

农业社会化服务的发展逻辑、 现实阻滞与优化路径

郭晓鸣¹ 温国强²

摘要：农业社会化服务是实现中国式农业现代化和促进小农户与现代农业有机衔接的关键途径。本文基于理论、历史与实践视角，系统阐释农业社会化服务的发展逻辑；从市场发展与政策支持出发，重点分析农业社会化服务存在的现实阻滞；以消解现实阻滞为基本导向，提出农业社会化服务的优化路径。研究发现：在市场供需匹配与政策体系优化的相互影响下，农业社会化服务的发展是农业分工不断深化以及服务市场规模持续扩大的互促过程，农业社会化服务仍然面临存量需求整合困难与增量需求显化不足并存、服务供给主体自生能力不足、本土化发展迟缓与供给结构性失衡并存的^①市场短板，以及战略性支持不足、政策落实不佳、联动机制不健全和政策绩效有限的政策短板。因此，必须以突破双重短板为重点优化存量需求，拓展增量需求，进一步构建市场供需均衡、政策引导高效的可持续发展的农业社会化服务体系。

关键词：农业社会化服务 农业分工 供需匹配 政策体系

中图分类号：F326.6 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十大报告指出中国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色^①。农业现代化作为中国式现代化的重要组成部分，同样既有各国农业现代化的共性特征，也有自身特色。在当前人多地少、区域间农业资源禀赋差异巨大的基本国情下，中国实现农业现代化面临诸多挑战。一方面，受地形地貌所限，单一的元素集聚（尤其是土地要素）只能在局部实现，无法在整个农业领域形成规模效应；另一方面，尽管家庭经营为^②主是难以回避的选择，但不可忽视的是，小农户家庭经营与现代农业发展之间既存在联系又存在排斥。在多重障碍之下，找到适宜中国国情的农业现代化之路成为中国农业发展的关键所在。

^①参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

经过改革开放 40 多年的探索,中国已经进入由农业大国向农业强国跨越的关键阶段,必须遵循农业现代化演进的规律(魏后凯和崔凯,2021)。从过往的实践来看,土地流转型规模经营是 2003 年施行《中华人民共和国农村土地承包法》以来中国促进农业现代化的主要策略。尽管这一策略取得了较大成就,但土地流转面积增速保持在低位,2021 年中国耕地流转面积增速仅为 4.7%^①,中国农业经营方式仍然以小农户分散经营为主的格局并未改变。在此背景下,农业社会化服务具有以迂回生产实现服务规模经营的优势,有效弥补了土地流转型规模经营的不足。因此,同时推动土地规模经营与服务规模经营的复合式农业现代化越来越受到农业政策研究领域的重视。

随着农业分工深化,以发展农业社会化服务推动农业现代化已成为中国式农业现代化的鲜明特征。罗必良(2017,2022)以分工经济理论与交易成本理论为基础,认为分工的本质是专业化与服务经济,并且提出中国以健全专业化社会化服务体系推动农业现代化的发展路径,是不同于美国与日本“资本型农业”的“第三条道路”。姜长云(2016)从中国农业发展的实际问题出发,认为推动农业现代化是农业产业链延伸与农业服务化的过程,中国农业的根本出路在于发展农业生产性服务业。孔祥智和穆娜娜(2018)从农业规模经营的角度入手,通过比较土地流转与服务带动下农业规模经营形式的差异,提出土地流转型规模经济在中国的发展十分有限,中国现代农业的发展出路是把农户组织起来并建立、健全和完善农业社会化服务体系,即“农民组织化+服务规模化”。

目前,关于农业社会化服务的学术研究集中在以下三个方面。第一,关于农业社会化服务体系的研究。孔祥智等(2009)根据不同供给主体的功能差异,认为农业社会化服务体系具有多主体、社会化的特征。高强和孔祥智(2013)从政策演进视角分析,将农业社会化服务体系演变路径分为“社会化服务”内涵拓展阶段、“社会化服务体系”逐渐完善阶段、“新型农业社会化服务体系”发展阶段,认为应当形成公共性、合作型以及市场化相结合的新型农业社会化服务体系。张红宇和胡凌啸(2021)基于新发展阶段,认为农业社会化服务体系在服务产业、服务方式、服务主体、服务对象方面具有多元化的特征,应当以拓宽服务领域、创新多元形式、应用先进技术以及构建现代农业经营体系为重点,构建有中国特色的农业社会化服务体系。第二,关于农业社会化服务市场的研究。杨丹(2019)通过理论分析得出农业社会化服务市场会逐步形成多主体竞争性供给格局。但从实践来看,农业社会化服务市场发展水平仍然较低,存在诸多制约因素。一种研究认为,农户分化是导致农业社会化服务市场供需失衡的主要因素(张晓敏和姜长云,2015;刘威和程国平,2021;李虹韦和钟涨宝,2021);另一种研究认为,政府的不合理干预降低了农业社会化服务市场的资源配置效率(仝志辉和侯宏伟,2015;沈兴兴等,2021)。第三,关于农业社会化服务效应评价的研究。叶兴庆(2020)认为农业社会化服务能在带动小农户的同时释放部分生产经营环节的规模效益。钟真等(2021)基于农业经营主体视角,得出农业社会化服务在个体层面与区域层面均对农业高质量发展有驱动作用的结论。

总体上,学术界对农业社会化服务的体系特征、市场发展以及功能显化等方面进行了大量研究,具有较强的理论意义与现实价值。但是,相关研究在农业社会化服务的发展逻辑方面关注较少,呈现

^①资料来源:《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》。

出对某一领域的单项式研究特征，缺乏将理论阐释、历史总结与现实探索相结合的系统性分析。芦千文（2019）从经济、历史、现实三个层面梳理了中华人民共和国成立 70 年以来农业生产社会化服务的发展逻辑，但现阶段市场供需双方出现了新的阻碍因素，对现行政策的适配性提出了更高要求。因此，本文基于理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑，即“三个逻辑相统一”的视角，分析农业社会化服务的发展逻辑，从需求侧与供给侧的市场角度以及政策体系、政策传导、政策联动、政策绩效的政策角度，深度剖析影响农业社会化服务发展的现实阻滞，以消解现实阻滞为基本导向，提出优化发展路径。

二、农业社会化服务的发展逻辑

农业社会化服务的发展逻辑是理论、历史与实践“三个逻辑相统一”的逻辑集合（见图 1）。其中，以农业分工理论为核心的理论逻辑贯穿整个历史逻辑，推动实践探索；以农业社会化服务供需匹配以及体系构建与路径优化为核心的历史逻辑为理论逻辑提供现实依据，引导实践方向；以农业现实需求为核心的实践逻辑将历史逻辑与理论逻辑有机串联，构成农业社会化服务发展的整体逻辑框架。

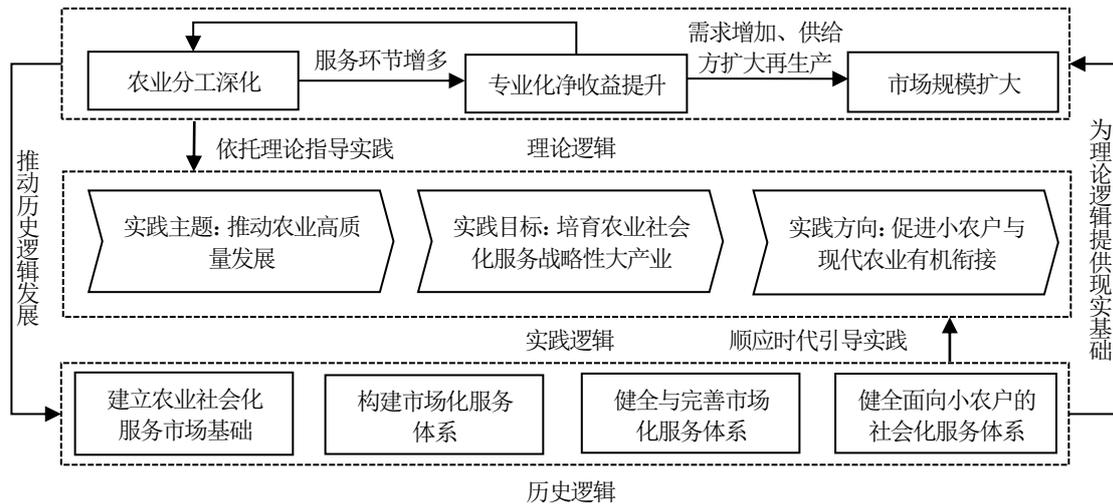


图 1 理论、历史与实践“三个逻辑相统一”的农业社会化服务发展逻辑

（一）发展农业社会化服务的理论逻辑

古典经济学认为劳动分工取决于市场范围，市场范围越大，专业化分工越精细，农业劳动生产力增进落后于制造业劳动生产力增进的主要原因，也许就是农业不能采用完全的分工制度（斯密，1996）。事实上，尽管农业的生命特性、季节特性、产品市场特性以及生产组织特性约束着农业分工的有效深化，但在农业技术发展以及从工业部门“进口”分工经济^①的背景下，农业分工逐步深化并呈现出迂回生产的特性（罗必良，2008）。借鉴迂回生产的概念，杨格定理阐述了分工深化与市场范围扩大是互促的循环累积过程，即分工通过迂回生产的方式将一份复杂劳动拆分为多个专业化环节，提升了劳动生产率和市场交易能力，最终扩大市场规模，而市场规模又反过来推动分工深化。农业发展过程同

^①不同于国际贸易中的“进口”概念，此处“从工业‘进口’分工经济”是指农业需要从工业购买机械实现分工深化。

样是农业分工与农业市场范围互促的动态过程，其中的纽带便是数量不断丰富、质量不断提升的迂回生产过程，具体表现为产前、产中、产后的多种农业社会化服务。

新兴古典经济学认为实现迂回生产的关键条件在于分工带来的专业化净收益要大于增加的交易费用。换言之，实现农业迂回生产应有效提升农业社会化服务的专业化净收益以及降低因服务外包产生的交易费用。具体地，发展农业社会化服务就是不断强化农业分工深度，提升专业化净收益，拓展农业市场规模的过程。在此过程中，分化出来的农业生产环节不断具象为市场中的农业社会化服务，随着农业社会化服务的发展进一步形成服务规模经济，从而降低因小规模服务外包产生的交易费用，成为从工业部门“进口”分工经济的载体，以此扩大农业市场范围。农业市场范围的扩大又进一步推动农业分工细化，再度衍生出农业社会化服务的新需求，形成农业自我循环发展的逻辑自洽。因此，发展农业社会化服务不仅有利于农业吸收外部的先进要素，更是农业自我循环发展的关键途径。

（二）发展农业社会化服务的历史逻辑

改革开放之前，农户主要依赖政府提供的各项农产品销售、生产、农技推广以及金融等农业服务。改革开放之后，农业服务需求类型从人民公社时期的集中式转变为家庭承包经营的分散式，以政府为主导的单一化农业服务供给体系难以满足分散化农业服务需求。针对此类问题，1983年中央“一号文件”首次提出“社会化服务”概念，强调广大农业生产者迫切需要各项生产的产前、产后服务，并鼓励合作经济向该领域拓展^①。在政策推动下，科技示范户、技术服务公司等多元主体开始承担部分农业社会化服务，服务型农业专业合作组织不断涌现，农业社会化服务的市场基础逐渐建立。

20世纪90年代初，合作经济组织经过政策引导逐渐向农业社会化服务延伸，服务型专业户开始融入农业服务体系，但市场建设未成体系的问题致使多元主体在服务领域上出现功能重叠、服务效率低下的问题，构建市场化的农业社会化服务体系成为该时期的紧迫任务。1991年，国务院发布《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》，其中指出：“要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。”^②由此开始，农业社会化服务正式进入市场化体系构建阶段。

进入21世纪，农业社会化服务体系发展呈现出以公益性服务为主、经营性服务为补充的特征（芦千文，2019）。此时，服务组织功能低弱与服务需求复杂化的矛盾导致服务市场供需脱节。一方面，公益性服务的有效供给增长乏力，以政府为主导的农技推广机构、农村金融网点以及集体经济组织等机构的农业服务功能持续弱化；另一方面，农业社会化服务水平跟不上农业经营主体变化带来的规模化服务需求，根本原因是农村青壮劳动力外流背景下兼业型农户增多，新型农业经营主体不断涌现。鉴于现实的市场供需矛盾对农业社会化服务体系提出了更高要求，党的十八届三中全会指出要“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

^①《中共中央国务院关于“三农”工作一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社2014年版，第25页。

^②参见《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121735.htm。

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”^①，农业社会化服务步入了市场化体系的健全与完善阶段。与此同时，因向小农户提供服务的交易费用较高，农业社会化服务供给更偏好规模较大的农业经营主体，如何将广大的小农户纳入社会化分工市场成为推进农业现代化的关键问题。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》中强调健全面向小农户的社会化服务体系^②。2021年，《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》中进一步强调发展农业社会化服务是实现小农户和现代农业有机衔接的基本途径和主要机制^③。

从农业社会化服务的发展历程可以发现，以供求匹配为发展主线的农业社会化服务市场和以体系优化为发展主线的农业社会化服务政策相互影响，政策不断适应市场发展的新变化、新要求，市场则依据政策导向不断演化，农业社会化服务正是在这样循环累积、螺旋上升的历史逻辑中不断演进。

（三）发展农业社会化服务的实践逻辑

发展农业社会化服务的实践逻辑反映当下农业经营方式与农业现代化进程之间的协调关系。理论与历史都表明，强化农业社会化服务的经营增效作用有利于农业分工的专业化，可进一步带动农业经营方式转型，助力形成有中国特色的农业现代化之路。因此，需要在总结理论与历史的基础上观察现实，更高质量地发展农业社会化服务本身就来源于中国农业现代化建设的现实需求。

1. 发展农业社会化服务的实践主题：推动农业高质量发展。农业高质量发展是农业现代化的应有之义。中国农业社会化服务经过40多年的发展，在服务领域拓展、服务内容提质、服务主体培育以及服务机制创新等方面取得了显著成效，但与农业现代化的要求还有明显差距，仍然存在体系不健全、产业发展不强、配套政策协同性不足等突出问题。因此，必须有效发挥农业社会化服务节本增效的经济功能，保障粮食和重要农产品供给，促进农民增收；积极发挥农业社会化服务承接先进技术要素的载体功能，推动农业向信息化、绿色化转型，提升农产品质量；重点发挥农业社会化服务对农业全产业链的整合功能，加强农业经营与服务主体之间的利益联结。

2. 发展农业社会化服务的实践目标：培育农业社会化服务战略性产业。纵览世界农业发展历程，各国的农业现代化要么依靠土地规模化经营，要么依靠高成本的人力资本、技术等要素替代土地要素（张红宇和胡凌啸，2021）。但“大国小农”的基本国情农情以及各地区农业禀赋的巨大差异，客观地决定了中国的农业现代化单纯依靠土地适度规模经营或外部要素替代均是不现实的。在此背景下，发展农业社会化服务实现服务规模经营与先进要素导入正成为实现中国式农业现代化的战略性举措。培育农业社会化服务战略性产业，一方面要体现战略性，充分显现农业社会化服务在农业强国战略中

^①参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/lfzt/nctdcbjyjfzcfca/2008-10/20/content_1462644.htm。

^②参见《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367487.htm。

^③参见《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625383.htm。

的重要作用，为乡村振兴战略提供发展动能；另一方面要体现融合性，依托农业社会化服务具有的三产融合发展的特性，在农业社会化服务产业壮大过程中积极发挥多业态之间的融合效应。

3. 发展农业社会化服务的实践方向：促进小农户与现代农业有机衔接。党的十八大以来，农民专业合作社、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体发展迅速，但小农户仍然占2.07亿农业经营主体的98%，经营面积占总耕地面积的70%^①，小农户是中国农业发展基本面的格局未发生根本转变。在实现农业现代化的过程中，小农户存在农业经营规模小、技术应用难、信息获取有限等障碍，而农业社会化服务是小农户与现代农业之间的关键纽带。一方面，农业社会化服务需求侧对接广大的小农户，可以通过服务联结、串联起分散经营的小农户，间接提升小农户的组织化程度。另一方面，农业社会化服务供给侧连接着多元农业服务主体，组织化程度更高，可以更经济有效地满足分散小农的多元化农业服务需求，实现对小农户融入现代农业的发展带动。因此，必须健全面向小农户的农业社会化服务体系，助力小农户与现代农业有机衔接，这是当下以及未来发展农业社会化服务的实践方向。

三、农业社会化服务的现实阻滞

2021年，全国农业社会化服务市场总营收达到1738.3亿元，各类农业社会化服务组织总数达到104.1万个，服务小农户数量达到8939.1万个（户），服务总面积达到18.7亿亩次，其中服务粮食作物面积达到13.5亿亩次^②。尽管农业社会化服务在原有薄弱基础上实现了长足进步，但仍然面临供需不匹配的关键矛盾。进一步从供需关系考察，当前需求侧与供给侧均呈现出规模化与碎片化并存的状态，这种状态下形成的衔接障碍构成农业社会化服务的主要现实阻滞。

（一）需求侧：存量整合困难与增量显化不足并存

从存量需求看，农业社会化服务的存量需求呈现出种类多样化、分布分散化、主体小型化的特征。在农业社会化服务的需求作物种类和环节上，多数是以粮棉油糖等大宗农作物生产环节服务为主，而产前、产后等配套服务以及果菜茶药等经济作物的生产环节服务则较少。以农业生产托管服务为例，2021年服务粮食作物的托管亩次比重达到72.2%^③。在农业社会化服务的需求分布上，平原地区以全过程服务为主，丘陵地区以小规模、多样化服务为主，山区以小而特、小而精和小而优的特色化服务为主。在农业社会化服务的需求主体上，小农户是主要需求主体。以农业生产托管服务为例，2021年小农户托管的面积比重为67.31%^④。总体来看，农业社会化服务存量需求种类多样化、分布分散化以及主体小型化的特征直接阻滞了需求侧整合升级进程，使得农业社会化服务需求的统一化、规模化变得异常艰难。在以小农户为传统的农区，农业社会化服务存量需求在地域空间上的连片整合尤其困难，这一现实困境必然给供给方造成巨大的对接成本，构成农业社会化服务供需衔接的重要障碍因素。

从增量需求角度分析，农业社会化服务的增量需求主要来源于两方面：一是潜在需求显化带来的数量增加；二是农业分工深化带来的需求种类增加。具体而言，潜在需求本质上源自农业社会化服务

^①资料来源：《全国98%以上的农业经营主体仍是小农户》，https://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content_5369755.htm。

^②资料来源：《中国农村合作经济统计年报2021》。

需求的差异化。如同样是农机服务，中国丘陵山区农作物耕种收综合机械化率低于 50%，低于全国平均水平 20 多个百分点^①，原因在于平原地区的大规模机械化服务不适宜在丘陵地区和山区推广，对现有土地的宜机化改造服务以及依托小型农机具的生产服务才是这些地区未显化的潜在需求。同时，农业分工深化导致农业社会化服务需求正在从聚焦生产环节向育秧育种、信息服务、金融服务等产前产后环节拓展，从粮棉油糖等大宗农作物向果菜茶药等经济作物、畜禽养殖拓展，从单一生产托管向全产业链的集成高效服务拓展。总体来看，农业社会化服务增量需求的差异化、集成化、高端化特征导致需求侧变化的速度较快、幅度较大，服务作物、服务环节、服务区域单一固化的传统服务模式难以满足快速变化和增长的农业社会化服务需求。因此，农业社会化服务增量需求对供给组织的迭代升级能力提出了更高要求，给农业社会化服务的供需衔接带来了较大的迭代更新成本。

（二）供给侧：主体自生能力不足、本土化发展迟缓与供给结构性失衡并存

农业社会化服务的供给主体种类多元，各类主体在不同领域各有优势。以 2021 年为例，服务型农民专业合作社服务对象数量与服务小农户数量最多，服务专业户服务小农户的占比最高，服务型企业单体服务能力最强，农村集体经济组织大多提供“居间”服务^②。尽管各类主体在健全农业社会化服务体系上取得了诸多成效，但仍存在主体自生能力不足、本土化发展迟缓、供给结构性失衡等问题。

一是主体自生能力不足。自生能力是指在一个开放、竞争的市场当中，一个正常管理与经营的企业在没有政府或其他外力的扶持或保护的情况下，获得一个市场上投资者可以接受的预期利润率的能力（林毅夫，2002）。目前，农业社会化服务仍处于产业发展初期，部分主体对政策依赖度偏高使得主体自生能力不足成为突出问题。一方面，在政策扶持下，进入分工体系的新农业社会化服务主体能够获取的利润空间有限，经营可持续性不强。大量实践显示，通过政策扶持引入的农业社会化服务主体（尤其是外来主体）普遍偏好技术要求低、补贴力度大的服务环节，经营服务项目的利润大多依赖于补贴，一旦失去扶持政策，该类主体普遍存在难以生存和退出市场的风险。另一方面，现有农业社会化服务主体在提升自生能力上面临较多要素阻碍。在资金方面，提升自生能力需要购买先进农机，促进技术迭代升级，但农业社会化服务的扶持资金还未能有效与农机购置补贴、农业金融贷款形成联动。在土地方面，设施农业用地申请困难，无地存放机器成为多数农业社会化服务主体不愿更新技术装备的重要原因之一。在劳动力方面，由于劳动力价格持续攀升以及缺乏农业用工保险，农业社会化服务主体留住稀缺的农业技术人才变得越来越困难。总体来看，自生能力不足导致农业社会化服务主体向特色化、全过程服务转型越发困难，部分过度依赖政策扶持的主体缺少市场韧性。对农业社会化服务的整体市场来说，供给主体的自生能力不足制约了市场规模进一步扩大，甚至存在扶持政策强度减弱后带来的市场萎缩风险。

二是本土化发展迟缓。本地农业社会化服务主体因其较高的亲农度，在带动小农户进入分工体系方面具有先天优势。根据李佩和罗必良（2022）的研究结果，服务价格并不是影响农户服务选择的唯

^①资料来源：《加快推进丘陵山区农业机械化》，http://www.njhs.moa.gov.cn/nyjxhqk/201912/t20191211_6333091.htm。

^②资料来源：《中国农村合作经济统计年报 2021》。

一因素，为减少农业生产的不确定性，农户会倾向选择具有熟人优势的本地服务主体。矛盾的是，农业社会化服务的本土化发展迟缓。2021年具有本土化优势的农业社会化服务专业户达到55.2万个，占全国服务主体总数的53.03%，但平均营收仅有5.73万元^①。这一数值远低于农业社会化服务企业、专业合作社等主体。究其原因，主要存在两方面限制因素：一方面，本地农业社会化服务主体有效参与不足。由于市场信息不畅和服务能力有限，加之现有规模偏好政策形成的参与限制，服务规模较小的本地农业社会化服务主体缺乏主动拓展服务领域与扩大服务范围的积极性。另一方面，本地农业社会化服务主体合作意识不强。由于小型的本地农业社会化服务主体通常可提供的服务类型相似且依赖社会网络维持稳定的服务关系，主体相互之间存在利益边界，在无外部推动下难以形成有效的合作机制。总体来看，本土化发展迟缓严重阻滞了本地农业社会化服务主体发挥对接小农户的比较优势，阻滞了小农户卷入分工体系的进程，不利于农业社会化服务本土市场规模稳定扩大以及农业分工深化。

三是供给结构性失衡。只有当供给面的结构安排与生产结构的需求特征相匹配且随之变化而变化时，才最有利于经济发展（付才辉，2017）。但是，现阶段农业社会化服务供给侧在多个层面存在结构性失衡，呈现一定程度的扭曲化发展态势。首先，农业社会化服务供给的环节分布结构失衡。多数农业社会化服务主体拥有多环节服务能力，但拥有全托管能力的服务主体所占比重仍然较小（见图2）。同时，由于农业机械发展水平差异，同一作物的农业社会化服务供给在不同环节也存在结构失衡。以水稻为例，四大环节中可承担“耕”“收”环节的服务主体比重分别达到53.23%与44.69%，但“种”“防”环节所占比重分别仅为36.34%与25.02%^②。其次，农业社会化服务供给的质量分布结构失衡。现有农业社会化服务主体中可应用先进集成技术的优质服务供给仍然较少，多数主体集中于翻犁、旋耕、收割等相对单一和简单的服务领域。最后，农业社会化服务供给的区域分布结构失衡。丘陵山区由于服务成本与服务难度大，农业社会化服务供给远不如平原地区。以四川省2021年农业社会化服务示范县为例，平原示范县平均有服务组织111个、全程托管服务组织12个，而丘陵地区示范县平均仅有服务组织34个、全程托管服务组织8个^③。总体上，多维度的结构性失衡导致农业社会化服务局部供给过剩与局部供给短缺并存，一些从事低端化服务、环节单一的服务主体间存在同质化竞争，引发供给过剩，而部分精细化、特色化以及全程化的服务供给短缺则难以满足不断增长的市场有效需求。

^①资料来源：《中国农村合作经济统计年报2021》。

^②资料来源：整理自中国农业社会化服务平台组织名录库（截至2023年1月4日），<http://www.zgnf.net/library/index>。

^③资料来源：《关于农业生产社会化服务示范县建设情况的调研报告》（四川省农业农村厅提供）。

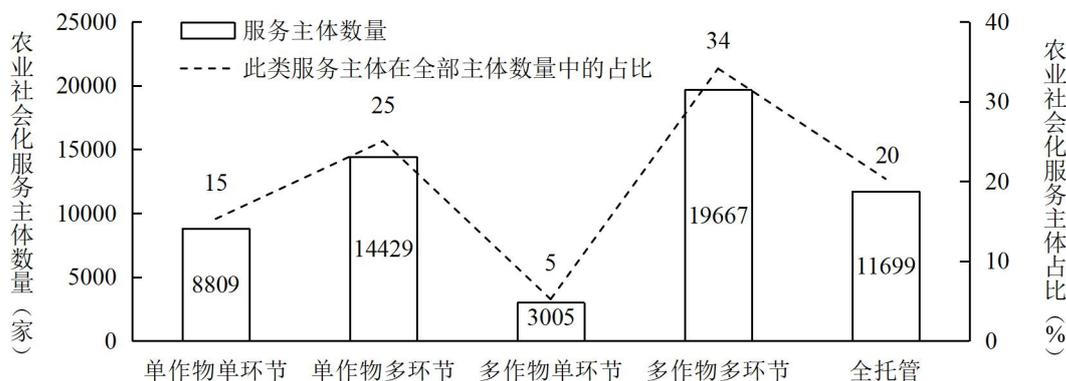


图2 不同类型农业社会化服务供给主体的数量和占比

资料来源：整理自中国农业社会化服务平台组织名录库（截至2023年1月4日），<http://www.zgnf.net/library/index>。

四、农业社会化服务的政策评价

从现实来看，农业社会化服务发展所需的政策支持重点正在发生重要改变，由集中于农业生产环节向覆盖全产业链拓展，急需促进资源整合的综合性解决方案。显而易见，新发展阶段对农业社会化服务支持政策的系统性与协调性提出了更高要求。农业社会化服务的高质量发展是农业强国建设中补齐短板的关键内容，既需要通过更具针对性的政策创新和优化，有效消解农业社会化服务面临的现实阻滞，又必须坚持市场化的基本发展取向强化内生发展动力，以充分发挥市场机制的资源配置优势为基点构建有竞争力的农业社会化服务体系。因此，需要从政策体系、政策传导、政策联动、政策绩效方面重新评价当前农业社会化服务的支持政策，进而探寻适应性和持续性更强的政策优化和创新路径。

（一）政策支持体系总体成型，但战略性支持仍显不足

目前，农业社会化服务的支持政策可分为两类，一类是由财政划拨以项目形式实施的直接政策，另一类是通过税收、金融、组织培育等措施实施的间接政策或配套政策。总体上已经形成了以直接政策为主轴，各项配套政策联动成网的政策支持体系。就直接政策来看，2017年，国家开始设立财政专项资金用于支持以生产托管为主要形式的农业社会化服务，资金规模由2017年的30亿元增长到2021年的55亿元^①，资金扶持力度呈明显上升趋势。就配套政策来看，对农业社会化服务的配套支持分布在诸多农业细分领域。截至2022年底，在种植业、渔业、畜牧兽医行业等10个“十四五”规划中，均包含支持农业社会化服务发展的内容。然而，从培育农业社会化服务战略性产业的实践目标来看，现有政策支持体系仍有三方面不足：一是政策的战略导向性支持不足。目前，地方政府“重生产，轻服务”的传统理念难以转变，与打造产业基地和产业园区相比，许多地方政府把发展农业社会化服务

^①资料来源：2017—2020年数据来自《中央财政支持农业生产社会化服务 加快推进小农户和现代农业发展有机衔接》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-09/17/content_5544114.htm；2021年数据来自《对十三届全国人大五次会议第1739号建议的答复》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/202209/t20220914_6409276.htm。

视为一项重要性较低的工作，未能上升到构建现代农业关键性支撑体系的战略高度。二是政策的配套性支持不足。实践表明，现阶段农业社会化服务业迫切需要全方位、系统化、集成式的政策支持，而配套支持主要呈现出“范围有限、强度有限、集成有限”的特征。三是政策的持续性支持不足。虽然中央财政支持农业社会化服务的力度持续增大，但大量实践表明，微观主体获得农业社会化服务政策扶持资金的频率与强度不稳定，难以激励农业社会化服务主体主动进行长期性、战略性投资，加剧了短期化行为。总体来看，农业社会化服务的政策支持体系虽总体成型，但战略性支持不足限制了政策支持的示范引导作用，削弱了发展农业社会化服务主体与解决小农户实际困难的政策效果，导致农业社会化服务的市场小散乱、竞争力不强以及面向战略性产业发展进度缓慢。

（二）政策传导机制日益完善，但政策落实效果仍待增强

农业社会化服务的政策体系以《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》为顶层设计，沿着农业全产业链进行布局，重点关注农业生产薄弱环节与服务小农户^①。从顶层设计到地方实践，政策传导的最大困难在于地方政府如何在众多政策中实现对农业社会化服务的精准支持。从直接政策的传导分析，实践中，中央财政支持的农业生产托管项目应当瞄准农业社会化服务供给的不足问题或者农业生产薄弱环节，并按照“耕”（0.36）、“种”（0.27）、“防”（0.10）、“收”（0.27）的系数折算服务面积（杨霞和王蕾，2017）。在一些地区（特别是以非粮产业为主导的丘陵山区），即便基层政府在实施方案中明确政策支持的是当地农业生产薄弱环节，但由于折算系数小或者薄弱环节的覆盖面积不够，基层政府为完成农业社会化服务面积指标的绩效考核，不得不将资金转向补助某些非关键、非薄弱的环节，这导致政策落实精准度以及政策落实质量难以得到有效保证。从配套政策的传导分析，税收、金融、用地等配套政策很少针对农业社会化服务提供具体指导，这就导致配套政策有效传导至农业社会化服务主体依赖于地方政府对农业社会化服务的重视程度。此外，配套政策涉及部门繁多，尽管有农业主管部门负责居中协调，但农业社会化服务主体享受优惠政策仍然面临较高的信息搜寻成本。总体来看，农业社会化服务在政策传导上的问题集中体现在政策落实方面，“最后一公里”问题导致在政策目标与地方政府实践之间出现偏差，不利于基层创新服务模式与组织形式。

（三）政策协同效应初步显现，但制度化的联动机制仍待探索

农业社会化服务的支持政策长期聚焦于农业生产环节，尤其重视与粮食安全密切相关的小农户生产粮棉油糖的关键环节。例如，实际种粮农民一次性补贴政策明确将开展粮食耕种收全程社会化服务的个人和组织纳入补贴对象。在持续推动之下，农业社会化服务支持政策与粮食生产支持政策之间形成了良好的协同效应。2021年，13个粮食主产省份的粮食作物托管服务面积达11.4亿亩次，占全国服务粮食作物托管面积的84.4%，占全国托管服务总面积的60.9%^②。然而，从农业发展的系统性与协调性角度分析，除农业生产环节外，农业社会化服务发展也离不开产前和产后的一系列农业支持政策。

^①参见《农业农村部关于加快发展农业社会化服务的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625383.htm。

^②资料来源：《中国农村合作经济统计年报2021》。

例如，农业社会化服务组织提供农资供应或土壤深耕等服务，与耕地质量保护与提升、耕地轮作休耕等政策之间存在联动空间；农业社会化服务具有融合属性，与国家现代农业产业园、农业产业强镇以及农产品产地冷藏保鲜设施建设等政策也存在联动空间。总体上，农业社会化服务支持政策同相关农业政策之间的协同效应处于初步显现阶段，缺乏规范的制度设计保障和支撑，不能为农业社会化服务主体与服务对象提供政策合力，政策的联动效率与机制亟须在顶层设计与地方实践中不断提升和完善。

（四）政策支持目标基本达成，但政策绩效提升仍有较大空间

从直接支持与配套支持的政策绩效看，农业社会化服务模式不断创新、对小农户的带动作用不断显现、农业生产方式正加速转型。一是节本增效方面。农业社会化服务主体带动小农户进行统一土地管理、统一机械化作业以及统一农资购买的标准化流程使得生产成本明显下降，单季粮食作物生产亩均节本增效 150 元左右^①。二是提质增效方面。在政策推动下，农业社会化服务主体引导小农户运用绿色生产技术，科学选用农药品种与喷施方式，改善土壤结构，减少了面源污染。以四川省为例，2021 年实施农业生产社会化服务项目后，秸秆还田促进了土壤团粒结构形成、增加了土壤有机质，农产品质量有了明显提升；通过科学指导服务组织选用农药品种以及采用无人机喷施农药，农药用量减少近 35%^②。三是营销增效方面。农业社会化服务的发展提升了农产品质量，拓展了新的营销渠道，促进了农业效益增长。以电商营销服务为例，2022 年全国农村网络零售额达 2.17 万亿元，其中农产品网络零售额 5313.8 亿元^③。但从全国农业社会化服务发展水平来看，政策绩效在两方面存在较大提升空间。一方面是政策绩效需要结构性提升，突出表现在政策实施过程中，粮棉油糖等大宗农作物比果菜茶药等经济作物的政策适应度高、平原地区比丘陵山区的政策推行效率高、规模农业社会化服务主体比小型农业社会化服务专业户的政策申报积极性高。另一方面是政策绩效需要发展性提升，主要表现在政策对农业社会化服务主体自生能力的培育有限，对本土农业社会化服务主体以及农村集体经济组织的支持有限。总体来看，农业社会化服务的政策绩效契合了引领小农户进入现代农业发展轨道的政策目标，但农业社会化服务市场尚处于发育阶段，需要在不同作物、区域、主体类型上体现政策扶持的差异性和精准性，在主体自生能力培育、本土化支持上体现政策的持续性和发展性。

五、农业社会化服务的优化路径

基于上文分析，农业社会化服务在市场供需以及政策支持方面均存在改进空间，为契合其发展逻辑的应然状态，应当重点从五个方面优化发展路径。

^①资料来源：《以专业化社会化服务引领农业现代化发展——农业农村部总畜牧师、农村合作经济指导司司长张天佐就〈关于加快发展农业社会化服务的指导意见〉答记者问》，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202107/t20210715_6372011.htm。

^②资料来源：《四川省 2021 年度农业生产社会化服务项目总结》（四川省农业农村厅提供）。

^③资料来源：《中国数字乡村发展报告（2022 年）》，<http://www.cac.gov.cn/rootimages/uploadimg/1679309718522950/1679309718522950.pdf>。

（一）优化存量需求，拓展增量需求

农业社会化服务需求侧管理的关键在于科学处理存量整合困难以及增量显化不足的突出问题。一方面，搭建要素整合平台。以引导小农户以及新型农业经营主体进行适度规模化、技术集成化为重心，鼓励通过村集体的居间协调将小农户闲散的土地、资金、劳动力等要素整合，推动农业社会化服务需求向标准化、规模化、区域化转变。另一方面，加快新兴农业社会化服务的市场建设。政府应出台农业社会化服务行业规范，促进有效服务需求衍生增长，定期动态调整行业规范内容，特别是要将新产业新业态发展中新增的服务需求类型及时纳入现有政策支持体系，以适度规模化、产品优质化、产业链全链化降低小农户服务需求的表达成本以及服务主体的迭代更新成本。

（二）提升供给精准性，增强主体能力

农业社会化服务供给侧最大的痛点在于服务供给对存量需求瞄准不够、供给主体自生能力不足导致难以承接增量需求。一方面，应以差异化的发展路径提升供给精准性。平原地区以构建整链式的全程农业社会化服务体系为关键，以土地连片化带动服务规模化发展，推动农业经营主体与社会化服务主体同步规模化；丘陵地区以培育多元化农业社会化服务组织为主导，以服务专业户的合作经营为主线提升小农户组织化程度，重点推广“菜单式”服务模式；山区以培育特色农业社会化服务主体为重点，重点推广特色农业生产服务模式。另一方面，应多领域提升农业社会化服务主体能力。构建本土农业社会化服务主体培育的长效机制，规范示范组织名录库管理，择优选择和重点扶持储备服务主体。促进本土农业社会化服务主体通过合资合作、协作联盟等合作方式实现资源整合，推动小型农业社会化服务主体通过联合合作从“单打独斗式”服务向全程“保姆式”托管服务成长转型。

（三）加大政策支持力度，扩展覆盖范围

现有政策支持力度对于培育农业社会化服务战略性新兴产业的发展目标而言仍显不足。一是建立省市级财政农业社会化服务专项资金。加大对农业社会化服务薄弱环节的定向补贴力度，构建中央财政资金主要支持生产服务环节、省市级财政资金重点支持服务延伸环节的农业社会化服务多层次梯次政策支持体系。二是加强配套政策支持。将烘干、秸秆还田、果树剪枝等特色农业服务纳入免征增值税范围；推动金融机构、政府性融资担保机构开发针对农业服务的金融产品，将农业保单、服务订单、农业设施纳入抵（质）押物范围；降低农业用工保险准入门槛，简化设施用地审批流程，保障农业社会化服务主体的设施农业用地需求。三是增强政策支持的持续性。建立评价农业社会化服务发展水平的指标体系，科学评估政策实施绩效，给予效果好、潜力大、带动性强的主体重点支持。

（四）保障政策落地落实，提升工作效能

激发地方政府对农业社会化服务的高度重视以及工作效能至关重要。一是构建分层级的工作推进机制。明确省、市、县三级政府的职能分工，省市主要负责业务指导、定期调度项目推进情况，县（市、区）负责服务组织准入、服务质量监管、项目实施督促等，并强化县、镇、村三级必要的经费、人员、技术设备等工作保障。二是组织编制农业社会化服务政策指南。明确开展农业社会化服务可享受的优惠政策与办理流程，降低相关主体的信息搜寻成本。三是健全农业社会化服务需求表达体系。建立年

度服务需求征集机制，推广“农户—村集体—农业主管部门”的需求表达模式，支持基层政府发展线上“订单式”农业社会化服务。

（五）把握系统性思维，促进政策协同

发挥农业社会化服务的融合发展效应，需要在顶层设计上把握系统性思维，抑制政策碎片化效应，形成政策合力。一方面要拓展政策协同范围。将实际具有耕地地力保护行为的农业社会化服务主体纳入耕地地力保护补贴范围，鼓励其承接高标准农田建设和撂荒地整治项目；引导农业社会化服务主体以不同方式参与建设优势特色产业集群、国家现代农业产业园、农业产业强镇；重点将本土农业社会化服务专业户纳入高素质农民培育体系；探索将绿色种养循环、秸秆综合利用、地膜科学使用回收等服务环节纳入农业社会化服务的财政支持项目。另一方面要构建部门协同机制。在强化农业农村部门牵头组织的基础上，明确自然资源部门、财政部门、人民银行和银保监会等金融保险部门的职责分工，有效构建部门合作机制，减少农业社会化服务政策推进中条块分割带来的效率损失。

六、结论与讨论

在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的战略部署下，农业社会化服务迎来了崭新的历史机遇。本文的主要结论为：第一，在市场供需匹配与政策体系优化相互影响下，农业社会化服务的发展是农业分工不断深化与服务市场规模持续扩大的互促过程，实践中应当契合农业高质量发展的发展主题，聚焦服务小农户的发展方向，将培育农业社会化服务战略性产业作为关键发展目标。第二，农业社会化服务存在供需双重阻滞的市场短板，既有需求侧存量结构复杂以及增量迭代带来的成本问题，也有供给侧服务主体自生能力不足、本土化发展迟缓以及供给结构性失衡等衔接问题。第三，新发展阶段需要农业社会化服务的政策更具针对性、系统性与协调性。现有政策在诸多领域取得了显著成效，但仍然具有战略性支持不足、政策落实效果不佳、联动机制不健全、政策绩效有限的政策短板，是日后政策优化的关键方向。第四，农业社会化服务的优化路径应当以实现供需平衡为基本指向，以“自上而下”“自下而上”相结合、顶层设计与地方实践相协同的政策优化为支撑，重点提升需求侧的集中度与适应性、供给侧的精准度与持续性，更加注重强化支持政策的整合和协同，持续提高政策绩效。

为进一步体现农业社会化服务在中国式农业现代化与农业强国建设中的关键作用，更大力度支持农业社会化服务发展将成为必然趋势。但基于实践考察与政策评价，当前农业社会化服务发展中存在两个需要进一步明晰的基本问题。一是如何合理界定政府的作用边界。农业社会化服务带动小农户发展的正向效应内在地决定了其具有准公共产品性质，需要政府基于公共政策目标给予导向性支持。但农业社会化服务的实际推进又是典型的市场化行为，需要有效发挥市场机制配置资源和提高效率的作用。因此，如何处理政府行为和市场机制的关系，防止政府过度介入的同时避免市场调节失灵，实现公平与效率的有效兼顾，无疑是农业社会化服务发展所面临的难题。二是如何有效发挥农村集体经济组织的功能作用。面对众多小农户差异化的服务需求，村集体整合资源、协调矛盾的独特优势无法替代。因此，在实践中，村集体在农业社会化服务发展中大多定位于发挥居间服务的主要作用。但是，依靠自然资源和人力资源优势拓展农业社会化服务同样应是农村集体经济的重要发展路径。如果能够

针对性赋能，村集体以自主或合作方式成长为本土性农业社会化服务供给主体既有现实需求，又有比较优势。因此，如何改变农村集体经济组织在农业社会化服务市场体系中作用有限的窘境，更加充分地实现农业社会化服务与农村集体经济组织的融合式发展，亟待从理论与实践层面不断探索和突破。

展望未来，中国农业生产方式将在农业社会化服务发展下出现根本性变革，小农户将逐步实现从“为自己服务”向“购买他人服务”的重要蜕变。但发展过程中仍不可忽视服务市场内外的现实困难和风险挑战，未来应当始终遵循政策导向和市场化运行有机结合的发展思路，精准高效地优化实现路径。充分发挥农业社会化服务在生产效率提升、生产绿色转型以及三产融合等方面的促进作用，打通小农户与现代农业有效衔接的壁垒，以服务现代化助力农业高质量发展，实现中国式农业现代化。

参考文献

- 1.付才辉，2017：《新结构经济学理论及其在转型升级中的应用》，《学习与探索》第5期，第133-145页、第2页。
- 2.高强、孔祥智，2013：《我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配：1978~2013年》，《改革》第4期，第5-18页。
- 3.姜长云，2016：《关于发展农业生产性服务业的思考》，《农业经济问题》第5期，第8-15页、第110页。
- 4.孔祥智、穆娜娜，2018：《实现小农户与现代农业发展的有机衔接》，《农村经济》第2期，第1-7页。
- 5.孔祥智、徐珍源、史冰清，2009：《当前我国农业社会化服务体系的现状、问题和对策研究》，《江汉论坛》第5期，第13-18页。
- 6.李虹韦、钟涨宝，2021：《农户分化背景下农业生产社会化服务的供需失衡及其破解》，《农村经济》第6期，第112-119页。
- 7.李佩、罗必良，2022：《农机作业服务市场的“本地化”及其“价格悖论”》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第3期，第47-57页。
- 8.林毅夫，2002：《自生能力、经济转型与新古典经济学的反思》，《经济研究》第12期，第15-24页、第90页。
- 9.刘威、程国平，2021：《面向小农户的农业生产性服务演进脉络及供需复衡路径》，《中州学刊》第11期，第36-42页。
- 10.芦千文，2019：《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》，《经济学家》第11期，第5-13页。
- 11.罗必良，2022：《基要性变革：理解农业现代化的中国道路》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第4期，第1-9页。
- 12.罗必良，2017：《论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化》，《中国农村经济》第11期，第2-16页。
- 13.罗必良，2008：《论农业分工的有限性及其政策含义》，《贵州社会科学》第1期，第80-87页。
- 14.沈兴兴、刘帅、尚旭东，2021：《农业生产性服务供求关系演变趋势与功能优化研究》，《农村经济》第6期，第129-136页。
- 15.斯密，1996：《国民财富的性质和原因的研究（上卷）》，郭大力、王亚南译，北京：商务印书馆，第7页。
- 16.全志辉、侯宏伟，2015：《农业社会化服务体系：对象选择与构建策略》，《改革》第1期，第132-139页。

- 17.魏后凯、崔凯, 2021: 《面向 2035 年的中国农业现代化战略》, 《China Economist》第 1 期, 第 18-41 页。
- 18.杨丹, 2019: 《市场竞争结构、农业社会化服务供给与农户福利改善》, 《经济学动态》第 4 期, 第 63-79 页。
- 19.杨霞、王蕾, 2017: 《关于农业生产托管服务统计的几点思考》, 《农村经营管理》第 9 期, 第 43-44 页。
- 20.叶兴庆, 2020: 《为实施乡村振兴战略提供制度保障》, 《中国农村经济》第 6 期, 第 15-18 页。
- 21.张红宇、胡凌啸, 2021: 《构建有中国特色的农业社会化服务体系》, 《行政管理改革》第 10 期, 第 75-81 页。
- 22.张晓敏、姜长云, 2015: 《不同类型农户对农业生产性服务的供给评价和需求意愿》, 《经济与管理研究》第 8 期, 第 70-76 页。
- 23.钟真、蒋维扬、李丁, 2021: 《社会化服务能推动农业高质量发展吗? ——来自第三次全国农业普查中粮食生产的证据》, 《中国农村经济》第 12 期, 第 109-130 页。

(作者单位: ¹四川省社会科学院;

²四川省社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 杨 鑫)

The Development Logic, Realistic Obstacles, and Optimization Paths of Agricultural Socialized Services

GUO Xiaoming WEN Guoqiang

Abstract: Agricultural socialized service is the key pathway to realize modernization of Chinese agriculture and promote the effective connection between smallholder farmers and modern agriculture. This paper systematically explains the development logic of agricultural socialized service, which encompasses theory, history, and practical aspects. From the perspective of market development and policy support, this paper analyzes the realistic challenges faced by agricultural socialized service and proposes optimization strategies to overcome these obstacles. The paper reveals that the development of agricultural socialized service is a mutual promotion process of deepening agricultural division of labor and continuously expanding service market under the mutual influence of market supply and demand matching and policy system optimization. However, the agricultural socialized service still faces the market shortcomings, such as difficulties in integrating stock demand, insufficient explicitness of incremental demand, insufficient viability of service suppliers, and slow development of localization and structural imbalance of supply. In addition, policy limitations exist, including inadequate strategic support, poor policy implementation, imperfect linkage mechanism, and limited policy performance. Therefore, it is necessary to optimize the stock demand, expand the incremental demand to resolve the twofold challenges, and further build an agricultural socialized service system of sustainable development with market supply-demand equilibrium and efficient policy guidance.

Keywords: Agricultural Socialized Services; Division of Agricultural Labor; Matched Supply and Demand; Policy System