

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

□万莹莹 □吴文俊 □王玉斌

实现农地连片经营是现代农业发展的重要内容。本文以淮南市“小田并大田”实践为例,探讨如何有效实现农地连片经营。研究发现,通过承包权不变、经营权流转,以行政村为单位成立以新型农业经营主体为核心的农事服务中心,促成土地规模经营和服务规模经营相结合,实现农地连片经营。但是,要充分考虑小农户和新型农业经营主体的异质性,因地制宜制定差异化的政策措施,引导不同主体优化行为选择,实现个体理性和集体理性的统一。研究表明,应健全承包地经营权流转管理服务制度,推动先进生产要素与连片农地创新配置,提升农业新质生产力并延伸农业产业链;同时,将新型农业经营主体扶持政策同联农带农助农增收相结合,逐渐将小农户纳入农业产业分工体系,保障小农户在农地连片经营中的合理收益,实现农地连片经营有效推进。

关键词:小农户;集体行动;农地连片经营;新质生产力

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003—5656(2025)03—0118—11

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2025.03.003

引言

土地是农业发展的关键要素,与农民利益紧密相连。解决土地细碎化问题是推进现代农业发展的重要内容。2023年“中央一号”文件明确提出,“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”。同年7月,农业农村部进一步印发《关于稳妥开展解决承包地细碎化试点工作的指导意见》,为加快推进“小田并大田”提出具体要求。2025年“中央一号”文件再次强调,健全承包地经营权流转管理服务制度,为规范农地连片经营奠定基调。全国各地积极探索由“小而散”的家庭经营转向农地连片经营创新发展。

家庭是一个特殊的利益共同体,具有稳定性和代际继承关系,其内部信息不对称等问题鲜有,家庭经营成为农业发展最适宜的经营组织方式^[1-3],但是农业生产的自然属性使得家庭出现季节性剩余劳动力。1985年,政策上默许土地在集体组织内流转,农村开始出现专业户、重点户、专业户联合体等农业经营主体^{[4][15-19][5137-38]},开启农地连片专业化经营。20世纪90年代,“潍坊模式”以契约形式将农业企业嵌入农户家庭经营体系^[6],农村合作经济组织和农村专业技术协会等非营利性的中介组织成为沟通农户和农业企业的桥梁^[7-8],进而探索开展农地连片社会化经营。农户与农业企业不均衡的市场力量,导致机会主义行为和敲竹杠等履约风险产生,因此农户合作经营快速发展,提高了农户市场话语权^[9],实现了农地

基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目“中部地区小农户和现代农业发展的有机衔接:路径选择与政策设计研究”(19YJA790056);农业农村部农村合作经济指导司委托项目“开展农业社会化服务片区交流活动”(2023405)

作者简介:万莹莹,中国农业大学经济管理学院博士研究生;吴文俊,安徽省发展和改革委员会安徽省经济研究院研究实习员;王玉斌(通讯作者),中国农业大学经济管理学院教授、博士生导师。

连片合作化经营。2013年,家庭农场和专业大户正式取代了专业户和重点户^[10],推动农地流转和促进农业产业分工协作,涌现出以“农户+家庭农场+合作社+企业”为主要形式的农业经营组织模式,开启了农地连片联合化经营^[11]。由此可见,改革开放以来,虽然农业经营主体和农业经营组织模式分别呈现多元化、多样化发展趋势,但是农地经营仍是以“小而散”的家庭经营为主,没有改变单块农地经营规模小和单个农户家庭经营农地分散的问题。

农业经营主体多元化是农业向现代化演进过程中的必然现象,也是农业经营组织创新的重要内容^[12]。随着现代农业的深入发展,农户家庭经营暴露出其自身局限性,即规模小、半自给、兼业化等^[13-15],同时农户在农业生产经营上还普遍面临高经营成本、高经营风险、高环境约束、低信息对称、低经营合作、低经营素质等“三高三低”的发展困境^[16],无法分享现代市场经济分工收益、缺乏市场竞争力和抗风险能力。农户的兼业化、离农化趋势越演越烈,“谁来种地”成为农业经营的重要议题,亟待在农户家庭经营的基本经营形式上,结合农业生产经营的需要,演绎出不同类型的经营组织。近几年,农业社会化服务快速发展,涌现出各种农业服务主体,推动了农业经营组织创新发展,改善了农地细碎化问题,成为小农户衔接现代农业的重要路径^[17]。

综上可见,现有文献主要围绕“谁来种地”开展研究,更多关注农业经营主体的发展,鲜有文献探讨“种什么样的地”的问题。本文以安徽省淮南市“小田并大田”为例,基于新集体行动理论,构建了“制度-行为-组织-效果”逻辑分析框架,重点探讨淮南市如何通过组织创新有效实现农地连片经营,回答了“谁来种地”和“种什么样的地”两个问题。本研究边际贡献有以下三点:一是把农业经营主体的异质性纳入集体行动分析框架,将农业经营的个体行动推向符合中国农业服务化和社会化发展趋势的集体行动,扩展了集体行动理论的适用场景,打破了传统集体行动理论中个体同质化的理论假设。二是将“小田并大田”的制度创设作为集体行动的外部冲击,并通过正义规制约束集体行动中的个体行为,从而丰富了集体行动理论。三是总结淮南市“小田并大田”的实践经验,为其他地区解决农地细碎化问题、实现连片经营提供参考借鉴。

一、理论分析框架

(一)集体行动失灵和农地细碎化的历史渊源

改革开放之前,农户无差异进入无退出机制的生产队,统一参与劳作和平均分配,集体生产经营中劳动质量与收入分配之间没有直接关系;农户在集体行动中缺乏有效的监督和激励机制,使得部分农户的边际负效用等于生产队的边际产出而不是他所能分到的那部分边际产出,集体行动中“搭便车”现象成为常态带来较大的负外部性,导致农户有效劳动供给严重不足,人民公社制度长期以这种低效率的资源配置方式维持生产队内部“纳什均衡”^[18]。20世纪70年代末,中国粮食短缺现象(排除1959—1961年三年国民经济困难时期)达到了新中国建立以来的顶峰,制度的运行成本和风险远远高于制度潜在收益^[19]。制度供给难以均衡农户的粮食需求,粮食短缺背景下农户开始挑战这种低效率的资源配置制度,自发地组织生产责任制探索,集体行动失灵撕开了农地集体经营的口子。奥尔森发现,规模对集体行动具有重要影响,规模越大,机会主义行为和“搭便车”现象就越多,集体行动的效果也就越差^[20],人民公社制度下生产队是最基本的经济核算单位^[21]^[26-27]，“搭便车”现象非常严重。改革开放初期,农业基本经营单位由人民公社制度下的450万个生产队变成2亿多个农户家庭^[22],农户承包地变得“面积小、地块多、分布散”,土地确权后全国农户户均承包地面积不到7.5亩,地块数多达5.5块^[23]。可见,将农户统一纳入农地集体经营,忽视农户个体贪婪激励将会使集体行动失灵,最终导致农地细碎化。

(二)个体行为异质性和农地连片经营的发展趋势

农户对外界环境的感知会形成差异化认知,结合自身主观的意志判断,形成自身的行动逻辑。农户在家庭经营中,农业劳动力配置会结合年龄、性别、技术等因素综合考量,在家庭内部形成农地经营的“局部均衡”。但是,农业机械的大量投入和农业社会化服务的快速发展,实现了机械和资本对农业劳动力的替代^[24-25],越来越多的农户开始非农就业,改变了家庭劳动力配置结构^[26],打破了农户家庭经营的“局部均衡”,逐渐出现离农化、兼业化、专业化的变化趋势,使得细碎的农地通过流转、托管、赠予亲友耕种等方式,由多个农户经营统一于一个农业经营主体,或者由多个农业服务主体嵌入一个农户家庭,农户家庭经营的“局部均衡”向扩大的“局部均衡”转变,或者说,不同农业经营主体嵌入或取代农户家庭经营,形成一种以土地经营权转让为核心的新的“局部均衡”。因此,农户由细碎化家庭经营向农地连片经营转变的集体行动中偏好和需求不同,农户参与集体行动的积极性和行动选择具有较大差异。农户个体行为的异质性加快农户分化和重新配置农户家庭劳动力就业结构,使得农地连片经营成为农业发展的重要趋势。

(三)传统集体行动理论的局限性

传统集体行动理论以“个体是同质的自利者”为假设条件,没有将个体异质性纳入集体行动的分析框架,忽视了个体会基于自身异质性表现出自利者、利他者、中间者的特征。有学者试验验证了集体行动中的个体行为与外部环境发生交互,外部环境的变化和个体行为的异质性会导致个体差异化的行为选择,从而影响集体行动效果^[27-28]。传统集体行动理论认为个体理性无法走向集体理性,把集体行动中相互影响的个体行为变化过程臆想为脱离任何个人而自主运作的集体行动,将集体逐渐抽象化,去除集体行动中的个体异质性和外部环境影响,将个体的存在仅仅作“数量”单位,认为消极的个体理性和集体理性无法实现最优的利益均衡^[29-30]。实际上,个体在集体行动中的作用不仅表现为对集体行动结果的影响,还会改变构成集体的组织结构,由此可见,个体异质性对集体行动的影响贯穿集体行动的始末。

实施“小田并大田”是农地由细碎化向连片经营转变的制度安排,打破了原有农业经营模式的路径依赖和历史锁定。小农户和新型农业经营主体作为集体行动的原子单位,他们在农业经营目标、经营方式、经营规模、经营投入、经营能力等方面存在较大差异,在推行“小田并大田”时,不同个体的行为选择都会存在差异,这种差异直接影响“小田并大田”的实施效果。因此,传统集体行动理论忽视了个体异质性和外部环境冲击,考察个体行为选择对集体行动的影响将不再适用于“小田并大田”的理论分析。

(四)基于新集体行动理论的“制度-行为-组织-效果”分析框架

新集体行动理论综合考虑个体异质性和外部环境冲击对集体中个体行为选择的影响,进而影响集体行动效果。新集体行动的理想状态是集体中的个体能够促成资源配置的帕累托最优,从而拥有共同的获利机会,并且这种获利机会通过正义规则摒除个体贪婪激励^[31]。新集体行动理论并不是否定个体理性,而是在肯定个体行为的自利倾向后,通过正义规制来打破个体行为的贪婪激励,这个正义规制就是对集体行动中的个体行为约束,包括法律、法规、行业标准、合同等正式制度和道德、伦理、风俗、舆论等非正式制度。肯定集体行动的个体异质性与约束集体行动中个体异质性选择并不矛盾,对个体异质性选择进行约束,是在承认个体主义方法论的前提下,对集体行动的目标趋向造成消极影响的个体行为进行干预,或者说对以损害集体行动利益换取个体利益的个体行为进行制止。新集体行动理论以传统集体行动理论为基础,突破“个体理性无法走向集体理性”的研究结论,赋予集体行动理论新的时代内涵。

“大国小农”的国情农情阻碍了农地连片经营,农户的不同特征、特性阻碍了农地连片经营的集体行动^[32],依靠农户内生动力难以推进农地连片经营。通过推行“小田并大田”,将政府意志嵌入不同农业经营主体的农地经营中,改变原有的农地经营模式,从而在农村形成新的农地经营关系,就是将多个局

部均衡或多重均衡统一为一个一般均衡。本研究以传统集体行动理论为基础,突破集体行动中个体的同质化,肯定制度环境的外部冲击,提出用新集体行动理论解释“小田并大田”的实践逻辑,构建了“制度-行为-组织-效果”的逻辑分析框架。如图1所示,分析框架中:(1)制度是指在坚持农村基本经营制度的前提下,政府为了推动农地连片经营,推行“小田并大田”以及相应的配套政策措施。(2)行为是指农业经营主体在感知到农地连片经营的政策变化后,农业经营主体基于自身的异质性和成本收益的考量,进行不同的行为选择。(3)组织是指农村原有的农业生产关系受到外部冲击后进行调整,最终会在均衡不同主体间利益的过程中形成新的组织。(4)效果是指“小田并大田”的实施打破农村原有的农地经营均衡状态,对农业经营主体和当地农业经济发展均产生影响。

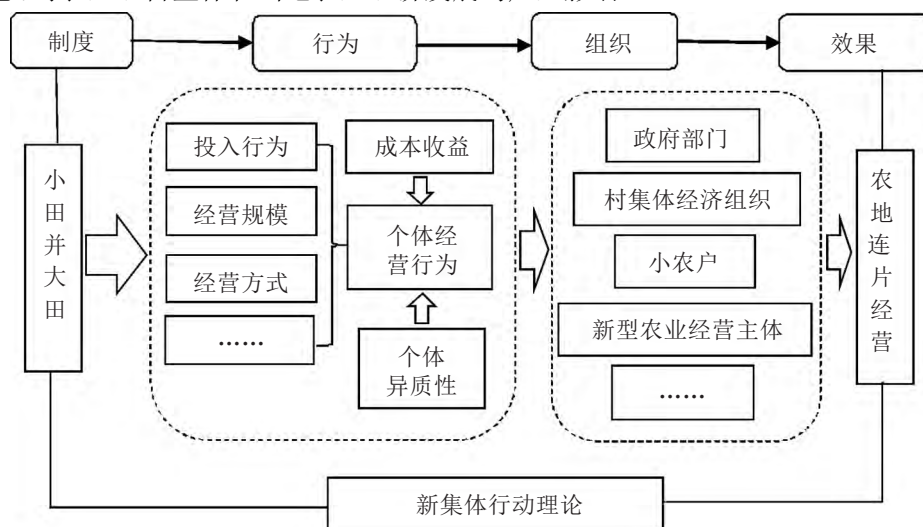


图1 基于新集体行动理论的“制度-行为-组织-效果”分析框架

二、案例选取

(一)案例选取

淮南市地处江淮分水岭和中国南北分界线,淮河以北以平原为主,淮河以南以山地丘陵为主。粮食作物以水稻和小麦为主,两季轮作,是我国重要的粮食主产区之一。但是,调研发现淮南市户均耕地面积只有4.35亩,农户依托淮河发达水系春夏种植水稻,秋冬旱冻灾害频繁,农户不愿意种植冬小麦,导致水稻收成之后,70%以上农地成为“冬闲田”;当地农村青壮年劳动力外出务工,农业生产以50—70岁的劳动力为主,现代农业生产技术应用采纳率较低,农地抛荒和农业生产滞后是淮南市农业发展面临的主要问题。为了突破农业发展瓶颈,2019年,淮南市开展“小田并大田”试点,实现农地连片经营,推动先进农业生产要素创新配置,促进农业新质生产力形成和建立新型农业生产经营关系,推动了当地农业经济快速发展,淮南市的实践探索得到农业农村部等相关部门广泛认可,其实践经验被多家权威媒体宣传报道。课题组先后于2023年7月、2024年8月和2025年2月在淮南市深入开展调查研究,走访各个县(区),考察了店集村等多个村庄,认真总结淮南市“小田并大田”的典型做法。

(二)案例呈现

第一,试行阶段(2019年9月—2020年9月)。2019年9月,淮南市印发《关于支持凤台县提升农业生产性服务探索农业经营体系创新助推现代农业发展试点的意见》,根据文件要求在凤台县3个行政村推行“小田并大田”的农业经营组织创新探索,选取午季水稻、平整8000余亩农地、创建农事服务中心,改变“小而散”的农户家庭经营模式。当年第二季水稻亩均产量和经济效益明显提高,“小田并大田”的

农业经营组织创新探索工作得到当地农户和淮南市各级政府部门的广泛认可。

第二,试点阶段(2020年9月—2021年8月)。淮南市扩大试点范围,以本村的抛荒地、“冬闲田”、荒废的沟塘拐角地为主进行农地整理。2020年9月,农业农村部合作经济司来淮南市开展实地调研,对淮南市的做法给予充分肯定^[3],人民日报、农民日报等多家媒体对淮南市“小田并大田”的经验做法进行宣传推广。淮南市农地连片经营的创新做法入选2021年度“中国改革二十大案例”和“安徽省十大改革案例”。

第三,推广阶段(2021年8月—2023年1月)。经历三个季度的试点后,参与试点的行政村农业经济取得实质性进展,农业农村部向全国推广淮南市农业生产经营的组织创新模式。2021年8月,中共淮南市委办公室和淮南市人民政府办公室联合印发《关于进一步推进农业生产大托管改革试点工作的意见》,支持淮南市各地全面推行。2022年,安徽省科技厅和农业农村厅等相关部门到淮南调研试点情况,并在全省进行宣传推介。

第四,完善阶段(2023年1月至今)。淮南市在逐步扩大试点范围和得到各方关注的同时,也不断完善试点工作。2023年初,淮南市农业农村局印发《农村土地承包经营权电子证照发放工作试点实施方案》,对标2014年土地承包经营面积,借助卫星遥感技术对“小田并大田”后的土地赋予空间坐标信息,解决“小田并大田”后土地承包面积争议问题。淮南市还积极吸引外地的农业社会化服务主体参与农地连片经营,打破以当地经营主体为主的区域垄断,提高淮南市农业社会化服务整体水平。

(三)淮南市“小田并大田”具体做法

淮南市推行“小田并大田”,以农事服务中心为纽带,通过托管合同和服务合同,打破农村原有的农地经营均衡,将分散经营的农业经营主体统一起来,建立以服务本地土地规模经营为主的现代农业合作组织,国有控股的安徽农管家农业科技发展服务股份有限公司(以下简称“农管家服务公司”)为农事服务中心提供全产业链条的农事服务,形成了新的农地生产经营关系。同时,淮南市各级政府及其相关部门对不同主体间的合同签订、农事服务中心的建立与运行、农管家服务公司的经营等进行监管,具体内容如图2所示。

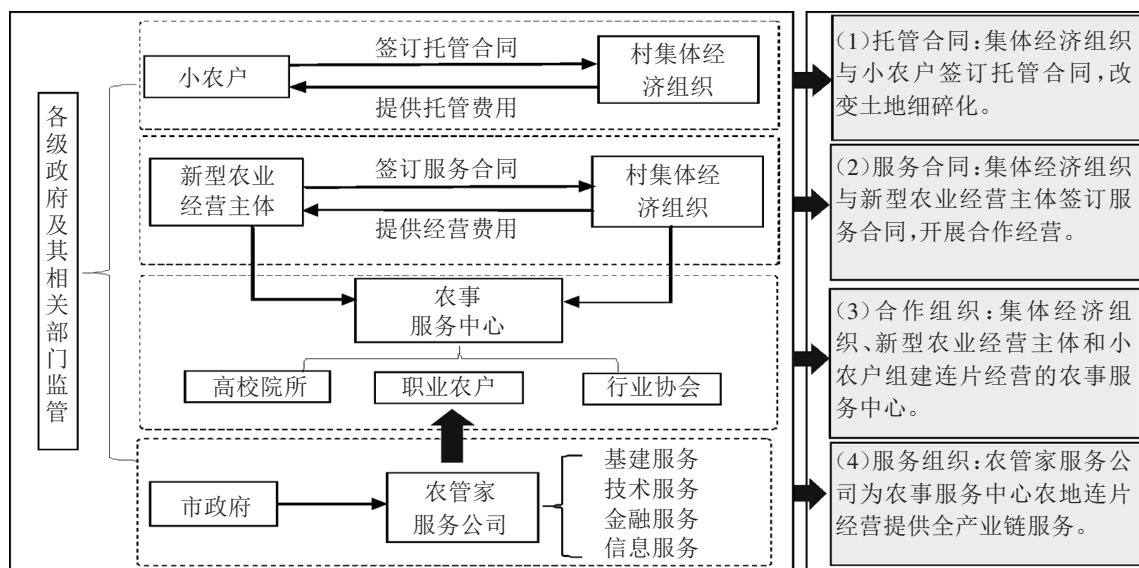


图2 淮南市“小田并大田”的运行架构

签订托管合同,进行农地连片整理,回答“种什么样的地”的问题。在农户自愿基础上,村集体经济

组织将农户土地进行托管,双方签订土地托管合同,合同规定了土地的面积、位置、托管费用(300—500元/亩)、托管时间(至少5年以上)、利润分配标准(村集体经济组织、农户和新型农业经营主体按照2:3:5)等内容,将分散的土地经营权集中起来,通过田块合并、坟墓迁移、土地平整、设施配套,消除细碎田地及一些荒废的沟塘拐角地等,将田地整理成块,平均面积30亩左右,实现“埂相通、渠相连、田成方、旱能灌、涝能排”的现代农业发展模式。试行和试点期间,淮南市田地整理由政府组织完成,后期的田地整理主要是农业经营主体在集体经济组织的协调下完成。

签订服务合同,明确农地连片经营的责任主体,回答“谁来种地”的问题。村集体经济组织以本村新型农业经营主体为主,将托管的土地交给新型农业经营主体经营,在乡镇人民政府的监督审核下签订服务合同。服务合同明确村集体经济组织为新型农业经营主体提供信贷衔接服务、支持政策信息服务、保障合约内土地稳定性和协调村民等各项服务,村集体经济组织发挥沟通小农户和新型农业经营主体的桥梁纽带作用,新型农业经营主体成为“谁来种地”的责任主体。

成立农事服务中心,改变原子式的农地经营组织模式,提升农业新质生产力和建立新型农业生产经营关系。新型农业经营主体原有的小型农业机械设备不适用农地连片经营,面临着技术转型、农机设备更新、农事服务市场需求快速扩张等转型压力。为了使新型农业经营主体快速适应“土地规模经营+服务规模经营”的农业生产变化,淮南市各地新型农业经营主体“聚众合力”建立农事服务中心,政府提供资金、技术、人才等支持,小农户参与农业产业分工。村集体经济组织通过集体资产入股形式参与农事服务中心的生产经营,并发挥“统”的作用为农事服务中心提供服务。

成立农管家服务公司,为农地连片经营提供保障,促成农地连片经营。农管家服务公司是服务于淮南市“小田并大田”全过程、从事农业社会化服务业务的平台企业。不同于其他农业社会化服务企业,农管家服务公司是国有控股,兼具政策的导向性和遵循市场的规律性,不参与具体农事服务环节,而是依托农业生产大托管信息化平台促成农事供需双方有效衔接。淮南市依托农管家服务公司为农事服务中心提供金融服务、信息服务、技术服务、基建服务等,成立全国首家农业大托管人才智库,集聚30名农业全产业链各个环节的专家人才,成为淮南市农地连片经营的“智囊团”。

三、案例分析

(一)淮南市“小田并大田”的制度安排

“小田并大田”是在不改变土地集体所有和土地承包权农户家庭所有的前提下,放活土地经营权。2014年6月,淮南市启动农村土地承包经营权确权登记颁证工作,解决了农户间土地面积不准和空间位置不明等问题,巩固了农户的土地承包经营权。2023年,淮南市启动农村土地承包经营权电子证照发放工作,将“小田并大田”后的土地进行电子取照、按户匹配承包经营权确权范围和位置,由农户确认无误、村镇审核、市级抽查后,最后统一录入农管家服务公司大托管服务平台和“皖事通”,彻底解决“小田并大田”后农户承包经营权权属范围不明确的问题。同时,撤埂并田后新增的耕地面积收益,统一用于本村的“小田并大田”。淮南市联合多家银行和保险机构,设立低息的“托管贷”“保单质押”和创新农业保险产品,降低新型农业经营主体的投入成本和分散农业生产经营风险。为鼓励新型农业经营主体使用大型农业机械,淮南市财政提供贷款贴息服务。鼓励以行政村为单位成立农事服务中心并延长农业产业链条,将部分小农户培育成职业农民和参与非农就业,拓宽小农户就业渠道,避免小农户陷入失业困境。当然,编制和签订托管合同、服务合同,依托政府背书大大降低了小农户、村集体经济组织、新型农业经营主体间的合同违约率,进一步稳固不同主体间的利益关系。

由此可见,淮南市在坚持家庭联产承包责任制的基础上,推行“小田并大田”的制度安排,通过配套

政策措施加强了不同主体间的利益联结,为引入先进的农业生产技术和农业机械设备,实现土地规模经营奠定基础;还引导农户家庭经营向新型农业经营主体为代表的服务经营转变,推动了土地规模经营和服务规模经营有机结合。

(二)淮南市“小田并大田”的个体行为

如图3所示, U_1 和 U_2 分别表示新型农业经营主体和小农户在农业生产经营中获得的效用, mn 曲线和 $m'n'$ 是“小田并大田”前后集体行动的帕累托效率边界, OF_1 和 OF_2 分别是“小田并大田”前后实际资源配置方向, E 和 E' 分别是“小田并大田”前后集体行动中资源最优配置后个体利益最大化点, G 是“小田并大田”前集体行动中不同市场主体的实际利益分配点。淮南市在“小田并大田”实施之前,在 mn 曲线的约束下小农户和新型农业经营主体在农地经营多次博弈中,小农户经营面积小、投入成本低、农业生产机会成本高等原因,使得农业生产经营中小农户获得的效用低于新型农业经营主体获得的效用,按照 OF_1 的方向配置农地经营资源。 $G(b,c)$ 与 $E(b',c')$ 相比新型农业经营主体增加的效用等于小农户的效用损失,由此可见“小田并大田”实施前,小农户在与新型农业经营主体在博弈中处于弱势地位。淮南市在“小田并大田”实施后,农业生产水平提高使得农地经营的整体效用提升, mn 曲线向 $m'n'$ 曲线移动,小农户和新型农业经营主体在农地经营的集体行动中,小农户获得稳定的托管费用且不低于“小田并大田”前的收益;新型农业经营主体通过扩大经营规模和改进经营方式,获得农地经营的规模经济和范围经济。因此,“小田并大田”后小农户和新型农业经营主体按照 OF_2 的方向配置农地经营资源,即小农户和新型农业经营主体在 $E'(a,b)$ 获得最优效用。

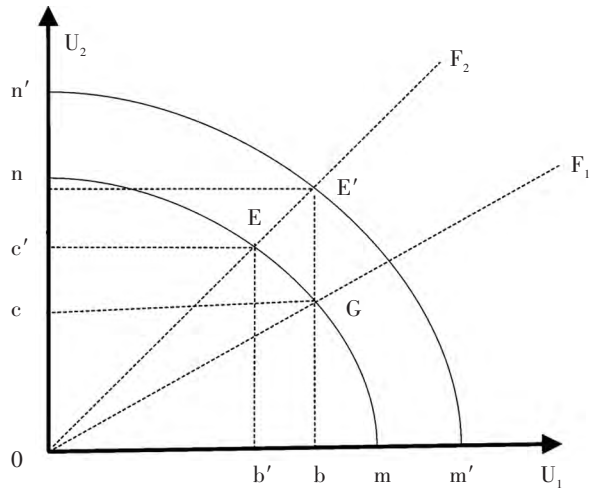


图3 淮南市“小田并大田”前后个体行为分析(a)

淮南市在“小田并大田”实施之后,小农户和新型农业经营主体在农地经营的集体博弈中没有沿着 OF_1 的方向配置农地经营资源(见图3),主要因为相关的正义规制摒除了个体的贪婪激励。如图4所示, OF 是成本收益等值线, y_1 和 y_2 是“小田并大田”前后收益曲线:淮南市“小田并大田”实施前,理性的小农户农业生产的机会成本高于集体行动中个体农业收益,小农户和新型农业经营主体在集体行为选择中会出现贪婪激励,小农户不愿自主承担农业经营费用 $S_{Oc_{1HE}}$,出现兼业化和离农化现象,新型农业经营主体基于专业化经营,能在 S_1 范围内获得规模经济和范围经济。淮南市“小田并大田”实施后,成立农事服务中心,改变了细碎化的农地经营模式,形成正向吸引和鼓励,将农地经营集体行动效用曲线由 y_1 移动到 y_2 ;采取免息、

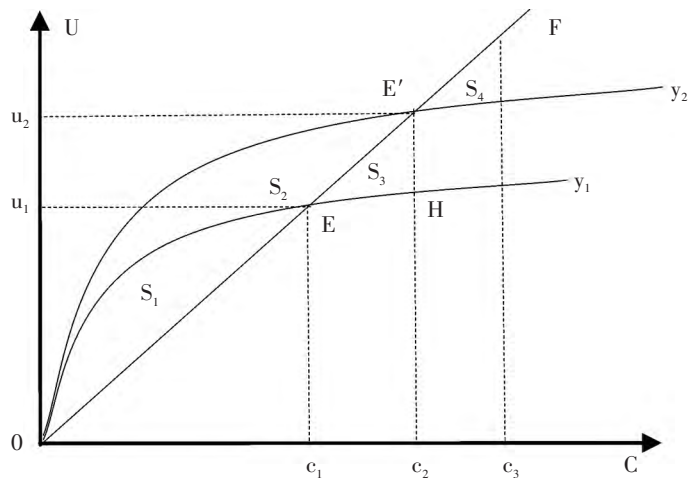


图4 淮南市“小田并大田”前后个体行为分析(b)

低息、补贴、保险、培训职业农民、提供技术指导等支持政策,降低了农业经营主体的投入成本,政府补偿性的政策措施提高了农业经营主体对农地连片经营的未来预期(成本<收益),促使农业经营主体的预期成本由 c_3 下降到 c_2 。同时,以行政村为边界建立的农事服务中心,通过非正式制度能够在小农户和新型农业经营主体间形成有效的监督机制,从而规制农业经营主体的贪婪激励,将小农户和新型农业经营主体统一于农地连片经营的集体行动中,即图4中 S_2 范围内。

由此可见,淮南市基于小农户和新型农业经营主体的异质性推行“小田并大田”,以契约形式稳定农户收益打破贪婪激励,通过政府补偿性政策降低新型农业经营主体的农地经营成本,提高新型农业经营主体的经营收益打破其贪婪激励;以村社差序格局建立农事服务中心,将小农户和新型农业经营主体统一于一个农地连片经营的组织架构,通过非正式制度形成有效的外部监督,进一步约束农地连片经营中的个体行为。

(三)淮南市“小田并大田”的组织创新

淮南市以新型农业经营主体为主组织成立农事服务中心,成为农地连片经营的组织单位。不同新型农业经营主体托管的土地规模不同,但是由农事服务中心提供农事服务,破解了农业机械设备资产专用性强和单个新型农业经营主体投资成本高的难题,还能借助先进的农业机械设备提高农业生产效率。同时,农事服务中心支持本村失业小农户参与农事服务,年龄低于60周岁的小农户可以参与各种培训活动,将这部分小农户培养成职业农民;年龄高于60周岁的小农户参与配药、田间管护、粮食晾晒等工作,不断细化农业生产经营分工,带动小农户参与就业。农事服务中心以差序格局的村社网络关系为基础,既能依托伦理道德规范社员行为,还能依托“熟人圈”资金入股、农机设备入股、集体资产入股、提供就业等形式,增强社员间的流动性和相互依赖性,进一步巩固小农户和新型农业经营主体间社会关系网络和“人情”结构,有助于形成非正式制度约束,建立稳定的利益联结机制,促进集体行动达到有效的利益均衡。农事服务中心内部分工明确,按照农业生产环节细分各种专业服务队,由新型农业经营主体和职业农民共同组成,服务范围至少覆盖2万亩农地。

农管家服务公司承担农事服务中心“干不了”“干不好”“不能干”“不会干”的农事服务。一方面,农管家服务公司集中了各地“小田并大田”基础数据,通过“农业生产大托管信息化平台”,为各地农事服务中心提供耕、种、管、收、烘、储、销全环节规模化经营和科学管理等指导服务。另一方面,农管家服务公司凭借政府背书,能够有效协调高校、银行、保险、行业协会等不同机构,按照相关政策要求和农事服务的发展需求,进行资源的有效配置,不仅提高农事服务中心服务效率,还扩大了农事服务中心服务半径,更好推动淮南市“小田并大田”顺利实施。

(四)淮南市“小田并大田”的发展成效

新产业组织理论认为企业规模大小决定市场结构,交易费用的高低决定企业规模,交易费用取决于交易活动的复杂程度和不确定性,由此推论简化个体交易程序能够改变企业规模和市场结构。淮南市农地经营组织创新将成百上千个农户家庭经营转变为农事服务中心经营,农地经营规模扩大,突破完全竞争市场限制,农事服务中心在农资市场和农产品销售市场的话语权提高,有利于实现降本增效和助农增收。

农地连片经营快速发展和农业生产力提升。如表1所示,2019—2024年淮南市通过“小田并大田”快速实现农地连片经营,覆盖的行政村个数和田地整理面积均快速增加,行政村由2019年的3个增加到2024年的655个,占淮南市行政村总数的79.4%;田地整理面积由2019年的8千亩增加到2024年的3583千亩,占淮南市粮食播种面积的45.03%^[34]。当前,大部分行政村依托农事服务中心推进“小田并大田”,近一半的粮食生产实现连片经营。农地连片经营后,小麦的亩均产量约1200斤,水稻亩均产量约

1700斤,相比较农地细碎化经营时期,小麦和水稻的亩均产量分别提高约300多斤和500多斤,农业生产能力明显提升。

表1 淮南市参与“小田并大田”的行政村和田地整理面积情况

时间	累计参与行政村(个)	累计田地整理面积(千亩)
2019年	3	8
2020年	58	112
2021年	363	542
2022年	635	1833
2023年	655	2900
2024年	655	3583

注:表格数据根据调研整理。

降低农业生产投入和提高农地经营效益。农事服务中心相比单个农业经营主体,能够以较低价格采购种子、肥料、除草剂、除虫剂等农资。农事服务中心拥有先进农业机械设备,会基于规模优势降低服务成本,如小麦的深耕、旋耕、条播、开沟、收割等环节,水稻的旋地、起浆、插秧、收割等环节。农事服务中心是将小农户数量优势转化为组织优势和农地细碎化转化为连片经营的规模优势,实现农业生产降本增效。如表2所示,农事服务中心小麦的亩均种植成本相比单个主体由485—515元下降到312—322元,下降了173—203元;水稻的亩均种植成本由743—762元下降到425元,下降了318—337元。同时,农事服务中心配套烘干和仓储设施,避免中间商在田间地头低价收购潮粮,还能根据市场价格变动适时销售。由此可见,淮南市“小田并大田”的组织创新能够有效降低农地经营成本,提高经营效益。

表2 淮南市“小田并大田”后小麦和水稻亩均种植的费用比较

类型	小麦种植市场价格	小麦种植托管价格	类型	水稻种植市场价格	水稻种植托管价格
种子	90	72	旋地	50	/
肥料	120—130	100	起浆	40	/
深耕	60	/	封闭除草	15	/
旋耕	40	30	插秧	305	225
条播	40—60	30—40	肥料	126	100
开沟	15	10	除草剂	40	20
病虫害防治	60	30	除虫剂	77—96	30
收割	60	40	收割	90	50
总计	485—515	312—322	总计	743—762	425
销售	低于市场价格	市场价格	销售	低于市场价格	市场价格

注:市场价格是指单个农业经营主体在市场购置相关农资和购买农业社会化服务的价格;托管价格是指农事服务中心统一购置相关农资和统一提供农事服务的价格。表格数据根据调研整理,单位均为元/亩。

四、结论与启示

淮南市通过“小田并大田”,改变农地细碎化有效实现农地连片经营,提升了农业新质生产力和建立了新型农业生产经营关系,取得显著成效和得到广泛认可。通过案例分析,本文得出以下结论:一是在农地连片经营的集体行动中,要充分考虑小农户和新型农业经营主体的异质性,通过组织创新推动农户家庭经营向农地连片合作经营转变,实现个体理性与集体理性相统一。二是依靠小农户和新型农业经营主体的内生动力难以直接促成农地连片经营,需要集体经济组织、平台企业、行业协会、高校科研院所、政府等共同参与,尤其是发挥村集体经济组织“统”的作用和政府的支持引导。三是通过制度创新、组织创新和模式创新,可以打破传统农业生产发展的路径依赖,加快先进农业生产要素创新配置,实现农业生产力的提升和建立新型农业生产关系。本文的研究结论对推动农地连片经营、加快农业

强国建设和实现中国式农业现代化具有重要启示。

一是因地制宜推动农地连片合作经营。要坚持农村基本经营制度,在“三权分置”的基础上继续盘活经营权,抓住小农户和新型农业经营主体的异质性,发挥好有效市场和有为政府的积极作用,因地制宜推动农地连片经营。将新型农业经营主体扶持政策同联农带农助农增收挂钩,以经营权流转、入股、托管等方式,引导新型农业经营主体与小农户开展农地连片合作经营。各地要结合资源禀赋和农业经营主体特点,正确区分农业托管和土地托管,制定差异化的农地连片经营政策,避免“一刀切”和盲目效仿。

二是健全承包地经营权流转管理服务制度。健全经营权流转管理服务是一项系统工程,要建立公开、公平、合理、有效的农地交易规则和农地交易平台,通过发布农地交易价格指数、实物计租、公平竞价等方式形成合理的土地交易价格,避免小农户“坐地起价”和新型农业经营主体“无地可营”现象,不断抬高农业生产中土地投入成本,损害农业经营主体种粮积极性;同时加强农地交易事后监管,降低违约和敲竹杠等机会主义行为风险。还要兼顾农业的公共产品属性,严格农地流转用途管制,防止耕地“非粮化”“非农化”。

三是创新要素配置推动产业链延伸和农业新质生产力形成。提高先进农业机械设备购置补贴和设立专项贷款,推动农业与数字经济、低空经济融合发展,实现先进技术要素与连片农地创新配置,形成农业新质生产力,摆脱传统农业经济增长方式。将农业产业由产品经济向服务经济拓展,农业生产环节向产前和产后延伸,逐渐将小农户纳入现代农业产业分工体系,让小农户分享农地连片经营的合理收益。

参考文献:

- [1]李谷成.论农户家庭经营在乡村振兴中的基础性地位[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):43-48+175.
- [2]LIN J Y.Rural reform and agricultural growth in China[J].American economic review,1992(4):23-25.
- [3]卜范达,韩喜平.“农户经营”内涵的探析[J].当代经济研究,2003(9):37-41.
- [4]张留记.农村专业户的若干问题[M].北京:农村读物出版社,1986.
- [5]王林昌.非公有制经济管理[M].武汉:武汉大学出版社,1998.
- [6]陈吉元.农业产业化:市场经济下农业兴旺发达之路[J].中国农村经济,1996(8):6-10.
- [7]李慧.农业产业化与农村市场中介组织的发育与培植[J].经济问题探索,1998(5):55-56.
- [8]万莹莹,王玉斌,吴文俊.农村专业技术协会农技服务:模式、机理与实践[J].农业经济问题,2024(4):121-131.
- [9]钟真.改革开放以来中国新型农业经营主体:成长、演化与走向[J].中国人民大学学报,2018,32(4):43-55.
- [10]匡远配,彭云.中国农地流转制度变迁的历史进程、发生机理与预期路径[J].农村经济,2024(4):34-47.
- [11]陈健,梁栋.农业产业化联合体联农带农的嵌入式发展机制研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024,24(4):54-62.
- [12]陈锡文.构建新型农业经营体系刻不容缓[J].求是,2013(22):38-41.
- [13]杜鹰.小农生产与农业现代化[J].中国农村经济,2018(10):2-6.
- [14]李中建,王志华.大国小农的农业强国之路:约束及破解[J].西南金融,2023(12):41-53.
- [15]杜志雄,来晓东.农业强国目标下的农业现代化:重点任务、现实挑战与路径选择[J].东岳论丛,2023,44(12):16-23.
- [16]李铜山,周腾飞.小农户经营困境:表象、成因及破解[J].中州学刊,2015(4):34-39.
- [17]罗必良.小农经营、功能转换与策略选择——兼论小农户与现代农业融合发展的“第三条道路”[J].农业经济问题,2020(1):29-47.
- [18]罗必良.农民合作组织:偷懒、监督及其保障机制[J].中国农村观察,2007(2):26-37.
- [19]黄少安.改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结[J].经济研究,2018,53(12):4-19.
- [20]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社,1995.

- [21]孙德山,吴岩.社员家庭副业和集市贸易[M].北京:农业出版社,1982.
- [22]郭庆海.小农户:属性、类型、经营状态及其与现代农业衔接[J].农业经济问题,2018(6):25-37.
- [23]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.
- [24]蔡昉,王美艳.农村劳动力剩余及其相关事实的重新考察——一个反设事实法的应用[J].中国农村经济,2007(10):4-12.
- [25]王欧,唐轲,郑华懋.农业机械对劳动力替代强度和粮食产出的影响[J].中国农村经济,2016(12):46-59.
- [26]钟甫宁,陆五一,徐志刚.农村劳动力外出务工不利于粮食生产吗?——对农户要素替代与种植结构调整行为及约束条件的解析[J].中国农村经济,2016(7):36-47.
- [27]彭长生,孟令杰.异质性偏好与集体行动的均衡:一个理论分析框架[J].南开经济研究,2007(6):142-150.
- [28]FEHR,ERNST,KLAUS M,et al.A theory of fairness,competition and cooperation[J].Quarterly journal of economics,1999(4):9-17.
- [29]雷鸣,杜金泽,邓宏图.奥尔森集体行动理论的偏误及其超越——兼论“支部建在连上”的实践[J].开放时代,2023(1):153-170+8.
- [30]GEOFFREY M,HODGSON.Institutions and individuals: interaction and evolution[J].Organization studies,2007(14):23-31.
- [31]曾军平.个人主义、利益分配与集体利益的实现条件[J].财经研究,2008(1):17-28.
- [32]王亚华,臧良震.小农户的集体行动逻辑[J].农业经济问题,2020(1):59-67.
- [33]农业农村部合作经济司张天佐司长一行来淮调研检查农业生产托管项目实施工作会[EB/OL].[2020-09-30].<https://nyncj.huainan.gov.cn/xwzx/zwx/551536659.html>.
- [34]淮南市统计局.2024淮南统计年鉴[G/OL].(2025-01-23)[2025-02-27].<https://tjj.huainan.gov.cn/tjsj/tjnj/551790746.html>.

The Theoretical Logic and Practical Exploration of Contiguous Farmland Management--A Case Study of "Small Plots Merged into Large Plots" in Huainan City

Wan Yingying, Wu Wenjun, Wang Yubin

Abstract: Achieving contiguous farmland management is an important part of the development of modern agriculture. Taking the practice of "merging small plots into large plots" in Huainan City as an example, this paper explores how to effectively achieve contiguous farmland operation. The study finds that through the unchanged contract rights and the transfer of management rights, administrative villages establish agricultural service centers with new agricultural business entities as the core, facilitating the combination of large-scale land management and large-scale service management, and thus realizing contiguous farmland management. However, it is necessary to fully consider the heterogeneity of small-scale farmers and new agricultural business entities, formulate differentiated policy measures according to local conditions, and guide different entities to optimize their behavioral choices, so as to achieve the unity of individual rationality and collective rationality. The research shows that it is necessary to improve the management and service system for the transfer of the management rights of contracted farmland, promote the innovative allocation of advanced production factors and contiguous farmland, enhance the new quality productivity of agriculture, and extend the agricultural industrial chain. At the same time, it is necessary to combine the support policies for new agricultural business entities with the promotion of rural connectivity, farmer support, and income increase, gradually incorporate small-scale farmers into the agricultural industrial division system, ensure the reasonable income of small-scale farmers in contiguous farmland management, and effectively promote the realization of contiguous farmland management.

Keywords: Smallholder Farmers; Collective Action; Contiguous Farmland Management; New Quality Productive Forces

(收稿日期:2025-02-24 责任编辑:张 鹏)