

【农业经济】

# 中国农业生产性服务业支持政策的演变轨迹、 框架与调整思路

芦千文<sup>1</sup>, 高鸣<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 农业农村部农村经济研究中心, 北京 100810)

**摘要:** 农业生产性服务业是推进乡村产业振兴、促进小农户与现代农业发展有机衔接的重要抓手。目前, 农业生产性服务业已经具有相当大的产业规模, 处于发展与升级并重的关键时期, 呈现农业全产业链服务均衡发展局面逐步形成、多元市场服务主体错位发展和分工协作格局逐渐显现、公益性与经营性服务业务融合发展进程明显加快的发展趋势。通过梳理农业生产性服务业支持政策的演变和现状发现: 支持政策存在忽视农户在提供农业生产性服务中的作用和服务本身给农户带来的增收作用, 与不同服务主体的分层分类发展格局、农业需求演变态势尚未完全匹配, 与农业生产经营支持政策尚未有效衔接, 顺应公益性与经营性服务融合发展趋势的支持政策亟待加强等问题。要将明确把农业服务户作为重点扶持对象, 差异化支持不同服务主体, 动态调整政策匹配服务需求, 加强公益性与经营性服务融合创新, 以及探索与土地规模经营有效衔接机制, 作为未来农业生产性服务业支持政策调整或创新的方向。

**关键词:** 农业生产性服务业; 农业支持政策调整; 新型农业服务体系

中图分类号: F326.11 文献标志码: A 文章编号: 1671-7465(2020)05-0142-14

DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2020.0084

农业生产性服务业是面向农业生产和农业产业链提供中间投入服务的产业。在现代农业产业体系中, 农业生产性服务业是农业价值链升级的主要动力, 是引领农业发展方式转变的主导力量, 是小农户与现代农业发展有机衔接的重要路径。2019年中央一号文件明确提出, 要加快发展农业生产性服务业, 大力培育新型服务主体, 支持农业服务企业、农民专业合作社等面向小农户的生产性服务。2019年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》, 把发展农业生产性服务业、加快推进农业生产托管服务和推进面向小农户产销服务作为健全面向小农户的社会化服务体系的重要举措。要充分发挥农业生产性服务业的作用, 必须按照新时代新要求调整支持政策, 推动农业生产性服务业高质量发展。这需要了解中国农业生产性服务业的发展现状、趋势、支持政策的演变过程和存在的问题。但目前, 农业生产性服务业的研究以现状、模式、作用、问题和对策为主, 而对政策演变和现有政策的梳理、政策本身存在问题的研究明显不足。虽然高强、孔祥智<sup>[1]</sup>梳理了农村改革到2013年农业社会化服务体系建设的政策演变, 芦千文<sup>[2]</sup>梳理了2012年到2015年农业生产性服务业政策, 但这些研究时间相对滞后, 不能完全聚焦农业生产性服务业的政策演变过程, 不能反映当前的政策支持架构, 所得结论也与当前的实际需求存在一定差距。因此, 本研究对农业生产性服务业支持政策进行梳理和分析, 并以此为基础提出政策完善的思路。

## 一、中国农业生产性服务业的发展趋势

经过自农村家庭承包制改革以来40多年的发展, 农业生产性服务业已经从农业社会化服

收稿日期: 2020-01-14

作者简介: 芦千文, 男, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员; 高鸣, 男, 农业农村部农村经济研究中心副研究员。

务体系建设中独立出来,成为加快农业现代化发展的重要驱动力量。在技术进步和产业融合发展的推动下,农业生产性服务业边界迅速扩张,新产业、新业态、新模式加速涌现,成为乡村产业的增长亮点,并呈现顺应新时代新要求演变的发展趋势。

### (一) 发展阶段处于迅速增长和结构升级的转型关键时期

总体上看,中国农业生产性服务业已有相当大的产业规模,呈现出传统服务迅速升级、新兴服务迅速发展并存的格局,而且进一步发展的空间很大。部分环节服务供给趋于饱和,主要是传统的农机作业服务开始进入业态创新、优化升级的发展阶段。如农机经营服务业的产业规模,包括乡村农机从业人员数量、农机户总数量、农机化经营服务总收入和总利润在2015年达到高峰,农机专业户数量在2014年达到高峰;只有农业机械化服务组织数量,尤其是农机合作社数量,保持平稳增长(表1)。同时,农业生产性服务业的新主体、新业态、新模式大量涌现,对产业升级的引领带动作用逐步显现。截至2018年底,全国农业生产托管面积为13.57亿亩,按照综合托管系数计算的托管面积为3.59亿亩,比上年增加50%,从事农业生产托管的服务组织共有36.9万个<sup>[3]</sup>。农产品营销、农资配送、粮食烘干仓储和农产品冷链物流、农业品牌、农业金融、农业科技等新兴服务业都处于迅速发展状态,已经成为乡村产业的发展亮点。

表1 1991年到2018年中国农机经营服务业发展情况

年份	农机经营收入 (亿元)	其中农机户部分 (亿元)	农机经营利润 (亿元)	农机作业服务收入 (亿元)	其中农机户部分 (亿元)	农机户 (万户)	其中农机专业户 (万户)	农业作业服务组织 (万个)	其中合作社 (万个)	乡村农机从业人员 (万人)
1991	570.31	542.48	-	570.31	516.58	-	-	-	-	-
1995	1297.27	1036.8	112.44	1055.89	965.86	-	-	-	-	-
2000	1982.47	1652.31	727.96	1656.1	1533.47	2714.73	313.79	-	-	3412.99
2005	2606.08	2349.11	1025.19	2272.55	2145.47	3358.94	381.45	-	-	4128.06
2008	3466.53	3150.32	1313.65	3082.15	2892.09	3833.04	421.73	16.56	0.86	4814.49
2009	3896.85	3482.47	1505.59	3438.76	3187.81	3940.34	446.4	17.53	1.49	5023.91
2010	4167.32	3706.74	1616.84	3665.35	3386.04	4058.9	483.3	17.15	2.18	5027.64
2011	4403.27	3955.09	1728.15	3843.43	3606.92	4111.08	511.73	17.06	2.78	5205.58
2012	4779.03	4093.66	1858.07	4180.33	3736.86	4192.34	519.62	16.7	3.44	5334.74
2013	5107.98	4300.4	2013.62	4467.63	3931.83	4238.67	524.27	16.86	4.22	5374.72
2014	5360.06	-	2106.11	-	-	4291.07	525.08	17.51	4.94	5461.79
2015	5521.98	-	2152.18	-	-	4336.93	522.86	18.24	5.65	5488.21
2016	5388.04	-	2066.14	-	-	4229.75	505.59	18.73	6.31	5165.29
2017	5336	-	2004	-	-	-	500	18.7	6.08	5128
2018	4717.75	-	-	-	-	4080.36	440.90	19.15	7.26	-

数据来源:1991年到2016年数据根据历年《中国农业机械工业年鉴》整理;2017年数据来自《全国农机社会化服务提档升级关键在五个“围绕”》,中国农业机械化信息网,2018年11月23日,http://www.amic.agri.gov.cn/secondLevelPage/info/30/70504;2018年数据来自《全程全面扎实推进高质高效精彩纷呈——解读〈2018年全国农业机械化统计年报〉》,中国农业机械化信息网,2019年10月23日,http://www.amic.agri.gov.cn/secondLevelPage/info/30/85056。

### (二) 多元市场服务主体错位发展、分工协作格局逐渐显现

随着农业要素市场和农业产业链完善程度的逐步提高,不同类型的市场化农业服务主体迅速发展。他们在得到较为充分发展的同时,逐步提高服务质量并转向具有比较优势的服务业务领域,显现出不同服务主体错位发展和分工协作的发展趋势。

一是农业服务户和农户型服务组织作用进一步增强。农业服务户在农业产中服务环节具有比较优势。市场决定资源配置的结果将是农业服务户和农户型服务组织在农业产中环节服务中发挥主导作用<sup>[4]</sup>。小规模农业服务户以兼业形式提供的初级服务会大量并长期存在,大规

模农业服务户专职提供的专业服务以及家庭农场、种养大户兼职提供的专业化服务会迅速增加。长期来看,随着各类农业经营主体对农业生产性服务技术和资本密集性要求的提高,小规模农业服务户会逐步减少,大规模、专业化服务户和家庭农场、种养大户会保持持续发展态势。部分同质竞争严重的服务主体,因不具有竞争优势(特惠支持政策取消后)会逐步转向其他具有比较优势的服务领域。

二是乡村集体经济和合作组织加快探索服务实现形式。近年来,乡村集体经济组织和农民合作社积极拓展服务业务,成为新型农业服务主体的重要来源。他们具有很强的社区亲和力,在组织对接农户环节具有比较优势,是中介、合作金融、信用担保、标准化生产等领域的重要服务主体,并将在这些领域发挥更大的作用。将来,他们会作为各类服务机构、服务体系、服务网络、服务平台在乡村的切入点和落脚点。在农业服务户和农户型服务组织发展不充分的地区,乡村集体经济和合作组织是有益的补充。今后,农业生产性服务业将作为乡村集体经济的重要实现形式,也将是农民合作社提高发展质量的有效路径。

三是专业服务公司和涉农企业加快探索服务联结形式。目前,农业生产性服务的薄弱环节,也是农业产业链的关键环节,对技术、资本、人才的要求较高,多由专业服务公司和涉农企业提供。如经营农村电商平台,提供飞防作业服务、品牌设计服务等多是专业服务公司。很多涉农企业通过拓展服务业务打通产业链运营的关键节点,转型为产业链服务商。涉农企业和专业服务公司往往相互合作和支持,介入农户生产过程,组成产业链共同体。专业服务公司和涉农企业从事的技术密集性、资本密集性较高的服务领域,往往是农业价值链的主要动力,是工商资本和创新创业涌入的热点领域。

四是传统农业服务组织成长为现代农业服务的骨干力量。供销系统、邮储系统、农技推广部门和涉农服务机构等,以及国有涉农企业集团,一直是提供农业生产性服务的重要力量。这些传统服务组织具有较完善的组织体系和服务网络,但一度存在服务质量不高、效益低、农户接受程度偏低的问题。在政策引导之下,他们加快深化改革,拓展服务领域,创新服务方式,在一些地区重新成为服务现代农业发展的骨干力量。这些服务组织与乡村集体经济组织、农民合作社联系密切,是全程化、系列化、超市式、定单式服务方式的具有比较优势的服务主体,未来将是农业生产性服务供给格局演变的重要推动力量,也将是区域农业服务体系或网络的中心组织者。

各类市场服务主体在形成错位发展格局的同时,不断加强相互之间的协同协作,与农业经营主体建立密切的联结机制,成为现代农业经营体系的重要组成部分。这一过程中,新型农业服务主体与新型农业经营主体共同成为推进农业现代化的骨干力量,合力带动小农户与现代农业有机衔接。各类市场服务主体也将不断创新组织形式,与农业产业链各环节主体相互渗透融合,形成区域农业综合服务或农业产业链集成服务的组织载体,如各类涉农服务平台<sup>[5]</sup>、现代农业产业化联合体等。

### (三) 不同农业服务业务一体化、网络化、融合化趋势加快形成

在新型农业经营主体加速发展和小农户衔接现代农业的需求牵动之下,农业生产性服务业将继续拓展业务、创新模式,形成农业全产业链各环节服务均衡发展的格局。

一是传统业态迅速转型升级。在一定时期内,主要服务小农户的传统业态在产中环节仍占主导地位,但部分已处于饱和状态,市场竞争日趋激烈。互联网信息化技术的加速普及,小农户衔接现代农业的新需求,为传统服务业态向新业态、新模式升级提供了契机。如农机作业服务向全程式、保姆式、智能化方向的升级,农村电商与农资配送的结合,视频直播与农产品营销的结合等。传统服务业态升级是农业生产性服务业发展质量提升的重要体现。

二是新兴业务加速培育生成。虽然现代农业产业链、供应链、价值链需求的关键环节服务发展还相当滞后,但却是农业生产性服务业的潜在增长点。近年来,新业态、新模式、新主体的涌现主要集中在薄弱服务环节,如统防统治、烘干仓储、信息追溯、标准化服务以及品牌、信用、

金融、科技、信息等。随着乡村振兴战略的实施,这些薄弱服务环节的新业态、新模式、新主体也会在农业欠发达地区和贫困地区发展起来,成为破解农业现代化难题的重要突破口。

三是分层业务趋向网络联结。不同环节、不同类型服务的差异性导致农业生产性服务业出现分层分类的发展特征,这在农户加速分化的牵动下体现得更加明显<sup>①</sup>。部分地区在推进农业经营和服务方式创新的过程中,整合不同环节、不同类型的服务业务,建设服务体系或服务网络,同时对接小农户和新型农业经营主体,增强了农业生产性服务业对小农户的包容性。这意味着在实现分层分类发展的基础上,建立不同环节、不同类型业务的协同协作关系,形成与产业链紧密贴合的服务链、与区域农业结成相互渗透的服务网,将是农业生产性服务业创新发展的重要方向。

#### (四) 公益性与经营性服务业务融合发展进程明显加快

建设农业社会化服务体系的政策,支持公益性农业服务借助经营性服务业务或市场化服务方式增加服务供给、提高服务效率。市场化服务主体和服务业务具备了一定基础后,更需要借助公益性服务提高服务质量、扩大市场规模。这意味着农业生产性服务业的发展,推动了公益性与经营性服务的互动,从以公益性服务借助经营性服务为主向以经营性服务借助公益性服务为主转变。这为二者更高层次的融合发展创造了条件。公益性服务组织为市场化服务组织铺路搭桥,有利于降低市场化服务供给成本,为市场化服务组织提质增效创造条件。相比公益性服务借助经营性服务主要以政策和行政推动为主,经营性服务借助公益性服务主要是出于适应市场竞争、完善联结机制的考虑<sup>[6]</sup>,是内生需要所致,会明显加快二者融合发展格局的形成。

一是公益性农业服务体系的基础性地位进一步强化。在农业生产性服务业迅速发展的过程中,大量兼具公益性与经营性属性的服务业务逐步由多元化市场主体承担,公益性服务体系的职能逐渐集中在区域性、关键性的农业公共服务领域。这样,政府可以集中财力和资源完善农业公共服务体系,以强化公益性农业服务体系的基础性地位。近年来,中国在将经营性服务交由市场主体、引导多元市场主体参与公益性服务的同时,以财政经费保障公益性农业服务,既为农业生产性服务业迅速发展筑牢了基础,也提升了公益性农业服务体系的作用。公益性农业服务体系继续完善职能、创新服务,显现出对现代农业发展的支撑作用。

二是公益性服务借助经营性服务不断创新实现形式。公益性与经营性服务的结合,为公益性服务破解进村入户难题提供了机遇。各地的庄稼医院、服务超市、服务中心、科技小院等,都是通过整合公益性服务资源,借助经营性服务将技术推广、技能培训等公益性服务导入农户生产过程中发展起来的。测土配方施肥技术、保护性耕作技术以及其他绿色生产技术大都转化成市场服务主体提供的作业服务。这种公益性与经营性服务的结合,显著提高了公益性服务的供给效率。可以预见,未来将有更多的公益性服务借助经营性服务创新实现形式。

三是经营性服务依托公益性服务提高质量效益。与公益性服务借助经营性服务创新实现形式相对应,经营性服务依托公益性服务显著提高了服务层次和质量效益。以公益性服务为手段,市场化服务主体可以与农业经营主体建立更稳定、更紧密的利益联结关系。同时,市场化服务主体从公益性服务中获得了技术支撑等更多资源,提升了服务的技术含量,拓展了服务对象的升值空间,有助于提高自身的市场竞争力。这激发了市场化服务主体和农业经营主体对公益性服务的需求,促进了经营性服务与公益性服务更深度的结合。

总体上看,中国农业生产性服务业实现了顺利起步,已经处于产中作业服务质量提高和产前、产后服务迅速发展,以及业务内容迅速延伸的转型时期。这一转型阶段,是农业生产性服务业由数量扩张转入升级发展的关键时期,需要及时转变引导思路、调整支持政策,以推动农业生产性服务业高质量发展。

<sup>①</sup> 适应小农户兼业化、分散化的服务业务以传统服务业态和生产托管为主,适应新型农业经营主体的服务业务以专业化、规模化的产前产后服务和高端服务为主。

## 二、农业生产性服务业的支持政策演变

中国农业生产性服务业是在农业现代化建设和农村改革过程中形成发展起来的,与不同时期的政策支持和引导密不可分。新中国成立后,国家自上而下建立了由专业经济技术部门组成的提供农技、农机、供销、信贷等服务的农业服务体系。农村改革启动后,随着家庭承包制的普及,农户家庭取代了生产队(大队)成为农业生产经营的基本核算单位,这就需要对原有的农业服务体系进行调整。以农村改革为起点,国家推动农业服务体系的改革和完善,提出建设农业社会化服务体系,引导农民合作组织和多元市场主体提供农业生产性服务。这一过程中,市场化服务主体和市场化服务业务逐步发展壮大,成为农业社会化服务体系的主导力量。为了适应加快推进农业现代化的现实需求,中国适时明确提出要发展农业生产性服务业,作为乡村产业发展的战略性新兴产业。以农村改革为起点,农业生产性服务业支持政策的演变经历了以下几个时期:

### (一) 1978年到1983年:对家庭承包经营的适应性改革

农村启动改革时,国家就开始恢复、调整和加强原有农业生产性服务的体系。1978年12月,党的十一届三中全会提出建立健全种子公司经营系统、农业机械化服务公司,做好农业科学技术的研究和推广,以及种子公司、肥料公司、饲料公司和农机服务公司的筹建和经营等一系列工作<sup>[7]</sup>。随着以家庭承包经营为主要形式的农业生产责任制迅速普及,原本面向生产队的农业服务体系显现出不适应性,国家开始改革和调整农业生产性服务发展政策。

一是强化原有的农业生产性服务组织职能。1982年中央一号文件提出恢复基层供销合作社商业性质,县级供销社改为基层社的联合社;恢复和健全各级农业技术推广机构。1983年中央一号文件强调,以分户经营为主的社队要办好社员要求统一办的事情,如机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等;扩大基层供销合作社服务领域,建立供销、加工、储藏、运输、技术等综合服务中心;要求建立粮食等商品生产基地时,要有相应的供销、运输、加工、储藏、技术等服务体系。

二是鼓励试办农业生产性服务经营组织。1982年,中央提出有计划地试办和发展社队集体商业,如贸易货栈、联合供销经理部和农工商联合企业等。1983年,中央放开对农户经营农业生产性服务的限制,允许农民个人或联户购置农副产品加工机具、小型拖拉机等,从事生产和运输;允许农民个人或合伙进行农副产品销售和长途贩运;适当扶持农村个体商业和各种服务业;支持农村能工巧匠、生产能手等建立技术服务组织。同时,要求办好农业技术服务机构,通过技术承包制,建立科技示范户、技术服务公司、生产科技联合体、科技普及协会等为农民提供科技服务。

### (二) 1984年到1990年:发展农业生产性服务合作经济

到1983年底,家庭承包制在农村已相当普及,97.9%的生产队、94.5%的农户实行了“大包干”,农业生产经营体制转入总结、完善、稳定的阶段。我国提出发展农村合作经济的方针,并引导其向农业生产性服务领域延伸。1983年,中央提出适应农业生产者对产前产后社会化服务的迫切需要,合作经济也将向这些领域延伸。1984年中央一号文件认为“满足农民对技术、资金、供销、储藏、加工、运输和市场信息、经营辅导等方面要求”的商品生产服务体系,是合作经济不可缺少的运转环节,要求地区性合作经济组织把工作重点转移到为农户服务上来。同时,明确“扶持各种服务性专业户的发展,并同供销社、信用社、农工商联合公司、多种经营服务公司、社队企业供销经理部、贸易货栈,以及农林技术推广站、畜牧兽医站、农业机械站、经营指导站等企事业单位建立联系,协同工作”。1985年中央一号文件提出“特别要支持以合作形式兴办”农村一切加工、供销、科技等服务性事业;“地区性合作经济组织,要积极办好机械、水利、植保、经营管理等服务项目”。1986年中央一号文件提出“完善合作制要从服务入手”,通过服务逐步发展专业性的合作组织。1987年1月,中共中央发出《把农村改革引向深入》的通知,提出

合作组织主要是做好为农户提供生产服务和加强承包合同管理工作,积极为家庭经营提供急需的生产服务。同时,明确支持农民组织起来发展联合购销组织,如乡、村合作组织兴办的农工商公司或多种经营服务公司,专业合作社或协会,个体商贩、专业运销户自愿组成的联合商社等。

### (三) 1991年到1999年:建立健全农业社会化服务体系

进入20世纪90年代,国家对前一时期的农业生产性服务发展政策进行整合,提出了建立健全农业社会化服务体系的发展方针。1990年12月,中共中央和国务院发出《关于一九九一年农业和农村工作的通知》首次提出“大力发展农业社会化服务体系”。1991年10月,国务院发布了《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》,提出“以乡村集体或合作经济组织为基础,以专业经济技术部门为依托,以农民自办服务为补充”,努力形成多经济成分、多渠道、多形式、多层次,适合不同地区生产力发展水平的服务体系。由此,建立健全农业社会化服务体系成为农业生产性服务发展政策的主基调。1991年11月,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》,把发展农业社会化服务体系作为推动农村改革的重要原则之一;1993年11月,国务院印发的《九十年代中国农业发展纲要》把发展农业社会化服务体系作为农业发展指导思想的重要内容。1994—1998年,每年发布的中共中央、国务院关于农业和农村工作的意见都出台具体政策,推进农业社会化服务体系建设。这一时期,国家确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,着力推进农村各领域的市场化改革。农业生产性服务供给机制的市场化改革,加速了经营性服务的发展,推动了农业生产性服务业脱颖而出。

### (四) 2000年到2012年:提升经营性农业生产性服务地位

1998年10月,党的十五届三中全会作出主要农产品“由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余”转变的判断,提出到2010年“基本建立以家庭承包经营为基础,以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑,适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制”。随后出台的相关政策,注重农业社会化服务细分领域体系建设,对经营性农业生产性服务的重视程度、支持力度迅速提升。

一是强化经营性服务主体在农业社会化服务体系中的作用。2000年到2003年,在原有对市场主体提供农业生产性服务的政策基础上,中央先后提出鼓励和引导农民经纪人队伍和民间流通组织发展;分别建立承担经营性服务和公益性职能的农业技术推广体系;允许并鼓励工商企业到农村以连锁方式经营农业生产。2004年中央一号文件明确指出,法律法规未禁入的行业和领域,农村个体工商户和私营企业都可以进入,这为各类经营性农业生产性服务组织加速涌现创造了政策条件。在2004年到2008年发布的中央一号文件中,对经营性农业生产性服务的支持政策有:对农机专业户和农机服务组织购置和更新大型农机具给予补贴,扶持发展农机大户、农机合作社和农机专业服务公司;对龙头企业为农户提供培训、营销服务等给予财政补助;为农村流动性小商小贩免除工商登记和有关税费;支持农民专业合作社开展培训、技术、信息、标准、认证、营销等服务;支持发展农业生产经营服务组织,为农民提供代耕代种、用水管理和仓储运输等服务。

二是提出建设新型农业社会化服务体系。2006年中央一号文件提出“培育农村新型社会化服务组织”。2008年10月,党的十七届三中全会首次提出建立“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”。随后每年的中央一号文件都针对性出台一些政策。2009年中央一号文件对“增强农村金融服务能力、加强农产品市场体系建设、推进基层农业公共服务机构建设”进行部署。2010年中央一号文件对“建立健全农业社会化服务的基层体系”进行部署,明确建设乡镇或区域性农技推广等公共服务机构,发展各种社会化服务组织。2011年中央一号文件部署“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”。2012年中央一号文件“聚焦农业科技创新,把培育和支持新型农业社会化服务组织作为重要内容”。

### (五) 党的十八大以来: 发展农业生产性服务业思路的孕育和形成

党的十八大以来,中国经济发展进入新常态,增速从高速增长转为中高速增长,经济结构持续优化升级,发展动力开始从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。发展形势的变化要求挖掘新潜力、培育新动能,发展农业生产性服务业的思路和政策导向开始形成。

第一,明确发展农业生产性服务业。农业生产性服务业具有专业性强、创新活跃、产业融合度高、带动作用显著的特点,是推进农业供给侧结构性改革、培育农业农村新动能的重要抓手。明确提出发展农业生产性服务业已是大势所趋。2015年12月,国务院办公厅出台的《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》,首次明确提出“发展农业生产性服务业,鼓励开展代耕代种代收、大田托管、统防统治、烘干储藏等市场化和专业化服务”。2016年中央一号文件提出“加快发展农业生产性服务业”,支持新型农业服务主体成为建设现代农业的骨干力量。2017年8月,农业部、国家发展改革委、财政部联合印发了《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》。2018年9月,《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“大力培育新型服务主体,加快发展‘一站式’农业生产性服务业”。

第二,把农业生产性服务业作为乡村新型服务业的重要内容。党的十九大做出实施乡村振兴战略的重大决策部署,明确提出实现小农户与现代农业发展有机衔接的要求。把服务小农户的农业生产性服务作为支持重点。2019年中央一号文件提出发展乡村新型服务业,支持供销、邮政、农业服务公司、农民合作社等开展农技推广、土地托管、代耕代种、统防统治、烘干收储等农业生产性服务。2019年6月,国务院印发了《关于促进乡村产业振兴的指导意见》,明确提出“培育乡村新型服务业,支持供销、邮政、农业服务公司、农民合作社等开展农资供应、土地托管、代耕代种、统防统治、烘干收储等农业生产性服务业”。

改革开放以来,农业生产性服务业的支持政策从对双层经营体制的有益补充、发展合作经济的有效途径,到建设农业社会化服务体系,再到发展农业生产性服务业引领支撑现代农业产业链发展,已成为农业发展政策体系的重要组成部分和创新集中领域。

## 三、农业生产性服务业的现有政策架构

在明确提出发展农业生产性服务业以前,支持政策的内容较为分散、零碎,且都是以支持农业社会化服务的名义存在,这不利于发挥促进经营性农业服务发展的作用,以及客观理解农业生产性服务业的重要意义。在加快发展农业生产性服务业成为培育农业农村经济新业态,将普通农户引入现代农业发展轨道的重要着力点后,明确发展农业生产性服务业的战略定位,并制定系统化的支持政策框架,成为形势所需。2017年8月农业部、国家发展改革委、财政部联合印发的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》,标志着农业生产性服务业支持政策的基本架构已初步搭建。同时,一些配套政策和补充政策不断出台,丰富了农业生产性服务业政策支持体系。目前,农业生产性服务业支持政策主要包括以下几个方面。

### (一) 主要发展目标: 培育农业生产性服务战略性产业

政策向上把农业生产性服务业作为农业农村发展的战略性产业,并准备将其打造成小农户衔接现代农业的重要途径、现代农业全产业链的重要支撑、新型农业社会化服务的实现形式以及乡村产业振兴的新动能。2017年8月农业部、国家发展改革委、财政部联合印发的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》明确提出:“以培育农业生产性服务战略性产业为目标,大力发展多元化多层次多类型的农业生产性服务,推动多种形式适度规模经营发展,带动更多农户进入现代农业发展轨道”“力争通过5年的发展,……基本形成服务结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、覆盖全产业链的农业生产性服务业,进一步增强生产性服务业对现代农业的全产业链支撑作用,打造要素集聚、主体多元、机制高效、体系完整的农业农村新业态。”2018年9月,中共中央、国务院印发的《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》

明确提出“强化农业生产性服务业对现代农业产业链的引领支撑作用,构建全程覆盖、区域集成、配套完备的新型农业社会化服务体系”。2020年3月,农业农村部印发的《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》,明确了“到2022年,服务市场化、专业化、信息化水平显著提升,服务链条进一步延伸,基本形成服务结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、覆盖全产业链的农业生产性服务体系”。

### (二) 重点支持对象: 新型农业经营主体和服务主体

2016年中央一号文件首次提出新型农业服务主体政策。目前还未明确新型农业服务主体的含义、范围、类型,但从政策支持的方向来看,主要是规模化、组织化、专业化、体系化或网络化以及从事新业务的农业服务主体,如专业服务公司、供销合作社、专业化服务组织、服务型农民专业合作社、农村集体经济组织等。2018年1月,农业部办公厅印发了《2018年种植业工作要点》,明确要加快培育农业新型服务主体,“在绿色高质高效创建县,扶持1万个设施装备先进、服务能力强的新型服务组织”。2018年6月,农业农村部、财政部发布的《关于深入推进农村一二三产业融合发展开展产业兴村强县示范行动的通知》,明确要“发展一批专业水平高、服务能力强、服务行为规范、覆盖农业产业链条的生产性服务组织”。2019年4月,农业农村部、财政部发布的《2019年重点强农惠农政策》明确“支持农村集体经济组织、专业化农业服务组织、服务型农民专业合作社、供销社等具有一定能力、可提供有效稳定服务的主体”。此外,新型农业经营主体也被作为提供规模化、专业化服务的扶持对象。如2017年10月,农业部、国家发展改革委、财政部等六部门发布的《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》明确要“支持家庭农场、农民专业合作社和龙头企业为农户提供代耕代种、统防统治、代收代烘等农业生产托管服务”。2019年8月,山东省开展的农业生产性服务省级示范组织评定及监测工作把家庭农场、农民专业合作社纳入其中<sup>①</sup>。《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》明确要加快推进农业生产托管服务,“适应不同地区、不同产业农户和新型农业经营主体的农业作业环节需求,发展单环节托管、多环节托管、关键环节综合托管和全程托管等多种托管模式”。

### (三) 重点支持业务: 支撑现代农业产业链的关键环节领域

农业生产性服务业支持政策的范围从个别环节逐渐扩大到农业生产全程,并向农业全产业链拓展延伸,尤其是支持农业产业链关键环节服务的加快发展和业态创新,以构建全程覆盖、区域集成、配套完备的农业生产性服务体系,强化农业生产性服务业对农业现代化的引领支撑作用。

一是把农业生产托管作为服务规模经营的主推模式。2017年3月,农业部办公厅印发的《2017年农村经营管理工作要点》就明确要推动农业生产托管服务加快发展,培育农业生产托管服务示范组织。2017年8月农业部、国家发展改革委、财政部联合印发的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》提出“把发展农业生产托管作为推进农业生产性服务业、带动普通农户发展适度规模经营的主推服务方式”,并认为农业生产托管是服务规模经营的主要形式,有广泛的适应性和发展潜力。为推动农业生产托管发展,2017年9月,农业部办公厅出台了《关于大力推进农业生产托管的指导意见》。2019年8月,农业农村部办公厅、财政部办公厅发布的《关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》,进一步明确要聚焦以农业生产托管为主的服务方式。2019年,中央财政向山西省农业生产社会化服务提供3.5亿元资金支持,用于农业生产托管服务试点。

二是支持面向新型农业经营主体的专业化服务。对新型农业经营主体所需要的服务支持,主要集中在产前、产后,特别是加工服务、金融服务以及产业链服务。如要求农业信贷担保体系“重点服务种养大户、家庭农场、农民专业合作社等新型经营主体”;支持龙头企业为家庭农场和农

<sup>①</sup> 参见《关于印发〈山东省农业生产性服务省级示范组织评定及监测办法(暂行)〉的通知》,山东省农业农村厅网站,2019年8月16日,[http://nync.shandong.gov.cn/zwgk/tfwj/jgc\\_2290/201908/t20190816\\_2351452.html](http://nync.shandong.gov.cn/zwgk/tfwj/jgc_2290/201908/t20190816_2351452.html)。

民合作社提供贷款担保、资金垫付等服务,将农资供应、技术培训、生产服务、贷款担保与订单相结合;面向家庭农场的社会化服务,除耕种防收等服务外,还支持技术推广、质量检测检验、疫病防控等公益性服务,以及农业专业化人力资源中介服务、土地经营权流转服务、金融保险服务等<sup>①</sup>。

三是支持以服务实现小农户与现代农业有机衔接。对于小农户的服务业务支持,主要是全程农业生产性服务,以产中作业环节和产后加工销售为重点,突出小农户与现代农业发展的服务联结。2018年中央一号文件明确提出,要“培育各类专业化市场化服务组织,推进农业生产全程社会化服务,帮助小农户节本增效”。2019年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》,明确要大力培育适应小农户需求的农业生产性服务组织,重点发展小农户急需的服务领域,搭建区域农业生产性服务综合平台,实施小农户生产托管服务促进工程,推进面向小农户的产销服务。2019年8月,农业农村部办公厅、财政部办公厅发布的《关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》,要求“项目任务实施县安排服务小农户农业生产社会化服务的补助资金或面积,占比应高于60%”。

四是鼓励和引导新业务、新业态、新模式加快发展。新业务的拓展,主要支持薄弱领域和环节的业务加快培育。如明确提出要提高渔业、兽医、畜牧等农业社会化服务水平,建立健全耕地污染治理修复社会化服务体系,建立政府扶持、市场主导的地膜回收利用体系,发展农产品清理、保鲜、烘干、分级、包装、副产物循环利用等初加工处理,加强质量管理和品牌运营服务,发展社会化专业收储服务<sup>②</sup>。新业态的培育,主要是以新技术、新理念推动传统业态的升级。如支持农村创新创业园区(基地)参与农业生产全程社会化服务项目,建设养殖场监管监测一体化数据服务平台,建立地(市)级生鲜乳收购第三方质量检测中心,推广“全程机械化+综合农事服务”等社会化服务模式,“创新垦地合作的方式方法,推进全程农业社会化服务集团化经营”<sup>③</sup>。

#### (四)完善支持方式:从间接支持到财税和项目直接支持

在未明确发展农业生产性服务业之前,对市场化农业服务主体和业务的支持,主要通过农业经营主体以及农机、种子、农资等农业要素生产企业的支持,间接达到促进农业生产性服务业发展的效果。在明确发展农业生产性服务业的同时,政策上逐步以财税和项目直接支持的方式,促进农业生产性服务业的发展。2019年4月,农业农村部、财政部发布的《2019年重点强农惠农政策》明确财政给予农业生产社会化服务适当补助,降低农户的服务价格。首先,逐步纳入并不断扩大财政补助或项目支持范围。如把购买防疫服务列入强制免疫补助范围,把农业生产托管、机械化烘干、农机深松整地、有机肥统供统施、土壤培肥改良和科学施肥服务、农产品营销促销和品牌建设等列入财政支农支持范围或方向<sup>④</sup>。其次,很多财政支农项目的执行把农业生产性服务作为重点支持对象。如把农机合作社等社会化服务组织列为财政支农项目补贴重

<sup>①</sup> 参见:2017年3月农业部、财政部发布的《2017年重点强农惠农政策》;2017年10月农业部、国家发展改革委、财政部等六部门发布的《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》;2019年8月中央农村工作领导小组办公室、农业农村部、国家发展改革委等11个部门发布的《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》。

<sup>②</sup> 参见:2016年5月农业部发布的《关于加快推进渔业转方式调结构的指导意见》;2017年12月农业部印发的《关于推进兽医社会化服务发展的指导意见》;2018年1月农业部办公厅印发的《2018年畜牧业工作要点》;2018年6月农业农村部、财政部发布的《关于实施绿色循环优质高效特色农业促进项目的通知》;2019年4月农业农村部办公厅、生态环境部办公厅发布的《关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》;2019年7月农业农村部、国家发展改革委等七部门联合发布的《关于加快推进农用地膜污染防治的意见》。

<sup>③</sup> 参见:2017年1月农业部发布的《关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》;2017年9月农业部、国家发展改革委、教育部、科技部等12部门联合印发的《关于促进农村创新创业园区(基地)建设的指导意见》;2018年1月农业部办公厅印发的《2018年畜牧业工作要点》;2019年1月中央农村工作领导小组办公室、农业农村部发布的《关于做好2019年农业农村工作的实施意见》。

<sup>④</sup> 参见:2017年4月财政部、农业部印发的《动物防疫等补助经费管理办法》;2017年6月农业部、财政部发布的《关于做好2017年中央财政农业生产发展等项目实施工作的通知》;2018年1月农业部印发的《农业组织创新与产业融合发展项目资金管理办法》。

点,农业生产救灾资金的使用“要选择植保、农机等社会化服务组织开展小麦‘一喷三防’和重大农作物病虫害防治工作”;“适度规模经营支出主要用于支持农业信贷担保体系建设运营、农业生产社会化服务等方面”,同时也把畜禽粪污处理与资源化利用、畜牧良种推广、重金属污染耕地修复、农产品产地初加工、产品流通和直供直销、农村电子商务等作为相应财政支农项目的重点补助对象<sup>①</sup>。最后,不断创新支持方式,提高财政资金使用效益。就支持方式而言,主要通过承担项目、定向委托、购买服务、以奖代补等方式,鼓励各地因地制宜探索物化补贴或现金补贴形式,要求发挥财政资金的引导功能,吸引社会资本主动投资参与<sup>②</sup>。同时,注重财政支持政策的策略性,要求资金补助关注重点支持关系国计民生的农产品生产,补助方向要聚焦“一家一户小农办不了、办不好或办了不划算”的农业生产关键环节、薄弱领域和突出短板,并“根据农业生产不同领域、不同环节、不同对象和市场发育成熟度,确定不同的财政补助标准”<sup>③</sup>。

此外,政策上还着力为农业生产性服务业发展营造良好的外部环境。如实施农业社会化服务支撑工程,加强服务配套设施建设,明确金融支持农业生产性服务业的政策导向,解决服务融资难、融资贵问题,推动服务设施、订单等的抵押融资和保险业务,落实税费优惠政策和有关设施用地政策<sup>④</sup>。

#### 四、农业生产性服务业的政策改善空间

近年来,虽然农业生产性服务业的政策支持力度不断加大、政策支持方式不断创新,但不符合发展规律、不顺应发展趋势的问题一直不同程度地存在着,导致政策调整 and 创新的进度存在一定的滞后性,与实现农业生产性服务业高质量发展的需求相比还有一定差距。这些存在的问题也是未来政策调整完善的空间所在。

##### (一) 对农户在提供农业生产性服务中的作用不够重视

农业生产性服务业的迅速发展,既吸纳了大量的农村劳动力就业,也带动了小农户向农业服务户成长和家庭农场、专业大户向服务大户的转型升级。在家庭承包制改革过程中形成的农业服务户,一直是农业产前农资供应、产中农机作业服务、产后农产品销售的主要服务主体,也是当前农村新型农业服务主体的重要来源<sup>[4]</sup>。家庭农场也是农业生产性服务的重要供给主体<sup>[8]</sup>。农业生产性服务业的政策设计,对农户提供服务的作用考虑不够。一是对农户提供服务的重要性认识不足。在多元服务主体的培育政策中,农户的重要性并未得到体现。虽然已经明确了主体多元、形式多样、服务专业、竞争充分的原则,但在具体服务主体选择上主要支持农村集体经济组织、农民合作社、龙头企业和各类专业服务公司,并没有提到支持发展农业服务户。二是忽视了农业生产性服务也是农户收入的重要来源。在服务促进增收的政策思路中,把农民增收机制理解成通过规模化、专业化服务实现农业节本增产增效,进而促进农民增加收入。其思路是增加农户农业经营收入和推动农户转移就业或开展非农经营,并没有充分意识到农户提供服务也是增收的重要手段。政策设计中不注重扶持农户发挥自身优势提供农业生产性服务,这容易挤压农业服务户的发展空间,也不利于发挥农业生产性服务业对农业质量和效益的提升作用。

① 参见:2016年3月农业部办公厅、财政部办公厅发布的《关于做好2016年部分财政支农项目实施工作的通知》;2017年4月财政部、农业部印发的《农业生产发展资金管理暂行办法》。

② 参见:2017年1月农业部发布的《关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》;2017年6月农业部、财政部发布的《关于做好2017年中央财政农业生产发展等项目实施工作的通知》。

③ 参见:2019年8月农业农村部办公厅、财政部办公厅发布的《关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》。

④ 参见:2016年1月农业部发布的《关于扎实做好2016年农业农村经济工作的意见》;2017年8月农业部、国家发展改革委、财政部联合发布的《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》;2019年2月中国人民银行、银保监会、证监会、财政部、农业农村部联合发布的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》;2019年8月农业农村部办公厅、财政部办公厅发布的《关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》。

## (二) 支持政策与不同服务主体的分层发展、分类发展格局尚未完全匹配

区域性、综合性、一体化的农业生产性服务组织体系建设,需要在各类农业服务主体充分发展、农业生产性服务市场较为完善的前提下实现。目前,多数地方农业服务主体散弱小,服务层次较低、内容单一问题较突出,且农业生产性服务市场不完善,不同主体间同业竞争较为激烈。部分地区集体经济组织、传统服务组织、农民合作组织等服务主体业务趋同,与农业服务户错位发展、协同协作、网络联结不够。当前政策的主基调仍然是要引导不同服务主体在充分竞争的基础上,按照比较优势原则实现错位发展、分工协作。但政策本身并没有注意到不同服务主体的比较优势差异,甚至要求他们提供类似或同样的农业生产性服务。如前所述,农业服务户在提供农业生产环节作业服务上具有成本比较优势,集体经济组织、农民合作社等在组织农户、联系农户上具有比较优势,龙头企业、专业服务公司等提供资本密集型、技术密集型的增值服务方面具有比较优势,涉农服务部门的服务实体、供销合作社等传统服务组织在整合公益性涉农服务资源、建设经营性服务网络、搭建综合性服务平台方面具有比较优势。这就要求政策设计要与不同类型服务主体的比较优势相匹配,引导不同服务主体分类、分层发展。对照现有政策框架,应把农业服务户、传统涉农服务组织纳入支持范围,引导他们在适应领域发挥比较优势。

## (三) 政策重点支持的服务业务与农业需求演变态势尚未完全匹配

农业生产性服务业的发展具有明显的需求导向特征,其需求结构和演变由农业经营主体的结构特征和演变态势决定<sup>[9]</sup>。在加速培育新型农业经营主体和把小农户引入现代农业发展轨道的双重政策导向下,政策对农业生产性服务业务的支持必须顺应其需求的分化趋势,处理好新型农业经营主体与小农户协同共赢发展关系,发挥新型农业经营主体和服务主体带动小农户衔接现代农业的作用。顺应这种思路,政策对重点支持服务业务的选择,要围绕满足小农户服务需求和带动小农户发展现代农业,如支持服务主体提供绿色高效的作业服务。但现有政策体系在服务支持重点的选择上,存在偏好新型农业经营主体高端服务需求,忽视小农户中低端服务需求的倾向,这不利于通过对服务的支持促进小农户衔接现代农业。新型农业经营主体对高端服务需求强烈,只要市场机制健全、市场容量足,相应的服务主体就会自发形成,政策只需创造公平竞争环境即可。小农户的服务需求受限于分散零碎的需求特征,被较高的交易成本所抑制,也限制了服务供给主体的自发发展。诱发小农户的服务需求和引导小农户服务需求升级,更需要政策支持,也是政策选择重点支持业务的重要依据。因此,要构建顺应农业经营主体服务需求演变的支持政策框架,必须处理好满足小农户发展需要和新型农业经营主体需求的关系。

## (四) 顺应公益性与经营性服务融合发展趋势的支持政策仍需加强

农业生产性服务业发展的侧重点在经营性服务,但离不开公益性服务的支撑。近年来,政策上坚持以经费保障公益性服务机构发挥公益性职能,公益性服务体系人员流失、机构松散、职能弱化的问题得到根本缓解,进入功能拓展、服务创新、效率提升的阶段。引导公益性与经营性服务的结合发展、互动互促,一直是农业生产性服务业政策改革和创新的主要内容。实际上,这些政策延续了以往对公益性服务与经营性服务结合发展的支持做法,存在落实难、力度小、积极性调动不够、公益性职能和经营性业务顾此失彼等问题。公益性服务体系在深化改革过程中,应该进一步明确公益性服务职能范围,加大经费保障力度,提高工作人员待遇,完善激励考评机制。对于兼具公益性和经营性或二者较易结合的服务,要创新财政经费使用方式,鼓励经营性服务组织参与;适合市场化经营的服务,要进一步取消体制制造成的发展约束,营造公平竞争的市场环境。目前,各类农业生产性服务平台和网络显现出的公益性与经营性服务融合发展成效,应引起政策关注。推动这些服务平台和网络创新发展的服务组织应作为探索公益性与经营性服务融合发展的重点支持对象。

## (五) 农业生产性服务业支持政策与农业生产经营支持政策尚未有效衔接

通过统一作业服务实现小农户的规模化种养与通过土地流转扩大农业经营规模的效果在

形式上一样。发展农业生产性服务业,推动农业服务链接型规模经营,可以作为实现农业适度规模经营和小农户与现代农业有机衔接的重要途径<sup>[3]</sup>,但并不意味着服务链接型规模经营就一定是更有效的农业适度规模经营之路。不同地区的农业发展条件千差万别,最终选择哪种规模经营形式由市场主体自主决定,不得因为强调某一种规模经营方式而抑制另一种规模经营方式的发展,而是要引导服务链接型规模经营与土地规模经营互竞、互促、共存。这就需要在制定相关政策时,注意农业生产性服务业支持政策和农业生产经营支持政策的有效衔接,处理好支持农业服务主体与农业经营主体的关系。目前,农业生产性服务业仍是农业产业体系的薄弱环节,现有农业支持政策格局以支持农业经营主体和生产环节为主,对农业生产性服务的支持范围和支持力度不够。农业服务主体在农业生产环节、设施设备投资、参与市场竞争、获取资金支持等方面享受不到与农业经营主体同等的优惠政策。短期内通过加大政策支持力度来加快农业生产性服务业发展具有必要性和合理性;而从长期来看,对农业服务主体的支持要以与农业经营主体的均衡、协调发展为目标。家庭农场等新型农业经营主体正成为农业生产性服务的重要供给者,说明提供农业生产性服务本身可以作为新型农业经营主体的一条成长路径。日本把提供农业作业服务的经营主体等同为农业经营主体,让他们享受与农业经营主体同等政策支持的做法值得参考<sup>[10]</sup>。

## 五、农业生产性服务业支持政策体系的调整思路

推动农业生产性服务业高质量发展,关键是依据农业生产性服务业的发展趋势和政策需求,调整现有政策体系,为农业生产性服务业高质量发展创造良好的政策环境。要以解决政策调整滞后问题为完善和创新农业生产性服务业支持政策的方向,发挥政策推动农业生产性服务业高质量发展的“加速器”“润滑剂”作用。

### (一) 明确把农业服务户作为重点扶持对象

政策上要把农业服务户和服务专业户列入培育农业生产性服务主体的重点扶持对象。尤其是在农业产中以及与产中紧密相连的服务环节,把农业服务户和服务专业户作为新型农业服务主体的重要来源。同时,在政策改革过程中,明确把农业生产性服务作为农民增收的重要渠道,集中政策资源,通过补贴、财税等优惠政策,大力扶持农业服务户、服务专业户发展,引导家庭农场等规模化经营主体拓展服务业务,鼓励和支持农村青年、返乡人才在农业生产性服务业创业就业。

### (二) 差异化支持不同服务主体以发挥比较优势

政策上要注重发挥不同类型服务主体的比较优势,引导他们分层发展、分类发展、融合发展,做到优势互补、协同协作、网络联结。在贴近小农户的生产环节,要视具体情况,以现有服务主体结构为基础,鼓励农业服务户、服务专业户、家庭农场、农民专业合作社、农业服务企业、集体经济组织等有效竞争、公平发展;在组织统一作业、联系产业链前后端市场主体等环节,优先扶持集体经济组织、合作经济组织以发挥其中介服务功能;对于产业链前后端和资本密集型、技术密集型的经营性服务,优先扶持专业服务公司、产业化组织等提供服务;注意发挥供销社等传统服务组织和公益性机构创办的服务实体、大型企业集团等搭建服务网络、服务平台的资源整合优势,形成区域综合或产业链集成服务能力;注重公益性服务体系发挥公共性、基础性服务的兜底作用和对经营性服务发展的支撑作用。

### (三) 政策动态调整匹配服务需求演变态势

政策的调整要顺应农业经营主体的分化趋势,匹配农业生产性服务需求演变。要通过支持政策的创新,增强农业生产性服务业对农业规模化、专业化发展的引领带动能力,注意处理满足新型农业经营主体高端服务需求和小农户初级简单服务需求的关系。一是新增政策要着重为电商、品牌、中介、法律、技术等高端农业生产性服务创造发展环境,加速新型服务主体培育。二

是政策改革要坚持以满足小农户服务需求为政策支持重点,加大对各类生产托管服务、全程组织和作业服务的支持力度,规范市场秩序,提高服务质量。三是要通过服务支持政策推动新型农业服务主体与小农户的结合发展,以规模化、专业化服务引导小农户实现生产方式现代化。

#### (四) 加强公益性与经营性服务融合政策创新

继续探索公益性服务的多元化实现机制,推动公益性服务与经营性服务融合发展,应作为未来农业生产性服务业政策创新的突破点。要坚持以财政投入保障公益性服务的既有改革思路,划定公共性和基础性服务范围,并将其列入财政经费必须保障的范围。可探索建立公共性、公益性和经营性服务名录及其动态调整机制,为相关政策的出台提供依据。对于能够实现技术结合或与经营性服务结合的一般性公益服务,充分发挥公益性服务机构的支撑作用,创新激励兼容机制,实现公益性服务与经营性服务的有机结合、相互促进。同时,创新政策工具,鼓励和支持市场主体参与公益性服务体系建设,借助互联网、大数据等现代信息化技术实现公共服务资源的共享共用,搭建区域性的综合服务平台或产业链集成服务平台,组成现代农业服务网络。

#### (五) 探索与土地规模经营政策有效衔接机制

政策上既要把服务链接型规模经营作为实现农业适度规模经营的重要路径,也要注重探索土地集中型规模经营与服务链接型规模经营有机衔接、互动互促的有效实现形式。当前,在大幅度加大对农业生产性服务业支持力度的同时,注意加快培育新型农业服务主体,使其与新型农业经营主体同样成为现代农业发展的“骨干”力量。未来政策思路的设计,要注意形成均衡协调的新型农业经营主体和新型农业服务主体的“双支柱”型政策架构,形成有利于各地自主探索多种规模经营实现形式的政策环境。要注意新型农业服务主体与新型农业经营主体的融合发展,探索新型农业经营主体的服务生成路径和小农户衔接现代农业的服务纽带。

致谢: 本文得到了国家发展改革委产业经济与技术经济研究所副所长、研究员姜长云的指导,同时也吸纳了匿名审稿人的宝贵建议,特此致谢。本文文责自负。

#### 参考文献:

- [1] 高强,孔祥智.我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配:1978—2013年[J].改革,2013(4):5-18.
- [2] 芦千文.我国农业生产性服务业支持政策的回顾与述评[J].农业经济与管理,2016(2):95-100.
- [3] 冀名峰,李琳.关于加快发展农业生产性服务业的四个问题[J].农村工作通讯,2019(8):39-44.
- [4] 芦千文,文洪星.农业服务户分化与小农户衔接现代农业的路径设计[J].农林经济管理学报,2018,17(6):650-659.
- [5] 芦千文.涉农平台经济:典型案例、作用机理与发展策略[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(5):63-71.
- [6] 芦千文,高鸣.农业生产性服务联结机制的演变与创新[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(6):23-34.
- [7] 芦千文,姜长云.我国农业生产性服务业的发展历程与经验启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5):104-115,157.
- [8] 杜志雄,刘文霞.家庭农场的经营和服务双重主体地位研究:农机服务视角[J].理论探讨,2017(2):78-83.
- [9] 芦千文,姜长云.农业生产性服务业发展模式和产业属性[J].江淮论坛,2017(2):44-49,77.
- [10] 芦千文,姜长云.日本发展农业生产托管服务的历程、特点与启示[J].江淮论坛,2019(1):59-66,88.

(责任编辑:宋雪飞;校对:蒋玮)

## Policy Track , Framework and Improvement Direction of Agricultural Productive Service Industry in China

*LU Qianwen , GAO Ming*

Abstract: Agricultural productive service industry was an important grasp to promote the revitalization of rural industry and the organic connection between small farmers and modern agricultural development. It was in a critical period of both development and upgrading , and showed the gradual formation of a balanced development situation of services in the whole agricultural chain , the gradual emergence of division and cooperation of multi-market subjects , the obvious acceleration of the integration of public welfare and business-oriented services. By reviewing the evolution of support policies for agricultural productive services , some problems were found , such as neglecting the role of farmers in providing agricultural productive services and increasing income brought by services themselves; not fully matching the development of different service subjects in different levels and classifications and the evolution trend of agricultural demand , and not effectively linking up with the support policies for agricultural production and operation. In addition , supporting policies that conform to the trend of integration of public welfare and business services need to be strengthened urgently. The solutions to these problems were the space for policy improvement , which should be taken as the direction for policy adjustment or innovation of agricultural productive service industry in the future.

Keywords: Agricultural Productive Services; Adjustment of Agricultural Support Policy; New Agricultural Service System