

二轮再延包政策窗口期农地细碎化治理的路径探索

安海燕 江东坡

摘要：农地细碎化治理是推进农业规模经营与现代化转型的关键，而二轮再延包为破解细碎化困境提供了重要的制度契机。细碎化治理的核心在于依据不同农地交易性质匹配相应的治理方式。二轮再延包背景下，农地交易性质同时受到产权属性与区域地形的影响，存在行政治理、自我治理、市场治理和混合治理四种治理方式。具体而言，高资产专用性、低交易频率的农地性质适宜强控制型治理，反之宜适配强激励型治理。从四个试点地区的典型实践也可以看出，二轮再延包背景下，细碎化治理基于承包权与经营权协同，能显著提升治理效能。理论研究与实践经验都表明，“主治理+辅治理”是细碎化治理探索的有效路径。为保障治理效果的持续稳定，需构建政策协同、主体协同与工具协同的配套机制，形成长效管理机制。

关键词：二轮再延包；农地细碎化治理；政策窗口期；资产专用性

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)08-0033-09

一、问题的提出

农地细碎化是制约我国农业规模经营与现代化转型的核心障碍。2020年全国承包农户户均地块为5.5块，西南地区户均地块高达8.94块，块均面积不足0.8亩^[1]，这导致了极高的农业生产成本和土地流转成本^[2]。这一格局不仅阻碍了机械化与技术应用，还会威胁国家粮食安全根基。为此，国家高度重视农地细碎化治理，出台了系列政策，并开展了专项治理与试点探索。在此引导下，我国农地细碎化治理已取得阶段性成效，然而，不同区域的治理效果仍存在较大差异，部分地区的农地细碎化问题依然突出。如何系统总结成功的治理经验，提炼可推广的治理方式，提升全国范围内的治理效能，成为亟待解决的现实问题。

学界围绕农地细碎化治理形成了两大研究脉

络。一是案例实证研究，通过地方实践提炼经验模式^[3-4]。二是治理机制研究，基于自主治理^[5]、协同理论^[6]、产权理论^[7]，解析行政治理、市场治理、自我治理等模式的内在逻辑^[8]。现有研究为理解农地细碎化治理问题提供了有益参考，但依然存在以下方面可进一步扩展研究：一是忽略了多元治理方式。现有研究多聚焦单一治理方式，忽略了实践中多方式并存互补的现实，缺乏对组合治理方式的系统解构。二是较少考虑农地产权异质性。现有研究多将农地视为同质对象，较少考虑承包权与经营权的产权差异对治理方式的影响。三是缺乏政策环境与治理模式的系统性分析。现有研究多聚焦细碎化治理模式与机制层面，较少将其置于特定政策框架下考察。国家虽已出台大量政策推动农地细碎化治理，但现有研究未能充分揭示特定政策对治理模式的影响。当前，我国各地正陆续推进第二轮土地承包到期后再延长30年（以下简称“土地二轮再延

收稿日期：2025-05-23

基金项目：国家社会科学基金项目“多重逻辑视角下农地延包实施路径研究”（21BJY040）。

作者简介：安海燕，女，贵州大学经济学院教授（贵州贵阳 550025）。江东坡，男，通讯作者，贵州大学经济学院副教授（贵州贵阳 550025）。

包”)工作,为农地细碎化治理提供了关键的政策窗口期。《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》明确“鼓励农民自愿互换并地”,为治理提供了政策依据。土地二轮再延包通过承包权与经营权的调整,为基于两权进行的农地细碎化治理提供了政策条件。2025年土地二轮再延包整省试点范围已扩大到7个省份,也为理论提炼奠定了实践基础。

鉴于此,本文将农地细碎化治理置于土地二轮再延包环境下,紧扣农地承包权与经营权的产权异质性,考虑多种治理方式组合,系统性探索农地细碎化治理路径。具体而言,本文遵循“理论分析框架—试点实践—路径提炼”的研究逻辑,基于治理理论,构建“农地交易性质—治理方式匹配”的理论分析框架,以此框架对四个试点案例进行剖析,最终在理论分析与实证研究的基础上,提炼农地细碎化治理路径。本文研究不仅有助于深化对“三权分置”背景下农地治理的理论认识,更能为推进农地细碎化治理提供参考。

二、二轮再延包背景下农地细碎化治理的理论分析框架

依据威廉姆森治理理论,农地细碎化治理方式的本质是交易性质与治理方式的制度匹配过程。其核心逻辑是通过资产专用性、交易频率等界定农地交易性质,基于交易成本最小化原则匹配最优治理方式,为细碎性农地提供差异化的治理方式。

1. 二轮再延包背景下农地交易性质的判别

交易性质主要通过资产专用性、交易频率、不确定性三个维度进行衡量^[9]。其中,资产专用性是指在不降低资产价值的前提下,该资产被重新配置于其他用途或由其他使用者利用的难易程度^[10];交易频率则体现为单位时间内特定交易行为发生的次数,可分为高频与低频两种类型。我国严格的农地用途管制政策显著降低了交易不确定性,使得资产专用性与交易频率成为判别农地交易性质的核心依据^[11]。在我国“三权分置”的农地产权制度下,农地资产专用性受区位属性和产权属性的影响,交易频率又与产权属性有着强关联性。基于此,本文从区位属性、产权属性与交易频率来系统判别农地交易性质。

第一,区位属性对农地交易性质的影响。我国农地细碎化呈现显著的空间分布特征,丘陵山区因

地形破碎、地块分散,细碎化程度显著高于平原地区。首先,细碎化使农地涉及更多产权主体,增加了交易谈判的复杂性。在丘陵山区,产权分散性迫使交易范围被压缩至熟人社会网络,表现为契约形式非正式化和交易周期短期化。细碎化的土地格局下农户更加依赖口头协议等非正式治理机制,细碎化程度每增加1单位,书面合同使用概率下降15%^[12]。同时,出于主体间信任缺失与风险规避,60%的流转协议期限在1年以内^[13]。其次,细碎化抬升管理成本与劳动投入^[14],进而削弱农地经济价值。一方面,地块分散增加农地经营成本,降低经营主体长期投资水平;另一方面,细碎化农地难以适配高附加值作物的连片种植需求,导致经营类型单一化,进一步缩减了交易对象。由此可知,细碎化程度越高,农地资产专用性越强^[15]。

第二,产权属性、交易频率对农地交易性质的影响。在“三权分置”下,农地承包权与经营权的权属差异对农地交易性质具有重要影响。承包权作为成员资格权,具有排他性和身份依附性。其交易被严格限定于村集体经济组织内部,表现为“集体发包—农户承包”的封闭性契约关系。改革开放以来,农地承包权经过了1984年第一轮分配,1997年第二轮延包的固定,以及当前二轮再延包的长久稳定。这种交易对象限于集体成员的固定性与交易频次的低频性,使承包权呈现高资产专用性与低交易频率的交易属性。经营权作为派生性用益物权,被赋予市场化配置与开放性流转的制度功能。政策明确要求“放活经营权”,允许农户通过转包、出租、入股等形式跨主体交易,以实现农地收益最大化。经营权交易对象涵盖家庭农场、合作社、农业企业等多元主体,交易频次显著高于承包权调整次数,因而形成了低资产专用性与高交易频率的典型特征。

2. 农地细碎化治理的四种模式

威廉姆森基于交易成本理论,将治理划分为市场治理、行政治理和混合治理三种类型。市场治理以价格机制为核心,其运行依赖于明晰的产权界定与竞争性的市场环境^[3]。德国通过《土地交易法》构建了规范化的交易市场,为市场治理提供了制度保障。我国农地“三权分置”下的使用权流转,同样体现了市场化治理的实践^[16]。然而,由于交易成本过高、契约不完全等因素制约,单纯依靠市场机制往往难以实现农地细碎化的有效治理^[17]。行政治理则依托行政权威,通过政府干预实现资源配置。行政治理主要表现为两种形式:一是土地重整政策,

如中国台湾地区的“农地重划”；二是专项立法治理,如德国的《土地整治法》、日本的《土地改良法》等。混合治理作为中间形态,兼具市场激励与行政控制的双重特征,如印度和尼泊尔通过法律限制土地交易范围,在保障市场交易的同时维护了土地连片性。

奥斯特罗姆突破传统“市场—国家”的二元治理框架,从互惠自发视角提出了自我治理方式^[18]。该方式在中国乡土社会的“差序格局”中呈现出独特的本土化特征,依托熟人社会网络,通过人情交换和互惠规范等非正式制度进行治理,又称为“自我治理”方式。从本质上看,自我治理同样依赖于控制机制,但与行政治理存在显著差异。后者依托法律法规、行政指令等发挥正式制度作用,而自我治理更倾向于借助非正式制度,如熟人社会中的“声誉

机制”与“互惠规范”,实现治理目标。因此,自我治理可视为对行政治理的一种有效补充。实践中,自我治理方式被大量运用于农地细碎化治理中。王海娟和胡守庚的田野调查发现,农户间通过无偿流转、地块互换等非契约化方式,实现了土地的自发整合^[19]。孙新华等对山东 W 县的案例研究也进一步揭示,当地构建的“协商—决策—监督”村民自治方式^[5],能有效促进土地的规模化整合。

基于上述分析,将奥斯特罗姆的理论思想纳入威廉姆森的治理理论框架,共形成四种农地细碎化治理方式:行政治理、市场治理、自我治理和混合治理(见图 1)。这四种治理方式在控制强度和激励程度上存在显著差异:行政治理和自我治理均具有高控制特征,市场治理强调高激励效应,混合治理则追求控制与激励的最优化组合。

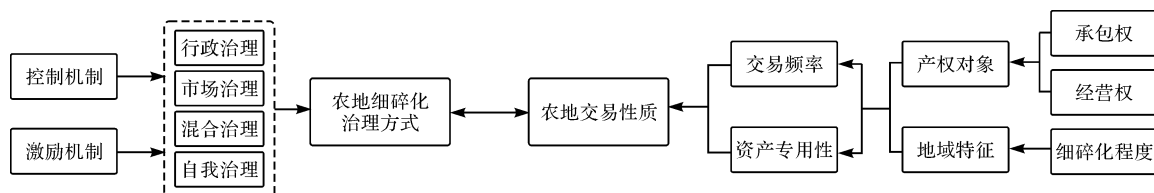


图 1 农地交易性质与治理方式

3. 农地交易性质与治理方式的匹配

农地治理方式的选择取决于交易性质,匹配的目标是实现交易成本最小化。其中,资产专用性与交易频率构成交易性质的核心维度:(1)高资产专用性+低交易频率,当资产用途受限且交易低频化,易引发“敲竹杠风险”,宜选择强控制型治理以降低协商与执行成本;(2)低资产专用性+高交易频率,当资产通用性强且交易高频化,市场机制可有效调节,适配强激励型治理。

在中国农地“三权分置”框架下,承包权与经营权的产权属性差异叠加区域细碎化程度,共同塑造了四类农地交易性质(见表 1)。第 I 种,丘陵地区

承包权,产权封闭性叠加地形复杂性,共同形成了高资产专用性特征;第 II 种,丘陵地区经营权,产权开放性缓解地形约束,相应地缓解了区位资产专用性;第 III 种,平原地区承包权,虽然具有低区位资产专用性,但产权封闭性主导专用性,仍然呈现出高资产专用性;第 IV 种,平原地区经营权,产权开放性与平坦地形共同导致显著的低资产专用性。基于上述交易性质和治理方式匹配原则,第 I、III 种情形中资产专用性强、交易频率低,选择强控制型的行政治理和自我治理方式组合;第 IV 种情形中资产专用性低、交易频率高,选择强激励的市场治理方式;第 II 种情形则选择混合治理方式。

表 1 农地治理方式与交易性质的匹配关系

	承包权 高资产专用性、低交易频率	经营权 低资产专用性、高交易频率
丘陵地区(高细碎化) 高资产专用性	I 强控制机制 行政治理、自我治理	II 控制、激励机制 混合治理
平原地区(低细碎化) 低资产专用性	III 强控制机制 行政治理、自我治理	IV 强激励机制 市场治理

三、二轮再延包背景下农地细碎化治理的试点实践

本文选取贵州省 XF 县、四川省 QS 县、河南省

PY 县和陕西省 YL 区四地区作为案例分析地,主要依据有以下三点:首先,实践完整性。四地区都为农业农村部划定的二轮再延包试点地区,且均已完成试点验收,具有完整的二轮再延包与农地细碎化治理的全过程实践。其次,案例契合性。案例选取契

合本研究的两大主题。从农地细碎化程度来看,贵州省 XF 县、四川省 QS 县属于山地丘陵地区,农地细碎化程度高;河南省 PY 县、陕西省 YL 区属于平原地区,农地细碎化程度低。同时四地区均采取了差异化的承包权治理和经营权治理方式,以解决各地农地细碎化问题。最后,研究可行性。调研团队于 2023 年 6 月至 2024 年 1 月对以上地区开展了实地调研,获取了大量访谈、问卷、文件等资料,可保证研究的可行性。

为简化区域治理特征分析,本文将“核心产权—治理方式”作为案例地分类标准。其中,产权

是指治理针对的核心产权,即主要聚焦在农地承包权抑或经营权;治理方式是聚焦核心产权采取的主导治理方式。

1. 贵州 XF 县:高细碎化下承包权自我治理为主

XF 县地处贵州省中部,2023 年全县人口 23.3 万人,其中农村人口 17.7 万人。XF 县农地细碎化程度高,平均户承包地块数为 8.12 块,地块平均面积为 1.05 亩;2020 年 6 月入选国家第一批二轮再延包试点,在全县 160 个村实施,2021 年 12 月完成试点任务。XF 县二轮再延包中基于承包权和经营权的农地细碎治理方式如图 2 所示。

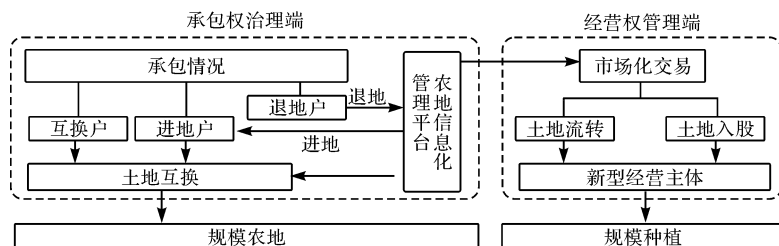


图 2 XF 县二轮再延包中农地细碎化治理方式

第一,基于承包权的农地细碎化治理:(1)农户互换土地,实现土地承包权集中。村集体搭建农地交易平台,包括信息系统、纠纷处理系统、数据登记系统等。农户间自发交换,上等地、中等地、低等地的交换比例为 1:1.2:1.5。双方互换确认后,向村集体备案,签订二轮再延包合同。(2)村集体建立农地信息化管理平台,实施二轮再延包的小调整。法定退地户与自愿退地户退回农地,进入村集体农地信息化管理平台,统一整治。村集体将整治后的土地分配给进地户,确保进地户调入规模农地。第二,基于经营权的农地细碎化治理:村集体大力发展合作社,引入外部新型经营主体,农户利用交易平台,链接其中,通过流转、入股等方式,实现农地经营权的规模种植。

XF 县具有高熟人社会特征,细碎化治理主要在承包权端,表现出了农地资产专用性强、交易频率低的显著特征。因此,在承包权治理端,XF 县采取了强控制的行政治理方式与自我治理方式。行政治理方式运用在农地小调整上,自我治理方式运用在农户农地自发互换上。为确保承包权端两种治理的有效性,村集体建立了农地交易平台,以及“县—乡—村”的三级矛盾调解系统。在农地经营权端,部分村庄在村集体的引领下运用了市场治理方式推进细碎化治理,但实施规模较小。总的来看,XF 县无论是行政治理的矛盾调解,还是自我治理的农户互换,都依赖于熟人村庄特点。熟人的信息互通、声誉机

制等非正式制度,在村集体搭建交易平台的正式制度下,发挥着农地细碎化治理的功效。

2. 四川 QS 县:高细碎化下承包权行政治理为主

QS 县位于四川省南部,2023 年全县人口 16.7 万人,其中农村人口 8.5 万人。全县承包地面积 19.65 万亩。以丘陵为主,兼有平原,承包地户均地块数 7.26 块,户平均地块面积 0.612 亩,细碎化程度较高。QS 县 2028 年 9 月土地二轮承包到期,2020 年 7 月获批二轮再延包试点,2021 年完成试点任务。该县利用交通便利、农业文化深厚的优势,大力发展柑橘、竹子等优势农产品,形成了较为开放的村庄格局。QS 县二轮再延包中基于承包权与经营权的农地细碎化治理方式如图 3 所示。

第一,基于承包权的农地细碎化治理:(1)开展土地整理与分区管理,打造区域规模农地。村集体结合国家“高标准农田建设”“小田并大田”等项目对村庄内所有农地进行整治,并采取引导、协调的方式将农地分成大规模自营区与大规模流转区。自营区供农户自主耕种,流转区以流转、入股为主。(2)村集体以分区管理推进二轮再延包。法定退地户、自愿退地户将农地退回村集体,进入分区管理中。进地户按照应分农地标准,在自营区与流转区中选择相应面积。其中,自营区实施“确权确地”方式,流转区实施“确权不确地”方式。当可供分配农地不足时,按进地户户主年龄排轮等地,等候期间村集体为其提供就业岗位,直至其获得实际土地。(3)

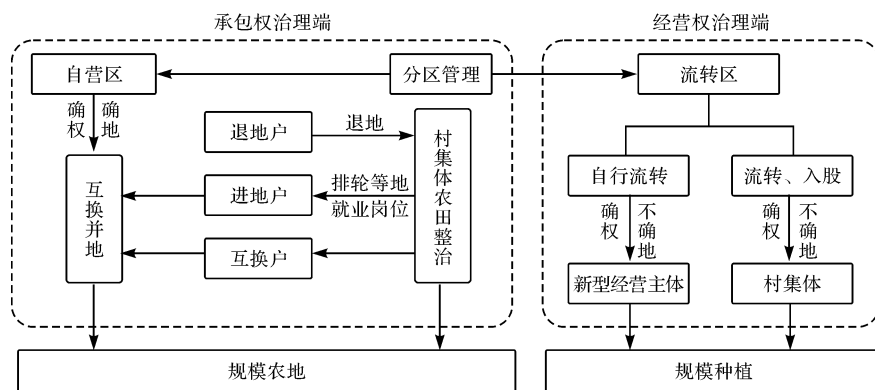


图3 QS县二轮再延包中农地细碎化治理方式

自营区农地进一步互换整合。自营区农地经过村集体经济整治后已具备一定规模,农户可继续通过土地互换,进一步推进规模化。在实践中,农户已形成低等田与优质田的2:1互换比例。第二,基于经营权的农地细碎化治理:流转区通过流转实现经营权集中。在“确权不确地”的流转区,农户既可选择将流转区农地自行流转给其他主体,以获取流转租金,也可选择将农地入股到村集体经济,以获取入股分红。流转后的农地实现了经营权集中。

QS县村庄开放程度高,农地细碎化整治主要在承包权端。在承包权端,村集体运用了高控制的行政治理方式,从上至下将农地全部集中整治,同时在自营区通过自我治理方式,进一步实现农地规模集中。在经营权端,对于流转区土地,通过市场治理方式,农户可以选择流转、入股等多种方式,实现农地

经营权规模集中。QS县农地细碎化治理的动力来自该县高竞争力的水果与竹加工产业。优势农产品发展不仅倒逼了农地规模经营,还通过高收益预期刺激了农地规模需求,以此奠定了农地分区管理的基础。

3.河南PY县:低细碎化下经营权市场治理为主

PY县位于河南省东南部,属淮北平原地区。2023年全县总人口69.7万人,其中农村人口38.1万人。县域农地总面积135.08万亩,户均地块2.42块,均块面积3.75亩,农地细碎化程度相对较低。作为粮食主产区,该县主要种植小麦、芝麻和花生等作物。2022年,PY县被列为二轮再延包试点县,在W镇和S乡开展试点工作,并于2023年6月完成验收。PY县二轮再延包中基于承包权与经营权的细碎化治理方式如图4所示。

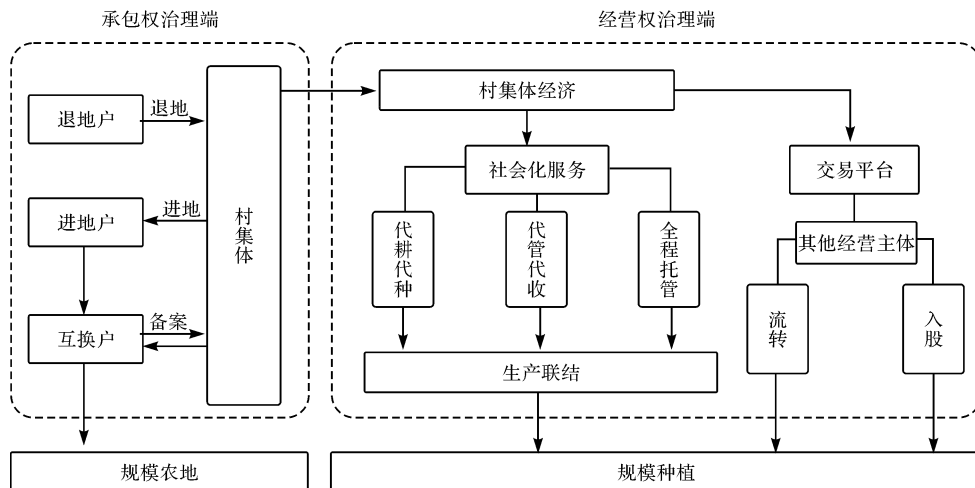


图4 PY县二轮再延包中农地细碎化治理方式

第一,基于承包权的农地细碎化治理:(1)进地户获取整治后的农地。法定退地户、自愿退地户将农地退回村集体,村集体在其基础上与机动地一起整治。规模整治后分配给进地户,签订二轮再延包合同。(2)农户互换形成规模农地。农户依据规模原则,自发互换农地,双方确认后提交村集体,村集

体备案,签订二轮再延包合同。第二,基于经营权的农地细碎化治理:(1)流转形成规模农地。村集体搭建以村委会为中心的流转平台,农户在此平台上流转、入股农地,实现农地规模性种植。(2)社会化服务形成规模农地。村集体发展社会化服务,给村庄提供一站式的农业生产服务,包括代耕代种、代管

代收、全程托管,农户在参与中建立生产联结,实现农地规模性种植。

PY县村庄开放程度较高,细碎化治理主要在经营权端。在承包权端,运用行政治理方式形成进地户承包权集中,通过自我治理方式形成互换户承包权集中。在经营权端,通过流转、入股、社会化服务形式的市场治理实现生产种植的规模化。由此,PY县整体实现了以经营权市场治理为中心,承包权自我治理与行政治理结合的治理方式。该治理方式组合得以顺利实施的原因是,当地细碎化程度低,农业机械化程度高。农业机械化程度的提升促使农村劳动力向非农产业转移,这一过程又为扩大机械化种植创造了条件,进一步推动农业生产的专业化分工,

最终提升了农业生产的市场化水平。

4.陕西YL区:低细碎化下经营权混合治理为主

YL区位于关中中部,以平原为主。2023年全区人口31.4万人,其中农村人口12.9万人,耕地面积23.5万亩。全区户平均承包地2.08块,均块面积4.04亩,农地细碎程度较低。2020年5月,YL区被农业农村部确定为土地二轮再延包试点,在C村与S村开展试点工作,2021年12月完成验收。YL区村集体经济实力雄厚,除种植传统粮食作物外,大力发展甜瓜、蔬菜等特色产业,获得了国家级无公害设施蔬菜标准化生产示范区、中国甜瓜之乡等称号。YL区二轮再延包中的农地细碎化治理方式如图5所示。

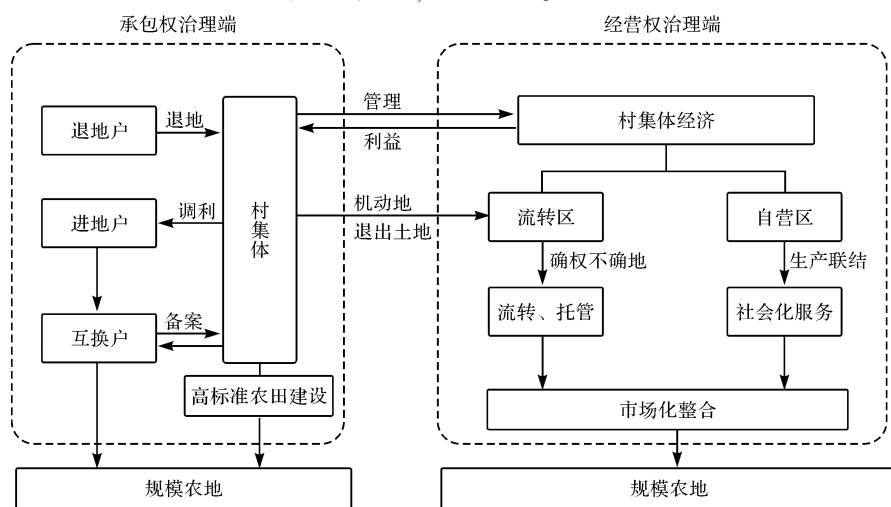


图5 YL区二轮再延包中农地细碎化治理方式

第一,基于承包权的农地细碎化治理:(1)退地规模整治。法定退地户、自愿退地户将农地退回村集体,村集体整治成规模农地。(2)互换户自发规模化互换。在村集体的统一组织下,互换户私下按商定好的规则互换农地,确认后报备村集体,村集体与互换户签署二轮再延包合同。第二,基于经营权的农地细碎化治理:(1)依托村集体经济实施“调利不调地”方案。村集体种植规模农地,获得集体经济收益,按照少地户、无地户的进地标准,给少地户、无地户分红,实施“调利不调地”的小调整方案。(2)村集体建立交易平台,农户可选择流转、入股等形式进入新型村集体经济,规模种植后,获取相应的收益。(3)村集体经济发展社会化服务,为自耕农户提供服务。

YL区农地细碎化程度较低,农地资产专用性相对较弱,主要治理在经营权端。在承包权端,选择了将退地规模整治的行政治理方式和互换农地的自我治理方式。在经营权端,实施了混合治理方式,对规

模退地实施控制治理,对其他农地选择了以流转、入股、社会化服务为代表的激励治理,最终形成了经营权的混合治理。该治理方式组合在YL区得以实施的原因在于:一是农地资产专用性弱,社会化服务、交易平台使用的交易成本低,利于推行;二是当地有着较强的大米、小麦优势产业,能通过规模化种植进一步提高优势,农户获得更多的收益。

5.试点地区治理方式对比及效果分析

对比上述试点地区的实践,可以发现四个试点地区的做法都在不同程度上涉及行政治理、自我治理、市场治理方式。具体而言,行政治理和自我治理方式主要作用于承包权,市场治理主要作用于经营权(见表2)。但四个试点的治理重点各有不同。XF县关注村集体建设交易平台,强调村民互换为主的自我治理方式;QS县重点以行政方式推动全村农地整治与分区管理,全覆盖式地整治农地细碎化;PY县强调村集体发展社会化服务,以市场激励推动规模种植,在经营权端破除农地细碎化;YL区更关

注村集体经济的作用,通过混合治理将退地户、进地户农地均纳入村集体经济发展中,破除细碎化。由此可见,在农地资产专用性较高的 XF 县、QS 县更

强调农地承包权端的细碎化治理,在资产专用性较低的 PY 县、YL 区更强调经营权端的治理。上述发现进一步检验了上文的理论推论。

表 2 各试点地区农地细碎化治理方式对比

试点地区	地区特点	治理方式组合	覆盖群体	关键举措
XF 县	丘陵地区,农地资产专用性强,熟人社会	承包权端:自我治理、行政治理	进地户、退地户、互换户	村集体构建交易平台、纠纷解决机制、数字化信息系统,实行以互换为主的自我治理和以交易为主的市场治理
		经营权端:混合治理	流转户	
QS 县	丘陵平坝兼有地区,资产专用性较强,产业发展好	承包权端:行政治理、自我治理	村庄所有农户	村集体依托行政治理统筹整合细碎化承包地,划分自营区与流转区,扩大农户经营自主选择权
		经营权端:市场治理	流转户、互换户	
PY 县	平原地区,资产专用性较弱,外出劳动力多	承包权端:行政治理、自我治理	进地户、退地户、互换户	村集体大力发展社会化服务,以市场治理实现农地的集中耕种
		经营权端:市场治理	社会化服务农户	
YL 区	平原地区,资产专用性较弱,村集体经济较强	承包权端:行政治理、自我治理	进地户、退地户、互换户	村集体统筹整合退地户与进地户农地,通过市场治理盘活土地,以集体经济收益保障“调利不调地”的行政治理
		经营权端:混合治理	流转户、进地户、社会化服务农户	

对四个试点地区的实际情况考察发现,农地细碎化治理效果通过直接效应与间接效应得以显现。在直接效应方面,各地通过农地承包权与经营权的细碎化治理,有效提升了农地规模水平,表现在地块数量减少、连片面积扩大、规模性农地种植增加等。在间接效应方面,各地二轮再延包合同都呈现出高签约率,体现了农户对治理方案的认同。具体来看,XF 县实现合同签订率 92%,共涉及 46656 户农户家庭;QS 县以 BJC 村为例,自营区地块由 1794 块合并为 701 块,流转区地块由 1048 块整合为 4 块,二轮再延包合同签订率达 100%;PY 县以 SM 村为例,农户选择社会化服务规模经营的比例超 90%,合同签订率达 99.2%;YL 区形成了 2073 亩连片农田,有 678 户实现了“一户一田”的规模性经营,占比 62%,全区合同签订率达 99.5%。

四、二轮再延包背景下农地细碎化治理的路径及对策建议

农地细碎化治理具有长期性和系统性特征。在二轮再延包的政策窗口期,采取“主治理+辅治理”的治理路径,可实现农地细碎化的系统性治理。同时,也需要构建政策、主体、工具的协同治理机制,以及细碎化治理的长效管理机制,从而保障治理效果的稳定性和可持续性。

1.立足农地交易性质,实施“主治理+辅治理”的分层路径

应充分利用土地二轮再延包政策窗口期,基于

区位特征,围绕承包权与经营权产权属性,实施“主治理+辅治理”的农地细碎化治理路径,具体如图 6 所示。

第一,依据交易属性选择“主治理+辅治理”的治理方式。二轮再延包背景下的细碎化治理,可采取差异化的治理方式组合,同时作用于承包权与经营权。承包权具有高资产专用性,宜采用强控制治理方式;经营权具有低资产专用性,宜采用强激励治理方式。在两权同时作用下,需结合其农地属性,权衡相互力量,形成“主治理”与“辅治理”关系。

第二,依据区位和产权属性选择与之匹配的“主治理”方式。在丘陵地区,农地细碎化形成的高资产专用性,与农地承包权端对应的行政管理相适应,治理重点应为强控制实施的、基于承包权的农地细碎化治理;在平原地区,农地规模化与国家经营权的放活,降低了农地资产专用性,与经营权端对应的市场激励相匹配,主治理方式可放置于强激励的、基于经营权的农地细碎化治理。

第三,依据村庄社会经济特征选择与之相应的“辅治理”方式。在“主治理”方式为强控制的村庄,若村庄开放程度高,存在一定的经营权市场交易条件,可结合市场激励力量推进混合治理以改善细碎化条件,吸引更多的新型经营主体,加大农地市场竞争;反之,如村庄开放度较低,治理应倾向提高农户种植规模。在“主治理”方式为强激励的村庄,若已形成村集体为资源整合、产业决定、市场链接的主体,可进一步介入强控制方式整合承包权,进一步壮大村集体经济,巩固细碎化治理效果。

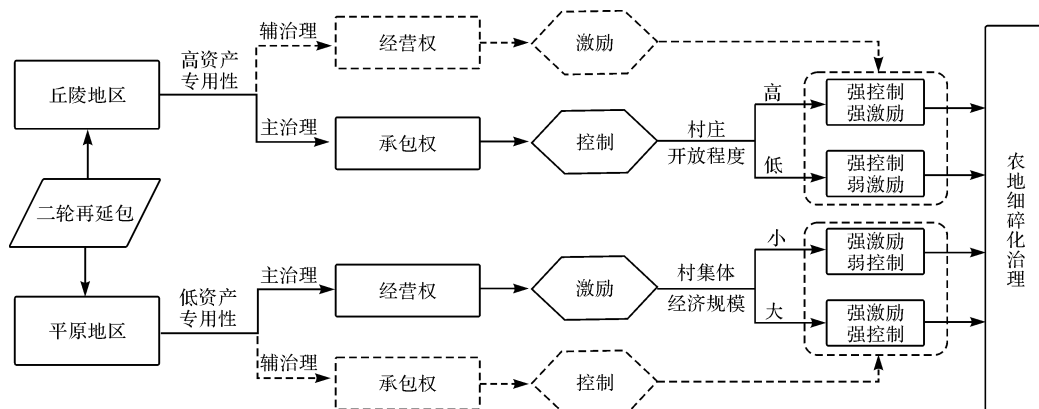


图6 二轮再延包背景下农地细碎化治理路径

2. 构建政策、主体、工具协同机制，系统提升农地细碎化治理效能

第一，构建协同的制度保障体系。中央层面出台了大量农地细碎化治理政策，并实施了系列专项工程，如“高标准农田建设”“小田并大田”等。地方政府应在此框架下，结合本地实际，围绕“主治理+辅治理”的治理路径，制定具体的农地细碎化治理实施方案，做好地方治理与中央农地政策的有效衔接。此外，农地细碎化治理应嵌入农地制度改革体系中，在坚持“三权分置”的基本制度下，创新承包权和经营权的实现形式，统筹推进以农地为基础的村集体经济改革、金融改革、综合改革等，形成制度合力。

第二，构建多元主体协同治理格局。一方面，需加强四类治理主体的功能性定位。地方政府应提升统筹规划能力，做好政策制定和资源调配工作；村集体要发挥桥梁纽带作用，协调各方利益关系；新型经营主体需增强规模经营能力，发挥社会化服务功能；农户应着力提升市场化经营能力与创新意识，有效融入大市场，充分发挥在农村发展中的主体作用。另一方面，科学界定各主体的权责边界。政府与村集体主要负责制度设计和利益平衡，确保治理过程的公平性；农户与新型经营主体则侧重通过市场化方式提升资源配置效率。明确这两类主体在承包权与经营权的权能分工，可形成优势互补的协作关系，共同推动农地细碎化治理，最终实现公平与效率的有机统一。

第三，构建高效协同治理工具组合。地方政府应当选择并运用行政调控、市场激励、技术支撑的多样性治理工具。首先，在行政工具上，可运用工作专班推进方式，实行台账式管理和动态考核；其次，在市场工具上，健全经营权流转平台，完善价格形成机制，大力发展社会化服务以及新型经营模式；最后，

在技术工具上，重点推进数字化治理平台建设，实现地块信息管理、权属调整、合同签订等全流程线上办理。重点解决农户流动带来的治理效率低下问题，通过开发移动端应用、建立电子档案等方式，确保所有农户能便捷参与治理过程。

3. 构建长效管理机制，持续巩固农地细碎化治理成效

第一，构建承包权端细碎化治理的长效机制。农地承包权兼具行政与自主治理的性质，应建立与此相应的长效机制。一方面，强化村集体经济支撑能力，通过资源整合、产业培育等方式增强集体经济实力。同时，建立稳定的利益分配机制和风险防控预案，确保“分区管理”“调利不调地”等措施可持续实施。另一方面，着力完善农地信息管理体系，建立全流程信息记录制度，开发动态化管理平台，健全档案管理制度，实现权属变更信息的可追溯性。

第二，构建经营权端细碎化治理的长效机制。农地经营权具有市场激励性质，因此长效机制需要解决市场可得性、可及性与可靠性的问题。首先，地方政府应着力打造包容性交易平台，通过取消如最低流转面积等限制性条款，降低公共交易平台的准入门槛，简化交易程序，确保小农户平等参与市场交易。其次，完善交易服务体系，建立统一的信息发布、价格评估和合同备案系统，实现交易全流程的透明化、规范化、低成本化运作。最后，重点强化制度稳定性保障，在30年延包期内保持政策连续性，特别是对新型经营主体，要通过完善合同管理、健全纠纷调处机制等方式，确保其长期投入的稳定。

第三，构建农地细碎化治理的长效效果管理机制。为确保二轮再延包背景下农地细碎化治理的持续性，应建立“评估—反馈—优化”的长效效果管理机制。首先，构建科学化的农地细碎化治理评估体系，制定保护经济、社会、生态多维度的评估指标，定

期开展系统性评估,全面掌握细碎化治理效果。其次,完善多元化的反馈渠道。地方政府应建立“线上+线下”系统反馈机制。一方面,线上开发智能化反馈系统,实现多主体咨询与诉求的便捷表达;另一方面,线下设立村级联络站与纠纷调解中心,通过定期召开村民议事会等形式收集民意,系统优化治理流程。最后,形成动态化的优化机制,评估结果和反馈意见,建立问题分类处置办法,对普遍性的问题,及时优化相关制度,对个案问题,采取“一事一议”方法解决。以此,最终确保治理效果的长效性。

参考文献

- [1] 刘同山,张毅.农户承包地细碎化治理:顶层设计、基层实践与改革思考[J].中州学刊,2024(3):21-29.
- [2] NGUYEN T, CHENG E, FINDLAY C. Land fragmentation and farm productivity in China in the 1990s[J]. China Economic Review, 1996(2): 169-180.
- [3] 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(1):2-12.
- [4] QIU F, LALIBERTE L, SWALLOW B, et al. Impacts of fragmentation and neighbor influences on farmland conversion: A case study of the Edmonton-Calgary Corridor, Canada[J]. Land Use Policy, 2015(48): 482-494.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 艾佳璇,杜焱强,邹伟.小田如何变大田:农地细碎化治理的理论逻辑与案例分析[J].农业经济问题,2024(7):105-116.
- [8] 郑佳鑫.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(4):99-109.
- [9] 奥利弗·E.威廉姆森.治理机制[M].北京:机械工业出版社,2016:61-62.
- [10] 奥利弗·E.威廉姆森.资本主义经济制度[M].北京:商务印书馆,2011:336.
- [11] 林文声,秦明,郑适,等.资产专用性对确权后农地流转的影响[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016(6):1-9.
- [12] ZHENG H, ZHANG Z. Analyzing characteristics and implications of the mortgage default of agricultural land management rights in recent China based on 724 court decisions[J]. Land, 2021(7): 729.
- [13] KUNG J K S. Choice of Land Tenure in China: The case of a county with quasi-private property rights[J]. Economic Development and Cultural Change, 2002(4): 793-817.
- [14] 汪险生,郭忠兴.土地承包经营权抵押贷款:两权分离及运行机理:基于对江苏新沂市与宁夏同心县的考察[J].经济学家,2014(4):49-60.
- [15] 罗必良,李尚蒲.农地流转的交易费用:威廉姆森分析范式及广东的证据[J].农业经济问题,2010(12):30-40.
- [16] 刘守英.按照依法、自愿、有偿的原则进行土地承包经营权流转[J].求是,2003(5):36.
- [17] 钟甯宁,王兴稳.现阶段农地流转市场能减轻土地细碎化程度吗?——来自江苏兴化和黑龙江宾县的初步证据[J].农业经济问题,2010(1):23-32.
- [18] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M].上海译文出版社,2012:213-247.
- [19] 王海娟,胡守庚.自主治理与小农农业现代化的路径[J].农业经济问题,2019(9):64-73.

Exploration of Paths for Farmland Fragmentation Governance During the Policy Window of the Second Round of Contract Extension

An Haiyan Jiang Dongpo

Abstract: Farmland fragmentation governance is key to promoting large-scale agricultural operations and modernization transformation, while the second round of farmland contract extension provides an important institutional opportunity to address the dilemma of fragmentation. The core of fragmentation governance lies in matching corresponding governance methods based on the nature of different farmland transactions. Under the second round of contract extension, the nature of farmland transactions is affected by both property rights attributes and regional terrain, with four governance modes: administrative governance, self-governance, market governance, and mixed governance. Specifically, farmland with high asset specificity and low transaction frequency is suitable for strong control-oriented governance, while the opposite is suitable for strong incentive-oriented governance. From the typical practices in four pilot areas, it can be seen that under the second round of contract extension, fragmentation governance based on the synergy between contracting rights and management rights can significantly improve governance efficiency. Both theoretical research and practical experience indicate that “primary governance + auxiliary governance” is an effective path for exploring fragmentation governance. To ensure the sustainability and stability of governance effects, it is necessary to establish supporting mechanisms for policy synergy, subject synergy, and tool synergy, forming a long-term management mechanism.

Key words: second-round land contract extension; farmland fragmentation governance; policy window; asset specificity

责任编辑: 澍 文