



我国农业生产性服务业的发展历程与经验启示

芦千文¹,姜长云^{2*}

(1.中国农业大学 经济管理学院,北京 100083;2.国家发改委 产业经济与技术经济研究所,北京 100038)

摘要:改革开放以来,我国农业生产性服务业经历了五个发展阶段:20世纪70年代末至80年代中期,农业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阶段;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阶段;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阶段;20世纪90年代末期到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阶段;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突出亮点。在农业生产性服务业发展过程中,需求扩张是主要动力、规模经济是提升方向、因地制宜是客观要求、顺势而为是关键所在。促进农业生产性服务业加快发展和优质高效发展,是未来加快转变农业发展方式的必然选择。

关键词:农业生产性服务业;政策演进;发展历程;经验启示

中图分类号:F324.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)05-0104-12

当前,我国正处于传统农业向现代农业转型的关键时期,农业发展正面临着农产品价格“天花板”封顶、生产成本“地板”抬升、资源环境“硬约束”加剧等挑战,农业兼业化、农民老龄化、农村空心化等问题突出。为解决这些问题,各地进行了积极探索,发展农业生产性服务业是其突出亮点之一。在农业发展水平较高的地区,农业生产性服务业已经与农业产业链紧密融合,与涉农产业网联结,增强了农村区域经济和农业产业发展的要素资源集聚力。回顾改革开放以来我国农业生产性服务业的发展历程,有助于科学认识加快发展农业生产性服务业的重要意义。需要说明的是,在现行政策文件中,鲜有农业生产性服务业的提法,大多使用农业社会化服务体系的概念。但二者在内容上大致相同,只是强调的重点有所不同。^[1]因此,本文把涉及农业社会化服务体系的政策,纳入农业生产性服务业发展政策。

一、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阶段

20世纪80年代以前,我国相继建立了农技、林业、畜牧、兽医、水产、农机等农业专业技术服务机构,组建了供销合作社、信用合作社等,形成了由政府主导的公共农业生产性服务体系。

收稿日期:2016-06-20

基金项目:国家自然科学基金项目“农业生产性服务业发展的模式、机制、需求及不同区域支持重点的选择”(71273070)

作者简介:芦千文,男,中国农业大学经济管理学院博士生,E-mail:lu2008qw@126.com;姜长云,男,国家发改委产业经济与技术经济研究所副所长,研究员,博士生导师。

* 姜长云为本文通信作者。

1978年,成立了农业生产资料公司,负责经营化肥、农药、农膜和农用柴油等^①。1982年,恢复各级农业技术推广机构,成立全国农业技术推广总站;恢复基层供销社合作商业性质,县级供销社改为基层社的联合社。其后,随着家庭承包制的迅速推进,农户生产经营自主权得到确立,推动了农户家庭经营“小而全、小而散”格局的形成,也为农业经济结构调整和农村经济多元化发展创造了条件。公共农业服务机构一时不能适应由面向公社、大队转向直接面对千家万户,加之改革之初集体组织职能出现弱化^②,农户的生产服务需求得不到满足,以至农村多种经营刚有发展就出现了买难卖难、技术资金约束等问题。

1983年中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》,明确提出“产前产后的社会化服务……已逐渐成为广大农业生产者的迫切需要”。1984年中央一号文件《关于一九八四年农村工作的通知》,进一步强调“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”是一项刻不容缓的任务。为此,1983年中央一号文件要求社队办好机耕、水利、植保、防疫、制种、配种等服务;基层供销社办成供销、加工、贮藏、运输、技术等综合服务中心;通过技术承包制建立技术服务公司、生产科技联合体、科技普及协会,允许技术人员参与增产部分分红;在农产品商品生产基地配套建设供销、运输、加工、储藏、技术等服务体系。还开始允许农户换工、请季节工或专业工,购置机械设备从事生产和运输;支持能工巧匠、生产能手建立技术服务组织;对农村个体商业和各种服务业给予必要扶持等。1984年中央一号文件提出对专业户最为有效的支持是满足他们对信息、供销和技术进步等方面的需求,要求合作经济组织把农业生产性服务作为工作重点,扶持各种服务性专业户发展;还提出“服务也是一种劳动交换,一般应是有偿的,农民可以自愿选择”。

随着政策环境的宽松,农民自发组建的农业生产性服务组织逐步发展起来。(1)多渠道、开放式流通体系初步形成。1978—1984年,统购统销农副产品占农民出售总额的比重从84.7%下降到39.4%,集市粮食成交量由50亿斤增加到167亿斤,一些农副产品重新出现在集市上。^{[2]18}(2)开始自发组织专业技术协会。1980年四川郫县成立了养蜂协会^{[3]20-21},广东、浙江等地也出现了类似合作组织,合作形式比较松散,以技术服务为主。(3)开始自发从事经营性服务业务。主要是兴办社队企业,成立专业服务公司,请帮工、带徒弟(据统计1984年有70万人),发展出一批专业服务户等。随着商品经济的发展,还出现了农民经纪人等。当时受到各种政策限制,这些经营性服务发育程度很低,规模小,不稳定,基本上处于自生自灭状态。

二、20世纪80年代中期到末期,农业公共服务机构开启体制改革,服务职能逐渐推向市场阶段

这一阶段,农村改革以完善合作制、培育农产品市场体系、调整农村产业结构为重点,推动农村“广开生产门路、发展商品生产”。服务作为商品经济的组成部分日益受到重视。1985年中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,明确提出“农村一切加工、供销、科技等服务性事业,要国家、集体、个人一齐上”。1986年中央一号文件《关于一九八六年农村工作的部署》,甚至把“改善农业生产条件,组织产前产后服务”列入年度农村工作的总要求。

为适应改革要求,农业公共服务机构开始将部分职能推向市场或以市场手段提供服务。一是改革农产品统购派购制度。从1985年起,除个别品种外国家不再向农民下达统购派购任务,

① 农业生产资料公司于1993年改组成为中国农业生产资料集团,1995年7月从国内贸易部分离,归供销社总社管理。农业生产资料公司成立后,农资经营进入了其与供销社合作“双头经营”时期。

② 1982年中央一号文件讲到“农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象滋长蔓延”。

分别实行合同定购和市场收购,定购以外的农产品可以自由上市,多渠道直线流通。同时,要求城市办好农产品批发市场和贸易中心,国营商业参与市场调节发挥平衡供求作用。二是改革农业科技和技术推广体系。如对重大农业技术项目实行公开招标、择优委托,建立科技成果应用示范基地;引入有偿服务和竞争机制,鼓励技术推广和服务单位开展多种形式的联合,逐步做到自主经营、经费自理^①。三是支持以合作形式兴办农业生产性服务。合作经济组织已经有了一定的发展基础^②,国家开始加以规范,突出服务作用。1985年中央一号文件要求合作组织由群众民主制订简明章程,办好机械、水利、植保、经营管理等服务项目。1986年中央一号文件明确提出“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”。

在政策推动之下,农业生产性服务业得到快速发展。一是农产品市场和流通服务体系得以建立。城乡集贸市场完全放开,初级农产品市场快速发展,到1990年全国集贸市场有83001个,市场成交额5343亿元,市场数量和成交额比1985年增长35.3%、745.0%。^{[2]51}以1990年建立郑州小麦批发市场为标志,批发市场流通农产品的作用迅速凸显。流通服务主体日益丰富,有乡、村合作组织兴办的农工商公司或多种经营服务公司,有同行业的专业合作社或协会,也有个体商贩、专业运销户自愿组成的联合商社等。二是多元主体的技术服务网络初步形成。国家实施了“星火计划”“丰收计划”等,推动了农技推广体系的改革和发展,到1990年已建立农技推广机构(种植业)5.6万个,近40万个村配备了农技人员。^{[2]72}1987年农业技术承包集团兴起^{[2]93};还出现了大量的群众性推广组织。三是专业合作组织得以规范发展。据农业部统计,1990年全国各类专业合作组织有123.1万个,其中生产经营型占60%,服务型占33.6%,专业技术协会占6.3%。这一时期,专业合作组织有了内部章程,出现了劳动联合、资本联合相结合的合作关系,服务领域拓展到供销、加工、资金等环节,出现了跨区域的专业合作组织。四是农业金融服务有了一定发展。农村民间自由借贷、集资入股和试办发行股票、债券等开始出现,有些地方建立了合作基金会、信托投资公司等,缓解了农业银行、信用社资金供应不足的矛盾。五是与农业产业化经营配套的服务形式开始出现。尽管当时尚未提出农业产业化经营的概念,但许多地方事实上的农业产业化组织已开始形成并发展,如公司+农户等形式。国家也要求农产品加工企业为农民提供必要的生产性服务,以加工指导生产、带动生产。这些企业开始在农村建立生产基地,稳定购销关系,出现了贸工农一体化、产加销一条龙的经营模式。

三、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

党的“十四大”正式提出建立社会主义市场经济的改革目标。政策环境的好转,有效地促进了农业专业化、商品化、社会化的发展,也激发了农业的生产性服务需求。1991年,国务院出台了《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》(国发[1991]59号),明确提出加强农业社会化服务体系建设的对于促进农业现代化具有极其重要而又深远的意义;明确了农业社会化服务体系建设的內容和原则,要求发展“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

① 中央从1984年开始号召农技人员用经济手段推广农业技术;1985年明确科学技术人员可以利用业余时间在农村提供服务取得报酬,科研推广单位、大专院校可以接受农村委托的研究项目,提供技术咨询服务,组成“科研—生产联合体”;1986年明确建立和健全各级农业科研、教育、信息、技术推广和经营管理等服务组织,加强农业第一线的技术推广工作,开始实行科研事业费包干管理;1987年要求把分散的农科所、农技站、植保站、土肥站、农业干部培训学校等机构合并成县级农业技术推广中心;1988年在全国推广将乡镇农技推广站的人财物管理权由县级下放到乡镇管理;1989年明确健全各种形式的服务组织,加强农业科技服务体系建设,改变单靠财政拨款、无偿服务的办法,逐步做到自主经营、经费自理。

② 据1985年底28个省、自治区、直辖市的不完全统计,农户之间自行组织、有一定规模、有相对项目的经济联合体达48.47万个,从业人员420万人(宋洪远,2008)。

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”;标志着建设农业生产性服务体系的任务被提上日程。这一阶段,随着市场、流通、科技、金融等服务体系建设的推进,多元化农业服务主体逐步涌现,农业生产性服务业发展不断提速。

(一) 市场调节农产品产销和供求的作用明显增强

国家加快对农产品市场调控的改革^①,加大了各类农产品市场建设力度,收购市场、批发市场、期货市场、零售市场等多层次市场体系基本建成。2000年各类农产品市场达27445个,成交额7555亿元,占当年农林牧渔业总产值的53.2%。^{[2]139}更加重视发挥集体商业组织、农民合作组织、个体运销户的作用,允许工商企业、外资企业进入农产品流通领域。这一时期,除粮食、棉花外绝大部分农产品流通都是多元市场主体共同参与。

(二) 加强涉农部门和服务机构职能

此前对部分公益性职能的市场化改革,导致一些公益性服务机构职能弱化,如农技推广“网破、线断、人散”问题突出。为此,国家出台了《农业法》《农业技术推广法》等,组建了全国农业技术推广服务中心^②,开展了定性、定编、定员工作,允许供销社批发一定份额的农资^③。同时,建立国家和地方的研究基地、研究开发中心,组织科技人员参与农业科技服务,1998年全国农业科研机构创收14.5亿元,超过了财政拨款^{[2]176};允许事业单位兴办农业服务实体,提供有偿服务,服务手段、方法逐步适应了农业发展的要求。

(三) 鼓励农业产业化组织发展并增加服务供给

20世纪90年代初期,山东等地推进农业“一体化经营”的实践,在市场竞争中显现出优势,由养殖业到种植业迅速铺开,形成一批带动力强的服务主体,引起中央的重视。1993年,《中共中央国务院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)在建立健全农业社会化服务体系的具体措施中提出“以市场为导向,积极发展贸工农一体化经营”“通过公司或龙头企业的系列化服务,把农户生产与国内外市场连接起来,实现农产品生产、加工、销售的紧密结合”,认为这是我国农业向专业化、商品化、社会化生产转变的有效途径。1995年,人民日报头版发表《论农业产业化》,以山东潍坊的“一体化经营”做法和经验为基础,正式提出农业产业化的内涵、意义和实施路径,认为“农业的根本出路在于产业化”。随后,农业产业化成为中央和地方政府推进农业农村经济的重要着力点,也是这一时期农业生产性服务业发展的重要亮点。1996年到2000年农业产业化组织数量增加了5倍,联结农户数量增加了3倍,其中龙头企业带动型占49.7%、中介组织带动型占26.4%、专业市场带动型占16.0%^{[2]189}。

(四) 形成多元化的融资服务组织

为缓解农业资金矛盾,国家引导村集体、农民、社会资本以多种方式加大投入。这一时期,以农村合作基金会为主要形式的农村合作金融组织脱颖而出,1992年乡镇一级有1.74万个,村一级有11.25万个;1990—1996年累计用于农业生产的资金1515亿元;1996年用于农业生产的资金占当年投入总额的43.3%,显著高于农业银行和农村信用社。但后期发展出现了很多问

① 取消了粮食统销制度,出台了购销同价、保量放价,“米袋子”省长负责制,“菜篮子”市长负责制,专项粮食储备制度和风险基金,“四分开、一完善”(政企分开、储备与经营分开、中央与地方责任分开、新老财务账目分开、完善粮食价格机制),“三项政策、一项改革”(保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售、农业发展银行收购资金封闭运行,加快国有粮食企业自身改革)等政策。

② 1995年,国家将原全国农业技术推广总站、全国植保总站、全国土肥总站、全国种子总站等合并,组建了新的全国农业技术推广服务中心。

③ 化肥、农药、农膜、农用柴油等农业生产资料,1978年以前由供销社独家经营;1978年,成立农业生产资料公司后进入“双头经营”时期;1989年开始允许县和县以下的植保站、土肥站、农技推广站零售开展技术推广和有偿技术服务所需配套的化肥、农药、农膜,属于计划管理范围内的由专营部门批发供应,计划管理外的可与厂家直接订货,由此农资市场进入“一主二辅”时期,主渠道占70%,辅渠道占30%。直到1998年11月国家放开化肥零售渠道和销售渠道,才标志着这一时期的结束。

题,国务院于 1999 年 1 月宣布取缔农村合作基金会。初兴之时,这种互通有无、独立核算、自负盈亏、民主管理、自愿互利、共担风险的资金互助形式,今天看来仍具有生命力,其兴衰值得深思。^[3]

经过 20 世纪 90 年代的发展,农业生产性服务业成为部分涉农部门和服务机构、农村经营主体的重要创收来源。这一阶段,农业综合生产能力显著提高,主要农产品供给由长期短缺变为总量基本平衡、丰年有余,农业生产性服务业的作用进一步显现。

四、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阶段

1998 年,党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,总结了农村改革二十年的基本经验,明确了到 2010 年建设有中国特色社会主义新农村的目标。目标之一就是“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”。农业农村经济发展形势出现显著变化:一是开始建立农业支持保护政策体系,推动农业农村经济战略性调整;二是适应加入 WTO 的要求,提高农业对外开放水平,国内农业产业竞争格局显著变化;三是鼓励农村劳动力外出务工,农民工大潮出现,激发了农业生产环节服务外包需求;四是主要农产品购销、农资经营完全放开,释放了农村市场和流通产业空间。

这一时期,农业生产性服务业发展格局最显著的变化是开始区分农业生产性服务的公益性和经营性属性,强调以财政经费保障公益性服务,将经营性服务交由市场主体。2002 年《中共中央国务院关于做好 2002 年农业和农村工作的意见》(中发[2002]2 号)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”。由此,农业生产性服务业进入了公共服务机构主要承担公益性职能,一般性服务工作和经营性服务项目逐步走向市场,即职能分离、并行发展的阶段。

(一)健全公益性农业生产性服务体系

1998 年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》出台之后,公益性服务体系的建设以农业科技创新和技术推广体系的健全完善为主要抓手,由点到面、逐次推开。2000 年,《中共中央国务院关于做好 2000 年农业和农村工作的意见》(中发[2000]3 号)提出“逐步建立具有世界先进水平的农业科技创新体系,高效率转化科研成果的技术推广体系,不断提高农民科学文化素质的农业教育培训体系”。到 2005 年,公益性服务体系内容上已扩大至“农业发展的综合配套体系”,如当年中央一号文件提出“搞好种养殖业良种体系、农业科技创新与应用体系、动植物保护体系、农产品质量安全体系、农产品市场信息体系、农业资源与生态保护体系、农业社会化服务与管理体系等‘七大体系’建设”。具体讲,呈现以下三个特点。第一,做实公益性服务职能。按照强化公益性职能、放活经营性服务的要求,明确公益性服务职责范围,健全体系、提高能力。以农业信息服务体系为例,国家自 2001 年起开始建设覆盖全国的农村信息服务网络,到 2005 年全国所有省份、97% 的地(市)、86% 的县级农业部门设立了信息管理和服务机构,64% 的农业乡镇开设了信息服务站,发展农村信息员 22 万人,初步建成了以中国农业信息网为核心的国家农业门户网站。^{[2]302}第二,配套实施专项行动。继续实施种子工程、丰收计划、星火计划、沃土工程、金农工程等,启动实施畜禽良种工程、无公害食品行动计划、现代农业高技术示范工程、粮食丰产科技工程、动物疫病应急防治工程、农业科技入户工程、农业综合信息服务平台建设工程、农村信息化示范工程等。第三,增强引领带动能力。如 2004 年中央一号文件要求,农产品市场和加工布局、技术推广和质量安全检验等服务体系的建设,要有利于促进

优势产业带的形成。十分重视示范园区、试验基地的建设,扶持示范主体,发挥辐射带动作用。“十五”期间,创建国家级农业标准化示范区 539 个,省级示范区近 3500 个^{[4]61};2007 年,建设农业科技示范场 148 个,培育 25 万户科技示范户^{[4]63}。

(二) 加强农产品市场流通体系建设

围绕形成开放、统一、竞争、有序的农产品市场体系,粮食、棉花等农产品流通体制改革取得突破性进展。2000 年组建中央储备粮管理总公司,2003 年组建中国储备棉管理总公司,2004 年全面放开粮食购销市场,至此主要农产品购销完全放开。与此同时,为破解农产品购销难题,推进农业结构战略性调整,建设高效通畅的农产品市场体系和现代流通产业。

1. 完善农产品市场体系。聚焦农产品市场体系的薄弱环节,提高市场档次、管理水平和服务功能。如推进批发市场升级改造,完善配套设施,建设冷链系统,推进城市农贸市场改超市工作;规范和完善农产品期货市场,增强引导生产、稳定市场的作用。2007 年,全国农产品批发市场达到 4700 多家,遍及大中城市和农产品主产区,交易蔬菜、水果、水产品的数量占其商品总量的 70% 以上;农产品期货品种达到 11 类 12 个,当年成交额 26.1 万亿元^{[4]57},较上年增长 87.3%。

2. 发展现代流通业态。开始大力发展连锁、超市、配送、电子商务等新型业态和流通方式,经纪人代理、农产品拍卖、电子商务等交易方式,将各类农产品市场整合成完整体系。改善农产品流通环境,支持鲜活农产品运销,完善全国“绿色通道”网络,实现省际互通。采取优惠财税、金融措施,培育农村经纪人、运销专业户和农村流通中介,鼓励商贸企业、邮政系统和各类投资主体参与农村市场建设;支持龙头企业、农民专业合作社等直接向城市销售终端配送农产品。

3. 加强市场秩序建设和政府监管、引导职能。主要是完善市场交易规则,严格准入制度,打击不法行为,维护市场秩序;实施万村千乡市场、双百市场、新农村现代流通网络 and 农村商务信息服务工程等,引领农产品市场和现代流通业的发展。如农业部建立了中国农业“网上展厅”和“一站通”农村供求信息全国联网系统,到 2007 年底累计注册企业 8933 家、农产品 12923 种,成为当时国内规模最大、品种最全的农产品网络展销平台。^{[4]19}

(三) 发展多种形式的农业生产性服务

1. 鼓励涉农企业从事农业生产性服务。从 1998 年开始,中央一再要求乡镇企业适应农业产业化需要,着重发展农副产品加工和储藏、保鲜、运销等,2007 年乡镇企业增加值中第三产业占比上升到 22.2%^{[4]53-54}。注重发挥龙头企业服务生产、带动农户的作用,2004 年中央一号文件提出对龙头企业为农户提供培训、营销服务,研发引进新品种新技术、开展基地建设和污染治理等给予财政补助,并明确不管哪种所有制和经营形式的龙头企业,只要能给农民带来实惠,都要一视同仁地给予支持。2007 年底,全国农业产业化组织达 17.2 万个,其中龙头企业 7.5 万家(44.0%)、中介服务组织 8.4 万家(49.1%)、专业市场 1.2 万个(6.9%),带动农户 9511 万户。^{[4]48-49}

2. 培育新型农业社会化服务组织。要求原有的农产品行业协会适应新的要求,进行调整和改组、改造,引导行业自律,做好信息服务,维护成员权益;鼓励发展新型农民专业合作社,支持开展市场营销、信息服务、技术培训、农产品加工储藏和农资采购经营等;鼓励发展农村法律、财务等中介组织。2006 年 10 月《农民专业合作社法》颁布后^①,农民专业合作社发展提速升级,成为提供农业生产性服务的关键力量。

3. 允许工商企业到农村经营农资。20 世纪 90 年代中后期,国家开始改革农业生产资料经

① 在《农民专业合作社法》中将农民专业合作社职能界定为“以其成员为主要服务对象,提供农业生产资料的购买,农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务”。截至 2006 年底,全国农民专业合作社经济组织有 15 万个,成员 3878 万户,占全国总农户的 15.6%。

营体制,逐步引入市场经营主体,2003年正式提出“允许和鼓励各类工商企业到农村以连锁方式经营化肥等农业生产资料”,由此大量工商企业开始进入农村农资经营领域。同时,基层站所、供销社的退休或分流人员纷纷开办农资超市、农家店等,参与农资零售,有些已经成长为区域性农资或农业服务企业。

4.鼓励农户从事农业生产性服务。国家出台了许多鼓励农户从事农业生产性服务的支持政策,如对购置和更新大型农机具给予补贴,开展农机服务等生产性项目价格和收费清理,对农村流动性小商小贩免于工商登记和收取有关税费等。在此阶段,部分农户经营规模的扩大和种养大户的形成,导致农业生产性服务需求迅速增加。农民经纪人、农资经营户、农机服务户等小微主体开始涌现,发展出代耕代种、联耕联种、统防统治、跨区作业等服务业务。以农机服务为例,2007年全国农机服务组织达3654.6万家,农机户3629.5万户,专业户400.2万户。^{[4]93-94}

(四) 加快传统服务组织改革进度

农产品流通体制和农资经营体制的改革,使供销合作社、国有粮食企业、邮政系统等更直接、更全面地参与市场竞争,促使他们加快自身改革、重视服务职能、创新服务方式。1998年,《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中明确要求国有粮食企业推进深化改革,确立自主经营、自负盈亏的新机制;2007年中央一号文件明确提出“国有粮食企业要加快改革步伐,发挥衔接产销、稳定市场的作用”。到2007年11月底,国有粮食企业21854家,比上年末减少3320个,改革改制后竞争力明显提升,1—11月购销企业同比减亏31.32亿元,粮食产业化龙头企业发展到1631个。^{[4]93-94}针对供销合作社,2003年中央要求其利用自身优势,在农村发展农业生产资料和日用工业品的连锁经营,用现代流通方式改造传统经营网络,发挥带动农民进入市场的作用;2006年中央要求其创新服务方式,开展联合、合作经营,提高经营活力和市场竞争能力。此外,还要求邮政系统发挥邮递物流网络优势,参与农产品市场体系建设,拓展为农服务领域;要求集体经济组织增强实力,同其他专业合作组织一起发挥联结龙头企业和农户的桥梁纽带作用。

(五) 改革农村金融服务体系

2001年,中央明确提出“要积极探索适应农村经济发展要求的农村金融体系、经营机制、管理体制和服务方式”,从农村信用社改革试点开始,完善方案,逐步推开。这一时期,农村金融机构的改革创新,力图构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的商业金融、合作金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充、功能齐备的农村金融体系。对原有的农村金融机构,主要是加大改革力度、增强服务功能。要求农村信用社明晰产权关系、强化约束机制,真正发挥农村金融主力军和联系农民的金融纽带作用;要求农业银行创新金融产品和服务方式,发挥农村金融支柱作用;引导邮政储蓄资金返还农村,于2007年组建中国邮政储蓄银行等。农村信用社改革深入推进,组建了省联社、农村商业银行、农村合作银行,吸纳社会资金组建股份制银行等,到2007年底法人机构由改革前3.6万家减少到8348家,农业贷款余额1.43万亿,占全国农业贷款的比例由2002年的81%提高到93%。^{[4]90-91}国家开始培育竞争性的农村金融市场,鼓励地方吸引社会资本和外资兴办“三农”服务金融组织,建立贴近农民和农村需要、自然人或企业发起的小额信贷组织,引导农户发展资金互助组织等。到2007年,新型农村金融机构改革试点扩大到31个省(自治区、直辖市),核准开业村镇银行11家、贷款公司4家、农村资金互助社8家,累计发放贷款2.2亿元^{[4]90-91}。为引导金融机构增加“三农”信贷,探索建立农业担保机制,鼓励信用担保机构拓展农业担保业务,鼓励地方设立农业担保机构等;探索发展农业保险业务,开展政策性农业保险试点,并鼓励商业性保险机构开展农业保险业务等。这一时期,农业金融服务产品创新速度明显加快,如试点推广农户小额信用贷款和农户联保贷款,探索动产抵押、仓单质押、权益质押等担保形式,探索龙头企业、专业合作组织、中介组织为农户承贷承还、提供担保或

帮助参加保险等。

五、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

2004年以来,中央一号文件连续聚焦“三农”,把“三农”工作摆在重中之重的位置,推动了农业农村经济驶入发展“快车道”,扭转了城乡差距持续拉大的局面。虽然,农村新型经营主体、农业规模化和产业化经营得到迅速发展,显著改善了农业农村经济发展基础。但农业资源环境 and 市场约束的增强,国际金融危机影响的加剧,保障农产品有效供给难度的加大,要求加速转变农业发展方式、加快提升农业竞争力、保持农民持续稳定增收态势。2008年,党的十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,把“现代农业建设取得显著进展,农业综合生产能力明显提高,国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障”,资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成作为现代农业发展的具体要求。在实现路径上,农业社会化服务体系被摆在重要的位置上,如推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式向采用先进科技和生产手段的方向转变,向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变;把建设覆盖全程、综合配套、便捷高效的新型农业社会化服务体系,作为发展现代农业、提高农业综合生产能力的七个方面举措之一。

这一时期,顺应转变农业发展方式的要求,农业生产性服务业从服务农业产前、产中、产后,向服务农业产业链、供应链、价值链建设升级,向支撑现代农业产业体系建设转型,在部分地区形成了不同环节服务体系、不同类型服务主体、不同层次生产服务相互配合,共同引领现代农业发展的局面。

(一)提升公益性服务体系的服务能力

前一时期,覆盖全面的公益性农业生产性服务体系基本形成,为进一步深化改革、优化职能、创新服务打下坚实基础。一是强化体系建设,优化服务职能。2008年中央一号文件提出,“通过3~5年的建设,力争使基层公益性农技推广机构具备必要的办公场所、仪器设备和试验示范基地”。在职能的优化上,既注重公益性与经营性服务职能的分离,又强调顺应形势需要调整公益性职能范围,如发展公益性农产品批发市场、农村土地流转交易平台等。二是推进深化改革,强化服务功能。如加大经费保障力度、健全绩效考核机制,激励公益性服务机构创新服务供给形式,引导科研院所、涉农高校提供公益性服务;鼓励涉农事业单位和部分公益性机构转型成龙头企业或服务公司;探索政府订购、定向委托、招投标等,引导经营性服务主体提供公益性服务。三是搭建区域综合服务平台,提高服务效能。涉农服务机构整合资源,发展了县域农业服务平台和乡镇综合服务社或服务中心等,形成了区域农业生产综合服务网络。以服务平台为依托,集聚发展经营性服务机构,如服务超市、庄稼医院、农民合作社、农资经营公司等,显著增强了公益性服务机构的服务效能。如近年来发展起来的“政府+企业+专家+农户”市场化运作,农技农资双向服务、农资农副双向流通、农业科技双向推动的农业科技服务新型模式——大荔模式。

(二)引导各类经营性服务主体竞相发展

1. 供销合作社、邮政系统、国有粮食企业等发展农业生产性服务业,重新焕发生机。以成为“三农”服务的骨干力量为目标,供销合作社不断创新运营机制、拓展服务领域,到2013年拥有龙头企业2289家、农产品批发市场2500多个,组织农民合作社93491个,建设农村综合服务社28.8万个。^[5] 邮政系统借助遍布城乡的服务网点和完整的仓储、运输、信息系统,在农村广建“三农”服务站和邮政连锁超市,探索了“支农资源整合+优质农资配送+全程农技服务+连锁加

盟经营+示范效果推广”的服务模式;国有粮食收储企业(中粮储)建立了省辖区“三农”服务总社一直属库“三农”服务中心社—农村“三农”服务社的组织架构和服务网络,分层对接龙头企业、农民专业合作社、农村经纪人、种粮大户等,联结粮食骨干产业链,发展现代农业产业化集群服务,构建了农村现代经营服务体系。

2. 涉农企业、市场平台、农民专业合作社等以农业生产性服务业为抓手,引领农业产业链升级。到2014年底,我国各类产业化组织达到35.4万个,辐射带动农户1.24亿户^[6]。起主导作用的龙头企业、农民专业合作社、市场平台纷纷成立服务公司或集聚相关服务主体,构建服务联结通道,有效推动了农业产业链升级。

3. 农村小微服务主体不断发展壮大,服务能力显著增强。前一时期的活跃起来的农民经纪人、农资零售店、农机服务户以及各类服务型企业,经过市场的淘汰过程,有些成长为服务公司甚至龙头企业,有些主动对接政府部门或供销社、邮政系统、大型企业等,成为他们服务农村的终端末梢,也有一些组织农民合作社成为农村发展带头人。

4. 涉农信贷、保险、担保等金融机构形成了多元配套的农业金融服务体系。农业银行、农村信用社、邮储银行等在各自领域健全服务网络,创新农村金融产品,如土地承包经营权抵押贷款、产业链融资、种植贷、农机贷等。服务“三农”的村镇银行、资金互助社、发展基金、租赁公司等发展势头强劲,竞争性的农村金融市场进一步形成。农业保险体系逐步完善,2014年参保农户2.47亿户次,承保主要农作物11亿亩,中央财政保费补贴型农险产品738个^[7];农业担保体系建设取得实质性进展,2015年7月财政部、农业部、银监会联合印发了《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》(财农〔2015〕121号),提出用3年时间建立健全具有中国特色、覆盖全国的农业信贷担保体系框架,随后一批省级农业信贷担保公司相继成立。

(三) 新主体、新业务、新业态加速涌现,并呈现区域集中、集聚发展态势

1. 新型服务主体迅速涌现。如提供土地流转服务的专业机构,企业与高校共建的技术研发和应用平台,提供品牌创建、规划设计服务的专业公司,提供资质评审、产品认证、质量检测服务的专业机构,提供法律、咨询、财务等服务的中介组织,提供营销服务的电子商务平台、会展节庆平台,提供经营管理服务的农业职业经理人等。

2. 传统服务不断创新业态。商贸企业、邮政系统、供销合作社等在农村建立以集中采购、统一配送为核心的新型营销体系。连锁、超市、配送、拍卖、电子商务等新型业态已经成为农产品流通主要渠道,尤其是农超(校、社区)对接、电子商务发展十分迅速。商业模式由简单的合同购销关系发展成产业联盟、联合体、利益共同体等。

3. 向优势、特色农业产业带(区)集中。农产品批发商、运销商、加工商、零售商、经纪人等向大型市场平台周边集聚发展,与农业生产直接相关的服务向农产品优势产区、产业带集聚发展。这些集聚区是当前我国农业生产性服务业发展最具活力的区域。

电商平台的发展值得注意。2014年9月,阿里巴巴启动了“千县万村”战略,计划三年内在1000个县域建立10万个村级服务点,培养20万农村青年回乡创业。2015年,农产品卖家数量超过90万个,销售额695.50亿元,县域农产品销售额同比增长65%;农资产品销售额近50亿元,同比增长83.2%,在2016年“春耕大战”一个月时间里,有27个省近300个县14000个村的农民购买了超千万份农资,打通了农资厂商直达农村的互联网通道;招募到12000多名农村淘宝合伙人,帮助农户应用共享服务,完成与平台对接。^①紧跟阿里巴巴“下乡”,京东于2014年11月启动农村电商项目后,推出了“千县燎原计划”“3F战略”^②,发挥自营物流和采销体系、全

① 本部分阿里电商平台和农村淘宝相关数据资料根据阿里研究院《阿里农产品电商白皮书(2015)》和《2015年中国县域电子商务报告》整理。

② 工业品进农村战略(Factory to Country)、农村金融战略(Finance to Country)和生鲜电商战略(Farm to Table)。

供应链管理优势,在农村广建县级服务中心、“京东帮”服务店,招募乡村推广员,打通工业品、农产品、农资等双向流通瓶颈。2015 年底,京东县级服务中心超过 1100 家,“京东帮”服务店超过 1300 家,地方特产馆(店)达到 600 多家,乡村推广员达 15 万人,最终要实现“一县一中心”“一县一店”,建成覆盖全国的乡村推广员体系。^①以农村电商平台为依托,相应发展了农村信息追溯、质量控制、物流仓储、品牌、金融^②、招商、营销等完整的农村服务产业网。农村电商平台正以极强的渗透力,迅速改变着农村经济发展形态,对构建现代农业产业体系具有引领支撑作用,但也会对农村传统产业形成冲击,甚至深刻影响农村社会格局和治理模式,要保持冷静态度,因势利导、防控风险。

六、发展农业生产性服务业的经验启示

(一) 需求扩张是推动农业生产性服务业发展的主要动力

纵观几十年的发展历程,可以明显看出,需求是拉动农业生产性服务业发展的关键。改革之初,随着家庭承包制的普及,农业集体劳动转为家庭分散劳动,且 1984 年前国家限制农村劳动力在城乡之间流动,过剩劳动力只能在家庭内部配置,出现了劳动对机械和外部投入的替代。1980—1985 年我国农业机耕率由 42% 下降到 38.9%、机播率由 10.9% 下降到 9.4%^{[2]319}。农产品购销和流通体制改革的时间节点,主要与农产品购销形势的变化相关。如上世纪 80 年代中期、90 年代初期和 90 年代末期“卖粮难”问题的出现,激发了农产品流通体制改革政策的密集出台,也推动了农产品市场体系建设提速。党的十七届三中全会前后,随着加快转变农业发展方式的迫切性迅速凸显,导致农业生产性服务业发展明显受到重视。

在特定阶段,决定农业生产性服务需求总量和层次的是农业经营主体结构。姜长云(2015)在一项课题研究中将农户分为以农为辅的兼业农户、以农为主的兼业农户和农场类户三类,三者间规模化、专业化经营水平递增。他通过调研发现,这三类农户对农机服务的需求依次增强,且随着经营规模的扩大,对农机的需求呈现小型化向大型化转变的趋势。^[8]农业经营主体结构很大程度上决定了农业生产性服务业的发展水平。目前,我国新型农业经营主体已呈加速发展态势,但仍未改变传统小农为主的格局,制约了农业生产性服务业发展水平的提高。为此,必须加速改造现有农业经营主体结构,顺势推动农户分化进程,培育农民合作社、家庭农场、种养大户等新型经营主体,才能进一步激发农业生产性服务需求,推动农业生产性服务业向更高水平迈进。

(二) 规模经济是农业生产性服务业发展的提升方向

一般而言,普通的农业生产性服务少有准入门槛,而专业化的生产性服务,如精量播种、施肥、施药等需要一定的投资和技术门槛,但服务能力一旦形成,边际成本相对较小,规模经济效应显著。如大型农机具最佳作业规模在几千亩到上万亩的水平,远超农户经营规模。这为探索适度规模经营,实现家庭承包与规模经营之间的平衡提供了可能。初级形式是普通农户将机种机收环节外包,但小规模、零散的地块限制了服务外包的效率,节本增效效果有限。较为高级的形式是以土地流转、土地托管、代耕代种、入股经营等集中连片,然后规模化地外包生产性服务,显著降低了农业生产成本。如山东省部分地区供销合作社探索的 3 公里(3~5 万亩)土地托管服务圈——成立为农服务中心,以“保姆式”全托管、“菜单式”半托管等形式,为服务圈内农户提供“一站式”服务,形成了以为农服务中心为载体、涉农部门支持、各类市场经营主体自愿互

① 人民日报:京东加速推进农村电商 3F 战略[N]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/25/c_128831717.htm.

② 阿里巴巴蚂蚁金服推出“旺农贷”,京东金融推出“京农贷”,围绕农业细分产业链做全产业链金融。

利参与的新型农业经营服务体系。^[9]农业规模化经营有力地推动了农业生产性服务业的发展,加速了农业服务主体的分化和培育。而规模化生产性服务的发展,将零碎的家庭农业劳动整合起来,克服了传统农业劳动散乱和不对称的短板,使农户突破规模限制应用先进机械设备和技术成果成为可能。农业生产性服务业的规模经济特征,作为产业发展的内生动力,驱动农业服务经营主体、业务层次的升级,有利于形成区域性农业生产经营服务体系,形成现代农业发展的区域联动效应。

(三) 因地制宜是发展农业生产性服务业的客观要求

按照路径依赖理论,社会、经济或技术等系统一旦进入某个路径,就会在惯性作用下不断自我强化,并且锁定在这一特定路径上。^[10]其变迁的过程敏感地依赖于政治、社会、人文等初始条件,各种形式的收益递增和外部性、网络经济等在其形式和运作上都具有强烈的本地依赖。^[10]因此,路径依赖一定程度上可以理解为“地方依赖”或本地化过程,可以很好地解释同样的制度变迁在不同地区为什么会有截然相反的绩效。反观农业生产性服务业的发展过程,亦含有明显的路径依赖特征。比如,同样一套改革政策组合,在有的地方营造了发展环境,使农业生产性服务业成长为引擎产业;在有的地方,并没有显著激发农业生产性服务业的积极性。近年来,农业生产性服务业呈现出多元化、多样化发展格局,有龙头企业、农民合作社、市场平台引领发展;有供销合作社、国有粮食企业、邮储系统自我改革创新;有农机专业户、种养大户等带动的农村经济繁荣;具体的利益联结方式上呈现出不同的特点,摸索出各具特色的组织创新路径。只要是与当地特点相融合,都显现出极强的发展活力、生命力。因此,促进农业生产性服务业健康顺利发展,必须从实践经验出发,尊重地区特点,因地制宜地选择发展模式。

(四) 顺势而为是推动农业生产性服务业转型升级的关键所在

农业生产性服务业的演化过程,实质上是政府主导与市场经营边界在动态变化中逐步增强与农业农村经济匹配性的过程。其间公益性与经营性农业生产性服务业逐步分离,经营性服务逐步市场化、专业化、多元化。不同发展阶段的转换,往往是由适应农业发展需求的服务供给主体驱动。改革初期受计划经济体制的影响,农户自发形成的服务组织在总体上处于抑制状态,但一些市场化服务供给形式仍在“夹缝”中萌发出来。20世纪80年代中期以后到90年代,涉农服务部门、传统服务组织不断引入市场手段,但管理机制改革跟不上市场化改革步伐,出现了职能弱化和经营亏损问题,而依托于农业产业化经营的市场化农业服务主体逐步发展起来。随着改革的深入和创新的加快,各类农业服务主体逐步适应了农业农村经济发展的要求,尤其是进入21世纪以来,农业生产性服务业逐渐成为现代农业发展的引领、支撑、带动力量。农业服务主体与服务业务,农业生产性服务体系与农业发展方式的演化路径之间,相辅相成时就会相互促进、加速发展,相离相向时就会相互制约、徘徊停滞。当前,要把农业生产性服务业打造成农村经济转型升级的引擎,必须注意顺应农户加速分化的趋势,适应农业供给侧结构性改革的要求,建设高效的农业生产性服务供给体系。一方面,要把涉农部门和公益性服务机构放到基础性、支撑性的关键位置,科学定位、强化功能,降低经营性服务改革和创新的成本风险。另一方面,政策支持培育经营性农业生产性服务业时,既要适应新型农业经营体系(主体)的要求,发展规模化、标准化、高端化的农业生产性服务业,也要发展适应兼业农户、老龄农户等生存需要的农业生产经营配套服务,形成分类、分层的产业体系、发展格局。同时,要顺应加快转变农业发展方式的要求,推动农业生产性服务业转变发展方式,加速转型升级;促进公益性服务与经营性服务之间优势互补、网络联动,共同构建区域性的农业生产经营服务体系。

(五) 促进农业生产性服务业加快发展、优质高效发展是未来加快转变农业发展方式的必然选择

除了有利于跨越小规模经营的障碍,实现适度规模经营外,农业生产性服务业的发展还能

显性投入成本,有利于成本核算,理顺农产品市场价格形成机制;有助于破解农村劳动力外流引发的农户兼业化和“谁来种地、如何种地”等难题,更好地保障国家粮食安全。标准规范的农业生产性服务可以显著改善农产品品质,研发、品牌、营销、创意等增值服务可以显著提高农产品附加值,提高农业比较收益。在农业产业化经营中,企业+基地+农户、企业+合作社+农户等组织方式,大都以生产性服务渗入农业各环节,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,促进产业间的竞争关系转变成协作关系,有利于理顺农业产业化路径,消弭城乡产业转移障碍。加拿大学者格鲁伯和沃克(1989)认为,生产性服务在把人力资本、知识资本导入商品和服务生产过程的同时,也形成了这些资本进入生产过程的通道。^[11]农业生产性服务业粘合了农村一、二、三次产业,构建了以工促农、以城带乡的产业通道。从发展现代农业、加快转变农业发展方式的战略要求出发,有必要提升农业生产性服务业的战略定位,使其在服务农业供给侧结构性改革,农村一、二、三产业融合发展,加快转变农业发展方式,以工促农和以城带乡中发挥更大作用。

经过几十年的发展,农业生产性服务业已经从农村经济的薄弱环节成长为农业农村经济转型升级的引擎。未来,要尊重农业生产性服务业发展的内在规律,完善内生发展机制,增强政策调控与产业发展的匹配性,为农业生产性服务业加快发展和优质高效发展营造良好的外部环境。借此,为加快转变农业发展方式提供持续的动力源。

参考文献:

- [1] 姜长云.关于发展农业生产性服务业的思考[J].农业经济问题,2016(5):8-15.
- [2] 宋洪远.中国农村改革三十年[M].北京:中国农业出版社,2008.
- [3] 温铁军.农村合作基金会兴衰[J].财经,2001(44):38-39.
- [4] 中华人民共和国农业部.中国农业发展报告(2008)[M].北京:中国农业出版社,2008.
- [5] 胡正源,等.创新供销合作社,打造新型农业经营体系中坚力量[M].全球化,2015(11):98-111.
- [6] 陈晓华.推进龙头企业转型升级,促进农村一二三产业融合发展[J].农村经营管理,2015(12):6-9.
- [7] 刘小微.我国738个农业保险产品全面升级[EB/OL].中国金融新闻网(2015-11-14).www.financialnews.com.cn.
- [8] 姜长云,郑秋芬.农户分化对农机服务使用与需求的影响及启示[J].全球化,2015(12):94-106.
- [9] 全面开展农业社会化服务 扎实推进全系统综合改革——全国供销合作社农业社会化服务暨综合改革试点现场推进会典型经验[N].中华合作时报,2015-09-25.
- [10] 尹贻梅,刘志高,刘卫东.路径依赖理论及其地方经济发展隐喻[J].地理研究,2012(5):782-791.
- [11] 刘志彪.论现代生产者服务业发展的基本规律[J].中国经济问题,2006(1):3-9.

(责任编辑:宋雪飞)