王军，曹斌. 农民合作社在赋予双层经营体制新的内涵中的角色研究［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（2）：91-98.
WANG Jun，CAO Bin. On the role of farmer cooperatives in the innovation of agricultural dual management system［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（2）：91-98.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.02.011

农民合作社在赋予双层经营体制新的内涵中的角色研究

王军[1]，曹斌[2]
（1. 中华全国供销合作总社管理干部学院 资产经营中心，北京 100028；2. 中国社会科学院 农村发展研究所，北京 100008）

摘 要：土地规模化和服务规模化是推动农业规模经营、实现农业双层经营体制创新的两个维度。赋予双层经营体制新的内涵在统一经营层面体现为经营性服务与管理性服务分离，使得统一经营层面服务主体多元化。农民合作社可以在统一经营层面通过服务规模化扮演社会化服务提供者角色，为小农户生产提供农业社会化服务；也可以在分散经营层面通过土地规模化扮演规模化农业生产主体角色，获得土地经营权进而推动土地规模经营；还可以扮演农业社会化服务提供者与分散的农业经营者双重角色。赋予双层经营体制新的内涵，要将培育壮大农民合作社作为强有力的政策抓手，切实增强农民合作社自身实力，提升带动和服务能力，鼓励农民合作社通过多种方式获得土地经营权。

关键词：农民合作社；农业双层经营体制；社会化服务；规模经营
中图分类号：F324.42 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2022）02-0091-08

一、研究背景

2018年9月21日，习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时强调，“要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率”[1]。改革开放初期，我国农村发生了人民公社制向家庭联产承包责任制的变迁，与此相伴随的是，农村经营体制从集体所有、统一经营的方式转变为集体统一经营和农户分散经营相结合的方式，这种双层经营体制成为农村经济领域的基本制度安排。由于一家一户的农户经济实力比较弱小，由掌握一定服务手段并拥有一定服务能力的集体经济组织承担起为家庭经营提供服务的职能是现实中比较可行的选择[2-4]。1982年《全国农村工作会议纪要》明确指出，“农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施……有的还在统一规划下进行农业基本建设”。1983—1986年的中央一号文件对“统一经营”的内涵作了越来越明确的界定。1991年党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》进一步强调，“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。而一家一户办不了、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”。实践已经证明，双层经营体制激活了农户这一微观主体，赋予了农户在承包地上的经营自主权，激励农户从增加收益出发开展经济活动，由此极大地提高了经济效率，解放和发展了农村生产力，并为更大范围的改革提供了稳定的社会基础。

然而，随着我国农业农村经济的不断发展，“分”的层面已经比较完善，而“统”什么、如何“统”的问题还没有得到很好的解决。特别是

收稿日期：2021-09-13 **修回日期：**2021-09-26
基金项目：农业农村部委托课题“发展农民合作社、赋予双层经营体制新的内涵研究”（2019）
作者简介：王军，研究方向：农村组织与制度。

由于农村集体经济组织为家庭经营提供的服务在很大程度上受自身经济实力所限制，“统”的功能呈现出逐渐弱化衰退态势，“统”与“分”失衡导致一家一户小农户生产所需要的服务供给严重不足，小农户与现代农业发展存在某种程度的脱节[5-7]。另一方面，家庭经营固有的缺陷有赖于集体经济组织“统”的功能发挥，并且随着家庭经营不断成长，对统一经营层面的服务需求越来越大。但是我国多数农村集体经济组织收入普遍偏低，无力开展农户所需的服务，甚至连维持组织自身运作的费用也非常紧张，还有些地方出现收不抵支、资不抵债的现象。服务供需矛盾迫使农业经营体制进行创新，而创新的关键就是要解决好“统”的问题。

赋予双层经营体制新的内涵，当务之急是创新“统”的形式，服务主体的创新和服务内容的创新。高帆提出“统一经营”已经延伸到针对小农户和新型经营主体的公共产品供给[8]。孔祥智认为，《宪法》中规定的“统一经营”职能逐渐让渡给农民合作社、农业产业化龙头企业等经济组织[9]。“统一经营”呈现出由传统的带有行政色彩的农村集体经济组织单独提供服务向集体经济组织和其他市场化的多元主体并存发展、相互联合与合作转变的态势，出现了家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的经营方式。并且，这种创新并没有完全否定传统双层经营体制，而是对双层经营体制的完善与创新[10]。

新型农业经营体系是农业现代化的微观支撑，是新时代农业经营体制改革的工作重点[11]，也是“统一经营”的主体。在统一经营层面，农民合作社扮演着积极的角色并发挥着重要作用，通过生产过程的统一化组织管理，能够节约农业生产资料购买成本与费用，增加农产品销售效益，实现规模收益[12-13]，促进农业科技推广，推动一二三产业融合发展[11]，特别是在为小农户和新型经营主体提供服务的过程中扮演更重要的角色[8, 14]。可以说，农民合作社的发展对于创新中国农业经营体制具有十分重要的意义，黄祖辉将农民合作社与农户家庭承包经营称为新型的农业双层经营体制[15]。从农民合作社在完善双层经营体制中的功能作用和未来趋势看，多数研究认为以农民合作社为载体，为分散的小农户提供规模化的服务相比单纯地推进土地流转是更为有效的路径，也是以家庭经营为基础的农业经营方式创新的重要方向[11, 16-17]。

二、赋予双层经营体制新的内涵在统一经营层面体现为管理服务职能和经营服务职能分离

农村双层经营体制是十一届三中全会后在实践中探索产生的，并于1999年被写入《宪法》，成为党和国家的“三农”工作的制度基石。从制度设计和实践看，农村双层经营体制激活了农户这一微观主体，让分散经营的农户获得了经营自主权，激励他们积极主动开展农业生产活动，极大地提高了经济效率，解放和发展了农村生产力。在统一经营层面设想的是通过壮大村级集体经济，对分散的农户经营提供统一服务，降低农户生产和经营成本。但长期以来，农村集体经济组织为农民家庭经营提供的统一经营服务在很大程度上为自己的经济实力所限制，由于农村集体经济组织面临着造血功能不强、整体实力不强、服务能力不强等突出问题，“统”的层面的服务越来越弱化，从而导致学术界经常说的双层经营体制“分”的过细与“统”的不足的弊端[18]。如何在“统”的方面进一步丰富基本经营制度的内涵，使其发挥出中国特色的制度优势，是一个重大的理论和政策问题[17]。

从具体实践看，“统”的层面服务弱化根源在于供给主体服务能力跟不上，随着土地经营权细分带来的分工深化[19]以及新型经营主体的快速发展，他们开始代替农村集体经济组织提供的农业服务，因此，一些学者就提出了农村集体经济组织承担的统一经营功能让渡给这些经济组织[9]。然而，这种判断并不完全正确，事实上农村集体经济组织并未将全部职能让渡出去，而是原来由农村集体经济组织承担的统一经营层面的服务发生了分离，分离为管理性服务与经营性服务，并且只有经营性服务这部分职能让渡给了其他经济组织。管理性服务主要是指开展土地发包、协调农户与承租方关系等承包关系的管理，以及争取政策支持、修建排灌沟渠和田间道路、农田水利工程实施和管护、整治山林草场等公共物品供给与管理。这些服务通常对区域农业发展

具有基础性、普惠性的影响，服务对象平等地获得服务。管理性服务的供给主体并没有改变，仍然由原有的农村集体经济组织提供，服务范围与农村集体经济组织范围一致。管理性服务所需资金更多地由财政承担，农村集体经济组织主要负责项目申报与后期监管，很大程度上解决了农村集体经济组织实力弱化而无力提供的问题。

经营性服务是指经济组织按市场化的方式提供的服务①，包括产前农资供应、技术培训、金融服务，产中技术指导、机械作业、病虫害防治，产后收购、加工、储藏和销售。社会化服务具有较强的私人物品性质，通常采取市场化的供给方式。社会化服务供给主体由原来的农村集体经济组织单一主体提供逐步转变为由农民合作社、农业企业、基层供销社、种植大户等市场化、多元化经营主体提供，当然，具有一定实力的农村集体经济组织也能够提供社会化服务。社会化服务范围与农村集体经济组织范围有区别，可以延伸到周边的村庄甚至其他地区，并且这些经营主体提供的社会化服务既有单项服务，也有全产业链服务。

虽然统一经营层面的社会化服务与管理性服务发生分离，并且社会化服务供给主体更加多元，但农村土地归农民集体所有这一农村基本经营制度的“魂”没有变，家庭经营的基础性地位没有变，集体土地承包权属于农户也没有变[20]。可以说，这种分离并没有否定双层经营体制，而是在巩固集体所有权的基础上，一定程度回答了“地怎么种”的问题，丰富和发展了集体统一经营的内涵，进而推动统一经营服务形成多元化、多层次、多形式经营服务体系，推动双层经营体制形成集体所有、家庭承包、多种经营的格局。

三、赋予双层经营体制新的内涵的逻辑

在管理性服务供给主体确定的情况下，双层经营体制创新的核心应该围绕着社会化服务由谁来提供的问题展开。考虑到长期以来现行政策一直推进土地流转集中来改善农业规模经营[16-17]，并且当前“三权分置”改革放活了土地经营权，进一步推动了土地大规模规范有序流转。习近平总书记2013年11月28日在山东考察时讲话指出，“土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业有序流转……是对以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的丰富和发展”[1]。为此，本研究沿着土地规模化和服务规模化两个维度发展来分析赋予双层经营体制新的内涵的逻辑。

土地规模化是分散经营的农户通过流转、入股等方式将土地经营权向新型经营主体集中，包括家庭农场、专业大户、农民合作社、农业企业等。新型经营主体获得土地经营权一定程度上回答了“谁来种地”的问题，此时，分散经营和统一经营转变为专业化、规模化的组织生产。服务规模化则是在不触动农户控制权和剩余索取权的前提下，农民合作社、农业企业、产业化联合体等农业社会化服务组织能够为分散经营的农户以及其他农业生产主体提供产业化、综合性的服务。这在一定程度上回答了“地怎么种”的问题。按照这两个维度，农业经营体制创新路径如图1所示。土地集中度低意味着分散经营是由一家一户的小农户生产独立、分散承担生产决策与经营活动，土地集中度高意味着分散经营方式已经转变为专业化的组织生产。农业社会化服务水平低，意味着一家一户解决不了或解决不好的服务处于短缺状态，农业社会化服务水平高，意味着统一层面的服务可以由农业社会化服务组织提供。根据土地集中度和农业社会化服务水平两个维度，可以将农业双层经营的模式归结为四种类型，如图1所示。

第Ⅰ种类型是一家一户的小农户生产在缺少

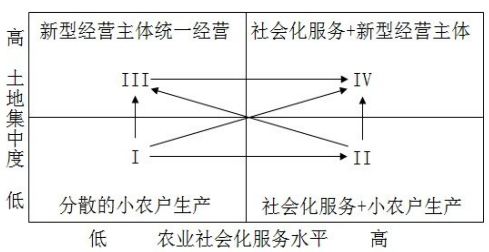


图1 双层经营体制创新及演变逻辑

注：→ 表示不同类型演进方向

① 国内普遍使用农业社会化服务、农业服务或农业生产性服务等概念，这些概念在内涵上并无太大差异，为了便于分析，本研究将沿用“农业社会化服务”这一主流用法。

农业社会化服务的情况下进行经营，从农资采购到农业机械，农产品收储、加工和销售等服务均来源于市场交换，这是传统的小农户生产经营模式。由于统一经营层面服务供给不足，小农户生产所需要的生产经营服务都是自我供应，并且不得不直接面向大市场。

第II种类型是社会化分工诱使专门从事农业服务的主体发展，他们在统一经营层面提供的农业社会化服务满足了一家一户小农户生产的服务需求，在不改变土地产权关系的前提下，通过服务规模化弥补了农民承包地经营规模过小和农业规模经营程度不足。实践中，农民合作社、农业企业、供销社、农机大户等是农业社会化服务的主要提供者，从而形成农民合作社＋农户、企业＋农户、供销社＋农户等多种类型。

第III种类型是伴随着“三权分置”改革，通过土地流转、土地入股等方式实现了土地经营权向家庭农场、种养大户、农业企业、农民合作社等新型经营主体集中，但由于农业社会化服务发展还不健全，这些新型经营主体利用自身优势满足生产经营各项服务需求。这种类型属于分散经营和统一经营合二为一，如农民合作社、农业企业、种植大户等扮演分散经营与统一经营的混合体。

第IV种类型是在农业社会化服务和土地集中度都比较高的情况下的一种形态，统一经营主体既有农业社会化服务组织，也包含了获得土地经营权的新型农业经营主体，双方共同为农业生产提供服务，而分散经营的主体则是获得土地经营权且具有一定规模的各类新型农业经营主体。这种类型包括企业＋农民合作社、企业＋家庭农场、农民合作社＋家庭农场、农民合作社＋农民合作社、供销社＋企业（农民合作社、家庭农场）等不同形态。

以上四种类型并不是固定不变的，而是在实践中随着土地和服务规模化水平的提升而不断发生变化。从动态演变的角度看，从第I种类型向第II种类型演变就是党的十九大报告提出的“通过发展农业社会化服务，引领小农生产与现代农业有机衔接”的路径，从第I种类型向第III种类型演变就是通过土地流转、入股等方式实现规模化经营的路径。在这两种基本演变基础上还可以派生出其他的演变路径，如从I向IV演变、II向III演变、II向IV演变以及III向IV演变。由于各地农情各不相同，我国农业双层经营体制演变路径也存在一定的差异，但可以判断，目前我国农业双层经营体制的表现形式应该是多种类型的混合体。

四、农民合作社在赋予双层经营体制新的内涵中扮演的角色

农民合作社作为新型农业经营主体的重要组成部分，具有规模化、综合性服务优势，能够弥补一家一户分散经营的不足，是小农生产和现代农业发展有机衔接的重要载体，在双层经营体制创新中扮演着重要角色，发挥着重要作用。

（一）农民合作社扮演统一层面农业社会化服务提供者角色，为小农户生产提供农业社会化服务（第II种类型）

在当前乃至今后相当长的时间内，我国农业经营的微观主体仍然是以小规模兼业农户为主，与此同时，我国农业发展也面临着“谁来种地”、“如何种地”的突出问题，解决这一问题的有效路径就是通过发达的农业社会化服务帮助分散经营的农户进入现代农业轨道。农民合作社作为通过提供农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务来实现成员互助目的的组织，在不改变农民土地承包经营权、农民经营主体和农民受益主体的情况下，整合相关资本、技术、渠道等资源，在统一经营层面开展农业社会化服务，满足为数众多的小规模兼业农户的服务需求。

由于小规模兼业农户对农业社会化服务的需求往往点多、面广、种类多、单体规模小[21]，在与其他服务主体对接中存在着服务供需错位的矛盾，但农民合作社是以服务农民成员为宗旨，能够以农户需求为导向，天然地解决了服务供给与需求脱节或错位、供给者与使用者信息不对称而产生不信任问题，从而更好地满足一家一户的服务需求。截至2018年底，在工商部门登记注册的农民合作社达189万家，其中从事产加销一体化服务的农民合作社有101万家，占比达到了53.4%，提供生产服务为主的农民合作社占比为28.8%，其他则为从事购买、仓储、运销、加工

等服务为主的农民合作社[22]。

这种类型要求合作社必须具备一定的服务能力，如2019年9月10日农业农村部组织召开的全国农业社会化服务工作现场推进会发布了第一批20个全国农业社会化服务典型案例，其中有5家是农民合作社。这5家农民合作社没有成片流转农民的土地进行统一经营，而是将农民的土地托管过来实行从种到收统一经营，实现了农民不种地照样有收益。笔者于2014年底在江西省泰和县调研的马市镇农民稻业专业合作社在不成片流转农户土地的情况下，为入社成员提供“四统一”的农业社会化服务，即统一供应农资、统一农机服务、统一技术服务、统一稻谷销售。在统一农资供应方面，合作社直接从代理商处按批发价进货，销售给成员的价格比市场价低10%左右。在统一农机服务方面，合作社拥有10多台大型农机，以优惠的价格为入社成员提供服务，服务面积达330多公顷。在统一技术服务方面，合作社聘请农技站技术人员为成员提供技术培训，建立核心示范基础33公顷，积极向成员推广市场前景广、销路畅的优质品种。在统一销售方面，合作社与当地粮食流通加工企业建立合同关系，以优惠价格优先收购成员的稻谷。合作社通过产前、产中和产后各环节服务的统一组织与调度，不仅实现了农业规模经营，也赢得规模经济效益。

受自身能力限制，有的农民合作社只能提供部分环节的农业社会化服务，小规模兼业农户还需要从其他主体获得相应的服务。有的农民合作社服务能力强，在提供农业社会化服务的过程中，也会直接获得土地经营权从事农业生产，此时第II种类型就逐步转变为第III种类型。如笔者于2019年初在重庆市合川区调研的菊星桥农机合作社，是由村集体、官渡镇供销社和村两委干部共同出资成立，拥有20多台套各类农业机械，主要为本村农户提供代耕、代种、代收等土地托管服务。2018年开始，该合作社动员本村400户农民近47公顷土地以入股的方式加入合作社，开展耕、种、收、打药、施肥、销售等全产业链服务，入社农户不参与具体经营，合作社收益按农户与合作社“四六”分成，实现利益共享。这与祝华军、刘小伟研究判断相一致，他们发现农机合作社由单一的农业服务主体向土地经营者和农业服务者双主体转变，其业务也有多元化方向发展的趋势[23]。

（二）农民合作社集统一层面农业社会化服务提供者与分散经营层面农业经营者双重角色于一体（第III种类型）

在双层经营体制下，我国农户的分散经营长期表现为农户承包土地之后直接经营土地，并在承包地上从事以农产品供给为主导的农业生产活动。但是，随着“三权分置”改革，农户分散经营的方式发生了变化，农户在保留土地承包的前提下对经营权拥有了更大的自由量裁量权，他们可以自己直接经营土地，也可以将土地经营权流转给其他主体。农户以土地经营权为代价获得固定租金或合作社的股权及其收益权，土地经营权明确归属合作社，由合作社统一经营管理土地[24]。截至2018年底，全国土地经营权流转面积已达3593万公顷，占家庭承包经营面积的33.84%，其中流转入合作社的耕地面积达807万公顷，占全国流转耕地总面积的22.47%；土地股份合作社14.12万个，入股土地面积213万公顷[22]。那些从事农机服务、农产品加工服务的合作社本身就具有服务优势，在获得土地经营权后可以依靠自身服务优势开展统一种植、统一管理、统一核算，延长了产业链、提升了价值链，形成了特有的集体所有、家庭承包、合作经营的模式。通常情况下，农民合作社的规模化服务不仅满足自我服务需求，还利用剩余服务产能向周边农户提供农业社会化服务。

这种类型的合作社通常具有一定的实力，才能流转一定区域范围的较大规模耕地自主经营，并且合作社通过流转获得土地经营权后承担了农业生产经营的全部风险，但同样也获得了生产经营的全部收益，而农户只能获得固定的租金收益。如笔者于2019年底在安徽省潜山市调研的黄铺丰泽现代农机专业合作社就属于这一类型，该合作社2019年流转了陈桥村耕地面积187公顷，占本村耕地面积的75.7%（扣除不适宜耕作的13公顷后，流转面积占耕地面积的比例达80%）。合作社目前拥有73台套大型农业机械，烘干产能为150吨/日的稻谷烘干机，加工产能为30吨/日的稻米加工厂，自身能够提供农资供应，农机作业，水稻收购、烘干、加工和销售等服务，满足

了自身流转的187公顷耕地所需要的服务，同时还为本村及周边100多户农户提供服务，其中农资供应和代耕代收服务面积达387公顷，插秧服务面积达320公顷，飞防服务面积达587公顷，烘干稻谷5300多吨。

学术界经常提及的黑龙江省仁发农机合作社也属于这种类型。合作社理事长李凤玉牵头成立农机合作社，拥有各类农机具近200台（套），吸引当地1000多农户以承包地入股的方式加入合作社，入股耕地3733公顷，合作社的服务范围涵盖了农机作业、农资供应、技术指导、农产品营销与初加工等全产业链。随着合作社服务能力的增强，合作社服务也开始出现外溢现象，如2016年开始，仁发农机合作社为稳定农机作业服务市场，确保大农机“吃得饱”，开始为周边地区提供土地全程托管服务，2018年，仁发农机合作社自营耕地3733公顷，托管耕地面积达到了5800公顷[25]。随着仁发农机合作社的服务能力增强和对外提供的托管服务规模扩大，并且托管服务对象也都是以种植大户为主的规模化经营主体，第III种类型逐步向第IV种类型转变。

（三）农民合作社扮演分散经营主体角色，在农业社会化服务的带动下实现规模化生产（第IV种类型）

农民合作社虽然能够通过土地流转或土地入股的方式获得土地经营权，但受自身服务能力的限制，农业生产经营所需要的大部分服务自身难以满足，而需要借助其他农业社会化服务主体提供农业服务。在这种情况下，农民合作社更多地扮演着分散经营主体的角色扩大了分散经营的土地规模，在农业社会化服务的带动下实现规模化生产。但需要指出的是，农民合作社作为分散经营的主体，其土地规模经营仍然有一定的度，受自身经营能力、组织成本等一系列因素影响，也属于适度规模经营的范围。同时，与传统的一家一户分散经营有所不同，不仅在技术、资本等生产要素投入上远高于小农户生产，而且在利用先进科技和生产手段方面也要领先于小农户生产。换言之，土地经营权向农民合作社集中，家庭经营的组织化、规模化、专业化水平得到了显著提升，能够最大程度地发挥土地规模化经营的优势效应。

通过入股方式获得土地经营权是当前政策提倡的一种做法，2016年中央一号文件明确提出，引导农户自愿以土地经营权等入股龙头企业和农民合作社。土地经营权入股农民合作社后形成了合作社自主经营以及内股外租等形式，但农民合作社扮演分散经营主体角色应该主要是自主经营的模式，这一模式的典型代表是四川省崇州农业共营制的土地股份合作社。崇州市在对土地承包经营权进行确权、登记、颁证的基础上，引导农户以土地经营权入股组建土地股份合作社，并引导合作社聘请农村能人、农村带头人或农业技术员作为农业生产职业经理人按照合同要求组织农业生产。合作社将具体的生产环节分散外包给各类农业服务组织承担，其中农业服务供给主体主要是基层农业服务站或农业服务超市。崇州市依托农业综合服务站或“专家大院”，由农业生产能人和农技站技术人员发起领办农业服务超市，农业服务超市通过市场化方式为土地股份合作社提供农业技术咨询、农业劳务、农业机具、农资配送、病虫害防治、稻麦育种、农产品营销、新型农民培训等方“菜单式”服务。

农民合作社获得的农业社会化服务既可以由企业提供，也可以由农民合作社提供。笔者曾多次对山东省供销合作社土地托管进行调研，发现山东省供销合作社开展的土地托管就是由两类合作社实现的，早在2010年山东省汶上县供销合作社就开始探索土地托管服务，供销合作社通过组织村两委干部整村流转土地并成立村级种植专业合作社，同时组织当地农机手成立农机专业合作社，为种植专业合作社提供代耕、代种、代收等托管服务。这种类型与第III种类型相似，只是前者是不同的农民合作社在统一经营和分散经营层面扮演角色。

五、结论和政策建议

统分结合的双层经营体制是党的农村政策的基石，能够调动集体和家庭两个层面的积极性。但由于传统的农村集体经济组织面临着造血功能不强、整体实力不强、服务能力不强等突出问题，“统”的层面的服务越来越弱化。统一经营层面的管理性服务和经营性服务相分离使得农村集体经济组织在保留管理性服务功能的同时，将

经营性服务功能让渡给其他市场化经济组织，让其承担起农业生产中部分“统”的职责。这些市场化经济组织与农村集体经济组织互为补充，创新性地开展“统”的层面服务，解决了一家一户办不了或办不好的问题，丰富了基本经营制度的内涵，使双层经营体制发挥出了中国特色的制度优势。

以传统的小农户生产为起点，农民合作社沿着土地规模化和服务规模化两个维度推动农业双层经营体制创新发展，并在赋予双层经营体制新的内涵中扮演着重要角色，发挥着至关重要的作用。总体而言，农民合作社既可以扮演统一层面农业社会化服务提供者角色，发挥为小农户生产提供农业社会化服务的作用，又可以是集统一层面农业社会化服务提供者与分散经营层面农业经营者双重角色于一体，还可以扮演分散经营主体角色，通过土地流转或土地入股实现土地适度规模并在多元化、规模化农业服务的带动下实现适度规模经营。

赋予农业双层经营体制新的内涵，一是要将培育壮大农民合作社作为强有力的政策抓手，充分发挥农民合作社的作用。二是切实增强农民合作社自身实力，提升带动和服务能力，发挥好农民合作社农业服务优势。针对当前农民合作社服务范围小、产业链条短、产后加工能力弱等突出短板，鼓励农民合作社开展代耕代种等农业生产服务，重点支持农民合作社加工、仓储、物流等设施建设，提高合作社农产品加工水平。三是发挥好农民合作社土地规模经营优势，鼓励农民合作社通过多种方式获得土地经营权，平等保护农民合作社依法取得的经营权，着力解决农民合作社土地经营权抵押融资的瓶颈，实现经营者收益最大化。

需要说明的是，本研究主要是研究农民合作社在赋予双层经营体制新的内涵中的角色，对当前我国农民合作社发展存在的规模小、实力弱、发展不规范的问题，特别是“假合作社”“空壳社”没有给予分析，对农民合作社的作用没有全面的定性的评价。因此，立足赋予农业双层经营体制新的内涵的视角以及我国农民合作社发展现状，系统研究农民合作社的功能作用，还有待进一步深化。笔者也相信，随着农民合作社不断发展完善，其作用也会越来越大。

参 考 文 献

[1] 中共中央党史和文献研究院．习近平关于“三农”工作论述摘编[M]．北京：中央文献出版社，2019：47-64．

[2] 陈剑波，陈锡文．中国农村制度变迁60年[M]．北京：人民出版社，2009：30-40．

[3] 魏后凯，崔红志．稳定和完善农村基本经营制度研究[M]．北京：中国社会科学出版社，2016：1-40．

[4] 国鲁来．农村基本经营制度的演进轨迹与发展评价[J]．改革，2013（2）：98-107．

[5] 孔祥智．健全农业社会化服务体系实现小农户和现代农业发展有机衔接[J]．农业经济与管理，2017（5）：17-18．

[6] 叶敬忠，豆书龙，张明皓．小农户和现代农业发展：如何有机衔接?[J]．中国农村经济，2018（11）：66-81．

[7] 崔红志，刘亚辉．我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策[J]．中国社会科学院研究生院学报，2018（5）：36-43，147．

[8] 高帆．农村双层经营体制的新内涵[J]．农村农业农民（下半月），2019（4）：29-31．

[9] 孔祥智．把准新时代创新农村双层经营体制的核心[J]．农村经营管理，2018（11）：8-9．

[10] 赵光元，张文兵，张德元．中国农村基本经营制度的历史与逻辑——从家庭经营制、合作制、人民公社制到统分结合双层经营制的变迁轨迹与转换关联[J]．学术，2011（4）：225-233，275，293．

[11] 董志勇，李成明．新中国70年农业经营体制改革历程、基本经验与政策走向[J]．改革，2019（10）：5-15．

[12] 王勇．农民合作社在农业双层经营体制建设中的效能分析[J]．农机化研究，2010（8）：240-243．

[13] 周振，张琛，钟真．“统分结合”的创新与农业适度规模经营——基于新田地种植专业合作社的案例分析[J]．农业经济问题，2019（8）：49-58．

[14] 尹成杰．加快农民专业合作社发展促进现代农业经营体制创新[J]．中国农民合作社，2010（7）：10-12．

[15] 黄祖辉．中国农民合作组织发展的若干理论与实践问题[J]．中国农村经济，2008（11）：6-9，28．

[16] 罗必良．农业经营制度的理论轨迹及其方向创新：川省个案[J]．改革，2014（2）：96-112．

[17] 钟真．社会化服务：新时代中国特色农业现代化的关键——基于理论与政策的梳理[J]．政治经济学评论，2019（2）：94-111．

[18] 周振，孔祥智．新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J]．管理世界，2019（10）：24-38．

[19] 罗明忠，邱海兰，陈江华．农业社会化服务的现实

约束、路径与生成逻辑——江西绿能公司例证[J]. 学术研究，2019（5）：79-87.
[20] 苑鹏. 关于农村统分结合的双层经营体制的若干问题探究——习近平总书记关于稳定和完善农村基本经营制度的重要思想[J]. 农村经济，2017（10）：1-7.
[21] 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（5）：8-15.
[22] 农业农村部农村合作指导司，农业农村部政策与改革司. 中国农村经营管理统计年报[M]. 北京：中国农业出版社，2019：7-36.
[23] 祝华军，刘小伟. 农机合作社社会化服务模式比较研究[J]. 农业现代化研究，2017（1）：96-102.
[24] 赵翠萍，侯鹏，刘阳. 传统农耕村的土地股份合作社实践——豫省L村案例[J]. 农业经济问题，2018（12）：90-98.
[25] 穆娜娜，孔祥智. 合作社农业社会化服务功能的演变逻辑——基于仁发合作社的案例分析[J]. 财贸研究，2019（8）：64-75.

On the role of farmer cooperatives in the innovation of agricultural dual management system

WANG Jun[1]，CAO Bin[2]

（1. *Cooperative Economic Research Center*，*Management Academy of China cooperatives*，*Beijing* 100028，*China*；
2. *Rural Development Institute*，*Chinese Academy of Social Sciences*，*Beijing* 100008，*China*）

Abstract：Land scale and service scale are two dimensions to promote agricultural scale operation and realize the innovation of agricultural dual management system. The separation of operational services and management services makes the service subjects diversified at the unified operation level. Farmer cooperatives can play the role of social service provider through service scale in the unified management level, and provide agricultural socialized services for small-scale agricultural production. They can also play the role of large-scale agricultural operation subject through land scale in the decentralized management level, obtain the land operation right and promote the land scale operation. They can even play the role of both agricultural socialized service providers and decentralized agricultural operators. In order to promote the innovation of agricultural dual management system, it is necessary to take the cultivation and expansion of farmer cooperatives as a powerful policy, effectively enhance farmer cooperatives' strength,and driving and service capabilities, and encourage them to obtain land management rights in various ways.

Keywords：Farmer Cooperatives；Agricultural Dual Management System；Socialized Service；Scale operation

（编辑：程俐萍）