



村社主导、农民组织化与农业服务规模化

——基于土地托管和联耕联种实践的分析

孙新华

(华中农业大学 社会学系/农村社会建设与管理研究中心,湖北 武汉 430070)

摘要:小农家庭经营的现代化构成了我国农业现代化的主要矛盾。以土地托管和联耕联种为代表的农业服务规模化实践,是解决这一矛盾的有益探索。研究发现,两种模式共同的运作机制在于,村社组织将农户分散经营的关键生产活动整合起来形成规模,再作为中介对接外部的农业服务主体,从而实现农业服务的规模化。其中的关键在于,村社组织发挥主导作用将分散的农民进行组织化,从而弥补小农家庭经营的不足。在此过程中,既要尊重农民的意愿,又要发挥行政力量的推动作用。而当前在农民意愿协调、村社统筹作用发挥和政府部门推动三方面都存在一定的现实困境,直接制约了农业服务规模化的推进。对此,文章提出了若干对策建议。

关键词:农业社会化服务;服务规模化;农民组织化;土地托管;联耕联种

中图分类号:F324.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)06-0131-10

一、问题的提出

当前,农业现代化构成了我国“四化同步”的短板。究其原因,关键在于人多地少的基本国情决定了小农家庭经营构成了我国农业经营的基本面,如何在小农户经济的基础上实现农业现代化,不仅是我国面临的难题,也是原住民国家普遍存在的问题^[1]。近年来,各级政府和学术界关于我国农业现代化的主流思路是,通过加快土地流转发展各类新型农业经营主体来推进农业现代化。新型农业经营主体的兴起在推进我国农业现代化方面确实成效显著,但是却带来了不少经济社会问题^[2-3]。而且我国的基本国情决定了未来相当长一段时期内小农仍将普遍存在,这就从根本上限制了新型农业经营主体的发展空间。因此,仅仅依靠新型农业经营主体不可能全面推进我国的农业现代化,仍然需要直面小农的农业现代化问题。

正是基于以上认识,2016年中央“一号文件”提出,“支持新型农业经营主体和新型农业服务主体成为建设现代农业的骨干力量……支持多种类型的新型农业服务主体开展代耕代种、联耕联种、土地托管等专业化规模化服务”;2017年中央“一号文件”继续指出,“大力培育新型农业经营主体和服务主体,通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式,加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营”。由此可以看出,中央层面已经认识到,除了通

收稿日期:2017-06-18

基金项目:中央高校基本科研业务专项基金项目“土地流转模式比较及其影响研究”(2662015QD012);教育部人文社会科学研究青年基金项目“农业现代化进程中新型农业经营主体的嵌入性发展研究”(16YJC840020)

作者简介:孙新华,男,华中农业大学社会学系、农村社会建设与管理研究中心副教授。E-mail: sxh430072@163.com

感谢贺雪峰教授和刘岳教授为调研所做的协调工作。在两次调研中,贺雪峰教授、桂华副研究员、周娟博士、陈义媛博士和其他同仁都为笔者的思考提供了很多帮助,在此一并表示感谢。当然,文责自负。

过土地流转等方式发展新型农业经营主体外,还需要通过土地托管、联耕联种等方式由新型农业服务主体提供规模化的农业社会化服务来带动小农实现农业现代化。事实上,广大小农长期以来普遍接受着由各类公益性和经营性的服务主体提供的农机、农技、农资和农产品的运输、加工、销售等社会化服务,但是却难以实现农业现代化。原因在于小农的分散性使农业社会化服务难以实现规模化。因此,通过服务带动来实现小农的现代化,必须依赖于农业社会化服务的规模化。本文的问题意识便是,在我国如何才能在小农普遍存在的基础上实现农业社会化服务的规模化。

围绕这一问题,学术界大体形成了三种不同的解决方案:第一种是农民专业合作社模式。即通过农民自发的合作成立专业性的合作社将分散的农户整合起来,来分享生产、销售、加工等环节的规模效益^[4]。从实践来看,各种“异化”和“大农吃小农”的专业合作社成为主流^[5-7],而且少数成功的案例也主要集中在经济作物领域,基本不存在于粮食作物领域^[8]。第二种模式是“公司+农户”模式。即通过龙头企业与小农之间发展订单农业来整合分散的农户,以在公司和农户双赢的基础上提高农民的组织化^[9-10]。但是也有学者提出这种组织化模式的主要受益主体为龙头企业,小农在此过程中遭受着资本的“盘剥”从而走向“半无产化”^[11-12]。第三种是综合农协模式。即借鉴日韩的农业发展模式,通过政府在全国建立立体的综合农协体系来整合分散农户,以实现生活、生产、销售、加工、金融等各个领域的服务规模化^[13-14]。这种模式在我国目前主要停留在理念层面,尚未在现实中实践,因此效果还未很好地呈现。

综合来看以上三种模式,前两种主要是市场运作下的自发模式,第三种则主要是行政运作下的干预模式,而且自发模式的实践并不理想,干预模式未得实践。那么,现实中是否存在介于两者之间的第三条道路?实际上,中央“一号文件”提到的土地托管、联耕联种等以村社主导的农业服务规模化已经在实践中出现。近年来,学术界对各种模式已经从经验和理论层面进行了不少研究^[15-21]。但是仍然缺乏在综合比较各种模式基础上的对村社主导的农业服务规模化的机制研究。

鉴于此,本文将基于土地托管和联耕联种两种模式的实践,来综合探讨我国村社主导的农业服务规模化的运作机制及其现实困境。下文将首先呈现小农家庭经营的优势和不足,以及土地托管和联耕联种两种模式的主要做法和成效,在此基础上,将重点分析两种农业服务规模化实践共同的运作机制和现实困境,最后提出若干针对性建议。2015年10月和2017年4月笔者及所在研究团队分别赴江苏省S县和山东省W县^①进行了为期20多天的专题调研。两地分别作为联耕联种和土地托管的发源地,对于探讨两种模式的运作机制具有较强的代表性。本文的经验材料主要来源于这两次调研。

二、小农家庭经营的问题与农业服务规模化实践

(一) 小农家庭经营的优势与不足

我国和东亚其他国家一样,小农家庭经营占据了农业经营主体的绝对多数。但是,我国小农家庭经营的面积却比日本和韩国的经营面积还要小。这一基本事实构成了思考我国农业问题的基本前提。

小农家庭经营既有其明显的优势,也存在明显的不足。其优势集中体现在精耕细作上。与普遍存在磨洋工问题的集体农业和雇工农业不同,小农家庭经营主要使用自有劳动力。由于家庭拥有完全的剩余索取权,因此,其在经营过程中不仅不存在磨洋工问题,而且几乎在每个环节

① 文中所有的地名皆已作匿名化处理。

上都会进行非常精细的管理,甚至是不计成本的投入。精耕细作的直接后果便是土地产出率较高而劳动生产率较低,与以美国为代表的“大而粗”的农业模式产生的高劳动生产率、低土地产出率形成鲜明对比^[22]。有研究表明,当前我国小农家庭经营的亩产比家庭农场、种粮大户和工商企业等新型农业经营主体的亩产都要高^[23]。

与此同时,小农家庭经营的不足更加突出。主要有以下四个方面:第一,由于自身经营规模较小,其与社会化服务对接困难。在我国,小农家庭经营的面积一般都在十亩以内,而且农户之间都是分散经营。面对小而散的农户,无论是公益性的政府服务部门还是经营性的市场服务主体都很难与其对接。分散的农户虽然会自发进行一定程度的整合^[24],但与服务主体对接不仅无法实现服务的规模化,而且由于缺乏谈判地位,因此容易受到公益性服务部门的忽视和经营性服务主体的盘剥。

第二,由于地块分散,其生产效率较低。全国大部分农村地区农户的承包地都是插花分布的,一般都有三五块甚至十块以上。土地的细碎化不仅增加了农户的劳动强度和生产成本,而且限制了农业机械化的应用和提高^[25]。

第三,由于农业劳动者呈老龄化趋势,限制了农业新技术的推广。近年来,随着农村中青年劳动力的外出务工经商,农业劳动力的老龄化不断加剧。老年人不仅在重体力环节力不从心,导致很多年轻人不得不在农忙时节返乡协助,而且其对新技术的采用缺乏积极性,从而限制了农业技术的更新和推广^[17]。

第四,由于农户具有绝对的经营权,使农业生产很难统合起来。分田到户以来,“分”的层次得到不断加强,“统”的层次逐渐减弱。这使很多本该统合起来的环节无法落实,如统防统治、秸秆还田、农田灌溉等。

小农家庭经营的以上不足直接限制了我国农业现代化的实现。正是基于农户所具有的优势和不足,山东W县和江苏S县所探索的土地托管和联耕联种模式,试图在保留小农家庭经营权的基础上探索农业服务的规模化,以发挥小农家庭经营的优势并弥补其不足。

(二) 土地托管模式及其效果

我国的土地托管实践以山东省最有影响。该省的土地托管最早由W县供销社发起,并在全省推广。2010年,W县供销社为了推进供销社自身改革,开始探索土地托管服务。县供销社通过调研发现,中青年农民主要以务工为主,家里只有老弱妇幼留守,双抢时外出务工的壮劳力需要回家帮忙才能完成农业生产,从而形成了“打工顾不上种地,种地耽误挣钱,亲朋好友帮忙欠情分,花钱种地成本高,土地撂荒心不甘”的局面^①。为此,W县供销社提出了以“农民外出打工,供销社为农民打工”为口号的土地托管。

所谓土地托管,是指在不改变农户家庭承包经营的基础上,农户将部分或全部生产环节委托给供销社,为其为农户提供有偿服务^②。实践中,土地托管又分为“全托管”和“半托管”两种形式。顾名思义,全托管是指农业生产的所有环节都进行托管,而半托管则是将部分生产环节托管。其中,半托管占据绝对多数。下面仅介绍半托管的具体做法。

在W县土地半托管中,托管环节主要有农机服务和农资采购两大块。具体而言,在农机方面,每年小麦和玉米收种两大环节,村委会将农户分散的需求进行整合,实现土地的连片;与此同时,供销社整合社会上的农机与村委会对接。这样就实现了收割、耕地、播种和运输等农机服务上的规模化。而在农资采购上,也由村委会作为中介,一方面收集农民的农资采购信息,另一方面联系供销社采购种子、化肥、农药等农资。供销社不仅保障农机作业和农资的质量,而且根

① W县供销社:《土地托管服务推动现代农业发展》,内部文件,2015年。

② 需要说明的是,广义的土地托管中土地托管服务组织不仅包括供销社,还包括合作社、公司、个体户等各种服务组织。

据测土配方提供测土配方肥。

从土地托管的实践来看,主要取得了以下成效:第一,由于村委会和供销社的整合,农户在联系农机和农资服务上省去了不少麻烦,老人只需负责监督和管理即可,青壮年在农忙时不必再返乡帮忙;第二,由于统一使用农机和采购农资,不仅提高了农机作业效率,而且由于实现了一定程度的规模效益,农机和农资的价格比市场价低 10% 左右;第三,由于实现了收割和耕种的相对统一,后续的病虫害防治和灌溉等田间管理也比较容易实现统一;第四,由于农机手和供销社给作为中介的村委会提取一定的协调费,可在一定程度上壮大集体经济;第五,由于通过土地托管,农户实现了一定的组织化,公益性的服务部门就可以通过这个通道推广统防统治、测土配方等新技术。

(三) 联耕联种模式及其效果

联耕联种模式发源于江苏省 S 县。这种模式最早是由农民首创。2012 年秋种时, S 县兴桥镇青华村农民为了提高机械作业效率以降低成本,通过自主协商在同一匡田里打破不同农户田块之间的田埂,采取统一翻耕、统一播种,从而大大提高了机械作业效率。2013 年夏收期间,县农委在基层调研中发现这种模式,将其总结为“联耕联种”,并于 2013 年秋播开始在全县试点推广。据县农委的统计,到 2015 年夏收时,全县 $1/3$ 的水稻种植已经实行“联耕联种”,小麦“联耕联种”面积达到全县小麦种植面积的 $1/2$ 以上。

按 S 县农委的说法,“联耕联种是在村两委引领和农业部门的服务下,采取‘农户+农户+合作社’的新型家庭合作经营模式,是在持续稳定家庭联产承包经营基础上,在农户完全自愿的前提下,由村组统一组织,破除田埂,以打桩等形式确定田间界址,将碎片化的农地集中起来,实现有组织的连片种植,再由服务组织提供专业化服务,推进生产上联耕联种,逐步走向联管联营”^①。

其具体做法是:每年春播和秋播两季,由村委会或者集体经济组织出面协调,以村民小组为单位,农民自愿参与,依照自然条件将同一匡田的田埂打破整合为大田块,采用大中型拖拉机统一耕田,在政府农业技术部门的指导下,统一选种购种育种并统一播种。当然,后续的田间管理仍由农户自己负责。

尽管联耕联种只是在耕种两个环节实现了统一,但是其却产生了一系列的连带效果。第一,由于统一耕种,这些农户就可以联合起来统一购买农资,获取其中的规模效益;第二,由于破除了田埂就可以统一使用大中型机械进行耕种,从而提高了机械化水平和机械作业效率,进而降低了农户的机械成本;第三,由于大家统一了品种和耕种时间,虽然在后续的田间管理中还是分散进行,但是却比之前更有利于分散的农户在防虫治病、灌溉、收割等方面实现统一;第四,由于通过联耕联种分散的农户形成了一定程度的组织化,农业部门在农技推广中有了更加便利的对接广大农户的通道,从而有利于水稻机插秧和小麦条播等技术的推广。

通过以上介绍可以看到,土地托管和联耕联种都是在不改变农户独立经营的基础上,很大程度上实现了农机服务、农资采购、农技推广等农业社会化服务的规模化,从而在发挥家庭经营优势的同时克服了小农家庭经营所存在的不足。这种路径不同于主流的通过流转土地发展新型农业经营主体的农业现代化道路,而是在探索一条以农民为主体或保护小农的农业现代化道路^[17-18]。在笔者看来,这种农业现代化道路的核心机制即在于村社组织主导的农民组织化。

三、村社主导的农民组织化:农业服务规模化的运作机制

农业服务规模化的关键是将原本分散的服务需求进行整合,从而与农业社会化服务组织进

① S 县农业委员会:《联耕联种推广手册》,内部文件,2014 年 8 月。

行对接,因此对分散农民的组织化至关重要。从两者模式的实践来看,其共性是发挥村社组织在农民合作和协调服务中的主导作用和行政力量的推动作用。

(一) 农民组织化及其环节

小农家庭经营过程中,农户不仅分散地进行田间管理,而且各自的耕地呈现细碎化状态,种植品种各有不同,耕、种、收等各生产环节也独自进行,在使用农机和采购农资上都分散进行。这使小农家庭经营无论在生产还是购买服务上都无法实现规模效益。而土地托管和联耕联种两种模式在保留农户田间管理的同时,通过在其他环节将分散的农户进行组织化以整合分散的农业生产,实现了农业服务的规模化。具体而言,农民的组织化主要体现在以下四个方面。

第一,整合细碎土地。在分田到户及二轮延包时,无论是山东W县还是江苏S县都与全国大部分地区一样,均按照土地的肥瘦、远近、水源条件等进行搭配分田,从而形成了“一户多田”和“一田多户”的土地细碎化局面。在W县,一户一般有三五块;在S县,一户则有七八块甚至上十块。土地细碎化直接限制了农机的规模化作业。针对这个问题,S县的联耕联种模式则是通过在同一匡田中打破田埂,在田界处打桩的形式整合细碎化土地;而W县的土地托管模式则是在实行该模式前通过土地大调整将每户的土地集中在一块,在此基础上再将每户的土地在不破田埂的情况下整合成相对连片的一匡田来对接农机服务。两种模式在整合细碎化土地上各有优劣,但都在一定程度上使细碎化土地实现了整合,为农机的规模化作业提供了基础。

第二,协同种植品种。通过整合细碎土地只能为机耕环节提供基础,在种植环节提高机械化效率还需要实现种植品种的相对一致。而分散的农户在品种选择上完全出于自发,而且每户一般都会选择两个及以上的品种以分担风险,这样在同一个村庄可能会出现十几个品种并存的局面。而土地托管和联耕联种也在试图改变这种局面。在W县,土地托管之前在当地农技部门的技术引导和财政补贴下,90%以上的农户已经在小麦选种上实现一致,供销社在推动土地托管中通过村委会给农户提供若干备选的玉米种,并引导农户选择主打品种。由于土地半托管没有要求破除田埂,因此对品种的统一没有过高的要求。而联耕联种要求同一匡田要共同耕种,因此要求种植品种必须统一。在联耕联种实行后,在农业部门和村社组织的引导下,同一匡田里的小麦和水稻品种实现了统一,而一个村所种植的品种也由原来的十多种减少为1~2种优新品种。

第三,统一机械作业。细碎土地的整合和种植品种的协调为机械的统一作业提供了前提,但是在统一机械作业上也需要对农民进行组织。因为分散的农户原本是依据自身的社会关系从社会上自请农机进行作业,因此相邻地块的农户完全可能使用不同的农机,这就限制了农机的作业效率。联耕联种是由村委会统一为同一匡田里的农户安排农机进行耕和种,而土地托管则是通过供销社和村委会共同协调为参加土地托管的农户安排机械进行统一收割和耕种。

第四,共同采购农资。统一耕种需要统一采购种子,而这个平台也为农户共同采购化肥和农药等农资提供了基础,从而可以解决农户分散采购农资的弊端。土地托管和联耕联种两种模式都是通过村委会作为中介进行采购。所不同的是,联耕联种中村委会在采购农资时可以根据价格优势来选择农资商,从而争取更低的价格;而土地托管由于是供销社推动,所以村委会只是从供销社购买农资,当然供销社也会进行优惠。

(二) 村社组织的主导作用

通过以上环节的整合和对农民的组织,原本分散进行的农业生产在关键环节上实现了组织化和规模化。其中组织化构成了服务规模化的前提和基础。从以上各环节的组织过程中可以看出,村社组织在其中发挥了主导作用。

这种主导作用主要体现在组织农民和协调服务两个方面。S县农委将这种做法称为“一手联系农户,一手联系社会化服务”。在组织农民方面,以上四个环节农民由分散经营走向协同运

作的过程中,都是由村社干部作为组织主体出面进行组织。在组织过程中,村社干部主要借助于自身的职能、能力与威信来协调组织农民。比如,在整合细碎土地时,W县的村社组织主要借助土地调整来实现,在当地,土地调整恰是村社干部的基本职能^[26],其通过召集村民代表会议和村民大会形成集体决议从而推动土地调整。而在S县则是由村社干部对同一匡田里的农户的说服工作来实现细碎土地的整合,这主要是依赖于村干部的工作能力和平时建立的威信。而两地在协调种植品种、统一机械作业和共同采购农资等环节组织农民时,基本都是借助村社干部的工作能力和威信来说服农民的。村社组织将分散的农民组织起来后,再与社会化服务主体进行对接就相对容易,但是仍需要有主体协调双方的对接工作。比如,选择哪家的农资,统计农户的购买数量,需要联系多少农机,怎样安排农机作业等都需要进行协调。从土地托管和联耕联种两种模式来看,都是由村社干部来承担协调服务工作。

通过村社组织在组织农民和协调服务中的主导作用,两地形成了“小农+村社组织+社会化服务”模式。这种模式在保障和提高小农利益的前提下实现了农业服务的规模化。而在服务规模化带来的规模效益由农户共享的同时,组织农民的成本则主要是由村社组织来承担。因为在联耕联种模式中村社组织从中不收取任何费用,而土地托管模式中村委会虽然会有少量的协调费,但是远低于其在组织农民和协调服务中所花费的人财物成本。这可称之为“成本自担、收益共享”机制。这一点也是其合作社和服务主体组织农民的关键所在。有研究表明,粮食作物种植领域农民自发进行的合作社不仅在实现服务规模化程度上是有限的,而且其组织成本往往会高于合作收益^[19]。而农资商和农机手为了实现自身服务的规模化,也可能采取一些措施通过市场化运作在一定程度上组织农民,比如有学者研究的“嵌套式服务”^[27]。但是这种模式不仅在推进农业服务的规模化上有限,而且其带来的规模效益主要由赢利最大化的服务主体分享,小农从中获益很少。

村社主导的组织化,其优势不仅体现在“成本自担、收益共享”方面,更体现在村社组织本身所具有的独特优势上。第一,村社组织作为集体经济组织本身就具有“统”的职能和传统。首先,村社组织在集体时期和分田到户初期在一家一户“办不好、不好办或者办了不合算”的生产活动中都发挥了重要的“统”的职能;其次,在分田到户后村社组织仍然具有“统”的职能,只是近年来分的层面越来越强化,统的层面不断弱化,而村社主导的组织化正是加强“统分结合”的重要抓手。第二,村社组织作为村民自治组织本身具有农民自治的组织基础。首先,村社组织仍然具有完整的组织体系,这为村社主导的组织化提供了组织基础;其次,村民自治制度具有较为完善的制度体系来保障村民民主权利的实现,尽管现实仍然不如人意。

(三)行政力量的推动作用

从两种模式的实践来看,农业服务规模化实现过程中地方政府发挥了重要的推动作用。离开地方政府的推动,不仅无法有效引导农户和服务主体积极参与农业服务规模化实践,而且村社组织的主导作用也很难发挥出来,从而直接影响到农业服务规模化的效果。大体而言,地方政府的推动作用主要体现在以下三个方面。

第一,行政压力。正如前文所述,村社组织在农业服务规模化实践中起主导作用,而服务规模化带来的收益主要由农户共享,组织成本则由自己承担。在这种情况下,理性的村社组织必然缺乏动力去推动农业服务规模化。因此,需要外力推动村社组织。在当前,最有效的推动力量来自于地方政府的行政压力^[28]。在S县,由于县委县政府特别重视联耕联种工作,很多乡镇都将联耕联种工作纳入对村干部的绩效考核,直接影响村干部的工资和奖金,从而调动了村干部推动联耕联种的积极性。而在W县,由于县乡政府并未直接将土地托管作为行政任务向村干部施压,所以导致村干部推动土地托管的积极性普遍不高。

第二,行政指导。这包括两个方面:首先是政策宣传。例如S县充分利用广播、电视、宣传

车等媒介大力宣传,并通过召开村社干部会、党员代表会、农民田头现场说明会等形式将联耕联种模式讲解透彻,从而引导干部和村民理解并参与联耕联种。其次是技术指导。农业服务规模化在农业生产的诸多环节实现了组织化,这对政府的公益性服务提出了新的要求,同时农业部门通过这种新的组织平台为农户和服务主体提供更加优质的服务和指导,也将提高各方的参与积极性。

第三,资源倾斜。即地方政府整合相关资金和项目向实行农业服务规模化的相关主体进行倾斜,以激励其参与的动力。比如,S县整合“秸秆还田”“粮食高产创建”“一喷三防”等项目资源,对参加“联耕联种”的农民按照55元/亩的标准进行补贴,对联耕联种工作全县排名前十名的村级组织给予一次性3万元的奖励。W县则是借助“秸秆还田”和“一喷三防”项目资源对参加土地托管的农户提供免费深耕和发放部分免费农药。

四、农业服务规模化的现实困境

从两种模式的农业服务规模化实践来看,尽管都取得了一定的成效,但是也面临着一些共同的困境。如果不能较好地克服这些现实困境,农业服务规模化将很难持续运转和顺利推广。农业服务规模化的成功之处恰在于农民的组织化,同样其面临的现实困境也主要集中在农民组织化方面。下面主要从农民、村社和政府三个层面来分析这一困境。

(一) 分化农民的意愿难以协调

农民意愿构成了农业服务规模化推行的基本前提。分田到户以来尤其是随着打工经济的兴起,农民分化的程度不断加剧。当前,农户在农业劳动力禀赋、生产资料占有量、农业社会关系等方面都发生了巨大分化,从而使不同农户对农业服务规模化产生了完全不同的态度。比如,对于那些缺乏劳动力和农业机械并在雇请机械和采购农资上不方便的农户来讲,由于村社主导的农业服务规模化为其解决了机械作业和采购农资上的难题,大大减轻了其在关键生产环节中的负担,因此这部分农户比较支持农业服务规模化,甚至有不少原本将土地流转出去的农户在农业服务规模化兴起后又重新收回土地自己耕种。但是对于那些拥有强壮农业劳动力和小型机械,或亲朋好友从事农机和农资服务的农户,由于农业服务规模化会对他们的土地占有量、机械使用率和亲朋好友的服务量造成一定冲击,因此这些农户对农业社会化服务持不支持甚至反对态度。加上农户对新兴事物的接受程度有所差别,最终使农户对农业服务规模化产生了两种截然相反的态度。从W县和S县两地来看,两者的比例各占一半左右。

当然,农民对待农业服务规模化的态度或意愿分化是非常正常的。如果能使两种模式同时运行,通过相互比较和竞争,具有竞争力和生命力的模式自然会胜出。但是在当前土地细碎化和农民土地产权不断强化的背景下,农民的意愿分化直接限制了农业服务规模化的推行。正如前文所述,农业服务规模化需要对细碎化土地进行一定程度的整合。但是由于土地呈细碎化和插花分布,支持和反对农业服务规模化农户的田块往往交叉分布,而无论土地托管还是联耕联种都要求同一匡内的所有农户全部参与方可实施。土地细碎化现实和农业服务规模化要求构成了直接矛盾。理论上,可以通过将持相同态度的农户的田块调整为一片,从而化解这一矛盾。但是在当前土地确权背景下,农户的土地承包经营权在不断被强化,而村社的土地调整权则不断被压缩甚至遭到禁止。所以,实践中基层干部只能通过对同一匡田里不支持的农户进行说服工作,而这种说服工作对于农业服务规模化的推行和推广十分有限。

(二) 村社组织的统筹受到限制

从上文的分析来看,农业服务规模化需要村社组织在统筹分散农户的农业生产中发挥主导作用。但是从W和S两县实际来看,村社组织的统筹能力和动力两方面都受到很大限制,主要

体现在经济能力较弱,组织能力不强,内生动力不足三方面。

首先,经济能力较弱直接限制了村社统筹能力。两地的绝大部分村庄都没有集体收入,只能依靠政府的转移支付维持组织运转,而且村社干部的工资普遍较低。农业服务规模化作为村社组织的一种新增任务,其产生的组织成本主要由村社组织自己承担。这给原本就入不敷出的村社组织增加了巨大经济负担。同时,没有经济能力的保障,也很难真正调动村社干部的积极性来推动农业服务规模化。

其次,组织能力不强使村社统筹缺乏组织基础。税费改革后,农村普遍经历了合村并组、精简人员的改革。改革后虽然村社的组织体系依然存在,但是人员大大减少,而其服务和管理的范围却大幅增加。在如此大的范围展开农业服务规模化实践,使村社的组织能力捉襟见肘。

最后,内生动力不足使村社统筹缺乏可持续性。从两地的实践来看,村社组织推动农业服务规模化的主要动力来自于行政力量的推动,而其本身的内生动力存在明显不足。这主要是因为农业服务规模化对于村社干部来讲是件“吃力不讨好”的工作。显然,农业服务规模化极大地增加了村社干部的工作量,但是农业生产中产生的一些风险和问题,村民往往将其归咎于村社干部,从而使其承担了无限责任。根本在于村社干部和村民之间没有形成良好的权责利平衡模式。

(三) 政府部门的推动缺乏体系

正如前文所述,行政力量在农业服务规模化实践中起到重要的推动作用,不仅构成了村社组织发挥统筹作用的直接动力,而且发挥着行政指导和资源倾斜的作用。但是从两地的实践来看,政府部门的推动作用仍然缺乏体系性。

首先,从纵向的层级来看,各级政府对农业服务规模化的认识和重视程度没有形成统一。尽管两种模式都被写入中央“一号文件”,但是毕竟中央没有出台统一的文件对其进行推广,因此各级政府在推动农业服务规模化实践力度上存在很大差别,即使在土地托管和联耕联种模式的发源地也是如此。以 W 县为例,前几年县委县政府对土地托管比较重视,但也主要是重点推动若干试点,并未在全县推广,因此乡镇一级就会因乡镇政府的认识和重视程度不同而有所差别。实际上,只有极个别乡镇真正在推动土地托管工作。这使当地的土地托管只是零星地发生,并未在全县范围内形成“气候”。

其次,从横向的部门来看,各自为政使现有资源无法形成合力。公益性农业服务的部门化在使服务专业化的同时也带来了资源的整合难题^[29]。现有为农服务资金和项目的分配主要是通过部门实现的,因此各个为农服务部门都掌握着大量资源。但是各自为政的局面使这项资源在地方难以实现有效整合。而农业服务规模化本可以作为打通和整合资源的平台,但是部门利益限制了这种整合。以 W 县为例,土地托管主要是由县供销社推动,而供销社可以调动的资源是非常有限的,因此在行政指导和资源倾斜上非常乏力。而农业、水利、科技等涉农部门则因为部门利益和政绩考虑,少有向土地托管进行资源倾斜,从而直接限制了土地托管的推广。

最后,从历时性来看,“人走政息”局面普遍存在。当某项政策已经形成制度化,就会较少受到领导更替的影响。但是土地托管和联耕联种等农业服务规模化实践作为新生事物均处于探索阶段,因此很容易受到领导更替的影响。其既可以为前任领导带来政绩,也容易受到后任领导的冷落,从而使农业服务规模化的实践和推广缺乏持续性。

五、总结与讨论

我国人多地少的基本国情决定了小农家庭经营仍将长期存在。如何实现小农家庭经营的农业现代化,构成了我国农业现代化的主要矛盾和矛盾的主要方面。以土地托管和联耕联种为

代表的农业服务规模化实践,能够较好地发挥小农家庭经营的优势并克服其不足,是在小农家庭经营基础上实现农业现代化的有益探索。研究发现,两种模式共同的运作机制在于村社主导的农民组织化。即村社组织利用自身优势将分散进行的关键农业生产环节进行整合,形成规模后再作为中介对接外部的农业服务主体,从而实现农业服务的规模化。在村社组织农民过程中,既需要尊重农民的意愿,又需要发挥村社的统筹作用,也离不开行政力量的推动。而当前分化农民的意愿难以协调,村社组织的统筹能力有限,政府部门的推动缺乏体系都构成了农业服务规模化推进的重要障碍。

在当前农民专业合作社和“公司+农户”两种模式在推动农业服务规模化上并不理想,而日韩的综合农协模式很难短期内在我国推广的情况下,探索村社主导的农业服务规模化具有重要意义。村社主导的农民组织化路径本质上是对邓小平提出的“第二次飞跃”的有益探索,即“应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经营”^{[30]355}。随着农业生产力的不断发展,小农家庭分散经营的不足日益凸显,亟需村社组织介入到一家一户“办不好、不好办或者办了不合算”的生产活动发挥统筹功能,从而推进小农家庭经营的农业现代化。这需要有有效破解村社主导的农业服务规模化面临的现实困境。为此,可以从以下三方面着手:

第一,探索分化农户的利益协调机制。在推进村社主导的农业服务规模化中,尊重农户的意愿和权利是首要前提。在农户已经发生严重分化的情况下,需要探索部分农户选择分散经营和其他农户选择农业服务规模化两种模式协调发展的机制。其关键在于允许农户通过民主决策进行土地调整来实现两类农户的土地整合,使两类农户的土地在各自区域内实现集中连片。通过两种模式的比较和竞争,逐步有序地过渡到农业服务规模化全面覆盖的局面。

第二,提高村社组织的统筹能力和动力。为了应对统筹能力弱化问题,一方面应该激励村社壮大集体经济,另一方面政府部门应该设立农业服务规模化专项资金,用于村社干部的工作经费以及临时雇用帮手。为了解决村社组织内在动力不足问题,一方面应该充分发挥村民的积极性,避免村社干部大包大揽,探索两者之间的权责利平衡模式,另一方面将农业服务规模化列为村社组织的基本工作,并实行有效的奖惩制度。

第三,实现体系化的政策支持。首先,在中央层面应该出台相应政策推动村社主导的农业服务规模化,从而形成上下一致的政策导向。其次,整合各部门的相关资源向农业服务规模化进行倾斜。最后,各级政府应保持农业服务规模化的持续性,以充分发挥农业服务规模化的优势。

参考文献:

- [1] 陈锡文.把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J].开放时代,2012(3):112-115.
- [2] 孙新华.强制商品化:“被流转”农户的市场化困境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(5):25-31.
- [3] 孙新华.农业规模经营的去社区化及其动力[J].农业经济问题,2016(9):16-24.
- [4] 黄宗智.中国的新时代小农场及其纵向一体化:龙头企业还是合作组织? [M]//黄宗智.中国乡村研究:8辑.福州:福建教育出版社,2010:11-30.
- [5] 仝志辉,温铁军.资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路[J].开放时代,2009(4):5-26.
- [6] 冯小.农民专业合作社制度异化的乡土逻辑[J].中国农村观察,2014(2):2-17.
- [7] 陈义媛.大户主导型合作社是合作社发展的初级形态吗? [J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(2):30-41.
- [8] 张晓山.农民专业合作社的发展趋势探析[J].管理世界,2009(5):89-96.
- [9] 杜吟棠.农业产业化经营与农民组织创新对农民收入的影响[J].中国农村观察,2005(3):9-18.
- [10] 万俊毅.准纵向一体化、关系治理与合约履行[J].管理世界,2008(12):93-102.
- [11] 黄宗智.小农户与大商业资本的不平等交易:中国现代农业的特色[J].开放时代,2012(3):88-99.

- [12] 武广汉.“中间商+农民”模式与农民的半无产化[J].开放时代,2012(3):100-111.
- [13] 徐翔临,刘卫国.日本农协对中国建立农业社会化服务体系的启示[J].管理世界,1995(6):175-182.
- [14] 杨团.综合农协:中国三农改革的突破口[J].西北师大学报(社会科学版),2017(3):5-13.
- [15] 孙晓燕,苏昕.土地托管、总收益与种粮意愿[J].农业经济问题,2012(8):102-108.
- [16] 国务院发展研究中心农村经济研究部,等.服务规模化与农业现代化[M].北京:中国发展出版社,2015.
- [17] 贺雪峰.保护小农的农业现代化道路探索[J].思想战线,2017(2):101-111.
- [18] 刘洋,贺雪峰.以农民为主体的农业现代化[M].武汉:华中科技大学出版社,2017.
- [19] 桂华,刘洋.我国粮食作物规模化种植及其路径选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(1):100-107.
- [20] 袁明宝,周恩宇.家庭分散经营条件下农业经营方式的再造与创新[J].中州学刊,2016(6):44-49.
- [21] 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),2017(4):24-29.
- [22] 黄宗智.“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?[J].开放时代,2014(2):176-194.
- [23] 孙新华.农业经营主体:类型比较与路径选择[J].经济与管理研究,2013(12):59-66.
- [24] 杜鹏.社会性小农:小农经济发展的社会基础[J].农业经济问题,2017(1):57-65.
- [25] 王海娟.农地调整的效率逻辑及其制度变革启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(5):96-103.
- [26] 桂华.农村土地制度与村民自治的关联分析[J].政治学研究,2017(1):99-110.
- [27] 韩启民.城镇化背景下的家庭农业与乡土社会[J].社会,2015(5):122-141.
- [28] 孙新华,钟涨宝.地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑[J].中国行政管理,2017(3):31-37.
- [29] 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.
- [30] 邓小平.邓小平文选:3卷[M].北京:人民出版社,1993.

(责任编辑:刘浩)