·农业经济·

农地流转促进乡村治理现代化：内在机制、现实困境与实现路径

洪名勇，姜　月

（贵州大学 经济学院，贵州　贵阳　550025）

摘　要：农地流转不仅是土地要素优化配置的经济过程，更是乡村治理基础重构的治理过程。本文基于“治理结构—治理工具—治理知识—治理秩序”的分析框架，系统考察农地流转促进乡村治理现代化的内在机制、现实困境与实现路径。农地流转推动乡村治理结构由村“两委”一元结构向村“两委”、村民、新型农业经营主体多元共治结构转型，治理工具由以人情为基础的关系治理向以制度和规则为核心的契约治理演进，治理知识实现地方知识与科学知识的融合，治理秩序形成内生秩序与外生秩序的整合，从而夯实自治基础、强化法治保障、激活德治资源，并推动自治、法治、德治“三治融合”，进而促进乡村治理现代化。但是，在实践中，农地流转仍面临多元主体权能配置失衡、契约治理效能不足、科学知识转化受阻和内外秩序整合不畅等现实困境。对此，本文提出应通过厘清多元主体权责、健全契约治理体系、完善知识融合机制、规范边界与协调利益等路径，充分释放农地流转的治理效应，为实现治理有效的乡村振兴目标提供理论依据和实践启示。

关键词：农地流转；乡村治理现代化；治理结构；治理工具；治理知识；治理秩序

中图分类号：F301.2　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1000-176X(2026)10-0086-13

一、问题的提出

乡村治，则天下安；乡村稳，则国家兴。乡村治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，也是全面推进乡村振兴的必然要求。党的十九大报告指出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。党的二十届三中全会进一步指出，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。然而，当前乡村治理的内生性资源相对匮乏，同时还面临有效治理结构与秩序缺位、村治组织弱化、治理规则断层等挑战，亟须顺应农业农村现代化和乡村治理现代化的趋势和要求，因地、因时、因人进行调整和优化[1-2]。土地资源是乡村治理的重要物质基础，其占有、使用和分配格局直接决定乡村主体参与社会治理的模式、结构、效果[3]。理论上，只有深化农村土地制度改革，巩固和完善农村基本经营制度，才能实现乡村治理体系和治理能力现代

收稿日期：2026-01-20

基金项目：国家自然科学基金地区科学基金项目“空间距离、关系强度与农地流转契约履约机制研究”（72163003）；贵州省教育厅高校人文社会科学研究基地项目“基于农地制度的农业新质生产力形成机制研究”（GDZX2024003）

作者简介：洪名勇（1965-），男，贵州毕节人，教授，博士，博士生导师，主要从事土地制度政策研究。E-mail：hongmingyong@163.com

姜　月（通讯作者）（1998-），女，四川绵阳人，博士研究生，主要从事农村发展研究。E-mail：1771432116@qq.com

化[4]。农地流转作为土地制度改革的关键环节，已成为研究中国乡村治理的重要切入点，其不仅促进了农村劳动力向城市非农部门的大规模转移，也为新型农业经营主体下乡提供了契机。这“一出一进”冲击并重塑了乡村治理结构，营造了开放流动的新型治理环境，极大地改变了乡村治理的运行逻辑和现实面貌。实践表明，农地流转蓬勃发展的地方，乡村治理往往更具成效，乡村发展也更加繁荣。因此，系统分析农地流转促进乡村治理现代化的内在机制、现实困境与实现路径，对于实现治理有效的乡村振兴目标具有重要的理论价值和现实意义。

学术界围绕农地流转和乡村治理现代化的研究已形成较为丰富的成果，现有研究主要从产权、主体、制度等视角展开分析。其一，从产权视角出发剖析乡村治理主体构成。承包地“三权分置”改革通过落实集体所有权激活了集体治理效能，稳定农户承包权保障了农民主体地位，放活土地经营权整合了治理资源[5]。在这一制度安排下，土地经营权得以流转，新型农业经营主体得以参与生产经营，随之乡村治理主体结构发生变化。在农业生产经营和乡村建设实践中，新型农业经营主体的治理参与诉求持续增强[6]，其逐渐成为乡村治理的重要参与力量。因此，需要厘清各治理主体之间的行为边界，进而为推进乡村治理现代化构建合理的主体结构[7]。其二，从主体视角切入考察农地流转背景下相关利益主体各自的角色定位、行为方式及其对乡村治理的影响。农地流转后，部分农民从土地束缚中解放出来，其公共服务需求和经济利益诉求也随之提升。为维护自身经济利益，农民参与乡村政治和乡村治理的积极性显著提高[8]。农地流转还有利于新型农业经营主体的发展。新型农业经营主体以规模化、多元化、专业化和市场化等特征重塑了乡村外部环境与内部结构[2]。同时，这些外来资本对乡村治理结构的冲击，也使得村庄经历了治理主体的非对等性进出、治理资源的非均衡性流动和治理方式的非规范性建构[9]。此外，村集体在农地流转过程中身兼权利人、管理者和服务者等多重角色，角色边界的模糊和定位机制不明可能引发内在冲突[10]，也会影响乡村治理效能。其三，从制度视角探讨农地流转在具体乡村社会情境中的嵌入和适配机制。中国乡村社会既是国家政策下沉的载体，也内含由血缘、地缘和业缘编织而成的多重社会关系体系，这使得外源性制度在嵌入乡村时往往面临正式制度与非正式制度之间的摩擦和张力[5]，因而需要在与本土实践的互动中持续调适。总体来看，现有研究虽从多元视角揭示了农地流转与乡村治理现代化之间的复杂关联，为本文提供了重要支撑，但仍存在一定研究局限。现有研究多聚焦于农地流转对乡村治理某一侧面、单一效应或作用机制的分析，缺乏立足乡村治理体系整体运行逻辑、系统探析农地流转对乡村治理综合影响的研究，也忽视了农地流转过程本身蕴含的治理性和动员性，以及其对自治、法治、德治“三治融合”的内在推动作用。基于此，本文立足乡村治理体系的整体运行逻辑，重新审视农地流转的多维治理效应，以期丰富和拓展现有研究成果。

本文认为，实现乡村治理现代化，有赖于其运行的治理基础，即支撑和维系乡村治理活动有效开展的底层结构和要素集合[5]，包括治理结构[11]、治理工具[3]、治理知识[12]和治理秩序[13]。具体而言，治理结构回应“谁来治理”的问题，涉及乡村治理主体结构和权能配置；治理工具回应“如何治理”的问题，涉及规则运行程序和契约制度安排；治理知识回应“凭何治理”的问题，涉及地方知识与科学知识的互动融合；治理秩序回应“治理何以持续稳定”的问题，涉及内生秩序与外生秩序的调适整合。这些要素是乡村治理体系得以构建并发挥作用的基础条件，也是自治、法治、德治协同运转的关键支撑。农地流转不仅是土地要素优化配置的经济过程，更是以土地经营权重组为核心、深度嵌入乡村社会的治理过程。在这一过程中，治理结构、治理工具等治理要素发生重构，乡村治理形态也会发生改变。因此，无论是产权变革、主体互动还是制度嵌入，农地流转对乡村治理现代化的影响均非单一、孤立的，而是通过治理结构、治理工具、治理知识与治理秩序的协同重塑，夯实自治基础、强化法治保障、激活德治资源，并在此基础上推动自治、法治、德治“三治融合”，进而促进乡村治理现代化。

本文构建“治理结构—治理工具—治理知识—治理秩序”的分析框架，探讨农地流转通过重塑治理结构、优化治理工具、更新治理知识、重构治理秩序，促进乡村治理现代化的内在逻辑。相较于现有研究相对碎片化的解释路径，本文从治理要素联动的视角出发，揭示农地流转促进乡村治理现代化的内在机制，剖析当前实践中面临的现实困境，提出相应的实现路径，旨在为理解农地流转促进乡村治理现代化的内在机理提供新的解释框架，并为完善乡村治理体系、提升乡村治理效能提供政策启示，以更好地回应乡村振兴背景下实现乡村治理现代化的实践需求。

二、农地流转促进乡村治理现代化的内在机制

农地流转不仅改变了土地经营关系，还重塑了乡村治理运行的基础条件。土地经营权向新型农业经营主体流动，打破了以村党支部委员会和村民委员会（下文简称村“两委”）为核心的一元治理格局，推动乡村治理由一元结构向多元共治结构转型；交易关系的市场化和陌生化推动乡村治理工具由关系治理逐步转向契约治理；规模化经营和制度化运作提升了乡村治理的复杂性，推动科学知识不断嵌入乡村治理实践，并与地方知识相融合；国家制度和市场规则作为外生秩序进入乡村社会，在与内生秩序的博弈和调适过程中逐步实现内外秩序的整合。即农地流转以土地经营权在农户与新型农业经营主体之间的再配置为起点，推动乡村治理主体结构和权力配置的重构，引发治理工具、治理知识和治理秩序的协同变迁，重塑了乡村治理运行的基础条件和内在逻辑，是健全自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理体系、促进乡村治理现代化的重要动力。

（一）治理结构现代化：由一元结构向多元共治结构转型

结构可被视为一种关系的组合，它反映了事物内部的逻辑联系及其发展的客观规律[14]。乡村治理结构是指不同治理主体围绕乡村事务所形成的相对稳定的关系格局和权能配置方式，本质上回答的是“谁来治理”的问题。在中国承包地“三权分置”制度框架下，土地权利体系包括土地所有权、土地承包权和土地经营权，其权利归属主体分别对应农民集体、农户和实际农业经营主体[6]。这一产权安排为农地流转提供了制度前提。土地经营权的流动重构了农村社会关系[15]，促进乡村治理结构由一元结构向多元共治结构转型。

1.治理主体多元

中国的行政村通常由若干个自然村组成，并下设若干个村民小组。长期以来，村“两委”作为乡村治理的核心领导力量，凭借对集体土地资源的管理权及乡村熟人社会中的组织权威，在乡村治理中居于核心地位。农地流转以土地经营权的重新配置为核心，推动农业经营由小农分散经营向组织化、规模化经营转变。土地规模化经营需要相匹配的农业经营主体，具有规模经营能力的新型农业经营主体借助农地流转进入村庄农业领域，并逐渐嵌入乡村社会，打破了原有以村“两委”为核心的一元治理格局，促使乡村治理主体结构发生了变化。基于人员构成和资产来源差异，可将新型农业经营主体分为内源性主体和外源性主体。内源性主体主要由村庄内部成员构成，其资产结构以农户自有资产和村集体资产为主，主要包括专业大户、家庭农场和农民专业合作社[2]。内源性主体与村民之间保持着良好的信任关系，并且深谙本地乡风民俗和村庄运行规则，在农地流转过程中具有天然的优势。作为“原村民”，内源性主体对村庄的归属感和责任感也更强[2]，在参与生产经营的同时，也将参与公共事务、维护乡村秩序视为己任，会主动承担部分治理职能。此外，参与农地流转的实际经营者还包括农业企业、专业合作社等外源性主体。外源性主体由外来经营者、专业技术人员等“新村民”构成[2]，他们通常借助农地流转进入村庄，通过获取土地经营权开展规模化经营，并依托资金、技术和经营管理经验等参与农业生产活动。外源性主体下乡的初衷并非参与乡村治理，而是追求规模经营效益，具有较强的盈利动机。由于外源性主体在乡村社会网络中的嵌入程度较低，与村民之间不具备熟人社会的良好信任关系。因此，为了经营活动的顺利开展和维护自身经济利益，他们往往会通过邀请村干部兼职、经

民主程序加入村级治理组织等方式主动介入乡村治理。同时，因经营场地位于村庄内部，经营行为在空间上仍嵌入村庄场域，外源性主体也常以资金支持、技术协作等形式参与农田基建、环境保护等公共事务，从而逐渐成为乡村治理的重要参与力量。在宏观上，农地流转通过“地动”带动“人动”，增加了乡村治理主体的数量，使乡村治理的发起者不再局限于村“两委”，承担者也不再局限于本村村民。在微观上，多元治理主体基于不同的资源禀赋和利益诉求，在农地流转中形成了复杂的互动关系，并在持续协商、合作和博弈的过程中，推动了乡村治理权能的重新配置。

2.治理权能配置

在传统一元治理结构中，村“两委”凭借对集体土地资源的管理，实现了决策权、执行权和监督权的高度集中，而农户因能力受限、“搭便车”心理和居住分散，在治理过程中长期处于被动地位。随着农地流转的推进，土地经营权在农户与新型农业经营主体之间的流动，将原本集中于村“两委”的土地处置权能逐渐纳入多方主体互动的过程中，促使乡村治理权能配置由此发生变化。第一，在决策权方面，农户基于集体成员身份依法享有土地承包经营权，农地流转为其提供了自主处置土地的制度化渠道，使其能够根据耕种的机会成本和转出后的收益与风险，衡量是否加入到农地流转市场。因此，作为农地流转的转出方和受益方，农户在农地流转中拥有一定的自主权和话语权[16]。新型农业经营主体在农地流转市场中作为农地转入方，天然具有主动参与农地流转决策的强烈动机。因此，原本由村“两委”主导的土地处置决策，逐渐转变为村集体、村民与新型农业经营主体多方参与、协商的过程。第二，在执行权方面，村“两委”可以为农户提供农地流转相关政策法规的咨询和信息服务，并作为交易中介在推动农地流转的过程中发挥了重要作用[17]。随着农地流转实践的深入，新型农业经营主体与村民的互动日益频繁、联系日益紧密，在规模较小、社会关系嵌入较深的情形下，双方直接协商的可能性提升，执行权存在由村级组织向交易双方分散的趋势。但是，在涉及大规模、跨区域的农地流转中，因涉及的主体多、协调成本高、风险的不确定性大，村集体在资源整合、规则协调和纠纷处理中仍具有优势，新型农业经营主体也更倾向于直接与村级组织进行集中协商。可见，在不同农地流转情境下，执行权呈现差异化配置特征。第三，在监督权方面，在传统乡村治理中，村级事务的监督主要由村“两委”自行行使，并接受上级行政监督，普通村民因信息不对称和参与渠道有限而难以介入。新型农业经营主体出于保障经营权益的需要，会主动监督村“两委”在农地流转决策和执行中的行为；村民在契约意识和权利意识增强的推动下，也会主动参与监督。随着农地流转关系趋于稳定，流转双方在长期合作预期下会形成自主监督机制。村“两委”的监督权逐渐部分让渡给村民和新型农业经营主体。围绕农地流转形成的多元主体权能配置过程，实际上体现了民主决策、民主协商、民主管理、民主监督的自治逻辑。总体来看，农地流转通过主体扩容和权能重构，推动乡村治理由村“两委”主导、权力集中的一元结构，向村“两委”、村民和新型农业经营主体多方参与、权能分散的多元共治结构转型，夯实了自治基础。

（二）治理工具现代化：由关系治理向契约治理演进

治理工具是指在乡村治理中用以协调治理主体行为、规范交易关系并约束权力运行的制度规则和操作手段，侧重于回答“如何治理”的问题。土地作为乡村社会最重要的生产资料，其分配方式和权利结构决定了农民的生计模式和乡村社会的交换关系。基于交换和合作行为的差异，乡村社会可以被划分为关系型社会和契约型社会两种类型[18]。相应地，维系这两种社会形态运行的治理工具分别为关系治理和契约治理，前者依赖人情、声誉、道德规范等非正式制度，后者则依赖法律制度、产权规则等正式制度。农地流转推动乡村治理工具现代化的核心在于，促使以人情为基础的关系治理向以规则和制度为核心的契约治理演进。

1.关系治理式微

关系型社会也可称之为熟人社会或人情社会，村社成员依据亲疏远近构成由内而外的社会关

系网络，形成以自我为中心、信任向外逐层衰减的差序格局，正如费孝通所言，“好像把一块石头丢在水面上发生的一圈圈推出去的波纹”[19]。在此社会结构中，生存共识、情感联结和利益关联共同构成了乡村社会普遍认可的交往逻辑，人情由此成为嵌入乡村社会的非正式制度安排。人情交易作为根植于乡土逻辑、内嵌于熟人社会的合作机制，构成了乡村关系治理的核心。农地流转推动农村劳动力外流，并吸引外源性主体进入乡村，冲击了乡村熟人社会网络，致使长期以人情为本位的关系治理效能逐渐式微。一方面，农地流转释放了农村劳动力，推动其向非农领域转移。农村劳动力外流使原有社区成员在物理空间上趋于分散，村民之间的社会联系减弱，家庭之外的认同感逐渐弱化，行动单元也逐渐解体[20]。另一方面，农业企业、专业合作社等外源性主体通过农地流转进入乡村，其与本村村民之间缺乏长期积累的人情、亲缘和地缘纽带，且经营目标、价值观念与本村村民存在差异，其持续涌入加速了乡村社会由熟人社会向半熟人社会的转型。尤其在市场化程度较高的地区，甚至出现了向陌生人社会过渡的趋势。因农地流转引发的乡村社会结构变迁，使得原本依赖声誉约束和道德规范发挥作用的关系治理，难以在交易主体日益陌生且高度流动和异质的流转情境中发挥作用，由此引发了对现代化治理工具的迫切需求，要求其能与当前的社会结构和交易形态有效适配。

2.契约治理建立

陌生人社会下的契约治理是一种理性化的治理工具，其通过整合多方协作力量保障效率，排除人情纠葛和关系垄断[21]。农地流转推动交易对象由熟人圈层扩展到陌生人网络，这为契约治理的兴起奠定了现实基础。不同的交易属性应该匹配与之对应的治理结构和契约类型，以实现交易成本最小化和治理绩效最大化[22]。在传统熟人社会中，交易成本主要包括关系网络的持续维护成本和道德约束下的隐性履约成本。在陌生人社会中，农地流转双方由于缺乏稳定的社会信任基础和正式约束机制，其信息搜寻成本、谈判成本等会显著上升。同时，农地规模经营具有较强的资产专用性特征，新型农业经营主体会投入大量专用设备，并配套购置生产服务，这不仅抬升了监督管理成本，也意味着在缺乏正式治理工具保障的条件下，新型农业经营主体的高额投入极易因对方的“敲竹杠”行为而面临损失。契约作为将农地流转双方连接起来的纽带[23]，通过明确双方的权利和义务，以法律形式界定流转期限、租金标准、违约责任等内容，以及借助产权登记、合同备案、纠纷仲裁等制度安排，构建了正式的保障体系。该体系有效降低了交易成本，进而抑制了机会主义行为。由此可以认为，契约治理是嵌入乡村社会的正式规则，主要依托法律条文和制度文本发挥作用，体现了乡村治理中“硬治理”的法治逻辑，即规范超出乡村内部规则边界的治理事务，以及处理仅凭内部规则难以有效解决的乡村问题[1]。相较于传统关系治理，契约治理更契合农地流转中的新型交易属性，是实现交易成本最小化和治理效能最大化的重要治理工具。然而，契约无法涵盖所有可能发生的情况，需要关系治理作为必要补充。例如，在实际土地经营中，一旦遭遇自然灾害或市场波动等风险冲击，农地流转双方需要通过私下协商的方式来缓解履约压力（如缓交或减免部分租金），以维系合作稳定。这也意味着，农地流转推动治理工具向契约治理演进的过程并非完全取代关系治理，而是在流转实践中形成了新的互补关系，即契约治理提供底线保障，关系治理则能够灵活适应变化[24]。

（三）治理知识现代化：地方知识与科学知识融合

社会治理以一定的知识为依托，尤其在现代社会中，知识就是力量，知识就是效率，知识也成为治理合法性的来源[12]。乡村治理是社会治理在乡村场域的具体实践和集中体现，也是基于一定的知识来开展的。乡村治理知识是指治理主体在应对乡村治理事务时所依据并运用的认知体系和实践经验，即“凭何治理”，主要包括植根于乡村社会的地方知识和具有普适性、专业性的科学知识。随着农地流转的不断推进，乡村土地交易日益嵌入复杂且陌生的市场环境，单纯依靠地方知识已难以有效支撑乡村治理的运行。同时，外源性主体引入了现代农业技术、企业化经营

理念和信息化管理手段等科学知识，并在村集体和内源性主体的吸收、转化和再嵌入过程中逐步与地方知识相融合。

1.科学知识引入

传统乡村治理知识是在特定空间范围内，基于乡风民俗、地理环境和经济社会条件长期演化而成的地方知识，是历史演进的产物，其不仅体现为农业生产经验，更承载着村规民约、风俗习惯、伦理观念等德治资源。这些地方知识扎根于乡村社会，具有天然的本土适应性[3]。在低复杂性、低风险的小农户经营环境下，传统乡村治理知识能够保障农业生产的稳定，并维护社会秩序。例如，基于长期耕作形成的地方种植经验和通过口耳相传的民间农谚能指导农业生产；宗族长辈、乡贤等地方权威有助于化解民间纠纷、维护乡村社会稳定；长期沉淀形成的村规民约，作为对正式制度的补充，既能促进民主协商[25]，也能在无形中约束村民的日常行为。可见，地方知识既是农业生产活动得以开展的重要认知资源，也是德治得以发挥作用的重要基础。但是，地方知识具有鲜明的情境依赖性，适用于相对封闭和低流动性的乡村社会，其治理逻辑立足于村民内部生成的权威，借助村民认可的村规民约来开展治理[1]，执行效能得益于其深厚的群众基础[26]。在农地流转背景下，大量劳动力离开农村外出务工，传统村落的公共空间趋于瓦解，自然空间趋于衰落[27]，以地缘、血缘为纽带的日常互动场景明显减少，地方知识赖以生成、传承与运作的社会基础随之削弱。尤其是农地流转催生的规模化经营、流转合同签订、收益分配、风险防范、多元经营主体之间的利益协调等新型农业经营和治理事务，已超出传统地方知识的适用边界。换言之，仅依赖乡村社群长期积淀的生活经验和乡土情感共识，已难以适应规模化、市场化的现代农业经营模式，更无法支撑农地流转背景下日趋复杂的乡村治理事务。值得注意的是，农地流转在压缩地方知识独立运作空间的同时，也为科学知识进入乡村治理场域创造了条件。外源性主体凭借较高的知识素养、系统化的农业生产技术和成熟的市场化管理经验，将现代农业技术、企业化经营理念和信息化管理手段引入农业生产经营场域，成为乡村治理中科学知识输入和落地的重要载体。相较于地方知识，科学知识在适应规模化、市场化农业经营方面具有更强的环境适配性，能够较好地回应效率提升、规则建构和技术应用等现实需求。例如，在生产环节，机械化作业和现代农业技术的应用能够满足规模种植的现实需要；在组织环节，依托法律制度和现代经营理念，可以对农地流转中的责任界定、风险分担和利益分配进行较为清晰的制度安排。

2.治理知识融合

乡村社会依托长期农耕实践积累的生产经验，以及根植于乡村本土的价值观念，已然形成了一套成熟且稳固的地方性知识体系。科学知识并不会随着外源性主体的进入而自动嵌入乡村社会，反而可能受到制度惯性和文化阻力的制约。尤其在农地流转持续推进、价值观念日益多元、利益分化不断加深的背景下，若缺乏具备引导与协调功能的社会关系网络支撑，村民之间达成共识的难度可能加大[20]，科学知识便难以真正嵌入乡村社会。诺斯在探讨组织演进、知识学习与制度转型的关系时提出了“适应性效率”的概念，强调该效率取决于社会获取知识、推动创新、承担风险和突破发展瓶颈的能力和意愿[28]。乡村社会对外源性主体所携带科学知识的吸收转化能力越强，适应性效率就越高，由此演化出的现代化治理知识也更能回应农地流转后的农业生产需求和乡村社会发展诉求。因此，治理知识融合的关键，不仅在于推动传统生产经验与现代技术相结合，更在于促使外来科学知识与乡村社会既有的村规民约、价值观念、地方权威相衔接，使其在乡村社会中获得伦理认同和实践基础。这种衔接不仅有助于减少科学知识嵌入乡村社会的阻力，还能激活地方知识所承载的伦理规范、公共价值和社会认同等德治资源，使其成为协调多元主体利益关系、强化规则认同和维系乡村公共秩序的重要支撑。在此过程中，村集体和内源性主体作为科学知识的接收者和地方知识的持有者，在地方知识与科学知识的融合中发挥着重要的中介作用。一方面，相较于普通村民，他们通常具备较强的学习能力和适应能力，能够较快掌握科

学知识，并依托村庄内部的熟人社会网络和社会关系结构实现知识扩散，在一定程度上降低农户学习农地流转相关新技术、新理念、新规则的成本。另一方面，相较于外源性主体，他们凭借对乡村本土文化、生产方式和行为规范的理解，能够对科学知识进行甄别、筛选和再解释，并将科学知识与地方实际相契合的要素嵌入具体实践中，使科学知识以乡村社会可理解、可接受的方式实现情境化运作。总体而言，农地流转在弱化地方知识原有功能的同时，推动了以外源性主体为载体的科学知识进入乡村，并经由村集体和内源性主体的吸收、转化和再嵌入，促进了地方知识与科学知识实现良性互动与深度融合。

（四）治理秩序现代化：内生秩序与外生秩序整合

乡村治理秩序是指在特定制度环境与社会结构中，多元治理主体在长期互动中形成的相对稳定、可预期的行为规范和运行状态。治理秩序主要关注在农地流转推动外生秩序嵌入乡村社会后，内生秩序与外生秩序如何通过动态调适实现有机整合。

1.外生秩序嵌入

村庄秩序通过事件来建构[29]，村民在周而复始的日常生活、劳作和偶尔的突发性事件中，形成了具有重复博弈性质的人际互动关系。重复博弈催生出一种模糊的“约定”，使博弈双方在应对各种事件时，能对彼此的行为形成稳定的预期，并共享一种“承诺”或认同一种“游戏规则”[29]，这构成了乡村内生秩序的基础。新中国成立后，中国共产党通过一系列社会主义改造措施，建立了“政社合一”的人民公社体制，推动国家行政力量向基层乡村延伸，重塑了乡村社会秩序。但是，随着国家权力从乡村社会退场，以及“乡政村治”体制的建立，以村民委员会为代表的乡村自治力量无法独自承担乡村社会的秩序重建任务，非制度化的内生性治理资源难以填补国家力量原来开拓的社会秩序空间[30]。在市场化趋势不可避免、村民自治流于形式、人口持续外流和个体原子化的当下，国家政权既无直接下乡的必要性，也难以承担相应的高成本[13]。在此背景下，农地流转成为外生秩序嵌入乡村社会的重要渠道。一方面，国家通过土地管理法规、农村土地承包经营权流转政策等正式制度，对农地流转的主体资格、程序规范、权利边界等作出明确规定，推动土地配置纳入制度化、可预期的运行框架。另一方面，市场机制借助价格信号和契约关系嵌入乡村社会，引导土地要素向规模化、集约化方向配置，并推动经营主体的行为逻辑从关系取向转向效率取向。农地流转是国家权力向乡村的延伸，表现为市场以政策为搭载工具向乡村的嵌入与乡村社会对国家和市场进入的反应之间的博弈[13]。在此过程中，政府与市场的边界问题是影响外生秩序嵌入乡村社会的重要变量。若政府过度介入农地流转事务，行政权力可能会压缩新型农业经营主体和农户流转土地的自由决策空间。此外，外生秩序的嵌入不可避免地会打破传统利益分配格局，各主体间的利益再分配问题凸显。因此，外生秩序能否实现有效嵌入，不仅取决于政府与市场行动边界的合理界定，还有赖于多元主体利益关系的有效协调。

2.内外秩序调适

调适作为化解张力的关键抓手，是持续推进农地流转和实现治理秩序现代化的重要环节。在乡村治理研究中，调适是指在制度向地方嵌入的过程中，各类主体为缓解制度惯性及其引发的结构性错位，并推动制度逻辑与地方实践有效衔接而采取的行为。本文中的调适是指在外生秩序嵌入乡村社会的过程中，为应对政府与市场行动边界交错、多元主体利益失衡等问题而形成的应对机制。从边界调适机制来看，实现农地流转市场的自治是确保土地承包经营权流转市场与政府的行政权力适度分离，促进流转市场良性发展的必备条件[31]。因此，边界调适的核心在于明确政府作为制度供给者的角色，合理界定其干预农地流转的限度，推动其由主导者向服务者转型，即政府以服务型方式间接服务于流转双方，而不采取强制措施介入农地流转程序[32]。这一过程实质上是在划定法治边界，并为自治保留必要空间，使多元主体能够在规则框架下形成相对自主的协商机制和互动关系。此外，外生秩序的有效嵌入，还有赖于完善的利益调适机制。利益属于关

系范畴，体现着人与人之间的社会关系。追求利益是人类一切活动的动因，人们奋斗的一切都与利益有关。农地流转本质上是以产权重组和要素配置为核心的市场化交易，具有鲜明的利益驱动特征。在此过程中，农户、村集体和新型农业经营主体构成了开展农地流转的核心利益网络。例如，农户可以将土地承包经营权入股村集体经济组织，获取土地租金和分红收益；村集体统一经营管理土地资产，提取一定的农业农村发展资金、福利费等[6]；新型农业经营主体则依托规模经营提升农业生产效益。但是，利益联结并不意味着利益一致，各主体间仍可能围绕收益分配、责任承担等问题产生矛盾。正因如此，乡村社会内部的德治资源仍需发挥柔性调节和关系协调功能，以缓解利益摩擦、稳定合作预期。由此可见，在农地流转推动内外秩序不断调适和整合的过程中，自治、法治、德治逐步走向融合，促进了乡村治理现代化。

三、农地流转促进乡村治理现代化的现实困境

实现乡村治理现代化，应以农地流转为契机，推动形成由一元结构向多元共治结构转型、由关系治理向契约治理演进、地方知识与科学知识融合、内生秩序与外生秩序整合的治理格局。然而，当前农地流转在促进乡村治理现代化进程中仍面临诸多现实困境，制约了乡村治理体系和治理能力现代化的推进。

（一）治理结构困境：多元主体权能配置失衡

客观上，农地流转增加了乡村治理主体的数量，但由于治理权能配置机制不完善，乡村治理形成了主体多元并存却权能配置失衡的局面。首先，村“两委”角色矛盾突出。在农地流转过程中，村民委员会同时具备农民集体土地所有权代表行使主体、行政管理的代理机构和公共事务的治理机构等法律地位，身兼所有权代表、管理者和服务者等多重角色，但其角色边界模糊，角色定位不明，且角色间存在内在冲突[10]，从而不可避免地导致村级组织出现职能泛化与权责交错的结构性矛盾。其次，新型农业经营主体权能外溢可能带来“精英俘获”风险。内源性主体主要由“原村民”构成，他们可能兼任村干部，或者与村“两委”存在紧密关联，在资源获取或政策对接中具有天然优势，容易在农地流转过程中占据主导地位，压缩农户的经济发展空间；外源性主体往往通过资金投入、项目引入等方式，与村“两委”建立不对称的资源依赖关系，这种资本优势可能会转化为治理优势，使部分村级决策在实际运行中向有利于自身的方向调整，也会在无形中压缩农户的决策表达空间。最后，农户虽然基于集体成员身份享有承包经营权，但由于信息不对称和议价能力不足等条件约束，他们在参与农地流转时往往只能被动接受既定安排，这弱化了其在乡村治理中的主体地位。

（二）治理工具困境：契约治理效能不足

农地流转促进乡村治理工具由关系治理向契约治理演进，但在契约治理实践中，其效能尚未得到充分释放。首先，制度环境的路径依赖削弱了契约治理的实践效能。在广大农村地区，人情仍是人际交往的重要准则。大多数村民长期生活在强调“理”而非“法”、“面子”而非“程序”的乡村社会，依赖传统人伦规范和社区认同，缺乏现代契约意识，对正式法律的介入可能存在本能排斥，不愿意或很难相信外来资本；而基于制度信任行动的外来资本对农户的契约精神同样保持怀疑[9]。这最终导致契约治理难以在以乡土信任为核心的交易环境中真正落实。其次，契约治理的配套制度尚不完善。契约治理效能的有效释放有赖于健全的配套制度体系。然而，支撑当前契约治理运行的制度仍存在明显不足。例如，农地产权登记和确权不够清晰、流转合同备案执行不到位、流转纠纷调解机制不健全。这些制度不足容易导致农地流转交易风险上升、管理难度加大，最终可能引发农户和新型农业经营主体在农地流转后的合同纠纷、生产经营中的“公共地”纠纷等[9]。《中国农村政策与改革统计年报》显示，2021—2023年，全国承包地经营权流转纠纷年均超过5万件，相当于日均处理纠纷超过137件。农地流转纠纷频发严重扰乱了农地流转

市场秩序，也加重了乡村治理负担。更关键的是，当契约治理缺乏制度支撑和社会认同时，其作为现代治理工具的权威性和可信度便会受到质疑。

（三）治理知识困境：科学知识转化受阻

外源性主体带来了科学知识，但科学知识只有经过本土转化，才能真正服务于乡村治理，而这一过程仍面临转化难、落地难等困境。首先，科学知识的本土适应性不足。外源性主体对当地的农业生产条件、地形地貌、文化习俗等可能尚未展开调查，甚至采取“一刀切”的方式将现代农业技术、企业化经营理念和信息化管理手段等科学知识直接移植到乡村社会，最终导致科学知识在引入之初就遭遇“水土不服”。其次，知识结构不对称。通常来讲，科学知识往往与权力、资本相结合，被赋予先进、理性的特质，而地方知识则常被简单视为落后、传统的代表，容易遭到忽视。这种不对称的知识结构也容易导致科学知识直接通过替代或压制的方式嵌入乡村治理实践。例如，掌握科学知识的治理主体在农地流转过程中具有明显优势，其主导的流转方案、产业规划可能直接忽略地方经验和实践智慧，也未能充分考虑普通村民的实际诉求，从而引发村民对科学知识的抵触和抗拒，最终导致科学知识难以在乡村真正落地。最后，本土转化主体能力的明显短板制约了科学知识的转化。村集体和内源性主体是科学知识转化的关键中介，但由于其文化素质、学习能力和认知水平参差不齐，在理解、阐释科学知识方面仍然存在一定局限性。因此，科学知识在本土化过程中很容易被曲解，难以转化为本地可接受、可操作的形式。

（四）治理秩序困境：内外秩序整合不畅

农地流转推动了外生秩序嵌入乡村社会，并需要在调适实践中通过行为边界界定和多方利益联结机制整合乡村治理秩序，但该调适过程仍面临一些困境。一方面，在边界调适过程中，部分地方政府出于政绩考核或招商引资压力，以行政手段直接介入农地流转谈判、租金定价等市场环节，挤压了农地流转市场的自治空间，甚至将农地流转率与政绩考核、项目申报相捆绑，从而诱发强制流转行为[33]。当行政权力过度侵蚀市场边界时，乡村治理便难以在政府与市场的互动中形成现代化治理秩序。另一方面，在利益调适过程中，部分经营主体在技术、人脉、资本、智力和市场对接能力等方面处于领先地位，其在租金定价、经营规模等核心环节掌握更多经济机会，因而会通过关键决策影响各方利益分配格局，对普通村民利益形成挤出效应，进而导致农户在农地流转过程中的合理收益难以得到有效保障。同时，为了推进农地流转和规模经营，现阶段，部分村级组织一味迎合工商资本，试图为工商资本进入村庄营造低成本的生产经营环境，导致普通村民无法享受土地增值收益。例如，普通村民和农业企业签订的利益分红协议往往难以落实，而部分外来资本则可能通过反租倒包等方式获取土地级差收益。这导致当普通村民的合法权益受到侵害时，乡村治理也难以整合形成新的治理秩序。

四、农地流转促进乡村治理现代化的实现路径

针对农地流转过程中乡村治理存在的多元主体权能配置失衡、契约治理效能不足、科学知识转化受阻和内外秩序整合不畅等现实困境，应坚持问题导向与目标导向相统一，从治理结构、治理工具、治理知识和治理秩序等维度协同发力，推动农地流转的治理潜能真正转化为乡村治理效能。

（一）厘清多元主体权责，构建协同共治机制

针对农地流转过程中乡村治理结构权能失衡的困境，应厘清多元主体权责，建立长效的多元主体协作机制。首先，通过权责清单制度明确村“两委”参与农地流转的职责边界，推动其在不同阶段承担与其角色相匹配的组织、服务和监督责任，从制度上化解角色错位引致的结构性矛盾。在农地流转前期，村“两委”的职责重在收集和发布流转信息，可通过建立“农地流转意向台账”“农地流转需求登记册”“经营主体准入数据库”等基础工作台账，全面掌握本村农地流转

供需状况，依托村务公开栏、村民微信群等平台定期公开流转信息，提高信息透明度。在农地流转中期，作为组织者和服务者，村“两委”应重点围绕流转价格、期限、用途、违约责任等关键事项，先行组织农户和新型农业经营主体协商，再提交村民代表会议进行集体确认，确保流转程序公平、公正、公开。在农地流转后期，应强化村“两委”的风险监管者职能，通过建立履约跟踪机制，如定期回访、建立风险台账和预警清单等，对租金拖欠、擅自改变土地用途、收益兑现不到位等情况进行动态监管，防范流转双方发生违约行为，从而减少流转纠纷。其次，规范新型农业经营主体参与乡村治理的制度化路径，将其参与行为纳入正式议事和监督机制，防止经营优势向治理优势无序延伸。明确规定新型农业经营主体参与乡村治理事务必须通过村民代表会议、村务监督委员会等正式制度平台，探索建立外来资本参与乡村治理的负面清单，防止外来资本通过非正式关系网络对公共决策形成不当干预，从源头上防范“精英俘获”风险。同时，可探索引入乡镇司法所或第三方社会组织，对新型农业经营主体的社会责任履行情况进行年度评议，及时向村民公开，推动外来主体依法、规范、有序地参与乡村治理。最后，提升村民组织化程度，夯实自治的主体基础。广大农民是乡村治理的基本力量，缺乏农民参与的乡村治理如同无源之水、无本之木。应依托村集体、专业合作社或区域性农业服务组织，探索建立农户联合议价组织、流转协商服务平台、村级土地流转服务点等组织与平台，以此提升分散小农户的组织化程度和谈判能力，保障其在流转定价、经营规模、期限设定等关键条款上的知情权和话语权，巩固其在农地流转过程中的主体地位，为多元主体协同共治奠定坚实基础。

（二）健全契约治理体系，提升治理工具效能

针对农地流转过程中契约治理效能不足的问题，应健全契约治理体系，不断提升契约治理的执行效能。首先，推动正式契约与乡村社会信任相结合，提升契约规则的乡土嵌入性。正式契约不仅需要法律文本支撑，也需要借助乡村内部的社会认同获得执行基础。在农地流转合同签订履约环节，可邀请村内新乡贤、家族长辈等参与见证，使契约获得乡村社会的关系网络背书，强化村民对契约治理在村庄内部的普遍认同。其次，加强契约治理的配套制度建设。一方面，规范运用承包地经营权确权登记颁证成果，进一步明晰权属边界和农地流转主体资格，降低因产权模糊、边界不清引发的违约风险。同时，建立系统完善的流转合同备案、信息登记、变更管理、用途监管等制度，确保农地流转全过程有据可查、有规可依。另一方面，建立高效的流转纠纷调处机制。可按照“村级初调、乡镇联调、司法兜底”的思路，构建分层分类的纠纷化解体系。在村级层面，充分发挥村集体在熟人社会中的人脉资源优势，做好农民的思想工作，同时吸纳新乡贤或有威望的村民进入村民委员会的纠纷调解部门，设立“流转纠纷调解小组”，借助人情、面子等关系资源开展初步调处。在乡镇层面，由农业农村综合服务中心、司法所、综治中心等部门依据各自职责开展联合调处。在司法层面，对调解不成或涉及较大利益冲突的纠纷，依法通过仲裁、诉讼等方式解决。最后，建立农地流转信用约束机制，提高违约成本，并加大守约激励力度。探索将农户和新型农业经营主体的履约情况纳入乡村信用评价体系的机制，对恶意违约、拖欠租金、擅自改变土地用途等行为形成信用记录，将其与金融借贷、农业补贴、项目申报等直接挂钩，以制度化方式提高违约成本。对信用较高、社会责任履行较好的新型农业经营主体，可在政策扶持、项目合作等方面给予适度激励。

（三）完善知识融合机制，提升治理内生能力

针对农地流转过程中科学知识转化受阻的困境，有必要完善知识融合机制，提升乡村社会对科学知识的吸收、转化和再生产能力，夯实乡村治理现代化的内生支撑。首先，应立足乡村本土特色，只有尊重乡村生产和生活的发展逻辑，用经验知识对科学知识作出补充，使治理从乡村生活出发，并最终回归乡村生活，才能实现有效的乡村治理[12]。外源性主体将科学知识引入乡村时，应避免简单叠加或直接移植，而是在规模化经营前做好村情、地情、民情调研，将其作为科

学知识引入的前置环节。外源性主体只有充分了解当地的自然资源禀赋、经济社会条件、文化传统和利益诉求，因地制宜地进行选择性引入，才能使科学知识在进入乡村之初完成初步的本地化转化。其次，搭建地方知识与科学知识平等对话的平台。摒弃将地方知识视为落后经验的传统思维，而应将其视为理解乡村社会的重要资源，并有意识地吸纳地方经验和实践智慧。例如，在农地流转方案制定、经营品种选择、经营规划设计等环节中，应建立常态化的知识协商机制，通过召开村民座谈会、生产讨论会、田间评议会等方式，让本地种植能手、老农户、新乡贤与外来经营主体、农业技术人员、流转团队共同参与讨论，使科学知识的引入过程同时成为地方知识的表达过程。最后，提升本土转化主体的知识转化能力。聚焦村集体和内源性主体这一科学知识融合的关键中介力量，建立乡村知识中介队伍，并由基层政府统筹开展针对农地流转政策、合同规则、经营管理知识、农业技术等内容的专题培训，提升其对政策规则、农业技术、经营知识的理解、解释和再创造能力。在实践层面，可以定期组织专家和农业技术人员下乡，通过现场讲解和示范操作等方式开展针对性指导，帮助农户在具体生产环节中吸收、运用科学知识。

（四）规范边界与协调利益，重构乡村治理秩序

针对内外秩序整合不畅的问题，应以规范权力边界和完善利益协调机制为重点，推动内生秩序与外生秩序在调适中实现有效整合。首先，明确行政权力介入农地流转的边界，防止行政力量过度嵌入市场化过程。农地流转本质上是以农户意愿为基础的市场行为，政府不能以行政逻辑替代市场逻辑。为此，政府应做到有所为、有所不为。具体而言，政府应充分尊重农户的意愿，并通过提供流转信息、搭建交易平台和给予适度补贴等方式，为农地流转合同的规范化提供良好的制度环境和政策保障[34]，以维护农地流转市场的自治空间和乡村治理的有序运行。同时，政府应严禁将农地流转面积、流转率等指标纳入地方政府政绩考核体系，防止地方政府以招商引资或项目落地为名，通过财政资金分配、项目审批、评优评先等方式变相推动村级组织或农户开展农地流转。其次，完善利益协调机制，增强各主体对新治理秩序的认同感和稳定预期。可探索“保底租金+收益分红”模式，使村民能够分享规模经营带来的增值收益。在经营主体用工安排上，应优先吸纳本村村民参与规模化经营环节，形成“农地流转—产业发展—村民就业—收益提升”的联动机制，避免村民仅仅流转了土地，却没有真正嵌入产业发展链条。最后，强化村集体在利益协调和秩序维护中的统筹作用。村集体应保持自主性，并充分认识到引入资本的根本目的是增加村集体与村民收益。在与外来资本合作过程中，应防止片面追求短期项目落地，而忽视村民长期利益和村庄整体利益。各地可以探索从农地流转收益、经营收益中提取一定比例的资金设立“村集体发展基金”或“公共服务保障基金”，用于农田基础设施改善、村庄公共设施建设、弱势群体帮扶等公共服务领域，以实现村集体成员长期共享发展成果。

参考文献：

[1] 侯宏伟，马培衢.“自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J].华南师范大学学报（社会科学版），2018(6)：141-146+191.

[2] 洪霓，于冷.新型农业经营主体参与乡村治理：发生机制、历史逻辑与提升路径[J].农业经济问题，2023(12)：60-71.

[3] 洪名勇，曹豪爽.农村宅基地“三权分置”与村庄治理现代化提升路径[J].农业经济问题，2023(7)：4-12.

[4] 张晓山.完善农村基本经营制度 夯实乡村治理基础[J].中国农村经济，2020(6)：2-5.

[5] 朱新华，王小荷.承包地“三权分置”改革何以夯实乡村治理基础——基于“嵌入—调适”的分析框架[J].农业经济问题，2025(9)：58-69.

[6] 王泽，何格.农地“三权分置”改革与乡村治理研究——一个“效应—响应”分析框架[J].中国农业资源与区划，2025，46(4)：175-186.

[7] 祝天智.农地“三权分置”背景下乡村治理现代化研究[J].学术界,2021(8):80-88.
[8] 吴光毅,胡尊让.试论农地流转背景下乡村治理的优化[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(1):139-144.
[9] 王敬尧,王承禹.农地制度改革中的村治结构变迁[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(1):35-46.
[10] 贺林波,李甜.农地流转中村委会的角色冲突及整合[J].农村经济,2021(8):37-45.
[11] 何晓龙.乡村治理现代化的结构转换与机制创新——以资源约束型村庄为例[J].中国农村观察,2024(6):146-163.
[12] 向玉琼.超越理性知识重构乡村治理话语[J].江苏行政学院学报,2025(2):139-147.
[13] 黄增付.土地经营权流转与乡村秩序整合[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(1):94-105+163.
[14] 吴军.新型农业经营主体与乡村治理结构优化研究[D].成都:西南财经大学,2021:38.
[15] Hou Yangguang, Kang Haoyang, Fu Meichen, et al. Multiple effects of land transfer on rural revitalization: a meta-analysis of Chinese cases[J]. Land,2025,14(8):1524.
[16] 杜云晗,黄涛.农地经营权流转市场的治理:一个整体性的制度分析[J].农村经济,2018(2):34-38.
[17] Liu Chongchong, Wang Ying, Yang Bin, et al. How do socioeconomic differentiation and rural governance affect households, land transfer decisions? Evidence from China[J]. Land Degradation & Development,2023,35(2):884-897.
[18] 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,2022,38(12):59-76.
[19] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京出版社,2016:38.
[20] 于龙刚.乡村社会“三治融合”的实践逻辑——基于社会基础视角的分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2024,38(4):82-92.
[21] 陈昌文.人情与契约[J].四川大学学报(哲学社会科学版),1992(3):34-39.
[22] 陈希,张锦华,钟钰.农村产权流转交易市场嵌入如何促进农地流转“增效提质”[J].中国农村观察,2025(1):63-84.
[23] 娄磊,洪名勇.关系强度对农地流转契约选择影响的研究——来自贵州省4县(市)1108户农户的经验证据[J].经济经纬,2024,41(2):41-52.
[24] 童佩珊,朱春奎,郑屿.契约与关系双重治理机制如何影响外包治理绩效?[J].公共行政评论,2025,18(5):79-96+198.
[25] 向书坚,黄桃,吴志敏.乡村治理有效的实现机制——基于治理目标与治理过程的双重视角[J].中国农村经济,2026(2):115-138.
[26] 闵长毅.法治、德治、自治融合视角的社会治理规范基础研究[J].江汉论坛,2025(2):106-112.
[27] 王刚,黄鹏.公共性重塑:乡村文化振兴的善治逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2024,51(1):38-44.
[28] 道格拉斯·C.诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2008:111.
[29] 贺雪峰,仝志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J].中国社会科学,2002(3):124-134+207.
[30] 陈新.外部介入与内生权力的再整合——对乡村治理公共秩序的思考[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2020(3):13-18.
[31] 丁文,冯义强.土地承包经营权流转市场的问题与对策研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2016,55(3):30-39.
[32] 张振宇,范颖,尤亮.政府干预、非农就业对农地转出户福利不平等的影响[J].自然资源学报,2024,39(5):1119-1137.
[33] 宋洪远,唐文苏.完善农村土地承包经营制度:实践进路与对策建议[J].中南财经政法大学学报,2025(6):14-25.
[34] 王岩.差序治理、政府介入与农地经营权流转合约选择——理论框架与经验证据[J].管理学刊,2020,33(5):12-25.

Farmland Transfer Promoting the Modernization of Rural Governance: Theoretical Mechanisms, Practical Challenges, and Implementation Paths

HONG Mingyong, JIANG Yue

(School of Economics, Guizhou University, Guiyang 550025, China)

Summary: Farmland transfer is not only an economic process for the optimized allocation of land resources but also a governance process that reconstructs the foundation of rural governance. Existing studies often focus on one aspect, a single effect of farmland transfer on rural governance, lacking research that examines the overall logic of the rural governance system and systematically explores the comprehensive impact of farmland transfer on rural governance. Additionally, existing studies overlook the inherent governance and mobilization nature within the process of farmland transfer. This study approaches the topic from the perspective of the interaction of governance elements and constructs an analytical framework of "governance structure—governance tools—governance knowledge—governance order" to systematically investigate the internal mechanisms, practical challenges, and paths for farmland transfer to promote the modernization of rural governance.

Farmland transfer facilitates the movement of land management rights to new agricultural operators, pushing the rural governance structure from the single "village committee" model to a multi-stakeholder governance model involving village committees, villagers, and new agricultural operators. Governance tools evolve from relationship-based governance founded on personal connections to contract-based governance centered on institutions and rules. Governance knowledge integrates local knowledge with scientific knowledge, and governance order forms a combination of exogenous and endogenous order. This strengthens the foundation of self-governance, reinforces legal guarantees, activates moral resources, and promotes the integration of self-governance, law, and morality, thereby advancing the modernization of rural governance.

There are still many practical challenges. At the governance structure level, farmland transfer increases the number of rural governance stakeholders, but due to imperfect allocation mechanisms of governance powers, rural governance sees multiple actors coexisting while power allocation remains imbalanced. At the governance tools level, farmland transfer drives the evolution from relationship-based governance to contract-based governance, but the effectiveness of contract governance has not been fully realized. At the governance knowledge level, external actors bring scientific knowledge into rural governance, but such knowledge only truly benefits rural governance after local adaptation, which still faces difficulties in transformation and implementation. At the governance order level, farmland transfer promotes embedding exogenous orders into rural contexts, yet there are still practical obstacles in integrating internal and external orders.

This study argues that we should work collaboratively across governance structures, tools, knowledge and order. First, it should clarify the rights and responsibilities of diverse stakeholders and build a collaborative governance mechanism. Second, it should improve the contract governance system to enhance the effectiveness of governance tools. Third, it should improve the knowledge integration mechanism to strengthen governance endogenous capacity. Fourth, it should regulate boundaries and coordinate interests to reconstruct the rural governance order.

Key words: farmland transfer; modernization of rural governance; governance structure; governance tools; governance knowledge; governance order

（责任编辑：孙　艳）（校对：尚培培）

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2026.10.007

[引用格式]洪名勇，姜月．农地流转促进乡村治理现代化：内在机制、现实困境与实现路径[J]．财经问题研究，2026（10）：86-98.