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.
LU Qianwen，CUI Hongzhi. The history， problems and countermeasures of construction of agricultural specialized socialized service system［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（4）：1-10.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.04.001

农业专业化社会化服务体系建设的历程、问题和对策

芦千文，崔红志
（中国社会科学院 农村发展研究所，北京 100732）

摘 要：健全农业专业化社会化服务体系是加快农业现代化的重要支撑。农村改革以来，农业社会化服务体系建设经历了农业服务体系市场化改革探索、农业社会化服务体系建设、新型农业社会化服务体系建设三个时期，是中国特色农业现代化道路的重要内容。当前，农业社会化服务体系的突出问题是专业化服务能力不足，表现在部分公共服务机构“有形无实”、人员知识结构滞后且普遍借调他用、服务力量分散且布局不合理、服务方式与现代农业发展趋势“脱节”，导致公益性农业服务体系专业化服务能力不足；全产业链专业化服务力量薄弱、农业生产性服务业发展不均衡、面向小农户的服务组织体系不健全、各类服务平台重复无序发展，导致市场化农业服务供给面临专业化升级瓶颈。面向2035年农业现代化的要求，必须主动适应农业现代化演变趋势，按照市场化、多元化、集成化、规模化的思路，推动形成政府引导、市场主导，主体多元、形式多样，便捷高效、全链受益的多元共享型农业社会化服务新格局，把农业专业化社会化服务体系建设成中国特色农业现代化道路的突出亮点。

关键词：农业现代化；农业社会化服务体系；农业专业化服务
中图分类号：F324.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）04-0001-10

到2035年基本实现社会主义现代化远景目标，首先要坚持农业农村优先发展，补齐农业农村现代化的短板。加快推动农业现代化离不开现代农业服务体系的引领和支撑。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》就深化农村改革首次明确提出“健全农业专业化社会化服务体系”。2021年中央一号文件提出“发展壮大农业专业化社会化服务组织”。在脱贫攻坚和全面建成小康社会目标如期实现，转入全面推进乡村振兴之际，对建设农业社会化服务体系提出“专业化”的新要求，具有丰富的政策含义，有助于在农业社会化服务体系建设的关键时期顺利实现战略转型。农业社会化服务体系，是农业现代化的引领支撑，吸引了大量学者开展理论和政策研究。目前的研究主要是从建设农业社会化服务体系和发展农业生产性服务业两个角度开展，研究内容集中在历程、现状、模式、问题、思路和对策等方面[1-6]，但缺乏专业化视角和提升专业化水平的研究。因此，探讨如何提高农业社会化服务体系的专业化水平，以及如何推动健全农业专业化社会化服务体系具有重要意义。

一、农业社会化服务体系建设历程

目前的农业社会化服务体系格局，是以中华人民共和国成立后国家逐步建立起来的政府主导的农技、农机、植保、供销、信用等农业服务体系为基础，以农村改革启动后对农业服务体系的市场化改革为起源逐步建立和完善起来的[7]。现有研究中对农业社会化服务体系建设阶段的划

收稿日期：2021-02-28 **修回日期：**2021-03-17
基金项目：国家重点研发计划资助项目（2017YFE0118500）
作者简介：芦千文（1989-），男，助理研究员，博士。研究方向：农村组织与制度研究。E-mail：lu2008qw@126.com

分，主要是依据重要会议、政策节点和中央对农业发展阶段作出的新判断为依据，如表1所示。提出健全农业专业化社会化服务体系，属于农业社会化服务体系建设政策导向和发展方向的重大转型，与之相对等的转型时间点是1990年中央明确提出建设农业社会化服务体系和2008年中央提出建设新型农业社会化服务体系。据此，可以参考高强和孔祥智[3]对农业社会化服务体系建设政策演变的阶段划分，把我国农业社会化服务体系的建设历程划分为以下三个阶段。

表1 现有研究中对农业社会化服务体系建设阶段的划分

主题	时间	阶段划分	文献
农业社会化服务体系建设政策	1978—2013年	1978—1989年“社会化服务”内涵拓展；1990—2007年“社会化服务体系”逐渐完善；2008年至今“新型农业社会化服务体系”发展阶段	高强，孔祥智，2013
农业生产性服务业	1978—2016年	20世纪70年代末至80年代中期，公共服务机构和体系恢复建设，经营性农业生产性服务萌发和自发发展；20世纪80年代中期到末期，农业公共服务机构开启体制机制改革，服务职能逐渐推向市场；20世纪90年代初期到末期，农业公共服务机构改革继续深入，经营性服务主体多元化发展提速；90年代末至2008年，健全公益性农业生产性服务体系，发展经营性农业生产性服务产业体系；2008年以来，农业生产性服务业在推进农业发展方式转变中的重要性迅速凸显，日益成为现代农业产业体系建设的着力点	芦千文，姜长云，2016
	1949—2019年	中华人民共和国成立后农业服务体系的建立和完善，农村改革过程中农业社会化服务体系的建立和完善，21世纪以来农业生产性服务业迅速发展和创新	芦千文，2019

（一）农业服务体系市场化改革探索：1978—1989年

农业社会化服务是由农业外部的社会力量提供的农业服务。相对于政府主导的农业服务体系来说，就是由市场主体或社会组织为农业生产提供服务。农村改革启动后，国家率先恢复了被取消或整合的农技、供销、信用等服务体系，强化人民公社—生产队（大队）的农业生产服务职能。但随着家庭承包制的普及，集中化、规模化的农业服务需求被分散化、零碎化的小农户服务需求替代。政府主导的农业服务体系不适应这种变化，服务无法导入小农户生产过程。家庭承包制改革，激发了小农户的农业服务需求。但处于改革过程中的人民公社—生产队（大队）组织体系和随后建立起来的农村集体经济组织，农业服务职能迅速弱化甚至消失，不能弥补小农户的农业服务需求缺口，造成农业生产和农民增收难题。为此，国家逐步放开对农业服务供给的限制，允许农民自办农业服务（重点支持农民自发的合作组织），并将承包制改革引入农业服务领域，鼓励涉农服务部门和农村集体经济组织成立服务实体，以市场手段增加农业服务供给，调动多元社会力量的积极性。1983年中央一号文件首次提出“社会化服务”概念，要求各地“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、科技普及协会等等”。1984年中央一号文件专门提到“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”，支持发展各种服务性专业户。随着政策的逐步放开，大量的农业服务户、农民技术协会等自办合作组织，以及政府涉农服务部门、村集体、供销社等自办或联办的农业服务公司发展起来。各地还涌现了贸工农一体化、产供销一条龙的综合服务组织，很受农民欢迎。这些初步形成的社会化服务供给，有效弥补了农户迅速增长的农业服务缺口。

（二）农业社会化服务体系建设阶段：1990—2007年

社会力量在农业服务供给的有效性和重要性凸显出来后，国家明确提出建设农业社会化服务

体系，作为稳定和完善统分结合双层经营体制的重要内容。1990年12月，中共中央、国务院发出《关于一九九一年农业和农村工作的通知》，明确要大力发展农业社会化服务体系，要求“各级党委和政府，特别是县乡两级，要做好发展和健全农业社会化服务体系的组织工作”，“帮助、督促和引导当地各种服务组织在产前产中产后的服务中发挥各自的作用”。这是中央文件首次明确提出“农业社会化服务体系”。1991年11月29日，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》，提出“积极发展农业社会化服务体系，是深化改革的一个重要任务，是调动社会各方面力量，促进农村生产发展的一项战略措施”。此后，农业社会化服务体系一直是深化农村改革的重要任务。1991年11月，国务院颁发了《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》，明确了农业社会化服务体系建设的内容、方式和支持方向。这是农业社会化服务体系建设的标志性文件，是此后近十年时间里推动农业社会化服务体系建设的重要依据。

表2 农业社会化服务体系的主要内容和政策框架

主要内容	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，既包括生产环节和生产资料供应的服务，也包括技术、资金、信息、经营管理以及农产品加工和销售等各项服务
乡村合作经济组织	村级集体经济组织开展的以统一机耕、排灌、植保、收割、运输等为主要内容的服务。要随着集体经济实力的增强逐步扩展服务内容，发挥内联农户、外联经济技术部门和其他各种服务组织的纽带作用
专业经济技术部门	乡级农技站、农机站、水利（水保）站、林业站、畜牧兽医站、水产站、经营管理站和气象服务网等提供以良种供应、技术推广、气象信息和科学管理为重点的服务；供销合作社和商业、物资、外贸、金融等部门开展的以供应生产生活资料，收购、加工、运销、出口产品，以及筹资、保险为重点的服务；科研、教育单位开展技术咨询指导、人员培训、集团承包为重点的服务；要积极创造条件，改进工作，兴办服务实体，围绕技术、资金、物资、信息以及经营管理、产品销售等内容，强化为农业服务的功能
其他社会力量	支持引导供销合作社、信用合作社以及各种农产品经销、加工企业和农民自愿组成的服务实体，以不同形式分别联系若干乡村集体经济组织和农户，为农业提供专项服务或系列化服务 积极扶持农民专业技术协会、专业合作社和专业户等农户自办、联办的各种服务组织开展的专项服务 鼓励发展贸工农一体化、产供销一条龙的系列化综合服务组织

注：根据1990年12月《中共中央、国务院关于一九九一年农业和农村工作的通知》，1991年11月《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，1991年11月《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》内容整理

这一时期，推动农业社会化服务体系建设，是在农村市场化改革的背景下进行的，重心是逐步调动社会化、市场化力量参与农业服务供给的积极性。随着社会化、市场化农业服务力量的增强，农业社会化服务体系建设导向出现明显的转折。20世纪90年代，农业社会化服务体系的建设，基本沿着“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，形成多经济成分、多渠道、多形式、多层次的服务体系”的方向，选择农民最急需的服务项目入手，逐步由单项服务向多项服务、系列服务乃至综合配套服务发展。同时，逐步理顺部门关系，实行多部门服务功能配套，在生产、加工、销售中形成合力，建设适合不同地区的、多样化的农业社会化服务体系。对政府涉农服务部门以及供销社、信用社等，通过承包制或成立服务实体等市场化改革措施，增强农业服务职能。但由于各级地方政府对农业投入的减少，涉农服务部门和供销社、信用社等的农业服务体系弱化的问题持续存在。尽管通过出台农技推广法等措施加强服务体系建设，但基层服务体系仍然出现了普遍的网破、线断、人散问题。

进入21世纪，中央高度重视解决“三农”问题，加大了对农业社会化服务体系建设的投入，开始将其分为公益性和经营性服务体系分别推进。这是农业社会化服务体系建设的重要转折。《中共中央、国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》提出“逐步建立起分别承担经营性服务和公益性职能的农业技术推广体系”，公益性技术工作所需经费由财政供给。2003年1月，中共中央、国务院发布的《关于做好农业和农村工作的意见》进一步明确，“按照经营性服务和

公益性职能分开的要求，改革农业科技推广体制”，公益性职能所需经费由财政供给，一般性技术推广工作和经营性服务项目逐步走向市场。2005年中央一号文件进一步提出“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”，对公益性技术推广工作，各级财政要在经费上予以保证；将一般性技术推广和经营性服务分离出去，按照市场化方式运作。政府集中力量支持公益性服务，推动了各级农技推广机构的职能完善、能力提升。同时，将一般性和经营性服务交由市场，激活了市场主体活力，调动了多元主体积极性，培育了农业服务产业。这一思路迅速扩大到农业社会化服务体系的其他领域[8-9]。

（三）新型农业社会化服务体系建设阶段：2008年至今

以财政经费保障公益性服务，公益性服务供给能力迅速增强，推动农业社会化服务体系建设进入新的阶段。中央一号文件持续关注“三农”，出台了一系列惠农强农政策，推动农业不断加快发展，对农业服务产生了更多更高更新的要求。2006年中央一号文件提出要“鼓励、引导和支持农村发展各种新型的社会化服务组织”。2008年10月，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“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”，并明确要“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，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”。2013年中央一号文件进一步明确，“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”。这一时期，农业社会化服务体系建设有三个明显变化。

一是财政经费进一步聚焦农业公共服务。党的十七届三中全会强调要加强农业公共服务能力建设，“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”。农业公共服务能力建设的范围逐步扩大至水利、气象、土地流转、市场体系等。财政经费主要用于基层机构人员队伍、办公条件等的改善。

二是支持发展农业生产性服务业。对于经营性服务，由简单的交由市场，转向支持发展农业生产性服务业，发展农业现代化的战略性产业。2013年起，中央财政专门安排资金支持农业生产社会化服务，到2020年共安排资金190亿元，项目实施省份达到29个。2017年8月，农业部、发展改革委、财政部联合发布了《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》，提出要发展“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”，并把农业生产托管作为主推服务模式。随后，农业生产社会化项目聚焦农业生产托管，推动了农业生产托管在全国的迅速兴起。

三是推进公益性和经营性服务结合发展。由推动公益性和经营性服务分别发展，转向以通过政府订购、定向委托、招投标等政府购买服务方式，支持市场服务主体参与公益性服务供给，形成公益性和经营性服务结合发展的新格局。支持的重点主要有两个方面，即由市场服务主体承担公益性农业技术或生产服务的推广普及任务，如统防统治、深松深耕、废弃物资源化利用等专业化服务业务；搭建区域性农业社会化服务综合平台，整合公益性和经营性服务资源，面向农业经营主体提供集成型、全程化、一站式的综合性服务。后者正成为农业社会化服务创新发展的重要趋势。

经过这一时期，农业社会化服务体系发展的新格局已经形成。市场服务主体成为农业服务供给的主力军。农业生产性服务业已经成为乡村产业振兴和农业现代化的重要驱动力量，特别是农业生产托管在促进小农户衔接现代农业、加快农业现代化等方面发挥了关键作用。公益性服务体系在聚焦农业公共服务的同时，组织体系基本健全，服务能力逐步增强，服务职能逐步拓展，基本实现组织体系、服务职能的全覆盖。在农业生产性服务业迅速发展的带动下，市场服务主体兴办的各类区域性和专业性服务中心，正在成为农业服务供需匹配的纽带和桥梁，为公益性和经营性服务融合发展创造了有利条件。这些新变化，

为发挥农业社会化服务体系引领支撑加快农业现代化的作用奠定了坚实基础。

二、农业社会化服务体系建设的专业化瓶颈

虽然，农业社会化服务体系建设已经取得了明显成效，但对照面向2035年农业现代化远景目标的现实需求，还存在很多短板，集中体现在专业化支撑和引领能力不足。党的十九届五中全会提出“健全农业专业化社会化服务体系”，抓住了面向未来建设农业社会化服务体系的痛点。农业社会化服务体系的专业化短板或者造成专业化短板的原因，主要有以下几个方面。

（一）公益性农业服务体系专业化服务能力不足

近年来，以财政经费保障公益性服务供给，聚焦公共服务机构建设，有效解决了公益性服务体系“网破、线断、人散”的问题，但新的问题随之出现。新的问题是随着农业现代化进入新阶段后，公益性农业服务体系转型升级和创新发展滞后与农业农村发展新需求迅速升级的矛盾下产生的。

一是部分公共服务机构“有形无实”。虽然农业公共服务机构组织体系、办公条件、覆盖范围已经得到明显改善，但在县级及以下的机构改革调整过程中，部分公共服务机构被虚设或撤销，导致有职能无机构、无职能有机构的现象同时并存。如有些地方农经机构和队伍被撤销，相应职能无法落实或转接不畅，导致与此有关的农业经营和服务主体的服务工作、信息统计工作不能有效开展。乡镇所属的农业服务机构，统称为“七站八所”，承担农技、植保、农机、水利、农经、良种、供销、信用等公益性农业服务职能，在改革过程中多数被整合、撤销，不少机构仅保留“牌子”，实际上已经无法开展服务工作，或者改制为市场服务实体而逐步消失。这使得县级、乡镇的涉农服务机构，不能满足农业现代化过程中日益强烈、更新和升级的公益性服务需求。

二是人员知识结构滞后、普遍借调他用。虽然以财政经费保障农业公共服务机构运行和公益性服务供给，稳定了农业公益性服务队伍，但人员老化、知识结构滞后的问题仍亟待解决。这使得公益性农业服务体系，不能满足农业现代化的新增服务需求，如新型农业经营主体和服务主体孵化培育，集约化、标准化、绿色化技术方案，小农户与现代农业发展有机衔接等。随着农业生产性服务业的发展，部分公益性农业服务逐步成为市场服务主体的业务，导致公共服务机构的业务范围逐步缩小。这使得县级、乡镇的涉农服务机构业务迅速减少，不少工作人员处于无所事事的状态。这些服务机构多为事业单位，开展业务的数量是其经费和人员收入的重要依据。业务少意味着收入低，对人才的吸引力弱，不利于留住人才，出现空编、空岗问题。很多地方的农业行政部门，便借调涉农服务机构人员从事其他方面工作，导致公益性服务能力进一步弱化。

三是公益性服务力量分散、布局不合理。政府涉农服务部门、供销等服务系统的机构主要是按照县域和乡镇的行政单元设置。不同职能或业务的服务机构，一般按照条块化设置，有的还分属于不同的行政部门，导致公益性服务力量分散，难以整合，不容易形成合力。这也造成基层服务机构的冗余。现代农业的发展，需要服务资源在区域或产业层面的集中集聚。不同服务业务集中集聚的辐射范围不一。如农技服务机构、气象服务机构的服务范围往往超过乡镇或县域。如果按照乡镇或县域设置，就容易造成机构冗余、功能不足。现实是，县级和乡镇政府，都设置了承担不同职能或业务的服务机构。这是造成不少服务机构“形同虚设”，服务职能弱化的重要原因。围绕产业建立的公益性服务体系，辐射范围往往更大。这就需要按照不同服务内容的特征，突破行政区划的限制，科学合理地布局公益性服务机构。

四是服务方式与现代农业发展趋势“脱节”。农村改革以来，公益性服务体系的完善，主要是围绕适应家庭承包户（也就是小农户）的需求变化，不断调整服务内容和方式。中国农业现代化推进过程中，新型农业经营主体和服务主体迅速成长起来，成为现代农业发展的骨干力量。小农户仍是主要的农业经营主体，但其农业服务需求主要通过市场服务主体表达。公益性农业服务的主要需求方已经转变为新型农业经营主体和服务

主体。相比小农户综合化、便利性的服务需求，新型农业经营主体和服务主体主要需求高质量、专业化、增值性的公益性服务，尤其是对科技含量高、创新驱动强的服务需求强烈。这为公益性服务体系创新服务职能、完善服务方式提供了机遇。可以借助新型农业服务主体的“二传手”作用、新型农业经营主体的示范作用，把公益性服务导入小农户农业生产过程。同时，也对公益性服务体系的服务能力提出了挑战。前三项问题的存在，使得公益性服务体系离适应这种变化，还存在明显的能力缺口。

（二）市场化农业服务供给专业化短板亟待补齐

农业现代化的过程，也是农业分工深化和专业化发展的过程，更是农业生产性服务业专业化发展的过程。在适应中国小农户和新型农业经营主体分化的动态过程中，农业生产性服务业正面临专业化升级的阻力。

一是全产业链专业化服务力量薄弱。农业生产性服务业已经形成了农业服务户、集体经济组织、农民合作社、企业等多元主体竞相发展的格局。但受需求结构的影响，面向全产业链的专业化服务力量明显不足。农业服务需求由农业经营主体结构决定。中国农业经营主体以小农户为主，新型农业经营主体发育不足。受此影响，农业服务的供给结构主要是适应了小农户需求。小农户的农业服务需求，主要集中在产中环节的作业服务，且需求层次低，导致农业服务供给结构以产中环节的简单作业服务为主。虽然新型农业经营主体的专业化服务需求强烈，且更需要产前产后和全产业链层面的服务。但受其发育滞后导致的需求规模小的影响，全产业链层面的专业化服务供给市场难以发育，农业服务公司等专业化服务力量难以发展起来。全产业链层面的专业化服务主要是科技创新、品牌塑造、产品营销、冷链物流、电子商务、法律中介、信息咨询、金融保险等。这些是现代农业产业链、供应链、价值链的重要支撑。

二是市场服务供给产业覆盖不均衡。目前，农业服务的市场化供给，主要是面向机械化水平高的大田作物，尤其是平原地区的粮食作物。面向经济作物、特色作物、畜禽水产养殖和丘陵山区的农业服务市场化供给，发展较为滞后。经济作物、特色作物、畜禽水产养殖等产业的现代化，更需要依赖专业化服务。这些领域的农业服务发展滞后，已经成为制约其现代化的重要瓶颈。而在丘陵山区，受限于土地细碎、道路崎岖、设施薄弱等，机械设备难以使用，农业服务供给成本高，市场化服务力量发育十分滞后。丘陵山区农业老龄化严重，离开了农业服务的支撑，容易造成耕地粗放经营甚至弃耕撂荒。

三是面向小农户的服务组织体系不健全。小农户与现代农业发展有机衔接是中国农业现代化的主要难题，瓶颈在于现代农业生产要素难以导入小农户生产过程。面向小农户的专业化服务是破解这一难题的有效办法。然而，面向小农户的专业化服务，面临很高的服务供给和组织成本。小农户规模小、土地碎，如果不组织起来形成集中连片的服务需求，很难匹配专业化服务供给，且专业化服务的降本提质效果难以显现。这也是市场机制作用下，专业化服务主体倾向新型农业经营主体，而不愿意为小农户提供服务的重要原因。化解面向小农户的服务组织成本和供给成本的有效办法，是提高农民组织化程度，实现小农户服务需求的集中连片。但目前，能起到这一作用的村集体经济组织、农民合作社、中介机构（或经纪人）发展不充分或者质量不高，不能有效组织小农户对接专业化服务。小农户的服务组织体系发育不起来，也就无法发挥专业化服务促进小农户与现代农业发展有机衔接的作用。

四是各类服务平台重复无序发展端倪显露。通过搭建服务平台，集成集聚服务资源，面向区域或产业提供综合性服务，是推动公益性服务与经营性服务结合发展的有效途径，也是统筹小农户和新型农业经营主体需求、迅速抢占农业服务市场的有效策略。目前，大型的农业服务企业都在布局面向区域或产业的服务平台，建设县、乡、村服务中心（站、点），搭建现代农业服务组织体系和服务网络。面向区域或产业的服务平台，往往是农业服务的中心组织者，需要不同服务主体的协同配合和有效合作。然而，各大型农业服务企业以及供销、邮政、中化、国有粮食企业等涉农企业集团，在建设各自的服务平台及相应的组织体系和服务网络时，缺乏沟通协调，出

现了空间上重叠、业务上重复、功能上雷同的问题。再加上，近年来政府涉农服务部门大力推进综合性服务中心建设，使得各类服务平台已经出现低水平重复扩张和无序甚至恶性竞争的发展局面。不少县域、乡镇集中了很多各式各样的服务中心、服务站点，不仅起不到整合服务资源、搭建服务网络的作用，反而分散了服务资源，加剧了恶性竞争，导致农业生产性服务业的专业化服务支撑作用无法体现。不少企业兴建的服务平台已经处于闲置状态。

三、健全农业专业化社会化服务体系的思路

将专业化作为面向2035年的农业社会化服务体系建设方向，需要满足推进农业现代化对专业化服务的需求，并为推动农业现代化提供引领和支撑。健全农业专业化社会化服务体系，要顺应新型农业经营主体和服务主体迅速培育、小农户衔接现代农业需求分化以及农业生产性服务业加速发展，引致的专业化社会化服务需求变化，按照市场化、多元化、集成化、规模化的思路，推动形成政府引导、市场主导，主体多元、形式多样，便捷高效、全链受益的多元共享型农业社会化服务新格局[10]。要经过一个时期的深化改革和实践探索，把农业专业化社会化服务体系建设成中国特色农业现代化道路的突出亮点。

（一）主动适应农业生产性服务业发展

农业生产性服务业是中国农业现代化的战略性产业，是实现小农户与现代农业发展有机衔接的关键性产业。农业生产性服务业的发展，改变了公益性与经营性服务的边界，使公益性服务的范围逐步缩小至基本公共服务。同时，也改变了公益性与经营性服务的关系。农业社会化服务体系建设和改革过程中，经营性服务一直作为公益性服务改善的辅助手段。农业生产性服务业的发展，使公益性服务成为经营性服务或农业服务市场化供给的促销手段。这一转变为公益性与经营性服务融合发展创造了机遇，也为公益性服务机构提高效率、创新职能提供了条件。适应农业生产性服务业的发展趋势，农业专业化社会化服务体系建设，要主动调整公益性服务体系改革方向，进一步聚焦基本公共服务，逐步将部分公益性服务业务交由市场主体；要借助农业生产性服务业发展，创新服务方式、提高业务水平，补齐与现代农业发展需求的差距；要满足农业生产性服务业发展对公益性服务的新需求，拓展质量监督、标准规范、教育培训等服务内容，推动公益性服务体系由服务供给向资源整合转型发展。

（二）积极服务新型农业经营主体和服务主体培育

新型农业经营主体和服务主体是现代农业发展的骨干力量。健全农业专业化社会化服务体系，必须瞄准专业化服务需求的动态演变。专业化农业生产性服务需求的主力军是家庭农场、种养型合作社、农业企业等新型农业经营主体，供给的主力军是服务型农民合作社、农业服务公司、龙头企业以及行业协会、联盟、联合体等新型农业服务主体。农业专业化社会化服务体系的建设，要首先围绕孵化和培育新型农业经营主体和服务主体展开。一是推动公益性服务体系转型。新型农业经营主体和服务主体发展需求，集中在高水平的基本公共服务和专业化的创新资源导入、集成化的优质要素对接，不再局限于产中环节或生产全程，而是拓展到全产业链，尤其是供应链、价值链关键支撑服务。这要求公益性服务体系，在做好基本公共服务的基础上，更好发挥孵化平台作用，拓展和提升农业全产业链服务功能。二是培育新型农业服务主体。提高农业社会化服务专业化水平的着力点是培育专业化服务主体——新型农业服务主体。培育新型农业服务主体，要注重处理好招引外部工商企业与孵化本地服务主体的关系。要优先把本地的农业服务户、服务型农民合作社发展成富有活力的新型农业服务主体，并引导新型农业经营主体向服务主体转型发展，增强农业生产性服务业发展的本土根植性。同时，也要重视引进农业全产业链薄弱环节的外部工商企业，导入创新资源和优质要素[11]。

（三）创新搭建小农户衔接现代农业的桥梁纽带

健全农业专业化社会化服务体系，要把促进小农户与现代农业发展有机衔接作为重要目标。2021年中央一号文件提出“发展壮大农业专业化社会化服务组织，将先进适用的品种、投入品、

技术、装备导入小农户”。前述已经提出，面向小农户的农业专业化服务存在组织和成本难题，需要跨越小农户规模细小、土地零碎、生产分散造成的服务供给障碍。这也是通过专业化社会化服务向小农户导入先进技术、要素和方式的主要障碍。以健全完善农业专业化社会化服务体系作为小农户衔接现代农业的重要路径，需要消除面向小农户开展服务的组织和成本障碍，畅通专业化社会化服务的入户通道。一是健全面向小农户的服务组织体系。通过村集体经济组织、农民合作社、服务经纪人或中介机构等多种形式，组织小农户统一接受服务，形成集中连片的专业化服务需求。二是推广普及农业生产托管模式。适应小农户全程化农业服务需求演变趋势，以单环节、多环节或全程农业生产托管，打开小农户封闭的农业生产方式，集中集聚放大服务需求、提高服务需求质量，为专业化社会化服务导入小农户创造有利条件。三是搭建现代农业服务网络。适应小农户便捷化、综合化服务需求演变态势，整合区域和产业服务资源，建立不同层次、维度的服务平台，形成区域专业化社会化服务的中心组织者，利用平台经济、网络经济效应，降低专业化社会化服务面向小农户的供求匹配和供给成本。四是促进形成协同带动小农户格局。依托面向小农户的组织体系、服务平台，以新型农业服务主体服务小农户、以新型农业经营主体示范小农户，把小农户接入现代农业服务网络，形成在便捷高效、全程覆盖的农业专业化社会化服务体系支撑下，新型农业服务主体和新型农业经营主体协同带动小农户衔接现代农业的发展新格局。

（四）加快补齐引领支撑农业现代化的能力短板

健全农业专业化社会化服务体系，要适应农业现代化进程，满足农业现代化的新需求，显现对农业现代化的引领支撑能力。一是及时优化提升公益性服务职能。就具体业务而言，统筹考虑当前和未来农业现代化的需求，对公益性服务业务范围进行整理归类，按照撤销、归并、强化等方式，简并过时服务、做好公共服务、提升关键服务、突破瓶颈服务、创新亟需服务，为公益性服务机构改革提供依据。尤其要重视增强面向现代农业产业链、供应链和价值链的新兴服务，注重以服务培育新型农业经营主体和服务主体，带动优质资源要素进入农业。二是增强与农业现代化的粘合度。农业现代化的微观主体——新型农业经营主体和小农户在空间上交织在一起，专业化社会化服务需求也是如此。这就要求农业专业化社会化服务体系同时适应新型农业经营主体和小农户的需求方式。有必要在区域层面和产业层面分别对农业专业化社会化服务资源进行整合，实现与现代农业发展的紧密贴合，为农业专业化社会化服务与现代农业融合发展创造基础环境。近年来，各地大力发展区域性综合服务平台，对产业链服务平台较为忽视，未来应着重加强。2021年中央一号文件明确提出“支持市场主体建设区域性农业全产业链综合服务中心”。三是努力提高专业化社会化服务质量。要加强农业专业化服务化管理，制定规范化服务标准和作业技术规范，规范服务主体行为，提高合同约束性和履约率。四是推动专业化社会化服务创新发展。要顺应数字经济发展新趋势，充分运用现代科技和信息化手段，发展线上线下相结合的新型服务业态，不断推进组织方式创新、业态创新和模式创新，推动便利化、精细化、品质化发展，切实提高服务供给效率和效能[12]。

四、健全农业专业化社会化服务体系的对策

（一）深化公益性农业服务体系改革

要通过深化改革不断强化公益性服务体系对农业现代化的基础支撑作用。一是整合机构。按照“强化县城综合服务能力，把乡镇建设成为服务农民的区域中心”的要求，对政府涉农服务部门的农技、植保、农机、农经等服务机构进行整合，形成面向区域和产业的公益性服务整体合力，力争一个县级辖区形成一个公益性服务平台，窗口化集成提供各类公益性服务。二是提升业务。进一步聚焦基础公共服务的同时，拓展产前和产后公益性服务业务，补齐科技创新、创业孵化、资源导入、交流共享、绿色发展、数字经济等现代农业发展新产生的公益性服务需求，尽快形成面向农业全产业链的公益性服务支撑能力。三是优化布局。要改变按照行政单元设置公益性服务机构的格局，探索按照区域或产业建立

跨行政区的公益性服务平台，以优化服务机构布局补全基层服务职能。四是建强队伍。通过机构改革充实业务、提升业务，增加公益性服务人员收入。同时，加大培训培养力度，加快人才队伍年轻化，促进知识结构更新，满足现代农业发展要求；要加强规范管理，减少或避免对公益性服务机构人员的借调。五是融合发展。加大政府购买公益性服务力度，引导多元市场主体参与公益性服务供给；探索灵活有效的办法，推动公益性服务机构与市场主体兴办的各类服务平台融合发展，通过整合政府资源和社会资源，构建统一的农业专业化社会化服务体系，为农业生产者提供产前、产中、产后全过程综合配套服务。

（二）提高农业社会化服务专业化水平

农业社会化服务专业化水平，由专业化业务和专业化主体的发展来体现。一是要大力发展农业专业化服务业务。按照现代农业全产业链发展要求，既要提高产中环节作业服务的专业化水平，也要补齐产前产后和全产业链层面的薄弱环节服务短板，尽快形成农业专业化服务对农业全产业链的引领支撑能力。要通过推广普及农业生产托管模式，推动现代农业生产方式与农业生产作业服务的结合，逐步提高专业化、标准化、规范化服务业务比重。要依托农业生产托管服务，大力发展良种和农资供应、绿色生产、资源回收、分选包装、冷藏保鲜、金融保险等薄弱环节服务，切实增加这些领域的专业化服务有效供给。要推动农业专业化服务由大田作物向经济作物、特色作物，由种植业向林牧渔业拓展业务，发展全程全域覆盖的农业生产性服务业。二是要大力培育农业专业化服务主体。农业专业化服务主体就是新型农业服务主体。要采取差异化策略引导农业服务户、服务型合作社、集体经济组织、农业服务公司等不同类型的服务主体强化功能定位，升级为新型农业服务主体，成为专业化社会化服务市场供给的骨干力量；要把专业化社会化服务作为农村集体经济发展的重要选择，支持村集体经济组织发挥组织小农户接受专业化社会化服务的作用；要引导小农户和新型农业经营主体向新型农业服务主体转型；要加快培育现代农业全产业链服务商、关键领域现代农业服务商，以现代农业服务链建设增强中国农业产业链竞争力。

（三）建立农业专业化社会化服务网络

要通过服务平台体系、联合合作机制、利益联结机制的创新发展，建立覆盖全程、便捷高效、利益共享的农业专业化社会化服务网络，集成集聚公益性和经营性服务资源，统筹小农户和新型农业经营主体需求，实现与现代农业的融合发展。一是建设全域覆盖的服务平台。清理现有各部门、各系统设立的涉农服务平台，通过整合优化、引入市场主体等手段激活服务功能。支持社会多元主体兴办或承办面向区域或产业的服务平台，建立县级服务中心、乡镇服务站、村级服务点或代理人的平台组织体系。通过政府购买服务，支持各类服务平台参与公益性服务体系建设，切实增强市场主体运营的服务平台功能。要引导服务平台有序发展，合理布局、公平竞争，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、农业专业化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。二是健全网络联结的组织体系。要支持各类服务主体加强联合合作，建立联合社、服务联盟、行业协会等，增强服务的组织化、规模化、集约化；要支持农业经营主体与服务主体建立有机联系，成立产业化联合体、产业综合体等，实现农业专业化社会化服务的供需匹配；要支持探索新型农业服务主体带动小农户发展现代农业的组织机制，及时总结推广村集体经济组织、农民合作社等组织小农户参与农业生产托管的经验做法。三是完善共享共赢的利益联结机制。要兼顾农业经营主体和服务主体利益，综合运用价格、资产、服务、股份、组织、互助等手段，探索多形式、多层次、多元化的复合型联结机制，打造全服务链利益共同体，使专业化社会化服务的供求双方和利益相关者均能受益，为农业专业化社会化服务可持续发展筑牢基础[13]。要尤为注重与小农户的利益联结机制建设，使农业专业化社会化服务成为小农户多元化发展路径的有效支撑，让小农户更多分享服务链增值收益、更快成长为现代化经营主体。

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[J]．江汉论坛，2009

(5)：13-18.
[2] 孔祥智，楼栋，何安华．建立新型农业社会化服务体系：必要性、模式选择和对策建议[J]．教学与研究，2012(1)：39-46.
[3] 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.
[4] 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.
[5] 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.
[6] 姜长云．中国农业生产性服务业的形成发展及其趋势、模式[J]．宏观经济研究，2020（7)：97-105.
[7] 芦千文．中国农业生产性服务业：70年发展回顾、演变逻辑与未来展望[J]．经济学家，2019（11)：5-13.
[8] 芦千文，高鸣．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[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（5)：142-155.
[9] 姜长云．我国农业农村服务业发展及其政策精神和主要问题[J]．经济研究参考，2020（15)：5-20.
[10] 魏后凯．推动形成农业社会化服务新格局(新论)[N]．人民日报，2020-11-19（05）.
[11] 芦千文，高鸣，张瑞娟，等．加快培育新型农业服务主体[J]．农村工作通讯，2020（10)：16-18.
[12] 姜长云．科学把握农业生产性服务业发展的历史方位[J]．南京农业大学学报（社会科学版)，2020，20（3)：1-14.
[13] 芦千文．新时代发展农业生产性服务业的新要求[J]．农业经济与管理，2019（3)：33-41.

The history， problems and countermeasures of construction of agricultural specialized socialized service system

LU Qianwen，CUI Hongzhi

(*Institute of Rural Development*， *Chinese Academy of Social Sciences*，*Beijing* 100732，*China*)

Abstract：Improving specialized level of agricultural socialized service system is an important support to accelerate agricultural modernization. The construction of agricultural socialized service system has experienced three periods：the exploration of market-oriented reform of agricultural service system，the construction of agricultural socialized service system，and the construction of new agricultural socialized service system，which has become an important part of the road of agricultural modernization with Chinese characteristics. The prominent problems of the agricultural socialized service system are the lack of professional service ability，which is manifested in the following aspects：some public service institutions are "tangible but not real"；the knowledge structure of personnel is lagging behind and seconded for other uses；the service force is scattered and the layout is unreasonable；the service mode is out of the development trend of modern agriculture；the bottleneck of professional upgrading of agricultural service supply is caused by a series of problems，such as the weakness of whole industry chain professional service strength，the unbalanced development of agricultural productive service industry，the imperfect service organization system for smaller farmer households，and the repeated and disordered development of various service platforms. In order to meet the requirements of agricultural modernization in 2035，we must take the initiative to adapt to the evolution trend of agricultural modernization，and according to the ideas of marketization，diversification，integration and scale，promote the formation of a new，convenient and efficient pattern of multi shared agricultural socialized service，which is guided by the government，led by the market，diversified in main bodies，diversified in forms，and benefited from the whole chain，and build the agricultural specialized socialized service system into a breakthrough on the road of agricultural modernization with Chinese characteristics.

Keywords：Agricultural modernization；Agricultural socialized service system；Agricultural specialized service

（编辑：程俐萍）