蒋和平，詹琳，何亚萍，等. 新时期我国农业生产性服务业的创新路径与策略［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（1）：12-22.
JIANG Heping，ZHAN Lin，HE Yaping，et al. Innovation path and strategies of China's agricultural production service industry in the new period［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（1）：12-22.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.01.002

新时期我国农业生产性服务业的创新路径与策略

蒋和平[1]，詹琳[2]，何亚萍[3]，王晓君[1]
（1.中国农业科学院 农业经济与发展研究所，北京 100081；2.闽江学院 乡村振兴研究院，福建 福州 350108；3.河南工业大学 经济贸易学院，河南 郑州 450001）

摘 要：近年来，我国农业生产性服务业在政策扶持下迅速发展，农业机械装备总量与作业水平持续提升，服务主体与业务范围日趋多元，服务形式不断创新，规模服务主体组织带动农户优势凸显，农业生产性服务的功能作用不断升级。然而，该领域仍面临诸多挑战，如产业仍处于辅助性地位、服务供给不足、机械化作业环节发展不均衡、服务组织数量和融合度不足以及服务短板突出。为应对这些挑战，提出新时期的发展策略：健全工作推进机制；建设公共服务平台，创新农业生产性服务主体合作方式；引导农业生产性服务业规范发展，推动各地建立服务标准；加大政策落实力度，创新农业生产性服务业支持方式；加快培育有实力的服务组织，创新服务供给形式；完善农业基础设施，加快补齐服务短板；切实发挥村集体在推进适度规模经营中“统”的作用。

关键词：新时期；农业生产性服务业；创新路径；策略建议
中图分类号：F326.6 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）01-0012-11

一、问题的提出

我国农业发展的根本问题是推动农业生产方式现代化，核心问题是推动农业生产力现代化。改革开放以来，我国农业综合生产能力有了质的飞跃，农业结构得以优化，农业生产经营效率显著提升。到2022年底，全国已累积建成0.67亿公顷（10亿亩）高标准农田，1.32亿公顷（19.8亿亩）耕地超过一半是高标准农田，农业科技进步贡献率达62.4%，已建设50个主要农产品现代农业产业技术体系，形成80多个农业科技创新联盟。我国农业发展成效显著。其中，农业生产性服务业是自家庭承包责任制实施以来，继农业产业化和农民合作社之后的农业现代化发展进程中的第三次动能，广受各界关注。

生产性服务投入对于我国农业发展的重要性仅次于劳动力，要提高我国农业劳动生产率，缩小与国际先进水平的发展差距，需要充分认识到农业服务化转型的重要性[1]。已有大量研究围绕我国农业生产性服务发展进行了广泛讨论，简单来说，可以分为以下四方面：一是基于经济学理论讨论农业生产性服务市场发育机制及农业生产性服务对农业生产效率等方面的影响。研究结果表明，农业生产性服务是随着分工深化、迂回经济发展起来的，体现了社会分工和规模化经营的特征[2]，与农业发展存在协同效应[3]，在优化农业产业结构方面具有明显效应[4-5]，是提高农业生产效率[6]、促进农业现代化的新途径[7]。二是从体制机制创新视角讨论农业生产性服务融入农户生产经营的路径。包括发展生产托管[1]、“新

收稿日期：2023-09-10 **修回日期：**2023-11-08
基金项目：国家社会科学基金一般项目“粮食安全风险管理视角下政策性农业再保险的经济效应研究”（19BJY154）；中国农业科学院乡村振兴学院项目“县域农业科技服务体系建设研究”
作者简介：蒋和平，研究方向：农业经济、现代农业与乡村振兴。
通讯作者：何亚萍，研究方向：粮食经济，现代农业，农业生产性服务。

型农业经营主体＋农户”[8]、“公司＋农户”[9-10]、发展吸纳农户的合作社[11]以及“村集体＋农户”[12]等多种形式，核心是通过提升农户组织化程度来克服其分散经营的弊端，使规模服务主体带动农户发展。三是从农业绿色发展角度讨论农业生产性服务对耕地质量、农地抛荒、化肥减量等绿色生产行为的影响。研究发现，农业生产性服务有利于促进农户采纳绿色生产行为，显著促进农户耕地质量保护行为[13]，对农户是否抛荒及抛荒程度有显著的抑制作用[14]，对农户采纳生物有机肥、农家肥及秸秆还田技术有显著的正向影响[15]。四是分析农业生产性服务对农业生产效率的影响，主要集中在对粮食产量、农户收入、技术效率等方面，研究发现，以技术替代为主的施肥服务能显著提高粮食单产[16]，但在不同环节采用农业生产性服务对家庭农场经营效率的影响不同，影响大小排序为产中＞产后＞产前[17]；农业生产性服务能显著影响农户的经营收入，赵鑫等研究发现，农业生产性服务对种植不同作物品种的农户的增收效果不同，农业生产性服务采纳行为对稻农增收效果显著，其次是玉米种植户，再次是小麦种植户。

发展农业生产性服务是推动我国农业服务化转型的重要方式。党的二十大报告在部署建设现代化产业体系时，提出要构建优质高效的服务业新体系，推动现代服务业同现代农业深度融合。因此，如何发展高质量农业生产性服务，是我国加快建设农业强国迫切需要回答的重大战略性问题。

本研究旨在探讨新时期我国农业生产性服务业的发展新思路与新举措。当前，我国正处于向第二个百年奋斗目标进军的关键历史时期，农业发展所面临的经济社会环境和内部动因都在发生深刻变化。在这样的背景下，农业生产性服务业的发展显得尤为关键。本研究的创新之处主要体现在两个方面：首先，从支持政策、物质装备、服务主体、服务形式和服务作用等多个角度对我国农业生产性服务的发展成效进行了详细分析。其次，针对农业生产性服务发展中面临的问题，提出了以农业服务化转型为核心的发展思路，并给出了一系列政策建议，旨在支持农业生产性服务业成为现代化产业体系的重要支撑点。

二、新时期我国农业生产性服务业发展现状分析

发展农业生产性服务是实现农业强国的重要路径。改革开放以来，我国农业生产性服务在支持政策、物质装备、服务主体、服务形式、服务作用等方面都有了长足发展。

（一）支持农业生产性服务发展的政策框架初步形成

我国农业生产性服务源生于农村改革前的农业服务体系，随着我国农业社会化服务体系的建设发展而不断丰富。改革开放之初，农业社会化服务主要是围绕资金、技术、生产资料供应等广大农业生产者的迫切需要展开。1991年《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》（国发【1991】59号）明确了社会化服务体系建设的方向和基本原则，1993年《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（中发【1993】11号）提出要建立健全农业社会化服务体系，逐步形成由集体、国家及民间专业技术协会等不同性质的组织结合于一体的服务网络。1999年国家首次对农业技术推广体系和农业社会化服务体系之间的关系作出明确区分，我国农业社会化服务体系建设的政策框架初步细化。经过十多年的发展，到2008年国家提出建设新型农业社会化服务体系的任务，我国农业社会化发展进入新阶段。2009年《农业部关于推进农业经营体制机制创新的意见》（农经发【2009】11号）提出要“大力发展农业生产性服务业，建立新型农业社会化服务体系”。这一时期，围绕新型农业社会化服务体系建设要求，国家以推动土地经营权流转为主线，以培育新型农业经营主体为抓手，以农机服务为主要方式，推动资源要素向农村配置。至2014年，国家提出要构建以社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。2015年国家出台《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》（国务院公报2016年第6号）进一步强调要将“积极发展农业生产性服务业”作为20项农业重点工作之一来抓。2017年8月，三大部委联合制定了《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》（农经发【2017】6号）明确了发展农业生产性服务的历史定位，“加快培育各类农业服务组织，大力开展面向广大农户的农业生产

性服务，是推进现代农业建设的历史任务”。2023 年 6 月，农业农村部办公厅发布《关于做好 2023 年基层农技推广体系改革与建设任务实施工作的通知》（农办科【2023】14 号），将“支持农业科技社会化发展”列为重点任务之一，助推农业生产性服务内容进一步丰富。至此，我国支持农业生产性服务发展的政策框架初步形成。

（二）农业生产性服务业的物质装备总量与作业水平持续提升

农业机械装备总量持续增长，种植业中间环节机械投入不断增加，为农业生产实现一贯制机械化提供了物质支撑。2000 年以来，受益于农业机械的研发与应用，我国农业生产的机械装备水平极大提升，我国农业生产从畜力向机械动力转变。从最初的以脱粒机、抽水泵等固定机械的普及发展到作物栽培过程中耕整机、播种机、机动喷雾（粉）器的普及，实现了作物栽培过程中移动作业的机械化，再到乘坐型拖拉机、联合收割机等大型机械化的普及，在技术上实现了农业生产一贯制机械化，为我国农业生产性服务业快速发展提供了物质装备基础。至 2021 年农业机械总动力达到 10.77 亿千瓦，机械种类更加丰富，作业模式多种多样，例如，播种机有免耕播种机、精量播种机、整地施肥播种机、水稻直播机等。

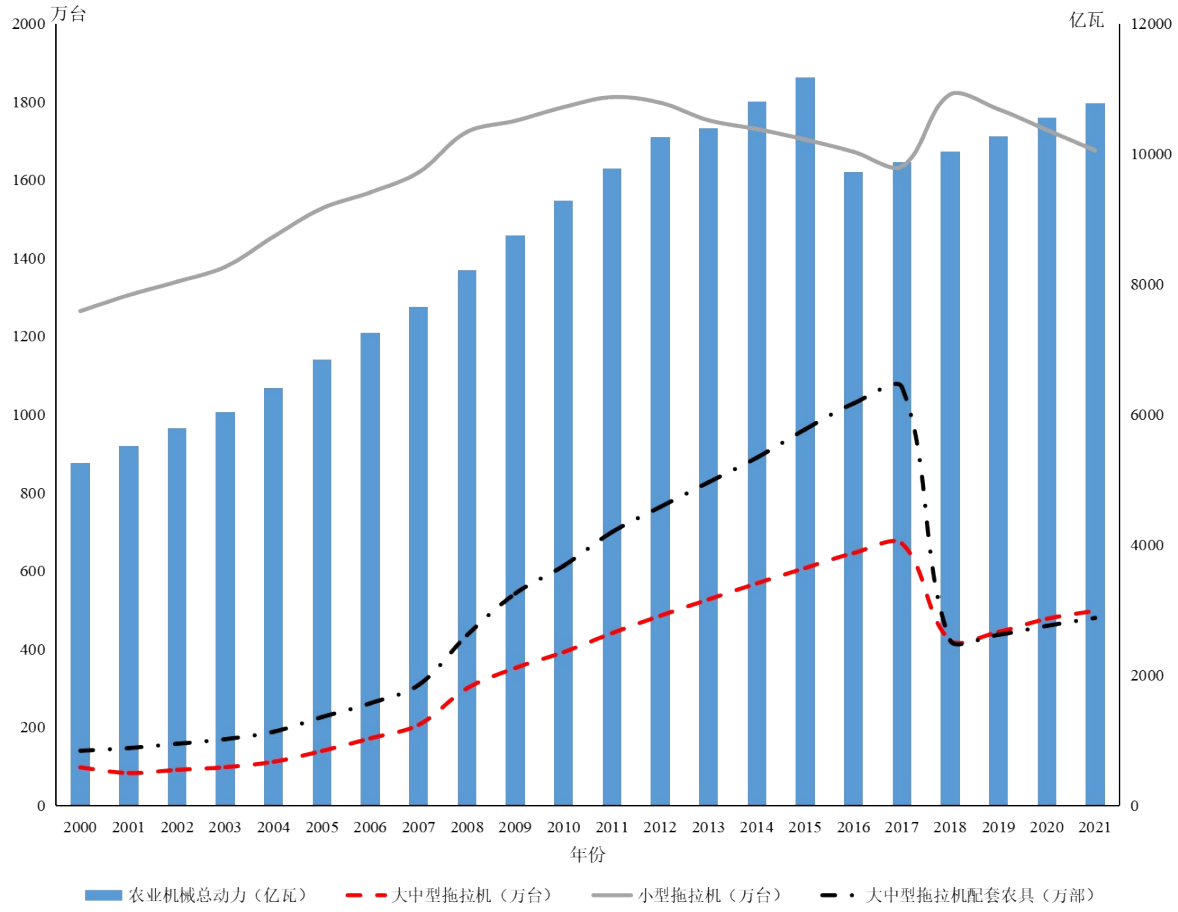


图 1　农业机械装备情况

从农机作业水平来看，机械作业服务已经从机耕、机播、机收向精少量播种、节水灌溉、深施化肥等方面延伸，薄弱环节的机械化水平加快突破。至 2021 年精少量播种面积 0.46 亿公顷（6.83 亿亩），机械深施化肥面积 0.39 亿公顷（5.89 亿亩），机械铺膜面积 0.096 亿公顷（1.44 亿亩），农田机械节水灌溉面积 0.18 亿公顷（2.70 亿亩），机械化秸秆还田面积 0.57 亿公顷（8.61 亿亩），农用航空器作业面积 0.21 亿公顷（3.12 亿亩），绿色高效机械化技术推广面积大幅

增长，有效推动农业生产方式转变。

（三）农业生产性服务业的服务主体与业务范围日趋多元化

在《农业机械化促进法》《农民专业合作社法》、农机补贴政策、土地流转政策、农户收入提高等各因素驱动下，农业生产性服务业的服务主体与业务范围日趋多元化。2018年底，纳入统计的农民专业合作社189.1万个[①]，从事种植业的合作社达103.56万个，其中粮食产业合作社数量达40.83万个，从事服务业的合作社数量达14.65万个；截至2021年11月底，全国已培育农业产业化联合体8000多个，依法登记的农民合作社达到221.9万家，农业社会化服务组织104.1万个，发挥“样板间”作用的县级及以上示范社数量达16.8万家[②]。服务主体日趋多元化，业务范围不断拓宽，覆盖农林牧渔各业，经营链条不断延长，从种养业向产前农资技术和产后加工流通等各环节拓展，并向综合合作发展。

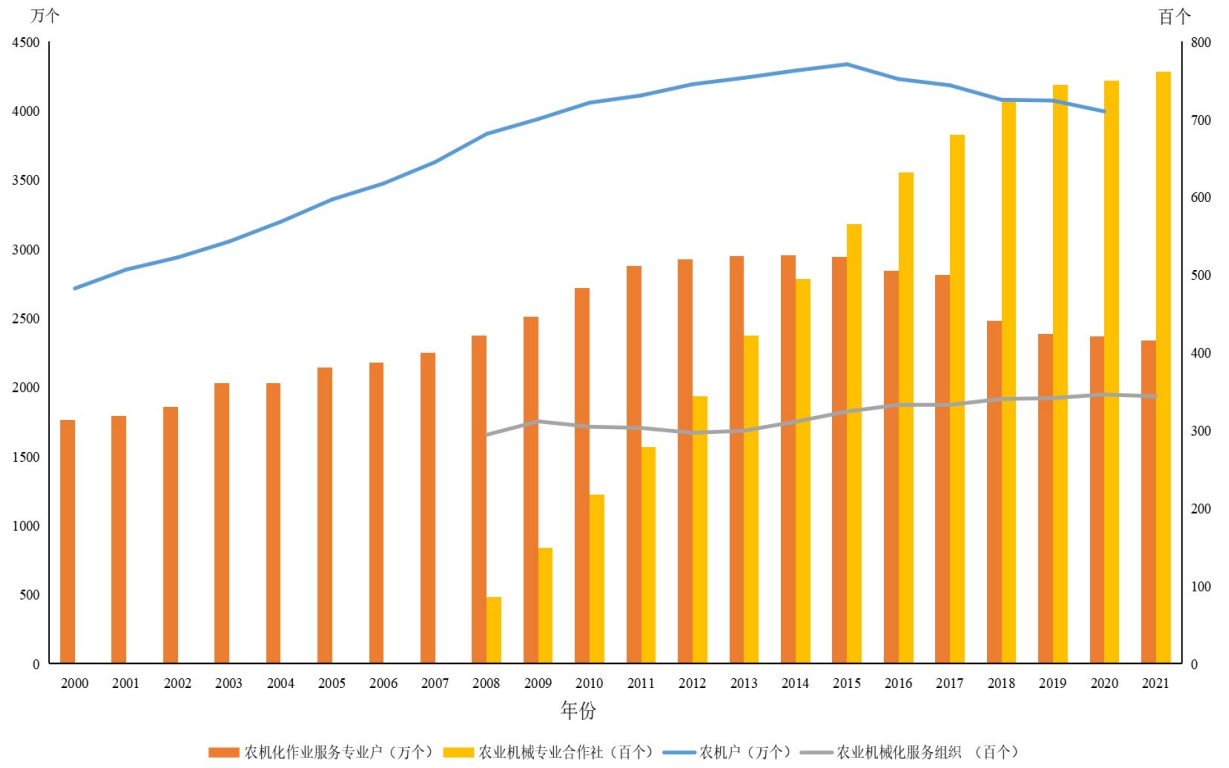


图2 农业机械化服务组织情况

（四）农业生产性服务的服务形式不断创新，规模服务主体组织带动农户优势凸显

农业生产性服务业的服务方式、服务内容不断丰富，各类服务组织以市场为导向，创新开展各种形式的服务，包括订单服务、承包服务、租赁服务、跨区作业等形式。农业农村部面向全国收录各地特色农服模式并向全国推介。例如，苏州大域无疆航空科技有限公司首创嗨森植保无人机共享模式，以“人机分离、飞手本地化、按需租赁、南北调度、快速服务”为理念，通过实施“一村一机”服务方案，解决小农户的社会化服务需求。以“两端”（农资供应＋订单农业）带动“中间”（农机托管服务）的苏合农服模式，建立了内容集“耕、种、防、收、售”于一体的综合农事服务体系，形成了“企业＋订单（客户）＋合作社＋农户”的利益联结机制[③]。贵州

① 数据来源：《中国农村经营管理统计年报》。

② 数据来源：发展新型农业经营主体.人民日报.https://www.gov.cn/xinwen/2022－12/26/content_5733506.htm?eqid＝b975409e000339d2000000003646abd19&eqid＝cc479bbf000645b100000006648ff362.

③ 资料来源：加快发展江苏特色的农业社会化服务.江苏省农业农村厅.http://nynct.jiangsu.gov.cn/art/2023/2/28/art_13275_10776060.html.

省息烽县将大数据技术融入到农业生产性服务中，搭建了“息烽农化服务”小程序，将农资供应、农化服务人才库、农机数据库、土壤数据库等信息植入小程序，为县域内农业生产主体提供生产、供销、信用“三位一体”综合合作服务[①]。全国范围内在农业农村部门备案的专业化统防统治组织稳定在4万个，2021年全国主要粮食作物专业化统防统治覆盖率达到42.4%[②]。服务能力不断增强，组织带动农户优势凸显。至2021年，全国开展社会化服务的村集体经济组织超过7.1万个，服务面积近1.25亿公顷（18.7亿亩）次，服务带动小农超过8900万户[③]。

（五）农业生产性服务的功能作用不断升级

农业生产性服务的功能作用从改革开放之初的资金、技术、生产资料等物资供应为主，到本世纪初前十多年以农业机械作业、维修等机械技术普及应用为主，再到现在以化肥、农药、农业机械等物资在农业生产中顺利发挥作用的各类服务活动供给为主。在这一过程中，农业生产性服务从解决农户产前农资供应、到在产中环节帮助或协助农户种田，再到现在提供贯穿产前产后全过程全环节的服务活动，从最初供应农业生产基本资料，到降低农户在农业生产中的劳动辛苦程度，再到现在为农户农业生产活动导入更多现代要素，农业生产性服务的功能作用不断升级，对推动农业现代化发展、加快建设农业强国的重要性不断凸显。

三、新时期我国农业生产性服务业发展亟待解决的新问题

虽然近些年来，我国农业生产性服务业在国家有关政策扶持下，发展较快，但我国农业生产性服务业发展过程中产生的新问题也日益突出，如下所述：

（一）小农户处于政策弱势，农业生产性服务业处于产业辅助性地位

由于我国农业内生的制度安排，决定了我国小农格局的长期性，普通农户在可预见的将来仍是农业经营的基本面，对于小农户要始终重视、防止排挤、注重带动。但是在规模化、产业化推动农业现代化发展的政策导向下，小农户一直被视为是落后的生产者，是需要被改造并被有意无意排斥着的对象，而大量资源通过各种政策主要投放给龙头企业、合作社、专业大户等规模经营主体，小农户处于政策弱势。例如，2015年《农业部办公厅关于开展政府向经营性服务组织购买农业公益性服务机制创新试点工作的通知》（农经办【2015】12号）中指出，在创新公益性服务内容时，要“以农民特别是规模经营主体的需求为导向，满足农业生产需要”。但小农户享受基本惠农政策外，基本上分享不到其他资源，甚至正有意无意地成为地方政府忽视的对象。从产业角度来看，农业生产性服务业尚处于现代农业产业体系的辅助地位。在农业社会化服务体系建设过程中，改革开放初期是通过扶持专业户、乡镇企业的发展，来带动诸如供销、加工、贮藏、运输、植保等传统农业生产性服务的发展进步。进入新世纪以来，又通过扶持以龙头企业、合作社等为代表的规模型经营主体和新型经营主体发展，来推动农业生产性服务的转型升级。虽然近几年来政策密集出台对农业生产性服务业发展起到了较好的促进作用，但从政策实施效果看，还存在着政策体系不健全、配套性差、各项措施具体落实较难等问题。

（二）农业基础设施不配套不完善，造成农业生产性服务的有效供给不足

完善的基础设施是农业生产性服务业得以快速发展的前提条件。近些年，国家出台了一系列政策来支持农业基础设施建设，但调研发现田间道路通达情况差和农田水利设施缺乏问题仍然是基础设施建设中最薄弱的环节。从生产发展角度看，道路通达情况直接影响服务组织开展正常的田间作业与管理活动；从服务可得性角度看，农田水利设施的完备性会降低作物生长过程中面临的自然风险，因此，在服务对象可供选择的情况

① 资料来源：息烽县社：三举措打造城乡社区综合服务平台.息烽县社.https://gxs.guizhou.gov.cn/ywgz/swyt/202212/t20221222_77696895.html.

② 数据来源：农业农村现代化取得重大进展.经济日报.https://m.gmw.cn/baijia/2022－09/20/36036445.html.

③ 数据来源：发展新型农业经营主体.人民日报.https://www.gov.cn/xinwen/2022－12/26/content_5733506.htm?eqid=b975409e000339d200000003646abd19&eqid=cc479bbf000645b100000006648ff362.

下，服务组织会优先选择农田水利设施完善地区的农户为其提供服务，进而导致农田水利设施不完备或者缺乏地区的农户购买不到服务；从收益角度看，由于道路通达性和农田水利设施条件影响农户可选择的农业生产性服务，最终影响作物生长过程中的田间管理活动成效，使粮食收成难以保证，服务组织的成效难以物化和体现。从农户角度来说，服务组织的服务质量未能达到预期，从服务供给方来说，农户服务费用缴付积极性不高，服务供给方为单个或者小规模农户服务的积极性不高。最终致使双方的收益均无法保证，阻碍了当地农业生产性服务业的发展。

（三）农业机械装备结构不合理，使各环节机械化作业发展水平不均衡

从农业机械装备情况来看，我国农业机械装备结构不均衡，小型拖拉机占比高达70%以上，中型及大型拖拉机占比不足30%，产后植保机械供给乏力。从分环节的农业机械化作业情况来看，各环节发展不平衡。机耕作业面积最大，机收作业面积增速最快，机电灌溉、机械植保作业面积较小且增长缓慢。玉米等秋粮作物收获环节、田间植保环节、初加工环节，例如烘干等环节，服务设施依然落后。相比机耕、机播面积，绿色高效农业机械化作业面积很小，服务水平比较低。其中，农用航空器作业面积最小，2018年突破0.07亿公顷（1亿亩）；农田节水灌溉面积、机械铺膜面积作业面积小且增长缓慢，2011年这两项机械化作业面积分别突破0.13亿公顷（2亿亩）和0.07亿公顷（1亿亩），截至2021年底，分别增长0.05亿公顷（0.70亿亩）和0.03亿公顷（0.44亿亩），达到0.18亿公顷（2.7亿亩）和0.096亿公顷（1.44亿亩）[①]。分品种来看，不同作物生产过程中的机械化使用程度差异很大。小麦生产基本实现了全程机械化，玉米、水稻等产业机械化程度偏低，从三大粮食作物的机收率来看，2022年，小麦、水稻、玉米等主粮作物机收率分别超过97%、94%和80%[②]。玉米机械化收获的刚性需求仍然存在，而且还有一定的市场增量空间。

（四）以合作社为代表的农业服务组织运行不规范，有实力的服务组织数量少且融合度低

从数量来看，全国依法登记注册的农民合作社数量虽然增长较快，但是真正能纳入统计标准[③]的合作社数量较少、增速较缓。这一现象说明运营规范、正常开展活动的合作社数量较少，“空壳社”现象严重，合作社整体质量有待提高。从带动农户能力来看，组织带动普通农户数量仍然较少。截至2018年底，纳入统计的农民专业合作社中普通农户成员仅为5800万人左右，带动非成员农户总数7000万人左右，合计组织带动农户数占农户总数的46.9%。在服务内容方面，服务业合作社数量较少，服务内容不均衡。从行业分类来看，农民专业合作社以种养业为主，服务业合作社数量少。截至2018年底，服务业合作社数量仅占纳入统计的农民专业合作社总数的7.7%，植保服务合作社、土肥服务合作社、金融保险合作社仅占合作社总数的0.7%、0.3%和0.1%；从经营内容来看，仓储服务、运销服务、加工服务、购买服务等服务合作社仅占合作社总数的0.9%、2.0%、2.0%和3.1%[④]。目前，农民合作社服务能力不足、服务领域拓展不够。

（五）农业生产性服务短板突出，金融保险服务及销售环节服务严重滞后

随着服务环节的拓展，农业生产性服务业已成为引领农业发展方式转变的新的重要力量，但金融服务及销售环节服务严重滞后，阻碍了农业生产性服务业的发展。具体表现为：

一是农业金融保险服务缺乏。农业作为国民经济基础行业，具有高风险性和脆弱性，这决定了农业保险的重要性。调研发现，目前农业保险以政策性保险为主，商业保险的供给不足且品种较少，政策性保险存在“虚假承保、虚假理赔”等现象，政策性农业保险市场运行效率不高，无法满足农户对保险的需求。此外，调研中还发现，

① 数据来源：《中国农业机械工业年鉴》。

② 数据来源：《2022中国农业机械化发展白皮书》。

③ 纳入统计标准的农民专业合作社数：指符合《农民专业合作社法》关于专业合作社的性质、设立条件和程序、成员权利与义务、组织机构、财务管理等要求的名称为农民专业合作社的农民互助性经济组织数量，包括已在工商部门登记和虽未登记但符合上述要求的农民专业合作社，不包括以公司等名称登记注册的股份合作制企业、社区经济合作社、供销合作社、农村信用社等。

④ 本小节所用数据均来自《中国农村经营管理统计年报》，该年报2019年改版后没有相关指标和数据。

个别地区存在政府过度干预政策性农业保险市场的现象，比如，属地分配不透明、直接干预农业保险经营以及限制适度竞争等问题。发展农村金融的出发点是为了破解“三农”资金需求难题、促进农村经济发展，然而目前政策性农业保险市场普遍存在“协议投保、协议赔付”等问题，致使农业保险资源配置扭曲。更甚者，不少机构还存在理赔门槛高、理赔手续复杂、审批周期长等问题，无法有效满足农户对农业保险的需求。

二是粮食销售服务短缺。粮食销售收入是农户种粮最大的动力之一。但是，由于信息不对称等问题的存在，农户难以在竞争激烈、千变万化的市场中获得有利收入。当前，农户种粮“增产不增收”的现象时有发生。许多农户亟需在销售环节获得服务支持。但是，目前销售环节服务严重滞后，仅有部分地区打造了“粮食银行”为农户提供售粮服务，例如江苏省南通市、黑龙江省龙江县等。其余大部分服务组织都不提供售粮服务，农户需要自行出售自己生产的粮食。

四、新时期创新农业生产性服务业的新路径

农业服务化转型是推进全面乡村振兴的重要途径。新时期我国农业生产性服务发展应当以推动农业服务化转型为目标，顺应中国式现代化发展趋势，积极实现农业现代化发展思路的转变。

（一）准确把握农业生产性服务定位，推动农业服务化转型

正如舒尔茨在《改造传统农业》中指出的，引入新的现代农业生产要素是改造传统农业的关键。而农业生产性服务是对农业技术装备、管理知识、人力资本等生产要素组合方式及应用方式的变革，依托农业生产性服务可以推动农业服务化转型，加快建设农业强国。因此，要构建高质量农业生产性服务体系必须准确把握农业生产性服务定位，从“大农业观”里找出路，推动农业服务化转型。一方面，从生产要素视角来说，农业生产性服务是融合资本、技术、劳动力于一体的复合型要素，发展农业生产性服务要根据农业服务化转型对服务要素的新要求来引领农业生产性服务业发展；另一方面，从生产过程来看，农业生产性服务是对中间生产环节的重组，发展农业生产性服务要聚焦农业重点产业链和农业发展的关键领域、薄弱环节、突出短板，用现代服务理念引领农业发展方式转变。

（二）创新服务形式，建立我国农业生产性服务发展新机制

对农业生产性服务的需求是推动农业生产性服务发展的真正动力。当前，我国农业生产性服务发展水平仍然较低，在要素组合、技术利用、人才配置等方面存在不足，发展农业生产性服务要从服务需求方，尤其是与普通农户、新型农业经营主体有现实利益关系的问题入手，树立以用户为中心的发展理念，创新服务形式，建立我国农业生产性服务发展新机制。一方面，充分利用“互联网＋”和涉农平台经济的发展效应，网络化与智能化技术的发展与成熟，带动产业分工深化和新业态、新模式、新技术的成长，带动产业链和价值链的分解、重构和功能升级，改善农业生产经营管理环境，例如，通过无人机、环境控制系统等智能农业机器获得的数据，为农业生产者提供更加精确的农业生产作业信息、病虫害预测信息、农业气象信息，提高农业生产者抗击自然风险的能力。另一方面，创新服务支持方式，增加农业生产性服务对服务对象的吸引力，引致服务需求。例如，可以通过政府购买服务的方式请专业人士为服务对象扎扎实实地干实事，提升服务对象的消费体验，也可以通过发放服务消费券的形式，刺激农户对服务的需求。

（三）丰富服务主体，构建多元化的服务供给体系

由于我国服务组织体系不健全，与广大农业生产主体有直接联系的服务以公益性服务中的农业技术指导为主要内容，服务对象所需的其他服务需求由各类经营性服务组织来满足，存在规模小、成本高、经验技术不足等缺陷。因此，构建高质量农业生产性服务体系需要对服务主体提供必要的引导和支持。一方面，通过培育“中间”服务组织的方式，承接丰富多样的公益性服务政策和资源，调节经营性组织的公益性和私利性，协调不同利益主体之间的关系，使政策及资源发挥最大效应。另一方面，深化农业生产性服务业

务间的关联性，提高服务供给方的组织化程度，提升农业生产性服务的网络化程度，推动农业生产性服务从农业配套产业转变为建设农业强国的战略性新兴产业。

（四）发挥市场作用，建立多元化的金融服务机制

一是要加强需求调研与市场分析。鼓励学术界、科研机构和金融机构之间的合作，开展关于农业金融需求和创新的研究。通过开展问卷调查、座谈会、深入访谈等方式，了解农业生产性服务主体对农业保险的需求和期望。二是要创新服务方式，以吸引多元主体投入农业金融服务。一方面，可以通过众筹、抵押物创新等金融服务方式，引导和激励金融机构的信贷资金投向农业服务业，实现金融资源在农业产业中的有效配置。另一方面，可以加快推进对现有金融服务主体进行改革，加大对农业保险、信用担保等多元金融服务主体的培育，构建多元化的金融服务机制。

（五）注重对农村中坚力量的培养和扶持，构建农业发展的新的农村社会基础

农户分化是我国“大国小农”背景下的农户动态演化趋势。顺应农户分化趋势发展农业生产性服务才能贴近服务对象的需求，切实推动农业服务化转型。在当前农户分化演进的趋势中，农村中坚力量往往在40～60岁之间，年富力强且有较为丰富的耕种经验和耕种技能，他们的利益关系在于土地，主要的社会资源皆源于村庄内，这一群体与普通农户间、村集体间的“熟人关系”可以让其在服务对象和服务主体间发挥带动作用和示范效应。因此，构建新型农业生产性服务体系，要注重培育和扶持农村中坚力量使其成为“新型农业经营主体”的重要来源，一方面，与服务对象构建稳固的初级关系网，形成服务规模需求，另一方面，借助中坚力量丰富的农业技术诀窍和广泛的社会关系，充分发挥熟人优势，构建本土化专业人才服务队伍，从而降低服务供需双方的内生交易成本，形成农业发展的新的农村社会基础。

（六）注重农业的保障性的准公共物品特征，提升公共服务供给质量和效率

农业所具有的全民保障性功能是农业的准公共物品属性的突出表现。发展农业生产性服务要注重农业的保障性的准公共物品功能，提升公共服务供给质量和效率。一方面，可以结合地区实际情况将公益性服务进一步向实践层面延伸。当前我国的公益性服务内容主要集中在农业生产过程中质量安全检测、强制性检验以及农作物病虫害、动物疫病及农业灾害的监测、预报、防治和处置等“预防”和“监测”两方面，发展高质量农业生产性服务可以根据“预防”“监测”结果制定可操作的应对措施。例如，结合土壤状况分析结果及病虫害监测结果，提供分区域的配方肥和有机肥，以改善土壤质量及提升病虫害防治效果；另一方面，保障公共服务“最后一公里”的供给效率和质量。在公共服务供给方面，加大以行政村或大的自然村为单位的土地平整和村庄、农田道路以及水利设施的投入、建设、管护力度，通过提高公共服务“最后一公里”的供给效率和质量的方式降低农业生产中的服务成本和机械等要素投入的边际使用成本，实现农业生产节本增效。

五、新时期我国农业生产性服务业发展的新策略

发展我国农业生产性服务业是转变农业发展方式的重要引擎。但要发挥这种引擎作用，农业生产性服务业必须在加快自身发展方式转变中走在前列，并着重从以下几方面入手。

（一）健全工作推进机制

农业生产性服务是连接普通农户和新型农业经营主体共同推进我国现代农业建设的重要桥梁纽带，是推动农业农村创新创业的主阵地，各地区应该因地制宜制定本地区推进农业生产性服务业发展的实施意见和具体措施，要明确重点工作目标和指标，建立重点工作的组织领导和统筹协调机制及科学的考核评估机制，充分利用资源，共同推进重点工作。要及时总结宣传和推广好经验好做法，通过“树典型、立榜样、促氛围”等行动，积极推进农业生产性服务业发展。

1. 加强组织领导。要立足实际，因地制宜建立地方政府领导统筹、牵头单位具体负责、配合单位联动推进、专家团队服务指导的工作机制。聚焦农业生产性服务发展的重点领域和关键环节，

落实发展农业生产性服务业的主体责任，制定具体细化工作方案，健全工作推进机制，协调解决重大短板问题，推动各项政策措施落地见效。

2. 加大宣传推广。针对特点鲜明、富有创新、成效明显的鲜活案例，要加大宣传推广力度，通过展示推介、现场观摩等方式，及时总结宣传和推广好经验好做法，不断扩大典型影响力，通过“树典型、立榜样、促氛围”等行动，进一步凝聚力量、形成共识，积极推进农业生产性服务业发展。

（二）建设公共服务平台，创新农业生产性服务主体合作方式

1. 创建服务中心。鼓励各地采取“政府引导、社会参与、市场化运作”模式，通过政府采购、委托服务等形式，为新型农业服务项目、农业服务中心建设等活动遴选有实力、有意愿的承担主体，并为其他合作社、涉农企业或社会组织提供政策咨询、运营指导、财税代理等专业性服务。支持供销社依托为农服务中心，为新型农业经营主体提供营销市场拓展、土地托管服务、烘干仓储、冷藏加工等综合服务。各地可以依据服务质量、主体满意度等，探索建立服务中心备案管理、监督考核、动态调整等机制。

2. 深化社企对接。鼓励各地引入农业信贷担保、金融保险、科技服务、供应链、网络零售、农产品加工等各类优质企业，鼓励企业把现代农业产业园、农业科技园区、技术推广中心、直采供应基地等建在新型农业经营主体周边，为新型农业经营主体提供覆盖产加销全链条全过程的农业生产性服务和产品。支持中国邮政选择一批农民专业合作社、家庭农场，布局建设标准化、品牌化“中农优品”“邮政农品”双品牌认证优质农产品生产基地，以邮政线上线下销售平台，助力打造“中农优品”“邮政农品”整体双品牌，推动“中农优品”走向全国。

3. 加快统一高效、互联互通的各类农业重要基础性数据信息共享平台建设，为农户和生产主体提供农产品生产端、供应端的各类信息，包括资源环境变化、市场供求走势以及服务组织资讯等信息服务。鼓励和支持各类服务组织积极参与建设、高效利用益农信息社等农业农村信息平台，因地、因时为普通农户、新型经营主体提供适需服务。

（三）引导农业生产性服务业规范发展，推动各地建立服务标准

聚焦“适需＋变革”，深化“放管服”改革，瞄准农业生产性服务业难点，该放给市场的要放给市场，用好“看不见的手”，不断优化工作指导和服务，推动农业生产性服务业规范发展。针对不同行业、不同品种、不同服务环节，因地制宜地制定服务标准和操作规范，加强服务过程监督管理，建立服务质量评价机制，建立健全农业生产性服务业标准体系，有效维护服务主体和服务对象的合法权益。具体来说：

1. 要加快制定地方行业标准。根据地方实际情况，因地制宜制定当地农业生产性服务的行业标准，确保在作业时每个作业环节都“有据可寻”。出现纠纷时“有据可依”地进行处理。

2. 要建立健全地方农业生产性服务质量监管体系和评价标准体系，做到奖罚分明、激励有效。对于服务质量不合格或受到多次投诉的服务主体，督促其提升服务质量，对于服务效果好且带动能力强的服务组织给予嘉奖。值得一提的是，2019年中国首个农业生产托管服务于山西诞生，目的是为了进一步提高农业生产性服务的规范性。2019年，山西省根据当地实际情况制定了《山西农业生产托管服务规范》，详细阐释了服务内容、服务标准、服务方式等，为农业生产性服务业的规范发展起到了良好的示范带头作用。

（四）加大政策落实力度，创新农业生产性服务业支持方式

根据我国农业发展现状及总体发展目标，为充分发挥农业生产性服务的桥梁纽带作用，以适应市场经济发展要求为基础，以农业服务业创新业态为切入点，建立以多层次、多功能、高覆盖率为基本特征的农业服务网络。

1. 通过财政扶持、信贷支持、税费减免等措施，重点支持农田水利建设、产中田间管理、产后烘干、预冷贮藏等初加工环节及全链条大数据信息化服务等短板突出的基础设施建设，生产环节服务供给和信息化设施建设。鼓励各地政府通过购买服务、以奖代补、先服务后补助等方式，支持服务组织承担农业生产性服务。

2. 通过引入社会资本等方式构建多元化信贷

担保体系，积极推动生产大棚、大型农机具、农田水利设施等生产设施及生产订单抵押贷款方式的落地实施，以解决服务供给主体农资、农机、农技等方面融资难、融资贵的问题。落实农机服务税费优惠政策和有关设施农业用地政策，对于新型智能化农机具，有条件的地方可以给予补贴。加快解决农机合作社的农机库棚、维修间、烘干间“用地难”问题。

（五）加快培育有实力的服务组织，创新服务供给形式

1. 进一步加强服务主体之间的联合与合作。引导和鼓励发展实力、经营活力和带动能力较强的服务组织积极发挥“领头雁”作用，牵头整合农业生产经营全过程各环节中的各类资源，形成资源配置优化、服务组织之间融合互补，推动构建区域性综合服务平台。如山东省临清县戴湾镇戴北村，由润益种植专业合作社统一采购合作社承包地所需的种子、化肥等生产资料，农业生产过程中所需的农机服务由该合作社委托信诚农机合作社完成，这种模式下每亩农机服务费用比小农户单独购买农机服务的费用约能节约一半左右。合作社间的横向联合，解决了单一合作社发展规模小、经营实力弱、市场竞争力有限等问题。

2. 应积极营造良好的营商环境，建立健全农业生产性服务业的运行体系。例如，利用数字网络技术拓展粮食销售新路径，鼓励农业生产主体利用信息化手段在更大范围内实现粮食供给与需求的有效对接。另外，鼓励农业保险公司根据合作社、种粮大户等农业生产主体的需求设计保险品种，以此分散农业生产的风险、提升农业生产者的收益，从而培育农业生产性服务业的兴奋点，吸引更多有实力的工商资本投身农业生产性服务行业。

（六）完善农业基础设施，加快补齐服务短板

1. 要发挥政府在基础设施建设中的主导作用，加大对农业基础设施的投入，加快补齐短板。针对田间道路通达状况差、农田水利设施条件差等基础设施短板问题，不仅要加大财政支持力度，加快补齐基础设施短板，更要与时俱进，积极推动智能化设备投入使用，加快农业装备现代化。

2. 要创新基础设施建设投入机制，鼓励、支持和引导企业、大户等社会资本投入农业基础设施建设。同时，积极探索农业基础设施经营管理机制，采用先建后补、建后承包、拍卖、租赁等形式，在保证农田水利设施安全、有效运行的前提下，提高农业基础设施的供给效率。

（七）切实发挥村集体在推进适度规模经营中“统”的作用

在“三权”分置工作中，村集体是农村土地所有者，是农民利益的代表和经营主体权益保障的依靠力量，应该也必须发挥村集体在推进适度规模经营中“统”的作用，以有效落实集体土地所有权，强化土地用途管控第一责任人责任。国家层面先后出台了《农村土地承包法》《中共中央办公厅国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《农村土地经营权流转管理办法》等文件，山东、山西、安徽、湖南、江西等十几个省份也先后出台了实施《农村土地承包法》的管理办法或管理条例，将农村土地“三权分置”制度法制化，既坚持了农村土地集体所有权的根本地位，又强化了农民的土地承包权益和经营主体的经营权益。借鉴外省经验，建议各省人大制定我省农村土地承包法实施条例或农村土地经营权流转管理条例，从法律层面完善农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置的办法与落实规范，明晰集体与农户、新型农业经营主体之间在承包土地上的权利义务关系，促进适度规模经营发展，进一步巩固和完善农村基本经营制度，为全面推进乡村振兴、加快建设农业强省提供坚实法治保障。

参 考 文 献

[1] 姜长云. 论农业生产托管服务发展的四大关系[J]. 农业经济问题，2020，41（9）：55-63.

[2] 陈超，李寅秋，廖西元. 水稻生产环节外包的生产率效应分析——基于江苏省三县的面板数据[J]. 中国农村经济，2012（2）：86-96.

[3] Reinert K A. Ruralnon-farm development：a trade-theoretic view[J]. The Journal of International Trade & Economic Development，1998，7（4）：425-437.

[4] 郝爱民. 农业生产性服务业对农业的影响——基于省级面板数据的研究[J]. 财贸经济，2011（7）：97-102，136.

[5] 鲁钊阳. 农业生产性服务业发展对城乡收入差距的影响[J]. 南京社会科学，2013（2）：23-29.
[6] Ali Chandio A, Jiang Y S, Wei F, et al. Famers′access to credit ：does collateral matter or cash flowmatter?——evidence from Sindh, Pakistan[J]. Cogent Economics & Finance, 2017, 5（1）：1369383.
[7] 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.
[8] 叶敬忠，豆书龙，张明皓. 小农户和现代农业发展：如何有机衔接?[J]. 中国农村经济，2018（11）：64-79.
[9] 冷波. 村级民主制度创新的实践与机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2018，17（5）：42-48.
[10] 何宇鹏，武舜臣. 连接就是赋能：小农户与现代农业衔接的实践与思考[J]. 中国农村经济，2019(6)：28-37.
[11] 徐旭初，吴彬. 合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗?[J]. 中国农村经济，2018（11）：80-95.
[12] 钟丽娜. 村社集体：小农户组织化与现代农业衔接的有效载体[J]. 现代经济探讨，2021（6）：126-132.
[13] 杨高第，张露. 农业生产性服务对农户耕地质量保护行为的影响——来自江汉平原水稻主产区的证据[J]. 自然资源学报，2022，37（7）：1848-1864.
[14] 陈景帅，韩青. 农业生产性服务对农地抛荒的抑制效应[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2021，20（6）：23-34.
[15] 董莹，穆月英. 农户环境友好型技术采纳的路径选择与增效机制实证[J]. 中国农村观察，2019（2）：34-48.
[16] 卢华，胡浩，陈苏. 农业生产性服务提高了粮食产量吗[J]. 江西财经大学学报，2023（1）：102-113.
[17] 张化楠，葛颜祥，郑军. 农业生产性服务对家庭农场经营效率的影响研究——基于种植型家庭农场的证据[J]. 农村经济，2023（5）：115-124.

Innovation path and strategies of China´s agricultural production service industry in the new period

JIANG Heping[1]，ZHAN Lin[2]，HE Yaping[3]，WANG Xiaojun[1]

（1. *Institute of Agricultural Economics and Development*，*Chinese Academy of Agricultural Sciences*，*Beijing* 100081，*China*；2. *Institute of Rural Revitalization*，*Minjiang University*，*Fuzhou* 350108，*China*；3. *School of Economics and Management*，*Henan University of Technology*，*Zhengzhou* 450001，*China*）

Abstract：Agricultural production service industry has been developing rapidly under the support of policies in recent years in China. The total amount and the operation level of agricultural machinery and equipment have been continuously improved; the service subjects and the business scope are becoming more and more diverse; the service form is constantly innovated; the advantages of scaled service organizations driving farmers have been highlighted, and the function of the agricultural productive service has been continuously upgraded. However, there are still challenges, such as the industry in supportive position, the insufficient service supply, the uneven development of the mechanized operation link and the insufficient number and integration of service organizations. To cope with these challenge, this paper proposes development strategies for the new period: improving the work promotion mechanism; building a public service platform to innovate the cooperation method; guiding the standardized development to promote the establishment of service standards; increasing the implementation of policies to innovate the support method; accelerating the cultivation of powerful service organizations to innovate the service supply form; improving agricultural infrastructure to accelerate the filling of services gap; playing village collectives′ role in promoting the "unification" of moderate-scale operation.

Keywords：New period；Agricultural production service industry；Innovation path；Strategy

（编辑：赫雪侠）