



# 村社组织参与农业服务规模化的运行逻辑

## ——基于地方实践经验的分析

黄廷廷 申汪洋

**摘要:**农业组织化对推动农业服务规模化具有重要意义。以土地托管和联耕联种为代表的农业生产性服务实践是衔接小农家庭经营和农业规模化的重要探索。村社组织可以对外联系引入农业规模服务主体,以此实现农业规模效益,同时能够凝聚集体经济内部分散的农户,降低组织协调成本,形成农业规模经营,弥补小农家庭经营的缺陷。基于地方实践经验,满足农户农业服务规模化的多元需求、因地制宜推行农业服务模式、提升村社组织协调组织能力、完善内外公共政策支持力度,是提高村社组织参与农业服务规模化能力的可行路径。

**关键词:**村社组织;农业服务规模化;组织化效用;地方实践

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0413

**收稿日期:**2023-01-15

**基金项目:**本文系国家社科基金重大项目“城乡融合与新发展格局战略联动的内在机理与实现路径研究”(21&ZD084)、河南兴文化工程文化研究专项项目“农业现代化背景下河南省智慧农业发展的现实约束与突破路径研究”(2022XWH079)、河南省哲学社会科学规划项目“城乡统一建设用地流转市场的法律规制研究”(2020BFX013)、新乡市政府决策研究招标课题“绿色发展理念视角下新乡市智慧农业发展痛点与路径探寻”(B22131)的阶段性研究成果。

**作者简介:**黄廷廷,男,河南南阳人,河南师范大学法学院教授、博士生导师,河南师范大学三农法律问题研究中心、乡村振兴与共同富裕研究院研究员,研究方向为经济学、经济法学,E-mail: yting08@126.com;  
申汪洋,男,湖南濮阳人,中南大学法学院 2022 级博士研究生。

### 一 问题的提出

推动农业服务规模化是发展现代农业的重要内容。农业规模效益主要依赖土地规模经营和服务规模经营来实现。土地规模经营是服务规模经营的前提条件,服务规模经营效益的提高又可以促进土地集中规模的扩大。但在我国人多地少的基本国情下,无论是整合分散的土地资源,还是分环节的农业服务规模化,都离不开小农家庭分散经营的问题。近年来,我国在实践中发展起来的新型农业生产服务模式得到推广,在发挥土地规模效益、促进农业现代化、提升农户非农收入等方面发挥了重要的作用,但也存在一些问题,推动了学术界和决策者重新思考农业服务规模化的新型模式。

为解决农户土地小而分散的问题,发挥农机作业效率,山东省汶上县供销社积极探索与村“两委”合作,形成村“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,江苏省射阳县探索联耕联种的经营模式。学术界关于农业服务规模化的研究以具体地区实践的视角为切入点,在理论和实践方面推动了农业服务规模化研究。国家也对农业服务规模化发展提供了有力的政策支持。2017 年中央一号文件提出“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”<sup>①</sup>。同年,农业部、发展改革委、财政部联合下发《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》,要求总结推广一些地方探索形成的“土地托管”、“代耕代种”、“联耕联种”等农业生产托管形式,把发展农业生产托管作为推行农业生产性服务、带动普通农户发展适度规模经营的主推服务方式<sup>②</sup>。由此看出,国家政策已经明确农业服务规模化发展的现实路径,即先发展新型经营主体,再由新型规模经营主体提供专业化、市场化的农业社会化服务,以推动农业现代化发展。事实上,农业服务规模经营的收益来源于机械化和规模化成本与产出的边际效益之差。以农业服务规模化为路径的农业现代化依赖土地经营和服务经营的规模化来实现,而农业生产服务规模化和土地经营规模化无法适用于以家庭生产为基础的分散小农户的经营中。如何在普遍存在的小农经营的现实下实现农业服务规模化是值得关注的问题。

围绕这一问题,学者们从三个角度提出了解决方案。一是以农业管理部门为主体,通过扶持种粮大户、农业合作社、龙头企业等新型农业经营主体来整合分散的小农户<sup>③</sup>。但实际上,新型农业经营主体往往会忽视农户多元化的土地诉求,排斥小农经营。二是由农户自发组成农业合作社,通过同类种植结构、同等地块种植面积、同时机械化运作等形式自发组合,实现农户分享经营效益、共担经营风险。但这种方式缺乏政策引导,再加上各地区发展情况差异较大,抗风险能力较弱。三是借鉴国外农业综合体系模式。但由于我国各地区协同体系建设不健全,难以满足国外农业综合体系的建设要求,故该模式在我国的经营效果还未充分体现<sup>④</sup>。

现有研究聚焦国家力量和市场供给的带动引领,倾向以外力引导的方式推动农业规模化经营。实践中,以国家行政和市场力量为引导的规模化经营需要当地村社组织进行内部协调。在农业服务规模化中,村社组织发挥整合内部、对接外部的作用,是推行新型农业服务方式的关键力量。但基于地方实践,探索村社组织在农业服务规模化中的运行逻辑的研究相对匮乏。因此,本文基于山东省汶上县和江苏省射阳县农业服务规模化经营的实践做法,探讨两类模式下村社组织参与农业服务规模化的运行逻辑。

## 二 小农家庭经营制约农业服务规模化的主要因素

我国长期推行家庭承包经营制,以家庭为单位进行农业生产,农户决定种植方式和种植结构,自己承担农业经营风险,家庭成员参与自家农业活动,拥有农业生产价值索取权和生产决策控制权,从而生产积极性较高。小农家庭经营在农业生产上的显著优势体现在农户对土地的精耕细作上,但小农家庭经营也表现出一定的局限性,耕地细碎化和经营分散化使得小农家庭经营难以产生农业规模效益,制约了农业服务规模化的形成。小农家庭经营制约农业服务规模化的因素主要有以下方面。

### (一)小农家庭经营限制了农业机械化发展

农业机械化是指使用先进的农业机械装备(如植保无人机、无人收割机等)来改善农业生产条件,提高农业生产的技术水平和效益。小农家庭经营下每家每户拥有的土地是分散的,这不仅增加了农户劳动强度和生产成本,而且限制了农业机械的应用和发展。智能化农机设备在小且分散的土地上得不到很好的应用,外部大型农业机械化服务难以进入,农业服务规模化就不能实现。

### (二)小农户与社会化农业服务主体对接困难

小农户自身难以与外部农业服务主体建立稳定的服务关系。市场化农业服务主体出于对组织协调、管理运行和纠纷解决等成本的考量,不愿意衔接数量多且分散的小农户,而更倾向于向土地较为集中的农业经营主体提供服务,使得小农户无法与外部市场化农业服务主体建立稳定的服务交易关系。并且由于缺乏对

①《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》(2016年12月31日),中华人民共和国中央人民政府网站,2023年1月10日访问,<http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content-5165626.htm>。

②《农业部 发展改革委 财政部关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》(农经发〔2017〕6号),《中华人民共和国国务院公报》2018年第7号,第71页。

③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》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2017年第6期,第141页。

④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》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2017年第4期,第88页。

等的谈判地位,即使农户接受了服务主体提供的服务,也容易受到外部市场经营主体的盘剥及农业服务部门的忽视,再加上缺乏中介方的有效组织导致本不愿意对接小农户的外部市场经营主体更加疏远小农户,农资、农机、农技等社会化服务难以应用于农业生产领域,农业服务规模化难以实现。

### (三)小农家庭经营限制了农业技术的推广

一是小农家庭经营下农业技术发展的资金供给不足。乡村地区投融资渠道较窄,社会资本对乡村地区农业规模化生产的投资意愿较低。资金的缺乏导致仓储、晒场、烘干等高标准农业设施建设滞后,新型农业技术的使用难以得到足够的资金支持。二是小农户对农业科技的吸纳和使用程度较低。城镇化的发展使原有农村劳动力尤其是青壮年劳动力外出务工,农村留守劳动力以老年人、妇女为主,留守群体接受农业新技术的能力较弱,对农业技术介入的程度也很低,从而限制了农业技术的更新和推广。部分地区虽有提供农业社会化服务的主体,但这些服务主体自主与单一农户对接,提供的农业服务简单且科技含量低,难以形成规模化的农业服务体系。

## 三 农业服务规模化模式的实践与探索

由于小农家庭经营的局限性,各地努力探索小农家庭经营与农业规模化衔接的途径。其中,土地托管与联耕联种是两种较好的实践形式。

### (一)土地托管的实践与探索

土地托管是指在不改变农户经营收益的前提下,由农业规模化服务主体介入农户农业生产的部分或全过程。农户将自己不便或者不宜经营的薄弱环节交由新型经营主体代为管理和经营,由此形成了全托管和半托管两种形式<sup>①</sup>。由于外部市场经营主体不了解本地经营实际,不能迅速将分散的农户集中起来,实现土地规模经营的效果不佳,这就需要更了解本地实际的村社组织从中协调和组织。2017年年末,山东省汶上县整合土地资源,实现了农业资源的内部整合,对接外部市场经营主体更方便、快捷、高效。根据村社组织在土地托管过程中组织效能发挥的程度,本文选取汶上县具有代表性的两个村进行论证,其做法在学界研究或地方实践中都具有典型性。

第一,X村半托管农业服务模式。X村位于汶上县南部,现有农村人口1178人,耕地面积967亩,该地区距离县级行政中心较远,村民从事非农产业的机会较少。当地没有完全实行土地流转,农户拥有分散且零碎的耕地。留守人员以老年人、妇女为主。在耕种、灌溉、施肥、喷药、收割等环节,尤其是机械化服务和农资购买环节的农业服务需求无法得到满足,迫切需要外部农业服务提供主体的介入。因此,缺乏青壮年劳动力的农户家庭一般选择半托管农业服务模式,在服务环节上,他们对农资购买和农机服务项目的需求较大。

该村的半托管模式处于发展初期,农户与土地的联系尚未完全隔断,而外部农业服务提供主体与分散小农户之间的单向联系会增加组织和沟通成本。因此,依靠农户与外部服务主体的自发性联系无法达到服务规模效益,而村社组织刚好可以发挥这一作用。一方面,村社组织更了解本村实际,在乡土的熟人社会中,能够快速深入农户,采集农户对农资购买和农机服务的需求。另一方面,供销社、农机服务社、农资企业选择村社组织作为农户诉求的统一表达主体,可以降低新型经营主体的前期协调成本。村社组织协调下的农资购买和农机服务规模较大,比农户自身购买服务的价格低,这不仅满足了农户的多元化需求,也减轻了农户农业生产的成本压力。

第二,S村全托管农业服务模式。S村位于汶上县中部,距离县级行政中心较近,人口大量外迁,土地撂荒、抛荒现象比较严重。为有效利用土地,形成“农户自愿、村社推动、利益共享”的局面,该村积极宣传土地托管政策,引导农户通过缴纳服务费的方式让渡土地经营权,并与农户签订土地流转协议。根据上一年度粮食生产标准设定最低农业保障收入,村“两委”代管托管的土地达到85%,为农业服务规模化提供了条件。村“两委”对外引入托管服务主体入驻本村,全面管理耕地生产,代表农户和受托方签订服务协议,在农业收

<sup>①</sup>土地半托管和全托管形式的托管双方的收入构成关系不同。作为半托管方的农户需要根据选择的不同农业服务项目来支付服务费用。全托管又分为收益型全托和服务型全托两种。收益型全托是指将土地全权委托托管组织管理,农户每年可以收取定额的租金或分红;服务型全托是指农户要支付产前、产中、产后“一条龙”服务模式的费用。受托方农业服务主体的收益包括三个主要部分:一是受托的服务费用;二是与农资企业对接后降低组织协调成本的规模化效益;三是由专业化代管形成的农业规模性投入成本下降和收入增加之间的差价。

获时以等额货币或全部种粮收入给付农户,农户按照每亩 533 元的标准再加上每亩 100 元的服务费用缴纳给村社组织。村社组织与龙头企业、农资企业、农机企业对接的农业服务规模化提升了托管的效益,解决了村民外出务工的后顾之忧。当地村社组织将这部分收益用于建设农业基础设施,在一定程度上改善了当地的农业基础设施条件。

在土地托管服务实践中,村社组织发挥协调农户的作用。由于土地托管涉及农户的土地置换、托管方式的选择、农户多元需求的满足、托管合同的履约等,单靠农民专业合作社、农资企业、农机企业等新型农业经营主体单独联系分散农户,不仅要付出较高的运行成本,也无法达到较好的服务效果。村社组织为新型农业服务主体入驻村庄开展服务提供了有效支持。已经开展的土地托管实践凸显了诸多优势。其一,满足了现代小农家庭经营的现实需要。由于村“两委”和供销社的有效对接,在小农家庭经营最困难的农资购买和农机服务环节节省了劳动力,减轻了留守劳动力的劳动强度,满足了现代小农家庭农业生产的现实需要。其二,推动了农业规模经营。土地托管破解了耕地分散化、细碎化的难题,耕地集中连片为农业机械化的推行提供了条件,农业机械在规模化土地上耕作能够获得农业规模效益,促进了农业现代化发展。其三,壮大了集体经济组织。村社组织作为中介,主要收益来源于对接外部经营主体后节省的生产成本,村社组织依靠这部分收益壮大了集体的经济实力。其四,推广了农业科技。托管服务主体以村社为中介,与农户形成了较为稳定的土地托管关系,在既有的规模土地上,新型农业经营主体更愿意将先进的农业技术应用于农业生产。如汶上县通过村社组织开展测土配方、统防统治等农业科技应用。其五,加强了土地监管。传统土地流转中对土地的不当使用损害了农户利益,村社组织介入土地托管,承担起监督外来经营主体履行合约的职能,有效保障了农户的土地经营权益。综上所述,村社组织作为分散小农户的代理人,在土地集中连片、地块调整和推动农业服务规模化经营等方面发挥了不可替代的作用。

## (二) 联耕联种的实践与探索

江苏省射阳县联耕联种农业生产托管是将分散小农户依据农村地区固有的血缘、地缘以及地块相邻关系,通过自主协商的方式打破各自承包农户的田埂、界桩等耕作界限,将零碎化的土地集中连片,再引入农业服务主体提供专业性服务。射阳县位于平原地区,具备联耕联种的地形条件,有条件的村庄先行推行这种做法,然后逐步向外推行。射阳县兴桥镇 Y 村“两委”采取了“农户+农户+村社组织”的农业经营模式。具体的做法是:村“两委”联合供销社先登记有意愿联合耕种的农户,根据地块分布位置,打破这些农户之间的田埂,将分散农户控制的细碎化、分散化土地集中起来,对耕地实行有组织的集中和连片,然后在既成规模的土地上统一种植经济作物或粮食作物,再引入外部农业经营主体提供农业规模化服务,从而推动本地农业生产的联耕、联种、联管、联营。目前该县已经有 75% 的水稻种植、80% 的小麦种植实行了联耕联种。

在土地经营方面,农户控制的分散土地开始集中,大家种植统一的农作物,不仅可以实现农业机械化作业,还能降低劳动力和生产成本,提升农业生产效率<sup>①</sup>。联耕联种模式为农户年均增收 1000 多元,切实提高了小农经营的农业收入。在村社组织作用发挥方面,联耕联种模式突出了村社组织作用,使得村社组织在村庄内部的协调变得更加重要。一是农户实现了相似或者相同的种植结构,可以统一购买农资,获得规模效益。二是在灌溉、喷药、收割等环节实现整合划一,能够降低以往因农业资源分配不均导致的纠纷发生。同时,由于有了统一规模化的经营,农业生产下的田间管理变得更加规范。三是联耕联种将原来分散的小农户凝结成统一的利益共同体,农业服务主体也因村社组织的介入而有了统一的对接农户的途径。公益性农业生产部门或农业科技部门推广新型农业技术也就有了更好的渠道,播种、土壤改良、机械应用等方面的农业技术在村庄被广泛应用。

通过对土地托管和联耕联种两类农业服务规模化模式的剖析,可以看出:土地托管和联耕联种都是在保留农户独立经营的基础上,更大程度地实现农业服务规模化发展。如土地托管是由种植大户或合作组织代为管理农户不愿耕种或无力耕种者的土地,进而实现土地集约化经营,取得农业服务规模化效益;联耕联种模式破除了一定范围内农户地块之间的物理阻隔限制,以统一耕种的整体协作方式取得经营效益。这两类

<sup>①</sup> 豆书龙、张明皓《中国特色土地托管实践的多元理论分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2021 年第 4 期,第 75 页。

农业服务规模化实践对传统农业生产关系的变动较小,有效弥补了传统意义土地流转的风险,农户接受度较高,产生的实际效果较好。

#### 四 村社组织参与农业服务规模化的运行逻辑

农业服务规模化的核心是整合分散农户的农业服务需求,而村组织的协调治理对于整合分散农户的农业服务需求尤为重要。明确村社组织在参与农业服务规模化中的运行逻辑,对于推介农业服务规模化的先进做法,发挥村社组织在推动农业现代化方面的作用具有重要的意义。

##### (一)村社组织整合农业生产资源

农户经营分散的地块种植不同的作物,在耕种、灌溉、收割等环节不具备统一的协作性,再加上农户在农资购买、农机服务等环节的自发性,导致农业生产的分散化经营问题。村社组织在农业服务规模化中采用“采集农户意愿—协调经营地块—对接服务主体—取得规模效益”的路径来解决这一问题。土地托管和联耕联种尊重了农户的主体地位,通过采集农户的农业服务意愿,整合土地资源,逐渐形成一定的土地规模,再由外部市场经营服务主体接管农业生产的部分或全部过程,以此实现规模效益。

第一,整合土地资源。我国土地细碎化问题突出,影响了其他农业生产要素的投入。射阳县破除农户耕地的物理界限,通过订立桩界的方式圈定土地,在不转变土地经营权的情况下实现土地集中。汶上县在实行土地托管之前就由村社组织对村庄的土地进行了调整,即每户经营的承包地尽量分配在一起,形成一大块,随后再将每户的大块土地整合成更大规模的土地来对接外部农业社会化服务。由于这两地都位于平原地区,土地的自然限制较少,只需要通过村社组织的动员和协调,就可以不断地扩大土地经营规模。

第二,统一种植结构。以往小农家庭种植农作物完全是自发性的,农户往往会种植两种以上的经济作物或者粮食作物来对冲可能出现的自然和市场风险。由于各种农作物在成熟时间、灌溉条件、土壤要求、化肥选用等环节存在不同,不利于实现土地规模经营。土地托管和联耕联种在统一种植结构、实现规模化经营中发挥了较大的作用。汶上县在托管前就由当地农业技术部门提前测土配方,由村社组织作为代表选育优质品种进行推广种植,选择同一种种植结构,为后续托管管理提供便利。射阳县联耕联种模式在打破田地界限的同时协商好种植结构和品种,便于破除经营界限。两个地区的村社组织在统一农作物种植结构上都发挥了重要的作用,适应了土地规模化经营趋势,也契合了农业服务规模化的要求。

第三,统一采购农资产品。统一的种植结构要求统一农资的品种,规模地块对农资的需求量也变大,统一购买农资产品不仅能降低成本,也能保障所购买农资的质量。在联耕联种农业生产托管形式下,村委会可根据外部服务主体的报价自主选择农资企业。在全托管模式中,村社组织和供销社可以直接决定使用适当的农资产品;在半托管模式中,农户具有一定的自主性,供销社联合农资企业提供多类农资产品供农户自主选择。虽然两类农业服务规模化模式内部对统一采购农资产品的协调程度不同,但总的来说,都实现了降低农资购买成本的目标。

第四,统一机械化应用。土地的连片集中和作物的协同种植为农业机械化的推行提供了条件。小农家庭不具备购买大型农业机械的实力,农户主要依靠自身社会关系单向联系农机手,或请村内的农机手进行收割和翻种。实现了土地规模化以后,外部市场经营服务主体进入村庄,提供大型机械化服务就有了可能,但也需要村社组织协调统一,这样才更有效率。

##### (二)村社组织发挥内外协调作用

村社组织在对内联系农户、对外承接农业服务主体方面具有天然优势<sup>①</sup>。村委会作为基层自治组织,可以根据自愿、自主原则组织村民决定本集体经济组织事项。在熟人与半熟人社会的农村,村委会更了解本村的组织结构、村民分布、文化历史等情况,与村民已经凝结成了“事务共管、收益共享”的利益共同体,村民更加信赖本村自治组织,村社组织比其他主体更具有号召性。村社组织通过整合农业生产资源,原来一家一户的经营环节得到了统一,形成了一定的农业经营规模,为农业服务规模化提供了基础。村社组织在其中发挥的介入作用极其关键。村社的介入作用主要体现在组织农户和对接服务两个方面。

<sup>①</sup>管珊《社会化服务的双重组织化:小农户与现代农业的衔接机制——基于土地托管模式的分析》,《当代经济管理》2020年第11期,第37页。

在组织农户方面,村社组织带领农户从分散经营转变为协同生产。由村社组织的骨干成员率先示范,把自家土地与相邻农户的土地连接起来,在本村内取得了良好的效果,其他农户纷纷效仿。这些骨干成员通过说服村内种田大户或扶植具有潜力的种粮户转变生产方式,在逐步推行过程中,这些大户又会带动影响其他农户转变规模经营,这就是村社组织在农业服务规模化方面以点带面作用的具体体现。

在对接服务方面,村社组织作为农户的代表统一向外对接,从寻求利益最大化考量选择最优的农业服务主体。例如对比多家农业服务主体,选择适合本地的、服务价格最低的、能够适当安排本村农业生产机械化作业的服务主体,降低成本价格。两个地方农业服务规模化实践都遵循了“集体共担、收入分享”的原则。不同的农业服务规模化模式在实际的服务效果上存在差异。在联耕联种模式中,面向的农户几乎都是本集体经济组织内部的成员,协调农户的成本主要由集体经济组织支付,村社组织作为统一的代理角色,和外部农业服务主体进行谈判,收益由集体享有,惠及本集体经济组织的每一个人,这样就在利益关系上将小农户联系在一起。在土地托管模式中,半托管的服务由于经营决定权在农户手中,其组织成本由农户承担,但在对接服务的需求上,半托管和全托管均需要村社组织在其中协调。两类农业服务规模化模式形成了“小农+村社”的运作机制,村社组织将小农户的关键生产活动整合起来,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。

### (三)地方政府的推动和支持是重要保障

在村社组织参与两类农业服务规模化的实践中,从对内组织农户到对外承接服务主体,村社组织主导作用的发挥需要地方政府的引导和保障。地方行政力量的推动和支持作用主要包括以下三个方面。

1.行政考核。在发展农业现代化的浪潮中,各地政府都在因地制宜地推进农业现代化。单独依靠村庄内生动力无法调动各方参与农业服务规模化的积极性,应增加适当的外力推动,在内生动力和外力引导的共同作用下,村社的效能才能得到彻底释放。在两个地方农业服务规模化实践中,当地政府将土地托管或联耕联种模式作为推动农业现代化发展的有力抓手。地方政府将农业服务规模化的各要素量化,纳入各村和农业管理部门的综合考核指标,直接影响基层政府和干部的绩效评估,调动了基层组织推行农业服务规模化的积极性。

2.行政指导。地方政府对农业服务规模化的指导分为技术指导和政策宣传。推进农业技术入村是地方政府的职能所在,而地方政府借助村社组织搭建的农业服务规模化平台将公益性的农业技术融入农业生产中,农业生产技术部门与小农户有了统一的对接渠道,有效地提升了生产服务环节的农业科技含量<sup>①</sup>。这样的双向互动让农村地区更加便利地接触到农业生产技术,提高了农业技术部门科技入村的积极性。在政策宣传上,江苏射阳县和山东汶上县地方政府通过各种传播媒介对当地农业服务规模化的先进做法进行推介,再选取已取得成效的典型村庄作为代表,通过宣讲会、个别指导、田野宣传等方式宣讲农业政策。此外,两地还充分发挥驻村扶贫干部的作用,利用多种形式宣讲农业政策,加深村民对新型农业服务模式的理解,引导村民有效参与<sup>②</sup>。

3.资源倾斜。地方政府在推进农业资源项目时,会向农业发展水平较高的地区实行项目倾斜。如山东省汶上县实行的“一喷一耕”项目,对实行托管的农户,只要购买了农药均享受免费喷洒服务。此外,政府部门还通过对参与农户进行补贴和奖励来激发村庄的内生动力。如江苏射阳县对实行联耕联种的农户实行每亩不低于61元的补贴,并对县域范围内取得积极成效的村社组织负责人实行物质奖励,提高了当地推进农业服务规模化的热情。

## 五 完善村社组织参与农业服务规模化的建议

小农家庭经营将在农业生产经营中长期存在。如何在我国小农生产关系的基础上发展农业现代化是我国农业发展必须要解决的问题。以土地托管和联耕联种为代表的农业服务规模化实践和探索为我国农业现代化发展提供了新的思路,两类实践中村社组织都发挥了重要的协调和组织作用。村社组织利用贴近农户

<sup>①</sup>王山、奉公《中国农地细碎化的治理逻辑与现实路径——对江苏射阳联耕联种模式的考察》,《甘肃社会科学》2016年第2期,第235页。

<sup>②</sup>苏炜《我国农业规模化发展管理机制的构建与创新路径研究》,《农业经济》2021年第2期,第29页。

的天然优势实现了分散农户在规模化经营上的意愿统一,搭建了内外对接的平台,最终实现了农业生产的规模化。然而,在实践中村社组织参与农业服务规模化的能力仍有待提高。

#### (一)满足农户农业服务规模化的多元需求

自愿、平等是推行各项农业政策的基本原则。目前,农户对农业服务规模化的需求多样化,协调农户的多元化利益诉求是推行农业规模化的关键。在实践中要充分尊重农户的主观意愿,通过调整地块、等价补偿等方式切实保护规模化意愿程度较低的农户的利益。当地政府和村社组织要在工作中根据农户诉求分类,在农业服务规模化推行中满足农户的多元化需求。

#### (二)因地制宜推行农业服务模式

要根据村庄的人口结构、自然禀赋、地形条件等因素进行综合考虑,选择适合村庄发展实际的农业服务模式。在保障服务规模化效益的前提下,一个村庄中可以允许多个服务模式并存,甚至在一个地块上可以叠加多个服务环节。如在联耕联种的土地规模下,可以引入外部新型农业经营主体进行托管服务,发展适合本村实际的农业服务化模式<sup>①</sup>。此外,应避免外部力量对农户生存空间的过度挤压和干预,对土地的分布位置、肥瘦情况、面积大小等按照市场价格进行认定,避免因土地价格或服务价格“一刀切”损害农业服务规模化各参与主体的合法权益,保障农业服务规模化效益的长久实现。

#### (三)提高村社组织协调组织能力

村社组织在促进农业服务规模化方面发挥了重要的作用,在实践中应加强村社组织的协调组织能力。其一,各地要为村社组织发挥农业组织化效用设置保障资金,用于村社组织专门推行农业服务规模化,避免因资金不足而使有条件推行农业服务规模化的村庄错失推行农业服务规模化的机会。其二,地方政府要在推行农业服务规模化的地区,安排专业人员派驻村社组织,提升村社组织的协调和管理能力以及村社组织在组织农户和对接服务中应对风险的能力。其三,村社组织要充分发挥农民积极性,遵从农户自愿参与,避免大包大揽。村社组织应注重农户自主、自愿组织起来的生产合作,通过各种有效制度安排降低组织成本,搭建农户与外部经营主体的沟通桥梁,为农户提供方便,增强农民的自主参与意愿。

#### (四)完善内外部公共政策支持力度

政府政策应关注农业服务规模化经营的有益实践,出台配套措施,以壮大农业服务规模化力量。有条件的地区可在区域内形成专业化的农业服务力量,如支持组建农业专业合作社或农业发展有限公司,由村社组织出面协调整合土地资源。相关政策应重点关注农业基础设施建设,政府出资建立共用性用地、仓储、晒场、烘干等公共基础设施,面向农业服务规模化主体出租使用,解决规模主体经营初期对部分公共产品建设能力不足的问题。实施高标准农田建设工程,重点推进托管成片地块建设,解决土地碎片化问题,为农业服务规模化经营提供成片土地资源。

此外,在农业服务规模化经营过程中,应适时引入外部农业经营主体,构建农业经营风险保障机制,以降低农业服务规模化外部风险,增强村社组织参与农业服务规模化实践的外部保障力度。建立农业规模化信息服务平台,提供包括种养需求、农业科技、销售服务等全产业链服务信息,搭建区域性农业服务机构交流合作平台,取长补短。鼓励金融信贷机构为服务主体提供贷款,根据实际经营状况在保障主体、保障金额、普及力度等方面适度扩大范围,并加大对参与农业服务规模化实践的供需主体的财政支持力度,降低经营风险,减少经营负担。

[责任编辑:钟秋波]

<sup>①</sup>郑阳阳、罗建利《农业规模化经营潜在风险的化解机制研究——基于“三位一体”农业共营制视角》,《经济体制改革》2020年第3期,第83页。