

【土地问题】

农业经营模式创新与演化的多重逻辑

——基于土地托管模式的分析

管珊

(湖北经济学院 马克思主义学院,湖北 武汉 430205)

摘 要:土地托管为分散的农户家庭提供规模化的农业社会化服务,是在保留家庭经营基础上的农业组织化形式创新,为如何构建面向小农户的社会化服务体系提供了重要经验。通过两个村庄案例的比较,研究发现土地托管模式发展结果受组织逻辑和绩效逻辑的多重影响。两个村庄的土地托管均为供销社部门下乡的结果,但是在村社自主性上表现出很大的差异,进而带来土地托管模式演化路径的不同。此外,剩余索取权和剩余控制权的分配及协调成本的不同显示了两个村庄在土地托管上的绩效差异,也衍生出两个村庄不同的发展结果。研究认为,土地托管模式创新的动力来自于国家力量和市场力量的相互耦合,但土地托管模式的可持续发展在于村社自主性“去部门化”的策略及彰显绩效的制度安排,而这正是构建面向小农户的农业社会化服务体系的关键所在。

关键词:土地托管;组织逻辑;绩效逻辑;农业组织化;农业社会化服务

中图分类号:F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)02-0123-08

一、问题的提出

现代农业发展进程中家庭经营存在诸多困境。在遭遇同样的农业生产经营困境时,有的地方通过农业经营模式创新化解了部分困境,实现了小农户与现代农业的有机衔接;有的地方则依循现有的发展路径并不断固化,导致交易成本越来越高,农户种地收益越来越低。那么,农业经营模式创新如何启动,可持续发展依赖哪些条件?

对于农业经营模式创新,学界给予了广泛关注。部分研究关注了农业经营模式创新的自发因素。马克思主义理论将农业转型视为技术进步和生产力发展的必然结果。技术进步和生产力发展促进了社会分工,刺激资本主义农场扩张并逐步取代小农农业^[1]。恰亚诺夫则认为在农村社会人口无法外流的背景下,农户根据家庭劳动力和家庭消费的情况,选择劳动力不断投入使得家庭整体福利最大化,如果小农家庭联合起来,组建纵向一体化的组织,有可能避免走向大规模农业^[2]。舒尔茨认为传统农业的改造重点在于技术等现代生产要素的投入和人力资本的培育,农民的逐利性和市场的自发机制会迅速将传统农业导向现代农业的轨道^[3]。中国农业转型则与中国工业化和城镇化的进程相关,特别是当城镇化进程过半之后,农业份额大幅下降,农户农业投入结构和家庭收入结构发生巨大变化,农业发展方式和农业经营制度势必发生重大改变^[4]。另外一些研究关注了农业经营模式创新中国家干预的因素。斯科特对苏联和东南亚集体化农业的研究,发现国家领导人热衷于“机械化和大型农场”这一极端现代化的信念,从国家管理和控制的需要出发,促进清晰化和简单化的集体农业替代分散的小农户^[5]。中国政府通过一系列制度变革为农业经营模式创新提供条件,尤其是通过资源再分配引导农业大户崛起^[6]。

收稿日期:2018-06-13

基金项目:国家社会科学基金项目“基于小农户需求的农业社会化服务的内生性发展路径研究”(18BSH040)

作者简介:管珊,女,湖北经济学院马克思主义学院讲师。

农业管理部门倾向于通过扶持龙头企业、种粮大户、家庭农场、合作社等规模经营主体以降低政策执行成本,规模经营主体成为国家农业政策的接应主体和政策具体执行的代理人,因此降低治理成本成为国家干预农业转型的重要动力之一^[7]。也有研究表明,农业转型的动力来自多种因素的共同作用,既有农民分化的原因,也有外部行政力量和工商资本推动的原因^[8-9];既来自国家从粮食安全角度而采取的干预,也来自国家干预逻辑与市场逻辑的相互耦合^[10]。

现有大部分研究关注了农业经营模式创新中的国家力量和市场力量,但在二者力量相同的作用下,农业经营模式创新的结果仍然不一样,这说明国家力量和市场力量这样的宏观变量并不能完全解释农业经营模式创新的逻辑,还应具体观察和总结影响发展结果的中观机制。2017 年课题组对山东省 W 县土地托管模式展开调研,发现 W 县各村土地托管的推动大致遵循农业转型的一般规律,即由政府部门干预和农业企业推动产生,但不同村庄显示了迥异的实践后果。通过比较两个村庄的土地托管模式,有助于发现和把握农业经营模式创新的中观机制。

土地托管是在农户加入自愿、退出自由、服务自选原则下,在不改变农村集体土地所有制性质、农户承包经营权的前提下,由托管服务组织为农户提供从种到管、从技术服务到物资供应的一种服务制度。土地托管与土地流转是两种不同的规模经营制度,有学者认为土地托管发挥了土地流转的各种优势,但又克服了土地流转中农户参与不积极等问题^[11]。土地托管相较于土地租赁和土地入股等其他规模经营形式,农民对承包经营权的放弃程度最小,实现了土地商品属性和生活保障属性的平衡^[12]。现阶段关于农业经营模式创新的一个共识是农业经营组织的培育壮大应以形成共享发展机制为核心^[13],而土地托管为广大小农户参与现代农业提供了条件,在中国人多地少背景下更具现实意义,同时也为思考面向小农户的农业社会化服务体系的构建问题提供了经验支撑^[14]。但也有学者表示土地托管能否在土地流转的大背景下维系并构建一套高效率的服务于小农户的社会化服务体系尚未可知,因为围绕土地规模经营大户而自动重构的农业社会化服务体系会强制瓦解小农生产经营体系,进而带来小农户的存续危机^[15]。

无论如何,土地托管作为一种制度创新,其本质是通过向分散农户提供规模化的社会化服务促进小农户分享分工经济收益。揭示土地托管模式可持续性发展的关键因素能够有效回应构建基于小农户的社会化服务体系如何可能的问题。在 W 县同样的农业生产环境下,有的村庄土地托管模式能够很好地维持,而有的村庄土地托管模式演化为土地流转,与土地托管制度核心相背离。本文试图揭示 W 县土地托管在两个村庄的不同运作机制,以期发现土地托管模式演化的多重逻辑,进而总结影响土地托管模式可持续发展的若干因素。

二、土地托管模式:山东省 W 县的实践

山东省 W 县是农业大县,60%~70%的劳动力外出务工。针对在家劳动力的农机服务需求,W 县乡镇供销社自购设备为农户提供农机服务,第一次获取了经营性收入。由于农户的土地小且分散,要发挥农机作业的效率,最好先实现土地整合。而整合土地需借助村两委的力量,因此该县供销社开始积极探索与村两委的合作。这样就形成了村两委组织农民、整合土地,供销社提供规模化服务的土地托管模式。实际上,在当地从事土地托管的主体除了供销社外,还有农业公司、农业合作社等。但是市场主体直接推动土地托管的规模、范围及影响力都远不及供销社。此外,根据其他地方土地托管的经验和政府主导农业转型的一般规律,一旦市场主体主导的土地托管模式涉及范围过广,其运作大多存在农口部门的力量渗透,并且一定程度受部门逻辑的影响乃至主宰,因此本文侧重关注部门主导下的土地托管。

供销社在整合农户土地的基础上,向农户供应化肥、农药、种子等农资产品;在整合社会农机力量的基础上,向农户提供组织化和规范化的农机服务。根据农户托管服务项目的不同,土

地托管有半托管和全托管之分。土地托管一般以半托管的形式兴起(即农户只选择将自身经营中有困难的环节进行托管),随着托管效率的显现和人口外流及老龄化的影响,土地托管将逐步朝全托管演进。然而,实践中不同的村庄在运作土地托管时呈现截然不同的结果,其中的逻辑引人深思。

(一) X村全托管模式

X村现有人口760人,耕地1130亩,多以老人和妇女留守种地为主,绝大多数青壮年男性劳动力外出务工。种植结构以传统“小麦—玉米”模式为主,亩均收入为1300~1400元。2010年全村有400亩土地实行半托管,2012年改为全托管模式。全托管模式下,村里统一播种、施肥、打药、浇灌、收割,但这一季的小麦亩产量不到1000斤,农户对土地全托管模式较为失望。X村服务队共有7个农机手,每个农机手都有全套农用机械,在组建服务队前就各自拥有其服务范围。服务队的负责人是村书记,也是服务队中服务范围最广的农机手。由于服务小户的土地托管模式被认为太过麻烦,该村最终将小户土地以1000元/亩的价格流转给外来大户,但进村流转土地的大户都要与村签订协议,并承诺使用村托管队的农机服务以及购买供销社的农资。在该模式下,实现共赢的是大户、村服务队和供销社,农户只得土地流转的租金。土地流转后,在村老人大部分成为闲置群体,年轻妇女则流入乡镇从事非农工作。尽管村民们普遍认为土地托管的初衷是好的,但最后获利的只是村庄少数几个人。

(二) Y村半托管模式

Y村现有人口551人,耕地429亩。有1/4的劳动力在外务工,有1/2的劳动力在村子附近做家具批发的生意,有1/4的老人、妇女照看土地。种植结构以“小麦—玉米”模式为主。2015年Y村进行土地托管试验,面积为70亩,2016年土地托管面积扩大到300亩。Y村长期以来没有农机专业户,农户的农机服务需求得不到满足,导致农业生产费时费力。这也是该村选择与供销社合作开展土地托管的首要原因。全村现在主要采取半托管的模式,农户自由选择托管哪几个环节。在村的农户仍然可以监管和照看自己的土地。土地托管合作社通过整合土地,向分散的农户提供规模化农机服务和农资服务,降低农户生产经营成本,保障农户权益,提升农业生产经营效率。该模式持续两年后,逐渐吸引了周边村庄农户加入。供销社正试图以Y村为中心,将Y村的模式向周边5个村庄拓展。

三、土地托管模式运作的组织逻辑

中国农业由分散家庭经营转向组织化经营具有理论上的合理性,但是这种合理性并不会自动转化为现实的组织化的农业经营模式^[16]。土地托管模式得以实现呈现多重组织逻辑。其中,大逻辑仍然是部门下乡联合市场主体扩大盈利空间,实现政治绩效;小逻辑则是村社自主性在内部土地资源分配和外部国家项目进村下的不同彰显。X村和Y村发展土地托管的大逻辑是一样的,但是在村社自主性上表现出显著的差异。

(一) 部门利益的彰显

在当前国家通过项目治理乡村社会的背景下,各级政府依靠涉农技术部门开展公益性涉农服务和营利性涉农服务,推动农户专业化、农村市场拓展和农业产业发展^[17]。W县土地托管模式的出现是“部门下乡”的结果。下了乡的部门不仅有权力还有各种项目资源,具有极大的逐利性。供销社的特殊性在于它既具有政府性质,也具有一定营利性质。供销社社属企业或与其合作的农资企业均能完全参与市场竞争。可以说,供销社推动农业转型本身就寓意着国家力量和市场力量的共同作用,只不过供销社主导的土地托管更加注重部门绩效的逻辑,而一般农业企业主导的土地托管更倾向于市场逻辑先行。

县级供销社是具有公益性质的行业指导机构,受县级党委政府和上级供销社双层领导。2015 年国家发布 11 号文件《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》,明确了供销社综合改革的方针主旨,强调要将供销社打造成为全方位服务三农的平台和载体,构建自上而下的综合性服务组织体系。此前供销社长期经营农资流通领域,专注于营利性质的发挥。迫于市场竞争的压力,W 县供销社早在国家颁布政策之前,已积极探索通过公益服务三农的途径拓宽农资销售的能力。土地托管模式虽以供销社提供农机服务为开端,但很快就与供销社传统营利项目——农资销售相结合。供销社土地托管模式的核心目标从对接分散小农户的社会化服务需求转变为提供规模化的社会化服务,服务主体和服务对象不再是其所关注的核心目标。能够帮助供销社实现核心目标的更为简单化和清晰化的方式得到供销社的认可。目前整个土地托管模式中,最大的赢家仍然是农资企业。但是,农资企业本身整合农户资源的能力远不及带有政府性质并在农资流通领域实力雄厚的供销社,因此农资企业非常乐意与供销社合作,由供销社牵头整合资源,搭建土地托管服务平台。

X 村是县供销社最早试点土地托管模式的村庄。X 村拥有得天独厚的条件,县供销社的主任出生于该村,这使得他很容易利用血缘关系和亲友网络展开动员。作为回报,他能将更多的国家资源投入该村。供销社为该村购置了更大马力的农机,也将 X 村原来的农机手联合起来共同组建农机专业合作社,为托管的土地提供农机服务,供销社再从中获取一定的管理费用。然而,农机更新换代的速度快,供销社无力直接购置更多的农机设备,难以继续约束农机手。因此供销社的核心目标被锁定在更为简单也更好控制的农资经销尤其是化肥经销上。X 村土地托管模式因为直接回应了农户家庭经营的困境,满足了农户分散经营背景下的社会化服务需求,获得了广泛的关注,不仅在全国供销社系统中一举成名,甚至获得了国家领导人的重要指示。全省农业系统的现场工作会议也搬到了该村。为了进一步扩大影响,提高农业现代化的程度,X 村在供销社大量资源的倾入下,很快进入土地全托管阶段。农户之间的田埂清除了,适合大规模经营的大农机、自动化的地下喷灌设施出现在田地里。国家领导人来 X 村实地考察,一时间让供销社和 X 村风光无限。然而,这一季的小麦产量并不乐观,为了不损害农民的利益,当地财政大量补贴其中的亏损,但后续允诺给 X 村的利益无法再兑现。土地全托管模式无法持续,X 村两委不愿再托管过于麻烦的小户土地,而供销社土地托管的名声已在外,因此 X 村陷入进退两难的局面。最好的解决办法是对小户土地进行流转,让大户接管,村两委的农机服务队和供销社的农资再直接对接大户。因此,社会化服务的规模化供给继续得以实现,只是服务对象发生了变化,即由服务小户变成了服务大户。而服务小户恰好是土地托管模式的制度核心,但是在部门利益主导下,土地托管的这一本质特征发生了漂移。

Y 村土地托管最初由当地农资代理商推动,后此人被吸纳进入供销社系统,开始配合供销社着力推动以 Y 村为中心的土地托管事务。Y 村利用土地调整的契机,试点土地托管,供销社调配农机入村作业,保障农户不误农时,提高了农户农业生产的便利性。与 X 村的情形一样,供销社并不能从农机服务中提取利润,因此推销农资成了供销社在 Y 村的主要目标。为了激励村两委合作,供销社对村两委给予一定的提成。而 Y 村正好将这一部分提成视为壮大集体经济的一种途径,因此两者目标重合,部门下乡得以最终实现。

(二) 村社自主性的发挥

自主性主要指行动者在多部门、多层级的集权关系中的自主空间,它是组织理论中的一个经典概念^[18]。村社自主性则是来自农村社区极强的乡土性和社会性,使之可能具备相对于国家(科层系统)更大的自主性^[19]。部分学者认为,由于村社遭遇外部国家和市场力量时的抵抗能力缺失,村社自主性难以维系和重构^[20]。但是也有学者表示村社的自主性在外部条件有利时会表现得更加积极和主动,例如学习利用政策和市场提供的各种机遇,融合村庄的各种

意图,以谋求村庄的持续发展^[21]。总之,村社自主性是在村社一致对外过程中彰显出来的扩展自己权益的能力,它体现为一系列的智慧和策略。调研显示,Y村比X村在土地托管上展示了更好的智慧和策略。

1. 土地调整与交易成本降低

土地资源是村社掌控的最大资源,村社自主性首先表现为对村社土地资源的分配。试行土地托管,最大可能释放机械生产力首先需依靠村社主导下的土地整合。中国大部分农村存在的农地产权细碎化极大地影响了机械作业效率。例如北方平原农村家庭农户承包地多为条形地,宽4米多,长度从70米到180米不等,播种机作业时可一次跑3米宽,剩下1米作业时不得不将播种机3/4的孔堵住。X村和Y村均有村规民约支持土地调整。X村土地每年小调整,经过几十年发展,土地细碎化程度很高,试行土地托管前,该村也并未对全村土地实施调整,导致土地托管中同一地块上的交易主体众多,推高了交易成本。Y村试行土地托管前,先整合了农户分散零碎的土地。Y村土地调整不仅让单个农户的土地合拢为一块,而且在分地时为保障农业生产中的合作,鼓励家族或农户自由组成联合体,以联合体的形式分得某一个地块,单个农户再从这个地块中区分各自面积。这一方式促使同一地块上的服务对象大大减少,促进了地邻合作,降低了交易成本和机械作业成本。

X村和Y村在土地调整上均彰显了村社自主性,但在适应农业机械化这一新的生产力变革形势中,Y村土地调整的策略更胜一筹。通过将小块零碎地变成大块地,降低农户与农机服务对接的成本,化解了小农户参与现代农业中一直面临的交易成本过高的问题。

2. 项目资源分配的精英取向与普惠取向

政府推动下的农业经营模式创新与项目支持密不可分。项目为土地托管模式的展开提供组织动员的资源,通过改善农田基础设施为土地托管的推进奠定物质基础。项目进村的方式决定了项目能否实现政治目标,也形塑了土地托管的实践效果。有研究表明,项目落地的过程中村民多数并没有参与到项目中,项目资源分配更多地依据少数村民的权力彰显^[22]。村庄精英主导项目分配,获取大部分利益,普通村民缺少参与,获利也较少。但也有研究表明,村庄精英往往把自己的意图和社区的意图统一在一起,以实现精英和社区的双赢^[23]。无论如何,以村干部为代表的村庄精英将深刻影响村社自主性的彰显。X村和Y村项目落地均由作为村庄精英的村干部主导,但前者呈现精英俘获的特征,后者表现出更多的普惠性质。

X村的土地托管引发了社会的高度关注,成为W县政府工作的一大“亮点”。在国家资源相对有限的情况下,集中投放资源、树立典型成为国家一贯的治理方式^[24]。因此,各种资源经过整合后投入到了X村。例如X村通过政府项目补贴先后购置了台式喷灌设备和地下喷灌设施,并且添置了大马力的农机设备。而这些设备均归服务队使用,农户依然按照市场价格支付费用。X村全托管模式失败后,村服务队利用已有的政府公共性投资设备,为大户提供营利性服务,获得个人收入。X村的项目资源分配呈现精英俘获的特征。X村的村干部之所以在土地全托管失败后力推土地流转,其中一个原因正是这些村干部所掌握的大农机设备已经无法适应小农户分散经营,其效率只有在规模经营时才能彰显。

Y村根据土地半托管的现实情况,积极申请降低农户合作成本的项目进村。Y村的小农水项目面向经营权分散的普通农户,降低了村民浇地的成本,减少了劳动力的投入,提高了农业生产的便利性。与X村现代化的地下喷灌和Y村之前的传统漫灌形式比较,Y村小农水项目适应分散家庭农户的经营现状,降低了农户之间的协商成本。Y村村干部大多在本村从事非农工作,项目进村为密切村委和群众的联系创造了条件,激发了村庄治理的活力。

由此不难发现,当主导项目分配的村庄精英,其个人利益与项目高度融合时,项目资源将大量被精英俘获;而村庄精英的利益与项目融合度不高时,项目资源的分配更具普惠性质,X村

村干部在部门下乡和外部资源输入的背景下,更多地扮演了“代理人”的角色,而 Y 村村干部则更多地扮演了村社“当家人”的角色。这些最终影响农户对土地托管的认同。之所以出现这样一种状况,存在以下两个方面的原因:一是与村干部的自利性有关,即村干部是更多地希望维持自身的利益还是从村社整体发展的角度出发;二是与供销社干预的程度有关。X 村受供销社深度干预,X 村村庄原生权威被更容易与其合作的“代理人”(即将原农机手选为村主职干部)替代,村社自主性让位于部门自主性和村干部自利性。而 Y 村受供销社干预较少,部门下乡和项目进村未对村庄权力结构产生影响,村社自主性发挥的空间更大。

四、土地托管模式运作的绩效逻辑

X 村土地托管最终解体并异化为土地流转,而 Y 村的模式焕发生机和活力,除了组织逻辑的不同外,两者在制度绩效上也呈现出显著的差异。提升绩效是经济活动的核心目标,农业经营模式创新往往体现为组织方式变革带来的绩效改进。

(一) 剩余索取权与剩余控制权的分配

农业生产活动的复杂性和综合性无法形成精确的劳动考核和报酬计量^[25]。而监督的不完备性和考核成本的高昂将导致明显的激励不足,进而使团队生产难以产生较高的生产效率^[26]。如何化解监督难题是农业经营组织创新中所面临的共同问题。剩余索取权和剩余控制权的合理配置能提供有效激励,通常企业决策者应该是风险承担者,具体表现在剩余索取权上^[27]。

X 村土地全托管后,农户依然拥有剩余索取权,但缺乏剩余控制权。剩余索取权是指对总收入扣除所有固定合同支付(如生产服务费等)之后余额的要求权,而剩余控制权指的是契约中没有特别规定的活动的决策权^[28]。因为具备剩余索取权,农户有积极性监督整个生产作业过程,如及时发现自家农田浇水够不够,机械播种均匀度够不够等问题。可以说,剩余索取权提供了有效的激励。但是,X 村农户缺乏剩余控制权,而剩余控制权在现代产权理论看来才是产权的本质。当剩余控制权分配给托管组织后,农户只享受剩余而不承担风险,而农业风险很可能超过托管组织的盈利空间,进而导致全托管的失败。此外,剩余分配的不一致引发了农户对土地托管组织的不信任,加剧了土地托管组织内部的协调成本,剩余索取权提供的激励被分配结果的不公平耗散。

Y 村采用土地半托管,农户有选择性地购买托管组织的服务,托管组织不对最后的产量负责。农户拥有剩余索取权和剩余控制权,自身的经营决策影响最后的产量,减少了托管组织的管理压力和成本。而剩余索取权和剩余控制权对应有助于实现经济组织效率最大化^[29]。

(二) 农户合作与协调成本差异

合作秩序有利于降低协调成本。土地全托管依靠服务和经营的规模化降低生产成本,但就单个农户而言,规模化生产易产生外部性,负的外部性则需通过一定的方式补偿。土地半托管尽量避免负的外部性生产,注重激发农户间合作,降低协调成本。

X 村全托管模式带来了高昂的协调成本。为了获取规模经济效益,X 村添置了大型农机具和地下喷灌等设施,实际上,这些设备只有在对接大户时才能获得规模效益,对接小户则会产生大量的规模不经济问题。如农机作业中轧过的田块作物产量将受到影响,因此服务队要与被轧地块的农户协商补偿,但是将土地流转给大户后,农机轧的地方与不轧的地方都是大户自己的,由此协商成本可以极大降低。田间安装的节水喷灌设备每个喷头可覆盖范围约为 18 米,大户为方便机械作业,通常会自由重新规划田垄,即将有喷头的地方直接规划成田埂,但是小户土地面积有限,部分小户田里刚好设置喷头,如果喷头到相邻地块只有 1 米宽,要想机械作业必须与地邻合作。因此,X 村土地全托管产生了大量的外部性,而土地流转给大户后通过外部性内部

化,将生产过程中的外部影响变为内部影响,从而实现了经济活动的帕累托最优,但这种绩效改进是以排斥小农户为前提的。

Y 村通过土地调整,激发地邻合作,降低协调成本。土地调整让分散零碎的地权相对整合,且因农户自由组合后参与分地,地邻之间更易合作。相邻地块的农户协商选择一样的种植品种以利于统防统治的开展。在灌溉环节,同一取水点的农户自发确定灌溉顺序,例如从东往西或者从西往东,依次推进。农机可以将地块连在一起播种,避免机械效率损失。Y 村半托管注重提供适合分散家庭经营的适度规模化服务,并不一味追求农机的大马力和统合度的绝对提高。适度规模化的服务一方面让农机服务更加有保障和更加规范化,另一方面将统一经营协调成本高的环节都留给了农户家庭经营,降低了托管组织协调成本。

五、总结

组织逻辑和绩效逻辑均影响土地托管模式的发展结果。土地托管作为一种重要的农业经营制度创新,直接回应当今农业转型的一个重大问题,即面向小农户的社会化服务体系的构建问题。通过对 X 村和 Y 村土地托管模式的比较分析,本文得出如下结论:

1. 土地托管模式创新的直接推动力来自国家力量与市场力量的相互耦合

联合了市场力量的各部门具备搭建土地托管平台的优势,为分散家庭经营提供综合性的社会化服务,有助于实现小农户与现代农业的有机衔接,但是社会化服务体系的“部门化”也带来服务对象的改变和服务性质的漂移^[30]。土地托管的核心不仅在于社会化服务的规模化供给,更在于规模化的社会化服务对接的是分散的家庭农户。从 X 村和 Y 村土地托管实践可知,农业经营模式创新要充分尊重农户意愿,在农村人口转移,农地集中上要有充分的耐心,采取渐进式的改革方式。土地托管需因地制宜根据农户接受度,重点托管农户满意度高的环节。部门营利取向和政绩取向应让位于社会化服务体系本身的构建逻辑,即让社会化服务的供给真正回应村庄农户的社会化服务需求。

2. 土地托管模式可持续性发展关键是村社自主性在“去部门化”中的策略

村社组织以“当家人”的角色重构社会化服务的需求端,成为组织农户对接规模化服务的重要力量。在不同的村社自主性策略下,土地托管的演化路径差异甚大。如果村社自主性让位于部门利益和在部门利益庇护下的村庄精英个人利益时,土地托管过高的组织成本将无人买单,易形成扶持大户排斥小农户的目标错位,因此 X 村村两委最后将小户土地流转给了外来大户。如果村社自主性以全体农户利益为重,注重农户组织基础上的合作,通过各种有效制度安排降低组织成本,有主体性地选择和外在力量的合作,那么土地托管模式将得到越来越多的认可,社会化服务的规模化效应也将越来越多地面向组织后的家庭经营并不断强化。这也是目前 Y 村土地托管的模式更可持续的原因。

3. 土地托管的可持续发展得益于彰显绩效的制度安排

从 X 村和 Y 村土地托管实践可知,托管合约本身的制度安排应该符合经济学规律。为托管组织提供有效激励的方式包括剩余索取权和剩余控制权的一致,托管组织内部农户一定程度的自组织以降低协调成本等。Y 村土地托管的实践表明,通过有效的合约设计和村庄治理措施(如土地调整、项目选择)能够逐步化解分散农户参与现代农业的组织困境,为构建面向小农户的农业社会化服务体系提供制度支撑。

参考文献:

[1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:3 卷[M].北京:人民出版社,2009:331-335.

- [2] 恰亚诺夫.农民经济组织[M].萧正红,译.北京:中央编译出版社,1996:1-14.
- [3] 西奥多 W 舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,1999:126-175.
- [4] 刘守英.中国的农业转型与政策选择[J].行政管理改革,2013(12):27-31.
- [5] 詹姆斯 C 斯科特.国家的视角[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2012:241.
- [6] 孙新华.再造农业:皖南河镇的政府干预与农业转型(2007—2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2017:22-25.
- [7] 龚为纲,张谦.国家干预与农业转型[J].开放时代,2016(5):57-75.
- [8] 陈航英.中国农业转型及其动力机制再思考[J].开放时代,2018(3):76-94.
- [9] 孙新华.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(6):131-140.
- [10] 龚为纲,黄娜群.农业转型过程中的政府与市场——当代中国农业转型过程的动力机制分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(2):73-83.
- [11] 李登旺,王颖.土地托管:农民专业合作社的经营方式创新及动因分析——以山东省嘉祥县为例[J].农村经济,2013(8):37-41.
- [12] 刘同山,孔祥智.土地规模经营的实现形式及其比较[J].现代管理科学,2013(6):3-5.
- [13] 郑有贵.农业转型升级对政府强依赖的原因及其对策——兼论农业组织化实现形式的优化和转型[J].农业经济问题,2016(10):4-8.
- [14] 陈义媛.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(6):120-130.
- [15] 周娟.土地流转背景下农业社会化服务体系的重构与小农的困境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(6):141-151.
- [16] 叶敏,马流辉,罗煊.驱逐小生产者:农业组织化经营的治理动力[J].开放时代,2012(6):132-147.
- [17] 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——兼对专业合作社道路提出质疑[J].开放时代,2009(4):5-26.
- [18] 克罗齐埃.科层现象[M].刘汉全,译.上海:上海人民出版社,2002:2.
- [19] 陆文龙,卢汉龙.部门下乡、资本下乡与农户再合作——基于村社自主性的视角[J].中国农村观察,2013(2):44-56.
- [20] 刘伟.论村落自主性的形成机制与演变逻辑[J].复旦学报(社会科学版),2009(3):133-140.
- [21] 折晓叶.合作与非抵制对抗——弱者的“韧武器”[J].社会学研究,2010(3):1-28.
- [22] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3):167-191.
- [23] 宁玲玲.城市化进程中的村治变迁:社区自主性成长——以武汉市徐东村为个案[J].华中师范大学学报(社会科学版),2000(3):47-53.
- [24] 冯仕政.典型:一个政治社会学的研究[J].学海,2003(3):124-128.
- [25] 罗必良.合作机理、交易对象与制度绩效——“公司+农户”的合作方式及其对“温氏模式”的解读[M].北京:中国农业出版社,2010:19.
- [26] Alchain A A, Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization[J].The American Economic Review, 1972(12):77-95.
- [27] 张维迎.所有制、治理结构及委托—代理关系[J].经济研究,1996(9):3-15.
- [28] Grossman S J, Hart O D. The Cost and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration[J].The Journal of Political Economy, 1986(4):691-719.
- [29] 张清平.论剩余索取权和剩余控制权的分配[J].湖北社会科学,2002(9):84,111.
- [30] 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.

(责任编辑:刘浩)