

【专题:土地托管与农业社会化服务】



[编者按] 中国的农业现代化转型以新型农业经营体系的建构为表现形式,近年来不断涌现的各类新型农业经营主体已引起了诸多关注,而农业社会化服务体系与新型农业经营主体正是一枚硬币的两面。如何理解农业的社会化服务,尤其是“规模化服务”在农业转型中的作用,如何理解小生产者在规模化服务下的处境,是理解中国正在发生的农业转型的一个重要视角。本期关于“土地托管与农业社会化服务”的专题,正是以山东省供销社推动的土地托管为关注点,三篇文章基于对同一地区的调研,分别从不同角度对上述问题进行讨论。

土地托管的实践与组织困境:对农业社会化服务体系构建的思考

陈义媛

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘要:在“服务规模化”背景下,通过实地调查,考察了鲁西南 W 县供销社推动的土地托管模式,试图讨论分散的小规模生产者如何与规模化服务对接的问题。供销社的土地托管不同于一般社会化服务,其不仅涉及服务的供给方和需求方,还涉及村两委和供销社等主体。文中分别考察了四类主体在土地托管中的行动逻辑和动力机制。分析发现,以农资商为代表的农业企业在利润驱动下,最有动力推动土地托管;而村两委和基层供销社的参与动力尚不足。本文认为,只有土地托管产生的收益高于市场,才能解决托管的组织成本问题。县供销社如何进一步推动农民的组织化,以使托管服务产生更高的效益,调动村两委、基层供销社的积极性,是当前土地托管面临的最主要的组织困境。

关键词:土地托管;服务规模化;农业社会化服务;农民组织化

中图分类号:F324.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)06-0120-11

一、研究缘起

农业社会化服务是指由社会上各类服务机构为农业生产提供的产前、产中、产后全过程综合配套服务,近年来出现的“土地托管”正是农业社会化服务的一种形式。近年来,对构建“农业社会化服务体系”的强调频见于中央一号文件,而自 20 世纪 80 年代初“农业社会化服务”被提出以来,其在中国农业发展中的定位也在发生变化。

农业社会化服务最早在 1983 年的中央一号文件中被明确提出,其在当时的定位是促进农村商品生产发展。在该文件中,对农业社会化服务的表述是,“当前,各项生产的产前产后的社会化服务,已逐渐成为广大农业生产者的迫切需要”。到 1991 年,国务院发布《关于加强农业

收稿日期:2017-06-18

基金项目:北京市社会科学基金青年项目“北京市农业产业化龙头企业与不同阶层农户的利益联结机制研究”(16SRC029);中央高校基本科研业务费中国农业大学青年创新基金项目“新型农业经营主体对村庄社会的影响研究”(2017QC063)

作者简介:陈义媛,女,中国农业大学人文与发展学院讲师,博士。E-mail:chenyiyuan1988@163.com

社会化服务体系的通知》(国发〔1991〕59号),对农业社会化服务的定位是稳定和完善家庭联产承包责任制。自改革开放初期至20世纪90年代初,尽管“专业大户”已经开始出现,但占农业生产者绝大多数的仍是小规模生产者,在这一时期,农业的社会化服务主要面向小规模农户。

此后,随着市场化的发展和国家对规模经营的鼓励,农户逐渐开始分化,专业大户、合作社、农业企业等新兴农业经营主体开始逐渐出现。农业生产者结构的变化,也必然要求农业社会化服务体系的变化。自2004年以来,历年中央一号文件几乎都会强调“农业社会化服务体系”的建设。2008年,十七届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也强调,要“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系”。这一时期,对农业社会化服务体系的定位是服务中国农业现代化的需要,其服务对象已经不仅仅是小规模生产者,更面向新型农业经营主体。

对农业社会化服务的考察,是理解中国农业转型的一个视角。已有对中国农业转型的关注主要从农业经营主体的角度进行研究,目前的争论集中在如何理解农户分化,如何理解家庭经营在农业转型中的涵义,如何理解中国农业的规模化和资本化,中国农业的未来是否能以家庭经营为主体等问题^[1-5]。在“服务规模化”^[6-8]的背景下,本研究从农业社会化服务提供者角度,讨论社会化服务实践中所涉及主体各自的行为逻辑和动力,重点关注小规模家庭经营在服务规模化下是被“服务”的主体,还是遭到排斥的主体,分散的小规模生产者如何对接规模化的服务,以此探讨我国农业社会化服务体系建构的困境症结所在。

已有关于农业社会化服务体系的研究主要从以下方面切入:第一,对农业社会化服务定位的研究。不少研究强调农业社会化服务体系与新型农业经营主体同为新型农业经营体系的两个组成部分,新型农业经营主体既是社会化服务的需求者,也是供给者^[9-11]。第二,对农业社会化服务供求现状的研究。这些研究指出,我国农业社会化服务体系已经形成“多层次”的组织载体——包括公益性服务体系和经营性服务体系的形成;“多元化”的服务内容——综合服务与专项服务相结合、公益服务与经营服务相结合;以及“多形式”的服务机制——包括订单农业、农超对接等。且各主体在农业社会化服务中作用不一,政府和村集体是外部性较强的社会化服务提供主体,在技术推广、水利设施建设、农田灌溉等方面发挥着重要作用;而一些民间主体在外部性较弱的社会化服务项目,例如农资购买、农机租用、农产品加工销售等方面,发挥着重要的作用^[12-14]。第三,对当前农业社会化服务体系建设存在的问题研究。主要体现在:农业社会化体系不健全,例如公共服务机构能力不强,龙头企业等盈利性机构与农户缺乏长期稳定的利益连接等;农业社会化服务的供需矛盾突出,现有的服务主体在产前、产中提供的服务较多,而在产后提供的服务不足;农业社会化服务的市场监督管理力度不够,一些服务主体侵害农户利益^[14-15]。此外,还有研究者强调,中国农业社会化服务体系未能成功建构的症结在于各部门自建服务体系的“部门化”路径,强调通过农民组织化和合作化来实现“去部门化”^[16]。

上述研究已经为理解农业社会化服务体系的建构和变迁提供了概观,但仍有进一步发掘的空间。一方面,现有的研究多从宏观角度考察当前农业社会化服务体系的现状和问题,尚有待通过微观的深入考察,揭示农业社会化服务所涉及的各类主体不同的动力机制,以便理解社会化服务在当下的困境;另一方面,在对当下社会化服务体系建设存在的问题讨论中,较少涉及在服务规模化背景下,作为需求方的分散农户如何与规模化的服务相对接的问题。尽管在国家对农业现代化的推动下,新型农业经营主体正在大量出现,但小规模生产者仍会在较长一段时期内存在,因此,分散农户与规模化服务的对接问题仍是我国农业社会化服务体系建构的一个重要主题。

在山东,土地托管^①的一个重要实践主体是供销社系统,作为兼顾政府职能和经营性质的单位,供销社推动的土地托管与一般的市场化社会服务略有差异。由于供销社并不直接提供服务,而是一个资源整合平台,因此在土地托管中涉及到各类不同主体;同时,供销社的官方性质,使之以在组织小生产者方面有独特优势。对供销社土地托管实践的分析,有助于对服务规模化和分散小农户对接问题的考察。本文以山东省供销社牵头的土地托管为研究对象,基于2017年4月下旬至5月初在鲁西南W县^②的托管实践调研,考察不同主体在农业社会化服务体系中的行动逻辑和动力机制,讨论服务规模化过程中,分散的小生产者如何对接社会化服务,以此理解土地托管的组织困境。将土地托管放在中国农业转型以及我国新型农业经营体系的构建下来考察,有助于思考我国农业社会化服务体系的构建方向。

二、供销社牵头的土地托管模式

土地托管,也称“农业生产托管”,是农业社会化服务的一种典型形式。土地托管在官方文件中第一次出现是在2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的61号文件中,此后在2016年和2017年中央一号文件中也均有提及,具体是指农户在“耕、种、防、管、收”中的一个或多个环节,通过市场向社会化服务主体购买专业服务的过程^[17],是农业社会化服务的一种典型形式。从见诸媒体的土地托管报道来看,目前在江苏南通、安徽利辛、山东晋中等地有托管实践,这些实践以民间自发为主,提供服务的主体通常是合作社、专业大户或农业企业。在山东,土地托管尽管也有民间自发的实践,但山东省的土地托管特色是供销社在推动托管实践全省铺开的过程中发挥了关键作用,供销社之所以牵头开始做土地托管,是为了解决自身困境。

W县供销社曾与全国所有供销社一样,有过辉煌的历史。在集体时代,其业务除了人们熟知的日用百货、农资外,还包括煤炭、石油经销(指加油站),下属的有烟草公司、乡镇粮所、果品公司、盐业公司、饭店等。在W县还是产棉大县时,是县供销社最辉煌的时期,全县供销社的员工有近7000人,下属的所有单位一共近40家,其中包括了多家社属企业和15个基层供销社,每个乡镇供销社平均有150个人员左右。即便到现在,供销社还有在册的未退休员工2000~3000人,退休的员工也有2000~3000人。

自1985年体制改革开始,到1990年之后进一步从计划经济转向市场经济,供销社的各类业务逐渐分离出去。在市场化改革中,因为一些历史遗留问题和深层次矛盾,供销社举步维艰,尤其在产棉大县被取消后,除了烟花爆竹公司外,其他直属企业都倒闭了,全县14处基层供销社(指乡镇一级的供销社)全部靠收租金维持生存。收不抵支是很多供销社面临的共同状况,很多老员工不满,近年来职工上访的情况也时有出现。正是在这样的背景下,供销社迫不得已探寻出路,走向了土地托管的实践。其土地托管主要通过以下方式运转。

(一)以社属企业参股形式整合资源,实现农业产业链上、下游服务

W县供销社对土地托管的定位是,为农户提供农机作业、测土配方、统防统治、农民培训、粮食烘干和储存、合作金融等一系列服务,基本涵盖了产前、产中、产后各个环节。为了能够提供这些服务,县供销社成立了一个全资企业——麦丰粮食收储有限公司,属于供销社的社属企业,其主要业务是从事粮食烘干、收储、加工和销售。由于资金限制,县供销社无力再建立其他社属企业,在农资方面主要以参股的形式整合资源,与一家农业生产资料公司合作,成立了禾盛农资公司,该公司是目前W县供销社的土地托管的重要主体,主要提供测土配方肥和其他农资。此

① 从宽泛意义上说,凡是为农户提供有偿农业经营服务的,都可以算在“土地托管”内,所以在W县,提供土地托管服务的并不只有供销社。但全文为叙述方便,如无特殊说明,下文中的“土地托管”一律指供销社推动的托管实践。

② 文中所有的人名、地名、企业名称皆已作匿名化处理。

外,麦丰公司还以现金入股了中央储备粮在当地建的一个6万吨的粮食储备库,中粮占70%的股份,麦丰公司占30%的股份。2017年初,麦丰公司又以200万元的资金入股了山东省融资担保公司,成为其65个股东之一。

通过建立自己的社属企业,以及由该企业参股其他农业企业的方式,县供销社得以在农业的上游和下游环节提供服务,主要包括上游的农资供应和下游的粮食收储、加工等。

(二) 县供销社推动建构基层供销社、村委、农民合作社共建的“为农服务中心”

到目前为止,W县一共建立了3个“为农服务中心”,为农服务中心主要负责协调和落实各项服务的提供。为农服务中心除了由企业入驻提供产前、产后的服务外,还整合资源提供产中服务,包括机械服务、统防统治和农田灌溉等。由于W县已经基本实现了全程机械化,机耕、机播、机收已经有成熟的体系,田间管理主要就是病虫害防治和水利灌溉。因此,为农服务中心在整合了农机服务,并提供统防统治和农田灌溉服务的情况下,基本能够实现全托管。

在产中服务中,机械服务是产中服务的核心,由基层供销社牵头组建“农机合作社”,将农机手整合进合作社,合作社在托管范围内统筹安排每台农机的服务面积。此外,由村委牵头成立“种植合作社”,负责以雇工的形式为农户提供统防统治和灌溉服务。

(三) 全托管与半托管相结合

以上建立的土地托管服务体系已经能够覆盖农业生产的全程,但在实践中,目前仍以半托管为主,全托管尚未全面展开。

全托管服务不改变农户对土地的承包权、经营权和收益权,发挥村两委组织农民的作用,打破户与户之间的界限,实行统一耕种、统一管理、统一收割、统一分配的服务模式。半托管则指农户任选其中一项服务,也就是说,使用为农服务中心提供的农资,选择农机合作社的农机服务,由服务中心进行农药喷洒或灌溉,或将粮食卖给服务中心,只要选择其一,就算进入了半托管服务。半托管相对灵活,因此在目前的实践中更常见,但基层供销社的一些负责人也强调,全托管是将来发展的方向。

习近平主席在谈到供销社时指出,“供销合作社具有独特优势,既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,增强发展活力;也要更好地发挥政府作用,弥补市场失灵。”^[18]供销社在中国的确具有独特性,它既具有政府性质,同时兼有经营职能。因此,山东省由供销社牵头的土地托管就与一般的农业社会化服务提供主体有明显区别,典型地体现在土地托管中有行政动员的可能性。这意味着,牵涉在土地托管中的不同主体不仅仅是一般市场主体之间的关系,而是更为复杂,因此有必要对各类不同主体在土地托管实践中的行动逻辑和动力机制一一考察。

三、土地托管中不同主体的动力机制

在W县,土地托管涉及的主体包括:农户、村两委、农资商以及供销社。几者之间的利益如何分配,是托管中遇到的核心问题。事实上,这也是土地托管的组织成本问题,每个介入其中的主体,尤其是村委和供销社,从中如何获取以及可以获取多少利益,是否足够激励他们参与到土地托管的组织工作中,是这种土地托管模式能否顺利运转的关键。

(一) “服务规模化”下分散农户对组织化的需求和组织起来的困难

随着农业机械化、大型喷灌设施、机械化统防统治(尤其以飞机防控为代表)的发展,“服务规模化”的条件日渐成熟。服务规模化本身代表着农业生产力水平的不断提升,然而,当规模化的服务面向无组织的分散小农户时,生产力与生产关系之间的矛盾就逐渐突出出来。服务规模化必然要求农户的组织化,这意味着生产关系至少要作一定程度上的调整,农户自身也表现出对组织化的需求。然而,就目前来看,组织农户的难度主要有以下几方面的原因。

第一,分散的小农户在品种选择和耕作安排上的不统一,使农户难以与规模化的农机服务对接。W 县以生产小麦和玉米为主,其农业机械化程度已经相当高,在服务规模化方面,最典型的体现就是农机作业。随着农业机械化效率的提升,单家独户的小生产者有着组织起来对接农机服务的强烈需要。以播种为例,在小农户没有组织起来的情况下,容易出现的情况是,播种机一排开过去有 3 米,农户的地有 4 米,一排过去之后,只剩 1 米没有播种,播种最后这 1 米时就得不得不堵住几个孔再开过去一次。农机手往往不愿耕种这样的土地,表示播种一亩这样的土地,油钱都赚不回来,或者对这样的土地进行作业时,要更高的价格。再如,在收割方面,在无组织的情况下,农户自由选择作物品种,很容易因品种差异而导致作物不在同一时间成熟。从农机手的角度,为了提高效率,减少来回路上的损耗,一旦到地头开始收割,通常会一路收割过去。一般对一些尚未到最佳收割时间的地块,农户通常宁愿减少一些产量也让农机手直接收割过去;但对于少量完全未熟、不能同时收割的地块,农户如果决定暂不收割,农机手可能先绕过去。然而,对于这些零星的小地块,再想要请农机手来收割就非常困难,因为来一趟只收割 1、2 亩地,对农机手来说太不划算。要解决这个问题,只有将小农户组织起来,将地块整合起来形成一定的规模,才能最大限度地提高机械作业效率。

第二,农户的分化也使其组织化更加困难。农户之间的分化,在国家对新型农业经营主体的鼓励下正在全国范围内发生,农业生产对不同农户来说已经有根本的差异,一些农户仅将农业作为副业,完成简单再生产,一些农户却以扩大再生产为目标^[1-2],这使得不同类型的农户对社会化服务的需求也存在相当大的差异。在实践过一年土地全托管,其后改为半托管的东风村,有农户提到,需要全托管服务的一般是家里主要劳动力外出务工、农业劳动力短缺的农户,这样的农户在村里大约占一半,这是土地托管或其他社会化服务的基础;而那些在家附近打工的农户,可以顾得上家里的农活,往往不选择全托管,这样的农户也占到一半。在半托管中,仅以农机服务为例,有些农户本身流转了土地,自有农机,或有些农户的某个亲戚有农机,他们也不愿意用托管服务中心的农机服务。农户分化意味着不同农户对社会化服务的需求有明显的差异,在这种情况下,要将农户组织起来,也有诸多阻碍。

第三,土地无法整合集中,导致村委在组织农户过程中困难重重。杨村曾实践过一年全托管,村支书杨书记抱怨,为小户提供全托管服务,麻烦特别多,“你给他管理,他事儿还多,收钱也收不上来”。在他们一年的托管实践中,不少农户都来“找过事”:统防统治以后有农户来质问,为什么用同样的药,自家地里的虫子比别人地里多?灌溉过程中,因杨村最初使用的是盘式喷灌设备,设备需要在地里来回移动,压倒了其中几户农户的麦子,农户要求赔偿;收割的时候,两家相邻的地块,先收割了其中一家的粮食,再收另一家时,收割机压了已经收割完的那块地,这块地更湿一点,不好旋耕,影响了机器耕地的质量,农户也来闹意见;卖粮的时候,有农户来质问,“农药、化肥都没少你钱,为什么我的产量比别人低?”这些问题几乎在对分散农户的组织中,都极有可能遇到。20 世纪 50 年代,在最初建立农民互助组时,就出现过类似的问题。由于土地分散在农户手中,尽管由于缺乏农具、牲畜,农民都有进行互助的愿望,然而面临的现实问题是,“下雨了,土地疏松易锄,我们该先锄谁家的地呢?庄稼干旱,又该先浇谁家的地呢?”要解决这些问题,一是解散互助组,二是通过合并土地、农具,合作种地、分享收成。尽管后一种方式也有诸多要解决的问题,但农户的确通过土地的合并解决了难题^[19]。如果各项农事活动都已经集中经营,农地还是分散在每家各户,上述“麻烦”难以避免。好在杨村当年进行土地全托管试验时,国家给所有参加托管的农户一定的补贴,并给农户保证了产量,所以后来即便只收了 800 斤/亩,也按 1000 斤/亩产量给农户补上,这才平息了矛盾。也因为太“麻烦”,2016 年村委给农户做工作,将土地全部流转给了大户,开始了托管服务与大户对接的模式。

需要特别指出的是,W 县还有不少村庄自家庭承包制改革以来在村规民约的约定下,始终

保持着土地调整的习惯,这使得农户的组织难度相对较小,即便是全托管,即便有诸多困难,但还能落实下去。然而,对于全国大部分已经按照“增人不增地、减人不减地”的政策,不再进行土地调整的村庄,土地插花严重,无论是农户的组织还是土地的整合,都非常困难。W县的土地调整实践中,非常重要的一点是,在调地时常常由农户之间自由组合,使关系较好的几户农户土地连片,相邻的几户农户可以在种植安排方面会相互协商,所以至少在小范围内实现了农民的自组织。正是这种自组织,使供销社在推动土地托管前,农户与农机手之间已经能相对有效地进行对接。然而纵观全国,在不能进行土地调整的村庄,要将农户组织起来,难度就大得多。

在农业社会化服务日益规模化的背景下,分散农户对接社会化服务的问题是缺乏与服务提供方博弈的能力,例如在因耕作不统一导致农机作业低效的情况下,农户不得不付出更高的成本。此外,无法整合地块也导致服务规模化的优势难以充分发挥。因此,随着服务的规模化程度不断提升,分散的普通农户极易被新型农业经营主体所替代和排斥,正如杨村的案例所示。从服务提供方的角度,为规模经营者服务既减少交易成本,同时也能提高作业效率。在此背景下,分散的小规模生产者只有组织起来,才能不被替代。

(二)村两委:土地托管与村庄治理的契合与偏离

山东省土地托管中的行政动员,最典型地体现在村委对农户的组织上。对于组织农民的困难,上文谈及了土地全托管中,将农户整合起来的难题。尽管从供销社人员的角度,全托管是将来的推动方向,但就目前来看,大多数托管实践仍然以半托管为主。无论在半托管还是全托管中,都需要对农民进行一定的组织,以对接规模化的服务。从组织农户的角度,村两委是最有动员能力的主体,然而,村委如何有动力来对分散的农户进行组织,却是值得探讨的问题。

在后税费时代,过去靠收取税费维持运转的基层政府逐步转为依靠政府的财政转移支付,从而导致基层政权与农民之间的关系松散,被学者称为“悬浮型政权”^[20],这种悬浮不仅仅表现在乡镇一级,也表现在村一级^[21],村两委悬浮于村民之上,缺乏与村民进行互动的机制。在土地托管中,村委需要重新介入和协调农业生产,这也许可以作为重建村民和村委之间关联的一种纽带。

东风村是卯店镇试点土地托管的第一个村。全村共429亩地,551人。据村支书佟书记介绍,全村在外务工人员占了劳动力的四分之一;另外一半以上的劳动力在家附近做水果、家具生意,这些劳动力平时没有什么时间照看土地。由于部分村民无法兼顾农业生产,一些农户将土地流转给了其他村民,全村流转的土地面积大约有60~70亩(约占全村耕地的16.2%),流转费为800元/亩。从村民的务工状况来看,不少村民都有农业社会化服务的需求。

2016年是试点的第一年,东风村以半托管的形式提供服务。村委牵头成立了种植合作社(意味着村委班子和合作社理事会是同一班人马),提供的托管服务包括:农资供应、机械耕种收以及农业技术服务等。托管服务完全由农户自由选择,有些村民有亲戚做农资生意或开农机,可能不从合作社购买农资或使用合作社的农机服务。村委的工作一方面是登记和发放农资。有多少农户需要农资,需要哪些种类,以及需要哪些其他服务,如不同农机服务的需求,由村委录入系统。禾盛公司会将农资根据村委录入的信息运送到村委办公点,然后由村委分发下去。另一方面是协调和监督农机作业。由于东风村没有农户购置农机,所以在农机作业方面由村委和托管服务中心的农机合作社对接,安排农机服务,并协调其中的矛盾,例如农机手和农户之间如果在土地面积上有分歧,村委可出面协调,再行测量。

佟书记说,“土地托管增加了我们的工作量,但也增强了我们和老百姓之间的沟通纽带,方便做工作”。因为在介入生产的过程中,村委和村民之间需要不断沟通、协商,在此过程中往往还需要调解好村民之间的矛盾,村委只有做好了农业生产的组织和服务工作,才能从托管服务的收益中获得自己应得的部分。正如在税费时期,村委只有帮助村民至少解决一部分问题,才

能顺利地收上税费,得到税收返还。因此,从理论上说,土地托管或许可以通过将村民的收益再次与集体收入关联起来,打开村庄治理新的空间,土地托管与村庄治理在后税费时代有契合性。

然而,问题在于村干部的积极性如何调动。东风村的特殊性在于,作为土地托管的试点村,村委介入土地托管工作有来自上级政府的政治压力,托管工作是村里的政治任务。若要将这种托管模式推广出去,困难就会突显。W县供销社副主任黄主任提到,他前不久去东风村周边即将开展土地托管工作的5个村与村干部座谈,村干部第一句话就问,“对我们村有什么好处?是给我们机械,还是给我们钱?”黄主任表示,村干部更愿意推动土地流转,而不是土地托管。有外地大户来本地流转,除800元/亩的流转费外,还得给村干部50元/亩,称为“管理维护费”。在供销社本身捉襟见肘的情况下,由供销社付酬的方式来动员村干部参与托管工作,显然不太可能。

从托管服务的收益来说,农资销售利润和农机服务是主要的收益来源,但两块收益中都难以分出一部分给村委。就农机服务而言,村委在农户的组织上没有发挥太大的作用;而如前文所介绍,在当地,在土地托管开展前,农户已经形成了一定程度上的自组织来对接农机服务,所以从农机手的角度,既没有因为村委的介入而增加他们的收益,也没有降低他们的成本,因此要从他们的收益中分出一部分,基本没有可能。在农资销售方面,如前述马庆文的介绍,一些农资商为了打开销路,会找村干部作代销员,每销售1吨化肥,给村干部100元的报酬;但在托管中,这笔收入进入到村集体收入,而非村干部个人所得,从村干部自身来说,推动托管的动力有限。

从这个意义上说,土地托管与村庄治理有理论上的契合性,但在实际运行中,如何调动村两委的积极性却是个现实问题。如果作为政府强制推行的政治任务,村两委自然也会去做工作,然而靠强制力来推动,既难持久,也难推广。如果没有政治上的压力,经济利益也可以提供动力,但在农资、农机市场已经相对成熟,即农户已经能通过一定的自组织与这些规模化服务对接的情况下,村委对农户的组织在土地托管中能产生的收益也十分有限,只在农资销售方面略有一些。但这笔有限的收益是由村干部个人所得,还是作为村集体收入,却构成土地托管中的组织困境。由于村干部并非一份专职工作,即便有财政拨款支付工资,数额也不多,因此性质上也只是一种补贴,从个人角度,村干部需要一些获取收益的渠道来弥补收入的不足。若这笔收益归村集体,则村干部个人参与土地托管的积极性有限;但若托管中的收益由村干部个人所得,则意味着村干部仅以个人身份参与土地托管工作,而非以村委组织的身份参与,也就缺乏动员和组织村民的正当性,从而也与村庄治理无甚关联。

(三)以农资商为代表的农业企业营利动力

在W县的土地托管中,尽管县供销社是核心,但供销社本身并不直接提供托管服务,而是一个资源整合的平台,在这个平台上,作为社会化服务供给方的有农资商、农机手、农业加工企业等。在整个土地托管实践中,最有动力参与的就是这些社会化服务供给者。无论是提供农业产业链上游服务的农资企业,还是提供下游服务的农产品储存、加工企业,或是提供产中服务的农机手等,在供销社整合的为农服务中心平台上,他们是最大的获益者,因此也最有动力参与。以进入土地托管中的农资商为例,可以看到其如何通过土地托管来实现销售利润的增长。

W县的土地托管在2010年是由当时新任的供销社主任王军最早推动的。在土地托管中,县供销社以整合资源为主,乡镇的基层供销社则是具体实施、协调托管运转的主体。为了推动土地托管,在基层供销社当时处于半瘫痪的状态下,王军在供销社系统之外发掘了一批有潜力的中青年,将他们破格提拔到基层供销社的重要位置上。当时被王军提到乡镇供销社里的一共有6个人,几乎全部是在各乡镇农资生意做到一定规模的农资商(有的农资商同时也是农机手)。这些人现在是土地托管实践的 implementation 主体,分布在6个乡镇,其中包括建立了“为农服务中心”的3个乡镇,另外3个乡镇因找不到合适的地方建服务中心而未建,但托管的做法与其他3

个乡镇无异。因为农资市场的激烈竞争,这6人都有强烈的动力推动土地托管,通过土地托管来实现其自身的利润最大化,其中以卯店镇的马庆文为典型代表,其他几人的情况虽略有差异,但本质上并无二致。

事实上,W县土地托管的原型,是农资商通过为农户提供农机作业服务来带动农资销售的实践。卯店镇的马庆文原是乡镇零售商,因为在卯店镇的化肥零售商中他的销售量最高而被王军破格提拔到乡镇供销社任副主任。马庆文介绍,2011—2013年是当地农资生意最红火的时候,那时,他的农资生意之所以兴旺,主要靠他的社会关系网。在卯店镇的45个村中,他曾联系的有20多个村,每个村都有他的代销员。这些“代销员”主要以村干部为主,利用村干部的政治资源和社会资源帮他吧化肥销售下去。每销售1吨,他给这些村干部代销员100~150元的报酬。正是他的社会资源使他在卯店的化肥零售商中成为占领市场份额最多的一位。而他的社会关系网也是他被王军看中的一个很重要的原因。

尽管有过3年的鼎盛期,但从2014年开始,镇上开始出现大量的农资零售商,导致农资市场鱼龙混杂,竞争激烈。从那时起,单纯守着门店卖农资就已经没有了市场竞争力。为了促进化肥销量,化肥生产厂家开始推广“种肥同播”,作为零售商的马庆文也立刻开始着手尝试,凡是购买他店里的化肥,他就联系农机手随时为农户提供机械化的播种服务。马庆文在2014、2015年分别买了一批播种机,共10台,总价值3万元左右,通过雇用农机手的方式,为农户提供种肥同播的服务。每亩的播种收费20元归农机手所得,马庆文并不从播种中赚钱。对农户来说,“种肥同播”的吸引力在于,农资店几乎可以随叫随到地帮他们联系播种机农机手,而农户如果自己联系,虽然也能找到,农机手却不一定能及时到。所以短短一年之内,由农资店提供的种肥同播在整个W县全面推开。通过为农户提供机械化服务,促使农户购买自己的农资,以服务换销量,这就是后来土地托管的雏形。

从作为农资商的马庆文的角度,他之所以愿意暂时放弃自己原来代理的化肥品牌,参与到土地托管中,帮助禾盛公司销售农资,最重要的一个原因是在农资市场竞争日益激烈的情况下,他本来也有通过为农户提供农业社会化服务来带动销量的想法。他的设想和现在的托管模式十分相似,但他也非常清楚,单靠他自己来组织农民、组织农机手等,不仅艰难,而且将耗时长久。他需要借助政府的力量,来建起整合各类社会化服务供给方和需求方的平台。尤其是从组织村民的角度,土地托管作为国家鼓励的方向,村委对农民的组织具有完全的正当性,农资商敏锐地抓住了这个机会。尽管目前在土地托管中推销的是禾盛公司的化肥,但马庆文表示,县供销社正在筹划建立“土地托管服务公司”,将来供销社不一定要与禾盛公司合作。将来一旦摆脱了禾盛公司,马庆文就可以利用托管系统去销售他自己代理的化肥。

最初推动土地托管的供销社前主任王军之所以将马庆文等6人选为推动土地托管落地的核心力量,正是在于他们在原来的农资销售中积累起来的社会资源网。从供销社的角度,要与一盘散沙的农户相对接,他们毫无优势,只能与地方社会有组织能力的代理人合作。在土地托管的推动初期,动员这些社会资源丰富的农资商利用这张关系网,能最快地将土地托管实施下去。而这些代理人之所以积极利用自己的社会资源来推动土地托管,很大程度上是因为土地托管的模式和他们试图推动的模式相一致,通过为农户提供农机作业或其他服务来带动销售,在农资商看来是大势所趋,而被组织起来的农户显然更容易与规模化的社会服务进行对接。供销社的政府背景,使之在组织农户这一点上比单靠农资商自己要高效得多。正是在这一点上,农资商和供销社各取所需地形成了合作。因此,在基层的为农服务中心建立以后,主动来寻求建立合作关系的农资企业络绎不绝,一旦托管服务平台开始有效运转起来,其对农业企业的吸引力是巨大的。

然而,问题也在于,尽管农资商有动力推动土地托管,但其最终目标是通过将农户吸纳到托

管体系中,通过农户对其他服务的选择——尤其是农机服务——来带动他们的农资销售。因此,在大部分地区仍有数量庞大的小生产者的情况下,农资商的动力取决于托管服务中心提供的其他服务能使分散的农户受惠,能够吸引农户进入到托管体系中。于是,问题仍回到对小农户的组织问题上。

(四)县供销社的政治动力和基层供销社的经济动力

在开始进行土地托管前,县供销社也只是诸多农资供应商之一。在竞争压力下,供销社也不得不跟随市场大流,通过提供农机服务,带动农资销售,且最初并未引起政府的关注,一直到2012年,W县政府才开始关注并重视供销社推动的土地托管工作。也就是说,作为社会化服务之一的“土地托管”,并非供销社首创,而是起于市场,供销社是借助自己的体系资源,将“托管”带入了政策视野。

W县的土地托管因为开始得早,顺应了国家建立社会化服务体系的大趋势,加之供销社牵头,又正好与国家近几年对供销社改革的重视相呼应,从而成为一个工作亮点。因此,供销社牵头的土地托管成为当地重要的政绩,并吸引了国家级领导人前往参观考察,成为当地引以为豪的政治资本。从供销社到县委班子,已有不少官员因此升迁。山东省供销社的土地托管更在2015、2017年两次登上《人民日报》的头版头条,对地方政府来说,这是重要的政治声誉。据供销社的工作人员介绍,全国各地除了新疆之外,所有省份都已派过代表前来参观学习。由于声名在外,县供销社更对土地托管工作高度重视,希望在此作出更多的政绩。政治激励是W县供销社推动土地托管的一个重要动力。

作为土地托管的推动者,县供销社最初的目标之一是解决自身的经济困难,经济收入是供销社的另一重要驱动,尤其是对基层供销社来说。建在各乡镇的为农服务中心,很大程度上是基层供销社在运营。由于土地托管的服务与一般市场化的服务没有本质的差异,难以产生增量,因此正如村两委难以从土地托管中获取收益一样,基层供销社也难以从托管中获取实际的利益。与村两委有所不同的是,基层供销社隶属于县供销社,因此基层供销社的人员服从县供销社的工作安排,加之基层在职人员领取全额财政工资,因此他们本身不存在如村干部一样缺乏积极性的问题;问题在于,供销社进行土地托管的初衷之一是解决自身的经济收入问题,如果仍只能靠国家财政维系几个在职在编人员的工资,基层供销社的经济困难仍未解决,土地托管也仍未达成最初的目标。

问题的核心在于,市场化的农业社会化服务只涉及在服务提供方和需求方(农户)之间的利益协调,而供销社的土地托管却还牵涉到其他主体,除了服务提供方和需求方外,还有供销社和村两委等组织。当市场化的社会化服务相对成熟时,只有供销社推动的土地托管服务不同于市场化的社会化服务,并使土地托管的服务收益高于市场,才有可能用这笔高出市场收益的增量在供销社、村两委等其他主体之间进行利益分配。从供销社自身的特点和优势来说,只有对农民的组织化才是有可能破局的关键。

四、结论与讨论

在服务规模化的趋势下,要对接规模化的服务,只有两种方式:或通过将农民组织起来,以达成土地的整合;或通过土地流转,将土地整合起来。尽管后者在我国农业现代化的话语下成为大势所趋,然而,当国家的工业化程度尚不足以提供足够的就业机会时,在土地流转过程中被“解放”出来的农村劳动力何去何从,还是未解之题。在这个意义上,如何对分散农户进行组织化,是在服务规模化下不得不探索的方向,也正是因此,供销社牵头的土地托管具有重要的现实意义。在我国社会化服务体系的建构中,供销社是能将“公益性服务和经营性服务相结合”的

服务主体,有能力、也有必要进行开拓,在社会化服务体系建构中承担重要责任。

本文以山东省W县供销社推动的土地托管为例,考察了在兼具政府职能和经营性质的供销社推动下的土地托管模式。W县供销社以社属企业参股的形式整合资源,与农资企业、农产品仓储、加工企业合作,在土地托管中提供农业产业链上、下游的服务;并推动建构了基层供销社、村委、农民合作社共建的“为农服务中心”,提供生产环节的服务,从而实现了全产业链服务的模式。在具体实践中,土地托管既包括全托管服务,也包括半托管服务。

由于供销社整合了各类主体共同进行土地托管,因此,文中也分别对直接相关的四类主体进行了考察,分析其在土地托管中的行动逻辑和动力机制。从服务需求方的农户来说,在目前大部分村庄仍以分散小农户为主体的情况下,生产力不断催生的“服务规模化”迫使小生产者对组织起来对接规模化服务有强力需求,然而在分散且分化的情况下,农户的组织还有诸多困难。从村两委的角度,土地托管提供了村委和村民打交道的渠道,理论上说有利于村庄治理,然而,调动村两委的积极性却存在困难。在所有主体中,以农资商为代表的农业企业在利润驱动下,最有动力推动土地托管,但最终是否能成功,仍然取决于农民组织起来的可能性。而就供销社体系来说,当土地托管已引起中央的重视,县级供销社在推动土地托管时有足够的政治动力,但基层供销社的经济收益问题仍有待解决。

供销社的土地托管尽管也是农业社会化服务的一种形式,但与市场化的社会化服务有明显的差异。根本的差异在于,供销社的政府性质使之具有行政动员的可能性,也因此,供销社的土地托管不仅涉及服务供给方和服务需求方,还涉及村两委和基层供销社等主体。一方面,供销社的行政动员能力是一种优势,如果能将这种行政动员能力有效地用在组织农民上,会是供销社的一项重要贡献。另一方面,这也意味着这种土地托管模式的组织成本更高,因为托管收益的分配不仅涉及服务提供方和需求方,还需包括供销社和村两委。也就是说,只有这种土地托管服务不同于市场化的社会化服务,从而使土地托管的服务收益高于市场,才能有足够的收益在供销社、村两委等其他主体之间进行分配。当社会化服务提供主体已经通过各种方式对农民进行了一定程度组织的情况下,要使规模化的服务产生更大的效益,只有通过规模化的经营对接。要实现规模经营,除了土地流转之外,更重要的一个方式是通过农民的组织化。当土地流转“解放”的农村劳动力难以在短期内被城市就业市场吸纳的情况下,在农民组织化基础上形成的规模经营意义更大。从土地托管的角度,供销社如何进一步推动农民的组织化,解决这种土地托管模式的组织成本问题,调动村两委、基层供销社的积极性,是当前土地托管需要解决的最主要的组织困境。

参考文献:

- [1] 严海蓉, 陈义媛. 中国农业资本化的特征和方向: 自下而上和自上而下的资本化动力[J]. 开放时代, 2015(5): 49-69.
- [2] 陈义媛. 资本主义式家庭农场的兴起与农业经营主体分化的再思考——以水稻生产为例[J]. 开放时代, 2013(4): 137-155.
- [3] 孙新华. 农业企业化与农民半无产化[J]. 中国研究, 2014(3): 162-184.
- [4] 黄宗智, 高原, 彭玉生. 没有无产化的资本化: 中国的农业发展[J]. 开放时代, 2012(3): 10-30.
- [5] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [6] 张来明. 以服务规模化推进农业现代化[N/OL]. 中国经济时报, [2015-09-10]. <http://www.drc.gov.cn/xscg/20150910/182-473-2888536.htm>.
- [7] 孔祥智. 农业现代化: 土地规模化与服务规模化并进[N/OL]. 中国科学报, [2016-02-03]. <http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2016/2/337775.shtm>.
- [8] 周娟. 土地流转与规模经营的重新解读: 新型农业服务模式的发展与意义[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2016(1): 1-6.

- 学版), 2017(4):88-93.
- [9]陈晓华. 现代农业发展与农业经营体制机制创新[J]. 农业经济问题, 2012(11):4-6.
- [10]楼栋, 孔祥智. 新型农业经营主体的多维发展形式和现实观照[J]. 改革, 2013(2):65-77.
- [11]苑鹏. 农民专业合作社与农业社会化服务体系建设[J]. 农村经济, 2011(1):3-5.
- [12]庞晓鹏. 农业社会化服务供求结构差异的比较与分析——基于农业社会化服务供求现状的调查与思考[J]. 农业技术经济, 2006(4):35-40.
- [13]孔祥智, 徐珍源. 农业社会化服务供求研究——基于供给主体与需求强度的农户数据分析[J]. 广西社会科学, 2010(3):120-125.
- [14]关锐捷. 构建新型农业社会化服务体系初探[J]. 农业经济问题, 2012(4):4-10.
- [15]宋洪远. 新型农业社会化服务体系建设研究[J]. 中国流通经济, 2010(6):35-38.
- [16]仝志辉. “去部门化”: 中国农业社会化服务体系构建的关键[J]. 探索与争鸣, 2016(6):60-65.
- [17]刘文勇. “土地托管”与“农地流转”异同点辨析[N/OL]. 中国农业新闻网-农民日报, [2017-02-11]. http://www.farmer.com.cn/xwpd/jjsn/201702/t20170211_1274470.htm.
- [18]中华合作时报. 供销合作社的价值与使命[N/OL]. [2015-05-08]. http://ntcoop.nantong.gov.cn/art/2015/5/8/art_46945_1871505.html.
- [19]威廉·韩丁. 深翻[M]. 《深翻》翻译校订组, 译. 香港: 中国国际文化出版社, 2008.
- [20]周飞舟. 从汲取型政权到悬浮型政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3):1-38.
- [21]魏小换, 吴长春. 形式化治理: 村级组织性质的再认识[J]. 广东社会科学, 2013(4):196-202.

(责任编辑: 刘浩)