

## 【土地问题】

## 细碎土地规模化流转的组织技术

孙新华<sup>1</sup>,付莹莹<sup>2</sup>

(1.安徽大学 社会与政治学院,合肥 230601;2.西北农林科技大学 人文社会发展学院,杨凌 712100)

**摘要:**细碎土地的规模化流转是我国农业现代化的重要保障,但是细碎土地的规模化流转不仅是交易过程,而且是组织过程。只有处理好组织问题,才能保障细碎土地的规模化流转。针对细碎土地规模化流转的组织困境,从组织技术角度探讨细碎土地规模化流转更具有现实意义。“零存整取”和集体协商是两种关键的组织技术:“零存整取”主要解决细碎土地经营权流转的组织化问题,通过中介组织将细碎土地改造成规模土地并进行差异化流转;集体协商主要解决相关主体的组织化问题,重点是通过协商达成共识,从而推动“零存整取”方案的实现。村社组织的组织体系、社区关系和制度存量为组织技术的实现提供了有力保障,因此,应更加注重村社组织在细碎土地利用中的作用。

**关键词:**细碎土地;规模土地;土地流转;组织技术;村社组织

**中图分类号:**F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0121-11

## 一、问题的提出

我国的土地细碎化问题比较突出,据农业农村部数据,当前我国户均土地7.5亩和5.7块<sup>[1]</sup>。如此细碎的土地,无论是小农户还是新型农业经营主体都不便于经营。特别是随着农业现代化的推进,我国细碎土地的负面影响日益凸显,并严重制约了我国土地资源的有效利用和现代农业的发展。因此,如何助力小农户和新型农业经营主体有效利用细碎土地是我国乡村振兴的重要议题。

围绕细碎土地利用问题,学术界进行了大量的理论和实证研究。梳理现有文献可以发现,主要有三种研究视角:制度视角、技术视角、交易视角。其中,制度视角在三者中影响最大,主要强调土地制度在细碎土地配置中的重要性。在制度视角下,形成了两种针锋相对的观点:一种观点认为,按照西方产权理论,只有清晰界定土地产权,才能实现土地资源的高效配置,而我国土地集体所有制下的土地承包经营权界定不清,是一种残缺产权,不利于土地资源的有效配置<sup>[2]</sup>。只有不断强化农户的土地承包经营权、弱化甚至虚化集体的土地所有权,才能从根本上实现细碎土地的高效利用<sup>[3]</sup>,甚至有学者直言不讳地主张取消土地集体所有制,实行土地私有制<sup>[4]</sup>。另一种观点认为,我国的土地公有制在促进细碎土地有效利用中具有独特的优势,不论是我国农垦系统的国有土地实践,还是各地农村地区的典型案例都表明,土地公有制有利于通过调整承包关系解决细碎土地问题<sup>[5-6]</sup>。简言之,以上两种观点分别强调土地私有制和土地公有制在细碎土地利用中的制度优越性,但是,不论是弱化或否定集体所有权,还是强化集体所有权,都与当前“三权分置”的制度要求相抵牾,因此,细碎土地的有效利用需要在“三权分置”制度框架内重新讨论。

收稿日期:2021-10-27

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下小农户与新型农业经营主体的互动关系研究”(19CSH031)

作者简介:孙新华,男,安徽大学社会与政治学院副教授;付莹莹,女,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

技术视角主要集中在有关土地整治的研究中,主要由土地资源管理学科进行研究。土地整治是有效治理土地细碎化的重要方式,具有工程建设和社会治理双重属性,既需要针对平整土地和配套农业基础设施采取系统的工程技术,又需要针对土地权属调整和土地资源利用实施必要的利益协调工作。但是土地整治的实践和研究都表现出突出的工程化倾向<sup>[7]</sup>,无论是有关土地整治工程技术方法和土地整治模式的探讨,还是有关土地整治项目管理制度和程序的研究,都是从工程建设层面讨论技术治理<sup>[8]</sup>。然而,土地整治只是细碎土地利用的物质基础,细碎土地的有效利用还需要在具体的交易过程中重新配置土地产权和协调利益关系,否则,即使土地整治的工程技术再完善,也难以真正实现细碎土地的有效利用<sup>[9]</sup>。因此,技术视角除了应用于工程建设层面,还需要延伸至细碎土地的具体利用层面。

土地制度和土地整治只是细碎土地利用的基础,细碎土地的有效利用还需借助土地交易,这正是交易视角关注的问题。经济学家普遍认为,只要不断完善土地流转市场,市场这只“看不见的手”就会自发配置细碎土地并实现有效利用<sup>[10]</sup>。现实中,我国土地细碎化问题之所以依然比较严重,主要是因为我国的土地流转市场发展不够成熟、市场化的产权制度不够完善、市场的服务体系不够健全等<sup>[10-11]</sup>,因此,需要不断完善和健全土地流转市场。社会学家则认为,土地流转市场并非脱嵌于社会结构,而是深深地嵌入社会结构。在我国,国家行政体系和农村基层社会是影响土地流转市场的关键因素。因此,不少研究关注细碎土地流转过程中地方政府的干预<sup>[12]</sup>以及土地流转与基层社会的嵌入关系<sup>[13-14]</sup>。这类研究在市场之外关注了社会结构对市场的制约,特别是市场与国家、社会的关系,但是整体上仍然在交易视角的框架下展开分析。

实际上,细碎土地的交易不仅仅是一个纯粹的市场交易过程,而且是一个社会层面的组织过程。因为细碎土地的经营权由农村社区的承包户分散占有,要使细碎土地经营权通过流转得到有效利用,不仅需要对分散占有的经营权进行重新配置,而且需要对承包户和农业经营主体进行组织和协调,所以细碎土地的流转需要对分散的主体及相互之间的交易进行组织化。显然,这种组织化不同于集体化时期借助国家权力和土地产权对农民的组织化,而是在“三权分置”制度框架下按照市场交易规则重新进行组织化。面对现有制度约束和规则约束,基层社会要在细碎土地流转中进行组织化,通过创新组织技术可能是更加现实的选择。

组织技术主要是组织建设过程中为了应对外部各种挑战而采取的技术治理方案。目前,国内对组织技术的研究主要集中在基层民主和政党建设领域<sup>[15-16]</sup>,有关细碎土地流转的研究还缺乏组织技术视角。有少数研究基于具体案例探讨了组织化土地流转的实现方式<sup>[17-18]</sup>,但是对于细碎土地流转过程中的组织技术及其必要性、实现基础等,还缺乏探讨。

鉴于此,在三种研究视角基础上,本研究试图从组织角度探讨细碎土地规模化流转的组织技术。下面,首先分析细碎土地规模化流转的组织困境,其次探讨细碎土地规模化流转的两种组织技术,最后揭示组织技术得以实现的村社基础。本文使用的经验材料来自笔者及所在农业治理课题组对全国各地典型模式的调研。

## 二、细碎土地规模化流转的组织困境

### (一) 农业现代化的物质基础:从细碎土地到规模土地

从世界范围来看,农业经营形态大体可以分为两大类:传统原住民国家代表的小农户主导模式和新大陆国家代表的大规模经营主体主导模式<sup>[19]</sup>。这两类农业经营形态的长期发展形塑了两类截然不同的土地利用形态。新大陆国家由于人少地多,农业经营主体的土地经营面积比较大,而且经营土地是由集中连片的地块构成。如美国2012年农业经营主体数量大约为211万个,平均规模接近2500亩<sup>[20]</sup>。我们可将这类土地称为“规模土地”。而传统原住民国家由于

人多地少,农业经营主体的土地经营规模普遍较小,而且经营土地是由细小分散的地块构成。如我国耕地状况便是典型,户均土地7.5亩和5.7块。我们可将这类土地称为“细碎土地”。具体从单个农业经营主体占有的土地来看,规模土地和细碎土地的差别主要表现在两方面:一是在土地的面积上,规模土地的面积较大,细碎土地的面积较小;二是在土地的内部结构上,规模土地一般地块较大且集中连片,细碎土地一般地块较小且比较分散。

我国的土地细碎化问题长期存在,只是在农业集体化时期由于进行集体统一经营而有所扭转。分田到户时,全国各地农村普遍采取的做法是,按照土地的肥瘦、远近、高低、灌溉等条件分等级平均分配地块,从而形成了“人均一亩三分,户均不过十亩”且地块分散在七八处以上的细碎土地格局。这主要是因为当时的农业生产力较低,相对于细碎地块带来的效率损耗,农户普遍更加看重地块差别对产量的影响,即农户在效率与公平之间更青睐于公平,因此细碎土地的问题并不突出。但是,随着农业现代化进程的推进,细碎土地的问题日益凸显。首先,随着我国田间道路、水利等农田基础设施的改善和化肥、交通工具等现代农业技术的普遍采用,地块之间在产量、灌溉条件等方面的差异日益缩小,地块远近的影响基本可以忽略,从而导致原来分配土地时设置的土地等级失去意义。其次,随着农业生产各环节机械化水平的提高,细碎土地大大限制了大型农业机械的采用及其作业效率的提高。最后,随着土地流转的推进,流转土地的各类农业经营主体尤其是新型农业经营主体更难以接受细碎土地。这些变化使细碎土地的负面影响日益明显,特别是增加生产成本、降低生产效率和土地资源利用效率、影响技术采用与使用效率等问题日益突出<sup>[21]</sup>。因此,无论是小农户还是新型农业经营主体都希望改变现有的细碎土地格局,以实现土地的高效利用。换言之,农业现代化日益要求我国土地由细碎走向规模。

当然,规模土地是相对于细碎土地而言的,应根据生产力发展状况和农业经营主体需要来具体界定。我国农业生产力发展还比较有限,人地关系仍然非常紧张,类似于美国那种动辄几百亩甚至几万亩的连片规模土地难以普遍推广,不同的农业经营主体对土地的需求也不尽相同,因此,我国规模土地的面积和地块大小应该是相对而言的。对小农户来讲,规模土地不同于细碎土地的地方主要在于地块方面。小农户的土地面积普遍偏小,小则几亩,大则不过几十亩,不过,其最理想的地块应该是所有土地连成一片且单个地块较大,次优状态是单个地块较小但所有土地能连成一片。换言之,对小农户而言,同样的耕地面积,如果能将分散的土地集中连成一片,就实现了从细碎土地到规模土地的转变。而对新型农业经营主体来讲,规模土地的土地面积普遍较大,小则几十亩,大则几百亩,甚至上千亩,在地块方面,集中连片仍是其基本要求,单个地块较之于小农户应该更大。如果再考虑不同地区和不同作物,情况会更加复杂。总体而言,对于小农户和新型农业经营主体来说,规模土地的差别主要体现在土地面积上,共同之处则是二者经营的所有土地最好能集中连片且单个地块较大,次优状态是单个地块较小但所有土地能连成一片。

总之,农业现代化的发展要求我国的土地形态由细碎土地转型为规模土地,这一转型过程构成了我国农业现代化的重要物质基础。随着我国劳动力非农就业的增加和农业生产力的提高,各类农业经营主体对规模土地的诉求都会不断增加,这不仅体现在规模土地的面积上,而且体现在地块大小和连片程度上。

## (二) 细碎土地流转的类型及其困境

由于各类农业经营主体对规模土地的大小不同要求,要使他们都能耕种集中连片的规模土地,就需要将承包户分散占有的细碎土地改造成不同类型的规模土地,并差异化地流转给各类农业经营主体。正如前文所说,细碎土地的流转不仅是交易过程,还是组织过程,因此,只有在交易过程中实现有效的组织,才能保障细碎土地的规模化流转,否则,将面临组织困境。

依据土地流转的推动主体,学术界大体将土地流转划分为市场主导型、行政主导型和村社

主导型三种。学界普遍主张通过市场主导型土地流转解决细碎土地的规模化利用问题,并认为在市场机制的作用下,土地的自由流转能够实现细碎土地的高效配置。但是对国内外土地市场的诸多研究发现,自发的土地流转市场对于减轻土地细碎化作用甚微,并普遍陷入“市场失灵”状态<sup>[22-23]</sup>。为什么市场主导型土地交易在美国等国家可以实现规模土地的有效配置,而在细碎土地流转中却遭遇困境?这主要是因为规模土地和细碎土地具有完全不同的交易特征。按照威廉姆森的交易成本经济学来分析两类土地交易可以发现,在以规模土地作为标的物的交易中,规模土地可以看作资产专用性、不确定性、交易频率均非常低的标准商品,细碎土地则是资产专用性、不确定性、交易频率都非常高的非标准商品。标准商品通过市场配置的交易成本最低;而非标准商品通过市场配置则会面临高昂的交易成本,需要等级制组织或介于市场组织和等级制组织之间的中间组织的介入<sup>[24]</sup>。换言之,细碎土地的流转仅仅依靠市场的自发调整无法完成,需要其他组织对交易双方进行组织才能降低交易成本。

近年来,我国行政力量的介入在很大程度上克服了细碎土地流转中的“市场失灵”问题,尤其体现在各地普遍存在的行政主导型土地流转中。前些年,各地政府普遍热衷于推动大规模土地流转,以发展工商企业、家庭农场等新型农业经营主体。为此,地方政府一方面动员甚至强制农户将连片的土地对外流转,另一方面积极鼓励和引进新型农业经营主体流转土地。从新型农业经营主体的角度来看,他们借助地方政府从分散的土地承包户那里流转土地的交易成本很低,大大克服了市场主导型土地流转中的各种困境,而地方政府凭借其自身强大的行政体系承担了双方土地流转的交易成本。其实,作为土地流转组织者的地方政府正是威廉姆森所说的等级制组织,依靠等级制组织内部的行政指令配置资源。行政主导型土地流转虽然推动了各地细碎土地的规模化流转和现代农业的发展,但是代价是违背农户意愿、损害农户利益和政府公信力<sup>[25]</sup>,因此,这种土地流转的组织方式缺乏合法性和持续性。这也是近年来中央出台各种文件不断规范土地流转和地方政府行为的原因所在。

除以上两类土地流转形式外,村社主导型土地流转也是实践中的一种重要形式。这种土地流转的关键组织者是村社组织,具体表现为村民小组主导、村“两委”主导或两者共同主导等形式,属于威廉姆森所说的“中间组织”。根据村社组织介入的程度,笔者将村社主导型土地流转大体分为三类:第一类是高度主导型。在这种模式中,村社组织依靠自身的权力和权威强力推动细碎土地的规模化流转,其正面效果和负面影响都类似于行政主导型土地流转。第二类是低度主导型。在这种模式中,村社组织主要是土地流转双方的组织协调者,但是如果碰到农户不愿意流转土地或阻碍土地流转,村社组织只做适度的说服和协调工作而无法有效应对规模化土地流转中的“钉子户”。因此,这种模式在一定程度上降低了细碎土地流转双方的交易成本,但是很难真正实现细碎土地的规模化流转。以上两种类型显然都不理想。第三类是中度主导型。这种模式既不像高度主导型采取强力推动方式,又不像低度主导型无力应对,而是借助于村集体的土地所有权或者一定的组织技术应对“钉子户”和推动规模化土地流转。但是随着国家政策不断强化农户的土地承包经营权,村社组织借助于土地所有权推动细碎土地规模化流转的空间越来越小<sup>[26]</sup>。因此,在这种背景下,探讨村社组织如何借助组织技术推动细碎土地的规模化流转就更有现实意义。

### 三、组织技术与细碎土地规模化流转

细碎土地的规模化流转要解决的核心问题是,将细碎土地改造成规模土地并将规模土地的经营权差异化地流转给各类农业经营主体。然而,由于土地的经营权依附于土地承包权并由分散的土地承包户占有,土地经营权的流转需要组织和动员土地承包户并妥善处理承包户内部及

土地流转双方的关系。换言之,细碎土地的有效利用依赖于土地经营权流转,而土地经营权流转依赖于利益主体的协调。下面将主要从经营权流转和主体协调两个方面来探讨细碎土地流转中的组织技术。

### (一) 零存整取:经营权流转中的组织技术

从细碎土地流转来看,供需双方存在严重的不匹配问题。首先来看土地流出方。这部分农户主要是那些因外出务工、经商或者年事已高等无法种田的农户,他们希望将土地转出获取一定收入,但是他们的承包地是插花分布的,是典型的细碎土地。虽然这部分农户在各地农村已占相当比例,他们的承包地总面积也相当可观,但是这些细碎土地难以得到规模化利用。其次来看土地流入方。土地流入方主要包括两大类:第一类是农村社区内的农户,他们除了耕种自家承包地,还想扩大经营面积,具体经营面积可从几亩到几百亩不等;第二类是社区之外的农业经营主体,包括小农户、家庭农场、工商企业等,他们想流转的土地面积差异很大,但大多都想流转较大规模的土地。这两类土地流入方,无论是流转几亩到几十亩的小农户,还是流转几十亩到几百亩的新型农业经营主体,他们希望流转的土地都是集中连片的规模土地。此外,在农村社区内部还存在一类只耕种自家承包地的农户,他们也希望耕种的土地能够集中连片。如果这类农户也通过土地流转来实现土地的集中连片,那么他们是比较特殊的一类主体,既是土地流出方,又是土地流入方。通过分析土地流转双方的情况可以看出,各类农业经营主体都希望流转到大小不等的规模土地,而土地流出方的土地却是插花分布的细碎土地。这是细碎土地流转双方面临的结构性矛盾。

面对供需双方的结构性矛盾,如果任由土地流转双方进行自由交易,必然会因为交易成本过高而出现“市场失灵”问题。这就需要一种交易的中介组织介入,以帮助交易双方实现各自需求<sup>[22]</sup>。从理想状况来看,土地承包户将分散的细碎土地流转到这种中介组织,然后各种农业经营主体根据自身需要从该类中介组织流转大小不等的规模土地,即通过“两次流转”,交易双方借助中介组织实现了土地经营权的“零存整取”。具体而言,土地承包户通过第一次流转将分散土地的经营权流转给中介组织,接着中介组织将规模土地的经营权流转给各类农业经营主体,第一次流转可看作土地经营权的“零存”,第二次流转可看作土地经营权的“整取”。当然,要实现这种“零存整取”,仅仅是不耕种土地的承包户将土地经营权流转给中介组织显然无法做到,因为这些细碎土地本身镶嵌在大量未流转的土地之间,即使借助中介组织进行流转依然无法实现细碎土地的集中连片。因此,还需要耕种自家承包地的农户也将承包地经营权先流转给中介组织,然后再根据自己的需求从中介组织流转大小不等的规模土地的经营权。换言之,只有一个农村社区内的所有或者绝大部分土地的经营权都先流转给中介组织,然后再根据不同农业经营主体的需要进行流转,才能真正实现细碎土地的规模化流转。当然,从“零存”到“整取”过程中,还需要中介组织根据各类农业经营主体的需求对细碎土地进行一定程度的规划和改造,进而实现从细碎土地到规模土地的转变。

“零存整取”的组织技术实际上是笔者根据各地实践建构的一个理想类型,它在不同程度上体现在各种成功的典型案例中。只不过,从中介组织来看,有的是村民小组,有的是村级组织(如村“两委”、集体经济组织等),有的是两者结合,但都属于村社组织;再从土地经营权“零存”方式来看,有的是土地流转,有的是土地入股等。不管采取何种方式,“零存整取”实际上使村社组织收回了承包户的经营权,并根据各类农业经营主体的需要进行再流转,在此过程中村社组织的权力和主动性都得到了强化<sup>[27]</sup>。从实现形式上看,“零存整取”类似于“反租倒包”,但是反租倒包的形式多样,不一定会将细碎土地改造成规模土地,为了凸显中介组织对细碎土地的改造及其规模化利用,这里采用“零存整取”概括这种流转的组织技术。此外,“零存整取”技术和李昌平提出的“双层市场化”<sup>[28]</sup>不谋而合,但“双层市场化”没有考虑到细碎土地需要整

体性“存入”村社组织,而“零存整取”强调只有一定范围内的细碎土地整体性进行“零存”,才能更好地实现“整取”。为了更好地说明土地经营权的“零存整取”技术,下面借助于两个典型案例。

案例1:安徽省繁昌县S村的“两次流转”模式。该村以种植水稻为主,2007年开始探索,具体做法如下:首先,通过实施土地整理项目完善基础设施、合并地块等;其次,依据二轮延包时的承包关系进行确权,但只确权不确地,即将具体面积确权到承包户名下,但是不确定具体地块的位置;再次,土地整理项目区内的所有土地以统一价格流转给各村民小组;最后,由村民小组或村委会按照同样价格将大小不一的土地流转给各类农业经营主体,第二次流转中,优先保障愿意继续耕种承包地的承包户在集中连片的区域内选择地块,再根据各类农业经营主体的需求将剩余土地进行集中连片的流转。2007年以来,全村绝大部分土地都按照“两次流转”实现了高效利用,小农户和各类新型农业经营主体都流转到了集中连片的规模土地。

案例2:山东省寿光市D村的“土地入股”模式。该村以种植大棚蔬菜为主,原本农户都在自家承包地上建设大棚,大棚的长宽高都比较受限,直接影响了蔬菜品质和产量的提升。大部分农户都想建造新式大棚,却普遍受土地面积限制,为此,该村于2012年专门成立土地股份合作社,通过做工作动员村民将承包地入股到土地股份合作社,然后村里将土地进行统一规划后再流转给村民自建新式大棚。最终,全村绝大部分土地都入股土地股份合作社,土地股份合作社通过统一规划、分批流转实现了全村老式大棚的全面改造和升级。具体而言,农户按照1股/亩进行入股,土地股份合作社按照700~1000元/亩价格将土地流转给农户,年终再按照800元/股进行分红。

尽管以上两个案例在种植作物、实现方式和组织者等方面有很大差异,但是都充分体现了土地经营权“零存整取”的组织技术。不论是“两次流转”模式还是“土地入股”模式,都是在不改变现有承包关系的基础上通过组织技术的方式解决了土地流转双方面临的结构性矛盾。不是放任土地流转双方自由交易,而是在交易双方之间增加一个土地经营权流转中介,土地承包户将分散占有的细碎土地的经营权通过流转或入股的方式“零存”到中介组织,然后由中介组织通过一定方式将细碎土地改造成大小不等的规模土地,再将规模土地的经营权差异化地流转给各类农业经营主体。显然,“零存整取”中的中介组织至关重要,它不仅要让尽可能多的细碎土地的经营权“零存”进来,而且要让不同类型的农业经营主体根据自身需求“整取”到规模土地的经营权。这就牵涉到利益主体的协调工作。

## (二)集体协商:主体协调中的组织技术

在细碎土地规模化流转中,主体协调更为关键,各主体之间的协调情况直接决定着“零存整取”能否实现。“零存”实现过程中主要涉及承包户内部的协调问题,而“整取”实现过程中主要涉及土地交易双方的协调问题。因此,下面主要从承包户间的协调和交易双方的协调两方面分析主体协调中的组织技术。

其一,承包户间的协商。土地经营权的“零存”需要纳入实施范围内所有或者绝大部分土地,实施过程中牵涉到土地面积的确定、“零存”的方式、承包户流转的收益等系列问题,所有问题都关系到广大承包户的切身利益。虽然绝大部分承包户都希望细碎土地能够得到有效利用,但总会有一些农户可能出于各种原因加以反对,比如承包面积争议、地块偏好、为无地人口争取土地等都可能导致农户反对。而这些反对者与赞成者的承包地却是插花分布在一起的,即使有少数反对者也会阻碍集体行动的实现。因此,只有大部分甚至所有承包户就此达成共识并采取一致行动,土地经营权的“零存”才能实现。这就需要在承包户内部达成共识并对反对者做好工作。

当前,在“三权分置”制度框架下,承包户的土地承包经营权受到了更好的保护,村集体难以从制度层面强制反对者做出改变。从各地实践来看,在村社组织推动下通过村民小组内的集体协商有利于凝聚共识和减少反对者。较为普遍的做法是:第一,村组干部通过各种方式就细碎土地的规模化利用进行宣传动员并广泛征求意见,并积极与村庄精英和普通农户进行协商,以形成土地经营权“零存”方案。通过不断征求承包户的意见并充分协商,不仅有利于吸收各类农户的意见以完善方案,而且有利于不同意见不断交锋并通过协商达成共识<sup>[29]</sup>。通过集体协商拟定的方案能够满足大部分承包户的利益,但是可能仍有少数承包户不同意。第二,针对少数反对者,一是村组干部利用人情、关系和权威等资源私下做工作,二是在村民小组召开户主会议进行协商、讨论甚至争论。相对于私下做工作,户主会议更有利于在公共层面进行集体协商,并对反对者形成强大的集体压力。因为通过集体协商形成的土地经营权“零存”方案符合大部分承包户的利益,反对者一般会碍于情面很难在户主会议上直接反对方案,从而有利于方案通过。案例1中S村的户主会议开得更加细致,据该村支部书记介绍,各村民小组一般是先分类开会,再统一开会,具体如下:

很多工作开始都是1/3同意,1/3中立,1/3反对。首先给同意的村民开会,进一步统一思想;其次给中立的人开会,进行宣传动员,开完会90%中立的村民也就同意了;最后给反对的村民开会,通过开会大约有30%~40%的村民会碍于情面同意。三个会开完,同意的村民就占到了大多数,就可以在村民小组开大会了。最好是先讨论再表决,而且最好举手表决,如果大部分人都举手了,只有几个人不举手,他们会有很大压力,很多人也会跟着举手的。

从中可以看出公开开会的好处,反对者无论是在发表意见还是在表决中都会面临集体带来的压力。因为在熟人社会中村民普遍看重人情和面子,如果公开违背大多数农户的利益,在日常生活中则会受到广泛的压力和排斥<sup>[30]</sup>。

在以上两个层面的集体协商中,村社组织发挥了关键的组织、协调和推动作用。通过集体协商,绝大部分承包户围绕土地经营权“零存”方案可以达成一致,即使仍有个别承包户反对,影响也不会太大。对此,常见的做法是在其他区域找相当或更好的田块与他们调换田块,以方便后续更好地推进工作。

其二,交易双方的协调。在土地经营权的“整取”环节,主要牵涉的问题是规模土地的经营权流转给谁、流转费用多少、流转期限多长、流转地块大小等,这都需要交易双方就此达成一致。显然,这些问题不仅牵涉到作为需求方的各类农业经营主体的利益,而且牵涉到作为直接供给方的广大承包户的切身利益。一般情况下,大部分规模土地经营权的流入方可能正是细碎土地经营权的流出方,即原来的承包户。因为大部分农村地区总有不少农户无法外出务工,他们或者耕种小规模的土地,或者流转土地发展适度规模经营,特别是通过“零存整取”技术使原来的细碎土地变成了规模土地,原来的承包户更希望流转这些规模土地。与此同时,规模土地在整个土地流转市场上是非常稀缺的优质土地,很多外来的农户甚至工商资本也十分希望流转这些规模土地,不少外来主体可能还会得到当地政府的支持。

此时,通过土地经营权的“零存”环节,中介组织已经将细碎土地的经营权从承包户那里流转过来,因此,中介组织在规模土地经营权的流转上具有一定的话语权。如果中介组织不顾本村农户对规模土地的需求,主动或被动地将规模土地的经营权流转给外来主体,显然不符合广大村民和整个村庄的利益,其负面后果如同前文所说的“行政主导型土地流转”和“村社组织强度主导型土地流转”,注定难以持续。各地比较合理的做法是,中介组织在村庄范围内通过集体协商和民主表决达成规模土地经营权的“整取”方案。具体做法大体与前面承包户内部的集体协商方式类似,不同之处有两点:第一点是协商范围的差别。“零存”环节的协商范围包括全体

承包户,而“整取”环节的协商主要牵涉到参与细碎土地经营权“零存”的承包户,并不涉及未参与“零存”的承包户。第二点是决策的方式。在“零存”环节每个承包户都拥有是否参与的决策权,而且受到法律保护,集体协商和表决只能形成外部压力,而并不能运用“少数服从多数”的民主原则;而在“整取”环节,农户的土地经营权已经流转到中介组织,在中介组织成员内部就可以按照“少数服从多数”的民主原则进行决策。正是基于中介组织在村庄内部的集体协商,可以更好地保障中介组织在“整取”方案确定和执行中的公共性,以在承包户与村庄内外的各类农业经营主体之间找到一个恰当的平衡点。

需要说明的是,为了分析的方便,以上论述是将主体协商分为“零存”阶段承包户间的协商和“整取”阶段交易双方的协商两部分并分开进行论述的,现实中很多时候两个阶段及两类主体的协商可能是交织在一起进行的。

总结以上分析,我们可以把细碎土地规模化流转的组织技术概括为图1。即细碎土地要实现规模化流转,需要将细碎土地的经营权整体性地“零存”到中介组织,再通过中介组织的整合将规模土地的经营权差异化地流转给各类农业经营主体;而无论在“零存”阶段还是在“整取”阶段都需要中介组织在村庄内部通过广泛征求意见和密切的集体协商,才能达成具体而又有效的实施方案。总之,集体协商状况决定了“零存整取”的状况,从而决定了土地利用的状况。

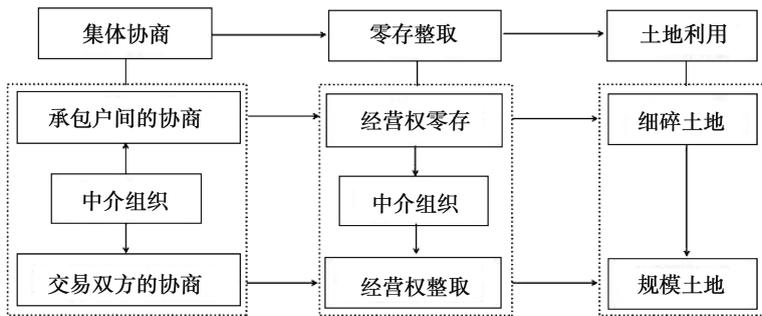


图1 细碎土地规模化流转组织技术的内部结构

#### 四、村社组织与组织技术的实现

从上文分析可以看出,中介组织在“零存整取”和“集体协商”两个组织技术环节都扮演了关键角色。在细碎土地规模化流转中,中介组织不仅需要将整体流转过来的细碎土地整合成规模土地并对外进行差异化流转,而且需要在承包户内部和土地流转双方之间进行充分协调和协商。概言之,中介组织要同时做好土地和人的组织工作,因此,由何种组织充当中介组织尤为关键,这直接决定了细碎土地规模化流转组织技术的实现。本文案例及笔者所在团队调研的各种成功模式中,主要由村民小组、村“两委”或由其主导成立的股份经济合作社等各类村社组织充当中介组织,当然,这并不是说只有村社组织能够充当中介组织,而是意味着村社组织与细碎土地规模化流转中组织技术的实现可能具有高度的亲和性,这是由村社组织自身的特性决定的。

首先,村社组织的组织体系为组织技术的实现提供了良好的组织基础。村社组织主要是指行政村和村民小组两个层级的公共服务组织,其既是农民的“当家人”,又是国家的“代理人”<sup>[31]</sup>。虽然各地村社组织的组织体系略有差异,但是都形成了较为完整的体系,比如行政村一级设有党支部、村民委员会、监事会、集体股份经济合作社等,且都配有相应的人、财、物;村民小组一级也设有村民小组长、村民代表等。村社组织的大部分公共角色都有相应的务工报酬。村社组织完整的组织体系为细碎土地的规模化流转提供了重要的组织载体,同时,相对于另起炉灶成立其他组织来承担,中介组织也是低成本的。因为细碎土地的规模化利用本身也是村社

组织的分内之事,各地村社组织在充当中介组织时基本都是提供免费的服务。而如果成立其他组织来充当中介组织必然需要配备相应的人、财、物,必然会增加成本和农民的负担。

其次,村社组织的社区关系为组织技术的实现提供了良好的社会基础。细碎土地规模化流转中牵涉的土地经营权问题和主体协调问题都深深嵌入农村社区。在长期的生产生活过程中,村民之间形成了复杂的地权关系和人际关系,并构成了村庄“地方性共识”的重要组成部分。在“零存整取”特别是“集体协商”过程中,为了更好地动员村民和制约少数反对者,需要中介组织深谙社区内部的地方性共识,并充分利用熟人社会的人情、面子、关系、权威等社会资源,才能最大程度地达成共识并制约反对者。村社组织的各类干部基本都是由村民选举出来的村庄精英,他们对于村庄内部的关系和规则了如指掌,也可以恰如其分地加以运用。因此,由村社组织充当细碎土地规模化流转的中介组织更有利于组织技术的实现。

最后,村社组织的制度存量为组织技术的实现提供了良好的制度基础。村社组织内部的很多制度对细碎土地规模化流转的组织技术具有很大帮助,最直接相关的主要是三种制度:一是集体土地所有制。在我国绝大部分农村地区,土地都归村民小组全体村民共同所有。虽然近年来农户的土地承包经营权得到不断强化,但是农户对于土地集体所有的认同依然比较坚固,集体土地所有权依然是村民自治的自治权基础<sup>[32]</sup>。因此,由村社组织牵头,以村民小组为单位整体性地对细碎土地进行规模化流转,村民的接受度比较强。二是村民自治制度。在细碎土地规模化流转中能否保证村民和村庄的利益以及村民意见的表达,直接影响细碎土地利用的效果。村社组织内部长期实践的村民自治制度虽然仍有不尽完善的地方,但是在保证广大村民参与公共事务上提供了制度化渠道,有利于维护村民和村庄的整体利益,减少精英俘获。三是统分结合的双层经营体制。以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度,目的便是解决“一家一户办不好或不好办”的公共事务。细碎土地的规模化流转正是“一家一户办不好”的公共事务。虽然各地普遍存在“分之有余,统之不足”问题,但是统分结合的双层经营体制的传统和组织资源依然存在,由村社组织牵头,通过激活双层经营体制充分发挥农户和集体双方的优势,有利于细碎土地的规模化流转。这些村社组织所特有的制度及其优势是其他组织无法复制和替代的。

正是村社组织以上三方面的特性使村社组织更容易胜任细碎土地规模化流转中的中介组织。因此,舍弃或绕开村社组织促进细碎土地的规模化流转都是不现实的,即使组建新的组织形态充当中介组织,也需要借助村社组织的力量。不过,村社组织的以上特性只是细碎土地规模化流转组织技术实现的必要条件,而非充分条件。村社组织要推动细碎土地的规模化流转还需要具备以下前提:村组干部比较团结且有干事创业的干劲、农民的集体行动能力比较强、地方政府的强力支持等。

## 五、结论与讨论

我国日渐凸显的土地细碎化问题严重制约着小农户和新型农业经营的发展。对于细碎土地の利用,制度视角、技术视角和交易视角提出了不同的解释和化解路径,但都存在继续拓展的空间。本文尝试在“三权分置”框架下探讨细碎土地规模化流转的组织技术。

研究发现,细碎土地有效利用的目标是各类农业经营主体都能根据自己的需要获得大小不等但又相对连片的规模土地。细碎土地的规模化流转不仅是一个交易过程,而且是一个组织过程。如果不能处理好细碎土地流转中的组织问题,就难以保障细碎土地的规模化流转。“零存整取”和“集体协商”是有效克服细碎土地流转组织困境的两种组织技术。“零存整取”是由中介组织将细碎土地的经营权流转过来,并根据各类农业经营主体的需要将细碎土地改造成规模

土地再流转出去;“集体协商”则是由中介组织推动承包户内部及土地流转双方的集体协商,以达成“零存整取”方案。换言之,集体协商决定了“零存整取”,从而决定了细碎土地的规模化流转。进一步而言,细碎土地规模化流转组织技术的实现依赖于村社组织的深度参与,村社组织的组织体系、社区关系和制度存量为组织技术的实现提供了有力保障。

“三权分置”改革使之前学界围绕农村土地制度的各种争论得以平息,通过强化土地所有权促进细碎土地利用的方案也越来越没有实现的空间。在此背景下,在“三权分置”框架内探讨细碎土地规模化流转的组织技术将更具有现实意义。细碎土地的规模化流转是将由农户分散占有的细碎土地改造成规模土地再流转给各类农业经营主体的过程,本质上是对分散的土地和人员的组织过程。因此,任由市场配置难以奏效,政府过度干预也必然事与愿违,充分发挥具有组织农民传统和责任的村社组织的作用至关重要。当然,强调村社组织的作用并非排斥市场和政府的作用,而是需要三者相互促进、形成合力,才能有效促进细碎土地的有效利用。

致谢:本文在西北农林科技大学人文社会发展学院“农业治理研究课题组”内进行了充分的讨论,感谢各位同仁提出的修改意见,特别感谢外审专家对本文主题和框架修改提出的宝贵意见和建议。当然,文责自负。

### 参考文献:

- [1] 韩长赋.再谈“三权”分置[N].经济日报,2017-11-17(6).
- [2] 钱忠好.农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析[J].管理世界,2002(6):35-45.
- [3] 苏旭霞,王秀清.农用地细碎化与农户粮食生产——以山东省莱西市为例的分析[J].中国农村观察,2002(3):22-28.
- [4] 文贯中.市场畸形发育、社会冲突与现行的土地制度[J].经济社会体制比较,2008(2):45-51.
- [5] 贺雪峰.国有农场对农村经营体制改革的启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(3):1-7.
- [6] 王海娟.地尽其利:农地细碎化与集体所有制[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [7] 王军,钟莉娜.中国土地整治文献分析与研究进展[J].中国土地科学,2016,30(4):88-97.
- [8] 刘新卫,赵崔莉.农村土地整治的工程化及其成因[J].中国农村经济,2017(7):15-28.
- [9] 文高辉,杨钢桥,李岩,等.农地整治对耕地细碎化的治理效果及其原因分析——以湖北省江夏、咸安、通山三区(县)为实证[J].中国土地科学,2016,30(9):82-89.
- [10] 叶剑平,蒋妍,丰雷.中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议[J].中国农村观察,2006(4):48-55.
- [11] 黄祖辉,王朋.农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2008,38(2):38-47.
- [12] 孙新华.再造农业:皖南河镇的政府干预与农业转型(2007—2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2017:116-161.
- [13] 徐宗阳.资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究[J].社会学研究,2016(5):63-87.
- [14] 马流辉.“脱嵌”的土地流转——实现机制与社会效应[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016,37(5):159-165.
- [15] 景跃进.转型、吸纳和渗透——挑战环境下执政党组织技术的嬗变及其问题[J].中国非营利评论,2011(1):30-54.
- [16] 景跃进.两票制:组织技术与选举模式——“两委关系”与农村基层政权建设[J].中国人民大学学报,2003,17(3):124-130.
- [17] 陈义媛.组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(1):13-23.
- [18] 张一晗.村集体角色与土地流转秩序——两种组织化流转模式的比较[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(6):85-93.
- [19] 陈锡文.把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J].开放时代,2012(3):112-115.

- [20] 周应恒,胡凌啸,严斌剑.农业经营主体和经营规模演化的国际经验分析[J].中国农村经济,2015(9):80-95.
- [21] 陈培勇,陈风波.土地细碎化的起因及其影响的研究综述[J].中国土地科学,2011,25(9):90-96.
- [22] 田传浩,陈宏辉,贾生华.农地市场对耕地零碎化的影响——理论与来自苏浙鲁的经验[J].经济学(季刊),2005,4(2):769-784.
- [23] 叶兴庆,翁凝.拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J].中国农村经济,2018(1):124-137.
- [24] 威廉姆森.资本主义经济制度[M].北京:商务印书馆,2014:71-127.
- [25] 曾红萍.地方政府行为与农地集中流转[J].北京社会科学,2015(3):22-27.
- [26] 桂华.从经营制度向财产制度异化[J].政治经济学评论,2016(5):126-142.
- [27] 熊万胜.地权的社会构成:理解三权分置之后农村地权的新视角[J].社会科学,2021(5):70-81.
- [28] 李昌平.大国策:市场化小农户与反贫困长效机制建设[J].海派经济学,2017(4):168-175.
- [29] 孙新华,周佩莹,曾凡木.土地细碎化的自主治理机制——基于山东省W县的案例研究[J].农业经济问题,2020,41(9):122-131.
- [30] 陈柏峰.熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究[J].社会,2011,31(1):223-241.
- [31] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪,1997(8):151-158.
- [32] 熊万胜,王阳.当代农民集体:一个四维分析框架的讨论[J].社会发展研究,2015,2(2):62-85.

(责任编辑:刘浩)

## Organizational Technology of Scale Transfer of Fragmented Land

SUN Xinhua, FU Yingying

**Abstract:** The scale transfer of fragmented land is an important guarantee for agricultural modernization in China. However, the scale transfer of fragmented land is not only a transaction process, but also an organizational process. Only by dealing with organizational problems can we ensure the scale transfer of fragmented land. In view of the organizational dilemma of the scale transfer of fragmented land, it is more practical to discuss the scale transfer of fragmented land from the perspective of organizational technology. The “partial deposit and withdrawal” and collective negotiation are two key organizational techniques. The “partial deposit and withdrawal” mainly solves the organizational problem of the transfer of fragmented land. The intermediary organizations transform fragmented land into scale land and conduct differentiated transfer. The collective negotiation mainly solves the organization problem of relevant subjects, among which the focus is on reaching consensus through negotiation, thereby promoting the realization of the “partial deposit and withdrawal” plan. Therefore, collective negotiation directly determines the “partial deposit and withdrawal”. The organizational system, community relations and institutional stock of village community organizations provide a strong guarantee for the realization of organizational technology, and more attention should be paid to the role of village community organizations in the use of fragmented land.

**Keywords:** Fragmented Land; Scale Land; Land Transfer; Organizational Technology; Village Community Organization