

新质生产力视角下中国农村土地制度的发展逻辑与优化路径

周 旭

武汉大学, 湖北 武汉 430072

摘 要: 新质生产力是推动农业农村现代化的核心引擎, 其与农村土地制度存在“发展目标—发展举措—约束条件—时代背景”的多维逻辑耦合。文章引入动态系统论、博弈论与外部性理论, 构建“劳动力—生产资料—生产关系”三维分析框架, 揭示农村土地制度适配新质生产力的学理基础。当前, 农村土地制度存在显著滞后性: 在劳动力维度, 农村土地制度发展缺乏素养基础, 难以支撑现代农业发展; 在生产资料维度, 农村普遍尚未建立涵盖土壤、水、生物等多要素的科学资源管理体系; 在生产关系维度, 农户社会保障安排、农村土地流转交易制度及其法治监管体系不符合新质生产力发展要求。因此, 应通过技能培训与利益引导培育新型农业经营主体, 破解劳动力素养瓶颈; 重构包含经济、生态、社会价值在内的全要素估值体系, 推动资源管理从面积管控向“质量—功能”协同治理转型; 构建“福利补贴+履约保证保险+全流程监管”的复合治理机制, 降低交易成本、强化风险防范。

关键词: 新质生产力; 农村土地制度; 劳动力; 生产资料; 生产关系

中图分类号: F323 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3805(2026)02-0029-12

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138)

作者简介: 周旭, 武汉大学法学院博士研究生, 研究方向为农业法。

2023年9月, 习近平总书记在黑龙江考察调研时指出:“整合科技创新资源, 引领发展战略性新兴产业和未来产业, 加快形成新质生产力。”^[1]2024年1月, 习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调, “绿色发展是高质量发展的底色, 新质生产力本身就是绿色生产力”^[2]。2025年10月, 党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》, 将“加快高水平科技自立自强, 引领发展新质生产力”作为“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一^[3]。显然, 新质生产力已成为中国实现社会主义现代化目标的重要议题, 代表传统生产力发展的深刻理念变革。

作为生产力的重要载体与生产要素的核心组成部分, 农村土地不仅是农业生产的基础资料, 更是乡村振兴战略实施与农业农村现代化的空间依托。新质生产力与农村土地制度之间存在逻辑耦合性: 新质生产力追求生产要素的创新性配置与全要素生产率的大幅提升, 而这依赖农村土地制度在产权界定、流转机制、利益分配等方面的系统性优化。具体而言, 新质生产力的创新驱动特征要求农村土地制度打破传统要素流动壁垒, 为技术、人才、资本等新型生产要素与土地资源的结合提供制度接口; 绿色发展目标要求土地制度强化生态价值考量, 推动土地资源从粗放利用向可持续利用转型; 高质量发展目标则要求土地制度通过规模化经营、集约化管理释放土地潜能, 支撑农业产业

向价值链高端延伸。因此,结合新质生产力发展的需要与机理,农村土地制度的发展应当是关键。土地制度的滞后性不仅会阻碍新质生产力在农村落地,更可能导致土地资源的错配与浪费,削弱农业对国民经济高质量发展的支撑能力。

以知网为检索平台,以CSSCI、北大核心期刊为检索范围,以“新质生产力”为主题检索相关内容,截至2026年4月8日,仅直接解读新质生产力内涵与应用机理的论文就超过2 000篇,且形成向经济、法律、政治、管理、文化等领域全面拓展的态势。然而,已有研究中缺乏涉及农村土地制度发展的系统研究,实践中也少有符合新质生产力要求的制度范例。基于此,本文将新质生产力为视角对农村土地制度展开研究。具体而言:首先,通过剖析新质生产力在发展目标、生产要素、生产关系等维度与农村土地制度的耦合性,揭示二者协同发展的理论逻辑。其次,从劳动力素养、资源管理体系、产权交易机制等层面,诊断现行农村土地制度不适应新质生产力发展的具体问题。最后,提出以主体素养提升、要素价值重构、产权制度创新为核心的优化策略,为新时代农村土地制度改革提供兼具理论解释力与实践操作性的方案。

一、新质生产力视角下中国农村土地制度发展的理论基础

新质生产力的发展特征与农村土地制度的发展具有天然的契合性,这种契合不仅确立了二者协同演进的前提,更在动态系统论、博弈论和外部性理论的交叉指导下,共同构筑起农村土地制度价值提升的基础。

(一) 新质生产力的概念剖析及其与农村土地制度发展的契合性

所谓新质生产力,是指在大规模科技创新的背景下,由诸多新兴产业所催生的高效能、高质量利用、改造自然的能力。

农村土地制度是国家通过法律政策对农村土地权利义务关系、利用方式及管理秩序作出的系统性安排,其核心内涵包含三个层面要求:一是产权配置要求,即以土地所有权、承包权、经营权“三权分置”为基础,界定集体、农户、新型农业经营主体等多元主体的土地权能边界;二是利用管理要求,涵盖土地用途管制、流转交易规则、利益分配机制及纠纷处理程序,从而规范土地从资源到资产的转化过程;三是价值目标要求,该类制度既要保障国家粮食安全、维护农户生存发展权益,又要适配农业现代化与乡村产业转型需求,实现土地经济、社会、生态价值的协同提升。农村土地制度并非静态的规范集合,而是随生产力发展动态调整的治理工具,其演进逻辑始终围绕“如何更高效释放土地要素潜能、更公平协调人地关系”展开,这与新质生产力的本质要求存在密切联系。具体而言,新质生产力与农村土地制度发展的契合性,主要在发展目标、发展举措、发展条件、发展背景四个方面体现内在关联。

发展目标方面,新质生产力的发展关键是实现颠覆性技术突破与驱动力变革^[4]。对于技术突破而言,农村土地制度离不开数字化、信息化技术的深层应用,从而促进智慧农业健康发展。考虑到中国农村土地类型多样、生产关系复杂与人地矛盾尖锐等特征,技术突破不应是浅尝辄止的工具应用,而要根据不同类型农村土地的实际情况,实现工具与理念的双重应用乃至再创造,这契合了新质生产力的发展期许。对于驱动力变革而言,传统农村土地制度安排是以个体自主开发与运营的灵活性为支撑,国家一般承担兜底与提供优惠政策作用,不直接参与土地价值创造过程。随着土地资源日渐减少与生产需求提升,愈发需要变革现有土地关系,实现更深层次的“家国一体”产权变革,以便在保持农村土地承包经营灵活性的同时,使国家实质参与农村土地经营利用,发挥宏观统摄与科学规划的优势,加之集团化运营、市场化流转等改革,进一步丰富生产驱动力,满足新质生产力发展要求。

发展举措方面,新质生产力的优势发挥关键是有合理的机构统摄,以便从外部把控生产力发展中的矛盾与促进关系,梳理不同环节劳动力、生产资料与生产关系的作用安排,以免参与生产

建设的主体难以理解复杂的生产制度。在农村土地利用过程中，无论是农户还是基层组织，所遇到的主要问题都是宏观制度与微观需求的冲突，导致生产个体与基层组织陷入无能为力的窘境。显然，宏观方面的机构改革和建设是充分发挥农村土地生产效能、克服生产不利因素的关键条件。对于新质生产力发展而言，土地制度方面的机构改革可作为一个有利因素，促进农村经济生产与宏观管理的进步。

发展条件方面，结合新质生产力的政策与探索成果，其优势发挥有赖于技术创新、观念变革与机制协调三方面的协同，而农村土地制度的发展亦需满足这些要求。在技术创新上，农村土地制度的完善不能只依靠落后的生产工具与思维，而要及时实现符合时代趋势的科技创新。在观念变革上，关键是要在农村土地制度的产权关系认定、生产要素认定、生产价值赋予等方面做好理念纠正，不仅是改变管理者的理念认知，更要逐步实现从事生产的农户或基层组织的传统理念革新。在基层自治体制下，权利主体的自觉配合与理念认知对农村土地利用的效能至关重要。在机制协调上，前述变革仅从单个方向促进土地的生产能力进步，要实现不同领域改革的对接，关键是要做好改革程序、程度与思维的有效衔接，保证农村土地制度的稳健改革。

发展背景方面，新质生产力是为满足中国特色社会主义现代化建设需要而形成的理念，重点是应对社会主要矛盾变化、回应人民精神物质需求的跨越式增长^[5]。要实现前述矛盾的化解与人民需求的满足，农村土地制度的发展是关键。通过土地生产力进步，既为农户等主体创造更多收入，也为新型矛盾的化解提供足够基础，避免传统的物质生产矛盾重现。农村土地制度的发展同样面临类似背景，所要解决的不仅是传统的农业生产供给与农户生活水平提升问题，更是现代化背景下社会主义新农村建设的现实需求。

（二）新质生产力视角下中国农村土地制度发展的学理逻辑

新质生产力发展的核心要素就是吸收一切有利于生产力跃迁与生产模式优化的因素^[4]，这在农村土地制度的发展中同样适用。在理论层面，可从动态系统论、博弈论与外部性理论的应用中明确农村土地制度发展的学理逻辑。

在动态系统论的应用过程中，处于不同约束层次与强度的制度内容应当遵循稳定的系统运行规律，形成符合实际的配合体系。根据动态系统论的基础原理，农村土地制度的协调发展可分为“基础要素遴选—要素关系厘定—基础评价确定—协调模式的结论总结与还原”四个流程^[6]。首先，要明确农村土地制度的内在矛盾，需客观抽象出可能对农村土地制度科学实施产生影响的若干基础要素，保证改革者在考虑到这些要素后，足以达到农村土地制度协调发展的目标。对于特定的土地制度发展，可厘定“特定协调产生的实际作用或重要性(T1)”“特定行为导致约束协调的原因力(T2)”“特定协调的正当性程度(T3)”“为达成协调而耗费的成本(包括代价)(T4)”^①四个基础要素。其次，在探讨农村土地制度发展策略的过程中，应当全面考虑上述四个要素。与此同时，上述要素并非仅考虑满足与否，还存在程度差别。换言之，若某个要素的满足程度较低，则可通过另一要素的高满足性来填补整体的满足程度。值得一提的是，要素的满足存在程度底线，一旦突破这一底线，则无法达成系统目标。例如，T3要素的满足至少需要达到合乎法律与伦理底线等程度，T4要素的满足至少需要达到特定地区可承受、相应协调可持续等程度。最后，如想正确衡量特定状态下是否满足各个要素及其满足程度，需事前确定若干预设，以便评价相应协调进程。例如，若农村土地利用与保护水平得到稳定提升，且不是以牺牲周边或整体的经济社会发展、生态环境保护、法治秩序稳定为代价，则这种状态下的T3与T4满足程度较高。若相应行为违反基层自治的规定或导致治理纠纷，则T1、T3、T4的满足程度均较低。相应预设需结合实践经验总结与专业技术检测，开展进一步探索。

① T4的满足属于反向满足，即相应成本或代价越高，满足程度就越低。

在博弈论的应用过程中,应当塑造支持农村土地利用与保护的良好博弈环境,避免出现消极合作或冲突激化的“囚徒困境”预设^[7]。对于特定的农村土地而言,若配合土地制度发展无法得到本地区生态环境保护与社会经济发展的益处,当地农户或基层组织更愿意放弃对新型制度的实践,以保障基本的土地利用与保护利益,这便是“囚徒困境”的由来。由于农村土地利用日渐频繁与复杂,相应举措产生的利益影响更加不确定,导致对应博弈愈发趋向消极保守,难以推动改革落实。这种消极的博弈选择不利于发挥新质生产力的优势。为克服上述不足,相关改革需改变如下博弈预设:一是改变对农村土地制度发展的预期。换言之,通过理念、规则与实践举措的协同适用,确立农村土地制度持续发展的预设。如此,便可打破在制度改革停滞后退回收改革收益、产生得不偿失结论的预设。二是减少信息障碍与事实不确定性带来的改革阻碍。一方面,经过充分沟通与解释,使广大农户与基层组织(包括土地利用参与方)积极配合农村土地制度改革,并正确厘定相应配合的风险。这在推动决策优化的同时,也能保证合作双方拥有主动作为的清晰利益预期。另一方面,对于改革影响的不确定性,在尽可能推动相应监测与评估机制发展的同时,明确利益保障或风险共担的安排,以形成积极配合改革的获益必然性。三是采取刚柔并济的规制或产业发展举措。在提高配合改革的潜在收益预期的同时,逐渐增加消极不作为将面临的成本与外部性压力,最终使消极方或反对方拥有最低的收益甚至亏损预期^[8]。

在外部性理论的应用过程中,至少可在利益要素界定、外部性界定与外部性内部化策略上获得启示,以克服阻碍新质生产力发展的正外部性与负外部性要素。在利益要素界定上,明确农村土地制度运行的外部性,首先要明确管理者所应关注的利益要素,进而判断何种外部性值得保护。总结农村土地制度的发展条件与目的,至少在土地资源储量、土地经济价值、土地生态价值、农村土地利用与管理成本、土地利用所影响的环境系统、土地利用引发的社会争议与秩序问题等六个方向存在值得考虑的利益要素,对应利益的损害也可被纳入外部性范畴。在外部性界定上,应当区分正外部性与负外部性两种情形:正外部性主要指特定个体活动所产生的利益被受益者享受,但受益者没有支付费用;负外部性主要指特定个体的活动产生危害,而制造危害者未付出成本^[9]。显然,正确规制正负外部性现象,要明确何种情况下的正负外部性需要应对。对于正外部性而言,考虑到土地主体拥有获得机会收益或损失机会成本的自由,因此只有在主体付出了法律认可的成本,而对应收益被他人获取的情况下,才应当将其视为值得规制的正外部性。若土地主体付出成本属于非法范畴或法律没有设定对应收益权利,也不符合公序良俗,则不应被认定为值得内部化的正外部性。与之对应,只有在法律设定了土地主体权益,且行为者活动缺乏免责事由的情况下,相应行为产生的损害才应当被视为值得内部化的负外部性。当然,相应损害不仅包括现有利益的损失,也包括发展利益或机会利益的损失,这在农村土地利用中重点表现为生存空间或盈利机会,应当得到法律的明确界定。在外部性内部化策略的分析上,总结外部性理论的内部化方法,可重点在农村土地制度的发展中落实五个方面对策:一是征税与补贴策略。在农村土地利用与保护中,关键是给予制造正外部性的主体以补贴,同时向制造负外部性的主体征收税费。二是做好交易协商与产权界定。在外部性的消除中,科斯定理启示农户在农村土地流转与交易之前实现土地产权的清晰划分与属性明确,并尽可能发展出低成本的多重协商策略,以满足土地流转需求。三是采取组织或企业合并的方式,以扩大系统容量,尽量避难以规划或控制的外部性出现。四是制定严格的管控与准入标准,从预防角度避免外部性的产生与发展。五是加强行政干预,从国家宏观层面保证主体利益补偿与损失填补,使农村土地利用者不必自行承担外部性压力。

二、新质生产力视角下中国农村土地制度的发展问题

结合新质生产力与中国农村土地制度的联系,检视中国农村土地制度的发展现状,可从劳动力、生产资料、生产关系三个方面解构现有问题,以明确农村土地制度的发展必要性。

（一）劳动力问题：农村土地制度发展缺乏素养基础

一方面，从事农村土地利用的基本是广大农户，其普遍缺乏足够知识、技能来高效利用土地开发与保护的现代化机械，也很难在现实中掌握复杂的土地集约化利用方法。除此以外，在土地流转过程中，部分农户获取信息渠道有限，知识结构也较为单一，缺乏对土地流转的充分认识，尤其在涉及经济、法律、社会等问题时，往往会忽视土地流转所带来的社会效益。加之，长期以来土地是农户赖以生存的基础，自身知识欠缺叠加情感依赖，导致部分农户对土地流转抱有消极、保守的态度^[10]。农户很难觉察在土地利用中遭受损失，或缺乏寻求法律途径保护自身权益的意识与技能。他们通常只关注政府补贴与市场价格问题，基本不会关注土地权属变更及土地价值利用的充分性问题。

另一方面，在土地利用过程中，农户、基层组织等主体的素养较为薄弱。其一，法律认知与契约意识淡薄。相关主体普遍缺乏对土地流转法律法规的系统了解，导致合同签订极不规范：交易双方常混淆土地承包经营权、经营权与使用权等法律概念，大量流转合同未规范表述土地权属关系，形成了“农村土地承包经营权流转合同”“农村土地承包经营权承包合同”“土地使用权转让协议”等多种合同名称。合同内容也往往过于简单，对地块信息、流转期限、风险应对等关键内容约定不清，甚至因不了解政策红线而出现流转期限违规设定等问题，为后续纠纷埋下隐患^[11]。其二，专业能力与合规意识不强。在土地经营与流转操作中，农户缺乏必要的专业测量知识与规范管理能力，易出现面积勘测失准、违规改变土地用途、以租代征等违法违规行为；部分企事业单位则欠缺履约精神，在经营过程中随意侵占土地、隐瞒面积变动，或缺乏风险防控意识，导致租金支付违约频发，严重破坏农地流转的市场信用基础。其三，监管配合与自治能力有限。作为基层管理者的集体经济组织，自身对法律规范的理解与执行能力不足，甚至在特定情况下成为非法流转的推手，缺乏引导土地规范有序利用的专业素养^[12]。

（二）生产资料问题：未形成科学的资源管理体系

第一，我国土地资源管理制度尚不完善，现有的管理安排虽然重视耕地资源的底线与红线不动摇，但由于管理与监测难度，仍侧重监控耕地面积。尤其在农村土地保护上，考虑到农村土地的面积广泛且类型多样，常常只能象征性地提醒或开展若干代表性点位的勘测。对于土地资源利用而言，仅维持面积不变或增长远不足以体现土地价值，难以保证农村土地的可持续利用。现实中，农村土地资源保护不仅要维持足够的土地面积，还要在土层厚度、土地肥力、土质稳定乃至土地与其他环境要素的协调方面做好保护工作。目前，无论是环保领域专门的生态环境分区管控制度还是土地承包经营的规范性监管与监测，都难以满足农村土地资源的上述维护需求。土地环保类法律多约束地方政府或大型企业，对于具有自治性质的农村集体经济组织、家庭农场、专业合作社、小型农业企业等主体，缺少必要的约束安排^[13]。

第二，农村土地制度尚未界定土地要素以外其他环境要素的价值。对于农村土地而言，除了最直接的土壤资源外，与土壤密切相关的水资源、森林资源、生物资源甚至大气资源，都对土壤的生产能力与土地的经营管理具有重要影响。中国农村土地的管理机制与法律安排，基本遵循不同环境要素分别管理的思路，很难处理不同环境要素相互影响所带来的管理问题。例如，中国针对水污染、大气污染、土壤污染都形成了专门的责任安排与修复救济安排，但对于水污染、大气污染引发土壤质量下降的问题，缺少联合修复或追责的制度设计。除此以外，对于土壤环境破坏造成附着于土壤之上的生物破坏等问题，缺乏必要的调查与评估机制。值得注意的是，荒漠、高原等特殊土地类型同样具有开发利用与保护价值，而无论是农户还是公权机关，普遍没有意识到此类土地类型的保护与价值折算需求，这在司法裁判中有较多表现。以沙漠为例，在沙漠环境治理案件的裁判中，诸多法院忽视沙漠环境价值的发掘与保护，将其定性为无价值地或不需要救

济的环境类型,在上诉人唐光明与被上诉人嘉禾县林业局因不履行林业行政法定职责及行政赔偿案^②,任树春非法占用农用地案^③,麦某某、朱某某盗窃案^④等实例中有所体现。基于前述理念误区,在农村土地利用过程中,农村集体经济组织、专业合作社乃至农业企业等单位的土地利用与保护视野较为狭隘,对土壤以外环境要素的赋值与价值利用都处于空白状态,很少体现在承包经营的财税激励与合同条款之中,显然不利于从价值认知与利用角度推进新质生产力的发展。

(三) 生产关系问题:核心土地制度不符合新质生产力发展要求

农村土地承包经营制度是中国农村土地制度的重要组成部分,但该制度的运行安排尚无法满足新质生产力的发展需要,加上监管制度的缺陷,导致农村土地很难得到充分利用。

第一,农户现有的社会保障安排制约了农村土地的顺畅流转与高效利用。为保障农户的基本生活水平,我国为承包经营土地的农户提供了相对完善的社会保障。在土地承包经营活动中,实际贯彻的“限制性市场流转”与“集体经济组织成员人人有份、均等享有”思路,阻碍了经营权的有效流转^[14]。现实中,诸多农户依赖土地的社会保障功能,即使已在城镇稳定就业,仍然希望保留承包土地,这使土地陷入利用不充分状态,甚至归于闲置。具体而言,基于社会保障需求而设置的土地制度会使农村土地利用陷入个体各占一块、长久不变的“细碎化”局面,难以实现规模化的高效经营。相当一部分农户因非农就业收入增加而减少了对土地收入的依赖,从而丧失了提升农村土地利用效率的意愿^[15]。

第二,农村土地流转交易制度尚不健全。一方面,农村土地承包流转的交易成本过高。其一,在农村土地流转过程中,需事先搜集相应土地的详细信息,以确定流转价格。但由于农村缺乏专门的土地流转中介平台,很多情况下只能由交易双方亲自调查或咨询当地群众。这种调查不仅耗时耗力,也很难得出准确信息,导致投入产出比低,影响了交易双方参与土地流转的意愿。其二,在完成前期调研后,农村土地流转交易需开展谈判与签约。考虑到农村土地流转缺乏规范的交易方式引导与约束,很多时候双方存在比较明显的利益期待差距。为达成交易,双方不得不寻求村民委员会或当地政府居中调解,这提高了时间与经济成本。而换取的往往是并不固定与规范的“非标准化合约”,难以在协议履行过程中充分保障各方合法权益。其三,合同签订后,农村土地的承包利用需投入足够的监督力量,既要维护土地的基本质量,也不能随意改变土地用途或破坏周边环境。我国虽设有专门的农村土地监察执法机构,负责农村土地利用监管,但现实中仍需当地村民委员会、交易双方配合,其中存在地方保护主义或监管不深入的隐患。另一方面,农村土地流转交易的价格机制难以科学实施。我国农村存在比较明显的“熟人社会”效应,当地宗族关系、村内伦理与共同体情感阻碍价格机制发挥市场调节作用。在流转率上,农村土地流转集中于熟人之间的关系型流转,而不取决于市场价格的引导,难以为土地的市场化利用提供明确预期,农村土地交易“有价无市”现象颇为普遍^[16]。长此以往,非农村交易者或与交易方不熟悉的农户考虑到农地“虚假价格”风险,会倾向于放弃参与流转。这就限制了农地价值的发挥,使其陷入个体开发、熟人社会小规模经营误区。

第三,农村土地产权交易与经营权流转的法治监管体系存在系统缺陷。在推动新质生产力发展的宏观要求下,农村土地要素的市场化配置不仅需要顺畅的交易机制,更离不开一套科学、严谨、高效的法治监管体系作为保障。然而,当前中国农村土地的产权交易(尤其是集体经营性建设用地入市)和经营权流转活动,其法律监管制度存在问题。其一,监管法律权责不清,难以形成统一权威的监管基础。规范农村土地流转的法律法规散见于《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民

② 湖南省郴州市中级人民法院行政裁定书(2019)湘10行终39号。

③ 黑龙江省黑河市中级人民法院刑事裁定书(2019)黑11刑终47号。

④ 新疆维吾尔自治区轮台县人民法院刑事判决书(2014)轮刑初字第115号。

《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国村民委员会组织法》^⑤以及大量部门规章、地方性法规和规范性文件中，这种“多龙治水”式的立法格局导致法律冲突与规则模糊。例如，《农村土地承包法》侧重保护农户承包经营权，对经营权流转的监管规定相对原则化；《土地管理法》则更侧重土地用途管制和规划管理，对流转过程中的具体交易行为、合同履行、权益保障等微观监管细节规定不足。对于集体经营性建设用地入市，法律授权与监管细则更是处于探索阶段，国家层面缺乏统一的“农村土地流转监管法”或“农村土地交易法”作为核心依据，导致监管依据混乱、基层执法和司法裁判无所适从。除此以外，现有法律未能清晰界定在土地流转监管链条中各主体的权责边界。农业农村部门、自然资源部门、市场监管部门、乡镇政府都或多或少承担着监管职能，但各自的监管范围、权限、责任以及协同机制缺乏明确的法律授权和清晰划分。实践中易出现监管盲区（如对中介机构的资质和行为监管）、监管重叠（如对同一合同的多个部门审查）或相互推诿。

其二，监管执行机制不健全，过程监督与风险防控不足。即使存在部分行之有效的法律规定，其执行层面的机制性缺陷也使监管效力大打折扣。一是事前审查与准入机制虚置或形式化。对于重要的流转交易（如大面积流转、工商资本介入、跨村流转），虽然部分地方要求进行资格审查、项目审核或备案，但实际操作中的审查往往流于形式。审查标准模糊、审查主体专业性不足（常由乡镇干部或村干部兼任）、缺乏必要的核查手段（如对受让方资信、经营计划的实质评估），使得一些不具备经营能力的主体进入市场，埋下纠纷隐患。对于流转价格，虽有“市场定价”原则，但缺乏对明显偏离市场价格（无论是价格过低损害农户权益，还是价格过高蕴含投机泡沫）的审查和干预机制，对“熟人关系定价”“权力寻租定价”缺乏有效制约。二是事中动态监测与风险预警机制缺位。在土地流转合同签订后，对合同履行情况的动态监管几乎空白，监管机构普遍缺乏常态化巡查机制与有效监测技术，难以明确如下重要问题：（1）在土地实际使用情况上，是否严格按照合同约定和土地规划用途使用？是否存在“非粮化”“非农化”甚至破坏耕作层的行为？（2）在经营主体履约能力变化上，受让方经营状况是否恶化？是否按时足额支付流转费用？（3）在农户权益保障上，流转费是否按时发放到户？农户在股份合作中的知情权、参与权、收益权是否得到保障？（4）在生态环境影响上，大规模集约化经营是否带来土壤污染、地下水过度开采等环境风险？三是事后纠偏与执法处置无力。当发现改变用途、拖欠费用、破坏土地质量等违规行为时，监管执法面临诸多困难。一方面，农业农村部门、自然资源部门、乡镇政府及基层自治组织的执法权限始终未理清边界与分工，加上部分民族地区的自治权行使影响，容易导致执法推诿。另一方面，基层执法手段有限、处罚力度不足。目前，对农地违规行为的处罚措施主要是罚款、责令恢复原状、终止合同等，缺乏足够的威慑力：罚款额度低，与违规可能获得的巨大利益相比不值一提；责令恢复原状执行难度大、成本高；终止合同涉及复杂法律关系和经济赔偿问题，导致实施困难^[17]。

三、新质生产力视角下中国农村土地制度的优化路径

结合新质生产力视角下中国农村土地制度的发展问题，可在如下方面开展系统优化。

（一）劳动力优化：提升农村土地利用主体的素养

人是生产力中最活跃的因素，科技创新的实现急需与之匹配的高素质农业劳动者。新质生产力的“创新驱动”“高质量发展”等内在要求，为农村土地利用主体的素质提升提供了根本遵循。在改革实践中，首先要强化从事农村土地利用的主体素质。这不仅是相应主体掌握与理解先进生产方式、生产工具与生产制度的能力强化过程，也是其自觉理解、认同农村土地制度安排的前提。

一方面，农村土地利用主体应当依托公益教育、专门培训、实地操作、模范推介等途径，了解与掌握农村土地利用的先进生产方式、生产工具、生产制度。在生产方式上，农村土地利用不再是简单的面对面承包或纯粹的土地开垦，而需要农户参与到土地规模性集成、多环节流转、土地不同

^⑤ 上述法律在下文中简称为《农村土地承包法》《土地管理法》《民法典》《村民委员会组织法》。

价值的分流交易等活动之中,并明确自身拥有的法律权益。即使是纯粹的土地耕种或开垦,也需采取价值分配、周期分工、规模化种植等策略,而不是简单“各占一块、人力耕种”。为使农户能够理解上述安排及其操作要义,并在遭遇意外事件时及时止损、应急与主张救济,有必要依托基层组织与公共媒体,定期开展宣传与技能培训。在生产工具上,农村土地利用应采纳更多先进技术,推动机械化、自动化、信息化的全面变革,既为土地经营交易提供勘测方面的支持,也能在流转与生产中减少不必要成本。对于农户而言,能够熟练操作这些机械设备,同时正确认识新型农业机械与传统工具的配合、承接乃至代替关系,比单纯给予工具或补贴更重要。为达成这一素养培育目标,除常规培训外,应组织专家下乡,通过示范与实操推动农村土地生产工具更新升级,使农户熟练掌握相关技术。在生产制度上,前述生产方式、生产工具的变革需得到法律规范的回应,这需要发展土地利用的权属分置、土地利用的经济与生态补偿、土地开发与利用的财税补贴、土地流转的保险基金等制度。农户既要理解前述制度应用的脉络与原因,更要明确自身在制度发展中所拥有的权益、义务及主张救济的渠道、可能承担的责任。为此,应充分重视普法工作,推动法律规范应用的案例介绍,及时传递土地政策,为农户提供必要的诉求反映窗口。

另一方面,发挥农村土地的生产力关键是要克服传统观念的禁锢,并维持可持续发展状态。因此,除农户外,农村集体经济组织、专业合作社、农业企业乃至家庭农场等从事土地利用与管理的主体需形成如下共识:一是农村土地应用并不局限于静止开发,而是可实现动态的价值转移,这不会损害农户的合法利益;二是农村土地的交易应符合国家法律、政策与行业规范,不可出现以租代征、流转时间过长、违反土地用途管制政策、代经营主体流转等不良现象;三是农村土地流转的合同签署应以土地公平、合法、及时与明确流转为前提,并及时备案;四是农村土地利用需做好资料保存、实地勘验、人为监控与土地维护,由各方及政府负责分工,以保障土地的账面价值与实际价值相符;五是农村土地的价值多元,无论是经济利用还是生态保障价值,都需被纳入土地交易、流转与管理的考量范畴,在费用折算与支付上体现其影响;六是农村土地的交易、经营与利用应当遵循市场公正与透明的价值观,熟人关系、亲属关系乃至情感关系属于应当消除或规避的利益要素。前述共识形成的方法,主要包括实例展示、利益引导与补偿三种策略。首先,农村土地制度的应用关键在于实际效果的发挥与公示。因此,可在部分农村土地利用规范的地区开展改革试点并加以推广,在成效逐渐显现与规模逐步扩大的情况下赢得土地利用方的认可。在具体的农地流转经营实践中,关键是考量合同签订、流转模式、交易监控、合同管理、信息公开等方面因素,实施赋分评比,选择出得分较高的案例,由政府加以推荐,加上若干社会组织或官方支持的中介机构配合,为农户高效利用土地提供操作指南。其次,前述制度的应用固然会带来土地价值发挥、土地可持续利用、土地生产关系和谐等方面益处,但未必表现为实际收益,且天然存在制度应用风险。为激发各方参与热情,应由国家介入,将对应利益转换为可兑换的财税优惠或补贴,并构建保障农户土地利用成本的社会风险防控机制,以激励方式促进土地利用转型。最后,对于特定的农村土地征收、环境治理等行动,还要重视经济补偿与生态补偿制度的完善,通过明确补偿标准、缩短补偿兑现周期、规范补偿程序,使相应政策的推进得到农户认可。

(二) 生产资料优化:重构农村土地利用与保护的要素价值体系

新质生产力强调生产要素的创新性配置,这需要将传统视野之外的隐性资源转化为可量化、可交易的生产资本。在农业生产资料层面,新质生产力通过其绿色发展要求与系统论视角,指导农村土地利用与保护者重新审视土地及其关联环境的多维价值。它要求超越单纯依赖土地面积或肥力的传统估值逻辑,转而构建涵盖土壤、水、大气、生物及生态服务功能的全要素价值体系。

这一重构过程正是外部性理论在制度层面的应用，旨在通过科学的资源识别与管理，将原本被忽视的环境外部性内部化，纠正市场失灵。这不仅契合新质生产力对资源节约与环境友好的要求，更为土地资源在生态优先前提下的高效利用奠定了价值基础。

第一，以农村土地持续利用与保护需求为标准，重新设计土地资源管理安排。考虑到农村土地的质量保障需求，未来应当拓展土地资源的价值认知，纳入税收、财政、土地流转价格、土地损耗成本等价值考量。具体而言，不仅是土地面积，单位面积土地的生物供养能力、抵御自然灾害的能力、开垦与转换类型难度都是决定土地流转价格、支持力度与成本、责任额度的关键因素，有必要在农业法律、土地法律乃至社会保障类法律中明确前述要素的考量需求，通过对土质类型、土壤深度、土地肥力、土地生物丰度、土地环境历史等因素的考量与调查，形成包括土地面积在内的农村土地状况报告并及时更新，以便参与土地经营与管理的各方将土地面积以外的价值要素融进法律规制安排，避免将其视为无价值的公共产品，忽视其内部化意义，也便于各方在农地利用中发展有利于价值保护的博弈关系。对此，澳大利亚特别注重农地价值的评估，在农地权利人的经济补偿中，不仅考虑到前述利益内容，甚至将农户的精神利益及农地不完全确定的发展利益纳入补偿额度^[18]。考虑到两国差异，中国虽不宜全面采纳，但也要重视农村土地的价值评估与实现。

第二，在可持续发展价值观的引导下，纳入尽可能多的环境价值要素。为充分贯彻系统论要义，对于土地环境的保护，应注意不同环境要素的联系。在法律制度层面，重视土地承包经营、土地质量监管、土地环境修复的规范协调，与水、大气、生物等环境要素的污染防治、生态保护与资源集约等法律规范对接。体现在土地类别的法律安排之中，重点是加强农村土地利用与保护类法律规范的相互协调。从逻辑上分析，《土地管理法》是土地利用领域最宏观的法律规范，需在环境保护方面起到统摄作用，故对应条文要全面覆盖具体法律的环保要求，不仅是现有的政府环保责任需得到进一步明确，土地承包经营的私主体义务与责任同样需在本法中得到补充，并适当提出与《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）等法律的规则对接要求，重点在环保方式与农业开发方式的规范上形成必要规定。作为专门的环境保护法律，《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称《生态环境法典》）设置了土壤污染防治的专章规定，从土壤这一环境要素出发，对土地环境保护起到影响，需在未来以专门法律解释或引致条款的方式增强与农村土地利用领域法律规范的联系。与之匹配的《农业法》《农村土地承包法》等法律，则需着重细化土壤要素以外的环境要素保护方式，如植被、生物、大气、附着于土壤之上或与土壤紧密连接的水源等要素，可分别从农业开发方式与土地利用方式两个角度阐明环保要义，并注意荒漠等特殊类型土地环境要素价值的综合保护。美国在立法中便注意到土壤与其他环境要素的关系，颁布专门的《土壤和水资源保护法》，力求使土地环境的治理实现从点源到面源的突破^[19]。

不同的土地法律均应秉持可持续发展理念，推动土地利用与保护辩证统一，避免牺牲一方的极端情况出现。要实现这一目标，“预防在先”理念的落实是关键。在土地利用类法律规范与环境保护类法律规范的协调中，可重点关注环境保护类规范与非环境保护类法律总则（如《农村土地承包法》总则）的联系，尤其是其中目的性、宣言性条文的联系，以该类条文的广泛辐射效力推动土地利用的规范化。换言之，一旦破坏了土地环境，便可以违反土地利用或可持续发展目的为由，启动制止与追责程序。当然，绿色原则等可司法化的原则理念也需应用于非环境保护类条文的环保需求实现上，绿色民法典的建设已经说明了这种改革切实可行^[20-21]。

（三）生产关系优化：完善符合先进性要求的多种产权与交易管理制度

新质生产力的发展应当匹配与之适应的新型生产关系，核心在于通过制度创新降低交易成本、激发要素活力。针对现行土地产权与交易机制的不适应性，新质生产力从“全要素生产率大幅提升”的目标出发，指导构建更加开放、透明且富有韧性的农地产权交易生态。这要求运用博弈论原理，

重塑政府、集体、农户与经营主体之间的利益分配与风险共担机制,打破传统“熟人社会”与非标准化合约对规模化经营的束缚。通过建立福利补贴、履约保证保险等现代化治理工具,新质生产力可引导土地制度从单一的行政管控向多元共治转型,消除要素流动壁垒,确保土地经营权在规范有序的市场环境中高效流转,从而释放出支撑农业现代化的制度红利。

第一,完善农村土地利用的福利补贴制度。在应用动态系统论的利益均衡策略基础上,农地福利补贴制度的发展应尽可能兼顾不同利益的协调需求,并在保障农户基本生产生活、农地可持续发展与农村秩序稳定等基本利益的情况下,促进农地价值的高效利用。其一,农业补贴需遵循贡献与收益相匹配的原则,在保障承包农户耕地地力保护补贴等基础权益的前提下,应将种粮大户补贴、规模经营补贴等专项款项精准发放给实际种粮的经营主体,确保补贴流向真正从事粮食生产的贡献者。其二,纠正农村经营主体“重大轻小”的扶持取向。考虑到农村土地承包经营活动总体上收益不明显,且要承担较大的亏损风险,因而规模较小的经营主体反而有可能因抗压能力不强而面临负债或倒闭的风险,应得到政府必要的财政支持。具体而言,政府在分配福利补贴过程中,应根据大中小型经营主体的承受能力、经营效益与带动效果来安排补贴份额,以兼顾个体利益与规模经营优势。

第二,进一步完善与推广农村土地流转的履约保证保险制度。我国已有部分地方推行农村土地流转的履约保证保险试点,形成初步经验。例如,2015年四川省邛崃市开展土地流转保险试点,中华联合财产保险股份有限公司与被保险人邛崃市冉义镇土地规模经营业主代表签订了协议,在全国首创农村土地流转履约保证保险机制。2017年6月,江苏省南通市海门区借鉴邛崃模式开展土地流转保险业务,中国人民财产保险股份有限公司海门支公司为悦来镇启文村土地提供流转保险服务^[22]。然而,现有保险制度还存在一些问题,应从管理、技术与融资三个层次加以优化,在政策性福利补贴基础上,发展经济性的风险保障机制。其一,应完善保险的监管机制。考虑到农村土地的履约保证保险尚未得到基层政府的重视,难以保证该保险实际执行。对此,政府应保证履约保证保险支持政策的稳定性与持续性。对于信用等级较高、连续多年参保且无违约的主体,实施长期的优惠政策。此外,政府应开发多种财政支持政策,如增派保险专业人员对接土地交易、划拨专项资金补贴履约保证保险的保费、建设保险公司担责的严格监管制度等,并尽量减少基层政府的工作负担。其二,加强履约保证保险的数字平台建设。综观履约保证保险的应用问题,复杂的办理程序与高昂的谈判成本是双方回避该保险应用的重要原因。因此,要利用部分地区建立的土地交易平台,开展履约保证保险的宣传、自动化办理、疏解法律风险等方面工作,增强农户、村集体对该种保险的认可度与信任度,且在交易中减少信息了解与操作成本,提升签约率。其三,着力推行农村土地流转经营的“保险+期货”模式。目前,多数履约保证保险仅支持具有规模优势的粮食作物,以避免过高的生产与市场交易风险。相比之下,经济作物的种植尚难得到履约保证保险的青睐。为克服经济作物带来的风险问题,保险公司可进一步将承保风险转移到期货市场之中,以减轻保险公司的承保负担。

第三,完善农村土地规范利用与保护的监管制度。除完善农村土地价值保护的法律法规外,还应在实践中梳理管理机构权责、明确全流程监管要求。一方面,在法律规范统摄下,明确不同主体的监管权限与职责:农业农村部门,主要负有牵头协调、经营权流转监管、农户权益保障等职责;自然资源部门,主要负有土地用途管制、规划落实、地籍管理、集体建设用地入市监管等职责;市场监管部门,主要负有市场主体登记、合同规范、反不正当竞争等职责;乡镇政府,主要负有属地管理、初审核查、协助执法等职责;村民委员会与集体经济组织,主要负有信息沟通、配合检查等职责,并直接与农村土地利用主体保持沟通,充当不同管理主体的衔接中介。除此以外,地方政府要与立法机关充分协作,在法律框架下形成土地流转合同范本、资格审查标准、动态监测技术规

范、环境风险评估标准等领域的监管标准及工作细则，以支持不同主体协同监督，避免“多龙治水”和权责不清导致的管理真空或重叠。另一方面，形成“事前—事中—事后”全流程监管系统。在事前监管上，实现分级分类审查，对重大流转交易实行强制性、实质性审查，明确受让方资质信用、经营计划可行性、风险承受能力、履约保证金等审查要素。同时，促进专业评估与农地流转指导制度落实。在事中监管上，综合运用卫星遥感、无人机巡查、物联网传感器、大数据平台等技术手段，落实网格化管理思路，建立对土地实际用途、经营主体履约状况、农户权益落实情况、环境影响情况的常态化、智能化监测网络，并建立风险预警模型与响应机制，畅通信息共享与举报渠道。在事后监管上，在优化执法权责清单基础上，进一步明确不同违法违规行为的牵头执法部门和协助部门，建立联合执法机制和案件移送制度，彻底解决执法主体不明和推诿问题。同时，赋予监管部门更有效的执法手段，使其具有足够威慑力。完善“责令恢复原状”的执行保障机制，优化合同终止程序，明确过错方责任和赔偿标准，并设立专项补偿基金，以降低合同终止的执行难度和农户损失风险。

四、结语

新质生产力发展给中国农村土地制度带来的不仅是全新的保护、开发与利用要求，更是新时代契合农村土地现状的科学方法论。本文认为，无论在发展目标、举措、条件还是背景上，都显示出农村土地制度发展与新质生产力建设的契合性，并可得到动态系统论、博弈论与外部性理论的有益指导。以新质生产力视角检视，中国农村土地制度在劳动力、生产资料与生产关系上还存在诸多发展问题，阻碍土地资源的高水准、可持续利用。未来，需提升农村土地利用主体的素养，重构农村土地利用与保护的要素价值体系，完善符合先进性要求的多种产权与交易管理制度。

参考文献

- [1] 高帆.“新质生产力”的提出逻辑、多维内涵及时代意义[J]. 政治经济学评论, 2023(6): 127-145.
- [2] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展[J]. 旗帜, 2024(2): 5-6.
- [3] 金敏, 陈明森, 余学锋, 等. 学习贯彻党的二十届四中全会精神笔谈[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2025(6): 4-14.
- [4] 周文, 许凌云. 论新质生产力: 内涵特征与重要着力点[J]. 改革, 2023(10): 1-13.
- [5] 顾海良. 新质生产力在中国式现代化系统集成中的新特征和新要求[J]. 当代世界与社会主义, 2024(5): 25-34.
- [6] 海尔穆特·库齐奥, 张玉东. 动态系统论导论[J]. 甘肃政法学院学报, 2013(4): 40-47.
- [7] 冯·诺依曼, 摩根斯坦. 博弈论与经济行为(上)[M]. 王文玉, 王宇, 译. 北京: 三联出版社, 2004.
- [8] 朱兵强, 周旭. 论中国碳市场不良资产的表现与法治应对[J]. 中国人口·资源与环境, 2024(2): 46-57.
- [9] 高文文, 张占录, 张远索. 外部性理论下的国土空间规划价值探讨[J]. 当代经济管理, 2021(5): 80-85.
- [10] 祝业亮, 刘粉. 农业现代化视角下推进土地流转的价值旨归、制约因素与策略取向[J]. 农业经济, 2024(8): 104-107.
- [11] 叶剑平, 李嘉. 供给侧改革背景下集体土地租赁的制度困境、经济动因与破解[J]. 贵州社会科学, 2017(6): 128-135.
- [12] 谭羽. 乡村振兴背景下土地经营权市场法律规制制度的完善[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 94-104.
- [13] 邓兴栋, 韩文超, 霍子文. 基于人地和谐的国土空间治理框架——以广州市为例[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 47-53.
- [14] 林广会, 邹建永. 农村集体经济组织成员资格认定的逻辑脉络及其展开[J]. 学术论坛, 2024(3): 110-123.
- [15] 刘同山, 张毅. 农户承包地细碎化治理: 顶层设计、基层实践与改革思考[J]. 中州学刊, 2024(3): 21-29.
- [16] 耿鹏鹏, 罗必良. 农地确权是否推进了乡村治理的现代化?[J]. 管理世界, 2022(12): 59-76.
- [17] 李玉基, 龙圣锦. 乡村振兴战略法治保障研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2023.
- [18] 黄艳敏, 张岩贵. 机会益贫化视角下农地流转估值模式[J]. 农村经济, 2014(5): 49-52.
- [19] 高家军. 生态文明视域下土壤污染治理的困境、国际借鉴与路径优化[J]. 地方治理研究, 2019(4): 40-49+78.
- [20] 徐国栋. 民法典整体贯彻绿色理念模式研究[J]. 中国法学, 2023(2): 48-70.
- [21] 周旭. 《民法典》绿色原则的司法适用: 实践样态与优化路径——基于2017—2022年裁判文书的梳理与分析[J]. 西安电子科技

大学学报(社会科学版), 2022(4): 93-104.

- [22] 李寒凝, 殷裕, 彭伟斌. 土地流转履约保证保险的契约风险配置机制研究——基于多案例的比较分析[J]. 管理现代化, 2023(2): 21-29.

(责任编辑: 胡英彬)

The Development Logic and Optimization Path of China's Rural Land System from the Perspective of New Quality Productivity

ZHOU Xu

Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China

Abstract: New productive productivity is the core engine driving agricultural and rural modernization. It exhibits a multidimensional logical coupling with the rural land system, encompassing "development goals—development measures—constraint conditions—historical context". This article introduces dynamic systems theory, game theory, and externality theory to construct a three-dimensional analytical framework of "labor force—means of production—production relations", revealing the theoretical basis for the adaptation of the rural land system to new productive productivity. Currently, the rural land system exhibits significant lagging: in the dimension of labor force, the development of rural land system lacks the necessary quality foundation of farmers and organizations, making it difficult to support the development of modern agriculture; in the dimension of means of production, a scientific resource management system encompassing soil, water, biology, and other elements has not yet been established in rural areas; in the dimension of production relations, the social security arrangements for farmers, the circulation and trading system of rural land and its legal supervision system do not meet the development requirements of new quality productivity. To address this, firstly, we should cultivate new agricultural land management entities through skill training and interest guidance to break the bottleneck of labor quality; secondly, we should reconstruct a comprehensive factor valuation system that includes economic, ecological, and social values, promoting the transformation of resource management from area control to "quality—function" collaborative governance; thirdly, we should form a composite governance mechanism of "welfare subsidies + performance bond insurance + full-process super-vision" to reduce transaction costs and strengthen risk prevention.

Key words: new quality productivity; rural land system; labor force; means of production; production relations