

农业生产托管与新型农村集体经济发展

芦千文 于雅俐 苑鹏

「摘要」农业生产托管为新型农村集体经济提供了有效实现形式。实践中，农村集体经济发展农业生产托管主要有直接服务、居间服务、流转集中再托管三种形式。通过参与农业生产托管，农村集体经济组织发挥了集体统筹功能，做实了统分结合双层经营体制中的统一经营作用。在以农业为主导产业的广大乡村地区，发展新型集体经济应把农业生产托管作为重要选择，并以此作为巩固和完善农村基本经营制度的重要举措。但不宜盲目推动农村集体经济组织发展农业生产托管，要因地制宜选择合理业务，重点发挥其居间服务优势，创新组织小农户统一接受服务的多种形式，规范提升农业生产社会化服务市场，实现农业生产托管与新型农村集体经济的循环互促。

「关键词」农业生产托管；新型农村集体经济；农业农村现代化

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2022.02.003

到2021年底，农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成。如何更好利用改革成果，谋划发展壮大农村集体经济是今后深化农村改革、推进乡村全面振兴的重大议题。近年来，伴随着农村集体产权制度改革的深入推进，新型农村集体经济迅速发展起来，成为乡村全面振兴的重要推动力量。但新型集体经济主要集中在经济基础好、非农产业发展机会多的地区。非农产业也成为经济基础好的地区新型集体经济发展壮大的主要产业选择。然而，广大乡村主要以农业为主，非农产业较少，集体经济发展薄弱，即便完成集体产权制度改革，可以利用的集体资源资产资金较少，新型集体经济仍然难以实现起步。同时，一直以来，巩固和完善农村基本经营制度的改革举措，主要强调巩固家庭承包经营的“分”的层次，对“统”的层次始终缺乏有效举措，小农户分散经营成为农业现代化的主要障碍。在提高农户组织化程度，开展统一经营的多种合作与联合方式中，主要是各类合作社和企业发挥作用，集体经济发挥作用较少，且整体上多种形式的合作与联合对农户统一经营的带动作用不足。在以农业为主

的乡村地区，发挥集体经济组织的比较优势，增强集体统筹功能，助力小农户衔接现代农业，才是发展新型集体经济的现实选择。2017年以来，农业农村部、财政部联合实施了农业生产社会化服务项目，大力发展以农业生产托管为主要模式的农业生产社会化服务，农业生产托管在各地迅速兴起。不少地区引导农村集体经济组织以多种形式参与农业生产托管，发挥组织、协调、监督、服务等功能，为农业生产托管规范运营、持续发展提供了组织保障，切实发挥了村集体的统筹作用，为做实统分结合双层经营体制的“统”提供了有效路径。通过参与农业生产托管，农村集体经济组织拓展了收入来源，形成了竞争优势，开辟了新型集体经济的服务发展路径。因此，系统梳理村集体参与农业生产托管的模式，提出通过农业生产托管实现新型集体经济发展壮大的战略措施，具有重要的理论和政策参考价值。

村集体参与农业生产托管的主要模式

2017年8月，农业部、发展改革委、财政部联

作者简介：芦千文，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员；于雅俐，中国社会科学院大学博士研究生；苑鹏，中国社会科学院农村发展研究所研究员。
基金项目：本文为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”（编号：20CGL028）的研究成果。

合发布的《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)给出了农业生产托管的定义,即“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”。该文件明确提出,农业生产托管是服务型规模经营的主要形式,推进农业生产性服务业、带动普通农户发展适度规模经营的主推服务方式。政策推动农业生产托管发展,主要是面向小农户提供服务,努力探索带动小农户衔接现代农业的有效形式。作为服务型规模经营的主要形式,农业生产托管发挥作用的机理是通过专业化分工、社会化协作把小农户的分散化经营、细碎化生产转变为规模化经营、标准化生产,破除现代农业要素导入小农户生产过程的瓶颈,并按照不同农业生产环节的规模经济要求配置要素。但前提是整合集成小农户分散的服务需求以及服务主体分散的服务供给,形成集中连片、组织有序、规范高效的服务供给。这需要中介组织发挥对小农户与服务主体的联结、组织、协调、监督等作用。村集体、合作社、带头人、经纪人等都适合担当中介角色,实践表明村集体最具竞争优势。各地实施农业生产社会化服务项目过程中,大都动员村集体参与农业生产托管,并以此发展新型农村集体经济。目前,已经形成了三种村集体参与农业生产托管的模式。

(一) 直接提供农业生产托管服务

为农业生产服务一直是推动农村集体经济发展的政策导向。2016年12月,中共中央、国务院出台的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,在多种形式发展集体经济方面明确提出“支持农村集体经济组织为农户和各类农业经营主体提供产前产中产后农业生产性服务”。农村基层党组织也担负着服务农业生产促进农业现代化的任务。2019年1月,中共中央印发了新修订的《中国共产党农村基层组织工作条例》,规定党的农村基层组织在经济建设方

面的具体任务包括组织党员、群众学习农业科学技术知识,稳定发展粮食生产,推动乡村产业振兴,加快推进农业农村现代化,并要求党的农村基层组织因地制宜推动发展壮大集体经济,组织生产服务和集体资源合理开发,确保集体资产保值增值,确保农民受益。同时,农业生产托管发展的支持政策也注重引导农村集体经济组织提供农业生产托管服务。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》明确提出“支持农村集体经济组织通过发展农业生产性服务,发挥其统一经营功能”。不少地方政府为拓展新型农村集体经济实现形式,在农业生产社会化服务项目实施地区或者农业产业为主的乡村地区,主动推动村集体发展农业生产托管。各地实践的形式主要有两种,一是直接以改革后的集体股份经济合作社购置农业机械,提供农业生产托管服务;二是以村党支部领办合作社的形式,承接农业生产社会化服务项目,发展农业生产托管业务。这两种模式下,都是以本村为主要服务对象,少部分兼顾为周边村庄服务。村党支部领办合作社在全国各地正迅速兴起,不少党支部领办合作社选择了农业生产托管为主要发展方向,积极承接农业生产社会化服务项目。如山西省高平市野川镇东沟村探索了“党支部领办合作社+农户”的农业生产托管模式。2018年,党支部领办的东沟村股份经济合作社购买了两台大型农机,雇佣专业农机手,为村民提供秸秆粉碎还田服务。农业生产社会化服务项目实施后,合作社积极主动承担项目任务,组织动员村民参加农业生产托管。目前,合作社为村民提供“保姆式”全托管1000亩、“菜单式”半托管2100亩,采取“保底+分红”的利益分配方式有效调动了村民积极性。以全托管为例,2020年村民除了获得每亩600元的保底分红外,还得到了每亩40元的生产托管收益分红。通过农业生产托管服务,让集体经济实现收入18万元¹。

案例1 2021年6月,山东省济南市济阳区垛石街道里仁村正在建设村级托管站,资金来源为在外务工经商的村民自愿捐资10万元。托管站建成后,除了耕种收托管服务外,还计划成立合作社,专门负责组织村里老年人提供灌溉服务。水渠、管道、泵站、电路等建设投入按5000元/股折算,以50元/亩价格为村民托管灌溉环节,目前设施建设已经完成800亩。耕种收等托管服务,由村集体与专业服务主体合作开展,村集体组织村民统一对接。目前,开展合作的服务主体是丰信农业公司。该公司提供除灌溉以外的其他环节托管服务。该村3700亩耕地中1400亩的耕种防收作业已经托管给丰信农业。托管站建起来后,会慢慢提高服务能力,争取成为托管服务组织。农民接触了托管以后,积极性很高,2020年小麦托管面积431亩,2021年已经扩大到1400亩。托管价格是和农民协商确定,小麦托管作业共17个环节,包括种子、化肥、农药等,列出明细,由农民代表确认,2021年为540元/亩。托管后,村集体负责浇水和监督,农民只需要等着粮食送到家。往年小麦平均亩产1100斤,托管后达到1200斤,最高到1350斤,多收入150元。增产主要来自系统化、精细化管理;增效主要来自于托管后投入减少,质量提高,全程托管的小麦投入可以降低100元左右,收购价每斤提高五厘钱。玉米全程托管价格是350元/亩。大部分农民选择了全程托管。托管的盈利点主要是农资集中采购的价差和集中连片服务的低成本,全程托管小麦盈利100元左右、玉米盈利70元左右,盈利的30%给托管业务员提成。一个业务员负责3000到5000亩地。里仁村的业务员是村集体委派,收入算作村集体收入。

(二) 参与农业生产托管居间服务

集中连片、统一作业是农业生产托管服务实现专业化、标准化、集约化、绿色化的必要条件。托管服务主体面对分散经营的小农户,存在很高的组织交易成本和服务成本,需要中介组织整合小农户

分散零碎的服务需求,组织小农户统一接受托管服务。同时,要建立稳定持续的托管服务关系,更需要中介组织代为收取服务费用,监督约束托管双方。相比农民合作社、带头人、经纪人、农业公司等,集体经济组织具有发挥中介作用,提供中介服务的比较优势。农业生产托管支持政策在完善的过程中,引导不同服务主体发挥比较优势,形成了支持农村集体经济组织发挥中介作用的政策导向。2019年8月,农业农村部办公厅、财政部办公厅出台的《关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》(农办计财[2019]54号),明确提出“积极支持村两委、集体经济组织、农民合作社发挥作用,组织推进小农户通过合作和联合实现耕地集中连片,统一开展农业生产托管,统一接受耕、种、防、收等生产服务,发展服务规模经营”。2021年7月,农业农村部出台的《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》(农经发[2021]2号),明确提出“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,充分发挥其居间服务的优势”,大力推广行之有效的“服务主体+农村集体经济组织+农户”等组织形式,形成利益共享、风险共担的利益共同体。大多数农村集体经济组织实力较弱,缺乏直接提供农业生产托管的装备设施和服务能力,倾向于为小农户和服务主体提供居间服务,按照市场原则获得服务费。各地推动村集体参与农业生产托管,大都是以居间服务进行。各地实践中,农村集体经济组织提供农业生产托管居间服务的主要内容包括收集农户服务需求,动员农户接受托管,组织平整土地,组织签订合同,协助收取费用,监督作业质量等,涵盖了农业生产托管的各个中间流程。通过提供居间服务,农村集体经济组织获得服务主体支付的居间服务费,金额从每亩几元到几十元不等。由农村集体经济组织提供居间服务,对于托管双方来说起到了担保和监督的双重作用,有利于建立农户和服务主体的

稳固合作关系。

案例2 四川省成都市蒲江县团结村晚熟柑橘种植面积1500亩,涉及地块1658个。为推动晚熟柑橘规模化、标准化生产,2019年村集体与服务公司签订合作协议,发动全村党员干部50多人带头参加托管,协助服务公司进村入户开展生产托管宣传培训40余场,逐户签订托管服务协议。到2021年4月,团结村签约果农209户,托管地块1289块,托管面积占晚熟柑橘面积的70.7%。村集体的介入降低了服务公司对小农户服务的组织成本和交易成本,解决了服务公司与小农户之间的对接障碍。通过生产托管,团结村晚熟柑橘亩均投入降本600余元、增产10%以上,转移700多名劳动力到二三产业就业,人均增收800多元,村集体收入也得到了大幅提升。

案例3 山东省德州市齐河县胡官屯镇周苏村,行政村改社区后,农民住上楼房,粮食晾晒场和存放场地没有了,劳动力转移就业很多,留守人口以妇女和老人为主,农业生产面临难题。农业生产社会化服务项目实施后,村两委多次讨论,征求村民意见,确定实施小麦收割、运输,玉米播种、锄草、喷药、治虫等六个环节的托管服务。目前,托管率已经达到99%,只有1户没有加入。农民选择托管服务后,省心、省钱、省力,非常认可。六个环节托管服务价格为145元/亩,享受补贴后为105元/亩,托管后农民麦收不用回来,安心在外打工挣钱。村集体组织农民接受托管服务,解决了他们的后顾之忧。村集体成立了领导小组,负责组织协调;村党支部成立了监管小组,确保优质服务落地。村集体收取村民的托管费后,待服务验收合格后再支付给服务组织。托管模式推开后,村民流转的意愿降低了,不少村民把流转出去的土地收回来自己种。一户由种植大户转向服务大户,2020年流转500亩,2021年村民收回去100多亩。一户种植15亩的农户,选择托管后,农忙时不用再叫孩子回来帮忙了。

(三) 流转集中细碎耕地再托管

在不少乡村地区,尤其是丘陵山区,土地细碎化严重,劳动力转移充分,农民老龄化严重,无人种地问题突出,耕地撂荒现象较多。这些地区发展农业规模经营面临新型经营主体发育滞后的困难,农户有转出土地的需求,却缺少承接土地的新型经营主体。在农业发展基础较好的平原地区,土地流转率较高,但依然存在土地流转不规范不稳定问题,流转土地从事规模经营的大户、公司等拖欠租金、破产跑路等现象时有发生,导致农户流转土地的权益得不到保障。在部分地区,同样存在新型经营主体流转土地后,农户随意收回土地,导致新型经营主体合理权益无法保障的情形。这些都是土地规模经营质量不高、不可持续的表现。不少地方推动农业生产托管发展过程中,引导支持农村集体经济组织流转集中农户细碎化耕地,集中整治后再托管给专业服务主体,实现了农户、村集体、服务主体等多方共赢的发展格局。由农村集体经济组织流转集中农户土地,形成了比较稳定可靠的土地流转关系,确保了规模经营的稳定可持续;农村集体经济组织将流转集中的土地交给专业服务主体统一作业服务,规避了自身经营能力缺陷,实现农业生产的增产提质增收。实践中,农村集体经济组织流转集中土地的模式主要有两种,一种是直接流转农户土地,付给农户固定租金,或者实行“保底收益+二次分红”的分配模式;另一种是成立土地股份合作社,付给农户土地入股分红。一般农村集体经济组织流转集中土地后,先进行整合整治再把农业生产全程托管给专业服务主体,同时与产业链其他主体合作,进行全产业链一体化经营,获得产业链增值收益。

案例4 山东省阳谷县郭屯镇辖22个行政村(社区),共53个自然村,人口3.17万,耕地面积5.67万亩,主要种植小麦、玉米等粮食作物。2020年,郭屯镇探索“党支部领办合作社+服务组织+小农户”模式发展农业生产托管。2020年冬季,郭屯镇选取10个村进

行试点,把8000亩土地入股到党支部领办的合作社,合作社再把玉米收割、秸秆粉碎、土地平整和小麦播种等生产环节委托给专业农机合作社实施作业。党支部领办合作社作为管理方,每亩收取10元管理费作为集体收入。这使小农户免除了劳作之苦的同时,每亩地还降低了生产成本57元。各村通过试点实现了“群众减负、集体增收”的甜头,参加托管的热情高涨,郭屯镇顺势推动53个自然村全部成立由村党组织领办的农民专业合作社,把分散的土地整合起来。郭屯镇以奖代补调动村党支部积极性,每开展农业生产托管1亩,奖励村党支部领办合作社5元。为打消群众顾虑,由镇政府作担保,让小农户先交部分托管费用,等全部服务完成且认可后,剩余托管费用由村负责收齐统一付给服务组织。2021年接受托管服务的地块小麦平均亩产1300斤左右,高产地块亩产1500斤以上,较未托管地块平均亩产高150斤以上,减少农药、肥料、种子成本60元以上,亩均节本增效240余元,推动1200余名农民到附近企业打工就业。村党支部领办合作社通过组织、协调等居间服务,2021年上半年增加村集体收入195万元。服务组织通过集中连片服务,作业效率和服务质量明显提升,发展进程加速,金丰公社阳谷分公司在该镇的营业收入达400余万元,比以往增加了2倍多。小农户接受托管服务后,肥料撒施、农药喷洒改为集中统一的机械化施肥用药,不仅减少了肥料、农药使用量,还通过集中管理,回收处理包装废弃物。2021年上半年,2.5万亩小麦托管作业回收农药包装废弃物1.2吨。

案例5 广东省化州市那务镇那冰村在发展农业生产托管服务过程中,由村两委组织带头动员农户将土地经营权统一预流转至集体经济组织,由集体经济组织进行统一规划、统一经营。按500元/亩的预流转费作为农户保底收益。集体经济组织打破田埂,将土地进行统一整治,再交给茂名市翔龙农业科技有限公司全程托管。由翔龙公司为其提供品种选定、烘干

仓储、产品销售等服务,形成了水稻全链条托管服务。2021年,那冰村早稻完成两块500亩耕地的流转集中,晚稻增加到620亩,涉及到18个村组,其中撂荒地200多亩,18个村组的单个地块从原本的平均0.8亩变成了3.4亩。

案例6 广东省廉江市田头汇农业科技有限公司于2016年开始在各村镇以“流转—托管”模式提供农业生产托管服务。公司协助村集体经济组织将农户的土地经营权流转,再委托田头汇公司进行全程托管或半托管服务。公司凭借规模化、机械化生产方式以及农资、良种、销售、加工等方面的产业优势,实现水稻种植的节本增效,将全托管费用定为每亩700-760元之间,并保证亩产湿谷在800-880斤以上,保证村集体每亩最少利润在200元以上。

农业生产托管促进新型集体经济发展的逻辑分析

新型农村集体经济是相对传统农村集体经济而言的,主要特征是具有现代契约性、可流动和可交易的股权,可以完全参与市场竞争和开展经营活动(陆雷、赵黎,2021)。因此,是否成为新型集体经济,主要标志是农村集体经济组织选择的产业或经营活动,能否按照市场经济要求实现可持续发展,关键在于选择具有比较优势和竞争优势的产业或经营活动。从上述几种模式来看,农业生产托管不仅是农村集体经济组织具有比较优势和竞争优势的产业选择,而且是增强集体统筹功能,创新农村基本经营制度中“统”的层次的有效选择。尤其是在以农业为主导产业的广大乡村地区,参与农业生产托管有可能成为新型农村集体经济发展壮大的有效实现形式。

(一) 农业生产托管为集体经济组织增强统筹功能提供了有效抓手

为农户提供农业生产服务一直是村集体的重要

职能，也是村集体统筹功能发挥的主要实现形式。农村家庭承包制改革以前，生产队作为人民公社体制下的基本核算单位，承担着统一生产经营职能，农业机械、物资供销、信用合作等都由生产队或人民公社统一经营管理。农村家庭承包制改革以后，农业复归一家一户的分散独立经营。农户家庭农业生产迅速发展起来，成为推动农业发展的主要力量。在农村市场化改革推动下，农业生产的分工分业使农户家庭农业生产的服务需求迅速形成。国家一直要求村集体发挥集体统筹功能，为农户农业生产提供服务。但具体承担村集体服务业务的集体经济组织，其重要性在改革过程中逐步弱化，经营管理农机、供销、信用等业务的机构逐步解体，使村集体失去了发挥统筹农业生产功能的有效抓手。为弥补支撑农业迅速发展的服务缺口，20世纪80年代中期以后，国家引导和支持社会多元力量以市场化方式发展农业生产性服务产业，逐步建立以起以公益性服务体系为支撑的多元市场主体共同参与的农业社会化服务体系(芦千文、崔红志,2021)。农业服务户、服务型农民专业合作社、农业服务公司、兼具服务功能的新型经营主体都成为农业生产社会化服务的供给主体，取代了具有农业生产服务功能的农村集体经济组织。但针对小农户的农业生产社会化服务，由于小农户分散化生产经营方式，始终处于以初级简单农机服务为主的低水平重复发展状态，无法发挥带动小农户发展现代农业的作用，村集体也无法介入农业生产社会化服务流程。农业生产托管的推广普及，起步时期政府推动作用较为明显，发展起来后能激发小农户和服务主体的内生需求，成为市场机制下的各类经营主体和服务主体的自发选择。农业生产托管是高质量的农业生产社会化服务业态，需要组织小农户统一接受服务和依托中介力量建立稳固的合作关系(芦千文、苑鹏,2021)。在乡村熟人社会中，村集体具有组织小农户统一行动、对接

外部组织的天然优势，是市场机制下成为农业生产托管的居间服务供应主体的必然选择。可以说，农业生产托管的迅速发展，产生了让村集体参与居间服务的迫切需求，为村集体实现农业生产服务功能提供了有效抓手。通过参与农业生产托管，村集体统筹功能也得以实现。因此，巩固和完善农村基本经营制度，增强村集体的统一经营作用，农业生产托管应是重要的制度探索方向。

(二) 农业生产托管为创新集体经济实现路径提供了有效路径

现有研究中，大都强调通过发展非农产业来壮大农村集体经济，如发展乡村旅游、农产品加工等产业项目，经营产业园区，兴建厂房发展工业项目等。实践表明，发展非农产业成功壮大农村集体经济的仅有少数案例。这些案例多数主要依靠政府扶持或者通过改制成为家族式企业，并未体现探索新型农村集体经济实现形式的初衷。多数从事非农产业的农村集体经济，最终演变成租赁经济或物业经济，实现了低风险的稳定收益。租赁经济和物业经济都属于服务业范畴，这是因为农村集体经济组织始终是特殊的经营主体，具有公益性和经营性的双重属性，以及由农村集体经济成员权利决定的特殊治理机制不能完全按照市场机制运营。这决定了农村集体经济组织与其他市场主体相比，不具备竞争优势。非农产业领域市场化程度高，各类市场主体发育充分，市场竞争激烈，农村集体经济自然难以发展起来，最终只能从事租赁和物业等依托集体资源资产优势的服务领域。农村养老托幼、设施管护、垃圾清运等公益性服务，目前主要是村集体发挥作用。但主要依靠政府投入，不是市场机制作用的结果，也不应该以市场化为主要方向。这是村集体承担的公益性服务任务，是新型农村集体经济发展积累的重要使用领域，而不是新型农村集体经济实现形式本身。农业经营领域和农业产业链的前后端也不是集体经济具有比较优势的领域。家庭农场、农

民合作社等新型经营主体，龙头企业等农业产业化经营主体，相比农村集体经济组织都更具有竞争优势。从事农业经营或农业产业化经营，需要大量的农机、设施等固定资产投入，要求农村集体经济组织具备较强的经济实力和抗风险能力。显然，这超出了绝大多数农村集体经济组织的能力。而且，农村集体经济组织从事农业生产经营，还需要处理好与家庭承包经营的关系。虽然，农业生产托管供给主体有服务型合作社、农业服务公司、农业服务户、新型经营主体等多元化力量，单就直接提供农业生产托管服务而言，农村集体经济组织并不具备竞争优势。但如前所述，集体经济组织在组织小农户统一接受托管服务和促进服务双方建立稳定合作关系方面具有天然优势。农村集体经济组织参与农业生产托管居间服务，发挥组织协调监督等作用，不需要购置机械、兴建设施等投入，只是发挥村集体的功能，相比其他产业项目或经营活动，对资金、技术、人才等要求较低。农村集体经济组织提供农业生产托管居间服务，获得服务费用，并不是加重农户和服务主体的负担。居间服务收入主要来自组织协调过程降低的组织和交易成本，以及农业生产托管发挥的节本增效、提质增值所实现的增收。村集体参与农业生产托管是组织和交易成本降低、作业成本降低、农产品增产提质的前提条件，是农户和服务主体共赢的必要条件。只要小农户在我国农业生产经营中占据一定位置，村集体参与农业生产托管就是市场机制作用的必然结果。因此农业生产托管能够成为新型农村集体经济的可持续实现路径。

（三）居间服务是新型农村集体经济服务实现形式的主要业务选择

在多地调研发现，农村集体经济组织提供农业生产托管居间服务，看到农业生产托管的效益前景后，具有购买农业机械直接提供农业生产托管服务，向服务主体转型发展的冲动。一些地方为加快推动农村集体经济发展，支持农村集体经济组织优先承接农业生

产社会化服务项目。当前不少地方特别是丘陵山区，农业生产社会化服务市场发展滞后，农业生产托管正处于起步阶段，服务处于供不应求状态。应该看到，农村集体经济组织响应市场机遇，为农户直接提供农业生产托管，是市场机制作用的自然结果。而且，作为农业现代化的战略性产业，农业生产托管具有广阔的市场空间，一个时期内直接提供农业生产托管服务的农村集体经济组织会迅速增多。但需要理性地认识到，一旦农业生产托管市场发育起来，服务型合作社、农业服务公司、农业服务户等服务主体势必会给农村集体经济组织造成竞争压力。在不具备竞争优势的情况下，农村集体经济组织有可能垄断本村托管服务，排斥外来服务主体和本村的其他服务主体，进而侵蚀农户利益。这与农业生产托管以专业化分工、社会化协作促进农业现代化的机理相悖，也不利于农村集体经济组织通过农业生产托管持续发展壮大。引导不同服务主体优势互补、竞争合作，沿着比较优势方向发展，是推动农业生产托管发展的政策导向。2021年7月，农业农村部出台的《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》强调“以提供农业社会化服务为主的各类专业公司、农民合作社、供销合作社、农村集体经济组织、服务专业户等主体，各具优势、各有所长，要推动各尽其能、共同发展”，鼓励各类服务主体以资金、技术、服务等要素为纽带，加强联合合作，促进融合发展²。其中，强调农村集体经济组织的优势就是居间服务。文件中的居间服务包括了前述提及的流转集中土地，为农业生产托管创造连片作业条件。因此，推动农村集体经济组织发展农业生产托管服务，要坚持因地制宜、分类推进，沿着比较优势方向，主要发展农业生产托管的居间服务，与其他不同类型服务主体分工协作、优势互补、共同发展。在农业生产社会化服务市场发育滞后，服务主体缺乏的地区，可以通过支持农村集体经济组织购买机械设备，直接提供农业生产托管，来培育农业生产社会化服务市

场。农业生产社会化服务市场发育到一定水平后，市场服务主体基本满足区域服务需求后，集体经济组织要通过多种形式适时转向提供居间服务，如以租赁、入股等形式把村集体所有的农机、设备、设施等交由合作社或专业公司经营。在农业生产社会化服务市场发育较为充分，市场服务主体竞争较为明显的地区，不宜采取特惠支持措施扶持农村集体经济组织直接提供农业生产托管服务，应引导农村集体经济组织发挥组织协调监督作用，既可以参与农业生产托管流程，提供居间服务，也可以流转集中小农户细碎耕地，创造小农户统一接受托管服务和集中连片作业条件。

以农业生产托管促进新型农村集体经济发展的建议

在农业为主导产业的广大乡村地区，应把农业生产托管作为新型农村集体经济创新实现形式的重要选项。按照市场经济规律，推动农村集体经济组织发展农业生产托管，并根据农业生产社会化服务市场发育水平确定发展战略和业务方向，避免盲目购买机械设备、拓展农业生产托管业务，充分发挥农村集体经济组织在农业生产托管居间服务中的优势，实现农业生产托管规范发展和新型集体经济高质量发展的循环互促。要不断健全完善政策举措，推动农业生产托管与新型集体经济的融合发展。

（一）引导农村集体经济组织发展农业生产托管

目前，总体上参与农业生产托管发展的农村集体经济还不多，多数地区尚未意识到农业生产托管对于新型农村集体经济创新实现形式的重要意义。为此，要加大宣传力度让更多村集体熟知农业生产托管，激发村集体参与农业生产托管的积极性。把农业生产托管作为以农业为主导产业的地区巩固和完善农村基本经营制度的重要方向，着重支持村集体通过参与农业

生产托管体现统筹功能，补齐统分结合双层经营体制“统”的短板。在把农业生产托管作为新型农村集体经济实现形式进行支持时，不宜因农村集体经济组织的特殊性而优先支持，要将其作为普通的市场服务主体对待，引导其与服务型合作社、农业服务公司、新型经营主体等公平竞争，以激发其选择比较优势业务的内生动力，避免其凭借特惠政策盲目扩张业务，也要避免因集体经济组织拓展农业生产托管业务而干扰农业生产社会化服务市场的正常发育。

（二）引导农村集体经济组织合理选择托管业务

支持农村集体经济组织发展农业生产托管，要根据不同区域、不同阶段的实际情况，着重选择具有比较优势的业务领域。总体上看，应着重选择对接农户、托管流程、作业监督、服务验收、费用收取等居间服务，组织小农户统一接受托管服务，有效降低组织和交易成本、作业成本。在农业生产社会化服务供给不足，服务主体缺乏的地区，适当引导农村集体经济组织直接提供农业生产托管服务，并根据农业生产社会化服务市场发育水平，及时调整业务方向。在土地细碎化严重及土地流转市场发育不充分的地区，支持农村集体经济组织以多种形式流转集中土地，进行整合整治，再选择专业服务主体进行托管经营。在部分薄弱环节，市场主体难以有效开展服务时，要支持农村集体经济组织探索托管新模式，发挥农村集体经济组织的公益性服务职能。如在不少农业灌溉区域，浇水服务难以发展起来。在山东省济南市济阳区调研时，发现一个村集体成立合作社，雇佣村里老人提供看水服务，成功解决了浇水难题(案例1)。

（三）引导农村集体经济组织发挥规范提升作用

农业生产托管推广普及的过程，也是现代农业服务体系、服务网络建立的过程。农村集体经济组织通

过发挥小农户与新型服务主体之间的桥梁纽带作用，成为现代农业服务体系、服务网络的组成部分(芦千文，2021)。应支持农村集体经济组织充分发挥对农业生产托管的规范提升作用，在促进农业生产托管高质量发展的同时，也夯实新型农村集体经济可持续发展的根基。一是通过多种形式的合作与联合，整合提升本村的小散弱服务主体，积极对接新型服务主体，促进本村农业生产托管服务的专业化、标准化发展。二是积极参与农业生产托管价格协商，确定合理的利益分配机制，建立利益共享、风险共担的托管运营机制。三是监督约束农户和服务主体双方，对农户重点监督合同履行、费用缴纳等，对服务主体重点监督作业质量、收益分配等。四是利用闲置的设施、房产、集体建设用地等，提供仓储、烘干、销售、农产品初加工等服务，既为农业生产托管发展创造良好环境，也进一步拓展农村集体经济发展空间。■

注释：

¹ 参见：“野川镇东沟村：党支部领办合作社 打造高平土地托管新模式”，

2021-04-14, http://www.sxgp.gov.cn/xwzx_358/jcdt_363/202104/t20210414_1391496.shtml

² 该文件提出“要把专业服务公司和服务型农民合作社作为社会化服务的骨干力量，推进其专业化、规模化，不断增强服务能力，拓展服务半径。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，充分发挥其居间服务的优势。要把服务专业户作为重要补充力量，发挥其贴近小农户、服务小农户的优势，弥补其他服务主体的不足。要发挥供销社、农垦、邮政的系统优势，着力完善服务机制，不断增强为农服务能力”。

参考文献：

- [1]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[J].中华人民共和国国务院公报, 2018(7): 67-72.
- [2]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[J].中华人民共和国国务院公报, 2017(3): 9-14.
- [3]中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[N].人民日报, 2019-01-11(001).
- [4]农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见[J].中华人民共和国农业农村部公报, 2021(8): 16-19.
- [5]陆雷, 赵黎.从特殊到一般:中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J].中国农村经济, 2021(12): 2-21.
- [6]芦千文, 崔红志.农业专业化社会化服务体系建设的历程、问题和对策[J].山西农业大学学报(社会科学版), 2021(4): 1-10.
- [7]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.
- [8]芦千文.农业生产托管促进中国种业高质量发展探析[J].农村金融研究, 2021(5): 23-31.

Agricultural Production Trusteeship and New Rural Collective Economy Development

LU Qian-wen YU Ya-li YUAN Peng

Abstract: Agricultural production trusteeship provides an effective form of realization for the new rural collective economy. There are three main forms of agricultural production trusteeship in the development of rural collective economy, that is, direct provision of services, provision of intermediary services, transfer of centralized cultivated land and re trusteeship. By participating in the trusteeship of agricultural production, rural collective economic organizations have played a collective overall planning function and fulfilled the unified management role in the two-tier management system of the combination of unification and decentralization. In the rural areas with agriculture as leading industry, to develop new collective economy, we should take the trusteeship of agricultural production as an important choice and an important measure to consolidate and improve the basic rural management system. However, we should not blindly promote the development of agricultural production trusteeship of rural collective economic organizations. We should choose reasonable businesses according to local conditions, give full play to its intermediary service advantages, innovate and organize small farmers to receive services in various forms, standardize and improve the socialized service market of agricultural production, and realize the circular mutual promotion of agricultural production trusteeship and the new collective economy.

Key Words: Trusteeship of Agricultural Production; New Rural Collective Economy; Agricultural and Rural Modernization