

【三农问题聚焦】

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

王 颜 齐 史 修 艺

摘 要:土地托管是实现农业适度规模经营、推动小农户与现代农业有机衔接的新型实践。土地托管的实质是合约形式下的委托—代理关系,是组织化与市场化融合发展的逻辑必然,同时也是利益驱使与上层引导共同作用的结果。土地托管一方面深化了现代农业发展所必需的专业化分工,另一方面也保留了小农户在土地上的剩余索取权,不仅为小农户发展现代农业提供了一条新的路径,而且在土地产权集体所有的基础上降低了土地的租值耗散。但与此同时,土地托管的供给主体面临着生产、市场以及违约等多重风险,参与农户负担着额外的签约谈判和交易执行等合约费用,并且其退出农业生产后面临的择业困境也增加了土地托管合约的不稳定性。对此,可以通过完善监管和信誉机制、积极培育土地托管服务供给主体以及强化地方扶持政策等方式加以解决。

关键词:土地托管;形成机制;委托—代理关系;农业生产方式

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)02-0034-07

一、引言

以家庭经营形态为基础的小农户一直是中国农业生产经营主体的主要组成部分。党的十九大提出了要提升小农户发展现代农业的能力,加快推进农业农村现代化,夯实实施乡村振兴战略的基础,实现小农户和现代农业发展有机衔接。而推动农业适度规模经营、实现农业现代化是现阶段实现小农户与现代农业有机衔接、提高中国农业农村经济发展水平的必然选择。2014年中央一号文件首次出现农业托管式服务的提法,2020年中央一号文件再次提出了统防统治、代耕代种、土地托管等农业服务模式。当前,土地托管作为一种新型的农业生产经营方式在全国各地得以不断涌现和发展。土地托管是农业生产实践的产物,在促进农业规模化经营以及实现小农户和现代农业有机衔接方面具有独特的优

势,对土地托管的研究具有重要的理论与实践意义。

当前,纵观学界对土地托管问题的研究发现:一方面,土地托管是一种实现农业适度规模经营的新型生产经营方式,凭借其较高的灵活性、适用性等特点逐渐得到了农户的认可,满足了小农户对农业组织化服务与农业市场化服务的需求。另一方面,土地托管虽然是一种提供农业社会化服务的重要供给途径,并建立了一种风险与收益共存的利益联结机制,但仍然面临着相当程度的交易费用问题。然而,目前的研究仍缺乏系统性的在理论层面上对土地托管实质和形成机制的逻辑解释以及关于现实层面深入的案例解析。基于此考量,本文试图对土地托管的实质和形成机制进行系统解析,同时以黑龙江省L县的土地托管实例为依托,探讨实践过程中土地托管实际发挥的效果和存在的问题,并提出相应的政策建议。

收稿日期:2020-10-15

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“组织化与市场化比较视角下小农户与现代农业衔接路径研究”(20BJY135)。

作者简介:王颜齐,男,东北农业大学经济管理学院教授、博士生导师(哈尔滨 150030)。

史修艺,男,东北农业大学经济管理学院硕士生(哈尔滨 150030)。

二、土地托管的实质及形成机制

土地托管的出现丰富了中国农业生产组织方式,为中国农业经营体制创新提供了实践参考,其不断发展与演变具有逻辑上的合理性。土地托管的实质是合约形式下的委托—代理关系,土地托管的形成机制一方面表现为组织化与市场化融合发展的逻辑必然,另一方面表现为利益驱使与上层引导共同作用的结果。

(一) 土地托管的实质

目前,学界对土地托管实质的认定存在一定争议。土地托管出现在我国土地规模化流转的大背景下,因此学界对土地托管实质争议的焦点在于其与土地流转的区别与联系上。起初学界对土地托管的解释各有不同,一种观点认为土地托管是土地流转的模式延伸,有助于推动土地流转的规范化进程^①;另一种观点认为土地托管是一种农业社会化服务方式,保留了农户的经营权和收益权,交易双方是委托—代理关系,完全不同于土地流转的经营权转让模式。^②事实上,这些对土地托管实质的争辩均源自于对土地流转所作定义的模糊性,即土地流转的广义与狭义之分。从字面上看,“流转”一词仅可理解为土地某项权利的“移动”,而无法明确该项权利的具体范围,广义的土地流转是指承包户对土地经营权进行的流转,而狭义的土地流转是指农户对土地经营权与收益权的流转。^③如此,在广义的土地流转概念下,土地托管便是土地流转的一种;而在狭义的土地流转概念下,土地托管则是一种实现农业规模化经营的新形式,保留了土地的收益权,同时保留了土地的剩余索取权和相应的经营风险,与传统的土地流转形式不同(见表1)。

表1 土地流转与土地托管的产权区分

	所有权	承包权	收益权	经营权
广义的土地流转	不变	不变	不变或转移	全部或部分转移
狭义的土地流转	不变	不变	转移	全部转移
土地托管	不变	不变	不变	全部或部分转移

近些年,在土地确权、“三权分置”政策引导下农村土地流转逐步规模化,承包户通过转包、出租、互换、转让以及股份合作等方式对土地经营权和收益权作出流转。其中,转包、出租是土地流转的主要

方式,鉴于承包户对土地进行转包、出租时,经营权与收益权均发生了转让,因此,学界一般默认土地流转的概念是狭义上的概念,这也是多数学者认为土地托管不同于土地流转的原因所在。因此,在土地托管模式的运行过程中,委托方农户与受托方建立合约关系,将土地经营与管理权进行全部或部分转移,而不转移收益权。与农户建立委托—代理关系的一般是合作社、供销社、农业企业等专门的农业生产经营服务组织,这些专门的农业组织是农业经营的新主体,也是土地托管的实现主体。代理方统一购买和租赁农种、农机、农技等生产要素,实现农业资源的规模化利用与市场化调配,进而提升农业经营效率。因此,土地托管可以解释为农户通过委托—代理的方式,将土地的经营与管理权进行全部或部分转移,而保留土地收益权的土地经营模式,其实质是合约形式下的委托—代理关系。

(二) 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。因此,对土地托管形成机制的探索是十分必要的。

1. 土地托管是组织化与市场化融合发展的逻辑必然

已有研究表明,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方购买服务等,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。^④如图1所示,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。

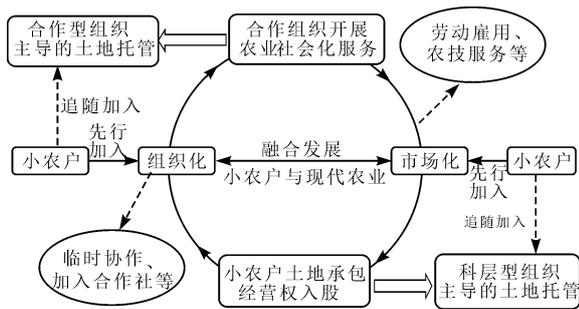


图1 组织化与市场化视角下土地托管的形成机制

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。

三、土地托管的实践成效及存在问题:黑龙江案例

当前,随着中国工业化的不断推进以及城镇化进程的不断加快,农业劳动力非农化转移趋势明显,

农业现代化亟须朝规模化、专业化、市场化方向发展。土地托管模式在多地出现,虽然各地土地托管的具体运作模式存在一定的差异,但基本上遵循上述逻辑解释。如图 2 所示,土地托管逻辑解释与生产实践的对接关系体现在三个方面。第一,合约形式下的委托—代理关系决定了土地托管将会面临相应的委托—代理问题,从新制度经济学的角度可以理解为市场机制运作中的交易费用,这种交易费用通常是系统性的、不可被完全消除的;第二,组织化与市场化融合发展的趋势是专业化分工的深化与农产品商品化的发展,二者是实现农业现代化发展的重要保障和标志;第三,利益驱使与上层引导共同作用的结果表现为剩余索取权的保留与租值耗散的降低。土地托管有别于土地流转,实现了对经营权的划分,保留了承包权中的收益权,为小农户提供了土地流转外的另一种土地收益模式。作为一种新型的组织化与市场化结合的农业生产组织方式,它的迅速发展得益于广泛的上层引导,其出发点是提高整体土地生产经营效率,在土地产权集体所有的基础上实现土地整体租值耗散的降低,推动农业经济的发展。因此,本文以黑龙江省 L 县 X 玉米专业合作社的土地托管模式为例,阐述土地托管的实践成效,并进一步揭示土地托管中存在的问题。



图 2 土地托管逻辑解释与生产实践的对接关系

(一) 案例背景

L 县是黑龙江省的玉米种植大县,农户加入玉米专业合作社的生产经营形式在 L 县较为普遍。X 玉米专业合作社是 L 县规模较大的农民专业合作社,该合作社于 2013 年成立,统一进行玉米的生产经营与管理,并采取有限的农业雇工模式。碍于经验不足,合作社运作效率低下,2013 年没有取得较为明显的经济效益。矛盾的激化带来的是深刻的变革,合作社于 2014 年引入了市场化经营模式,全面推广和实施土地托管,将合作社划分为农场种植队、农资服务队、植保服务队、烘干仓储队、回收打包队以及专业播种公司等六个部分,其中农场种植队是农业组织化主体,其他五个部分则以农业服务供给

的形式存在。进一步地,合作社整合农业产业链的各个环节,实现农业生产的产前、产中、产后一条线的“打包式服务”,包括农资挑选、农资购买、农业技术、农产品处理、农产品销售等一系列内容,农户则可视自身情况选择全部托管模式或部分托管模式。总的来说,X 玉米专业合作社土地托管模式的全面推广,极大地整合了各方资源,提高了农业生产效率。2018 年合作社托管土地面积达 16 万亩,涉及农户约 2500 户,最终每亩土地增收 300 元,实现农户增收近 5000 万元。

(二) 土地托管的实施成效

1. 土地托管促成了合约剩余索取权的合理配置与租值耗散的降低

X 玉米专业合作社在成立之初,采取的仍是传统的农民合作社运营模式,一部分农户选择将土地交由合作社进行统一管理,年底由合作社按入社土地面积和其他资本投入状况分配收益;另一部分农户选择直接将土地流转给合作社,直接获取相应的土地租金。这种传统的合作社运营模式面临着诸如信任问题、监管问题、利益分配问题等组织化问题,加之合作社管理人员缺乏管理经验,当年合作社几乎无盈利。从本质上讲,在合作社的传统农业经营形式中,无论是将土地交由合作社统一管理(剩余索取权均摊),还是直接将土地流转给合作社(剩余索取权转移),农户的剩余索取权均受到了限制。在农村土地产权集体所有的框架下,剩余索取权受限会造成土地的租值耗散问题,进一步会导致小农户的利益受损。

2014 年合作社放弃原有的经营模式转而采用土地托管模式,参与土地托管的每一位社员均加入到农业生产经营过程中,并参考了专业农业人员的意见,谁的土地谁选择生产经营方案,谁的土地谁获得该部分土地的收益,即在土地托管中社员保留了对各自土地的剩余索取权。合作社采用土地托管模式之后,社员对农业生产经营活动的主导权得到了提升,并且合作社通过对接专业服务的方式将市场化引入到组织化中,强化了合作社内部的监督,一年下来合作社增收明显,每一位参与土地托管的社员都获得了更高的利润。

2. 土地托管推动了专业化分工的深化和农产品商品化的发展

第一,X 玉米专业合作社自 2014 年全面推广土

地托管模式以来,将合作社内部划分为农场种植队、农资服务队、植保服务队、烘干仓储队、回收打包队以及专业播种公司等六个部门,每一个部门专门负责不同的生产经营环节。第二,合作社为各乡镇各村专门聘请农业经理人、农业技术人员等专门人员,聘请后由合作社对这些人员进行专门的入社培训,随后这些专门人员便加入到对应的各个部门对社员农业生产经营活动进行专业化指导。除此之外,合作社还与多家农业企业、科研院所有合作关系,这些机构包括农种企业、化肥企业、农业技术企业、中国农业科学院玉米研究所等,这些机构的参与提高了合作社社员农业生产经营的专业化分工水平。发展专业化、机械化农业是实现农业现代化的必经之路,土地托管模式的实施,深化了农业专业化分工,扩大了农业生产经营各个环节的服务规模,提高了农业整体服务水平,重构了农业生产经营的部门要素,进而推动了农业现代化发展,提升了小农户的生产经营效率和综合收益。另外,合作社也加强了土地托管的一体化服务能力,包括农资供应、科技支持、收储加工、产品销售等。针对农产品销售困难的问题,X 玉米专业合作社扩大了土地托管中农产品的销售途径,例如与中粮对接开展“粮食银行”项目,采取集中合作销售模式等,提高了小农户在农产品生产、销售等环节中的主动权与话语权。

(三) 土地托管实践中存在的问题

1. 土地托管供给主体面临着生产、市场以及违约等多重风险

首先,X 玉米专业合作社为了提升生产经营效率,积极地引入了机械化设备,与省农科院达成了技术合作协议,这些造成了合作社经营的高成本问题,并且转入合作社的土地也难以连片,生产效率的提升也存在一定的限度。由于土地托管必须依托较高水平的社会化服务组织,土地托管供给主体在投入现代农业要素谋求实现农业规模效益的同时也面临较高的经营风险和经营成本,供给主体在承诺农户支付固定报酬的同时,也存在必须获得相应的经营收益的经营压力。因此,合作社面临着大规模土地流入的生产与市场风险。其次,X 玉米专业合作社在土地托管合约执行期间,土地托管双方针对托管合同条款和内容可能会产生争议,从而引发合约的违约风险。目前,随着国家不断加大农业扶持力度,农业越来越成为有吸引力的产业,更多的农户开始

返乡创业,政策引导下的农业经营潜在收益空间不断增加,而农户非农就业压力增大,工资性收入与农业收入之间的鸿沟明显缩小,越来越多的农民意识到国家对“三农”的重视和关注,农民工回流现象凸显,这些造成了部分托管农户存在违约的可能。

2. 土地托管农户负担着额外的签约谈判和交易执行等合约费用

委托—代理问题必然产生相应的交易费用^⑤,对于土地托管农户来说,合约谈判费用和交易执行费用是其参与土地托管必须要面对的问题。首先,L 县实行土地托管的机构数量是有限的,X 玉米专业合作社在整合技术资源、聘用职业经理人和农业技术人员的能力也是有限的,这些限制导致农户在参与土地托管时需要与合作社进行更加复杂的谈判,徒增了合约谈判费用。其次,X 玉米专业合作社土地托管的相关制度存在缺失。例如土地实现规模经营后,确保对差异地块提供均等、及时的生产经营服务的制度缺失,又如土地托管合约执行期间发生重大自然灾害或经营策略失误时,生产经营责任认定与农业保险赔偿额度认定的制度缺失等。除了较成熟的土地“全托管”模式外,土地的经营决策权仍属于农户,农户仍然需要对生产经营风险担负责任,且农户的托管需求也是随着经营环境变化而改变的,这意味着土地托管中监管措施的不规范、政策配套的不完善等会产生额外的合约谈判费用和交易执行费用。

3. 农户退出农业生产后面临的择业困境增加了土地托管合约的不稳定性

X 玉米专业合作社的土地托管模式增强了农户抵抗农业生产经营风险的能力,极大地提高了农业经营效率,然而在土地托管方与被托管方进行托管交易后,参与托管的小农户将会面临退出农业生产后的择业困境。具体来说,土地托管是企业、合作组织等供给主体在个体资源禀赋及外部约束条件下,为了实现增强抵抗风险、增加规模效益的目标,多维主体相互博弈的产物。对于小农户来说,土地经营收入是一种最低生存保障,由于土地托管不需要出让土地经营权,且经营方式多样,因此在保障乡土情结传递的同时也最大程度地对接了各类农户的需求,有效地实现了小农户的增产增收。然而,随着“全托管”模式的不断深入,小农户家庭主要收入来源的转化难度、非农就业收入的稳定性也影响着土

地托管的顺利实施。也就是说,小农户对于退出农业生产后的担忧也增加了托管交易的不确定性,特别是农户面临的择业困境,农户脱农后工资收益的波动程度、工资收益与农业收入的相对差异程度等都制约着土地托管合约的稳定性。

综上所述,一方面,土地托管存在一定的因委托—代理问题而产生的交易费用,外部制度环境与个体行为的差异是这种交易费用产生的重要原因。一般而言,委托—代理问题产生的交易费用是市场活动的系统性阻力,系统性阻力是不可能完全避免的。另一方面,土地托管在提升农业生产经营效率、提高小农户收益等方面具有较大的优势。表2从多方面将土地托管与传统农业合作进行对比,小农户加入土地托管,虽然面临一定的生产经营风险,但保留了土地的剩余索取权,在土地产权集体所有的基础上大大降低了土地租值耗散的可能。相比于传统的农业生产经营服务模式,土地托管模式的组织化程度更高,服务供给的连续性更强,组织内部的利益链更复杂,运行中存在更强的监督管理力度,可以通过完善相应的运作机制来减少交易费用问题造成的效率损失,提高合约效率。

表2 土地托管与传统合作的比较

农业生产经营模式	组织化	市场化	剩余索取权	收益风险	租值耗散	专业分工	委托—代理问题与交易费用
土地托管	存在	较强	保留	存在	降低	高度专业分工	存在
传统合作	较强	较弱	均摊或转移	均摊或转移	存在	有限专业分工	较低

四、进一步规范土地托管的对策建议

土地托管作为衔接小农户与现代农业的新型实践,为中国农业的现代化发展提供了良好的范例。为进一步规范土地托管,本文提出以下对策建议。

(一) 强化农业专业化分工,积极培育土地托管服务的供给主体

土地托管的兴起建立在农业专业化分工深化和新型农业经营主体壮大的背景之下,农业专业化分工和土地托管供给主体的发展态势在一定程度上决定了土地托管的实践成效。因此,一方面,要保持土地托管业务的良好势头,进一步深化农业生产的专业化分工,发挥农业服务的专业性,以农业工业化理念为指引,将农业生产经营的各个环节与现代化生

产方式相衔接,实现农业生产过程的标准化、集约化,从而提高土地托管供给主体的服务能力,引导更多农业主体参与土地托管,推动现代农业发展;另一方面,政府应积极培育土地托管服务的供给主体,丰富土地托管的操作模式,通过市场化介入的方式减少交易费用问题造成的效率损失,避免因土地托管服务供给主体不足而产生的市场垄断现象,为土地托管供需主体营造良性的市场氛围和政策环境。

(二) 增强托管服务促农增收的稳定性,切实激发农户参与意愿

农户选择土地托管的动因源于对利益的追逐,其目的是提高农地带来的资产性收入。然而,土地托管在保留了小农户的剩余索取权的同时,也保留了农业的生产经营风险,所以要充分发挥土地托管的业务优势,尽快建立托管业务的风险补偿机制。首先,土地托管供给主体应当积极引进先进的农业技术和管理方式,提高农业生产经营的整体水平和综合效益,提高小农户抵御生产风险与市场风险的能力。其次,针对土地托管服务特点,建立和完善多层次的农业保险体系,鼓励金融机构为异质性农户提供差异化的农业保险服务,协调保险机构与土地托管供给主体对接,创新保险产品与服务方式。再次,政府应探索设立土地托管专项基金,对农户土地托管费用、农业保险费用等给予适当补贴,减轻农户参与成本。

(三) 完善监督机制与信誉机制,防止逆向选择问题

土地托管服务的供给主体是多样的,这些主体是组织化与市场化融合发展的产物,包括但不限于合作社、农业企业等。组织化的内生成本问题与市场化的信任问题极易互相交错,从而导致出现供给主体排斥劣地拥有者的现象。对此,政府应督促土地托管供给主体建立完善的监督机制与信誉机制,让土地托管供需主体在良性竞争的市场中自由选择,在保证小农户选准主体、提效增收的同时,促使土地托管供给主体能够获得品质均衡、质量较高的土地。不仅如此,由于土地托管存在着委托—代理问题,交易的不确定性引发了各种交易风险,为降低恶意违约给供需双方带来的损失,应抓紧制定土地托管合约谈判、缔结和履行的相关规则,细化各方权利与义务,从而为纠纷调解、责任认定等提供判定准则和基础。

(四) 健全土地托管扶持政策和配套措施, 提高土地托管双方的交易达成率和合约执行效率

作为一种创新的农业经营模式, 土地托管由于涉及处于弱势地位和弱势群体的农业和农民, 其业务的达成和执行需要更加完善的扶持政策和配套措施。一是加大农业基础设施建设的支持力度, 以高标准农田建设为抓手, 重点推进托管地块建设, 进一步实施农村公路的修建与保养工作, 落实城乡一体化战略, 强化农业经营的稳定性和抗灾能力。二是增强保险和金融方面的支持, 资金缺乏和风险较高一直是农业发展的主要约束, 扩展土地托管业务也要重视这一问题的解决。政府应当设立专项基金补贴, 加大对参与金融业务的土地托管供需主体的财政扶持力度, 支持金融机构推出农地抵押、农机质押等创新性金融产品, 满足农户多样化金融需求。三是强化农村劳动力转移和就业培训工作, 改善农村转移劳动力工作条件, 提高非农就业收入水平和社会保障力度, 为农户积极参与土地托管服务提供现实基础。

注释

①衡霞、程世云:《农地流转中的农民权益保障研究——以土地托管

组织为例》,《农村经济》2014 年第 2 期。②孙晓燕、苏昕:《土地托管、总收益与种粮意愿——兼业农户粮食增效与务工增收视角》,《农业经济问题》2012 年第 8 期。③收益权是所有权在经济上的实现形式, 而农村土地是归集体所有的, 在“三权分置”的解释上, 农户土地收益权的实现可以转移到承包权之上, 成为土地承包权中的收益权。④王颜齐、史修艺:《组织化内生成本视角下小农户与现代农业衔接问题研究》,《中州学刊》2019 年第 9 期。⑤交易过程包括搜寻交易对象、谈判和签约、合约监督和执行。三个交易阶段均存在交易费用, 分别对应搜寻费用、谈判签约费用和监督执行费用, 任意阶段的交易费用变化都可能引起总交易费用的改变。

参考文献

- [1] 耿玉春, 吕莉. 我国农村土地规模经营模式的比较与选择[J]. 经济纵横, 2012, (10).
- [2] 管珊. 农业经营模式创新与演化的多重逻辑——基于土地托管模式的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, (2).
- [3] 何宇鹏, 武舜臣. 连接就是赋能: 小农户与现代农业衔接的实践与思考[J]. 中国农村经济, 2019, (6).
- [4] 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).
- [5] 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).
- [6] 徐美银. 土地功能偏好、保障模式与农村土地流转[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2014, (1).
- [7] 于海龙, 张振. 土地托管的形成机制、适用条件与风险规避: 山东例证[J]. 改革, 2018, (4).

责任编辑: 澍文

Formation Mechanism, Existing Problems and Countermeasures of Land Trusteeship — Based on the Practical Case of Heilongjiang Province

Wang Yanqi Shi Xiuyi

Abstract: Land trusteeship is a new model to realize the moderate scale operation of agriculture and promote the organic connection between small farmers and modern agriculture. The essence of land trusteeship is the principal-agent relationship in the form of contract, and its evolution mode is the logical necessity of the integration development of organization and marketization, and the evolution power is the result of the joint action of interest drive and upper guidance. On the one hand, land trusteeship deepens the professional division of labor necessary for the development of modern agriculture, on the other hand, it also retains the residual claim of small farmers on the land, which not only provides a new path for small farmers to develop modern agriculture, but also reduces the dissipation of land rent value on the basis of collective ownership of land property rights. But at the same time, the suppliers of land trusteeship are faced with multiple risks in production, market and default. The participating farmers bear additional contract costs such as contract negotiation and transaction execution, and the employment dilemma after they quit agricultural production also increases the instability of land trusteeship contract. To solve these problems, we should improve the supervision and credit mechanism, actively cultivate the land trusteeship service providers and strengthen local support policies.

Key Words: land trusteeship; formation mechanism; principal-agent relations; agricultural production mode