

# “大小兼容”的农地连片经营如何实现

——以江苏盐城亭湖区“小田并大田”为例

刘同山 孔祥智 杨晓婷

**【摘要】**解决农地细碎化问题、实现农地连片经营有利于现代农业发展。本文把以自主治理为核心的制度分析与发展框架拓展至协同治理情景,并结合江苏盐城亭湖区的改革实践,分析如何在农地细碎化治理的同时,让小农户和规模农业经营主体都能获得合意面积的连片农地。研究发现:农地连片经营能够降低农业生产成本、增加可用耕地面积、提高农业效益和农民收入。但是,由于涉及多个相关主体且异质性农户的农地经营需求不同,“小田并大田”的集体行动难以达成。亭湖区的经验表明:构建发挥各方积极性的协同治理机制,提供具有充分包容性的制度安排,以“承包权不动,经营权连片”方式推动改革,是改变农地细碎化利用状况、实现“大小兼容”农地连片经营的有效途径;“政府支持+村民自治”是推行“小田并大田”的重要思路,农村集体经济组织对土地经营权的“统”,赋予了统分结合双层经营体制中的“统”新内涵。本文研究认为,在解决农地细碎化问题的过程中,需要强化政府的引导支持,充分发挥相关各方的自主性与积极性;提高制度供给的灵活性,形成尊重农民意愿的包容性改革路径;实现相关主体的协同治理,注重发挥农村党员干部的带头作用。

**【关键词】**农地细碎化;适度规模经营;协同治理;集体行动

**【作者简介】**刘同山,云南农业大学经济管理学院;孔祥智,中国人民大学农业与农村发展学院;杨晓婷(通讯作者),北京工商大学经济学院。

**【原文出处】**《中国农村经济》(京),2023.12.44~64

**【基金项目】**本文研究得到国家社会科学基金一般项目“农业土地规模化与服务规模化路径比较及其优化协调研究”(编号:23BJY154)资助。

## 一、引言

人多地少的基本国情,以及农村改革之初“地块均分、好坏搭配”的土地发包方式,使中国的农地非常细碎。21世纪以来,中国的农地细碎化问题虽然有所好转,却未能得到根本解决。从承包层面看,农户承包地块“数量多、面积小”问题突出。农业农村部大数据发展中心全国农村土地承包信息数据库的统计数据显示,2018年确权完成后,全国农户户均承包地面积不到7.5亩,地块数却多达5.5块。大部分农户希望承包地块集中连片,以方便耕作,有数据显示,72.6%的农户愿意把自家分散的小块承包地集中成一块耕种<sup>①</sup>。从经营层面看,除承包农户经营地块

零碎外,不少规模农业经营主体流入的耕地只有两百亩左右,却被分成几十块散落各处<sup>②</sup>,细碎化问题严重。农地连片流转难,已成为农业适度规模经营的障碍。农户承包地块零散,是产生并维持农地经营细碎化的底层原因。尽管有学者发现,农地细碎化能够较好地适应生态环境,实现农作物多样化种植,从而有助于消除农业生产风险,提高农作物产出和经营效益(Ali et al., 2019; Yu et al., 2022),但大部分学者指出,农地细碎化会提高农业生产成本,增加劳动力投入与化肥使用,并减少农业机械的应用(卢华和胡浩, 2015),进而损害农业生产效率(韩旭东等, 2020; Manjunatha et al., 2013)。而且,农地细碎

化和耕地权属破碎化,会增加农地出租的难度,进而提高农户将耕地撂荒的概率(Wang et al., 2022; Zheng et al., 2023)。

为了促进农业转型发展,不少国家都曾出台治理农地细碎化问题、推动农地连片高效利用的政策法规(刘同山和钱龙, 2023)。近年来,中国也高度重视农地连片经营和“小田并大田”<sup>③</sup>改革。2016年和2017年中央“一号文件”都提出,鼓励互换并地,实现连片耕种<sup>④</sup>。《中华人民共和国农村土地承包法》规定,“承包方之间为方便耕种或者各自需要,可以对属于同一集体经济组织的土地的土地承包经营权进行互换,并向发包方备案。”<sup>⑤</sup>2019年《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》提出,“各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片种植。”<sup>⑥</sup>2023年中央“一号文件”明确要求: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<sup>⑦</sup>。按照中央的决策部署,2023年7月,《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化问题试点工作的指导意见》出台,“小田并大田”从试点探索转向全面推行。值得注意的是,农村土地仍具有社会保障作用,是农民进城的退路。习近平强调:“农村土地承包关系要保持稳定,农民的土地不要随便动。农民失去土地,如果在城镇待不住,就容易引发大问题。”<sup>⑧</sup>农村土地制度改革,“要尊重农民意愿和维护农民权益,把选择权交给农民”<sup>⑨</sup>。上述改革部署及要求为农村土地制度创新指明了方向。“大国小农”是中国的基本国情,经营自家承包地的小农户占大多数的情况短期内难以发生根本性改变,“创新农业经营体系,不能忽视了普通农户”<sup>⑩</sup>。习近平指出:“要处理好培育新型农业经营主体和扶持小农生产的关系,农业生产经营规模要坚持宜大则大、宜小则小,不搞一刀切,不搞强迫命令。要注重……改善小农户生产设施条件,提升小农户抗风险能力,扶持小农户拓展增收空间,把小农生产引入现代农业发展轨道。”<sup>⑪</sup>

可见,作为对农村基本经营制度的巩固完善,“小田并大田”既要解决小农户承包经营地块“数量多、面积小”的问题,又要在稳定土地承包关系的基

础上促进农业适度规模经营与农地连片利用,也就是说,要一举实现小农户和规模农业经营主体(大农户)“大小兼容”的农地连片经营。所谓“大小兼容”的农地连片经营,是指通过相关主体的共同参与,以“小田并大田”为手段,结合高标准农田建设、土地整治项目等,让小农户连片经营“一块田”,让规模农业经营主体长期稳定经营适度规模的“一片田”,优化土地资源利用、加快现代农业发展。其中,小农户既可以流入连片农地成为规模农业经营主体,也可以将自家承包地流转出去,并在需要时调整流转的农地面积或重新获得承包面积的连片农地。“大小兼容”的农地连片经营无疑是对“细碎承包、无序流转、分散经营”农地利用方式的重构。政府主导和市场机制引导下的农户自发行动都可以推动农地利用方式重构<sup>⑫</sup>。比较而言,政府自上而下行政推动的农地细碎化治理和农地集中连片,会弱化农村集体和农民的主体地位,难以考虑农户的差异化农地经营需求,甚至违背其参与意愿(熊航等, 2023; 孙新华等, 2020),损害农民的土地权益并留下隐患(刘新卫和赵崔莉, 2018; 孙新华和钟涨宝, 2017)。市场机制引导下农户自发开展的互换并地,虽然能够发挥农民的自主性、主体性,在保护农民土地权益的同时实现地块集中连片(席莹和吴春梅, 2018; 张蚌蚌和王数, 2013),但组织成本高、实施难度大。异质性日益增强的小农户自发、一致实施农地细碎化治理的集体行动难以达成(周小平等, 2021; 王海娟和胡守庚, 2018)。可见,要解决农地细碎化问题、实现“大小兼容”的农地连片经营存在很多困难。正因如此,尽管中央文件多次作出部署,目前“小田并大田”仍主要停留在区域试点阶段。

在稳定农村土地承包关系、保障农民土地权益和尊重农户参与意愿等政策法规要求下,以政府有形之手推动“小田并大田”受到诸多限制。那么,如何依靠群众、组织群众,借助农民的集体行动和协同治理,解决农地细碎化问题,实现各方都满意的农地连片经营,就尤为重要。江苏盐城亭湖区自2019年启动“小田并大田”试点以来,在创新落实“三权”分置政策、巩固完善农村基本经营制度的改革思路下,探索形成包容性的政策安排和实施路径,注重发挥

各类主体的参与积极性,以“稳定承包权利、重构经营方式”为重心,很好地实现了“大小兼容”的农地连片经营。由于试点成效突出,亭湖区“小田并大田”改革探索受到2023年中央“一号文件”认可,其“承包权不动,经营权连片”的做法获《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化问题试点工作的指导意见》赞同。因此,基于相关理论和改革实践,剖析亭湖区如何化解“小田并大田”存在的困难、实现“大小兼容”的农地连片经营,可以为其他地方治理农地细碎化问题提供经验借鉴。

本文研究尝试在以下两个方面丰富现有研究文献:一是将协同治理与基于自主治理的制度分析与发展(Institutional Analysis and Development,以下简称IAD)框架相融合,把研究视角从强调自主治理推向更符合中国国情农情的协同治理,扩展经典理论的适用场景;二是将“大小兼容”的农地连片经营作为“三权”分置框架下农村基本经营制度的巩固完善,在新发展阶段赋予统分结合双层经营体制中的“统”新理论内涵。

## 二、理论分析框架

### (一)协作失灵与农地的细碎化利用

集体行动理论表明,承包经营农地的小农户数量众多,是导致协调行动难以达成或协作失灵的一个重要原因(Olson, 1971)。治理农地细碎化问题,是基于农地产权制度,权衡农地经营成本、一致行动的交易费用和制度创新预期潜在收益的多主体协调博弈。根据协调博弈理论,不同资源占有者的策略互补性或资源互补性,是造成协作失灵的关键。从交易成本理论看,农地细碎化治理存在高昂的交易成本,如土地整治的资金分摊、众多异质性小农户的组织动员、改革收益的分配等,致使“小田并大田”之类的农地高水平利用制度创新供给难以出现。正是相关主体之间的协作失灵,让农地细碎化利用的状况难以改变,即使存在一个所有参与者都较为满意且可以达到的高水平均衡也无法实现(Brandts et al., 2007)。

当存在多重均衡时,对不同均衡的选择就是参与人之间行动的协调,均衡选择实质就是协调问题。经济学家常用协调博弈研究协调问题(张良桥,

2007)。Crawford(1995)认为,协调博弈是参与人对不同策略组合有相同偏好的博弈,均衡选择的结果依赖参与人之间是否对选择某一行动具有充分相似的信念。策略互补性和支付外溢性是协调博弈的两个基本特征。以治理农地细碎化问题为例,一个主体缓解农地细碎化的行动,会提高其他主体参与细碎化治理的可能性(互补性),而且任何主体治理农地细碎化的行动,都会增加其他主体参与治理的收益(外溢性)。因此,协作失灵或者说协调博弈未能实现高水平均衡,是一种特殊正外部性影响下的公共品供给不足问题。要推动农地利用从低水平均衡迈向高水平均衡,既要满足多个参与人预期的一致性,还要实现其行动的协调性。

### (二)制度分析与发展(IAD)框架的适用性及局限性

“小田并大田”本质上是一种新制度安排。新制度经济学认为,当存在制度失衡时,新制度安排的获利机会就会出现。然而,交易费用的存在,导致制度失衡难以快速向新均衡结构移动。制度变迁取决于现存的制度结构<sup>③</sup>,存在历史锁入与路径依赖问题(诺思, 2008)。一种有利的新制度安排,在现实中可能因为与制度结构中已有的其他制度安排难以协调一致而无法生存。制度的效率非常依赖其他辅助性制度安排的存在,只有在各种其他配套制度先行发展起来之后,新制度安排才会起作用(林毅夫, 2000)。制度安排嵌入于现存的制度结构且高度依赖其他配套制度,使得较为理想的制度变迁十分困难。因此,随着农业劳动力外流和生产力提高,应连片经营的农地,陷入细碎化利用困境。

制度供给以及由其引发的制度变迁是一个集体行动问题(Ostrom, 1990)。Olson(1971)的集体行动理论确认了个体行为的激励约束和集体成员间的相互作用能克服“搭便车”问题,为制度变迁提供了一个重要视角。Ostrom(1990)研究哈丁的“公地悲剧”问题后指出,除了实行集权式的政府规制或完全的私人财产权外,还可以借助自主组织和自主治理推动低效率的制度向较优制度转变。与偏于静态分析的Olson集体行动理论不同(林毅夫, 2000),Ostrom在探讨集体行动时,更加关注社区的自发性秩序和自组织过程,强调行动主体与行动情景的互动,并构建了



包含外生变量(自然物质条件、经济社会属性、通用制度规则)、行动舞台(行动情景和行动者)、互动模式、产出和评价标准五个部分的一般性理论框架,即制度分析与发展(IAD)框架。

按照 Ostrom 的设定,IAD 框架主要用于分析“公地”或公共池塘资源。在农民集体所有、农户承包经营的情况下,耕地可被视为“公地”或一种公共池塘资源,符合 IAD 框架的要求。将 IAD 框架用于分析“小田并大田”改革实践,有两大价值或必要性:一是农村土地属于农民集体所有(法律规定属于国家所有的除外),农村实行村民自治,而且为村内公共事务出钱出力是农村社会的传统,无论是从政策法规还是从社会规范来看,以 IAD 框架所强调的自主组织和自主治理方式开展“小田并大田”都具有良好的社会条件;二是 IAD 框架倡导农民自发自主治理农村公共事务,注重发挥农民的主动性、创造性,与强调“为了群众、依靠群众”的党的群众路线高度一致,具有很好的实践基础。此外,政策法规已明确规定保持农村土地承包关系稳定且长久不变,并且中央一再强调农村改革要尊重农民参与意愿、维护农民土地权益。例如,习近平强调:“不管怎么改,不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食产量改下去了,不能把农民利益损害了。”<sup>⑧</sup>因此,使用 IAD 框架分析农民自主组织实施“小田并大田”、治理农地细碎化问题具有合理性。

然而,应用 IAD 框架对“小田并大田”改革实践进行理论分析也存在一些局限。一方面,由于改革的组织实施成本高,成本分担和收益分配不均衡<sup>⑨</sup>,再加上异质性农户的农地经营意愿和原有的农地利用方式都存在差异,农民群体认知不协调,基于自主治理的农户难以达成一致有效的集体行动。另一方面,IAD 框架强调的自主组织和自主治理主要适用于长期稳定的农村社区,然而,随着大量农民进城和农户分化,中国农村经济社会日益复杂,农户的异质性变强,农村社区原有的社会规范被打破,自主组织和自主治理存在严重困难。而且,可以提高农地利用效率、推动现代农业发展的“小田并大田”改革具有很强的正外部性,仅靠农户自发自主开展“小田并大田”,会出现改革实践难以满足社会需要或者说新

制度供给不足的问题。

(三)基于协同治理的“情景—主体—策略—制度”分析框架

IAD 框架主要分析的是“没有外部协助”情况下的制度变迁(Ostrom, 1990)。直接使用 IAD 框架阐释“小田并大田”改革,虽然能涵盖农村自主治理所需的社区规范和制度情景,但会忽视甚至排除外部主体的作用。实际上,城镇化进程中农村劳动力的大量外流,让农村的社会规范发生了重大改变,而农业农村改革的深化推进,让农村的制度情景面临着急速调整。上述情况导致村庄公共事务的领导能力缺失、协商和一致行动的传统式弱,自发式集体行动(比如应对自然灾害)陷入困境,基于社区规范实现自主组织和自主治理的 IAD 框架难以适用。这就是从理论上和政策上看,农民可以通过自发互换并地解决承包地细碎化问题,但二轮承包至今 20 多年,却很少有农民如此做的原因<sup>⑩</sup>。

当基于社区规范的集体行动无法达成时,亟须新制度供给以获得潜在收益的社区成员,便会寻求“外部协助”(Ostrom, 1990; 林毅夫, 2000),然后以“自主组织+外部协助”的方式,实现有效的集体行动。对农村社区而言,政府、企业、社会组织等,均是其公共事务治理中可以寻求帮助的外部主体。无论农民选择与何种外部主体协作开展“小田并大田”,都涉及协同治理问题。

协同治理是理论物理学家赫尔曼·哈肯创立的“协同学”在社会科学领域应用与发展的理论产物,它强调基于多方协同的有序集体行动和自组织行为的发生(李汉卿, 2014)。协同治理理论对于开放系统下社会多元化的协同发展具有较强的指导意义。习近平将“重点攻坚和协同治理的关系”作为推进生态文明建设需要处理好的几个重大关系之一<sup>⑪</sup>。《“十四五”推进国家政务信息化规划》认为,协同治理是 2025 年政务信息化建设迈入融慧治理新阶段的一个主要特征。以“有为政府”的引导支持来缓解农民自主治理困境,进而构建多方参与的协同治理框架,是分析农村土地制度变迁问题的重要思路。在中国,尤其应当考虑政府普遍给予农村改革“外部协助”的基本国情,把以自主治理为核心的 IAD 框架拓展至协同

治理情景。因此,本文基于IAD框架强调的实践情景、主体互动、行为规则等概念,以协同治理作为关键理论支撑,借鉴Emerson et al.(2012)构建协同治理综合框架的思路,提出协同治理农地细碎化问题的“情景—主体—策略—制度”分析框架,如图1所示。

对于“小田并大田”改革,“情景—主体—策略—制度”分析框架具体包含以下4个方面的内容。第一,情景:包括政策情景和实践情景。政策情景指现行政策法规对农村土地制度改革、农地连片经营的决策部署,以及“要尊重农民意愿和维护农民权益”和“不搞一刀切,不搞强迫命令”的基本要求;实践情景是全国普遍存在而本文调研地尤为典型的一般性特征,包括农地零散经营的不良影响、农民的改革需求等。第二,主体:包括区(县)、镇(乡)两级政府有关部门,村组集体,农村党员干部和各类农户等“小田并大田”改革涉及的行动主体。第三,策略:包括方案制定和组织实施。相关各类主体基于村情民意,考虑农户自种地块选择、“田中坟”迁移、农地连片后溢出耕地(18)再分配等问题,提出多样化、包容性的方案,让农户选择是否参与、如何参与等。第四,制度:指从地方性具体实践中提炼的一整套可复制推广的行动规则,是前几个环节的集成提升。就“小田并大田”而言,行动规则包括对农户农地经营需求的调查分析、基于村情民意的改革方案设计及其修正优化程序,以及在内外行动主体支持下改革方案的具体实施。

接下来,本文将结合亭湖区“小田并大田”典型案例,利用“情景—主体—策略—制度”分析框架,考察如何改善农地细碎化利用的低水平状况及如何实现“大小兼容”的农地连片经营。

### 三、案例描述与情况调查

#### (一)亭湖区“小田并大田”案例描述

亭湖区地处经济发达的江苏省东部平原地区,隶属盐城市,2022年农村居民人均可支配收入为31956元。作为盐城市的两个主城区之一,亭湖区既有市区,也有较大面积的乡村区域,但人均耕地面积只有0.63亩。亭湖区农业以粮食作物种植为主,一般是稻麦轮作,少数农户也会种植一季菊花、辣椒或水果等经济作物。亭湖区农民房屋多依水而建,较为零星。尽管亭湖区稻麦轮作或粮经轮作的亩均收益高于全国大部分粮食主产区,但由于人均耕地面积太少,单靠农业难以致富,所以农村劳动力流出和农地流转现象十分普遍。2019年,亭湖区的农地流转比例已达60%,超过3/4的农村青年劳动力长期在外务工经商,农户兼业化、农村老龄化严重,粮食生产的耕、种、管、收各个环节都非常依赖农机作业。而且,与全国大部分地区的情况比较相似,亭湖区的农地十分细碎,户均耕地不足10亩却被分成六七块甚至更多,不仅阻碍了农地流转和适度规模经营,还增加了农业生产成本、降低了农业经营效益。亭湖区地处发达省份且农村居民收入较高,能够反映未来一个时期中国粮食主产区尤其是东部平原地区的

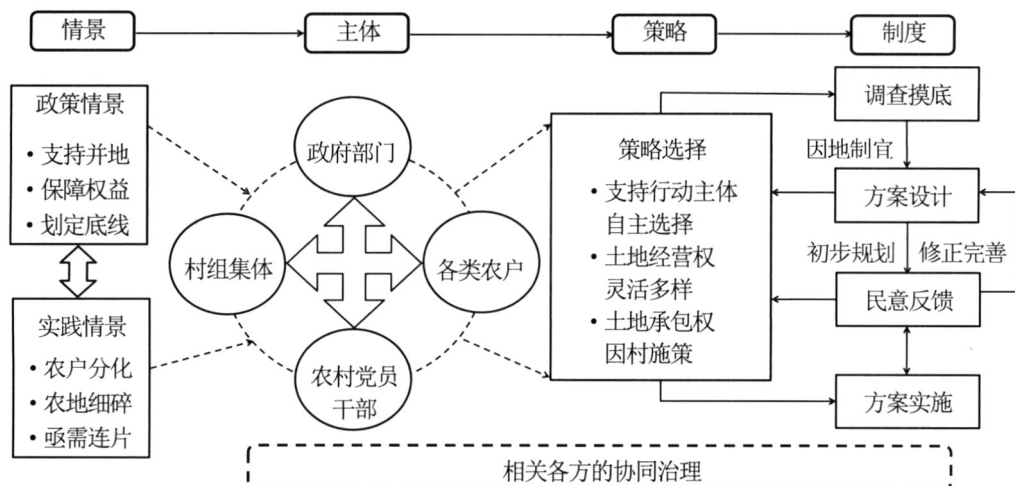


图1 基于协同治理的“情景—主体—策略—制度”分析框架

农业农村发展趋势。以亭湖区“小田并大田”作为典型案例,研究小农户和规模农业经营主体“大小兼容”农地连片经营的实现路径及其理论价值,具有较好的代表性和前瞻性。

本文的案例资料和相关数据来自农业农村部政策与改革司2022年江苏盐城亭湖区“小田并大田”专题调查组和“稳定土地承包权基础上‘小田并大田’的实现机制研究”课题组<sup>①</sup>。笔者之一作为专家组组长和课题组负责人,于2021年12月和2023年2月先后两次前往亭湖区开展调研,并与调研村、镇、区、市各级相关部门建立了长期联系。调研方法以面对面访谈和实地走访为主,调研问题聚焦亭湖区开展“小田并大田”的现实背景、政策思路、发展历程、主要做法及成效、实施中存在的困难等。调查组和课题组与区、镇两级政府有关部门领导和村组干部进行深入交流,访谈了多个试点村(社区)的9个规模农业经营主体与23户自耕小农户和土地流出农户,获取了丰富的一手资料和数据,并在政府部门支持下收集了村、镇、区、市的相关规定文件、数据统计和工作总结等二手资料。

亭湖区“小田并大田”改革自2019年启动,至2023年改革做法获中央“一号文件”认可并被农业农村部文件总结为“承包权不动,经营权连片”予以全国推广,共经历了图2所示的3个阶段。

第一,改革试点阶段(2019年6月-2021年11

月)。2019年6月亭湖区通过了《亭湖区“小田变大田”省级改革试验区实施方案(讨论稿)》,启动了第一批试点村(社区)的“小田并大田”改革。因第一批试点成效显著,农民群众和基层干部认可度高,亭湖区于2021年3月发布了《盐城市亭湖区“小田变大田”改革实施办法(试行)》<sup>②</sup>,将11个村(社区)作为“小田并大田”改革第二批试点。2021年11月,亭湖区借助入选全国农村改革试验区、以项目制试点“小田并大田”、探索农村承包地“三权”分置实现路径的契机,在全区推广“小田并大田”改革。

第二,影响形成阶段(2021年12月-2023年1月)。亭湖区“小田并大田”试点做法受到农业农村部有关部门重视。2021年12月,农业农村部政策与改革司成立调查组,赴亭湖区进行实地调查<sup>③</sup>,调查报告先后被《农村改革动态》《乡村振兴文稿》刊发。一些地方(如安徽蚌埠市)领导看到亭湖区“小田并大田”改革做法后,建议本地有关部门前去学习。2022年9月,国务院有关领导对亭湖区“小田并大田”探索作出肯定性批示。社会各界的高度认可,鼓舞了当地干部群众开展“小田并大田”的热情。至2022年底,除亭湖区外,盐城市多个区县的近15万亩耕地实施了“小田并大田”<sup>④</sup>。

第三,经验推广阶段(2023年2月以来)。2023年2月印发的中央“一号文件”要求总结地方“小田并大田”经验。亭湖区等改革试点解决农地细碎化问题

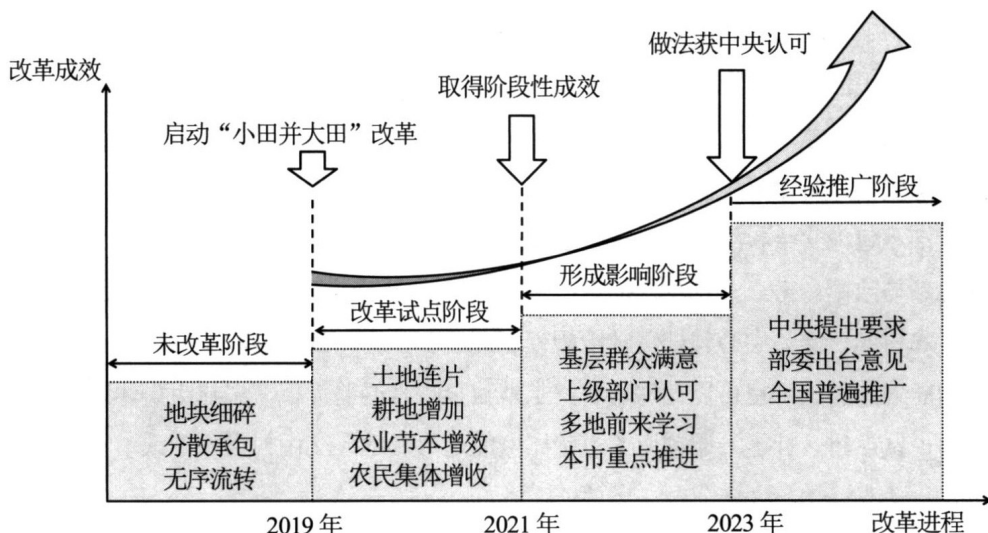


图2 亭湖区“小田并大田”改革的3个阶段及其成效



的做法获得中央认可。2023年2月,农业农村部政策与改革司专题调查组再次到亭湖区调研“小田并大田”改革,并将其改革做法总结为“承包权不动,经营权连片”写入《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化问题试点工作的指导意见》。农地细碎化治理问题受到全国关注,亭湖区“小田并大田”改革经验也被更多地区学习借鉴。

## (二)亭湖区“小田并大田”情况调查

1. 试点做法。“小田并大田”改革的初心,是在稳定农户承包权的前提下重构农地经营方式,以提高粮食生产能力、推动农业转型发展。基于此,亭湖区“小田并大田”试点主要采取了3个做法。第一,切实尊重农民的参与意愿。亭湖区“小田并大田”改革,充分考虑各个村(社区)的实际情况和不同类型农户的参与意愿,引导支持各试点村(社区)做出差别化的推进方案。各试点村(社区)根据自己的村情农情,可以将全部承包地实施“小田并大田”,也可以部分实施;试点村(社区)的农户可以将全部承包地交给村组集体进行“小田并大田”、实现“一户一块田”,也可以不参与或仅将部分承包地参与改革。第二,连片后的农地经营方式灵活多样。对于连片后的农地,各试点村(社区)可以经区农村产权交易中心长期流转给规模农业经营主体,或在同等条件下优先出租给本村有规模种植意愿和能力的农户,也可以在保障农户土地租金收入的前提下,由村组集体统一经营整治后的连片农地。不少试点村(社区)还预留了一定比例的连片农地,交由村组干部或本村农户短期租赁经营,以备“小田并大田”后个别农户想获得自家承包面积的农地重新经营,保障连片农地规模经营的稳定性。第三,政府引导支持下村组集体负责组织实施。为了凝聚改革共识、减小改革阻力和风险,亭湖区没有采取行政推动的方式,而是将“小田并大田”工作交给村组集体,引导其按照规范的程序组织实施。政府主要在政策宣传、典型示范、专项工作经费等方面给予支持。另外,亭湖区政府有关部门还结合低收入群体居住环境改善和农村殡葬制度改革,协调开展“田中房”整治复垦和农村迁坟入公墓工作,为“小田并大田”提供配套支撑。

2. 改革成效。至2022年11月,亭湖区“小田并大田”改革基本完成,全区36.2万亩承包地由原来的19.8万块合并成4.1万块,地块数量减少近80%,农地流转比例提高至78.6%,新增家庭农场121个,农业规模经营水平显著提升。同时,亭湖区配套高标准农田建设,通过整合田埂、田边地、水边地和废旧沟塘等,增加了4.2万亩高产田和6.3%的实际可用耕地面积,粮食生产能力得到明显提高。

除上述显而易见的突出成效外,亭湖区“小田并大田”改革试点还在多个方面取得了丰富成果。首先,自种区小农户的农业生产成本大幅减少。继续种地的小农户,将原本分散的多块承包地转换为自种区的一块连片地。单个地块面积的扩大和农田水利、路网等设施的改善,降低了小农户的农业生产成本尤其是农机作业费用,实现了“节本增收”<sup>②</sup>。耕种靠家、靠水、靠路的自种区连片耕地,还大幅度减少了小农户的农田管护、灌溉作业等成本。其次,小农户农地连片流出的租金收入显著提高。“小田并大田”之前,亭湖区农地流转主要是单个农户自发完成,比较无序。因地块狭小、耕作不便,当地的农地流转价格较低,每亩地年租金一般是500~600元。“小田并大田”后,细碎化的农地被集中连片,还配套完善了水利、路渠等设施,农业生产的成本大幅降低,因此更受规模农业经营主体欢迎,每亩地流转价格普遍上涨至每年900元左右,比原来增加了约1/3。再次,规模农业经营主体可以稳定高效地使用农地。农地细碎化情况下,规模农业经营主体与众多小农户分别达成农地流转协议的成本较高,且存在协议规范化程度低、合同履约性差等问题,难以长期稳定地开展规模经营。“小田并大田”改革,不仅增加了集中连片且农田水利等基础设施完善的农地供给,降低了集中连片流转的组织费用和农业生产成本,还通过更规范的农地流转合同,以及自种预留区的缓冲作用,保证了连片农地的长期稳定使用,促进了规模农业经营主体向土地投资<sup>③</sup>。最后,农村集体经济收益增加、“统”的能力增强。“小田并大田”后,实际可用的耕地面积增加,除了可以提高粮食生产能力外,还为农村集体经济组织带来了经济收益。以新闸、黄尖两个试点村(社区)为例,“小田并大田”

让两村(社区)合计增加了110亩可用耕地,按每亩地年租金900元计算,每年可以带来近10万元的经济收益。由于农地连片后,为小农户生产提供服务的难度大幅下降,一些试点村(社区)还在政府专项工作经费支持下购置了农机具,为自种区小农户生产提供田间管理、农机作业等服务,农业生产中集体经济组织“统”的作用得以体现。

#### 四、“大小兼容”农地连片经营的实现路径

##### (一)现实情景:政策情景与实践情景的叠加

农地制度改革受国家政策法规的支持和约束,为农业发展服务。国家政策法规有部署、农业发展有需求,构成了“小田并大田”改革的现实情景。从政策情景看,新修正或颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国乡村振兴促进法》以及2023年中央“一号文件”等,都对治理农地细碎化问题、推动农地连片经营作出了部署。习近平在党的二十大报告中提出“加快建设农业强国”后,如何解决农地细碎化问题以提升农业效率,更是受到高度关注。2019年江苏省第三轮农村改革试验区也把“小田并大田”作为一项重要的改革试点内容,给予资金支持。不过,农村土地制度改革必须尊重农民意愿。《中华人民共和国农村土地承包法》规定,承包期内发包方不得收回、调整农户承包地,“国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权,保护土地经营权人的合法权益,任何组织和个人不得侵犯”<sup>⑤</sup>。《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》和2023年中央“一号文件”,都强调在农民自愿前提下开展互换并地或“小田并大田”。可见,尊重农民参与意愿的“小田并大田”受到国家和地方政策法规的支持鼓励。

从实践情景看,一方面,由众多小农户分散承包的零散地块,种植的农作物往往比较多样,难以协调一致,增加了田间管理的困难。比如,不同地块开展病虫害防治的时间难以统一,防治效果也无法保证。而且,农地细碎化既会增加田埂和边角地,减少实际可用的耕地面积,又会加大农田基础设施全面覆盖的难度,增加农机作业成本,还会阻滞农地连片流转,阻碍适度规模经营,减少农户的农地租金收

入。另一方面,随着农民向城镇转移,农户来自农业经营的收入占比持续降低,农地经营需求不断下降,土地经营权出租意愿逐渐增强,很多小农户已经将承包地全部或部分流转出去。如果改革收益足以覆盖成本,大部分农户愿意通过互换并地减少地块数量。而规模农业经营主体为了方便管理和降低生产成本,一直有将小块农地集中连片的强烈需求,甚至已经为此投入人力、物力。

##### (二)主体互动:横向主体与纵向主体的嵌合

“小田并大田”既改变农户的农地经营方式,又改变农户与村组集体的土地权利关系,因而牵涉相关行动主体的交流互动和协同治理问题。如图1所示,主体互动主要包括村组集体与各类农户的横向互动,以及区、镇两级政府有关部门与试点村(社区)的党员干部或部分群众的纵向互动两个维度。横向来看,村组集体与各类农户的密切互动集中体现在两个方面。一是信息充分交流。大部分试点村(社区)在改革前,都通过入户调查的方式,询问了农户的“小田并大田”意愿,以及试点改革后想要经营的农地规模。为了打消农户的顾虑,亭湖区第二批试点村金陈村于2021年3月召开村民代表大会,剖析第一批“小田并大田”试点村(社区)的经验,让农民看到切实的改革效果,避免农户因不清楚改革收益、担心改革风险而拒绝参与。二是行动规范有序。2021年5月亭湖区政府发布的《盐城市亭湖区“小田变大田”改革实施办法(试行)》明确规定,农户可以不参与或只拿出部分承包地参与“小田并大田”,兼顾了不同类型农户的差别化农地经营意愿,并要求各试点村(社区)设立监督岗,选出3~5名村民代表做监督员,以保证改革公开透明,避免违背农民意愿强行推动地块归并。

纵向来看,区、镇两级政府有关部门和试点村(社区)内的党员干部充当组织者和利益协调方,协调村组集体和农户的互动,对于打破村组集体和众多小农户的集体行动困境,顺利达成多方协作,具有重要作用。一方面,政府有关部门并非“小田并大田”的行政推手,而是在政策宣传、业务指导和工作经费等方面给予帮助,不仅从有权威性的外来人角度,调和了村组集体与个别农户的利益冲突,还以行政资



源及配套改革<sup>⑤</sup>,构建了价值补偿和利益协调机制。另一方面,村组干部按照政府有关部门的工作要求和指导,分级了解民意、讨论解决问题,并发挥党员的先锋带头作用,在自种区地块选择出现矛盾时(例如,无论抓阡结果如何,一些农户都拒绝接受自种区内质量较差的地块)做出让步和牺牲,将更多改革收益让渡给普通农户,以协同治理保障改革平稳有序开展。

### (三)策略选择:自主选择与多元策略的匹配

农村熟人社会与公众社会有不同的行动逻辑(贺雪峰,2004),而且不同村庄可能在历史经验、农民信念、村庄发展等方面都存在差异。“小田并大田”不仅改变农民与土地的权利关系,还影响农民的农业生产方式与社会认知,容易引发社会矛盾。为了化解改革风险、消除改革隐患,亭湖区在开展“小田并大田”时,充分尊重各村组的实际情况和不同类型农户的参与意愿,支持各试点村(社区)形成差别化的实施方案。

1. 因势利导支持行动主体自主选择。一方面,村组集体可以选择部分实施或全面推进。黄尖社区作为第一批“小田并大田”试点,由于群众基础好、村干部组织动员能力强且调整已签订的农地流转合同比较容易,所以采取了整村推进的方式。金陈村作为第二批试点,全村有4200亩承包地,但一些农户出于各种原因不愿参与,再加上变更未到期的农地流转合同阻力较大,至2021年底,村里只对889亩承包地实行了“小田并大田”。另一方面,农户可以自由选择“是否参与”“参与多少承包地”“何种方式参与”。农户的收入来源、劳动力状况等存在差异,“小田并大田”参与意愿也不尽相同。亭湖区充分尊重农民意愿,引导各试点村(社区)制定了具有充分包容性的改革策略:农户可以不参与“小田并大田”(以后仍可以参与),继续耕种自家承包的地块;也可以将承包地交给村组集体,经土地经营权连片实现“一户一块田”后,继续耕种承包面积的连片农地;还可以将全部或部分承包地交给村组集体,在土地整治、集中连片后统一出租,获得相应的租金收入。而且,村组集体允许农户“反悔”,随时为想要回农地的农户提供以其承包地面积为上限的连片农地。

2. 灵活多样优化土地经营权利用。在保障土地承包权稳定的前提下放活土地经营权,利用好有限的耕地资源,保障粮食生产和推动农业转型发展,是亭湖区“小田并大田”改革的目标。为了形成改革合力,亭湖区结合各方需求,制定了灵活多样的土地经营权利用方式,在保持承包关系不变的条件下,实现了农地经营方式的重构。按照促进规模种植、方便农机作业的要求,亭湖区对试点村(社区)的农田进行规划,配套进行农地整治和水利设施建设,建成成方连片的流转区,交给规模农业经营主体使用,实现一个规模农业主体经营“一片田”;建成相对集中的自种区,引导不愿流出农地的农户在自种区经营其承包面积的农地,变碎为整,实现一户小农户耕种“一块田”。

在改革中,亭湖区充分尊重农民选择,形成了几种土地经营权利用策略:第一,已流入或想流入农地从事规模经营的农户,可以获得集中连片的农地。已签署农地流转合同尚未到期的,可以经双方同意提前终止合同,然后承租方优先重新承租连片整治后的农地。若一方不同意终止合同,则承租方继续按照合同经营,但需要把周边整治后的“夹边地”一起流转,以解决周边细碎地块无法连片耕种的问题。有意扩大经营规模的本村农户,可以优先流入连片整治后的农地。第二,农户可以减少自种的农地面积,也可以暂时放弃自种,获得租金收益,待需要时再从自种预留区<sup>⑥</sup>重新获得承包面积的连片农地<sup>⑦</sup>。自2019年实行“小田并大田”后,由于租金收益较高,亭湖区已有不少农户放弃自种或减少自种的农地面积。第三,集中连片整治后的农地可以统一出租,也可以由村组集体统一经营。黄尖社区采取了统一出租的方式,而同属第一批试点的新闻村则对“小田并大田”后的628亩耕地采取了村集体统一经营的模式<sup>⑧</sup>。

3. 因村施策保障土地承包权稳定。政策法规要求稳定土地承包关系、保障农户土地权益,所以亭湖区“小田并大田”没有改变农户承包的具体地块,保持了土地承包权的稳定。对“小田并大田”可能引发的土地承包关系变动,政府允许各试点村(社区)在保障农户土地权益的前提下,选择适合村情民意的策

略。一是权证面积和实际面积不符的问题<sup>③</sup>。2017年承包地确权登记颁证时,亭湖区在权证上对多于承包合同面积的耕地做了标注。“小田并大田”时,有试点村(社区)考虑到农地整治后耕地质量相差不大,而且整治后主要是用于连片出租而不再分户经营,所以将当初打折发包、后来农户垦荒等原因多出来的耕地,认定为集体耕地;也有试点村(社区)为了减少改革阻力,将权证上多于承包面积的耕地也认定为农户承包地,允许其自种或者获得租金收益。二是后续政府征地补偿的分配问题。大部分试点村(社区)承诺按照土地承包权“征谁补谁”,即农地连片后、政府征地时,只有相应地块的承包农户可以获得补偿款,从而稳定了农户的征地补偿预期,减少了被征收概率较高地块的承包农户不愿参与“小田并大田”的问题。个别试点村(社区)则继续采取以往的做法,“小田并大田”后将征地补偿资金在村组集体内部平均分配,同时调整集体内部人均承包地面积和相应的租金收益。后一种做法主要出现在征地可能性较大的城郊村,体量较少。可见,对于实际地块大于权证地块、政府征地补偿等可能影响土地承包关系和农民土地权益的问题,亭湖区允许因村施策、支持村组集体和村民自行选择,较好地化解了改革阻力。

#### (四)制度创设:多样需求与一般操作的融合

“小田并大田”改革的制度创设,既要形成符合国家政策法规和当地农村农业发展需要的一般性规范操作,又要兼顾各试点村(社区)基于农户多样化农地经营需求形成的包容性策略选择。为了将一般性的规范操作和包容性的策略选择融合,亭湖区在实施“小田并大田”时,首先对农户“愿不愿意参与”“参与多少承包地”“何种方式参与”等多样化需求进行调查摸底,进而设计出尽可能满足所有村庄、不同类型农户农地经营需求的包容性制度,并根据民意反馈修改完善制度方案,最后确定改革方案并形成一套行之有效的一般性操作流程。

1. 调查摸底。亭湖区的农户分化严重,农地经营或流转需求不同。一些长期在外务工的农户想减少农地经营规模甚至已经自行把承包地流转出去,也有一些从事种植业有优势的农户想流入更多农

地、发展成为“力农致富”的职业农民,还有一些进城农户只想暂时将承包地流转出去,过几年再回村种地。为了保证改革效果,需要摸清农户希望流出、流入和自种的农地面积。对此,亭湖区要求各试点村(社区)全面详细调查摸底,切实掌握农户的农地经营或流转需求以及“小田并大田”参与意愿。

2. 方案设计。亭湖区基于农户的农地经营需求和“小田并大田”参与意愿,结合村庄规划,引导各试点村(社区)制定了“小田并大田”实施方案,合理确定连片流转区、农户自种区、自种预留区的面积和位置,形成田块合并、沟渠平整、基础设施建设等计划。在确定方案时,各试点村(社区)严格履行村级重大事项“四议两公开”程序,讨论实施方案,并进行政策解读、宣传和动员。为了支持“小田并大田”改革,亭湖区不仅配套实施高标准农田建设项目,还建设了乡村免费公墓,并协同开展“田中房”清理。对将祖坟迁入公墓或拆除“田中房”的,政府给予一定的补贴奖励。

3. 民意反馈与方案修改。“小田并大田”打破了原有的农民和农地匹配关系,改变了农户的土地经营权,是对二轮承包以来农地经营模式的重构,难免会遇到改革阻力。因此,按照政府有关部门的指导意见,村组集体将村内充分讨论后拟定的“小田并大田”改革实施方案,经区(县)、镇(乡)两级政府有关部门同意后,再挨家挨户征询村民意见,尤其是涉及“田中坟”迁移、“田中房”复垦和实际经营耕地面积大于承包面积的农户,更是充分交流。然后,根据村民反馈的意见,修改“小田并大田”改革实施方案,并召开村内党员干部和村民(代表)大会交流讨论、确定实施方案,经区、镇两级政府有关部门审核同意后,再多种渠道全村通告。

4. 方案实施。开展“小田并大田”时,亭湖区要求各试点村(社区)做到实施方案签字认可到户、合并地块的面积与四至确认到户、委托协议或自种确认书签订到户“三到户”,确保各环节得到农民认可。在农作物成熟换茬时,开展地块互换连片,然后交给各类主体分区域经营。对于农户自种区,按照“一户一块田”和“靠家、靠路、靠水源”的原则,让农户经营以自家承包面积为上限的连片地块;对于连片流转

区,在地块合并、沟渠平整、基础设施建设后,按照“一个主体一片田”的原则,连片流转给规模农业经营主体使用;对于整治后多出来的耕地,或自种预留区的耕地,由村组集体统一经营或短期出租,以保证进城农户因各种情况需要农地时,能及时重新获得承包面积的连片耕地。为了提高改革积极性,亭湖区还在江苏省农业农村厅农村改革试验区资金支持下,依据工作量不同,向各试点村(社区)提供了几万元至几十万元不等的专项工作经费<sup>③</sup>。

整体而言,亭湖区“小田并大田”改革的成功,得益于相关主体的协调行动。一方面,各个村和各类农户是否参与、何时参与、何时退出“小田并大田”都由其自行决定,实现了政府目标与农户改革意愿的协调。小农户可以将土地经营权交给集体,也可以流入连片流转区的农地,而规模农业经营主体流入的连片农地面积有限制,避免挤占小农户流入连片土地、从事适度规模经营的机会,实现了农地经营规模的协调。另一方面,政府既不行政推动也不大包大揽,而是作为外部力量,给予适当的政策引导、业务指导和资金补助。“小田并大田”及配套改革,由村内党员干部与农户合力推动,具有良好的包容性。党员干部在选择自种区地块上做出让步,避免因小农户拒绝接受差地而阻滞改革。由于能够大幅提高农地流转价格、降低农业生产成本,大部分农户愿意在“小田并大田”后向村组集体让渡农地经营权利。在外部推力和内部应力的作用下,亭湖区借助协同治理和集体行动,推动了农地从细碎化低水平利用

困境迈向“大小兼容”农地连片经营的高水平协调均衡,如图3所示。

### 五、亭湖区农地制度改革模式的理论价值

(一)扩展IAD框架的应用情景:从自主治理迈向协同治理

IAD框架虽然被广泛应用于社区公共事务治理领域,但是它过于强调自主治理,在应用时存在几个局限。第一,单纯的自主治理的实践空间很小。在现实世界中,社区无法脱离国家与市场或社会发展而“独善其身”。依靠政府等外部主体对社区集中管理的“利维坦”思维<sup>④</sup>或者强调资源产权明晰、市场化运转的私有化逻辑,在解决公共池塘资源问题中占主导地位。第二,要求社区的规模小、结构稳定、互信度高,条件严苛。在解释IAD框架时,Ostrom采用的日本公用山地、西班牙韦尔塔、菲律宾桑赫拉等自主治理公共池塘资源的成功案例都具备以上特点(张克中,2009)。然而,对于转型国家,尤其是正在经历城乡关系历史性变革的中国而言,上述要求社区的3个条件难以完全满足。第三,不重视外部协助,甚至强调“无须政府的管理”(燕继荣,2013)。实际上,即便是在主张“小政府”和注重农村社区及村民自治的西方国家,这也无法实现。更多更好地发挥政府作用,是全球性趋势。

改革开放以来,快速的城镇化进程重塑了中国农村社会秩序和农民的行为逻辑,诸多乡村治理困境的讨论焦点都指向了传统乡村共同体的解散与农民主体性的缺失(李雯骐,2023)。强调多主体参与、

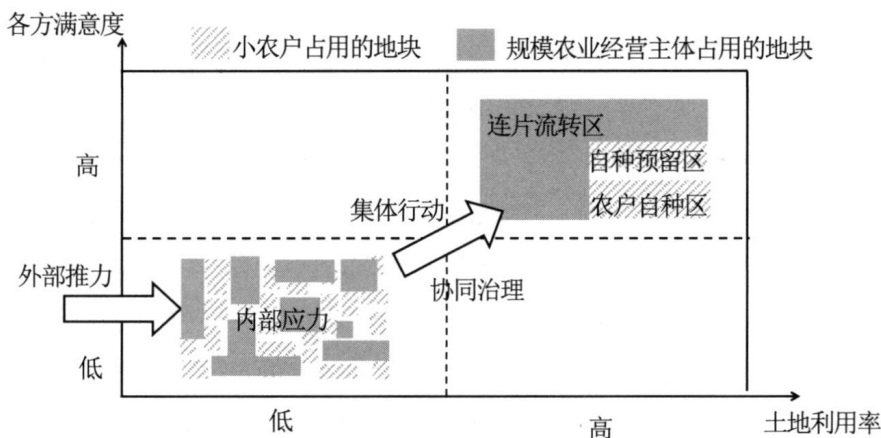


图3 内外联动治理农地细碎化并实现“大小兼容”农地连片经营的协调均衡



合作协调、共同行动、共担风险的协同治理(张仲涛和周蓉,2016),正在成为中国改革发展的重要理念。例如,习近平在谈生态环境治理时,指出“要强化目标协同、多污染物控制协同、部门协同、区域协同、政策协同”<sup>③</sup>。不过,协同治理与自主治理并不矛盾,二者的区别主要在于是否排除或重视“外部协助”。因此,为了顺利达成有效的集体行动,在强调自主组织的同时接纳外部协助,将基于自主治理的IAD框架拓展至协同治理情景,具有重要实践价值和理论意义。

习近平在党的二十大报告中要求:“不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”<sup>④</sup>本文提出的基于协同治理的IAD框架,即“情景—主体—策略—制度”分析框架,既强调农民和村组集体的自主性,又注重政府支持、党建引领等多方协同,有助于缓解社区规范缺失情况下自主组织与自主治理难以达成的改革实践困境,进而加快制度变迁,提高国家治理效能。与IAD框架相比,从亭湖区“小田并大田”改革的顺利实施看,强调外部协助的“情景—主体—策略—制度”分析框架有3个方面的协同:社区内部自发组织与各类主体外部协助之间“行动的协同”;社区内部规范和成员信念与外部政策法规“规则的协同”;不同政府部门间诸多配套政策“支持的协同”。

(二)赋予统分结合新理论内涵:农村基本经营制度的巩固完善

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是《中华人民共和国宪法》规定的农村基本经营制度。《中华人民共和国农村土地承包法》第一条明确了制定该法的4个目的:巩固和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保持农村土地承包关系稳定并长久不变,维护农村土地承包经营当事人的合法权益,促进农业、农村经济发展和农村社会和谐稳定。习近平指出:“新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系。”<sup>⑤</sup>基于农村土地“三权”分置的制度框架,如何在保持农村土地承包关系稳定并长久不变的同时,优化农地利用方式、推动农业适度规模经营,关系着农业经营体

系创新和农业强国建设,是巩固和完善农村基本经营制度的重要内容。

习近平指出:“在认识世界和改造世界的过程中,旧的问题解决了,新的问题又会产生,制度总是需要不断完善,因而改革既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸。”<sup>⑥</sup>尽管过去几十年中国的农村基本经营制度有力保障了农业农村发展,但是经济社会形势的快速变化要求对其进一步巩固完善。一方面,随着农地流转的兴起尤其是“三权”分置被写入最新修正的《中华人民共和国农村土地承包法》,家庭承包经营已经从最初的全部农户“承包并经营”转向部分农户“承包并经营”和部分农户“承包而不经营”<sup>⑦</sup>。习近平强调,“二十世纪八十年代初搞包干到户时,百分之九十九以上的农业经营主体都是承包户,土地承包者就是经营者。现在,承包经营权流转的农民家庭越来越多,土地承包权主体同经营权主体发生分离,这是我国农业生产关系变化的新趋势。这个变化对完善农村基本经营制度提出了新的要求。”<sup>⑧</sup>另一方面,随着农民离农进城且收入来源日益非农化,再加上2006年农业税费全面取消后,农村集体经济组织失去了工作抓手和经济动力,统分结合双层经营体制中“统的不够”的问题日益突出(周振和孔祥智,2019)。即便是农田灌溉、自然灾害应对、基础设施修建管护等十分需要农民集体行动的农村公共事务,也常因协作失灵而无法达成。当初所设想的由农村集体经济组织解决农村土地按户承包、分散经营后农业生产中“一家一户干不了、干不好、干了不合算”各类事项的目标未能充分实现。

“小田并大田”之前,亭湖区的农业生产也存在“分得彻底、统得不够”的问题。然而,亭湖区改革试点没有直接强调农村集体经济组织在农业生产中“统”的功能,而是将改革重心放在发挥农村集体经济组织农地所有者和管理方的作用,将其“统”的重点转向土地经营权的统一优化配置和高效利用。待实现“大小兼容”的农地连片经营后,村组集体再基于村情民意和自身能力,有选择性地为各类农业主体的生产经营提供服务,更好地发挥其在农业生产中“统”的作用。这一改革,在稳定农户土地承包权的基础上,既落实了农村土地集体所有权,也更好地

放活了土地经营权,是“三权”分置政策框架下对农地利用方式的重构。不仅如此,在“分”的层面,“小田并大田”改革亦有理论突破。具体表现为:将原来“承包并经营”情况下的土地承包权和土地经营权一体的“分”,转变成现在对土地承包权和土地经营权的区别对待。一方面,保持土地承包权原有的“分”不变;另一方面,将土地经营权进行“统分结合”——连片后的农地,村组集体公开出租或统一经营,同时在自种区以原有承包面积为上限“分”给农户一块地自种。总之,亭湖区以“小田并大田”实现“大小兼容”农地连片经营的改革做法,不仅符合保障农民的土地承包权益、尊重农民参与意愿等政策法规的要求,还在确保土地“承包权不动”的基础上,对土地经营权和农地连片经营进行了有效的“统”,并通过发挥村组集体在农地集中连片高效利用和农业转型发展中的作用,切实壮大了农村集体经济、提高了群众对农村集体经济组织和党员干部的认可度,为农村基本经营制度“统分结合”中的“统”注入了新的时代内涵,具有重要理论价值。

## 六、结论与启示

为了在农业转型发展的背景下深入研究农地细碎化的治理方式和农地连片经营的实现路径,本文将基于自主治理的IAD框架拓展至更加符合中国国情农情的协同治理情景,构建了“情景—主体—策略—制度”分析框架,并结合江苏盐城亭湖区“小田并大田”改革实践,剖析了小农户和规模农业经营主体(大农户)“大小兼容”农地连片经营的实现路径及其共性经验和理论价值,进而考察了当前情形下多个相关主体协同参与和政策配套政策的相互支撑,在推动农地制度改革、实现“宜大则大、宜小则小、动态调整”农地连片经营中的重要作用。

本文研究主要有以下4个结论。第一,农地细碎化问题仅靠农民的自发组织和自主治理,难以达成有效的互换并地行动,从而难以实现农地集中连片高效经营。解决农地细碎化问题,需要相关的多主体协同治理,尤其是注重发挥政府的引导和支持作用,否则会遭遇协作失灵难题。第二,解决农地细碎化问题,可以借助“情景—主体—策略—制度”分析框架指导改革实践。在考虑政策情景和实践情景后,

实现政府有关部门、村组集体、农村党员干部、各类农户等主体的协调互动,基于村情农情,因地制宜设计改革方案和实施策略,然后在与农户互动中形成规范、可操作的“小田并大田”制度创设,是解决农地细碎化问题并让各方从中受益的有效方式。第三,以“承包权不动,经营权连片”方式实现小农户和规模农业经营主体(大农户)“大小兼容”的农地连片经营,能够大幅降低农业生产成本、增加实际可用耕地面积,有助于提高农民收入、农业效益和粮食生产保障能力。亭湖区的“小田并大田”改革,成效显著且风险小,为全国治理农地细碎化问题提供了经验借鉴。第四,在政策多目标期待下解决农地细碎化问题,既要努力形成相关主体共同参与的协同治理机制,也要积极协调各方的行动,兼顾异质性小农户和规模农业经营主体的差别化农地经营需求,出台具有充分包容性的政策引导支持措施和配套改革方案,推动农地从细碎化利用的低水平状况迈向“宜大则大、宜小则小、动态调整”的高水平协调均衡。

上述研究结论有以下4点启示。第一,“小田并大田”要注重发挥政府的引导支持作用,带动其他相关主体的积极参与。一方面,农地细碎化治理不仅是对土地经营权和经营方式的调整,还涉及土地物理状态的改变,没有政府的行政指导和财政支持,难以取得良好的效果。不过,从发达国家农地细碎化治理的经验看,作为受益方的承包农户和规模农业经营主体,也应当分担一部分农地细碎化治理的成本(刘同山和钱龙,2023)。另一方面,村组集体、承包农户和规模农业经营主体,分别是农地的所有人、承包方和经营者,要一致行动、协力推动农地细碎化治理从而实现农地连片高效利用。政府需要建立有效的激励相容机制,尤其是要注重激发农村集体经济组织的参与积极性。第二,要给予各地“小田并大田”一定的制度灵活性,支持形成在地化的包容性改革路径。各地各村的农地利用状况和农户的农地经营需求情况都有明显差异,农地细碎化治理要在坚持程序规范和政策法规底线的同时,允许农村基层积极探索创新,给予农户充分的选择空间,不搞“一刀切”“齐步走”。第三,要将“小田并大田”与多方参与的协同治理相结合,发挥好农村集体经济组织的

功能和党员干部的带头作用,着力提高农业农村现代化水平。一方面,要充分评估农地细碎化治理对农业、农村和农民带来的收益和可能出现的各类问题,注重治理过程中的矛盾化解,尤其是溢出耕地的处理、农户土地权益及收益保护等,将好事办好。另一方面,要强化基层党组织和农村党员干部在农地细碎化治理中的带动示范作用,建立利益补偿机制,将农地细碎化治理作为改善农村社会治理的重要内容和有力抓手。第四,要协同解决承包农户层面的农地细碎化和规模农业经营主体层面的农地不够集中连片、农民土地权益保护与实现等问题,统筹推动相关改革。“小田并大田”是对基础农业生产资料经营方式的重构,应与其他涉及农业转型发展的政策协调推进。例如,在农地细碎化治理时,统筹开展高标准农田建设、进城落户农民土地权利自愿有偿退出、二轮承包地到期延包、新型农业主体培育等工作,以更好地发挥改革的系统性、整体性和协同性,形成改革合力,提升改革效能。

感谢匿名评审专家的宝贵意见,当然文责自负。

#### 注释:

①资料来源:《农业农村部负责人就〈关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见〉答记者问》,《农民日报》2023年7月19日01版。

②资料来源:《唐河县源潭镇闫庄村村民杨松付流转了250亩地将近50块:我是种田户想种大块地》,http://newspaper.dahe.cn/hnrbcnb/html/2016-06/23/node\_64.htm;《试点农村土地承包改革破解农地碎片化耕种问题》,https://www.rmzxb.com.cn/c/2021-11-01/2975939.shtml。

③“小田并大田”是2023年中央“一号文件”的提法,之前的政策法规文件主要使用“互换并地”的概念,一些地方称之为“小田变大田”或“小田换大田”(如湖南汨罗市)。虽然说法不同,但本质上都是将农户经营的地块集中连片。为方便论述,在本文中,除了将地方文件中的具体提法予以保留外,统一采用“小田并大田”的说法。

④参见《2016年中央一号文件(全文)》,http://www.moa.gov.cn/xw/qg/201601/t20160127\_5000509.htm;《中共中央国务院关

于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,https://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content\_5165626.htm。

⑤参见《中华人民共和国农村土地承包法》第三十三条,http://www.zfs.moa.gov.cn/flfg/202002/t20200217\_6337175.htm。

⑥参见《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》,https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\_5459130.htm。

⑦参见《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content\_5741370.htm。

⑧习近平,2022:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,第200页。

⑨习近平,2022:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,第201页。

⑩习近平,2022:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,第87页。

⑪习近平,2022:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,第246页。

⑫从理论上,市场驱动也是一种治理农地细碎化问题的方式,比如工商资本下乡连片流转农地。然而,在“地块均分、好坏搭配”的家庭承包制下,一大块农地由数量众多的小农户分散经营,连片流转离不开政府行政推动或农户自发行动(可能有村集体、村“两委”协助)。单纯的市场化方式难以在治理农地细碎化问题中发挥直接作用,故略去不论。

⑬根据林毅夫(2000)的定义,制度安排或简称制度,是指在特定领域内约束人们行为的一组行为规则。而制度结构是指经济社会中所有制度安排的总和,包括组织、法律、习俗和意识形态。制度变迁通常指某一制度安排的变化。

⑭习近平,2018:《论坚持全面深化改革》,北京:中央文献出版社,第74页。

⑮尽管总体来看承包地细碎化严重,但仍有农户的承包地比较连片,参与“小田并大田”的收益较小。一些农户可能已经把承包地高价流转出去或者进行“非农化”利用,改革成本高。因此,不同农户的“小田并大田”成本和收益有差异。

⑯根据《中国农村政策与改革统计年报(2020年)》数据,2020年全国农户承包地互换面积为1878.8万亩,仅占家庭承包地总面积156166.2万亩的1.2%。

⑰习近平,2023:《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》,《求是》第22期,第1-4页。



⑮土地整治和集中连片不仅通过消除田埂、边角地等增加可用耕地,还使二轮承包时“隐藏的耕地面积”显现出来,从而出现实际可用的耕地面积增加或者叫耕地“溢出”的情况。

⑯此课题是农业农村部政策与改革司2023年委托笔者主持完成的。在此课题成果支撑下,笔者之一应邀参与了《农业农村部关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》文件起草。

⑰参见《盐城市亭湖区人民政府办公室关于印发〈盐城市亭湖区“小田变大田”改革实施办法(试行)〉的通知》, [https://www.tinghu.gov.cn/art/2021/6/8/art\\_12326\\_3627532.html](https://www.tinghu.gov.cn/art/2021/6/8/art_12326_3627532.html)。

⑱受新冠疫情影响,农业农村部政策与改革司人员无法离京,特委托笔者任组长,组织专家团队完成此次专题调查。

⑲资料来源:《“小田变大田”改革经验被中央一号文件吸收》, [http://www.yancheng.gov.cn/art/2023/2/14/art\\_32666\\_3964350.html](http://www.yancheng.gov.cn/art/2023/2/14/art_32666_3964350.html)。

⑳黄尖社区63岁的村民单国民说:以前7亩地分成4块,农机收割时要排队等2~3天,辛苦不说,收费还高,每亩收费80元;“小田并大田”变成一块地后,农机收割2个小时就能完成,费用也降到了每亩50~60元。

㉑据当地种粮大户黄海涛介绍:之前他以每亩一年不到500元的价格流入了200多亩地,分成30多块。因地块狭小,农田灌溉和农机作业十分不便,虽然流转费用低,但是农业生产成本很高,经营收益少。“小田并大田”农地连片后,他流转的390亩地只有2块,农机作业、农田灌溉和日常管理成本都大大降低,尽管租金变高,经营收益反而增加了。而且,现在流转期限更长且稳定,他也更愿意向农业投资、持续改善耕地地力,以获得更多粮食产出和经营收益。

㉒参见《中华人民共和国农村土地承包法》第十条, [http://www.zfs.moa.gov.cn/flfg/202002/t20200217\\_6337175.htm](http://www.zfs.moa.gov.cn/flfg/202002/t20200217_6337175.htm)。

㉓亭湖区政府做了大量的配套改革。例如,为了避免农户因承包地上有祖坟而不愿参与“小田并大田”,政府出资建设了农村公墓,让农户免费使用。对农户“迁坟入墓”的,政府给予2000元(单人坟)或2300元(双人坟)补贴。

㉔为了打消一些人对“小田并大田”、部分农户离开土地后可能成为“无业流民”的担忧,有试点村(社区)划出一部分耕地作为自种预留区,用以保证农户在需要时可以重新获得承包面积的连片耕地。例如,金陈村设置了40多亩自种预留区。一旦有农户想要地自种,则从预留区为其划出一定面积的连片耕地。

㉕因农民进城和老年农民退出农业是大势所趋,再加上农户自种与出租收益相差不大(亭湖区麦稻轮作,不算自家务农劳动力成本,每亩地一年的收益大概为1200元,与每亩地一年900元的租金收益有一定差别,但若考虑到务农劳动力成本,则区别不大),至2023年7月,亭湖区尚未出现农户把耕地交给村里“小田并大田”后又要回自种的情况。

㉖村组集体统一经营的风险,由村组集体经济组织承担,农户只需按约定获得租金收益。

㉗二轮承包时,农户要根据承包面积缴纳农业税费,而承包地的质量有差别。为了公平,一些地方将质量差的耕地打折发包,比如1.2亩差地按1亩计算。也有一些地方为了少缴农业税费,当时特意压低了农户的承包地面积,即“藏”了一部分耕地。正因如此,2017年发证时,亭湖区不少农户土地承包经营权证上有两个面积:二轮承包面积和实测面积。

㉘第一轮试点的黄尖、富民、新闸3个村(社区)分别获得了65万~70万元的专项工作经费,第二轮试点的11个试点村(社区)也根据工作量大小分别获得了5万~30万元不等的专项工作经费。以黄尖社区为例,专项工作经费中,25万元用于田块条沟疏浚及平田整地,5万元为树木及青苗赔偿费用,20万元用于集体购置农机具(为自种农户提供农业服务),剩余的经费用于配套设施建设、工作人员支出等。据亭湖区农业农村局党委委员、区委农办副主任刘宏伟介绍,若不考虑配套的农田水利设施建设,一个农地规模中等的村完成“小田并大田”的费用在30万元以内。

㉙基于霍布斯《利维坦》一书中的相关概念,“利维坦”思维强调政府或国家的强大控制,有别于市场私有化逻辑。

㉚习近平,2023:《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》,《求是》第22期,第8页。

㉛习近平,2022:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,第27页。

㉜习近平,2022:《论“三农”工作》,北京:中央文献出版社,第199页。

㉝参见《习近平关于全面深化改革若干重大问题的决定的说明》, [https://www.gov.cn/lhdh/2013-11/15/content\\_2528186.htm](https://www.gov.cn/lhdh/2013-11/15/content_2528186.htm)。

㉞承包而不经营,指农户在保有土地承包权的基础上,将自家承包的农地流转给其他主体经营。据《中国农村政策与改革统计年报(2020年)》,2020年全国家庭承包地流转比例为

36.2%。可见,相当多农户已经“承包而不经营”。

③习近平,2018:《论坚持全面深化改革》,北京:中央文献出版社,第71页。

#### 参考文献:

[1]韩旭东、王若男、杨慧莲、郑风田,2020:《土地细碎化、土地流转与农业生产效率——基于全国2745个农户调研样本的实证分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期,第143-153页。

[2]贺雪峰,2004:《熟人社会的行动逻辑》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期,第5-7页。

[3]李汉卿,2014:《协同治理理论探析》,《理论月刊》第1期,第138-142页。

[4]李雯骐,2023:《从自治走向共治:新时代“乡村共同体”的理论建构》,《城市规划》第4期,第93-100页。

[5]林毅夫,2000:《再论制度、技术与中国农业发展》,北京:北京大学出版社,第15-16页、第39页、第63页。

[6]刘同山、钱龙,2023:《发达国家农地细碎化治理的经验与启示——以德国、法国、荷兰和日本为例》,《中州学刊》第7期,第58-66页。

[7]刘新卫、赵崔莉,2018:《土地整合探索与农村土地整治反思——以广东省清远市为例》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期,第18-26页。

[8]卢华、胡浩,2015:《土地细碎化、种植多样化对农业生产利润和效率的影响分析——基于江苏农户的微观调查》,《农业技术经济》第7期,第4-15页。

[9]诺思,2008:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,第129-130页。

[10]孙新华、钟涨宝,2017:《地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例》,《中国行政管理》第3期,第31-37页。

[11]孙新华、周佩萱、曾凡木,2020:《土地细碎化的自主治理机制——基于山东省W县的案例研究》,《农业经济问题》第9期,第122-131页。

[12]王海娟、胡守庚,2018:《土地细碎化与农地制度的一个分析框架》,《社会科学》第11期,第62-74页。

[13]席莹、吴春梅,2018:《“三权分置”下农地细碎化治理的社会路径及其效果、效益分析——基于“沙洋模式”的考察》,《长江流域资源与环境》第2期,第318-327页。

[14]熊航、江鹏、鞠聪、彭开丽,2023:《农户自发性土地流转行为机制研究:仿真、验证与应用》,《管理世界》第6期,第71-85页、第86-89页、第99页。

[15]燕继荣,2013:《协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》,《中国行政管理》第2期,第58-61页。

[16]张蚌蚌、王数,2013:《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》,《经济地理》第5期,第131-136页。

[17]张克中,2009:《公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评》,《政治学研究》第6期,第83-93页。

[18]张良桥,2007:《协调博弈与均衡选择》,《求索》第5期,第50-52页。

[19]张仲涛、周蓉,2016:《我国协同治理理论研究现状与展望》,《社会治理》第3期,第48-53页。

[20]周小平、申端帅、谷晓坤、李小天、张思露,2021:《大都市全域土地综合整治与耕地多功能——基于“情境-结构-行为-结果”的分析》,《中国土地科学》第9期,第94-104页。

[21]周振、孔祥智,2019:《新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示》,《管理世界》第10期,第24-38页。

[22]Ali, D. A., K. Deininger, and L. Ronchi, 2019, "Costs and Benefits of Land Fragmentation: Evidence from Rwanda", The World Bank Economic Review, 33(3): 750-771.

[23]Brandts, J., D. J. Cooper, and E. Fatas, 2007, "Leadership and Overcoming Coordination Failure with Asymmetric Costs", Experimental Economics, 10(3): 269-284.

[24]Crawford, V. P., 1995, "Adaptive Dynamics in Coordination Games", Econometrica, 63(1): 103-143.

[25]Emerson, K., T. Nabatchi, and S. Balogh, 2012, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1): 1-29.

[26]Manjunatha, A. V., A. R. Anik, S. Speelman, and E. A. Nuppenau, 2013, "Impact of Land Fragmentation, Farm Size, Land Ownership and Crop Diversity on Profit and Efficiency of Irrigated Farms in India", Land Use Policy, 31(3): 397-405.

[27]Olson J. M., 1971, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, With a New Preface and Appendix, Cambridge: Harvard University Press, 1-3, 12-35.

[28]Ostrom, E., 1990, Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge: Cambridge University

Press, 37, 182–188.

[29]Wang, J., Y. Cao, X. Fang, G. Li, and Y. Cao, 2022, "Does Land Tenure Fragmentation Aggravate Farmland Abandonment? Evidence from Big Survey Data in Rural China", *Journal of Rural Studies*, 91(9): 126–135.

[30]Yu, P., S. Fennell, Y. Chen, H. Liu, L. Xu, J. Pan, S. Bai, and S. Gu, 2022, "Positive Impacts of Farmland Fragmenta-

tion on Agricultural Production Efficiency in Qilu Lake Watershed: Implications for Appropriate Scale Management", *Land Use Policy*, 117(6): 106–108.

[31]Zheng, L., L. Su, and S. Jin, 2023, "Reducing Land Fragmentation to Curb Cropland Abandonment: Evidence from Rural China", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 71(3–4): 355–373.

## How to Achieve "Large-scale and Small-scale Farmers Compatible" Contiguous Farmland Management: An Example from the Land Reform of Tinghu District in Yancheng City, Jiangsu Province

Liu Tongshan Kong Xiangzhi Yang Xiaoting

**Abstract:** Contiguous farmland management is conducive to modern agricultural development. This paper extends the IAD framework with self-governance as the core to the context of collaborative governance. Based on the reform practice of Tinghu District, Yancheng City, Jiangsu Province, we analyze how to enable both small-scale and large-scale farmers to obtain satisfactory areas of contiguous farmland while conducting fragmented farmland rectification. This paper finds that contiguous farmland management reduces agricultural production costs, increase the available farmland areas, and improve farmers' income and agricultural efficiency. However, it is difficult to achieve effective collective action due to the involvement of multiple parties and heterogeneous farmland demands of different farmers. The experience of Tinghu District shows that under the current policy support and constraints, constructing a collaborative governance mechanism that incentivizes all parties, providing institutional arrangements with full inclusivity, and implementing reforms gradually in a "remaining contracting rights while promoting contiguous distribution of management rights" manner are effective ways to change the fragmented farmland utilization and achieve "large-scale and small-scale farmers compatible" contiguous farmland management. "Government support+farmer self-governance" is an important approach to promoting "consolidating fragmented cropland into large blocks". The unity of rural collectives in the management rights of land has given a new connotation to the dual-layer management system of unified and decentralized management. This study shows, to achieve "large-scale and small-scale farmers compatible" contiguous farmland management., government support and guidance should be strengthened to fully utilize the autonomy and enthusiasm of relevant parties; the flexibility of institutional supply should be improved to form an inclusive reform path that respects farmers' willingness; and the collaborative governance of relevant parties should be implemented, with attention paid to the leading role of party cadres.

**Key words:** farmland fragmentation; optimum-scale farm management; collaborative governance; collective action