

【土地问题】

农地整理地块权属调整:多主体行动逻辑、农户需求与政策方向

刘家成¹, 纪月清², 徐志刚^{2*}

(1.南京财经大学 财政与税务学院,南京 210023;2.南京农业大学 经济管理学院,南京 210095)

摘 要:地块权属调整作为农地整理的一个重要方面,长期以来在实践中难以推进。农户是地块权属调整的核心参与主体,理解其行为逻辑、明确其地块权属调整需求至关重要。本文构建多主体成本收益分析框架,剖析地块权属调整带来的成本收益在各主体之间的分配结构,并进一步厘清与农户直接相联系的成本收益。分析表明,结构性增益特征是农地整理地块权属调整推进缓慢的一个重要原因。仅当地块权属调整带给农户的土地连片、要素替代、种植结构升级等收益大于其支付的信息搜寻、地块质量变化风险等成本时,才有地块权属调整的农户层面需求。今后应坚持权属调整的基础作用,构建各利益主体协同增益的整理机制,是推进农地高效整理的必要措施。

关键词:农地整理;权属调整;结构性增益;农户需求

中图分类号:F301.21 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0130-11

一、引言

农地整理不仅是耕地保护的重要途径,也是农业生产方式转型的基础工作,在我国粮食需求和资源禀赋相对不足的矛盾日益凸显、面临的外部环境日趋复杂的新形势下,突破长期以来农地整理地块权属调整瓶颈,进一步激活农地整理的作用潜能尤为重要。农地整理在破解土地细碎化,促进农业生产机械化、规模化,降低农业生产成本等方面发挥了重要作用。不过,当前阶段我国农地整理多停留于机耕道、灌排沟渠、林网建设等基础设施改善,以及边角地块的开垦以增加土地数量等,而对更有助于作业效率提升的地块权属调整进而促进土地集中及地块长度与宽度适合机械作业的农地整理涉及甚少。实际上,农地整理兼具工程建设属性和以权属调整为表征的社会治理属性,相对而言,权属调整居于不可替代的基础地位^[1]。其一,从政策文件要求来看,不管是“根据不同区域地形地貌、作物种类、机械作业和灌溉排水效率等因素,合理划分和适度归并田块,确定田块的适宜耕作长度与宽度”,还是“因地制宜,田面长边平行等高线布置,田面宽度应便于机械化作业和田间管理”,要想实现上述政策目标,无法避开地块权属的调整。其二,从已有国际实践经验来看,具有丰富土地整理经验的德国、日本等在土地整理中一般先行权属调整,再行工程改造。比如德国《土地整理法》详细介绍了整理前权属调查、土地权利人确定和意见征集,整理中地块交换合并、新增土地分配、地价评估、纠纷处理以及整理后权属

收稿日期:2022-10-25

基金项目:国家自然科学基金项目“时空规模经济视角下的粮食生产外包服务供给及机制研究”(72103088);国家社会科学基金重大项目“我国三大平原‘资源-要素-政策’相协调的粮食和生态‘双安全’研究”(20&ZD094);国家社会科学基金重大项目“我国粮食产业高质量发展实现路径与政策体系研究”(21&ZD101)

作者简介:刘家成,男,南京财经大学财政与税务学院讲师,硕士生导师;徐志刚(通信作者),男,南京农业大学经济管理学院教授,博士。

登记等具体程序和方法。日本的土地改良包括地块交换、土地分合、荒地开垦、地类转换、排水造田、填海造田以及新(修)建道路和沟渠农业设施等^[2]。然而,《全国高标准农田建设规划(2021—2030)》指出,我国已建成的高标准农田占耕地面积的比例大约40%,但其中大部分耕地仍然存在着田块细碎化、建设标准低、耕地质量不高的问题。文高辉等^[3]对湖北省土地整治项目区的抽样调查发现,总体来看,农地整理后耕地细碎化程度仅降低了1.79%。农地整理在提高农业生产力方面的总体效果不明显^[4]。刘新卫等^[1]、何佑勇等^[5]、王长江^[6]等诸多学者均认为中国农村农地整理出现了较为明显的工程化发展态势,在开展这项工作时偏重以工程技术手段平整土地并配套建设农业基础设施,而忽视或者搁置权属调整,导致地块面积偏小,与政策文件要求差距较大。农地整理近40年^①,为何地块权属调整一直难以推进?

现有研究从行政力量偏好和社会治理弱化的视角,对当前农村农地整理工程化倾向进行了解释,也有部分文献从法律规定视角对地块权属调整难进行了分析。一方面,行政力量主导农地整理,虽然有助于项目顺利实施,但在中国行政考核体制机制下,同时催生了各级政府谋求短期可量化绩效的动机,相对于费时费力的地块权属调整而言,通过工程招投标新建易量化考核的道路、沟渠、防护林等更符合现实需求,而带来的后果是,政策越重视,工程化倾向就越严重。另一方面,更在于农村基层治理能力的弱化,是相关主体直面现实的无奈之举。在家庭联产承包责任制下,要想将原来距离远近、肥瘦相间插花分配的细碎化土地重新整合,以实现集中连片、条块规格化,将面临极大的协调组织成本,这成为当前农村农地整理持续推进的主要障碍。据学者调查研究,除了一些有很强凝聚力和战斗力的村集体能够组织开展权属调整,其他村难有意愿和能力去协助开展这项工作^[1]。此外,从法律层面来看,地块权属调整难主要在于现行立法与农地整理地块权属调整规则之间存在制度冲突^[7],包括但不限于不同公有制主体之间所有权调整规则与现行法律之间的冲突,农地承包经营权调整与《农村土地承包法》之间的冲突,少数权利人利益补偿规则缺失等。比如,《农村土地承包法》确定了承包期限不少于30年的法定最低承包期限,并严格限定发包人调整承包经营权的行为,而农地整理中的地块权属调整与此规定发生冲突。地块权属调整方案应征得2/3以上土地权利人同意的规则,并赋予农地整理项目的发起主体通过法定程序对土地权属进行调整的正当性,但是对于不同意地块权属调整的少数异议者缺少利益平衡的考量。

实际上,除了政策制度、政府行为等宏观因素,农户是农地整理地块权属调整的基本主体,明确农户的行为逻辑是权属调整推进的关键,但大多相关文献往往忽视了农户需求。而忽视农户需求可能导致高额的政策施行成本及低效率的项目实施结果,同时容易掩盖政策实施过程中应该遵循的客观规律。有学者对农地整理项目的农户参与现状及意愿展开了调查,并认为存在农民参与意愿不高、参与程度较低、缺少全程参与、参与方式单一等问题,并认为影响农地整理项目农民参与的主要因素包括农民的年龄、是否为村干部、家庭耕地面积、家庭农业收入占总收入的比例、农民对农地整理政策的认知、农民对农地整理益处的认知、农民参与被鼓励和重视的程度、排灌沟渠布局、田间道路密度、周围村民意见、项目信息公开透明程度等^[8-12]。也有学者对农地整理权属调整中农户参与的行为机理进行了研究,认为农户的行动逻辑遵循“认知—意愿—行为”这一路径,农地整理权属调整中农户的行为意愿在其认知与行为响应之间起完全中介效应^[13],且根据杨海霞^[14]对湖北省农地整理项目区部分市县农户权属调整意愿的调查,农户农地权属调整意愿较强,但行为响应情况较差。然而,仅仅关注参与意愿可能存在以下不足:一是“参与意愿”与“需求”并非等同,所谓需求既包括购买欲望(参与意愿),也包括支付能力,对于消费“地块权属调整”这一特殊商品而言,农户的支付能力可以理解为地块权属调整过程

① 学界一般认为我国现代意义上的土地整理始于20世纪80年代中后期。

中农户支付或者承担成本的能力,而欲望本质上取决于该商品能够带来的效用或者收益。二是现有文献采用的农户“参与意愿”这一指标实际上测度的是农地整理工程属性与权属调整属性综合作用的结果,“有权属调整需求”是“愿意参与土地整理”的必要条件,即如果农户有地块权属调整的需求,但土地整理工程化方式不当,那么同样可能导致农户参与程度低。因此,仅仅考察农户的参与意愿可能不足以揭示权属调整类农地整理难以推进的真实原因。

综上,农户作为理性经济人,其行为决策的依据是该项行动成本收益的比较。那么农地整理地块权属调整的理论逻辑是什么?农户需求到底如何?其成本收益来源于哪些方面?本文对农地整理地块权属调整中农户获得的收益及在此过程中支付的成本进行系统分析,并尝试回答以上问题。研究结论不仅有助于理解现实困惑,而且对高标准农田建设、丘陵地区宜机化改造、耕地生态保护等相关政策的纵深推进具有启示意义。

二、农地整理地块权属调整的内涵、模式与多主体行动逻辑

(一) 农地整理地块权属调整的内涵与模式

地块权属调整是农地有效整理不可逾越的重要环节,合理的调整可以降低农地整理项目成本,提高土地生产率^[15-17],更大程度地实现规模经济^[18],增加农民收入^[19],促进农村可持续发展等^[20-23]。比如,地块权属调整可以使以前不同权属主体之间的“飞地”“插花地”经过主体间协商,调整为统一的权属经营单位,降低农地整理的工程成本;同一权属主体的同一用途土地的零星分散、不同用途土地相互交叉实施的地块权属调整,可以使土地用途相对一致地集中连片,有利于农地的规模化利用^[7],充分获取规模经济。相反,如果仅仅进行工程化整理,而不作权属调整,不仅钝化了农村农地整理区别于农业综合开发、农田水利建设等活动的特征,而且影响其正常功能的有效发挥,甚至产生农民获得感差、工程建设脱离实际、建设成果难以长久生效、容易诱发农村社会矛盾等负面效应。

所谓地块权属调整,是针对农地整理项目实施中的地块、地类、面积、位置、耕地质量等变化的需要,对项目区土地所有权、承包权及其他权利的权属关系进行调整的行为^[24],其实质是各土地权利人利用整理前在整理区土地上所拥有的权利,通过土地整理参与者公认的权属调整转换机制,按照土地整理参与者公认的原则和标准,合法地换回整理后土地上的相应权利的过程^[25]。通俗地说,地块权属调整涉及土地所有权之间的调整和承包经营权之间的调整。土地所有权之间的调整既包括集体所有和国家所有之间的调整,也包括不同集体所有之间的调整。在现有的制度框架下,农地整理地块权属调整更多的是农地承包权之间调整^[26],即农户就承包耕地之间边界不规则处进行承包权交换。本文讨论的权属调整也主要指农户间的土地承包权的调整,以地块数量和方位的变化为表征。

实践中,地块权属调整模式大致包括三类^[6,25]:一是农户之间土地承包权置换。按照连片经营原则,农户自行对土地承包权进行交换,以实现“小块变大块”“条田变方田”“一户一田”的目的。二是村集体先收回承包权再统一分配。村集体经济组织行使土地所有权,将分散发包给农户经营的土地统一回收,在对土地进行平整、修建水利设施等整治工作后,重新将土地承包经营权连片发包给农户,农户的承包经营权由分散转变为集中,土地形态由细碎转变为连片,土地经营方式由小农经营转变为适度规模经营。三是股份制形态下的股权交换。实行土地所有权、土地承包权、土地经营权“三权分置”,坚持土地所有权始终归农民集体所有,并将土地承包经营权拆分成承包权和经营权,承包权折价成股份具体量化到农户名下,经营权统一流转给村经济合作社,由村经济合作社对全村的土地进行统筹经营。此时,由于该土地的承包权被以股权的形式替代,村经济合作社对土地进行利用时,可任意打破地块界限。

(二) 农地整理地块权属调整的多主体行动逻辑

在经济学理论中,需求是指在一定时间内、一定价格条件下,消费者对某种商品或服务愿意而且能够购买的数量。该需求与通常所说的需要不同,需求的构成要素有两个:一是消费者愿意购买,即有购买的欲望;二是消费者能够购买,即有支付的能力。两者缺一不可。如果将农地整理中的地块权属调整看作一项消费,消费该特殊商品的支付能力可以看作权属调整过程中农户承担或者支付成本的能力,而购买欲望则主要取决于权属调整带来的收益。是否存在农地整理地块权属调整的需求,关键在于对以上收益与成本的比较。

值得注意的是,农地整理涉及的利益主体具有多元化特征,单主体成本收益视角的分析框架难以解释利益共同体中不同主体的行为差异。在当前的经济发展水平下,中国农地整理采取的是政府补贴、村集体牵头组织或出资、农户参与的整理模式。因此,农地整理的受益主体至少包括政府、基层自治组织和农户^[27]。对于政府而言,其最为关心的是国家粮食安全,权属调整类农地整理对于改进生产技术、保障国家粮食安全至关重要;对于基层自治组织而言,完成上级下达的绩效目标,争取足额的财政补贴,减少当地农户纠纷,防止大规模上访是其土地整理过程中的行动逻辑;而对于农户而言,以较低的投入获得较高的收入是其期盼的目标。本文构建了一个包含政府、农村基层组织和农户 3 类主体的成本收益模型(图 1),以考察农地整理地块权属调整的行动逻辑。

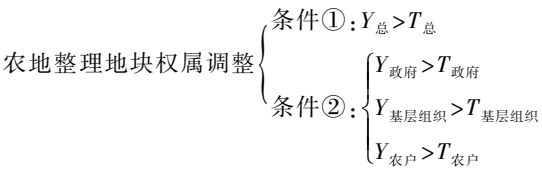


图 1 农地整理地块权属调整的行动逻辑图

图 1 中, Y 代表收益, T 表示成本, $Y_{\text{总}}$ 表示项目实施总收益, $T_{\text{总}}$ 表示项目实施总成本。涉及多利益主体的项目要想被有效实施,除了要求项目总收益大于项目总成本,还要求各结构收益大于成本。如图 1 所示,政府、地方基层组织和农户均要求收益大于成本,否则相应利益主体就会缺乏对农地整理地块权属调整的需求。在各主体成本收益比较结果的不同情境下,项目实施的形式和效果也不同。

具体到农地整理地块权属调整,在劳动力成本不断上升背景下,通过地块归并、整理,实现农业生产机械化、规模化的长期收益必然大于短期整理成本,因此,总收益大于总成本的条件得以满足。农地整理地块权属调整是否能够最终实施,以及以何种方式实施,关键还在于结构收益与成本的比较。结构收益与成本的比较结果存在多种形式,这直接决定了农地整理地块权属调整的推进^①。

第一,政府获益,基层自治组织和农户均不获益。这意味着政府会投入资金,但基层组织无组织协调和出资动力,农户无参与意愿甚至阻碍国家农地整理项目的实施。该情境下,农地整理地块权属调整困难。

第二,政府获益,基层组织获益,农户不获益。这表示政府有资金投入动力,基层组织有协调和出资动力,但农户无参与意愿。该情境下,农地整理可能会尽量避开农户参与环节,无地块权属调整,农地整理仅实施与农户参与关联度不高的如新修水利设施、边角地块的整理等活动。

第三,政府获益,基层组织不获益,农户获益。这表示政府有资金投入动力,农户有参与意愿,但缺乏组织主体。由于组织权属调整类农地整理存在一定的门槛,涉及工程、财务、土地资源的再分配等,一般而言,分散的小农户难以担任组织者的角色,如果缺少基层组织参与,农地

① 假设成本收益的比较只有“大于”和“小于”两种结果,3 个利益主体理论上有 8 种可能的比较结果的组合,但现实中我国农地整理基本上是自上而下由政府推动,因此,排除政府收益小于成本的所有组合,从而剩下 4 种可能的组合。

整理地块权属调整也难以推进。

第四,政府、基层组织和农户均获益。这意味着整理资金有保障、集体行动有组织、整理效果有保障。在此情境下,农地整理的作用将得到最大化发挥,地块长宽规格化、标准化的政策目标更容易实现。

现实中,农地整理多呈现工程化倾向而忽视权属调整的状况正是各利益主体充分权衡成本收益的结果。在自上而下的项目制制度下,基层组织为了完成指标任务,必然会组织农地整理,但不会涉及交易成本极高的权属调整。对于农户而言,工程化倾向的农地整理收益有限,虽然无须农户自筹资金,但也面临整理过程中庄稼损毁、田埂破坏、耽误农时等一系列成本,因而其参与的积极性可能并不高。

三、农地整理地块权属调整的农户需求分析

(一) 农地整理地块权属调整现状

从农地整理开始至今,诸多中央政策文件都对地块权属调整问题进行了强调,但地块权属调整进程一直较为缓慢。比如1998年10月国土资源部出台的《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》,土地权属管理就被列入主管部门需要做好的一项工作。2003年出台的《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》(国土资发〔2003〕287号)文件,明确了土地开发整理项目实施过程中权属管理工作的基本要求、权属调整程序和重点。2012年出台的《关于加强农村土地整治权属管理的通知》(国土资发〔2012〕99号),结合土地整理工作新形势、新要求,重点围绕保障群众权益,形成了土地整理权属管理制度框架。2016年以行业标准形式发布了《土地整治权属调整规范》(TD/T 1046-2016)。2019年农业农村部制定的《丘陵山区农田宜机化改造工作指引(试行)》再一次提到“鼓励农户通过互换并地实现连片耕种”“施工方应及时协助发包方和承包农户办理土地承包合同和土地承包经营权变更”。但在实际操作中,权属调整工作经常被忽视。据国土资源部调查^①,1998年到2008年全国土地整理总面积中,涉及所有权调整的面积比例为5.47%,农地承包经营权调整的面积比例为14.92%,他项权利调整的面积比例0.3%。11年间,我国土地开发整理项目开展权属调整的比例较低^[6]。《中国土地整治发展研究报告(NO.1)》显示,2010年到2011年,涉及承包经营权调整的土地面积占土地整理项目总面积的38.6%。此后,土地整理工程化倾向逐渐强化,地方政府要么畏于纠纷,要么为了追求项目绩效,大部分地区在实施农地整理项目时都将权属调整搁置。

(二) 农地整理地块权属调整的农户收益与成本

与仅进行工程化改造相比,权属调整类农地整理可以使整理结果与现有要素成本变化、技术特征等外部环境变化更加匹配^②,从而更大程度上获取规模经济而增益,但同时会极大地增加交易成本。增加的收益和成本在不同利益主体间非均衡配置,带来结构性收益成本的变化,从而最终决定了权属调整类农地整理的推进效果。因权属调整而增加的收益中与农户直接相关的收益情况如何?与农户直接相关的成本支付情况又如何?这从根本上决定了农户地块权属调整的需求。

从农户角度来看,农地整理地块权属调整带来的直接收益包括^③:

① 2008年,国土资源部在《国土资源大调查》中安排了土地开发整理权属调整专项调查,对1998年7月至2008年6月的土地开发整理项目进行了调查。

② 比如可以根据机械作业能力标准化地块长宽,以最大程度获取外部规模经济;可以根据作物性质与种植结构合理规划地块规模与位置等。

③ 一般而言,权属调整之后必然伴随着工程化改造,但工程化改造并不必然意味着进行了权属调整。因此,无法单独剥离并刻画权属调整的收益,本文对权属调整类农地整理与无权属调整的农地整理进行对比。

第一,为要素替代创造条件,降低生产成本的同时获取规模经济。地块面积偏小及分散化导致要素投入结构难以优化,而通过地块权属调整,理论上可以实现地块面积、质量、形状等的最优规划和整理,以适应要素成本的变化需要。如在劳动力成本上升的背景下,地块规模扩大可以使用机械替代劳动力、大型机械替代小型机械。不同地块之间,理论上也可以根据地形地貌整理成形状、大小相似的规格化形态,从而可以使用相同类型的机械及标准化的管理模式,以进一步获取外部规模经济。有研究表明,地块连片会显著降低块均农机服务费用和农业生产性支出,可以在不增加地块面积的条件下实现地块平均生产费用的节约^[28]。有学者通过模拟计算发现,在保持其他条件不变时,地块数量每增加1块,单位产量化肥成本增加0.86%,单位产量种子成本增加1.23%,单位产量机械作业成本增加1.01%,单位产量其他成本增加0.94%^[29]。

第二,为生产管理创造条件,节约管理成本的同时实现种植结构转型升级。通过权属调整实现每家每户土地集中连片,有助于所有地块的统一管理,在提高管理效果的同时,还可以大大减少时间投入,减少机械田间地头转换的交通成本。此外,与无权属调整的农地整理相比,权属调整之后,种植结构可能随之发生改变。比如,细碎化状态下,农户可能只能分散化、多样化种植粮食作物,或者小规模种植经济作物,而地块集中连片,则有助于为大规模种植相对收益更高的经济作物创造条件。卢华等^[30]测算发现,土地细碎化程度每增加1个单位,平均成本增加39%;王亚辉等^[31]测算发现,地块细碎化程度每增加一个标准差,单位产量总成本将上升33.8%。成本增加的来源包括地块空间破碎和分割带来的来往于地块之间的劳动用工费用、生产要素在地块之间运输可能造成的资源浪费、机械调转方向的时间损耗等。许进龙^[32]、刘新卫等^[33]对广东清远地块权属调整的案例分析也发现,地块权属调整后,地块集中连片往往有助于当地种植结构甚至产业结构的转型升级,并且能够节约劳动力成本,带动农户收入增加。

农户在农地整理地块权属调整过程中也面临一系列成本,主要包括:

第一,调整前的信息搜寻成本。地块权属调整规则、调整组织主体、调整后的可能结果等都是事前需要了解的信息,对于农户而言,此类信息的获取渠道有限,无疑会增加农户的交易成本。

第二,调整中的参与成本。包括参加会议和协商的时间投入、与村干部或者其他农户的协调成本等。权属调整过程可能涉及多次集体会议讨论、地块测量确权、调整方案修订等复杂过程,无疑也会增加农户交易成本。

第三,调整后所分配地块质量、位置及基础设施条件好坏带来的风险成本。在家庭联产承包责任制下,采取的肥瘦远近相间的分配方式有效克服了地块质量及位置差异导致的分配不公问题,而现在地块权属调整的目的在于形成“一户一田”的结果,必然带来土地分配位置远近与质量好坏的担忧,从而增加了地块权属调整的交易成本。

(三) 农地整理地块权属调整需求的农户异质性

农户是否存在地块权属调整需求,关键在于以上与农户息息相关的成本是否超出了农户支付能力,以及成本收益的比较。随着城市化、工业化的发展,农户异质性逐渐凸显,不同特征农户的消费需求不同。

从宏观经济水平与自然条件差异来看,相对于经济发达地区,欠发达地区农户地块权属调整效用相对收益更大,但其成本支付约束也更高;相对于平原地区,丘陵地区权属调整交易成本更高。首先,经济发达地区往往农业收入占比较低,地块权属调整收益在总收益中的占比也相对较低,因此消费“权属调整”这一特殊商品的效用也相对较低。同时,经济发达地区成本支付能力较强,成本支付约束小。相反,欠发达地区农业收入占比高,地块权属调整带来的收益相对价值更高,但欠发达地区成本支付约束也较高。因此,不同经济发展水平地区,地块权属调整的

约束不同。其次,相对于丘陵山地,平原地区地块细碎化程度更低,地块之间的质量差异也更小。因此,这能够降低权属调整前的协调成本以及调整之后地块分配质量差异风险带来的交易成本。最后,平原地区因交通条件优势,地块权属调整之后种植结构转型的收益更大。因此,对于平原地区的农户而言,地块权属调整净收益更高、需求更大。

从微观农户及家庭特征差异来看,人口学特征、家庭特征都是调节地块权属调整需求的重要影响因素。家庭农业收入占比越高,越有寻求规模经济的诉求,地块权属调整效用越大;家庭农业劳动力越少,劳动力老龄化越严重的家庭,细碎化地块作业和管理的成本越高,地块权属调整的效用越大;家庭经营耕地地块数越多,地块管理成本越高,地块权属调整的需求越大;受教育程度越高,信息搜寻成本越低,地块权属调整成本越低;是否村干部、是否党员等社会资本越丰富,信息搜寻成本会越低,地块权属调整成本越低;是否参加过农业生产培训、是否有外出务工经历等也可能降低地块权属调整的信息搜寻成本,增加地块权属调整需求概率。

(四) 案例分析

为深入考察实践中农地整理地块权属调整面临的主要障碍以及农户异质性表现,笔者选取了江苏省苏南地区的昆山、溧水、丹阳,苏中地区的海门、宝应,以及苏北地区的大丰、泗洪、东海 8 个市(县),并于 2021 年 12 月进行了专项调研。各市(县)分别抽取 2 个村,通过与村干部的一对一访谈,深度了解当地农户对农地整理地块权属调整的态度、行为及其背后的逻辑。就访谈结果来看,农户对农地整理地块权属调整的态度与行为具有共性特征,其决策依据与本文的理论分析基本一致。下面以 S 村和 H 村为例进行对比分析。S 村和 H 村在经济、社会和自然地理条件等方面有不同程度差异,具有一定的代表性。其中,H 村在地块权属调整基础上对土地进行过集中整理,其经验做法值得深入总结。

S 村是位于江苏省东北部连云港市东海县的一个行政村,近 10 年来,土地整理未涉及地块权属调整。目前,村庄占地总面积 1.1 万亩,其中平原面积占比 59%。村总人口 1760 人,80 岁以上人口比例 1.7%。劳动力总数 900 人,其中高中及以上学历者比例 44%,纯粹在家种田务农的劳动力比例 67%。从收入水平来看,村农民人均纯收入 10300 元,其中非农收入占比 70%,本村企业数 7 家。社会资本特征方面,2021 年本村共产党员总人数 47 人,村里最大的三个姓氏农户合计占全村农户比例 80%。种植结构方面,受访者认为过去 5 年村里明显减少的农作物是红薯,而明显增加的是小麦。当问及为何未进行地块权属调整,受访者的回答主要包括“老百姓担心如何分配”“土地可能调换,农户不同意”“地块分散,调起来费事”“农户无法接受”“土地已经租出去了,无法调整”等。

H 村是位于江苏省中部南京市溧水区的一个行政村,2012 年前后整村进行了触及权属调整的土地集中整理。目前,村庄占地总面积 2.73 万亩,其中平原面积占比 80%。村总人口 5174 人,80 岁以上人口比例 2.3%。劳动力总数 2600 人,其中高中及以上学历者比例 50%,纯粹在家种田务农劳动力比例 40%。从收入水平来看,村农民人均纯收入 41800 元,其中非农收入占比 80%。社会资本特征方面,2021 年本村共产党员总人数 118 人,村里最大三个姓氏农户合计占全村农户比例 44%。种植结构方面,受访者认为过去 5 年村里明显减少的农作物是小麦、芝麻,而明显增加的是草莓。前后历时约 2 年,该村的土地集中整理工作全部完成。其间有少部分农户不愿意参与土地集中整理,村干部通过反复“做工作”,一方面清楚地传达和解释调整之后的诸多好处,另一方面对农户不愿意参与调整的原因进行了解并给予适当的利益激励,最终使得农户参与率达到 100%。

S 村和 H 村村庄特征描述性统计见表 1。

表 1 S 村和 H 村的村庄特征比较

特征变量	S 村	H 村
是否进行过权属调整类农地整理(1=是;0=否)	0	1
自然地理特征		
村庄占地面积(万亩)	1.1	2.73
平原占地面积比例(%)	59	80
人口特征		
村总人口数(人)	1760	5174
80 岁以上人口比例(%)	1.7	2.3
劳动力总数(人)	900	2600
高中及以上学历者比例(%)	44	50
纯粹在家务农者劳动力比例(%)	67	40
经济特征		
村农民人均纯收入(元)	10300	41800
非农收入比例(%)	70	80
本村企业数(家)	7	0
社会特征		
2021 年本村共产党员总人数(人)	47	118
最大三个姓氏农户合计占全村农户比例(%)	80	44
种植结构变化		
过去 5 年村里明显减少的农作物有什么?	红薯	小麦、芝麻
过去 5 年村里明显增加的农作物有什么?	小麦	草莓

数据来源:笔者根据访谈结果整理。

根据本文的理论分析,并结合访谈调查,H 村能够有效推进农地整理地块权属调整,主要原因可能有以下两个方面:

第一,从获益空间来看,权属调整的农地整理对 H 村农户通过要素替代、种植结构转型等实现增益的空间较大。一方面,相对于 S 村,H 村非农就业占比更高,且劳动力老龄化率也更高,这意味着劳动力从事农业生产的机会成本高。采用机械替代劳动是提高资源要素配置效率的有效策略,而农地宜机化则是机械替代劳动的前提,因此,通过权属调整实现更高水平的农地整理,对当地农户来说预期收益较大。根据实地访谈,同样是粮食生产,农地整理之前 H 村的家庭用工约 5 日/亩,调整之后采用机械替代劳动,家庭用工约 3.5 日/亩,大大节约了家庭劳动力投入。另一方面,H 村所在的溧水区位于江苏南京、常州、镇江和安徽马鞍山两省四市交界处,交通便利,区内生态环境良好,旅游、康养产业相对发达。优越的地理条件及相对发达的二三产业支撑,进一步增加了 H 村农地权属调整的农地整理获益空间。从 H 村土地整理后的种植结构变化可以看出,权属调整之后农户经营地块相对集中,为大规模种植相对收益更高的经济作物的生产管理创造了条件。H 村在进行土地权属调整的农地整理之前多以水稻、小麦种植为主,每亩净收益平均约 500 元,而当前种植结构逐渐转型为以草莓种植为主,亩均年净收益平均约 13300 元,是粮食种植的 26.6 倍。

第二,从成本支付情况来看,H 村农地权属调整的农地整理面临更低的协调成本和农地整理工程成本。一是 H 村的社会特征、有效的乡村治理机制有助于降低其农地整理权属调整的交易成本。根据 H 村村干部反映,虽然当地也有农户不愿意参与农地权属调整,但类似情况并不多,且根据深入了解,其中少数不愿意调整的主要涉及祖坟迁移等特殊情况。而 S 村村干部普遍认为当地农户有“不同意调”“担心越调越差”“没必要调”的心理。H 村劳动力平均受教育水

平更高、党员人数更多、最大三个姓占比更低^①等有助于降低农户集体行动的协调成本。此外,有效的村务治理机制也有助于降低交易成本。H村对于少数不愿意调整的农户“反复做工作”,一方面明确利弊,增加有效信息供给,另一方面对农户面临的实际困难给予资金支持^②,降低其因担忧而带来的风险成本。而对于极不配合的不肯拆迁的住户,H村可能通过取消或限制其他项目申报或者资助资格的方式,促进其参与集体行动,以实现总体收益的最大化。例如,实地访谈中了解到,地块权属调整中的不肯拆迁的住户的地块无法参与村集体组织的土地集中招租,从而租金较低且契约无法得到保障。二是H村的地理禀赋优势带来了工程成本优势。收益一定时,整地工程成本越低,整地行动越容易达成。相反,如果农地整理工程化改造所需要的资本投入较大,则提高了对相关主体农地整理“支付能力”的要求,进而降低了农地整理的实际有效需求。对于H村能够实现权属调整的农地整理,村干部也表示其中一个重要原因在于“我们这里地形条件好,整起来也不费事”。H村平原面积占比约80%,而S村地块坡度更大,将土地“坡改平”“短变长”的资金投入更高。此外,相对于地形条件复杂地区,平原地区农户因农地权属调整带来耕地质量不确定性的心理担忧更少,也有助于降低农地整理权属调整的交易成本。

综上,农户是否存在农地整理地块权属调整需求,关键在于与其直接相关的成本收益比较。而农户的获益空间、支付成本很大程度上与当地的自然、经济、社会等各方面特征紧密相关。

四、结论与建议

土地细碎化背景下,突破权属调整瓶颈是新阶段继续发挥农地整理作用亟须解决的难点,也是实现中国农业生产现代化,提升农业生产国际竞争力的重要工作。理论上,农户是农地整理地块权属调整的核心参与主体,理解农地整理地块权属调整这一过程中农户的行为逻辑及其约束条件,是高效推进农地整理的关键。实践中,农地整理涉及的利益主体具有多元化特征,本文基于多主体成本收益分析框架,着重讨论了农地整理地块权属调整中与农户直接相关的成本和收益问题,理论考察地块权属调整的农户需求来源,并结合实地调研,从自然、经济、社会等方面剖析农户行为异质性的核心因素。

权属调整类农地整理会带来诸多收益,同时伴随着更高的交易成本,这些收益和成本在不同利益主体之间非均衡配置,农户是否存在地块权属调整需求,关键在于与农户直接相关的成本收益之间的比较。比如农户决策的直接依据可能并不是国家粮食是否存在安全问题,也非生产率是否具有国际竞争力,而在于自身净收入的增加。土地撂荒或粗放种植,正是其从事其他方面生产收益与从事农业生产收益比较之后的决策结果。如果地块权属调整带来的农户收益大于农户支付成本,农户就有进行地块权属调整的需求。当然,地块权属调整的成本收益的比较并非静态,这一关系会随自然条件、农户特征等诸多宏观、微观因素的变化而改变。由于农户存在区位、家庭、个体等方面异质性,地块权属调整成本收益的比较结果也不同。总体上,随着劳动力非农就业增加、农村人口结构老龄化、农村社会保障逐渐完善等,农户对地块权属调整的需求将逐渐增加。

基于以上结论,我国要高质量实现农地整理的政策目标,有必要关注以下几点:

第一,以破除土地细碎化为根本目标,强化地块权属调整的基础作用。田间道路、排灌沟渠等基础设施的修建虽然是农地整理的重要组成部分,但如果因交易成本高或者工程化项目实施的绩效目标实现快而忽视权属调整,我国土地细碎化现状将难以获得根本性改善。

① 一定程度上降低了村干部协调农户集体行动时受宗族势力左右的阻力。

② 以迁坟为例,一方面免费提供环境优美、基础设施完善的公共墓地以保障迁入,另一方面提供补贴以弥补迁出成本。

第二,以农户需求为导向,完善项目实施的农户参与机制。“自上而下”的项目实施制度,虽然有助于实施效率的提升,但可能忽视农户的真实需求而使农地整理结果并非农户实际需要的形态,导致整理之后的地块与整理之前并无差异,甚至使用效率更低。

第三,以降低权属调整的交易成本为抓手,提升农地整理组织单位的协调治理能力。地块权属调整中农户面临的成本很大部分来源于与村集体以及其他农户的交易成本,通过村集体治理能力的提升,有助于改善地区社会信任状况,从而降低地块权属调整过程中农户的信息搜寻、协商讨论等交易成本。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 陈伟忠.日本土地改良区的农田基础设施建设及其对中国的启示[J].世界农业,2013(12):22-27.
- [3] 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.
- [4] Jin X B, Shao Y, Zhang Z H, et al. The Evaluation of Land Consolidation Policy in Improving Agricultural Productivity in China[J].Scientific Reports, 2017, 7(1):1-9.
- [5] 何佑勇,严庆良,沈志勤.浙江省“十二五”高标准基本农田建设成效分析[J].浙江国土资源,2016(8):48-51.
- [6] 王长江.农村土地整治权属调整与管理模式研究[D].北京:中国矿业大学,2011:1.
- [7] 崔梦溪.农地整理过程中权属调整法律问题研究[J].学术论坛,2016,39(12):103-109.
- [8] 王文玲,陈梦华,杨钢桥.农地整理项目农户参与程度的影响因素研究[J].河北科技师范学院学报(社会科学版),2012,11(2):38-43.
- [9] 吴九兴,杨钢桥.农地整理项目农民参与现状及其原因分析——基于湖北省部分县区的问卷调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013(1):65-71.
- [10] 吴九兴,杨钢桥.农民参与评价农地整理项目的意愿及其影响因素[J].中国农业大学学报,2013,18(6):198-206.
- [11] 田甜,杨钢桥,赵微,等.农民参与农地整理项目行为决策研究——基于武汉城市圈农地整理项目的实证分析[J].中国土地科学,2014,28(8):49-56.
- [12] 项锦雯,蔡俊,董斌,等.可行能力视角下农户参与农地整理规划的意愿与影响检验——基于安徽寿县4个典型镇的实证分析[J].中国农业资源与区划,2017,38(12):90-98.
- [13] 汪文雄,杨海霞.农地整治权属调整中农户参与的行为机理研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(5):108-116.
- [14] 杨海霞.农地整治权属调整中农户认知对行为响应的作用机制研究[D].武汉:华中农业大学,2017:56.
- [15] 刘小伟.“改地适机”是丘陵山区农机化发展的治本之策[J].中国农机化学报,2017,38(7):1-2.
- [16] Tang X M, Pan Y C, Liu Y. Analysis and Demonstration of Investment Implementation Model and Paths for China's Cultivated Land Consolidation[J].Applied Geography, 2017, 82:24-34.
- [17] Janus J, Markuszewska I. Forty Years Later: Assessment of the Long-lasting Effectiveness of Land Consolidation Projects[J].Land Use Policy, 2019, 83:22-31.
- [18] Jiang G H, Zhang R J, Ma W Q, et al. Cultivated Land Productivity Potential Improvement in Land Consolidation Schemes in Shenyang, China: Assessment and Policy Implications[J].Land Use Policy, 2017, 68:80-88.
- [19] Zhang D L, Wang W X, Zhou W, et al. The Effect on Poverty Alleviation and Income Increase of Rural Land Consolidation in Different Models: A China Study[J].Land Use Policy, 2020, 99:104989.
- [20] Luo W B, Timothy D J. An Assessment of Farmers' Satisfaction with Land Consolidation Performance in China[J].Land Use Policy, 2017, 61:501-510.
- [21] Nguyen H Q, Warr P. Land Consolidation as Technical Change: Economic Impacts in Rural Vietnam[J].World Development, 2020, 127:104750.

- [22] Jiang Y F, Long H L, Tang Y T, et al. The Impact of Land Consolidation on Rural Vitalization at Village Level: A Case Study of A Chinese Village[J]. Journal of Rural Studies, 2021, 86:485-496.
- [23] Zhou Y, Li Y M, Xu C C. Land Consolidation and Rural Revitalization in China: Mechanisms and Paths[J]. Land Use Policy, 2020, 91:104379.
- [24] 陈晓军. 国内外农村土地整治权属调整研究进展[J]. 国土资源科技管理, 2012, 29(5):23-27.
- [25] 胡丕勇, 崔卫华, 郑涛. 农村土地整治中权属调整机制初探[J]. 国土资源情报, 2011(10):46-49.
- [26] 王璦玲, 赵瑞茂, 高明秀. 土地整理农地承包经营权调整调查[J]. 中国土地科学, 2008, 22(8):60-64.
- [27] 贺雪峰, 郭亮. 农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础[J]. 管理世界, 2010(7):86-97, 187.
- [28] 刘相汝. 土地细碎条件下连片种植影响地块生产费用的实证研究[D]. 重庆: 西南大学, 2020:75.
- [29] 杨慧莲, 李艳, 韩旭东, 等. 土地细碎化增加“规模农户”农业生产成本了吗? ——基于全国776个家庭农场和1166个专业大户的微观调查[J]. 中国土地科学, 2019, 33(4):76-83.
- [30] 卢华, 胡浩, 耿献辉. 土地细碎化、地块规模与农业生产效益——基于江苏省调研数据的经验分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2016, 30(4):81-90.
- [31] 王亚辉, 李秀彬, 辛良杰. 耕地地块细碎程度及其对山区农业生产成本的影响[J]. 自然资源学报, 2019, 34(12):2658-2672.
- [32] 许进龙. 乡村振兴背景下清远市农村土地整合模式研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2019:74-75.
- [33] 刘新卫, 赵崔莉. 土地整合探索与农村土地整治反思——以广东省清远市为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(1):18-26.

(责任编辑: 刘浩)

Agricultural Land Consolidation and Land Ownership Adjustment: Exploring the Logic of Multi-subject Actions, Farmer Demands, and Policy Direction

LIU Jiacheng, JI Yueqing, XU Zhigang

Abstract: Land ownership adjustment is a crucial component of agricultural land consolidation, yet its implementation has faced persistent challenges. To advance land ownership adjustment, it is imperative to comprehend the behavioral logic of core participants, namely, farmers, and identify their specific demands in relation to land ownership adjustment. This paper utilizes a multi-agent cost-benefit analysis framework to examine the distribution of costs and benefits associated with land ownership adjustment among various stakeholders, with a particular focus on assessing the costs and benefits directly relevant to farmers. The analysis reveals that the slow progress of land ownership adjustment in agricultural land consolidation is primarily attributed to limited structural gains. Only when the benefits derived from land ownership adjustment, such as land connectivity, factor substitution, and improvements in farming structure, outweigh the costs incurred by farmers, such as information acquisition and risks associated with changes in land quality, will there be a demand for land ownership adjustment. Therefore, it is essential to prioritize the role of ownership adjustment and establish a consolidation mechanism that incorporates the interests of various stakeholders.

Keywords: Agricultural Land Consolidation; Ownership Adjustment; Structural Gain; Farmers' Demand