

## 供销合作社改革、土地托管与服务规模化

——山东省供销合作社综合改革调查与思考\*

孔祥智 钟真\*\*

**摘要** 自20世纪80年代初期全面推行家庭承包经营以来,小规模、分散经营模式能否实现农业现代化一直受到质疑,中国的农业现代化必须在扩大土地规模之外寻找其他途径。多地通过日益完善的社会化服务来提升农业的规模效益,有的文献称为“服务规模化”。山东省供销合作社系统在改革试点过程中探索的土地托管模式,以农民专业合作社为组织基础,以市场化为发展方向,通过供销合作社主动推动、政府主导,形成服务农民的强大合力,是政府力量与市场力量有机结合推进现代农业发展的有益实践。

**关键词** 供销合作社改革 服务规模化 土地托管 农业现代化

---

\* 本文得到国家自然科学基金“社会化服务对农业经营主体生产效率的影响机制与政策选择研究”(批准号71773134)、“成员异质性、合作社理论创新与农民专业合作社发展政策体系构建”(批准号71273267)、国家自然科学基金国际合作与交流项目“变化市场中农产品价值链转型及价格、食品安全的互动关系——以蔬菜、渔产品和乳制品为例”(批准号71361140369)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国新型农业经营体系构建与实践案例研究”(批准号14JJD790030)资助。

\*\* 孔祥智,中国人民大学中国合作社研究院院长,农业与农村发展学院二级教授、博士生导师,主要研究方向为农业政策分析、合作经济;钟真,中国人民大学农业与农村发展学院副教授,主要研究方向为农户经营行为、农业社会化服务、农业机械化发展。

## 一 引言

自20世纪80年代初期全面推行家庭承包经营以来,小规模、分散经营模式能否实现农业现代化一直受到质疑。尽管1998年召开的中共十五届三中全会明确提出:“农村出现的产业化经营,……是我国农业逐步走向现代化的现实途径之一。”但现实中,地方政府无不把土地规模经营作为推进农业现代化的主要手段甚至唯一手段。从土地流转的比例看,2007年,土地流转面积占农村家庭经营总面积的比例仅为5.2%,2012年却达到了21.5%,2013~2016年分别为26%、30.4%、33.3%和35%,已经有6329.5万农户全部或部分转出土地。土地流转比例的快速上升,除了与《土地承包法》《物权法》等相继出台、国家对主要粮食品种实行保护价收购并于2008年后持续强化托市力度以及土地流转市场的不断完善密切相关以外,也与地方政府的强力推动密不可分。

2015年,国家降低了对东北四省区玉米的临时收储价格,同时对小麦、稻谷的最低收购价格保持不变。这一政策的出台降低了粮农的实际收益,使2015年成为土地流转比例上升的“拐点”。尽管农业部门公布的数据还是上升(2016年达到35%,超过2015年1.7个百分点),但许多地区都出现了退租甚至承租者“跑路”的现象。我们在吉林省的调查显示,在2015年的土地流转价格下,租地种植玉米、大豆每亩分别亏损203.5元和210.9元。在土地流转基础上形成的新型农业经营主体难以为继。调查的山东省、河南省、河北省一带也出现了类似的情况,只是程度不同而已。这就给我们提出了一个问题:中国的农业现代化究竟能否在租地的基础上实现?除此之外有没有其他更加有效的途径?

实际上,据农业部发布的数据,截至2015年,经土地流转而形成的10~30亩的农户为2760.6万户,30亩以上的农户为1052.1万户,其中,50亩以上的农户达到356.6万户。<sup>①</sup>这样的规模,总体上依然偏小,无法和欧美国家的农场抗衡。这也说明了中国的农业现代化必须在扩大土地规模

---

<sup>①</sup> 王蕾、张伟民、金文成:《“十二五”时期农村土地承包和流转情况分析》,《农村经营管理》2016年第6期。

之外寻找另外的途径，这就是通过日益完善的社会化服务来提升农业的规模效益，有的文献称为“服务规模化”。<sup>①</sup>现实中，农业产业化龙头企业为基地农户提供的服务、农民专业合作社为成员提供的服务，以及2013年以来农业部门实施的“政府购买服务”项目等，都是服务规模化的不同形式。

值得一提的是，山东省供销合作社系统在改革试点过程中探索的土地托管模式，以农民专业合作社为组织基础，以市场化为发展方向，通过供销合作社主动推动、政府主导，形成服务农民的强大合力，是政府力量与市场力量有机结合推进现代农业发展的有益实践。

## 二 “改造自我”：山东省供销合作社改革的逻辑起点

按照《国务院办公厅关于同意中华全国供销合作总社在河北等4省开展综合改革试点的复函》对试点工作所提出的“改造自我、服务农民”总要求，山东省供销合作社于2014年5月在6市18个县展开综合改革试点，截至2016年底，在“改造自我”和“服务农民”两个方面都取得了明显的效果。调研中发现，山东省供销合作社系统的改革首先从最基层做起，从帮助农民组建合作社开始“改造自我”。

### （一）村级层面的改造——“党建带社、村社共建”

山东省供销合作社自我改造最大的特点是从“姓农”做起，利用党建的力量让供销合作社再次扎根农村。具体做法是：紧紧依靠农村基层党组织，坚持与农村基层服务型党组织建设、精准扶贫、“第一书记”制度、经营服务相结合，与村“两委”共建农民合作社、农村综合服务社、农业生产发展项目和干部队伍，促进村集体和农民“双增收”、供销合作社基层组织向农业生产经营和农村生活服务“双覆盖”，使供销合作社从最基层实现了“姓农”的要求。有了村社共建，特别是村社共建农民专业合作社，后续发展起来的农民合作社联合社才成了有本之木，故村社共建是供销合作社改造自我的源头和基石。它不仅是对供销合作社自身的改造，也是对当

---

<sup>①</sup> 国务院发展研究中心农村经济研究部、山东省供销合作社联合社：《服务规模化与农业现代化：山东省供销社探索的理论与实践》，中国发展出版社，2015。

前农村社会治理机制的完善,有助于巩固党在农村的执政基础,促进农村社会治理现代化。全省所有市、县党委或组织部门都发文推动村社共建工作,共建村已达16087个,共建项目达24547个。村庄共建为村集体和农民分别增收4.76亿元和26亿元,实现了农民增收、村集体经济壮大、供销合作社增效、社会稳定发展的“多方共赢”。莱芜市、莒南县分别实现了村社共建市级全覆盖和县级全覆盖。

### (二) 乡镇层面的改造——打造实体性合作经济组织

山东省供销合作社把建设以农民为主体的实体性合作经济组织作为改造自我的重要途径。具体做法是:在村社共建的基础上,依托基层社,以领办创办的农民合作社为核心成员社,联合本区域龙头企业、合作社、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体,组建实体性乡镇农民合作社联合社(在工商部门登记为合作社法人),与基层供销合作社融合发展。基层供销合作社持股比例不超过20%;乡镇农民合作社联合社与县级农业服务公司联合建设为农服务中心,打造“3公里土地托管服务圈”。基层社、镇级农民合作社联合社、为农服务中心“三位一体”,共同构建了乡镇层面为农服务综合平台。这一改造彻底重构了基层供销合作社的工作机制,全面强化了基层社“为农”“务农”的服务功能,使其再一次焕发了生机与活力。截至2016年10月底,山东省供销合作社系统已领办创办农民合作社15674家,组建乡镇农民合作社联合社835家。

### (三) 县级层面的改造——供销合作社与农民合作社联合社“一套机构、两块牌子”

具体做法是:发挥县级社的牵头作用,引导县域内乡镇农民合作社联合社、其他产业型农民合作社及联合社再联合,打造县域综合性农民合作社联合社,并在编制部门注册登记为事业法人,与县级社“一套机构、两块牌子”。通过组建县级农民合作社联合社,一方面在县域范围内形成上下贯通的联合社组织体系和经营服务体系,推动县以下供销合作社与农民合作社融合发展,成为当地合作经济组织的领导者、推动者;另一方面促使县级社转变行政化的思维方式和工作方法,建立更加灵活、更加符合市场

经济要求的体制机制，为向实体性合作经济组织过渡创造条件。截至2016年10月，山东省供销合作社系统已成立县级农民合作社联合社92家，临沂市、潍坊市、枣庄市、莱芜市、济宁市、德州市及所有试点县已实现全覆盖。联合社的重要任务之一是与企业联合，组建农业服务公司，建设电子商务平台。县级农业服务公司作为全县为农服务体系的龙头，统筹推进县域农业社会化服务，主要承担、承接政府惠农政策服务和购买服务，农资仓储服务，大型农机具服务，对接第二、三产业融合发展，关键技术培训，分享创新成果。截至2016年10月，全省已注册成立146家县级农业服务公司，实现了全覆盖。

#### （四）省（市）级层面的改造——“3控3×6+1”H型运行架构

具体做法是：成立山东省供销合作社社有资产管理委员会，组建山东供销资本投资（集团）公司，采取资本联合、项目合作等方式，推动社有企业跨区域横向联合和跨层级纵向整合。在此基础上，构建“3控3×6+1”H型双线运行体系，通过“3控”[省（市）社控股社有龙头企业，县级社控股农业服务公司，乡镇农民合作社联合社控股为农服务中心]，保证为农、务农、姓农；通过“3×6+1”[省（市）龙头企业、县农业服务公司、为农服务中心分别承担6项服务职能，并为涉农部门搭建服务平台]，上级社解决下级社干不了、干不好的事情，上下联动、功能互补，优化服务流程，形成整体优势；通过“社有资产管理委员会+资本投资公司”，实现政事分开、社企分开和行业指导体系与经营服务体系的有效连接。在省（市）级层面，重点提升农资统采分销、日用品统采分销、农产品流通、融资担保、统防统治、96621服务热线6项服务能力。

### 三 “服务农民”：以土地托管为核心，以社会化服务促进规模经营

在“服务农民”方面，山东省供销合作社系统探索了以土地托管为核心内容的社会化服务模式，通过服务规模化逐步推进农业适度规模经营，

从平原地区到丘陵、山区,从粮食等大田作物到经济作物、果树乃至畜禽饲养,托管的业务内容也从土地作业到畜禽饲养作业,其他工作都围绕着土地托管展开。因此,这里的“土地托管”实际上是农业作业托管,但为了分析的方便起见,本文仍然沿用“土地托管”这一概念。

### (一) 开展土地托管,以服务规模化促进农业适度规模经营

土地托管是山东省供销合作社系统在综合改革中,立足于人多地少的基本省情、农情和以家庭承包经营为基础的统分结合的双层经营体制,探索出的农业适度规模经营的新模式,是以服务规模化推动农业现代化的重要路径创新。在实践中主要形成了两种托管模式:一是全托管服务,又称“保姆式”托管服务,主要是为农户提供所有生产经营环节服务。一般情况下,委托和受托双方签订服务协议,事先确定种植作物及产量、服务项目、托管费用等信息。全托管服务对服务主体的能力和实力有较高的要求,需要整合农资、农机、农技等各类生产要素,对农民节支增收效果明显。二是半托管服务,又称“菜单式”托管服务,主要是为农户提供耕、种、管、收、烘干等某个或某些生产经营环节的服务,按实际作业项目结算服务费用。半托管服务相对灵活,也是托管服务的主要方式。随着土地托管模式的成功推广,山东省供销合作社系统积极拓展服务领域,创新服务方式,加快推进“两个延伸”“两个提升”,即服务对象由龙头企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等适度规模经营主体向分散经营农户延伸,服务领域由大田粮食作物向山区、丘陵经济作物延伸;服务手段由机械化服务向全产业链科技进步提升,服务方式由提高农业生产水平向促进第一、二、三产业融合发展提升。

为增强土地托管能力,山东省供销合作社加快建设为农服务中心。按照最佳效益规模,经过反复实践探索,在平原丘陵地区建设以大田作物托管服务为主的为农服务中心。中心一般占地20亩左右,服务半径3公里,辐射面积3万~5万亩,形成“3公里土地托管服务圈”,重点开展测土配方和智能配肥、统防统治、农机作业、烘干贮藏或冷藏加工、庄稼医院、农民培训等服务,并为涉农部门设立服务窗口;在山区建设以林果等经济作物托管为主的为农服务中心,中心以山体自然形成的小流域为基本单元,

服务半径约 6 公里，辐射面积约 10 万亩，大致形成服务圈。两者均与 2001 年合并前的乡镇建制区域基本吻合。在建设主体上，为农服务中心由县级农业服务公司联合镇级农民合作社联合社共同建设和运营，每处投资大约 500 万元左右，山东省各级财政扶持 30%~50%，剩余部分由县级农业服务公司和镇级农民合作社联合社自筹。本着农民出资、农民参与、农民受益的原则，山东省供销社对为农服务中心的出资比例作了设定，原则上县级农业服务公司出资不超过 30%，镇级农民合作社联合社出资不低于 70%，其中镇级农民合作社联合社中农民合作社的出资不低于 80%。这样就保证了农民社员在为农服务中心中的持股比例最低为 56%，体现了农民的主体地位，密切了与农民的利益联结。2016 年 10 月，已建成为农服务中心 855 处，2016 年年底达 1000 处左右，其中高密市已率先实现了县域全覆盖。全省土地托管面积已达 2107 万亩，实现了五年目标三年完成。根据省供销社制定的全省为农服务中心五年发展规划，到 2020 年将建成为农服务中心 1790 处，实现全省土地托管服务圈全覆盖。土地托管之所以深受农民的广泛欢迎，关键在于它不触动家庭承包经营制度的基础，不涉及农民土地财产权利的重大转变，而是通过服务规模化解了家庭经营的细碎化问题，开辟了一条土地流转之外实现农业适度规模经营的新路径，丰富了农村基本经营制度的内涵，为中国农业现代化道路的探索提供了“山东方案”。

粮食作物土地托管成功后，山东省供销社又向其他作物和畜禽养殖领域进行了拓展。2014 年以来，山东省昌乐县供销社与河北双星种业公司合作建设为农服务中心，在两个镇托管甜瓜基地 3000 亩，开展了种子供应、技术指导、产品销售、品牌建设等服务，使亩均收入达到 2 万元以上。农民得到了实惠，企业得到了效益，这种合作为实施农业托管服务趟出了一条新路子。山东省蒙阴县岱崮为农服务中心主要以果品种植户为服务对象，为果农提供品种更新、施肥用药、喷灌浇水、剪枝整形、疏花蔬果、套袋采收、分级冷藏、运输销售等一条龙服务，托管面积 3 万多亩。山东省临沂市河东区供销社依托鲁盛养鸭专业合作社，建设肉鸭养殖服务中心，采用“龙头企业+专业合作社+养殖农户”模式，形成覆盖种鸭养殖、鸭苗孵化、饲养技术、疫病防治、饲料供给、屠宰加工等全过程的

肉鸭养殖规模化经营服务体系,延长了肉鸭养殖产业链。该区供销合作社还建立了为农服务中心与龙头企业对接机制,探索肉鸭养殖与粮食作物规模化服务对接。农民种植的粮食作物收获后,经为农服务中心烘干,直接供给临沂六合配合饲料有限公司(区供销合作社社属企业),用于生产鸡鸭鱼猪及特种动物配合饲料,实现了种植业、养殖业、加工业、服务业的融合发展。目前,该产业链条每年肉鸭加工能力达到2000万只,年饲料生产能力达60万吨,每年可为60万亩粮食作物提供包括有机肥在内的规模化服务。可见,托管和服务规模化领域的拓展是无止境的。

### (二) 加强科技推广应用,提升服务规模化的质量

按照减、退、转、改、治、保“六字诀”和“一控两减三基本”的要求,通过为农服务中心将科技推广应用融入土地托管之中,整合测土配方智能施肥、推广应用良种良法、机械化耕种作业、统一飞防作业、土壤改良工程、烘干贮藏服务、探索建设信息云平台等项目,为农民提供覆盖全程的“一站式”服务,打通科技推广“最后一公里”。截至2016年10月底,全系统配备土壤检测设备960台(套)、智能配肥设备569台,测土面积1950万亩、配肥面积1810万亩;购置各类大中型农业机械9800台(套),整合社会农业机械5万余台(套);全系统植保飞机已达562架,其中有人机49架,飞防面积2186万亩;购置烘干机275组,粮食日烘干能力达3万吨;仓储能力已达146万吨,其中冷藏能力50万吨。综合运用物联网、互联网、远程视频等信息化技术手段,支持为农服务中心加快信息化基础硬件建设,实现了与省级云平台 and 96621服务热线的互联互通,已初步建立“专家联系到中心、中心服务到农户”的工作机制。目前已有273个为农服务中心上线运行。植保飞机、智能配肥设备、烘干设备、为农服务中心云平台、96621服务热线等多种服务功能从无到有、从小到大、从弱到强,实现了农业供给侧结构性改革的新突破。

### (三) 升级农村现代流通服务体系,打造全省供销“一张网”

山东省供销合作社按照“发展适度规模的众多市场经营主体与为构建信息化综合平台提供全渠道服务相结合,是山东供销流通现代化的重要路



径选择”的顶层设计，整合系统网络资源，大力实施“农村现代流通创新工程”，以“互联网+流通”为实现形式，积极探索“前台多样化、中台模块化、后台一体化”的电商模式，促进线上线下深度融合发展，加快构建农村现代流通体系。具体做法是：首先，建立省级综合性电商平台。省社出资2000万元成立山东供销综合服务平台有限公司，并与京东集团签署战略合作协议，成立山东供销京东农贸发展有限公司。目前已有93个县（市、区）接入山东供销e家，开设B2B/B2C县（市、区）分站180个，实现了全省县域电商“一张网”。其次，支持县域电商“多样化”发展。县级供销社灵活运用微电商、自媒体等手段，积极尝试社区配送、O2O线上线下融合发展形式。全系统已开设各类县域电商平台137个，53个县级供销社列入当地政府电子商务领导小组，22个市县供销社成为领导小组牵头单位。目前电商交易额已达152.6亿元，同比2015年增长4.7倍。再次，“模块化”构建供销电商生态圈。依托浪潮集团的技术优势开发编程，将各地多样化经营的“成功要素”转化成标准化的信息功能模块，研发了山东供销e家模块。目前已在山东供销e家平台建立“集采平台、农超对接、为农服务”等7个模块，开展日用品统采、农资统采、农产品上行等业务，大幅降低采购成本，保证产品质量。最后，“一体化”统领系统电商发展。通过构建省级综合性电商平台，提升“中间服务”能力，免费提供标准化的交易、结算、仓配等电商模块产品，统一县域电商交易平台，使之在同一平台分区运营，促进网上互联互通、共享共赢。截至2016年10月底，全系统连锁经营网点已达10万多个，建成农村综合服务社62633处、城乡社区服务中心2832处、农产品批发市场158处，新建和改建区域及县域综合仓储配送中心14个。流通体系的建立健全，使农产品流通更加通畅，反过来促进了土地托管的深入开展。

#### （四）构建农村合作金融服务体系，破解农业经营主体融资难题

山东省供销社参与制定并认真落实省政府《关于农民专业合作社信用互助业务试点方案》和《试点管理暂行办法》，总结推广滕州“448”、高密“436”模式，按照社员制、封闭性和民主管理原则，不设资金池，选择1家托管银行开展业务，在不对外吸储放贷、不支付固定回

报的前提下,引导县级社、基层社在领办的农民合作社内部规范开展信用互助业务,确保“两头堵死、封闭运行”,最大限度防控风险。截至2016年10月底,全系统规范开展信用互助业务的农民合作社210家,互助资金总额5.2亿元。其中,10个合作金融专项试点县(市、区)供销合作社开展试点的农民合作社113个,超额完成试点任务。全省供销合作社改革试点单位已注册融资担保公司2家,注册资本总额4.38亿元,注册控股融资租赁公司1家,小额贷款公司2家,典当行1家。其中,山东省供销合作社联合75家企业共同组建山东供销融资担保股份有限公司,赢得省财金公司连续三年每年5000万元的注资和补贴,使股本增加至3.38亿元,与农行、中行、交行、农发行4家山东分行签署战略合作协议,可撬动30多亿元的银行资金投向市场服务主体。目前已实现在保金额2.36亿元。积极探索农业补充商业保险业务,在13个县(市、区)开展试点,险种已达6个,投保面积超过2万亩。山东省供销合作社与中国建设银行山东分行合作,确定在莱芜、聊城、日照等部分市推动以助农存取款为重点的合作试点。

#### (五) 推进第一、二、三产业融合发展,转变农业发展方式

山东省各级供销合作社充分发挥合作经济组织的优势,打破第一、二、三产业条块分割、信息不对称等壁垒,打造创新链,提升价值链,拉长产业链,让农民群众在三个产业融合发展中有更多的获得感。高密市孚高农业服务公司借助土地托管形成的新优势,与山东望乡食品有限公司联合组建了山东望乡农业发展有限公司,开展专用小麦订单生产和深加工,共同打造从粮食生产到餐桌的完整产业链;还与正大集团合作,推动由玉米订单生产、饲料加工向养殖业发展;已带动当地订单小麦、玉米种植面积10万亩。枣庄市山亭区店子供销合作社围绕当地大红枣特色产业组织农民成立枣店香大红枣专业合作社,改良旧品种、引进新技术、实施精准施肥智能化、加工产品多样化、市场销售品牌化,托管的6万亩大枣价值大幅提升,产值由原来的亩均不足3000元,提高到8000元以上。法国罗盖特、美国国民淀粉、泰国正大、中粮集团等国内外大型企业,以及当地农业产业化龙头企业纷纷与供销合作社联合合作,实现了共建共享、多方共赢。

## （六）整合各方资源，形成为农服务协同机制

山东省供销社以综合改革为契机，依托自身系统组织优势，积极推进社农结合、社社合作、村社共建，形成协同为农服务的强大合力。在社农结合方面，省社与省农业厅、省财政厅、省民政厅、省国土厅分别印发了《加快推进农业社会化服务的意见》《加快供销社为农服务中心建设的指导意见》《农村社区服务指导规范（试行）》《做好为农服务中心建设用地管理工作的通知》，全省所有市和90%以上的县级供销社与农业口部门联合出台了推进农业社会化服务的相关文件。供销社与省科技厅、省农科院在农业科技成果落地等方面签署战略合作协议，围绕良种良法配套、农技农艺结合等农业科技成果转化展开全方位合作。有的地方把由财政资金形成的资产交由供销社管理运行，创新农业基础设施长效运行机制。如临沂市河东区将“小农水”设施交由供销社运营维护，解决了“小农水”工程“建、管、用”脱节、无法持续发挥作用的问题，同时也保证了财政资金的使用效益。在社社合作方面，供销社加强与合作社、种粮大户、家庭农场等新型经营主体的联合与合作，在资本、服务和经营中扩大与农民的利益联结，推行基地共建、品牌共创、利益共享，服务的经营主体达4.55万个，受惠农民400多万人，三年累计培训农民社员155.1万人次。另外，通过村社共建，供销社系统推动了农村经济发展，促进了农村基层服务型党组织建设，也实现了供销社自身的发展壮大。通过协同为农服务机制，其为农服务的综合平台作用得到充分彰显。

## 四 供销社改革的效果分析

### （一）对供销社职能进行了重新定位

2014年4月，《国务院办公厅关于同意供销合作总社在河北等4省开展综合改革试点的复函》指出，供销社综合改革试点要“坚持市场经济方向，坚持合作经济组织的基本属性和特色，按照‘改造自我、服务农民’的要求，……努力将供销社打造成为农民生产生活服务的生力军和综合平台。”2015年3月，中共中央、国务院发布了《中共中央、国务院关于深化

《供销合作社综合改革决定》，指出供销合作社改革的基本原则是“坚持为农服务根本宗旨”，“做到为农、务农、姓农”。山东省供销合作社在改革中坚持从基层做起，积累了“村社共建”的基本经验，把自身改革融入农民组织化过程之中，既推动了农民组织化水平的提高，为农业农村发展做出了重要贡献，又找到了自身定位，大大提高了自我发展能力，使供销合作社系统重新焕发了生机。

## （二）保障了农民的利益

只有让农民参与并拥有更多的话语权，让农民得到更多利益，让基层社得到更好发展，让农业现代化更快推进，才能保证为农服务体系的可持续运行，保证供销合作社改革的顺利推进。山东省供销合作社在为农服务中心建设过程中，本着农民出资、农民参与、农民受益的原则，设定了“两个比例”：一是2:8，即组建实体性乡镇农民合作社联合社，基层供销合作社持股比例一般不超过20%，农民社员持股不低于80%；二是3:7，即为农服务中心的投资，原则上县农业服务公司不超过30%，农民合作社联合社不低于70%。政府扶持资金可按比例以股权形式量化给农民社员，也可部分作为供销社的股权进入县级农业服务公司。按此计算，农民社员在为农服务中心的持股最低为 $80\% \times 70\% = 56\%$ ，既保证了农民占大股，也密切了供销社与农民的利益联结，形成可持续发展机制。试点中，农民合作社及联合社普遍实行按股分红和按交易额返利相结合的分配制度，县级农业服务公司和基层社按股份制和合作制获取收益。

## （三）土地托管的实际效果

在土地托管中，提高对土地的整合可增加种植面积达10%以上；规模化农机作业可大大提高效率，节约机械、人力等投入，粮食作物每亩增产10%~20%，为农民节支提效400~800元，经济作物为农民节支提效可达1000元以上；通过开展专业化统防统治飞防作业，降低农药使用量20%，提高工效300~600倍，有效防治率超过96%；通过测土配方智能配肥，每亩可减少化肥使用量15%~20%；通过“水肥一体化”新技术推广，比常规施肥节水30%~40%、节肥20%~30%；小麦、玉米烘干技术为农民解决

了运输、晾晒的麻烦，降低了成本，增加了收入。

从山东省平原地区普遍实行的小麦、玉米轮作种植制度看，为农服务中心提供的服务一般为耕地整地、提供种子、提供化肥、播种施肥（种肥同播）、打药、浇水、收获、秸秆还田、籽粒烘干等，社会价格一般为 1045 元/亩，为农服务中心价格约为 915 元/亩，为农民节约 130 元/亩；为农服务中心采取了配方施肥，为农民节约 20 元/亩；玉米烘干（社会上暂时没有机构提供烘干服务）每斤可增值 0.1 元，按每亩 1200 斤计算，每亩可为农民增值 120 元。仅上述几方面，每亩就可为农民增加收入 270 元。同时，为农服务中心也可以实现利润 150 元。形成了真正的双赢局面。

## 五 进一步讨论

通过前文对山东省供销合作社综合改革的分析，可以初步回应本文第一部分提出的问题，并延伸讨论。

第一，中国农村地域辽阔，各地情况千差万别，农业适度规模经营应采取多种模式。这一点早在 20 世纪 80 年代的中央文件中就已经提及。但无论是家庭经营、合作经营、企业经营、集体经营还是其他经验形式，地方政府具体的抓手多为“土地流转”。而农业适度规模经营的形式并不只是土地规模化一种方式。上述分析表明，为农业提供全程社会化服务是一种成本低、效益高、农民容易接受的方式，具有较为广泛的适应性。诚然，目前全国已有 1.7 亿农民工外出打工，其中 3847 万人举家全迁，但乡村第一产业就业人口仍然高达 2.2 亿人。这些“留守人员”年龄大多偏高、多为老人和妇女，并且不具备从事其他产业的基本技能。正是因为如此，他们才难以完全离开土地。而由于文化水平低的原因，这些农业从业人员主要依靠传统技能，对现代农业生产要素掌握慢，有时甚至排斥。在这样的背景下，合作社为他们提供全程社会化服务，使整个农业生产过程比自己操作投入少、成本低、收入高，并给其留有选择的权利，从而可以吸引他们纳入社会化服务体系，纳入现代农业体系。从资源禀赋角度看，全程社会化服务正是中国特色农业现代化的“特色”之处。山东省供销合作社综合改革经验的推广价值也正在于此。也就是说，各省改革的过程、模式可

以不同,但2015年中央11号文件所确立的“为农、务农、姓农”的改革方向必须坚持。这或许是开创中国特色农业现代化新局面的一个重要突破口。

第二,作为兼具生产与服务双重功能的新型农业经营主体,目前超过1000万家,户均30亩以上的专业大户(家庭农场)是中国农业现代化和农产品供给的主力军,但如果每一个这样的大户都必须购买从耕地整地到初加工之内的所有农业机械和其他硬件设施设置,不仅会造成巨大浪费,成本也难以承受。因此,为新兴经营主体提供全程服务也是中国农业社会化服务体系建设的题中应有之意。从山东省供销合作社改革的实践看,凡是为农服务中心健全的县市,包括专业大户在内的新型农业经营主体大都自动纳入到服务中心的服务体系中来,净收益当然也有所提高。因此,完善的社会化服务不仅不会降低土地规模经营水平,反而是提高土地规模经营水平的一条重要途径。尤其在当下由于粮食价格下降导致规模经营效益下降、部分承租者退租或“跑路”的情况下,提高农业社会化服务水平,通过服务降低规模经营的成本,更加具有现实意义。我们甚至可以说,在当下,发展农业社会化服务体系建设的比推进农业进一步适度规模经营更为重要。

第三,如何看待供销合作社改革?这是当下学术界甚至政策制定者讨论的热点话题之一。相当一部分人认为,这次供销社改革会形成新的垄断,尤其是会形成从农业生产资料供给到农产品初加工的全产业链垄断,进而损害农民利益。从山东省供销合作社改革的过程看,这种担忧是不必要的。供销合作社作为介于政府和市场之间的特殊机构,具有一定的政府信用,可以动员部分政府资源,并且可以把这部分信用资源与市场资源有机结合,实现资源的优化配置,是一个市场化过程。供销合作社在改革中所整合的企业、合作社和农户(包括专业大户)完全是基于市场原则的自愿行为,是利益驱动的结果。因此,山东省供销合作社综合改革经验的推广一定要注意这一点,绝对不能偏离市场化方向。

# Reform of Supply and Marketing Cooperatives, Land Trusteeship and Scale of Services

—Investigation and Reflection on Comprehensive Reform of  
Shandong Supply and Marketing Cooperatives

Kong Xiangzhi Zhong Zhen

**Abstract:** Since the beginning of the last century in 80s the full implementation of the household contract management, small scale, decentralized management model can realize the modernization of agriculture has been questioned, Chinese agricultural modernization must find another way in expanding the scale of land outside. Many through the increasingly perfect social services to enhance the scale of agricultural benefits, some documents call it “service scale”. Exploration of Shandong Province Supply and marketing cooperative system in the reform process of the land trust model, the farmers’ professional cooperatives as the organizational basis, taking the market as the direction of development, the initiative to promote the supply and marketing cooperatives, through the government, to form a powerful force to serve the farmers, is a useful practice of government power and the combination of market forces to promote the development of modern agriculture.

**Key words:** supply and marketing cooperatives reform; service scale; land trusteeship; agricultural modernization