

【土地问题】

# 供销部门土地托管的复合型碎片化困境及治理

## ——基于山东省平安县的案例分析

豆书龙<sup>1</sup>, 萧子扬<sup>2</sup>, 胡卫卫<sup>1</sup>

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100;  
2. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

**摘 要:**土地托管作为供销社综合改革试点的关键突破口已经成为全国发展的典范,但在全国土地托管迅猛发展的同时,供销部门土地托管遭遇碎片化困境而退出托管服务市场。公共政策依附于科层制,但又不仅仅依赖于政府,由此对政府碎片化理论展开批判的复合型碎片化理论模式成为本文的研究基础。在理论分析的基础上,以山东省平安县为例,分析供销部门土地托管过程中所表现出的碎片化特征、成因及其机理。研究发现,供销部门土地托管政策主体及其运行规则的碎片化构成了静态政策碎片化的基本内涵;碎片化主体在动态化的政策实践场域中策略性地引用碎片化的规则构成了动态政策碎片化运作的实践。最后,在借鉴整体性动态治理理论的基础上,提出应构建整体治理结构、培育整体性治理理念、提高动态治理能力等建议,以消解供销部门土地托管碎片化困境。

**关键词:** 供销部门; 土地托管; 复合型碎片化; 整体性动态治理

**中图分类号:** F326.6      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1671-7465(2022)03-0117-11

### 一、引言:作为发展典型的供销部门土地托管何以遭遇碎片化困境?

在全面推动乡村振兴的背景下,小农户与现代农业发展如何有效衔接还没有完全破题。土地托管作为带动小农户衔接现代农业发展的主推模式得到政府的高度关注。土地托管政策可通过社会化服务的规模化和组织化机制,将小农户导向现代农业生产轨道<sup>[1]</sup>。截至 2021 年底,土地托管服务面积已超过 16.7 亿亩,带动小农户超过 7800 万户<sup>[2]</sup>。考察土地托管进入国家政策的历程可以发现,土地托管上升为一项公共政策,主要来源于 2013 年山东省供销社主导创造的新的观念阐释<sup>[3]</sup>,进而成为供销社综合改革的突破口。伴随着 2016 年底改革试点的结束,供销部门土地托管经验的可推广性得以验证,土地托管经验逐渐溢出供销系统而成为全国发展的典范<sup>[4]</sup>。然而,从全国供销社土地托管数据来看<sup>①</sup>,供销部门土地托管面积呈显著下降趋势,从 2016 年的 1 亿亩下降到 2020 年的 3701.3 万亩,下降幅度达 63%,而为农服务中心的数量从 2015 年的 750 个增加到 2020 年的 18041 个,由此可以推断出为农服务中心闲置率较高;村社共建数量从 2018 年的 72822 个减少到 2020 年的 59628 个,村社共建难以开展;领办农民专业合作社数量的不断增加和资金互助收入的降低,表明供销社合作组织建设难以有效运营及资金

收稿日期:2021-09-15

基金项目:陕西省社会科学基金年度项目“陕西省基层党建与乡村振兴的深度融合研究”(2021B015);西北农林科技大学博士科研启动项目“土地托管助推小农户衔接现代农业发展机制及其支持政策研究”(Z1090220299);2022 年中国青少年研究会立项课题“嵌合性视角下高校共青团参与乡村振兴长效机制研究”(2022B21)

作者简介:豆书龙,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授;萧子扬,男,中国农业大学人文与发展学院博士生;胡卫卫(通信作者),男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

① 《全国供销合作社系统基本情况统计公报》, <http://www.chinacoop.gov.cn/column.html?id=4979&t=1622980255520>。

互助试点难以开展。

关于供销部门土地托管遭遇困境的研究,经历了从零散化到体系化的发展历程。起初,有关研究只是散见于土地托管的研究成果中,并且主要从托管农户、托管企业、村集体、政府、供销部门等托管相关主体的角度探究遭遇困境的原因<sup>[5-9]</sup>。而近年来,一些系统性的研究成果开始出现,主要从组织困境视域、惯习依赖维度,抑或从基层治理理性角度进行体系化研究<sup>[10-12]</sup>。当前,由各个部门负责落实、自建服务体系和独立运作的碎片化工作体制是中国农业社会化服务体系未能成功构建的症结所在<sup>[13]</sup>。供销部门土地托管碎片化运作的演化机制是什么?该如何消解?现有文献并未作出深入描述和理论阐释。本文将通过梳理前人对于碎片化的研究,在此基础上构建复合型政策碎片化理论,并以山东省平安县为例,对供销部门的土地托管碎片化进行深入分析。

## 二、分析框架:“复合型政策碎片化”理论的提出

当今世界俨然是一个碎片化的世界,碎片化成为我们审视现代世界的一面多棱镜。追溯碎片化研究的学术脉络,西方社会学者首先给予了高度关注。“碎片化”一词折射出20世纪以来诸多现代性和后现代性论者的理论。从齐美尔、本雅明的现代性碎片体验,鲍曼、吉登斯对碎片化的批判和反思,到利奥塔、福柯对碎片化的“合理化”,再到哈贝马斯和贝尔对碎片化的替代性总体性方案设计<sup>[14]</sup>,其共同点在于认为碎片化问题的产生与具有高度多元化的后现代社会有关,其本质上是工具理性的极端强化和价值理性的缺失所致<sup>[15]</sup>。然而对碎片化问题给予更多现实关注的是从事政治学和管理学研究的学者。20世纪初期以专业分工、等级制和非人格化为特征的科层制确立为分割管理模式的形成奠定了基础<sup>[16]</sup>,同时产生了协调与控制问题<sup>[17]</sup>,从而为新公共管理理论的诞生奠定了基础。该理论倡导的分权化改革导致了权力碎片化,市场化加剧了管理碎片化,服务民营化改革促进了服务裂解化,从而进一步型构了碎片化治理困境。为此,以互动、协调为主要运行机制的网络治理范式日益兴起。然而,由于网络治理主体利益诉求的多元化和模糊化,制度约束和信任缺失仍然无法解决碎片化所带来的协调和整合难题。近年来,我国也有不少学者基于各自所关注的政策领域,从碎片化角度研究公共政策,主要集中于不同领域公共政策碎片化的表征分析和原因探究<sup>[18-19]</sup>,提出的对策大多数是在借鉴整体性治理理论的基础上而进行的系统性政策设计<sup>[20]</sup>。

当前,学界对政策碎片化研究取得的共识是政策碎片化根源于政府碎片化<sup>[21]</sup>,进而建构出政府碎片化理论。该理论推演的逻辑为:第一,公共政策依赖于科层式治理;第二,政府运行存在着结构性、体制性、机制性碎片化,因此,政府碎片化导致政策碎片化<sup>[22]</sup>。该理论在逻辑上打通了政府碎片化与政策碎片化的内在阻隔,具有一定的理论创新性。但仍存在如下问题:一是从研究对象来讲,该理论过于关注政府在政策碎片化过程中的功能,而缺乏对非政府主体的关注。公共政策实质上是由政府、市场和社会等各方政策主体不断互动、互相建构的过程,政府碎片化理论因此只能构成政策碎片化的充分条件,而不是充要条件。二是从研究特点来看,该理论以静态研究为主,而忽视了政策碎片化所呈现的动态性特征。因此,政策碎片化理论仍然具有较大的创新空间。在此基础上,本文尝试提出一个更具解释力的复合型政策碎片化理论,具体包括如下内容:

一是静态政策碎片化,具体表现为政策主体碎片化和主体规则碎片化的双重叠加。政策主体是指直接或间接参与政策实施过程的个人、团体或组织<sup>[23]</sup>,涉及政府、市场、社会、公民等多方主体。政府主体碎片化是指由于职能分工和区域划分所型构的政府碎片化。非政府主体碎片化是指除了政府以外的相关主体由于自身功能碎片化或沟通与协调不畅所带来的碎片化。

主体规则是指政策主体行为的依据或逻辑,具体包含公共性规则和地方性规则两个层面。主体规则的碎片化是指公共性规则或地方性规则自身内部或者二者之间存在着冲突和罅隙而导致的碎片化倾向。

二是动态政策碎片化,具体体现为政策场域碎片化与政策主体策略性应用的复合叠加。政策场域是指在政策运作的时空情景下各个政策主体之间的关系结构和行为逻辑<sup>[24]</sup>。不同场域之间可能形成关系紧张和界面摩擦,导致政策场域碎片化。政策主体的策略性应用是指政策主体基于利益最大化的考虑,选择符合自身利益的规则,抵制不符合自身利益规则的行为,进而加剧了公共政策的碎片化程度<sup>[25]</sup>。

三是复合型政策碎片化,体现为静态政策碎片化与动态政策碎片化的双重内涵。复合型政策碎片化理论既丰富了政策主体,又融构了主体规则,同时结合了政策场域的动态特征,其本质是对政府碎片化理论的发展和超越。复合型政策碎片化理论(图 1)可表述为:从静态结构上看,碎片化的政策主体及其行为规则构成了政策碎片化的基础;从动态机制上看,政策相关主体在动态化政策场域中对主体规则的策略性运用构成了政策碎片化的关键。两者相互作用,共同导致了公共政策碎片化。

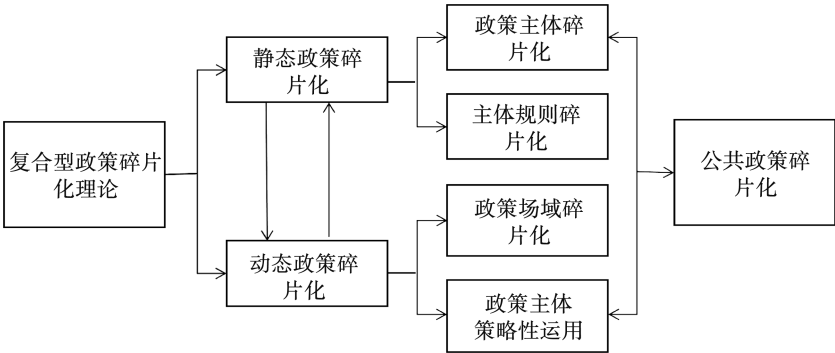


图 1 复合型政策碎片化理论逻辑展示图

### 三、案例呈现:供销部门土地托管政策的碎片化实践

#### (一) 案例概况

2014 年 5 月,山东省政府批复同意平安县<sup>①</sup>为供销社综合改革试点县,平安县以土地托管为切入点深入推动供销社综合改革。2016 年 12 月试点结束时,平安县供销社土地托管面积达 20 万亩,占全县土地面积的 40%。2018 年,平安县成为山东省农业生产社会化服务试点单位,并将打造“丰收模式”作为重点任务。然而,供销部门土地托管面积不断缩小,并逐渐退出托管市场,丰收公社却迅速占据了托管市场的主导地位。2018 年平安县政府出台《关于支持丰收公社发展的实施意见》,明确要求供销社“整合利用好现有为农服务中心,支持丰收公社开展土地托管”,这无疑在政策上宣示平安县供销社土地托管的失败。本文选择平安县供销社作为研究案例的原因:一是平安县作为山东省供销社综合改革和山东省农业社会化服务试点单位,供销部门土地托管演变过程具有典型性。二是笔者以咨询专家身份深度参与了相关政策制定,非常熟悉相关主体运作过程,这为开展研究提供了便利条件。在具体分析方法上,主要采用“过程-事件”的分析策略,对平安县供销部门土地托管政策 8 年实践过程中的关键事件进行有效的分析。

① 按学术研究惯例,本文涉及的地名、公司名称和人名均匿名处理。

(二) 供销部门土地托管政策的静态碎片化

在政策执行前,供销部门土地托管已经呈现出政策主体与主体规则的双重碎片化特征,从而为供销部门土地托管政策运作过程的碎片化打下了基础。具体分析如下:

1. 政策主体的碎片化

政策主体可划分为三大类(图 2):一是以县委组织部、县农业局等县直部门和乡镇政府为代表的政府相关主体,主要配合和支持供销部门开展土地托管;二是以平安县供销社为代表的特殊政府主体,其中县级供销社负责组织、管理和协调工作,社属企业和乡镇供销社具体实施土地托管政策;三是以村委会和农民为代表的村庄社区主体,以及以托管服务公司为代表的市场主体,主要作为供销部门的合作者参与土地托管实践。各政策主体看似合理分工的背后,其实蕴藏着主体碎片化的困境。

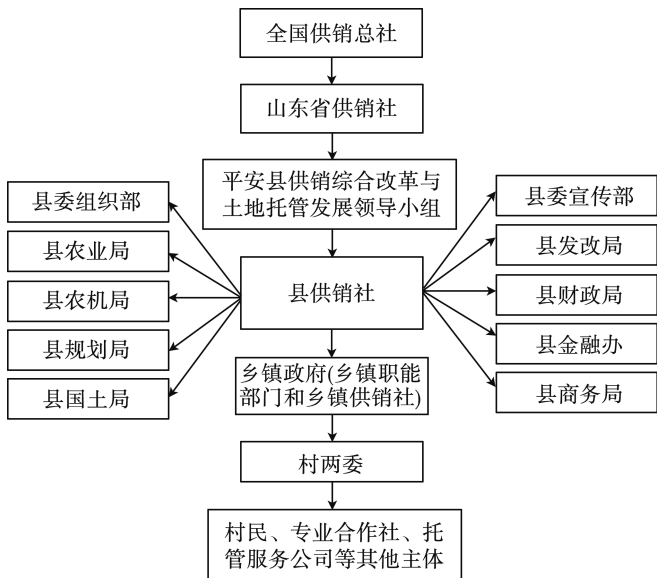


图 2 供销部门土地托管政策相关主体展演图

一是从主体数量来看,政策主体的“超量”为供销部门土地托管政策协调困境埋下了伏笔。供销部门土地托管政策可以划分为政府主体和非政府主体两大类型。政府主体涉及自省级至镇级 13 个政府部门,而非政府主体则包含数量众多的村委会、专业合作社、农业公司和村民。

二是从主体关系来看,政府主体间职能重叠和非政府主体间利益冲突成为供销部门难以动员各主体积极性的重要原因。而供销社内生动力不足的原因有:第一,县供销社、农业局、农机局分别负责指导土地托管、农业生产托管、“全程机械化+综合农事服务中心”,三者名称上存在差异,但内容上具有极强的相似性。供销部门土地托管绩效越显著,就越有可能彰显相关职能部门的“无能”。第二,围绕土地托管的开展,供销部门与小农户、新型农业经营主体等非政府部门之间存在争夺“土地经营权”的利益冲突。

三是从供销部门内部来看,供销社内生动力不足,保持着“仅维持部门运转,不想替农民种地”的消极心态,成为供销部门土地托管难以开展的重要原因。具体原因是:第一,历史因素。由于供销社建设时间长,职工养老金欠缴、银行贷款等历史遗留包袱沉重。据调查,平安县供销社职工养老金欠缴总额达到 6000 万元,银行欠款达到 2000 万元,负债共计 8000 万元,历史包袱沉重。第二,经济因素。为了应对市场冲击,平安县供销社实行“租壳卖瓢”改革,基层供销社只是向承租职工收取店铺租金和服务费,资产创效水平较低,能否给职工发齐工资成为供销社每年面临的问题。

四是从组织领导机构来看,县供销社改革与土地托管发展领导小组难以发挥资源整合和组



织协调功能。该领导小组办公室设在县供销社,县供销社主任担任办公室主任,负责协调工作。然而,县供销部门通常在县级各职能部门中处于“边缘”地位,可调配的资源有限,难以协调县委组织部等十大部门。因此,领导小组虽然名义上是以县供销社为牵头单位,县农业局等十部门为协调单位的整合机构,但实际上处于“碎片化”的状态。县供销社面临“单打独斗”的局面。

## 2. 主体规则的碎片化

静态考察政策主体的行为逻辑,可以发现不同主体所遵循的规则各有不同,甚至充满罅隙和矛盾,从而呈现出“碎片化”景观。

一是供销部门遵循着以能力建设为核心的综合性为农服务逻辑。政府希冀通过开展为农服务中心建设、村社共建、合作组织经营和资金互助试点等改革以增强供销部门的能力,然后再由供销社为农户提供托管服务。然而这种逻辑并不一定具有连续性,而是充满着各种张力。第一,增强自身能力和为农服务的逻辑可能存在冲突,集中体现在供销部门更愿意建为农服务中心以增加财产性收入,而不愿意真正投入投资较大、经营风险高的托管服务。第二,为农服务的内在逻辑也可能存在冲突,集中体现在供销部门倾向于选择风险较低而收益较高的经营业务,而不选择开展风险较高而收益较低的土地托管。例如,供销部门宁愿积极利用为农服务中心开展粮食收储和农民培训,也不愿意开展土地托管;供销部门搭建的村社共建平台,宁愿运营为农服务超市,也不愿意开展土地托管;供销部门宁愿单向度地运作资金互助试点,以获取资金利息收益,也不愿意开展土地托管。

二是政府部门遵循着以专业分工和地区区隔为核心的碎片化科层制逻辑。平安县供销部门土地托管政策依赖科层部门运作而逐渐陷入“科层碎片化”困境,集中表现在过度的职能分工造成的条块分割,仅县级层面就有10个职能部门密切配合。尽管各县直部门在领导小组会议上都口头表达支持,但在政策实施过程中仍各行其是。以筹集土地托管试点资金为例,在试点期间,县级政府相关领导承诺每年给予200万元的财政支持,但是该承诺从未兑现过。供销部门的行为逻辑是通过获得地方政府的支持,打造全省供销社改革样板。县财政局依据的则是县级政府认可的项目建设规划,而供销社土地托管试点项目并未纳入规划,不能给予项目财政支持。正如县财政局负责人所说:“县级财政非常紧张,不能因为县领导的口头承诺而破坏县级政府制定的发展规划。”为农服务中心建设需要乡镇政府给予专项配套建设用地的支持,但也很难落地,原因在于这不符合各乡镇政府招商引资、增加税收的发展逻辑。正如各乡镇镇长所普遍反映的“现在乡镇建设用地指标都很珍贵,都用来招商引资了,哪还有指标给供销社配套了”。

三是作为政策落地的社区主体遵循着以质疑和不信任为表征的排斥逻辑。在当地村民眼中,供销部门开展土地托管更多是为了获得上级的关注。村民并不相信供销社能够托管好他们的土地。在当地村民看来,供销社是计划经济的产物,现在的供销社门店都已经分给私人,每个乡镇基层社只留几个人收租,供销社根本没有实力托管土地。总结来看,政策主体规则的碎片化不仅表现在三大政策主体遵循着各自可能充满矛盾的主体规则,而且还体现在各主体规则之间可能面临的冲突和张力。政策主体及其主体规则的碎片化构成了供销部门土地托管政策静态碎片化的图景。

## (三) 供销部门土地托管政策的动态碎片化

在不同政策场域中,政策主体及规则碎片化非但没有得到整合,反而因相关主体的策略性应用而使得政策执行呈现动态碎片化特征。具体而言,供销部门土地托管政策的动态碎片化依次表现为政策初期执行主体的多次偏离、政策中期相关主体的派系分化、政策后期相关主体的“合而未合”、政策末期供销主体的完全退出等。

### 1. 政策初期执行主体的多次偏离

乡镇基层社作为具体政策执行主体,对政策实施效果具有重要影响。因此,乡镇基层社主

任的人选成为能否顺利执行政策的关键。基层社主任人选的选拔过程,经历了多次执行主体偏离的现象。

一是县供销社主任提出的“引入外部人才”方案,即在县级供销社层面引进外来人才担任县供销社主任助理,统筹推进全县土地托管事宜,而在每一个基层社引进外来人才担任基层社副主任,负责该镇供销部门土地托管事宜。依据县供销社主任的能力建设逻辑,面向社会公开引进人才,无疑更能提升供销部门能力以建设土地托管示范样板。外部人才虽然具备担当作为意识,能力很强,但是与其他主体关系未必能协调好,容易引发相关群体的不满。例如,县供销社选择一位能力突出的村支书担任县供销社主任助理,该村支书实现了由农民身份到副科级干部身份的跃升,引起了该村群众的不满。依据农民群体的逻辑,该人担任村支书期间并未做出多大贡献,不应该得到如此提拔。在农民的再三上访下,县供销社不得不放弃这一方案。可见,供销部门所处场域中的能力建设逻辑与农民群众所处场域中的道德价值相冲突,导致了两个场域的摩擦。

二是县供销社主任提出的“本地推荐+外来人才相结合”方案,即坚持乡镇领导推荐与外来人才引进相结合的政策,在乡镇领导同意推荐后,经县供销社代表大会通过方可录用。根据该方案,在该镇党委书记推荐后,县供销社将当地一位托管经验非常丰富的村书记聘任为该乡镇供销社副主任。但该村书记上任还未满一年,就被该镇镇长以侵吞村集体资产为由报告给县长,引起县长对县供销社主任的极大不满。可见供销部门场域中能力建设价值反而被政府场域中维持稳定逻辑所消解。

三是县供销社主任提出的“内部人才提拔”计划,即为了规避外部引进人才可能带来的风险,全面提拔中青年人才担任基层社主任,制定了“每一个基层社配备一名中青年人才”计划。但这一计划因供销社员工的集体上访而被迫搁浅。由于供销社历史遗留问题较多,这些年轻的供销社主任虽然能够大力推动土地托管,但是威望不够,在处理信访问题方面也不如那些老供销社主任有经验。县供销社主任基于维护稳定逻辑,不得不放弃该计划。可见供销部门场域中“能力建设”价值与“维持供销系统稳定”逻辑亦充满着矛盾和张力。

四是县级供销社主任采取政策激励方式,实现了对基层社主任积极性的有限调动。其一,制定收入奖励办法和供销社综合改革创新创优奖励政策等正向激励措施。其二,制定了16%的供销社管理费用政策,用以支付基层社开展各项业务活动所需经费。虽然激励程度有限,但是从某种程度上激发了基层社主任干事创业的积极性。

综上所述,政策初期执行主体经历了四次偏离,前三次偏离均由主体所处场域中的核心价值与供销社主任提出的方案相冲突所致,县供销社主任不得不妥协,在维持现状的基础上,采取政策奖励方案来实现对供销社员工的有限动员。基层供销社开展土地托管试点,引起了农村利益的重新调整,进而激化了当地矛盾。

## 2. 政策中期相关主体的派系分化

供销社土地托管的政策设计是通过提供服务来售卖农资,同时通过提高产业链条中的其他环节收益,即从传统流通环节获益到农业全产业链条获利。供销社土地托管开展关系到农村社会多方主体利益。依据对待供销部门土地托管态度的不同,相关主体大致可以分为政策支持派、中间派和反对派三种派别。

第一种派别是政策支持派,主要指供销部门。供销部门在实际运作过程中呈现一种“差序行政支持”的碎片化格局,即随着行政级别的降低,对政策的支持力度越来越低。首先是省供销社,作为县供销社的上级部门,其对政策的支持主要体现在政策协调与争取、土地托管培训会开展以及全省土地托管观摩点推介等方面。其次是中等层级的县供销社,其对政策的支持主要体现在奖励制度的制定、政策资金的筹集以及宣传等方面。最后是作为最低层级的乡镇供销社,

其对政策的支持主要体现在对政策的坚定贯彻方面,而不支持的表现则体现在对政策的不认可和对政策的选择性执行。供销社员工难以适应自身角色转变,他们会把种地当成一件“丢人”的事,难以理解“控地谋变,推动供销社综合改革”的真正含义,而只是基于增强供销社实力逻辑,选择性地执行风险较低和收益较高的政策。

第二种派别是政策的中间派,主要包括部分县直部门、乡镇政府、村民。第一,以县委组织部等为代表的县直部门。在政策实践中,县直部门被定性为“配合主体”,由于与自身部门没有利益关联,他们没有配合供销部门开展土地托管的积极性,处于“静观其变”的中间立场。第二,乡镇政府。受科层逻辑的影响,乡镇政府既不愿意站在上级政府的对立面,又不想分配宝贵的注意力和人力资源去支持供销部门开展土地托管,因此采取中立立场。第三,村民。他们根据自己的利益进行策略性选择,即供销部门和其他主体谁能够给自己带来的利益最大,就支持哪类主体。

第三种派别是政策的反对派。反对派中内含不同的形成机理和冲突类型,具体分析如下:

第一是以流转大户和供销社退休职工为代表的显性反对派。一是流转大户。其产生的逻辑是流转大户的利益最大化逻辑与供销部门的共赢逻辑之间的冲突。在供销部门开展土地托管之前,平安县从事土地流转的合作社和家庭农场已经达到2000家,这些流转大户能够以较低的流转价格甚至免费获得农户的土地进行耕种,从而获得较高的收入。而供销部门试图通过股份式托管方式整合各方主体,实现村集体、村民、经营大户和供销部门的共赢。由此,两者之间产生了不可调和的利益冲突。二是乡镇供销社退休职工。其产生逻辑在于供销社退休职工的分配主义逻辑与供销部门的发展主义逻辑之间的张力。为了筹集试点改革资金,县供销社通过征地拆迁、盘活供销社资产获得2000万元收益,将其用来支持供销社开展土地托管,以期供销社效益提升后,逐渐解决供销社退休职工的历史遗留问题,其体现的是一种发展主义逻辑。然而,这与广大供销社退休职工想要用来补发养老保障金或分钱的分配主义逻辑相违背。

第二是以村干部、乡镇农业三站和农业局、农机局等县直部门为代表的隐性反对派。一是村干部,其形成逻辑在于村干部自利逻辑与供销部门共赢逻辑之间的冲突。平安县很大部分村干部从事着农资经营和土地流转,面对供销部门的冲击,两者产生了不可调和的利益矛盾。但以村支书为代表的传统村庄权威基于理性考量而不能公开违背科层制理念所要求的服从原则,而只能采取隐形反对策略。二是乡镇农业三站人员,其形成逻辑在于乡镇农业三站人员自利逻辑与供销部门共赢逻辑之间的冲突。虽然政策要求将农业三站工作人员全部纳入财政拨款,且不能从事经营活动,但仍存在借助亲戚参与相应经营活动的情况。三是农业局和农机局等县直部门,其形成逻辑在于部门利益冲突所致。由于供销部门与农业部门职能重叠,供销部门开展托管的土地面积越多,就越显示县农业局和县农机局的“无能”。县农业局和农机局基于上级政府的要求配合供销部门工作,但实际上对供销部门土地托管很少给予政策支持。

总之,在运作过程中,由于各主体在不同场域下的策略性运用,政策执行发生多重碎片化,供销部门土地托管难以有效开展。2015年11月,市委巡查组在巡查中发现,平安县供销社党组贯彻上级决策部署不力,“为农服务”职责成效不明显,涉农部门支持供销部门开展土地托管重视程度不够等问题,要求平安县政府积极进行整改。

### 3. 政策后期托管主体的合而未合

2015年12月,为了推动供销部门土地托管试点,以优异成绩迎接全国供销合作总社验收,平安县政府积极对相关主体进行动态调整 and 资源整合,并专门发文要求整改。在自上而下的科层制压力下,供销部门土地托管的碎片化格局开始得以整合,具体体现在如下方面:一是政策密集出台。县政府层面出台了《关于支持供销合作社深化土地托管服务增强为农服务能力的指导意见》,各县直部门分别与县供销社联合下发专项文件,支持供销部门开展土地托管。二是



组织领导升级。领导小组组长由原来的县委副书记调整为县委书记,强化了领导小组的资源统筹功能。三是政策重点支持。供销社为农服务中心建设获得重点支持,每建一处为农服务中心,将获财政支持50万元。四是督查深入开展。供销社土地托管试点已被列入全县经济社会任务目标进行月调度,村社共建纳入乡镇党委抓基层党建工作述职内容。

经历过重新整合的供销部门土地托管呈现出“合而未合”。第一,领导小组凝聚力并不强,各涉农部门也未真正合作起来。受制于碎片化工作体制,各县直部门基于部门利益考虑,并未全力支持供销部门工作。第二,供销部门土地托管实践并未实现与村民、村集体和流转大户的合作共赢,依然呈供销部门“一人唱戏”的格局。为了顺利完成试点验收,县供销社基于追求政绩的逻辑,分别在规划好的路线上建设以土地托管为切入点的供销社改革成果观景点,实现了土地托管任务的表面完成。具体表现在如下方面:一是县供销社联合10个基层社共同投资建立了丰源农业服务公司,以彰显基层社的联合和合作。二是县供销社选择了经济基础较好的3个乡镇供销社,分别打造资金互助亮点、为农服务中心亮点和村社共建亮点。三是供销部门通过采取泛化土地托管定义、给经营土地面积较多的合作社进行挂牌等方式,实现了土地托管面积的表面增加。

综上所述,供销社在试点期间土地托管面积达20万亩,虽然表面上完成了土地托管任务,但实际上只开展了3000亩的土地托管。供销部门并没有通过土地托管真正践行为农服务宗旨,反而带来了供销部门债务负担加重、为农服务中心闲置率较高、职工不满情绪高涨等问题,从而塑造了各方主体对供销部门不务实和单纯追求政绩的认知,进而为供销部门完全退出土地托管领域奠定了基础。

#### 4. 政策末期供销主体的完全退出

自2017年以来,土地托管开始成为一项独立的公共政策,供销部门丧失了试点期间专属的政策支持。面对诸多问题,新上任的县供销社主任本应继续深化供销社综合改革,推动土地托管发展,但其对内否认前任供销社主任方案、对外积极培育最有实力的竞争对手即丰收公社。在具体的土地托管实践中,供销部门面临农业部门与丰收公社的双重竞争。在多种因素的作用下,供销部门彻底退出土地托管市场。具体分析如下:

一是供销部门内部结构进一步裂解。新上任的县供销社主任基于树立权威和推卸责任的逻辑,将试点期间出现的问题归结为上任供销社主任领导的不力,导致供销部门内部更加碎片化,供销部门开展土地托管的积极性进一步消解。具体而言,新任供销社主任采取如下策略:第一,机械地执行上级政府文件,否认前任主任采纳的较为灵活的激励机制。第二,供销社会议上明确表达对前任供销社主任能力的质疑。第三,裁撤基层社主任。第四,支持丰收公社成立。即支持供销农业服务公司与丰收农资公司共同成立丰收公社。丰收公社的成立将成为供销部门最大的竞争对手。

二是供销部门与外部主体的关系进一步碎片化。第一,供销部门基于科层体制的等级权威逻辑,继续保持对丰收公社的投资支持。丰收公社成立后,县级政府领导要求丰收农资公司作为丰收公社的实际运作者,大力开展土地托管,而作为丰收公社股东的县供销社却被忽视。但是为了协调与县级领导的关系,县供销社主任不得不服从这一安排,并且继续保持对丰收公社的投资。第二,供销部门遭遇农业部门与丰收公社的共同抵制。平安县起初并没有被列为土地托管示范县,但由于丰收公社土地托管成绩显著,才获得了土地托管示范县的名额。由此,县农业局与丰收公社形成利益共同体,具体体现在以下几个方面:一是在政策制定过程中,县农业局将政策文件草案的起草权部分赋予了丰收公社。政策文件草案一般由平安县农业局、丰收公社总部和平安县丰收公社三者共同确定,从而削弱了供销社和其他主体开展土地托管的权限。正如县供销社主任所说,“除了丰收公社,其他主体都属于等的范围了,实质上就是让供销社等着,



供销社等不起啊”。二是在政策实施过程中,丰收公社几乎垄断了平安县1.5万亩的玉米绿色高效创建政策。并且在土地深松、秸秆还田和统防统治政策实施中,丰收公社还分别占有1/5、1/4和1/3的项目量。三是在对外宣传中,由于丰收公社已经成为全省发展的典型,全国各级领导都会去丰收公社总部参观。在土地托管座谈会上,平安县丰收公社负责人往往会对县农业局对丰收公社发展的大力扶持给予肯定。四是在土地托管实践中,为了配合县农业局打造“土地托管示范县”要求,平安县丰收公社提出了“做大体量,迅速增加土地托管面积”的计划,将供销社托管的3000亩土地转变为丰收公社的托管土地,供销部门由此完全退出了托管市场。

#### 四、结语:迈向土地托管的整体性动态治理时代

在“大国小农”背景下,以土地托管为代表的农业服务规模经营成为带动小农户衔接现代农业发展的主推模式,构成了中国特色现代农业发展的另一条道路。土地托管开始上升为一项公共政策,主要来源于以土地托管为切入点的供销社综合改革试点经验。在全国土地托管面积快速增长的同时,供销部门土地托管却在全国部分地区遭遇失败。探索供销部门土地托管遭遇失败的原因可以为深入推动供销部门综合改革和土地托管政策的有效执行提供有益经验,助推农业农村现代化的实现。梳理关于土地托管政策遭遇失败的研究,学术界经历了从零散化到体系化探索的研究历程。本文以碎片化为研究视角,以山东省平安县为案例,分析了供销部门土地托管政策遭遇的碎片化困境。研究发现:平安县供销部门土地托管的碎片化体现了政策碎片化的复合性特征。一方面,平安县供销部门土地托管政策的静态碎片化体现在政策主体的“超量”、政府主体间职能重叠、非政府主体间利益冲突、供销社内生动力不足以及主体资源整合能力不足五个方面。而产生主体碎片化的逻辑在于,以能力建设为核心的供销部门综合性为农服务逻辑、以专业分工和地区区隔为核心的碎片化科层制逻辑、以质疑和不信任为表征的社区主体排斥逻辑,以及互相之间可能出现的张力与罅隙。另一方面,供销部门土地托管政策的动态碎片化依次表征为政策初期执行主体的多次偏离、政策中期相关主体的派系分化、政策后期相关主体的“合而未合”以及政策末期供销主体的完全退出。在实践过程中,相关政策主体在其所处的不同政策场域中非但没有对政策进行动态调整 and 资源整合,反而根据各自利益进行策略性选择,从而使得政策的碎片化特征更为突出。最后出现的结果是供销部门内部结构进一步裂解,供销部门与外部主体的关系进一步碎片化,供销部门完全退出土地托管市场。

然而,如何应对供销部门土地托管的复合型碎片化问题,我们认为必须要诉诸整体性动态治理,即将政策执行看作是一种循环的协同治理过程,是多元治理主体根据外部环境的变化及主体自身建设的需要,动态优化治理主体能力的过程<sup>[26]</sup>。而从供销部门土地托管碎片化的分析中可以看出:供销部门土地托管静态碎片化是政策主体之间协调、整合和信任机制出现问题而导致的;供销部门土地托管动态碎片化则是政策主体共同价值缺失和动态治理能力欠缺而导致的。据此,在借鉴整体性动态治理理论的基础上,提出了供销部门土地托管碎片化的消解之道。

一是构建政策主体的整体治理结构。碎片化的科层制治理结构虽然有利于实现专业分工,提升部门绩效,但仅适用于日常工作和一般性事务。供销社综合改革与土地托管作为深化农村改革的重要内容,涉及主体多元,利益关系十分复杂。因此,政策执行结构需要实现由碎片化到整体性治理结构的转变。具体应该采取如下措施:第一,建立纵向的协同治理机制,实现“省—市—县—乡—村”五级政策主体的协同运作;第二,构建横向的多主体整合机制,实现“党委—政府—社会—市场”四方政策主体的整合,充分发挥党建的引领功能,形成一核多元的工作推进机制,将各类主体的资源进行整合,明确各方主体的行为规范和权责分配。

二是培养政策主体的整体性治理理念。政策主体需要实现由分散性治理到整体性治理理念的转变。分散性治理虽然有利于提升各个不同政策主体的治理效能,但容易形成部门利益,影响政策的统筹推进效果。因此,在政策实施之初,应该加强对各个政策主体理念的再造。具体而言,可以通过政策宣传和责任建设等方式来实现。前者要求通过党史学习教育、领导小组开会、政策宣传培训等多种形式,将整体性治理理念作为首要前提贯穿于整个政策实施的全过程,以增强各个政策主体的协同性。后者则要求通过严肃的问责机制设计和奖励政策配套,加强各个政策主体的责任感,规制不同政策主体的策略性选择空间,从而实现政策的有效执行。

三是提高政策主体的动态治理能力。政策主体需要实现由静态治理到动态治理能力的提升。静态治理是指政策主体根据政策设计之初所处场域的规划进行治理,适用于结构单一、高度集权的社会环境。随着内外部环境的不不断变化和主体利益的不断分化,政策环境的不确定性日益增加,政策主体需要提升动态治理能力。具体而言,需要培育政策主体的环境洞察能力、自我评估能力、整合协同能力、组织柔性能力和学习转化能力,从而不断提升政策的执行效能。

当然,本研究不可避免地存在一些不足。事实上,供销社作为一个具有中国特色的合作经济组织,它的产生、发展和衰退以及相应组织体系的形塑有其特殊的历史背景和现实因素,因而作为“现代性后果之一”的复合型政策碎片化理论只能作为探讨和剖析当前供销部门土地托管所面临一系列困境的一个尝试性理论框架,要想更为全面、系统地解答上述问题,还需要基于中国具体的国情构建一个具有较强解释力、兼顾中西方理论的分析框架,从而切实有效地应对我国供销部门土地托管的复合型碎片化问题,进而迈向土地托管的整体性动态治理时代。同时,本研究着重探讨和分析的是土地托管的复合型碎片化问题,而对供销社这一特殊部门本身的发展脉络、历史渊源等内容关注较少,使得在开展相关研究的过程中,存在过度依赖西方理论对相应问题加以剖析,而在一定程度上忽视了供销社成立以来的悠久历史。因此,笔者在未来的研究过程中将逐步完善和补充相关内容。

## 参考文献:

- [1] 豆书龙,张明皓.中国特色土地托管实践的多元理论分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(4):71-79.
- [2] 郁静娴.农业稳产增产农民稳步增收农村稳定安宁让农民更多分享政策红利[N].人民日报,2022-01-21(2).
- [3] 董玄,陈思丞,孟庆国.对比观念、共同认知与政策制定——以土地托管政策过程为例[J].公共行政评论,2019(3):48-66,190.
- [4] 孟庆国,董玄,孔祥智.嵌入性组织为何存在?供销合作社农业生产托管的案例研究[J].管理世界,2021(2):165-184,12.
- [5] 迟超楠,王志彬.制约农户土地托管的因素分析——以西安市长安区为例[J].山东农业大学学报(社会科学版),2016(4):26-30.
- [6] 豆书龙,张明皓.工商企业土地托管的实践困境及其治理[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(2):54-62.
- [7] 余粮红,高强,郑珊.村集体协调在抑制土地托管风险中何以失效——基于委托代理理论的视角[J].中国土地科学,2022(1):68-77.
- [8] 韩庆龄.小农户经营与农业社会化服务的衔接困境——以山东省M县土地托管为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(2):20-27.
- [9] 芦千文,苑鹏.农业生产托管与稳固中国粮食安全战略根基[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):58-67.
- [10] 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.
- [11] 赵晓峰.地方政府在农业转型中的规模依赖行为分析——兼论小农户的发展困境及其超越[J].北京工业

- 大学学报(社会科学版),2019(5):6-15.
- [12] 豆书龙,张明皓.供销部门土地托管何以遭遇困境?——以山东省共享县为例[J].中国农村经济,2021(1):125-143.
- [13] 全志辉.“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.
- [14] 刘勇.碎片:一面现代性的多棱镜[J].宜宾学院学报,2016(2):40-47.
- [15] 肖亚雷.碎片化的共识与合作治理重构[J].东南学术,2016(3):55-61.
- [16] 杜春林,张新文.乡村公共服务供给:从“碎片化”到“整体性”[J].农业经济问题,2015(7):9-19,110.
- [17] 唐兴盛.政府“碎片化”:问题、根源与治理路径[J].北京行政学院学报,2014(5):52-56.
- [18] 丁任重,陈姝兴.大区域协调:新时期我国区域经济政策的趋向分析——兼论区域经济政策“碎片化”现象[J].经济动态,2015(5):4-10.
- [19] 豆书龙,王山,李博.项目制的复合型碎片化:地方治理的困境——基于宋村项目制的分析[J].公共管理学报,2018(1):84-95,157.
- [20] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79.
- [21] 张玉强.政策“碎片化”:表现、原因与对策研究[J].中共贵州省委党校学报,2014(5):102-109.
- [22] 李燕,高慧,尚虎平.整合性视角下公共政策冲突研究:基于多案例的比较分析[J].中国行政管理,2020(2):108-116.
- [23] 谢明.公共政策导论[M].5版.北京:中国人民大学出版社,2020:58.
- [24] 李松林.政策场域:一个分析政策行动者关系及行动的概念[J].西南大学学报(社会科学版),2015(5):40-46.
- [25] 杨善华,谢立中.西方社会学理论[M].北京:北京大学出版社,2006:168.
- [26] 卢守权,刘晶晶.整体性动态治理模式:内涵、方法与逻辑框架[J].中国行政管理,2017(3):51-54.

(责任编辑:刘浩)

## The Complex Fragmentation Dilemma of the Land Trusteeship of by Supply and Marketing Cooperatives: Basing on the Case Analysis of Ping'an County, Shandong Province

DOU Shulong, XIAO Ziyang, HU Weiwei

**Abstract:** As a key breakthrough in the pilot comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, land trusteeship has become a model for national development. However, it is worth noting that with the rapid development of national land trusteeship, the model of land trusteeship by supply and marketing cooperatives has encountered a predicament of fragmentation and withdrawn from the trusteeship service market. This paper takes Ping'an County, Shandong Province as a case, and uses a composite fragmented policy model to analyze the internal mechanism of the failure of the land trusteeship of the supply ad marketing cooperatives. The study finds that the fragmentation of the main body of the land trusteeship policy of supply and marketing cooperatives and its operating rules constitutes the basic connotation of the fragmentation of static policies, while the main body of fragmentation strategically makes use of fragmented rules in the field of dynamic policy practice to form a dynamic practice of policy fragmentation operation. Finally, on the basis of drawing on the theory of holistic dynamic governance, it is proposed to build a holistic governance structure, cultivate holistic governance concepts, and improve dynamic governance capabilities to eliminate the fragmentation dilemma of land trusteeship in the supply and marketing cooperatives.

**Keywords:** Supply and Marketing Cooperatives; Land Trusteeship; Complex Fragmentation; Holistic Dynamic Governance