

“三农”决策要参

2023 年第 10 期（总第 426 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 6 月 6 日

农业生产社会化服务发展的主要难点与对策建议 ——基于四川省的调查分析*

内容摘要：当前，四川农业生产社会化服务虽实现了长足发展，但仍然存在服务主体发育不足、多元服务主体的内生参与激励不够、服务供需环节仍需有效衔接、社会化服务项目实施机制仍待健全、配套保障政策的完整性和联动性需要提升等问题。提升农业生产社会化服务发展质效需强化服务主体能力建设、激励多元主体的持续性参与、促进社会化服务内容供需高效匹配、优化服务项目监督管理机制以及优化对社会化服务项目的保障支撑。

关键词：社会化服务 供需匹配 因地制宜

*清华大学中国农村研究院 2023 年重点研究课题“县域城乡融合问题研究——基于四川省的调查分析”（课题编号：CIRS2023-6）的阶段性研究成果。

农业生产社会化服务在推进农业现代化转型、促进小农户和现代农业发展有机衔接中具有重要作用。探索以服务规模化为主导的农业现代化转型路径，契合四川省小农户占比大、人均耕地面积小的基本农情，对于四川打造更高水平“天府粮仓”和擦亮四川农业大省“金字招牌”具有积极意义。当前，四川农业生产社会化服务虽实现了长足发展，但仍是建设农业强省的突出短板和薄弱环节，亟待进一步高度重视，促进全面提速和重点突破。

一、农业生产社会化服务发展存在的主要难点

近年来，四川大力推动农业生产社会化服务发展，依托农业生产社会化服务试点，通过加强组织领导、健全制度设计、优化遴选机制、规范监管评价、强化示范引领，推动全省农业社会化服务体系持续发展。截至2021年年底，四川省共有各类农业生产社会化服务主体32204个，目前全省农业生产社会化服务对象达到535.9万个（户），农业生产托管面积达到3842.9万亩次。

然而，相较服务需求和全国发展水平，四川农业社会化服务发展依然存在较大缺口和差距。从服务面积来看，2020年，全省粮食播种面积9469.5万亩，但粮食作物社会化服务面积仅1827.1万亩次，覆盖率不足五分之一，远低于全国51.0%的平均水平；从服务对象来看，全省有农业经营户1666.1万户，而各类服务主体仅服务473.6万户，服务对象覆盖率仅28.4%，其中四川小农户服务覆盖率仅为25%，比全国平均水平低12个百分点。

与加快推进农业强省建设的要求相比，四川农业生产社会化服

务发展仍面临下述突出难点。

1. 服务主体总体发育不足

社会化服务主体发展面临着较大的资金、专业技术、人才等约束，由此造成的服务能力不足、服务的供需结构性失衡问题较为突出。体现在以下三个方面：一是服务供给的分布结构失衡。部分种植环节服务供给过剩，而部分种植环节服务供给不足，多数服务主体装备水平不足，较少能开展全程托管服务。全省所有服务示范县（市、区）中，具备全程托管服务能力的服务主体仅 192 个，占比为 10.5%。二是服务供给的质量结构失衡。优质服务供给严重不足，存在激烈的低水平同质化竞争。全省有一定经济实力、规模较大的服务型农业公司和服务型农民合作社分别仅占 4%、38%，导致服务供给的规模化、专业化、综合化水平仍然较低。三是服务供给的区域结构失衡。丘陵、山区农业生产社会化服务供给主体的发展严重滞后于服务需求的增长。2021 年，四川省平原地区服务示范县县均有服务组织 111 个、全程托管服务组织 12 个，而丘陵地区服务示范县县均仅有服务组织 34 个、全程托管服务组织 8 个。

2. 多元服务主体的内生参与激励不足

在社会化服务需求总体较小且分散的情况下，难以形成规模化、集中化的服务市场，推动社会化服务体系健康发展不得不采取政策支持的方式。但当前，政策支持的积极效应不断凸显，但政策实施方式仍需优化，服务主体参与激励不足的问题亟待解决，具体体现在以下三个方面。一是整体大范围设置项目在一定程度上排挤小规

模服务主体参与的可能性。部分地区以服务项目任务整体遴选主体，导致规模偏小但社区性更强、亲农度更高的本土化服务主体缺乏申报竞争资格。二是简单化招投标方式助长了服务主体的短期投机行为。部分地区过于强调项目化实施推动，导致实践中不乏为补贴而服务的短期化倾向，甚至还有部分服务主体将部分补贴直接发放给购买服务的农户，造成服务市场价格失真。三是集体经济组织内生参与服务项目激励不足。许多地区对集体经济组织的激励扶持不足，在全省的服务主体中，集体经济组织仅占 5.4%。而且服务项目缺乏对集体经济组织发挥居间作用的有效激励，导致其对外联系服务主体主动性和对内组织农户参与的积极性均不足。

3. 服务供需环节仍需有效衔接

一是自上而下的项目实施方式导致供需匹配不够精准。服务方案自上而下确定并实施，服务主体只能被动接受服务项目的任务安排。二是服务补贴环节设置导致服务供给不足与供给饱和现象并存。大部分地区对服务补贴的设置局限于耕、种、防、收四大环节，导致全链条环节中的很多服务未被纳入补贴范围。而且，服务主体普遍偏好实施难度低、技术要求低、补贴力度大的服务环节，导致耕、种、防、收四大环节内部的服务供给不均衡现象较为明显。三是服务主体与小农户之间的有效衔接较为困难。服务主体对接小农户面临较大的交易成本和服务难度，从而导致大多服务主体更加偏好服务规模经营主体。

4. 社会化服务项目实施机制仍待健全

四川省积极开展农业生产社会化服务试点，从而推进农业社会化服务体系健康发展，强化粮食安全保障能力的支撑。但在试点实施中仍存在以下问题。一是项目支持存在时滞。许多地区需要服务主体先行垫资开展服务工作，从而导致服务主体观望情绪较重。二是试点实施时间流程安排需要优化。对服务项目推进的全过程动态监管、督促不足，频发赶工期、项目资金仓促使用等问题。三是项目验收方式仍较传统。现代信息技术手段应用不够，从而极易造成验收不及时，降低验收结果的准确性。

5. 配套保障政策的完整性和联动性需要提升

一方面，配套政策范围仍需扩大。耕地地力保护补贴、粮食生产者补贴、农机购置补贴等传统政策已经不能满足支撑服务主体发展壮大需求，需要进一步健全政策体系，加大融资贷款、设施农业用地、农业用工保险、农机手培育和农产品价格保险等方面的政策支持力度。另一方面，配套政策的联动性仍需加强。高标准农田建设、土地整治、农机购置补贴、良种供应保障政策等，与农业生产社会化服务之间的联动性较弱，扶持资金往往难以有效整合。

二、提升农业生产社会化服务发展质效的五点建议

为提升四川农业生产社会化服务发展质效，实现从粗放式发展向高质量发展的根本转变，提出以下五条对策建议。

1. 强化服务主体能力建设

一是健全多元服务主体培育机制。常态化开展省市县三级社会化服务示范组织评定，规范示范组织名录库管理，择优选择储备服

务主体。鼓励服务主体利用技术优势从事农业规模化经营。二是推进服务主体结构优化。针对农业生产社会化服务的环节分布结构失衡、质量结构失衡的问题，通过健全服务主体之间的合作机制，鼓励服务主体通过合资合作、协作联盟等方式整合服务资源，推动小型服务主体通过联合合作向全程“保姆式”托管服务成长，从而增强服务主体提供全链条全环节服务和优质社会化服务的能力。针对农业生产社会化服务的区域失衡问题，优化政策供给，适度加大对山区和丘陵地区的倾斜性支持力度，在实施农业生产托管项目中，探索给予山区和丘陵地区的县级政府因地制宜调整耕、种、防、收等不同环节系数的权限，从而促进社会化服务主体成长发育。

2. 激励多元主体的持续性参与

一是强化本土化服务主体的服务参与。针对亲农性更强但普遍实力偏弱、规模较小的本土化服务主体参与试点项目困难的问题，或通过合理拆分服务项目，降低申报门槛，或通过多个主体抱团联合的方式以达到项目申报资格，从而合理扩展服务主体范围。二是强化农村集体经济组织多维度实质性参与。首先，加大对集体经济组织居间作用的激励。通过居间服务费、组织协调工作费等形式对集体经济组织加以激励。其次，激励集体经济组织以自营或合作方式参与服务项目。鼓励集体经济组织通过自购农业机械、建设烘干和仓储设施等，以自营或合作方式参与农业生产社会化服务。再次，激励集体经济组织发挥监督管理作用。通过经济和非经济等多重激励方式，将集体经济组织纳入服务质量监督管理主体，破解监管“最

最后一公里”难题。

3. 促进社会化服务内容供需高效匹配

一是健全服务需求表达机制。建立自下而上的年度服务需求征集制度。深化服务信息平台建设，鼓励服务对象依托平台发布服务需求。二是构建市场化供需对接机制。跳出项目行政推动的思维惯性，变主体遴选竞争为服务竞争，通过服务越好、价格越实惠、服务对象选择越多，相应地，服务规模越大、评价越高的市场化机制促进服务市场良性发展。在操作层面上，可由政府负责搭建促进服务主体和服务需求方高效衔接的信息平台，在双方达成协议后，共同向政府申请补助资金，从而改变目前的类似工程招标采购的项目实施方式，强化政府的服务者和监督者职能，弱化其参与者职能。三是优化小农户受益评价制度。通过农民专业合作社、土地股份合作社等，促进耕地连片集中，组织小农户统一接受社会化服务。

4. 优化服务项目监督管理机制

一是完善过程化动态监督机制。重点强化服务过程的事中监管，确保服务内容不走偏、资金运用合理。二是加强监督管理中现代信息技术手段的运用。推广互联网+、北斗农机终端、云计算、大数据等技术，提升服务质量监督及评价的科技化、标准化水平。三是优化项目验收机制。探索多层次部门并行验收制度，适度简化验收流程。四是完善服务绩效评价制度。开展服务主体星级评定工作。加强对小农户、新型经营主体等服务对象的服务项目知晓度、满意度测评，并将其作为衡量服务质量的重要依据之一。

5. 优化对社会化服务项目的保障支撑

一是优化财政支持体系。建立省级财政农业社会化服务专项资金，结合地区实际，针对性增强对薄弱环节的补贴。建议将烘干机、无人机、适宜于丘陵和山区的小型农机具等纳入财政补贴范围。扩大服务补贴环节，构建整链服务补贴体系，鼓励和引导服务主体开展产前信息、集中育苗和产后烘干仓储、商品化处理、加工销售、品牌建设等服务。设置必要的专项工作经费，调动县级主管部门推进服务项目的积极性。二是强化配套政策的支持力度。出台农业社会化服务行业规范。定期对服务主体开展教育培训和技术指导。完善农机具、设施用地抵押贷款制度，开发适合服务主体的金融产品。降低农业用工保险准入门槛，保障服务主体的设施农业用地需求。建立职业农机手制度，在等级评定、社会保险等方面配套相应优惠政策。加强农业生产社会化服务试点与家庭农场、农民合作社带头人职业化试点、农民合作社质量提升整县推进试点、高标准农田建设、宜机化改造、撂荒地整治等统筹衔接，形成合力促进农业生产社会化服务水平提升。

郭晓鸣¹ 虞洪¹ 张耀文¹ 徐静思¹ 温国强¹ 王芳² 董欢³

1 四川省社会科学院

2 四川农业大学

3 四川大学



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）