

我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配 :1978~2013 年 *

Evolution and Policy Matching of Agricultural Socialization Service System in China: 1978~ 2013

高 强 孔祥智

内容提要 改革开放以来,我国农业社会化服务体系建设取得了快速发展,但同时也存在制度供给不足、体系不健全等传统弊端尚未得到有效解决,供需结构不合理、“全要素”服务滞后等新矛盾日益凸显等问题与挑战。因此,要在构建新型农业经营体系过程中,同步推进新型农业社会化服务体系建设,通过机制创新、主体培育、领域拓展和区域协调,促进农业社会化服务全面快速发展,形成公共性服务、合作型服务、市场化服务有机结合、整体协调、全面发展的新型农业社会化服务体系。

关键词 农业社会化服务 新型经营主体 农业服务体系 “三农”问题

作者单位 中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872

Gao Qiang Kong Xiangzhi

Abstract: Since the reform and opening up, the construction of China's agricultural socialization service system has made rapid development, but there are also some problems and challenges. Insufficient supply of system, imperfect system and other traditional problems have not been resolved, and some new contradictions have become increasingly prominent, such that the supply and demand structure is not reasonable, “total factor” service is hysteric. Therefore, in the construction of new agricultural management system, we should promote the construction of new agricultural socialization service system, through the mechanism innovation, the main cultivation, field expand and regional coordination, promote the comprehensive and rapid development of agricultural socialization service, form new agricultural socialization service system, with the characteristic of the public service, the cooperative service, marketing service combination, overall coordination, and comprehensive development.

Key words: agricultural socialization service, new management main body, agricultural service system, issues concerning “agriculture, countryside and farmers”

农业社会化服务体系是指在家庭承包经营的基础上,为农业产前、产中、产后各个环节提供服务的各类机构和个人所形成的网络与组织系统,包括物资供应、生产服务、技术服务、信息服务、金融服务、保险服务,以及农产品的包装、运输、加工、贮藏、销售等内容。^[1]建立新型农业社会化服务体系,为农民提供全方位的社会化服务,可以解决农业小生产与

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《新型农业社会化服务体系现状、问题与发展前景》。基金项目:国家自然科学基金项目“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:71203227);农业部2012年度软科学项目“加快建立新型农业社会化服务体系研究”(批准号:201211)。

大市场之间的矛盾,是提高农业整体素质和竞争力、确保国家粮食安全、建设中国特色现代农业的必然要求。党的十八大报告指出,要“坚持和完善农村基本经营制度,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。2013年中央“一号文件”进一步提出,要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,充分发挥公共服务机构作用,加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。这是对新形势下农村改革发展的重大部署,也为新型农业社会化服务体系的建设指明了方向。

伴随着农业生产向专业化分工、社会化协作和区域化布局进一步推进,我国的农业增长模式与发展方式正在发生深刻转变。一是农业增长由主要依靠土地、劳动力和投入品向依靠科技、投资和提高劳动者素质转变,以突破资源与劳动力双约束,走集约型农业发展道路。二是农业经营由分散的家庭经营向集约的规模经营转变,职业农民队伍不断壮大,土地集中型、合作经营型、统一服务型等多种类型的规模经营主体不断涌现,新型农业经营体系正在加快形成。三是农业发展由专注于发展农业的一产向推动农业的一、二、三产联动协调发展转变,开展农产品精深加工,将农产品资源优势向第二、三产业有序延伸,实现农业生产功能与生活、生态功能并重发展。这些转变标志着我国农业现代化建设进入了新的发展阶段,也对农业社会化服务提出了新要求,迫切需要拓展服务领域,培育农业经营性服务组织,创新服务方式和手段,构建农业社会化服务新机制,以破解当前农业社会化服务面临的新制约和新矛盾。

改革开放以来,在党和政府的高度重视下,我国农业社会化服务体系的建设取得了快速发展,服务主体多元化、服务内容多层次、供给模式多形式、服务机制多样化的格局基本形成,对于现代农业发展起到了重要推动作用。但同时,我国农业社会化服务体系的建设过程中还存在一些问题,制度供给不足、体系不健全等传统弊端尚未得到有效解决,供需结构不合理、“全要素”

服务滞后等新矛盾日益凸显,使社会化服务体系的建设面临严峻的挑战。由于农业社会化服务供给既存在市场失灵,又存在政府失灵,单靠政府、市场或社会任何一方,都无法满足农业现代化建设的需求,需要依托新型农业服务主体培育,构建农业社会化服务新机制,在强化农业公益性服务体系的同时,大力发展农业经营性服务,探索多种形式的社会化服务新模式,构建新型农业社会化服务体系。

一、改革开放以来我国农业社会化服务体系的建设政策回顾与评析

改革开放以来,我国政府高度重视农业社会化服务体系的建设工作,将其作为稳定和完善的农村基本经营制度、深化农村改革的一项重要任务。随着相关政策不断健全和完善,农业社会化服务体系的建设取得了快速发展。早在20世纪80年代,中央就曾将“发展农业社会化服务,促进农村商品生产发展”作为农村第二步改革的突破口,进入90年代后,中央明确提出要“建立健全农业社会化服务体系”,并将农业社会服务提到与稳定家庭承包经营同等重要的高度。进入21世纪,从2004年开始,中央连续十个“一号文件”都对“健全农业社会化服务体系”提出了明确要求,其中党的十七届三中全会作出了“构建新型农业社会化服务体系”的重大部署,并明确了新型农业社会化服务体系的发展方向、依靠力量和实现路径,标志着我国农业社会化服务体系的建设进入了全新的发展战略期。^[2]可见,农业社会化服务体系的建设历程始终与我国农业与农村工作的总体任务与发展目标相适应,并表现出一些阶段性特征。因此,对各阶段相关政策的回顾与梳理,不仅可以总结不同时期农业社会化服务的特点及成效,而且可以把握新形势下农业社会化服务体系建设的演变路径及发展方向。

(一)1978~1989年:“社会化服务”内涵拓展阶段

1978年以后,我国农村普遍推行家庭联产承包责任制,人民公社逐步解体,带来了生产力

表 1 20 世纪 80 年代我国农业社会化服务相关政策及主要内容

时间	政策文献	主要内容
1983 年 1 月 2 日	当前农村经济政策的若干问题	继续实行对农业的技术改造,改善农业生产条件,加强农业科学技术和教育工作,使农业有一个比较先进的物质、技术基础。
1984 年 1 月 1 日	中共中央关于一九八四年农村工作的通知	必须动员和组织各方面的力量,逐步建立起比较完备的商品生产服务体系,满足农民对技术、资金、供销、储藏、加工、运输和市场信息、经营辅导等方面的要求。这是一项刻不容缓的任务。它是商品生产赖以发展的基础,是合作经济不可缺少的运转环节,也是国家对农村经济实行计划指导的重要途径。
1985 年 1 月 1 日	中共中央 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策	科研推广单位、大专院校及城市企业,可以接受农村委托的研究项目,转让科研成果,提供技术咨询服务,或者与商品基地及其他农村生产单位组成“科研—生产联合体”共担风险,共沾利益。
1986 年 1 月 1 日	中共中央 国务院关于一九八六年农村工作的部署	农村商品生产的发展,要求生产服务社会化。因此,完善合作制要从服务入手。我国农村商品经济和生产力的发展,在地区之间、产业之间是参差不齐的,农民对服务的要求也是各式各样的,不同内容、不同形式、不同规模、不同程度的合作和联合将同时并存。决不可一刀切,更不可采取政治运动的方法去推广。

的解放和商品生产的发展,迫切需要为农业提供社会化服务,以进一步推动农村改革。在这种背景下,“社会化服务”应运而生,并经历了一个内涵不断丰富过程(见表 1)。1983 年中央“一号文件”首次提出“社会化服务”的概念。同年,在一些地区成立了“农业服务公司”,《人民日报》评论员文章首次使用了“农业专业化服务”的概念。1984 年和 1986 年的中央“一号文件”提出了“社会服务”、“商品生产服务体系”、“生产服务社会化”的概念,之后出现了“系列化服务”、“一体化服务”等提法。^[3]在对社会化服务内容规定上,1982 年中央“一号文件”在农业技术推广机构改革的基础上,提出要强化农业服务。1983 年中央“一号文件”指出:“当前,各项生产的产前产后的社会化服务,已逐渐成为广大农业生产者的迫切需要。”1984 年中央“一号文件”从加速实现社会主义农业现代化的高度,提出“必须动员和组织各方面的力量,逐步建立起比较完备的商品生产服务体系,满足农民对技术、资金、供销、储藏、加工、运输和市场信息、经营辅导等方面的要求。”1985 年在改革农产品统派购制度基础上,提出“科研推广单位、大专院校及城市企业,可以接受农村委托的研究项目,转让科研成果,提供技术咨询服务,或者与商品基地及其他农村生产单位组成‘科研—生产联合体’,共担风险,共沾利益。”1986 年将

“组织产前产后服务”作为农村工作总要求之一,并提出“农民对服务的要求也是各式各样的,不同内容、不同形式、不同规模、不同程度的合作和联合将同时并存”,首次对服务供给方式与形式作出明确要求。

20 世纪 80 年代的“一号文件”,都在深化农村改革、构建农村新经营体制的框架下,将农业社会化服务作为解放和发展农村生产力的重要手段,对于扩展农业社会化服务内涵、明确农业社会化服务定位意义重大。然而,这一时期虽然我国已经提出农业社会化服务的概念,但是仍未对农业社会化服务的内涵作出科学界定,服务内容集中在农业产中环节,体现出较强的农村改革的时代背景。

(二)1990~2007 年:“社会化服务体系”逐渐完善阶段

以家庭联产承包为主、统分结合的双层经营体制逐渐建立,为农业经济发展注入了新活力,也对农业社会化服务提出了新要求。1990 年中共中央、国务院在《关于一九九一年农业和农村工作的通知》中首次提出“农业社会化服务体系”的概念,并且将服务主体确定为“合作经济组织、国家经济技术部门和其他各种服务性经济实体”。1991 年,国务院就农业社会化服务体系发出专项通知,指出“加强农业社会化服务体系建设,是深化农村改革,推动农村有计

表 2 20 世纪 90 年代我国农业社会化服务体系建设相关政策及主要内容

时间	政策文献	主要内容
1991 年 10 月 28 日	国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知	农业社会化服务是包括专业经济技术部门、乡村合作经济组织和社会其他方面为农、林、牧、副、渔各业发展所提供的服务。包括物资供应、生产服务、技术服务、信息服务、金融服务、保险服务,以及农产品的运输、加工、贮藏、销售等各个方面。
1999 年 8 月 31 日	国务院办公厅转发农业部等部门关于稳定基层农业技术推广体系意见的通知	农业技术推广体系是农业社会化服务体系和国家对农业支持保护体系的重要组成部分,是实施科教兴农战略的重要载体。

划商品经济发展的一项伟大事业”,还对“农业社会化服务”的基本形式进行了科学界定,进一步明确发展方向和原则,并首次确立了农业社会化服务体系的基本框架。1992~1998 年,我国主要通过制定一系列政策法规,加快农业技术推广体系建设。例如,1993 年《中华人民共和国农业技术推广法》的颁布,以法律的形式明确了农业技术推广机构的地位和作用,为公益性推广体系建设开辟了道路。1999 年,首次对农业技术推广体系和农业社会化服务体系之间的关系进行了界定,提出“农业技术推广体系是农业社会化服务体系和国家对农业支持保护体系的重要组成部分,是实施科教兴农战略的重要载体”(见表 2)。

2003 年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出“深化农业科技推广体制和供销社改革,形成社会力量广泛参与的农业社会化服务体系”,再次将农业社会化服务体系建设确定为深化农村改革、完善农村经济体制的主要内容之一。2004~2007 年,4 个中央“一号文件”再次对深化农业科技推广体制改革和建设作出明确部署,提出通过公益性服务与经营性服务相结合的方法,完善农技推广的社会化服务机制(见表 3,下页)。

这一阶段随着农民收入从快速增长到增速放缓,中央将农民增收问题摆在了突出重要位置。因此,我国逐步重视科技创新与技术进步在提高农业综合生产能力上的重要支撑作用,开始加大农业科技创新与技术推广体系建设。党的十六大和十六届三中全会把“三农”问题提高到了空前的战略位置。2007 年中央“一号文件”又将“发展现代农业”作为社会主义新农村建设

的首要任务,提出了现代农业的发展战略,为农业社会化服务体系建设指明了方向。这一时期农业社会化服务的概念内涵得到科学界定,服务内容涵盖农业产前、产中、产后环节,对农业气象服务、农产品质量监管和市场服务等服务领域也作出了新的要求,尤其是农业科技推广体制改革取得了重大进展。1991 年,农业社会化服务体系发展框架基本确定后,我国进入依靠体系建设、推进农业社会化服务发展的新阶段。经过十多年的不断完善,我国农业社会化服务体系逐步成熟,极大地推动了现代农业发展。

(三)2008 年至今:“新型农业社会化服务体系”发展阶段

尽管前一阶段的改革基本达到预期效果,但是随着农业结构调整向纵深推进,统筹城乡力度的不断加大,迫切需要进一步深化改革与创新服务,构建新型农业社会化服务体系,以顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求。2008 年中央“一号文件”提出,“加强农业科技和服务体系建设是加快发展现代农业的客观需要。必须推动农业科技创新取得新突破,农业社会化服务迈出新步伐,农业素质、效益和竞争力实现新提高。”同年召开的党的十七届三中全会对家庭经营和统一经营的发展方向作出全新表述,首次提出“新型农业社会化服务体系”的概念,并指出要“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础,龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,促进公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务协调发展的新型农业社会化服务体系”。2009 年中央“一号文件”重点对“增强农村金融服务能力”、“推进基层农业公共服务机构建设”作出具体部署。

表3 2000~2009年我国农业社会化服务体系建设相关政策及主要内容

时间	政策文献	主要内容
2003年 10月 21日	中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定	(1)健全农业社会化服务、农产品市场和对农业的支持保护体系。(2)深化农业科技推广体制和供销社改革,形成社会力量广泛参与的农业社会化服务体系。
2003年 12月 31日	中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见	(1)深化农业科技推广体制改革,加快形成国家推广机构和其他所有制推广组织共同发展、优势互补的农业技术推广体系。积极发挥农业科技示范场、科技园区、龙头企业和农民专业合作社在农业科技推广中的作用。建立与农业产业带相适应的跨区域、专业性的新型农业科技推广服务组织。支持农业大中专院校参与农业技术的研究、推广。(2)支持农民专业合作社开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。
2004年 12月 31日	中共中央 国务院关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力若干政策的意见	(1)以推进科技进步为支撑,以健全服务体系为保障,力争经过几年的努力,使农业的物质技术条件明显改善,土地产出率和劳动生产率明显提高,农业综合效益和竞争力明显增强。(2)要按照强化公益性职能、放活经营性服务的要求,加大农业技术推广体系的改革力度。
2005年 12月 31日	中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	要加快农业技术推广体系改革和建设,积极探索对公益性职能与经营性服务实行分类管理的办法,完善农技推广的社会化服务机制。深入实施农业科技入户工程,扩大重大农业技术推广项目专项补贴规模。鼓励各类农科教机构和社会力量参与多元化的农技推广服务。加强气象为农业服务,保障农业生产和农民生命财产安全。
2006年 12月 31日	中共中央 国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见	(1)继续加强基层农业技术推广体系建设,健全公益性职能经费保障机制,改善推广条件,提高人员素质。推进农科教结合,发挥农业院校在农业技术推广中的积极作用。增大国家富民强县科技专项资金规模,提高基层农业科技成果转化能力。继续支持重大农业技术推广,加快实施科技入户工程。(2)推进农业科技进村入户。积极发挥气象为农业生产和农民生活服务的作用。(3)加强农产品质量安全监管和市场服务。
2007年 12月 31日	中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设 进一步促进农业发展农民增收的若干意见	(1)加强农业科技和服务体系建设是加快发展现代农业的客观需要。必须推动农业科技创新取得新突破,农业社会化服务迈出新步伐,农业素质、效益和竞争力实现新提高。(2)切实加强公益性农业技术推广服务,对国家政策规定必须确保的各项公益性服务,要抓紧健全相关机构和队伍,确保必要的经费。(3)按照求实效、重服务、广覆盖、多模式的要求,整合资源,共建平台,健全农村信息服务体系。
2008年 10月 12日	中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	(1)推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变。家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;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。(2)建设覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系,是发展现代农业的必然要求。加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充,公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。(3)加强农业公共服务能力建设,创新管理体制,提高人员素质,力争三年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构,逐步建立村级服务站点。支持供销合作社、农民专业合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、龙头企业等提供多种形式的生产经营服务。开拓农村市场,推进农村流通现代化。健全农产品市场体系,完善农业信息收集和发布制度,发展农产品现代流通方式,减免运销环节收费,长期实行绿色通道政策,加快形成流通成本低、运行效率高的农产品营销网络。保障农用生产资料供应,整顿和规范农村市场秩序,严厉惩治坑农害农行为。

(转下页)

(续上页)

时间	政策文献	主要内容
2008 年 12 月 31 日	中共中央 国务院 关于 2009 年促进农 业稳定发展农民持 续增收的若干意见	(1)鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务,大力发展小额信贷和微型金融服务。(2)按照 3 年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构的要求,尽快明确职责、健全队伍、完善机制、保障经费,切实增强服务能力。(3)逐步推进村级服务站点建设试点。
2009 年 12 月 31 日	中共中央 国务院 关于加大统筹城乡 发展力度 进一步 夯实农业农村发展 基础的若干意见	(1)针对农业农村特点,创新金融产品和服务方式,搞好农村信用环境建设,加强和改进农村金融监管。(2)健全农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系,充分发挥气象服务“三农”的重要作用。(3)抓紧建设乡镇或区域性农技推广等公共服务机构,扩大基层农技推广体系改革与建设示范县范围。积极发展多元化、社会化农技推广服务组织。(4)积极发展农业农村各种社会化服务组织,为农民提供便捷高效、质优价廉的各种专业服务。(5)推动家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变,推动统一经营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。

2010 年中央“一号文件”再次提出“推动家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变,推动统一经营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”,并要求“积极发展农业农村各种社会化服务组织,为农民提供便捷高效、质优价廉的各种专业服务”(见表 4,下页)。2011 年中央“一号文件”对“健全基层水利服务体系”作出部署,提出“建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系,全面提高基层水利服务能力”。2012 年中央“一号文件”将农业科技创新提到前所未有的战略高度,提出“提升农业技术推广能力,大力发展农业社会化服务”,并通过政府订购、定向委托、招投标等方式,培育和支持新型农业社会化服务组织发展。2013 年中央“一号文件”提出“构建农业社会化服务新机制,大力培育发展多元服务主体”,并从强化农业公益性服务体系、培育农业经营性服务组织和创新服务方式和手段三方面作出具体部署。

党的十七大以后,党中央继续坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,作出了加强农业基础地位、走中国特色农业现代化道路的战略部署。然而,工业化、信息化、城镇化、市场化深入发展,农业资源环境 and 市场约束增强,要求加速转变农业发展方式,加快提升农业竞争力,构建新型农业社会化服务体系。2008

年党的十七届三中全会对新型农业社会化服务体系的地位作用、发展方向、依靠力量与保障制度作出了全新部署。这个阶段改革的重点主要集中在拓展服务领域、完善服务机构建设、创新服务体系等方面。例如,从 2009 年开始中央每年都对农村金融服务作出部署,并要求加强气象服务、水利服务、农业信息服务、土地流转服务等新兴服务领域的供给能力,逐步培育生产要素服务市场。在机构建设方面,一方面,开始抓紧建设乡镇或区域性公共服务机构,建立政府购买服务制度,提高社会化服务的公益性地位;另一方面,要求积极培育农业经营性服务组织,扶持农民专业合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民用水合作组织、农民经纪人、涉农企业等社会力量广泛参与社会化服务体系建设。在创新服务体系方面,鼓励搭建区域性农业社会化服务综合平台,整合资源建设乡村综合服务社和服务中心,探索多种服务模式。

通过对改革开放以来中央政策的回顾,可以发现我国社会化服务体系建设经历了一个服务内涵不断拓展、服务体系不断健全、服务机制不断创新、战略地位不断提升的发展历程。进入工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步推进的新时期后,我国将继续转变农业发展方式,创新农业生产经营体制,培育新型经营主体,发展多种形式的规模经营。因此,今后我国家庭小生



表 4 2010 年以来我国农业社会化服务体系建设相关政策及主要内容

时间	政策文献	主要内容
2010 年 12 月 31 日	中共中央 国务院 关于加快水利改革 发展的决定	健全基层水利服务体系。建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系,全面提高基层水利服务能力。以乡镇或小流域为单元,健全基层水利服务机构,强化水资源管理、防汛抗旱、农田水利建设、水利科技推广等公益性职能,按规定核定人员编制,经费纳入县级财政预算。
2011 年 12 月 31 日	关于加快推进农业 科技创新 持续增 强农产品供给保障 能力的若干意见	(1)完善涉农贷款税收激励政策,健全金融机构县域金融服务考核评价办法,引导县域银行业金融机构强化农村信贷服务。发展多元化农村金融机构,鼓励民间资本进入农村金融服务领域,支持商业银行到中西部地区县域设立村镇银行。(2)培育和支持新型农业社会化服务组织。通过政府订购、定向委托、招投标等方式,扶持农民专业合作社、供销合作社、专业技术协会、农民用水合作组织、涉农企业等社会力量广泛参与农业产前、产中、产后服务。
2012 年 12 月 31 日	中共中央 国务院 关于加快发展现代 农业 进一步增强 农村发展活力的若 干意见	(1)建设中国特色现代农业,必须建立完善的农业社会化服务体系。要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,充分发挥公共服务机构作用,加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。(2)强化农业公益性服务体系。不断提升乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构的服务能力。继续实施基层农技推广体系改革与建设项目,建立补助经费与服务绩效挂钩的激励机制。继续实施农业技术推广机构条件建设项目,不断改善推广条件。支持高等学校、职业院校、科研院所通过建设新农村发展研究院、农业综合服务示范基地等方式,面向农村开展农业技术推广。加强乡镇或小流域水利、基层林业公共服务机构和抗旱服务组织、防汛机动抢险队伍建设。充分发挥供销合作社在农业社会化服务中的重要作用。加快推进农村气象信息服务和人工影响天气工作体系与能力建设,提高农业气象服务和农村气象灾害防御水平。(3)培育农业经营性服务组织。支持农民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民用水合作组织、农民经纪人、涉农企业等为农业生产经营提供低成本、便利化、全方位的服务,发挥经营性服务组织的生力军作用。采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式,引导经营性服务组织参与公益性服务,大力开展病虫害统防统治、动物疫病防控、农田灌排、地膜覆盖和回收等生产性服务。推进科技特派员农村科技创业行动。培育会计审计、资产评估、政策法律咨询等涉农中介服务组织。对符合条件的农业经营性服务业务免征营业税。(4)创新服务方式和手段。鼓励搭建区域性农业社会化服务综合平台。发展专家大院、院县共建、农村科技服务超市、庄稼医院、专业服务公司加合作社加农户、涉农企业加专家加农户等服务模式,积极推行技物结合、技术承包、全程托管服务,促进农业先进适用技术到田到户。开展农业社会化服务示范县创建。整合资源建设乡村综合服务社和服务中心。加快用信息化手段推进现代农业建设,启动金农工程二期,推动国家农村信息化试点省建设。发展农业信息服务,重点开发信息采集、精准作业、农村远程数字化和可视化、气象预测预报、灾害预警等技术。

产与大市场之间的矛盾将更加突出, 对社会化服务的需求更加迫切, 需要构建农业社会化服务新机制, 加快完善新型农业社会化服务体系。

二、我国农业社会化服务体系建设态势

建设中国特色现代农业, 必须建立完善的农业社会化服务体系。近年来, 我国农业社会化服务体系不断完善, 服务领域不断拓展, 公益性

服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的服务方式逐渐稳定, 各地涌现出多种形式的农业社会化服务模式, 在促进传统农业向现代农业的转变过程中发挥了重要作用。

(一)公益性服务体系不断强化, 基础地位稳步提升

近年来, 在中央政策的引导和各级地方党委、政府的高度重视下, 各地在深化改革、加强政府



公益性服务体系建设方面取得显著成效,尤其是基层公益性服务组织建设取得了较快发展。

目前,全国逐步建立了从中央到乡镇的各级政府公益性服务组织。种植业、畜牧兽医、渔业、农机、经营管理等系统共有县乡两级公益监管服务机构 14 万多个,人员约 83 万人。^[4]绝大多数基层农业服务机构完成了改革任务,明确了公益性定位,跨乡镇建设了区域性农技推广站或统一建设了农业综合服务站,优化了农技人员队伍结构。2012 年农业部在全国开展农业科技促进年活动,加大农民田间学校^①的推广力度,目前已培养近 8000 名农民田间学校辅导员,各地开办农民田间学校 2 万多所次,培训农业科技示范户 60 多万人,初步破解了农技推广与农业服务“最后一公里”难题(农业部科技教育司,2012)。

除农业部门之外,自 2002 年以来,科技部科技特派员“农村创新创业行动”已覆盖全国 1750 个县(市、区),11.6 万余名科技特派员活跃在农村农业基层,开展创新创业和服务活动。商务部“万村千乡市场工程”实施以来,截至 2012 年 7 月,全国累计建设改造农家店约 60 万家,覆盖 75% 的行政村,初步形成以城区店为龙头、乡镇店为骨干、村级店为基础的农村市场网络。全国供销合作社系统“新网工程”已发展 91 万多个各类连锁经营服务网点,覆盖全国 80% 的乡镇和 40% 的行政村,初步形成县有配送中心、乡有综合超市、村有便利店的连锁经营网络。中国科学技术协会通过开展“科普惠农兴村计划”,扶持创办农民专业技术协会,在为农服务方面发挥了重要作用。此外,我国约有 61 万个村级集体经济组织在农田水利建设、机耕道路维修、机械作业调配等方面发挥着不可替代的作用。近几年,村级集体经济组织利用自有资金进行扩大再生产,在公共服务方面的投入呈逐年上升的趋势,乡村综合服务社和服务中心建设进程加快。^[5]

(二)经营性服务主体快速发展,多元化竞争格局基本确立

伴随着市场化取向改革的不断推进,经营

性服务主体蓬勃发展,在社会化服务体系中扮演着生力军的角色,使我国初步形成一个多方参与、多元竞争的发展格局。

2012 年 3 月,《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》提出,“充分发挥龙头企业在构建新型农业社会化服务体系中的重要作用,支持龙头企业围绕产前、产中、产后各环节,为基地农户积极开展农资供应、农机作业、技术指导、疫病防治、市场信息、产品营销等各类服务。”截至 2011 年底,我国各类产业化经营组织达到 28.4 万个,辐射带动全国 40% 的农户从事农业生产经营,其中龙头企业 11.1 万家,已经形成以 1253 家国家重点龙头企业为核心,1 万多家省级龙头企业为骨干,10 万多家中小龙头企业为基础的发展格局。各类产业化经营组织带动农户达 1.1 亿户,辐射带动种植业面积占到全国的 60% 以上,畜禽饲养量占 70% 以上,养殖水面占 80% 以上。全国龙头企业年销售收入达 5.7 万亿元,所提供的农产品及加工制品占到全国市场供应量的 1/3,主要城市“菜篮子”产品供应量的 2/3,全国农产品出口总额的 4/5。作为新型农业经营体系的重要组成部分,农业产业化组织为促进粮食生产“九连增”、农民增收“九连快”作出了重大贡献。

农民专业合作社在社会化服务体系中发挥着重要作用。据农业部统计,截至 2012 年 6 月底,全国依法注册登记的农民专业合作社达到 60 万家,覆盖全国 90% 以上的行政村,入社成员 4600 多万,覆盖全国 20% 的农户。合作社产业分布涉及种植、养殖、农机、林业、植保、技术信息、手工纺织、乡村旅游等农村各个产业,服务内容从生产领域逐步向生产、流通、加工一体化经营发展。农民专业合作社具有独特的优势,可以为农户提供持续的农业社会化服务,扮演统分结合农村经营体制中“统”的角色。此外,农

^①农民田间学校是以农民为中心,以田间为课堂的一种自下而上参与式农技推广方式,主要围绕当地主导产业,以农民实际需求为出发点,开展参与互动式培训、点评式培训、田间实践培训、趣味性培训和远教课件培训。

机服务队、农村经纪人、基层农资供应商等个体形式的市场性服务主体具有数量庞大、服务内容多样、经营形式灵活、低成本等特点,同样在当前的农业社会化服务体系中扮演着重要角色。

(三)服务领域不断拓展,多层次服务格局基本形成

农业社会化服务体系是商品经济发展的产物。随着农业生产的商品化、专业化程度越来越高,社会化服务开始从生产服务领域向“全要素”领域延伸。

一是传统型服务基本覆盖,服务内容不断丰富。我国政府通过改善工作条件、保障工作经费、创新运行机制,农业公共服务机构能力不断增强,切实承担起农民解决不了、市场和社会提供不了的服务供给需求,在公共服务方面发挥了主导和引领作用。经过多年的努力,我国已经基本实现在农业技术推广、生产信息化服务、动植物疫病防控、农产品质量安全监管等服务领域的全覆盖。同时,随着合作组织等服务主体的发展壮大,以统一生产资料供应、统一技术标准、统一生产服务、统一产品收购和销售为特征的农业合作型服务内容不断丰富。在市场力量的作用下,以机耕、机插、机收为重点的劳动力替代型服务和代育秧、植保统防统治、机烘、初加工及包装为重点的技术替代型服务越来越普及。与此同时,为实现现代农业发展,一些传统服务内容不断革新。以动植物疫病和灾害防控为例,为确保食品安全和粮食有效供给,我国开始加强农业灾害监测预警和防控能力建设,大力推行专业化统防统治。在动物防疫方面,加强体系建设,完善国家动物疫病防控网络和应急处理机制,强化执法能力,以确保对重大动物疫情的有效控制。在农村气象服务方面,开始加强人工影响天气工作体系与能力建设,提高农业气象服务和农村气象灾害防御水平。

二是新型服务领域不断拓展。目前,我国农业微观经营主体正在发生深刻变化。传统的家庭经营正在不断地分化,各种新型农业经营主体应运而生,并引发了生产要素配置方式、农业

产业组织模式与分配关系等一系列变化。为了适应新型农业经营主体的发展需求,一些机制灵活的服务主体开始与新型经营主体相联系,不断开拓新型服务领域,为其提供个性化、全程化和综合型服务。这些新型服务领域主要包括:市场预测和信息传递、土地流转服务、产品开发与推介、人才培养与管理、管理咨询与发展规划、冷链运输及贮藏、金融与保险服务等内容。随着我国科技创新能力和信息化水平提高,我国社会化服务体系基本提供了覆盖全程的农业服务。从发展历程上看,从单项服务到综合服务,从产中到产前、产后,从种养业到观光、休闲等多功能农业,我国社会化服务领域不断拓展,多层次服务格局基本形成。

(四)服务方式与手段不断创新,多形式服务模式逐步建立

随着新型社会化服务主体的快速发展,服务方式与手段也不断创新。从被动服务到主动服务、从常规服务到个性化服务、从专项服务到综合服务,各类社会化服务主体相互联合、相互协作,在实践中逐步建立起多形式的农业社会化服务模式。

农业社会化服务模式形成是基本经济条件、制度环境、供给主体、服务资源、农民的服务需求等相互作用的结果。按照主体划分,可以分为依托政府公共服务机构的农业社会化服务模式,如建立现代农技服务咨询平台、实施“农业科技进村入户”工程、实施农技推广责任制等;村集体提供农业社会化服务模式,如村集体直接服务于农户模式、设立村级综合站提供服务模式、“村集体+中介组织+农户+基地”服务模式等;农民专业合作社提供服务模式,如产前团购和技术培训服务、产中技术指导、产后销售和加工服务等;农业产业化龙头企业与农户联结服务模式,如“公司+基地+农户”等;不同民间主体服务模式,如民间村级科技服务站——以服务换市场模式、农村经纪人协会服务模式、农产品批发市场服务模式等。^[6]近年来,在市场机制的推动下,各服务模式之间相互融合,出现了以下三种趋势。

第一,以利益协调为突破口,以产业化经营

推动社会化服务。在农业产业化经营过程中,以利益协调机制为纽带,实现各主体互惠互利、共同发展,从而推动农业社会化服务。安徽省宁国市在产业化经营过程中同步推进社会化服务,让公共服务机构、合作经济组织与龙头企业“三驾马车”共同发力,形成三位一体共生共赢局面。在地方政府的协调下,该市采取“公司+合作社+畜牧站”的发展方式,对农户实行三免费(免费咨询、免费技术培训、免费办理担保贷款)、三上门(上门勘察设计并协助建鸡舍、上门技术服务、上门调运成鸡)、六保证(保证苗鸡质量、保证饲料质量、保证药品质量、保证按时调运、保证准时结算)。在做好常规服务的同时,五星集团还联合华喜合作社开展了金融、保险服务,以企业厂房、设备等固定资产为抵押,为合同养殖户投保(含禽舍、器具、饲料、成品家禽等)^①。这种模式的特点在于,以利益协调为突破口,龙头企业、合作社和公共服务机构实现三方对接,可以充分发挥政府部门的组织资源、龙头企业的市场资源和合作社的土地与劳动力资源,降低交易成本,实现多方共赢。

第二,以体系建设为突破口,以产学研协作提升服务水平。加强体系建设,强化产学研协作,可以激发科技创新与服务系统的活力,促进各个服务主体良好互动,提升农业社会化服务水平。为了推动农业科技成果转化,提高农业社会化服务的有效性针对性,陕西杨凌积极探索“科研机构+基层农业服务机构+农户”的社会化服务新模式。该模式的核心是围绕产业建设“产学研”三位一体的永久性试验站。一是选择农产品优势产区,依托大学科技优势,整合基层农业技术力量,建设以产业发展为导向的永久性试验站。二是在试验站功能规划上,将科学研究、技术验证、科技示范、农民培训等多项职能融为一体,使试验站成为综合化、系统性、开放式的产业服务平台。三是学校围绕优势产业发展的全程技术需求,组建多学科专家团队,以实验站为基地开展科技创新创业与技术服务,实现学校专家与基层农技力量的有效对接、科研课题与农业生产问题的有效对接、技术推广服

务与农民需求的有效对接。第四,试验站按产业化发展要求,建立从“土地”到“餐桌”的技术标准与生产规范,从培育指导科技示范户做起,通过示范与培训相结合,构筑科技成果进村入户快捷通道(科学技术部办公厅,2012)。

第三,以农田托管为突破口,开展全程农事服务。随着农业社会分工分业不断加快,充分调动社会化服务资源,开展全程农事服务,可以实现农机农艺融合、良种与良法配套,促进农业生产专业化、经营服务社会化。江苏省东海县组织部分技术力量较强、经营规模较大的农民专业合作社或专业农业服务公司,在村级班子战斗力强、外出务工人员比例大、粮食生产集中连片等基础条件较好的村组推行农田托管经营。服务组织与农户按照自愿有偿的原则,对农民生产的各类农事服务进行细化分解,就生产某一环节或全过程商定服务价格和服务标准,由服务组织根据合同为农户提供菜单式服务,实现了规模化、集约化、标准化生产。

三、新型农业社会化服务体系建设面临的主要问题

随着我国现代农业进入新的发展阶段,农业发展模式与增长方式发生转变,兼业农户与专业农户日益分化,新型经营主体迅速崛起,对农业社会化服务内容与形式提出了新要求。总体来看,我国目前提供的农业社会化服务还不能充分满足广大农民的需求,尤其是没有针对1亿左右的专业农户提供有效的服务。具体而言,制度供给不足,服务主体之间衔接机制不完善,公共服务能力还有待于进一步提高;供需结构不合理,多元化需求难以满足,经营性服务组织发展滞后;村集体服务能力弱,区域供给能力不平衡,各地区之间缺乏有效的协调。

(一)制度供给不足,服务衔接机制不完善

当前,我国新型农业社会化服务建设中最大的制约是制度供给不足,致使目前农业社会

^①参见安徽省农业委员会在2012年全国农业社会化服务现场交流研讨会上的典型发言材料“构筑大服务创建新模式”。

化服务体系存在一些公益性服务薄弱、经营性服务灵活性不高、区域协调性不强、统筹规划指导不足等问题。以农技推广为例,从新中国成立到现在,我国虽然建立了体系庞大的农技推广体系,但县级农业技术推广机构不同专业分属不同的部门领导,降低了农业技术推广的效率。此外,还存在农业技术推广人员知识结构老化、人员素质难以满足职能需要,对当地的主导产业,尤其是新兴产业服务供给不足等问题。在支持力度上,由于我国农业补贴政策是以家庭承包经营为基础的,针对农业社会化服务的专项扶持政策不多,尤其缺乏对经营性服务主体的政策支持,制约了农业社会化服务的发展。

新型农业社会化服务体系是由农业部门和涉农部门、企业事业单位、各类经济合作组织、社会团体及个人等共同组成的服务网络。政府公益性主体之间、公益性与经营性主体之间服务衔接机制不完善,损害了为农服务的整体利益。从政府层面来看,虽然国务院明确由农业部承担农业社会化服务主要职能,但由于历史原因,我国公共部门的条块分割严重,部门权力和利益主导资源分配,政府协调和监督检查力度不够,致使为农服务资源在部门、地域、行业之间人为化分割,为农服务资源缺乏统一整合。从市场层面来看,伴随着基层服务机构改制,公益性组织从事经营性活动、经营性组织提供公益性服务等政府与市场定位不清问题仍普遍存在,制约了社会化服务体系整体功能的发挥。

(二)供需结构不合理,多元化需求难以满足

近年来,我国农业专业化、现代化水平不断提高,农业功能不断拓展,对系统而全面的农业社会化服务的需求也越强烈。目前,我国农业社会化服务不仅供需总量矛盾突出,而且存在结构上的不合理。课题组的一项调查显示,农户对生产技术指导的需求态度中,认为需要的占84.9%,认为无所谓的占5.1%,认为不需要的占10%,这说明农户对生产技术的指导服务的需求较为强烈。农户对综合性社会化服务需求率从高到低的顺序分别为:技术信息、价格信息、政策法律信息、信用等级证明、贷款担保、介绍贷款渠道、

组织集体贷款和组织外出务工。^[7]然而,从供给层面来看,服务远远不能满足农户需求。以技术服务为例,目前我国提供的服务中,增产型技术多于增收型技术,资源利用型技术多于资源节约型技术,农艺型技术多于农机型技术。从供给主体上看,民间服务主体在社会化服务的提供中发挥着重要作用,除了水利设施及灌溉服务的提供外,其他各项农业服务的提供比重均超过60%。此外,农村金融服务落后也是一个突出问题。目前,全国金融机构空白乡镇有1696个,普通的行政村无任何金融网点,全国仅有20%的农户享受过贷款服务。由于农业保险高风险、低收益的特性,商业保险机构对涉足农业领域积极性不高,农村保险服务体系发展长期滞后。^[8]

随着农业经营规模化、市场化程度加深,农村与农业生产不仅需要生产型、技术服务型、经营管理型等专门人才,还需要多层次、多领域的复合型专家。然而,长期以来,以公共服务机构为主的农业社会化服务体系往往仅提供单项服务,不能满足广大农户的综合服务需求。对于家庭农场、种养大户、专业合作社等新型经营主体,社会化服务供需结构不合理的问题更加突出。与传统服务相比,新型经营主体对农业社会化服务需求具有个性化、全程化和综合性三个特点。一是新型经营主体根据业务发展特点需要有针对性的个性化指导,在产业规划、品牌设计、市场信息、产品营销、资金服务等方面衍生出新的需求;二是需求由单纯的产中环节向产前、产后环节延伸,需要覆盖全程的社会化服务;三是综合性服务需求不断增强,根据行业特点或经营规模,不同类型的新型经营主体有不同的服务需求组合。例如,家庭农场或种养大户对产前的农资供应、市场信息、技术服务等需求强烈,专业合作社则对产后的运输、加工、贮藏和销售需求强烈,而农业企业则更需要获得信息提供、金融、保险等服务。可见,供需矛盾调节不仅需要增加总量供给,更需要服务结构的匹配。

(三)村集体服务能力弱,区域供给能力不平衡

1991年国务院下发的《关于加强农业社会

化服务体系建设的通知》以及随后出台的相关政策文件中,多次强调了村级集体经济组织在农业社会化体系建设中的基础性作用,并明确指出村级集体经济组织开展的服务应以统一机耕、排灌、植保、收割、运输等为主要内容。然而,我国大多数村集体经济组织经济实力薄弱,组织机构涣散,难以有效承担提供农业社会化服务的职能。据2010年全国农村经济情况调查统计,在列入统计的59.3万个村集体组织中,无统一经营收益的有31.4万个,占总村数的53%,超过90%的村集体组织平均经营收益不足2.4万元。^[9]此外,村级集体经济组织在农业社会化服务体系建设中还存在定位不明、主体功能不突出等问题。据调查,我国村级集体经济组织为农户提供的社会化服务普遍较少,服务内容以综合性项目为主,且多集中于产前和产中服务环节,农业产后服务比较薄弱。从服务性质上看,有的地区村集体在公益性服务与经营性服务之间定位不准,甚至有借助国家扶持项目“搭便车”收费的现象。

由于我国不同区域间农业资源配置、经济发展水平与社会因素相异,各地区在提供同一种服务时存在不同的生产成本,因此社会化服务的区域性供给能力也存在较大差异。然而,无论从中央与地方之间的分工,还是从地方之间的协作来看,现有的农业社会化服务体系无助于消除这种差异。例如,中央政府组织实施的丰收计划、国家星火计划、科技富民强县行动等工程在国家层面取得了积极效果,但在带动地方各级政府设立不同类型、不同层次的科技推广计划方面效果不明显。地方政府基本上还是以与中央政策配套为主,鲜有针对区域特点制定的地方性推广计划或工程。^[10]此外,在社会化服务市场建设上,由于区域协调机制不完善、政府监管能力不足,致使有的地区存在地方保护主义,区域间“服务市场”分割严重。

四、政策建议

新型农业社会化服务体系的建立,将有利于强化双层经营中“统”的功能,为农民生产经

营提供便捷高效的服务,把千家万户的分散生产经营变为相互联结、共同行动的合作生产、联合经营,实现小规模经营与大市场的有效对接,提高我国农业的整体素质和市场竞争力。党的十七届三中全会和2013年的中央“一号文件”为新时期农业社会化体系建设指明了方向,就是要按照建设现代农业的要求,建立覆盖全程、综合配套、便捷高效的服务体系,形成多层次、多形式、多主体、多样化的农业社会化服务格局,为进一步推进我国现代农业的发展服务。因此,要在构建新型农业经营体系过程中,同步推进新型农业社会化服务体系,要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,促进公益性服务和市场性服务相结合、专项服务与综合服务相协调,强化公共服务组织建设,大力扶持经营性服务组织发展,以专业农户为主要服务对象,以新型农业经营主体为重点扶持对象,通过机制创新、主体培育、领域拓展和区域协调,促进农业社会化服务全面快速发展,形成公共性服务、合作型服务、市场化服务有机结合、整体协调、全面发展的新型农业社会化服务体系。

(一)整合为农服务资源,构建社会化服务新机制

在体制建设上,要加强政府主体地位,深化乡镇农业服务机构改革,打破部门、领域、行业界限,整合为农服务资源,健全为农服务网络。中央政府应致力于农业科技创新体系、农业技术推广体系等基础制度建设,致力于联结政府、教育、科研、企业等多主体协作机制完善工作以及国家政策落实的监督管理工作。地方政府应该建立熟悉当地农情的基层农业服务队伍,负责具体技术指导,协助推行地方性农业政策。在公共服务体系中应设置专职人员,负责科研、教育、行政与企业等机构之间的沟通,反馈各方的需求与供给信息,促进农业社会化服务、人才教育、政策资源与生产实践之间的互动协作。^[11]同时,要提高农民组织化水平,保障农户的生产经营决策权,使村集体、合作社成为维护农民利益的有效组织载体,防止龙头企业联合相关机构形成侵害农户的利益联盟。此外,还需

要通过加大制度供给,完善各主体服务衔接机制,提高政府机构服务效能,放活技术市场主体,增强政府宏观调控能力和综合协调能力,加强农业社会化服务法制建设,将一些基础性法规和重要政策进行修改完善,并将其地位提升至法律层面。

在机制建设上,需要构建农业社会化服务新机制。新型农业社会化服务体系建设是一项复杂的系统工程,需要围绕体系确定、评估、完善等环节,创新社会化服务新机制。一是完善运营机制。农业社会化服务体系涉及多个政府部门,既有涉农部门,也有非农部门,要通过政策协调,形成目标明确、权责统一、有统有分、部门协调的运营机制。二是完善利益协调机制。社会化服务体系因具有主体多元化、内容多层次、方式多样性等特点,既有政府性主体,又有市场性主体,既有公益性服务,又有经营性服务。在服务供给主体、服务内容及方式上,容易产生矛盾。在新的形势下,要通过完善利益协调机制,协调好各主体的利益关系,确保社会化服务体系的高效运转。三是完善保障机制。服务要有力度,保障是根本。只有通过完善社会化服务体系保障机制,确保体系运营的人、财、物落实到位,才能发挥社会化服务体系的长效作用。

(二)培育新型服务主体,形成多元化社会服务新格局

近年来,土地流转规模的加大和新型农业经营主体的形成和发展,提高了我国农业现代化水平。新型农业经营主体将是我国商品农产品生产的主体,也是我国农业现代化的主体。应该按照“四化”要求,积极发挥新型经营主体的社会化服务职能,帮助农户实现与大市场的对接。一是支持龙头企业开展科技创新。通过国家科技计划和专项等支持龙头企业开展农产品加工关键和共性技术研发,将龙头企业作为农业技术推广项目重要的实施主体,承担相应创新和推广项目,鼓励龙头企业通过生产、加工、销售一体化经营,以多种方式开展为农服务,并在服务过程中建立双方紧密的利益联结机制。二是培育壮大农民专业合作社专业技术协会、农

机服务组织、专业服务公司等经营组织,重点解决该类主体内部物质资本、人力资本匮乏问题,提高市场竞争力,提升农机作业、技术培训、农资配送、产品营销等专业化服务能力。^[12]三是加大对家庭农场、种养能手、农机服务户、农村经纪人和其他类型能工巧匠等农村各类专业户的培育力度。这些服务主体具有贴近农民、了解农村、成本低廉、持续性强等特点,能够适应农业生产的社会化、专业化方向发展,在社会化服务体系中发挥生力军作用。与我国农业社会化服务的现实需求相比,这些经营性组织还存在数量较少、覆盖面小、服务能力不强等问题。因此,需要对经营性服务组织从政策、税收、资金等方面加大扶持力度,创新政府购买服务模式,鼓励支持经营性服务组织积极参与公益性服务。

在培育新型服务主体的过程中,还必须继续稳定队伍、转换机制,强化公益性服务机构建设,积极改造供销社、信用社、村级集体经济组织、科研院所等传统服务主体,创新现代社会化服务方式和新型农业服务业态,培育多元化、社会化服务主体,构建以农业部门为主,其他部门配合,形成合力提供基础性、公益性社会化服务,以农民专业合作社、龙头企业为骨干,大专院校、科研院所为基础,其他类型的机构为补充的多元化社会服务新格局。

(三)以市场化为主导,拓展多层次服务新领域

新型社会化服务体系建设,必须以市场化为主导,充分发挥各类服务主体的比较优势和服务特色,建立“有进有退”的社会化服务市场机制,加强农业社会化服务市场管理,在满足多层次服务需求的同时,实现服务资源优化配置。在市场化建设过程中,要进一步探索社会化服务的内容和发展空间,改变目前以技术服务内容为主的单一服务方式,加快向信息、营销、资金、监管、创业支持等“全要素”服务领域拓展,注重传播现代科技知识、市场信息、管理理念,促进农民经营方式、发展理念的转变,使农业社会化服务从关注农业生产力提高转变为更加关注农业经营支持,从关注生产环节转变为更加

关注产业链的延长和衔接。

在服务内容设置上,要针对不同的经营主体提供不同层次的服务。例如,可以针对新型农民、农业创业者、骨干农户和规模经营组织等主体,提供基础农事知识普及、创业指导、政策支援及能力建设等多种类型的服务。同时,还要加强服务供需双方的交流,在持续互动中寻找社会化服务供给的有效衔接点。服务供给既要关注农业产业发展,又要促进生态保护与农业多功能实现,既要瞄准现实需要,又要着眼于未来发展需求。

(四)提高村集体能力建设,实现农业公共服务均等化

村集体既是直接向农户提供服务的主体,又是其他主体向农民提供服务的桥梁和纽带,在新型农业社会化服务体系建设中处于特殊地位。要发展壮大村级服务组织,提高其农业社会化服务的能力,首先需要在资金、信贷和税收上加大对村集体的扶持,完善农村“三资”管理制度,发展壮大村级集体经济,使村集体具备公共服务的能力。同时,村集体要根据区域范围内农业社会化服务供给现状、结构与特点,明确功能定位,有针对性地调整自身的角色与服务内容。在基础服务机构较完善、龙头企业或合作经济组织发展较好的地区,村集体应该主动承担起组织协调的作用,为其他主体开展服务提供帮助。此外,在有条件的地区,可以整合资源,加快建设乡村综合服务社和服务中心,设置专门的动物防疫员、农业技术员、公共卫生员等村级公益服务员,使其逐步承担起农业公共服务的职能。^[13]

与此同时,要结合区域发展总体战略,针对不同主体、不同产业、不同区域的特点,促进公共资源均衡配置,实现农业公共服务均等化。一要明确中央和地方政府在促进农业公共服务均

等化方面的责任和义务,提高统筹层次,制订“基准评价指标”和“地区差异指标”相结合的均等化指标体系,努力实现农业公共服务“无差异”供给;二要加强区域社会化服务能力建设,既应充分发挥市场的引导作用,又要赋予地方政府一定的自主发展权,形成各具特色、优势互补、分工协作的服务格局;三要建立农业公共服务信息反馈和评价机制,提高广大农户的主动性、积极性、参与性,使广大农户更加充分地参与和分享社会化服务的成果。**Reform**

参考文献

- [1]孔祥智 徐珍源 史冰清:《当前我国农业社会化服务体系的现状、问题和对策研究》,《江汉论坛》2009年第5期,第13~18页
- [2][8]关锐捷:《共同破解农业社会化服务体系建设的难题》,《农村经营管理》2012年第11期,第1页
- [3]李春海 沈丽萍:《农业社会化服务体系的主要模式、特点和启示》,《改革与战略》2011年第12期,第82~83页
- [4][9]课题组:《构建新型农业社会化服务体系初探》,《毛泽东邓小平理论研究》2012年第4期,第6~12页
- [5]王景新:《重视村级集体经济组织的作用》,《中国社会科学报》2012年4月23日
- [6][7][13]孔祥智:《中国农业社会化服务:基于供给和需求的研究》,中国人民大学出版社,2009年,第5~20、54~55、165页
- [10][11]高强 孔祥智:《农业科技创新与技术推广体系研究:日本经验及对中国的启示》,《世界农业》2012年第8期,第9~16页
- [12]陈建华:《新型农业社会化服务体系及运行机制》,《农民日报》2012年7月24日

(责任编辑:文 骥)