



行政管理改革
Administration Reform
ISSN 1674-7453, CN 11-5876/D

《行政管理改革》网络首发论文

题目： 构建有中国特色的农业社会化服务体系
作者： 张红宇，胡凌啸
DOI： 10.14150/j.cnki.1674-7453.20210803.001
网络首发日期： 2021-08-03
引用格式： 张红宇，胡凌啸. 构建有中国特色的农业社会化服务体系. 行政管理改革.
<https://doi.org/10.14150/j.cnki.1674-7453.20210803.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

构建有中国特色的农业社会化服务体系

张红宇 胡凌啸

[摘要]构建有中国特色的农业社会化服务体系是加快推进农业农村现代化,实现小农户与现代农业有机衔接的必然要求。进入新发展阶段,农业社会化服务迎来发展的历史机遇。不仅在服务产业、服务方式、服务主体、服务对象方面表现出更加鲜明的多元化特征,而且以丰富的实践形式在推动农业转型升级、推进农业规模经营、提升农业生产效率等重大问题上发挥着巨大作用。着眼于全面推进乡村振兴的需要,必须把握好农业社会化服务的发展方向:一是拓宽服务领域丰富社会化服务内涵,二是创新多元形式提升农业综合生产能力,三是应用先进技术实现农业的高质量发展,四是坚持共享共生构建现代农业经营体系。以此为前提,要在认识、政策、人才三个方面提供强有力的保障。

[关键词]农业社会化服务体系; 大国小农; 农业农村现代化; 乡村振兴

面向“十四五”期间,如何确保农业产业特别是国家粮食安全,如何推进高质量农业农村现代化,特别是在可预期的大国小农背景下,实现小农户与现代农业有机衔接,在农业产前、产中、产后和农村一二三产业融合发展方面为小农户搭建桥梁,建立健全覆盖面更广、受惠面更大、质量更好、效率更高的具有中国特色的农业社会化服务体系,具有重要现实意义。

一、把握新阶段农业社会化服务要求的基本特征

区别于现代农业的美国规模化模式和日本精细化模式,我国传统农业向现代农业转变,最基本的表现就是基于资源禀赋多元的特征,形成产业类型多元、经营主体多元以及政策组合方式多元特征。^[1]换言之,多元化构成了我国农业现代化的最基本内涵。在此格局下,新阶段农业社会化服务体系也呈现出鲜明的多元化特征。

一是服务产业多元。服务产业不仅仅局限于传统的农林牧渔产业,也包括互联网、观光休闲、农产品电商等新产业、新业态。不仅仅为农业的产品生产过程服务,而且为农民的生活服务。产业服务的范围也越来越广,从服务于农业生产领域到农业全产业链,再到服务于农民生产生活的方方面面,服务链不断拓宽延长,使新阶段农业农村的发展呈现出更具动力、更富活力、更有保障的新面貌。

二是服务方式多元。以种植业生产为例,有提供从种到收全过程服务,也有聚焦某一个环节或几个环节提供的服务,服务环节多元。而由于农业信息化、数字化水平的提高,服务内容随之不断丰富,商品服务、信息服务、技术服务不断完善创新,服务方式由线下服务拓展到线上、线下相结合,大大提升了服务效率

[基金项目]2021年中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“中国特色农业社会化服务体系问题研究”。

[作者简介]张红宇,清华大学中国农村研究院副院长、中国农业风险管理研究会会长;胡凌啸,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。

与精准度。此外，委托方式、验收方式也不断表现出多元特征。

三是服务主体多元。提供服务的经营主体包括：农业农村系统的农业技术推广服务体系等公益性组织；国有大型企业如中化、供销总社、邮储银行；也有民营企业，如田田圈、金丰公社；还有众多专事服务的合作组织与其他组织机构。2020年全国有89万家各类社会化服务组织，其中从托管、半托管组织达到44万家。多元化的服务主体各自发挥其优势，形成广泛的服务网络，满足了多元化的服务需求。

四是服务对象多元。接受服务的对象分化明显，既有各种各样从事农业生产经营包括企业、合作社、家庭农场等新主体，也有近年来进入农业各产业、领域的新农人。当然，数以亿计的普通农户在生产经营过程中更是可以享受到无处不在的社会化服务带来的好处。^[2]事实上，规模化生产的农业经营单位，抑或是普通农户在生产全过程中需要不同供给主体提供不同的服务内容，多元化供给与多元化需求构成了我国农业社会化服务区别于世界大多数国家单一供给单一需求的鲜明特征。

二、农业社会化服务的历史机遇

多元化农业社会化服务为实现我国从传统农业向现代农业转变发挥了巨大的推进作用。从1978—2020年我国农业发展历程来检索，在工业化、城镇化快速推进的历史进程中，农业劳动力由1978年占比达全部劳动力的70.5%下降到2020年的23.6%，每年减少一个百分点。从事第一产业的绝对劳动力由2002年历史最高人数3.66亿下降到2020年的1.77亿，平均每年净减1000万人以上，但同时农业无论是各产业的发展，抑或是重要农产品产量都实现了历史性跨越。取得这样巨大成就的原因归结起来，主要是党的领导、政策效应、科技支撑与制度创新等四个方面，但农业社会化服务体系不断建立健全并日益显现出强大的功能作用显然是不可忽视的重要因素。面向“十四五”时期加快农业农村现代化，实现更高质量的发展目标，构建更加完善的农业社会化服务体系意义更为重大。

（一）推动农业转型升级

深化农业供给侧结构性改革，强化质量导向，增强农业综合生产能力是“十四五”期间加快推进农业现代化的重要途径，也是实现2035年远景目标的必由之路。推动农业现代化发展既要调整优化农业产业结构和产品结构，更要发展壮大各类新产业新业态。不仅要针对不同产业的生产经营过程提供各类性质的服务，而且研发、品牌、营销、创意等增值服务有助于提高农产品附加值，提高农业比较收益，同时将现代经营方式、工业化理念植入农业，将产加销连贯成完整的产业链，促进产业协同发展。通过农业社会化服务的创新发展，不仅能够确保农产品数量，更有利于提高农产品质量；不仅能够加强农产品安全，而且有利于提升农业国际竞争力；不仅能够提升农业产能，而且有利于农民就业增收，最终全面推动我国农业转型升级。

（二）加快推进农业规模经营

在工业化、城镇化的背景下，解决“谁来种地”和“地怎样种好”，发展农业规模经营是必然选择。在我国以小农为主的农业生产经营格局长期存在的背景下，必须处理好发展适度规模经营和扶持小农户的关系，加强面向小农户的社会化服务，把小农户引入现代农业发展轨道。^[3]据农业农村部统计，2019年全国农村承包地流转率为37%，流转面积达5.5亿亩，而同期全国农业生产托管半托管面积达到15亿亩次。相对于土地经营权流转面积增长形成的土地规模经营，越

来越多的生产经营主体倾向于在土地经营权归属明晰并有保障的基础上，获得农业社会化服务。以农业社会化服务为载体的服务规模经营，克服了土地经营权流转所面临的困难，适应了我国农业规模经营的现实需要。^[4]通过农业社会化服务的创新发展，不仅能够促进服务规模经营，也将促进土地的流转集中，共同作用于农业适度规模经营的实现进程。

（三）提升农业生产效率

我国农户土地规模小且资金不足，缺乏投资现代农业装备的需求和能力，制约了小农户对现代农业技术的使用。农业社会化服务的发展，通过农业内部分工和专业化生产，有效克服了生产的低效率和不经济。农业社会化服务组织立足生产全过程，利用专业技术人员、专用设施装备、专门营销网络，可以为普通农户和其他经营主体提供市场信息、农资供应、绿色技术、废弃物资源化利用、农机作业及维修、农产品初加工、农产品营销等全方位专业化服务。通过先进科技和物质装备的运用，帮助生产主体减轻劳动投入、缩短对新技术新装备的摸索过程，最终实现农业生产效率的高效提升。

（四）丰富完善双层经营体制内涵

以家庭联产承包经营为基础，统分结合的双层经营体制是我国农业基本经营制度。以大包干为特征的家庭联产承包责任制使家庭经营的优势得到了充分发挥，如何释放统一经营带来的资源配置效率，发展农业社会化服务，建立健全农业社会化服务体系是重要选择。农业社会化服务的发展在丰富统一经营内涵方面发挥着重要作用。一是农村集体经济组织通过发展农业社会化服务，激活了其统一经营的功能，提高了各类要素资源的配置效率。特别是在实施乡村振兴战略和推进农村集体产权制度改革的背景下，农村集体经济组织的市场主体地位进一步强化，大力发展生产服务型经济，不仅增加了集体经营收入，也充分发挥了村集体统筹资源配置的作用。二是除农村集体经济组织外，类型多元的市场经营主体成为发展农业社会化服务的主力军。农村集体经济组织和各类市场主体相互补充，承担不同职能，解决了一家一户难以解决的生产经营问题，丰富完善了我国农业的双层经营体制。

三、农业社会化服务有丰富的实践案例

加强农业社会化服务体系建设，对此，党中央有要求，农民群众有意愿，国家政策有支持，实践中也有许多丰富的案例，当前呈现出服务主体多元化、服务内容系统化、服务模式差异化的创新趋势。

一是专业化服务组织蓬勃发展。近年来，我国农业社会化服务组织迅速发展壮大，人员高素质化、服务规模化、市场化趋势日益显现。各类专业服务组织发挥其服务模式成熟、服务机制灵活、服务水平较高的优势，推动了整个行业的系统整合与专业分工。服务领域逐渐涵盖了农业全产业链上的各个环节，在提升小农户发展现代农业能力、加快推进农业农村现代化、夯实乡村振兴基础方面发挥了重要作用。尤其是在 2020 年新冠肺炎疫情对我国经济社会造成深刻影响的情况下，农业社会化服务组织在农产品供应、生产托管、病毒消杀作业等方面尽其所能，为缓解疫情影响，支撑“后疫情”阶段的农业恢复与发展做出了巨大贡献。

二是国有企业积极投入。农业社会化服务的广阔市场吸引了大量有基础、有能力、有情怀的国有企业关注。中化集团借助“国字号”招牌，聚焦农业全产业链，打造 MAP 模式，布局全国农产品核心优势产区，建立技术服务中心，提供农业生产性托管服务，发放金融贷款，并推出智农、慧农平台，帮助农民提高产

品品质，打造产品品牌。中华全国供销合作总社在全国各地建立为农服务中心，积极开展土地托管和测土配方、代耕代种、统防统治等农业社会化服务，从单一的传统流通服务功能，拓展到农业生产经营全过程，不断探索和创新服务供给模式。

三是民营企业广泛参与。以工商企业主导的服务模式充分发挥企业在资金、技术、人才、管理等方面的优势，推进了农业社会化服务的现代化。深圳田田圈以田田圈互联网平台为载体，致力于为农户提供技术咨询和解决方案、农资产品、植保技术服务、资金支持，与农户建立了高频率、强粘性的互动关系，构建了全方位对接农户需求的三农社交和服务生态圈。山东金丰公社通过建立全国总社、县级分社、村镇级分社聚合各类资源，打造农业服务平台，向农民提供包括农资、农机、销售、金融保险在内的全产业链服务。同时还采取了全托管和半托管结合的服务模式供农民选择，尊重农民种地习惯、对接农民种地需求，致力于发展成为一个为农民种地的企业，深受农民群众的欢迎。^[5]

四是政府行为有效引导。由于我国农业社会化服务体系尚不完善，单纯依靠市场条件下的经营性服务面临着一些不易克服的难题，无法满足农民的全面需要。政府购买公益性服务有利于解决当前服务组织发展不健全、服务能力弱、要素配置不合理等问题，引导不同市场主体实现更好、更快、更健康地发展。最近几年各地普遍开展了政府购买农业公益性服务机制创新试验，针对实现粮油、经作绿色高产中的关键环节和薄弱环节，将技术咨询、农机作业、农资配送、专业育秧（苗）、病虫统防统治、田间运输、粮食代烘代储、农产品收贮等社会化服务做精做深，形成了覆盖农业生产全程的专业服务体系。在购买人力资本服务、品牌塑造、金融、保险服务、农业面源污染治理等方面采取一系列创新举措，拓展了农业社会化服务的边界，大大丰富了农业社会化服务的内涵。

多元化的服务主体通过长期的探索实践，在社会化服务体系建设方面取得了一系列积极效果。**一是解决了谁来种地、地怎样种好的问题。**通过土地经营权不流转而形成的服务规模经营，在新的条件下实现了土地农户承包经营权的共享，这种公有共享的土地制度创新格局在人多地少的资源状态下，为小农与现代农业有机衔接找到了一条切实可行之路。**二是降低了生产成本，提高了生产效益。**专业化的服务可以节省生产成本，拓宽交易渠道，降低交易费用，增加农民收入，在使农民与市场、农村与城镇、农业与二三产业联系更加紧密的同时，实现了现代农业的高质量发展。**三是培养造就了各类人才。**农业社会化服务的发展创造了更多的适合农民需要的、适合各方面人才展示才华的广阔天地。一方面，加快了农民职业化进程，使留在农业内部的从业者由普通农民成长为具有人力资本的职业化农民。另一方面，一批创新创业带头人、新型农业经营主体经营者迅速成长为能力更强、与现代农业发展形势更为契合的高素质人才，为乡村人才振兴积蓄了能量。**四是走出了中国特色规模化经营道路。**多元化的农业生产经营方式，产生出多元化的服务需求，据此有针对性地设计服务内容和模式，使我们以越来越少的农业劳动力，生产出越来越多的农产品，大大提升了土地、劳动力等资源配置效率，让农民与各类农业经营主体都能享受到发展红利，走出一条符合我国国情农情的中国特色规模化经营之路。

四、农业社会化服务的发展方向

全面推进乡村振兴，实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足目标，为农业社会化提供了广阔的生存与发展空间。在工业化、城镇化继续推进的背景

下，从事农业产业的劳动力必然进一步减少，要求继续分工分业，提高专业化程度和劳动生产效率。由此决定了要着眼于新发展阶段的新特点，着眼于农民继续分化趋势，着眼于发展农业新产业新业态，着眼于增强农业竞争力和建设强势农业，提升有中国特色的农业社会化服务体系建设的质量和要求。

（一）拓宽服务领域丰富社会化服务内涵

主要体现在两个方面：一方面，从纵的角度看，实现农村一二三产业融合发展。聚焦为生产者生产经营过程提供的中间服务，如耕种收等；为适应新的科技和经营模式提供的人力资本服务，如科技推广；促进产品交换或价值实现提供的服务，如市场营销、品牌塑造；为保障现代农业产业体系、生产体系和经营体系高效运转提供的服务，如现代的信息传递、物流、商务活动、金融、保险服务；为整个生产经营提供的管理服务，如财务会计等。另一方面，从横的角度看，满足农民生产生活全方位需求。不仅可以服务于生产领域，也可以服务于生活、生态领域；不仅可以为生产经营者在获得高质量的信贷保险、市场营销、产品品牌塑造上提供帮助，更需要帮助生产经营者规划生产、生活事务；不仅可以服务于农业农民，也可以服务于农村城市。^[6]新产业、新业态会生成越来越多的服务需求，从而使农业社会化服务的服务链向乡村服务业延伸。

（二）创新多元形式提升农业综合生产能力

保障重要农产品的有效供给，确保国家粮食安全，始终是治国理政的头等大事。农业社会化服务的创新发展要服务于不断提升农业综合生产能力的目标，在粮食主产区，要打造全产业链服务，强化有利于“藏粮于地、藏粮于技”的服务供给；在蔬果产区，要进一步拓展服务品种、服务内容、服务方式，挖掘产品附加价值；在畜禽养殖地区，要积极探索动物疫病防控、禽畜粪便资源化处理等内容，实现环境友好型生产。既要提供面向家庭农场、合作社和农业企业等新型经营主体的规模化服务，也要提供面向小农户的差异化服务。通过完善以土地托管、半托管为代表的多元化社会化服务模式，实现对不同类型农产品生产经营活动的全覆盖。^[7]

（三）应用先进技术实现农业的高质量发展

科技是农业高质量发展的主要支撑，作为农业科技推广的重要载体，农业社会化服务应该向提升技术水平的方向进一步发展，实现与农业高质量发展的要求相匹配。一是**促进农业科技成果转化和应用推广**。通过强化生物技术、装备技术、绿色技术、数字技术的应用推广，最大限度上保障产业安全，实现高质量、可持续发展，进而惠及农业发展全局。二是**强化先进机械装备的使用**。加快推进粮食生产全程机械化，不仅可以提升单产水平，而且在提升粮食可用率、产出能力方面潜力巨大。尤其对于单个经营主体难以独立使用的大型农机具和投资成本高的先进农业装备，可以依托农业社会化服务的方式得以使用。三是**服务要覆盖农业生产全过程**。发展数字农业，通过互联网、物联网、云计算等技术的广泛应用，为服务对象提供更为专业优质的专项服务和全产业链的综合服务，实现从田间到餐桌全链条、全过程现代化。

（四）坚持共享共生构建现代农业经营体系

构建现代农业经营体系是新阶段实施乡村振兴战略的重要举措。共享共生既是现代农业经营体系的发展趋势，也是农业社会化服务创新发展的重要方向。^[8]一方面，共享共生是农业产业链延伸、作业环节增加、分工分业深化产生的要求。要通过体制机制创新在提供服务的同时建立共享共生机制，促进土地、劳动力、资本、信息等各类资源要素的优化配置，兼顾处理好服务主体与农民、合作社、

家庭农场的关系，让农业生产主体能够分享现代农业发展的成果。另一方面，共享共生是利益分配的必然要求。要在服务主体与生产主体之间的市场交易、契约关系基础上实现互助共赢、融合发展，各类服务主体与生产主体之间将逐步形成资源共用、风险共担、利益共享的利益共同体。帮助生产主体在生产经营、利润分配环节获得更多发言权、收益权，有更多获得感，为建立现代农业经营体系奠定坚实基础。

从我国发展实际出发，着眼于乡村振兴战略实施和实现现代农业的需要，我国农业社会化服务的发展需要强化从发展战略到政策举措等一系列行为导向。为此，应强化相关保障措施。

一是真正提高思想认识。深刻认识到现代农业发展对农业社会化服务需求的客观性和必然性，切实把发展农业社会化服务提高到战略层面来思考相关问题。准确理解现代农业发展对社会化服务需求的客观性和必然性，克服“重生产，轻服务”的传统观念。坚持构建中国特色农业社会化服务体系的基本方向，把握农业社会化服务发展的客观规律和趋势，掌控各类农业经营主体服务需求的演变动态，在满足多元化服务需求的基础上，加快农业转型升级步伐。

二是加大政策支持力度。首先，用地政策上，充分利用农村闲置学校校舍、工厂、废弃地，加快落实服务主体建设仓储、烘干、农机库棚、生产辅助和配套设施用地。加大土地整理、高标准农田建设、农田水利建设的投入力度，着力加强乡村道路、农机库棚等农机配套设施建设，确保农机能下田、能上路，田网能排能灌。其次，金融政策上，各级金融机构要按中央要求，秉承社会责任，服务农业农民、服务实体经济，着力解决各类服务组织融资难、融资贵问题，积极支持开展服务主体拥有的厂房、生产大棚、大型农机具、农田水利设施产权抵押和生产订单、农业保险抵押融资。再次，财政税收政策上，鼓励各地通过政府购买服务、以奖代补、先服务后补贴方式，支持服务组织承担政府职能，落实各类服务的税收优惠和税收减免政策，减轻服务组织负担。

三是注重人才成长培养。乡村振兴，关键在人。农业从业者的能力决定了服务的质量，更决定了产业创新发展的成色。**一是**加强人才定向培养。不仅要用好本土人才，还要通过干部培养锻炼、“订单式”人才培养、人才定期服务乡村等各项制度；同时设置激励性政策，在更大范围内引导更多人才参与其中，为产业发展持续注入新鲜血液。**二是**推进从业人员职业化。按照有情怀、有能力、有工匠精神、有社会责任的“四有”要求，通过全产业链培训、训后技术指导和跟踪服务等多种路径，提升从业者的眼界、知识、技能，培养造就一批有文化、懂科技、会管理、善经营的职业农业服务人员。**三是**重点培养引领型人才。着眼于农村新产业、新业态发展趋势，重点培养造就具有创新精神的引领型人才，促使这类人才不仅仅在传统农业向高端发展方面，更在观光旅游休闲、民宿产业、“互联网+农业”、智慧农业等领域发展方面敢为人先。适应农村新产业新业态的发展，需要培养造就多元化、复合性人才，要为各种各样的“新农人”提供广阔的生存和发展空间。

[参考文献]

- [1]张红宇. 走有中国特色的现代农业发展道路[N]. 经济日报,2019-02-27.
- [2]黄宗智. 资本主义农业还是现代小农经济?——中国克服“三农”问题的发展道路[J]. 开放时代,2021(3)
- [3]陈锡文,韩俊. 乡村振兴制度性供给研究[M]. 北京: 中国发展出版社,2019:135-137.

- [4]韩俊.大力发展农业社会化服务[J].农村经营管理,2019(10).
- [5]张红宇,胡凌啸.工商资本如何为农民服务—金丰公社调研[J].农村经营管理,2019(9).
- [6]张红宇.农业生产性服务业的历史机遇[J].农业经济问题,2019(6).
- [7]张红宇,胡凌啸.乡村振兴战略下农业生产性服务业的发展方向[R].“三农”决策要参,2020(13).
- [8]张红宇.中国现代农业经营体系的制度特征与发展取向[J].中国农村经济,2018(1).

Construction of Agricultural Social Service System with Chinese Characteristics

Zhang Hongyu & Hu Lingxiao

[Abstract] Building socialized agricultural service system with Chinese characteristics is an inevitable requirement for accelerating the modernization of agriculture and rural areas and realizing the connection between small farmers and modern agriculture. Entering a new stage of development, agricultural socialized service is facing an historical opportunity for development. It not only shows more distinctive characteristics of diversification in terms of service industries, service methods, service subjects, and service objects, but also plays a role in promoting agricultural transformation and upgrading, promoting agricultural scale operations, and improving agricultural production efficiency with abundant practical forms. Focusing on the need to comprehensively promote rural revitalization, we must grasp the development direction of agricultural socialized service: first, broaden the service field to enrich the connotation of socialized service; second, innovate and diversify forms to enhance comprehensive agricultural production capacity; third, apply advanced technology to realize agriculture high-quality development, the fourth is to adhere to the sharing and symbiosis to build a modern agricultural management system. With this as a prerequisite, it is necessary to provide strong guarantees in terms of cognition, policies, and talents.

[Key Words] Agricultural Social Service System; Small Farmers in Large Country; Agricultural and Rural Modernization; Rural Revitalization