

【专题:小农户与农业现代化】

小农户的现代化:农业社会化服务的 组织化供给机制探讨

陈义媛

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘要:在有关农业社会化服务的讨论中,受关注较多的是各类经营主体提供的市场化服务,而对村集体提供的组织化服务讨论较少。本文以寿光市蔬菜大棚的旧棚改造为案例,讨论了村集体如何作为农业社会化服务主体发挥作用。在寿光市平沙村蔬菜大棚的旧棚改造案例中,村集体通过提供统筹服务,低成本地解决了小农户在产业升级中遇到的两个难题:因农户分化而导致的利益协调难题和农户自发进行旧棚改造导致的土地低效利用难题。村集体通过“返租”土地的方式对土地进行了整合和重新规划,让有意愿进行产业升级的农户可以在规划区域内新建大棚,不愿意新建大棚的农户则可以通过旧棚置换,在规划区域外的地块上继续种植,这一规划使土地得到了最大化的利用。从该案例来看,村集体提供的是一种组织化的社会化服务,其突出特征是提供服务的过程就是对小农户的组织过程。这种组织化服务有两重实践机制:一是村集体通过对土地的统筹经营来整合土地,并在此过程中组织小农户;二是村集体在调用村民自治资源的基础上,通过化私为公和民主协商的方式来建立村庄内部的公共博弈空间,减少小农户因利益分化而产生的矛盾。本文尝试为讨论村集体在农业社会化服务中可能发挥的作用打开空间。

关键词:小农户;组织化;农业社会化服务;土地集体所有制;村集体

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0052-11

一、问题的提出

“大国小农”是我国基本国情农情,小农户小规模的家庭经营是我国农业经营的基本面,小农户资源匮乏、兼业化和老龄化程度较高^[1],使其难以融入现代农业体系。如何将小农户组织起来对接现代农业体系,是小农户与现代农业有机衔接问题的关键。在这一思路下,发展农业社会化服务将小农户引领进现代农业发展轨道,就成为近几年各地探索的主要方向。然而,在土地细碎化的背景下,分散的小农户往往难以对接社会化服务组织。在关于农业社会化服务的讨论中,社会化服务往往被界定为由市场主体提供的农业技术、资金、信息等服务,村集体提供的农业生产服务常常被忽略。在 2021 年颁布的《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》(以下简称《指导意见》)中,除了对各类农业社会化服务组织(如农业服务公司、农民专业合作社、供销合作社、农村集体经济组织等)的不同作用进行了说明,也强调了村集体经济组织的作用——“要把农村集体经济组织作为组织小农户接受社会化服务的重要力量”。此外,《指导意见》中还提到,要“帮助小农户解决一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事,丰富和完善农村双层经营体制的内涵”。这也意味着,农业社会化服务不仅包括各类经营主体提供的市

收稿日期:2022-06-15

基金项目:北京市社会科学基金一般项目“京郊农村小农户与现代农业有机衔接的路径”(20SRB003)

作者简介:陈义媛,女,中国农业大学人文与发展学院副教授。

场化服务,也应包括村集体^①提供的组织化服务。

目前,有关农业社会化服务的研究更多关注市场化服务主体,例如龙头企业、农民专业合作社等如何对接小生产者,相关研究主要集中于以下三个方面。第一,从农业社会化服务角度,针对小农户的社会化服务需求及该服务的供给现状进行的研究。随着农村劳动力的大量流出以及农业的“老龄化”和“女性化”,在生产快速力发展的情况下,小农户对农业社会化服务的需求日益增加,由此产生了如“联耕联种”“土地托管”等服务供给模式^[2-3],形成了“服务规模经营”^[4]。不过,小农户对农业社会化服务的多元化需求仍难以得到满足,不仅供需总量矛盾突出,而且存在结构上的不合理^[5]。

第二,不同社会化服务主体与小农户对接的方式研究。有研究者将农民专业合作社和农业公共服务部门、私人企业进行了对比,指出合作社在提供社会化服务中具有独特优势^[6]。合作社可以为小农户提供生产性服务、经营性服务和金融性服务,在推动小农户与现代农业衔接中发挥着核心作用^[7]。同时,龙头企业也可以通过合作社来对接小农户,从而发挥股份制与合作制的优势,解决小农户种植收益低、竞争力不强的问题^[8]。还有研究认为,合作社、农业生产服务公司可以针对不同类型农户的需求来提供服务^[9-10],通过降低生产成本、提高农产品销售价格、促进农村剩余劳动力转移等多种方式提高农民的收入^[11]。不过,有关合作社、龙头企业的带动作用,也有一些不同看法,主要争议在于,合作社容易异化成“大农吃小农”“大户主导”的形态,国家惠农资源、农业收益也容易被乡村精英俘获,小农户在合作社中被边缘化^[12-13];在小农户与龙头企业的对接中,后者也往往占有更多收益^[14]。这一争议暂无定论,仍在持续中。

第三,小农户与社会化服务主体对接的困境研究。一方面,小农户的土地细碎化、从业者的老龄化,导致其生产环节合作难,也难以对接市场、技术服务、国家资源^[15-17]。另一方面,农户之间的分化也使小农户与大户在经营方式、社会化服务需求内容和体量方面都存在明显差异。随着大规模土地流转的发展,农业社会化服务体系也在以大户的需求为中心进行重塑,新的体系更有利于大户,而不利于缺乏组织的分散小规模家庭经营^[18-19]。也就是说,小农户的分散经营、农户之间的分化都使小规模家庭经营在对接社会化服务主体时处于不利地位。

上述研究从不同角度展现了农业社会化服务的发展现状,为进一步的研究奠定了重要基础。这些研究有两个特点:一是在这些分析中,小农户或多或少处于被动地位,依附于其他经营主体,因而在小农户与市场化服务主体的对接中潜藏着不平等和不稳定关系^[20]。二是已有研究主要集中于探究小农户与龙头企业、合作社等服务主体之间的衔接机制,而较少关注村集体作为社会化服务主体如何与小农户对接。虽然也有研究讨论了村集体在小农户对接现代农业中的作用^[21-23],但这些研究或聚焦于村集体在推动小农户与新型农业经营主体对接中的作用,而非小农户自身的现代化转型;或从村社治理或农业治理的角度展开分析,而没有将村集体作为一种农业社会化服务主体来讨论,从而没有讨论村集体在提供农业社会化服务方面的独特作用。基于此,本文一方面将讨论重心放在以小农户为主体的现代化转型上,另一方面重点考察村集体如何作为一种农业社会化服务主体发挥作用。

《指导意见》提出,发展农业社会化服务是实现以小农户为主体的中国特色农业现代化的必然选择,要通过发展农业社会化服务“将先进适用的品种、技术、装备和组织形式等现代生产要素有效导入小农户生产”,本文将这一导入过程称为“小农户的现代化”,并将村集体在促成这

① 本文并未严格区分村集体提供的农业生产统筹服务与村集体经济组织提供的农业社会化服务,主要基于两方面的考量。一是很多地区是在2016年《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》颁布以后才陆续建立起正式的集体经济组织,但在没有建立集体经济组织之前,村集体已经在提供各类农业生产性服务。二是当前在很多地区,村集体经济组织的职能与村两委职能是交叉的,村干部也可以利用村庄治理资源来促进集体经济的发展。因此,本文在讨论组织化的社会化供给主体时,除了引用政策文件时使用村集体经济组织,其余皆表述为村集体。

一现代化转型中所提供的统筹和组织服务也看作农业社会化服务的一种类型。

基于此,本研究结合笔者于2021年6月在山东省寿光市不同村庄^①开展的调研展开分析,调研时间共12天,访谈对象包括村干部、大棚蔬菜种植户、建设和运营农业示范园区的农业企业负责人、县乡干部。寿光市是全国蔬菜大棚种植的典型地区,当地的蔬菜大棚种植至今仍主要以小规模家庭经营为主。寿光市从20世纪90年代初就开始广泛推广大棚蔬菜种植,在新品种、新技术、新设备不断更新的情况下,如何将这些新的生产要素导入小农户生产,是寿光市在大棚蔬菜产业升级中面临的一项挑战。寿光市的产业升级主要表现为“旧棚改造”,当地的旧棚改造有不同的形式,既有政府主导的、以建设农业示范园区为代表的旧棚改造形式,也有农户自发的、以互换土地为基础的旧棚改造形式,还有由村集体主导的旧棚改造形式。

平沙村是由村集体主导旧棚改造的典型代表,该村自20世纪90年代开始大量建蔬菜大棚,并在村集体的引导下,分批进行旧棚改造。由于旧棚改造十分有序,该村在采用新技术、新品种方面也始终处于全市前列。因此,平沙村的旧棚改造实践对于理解小农户的现代化转型以及村集体如何提供社会化服务方面具有典型意义。基于对寿光市蔬菜大棚升级换代的案例分析,本文主要探讨在将小农户引入现代农业发展轨道的过程中,村集体的组织作用如何发挥,尤其是在小农户利益分化的情况下,村集体如何为他们提供社会化服务。

二、小农户的产业升级困局

如前文所述,小农户的现代化主要是指小农户对新品种、技术、装备和组织形式的采用。从农业生产实践的角度来看,小农户生产的现代化直观地体现为小农户的产业升级。然而,即便采用新品种、新技术可能带来收益的提升,但由于新品种的使用成本高、市场风险难以预估等问题,小农户仍然很难仅靠自己来实现产业升级^[24]。寿光市的旧棚改造也遇到了相似的困境。旧棚改造是一种技术和装备的升级,自20世纪90年代开始发展大棚蔬菜种植以来,寿光市的蔬菜大棚一直在更新换代,至今已经更新了六代大棚。从最初高1米左右的竹结构大棚,逐步更新到高达9~10米的钢结构大棚,同时还逐步配备了自动卷帘机等半自动化设备。大棚升级有两方面的积极意义。

第一,“旧棚改造”可以提升产量和蔬菜品质。由于寿光的大棚蔬菜种植以反季节蔬菜为主,当地种植户对温度十分敏感。寿光一位多年从事大棚蔬菜种植的农户说,一个3米高的大棚,冬季棚内温度只有8~10℃,一些作物在这一温度下会停止生长。但当大棚高度达到7~8米时,即便在极端天气(零下20℃左右)下,棚内温度也可以达到17~18℃,这对作物生长十分有利。温度更高可以让农产品更早上市,从而卖出高价。同时,棚内温度升高时,湿度也会下降,有利于减少病虫害、提高蔬菜品质。

第二,旧棚改造有利于提高劳动效率。按照当地的生产力水平,一对夫妻在不雇工的情况下,最多可以管理150米长的大棚^②,管理1个150米长的大棚比管理3个50米长的小棚所需的劳动力少得多。仅以大棚保温棉被的收放^③为例,无论大棚长短,每收放棉被一次都需要15分钟。农户在冬季需要每天早上将棉被卷起,晚上将棉被放下,即每天在每个大棚上要花30分钟。当将三个小棚合成一个大棚时,每天就可以节省1小时的时间。

① 按照学术惯例,对文中出现的村名、人名等进行了匿名化处理。

② 由于同一时期占主导的大棚高度、宽度都是既定的,当地人在叙述时通常以长度来区分大棚的大小。寿光市各乡镇种植的作物不同,劳动力的投入也有差异。例如,种植大棚黄瓜和苦菜的农户,一对夫妻最多可以管理150米长的大棚,而种植彩椒的一对夫妻可以管理300米长的大棚。

③ 指棉被的卷起或放下,主要是为了控温。

旧棚改造的优势如此明显,寿光市政府也大力鼓励旧棚改造,以推动蔬菜产业升级。为了进行示范引领,寿光市政府自2016年开始积极推动“旧棚改新棚、大田改大棚”^①。政府制定了奖励措施,对于连片改造旧棚面积达50亩的,村集体可以获得5万元奖补资金;连片改造旧棚面积达100亩的,村集体可以获得10万元奖补资金。然而,近些年来,旧棚改造却越来越困难,主要是因为新的大棚需要建得更高、更宽、更长,而在大部分村庄,农户的土地分散在不同地块,农户要改造旧棚,就要与其他农户协商,进行土地整合,问题也就此产生。

(一) 农户分化导致的利益协调困局

河村是旧棚改造的试点村之一,该村一共1800多亩地,只有一两百亩地上没有建大棚。不过,目前河村80%左右的大棚都是使用十年以上的旧棚。河村规划了一片集中连片区域进行旧棚改造,面积为120亩左右,涉及10几户农户的承包地,共有18个大棚。到2021年6月(笔者调研时)仍有三分之一的农户不同意拆掉旧棚,因此改造工作一直没有完成。不愿意拆旧棚的农户主要有两类:一类是50多岁的农户,他们最多再种三四年就会退出农业生产,因此缺乏改造旧棚的动力。这部分中老年农户平均每户管理着两个旧棚,每个旧棚每年带来的纯收入大约是5万元,且旧棚还可以再使用几年。虽然建新棚后收益会更高,按照河村的旧棚改造规划,建一个新棚(180米长)的成本不低于35万元,对于中老年农户来说并不划算。另一类是最近五年刚改造过旧棚的农户,他们的大棚还可以使用多年,因此不愿意拆掉。但由于这一批大棚改建是农户自发协商完成的,缺乏总体规划,对土地的使用效率比较低,影响了整体规划,要完成整片的旧棚改造,这批大棚就需要拆掉。

这两类农户在整个寿光极具代表性。在河村所规划的旧棚改造区域内,上述两类农户的数量并不多,但由于农户的承包地是分散交错分布的,即便只有少数农户不愿意拆旧,也会影响整片土地的旧棚改造。农户之间的利益分化是旧棚改造的一大挑战。

(二) 缺乏规划带来的土地利用低效困局

在政府的带动下,很多村庄也开始了自发的旧棚改造,但很难形成50亩或100亩的连片改造。更常见的是三五户农户自发协商,将旧棚拆掉后,重新规划土地建新棚。在一些村庄,一批宽20米、高8~9米、长70~100米的新大棚近年来陆续建成。在高度相同的情况下,长度为70米的大棚和长度为150米的大棚在保温性上差异不大,因此也算达成了旧棚改造的目标。这种由小农户自发进行的旧棚改造具有成本低、灵活性高的特征。不过,这种改造有两个问题。一是因为缺乏规划,改建的大棚建设得比较散乱,对土地的利用效率比较低。如果进行统一规划,一片土地上可以建5个新式大棚,但农户自发改建时,大棚的朝向可能有偏,最终只建了3个大棚,造成土地利用的低效。二是农户各自建设,棚的高度、长度都不一,改建时间也不一致,也为后续的进一步改造升级增加了难度。因农户利益分化、土地使用无规划所带来的挑战普遍存在于小农户的现代化转型中。大棚蔬菜种植的特殊性在于,农户要新建大棚就必须进行土地整合,这种特殊性恰好将上述挑战放大了。

要化解上述难题,“釜底抽薪”式的解决方案是用新的经营主体替代小农户。在寿光市,市政府主导的旧棚改造就采用了这种方式。寿光市政府下属的城投公司投资建设了两大片农业示范园区,园区内建设的大棚都是最新一代的高标准大棚。为了解决部分农户不愿意放弃旧棚的问题,市政府对这部分旧棚的拆除几乎都是按照征地拆迁的标准来补偿的,一个旧棚的拆除补偿是十几万元。由于园区建设主要是为了发挥示范作用,加上建设成本过高,这种方式并没有大范围推广。建成后的大棚部分交给了科研院所和机构做研发用,还有一部分流转给了当地农户种植,每亩地的流转费是1万元。一个大棚的实际种植面积有7亩左右,即流转费是7万

^① 在2021年全国开展“非粮化整治”工作后,寿光市的“两改”已经暂停了。

元,这对于普通小农户来说成本太高了。因此,这种园区建设尽管解决了产业升级问题,却排斥了小农户。不过,寿光市平沙村提供了另一种解决方案。

三、农业社会化服务的组织化供给:土地集体所有权实践基础上的小农户现代化

在农村双层经营体制中,家庭分散经营这一层在40多年来得到了充分发展,但集体统一经营这一层没有得到足够的探索。在农业社会化服务的框架下,村集体可能通过提供社会化服务,对双层经营体制的建立进行新的探索。村集体提供的农业社会化服务主要表现为以土地经营为基础的统筹服务,这种统筹服务建立在对土地集体所有权的实践基础上,包括对土地的发包、调整和规划等。通过对土地的整合和规划,村集体可以将先进的技术、设备导入小农户生产。本部分将以寿光市平沙村的旧棚改造实践为例,重点讨论村集体如何通过提供统筹服务来化解小农户的产业升级难题,并借此讨论农业社会化服务的组织化供给机制。

(一) 村集体的统筹服务与旧棚改造难题的化解

寿光市在旧棚改造中遇到的两大挑战在平沙村也存在,但该村集体通过提供统筹服务,在经营土地的基础上实现了对小农户的组织,化解了农户分化导致的利益协调难题和土地规划的难题。不同于农户自发的小规模旧棚改造实践,也不同于政府主导的农业示范园式旧棚改造实践,平沙村的旧棚改造建立在小农户组织化的基础上。

1. 村集体“返租”土地:为旧棚改造奠定经济基础

平沙村一共有耕地4400多亩,2100多人。平沙村一直践行着“两田制”,这种土地发包方式为村集体带来了集体经济收入。所谓“两田制”,是指村集体将土地划分为“口粮田”和“经营田”,口粮田按人均1亩分配,村民种植口粮田无需向村交承包费;剩下的土地为经营田,村民种植经营田需要向村集体交100~160元/亩的承包费。在“两田制”的基础上,平沙村在2012年成立了土地股份合作社。经过村两委与村民协商,村民先将口粮田入股到该合作社,每亩土地为1股。剩余的2000多亩土地由村集体以土地流转的方式从村民手中无偿“返租”回来,流转期限为12年,村集体返租回来的土地也以每亩为1股的标准入股到合作社,每股折价为600元。土地股份合作社成立后,村民可以从合作社流转土地来耕种,但需要向村集体交流转费,流转费为600~700元/亩。平沙村土地股份合作社的成立相当于实现了对“两田制”运作的“正规化”转型。通过建立土地股份合作社,平沙村实现了对全村土地的整合,并通过再次将土地流转给种植户而获取了集体经济收入。每位村民在年终分红时可以得到两部分收入:一是自己入股的口粮田分红,金额为600元;二是村集体返租的2000多亩土地产生的集体经济收入分红,村集体将这部分收入的40%用于分红,每位村民获得的分红金额为200多元。这样每位村民每年可以获得800多元的分红收入。此外,村集体也获得了稳定的集体经济收入。这部分村集体经济收入为此后的旧棚改造奠定了重要的经济基础。

平沙村在2014年启动划片旧棚改造时,有几户农户特别难做工作,村集体也只好通过提高补偿的方式来寻求突破,一些旧棚的补偿达到2万元。一旦做通这些村民的工作,后续的工作就顺利多了。需要强调的是,通过提高补偿的方式来做村民工作,只是村集体在早期采取的策略,这种策略仅在十分特殊的情况下使用。在最初的难题解决后,村集体就确立了统一的补偿标准,按统一标准进行旧棚拆除。在第二批旧棚改造时,平均每个旧棚的补偿是8000~10000元;如果大棚比较新,则由村民代表共同评估,按照评估价来补偿。此外,平沙村还利用集体经济收入为村民提供了农业基础设施,包括打井和架电线等。这些基础设施的配套对于旧棚改造意义重大,它使新建的大棚不必受旧有的电线走向、水井位置等设施的限制。

如果说“两田制”实践具有一定的地方特殊性,那么建立土地股份合作社的实践就具有一般

性的参考意义。通过建立土地股份合作社,村集体可以将土地经营权从村民手中流转 to 合作社,经整合后再流转给村民。如此,即便没有“两田制”的基础,村集体也可以通过新建土地股份合作社的方式来实现对土地的整合,并通过对土地的统筹经营来获得集体经济收入^[24]。这一实践空间的存在使平沙村的案例在更大范围内具有参考意义。

2. 周期性的土地调整:农户之间旧棚置换的基础

平沙村自1982年实施家庭联产承包责任制以来,一直在进行“五年一小调、十年一大调”的土地调整。土地调整也是村集体践行土地发包权的一种表现,这不仅使土地分配相对均衡,也使大棚的建造随土地调整而成批次进行,为后续的改造奠定了良好的基础。

平沙村与寿光市大多数村庄一样,在20世纪90年代以后开始大量建大棚,不同的是,平沙村的土地调整实现了对细碎土地的整合,客观上为村民建设大棚创造了条件,因此村民建大棚的时间与土地调整的时间高度一致。例如,该村在1992年进行了第一次土地大调整,全村土地被全部打乱重分,重分土地时每户的土地都尽可能集中,因此,1993年村里新建了50多个大棚。2002年再一次土地大调整后,村内又新建了近80多个大棚。此后,大棚建造的速度加快,农户借助土地小调整的机会,尽力互换以整合土地,在2007年前后再次新建了100多个大棚。2012年土地大调整时,该村又新建了近200多个大棚。

分批次的大棚建设对于后来的旧棚改造工作意义重大。一方面,它使全村大棚更新换代的时间相对一致;另一方面,由于不同代的大棚同时存在,那些不愿意建新棚的农户也总能通过置换的方式来获得他人的旧大棚,因此这类农户既不会从农业生产中被排挤出去,也不会阻碍旧棚改造的整体规划。2017年,平沙村规划过一片旧棚改造区共130亩左右,这片土地上建有49个旧棚,其中只有1户不同意放弃旧棚。村集体并没有过多干预,而是让想建棚的农户徐某与不愿放弃旧棚的农户张某自行协商。经过多次协商,双方同意由徐某给张某另买一个旧棚,徐某用买来的旧棚来置换张某的旧棚。最后徐某花了1.8万元在改造区域外给张某买了一个旧棚,这个棚比张某原来的旧棚要新一些。徐某得到了张某的旧棚,从而在改造区内抓阄挑选地块时有了优先权;徐某所得的这个旧棚在拆迁时得到了1.2万元的补偿,这相当于徐只多花了6000元就解决了建新棚的难题。

从寿光市其他村的旧棚改造情况来看,农户之间因为分化而导致的利益协调问题几乎成为旧棚改造中的“死结”,仅靠农户自身很难协调。但在平沙村,其周期性的土地调整不仅为该村分批次新建大棚创造了良好的条件,也为旧棚改造时农户之间置换大棚创造了条件,从而最大限度地减少了因农户利益分化而导致的协调困难。需要强调的是,尽管农户之间的旧棚置换是化解利益协调难题的必要条件,但不是充分条件,它还需要一个前提,就是村集体对旧棚改造的分片区规划。正是在规划的前提下,农户个体之间的协商成本才得以降低。

3. 土地使用规划:建立动态的旧棚改造秩序

由于大棚的更新升级是一个持续的过程,旧棚改造也不可能一劳永逸,而需要动态进行。平沙村于2014年启动旧棚改造,按照“成熟一批改造一批”的方式进行,如果某一片有三分之一的农户不再种植,就算条件成熟了。2014年,平沙村规划了110亩左右的一片土地进行旧棚改造。这片土地上原有50多个旧棚,涉及40多户农户。按照规划,在拆除旧棚后,这一片区可以建造长155~165米、宽33米、高8~9米的大棚14个。由于是第一批集中连片的旧棚改造,规划的新大棚也远远超出了旧棚的规格,建造成本更高,很多村民抱观望态度。2014年只有5户农户报名建棚,村两委以土地流转的方式将这片土地流转给了这5户农户,流转费为700元/亩,由农户自己进行大棚建设。这5户农户种了彩椒,当年收益非常好。于是2015年,很多农户都想要建新棚,村两委采取了竞价的方式来将剩下的9块空地流转了出去,流转费为800~950元/亩不等。

2017年,平沙村规划了第二片旧棚改造区共130亩左右,这片土地上原有49个旧棚。村集体规划新建9个大棚,要求新棚统一按照246米长、38.5米外宽(20米内宽)的规格来建。在这次旧棚改造时,村民建新棚的积极性高了很多。这130亩土地被划为3片,由3个小组分别去做工作,每个小组由2名村两委成员、2~3名村民小组长组成。村集体用统筹规划、分散化解矛盾的方式低成本地解决了农户之间的利益协调难题。

经过两批旧棚改造,平沙村已经形成了旧棚改造秩序,后续的旧棚改造只需循例进行。这种建立在土地利用规划基础上的分批次旧棚改造秩序实现了三重效果:第一,村集体的主导和规划使规划区域内的土地得到了最大化的利用,避免了村民自发改建旧棚时出现的土地利用效率低的问题。第二,这种分批次的旧棚改造兼顾了不同农户的利益,解决了农户之间因利益分化而难以实现合作的难题。在分批次的旧棚改造中,愿意建造新棚的农户可以顺利完成大棚升级,不愿意建新棚的农户也可以通过置换来获得他人的旧棚,不至于被排挤出去。第三,这种动态的改造最大限度地保护了小农户的利益,使小农户有充足的时间来为产业升级做准备。由于建造新棚的成本高,一些小农户即便有意愿更新,也未必能在某一时间段内完成新棚建造,因此分批次的改造让小农户有了稳定的预期,也有足够的时间进行积累。

村集体对土地的“返租”、调整 and 规划,都是对土地集体所有权的实践,三者是相互补充的。对土地集体所有权的实践是村集体提供统筹服务的基础。通过对土地的统筹经营,平沙村在土地“返租”、调整 and 规划中实现了对土地的整合和对小农户的组织,建立了动态的旧棚改造秩序,化解了旧棚改造中普遍存在的农户利益分化难题和土地利用低效难题,实现了以小农户为主体的农业现代化。

(二) 农业社会化服务的组织化供给机制

在上述过程中,村集体通过对土地的统筹经营,促进了小农户对新技术、新设备的使用,这一过程正是村集体提供农业社会化服务的过程。本文所讨论的农业社会化服务的组织化供给有两层含义:第一,农业社会化服务的“组织化”供给区别于农业社会化服务的“市场化”供给。以农业机械化服务为代表的市场化服务在很大程度上表现为资本或技术对小农户劳动的替代^[25],遵循的是市场交换原则,服务组织以利润最大化为目的。从平沙村的案例来看,村集体的统筹服务旨在推动小农户生产能力的提升,而不是寻求服务收益的最大化。这类社会化服务遵循的是集体组织的权利义务均衡原则,即村集体有为小农户提供生产服务的义务,也有通过经营土地获取集体经济收入的权利,这种权利义务的均衡可以使村集体与农户之间建立有机的利益联结,从而使村集体可以持续地提供这类社会化服务。第二,村集体提供的统筹服务的过程就是组织小农户的过程,因此这种服务是一种面向小农户组织化的农业生产服务。

村集体提供的农业社会化服务是统分结合的双层经营体制中“统”的一种形式,它解决了小农户与新技术、新品种、新设备对接的问题,也可以认为,它解决了农业技术推广、农田水利建设等“最后一公里”问题^[26-27]。农业领域的新技术、新品种、新设施更新速度很快,但往往在与小农户对接的“最后一公里”出现问题。小农户可能因各种阻碍,难以采用新技术、新品种。在这种情况下,村集体提供的社会化服务就极其重要。同时,集体统筹并不意味着包办代替,集体的统筹服务与小农户的分散经营是并存的。在提供农业社会化服务方面,村集体具有独特性,这种独特性源于村集体拥有的两项特殊资源:一是土地集体所有权所赋予的经济资源,也就是土地资源;二是以村民自治制度为代表的政治资源。

1. 以土地统筹经营推动小农户的组织化

村集体对土地的统筹经营建立在土地集体所有权基础上,土地集体所有权包括占有、使用、收益、处分土地的权能,中共中央办公厅、国务院办公厅在2016年印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》中强调,要“充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、

收回等各项权能”。这意味着,村集体可以通过行使集体所有权而对土地进行整合,并借此将小农户组织起来,改变小农户分散经营的状态。这种组织小农户的方式有两层逻辑:

第一,村集体可以通过不同形式对土地进行“返租”,并在此基础上整合细碎化的土地,进行土地利用规划。在整合土地和规划土地用途的基础上,小农户之间的利益分化问题可以得到一定程度的解决。那些愿意采用新技术、新设施进行产业升级的小农户,可以在村集体规划的区域内实现产业升级,那些不愿意再投入成本改进设施的小农户也可以在另一片区域内继续维系此前的种植模式。这种方式既能实现对土地的整合,也能实现对小农户的组织,且对相对弱势的小农户具有一定的保护性。

第二,村集体可以在对土地的统筹经营中获得集体经济收入,这种经济收入也可以在组织小农户的过程中发挥作用。一方面,集体经济收入可以成为一种治理资源,在协调不同农户之间的利益矛盾时,作为特殊情况下的协调策略发挥作用。另一方面,村集体可以利用集体经济收入来为小农户提供一些基础设施,为小农户的产业升级提供便利。这种集体经济收入可以看作村集体提供社会化服务的收益,只不过不同于一般市场化服务主体获取的收益,村集体的服务收益最终会在集体内部再分配。同时,村集体提供收费服务意味着村集体既有为小农户提供统筹服务的义务,也有获得集体收益的权利,在权利义务均衡的情况下,村集体的统筹服务才具有可持续性。

2. 以村民自治原则推动小农户的组织化

与市场化的服务主体不同,村集体作为农业社会化服务主体发挥作用的另一种特殊优势,就是对村民自治资源的动用能力。在实施家庭联产承包责任制之后的相当长时期内,村集体都承担着提供农业生产服务的职能,包括农田水利服务、农业技术服务等。村民自治的实践在这一时期很大程度上是围绕农业生产展开的,通过筹工筹劳来维修道路和水渠,曾是村民自治的重要内容之一。土地集体所有制也是村民自治最重要的基础^[28-29],因此村集体在统筹经营土地的同时也可以激活村民自治,使小农户可以在民主协商的原则下组织起来。

在村集体对小农户的组织过程中,村民自治原则发挥作用的一个重要机制就是化私为公、民主协商。在寿光市,很多村庄的旧棚改造主要靠农户之间相互协商,拆旧建新属于私人事务,而不是公共事务。但在平沙村,旧棚改造被作为一项公共事务,在村民自治的原则下开展,村干部、村民小组长、村民代表等村庄治理中的骨干力量都被调动起来。平沙村之所以能将旧棚改造转化为村干部等共同参与的公共事务,与该村主任期践行“两田制”和土地调整有关,这些工作的落实都需要村干部的参与,因此在该村所有涉及土地的工作中,村干部就自然地参与了进去。不过,即便没有这些条件,村集体也完全有可能通过对土地的统筹经营和对村民的动员来开启这一过程,这类案例在已有研究中也有讨论^[22,24]。

化私为公和民主协商原则在小农户的组织化过程中,主要表现为村集体建立起公共的利益博弈空间,从而使小农户在公共规则下被组织起来。以平沙村的旧棚改造实践来看,旧棚拆除的补偿问题是村民之间的利益博弈焦点。该村除了在第一批集中改造时,在特殊情况下采取了对少数农户提高补偿的妥协办法,但很快通过建立统一标准,树立了公共规则,即由一个经村民代表选举出的评估小组对旧棚的拆除赔偿进行评估。在乡村社会内部,农户对彼此的种植情况都比较熟悉,由一个小组来共同评估旧棚价值容易得到大家的认可。这种公共博弈空间的建立本身也是化私为公的结果。在这种公共博弈之下,农户之间因利益分化产生的很多矛盾可以低成本地得到化解。

尽管平沙村的案例本身有一定的特殊性,主要表现为该村的土地调整传统、“两田制”实践积累的集体经济收入、村干部较强的个人能力等,这些都是村集体能提供统筹服务的重要条件。然而,村集体提供组织化的社会化服务却有普遍可行的基础。一方面,在土地集体所有制的制

度前提和国家对发展农村集体经济的政策倡导下,村集体对土地的统筹经营存在制度空间。无论是建立土地股份合作社、党支部领办型合作社还是其他类型的经济组织,村集体都可以通过流转土地的方式,对土地进行整合和规划,这既可以推动小农户的组织化,也可以通过提高土地利用效率而获得集体经济收入。另一方面,对土地的统筹经营也可以让村集体激活村民自治,从而通过化私为公和民主协商的方式来建立村庄中的公共博弈空间,化解农户在组织化过程中遇到的矛盾。平沙村的个案呈现了村集体提供农业社会化服务的典型特征,虽然这个案例不具有广泛的代表性,但在小农户的组织化逻辑上具有一般性,对于探索村集体如何作为农业社会化服务主体发挥作用具有参考意义。

四、结语:认识作为农业社会化服务主体的村集体

在关于农业社会化服务的讨论中,受关注较多的是提供农业技术、资金、信息等服务的市场主体,为小农户提供组织化服务的村集体往往被忽略。在近两年中央关于农业社会化服务的政策中,村集体经济组织作为一种农业社会化服务主体,也日益受到重视。相较于其他农业社会化服务主体,村集体作为农业社会化服务主体具有不可替代的作用。本文以寿光市蔬菜大棚的旧棚改造为案例,讨论了村集体如何作为农业社会化服务主体发挥作用。

寿光市有三十余年的大棚蔬菜种植历史,其大棚也经过数次改造升级。但随着生产力的发展和技术的进步,蔬菜大棚的更新已经很难在小农户自家的承包地上实现,而需要与其他农户协商,进行土地的置换或整合。在农户利益分化、土地利用规划缺乏的情况下,农户很难自发进行旧棚改造。也就是说,旧棚改造就属于“一家一户办不好和不好办”的问题。寿光市平沙村的旧棚改造实践提供了由村集体提供农业社会化服务、解决上述难题的一种参考。

在平沙村的旧棚改造工作中,村集体通过提供统筹服务,发挥了引领小农户进入现代农业发展轨道的作用。其一,通过“返租”土地,建立土地股份合作社,村集体可以依靠经营土地来获得集体经济收入,从而可以解决一些特殊情况下的难题。其二,村集体可以利用土地调整来创造农户之间土地置换的条件,让愿意进行产业升级的农户可以建设新棚,也让不愿意更新大棚设施的农户可以在另一地块上继续种植,而不是被排挤出去,从而降低农户之间的利益冲突。其三,通过土地使用规划,村集体可以使规划区域内的土地得到最大化利用,提高土地使用效率。平沙村的案例为讨论村集体提供的社会化服务机制提供了参考。

这种农业社会化服务的“组织化”供给区别于“市场化”供给,前者则由村集体提供,旨在通过对小农户的组织来提升其生产能力。这种“组织化”服务的突出特征是提供服务的过程就是对小农户的组织过程。这种组织化的社会化服务可以通过两层机制来实现。第一,村集体可以通过对土地的统筹经营,例如从村民手中“返租”土地来建立土地股份合作社,来整合细碎化的土地,并进行土地使用规划,通过对土地的整合来实现对小农户的组织。同时,村集体还可以在这种统筹经营中获取集体经济收入,这一经济收入既可以在协调农户之间的利益矛盾时发挥兜底作用,也可以为小农户提供农田基础设施。第二,在对土地的统筹经营中,村集体还可以激活村民自治,通过化私为公和以民主协商的方式来建立村庄内部的公共博弈空间,化解小农户因利益分化而产生的矛盾。在土地集体所有制的制度前提和国家对发展农村集体经济的政策倡导下,村集体通过对土地的统筹经营来提供社会化服务是可能的,也是可行的,本文试为讨论村集体如何作为农业社会化服务的供给主体发挥作用打开空间。

致谢:感谢孙新华、周娟、冯小对本文修改提出的中肯建议,感谢孙新华、周娟、曾红萍、韩庆龄、黄思、张一晗、梁伟等诸友在调研中的帮助,文责自负。

参考文献:

- [1] 赵航, 高强, 李丹. 农业社会化服务带动小农户增收的机制、障碍与路径——基于城乡经济循环的分析视角[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(6): 98-108.
- [2] 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, 17(6): 131-140.
- [3] 仝志辉, 侯宏伟. 农业社会化服务体系: 对象选择与构建策略[J]. 改革, 2015(1): 132-139.
- [4] 罗必良. 论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化[J]. 中国农村经济, 2017(11): 2-16.
- [5] 高强, 孔祥智. 我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配: 1978—2013年[J]. 改革, 2013(4): 5-18.
- [6] 苑鹏. 农民专业合作社与农业社会化服务体系构建[J]. 农村经济, 2011(1): 3-5.
- [7] 徐旭初, 吴彬. 合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗? [J]. 中国农村经济, 2018(11): 80-95.
- [8] 郭斐然, 孔凡丕. 农业企业与农民合作社联盟是实现小农户与现代农业衔接的有效途径[J]. 农业经济问题, 2018, 39(10): 46-49.
- [9] 苑鹏, 丁忠兵. 小农户与现代农业发展的衔接模式: 重庆梁平例证[J]. 改革, 2018(6): 106-114.
- [10] 孔祥智, 穆娜娜. 实现小农户与现代农业发展的有机衔接[J]. 农村经济, 2018(2): 1-7.
- [11] 穆娜娜, 孔祥智, 钟真. 农业社会化服务模式创新与农民增收的长效机制——基于多个案例的实证分析[J]. 江海学刊, 2016(1): 65-71.
- [12] 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.
- [13] 冯小. 农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例[J]. 中国农村观察, 2014(2): 2-8.
- [14] 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.
- [15] 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, 19(2): 20-27.
- [16] 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.
- [17] 武舜臣, 胡凌啸, 赵策. 分化小农和现代农业发展有机衔接的路径选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 101-109.
- [18] 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, 17(6): 141-151.
- [19] 周娟. 基于生产力分化的农村社会阶层重塑及其影响——农业社会化服务的视角[J]. 中国农村观察, 2017(5): 61-73.
- [20] 叶敬忠, 豆书龙, 张明皓. 小农户和现代农业发展: 如何有机衔接? [J]. 中国农村经济, 2018(11): 64-79.
- [21] 韩庆龄. 村社统筹: 小农户与现代农业有机衔接的组织机制[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 34-43.
- [22] 陈靖, 冯小. 农业转型的社区动力及村社治理机制——基于陕西D县河滩村冬枣产业规模化的考察[J]. 中国农村观察, 2019(1): 2-14.
- [23] 潘璐. 村集体为基础的农业组织化——小农户与现代农业有机衔接的一种路径[J]. 中国农村经济, 2021(1): 112-124.
- [24] 陈义媛. 农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例[J]. 求实, 2020(6): 68-81.
- [25] 陈义媛. 中国农业机械化服务市场的兴起: 内在机制及影响[J]. 开放时代, 2019(3): 169-185.
- [26] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 62-67.
- [27] 贺雪峰. 最后一公里村庄[M]. 北京: 中信出版社, 2017: 5.

- [28] 桂华. 产权秩序与农村基层治理: 类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J]. 开放时代, 2019(2): 36-52.
- [29] 崔智友. 中国村民自治与农村土地问题[J]. 中国农村观察, 2002(3): 2-13.

(责任编辑: 宋雪飞)

The Modernization of Small-scale Household Farming: Dynamics of Rural Collective Organization-based Supply of Agricultural Contracting Services

CHEN Yiyuan

Abstract: While discussions on the development of the agricultural contracting service (ACS) industry often focus on specialized ACS providers in the market, this paper explores the role of rural collectives as ACS providers. Drawing on a case study of greenhouse upgrading in a village in Shouguang County, this research examines how a rural collective organization can serve as an ACS provider. Overcoming common obstacles such as conflict of interests resulting from rural social differentiation and inefficient land utilization due to a lack of planning, the rural collective organization provides overall planning services. Through land use right transfer, land adjustment, and land use planning, the collective organization facilitates greenhouse upgrades. Those motivated to upgrade can build new greenhouses within the planning area, while others can continue growing vegetables by exchanging greenhouses with those outside the planning area. This approach improves land use efficiency. The case demonstrates that ACS provided by rural collectives is characterized by organization-based services involving the process of peasant-organizing. It involves dual mechanisms of organizing peasants through land consolidation and creating a public space through mobilizing village resources for self-governance, thereby reducing conflicts of interest among peasants. This paper aims to broaden the discussion on the role of rural collectives in providing ACS.

Keywords: Small-scale Household Farming; Organization of Peasants; Agricultural Contracting Services; Collective Land-ownership System; Village Collective