

【专题：面向 2035 年的中国粮食安全战略】

# 农业生产托管与稳固中国粮食安全战略根基

芦千文,苑鹏

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

**摘 要:**国内粮食增产提质是新阶段保障国家粮食安全的根基。小农户的动态演变将不利于粮食增产提质,而农业生产托管能够克服小农户种粮瓶颈。农业生产托管构建了服务市场供给+“放心”机制,是农业生产性服务高质量发展的典型业态。其促进粮食增产提质的内在逻辑在于“放心”机制内含的激励兼容机制,以农事管理的集聚共享弥补非物质要素投入缺口,稳固粮食增产、维持小农户的种粮意愿,生成集约高效的绿色生产方式,防止种粮能力退化、断层,推动农田整治、减少撂荒,增加适度规模经营和要素投入效益,实现“藏粮于地”“藏粮于技”的有机统一。农业生产托管已成为稳固粮食安全根基的关键,但推广普及面临多重困难,需要将其明确列入粮食安全政策优先支持对象,以培育服务主体、完善组织体系、提升业务水平、加强机制设计、创新支持方式等多种手段促进加快发展。

**关键词:**粮食安全;农业生产托管;小农户;农业现代化;绿色生产方式

**中图分类号:**F326.11      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)03-0058-10

## 一、引言

粮食安全是经济社会健康发展的首要战略任务。中国已进入全面建设社会主义现代化的新发展阶段,城乡居民生活水平要实现从全面小康向共同富裕的更高层次的质跃,意味着粮食需求总量和质量会有较大幅度的提升。新发展阶段,坚守“谷物基本自给,口粮绝对安全”的粮食安全战略,满足城乡居民持续增长的粮食需求,必须构建可持续的粮食增产提质机制。中国粮食供求一直处于“紧平衡”状态,且为维持粮食高产付出了巨大的财力、物力和资源环境成本,亟待寻求新的可持续增产机制。近年来,农业生产托管迅速发展,在促进粮食增产增效、绿色生产等方面发挥了明显作用。2020 年底,全国农业生产托管服务面积预计超过 16 亿亩次,服务小农户超过 7000 万户;据农业农村部调查,粮食全程托管亩均增产 10%~20%,节本增收 150~300 元,实现减肥减药 10%~25%<sup>①</sup>。那农业生产托管是怎样实现粮食增产增效的?在新发展阶段,能否作为关键措施构建可持续的粮食增产提质机制,以稳固中国粮食安全战略的根基?

粮食安全一直是“三农”理论和政策研究的热点。国内学者主要采取宏观层面“问题—思路—对策”的逻辑进路开展研究。国内粮食生产供应的问题主要有:生产成本上升、比较效益下降,调动种粮积极性的政策成本上升<sup>[1]</sup>;维持持续高产的资源环境约束趋紧,面源污染、地力下降、资源短缺等问题突出;消费结构迅速升级与供给质量提升滞后的矛盾突出<sup>[2]</sup>;粮食产业链、

收稿日期:2021-01-29

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农业生产托管的理论探析、模式规范与政策优化研究”(20CGL028)

作者简介:芦千文,男,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员;苑鹏,女,中国社会科学院农村发展研究所研究员,博士生导师。

① 农业农村部:《农业社会化服务组织年底预计超 90 万个》,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/18/content\\_5570943.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/18/content_5570943.htm)。

供应链层次不高,经营主体弱小,成果转化不足,造成市场竞争力、国际竞争力不强;粮食安全治理的专业化水平不高,市场调控、价格支持政策尚待完善<sup>[3]</sup>。加强国内粮食生产供应的思路对策,主要围绕如何更好“藏粮于地”“藏粮于技”“藏粮于民”“藏粮于市”“藏粮于库”展开,综合运用价格支持、宏观调控、培育主体、耕地保护、科技创新、市场激励、收储调节等手段,完善粮食产业链、供应链,把粮食安全列入国家治理体系和治理能力现代化的重要内容<sup>[4-5]</sup>。

上述研究具有启发意义,但对粮食生产的微观基础——小农户关注较少。在理论和政策研究中,一直以生产成本上升和比较收益下降来判定小农户种粮积极性下降。然而,小农户一直是中国粮食生产的主力。小农户具有保留土地承包经营权和非农务工就业的双重倾向。粮食作物机械化水平高,生产环节便于服务外包,而农业生产性服务市场的发育,使这种双重选项成为可能,这便是小农户种粮的逻辑<sup>[6]</sup>。农业生产环节服务外包就是本文聚焦的农业生产托管。现有研究把农业生产托管作为小农户衔接现代农业的重要路径、作为农业生产性服务业发展的主推模式<sup>[7]</sup>。既有研究缺乏从理论上揭示农业生产托管与小农户种粮增产提质的关联机理。这不利于从宏观层面上为粮食安全保障措施提供微观机理解释,不利于从微观层面上审视资金补贴、耕地保护、科技支撑、市场完善等具体措施的实效性,以便及时调整、发挥政策“事半功倍”效果。研究农业生产托管与中国粮食持续增产提质的内在关联,具有重要意义。

## 二、中国粮食安全战略的根基:小农户及其动态特征

小农户作为主要农业经营主体,将贯穿中国农业现代化全程。目前,小农户是中国粮食生产的绝对主体,其经营的耕地面积占七成<sup>[8]</sup>,况且单就规模来讲,不少新型农业经营主体仍属于小农户范围。激发小农户种粮潜力,是稳固粮食安全战略根基的关键。但小农户的生产方式和动态特征,也使其成为稳固粮食安全战略根基的瓶颈。

### (一) 农业“副业化”下的小农户种粮逻辑

小农户单靠农业难以实现持续增收,必须通过务工就业或非农经营来拓展增收空间。农业已成为小农户的“副业”。2013—2020年,农村居民人均可支配收入中经营净收入占比从41.73%下降到35.47%,工资性收入占比从38.74%上升到40.71%<sup>①</sup>。粮食作物是小农户配置家庭农业生产要素的优先选择。这是因为粮食作物机械化水平高,农机作业服务市场的存在让小农户能够兼顾农业经营和务工就业或非农经营。理论上讲,小农户以家庭收入最大化为理性决策目标,通过购买服务实现家庭生产要素的“非农化”配置,逐步从劳动投入强度大的作业环节向劳动强度小的作业环节拓展,最终实现全程作业外包。小农户农业经营目标不再是产量或利润的最大化,而是在形式上保留务农的前提下,追求便利务工就业或非农经营的生计方式,并作为非农收入机会不确定性的调剂手段。这是当前多数小农户对粮食产量“不太在乎”的原因。

### (二) 种地“便捷化”下的小农户技术需求

中国小农户具有精耕细作的传统,但精耕细作不等同于现代生产方式,不能以善于精耕细作来断定小农户就会自动接纳先进技术。小农户种粮以两种方式呈现:一是兼业化,二是老龄化。前者以购买服务实现最方便的“种地”;后者因为务工就业或非农经营机会减少,实现了某种程度上的专职务农,但仍不以农业为主要收入来源,更多是把务农作为一种生活方式,以满足家庭以及亲朋对自产农产品的需求。虽然老龄化小农户对务农更用心,但规模超小、土地细碎,与兼业化小农户一样,主要需要不增加劳动或资本投入的技术。这导致需要增加劳动或资本投

① 这其中还包括非农经营净收入的持续增加。数据来源:根据国家统计局网站公布的数据计算, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118\\_1812425.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812425.html)。

入的新技术、新农艺以及需要配置大中型设施设备或对操作技能有要求的新技术,很难向小农户推广。这些技术的规模门槛超过了小农户的规模,如深松深耕、飞防植保、烘干仓储等单次作业的最小规模远远超过了小农户规模,只能统一组织小农户接受专业化服务。这是粮食高产高效技术难以面向分散的小农户普及的根本原因。

### (三) 农民“更替化”下的小农户农事传承

家庭经营方式在农业领域的天然优势,体现在灵活适应动植物生理,观察土壤墒情、禾苗长势、气候异常、虫病态势等,顺应农时农势作出农事决策。这是长时期“干中学”形成的经验积累,在传统农业社会中靠家庭内部的“传帮带”自动完成传承。小农户兼业化格局的演变使这种传承被打破。目前,小农户的外出务工或非农经营,已经呈现老一代返乡务农、新一代外出就业的格局,返乡务农的老一代因长久脱离农事活动,务农能力迅速弱化,新一代多数未接触过农事活动,基本不具有务农能力。新型城镇化加速后,小农户的代际传递会迅速显现,新一代务农群体中缺乏务农能力的迅速增多,由他们种粮将会导致粮食安全隐患。务农经验和能力,特别是对农事“火候”的把握,分工和专业化不能完全替代,仍需要“干中学”“传帮带”的过程。这就需要具有务农经验和能力的职业农民,为返乡农民和新进农民提供农事服务,“传帮带”更多的职业农民,形成源源不断的职业农民生成机制。能够发挥这种作用的就是农业生产托管。

### (四) 农地“财产化”下的小农户演化方向

党的十九届五中全会再次强调要“落实保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”,使承包地的财产属性可预期地稳定增强,将深刻影响小农户的演变方向。农村承包地“三权分置”改革的作用是双向的,既促进了少数务农意愿低或急需筹集市民化成本的小农户长期转出经营权甚至退出承包权;也抑制了多数具有务农意愿、把土地作为保障的小农户流转经营权或退出承包权。日本出现过以立法保护转入土地的经营权,反而抑制了小农户转出土地的情况<sup>[9]</sup>。小农户在退出农业经营过程中,如果不及时将农地经营权转移给愿意务农的农业经营主体,将会出现粗放经营、弃耕撂荒等问题,这已是中国山地丘陵地区明显存在的问题。第二轮土地承包到期后再延长三十年,将会有大量的农民带“地”进城,形成中国特有的持有承包地的非农户群体,这将会加剧撂荒问题,甚至有可能动摇粮食生产的根基。日本正面临这一问题的困扰。2015年,日本持有土地的非农户达到141.4万户,拥有耕地65.9万公顷,超过农户经营面积的1/5,其中有46.2%的非农户选择弃耕<sup>[10]</sup>。

## 三、农业生产托管的形成、内涵与特征

农业生产托管概念首先在国家政策中出现。2017年8月,农业部、发展改革委、财政部发布的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》,提出要大力推广农业生产托管<sup>①</sup>。2017年以来,农业生产社会化服务项目<sup>②</sup>聚焦农业生产托管,推动其在全国迅速兴起。

### (一) 农业生产托管的形成

政策层面给出的农业生产托管定义是“农户等经营主体在不流转土地经营权的条件下,将农业生产中的耕、种、防、收等全部或部分作业环节委托给服务组织完成或协助完成的农业经营方式”。从具体内容来看并不是新生事物。小农户购买农业生产性服务,自家庭承包制普及开始就存在<sup>[11]</sup>,到2016年底全国农业生产托管面积为2.32亿亩<sup>[12]</sup>。农业生产托管被提出以前,

① 2017年10月农业部办公厅发布了《关于大力推进农业生产托管的指导意见》。

② 2013年起,中央财政通过农业生产发展资金安排农业生产社会化服务项目,到2020年共投入资金190亿元,其中2020年增加到45亿元,项目实施省份达到29个。



土地托管已经存在,主要有3个来源<sup>①</sup>:一是农民自我摸索创新。20世纪90年代中期开始,一些地方顺应农民季节化、常年化外出务工而兼顾务农的需求,出现了土地托管及相应的乡镇或村托管站、托管所。托管服务内容从流转中介服务开始逐步转向多环节或全程作业服务,与农业生产托管在形式上一致。二是服务主体业务创新。一些地方的供销社系统、农技推广部门以土地托管为拓展业务、增强服务职能的手段。如基层供销社建设农业生产的区域服务中心,提供订单式的单环节服务、多环节服务或保姆式全程生产服务。三是经营主体借鉴国外经验。笔者2016年在吉林省调研时,曾访问到农民合作社提供的土地托管服务,是从日本考察学来的经验。21世纪初,在四川省长宁县桃坪乡大林村曾出现稻田托管,农户将水稻秧苗栽插好后,缴纳30元/亩的托管费,将施肥、除草、防治等委托给专业服务队管理。服务队保证每亩头季收干谷600公斤,再生稻每亩150公斤。这是该村从日本农业协会学习借鉴而来<sup>[13]</sup>。可见,在源头上,农业生产托管就与一直存在的普通作业服务具有明显差异。

## (二) 农业生产托管的内涵

农业生产托管与普通作业服务、土地流转集中存在明显区别。一是与普通作业服务的区别。农业生产托管仍属于农业经营主体购买服务的范畴,但与普通作业服务随机性、临时性的市场交易行为相比,农业生产托管叠加了合作信任、利益联结等制度安排,形成一种相互信任、目标趋同、互惠共赢的稳定合作关系。这使农业经营主体放心地把农业生产环节托管给服务主体;服务主体能稳定并扩大业务规模,提供高质量作业服务。农业生产托管是持续的、稳定的、规范的、共赢的农业生产性服务供给。二是与土地流转集中的区别。农业生产全程托管与土地流转集中形成的规模经营在形式上一致,只是二者的产权配置、契约结构不同。土地流转是农户把承包地经营权转出获得租金后,退出农业生产经营,经营权及剩余索取权交给转入方,转入方自由支配农业产出。农业生产全程托管,则是农户保留经营权,购买托管服务,产出的支配权仍在农户手中。服务主体只是获得服务费以及约定的利润分成。简言之,土地流转是“替”农民种地;农业全程托管是“帮”农民种地。两相比较,土地流转是竞争合作(租金博弈),生产托管是共赢合作(收益共享)<sup>②</sup>。

可以认为,农业生产托管是市场服务供给+“放心”机制形成的农业生产性服务高质量发展的典型业态。从购买方看,是农业经营主体以购买服务的方式,将部分或全部农业生产经营活动,“放心”交由服务主体完成的经营方式;从供给方看,是农业服务主体以高质量服务,以及合作、信任、监督、共赢的机制设计,促使农业经营主体“放心”购买服务的方式。农业生产托管既是一种新型农业经营方式,也是一种新型农业服务方式。二者的有机结合,实现了供求双方围绕共同经营目标的激励兼容状态。

## (三) 农业生产托管的特点

一是适应范围的广泛性。处在具有分工经济性的规模范围内的农业经营主体都会将购买服务作为优先选择。农业生产托管中内含的“放心”机制,适应更小和更大规模范围各类农业经营主体。超小规模农户先通过流转集中或统一组织扩大作业规模再购买服务;超大规模的经营主体通过分包的形式购买服务。农业生产托管不仅是小农户对接现代农业的理性选择,也是新型农业经营主体提高效益的重要途径。

二是服务主体的多元性。提供托管服务的主体多种多样,既有农业服务主体,也有农业经营主体。目前,纳入统计的有农业服务户、服务型农民合作社、农村集体经济组织、农业服务公司等。在丘陵山区,家庭农场、种养大户、农民合作社等是为周边小农户服务的主要力量。此

① 这里以“土地托管”或“托管”的案例为线索整理,是为了说明农业生产托管有别于普通作业服务的形成过程。

② 在单环节或多环节托管服务中,服务主体与服务对象仍存在竞争关系,但托管是长期、连续的合作,使得竞争属性淡化,合作属性增强,可视为多次博弈后的非零和博弈。

外,农业产业化龙头企业、农资农机供应企业以及农业科技公司,供销合作社基层组织,农技、农机、植保等部门兴办的服务实体,地方政府主导成立的为农服务中心等也成为农业生产托管的新兴服务力量。

三是服务资源的整合性。不同类型服务主体具有不同的比较优势<sup>[14]</sup>,但在市场机制下相互竞争难以分工协作。农业生产托管根据不同需求量身定制服务,能整合不同服务主体、内容和方式,形成面向区域或产业的农业生产性服务“中心”组织者。各地实践中,依托农业生产托管培育具有引领带动能力的服务主体,承办或设立服务中心,发挥平台经济、网络经济驱动服务资源集聚、成本降低、质量升华的作用,建成现代农业服务中心。

四是服务业务的开放性。科技创新、金融保险、品牌营销等难以介入小农户生产过程,根本原因在于小农户传统生产方式的封闭性。农业生产托管的介入,使小农户农业生产方式从封闭转向开放,把小农户的零碎需求整合起来。现代农业生产要素供给主体,由面向小农户转向面向服务主体,服务供给成本明显降低、综合效益明显上升。同时,也使农业生产过程标准化、规范化,生产和质量信息充分表达,便于接入现代农业要素。如黑龙江、山西等发展“农业生产托管+金融保险”,破解了金融服务面向小农户的难题。可见,农业生产托管为其他农业生产性服务预留了接口,成为现代要素导入小农户的有效通道。

#### 四、农业生产托管促进粮食持续增产提质的内在逻辑

农业生产托管能够成为粮食持续增产提质的实现路径有着内在的理论逻辑。粮食持续增产提质的构成要素包括亩均产量、生产方式、播种面积3个方面。其现实水平与理想状态之间存在很大差距<sup>①</sup>。农业生产托管的作用,是以统一标准规范的服务,打破土地规模限制,优化生产要素投入,提高资源要素效率,拉近现实水平与理想水平之间的距离,进而实现“藏粮于地”“藏粮于技”。其内在机理在于,农业生产托管打通了现代农业要素进入农业生产过程的通道,稳固了各类农业经营主体的增产提质逻辑,使得宏观层面上粮食生产支持措施在微观层面上成为农业经营主体的理性行为选择。

##### (一) 增产提质经营逻辑的稳固机制

小农户的粮食增产提质主要是单位面积产量的增加,是品种、土壤、水肥、气候、管理等因素综合作用的结果,归为化肥农药、设施装备等物质要素投入和农事管理等非物质要素投入的产出。农事管理“尽心”“精心”是物质要素效率的关键决定因素。农业经营主体兼业化、老龄化、规模化演变的趋势,是以低投入成本的物质要素取代高投入成本的非物质要素投入,导致物质要素投入的过度化,如化肥农药的过量使用。非物质要素投入不足,导致物质要素的边际贡献迅速减小甚至为负。对于小农户来说,兼业化、老龄化使其不仅倾向于以物质要素替代非物质要素投入,还以购买服务进一步降低非物质要素投入。对于规模主体来说,粮食生产更多是投资行为,他们能够在更大规模上配置要素,实现规模经济效益,但首先追逐利润率和劳动生产率,土地生产率不是主要目的。这与增产逻辑相背离,最终结果也是过度以物质要素取代非物质要素投入。面临土地流转不稳定和租金持续上涨的压力,规模主体始终存在追逐高利润率的冲动,容易转向产值高、价值高的经济作物和特色作物。走土地集中的规模经营之路,短期或初期对粮食增产有效,长期未必能实现持续增产,反而存在“非粮化”隐忧。

① 以单位面积产量为例,据国家统计局公布的数据,2020年水稻、小麦、玉米的单季亩产分别为469.6公斤/亩、382.8公斤/亩、421.13公斤/亩,而同年的高产试验产量远高于这一水平。根据媒体公开的资料整理,2020年袁隆平超级杂交水稻高产示范蒙自百亩片区的产量为1134.6公斤/亩;小麦高产纪录,湖北较低为651.2公斤/亩,山东最高为856.9公斤/亩;新疆玉米密植高产全程机械化绿色生产技术实测产量,11个品种超过1500公斤/亩,最高产量为1663.25公斤/亩。

农业生产托管内含的“放心”机制,能够激励服务主体增加非物质要素投入,激发物质要素投入的效率潜力,从而形成可持续的增产提质机制。农业生产托管把零碎的作业整合集中后,根据不同环节或要素的规模经济特征,提供最优的农事操作。农业生产托管实现了农事管理的集聚化和专业化,并共享给服务对象,弥补他们非物质要素投入的不足。农业经营主体把农事管理交给服务主体,服务费完全替代了非物质投入。不管是小农户还是新型经营主体,理性决策是选择“物质投入+服务费”的投资回报,从而实现了增收逻辑与增产提质逻辑的统一,消除了小农户演变和新型农业经营主体发展存在的粮食增产隐患。

## (二) 集约高效绿色生产方式的生成机制

稳固粮食安全的生产根基,需要走资源环境可持续的绿色高质量发展之路。农业生产托管机制诱导服务主体自觉作出采纳集约高效绿色生产方式的行为决策,打开了宏观调控政策与小农户微观响应瓶颈的突破口。

一是从降低作业成本转向提升服务质量。随机性的购买服务,不与产出挂钩,服务质量得不到保障,增产提质效果不明显。如普通农机服务为降低油耗、节省时间降低作业质量的情形经常发生。农业作业质量难以观察和计量,即使在现场监督也不能完全杜绝这种情形。农业生产托管“放心”机制的嵌入,使服务质量与服务主体的业务、收入直接挂钩。服务主体仍需降低作业成本,这种与产出挂钩的资源优化配置行为,结果是服务质量的提升。如耕地环节,普通作业服务只是浅松旋耕,托管服务则转换为深松深耕。全程托管模式下,服务主体还可以节省“冗余”环节,降低综合生产成本。

二是从粗放过度投入转向集约精准投入。普通作业服务方式下,化肥、农药等要素投入与服务主体无关。在农资销售商参与的服务业务中,还存在促使农业经营主体增加投入的冲动。农业生产托管模式下,服务主体大都采取要素投入套餐+服务费、包含要素投入的服务套餐等形式提供服务,使要素投入成为托管服务密不可分的部分。服务主体以服务质量提升和作业方案调整、选用优质要素和科学方法,实现要素的集约精准投入。同时,还通过集中统一采购,降低要素价格、消除质量隐患。这就恢复了要素使用的经济逻辑,以精准投入实现减量增效。

三是从排斥清洁技术转向追求绿色方式。绿色生产技术存在规模门槛高、设备要求高、技术层次高、劳动强度高等问题,以及短期内增加投入、降低产量的矛盾。农业生产托管化解了这些问题和矛盾,使绿色生产方式成为农业经营主体和服务主体的共同理性选择。农业生产托管把绿色技术与服务业务结合在一起,呈现为产出的提质增效,如绿色有机产品优质优价。对于经营主体来说,繁杂的绿色技术转化为便捷的服务业务;对于服务主体来说,绿色生产方式是政策重点支持的方向,以绿色生产方式提升服务业务,容易获得政策支持,有利于提高自身能力。事实上,保护性耕作、生物防治、化肥农药减量、废弃物资源化利用等,大都是通过服务主体的“二传手”作用才导入农业生产过程的。

## (三) 持续稳定韧性种粮意愿的激励机制

播种面积由农民种粮意愿决定,这是粮食稳产增产的重要基础,而农民种粮意愿不稳定是持续存在的问题。从种粮比较效益低、山地丘陵撂荒土地多、农民持续增收压力大等现实情况来看,种粮意愿下降不可避免。农业生产托管的激励机制,能够缓解甚至消除这一矛盾。

一是明显增加种粮收益。2020年农业农村部调查显示,农户全程托管小麦每亩节本增收356.05元,其中节本270.43元(人工费用175.38元)、增效85.62元;玉米每亩节本增收388.84元,其中节本296.98元(全程人工费用节本216.76元)、增效91.86元<sup>①</sup>。收益增加是最直观的

<sup>①</sup> 数据来源:《农业农村部农村合作经济指导司司长张天佐在全国生产托管交流活动上的讲话》,搜狐网,2020年12月27日, [https://www.sohu.com/a/440914863\\_120206836](https://www.sohu.com/a/440914863_120206836)。



经济激励。2016—2019年,水稻、小麦、玉米3种粮食的平均收益连续为负<sup>①</sup>。农业生产托管的推广普及,对于扭转这种局面具有重要意义。

二是有效传承种粮能力。种粮意愿也受种粮能力退化或断层的限制,如老龄化使劳动能力退化,想种但无力种;老龄化农民退出后,新一代不会种。农业生产托管把农事管理集中到专业人员,解决了新一代农民无力种地、不会种地的问题。种粮意愿的表达简化为购买服务,同时可以参与农业生产托管,共享或习得种粮能力,实现这种能力的有序传承。笔者在广东省山区丘陵地区调研时发现,提供农业生产托管服务多是30~40岁的青壮年农民。

三是拓展利用边缘耕地。在山西、广东等地的调研发现,农业生产托管为丘陵山区的农户种粮提供有效支撑,减缓他们退出粮食种植,甚至促使他们主动利用撂荒耕地,扩大粮食种植面积。农业生产托管为村集体、合作社、农户、企业等创新土地整治合作机制提供支撑,推动丘陵山区高标准农田建设、宜机化改造等项目的落地。同时,还能拓展托管业务,发展休耕托管服务,解决撂荒耕地地力退化、复垦问题,实现“藏粮于地”。

综上,农业生产托管是以优质服务+“放心”机制,把增产提质内化为农民种粮逻辑,并通过集成整合服务、优化要素配置,加快农业生产方式的集约化、规范化、绿色化,以专业农事管理弥补种粮能力的退化和断层,以增加种粮收益和增强种粮意愿,以托管业务的整合性、开放性推动细碎耕地整治、撂荒耕地利用,实现“藏粮于地”“藏粮于技”的有机统一。

## 五、农业生产托管推广普及的瓶颈阻碍

农业生产托管被广泛接受还需要一个缓慢过程,且服务模式、“放心”机制对农业经营主体和服务主体都有一定要求,使得其推广普及还面临一些困难和挑战。

### (一) 没有与普通作业服务明确区分

不管是研究讨论还是实践探索,大多以普通作业服务来代表农业生产托管,造成对农业生产托管和普通作业服务的混淆。一是概念界定不清。前文对农业生产托管的界定,主要是为了理论研讨的需要,不易被政策和实践所接受。实践中均以文件概念为基准,虽然把农业生产托管定性为农业经营方式,但其包括普通作业服务。二是研究对象模糊。理论和政策研究中,讨论农业生产托管的具体内容,多数仍是随机性、零碎化的农业生产性服务市场供求行为,它并不能反映农业生产托管的供求逻辑、发展规律和作用机理。三是统计标准滞后。相关部门按照耕、种、防、收分环节进行统计。各地填报的作业面积和服务主体,仍然是以普通作业服务为主。农事、技术、烘干、灌溉、施肥等托管服务更多,但难以纳入统计范围。这些问题的存在,使农业生产托管呈现的特征与普通作业服务无异,导致农业生产托管作用不被认知和接受。笔者调研发现,基层部门、农业经营主体和服务主体,大多不了解农业生产托管,存在为获取政策支持直接为普通作业服务贴上“托管”标签的现象。

### (二) 狭隘定性农业生产托管推广路径

一是排斥农地流转集中。政策文件中“农户等经营主体在不流转土地经营权的条件”的限制,使理论研究、政策执行和实践操作层面把托管服务与土地流转对立起来。实际上,相当部分小农户规模小、土地碎,达不到托管服务的作业条件,适当流转整合,反而有利于农业生产托管。二是排斥新型农业经营主体提供托管服务。实践中,大多把农业生产托管限定为农业服务主体的业务范围。实际上新型农业经营主体是为周边农户提供农业生产性服务的重要力量,在丘陵山区甚至成为主要力量。如果不注重引导农业经营主体提供托管服务,会延缓农业生产托管的

<sup>①</sup> 数据来源:《全国农产品成本收益资料汇编-2020》。

推广进度。三是歧视对待不同服务主体。不同服务主体具有不同比较优势,应该形成分工协作、网络联结的竞争发展格局。目前,在研究探讨和政策导向上倾向于支持服务型合作社和专业化服务公司,对农业服务户、村集体经济组织、供销社基层服务组织等较为忽视。这不利于不同服务主体的均衡发展。四是忽视服务组织体系建设。农业生产托管需要以政府为主导的服务组织体系为支撑。目前,政策支持主要以培育主体和拓展业务为主,对服务组织体系建设不够重视。一些实力较强的农业服务公司以抢先布局、占领市场为主要目的,建立了服务组织体系,却各自为战、缺乏沟通,以致布局散乱、重复建设、功能不足,使不少服务中心沦为摆设。

### (三)“放心”机制构建难题亟待破解

“放心”机制是农业生产托管的灵魂,但需要克服多重困难。一是组织衔接困境。村集体组织小农户接受服务具有比较优势,但其“统”的实力和功能较弱,参与托管服务的动力不足<sup>[15]</sup>。同时,发挥“中介”作用的带头人、经纪人等发展滞后或质量不高,无法弥补村集体缺位形成的组织成本。二是利益协调困境。多方共赢的利益联结机制对可持续的农业生产托管至关重要<sup>[16]</sup>。由于涉及的参与主体较多,利益联结机制构建的障碍也较多,如服务主体意识转换慢,追求短期利益、忽视长期效益;村集体参与组织对接的收益难以实现;小农户个性化利益诉求与一致行动存在矛盾等。三是供需匹配困境。服务主体存在主要面向新型农业经营主体服务的倾向,面向小农户服务主要出于扩大业务量的考虑,且将小于一定规模的农户或地块排斥在服务范围外。这是市场机制发挥作用的结果。政策导向是面向小农户提供服务,但要克服市场机制,需付出较大的政策成本,单靠服务主体难以实现。四是关系治理困境。农业生产托管供求对接、持续运行以及互信关系嵌入农村治理结构,既受风俗习惯、关系网络的影响,也会影响现有农村治理格局<sup>[17]</sup>。把分散的小农户组织起来纳入服务网络,势必会增强服务主体在治理体系中的影响力,削弱村集体、宗族、大户等的影响力,可能形成托管推广的政治阻力。这些困境的存在,使农业生产托管推广还需依赖行政力量。行政力量的过多介入虽然能加快推广进度,但容易忽视农民意愿、市场基础,所形成的服务模式也缺乏可持续性。

### (四)配套支撑服务短板亟待补齐

一是标准体系建设滞后。标准是质量衡量的标志,也是规范服务的参照。目前,仅有少数地方着手建立服务标准体系。多数地方因为没有标准参照,服务纠纷难以调处、服务质量难以保障、服务效益难以发挥。二是合同规范意识薄弱。农业农村部发布了示范合同文本,但各地执行过程中往往不注重与实际情况相结合,导致合同无法落实。服务主体和小农户忽视合同的作用,不审核内容或随意复制,草率签订合同,导致合同流于形式。三是质量保证机制缺失。各地普遍采取政府介入的方式监督服务主体,但不是长久之计。应该通过培育中介组织、完善契约结构、健全利益联结、缴纳质量保证金等举措,尽快建立服务质量保证机制。四是行业管理组织缺乏。主要是行业协会、服务联盟等发育滞后,导致服务主体的自我约束不够,行业监督、权益保护、标准规范、价格制定等过度依靠政府部门。五是信息管理基础薄弱。信息化、智能化技术应用存在较多瓶颈,主要是线上签约、作业确认、质量监督、合约履行、动态监测等,制约了服务业务管理的线上化,也限制了业务、业态、模式的创新。

### (五)政策支持距离期望差距较大

发展农业生产托管主要是业务主管部门推动,而相关部门却不够重视。粮食生产支持政策,在各个环节对服务考虑较少,如资金补贴向新型农业经营主体倾斜,但不包括新型农业服务主体。一些地方政府把农业生产托管项目专项资金整合到其他领域。农业生产托管政策支持方式还存在改进的空间:一是补贴业务范围有限。主要以耕、种、防、收等传统作业环节为主,对技术、灌溉、管理等薄弱环节支持力度较小。政策上鼓励全程托管模式,但有效的支持方式尚未形成。二是重业务轻能力。表现为重视托管面积数量的增长,对服务主体能力、从业人员技能、



组织体系建设、行业管理制度等重视不够。三是项目管理流程繁琐。在托管项目实施过程中,签约、验收、检查、确认等线下管理流程消耗了大量精力,既增加了基层工作人员的压力,也增加了服务成本。不少服务主体和小农户因为繁琐的签字、验收等放弃了政策支持。四是配套政策有待跟进。主要是针对农业服务主体的财税、信贷、用地、人才等支持政策尚未明确,以及面向托管业务的保险、担保等金融服务有待加强。

## 六、以农业生产托管稳固粮食安全战略根基的对策建议

应把农业生产托管纳入粮食安全政策体系,作为构建可持续粮食增产提质机制的突破口。要从探索中国特色农业现代化道路的战略高度,重视推动农业生产托管发展,将其作为粮食安全保障资金及其他涉农资金整合使用的优先支持领域。完善现有政策支持方式,推动其从支持主体、装备、技术向支持服务转变,让托管服务主体享受与新型农业经营主体同等水平的支持政策,加快培育农业生产托管服务市场。

一是培育粮食生产托管服务主体。要注意挖掘有潜力的小农户和新型农业经营主体,支持其为周边农户提供托管服务。要支持不同服务主体发挥比较优势,如发挥农业服务户贴近小农户需求的优势,提供便捷灵活的托管服务;发挥农民合作社、集体经济组织的组织优势,整合零碎的小农户服务需求,集中连片对接托管服务;发挥植保、农机、托管等专业合作社和农业服务公司的专业化服务优势,提高专业化服务质量;发挥供销社系统、大型企业集团的服务网络优势,面向区域提供综合性服务。要特别注重培育和发展农业服务户等农户型服务组织,以其为新型农业服务主体的主要来源。

二是完善粮食生产托管组织体系。要鼓励支持各类托管服务主体加强联合合作,组成服务体系、织密服务网络。以政府购买服务支持有实力的服务主体承办县级服务中心、乡镇服务站、村级服务点等,搭建区域服务平台,整合服务资源,促进供需对接;以区域性服务平台和组织体系为载体,引导服务主体与农业科技公司、龙头企业、高等(职业)学校、科研院所等开展合作,畅通产学研用渠道,打造覆盖全产业链的服务组织体系。

三是提升粮食生产托管业务水平。要向产前、产后环节拓展业务领域,补齐农事管理、技术、烘干、仓储、流通等薄弱环节短板;鼓励发展“托管+”服务,引入保险、信贷、担保等农业金融服务,以公益性服务、增值性服务提高托管服务质量;要瞄准关键薄弱环节,以单环节专业服务逐步向多环节、综合性、全程式服务过渡转型,发展订单式、菜单式、保姆式的服务模式,实现与多元化需求的无缝对接;要鼓励探索农业生产托管与土地流转集中的有效结合形式,实现服务规模经营与土地规模经营的协同联动;要支持服务主体更新设施装备、提高技术含量,普及集约化、规范化、绿色化生产方式。

四是健全粮食生产托管“放心”机制。要通过组织、利益、服务、制度、治理等手段,探索完善“放心”托管机制,逐步取代行政力量介入,实现可持续运行。要发挥集体经济组织、服务中心、第三方监督评价机构的作用,完善服务主体+中介组织+小农户的组织机制;推广普及服务费+保底产量(收益)+利润分成的利益联结形式;因地制宜完善合作文本、标准规范、质量监督、纠纷调处、法律仲裁、名录管理、价格指导等制度体系,提高合同的实用性和约束力。

五是拓展粮食生产托管支持范围。支持服务主体承接基础设施、高标准农田、丘陵山区宜机化改造等项目,推动零碎耕地整治;支持发展耕地保护、土壤修复、减肥减药、绿色生产、废弃物资源化利用、基础设施管护等领域托管服务;支持发展丘陵山区的撂荒耕地托管服务。

六是创新粮食生产托管支持方式。从注重作业面积向面积与质量并重转变,探索各参与主体共享补贴资金的有效办法;新增专项资金向组织体系、服务能力等方面倾斜,支持各地建设服

务平台、示范基地;支持建设数字管理平台,推动托管业务的数字化、线上化,探索智慧托管新模式,为简化项目管理流程提供技术支撑;建立对服务主体的激励和约束机制,加强动态监测,将不规范的服务主体列入黑名单;推出面向农业生产托管的金融保险产品。

参考文献:

[1]杜志雄,韩磊.供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济,2020(4):2-14.

[2]王国敏,侯守杰.新冠肺炎疫情背景下中国粮食安全:矛盾诊断及破解路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021,42(1):120-133.

[3]罗万纯.中国粮食安全治理:发展趋势、挑战及改进[J].中国农村经济,2020(12):56-66.

[4]蒋和平,尧珏,蒋黎.新时期我国粮食安全保障的发展思路与政策建议[J].经济学家,2020(1):110-118.

[5]王晓君,何亚萍,蒋和平.“十四五”时期的我国粮食安全:形势、问题与对策[J].改革,2020(9):27-39.

[6]罗必良.小农的种粮逻辑与中国粮食安全策略[N].粮油市场报,2020-09-15(B03).

[7]冀名峰,李琳.农业生产托管:农业服务规模经营的主要形式[J].农业经济问题,2020,41(1):68-75.

[8]张天佐.农业社会化服务助推中国特色农业现代化[J].农村工作通讯,2020(3):1.

[9]速水佑次郎,神门善久.农业经济论[M].沈金虎,周应恒,张玉林,等译.北京:中国农业出版社,2003.

[10]芦千文,姜长云.日本发展农业生产托管服务的历程、特点与启示[J].江淮论坛,2019(1):59-66,88.

[11]芦千文.中国农业生产性服务业:70年发展回顾、演变逻辑与未来展望[J].经济学家,2019(11):5-13.

[12]冀名峰.农业生产托管:新时代现代农业发展新动能[J].农村经营管理,2017(12):24-26.

[13]周永洪.稻田“托管”农村社会化服务的一条新途径[J].四川农业科技,2006(8):16.

[14]芦千文,高鸣.中国农业生产性服务业支持政策的演变轨迹、框架与调整思路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(5):142-155.

[15]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),2017,17(6):120-130,165-166.

[16]管珊.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(2):123-130,159-160.

[17]赵祥云.土地托管中的关系治理结构与小农户的组织化——基于西安市C区土地托管的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):44-52.

(责任编辑:宋雪飞)

Agricultural Production Trusteeship and Strengthening the Foundation of Food Security Strategy

LU Qianwen, YUAN Peng

**Abstract:** Improving the yield and quality of grain was the foundation of ensuring food security. The dynamic evolution of small farmers could inhibit the foundation of grain production, and agricultural production trusteeship could solve this problem. The agricultural production trusteeship was defined as market supply plus “quality-assured” mechanism, which was a typical form of high-quality development of agricultural productive services. The logic of promoting grain production was the incentive compatible contained in the “quality-assured” mechanism, which could stabilize the logic of grain production, maintain the willingness to grow grain, generate an intensive and efficient green production mode, prevent the degradation and gaps of grain-cultivation, promote farmland conservation, reduce farmland abandonment, and realize “storing grain in the land” and “storing grain in technology”. Agricultural production trusteeship had become the key to build a mechanism for sustained grain production improvement, but its popularization was faced with multiple difficulties. It needed to be clearly listed in the priority support items of food security policy in order to accelerate development by fostering service subjects, improving organizational system, enhancing business level, strengthening mechanism design, and innovating support methods and other means.

**Keywords:** Food Security; Agricultural Production Trusteeship; Small Farmers; Agricultural Modernization