

农业现代化背景下村集体统筹实践 分化机理研究

——基于湖南N县土地细碎化治理经验的诠释

何盼

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘要:与农业农村发展的多样性相适应,村集体统筹实践在共同的制度结构下出现了分化,但既有研究对这一分化现象缺乏系统性解释。本文基于“制度基础-情境约束-行动调适-结果分化”的理论框架,比较湖南N县Q村、Y村、C村的土地细碎化治理实践,研究发现:农村土地集体所有制与村民自治制度赋予村集体统筹权限,也将行政任务与村庄需求间的张力嵌入统筹过程,构成了村集体统筹实践分化的起点;村庄内部土地功能需求与外部行政压力通过影响村集体统筹的目标与方式选择,共同塑造了村集体统筹实践分化的情境;不同的村集体在差异化情境结构下采取不同的适应性自主行动,形成了民主协商与弹性动员的多元共治型、集中决策与弹性动员的村社主导型、集中决策与刚性动员的行政主导型三种统筹实践,并分别导向不同的治理效果。因此,应给予村集体自主调适的空间,避免过度行政压力替代村庄内部需求,并激发村民的主体性参与,进而增强村集体统筹的公共回应性,最终实现公平与效率的统一。

关键词:农业现代化;村集体统筹;实践分化;土地细碎化治理;多元共治;村社主导;行政主导

中图分类号:F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2026)04-0154-15

引用格式:何盼. 农业现代化背景下村集体统筹实践分化机理研究——基于湖南N县土地细碎化治理经验的诠释[J]. 西部论坛, 2026, 36(4): 154-168.

He Pan. Differentiation mechanism of village collective coordination practices in agricultural modernization: an interpretive study based on the governance of land fragmentation in N County, Hunan Province[J]. West Forum, 2026, 36(4): 154-168.

* 收稿日期:2026-04-06;修回日期:2026-07-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD173)

作者简介:何盼(1998),女,湖南冷水江人;博士研究生,主要从事基层治理研究。

一、问题提出与文献综述

如何在“大国小农”的基础上探索出适合我国国情的农业现代化发展道路,不仅关系农业生产效率提升与国家粮食安全,也影响着农村基本经营制度稳定、农民主体地位保障与乡村社会秩序维系(陆益龙,2018)^[1]。我国农业现代化面临着小农数量尚多、土地细碎化等现实条件(陈义媛,2024)^[2]。家庭经营为我国农业发展提供了韧性(梁伟,2026)^[3],但难以自发克服土地细碎化、现代技术应用不足、市场对接能力较弱等问题(孔祥智等,2018)^[4]。因此,如何在尊重小农生产优势与农业发展规律的同时,实现小农户与现代农业发展的有效衔接,成为中国式农业现代化道路所必须回应的独特难题。村集体统筹逐渐被认为是破解上述难题的可行路径之一(涂圣伟等,2023)^[5]。相比于分散的农民个体,组织化的农民能更好地突破单家独户在土地治理、土地流转、市场对接中的能力限制,并有效降低小农个体与政府、市场、服务主体之间的交易成本(李怀等,2025)^[6]。其中,建立在农村土地集体所有制与村民自治制度基础上的村集体,正构成实现小农户组织化的重要载体(邓宏图等,2026)^[7]。村集体能发挥其资源整合、利益协调、社会动员与公共服务等多重功能,将分散的农民凝聚为组织化农民以克服分散经营的不足,实现小农户与现代农业的有效衔接(张会萍等,2025)^[8]。在此背景下,基于村集体统筹的多样化实践,探究其作用于小农户衔接现代农业的内在机理,具有重要意义。

围绕农业现代化进程中的村集体统筹实践,既有研究形成了两种对立观点。一类研究强调村集体统筹的积极功能,认为市场机制易导致小农户边缘化,行政机制则面临成本高、可持续性不足等问题(梁伟,2024;郑楷等,2026)^[9-10],相比之下,村集体兼具制度地位与社会属性的双重优势,能更好统合行政与市场机制,推动以农民为主体的组织化进程(郑佳鑫,2024)^[11],尤其是村集体介入土地流转、土地整治等公共事务可有效降低小农户与其他经营主体间的交易成本和履约风险(钟丽娜等,2021)^[12],从而保障农地流转的有序性、提高农户流转的满意度(马贤磊等,2016)^[13]。而另一类研究则注意到村集体介入农业治理过程中的实践风险,认为村集体并不直接代表公共利益,而是具有其自身的营利性动机(蒋永甫等,2015)^[14]。一方面,村集体可能因有责无利而缺乏统筹协调的积极性,出现应付式统筹、选择性统筹等现象(余粮红等,2022)^[15];另一方面,村集体越介入农业治理过程并发挥统筹协调功能,便越在合约关系中占据强势地位(周洁等,2022)^[16],并可能出于自身利益最大化而损害村民权益(张建等,2017)^[17]。

上述正反观点构成了村集体统筹实践的一体两面:村集体既是小农户衔接现代农业的重要组织载体,也可能在具体实践中造成农民权益受损和秩序失衡。已有研究的贡献在于分别揭示了村集体统筹的优势与风险,并由此提出村集体统筹实践的分化问题,但仍存在进一步深化的空间。其一,既有研究多从有效或失效两个方向分别展开,对村集体统筹实践何以出现分化缺乏系统性解释。其二,部分研究注意到村集体兼具政府代理人与村庄当家人的双重角色(张一晗,2021;周梓悦等,2025)^[18-19],并尝试据此呈现村集体统筹实践的分化样态,但对村集体在这种角色张力下如何形成不同治理目标、治理方式和治理结果的分析仍显不足。其三,村集体统筹的实践分化不能仅从制度优势或村集体自利性出发予以解释,还需进入具体治理情境,考察行政压力与村庄需求等因素如何共同作用于村集体的统筹行动。有鉴于此,本文尝试进一步回答以下4个问题:第一,为什么村集体能以不同方式展开统筹实践?第二,为何不同村庄会形成差异化的集体统筹实践?第三,差异化的村集体统筹实践分别导向了什么样的治理结果?第四,如何找到更好发挥农业现代化背景下村集体统筹积极作用的实践路径?围绕上述问题,本文构建一个“制度基础-情境约束-行动调适-结果分化”的分析框架,进而通过对湖南N县Q村、Y

村、C村土地细碎化治理实践的比较分析,解释农业现代化背景下村集体统筹实践的分化机理。

二、分析框架与研究方法

1. 理论视角:制度与行动者互嵌

社会学制度研究长期关注制度与行动者之间的关系。早期的制度研究强调制度对行动者的规范约束,容易将行动者片面理解为制度规则的遵从者,无法进一步解释相同制度背景下行动者的不同选择。对此,新制度主义社会学进一步指出,制度结构与主体行动并非单向决定关系,而是相互嵌入、相互建构的关系(马雪松等,2011)^[20]。在复杂的社会情境中,组织与个体往往同时面临多重甚至冲突的制度逻辑(李宏贵等,2017)^[21],身处特定制度结构中的行动者也并不完全是被动的,而往往是在具体实践情境中根据外部条件与内部环境等进行能动选择(宋娜娜等,2023;郑廷娇等,2025)^[22-23],进而形成组织行为的多样性。这为分析异质性的组织行为提供了一个有效的理论视角(付奇等,2025)^[24],而且这一视角能够较好地应用于分析本文所关注的问题——土地细碎化治理中村集体统筹实践的分化。

土地细碎化治理关涉土地这一基本的生产资料,且不同地区面临的经济社会情境存在显著差异,使得身处农民与政府之间的村集体受到多重实践目标的拉扯(夏柱智,2025)^[25]。首先,国家农业高质量发展逻辑要求土地治理服务于农业农村现代化,通过土地整合、规模经营等提高农业生产效率;同时,我国农村土地制度强调稳定土地承包关系,维持土地作为农民基本生计依托的保障功能。其次,地方行政逻辑在指标化、标准化和可视化的治理偏好下,倾向于追求治理结果的集中呈现与快速完成。这一逻辑易与规范化程度更高、行动能力更强的大户和资本形成亲和,进而与规模经营的强发展目标相契合。再次,村社逻辑则要求土地治理兼顾村社共同利益、内部秩序稳定与成员权利平衡,尤其强调保护社区内部成员的土地承包权和经营权。最后,农户个体的土地权利诉求存在显著分化。在人口外流与家计分化的背景下,离农户、小农户和规模农户对土地的依赖程度不同,由此对土地保障功能与发展功能的需求强弱也不相同,这进一步加剧了土地细碎化治理所面临的利益复杂性。

面对这一复杂的利益结构,村集体并非完全被动的执行者,而是在农村集体土地所有制与村民自治制度所赋予的制度空间中,不断调适自身目标和行为方式。一方面,改革开放以来的历次农村土地制度改革始终强调坚持农村土地集体所有权的根本地位,明确规定了村民委员会与村集体经济组织等均可依法管理和经营集体土地,这为村集体的自主统筹提供了合法性支撑(韩松,2014)^[26]。另一方面,自村民自治制度推行以来,村集体便肩负着办理村庄公共事务与公益事业等职责,并在农户与政府的双重委托代理下,拥有管理和干预土地的治理权利(贺林波等,2021)^[27]。村集体既是承接国家政策与行政任务的基层组织,也是回应村庄社区需求与农户权利诉求的自治主体,正是这种双重代理人角色,使得村集体需在具体情境中寻找合适的统筹路径,以实现行政要求与社区需求之间的利益平衡。

因此,村集体统筹的现实样态并不是制度安排的直接产物,而是在制度基础、情境结构和行动调适共同作用下形成的实践结果。本文将村集体统筹实践的分化理解为一个连续过程:制度安排为村集体统筹提供行动空间,也内置了行政要求与社区需求之间的张力;村集体基于不同治理情境判断自身面临的主要矛盾,并据此调适治理目标和治理方式,进而产生统筹行为的差异,最终导致差异化的治理结果。

2. 理论框架:“制度-情境-行动-结果”

基于上述理论基础,本文进一步构建“制度基础-情境约束-行动调适-结果分化”的分析框架(如图

1所示),以解释土地细碎化治理中的村集体统筹实践分化。

第一,共同制度基础构成村集体统筹实践的起点。农村土地集体所有制赋予村集体介入土地治理的产权基础,村民自治制度赋予村集体组织村庄公共事务的治权基础(郑淋议等,2020)^[28]。产权与治权的结合,使村集体能够在土地细碎化治理中整合土地资源、协调农民利益、组织项目实施和维护村庄秩序。与此同时,这一制度安排也将双重代理人角色下的多重目标张力内置于村集体行动之中。村集体既要承接上级政策任务,又要维护村庄公共利益、回应农户差异化土地诉求。由此,共同制度基础既解释了村集体为什么能够自主统筹,也解释了村集体统筹为什么可能发生分化。

第二,情境约束是影响村集体统筹实践分化的关键变量。本文主要关注两类情境因素:一是农民土地功能需求,二是外部行政压力强度。一方面,土地功能属性构成了统筹方式约束。土地同时具有社会保障属性和生产发展属性,不同经济条件村庄内部的土地功能需求存在差异,带来了土地治理难点和利益协调成本的差异,进而影响村集体在土地治理中的统筹方式选择。另一方面,行政压力强度则带来了统筹目标约束。适度的行政支持事实上可以为村集体统筹提供必要的项目资金与政策资源,并使其治理目标能够面向村庄内部需求;而当行政压力过强时,村集体统筹便可能因激励失调而从回应村庄内部需求转向回应上级行政任务要求,进而产生治理目标偏移。

第三,在不同情境结构中,村集体通过目标调适和方式调适以寻找共同制度基础和情境约束条件下的最优行动选择,进而形成了差异化的统筹实践类型。其中,目标调适指村集体对土地治理目标的判断,即是优先稳定农户土地权利,还是优先回应村庄生产发展需求,抑或是优先完成上级行政任务;方式调适则指村集体围绕既定目标选择具体统筹方式,包括民主协商与集中决策、弹性动员与刚性动员等。依据目标与方式的差异化组合,村集体统筹可划分为多元共治型、村社主导型、行政主导型三种实践类型。

第四,不同的村集体统筹方式带来差异化的实践结果。在农业现代化发展进程中,保障农民权益始终是我国农村政策演变与实践的核心价值理念,其实现状况构成了衡量村集体统筹效能的主要标准(解安等,2021)^[29]。不同统筹模式塑造了差异化的土地经营秩序,进而导向不同的实践结果。其中,社区本位的土地经营秩序是指土地整治、土地流转和收益分配都围绕本社区农民和村庄共同体展开,具有农民参与决策过程、经营主体以社区成员为主、土地治理回应公共利益等基本特征(孙新华等,2020)^[30];而去社区化的土地经营秩序则是指将土地简化为服务基层组织政绩目标、接受市场调配的单一要素,具有土地决策权向上集中、经营主体外来化、治理公共性消减等特征(赵昊杰,2020)^[31]。

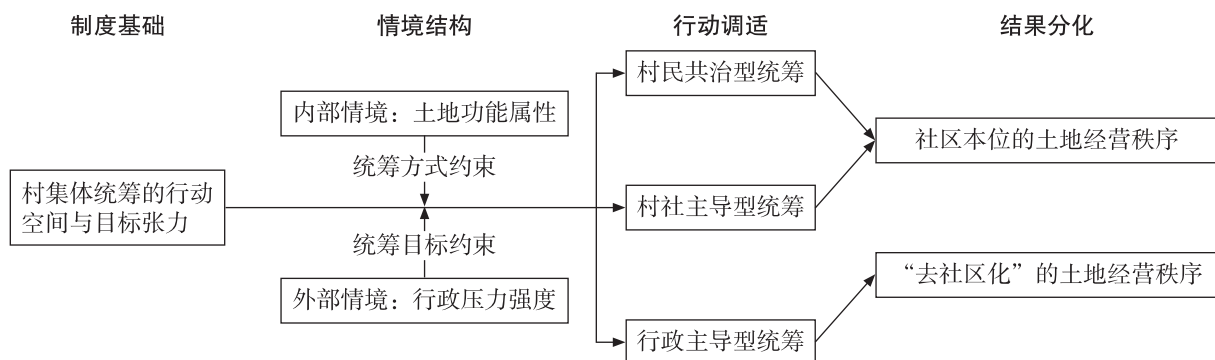


图1 村集体统筹实践分化的理论逻辑

3. 研究方法与资料来源

自2021年开始,笔者所在的课题组每年固定前往湖南省N县开展20天左右的短期调研。2024年10月至2025年5月,笔者在该县进行了为期半年的挂职,并于2025年8月、2026年4月分别前往不同乡镇和村庄开展了多次驻村调研。调研期间,笔者与课题组成员主要围绕土地细碎化治理、高标准农田建设以及青年返乡务农等议题,通过与乡镇分管领导、农办干部、村干部、农业大户、普通村民等不同群体访谈交流,并收集整理相关政策文件、工作计划和总结等,获得了丰富的村集体统筹实践资料。

需要说明的是,村集体必须通过组织实体来发挥其统筹功能。从制度设计来看,农村集体经济组织应是发挥统筹协调、组织服务等功能作用的组织载体;但在具体实践中,由于村庄集体经济较为薄弱、组织架构不完善等客观条件限制,许多村庄尚未建立独立于农村自治组织的集体经济组织,二者实际处于“一体同构、相互交叉”的重合状态。本文所分析的案例村庄位处集体经济较为薄弱的中西部地区,虽按制度要求建设有集体经济组织,但在日常治理过程中其成员主体与村委会基本一致。农村自治组织与农村集体经济组织之间的职能交叉并非本文讨论的重点。为在贴合实情的同时避免表述重点偏移,本文明确所述案例村庄的村集体统筹主体为村委会及村干部群体,即由村委会依据相关法律代行村集体经济组织的职能,包括代表成员行使集体财产所有权、发包土地等。

湖南N县作为典型的中西部县城,长期面临着农业人口老龄化、土地细碎化等共性问题,在农地禀赋、经营形态与发展困境等方面均有较强代表性。从2004年开始,N县部分村庄在耕种不便、土地抛荒、粮食安全等压力下开始探索土地细碎化治理路径。本文采用案例比较的方法,基于N县Q村、Y村和C村的实地调研材料,分析土地细碎化治理中村集体统筹实践的分化机制。本文在案例选取的代表性与合理性上进行了充分考虑:其一,三村处于同一县域环境之中,有着相似的土地制度安排;其二,三村都属于典型的小村庄,土地细碎化、农业基础设施不足和机械化作业不便等问题均较为突出;其三,三村均有能人治村的底色,三位村党支部书记及村两委干部通过农业治理与乡村建设等公共事务治理积累了较高威信,拥有较强的集体统筹能力;其四,三村都是乡镇农业治理工作的重点村,经历了从土地细碎化问题凸显到村集体介入统筹再到土地经营秩序重塑的完整过程。

因此,三村在土地细碎化治理中的集体统筹实践为本文开展案例比较提供了充分的经验材料,并为在控制县域政策环境与村集体行动能力的基础上,探究土地功能需求和行政压力如何引致村集体统筹实践分化提供了典型样本。具体来讲,依据村集体统筹土地细碎化治理的路径差异,可分为以村民协同参与、开展全过程民主协商为核心的多元共治型集体统筹,和以村集体集中决策为核心的一元主导型集体统筹。其中,在一元主导型集体统筹内部,又因目标差异与动员方式而进一步分化为村社主导型统筹和行政主导型统筹。这些丰富的多样化实践为本研究提供了合适的经验载体。

三、多元共治型村集体统筹:Q村土地治理实践及其效能

1. 治理情境:强保障需求与弱行政压力

Q村全村耕地面积3700余亩,总人口4100余人,下辖20个村民小组。由于本地缺乏务工机会,Q村农户形成了非农就业为主、农业生产为辅的半工半耕型家计模式。同时,由于家庭劳动力不完全非农化就业,大量留守老人与妇女仍需耕种自家口粮田以减轻家庭负担。伴随着人口外流,村内土地自发流转逐渐增加,但受地块细碎、地势不平、机耕路和水利灌溉条件较差等因素限制,土地流转规模始终难以

扩大,村庄中的小农户数量仍然较多。2014年,全村最大种植规模仅20余亩,村内大多数农户以耕种自家口粮田和少量零散流转地为主,且被分至5~6个零散地块,农业生产效率较低。随着农业人口的进一步外流,村庄中开始出现较为严重的土地抛荒现象。

在此背景下,新任村支书通过入户走访发现,土地抛荒表面上是农民外出务工后比较收入差异所作出的经济理性选择,深层原因则是土地细碎化抬高了农业生产成本,使种地进一步变成“不合算买卖”。Q村由此面临着“有田无人种,有人无田种”的双重矛盾:一方面,许多外出农户不愿继续耕种零散地块,具有将土地抛荒的倾向;另一方面,村内仍有耕种意愿和经营能力的农户又难以获得集中连片、适合机械作业的土地。面对村庄内部逐渐显化的土地抛荒和土地利用低效问题,Q村开始探索以土地流转为基础的土地细碎化治理,其治理关键在于,如何在土地保障属性尚且十分重要的条件下,寻找与规模经营需求相平衡的土地统筹路径。在此过程中,县乡两级政府仅参与政策条件把关与矛盾协调解决等,并未给Q村设定额外的治理目标要求。

2. 行动选择:民主协商与弹性动员

强保障需求意味着在对土地进行重新规划与调整时,必须保障农户对其土地权利的稳定预期,尤其是要稳定仍然有耕种意愿的农户的土地权利预期,从而使绝大多数农户愿意将土地调整权利让渡给村集体。对此,Q村将民主协商贯穿于土地细碎化治理的全过程,主要从以下三个方面展开工作。

第一,以村民小组为单元展开协商决策,形成“村民参与-小组整合-村集体统筹”的分层协商结构。将分田到户时期土地分配的主要单元——村民小组(原生产队)作为土地细碎化治理的基本单元,既能减少不同小组间因地块质量、分配规则等差异引起的利益不均衡问题,也能克服以村干部为主体直接组织动员分散村民时所面临的协商成本过高、公共意见难以达成等问题。具体而言,Q村先通过召开户主会议摸排村民土地流转意愿,若组内同意率不足40%,则暂停推进以防止矛盾激化。若同意率较高,则由村干部、小组长、老党员等进行入户沟通,解释政策安排、回应村民疑虑,从而推动组内意见逐步集中。通过这一做法,Q村将全村范围内复杂而分散的矛盾转化为村民小组内部相对可控的利益协调,并借助熟人社会中的信任关系、声望资源和公共舆论,提高了协商结果的可接受性,从而降低了土地调整难度。

第二,在遵循自愿原则的基础上,探索形成“确权确利半确地”的土地管理办法。针对农户失去具体地块的焦虑,Q村设计了兼顾承包权稳定性与土地调整灵活性的管理方案。具体而言,当农户同意将土地流转至土地合作社后,由村组主导对每家每户土地面积、位置进行精准测量并登记在册,以此作为稳定承包权的基本依据。而在具体的土地管理和使用过程中,由土地合作社对所有土地进行统一规划和调整,实现“小田并大田”,并通过配套基础设施建设改善土地耕种条件。当村民不耕种自家承包地时,便通过土地流转获得确定的土地租金收益;当村民希望重新耕种土地时,可向土地合作社申请相应面积的土地,并优先保证其耕种权利。由此,通过“确权、确利”稳定农户的土地承包预期,通过“半确地”获得地块调整的灵活空间,将农户的权益从“对特定地块的排他性占有”转化为“土地收益权与优先使用权”,从而在稳定承包权的前提下,为村集体组织的土地统筹调整释放了行动空间。

第三,在土地发包与租金收益等土地利益分配上,坚持村社引导与村民协商相结合的民主集中制原则,在村民充分参与的基础上达成决策。首先,通过民主协商的方式进行土地发包决策,能够充分保障农户流转土地自主权和经营土地优先权,这一方式使得Q村在保障农户承包权稳定性与增强土地调整灵活性之间找到了利益平衡点。其次,通过民主协商确定租金收益的分配规则,进一步强化村民参与动力,同时增强土地的可调整性。Q村通过民主商议与表决形成了按人口确定租金外加分红的土地收益

分配方式,并以分田到户为基点,细化了“有田有人,有田无人,有人无田”的分配规则。这一收益分配方式具有以下特点:一是将土地租金转化为集体福利后进行再分配,强化了个人与村集体间的利益关联,激活村民参与动力;二是通过民主协商,在保证农户的土地经济收益的同时保障分配公平和分配透明,增强村集体组织公信力,强化村民将土地调整权利统合于村集体的信心;三是进一步打破了村民与具体地块的强绑定关系,将固化地权转化为可调整地权。

总体而言,在土地保障属性尚且突出的情形下,充分的民主协商与弹性动员有利于村集体在凝聚共识的基础上整合分散利益。首先,通过民主决策与弹性动员,村集体得以不断厘清村民需求与权利边界,从而识别不同农户的真实顾虑与利益底线,并在此基础上对土地统筹方案不断进行灵活调整。其次,通过激活农户表达、协商与决策等民主参与,增强治理过程的程序合法性,使农户即便不能获得最优结果,也更容易接受经由共同讨论所形成的方案。最后,弹性动员降低了农户的行动门槛,利益诉求存在差异的农户能在相对可接受的范围内参与统筹,避免激化利益冲突,并在集体统筹目标与农户个人意愿之间寻找到合适的利益联结点。

3. 治理结果:社区本位的土地经营秩序

在村民全过程的民主参与下,Q村形成了村民与村集体共治的集体统筹模式,并在村民享有充分的决策参与权的基础上,形成了社区本位的土地经营秩序。

其一,村民差异化的土地利益诉求得到了充分表达与整合,并通过村民参与有效监督和约束了村集体组织的自利性倾向。如在2017年,L组小组长未经村民协商便决定同意某大户新增20余亩土地的流转需求,引发了本组村民的不满,其在当年换届时因未得到多数组民支持而最终落选。这反过来进一步强化了村民参与民主决策的意愿和习惯,并使得村集体组织经由协商后所作出的具体决策获得了广泛认可。

其二,在优先保障本村农户经营需求的基础上,实现了耕种条件的改善与流转规模的有序扩大。从土地流转规模来看,全村目前仅有不足10户的土地没有流转,基本形成了整村流转格局。从土地经营主体来看,Q村形成了小农户、规模经营大户、产业化经营主体等多种主体并存的土地经营格局。其中,2000多亩土地由30多个本村大户和300多名小户种植粮食作物,另有1000多亩耕地由20多个经营主体发展农业产业,且80%以上的经营主体为本村村民。

四、村社主导型村集体统筹:Y村土地治理实践及其效能

1. 治理情境:强发展需求与弱行政压力

Y村全村耕地面积3000余亩,户籍人口5100余人,共有18个村民小组。与Q村和C村相比,Y村更靠近本县的产业发展区域,具有非农化就业程度较高的特点,农户较早形成了以非农就业为主、农业生产为辅的半工半耕型家计模式。较高的非农收入降低了农户对土地保障功能的生存性依赖,也使得农户能投入农业生产的劳动力数量较为有限,土地细碎化造成的耕作不便、机械化作业困难、田间管理成本较高等问题更为突出。同时,由于村庄中普通农户较早退出农业生产,其闲置出来的土地便自发流转到了一些留守在村庄的群体手中,孕育出了一个规模较大的中农群体(即学界所称“中坚农民”,指村庄内部通过流转闲置承包地实现适度规模经营、依靠家庭劳动力从事农业生产、长期留守乡村的本土农户)。

因此,Y村的土地治理表现出弱利益博弈、强发展需求、不同农户利益较为一致的特点。普通农户对土地的依赖较弱,缺乏围绕土地经营权进行利益博弈的动力,并具有土地细碎化整治的需求,他们期望改善土地耕种条件、提高土地流转效率,进而提高耕地质量并获得更多的租金收益。中农群体则出于耕种便利化的诉求,更希望能够改善土地细碎化格局,从而更好地开展规模化种植。这一较强的社区需求为村集体在土地细碎化治理中发挥统筹作用提供了共识基础。与此同时,N县政府更关注抑制土地抛荒现象,加之Y村本身具有较好的土地细碎化治理条件,上级政府对Y村的土地治理没有设定额外的目标要求,给予了Y村土地细碎化治理较为充分的行动自主性。

2. 行动选择:集中决策与弹性动员

在保障需求较弱而发展需求较强的情境下,土地治理不再主要受制于广泛的利益冲突,而更多的是面临少数农户差异化选择导致的结构性约束,如何在维持村庄内部稳定共识的同时,进一步引入并稳定外部或本地规模经营主体,使土地流转秩序能够持续运行,成为村集体统筹的关键目标。因此,与Q村需要通过密集协商来凝聚共识不同,Y村的治理重点在于如何在既有共识基础上提升效率并维持秩序。对此,Y村通过将集体决策与弹性动员相结合的方式,在保证基本共识不改变的前提下,弹性调整土地整治方案以包容少量不同意见,从而实现土地细碎化治理目标。

其一,以村民小组为基本单元进行土地登记与入社,在保证村庄整体规划实施的条件下保留小组内部弹性协商的空间。面对少量农户不愿参与土地整治与土地流转的情况,村集体坚持以小组为基本组织动员单元,即由各小组组长负责摸排村民的土地权利诉求,并通过在组内召开户主会的方式来商议适合本组状况的土地入社和集中方案。如在土地平整连片的过程中,由村集体来确定整体建设方案,再由各小组依据本组土地质量、面积结构和农户意愿进一步细化分配方案。通过这种方式,Y村既减少了地块数量,又避免了因地力差异造成的利益失衡。这种“集体统筹,小组协商”方式的关键之处在于:一是以小组为中介,使具有较强整合意愿的村集体不用直面那些少量不愿参与的农户,从而避免这部分农户借此提出不合理诉求;二是以小组为整合单元,通过小组内部协调的方式完成利益平衡,从而达到较好的组织动员效果。

其二,以土地合作社为核心载体,在持续提升治理绩效的基础上实现对农户与经营主体的柔性动员与稳定嵌入。在全村土地基本流转至村集体后,Y村将土地合作社作为回应本地大户、中农和普通农户等群体不同需求的组织平台。首先,在土地发包的过程中,优先满足本村村民流转与耕种土地的需求。村集体并未因集中统筹而排斥本村小户和中农,而是在保持整体秩序稳定的前提下,尽可能优先满足本地大户和普通农户的合理诉求。同时,村民保留自愿退出土地合作社的权利,当其认为土地经营主体耕种状况不佳或自身有耕种土地的需求时,便可提出退社申请,这也反过来督促村集体尽可能引入更具稳定性的本地农户来流转土地。其次,村集体积极争取农业治理项目,显著改善农业基础设施和公共服务,进一步提升土地治理效果。2025年,Y村争取到900多万元高标准农田建设资金,统筹完成700多亩土地平整以及机耕道、沟渠建设,全村2万3千多米的沟渠水系得以完善。这不仅稳定了农户的土地入社预期,也激励了规模经营主体稳定流转土地和加大农业生产投入。

总体而言,在村庄内部已形成较强治理共识的基础上,Y村通过集中决策与弹性动员相结合的方式,实现了土地治理目标的高效推进。其中,集中决策为土地整治提供了统一规划与基础目标,弹性动员则通过小组协商在维持整体秩序的同时吸纳局部差异,从而实现了效率与稳定之间的平衡。这种以共识为前提、以效率为导向的统筹模式,使村集体能够在较低冲突成本下推动土地细碎化治理的持续

深化。

3. 治理结果:社区本位的土地经营秩序

在集中决策与弹性动员下,Y村形成了村社主导的村集体统筹模式,并在优先保障本村村民土地流转与耕种需求等土地权利的基础上,塑造了社区本位下的土地经营秩序。

第一,从土地经营主体来看,Y村逐渐形成了外来大户、本地大户和少量本地小户并存的稳定经营格局。全村仅有一位来自邻县的外来大户,该大户主要耕种农田水利条件相对较差的边缘农田,而位置便利、水利条件更好的优质农田则优先满足本村村民的种植需求。本地大户在村集体统筹下获得较为稳定的土地流转预期,进而具备扩大规模和增加管理投入的动力。而少量仍有种地需求的小户,也在村集体统筹中保留了基本耕种空间。

第二,从土地管理过程来看,Y村并未把村集体统筹简化为一次性的土地流转,而是在土地经营过程中持续提供公共服务以获得本村村民与经营主体的认可和支持。村集体通过清杂清淤、矛盾协调、水利建设、合同稳定等方式,满足经营主体改善耕种条件、稳定承包关系的需求。对经营主体而言,村集体提供了稳定的土地流转预期和公共服务支持;对普通农户而言,土地交由合作社统筹后,其既能获得稳定租金,也能保证农田得到较好管理;而对于村集体而言,土地合作社和农业项目建设增强了其统筹资源、协调利益、服务农业生产的能力。由此,Y村形成了不同利益主体之间的正向循环。

五、行政主导型村集体统筹:C村土地治理实践及其效能

1. 治理情境:强行政压力下的土地治理任务

C村全村耕地面积3600余亩,总人口4300余人,下辖27个村民小组。2014年以前,C村是一个典型的落后村,全村仅有一条主路。交通不便导致该村村民进城务工的时间较晚,有一大批50~60岁的村民形成了以农业为主的生计形态。总体而言,C村内部的农业生产长期以分散的小农经营为主,土地细碎化现象较为突出,且基本保持着以家庭为单位的自耕自种状态,除少数山脚下的田块因灌溉不便种上苗木或抛荒之外,绝大多数地块都仍有农户在耕种。由此,C村以家庭自耕和少量村内流转为基础,形成了较为分散的小农经营格局,且土地的保障属性较为突出。

然而,不同于Q村与Y村存在自下而上的土地调整需求,C村土地治理的直接动力来自外部行政压力。自2016年以来,N县日益重视农业生产工作,并通过高标准农田建设、“农田三变”、双季稻考核等方式强化农业治理任务。尤其在2023年以后,N县规划三年内完成20万亩高标准农田建设,并将“小田并大田、小户变大户、一般农田变高标准农田”作为重要工作方针。C村所在乡镇也将田块数减少、新增土地流转面积、土地流转率等指标纳入考核,并要求C村进一步提高水田流转面积。由此,土地细碎化治理不再只是村庄内部改善耕种条件的需求,而是与高标准农田建设、土地规模流转、双季稻生产和行政考核深度捆绑。在强行政压力下,C村土地治理的目标结构发生变化。2025年,C村争取到1000亩高标准农田建设示范片项目,但该项目并不只是改善农业生产条件,还附着了打造治理亮点、扩大土地流转、培育规模经营主体等多重行政目标。不同于先通过农户自愿流转和整组协商再进行土地整治,C村是在项目区域已经基本确定的基础上,再反向开展群众动员,治理过程呈现明显的“目标先定、动员跟进”特征。

2. 行动选择:集中决策与刚性动员

相比于Q村与Y村,C村土地细碎化治理难点从凝聚与落实内部共识,转变为推动自上而下的行政目标实现。对此,C村一方面通过集中决策来提高土地细碎化治理的工作效率,另一方面通过刚性动员来保证土地连片、规模流转的目标实现。具体而言,C村通过以下方式将土地调整与发包权高度集中到村集体手中,从而推动土地细碎化治理工作的顺利展开。

其一,引入外来资本,在短期内提高土地租金收益,从而实现对绝大多数农户的利益动员。在非农化就业收入成为农民家庭主要收入的背景下,农户仍愿意自行耕种土地的主要原因在于,通过土地将中低龄老人与留守妇女等家庭内部剩余劳动力吸纳入劳动生产秩序,从而降低家庭生活成本或获得补充收入。由此,农业生产收益与土地租金收益的比较是影响这一类半工半耕农户土地流转意愿的关键因素,提高土地租金水平自然能极大地激发农户退出土地耕作,将土地交由村集体统一建设与流转的内在动力。在具体实践过程中,C村在乡镇政府的支持下对接到一家外来国企,并以300元/亩的租金价格将1000亩经过高标准建设的农田进行打包流转,这远高于本地长期以来120~200元/亩的平均租金价格,极大提高了农户将土地交付给村集体统筹的意愿。

其二,通过人情面子、政策绑定等方式,对仍不合作的村民进行进一步的引导,确保土地集中工作顺利开展。在通过租金上涨获得大部分农户的支持后,村集体针对少数不配合的农户展开进一步的强动员。一是讲关系。村干部、小组长等上门入户,并吸纳村民的亲友等为动员人员,通过人情面子、情感动员等方式尝试做通农户的思想工作。二是讲利益。在保证土地租金上涨的前提下许诺额外利益,如在申报其他政策时予以倾斜等,同时进一步表明严肃态度。此外,在C村日常工作过程中,村支书时常凭借其充沛的人脉资源帮助本村村民在道路纠纷、家庭纠纷等方面进行调停协商,这种建立在个人能力之上的威信也成为重要的动员资源。

在已自上而下明确了高标准农田建设目标及建设地点的情境下,村集体需要通过持续不断地做工作让村民们接受这一方案并配合村集体工作的展开,这种借助利益引导与非正式资源等策略手段来动员村民的统筹方式具有刚性化特征。利益动员因其高效而成为主要的工作手段,人情动员、政策绑定等其他非正式治理资源则成为重要的补充手段,其目标都是将土地治理权利高度集中于村集体手中,从而降低建设过程中可能遇到的阻力和成本。在此过程中,无论是为了更好地回应上级行政要求、提高土地治理的政绩显示度,还是为了获得更高的土地租金收益,村集体都有动力引入生产经营能力更强、各类资源更丰富的外来资本主体。与此同时,村集体也需要反向配合外来资本主体的要求,尤其是为其协调处理与农户的矛盾纠纷,这将进一步强化村集体集中决策与刚性动员的统筹方式。

3. 治理结果:去社区化的土地经营秩序

行政主导下的集中决策与刚性动员极大地改变了村集体与农户、农户与土地之间的权利关系,并塑造了“去社区化”的土地经营秩序。

第一,集中决策与刚性动员意味着农户意愿的达成从工作起点转变为工作目标。村集体不仅要尽可能与上级行政目标保持一致,更会在此过程中形成对外来资本的依赖。在此情境下,村集体不得不将工作重心放在动员农户上,说服其配合整体的土地治理工作,这将导致村集体的双重委托代理关系发生倾斜,其社区“当家人”的角色趋于弱化,并产生可能侵害农户土地权益的风险。

第二,农业生产主体从社区内部的中农、大户转变为外来资本,导致土地所承载的社会保障功能与

就业功能被弱化,而土地租金上涨叠加超大规模经营使农业经营主体面临的生产风险显著增加,出现了资本跑路、降租、不付租金等不良状况。与 Q 村、Y 村等自土地治理以来暂未出现过土地租金欠缴相比, N 县已出现了多起因土地租金欠缴而引发的矛盾纠纷问题。对此, C 村只得通过严格审核企业的资金状况、签订正规的土地流转合同、要求企业缴纳保证金等方式来降低潜在风险,但这种制度化的风险控制方式也使得流转形式与流转关系趋于固化,并将村集体的兜底责任进一步以法律形式束缚在了大户与小农户的流转关系之中,进而显著压缩了弹性应对农业生产风险的空间。

六、适应性自主:村集体统筹实践分化的内在机理

细碎化土地并非单纯的地块空间形态,而是嵌入农户承包权、收益权、耕种习惯与生活预期之中的地权关系形态。土地整合意味着打破农户对特定地块的长期排他性占有状态,然而这一过程易引发农户对土地收益受损的担忧。尤其在农户分化不断加深的背景下,老年农户往往依赖自耕土地维持生计和生活惯习,中坚农户更关注能否获得面积集中、条件较好的经营土地,外出务工农户则更关心租金是否稳定以及未来是否还能收回土地。不同农户围绕土地调整、土地流转和收益分配形成了差异化诉求。由此,土地细碎化治理不是对地块的简单合并,而是对差异化土地诉求、权利预期和收益关系的重新协调。在不同治理情境中,村集体形成了差异化的统筹模式,并带来不同的治理结果(如表 1 所示)。

表 1 村集体统筹实践的分化图景

统筹模式		多元共治型统筹	村社主导型统筹	行政主导型统筹
代表村庄		Q 村	Y 村	C 村
治理情境	土地功能需求	强保障需求	强发展需求	强保障需求
	外部行政压力	弱行政压力	弱行政压力	强行政压力
治理目标		以满足土地保障需求为主, 兼顾土地规模经营需求	以满足土地发展需求为主, 兼顾土地保障需求	以满足土地发展需求为主, 忽略土地保障需求
治理方式		村民全过程参与下的民主决策与弹性动员	村集体主导下的集中决策与弹性动员	村集体主导下的集中决策与刚性动员
治理结果		社区本位的土地经营秩序	社区本位的土地经营秩序	去社区化的土地经营秩序

在此基础上,还需进一步透视村集体统筹实践分化机制,从而深入呈现治理情境、治理目标与治理方式、治理结果之间的内在关联。总体来看,村集体统筹实践分化的核心机制可概括为“适应性自主”,即在制度赋予的行动空间内,村集体根据外部行政压力与村庄内部利益结构的情境变化,自主调适自身的治理目标与治理方式,进而导向差异化的实践效能。具体来讲,其分化过程包含目标定位、方式适配与社区嵌入三个递进环节。

首先,治理目标定位构成了适应性自主的行动基础。纷繁复杂的土地利益结构既是村集体介入土地细碎化治理时所面临的客观难点,也是因地制宜展开村集体统筹的必要性来源。在此背景下,外部行政压力强度影响着村集体统筹的治理目标定位,并塑造了适应性自主的行动基础。作为兼具村庄公共事务组织者和基层行政任务承接者双重角色的村集体,其统筹目标始终处在村庄内部需求与上级行政要求的张力之间,且深受行政压力的影响。当外部行政压力较弱时,村集体可从村庄内部需求出发确定土地治理目标,并使土地细碎化治理服务于农户土地权利稳定、农业生产条件改善和村庄公共秩序维护。而当外部行政压力较强时,土地治理目标则容易被行政任务重新定位,项目进度、示范效果和考核

指标等外部标准逐渐替代社区需求,成为村集体确定治理目标的主要依据。

其次,治理方式适配构成了适应性自主的行动过程。不同的治理情境和治理目标使得村集体面临不同治理难点,村集体据此寻找合适的统筹方式。在行政压力较强的条件下,村集体更容易采取集中决策与刚性动员,以降低阻力并快速完成既定任务。而在行政压力较弱、治理目标主要来自村庄内部需求的条件下,村集体则需根据土地功能需求选择合适的治理方式。其中,当土地保障属性突出时,治理难点在于如何稳定农户对承包权、收益权和未来使用权的预期,村集体通过民主协商与弹性动员来显化利益诉求、稳定权利预期,并形成可接受的调整规则,从而降低利益协调成本。而当土地发展属性突出时,治理难点更多在于如何稳定和改善土地治理秩序,村集体通过集中决策与弹性动员来降低组织成本、提高治理效率;此时的集中决策并不意味着排斥农户的权利表达,村集体通过保留必要的利益协调空间,以在提升效率与保障公平之间达成平衡。

最后,社区嵌入水平决定了适应性自主的效能转化。社区嵌入是指村集体统筹是否受到村庄需求与农户权利的持续约束。其中,面向村庄需求、采取民主协商与弹性动员的统筹实践的社区嵌入性更强;而面向行政任务、依赖集中决策与刚性动员的统筹实践的社区嵌入性更弱。当村集体统筹具有较强社区嵌入性时,农户仍然是土地治理的权利主体和参与主体,土地继续承载收益、使用、参与等多重意义,经营主体的进入和土地资源的配置也需要服从社区内部利益平衡。此时,村集体统筹能够在稳定农户土地权利的基础上提高土地配置效率,并由此生成社区本位的土地经营秩序。相反,当村集体统筹脱嵌于社区时,其强组织能力便转化为对农户的刚性动员,农户从公共参与主体转化为被动员对象,土地所承载的多重意义也被压缩为单一经济收益。此时,土地治理虽能在形式上实现连片和规模化,却可能削弱农户土地权益、挤压本地经营主体,形成去社区化土地经营秩序。

综上所述,村集体统筹实践分化的本质,是其适应性自主行动在不同治理情境中的差异化展开。当村集体能够在行政压力下保持对社区需求的回应,并以适配方式将统筹过程嵌入社区利益与权利结构时,土地治理更容易实现公平与效率的平衡。反之,若治理目标被行政压力过度重塑,统筹过程又脱离社区约束时,村集体统筹便可能引发秩序失衡。

七、结论与讨论

土地是农业之本、民生之源,土地治理实践则直接关系到农民生计、农村稳定与农业发展等重大问题,影响着中国式农业农村现代化目标的实现。本文构建“制度基础-情境约束-行动调适-结果分化”的理论框架,以湖南N县土地细碎化治理实践为经验对象,分析了村集体统筹实践的分化及其机制,研究发现:土地细碎化治理中村集体统筹的实践分化,是在农村土地集体所有制与村民自治制度所构成的制度基础上,村集体面对外部行政压力与内部土地功能需求所塑造的不同情境时,为追求统筹效能最大化而进行的适应性自主行动。其中,相关制度既为村集体介入土地治理提供了权限基础,也将不同主体间的利益冲突内置于村集体统筹实践中,构成了村集体统筹实践分化的起点;在此基础上,村庄面临的行政压力和村庄内部的农民土地功能需求影响着村集体统筹目标与方式的选择,进而产生了差异化的统筹实践。当外部压力与内部需求相向而行时,村集体统筹能够兼顾效率与公平(如Q村、Y村);而当外部压力扭曲了内部需求时,便可能导致目标与方式发生偏离,进而带来农民土地权益受损等诸多风险(如C村)。

本研究的启示意义主要在于以下两点:第一,既有研究多强调村集体统筹的优势与风险,本文则进一步指出,制度优势并不会自动转化为治理效能,其实践风险也不能仅以村集体的自利性来予以解释,

而应放在制度基础、治理情境和主体行动的关联中加以理解。村集体统筹的实践效果取决于其能否在制度赋予的自主空间中,根据具体情境进行合适的目标判断和方式选择,并使土地治理过程始终符合社区成员的主要利益诉求。第二,本文认为,在自主行动空间、适度行政压力和村民主体参与条件下,村集体统筹可有效兼顾保障农民土地权益与提升土地配置效率等多重目标,这为农业现代化背景下优化村集体统筹提供了路径启示。其一,利益结构的复杂性决定了村集体统筹不能采取单一化、标准化的治理路径,应保留村集体自主调适的空间;其二,行政力量不能替代村集体对村庄内部需求的判断,应避免过度行政压力异化村集体统筹目标;其三,村集体应采取科学的适应性自主行动,积极探索有效的统筹路径;其四,村民参与是村集体准确识别村庄需求、增强治理合法性和防止集体越位的重要条件,在村集体统筹中应持续激励村民的主体性参与。

中国幅员辽阔,不同地区的经济社会基础存在着显著差异,这既为研究者探索一般规律带来了挑战,也为进一步拓展特色化研究提供了创新空间。本研究立足于中西部农村的土地细碎化治理实践,当地土地的保障属性仍较为突出,村集体统筹土地治理的关键在于如何在稳定农民土地权利与提高土地配置效率之间寻找平衡。相比之下,东部发达地区农村的工业化、城市化嵌入程度更深,农户对土地保障功能的依赖相对减弱,且村集体有着更好的统筹条件与更强的统筹能力,村集体统筹的重心便可能从协调土地保障功能与农业生产效率转向产业发展、利益分配和公共治理之间的平衡。因此,未来研究有必要进一步将东部发达地区农村纳入比较视野,考察在不同的经济社会基础上村集体统筹实践逻辑是否会发生新的变化,以更系统地揭示农业农村现代化进程中村集体统筹的多重样态及其作用条件,形成更具整体性的理论认识与实践指导。

参考文献:

- [1] 陆益龙. 乡村振兴中的农业农村现代化问题[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(3): 48-56.
- [2] 陈义媛. 集体统筹与中国式农业现代化的可能路径[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2024, 77(4): 153-163.
- [3] 梁伟. 家庭发展视角下的中国式农业现代化: 基于“小农户”的微观分析[J]. 理论月刊, 2026(4): 134-145.
- [4] 孔祥智, 穆娜娜. 实现小农户与现代农业发展的有机衔接[J]. 农村经济, 2018(2): 1-7.
- [5] 涂圣伟, 张义博. “大国小农”建设现代农业强国: 基本特征与实现路径[J]. 东岳论丛, 2023, 44(7): 15-23.
- [6] 李怀, 郭义盟. “内源引领型”小农户再组织化治理: 机制构建与实现路径[J]. 当代经济研究, 2025(8): 37-48.
- [7] 邓宏图, 肖涵晨, 赵燕. 新型农村集体经济组织的产权治理与生产关系重构——基于东斟灌村“三社融合”的考察兼与梁伟商榷[J]. 中国农村观察, 2026, 47(3): 68-90.
- [8] 张会萍, 谷华菩. 双重组织化: 村集体统筹小农户生产托管的逻辑与路径[J]. 农村经济, 2025(3): 161-170.
- [9] 梁伟. 中国式农业现代化背景下的小农户组织化: 现实境遇与实践路径[J]. 湖北社会科学, 2024(12): 77-86.
- [10] 郑楷, 王阳. 农业现代化背景下农户组织化的实现逻辑——基于对烟叶公司组织农户过程的经验考察[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2026, 52(2): 84-94, 283.
- [11] 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, 24(4): 99-109.
- [12] 钟丽娜, 吴惠芳, 梁栋. 集体统筹: 小农户与现代农业有机衔接的组织化路径——黑龙江省K村村集体土地规模经营实践的启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 126-135.
- [13] 马贤磊, 仇童伟, 钱忠好. 农地流转中的政府作用: 裁判员抑或运动员——基于苏、鄂、桂、黑四省(区)农户农地流转满意度的实证分析[J]. 经济学家, 2016(11): 83-89.
- [14] 蒋永甫, 杨祖德, 韦贇. 农地流转过程中村干部的行为逻辑与角色规范[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 115-122.
- [15] 余粮红, 高强, 郑珊. 村集体协调在抑制土地托管风险中何以失效——基于委托代理理论的视角[J]. 中国土地

- 科学, 2022, 36 (1): 68-77.
- [16] 周洁, 刘艳, 饶芳萍, 等. 村集体参与对农地规模经营模式形成与运行的交易费用影响——基于案例比较分析[J]. 中国土地科学, 2022, 36 (11): 114-123.
- [17] 张建, 王敏, 诸培新. 农地流转政策执行偏差与农民土地权益保护——以江苏省某传统农业大县 S 县为例[J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2017, 17 (2): 82-91, 152.
- [18] 张一晗. 村集体角色与土地流转秩序——两种组织化流转模式的比较[J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2021, 21 (6): 85-93.
- [19] 周梓悦, 张英男. 村委会介入农地流转: 角色、行为与优化[J]. 中国土地科学, 2025, 39 (11): 78-87.
- [20] 马雪松, 周云逸. 社会学制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析[J]. 南京师大学报 (社会科学版), 2011 (3): 61-65.
- [21] 李宏贵, 蒋艳芬. 多重制度逻辑的微观实践研究[J]. 财贸研究, 2017, 28 (2): 80-89.
- [22] 郑廷娇, 王传飞, 章文光. 刚抑或柔: 乡村治理中村委会的行动策略选择——一项双案例比较分析[J]. 行政论坛, 2025, 32 (5): 64-73.
- [23] 宋娜娜, 徐龙顺, 马志远. 多重制度逻辑下乡村治理共同体构建的张力及调适——基于 S 省 X 村环境专项治理的个案分析[J]. 农村经济, 2023 (11): 85-94.
- [24] 付奇, 王庭辉. 压力机制与组织调适: 环境政策执行中基层政府行为选择的外部动因和内在逻辑——基于 S 县的嵌入式案例研究[J]. 行政论坛, 2025, 32 (2): 114-130.
- [25] 夏柱智. 大稳定与小调整: 乡村振兴背景下农地制度改革的路径[J]. 贵州社会科学, 2025 (9): 148-155.
- [26] 韩松. 农民集体土地所有权的权能[J]. 法学研究, 2014, 36 (6): 63-79.
- [27] 贺林波, 李甜. 农地流转中村委会的角色冲突及整合[J]. 农村经济, 2021 (8): 37-45.
- [28] 郑淋议, 钱文荣, 洪名勇, 等. 中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析[J]. 经济学家, 2020 (5): 109-118.
- [29] 解安, 侯启缘. 以“农民权益”为核心的农村政策演变的内在逻辑与启示[J]. 理论与改革, 2021 (5): 129-139, 156.
- [30] 孙新华, 冷芳. 社区本位的农业规模经营及其社会基础[J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2020, 19 (6): 1-10.
- [31] 赵昊杰. 农村土地流转“去社区化”及其整体性治理[J]. 农村经济与科技, 2020, 31 (11): 17-21.

Differentiation Mechanism of Village Collective Coordination Practices in Agricultural Modernization: An Interpretive Study Based on the Governance of Land Fragmentation in N County, Hunan Province

HE Pan

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Summary: Given the fundamental national condition of “a large country with many smallholder farmers,” how to effectively align smallholder farmers with the goals of modern agricultural development represents a critical issue that must be addressed in the process of agricultural modernization. Village collectives, endowed with institutional status and social attributes, are expected to chart a practical pathway that effectively balances

agricultural development with the protection of farmers' rights and interests. While existing studies have examined both the positive functions and practical risks of village collective coordination, they lack a holistic analysis of its differentiated forms and divergent outcomes in practice. This gap hinders the identification of key factors shaping village collective coordination and thus limits the provision of effective guidance for village collectives to fulfill their positive functions.

Based on the perspective of the mutual embeddedness of institutions and action, this paper constructs an integrated analytical framework of "institutional foundation, situational constraints, action adjustment, and outcome differentiation." Taking the governance of land fragmentation in N County, Hunan Province as the empirical object, it conducts a comparative study of three typical villages. The study finds that the differentiation of village collective coordination practices is an adaptive autonomous action undertaken by village collectives in pursuit of maximizing coordination effectiveness. This action unfolds on the institutional foundation constituted by rural collective land ownership and the village self-governance system, and in response to different governance situations shaped by the intensity of external administrative pressure and internal functional demands for land. Specifically, under conditions of weak administrative pressure and strong subsistence demands, village collectives adopt multi-stakeholder co-governance, achieving orderly integration based on villager consensus through participatory deliberation. Under weak administrative pressure and strong development demands, the village collective enhances coordination efficiency through centralized decision-making and flexible mobilization, resulting in community-led coordination oriented toward local needs. Under strong administrative pressure, however, the village collective is more likely to adopt an administrative-led type of coordination oriented toward administrative tasks. This may shape a de-communization land management order and bring potential risks such as the infringement of farmers' land rights and interests.

Compared with existing studies, this paper incorporates both the advantages and risks of village collective coordination into a unified explanatory framework, further revealing the intrinsic relationships among institutional foundation, governance situation, and coordination practice. In doing so, it expands existing understandings of the factors shaping the differentiation of village collective coordination practices and corresponding underlying mechanisms. The analytical concept of "adaptive autonomy" illuminates the action logic through which village collectives navigate between external administrative pressures and land function demands in their coordination practices, thereby uncovering the internal mechanisms underlying the differentiation of village collective coordination across different governance situations. The policy implications are that, while preserving space for autonomous adaptation by village collectives, it is essential to avoid replacing internal community demands with excessive administrative pressure. At the same time, villagers' participatory engagement should be activated to strengthen the public responsiveness of village collective coordination, so as to ultimately achieve a balance between equity and efficiency.

Keywords: agricultural modernization; village collective coordination; practical differentiation; governance of land fragmentation; multi-stakeholder co-governance; village community-led type; administrative-led type

JEL Classification: Q15, O13, R58 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2026)04-0154-15

(编辑:吴倩;朱德东)