

基于 PEST 分析法的湖北沙洋模式发展策略研究¹

王文超，金京淑

(吉林财经大学，吉林 长春 130000)

【摘要】土地是农民的根本，是农村社会稳定的根基，是农业发展最重要的生产要素。“三权分置”办法是提高农民的收入水平，解决农业、农村、农民问题的根本方法和落实农村土地集体所有制的路径选择。PEST 分析是指宏观环境分析，从政治、经济、社会、技术四个角度对研究对象进行分析，旨在了解“沙洋模式”运行的外部环境，并提出策略和建议：一是完善相关法律，保障农民的合法权益；二是发挥非正式制度在乡村治理中的作用；三是完善农业保险服务动态提供机制。通过分析，并结合不同地区实际，实现沙洋模式的推广，破解农地细碎化治理难题，创新农村土地集体所有制的实现形式。

【关键词】沙洋模式；PEST 分析；按户连片耕种；发展策略

【中图分类号】F205 **【文献标识码】**A

土地是农民的根本，是农村社会稳定的根基，是农业发展的重要生产要素。在毫不动摇地坚持农村土地集体所有制的根本前提下，通过采取农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”办法，将农村土地流转，以实现农地适度规模经营，提高农地利用效率，解决农村土地碎片化和分散化难题，是提高农民的收入水平，解决农业、农村、农民问题的根本方法和路径选择。

近年来，土地细碎化治理问题已经引起越加广泛的关注，各地区在具体的实践中，探索出了不同的土地细碎化治理的方法，如湖北省沙阳县“按户连片耕种”模式，河南省民权县“土地互换并块”模式，江苏省射阳县“联耕联种”模式，创新并完善了土地集体所有制的具体实现形式。本文以湖北省沙阳县“按户连片耕种”模式为例，尝试将企业管理战略分析的方法引入到公共管理领域，引入了 PEST 分析框架，研究农村土地细碎化治理的问题，构建 PEST 分析模型，将“沙洋模式”成功地内外部因素进行系统化的梳理，针对沙阳县的现实问题提出解决的对策和建议，并且为“沙洋模式”的推广条件提供参考指标。

1 湖北省沙阳县土地状况及分析模型选择

湖北省沙阳县地处江汉平原腹地，是全国重要的粮食生产基地。全县耕地面积 95.26 万亩，耕地块数 107.7 万块，全县人口约 62 万人，其中农村人口约 46.9 万人，总户数 12.4 万户，户均承包耕地面积 7.69 亩，户均耕地块数约 8.7 块，每块耕地约 0.88 亩。“按户连片耕种”指在落实农地集体所有权，稳定家庭承包经营权的前提下，以灌溉水源、农民住房、最大田块、最集中田块、主导产业等为基本参考依据，进行土地互换、调整连片。由村委会领导，在充分尊重农户意愿的前提下，通过村民

¹ [收稿日期]2019-01-19

[基金项目]吉林省教育厅“十三五”社会科学研究项目“吉林省城乡统一建设用地构建及利益分配关系研究”(吉教科文合字[2016]第 67 号)阶段性成果。

[作者简介]王文超(1992—)，男，山东泰安人，硕士研究生，主要研究方向为土地经济管理；金京淑(1967—)，女，吉林延边人，博士，教授，硕士生导师，主要研究方向为土地经济管理。

小组内部的土地经营权流转、土地承包经营权互换和土地调整三种方法，使农户耕地连成一片，最多不超过两片且“不插花”，在每户耕地面积保持不变的条件下，最大程度上实现土地规模经营。土地调整连片后，机械化作业、集约化经营以及农田水利设施建设进程明显加快，促进了农业新品种、新技术、新模式、新标准的应用推广，实现了承包地适度规模经营，农业生产成本降低，土地经营效益提高，农民收入增长。

在第一轮土地承包时，沙洋县与全国其他地区的农村一样，以“公平”为根本原则分田到户，将土地按照距离远近、水源好坏、是否靠近道路、土质肥瘦等因素分等定级，再按家庭人口数量平均分配土地，最大限度上实现土地分配的公平。改革开放以来，随着年轻农业劳动力大量外流和农业机械化生产的推广普及，原本分散细碎的农业生产模式，已经不再符合现代化农业生产的要求，土地闲置、土地抛荒和流转困难的现象同时发生，土地细碎化已经严重降低了现代农业生产的效率。沙洋县抓住农村土地确权要对耕地统一测量、统一登记、统一颁证的契机，在土地确权工作开始之前，顺应群众意愿，推行农村土地“按户连片”的耕种模式。

PEST 分析是指宏观环境分析，从 P(Politics, 政治)，E(Economy, 经济)，S(Society, 社会)，T(Technology, 技术) 四个外部环境影响因素对研究对象进行分析，旨在系统了解“沙洋模式”的运行环境，并根据分析结果给出推广策略。

2 湖北沙洋模式发展环境的 PEST 分析

2.1 政治因素 (Politics)

国家是土地制度的设计者和规定者，政治因素是引导改革方向的关键。只有在政局稳定的前提下，国家才能设定农地制度改革的制约框架和政策方向，推动土地制度改革朝着适应生产力的方向发展，并且通过完善的法律法规，实现对农民权益的保障。2013 年 11 月，中共十八届三中全会决定坚持农村土地集体所有权不变，保障农户的土地承包权和放活农村土地经营权的农地改革思路，推进农业经营体制创新，重新配置土地要素，尝试通过农村土地经营权流转的方式，解决农地承包主体和经营主体分离的问题。2016 年中央“一号文件”指出，深化农村集体产权制度改革，要求继续扩大农村承包地确权登记颁证整省推进试点，依法推进土地经营权有序流转，鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种。2017 年中央“一号文件”明确指出要积极发展适度规模经营，积极引导农民在自愿基础上，通过村组内互换并地等方式，实现按户连片耕种。2018 年中央“一号文件”要求大规模推进农村土地整治和高标准农田建设，稳步提升耕地质量。沙洋县县委县政府在完成国家要求的农村土地“确权登记颁证”的“规定动作”基础上，顺应群众意愿，推行农村土地“承包地面积不变，实行按户连片耕种”的“自选动作”。沙洋县政府的做法，是符合国家政策，又顺应民意的制度创新，沙洋县“按户连片耕种”工作获得广大农民的认可并在全国推广。

值得注意的是，中国正处在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期，在关乎国计民生的土地问题上，将承担巨大的政治风险。一旦出错，将产生灾难性的后果。中国坚持农村土地集体所有制，但是土地承包期限预期不明朗，导致地权不稳定，沙洋县“按户连片耕种”因为政策性的地权不稳定，在政策执行过程中，政府和村民都需要承担较大的风险。

2.2 经济因素 (Economy)

沙洋县地处湖北省中部，江汉平原西北腹地，是“中国农谷”的中心带，享有“江汉明珠”“鱼米之乡”的美誉，是全国重要的商品粮生产基地之一，农业区位优势明显。但是，因其位于江汉平原西北部的湖区和荆山余脉东南的山岗丘陵地带，农地细碎化问题突出。最新的确权登记数据显示，沙洋县全县耕地块数达 107.7 万块，户均土地 8.7 块，其中每块耕地面积仅 0.0587km²，制约农业现代化发展，使得天然具有的农业优势不能得到充分发挥。沙洋县在实施“按户连片耕种”的动员工作中，大部分农民认可“适度规模经营、按户连片耕种”会带来更大的经济利益，农民参加土地调整的积极性高涨，这是沙洋县“按

户连片耕种”工作能够完成的重要动因。

此外，沙洋县政府正确把握当前的经济形势和政策供给，大胆创新按户连片耕种的方式，获取规模经济效益，降低农业生产成本，进一步解放农业生产力，实现了土地承包者和经营者的再次统一。这一创新符合我国“统分结合，双层经营”的实践，在充分发挥“分”的积极性的同时，为“统”适应市场经济、规模经济、现代经济提供了新的实践经验。按户连片耕种，适度规模经营的“沙洋模式”，培育了新型农业经营主体，开创了农业经济新的增长点。

2.3 社会因素（Society）

农村集体通常是以“血缘”或“亲缘”关系为纽带形成的集体成员组织。农村社会在一定程度上依靠这种组织内的集体成员权，实现对集体成员的约束管理，以达到村庄治理的目标。在沙洋县推进“按户连片耕种”的过程中，曾出现过个别农户不愿意参与土地流转的现象，沙洋县需要通过动员村庄内有威望的老人、老干部、老党员，积极沟通了解农户不参与土地流转的原因，充分发挥村庄社会内部集体成员权的作用，利用“非正式权力”协助正式权力有效实现，调和村民之间、农户与村集体之间关系，是沙洋县“按户连片耕种”工作得以顺利推进的重要社会因素。

2005年，全国按照“二十字方针”全面建设新农村，农村社会环境取得了显著成效。沙洋县政府抓住土地调整的机会，修筑机耕道，建设水利设施，改善人居环境，为参与土地流转的农户提供农业生产所需的便利条件，吸引人才，优化基层治理，改善沙洋县的农业生产条件，提高村民生活水平。

2.4 技术因素（Technology）

近年来，随着农业机械化水平的迅速提高，细碎分散的土地分布格局已经不再适应现代化农业生产的要求，机械在农田间行走困难，农业机械化的高效性、便利性、低成本性受到极大的限制。土地连片耕种将原本分散细碎的土地进行重新组合，平整田埂，不仅实际种植面积被进一步拓展，而且为农业机械设备进入农田和在田间自由行走创造条件。农业机械设备作为现代工业科技的产物，要求细碎、分散的土地必须通过流转的方式实现连片，以方便机械设备进入，从而实现降低农业生产成本和进一步解放农业人口的目的。沙洋县正是在这种“技术要求”的背景下，通过土地调整的方式，减少田埂数量、扩大种植面积、修筑机耕道、完善农田水利等基础设施，为“按户连片耕种”提供了技术支持和准备。

3 沙洋模式发展环境的分析结果与建议

“沙洋模式”作为农村土地集体所有制的一种具体实现形式，在从地方到全面推广中，应当明确其宏观发展环境，制定合理的推广策略，建立有效的风险防范机制，采取有效的治理措施，充分发挥集体所有制的制度优势和制度势能。

3.1 完善相关法律，创新集体所有制实现形式

健全现行法律体系，提高法律制定执行的效率，避免出现法律法规滞后于现实状况的问题。毫不动摇地坚持农村土地集体所有制，稳定农村土地产权，从政策层面确保土地承包期长久不变，明确农村土地承包期预期，释放土地的财产权职能。沙洋县政府要落实坚持所有权、稳定承包权、放活经营权的“三权分置”实施办法，借助“确权登记颁证”的契机，继续扩大按户连片耕种的规模，制定“按户连片耕种”工作的实施细则，探索与创新新时代农村土地集体所有制的具体实现形式。

3.2 发挥非正式制度在乡村治理中的作用

实现乡村社会的有效治理，应该充分发挥非正式制度的作用。充分发挥村民自治委员会作为基层群众自治性组织的自我管

理、自我教育、自我服务功能，引导村民积极参与村民自治活动，体现村民的主体地位。动员村集体中有威望的老党员、老干部参与村庄治理，发挥“乡贤”的凝聚力、感召力和动员力。

3.3 完善农业保险服务动态提供机制

借助国家加大强农惠农富农政策力度的契机，结合“定向补贴”和“以奖代补”的激励机制，逐步完善农业保险奖补政策，加强农业保险政策与强农惠农富农政策的协调联动，发挥政策合力，服务农业经营主体。政府与商业保险机构协商建立农业保险政策的动态调整机制，适应不同环境下农业生产的风险，适时调整农业保险实施方案，提升农业经营主体生产的安全性。

本文利用 PEST 分析模型，在已有的理论研究成果基础上，结合湖北省沙洋县按户连片耕种模式的调研报告，对“沙洋模式”的现状进行了较全面的研究，以期对沙洋模式的推广、土地细碎化治理和创新农村土地集体所有制的具体实现形式提供参考。由于我国幅员辽阔，不同地区的气候、水源、土壤质量差异巨大，农业发展水平不一，对沙洋模式的普适性的论证仍有欠缺，不能以量化指标和数据形式对沙洋模式进行综合评价，这也是下一步思考、研究的重点。

[参考文献]

[1]王海娟，贺雪峰. 农地细碎化的公共治理之道[M]. 武汉：华中科技大学出版社，2017.

[2]贺雪峰. 沙洋的“按户连片”耕种模式[J]. 农村工作通讯, 2016(15).

[3]杨宏银. 湖北沙洋首开全国先河整县推进按户连片耕种的土地确权模式研究[J]. 南方农村, 2015(05).

[4]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(02).

[5]张杨，程恩富. 壮大集体经济、实施乡村振兴战略的原则与路径——从邓小平“第二次飞跃”论到习近平“统”的思想[J]. 现代哲学, 2018(01).

[6]杜鹏. 边缘人的崛起——读吕德文《乡村社会的治理》[J]. 社会科学论坛, 2014(02).