

耕地细碎化自主治理的运行机制与实践探索

——基于蚌埠市徐圩乡“一户一块田”改革的考察

张 勇, 江学祺

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

[摘 要] 当前,耕地细碎化已成为影响土地适度规模经营和现代农业发展的主要障碍,耕地细碎化问题亟待破解。从全国范围来看,部分地区因地制宜地探索出一些具有代表性的耕地细碎化治理模式。蚌埠市怀远县农民自发地开展互换并地实现“一户一块田”承包经营,探索出一条解决耕地细碎化问题的有效途径,为发展农业适度规模经营、促进现代农业发展奠定了坚实的基础。文章对安徽省蚌埠市怀远县耕地细碎化自主治理实践中所探索的“一户一块田”改革进行实地考察,结合自主治理理论分析耕地细碎化自主治理的运行机制,并以蚌埠市徐圩乡为例对“一户一块田”改革情况进行总结,以期为其他地区治理耕地细碎化问题提供理论参考和经验借鉴。

[关键词] 耕地细碎化;自主治理;运行机制;实践探索

[中图分类号] F323

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2022)03-0025-10

一、问题的提出

耕地细碎化是包括我国在内的东亚小农国家农业生产经营中普遍存在的现实问题,也是学界近年来研究土地治理问题的重点方向之一。耕地细碎化一方面是由地形结构等自然因素造成的,另一方面则是人地关系的反映^[1],20 世纪 80 年代初期在农村实行的家庭联产承包责任制采用“好坏均摊、远近结合”追求公平的分田做法是造成耕地普遍细碎化的主要原因^[2]。在改革开放初期,分田到户的家庭联产承包责任制极大地提高了我国农民的种地积极性,促进了农业的发展。但伴随着工业化、城镇化进程的快速推进,大量农村劳动力向非农产业转移,耕地细碎化问题已成为促进土地适度规模经营、农地资源合理配置和高效利用的主要障碍,在一定程度上影响了农业农村现代化进程。鉴于此,近年来中央先后出台了一系列耕地细碎化治理的政策,其中,2013 年中央 1 号

[收稿日期] 2021-11-15

[基金项目] 安徽省哲学社会科学规划青年项目“三权分置视阈下皖北地区农地流转中的农户土地权益保护与制度改革研究”(AHSKQ2018D85);安徽财经大学研究生科研创新基金项目“皖北平原耕地细碎化治理模式及优化路径——基于怀远县‘一户一块田’的调研”(ACYC2020305)。

[作者简介] 张勇(1983—),男,安徽滁州人,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,主要研究方向为农村土地制度、土地利用与乡村发展;江学祺(1997—),男,安徽池州人,安徽财经大学财政与公共管理学院硕士研究生,研究方向为土地制度与政策。

文件明确提出“鼓励农民采取互利互换方式,解决承包地块细碎化问题”;2014年中央出台的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出“鼓励农民在自愿前提下采取互换并地方式解决承包地细碎化问题”;2019年11月,中共中央、国务院印发的《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”。2018年12月,修改后的《农村土地承包法》第三十三条规定“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”。从中央出台的相关政策和现行法律中可以看出,考虑到农村土地一轮承包到户时因多数村组采取了质量好坏、远近搭配的方式,导致农户的承包地都较为细碎。近年来,随着农村交通、农田水利等基础条件改善,地力差异逐步缩小,一些地方特别是平原地区,农民通过互换等方式改善耕作条件的愿望日益增强,部分地区农户在自愿的前提下积极开展互换并地工作,并取得了积极的成效,为有效破解耕地细碎化问题积累了有益的经验。

在深化农村土地制度改革背景下,如何克服农村经济发展中面临的耕地细碎化这一现实障碍以适应土地规模化经营和加快农业农村现代化的现实需要,这一问题已引起学术界的高度关注,有学者认为耕地细碎化包括显性细碎化和隐性细碎化两个层面,其中,显性细碎化主要表征耕地的数量和空间结构属性,隐性细碎化主要表征地块质量、产权、经营模式等属性^[3]。部分学者针对耕地细碎化治理路径进行了探究,有学者主张通过土地流转的市场化治理模式来克服耕地细碎化的障碍,例如:王兴稳等认为完善土地流转市场可以减少乃至消除耕地细碎化^[4];钱忠好等研究发现加快土地经营权流转、推进土地适度规模经营有助于治理耕地细碎化^[5];张勇等研究认为在农地“三权分置”格局下,通过市场机制引导农户流转土地经营权不仅可以破解“今后谁来种地”的难题,还有利于解决耕地细碎化障碍^[6];杨慧莲等研究认为通过建立土地流转交易平台,并引导新型农业经营主体坚持适度规模经营、合理确定土地经营规模边界可以减轻细碎化程度^[7]。也有学者主张由政府通过行政化手段实施农地整治项目来实现细碎耕地集中连片利用,该治理模式是依托实施农地整治项目来实现地块数量减少、零散地块集中及土地权属调整,从而有效解决因地块零散导致耕作不便、农业生产效益低的现实问题,例如:刘新卫等对广东省清远市农村土地整治项目进行考察,发现通过土地整合有效治理了承包地细碎化问题,提高了农业生产效益^[8];孙新华等在对皖南河镇的研究中发现,以地块合并为核心的土地整理不仅完善了水利和道路等农田基础设施,而且从物理形态上破解了耕地细碎化问题^[9];曹帅等在对江苏的高标准基本农田整治项目研究中发现,土地整治有助于扩大地块规模、减轻耕地细碎化程度^[10]。从国外治理土地细碎化的经验来看,16世纪中叶德国便率先开展土地整理,通过地块合并改变了耕地细碎化的现状^[11];日本的土地改良运动破除了耕地细碎化,有效促进了现代农业发展^[12]。部分学者对上述两种模式存在的弊端进行了分析,例如:刘小红等研究发现市场化治理模式难以彻底解决耕地细碎化问题^[13];文高辉等通过研究发现,实施农地整治项目虽然改变了耕地的物理形态,促进了耕地集中连片,但仍未从根本上克服耕地细碎化的障碍^[14];田孟等认为由政府主导的土地整治是通过工程技术手段来合并地块实现耕地面积的增加,但缺少农民的参与,土地权属调整实际情况不尽人意,耕地产权细碎化治理效果并不明显^[15]。综上所述,以土地流转为主的市场化治理模式,在耕地细碎化治理实践中虽然取得了一定的成效,但是通过土地流转缓解耕地细碎化的空间越来越小,亟待通过其他方式来予以配合推进;而行政化治理模式之所以在耕地细碎化治理方面作用有限,主要是政府采用工程技术手段改变

了耕地的结构和生态景观,对复杂的农民地权并未进行调整,且项目后期缺乏监管,农田设施损坏严重,导致产权细碎化、经营细碎化以及管理细碎化等问题仍然存在^[3]。

近年来,我国部分农村地区围绕不减少农业经营者和不改变土地物理形态对耕地细碎化进行治理^[16],结合本地实际因地制宜地探索出一些具有代表性的耕地细碎化治理模式,包括湖北沙洋县的“按户连片”模式^[17]、江苏射阳县的“联耕联种”模式^[18]以及广西龙州县的“小田并大田”模式^[19]等,并在实践中取得了一定的成效。结合学术界对耕地细碎化类型的界定及各地已探索出的耕地细碎化治理模式(如图1所示),本文基于对安徽怀远县耕地细碎化自主治理实践中所探索的“一户一块田”改革进行实地调研,剖析耕地细碎化自主治理的运行机制,并以蚌埠市怀远县徐圩乡为例,对“一户一块田”改革情况进行总结,以期为我国其他地区治理耕地细碎化问题提供理论参考和经验借鉴。

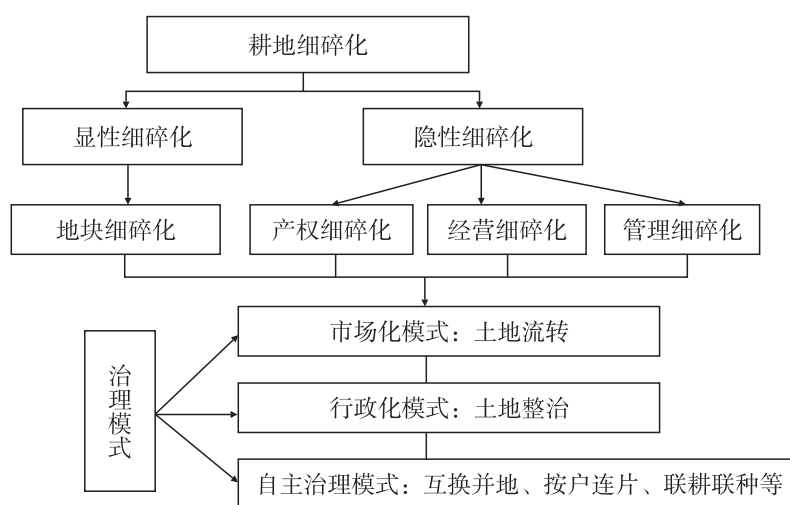


图1 耕地细碎化类型及其治理模式

二、耕地细碎化自主治理的运行机制

自主治理理论是由美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)基于公共池塘治理提出的^[20],她在大量的案例和实证研究中创造性地提出了政府治理模式和市场治理模式之外的“第三只看不见的手”——自主治理模式,即一群相互依赖、相互影响、相互合作的参与者在小规模公共池塘资源环境下,不通过外部强制措施,而是通过“自组织”有效地进行自主制度设计和自主治理。张克中研究认为自主治理打破了传统治理视角下的政府模式和市场模式,这一模式既可以矫正行政机制中的政府越位行为,又能够很好地弥补市场失灵^[21]。本文基于埃莉诺·奥斯特罗姆提出的自主治理理论,结合蚌埠市怀远县徐圩乡“一户一块田”实践对耕地细碎化自主治理的运行机制进行剖析。

(一)耕地细碎化自主治理的适用

笔者通过对蚌埠市怀远县“一户一块田”改革探索进行实地调研和考察,发现耕地的细碎化问题在一定程度上挫伤了农户生产的积极性,已成为促进土地流转和规模经营的主要障碍。为了改变当前耕地的细碎化现象,怀远县农民自发结合土地承包经营权确权登记的契机,通过民主协商、自愿互换细碎化耕地,将一家一户分散的“巴掌田”变成相对大而集中的“一块田”,探索出了“农民

自发+村社组织主导+政府引导”的自主治理路径,鼓励和引导农户自愿互换并地,既稳定了农村土地承包关系,又有效破解了耕地细碎化这一现实问题^[22]。

笔者认为,蚌埠市怀远县在治理耕地细碎化中所探索的“一户一块田”改革实践的适用性体现在三个方面:首先,改革充分尊重农民首创精神,注重发挥农民群众的积极性和创造性,把选择权、决策权交给农民,针对农民互换并地的愿望和诉求,最初由农户自发组织进行互换并地;其次,积极发挥村社组织的主导作用,为进一步加强组织推动,以村民组为单位,成立由村组干部、老党员和村民代表组成的5—7人工作组,在乡镇政府指导下具体组织实施互换并地工作,在探索“一户一块田”改革中加强集体协商、集体决策和集体监督,突显村民自治力量在治理耕地细碎化中的关键作用;最后,地方政府强化政策支持保障,市、县两级政府依据上级相关政策精神,先后出台《蚌埠市“一户一块田”试点工作操作规范》及《怀远县“一户一块田”试点工作指南》《互换并地实行“一户一块田”应注意的问题及处理办法》等文件,进一步完善了“一户一块田”改革实践的政策体系,为“一户一块田”改革顺利推进提供了有力的政策支撑。

(二)耕地细碎化自主治理的逻辑

当前,在坚持土地家庭承包经营并保持承包关系稳定不变的背景下,如何克服耕地细碎化这一障碍已成为促进农村土地流转、发展适度规模经营及推进农业农村现代化进程中亟待解决的现实问题。2018年修正后的《农村土地承包法》实现了农地“三权分置”制度从政策层面上升到法律层面,进一步保持了农村土地承包关系稳定并长久不变,维护了农村土地承包经营当事人的合法权益,明确了承包方享有依法互换、转让土地承包经营权的权利,为破解耕地细碎化困境提供了法律依据,其中第三十三条明确规定了承包方之间为方便耕种或者各自需要,可以对土地承包经营权进行互换,并向发包方备案。笔者认为,依据修正后的《农村土地承包法》,在农地“三权分置”框架下,实行农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置并行,坚持土地的所有权性质不变,顺应了农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,农民承包土地后享有土地承包经营权,既可以自己经营,也可以保留土地承包权,流转其承包地的土地经营权由他人经营。但是,在前两轮土地承包经营过程中,各地将承包地按好坏肥瘦分到每家每户,形成了现在的“好田差田家家有”,一家有几块田甚至十几块田,田块面积由几亩到几分不等,农户承包地过于分散、细碎的现象十分普遍,在一定程度上影响了土地经营权流转及农业适度规模经营。笔者结合对怀远县的实地调研发现,随着农地“三权分置”的实施及“三变”改革的推进,该县农民自发结合农村土地承包经营确权登记颁证而开展“宅田合一”的农村土地整理及互换并地以实现“一户一块田”承包经营的诉求十分强烈。鉴于此,怀远县以完善农村土地承包经营制度、维护农村社会稳定为宗旨,在充分尊重农民群众意愿的基础上,充分发挥农民群众的主体作用,选择土地质量等级差异不大、近期无土地征占用计划、村级组织健全、改革创新积极性较高的行政村,以村组为单位,开展农户互换并地实现“一户一块田”承包经营试点工作,探索治理耕地细碎化的有效路径和实践经验,并在此基础上加以推广。

从村庄内部治理视角来看,坚持农民主体地位、强化村社主导和政府引导,最终实现地权调整和产权整合是怀远县探索“一户一块田”改革的实施路径,也是实现土地产权整合及有效治理耕地细碎化的逻辑起点^[23](见图2)。笔者认为,在决定是否进行土地产权整合以及如何整合的过程中,怀远县始终坚持农村集体经济组织作为农村土地集体所有权的权利主体,以村民小组为单位,以原二轮土地承包为基础推行“一户一块田”改革,在实施中村组作为组织主体,充分尊重民意、相信农

民群众的智慧^[24],成立由村干部、村民代表为成员的“一户一块田”实施小组,该小组在本村内广泛征求不同群众意见,进行集体协商、多方博弈,再通过村民代表大会、入户访谈等多种方式,制定大多数农民接受的公共规则,让广大农民打消顾虑、形成改革共识,例如,村组在实际操作中按照有利于大多数群众的原则提倡既可以单组互换并地,也可以整村或联组推行互换并地,对不属于农户二轮承包的“四荒四边”(荒滩、荒坡、荒山、荒沟、沟边、路边、渠边、林边)等土地则依法收归农村集体经济组织。另外,在村民内部对公共规则执行的合法性进行集体决策,通过在村社内部进行集体决策,并实施符合本村实际的公共规则,是耕地细碎化自主治理最重要的环节。为了使公共规则能够有效执行,防止搭便车和其它机会主义行为,在村社内部采取集体监督的方式,由村民个人监督本村其他利益群体的行为。由于“一户一块田”改革与每一位村民的切身利益紧密相关,因此,村民有积极监督的内生动力,能够有效避免村社内部违约问题,以确保公共规则的有效实施,取得可持续发展的共同利益^[25-26]。

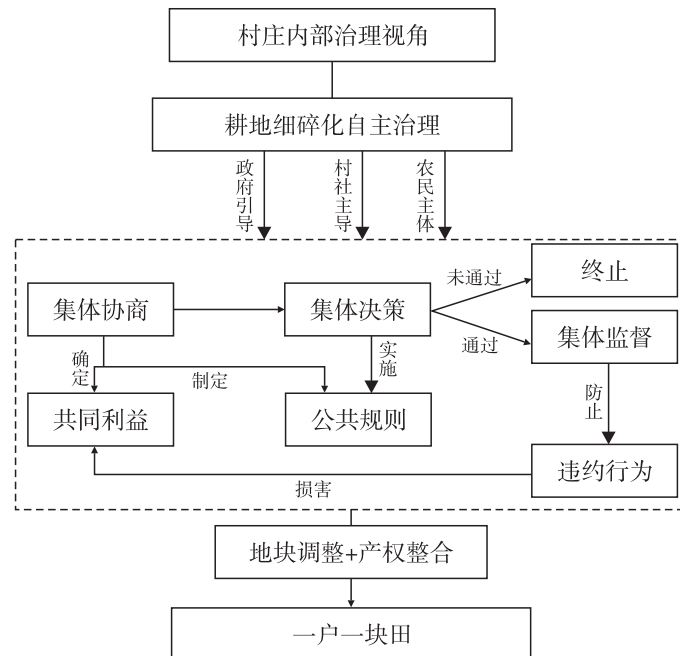


图2 耕地细碎化自主治理的逻辑

三、耕地细碎化自主治理的实践探索：

基于对蚌埠市怀远县徐圩乡“一户一块田”改革的考察

(一)“一户一块田”改革的总体概况

怀远县地处蚌埠市西部,位于淮河中游,在淮北平原的南端,县域内土地平整连片,属黄淮平原地貌,是全国粮食生产先进县,农业区位优势明显。近年来,随着农业机械化水平及农业规模化经营水平的不断提升,耕地细碎化现象已成为怀远县在实施农地“三权分置”中以经营权流转引导土地适度集聚、推进土地适度规模经营及建设特色高效种植基地所面临的主要障碍。徐圩乡位于怀远县西部,是典型的淮北平原农业区,全乡土地面积为124平方公里,耕地面积为12.37万亩,人均耕地面积2.19亩。该乡在1992年进行第二轮土地承包时,将田地按等级分配到户,户均地块达5块以上,最多达十几块,造成农户承包地细碎化现象十分严重,一定程度上挫伤了农民种田的积极

性,已成为制约土地流转和农业适度规模经营最突出的难题,束缚了现代农业的发展。

为破解承包地细碎化这一“拦路虎”,2014年4月,徐圩乡殷尚村大一、东邵两个村民小组的79户农民以土地承包经营权确权登记为契机,通过民主协商,创造性地提出了“一户一块田”的耕地细碎化治理模式。大一、东邵两个村民小组自发地先行开展试点,将426块分散的“巴掌田”最终合并成81块相对大而集中的田块。在推行互换并地的同时,两个村民小组对耕地和宅基地面积进行核实,对荒废地、闲置地进行整理、收回、重新发包,优化田间道路、整治部分坑塘、减少埝沟田坎,使耕地有效利用面积得以提高,耕地细碎化治理成果显著,随后就在全乡进行推广。截止到2020年11月底,徐圩乡共有14个行政村、229个村民组实施“一户一块田”改革,累计合并地块面积超过8.4万余亩,占全乡土地确权面积的70%,其中宗庙、永红以及高庙3个村,已全面完成“一户一块田”改革任务,钞湖、白湖2个村累计完成面积占比均达到95%。徐圩乡通过“一户一块田”改革为全乡发展土地适度规模经营、促进小农户与现代农业发展有机衔接创造了条件,对推进乡村振兴战略的实施、推动农业长久增效和农民持续增收均具有十分积极的意义。

(二)“一户一块田”改革的重要前提

结合实地调研,笔者认为徐圩乡农民群众为改善土地细碎现状而自发进行的耕地互换行为以及大胆探索的“一户一块田”改革,具有以下两方面的前提条件:首先,村域内承包地土地质量差异逐步缩小是互换并地的客观条件。由于第二轮土地承包时将土地按质量高低进行了分类,在一个村组范围内,耕地质量具有一定的差异性,这是形成承包地细碎化现象的客观原因。近年来随着徐圩乡农田水利设施的逐步改善,土地质量差异逐步缩小,从而为农民自发互换并地实现“一户一块田”提供了客观条件。以徐圩乡殷尚村为例,近年来,该村共投入土地综合整治资金两千多万元(主要是农业综合开发、高标准基本农田建设等财政项目资金),用于挖沟、修桥、铺路等建设,使得耕地质量等级差异明显缩小。其次,承包地确权登记颁证为农民自发互换并地创造了时机。随着耕地质量差异缩小,在开展农户互换并地实现“一户一块田”的过程中坚持以农村承包地确权到户登记面积为基数,在实施中运用农户承包地确权登记颁证成果,将互换并地的承包地地块与土地确权登记颁证成果相结合,并在推进实施互换并地中依法保护农民的土地承包权。

(三)“一户一块田”改革的关键举措

徐圩乡探索的“一户一块田”改革是以“互换”统筹分散产权和“并地”治理细碎耕地相结合,打破了第二轮土地承包时依据土地质量差异进行“地权均分、好坏搭配”的格局,同时在实践中充分运用农户承包地确权登记颁证成果,充分坚持了农民的主体地位,发挥了村组的主导作用,显化了地方政府的政策支持作用。笔者认为,怀远县徐圩乡探索“一户一块田”改革的关键举措主要有以下三点。

第一,农民自发、集体协商。“一户一块田”改革是由部分村民根据农业生产需求自发开展的,但一开始部分农民误认为“一户一块田”改革会损害自身利益而不愿配合,也有一些农民认为“一户一块田”改革就是重新分地。鉴于此,各村成立“一户一块田”工作指导组,与农户座谈交流,召开村组全体党员、干部、群众代表会议,坚持自愿、协商、民主,充分发挥农民群众的主体作用,听取村民意见,利用多种形式宣传互换并地政策及推行“一户一块田”的现实意义,大力营造浓厚的工作氛围,动员农民群众积极参与,做到“农民的事让农民自己做主”,互换并地中的重大事项均由本集体经济组织成员民主讨论决定。由于互换并地直接关系到农户的切身利益,在探索“一户一块田”改

革中如何协调处理农民利益分配关系到此项改革能否顺利开展。为此,“一户一块田”工作指导组积极宣传政策、动员群众,将分散的个体利益整合为惠及所有农民的共同利益,最终达成互换并地的共识,同时由“一户一块田”工作指导组进行集体协商、集体决策,制定具体的实施方案,确保方案公平公正且具有落地可操作性。值得一提的是,在徐圩乡全面推广“一户一块田”的过程中,结合当地实际,实行“田块合并”与“宅田统筹”相结合,引导群众通过自愿协商逐步推行“宅田统筹”处置办法,在实践中探索出可复制、可借鉴、可推广的经验模式。

第二,试点先行、稳慎推进。“一户一块田”是一场关注度高、难度大、牵一发而动全身的改革,需要在大胆探索与小心求证间找到平衡,在通盘考虑与局部试点中稳慎推进。徐圩乡首先在殷尚村大一、东邵两个村民组开展试点,在具体实施过程中,充分发挥村组组织引导的保障作用,第一步,由“一户一块田”工作指导组对东邵和大一两个村民组参与“一户一块田”改革的村民承包地面积进行实地丈量,并公示每户承包地数量和位置,由村民进行监督并反馈是否准确;第二步,由“一户一块田”工作指导组对农户的承包地进行质量等级评定,评定结果分为一、二、三等,同时由村组行使土地所有者权能,将“四荒四边”土地收归集体所有,再根据土地质量进行整治、改良及破除田埂墒沟,有效促进土地肥力提高和实现耕地质量均一;第三步,为保证公平,采取两轮抽签的方式,第一轮是顺序签,即确定农户下一轮抽签的先后顺序,第二轮是抽地签,村民通过抽签决定“一户一块田”改革后地块所处的空间位置,然后现场进行测量,并打桩定界,按照规定程序重新分地;第四步,完善手续,每个步骤都要登记造册,记录文字材料,认真履行村民代表、承包农户等签字手续,实行“一户一表,一村一册”,形成完整档案材料,再由村组统一上报到乡进行集中归档备案。

第三,政策引导、奖励并行。依据中央、省、市出台的有关引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的政策,在深入总结试点工作的基础上,怀远县出台《关于引导农户自愿互换并地稳妥推行“一户一块田”工作的指导意见的通知》,进一步完善“一户一块田”改革的政策体系,为推进“一户一块田”改革程序合法、方案民主、成果资料规范提供政策支撑和保障;同时强化奖补政策,对实施“一户一块田”合并土地规模达到100亩以上的村组,市级和县级配套每亩奖补200元,村组运用奖补资金对农田水利设施进行维修以改善农田生产条件,带动了土地流转价格的提高,加速了土地流转,促进了农业生产结构的调整。

(四)“一户一块田”改革的效益

1. 增加了农民收入

根据实地调查,怀远县徐圩乡通过探索“一户一块田”改革,提升了耕地的生产效益,增加了农民的收入。改革之前,由于耕种地块分散、墒沟田埂多,农户经营规模小、生产成本较高,农民渴求解决土地细碎化问题以扩大经营规模、降低耕作成本及增加家庭收入^[27];改革后,通过有组织的互换并地并实现“一户一块田”,不仅使得作为权属界限的田埂和墒沟大量减少,增加了新增耕地面积,同时还显著降低了农户耕种、灌溉、收割等农业生产环节中的管理成本、时间成本和交易成本,基本实现了全程机械化操作。根据笔者对徐圩乡殷尚村东邵组部分村民的访谈,实施“一户一块田”改革后,机械作业效率提高了2~5倍,年亩均节约成本60元左右,年户均增收1300元左右。以殷尚村东邵组邵东洋户为例,该农户有18亩土地,原分布在9块不同的地方,小麦机收每亩需70元,9块地要收四天,而实行“一户一块田”后,小麦机收每亩只需50元,仅用3个小时即可全部收完。另外,通过“一户一块田”改革节约劳动时间所释放出的农村劳动力,可以外出务工或从事其他

经营活动,拓宽了农民增收的渠道。

2. 促进了适度规模经营

笔者认为,一方面,村社组织作为农村土地所有权主体,在探索“一户一块田”改革过程中,对不属于农户二轮承包的“四荒四边”土地以及去世五保户的承包地等均依法收归农村集体经济组织,由村集体通过统筹规划农田水利基础设施发展村集体产业,切实壮大了村集体经济;同时通过整合美丽乡村、土地、农林、水利、交通等涉农项目,建设了一批高标准农田,提高了土地流转效率,使得种粮大户、家庭农场等新型农业经营主体流转土地开展适度规模经营的意愿更强,如徐圩乡褚湖村一户种粮大户,通过“一户一块田”改革一次性流转农户承包地近千亩。另一方面,“一户一块田”改革的社会效益明显。在改革之前,耕地细碎化严重,每户承包地有多户地邻,农民挤占地边、抢收抢种等情况时有发生,地邻之间极易引发矛盾冲突,而实行“一户一块田”之后,每户承包地地邻一般只有2户,地邻减少了,且地块空间位置明确,界限清晰,农民土地矛盾纠纷减少90%以上,农村社会治安隐患大幅下降。

3. 提高了粮食综合生产能力

通过实施“一户一块田”改革,有效耕地面积得到一定幅度的增加,例如,殷尚村东邵组原来467亩地中有150多条埭沟,至少占地20亩,实施“一户一块田”改革后,田埂被平整,埭沟减少到30多条,有效耕地面积增加4%,保障了耕地数量,提高了耕地质量。据统计,徐圩乡通过“一户一块田”改革新增有效耕地面积近5000亩,且“一户一块田”后促进了土地资源的集约利用,同时结合农业综合开发、小型农田水利等涉农项目建设,进一步改善了农业生产条件,提高了粮食综合生产能力,加强了耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,同时还培育了各类专业化、市场化服务组织,推进了农业生产全程社会化服务,提升了农业现代化水平,加快了现代农业发展。

四、结论与建议

乡村振兴背景下,耕地细碎化日益成为制约农业现代化发展的瓶颈,要加快推进农业现代化步伐,耕地细碎化成为亟待解决的现实问题。本文基于对安徽省怀远县探索的“一户一块田”改革实践进行实地调研,剖析了耕地细碎化自主治理的运行机制,并以怀远县徐圩乡为例进行总结,主要结论如下。

第一,“一户一块田”改革源于农民对耕地细碎化治理的需求。农民的互换并地行为是在生产实践中主动适应现代农业经营方式需要自发进行的,体现了农民的首创精神,农民主体既是改革过程的执行者,又是改革结果的受益者。

第二,“一户一块田”改革实践探索出了“农民自发+村社组织主导+政府引导”的自主治理路径。在充分尊重民意的基础上,把选择权、决策权交给农民;积极发挥村社组织的主导作用,加强集体协商、集体决策和集体监督,突显村民自治力量在治理耕地细碎化中的关键作用;强化政府政策保障,构建“一户一块田”改革的政策体系,为“一户一块田”改革顺利推进提供了有力的政策支撑。

第三,通过“一户一块田”改革实现了农地分配制度的帕累托改进。“一户一块田”改革是在坚持土地集体所有权性质不变、土地家庭承包经营制度不变的基础上对土地产权进行调整重组,是在稳定农村土地承包关系的前提下对农地制度的改进与完善,不仅保持了土地承包政策的稳定性,也顺应了农村发展的新形势、新变化。

基于前文分析和研究结论,本文提出三点建议。

第一,培育新型经营主体,完善农业社会化服务体系,加快促进农业现代化发展。在“一户一块田”改革的基础上,进一步深化改革,积极探索“大块田”“确权确股不确地”的改革模式,为加快发展农业专业化、市场化服务组织及家庭农场、专业合作社等创造有利条件。第二,地方政府在制度设计层面需通过完善相关配套政策和建立健全激励机制,以促进有意愿的农民主动开展互换并地,同时通过奖补资金及专项资金予以支持。第三,结合农村土地“三权分置”,在坚持农村土地集体所有权、保护农户承包权的前提下,加快放活土地经营权,大力实行土地股份制合作,引导和鼓励农民以土地入股成立土地股份合作社,构建规范高效的“三权”运行机制体制,形成“层次分明、结构合理、平等保护”的农地“三权分置”格局。

[参 考 文 献]

- [1] 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(09):90—96.
- [2] 王山,奉公.中国农地细碎化的治理逻辑与现实路径——对江苏射阳联耕联种模式的考察[J].甘肃社会科学,2016(02):232—236.
- [3] 周德,戚佳玲,袁承程.近40年来中国农地细碎化研究进展与展望[J].中国土地科学,2021,35(01):107—117.
- [4] 王兴稳,钟甫宁.耕地细碎化与农用地流转市场[J].中国农村观察,2008(04):29—34.
- [5] 钱忠好,冀县卿.中国农地流转现状及其政策改进——基于江苏、广西、湖北、黑龙江四省(区)调查数据的分析[J].管理世界,2016(02):71—81.
- [6] 张勇,包婷婷.农地流转中的农户土地权益保障:现实困境与路径选择——基于“三权分置”视角[J].经济学家,2020(08):120—128.
- [7] 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(04):76—84.
- [8] 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(01):18—27.
- [9] 孙新华,柳泽凡,周佩萱.“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(01):2—12.
- [10] 曹帅,金晓斌,杨绪红,等.农用地整治对耕地细碎化影响的多维评价:方法与实证[J].中国农业大学学报,2019,24(08):157—167.
- [11] 吴诗嫚,李伟琛,卢新海,等.利益均衡下农地整治权属关系调整的研究进展[J].中国土地科学,2016,30(07):88—96.
- [12] 吴诗嫚,叶艳妹,林耀奔.德国、日本、中国台湾地区多功能土地整治的经验与启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(03):140—148.
- [13] 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.
- [14] 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(09):82—89.
- [15] 田孟,贺雪峰.中国的农地细碎化及其治理之道[J].江西财经大学学报,2015(02):88—96.
- [16] 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(07):40—47.
- [17] 席莹,吴春梅.“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[J].长江流域资源与环境,2018,27(02):318—327.
- [18] 高啸,张新文,戴芬园.家庭经营模式创新与农业现代化的路径选择——基于联耕联种和按户连片实践的

- 思考[J]. 农村经济, 2019(02):102—109.
- [19] 张蚌蚌, 牛文浩, 左旭阳, 等. 广西农民自主型细碎化耕地归并整治模式及效果评价[J]. 农业工程学报, 2019, 35(09):265—274.
- [20] Ostrom E. Polycentricity, complexity and the commons[J]. Good Society, 1999, 9(02):37—41.
- [21] 张克中. 公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评[J]. 政治学研究, 2009(06):83—93.
- [22] 孙新华, 周佩萱, 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(09):122—131.
- [23] 洪银兴, 王荣. 农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J]. 管理世界, 2019, 35(10):113—119.
- [24] 罗玉辉. 新中国成立 70 年农村土地制度改革的历史经验与未来思考[J]. 经济学家, 2020(02):109—116.
- [25] 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—75.
- [26] 王海娟. 农地调整的效率逻辑及其制度变革启示——以湖北沙洋县农地调整实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(05):96—103.
- [27] 陈文琼, 刘建平. 城市化、农民分化与“耕者有其田”——城市化视野下对农地制度改革的反思[J]. 中国农村观察, 2018(06):26—40.

(责任编辑:蒋萍)

Operational Mechanism and Practical Exploration of the Self-Governance of Cultivated Land Fragmentation:

Based on the Investigation of “One Family One Field” in Xuwei Country, Bengbu City

ZHANG Yong, JIANG Xue-qi

(School of Finance & Public Administration, Anhui University of Finance & Economics, Bengbu, Anhui 233030)

Abstract: At present, the fragmentation of cultivated land has become the main obstacle affecting the appropriate scale management of land and the development of modern agriculture. From a national perspective, some regions have explored some representative management models of cultivated land fragmentation in line with local conditions. In Huaiyuan County of Bengbu City, the farmers spontaneously carried out the exchange and realized the contracted management of “One Family One Field”, exploring an effective way to solve the problem of cultivated land fragmentation, which laid a solid foundation for the development of appropriate scale operation of agriculture and the development of modern agriculture. Based on the field survey of Huaiyuan County in Bengbu City, this paper investigates the reform of “One Family One Field” explored in the self-governance of cultivated land fragmentation in Huaiyuan County. Combined with the independent governance theory, this paper analyzes the operational mechanism of the self-governance of cultivated land fragmentation. Taking Xuwei township as an example, this paper investigates the reform of “One Family One Field” in order to provide theoretical and empirical reference for the management of cultivated land fragmentation in other areas.

Key words: farmland fragmentation; self-governance; operational mechanism; practical exploration