地权整合、双层经营与农业产业治理

——兼论小农户衔接现代农业的组织机制

钟楚原[a],李丹阳[b]

(西北农林科技大学 a.马克思主义学院;b.人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要: 巩固和完善农村基本经营制度是促进农业产业高质量发展和助推小农户有机衔接现代农业的重要制度安排。运用"产权-经营-治理"分析框架,以不同地权整合路径下的新型统分双层经营模式为研究对象,对其带来的农业产业治理成效进行比较分析,并探讨其对小农户衔接现代农业的影响效应。研究发现:(1)在由不同地权整合路径形成的新型统分双层经营模式中,较好的地权整合与规模经营服务水平是有效发挥"统一经营"功能的主体所具有的核心特征。(2)土地虚拟确权、土地托管、土地入股3种地权整合路径,分别塑造服务型、保护型、盈利型统分双层经营形态,形成公有、公有共管、公有共管共享的地利分配秩序,并催生出精英主义、法团主义、多元主义产业发展路径,进而带来差异化的产业治理成效。(3)能够有效释放"统一经营"功能的主体,通过横向地权整合与纵向规模经营服务推动小农户对接现代农业。其机制既依托"一体化"组织形式(横向一体化+纵向一体化),又通过"关系化"组织机制降低外部交易成本,呈现"一体化-关系化"复合特征。

关键词: 地权整合;统分双层经营;农业产业治理;一体化;关系化

中图分类号: F321.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2026)02-0056-13

一、引言

以地权安排为基础的农村基本经营制度,是促进农业产业高质量发展和助推小农户衔接现代农业的重要制度安排。改革开放以来,我国逐步形成以家庭承包为核心的土地所有权及承包经营权"两权分离"制度[1],以及统分结合的双层经营体制。这不仅延续了农村集体经济组织在生产服务等方面"统"的优势,也激发了农户承包经营的积极性,推动了农业生产[2]。当前,随着过去完全依附在农村集体经济组织之上的"统"的功能消解,农业产业在地权整合基础上生成诸多形式新颖的"统",包括以安徽阳春为代表的农户土地虚拟确权和农地集中利用模式[3],以山东莱州为代表的农户土地托管和规模服务供给模式[4],以四川崇州为代表的农户承包经营权入股和农业共营模式[5]。这些自发探索的地权整合实践和新型统分经营模式,依托具备统合功能的各类组织助力小农户衔接现代农业,并促进了农业产业发展。那么,在不同地权整合方式下,各类新型统分双层经营模式带来怎样的农业产业治理成效,由此对小农户衔接现代农业产生怎样的影响?探讨这些问题对助推农业产业高质量发展和加快农业农村现代化影响深远。

目前,围绕地权整合、统分双层经营与农业产业治理的研究主要聚焦在3个方面:一是地权整合影响农业产业治理的作用路径研究。王成利[6]认为,只有在土地产权权能重构的基础上进行地

收稿日期: 2025-08-22 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2026.02.005

基金项目: 陕西省教育科学"十四五"规划青年课题(SGH24Q516)

作者简介: 钟楚原(1992—),男,湖北钟祥人,西北农林科技大学马克思主义学院讲师,主要研究方向为乡村振兴。E-mail:18672175670@163.com

通讯作者: 李丹阳(1992—),女,辽宁新民人,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,主要研究方向为乡村治理现代化。E-mail:1580087634@qq.com

权整合,才能打破农地细碎化经营格局和化解小农户衔接现代农业的现实梗阻。李怀[7]进一步细化地权整合与农村经济发展的关联作用路径,认为集体地权整合有利于巩固成员权的集体土地所有制,进而围绕成员间的共同利益联结促进新型农村集体经济发展。二是统分双层经营对于农业产业治理的多重功能研究。李尚蒲[8]认为"统分结合"的功能在于利用家庭经营与合作经营的比较优势,既提高农业生产效率和获得分工经济,又改善交易效率和实现规模经济。韩宜铮[9]将前述功能优势拓展到村集体主导的农业生产性服务中,并认为立足家庭经营和发挥集体优势的农业重组方式,有利于释放统分结合优势和构建现代农业经营体系。周振[5]则按照小农户参与生产的程度,将新型统分双层经营划分为不同类型,并认为"统""分"机制设计解决了农业生产性服务供给不足、规模经营效率低下等痛点问题,有效促进小农户衔接现代农业发展。三是地权整合、统分双层经营与农业产业治理的关联研究。王海娟和贺雪峰[10]基于中国特色社会主义道路的小农经济现代化实践,认为在集体所有制和双层经营体制下,集体经济通过资金整合、地权整合和土地集中功能的发挥,可以促进农业规模经营和现代化发展。孙新华[11]则聚焦微观地权视角,通过分析农村集体经济组织主导的传统统分双层经营实践类型及其地权结构,发现统分双层之间形成的地权结构直接影响了统分双层经营的农业产业治理成效。

可见,学界相关论述颇丰,但仍存在拓展空间。首先,已有研究分析了地权整合影响农业产业治理的作用路径、统分双层经营对于农业产业治理的多重功能,但仅有少量学者关注到传统统分双层经营实践的地权基础,相对忽视了地权整合与统分双层经营的关联机制,以及新型统分双层经营的地权基础。其次,现有成果多聚焦宏观理论研究或微观单案例研究,缺乏跨区域比较视野下,对基于不同地权整合方式的新型统分经营模式及其产业治理成效的类型学分析和整体性探讨。再次,现有研究多认为基于地权整合和统分双层经营的农业产业治理现象,与促进小农户衔接现代农业之间存在某种关联,却并未阐明前述现象对小农户衔接现代农业具体产生何种影响。最后,尽管部分学者围绕地权整合、统分双层经营与农业产业治理展开关联研究,但多为基于局部经验的描述性分析,缺乏基于整体事实的解释性研究,同时未能据此建立相对适用的关联解释框架。鉴于此,本文首先从农村土地产权安排出发,提炼出地权整合的概念功能和新型统分双层经营的地权基础,构建出地权整合、双层经营与农业产业治理的关联分析框架;其次,运用前述分析框架,对不同新型统分双层经营模式的农业产业治理成效加以分析;再次,结合典型案例的分析结果,厘清新型统分双层经营助推小农户衔接现代农业的机制;最后,提出助推小农户衔接现代农业的可及政策建议,为促进农业产业高质量发展和农民农村共同富裕提供适宜参考。

二、产权 - 经营 - 治理:一个分析框架

农村基本经营制度和农业产业治理均以地权安排为基础。从农村土地产权安排出发,提炼出地权整合的概念功能和衡量指标,以及新型统分双层经营的类型划分和地权基础,并据此构建出地权整合、双层经营与农业产业治理的关联分析框架。

(一)从地权到地权整合:概念界定与功能阐释

我国农村土地产权以集体所有为基本制度形态,并呈现复合产权属性,具体包括具有政治治理属性的所有权、社区保障属性的承包权和市场盈利属性的经营权。这种"三权分置"的产权结构不仅为地块整合提供内在驱动,也为地权整合创造了外部条件,推动乡村社会形成能够有效对接规模经营服务的土地要素市场。

作为地权整合的一般路径,在土地虚拟确权模式下,四至清晰的承包土地被置换为等量股权,农户按照承包面积获取流转收益,从而有效加快土地经营权流转进程。与之相比,土地托管在确保不流转(临时让渡)土地经营权的条件下,由社会化服务组织完成经营主体委托的农业生产环节,能够以服务规模化带动土地规模化。伴随《土地承包法》将土地经营权从承包经营权中剥离,

并允许承包方以入股方式流转土地经营权,土地入股便成为分散农户将土地经营权作价出资并参与合作社经营管理的重要地权整合方式。

在此基础上,本文提出地权整合概念,意在阐明作为抽象权能的农地产权重组水平和作为实体资源的农地集中利用程度。同时,延伸出衡量地权整合的双重指标,即产权界定维度的地权稳定性和产权实施维度的地权集中性。其逻辑在于,具有重要行为预期功能的产权稳定性在避免资源掠夺性使用的同时,能够促成"节省交易成本的努力"[12]。产权集中性则在克服地权分散造成的种植规模扩大难题的同时,化解"土地产权整合难所导致的严重的生产不便利问题"[13]。可见,整合后的地权稳定性越强,在低交易成本加持下越容易对接农地规模经营主体;集中性越强则在生产便利加持下更容易降低农地规模经营成本。

(二)新型统分双层经营的类型划分与地权基础

1. 新型统分双层经营的基本意涵

党的十三届八中全会在《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中正式提出"统分结合的双层经营体制",指出"要在稳定家庭承包经营的基础上,逐步充实集体统一经营的内容。一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事,乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办"[14]608。可见,在主体上,统分双层经营体制"统"的主体为农村集体经济组织,"分"的主体为农村集体经济组织内实施家庭承包经营的小农户。在功能上,作为"统"的主体,农村集体经济组织"是农业社会化服务体系的基础""并随着集体经济实力的增强逐步扩展服务内容"[14]609。此后,党的十七届三中全会在《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确提出"推进农业经营体制机制创新",要求"家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变""统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度"[15]。可见,在主体上,新型统分双层经营体制在保持"分"的主体即农户家庭经营不变的前提下,"统"的主体由单一农村集体经济组织向集体经济组织、农民新型合作组织、农业社会化服务组织、龙头企业等其他多元市场主体扩围。在功能上,多元化和多层次"统"的主体通过多形式经营服务体系与小农户建立紧密利益联结,将过去农村集体经济组织提供的覆盖面广但偏向外围配套的"政策公益型"社会化服务,转变为直接嵌入农业生产全过程且具备持续供给能力的"市场经营型"生产性服务。

2. 新型统分双层经营的类型划分

建立在土地承包关系长期稳定不变基础上的统分双层经营,因法律对承包地调整的严格限制,面临土地细碎化问题,以及由此产生的与规模经营服务难以有效对接的实践难题。作为补充,统一经营层通过对土地生产资料的统筹利用和为家庭经营提供社会化服务以再度激活双层经营优势。据此,以土地统筹利用层面的地权整合和对接社会化服务层面的规模经营服务为标准,可将新型统分双层经营划分为地权整合和规模经营服务均较好(较差)、地权整合较好(较差)而规模经营服务较差(较好)4 种理想类型(见表 1),"双差"类型因对应缺乏统一经营层介入的小农户分散经营而被排除在讨论范围之外。

表 1 新型统分双层经营的类型划分与地权基础

经营类型	地权基础	
	土地使用权	土地经营权
地权整合较好 - 规模经营服务较好	统一经营层占主导	
地权整合较差 - 规模经营服务较差	分散经营层占主导	
地权整合较好 - 规模经营服务较差	统一经营层占主导	分散经营层占主导
地权整合较差 - 规模经营服务较好	分散经营层占主导	统一经营层占主导

3. 新型统分双层经营的地权基础

针对同一标的展开的双层经营要求“统”“分”层次须在土地利用和农业经营环节起到不同作用,这就牵涉到双方在不同环节中的土地权能大小。其中,双层经营主体通常分别借助土地使用权①(生产性权利)和经营权(财产性权利)介入土地利用及农业经营。统一经营层在土地使用权和经营权中的权能大小,“决定了其在土地集中利用和农业规模化服务中能发挥多大的统筹作用”[11]。由此构造了 4 种理想类型的地权基础:“双好”类型的地权基础是统一经营层在土地使用权和经营权中均占主导;“双差”类型的地权基础是统一经营层在土地使用权及经营权中均不占主导;地权整合较好而规模经营服务较差类型的地权基础是统一经营层仅在土地使用权中占主导;地权整合较差而规模经营服务较好类型的地权基础是统一经营层仅在经营权中占主导。

(三)地权整合、双层经营与农业产业治理的关联分析框架

1. 产权、经营与治理的关联路径

如图 1 所示,产权属性通过分配秩序的中介作用影响权力配置[16]。换言之,立足不同地权整合路径的双层经营形态所形成的地利分配秩序也匹配着相应的产业治理效应。不同于集体产权改革中经由股权量化将集体产权从“公有”转为“共有”的分配秩序,坚持土地为农民集体所有的“三权分置”改革及统分双层经营,呈现出“公有”“公有共管”“公有共管共享”等不同地利分配秩序。这种地利分配秩序展现了农业生产场域的复杂利益博弈景观,根源在于农业生产不仅是经济生产方式,也是一种社会生活方式[17]。这也意味着对传统农业的外力改造,需要兼顾经济、社会、政治等多重因素。将其应用到新型统分双层经营实践中,则呈现为以不同土地权能作为自身参与

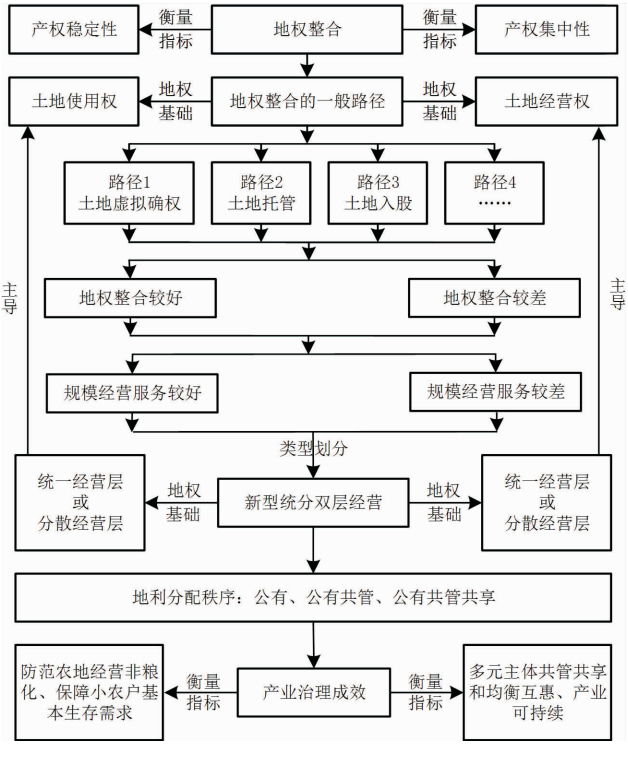


图 1　产权、经营与治理的关联分析框架

① 土地承包权的主体是本集体经济组织的农户,因此统一经营层只能依托土地承包权所内含的、承包人依法享有的土地使用权,介入土地利用及农业经营环节。

农业产业利益分配依据的农民集体、普通农户、市场主体间能否达成均衡互惠关系。由此形塑了新型统分双层经营基于农民集体的服务型取向、基于普通农户的保障型取向和基于市场主体的盈利型取向等多种形态,这也暗合了农地经营形态经由不同地利分配秩序获致多元产业治理方案的潜在可能。

2. 农业产业治理成效的衡量标准

农业产业治理需在农民集体(所有权主体)、普通农户(承包权主体)、市场主体(经营权主体)间达成均衡互惠关系,实质是平衡产业治理实践中的政治、经济、社会成效的直观反映。产业经营行为一旦偏离多元主体的互惠预期和多维成效的目标均衡,"不但容易导致乡村产业振兴的经济效能耗散,还极易引发乡村建设失稳和乡村治理失效的系统性风险"[2]。因而,需从经济、社会、政治成效等维度综合考量农业产业治理成效。经济成效方面,以考察乡村发展层面的多元参与主体是否实现均衡互惠和农业产业能否可持续为主;社会成效方面,以考察乡村建设公平性,尤其是小农户耕种权利和基本生存需求是否得到保障为主;政治成效方面,以考察乡村治理层面的多元参与主体是否实现共管共享、农地经营是否有效防范非粮化为主。本文认为,当农业产业治理能够有效防范农地经营非粮化、保障小农户基本生存需求、助推多元主体共管共享和均衡互惠以及实现产业可持续时,产业治理实践将在改进乡村建设、乡村治理和乡村发展方面取得良好成效,反之则成效降低。

三、不同新型统分双层经营模式的农业产业治理成效分析

(一)田野素描:研究方法与田野背景

多案例研究可通过"复制法则"得出相互印证的结论,进而扩展研究结果的适用性及可推广性。本文采用复制法则中的"差别复制"[18]方法,其核心原理是通过选取具有共性基础、同时存在可控差异的案例,证实或证伪核心自变量对因变量的作用,进而增强研究结论的说服力与适用范围。根据"差别复制"方法要求,本文挑选的3类案例既保证了强可比性,也设置了强对比性。其中,强可比性体现为3类典型村庄均面临农地利用细碎、乡村人口外流等共性问题,且都将"统分双层经营"作为产业经营的核心模式,为"差别复制"提供了共性基础,确保研究对象具备可比条件;强对比性则重点体现在"横向地权整合""纵向规模经营服务"等可控差异维度的设定上,同时通过限定可能影响不同地区产业治理成效的内外部条件,凸显核心自变量的作用差异。本文经验材料主要源自笔者所在调研团队于2018年4月和10月、2023年7月和11月、2024年12月前往安徽溪村、山东简村、四川集村等地的田野调查,所得资料包括:一是对普通农户、县乡村干部和市场主体等的深度访谈所获一手资料;二是受访对象提供的统计报表、政策文本、新闻报道等文字辅助资料。调研材料来源情况详见表2。

表2 调查资料来源情况说明

调研地点/时间	资料类型及来源	
	一手资料	文字辅助资料
安徽溪村/2018年10月、2023年7月	调研团队对镇村包联干部(1人)、溪村党总支书记、副书记(兼合作社法定代表人)、种植大户(2人)、留守村民(2人)的深度访谈,围绕虚拟确权、土地流转、大户产业结构等整理访谈资料逾15万字	包联干部提供的新闻报道:《如何保障中国粮食安全:来自安徽溪村的实践》等;村干部提供的发展规划:《繁昌区峨山镇溪村村庄规划(2021—2035年)》等;村民和种植大户分别提供的土地承包经营证及土地流转合同

续表

调研地点/时间	资料类型及来源	
	一手资料	文字辅助资料
山东简村/2024 年 12 月	调研团队对县农业农村局干部(1 人),简村书记(兼村供销社负责人)、跨区作业机手(2 人)、涉地农户(2 人)的深度访谈,围绕村供销社、服务联合体、托管服务等整理访谈资料近 17 万字	农业农村局干部提供的政策文件:《汶上县农业服务联合体指导性服务标准》等;村供销社提供的雇请村民负责田间管理的合同文书:《合作协议》《服务确认单》;涉地农户提供的《土地托管服务协议》《作业计划协议书》
四川集村/2018 年 4 月、2023 年 11 月	调研团队对市农业农村局干部(1 人),土地股份合作社职业经理人(2 人)、合作社理事长(1 人)的深度访谈,围绕农业共营制、职业经理人制度、土地股份合作社等整理访谈资料近 11 万字	农业农村部门提供的统计公报和政策文本(《崇州市国民经济和社会发展统计公报》《粮油生产类补贴》等);职业经理人提供的经营合同;合作社理事长提供的新闻报道(《农业经理人奔忙在希望的田野》等)

(二)案例分析:不同新型统分双层经营模式的农业产业治理成效分析

1.“地权整合较好 - 规模经营服务较差”:立足土地虚拟确权的新型统分双层经营模式

伴随务农比较收益下降和市场经济渐进浸润,中部村庄地权整合方式经由关系伦理向市场契约的转变,土地确权渐趋成为小农户衔接现代农业的重要途径。以率先启动土地确权登记颁证试点的安徽省为例,2016 年便已完成对首批 20 个试点区/县 99.7% 的归档农户确权工作。案例村庄溪村[①]位于芜湖市繁昌区峨山镇,截至 2020 年底,全村户籍人口 4290 人,近五成村民外流。村内耕地 6606.45 亩、林地 6315 亩,村民以种植水稻和外出务工为生。

在地权整合方面,为应对土地抛荒,溪村凭借与包联干部的关系积累和完成县乡工作中的亮点展示,争取到多部委的项目试点,分三批完成 5900 余亩土地整治,整理后的地块平均面积为 10 亩。沿循上级政府“虚拟地块”的确权设计,溪村“两委”借助村庄能人的人情照拂和收益均分的发展许诺,打消村民害怕失去原有承包地块和预期征地收益等顾虑。同时,辅以村民小组为勘界单位、以二轮延包时的承包权对应田亩数为确权依据,向涉地农户统一颁发载明受益面积而无明确四至的耕地权益证书。至此,村集体获得稳定且集中的土地使用权,进而为土地集中连片利用奠定较好地权整合基础。

在统分经营方面,小农户与村集体之间,“统”体现在农户将土地流转至村集体统一对外出租,后者仅充当服务中介而不收取费用;“分”表现为村集体对农户财产性权利的保障,包括村集体定期把 400 斤稻谷/亩/年的租金发至农户银行卡,优先保障本村农户流转土地的权利。村集体与大户之间,“分”体现在村集体将 99% 以上耕地流转至 19 个规模介于 100 ~ 500 亩的大户分开经营,初步形成 4000 亩水稻、1000 亩蔬菜、600 亩瓜果等产业类型;“统”表现为大户替代小农户成为农地经营的主体,并掌握土地使用、生产决策等生产性权利,村集体则通过领办合作社为大户提供肥料、种子等农资服务。至此,小农户的土地使用权被转化为“统”层面的权利,溪村集体和种植大户借此掌握农资供应、土地使用、生产决策等生产性权利;同时,“分”层面的小农户获得优先流转土地的经营权和如期收取土地租金的财产性权利。此类由“统”“分”经营层分别占据土地使用权和经营权主导地位的双层经营形态,具备显著的服务性特征,最终生成村集体代行职能的公有地利分配秩序和大户主导的精英主义产业发展路径。

溪村案例中,村集体经由土地整治和虚拟确权,向涉地农户颁发载明受益面积而无明确四至

① 按照学术规范,本文出现的村名均为化名。

的耕地权益证书,获得稳定且集中的土地使用权和较好地权整合基础,对接种植大户和规模经营服务的交易成本偏低。但大户仅得到村集体提供的单一农资供应服务。由此形塑的统分经营模式使大户在占据土地规模优势和挤压小农生存空间的同时,又因服务规模劣势无法有效应对农资价格上涨、农产品滞销等外部市场风险。这不仅加剧了大户对土地进行"非粮化"使用以增加额外利润的倾向,以及对村集体农资供应服务的依赖,而且提升了小农财产性权利遭遇侵蚀的市场风险,最终在农业利益分配链失衡中带来相对较差的产业治理成效:包括村集体服务对象由小农户转向大户,小农户基本退出农地经营且无法稳定获取地租,农业产业渐趋"非粮化"。2022 年全年,大户蔬菜、瓜果种植面积扩至 2000 亩,村集体为大户规避农资价格波动风险,节约生产成本 25 万元。小农户的土地流转率增至 100%,但因大户农产品滞销无法获取全额地租,多数小农户被迫起诉要求解除合同、支付租金及返还土地。

2."地权整合较差-规模经营服务较好":立足土地托管的新型统分双层经营模式

伴随东部快速城镇化,村民多已完成初始家庭积累,通常选择土地托管以节省家庭劳力和保障基本收益,该地区亦成为小农户经由社会化服务衔接农地规模经营最普遍的区域。以齐鲁粮仓山东为例,为规避商品化托管服务因对接成本过高而对分散农户形成的天然排斥,首创政府主导的供销社土地托管服务。案例村庄简村位于汶上县寅寺镇,截至 2023 年,全村 128 户村民共有 429 亩耕地,土地细碎化严重,以种植小麦、玉米为主。

在地权整合方面,逾五成村民外出经营服装销售,将耕地口头"托管"给留守亲友代为管理。为避免人情赊欠,村民们选择县供销社提供的半托管试点服务,根据需要为插花地块灵活购买施肥、打药等单环节服务,其余则自行完成。为降低对接成本和扩大服务规模,2015 年县供销社与简村"两委"约定,在收益四六分成的前提下,由后者将 68 户分散村民的 150 亩插花地块临时组织起来,统一对接供销社土地托管服务队。托管服务队借此获得弱稳定性和弱集中性的较差地权整合基础,并负责提供除浇地外的多环节服务。

在统分经营方面,小农户和供销社之间,"统"体现在县供销社与简村"两委"联合成立村供销社,为组织起来的 68 户村民提供全托管服务;"分"表现为小农户负责生产决策,村供销社通过岗位分红聘请 2 名高威望的村干部负责日常管理。供销社和服务联合体之间,"统"体现在县供销社联合农业农村局出台方案规定,由供销社全资农业公司牵头,统筹达到指导标准的社会化服务主体组建服务联合体,不达标则无法享受项目承接等政策支持;"分"表现为村供销社与联合体、涉地农户签订作业计划协议书,同时聘请值得信赖的村民对托管土地进行网格化管理,监督联合体提供的耕种保收服务是否达标。至此,"统"层面的供销社基于临时让渡的土地经营权获得农地经营、收益分红等财产性权利,"分"层面的小农户则拥有土地使用、生产决策等生产性权利。此类由"分""统"经营层分别占据土地使用权和经营权主导地位的双层经营形态,离不开供销社"通过行政方法将分散利益组织化、并传递到体制内的'中介'机制"[19],并具备显著的保护性特征,最终生成多主体共同参与的公有共管地利分配秩序和体制统合的法团主义产业发展路径。

简村案例中,供销社通过土地托管获得弱稳定性和弱集中性的较差地权整合基础,对接多环节服务的市场成本偏高,转而借助行政力量对接较好规模经营服务。由此生成的统分经营模式囿于较差地权整合基础,极大增加了服务联合体在地块之间转移作业的成本,进而耗散由分工带来的服务规模经济性。叠加在地运行成本激增和托管面积受限所引致的土地规模不经济,最终带来相对一般的产业治理成效:一方面,小农通过土地托管维护自身从事家庭农业的耕种权利,获取土地保底收益,保障自身基本生存需求;另一方面,供销社则因规模不经济,仅能维持基本运转。2019 年秋,村供销社种植小麦亩均收入 1256 元/季,扣除生产成本和社员保底收益后,当季每亩利

润仅为 55.29 元。受本村大户冲击,直至 2023 年土地托管仍稳定在 240 亩的小规模。

3.“地权整合较好 - 规模经营服务较好”:立足土地入股的新型统分双层经营模式

伴随农业劳动力过密和市场就业容量有限,西南地区打工经济兴起。这种经济地理特征在引致大规模农地闲置的同时,又反过来推动该区域农地利用方式的市场化改革。以率先开展土地承包经营权入股的四川省为例,2015 年已有 2182 家土地股份合作社。案例村庄集村位于崇州市隆兴镇,2005 年合并柳村后拥有耕地面积 3432.47 亩,逾六成青壮年劳力外流。2019 年桤泉镇并入隆兴镇,集村位于桤泉现代农业园区,以优质粮油为主导产业。

在地权整合方面,当地政府引入外来企业租赁现代农业园区的 3000 余亩土地种植辣椒,结果因销售不畅而毁约退租,不愿收回土地的农户要求政府承担责任。以中央和省市下达的土地股份合作社点位示范建设等改革试点为契机,当地政府将退租土地划为 300 至 500 亩的连片地块,以便引入先期点位示范建设中达成默契合作关系的职业经理开展田间管理。2011 年,区域内的连片土地被整理成田网、路网、渠网完善的高标准农田。该背景下,集村 31 户农户以 101.27 亩高标准农田的 5 年承包经营权组建村级土地股份合作社,不久规模扩至 506 亩。由此,土地股份合作社获得稳定且集中的较好地权整合基础。

在统分经营方面,小农户与合作社之间,“统”体现在土地使用权和经营权向合作社集中,“分”表现为生产经营决策由入社农户组成股东代表大会负责。合作社与职业经理之间,“统”体现在合作社与职业经理签订经营合同,双方约定亩均成本上限和产量下限,所得利润 70% 用于社员分红、20% 作为职业经理工资,10% 留作集体公积金和公益金;“分”表现为职业经理负责生产计划执行。职业经理与社会化服务主体之间,“统”体现在职业经理统筹购买农业社会化服务,“分”表现为不同环节分散外包给多元服务主体。经由政府合作关系嵌入的职业经理,集村批量引入农业超市的全链条生产服务,水稻种植成本缩减了 84 元/亩;同时依托龙头企业的技术指导、加工销售等优势,2022 年平均售价高出粮库 0.3 元/斤。至此,“统”层面的土地股份合作社基于相对稳定的土地使用权和经营权,获得土地使用、生产决策等生产性权利和农地经营、收益分红等财产性权利。此类由统一经营层占据土地使用权及经营权主导地位的双层经营形态,离不开合作社内部的社员组成股东代表大会负责经营决策、职业经理负责计划执行和外部链入的社会化服务等专业分工,且盈利性特征显著,最终生成公有共管共享的地利分配秩序和农业共营的多元主义产业发展路径。

集村案例中,土地股份合作社通过吸纳农户土地入股,将分散农户经由高标准农田整理的集中连片地块纳入稳定合约关系,获得集中且稳定的较好地权整合基础,进而低成本对接较好规模经营服务。由此形塑的统分经营模式有效释放规模土地和服务的叠加优势,并在社会化分工中实现公有共管共享,最终在降本增效和多元主体均衡互惠中获得良好产业治理成效,实现小农户劳动力回报最大化和村集体实体化,产业得到可持续运转。截至 2023 年底,入社土地扩至 1338.3 亩,水稻亩产增至 1232 斤,社员收入(分红 + 种粮补贴)达 816 元/亩,集体留存 110123 元,职业经理获益(工资 + 超产奖励)324.57 元/亩。

4.3 个案例的横向比较分析

3 个案例中,通过土地虚拟确权和土地托管实现农地规模经营的大户及供销社均不能称为有效释放“统一经营”功能的主体。二者在地权整合或规模经营服务方面存在不足,既难以夯实统一经营层经营规模农地的产权基础,又无法降低分散经营层对接规模经营服务的交易成本,并易引发不同程度的分利共谋和主体博弈,进而掣肘产业治理成效。较好的地权整合与规模经营服务,既是有效发挥统一经营功能的主体所具备的基本特征,也是其实现最优经济规模、平衡多元主体利益、提升产业治理成效的关键。

需要说明的是,3 类模式的有效性与不同地区的政策试点、财政补贴、市场区位等外部条件,以

及农地资源禀赋、农户生计特征、人口外出状况等内部条件密切相关(见表3)。土地虚拟确权、土地托管和土地入股只是典型“统”的主体适应复杂村庄经营场景并获致较好地权整合基础的弹性路径选择,其与产业治理成效并非绝对对应的绑定关系。相关路径选择亦无法完全覆盖经由土地虚拟确权、土地托管和土地入股叠加呈现的复合实践样态。尽管如此,其关键仍在于背后逻辑的通约性:即不同“统”的主体因地制宜选择弹性地权整合路径,以提升自身在农地规模经营中的地权整合和规模经营服务水平,最终达到“统”的主体有效、统分双层经营有效,进而全面提升产业治理效能。

表3 典型案例的地权整合、双层经营与农业产业治理成效比较

地权整合模式	地权整合水平	规模经营服务	双层经营形态	产业治理成效	模式适用情境
土地虚拟确权	稳定性、集中性较强,地权整合较好	仅包括肥料、种子等农资供应,规模经营服务较差	生产性权利向“统”的主体,即村集体、大户集中;财产性权利向“分”的主体小农户集中	相对较差:服务对象异化为大户;小农户基本退出农地经营且无法稳定获取地租;产业“非粮化”倾向加剧	国家部委推动的测试型试点,中央财政补贴且偏向高标准农田建设,市场经济渐进浸润,农户半靠地化生计特征,农地连片但利用细碎,近五成村民外流
土地托管	稳定性、集中性较弱,地权整合较差	包括农资供应、农机服务、粮食仓储,规模经营服务较好	生产性权利向“分”的主体,即小农户集中;财产性权利向“统”的主体,即供销社集中	相对一般:保障小农户基本生存需求;汲取非农就业机会;产业维持运转	市县层面的示范型试点,中央财政补贴且偏向农业社会化服务,市场经济快速发展,社会化服务发达,人均耕地稀薄,逾五成村民外流,多完成初始家庭积累
土地入股	稳定性、集中性较强,地权整合较好	包括农资供应、农机服务、技术指导、加工销售,规模经营服务较好	生产性权利和财产性权利均向作为“统”的主体,即土地股份合作社集中	相对较好:小农户劳动力回报最大化;多元主体实现均衡互惠;产业可持续运转	央地层面的探索型试点,中央和省市财政补贴且偏向农业职业经理人培育,农地集中但产权分散,市场就业容量有限,打工经济兴起,逾六成青壮年劳力外流

四、新型统分双层经营对小农户衔接现代农业的影响效应

各类新型统分双层经营模式不仅通过地利分配秩序对农业产业治理成效产生直接效应,还能够借助从“一体化”到“关系化”的组织机制对小农户衔接现代农业产生溢出效应。从上文案例分析结果来看,有效释放“统一经营”功能的主体,离不开较好的地权整合和规模经营服务。因此,其形成推动小农户衔接现代农业的运行机制,既得益于将横向地权整合(横向一体化)与纵向规模经营服务(纵向一体化)相结合的一体化组织形式,也包含了为降低“一体化”组织外部交易成本而形成的“关系化”组织机制。

(一)“横向一体化”与“纵向一体化”的结合:小农户衔接现代农业的一体化组织形式

小农户能否以及如何通过横向地权整合和纵向规模经营服务,对接有效释放“统一经营”功能的主体,进而完成自身的再生产并与现代农业发展有机衔接,已构成完善农村基本经营制度和助推农业产业发展的重要基点。对此,经典马克思主义认为,封建领主和资产阶级通过暴力方式将小农赶出土地,“前此为许多小农民(yeomen)生活基础的有期租地、终身租地及任意租地,都转化

为领主的所有地了”[20],进而实现规模土地基础上“横向一体化”的组织化农业生产。以恰亚诺夫为代表的小农学派则认为,农业生产过程并不一定采用大地产形式,而是“仍会一如既往地由小规模家庭劳动农场来完成”[21],但农业生产的上下游环节将被置于特大型商业企业的“纵向一体化”控制之下。沿循前述二元对立的一体化组织观念,陈义媛、熊万胜等农业产业化论者同样发现,为避免横向一体化的土地经营策略所带来的种种经营困境(劳动力成本远超预算、劳动监督困难重重等),龙头企业彻底退出种植环节,转而通过控制农业种植上下游环节(农资供应、稻谷收购)的纵向一体化经营策略,以实现对种植环节的整合[22],并主张“小农户和大市场的对接应该通过纵向一体化实现”[23]。

然而,基于 3 类新型统分经营典型案例发现,小农从家庭农业中退出的同时,保留了从事家庭农业的权利。由此生成的新型统分双层经营,分别为小农户横向重组土地生产要素、纵向汲取规模经营服务提供契机。可见,在现行农地产权制度安排下,不仅小农家庭经营与各类“统”的主体并行不悖,而且让小农户得以衔接现代农业的横向一体化和纵向一体化组织形式亦互为补充。横纵一体化相结合的一体化组织形式表现为以农业生产环节的横向土地要素集中为基础支撑,通过土地虚拟确权、土地托管、土地入股等不同路径,实现土地连片规模经营,夯实农业生产的横向地权整合基础,进而降低分散农户对接“统”的主体及规模经营服务的交易成本,提升土地规模经济效益。同时,以农业生产上下游环节的纵向规模经营服务供给为延伸抓手,助推农业生产环节的小农户和各类“统”的主体(种植大户、供销社、土地股份合作社等),依托社会化服务组织(党支部领办合作社、服务联合体、农业超市等)打通农业生产的上下游环节,进而降低资产专用性投资,提升服务规模经济效益。横向一体化和纵向一体化的组织形式并非简单叠加,而是互为支撑的有机整体:农业生产环节内,基于横向地权整合的横向一体化组织形式,为农业生产上下游环节的纵向规模经营服务供给落地,提供集中连片的生产及服务便利化条件,以此减少土地规模不经济带来的服务规模经济性损耗;农业生产上下游环节中,基于纵向规模经营服务供给的纵向一体化组织形式,又能通过降低规模经营成本和外部市场风险,反向盘活和带动横向土地要素集中,最终实现土地规模效益与服务规模效益的双重释放,搭建起小农户衔接现代农业发展的组织纽带。

(二)从“一体化”到“关系化”:小农户衔接现代农业的关系化组织机制

不难看出,小农户通过横向一体化或纵向一体化,稳定对接各类有效释放“统一经营”功能的主体,并与现代农业发展有机衔接的主要方式包括:一是事前的产权配置。小农户、供销社、服务联合体等“统”“分”主体,基于事前产权配置达成土地流转协议、作业计划协议等农业合约关系。最优农业合约通过把控制权配置给土地等关键性生产要素的所有者来实现[24]。这也解释了控制土地使用权的溪村集体,何以可能长期向租地大户销售农资套餐。然而集村案例显示,即便事前产权配置清晰,合同约束软化乃至毁约现象亦时有发生。二是事后的适应性治理。难以借助初始产权分配长期稳定下来的农业合约治理,需要“依靠在一个关系体系中的连续的协商来解决”[25],背后根源在于农业合约及其嵌入的乡土关系网络具有社会先在性,“并深刻影响了各行动主体的控制权分布及其互动过程”[26]。

回到文中,各类“统”的主体在纵向一体化中,面临规模经营服务供给的高资产专用性投资、低规模报酬水平难题,而在横向一体化中,则需承担组织分散农户、开展劳动监督等外部性社会成本。为降低交易费用和实现稳定对接,作为合约修补机制的关系治理策略不断涌现:“统”“分”主体外部,村集体、供销社等通过体制性身份和制度化关系,分别获得土地整治项目、统筹建立服务联合体等政策支持,为地权整合和顺利对接规模经营服务提供外部保障;“统”的主体

内部,供销社、职业经理等通过统筹外包和市场购买,与信誉达标的服务联合体和互动频繁的农业超市合作,以降低资产专用性投资和实现服务专业化供给;“统”“分”主体之间,供销社、土地股份合作社分别通过精英吸纳和组织嵌入,聘请村干部、村民、职业经理担任监督管理岗位,进而借助后者的权威身份、关系网络和管理才能,实现劳动监督和农户组织成本的内部化;“分”的主体内部,小农户通过亲友代管等人情互惠,重塑“半工半耕”的家庭劳动分工,这也构成应对合同约束软化的风险分担机制。

总之,受政府政策支持的制度化关系、村域关系存量和“半工半耕”家庭分工机制的影响,小农户与各类“统”的主体形成关系化的组织机制。换言之,“统”“分”主体间形成关系化的组织机制,离不开政府政策支持和村域关系存量,及其叠加塑造的外部制度环境和内生资源结构。在关系化的组织机制持续修补下,一体化的组织形式所面临的合同约束软化、高资产专用性投资和低规模报酬水平、较高农户组织成本和劳动监督成本等难题得到纾解,这一完善反过来又进一步巩固了“统”“分”主体经由横向一体化和纵向一体化达成的稳定衔接关系和新型统分经营模式。

五、基本结论与政策启示

当前农业产业治理实践经由不同地权整合路径,内生出诸多弥补农村集体经济组织统不足而分有余的新形式“统”。借助新型统分经营及其关联的横向地权整合和纵向规模经营服务,可以加深对全面推进农业产业高质量发展背景下小农户如何衔接现代农业问题的理解。

本文的研究表明,在新型统分双层经营实践基础上,建立一种公有共管共享的地利分配秩序,能够更好地均衡农民集体、普通农户和市场主体在农业生产场域的复杂利益博弈,进而在多元主体均衡互惠中助推农业产业高质量发展。同时,作为前述现象的溢出效应,新型统分双层经营助推小农户衔接现代农业的机制,既得益于将横向一体化和纵向一体化相结合的“一体化”组织形式,也包含了为降低“一体化”组织形式的外部交易成本而形成的“关系化”组织机制。这也间接印证了,农村市场化改革进程中的农业产业治理,从基于乡土伦理的关系化运作,到基于市场理性的农业合约治理转变,“此类转变更倾向于两者相互融合而非彼此替换”[2]。其直接表现是:各类“统”的主体通过不同农业合约,与小农户达成“横向一体化”或“纵向一体化”的组织形式,但仍需借助“关系化”的组织机制降低在地运行成本。因此,针对当前农业产业发展中出现的新态势,未来农村基本经营制度变革,应在兼顾农地制度变迁的路径依赖和农地适度规模经营的现实趋向下,切实围绕农业产业高质量发展和农民农村共同富裕目标,建构一种能够包容乡土伦理和市场理性、有效衔接小农户与现代农业、持续完善农业价值链和利益分配链的新型统分经营体制。

从政策可及性看,助推小农户衔接现代农业应遵循“一体化”和“关系化”相结合的原则。就“关系化”维度而言,一是丰富多元关系存量,依托乡村社会的熟人信任基础和互惠关系网络,降低“统”的主体开展农业生产的在地运行成本,夯实农民家庭“半工半耕”的生计模式,以此作为应对合同约束软化的风险分担机制;二是划定关系边界,避免政策支配的再分配制度遭遇关系过度侵蚀,保障涉农政策及项目资源依据村庄资源禀赋、农业发展需求和经营发展能力等,在不同地区的村庄、同一地区不同农业社会化服务主体间的公平分配。就“一体化”维度而言,一是适当节制土地经营权资本化倾向,警惕商业资本过度介入农业“非粮化”经营,完善农业支持保护补贴政策与永久基本农田、农地农用相挂钩的约束机制,健全锚定地权整合基础、农地区位条件和作物种植类型的动态土地流转价格指导制度,切实保障小农户的土地权益与经营收益。二是重点加强新型农村集体经济组织作为特殊法人“统”的职能,充分发挥其在资源整合、服务供给、利益协调中的主导作用,降低农户组织成本,破解分散经营困境,推动农业生产要素的优化配置。三是需以小农户组

成的农民专业合作社等法人实体,替代资本化生产者主导纵向一体化过程。通过合作社的组织优势,整合小农户的生产资源,弥补小农户在种植环节之外的规模劣势,包括农资供应、农机服务、粮食仓储、加工销售等方面,进而摆脱商业资本的过度控制,实现小农户与现代农业的有效衔接。

参考文献:

[1]朱冬亮. 农民与土地渐行渐远——土地流转与"三权分置"制度实践[J]. 中国社会科学,2020(7):123 - 144.

[2]郑永君,钟楚原,罗剑朝. 地权整合性、经营嵌入性与乡村产业振兴[J]. 中国农村观察,2023(3):25 - 43.

[3]陈义媛. 组织化的土地流转:虚拟确权与农村土地集体所有权的激活[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):13 - 23.

[4]彭建仿,胡霞. 农业社会化服务供应链构建:管理框架与组织模式[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(4):24 - 32.

[5]周振. 新型统分结合双层经营体制的探索创新与理论逻辑——兼论小农户和现代农业发展的有机衔接[J]. 经济纵横,2021(9):70 - 79.

[6]王成利. "权能重构—地权整合"与农业农村现代化——基于农地"三权分置"的实践探索[J]. 理论学刊,2024(4):112 - 121.

[7]李怀. 集体地权整合、农村经济发展与乡村治理现代化[J]. 新视野,2021(2):85 - 91.

[8]李尚蒲. 农村基本经营制度:在稳定的前提下不断完善——"中国农村基本经营制度学术研讨会"综述[J]. 中国农村经济,2013(4):92 - 95.

[9]韩宜铮. 流动与区隔:农业转型过程中人口流动与阶层分化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023(2):38 - 50.

[10]王海娟,贺雪峰. 小农经济现代化的社会主义道路[J]. 中国乡村研究,2018(1):374 - 393.

[11]孙新华. 统分结合双层经营的地权基础[J]. 人文杂志,2020(8):50 - 58.

[12]罗必良. 科斯定理:反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择[J]. 经济研究,2017(11):178 - 193.

[13]贺雪峰. 论农村土地集体所有制的优势[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):1 - 8.

[14]中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(上)[G]. 北京:中央文献出版社,2008.

[15]中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(下)[G]. 北京:中央文献出版社,2008:1852.

[16]陈涛. 复合产权的"裂变":农村集体产权改革的权力配置效应——以 T 省三种集体产权改革路径为例[J]. 农村经济,2021(3):85 - 92.

[17]迈克尔·P. 托达罗,斯蒂芬·C. 史密斯. 发展经济学[M]. 余向华,等,译. 原书 9 版. 北京:机械工业出版社,2009:274.

[18]罗伯特·K. 殷. 案例研究:设计与方法[M]. 周海涛,等,译. 原书 5 版. 重庆:重庆大学出版社,2017:72.

[19]张静. 法团主义[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998:前记和致谢.

[20]马克思. 资本论:第 1 册[M]. 郭大力,等,译. 上海:上海三联书店,2009:533.

[21]恰亚诺夫. 农民经济组织[M]. 萧正洪,译. 北京:中央编译出版社,1996:17.

[22]陈义媛. 资本下乡:中国农业转型的双重路径[M]. 北京:社会科学文献出版社,2020:59 - 60.

[23]熊万胜,郑楷. 递进式嵌入:高质量发展背景下农业纵向一体化的组织机制[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2025(3):73 - 84.

[24]黄祖辉,徐旭初. 基于能力和关系的合作治理——对浙江省农民专业合作社治理结构的解释[J]. 浙江社会科学,2006(1):60 - 66.

[25]刘世定. 占有、认知与人际关系:对中国乡村制度变迁的经济社会学分析[M]. 北京:华夏出版社,2003:74.

[26]张建雷. 农业合约何以稳定? ——关系结构中的农业产业化组织机制[J]. 社会学研究,2024(4):23 - 44.

Land Ownership Integration, Two-Tier Management and Agricultural Industry Governance—On the Organizational Mechanism for Small Farmers to Connect with Modern Agriculture

ZHONG Chu-yuan[a], LI Dan-yang[b]
(a. *College of Marxism*; b. *College of Humanities and Social Development*, *Northwest A&F University*, *Yangling* 712100, *China*)

Abstract: Consolidating and improving the basic rural management system is an important institutional arrangement for promoting the high-quality development of the agricultural industry and facilitating the organic connection between small farmers and modern agriculture. Based on the analytical framework of "property right-management-governance", this paper takes the new unified and decentralized two-tier management models under different land ownership integration paths as the research object, conducts a comparative analysis of their effects on agricultural industry governance, and explores their impacts on small farmers' connection with modern agriculture. The study finds that: (1) In the new unified and decentralized two-tier management models formed by different land ownership integration paths, sound land ownership integration and high-level scale management services are the core characteristics of entities that effectively exert the "unified management" function. (2) The three land ownership integration paths of virtual land right confirmation, land trusteeship and land shareholding respectively shape service-oriented, protection-oriented and profit-oriented forms of unified and decentralized two-tier management, establish a land benefit distribution order of public ownership, public co-management and public co-management with sharing, and correspondingly generate elitist, corporatist and pluralist paths of industrial development, thereby resulting in differentiated effects of industrial governance. (3) Entities that effectively unleash the "unified management" function promote small farmers' integration into modern agriculture through horizontal land ownership integration and vertical scale management services. Their mechanism relies not only on the "integrated" organizational form (horizontal plus vertical integration) but also on the "relational" organizational mechanism that reduces external transaction costs, presenting a composite "integration-relationalization" feature.

Key Words: land ownership integration; unified and decentralized two-tier management; agricultural industry governance; integration; relationalization

【责任编辑:毛殷】