

【土地问题】

# 面向高标准农田建设的农地 制度创新:小农户视角

王海娟

(中国地质大学 公共管理学院, 武汉 430074)

**摘要:**在农业强国战略背景下,高标准农田建设在农业农村现代化中发挥关键支撑作用。相对于工程管理问题,农地制度创新在高标准农田建设中尚未被充分重视。已有关于农地制度的研究主要关注稳定土地承包权和流转土地经营权的关系,而对高标准农田建设与农地制度改革的关系研究不足。在广大中西部村庄,小农户仍然是农业经营的主体,需要高标准农田建设项目支持,融入现代农业发展体系。从小农户的视角出发,面向高标准农田建设的农地制度创新要解决两个问题:一是地块整合问题,要避免工程导向的项目建设造成农田耕作的不便;二是土地经营权配置问题,要避免大户导向的项目建设造成小农户被制度性排斥。基于田野调查,克服两种困境的办法是在保持土地承包权不变的基础上,由村集体整合地块,形成按户连片经营,不仅能充分释放高标准农田建设促进农业发展的经济效应,而且有利于保障农村社会稳定。

**关键词:**高标准农田建设;农地制度创新;地块整合;小农户;农业强国

**中图分类号:**F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)04-0089-10

## 一、问题的提出与研究思路

农业税费改革之后,我国进入城乡统筹发展阶段,国家提出“工业反哺农业、城市支持农村”的发展战略,大量项目资源进入乡村。近年来,高标准农田建设项目是国家推进农业现代化发展的主要资金来源,深刻改变了农业农村面貌。高标准农田建设是为了改善农业生产条件以及满足农业发展要求而进行的土地平整、基础设施建设、土壤改良等农田建设活动。我国在“十二五”和“十三五”期间分别建成4.03亿亩和8亿亩高标准农田的基础上<sup>①</sup>,提出到2025年建成10.75亿亩集中连片高标准农田。在建设农业强国的背景下,高标准农田建设除了具有提升农业生产能力和保障粮食安全的作用,在推进农业农村现代化发展方面还发挥着越来越重要的作用。如何充分发挥高标准农田建设的效应推动农业强国的实现便成为一个重大的现实问题。

现有文献主要从工程管理视角分析高标准农田建设项目实施面临的困境及其改进措施。一是重视技术因素的作用。研究者指出高标准农田建设面临工程技术力量较弱、规划设计不合理、专业技术人才不足等技术困境,提出培养专业技术队伍、引进先进技术等方式优化工程技术<sup>[1-2]</sup>。二是重视管理因素的作用。高标准农田建设面临项目管理能力不足、后期管护措

收稿日期:2023-12-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22&ZD173)

作者简介:王海娟,女,中国地质大学(武汉)公共管理学院副教授,博士。

① 参考国务院办公厅印发《关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》(国办发〔2019〕50号),中国政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-11/21/content\\_5454205.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-11/21/content_5454205.htm)。

施缺乏、政府投机、农民参与不足等管理困境<sup>[3-5]</sup>,提出建立全过程监管机制、加快编制建设规划、创新资金管理机制、完善后期管护机制、强化公众参与等方式优化管理体制<sup>[6-8]</sup>。

总体上,现有文献主要把高标准农田建设理解为农田建设工程或通常意义上的工程管理工作,忽视了其还涉及农地资源配置、中国农业现代化道路建设、农村社会稳定等一系列重大现实与理论问题。在农业生产力快速发展的背景下,高标准农田建设的目标逐渐从单纯追求增加耕地面积、提高耕地质量向调整土地产权关系和推动农业现代化发展转变<sup>[9]</sup>。从全国各地的实践来看,农地制度创新已经超越了土地权属调整的范围,涉及地块调整与整合、农业经营体系调整等重大问题。同时,高标准农田建设也面临占地、农地分散细碎等困境,为农地制度变革提供了自上而下的动力。因此,在工程管理不断优化,提升高标准农田建设效益的关键是要建立与之相适配的农地制度。

从农地制度创新角度,地方政府主要将培育种田大户、推动土地规模经营作为高标准农田建设的主要思路<sup>[10]</sup>。高标准农田建设服务于强势的市场主体或许能产生推动农业发展的经济目标,却产生了排斥小农户的社会后果。在“大国小农”的背景下,我国提出了小农户与现代农业衔接的农业现代化思路,强调在推动农业农村现代化发展过程中不仅要保护农民的土地承包权益,而且要保障小农户的经营权益。高标准农田建设是国家推进农业农村现代化发展的主要方式,对小农户与现代农业衔接具有重要作用。高标准农田建设在推动农业发展的同时,还需兼顾保护小农户经营权益的社会效益。即要侧重保障小农户稳定掌握土地经营权并有能力从中获利的权利,避免小农户破产带来农村社会不稳定风险。

基于此,本文从保护小农户经营权的视角,强调地方政府借高标准农田建设创新农地制度,主要解决小农户衔接现代农业的制度困境。本文的研究思路如下:首先,基于独特的农村社会结构,从小农户角度阐释高标准农田建设的主要任务;其次,基于实践经验分析目前各地存在的两种高标准农田建设困境及其背后的农地制度原因;最后,结合案例探讨如何通过农地制度创新提升高标准农田建设的效益。

本文的案例资料来自笔者及所在研究团队于2023年在中西部地区6个县市进行专题调研收集到的一手材料。这6个县存在不同的农地制度实践,高标准农田建设模式和效益也具有较大的差异。A县采取小农户导向的高标准农田建设模式,侧重于回应小农户面临的种地难问题,兼顾了高标准农田建设的经济效益与社会效益。B县、C县和D县采取工程导向的高标准农田建设模式,侧重于基础设施建设,却并未配套农地制度创新,因此高标准农田建设并未解决小农户种地难的问题。E县和F县采取大户导向的高标准农田建设模式,地方政府将高标准农田建设与推动土地规模流转结合起来,提升了高标准农田建设的经济效益,却带来排斥小农户的社会后果。

## 二、农业经营主体与高标准农田建设的主要任务

在广大中西部农村地区,小农户是主要的农业经营主体。在国家提出衔接小农户与现代农业的发展思路下,高标准农田建设不仅要在经济层面保障粮食安全和推动农业现代化发展,还要回应小农户的需求。

### (一) 小农户是主要的农业经营主体

随着乡村振兴战略的提出,各级政府向农村投入大量财政资源建设高标准农田。高标准农田建设项目资金是农业农村发展的一笔重要资金来源。从经验调查来看,目前中西部地区

的高标准农田建设项目的资金标准普遍达到亩均 2000 元,有的甚至达到亩均 4000 元,部分地区基本实现了项目全覆盖。这为将基础设施薄弱、土地丘块畸零狭小的传统农田改造成设施健全、土地集中连片的现代农田格局提供了资源基础。

在不同发展阶段和农田建设项目资金有限的情况下,高标准农田建设的侧重点存在差异。高标准农田建设的“八字方针”为高标准农田建设指明了方向,具体包括土地平整、土壤改良、田间道路、水利设施、生态环境、配输电设施、农业技术、建后管护等。我国农村人口规模巨大,小规模农业占主导的状况不可能在短时期内得到根本解决,这是高标准农田建设面临的一个重要社会背景。根据第七次全国人口普查数据,当前我国农村常住人口有 5 亿人左右,户籍人口有 7 亿多人,大量农村人口依赖土地获得就业和农业收入。根据农业农村部《中国农村政策与改革统计年报(2021 年)》的相关数据,在我国 2.7 亿户农民中,只有 3783.9 万户未经营土地,经营土地 50 亩以下的小农户有 2.3 亿户左右。农民城镇化是一个长期的历史过程,大部分农民仍需要依靠土地生存,即使将来城镇化率达到 70%,农民数量仍然有四五亿人。

在小农户占主导地位的情况下,高标准农田建设不仅要有发挥保障粮食安全和提升农业生产力的作用,而且要有保持农村社会稳定的作用。留守在农村的农民是城乡社会中的弱势农民群体,他们仍然依赖农业以获得就业机会或社会保障。在未来很长的时间内,小农户经济为中国现代化发展提供了稳定基础,是我国现代化道路的重要组成部分<sup>[11]</sup>。因此,高标准农田建设要保障小农户的权益,让其可以从农业生产中获得更多利益,避免其在现代化进程中走向破产。

## (二) 高标准农田建设的主要任务

从保障小农户经营权的角度,高标准农田建设的主要目标是解决小农户种地难的问题。当前农田基础设施不足及土地细碎化增加了农业生产的不便程度及生产成本,即便农民大规模向城镇流动,小农户也难以流转 to 便于耕种的土地。从我们的调查来看,越来越多的小农户因生产不便或农业生产成本提高被动退出了土地;作为小农户主体的老人,他们越来越倾向于只耕种满足自给自足需要的口粮田,不再耕种面向市场销售农产品的土地。

事实上,在农村还有 5 亿人口的情况下,农民有种地的积极性,农村存在的是土地不好耕种的问题,而非无人种地的问题<sup>[12]</sup>。在当前农业生产力快速发展和城镇化迅速发展的阶段,高标准农田建设的主要任务是让小农户更加便利地使用现代生产技术和增加土地资源。

第一,完善农田基础设施。我国大部分地区都是丘陵和山区,呈现现代设施缺乏、土地分散细碎的传统状态,土地丘块畸零狭小,农田基础设施不健全。随着农业机械化、生物化和化学化的推进,农田基础设施不足成为农业现代化发展的主要障碍之一。例如,由于缺乏机耕路,农业机械需要从其他农户的田里经过,就会产生很多矛盾。如果邻居的水稻没有成熟,农业机械从其田里经过,则要对其进行赔偿。有的农户只能将农业机械进行拆卸,抬到自己田里,操作完以后再搬出来。在丘陵地区,集体水利模式逐渐瓦解,水利成为农业发展的重要制约因素。农田水利灌溉设施不足带来了严重的土地抛荒问题<sup>[13]</sup>。在农业产业具有弱质性的情况下,依赖农民投资农田基础设施并不现实。高标准农田建设为完善农田基础设施提供资金支持,地方政府可以修建机耕路、水利设施等,以适应农业生产力发展的需要。

第二,克服土地细碎化。在土地细碎的自然条件和家庭承包经营制度的影响下,我国农业发展存在经营规模小和土地细碎化的困境。在过去,因为土地质量有差异,且农业机械化水平较低,土地细碎化的负面作用较小,农民为了保证公平分配而采取细碎化的土地分配方



式。A县和E县是平原地区,农户的土地也要分散为四五块。F县是丘陵地区,每块地的面积只有几分,2~3亩都是少有的大田块。在农业机械化快速发展的情况下,土地细碎化的负面作用凸显,成为农业现代化发展的主要制约因素<sup>[14]</sup>。小田块的机械费用更高,且很难请到农机手,耕种不便利。高标准农田建设为克服土地细碎化提供了契机。地方政府可以通过土地平整,将小田块整治为大田块。在农田基础设施得以完善的情况下,地块间的土地质量差异变小,具备了进行土地集中连片分配的条件。

第三,优化土地资源配置。城镇化快速发展为农业规模经营提供了资源空间,可以将分散在土地承包者手中的土地集中到留村务农农民手中。优化土地资源配置既要克服土地细碎化问题,也要保障小农户继续耕种土地的权利。由于土地产权分散在进城农民手中,农村存在土地分散流转问题。农民的土地流转需求存在差异性,有的农民外出务工,愿意流转土地,有的农民留村务农,不愿意流转土地,加之农民之间的土地位置相互交叉,无法集中连片流转。农民流转的土地越多,土地就越分散,土地耕种也越不便利。有的农村地区,进城务工农民的土地难以流转出去,出现了严重的土地抛荒现象。高标准农田建设为解决土地分散流转问题提供了物质基础和契机。地方政府可以利用高标准农田建设的机会,破除田埂和打破地界,推动土地经营权集中连片流转。但在过去的高标准农田建设实践中,政府介入往往带来损害小农户权益的社会后果,忽视了土地资源配置的社会效益<sup>[15]</sup>。因此,解决土地分散流转问题需要强调保障小农户继续耕种土地的权利,避免损害小农户的利益。

### 三、双重困境:高标准农田建设的工程导向与大户导向

当前,农村主要有两种类型的高标准农田建设模式,均未完成高标准农田建设的主要任务。在土地确权到户的情况下,工程导向的高标准农田建设模式面临诸多障碍,农田建设的效益并不高。我们调查的中部地区B县、C县和D县都未进行农地制度创新,高标准农田建设项目并未解决小农户种地难的问题。而E县和F县的地方政府探索农地制度创新,将高标准农田建设作为推动土地规模流转的工具,形成大户导向的高标准农田建设模式。这种高标准农田建设模式在推动形成农业规模经营的同时产生了排斥小农户的社会后果。

#### (一) 工程导向的高标准农田建设及其困境

地方政府并未触及农地制度创新,将高标准农田建设重点放在基础设施建设上,形成工程导向的高标准农田建设模式。农田基础设施建设、土地细碎化治理和土地资源优化配置都涉及土地调整。在土地已经确权确地背景下,农民获得对特定地块的排他性占有权利,少数甚至一户农民不同意占地,集体行动就无法达成。调整土地涉及复杂的关系协调,还容易遭遇农民的不合作。地方政府侧重单方面的基础设施建设,不愿意触及土地关系。在具体操作过程中,地方政府将高标准农田建设项目区分为核心区和非核心区,在核心区开展土地平整并配套各种设施,以显示项目建设的成效,而在非核心区只完善基础设施。占比面积80%~90%的非核心区的基础设施不完善、土地细碎化,仍然保持传统农田格局。

其一,农田基础设施规划建设困难。在土地分散占有情况下,公共工程建设的占地成本难以完全参照收益进行分摊,一些收益较少的农民不同意占地。即便地方政府和村集体对利益受损的农民进行补偿,也可能遭遇农民的不合作。比如,一些农民可能采取机会主义行为,借项目占地索要不合理的补偿。地方政府难以解决农田基础设施建设的占地问题、边界重新划分问题,高标准农田建设并未打破田埂和界限,也没有进行土地平整。地方政府只能在传

统农田格局的基础上对现有基础设施进行小修小补,并未建成现代基本农田。例如,普遍的做法是地方政府并未重新规划建设机耕路和渠道,只是将原来的土路、土渠道进行硬化。

其二,土地细碎化治理困难。高标准农田建设可以在物理形态上将细碎地块合并,有助于克服土地细碎化问题,但是要在产权上将农民分散的地块合并非常困难。地方政府在高标准农田建成后重新分配土地面临很多的矛盾纠纷,有的农民不愿意均摊占地面积,有的农民要求按照原有的地块格局分配土地,有的农民要求将土地分配到同一个位置,等等。即使有些地区通过土地平整实现了田块规整和地块合并,也在分配土地时仍然按照原来的土地界限在大田块中重新构筑田埂,并没有减少地块的数量和改变田块的形状。

其三,土地资源配置效率低。由于高标准农田建设并未从根本上改变基础设施不健全、地块细碎化的状况,地块大小不一、形状不规整,农民缺乏流转土地的积极性。在土地分散的情况下,农业机械、新型栽培方式等现代生产技术使用困难,土地托管、统防统治等现代生产方式受阻<sup>[16]</sup>。C县2023年的高标准农田建设项目资金达到亩均3500元,且项目基本实现了全覆盖,但很多农民并不知道有高标准农田建设项目。一个乡镇的高标准农田建设虽已实现全覆盖,但该乡镇2023年仍然花费财政资金1200万元,用于整治抛荒地1万亩。

工程导向的高标准农田建设效果不佳,难以克服小农户种地难的问题。农田基础设施改善作用不大,农民和村干部缺乏动力,使得部分高标准农田建设项目难以落地。由于小块、分散的农田格局没有发生改变,小农户难以耕种和流转,农田基础设施的利用率很低,现代农业经营方式也很难形成,一些经过高标准农田建设的土地也被抛荒。

## (二) 大户导向的高标准农田建设及其困境

部分农村地区借助高标准农田建设探索农地制度创新,将高标准农田建设与土地规模流转结合起来,探索形成了大户导向的高标准农田建设模式。地方政府将推动土地规模经营作为农业现代化的方向,或者为了避免在高标准农田建设过程中与小农户打交道,将推动土地规模流转作为项目建设目标。地方政府的主要做法是采取“确权不确地”的土地制度创新,将土地收回村集体进行统一规划建设,在配套农田基础设施的基础上将土地集中连片流转给市场主体。地方政府可以直接进行规划和配置土地经营权,不需要协调农民之间的关系。E县和F县都推动“小田并大田”改革,将“小田并大田”理解为土地规模经营,把高标准农田建设项目指标分配给那些愿意推动土地规模流转的村庄。

E县在进行高标准农田建设前,土地流转率达57%,小农户仍然耕种43%的土地。该县传统种植结构是旱作物,地块分散,地形起伏,不适合进行规模化水稻种植。土地呈分散化流转状态,新型农业经营主体种植规模只有50~100亩。从2021年开始,地方政府结合高标准农田建设项目开展“小田并大田”改革创新,推动旱改水和规模化种植。在具体操作过程中,地方政府进行统一规划建设,并将提高土地流转率作为“小田并大田”改革工作的考核指标。考核内容包括田块数的减少占总考核分的40%,新增土地流转面积占总考核分的30%,最终的土地流转率占总考核分的30%。考核分数不仅影响乡镇干部的绩效工资,而且影响工作经费的拨付数量。为了应对考核,乡镇政府将土地收回村集体,结合高标准农田建设项目配套农田基础设施,将小田块改为大田块,然后由村集体作为主体将农地流转给市场主体。地方政府通过高标准农田建设推动了农业规模经营的形成,单个农业经营主体的农地经营面积一般有300~500亩。一个乡镇有农地面积共13.3万亩,开展高标准农田建设面积11万亩,2023年农地规模流转面积8.77万亩,农地规模流转率为65.7%。其中经营规模300~500亩的农地面积占比80%,经营规模500~800亩的农地面积占比17%,经营规模1000亩以上的

农地面积占比3%。

大户导向的高标准农田建设模式促进了农业规模经营,提升了高标准农田建设项目的经济效益,却带来了排斥小农户的社会后果。高标准农田建设为市场主体提供了集中连片、设施健全的农地,激发了新型农业经营主体流转土地的积极性。市场主体可以使用现代农业生产方式进行规模经营,显著提升了农业生产效率,但是在客观上形成了对小农户的排斥。有的地方政府在高标准农田建设过程中,直接将土地分配给新型农业经营主体。有的地方政府并未直接干涉土地经营权配置方式,但是高标准农田建设客观上增强了市场主体相对于小农户的竞争力,为市场主体进入农村提供了可能。市场主体进行农地规模经营,他们具有更强的农业经营能力,产生规模效应,他们有能力承担较高的土地租金。由此导致小农户既无法从亲友那里低价获得土地,也没有能力支付这么高的土地租金,只能退出土地。E县高标准农田建成后,土地流转比例从57%提高到83%,小农户耕种土地的比例从43%下降到17%。F县高标准农田建成后,土地流转比例从不到20%提高到79%。

#### 四、农地制度创新与高标准农田建设路径优化

有的地方政府结合农地制度创新,探索小农户导向的高标准农田建设模式,兼顾高标准农田建设的经济效益与社会效益。A县在农地制度创新中,将高标准农田建设与土地细碎化治理有机结合起来,有效克服了小农户种地难的问题。本节以A县为例,在分析农地制度创新逻辑的基础上呈现小农户导向的高标准农田建设运行机制。

##### (一) 小农户导向的高标准农田建设模式的形成

地方政府将小农户作为高标准农田建设的主体,侧重回应小农户的需求。A县是平原地区,户均土地面积11亩,平均5.5块,土地细碎化程度较高。该县人口城镇化率只有20%,大部分农民仍然依赖土地。当地农民主要发展稻虾连种产业,亩平均收益是稻谷种植的2~3倍,小农户对农田基础设施和土地集中连片提出了更高要求。新任县委书记自2023年便结合高标准农田建设项目探索“小田并大田”改革,侧重解决小农户面临的土地细碎化问题。地方政府的基本理念是“土地细碎化治理是高标准农田建设的基础,如果不治理土地细碎化,宁愿不实施高标准农田建设项目”。

在高标准农田建设过程中,地方政府赋予村集体整合地块的权利。村集体在保持土地承包面积不变的基础上,将土地暂时收回进行统一规划建设和土地经营权分配。在整合地块过程中,地方政府从两个方面保护小农户的经营权:一是从治理农地细碎化角度建设农田,增强小农户从农业生产中的获利能力。由于当地的农田基础设施不足、土地分散,很多小农户不得不退出农业生产,土地流转率超过60%。因此,地方政府将治理土地细碎化作为“牛鼻子”,在治理土地细碎化的基础上配套农田基础设施。在资金有限的情况下,地方政府将项目资金优先投入土地细碎化治理,侧重于破除田埂和平整土地,而非借项目建设契机推动土地规模流转。二是地方政府尊重农民和村集体的主体性,从政策上保障小农户的种地权利。土地经营权配置由村集体和农民自主决定,地方政府并不进行干预。当地形成了“小农户—本村新型农业经营主体—外来市场主体”的分配方案。只有当小农户不愿意耕种土地时,村集体才能将土地流转给本村新型农业经营主体;当本村无人愿意耕种土地时,村集体才能将土地分配给外来的市场主体。

地方政府通过农地制度创新将分散在农民手中的排他性产权转变为集体公共产权,以村



集体为单位进行统一规划建设和土地集中连片配置,以避免个别农民凭借排他性产权反对公共决策和集体行动,使集体行动更加容易达成。地方政府强调农民参与,充分反映农民需求和发挥农民协商的作用。村干部到每个村民小组召开群众会议,讨论高标准农田建设的方式、协调土地分配方案等。村集体侧重组织建设,以提升农民参与能力。例如,黄村建立了“1个村民小组长+2个村民代表+9个老干部和党员”的组织机制,全村共选出50个德高望重的村民调解矛盾,并与施工方对接。村集体将小农户组织起来,进行统一的规划建设,并集中连片配置土地经营权,由此形成了组织化的高标准农田建设模式。

第一,组织化的规划建设。小农户对农田基础设施的布局、标准等的需求与大农户存在差异。地方政府按照小农户的需求进行统一规划,在土地平整的基础上配套堰塘、机耕路和泵站等农田基础设施。地方政府将一个行政村作为一个项目区,以村民小组为单位破除田埂,整村进行统一建设。具体地,地方政府根据当地的自然条件和稻虾连种的需要,将田块规模规划为20~30亩,夷平田埂、适当规整田块形状,将畸零狭小的地块平整为标准地块;在此基础上开展农田基础设施规划和建设,并根据现代农业生产力要求重新规划了水利灌溉体系、机耕路体系、生态环境体系等。在此过程中,村集体组织农民按照项目规划重新划分土地的形状和边界,对项目工程建设的占地成本进行分摊。在资金有限的情况下,农田基础设施建设的标准可能并不高,机耕路和渠道未完全硬化,但地方政府搭建了现代农田格局的基本框架,以便今后持续建设。负责高标准农田建设项目的农业农村局与水利局、交通局、电力局等进行沟通协调,将高标准农田建设项目与其他部门的农田建设项目有机结合起来,以最大化利用财政资金。比如,考虑到水利部门后期可以配套泵站,地方政府将堰塘清淤工作放在更优先的位置上,等后期再配套泵站。经过若干年的持续建设,就可以真正建成适应现代农业生产力的高标准农田。

第二,组织化的土地经营权配置。地方政府明确指出高标准农田建设并未改变现行土地经营格局。工程建设完成后,村集体根据农民的需求,以标准田块为基本单元分配土地,设置了自种区和流转区。如果农民继续耕种土地,就按照原来的土地承包面积在自种区无偿分得一块土地。当农民的亲友将土地交由其代管时,就将亲友的土地分配到同一位置。如果农民不愿意耕种土地,这些土地就会被划分到流转区,村集体采取招标的方式将土地统一流转出去。流转区的土地流转期限一般为5年,以保障农业经营的稳定性。如果流转土地的农民因进城失败而返回农村,村集体就将自种区的土地分配给其使用。南桥村高标准农田建设面积有4000亩,小农户耕种土地2100亩,村集体耕种800亩以发展集体经济,市场主体耕种1100亩。

地方政府通过农地制度创新提升了高标准农田建设的效益。通过地块整合,地方政府既克服了土地细碎化问题,也建立了完善的农田基础设施。马口村分田到户时全村土地块数有4860块,实施高标准农田建设项目后土地块数减少到492块,实现了“一户一块田”。农民耕种的最大田块面积是50亩,最小田块面积是10亩。小农户获得了集中连片、设施完备的土地,由于水渠、道路和电网等设施与连片土地配套,土地宜机化程度变高,土地综合生产能力得以提升。高标准农田建设的效果直接体现在土地租金变化上,当地的土地租金从高标准农田建设前的300元/亩上涨到800元/亩。在农田基础设施完善和土地集中连片的情况下,小农户有耕种土地的积极性。高标准农田建设吸引了60户农民返回农村耕种土地,土地流转率从过去的62%下降到38%。

## (二) 农地制度创新提升高标准农田建设效益的机制

在高标准农田建设背景下,地方政府治理土地细碎化的主要障碍是地权固化。在现行农地制度框架下,村集体缺乏调整土地的制度空间,难以整合分散产权。村集体既无法在基础设施建设中均摊占地成本,也无法改变地块的形状和位置,更无法调整土地利用关系<sup>[17]</sup>。地方政府通过农地制度创新,激活村集体的土地调整权,将固化地权转变为可调整地权。具体做法是在保障土地承包者流转土地的自主权和优先使用土地经营权的条件下剥离其对特定地块的排他性占有权利,使得村集体有调整地块的制度空间。地方政府并未改变土地承包关系,只是改变了土地承包权的实现方式。土地承包权不是通过对特定地块的排他性占有实现,而是以收益权的方式实现,克服了保持土地承包关系稳定与土地调整之间的张力。

赋权村集体要解决的关键问题是避免村集体损害农民权益,既要避免损害农民的承包权,也要避免损害农民的经营权。A县最开始推动农地制度创新时,农民持怀疑态度,担心政府收回土地。于是乡镇政府强调地块整合尊重土地二轮承包的结果,保证农民的土地面积不减少,同时承诺做到“一户一块田”,确保小农户可以获得土地经营权。在进行高标准农田建设之前,地方政府做好项目区土地权属调查登记和土地测量工作,核实土地权属性质及各权属主体使用土地的数量、质量、分布、用途,为项目工程建设结束后进行土地再分配提供依据。每户农民有明确的土地承包面积,得到地方政府的强有力保护,地块具体位置和四至界限则不固定。高标准农田建设结束后,农民依据土地承包权可以自种土地获得收益,也可以将土地流转出去获得土地租金。

农地制度创新的目标是实现地块整合,既区别于传统“打乱重分”的土地调整方式,也不同于土地规模流转。一方面,土地调整的对象是地块,而非土地面积。地块整合强调在不改变土地承包面积的基础上整合地块,只是改变了土地分散细碎的分配方式,并未改变土地承包关系。另一方面,农地制度创新的重点并非重新配置土地经营权,而是地块合并和整合。村集体以小农户为单位,将分散地块进行整合,让小农户更加方便地耕种土地,而非将土地经营权流转给新型农业经营主体。在高标准农田建设背景下,过去分散细碎的土地分配方式并不适合农业发展的需要,地方政府在保持土地承包关系不变的基础上采取集中连片的土地分配方式,实现了地块的整合,地块整合的实质就是集体土地制度的适应性变迁。

## 五、结语

高标准农田建设作为一项直接改变农田基础设施、农田自然生态的工程项目,不仅为农地制度创新提供了条件,而且对农地制度创新提出了新的要求。现行农地制度为高标准农田建设设置了诸多障碍,需要探索保护小农户的农地制度创新。有的农村地区将高标准农田建设与土地规模流转结合起来,完善了农田基础设施和消解了土地细碎化问题,但是也损害了小农户的经营权。促进高标准农田建设,既要通过农地制度创新促进农业现代化发展,更要保障小农户的经营权。

充分发挥高标准农田建设的效应需要结合小农户的需要进行农地制度创新。通过科学、合理的农地制度创新,高标准农田建设不仅能够促进农业现代化发展,而且有利于保障小农户的权益。在国家不断加大高标准农田建设力度的情况下,应重视农地制度配套建设,从而提升高标准农田建设的效益。政策制定者可以充分吸收地方创新实践经验,在保持土地承包关系不变的基础上采取灵活的土地经营权配置方式,以促进农业强国的实现。



参考文献:

- [1] 刘新卫,赵崔莉.农村高标准农田建设的工程化及其成因[J].中国农村经济,2017(7):15-28.
- [2] 黄玉娇,陈美球,刘志鹏.高标准基本农田建设面临困境与对策初探[J].中国国土资源经济,2013,26(11):28-30.
- [3] 郎文聚.关于加快土地整治创新的思考[J].华中农业大学学报(社会科学版),2011(6):1-5.
- [4] 郭珍,曾悦.县级政府农业基础设施供给行为优化与绩效提升机制——以高标准农田建设为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(6):146-154.
- [5] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [6] 李俊杰,李建平,梅冬.新形势下高标准农田建设管理政策存在的问题及建议[J].中国农业资源与区划,2022,43(5):84-92.
- [7] 宇振荣,刘文平,郎文聚.高标准农田建设:加强公众参与促转型[J].中国土地,2012(8):12.
- [8] 师诺,赵华甫,任涛,等.高标准农田建设全过程监管机制的构建研究[J].中国农业大学学报,2022,27(2):173-185.
- [9] 吴海洋.农村高标准农田建设:助推农业现代化[J].求是,2012(7):51-53.
- [10] 韩杨,陈雨生,陈志敏.中国高标准农田建设进展与政策完善建议——对照中国农业现代化目标与对比美国、德国、日本经验教训[J].农村经济,2022(5):20-29.
- [11] 贺雪峰.共同富裕与三轮驱动的中国式现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):1-7.
- [12] 贺雪峰.是“无人种田”,还是“无田可种”?[J].粮食科技与经济,2019,44(4):11-12.
- [13] 朱萌,龚为纲.农业劳动力外流对耕地抛荒的影响及其形成机制研究[J].经济学家,2023(9):119-128.
- [14] 王海娟,胡守庚.土地细碎化与农地制度的一个分析框架[J].社会科学,2018(11):62-74.
- [15] 孙新华.农业规模经营主体的兴起与突破性农业转型——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015(5):106-124.
- [16] 孙新华.村社主导、农民组织化与农业服务规模化——基于土地托管和联耕联种实践的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(6):131-140.
- [17] 王海娟.“三权分置”下土地整治的组织化路径[J].农村经济,2023(2):23-32.

(责任编辑:刘浩)

Innovations in Agricultural Land System Oriented to the High-standard Farmland Construction: Smallholder Perspectives

WANG Haijuan

**Abstract:** Within the framework of the strategy for a robust agricultural nation, high-standard farmland construction initiatives are instrumental in underpinning the modernization of agriculture and rural spaces. However, the innovation of the agricultural land system has not received adequate attention compared to the focus on project management issues. Scholarly inquiries into the farmland system have predominantly centered on the interplay between securing land contracting rights and the transfer of land management rights, with insufficient exploration of the relationship between high-standard farmland construction projects and the reform of the farmland system. In the extensive rural regions of central and western China, small-scale farmers remain the predominant entities in

agricultural enterprise, and their integration into the sphere of modern agricultural development necessitates the support of high-standard farmland construction projects. Adopting the perspective of small farmers, the innovation of an agricultural land system geared towards high-standard farmland construction must address two pivotal issues: Firstly, the challenge of land parcel amalgamation to circumvent the inconvenience of farmland cultivation exacerbated by project construction that is engineering-centric. Secondly, the issue of land allocation to prevent the systemic marginalization of small farmers in projects that favor larger agricultural operations. Grounded in field research, the proposed strategy to resolve the dilemmas inherent in the dual aspects of the farmland system involves the consolidation of land parcels by village collectives while preserving the unchanged contractual rights of the land. This approach facilitates contiguous operation by individual households, thereby not only maximizing the economic impact of high-standard farmland construction to catalyze agricultural development but also contributing to the stability and resilience of rural society.

**Keywords:** High-standard Farmland Construction; Farmland System Innovation; Land Parcel Integration; Small Farmers; Strong Agricultural Country