农业生产性服务业发展模式举证：自安徽观察

姜长云

国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所

【摘要】：基于对安徽H市的调查，剖析农业生产性服务业发展的模式和成效，探讨农业生产性服务业发展中值得重视的几个问题。为促进农业生产性服务业的发展，要科学确定公共农业服务机构的职能定位，优化其服务供给方式；加快公共农业服务机构改革，大力加强其队伍建设和运行机制建设；结合实施区域层面、产业链层面的农业重大项目或专项行动，突出加强农业生产性服务业能力建设；强化对发展农业生产性服务业的投入支持和税费优惠，创新其支持方式。

【关键词】：农业，生产性服务业，发展模式

农业生产性服务业，即面向农业产业链提供生产性服务的服务业。近年来，我国农业生产性服务业发展很快，成为发展现代农业、推进农业发展方式转变的战略引擎。在各种农业优势产业带和现代农业密集区，农业生产性服务业的发展尤其迅速。与此同时，农业生产性服务业的理论研究也开始引起学术界的重视，现有研究除概念探讨外，主要涵盖农业生产性服务业发展的战略意义和现实作用，农业生产性服务业发展的现状、特点、模式、目标、任务和对策。郑莉（2007）等还就农机服务业等部分农业生产性服务业重点行业进行了专题研究。迄今为止，除农业部课题组（2008）等少数研究外，对农业生产性服务业的研究在总体上比较薄弱，基于理论和实践相结合的战略性和前瞻性研究尚待加强。鉴于这一点，将基于对安徽省H市^①的专门调研，系统分析农业生产性服务业发展的模式和成效，研究农业生产性服务业发展及其运行机制中的问题，在此基础上对未来农业生产性服务业的发展方向进行探讨。

一、H市发展农业生产性服务业的模式与成效

安徽H市是个农业小市。2009年，全市人口略超过200万人，农业人口120余万人，城镇化率为56%。同年，全市生产总值371.9亿元，按可比价格计算，较上年增加11%；按常住人口计算，人均生产总值18096元。全市第一、第二、第三产业增加值之比为9.6：61.4：29.0。农业占全市生产总值的比重，低于全国平均水平1个百分点。但是，近年来，全市在推进农业产业化经营、发展现代农业方面却做得较好。全市13余万公顷耕地，已成为华北地区重要的粮、棉、果蔬、畜禽、水产品生产基地，形成酿酒、面粉、饲料、肉猪、禽类加工等5大食品加工产业集群，规模以上农产品加工业实现产值116亿元，农产品加工业已成为仅次于煤炭的第二大支柱产业。2009年，全市农产品加工业与农业总产值之比已达1.8：1，农民人均纯收入的增长速度已连续两年超过全国平均水平。这些成就的取得，与该市农业生产性服务业的发展密切相关。

近年来，安徽H市面向推进农业产业化、发展现代农业的需求，积极发展农业生产性服务业，加快培育以政府公共服务机构为依托，以合作经济组织和龙头企业为骨干，以农产品市场为重要平台，以国有淮国有涉农企业为主要结点，以民营服务企业为有生力量；公益性服务和经营性服务、综合性服务与专业性服务分层发展，不同类型、不同模式农业生产性服务业优势互补、成群结网的新型农业社会化服务体系。其具体做法是：

（一）加强公共农业生产性服务体系建设，努力增强其服务能力

^①在此，涉及的地区和单位名称，一律用英文字母表示。

公益型农业生产性服务，按其供给主体及是否使用公共权力和公共资源，可分为公共服务和一般公益型服务。公共农业生产性服务通常是由政府主导的。近年来，安徽H市在加强公共农业生产性服务方面，采取切实措施，除加大财政投入力度外，主要表现在两个方面：

第一，以加强机构或公共平台建设为载体，加强公共农业生产性服务网络建设。全市着力加强农业科技推广体系、动物防疫体系、农产品质量检测体系建设。在各乡镇（办事处）建立了农技综合服务站；在乡镇单独设立畜牧兽医站，在行政村配备专职动物防疫员；并将乡镇农技站和畜牧站等上划县农委管理。全市还在各乡镇（办事处）设立为民服务中心，建立许多村级综合服务站。市农产品质量监测站已成为周边地区唯一的农产品质量监测站。在市农委开设的安徽H市农业信息网的基础上，全市各乡镇（办事处）建立了农业信息综合服务站，在编制、人员、经费和设备等方面给予切实保障。结合加强电子政务和开展农业信息服务进村入户到企活动，全市开通农技咨询服务热线和农业系统公益服务电话，组织农业专家提供服务。全市还建立了部分农业科技示范园，形成农业科技和发展方式的示范平台。

第二，结合实施惠农政策和财政支农项目，加强和创新公共农业生产性服务。如加强农田水利基本建设、支持农村沼气建设、推动发展农业政策性保险、实施新型农民培训民生工程 and 农科教电入户工程等，组织实施农村致富带头人培训工作、农业科技特派员包村工作和农民科技书屋建设，以及积极开展灵活多样的适用技术培训等。市财政每年还列支专项资金，用于改善服务手段和基础设施。通过上述方面，全市公共农业生产性服务能力明显加强。

目前，全市在农机化、设施栽培、生物工程应用等方面的技术推广服务，已走在全省前列。测土配方施肥实现了全覆盖，重大病虫害专业化防治比例达到了46%。

（二）促进合作社和专业协会加快发展，积极引导其成为面向农业产业化提供公益性农业生产性服务的中坚力量

到2010年9月，全市已发展各类农民专业合作社350家，农民专业协会50家，农村土地股份（信用）合作社12家，农民资金互助合作社1家。其中，除种养殖业外，还有农机服务合作社15家、农资服务合作社8家、农产品加工营销合作社1家。合作社、协会会员近5.6万人，带动农户13.6万人。全市已有2家国家级试点合作组织、7家省级示范组织和27家市级示范组织。2009年，市财政列支专项资金100多万元，重点扶持建设了50个规范化的农民专业合作社，增强了合作社自我发展和提供服务的能力。

多数合作社依托市场，发挥规模优势，向社员统一提供生资供应、品种改良、产品销售、储藏、信息、技术、培训和防疫等服务，利用统购分销等方式帮助社员降低成本和风险，拓展销售渠道，提高产品质量和售价。有些合作社还聘请总经理和工作人员，成立技术服务部、化验室等，配套相关服务设施，加强面向社员提供公益性服务的能力建设。

合作社或协会的运行，有效化解了农户从事农业产业化的技术、管理和销售难题，促进了农产品的优质化和农业的专业化、规模化、标准化、品牌化发展，带动了农民收入水平的提高和农业发展方式的转变。

（三）扶持农业产业化龙头企业加快发展，大力引导其在农业生产性服务发展中发挥骨干带动作用

近年来，全市采取财政补助、贷款贴息、以奖代补等多种方式，大力引导和支持农业产业化龙头企业加快发展。仅2007-2009年3年间，市财政就筹资8000多万元，重点扶持农副产品加工业发展，培育壮大了一批农业产业化龙头企业。到2010年9月，全市规模以上农产品加工企业已达132家，其中产值超亿元的龙头企业16家，省级龙头企业12家。随着龙头企业的成长及其参与农业产业化程度的提高，龙头企业对农业生产性服务业发展的外部拉动和植入效应迅速显现。如安徽BD肉类食品有限公司作为主要从事畜禽屠宰加工销售、肉制品加工销售和血制品深加工销售的农业产业化龙头企业，2009年实现产值18亿多元，先后被科技部列入科技人员服务企业行动项目、被农业部列为国家农产品加工技术研发专业分中心。该公司投产以来，不仅带动

了H市生猪的规模化养殖，拉动了农民就业增收；还带动了项目区内物流、仓储、包装、印刷等相关产业的发展。到2010年9月，仅服务该公司的第三方物流企业就有制冷车60余部。安徽XQ乳业集团作为集科研、农产品加工、贸易于一体的现代化高新技术企业、全国农产品加工示范企业，已成为国家级农产品加工创新中心和安徽省认定的企业技术中心。2009年，该公司实现销售收入超亿元，税收和利润分别为257万元、807万元。该集团下设奶牛场、饲料厂、饲草种植基地、乳品加工厂和农产品物流等子公司，其中农产品物流子公司直接属于农业生产性服务业。

有些龙头企业还结合加强农产品基地建设，创新发展农业生产性服务业，带动农业发展方式转变，增强面向农户群体提供产业化服务的能力。如安徽DZR种猪育种有限公司利用其现代化的种猪生产基地和优质生猪标准化养殖示范园区，建立从种猪生产、销售、商品猪托养（寄养）、回收、加工、销售，到建设大型沼气池实现农业废弃物综合利用的农业循环经济模式，形成集生产、检测、加工、储藏、专营连锁、配送于一体的农业产业化龙头企业。该公司按照“公司+基地+农户”的方式运作，通过养猪协会和合作社，带动基地农户按照回归自然养殖的方法饲养土猪。公司对技术落后、管理水平差的养殖场实行全面托管；对资金不足、规模小的养殖户，提供仔猪供农户寄养；对协会会员和合作社社员实行统一品种、统一供应精液、统一技术服务、统一饲料、统一用药、统一防疫、统一品牌、统一销售。到2010年9月，该公司已带动养猪协会会员1685个、带动养殖场户2000多个、规模种养农户185个。

（四）引导农产品批发市场和民营服务企业加快发展，积极培育市场化农业生产性服务业的生力军

近年来，H市积极加强农产品市场建设，完善农产品流通服务体系。到2010年9月，全市已建成农产品产地批发市场4个，综合批发市场5个，专业批发市场15个，一般市场82个。如ZR农产品批发市场，其规模已位居皖北地区农产品批发市场前列（见案例1）。农产品市场建设的推进，有效地带动农民经纪人、农产品经销大户乃至农产品物流企业的成长，促进了连锁经营、直销配送、电子商务、拍卖交易等农产品现代流通业态的发展。到2010年9月，全市农产品经纪人已达3.5万人。通过引导和鼓励连锁经营企业直接从产地采购，与农产品生产基地建立长期、稳定的产销合作关系，超市、便利店、专卖店等新型流通业态占全市农产品销售的比重逐步提高。

案例1 由H市优秀民营企业——ZR农副产品有限公司经营的ZR农产品批发市场，主要经营蔬菜、家禽等部分大宗农产品的批发交易和冷链物流业。该公司设有财务部，市场管理部、物业管理部、招商引资部，配有市场信息中心、监测监控中心、农产品配送中心，是商务部“万村千乡”试点企业和“双百市场工程示范企业”、农业部“全国定点批发市场”、安徽省第一批认证的“绿色市场”和首家“标准化A级农产品批发市场”。2009年，ZR农产品批发市场已涵盖全市瓜果蔬菜类的80%，批发交易量36万吨，交易额12.4亿元；全年市场经营收入1312万元，利税456万元，上缴税金185万元。其批发供应辐射周边约80公里，在此集散农产品来自全国21个省市。该市场通过公司+协会+基地+农户的方式，扶持培育了2万亩的瓜果菜生产基地，并与基地的协会、中介组织和农民经纪人签订产销合同，组织农产品批量进入市场或推向外地市场；还通过800多名商户从其他产地组织和调运农产品，满足市场供应。ZR农产品批发市场作为市域范围的农产品一级市场，不仅带动了农产品加工和农产品冷藏、运输、餐饮业兴起，还带动了市内100余家二、三级农产品批发市场和农贸市场发展。这些二、三级市场的农产品绝大多数来自ZR农产品批发市场。ZR农副产品有限公司正在着手建设两大重点工程，一是投资3200万元，建设万吨冷藏量的3000米²冷库和2000米²的配送中心，新上瓜果菜加工、分拣、包装生产线，形成冷链物流系统；二是投资3000万元建设ZR商城项目，形成四栋2万米²的商铺和商住，扩大经营范围。

此外，结合招商引资和实行优惠政策，民营企业投资发展农业生产性服务业迅速推进。DRF、沃尔玛超市等大型物流企业纷纷落户H市，百路铁路物流年发货能力已达200万吨，成为全国400个、华东地区唯一的农产品铁路物流战略点。结合实行农机补贴等政策，全市已发展植保专业服务队75个，农机专业服务组织8个，农机大户476个。在发展民营农业生产性服务业的过程中，科技型服务企业的成长尤其引入瞩目。到2010年9月，S县经科技管理部门批准成立的农业科技专业研究所、县民政局和科协批准成立的农技协、在工商部门注册的农业科技型企业就达100多个。

（五）鼓励传统的农业生产性服务组织增强创新能力，积极培育不同类型农业生产性服务业优势互补、网络发展的格局

供销社、国有粮食企业等传统的组织资源，是发展农业生产性服务业的重要力量。近年来，H市积极鼓励这些传统的组织资源面向服务需求，增加农业生产性服务供给，创新其供给方式，并同新兴、市场化的农业生产性服务组织对接，延伸服务能力，形成不同类型农业生产性服务业合力推进现代农业发展的格局（如案例2、案例3）。

案例2 H市供销社在改进为农服务的同时，成立了金信农资商贸连锁有限公司，经营化肥、农药、农膜和种子等农业生产资料。以此为依托，在全市建立235家农资连锁加盟店，基本实现各乡镇有具有配送功能的农资中心店，较大的行政村或小集镇有村级店，形成遍布乡村的农资购销网络，并把农资销售与农技咨询服务结合起来。金信农资商贸连锁有限公司还邀请化肥生产厂家，在全市三区一县选择108块耕地分片取样化验，制作测土配方施肥建议书。

案例3 为方便农民卖粮，H市国有粮食企业与全市500多个农民经纪人合作，将粮食收购由以前的坐等收购改为上门收购。中央储备粮H市直属库拟在中储粮H市直属库设立“三农服务总社”，在H市直属库分库和较大乡（镇）设立三农服务中心社，分片区设立基层服务社。以协议入社的方式，吸收具有门面自主产权、经营条件好、诚实守信的经营者加入“三农服务社”，并将“三农服务社”的主要经营服务范围定位在粮食收购、农资销售和米面油等日用品的销售服务，为农民提供机播、机耕、机收等服务，从事土地流转服务和托管、半托管服务，邀请专业技术人员为农民提供产前、产中、产后技术指导服务，发展订单农业并实行优质优价，通过自身的种植试验推广优良品种，促进农民增产增收。通过三农服务总社，对基层服务社提供信息和资金支持，通过统购分销方式帮助其降低进货成本，争取政策支持，允许其享受中储粮的品牌和信誉优势。

近年来，在农民合作经济组织的发展中，不同利益相关者合力提供农业生产性服务的趋势日益强化。如LH禽业合作社引导农民转变肉鸭饲养方式，由简易棚舍养转为标准棚规模化养殖。为支持社员建设标准化鸭棚，政府对规模达标的标准化养殖小区提供补贴；与合作社形成肉鸭稳定收购关系的LHQQ公司，对社员建设标准棚提供每只1.2元的补贴。LH禽业合作社还与部分高等院校建立密切的合作关系，并要求饲料、兽药供应企业提供技术服务，为加强对社员的技术服务提供可靠保障。ZX养猪专业合作社，不仅依托安徽DZR种猪育种有限公司建立了供精总站，还与S县畜牧局共建了一个功能齐全的化验室，为防控畜禽疫病提供技术支持。

H市农业生产性服务业的发展，不仅为发展现代农业、促进农业产业化经营提供了有效支撑，带动了农业产出能力的增强和农民收入水平的提高；还对农业发展方式的转变，发挥了重要的引领和带动作用。到2010年9月，全市粮食产量已连续六年创历史新高，并可望继续连创历史新高。全市已建设小麦高产攻关示范区4万公顷、玉米高产创建示范区2.67万公顷；建设10万公顷优质麦、6.67万公顷高蛋白大豆、4万公顷优质饲用玉米、5000万只禽、200万头优质猪等10大优势规模种养基地，粮食主要品种小麦的优质率高出全省平均水平15个百分点。全市畜牧业规模养殖和健康养殖迅速发展，已建设规模养殖小区和规模养殖场500余个，生猪年饲养量150万头，家禽饲养量5000万只，规模化养殖比重达到75%，高于全省23个百分点；畜禽良种率超过90%，生猪良种饲养水平位居全省前列；每年供沪生猪已占全省的70%。全市蔬菜种植面积已达2万多公顷，仅2009年全市就新增6.67公顷以上规模连片的蔬菜基地23个。全市水果基地1万公顷，成为全国6大石榴产区之一。同年，全市已建立标准化种植基地8万公顷，其中通过绿色食品基地认证面积2.6万公顷，已建立国家级和省级农业标准化示范区26个，通过国家级无公害农产品认定的近2万公顷，无公害养殖基地认定规模达300万头（只）；D和S县分别获得国家无公害蔬菜生产示范区和省农业标准化示范县称号。全市农业企业中，通过ISO9000等质量体系认证的有36家，认证安全农产品65个、绿色食品25个、有机食品1个。

二、农业生产性服务业发展中存在的问题

在农业生产性服务业的发展中，主要存在以下几个问题。

（一）农业公共服务机构职能定位过宽，容易出现经费少、人员缺、机构不健全、服务供求错位和供不应求等问题

近年来，随着农业结构调整的推进和现代、特色农业的发展，随着农业多功能性的凸显，农民对技术服务的需求日趋分化和专业化，对农业生产性服务的需求日趋多样化和综合化。与此同时，农户对技术或其他农业生产性服务的需求，也日益呈现层次差别。通过农业产业化实践，许多农户，特别是专业大户已具备较高的技术水平和经营能力，甚至在特定专业领域的技术水平和社会资本，已经超越普通的乡镇农技员。在此背景下，要求乡镇农技员适应农民的所有服务需求，甚至所有技术服务需求，实际上不太现实。面对为数众多、小规模分散经营的农户，由公共农业生产性服务机构（以下简称公共服务机构）直接提供服务供给，不仅容易增加服务成本，也容易削弱服务供给的针对性和有效性，加剧服务供不应求和供求错位的问题。如果农业公共服务机构大包大揽，职能定位过宽，把本该由龙头企业、合作社或农民专业协会承担的农业生产性服务纳入职能范围，还容易形成以下两方面的负面影响：一是抑制政府支持龙头企业、农民合作组织或其他中介机构增加服务供给的主动性和积极性，妨碍农业生产性服务供给的增加和服务效率的改善；二是容易导致公共服务机构每增加一项职能，就要求增加相应的机构、人员和配套经费，加剧其经费少、人员缺和机构不健全的问题。

当前在H市，农业公共服务机构职能定位过宽的问题，总体比较普遍。如要求农机化公共服务机构深入田间地头，围绕粮食生产的主要环节，做好农机具检修和跟踪服务，直接从事农机化新技术、新机具的推广普及；主要依靠政府或准政府的培训机构从事农民培训。然而，乡镇农技站多则十几人，少则2个人，有的甚至只有一间房子、几张桌子。名目繁多的农技工作，往往使其力不从心。目前，该市公共服务机构提供的部分农业生产性服务，存在着“政府积极提供，农民消极接受”等问题，与服务供给不能满足服务需求有很大关系。

（二）县乡公共服务体系改革滞后，队伍不稳、专业结构不合理、人员知识老化的问题比较严重

近年来，在H市，公共农业服务机构改革虽然取得了积极进展，但在总体上仍然滞后于发展现代农业的需求，突出表现在三个方面：一是县乡两级农业公共服务机构的人员待遇偏低，影响其工作积极性、主动性和创造性，甚至驱使部分人员主动转岗从事行政工作；二是县乡两级农业公共服务机构开展服务，往往缺乏配套经费支持，加大了提供公共服务的困难；三是公共农业服务机构与龙头企业、农民专业合作社或其他农村中介组织之间，在提供公益性服务方面的联合和合作机制尚待健全。与此相联系，基层公共农业服务机构普遍存在着队伍不稳、专业结构不合理、人员和知识老化等问题，以县乡两级农技推广部门为例，具体表现是：

1. 农技推广队伍专业结构不合理

在县乡农技推广队伍中，粮油种植专业的较多，经济作物专业较少，畜牧、林木、农机专业的更少。而农业结构调整和特色农业发展，恰恰导致对经济作物、畜牧、林木、农机等专业技术服务，甚至农业产前、产后技术服务的需求迅速增加。

2. 农技人员知识结构单一

随着现代农业的发展和农业多功能性的增强，农民的服务需求日益向非技术服务领域拓展，对物流服务、信息服务、经营管理服务、市场咨询服务等非技术服务的需求迅速扩张，甚至日益需要将技术服务与非技术服务结合起来，由此会加大对农技人员综合素质的要求。但是，在县乡农技推广队伍中，多数农技人员市场和经营知识薄弱，又很少得到知识更新和培训提高的机会，容易出现知识老化和退化的现象，面向农户需求解决实际问题的能力不足。

3. 农技队伍不稳、人员老化的现象比较严重

农技队伍中的非专业人员和农技人员的非专业时间过多，专业人员外流的现象比较突出。1985年，S县共有乡镇农技员260多人，2006年减少到162人，2009年仅为100人左右。近年来经过改革，全市乡镇农技推广部门实行以条条为主的管理体制，实际上仍是县、乡双重领导，乡镇农技员的大量时间需要配合乡镇行政事务，甚至包村，不能专心从事农技推广工作，难免影响其业务素质的提高。不少农技人员在编不在岗，在岗不在位。由于全市党政机关和事业单位的人员总体超编，多年来全市农业技术人员想进不来，全市农口事业单位已经很少有40岁以下的农技人员。

（三）社会化服务机构规模小、层次低、功能弱、融资难，农业生产性服务业市场化、产业化、社会化发展滞后

近年来，H市在推进农业产业化的过程中，涌现了一批农民经纪人。但大多经营规模小，层次低，服务能力有限。民营科技服务组织虽呈不断发展态势，但大多仅由3~5人组成，技术力量以聘用1~2名退休或在职农技人员为主，服务内容较为简单，服务层次较低。这些民营科技服务组织，相当一部分还属于合作社的推广机构。对应合作社规模小、层次低、服务能力弱的问题，由此可见一斑。有些全市较大规模的农产品产地批发市场，主要从事农产品原产品的批发交易，或者加上简单的初加工，服务设施简陋，交易方式传统，规范化、标准化、信息化程度低，农产品深加工、包装、分级和冷链物流系统尚未形成，难以提供及时有效的信息服务、物流配送服务和农产品质量检验检测服务等。不少产地批发市场由于规模小、层次低，收入仅为入场费和房屋租赁费，长期以来一直是微利经营，甚至入不敷出，无力进行市场改造。至于因缺乏足够资金进行市场清扫和垃圾清运，导致市场脏、乱问题突出，融资难问题较重，更是比较常见。

此外，农业生产性服务业市场化、产业化、社会化发展滞后，也是一个较为突出问题。由此导致多数社会化服务领域的拓展和新兴服务组织的发育仍处于起步阶段，良种服务、植保服务、信息服务、营销服务、物流服务等新兴农业生产性服务供不应求，或层次低、功能弱、质量差，公共农业服务机构承担大量本该市场化、产业化、社会化的农业生产性服务。近年来，龙头企业和合作经济组织在发展农业生产性服务业中的作用迅速显现，但由此提供的服务多以内部化形式存在，市场化、产业化、社会化不足，融资难的问题比较普遍。有些龙头企业和农民专业合作社由于发展时间不长，只能把免费或优惠提供生产性服务，作为吸引农户参与农产品基地建设或现代、特色农业发展的重要措施。许多龙头企业和农民合作经济组织对面向农户的服务能力建设重视不够，加剧了龙头企业和农民合作经济组织规模小、层次低、服务能力弱的问题，其具体表现是龙头企业与农户之间尚未建立有效的利益联结机制，短期行为和机会主义倾向较严重，对发展农业生产性服务业的外部带动效应不强；合作社由于制度和运行机制建设滞后，规范化程度低，与农户之间主要是单纯的买卖关系，对发展农业生产性服务业的内在扩张效应不强。由此导致龙头企业、农民合作经济组织等的服务能力与农户需求和转变农业发展方式的要求，存在较大差距，甚至龙头企业、农民合作经济组织在与农资厂家的谈判中也缺乏足够的话语权。

（四）农业生产性服务业支持政策尚处于形成初期，强化政策支持已成当务之急

近年来，国家支持农业生产性服务业发展的政策措施陆续出台，政策指向日趋鲜明；尤其是在支持农技推广体系改革创新、支持农机服务和农产品流通服务体系建设和方面，新的支持政策亮点频现，政策的含金量不断提高。但就总体而言，仍然存在以下三方面的问题：

1. 政策好、落实难

表现为对农业生产性服务业的发展，在某些方面已有明确的政策规定，但缺乏落实或落实效果亟待提高。如2006年《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》要求，“保证供给履行公益型职能所需资金”，“切实保证对基层公益性农业技术推广机构的财政投入。地方各级财政对公益性推广机构履行职能所需经费要给予保证，并纳入财政预算……中央财政对重大农业技术推广和经济欠发达地区的推广工作给予适当补贴”。迄今为止，在H市，这方面的政策尚未得到有效贯彻。市级农技推广机构的业务经费多年来没有纳入财政预算，基层农技推广机构只能保证基本的人力资本开支，办公场所简陋、设施设备不全的问题比较严重。2010年，S县农委实有28人，人均工作经费1200元，合起来略超过3万元，很难办出

多少大事。全县农口事业单位人均事业费 800 元，农业科技推广资金捉襟见肘，农业新品种、新技术的引进和示范推广往往因资金缺乏而搁浅。2006 年农业部关于贯彻落实《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》的意见提出，“公益性农业技术推广机构不允许存在人员在编不在岗及其与经营服务人员混岗混编的现象”。但是，从前文分析可见，这方面的问题仍然很难避免。

2. 支持政策较为原则或抽象，甚至存在一些政策盲区

一些支持政策较为笼统，缺乏明确指向或实实在在的配套措施；有的则较为零碎，缺乏明确的支持重点和方向；或在解决发展农业生产性服务业的实际问题方面，缺乏针对性和可操作性。如目前部分市场化农业生产性服务业的发展，存在着税费负担较重，且政策畸轻畸重的问题。以农产品产地批发市场为例，目前 H 市平段工业电价大约 0.85 元/度，农业电价低于工业电价约 0.30 元；农产品批发市场按工业用电计算电价，加重了运行负担。S 县 ZR 农产品批发市场全年电费约 140 万元，其中农产品加工用电约占 1/3。如将现行电价改为农业用电，用电费用可大大节约。

3. 多数政策对农业生产性服务业支持力度过小

近年来，政府在农机补贴方面的投入越来越大，但在支持农机和农艺结合方面缺乏经费支持，影响农机补贴效果的发挥。如对小麦实行精量播种，每公顷仅需种子 112.5 公斤，比常规播种每公顷 300 公斤可节约种子 60%以上。但由于缺乏配套工作经费，农技部门难以面向农户开展相关示范和培训，影响精量播种覆盖面的扩大。近年来，动植物疫情变化很快，但防疫检测手段落后，也在很大程度上影响动植物疫病防控的效果。就农村沼气项目而言，目前乡村两级政府往往只有任务，没有工作经费，影响其工作积极性。至于因科研经费短缺，导致科技成果转化滞后，新技术难以及时得到全面开发利用的现象更是比较常见。近年来，乡镇农技推广部门几经改革，程度不同地存在着资产流失、仪器设备损坏的现象。与此同时，各级政府对农技推广部门的服务能力建设投入不足，导致其设施设备更新缓慢，制约其服务能力的提高。随着对农产品质量安全重视程度的提高，加强农产品质量检验检测机构建设日益引起重视，但县级农产品质量检测机构缺乏应有的检测设备，难以为农产品质量安全监管提供有效的技术支持，仍是一个较为突出问题。对农业生产性服务业支持力度小的问题，在农产品市场和其他市场化、产业化、社会化农业生产性服务业的发展中，往往更为严重。

三、农业生产性服务业发展的思路

上述问题，很大程度上不是 H 市独有的，在类似地区发展农业生产性服务业的过程中，具有一定的代表性。为此，提出如下发展思路：

（一）科学确定公共农业服务机构的职能定位，优化其服务供给方式

如前所述，公共农业生产性服务，是公益性农业生产性服务的重要组成部分。公益简单地讲就是社会公共利益。公益性农业生产性服务，具有不同程度的公共品属性。公共品主要应该由公共部门来提供，但这并不意味着必须由公共部门来生产。至于准公共品的生产和供给，更应注意借助企业或市场的力量。根据公共品理论，公益性农业生产性服务应该是分层次的，包括合作社或龙头企业层面的公益性服务、特定地区层面的公益性服务和国家层面的公益性服务。大多数公益性农业生产性服务，具有准公共品属性，可以由合作社、龙头企业、农业公共服务平台和其他中介服务组织等提供，或通过培育各种类型的示范户、示范企业、示范基地、示范合作社等来实现；甚至可以通过政府采购公共服务的方式，引导市场化的农业生产性服务组织或非营利机构来增加供给。具体地说，部分公共品属性较强的农业生产性服务，如动植物疫病防治和预测预报、面向区域农业主导产业的重大技术推广等必须由公共农业生产性服务机构提供；有些农业生产性服务，只是对特定区域、特定产业的农户群体具有公益性，理应由农民合作经济组织、农业公共服务平台或龙头企业来提供；有些农业生产性服务，特别是个性化、高端化的技术服务，如面向少数家庭的珍稀动物养殖服务、普通的农机化技术服务等，具有较强的私人产品属性，不宜纳入公共农

业服务机构的职能范围，由农业生产性服务企业、中介服务机构或其他市场化的农业生产性服务组织来提供，往往更具效率，更容易降低成本、增加供给并实现供求对接。有些农业生产性服务，如面向区域主导产业的农机化新技术、新机具推广普及，甚至一般性的农机、农技培训，通过以上不同类型的农业生产性服务机构合作提供，可能更具效率和比较优势。

可见，基于公益性农业生产性服务的类型和层次差异，结合我国农业组织创新的趋势，为了更好地促进农业生产性服务业的发展，今后应该面向发展现代农业的需求，加快优化公共农业服务机构的职能定位，将精简提升普遍服务、优化改造重点服务与突出加强引导服务结合起来。

第一，精简提升普遍服务。主要包括两方面的内容，一是压缩不必要的普遍服务；二是确保必要的普遍服务能够做实，努力提高其服务质量，增强服务的可得性和服务惠及的广泛性。普遍服务最先是电信业术语，系指对任何人都提供无地域、质量、资费歧视且能负担得起的电信业务。借用这个概念，公共农业服务机构的普遍服务功能，强调服务惠及的普适性、服务获得的平等性和服务对象对服务价格的可承受性。如动植物疫病统防统治和预测预报服务，应属于公共农业服务机构的普遍服务功能。面向农业的普遍服务，主要与农业的基本运行和发展相关，公共品属性较强，单靠市场力量难以有效弥补其成本，必须由公共农业服务机构提供，不能以盈利为目的。

第二，优化改造重点服务，即优化重点服务的质量，改造完善其提供方式。公共农业服务机构提供的重点服务功能，即面向区域农业发展的重点领域、关键环节，特别是惠及广泛的区域主导产业或优势、特色产业的发展需求，提供共性服务和关键服务的能力。如面向区域农业主导产业的共性技术、关键技术攻关或推广应用等。

第三，突出加强引导服务。要在发展农业生产性服务业的过程中，注意利用传统的组织资源，特别是新型农业组织形式。前者如供销合作社、国有粮食企业等；后者如龙头企业和农民合作经济组织、农产品行业协会、农业公共服务平台等中介服务机构，以及农业示范户、示范村、示范基地、示范企业、示范合作社等各类示范典型。突出加强公共服务机构对传统或新型组织资源提供农业生产性服务的引导作用，包括引导其与公共服务机构分工协作、优势互补，共同提供农业生产性服务，甚至引导龙头企业、中介服务组织、各类示范典型与公共服务机构精简提升普遍服务、优化改造重点服务对接起来，促进公共农业服务机构由直接面向农户提供服务，转向通过龙头企业、中介组织、示范典型间接向农户提供服务。

（二）加快公共农业服务机构改革，大力加强其队伍建设和运行机制建设

结合优化公共农业服务机构的职能定位，建议四管齐下，统筹推进公共农业服务机构的改革：一是加强市、县两级公共服务机构，如县级农技推广中心等，鼓励和督促其全面提高服务质量、增强服务能力，特别是引导、带动龙头企业、中介组织、示范典型又好有快地提供农业生产性服务。二是结合区域主导产业或优势、特色产业的发展需求，加强县内区域服务中心建设，借此解决农业生产性服务业发展中市、县两级提供普遍服务无法顾及的问题，发挥其作为公共农业服务体系运行结点的作用。县内区域服务中心可作为县级农技推广中心或类似公共服务机构的派出机构，人、财、物纳入县级垂直管理；也可通过试点方式，探索按照政府采购公共服务的方式，实行独立运转，单独核算，单独考核。三是将乡镇一级机构的服务职能严格限定为提供普遍服务。按照提供普遍服务的要求，每个乡镇农技综合服务站 1-2 人即可。四是在村级，甚至跨村范围内，注意发挥龙头企业、农民合作组织和各类示范典型的作用，力求达到“点燃一盏灯，照亮一大片”的效果。

公共农业服务机构的改革，必须同加强其队伍建设和运行机制建设相呼应，才能达到预期效果。为此建议注意以下几点：

第一，建立公共农业生产性服务的奖惩机制。在试点探索和广泛征求利益相关方意见的基础上，组织相关领域专家，分市、县、区域服务中心和乡镇两个层次，分别制订公共农业服务机构的考核评价指标，实行对公共农业服务人员的精细化管理，明确不同层次的岗位基本责任，并将考评结果与其工资保障、奖金分配、职务晋升、职称评定和解聘续聘挂钩。达不到岗位基本责任要求的，部分取消其工资保障，直至解聘。对乡镇一级农业公共服务机构的考评，主要考察其面向农业发展需求提供普遍

服务的情况。对市、县和区域服务中心层面的考核，不仅考察其提供普适服务的情况，还要考察其面向龙头企业、中介组织和示范典型提供引导服务和加强服务能力建设的情况。

第二，完善公共农业服务机构的用人制度和经费保障制度。为了凸显重视“三农”工作，减缓基层公共农业服务机构的人员外流问题，建议让县、乡两级公共农业服务机构的从业者享受参公待遇，或直接纳入公务员管理。同时，从近年来迅速增长的土地出让收入中提取固定比例，作为农业普遍服务基金，面向农业产业链的生产经营，加强普遍服务和普遍服务能力建设。此外，为加强农业公共服务，减缓其人员素质的老化和退化，建议在建立农技人员定期轮训制度的同时，通过优先晋升职称职务、提高工资等级或鼓励志愿者加盟等方式，鼓励高等院校、科研院所的科技人员和研究生在一定时期内到基层参与公共农业服务。

第三，通过增加财政投入、设立农业普遍服务资金或建立专项资金，以及加强同高等院校、科研院所合作等方式，定期不定期地加强对基层农业公共服务从业者的培训，支持基层公共农业服务机构完善配套服务设施，解决服务经费短缺问题。近年来，各级政府的农民培训投入增加很快，但培训效果与预期目标往往有较大差距。这与缺乏适应农民需求的高水平骨干师资有一定关系。建议在农民培训投入中，切出固定比例用于骨干师资培训，并将县乡农技人员作为骨干师资的培训对象，形成通过加强农技人员培训，带动改善农民培训的效果。

（三）结合实施区域层面、产业链层面的农业重大项目或专项行动，突出加强农业生产性服务业能力建设

近年来，随着区域优势、特色产业的迅速成长，随着农业结构调整和产业化经营的深入推进，在越来越多的农村地区，农业发展的集群化和连片化现象迅速形成。顺应这种趋势，整合资源，突出重点，连片开发，积极组织区域层面、产业链层面的重大项目和专项行动，可以整合集成农村金融、农业保险、农民培训、财税支持、科技支持、农资服务、营销服务、信息服务等资源，协调推动农业的市场创新、制度创新、经营方式创新和发展模式创新，促进公共农业服务机构和中介组织、各类示范典型乃至农户分工协作、优势互补，形成发展现代农业或特色农业的联动机制，从而整体带动农业发展方式转变。要结合实施区域层面或产业链层面的重大项目和专项行动，突出加强区域层面或产业链层面的农业生产性服务业能力建设，优先支持龙头企业、农民专业合作社等中介组织、各类示范典型等参与项目运作，增强服务能力；优先支持农业全程信息化建设、科技服务、质量检验检测服务、农产品市场升级改造、农业要素市场服务和农产品及其加工品的产后处理、冷链物流、配送中心、电子商务设施建设等，并加大投入力度。鉴于农业是经济再生产和自然再生产的统一，农业生产过程中不可预知的因素多，以及通过加强农业技术的组装集成仍有很大潜力，实施区域层面、产业链层面的重大项目和专项行动，应像实施财政系统的项目一样，单列配套工作经费和引导示范资金，为促进良种良法结合、农机农艺结合等提供回旋空间。

（四）强化对发展农业生产性服务业的投入支持和税费优惠，创新其支持方式

增加各级政府服务业引导资金和服务业发展专项资金的规模，加强对农业生产性服务业发展的资金支持，通过定比补贴、以奖代补、财政贴息等方式，重点支持以下方面：一是龙头企业、农民合作经济组织和其他农村中介服务组织、农业公共服务平台加强服务设施和服务能力建设，以及开展面向农户的生产经营服务，特别是加强农产品营销促销服务、疫病防控服务、农产品品牌服务、农产品质量检测认证服务和农资统购分销服务。二是加强面向龙头企业、农村中介组织、农业公共服务平台和各类示范典型、农民经纪人的服务体系建设，特别是信息服务体系建设、物流配送体系建设和面向其带头人的培训服务体系建设，三是优先支持农业生产性服务的市场化、产业化和社会化，支持市场化、产业化、社会化农业生产性服务机构的功能转型和改造升级，以及业态和经营方式创新。像农民培训之类的项目，公共农业服务机构在大众化、普惠式和低端化培训方面，往往具有比较优势；至于小众化、特惠式和中高端培训，公共农业服务机构难以保证服务质量，应在对培训质量加强监督的基础上，鼓励市场化培训机构增加供给。四是优先支持农业生产性服务业发展中的分工协作和试验示范，包括引导农民合作社等中介服务机构、示范户等示范典型、农民经纪人之间加强合作，协力提高服务层次和服务质量。五是优先支持城乡生产性服务对接，如引导城市信息服务向农业和农村延伸服务能力。此外，鉴于农业生产性服务业是推进现代农业发展的战略引擎，迄今为

止，农业生产性服务业的发展在总体上尚处于初级阶段，亟待引导和扶持。建议在发展农业生产性服务业的过程中，允许其用水、用电、用气等要素价格和融资政策参照农业执行，促进其节本增效，并增强可持续发展能力和抗风险能力。

参考文献：

- [1] 李铜山：《论现代农业服务业的发展取向》，《中州学刊》2003 年第 4 期，第 41~44 页
- [2] 韩坚等：《农业生产性服务业：提高农业生产效率的新途径》，《学术交流》2006 年第 11 期，第 107~110 页
- [3] 农业部课题组：《现代农业发展战略研究》，中国农业出版社，2008 年，第 80~109 页
- [4] 姜长云：《“十二五”期间我国农业发展面临严重制约和挑战》，《战略与管理》2009 年第 5~6 期，第 62~70 页
- [5] 潘锦云等：《农业现代服务业：以工促农的产业路径》，《经济学家》2009 年第 9 期，第 60~66 页