

【特稿】

科学把握农业生产性服务业发展的历史方位

姜长云

(国家发改委 产业经济与技术经济研究所,北京 100824)

摘要:研究农业生产性服务业发展需要拓宽视野,科学把握其历史方位。第一,经济服务化已经是推进产业转型升级和抢占产业竞争制高点的必然趋势。在此背景下,发展农业生产性服务业日益成为推进农业服务化转型的重要路径,要科学把握推进农业服务化转型对发展农业生产性服务业的新要求,用现代服务业理念引领农业发展方式转变和农业生产性服务业发展。第二,推进高质量发展成为新时代建设现代化经济体系的紧迫任务。要科学理解农业生产性服务业高质量发展,准确把握推进农业生产性服务业高质量发展的方向。第三,建设高标准市场体系、更高水平开放型经济成为完善国家治理的战略取向。为此要强化竞争政策的基础和优先地位,推进农业生产性服务业发展更好地坚持市场导向、公平竞争。在农业生产性服务业发展中,对于健全外商投资国家安全审查和反垄断审查制度,应注意超前谋划、前瞻应对。

关键词:农业生产性服务业;农业发展方式转变;高质量发展;经济服务化;产业政策;竞争政策

中图分类号:F326.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)03-0001-14

近几年来,农业生产性服务业迅速发展,成为现代农业产业体系中最引人瞩目的战略性新兴产业,为推进农业供给侧结构性改革、培育乡村产业发展新动能探索出一条新路,也为促进小农户和现代农业发展有机衔接提供了重要路径,因而日益受到中央、有关部委和地方政府的高度重视。2015年12月发布的《国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》(国办发〔2015〕93号),首次明确要求“发展农业生产性服务业”。在此之前中央相关文件反复强调建立新型农业社会化服务体系等,实际上也在很大程度上指向发展农业生产性服务业。近年来,中央财政加强对农业生产全程社会化服务试点和农业生产托管服务的支持^①,当属支持发展农业生产性服务业的突出表现。随着农业生产性服务业的迅速发展,对农业生产性服务业的研究也迅速升温。总体而言,当前对中国农业生产性服务业问题的研究主要集中于其发展重要性和发展历程、现状、模式、问题、影响、经验和对策思路等方面^[1-6]。但从宏观视角探讨中国农业生产性服务业发展的历史方位,并结合探讨中国农业生产性服务业发展思路,这方面的成果仍然鲜见。本文力图围绕这个问题展开研究。我们认为,把握中国农业生产性服务业发展的历史方位,需要注意经济服务化成为推进产业转型升级和抢占产业竞争制高点的必然趋势,推进高质量发展成为新时代建设现代化经济体系的必然要求,建设高标准市场体系、更高水平开放型经济成为完善国家治理的战略取向。

一、经济服务化成为推进产业转型升级和抢占产业竞争制高点的必然趋势

从国际经验来看,经济服务化转型是顺应新一轮科技革命、产业变革和消费结构升级潮流,

收稿日期:2020-02-26

基金项目:文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“实施乡村振兴战略、推动农业农村经济高质量发展的重大问题和跟踪研究”;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:姜长云,男,国家发改委产业经济与技术经济研究所研究员。

^① 2013年财政部在河北等8省开展农业生产全程社会化服务试点,2016年将此项试点扩大到17个省。2017年到2019年3年间,中央财政对农业生产托管服务的支持资金达到110亿元。

培育产业发展新动能、抢占产业竞争制高点的有效选择,也是培育现代产业体系、推进经济高质量发展的重要路径。经济服务化主要体现为在投入和产出中服务地位的提升,具体到企业层面则表现为两个方面:一是随着社会分工的日益深化和泛化,企业越来越多地使用服务作为中间投入,导致生产性服务日益外部化、市场化、独立化;二是越来越多的企业将行为触角从产品生产延伸到覆盖整个产品生命周期的服务活动,实现从以生产产品为中心向以提供服务为中心的转变,导致服务越来越成为企业增加值的主要来源^[7],企业转型为专业化的生产性服务供应商,甚至生产性服务综合集成商、问题解决方案提供商。经济服务化转型,往往带动产业分工的深化和新业态、新模式、新技术的成长,引发产业功能、形态和组织方式、商业模式甚至市场需求的重大调整,带动产业链和价值链的分解、重构和功能升级,促进供应链打造和供应链管理的优化,拓展提高产业生产率、附加值和竞争力的选择空间。信息化的迅速发展,很容易成为服务化转型的“催化剂”和“放大器”。如近年来各种“互联网+”和涉农平台经济的迅速发展及其成效,清楚地显示了这一点。把握农业生产性服务业发展的历史方位,必须正视农业服务化转型日益成为推进农业转型升级的“压舱石”和抢占国际农业竞争制高点的“定盘星”。

(一) 发展农业生产性服务业日益成为推进农业服务化转型的重要路径

根据生产性服务和生产性服务业的定义,农业生产性服务即在农业生产过程被用于中间投入的服务。比如,化肥、农药都是传统的用于农业生产过程的中间投入,但随着农业生产性服务业的发展,作为中间投入的可能不是化肥、农药,而是施肥撒药服务。这也是农业服务化转型的重要体现。农业生产性服务可以采取内部化、非市场化、非独立的形态,如家庭农场利用自有劳动力(包括雇工)为本农场提供的农机服务、植保服务、销售服务;也可以采取外部化、市场化、独立化的形态,如农机服务公司或农业生产性服务平台以市场化方式向家庭农场或小农户提供的农机或植保、农产品销售等经营性服务。农业生产性服务业是外部化、市场化、独立化的农业生产性服务提供者的集合体^[8]。这些农业生产性服务提供者可以是服务公司、服务专业户或新型农业经营主体,如农业产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等;也可以是供销社、乡村集体经济组织等,或其兴办的其他实体或服务平台。农业生产性服务业可以是重点面向农产品生产过程或农业产中环节的,也可以是面向农业产前、产中、产后环节或整个农业产业链的,甚至是农业生产性服务全程供应商、综合集成商、农业产业链问题解决方案提供商。《农业部、国家发展改革委、财政部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)提出,“农业生产性服务业是贯穿农业生产作业链条,直接完成或协助完成农业产前、产中、产后各环节作业的社会化服务”,说的也是这个道理。

近年来,中国农业生产性服务业迅速发展,顺应了全球范围内产业服务化转型的大趋势,是农业服务化、服务产业化、产业融合化和信息化有机结合的产物。许多发达国家和中国台湾地区在历史上都比较重视通过推进农业服务化转型和发展农业生产性服务业,促进农业农村现代化^①。《国务院于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》(国发〔2014〕

① 根据倪洪兴、叶安平的研究,当前美国农业增加值仅占GDP的1%,农民人口占人口总数的2%,但农产品出口额占商品出口总额的10%,农业及配套产业吸纳的就业人数占全美总劳动力的13%左右。农业为美国提供了超过2100万个就业岗位,包括农业管理、研发、经纪、金融服务等领域^[9]。高度市场化的美国农业组织化程度高,社会化服务健全,既有服务农场主的组织,又有以协会命名的各种行业组织和大豆协会等基于联邦、州法定收费项目成立的自我服务组织,以及乳制品出口理事会等重在开拓市场和促进出口的组织。法国是欧洲农业最为发达的国家,除政府在农业公共服务中发挥主导地位外,绝大多数农场主加入农业合作社,农业合作组织已形成较为完整的产业链一体化网络;私人企业在面向农场主提供定制化服务方面发挥着日益重要的作用。农业农村部对法国、芬兰、丹麦农业合作社的考察发现,灵活多样、定位清晰、功能各异的合作社通过“生产在家、服务在社”方式,有效地化解了单家独户“干不了、干不好、干了不划算”的难题,成为带动农业竞争力提升的重要力量,自下而上形成的行业组织和大量专业化服务组织也为合作社发展提供了强有力的指导和服务^[10]。此处的农业合作社以及为合作社提供指导、服务的行业组织和专业化服务组织,均属农业生产性服务组织。我国台湾地区农业经历服务化转型,农业服务组织发达,农会、合作社、产销班、科技服务组织等遍布乡村社会,农工贸、产供销等环节都有专业服务组织提供服务;观光农业、休闲农业等服务性农业较为发达,农业田园化、园林化深入发展^[11],农业与文化、旅游深度融合。

26号)指出,生产性服务业“具有专业性强、创新活跃、产业融合度高、带动作用显著等特点,是全球产业竞争的战略制高点”。通过发展农业生产性服务业,推进生产型农业向服务型农业转型,已经成为中国农业发展的大趋势,也是农业发展的根本出路所在。

农业服务化在农业投入上体现为农业生产性服务相对重要性的提高,如用农业服务公司的植保服务替代农户自我的施肥撒药服务;在农业产出上表现为农业在为社会提供农产品的同时,农业服务功能作为农业产出的重要性迅速凸显,农业生产性服务环节在农业产业链价值增值中的重要性日益提升。比如,通过电子商务将贫困地区的优质特色农产品生产与城市中高端消费者的市场需求对接,可以显著提升贫困地区农产品的价值增值能力。近年来中国农村一二三产业融合发展深入推进,也是农业服务化转型的产物。发展“生产、生活、生态”有机结合型农业,以及通过发展休闲农业、乡村旅游等方式提升农业的生产功能、激活农业的生活和生态功能,也与推进农业服务化转型相关^[12]。在越来越多的地方,农业正在与科教、文化、创意和旅游业融合,让城里人、外乡人获得赏花、观景、采摘和从事农事体验之快感,收获利用农特产品自制日用品和工艺品之乐趣,推动农业由“卖产品”向“卖风景”“卖温情”“卖文化”转型,实现农产品向“奢侈品”、高档礼品、文化旅游商品转化。有些地区特色农业或休闲农场的农产品产量可能不高,但产业效益很好,甚至“减产增收”,一个重要的原因是通过推进农业服务化转型,加快质量兴农、绿色兴农、品牌强农的进程,提升农产品品质和消费者美誉度,形成农产品或其加工品富有独特韵味的品牌内涵,提升了农业附加值和竞争力。有的地方结合提升农民的文化素养,包括对在地文化的领悟和推介能力,塑造扣人心弦的在地品牌故事和文化创意,提升农业的品牌和体验“溢价”,推进农业价值链升级。这些都与农业服务化转型和发展农业生产性服务业密不可分。

十几年前,笔者到安徽一个养鸡大镇调研,居然有专门为农户卖鸡提供抓鸡服务的抓鸡队。近年来,农业生产性服务业发展的新业态、新模式、新路径更加丰富多彩,并日益呈现网络化、组团化、集群化发展态势,拓展了解决当前农业问题的思路,如在农机服务业中,农用无人机植保服务业、粮食烘干服务业、互联网+农机服务迅速崛起^[13],由此带动的农业发展方式转变让人耳目一新。甘肃谷丰源农化科技有限公司在销售肥料、农药等农资过程中,发现小农户滥施化肥、农药导致农业面源污染问题严重。为解决这一问题,谷丰源农化科技有限公司按照推进农业生产标准化思路,探索形成了为小农户和新型农业经营主体提供绿色植保、配方施肥、水肥一体化和土壤改良等综合解决方案,实现了公益性服务和经营性服务的有机结合,形成了富有特色的“农工场”托管服务推动农业绿色发展模式^[14]。山东临沂金丰公社农业服务有限公司作为中国最大的民营化肥企业——金正大集团转型发展的产物,在化肥行业面临发展困境,出现产能过剩、竞争加剧和利润下滑的背景下,通过推进化肥生产链向服务链延伸,从创新开展施肥技术服务起步,到向农民提供包括农资、农机、农技、农产品销售在内的全产业链服务,并配套提供贷款、保险等金融支持服务,为农户种植提供科学合理的问题解决方案,实现了从化肥制造商向“制造商+服务商”的历史性跨越^[15],为推进农业服务化转型和一二三产业融合发展提供了重要范例。换个角度来看,这也是发展服务型制造业的重要范例。

农业生产性服务业越来越从农业的配套产业,跃升为发展现代农业的战略性新兴产业,成为农业延伸产业链、打造供应链、提升价值链的战略引擎。2019年农业农村部农村合作经济指导司评选的20个全国农业社会化服务典型案例^[16],通过大量翔实的数据,生动地展示了通过农业生产托管等方式发展农业生产性服务业,对加快农业发展方式转变、构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的成效。这些农业生产性服务业,特别是农业生产托管服务发展的逻辑可以概括为三个方面。第一,顺应和引导新型农业经营主体,特别是小农户的需求,帮助其解决自身干不了、干不好、干得不经济的问题;第二,让专业的人干专业的事,发挥专业化分工的比较优势,促进农业人力资本和要素质量的提升;第三,通过深化农业生产性服务业的业务关联、链条延伸、技术渗透、模式集成,增进农业生产性服务业的网络化、组团化、集群化,实现需求方规

模经济^①,为加快农业生产性服务业市场化、产业化、集约化和品牌化步伐创造条件,促进农业、农业生产性服务业节本增效升级降险互动发展。

(二)推进农业服务化转型对发展农业生产性服务业的新要求

理念是行动的先导,行动是理念创新的源泉。农业服务化转型,通过推进农业投入的服务化和产出的服务化,为创新现代农业发展理念、用现代服务业理念引领农业发展方式转变创造了条件。2019年中国服务业占GDP比重已达53.9%^②,服务业占全社会就业的比重很可能超过47%。当前中国产业结构由工业主导向服务业主导的转变正在加快形成。在此背景下,用现代服务业理念引领农业发展方式转变和农业生产性服务业发展日趋紧迫。

用现代服务业理念引领农业发展方式转变和农业生产性服务业发展,首先要注意服务劳动越来越成为企业(产业)实现价值增值的主要源泉,农业生产性服务环节越来越不是传统的成本中心,而是日益重要的利润中心。马鹏、刘林青^[17]归纳学术界的研究,认为驱动制造企业实施服务转型战略的因素主要有三类,即获得更高边际贡献和更稳定收入的财务驱动、赢得竞争优势的战略驱动、取得市场营销机会的驱动。服务创新是制造企业获得持久竞争优势和高利润的重要战略。农业企业、农业产业链也存在类似情况。熟悉农业的人都知道,美国ADM、邦吉、嘉吉和法国路易达孚等四大粮商控制了全球80%以上的粮食贸易和其他大宗农产品贸易,尤其是农业生产性服务业全程供应商或综合服务商也有很大关系。

由于全球农业产业链价值增值的主要源泉日益呈现由农业生产环节向加工环节,进而向服务环节转移的趋势。农业服务化转型和农业生产性服务业的发展,越来越成为将科技、金融、人才、信息、品牌、大数据等专业化、高级化生产要素整合集聚,并植入农业产业链的重要途径,为夯实农业延伸产业链、打造供应链、提升价值链的根基提供依托,为增强农业的创新力和竞争力提供坚实支撑。在2011年中央农村工作会议上,时任国务院总理温家宝提出,随着农村劳动力的持续向外转移,“‘谁来种地’‘地怎么种’,日益成为我们必须面对和解决好的重大问题”^[18]。但是,如果有富有活力的新型农业经营主体带着农户干,有发达的农业生产性服务业帮助农户干,“谁来种地”“如何种地”的问题也是比较容易解决的。“新型农业经营主体+农业生产性服务业+小农户”可以为推进中国农业现代化提供行之有效的解决之道^[8]。

重视服务劳动对实现农业价值增值的源泉作用,必须重视价格管制等传统手段对农业生产性服务业创新发展的制约。许多政府部门习惯于采取严格的价格管制措施“保护消费者利益”,这往往影响生产者增加和优化供给的积极性,也不利于促进短缺产品(服务)的市场供求平衡和供给质量提升,越是在产品或服务创新性强的领域,这一问题往往越是突出。相对而言,农业生产性服务业发展及其功能升级,对集聚高级、专业化要素的需求更高,衡量和监测服务质量的难度也明显大于工农业产品。因此,在农业生产性服务业发展中,如果实行较为严格的价格管制,很可能导致农业生产性服务价格难以覆盖其要素成本,难以体现创新过程中的风险溢价,影响服务质量的提升。也因此,在发展农业生产性服务业的过程中,对价格管制措施应该慎用。

二、推进高质量发展成为新时代建设现代化经济体系的紧迫任务

当前,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,成为新时代建设现代化经济体系的迫切任务。在此背景下,发展农业生产性服务

① 所谓需求方规模经济,也称网络效应、网络外部性,即产品价值随购买这种产品及其兼容产品的消费者数量增加而增加。在具有网络效应的产业中,“先下手为强”“赢家通吃”往往是其市场竞争的重要特征。参见MBA智库·百科“网络效应”。

② 参见国家统计局:“2019年四季度和全年国内生产总值(GDP)初步核算结果”,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200117_1723591.html。中国服务业占全社会就业的比重,2018年为46.3%,2019年尚未公布。

业作为建设现代农业产业体系的重要组成部分,也必须将推进高质量发展作为当务之急和战略选择。事实上,农业生产性服务业要成为推进现代农业高质量发展的引擎,也需要以扎实推进高质量发展为基础。只有这样,才能将“统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户”、促进小农户和现代农业发展有机衔接与加快农业农村现代化有机结合起来。

(一) 怎样理解农业生产性服务业高质量发展

农业生产性服务业的高质量发展,首先应该是体现社会需求的发展。在今后相当长的时期内,“大国小农”仍是中国的基本国情,坚持小农户家庭经营为基础与多种形式适度规模经营为引领相协调,是中国发展现代农业的理性选择。在此背景下,中国农业生产性服务业的发展,不仅要注意面向新型农业经营主体的服务需求,更要把健全面向小农户的社会化服务体系,作为发展服务链接型规模经营的重点。借此,更好地满足小农户对多层次、多元化农业生产性服务的需求,更好地将小农户有效引入分工协作网络。并通过发挥农业生产性服务业的引领支撑作用,更好地提升小农户发展能力、提高小农户组织化程度、拓展小农户增收空间、完善小农户扶持政策。随着消费需求分化和需求结构升级,社会对农业或农产品的需求日益走向个性化、多样化、优质化和服务化。随着新型农业经营主体特别是小农户的成长和分化,农业经营主体对农业生产性服务的需求也日益凸显并加速分化。这不仅为拓展农业生产性服务市场创造了条件,还对加强农业生产性服务细分市场的开发提出了强烈要求。相对于产品需求,许多新兴农业生产性服务需求更容易处于潜在甚至朦胧状态,需要加以引导和激发。相对于产品市场,农业生产性服务市场往往发育水平低,加之小农户规模小而散,加大了农户生产性服务需求的表达成本、对接供给和实现服务产业化的难度。新兴农业生产性服务的发展尤其如此。因此,农业生产性服务业的发展需要以服务小农户为重点,着力增强适应需求和创新供给借此激发需求、凝聚需求、引导需求的能力。

为此,需要在发展农业生产性服务业的过程中,牢固树立以用户为中心的发展理念。由于服务的无形性、不可分割性、异质性和不可储存性,相对于工业和农业,服务业发展往往更加强调以用户为中心的发展理念,更加强调顾客导向性,把提高客户价值和客户满意度放在首位^①。许多服务企业努力采取措施改善服务消费者的参与和体验,一方面是为了更好地发现服务消费者的服务需求,另一方面是为了通过改善服务消费体验,增加服务消费者的满意度。许多休闲农业企业为增加休闲农业的客户价值,通过加强消费市场细分,富有针对性地对农业发展注入文化、体验、情怀等内涵,以更好地吸引休闲农业消费者的参与,改善消费体验。国内外许多制造企业通过发展服务型制造,推进由以产品制造为核心向以满足顾客需求为中心转变,主动增进顾客(消费者)对产业链的全程参与,借此挖掘不同利益相关者的需求,推进其行为互动和合作,实现个性化、定制化生产和服务,甚至为顾客提供覆盖产业链的问题解决方案,协同实现产业链不同利益相关者的价值增值。类似措施在发展农业生产性服务业的过程中也值得借鉴。近年来,中国许多农业生产性服务企业注重面向农业经营主体多层次、多元化甚至小批量的服务需求,通过发展多样化、定制化的农业生产托管服务和产业链一体化服务,推进农业生产性服务业发展更好体现区域层面、产业链层面和农业经营主体层面的用户需求,并增强对客户个性化潜在需求的动态、柔性和一体化适应能力。这也是借鉴了国内外发展服务型制造的经验,是发展服务型农业的有益尝试。

农业生产性服务业的高质量发展,还应该是体现新发展理念系统性、整体性和协同性的发展。在新发展理念中,创新、协调、绿色、开放、共享应该是相互依存、相互作用、相互影响、相互

^① 所谓客户价值即客户收益与获得这些收益所付代价之比。服务质量的提高只有契合消费者的需求才有实际意义,否则容易形成服务质量的“冗余”或浪费。因此,对服务消费者来说,服务质量未必是“高高益善”^[19],要将服务质量的提高同服务成本相联系进行综合评判。有些服务质量的边际提高,是建立在服务成本更大提高的基础之上,这样的服务质量提高未必是服务需求方所需要的。

制约、相互对立的矛盾统一体。发展农业生产性服务业必须提升其创新发展能力,而且这种创新应该是可持续的^①。近年来,许多服务业发展成在创新,败在缺乏可持续创新。这种问题在农业生产性服务业的发展中需要引起重视。就协调和开放而言,在农业生产性服务业发展中,不仅要注重发挥城市服务业对农业生产性服务业发展的引领带动作用,要注重农业生产性服务不同环节间、不同门类间的协调;还要注重推进农业生产性服务业发展走出片面追求区域自给的误区,将培育农业生产性服务业竞争力与优化其区域布局结合起来,促进农业生产性服务业在开放中提升参与开放的能力。发展农业生产性服务业本身就是推进质量兴农、绿色兴农、服务强农、品牌强农的重要方式。增强农业生产性服务业可持续创新能力,也是贯彻绿色发展理念发展农业生产性服务业的重要思路。发展农业生产性服务业以关系国计民生的重要农产品和农业产业链关键领域、薄弱环节和服务小农户为重点,本身就是贯彻共享发展理念的重要体现。但是,在发展农业生产性服务业的过程中,如何进一步提升共享发展水平,必须引起重视。因为许多农业生产性服务业新业态新模式的发展,容易出现“先下手为强”的问题,导致发展机会和发展成果越来越向少数人集中。

农业生产性服务业的高质量发展,还应该是富有质量、效率、竞争力的发展。近年来,部分地区服务业新业态、新模式的“龙头企业”知名度很高,但长期负债经营,缺乏足够的现金流和收入流,难以实现盈利。在新业态、新模式服务企业的初创期,培育市场、扩张规模是企业面临的主要任务,出现这种情况也在所难免。但这种新业态新模式的服务企业如果长期处于这种状态,跨越不过盈亏平衡点,将很难进入企业发展的成长期和成熟期,很难形成自我发展能力,甚至很容易因资金链断裂而放大发展风险。这样的服务企业很难说是高质量发展的,在发展农业生产性服务业的过程中,对此应予充分重视。

(二) 推进农业生产性服务业高质量发展需要注意的几个问题

1. 通过推进规范化、标准化、品牌化发展提升服务质量和消费体验

在短缺经济时期,产品严重供不应求。在经济发展水平较低的阶段,对产品质量要求也不高,因此,我们形成了一套“差不多”“马马虎虎”的思维定式。这种意识传导到服务业发展中,就是缺少强烈的标准意识,不注重消费体验和服务品质。显然,这对推进农业生产性服务业高质量发展是不利的。要注意规避这种倾向,按照推进新时代服务业高质量发展的要求,引导和推动农业生产性服务业规范化、标准化、品牌化发展,努力促进其提质增效节本降险,着力增强其创新力和竞争力。要注意引导领军企业和行业协会、产业联盟等在推进农业生产性服务业规范化、标准化、品牌化发展中发挥示范带动作用。要鼓励开展行业、地区或企业层面的试点,健全农业生产性服务质量监管体系^②、品牌培育和评价标准体系,引导提升品牌培育、保护和营运管理能力,推进打造富有市场影响力的农业生产性服务行业品牌、区域品牌、企业品牌。

改善服务消费体验,也是提升服务质量的重要内容。为提升农业生产性服务质量,要鼓励相关企业和服务机构、服务平台致力于解决单个农户“办不了、办不好、办得不经济”的问题,不要越俎代庖企图替代农户,帮农户包办一切。要始终量力而行,循序渐进,真正把好事做好,一定要把握好“度”,尤其是当前农业生产性服务组织或农业生产托管服务主体的发展在总体上仍处于初级阶段,小农户对其需求有从不了解甚至误解,到深化认识、尝试接受,进而乐于接受的过程。农业生产性服务或托管服务主体要始终保持对服务对象特别是小农户的敬畏心,注重

① 近年来,许多服务业新业态、新模式、新技术的发展给人耳目一新之感,但上马后往往发现其市场需求并不乐观,甚至与预期南辕北辙,导致其缺乏可持续性和抗风险能力。究其原因大致有二:一是对社会消费需求扩张和消费结构升级的趋势判断失误,供给创新难以得到需求扩张的呼应;二是供给缺乏创新、特色和竞争优势,难以有效地激发引导新兴、潜在的服务需求。发展农业生产性服务业不仅要增强其创新发展能力,而且增强创新的可持续性更加重要。

② 衡量、评价和控制农业生产性服务质量有较大难度和复杂性。如农作物病虫害防治服务水平,不仅取决于对病虫害是否及时预报、有效应对,还取决于由当年气候等条件决定的病虫害严重程度。当年病虫害对农作物危害程度轻,可能是因为病虫害防治服务做得好,也可能是当年不具备病虫害严重发生的条件。

贴近或引导农户等经营主体作为服务对象的需求,提升服务质量和经营主体的服务消费体验,来增加对服务对象的吸引力。要注意专业的人干专业的事,稳打稳扎,一步一个脚印踏实前行,通过实实在在地给服务对象特别是小农户做好事,来赢得市场和服务对象的信任。已经运转并有所成效的服务组织,更要防止被当前的成绩冲昏头脑,误以为自己无所不能,可以“点石成金”,以免自己摧毁自己前行的路。要汲取农民合作社发展初期“重数量、轻质量”“重外延扩张,轻内涵提升”的教训,在发展中培育可持续发展能力。

2. 推进农业生产性服务业分层发展、分类发展和优势互补、网络发展

农业生产性服务业是现代农业产业体系日益重要的组成部分,但是,农业生产性服务业自身也是一个相对完整的体系。其中多数属于经营性服务,但有些也属于公益性服务,甚至基本公共服务;有些属于专业性服务,有些属于综合性服务;有些属于阶段性服务,有些属于全程性服务;有的属于农业生产托管服务,有的属于非托管的一般农业生产性服务。在农业生产性服务主体为小农户和新型农业经营主体提供服务的同时,通过加强面向农业生产性服务主体的服务能力建设,让那些为农业生产性服务主体服务的服务商和服务平台能够更好地为各类农业生产性服务主体赋能并提供便利^①,帮助农业生产性服务主体克服因规模小、实力弱、层次低、能力差而对其实现农业生产性服务业优质高效发展的制约,也是重要的。

引导不同类型农业生产性服务业实现分层发展、分类发展、分工协作、优势互补和网络发展^[20]。发展农业生产性服务业也要有系统性、整体性、协同性的理念,要引导不同类型的农业生产性服务业有机结合、优化组合和互动提升。尽管发展农业生产性服务业也需要根据不同时期、不同区域的情况因地制宜、因阶段制宜,整合资源、突出重点,但也不能把发展农业生产性服务业的过程片面理解为非此即彼的过程。如行业协会、产业联盟甚至龙头企业、农民合作社等提供的公益性服务,特别是政府、准政府组织提供的公共服务,具有较强的外部性,有利于降低市场化、经营性服务的发展成本和风险。从国内外经验来看,行业协会、产业联盟还是带动行业提质增效升级的重要力量,在推进服务标准化、品牌化和开展行业培训、行业自律维权等方面,发挥着不可替代的重要作用。需要指出的是,有人质疑农业生产性服务主体借服务之机带肥带药销售。我们认为,对此简单质疑是不合适的,如果服务主体带肥带药销售没有降低甚至提升了服务质量,没有增加农民的农产品生产成本,甚至帮助农民实现了农业提质增效节本降险,这又有什么不好呢?对于农户和新型经营主体来说,哪种服务方式好,关键不在于形式,而在于是否有实惠和好的综合影响。

推进农业生产性服务业网络发展,有利于在不同类型的农业生产性服务业之间形成互相烘托、借势发展的格局,有利于增进农业生产性服务业发展的规模经济、范围经济和网络效应,降低农业生产性服务业发展的成本和风险,也有利于克服农业生产季节性、品种和区域差异性对农业生产性服务业资源、设施利用的负面影响。所谓网络效应,即某种产品或服务的价值会随着其用户数的增加而增加,并具有正反馈机制^[21]。“如果网络中节点的数量以算术级数的速度增长,网络的价值就在以指数级的速度增长。新网络用户的加入会使所有用户的价值都得到提升。”^[22]不同类型、不同行业农业生产性服务业的互补发展,有利于带动这种网络效应的形成。有的农业生产性服务项目直接效益不是很高,但其进入有利于在不同类型的农业生产性服务项目之间形成网络互补关系,增进其相互间的资源、要素、市场或环境联系,形成互为生态、相融共生的效果,带动整个农业生产性服务业网络价值升级。对这些农业生产性服务关键项目的建设,应从追求项目价值最大化转向追求网络价值最大化。引导这些关键性的农业生产性服务项目,特别是农业生产性服务公共平台和各种涉农平台型企业激发和提升其网络价值,鼓励其在整合资源、集成要素和服务、拓展服务市场方面进一步发挥作用,发挥对农业生产性服务业高质量发展“画龙点睛”的作用。

① 如提供信息、培训和融资服务,帮助疏通要素、市场、人才等联系通道,甚至对相关创业者提供孵化服务。

3. 聚焦农业重点产业链、关键领域、薄弱环节和突出短板

发展农业生产性服务业要从农户和新型农业经营主体最关心最直接最现实的利益问题入手,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,创新农业生产性服务业业态和商业模式。这样不仅有利于集聚规模化、区域化、连片化的农业生产性服务需求,通过增进需求规模经济,培育农业生产性服务业发展的兴奋点;也有利于促进农业生产性服务业更好地实现提质增效节本降险,并增强可持续发展能力。因为毕竟“市场容量是诱导农业生产性服务主体生成的关键”,“农业领域纵向分工与服务外包的形成,既受市场容量的限制,亦反向促进市场容量生成”,而市场容量包括纵向分工中的可交易频率和横向分工中的可交易密度^[23]。在“既定区域内,市场容量决定着农业分工水平。单个小农户的土地规模小而分散,难以形成实现分工所需要的市场容量”,引导农户或农业经营主体“进行集中化、连片化与专业化生产,由此形成服务需求规模,不同生产环节的外包服务主体才具有进入市场的比较成本优势”^[24]。当然,不同类型地区农业发展的关键领域、薄弱环节和突出短板,可能呈现较大差别。如有的是机耕或机收服务,有的是水稻工厂化育秧服务,有的是病虫害统防统治服务等等。聚焦重点产业链、关键领域、薄弱环节和突出短板,可以同培育壮大乡村优势特色产业结合起来,更好地助力乡村振兴。

4. 着力增强农业生产性服务业的本土根植性和可持续发展能力

需求是农业生产性服务业发展的真正动力,也是支撑其可持续发展的根基。农业生产性服务业发展,之所以要聚焦农业重点产业链和关键领域、薄弱环节、突出短板,很大程度上也是因为基于重点产业链和关键领域、薄弱环节、突出短板的农业生产性服务需求,是农业生产性服务业生成发展的沃土。因此,发展农业生产性服务业,首先要注意面向本地化农业生产性服务需求,适应需求和创新供给引导需求,只有这样,才能增强农业生产性服务业的本土根植性。那么,农业生产性服务组织可否跨区(县、乡镇、村)流动作业?这可能主要看服务组织跨区流动作业是否划算,有无经济合理地做好跨区作业的能力和成本、交易成本优势。一般来说,在本区域从事农业生产性服务容易赢得服务对象的信任,也有较低的成本和交易成本优势。在优先满足本土化农业生产性服务需求的同时,通过跨区域流动作业拓展服务范围,未尝不是一种理性选择。但如果连本土化的农业生产性服务需求都未能满足,就来思考怎么跨区域流动作业,是否有些“好高骛远”甚至“作风漂浮”?况且,立足本地农业发展对生产性服务的需求,容易推进农业生产性服务创新更好地做到脚踏实地、用户导向。当然,实际情况可能更为复杂,在立足当地部分需求推进农业生产性服务供给创新的同时,根据经济合理原则和发展的战略需求,适度拓展跨区服务也未尝不可。

自2018年8月开始,鉴于非洲猪瘟对中国生猪生产的影响,生猪跨区域调运受到很大限制。2020年1月底开始,新冠肺炎疫情一度扩散蔓延,给人民生命安全和身体健康带来重大威胁。许多地方为遏制疫情扩散蔓延,采取封城、封路、封村、封社区或网格化管控模式,导致市场和要素流通渠道遭到人为分割,鲜活农产品供给首当其冲。暂时不论这些方法有哪些值得完善之处,从非洲猪瘟和新冠肺炎疫情的影响来看,过度追求特定农产品生产向优势产区集中,及随之而来的单一农产品集中采购、仓储、配送模式和大范围跨区域调运格局,面对人和动物重大疫情的冲击,其局限性也会迅速凸显。今后为克服这种局限,更好地保障重要农产品特别是鲜活农产品有效供给,对于大城市、特大城市和都市圈,应该有一定的主要农产品自给率要求。在引导主要农产品特别是鲜活农产品向优势产区布局的同时,适度推进优势特色产区的多元化、分散化和网络化,有利于增强面对重大公共危机事件的应急响应和抗风险能力。与此相对应,农产品优势特色产区布局,甚至农产品采购、仓储、配送和调运格局,很可能呈现从集中式向分布式适度转变的趋势,带动农业生产性服务业区域布局由集中式向分布式转变,这样不仅有利于减少供应链环节,还可以增强对重大公共危机事件的动态适应和柔性响应能力。

5. 科学处理重点服务小农户与服务规模化新型农业经营主体的关系

2019年8月发布的《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》明确要求“服务对象要进一步突出小农户”“对接受服务的单个规模经营主体,应合理确定每年享受项目任务补助的资金总量上限,防止政策垒大户”。发展农业生产性服务业要把健全面向小农户的农业社会化服务体系作为重点,也要注重引导新型农业经营主体更好地带动小农户成长。这有利于培育农业生产性服务业发展的兴奋点,增强其可持续发展能力。如鼓励农业产业化龙头企业依托农业产业化联合体,通过农资统购分销、农产品分产统售等方式,承接农业生产托管服务主体提供的服务,带动小农户共同发展;鼓励农民合作社或村级集体经济组织引导小农户实现耕地集中连片耕作,更好地承接规模化服务组织提供的服务。这有利于帮助小农户降低使用农业生产性服务的成本和风险,增强对接规模化服务组织的便利。近年来,许多地方特色农业发展很快,但特色农业营销能力建设严重滞后于生产能力,这加剧了产品积压滞销和价格下跌风险,小农户往往首当其冲。要把加强面向小农户的产销服务、畅通小农户对接互联网的渠道,作为健全面向小农户的农业社会化服务体系的鼓励方向,拓展小农户与现代农业发展有机衔接的通道,鼓励各类平台型企业在此方面发挥引领带动作用。随着农业劳动力老弱化的推进,面向千家万户的农业科技推广方式日益凸显其局限性。许多地方把农业生产性服务业作为推进科技兴农的通道,其效果正在迅速显现。如有些地区把发展滴灌与推进精准施肥撒药相结合,利用互联网、物联网技术从事病虫害统防统治等。通过推进服务标准化、品牌化,引导农业社会化服务组织提高面向小农户的服务质量。

农业生产性服务组织的服务对象除小农户外,还有规模化的新型农业经营主体。如果把对小农户提供服务比作零售业务,那么对新型农业经营主体提供服务相当于批发业务。相对而言,面向新型农业经营主体提供的市场化、经营性服务往往成本和交易成本比较低,更容易实现节本增效和降低风险,更容易提高竞争力和可持续发展能力。但是,农业生产性服务组织面向新型农业经营主体的服务,应该属于市场行为,充其量在其发展的起步阶段,政府可以从鼓励创新的立场,对其提供一些引导和示范支持,但待其发展进入成长特别是成熟阶段,应该主要依靠服务组织参与市场公平竞争,在竞争中培育参与竞争的能力。而农业生产性服务组织面向小农户提供的服务,在某种程度上带有“扶危济困”性质,外部性较强,盈利难、风险和不确定性较大。至少在其发展的初期,在农业生产性服务组织的服务行为得到小农户“大面积连片”认可前,政府可以借鉴扶持幼稚产业的思维^[25],对农业生产性服务业的发展提供必要的引导和支持。这有利于激发农业生产性服务组织面向小农户、服务小农户、带动小农户的主动性和创造性,也有利于推进农业生产性服务业向以服务小农户为重点的方向扎实前进。

三、建设高标准市场体系、更高水平开放型经济成为完善国家治理的战略取向

近几年来,加快建设高标准市场体系、更高水平开放型经济新体制,已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的基本取向。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出,“完善公平竞争制度,全面实施市场准入负面清单制度……强化竞争政策基础地位,落实公平竞争审查制度,加强和改进反垄断和反不正当竞争执法”“实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放……促进内外资企业公平竞争……健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放……健全外商投资国家安全审查、反垄断审查”等制度。2019年6月28日,习近平总书记出席二十国集团领导人第十四次峰会发表重要讲话时强调,我们将“对在中国境内注册的各类企业平等对待、一视同仁,建立健全外资企业投诉机制”。这些重大制度和政策导向,虽然不是专门针对农业生产性服务业的,但也将对未来农业生产性服务业发展的政策走向产生深刻影响。

(一) 建设高标准市场体系要求强化竞争政策的基础和优先地位

近年来,中央反复强调要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用”。与此相联系,如何科学处理竞争政策与产业政策的关系,日益成为完善经济政策必须回答的重大理论和实践问题。基本的趋势应该是推进经济政策体系由以产业政策为中心转向以竞争政策为基础;强调竞争政策一般性与产业政策特殊性的统一和协调,促进产业政策由选择性向功能性转型。因为公平竞争是市场经济的核心,也是实现高质量发展的重要前提。应该用竞争政策统领和协调各项经济政策,着力营造鼓励公平竞争的市场环境和产业生态。竞争政策的直接目标是改善和维护市场公平竞争机制,核心是促进经济效率的提升,终极目标是提高消费者福利。维护市场统一、消除市场壁垒、反对形形色色的地方保护主义和行政垄断行为,应是题中之义。产业政策的作用应该限制在市场机制失灵的特殊领域,存在特殊的约束条件^[26-27],如处于创新早期的幼稚性领域、具有较强外部性的公共安全领域。

选择性产业政策针对特定产业采取直接扶持或限制发展的政策措施。功能性产业政策更加强调完善市场竞争秩序、弥补市场缺陷和激励创新,更加强调竞争友好^①。今后产业政策的制定和实施应更加重视对市场竞争的影响,尊重市场竞争机制,尽可能减少政府行为和政府对发挥市场竞争作用的负面影响^[29]。应该把创新政策置于产业政策的核心地位,完善产业政策的适时调整和退出机制,引导产业提质增效升级,着力提升产业创新力、竞争力和可持续发展能力^[30]。对产业发展的财税、金融支持应善用“文火”,少下“猛药”,防止因“猛药”恶补,加剧产业发展的大起大落;并更多采取“普惠制”而非“特惠制”方式^[31]。即便是选择性产业政策的支持对象,也应行业领域或关键环节为主,弱化对特定市场主体的直接干预^[28]²⁷。要将对产业政策的运用,同打造市场化、法治化、国际化的营商环境结合起来。

2016年《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)就是“为规范政府有关行为,防止出台排除、限制竞争的政策措施,逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法”而制定的,并明确要求“尊重市场,竞争优先”“最大限度减少对微观经济的干预,促进和保护市场主体公平竞争”。随着公平竞争审查制度的进一步落实,竞争政策在经济政策体系中的优先地位将会进一步强化,竞争政策上位、产业政策转型并退居补充和辅助地位,也会进一步显现。

(二) 强化竞争政策基础性地位要求农业生产性服务业发展更好地坚持市场导向、公平竞争

1. 积极营造有利于相关企业成长的营商环境和产业生态

在农业生产性服务业的发展中,企业家^②是推动高质量发展的领头雁,也是参与市场竞争的中坚力量。强化竞争政策的基础地位、推进农业生产性服务业高质量发展,必须把优化营商环境和产业生态放在首位,注意激发市场主体活力和创新创业创造潜能,鼓励相关企业家脱颖而出,这有利于增强农业生产性服务业的本土根植性。农业生产性服务业企业家善于从当前农业与农业生产性服务业发展的不协调中,找到发展农业生产性服务业的兴奋点和盈利机会。有些地方在发展农业生产性服务业的过程中,一方面注重培育本土企业家,另一方面注重引进外来企业家创新创业。评判哪些外来企业家值得引进,应优先考察企业家对农业和农业生产性服务业市场需求变化的灵敏度,对围绕本地农业生产性服务业进行创新创业的专注度,对本土涉农

① 如选择性产业政策的主要手段包括直接干预市场、试图以政策部门的判断和选择代替市场机制、保护和扶持在位的大型企业等。功能性产业政策主要通过加强物质性、社会性、制度性基础设施建设,推动和促进技术创新和人力资本投资,维护公平竞争,降低社会交易成本,创造有效率的市场环境,使市场功能得到发挥^[28]⁶。

② 我这里所说的企业家,与现实生活中的厂长、经理、总裁等不是一回事,更多指经济学中所谓的“企业家精神”。通俗地说,企业家善于在平常中发现别人发现不到的机会,并且能够把这种机会变成赚钱的现实。当然,这种赚钱应该是建立在遵守国家法律、恪守道德和诚信底线的前提下。开拓创新是企业家精神的灵魂所在,善于冒险、驾驭市场的能力和魄力,是企业家素质的重要表现。

产业开发和企业家成长的带动力^①。从2020年1月底开始,为遏制新冠肺炎疫情扩散蔓延势头,中国许多地区一度采取了限制人员流动和聚集性活动的措施,导致大型商场、超市、连锁店等农资、农产品线下销售渠道面临重大冲击,也给农资、农产品线上销售带来成长契机,导致电商和“小程序、短视频、微商场”等数字化、在线化销售业态广受关注。相关农业生产性服务企业家的创新活动功不可没。

当前,在中国农业生产性服务业的发展中,优化营商环境和产业生态问题亟待引起进一步重视。李克强总理在2019年的《政府工作报告》中提出,“政简易从。规则越简约透明,监管越有力有效”。当前面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面,要用优化营商环境的稳定性和持续性对冲国内外发展环境的不稳定性和不确定性;用营商环境的简约化对冲国内外风险挑战明显上升的复杂化。通过建设稳定公平透明、可预期的营商环境和鼓励创新创业、倡导竞争的产业生态,努力让企业家或农业生产性服务业的创业者做到安心、省心、舒心和对未来发展有信心。观察营商环境要看明规则,更要看潜规则。要坚持市场化、法治化、国际化原则,帮助企业切实化解推进农业生产性服务业高质量发展的痛点、难点,培育兴奋点。

2. 创新农业生产性服务业支持方式

当前,就总体而言,中国农业生产性服务业仍处于幼稚期,产业发展规模小,成本高,也存在要素禀赋、技术、经验和人才等方面的先天不足。企业家的投资积极性尽管在部分先行领域较高,但在总体上仍待进一步提高,这影响产业的自我顺利成长。农业生产性服务业具有显著的规模经济特征和未来发展前景。如果政府对其提供必要的支持保护,可望产生良好的知识、技术、经验溢出效应,产业发展的外部性较强^[32]。当然,根据国内外经验和产业政策的研究成果,保护幼稚产业不能限制竞争,不能定向支持特定企业,应该更多通过普惠支持促进企业间优胜劣汰,否则很容易陷入对国家支持或政府补贴的长期依赖,侵蚀其培育自我发展能力的主动性和积极性。

2019年8月发布的《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》明确要求以农业生产托管为主的农业生产社会化服务项目“公平规范选择服务主体”“按照公平竞争、规范择优方式,在县域内外选择规范化、专业化、社会化的服务组织承担项目任务”“项目任务实施县应根据农业生产不同领域、不同环节、不同对象和市场发育成熟度,确定不同的财政补助标准,原则上财政补助占服务价格的比例”或总量应不超过一定上限,“根据农民的认知和接受程度,以及服务市场的发育成熟度,补助标准可相应逐步降低”。这些政策精神较好地体现了坚持市场导向、公平竞争的方向。要注意引导农业生产性服务组织通过公平竞争培育自身创新力、竞争力和可持续发展能力。

这里值得探讨的是,对农业生产性服务业的财政支持,是补贴服务组织好,还是补贴作为服务消费者、服务需求方的农业经营主体(包括小农户和新型农业经营主体)好?《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》要求,“项目任务实施县要根据自身条件,认真研究制定具体补助方式和运行机制,面向小农户开展的服务,补助资金可以补服务主体,也可以补农户,坚持让小农户最终受益”。我们认为,在鼓励各地因地制宜探索具体补贴办法的前提下,通过面向服务需求方发放农业生产性服务消费券的方式^②,鼓励各地将补贴资金由补贴服务组织转变为补贴服务消费者,通过农业生产性服务消费者的自由选择和服务市场的公平竞争,可望激励和督促服务主体更好地坚持用户导向,推进贴近经营主体需求的服务创新,提升农业生产性服务质量和消费体验。鉴于农业生产性服务组织面向新型农业经营

① 从国内外经验看,一个卓越的企业,往往是企业家成长的“摇篮”,有利于培养带动更多的小微企业家脱颖而出。

② 如在国内外养老服务业发展中,通过发放服务消费券方式补贴服务消费者,政府通过竞争性购买方式采购公共服务,已经成为成熟经验,这样有利于引导服务组织之间通过公平竞争提高服务质量。我国洛阳等地也通过发放家庭服务消费券,引导家庭服务企业承担政府扶贫济困、帮扶特殊群体和托老、托幼、托病等公益性服务职能。

主体提供服务往往效益明显强于面向小农户提供服务,建议服务消费券的发放因地制宜地向小农户倾斜,甚至可集中支持面向小农户的农业生产性服务消费。

政府^①根据当地自然地理条件、作物种类和农户类型、种植规模,向农户发放农业生产性服务消费券。农户自由选择服务主体,服务主体根据农户需求提供服务后,农户用服务消费券部分抵扣服务主体的服务收费,但服务消费券抵扣额不得超过服务报酬的一定比例。这种方式可能有利于强化农业生产性服务市场的竞争机制,有利于不同农业生产性服务组织之间的公平竞争、优胜劣汰。当然,也有人担心,给农户发放农业生产性服务消费券之后,会不会出现农户不用服务消费券购买服务,而将服务消费券折价倒卖,导致服务消费券转化为金融衍生品的问题,但是,只要制度设计得好,就可以规避这个问题。目前创新券政策在国内外得到广泛应用并取得良好成效,就清楚地说明了这一点^②。实行农业生产性服务消费券政策,不仅有利于引导激发农户和新型农业经营主体的农业生产性服务需求;还可以与建立服务主体名录管理制度、推进农业生产性服务业诚信体系建设结合起来,倒逼农业生产性服务业提质增效升级,提升财政补贴资金的使用效率和透明度。罗必良等^[24]认为,应对农业生产者的补贴转向对农业服务商的支持。笔者认为,对服务商的支持应该采取普惠制,不能采取特惠制,否则容易导致不同类型服务主体之间的不公平竞争,容易出现类似于选择性产业政策的局限。

发放农业生产性服务消费券,是支持农业生产性服务商培育市场的一种办法,但又规避了对农业生产性服务商的选择性支持和对部分服务商的事实歧视。近年的中央一号文件都要求进一步完善农业补贴政策。2019年中央一号文件更是明确提出“按照增加总量、优化存量、提高效能的原则,强化高质量绿色发展导向,加快构建新型农业补贴政策体系。按照适应世贸组织规则、保护农民利益、支持农业发展的原则,抓紧研究制定完善农业支持保护政策的意见。调整改进‘黄箱’政策,扩大‘绿箱’政策使用范围”。农业生产性服务消费券政策,实际上是一种农业服务消费补贴政策,其中相当一部分与WTO框架下绿箱政策中支持一般服务的内容相关,如涉及病虫害控制、培训服务、推广和咨询服务、检验服务、营销和促销服务,也有一部分介于黄箱政策和绿箱政策之间。有些地方主要农产品只有那么几种,实施农业生产性服务消费券政策的受益者可以说是少数特定农产品,也可以说不是,只要我们在制度设计上更加注意精细化并与WTO规则协调即可。黄箱支持量受WTO限制,绿箱政策不需作出减让承诺。因此,实行农业生产性服务消费券政策,可以与加强政府对农业的一般公共服务更好地对接起来,为推进黄箱政策绿箱化提供重要途径。

(三) 对于农业生产性服务业发展中健全外商投资国家安全审查和反垄断审查制度应该超前谋划、前瞻应对

中国农业生产性服务业发展虽然在总体上仍处于初级阶段,但随着其发展规模的迅速扩大和盈利前景的迅速凸显,在部分领域、部分地区对国内外投资的吸引力正在显著增强,越来越多的农业生产性服务领域正在成为国内外投资的新热点。农业生产性服务业具有较强的规模经济和范围经济特点,部分领域尤其是农业生产性服务平台建设具有“赢者通吃”“先下手为强”

① 也可因地制宜,探索通过村委会、农村合作经济组织等实施方式,以节省交易成本。

② 近年来,创新券政策受到国家特别是许多地方政府的重视。创新券是政府向中小企业或科技型中小企业免费发放,专用于购买科研、研发机构创新服务的权益凭证,旨在推动中小微企业积极购买科研机构的科技服务,有利于激发中小微企业的创新需求,降低其创新成本和风险。创新券政策主要通过政府购买公共服务方式,普惠性支持面向中小微企业需求的创新服务,解决科研、研发机构创新供给难以惠及和匹配中小微企业创新需求的问题,推动形成基于用户导向的研发创新模式。有创新需求、符合政府设定方向和条件的中小微企业均可申领。政府向企业发放有价创新券,企业用创新券到科研机构购买科技创新服务,科研机构持创新券到政府财政或相关部门兑现,借此促进产学研用合作,帮助中小微企业提高创新资源、创新成果的可得性。创新券资助方式灵活,不能自由流通,作为政府发行的专门证券采取实名制,不是金融衍生品,不能违规套现,因而不具备通常意义的金融风险。通过规定和技术手段明确创新券不能也不得转让、赠送和买卖;对接受创新券的科研机构有一定准入要求,吸纳服务能力强、水平高、信誉好的机构进入服务单位名录。对企业或研发机构弄虚作假的行为严厉处罚,如追回资金、进入严重失信黑名单、一定期限内不得申报各级科技项目^[33-34]。

等特征。随着农业生产性服务业的发展,特别是国外投资规模的扩大,健全外商投资国家安全审查和反垄断审查制度的重要性和紧迫性也明显增强,日益需要引起重视。健全外商投资国家安全审查制度符合国际惯例,也是在全球范围内不断加强的趋势。世界主要国家和地区都在不断扩大外商投资国家安全审查的涵盖范围,并将其作为实施国家产业政策和深化对外开放的有效防御工具^[35]。借鉴国内外经验,农业生产性服务业作为现代农业的战略性新兴产业,更要通过健全外商投资国家安全审查制度,维护中国国家安全和战略利益。《外商投资法》已于2020年1月1日施行,要结合健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,推进健全外商投资国家安全审查制度在农业和农业生产性服务领域更好地落地。

健全反垄断审查制度、加强反垄断执法,是强化竞争政策基础性地位的重要体现。中国《反垄断法》修订草案已进入公开征求意见阶段,但是,随着农业生产性服务业新技术新业态新模式的迅速崛起,其反垄断的复杂性也在显著增强,给反垄断审查和执法带来了新的挑战。要加强相关新情况新问题的跟踪研究,努力提高反垄断措施和《反垄断法》执行的针对性和有效性。通过综合推进健全外商投资国家安全审查和反垄断审查制度,并增强超前谋划、前瞻应对的能力,增强对农业生产性服务业重大风险的防控能力。

参考文献:

- [1] 姜长云.发展农业生产性服务业的模式、启示与政策建议——对山东省平度市发展高端特色品牌农业的调查与思考[J].宏观经济研究,2011(3):14-20.
- [2] 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):4-9.
- [3] 冀名峰,李琳.关于加快发展农业生产性服务业的四个问题[J].农村工作通讯,2019(8):39-44.
- [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(5):104-115,157.
- [5] 朱涛,夏宏.农业生产性服务业发展研究[M].北京:社会科学文献出版社,2018:1-3.
- [6] 郝爱民.农业生产性服务业外溢效应[M].北京:社会科学文献出版社,2019:1-3,23-28.
- [7] 夏杰长,李勇坚,刘奕,等.迎接服务经济时代来临[M].北京:经济管理出版社,2010:10,53-54.
- [8] 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):8-15,110.
- [9] 倪洪兴,叶安平.美国农业国际竞争力与贸易政策分析[J].中国党政干部论坛,2018(1):91-94.
- [10] 张天佐,李琳,李世武,等.法国、芬兰、丹麦农业合作社的考察启示[J].中国农民合作社,2019(9):8-13.
- [11] 王志国.台湾现代农业农村发展的若干特点及其借鉴意义[J].中国发展观察,2015(9):77-81.
- [12] 刘镭.现代农业发展的台湾道路:服务型现代农业的实践与价值[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015(5):23-26.
- [13] 曹光乔,吴萍.中国农机服务产业发展报告[M].北京:中国农业出版社,2018:94-118.
- [14] 农业农村部农村合作经济指导司.全国农业社会化服务典型案例[M].北京:中国农业出版社,2019:74-77.
- [15] 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):20-24.
- [16] 农业农村部农村合作经济指导司.全国农业社会化服务典型案例[M].北京:中国农业出版社,2019:1-77.
- [17] 马鹏,刘林青.服务主导逻辑:制造企业服务转型的新思维[M]//夏杰长,王朝阳,刘奕.中国服务经济理论前沿.北京:社会科学文献出版社,2014:127-129.
- [18] 温家宝.中国农业和农村的发展道路[J].求是,2012(2):3-10.
- [19] 姜长云.服务业高质量发展的内涵界定与推进策略[J].改革,2019(6):41-52.
- [20] 姜长云,等.多维视角下的加快转变农业发展方式研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017:186.
- [21] 江小涓.高度联通社会中的资源重组与服务增长[J].经济研究,2017(3):4-17.
- [22] 凯文·凯利.新经济新规则:网络经济的十种策略[M].刘仲涛,康欣叶,侯煜,译.北京:电子工业出版社,2014:23.
- [23] 罗必良.论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化[J].中国农村经济,2017(11):2-16.
- [24] 罗必良,万燕兰,洪炜杰,等.土地细碎化、服务外包与农地撂荒——基于9省区2704份农户问卷的实证分析[J].经济纵横,2019(7):63-73.

- [25] 速水佑次郎,神门善久.发展经济学——从贫困到富裕[M].3版.李周,译.北京:社会科学文献出版社,2009:211.
- [26] 王一鸣.如何发挥竞争政策的基础性作用[J].中国市场监管研究,2018(9):10-12.
- [27] 臧跃茹,刘志成.以确立竞争政策基础性地位为重点加快完善社会主义市场经济体制[J].宏观经济管理,2018(4):26-31.
- [28] 黄汉权,等.新时期中国产业政策转型:理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2017.
- [29] 石达.公平竞争审查视角下产业政策与竞争政策的协调机制研究[J].市场周刊,2019(8):139-142.
- [30] 赵昌文,等.新时期中国产业政策研究[M].北京:中国发展出版社,2016:18-26.
- [31] 姜长云.粮食加工业迅速发展对中长期粮食安全的影响——以东北地区玉米加工业为重点的分析[J].宏观经济研究,2007(4):21-25.
- [32] 刘志彪,等.产业经济学[M].北京:机械工业出版社,2015:292.
- [33] 郭铁成,彭春燕.创新券政策原理和中国实践[M].北京:科学技术出版社,2019:1-18.
- [34] 科小创.什么是科技创新券[N].科创江北,2019-09-27.
- [35] 张国勋,王大庆.《外商投资法》开启在华外商投资国家安全审查新时代[EB/OL].(2019-03-22).www.zhonglun.com/Content/2019/03-22/1521067832.html.

(责任编辑:宋雪飞)

Scientifically Grasp the Historical Position of the Agricultural Producer Services Industries Development

JIANG Changyun

Abstract: To study the agricultural producer services development, it should be necessary to broaden our horizons and scientifically grasp its historical position. First, economic service has been the general trend of promoting industrial transformation and upgrading, and seizing the commanding heights of industrial competition. In this context, developing the agricultural producer services is increasingly becoming an important way to promote the transformation of agricultural services. It is necessary to scientifically grasp the new requirements for the agricultural producer services development in promoting the transformation of agricultural services. More attention should be paid to using the concept of modern service industry to lead the agricultural development mode transformation and the agricultural producer services development. Second, promoting the high-quality development has become an urgent task for building a modern economic system in the new era. It is necessary to scientifically understand the connotation of the agricultural producer services' high-quality development and accurately grasp the direction to promote the high-quality development of agricultural producer services. Third, building a high-standard market system and a higher level of open economy has become the strategic orientation of improving national governance. More attention should be paid to strengthening the basis and priority of the competition policy, and promoting the agricultural producer services development to better adhere to market orientation and fair competition. In the development of agricultural producer services, we should pay attention to advanced planning and forward-looking response to improve the national security review of foreign investment and anti-monopoly review system.

Keywords: Agricultural Producer Services; Agricultural Development Mode Transformation; High-Quality Development; Economic Service; Competition Policy; Industrial Policy