

应精准识别政策支持的生产托管实践形式

◎ 芦干文

生产托管和土地流转是当前农业适度规模经营的主要实践形式，是拥有农村土地承包权的小农户分化发展的必然结果。生产托管主要满足了小农户参与农业生产经营、获得农业经营收益的诉求，土地流

转主要满足了家庭农场、农民合作社、农业公司等新型农业经营主体扩大经营规模的需要。统筹小农户与新型农业经营主体发展，实现小农户与现代农业有机衔接是中国特色农业现代化的核心特征和制度优势，生产托管和土地流转的灵活转化、相互促进是现代农业适度规模经营的重要根基。生产托管和土地流转的运营机制、功能定位明显不同，适用的发展环境和支持政策也不同，必须辨清二者的区别，才能因地制宜选准农业经营方式创新的最优组合，推动农业适度规模经营健康持续发展。笔者调研发现，各地在实践中出现了混淆生产托管与土地流转的现象，以土地流转之“实”争取生产托管支持政策，或者以生产托管之“名”强行推动土地流转来“垒大户”，影响了农业适度规模经营的正常发展。为此，要从理论与实践相结合的视角，辨清生产托管与土地流转的区别，为各地精准识别农业生产托管，科学推动农业经营方式创新提供参考。

生产托管不等同于农业社会化服务

生产托管不能简单地等同于农业经营主体购买农业社会化服务。首先，生产托管是农业生产环节的社会化服务，也就是从种到收的农事作业服务，如机耕、机种、机防、机收、灌溉、田间管理以及涉及田间作业的技术服务等，可以是单环节、多环节，也可以是从种到收的全程作业。如果只是产前的种肥药供应、产后的仓储加工销售等，并不能算作生产托管服务。其次，之所以叫生产托管而不叫购买服务，是因为作为政策支持的生产托管都是专业化、规范化程度很高的作业服务。服务主体要经过遴选，具备较强的能力、较好的口碑；服务流程涉及签订合同、作业记录、跟踪监督、验收核实等环节，从而保证服务质量和成效。实践中，农户在农业生产环节随机分散地购买服务，作业质量、服务价格都有随意性，在农忙时期因为缺乏监督和规范，



还会出现“坐地起价”的现象。像这些随机分散的农户购买服务，并不能算作生产托管。可以说，生产托管是农业社会化服务在产中环节的高质量发展业态。

政策支持的全程托管不等同于土地流转

土地流转相对应的生产托管其实是全程托管，即农户把农业生产全程委托给一个服务主体或中介主体完成。而政策支持的生产托管，只要包括耕、种、防、收四个主要环节就算全程托管。实际上，多数的生产托管模式并不能实现真正意义上的全程托管。因为生产托管内容只包括实现机械化或技术要求高的环节，像灌溉、采摘等环节能够专业化服务的比例还很低。这就使得一些地方的全程托管可能实际上是土地流转。这时候，只要认准土地经营权是否转移和托管费是否发

生，就能辨别全程托管和土地流转的区别。如近期有媒体报道的土地托管案例，是由一家公司连片流转一万多亩土地后进行基础设施建设，再由另一家公司进行农业生产作业和经营管理，后者支付土地“保底费”，扣除保底费和生产成本后的盈余由两家公司按5:5的比例分红。这种土地托管形式在两家公司的关系实质是土地转包叠加盈余分红，名义上的“托管费”只是要素投入和生产作业成本，并不是实质上的托管费，并不能称为生产托管。

五种容易混淆的典型模式应注重区分辨别

近年来，农业生产社会化服务政策支持力度不断增强，除了中央财政农业生产社会化服务项目资金连年增长外，还组织开展了社会化服务机制创新试点、典型案例评选。

因此，各地对农业生产托管的重视程度迅速提高，推出了各式各样的农业生产托管模式创新。但是其中一些以生产托管名义宣传的案例或模式创新实际上仍是土地流转，对此要注意区分。一是集中连片尤其是整镇（乡）整村推进的全程托管，有些是把土地流转合同转换为全程托管合同或者直接签两份合同，农户获得的仍然是土地租金或保底收益叠加二次分红。因为农户并没有付出托管费、收回经营权，因此不能认为是生产托管。二是村集体流转农户土地后，独立经营或者成立服务实体（合作社、公司）提供自我服务。虽然财务核算中有托管费，但实际上是一个主体内部的自我服务，托管费并没有实际发生。农民专业合作社、农业公司等也存在成立服务实体进行自我服务的情形。这种不应算作生产托管。三是由于多数合作社的成员只与合作社存在业务联系。因此，当农民专业合作社为非注册成员开展内部服务时，只要没有纳入合作社统一财务核算，且实际发生了托管费，可以算作生产托管。四是全产业链经营模式中，农民事实上已经把土地经营权流转给其他主体，不论是否在农业生产环节或产业链务工就业，只要没有支付托管费或者收回经营权，都不能算作生产托管。五是以中介服务的名义组织农户流转土地，或者以中介服务名义组织农户与服务对象对接，为农户提供集成式、全流程的服务。这里中介服务本身不能作为生产托管，只有实际发生的农业生产服务才能算作生产托管。值得注意的是，从服务供给角度看，生产托管不能是经营主体或服务主体的自我服务。



近年来,供销社、农垦以及地方性的国有农场和涉农企业都在争取农业生产社会化服务的项目支持,积极推广并创新农业生产托管模式。对此,要注意识别是自我服务还是对外服务,只有对外服务才能算作生产托管。

新兴模式在生产托管与土地流转间灵活转换

最初的生产托管和土地流转很容易识别,核心的区别是小农户付出托管费(购买服务)还是收到流转费(土地租金),本质上是土地经营权是否转移。但随着农业经营和服务方式创新,生产托管和土地流转相互影响,在一些地方出现了融合发展趋势,土地经营权的转移、托管费或流转费并不明显表现出来,识别生产托管和土地流转的难度逐步增加。

生产托管形式演变到多环节、全程服务模式后,进一步向产前和产后延伸服务业务,形成了要素主体、经营主体、服务主体、加工和销售企业在产业链上的合作。经营主体获得了全产业链的服务支撑,以入股、劳务、服务等形式参与产业链,虽然与其他主体签订了生产托管合同,但大多未实际支付托管费,而是在交售农产品后获得扣除托管费后的净收益和二次分红,只有选择自主销售农产品时,才支付托管费。这种情况下,经营主体基本会得到产业链主导企业的保底产量或收益承诺以及订单合同。土地流转形式也在不断更新,已经从简单的出租、转包、互换等形式,演变到土地经营权入股参与产业化经营,或者建立就业、劳务、服务、保险、

分红等多重利益联结机制。建立在生产托管或土地流转基础上的农户根据意愿参与产业链运营获得多重利益保障的形式,都是各地支持的农业经营方式创新的新兴模式。这种新兴模式在生产托管和土地流转之间转换比较灵活,可根据政策支持力度进行及时调整,应着重注意区分。

精准识别服务小农户的生产托管实践形式

农业社会化服务支持政策,尤其是生产托管支持政策,主要目的和核心逻辑是促进小农户与现代农业发展有机衔接。中央财政农业生产社会化服务项目强调服务对象要进一步突出小农户,安排服务小农户的补助资金或面积占比应高于60%。然而各地均反映服务小农户比例难以落实到位,这是因为面向规模主体的生产托管成本显著低于分散化的小农户。有些地方发展农业生产托管,存在推动整村、整镇(乡)发展全程托管的倾向,形成了以先流转再托管为基本形式的土地流转和生产托管复合型实践形态。比如,村集体、合作社、经纪人等作为中介组织农民统一接受托管服务,典型形式就是村集体经济组织直接或成立合作社流转农民土地,再选择专业服务主体提供生产托管服务。村集体经济组织可以赚取居间服务费用、规模经营增收等,增加集体经济收入。

这种中介组织流转农户土地后再选择生产托管,就加大了是否为小农户服务的识别难度。但无论是流转农户土地后再选择生产托管,还是为农民合作社成员提供生产托

管服务,其实质依然还是生产托管与土地流转的区别。因此,识别是否是为小农户提供生产托管服务的核心标准,仍然是小农户是否保留土地经营权、是否付给服务主体托管费。至于中介组织及生产托管服务形式怎样变化,只要不改变这两个核心标志,就能认定是否为小农户提供了生产托管服务。

这再次凸显了农业生产托管支持政策的核心逻辑是促进小农户与现代农业发展有机衔接。小农户贯穿中国农业现代化全程,将长期是主要的农业经营主体。探索中国特色农业现代化道路,推进现代农业经营方式创新,不能忽视小农户这个发展基础。而且,在小农户城乡两栖、工农兼业、加速老化、后继无人等基本演变格局下,发展以生产托管为主要模式的农业生产社会化服务,将是小农户与现代农业发展有机衔接的基本路径。因此,通过精准识别服务小农户的生产托管实践形式,提高农业生产社会化服务政策支持的精准性、实效性,有助于农业生产托管规范发展、更好地发挥经营增效作用,进而推动农业生产社会化服务高质量发展。这对于形成生产托管与土地流转相互促进的适度规模经营路径,提高新型农业经营和服务主体发展质量也具有重要意义。▲

(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”(20CGL028)的阶段性研究成果;作者单位:中国社会科学院农村发展研究所)

栏目编辑:付姓