

“三权分置”背景下江西省农户土地经营权稳定性评估及政策优化

吴朝宝

江西农业大学经济管理学院, 中国·江西 南昌 330045

摘要: 基于 2023 年江西调查数据, 本文分析了“三权分置”下农户土地经营权流转行为及稳定性影响因素, 从权力保障性、时间持续性和经济收益性三维度考察。研究发现, 江西农地流转仍以口头协议为主(占比高), 期限多为不定期或无约定, 零租金和低租金现象普遍, 依赖人情信任与非正式契约, 导致经营权稳定性不足、市场化程度低。进一步分析表明, 经营权稳定性与农户土地转入规模正相关: 合同规范性越强、流转期限越长、租金形成越市场化, 农户转入意愿和规模越高。据此提出五点建议: 一是规范流转契约, 引导长期稳定经营; 二是健全租金市场化形成机制; 三是创新农业社会化服务体系; 四是强化农村社会保障; 五是综合施策提升经营权稳定性, 促进土地资源优化配置与农业适度规模经营。

关键词: 三权分置; 经营权稳定性; 土地流转; 江西省

Stability assessment and policy optimization of land management rights of farmers in Jiangxi Province under the background of "three rights separation"

Wu Chaobao

College of Economics and Management, Jiangxi Agricultural University, China Jiangxi Nanchang 330045

Abstract: Based on 2023 survey data from Jiangxi Province, this study analyzes factors influencing land management rights transfer and stability under the "Three Rights Separation" system, examining three dimensions: power security, temporal sustainability, and economic profitability. The research reveals that oral agreements remain predominant in Jiangxi's agricultural land transfers (high proportion), with most contracts lacking fixed terms or explicit agreements. Zero-rent and low-rent practices are widespread, relying on personal trust and informal contracts, which results in insufficient stability of management rights and low marketization levels. Further analysis shows a positive correlation between management rights stability and land transfer scale: stronger contractual standardization, longer transfer periods, and more market-oriented rent formation correlate with higher willingness and scale of land transfers. Five recommendations are proposed: (1) Standardize transfer contracts to guide long-term stable operations; (2) Improve market-based rent formation mechanisms; (3) Innovate agricultural social service systems; (4) Strengthen rural social security; (5) Implement comprehensive measures to enhance management rights stability, optimize land resource allocation, and promote moderate-scale agricultural operations.

Keywords: Three rights separation; Stability of management right; Land transfer; Jiangxi Province

0 引言

土地问题始终是关系国计民生的根本性问题。改革开放以来, 以家庭联产承包责任制为核心的农村土地改革, 极大地解放了农村生产力, 为解决温饱问题并迈向小康社会奠定了坚实基础。然而, 随着二十一世纪以来中国工业化与城镇化进程的迅猛推进, 大量农村劳动力持续向非农产业和城市转移, 导致农村人口结构发生深刻变化, “谁来种地”“如何种地”成为亟待解决的现实难题。原有的土地

经营模式面临着“小农户”与“大市场”对接困难、土地细碎化制约现代农业技术应用、农业比较效益低下导致土地抛荒等一系列挑战^[1]。在此背景下, 深化农村土地制度改革, 促进土地要素的优化配置与顺畅流转, 已成为推动农业现代化、实现乡村振兴战略的必然要求。

为应对这些挑战, 中国政府在坚持农村土地集体所有的根本原则下, 对土地权利结构进行了开创性的制度探索。“三权分置”改革应运而生, 其核心在于将土地权利分解为

“集体所有权、农户承包权、土地经营权”，通过落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，引导土地资源向新型农业经营主体集中，发展适度规模经营^[2]。这一改革既是对家庭联产承包责任制的继承与深化，也是破解当前农业发展困境的关键制度创新。

江西省作为我国重要的粮食生产基地，同样面临着务农劳动力老龄化、农业经营兼业化、土地经营分散化等严峻挑战。在“三权分置”框架下推进土地经营权流转，对于江西省转变农业发展方式、保障粮食安全具有重要战略意义。然而，政策预期与基层实践之间存在显著差距：理论上的“放活”在实践中受到乡土社会逻辑的深刻影响，表现为流转契约的非正式化、期限短期化和租金非市场化等特征^[3]。这些现象折射出农地“经营权稳定性”的缺失，而经营权的稳定恰恰是激励农业长期投资、提升土地产出效率的核心所在^[4]。

因此，本研究立足于“三权分置”背景，重点探讨以下问题：影响江西省农户土地经营权流转选择行为的关键因素是什么？这些选择行为又如何通过契约形式、流转期限与租金决定等维度影响土地的流转规模与配置效率？通过回答这些问题，本研究旨在揭示“三权分置”政策在地方实践层面的真实图景，为评估政策效果提供来自江西地区的经验证据，并为优化农地流转政策、促进土地资源高效配置提供有针对性的参考，从而为推动江西省农业高质量发展和乡村振兴战略实施贡献学术智慧。

1 数据来源与样本区域分布

1.1 数据来源

江西省作为我国重要的农业省份之一，在全国农业生产格局中占据着举足轻重的地位。其地处亚热带季风气候区，四季分明，降水充沛且雨热同期，为农作物的生长提供了得天独厚的气候条件。地形以丘陵、山地为主，北部的鄱阳湖平原则地势平坦，土壤肥沃，灌溉水源充足，是江西省的主要水稻产区。江西的水稻种植历史悠久，种植经验丰富，种植面积广，稻谷产量长期位居全国前列，为国家粮食安全做出了重要贡献。近年来，江西在水稻种植技术、品种改良等方面不断取得进步，进一步提升了水稻的产量和质量。此外，江西还积极推动农业现代化和可持续发展，在水稻种植中注重绿色生产，减少化肥和农药的使用，保护生态环境，以实现粮食生产与环境保护的双赢。

本文的数据来源于江西省乡村振兴“双百双千”数据平台项目 2023 年 7 月至 8 月利用分层抽样方法，对江西省

的农户问卷调查。本次调研选取了 24 个县（市、区）在每个县（市、区）随机选取 3 个乡镇，每个乡镇在随机抽取 3 个行政村，每个行政村随机抽取 10 户农户进行纸质问卷调研。共采集到 2160 户样本农户，调研内容涵盖了农户的个人、家庭、村庄三个层面，以及产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个方面。具体调查内容包括家庭基本信息、农业生产情况、数字技术使用情况等。由于本文研究农地经营权稳定性，因此针对流入地进行研究，转入农地的农户共 608 户，在剔除关键变量缺失和存在极端异常值的样本后，本文最终获得了 510 份有效样本。

1.2 样本区域分布

本次研究的样本覆盖江西省全部 11 个地市，共计 510 户农户，具体区域分布如表 1 所示。样本在省内的分布较为均衡，能够较好地代表不同区域农户在土地经营权流转方面的行为与特征。

表1 样本区域分布

省	市	样本量	比例
江西省	赣州市	78	15.2%
	吉安市	69	13.5%
	鹰潭市	64	12.5%
	宜春市	61	11.9%
	抚州市	51	10%
	九江市	49	9.6%
	南昌市	38	7.4%
	新余市	37	7.2%
	上饶市	44	8.5%
	景德镇市	11	2.1%
	萍乡市	8	1.5%
	共计	510	100%

2 农户土地经营权稳定性现状

2.1 样本农户基本特征描述

根据所获取的数据对江西省 11 个市区 510 个农户基本信息进行整理统计，从农户的个体特征与家庭特征分别描述，统计结果如表 2、3 所示。

受访农户的个体特征汇总于表 2，性别方面，样本农户中以男性为主，占总样本的 87.2%，共 445 人，女性 65 人，占 12.7%；年龄方面，样本农户年龄集中在 50 岁到 65 岁与 65 岁以上，分别占总样本 59.2% 和 22%，共 413 人，40 岁至 50 岁的有 73 人，占总样本的 14.3%，40 岁以下的有 23 人，占总样本的 4.5%，说明样本区老龄化现象严重；文化程度方面，样本农户主要集中在初中学历，占总样本的 43.5%，共有 222 人，其次受过小学教育的农户占总样

本的 34.7%，共 177 人，受过高中或中专的共有 73 人，占总样本的 14.3%，再者大专及以上学历和未上过学的农户，分别是 24 人和 14 人，各占总样本的 4.7% 和 2.7%，受教育程度普遍偏低；婚姻状况方面，样本农户以已婚为主，共有 476 人，占总样本的 93.3%；健康状况方面，样本农户普遍认为自己比较健康和非常健康，分别占总样本的 39.8% 和 32.1%；在村干部与党员方面，70% 以上的样本农户既不是村干部也不是党员。

表2 样本农户的个体特征

类别	选项	样本量 (户)	比例 (%)
性别	男	445	87.2%
	女	65	12.7%
年龄	40岁以下	23	4.5%
	40~50岁	73	14.3%
	50~65岁	302	59.2%
	65岁以上	112	22%
文化程度	未上过学	14	2.7%
	小学	177	34.7%
	初中	222	43.5%
	高中或中专	73	14.3%
	大专及以上学历	24	4.7%
婚姻状况	未婚	10	1.9%
	已婚	476	93.3%
	丧偶	19	3.7%
	离异	5	0.9%
	其他	0	0%
健康状况	非常不健康	6	1.1%
	比较健康	35	6.8%
	一般	102	20%
	比较健康	203	39.8%
	非常健康	164	32.1%
是否村干部	是	144	28.2%
	否	366	71.8%
是否党员	是	134	26.2%
	否	376	73.8%

农户家庭特征情况如下表 3 所示，家庭劳动力方面，大多数家庭劳动力数量为 3 至 4 人，占比达 47.6%，两人及以下家庭劳动力人数为 176 户，占总样本的 34.5%，这表明农村老龄化严重，劳动力人数下降；在家庭可支配收入方面，3 万元以下的有 142 户，占总样本的 27.8%，5 至 8 万元的有 123 户，占总样本的 24.1%，3 至 5 万元的有 98 户，占总样本的 19.2%，表明样本农户整体家庭可支配收入偏低；在承包地面积方面，5 亩以下及 5 至 10 亩分别占总样本的 45.49% 和 36.86%，共有 420 户，这表明样本农户中以小农户居多。

表3 样本农户的家庭特征

类别	选项	样本量 (户)	比例 (%)
家庭劳动力人数	2人及以下	176	34.5%
	3~4人	243	47.6%
	4人以上	91	17.9%
家庭可支配收入	3万元以下	142	27.8%
	3~5万元	98	19.2%
	5~8万元	123	24.1%
	10~12万元	50	9.8%
	12万元以上	97	19%
承包地面积	5亩以下	232	45.49%
	5~10亩	188	36.86%
	10亩以上	90	17.65%

2.2 农户经营权稳定性现状描述

从权利保障性维度分析农地经营权稳定性，在农地流转中，有 142 户农户在流转中签订合同，占总共样本的 27.84%；有 368 户农户在流转中只进行了口头协议，占总共样本的 72.16%。仍有大量的农户通过口头协议进行流转的原因可能是，耕地转入大多来源于耕地转入来源都是本村农户，其中还有相当一部分是亲友，基于农户之间地缘和血缘形成的“特殊信任”，因此多数都是口头合同。相反，如果签订合同在某种意义上来说就是对双方的不信任，反而会造成人情关系的弱化，降低了信任程度。另外，也可以说明农户还未养成使用具有法律效应的合同来维护自己的利益。此外，签订书面合同的农户转入规模均值大于通过口头协议进行流转的规模均值，表明从权力保障性维度看，农地经营权越稳定，其转入规模越大。

从时间持续性维度分析农地经营权稳定性，在农地流转中，有 258 户农户在流转中选择不定期或没有约定，占总样本的 50.59%；有 95 户农户在流转中选择一年一租，占总样本的 18.63%；有 43 户农户在流转中选择 2 至 4 年一租，占总样本的 8.43%；有 114 户农户在流转中选择五年及以上一租，占总样本的 22.35%。超过一半农户选择不定期或者没有约定的原因可能是，大多数农户将土地视作“家庭最后保障”，当非农就业并不稳定，转出农户在某个特定时间很可能就需要返回农村务农。土地短期流转保留了返乡务农可能性并且增强转出户对承包权的控制力度。从下表中可以得出流转期限越长，其转入规模的均值越大，表明从时间持续性维度看，农地经营权越稳定，其转入规模也就越大。

从经济收益性维度分析农地经营权稳定性，在农地流转中，有 165 户农户在流转中为零租金，占总样本的 32.35%；有 100 户农户在流转中租金为 1 至 100 元，占总

共样本的 32.35%；有 191 户农户在流转中租金为 101 至 300 元，占总样本的 37.45%；有 54 户农户在流转中租金为 300 元及以上，占总样本的 10.59%；零租金和低租金这一现象可能的原因是，农户普遍缺乏有效的价格发现渠道和议价能力，客观上造成租金水平被系统性低估。与此同时，特定转出群体的现实处境加剧了这一趋势——老龄农户因劳动能力衰退、非农就业家庭受限于双重经营压力，往往急于流转土地而被迫接受低价合约。更深层的乡土社会逻辑则体现在人情关系的渗透，当土地在亲属或邻里网络内部流转时，经济理性常让位于情感联结，以无偿或象征性租金维系社会关系成为普遍选择。此外，土地资源不可移动的特性促使转出方为避免资产闲置贬值，即便在非熟人场景中也倾向于采用低租金策略确保土地持续利用，这种保有价值优先于短期收益的决策模式进一步固化了非市场化定价机制。从下表中可以得出流转租金越高，其转入规模的均值越大，表明从经济收益性维度看，农地经营权越稳定，其转入规模也就越大。

表4 农地转入规模及经营权稳定性

省份	维度	契约类型	户数	比例	转入规模 (亩)
江西省	权力保障性	书面合同	142	27.84%	225.26
		口头协议	368	72.16%	37.98
	时间持续性	不定期或者没有约定	258	50.59%	25.50
		一年一租	95	18.63%	96.44
		2~4年	43	8.43%	219.68
		5年及以上	114	22.35%	182.25
	经济收益性	0元	165	32.35%	7.64
		1-100元	100	19.61%	37.38
		101-300元	191	37.45%	160.99
		300元及以上	54	10.59%	189.19

3 江西省农户土地经营权关系存在的问题

3.1 流转契约非正式化突出，经营权保障性不足

当前江西省农地流转仍以口头协议为主要形式，书面合同签订率偏低，反映出经营权在法律层面的保障性严重不足。此类非正式契约虽在熟人社会中被广泛接受，但其条款模糊、权责不清，一旦发生纠纷，农户难以依法维权。尤其值得关注的是，签订书面合同的农户平均土地转入规模远高于仅达成口头协议的农户，表明契约形式与经营规模之间存在显著关联，也从侧面印证了法律保障对稳定经营权、促进规模经营的关键作用。

3.2 流转期限短期化普遍，长期经营预期难以形成

在流转期限方面，多数农户倾向于选择“不定期”或“一年一租”等短期方式，反映出对土地作为“家庭最后保障”的依赖心理。这种短期化倾向削弱了经营权的时间持续性，导致转入方缺乏稳定的经营预期，进而抑制其对农田基础设施、土壤改良等方面的长期投入。数据表明，流转期限与土地经营规模呈正相关，中长期流转更有助于形成稳定的农业经营格局，而当前普遍存在的短期化现象，已成为制约农业可持续发展的重要因素。

3.3 租金形成机制不完善，经营权收益性未能充分体现

农地流转租金多依赖经验估算或参照周边历史价格，未能系统纳入土地肥力、灌溉条件、区位特征等影响农业生产效益的关键因素，导致租金水平难以真实反映土地资源的内在价值与产出潜力。尤其在农产品市场波动背景下，缺乏弹性调整机制的固定租金模式，使农户难以分享农业经营增值收益，客观上造成其土地权益受损。此外，人情关系等因素也进一步抑制了租金形成的市场化程度，阻碍了土地资源配资效率的提升。

3.4 乡土逻辑与市场规则并存，制度环境存在双重冲突

江西省农地流转实践中，呈现出“制度双轨”特征：一方面是基于血缘、地缘的传统乡土规则，强调人情信任与非正式协商；另一方面是政府推动的规范化、市场化流转机制。两种规则在实践中共存且相互碰撞，导致“三权分置”政策在落地过程中效果受限。熟人社会中的特殊信任虽在一定程度上降低了缔约成本，但也弱化了经营权在法律与市场层面的稳定性，阻碍了土地要素在更广范围内的优化配置与效率提升。

4 对策建议

4.1 强化契约精神，推进流转管理规范化

建议由农业农村部门牵头，制定并推广全省统一的土地流转示范合同文本，明确约定双方权利义务、违约责任、纠纷解决方式等关键条款。同时，建立乡、村两级流转合同备案管理制度，对规范签订书面合同的流转行为给予适当政策激励。此外，应加强农村法治宣传教育，通过典型案例引导农户认识到书面合同对于保障自身权益的重要性，逐步推动流转行为从“关系型”信任向“契约型”信任转变。

4.2 引导长期流转，稳定经营主体预期

政策层面应鼓励和引导签订 3 年以上的中长期流转合

同。对签订中长期流转合同的新型农业经营主体,可在农业项目申报、信贷支持、技术服务等方面给予优先考虑。同时,探索建立“保障金+违约金”制度,既保障原承包农户的权益,也稳定经营主体的长期预期,激励其对土地进行持续投入和地力培育,促进农业可持续发展。

4.3 健全价格机制,促进租金形成市场化

推动建立区域性地价评估体系,组织力量定期发布不同等级农地的流转指导价,为农户议价提供参考依据。鼓励在流转合同中引入租金动态调整机制,明确租金与粮食价格指数、农业生产资料价格等宏观经济指标的联动关系。同时,依托农村产权交易平台,积极推广“竞标流转”“电子竞价”等市场化方式,发现土地真实价值,确保农户合理分享土地增值收益。

4.4 创新服务体系,弥合制度环境鸿沟

着力完善县、乡、村三级土地流转服务体系,为农户提供信息发布、合同签订、法律咨询等“一站式”服务。积极探索“土地股份合作社”“委托流转”等创新模式,在尊重农户意愿的前提下,实现土地的集中连片流转和规模化经营。同时,应正视并合理利用乡土社会中的信任资源,将现代契约理念与地方性知识相结合,推动非正式规则与正式制度的有序衔接,构建既符合市场规律又契合农村实际的土地流转制度环境。

4.5 加强配套保障,化解流转后顾之忧

健全农村社会保障体系,弱化土地的社会保障功能,

降低农户对土地的依附心理。加强对转出土地农户的就业技能培训,拓宽其非农就业渠道。同时,建立土地流转风险保障金制度,防范和化解因经营主体违约或经营失败导致的流转风险,为有序推进土地流转提供坚实的制度保障。

参考文献:

[1] 黄进,常溟,田野等.土地细碎化、农业生产效率与农业碳排放[J].中国生态农业学报(中英文),2025,33(06):1195-1206.

[2] 阳昊成,王艳西.“三权分置”视阈下土地规模化经营的实现路径研究[J/OL].西安建筑科技大学学报(社会科学版),1-11[2025-10-02].

[3] 卢慧,吴朝宝,李庆.江西省蔬菜种植户的契约选择行为研究——以于都、乐平两地为例[J].农业灾害研究,2025,15(02):70-73.

[4] 吴朝宝,卢慧,刘滨等.农地经营权稳定性促进了农户绿色生产技术采纳吗?[J].新疆农垦经济,2025,(06):37-49.

基金项目:江西省哲学社会科学重点研究基地项目(23ZXSKJD14),江西省产业经济体系产业融合岗位项目(JXARS-16),江西省2024年度研究生创新专项资金项目(YC2024-S346),江西省2023年度研究生创新专项资金项目(YC2023-B140)。

作者简介:第一作者:吴朝宝(2000-),男,汉族,江西赣州人,硕士研究生,研究方向:农村可持续发展。