

土地流转政策执行研究

——基于盐城市 Y 镇“小田变大田”试点的调查

韦苏容

南京工业大学，南京

摘要 | 随着农村经济发展和城镇化加快，农村人口涌入城市导致土地撂荒、农地“非农化”“非粮化”问题突出。本研究以盐城市Y镇为例，该镇土地流转政策执行效果显著，“小田变大田”试点成功。通过实地调研，运用政策调适模型、利益相关者理论等，剖析了Y镇政策试点成功的条件，包括政策与环境的适应性、利益协调、执行灵活性等。Y镇的经验对农村土地流转政策执行具有借鉴意义，对政策示范推广具有理论价值，旨在为农村土地流转政策执行和推广参考。

关键词 | 政策调适模型；农村土地流转；政策执行；示范推广

Copyright © 2025 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

自 2004 年起至 2024 年，中共中央连续二十一载发布聚焦“三农”的中央一号文件，凸显了“三农”问题在中国社会主义现代化进程中占据的核心与优先位置。随着农村经济的发展和城镇化进程的加速，中国农村地区面临诸多挑战，包括土地撂荒、农地“非农化”“非粮化”的趋势以及土地细碎化问题。为解决这些问题，保护粮食生产安全并提升土地资源利用效率成为当务之急。2019年起安徽、山东、江苏等地陆续推行“小田变大田”政策试点，其中江苏省盐城市亭湖区在本次试点中取得巨大成效。本研究选择盐城市Y镇作为案例，通过实地调研与访谈，深入探讨了该镇成功实施“小田变大田”政策试点的条件，并总结了其执行过程中的宝贵经

验，旨在为其他地区推行土地流转政策提供有益的参考和启示。

国内外学者对农村土地流转政策及其执行效果进行了广泛的研究，其中不乏关于如何优化资源配置、提高农民收入及确保粮食安全等方面的探讨。国外研究多聚焦于私有制背景下农村土地市场的流动性及其影响因素，强调通过完善的产权制度保障市场功能的有效实现，并指出土地细碎化程度是阻碍农村土地交易的重要因素之一。相比之下，国内研究更侧重于分析土地流转的具体情况和变化，如实施土地互换、入股成立农村土地银行等措施来增加收入的效果显著。此外，还有学者从粮食安全的角度出发，发现土地流转政策对人均粮食产出和总产量具有明显的拉动作用，并且这种影响在不同区域之间存在异质性。

作者简介：韦苏容，南京工业大学研究生，研究方向：公共管理。

文章引用：韦苏容. 土地流转政策执行研究——基于盐城市Y镇“小田变大田”试点的调查 [J]. 社会科学进展, 2025, 7 (1): 55–58.

<https://doi.org/10.35534/pss.0701010>

本文旨在基于已有研究成果之上,选取盐城市Y镇作为案例研究对象,深入剖析其“小田变大田”试点的成功经验。区别于其他文献,本研究采用麦克拉夫林的政策调适模型结合利益相关者理论,不仅关注政策执行层面的细节,还探讨了政策环境、受影响者的反馈及利益博弈等因素对于政策成功的贡献。通过对Y镇进行实地调研,作者收集了一手资料,运用访谈法和案例分析法,详细了解了当地农民、政府工作人员及承包户的意见和看法,以期总结出具有普适性的经验教训,为其他地区推进类似的土地流转提供参考。

2 “小田变大田”:土地流转政策的试点

(1) 土地流转政策试点的政策背景

自20世纪90年代起,中国经济快速发展导致城乡差距随之扩大,我国推行乡村振兴政策,通过现代化产业带动农村经济发展,缩小城乡收入差距。城镇化使大量农村人口涌入城市,造成农地“撂荒”,亟需土地流转政策来提高农业生产效率,解决劳动力转移和土地闲置问题,推动农业集约化、现代化。土地流转政策优化资源配置,提高农民收入,并通过多次改革,特别是2004年《土地管理法》修订实现“三权分离”及确权登记,为政策实施提供法律基础。此举旨在优化土地利用,实现规模化生产,促进农业现代化和农村增产增收。

(2) 试点推行的困境

“小田变大田”试点在广东、山东等地推行,通过对相关文献与报道的搜集研究,发现他们在试点过程中存在以下几方面的共性难点。首先,农民对政策的认同程度低。由于政策宣传的不到位,农民对“小田变大田”政策试点持怀疑态度,这与他们传统的观念相冲击。其次,缺失利益协调机制。土地流转的过程中存在着一定的利益冲突,利益冲突不协调解决就会严重的阻碍政策的执行。最后,资金匮乏。“小田变大田”试点改革初期投入需要高额的资金,而这些往往超出单个农户或小规模集体的经济能力。并且部分地区资金来源单一,虽然政府是主要的资金提供方,但地方财政能力有限,且面临多方面支出需求,难以完全满足“小田变大田”所需的资金规模。

3 试点的“突围”:Y镇土地流转政策执行的过程及效果

3.1 盐城市Y镇概况

Y镇位于江苏省盐城市亭湖区,地处沿海平原,总面积129.51平方公里,耕地面积96,994亩,以水稻种植为主,并设有高质量农田试点。该镇重视耕地保护,积极响应国家耕地红线和粮食安全政策,合理规划土地资源。Y镇农业基础多元化,机械化程度较高,拥有丰厚财

政支持,积极发展现代化农业和新型农业经营主体。此外,Y镇还建设集农事体验、休闲观光、旅游度假为一体的生态宜居社区,促进农村经济多元化发展。

3.2 Y镇“小田变大田”试点的过程

(1) 积极进行政策解释及宣传

Y镇干部积极学习土地流转政策,确保政策执行方向正确,并通过多种方式向村民普及相关政策。由于村民对公告栏信息关注度低,Y镇采取了更主动的宣传措施,如利用村广播站、上门走访和定期召开村民会议等方式,提高村民对土地流转的了解。干部们耐心解释政策,解答疑问,鼓励农民积极参与土地流转,转变观念,大胆创新创业,投入到产业发展中。这些努力营造了良好的政策执行氛围,促进了土地流转工作的顺利进行。

(2) 强化组织保障

Y镇成立双组长工作领导小组,各村建立村级攻坚队,Y镇农业服务中心的农业技术辅导员实行分片包村,为农村土地流转提供全程的技术指导与监督。成立了由镇领导挂帅的专项领导小组,负责“小田变大田”试点的总设计、规划和协调工作。明确政策试点的政策目标和任务,科学地进行责任分工,确保政策试点工作的有序进行。

(3) 多种渠道筹措资金

Y镇通过农民自筹、政府补贴和银行贴息等多种渠道筹集资金,推动农村土地流转。中央和地方政府将高标准农田建设纳入财政预算,直接投入资金进行土地整治和基础设施改善。Y镇利用项目资金,并引入民间资本先行垫资,发动农民以暂免5年流转租金的形式参与投资。改造后的农田由村合作社承包,种植大户逐年返还租金给投资方。这种方式有效整合了多方资源,促进了农田的高效利用和可持续发展。

3.3 Y镇土地流转政策的执行效果

(1) 实现土地资源的优化利用

以优化土地资源利用为中心,亭湖区的“承包权不动、经营权连片”改革被2023年中央一号文件推广。Y镇通过集中分散土地,提高了机械化水平和生产效率,改善了耕作条件,提升了粮食产量。土地流转促进了高效农业发展,增加了农民收入,并避免了土地抛荒现象。自2024年起,Y镇限制土地流转用途,确保农地仅用于粮食种植,保护土地资源,保障国家粮食安全。这些措施优化了资源配置,促进了适度规模经营,推动了农业现代化和农村经济发展。

(2) 优化农业经济体系

Y镇通过提升新型农业经营主体能力,援助家庭农场组建合作社,推动小农户协作经营,提供社会化服务,构建区域性服务平台,保护农民权益。实施“小田变大田”改革,实现集约化和机械化生产,显著提高粮

食生产效率。盐城市连续多年农林牧渔业总产值位居全省第一，入选国家农业绿色发展先行区名单，亭湖区也入选省级全程机械化示范县。盐城市坚持产业兴农、质量兴农、绿色兴农，完善冷链物流体系，打造“盐之有味”品牌，推进农村一二三产业融合发展，培养“新农人”，全面推进农业生产现代化，促进乡村振兴和农村经济可持续发展。

(3) 切实提升农民生活质量

Y镇通过优化经营模式和保障农民权益，提升了农民的生活质量。全镇耕地面积96,994亩，流转面积65,098亩，流转率达67.1%。农民可通过继续种植或土地流转获得收入，并在本地承包户或家庭农场务工增收。确权颁证减少了纠纷，确保土地流转自愿进行。合理的流转价格机制保证了公平补偿，政府提供的社会保障措施帮助农民多元化增收，确保土地流转后农民的生活质量得到保障。

4 Y镇土地流转“小田变大田”试点成功的条件

(1) 政策环境的适应性

Y镇位于盐城市区东北部，依托机场和高速出口，交通十分便利。通过实施“小田变大田”改革，集中分散土地，有效提高了土地利用率和机械化作业水平，减少农户纠纷，提升生产效率。全镇有1350户家庭农场，发展现代化农业。自2024年起，严格限制土地用途，禁止“非农化”和“非粮化”，提供种植补贴。亭湖区推行闭环监管系统，确保流转规范，严守耕地红线，保障粮食安全。这些措施使政策目标与现实需求高度匹配，具备高可行性和操作性。

(2) 利益协调机制构建完备

在农村土地流转的过程中，Y镇注重协调政府、农民和承包户这三大利益主体的关系，以确保土地流转工作顺利推进。通过引入“熔断机制”“底价+公开竞价+限价熔断”，稳定土地流转价格，引导理性竞争。Y镇采取了以下措施：建立定期沟通反馈机制，确保各方诉求表达；通过养老保险补贴解决农民养老问题；控制过高竞价，规范流转期限，限制土地用途，防止过度开垦，保护农地，提高使用效率。这些措施有效保障了土地流转的顺利进行，并为其他地区提供了宝贵经验。

(3) 执行策略灵活变通

Y镇通过建立有效的反馈机制，定期评估土地流转效果，逐步形成科学、高效、公平的流转机制。为防止“农转非”，Y镇严格限制土地仅用于粮食作物种植，并提供经济和农业物资补贴，设立粮食储存站解决“卖粮难”。针对价格紊乱，引入“底价+公开竞价+限价熔断”机制，引导理性竞争，提升承包积极性。创新闭环监管体系，融合线上线下监督，设定预警模型，全程监控流转活动，规避风险，防止撂荒和非农化，维护耕地

红线和粮食安全。这些措施促进了农业现代化，保障了农民权益和农村经济发展。

5 Y镇“小田变大田”成功试点对农村土地流转政策执行的启示

(1) 因地制宜制定政策方案

推进农村土地流转政策应遵循循序渐进的原则，确保农民利益最大化且自愿参与。政策目标需明确分层，结合导向性和激励性，设立总体与阶段性目标，并保持稳定性和灵活性以适应变化。政府既要推动农业基础设施建设，也要协助市场机制运作，深入了解农民需求设定具体政策目标。执行中，灵活调整政策方案，根据地方情况采用差异化策略，建立多方利益协调机制，利用信息技术提高效率，并加强农民教育。积极试点成功案例，推广有效的经营模式，如“公司+基地+农户”或“合作社+农户”，对积极参与者提供政策和资金支持，建立监测评估体系，及时传播成功经验，促进农业规模化经营和农业现代化发展。

(2) 优化利益协调机制

优化土地流转中的利益协调机制，需强化政策宣传，确保农民充分理解并认可政策；建立透明的利益分配机制，以保护农户和承包户利益；完善社会保障体系，减轻农民后顾之忧；尊重农民意愿，保障其决策权，建立健全反馈机制；谨慎处理大面积流转，避免强制行为；建立定期沟通与监督机制，及时解决问题，维护农民权益；促进多方合作，鼓励新型农业经营主体参与，支持社会资本有序进入。这些措施旨在维护各方权益，推动农业现代化和农村经济可持续发展。

(3) 提升政策执行资源

为提升农村土地流转政策的执行效果，需着重提高执行人员素质和优化政策保障体系。通过正面引导、强化职业操守及责任意识，并定期组织政策学习与实地考察，深化专业素养，鼓励创新思维，以创新驱动政策灵活高效落实。在政策保障上，政府应健全法律法规框架，确保政策有法可依，同时整合金融和社会保障机制。提供激励性信贷政策支持规模经营发展；逐步将流转土地农民纳入社会保障体系，消除其后顾之忧。优化最低生活保障机制，及时援助贫困或疾病家庭，维护基本生活权益，激发农民流转积极性。

6 结论

土地流转是实现乡村振兴政策、促进城镇一体化进程中不可忽视的重要环节，农村土地的集约化利用、农业生产的机械化、现代化程度都离不开对土地资源的合理规划。随着城镇化进程的加快、农村老龄化问题的严重，农村土地出现无人种植的情况，土地出现严重的撂荒现象。合理规划土地资源迫在眉睫，因此国家积极在

全国开展土地流转的试点工作，“小田变大田”试点在此背景下应运而生。国家在广东、山东、江苏等地开展试点工作，在试点的过程中存在着一些共性的困境，其中江苏省盐城市亭湖区在试点中取得突出成效。本文通过分析Y镇试点成功的条件，总结土地流转政策执行的经验，包括因地制宜制定方案、优化利益协调机制和提升政策执行资源。希望能为农村土地流转政策的执行提供借鉴意义，为农村土地流转政策的示范推广提供理论价值。

对Y镇试点成功的研究对理解中国政策的执行过程具有主要意义，是典型的“试点——推广”政策范式。西方的决策往往更多的是一种自上而下的决策，而中国更多的是通过对模糊政策的试点来推动政策的变迁。托马斯·戴伊在《自上而下的政策制定》一书中，从精英模型这一视角对美国政治和政策过程进行了考察^[1]。宁骚教授认为政策的操作过程是一个“从群众中来，到群众中去”的过程，在他构建的基于中国经验的政策过程模型中，从整体上把公共政策的运作过程概括为“上下来去”的过程^[2]。本文从Y镇“小田变大田”的试点中汲取经验，应用于中国土地流转政策的执行中。验证了

宁骚教授提出的“上下来去”的公共政策的运作过程，加深了对中国政策执行过程的理解。

参考文献

- [1] 王莉丽. 智库公共外交: 概念、功能、机制与模式 [J]. 中国人民大学学报, 2019, 33 (2): 97-105.
- [2] 宁骚. 中国公共政策为什么成功?——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释 [J]. 新视野, 2012 (1): 17-23.
- [3] 石晋昕, 杨宏山. 政策创新的“试验-认可”分析框架——基于央地关系视角的多案例研究 [J]. 中国行政管理, 2019 (5): 84-89.
- [4] 张欣, 欧谷. 乡村产业振兴中的政策堕距研究 [J]. 管理学报, 2024, 37 (6): 18-32.
- [5] 李晓飞, 崔月. 以面带点: 政策试点中地方政府政绩互补的实现机制——以M县宅基地三权分置改革试点为观察对象 [J]. 公共管理学报, 2024, 21 (3): 124-136, 174.

Policy Analysis of Demonstration Rural Land Transfer: A Survey and Study based on Y Town in Yancheng City

Wei Surong

Nanjing Tech University, Nanjing

Abstract: With the acceleration of rural economic development and urbanization, the influx of rural population into cities has led to prominent issues such as land abandonment and the “non-agriculturalization” and “non-grainization” of farmland. This study takes Y Town in Yancheng City as an example, where the implementation of land transfer policies has been notably effective, and the pilot project of “combining small fields into large fields” has been successful. Through field research and the application of policy adaptation models and stakeholder theory, the study analyzes the conditions for the success of the policy pilot in Y Town, including the adaptability of the policy to the environment, interest coordination, and flexibility in execution. The experience of Y Town provides valuable insights for the implementation of rural land transfer policies and holds theoretical significance for policy demonstration and promotion, aiming to serve as a reference for the execution and dissemination of rural land transfer policies.

Key words: Policy adaptation model; Rural land transfer; Policy implementation; Demonstration and promotion