

# “小田并大田”治理农地细碎化：动因、机制与路径

曹铁毅, 李紫阳

(江苏大学 管理学院, 江苏 镇江 212013)

**摘要:** “小田并大田”模式是中国应对农地细碎化、推动农业现代化的重要实践。其推行的必要性缘于农地细碎化已严重制约农业规模经营、生产绩效与绿色发展, 构成改革的现实压力; 可行性则在于农户整合意愿增强、土地确权奠定权属基础、多元政策提供制度保障, 共同为改革实施创造了有利条件。实践表明, 该模式通过针对性举措有效破解了农地细碎化治理的资源、组织和实施困境, 取得了农地集中连片和规模化经营、农业节本增效、耕地面积增加以及乡村治理能力提升的多重效果。机制分析表明, 规划引导、社会化服务支撑、集体统筹和资源整合是其有效运行的核心机制。由此, 可采取项目结合路径、新型经营主体引领路径和互换并地路径等推进“小田并大田”, 治理农地细碎化。

**关键词:** 农地细碎化; “小田并大田”; 土地整合; 村社组织

中图分类号: F301.0

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)01-0030-08

## “Small Plots Merging into Large Plots” for farmland fragmentation governance:

## Motivations, mechanisms and pathways

CAO Tieyi, LI Ziyang

(School of Management, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, China)

**Abstract:** The “Small Plots Merging into Larger Fields” model is a crucial practice in China for addressing farmland fragmentation and advancing agricultural modernization. The necessity for its implementation stems from the fact that farmland fragmentation has severely constrained large-scale agricultural operation, production efficiency and green development, thus posing practical pressures for reform. Its feasibility lies in three key factors: the growing willingness of farmers to engage in land consolidation, the solid property right established by rural land certification, and the institutional guarantees provided by diversified policies, all of which jointly create favorable conditions for the execution of the reform. Practice shows that this model effectively resolves the resource, organizational, and implementation challenges in tackling farmland fragmentation through targeted measures, achieving multiple outcomes including the concentration and contiguity of farmland for scaled operations, reduction of agricultural cost, improvement of efficiency, increase of arable land area, and improvement of rural governance capacity. Mechanism analysis reveals that planning guidance, socialized service support, collective coordination and resource integration are the core drive forces for its effective operation. Consequently, pathways such as project integration, new-type agricultural business entity leadership, and land exchange and consolidation can be adopted to advance “Small Plots Merging into Larger Plots” initiative and address farmland fragmentation.

**Keywords:** farmland fragmentation; “Small Fields Merging into Large Fields”; land consolidation; village collective organizations

## 一、问题的提出

发展农地规模经营是提高粮食生产竞争力和实现农业现代化的重要路径<sup>[1]</sup>。然而, 受人多地少的国情及改革初期土地均分模式的影响, 我国农地细碎化问题十分突出。现今, 农地细碎化不仅导致

收稿日期: 2025-06-13

基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目(23YJC630004); 江苏省社会科学基金青年项目(24ZHC008)

作者简介: 曹铁毅(1992—), 男, 河南洛阳人, 博士, 讲师, 主要研究方向为土地经济与政策。

流转成本高昂,限制了规模经营,还引发了耕地撂荒<sup>[2]</sup>、粮食减产<sup>[3]</sup>、生产成本上升<sup>[4]</sup>以及农业生产效率损失等一系列问题<sup>[5]</sup>。因此,破解农地细碎化一直是政策关注的重点。2016年和2017年的中央一号文件均明确提出,鼓励通过互换并地实现连片耕种。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》进一步指出,各地可结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片经营。2023年7月,农业农村部印发《关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》,细化了对农地细碎化治理的具体要求。2025年中央一号文件再次强调,要健全承包地经营权流转管理服务制度,这为进一步规范农地流转、促进连片经营奠定了政策基础。

在政策推动下,农地细碎化治理已成为学术研究的热点。现有农地细碎化治理主要通过以下两条路径实施:一是以土地整治为核心的技术路径,强调通过土地平整、水利和道路建设等工程措施扩大耕地面积<sup>[6]</sup>;二是以土地流转市场建设为代表的市场化路径,主张通过出租、转让等方式促进土地向规模经营主体集中,实现连片经营<sup>[7]</sup>。然而,从实际效果看,土地整治多是以项目制的形式推进,偏重以工程技术改变土地的物理形态,却忽视地权整合与地块调整等,实施效果有限<sup>[8]</sup>;土地流转则面临自发流转交易费用高、期限短等问题,行政推动又易导致过度流转和风险集聚等问题,治理成效亦不理想<sup>[9]</sup>。因此,迫切需要创新农地细碎化治理路径,以提升农地治理绩效。

近年来,多地借助高标准农田建设、农村集体产权制度改革等契机,积极探索农地细碎化治理新模式,其中“小田并大田”最具代表性。该模式在保持承包权不变的前提下推动经营权流转,既有效缓解了农地细碎化问题,促进了规模经营,又为巩固和完善农村基本经营制度提供了新思路<sup>[10,11]</sup>。2023年,“小田并大田”被正式纳入中央一号文件。然而,关于“小田并大田”的报道虽多付诸媒体,却鲜见对其实施动因、治理绩效与实施路径的系统分析,难以从理论层面把握其内涵,也制约了该模式的有效推广。基于此,本研究拟按照“实施动因—实现机制—实施路径”的逻辑框架,对“小田并大田”农地治理模式展开分析:首先,从必要性和可行性两个方面揭示其推行动因;

其次,通过多案例比较,总结治理效果与多元实现机制;最后,提出可行实施路径。本研究旨在系统回应该模式“为什么”“怎么样”及“怎么办”的问题,不仅有助于深化对“小田并大田”理论内涵的认识,也可为政府部门优化农地细碎化治理政策、促进农地适度规模经营提供参考。

## 二、“小田并大田”的推行动因

“小田并大田”模式是我国应对农地细碎化、推动农业现代化的重要实践。其推行动因可从必要性与可行性两个维度进行分析:一方面,农地细碎化已严重制约农业规模经营、生产绩效与绿色发展,构成改革的现实压力;另一方面,农户整合意愿增强、土地确权奠定产权基础、政策体系持续完善,共同为改革实施创造了有利条件。

### (一)“小田并大田”的必要性

#### 1. 农地细碎化制约农业规模经营

农业规模经营包含土地规模经营和服务规模经营两个方面,而农地细碎化对两类规模经营的实现均构成不利影响。在土地规模经营方面,农地细碎化使得新型经营主体流转土地需要与大量的小农户交易,这导致交易对象多、谈判成本高以及契约不稳定等问题,进而对农地流转和规模化经营具有抑制作用<sup>[12]</sup>。在服务规模经营方面,农地细碎化增加了服务外包难度,抬升了服务价格,降低了服务可得性以及服务质量<sup>[13]</sup>。

#### 2. 农地细碎化抑制农业生产绩效

农地细碎化推高农业生产成本并压缩经营利润。由于地块数量多、分布较散,劳动力和化肥等要素投入增加,机械作业效率下降,生产成本显著上升<sup>[14]</sup>。同时,田埂占地增多、转场频次提高、机械损耗加剧等问题进一步侵蚀经营收益,对农业生产利润形成持续挤压<sup>[15]</sup>。

#### 3. 农地细碎化阻碍农业绿色发展

农地细碎化不利于农业绿色转型。农地细碎化使得农户难以获得专业指导和服务,而为追求家庭收入最大化,农户在分散地块上更倾向于采取粗放施肥、高频施药等行为,不仅降低了化肥农药利用效率,也加剧了农业面源污染<sup>[16,17]</sup>。此外,农地细碎化增加了绿色技术推广难度,对统防统治、测土配方施肥、生物农药等技术的采纳形成抑制<sup>[18,19]</sup>。

## (二) “小田并大田”的可行性

### 1. 农户整合意愿增强

作为农地治理的核心主体,农户对地块整合表现出较高积极性,希望减少地块数量,且倾向于整合为单一地块。赵小睿等对河南省粮食主产区调查发现,有78.3%的农户希望通过土地整合减少地块数量,且其中52.3%的农户希望将地块整合为一块<sup>[6]</sup>。张成鹏等基于山东省平原区的调查发现,超过八成的农户愿意参与“一户一田”改革<sup>[20]</sup>。而国家统计局基于全国大规模的农户调研也发现,72.6%的农户有意愿将经营的分散地块整合为一块<sup>①</sup>。

### 2. 土地确权奠定产权基础

理论上,土地确权对农地经营具有正反两方面影响:一方面,土地确权提供的成果支撑可以节约农地治理产生的换证、登记等费用,也可以为地块整合连片后追溯权属信息提供技术支撑;另一方面,土地确权会强化“产权地理垄断”,构成土地整合的阻力<sup>[21]</sup>。但从实际效果看,土地确权对农地经营的影响主要表现为积极方面,实现了农地集中连片,促进了规模经营<sup>[22]</sup>。原因是,土地确权强化了农户的产权安全性感知,同时在农地治理实践中政府部门也会采取弹性措施(如结合不同农户需求划定不同生产分区等),进一步消除农户的产权担忧。

### 3. 多元政策提供制度保障

近年来我国形成了包括高标准农田建设、土地综合整治等在内的多元政策支持体系,构建起了支持农地细碎化治理的政策体系。例如,2019年中央一号文件指出,要支持各地结合高标准农田建设引导小农户采取互换并地、承包权退出等方式实现小块并大块。2023年中央一号文件强调,要总结地方“小田并大田”等经验,结合农田建设、土地整治等逐步解决农地细碎化问题。进一步,2023年7月农业农村部出台具体指导意见,支持各地结合农田建设、土地整治等项目,按照“承包权不动,经营权连片”的方式解决承包地细碎化问题,同时强调发挥政策集成效应,将符合条件的试点地区纳入土地整治、高标准农田建设的支持范围。

## 三、“小田并大田”治理实践及实现机制

为系统分析“小田并大田”具体实践模式,本文选取了江苏省盐城市亭湖区、安徽省亳州市蒙城

县以及陕西省榆林市榆阳区三个典型案例<sup>②</sup>。案例选取理由如下:一是三地分别位于我国东部、中部和西部,地域差异明显,但均在“小田并大田”改革中取得了良好效果,以此为素材可以更全面地探寻规律和经验。二是三个案例均得到相关部门肯定并作为典型案例宣传推介,相关做法曾被《人民日报》《中国改革报》等媒体宣传报道,符合案例研究的典型性与代表性要求。

### (一) 案例资料

#### 1. 亭湖区“小田并大田”改革

亭湖区地处江苏省盐城市主城区区域,是典型的城乡复合型城区。2019年,该区入选江苏省农业农村改革试验区,以此为契机,围绕田块细碎化、农民副业化等问题,积极开展“小田并大田”改革。改革中,亭湖区依据农户意愿划定“自种区”和“流转区”:“自种区”实行“一户一块田”,由小农户自主经营;“流转区”由家庭农场等新型经营主体开展规模化经营。改革后,亭湖区36.22万亩承包地由19.75万块减少为4.08万块,地块减少近80%<sup>③</sup>。该改革先后被《新华日报》《人民日报》等关注和报道,并入选“2021年农业农村部全国农村改革试验区典型案例”。

#### 2. 蒙城县“小田并大田,一村两作区”改革

蒙城县位于淮北平原中部,是全国粮食生产先进县。该县农地细碎化治理始于农户自发推动:2010年,楚村镇等乡镇农户通过互换并块率先实现户均“一块田”。在总结试点经验基础上,2013年蒙城县出台《蒙城县推进农村土地互换并块户均“一块田”工作意见》,在安徽省率先启动户均“一块田”改革,到2015年底,户均“一块田”改革基本结束。2022年,在“一块田”改革基础上,蒙城县探索深化“户均一块田、一村两作区”改革,划定“自种区”和“流转区”,实现小农户与规模经营主体协同发展。2023年1月3日,该模式成功入选“中国改革2022年度地方全面深化改革典型案例”。

#### 3. 榆阳区“一户一田”改革

榆阳区位于陕西省北部,区内地形差异明显:南部为丘陵沟壑区,占总面积的25%;北部为风沙草滩区,地势平坦,农业发展条件良好,占总面积的75%,但农户平均耕种地块达十余块,农地细碎化问题突出。2017年,为解决农地细碎化问题,榆

阳区在北部风沙草滩区实施“一户一田”改革。“一户一田”改革包含“一户一田”和“一组一田”两种形式：“一户一田”是将农户之间的地块互换与政府实施的农田建设相结合，实现耕地集中连片；“一组一田”是村集体以“虚拟确权”方式引导农户土地入股，并根据农户需求将距离近和位置好的小块土地流转给小农户，将其余集中连片的土地流转给新型经营主体。目前，榆阳区农地细碎化问题得到有效缓解，其“一户一田”改革得到中央改革办肯定并获农业农村部表彰。

（二）“小田变大田”治理农地细碎化的关键举措与绩效表现

实践和研究均表明，农地细碎化治理面临资源困境、组织困境和实施困境三大困境。三个改革案例围绕这三大困境，采取了针对性举措进行破解。

资源困境的破解主要通过把握改革契机和项目资源赋能实现。改革契机方面，亭湖区于2019年入选省级农业农村改革试验区；蒙城县在农户前期自发探索的基础上，于2013年获得政府层面支持，并在安徽全省率先启动改革；榆阳区则于2014年被确定为省级农村集体产权改革试点。项目资源赋能方面，三地改革均将高标准农田建设项目、土地综合整治项目等与“小田并大田”改革有机结合，提供了有效的资源支撑。

组织困境的破解主要通过多主体协同治理和

村社集体统筹实施。一方面，由之前政府单方面推动向由政府部门、农户、村社集体、新型经营主体等多主体协同参与实施转变，充分调动不同主体参与积极性，发挥各自比较优势，改善农地治理绩效；另一方面，发挥村社集体的统筹组织与协调功能，有效降低农地细碎化治理过程中的交易费用和组织成本。

实施困境的破解主要通过划定分区管理和强化服务保障两大关键举措实现。充分调动不同类型农户的参与积极性是农地细碎化治理的关键。在三个案例中，通过实施分区管理（划定“自种区”和“流转区”），充分保障了不同类型农户的种植需求，进而调动其参与治理的积极性。“自种区”由仍具有耕种意愿的小农户经营，经过农地治理后，其经营规模、集中连片程度、经营便利性等得到显著改善；“流转区”则为从事规模化经营的新型经营主体提供空间。划定分区有效满足了不同类型农户的差异化需求，减少了农地治理的实施阻力。此外，在当前农村劳动力大量转移、农业生产成本快速上升等背景下，农业生产经营越来越需要发挥农业社会化服务的节本增收效应和劳动替代效应。因此，三个案例还通过建设农业综合服务中心、发展农业生产大托管等方式，强化社会化服务对土地规模经营的支撑作用。三个案例的关键改革举措及比较详见表1。

表1 “小田并大田”关键举措及比较

突出困境	关键举措	亭湖区	蒙城县	榆阳区
资源困境 破解	把握改革契机	入选省级农业农村改革试验区	前期由农户小范围自发探索，后期在政府支持下全域展开	入选省级农村集体产权制度改革试点
	项目资源赋能	高标准农田建设和农房改善项目	高标准农田建设、农业生产社会化服务项目	高标准农田建设与土地整治项目
组织困境 破解	多主体协同	农户、村社集体、自然资源部门、农业农村部门、新型经营主体	农户、村社集体、自然资源部门、农业农村部门、新型经营主体	农户、村社集体、农业农村部门、新型经营主体
	村社集体统筹	成立村“小田并大田”改革工作组（由村委会成员构成）	成立村土地合并工作小组（由老党员代表、基层干部等构成）	成立村改革领导小组（由村党支部牵头）
实施困境 破解	划定分区管理	a. 划定“自种区”和“流转区” b. “零存整取”与“二次流转”相结合	a. 通过土地互换实现户均“一块田” b. 划定“自种区”和“流转区”，实现“一村两作区” c. “土地入股+二次流转”推动土地集中连片经营	a. 自下而上的农户间土地互换+自上而下的政府农田建设，实现“一户一田” b. “土地入股+二次流转”，实现“自种区”和“流转区”的集中连片与规模经营
	强化服务保障	村规划建设1~2家粮食综合服务中心	推进“服务统筹、种肥统供、植保统防、农机统配、订单统销、灾险统保”六位一体农业生产大托管	推行农业生产托管，形成多元农业生产托管服务模式

上述三个案例虽然在改革契机、参与主体、依托资源等方面存在差异，但均体现了土地权属调

整、农地流转、分区管理等方面的融合创新,有效破解了农地细碎化治理中的资源困境、组织困境和实施困境,最终取得了多重治理效果。在农地集中连片与规模化经营方面,亭湖区全区地块数量由19.75万块减少为4.08万块,土地流转率达到78%;蒙城县农户承包地地块数由6~10块变为1块,规模经营面积达126.33万亩(占比58.4%);榆阳区户均地块由7.7块变为1块,规模经营户数量增加近80%。在农业生产节本增效方面,亭湖区亩均生产成本降低20%左右;蒙城县亩均节本80元(占总成本10%左右);榆阳区通过改革实现省工、省力、省时、省肥和省水“五省”,每亩增收280元。在耕地面积增加方面,亭湖区、蒙城县和榆阳区实施改革后的土地溢出率分别为6%~10%、17.7%、3%~10%。在乡村治理能力提升方面,改革后案例区的农户地块数量和地邻数量均大幅减少,土地纠纷较改革前大量减少。同时,改革还促进了乡村产业和集体经济的发展,为优化公共服务供给和完善乡村治理提供了保障。

### (三) “小田并大田”治理农地细碎化的核心机制分析

解决好农户积极性不高、资源支撑不足以及不同类型农户差异化诉求保障等问题,是治理农地细碎化的关键。三个案例围绕这些核心问题,建立了相应的实现机制,最终取得了良好的治理效果。基于此,本文对“小田并大田”治理农地细碎化的实现机制进行分析(图1)。

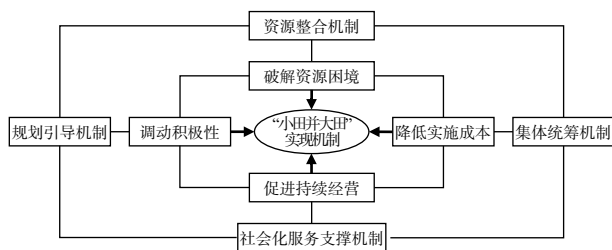


图1 “小田并大田”治理农地细碎化的核心机制

#### 1. 规划引导机制：调动不同主体积极性

保障农户经营诉求是调动其农地治理参与积极性的关键。整体而言,农户经营诉求主要表现为在农地经营权利得到有效保障的基础上,实现耕地集中连片经营。结合案例来看,土地流转主要通过规划引导机制来实现,具体表现为以经营权“零存整取”实现规模化流转与集中连片经营,以及通过“分区管理”满足不同主体的差异化诉求。

在经营权“零存整取”方面,引入中介组织,通过农户经营权的转出和中介组织对转入土地进行规划、改造和再流转,实现经营权的“零存整取”。具体而言,承包户将细碎土地流转给中介组织是第一次流转,即“零存”过程;中介组织将整理后的规模土地再流转给其他主体,则是“整取”过程。通过“零存整取”,实现土地集中连片和规模经营。三个案例在解决农地细碎化的过程中均遵循这一逻辑:首先,引导农户将土地入股村级土地合作社,以合作社为代表的中介组织对细碎土地进行规划与整合,然后将集中连片的土地再流转给小农户和新型经营主体,从而实现规模经营。

在分区管理方面,设定“自种区”与“流转区”。“自种区”由愿意继续从事农业生产的普通农户耕种,一般在“靠家、靠路、靠水源”的区域,经过整理可以实现“一户一块田”;“流转区”通过地块合并与配套设施建设,由家庭农场、种粮大户等新型经营主体经营,可以实现“一个主体一片田”。通过分区规划和管理,既保障了普通农户的经营诉求,使其生产更加便利,也满足了新型经营主体对集中连片土地的需求,保障其规模经营的实现。

#### 2. 社会化服务支撑机制：促进农业主体持续经营

在农业生产成本不断上升的背景下,农地细碎化的治理及之后连片耕地的高效利用,均离不开农业社会化服务的支撑。农业社会化服务可以将资本、技术、装备等现代生产要素导入农业生产过程,有效缓解农业主体面临的禀赋约束,保障农地细碎化治理完成后的可持续经营。当前,生产环节服务外包已成为农户的普遍选择,相关研究表明<sup>[23]</sup>,生产环节服务外包对提升经营绩效、参与农地流转市场以及促进农地良性经营等均具有积极效果。三个案例中,无论是发展农业生产大托管还是建设综合服务中心,都体现了对农业社会化服务的重视和利用,旨在为农业经营主体赋能,进而保障治理后农地的可持续经营。具体而言,农业社会化服务在农地细碎化治理中的作用表现在两方面:一是通过缓解禀赋约束为农户赋能,激励其增加土地要素投入,参与农地治理过程;二是在规模经营实现后,通过提供高质量的农业社会化服务,帮助经营主体实现成本节约、效益提升与可持续经营。

#### 3. 集体统筹机制：降低农地治理实施成本

农地细碎化治理需要对细碎土地的经营权进

行有效整合。在我国,土地经营权依附于承包权并由分散的农户占有,因此通过整合土地经营权实现规模化流转,需要引入中介组织并发挥其统筹协调作用,以降低组织实施成本。村社组织<sup>④</sup>具有独特优势,是发挥此类组织协调作用的最合适主体<sup>[24]</sup>。其独特优势主要表现在两方面:一是村社组织具有“统”的传统和优势,其统筹实施农地治理更易被农户接受;二是村社组织深嵌于农村社会之中,深谙熟人社会内部的人情、面子和关系等社会资源,借助这些资源更易形成共识,促进集体行动<sup>[25]</sup>。在农地治理中,三个案例均成立了由村委会成员等村社精英组成的村社组织,由其统筹实施“小田并大田”,这有效提高了对政府资源的承接效率,降低了政府与农户、不同农户之间以及农户与市场主体间的交易成本,显著提升了农地治理绩效。

#### 4. 资源整合机制:破解资源分散与匮乏困境

“小田并大田”涉及地块平整、基础设施建设、农机具购置、产业发展规划等诸多事项和投入,仅依托村社内部极其有限的资源难以有效开展,因此需要引入政府项目资源、新型经营主体社会资源等重要外部资源。但需注意的是,外部资源的获取与作用发挥也需要与村社内部资源有机结合,因此,农地细碎化治理需要构建资源整合机制,充分整合与调动村社内外部资源,以破解治理过程中资源分散与匮乏的困境。在案例实践中,一方面积极整合国家及地方政府实施的高标准农田建设项目、农业社会化服务项目、土地综合整治项目、家庭农场培育项目等外部资源,将项目实施与农地细碎化治理有效结合,发挥政策集成效应,为农地治理提供有力的外部支持;另一方面,积极整合村社内部政治精英和社会精英资源,如村委干部、村小组组长、党员等,组建“小田并大田”领导小组,发挥内部资源在资源承接落地、居间协调、促成集体行动等方面的独特作用。

### 四、“小田并大田”的实施路径探讨

上述分析表明,“小田并大田”作为农地细碎化治理的重要模式,已取得显著成效,可为其他地区改革实践提供有益借鉴。那么如何有效推进“小田变大田”,有哪些可行的实施路径?结合三个案例及各地探索实践,本研究将其实施路径总结为三条:项目结合路径、新型经营主体引领路径和互换并地路径。

#### 1. 项目结合路径

“小田并大田”改革需要大量人力、物力和财力投入,仅依靠村社内部资源很难大规模实施,因此必须与政府相关项目相结合。具体而言,应将“小田变大田”作为高标准农田建设、土地整治、农业生产大托管、旱改水等项目的重要内容,加强一体化规划与统筹实施。从各地实践来看,与农业农村发展相关的支持项目相结合,是“小田并大田”较为普遍且成效显著的实施路径。例如,安徽省淮北市将“小田并大田”融入高标准农田建设项目,通过整合涉农项目资金开展农地细碎化治理,使实施区域田块平均面积由2.6亩增至7.2亩,田块数量下降63.4%<sup>⑤</sup>。安徽蚌埠市怀远县将农业生产大托管与“小田并大田”有机结合,既实现了耕地集中连片,也促进了农户与村集体双增收<sup>[26]</sup>。

#### 2. 新型经营主体引领路径

新型经营主体是推进规模化经营和现代农业发展的核心力量,在资本、技术等方面具有优势,同时对土地要素也具有优质、集中和连片的内在需求。因此,引入家庭农场、种粮大户、农业企业等新型经营主体开展“小田并大田”改造,是另一条重要实施路径。在该路径中,新型经营主体兼具投资主体和建设主体双重身份,有助于避免施工与监理单位之间的合谋问题,保障项目质量。同时,其投资方向明确、规模化经营优势突出,这也为提升“小田并大田”改革绩效提供了保障。实践表明,新型经营主体引领路径同样取得了良好效果,例如可以显著降低农地细碎化程度、促进农地规模流转以及改善农户生计资本等<sup>[27,28]</sup>。

#### 3. 互换并地路径

农户在自愿互信基础上通过互换土地方式使“一户多块田”转变为“一户一块田”,解决了耕地地块分散、耕作不便乃至撂荒等问题。在当前实践中,互换并地路径最为普遍,也是政策倡导的耕地细碎化治理途径之一。这种路径主要在村社内部主体间进行,交易双方彼此熟识,能够充分利用熟人社会中的社会关系和资源,节约交易成本,达成共识。三个案例中均包含互换并地路径,有效促进了细碎地块的整合,助力实现“一户一块田”。

需要说明的是,上述三条路径并无优劣之分,它们之间的关系既可以是替代关系,也可以是一类为主导、其他路径并存的共生关系,抑或是三条

路径的融合发展。关键在于因地制宜,选择适合本地实际的具体实施方式。

## 五、结论与政策建议

农地细碎化制约着我国农业规模经营和农业强国建设,因此推进农地细碎化治理十分迫切。本文聚焦“小田并大田”农地细碎化治理模式,对其推动动因、实现机制及实施路径进行系统分析。研究结论包括:第一,“小田并大田”具有必要性和可行性。其必要性体现在农地细碎化制约农业规模经营、生产绩效提升和农业绿色发展;其可行性表现为农户土地整合意愿增强、土地确权奠定权属基础以及多元政策提供制度保障。第二,“小田并大田”能有效破解农地细碎化治理面临的资源、组织和实施困境,并取得农地集中与规模经营、农业节本增效、耕地面积增加以及乡村治理能力提升等多重成效。第三,“小田并大田”的有效实施需要相应的机制保障,具体包括规划引导机制、社会化服务支撑机制、集体统筹机制和资源整合机制。第四,项目结合路径、新型经营主体引领路径以及互换并地路径是未来推进“小田变大田”,治理农地细碎化的可行路径。

研究表明,通过“小田并大田”治理农地细碎化具有可行性,并能产生多重治理效果。但需注意,由于地方制度建设、资源禀赋、主体政策认知与执行能力等方面存在差异或不足,“小田并大田”在推进过程中也面临一定的风险挑战,主要表现为:农地地力和产能评估不科学导致农户利益受损,规模经营破坏生物多样性和增加生态风险,农地治理后新增耕地利用及收益分配不合理,确权确股不确地导致流转主体违约后农户维权困难,以及农地治理后流转租金上涨挤压经营主体利润空间,等等。这要求各地在开展“小田并大田”改革时综合考虑自然环境、社会环境、制度环境,系统谋划、理性推进,既要重视改革对规模经营和现代农业发展的积极作用,也需关注其可能产生的负面影响。不过不可否认,“小田并大田”作为治理农地细碎化的有益探索,在实践中所展现出的划定分区、集体统筹、社会化服务支撑、承包权不动和经营权流转等创新举措,对深化农业规模经营(土地规模经营和服务规模经营)理论、丰富农村基本经营制度的实现形式、拓展村社集体“统”的功能内涵等方面具有重要理论意义。基于此,本文提出如下政策建议:

一是以划定分区为抓手推进农地细碎化治理。结合不同类型农户的种植需求,可划定“自种区”“流转区”和“预留区”。“自种区”用于保障小农户的经营需求,“流转区”旨在吸引和培育家庭农场、种植大户等新型经营主体,实现土地集中连片和规模化经营,“预留区”则为进城农户返乡务农提供空间。由于我国地域差异明显,不同地区在推行分区管理和农地细碎化治理时应各有侧重。平原地区农地治理条件相对成熟,可在高标准农田建设等基础上稳步推进分区划定和管理;丘陵山区农地综合治理条件相对不足,当前应主要通过农田宜机化改造逐步缩小耕地质量差异,提高耕作便利度,并在此基础上引导农户通过互换并地等方式逐步解决农地细碎化问题。

二是推动农地治理由政府主导向多主体协同转变。单纯依靠政府行政推动农地治理容易面临农户参与积极性不高、重建设轻管护等问题,整体效果有限。因此,应推动形成村社集体、新型经营主体、村社精英等多主体协同参与的治理格局。关键在于明确各主体的功能定位,发挥各自比较优势:政府部门主要负责政策制定与制度供给,优化土地综合整治、高标准农田建设等政策安排,并可以承包地二轮延包为契机,围绕农地细碎化治理目标完善相关制度与方案,为农地治理提供政策支持;村社集体应发挥组织动员与统筹协调作用,降低组织成本与交易成本;新型经营主体应依托资源和资本优势,既推动农地治理顺利实施,也作为治理后集中连片耕地的重要承接主体加以重点培育;村社精英群体则可发挥示范引领作用,借助其权威与声誉提升农户参与积极性。

三是加强农地治理资源的整合与集成。应统筹整合高标准农田建设、土地综合整治、耕地保护补偿激励等项目或政策资源,形成政策集成效应,并将这些项目与农地细碎化治理实践相结合,进行整体规划与实施。通过发行政府专项债券、引入新型经营主体等社会资本以及将集体经营性建设用地收益定向倾斜等方式,拓宽农地细碎化治理的资金资源渠道。同时,整合服务资源,强化社会化服务的支撑作用,如通过组建服务联盟、服务联合体等组织形式,加强服务主体间的协作,降低服务交易成本,提升服务供给能力;借助数字赋能、技术赋能等手段,加强个体农机户、农服企业、集体组织以及家庭农场等不同类型服务主体的能力建设,促



进分工协作,构建覆盖产前、产中和产后全产业链的农业社会化服务体系。

#### 注释:

- ① 数据来源:《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:亭湖区案例资料来源于实地调研和部门访谈。笔者所在团队负责人曾担任亭湖区改革辅导专家,团队全程参与亭湖区多个村的“小田并大田”改革工作,收集了丰富的案例资料。蒙城县和榆阳区的案例资料来源于地方政府网站、权威新闻媒体报道,例如《人民日报》《中国改革报》《安徽日报》《陕西日报》等,不同来源的资料相互补充、印证,保证了案例资料的准确性和完备性。
- ③ 江苏省农村产权交易信息服务平台《我省这项改革被中央1号文件吸收》,2023年2月20日, <http://www.jsnc.gov.cn/xwzx/xwdt/2023/02/20091553719.html>。
- ④ 实践中发挥组织作用的有村委会、村集体经济组织和村民小组等,本文将这些统称为村社组织。
- ⑤ 安徽省农业农村厅.小田变大田的安徽探索.<http://nync.ah.gov.cn/snzx/zwxxi/56522621.html>。

#### 参考文献:

- [1] 崔宝玉,马璐,王孝璠.土地经营规模、农社交易关系与合作社增收效应[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2025,26(1):1-12.
- [2] 郑淋议,陈紫薇.耕地细碎化对农户耕地撂荒的影响及其治理优化[J].地理研究,2024,43(1):200-213.
- [3] 张毅,刘同山.农地细碎化的影响及其治理——基于中国乡村振兴调查(CRRS)数据的分析[J].农村经济,2024(5):55-65.
- [4] 王亚辉,李秀彬,辛良杰.耕地地块细碎程度及其对山区农业生产成本的影响[J].自然资源学报,2019,34(12):2658-2672.
- [5] WANG Y H, LI X B, LU D, et al. Evaluating the impact of land fragmentation on the cost of agricultural operation in the southwest mountainous areas of China[J]. Land use policy, 2020, 99: 105099.
- [6] 赵小睿,张光宏.耕地细碎化背景下农户地块整合分析——以河南省粮食主产县为例[J].农业技术经济,2018(4):44-53.
- [7] 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.
- [8] 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(2):88-96.
- [9] 陈振.农地流转风险:国内外研究进展、述评及改进[J].农业经济问题,2021(6):76-88.
- [10] 魏广成,孔祥智.“小田并大田”改革的生成逻辑、实践路向与政策价值——基于完善农村基本经营制度的视角[J].经济学家,2024(6):107-116.
- [11] 万莹莹,吴文俊,王玉斌.农地连片经营的理论逻辑

和实践探索——以淮南市“小田并大田”为例[J].经济学家,2025(3):118-128.

- [12] 杨昭熙,杨钢桥.农地细碎化对农户农地流转决策的影响研究[J].中国土地科学,2017,31(4):33-42,79.
- [13] 曹铁毅,邹伟.规模农户服务供给对农户服务获取的影响——作为内生型服务主体背景下的考察[J].农村经济,2023(9):126-135.
- [14] 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.
- [15] 卢华,胡浩.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[J].农业技术经济,2015(7):4-15.
- [16] 文高辉,王夏珂,胡贤辉,等.耕地规模、细碎化对化肥面源污染的影响[J].中国生态农业学报(中英文),2023,31(7):1081-1093.
- [17] 李昊,银敏华,马彦麟,等.种植规模与细碎化对小农户耕地质量保护行为的影响——以蔬菜种植中农药、化肥施用为例[J].中国土地科学,2022,36(7):74-84.
- [18] 李卫,薛彩霞,姚顺波,等.农户保护性耕作技术采用行为及其影响因素:基于黄土高原476户农户的分析[J].中国农村经济,2017(1):44-57.
- [19] 张婷,穆月英.农地细碎化对农户节水技术采纳的影响[J].农业现代化研究,2024,45(5):873-885.
- [20] 张成鹏,张雅欣,王亚军,等.村组内土地禀赋差异会影响农户“一户一田”实施意愿吗——基于山东省468份调查问卷的实证分析[J].中国农业大学学报,2022,27(5):280-289.
- [21] 纪月清,杨宗耀,方晨亮,等.从预期到落地:承包地确权如何影响农户土地转出决策? [J]. 中国农村经济,2021(7):24-43.
- [22] 郑淋议,李烨阳,钱文荣.土地确权促进了中国的农业规模经营吗?——基于CRHPS的实证分析[J].经济学(季刊),2023,23(2):447-463.
- [23] 周旭海,罗崇佳.农机服务市场发育如何影响耕地撂荒:理论分析与实证检验[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2023,24(5):18-26,46.
- [24] 赵晓峰,陈义媛,周娟,等.农业现代化的中国道路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(5):120-133.
- [25] 孙新华.土地经营权整合与土地流转路径优化[J].经济学家,2023(3):120-128.
- [26] 方斌杰.怀远县“一户一块田”改革实践研究[D].蚌埠:安徽财经大学,2022.
- [27] 谢金华,杨钢桥,许玉光,等.农地整治对农户收入和福祉的影响机理与实证分析[J].农业技术经济,2020(12):38-54.
- [28] 张超正,杨钢桥,陈丹玲.不同模式农地整治对农民生活满意度的影响差异研究——基于生计资本总量和结构的中介效应分析[J].长江流域资源与环境,2020,29(6):1462-1472.

责任编辑:李东辉