

行政赋能如何促进土地细碎化治理?

——基于“动态能力”理论的分析

梁伟^{a,b}

(北京工业大学 a.社会学院; b.北京社会管理研究基地, 北京 100124)

摘要: 基于动态能力理论, 构建“调适-整合-行动”的集体治理能力分析框架, 对江苏省盐城市亭湖区的土地连片经营实践进行分析。研究发现: 地方政府通过调整土地制度, 为村社集体提供了政策机会与制度空间, 村社集体通过组织学习获得政策知识并且统合治理目标, 提升自身的调适能力; 地方政府通过向村社集体供给治理资源, 为村社集体奠定治理的物质基础, 村社集体以此为基础整合多元治理主体, 提升自身的整合能力; 地方政府通过权限下放形成对村社集体的有效激励, 村社集体通过集体动员推动公共意志生成, 提升自身的行动能力。在集体治理能力提升的基础上, 多元主体的土地细碎化治理合力形成, 细碎土地整合与土地组织化流转得以实现。

关键词: 土地细碎化; 行政赋能; 集体治理能力; 乡村振兴

中图分类号: C912.82; F323.9

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)01-0103-09

How does administrative empowerment promote land fragmentation management?

—Analysis based on the theory of “dynamic capability”

LIANG Wei^{a,b}

(a.School of Sociology; b.Beijing Social Management Research Base,
Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Abstract: Based on the theory of dynamic capacity, this paper constructs the analysis framework of collective governance capacity of “adaption-integration-action”, and analyzes the land contiguity management practice in Tinghu District, Yancheng City of Jiangsu Province. The research findings are as follows: local governments provide policy opportunities and institutional space for village collectives by adjusting land system. Village collectives acquire policy knowledge through organizational learning and integrate governance objectives to improve their adaptability; local governments provide governance resources and lay a material foundation for village community collective governance, and on this basis, village community collective integrates multiple governance subjects and improves its integration ability. The local government forms an effective incentive to the village community collective through the decentralization of authority, and the village community promotes the generation of public will through collective mobilization, and improves its own action capacity. On the basis of the improvement of collective governance ability, the joint force of land fragmentation management of multiple subjects has been formed, and the integration of granular land and the organizational circulation of land are realized.

Keywords: land fragmentation; administrative empowerment; collective governance capacity; rural revitalization

一、问题的提出

土地细碎化问题是我国全面推进乡村振兴、保

障粮食安全的主要障碍之一^①。我国实施家庭联产承包责任制以后, 逐渐形成“人均一亩三分地、户均不过十亩田”的小农户经营格局。土地承包过程中, 许多地方为保证土地分配的公平性, 按土地远近、肥瘠、水利等条件分田, 产生了承包地细碎化问题, 严重制约农业发展。相关调查数据显示,

收稿日期: 2024-09-15

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(24CSH129)

作者简介: 梁伟(1995—), 男, 博士, 讲师, 主要研究方向为“三农”问题。

我国户均耕地 9.8 亩、5.1 块,地块面积不足 1 亩的超过 50%^[1]。土地细碎化使小农户的农业生产极为不便:一方面,细碎地块降低了机械作业效率;另一方面,土地细碎化影响土地集约利用,过于细碎的地块有可能被抛荒。习近平总书记指出,“把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。保障粮食安全的一个重要措施是解决土地细碎化问题,实现土地资源的集约利用。2023 年中央一号文件提出:“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。”此后,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》,为土地细碎化治理提供了更加具体的解决方案。2024 年中央一号文件进一步强调,要确保国家粮食安全,加强农业基础设施建设。因此,有效解决土地细碎化问题对于推进乡村振兴和保障粮食安全具有重要的现实意义。

针对我国的土地细碎化治理问题,学界研究主要围绕三大治理路径展开。一是市场治理路径。这一路径强调充分发挥市场配置资源的作用,在理想的市场条件下,经营主体通过土地流转和发展农业规模经营的方式实现土地连片,对于解决土地细碎化问题具有积极影响^[2]。在实践中,土地流转存在诸多障碍:一方面,土地集体所有制导致的产权残缺和土地产权不清晰问题,限制了土地市场化流转^[3];另一方面,土地流转过程中经营主体面对的是数量众多的小农户,存在交易成本过高问题^[4],土地流转市场很难发育起来,降低了土地资源的配置效率^[5]。基于此,有学者提出应在制度层面赋予农民可交易的土地产权以促进土地自由流转^[6]，“三权分置”改革是国家推动的土地制度创新,有助于推动土地流转^[7]。另有学者则认为应当充分利用并发挥集体土地制度的优势,建立兼顾公平与效率的土地流转制度^[8]。

二是行政治理路径。这一路径强调以土地整治为核心开展高标准农田建设或土地整治,借助田块整治工程、灌溉与排水工程以及其他工程,从物理层面解决土地细碎化问题。吴诗嫚等^[9]、吴次芳等^[10]认为土地整治能够改善农田水利条件,提高耕地质量和增加耕地面积。信桂新等^[11]认为,在土地整治路径中政府发挥着重要作用,其通过主导土地整治

过程并且整合土地经营权,发挥了土地整治的工程改造功能和土地流转的产权调整功能。

三是自主治理路径。这一路径强调以村庄社会为基础的农民自主组织、村社集体要发挥组织作用,将分散的农户组织起来,推动农户自发调整和互换土地,实现分散地块的整合连片^[12]。土地互换路径源于自下而上的实践探索,也与土地确权和土地“三权分置”等国家政策高度相关。一些地区在探索“三权分置”改革的过程中,通过村社组织统筹的方式解决了土地细碎化问题^[13]。在自发探索过程中,一些地方形成了按户连片耕种^[14]、一户一块田^[15]等典型经验。在实践中,土地互换源于村庄内生的治理动力,村社集体通过协商机制、决策机制和监督机制有效解决了土地细碎化问题,实现了土地的集中连片利用^[12]。

综上所述可以看出,市场治理路径体现了市场配置土地资源的优势,说明了制度变迁背景下土地流转对土地细碎化治理的促进作用;行政治理路径从物理构造和产权调整两个层面解决土地细碎化问题,理想状态下将彻底解决土地细碎化问题;自主治理路径揭示了村社集体组织农民开展土地细碎化治理的实践逻辑,对回答土地细碎化自主治理何以可能的问题具有重要价值。然而上述研究仍有一定的局限:第一,既有研究大多从治理机制的角度探讨土地细碎化治理,要么过分强调外部力量的作用,要么过分强调村庄内部力量的作用。土地细碎化治理是一个整体性、系统性和区域性工程,涉及政府、村社集体、农民和新型农业经营主体等多个主体,单一的治理机制难以发挥作用^[16]。第二,随着国家越来越重视土地问题和粮食安全问题,地方政府越来越多地通过行政赋能的方式促进土地细碎化治理,但是既有研究并未深入阐释行政赋能促进土地细碎化治理的内在机理。土地细碎化有效治理的深层次原因,更应回到土地细碎化的治理过程中考察。

鉴于既有研究的不足,本文将以江苏省亭湖区的“小田变大田”经验为研究案例,探究地方政府如何通过行政赋能的方式实现土地细碎化有效治理,以及行政赋能促进土地细碎化治理的内在逻辑。土地治理的关键在于协调国家、集体和农民关系^[17],并不断提升农民集体的治理能力^[18]。因此,本文将从集体治理能力的角度对亭湖区的土地细

碎化治理实践进行分析,阐释行政赋能促进土地细碎化治理的内在逻辑。

二、理论基础与研究方法

(一) 理论基础与分析框架

在我国土地细碎化治理过程中,村社集体扮演着重要的角色。村社集体是实行家庭联产承包责任制和双层经营体制改革之后,建立在土地集体所有权和农户承包经营权分离的经济制度基础上的集体组织^[19]。村社集体具有正式的制度基础和共同的集体意志,能够促进农民的组织与整合,并以集体行动共谋社区发展。在土地细碎化治理过程中,村社集体的治理能力深刻影响土地细碎化治理的效果。在这个意义上,探讨如何提升村社集体治理能力进而实现土地细碎化有效治理就变得尤为重要。

动态能力理论是一个新兴企业管理理论,能反映企业适当地调整、整合和重新配置内部和外部的组织技能、资源和功能从而实现创新,以适应不断变化的环境的能力。焦豪和崔瑜^[20]指出,动态能力是整合能力系统,涉及三个部分:通过响应环境变化的学习能力实现对信息的捕捉,通过整合、协调与重构能力实现运营操作能力的增强,通过技术能力实现企业产品和服务的更新。需要说明的是,动态能力最终指向企业的运营操作能力,这是企业获取竞争优势的重要基础,因此实践层面的行动能力也是动态能力的重要内涵。据此,可以将动态能力进一步分解为组织对环境的调适能力、组织结构层面的整合重构能力和组织实践层面的行动能力。动态能力理论强调能力对于组织发展的价值,对于理解集体治理能力具有启发性。鉴于此,本文结合既有研究成果,引入动态能力理论,构建土地细碎化的集体治理能力分析框架(图 1)。借鉴“动态能力”概念内涵,将集体治理能力定义为“村社集体运用各类资源管理集体事务和协调各种关系的能力”,这是集体成员在互动过程中形成的整体合力。由于村社集体受外部环境与内部组织结构的双重影响,集体治理能力表现为应对外部环境变化的调适能力、内部组织层面的整合重构能力和治理实践层面的行动能力。

在土地细碎化治理过程中,集体治理能力受到治理环境、治理主体结构 and 治理技术的三重约束。

治理环境涉及土地细碎化治理过程中的制度安排、政策条件等,制度安排既包括国家的正式制度,也包括乡土社会的非正式契约。政策条件是国家或地方政府制定的政策和法规。治理主体结构包括政府、市场与村社集体等主体间关系及其制度化的权力安排和互动模式^[21],涉及不同主体的资源构成与角色定位。治理技术是组织、开展和实施治理活动的操作性行动及其规则系统^[22]。如果能够提升村社集体的调适能力、整合能力和行动能力,土地细碎化治理便能有效开展,特定的治理目标也因此能实现。行政赋能通过如下三个方面提升集体治理能力:一是治理环境方面。实施第二轮土地承包政策以来,国家政策与土地制度朝着确立农民土地财产权利方向发展,限制了集体发挥“统”的功能^[23]。地方政府主动调整土地制度,为村社集体提供政策机会,创造土地细碎化治理的制度空间。村社集体通过组织学习了解政策内容并且统合治理目标,提升自身的调适能力,从而应对外部环境的变化。二是治理主体结构层面。地方政府通过供给治理资源和吸引市场主体,提升了村社集体的整合能力。三是治理技术层面。地方政府通过下放治理权限的方式对村社集体进行有效激励,提升了村社集体的行动能力。基于此,土地细碎化治理目标得以实现。

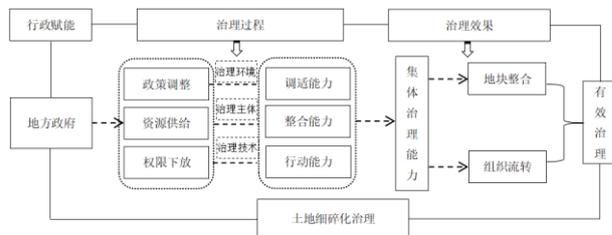


图 1 基于集体治理能力的土地细碎化治理分析框架

(二) 研究方法资料来源

本研究采用案例研究方法。案例研究的重点在于对实践现象进行深度、细致的描述,能够系统地展现实践现象的因果机制和内在关联过程。土地细碎化治理涉及多元主体,包含制度设计、资源整合、村庄动员等多个环节,具有一定的复杂性,采用案例研究方法能够直观地呈现土地细碎化治理的实践逻辑。

本文的资料来自笔者 2023 年 9 月开展的土地治理专题调研。采用参与式观察和半结构式访谈,对江苏省盐湖区农业农村部门的领导干部、新型农业经营主体、部分村庄的村组干部以及种田

农户进行深入访谈,重点了解村庄土地流转、土地调整、农业生产、农田建设和资本下乡等方面的情况,此外还调查了农业社会化服务、地方经济发展等方面的情况。

三、行政赋能与土地细碎化有效治理:亭湖区例证

赋能理论认为,“赋能”是在权力赋予基础上进一步增强个体可行能力和自我认同的内在过程,通过发挥主体的主观能动性提升其发展能力。结合土地细碎化治理的特性来看,行政赋能指的是地方政府通过制度调整、资源供给和治理赋权等手段,进一步增强村社集体可行能力的过程。亭湖区位于长三角区域一体化地带,是典型的城乡复合型地区,市场区位优势较为明显。在城镇化持续推进、城乡要素流动不断加快的背景下,农村逐渐“去农业化”。自2010年起,随着农民外出务工,小农户加速退出农业经营。地方政府为推动农业现代化发展,鼓励资本流转土地。在地方政府和村级组织的支持下,资本流转土地发展特色产业和生态农业。但由于村社集体的土地管理权能弱,无法有效解决土地细碎化问题,土地流转市场发育缓慢。与此同时,土地被不同的经营主体进一步分割,村庄社会中自发的土地流转造成土地“二次碎片化”。随着生产力发展和人地关系重构,土地细碎化导致了农业生产成本高、农业机械化水平低、农田建设效益低等问题,制约了农业现代化发展。为了解决土地细碎化问题,加快农业现代化发展,亭湖区政府通过行政赋能的方式,推动村社集体开展土地细碎化治理,取得了显著的治理成效。

(一) 因地制宜:主动调整土地制度

2019年,亭湖区入选江苏省第三轮农村改革试验区,这为亭湖区主动调整土地制度提供了条件。对于地方政府而言,在农村改革试验过程中探索新思路、形成新经验,能够产生较大的政治社会效益。因此,地方政府具有较强的改革创新动力。亭湖区借助农村改革试验区的契机,重点解决土地细碎化问题,核心思路是以保障土地承包权、放活土地经营权为切入口,在全区开展“小田变大田”改革,即通过承包地块的流转互换,实现“集碎为整、一户一田”。2020年,亭湖区选取农户改革意愿较强

的黄尖镇5个村民小组,开展“小田变大田”改革实验。参加试点的431个农户共有2790亩承包地,地块数量为1123块,“小田变大田”改革后地块数量减少到147块,多余的田埂和废旧沟塘得到复垦。在全部农户中,101户选择自种,其他330个农户的土地流转给8个家庭农场经营。自2022年起,“小田变大田”在全区推广。

亭湖区的“小田变大田”改革涉及村社集体的全部农户,必须充分发挥村社集体“统”的作用。亭湖区提出“互换并块+组织化流转”的改革方式以后,村社集体基于农户耕种意愿将承包地划分为自种区、预留区和流转区。对于愿意种田的农户,村社集体动员农户自发流转土地经营权,实现“一户一田”;对于已经形成规模的种田大户和特色产业主体,村社集体保留原有的经营格局;对于愿意流转土地的农户,村社集体将其土地统一流转给新型农业经营主体。采取上述模式,种田农户可以实现小规模连片经营,新型经营主体可以实现适度规模经营。

(二) 因势利导:有效供给治理资源

为了有效推动土地细碎化治理,亭湖区政府按照“先流转再建设”的原则向村社集体提供治理资源。一方面,亭湖区政府充分整合全域国土整治、高标准农田建设、水利水电和旧村改造等项目,实施田埂复垦、沟塘填埋、公路亮化、环境整治、民房改造和电网整改等工程,将小块田整理成条田^②,扩大农田基础设施的覆盖面积并提高其利用效率。为了提高农田建设的整体性,亭湖区采取整村推进的方式实施项目,每个项目的实施面积至少有5000亩,亩均投入3000元以上。对于村级组织和农民来说,农田建设的各类项目具有较大吸引力,因而大多数村庄都愿意开展土地细碎化治理。地方政府在分配项目资源时,往往优先考虑群众积极性高、村级组织战斗力强的行政村,最大程度地提升项目资源的利用效率。乡镇干部表示,“农田建设项目镇村都是抢着干,有些村干部不积极,村民都会逼着村干部申请”。如果村社集体在实施高标准农田建设过程中表现良好,区政府也会加大资源支持力度。当然,也存在部分村庄基础条件好而不愿意进行土地细碎化治理的情况,政府部门的态度是“愿意做就竞争项目,不愿意做也不强迫”。

另一方面,地方政府将“小田变大田”改革纳入绩效考核,为每个村庄提供 4 万~5 万元的工作经费,推动村级组织开展工作。地方政府绩效考核的主要指标及比重如下:田块数量占比 40%,新增耕地面积占比 30%,土地流转率占比 30%。绩效考核的结果直接影响工作经费的总量。据亭湖区基层干部透露,在推动土地细碎化治理的过程中,亭湖区累计投入约 750 万元的工作经费,极大地提高了村干部的治理积极性。在此基础上,地方政府吸引新型农业经营主体流转村社集体的土地,实现了土地连片经营。

(三) 治理赋权:授权村社自主治理

地方政府在确立土地细碎化治理的基本原则和输入治理资源之后,便将土地细碎化治理权限下放到村社集体,村社集体的土地细碎化治理也由此具有了自主性和合法性。地方政府的治理赋权涉及两个方面:一是村社集体自主使用项目资源,根据村庄实际需求确定建设内容和实施方式;二是村社集体自主确定土地面积分配方案和土地确权方案,地方政府不提具体要求。

在地方政府的支持下,村社集体正式开展“小田变大田”改革。村干部深入村组进行调查,充分了解农户意愿,比如农户是否愿意流转承包地以及对“小田变大田”改革的建议。在摸底过程中,村干部遇到了部分农户不支持改革的情况:一是小农户因自家的承包地耕作条件较好且地块也不分散而不愿调整地块位置;二是村庄内部的农机手和大户担心“小田变大田”后无地可耕、无地可种;三是小田变大田可能涉及迁坟工作,有的农户不愿意“迁坟动土”;四是农户担心土地权益受损。基于此,村干部一方面积极开展社会动员,宣传“小田变大田”改革的好处,另一方面召开村民代表大会商议“小田变大田”改革的方案,解决少数农户不配合的问题。

通过广泛讨论,村社集体确定了“小田变大田”改革的基本方案:第一,在确定自种区、流转区和预留区的位置与面积时,优先满足集体成员的种地权益,将自种区设置在田块平整、交通便利的区域,同时不破坏既有的产业发展格局;第二,为本地农机手和大户预留适当面积的土地,便于他们流转土地;第三,农户形成公共意志后,村社集体对农户

的承包地进行丈量登记并且开展确权工作,确定农户的承包土地面积、承包土地位置、承包地块数量以及流转土地面积等信息,保证田块合并后农户权益不受损、经营面积不减少;第四,对于农户不愿流转或不愿迁坟的情况,坚持“愿改尽改”的基本原则,充分尊重农户的意愿。在此基础上,村社集体内部形成了“小田变大田”改革的公共意志,并且以民主决策的方式通过了上述方案,农户也签订了承包地块信息的确认书和土地流转委托协议。

(四) 整合连片:土地细碎化治理效果

“小田变大田”以后,大多数村庄形成数个 200~600 亩的大片农田,吸引了不少新型农业经营主体流转土地,土地流转市场迅速发展。在土地流转市场发育的过程中,为了加强对村级组织的监管,同时充分发挥市场配置资源的作用,地方政府加强了土地流转的规范化管理。地方政府规定,凡是通过村级组织统一发包的土地必须在农村产权交易平台上交易。与此同时,产权交易平台发包出去的土地,地租价格通过竞拍定价机制确定^③。上述规定为资本进入农业提供了更加畅通的渠道,给农业规模经营发展提供了便利条件。总体来看,在“小田变大田”改革中,村社集体并未调整农民的土地承包权,只是动员农民流转土地经营权,并且发挥中介职能将土地统一流转给新型农业经营主体,这种改革模式满足了小农户的自耕需求和新型经营主体的规模经营需求。据统计,在“小田变大田”改革中,亭湖区的 36.22 万亩承包地由 19.75 万块合并成 4.08 万块,土地基本连片,土地流转率由 60% 提高到了 78.6%。

四、提升集体治理能力:行政赋能促进土地细碎化治理的实践逻辑

结合动态能力理论来看,行政赋能下的集体治理能力提升包含三个具体方面,即村社集体调适能力的提升、整合能力的提升和行动能力的提升,这是土地细碎化有效治理的关键所在。

(一) 政策调整、制度空间生成与集体调适能力的提升

动态能力首先表现为组织对外部动态环境的适

应性,以及在此过程中形成的自我调适能力^[24]。土地细碎化治理能力的提升与村社集体的调适能力密切相关,基于环境变化形成的调适能力是土地细碎化治理能力的基础。

1. 土地政策调整与集体治理的制度空间生成

在土地细碎化治理过程中,村社集体的调适能力受内外部环境的深刻影响。在亭湖区案例中,土地细碎化治理起源于村庄环境变化与地方政府的主动治理:一方面,随着农业劳动力逐渐减少,村庄中自发的土地流转和市场化土地流转快速推进,土地细碎化问题对农业发展的负面影响越来越大;另一方面,国家出台的改革试点政策,激励着地方政府在实践中探索新经验。基于上述原因,亭湖区政府主动调整土地制度,为村社集体开展土地细碎化治理提供了制度空间。这种制度空间包括两个方面:一是允许村社集体发挥“统”的作用,推动土地细碎化治理和土地组织化流转;二是允许村社集体通过承包地“互换并块”与经营权流转的方式实现“小田变大田”。

地方政府的主动治理为村社集体提供了自我变革的政策激励。村社集体敏锐地感知到了土地细碎化治理的潜在契机,产生了土地细碎化治理的内在动力。在地方政府的政策激励下,村社集体对农户的需求进行识别,从而为村社集体层面的制度变革奠定了基础。村干部通过入组入户摸底以及召开村民会议的方式,充分了解农户的基本需求:大多数农户希望把土地流转出去收取土地租金,少数经营主体则希望流转更多的土地来发展农业规模经营。村干部认为,土地细碎化治理符合绝大多数农户的地权诉求,应当积极地回应农户的利益诉求。

2. 制度空间下的集体调适能力强化

组织在学习的过程中还会持续不断地产生知识与惯例,知识与惯例也会反作用于组织,使得组织始终保持学习的状态^[25]。在地方政府的治理创新过程中,村社集体的外部环境发生变化,把握外部环境变化带来的发展机会是村社集体调适能力提升的关键。村社集体通过强化组织学习的方式适应外部环境变化,从而提升了村社集体的调适能力。

亭湖区基于小农户退出和土地流转市场发展的现实,形成了“承包地不动、经营权连片”的制度安排,以此实现“集碎为整、一户一田”,提高

土地利用效率和集约经营水平。在此基础上,村社集体主动学习政策并且适应环境变化。一方面,村社集体遵循地方政府制定的政策和土地制度,并进一步将其内化为村社集体的行动规则。另一方面,村社集体依照政策制度开展土地细碎化治理时,也在持续地产生知识与惯例,制定农户认同的行动准则,这反过来推动了土地细碎化治理实践。

在地方政府创造的制度空间下,村社集体对不同主体的治理目标进行整合,寻找各方主体的利益结合点和一致性目标,从而提升自身应对复杂环境的调适能力。对于地方政府而言,其目标是探索有效的制度改革路径和可行的基层治理经验,同时有效回应农户诉求。对于农民而言,其目标在于通过土地流转或保持原有方式提高土地资源的经济效益。对于新型农业经营主体而言,其目标在于获取更多优质的连片农田。上述主体的一致性目标指向了土地资源的高效配置及农户土地权益的有效保障。因此,村社集体最终将土地细碎化治理的目标统合为以户为单位的土地连片,在此基础上农户可以自主决定土地资源的配置形式。

由此,在地方政府的政策激励下,村社集体识别了本地农户的地权诉求,同时统合了不同主体的参与目标,极大提升了村社集体的自我调适能力。

(二) 资源供给、治理资源集聚与集体整合能力的提升

动态能力还体现在组织获取外部环境提供的要素之后,通过内部整合的方式提升组织的整合能力^[25]。村社集体整合能力的提升体现在两个方面:一是村社集体整合不同类型的治理资源;二是村社集体统合不同的治理主体。

1. 政府资源供给与治理资源的集聚效应

在土地细碎化治理过程中,村社集体所需的治理资源包括制度资源与项目资源。制度资源指的是国家和地方政府制定的正式规则。土地细碎化治理涉及土地制度改革,基层组织必须在政策和法律允许的范围内行动,因此“有法可依”是土地细碎化治理的原则。在推动村社集体开展土地细碎化治理之前,亭湖区在国家政策和法律允许的范围内开展制度创新,优先确立了适应本地实际需求的土地细碎化治理政策和土地制度改革原则,提出了“互换并块+经营权流转”的治理思路,为村社集体解决

了后顾之忧。村社集体在开展土地细碎化治理时,首先援引地方政府的政策文件并进行广泛宣传,确保全体农户了解土地细碎化治理的政策。在土地利用方面,地方政府制定了土地流转的相关法规,鼓励新型农业经营主体发展规模农业,这也为村社集体对接市场主体提供了制度资源。除此之外,土地细碎化还涉及地块改造和基础设施建设。村社集体的集体经济相对匮乏,无力承担土地细碎化治理的成本,因而需要国家项目资源的支持。在亭湖区,地方政府为村社集体提供了高标准农田建设项目、全域国土整治项目和旧村改造项目,并且允许村社集体在整合项目资源的基础上灵活调整项目资源的使用方式,这为村社集体开展土地细碎化治理提供了有力支持。基于此,各类资源全部集中到村社集体,形成了治理资源的集聚效应,为村社集体开展土地细碎化治理奠定了物质基础。

2. 基于治理资源集聚的多元主体统合

在充分吸纳外部资源的基础上,村社集体具备了统合多元治理主体的物质基础,从而形塑出有效的治理主体结构。在村庄层面的土地细碎化治理过程中,四类主体参与其中:一是地方政府。在土地细碎化治理过程中,地方政府的角色具有一定的特殊性。亭湖区开展土地细碎化治理,与地方政府的积极推动密切相关,但是村庄层面的土地细碎化治理过程完全由村社集体主导。地方政府的作用主要体现在治理前期的政策激励与农民动员、治理过程中的资源供给与行政支持。在具体治理过程中,地方政府则被村社集体统合到土地细碎化的治理结构之中。二是农民。只有农民全部参与进来,土地细碎化治理才能有效推进。在实践中,农民全程参与治理过程并且行使法律赋予的民主权利。三是村社集体。村社集体是土地细碎化治理的组织与协调主体,全方位统筹土地细碎化治理过程,协调治理过程中出现的矛盾纠纷。四是新型农业经营主体。他们是土地资源的承接者,承担最大化利用土地资源的责任。新型农业经营主体参与土地细碎化治理,一方面是因为地方政府向村社集体输入资源时,为村社集体吸纳新型农业经营主体提供了制度性支持;另一方面是因为村社集体治理能力提升后,在对接新型农业经营主体方面具有优势。总而言之,在土地细碎化治理过程中,村庄内部形成了

以村社集体为核心的有效的治理结构。村社集体将不同主体统合在土地细碎化治理结构之中,充分发挥不同主体的资源禀赋优势,形成土地细碎化治理的整体合力,从而提升村社集体的整合能力。

(三) 权限下放、自主性激活与集体行动能力的提升

组织柔性能力是动态能力的重要组成部分,指的是组织借助技术和组织结构方面的柔性适应能力实现自我更新^[26]。在基层治理视域中,村社集体的行动能力提升来自两个方面:一是在土地细碎化治理过程中,地方政府选取的治理技术对村社集体形成有效激励,促使村社集体生成强大的行动势能;二是村社集体通过激励机制对成员进行动员,推动全体农户统一行动。

1. 权限下放激活集体的自主性

地方政府的权限下放是土地细碎化治理过程中集体行动达成的激励因素。从亭湖区实践可以看出,地方政府的权限下放包含三个方面:一是改革方案的制定权限。土地细碎化治理涉及土地产权与地块位置的双重调整,治理过程非常复杂。因此,村社集体必须对农户的承包地进行丈量登记,核实农户承包地的地块位置与面积,确保农户的土地权益不受损。地方政府将土地细碎化治理中土地调整方式、面积补偿办法、地块互换方案等操作细节交由村社集体自主治理。二是项目资源的使用权限。在土地细碎化治理过程中,地方政府为村社集体提供了大量项目资源,从而实现对细碎土地的物理改造,改善了农田生产条件。为了尽量满足村社集体的治理需求,提高项目资源的使用效率,地方政府在项目落地的过程中充分赋权村社集体,村社集体可以自行协商项目落地方案、土地分配方案、土地确权方式以及土地流转事宜,保证项目建设符合基层实际需求。三是土地经营权的配置权限。土地细碎化治理的最后一个环节是土地经营权配置,地方政府充分赋权村社集体,村社集体自主协商经营权配置形式。地方政府下放治理权限的行为,赋予了村社集体较大的行动自主性,促使村社集体能够因地制宜地开展土地细碎化治理。

2. 行动激励下的集体强动员

地方政府的治理权限下放给予了村社集体强大的行动激励,有助于村社集体对全体农户的社会动

员,从而促使村庄内部做出土地细碎化治理的集体行动。村社集体基于公共利益对全体农户进行社会动员,促使农户积极参与土地细碎化治理过程并且民主协商治理方案。在全体农户都被动员起来的情况下,村社集体积极探索能够满足最大多数农户利益的治理策略,同时基于公共意志推动全体农户做出集体行动。村社集体充分发挥自身的能动性,探索出不同的土地细碎化治理方案,这尤其体现在土地经营权配置上。在大多数村庄,农户普遍希望将土地流转出去,他们将土地流转给村级组织,委托村级组织将土地统一流转给新型农业经营主体,这体现了土地经营权市场化配置的逻辑。在少数村庄,有大多数农户希望流出土地,还有一些农户希望流入土地发展规模经营。因此,村社集体在农田建设的基础上对土地进行确权,其后协调农户流转土地,形成以本地农户为主体的规模经营格局,这体现了土地经营权社区化配置的逻辑。

综上所述,通过行政赋能的方式提升村社集体治理能力,是土地细碎化有效治理的关键。地方政府只有通过政策激励、资源供给和权限下放等方式,为村社集体提供土地细碎化治理所需的制度空间、物质基础并赋予他们行动自主性,才能促使村社集体在适应制度变化的基础上,吸纳地方政府、本村农户和新型农业经营主体参与土地细碎化治理,最终形成土地细碎化治理的合力,推动细碎土地整合和土地组织化流转。

五、结论与讨论

土地细碎化问题是我国农业现代化的主要障碍之一,也越来越成为基层治理的重要议题。本文以江苏省盐城市亭湖区的“小田变大田”改革为研究对象,探讨土地细碎化有效治理的实践逻辑。结果表明,行政赋能是土地细碎化有效治理的重要方式。行政赋能促进土地细碎化治理的关键是提升集体治理能力。在治理环境层面,地方政府提供政策机会,村社集体通过组织学习吸收政策知识并且综合治理目标,提升了村社集体的调适能力。在治理主体结构方面,地方政府向村社集体供给治理资源,村社集体在整合资源的基础上综合治理主体,提升了村社集体的整合能力。在治理技术层面,地方政府的治理赋权形成了对村社集体的有效激励,

村社集体通过集体动员推动公共意志生成,提升了村社集体的行动能力。基于此,村社集体既适应了内外部环境的变化,又能与地方政府、市场主体等协同合作,同时实现对全体农户的有效组织,最终做出土地细碎化治理的集体行动。这一分析呈现了土地细碎化治理的基层实践过程及其内在逻辑,丰富了土地细碎化治理的研究。

本文的研究发现可以进一步延伸为以下几个方面:第一,土地细碎化治理离不开地方政府的参与。在土地细碎化治理过程中,地方政府是至关重要的参与主体,其通过行政赋能的方式推动土地细碎化治理,对于解决土地细碎化问题具有重要作用。地方政府通过政策激励、资源供给和治理赋权等方式赋能村社集体,避免了在治理实践环节过度介入。当然,村社集体、农民和新型农业经营主体也是土地细碎化治理的重要主体。村社集体是村庄意志的执行者,也是土地细碎化治理的枢纽,向上承接地方政府的土地政策和治理资源,向下统合村社集体成员的行动,协调农民之间的利益关系。农民是土地细碎化治理的重要参与者,他们的公共意志决定了土地细碎化治理的集体行动能否达成。新型农业经营主体是土地资源的承接者,深刻影响土地细碎化治理的效果。第二,土地细碎化有效治理的本质是地方政府通过提升村社集体的治理能力,发挥村社集体“统”的功能。分田到户以后,村社集体“统”的功能不断弱化,无法发挥“统一经营”的职能。行政赋能的价值就在于从治理环境、治理资源和治理技术等方面赋予村社集体更大的能力,提升村社集体的治理统合性。在此基础上,村社集体就能够围绕土地细碎化这一公共议题展开有效治理。

基于以上结论,本文得出以下启示:第一,土地细碎化治理需要政府的积极参与和正向支持,为村社集体开展土地细碎化治理提供充分的政策条件和充足的治理资源。第二,土地细碎化有效治理的关键是村社集体治理能力的提升,地方政府应当加强对村社集体的赋能,提升村社集体的治理能力。第三,土地细碎化治理应当实现对村社集体的整体性动员,促使其做出土地细碎化治理的集体行动,以此降低土地细碎化治理成本。

注释:

- ① 土地类型具有多元性,按照土地用途可以分为农用地、建设用地和未利用地,其中农用地又包括耕地、草地、林地等,本文重点考察耕地的细碎化问题。
- ② 横平竖直的条状农田,长约200米、宽约50米。
- ③ 产权交易平台设置了交易时间,市场主体于规定交易时间内在平台报价,报价最高的市场主体获得流转权限。

参考文献:

- [1] 纪月清,顾天竹,陈奕山,等.从地块层面看农业规模经营——基于流转租金与地块规模关系的讨论[J].管理世界,2017(7):65-73.
- [2] 黄祖辉,王建英,陈志钢.非农就业、土地流转与土地细碎化对稻农技术效率的影响[J].中国农村经济,2014(11):4-16.
- [3] 菲吕博腾 E G,平乔维奇 S.产权与经济理论:近期文献的一个综述[M]/科斯 R H,阿尔钦 A,诺斯 D.财产权利与制度变迁.上海:格致出版社,2014:146-171.
- [4] 桂华.农村人地关系重构与土地经营权放活——城镇化视野下的制度选择[J].学习与探索,2018(12):68-80.
- [5] 郜亮亮,纪月清.中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率[J].中国农村经济,2022(10):24-40.
- [6] 肖卫东,梁春梅.农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系[J].中国农村经济,2016(11):17-29.
- [7] 梁伟.农地流转制度创新:路径与机制[J].农业经济问题,2022(4):85-95.
- [8] 王海娟,胡守庚.土地细碎化与土地流转市场的优化路径研究[J].学术研究,2019(7):45-52,177.
- [9] 吴诗嫚,叶艳妹,张超正,等.不同模式农地整治对耕地细碎化的影响效应及其区域差异——来自湖北省江汉平原与武陵山区的经验证据[J].中国土地科学,2021,35(7):98-106.
- [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(10):1718-1722.
- [11] 信桂新,陈兰,杨庆媛.土地整治促进城乡统筹发展——基于重庆的实践考察[J].西南师范大学学报(自然科学版),2017(6):65-72.
- [12] 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.
- [13] 梁伟.农地细碎化的协同治理模式——以皖南繁昌区为例[J].中国土地科学,2022,36(10):100-108.
- [14] 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(2):318-327.
- [15] 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.
- [16] 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.
- [17] 夏柱智.国家治理视域中的土地制度改革[J].求索,2020(2):143-150.
- [18] 魏程琳.财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建[J].农业经济问题,2021(12):37-49.
- [19] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196,9.
- [20] 焦豪,崔瑜.企业动态能力理论整合研究框架与重新定位[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2008(S2):46-53.
- [21] 王臻荣.治理结构的演变:政府、市场与民间组织的主体间关系分析[J].中国行政管理,2014(11):56-59.
- [22] 韩志明.治理技术及其运作逻辑——理解国家治理的技术维度[J].社会科学,2020(10):32-42.
- [23] 桂华.从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革回顾、反思与展望[J].政治经济学评论,2016,7(5):126-142.
- [24] HERCHUI M, RANJITH R. Improving organization dynamic capabilities using artificial intelligence[J]. Global journal of business research, 2020(1):87-96.
- [25] 冷向明,顾爽.“公益创投”何以提升社区治理能力?——基于动态能力理论视角的案例研究[J].行政论坛,2022(5):76-85.
- [26] 焦豪.二元型组织竞争优势的构建路径:基于动态能力理论的实证研究[J].管理世界,2011(11):76-91,188.

责任编辑:黄燕妮