

# 农地“三权分置”背景下乡村治理主体结构重塑研究<sup>〔\*〕</sup>

祝天智

(江苏师范大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116)

〔摘要〕农地“三权分置”改革改变了农村的社会结构,不仅促使更多农民家庭更加彻底地离开了乡村,而且从外部引入和从内部催生出一些新的主体。农村社会结构的变化提出了乡村治理主体结构重塑的议题。要重塑适应农地“三权分置”背景下的乡村治理主体结构,既需要为已经实现巩固城镇化并退出土地承包权的农民设立退出乡村治理主体资格的路径,又需要通过制度创新赋予新加入和新出现的主体以治理主体资格,更需要将农地“三权分置”背景下的各类主体聚合为“人人有责、人人尽责、人人享有”的乡村治理共同体。

〔关键词〕农地“三权分置”;治理主体结构;治理共同体

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.07.014

## 一、问题的提出

农地“三权分置”改革作为继家庭联产承包责任制之后“中国农村改革的又一次重大创新”,<sup>〔1〕</sup>深刻改变了农业的经营方式和农村的利益结构,进而引起农村社会结构发生新的重要变化:一方面,随着农地“三权分置”改革的实施,土地流转更加制度化、规范化和规模化,在此背景之下,“不仅外出村民回乡频率大幅降低,不少留守村民也逐渐向城镇转移投靠子女或照料就学的孙辈”;<sup>〔2〕</sup>另一方面,农地“三权分置”不仅为“中坚农民”<sup>〔3〕</sup>群体的进一步壮大提供了难得的机遇,而且在国家的大力扶持下,家庭农场主、合作社领办人、专业大户等内生型土地精英,以

及外来涉农企业等新型农业经营主体快速发展。据农业农村部披露,自党的十八大以来,“各类新型农业经营主体和服务主体快速发展,总量超过300万家”,而按照规划,“到2022年,家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织等各类新型农业经营主体和服务主体蓬勃发展”,<sup>〔4〕</sup>数量和质量都将进一步快速提升。

作为新时期“重大制度创新和理论创新”<sup>〔5〕</sup>的农地“三权分置”改革,已经并将进一步深刻改变农村社会的主体构成。不仅改革开放初期形成的所有农户高度同质化的主体构成不复存在,而且相当一部分主体已经或正在离开农村,同时诸多新的主体已经产生并迅速成长。因此,在此背景下推进乡村治理现代化,原先完全以户

作者简介:祝天智,博士,江苏师范大学公共管理学院教授,主要从事乡村治理与农村土地问题研究。

〔\*〕本文系国家自然科学基金课题“农地‘三权分置’背景下乡村治理现代化研究”(21BZZ098)的中期成果。

籍为基础界定乡村治理主体资格的办法,已越来越不符合当前乡村的实际;既出现了大量享有治理主体资格、拥有治理权的人却早已不在农村生活且不关心乡村治理的困境;也造成了不少在农村生活、愿意参与乡村治理的人却不享有治理主体资格的尴尬。因此,在当前推进乡村治理现代化的过程中,不仅需要考虑农村生活主体的上述变化,更需要针对各类主体差异化越来越大的现实,深入剖析各类不同主体的特质、禀赋和个性化需求,重新界定各主体的参与资格和参与权限,构建适应农地“三权分置”背景下乡村治理现代化需要的乡村治理共同体。

就目前学界对乡村治理主体的研究而言,一方面,虽然多数成果已经意识到乡村治理主体多元化的现实,认为乡村治理应该由“多元主体协同共治”,<sup>[6]</sup>但忽略了“三权分置”改革带来的乡村主体迅捷而深刻的变化,以及这些变化对乡村治理主体结构重塑的要求;另一方面,虽然有少数成果意识到了农地“三权分置”背景下“新型农业经营主体发展与乡村治理创新”<sup>[7]</sup>之间的关系,初步探讨了新型农业经营主体参与乡村治理的价值及其路径,但这些成果仅从这一群体的角度研究他们如何参与的问题,未从乡村治理现代化全局的角度,探讨同样发生重大变化的其他各群体的治理主体资格的问题,更未前瞻性地研究适应农地“三权分置”背景下乡村治理现代化需要的治理主体结构的问题。从某种程度上可以说,当前学界对乡村治理现代化中最基础的问题之一,即在农地“三权分置”的新背景下,到底谁应该享有治理权,以及不同主体应该享有哪些不同的治理权,如何将各主体聚合为一个乡村治理共同体的问题,还缺乏深入的研究。基于以上原因,本文从乡村治理现代化的角度,探析农地“三权分置”改革引起的乡村生活主体的变化,进而分析这些变化带来的乡村治理主体结构重塑的要求,在此基础上前瞻性地探讨通过体制和机制创新,将农地“三权分置”背景下的各主体聚合为人人有责、人人尽责、人人享有的乡村治理共

同体的问题,以期推动农地“三权分置”背景下乡村治理现代化的顺利实现。

## 二、农地“三权分置”背景下乡村社会结构的变化

农地“三权分置”改革在“进一步健全农村土地产权制度,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”<sup>[8]</sup>的同时,也加速了乡村生活主体的流动及分化,已经并正在继续深刻改变着乡村社会的结构。

首先,农地“三权分置”改革进一步解放了农民,促进更多的农民家庭更加彻底地脱离农业生产和农村生活。农地“三权分置”改革不仅规范了土地流转行为,使流转双方的利益更有保障,而且从制度层面既赋予了农民家庭在不耕种土地的情况下依然能获取土地收益的权利,又确保了农民的土地承包权,保证其在未来遇到土地征收时可以获得土地补偿款;既确保了农民的当期收益,又保证了其预期收益。农地“三权分置”改革使土地流转的数量稳步持续攀升,据张期陈等统计,“尤其最近的10年,我国土地流转程度平均每年增幅3%左右”。<sup>[9]</sup>与此同时,农地“三权分置”改革改变了此前农民家庭只有青壮年男性外出务工,而妇女和老年人多留守村庄的家庭习惯,更多的家庭把土地长期流转出去,不仅青壮年男性不再“候鸟式”地往返于城乡之间,妇女也可以放心地进城就业,老年人也因子女稳固落户城市而进城随子女生活。朱冬亮在研究中就发现,“被调查村庄大约有20%的家庭已举家移居到县城甚至更大的城市居住,超过50%的家庭作为农户的功能已消失或正在消失,有的甚至永久离开了农村”。<sup>[10]</sup>而国家统计局关于近年来人口城镇化的数据同样可以从侧面印证上述判断,数据显示,自农地“三权分置”改革以来,我国常住人口城镇化率一直在以平均每年超过1%的速度提升(详见下页表1),这意味着每年有超过1400万的农民离开农村。而随着大量农民快速进入城市,必然会对农村的人口结构造成明显而深刻的影响。

表1 农地“三权分置”实施以来常住人口城镇化率变化情况表

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
常住人口城镇化率	56.10%	57.35%	58.52%	59.58%	60.60%	63.89%	64.72%

其次,农地“三权分置”改革后,资本下乡速度加快,从城市到农村经营农业的涉农企业和农业服务企业快速发展壮大。为充分发挥农地“三权分置”改革的政策效用,国家出台了系列配套政策,推动城市工商资本下乡经营农业:2018年中共中央、国务院制定的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中就明确提出,“鼓励工商资本到农村投资适合产业化、规模化经营的农业项目,与当地农户形成互惠共赢的产业共同体”;<sup>[11]</sup>2019年中共中央、国务院又联合发文,要求“建立工商资本下乡促进机制”,“探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式,发展壮大村级集体经济”。<sup>[12]</sup>与此同时,2015年以来每年的中央一号文件,也一直在“引导和鼓励工商资本下乡”。<sup>[13]</sup>在中央的强力推动和地方政府的积极配合之下,工商资本下乡兴办农业企业的步伐大大加快。而随着这些工商资本下乡的,则是数量庞大的农业企业主及其经营管理人员,这些人已经成为乡村人口的重要组成部分。据焦长权和周飞舟调查发现,“工商企业资本下乡在中西部农村地区成为一种普遍现象,构造了新的村庄治理结构:村庄日益依附于公司,公司替代村庄成了基层治理的社会基础”。<sup>[14]</sup>

最后,农地“三权分置”改革还加快了农民内部的分化,家庭农场、专业合作社、专业大户等新型农业经营主体快速发展。农地“三权分置”改革不仅给土地经营权以独立的法律地位,给土地转入方的独立经营以明确的法律保障,而且规范了土地流转行为,促进土地流转从自发的零星流转到规范的规模化流转转变。这为发展适度规模经营和新型农业经营主体的迅速壮大提供了制度基础。国家还配套出台了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和《关于加快构建政策体系培育新型农业经

营主体的意见》等系列文件,“从财税、基础设施、金融信贷、保险支持、人才培养等多个方面,全方位制定了支持和扶持新型农业经营主体的政策”。<sup>[15]</sup>在此背景下,农村新型经营主体获得了迅猛发展。

### 三、社会结构变化对乡村治理主体结构重塑的要求

如上所述,农地“三权分置”改革“导致了集体经济组织‘成员’和‘村民’的身份不再统一”。<sup>[16]</sup>在农地“三权分置”的新背景下,乡村生活主体发生了迅速而深刻的变化,原有的乡村治理权分配格局已难以适应变化了的乡村人口结构,重塑乡村治理主体结构成为乡村治理现代化的重要议题。

第一,离村农民的乡村治理主体资格需要调整。对于离开乡村的农民,至少有两类群体值得关注:一类是彻底离开农村,实现巩固城镇化的人群。随着农地“三权分置”的推行以及以人为核心的城镇化战略的实施,户籍人口城镇化的步伐也在加快。国家统计局公布的数据显示,自农地“三权分置”改革以来,我国户籍人口的城镇化率也在以每年1%左右的速度提升(详见下页表2),这意味着每年会有超过千万的农民彻底脱离农村。虽然按照现行的“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的土地承包政策,以及承包期内禁止调整承包地的法律规定,这些人中的相当一部分仍未退出土地承包权,但从实际情况来看,这些彻底脱离农村的群体,既不会再回农村生活,也不再履行作为集体经济组织成员的义务,更不关心乡村治理的事务。因此这部分人既不必要也不应该继续享有参与乡村治理的资格。另一类是正处于城镇化过程中的农民,即已经在城市拥有稳定的工作,只是缺少城市户籍和住房,

甚至只是缺少城市户籍的群体。从统计数据来看,这一群体的数量也极其庞大,2021年,我国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距为18.02%,这意味着有超过2.5亿人生活在城镇却未在城镇落户。虽然这一群体中的部分人最终并不一定能实现户籍的城镇化,但毫无疑问这一

表2 农地“三权分置”实施以来户籍人口城镇化率变化表

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
户籍人口城镇化率	39.90%	41.42%	42.35%	43.37%	44.38%	45.40%	46.70%

第二,对于下乡的农业企业主,尤其是长期生活在农村的涉农企业主,应该享有与其贡献相对应的乡村治理参与资格。随着农地“三权分置”改革的逐步深入,“工商资本下乡大规模转入农地”,<sup>[17]</sup>而且越来越多的企业逐步扎根乡村,成为乡村振兴的主力军之一。这些下乡企业不仅带来了充裕的资金和先进的技术,加快了现代农业的发展,而且“通过规模经济、产业链延伸和技术进步,做大了农业蛋糕,增加了农民就业,提高了农民收入,改善了农村生产生活条件,促进了乡村振兴,缩小了城乡差距,推进了城乡一体化”。<sup>[18]</sup>尽管不少学者对下乡资本给乡村治理带来的诸如“势必与农民争利”,“导致权力腐败”<sup>[19]</sup>等风险表示担忧,但是,各类下乡涉农企业在乡村经济社会生活中已经具有不可替代的地位,在乡村振兴中发挥着极其重要的作用这一事实已不容置疑。而根据贡献与权利相一致,利益与参与资格相匹配的原则,在乡村治理现代化的过程中,就不能不考虑赋予下乡农业企业主与其贡献和利益相匹配的治理参与资格。

首先,对于涉及到下乡农业企业主核心利益的重要治理事项,应该给予他们一定的参与资格。作为乡村重要的生产和生活主体之一,下乡农业企业主由于在乡村有较大的投资,他们也会在乡村拥有自己的合法利益。而地方政府在对农村进行土地征收、项目建设的过程中可能会涉及到这部分人所经营的土地,在推动农村集中居住和乡村基础设施建设中可能需要牺牲这些人

群体中的大部分是未来实现户籍人口城镇化的主力。更重要的是,由于这一群体已经在城市拥有了稳定的工作,绝大多数时间都居住在城市,既很少回到乡村,也不熟悉乡村治理中的日常问题,更难以经常参加乡村治理的活动,因此,其参与与权限也应该与常年在村的农民有所不同。

的利益抑或需要他们的配合,因此,在国家针对农村土地征收、农田改造、农业生产设施建设所给予的补偿补贴款分配等事项上,以及诸如村集体经济组织内部就农田改良、土地整理、地块调整等涉及下乡农业企业主利益的治理行为中,都需要给予这部分人与其利益相适应的参与资格。否则,既可能造成对这部分人合法利益的侵害,也可能因为这部分人的不配合导致治理困境。

其次,对需要下乡农业企业主投资或者作出贡献的乡村治理行为,应该给予他们相应的参与资格。公共产品的供给是乡村治理的核心内容之一,在生产性公共产品供给和日常生活所需的公共产品供给,以及养老设施、休闲场所、娱乐健身设备的修建、购置等方面,都需要下乡农业企业主参与出资,甚至投入远比一般农民更多的份额。因此,在农村公共产品的供给、使用、维修、监督等各个方面,也应该赋予下乡农业企业主与其贡献份额相匹配的参与主体资格。

第三,各类新型农业经营主体也有获得与其地位和作用相匹配的乡村治理参与资格的诉求。农地“三权分置”改革为从农村内部培育新型农业经营主体提供了产权基础,而国家的大力扶持政策则加快了这一群体的发展壮大。这一群体在农业发展和农村生活中发挥着重要作用。虽然各地采取了吸收专业大户入党、推荐其参选村干部等办法吸纳这一群体参与乡村治理,但总体而言,“当前制度安排对新型农业经营主体的定位主要是市场生产者及服务者角色,滞后于该群

体参与乡村治理的需求和实践”，<sup>[20]</sup>这引出新型农业经营主体贿赂村干部、与农民冲突增多等负面后果。从乡村治理现代化的角度看，作为一个正在迅速崛起的“新土地精英阶层”，“不仅更新了村级治理的内容，而且在更深层次上影响村庄治理结构”，<sup>[21]</sup>应该获得与其地位和作用相匹配的独立的参与资格。

首先，农村各类新型经营主体应该在事关本村发展的重大决策和利益分配过程中，获得不同于普通村民的独立而规范化的参与资格。一方面，由于新型经营主体所经营的土地数量远远多于普通村民，在村中所拥有的利益也远多于普通村民。因此，村中的重大决策，如土地开发与调整、重大项目的投资等，对这些新型经营主体的影响要比普通村民大得多。因此，在保证他们作为普通村民参与决策与监督的同时，还应另外赋予其独立的表达、参与和监督的资格；另一方面，为消除当前部分新型农业经营主体通过非制度化方式参与乡村治理造成的负面影响，不仅需要赋予这一群体独立的参与乡村治理的资格，更需要通过加快制度创新和制度供给，对其参与乡村治理的资格进行明确和规范，从而既可以使他们顺畅地进行利益表达，发挥其在乡村治理中的引领和带动等正面作用，又防止和纠正其给乡村治理带来的消解公共性、与民争利等负面效果。

其次，新型农业经营主体在农村基础设施、养老、医疗、文娱等社会建设中，也应该享有独立的参与资格。这一方面是因为乡村社会建设的用地问题经常会涉及新型农业经营主体的利益；另一方面则是随着新型农业经营主体的发展壮大，他们不仅是乡村社会建设的主要出资方，而且他们通过雇佣关系与当地农民紧密联系在一起，因此能够集中相当一部分农民的意见，反映其心声。甚至一些规模较大的农业合作社领办人本身还举办了民办非企业组织，“包括民办学校、养老院、医院等，主要分布在教育、养老、慈善、文娱等领域，对改善农民生活、提升农民文化和技能，发挥着越来越重要的作用”。<sup>[22]</sup>因此，作

为乡村社会建设的主力军和主导者之一，他们应该享有独立的参与权。

#### 四、乡村治理主体结构重塑的路径

邓大才的研究显示，“产权与治理存在很强的关联性，产权单位与治理单位的关联性主要体现在对称性：对称性强，产权、治理的绩效相对较好；对称性弱，产权、治理的绩效则相对较差”。<sup>[23]</sup>上文的分析证明，在作为产权单位的农地“三权分置”改革之后，乡村社会构成发生了深刻变化，新出现的各类主体对参与乡村治理提出了新的诉求，这将重塑作为治理单位的乡村治理主体结构的问题提上了日程。

第一，针对农地“三权分置”背景下越来越多的人口离开农村的现实，建立和完善与承包权退出相对应的乡村治理主体资格退出机制。早在2015年，国务院就提出要“在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点，引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权”。<sup>[24]</sup>而随着这些农民退出土地承包权并离开农村，其退出乡村治理参与资格的问题也就理所当然地被提上日程。为稳妥推进离村农民退出乡村治理资格，可在自愿的基础上，根据其实现城镇化的程度，有针对性地激励其退出土地承包权，并退出乡村治理资格。

首先，对于确已实现巩固城镇化并已退出土地承包权的农民，应通过法律或政策明确规定，其在退出土地承包权的同时退出乡村治理的参与资格。一方面，从农民的角度看，按照现行的土地承包权退出政策，农民退出土地承包权是一次性永久退出，即一旦退出土地承包权，将无法再次获得土地承包权，再加上退出承包权的农民一般已经在城市有了稳定的工作和固定的住房，享有城市的各种社会福利，他们既无时间精力，也无动力再回去参加乡村治理的事务；另一方面，从乡村治理的角度看，由于退出承包权的农民已经基本，甚至完全切断了与原集体经济组织的联系，他们在乡村治理中已不再享有利益，如

果再让他们享有参与乡村治理的资格,对其他村民也不公平。基于上述两个方面的理由,建议通过修改《村民自治条例》和《村民委员会组织法》等形式,明确规定已经彻底搬离农村并退出土地承包权的农民,不再作为村民享有村民的选举、罢免、决策和监督等权利。

其次,对于正在实现城镇化的农民,可鼓励他们根据城镇化的程度,有条件地暂时退出土地承包权,并自愿暂时放弃部分乡村治理的资格。处于实现城镇化过程中的农民多为“年龄较轻、在城市有固定工作、并有强烈的城镇化意愿,只是缺少住房和户籍的农民”,<sup>[25]</sup>可以允许他们在自愿的前提下暂时性退出土地承包权,并暂时性退出诸如日常监督和村务管理等部分乡村治理资格。从发展趋势看,他们中间的绝大部分都会在不远的未来实现巩固的城镇化而彻底离开农村,即便个别人最终城镇化失败,也可以再次获得土地承包权而重新获得乡村治理的参与资格。

第二,创新乡村治理体制,给予外部新加入以及农村内部新出现的主体明确而规范的参与资格,既赋予他们与其地位及贡献相对应的乡村治理参与权,又严格规范其参与行为。现行的乡村治理体制仍保持着改革开放初期形成的相对封闭和均等化的特色,这一方面表现为严格以户籍为依据赋予乡村治理参与资格,另一方面表现为严格按人头实行一人一票的决策机制。这显然已不适应新主体不断涌现和农民内部分化不断加快的现实,为解决治理资格固化与人口变化之间的矛盾,当务之急要做的有以下两点:

首先,赋予下乡农业企业主等外来新主体一定的参与权,将其纳入乡村治理的制度化体系之中。由于现行乡村治理体系中既没有对下乡农业企业主参与乡村治理资格的授权,也没有对其参与行为的规制,因此出现了消解乡村公共性、侵害农民利益等各种负面影响。为解决此问题,一方面,需要赋予外来新主体参与资格,尤其需要通过制度创新,在村民自治这一体系之外,创设诸如民主恳谈会、协商议事会、乡贤理事会等

组织,把这些主体吸收其中,使他们有机会参与村务的重大决策,有渠道反映自身的合法诉求,有资格参与村务的监督;另一方面,需要为外来新主体的参与行为设定边界,尤其是防止其把持或者操控村委会等村民自治组织,禁止其将土地进行“非农化”经营等行为,防止和减少外来企业主与农民之间矛盾冲突的发生。

其次,通过重点发展家庭农场主入党和加入村党支部,支持农业合作社领办人竞选村委会职务,以及主动吸纳新型社会组织的负责人参与乡村治理等办法,从制度层面吸纳这些从农村内部新涌现的新型农业经营主体进入乡村治理组织。尽管各地已自发采取了各种方法吸纳上述主体参与乡村治理,但这些方法多数都不规范,存在诱发矛盾冲突和妨碍乡村治理的隐患。同时,这些方法因缺少制度依据,往往存在难以持续和不被认同的问题。因此,为推进农地“三权分置”背景下的乡村治理现代化,需要从国家层面以法律或政策的形式给予明确规定,为家庭农场主、合作社领办人和新型社会组织负责人参与村党支部、村委会等各种乡村治理组织提供制度支撑,一方面,充分发挥他们的引领和带动作用,另一方面,要做好监督,防止他们依靠自身资金和经营规模优势,造成侵占集体资产等妨害乡村治理现象的发生。

第三,创新乡村治理机制,将农地“三权分置”背景下乡村的各主体凝聚成“人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”。<sup>[26]</sup>重塑农地“三权分置”背景下乡村治理主体结构不仅需要调整各主体的参与资格,更重要的在于通过新的机制整合各主体的参与权限和利益关系,使其构成一个各尽所能、利益均衡的治理共同体。

首先,需要创新乡村治理的决策和监督机制,构建人人有责、人人尽责的治理共同体。一方面,要增加现有的村民自治和村务监督机制的包容性和透明性,将农地“三权分置”背景下催生和引入的各类新主体切实纳入其中,充分发挥他们在决策和监督方面的知识、技术、信息和经验

优势,使决策和监督更加符合农地“三权分置”之后乡村治理的实践需要和利益格局;另一方面,亟需适应农地“三权分置”实施后乡村各主体利益格局发生重大变化的现实,创设和完善民主协商、利益协调、多元协同机制,不仅使原有和新出现的各类主体都能够顺畅参与,而且使经营规模大小不同的经营者的利益都得到切实维护。

其次,创新农地“三权分置”背景下乡村治理的利益均衡和纠纷解决机制,构建各类主体人人共享、和谐共处的治理共同体。一方面,针对农地“三权分置”背景下乡村各类主体高度异质化的特征,在完善村民自治机制的同时,需要通过诸如村委会与合作社协商议事会、听证会、联席会等各种形式,构建新的利益分配和利益均衡机制,既保护外来经营者和内部新出现的各类新型经营主体的利益,又切实保护农民个体的利益;另一方面,针对农地“三权分置”背景下可能增多的外来企业与村民之间、新型经营主体与传统小农之间、农业合作社与村集体之间等各类矛盾冲突,需要创设新的矛盾纠纷防范和解决机制,既要充分挖掘和运用乡村内部资源,“整合村内力量,发挥德治和自治作用”,防止和减少纠纷的发生;又要构建“司法调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼”等机制无缝衔接、高效联动的纠纷化解体系,<sup>[27]</sup>及时化解各类矛盾冲突。

## 注释:

[1]韩长赋:《土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新》,《光明日报》2016年1月26日。

[2]黄增付:《农村新土地精英的崛起与村庄治理》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

[3]贺雪峰:《中坚农民的崛起》,《人文杂志》2014年第7期。

[4]《农业农村部关于印发〈新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)〉的通知》,《中华人民共和国农业农村部公报》2020年第3期。

[5]习近平:《论坚持全面深化改革》,北京:中央文献出版社,2018年,第398页。

[6]杜智民、康芳:《乡村多元主体协同共治的路径构建》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

[7]孙运宏、宋林飞:《新型农业经营主体发展与乡村治理创新》,《南京社会科学》2016年第12期。

[8]《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》,《人民日报》2016年10月31日。

[9]张期陈:《“三权分置”前后的家庭承包土地流转研究:基于“村一委”互动视角》,《学习与探索》2020年第8期。

[10]朱冬亮:《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》,《中国社会科学》2020年第7期。

[11]《中共中央国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》,《人民日报》2018年9月27日。

[12]《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,《人民日报》2019年5月6日。

[13]《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,《人民日报》2020年2月6日。

[14]焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》2016年第1期。

[15]祝天智:《农地“三权分置”背景下乡村治理现代化研究》,《学术界》2021年第8期。

[16]董欢:《农地承包经营权有偿退出的现实合理性及可行性分析——基于农业转型、新型城镇化和乡村治理视角的考察》,《复旦学报(社会科学版)》2017年第4期。

[17]张良:《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》,《中国农村观察》2016年第3期。

[18]王文龙:《工商资本下乡利弊之争——基于利益博弈的视角》,《经济体制改革》2022年第1期。

[19]贺雪峰:《工商资本下乡的隐患分析》,《中国农村发现》2014年第3期。

[20]黄增付:《新型农业经营主体参与乡村治理的制度支持分析》,《广西社会科学》2020年第2期。

[21]余练:《新土地精英的崛起与村级治理重构》,《思想战线》2018年第1期。

[22]殷民斌:《多元与协同:构建新型乡村治理主体关系的路径选择》,《江淮论坛》2016年第6期。

[23]邓大才:《产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑》,《中国社会科学》2015年第7期。

[24]《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》,《农村工作通讯》2015年第16期。

[25]祝天智:《城乡融合发展背景下土地承包权退出政策创新研究》,《学海》2020年第6期。

[26]《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,《人民日报》2021年7月12日。

[27]聂晶:《构建新型乡村多元化纠纷解决机制》,《人民论坛》2020年第18期。

[责任编辑:刘姝媛]