求,两者存在内容上的吻合和协调,农地流转的整体态势与“三农”转型过程密切互动。农地流转影响和决定了“三农”转型的方向和整体战略布局。农地流转通过生产方式变革和制度改革等途径促进“三农”转型:农地流转通过改变农业要素市场间的契约关联性,促进农村现代化、工业化和农民市民化,产生新的生产关系。“三农”转型既是农地产权变迁的结果,也是农地产权市场化改革的内在要求。“三农”转型是农地流转的动力,其速度决定了农地流转市场发展的速度。农村经济运行方式、农民生活方式、乡村治理方式等变化都会影响农地流转;工业化、城市化带动农村资源配置和生产结构调整,也带来农地利用方式的变革和农地流转。

(二) 农地流转对“三农”转型的作用机理: 产权视角

“三农”转型与农地产权紧密相连,不同关联的产权特征影响不同的转型推进。把产权制度纳入生产力与生产关系中,才能解决农地产权制度中的有效率、公平和利益均衡问题。“三农”转型之间对农地流转不同的要求之间,存在相互交织的协调与制约关系(见图1)。

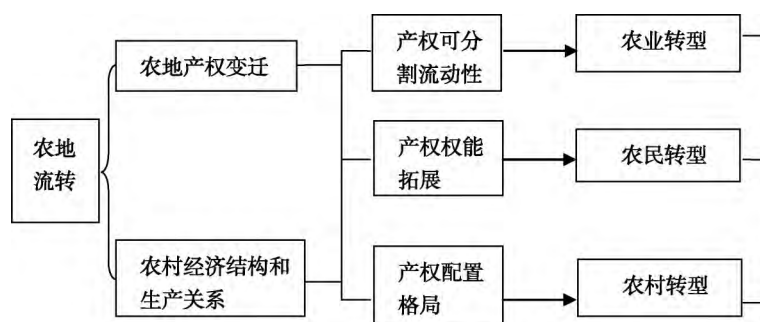


图1 农地流转对“三农”转型的作用机理

1. “三农”转型之间存在的内在自然逻辑联系。一是农业转型为农民、农村转型奠定了规模基础和产业基础。被嵌入到农村结构和制度安排中的农业经济发展方式转变影响农村的传统表征。农业转型有利于新型农业经营主体的培养,本质上就是农民转型,也将促进农村治理模式的转变。二是农民从身份到职业属性的转型将倒逼农业、农村

转型发展,必然导致农村社会的现代法治、契约、民主化的治理模式。三是农村转型将为农业、农民转型提供平台与保障。农村转型必定带来农村经济产业结构的调整,促进农民的生活方式深刻变化和农民角色转型,推动公共财政覆盖农村。四是“三农”转型之间相互协调与制约,非均衡的“三农”转型是低效率制度安排的维系。

2. 农地流转对农业转型: 产权分割和流动。产权权能是可拓展的和重新界定(组合)的。同时, 产权必须通过交易(整体或部分)才能达到最佳配置和使用。现代农业需要基于自由流动性生产要素的规模组合和有效配置, 尤其是农地自由流动基础上的适度规模经营。农地流动和高效配置本质上是农地产权具有现实的可转让性、产权主体可充分自由行使产权。农地使用权关乎农业生产效率, 农地产权的有效改造为农业转型奠定了基础和提供了动力。当下, 中国正在以“三权分置”为指导推进农地流转和适度规模经营改造传统农业。

3. 农地流转与农民转型: 农地权能拓展。农地制度改革的出发点和落脚点是维护好、实现好、发展好农地权益。一是需要确权颁证, 界定产权的边界。坚持农地集体所有属性不变的原则, 需要以用益物权为基础, 还权赋能。二是承包经营权的权能拓展。“三权分置”框架下, 承包权包括占有权、处置权、继承权、退出权等多重权益。经营权包括耕作、经营、收益、流转权、入股权、抵押权等多重权益。承包经营权的权能拓展就是认定新权利, 赋予农民对农地更完整、更充分、更自主的经济权能。三是赋予农民更多财产权利。财产权的缺陷导致农民利益分享权能和自主发展权能的不足。

构建科学的农地财产权制度, 盘活农地财产属性; 通过农地权利契约化推进农地资本化, 用地权稳定性保障农民获取农地的财产收益; 依靠农民公平分享农地增值收益和农地经营权抵押、担保权能显化为农地财产权, 增加农民财产性收入。基于以上思路, 农地流转改变农户财产结构、收入结构、就业层次和社会分层, 从而推进农民转型。

4. 农地流转和农村转型: 农地权利配置和农村治理结构。农村现代治理是农地产权制度完善的结果, 也将显著提高农地权利的可保护程度。一是农地产权配置确定的利益格局、各主体经济地位和社会关系规则等影响农村社会治理转型。“三权分置”隐含的主线就是农地流转动力的制衡, 农地要素市场深化速度和农地产权权能的偏好影响农村转型路径。农地流转和农地产权配置格局和效率, 影响农村转型进程。二是农地流转和农地产权在相当程度上决定农村公共治理的方式和结构。现代规模农业引入和新型经营主体将改变农村社会治理博弈的主体结构和社会治理的复杂性。超出共同体范畴的农地流转提出了跨区域公共服务的新需求, 将改变农村社会治理的方向、目标和形式。

### 三、农地流转对“三农”转型的效应总体演化分析

(一) 农地流转对“三农”转型的效应: 基于AT、FT和RT分析框架

构建一个AT(Agriculture transformation)、FT(Farmer transformation)和RT(Rural transformation)分析框架, 来分析农地流转的转型效应。借鉴弹性原理, 本文计算农地流转的“三农”转型的弹性系数, 即农地流转面积(X)的值变动百分比与其所引起 $Y_i$ 变化百分比的比值。农地流转对“三农”转型的弹性计算公式为:

$$EI_i = (\Delta Y_i / Y_i) / (\Delta X / X) \quad (1)$$

其中,  $EI_i$  农地流转的“三农”转型的弹性系数。 $Y_i$  ( $i=1, 2, 3, \dots, n$ ) 为农业转型、农民转型和农村转型的相应指标值。符号只用来判断方向, 用绝对值来比较弹性(效应)的大小。如果  $EI_i = 1$  表示农地流转与“三农”转型同步增长; 当  $EI_i < 1$  时, 表明农地流转的增速快于“三农”转型; 当  $EI_i > 1$  时, 表明

农地流转增速慢于“三农”转型。

借鉴刘奇等的研究成果, 本文选择反映农业、农民和农村转型的指标, 以及农地流转对“三农”转型效应的判断标准: (1) 农业转型效应的判断标准。农业转型是传统农业到现代农业的嬗变, 是农业的功能、生产方式、市场形态、服务形态发生质与量的变化, 同时还伴随制度变迁、体制改革、技术创新、产业组织形式转型、结构优化、增长方式转变等形式(罗必良, 2007), 它是导致农村经济社会结构变迁的最重要因素, 其本质是市场依附与去小农化(冯小, 2015)。在农地流转全面加速发展的新时期, 农业转型需要突破农地约束, 显著提升农地利用效率和现代农业水平。将农地流转对粮食产量、农业机械总动力和农业GDP/GDP的弹性来衡量农地流转后农业转型的效果。如果农地流转对粮食产量和农业机械总动力的弹性符号为正, 说明农

地流转对农业转型效应是好的。如果农地流转对农业 GDP 占比的弹性符号是负,说明随着农地流转的加快,农业 GDP 占比是降低的,农业转型是在优化的。(2) 农民转型效应的判断标准。农业兼业化、农村空心化、农民老龄化等背景下,农业转型的关键是要培育新型职业农民经营农业的同时,实现农民的职业转变、身份转型,以及区域转移和收入结构变迁。将农地流转对工资性收入占比、市民化率和农村非农就业人员的弹性值来衡量农地流转后农民转型的效应。如果弹性符号为正,则说明农地流转对农民转型是有效果的;如果弹性符号是负值,说明农地流转增加并没有带来真正的农民转型。(3) 农村转型效应的判断标准。农村经济结构与秩序、农村社会的分化与整合,重塑了农村生产关系和社会关系,推动农村基层治理变革和社会转型。将农地流转对城乡收入差距、城镇化率和城乡恩格尔系数比三者的弹性系数来衡量农村转型的效果。如果农地流转对城乡收入差距和城乡恩格尔系数比的弹性符号是负,说明随着农地流转的加快,城乡收入差距和城乡消费差距都在缩小,正在实现农村转型。如果农地流转对城镇化率的弹性符号为正,则说明农地流转促进了农村劳动力的转移和城镇化,对农村转型是向好的。

## (二) 农地流转的“三农”转型效应的总体测度

伴随中国农业的转型,农业资本主义道路带来资本积累的动力和农村的社会分化(严海蓉等,2015)。通过基于2001—2014年的数据,可测算农地流转对“三农”转型效应(见表1):(1) 农地流转的“三农”转型效应都不高。弹性系数大部分小于1,是缺乏弹性的,即农地流转面积每增加1%，“三农”转型的变动百分比都小于1%。原因是多方面的:农地流转“运动化”。农地流转比率从2006年的4.5%上升到2014年的30.4%,速度非常快;农地流转效率不高。农地流转服务中心覆盖性、流转机制创新不足、流转市场发育不完善、基本原则遵循不严等问题严重影响农地流转的效率;农地产权归属模糊,工商资本下乡和“圈而不用”可能正在阻碍“三农”转型。(2) 农地流转对农业转型、农民转型和农村转型的效应具有方向一致性。表现为自2007年以来三者的弹性系数变化比较趋同(见图1)基本上是有利于“三农”转型的( $Y_7$ 除外)。

(3) 农地流转对“三农”转型的效应具有非均衡性:农业转型居领先地位,农民转型和农村转型滞后。原因是国家顶层设计中,为了国家粮食安全,重视了农业转型,忽视了农民、农村转型;农业生产边缘化和“去农业化”现象将割裂“三农”之间的传统联系;资本下乡推动的农地流转走向无地雇工农业的方向(黄宗智,2012),扶持新型的具有资本经营逻辑的规模经营主体推动了农业转型;农民、农村转型本身更加复杂、任务更加艰巨。农地流转作为要素配置方式已经嵌入到了农业转型过程中,因此更加贴近且有效发力于农业转型。

## (三) 农地流转的“三农”转型效应的分解

1. 农地流转的农业转型效应分析。农地流转基础上的规模化经营将是农村经济社会转型的必然趋势,农地流转解困“留守农业”状态,快速推进了农业现代化转型。从表1看出:(1) 农地流转促进农业高产。2006年以来,农地流转对 $Y_1$ 的弹性基本为正,且小于1,说明农地流转所培育的农业规模经营主体被赋予了中国粮食安全任务和推动农业现代化的职责,可以提高粮食产量(聂英,2015)。但是弹性系数比较小,原因是:农业尚未实现适度规模经营,不能有效提高土地产出率、劳动生产率和规模经济效应。“留守农民”只能支撑小农模式和粗放经营,已经严重制约粮食生产;种粮规模户的经济效益不高,可能导致非农化和非粮化问题(王德福等,2011)。(2) 农地流转有利于提高农业机械化水平。2006年以来,对 $Y_2$ 的弹性基本上是正的且小于1,说明农地流转带来的规模经营有利于农业机械化水平提高。事实上,中国农业增长方式发生了深刻变化,2003—2011年,土地生产率和劳动生产率年均增长分别为3.17%和9.71%(刘守英,2013)。农机总动力从1978年1489万千瓦增加到2012年的4824.3万千瓦,年均增长3.5%。但是弹性系数比较小,原因是:由于适宜的农业机械不足和成本高昂,机械化程度相对偏低;农业规模经营增加经济作物种植的选择,其适用农业机械发明和推广不足;农机具补贴政策效率和效果有待于提高。(3) 农地流转促进农业结构调整。2006年以来,对 $Y_3$ 的弹性系数基本上是负的,说明农地流转带来的规模经营和新农业发展,农地流转增加带来农业GDP份额下降,且农地流转的变

动幅度要大于农业 GDP 份额的变动幅度。农业 GDP 份额下降是农业现代化的基本规律,我国农业 GDP 占比已从 1978 年的 28.2% 下降到 2013 年 10.01%。农业模式开始进入农业转型的关键时期。弹性系数小于 1,原因是:农业生产体系的转型快,

而农业服务体系转型较慢;保守的粮食安全观影响农业结构调整,需要推动农业供给侧结构性改革;新农业能够实现“隐性革命”,消费结构转型和农产品价值提高导致农业 GDP 变化。

表 1 全国农地流转的“三农”转型效应的弹性计算

| 年份   | 农地流转    |                        | 农业转型                      |                              |                           | 农民转型                   |                            |                          | 农村转型                   |                            |
|------|---------|------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|
|      | 面积 (X)  | 粮食产量 (Y <sub>1</sub> ) | 农业机械总动力 (Y <sub>2</sub> ) | 农业 GDP/GDP (Y <sub>3</sub> ) | 工资性收入占比 (Y <sub>4</sub> ) | 市民化率 (Y <sub>5</sub> ) | 农村非农就业人员 (Y <sub>6</sub> ) | 城乡收入差距 (Y <sub>7</sub> ) | 城镇化率 (Y <sub>8</sub> ) | 城乡恩格尔系数比 (Y <sub>9</sub> ) |
| 2001 | 4760.9  | -0.148                 | 0.343                     | -0.324                       | 0.324                     | 0.156                  | -0.348                     | 0.780                    | 0.277                  | -0.014                     |
| 2002 | 5385.9  | 0.079                  | 0.396                     | -0.374                       | 0.322                     | 0.357                  | -0.543                     | 1.226                    | 0.302                  | 0.152                      |
| 2003 | 5631.3  | -1.333                 | 0.932                     | -1.599                       | 0.705                     | 1.401                  | -0.353                     | 2.524                    | 0.812                  | -0.067                     |
| 2004 | 5823.9  | 2.562                  | 1.741                     | 1.353                        | -0.879                    | 0.958                  | 2.130                      | 3.063                    | 0.889                  | -0.548                     |
| 2005 | 5467.4  | -0.483                 | -1.045                    | 1.577                        | -0.941                    | -0.691                 | -0.857                     | -1.738                   | -0.460                 | -0.155                     |
| 2006 | 5551.2  | 1.803                  | 3.848                     | -5.713                       | 3.962                     | 1.478                  | 2.964                      | 7.973                    | 2.037                  | 2.083                      |
| 2007 | 10300.0 | 0.014                  | 0.091                     | -0.052                       | 0.010                     | 0.022                  | 0.028                      | 0.276                    | 0.057                  | 0.019                      |
| 2008 | 10900.0 | 0.930                  | 1.246                     | -0.063                       | 0.176                     | 0.273                  | -0.129                     | 2.350                    | 0.419                  | 0.518                      |
| 2009 | 15000.8 | 0.013                  | 0.197                     | -0.119                       | 0.085                     | 0.059                  | 0.018                      | 0.274                    | 0.090                  | 0.083                      |
| 2010 | 18700.0 | 0.132                  | 0.267                     | -0.106                       | 0.120                     | 0.073                  | -0.043                     | 0.422                    | 0.149                  | -0.112                     |
| 2011 | 20700.0 | 0.436                  | 0.512                     | -0.057                       | 0.330                     | 0.185                  | 0.305                      | 1.154                    | 0.257                  | 0.333                      |
| 2012 | 27000.0 | 0.120                  | 0.182                     | 0.017                        | 0.095                     | 0.054                  | -0.023                     | 0.437                    | 0.095                  | 0.125                      |
| 2013 | 34000.0 | 0.090                  | 0.057                     | -0.030                       | 0.167                     | 0.082                  | 0.226                      | 0.354                    | 0.095                  | -0.002                     |
| 2014 | 40339.0 | 0.050                  | 0.205                     | -0.496                       | —                         | —                      | 0.232                      | 0.095                    | 0.112                  | -0.182                     |

注:农地流转面积来自相关部委报告,非农就业人员数=乡村总从业人数-农业从业人数,其他数据来自《中国统计年鉴》

总之,在粮食“十二连增”的背景下,中国农业正步入现代大农业:农产品转向总量基本平衡的结构性、地区性相对过剩和买方市场,农业形态转变为质量农业;农业资本化增强;农业增长方式向资本、技术密集型方向转变;农业生产组织呈现规模化、专业化、合作化的“制度特性”,这些预示农业转型进入深化期。但是,家庭承包经营制度始终是“三农”转型的基本制度特征,农地细碎化经营特征和农村生产方式没有发生根本变化,因而农业制度变迁更能体现哈耶克自发秩序的本质,这也是理解农业转型阶段性和演化特征的基础。

2. 农地流转的农民转型效应分析。农地流转直接影响农民收入,同时,将改变农地资源配置与劳动力的使用,影响农业投资的增收效应。从而改变农民家庭经济收入方式,导致农民分层和分化,以及社会阶层结构变化和农村社会整合的新范式。从表 1 看出:(1)农民收入结构实现转型。现代化

是一个国家由低收入的农业社会向高收入的工业社会转变的过程。2006 年以来,对 Y<sub>4</sub> 的弹性系数基本上是正的。说明农地“三权”主体的分离带来农民身份地位的转换,增加工资性收入占比。农村居民人均纯收入从 1990 年的 686.31 元增加到 2014 年的 9892 元,农户的收入构成也发生了变化。且弹性系数小于 1,原因是“留守农业”下农户转出农地和非农就业的意愿边际递减。根据家庭分工理论的解释,家庭劳动力结构、农地流转比例和外出劳动力数量等都影响收入来源和结构;“公司+农户”的农地流转难以有效增加农民收入。农民被迫让位于资本家从农业产业化链条的产前和产后环节、农村金融、农地“农转非”收益等领域退出;收益分配机制和风险补偿机制不完善影响农民权益保障和收入结构;工业化和城市化的吸纳能力有限,农民身份难以转型导致获得工资性收入机会增长不快。(2)农民身份实现转型。2006

年以来,对市民化率( $Y_5$ )的弹性系数基本上是正的,说明顺应了农地流转和现代农业发展的新要求,农地流转推进了农民转型。且弹性系数小于1,原因是:农民市民化政策和公共财政体制有待完善,特别是财政转移支付需要结合市民化的事权;就业优先与产业升级排斥劳动,农民工很难真正融入城市;留守现象和家庭生命周期使农民市民化的内生力量不足,特别是农村教育和人力资本投资不足;城镇化吸纳农民进城但同时存在驱赶效应。土地城镇化和农民城镇化不同步;非正式的农地流转的可逆性导致农民转移的流动性。(3)农民实现职业转型。农村劳动力非农化和农地流转是导致农村经济结构转型和农村社会转型的最重要因素。2006年以来,对 $Y_6$ 的弹性系数是波动性前进,说明农地流转对非农就业的作用方向不稳定。且弹性系数小于1,原因是:就地转移和异地转移两种情形,导致农村非农就业出现波动。“三权分置”后农地价值的发现和农业雇佣,可能带来非农就业的变化。中国农业雇佣劳动的比例在3%~5%左右(黄宗智,2014);农业资本化和绿色革命将对农业劳动有“挤出效应”。非农就业的增加一定程度上有“去过密化”作用,但仍然是小农经济的延续(Harriet Friedmann,1980);家庭的代际分工和非农就业高收入影响农民转型。

总之,伴随农业转型升级必然推进农民转型。2013年,农业劳动力的比重已经降到31.4%以下,但农业劳动力就业结构变动滞后于产业结构变动。农村人口迁移和流动成为常态,社会流动机制助推了农村阶层分化和村庄精英外流,农民难以自主性选择。同时,在乡村稳态社会结构下,农民工很难从根本上改变职业属性和角色,很难实现真正意义的农民转型。

3. 农地流转的农村转型效应分析。农地制度的变革和农地关系的演变往往是社会关系重构和革命动因。农地流转带来的产权结构和生产方式改变必然带来深远的社会变革。从表1看出:(1)城乡收入差距。二元结构是社会转型发展的背景,是“三农”问题的重要体制根源。2006年以来,对 $Y_7$ 的弹性系数基本上是正的,说明农地流转带来的城乡收入差距是扩大的。且弹性系数具有波动特征,原因是:城乡收入差距处于倒“U”型发展路

径的下降阶段,由2007年的3.33:1下降到2014年的2.92:1,处于优化进程中。但是,农民增收仍然缓慢,居民收入的基尼系数由2008年的0.491下降到2013年的0.473,但是由此判断其进入下行通道还为时尚早(杨耀武等,2015),且其反映的总体性差异超过国际公认标准;规模收益、政府补贴和工资性收入改变了农户收入结构,但是,农户的流动性使其参与社区公共事务的机会减少、农村社会骨干力量消解,影响基层治理和农村社区建设;城市工商资本大举下乡与广大农民争夺利益。由于收益合理分配机制和农地租金动态调整机制缺乏,很多农民无法分享农业利益和国家的资源投入;农地流转仍然没有走出权力的“滴流效应”误区(叶敬忠,2008),无法真正地体现自主性和符合农业农村的发展。(2)城镇化进程。农村城镇化是统筹城乡发展、全面建设小康社会的重要内容,农地流转与城镇化速度与规模的密不可分。2006年以来,对 $Y_8$ 的弹性系数是正的,说明农地流转和农业剩余劳动力转移有利于城镇化推进,2014年城镇化率达到54.77%。农地有序流转有望成为城乡要素市场的第三次交融,推动农村转型。弹性系数小于1,原因是:农村剩余劳动力存量、结构失衡,不利于推进城镇化;土地城镇化快于人口城镇化;城市化具有滞后性,妨碍劳动生产率提升、专业结构升级和城乡收入差距缩小(Chang等,2006)。(3)城乡消费差距。2006年以来,对 $Y_9$ 的弹性系数正负相间,说明农地流转带来的城乡消费差距影响是多元的。农村恩格尔系数下降为40%以下,城乡恩格尔系数之比由2007年的0.84:1变为2013年的0.93:1,农村消费水平和质量同步提高(尹成杰,2015)。弹性系数小于1,原因是:农地流转的增收效应使农村居民恩格尔系数下降;农地转出户的消费模仿城市居民特征,导致生活消费比例下降。

总之,农地流转改变了农村社会的基石,强农惠农富农政策有效扶持了农业农村发展,培育了农村的巨大消费需求,实现了农民增收“十二连增”和农村消费需求“十二连扩”,城乡消费和收入差距有缩小趋势,一体化进程和农村转型加快,推动建立在普遍主义基础上的公共社会关系的构建。但是在“三期叠加”期,农村现代化转型并未得到

真正的实现。

#### 四、农地流转“三农”转型效应的区域差异分析

(一) 各省农地流转对“三农”转型效应的弹性计算

农地流转和集中必然是一个不平衡的、渐进的长期过程(韩俊,2014),要与当地经济发展水平、城镇化进程和农村劳动力转移规模、农业科技进度、农业社会化服务水平提高相适应。但是,全国区域之间的差异性客观存在的,农地流转的“三农”转型效应也应该有差异。为了简化分析,

通过计算 X 对  $Y_3$ 、 $Y_4$  和  $Y_7$  弹性系数来衡量农业转型、农民转型和农村转型效应(见表 2)。结果是:农地流转对“三农”转型的效应总体上是渐进的、温和的,体现为 EI 都小于 1。农地流转对农业转型、农民转型作用力量(EI 值)和方向(符号)上存在明显的区域差异,对农村转型作用方向全国基本一致,作用力有大小之分。

表 2 全国各省份农地流转弹性:基于 2011 年和 2014 年数据

| 省份  | X 对 $Y_3$ 弹性值 | X 对 $Y_4$ 弹性值 | X 对 $Y_7$ 弹性值 | 省份 | X 对 $Y_3$ 弹性值 | X 对 $Y_4$ 弹性值 | X 对 $Y_7$ 弹性值 |
|-----|---------------|---------------|---------------|----|---------------|---------------|---------------|
| 北京  | -0.027        | 0.025         | -0.040        | 河南 | -0.084        | 0.260         | -0.108        |
| 天津  | -0.192        | 0.090         | -0.150        | 湖北 | -0.106        | 0.277         | -0.079        |
| 河北  | 0.110         | 0.462         | -0.091        | 湖南 | -0.275        | 0.275         | -0.066        |
| 山西  | 0.189         | 0.424         | -0.078        | 广东 | -0.056        | -0.078        | -0.031        |
| 内蒙古 | 0.113         | -0.003        | -0.091        | 广西 | -0.179        | 0.356         | -0.127        |
| 辽宁  | -0.013        | 0.111         | -0.038        | 海南 | -0.215        | 0.376         | -0.093        |
| 吉林  | -0.100        | -0.097        | -0.060        | 重庆 | -0.126        | 0.243         | -0.083        |
| 黑龙江 | 0.662         | 0.122         | -0.042        | 四川 | -0.217        | 0.093         | -0.079        |
| 上海  | -0.217        | -0.117        | -0.022        | 贵州 | 0.023         | 0.350         | -0.117        |
| 江苏  | -0.032        | 0.033         | -0.048        | 云南 | 0.049         | 0.400         | -0.101        |
| 浙江  | -0.079        | 0.273         | -0.021        | 陕西 | -0.066        | 0.044         | -0.082        |
| 安徽  | -0.170        | 0.139         | -0.116        | 甘肃 | 0.096         | 0.198         | -0.083        |
| 福建  | -0.081        | 0.121         | -0.076        | 青海 | 0.161         | -0.043        | -0.189        |
| 江西  | -0.105        | 0.381         | -0.049        | 宁夏 | -0.020        | 0.097         | -0.080        |
| 山东  | -0.026        | 0.208         | -0.068        | 新疆 | 0.049         | 0.504         | -0.118        |
| 平均值 | -0.081        | —             | —             | —  | —             | —             | —             |

注:2011—2014 年数据来自《全国农村经营管理统计资料》,其他数据根据《中国统计年鉴》计算得出

(二) 农地流转的“三农”转型效应区域差异分析:三维矩阵

需要进行区域和模式划分,分析农地流转“三农”转型效应的区域差异。于是,将方向作为农地流转对  $Y_3$  和  $Y_4$  的弹性系数的划分标准,将弹性系数的均值作为  $Y_7$  的分界点,然后建立“三维”矩阵,分析结果见表 3,农地流转及其“三农”转型效应具有明显的地域特征。可将其划分为三维一致性发展模式、“二一”发展模式和“一二”发展模式。

— 10 —

1. 农业转型、农民转型和农村转型区域:三维一致性模式。主要是两个极端模式:(1)农地流转“三农”转型效应的前三位是沪、吉、粤 3 省。在工业化和城市化的大背景下,由农民自主组织起来发展农业和农村,农民分享农业和农村转型收益。同时,大量农村劳动力会自主选择进入城市。这是两个方向的互促作用的结果:农地流转促进农业转型,进而实现农民转型和农村转型;工业化、城市化发展为农民转型、农村转型提供了初始条件和拉动

力,农民转型和农村转型彻底倒逼农业快速转型。(2)“三农”转型需要同时发力的是新、冀、滇、贵、甘5省。农地流转转型效应只有在一系列促进农村经济社会发展政策综合作用下才能顺利有效地发挥。一是工业化水平较低,传统农业生产部门比重较大的经济体,土地仍然是农民收入的重要保障,是造成农户贫富差距的主要因素。受到农地产权制度和确权进程的制约,“三权分置”下的农地

流转推进缓慢,结果是农地的弃耕,无助于实现粮食增产和农民增收(倪国华等,2015);西部地区农业发展的资源禀赋差,弱化了农地流转“三农”转型效应:云南、贵州、甘肃属于土地禀赋制约型,河北属于水资源约束型,新疆属于气候敏感型;农地自发流转和小农经营的自我调适,很难实现农业转型,而且工业化和城市化对“三农”转型的拉动力不足。

表3 农地流转的“三农”转型效应的区域分布

|         |         | 农村转型好               | 农村转型需加强   |
|---------|---------|---------------------|-----------|
| 农业转型好   | 农民转型好   | 沪、吉、粤               | 皖、津、陕     |
|         | 农民转型需加强 | 京、闽、川、辽、苏、鄂、湘、浙、鲁、宁 | 琼、赣、桂、豫、渝 |
| 农业转型需加强 | 农民转型好   | 晋                   | 青、蒙       |
|         | 农民转型需加强 | 黑                   | 新、冀、滇、贵、甘 |

2. 两个转型向好、一个转型滞后的区域“二一”发展模式。主要有3种类型:(1)农业、农民转型好,而农村转型需要加强的是皖、津、陕3省。农村转型是人、时间和空间三者相互平衡,农地流转单一行动难以奏效,需要加强新农村建设和乡村治理能力建设;需要贯彻落实“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,通过农地流转促进现代农业、农民发展,顺次实现农村转型。(2)农业、农村转型好,而农民转型需要加强的是京、闽、川、苏、鄂、湘、浙、辽、鲁、宁10省份。一是由于工业化内生有差异,京、闽、苏、浙、鲁和辽是工业化和非农化对农村劳动力产生“虹吸”效应。而川、鄂、湘、宁由于外部社会工业化的引力,“留守”现象严重,很难适应农地流转和规模经营的需要。二是农民工市民化进程太慢,农民进城务工的过程中失去了自主性。工业化“容纳失灵”导致“流出地后没有退路,进城难以就业”的尴尬境地。三是自上而下的资本化和自下而上的资本化共同驱动农业规模化,农民在土地的资本化和资本的土地化的经济逻辑中难以分享合作剩余,最终走向“资本排斥农民、兼并小农”。四是农地流转推进中忽视了新型农民的培育。(3)农民、农村转型好,但农业转型需要加强的只有山西省。原因是其工业发达带来的“资源诅咒”效应,农民的非农就业推进了农民转型和农村转型,其本质是牺牲农业为前提的,是没

有实现农业转型的“空转”。特色农业和多功能农业发展不足,难以吸引资金、人力、技术等要素从工业回流到农业来促进现代农业转型。

3. 一个转型向好、两个转型滞后的区域“一二”发展模式。主要有3种类型:(1)农业转型好,农民、农村转型需要加强的是琼、赣、桂、豫、渝5省。这是传统中国农村社会结构转型历史进程被延误的一个缩影:农民、农村转型具有滞后性。一是由于城市落户政策的缺失和农地流转市场发育滞后,城市化发生扭曲,人口流动和资源流动脱节,形成半拉子城市化和“留守农业”。二是农民未能彻底切断与传统农民的身份联系,也未被非农社会阶层完全接纳,处于两种社会角色边缘。三是农地流转或土地交易价格无法补偿失地农民进城所需的“投入”。农地缺乏可交易性而无法吸引到足够的资本来有效地推进农村社区化。(2)农村转型好,农业和农民转型需要加强的是黑龙江。地广人稀、农业GDP的占比严重影响现代农业转型发展,如果从区域整体经济和经济结构层面看,确实农业转型效果不理想。但是,如果仅仅从现代农业的特征来分析,其规模化、市场化、机械化、组织化、社会化等方面的发展在全国遥遥领先,这也是农业收入高,导致城乡收入、消费差距和城镇化水平高的原因之一。农地已经达到一个相对饱和规模,流转带来的“三农”转型效应确实不高。农产品高商



品率带来农民农业经营收入增加,影响其转型特征表现;但是其农民具有向南迁徙性,以及机械化对劳动替代带来非农就业的倾向,说明了其农民转型的进步性。因此,黑龙江是一个矛盾中的个别。(3)农民转型好,农业和农村转型需要加强的是青海和内蒙古。农牧业省份的农业调结构、转方式、

抓特色相对要难度大一些,集约化、规模化的现代生态畜牧业刚刚起步,农业转型相对较慢。牧民观念和生活方式的变革正在向纵深处发展,但是游牧方式影响其农村转型发展。新型职业农牧民培训和经营主体培育方面成绩突出,科技创新和组织化大大推进了农民转型。

## 五、政策建议

(一)顶层设计,实现农地流转“三农”转型“三位一体”发展

理顺“三农”转型的内部逻辑,坚持“以人为本”的价值导向和“工业反哺农业、城市支持农村”的决策思路,将战略重心移向农业、农民、农村的“三位一体”转型发展上来,深层思考和长远谋划农地流转。(1)把确保国家粮食安全作为农地流转的基点。在现实国情下,实现保障农产品和粮食供给安全的基本目标。从农地流转的产权属性、功能属性、供求关系等三个维度构建和完善农地治权结构、保护耕地,建立保障粮食安全的激励和约束机制。(2)用统筹思想引领农地流转。鉴于农地流转非独立性,要关注“三农”在城乡关系和国家政策中的弱势地位,更要关注农民分化、农业资本化和农村生态危机等问题。切实打破城乡阻隔,切实负起农村地区公共服务建设提升的责任,缩小城乡差距,促进农村社会进步。(3)用包容思想指导农地流转。选择一条包容性的、可持续的“三农”转型道路,使农民成为农业现代化的主力军,以及城镇化、工业化发展的参与者和成果分享者,把农村建设成新社区。(4)因地制宜、分类指导农地流转。对于三维一致性模式,要么是锦上添花,要么是全面改造。对于“二一”发展模式,主要是查漏补缺,精准转型;对于“二一”发展模式,需要借力发力,用已经转型的撬动尚未实现转型的重头。(5)依法依规保障农地流转。确定农地用益物权,在确权颁证的基础上,制定土地登记法、农地流转法规与土地合同法,保证农民享有农地的完整权能。完善政策体系,校准政策目标,显著提高推进农地流转的政策绩效。

(二)实现农地流动动力的权衡:政府与市场耦合

正确判断现行农地制度和农业经营方式的利

弊和改革创新方向的关键是市场和政府在农地资源配置中的作用。需要在政府协助降低交易成本的前提下,尊重农业经营者意愿,借助市场力量实现农地流转。(1)政府应转换职能。进一步彻底理清政府与市场的边界问题。政府职责重在为创造良好的市场发展环境提供公共服务,降低土地权利交易成本。率先实施确权政策,使农地经营权可抵押、质押支持农业发展。建立有效的现代社会管理宏观环境,依法规范农地流转市场行为,促进农地流转市场健康、快速发展。(2)推进农地流转的市场化改革。规模的扩张仅仅是实现农村经济社会变革手段,需要进一步实现农地市场化改革的目的。针对农地隐性市场对症规制导向促进农地流转。以保障农地产权为核心,给予农民通过契约自由选择 and 交易农地产权的权利,流转收益应归承包农户所有,要创造条件推进农地自发流转。(3)将自上而下制度安排与自下而上需求推动有机结合起来。

(三)保护以家庭经营为基础的小农经济和中产阶层

(1)坚持和完善农村基本经营制度不动摇。以土地的“集体所有、家庭承包、多元经营、管住用途”为主线制度内核,将成为中国新型农业经营模式的基本架构。需要创新农业经营体系,强化村社集体发挥“统”的作用,大力培育农业社会化服务组织,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率,努力走出中国特色新型农业现代化道路。(2)保护以家庭经营为基础的小农经济。中国农业生产的格局是传统小农户和新型农业生产主体长期并存,规模农户与小规模农户将长期并存,生存型农业和现代农业形式兼具。天然障碍、社会治理性矛盾和成本劣势,决定了资本化大农场经营往往失败。“公司+农户”的农业现代化道路使农民收入

会随着农业现代发展而下降,“被流转”农地的农民工大规模失业,失业问题阻滞农村转型发展。借鉴日本经验,制定政策和法律禁止公司进入农业。选择小农合作(组织化)发展、农民自主非农化、经济自主性强、风险可控的“三农”现代化道路。通过综合农协组织现代小农,保护农民分享农村经济的收益。(3) 保护中产阶层。中产阶层的逐步消失瓦解了小农体系,未来农地流转市场目标导向是“小而精”的家庭农场。以家庭经营为基础的小农经济决定农业转型的路径选择。农业政策向自营、委托经营、共同经营的规模经营农地倾斜,保护以家庭式全职务农、经营中等农地规模为代表的中农阶层的兴起。

(四) “四化同步”促进农地流转的“三农”转型效应提升

农业农村仍然是“四化同步”发展的短板。相对于农业产业而言,农地经营规模适度集中是外生变量,农地流转需要工业化、城市化的外部条件和相关制度保证,不可能在没有解决农民离农出路的情况下就简单地强制流转农地。(1) 破除城乡二元体制,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,也要实行农业消化过剩产能、农村提供转型升级的空间,要把扩大农村消费需求政策作为强农惠农富农政策的重要组成部分。(2) 农地流转要与工业化、城市化建设同步。围绕新型工业化、城镇化,大力促进农村产业转型升级发展。完善城镇化健康发展的体制,创新让农民自由选择土地和城镇社会保障的良性城市化机制。用城市居民的包容度和制度的灵活度去推进市民化进程,形成农民分享“四化”协同发展成果的制度支撑。(3) 农地流转要与社会保障体系建设同步。解决农民工的社会保障问题,进一步完善农村的保障制度,建立健全符合经济发展水平的农村保障体系。消除城乡户籍之间的差异,改革各项保障

制度与户籍挂钩的政策。(4) 发展新型农业。要坚持用“全产业链”的思维不断优化产业结构,转变农业发展方式,发展加工农业、特色农业、精细农业、科技农业等多样化形态。坚持以生产为抓手,关键在于优化要素有效投入、提高全要素生产率;坚持以经营为抓手,关键在于维护农户利益基础上,培育家庭农场等新型农业经营主体,培育职业农民;坚持以销售为抓手,关键在于创新农产品流通体系,推进和提高土地流转和农业现代化的水平。

(五) 建立和完善农地流转的治理机制

要建立适应农地产权转型的基层社会治理新机制。(1) 实行“赋权、享利”的治理形式实现农地资本收益,让农民自主治理社区事务实现农村的转型。建立根本上保障农民的基本利益、共同利益和长期利益的体制机制,把农地流转的选择权真正交给农民,建立农民所有、农民所治、农民所享的经济组织,提升留守农民组织化程度。实现乡村民主和村民自治,形成人格化的产权主体和产权治理机制。(2) 要充分尊重农民群体作为农地流转真正主体的原则性,从保障农民权益的角度推进土地流转。建立和完善农地流转收益的分配机制,设置侵权后的救助和补偿机制。要发挥农地的社会保障、制度载体和社会自助稳定器的功能,发挥参与性控制的“重建秩序”的“安全阀”功能。(3) 适应流动的乡村治理空间结构调整和机制转型,推进农地流转。对于始于外部社会工业化的引力,农业人口大量流出的中西部农村,需要重新修复小农经济结构,实现农地流转和“民工”迁徙的平衡。对于工业化、城市化发达地区的农村,进一步推进农地流转和农民职业分异,扶持返乡农民在农业领域创业,实现“贴近农业”的农民转型。(4) 以“内置金融”为切入点,走“内联外引”的发展道路,建设社会主义新农村和现代农业。

#### 参考文献

1. Friedmann, H. Household Productions and the National Economy: Concepts for the Analysis of Agrarian Formations. *Journal of Peasant Studies*, 1980, 7 (2): 158 ~ 184
2. Chang, G. H. & Brada, J. C. The Paradox of China's Growing Under-urbanization. *Economic Systems* 2006(30): 24 ~ 40
3. 张曙光. 土地流转与农业现代化. *管理世界* 2010(7): 66 ~ 85
4. 曾福生. 新时期中国“三农”发展思路的再思考. *湖南财政经济学院学报* 2015(2): 84 ~ 90

# 推进我国农村资源产权市场化的困境与路径选择\*

□ 符 刚 陈文宽 李思遥 唐 宏

内容提要: 本文在分析我国农村资源的现状与特点、农村资源产权的类型及市场化的重要意义的基础上,论述当前我国农村资源产权市场化过程中存在资源产权界定不明晰、权能不完整、社会保障体系不健全、风险保障机制不完善、产权流动效率不高、效果不好等困境,认为以制度为保障分类推进农村资源产权资本化、以创新为手段协同推进农村资源产权抵押融资和以平台为基础全面推进农村资源产权市场化交易是农村资源产权市场化的路径选择。

关键词: 农村资源; 产权市场化; 产权资本化; 抵押融资; 市场交易

## 一、引言

农村资源是指在特定农村区域范围内可以利用开发的资源,是农村自然资源与农村社会资源的总和,包括林业资源、矿产资源、土地资源、人力资源和公共信息资源等(Silvia, 2015),其中农村土地资源与林业资源既是农业发展的基础,又是经济社

会发展的物质前提。目前,在农村发挥作用并给农村集体、农户家庭经济产生影响的资源包括三大类:一是农村自然型资源,指位于农村地域范围内的自然资源,如水资源、土地资源、生物资源、矿产资源等;二是农村资产型资源,指经过劳动创造而

5. 李 宁, 陈利根, 孙佑海. 推动农地产权市场化改革需要考虑多重社会转型. 江苏社会科学, 2015(1): 69~79
6. 郭晓鸣. 推进土地流转与适度规模经营需要高度关注四个问题. 农民日报, 2014-10-27
7. 罗必良. 广东产业结构升级: 进展、问题与选择. 广东社会科学, 2007(6): 42~47
8. 冯 小. 去小农化: 国家主导发展下的农业转型. 中国农业大学博士论文, 2015
9. 严海蓉, 陈义媛. 中国农业资本化的特征和方向: 自下而上和自上而下的资本化动力. 开放时代, 2015(9): 49~69
10. 黄宗智, 高 原, 彭玉生. 没有无产化的资本化: 中国的农业发展. 开放时代, 2012(3): 10~30
11. 王德福, 桂 华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011(2): 13~22
12. 刘守英. 中国的农业转型与政策选择. 行政管理改革, 2013(12): 27~31
13. 黄宗智. “家庭农场”是中国农业的发展出路吗? 开放时代, 2014(2): 176~194
14. 杨耀武, 杨澄宁. 中国基尼系数是否真地下降了? 经济研究, 2015(3): 75~86
15. 聂 英. 中国粮食安全的耕地贡献分析. 经济学家, 2015(1): 83~93
16. 叶敬忠. 发展干预中的权力滴流误区与农民组织. 广西民族大学学报: 哲学社会科学版, 2008(2): 50~55
17. 尹成杰. 农村需求: 经济转型发展的巨大力量. 农民日报, 2015-02-16
18. 韩 俊. 准确把握土地流转需要坚持的基本原则. 农民日报, 2014-10-22
19. 倪国华, 蔡 昉. 农户究竟需要多大的农地规模经营. 经济研究, 2015(3): 159~171

(作者单位: 湖南农业大学经济学院, 长沙 410128) 责任编辑: 吕新业

\* 项目来源: 教育部人文社科项目(编号: 13XJC630005) 四川省社会科学高水平研究团队“四川农村资源市场化研究团队”项目

## MAIN CONTENTS

**Does Farmland Transfer Bring about the Synchronous Transformation of Agriculture Farmer and Rural Area?** ..... *KUANG Yuanpei and LU Yufeng*( 4)

Farmland transfer is the core and key of promoting rural economic and social transformation ,solving the problems of agriculture ,rural area and farmer ,and farmland transfer evaluation from the perspective of transformation is feasible. On the basis of analysis of the relationship and interaction mechanism between the farmland transfer and the rural economic and social transformation ,this paper uses the elastic coefficient to calculate the effect of farmland transfer in the transformation of agriculture farmers and rural area( “Three Rural Transformation”) from 2001 to 2012. It is found that ,the effects of farmland transfer on “Three Rural Transformation”is unbalance. The transformation of farmers ,rural transformation lags behind the agricultural transition ,but the evolution and development trend of the overall three is basically the same. Moreover ,the effects of the provincial farmland transfer on transformation of agriculture farmers and rural areas ,the transformation of farmers are divided into eight categories. It is suggested that through the top design ,the balance of farmland transfer power ,the protection of small-scale peasant economy and the middle class , “four modernizations” synchronous development and the structure optimization of managing farmland transfer etc. ,the effect of the farmland transfer on “Three Rural Transformation” realize the linkage development.

**The Dilemma and Path Choice of Promoting Property Right Marketization of Rural Resources in China** ..... *FU Gang ,CHEN Wenkuan ,LI Siyao and TANG Hong*( 14)

This study firstly analyzes the current situation ,the characteristics of rural resources ,and the types of property rights ,and great significance of the property right marketization of rural resources. Then ,the research explores the present dilemma in process of the property right marketization of rural resources in China ,such as the unclear definition of resource property right ,the incomplete powers and functions ,the imperfect social security systems and risk protection mechanism ,the low efficiency and effect of property flow. Finally ,the study points out path choice of the property right marketization of rural resources ,including the marketization ,the capitalization and market transaction of property rights.

**Empirical Evaluation on County Inclusive Financial Development Indicators: Based on 52 Counties in Jiangsu** ..... *YANG Jun ,ZHANG Longyao ,MA Qianqian and HUANG Xinyi*( 24)

**Welfare Effects Research on Rural and Underdeveloped Areas of Labor Outflow in China: Based on the Perspective Micro Survey’s Data** ..... *FAN Shide and ZHU Kepeng*( 31)

Different from the research on the economic growth for both China and developed regions ,combined with author’s micro survey and in-depth interviews carried out in 7 provinces( Guangdong etc) , this paper mainly investigates the welfare effects on the underdeveloped areas of labor migration. The results show that: except for positive effects , “brain drain” results in the losing of development power of underdeveloped areas and facing with the growth dilemma ,and the diffusion effect does not appear in the less developed regions obviously while the echo effect is bigger ,on the contrary ,the welfare of children and the elderly left behind and is damaged and so on. Therefore ,the top-level policy design by central government and micro-regulation by local government both need the new adjustments.

**Impact of the Implementation of Linking the Increase in Land Used for Urban Construction with the Decrease in Land Used for Rural Construction on Farmers’ Welfare: Taking “Ten Thousand Hectare Fertile Farmland Construction Project” in Jiangsu Province as an Example** ..... *SHANGGUAN Caixia ,FENG Shuyi ,LU Hualiang and QU Futian*( 42)

Based on the Amartya Sen’s capability approach theory and structural equation modeling( SEM) approach ,this paper constructed farmers’ welfare index system and quantitatively analyzed the impact of the linking the increase in land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction on farmers’ welfare ,applying survey data of farm households collected from “million hectares of fertile farmland construction project” in Jiangsu Province. Results indicate that farmers’ rights to know , to participate and to negotiate have not been effectively protected ,and some farmers have been forced to move to the centralized resettlement area. Although the implementation of the linking the increase in land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction improves the level