

课题立项编号：BZ23YB029

巴中市哲学社会科学研究规划项目

结 项 报 告

课 题 名 称 开展土地托管服务，促进农业经营增效
——加快建设农业强市研究

项 目 负 责 人 丁孝烈

课 题 组 成 员 李伸、袁钰梅、曾晓丹

负 责 人 所 在 单 位 中共巴中市委党校（四川大巴山干部学院）

填 表 日 期 2023 年 11 月

课题名称		开展土地托管服务，促进农业经营增效——加快建设农业强市研究						
主题词		土地托管，农业社会化服务，规模经营，小农经济，农业现代化						
负责人姓名		丁孝烈	性别	女	民族	汉族	出生年月	1991年5月
行政职务		机关纪律 检查委员 会委员	专业职称		助教(助理讲师)		毕业学校	兰州大学
工作单位		中共巴中市委党校(四川大巴山干部学院)			电子信箱	365306038@qq.com		
联系电话		19950675358			邮政编码	636600		
课题参 加者	姓名	性别	出生 年月	毕业院校	职务职称	工作单位	联系电话	
	李伸	男	1981年 12月	中山大学	中共巴中市 委党校机关 委员会书记	中共巴中市 委党校(四川大 巴山干部学 院)	18095002267	
	袁钰梅	女	1996年 9月	东北农业大 学	中共巴中市 委党校助教	中共巴中市 委党校(四川大 巴山干部学 院)	19917565929	
	曾晓丹	女	1989年 2月	四川师范大 学	中共巴中市 委党校办公 室副科长	中共巴中市 委党校(四川大 巴山干部学 院)	18382862272	
结项成果		论文		字数	10201字	完成时间	2023年11月	

开展土地托管服务，促进农业经营增效

——加快建设农业强市研究

中共巴中市委党校课题组^①

摘要：土地托管为小农经济背景下的农业经营增效提供了可行路径。我国现有土地规模过小、细碎化程度高，是妨碍我国农业现代化的突出问题，土地托管作为近年来在基层实践中探索出的一种新型土地经营模式，借助农业社会化服务高效整合资源开展适度规模经营，把保持土地承包关系稳定不变、保障农民权益和发展现代农业生产有机统一起来，符合国家政策和当前农业发展要求，极大促进了生产力的发展，是农业经营制度的一项创新，是传统小农经营有机衔接农业现代化的有效手段。本文立足当前制约农业现代化发展的小农经济背景，梳理土地托管的概念与内涵，结合巴中市土地托管的地方实践，总结土地托管服务促进农业经营增效的作用机制，并就具体实践提出相关问题与建议，以期为加快建设农业强市提供借鉴参考。

关键词：土地托管；农业社会化服务；规模经营；小农经济；农业现代化

^① 通讯作者：丁孝烈，学历：兰州大学硕士研究生，专业：社会学，电话：19950675358，邮箱：365306038@qq.com，单位：中共巴中市委党校，管理学教研室教师，研究方向：乡村振兴、生态文明，通讯地址：四川省巴中市恩阳区黄石路9号，邮编：636063，

一、小农户与现代农业的衔接困境

(一) 小农经济的长期性和必然性现实背景

我国农业“大国小农”的小农经济国情具有长期性和必然性。改革开放后家庭联产承包责任制在全国推广，中国农业经营模式重归小农家庭经营，小农户重新成为农业经营的基本单位。据第三次全国农业普查数据，我国小农户数量占到农业经营主体 98% 以上，小农户从业人员占农业从业人员 90%，小农户经营耕地面积占总耕地面积的 70%。且据农业农村部预测，未来 30 年综合考虑土地流转加快的趋势^②和新型城镇化对农村劳动力的吸纳作用，到 2050 年耕地面积在 50 亩以下的小农户仍将有 1 亿户左右，经营的耕地面积约占全国耕地总面积的 50%，表明当前以及未来更长一个时期背景下，我国农业的主要经营方式是小农户家庭经营所代表的小农经济。同时，小农经济的政治合理性还使其长期存在具有必然性，由于均田制下的小农经济对中国现代化发挥着稳定器与蓄水池作用，农民在城乡之间进退的选择权是中国现代化进程中最为重要和最基本的政治安全缓冲空间，而且均田制下的小农经济也是维持中国稳态政治结构“弱者想像”的集中体制最主要的社会基础。所以，小农经济的长期性和必然性现实是理解和推进中国农业现代化，发展农业提质增效的基本背景^③。

(二) 土地细碎化现实与现代农业的效益矛盾

^② 我国农村土地流转面积的年均增速在 3%—4% 范围内。

^③ 孙生阳,邹一南.农业现代化道路的西方镜鉴与中国选择[J].理论视野,2023(08):43-49.

发展现代农业的实质要求是提高农业投资收益率^④。国内外相关实践路径主要分化为两个方向,即以完善市场经济体制为主和以优化农业生产要素配置为主的两种路径,分别出于降低交易成本和降低产品平均成本两种效益逻辑。

我国农村呈现普遍户均经营规模小、地块分散^⑤的土地细碎化现实,这意味着现代农业体系中的先进生产要素和外部资源必然面临农村分散的交易主体和分散的土地空间布局。一方面,分散的交易主体衔接要素市场时处于天然的弱势地位,同时分散农户间在缺乏利益联结的情况下难以组织起来,形成稳定且一致地集体行动,这既增加小农个体的农业经营交易成本,也推高外部资金、技术进入农村的交易成本。另一方面,地块分散的土地难以进行规模经营,使农业规模经济效应难有合适的物质和空间载体得以发挥。在细碎分散的土地经营状况下,无论是出于降低交易成本还是降低平均生产成本的效益逻辑,发展现代农业都面临艰巨挑战。

二、土地托管的概念与内涵

(一) 土地托管的概念

土地托管也称“农业生产托管”,是农业社会化服务的一种典型形式。土地托管是农户等农业经营主体在土地承包权、经营权不变的前提下,由农户自主选择将自营耕地的耕、种、防、收等全部或部分作业环节委托给土地托管组织完成或协助完成的

^④ 杨向辉,王健.现代农业的理论溯源与内涵解析——兼论我国现代农业的发展途径[J].经济研究参考,2017(16):69-75.

^⑤ 分田到户时,为了保障公平,各地农村基本都是按照土地的肥瘦、远近、交通和水利条件的差异将土地搭配分配,因此每户的承包地均是插花分布,使得农村土地承包权属和经营细碎化,随着二轮延包和土地承包关系三十年不变,既有的土地细碎化格局被进一步固化。

一种农业生产性服务形式，是服务型规模经营的一种典型形式，有广泛的适应性和发展潜力^⑥。土地托管模式下，农户以付费或合作分利的形式获取生产服务，将测土配方、耕地、播种、喷药、收割等环节全部或部分地外包给专业服务组织，也被称为农业外包、合约工作、农业生产性社会化服务^⑦。现实的小农困境和国家层面的政策导向激励基层在实践中广泛开展土地托管的新模式，该模式在我国现阶段农村地区呈现“遍地开花”的景象。自2014年至今，土地托管已经多次出现在政府有关农业发展的文件中，是近年来各地实践探索出的一种新型土地经营模式。

（二）土地托管的主要模式

按托管组织主体来划分，土地托管主要有以下几种模式：一是农户间自发托管，二是村集体统一托管，三是合作社参与土地托管，四是涉农企业、种养大户发起的土地托管。按服务对象需求的不同，土地托管又可分为全托管和半托管^⑧。全托管指由第三方服务组织为农业生产者提供从种到收、从农资供应到技术指导到产品销售的全程服务，农业生产者支付托管费用。半托管是指农业生产者将农业生产中的部分作业环节交由第三方服务组织完成的一种模式，进一步可分为单环节托管、多环节托管及关键环节综合托管等形式。

⑥ 中华人民共和国农业农村部.农业部 国家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 [EB/OL]. 2017-09-20 [2021-07-18]. http://www.moa.gov.cn/nybg/2017/djq/201801/t20180103_6133991.htm.

⑦ 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,2019,12(03):48-66+190.

⑧ 韩俊.大力发展农业社会化服务[J].农村经营管理, 2019(10):26-31.

（三）土地托管的形成机制

土地托管是实现小农户与现代农业有机衔接的新型经营模式，该模式形成于小农现代化发展的背景下，其形成既能够满足小农户对农业增产增收的期望，也能够助推中国农业现代化发展长远目标的实现。

1. 土地托管是组织化与市场化融合发展的逻辑必然

小农户与现代农业衔接的方式主要有农业组织化与农业市场化两种途径，其中农业组织化途径是指小农户之间以正式的或非正式的契约为媒介，将具有相似条件的小农户进行有机整合，以达到土地要素及其他资源要素的共同管理和规模化利用，进而实现规模效益的衔接方式，包括农户临时协作和农民专业合作社；农业市场化途径是指小农户通过市场化购买的方式，例如与农业企业签订生产订单、向农业生产性服务提供商购买服务等，以达到有效提升农业生产经营效率目的的衔接方式，包括农业产业化带动和农业社会化服务。只有在适度发展农业组织化的基础上积极引入农业市场化，才能实现小农户与现代农业的有机衔接^⑨。一般来说，市场主体会有先行者和追随者之分，这种现象的存在主要是因为市场主体对经济发展方向、风险等方面的认知存在差异，小农户主体也不例外。首先，小农户存在提高农业生产经营效率、增加收入的需求，这催生了小农户的组织化或市场化行为，所以一部分先行者通过农户临时协作、加入合作社等方式实现农业生产经营的组织化，另一部分先行者则通过向农业企业等农业

^⑨ 胡凌啸，武舜臣.土地托管的内涵与实现：理论剖析与实践归纳[J].经济学家,2019,(12).

社会化服务组织雇用劳动力、购买农技服务等方式实现农业生产经营的市场化，这是土地托管得以形成的逻辑基础。其次，随着农业生产经营活动不断进行，组织化与市场化的优劣势逐渐凸显，趋利避害是理性决策者首要的行动原则，先行者小农户作为理性决策者推动了组织化与市场化的融合发展，包括促使合作社等合作组织逐步开展农业社会化服务，农业企业等农业服务供给方逐步推行小农户土地承包经营权入股的模式等，形成了初步的土地托管模式。最后，小农户中的追随者加入合作型组织或科层型组织主导的土地托管模式中，在不断地内部自我调节和外部市场驱动中形成了最终的土地托管模式。

进一步来说，实践中存在两类重要的土地托管供给主体，一类是合作社、供销社等合作型组织，另一类是农业企业等科层型组织。合作社、供销社等合作型组织主导土地托管模式普遍源于合作组织开展农业社会化服务，合作型组织在原来的组织化经营的基础上聘请各个生产环节的专业人员、农业经理人或与社会化服务机构合作，为小农户提供相应的专业服务。随着服务数量、质量的不断提升，加之政府的政策引导，便产生了由合作型组织主导的土地托管模式。农业企业等科层型组织主导的土地托管模式普遍源于小农户的土地承包经营权入股。农村土地经营权入股的基础是农村土地产权的“三权分置”，实行家庭承包方式的承包方为发展农业经济，将土地承包经营权量化为股权，自愿入股从事农业生产经营的公司或经济组织，进而产生了科层型组织主导的土地托管模式。总之，无论是哪一种土地托管模式均是组织

化与市场化融合发展的新模式，是组织化与市场化融合发展的逻辑必然。

2. 土地托管是利益驱使与上层引导共同作用的结果

土地托管的形成离不开两种动力的驱动：一是农业经营利益提升需求的驱使，二是上层部门长期视野下的政策引导。具体来说，在家庭经营形态下的小农户参与土地托管模式的进程中，这种驱动力一方面源于小农户难以自己完成生产关键环节的农业作业，特别是在农业机械化背景下，分散的小农户对接机械化的成本高、效率低，小农户有内在的对接组织化、规模化农业社会服务的要求。农业生产实践表明，从先行者的组织化（包括农户间的临时协作、加入合作社等）与市场化（包括雇用劳动力、购买农技服务等），到合作组织农业服务的开展与小农户土地承包经营权的入股，再到追随者加入合作型组织或科层型组织主导的土地托管模式，所有的行为动力均源于理性决策者的逐利性，即农业经营利益提升需求的驱使；另一方面则是源于外在一系列现代农业发展政策的客观推动。可以说，仅依靠微观农户的市场行为来形成更高效的农业经营形式是漫长的且不稳定的，土地托管的逐步形成还需要适宜的外部环境作支持，外部环境中的适宜性引导促进了土地托管的快速发展。具体到实践中来看，农业组织化、市场化以及二者结合形成的土地托管模式的发展存在不可避免的系统性阻力。例如，部分地区存在着一系列的组织化、市场化的内生成本问题，包括生产经营效率较低的“空心合作社”，农产品收购市场的价格垄断现象，因有机肥、生物农药等新技术

的使用成本过高而难以大范围推广的现象,农户对土地托管模式风险的担忧问题等。而有关政府部门出台一系列的引导政策,例如,为合作社、农业企业开展土地托管提供补贴,提供土地托管合同签署服务等,减少了系统性阻力对土地托管形成的阻碍,促使土地托管得以快速发展与演化,即上层部门长期视野下的政策引导。总而言之,土地托管既体现了农户的增产增收意志,也体现了国家发展现代农业的意志,土地托管是利益驱使与上层引导共同作用的结果。

(四) 开展土地托管的法理可行性

1. 实行农村土地承包经营权托管的理论依据

土地托管是以土地作为信托财产的信托^⑩。纵观大陆法系国家,在进行信托制度的立法的时候,土地所有权是可以当作信托财产,而我国的国情和政策的特殊使得我国实行土地公有制,禁止土地所有权的流转。但是我国立法允许农村土地的承包经营权在一定范围内进行流转。所以,农村土地承包经营权托管就是指是一种财产权利的信托而非所有权的实物信托。因此,信托法律制度的引入为土地托管的制度设计和构建奠定了坚实的基础。

2. 实行农村土地承包经营权托管的法律依据

土地承包经营权是否能够以信托的方式实现,关键在于土地承包经营权是否可以作为信托财产。土地承包经营权可以作为信

^⑩ 李龙浩,张春雨.构建我国土地信托登记制度的思考[J].中国土地科学,2003,17(04):49.

托财产有法律上的可行性的支撑，同时土地承包经营权托管也是土地流转的一种新型方式。

《民法典》规定了土地承包经营权进行流转的具体方式和兜底性方式。同时，《农村土地承包法》第 32 条及第 49 条规定了通过家庭承包取得土地承包经营权及通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的农村土地进行流转具体方式和兜底性方式。此外，《农村土地承包经营权流转管理办法》第 6 条亦规定了土地流转对象及流转方式具有自主选择 and 决定权，同时第 15 条还规定了流转的具体方式和兜底性方式。由此可以看到，《民法典》和《农村土地承包法》在未规定信托（或托管）这一方式，却都留有“其它方式”这一兜底规定，并赋予了土地承包经营权人对流转方式的自主选择权和决定权，同时，亦无其他法律法规明确禁止土地承包经营权的流转方式为信托（或托管）。因此，根据“法无禁止即自由”的原理，那么通过将土地承包经营权作为信托财产设立信托的方式能够使土地承包经营权达到土地流转的成效，则该通过信托方式流转便可纳入到“其他方式”，具有合法性，则其经营活动相关的权益保障和定责就有法可依可保。

三、巴中市土地托管的地方实践

巴中市目前已培育土地托管社会化服务组织 1530 个。托管经营主体和托管模式呈现“多元化服务+多主体参与”混合模式；托管主体主要构成为集体经济组织、农民专业合作社、家庭农场、农业企业；托管模式以依托各级农业社会化服务中心，由多种经济组织共同参与、利益联结抱团发展为实践特点，在开展土地托管

服务过程中，有效衔接分散小农户与现代农业生产要素的关键角色是以集体经济组织为的组织主体。笔者通过与地方农业农村相关部门座谈和田野调查实地走访，调研巴中市各县区土地托管的地方实践情况，现选列其中典型做法和案例如下：

1.平昌县

一是通过设立县“全程机械化+综合农事”服务中心，构建了集“网格化、智能化、集约化”于一体的农业土地托管社会化服务体系。配套建设县综合农事服务中心和饲草料收储加工配送中心，统筹宜机化耕地、宜机装备、农机操作手、维修保障人员等农业生产资料，统筹片区农业经营布局、质量标准、服务需求等；**二是**通过订单模式、流转模式、菜单模式、股份模式“四种模式”，展开以推动粮油作物耕种、农资农产品购销、农机装备维修及使用等目的的土地托管社会化服务。目前，平昌县 20 余个乡镇已在云台、白衣等地开展机耕、机播、机收、植保等分段土地托管社会化服务 6 万余亩次，为种粮农户节约成本 1800 余万元，带动全县实现主要粮油作物综合机械化水平达 68%以上；**三是**通过已成立的农业社会化服务站，协调辖区农机资源和服务需求。全覆盖落实村级协办员 300 余名，持续开展农业社会化服务政策宣传，以及进行土地托管服务需求端、供给端的代办和监督。收集处理粮油社会化服务信息 172 条，完成服务面积 7 万亩次，带动实现主要粮油作物综合机械化率达 68%，实现亩均种粮节本增效 300 元。

2023 年以来，平昌县实施政府购买服务项目 5 个 600 万元，县属国有企业投入资金 300 万元，购置拖拉机、联合收割机等农业机械 30 余台套；投放农机担保贷款 120 万元，受益农户（专合社）达 3.7 万户。在政府扶持下，许多专业合作社依托成套大型机械发挥规模效应开展土地托管服务等农业经营活动。比如由旭农农机专业合作社购置农业机械 150 余台套，其中大中型农业机械 31 台套，涵盖耕种防收、烘干储存、加工转化全链条，在平昌的板庙、元山等乡镇通过村集体整合资源，合作社提供全程托管服务的方式共种植高粱 3000 余亩，该合作社的高粱种植全程托管价格在 1100 元左右每亩，保障产量超过 700 斤每亩，村集体收益可达 600 元每亩。除了高粱，合作社还全程托管小麦，每亩价格在 450 元左右，保障产量超过 600 斤每亩。合作社还在充分征求农户意愿的基础上，按照自愿有偿原则，集中流转高标准农田或宜机化改造后的耕地，发展规模化、集约化、全程机械化的粮食生产。据该社技术指导员经验，一台收割机一天能收割高粱 20 亩左右，人工一人一天最多能收一亩，机收效率比人工收割可提高 20 倍以上，土地托管服务减少了劳动力投入，降低了损失率，也提高了种植效率，同时确保高粱颗粒归仓，且机收的同时将高粱秸秆粉碎后直接还田，还能有效提升秸秆综合利用；还有云台镇双坪村的谷郎农机专业合作社，其成员由 50 余名当地村民组成，统筹社内收割机、拖拉机、插秧机、烘干机等农业机具近 40 套，平时主要从事机耕、机插、烘干、大米加工销售、农业托管、订单作业等农机社会化服务。主要业务分为流转土地种植粮油、加工生产大米、对外开展农业生产社会化服务

三大块，该社社员预计 2023 年其合作社服务面积预计将超过 6000 余亩，经营收入可达 400 多万元。

2.巴州区

巴州区通过“农民合作社或家庭农场+农户”“合作社+企业+农户”“企业+集体经济+农户”等不同形式的经营主体间利益联结机制开展土地托管社会化服务，全区土地托管社会化服务面积达 42 万亩次。

在实践中，巴州区重视发挥人才、资金、产业资源的集聚效果，以“三引三创三帮”新模式，激发生产经营主体积极性。即“坚持引人入社，创新用人机制、帮助农民经营”“坚持引资入社，创新融资渠道、帮助农村发展”“坚持引业入社，创新合作模式、帮助农业增收”。具体做法为，**一是**通过紧盯外出务工人员、大学毕业生、退役军人、农业生产服务企业等重点群体，采取召开座谈会、推介会等方式，回引各类能人 137 人；**二是**新培育社会化服务组织 7 家，加强与台沃科技集团股份有限公司合作，引导 4672 名农机、农技人员入社，参与社会化服务组织经营，还依托巴中市农业机械化协会等社会化组织，引导 44 家社会化服务组织加入各类协会，开展深入合作，由协会统筹提供农机维修、农资统购、培训咨询、产销对接等优质农事服务。

3.南江县

南江县通过“全程、整村、订单”模式展开土地托管社会化服务。**一是**在全程托管上，建立粮油园区“农田建设、循环种养、

农机服务、收购加工、品牌销售”一体化服务机制，推行“公司+基地+农户”，通过转移就业、土地流转、订单收购，实现由建到种再到销全链条托管经营，达到节本增效目的。已建设园区稻鱼、稻鸭等种养循环基地 3.5 万亩，降低亩均成本 21.65%，带动园区户均年增收 5500 元；**二是在整村托管上**，坚持三社联动、农户参与，促使供销社、村集体经济合作社、专合社“三社”互联、抱团经营。全县有 65 个村实行“整村托管”、累计托管土地 5.5 万亩，预计可增加村集体经济和基层供销社收入达 700 万元；**三是在订单托管上**，依托农机助耕队、农民合作社和家庭农场，结合农户“五小”（小种植、小养殖、小加工、小服务、小旅游）产业需求，针对性提供农资农具、仓储加工、运输销售等定制托管服务，确保产业发展提质增效。目前，已开展定制托管“五小”产业面积 4 万亩，带动户均年增收 1300 元。

4.通江县

通江县构建以县为中心、乡为依托、村为基础的多种经济组织参与的农机化服务网络，为农业产前、产中、产后提供系列化的农机化服务。通过村集体集中动员协调，鼓励社会化服务体系与种养大户、家庭农场、专合社、龙头企业等新型农业经营主体签订订单式合作协议，形成“利益共享、风险共担”的利益联结机制。目前全县共签订土地托管服务协议 2500 份，订单面积达到 15 万亩。

5.恩阳区

一方面，恩阳区重点发挥村集体牵头引导和居间协调服务作用，探索新型农村集体经济和农业社会化服务融合发展路径，推广“村集体+新型经营主体”“村集体+农户”等土地托管服务模式，以粮油产业为核心，依托村集体经济组织，联合市场主体，根据服务项目、服务半径，科学布局三类农机合作社，其中Ⅰ类农机合作社服务能力1万亩以上、Ⅱ类农机合作社服务能力0.5万亩以上、Ⅲ类农机合作社服务能力0.1万亩以上。截至目前，恩阳区已建成Ⅰ类农机合作社4个、Ⅱ类17个、Ⅲ类43个，培育省级“全程机械化+综合农事”服务中心2个。

另一方面，恩阳区集中统筹区内生产要素优化配置，成立了农业社会化服务区级中心，开展农机销售、维修、保养等项目；根据现代农业园区建设总体规划及专项规划，按照片区划分，在全区建立柳林、雪山等5个镇级农业社会化服务站，主要负责社会化服务相关统筹资源、项目实施、业务培训等工作；306个涉农村（居）按照三类农机合作社标准，按照“组团布局、抱团发展、联合经营”的思路，成立农机合作社，适度开展土地托管社会化服务，开拓壮大村集体经济新途径。

四、土地托管促进农业经营增效的作用机制

（一）解放生产力、降低农业成本，提高农民收入

土地托管不改变农户对土地的支配权和使用权，农户依然是土地的经营主体、投资主体和受益主体。开展土地托管后，更多的农户放心大胆地外出打工或经商，不用担心农作物的耕种播收

管等，既能有效解决“谁来种地”的问题，还能让一些年老体弱及留守妇女适度参与农田管理，替出青壮年外出务工，使家庭实现了务工收入、土地收益“双丰收”。

（二）提高机械利用率，加快农业机械化进程

一是依托农机合作社开展土地托管作业，有效地解决了土地分散经营与机械化规模作业之间的矛盾，盘活了存量农机设备，提高了农机利用效率；二是农机合作社根据托管土地情况合理调配机械，让机械既满足农时和作业量的需要，又不会闲置，让机手既有活干又不扎堆，既解决了农户找不到机械的烦恼，又解决了合作社找不到作业地块的忧虑；三是合作社开展托管业务后即可加大资金投入，购置更先进、更全面、更大型复合式的农业机械，向被托管主体提供更快捷、更优惠、更全面的农机作业服务，而被托管主体不用再购置机械，避免了重复购置造成的资源浪费，从而促进了农机化的发展。农机合作社通过托管扩大了作业规模，增加了作业项目，延长了作业时间，拉长了作业产业链，实现了农业增效、农民增收、合作社获利，同时也进一步加快了全程机械化进程，取得了巨大的经济效益和社会效益。

（三）实现规模经营，促进标准种植

通过整合土地资源、采用现代农业生产管理技术等手段，提高生产效率，降低生产成本，获取规模化生产效益。通过开展土地托管，变一家一户分散零星的土地为统一规划种植、统一作业服务，改变了过去分散种植品种不统一、田间管理水平差异大等状况，解决了一家一户办不了、办不好或者种粮赔本的问题，把

家庭联产承包“分”的优势与土地规模经营“统”的功能有机结合起来，提高了机械利用率、劳动生产率和土地利用率。

（四）减少供销环节，确保农资品质

合作社托管了大量的土地，需要大量的种子、化肥、农药等农资产品，土地托管主体可向厂家或直接供应商联系，减少农资供应环节，降低农资购买成本，确保了农资品质，大大增强了农资市场竞争力，同时也避免家家户户都购买农资产品所造成剩余的不必要浪费，也确保农药保管安全。

（五）生产托管规模经营，增强农业综合生产能力

土地托管通过扩大土地规模化经营，使农业机械化水平和能力得到提高，加快了农业产业化步伐。提高了农业组织化程度，增加了农业社会化服务功能，使农业生产抵抗风险能力得到增强。通过土地托管规模经营，实现农业生产标准化、服务社会化，有效整合土地、劳动力、资金、技术、设备等生产要素，加大农业科技的运用，提高农业生产集约化水平。因此，土地托管有助于实现生产要素和农业资源的合理配置，增加农业综合生产能力。

五、问题与建议

（一）存在的问题

由于土地托管这一创新经营形式近年来才普遍在全国推广实践，许多地方还处于试点和探索阶段，各地推进小农户“土地托管”模式的过程中，还存在一些问题：

1.农民认可度还不够

土地托管对小农户的覆盖率较小，带动普通农户发展服务规模经营的力度不够大，部分农户对土地托管还不信任、不认可。原因在于一是农民对“农地托管”的内涵、本质以及托管双方应尽的权责利关系不明确。二是土地托管周期较长、未知风险较高，农民会产生疑惑心理。比如粮食的种植与生长周期较长、期间的不确定因素较多，自然风险、市场风险等各类风险发生概率较高，托管方是否有能力处理这些问题是农民心中无法准确把握的重要因素。

2.保障机制不够完善

当前各地职能部门在土地托管体系建设上缺乏政策扶持措施，现代农业体系建设基本处于自发状态，还需进一步培育发展壮大。在土地托管服务运行机制方面，没有形成统一规范的管理制度和运行机制，没有形成竞争有序的服务市场环境，影响了服务组织的发育和服务功能的完善，制约了现代农业的发展。

3.服务体系不够健全

具有市场化服务功能的服务型企业数量少、规模小、服务范围窄、服务能力低，离现代农业发展对土地托管这样的社会化服务主体的要求还有很大差距。农业社会化服务在乡村一级形成断层，乡村一线技术力量薄弱，远远不能满足农户对社会化服务的需要。土地托管涉及的农业社会化服务的供求存在差异，现有的服务主体在产前、产中提供的服务较多而产后服务较薄弱。

4.托管机构融资难

大多数托管机构的融资渠道较为狭窄、融资能力较低，在很大程度上遏制了相关各方提供农地托管服务的内在动力。

5.纠纷界定模糊

部分业务存在不规范、不标准的问题，在托管过程中如果出现纠纷，如何界定双方权利、义务等问题还存在空白点和模糊之处。

(二) 对策建议

1.在尊重农民意愿的基础上有序推广土地托管

有序推广土地托管必须要在尊重农民意愿的基本大前提下进行。自分田到户以来，农村土地分化不断加剧，村委统筹力量不断被弱化，土地托管的整体趋势是向上的，但也有极少数农户持不同的意见。对于农村兼业农民和缺乏劳动力的农户而言，土

地托管带来的社会化服务，可以节约他们的时间成本以及带来农产品种植管理的便捷性，可以继续从土地中获取最大收益。对于外出务工农民而言，他们可以自由选择土地流转或者土地托管。从中国的整体情况看来，大多数农户更倾向于选择土地托管；对于拥有部分农机的农户而言，对土地托管持反对意见，村社想要高效有序的推广土地托管，必须以尊重农民意愿为重要前提组织动员。

2.有效发挥村社组织的统筹作用

村社作为农户的直接服务管理组织，在引导分散农户参与土地托管中起着主导作用。然而，在许多地方，村社由于缺乏资金支持、组织力不足等，在推进土地托管过程中存在着村社干部敷衍了事和积极性不高等情况。由于土地托管需要农户共担风险，对于一些风险规避者可能出现排斥或者当出现风险时把所有责任推诿给村社等情况。首先，村社自身应积极探索壮实集体经济的有效途径，同时，政府也应提升对土地托管的资金投入力度；其次，设立奖惩措施，激励村社干部全身心投入推进土地托管，实现农业现代化的工作中；最后，对村社干部做好培训工作，使其更好地与农户做好对接工作，进行精准宣讲。

3.加大对农村基础设施的投入力度

首先，基于市场经济制度下，政府应加强对土地托管模式的政策引导，积极完善农村的基础设施建设，尤其是在农田水利基础设施方面，例如农地灌溉系统、道路硬化、土地平整等。其次，

由于农产品具有较高的气候因素风险,这也是导致许多服务化组织不敢进入托管市场的主要原因之一,应加强对农产品的保险支持。加大对农村基础设施的投入,有效吸引大量的服务主体进入土地托管市场,对实现农业现代化具有重大的促进作用。

六、参考文献

- [1] 中华人民共和国农业农村部.农业部 国家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 [EB/OL] . (2017-09-20) [2021-07-18] . <http://www.moa.gov.cn>.
- [2] 孙生阳,邹一南. 农业现代化道路的西方镜鉴与中国选择 [J]. 理论视野, 2023, (08): 43-49.
- [2]王颜齐,史修艺. 土地托管的形成机制、存在问题及对策建议——基于黑龙江省的实践案例 [J]. 中州学刊, 2021, (02): 34-40.
- [3]胡凌啸,武舜臣. 土地托管的内涵与实现：理论剖析与实践归纳 [J]. 经济学家, 2019, (12): 68-77.
- [4]刘守英,王瑞民. 农业工业化与服务规模化:理论与经验 [J]. 国际经济评论, 2019, (06): 9-23+4.
- [5]韩俊. 大力发展农业社会化服务 [J]. 农村经营管理, 2019, (10): 26-31.
- [6]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, 12 (03): 48-66+190.
- [7]曾红萍. 托管经营:小农经营现代化的新走向 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18 (05): 40-45. DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.05.06
- [8]杨向辉,王健. 现代农业的理论溯源与内涵解析——兼论我国现代农业的发展途径 [J]. 经济研究参考, 2017, (16): 69-75.
- [9]姜长云. 关于发展农业生产性服务业的思考 [J]. 农业经济问题, 2016, 37 (05): 8-15+110.
- [10]李龙浩,张春雨. 构建我国土地信托登记制度的思考 [J]. 中国土地科学, 2003, (04): 48-51.
- [11]林毅夫. 小农与经济理性 [J]. 农村经济与社会, 1988, (03): 31-33.

通讯作者：丁孝烈（1991.05）

学历：兰州大学硕士研究生

专业：社会学

电话：19950675358

邮箱：365306038@qq.com

单位：中共巴中市委党校

职称职务：管理学教研室教师

研究方向：乡村振兴、生态文明

地址：四川省巴中市恩阳区黄石路9号

邮编：636063