

政府主导视角下现代农业社会化服务体系发展研究

卢宇 沈秋彤

(辽宁大学, 沈阳 110036)

内容提要:完善现代农业社会化服务体系是我国农业现代化发展的重要任务之一。党的十九大报告提出,要构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,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。党的二十大报告进一步强调要发展新型农业经营主体和社会化服务,发展农业适度规模经营。本文在梳理现代农业社会化服务体系运行机制的基础上,对农村公共事业服务、农业经营主体培育、财政支农等状况进行分析,查找存在的突出问题,给出相应的对策建议,以期政府决策提供有益参考。

关键词:现代农业社会化服务体系 农业现代化发展 政府主导

中图分类号:F322 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)10-0082-08

一、引言

党的二十大报告强调,要发展新型农业经营主体和社会化服务,发展农业适度规模经营。这既是对农业现代化发展逻辑的基本判断,也是就加快建设农业强国作出的重要战略部署。事实上,早在2007年“中央一号文件”便提出,“要用现代经营形式推进农业,要用现代发展理念引领农业,要用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业”。2012年,《全国现代农业发展规划(2011—2015年)》提出,大力发展农业社会化服务,

增强农业公益性服务能力,大力发展农业经营性服务。此后,《全国现代农业发展规划(2016—2020年)》、2023年“中央一号文件”等相继从实施农业社会化服务支撑工程、实施农业社会化服务促进行动等方面强调加快现代农业社会化服务体系建设。当前,亟需发挥政府主导作用,加快完善现代农业产业体系、生产体系、经营体系,大力推进现代农业社会化服务体系发展,推动形成农业现代化发展新格局。

孔祥智等(2012)指出现代农业社会化服务体系是基于现代农业生产体系与现代农业经营体系在技术上的可分性,在现代农业经营体系的组织形式之

[收稿日期]2023-06-31

[作者简介]卢宇,经济学院在读博士,研究方向为国民经济、农村经济和制度经济;沈秋彤(通讯作者),经济学院副教授,研究方向为国民经济、农村经济和制度经济。

[基金项目]辽宁省哲学社会科学青年人才培养对象委托课题“构建辽宁省农业经济‘双循环新发展格局’对策研究”(2022lslqnrwtk-32);辽宁省社会科学规划基金青年项目“辽宁省数字赋能乡村产业融合的机制及对策研究”(L21CJY013);2021年度辽宁大学青年科研基金一般项目“要素市场化配置推动农村集体经济发展的机制、路径与对策”(LDQN2021009)。

上,为农业产业的运行提供各类型服务的产业体系。高强(2013)指出,现代农业产业体系的发展离不开完善的大型水利设施等农业生产设施的介入。而这些设施,对于中小农户占主体的中国农业产业从业者而言无法独立实现。因而,需要国家建设相关的社会化服务体系并对其加以完善。王定祥(2016)指出构建现代农业社会化服务体系是发展现代农业产业体系的基础。因此,在大力发展以公益性服务为主导的现代农业社会化服务体系的同时,应制定相应的诱导机制,推动市场机制在满足现代农业产业体系对经营性服务的需求中发挥作用。马小龙(2020)则从小农户视角出发,更加明确地指出,现代农业社会化服务体系从资本介入、粮食安全、人才培养、技术介入等领域都是支撑现代农业产业体系高效率运转的关键支撑点。

建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国,必须充分发挥农业社会化服务在农业生产中的作用,加快健全农业社会化服务体系,提高农业生产效率,建设与社会主义现代化强国相匹配的农业。基于政府主导视角,对现代农业社会化服务体系发展进行深入研究,具有重要的理论意义与现实意义。为此,本文从现代农业社会化服务体系的内涵界定出发,考察其运行机制,评价现代农业社会化服务体系发展状况,找出影响其发展的突出问题,并就构建以政府为主导的

现代农业社会化服务体系提出政策建议。

二、现代农业社会化服务体系运行机制及发展现状

现代农业社会化服务体系依托各类公益性服务机构和经营性服务组织建立,可以根据农业生产各环节的服务需求,为小农户和种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等各类农业经营主体和服务主体,提供耕、种、管、收、加、贮、销等贯穿农业产前、产中、产后全过程的社会化服务。如通过对农林水利设施的投入,改善农业生产条件,提升农业生产力水平;通过科技下乡提供农业技术服务,加强农业科技创新体系建设,改善农业经营主体生产条件;通过鼓励农民参加农业专业合作社等方式,为农业生产提供如土地托管等农业社会化服务,提升农业经营主体发展水平。

现代农业社会化服务体系的发展水平和发展程度与农村公共事业服务、农业经营主体培育等息息相关。无论是农村公共产品的投放程度,还是农业经营主体发展状况的改善均离不开相关政策的支持。因此,现代农业社会化该服务体系的运行机制也必然受到政府相关政策,特别是财政政策的影响。换言之,政府政策、公共事业服务状况、农业经营主体发展状况三者之间的联动机制,决定了现代农业社会化服务体系的发展程度与运行方式。

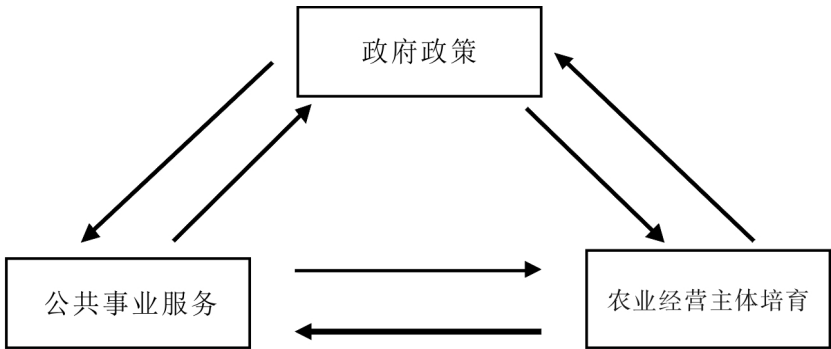


图 1 现代农业社会化服务体系运行机制

如图 1 所示,政府政策与公共事业服务状况及农业经营主体发展程度之间,形成既相互推动又相互制约的运行方式,其相互间的推动与制约效应,形成了现代农业社会化服务体系的运行机制。具体体现为:第一,政府政策是公共事业服务状况的有力保障。其通过对农业产业、城乡社区建设、农林水务、农村基础设施建设的资金投入改善农村公共事业服务状况,而公共服务状况的改善,也为政策落地与执行提供了方便,进而形成推动国家宏观经济发展的农业反哺机制。第二,国家财政对农业经营主体的帮扶是改善农业经营主体生产条件的关键因素。其通过财政直补、专项资金、免税政策等方式,改善农业经营主体的生产条件,从而推动农业现代化发展。农业现代化发展有助于我国经济高质量发展,促进经济繁荣,进而增强国家的财政投入能力。第三,农业经营主体发展程度与公共事业服务状况的联动机制。农业经营主体生产条件的改善,能够提升农业生产力水平,进而促进农村公共事业服务状况的改善;公共事业服务状况的改善,可以为农业经营主体的发展提供便利条件,提高参与农业生产与经营的

效率。同时,伴随现代农业生产水平提升与生产条件的改善,农业经营主体对农业生产技术、农村金融服务等农业社会化服务需求会增加,也会相应地刺激公共事业服务状况的改善。

(一)公共事业服务状况

农业公共事业服务主要是农业生产生活中,为农业生产提供具有非竞争性与非排他性的产品与服务,具体包括大型公共工程的兴建及维护、农村义务教育、农业科技传播等公共产品投入。水利设施与水利化程度是衡量农业公共服务状况的重要依据。而有效灌溉率不但能够反映出水利设施的发展情况,还能够通过有效灌溉率的年均变化程度,反映出国家对水利设施的资金投入情况,进而判断出农村公共事业服务状况。因此,大型农业公共工程的发展状况可以通过农地有效灌溉率的发展状况来反映。从具体数据上看,2010 年以来全国范围内有效灌溉率呈现总体上升趋势,从 2010 年的 42%提高至 2021 年的 47%左右,其在 2019 年达到峰值(47.87%),2018 年、2017 年分别为观测期间的第 2 位与第 3 位,均达到 47.35%以上(见图 2)。

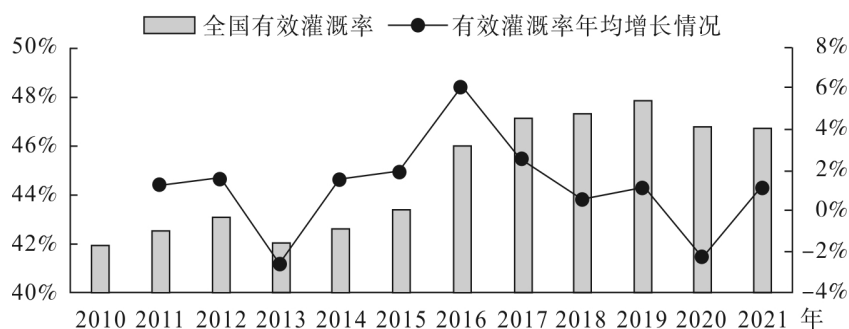


图 2 2010 年—2021 年全国有效灌溉率及年均增长情况

资料来源:相关年度《中国农村统计年鉴》。

农村公共教育程度也是衡量农村公共产品投入程度的重要依据。通常情况下,农村义务教育发展

情况由其所在区域的学校数量、师资力量、生源数量来反映,但对于以支撑农业现代化发展的现代农业

社会化服务体系而言,第一产业平均受教育程度,可以有效反映劳动者的知识水平与接受科学技术的能力,进而影响其参与市场活动的竞争力。目前,全国第一产业受教育年限总体水平维持在9年左右,即

完成初中教育。这一状况势必会制约农业科技成果的有效转化和技术推广,同时影响着农村富余劳动力向二、三产业转移的进程,进而影响农业现代化的发展(见图3)。

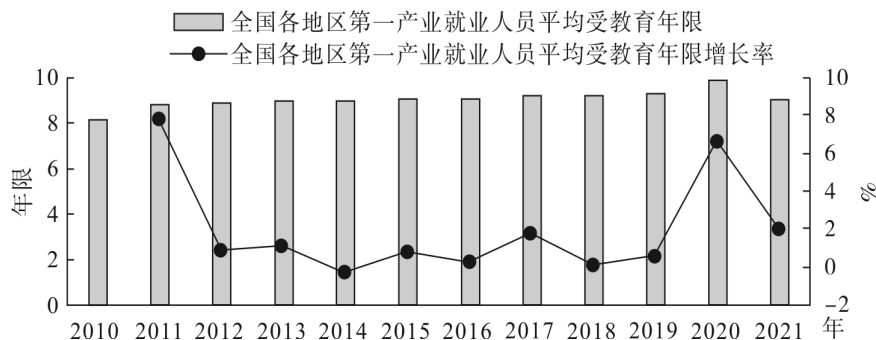


图3 2010年—2021年全国第一产业就业人员平均受教育年限及年均增长情况

资料来源:相关年度《中国教育统计年鉴》。

农业科技下乡是农业公共事业服务的重要内容,其实质是在农业生产与经营过程中,引进科学技术,推动农业生产效率的提升,包括农业生产现代化设备的装备程度、科学技术的掌握程度以及现代农业设施的覆盖程度。科技下乡优化了农业机械化装备与农业生产设施,丰富了农业生产方式,提升了农业生产效率。在科技因素的作用之下,单位土地面积的土地生产效率与土地利用水平会因为农业科技水平的提高而提高。其中,土地生产率是指单位土地面积上的粮食产量,单位土地面积上的粮食产出率越高,说明单位生产效率越高,农业生产过程中的科技投入效果越好;土地利用是通过测算农业用地占总土地面积的比率,反映科技投入对农业生产效率的改善情况,即在农业总产量固定或土地投入量固定的情况下,土地利用越高,反映科技要素的投入效果越好。

从具体数据上看,近年来我国土地生产率持续

增长。从2010年的每公顷4954.79吨增长至2021年的每公顷5370.31吨,并在2019年达到峰值(每公顷5696.81吨)。此外,2020年(每公顷5605.19吨)与2018年(每公顷5580.01吨)分别为观测期间的第2位与第3位(见图4)。

土地是农业生产过程中最为重要的生产要素。在土地利用方面,因土地资源的稀缺性,其利用率一直受到自然资源等要素禀赋的限制,所以长期以来处于相对静止的状态。如图5所示,在2017年到2020年这四年中,土地利用出现了大幅度震荡,从2017年的23.36%下降至2019年的20.53%,在2020年得以恢复。但从2010年—2021年这十二年来,全国范围内的土地利用大体维持在22%以上的水平(见图5)。结合近年,我国粮食产量屡创新高情况来看,不难看出科技因素对农业生产力水平的提升,产生了显而易见的推动作用。

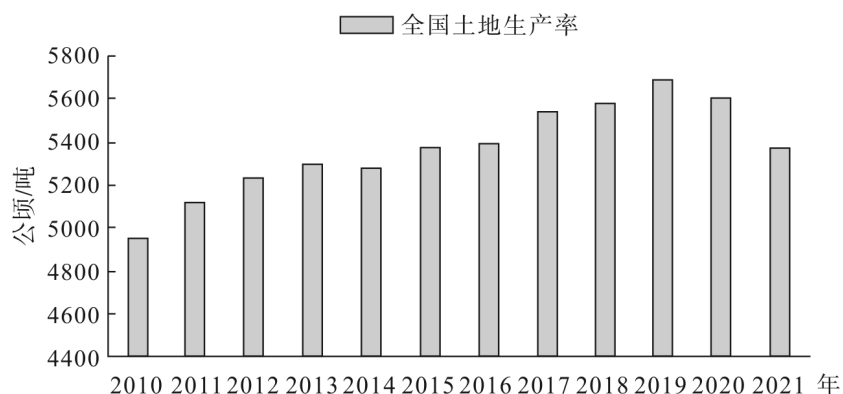


图4 2010年—2021年全国土地生产率
资料来源:相关年度《中国农村统计年鉴》。

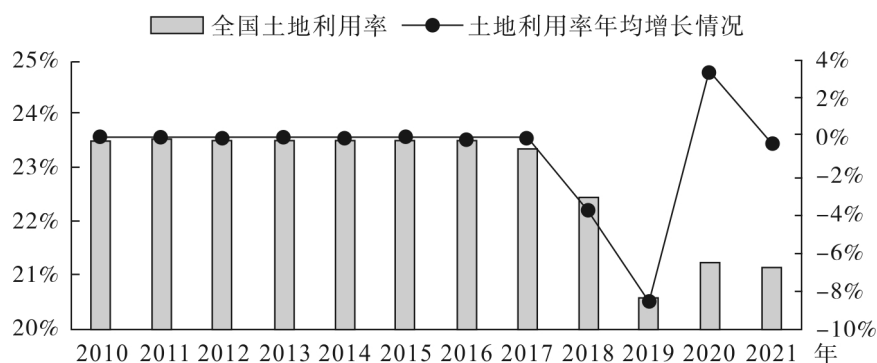


图5 2010年—2021年全国土地利用率及年均增长情况
资料来源:相关年度《中国农村统计年鉴》。

(二)农业经营主体发展状况

培育农业经营主体是现代农业社会化服务体系发展的关键环节。包括小农户、种粮大户、家庭农场、农民合作社和龙头企业等在内的农业经营主体是农村经济活动的重要参与者,直接或间接地从事农产品的生产、加工、销售以及提供相关服务。如专业化合作社具有“成员生产在家、服务在社”的基本特征,在经济功能之外,还具有为合作社成员提供农业社会化服务的功能。因此,专业合作社不但是传播农业生产技术的主要手段,更是提升农业生产组织化程度的重要渠道,其“以合作经济组织为基础、以公

共服务机构为依托的运行方式”构建了现代农业社会化服务体系的基础。培育农业经营主体发展壮大,能够有效地降低农业生产经营成本,促进一二三产业融合发展,提高农业生产效率和经营效益。农业经营主体的发展状况不但能够直接反映现代农业社会化服务体系发展水平,也能够体现出农业现代化发展的程度。

与传统农业条件下以家庭为单位的农业生产与经营模式相比较,现代农业经营主体的组织化程度与经营规模显著提升。在土地确权的前提下,农村土地资源可以通过市场化的资源配置进行流通。这一

政策实施不但为土地适度规模化生产创造了有利条件,还为农村进城务工人员的土地托管提供了政策依据与制度保障,促进了家庭农场、专业化合作社等新型农业经营主体的发展。

从具体数据上看,伴随农民参加家庭农场与专业化合作社的人数增加,农业经营主体的生产组织化程度大幅度提升。从2011年开始,全国农民参加家庭农场人数由每万人859.45人,增加到2021年的6914.99人,11年间增长了8倍;全国农民参加专业化合作人数也由最初的每万人555.09人增加到2021年的4040.77人,11年间增长了7.29倍。

(三)财政支农投入强度

现代农业社会化服务体系的实质是为农业现代化发展提供亟需的社会化服务。然而由于公共服务

普惠性与公益性的特点,决定了现代农业社会化服务体系的发展离不开财政政策和资金的保障支持。财政支农投入强度反映了财政对农业发展的投入状况,农林水投入占一般公共预算支出的比重能够在一定程度上体现财政对农业发展的支持程度。

近年来,我国财政支农投入强度呈现稳定增长态势。从趋势上看,在2010年到2021年的12年间,财政支农投入占一般公共预算支出的比重较为稳定,虽然在2011年、2014年及2021年出现同比下降,但总体态势稳定增长,长期维持在10%以上水平,略高于国内生产总值的增长幅度(见图6)。从具体数据上看,财政支农的资金供给量从2010年的7920.8亿元增加到2021年的20730亿元。

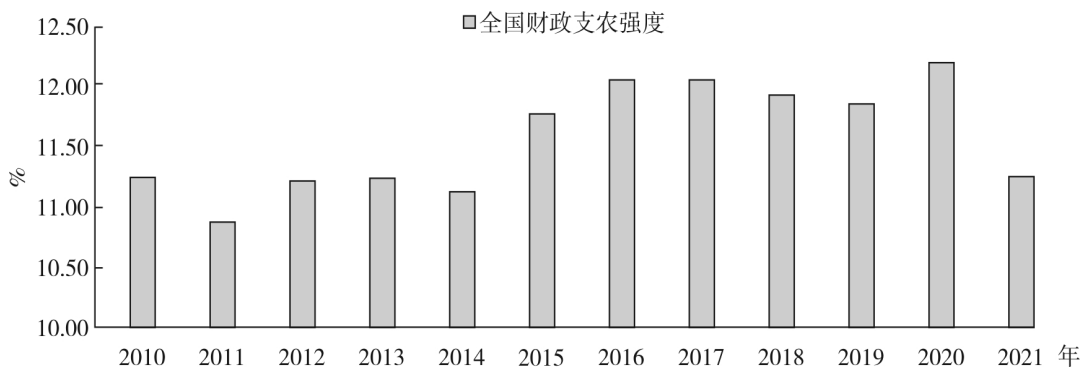


图6 2010年—2021年全国财政支农投入强度

资料来源:相关年度《中国农村统计年鉴》《中国统计年鉴》。

三、现代农业社会化服务体系存在的问题

(一)公共事业服务水平有待提升

农业公共事业服务水平的提高有助于推动现代农业社会化服务体系发展。大型农业生产设施的兴建与维护、农村公共产品的投放是农业公共事业服

务运行的重要载体,以公共服务形式将推动农业与农村社会发展的现代生产要素注入农业生产过程中,进而推动农业与农村发展,缩小城乡差异,实现共同富裕。通过对农业公共事业服务发展状况的分析可以看到,我国农业公共事业服务发展水平仍有待提升。特别是从农村公共教育发展程度上看,农业

公共事业服务发展状况尚不能满足对农业现代化发展有效支撑的需要。较低的教育程度不但对农民掌握科学技术的能力产生影响,还会影响其了解国家支农政策,获得政策红利的能力。

(二)农业经营主体培育力度有待加强

近年来,虽然广大农民积极加入家庭农场与专业化合作社,这些新型农业生产经营主体的组织化程度大幅提升,但总体上看,农民加入的比例还需进一步提高,大多数农户还无法通过专业化合作社获取相应的农业社会化服务。对农业现代化发展至关重要的土地资源市场化配置,也无法完全依靠专业合作社得以实现。同时,由于农民加入专业化合作社的人数总体规模不够大,农业经营主体特别是小农户从事农业生产和经营,以及抵御农产品市场风险的能力还不够强。通过发展现代农业社会化服务体系,支持农业经营主体提高生产经营能力的运行机制还不够健全,政府对农业经营主体的培育力度仍有待加强。

(三)财政支农投入机制有待优化

与传统农业相比,无论是从生产的组织化程度、规模化程度,还是从现代生产要素的吸纳程度上看,农业现代化发展都需要现代农业社会化服务体系的支撑。尽管国家已通过实施相应的农业支持政策对现代农业社会化服务体系的发展作出了政策倾斜,但在农村金融体系尚不健全、资本下乡渠道尚不畅通的情况下,政府财政支持成了维系现代农业社会化服务体系发展的决定因素。就财政支农投入强度的现状而言,虽然投入资金有所增加,但投入规模相

对平稳。随着工业化、城镇化的加快推进,土地要素的稀缺程度提高,农村土地生产经营成本和机会成本也在上升,对财政投入的需求也在增加。但是在维持必要的农业补贴之外,尚未形成财政、金融、社会资本等共同支持现代农业社会化服务体系发展的多元投入机制。长此以往,现代农业社会化服务体系发展将陷入后劲不足的尴尬局面。

四、以政府为主导推进现代农业社会化服务体系发展

当前,应以政府为主导,带动现代农业社会化服务体系发展,通过完善现代农业社会化服务体系的功能与服务效率,增强现代农业经营主体的自身实力与市场竞争力,提升现代农业抵御市场未知风险的能力。

(一)发挥政策引领作用提升公共事业服务水平

政策引领对现代农业社会化服务体系的发展具有显著的推动作用。制度创新、权益分配等政策红利是提升农业现代化水平的关键点,更是推动现代农业社会化体系发展的重要推手。因此,应继续发挥政策引领作用,提高农村公共事业服务水平,推动现代农业社会化服务体系的发展。特别是在农业公共事业服务发展方面,应加大财政扶持与政策引领作用,对农村,特别是贫困地区开展精准的教育扶贫措施,提升农村人口的教育水平;同时改革成人教育,将成人教育的培育模式锁定在提高农村劳动力职业技能,特别是现代农业生产技能方面,为现代农业经营主体的发展提供人力资本的储备力量。

(二)以专业合作社带动农业经营主体发展

应充分利用政策帮扶机制,发挥农业专业合作社的示范带动作用,提升现代农业经营主体的管理水平与组织化程度。通过土地流转吸纳进城务工人员,将原有的以家庭为生产经营主体的粗放式碎片化的农业生产与经营方式转化为企业化的管理模式,在改善农业生产条件的同时,实现农业经营主体的企业化运营。对此,政府应进一步建立健全能够为农业经营主体提供生产经营全过程的社会化服务网络,鼓励农业经营主体通过加入专业合作社等方式,抵御市场外部性冲击,防范化解农业生产经营风险,为农业经营主体实现农业生产资料与农产品的共同采购和销售创造便利条件。同时,应构建农业数字经济信息平台,通过合作社为农业经营主体提供农业技术、市场信息等类型相关支持,提高农业经营主体的生产、经营和市场预判能力,降低生产成本,提高生产效率。

(三)完善财政补贴制度助力现代农业社会化服务体系发展

现代农业社会化服务体系是现代农业经营主体开展多元化农业生产与经营服务的重要前提,特别是在市场调节失灵的情况下,现代农业社会化服务体系通过农村公共产品的投放,将现代农业生产要素注入农业生产的各个环节,为农业现代化发展奠定基础。现代农业社会化服务体系的发展离不开政府的财政政策支持。政府应积极引导金融、社会资本等共同支持现代农业社会化服务体系发展,形成多元投入机制,发挥放大效应。在此基础上,要进一步完善财政补贴方式,既通过财政直接补贴,支持开展农业公共事业服务,又通过财政事后奖补,鼓励拥

有技术、资本与生产能力的新型农业经营主体进入到公益性社会化服务领域,逐渐将完全公益性的社会化服务机制过渡为半公益性的市场化服务机制,提高财政补贴的使用效率。

参考文献:

- [1] 郑小玉,刘冬梅,曹智.农业科技社会化服务体系:内涵、构成与发展[J].中国软科学,2020(10):9.
- [2] 钟真,谭玥琳,穆娜娜.新型农业经营主体的社会化服务功能研究——基于京郊农村的调查[J].中国软科学,2014(8):38-48.
- [3] 陈强强,刘勇,谈存峰,李双奎.甘肃省县域农业社会化服务体系建设能力评价及类型区划[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2011.
- [4] 丁胜,徐凯飞,贾宗英.基于主成分分析的区域林业社会化服务体系评价[J].林业经济问题,2013,33(2):4.
- [5] 杜洪燕,陈俊红,龚晶,等.北京市新型农业社会化服务体系优化调整策略[J].北方园艺,2022(12):5.
- [6] 金绍荣,任赞杰.乡村数字化对农业绿色全要素生产率的影响[J].改革,2022(12):17.
- [7] 李健旋.农村金融发展与农业绿色全要素生产率提升研究[J].管理评论,2021(3):12.
- [8] 郭海红,刘新民.中国农业绿色全要素生产率时空演变[J].中国管理科学,2020,28(9):10.
- [9] 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):14.
- [10] 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].农村经营管理,2018(04):17.
- [11] 李春海.新型农业社会化服务体系:运行机理、现实约束与建设路径[J].经济问题探索,2011(12):5.

【责任编辑 刘起翰】