
美国经验对完善长三角农业社会化服务体系的启示

李建黎

（北京市农村经济研究中心）

美国现代农业的成功，离不开高度的现代农业社会化服务体系，这是美国农业保持可持续发展的重要原因之一。长三角地区是我国农业比较发达的地区，从一定意义上而言，长三角地区的农业可以体现我国现代农业的部分缩影。由于历史和实际原因，我国农业社会化服务体系在近些年虽有快速发展，但相比较其他发达国家而言，整体上还是相对较为落后。即便是长三角地区，农业社会化服务体系也有薄弱环节。因此，如何借鉴美国经验，提升长三角地区农业社会化服务体系，推动长三角地区农业的快速发展，从而为全国农业社会化服务体系的提升提供实践参考，是我们需要研究的课题。

一、美国的现代农业社会化服务体系

笔者认为，美国农业是建立在科学社会化服务体系之上，机械化程度和科技水平很高。其现代农业社会化服务体系历经百余年已日渐成熟，高度市场化，具有独特的优势和显著的特点，主要体现在：科学的农业社会化服务体系；完备的农业科技发展与管理体制；全面的农业支持政策；健全的食品安全保障体系；高效的农产品流通途径。

（一）美国的农业社会化服务体系建设

1. 农业公共服务系统。美国构建了农业科研、教育与技术推广“三位一体”公共服务体系，成员包括农业部农业研究局、农业推广局、各州合作研究局等农业研究和推广机构、州立大学农学院，以及农业实验站。政府部门主要负责交通运输、科研和推广、农业保险等基础设施服务，不直接干预农业生产。例如，加州大学汉森农业推广中心，主要开展涉农合作和技术推广公共服务，包括维护贸易平衡、保护生态和农产品安全、提升农民种植技术等。

2. 农业合作社服务系统。农业合作社不仅是联系农民和市场的纽带，也是农民组织起来，规避市场风险，保护农民利益的合作经济组织。美国农业合作社在整个农业服务体系中有着举足轻重的作用，截至 2011 年，农业合作社有 2285 家，成员 230 万人，总资产 800 亿美元，净资产 280 亿美元，净利润约 48 亿美元。如今，美国农业合作社正朝着集中化、大型化、网络化、国际化和专业化的趋势发展。美国最大的合作社之一——CHS 合作社，其目标是为了营销和服务的组织化，不片面追求生产的规模化，定位是农民和消费者的纽带，实行现代企业制度管理。再如，加州水果合作社，成员是加州的 5 个家庭农场，每家 20% 股份，旨在通过市场营销提高产品售价，而非赢利分红。

3 农业企业服务系统。美国拥有一批世界规模的农业企业，农业推广服务系统实力强、效率高，不仅提供农用物资、农产品运销等服务，而且及时、客观地反映市场运行状况。ADM、Mid Valley 公司和航空服务公司是其中的优秀代表。ADM 公司是全产业链服务，从收割到家庭，给农民提供饲料，给加工业提供原料，提供信息技术和产品研发服务。Mid valley 公司以技术服务（实验室条件等）为主，包括提供产品咨询、农作物保护和农作物肥料等服务。航空服务公司既提供农药撒播、航拍监测等服务，还参与国家公园的森林防护和防火服务。

（二）美国农业科技发展与管理体制美国农业科技体系主体由农业部科研机构、赠地大学的农业科研及推广机构、私人企业科研机构等三方面组成。其典型代表是以大学为基础的农技推广体系。据统计，美国农业科技成果推广率达 80% 以上。对农

业总产值的贡献率超过 75%比如，加州大学农业与资源推广实验室，基本覆盖加州 50 个郡，有 9 个中心，主要任务是促进科技推广和技术转换，解决当地农业面临的问题。又如，洛杉矶郡、科恩郡等地农业和计量局行使农业生产监督、农产品质量保障和出口、农产品检验检测、买卖双方权益保障等职能。需要指出的是，美国农业技术的研究工作一半由政府资助的公共研究机构进行。

美国农业信息化领先世界，精准农业是一大特色。200 多万家农场中，8%是规模经济的大农场，占整个农场耕地面积的 37%，精准农业主要应用于中西部地区的大农场，主要在大豆、小麦、玉米和部分经济作物上，60%-70%的大农场采用此技术，并带来明显效益。

（三）美国政府对农业的支持

1. 立法支持。以立法的形式，美国为农业支持提供必要的法律保障。如 20 世纪 30 年代，政府先后制定了 100 多个相互配套的农业法律法规，推进了农业的规范发展。2002 年通过的《农业安全与农村投资法案》，在农产品补贴、粮食援助计划等方面给予了明确规定。2007 年政府修改《农业法》，增加了对农业保险的保障力度，等等。

2. 补贴支持。美国主要通过预算法案的形式，给予农业和农民一定补贴。直接补贴必须是种植特定作物的土地，与产量无关，补贴额度设定上限，即使目前不种，也可获得补贴。对于实际种的地，有两项补贴，一个是按固定面积的补贴，另一个是生产的补贴。另外，农业补贴还有一个保底措施，使得种粮食的收入不会过低。

3 金融支持。主要体现在对农村政策性金融体系支持上。农村政策性金融体系是指由美国政府主导的农贷专业银行及基层组织所组成的信贷体系，为农业生产及相关活动提供信贷资金和融资服务，从而调节农场规模和发展动向，不以赢利为主要目的。

商业性金融机构体系是美国最大的农业融资提供体系，赢利性强，主要包括商业银行和保险公司。普通银行也会做农业业务，它们在小城镇设立网点，有些传统私有小银行与本地农民联系密切，直接服务农民。著名大银行的网上业务（如房地产），或在城镇的网点，有对公司的服务，主要是存款贷款账户管理。

美国农业部农场服务局是专门服务农场贷款项目的政府机构。主要负责担保贷款项目、直接提供贷款项目和农地贷款担保项目等。该局提供商业银行和信用社贷款担保服务，上限 95%；也利用政府财政资金提供特殊贷款服务；同时为卖地的农民提供上限 90%的担保服务。

美国具有全方位、多层次、覆盖面广的农业保险支持制度，负责单位是农业部下属的风险管理局。最大的是农作物和畜牧保险。美国政府对农业保险进行优惠补贴和灾难援助。

4 管理支持。美国负责管理农业的机构是联邦和州县食品农业部门。联邦机构有农业部、卫生部的食品药品监督管理局（FDA）、财务部等，其中农业部起主要作用，其主要职责为农场和对外农业领域、食品安全领域、自然资源与环境领域、乡村发展领域等。

（四）美国农产品食品安保体系

美国形成了一个法治健全、执行有力的食品监管体系。一是法律体系健全。在食品卫生方面，法律法规有 30 余部，如《联邦食品、药品、化妆品法》等，这些法律法规为制定监管政策、检测标准以及展开质量认证等提供了基本依据。二是监督体系有力。美国负责食品安全的部门有食品药品监督管理局（FDA）和食品安全检验局（FSIS）等。FDA 负责除肉类和家禽产品外的食品安全，FSIS 负责肉类和家禽的安全、卫生和准确标识，APHIS 保护动植物免受害虫和疾病的威胁。三是食品检测先进。安全检

测体系是食品安全监管的基础，也是实施预警的主要信息来源。美国的食品安全检测体系旨在加强动物疾病预防、农药残留限量、致病微生物的控制，便于及时将信息反馈给政府、企业，采取应对措施。四是认证体系多元。经过百余年的发展，美国已经逐步建立起了与国情相适应的多元化农产品认证制度，从而满足了生产者和消费者之间不同的需求。

（五）美国农产品的流通

一是基础设施比较完善。美国拥有相当完备的交通运输网络，高速公路遍布城乡，从乡村农场直接通往农产品市场，减少了运输环节。二是组织化程度先进。尽管美国农场总体规模较大，但一般都会组织起来进入市场。整体上分为产销一体化组织和农业协会两大类。三是专业人才结构合理。据统计，在美国农产品物流行业中，管理层文化层次较高，学士以上学历占 92%，硕士以上学历占 40%，具有仓储工程师等资格证书的人员达 22%，既实现农产品物流的高效运转，也推动该产业快速发展。四是电子商务趋势明显。美国农产品物流呈现向着信息化和智能化方向发展趋势。据统计，美国约有 300 个信息服务系统为农户提供信息。五是政府积极扶持指导。美国政府虽不直接干涉农民的生产经营活动，但对农产品物流实行积极的调控。通过制定法律法规，完善市场体系，规范物流秩序，改善基础设施，兴建大批配送中心，加快物流和配送领域对外开放，为农产品物流的发展创造了良好的外部环境。

二、对完善长三角地区农业社会化服务体系的启示

（一）完善立法，为农业发展保驾护航

立法是政府制定农业政策、实施农业战略的基础。法律的改变既要遵循农业发展的内在规律和市场运行机制，又要依靠政府的支持和保护。目前，我国农业结构调整进入关键时期，长三角地区也进入农业增长趋势放缓的转型期。要借鉴美国农业社会化服务体系经验，协同有关部门，健全农业法律法规，完善惠农政策，特别是针对基本农田保护、产权制度改革、农民权益维护、农产品质量安全、农业专业合作社发展等农民普遍关心的重点难点问题，加强保护和支持，要进一步强化农业社会化服务政策的立法保障，从财政补贴、金融支持、人才培养等方面，加大对农业社会化服务体系的保护。

（二）制度创新，发挥市场配置基础作用

政府在促进农业发展中的主要角色是引导而不是支配。要紧紧依靠完备的市场体系和运作机制推动农业经济健康发展。在推进长三角地区农业社会化服务体系过程中，我们要转变政府职能，推进制度创新，发挥市场对农业社会化服务资源配置的基础作用。一要制定产权制度改革规范。完善农村土地流转制度，在坚持家庭承包经营不变的前提下，实现农村土地的适度规模经营。二要创新农业技术推广制度。各大院校、科研机构要加快农业实用技术的开发推广，加快实现农业现代化和信息化。三要健全农业市场信息服务制度。政府职能部门和农业协会等组织，要尽可能收集农业市场发展信息，及时准确提供给农户，推动农业生产发展。

（三）政策支持，提升农业金融服务水平

长三角地区在推进农业现代化服务体系发展中，重点要做好农村金融和农村保险等方面的政策支持。一要加强政策支持水平。长三角地区应逐步改变对农产品流通领域的补贴转向对农业生产者的直接补贴，激发农民积极性和主动性；应继续对农业生产资料给予价格支持和政策优惠，对农民专业合作经济组织和农产品加工企业投资补贴，对符合国家支持方向的农业投资给予补贴，继续加大农业科技教育和推广的投入力度。二要健全农业金融体系。长三角地区要完善健全政策性金融机构、商业性金融机构、村镇银行、农村担保公司、土地信托、农村保险等多元化的金融体制，满足不同需求，支持农业快速发展。三要扶持农村信用社发展。在充分发挥农业金融支持作用的基础上，长三角地区要更加注重农村信用社的作用，逐步扩大农村抵押担保物的范围，指导规范小额信贷流程，建立农村信用制度。

（四）改革推动，盘活土地和劳动力生产资源

加快推进农村产权制度改革，既是保障农民财产权益，提升农民主体地位的关键，也是提高农业社会化服务体系的重要环节。长三角地区要建立农村集体资产产权界定规范，做到“产权明晰、权责明确、政企分开、管理民主”，从根本上建立解决农村集体资产产权混乱的问题。要依法保障农民享有土地的承包经营权、宅基地的使用权、集体收益分配权，赋予农民更多的应有的财产权利。要制定农村劳动力流动制度，建立城乡统一的劳动力市场，促进劳动力自由流动。

（五）转变机制，实现农业组织化经营

具备现代企业管理制度的农业合作组织，是连接农民和市场的纽带，是降低农业市场风险、保护农民利益的有效载体，是构建发达农产品市场服务体系、实现从传统农业向现代农业转变的桥梁。因此，长三角地区迫切需要在农民自愿的基础上，因地制宜地推进农业规模化经营，发展现代经管组织形式，提高农民的组织化程度，建立现代农业市场化服务体系；同时，应加快农村土地确权和流转工作，尝试家庭农场和土地规模集中运营，适度引入社会金融资金，开展农业土地信托化经营等农村金融的探索，用社会资本的介入推进农业社会化服务体系的整体提升。