

关于健全农村社会化服务体系的思考

□ 欧阳煌

党的十八大报告提出，要构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，这对健全农村社会化服务体系提出了新的更高要求。当前及今后一段时期，健全完善新型农村社会化服务体系必须深刻把握“新型”内涵，理清发展思路 and 模式，不断提高综合服务能力和服务水平。

一、准确把握发展“新”要求

建立新型农村社会化服务体系，其“新”主要体现在：一是农业生产呈现新特征。作为农村社会化服务体系的服务对象，随着全球化和技术进步的加快，农业生产出现现代化、专业化、规模化以及国际化的发展趋势，势必要求农村社会化服务体系加快发展，合乎时代要求。二是农民群众提出新要求。随着农村经济的发展以及农产品市场与其他产品市场对接的深入，农民群众对服务的要求已经逐步从以单一的产中服务为主转向产前、产中、产后相结合的一条龙综合服务，以提高农业生产效率、降低农业生产风险。三是政府职能形成新定位。在构建新型农村社会化服务体系过程中，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，政府在其中的职能定位也在加速转变，需要不断适应从主导型向引导型的角色转换。

总的来看，我国在健全新型农村社会化服务体系上已经做了大量工作，也取得了显著成绩：组织载体呈现“多层次”格局，服务内容呈现“多元化”趋势，服务机制呈现“多形式”态势。但脱胎于计划经济体制，又尚未完成向市场经济体制全面转轨的现行农村社会化服务体系也还存在一些不足，突出表现为“四个不适应”：

政府作用发挥与职能定位不适应。从本质上看，农村社会化服务体系具有弱准公共产品性，即介于准公共产品与一般市场产品之间，兼顾公益性与市场

性。正是因为这种独特的属性，使得政府职能发挥经常出现错位现象。一方面是越位，我国农村社会化服务体系脱胎于计划经济，很长一段时期政府主导痕迹明显，大包大揽，如农资、种子等本可由市场提供的服务，政府也涉足其中；另一方面是缺位，市场经济时代，又出现了“甩包袱”的现象，原本应由政府承担的公益性服务投入不足、建设滞后，农技等服务体系甚至出现“体断、人散、网破”现象。不论是越位还是缺位，究其原因都是没有把握好政府与市场在农村社会化服务体系中的边界划分。

服务水平与群众期盼不适应。现行服务体系仍然侧重于生产服务，与新时期农民对金融、技术、信息、经营管理等综合服务要求有较大差距，特别是受经济效益较低的影响，农村金融服务发展缓慢，甚至出现萎缩倒退趋势，农村金融服务机构不减反增。同时，服务手段较为单一，服务体系不够健全，服务水平总体较为低下，与建立高效、精干、实用的农村新型社会化服务体系的目标不相适应。

散状化布局与农业社会大生产要求不适应。现行农业社会化服务体系缺乏顶层设计和统一规划，往往是哪里出现窟窿就补哪里，导致经常出现某一体系建了又撤、撤了又建的怪圈，浪费有限的资源。同时，体系建设呈现散状化、碎片化布局，面上体系的布点与农业生产不均衡分布不相适应，同质化的服务体系与农民差异化的实际需求也往往不相适应，如北方的小麦生产与南方的水稻生产对社会化服务的要求并不一致，但往往在服务体系布点时遭到忽视。

市场化进程与服务主体发育不适应。农村社会化服务体系具有一定的市场性，特别是随着社会主义市场经济体制的建立，市场力量的参与对推动服务体系建设和发展至关重要。但长期以来我国的农村社会化服务体系由政府主导，服务主体以政府建设为主，再加上缺乏效益，对市场微观主体吸引力不强，导致市场力量参与严重不足，这也是服务体系发展速度不快、建设滞后的重要原因。

二、全面理清发展“新”思路

党的十七届三中全会提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、公益性服务与经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。根据这一指导思想，新时期构建新型农村社会化服务体系要积极推进“四个结合”：

政府引导与市场推动相结合。要明确政府与市场边界，做到把握尺度、统放结合，立足强化公益性、激活盈利性、引导非营利性，实现资源整合、分工协作、优势互补。要着眼体制机制创新，加强顶层制度设计，优化发展规划，积极搭建公共平台，培育服务主体，做到政府引导、市场运作、社会参与。要建立完善激励约束机制，按照服务数量和服务质量实行奖惩挂钩，着力解决政府公共服务机构人员不干活怎么办、效率不高怎么办以及项目建起来不运转怎么办等突出问题。要充分发挥财政政策工具“四两拨千斤”的杠杆作用，通过贴息、以奖代补、无偿补助等方式，切实增强服务体系自身的盈利性，引导各种市场资本特别是金融资本参与服务体系建设，积极总结和推广农业保险的成功模式。

服务内容与农民需求相结合。要坚持相信和依靠群众，尊重农民的创造精神，属于农民自己决定的事情政府不包办代替，让农民自己做主，切实尊重农民的经营自主权。要允许各地根据实际情况，探索发展体制内的农村社会化服务组织、政府组建的非政府性质的农村社会化服务组织和民间农村社会化服务组织，走差异化、多形式的发展道路。要立足不同地区、不同农业生产的特点，加强与农民的沟通联系，掌握农民的真实需求，依托农业产业链，提供订单化的服务，加强农业服务体系与农产品营销体系的对接，实现产前、产中、产后的全方位服务，充分满足农民的各种需求。

突出重点与打造亮点相结合。农村社会化服务体系内容多、链条长、涉及范围广，在现行财力有限的条件下，要突出重点环节的建设，集中财力优先办大事、办急事，把公共财政资金主要用在农村社会化服务设施的建设上，用在服务主体的培育上，用在推进示范地区的建设上。鉴于当前粮



送医、送药、送文化到农村的医疗“三下乡”活动

食安全的严峻性，要突出围绕粮食生产加大投入，加强粮食生产服务体系建设，重点支持粮食主产区发展。同时，要注重加强宣传，打造亮点，在众多的服务体系中有针对性地选择优质体系，着力打造标杆工程，通过培育典型→创造经验→上升为政策→形成制度→全面推广的良性循环方式，健全机制，有序推进，扩大影响，吸引各方力量共同参与。

自建体系与购买服务相结合。服务体系既可以依托于政府组织开展，也可以通过政府购买服务的形式，由市场服务主体承担。从实际运行看，政府购买服务不但可以节约人力、物力和建设成本，而且可以大幅度提高服务效率和服务质量，今后要进一步扩大购买服务的比重和影响。要着力培育农业服务型企业，重点发展农业生产作业环节外的服务企业，提升其服务供给能力。同时，在政府自建体系中，一定要注意整合资源、整合资金，提高效益、提升效率，避免重复建设、浪费资源。

三、积极探索发展“新”模式

面对“三农”发展的新局面，构建新型农村社会化服务体系必须走出“条块分布、纵向发展”的传统发展格局，积极探索打造涵盖农业基本公共服务、生产性服务、营销网络服务以及金融资本服务“四位一体、纵横结合”的立体服务新模式。

依托乡镇政府和涉农部门，提供农业基本公共服务。一方面，紧紧结合当前推进乡镇机构改革工作，按照编制不减、经费不减、人员到位的原则，在乡一级政府探索设立“基层农业社会化服务中心”，整合现行

农技、农机、畜牧、水利、经管等乡级政府机构服务职能,在中心下面再分设部门,由中心根据服务任务需要,统一调度、统一安排、统一管理,改变现行农村社会化服务体系多头管但实际上又没人管的散乱局面,实现一站式服务。另一方面,依托县级农业、畜牧、水利等专业涉农部门,提供县域范围内跨乡的农业公共服务;在重大项目中,积极推广“首席专家+协作团队+推广单位”的综合服务模式,提高项目实施的专业化、系统化程度;对服务专项业务经费部分实行零基预算,根据年度计划及完成情况加强绩效考评,与财政安排的经费直接挂钩,实行多劳多得,以调动其积极性。

依托龙头企业和农民专业合作社,提供农业生产性服务。一是大力培育和壮大农业产业化龙头企业。农业产业化龙头企业是新型农业社会化服务体系的骨干力量,要按照“扶优、扶大、扶强”的原则,加大财政、金融、税收支持力度,培育壮大一批成长性好、带动力强的龙头企业,支持龙头企业跨区域经营,促进优势产业集群发展。着力支持龙头企业扩大经营规模、延长产业链条、提高经济效益,充分发挥龙头企业的专业优势和规模优势,带动周边农户发展优质、高效、生态农业,促进农业增产、农民增收。二是大力发展农民专业合作社。农民专业合作社一头连着政府,一头连着市场,是财政支持农村社会化服务体系的重要抓手,可以帮助解决谁来种粮、怎么科学种粮、怎么更好卖粮等关键问题。要加大对农民专业合作社的投入力度,加强引导和规划,提升农民专业合作社规模化和集约化程度。鼓励农业合作组织加强联合、抱团发展,通过统一生产技术、统一购买生产资料、统一技术服务、统一销售农产品,真正发展成为带来农民致富的龙头组织。三是加强龙头企业与农民专业合作社的对接。鼓励龙头企业通过农民专业合作社发展订单式、标准化种植和养殖,既解决龙头企业原材料来源的稳定问题,又解决农产品的销售难问题,规避市场波动带来的风险。

构建新型农村社会化服务体系必须积极探索打造涵盖农业基本公共服务、生产性服务、营销网络服务以及金融资本服务“四位一体、纵横结合”的立体服务新模式。

依托农资市场和农产品市场,提供营销网络服务。一是健全市场体系。健全市场交易规则,继续推进农产品批发市场建设和升级改造,发展区域性专业农资批发市场,加快形成布局合理、设施先进、功能齐全、交易规范的农产品批发市场网络。二是推进农村流通现代化。充分发挥现有流通网络功能,依托“万村千乡市场”、“双百市场”、“新农村现代流通网络”等工程,健全农业资料批发和销售市场。鼓励和引导其他社会力量投资农村流通领域,健全流通网络,不断提高农村流通现代化水平。三是发展农产品流通新方式。积极发展农产品连锁经营,建设一批跨区域的大型农产品现代物流配送中心,提高农产品集中采购、统一配送的能力。要借助现代信息技术,加强农产品电子商务建设,建立农产品网上交易平台,充分利用国际、国内两个市场,扩大网上交易规模,规范网上交易行为,促进农产品电子商务健康有序发展。

依托银行机构和其他金融组织,提供综合金融服务。一是要大力发展农村金融组织。积极引导国有股份制商业银行到乡村设点,加快发展村镇银行,开展农村金融服务。对涉农政策性银行以及农村信用合作社设立涉农贷款比例线,贷款主要面向“三农”,并逐步增加贷款规模。在风险可控前提下,探索在农村设立小额贷款互助组织,解决农业生产资金周转困难。二是要引导农村金融组织增加涉农贷款。完善涉农贷款奖励机制,加大奖励力度,鼓励金融企业增加涉农贷款。加强金融企业与优质农业产业化龙头企业对接,缓解资金瓶颈,促进龙头企业加速发展。三是要积极创新金融服务方式。要立足农业生产特点,重点解决农业生产贷款抵押不足的问题。加强农业担保体系建设,扩大农业贷款担保规模,创新农业保险抵押贷款等方式。加快农村土地流转,加强农村宅基地、农用地与资本的结合,探索土地信托流转等新型金融服务方式。

(作者为湖南省财政厅副厅长)

责任编辑 韩璐