

【土地问题】

村社统筹的土地细碎化治理:机制与效益

——以安徽“小田变大田”为例

郑佳鑫

(武汉大学 社会学院,武汉 430072)

摘要:单一的土地细碎化治理方式难以解决土地细碎化问题,结合高标准农田建设项目实现“小田并大田”的地方实践提供了治理机制融合的契机。实地调查发现,从村社统筹的视角出发,村社集体由于具有政经社合一的属性,在发挥自组织优势的基础上整合了行政机制和市场机制,是三位一体治理机制的承接载体。在具体实践中,村社集体能够实施土地整治项目、实现土地产权整合并有序流转土地经营权。统筹治理的机制在于村社集体通过整合地方政府的治理资源激活自组织,在发挥自组织动员能力的基础上改进行政机制的不足并降低市场主体的交易成本,使三种机制在实践中能够取长补短。村社统筹的土地细碎化治理有助于推动农业现代化转型以及提高乡村治理能力。因此,在土地细碎化治理的融合机制探索中,应充分重视村社集体在土地细碎化治理中的统筹功能,同时发挥政府的基础性作用 and 市场的资源配置作用。

关键词:土地细碎化;高标准农田建设;村社统筹;多元主体;治理机制

中图分类号:C912.82;F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)04-0099-11

一、问题的提出与文献综述

近年来,中央政策文件鼓励各地开展有益探索,力图解决土地细碎化问题。2023 年中央一号文件明确指出要总结地方“小田并大田”等经验,探索在农民自愿前提下,结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。这意味着该举措首次从地方实践上升为中央文件。随后,农业农村部印发了《关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》,为解决农村承包土地细碎化问题提供了具体的方案。此外,党中央、国务院高度重视高标准农田建设,在加强政策引导的同时投入大量资金建设高标准农田,持续改善农业生产条件。2021 年,农业农村部印发的《全国高标准农田建设规划(2021—2030 年)》指出,截至 2020 年底,全国已完成 8 亿亩高标准农田建设任务,计划到 2025 年建成 10.75 亿亩、2030 年建成 12 亿亩高标准农田。据调研发现,结合高标准农田建设项目实现“小田并大田”是地方的普遍做法,农村土地整治也成为破解农业现代化制约因素的重要手段^[1]。

已有研究指出影响土地细碎化治理的机制主要有市场机制、行政机制和自组织机制。市场机制强调要发挥市场“看不见的手”的作用,主要方向在于农地产权明晰^[2]和农地流转市场发育^[3],从而提高土地资源配置效率。从该论点出发,农村土地承包经营权产权残缺^[4]和农地流转市场发育缓慢^[5]构成了土地细碎化治理的阻碍。市场机制的困境在于土地交易成

收稿日期:2023-12-27

基金项目:国家社会科学基金一般项目“农业生产社会化服务与小农户的组织机制研究”(23BSH068)

作者简介:郑佳鑫,女,武汉大学社会学院博士生。

本远超地块的规模经济,导致减轻和消除土地细碎化的效果不佳^[6]。然而,也有学者发现通过提升农地产权强度、增强农地产权稳定性预期、提高农地产权排他性能力会固化农地细碎化格局^[7]。

行政机制将政府视为推进和部署土地细碎化治理工作的主体,以实现土地整治和土地规模流转^[8-9]。行政主导的土地整治模式围绕增加耕地数量为主线^[10],更关注耕地质量的提升^[11],但是忽视了土地整治具有工程建设和社会治理的双重属性^[12],使得土地权属调整在实践中要么被有意回避,要么成为实施土地整治项目的前提^[12]。行政主导的土地流转能够迅速推进土地规模流转^[13],但村集体被动卷入使得流转关系异化和流转秩序失范^[14],对农民的权益和地方政府的合法性都产生了负面影响^[15]。自上而下的决策机制弱化了基层组织在公共品供给上的主体地位,也忽视了农民的表达^[16]。

自组织机制发挥了村社集体的主导作用,将土地细碎化治理视为一种公共事务的治理^[17]。在实践中,自组织机制一定程度上弥补了前两者的不足,能够降低土地交易成本,在尊重农民意愿的基础上进行土地权属调整^[18]。民间自发探索出多种自主治理方式,包括新疆的“互换并地”^[19]、安徽的“一户一块田”^[20]、广西的“小块并大块”^[21]等。但是自组织机制受政策影响较大,仍需要依靠外部力量,具有一定的局限性,无法在全国各地普遍施行。

结合上述讨论,可以发现多元主体参与土地细碎化治理是当前的基本方向,不足之处在于不同的治理机制各有优缺点,且能够形成互补,但在实践中缺少对模式整合的推进。因此,需要在发挥市场机制、行政机制和自组织机制优势的基础上建立三位一体的机制^[22]。有学者从县域治理角度总结多元治理主体进行整合的路径^[23],富有启发性,然而对作为关键节点的村社集体在土地细碎化治理中发挥的作用总结不足。村社集体是统筹多元主体的重要中介组织,能够组织农民对接市场和政府。政府部门和市场主体通过村社集体对接分散的农民,便于国家资源下乡和土地经营权整合式流转。同时,村社集体代表农民对接政府部门和市场主体,反映农民在土地整治和土地流转中的各种诉求。

本文引入村社统筹的视角,将村社集体作为三位一体治理机制的承接载体,探析以高标准农田建设为契机,村社集体如何统筹土地细碎化治理的过程,并考察其实现机制和效益,为探索农民自愿基础上的“小田并大田”提供经验。村社统筹是农业领域研究的一个重要视角,学者将其运用于不同主题之中:村社集体可以组织农户与下乡资本^[24]、社会化服务主体^[25]对接,从而整合下乡资本和实现农业规模服务;村社集体在“三权分置”改革的赋能下,形成了我国特有的组织化土地整治模式^[26]。上述研究对于村社统筹的运用为本文开阔了视野,在土地细碎化治理中,村社统筹涉及多元主体和多种复杂的治理机制,需要作进一步总结。

村社集体承担统筹功能的重要基础在于具有政经社合一的属性,即村社集体是由基层党组织、集体经济组织和村民委员会组成的三位一体组织,具有政治、经济和社会合一的属性,在实践中呈现“三块牌子、一套人马”的形态^[27]。因此,在高标准农田建设项目激活自组织功能的同时,村社集体能够整合行政机制和市场机制,完成土地整治、土地调整和土地流转的多元治理目标。具体而言,村社集体的政治功能体现在发挥党建引领和党员的先锋模范作用,集国家代理人和社会代理人于一身,能够承接国家资源下乡以及表达农民需求。村社集体的经济功能指的是集体经济组织可以代表集体行使农民集体土地的所有权,可以在法律政策范围内通过民主协商自主调节村民的利益关系。村社集体的社会功能体现在通过吸纳社会精英、运用社会规则等方式动员组织农民,自主管理村级公共事务。

本文以笔者与课题组成员于2023年4月和7月在安徽省F市J县、L县开展的农业专题

调研为研究基础。为了叙述方便,本文在论述时以 F 市 L 县 F 镇的经验为主,同时结合两地的实践进行经验总结。安徽省是农业强省,“小田变大田”^①工作受到地方政府的重视,具有代表性和典型性。2023 年,安徽省发布《安徽省“小田变大田”改革试点工作实施方案》,为全面落实“藏粮于地、藏粮于技”战略,在具备条件的地方开展“小田变大田”试点工作,计划在 2023—2025 年每年新增“小田变大田”改造面积 500 万亩以上,到 2025 年,累计改造面积由 1460 万亩扩大到 3000 万亩。实地调查发现,以高标准农田建设为契机推动“小田变大田”是当地的典型做法。通过对当地农业部门的领导干部、行政村的主要村干部和部分村民进行访谈,课题组成员对乡村治理、地方土地流转、农业规模经营等方面的内容有了较为全面的了解,便于深入理解和分析土地细碎化治理的经验。

二、村社统筹的土地细碎化治理实践

F 镇有 24 个村,耕地 15 万亩,地势南高北低,南部多浅山、丘陵,北部以平原为主。自 2019 年起,F 镇开始大规模建设高标准农田,目前已经整治了 5 万亩,省里要求 2027 年底所有具备条件的农田都要完成高标准农田建设。高标准农田建设的标准是 2500 元/亩,乡镇一级不需要配套资金。在实施“小田变大田”前,当地田块小、灌溉难、机耕路不连通、机械作业难度大和成本高等问题突出。在具体实践过程中,村社集体是承接土地整治项目、组织土地权属调整、对接土地流转的主体。在土地整治项目实施时,村社集体代表村民向政府表达和协调土地整治的需求。在土地权属调整时,村社集体积极动员村民进行土地权属调整,以解决土地细碎化问题。在土地流转时,村社集体通过土地调整,满足了小农户和规模经营主体对地块的差异化需求。

(一) 土地整治项目实施

村社集体承接土地整治项目的具体内容包括承接高标准农田建设项目、土地整治前的情况摸排以及土地整治的具体实施等。2018 年国家行政机构改革后,各个部门的农田建设项目大部分都整合到高标准农田建设中^[26]。本文的土地整治主要是指改善耕地质量和改变土地权属关系的高标准农田建设。

首先,村社集体承接高标准农田建设项目。高标准农田建设项目的落地包括自上而下的行政规划和村社集体自下而上的资源承接和村民动员。L 县规划了高标准农田建设和“小田变大田”的推进计划,F 镇统筹各村情况并落实这些指标。L 县的规划完成后,F 镇通知各村书记召开会议并部署工作。村书记在了解村里的具体情况后,将相关数据在下次会议时上报给乡镇。为了更好地了解民意并推进工作,村干部召开村民代表大会和小组会议,宣传“小田变大田”工作的目的和意义,并成立领导小组。“小田变大田”以小组为实施单位,成员包括村两委、小组长、部分村民代表、党员及有威望的村民。在推进工作时,村干部也会到场引导,各小组先内部解决,若小组无法推动工作,再寻求村干部支持。多数人达成共识后,村干部需要确保每个村民签字同意。总体而言,项目实施没有硬性的指标,主要取决于村集体群众工作的进展。这样开展“小田变大田”工作虽然不一定能够整村推进,但是符合地方实际,能够减少村民内部矛盾。

其次,土地整治前,村社集体需确认村民承包基本情况。村干部收集二轮承包和 2014 年确权颁证资料,并进行入户摸底,了解农户信息及土地承包和流转情况。由于 2014 年通过第

① “小田变大田”是安徽省在政策上的表述,实际意涵与“小田并大田”相同,后文统一表述为“小田变大田”。

三方航拍的土地确权存在误差,需要重新测量地块面积。且开荒的地不计入丈量面积。每个村以村民小组为单位对村民的土地进行丈量,有的村1个小组出4人,其中2人实地丈量,2人现场记录,并使用GPS设备以提高准确度。丈量工作由村集体或乡镇提供资金支持。丈量结束需公示,每户签字确认。如果村民不认可,则需要重新丈量。

最后,在土地整治项目实施过程中,村社集体发挥了协商和监督的功能。一是在规划设计阶段,村小组召集农户征集意见并汇总需求。农田建设中心收到意见后去村里核实,并与部分农户核对情况,有的地方现场核实至少5次。在资金评审时,由于地方政府在高标准农田建设项目的总额和资金分配上有一定限制,如果村申报的项目资金超过实际可用的资金,上级政府就会将选择权交给村里,让村民自行商议削减哪些项目资金,否则将由政府决定。二是在项目施工建设前,村社集体还要与施工单位协商规划设计变更事宜,并结合村庄实际情况对设计进行调整。在有些村,该协商过程也不低于5次。协商的内容涉及广泛,例如道路规划与村民习惯是否一致,在协商时曾出现过道路规划的方向与村民习惯的南北向之间存在冲突的情况。三是在项目实施及竣工验收阶段,村里会派监工在现场进行监督,并在竣工验收时签字盖章。在项目施工阶段,县农业农村局有监理,村现场有监工,组里派代表,以确保在施工过程中能及时指出出现的问题。

(二)土地整治与产权整合

坚持农民土地承包关系稳定并长久不变,并不排斥对农民与细碎土地的承包关系进行调整,而应通过土地所有权对土地承包权的整合,确保土地经营权的有效实现^[28]。土地整治项目的输入激活了村社集体,村社集体组织农民进行土地调整,实现小农户细碎地块的合并,并以虚拟确权的方式进行土地权属调整,为土地经营权的整合做准备。

一方面,村社集体以小组为单位实现小农户细碎土地的合并。高标准农田建设项目配套“小田变大田”是项目实施前村民的共识。整地后,村民的地块面积可能增加或减少,需再次丈量并签字同意。如果去掉多余的田埂、收回开荒地,小组的地可能会增加;如果修建基础设施占地较多,小组的地则可能会减少。因此,村社集体必须在项目实施前与村民沟通,确认同升同降的原则,即同一个小组同一个地块内的所有村民平摊土地增减。“小田变大田”的理想状态是一户一块田,减少细碎地块数量,便于生产管理。由于村民的耕地按照远近肥瘦分为不同等级且分散在不同的地块上,在实际操作中,一个小组通常以一匡地为单位,通过土地调整将村民在这一匡地里的细碎土地集中起来,实现村民一匡地里一块田,最终达成一户几块地的优化状态。

另一方面,村社集体通过虚拟确权服务于土地流转所需的经营权整合。土地整治后,各小组需重新分地。村社集体通常不指定统一的方式,而是由各小组自行探索适合本小组的分地方式。因为大多数村民都有土地流转的预期,所以多数小组采取确权不确地的虚拟确权方式。以C村为例,全村18个小组,有16个小组选择虚拟确权,村民不重新分地,只明确自己承包面积的数字,统一由村社集体作为中介将土地流转出去。还有2个小组采取“确权确地+土地调整”的方式,在实质上也达成了虚拟确权。具体而言,这2个小组以抓阄的方式进行分地。抓阄前小组村民要提前签字确认以避免抽到后违约。同时,地方政府将“小田变大田”工作与殡葬改革相结合,提高土地的使用效率。与以往单家独户抓阄的方式不同,小组将地块和户分别编号,通常采取“亲门集中”的方式,即三服以内的村民可以一起抓阄,将协商成本内部化,也方便之后土地连片耕种或者流转,但限制在三五户以内以避免争议。分地完成,大多数村组不会重新打田埂,而是选择埋暗桩,便于连片经营的同时为下一轮土地承包做准备。由于大部分村民都想将土地流转出去,确地后仍需要调地,实际上最终也实现了

虚拟确权。

(三) 土地经营权有序流转

土地去细碎化后,需要平衡小农户自种的需求和规模经营主体连片流转的需求。村社集体需要将小农户的需求放在首位,并在整合经营权的基础上与市场主体对接,事实上区分了自耕区和流转区。

一是小农户的地块确认。村社集体需要保障当前及将来有意愿回村养老的小农户的种地权利。对于当前有种地需求的小农户,通常优先分配距离近、质量好的地块。为了方便农机下地,避免小农户农业生产受到大户的影响,小农户的地块通常安排在整体地块的边缘。小农户的种地意愿通常受生命周期的影响,部分在市场上难以找到务工机会的小农户会选择回村“以地养老”^[29]。为了给以后有种地需求的小农户提供保障,村社集体一方面对小农户做思想工作,承诺“永远有你的地,想要哪块就哪块”,以减轻其思想负担。另一方面,提前与流转主体协商,流转合同到期后,如果大户续租,可以参照之前的经验,让小农户在大户流转地的边缘任选地块;如果大户不续租,则按照流转合同的要求复原田埂,否则扣除保证金。

二是流转主体的连片经营。村社集体组织农户连片流转、整合土地经营权,这契合了市场主体规模流转的需求。在对接市场主体时,村社集体引导农户参与流转主体筛选,大部分村集体确定了“本村村民—本地资本—外地资本”的流转优先次序。农户在村社集体的组织下深度参与流转主体的筛选和流转租金的决策。受到先前资本下乡跑路的不良影响,多数村民对于土地流转存在疑虑。为减少流转风险,村干部在确认流转前提前打听好流转主体的经济实力和相关情况。例如,有外地的大户愿意出 1000 元/亩的租金,但是村干部觉得不了解该大户的实际情况,最后未同意。村民更信任本村本组的人,在地租相差不大的情况下,村民更愿意将自己的承包地流转给熟人。此外,村社集体借助政府的制度供给进一步增加对小农户的保障。地方政府为了保障农民利益,建立了土地流转的风险防范制度。不论是本村人还是外村人,流转土地都要提前支付租金,即这一季付下一季的租金,同时还要缴纳一定的保证金,用于流转主体退出后的地块恢复等用途。

三、土地细碎化治理的村社统筹机制

土地细碎化治理的关键在于村社集体对多元主体进行统筹,避免单一治理机制的局限性。在高标准农田项目的资源输入下,村社集体的自组织机制得以激活。自组织在民主协商、多数决策和监督执行的基础上有效动员村民,从而平衡了行政机制的不足,并降低了市场主体的交易成本,形成村社集体统合的三位一体机制。

(一) 整合地方政府的治理资源

村社集体主导的自组织机制因需要依靠外部力量,在实施的普遍性上存在局限性。而在地方政府的赋权下,村社集体成为治理资源整合的载体,其掌握的资源有助于激活村民自治运转^[30]。

政府的项目资源是村社集体整合的最直接的外部力量。高标准农田建设项目是国家的重要规划以及近几年基层的重点农业项目。2023 年中央一号文件指出要逐步把永久基本农田全部建成高标准建设农田。农业农村部也将全国高标准农田建设规划到 2030 年。结合安徽省在“小田变大田”上的规划,高标准农田建设项目在地方具有投入的可预期性。国家行政机构改革后,高标准农田建设整合了财政、水利、农业等多部门的项目,具有“田土水路林电技管”多方面的建设内容。村社集体可以根据各村实际情况对项目资源进行整合,以保障

公共品供给的“最后一公里”。

政府项目资源激活了村社的自组织机制,使其能够整合村庄内部的治理资源。一方面,村民自治制度和农村土地集体所有制为自组织提供了制度基础。依托村民自治制度,村社集体在开展土地细碎化治理工作时具有可依据的组织程序和规范。村民可以依法参与民主实践过程,进行民主协商和决策。同时,我国农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度^[31]。由于土地承包关系长期不变,多数地区自二轮承包以来再也没有调过地。对部分村民而言,他们承包经营集体土地的权利已经演变为对具体地块的排他性权利,土地的财产属性凸显。笔者在与村民沟通时了解到,村社集体重点宣传政策,强调“土地是集体的,不是个人的”,从而逐渐转变村民的观念。另一方面,村庄的政治和社会精英成为自组织的组织资源。为了发挥精英群体在自组织中的统筹作用,各小组都成立了“小田变大田”的领导小组。政治精英主要指村两委干部、村小组组长、村民代表和党员,是基层组织正常运转所依赖的人群。社会精英主要指村里有威望的人。F镇的村庄属于杂姓村,不同姓氏形成不同的门子,每个门子都有说得上话的人。在政治精英难以发挥作用的时候,依靠门子内部有威望的村民对当事人进行说服教育通常能产生较好的效果。

(二) 发挥自组织的动员能力

行政机制的困境在于技术路径的土地整治和强制性的土地流转忽视了基层组织的作用及农民的意见表达。而高标准农田建设项目的落地和土地细碎化治理的成效关乎每个农户的利益。村社集体基于多数民主原则开展协商与决策,形成村民集体行动的共识,从而将村民充分动员起来。

首先是民主协商。村民表达意见的过程是动员的体现,也是形成决策的前提。在争论中明晰不同村民的诉求,是本阶段的重点工作。在土地细碎化治理过程中,村民需要经历多次不同阶段的协商。在实施土地整治项目时,村民就是否同意实现“小田变大田”、量地是否准确、具体需要落实哪些项目进行协商。在土地整治与产权整合阶段,村民需要在地块面积变化如何处理、整地后是否要分地以及怎么分的问题上进行广泛讨论。在土地流转时,村民需要在经营权整合、流转主体筛选等方面进行协商。每一次协商都可能出现不同群体的利益分化。通过民主协商,村社集体可以在明晰诉求的情况下低成本地协调各主体之间的利益关系。

其次是多数决策。由于不同村民之间存在利益的分化,最终的决策应该遵循多数原则,使其符合大多数村民的利益。决策过程先是在村庄政治精英中进行,而后在广大村民中达成最后的合意。各村都成立了“小田变大田”工作的领导小组,领导小组涵盖了村庄大部分的精英群体。精英群体内部也存在利益分歧,有的小组长低价流转了亲戚朋友的地,“小田变大田”后需要支付更高的地租,所以不愿意做推广工作,甚至将相关信息隐瞒下来。但个别精英的利益也要让位于大多数人的合意,当大多数村庄精英都认为这符合集体利益时,不愿意做工作的小组长就会被替换或者信息由村集体代为通知。精英群体内部达成共识后,下一步便在各个小组内部达成合意。村庄的政治精英在村民协商开始前需要提前做好政策的宣传工作,在小组内部形成讨论的氛围。不同小组的协商次数因情况而异,有的村民小组两次即可,有的村民小组则需要五到六次的充分协商才能形成决策。

最后是违约监督。为了确保决策符合村民的意愿,每次重要的决策都需要小组全体村民签字同意,不在场的村民需要找人代签,这也为可能出现的违约行为提供了监督和制裁的凭证。当出现违约行为时,一般有三种解决方案:一是沟通劝说。村干部与村民沟通,同时让该村民门子内有威望的人士一起劝说,表示这件事情是经过村民签字同意的,现在反对不合情

理。二是采取一定方式的制裁。在 F 镇,小组是提供农业生产用水的统筹单元。有小组长表示如果村民签了字反悔,会采取水利制裁的方式,限制他们的农业用水。三是村社集体承担成本。有村民分地前签字同意可以打乱重分,但是分到不好的地块后又反悔。经过多次协商,村社集体在征得其他村民的同意后,可以为该村民承担一年的农机和农资费用。

(三)降低市场主体的交易成本

市场机制的困境在于与分散的农户打交道的交易成本过高,使得明晰产权和完善流转市场难以发挥提高土地资源配置效率的作用。村社集体具有将农户组织起来的能力,可以代表农户与市场主体对接,从而降低市场主体对接小农户的交易成本。

其一,村社集体整合农户之间的土地经营权,破解市场主体的规模困境。在村社集体介入之前,市场主体对接分散的农户流转土地,插花田成为困扰市场主体的重要问题。市场主体难以与分散的农户达成一致意见。只要有一两家农户不同意,流转的土地就无法连片。由于不同农户的作物品种、种植时间、管理方式、收割时间等方面存在差异,市场主体的管理面临不便,还容易与插花田的农户产生矛盾,间接影响了市场主体的流转规模。村社集体发挥动员协调的功能,将农户细碎的土地整合为规模土地,差异化流转给小农户和新型农业经营主体^[32],使得市场主体可以对接连片的土地。

其二,村社集体统筹农户的意愿,减少了市场主体的地租谈判成本。在缺少统一的农村土地流转定价体系的情况下,市场主体的地租取决于与分散小农户的谈判情况。在村社集体的组织下,市场主体以村民小组为单位与农户进行协商,确认地租的支付标准。农户一般根据周边土地的流转价格以及承包地的土壤条件、地理位置等要素设定预期价格。村社集体事先统筹农户对于流转租金的意向标准,告知市场主体具体的流转价格并统一协商,节省了市场主体地租谈判的时间。

其三,村社集体作为中介组织,降低了市场主体与农户的纠纷协商成本。连片流转土地的市场主体有一部分是外来户,因此可能会面临“水土不服”的困境。由于小组内部继续种地的小农户可能与外来大户的地块交界,在生产实践中,外来大户可能会与本地小农户发生纠纷。外来大户在对本地农户缺少了解的情况下,村社集体便成为其与本地农户解决纠纷的中介,从而减少协商成本。F 镇 C 村的外来大户使用的农药与周边小农户的作物相冲,结果把小农户的地“打坏”了。小农户将此事反映到村社集体,村社集体则跟外来大户协商后,由外来大户按作物产量作价赔付给小农户。

四、村社统筹的土地细碎化治理效益

村社集体对土地细碎化治理的统筹产生了积极效益。农业现代化转型是中国式现代化的重要体现,村社集体统筹的土地细碎化治理推动了农业生产方式、农业基础设施、农业经营主体方面的现代化。同时,这一过程有助于化解村庄内部矛盾、提高村干部公信力以及增加治理资源,从而提高乡村治理能力。

(一)推动农业现代化转型

土地整治是推动农业转型的物质基础和主要政策工具^[26],村社集体借助土地整治推进土地细碎化治理,有助于传统农业向现代农业转型。

一是农业生产方式现代化。高标准农田建设项目实施后,地块之间的质量差距被大幅抹平,土地细碎化困境得到明显改善,农业机械化率得以提高。在项目实施之前,村民地块分等级且细碎化问题严重。有的村民二十亩地被分为四个等级,共 30~40 块地,最小的地块只有

几分,最远的地达四公里。部分地块的农业生产只能依靠人工或者小农机作业,农业效率极低。地块集中、田间道路通达便于农机下地,因此机插秧和大农机的适用性得到大幅提升。由此带来的直接影响是农户劳作时间缩短及劳动强度降低。有的农户之前要分三天才能完成农药喷洒工作,现在则只需要半天就能完成;还有的农户在并地前需要花费五天在六亩地上进行人工插秧,并地后机插秧只需不到半天。

二是农业基础设施现代化。高标准农田建设对土地平整、集中连片及基础设施配套有积极作用。按地形的不同,地块集中程度也有差别,平原水田地块的面积大于丘陵山地。农田质量和数量的改善提高了农业效率。此外,田间排灌设施、机耕道等基础设施的改善优化了生产条件,有助于农业抗风险能力的提高。在一些地方,农业“靠天吃饭”,其关键原因在于水利设施基本处于瘫痪状态,有的村里的泵站还是20世纪80年代建成的。在建设高标准农田的村庄,村干部普遍观察到由于农业基础设施改善,“村里的地变俏了”,甚至有人在土地整治前就主动找上门想流转土地。有村民表示之前村里的荒地是“鸟都不等的地方”,现在这些整治后的荒地的流转费也能达到400~500元/亩。

三是农业经营主体多元化。党的十九大报告第一次提出“小农户与现代农业有机衔接”,这意味着通过大规模土地流转培育规模经营主体实现农业现代化并不是唯一的道路。小农户与规模经营主体将长期共存,村社统筹的土地流转满足了分化农户对于土地的需求。一方面,村社集体通过组织小农户做好一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事,推动小农户与现代化的大生产相衔接。村社集体承接高标准农田建设项目,改善了农业基础设施和农田平整问题,组织小农户进行土地调整,实现了地块的相对集中。另一方面,土地整治满足了规模经营主体的土地流转需求,充分激活了土地经营权。究其原因,村社集体为规模经营主体解决了两个问题:一是通过农业基础设施建设和土地整治改善了地不好种的问题,二是以村集体为中介的连片土地流转减少了与分散的小农户打交道的成本。

(二) 提高乡村治理能力

土地细碎化治理的过程涉及村民动员、矛盾纠纷调解等过程,为加强村干部公信力和提升乡村治理能力提供了机遇。

首先,土地细碎化治理为村庄内部矛盾纠纷化解提供了契机,有利于长远的村庄治理。自分田到户以来,二轮承包、土地确权颁证等在乡村社会中积累了一些悬而未决的矛盾。村干部普遍表示村里与土地有关的纠纷并不一定特别多,但是每次在涉及土地变动的时候这些纠纷就会显露出来,需要投入大量精力进行解决,然而每次土地变动也是化解矛盾纠纷的机会。“小田变大田”通过客观环境的变化化解了矛盾。在土地细碎和田间道路不通畅的情况下,相邻地块的农户由于边界纠纷产生邻里矛盾。有些农户田地里没有路,必须经过邻居的田地,但因为邻里矛盾不得不绕路。在土地细碎程度大幅改善、田间道路通达后,这部分矛盾自然减少。

其次,土地细碎化治理是村干部与村民互动的过程,有助于提升村干部公信力。在土地细碎化治理过程中,村干部需要与村民反复沟通以达成共识。一些小组长表现出较高的责任心,及时反映村民实际需要,协助修建村民需要的基础设施,从而赢得村民的信任。村干部在集中流转土地时,筛选出合适的流转对象,确保村民租金能够及时到位,进一步增强了村干部的公信力。公信力一旦产生后,村民则更愿意配合村干部的工作,这将对接下来乃至以后的工作产生积极影响。

最后,土地细碎化治理增加了村集体经济收入,为治理提供了资源。村集体是村民与市场主体之间的中介以及流转主体的管理者。一般情况下,村集会向市场主体收取30~50

元/亩的管理费作为村集体经济收入的一部分。村集体经济收入增加后,更容易调动村民的积极性并提供公共服务。一方面,各小组在进行土地测量及监督项目实施时,村集体可以适当发放报酬,提高村民工作的积极性。另一方面,过去大户直接跟农户流转土地,村里还要负责管理甚至贴钱修建水利设施、机耕路等。现在,一些村收取的管理费不仅可以用于农业基础设施维修,而且可以用于人居环境整治。

五、结论与建议

在乡村振兴和农业现代化的背景下,土地细碎化已成为土地集中高效利用和农业适度规模经营的阻碍。安徽F镇“小田变大田”的案例表明,在高标准农田建设项目的激活下,村社集体由于政经社合一的属性具有组织优势,能够统合自组织机制、行政机制和市场机制,并通过土地整治的方式破解土地细碎化的困境。在实践过程中,村社集体发挥了统筹作用:在实施土地整治项目时,村社集体在各小组成立领导小组作为汇集民意的组织基础,经过多次协商和摸底承接土地整治项目;在项目实施时,代表村民与地方政府和施工方进行协商与监督;在土地产权整合时,土地调整和虚拟确权破解了土地的自然和产权细碎化;在土地经营权有序流转时,村社集体优先保障小农户种地的需求,再将经营权进行整合以方便土地连片流转。这个过程能够顺利开展的原因在于村社集体统筹下治理机制的融合:一是村社集体整合地方政府的治理资源,激活自组织的制度和组织资源;二是发挥自组织的动员能力,通过民主协商、多数决策以及违约监督形成村民集体行动的共识和保障;三是村社集体整合农户的土地经营权,降低了市场主体的交易成本。最终,村社集体统筹土地细碎化治理的实践推动了农业现代化的转型,并使乡村治理能力得以提高。

安徽省F镇“小田变大田”的个案为探索在农民自愿基础上的“小田并大田”的实施提供了参考经验,基于上述讨论,提出如下建议:第一,土地细碎化治理具有复杂性和整体性,涉及政府、市场、村社集体、农民多个主体,难以通过单一机制实现良好的治理效果。村社集体统筹的融合治理机制是一种实践探索,它有效激发了多元主体的积极性,能够取得土地细碎化治理的良好成效。第二,充分重视村社集体在土地细碎化治理过程中的统筹功能。村社集体具有组织农民的优势和独特的组织资源,在土地细碎化治理的多个环节发挥了重要作用。为了更好地发挥村社集体的统筹作用,应该在农村土地集体所有制基础上发挥村民自治的优势,以项目资金和政策倾斜等方式激发村社集体的动力。第三,发挥政府在政策供给和公共服务方面的基础性作用以及市场的资源配置作用。要明晰地方政府的角色地位,不做“越位”之事,在高标准农田建设项目下放、土地经营权流转中不能下硬性指标强制推动,可以借助村民自治的优势在尊重农民意愿的基础上推行政策。政府的资源供给及村社集体的统筹是市场介入土地流转的前提,这为有序的土地经营权流转提供了基础。

参考文献:

- [1] 吴海洋.农村土地整治:助推农业现代化[J].求是,2012(7):51-53.
- [2] 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):22-28,80.
- [3] 张红宇.中国农地调整与使用权流转:几点评论[J].管理世界,2002(5):76-87.
- [4] 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):35-45,154-155.

- [5] 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.
- [6] 王兴稳,钟甫宁.土地细碎化与农用地流转市场[J].中国农村观察,2008(4):29-34,80.
- [7] 陈江华,罗明忠,洪炜杰.农地确权、细碎化与农村劳动力非农转移[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(2):88-96.
- [8] 吴海洋.“十二五”时期中国土地整治工作思考[J].中国土地科学,2013,27(3):4-9.
- [9] 杨昭熙,杨钢桥.农地细碎化对农户农地流转决策的影响研究[J].中国土地科学,2017,31(4):33-42.
- [10] 吴次芳,费罗成,叶艳妹.土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J].经济地理,2011,31(10):1718-1722.
- [11] 徐康,金晓斌,吴定国,等.基于农用地分等修正的土地整治项目耕地质量评价[J].农业工程学报,2015,31(7):247-255.
- [12] 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.
- [13] 于传岗.农村集体土地流转演化趋势分析——基于政府主导型流转模式的视角[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2013,13(5):10-21.
- [14] 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),2021,21(6):85-93.
- [15] 王德福,桂华.大规模农地流转的经济与社会后果分析——基于皖南林村的考察[J].华南农业大学学报(社会科学版),2011,10(2):13-22.
- [16] 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.
- [17] 王海娟,胡守庚.自主治理:一种中国农地细碎化治理模式[J].中国土地科学,2019,33(7):40-47.
- [18] 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(9):122-131.
- [19] 张蚌蚌,王数.群众自主式土地整治模式及其效应研究——以新疆玛纳斯县三岔坪村为例[J].经济地理,2013,33(5):131-136.
- [20] 刘小红,陈兴雷,于冰.基于行为选择视角的农地细碎化治理比较分析——对安徽省“一户一块田”模式的考察[J].农村经济,2017(10):44-50.
- [21] 魏程琳.土地细碎化治理与农地制度变革——基于桂北F县农村调研[J].北京社会科学,2015(5):90-97.
- [22] 孙新华,宋梦霜.土地细碎化的治理机制及其融合[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(1):80-88.
- [23] 梁伟.土地细碎化县域治理:体系构建与实践机制[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(2):36-45.
- [24] 陈靖.村社理性:资本下乡与村庄发展——基于皖北T镇两个村庄的对比[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013,30(3):31-39.
- [25] 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):131-140,166.
- [26] 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.
- [27] 高万芹.村社组织再造及其对集体产权制度改革的启示——基于广东Y市农村综合改革试验区的经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(2):11-21.
- [28] 孙新华,柳泽凡,周佩莹.“三权”分置中的地权整合与土地集中利用——以皖南河镇为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(1):2-12.
- [29] 夏柱智.以地养老:应对农村人口老龄化的现实选择[J].南方人口,2018,33(5):63-71.
- [30] 桂华.农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J].政治学研究,2017(1):99-110,128.

[31] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022:82-83.

[32] 孙新华.土地经营权整合与土地流转路径优化[J].经济学家,2023(3):120-128.

(责任编辑:刘浩)

**Fragmented Land Management Coordinated by Village Communities:
Mechanism and Benefits——Taking “Small Fields Turning into Big Fields”
in Anhui Province as an Example**

ZHENG Jiaxin

Abstract: The challenge of land fragmentation cannot be adequately addressed by a monolithic governance mechanism. However, the local initiative of “consolidating small plots into large plots” in conjunction with high-standard farmland construction projects offers an opportunity for the integration of governance mechanisms. Field research indicates that from the standpoint of village coordination, the village collective can amalgamate administrative and market mechanisms leveraging its self-organizational advantages, thereby serving as a carrier for a tripartite governance mechanism due to its amalgamation of political, economic, and social functions. In concrete terms, village collectives can execute land consolidation projects, resolve fragmentation of land property rights, and facilitate the orderly transfer of land management rights. The overarching governance mechanism operates by the village collective activating self-organization to integrate governance resources provided by local governments, thus compensating for the deficiencies of the administrative mechanism and reducing the transaction costs for market entities. This approach allows the three mechanisms to complement each other’s strengths and mitigate weaknesses in practical application. The comprehensive planning of land fragmentation management by village communities can catalyze the transition towards agricultural modernization and enhance rural governance capacities. Hence, in the quest to integrate mechanisms for governing land fragmentation, due regard should be given to the coordinating function of village collectives in land fragmentation governance, while simultaneously harnessing the foundational role of the government and the resource allocation function of the market.

Keywords: Fragmentation of Land; High-standard Farmland Construction; Overall Planning of Villages and Communities; Multiple Subjects; Governance Mechanism