

# 农户承包地细碎化治理：顶层设计、基层实践与改革思考

刘同山 张毅

**摘要：**农户承包地细碎化不利于农业强国建设和农业高质量发展。党中央一直重视农地细碎化治理和连片利用，尤其是党的十八大以来，出台了一系列推动农户承包地细碎化治理的法律政策。从基层实践看，当前农户承包地细碎化治理主要有土地承包经营权互换并地、“承包地不动，经营地块集中”和不改变农户土地权利连片流转后再整治等三种方式。此项工作面临着农地利用方式的历史锁定、组织实施的成本分担、治理后的稳定连片经营和配套其他农村改革协同推进等挑战。更好地开展农户承包地细碎化治理，需要强化宣传引导，加快改革步伐，注重综合实施。

**关键词：**农户承包地；细碎化治理；顶层设计；基层实践；改革思考

**中图分类号：**F310 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)03-0021-09

作为农业的基础，耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基<sup>[1]331</sup>。中国的耕地资源高度紧张，保障国家粮食安全、加快建设农业强国，必须合理用好每一寸耕地。在当前农业生产日益社会化、工业化的背景下，众多小农户承包经营的耕地只有几亩且被分成多块，显然不利于农业发展和粮食生产。

当然，中国耕地细碎化问题由来已久。除人多地少的基本国情外，耕地地势高低不平和有多个继承人的农户分家析产，也是造成农户耕地细碎化的重要原因。中华人民共和国成立之初的农业合作化、集体化运动，一度将农户分散占有的土地集中连片和统一经营，极大地缓解了耕地细碎化状况。1978年启动农村改革之时，中国还是典型的农业社会，8亿农民中的绝大部分都靠农业生存，土地具有极端重要性，同时村组内耕地质量差别较大。为了体现公平，减少矛盾，很多地区在第一轮农村土地承包时都采取了“地块均分，好坏搭配”的方式。于

是，原本由集体统一经营的连片农地被分割成零星小块，由众多农户分散承包经营。应当认识到，农村改革之初，农业生产主要由人力、畜力完成，耕地被分成多个小块、由农户家庭分散经营的生产方式，较符合当时的农业生产力状况，不仅未损害农业发展，甚至还推动了农村经济的快速增长<sup>[2]</sup>。然而，随着20世纪末城乡壁垒被打破，大量农村劳动力向城镇非农领域转移，农业生产中的人力、畜力逐渐被农业机械所替代，农业工业化程度全面提高。此时，承包地细碎化成为大型农机具作业的障碍，农业的规模化、集约化、科技化因农地细碎而受到阻滞，农业生产成本无法有效降低，劳动生产率和竞争力难以充分提高。

针对上述问题，近年来国家出台了一系列支持农户承包地连片的法律政策，一些地方也结合实际情况，实施了农户承包地细碎化治理和“小田并大田”试点改革。农户承包地细碎化治理是维护和发展农户承包经营权利、推进现代农业发展的重要举

**收稿日期：**2023-11-10

**基本项目：**国家社会科学基金项目“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”(23BJY154)。

**作者简介：**刘同山，男，云南农业大学经济管理学院教授、博士生导师(云南昆明 650201)。张毅，女，通讯作者，云南农业大学科技处副教授(云南昆明 650201)。

措,在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的进程中更显必要,而且目前也已经具备现实可行性。2027年前后,第二轮农村土地承包到期后将再延长30年,能否在延包工作中协调解决农户承包地细碎化问题,未来几年是关键政策窗口期。因此,在整体考察农户承包地细碎化状况及其不良影响的基础上,系统分析党中央、国务院和有关部门为治理农户承包地细碎化出台的法律政策,比较研究地方“小田并大田”的典型做法,厘清承包地细碎化治理过程中面临的关键挑战,进而提出有针对性的对策建议,对于更好地实施农户承包地细碎化治理,加快形成中国特色的农地集中连片模式和农业规模经营之道具有重要意义。

## 一、农户承包地细碎化状况及不良影响

近年来,一些地方通过高标准农田建设、土地集中连片流转等方式,一定程度上解决了农地细碎化问题,但是不少地方农户依旧分散承包经营零星的小地块,由此给务农效益、粮食生产及农业发展造成了不良影响。

### 1. 全国及各地农户承包地细碎化状况

基于农业农村部全国农村承包地确权登记颁证数据库2020年数据,全国及分地区的农户承包地面积、地块数量、块均面积等情况如表1所示。

整体来看,全国承包地确权总面积14.9亿亩,承包农户1.99亿户,地块总数11亿块,户均地块数5.5块,户均承包面积7.49亩,平均每个地块面积1.36亩。可见,我国农户承包地细碎化情况非常

表1 全国不同区域的农户承包地面积、地块数量和块均面积

区域	承包地面积(亿亩)	承包农户数(亿户)	总地块数(亿块)	户均地块数(块)	户均面积(亩)	块均面积(亩)
全国	14.9	1.99	11	5.5	7.49	1.36
东部	2.8	0.6	2.3	3.8	4.7	1.22
中部	3.8	0.61	2.8	4.6	6.23	1.36
西北	2.6	0.17	1.0	5.88	15.29	2.6
西南	3.4	0.47	4.2	8.94	7.23	0.8
东北	2.1	0.12	0.55	4.6	17.5	3.82

注:根据农业农村部全国农村承包地确权登记颁证数据库相关数据计算整理,因小数点后数据四舍五入,各地区数据之和与全国总数据略有差异。

### 2. 农户承包地细碎化的不良影响

农户承包地细碎化不仅会增加农田耕作管理难度,提高农业生产成本,还会导致可用耕地减少或浪费,阻碍适度规模经营的达成和农业生产方式的转型。具体而言,农户承包地细碎化主要有以下三个

严重。

分地区来看,我国西南地区农户户均承包地块数最多(8.94块),而块均面积较小(0.8亩),不少地方的单个地块面积不足0.5亩,农户承包地细碎化问题最为突出。例如,云南省某农户承包土地49.18亩,承包地块数达152块,块均面积仅0.32亩。西南地区承包地细碎化的主要原因是地处山区,地形复杂,这意味着其耕地细碎化问题难以通过经营体制调整、土地制度改革的方式加以解决。

中部、东部地区农户户均承包地块数分别为4.6块和3.8块,尽管都低于全国平均水平,但承包地块平均面积较小,分别只有1.36亩和1.22亩,土地细碎化情况也十分严重。包括河南、山东、河北、安徽、江苏等粮食主产省份在内的中部、东部地区地形以平原、浅丘为主,耕地复种指数高,耕地有效利用面积大(与东北、西北地区一年只能种一季不同),其土地细碎化的主要原因是农村改革之初普遍采取了好坏、肥瘦、远近搭配的土地发包方式,主要是人为因素造成细碎化,因而应当是农户承包地细碎化治理的重点区域。

相比而言,东北、西北地区的农户承包地细碎化情况较好,虽然户均分别为4.6块和5.88块承包地,但每个地块的面积较大,分别达3.82亩和2.6亩,约是中部、东部地区农户承包地块均面积的2—3倍。当然,考虑到西北、东北地区以平原、丘陵为主,两个地区的块均面积仍不大,而且不少单个承包地地块面积在均值以下,表明即便是在土地资源相对丰富的东北、西北地区,我国农户承包地细碎化问题依然比较明显。

方面的不良影响。

第一,增加农业生产成本,降低农业经营效益,损害农户务农尤其是种植粮食的积极性。细碎的承包地使得单个地块面积较小,而增加农业生产的农机作业、植保喷防、灌溉排涝、田间用工等成本。一

些农业社会化服务主体为了赶农时、提高作业效率,即便报酬较高也不愿为零星的小块田提供服务。山东省济宁市金乡县马庙镇某农业服务主体面向零散耕地的小麦生产农机服务费用,比面向连片大田的服务费用亩均高65元。江苏省盐城市亭湖区实现农户承包地集中连片、“一户一块田”后,亩均节省农机作业、灌溉和用工费用200元。由于全国种植小麦、水稻、玉米三种粮食的平均亩净收益只有116.8元<sup>①</sup>,节约200元成本可以让种粮净利润增加一倍多,能够提高农户的种粮积极性。

第二,田埂、边角地太多导致实际可用耕地面积减少,一些零碎小块耕地“非粮化”甚至撂荒。根据《中国土地整治发展研究报告(No.4)》的数据,由田埂和边界造成的耕地细碎化浪费了我国3%—10%的有效耕地。农业农村部的数据也显示,经过平整土地,可耕种面积一般会增加3%—5%<sup>②</sup>。从江苏省盐城市亭湖区“小田并大田”的经验看,如果将细碎的承包地集中连片,减少田埂、沟渠和边角地,实际可用的耕地面积能增加6.3%<sup>[3]</sup>。而且,细碎化的承包地导致农机作业难度大、费用高,施肥、灌溉、病虫害防治等田间管理也更加困难,高价付费也难以找到社会化服务主体帮助完成生产。再加上小地块的农业经营收益占家庭收入的比重低,一些进城务工农户将零星承包地懒散利用或干脆弃耕撂荒,造成宝贵的耕地资源浪费和农产品供给能力损失。

第三,土地连片流转难度大、成本高,阻滞适度规模经营发展和农业生产方式转型。土地流转和多种形式规模经营是发展现代农业的必由之路,也是农村改革的基本方向<sup>[1]161</sup>。加快建设农业强国,需要有现代化、规模化、集约化的农业主体作为基本经营单元,仅依靠2亿兼业小农户难以支撑中国的农业农村现代化。然而,土地由众多小农户分散承包,且小农户承包的土地十分零碎,一些农户想从事规模农业经营却无法获得集中连片的土地。很多农业主体经营的土地只有200亩左右,却被分成几十上百块散落各处<sup>③</sup>,这不仅难以进行有效管理,还会损害经营效益和农业竞争力。农户承包地细碎化严重、集中连片流转困难,已经成为制约我国推进农业适度规模经营、提升粮食生产能力和农业生产效率的重要障碍<sup>[4]</sup>。

## 二、农户承包地细碎化治理的顶层设计

习近平总书记指出:“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>[1]199</sup>农户承包地细碎化治理,既是优化农民与土地关系的重要举措,也是推动农户层面规模经营的有效手段。早在农村改革之初,党中央就意识到农户分散承包经营小块耕地存在弊端,并对此做出了相应的政策安排。例如,1982年中央一号文件《全国农村工作会议纪要》明确提出:“社员承包的土地应尽可能连片,并保持稳定。这样才能充分调动社员的积极性,提高土地的利用率。”1986年中央一号文件进一步提出:“鼓励耕地向种田能手集中,发展适度规模的种植专业户。”为了减少承包地细碎化给农户农业生产造成的不便,2003年实施的《农村土地承包法》亦明确规定:“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。”不过,由于这一时期农户依然对土地具有较强的依赖性,而且耕地质量的差别仍然明显,互换涉及农地权属调整、耕地质量平衡和利益补偿等,调整过程十分麻烦,所以农户之间互换承包地以解决经营农地细碎化的情况并不常见,耕地细碎化问题依旧突出。

针对上述情况,农地流转、高标准农田建设和农村土地整治等成为此后一个时期中央解决农户承包地细碎化问题、实现农地集中连片经营的政策着眼点。例如,2008年党的十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》要求:“加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”2009年中央一号文件指出:“集中连片推进农村土地整治,实现田、水、路、林综合治理。”2010年中央一号文件再次强调:“加强土地承包经营权流转管理和服务,健全流转市场,在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。”

党的十八大以来,中国农民市民化、农业机械化快速发展。2012—2022年,全国城镇化率从53.1%增长到65.2%,全国农作物耕种收综合机械化率从57%提升至73%<sup>④</sup>。在农业劳动力持续流出和农业机械普遍采用的情况下,“户均不过十亩地,零星分成六七块”的情形对农业现代化发展,尤其是对粮食生产造成的负面影响进一步凸显。因此,农户承包地细碎化治理问题受到党中央的重视。党的十八大后第一个中央一号文件,即2013年中央一号文件《关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活

力的若干意见》明确提出：“结合农田基本建设，鼓励农民采取互利互换方式，解决承包地块细碎化问题。”中央不仅要求解决农户承包地细碎化问题，而且为地方实践指明了具体方向，即以“互利互换”的方式进行。同时，该文件还要求全面开展农村土地确权登记颁证工作。按照中央的改革精神，地方可以先将农户承包地“互利互换”，再进行确权登记。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“赋予农民更多财产权利”，“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营”，也蕴含了农户承包地细碎化治理的思路。

不过，此时农村土地承包经营权还没有二分为土地承包权和土地经营权，赋予农民更多财产权利思路下的土地承包经营权公开流转，意味着土地承包权可能变动。而2014年中央一号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的意见》提出了落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的“三权分置”和“确权确股不确地”，为全国各地以土地“承包权不动，经营权互换”方式解决农户承包地细碎化问题提供了全新的改革思路。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》除强调土地经营权流转外，还明确“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”。2015年中央一号文件和中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》都将土地经营权流转作为实现农业多种形式适

度规模经营的有效途径。

此后，作为农业适度规模经营的重要支撑，解决农户承包地细碎化问题、实现农户承包土地集中连片，日益受到党中央的高度重视，相关法律规定和政策部署密集出台。2016年中央一号文件要求：“依法推进土地经营权有序流转，鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种。”2017年中央一号文件再次强调：“积极引导农民在自愿基础上，通过村组内互换并地等方式，实现按户连片耕种。”2018年修正的《农村土地承包法》除保留同一集体经济组织的承包方可以互换土地承包经营权之规定外，还明确指出：“承包方可以将全部或者部分的土地承包经营权转让给本集体经济组织的其他农户。”2019年中共中央、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》进一步明确：“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。”2020年颁布的《民法典》规定：“土地承包经营权人依照法律，有权将土地承包经营权互换、转让。”2021年实施的《乡村振兴促进法》也规定：“地方各级人民政府应当推进农村土地整理和农用地科学安全利用，加强农田水利等基础设施建设，改善农业生产条件。”2023年中央一号文件要求：“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。”上述法律政策规定为地方政府通过集体内部的“互换并地”、集体经济组织内部转让、农村土地整理等方式解决农户承包地细碎化问题提供了有力保障。表2为党的十八大以来中央有关农地细碎化治理的法律规定和政策部署。

表2 党的十八大以来农户承包地细碎化治理的主要法律规定和政策部署

文件日期	法律和政策文件名称	具体规定
2012年 12月31日	《中共中央 国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》(2013年中央一号文件)	结合农田基本建设,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 11月20日	中共中央办公厅、国务院办公厅《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》	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
2015年 12月31日	《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》(2016年中央一号文件)	依法推进土地经营权有序流转,鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种
2016年 12月31日	《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》(2017年中央一号文件)	积极引导农民在自愿基础上,通过村组内互换并地等方式,实现按户连片耕种
2018年 12月29日	《中华人民共和国农村土地承包法》	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;承包方可以将全部或者部分的土地承包经营权转让给本集体经济组织的其他农户
2019年 11月26日	《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》	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

续表

文件日期	法律和政策文件名称	具体规定
2020年 5月28日	《中华人民共和国民法典》	土地承包经营权人依照法律规定,有权将土地承包经营权互换、转让
2021年 4月29日	《中华人民共和国乡村振兴促进法》	地方各级人民政府应当推进农村土地整理和农用地科学安全利用,加强农田水利等基础设施建设,改善农业生产条件
2023年 1月2日	《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》(2023年中央一号文件)	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

资料来源:根据中华人民共和国中央人民政府官网资料整理。

### 三、农户承包地细碎化治理的基层实践

农户承包地细碎化不仅会抬高生产成本,降低经营效益,还会增加农田管理的辛苦程度,再加上法律政策对解决农户承包地细碎化问题、实现农业适度规模经营一直持鼓励支持态度,所以进入21世纪后,尤其是党的十八大以来,各地自发或在政府引导下开展了农户承包地细碎化治理工作。农业农村部政策与改革司收集的基层典型资料和笔者在全国多个改革试点的实地调查结果表明,按照是否变动农户与土地的承包关系及其土地权利划分,当前农户承包地细碎化治理路径主要有土地承包权和经营权一体互换、“承包权不动,经营地块集中”和由外部力量推动的不改变农户权利的连片经营三种。

#### 1. 以土地承包经营权互换解决农户承包地细碎化问题

在20世纪末城乡壁垒被打破、农民向城镇迁移并引发农村土地“三权分置”之前,农村土地承包经营权是一种承包使用土地的权利,承包权和经营权是统一的,土地流转尚不普遍。在此情况下,农户的承包地细碎化治理主要是按照2003年《农村土地承包法》规定的同一集体经济组织内成员之间承包土地的互换,即土地承包权和经营权的“一体互换”,并可要求政府进行土地权属调整登记。虽然个别地方在农村土地确权登记颁证完成后开展互换并地,但大多数地方是在农村土地确权登记颁证前,或者在确权登记颁证时“先地块互换,再确权登记”,完成农地细碎化治理和土地确权工作。例如,河南省商丘市虞城县、安徽省亳州市蒙城县等地都在2013年前后实施了农户承包地(包括土地承包权和经营权)的互换。

为了解决农户承包地块细碎零散、田间管理和连片流转困难、农机作业成本高等问题,2010年河南省商丘市虞城县启动了农户承包地“小块并大

块,多块变一块”工作,在摸清农户承包地底数的基础上,按照“原承包人口不变,原承包面积不变”的原则,对农户零星分布的承包地进行互换并块。该县第一个试点村李楼村的1250亩耕地共1000多块,户均承包地七八块,“互换并地”后,农户平均承包地块数不到2块,而且通过整治围村林、荒地、废闲地和减少田埂用地,新增耕地155亩。与虞城县相似,安徽省亳州市蒙城县当初也是将不同等级的耕地“好坏均分”到户,户均承包耕地6块以上,近1/3的农户承包地块数超过了10块,小地块面积不足0.1亩,大地块面积不超过3亩,导致农业生产成本高,难度大,效益低。2009—2012年,该县乐土镇、楚村镇、立仓镇、小辛集乡等多个乡镇同一集体的农户自发实施了互换并块。2013年中央一号文件提出“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作”后,蒙城县在总结前期经验的基础上,将农户承包地块互换和确权登记颁证工作协同推进。其主要做法包括:政府对农户承包地“互换并地”每亩给予10元的经费补助;按耕地等级对承包地面积进行折算,以抽签方式确定农户新承包地块;在农作物交叉换季时期,进行承包地互换和连片整治;进行积极的宣传引导,但允许不愿参与互换并地的农户继续承包经营原地块;对互换并地后农户承包的地块进行确权登记颁证。上述做法,不仅让蒙城县以较小成本(因地块大幅减少)完成了中央要求的农村土地确权登记颁证工作,还解决了长期存在的农户承包地细碎化问题,提高了农业经营效益,推动了适度规模经营。

当然,农村土地承包经营权互换,只是通过地块权属的改变,让农户承包的土地在空间上集中连片。至于最后互换并地和连片后的承包地,农户是亲自耕种还是流转出去,取决于农户家庭的经营决策。

#### 2. 以“承包地不动,经营地块集中”解决农地零星经营问题

以农户自愿互利互换方式解决承包地细碎化问

题,需要调整土地权属,难度较大,尤其是在2018年农村土地承包经营权确权登记颁证工作完成后,开展互换并地需要重新测量、换证,成本高且阻力大。此外,如果以后政府征收部分承包地,按照互换后的承包地给予农户补偿也容易诱发矛盾。对比来看,在“三权分置”政策框架下,按照中央部署的“稳定农户承包权,放活土地经营权”改革思路,以“承包地不动,经营地块集中”方式实现土地集中连片,同样能够解决农户承包地“地块多,面积小”带来的各种问题,却不改变农户与土地的承包关系,从而可以避免“互换并地”的困难及潜在隐患。具体而言,“承包地不动,经营地块集中”是指农户承包土地的面积和具体位置都不变不换,与农村土地承包合同或农村土地承包经营权证书保持一致,但农户不再经营自家承包的地块,而是经营和自家承包地面积相同、质量更好、集中连片的一块土地。一些不愿继续种地的农户,可以将其获得的连片土地的经营权交给其他主体,获得土地流转收益。

从地方实践来看,“承包地不动,经营地块集中”有农户自发和村集体主导两种方式。农户自发方式是指农户自发互换土地经营权,实现经营地块的集中连片。自农村土地家庭承包以来,为了方便农田管理、实现小块变大块,同一集体内的农户将承包地块互换耕种的情况就常有发生。2015年以来,湖北省荆门市沙阳县在农户土地承包权和具体地块不变的情况下,引导农户将原来承包经营的五六块耕地,通过经营权互换连成一块或两块,从而大幅减少农户零星耕种的地块数量,提高连片经营的地块面积。至2023年5月笔者去调研时,沙阳县土地经营权互换面积已达82.6万亩,占全县连片耕种面积的63.6%,其成功经验在全市进行推广。不过,据当地干部介绍,农户自发自愿开展的土地经营权互换程序烦琐,工作难度较大,导致一些村的土地无法实现集中连片。

村集体主导方式是指村集体推动地块集中连片,优化调整土地经营利用形态。2019年以来,江苏省盐城市亭湖区在不改变农户承包面积和地块的前提下,由村集体牵头组织,借助农田整治项目和村耕地连片利用规划,根据农户承包地流转和自种意愿,将整村耕地划分为“自种区”和“流转区”两类,让承包耕地的小农户和规模农业经营主体分别连片经营。“自种区”耕地由愿意继续种地的本村承包农户“一户一块田”连片耕种,“流转区”耕地由本村的种田大户或外来的新型农业经营主体规模化利

用。想种地的农户,可以免费在“自种区”获得一块以自家承包面积为上限的土地耕种,或者到“流转区”以市场价格优先承租远超其承包面积的连片土地。至2022年年底,亭湖区以“承包地不动,经营地块集中”实现“小田并大田”工作基本完成,全区36.2万亩承包地由原先的19.8万块合并成4.1万块,地块数量减少了近80%,耕地面积增加7%左右。通过经营地块调整实现“小田并大田”,亭湖区不仅减少了农户自种耕地的地块数量,还增加了流出耕地农户的租金收入和可耕种的土地面积。亭湖区的做法获得中央认可,其经验被写入2023年中央一号文件和《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》。

### 3. 不改变农户土地权利、由外部力量实施农地细碎化治理

在进行农户承包地细碎化治理时,无论是承包地块互换连片,还是“承包地不动,经营地块集中”,都涉及对农户与原有土地承包经营关系的调整——只不过前者既改变农户原有承包关系又影响农户对具体地块的经营权利,而后者是在保持原有承包关系不变的基础上,对土地利用方式的破坏式重构,只改变农户对具体地块的经营权利。在党的十九大报告提出“农村土地二轮承包到期后再延长三十年”后,农村土地权利进一步稳定甚至有长期固化的趋势。调整农户与土地的关系,改变农民的土地权利(无论是承包权还是经营权),都存在很高的社会关注度和敏感性。因此,如何在不改变农民的土地权利、不调整农户与土地关系的前提下,进行农户承包地细碎化治理值得重视。

不同于改变农户承包关系或土地权利的前两种耕地细碎化治理方式,不改变农户土地权利的耕地细碎化治理一般由新型农业经营主体和政府部门具体实施。其中,一种情况是新型农业经营主体为改善耕作条件,对先前流入的土地进行细碎化治理。当然,在对土地进行投资、实施细碎化治理之前,发挥地方政府和村集体的作用,让农地流转协议长期稳定,是规模农业经营主体愿意在协议期间进行土地细碎化治理的重要前提。2019年安徽省马鞍山市当涂县绿梅水稻种植家庭农场流转农田1282亩。为方便水稻种植,家庭农场主投入自有资金实施“小田并大田”,田块数量由最初的400余块减少至150多块,直接增加耕地面积约3%,不仅大幅提高了水稻产量,还明显节约了生产成本。2023年该家庭农场主在接受笔者访谈时说,地方政府和村集体

承诺,2027年二轮承包到期延包后,依然会将这1282亩耕地以市场价格交给他经营。湖南省常德市石门县国红柑橘专业合作社投入30多万元,将所流入的158个农户的449亩“小田”整合成了67块“大田”,实现了农地连片高效利用和农业规模化经营。

不改变农户土地权利、由外部力量实施农地细碎化治理的另一种情况是政府借助高标准农田建设、土地综合整治项目等,以行政手段对细碎化耕地进行治理。至2022年年底,全国已累计建成高标准农田10亿亩<sup>⑤</sup>。高标准农田建设侧重提高耕地质量,注重旱涝保收、高产稳产,一般不涉及农户的土地承包权,对土地的经营利用也不作干涉。完成高标准农田建设、实施农村土地综合整治后,为了提高土地利用效率,避免成方连片的耕地再次细碎化,一些地方将原本由农户分散承包经营或流转出去的小块耕地集中连片后重新流转给规模农业经营主体,但大部分地方在完成高标准农田建设后,农地依旧由原来的小农户或规模农业经营主体经营,并不改变原有的土地承包关系或者经营权流转协议。当然,政府在推进高标准农田建设和土地综合整治时,往往会与新型农业经营主体合作。例如,安徽省马鞍山市当涂县绿梅水稻种植家庭农场对流入的细碎化土地进行连片整治时,除投入50多万元自有资金外,政府还配套120多万元高标准农田建设资金。

## 四、农户承包地细碎化治理的挑战及建议

土地不仅是农业生产的基本要素,还是农民生活的重要依托。农户承包地细碎化治理,是一件利国利民的好事,中央有部署,基层有实践。要凝心聚力,加快引导支持更多地方开展农户承包地细碎化治理工作。

### 1. 承包地细碎化治理的困难与挑战

实施农户承包地细碎化治理有助于降低农业生产成本,增加农户收入,促进适度规模经营,提升粮食生产供给能力,但受制于组织实施、成本分担、后续利用、配套改革等问题,农户承包地细碎化治理也存在不少困难。从解决农户承包地细碎化问题,实现“小田并大田”“一户一块田”的实施流程来看,当前农户承包地细碎化治理主要面临以下四个方面的困难与挑战。

第一,治理实施前农户承包地经营利用方式已

经被历史锁入(lock-in)<sup>[5]</sup>,让农户通过联合行动实现承包地互换并块、经营地块集中连片会遭遇集体行动困境<sup>[6]</sup>。集体行动困境主要源自四类农户对土地细碎化治理的抵触。一是对于流入其他农户土地尤其是以较低价格流入邻里亲朋承包地的规模农户而言,将村里细碎的耕地“小田并大田”,会导致地租上涨进而挤压其经营收益,并且可能无法继续流入理想面积的土地,致使其对规模农业的专用性投资无法获益,最终导致其反对承包地细碎化治理。二是对于已经改变了承包地用途(如挖塘养鱼、种植果树、建苗圃甚至“田中建房”)或将承包地作为坟地的农户,细碎化治理要求其复垦或调整土地利用方式,往往遭到其反对。三是对于不能外出务工、依靠土地生存的小农户,为了获得更多收益,会选择减少使用付费的社会化服务,增加自家劳动力投入(如利用自有农业小机械完成土地耕种和田间病虫害防治,而不是交给收费的服务组织),而且往往会增加土地投入(如使用较多农家肥、绿肥等),并在不同地块上种植不同作物。他们可能会担心细碎的承包地建成高标准农田后,种植作物可能会被限制(如必须种粮)或耕地质量不如自家承包地,从而拒绝参与承包地细碎化治理。四是一些因当初将差地打折发包(现在已变成好地)、承包后有开荒地等情况造成当前实际经营土地面积大于承包面积的农户,可能会担心村内的土地细碎化治理使其失去这部分多占的土地而反对。显然,一个村组抵触的农户越多,开展承包地细碎化治理的难度越大。

第二,实施过程中承包地细碎化治理的组织实施及土地连片整治的资金成本,会让经济状况本就紧张的地方政府和村组集体产生畏难情绪。江苏省盐城市亭湖区的试点表明,即便是借助国家高标准农田建设项目节省掉地方政府和村集体进行土地连片整治和农田基础设施建设的支出,实现“小田并大田”“一户一块田”,每个试点村也需要30万元左右的工作经费<sup>[3]</sup>。考虑到村庄众多,且投资无法收回,很多地方难以以为农户承包地细碎化治理提供资金。再加上很多村集体经济收入较少,自身日常办公经费都十分紧张,更是难以拿出几十万的资金用于承包地细碎化治理。不仅如此,由于承包地细碎化治理的可逆性差且一般会多出来一部分耕地,一些地方有趁机解决所谓“有人无地种,有地无人种”问题的冲动,甚至会借机违反国家政策对农户承包地进行调整。这不仅会诱发潜藏已久的农村土地矛盾,还会引发新的不安定因素(如新增可用

耕地的分配利用),破坏农村社会的和谐稳定,给基层政府带来工作压力<sup>⑥</sup>。因此一些地方政府和村组集体缺乏开展农地细碎化治理的积极性。

第三,治理完成后的连片耕地如何高效利用并能适应新形势发展需要和异质性农户需求<sup>[7]</sup>,是基层政府、村组集体在实施细碎化治理时绕不过去的难题。从中央推行此项改革的政策本意来看,承包地细碎化治理绝不仅仅是完成土地物理状态从细碎向连片的改变,更是要在提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率和增加农业经营效益及竞争力方面发挥作用。承包地细碎化治理只是在农户层面缓解了平均不足10亩的耕地细碎化状况,但对于现代农业发展所需要的一二百亩土地而言,只在农户层面将耕地集中连片还远远不够。因此,基层政府和村组干部需要对集中连片后的耕地如何配置以及高效利用进行谋划部署。然而,耕地配置是否合理,利用是否高效,受制于“三农”相关的多种因素。农村改革之初将土地承包“按人均分”是比较理想的方式,但目前广泛兴起的土地流转表明土地配置方式需要优化调整。由于形势变化和农户土地需求改变,细碎化治理完成后,土地资源的利用仍需要不断调整:一些规模农业经营主体(大农户)可能放弃连片土地经营,一些流出土地的小农户也可能要回承包地自种,在中央政策鼓励下个别农户还可能会自愿有偿退出土地承包权。上述情况都可能损害好不容易达成的土地集中连片和农业适度规模经营成果,让基层政府、村组集体觉得难以将承包地细碎化治理工作“好事办好”。

第四,承包地细碎化治理涉及诸多农业农村政策,需要整体谋划、协同推进、综合实施才能取得理想效果。无论治理启动前、实施中还是完成后,都有一些相关改革举措及配套政策需要统筹考虑。一是治理启动前,需要与民政部门协作,结合农村移风易俗和殡葬制度改革,配套建成免费的农村墓地,并给予一定补贴引导农户将承包地中的祖坟“迁坟入墓”。二是治理实施中,如何将承包地细碎化治理与承包地二轮到期延包、少地无地户承包地增补、消亡户承包地收回后再分配、进城落户农民土地承包权自愿有偿退出、“非农化”耕地复垦整治、高标准农田建设等相关工作结合起来协同推进,毕其功于一役,避免改革多次折腾“翻烧饼”,对基层而言难度不小。三是治理完成后,如何将后续相关工作(如新型农业经营主体培育、土地集中连片流转风险防范,以及为规模农业经营主体提供设施配套用

地等)跨部门整体协调推进,在我国行政管理体制条块分割的现实情况下,对基层政府的要求非常高。然而,由于农村土地细碎化治理的收益被众多分散的小农户获得,追求政绩的地方政府一般不会给予充分的行政资源全力推动此项改革。

## 2. 承包地细碎化治理的对策建议

针对承包地细碎化治理的上述困难和挑战,提出以下几点思考建议。

第一,强化宣传引导,让更多农户认识到承包地细碎化治理的诸多好处。农户支持和参与是承包地细碎化治理的基本前提。然而,受路径依赖和行为惯性的影响,很多农户,尤其是已经将承包地流转出去的进城离农农户,并不清楚、不在意或尚未意识到承包地细碎化给农作物种植效益、地租收益和国家农业发展及粮食安全造成的负面影响。政府应当加强政策宣传和改革引导,让更多农户知悉承包地细碎化的弊端和承包地细碎化治理的好处,打牢以承包地互换并地、“承包权不动,经营地块集中”等方式实现“一户一块田”的群众基础。同时,要加快改变“土地是农民命根子”的社会认识,鼓励进城落户农民自愿有偿退出农村承包地,以减少承包农户数量从而让剩余农户获得更多连片土地的方式解决承包地细碎化问题。

第二,加快改革步伐,逐步将承包地细碎化治理纳入地方政府工作范围。党中央连续多年做出承包地细碎化治理的明确要求和部署,然而,受多方面因素影响,地方政府并没有给予承包地细碎化治理应有的重视,仅个别地方顺应农户需要,结合农户自主自发的承包地优化利用行动开展了承包地细碎化治理工作。而且投入的行政资源不够,导致很多地方的承包地细碎化改革效能未能充分发挥。建议选择承包地细碎化较严重的中部、东部地区开展试点,将承包地细碎化治理作为乡村振兴绩效考核的重要内容,支持引导地方政府将更多行政注意力转向解决承包地细碎化问题以及农村土地制度改革和农业生产高质量发展。此外,鉴于土地在现代农业发展中的特殊重要性,建议借鉴德国、日本等发达国家对农地细碎化治理进行专门立法的经验<sup>[8]</sup>,加快研究制定相关法律,以立法形式推动解决承包地细碎化问题。

第三,加强综合治理,着力将承包地细碎化治理作为建设农业强国、推动农业农村现代化和乡村振兴的重要方式,推动其与农村土地制度改革、高标准农田建设及耕地地力提升、农村土地综合整治等工

作相结合。具体而言,可以采取以下几点措施:一是切实激活本集体内部的农户土地承包经营权转让市场,加快引导农户承包地互换并块,鼓励进城落户农民将土地承包经营权有偿交回集体或转让给本集体其他成员。二是将农户承包地细碎化治理作为高标准农田建设的前置条件,对能够同时开展承包地细碎化治理的高标准农田建设,国家给予一定比例的奖补资金。三是对稳定流转连片土地的规模农业经营主体给予支持,其在流入的土地上自主实施土地细碎化治理,政府给予相应的配套资金。鼓励村组集体以土地股份合作社、合作农场等方式将农户细碎化的承包地集中连片。当然,在农户承包地细碎化治理的同时,需要统筹推进相关农村改革,注重发挥“五级书记抓乡村振兴”的政治支撑作用。

#### 注释

①此处数据来自国家发展和改革委员会价格司、价格成本调查中心编:《全国农产品成本收益资料汇编 2022》,中国统计出版社 2022 年版。②此处数据来自《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。③宋朝、康巍:《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》,《河南日报》(农村版)2016 年 6 月 23 日;常歌、潘信利:《试点农村土地承包改革破解农地碎片化耕种问题》,《人民政协报》2011 年 11 月 1 日。④此处城镇化率数据由国家统计局数据库中的城镇人口除以年末总人口计算

得到;2012 年综合机械化率数据来自农业部新闻办公室:《农业机械化整体推进快速发展》,农业农村部网站,http://www.moa.gov.cn/zt-zl/nygz/2012/201212/t20121220\_3111138.htm,2012 年 12 月 20 日;2022 年综合机械化率数据来自农业农村部市场预警专家委员会:《中国农业展望报告(2023—2032)》,中国农业科学技术出版社 2023 年版。⑤此处数据来自常钦:《更多粮田变良田(经济新方位·大力提振市场信心)》,《人民日报》2023 年 1 月 16 日。⑥辽宁省锦州市某县 2017 年下半年开启的承包地互换并地就曾因出现矛盾而一度被叫停。

#### 参考文献

- [1] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022.
- [2] 林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:格致出版社,1994:4.
- [3] 刘同山,孔祥智,杨晓婷.“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[J].中国农村经济,2023(12):44-64.
- [4] 韩旭东,王若男,杨慧莲,等.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[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(9):143-153.
- [5] 道格拉斯·C.诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2014:111.
- [6] 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.
- [7] 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(9):122-131.
- [8] 刘同山,钱龙.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[J].中州学刊,2023(7):58-66.

## Contracted Farmland Fragmentation Management: Top-level Design, Grassroots Practice and Thoughts on Reforms

Liu Tongshan Zhang Yi

**Abstract:** Fragmented contracted farmlands are not conducive to the construction of a strong agricultural country and high-quality development of agriculture. The CPC Central Committee has always attached great importance to the management and continuous utilization of fragmented farmland. Especially since the 18th CPC National Congress, a series of laws and policies have been introduced to promote the management of fragmented contracted farmland. From the perspective of grassroots practice, the current management of fragmented contracted farmland mainly includes three methods: swapping the contractual rights of farmlands, “remaining contracting rights while promoting the contiguous distribution of management rights,” and rearranging after transferring continuous farmland without changing farmers’ land rights. This work faces challenges such as breaking the lock-in history of farmland use, cost sharing of organizational implementation, stable contiguous management after governance, and coordinated promotion of other rural reforms. To better carry out the contracted farmland fragmentation management, it is necessary to strengthen publicity and guidance, accelerate the pace of reform, and focus on comprehensive implementation.

**Key words:** farmers’ contracted lands; fragmentation management; top-level design; grassroots practice; thoughts on reforms

责任编辑:澍文