

# 农业社会化服务体系的建设成效、问题及对策研究

刘钦阳

四川省社会科学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年8月4日; 录用日期: 2023年9月4日; 发布日期: 2023年9月13日

## 摘要

发展农业社会化服务是实现农业现代化的必由之路。改革开放以来,我国农业社会化服务体系建设取得了诸多成效,例如推动了农业生产经营规模化,实现了农业生产降本增收,促进了小农户和现代农业有机衔接以及实现了农业绿色发展。但是,当前我国农业社会化服务体系建设也还存在诸如制度供给不足、服务网络脆弱、服务能力不强和服务主体过少不大等问题,必须有的放矢地进行改革,例如加大政府政策供给,协调农业服务主体之间的关系,提高农业服务质量,鼓励更多社会主体参与农业社会化服务体系建设。

## 关键词

农业服务, 农业现代化, 服务体系, 建设成效, 对策研究

# Research on the Construction Results, Problems and Countermeasures of Agricultural Social Service System

Qinyang Liu

Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu Sichuan

Received: Aug. 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 4<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 13<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Developing agricultural social service is a necessary way to realize agricultural modernization. Since the reform and opening up, the construction of agricultural social service system in China

has achieved many results, such as promoting the scale of agricultural production and management, reducing the cost of agricultural production and increasing income, promoting the organic connection between small farmers and modern agriculture and realizing the green development of agriculture. However, at present, there are still some problems in the construction of China's agricultural social service system, such as insufficient system supply, weak service network, weak service ability and too few service subjects. It is necessary to carry out targeted reforms, such as increasing the supply of government policies, coordinating the relationship between agricultural service subjects, improving the quality of agricultural service and encouraging more social entities to participate in the construction of a social agricultural service system.

## Keywords

Agricultural Service, Agricultural Modernization, Service System, Construction Results, Countermeasure Research

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

发展农业社会化服务，是实现农业强、农村美、农民富的重要途径，也是激发农民生产积极性、促进农业生产力发展的重要手段，还是构建现代农业经营体系、转变农业发展方式、加快推进农业现代化的重大战略举措。十九届五中全会指出，要完善农业专业和社会化服务体系，发展各种适度规模经营模式，促进小农户和现代农业的发展。2022年的中央一号文件中也指出，要把重点放在薄弱环节和小农户上，让农业社会化服务得到更快的发展，同时也要支持农业服务公司、农民合作社、农村集体经济组织、基层供销合作社等各种主体，大力发展多环节、全程的生产托管服务。在过去一段时间里，我国农业社会化服务体系的建设取得了较好的成绩，例如推动了农业生产的规模化、高效化、绿色化等，对农业发展起到了极大的促进作用。然而总体来看，我国农业社会化服务的发展水平还很低，建设覆盖全过程、多领域的农业社会化服务体系还任重道远。

## 2. 我国农业社会化服务体系取得的成效

### 2.1. 推动了农业生产经营规模化

农业生产托管服务是农业社会化服务的重要内容，对于那些年老力衰而无力种地以及外出务工而无法种地的农户，可以把他们的土地委托给农业大户或专业合作社进行代耕代种，从而有效地避免了土地撂荒的现象发生。与此同时，农业生产托管也改变了传统的以家庭为单位进行生产的方式，土地受托方可以将土地与资金、技术等其他要素有机地融合在一起，促进土地的适度规模经营，提升土地的产出率和利用率，促进了农业生产的规模化、集约化。例如，在内蒙古赤峰市，通过“统一耕种、统一管理、统一收获、统一配送”的方式，突破了农户的界限，探索出了一条土地集约化发展的新道路，实现了最低 50 亩到最高 500 亩的集约化经营。

### 2.2. 实现了农业生产降本增收

当前，农业社会化服务在帮助农民进行深耕松土、起垄覆膜、虫害防治、秸秆还田等方面发挥了重

要的作用，它将土地与机械、分散经营与统一管理有机地结合在一起，使农机的选型配备和使用变得更具科学性，[1]从而提高了农业生产机械化的水平，进一步降低了生产成本及提高了生产效率。在农业社会化服务的引导下，农业机械的使用效率、劳动力的使用效率以及农业基础设施的使用效率得到了明显的提升，进而提升了农业的管理效率。与此同时，生产效率的提升意味着农民不必一年四季都从事农业劳作，大量的农民得以摆脱耕地的束缚，在农闲时期转移到当地二三产业工作或安心外出务工经商，实现了土地收入和务工收入“双增收”。

### 2.3. 促进了小农户与现代农业有机衔接

农业社会化服务作为一种重要的农业管理模式，是在我国农民老龄化、农户兼业化和农村空心化的背景下对“谁来种地”这一重要课题的重要解答，也是将小农户和现代农业有机衔接的有效途径。无论是普通的果蔬种植业还是具有规模的大田农业亦或是百花齐放的特色农业，既需要通过农业合作化来团结农户，也需要农户组织化来实现经营规模化，还需要通过农业服务的规模化来覆盖农户生产全过程，以促进农户全面接受先进的种植养殖技术、农业相关标准、生产经营规范，这不仅有助于农业生产提质增效，而且能实现小农户生产有效嵌入现代农业生产体系。因此小农户与现代农业的有效衔接依托农民组织化来维系，同时依靠农业社会化服务供给的规模化来保障。[2]

### 2.4. 推动了绿色农业的发展

推进农业社会化服务的过程，就是在推广并应用先进技术装备以及先进生产方式的过程，这一过程提高了资源要素投入的利用率，避免了资源浪费，同时大大节约了生产和服务成本。同时，农业社会化服务提升了农民绿色种植的意识，转变了农民的生产方式，能够给农民和消费者提供了绿色农产品。此外，通过发展农业社会化服务实现了土地规模化经营，减少化肥农药的使用量，这对于转变农业发展方式，推动农业转型升级，实现质量兴农、绿色兴农都有帮助。例如，在内蒙古自治区的巴彦淖尔市临河区，当地农户利用农业社会化服务实行了病虫害综合绿色防治，杀虫剂的使用量显著降低，使当地生态环境得到了有效的保护。

## 3. 当前我国农业社会化服务体系存在的问题

### 3.1. 服务制度尚不健全

政府在农业社会化服务体系建设中发挥着重要作用，然而当前政府对农业社会化服务组织的培育、扶持及社会化服务体系构建方面，支持范围有限，支持力度不够，支持效果不明显。[3]首先是相关制度不完善，限制了服务主体建设水平。随着社会化服务领域的不断拓展，服务主体需要按照现代企业的标准来建设运行，但目前服务主体的建设水平良莠不齐，在相关制度的设立、履行等方面存在一些问题。其次是地方公益性服务力量薄弱，服务能力受限。政府涉农部门形成的服务主体偏宏观，且人员较少、服务方式单一，同时这些工作人员承担了大量的政务运转、统计、备案等方面工作，很多工作都分身乏术，使服务能力受限。最后是缺乏考核评价机制，影响技术服务质量。对农口以外部门形成的服务主体缺乏服务效果评定的奖惩措施，导致个别主体服务积极性较低，且服务质量不高。这些服务主体多为无偿公益性服务，尽管采取了很多“接地气”的服务方式，开展了很多试点示范，讲授了很多实用性、适用性、前瞻性技术知识，但缺乏奖励机制，难免会降低其服务质量。

### 3.2. 服务网络比较脆弱

农业社会化服务涉及农业生产的产前、产中、产后的各个环节，社会化服务主体包括农民合作社、

农村集体经济、专营社会化服务公司以及其他涉农的经营性或公益性组织，社会化服务的对象包括新型农业经营主体和小农户等，由此构成了一张相互联结服务网络。但目前服务网络还存在各环节发展不平衡、内部缺少协同、整合程度不高的问题。首先是粮食生产链各环节发展不平衡，全产业链服务力量薄弱。我国早期农业社会化服务主要面向小农户，其服务需求主要表现为产中环节的简单作业服务。经过几十年的发展，产中服务供给充足，但是产前和产后服务仍然存在亟待打通的发展堵点，全产业链的服务能力体系尚不健全。其次是服务能力体系内部沟通协调不畅，主体之间各自为营。政府主导的公共服务机构灵活度不足，而市场化的手段仍处于完善阶段，难以将各种社会力量统筹协调起来以形成发展合力。由于缺少内部整合，各方力量一般从自身利益最大化的角度出发组织经营，各县区乡镇也相继面向当地服务需求建立服务平台，其结果就是导致了許多业务相近的组织的无序竞争，降低了资源的利用效率。最后是各类主体服务小农的意愿不强。尽管社会化服务体系是基于小农户的需求发展起来的，但由于小农户土地细碎化、分散化，没有形成连片需求，再加上社会化服务主体与小农户之间的利益联结机制没有厘清，对其提供服务存在很高的不确定性，导致许多服务主体不愿意服务小农户。

### 3.3. 服务质量有待提高

推进服务能力体系建设离不开高效率的组织形式、高素质的人才队伍和高水平的技术支持，当前我国这些方面都存在短板，农业社会化服务的质量还需要进一步提高。首先，服务主体以及农户难以获得金融机构的金融服务。在农村普遍存在的农村信用社由于历史包袱、不良贷款过重，降低了其为“三农”服务的质量。而由于农业生产风险大、信息不对称等原因，市场上存在的其他正规金融机构对农业领域的投资缺乏兴趣。此外，目前我国农业保险严重不足，个人保险意识淡薄，保险公司缺乏合适险种，难以对农业生产经营活动进行保障。其次，缺少具备现代化农业素养的人才。一方面缺少熟练操作农机设备的人才，导致了对“农机手”、“植保员”等的需求得不到满足，而供给又难以有效增加，使得供需缺口持续拉大；另一方面缺少具备管理经营能力的人才，农村高素质农民队伍建设仍在初步阶段，许多社会化服务主体经营者缺乏现代公司管理的知识和才能，从而影响了农业服务主体的壮大。最后，农业生产技术数字化程度较低。在全力推进乡村振兴的背景下，先进的数字化技术在农业生产中发挥着越来越重要的作用，但由于技术迭代迅速，需要投入的资金量大，我国农业生产数字化技术例如区块链、大数据、遥感技术等发展水平远低于世界发达国家，严重制约了我国农业社会化服务质量的升级。

### 3.4. 服务主体参与过少

服务主体的多元化是农业社会服务能力体系建设的应有之义，2019年中央一号文件提出：“通过农业服务型企业、生产合作社、公共服务组织，供销、邮政、其他社会力量等公益性或经营性主体开展农技推广、土地托管、代耕代种、统防统治、烘干收储等农业生产性服务可以有效完善农业社会服务体系能力建设。”<sup>[4]</sup>但是目前我国农业社会化服务主体的多元化发展并不平衡。首先，我国农业社会化服务主体数量发展不平衡，当前农业社会化服务主体中的企业数量发展滞后，主要还是以专业合作社为主。其次，我国农业社会化服务主体质量发展不平衡。地方性的专业服务公司提供的服务类型单一且重叠，业务领域涉及面窄，服务层次较低。专业合作社则存在资金约束和技术壁垒，其规模扩大受阻。而具有规模优势和信息优势龙头企业的存在又容易造成垄断现象产生。各类主体在发展质量上的差距逐步加大，难以实现优势互补。最后，我国农业社会化服务主体的市场地位不平衡。由于目前服务主体以生产合作社为主，而许多合作社都以当地农民为主体，再加上行政干预和行政壁垒的存在导致地方保护，因而一定程度上存在着非价格机制主导的市场势力。这影响了各类经营性服务主体之间的公平竞争，导致市场

力量在社会化服务能力体系建设中的作用发挥不充分。

## 4. 完善我国农业社会化服务体系的对策

### 4.1. 加大服务体系建设的政策供给

政策扶持可为农业服务能力的提升营造良好的政治环境，有效推动农业社会化服务质量升级并缩小服务能力体系建设的地区差异。一是通过制定有针对性的财政、税收、信贷、土地的政策，降低参与门槛，鼓励各市场主体参与到农业服务能力体系的建设。政府特别要支持粮食类的农业龙头企业“做大做强”，在其投资经营各个阶段予以各种优惠政策，发挥其新型农业服务主体的主心骨作用，在粮食生产、储运、销售等方面提供更高水平的服务。二是加大财政资金支持力度，并向落后地区倾斜，助力落后地区农业基础设施建设，为服务能力体系建设提供物质保障。摸清不同地区的农业基础设施存量，再有的放矢、因地制宜的进行基础设施投放。三是完善市场监管的法律法规，维护农业经营和服务主体的合法权益。对于不法分子假借构建农业服务能力体系的名义，欺骗农业经营主体的资金等要素以及破坏农业服务主体的商誉的行为要予以坚决打击。高度重视服务供给政策在落后地区的宣传解释工作，通过自媒体等新兴媒介介绍政策的益处，引导鼓励更多人投身农业服务能力体系的建设。

### 4.2. 加强服务体系建设的各方主体合作

市场上存在各级各类的服务主体，他们的服务对象互有重叠，服务内容繁复冗杂，服务质量高低不一，容易造成了不必要的资源浪费。要建立覆盖全域的农业社会化服务网络，统筹公益性和经营性的服务资源，构建合理的农业经营主体和服务主体之间利益联结机制，使我国农业社会化服务体系的建设更上一层楼。一是依托当地特色农业资源，结合优势产业发展需要，搭建面向区域或产业的服务平台。要引导服务平台之间良性的合作与公平的竞争，将各类服务平台打造成服务资源的集聚中心和中心组织者、农业社会化服务网络的结点，形成区域综合服务平台和全产业链服务平台联动发展的局面。<sup>[5]</sup>二是加强各类服务主体之间的合作。鼓励各服务主体之间建立资源、信息共享机制，便于交流社会化服务的先进模式，分享服务过程的实用经验，减少资源错配，提高服务效率。三是完善互利共赢的利益联结机制。要同时兼顾农业服务主体和接受服务的经营主体利益，探索各种形式的利益联结机制，形成农业生产、服务利益共同体，实现利益共享、风险共担。

### 4.3. 提升服务体系建设的水平

当前我国社会的主要矛盾已经转变为了人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，城乡之间的金融服务、人才数量、数字化水平的发展不平衡严重阻碍了农业社会化服务体系的建设。要提高农业社会化服务水平，必须完善这三方面的建设。一是创新农村金融服务体制。要积极建设农村信贷体系，拓展农村信用贷款的更多可行路径；支持有条件的农业经营主体通过债券或股权融资，增加直接融资可行性；大力发展农业保险，联合其他农业服务主体帮助农民参保，降低农业生产风险。二是加强人才队伍建设。要在坚持培养本土人才的基础上，积极引进外部人才，建设一支高素质的农业服务队伍，为农业服务能力体系建设提供人才支撑。<sup>[6]</sup>一方面，对于基层服务人员要加大专业技术职称评定的政策倾斜，服务期间有成果转化的要予以大力加奖励。另一方面，要多项措施并举引进优秀农业人才，要通过优厚待遇吸引人才，解决其后顾之忧，防止基层人才流失。三是大力发展农业数字化服务。要充分利用大数据、人工智能等工具能建立数字化标准模型，将农业要素状况直接转化为经营决策供农业经营主体使用。农业生产者还可通过物联网直接接收来自农业科技公司的先进技术、来自其他农业生产者的过往有益经验，由此降低服务成本，提高服务效能。

#### 4.4. 鼓励多元主体参与服务体系建设

虽然目前农业服务主体的数量众多、类型丰富,基本涵盖了农业产前产中产后各个阶段,但是绝大多数服务能力不强、服务质量不高、自身发展后劲不足,难以助力当地农业更快更好发展,必须要带动多元主体参与农业服务能力体系的建设中去。一是整合基层政府相关涉农部门。根据2020年中央农村工作会议强调的“强化县域综合服务能力,把乡镇建设成为服务农民的区域中心”的指示,整合乡镇政府的农业站、土地所、经管站、畜牧站等涉农部门,面对本乡本土农民,针对当地优势产业,建立一个公益性的服务平台,为农业生产者窗口化地提供服务。二是大力推进新型农业服务主体的建设。一方面要引导传统农民合作社转型并走上市场化道路,建设成为合作社联合体、行业协会等新型农业服务主体;另一方面要重视农业服务公司的建设,农业供给市场不能知“重产品”而“轻服务”;三是强化农业服务户、村集体经济组织在服务能力体系建设中的作用。当前小农户仍然是农业经营主体的主力军,但小农户具有的经营土地细碎、经营规模较小、经营风险较高等特点成为新型农业服务主体为其服务的天然屏障。因此要重视农业服务户、村集体经济组织的作用,依靠它们把小农户联合起来,集中搜集他们的服务需求,便于有规划地、统筹兼顾地提供服务。

#### 参考文献

- [1] 楚宗岭. 农业社会化服务发展的成效、问题及对策[J]. 中国农民合作社, 2022(7): 69-70.
- [2] 张益丰. 农业社会化服务在小农户与现代农业有机衔接中的关键作用[J]. 中国农民合作社, 2019(6): 38-39.
- [3] 亢志华. 农业社会化服务功能、问题分析及构建策略:基于农民增收视角[J]. 农业科技管理, 2018, 37(5): 56-59.
- [4] 中共中央. 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见[EB/OL]. [http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2019zyyhwhj/2019zyyhwhj/201902/t20190220\\_6172154.htm](http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2019zyyhwhj/2019zyyhwhj/201902/t20190220_6172154.htm), 2019-02-19.
- [5] 芦千文, 崔红志. 农业专业化社会化服务体系建设的历程、问题和对策[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(4): 1-10.
- [6] 杨学艳. 打造品牌现代农业社会化服务体系的发展[J]. 科技资讯, 2019, 17(15): 216-217+220.