

农村土地整治的工程化及其成因*

刘新卫¹ 赵崔莉²

摘要: 农村土地整治在中国各地的广泛开展, 比较显著地改善了所在地区的农业生产条件, 但也呈现出较为明显的工程化发展态势。农村土地整治的工程化主要表现为各地开展这项工作时偏重以工程技术手段平整土地并配套建设农业基础设施, 忽视或者搁置权属调整。行政力量的偏好和农村治理的弱化是农村土地整治工程化发生发展的根本原因。过于重视农村土地整治工程建设属性而忽视其社会治理属性的做法, 已经使得农村土地整治偏离了本源, 并在一定程度上抵消了其发挥的正面效应。农村土地整治的持续发展理应统筹兼顾其工程建设属性和社会治理属性, 尤其需要正确认知这项工作的本质内涵, 扎实开展权属调整, 创新项目组织实施模式和改善农村治理水平。

关键词: 农村土地整治 工程化 土地权属调整 行政力量 农村治理

中图分类号: F301.21 **文献标识码:** A

一、问题的提出

2008年中共十七届三中全会提出“大规模实施土地整治”, 尤其2012年国务院批复实施《全国土地整治规划(2011~2015年)》后, 土地整治在各地农村广泛开展。“十二五”期间, 全国通过开展农村土地整治, 整理农用地5.3亿亩, 经整治后耕地质量平均提高1个等级, 亩产平均提高10%~20%, 新增粮食产能373.68亿公斤^①; 农村土地整治惠及1亿多农民^②。鉴于此, 2016年中央“一号文件”强调“大力实施农村土地整治”, 同年底国务院批复的《全国土地整治规划(2016~2020年)》对“十三五”期间农村土地整治做出安排。从国家层面部署可见, 农村土地整治已经列入中央政府重要议事日程, 每年投入专项资金高达数千亿元(毛志红, 2016)。但据相关研究(王长江, 2011; 陈佳骊、徐保根, 2010)和笔者调查的情况, 农村土地整治在有的地方面临“政府有热情, 部门有压力, 农民有意见”的窘境。尤值注意的是, 农村土地整治正在陷入与农业综合开发的土地治理、农田水利的小农水建设等同质化竞争的格局。

*本文研究得到国土资源部2015年度软科学研究课题“土地整治法治建设研究”(编号: 201530)的资助。本文不代表笔者所在机构观点, 文责自负。赵崔莉为本文通讯作者。

^①数据来源:《全国土地整治规划(2016~2020年)》, <http://www.ocn.com.cn/chanjing/201702/uclzl17091700.shtml>。

^②参见高云才, 2016:《耕地质量平均提升一到两个等级》,《人民日报》2月21日第2版。

20 世纪 90 年代中后期以来，农村土地整治渐成国内学界关注热点，积累了较为丰硕的学术成果。经梳理可以发现：之前研究多从自然、生态、经济、工程和技术等角度展开，涉及农村土地整治的潜力计算（例如邹亚锋、仇阳东，2015；杨伟等，2013）、项目选址（例如李超文，2011；陶丹丹等，2011）、规划设计（例如石若明等，2013；叶艳妹等，2011）、标准规范（例如林坚等，2014；王大威，2012）、整治模式（例如李乐等，2011；曲衍波等，2012）、监测监管（例如胡静等，2012；费建波等，2016）、效益评价（例如刘姝驿等，2013；吴莹，2007）、生态环境影响（例如张正峰、赵伟，2007；鄢文聚、宇振荣，2011）等。2009 年以来，基于社会治理视角开展的研究渐多，研究视角不乏农村土地整治的权属调整（例如胡昱东、吴次方，2009）、公众参与（例如石峡、朱道林，2014）、绩效考评（例如张庶等，2014）、模式创新（例如徐保根等，2011）等。但已有研究多聚焦于农村土地整治的工作内容或方法手段，缺少对其整体属性的界定和发展趋势的研判，更无研究提及当前因偏重其工程建设属性而呈现日益严重的工程化发展态势并深刻影响其成效发挥。本文将主要基于文献资料和调查成果，分析农村土地整治的本源和属性，探讨工程化现象的发生发展及其背后隐含的驱动因素，提出促其持续发展建议，以期为人们正确认知农村土地整治并合理发挥其效用提供参考^①。

二、农村土地整治的本源和属性

中国目前的农村土地整治脱胎于农村土地整理，而中国现代意义上的农村土地整理是在学习借鉴国际经验的基础上结合中国实际逐渐发展起来的。时至今日，中国农村土地整治已与其他国家和地区的农村土地整理存在较大差异，但在引入之初，中国学界对其认知基本符合农村土地整理的本质内涵。

（一）国际上的通行认知

“土地整理”一词首先源于德国，随后荷兰、俄罗斯等国沿用。其他国家和地区对此称呼各异，如日本称为“土地改良”，中国台湾地区称为“农地重划”等。虽然这些国家和地区关于农村土地整理的名称和概念不同，但其本质内涵和主要内容大致相同。据德国《土地整理法》，土地整理是为了改善农林业的生产和工作条件以及满足农村土地利用和发展要求而重新调整地块，包括合并零碎地块、调整土地权属、建设配套设施、改良农田土壤、保护乡村景观等内容，由土地权利人组成的参加者联合会实施，政府及其相关部门给予资金支持和技术保障（魏斯，1999）。日本的土地改良包括地块交换、土地分合、荒地开垦、地类转换、排水造田、填海造田以及新（修）建道路和沟渠等农业设施（陈伟忠，2013），一般由土地所有者组成的合作组织实施，政府给予适当补助。在中国台湾

^①2008 年 10 月中共十七届三中全会第一次在中央文件中提出“土地整治”之前，“土地整理”被用于指代相关活动。其时，土地整理主要发生在农村地区，并有广义狭义之分。其中，狭义土地整理仅指农用地整理，广义土地整理包括农用地整理、农村损毁土地复垦和宜农未利用地开发。考虑到传承性，文中涉及 2008 年以前的用“农村土地整理”（广义），2008 年以后用“农村土地整治”。

地区，狭义农地重划仅对畸零狭小的农地进行交换分合并规整为符合一定标准的地块，广义农地重划是指在狭义农地重划的基础上配套建设农业基础设施（谢静琪，2007），由土地权利人组成的重划委员会实施，政府承担部分费用。2016年11月，以“可持续发展的土地整理与土地重划”为主题的国际研讨会在荷兰阿培尔顿召开，会上通过的《土地整理与土地重划阿培尔顿倡议》重申了联合国粮农组织关于土地整理的界定，即“统筹调整土地所有者和使用者产权结构的综合措施”；同时指出，围绕土地产权调整开展的土地整理可视情况进行内容的增减。该倡议既是荷兰100年土地整理实践的总结，也是各国（地区）土地整理经验做法的提升。

通过简述这些国家和地区的相关工作，可以发现：农村土地整理是一个涵括自然、生态、经济、社会、工程和技术等诸多领域的复杂系统，不仅涉及土地利用不同利益主体关系的重构，而且涉及低效利用、不合理利用和未利用土地的治理改造。究其属性，农村土地整理既是应用性和实践性强的系统工程技术，也是针对性和实效性强的社会治理事务，兼具工程建设属性和社会治理属性。其中，工程建设属性主要表现为平整土地和配套建设农业基础设施以及为作好这些建设而开展的勘察测绘、规划设计等活动，有助于增加农村（准）公共品供给；社会治理属性主要表现为土地权属的合理调整以及由此产生的农村（准）公共品优化配置和土地资源合理利用，需要在政府及其组成部门的指导和支持下由相关利益主体通过协商合作方式实施，有助于改善农村社会治理。

概括而言，优化土地关系和改善用地条件是农村土地整理概念内涵中最为重要的两点，权属调整和工程建设可视作农村土地整理的两项核心任务。在这两者当中，权属调整居于不可替代的基础地位，德国《土地整理法》等法律详细介绍了整理前权属调查、土地权利人确定和意见征集，整理中地块交换合并、新增土地分配、地价评估、纠纷处理以及整理后权属登记等具体程序和方法；工程建设处于辅助地位，平整土地或者配套建设沟渠等农业基础设施，主要目的在于使土地权属调整更加便捷而且进行调整的地块之间“价格相等”。另外，工程建设任务通常交由市场主体按照市场规则去实施，农村土地整理的相关法律甚至对此不予专门提及和规范。

（二）中国学界的初始看法

国内有研究认为，土地整理雏形在中国出现较早，西周时的井田制即可看作原始型土地整理形式（王万茂、张颖，2004；吴海洋，2014）。井田制反映了当时的土地产权关系以及为划分地界而进行的沟渠、道路等农业设施建设情况。这一制度如果在历史上存在，可以视为中国古代农村土地整理的典型代表，并以明确产权关系为主要特征。

在中国，现代意义上的土地整理始于引入并学习国外经验做法，这段时间大体上为20世纪80年代中后期至90年代中后期。从这一时期的相关研究可以看出，当时学界关于土地整理概念和内涵的界定与国际上的通行认知基本一致。例如，董祚继（1997）认为，土地整理是指根据需要对土地利用及权属关系进行调整，以充分合理利用土地；冯广京（1997）认为，现代意义的土地整理更注重全面调整土地关系和土地利用布局；姜爱林（1997）认为，土地整理是采取一定的法律手段，对土地利用方式、土地利用结构与土地利用关系进行重新规划与调整，以提高土地利用效率；王万茂（1997）认为，土地整理内容包括建立土地制度、调整土地关系、提高土地利用效率、增加土地产出

率和降低土地占用率五个方面。总的来看，现代意义上的土地整理在引入中国之初，学界对其的认知和理解抓住了土地整理内涵中最为重要的两点，即优化土地关系（权属调整）和改善用地条件（工程建设），而且似乎更为看重土地权属关系调整。

三、农村土地整治的工程化及其影响

（一）工程化的时代背景

现代土地整理引入中国的时期，正值改革开放后各类建设开始全面铺开并导致耕地资源较快流失阶段。例如，1987~1995年，全国耕地净减310.38万公顷，年均净减38.80万公顷（刘新卫、赵崔莉，2009）。鉴于此，1997年4月，中共中央、国务院发布《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发[1997]11号，以下简称“中发11号文”），指出要认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，并在中央文件中首次提出“积极推进土地整理”；1998年《土地管理法》修订时增加“国家鼓励土地整理”的表述，首次明确土地整理的法律地位。前述中发11号文和经修订的《土地管理法》虽然均未界定土地整理内涵，但都指出要按照土地利用总体规划对田、水、路、林、村进行综合整治，以提高耕地质量、增加有效耕地面积以及改善农业生产条件和生态环境。这一提法影响了学界认知，例如有研究将土地整理界定为“在一定区域内，按照土地利用规划或城市规划所确定的目标和用途，采取行政、经济、法律和工程技术手段，对土地利用状况进行综合整治、调整改造，以提高土地利用率，改善生产、生活条件和生态环境的过程”（罗明、王军，2001）。而且，工程技术手段的重要性自此备受关注并影响了农村土地整理的实践走向。

（二）工程化的发生发展

从国际上的经验做法和国内学界的初始认知来看，中国引入现代农村土地整理并非仅仅出于耕地保护目的，但其引入不久即与耕地保护工作密切联系却是不争之事实。耕地保护工作除了加强耕地转为非农建设用地审批等行政管理以严格控制耕地资源流失，还需运用工程技术措施增加耕地有效面积（数量）和提高耕地综合产能（质量），农村土地整理的工程建设属性较好适应了耕地保护的这一需求，并为日后的工程化发展埋下了伏笔。

农村土地整理的工程化大致可从下列政策文件中窥其发生发展脉络：1997年中发11号文发布和1998年《土地管理法》修订后，农村土地整理成为耕地保护的重要举措，尤其工程建设属性受到重视；1998年10月国土资源部出台《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》，规定以项目形式组织实施农村土地整理，项目的主要内容的相关工程建设任务打包而成；2000年10月国土资源部印发《土地开发整理项目资金管理暂行办法》，初步明确土地整理工程包括土地平整、农田水利和田间道路等工程；2001年5月国土资源部发布《关于组织申报国家投资土地开发整理项目有关事项的通知》，指出土地整理工程包括土地平整、农田水利、田间道路和其它工程（农田生态防护林及水土保持工程等）；2010年12月国务院颁布《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》，将农村土地整治的手段和措施确定为土地平整、田间道路建设、农田防护建设和农田水利建设等；2012年4月财政部和国土资源部联合发布《新增建设用地土地有偿使用

费（新增费）资金使用管理办法》，将农村土地整治内容界定为土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持四大工程。前述政策文件的发布实施，在指导和规范农村土地整理（治）实践的同时，使农村土地整理（治）逐渐等同于保护耕地的工程建设项目，也使工程建设内容逐步明确并成为项目实施的核心任务和评价考核的主要对象。

2008年以来，农村土地整治的规模和影响不断扩大，以工程建设为主的典型的“实体形态”整治特点加快凸显（吴次芳等，2011）。有关统计数据在一定程度上反映出各级政府都将工程建设视作农村土地整治的主要内容甚至唯一内容。例如，经国务院批复的《全国土地整治规划（2016~2020年）》指出，2011~2015年，全国通过开展农村土地整治，建成高标准农田4.03亿亩，补充耕地2767万亩；建成田间道路886.8万公里，修建排灌沟渠867.4万公里，种植农田防护林1.1亿株等。浙江省“十二五”期间完成验收并备案的1746个农村土地整治项目合计平整土地6.07万公顷，土方工程量4728万立方米；新（修）建各类泵站、蓄水池等水源工程1481座，新（修）建涵洞、渡槽及倒虹吸等水工建筑物4900座，新（修）建各级灌排渠道、管道1.17万公里；新（修）建田间道、生产路9028公里；种植各类农田防护林15万株（何佑勇等，2016）。笔者近年的实地调查也表明，各地均以易量化的工程建设数据展示农村土地整治成就。毋庸讳言，农村土地整治在改善土地利用条件、增加农村（准）公共品供给方面取得了较为靓丽的统计数据。前述成就的取得可以看作农村土地整治实施工程建设的结果，但也反过来固化了人们关于农村土地整治就是相关工程建设的认知。

与工程建设任务逐渐成为农村土地整治工作重点、工程建设属性日益凸显相反，农村土地整治的另一项核心任务——土地权属调整一直未能有效开展。早在1998年10月国土资源部出台的《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》中，土地权属管理就被列入主管部门需要做好的一项工作。此后，主管部门或国家出台的有关农村土地整理（治）重要文件，如1999年10月的《关于土地开发整理工作有关问题的通知》、2005年2月的《关于加强和改进土地开发整理工作的通知》、2012年4月的《关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知》等，均对加强土地权属调整提出要求。不仅如此，主管部门还分别于2003年7月和2012年6月出台《土地开发整理权属管理基本要求和程序》和《关于加强农村土地整治权属管理的通知》，《土地整治权属调整规范》也以行业标准形式于2016年4月发布。但在实际操作中，权属调整在多数情况下要么被有意无意地回避（王长江，2011），要么被设为布局农村土地整治项目的前置条件，即确定项目选址以开展了权属调整或无需开展权属调整为前提，否则不予考虑。农村土地整治权属调整不力使得由其表征的社会治理属性难以彰显，而这本应成为农村土地整治区别于农业综合开发、农田水利建设等的重要特征。

以学界关注的土地承包经营权为例，2008年7月国土资源部开展的土地整治权属调整专项调查结果显示，1998年7月1日~2008年6月30日，全国28个省份新增费安排了12744个土地整治项目，但仅22个省份开展了承包经营权调整，涉及调整的土地面积仅占项目总规模的14.92%（王长江，2011）。2008年以后，随着农村土地整治进入快车道（见图1）以及承包经营权的物权理念日益深入人心，权属调整难度加大（何佑勇等，2016），实际操作中更容易被刻意回避。2010~2011年，

国土资源部土地整治中心在调查 8 个代表省份土地整治重大工程和示范项目后发现，涉及承包经营权调整的土地面积占项目总规模的 38.60%^①。但笔者结合近年的调查情况，对该数据持审慎保留态度。例如，2016 年笔者在中部某省调查时，该省主管部门负责人直言，因畏于产生纠纷或者耗时费力且得不到农民支持，各地在实施农村土地整治项目时基本搁置权属调整，即便项目立项时编制了权属调整方案也不真正实施。2017 年，笔者在东部某省一山区县调查时发现，该县实施的农村土地整治项目基本未作权属调整，依据仅为项目所在地村委会出具的不做权属调整说明。

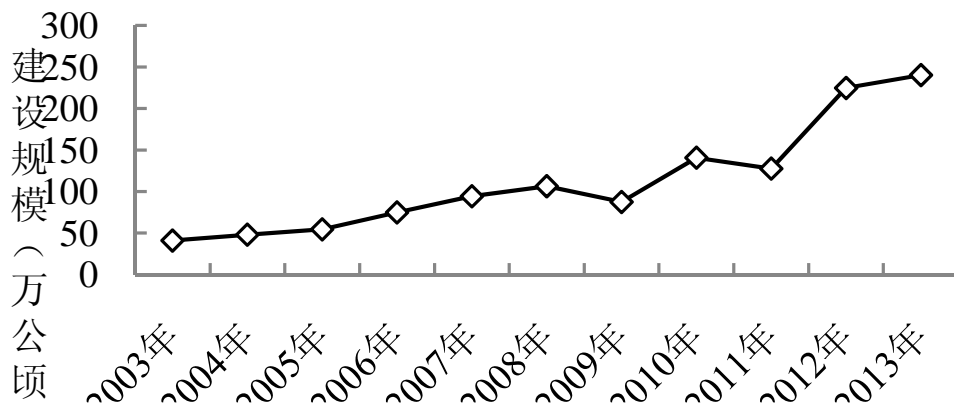


图1 2003~2013年各年全国农村土地整治建设规模

数据来源：中华人民共和国国土资源部（编），2004~2014年《中国国土资源统计年鉴》，地质出版社。

（三）工程化的负面效应

农村土地整治日益凸显的工程化倾向，即过于偏重工程建设属性而对社会治理属性关注不够，不仅弱化了农村土地整治区别于农业综合开发、农田水利建设等活动的特征，而且影响其正常功能的有效发挥，甚至产生了负面效应。

首先，多数农民的收益较差。根据《土地管理法》关于县乡人民政府应当组织农村集体经济组织对田、水、路、林、村综合整治的表述，农村集体经济组织和农民是农村土地整治的主体。但实际工作中，农村土地整治的工程建设内容打包成项目后，单个合同金额往往超过 200 万元，以招投标形式确定承建单位，加上相关建设内容都有较为严格的技术标准要求，实际上提高了准入门槛并将农村土地整治的真正主体排除在外，项目投资多被规划设计、工程监理等中介机构和工程建设行业等“瓜分”，有部分农民以提供劳务的形式参与工程建设并领取少量报酬，国家支农资源大量外流而较少转化为农民的工资性收入。国家政策设计中的受惠者并未真正成为农村土地整治实际运作的主体。

^①数据来源：国土资源部土地整治中心（编），2014：《中国土地整治发展研究报告（No.1）》，社会科学文献出版社。

其次，工程建设脱离地方实际。在相关主体缺乏实质性参与前提下，农村土地整治项目将工程建设内容打包后交由投标确定的单位进行规划设计、施工建设和工程监理，这些专业单位通常并不符合项目区的实际需要，在降低成本、追逐利润的驱使下，短时间内制定的规划设计方案在施工中往往需要变更，建成的工程设施多与实际脱节。笔者于2016年在中部某省一市调查时发现，该市今年完工的39个农村土地整治项目中，有35个项目的规划设计方案在施工中进行过变更，变更率高达89.74%。建成的道路、沟渠、林网等因为不合需要而被弃用的现象普遍存在(何文、李海，2014)，因为一显化工程量而硬化道路和沟渠、改变水系格局等对当地生态环境和自然景观造成的情况也较多见。

再次，建设成果难以长久生效。由于农民的主体地位未能体现，加上工程建设脱离实际需求以及项目管理上重“建设”轻“管护”，农村土地整治项目的建设成果要么被农民主动破坏，要么因管护不善而失去效用。笔者在调查中经常发现，一些项目在实施过程中，针对地块零碎分散、田埂和耕作利用不便等情况，进行了土地平整和设施配套，但由于没有进行权属调整等基础工作，项目建成并交给当地农民后，他们重新筑起田埂，不仅没有解决耕地细碎化问题，而且所有地块均能临路、临渠从而方便耕作的设施也无法实现，未能解决耕地零碎化问题还使得一些经过整治的土地仍然处于荒废或半荒状态；有的村甚至对一些无法长期发挥效用的农村土地整治项目设施占用土地资源。

最后，容易引发农村社会矛盾。农村土地整治项目在布局时需要考虑有关乡级政府和村级的申报情况(乡级政府和村级的影响力其实有限)，但一经确定之后，通常就是主管部门直接与项目区涉及的农户打交道，乡级政府的协调作用和村集体的组织作用难以有效体现。项目实施过程中，由于缺乏农民、建设单位和主管部门之间的协商沟通和纠纷解决机制，特别是权属调整等基础工作被避之不谈，施工过程中经常发生各种问题和矛盾，例如，有的农户因为耕地被占用并认为补偿不足而当“钉子户”甚至阻挠工程建设，以及一些农户认为农田基础设施布局不合理导致受益程度不均而持有异议等，影响了基层政府的公信力和公信力，甚至恶化干群关系的群体性事件也时有发生。这不利于农村社会和稳定的局面。

四、农村土地整治工程化的主要成因

中国农村土地整治的工程化特征使其有别于国际上通行的土地整理，打上了较为明显的中国烙印。虽然偏重工程建设的农村土地整治增加了农村(准)公共品供给，提高了农田机械化耕作水平、排灌能力和抗灾能力等(张超等，2014；高等，2016)，并在坚守耕地红线、保障粮食安全等方面发挥了重要作用(胡业等，2012；李海，2012)，但对其社会治理属性的忽视也产生了诸多负面效应。究其产生根源，行政力量对工程建设的偏好和农村治理能力的弱化是不可忽视的驱动因素，两者的共同作用导致了这一现象的发生和发展。

(一) 行政力量偏好

粮食安全历来是中国政府治国理政的头等大事，保护耕地是确保粮食安全的根本前提。耕地保

护压力层层传导之下，各级政府均表现出对农村土地整理（治）工作的高度重视，并随着后来致力于解耕地保护压力和粮食安全担 的力而益明显，如《关于加强耕地保护和改进占补平 的意见》（中发[2017] 4 号）明确要求“大力实施土地整治，实补充耕地任务”。行政力量的主导确保了农村土地整治利推进并取得实效，但行政力量对工程建设内容的偏好也直 导致农村土地整治呈现 益明显的工程化发展态势。

1997 年以来，中国农村土地整治逐步建立了从规划编制、计划下达到项目实施和 工验收的运行管理机制。其中，土地整治规划编制和年度计划下达都是运用行政力量、依 科层化的政府体系，将农村土地整治任务以指标形式逐级分解 实到县级主管部门。在这个过程中，工程建设工作易于量化、成效易于显化的特点使其成为各级政府关注的重点和分解 实的主要内容。例如，出于 求政绩的考虑，加上农村土地整治项目有专项资金（主要为新增费）支持，各级地方政府一般都会力争取农村土地整治任务。以重大工程和示范建设为例，2008 年以来，在有关省份积极申报之下，国土资源部会同财政部在 江、林、 、 、云 、海、 、新 、海 、西、 等 12 个省份安排了 14 个土地整治重大工程项目，并在 、内 古、林、江、江 、安 、江西、山东、 、广西 10 个省份部署开展了整体推进农村土地整治示范建设。其中，14 个土地整治重大工程项目计划建设总规模 3566.02 万亩，新增耕地 819.32 万亩，总投资 610.21 亿元；10 个整体推进农村土地整治示范建设的省份 投入资金不少于 520.64 亿元（其中，中央支持资金 260 亿元，省级政府投入不少于 260.64 亿元），计划整治总规模 2634 万亩，新增耕地 174.5 万亩^①。前述项目在安排到省份后， 会根据相关市县政府的申 情况分成若 项目来实施，而实施的重点就是各类工程建设。

为了做好农村土地整治项目实施管理，各级主管部门一直致力于建立 全项目管理制度。1998 年 10 月国土资源部颁布《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》，初步明确土地整理要以项目形式进行管理，管理对象主要为工程建设任务。1999 年以后，随着新增费开征并专项用于耕地开发政策得到 实，农村土地整理（治）项目管理制度建设步 加快。2000 年 11 月国土资源部出台《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》，首次提出项目实施要实行公 、 投标、项目法人、工程监理等制度，以及采取合同管理方式；2002 年 4 月国土资源部印发《关于对国家投资土地开发整理项目进行中期 查的通知》，将项目法人制、 投标制、监理制、合同制、公 制明确为农村土地整理项目管理五项制度；2003 年 4 月国土资源部出台的《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》，在强调 实前述“五制”的同时，要求各级国土部门加强实施监管；2006 年 9 月国土资源部出台《关于适应新形势切实 好土地开发整理有关工作的通知》，要求对项目承担 位的目标管理和绩效考核实行以审计为主、监 查并行的监管制度，一些地方因此将 算审计制列入农村土地整治项目管理制度，合称“ 制”（王军、金 ， 2013），也有些地方将 工验收制作为“ 制”之一（ 忠， 2013）。 至目前，中国农村土地整治项目管理制度基本建立。

^①数据来源：国土资源部土地整治中心（编），2015：《中国土地整治发展研究报 （No.2）》，社会科学文献出版社。

依行政力量推动建立的项目管理制度，通过设计立项、申报、审批、监管、考核、验收、评估和 等一系列理性程序，构建了一整套较为严密的技术治理体系，一定程度上能 确保农村土地整理（治）工程建设任务 利完成，而且理应能 保障资金安全和项目质量（事实上常常并未如此），但也进一步凸显和强化了农村土地整治的工程建设属性，并对其工程化发展起到了推波助 的作用。另外，随着以“五制”或“ 制”等表征的农村土地整治项目管理制度建立，地方各级主管部门尤其是负责具体实施的县级主管部门， 于人员、技术和部门 能定位等原因，日常工作中大量时间和 力被用于 行项目实施管理的规定程序（见图2），无 及更耗时费力的土地权属调整。

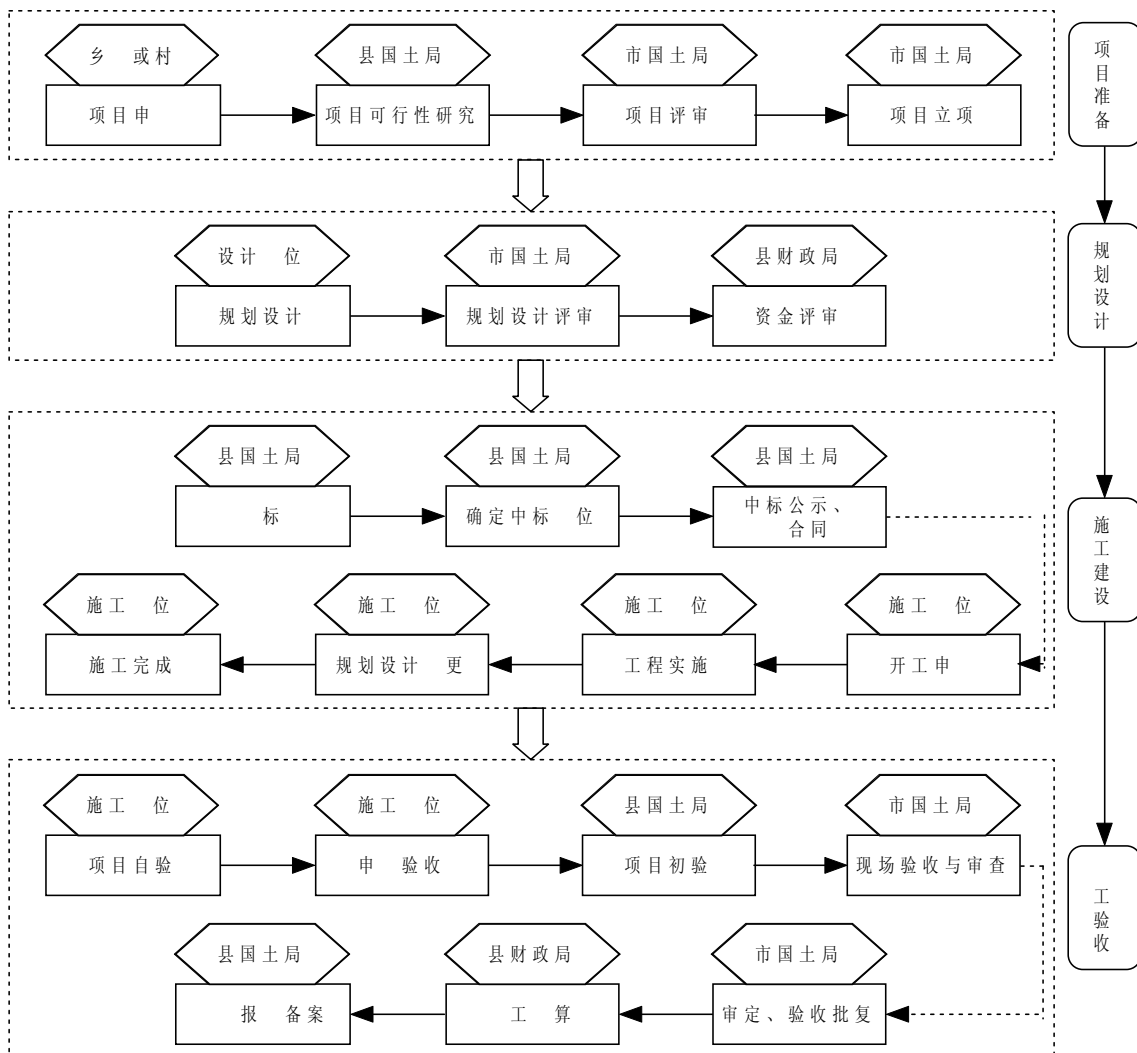


图2 农村土地整治项目实施管理的一般流程

在完成作为考核对象的工程建设任务和开展未列入考核但有助于改善农村治理的土地权属调整之间，地方主管部门的选 十分现实：或者在项目实施中刻意搁置权属调整，或者从一开始就

不考虑在需要开展权属调整的村 安排项目。

（二）农村治理弱化

行政力量的偏好是农村土地整治工程化的直接原因，农村基层治理能力的弱化是农村土地整治工程化的间接原因，更是相关主体直面现实的无奈之举。同时，权属调整未能有效开展也制约了农村土地整治改善农村治理能力的发挥。

改革开放之初，以家庭联产承包为标志的“分田到户”在赋予农民土地承包经营权而极大发挥了农业生产潜能的同时，也因为综合考虑远近、土地质量、灌溉方便程度等因素配置地权而带来了耕地细碎化问题，并随着后来因人地矛盾进行的大调整或局部调整而日益严重。1999年的《中国农村住 调查年鉴》表明，中国农村人均耕地面积0.531公顷，地块数6.1块，每一地块平均仅有0.087公顷^①；2006年第二次全国农业普查结果显示，中国农民人均有耕地块数高达5.7块^②。在非农产业不发达、农业生产机械化程度不高和规模化经营需求不强的情况下，土地细碎化问题并未引起足够重视。随着农村青年劳动力持续外流以及机械化程度逐步提高、规模化经营需求增强，耕地细碎化逐渐成为导致农业生产效率损失的关键因素（万广华、程江，1996），农民有着极强的解决耕地细碎化问题的动力（程江，2016）。但是，农村社会结构深刻转型及农村体制转轨背景下中国农村治理现代化导致了农村集体行动能力的全面下降（王亚华等，2016），耕地细碎化难题始有得到有效解决。

从农村土地整治的本源来看，通过地块的交换分合以及由此产生的权属调整，能有效解决前述耕地细碎化问题，国内近年也不乏这方面的成功案例（程江等，2012）。但总体上看，随着土地承包期的规定从“15年”变成“30年”、土地承包关系的表述从“长期稳定”变成“长久不变”，农村基层组织担心调整土地承包经营权可能违反中央政策规定，以及农民因为担心地方政府过度介入和“代民作主”而对权属调整产生抵触心理和排斥态度等，农村土地整治通过权属调整解决耕地细碎化难题未成为常态。这是各地推进农村土地整治时既定政策的被动选择，同时也是农村基层治理弱化的突出表现。正因如此，当农村土地整治项目被安排在治理水平较低的地方时，项目实施方选择性采取重现实（不调整交换地块，不改土地承包经营权现状）的做法，即便当地出于发展适度规模经营考虑而对耕作地块集中需求迫切，也不愿花费时间和精力去尝试开展土地权属调整工作。改革开放时期，国家资源投入农村多以“项目进村”形式实现（程江、陈永贵，2011）；但是，李长庚（2016a；2016b）认为，这种自上而下的政策机制和标准化投入方式，对于改善当前日益弱化的乡村治理能力并无多大益处。农村土地整治权属调整开展不力之事实有力印证了这一学术观点，并且日益成为当前农村土地整治持续推进的主要障碍。

实际操作中，农村土地整治的任务和资金经逐级分解到县级后，主管部门依据乡或村集体的申报情况，尤其是主管部门对这些地方软硬件条件（如土地资源、权属调整状况等）的判断，

^①数据来源：国家统计局农村社会经济调查总队，1999：《中国农村住 调查年鉴》，中国统计出版社。

^②数据来源：《第二次全国农业普查主要数据公报》，<http://www.doc88.com/p-41841778209.html>。

确定任务的分配和资金的投向，并通过项目“打包”后落实到具体地块。在这个过程中，乡政府和村级组织并无多少实权，其作用仅为协助解决项目实施中产生的矛盾纠纷（李 ， 2015）。由于不能列支专项经费用于乡政府和村级组织的协调管理，乡政府出于政绩考虑，鲜有争取农村土地整治项目（工程建设部分）积极性，但对于权属调整则以村民自治为理由交由村集体去解决。除了一些村“两委”有较强凝聚力和号召力的村集体能组织开展权属调整外，其他多数村难有意愿和能力去协助开展这项工作。虽然根据有关规定，农村土地整治项目实施鼓励并要求农民参与，但这种由主管部门将工程建设内容打包并交由专业机构承担的做法，事实上剥夺了农民的参与权，不少农民因此认为农村土地整治与自己无关，加上参与的平台和渠道有限，项目实施中农民参与多数流于形式（石峡、朱道林，2014；刘新卫、吴初国，2013）。由于广大农民缺少认同以及乡政府和村级组织不积极，农村土地整治中最耗时费力但同时也是最基础的工作——权属调整容易被忽视和搁置。

五、结论与政策启示

现代意义上的农村土地整理引入以来，特别是 21 世纪初中国进入“以工促农、以城 乡”发展阶段后，农村土地整理（治）被授予更多的支农惠农政策，投入资金和项目数量持续增加。国家资源的大量投入，使得农村土地整治在改善农村地区农业生产生活条件方面成效明显，增加了农业基础设施等（准）公共品供给，但也产生了偏重工程建设而忽视社会治理的倾向。甚至在提及农村土地整治时，人们想到的多是诸如土地平整、田间道路建设、灌排沟渠建设或者防护林建设等工程建设内容，对于能有效解决耕地细碎化问题的权属调整等内容知之甚少。

中国实行家庭联产承包责任制以来，土地承包经营权的物权化和农村集体组织建设的推进，导致了各类（准）公共产品供给减少和耕地细碎化等问题。（准）公共产品供给环境已经在国家加大诸如农村土地整治工程建设等投入后不断改观，但耕地细碎化问题一直未能有效解决，制约了农业现代化发展。农村土地整治本应在促进解决耕地细碎化方面发挥重要作用，但由于各种因素，一些地方在开展农村土地整治时趋简避繁，选择性开展便于组织实施工和易于显化成效的工程建设，尽量避开耗时费力和工作量大的权属调整。这显然不符现代农村土地整治的初衷，也不利于现代农业发展和农村治理改善。

2010 年来，广东省佛山市、广西壮族自治区百色县等一些地方的农民自发进行了将分散、细碎化耕地调整成一块或一块以实现集中耕种和扩大经营规模的探索，在此过程中还根据需要配套建设农业基础设施。虽然当地人称之为“土地整合”（田伟，2015）或者“小块并大块”（杨艳等，2012），但实际上更符合农村土地整治的本源。2014 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《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》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，2016 年、2017 年中央“一号文件”在倡导各地依法推进土地经营权有序流转时继续鼓励和引导农民通过自愿互换承包地块实现集中耕种。农村土地整治近年一直致力于实现转型发展（冯应、杨 ， 2014），重中之重是要在继续开展工程建设的同时

加强权属调整，早日实现从偏重工程建设转向统筹兼顾社会治理和工程建设。应该说，前述地方探索使得这种转型成为可能，而国家提出的新要求则确保了转型方向正确。

鉴于此，当前应着重从这四个方面入手：首先，正确认知农村土地整治。农村土地整治的工程建设属性和社会治理属性不可偏废，应该有机结合、相互促进，工程建设使得所有地块的耕作条件大体相似从而有助于调整权属，权属调整减少了矛盾纠纷使得工程建设更加便利。其次，扎实开展土地权属调整。各地推进农村土地整治时，要结合地方实际，依托基层社会资源，针对差异化需求，合理制订并实施权属调整方案，破解农地细碎化僵局。再次，创新项目组织实施模式。适当降低准入门槛，优化、简化项目实施管理的环节和流程，引导农村集体经济组织和农民更多参与和承担农村土地整治，合理确定工程建设的内容和方式，加强权属调整，使整治后的土地适于适度规模经营。最后，着力改善农村治理水平。强化村级民主政治建设和集体经济组织建设，通过激活村民自治，强化农民主体意识，确保项目实施更加符合当地改善生产、生活、生态条件的实际需要。

参考文献

- 1.陈佳骊、徐保根，2010：《基于可转让土地发展权的农村土地整治项目融资机制分析——以浙江省义乌市为例》，《农业经济问题》第10期。
- 2.陈伟忠，2013：《日本土地改良区的农田基础建设及其对中国的启示》，《世界农业》第12期。
- 3.董祚继，1997：《试论土地整理的内涵及当前任务》，《中国土地报》3月8日第4版。
- 4.费建波、静、吴，2016：《基于土地整治监测监管系统的高标准农田建设状况分析》，《农业工程学报》第3期。
- 5.冯广京，1997：《中国农地整理模式初步研究》，《中国土地》第6期。
- 6.冯应、杨，2014：《转型期中国农村土地综合整治重点领域与基本方向》，《农业工程学报》第1期。
- 7.高、吴、陈学，2016：《土地整治项目提升耕地质量可实现潜力测算》，《农业工程学报》第16期。
- 8.，2016：《从经营制度向财产制度化——集体农地制度改革的历史、反思与展望》，《政治经济学评论》第5期。
- 9.何、李，2014：《土地整治工程后期管护存在问题及对策》，《中国管理现代化》第15期。
- 10.何佑勇、严良、志：《浙江省“十二五”高标准基本农田建设成效分析》，《浙江国土资源》2016年第8期。
- 11.胡静、金、陈原，2012：《土地整治重大工程项目建设监测管理系统的设计与实现》，《中国土地科学》第7期。
- 12.胡业、新、徐原，2012：《中国土地整治新增耕地面积的区域差异》，《农业工程学报》第2期。
- 13.胡昱东、吴次方，2009：《中国农村土地整理中权属调整问题研究》，《西北农林科技大学学报》第1期。
- 14.姜爱林，1997：《土地整理的法律概念》，《国土经济》第6期。
- 15.李超文，2011：《农村土地综合整治村选址适宜性评价方法探讨——以海宁市为例》，浙江大学硕士学位论文。
- 16.李海，2012：《加快土地整治力保粮食安全》，《中国经济时报》4月5日第2版。
- 17.李乐、张荣、关小，2011：《基于规划导向度的农村居民点整治分区及模式》，《农业工程学报》第11期。
- 18.李，2015：《项目制基层实践境况及其解——国家自主性的视角》，《政治学研究》第5期。

- 19.李 , 2016a:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》第3期。
- 20.李 , 2016b:《项目制实践与基层治理结构——基于中国 部某县的调查分析》,《中国农村经济》第8期。
21. 忠, 2013:《新 县土地整治项目管理模式初探》,《浙江国土资源》第5期。
- 22.林坚、杨绍 、 , 2014:《市县两级土地整治规程“制图标准”要点分析》,《中国土地科学》第1期。
- 23.刘姝驿、杨 , 2013:《基于层次分析法(AHP)和模 综合评价法的土地整治效益评价》,《中国农学通报》第26期。
- 24.刘新卫、吴初国, 2013:《建立 全土地整治公众参与机制》,《国土资源情报》第7期。
- 25.刘新卫、赵崔莉, 2009:《改革开放以来中国耕地保护政策 》,《中国国土资源经济》第3期。
26. 艳 、 、王 源, 2012:《农村土地整治创新模式的 考——基于广西 自治区 市 县“小块并大块”的 示》,《中国土地科学》第2期。
- 27.罗明、王军, 2001:《中国土地整理的区域差异及对策》,《地理科学进展》第2期。
- 28.毛志红, 2016:《土地整治应承担“ ”使 》,《中国国土资源报》1月26日第3版。
- 29.曲衍波、姜广 、张 荣, 2012:《基于农 意的农村居民点整治模式》,《农业工程学报》第23期。
- 30.石若明、朱海勇、陈 , 2013:《基于规则 的三 土地整治规划》,《农业工程学报》第3期。
- 31.石峡、朱道林, 2014:《土地整治公众参与机制中的社会资本及其作用》,《中国土地科学》第4期。
- 32.陶丹丹、赵小 、 超, 2011:《 方 地区土地整治项目选址研究》,《 农业科学》第23期。
- 33.田伟, 2015:《 经验:先整合后确权 解土地权属难题》,《农村经营管理》第7期。
- 34.万广 、程 江, 1996:《规模经济、农地细碎化与中国粮食安全》,《中国农村观察》第3期。
- 35.王大威, 2012:《长 市土地整治建设标准及投资标准研究》, 范大学硕 学位 文。
- 36.王军、金 , 2013:《重 市农村土地整治现状与发展 路》,《 科技》第5期。
- 37.王万茂、张颖, 2004:《土地整理与可持续发展》,《中国人 资源与环境》第1期。
- 38.王万茂, 1997:《土地整理的产生、内容和效益》,《中国土地》第9期。
- 39.王亚 、高 、 国, 2016:《中国农村公共事务治理的 机与响应》,《 大学学报(学社会科学版)》第2期。
- 40.王长江, 2011:《农村土地整治权属调整与管理模式研究》,中国 业大学(京) 学位 文。
- 41.魏斯, 1999:《联 德国的乡村土地整理》, 生 , 京:中国农业出版社。
- 42.吴次芳、费罗成、叶艳妹:《土地整治发展的理 视 、理性范式和 路 》,《经济地理》2011年第10期。
- 43.吴海洋, 2014:《土地整治理 方法与实践》, 京:地质出版社。
- 44.吴莹, 2007:《基于多级模 综合评价的土地整理项目后效益评价指标体系构建及应用》,《中国农学通报》第9期。
- 45.谢静琪, 2007:《土地重划》,台 :五 图 出版公 。
- 46.徐保根、杨 锋、陈佳骊, 2011:《浙江 市“两分两换”农村土地整治模式探讨》,《中国土地科学》第1期。
- 47.杨伟、谢德体、 和平, 2013:《基于高标准基本农田建设模式的农用地整治潜力分析》,《农业工程学报》第7期。

- 48.叶艳妹、吴次芳、 ， 2011：《农地整理中路沟渠生态化设计研究进展》，《应用生态学报》第7期。
- 49.鄢文聚、宇振荣， 2011：《中国农村土地整治生态景观建设策 》，《农业工程学报》第4期。
- 50.张 超、魏 、 景安， 2014：《 区土地流转与整治联动下的资源整合及价值 化》，《农业工程学报》第12期。
- 51.张庶、金 、魏东 ， 2014：《土地整治项目绩效评价评价指标设置和测度方法研究综述》，《中国土地科学》第7期。
- 52.张正峰、赵伟， 2007：《土地整理的生态环境效应分析》，《农业工程学报》第8期。
53. 叶、陈 ， 2011：《项目制的分级运作机制和治理 ——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》第4期。
- 54.邹亚锋、仇阳东， 2015：《省级农村居民点整治潜力测算研究——以广西为例》，《资源科学》第1期。

（作者单位：¹国土资源部土地整治中心；

²对外经济贸易大学全球化与中国现代化问题研究所）

（责任编辑：何 欢）

Rural Land Consolidation's Engineering Construction and its Causes

Liu Xinwei Zhao Cuili

Abstract: Rural land consolidation has been widely carried out in all parts of China, which has significantly improved agricultural production conditions in these areas. However, rural land consolidation is showing a more obvious trend of engineering development. That means, people lay a particular stress on leveling land and building assorted agricultural infrastructure by means of engineering construction and technical measures in carrying out the work, while they intentionally ignore land tenure readjustment. The article considers administrative preference and weakened rural governance as the root causes to the engineering development of rural land consolidation. The study finds that such a practice has deviated from its original idea, which offsets its positive effects to a certain degree. It suggests giving an overall consideration to rural land consolidation's engineering construction attribute and its social governance attribute, in order to maintain sustainable development of rural land consolidation. Furthermore, particular proposals are made, including a correct understanding of the essential connotation of the work, an implementation of land tenure readjustment in a steady way, innovation of project organization and implementation, and improvement of rural governance.

Key Words: Rural Land Consolidation; Engineering; Land Tenure Readjustment; Administrative Preference; Rural Governance