

供销部门土地托管何以遭遇困境？*

——以山东省共享县为例

豆书龙¹ 张明皓²

摘要：土地托管作为供销社综合改革的切入点而得到政府的大力支持。但在实践中，供销部门土地托管却遭遇困境。本文以山东省共享县供销部门土地托管为个案，通过构建复合型治理理性框架分析土地托管遭遇困境的深层次原因。研究发现，科层治理理性限定了相关主体的行为边界，政策支持的形式化和供销部门与农业部门的职能重叠，是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。供销部门内部关系并未理顺和协调，导致其开展土地托管的积极性和主动性难以激发，这是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。县供销社与县级政府、县直部门和乡镇政府等外部主体的关系难以理顺，相关主体更多地基于个人利益最大化的目的，与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销部门的土地托管，这是供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。为此，政府应该采取破除各方主体对供销部门的污名化理解、创新采用“财政切块”方法、提升供销部门职责履行能力以及加快供销社法制建设等措施推动土地托管政策的有效执行，深化供销社综合改革。

关键词：供销部门 土地托管 科层治理理性 关系治理理性

中图分类号：F014.4 **文献标识码：**A

一、引言

农业现代化是中国现代化建设中的最大短板，能否补齐短板事关全面建设社会主义现代化国家的全局。在“大国小农”的背景下，中国农业现代化的难点是小农户与现代农业发展如何有效衔接，土地托管政策则通过扩大服务规模化的方式解决了这一难题（罗必良，2017）。供销部门具有组织机构健全、为农服务实力较强、长期服务农民的社会基础（暴丽艳，2009），具备由“流通服务商”向“托管服务商”转型的天然优势。2014年以后，土地托管便与供销社综合改革试点联系起来，成为供销社综合改革的重要切入点。在顶层设计层面，土地托管作为供销社综合改革突破点的重要地位不断在政策上予以明确。2014年的中央“一号文件”提出“推行托管式等服务模式，积极稳妥开展供销合作社

*本文研究得到西北农林科技大学博士科研启动项目“土地托管助推小农户衔接现代农业发展机制及其支持政策研究”（编号：Z1090220299）的资助。

综合改革试点”^①。2015年中共中央关于深化供销合作社综合改革的政策文件，更是明确提出“供销合作社要由流通服务向土地托管服务延伸”^②。2020年习近平总书记对供销合作社工作作出了“牢记为农服务根本宗旨，持续深化综合改革，完善体制机制，拓展服务领域”的重要指示^③，土地托管作为供销社综合改革中“拓展服务领域”的重要内容，理应持续提升其发展质量。2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》在“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”一节中明确提出要“健全农业专业化社会化服务体系，发展多种形式适度规模经营”^④。土地托管已经成为当今中国服务型适度规模经营的主要形式。供销社土地托管的探索实践关系到农业现代化发展和乡村振兴的全面实现。由此可见，中央政府对供销社开展土地托管工作寄予厚望。在项目支持层面，供销社获得了托管项目申请的“唯一性”资格，即只有供销社开展的土地托管项目才可以得到国家财政的支持。

自2014年国家支持供销社开展以“为农服务中心建设”为核心的土地托管项目以来，仅2016年和2017年两年，国家农业综合开发土地托管项目资金总额就达到5.51亿元^⑤。在基层实践层面，供销社在各级政府的支持下，积极践行为农服务宗旨，大力发展土地托管，截至2019年年底，全国供销社土地托管面积达到10059.7万亩^⑥。虽然供销社开展土地托管得到了各级政府的高度重视，但是土地托管政策执行却遭遇了困境。从全国供销社系统的土地托管数据来看（如图1所示），自2016年达到1亿亩之后，供销部门土地托管发展缓慢，土地托管面积总体呈下降趋势，而为农服务中心数量却从2016年的6529个上升到2019年的13042个，服务中心闲置率较高^⑦。为什么在国家大力支持下，供销部门土地托管还会遭遇困境？应该如何消解供销部门土地托管困境呢？这是本文研究想要回答的

^①资料来源：《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/19/content_2570454.htm。

^②资料来源：《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/02/content_2842180.htm。

^③资料来源：《习近平对供销合作社工作作出重要指示》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/24/content_5546699.htm。

^④资料来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

^⑤资料来源：《国家农业综合开发办公室2016年工作总结和2017年工作要点》，http://nfb.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201703/t20170310_2554274.html。

^⑥资料来源：《全国供销合作社系统2019年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1498390>。

^⑦关于供销部门土地托管遭遇困境还有如下事实依据：第一，问政媒体报道：通过对山东省供销社综合改革试点的成效进行问政，问政媒体发现，山东省土地托管开展较少，资金互助试点难以开展，为农服务中心运行不佳。第二，供销部门负责人介绍：山东省为农服务中心中，仅有44%的服务中心作用发挥较好，56%的为农服务中心发挥作用较小。山东省供销社主任更是直言，“如果说，基层为农服务中心是保姆的话，那么我们很多保姆都是不称职的”。资料来源：《2019年12月5日<问政山东>：山东省供销社主要负责人接受现场问政》，<http://v.iqilu.com/ggpd/wzsd/2019/1205/4746502.html>。

问题。笔者认为，对供销部门土地托管遭遇困境的基层治理研究有利于促进土地托管高质量发展，为深入推动供销社综合改革提供有益经验。

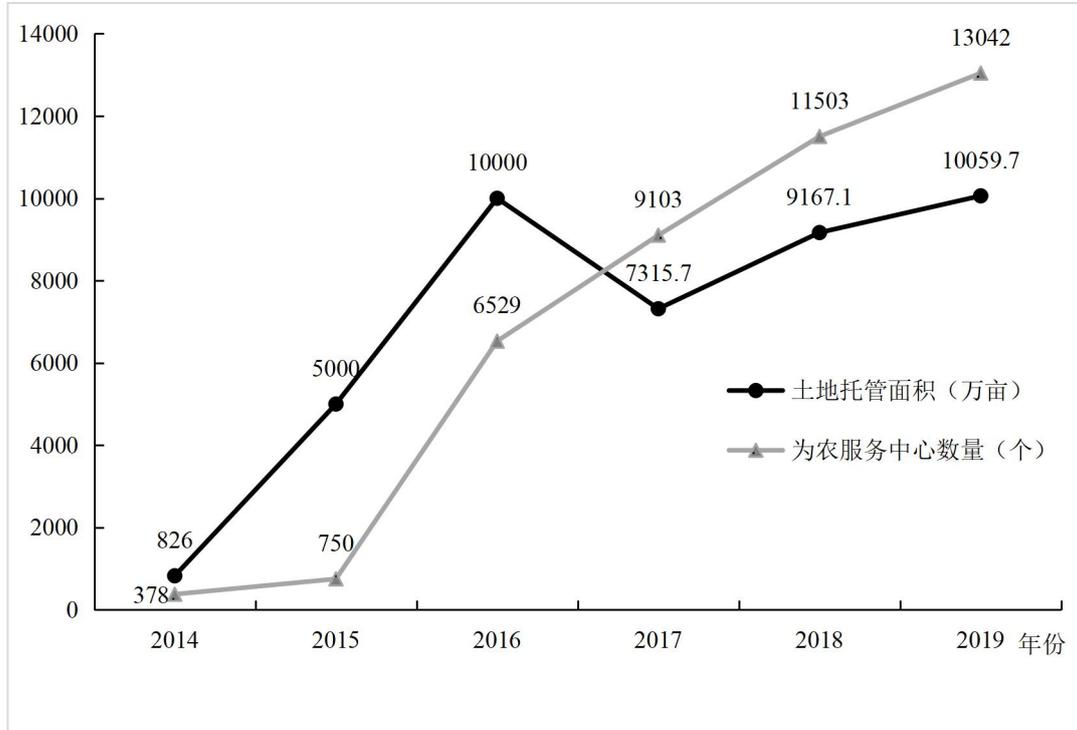


图1 全国供销合作社土地托管面积及服务中心数量变化折线图

资料来源：《全国供销合作社系统 2015 年经济运行情况通报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTMLL/2016/03/18/105999.html>；《全国供销合作社系统 2016 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2017/02/03/112356.html>；《全国供销合作社系统 2017 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2018/02/23/131221.html>；《全国供销合作社系统 2018 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=895260>；《全国供销合作社系统 2019 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1498390>。

二、文献综述

供销部门土地托管困境问题日益凸显，逐渐成为一项值得关注的研究议题。梳理学术界关于土地托管遭遇困境的研究，可以归纳为三种研究视角和代表性观点（如表 1 所示）。

一是市场中心论。即侧重于市场维度，从土地托管经营方式本身或者托管主体生产要素匮乏的角度分析土地托管政策遭遇困境的原因。当前主流学术界研究侧重农业经济学角度，仅仅将土地托管视为一种单纯的市场经营行为，或者分析土地托管方式本身所具备的特征，比如托管与流转概念的模糊性（张忠明、钟鑫，2013）、内含较高的交易成本（胡凌啸、武舜臣，2019）、具有特定的适应条件（武舜臣等，2019）和较高的经营风险（杨洁等，2014）。或者侧重分析托管主体的生产要素匮乏问题，例如托管主体存在信贷支持不充足、差异化补贴不充分、主体资金实力有待提高和农业保险亟待

健全等资金要素匮乏问题（于海龙、张振，2018；曾起艳等，2019；吕亚荣、李登旺，2013）；托管主体缺乏相应的技术，农业机械化和信息化水平有待提高等技术要素阙如问题（张艳霞等，2012）；托管运营需要大量人才支持、职业农民技能和素质仍有待提高等人才要素缺乏问题（陈建华、杨丽，2011）；土地难以集中连片、集约化程度有限等土地要素缺乏问题（张克俊、黄可心，2013）；托管机构责任心不够、经营管理才能有待改善等企业家才能要素欠缺问题（胡凌啸等，2019）。

二是社会中心论。即侧重于村庄社会视域，将土地托管与村庄社会的脱嵌视为土地托管遭遇困境的重要原因。部分社会学学者将“村庄社会场域内各主体的利益关系交叠”视为影响土地托管成败的重要因素，具体体现在村社公益责任属性的式微（韩庆龄，2019）、村社自主性（管珊，2019）、村两委主体性意识的缺乏（王海娟、胡守庚，2019）和“中坚农民”、土地流转大户对土地托管方式的抵制（杨磊、徐双敏，2018）等村社主体层面，以及农户固守传统观念和农户对托管方不信任等农户层面（迟超楠、王志彬，2016）。

三是政府中心论。即侧重地方政府视角，将政府注意力有限和支持程度不够视为土地托管遭遇困境的原因。极少数公共政策研究者将土地托管视为单纯的农业政策执行过程，基于对土地托管实践的观察，认为土地托管遭遇困境背后的原因是政府部门重视程度不够。具体体现在以下三个方面：由于无法实现政绩需求，地方政府不重视供销部门开展土地托管（韩鹏云，2020）；由于存在职能冲突，涉农部门不愿意配合供销社工作（陈义媛，2017）；由于满足不了治理便利化诉求，且交易成本过高，乡镇政府不愿意支持土地托管（孙新华、钟涨宝，2017）。

表 1 供销部门土地托管遭遇困境的研究视角、主要观点及其研究不足

研究视角	主要观点	研究不足
市场中心论	资金、技术、人才、土地和企业家才能等生产要素欠缺构成了土地托管遭遇困境的原因	忽视土地托管的公共属性
社会中心论	土地托管政策与村庄社会的脱嵌构成了土地托管遭遇困境的原因	忽略政府职能部门所发挥的效能
政府中心论	政府注意力有限和支持力度不够构成了土地托管遭遇困境的原因	无法解释土地托管政策制定的社会现实

综上所述，关于土地托管遭遇困境的研究，学术界目前已取得一定进展，但是仍然存在不足。一是“市场中心论”将土地托管视为单纯的市场经营行为，充分关注到开展土地托管的经济效益，却在某种程度上忽略了土地托管的公共属性。土地托管的开展有利于促进农业节本增效，除此之外，土地托管作为推动乡村全面振兴的抓手，能够促进乡村组织、文化和生态振兴（韩俊，2019）。二是“社会中心论”充分注重村社社会主体，将社区因素纳入土地托管政策执行绩效考量，但在某种程度上忽视政府职能部门所发挥的作用。三是“政府中心论”将土地托管视为一项重要的农业政策，充分关注到地方政府在推动土地托管方面的作用，将“政府支持力度不够”作为土地托管遭遇困境的重要原因。然而，在山东省供销社综合改革试点期间，所有的市（县）级政府均印发了支持供销社综合改革的政策文件。从中可以看出，地方政府非常支持供销部门开展土地托管，因此“政府中心论”依然具有解释限度。由此可见，上述研究均无法完全解释供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。本文将土地

托管视为公共治理的过程，主要从基层治理视角探究相关托管主体的治理逻辑，以展示土地托管政策复杂的实践机制。

本文以山东省共享县供销部门土地托管为个案^①，研究综合改革试点期间供销部门土地托管相关主体的治理逻辑及其互动过程，分析供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。笔者主要采取参与观察和深度访谈的方法进行资料收集。首先，采取参与观察的方法对共享县供销社土地托管进行田野追踪调查，观察不同政策发展阶段的变化情况。其次，对不同利益主体进行深度访谈，访谈对象包括政府职能部门负责人、乡镇政府相关人员、供销系统负责人、村庄社会层面的村两委成员等，从而了解不同相关主体对土地托管政策的接受程度及其行为逻辑。

三、理论框架构建

在公共治理理论视角下，政策实践本质上就是政府、市场和社会主体连续互动和相互博弈的过程。静态地、孤立地分析其中任何一种类型主体的行为逻辑，均难以全面、动态地揭示公共政策遭遇困境的基层治理逻辑。公共治理理论为本文分析框架的建构提供了理论指导。

（一）科层治理理性

科层制是现代社会中最具权威性和主导性的组织制度安排，公共政策制定与实施需要通过科层制才能够得以贯彻。科层制理论为科层治理理性的构建提供了理论基础。从管理理论的承继脉络来看，与泰勒的科学管理理论以具体车间管理为研究对象不同，法约尔的一般管理理论将研究重点扩大到高级组织的行政管理层面，马克斯·韦伯则将整个社会组织发展纳入其研究范畴，进而提出了经典的科层制理论。韦伯在区分了传统型权威、卡里斯玛型权威和法理型权威之后，以“规则的完全理性假定”“权力一元支配假定”和“行动者中立人假定”为基础完成了理性的科层制理论（张云昊，2011）。

本文将韦伯对科层制预设的理性规则定义为科层治理理性，主要代表组织管理体制的刚性制度规则。具体包括以下四条。首先是专业分工。科层组织进行了职能分工和劳动分工，以提高组织效率（马克斯·韦伯，2004）。其次是规章制度。完善的规章制度严格规限了行动者的活动范围，确保了科层运作的稳定性与连续性。再次是等级权威。不同层级权威的获得依赖于法律规定，下级服务上级，下级也具有依法向上级提出意见，表达申诉的权利。最后是非人格化。科层制官员在职责履行过程中需要排除个人情感影响，才能保证公平和效率。

（二）关系治理理性

从纵向的历史传承来看，中国文化是一种伦理本位为主要内核的“关系本位”文化（梁漱溟，1987）。而从中西社会文化横向对比来看，与西方社会“普遍主义”的文化特质相比，中国文化可以被归纳为“特殊主义”（马克斯·韦伯，2004）。在“关系社会”背景下，中国社会结构呈现为一种具有鲜明“差序格局”特征的“关系结构”（费孝通，2007）。由此，中国公共政策的具体落地还需要嵌入到中国

^①为了保证学术研究严谨性，本文所涉及的人名、地名均进行了学术化处理，特此说明。

特色的“关系本位”文化和关系社会中。本文将关系映照于基层治理而形成的不同于科层治理理性的治理逻辑统称为关系治理理性。马克斯·韦伯建构了社会行动理论的四种理想类型即价值理性行动、工具理性行动、情感行动和传统行动。情感行动由于强调行为依据是当下的情感和感觉状态，具有不确定性，而本文重点探究理性行为，因此，情感行动并不纳入本研究分析范围。而传统行动强调行为依据是来自于已被接受的传统，由根深蒂固的习惯所决定，此时该种类型接近于价值理性类型（詹恂、彭涛，2008），可以作为“惯习依赖”纳入价值型关系理性的维度。因此，关系治理理性可以划分为价值型关系治理理性和工具型关系治理理性^①。

价值型关系理性是指非以个人利益最大化为追求，“有意识地对一个特有价值的纯粹信仰”（马克斯·韦伯，1997），价值型关系理性目的在于优化共在关系，即“在已有关系序列中作出选择，保护现有价值资源”（李芊蕾、秦琴，2008）。除“惯习依赖”外，价值型关系理性还存在如下三种类型：面向上的价值型关系理性，即层级较低者采取各种措施建构与层级较高者之间的私人关联；面向同级部门的价值型关系理性，即层级相同者构建与同级别者之间的私人关联；面向下的价值型关系理性，即层级较高者建构与层级较低者之间的私人关联。工具型关系理性旨在追求个人利益最大化，“以实现合乎理性所争取的目的”（马克斯·韦伯，1997）。按照追求目标的不同，工具型关系理性可以划分为“规避风险”“完成任务”“追求政绩”“寻求庇护”和“推卸责任”五种类型。

（三）复合型治理理性分析框架

由前所述，以“专业分工、规章制度、等级权威和非人格化”为主要特征的科层治理理性，侧重从静态结构的视角探究相关主体行为。以价值型关系理性和工具型关系理性及其互动为主要内容的关系治理理性，侧重从动态、关系视角研究相关主体的关系协同和策略性行动。科层治理理性与关系治理理性并非是相互独立的，而是存在着有机互动的关联性。

本研究将“复合型治理理性”的内涵界定为“以科层治理理性和关系治理理性及其互动关系为主要内涵的治理理性”。科层治理理性可以规制关系治理理性的行动和范畴，关系治理理性也在不断消解着甚至在一定程度上会突破科层治理理性的束缚。复合型治理理性融合了静态与动态、结构与行动、正式制度和非正式制度以及政府、市场和社会等多元因素，具有较强的解释和分析复杂社会问题的能力。供销部门土地托管政策的执行不仅涉及政府部门，还关涉到市场组织、基层社会组织等多元主体及其互动关系。复合型治理理性分析框架可以更为深入地揭示土地托管遭遇困境的治理逻辑，如图2所示。

^①本研究为了表述简洁，“价值型关系治理理性”简化为“价值型关系理性”，而“工具型关系治理理性”简化为“工具型关系理性”，特此说明。

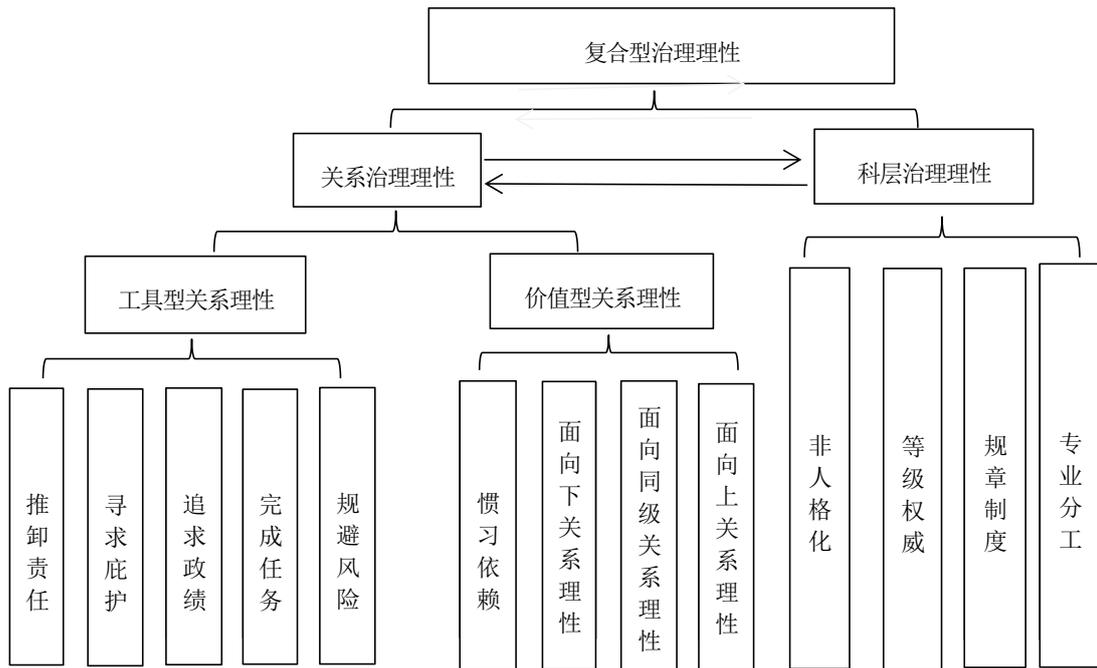


图2 复合型治理理性分析框架

四、供销部门土地托管中的基层治理理性

（一）案例概况

供销社综合改革试点期间，供销部门土地托管形成了以支持供销社发展为核心的综合性政策，具体包括以为农服务中心、村社共建、合作组织经营和资金互助试点为主要内容的供销社托管能力提升政策和供销社直接开展托管政策两大部分。综合改革试点期间共享县供销部门获得政府的大力支持，但供销社托管能力并没有得到提升，供销社直接开展土地托管的面积也非常少。根据官方统计资料显示，截止到2016年年底试点结束，共享县供销部门土地托管面积达到20万亩。但实际上供销社托管能力并没有得到提高，村社共建工作进展缓慢，合作组织未能实现有效合作，资金互助业务难以开展，为农服务中心难以运营，供销社仅仅在庄曹镇、门石镇和云青镇托管了5020亩土地。因此，本文以共享县为案例，利用复合型治理理性分析框架探究供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因（如图3所示）。之所以选择山东省共享县为研究个案，主要有两个方面的原因。一是县域研究的优势。研究土地托管遭遇困境的基层治理逻辑必须以县域为研究单位，因为县级作为最基本的行政单位，拥有完整的职能，县域研究的优点在于可以实现制度结构性与能动性分析的有机结合（杨雪冬，2006）。二是案例的典型性。自2014年6月，共享县被列为全国供销社综合改革试点县以来，共享县供销社土地托管遭遇困境方面非常具有典型性。因此，个案本身虽然特别，但通过个案分析得出的供销部门土地托管遭遇困境的内在机制却有普遍意义。

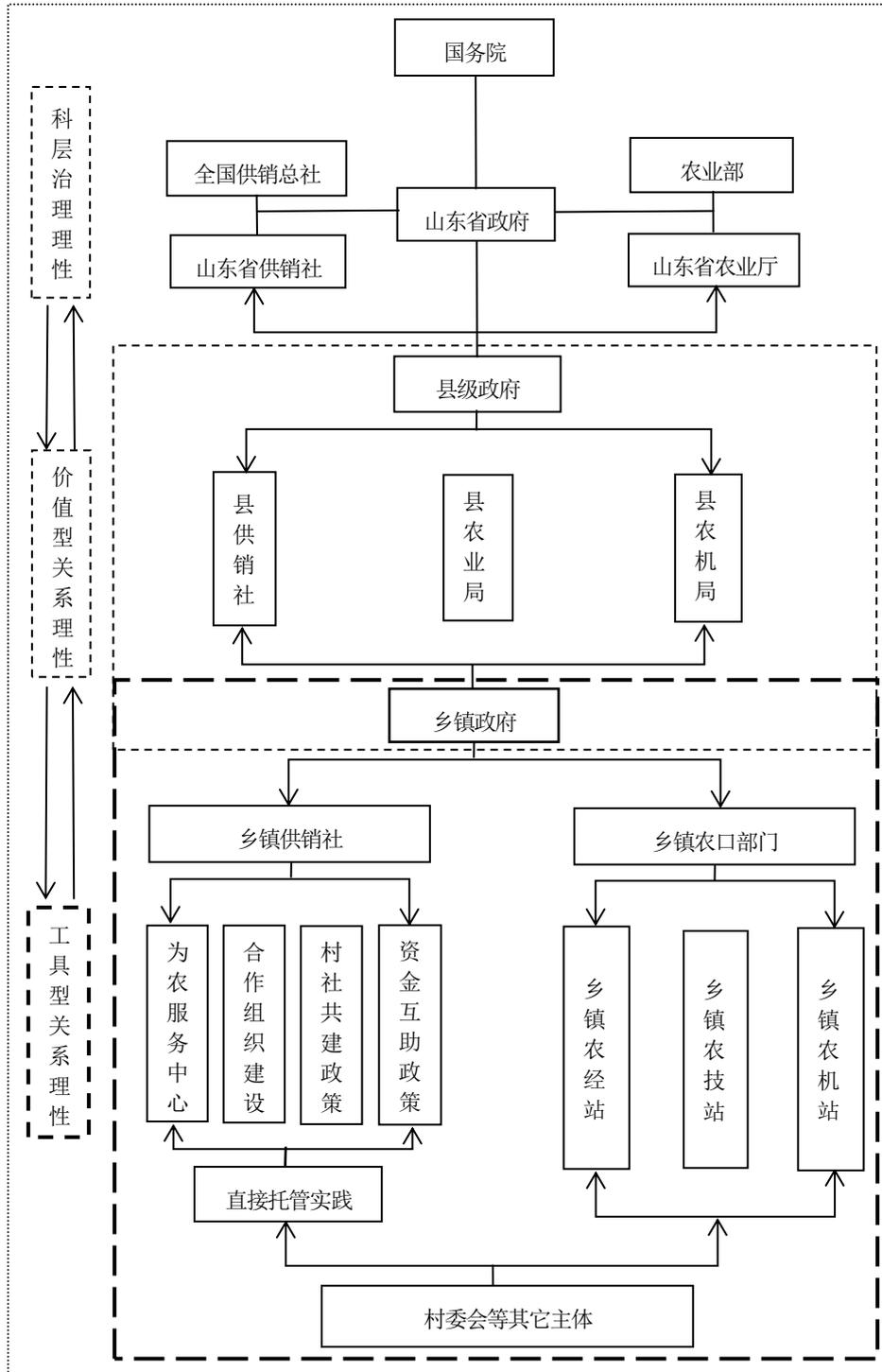


图3 土地托管相关主体作用范围示意图

(二) 土地托管中的科层治理理性

1. 权威话语的严格化贯彻。2013年4月，时任国务院副总理汪洋指出，“供销合作社系统的存在，

使我们在服务规模化的问题上可以不再费周折，加以改造，就能够让它成为国家可以掌握的、在服务规模化上发挥作用的一种组织形式和重要力量”^①。2014年3月，他再次指出，“供销社搞土地托管服务是个三赢的格局，农民是增收的，村集体是增收的，供销社也是增收的。……做得好了，供销社就是中国特色的农村工作的一个主力军，就是农口的‘国企’”^②。全国供销合作总社也高度认可土地托管对于供销社发展所具备的重大意义。时任中华全国供销合作总社理事会副主任李春生表示，“我们现在大力推广这种模式，土地托管、半托管，包括经济作物、农作物，这可以解决农民得到附加值最高的问题，它是一种途径。……供销社我们做的这些事情，跟一般的经济组织相比，确实有它自己独特的特点，这就是开始说的为农服务宗旨是我们一条红线，一条底线”^③。山东省政府更是提出了“以土地托管、领办合作社为切入点深化供销社改革”的要求^④。共享县积极贯彻上级关于供销社土地托管发展的讲话精神，开始重视供销社改革与土地托管工作，这是由科层治理理性中的“等级权威”特征决定的。

2. 托管政策的体系化设计。供销部门土地托管政策不是针对简单农业生产的财政补助政策，而是着眼于供销社综合改革整体性角度的体系化和综合性政策。供销社土地托管的开展需要政府出台的政策文件作为行为依据，这是由科层治理理性中“规章制度”特性决定的。为了推动供销社土地托管政策的出台，2016年，山东省政府以“督查制”的方式，推动所有地市级政府出台关于贯彻落实供销社综合改革的实施意见。共享县政府不仅出台了深化供销社综合改革的总体性意见，而且发布了以支持为农服务中心建设、村社共建开展、农村资金互助试点和合作组织建设为主要内容的供销社托管能力提升政策和直接开展托管政策，可见县政府对供销社土地托管工作的高度重视。

3. 体制机制的协同化打造。土地托管政策作为一项复杂的体系化政策，不仅需要依赖供销部门的实施，更需要相关涉农部门的协作配合。因此，政府需要构建为农服务的协同机制，助推土地托管的开展。中央颁布的供销社综合改革文件明确提出了“有关部门按照职能分工，形成推进综合改革的合力”^⑤的要求，山东省委则明文指出“建立供销合作社系统具体落实、有关部门密切配合的推进机制”^⑥。作为负责领导和具体实施土地托管的山东省供销社，在遵循上级文件的基础上，提出要构建供销合作社、村

^①资料来源：《汪洋调研供销合作总社：深化改革适应农业现代化》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0427/c1027-21310203.html>。

^②资料来源：《汪洋：扎实搞好供销社综合改革试点》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2014/03/25/92275.html>。

^③资料来源：《国新办解读供销合作社综合改革的决定》，<http://www.xinhuanet.com/live/20150403z/wzsl.htm>。

^④郭树清，2014：《政府工作报告——2014年1月17日在山东省第十二届人民代表大会第三次会议上》，《山东省人民政府公报》第4期。

^⑤资料来源：《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/02/content_2842180.htm。

^⑥资料来源：《中共山东省委 山东省人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/1010/c83083-27681685.html>。

两委、合作社、资金互助组织“四位一体”的为农服务协同机制^①。山东省层面已经基本形成了“政府领导、供销社主导、各涉农部门密切配合”的工作推进机制，这是由科层治理理性中的“专业分工”特征决定的。各涉农部门无论存在着怎样的利益和矛盾，都应该按照政策要求发布文件支持供销社发展，这是由科层治理理性中的“非人格化”特征决定的。

（三）土地托管中的关系治理理性

1. 土地托管中的价值型关系理性。（1）土地托管相关主体的惯习依赖。第一，共享县政府存在着“对供销社工作不太重视”的惯习依赖。由于供销社带有沉重的历史负担，拖欠职工养老金达到 6000 万元，涉及到 4000 多名职工的利益，每年年末都可能出现大规模的上访活动，因此“供销系统能够维持稳定”成为县级领导对供销社工作的最大期待。正如分管供销社工作的副县长所言，“供销社作为计划经济时期拥有职工最多的农村部门，没有给国家添麻烦，能够维持系统稳定就是最大的功绩了”。县级政府保持这一惯习依赖，除了与历史负担沉重等经济因素有关外，还与供销社边缘化的政治地位相关。各级供销社虽然于 1995 年在名义上退出政府行政机构序列^②，然而现实中供销社依然是一个内部极为复杂、特殊的为农服务组织。共享县供销社虽然是县政府的正科级单位，但由于供销社性质模糊性而在县领导眼中处于“边缘性”位置。对于县政府领导来说，供销部门的保留最大的好处就在于可以成为干部调整的“过渡平台”。例如山东省前供销社主任侯成君毫不讳言地指出“县供销社主要领导配备不强、更换频繁，有的甚至成为调整干部的过渡平台，影响和制约了供销事业的改革发展”^③。第二，县农业局存在着“对供销社不太支持”的惯习依赖。从历史上看，“农经职能争夺战”是导致部门关系难以协调的深刻历史原因。供销社利用其进驻农村阵地优势获得了县政府交付的农村经营管理职能，农业局则以“供销社作为非政府行政部门，不应具备行政职能”为由表达了强烈不满。最终，农村经营管理职能履行主体实现了由供销社到农业局的转移。县农业局保持这一惯习，除了与职能重叠因素有关外，还与农业局职工的认知有关，供销部门的存在会被一些人当做“畸形产物”而不被理解。例如共享县农业局局长认为“供销社就是计划经济时代的畸形产物，应该撤销”。第三，供销部门特别是乡镇供销社存在着“仅维持部门运转，不想替农民种地”的惯习依赖。供销社保持这一惯习，除了与历史遗留包袱沉重、经济实力较差因素相关外，还与供销社职工社会心态调整困难有关。供销社在计划经济时期具有辉煌的历史，曾经是农村中最有资源和最有实力的部门，在供销社工作的职工也有着辉煌的历史记忆和强烈的自尊心。作为一个有着 60 多年历史的老系统，供销社机关化、行政

^①资料来源：《构筑“四位一体”新机制 争创为农服务新优势》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/10/15/88995.html>。

^②1995 年，中共中央和国务院发布的文件指出“按照政社分开原则，各级供销合作社退出政府行政机构序列”。资料来源：《中共中央、国务院关于深化供销合作社改革的决定》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2015/04/02/99683.html>。

^③资料来源：《山东省供销社侯成君同志在党建带社建村共建座谈会上的发言》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2013/08/29/88199.html>。

化色彩还比较浓厚^①，很多供销社职工会把“种地”当成一件“丢人”的事。共享县基层社人员普遍保持着“做一天和尚，敲一天钟”的消极心态。

(2) 土地托管中的供销部门与县级政府的关系。为了建构与县级领导的关系，县供销社主任基于面向上的价值型关系理性，采取了如下措施。第一，工作能力展示。共享县存在着一个十几年未处理好的上访案件。县供销社主任帮助县委书记解决了这一难题，给县委书记留下了深刻的印象。第二，项目资金筹集。山东省供销社领导希望共享县政府拿出更多的财政资金支持供销社建设更多的为农服务中心。但是分管供销社工作的共享县县委副书记由于县级财政困难而感到很为难。在省社领导与县委副书记可能产生冲突的背景下，共享县供销社主任选择了“资源盘活、自力更生”的方法来解决为农服务中心建设资金问题。第三，项目建设地点的选择。2015年共享县土地托管服务试点项目立项。尽管项目建设地点放置在县展览中心附近，地理位置并不利于土地托管的开展。但因为是县委书记重点打造的工程，县供销社主任还是选择将项目建设地点放置在县展览中心附近，用以表达对县委书记的支持。

(3) 土地托管中的县直部门及基层社间的关系。第一，县直部门间关系协调。为了得到县农业局的支持，县供销社主任基于面向同级部门的价值型关系理性，积极协调与县农业局局长的私人关系。主要采取了如下措施。一是“私人关系公务化”。县供销社主任通过构建与部门负责人的私人关系，实现部门关系的协调，曾多次以“会见同乡，结交朋友”的名义宴请县农业局局长。二是“公务关系私人化”。供销社主任在县委会议上不仅向县委领导展示县农业局局长在支持供销社发展方面所做出的巨大努力，还提出“南托管、北流转”提议为县农业局职能的发挥保留余地而实现共存，进而达到与县农业局局长建构良好关系的目的。第二，乡镇供销社间关系协调。围绕着土地托管的开展，各基层社之间应该形成“比学赶帮”的良性竞争势头，然而实践中却出现了大多数基层社阻挠想要开展土地托管的基层社的现象。例如，为了得到其他基层社的理解和支持，岗西镇基层社主任积极采取向其他供销社主任请教、加强沟通、选择一家“兄弟基层社”的农资经营店作为合作伙伴等方式协调与其他基层社之间关系，然而大多数基层社主任对他的做法持质疑、嘲讽的态度，甚至会采取捣乱的行为。

(4) 土地托管中的供销部门与下级部门关系。县供销社基于面向下的价值型关系理性，积极协调与下一级各相关主体的关系。为了平衡各乡镇基层社的关系，县供销社主要采取如下措施。第一，给予每个乡镇基层社项目支持，支持每个乡镇建设一处为农服务中心，从而达到增加供销社资产的目的。第二，对于大多数不积极开展土地托管的基层社，县供销社为了不打击基层社开展土地托管的积极性，宣布奖惩机制暂不执行，建构了与大多数基层社负责人的私人关联。为了协调供销社与乡镇政府关系，县供销社主要采取了两方面措施。一是为平衡各乡镇与县供销社的关系，县供销社给予每个乡镇至少一个项目投入。二是县供销社采取了“差异化奖励”方式，对平时比较支持县供销社开展工作的乡镇给予更多的村社共建项目支持。

^①资料来源：《王侠在供销合作社综合改革试点动员部署会上的讲话》，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2014/04/03/92538.html>。

2.土地托管中的工具型关系理性。（1）土地托管中，县供销社的风险规避行为。县供销社主任主要通过外部引入和内部调剂两种途径选拔人才以激发基层社开展土地托管的主动性。第一，外部引入。县供销社提拔了大石村书记担任门石镇供销社主任，并且提出“每个基层社选拔一名外来人员”发展规划。而且，县供销社主任已经和该书记达成了默契，即只要在供销社改革过程中开展土地托管，做出成绩出来，他就可以由门石镇供销社主任提拔为县供销社主任助理，享受副科级待遇，专职负责县供销社土地托管工作。然而，该基层社主任没有上任3个月，就被庄曹镇党委书记以非法融资的罪名告进监狱，并以“县级社聘任他为基层社主任助长了村内民愤”为由报告给县委书记，引起了县委书记对县供销社主任的极大不满。尽管县供销社主任很清楚镇党委书记告他黑状是为了隐瞒其“维稳不力”的事实，而不是开放办社政策的失误。但是为了规避可能带来的社会稳定风险，县供销社主任再也没有引进外部人才。第二，内部选拔。县供销社主任想要在系统内部全面提拔具有干事创业热情、积极从事托管业务的中青年人来替换那些思想保守的基层社主任。供销社系统历史遗留问题较多，基层社老主任虽然不具备创新意识，不能带动供销社发展，但是他们在处理信访问题、保持系统稳定方面非常有经验。县供销社主任出于减少信访风险的目的而放弃了全面提拔中青年人担任基层社主任的计划。

（2）土地托管中，相关主体的庇护抵制行为。供销社土地托管开展关系到农村多方主体利益。在土地托管中，相关主体已经形成互相庇护的关系，成为利益共同体，共同阻碍了供销社土地托管的开展。第一，县农业局、乡镇政府与“示范经营主体”形成庇护关系，阻碍了供销社项目的获得。一方面，县农业局的政策落地和项目实施等农业治理任务和农业政绩打造需要依靠这些明星大户来完成；另一方面，明星大户也从政策实施和项目落地中获取了大量的政策性资源。例如在岗西镇，半阁村合作社获得的项目资金数额占岗西镇项目资金总额的80%，而岗西镇供销社只能获得少得可怜的项目资金。正如岗西镇供销社主任所说，“农业部门与私人部门已经形成了利益共同体，都反对我们开展土地托管，供销社难以获得项目支持”。第二，乡镇农资商店负责人与乡镇农业种子站、农技站和农机站人员形成庇护关系，阻碍了为农服务中心的运作。1995年农资市场放开之后，各乡镇农业“三站”中的很多职工开始从事农资经营，成为经营户，或者托管土地成为农业服务主体。直到2015年共享县政府出台政策，要求乡镇政府人员不能从事经营活动。农资店虽然名义上变更了营业执照，但实际上仍然由农业“三站”职工的亲戚甚至是自己在背后直接经营。乡镇农业“三站”职工基于庇护关系的考虑并不愿意配合供销社的工作，只是在上级领导视察的时候，才会到为农服务中心应付检查。

（3）土地托管中，县供销社的政绩追求行为。县供销社以追求政绩为导向，开始进行土地托管方案设计，具体是以引起上级政府领导视察为目标，与市县级主要领导形成了“政绩相容体”（王清，2018）。具体包括县镇级供销社两个层面的亮点打造。第一，县级层面主要体现在县供销社大楼的修建和县属农业服务公司的成立。前者体现为县供销社拆迁重建了供销社大楼，规划为11层，对外则宣称顺应《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》要求，盘活了供销社资产，改善了供销社形象。后者体现为县供销社联合10个基层社共同投资建立了丰源农业服务公司以彰显基层社的联合和合作。第二，乡镇层面主要体现在以庄曹镇供销社、云青镇供销社和门石镇供销社为重点的供

销社改革“展览台”的打造。具体而言，庄曹镇供销社依托合作社联合社和资金互助试点亮点，开展了2000亩的土地托管，云青镇和门石镇供销社依托为农服务中心和村社共建亮点，分别开展了1020亩和2000亩的土地托管。

(4) 土地托管中，乡镇基层社表面完成任务的行为。围绕着土地托管开展的面积指标，县供销社制定了改革试点期间内必须完成20万亩的考核任务，考核任务完成情况与基层社主任及工作人员绩效挂钩。乡镇基层社基于完成土地托管面积任务的逻辑展开了如下行动。第一，在土地托管面积统计方面，统计范畴除了计算供销系统内专业合作社和农业服务公司的托管面积，还主要依赖供销社挂牌合作社的托管面积。基层社为了完成土地托管面积任务，对于镇域内经营业务开展较好、土地托管面积较大的合作社均进行“挂牌”，以彰显供销社的成绩。第二，乡镇基层社还采取“泛化土地托管”定义的方式虚报土地托管面积。在访谈中，共享县原供销社主任曾说道：“基层社上报的土地托管面积都不真实，土地托管的标准很不严谨，基层社卖给农民多少亩地的农资，这样的情况也计算为土地托管面积。”

(5) 土地托管中，县供销社的责任推卸行为。第一，基层社之间管理人员工资调整方面。作为基层社主管部门的县供销社，应该有职责建立内部调剂金制度来协调供销社管理人员收入的不平衡。县供销社却以“基层社是独立法人单位，不应该干涉”为由，拒绝协调基层社之间存在的收入差距。第二，基层社与社属公司关系调节方面。基层社和社属公司在合作开展土地托管时，难以在机械使用费用、租赁人员费用、风险承担以及政绩归属等方面达成一致意见。而县供销社作为县属企业和基层社的主管部门，本应协调二者关系，却以“行业指导不能干涉市场经营”为由拒绝协调。第三，基层社主任与基层社副主任关系协作方面。县供销社为了提高乡镇基层社管理人员的积极性，将基层社主任的基本月薪由原来的1800元提高至2600元，但是却并没有规定基层社副主任的工资。基层社副主任的工资由基层社主任自行决定。县级社只提高基层社主任工资而不管基层社副主任工资的做法，名义上赋予基层社主任更大的决策权，其实却增加了基层社主任的协调困难。最终，县供销社“推卸责任”的做法不仅不利于基层社主任与副主任关系的协调，反而加剧了基层社内部的分裂，对土地托管的开展产生了不利影响。

五、供销部门土地托管遭遇困境的复合型治理理性

综合改革试点期间共享县供销部门土地托管的实践表明，正是以科层治理理性与关系治理理性及其互动为主要内容的复合型治理理性才是导致供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。

(一) 供销部门土地托管遭遇困境的首要原因

科层治理理性制约关系治理理性是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。具体分析如下。

1. 相关主体行为边界被限定。共享县政府积极贯彻国务院和全国供销总社领导讲话精神，积极推动以土地托管为核心的供销社综合改革，这是由科层治理理性中的“等级权威”特征决定的。供销社土地托管的开展需要政府出台的政策文件作为行为依据，这是由科层治理理性中“规章制度”特性决定的。因此，无论是价值型关系理性还是工具型关系理性诸种行为的选择都被限定在为农服务中心建

设、村社共建开展、合作组织建设、资金互助试点和供销社直接开展土地托管实践范围内。据此，科层治理理性为关系治理理性的运作划定了行为边界。

2.政策支持的形式化。在为农服务协调机制层面，供销部门需要各个涉农部门的协调配合，这是由科层治理理性中的“专业分工”特征决定的。各涉农部门无论与供销部门存在怎样的利益和矛盾，均应该按照政策要求发布文件支持供销社发展，这是由科层理性中的“非人格化”特征决定的。尽管各涉农部门均与共享县供销社联合下发了文件，却只是保持了形式上的政策支持，各涉农部门并不会真正支持供销社开展土地托管。正如共享县供销社主任所说，“供销社改革试点期间，县农业局、国土局、财政局、水利局、农机局等部门都和供销社联合发文了，表面上支持我们，但其实都是一纸空文，没有发挥实际作用，都是我们起草好文件，他们部门盖个章就下发了”。

3.供销部门与农业部门的职能重叠。2016年《国务院关于落实<政府工作报告>重点工作部门分工的意见》中，将“开展土地股份合作、联合或土地托管”职能明确赋予农业部和供销合作总社等7个部委^①。具体到县直部门层面，共享县供销社合作指导科负责土地托管指导工作，而共享县农业局农经中心也负有指导土地托管服务的职能。职能重叠导致部门的冲突，供销社与农业局关系难以协调。因此，尽管供销社主任采取“私人关系公务化”和“公务关系私人化”的方式积极协调与县农业局局长关系，供销社开展土地托管依然难以获得农业局的支持。正如共享县供销社主任所说，“这些年来，农业局和供销社始终配合不好，供销社就是干的农业局的活。农业局认为这个活（土地托管）该是我干的，你给我抢走了，我为什么支持你，配合你呢”。

（二）供销部门土地托管遭遇困境的主要原因

关系治理理性消解科层治理理性是导致供销部门土地托管遭遇困境的主要原因，具体分析如下。

1.供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。历史地看，由于供销社历史遗留包袱沉重、经济实力较差、供销社职工社会心态调整困难等原因，乡镇基层社依然保留着“仅维持部门运转，不想替农民种地”的惯习依赖。因此，尽管县供销社制定了经营性收入奖励办法和供销社综合改革创新创优奖励等正向激励政策^②，乡镇基层社负责人的思想观念仍然难以改变。而从现实关系的协调情况看，开始尝试土地托管的岗集镇基层社主任积极协调与其它基层社之间关系，然而，大多数基层社主任对他的做法持质疑、嘲讽的态度甚至会捣乱。对于大多数不积极开展土地托管的基层社，县供销社为了不打击其开展土地托管的积极性，建构与基层社法人的私人关联，宣布奖惩机制暂不执行。这一举措不仅加剧了供销社“不想开展托管”的惯习，而且形成了“不希望有其他基层社开展土地托管”的不良风气。供销部门内部关系并未理顺和协调、开展土地托管的积极性和主动性难以激发，供销部门负责人

^①资料来源：《国务院关于落实<政府工作报告>重点工作部门分工的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/29/content_5059540.htm。

^②“经营性收入奖励办法”的主要内容是对基层社开展土地托管、资金互助等经营性收入，给予一定比例的绩效奖励；而“供销社综合改革创新创优奖励政策”的主要内容则是对在为农服务中心项目建设和村社共建等方面工作突出、成效明显的乡镇基层社，给予供销社综合改革创新荣誉称号和一次性奖励基层社法人代表及班子成员2万元的奖金鼓励。

更多地基于个人利益最大化的目的，依据“规避风险”“推卸责任”“表面完成任务”“追求政绩”的逻辑开展土地托管实践，导致供销部门难以把握土地托管政策的发展机遇，这是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。具体表现在如下几个方面：

(1) 村社共建工作进展缓慢。针对基层社主任年龄偏大，担当作为意识欠缺的现状，县供销社主任通过外部引入和内部调剂两种途径选拔敢于创业的中青年人担任基层社负责人。但是县级社主任基于规避风险的逻辑放弃了该计划，大多数基层社主任思想仍然较为保守。同时对于需要开展村社共建的基层社来讲，基层社负责人需要承担很大的风险。因为“村社共建”涉及到多元主体，非常复杂。村民、村委会和供销社三者中有一方出现问题，村社共建就会可能失败，甚至引发村民上访风险。因此，基层社主任基于规避风险的逻辑并不愿意积极开展村社共建，村社共建工作进展缓慢。

(2) 服务中心难以有效运营。首先，服务中心建设过程中存在着建设数量过于庞大的问题。在追求政绩的导向下，每个乡镇都必须建设一个为农服务中心，建设数量庞大，供销部门没有时间和精力考虑运营的问题。其次，服务中心建设过程中存在着选址不合理问题。有些为农服务中心的选址，是以方便领导参观、打造政绩为目的，然而却距离服务农田较远，并不利于服务中心作用的发挥。最后，基层社和社属公司在服务中心合作利用方面难以实现有效合作。县供销社作为县属企业和基层社的主管部门，理应协调好二者在服务中心利用上的责权利关系，却基于推卸责任逻辑，以“行业指导不能干涉市场经营”为由拒绝协调。因此，为农服务中心虽然建设数量庞大，但是有效运营的却很少。

(3) 合作组织未能有效合作。首先是“追求政绩”导向下合作组织成立的形式化。县供销社迅速加挂县级农民合作社联合社牌子，同时以行政命令方式要求 10 个基层社共同投资建立了丰源农业服务公司以彰显基层社的联合与合作。其次是“完成任务”导向下领办合作社的“假大空”。围绕着基层社领办创办合作社，县级社均制定了数量化的考核标准，考核标准与基层社主任及工作人员绩效挂钩。因此，在完成任务逻辑的导向下，基层社成立了数量众多的假合作社。最后是“规避风险”导向下合作组织的难以运营。实践中大多数合作社联合社都没有真正运作，其原因是基层社与经营大户都具有明显的规避风险倾向。

(4) 资金互助业务难以开展。县供销社出于规避风险和追求政绩的需要，谨慎地选择了庄曹镇供销社和云青镇供销社等经济基础较好的供销社来开展资金互助试点。大多数基层社因资金实力有限难以满足县供销社的“政绩追求”需求而被排除在外。资金互助试点重要的目的之一便是为土地托管提供资金支持，进而实现土地托管与资金互助试点的共同发展。然而，基层社主任基于规避风险逻辑，更愿意将资金互助业务作为一项单向度的经营业务，而没有与土地托管紧密结合起来。因此，实践中资金互助并没有发挥对土地托管的资金支持作用，资金互助业务难以深入开展。

(5) 供销部门土地托管面积虚增。在政绩逻辑的导向下，县供销社选择支持庄曹镇供销社、云青镇供销社和门石镇供销社等基层社开展土地托管，但是这依然满足不了县供销社追求政绩所需达到的土地托管面积。乡镇基层社基于完成任务的逻辑，通过泛化“土地托管”的定义虚报土地托管面积和给合作社进行“挂牌”的方式实现了土地托管面积的表面增加。截止到 2016 年底，供销部门上报的土地托管面积达到 20 万亩，而实际上供销部门土地托管面积只有 5020 亩。

2. 供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。历史地看，由于受“供销社历史负担严重”“边缘化的政治地位”和“农经职能争夺战”等因素影响，县级政府和农业局等县直部门分别存在着“对供销社工作不太重视”和“对供销社不太支持”的惯习依赖。而从现实情况来看，供销社虽然采取“面向上”“面向同级部门”“面向下”等价值型关系理性积极处理与各方主体的关系，但依然无法实现与外部主体关系的真正协调。相关主体支持供销部门开展土地托管的积极性和主动性难以激发，更多依据规避风险和推卸责任的逻辑参与供销部门土地托管实践，同时与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销社土地托管的开展。这是导致供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。具体表现在如下方面：（1）村社共建工作难以获得乡镇政府和村委会的支持。对于乡镇政府来说，村社共建涉及多方主体利益，蕴藏着极大的风险，乡镇政府基于规避风险的考虑，不愿意支持供销社开展村社共建。而对于村两委干部来说，村社共建工作对于增加大多数村民利益和增加村集体经济都有很大作用，作为村庄当家人的村干部理应协助支持。然而，大多数村干部基于规避风险和推卸责任的逻辑，不愿意开展村社共建，甚至将“村社共建”视为“给他们添麻烦”的事情。（2）服务中心后续运营遭到“庇护”抵制。乡镇农业“三站”职工基于庇护关系的考虑并不愿意配合供销社的工作，只是在上级领导视察的时候，才会到为农服务中心应付检查。（3）供销社土地托管实践难以获得项目支持。县农业局、乡镇政府与“示范经营主体”已经形成庇护关系，阻碍了供销社项目的获得。

六、研究结论和政策含义

在“大国小农”背景下，中国农业现代化的难点是小农户与现代农业发展如何有效衔接，土地托管则通过创新服务型农业规模化的方式解决了这一难题。作为服务型规模经营的主要形式，供销社土地托管的探索实践关系到中国特色农业现代化发展和供销社综合改革的高质量推进。供销社开展土地托管虽然得到了各级政府的高度重视，但在实践中却遭遇了困境。关于土地托管遭遇困境的研究，目前学术界存在着政府、社会和市场三种研究视角。上述研究均不能解释复杂的社会现实，也无法完全解释供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。本文以基层治理为研究视角，将土地托管视为一项公共治理的过程，以山东省共享县为案例，通过建构复合型治理理性框架分析供销部门土地托管遭遇困境的深层次原因。研究发现：相关主体行为边界被限定、政策支持形式化和供销部门与农业部门职能重叠是导致供销部门土地托管遭遇困境的首要原因。历史因素积累使乡镇基层社的惯习依赖不断强化，供销部门内部关系没有理顺，开展土地托管的积极性和主动性难以激发，导致供销部门难以把握土地托管政策的发展机遇，这些是供销部门土地托管遭遇困境的内部原因。供销部门与相关主体的外部关系难以理顺，相关主体更多地基于个人利益最大化的目的，与农村社会主体形成利益共同体，共同抵制供销部门的土地托管实践，这些是供销部门土地托管遭遇困境的外部原因。

上述结论的政策含义主要有如下四点：

第一，要破除各方主体对供销部门的“污名化”理解，认识供销部门存续的重大意义。政府应该加强宣传，让各方主体充分认识到供销部门开展土地托管对于探索中国特色农业现代化道路所具有的重大意义，提高县级政府对供销部门工作的重视程度，在县供销社领导干部任命、供销社人员招聘和

资金安排方面加大支持力度，妥善协助解决供销社历史负担。

第二，要创新采用“财政切块”方法，协调好供销部门与农业部门的关系。为了支持供销社开展土地托管，减少农业部门与供销部门的协调困难，建议中央部门在项目发包的时候，对财政专项资金划块区隔，即从中央财政专项资金专门划出一定比例用于支持供销社土地托管开展。依次类推，省市县政府在推出地方性的土地托管专项补贴政策时，创新采取“财政切块”的方法支持供销部门发展。

第三，要提升供销社职责履行能力，激发其开展土地托管的积极性。供销部门应该积极践行为农服务宗旨，将“托管好土地”视为供销部门的最大政绩，县供销社应该积极履行其行业指导职责，加强政策协调，乡镇供销社要发挥市场经营的优势，积极开展土地托管。

第四，要加快供销社法制建设，为土地托管的开展提供法制保障。应尽快出台《供销合作社条例》，积极推动《供销合作社法》制定，加快供销社法制建设，为土地托管开展提供法制保障。同时，前文提到的，加强宣传、充分认识供销部门开展土地托管的重大意义，创新采用“财政切块”方法、协调好供销部门与农业部门的关系，提升供销社职责履行能力等建议均应在《供销合作社条例》或《供销合作社法》中予以明确或有所体现。

由于本文主要依据“典型性”原则选取共享县作为代表性案例，利用复合型治理理性框架分析供销部门土地托管遭遇困境的基层治理逻辑，缺乏与其他地区多种土地托管模式案例的比较。未来研究应该尽可能地选取不同地区多个案例进行比较分析，从而使本研究的分析框架更具有说服力。

参考文献

1. 暴丽艳，2009：《供销社在农业社会化服务体系中的作用及实现路径》，《经济问题》第2期。
2. 曾起艳、孙凯、仝志辉，2019：《基于农户选择视角的土地流转与土地托管比较分析》，《世界农业》第9期。
3. 陈建华、杨丽，2011：《土地托管合作社：农村土地流转的新模式》，《中国乡村发现》第2期。
4. 陈义媛，2017：《土地托管的实践与组织困境：对农业社会化服务体系构建的思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第6期。
5. 迟超楠、王志彬，2016：《制约农户土地托管的因素分析——以西安市长安区为例》，《山东农业大学学报（社会科学版）》第4期。
6. 费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海世纪出版社。
7. 高尚涛，2010：《关系主义与中国学派》，《世界经济与政治》第8期。
8. 管珊，2019：《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》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期。
9. 韩鹏云，2020：《农业现代化治理的实践逻辑及其反思》，《宁夏社会科学》第4期。
10. 韩庆龄，2019：《小农户经营与农业社会化服务的衔接困境——以山东省M县土地托管为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期。
11. 韩俊，2019：《大力发展农业社会化服务》，《农村经营管理》第10期。
12. 胡凌啸、武舜臣，2019：《土地托管的内涵与实现：理论剖析与实践归纳》，《经济学家》第12期。

- 13.胡凌啸、周应恒、武舜臣, 2019: 《农资零售商转型驱动的土地托管模式实现机制研究——基于产业链纵向整合理论的解释》, 《中国农村观察》第2期。
- 14.罗必良, 2017: 《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》, 《中国农村经济》第11期。
- 15.梁漱溟, 1987: 《中国文化要义》, 中国香港: 三联书店香港分店。
- 16.李芊蕾、秦琴, 2008: 《试论中国人的“关系理性”》, 《中共浙江省委党校学报》第3期。
- 17.吕亚荣、李登旺, 2013: 《土地托管专业合作社: 运作模式、成效、问题及对策建议——以嘉祥县鸿运富民合作社为例》, 《农业经济与管理》第5期。
- 18.马克思·韦伯, 2004: 《韦伯作品集(III): 支配社会学》, 康乐、简惠美译, 桂林: 广西师范大学出版社。
- 19.马克思·韦伯, 1997: 《经济与社会(上卷)》, 林荣远译, 北京: 商务印书馆。
- 20.孙新华、钟涨宝, 2017: 《地方治理便利化: 规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例》, 《中国行政管理》第3期。
- 21.王海娟、胡守庚, 2019: 《自主治理与小农农业现代化的路径》, 《农业经济问题》第9期。
- 22.王清, 2018: 《政府部门间为何合作: 政绩相容体的分析框架》, 《中国行政管理》第7期。
- 23.武舜臣、曹丹丘、李乾, 2019: 《抉择中的土地流转与土地托管: 优劣之分还是条件差异》, 《江苏大学学报(社会科学版)》第4期。
- 24.徐勇, 2017: 《“关系权”: 关系与权力的双重视角——源于实证调查的政治社会学分析》, 《探索与争鸣》第7期。
- 25.杨洁、王兆亮、尹骞、季明川、杨萍、张勇, 2014: 《基于SWOT分析的土地托管服务研究》, 《山东农业科学》第10期。
- 26.杨磊、徐双敏, 2018: 《中坚农民支撑的乡村振兴: 缘起、功能与路径选择》, 《改革》第10期。
- 27.杨雪冬, 2006: 《论“县”: 对一个中观分析单位的分析》, 《复旦政治学评论》第1期。
- 28.于海龙、张振, 2018: 《土地托管的形成机制、适用条件与风险规避: 山东例证》, 《改革》第4期。
- 29.张克俊、黄可心, 2013: 《土地托管模式: 农业经营方式的重要创新——基于宜宾长宁县的调查》, 《农村经济》第4期。
- 30.张艳霞、刘全清、张宏彦、孟昭峰, 2012: 《当前农村土地经营现状及托管的问题与对策——以中国农业大学万亩双高基地曲周县为例》, 《河北农业科学》第8期。
- 31.张云昊, 2011: 《规则、权力与行动: 韦伯经典科层制模型的三大假设及其内在张力》, 《上海行政学院学报》第2期。
- 32.张忠明、钟鑫, 2013: 《土地流转的有效形式——土地托管模式》, 《江苏农业科学》第7期。
- 33.詹恂、彭涛, 2008: 《SNS对人际传播中行动过程的影响》, 《新闻界》第6期。
- 34.赵晓峰, 2019: 《地方政府在农业转型中的规模依赖行为分析——兼论小农户的发展困境及其消解》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期。

（作者单位：¹西北农林科技大学人文社会发展学院；

²西北大学公共管理学院）

（责任编辑：陈静怡）

Why Does Land Trusteeship of Supply and Marketing Cooperatives Encounter Difficulties? Taking Gongxiang County in Shandong Province as an Example

DOU Shulong ZHANG Minghao

Abstract: Land trusteeship, as a breakthrough point of the comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, has received strong support from the government. But in practice, the land trusteeship policy of supply and marketing cooperatives has encountered difficulties. This article takes land trusteeship of supply and marketing cooperatives in Shandong Province as an example and analyzes the deep-seated causes for the dilemmas of land trusteeship by constructing a rational framework of compound governance. The study finds that the rationality of bureaucratic governance limits the action boundaries of relevant subjects, and the formalization of policy support and the overlapping functions of supply and marketing cooperatives and agricultural departments are the primary reasons for the difficulties of land trusteeship of supply and marketing cooperatives. The internal relationship of supply and marketing cooperatives have not been smooth and coordinated, which makes it difficult to stimulate their enthusiasm and initiative to carry out land trusteeship policy. That is the internal reason for the land trusteeship dilemmas. It is difficult to straighten out the relationship between county-level supply and marketing cooperatives and external entities such as county-level governments, county-level departments, and township governments. Related entities, based on the purpose of maximizing their personal interests, form a community of interests with rural social entities and jointly resist land trusteeship of supply and marketing cooperatives. That is the external cause of the difficulties. Therefore, the government should take measures to promote the effective implementation of land trusteeship policy and deepen the comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, such as breaking the stigmatized understanding of supply and marketing cooperatives of all parties, innovatively adopting the “financial segmentation” method, improving the ability of supply and marketing cooperatives to perform duties, and accelerating the legal construction of supply and marketing cooperatives.

Keywords: Supply and Marketing Cooperative; Land Trusteeship; Bureaucratic Governance Rationality; Relational Governance Rationality