

以社会化服务推进农业现代化

智库圆桌 (第三十期)

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》指出,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,是激发农民生产积极性、发展农业生产力的重要经营方式,已成为构建现代农业经营体系、转变农业发展方式、加快推进农业现代化的重大战略举措。本期邀请有关部门和地方领导、专家分享推进农业社会化服务的思考与行动。

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

抓住机遇提升农业社会化服务水平

主持人:“十四五”时期是我国全面实施乡村振兴战略的第一个五年,农业处于转型升级的关键时期。在农村经济社会和人口结构正在发生快速变化的背景下,强调发展农业社会化服务有怎样的意义?

张天佐(农业农村部总畜牧师、农村合作经济司司长):“十四五”时期,农业社会化服务行业迎来发展机遇期,提升农业社会化服务水平成为推动我国农业现代化的重要突破口。

发展农业社会化服务是破解“谁来种地、怎么种地”难题的有效手段。农业社会化服务,通过把耕、种、防、收等部分或全部环节委托给社会化服务组织,实现让专业的人干专业的事。这种生产方式,巩固了农村土地家庭承包经营的基础地位,保持了土地承包关系的稳定,给农民吃了定心丸;这种生产方式,解决了农民不愿种、种不好,以及一些地方出现的土地抛荒、粗放经营等问题,保证了土地的产出率;这种生产方式,让年迈的农民从繁重的劳动中解脱出来,让年轻的劳动力安心外出务工经商或就地转移从事二三产业。总体而言,农业社会化服务丰富了“统分结合”双层经营的内涵,提升了农业经营效率,对完善我国农村基本经营制度具有重要意义。

发展农业社会化服务是保障粮食安全和农产品有效供给的重要举措。受价格“天花板”和成本“地板”双向挤压,我国主要农产品的收益不高,影响农民生产积极性,提高收益是稳定农业生产的核心。从实现途径看,靠国家财

创新机制实现效率收益双增长

主持人:当前,以土地托管为代表的农业生产性社会化服务在各地进行得如火如荼,逐步积累了一些可复制、可推广的宝贵经验。请问山东省高密市在调动各方参与积极性方面有哪些好的做法可以分享?尤其是如何让小农户更多地参与进来?

刘玉(山东省高密市委书记):为了有效破解农业现代化滞后、农民组织化程度低和村集体增收乏力等突出问题,高密市加快推进以全程土地托管为核心的农业社会化服务。目前,全市土地托管服务面积已达57万亩,其中,全程土地托管服务面积达13.5万亩。

小农户数量众多,需求多元,完全通过市场来整合需求不现实,高密市通过创新村级经营体制,吸纳各类主体参与,有效地扩大了土地托管服务规模。出台《关于全域推进村党支部领办合作社高质量发展的实施意见》,动员村党支部吸纳农民以土地承包经营权折价入股,村集体以集体资产及土地整合增值土地入股,创办村集体拥有所有权、农民享有承包权、合作社行使经营权的“新三权分置”式土地股份合作组织。在此基础上,按照地域相邻、产业相似、模式相近的原则,引导3个以上村组建合作社联合社,推动产业连片发展,走规模化、集约化、高效化道路。目前,全市已成立土地股份合作社337家、联合社16家,入社社员达到2.7万户。

整合资源形成全环节服务产业链条

主持人:在各地推进土地托管服务过程中有两个问题比较集中。一是部分社会化服务组织经营效益低下,积极性不高;二是土地托管服务项目主要集中在农业产中环节,向产前、产后环节的延伸服务比较少。安徽省萧县如何应对这些难题?

黄骅(安徽省萧县县委书记):针对社会化服务效益低下的问题,萧县积极整合资源,加大基础设施建设力度,增加财政、金融政策支持,加强综合监管,完善配套服务,为土地托管服务发展夯实基础。

整合政策资源。统筹高标准农田、农田水利等项目,加大以田间路系、水系等为重点的基础设施建设力度。2021年,全县预备实施高标准农田改造10万亩,实施农田水利最后“一公里”治理5万亩,完成农村道路建设86公里,完成桥涵修复174处。落实设施农用地政策,优先保障社会化服务组织的仓储、机库等用地需求,2021年以来,全县备案审核设施农用地65公顷。利用信贷担保、财政

政大量补贴来提高农民收益,既不现实,也不符合WTO规则要求。最有效的办法,是在农业节本增效上下功夫。实践表明,发展农业社会化服务,通过服务组织集中采购农业生产资料,集成先进农作技术,推广标准化生产,采用机械化、规模化作业,订单溢价回收优质农产品等方式,能充分发挥农业机械装备的作业能力和分工分业的服务效率,有效降低农业物化成本和生产作业成本,提高产量和品质,实现农业节本、提质、增效。

发展农业社会化服务是推进农业高质量发展的基本途径。与高质量发展要求相比,我国农业仍然存在化肥农药用量大、利用率低,技术装备普及难、应用不充分,农产品品种杂、种植分散、品质不优,农民组织化程度低等一系列问题。推动农业高质量发展,关键是要用现代物化条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营方式推进农业。从实践看,社会化服务的推进过程,既是推广应用先进农业技术装备的过程,也是改善资源要素投入结构和质量的过程,也是推进农业标准化生产、规模化经营的过程,还是提高农民组织化程度的过程。所以,发展农业社会化服务有助于促进农业转型升级,对实施质量兴农、绿色兴农战略,推动农业高质量发展具有重要的作用。

发展农业社会化服务是实现中国特色农业现代化的必然选择。“大国小农”是我国的基本国情,小农户经营的耕地面积占国家家庭承包耕地面积的近七成,小农生产方

完善利益联结机制是持续推进土地托管服务的重要保障。高密市通过分配机制设计促进各主体获得实惠。一是促进村集体经济和农民收入提升。村集体通过组织农民、整合土地,每年每亩土地可获得40元的保底组织服务费,同时以集体资产入股土地股份合作社,可享受30%的盈余分配;入社农户在享受400元至600元保底收益的同时,以股东身份享受30%盈余分配。2021年以来,全市开展土地托管服务的村集体增收超3000万元,进行土地托管的农民实现总收入9000多万元。二是帮助职业农民和农机手增收。参与土地管理的职业农民,管理规模达到400亩至600亩的,每月获得1000元的固定工资收入和30%的净利润分红;若管理地块的产量超出当地平均产量,可得超额部分30%至50%的分成。三是促进合作社和银行业务拓展。部分合作社通过开展全程土地托管服务,拓展并增加了农资供应、农机作业、冷链物流服务收益。此外,多方参与提升了农业贷款项目的信用水平,有利于银行等金融机构降低放贷风险,创新金融服务。

高密市还注重通过创新平台来完善“耕种管收加储销”全产业链服务。建设29处为农服务中心,提供智能测土配方施肥、病虫害统防统治、农机存放维护、粮食烘干储藏等服务,借助卫星数据信息,立体化开展农机调度、飞防作业、农产品质量检测等服务。通过大型农机作业,粮食

奖励、贴息等扶持政策,满足服务组织资金需求。2020年至今,全县累计发放农业信贷担保“劝耕贷”1.5亿元,涉及服务组织等农业经营主体389个。完善农机购置补贴、农机深松整地、秸秆综合利用等项目的补贴政策,构建土地托管支撑体系。2020年,全县发放农机购置补贴资金3199万元,补贴各类农机具2255台套,受益主体达1681户;实施土地深翻24万亩,兑现36家服务组织补助资金960万元;完成秸秆收储86万亩,建成秸秆收储中心7个。不断拓宽农业保险覆盖面,持续加大保费财政补贴力度。2020年,全县投保小麦基础险及商业险土地达3.3万亩,保费由县财政与服务组织按1:1比例支付。

整合服务力量。依托县供销社、县农业机械化管理服务资源,整合县域内村集体经济组织、社会性服务组织服务资源,并引入气象、扶贫等职能部门,在全县范围内建成区域性为农服务中心5个、全程机械化综合性农事服务中心3个,基本实现托管地块服务全覆盖。

式是我国农业发展需要长期面对的现实。我国国情决定了不能照搬欧美土地流转集中的模式,同时,也不能走日韩高成本、家家户户设施装备小而全的路子。最现实的途径是在土地不集中、土地经营权不流转的情况下,把农业生产过程中的服务需求集中起来,交由农业社会化服务组织来做。服务组织通过专业化服务,将先进适用的品种、技术、装备、组织形式等现代生产要素有效导入农业,让小农户生产融入到现代化大生产之中,实现千家万户农业生产过程的专业化、标准化和集约化,从而实现农业现代化。

当前,发展农业社会化服务正当其时。从市场需求来看,老龄化、兼业化引发农村劳动力短缺,农民对社会化服务的需求旺盛。从发展条件看,发展农业社会化服务的技术力量、设施装备、服务主体等都具备了一定规模。经过多年发展,行业已经积累不少专业人才;全国农业机械动力超10亿千瓦,拥有配套机具数千万套,仓储、物流、加工等设施设备日趋完备;全国培育了300多万个合作组织、家庭农场、专业大户、龙头企业等新型农业经营主体,这些主体逐步成长为提供服务的中坚力量。此外,各地在实践中也探索形成了一批可复制、可推广的发展模式,各级政府财政补贴对象从补主体、补装备、补技术转向补贴服务环节,对农业社会化服务的支持力度越来越大。

我们要抓住机遇,加快推动农业社会化服务的发展。思路上,要以市场需求为导向,以推进农业供给侧结构性改革为主线,以推进农业现代化为目标,聚焦大宗农产品生产,聚焦关键薄弱环节,聚焦服务普通农户,积极培育主体,创新服务模式,推进资源整合,完善支持政策,强化行业管理,大力发展多层次多类型的农业社会化服务。

作物每亩增产10%至20%,为农民节支提效400元至800元,经济作物可达1000元以上;通过飞防作业,降低农药用量20%,提高效率300倍至600倍,有效防治率超过96%;通过智能测土配方施肥,每亩土地减少化肥用量15%至20%;通过“水肥一体化”技术推广,比常规施肥节水30%至40%、节肥20%至30%。搭建“一链一圈”产销平台。以供销合作社为依托,与农业龙头企业合作,联合打造粮食生产、加工到销售的完整产业链。实施“中央厨房”进社区工程,在城区建设了30家社区便民服务站,实行安全食品统一配送,并与APP线上平台和外卖平台合作,打造“1公里安全送达服务圈”。

积极推动农业生产数字化转型。在托管示范区建立土地托管调度中心和智能托管平台,实现了以精准种植和精细管理为核心的数字化农业生产。其中,作物线上巡田系统具备遥感巡田管理和精准气象预报功能,生产者足不出户即可在手机APP上了解作物长势,准确掌握未来2小时天气情况,为开展托管服务提供很好的指导作用;智能农机系统具备作业面积统计、质量、轨迹监控以及远程视频功能,可随时观看农机手作业视频,监控农机作业情况,远程和农机手互动交流,大大提升了农机调度的准确度,保证了托管工作效率。

为了更好地满足不同农户多样性的服务需求,萧县积极探索拓宽土地托管服务领域,提升服务的专业化水平。

鼓励、引导各类服务组织由产中向产前、产后环节延伸,提供更加专业化的专项服务和全产业链的综合服务,不断提升农资供应、农产品烘干、仓储冷链等环节的社会化服务水平。农资供应服务方面,县供销社系统各直属公司、基层社及280个村级服务社采取集中采购、配送到户、预约订购、拆整零售等举措,经销大型农资企业优质肥料、农药,农资配送率达95%以上,在全县实现农资服务网络全覆盖。产销对接服务方面,推广农产品订单生产、直供直销、集采集配等经营方式,推进农超、农企、农批等对接,加强仓储物流、农批市场等商贸流通设施建设,逐步形成从生产到消费终端的全环节服务产业链。近年来,萧县发展小麦、玉米订单种植17.8万亩,有效对接小麦加工、玉米加工企业,年加工产能达到200余万吨。

健全农业社会化服务体系,关键是要做好小农户与现代农业的有机衔接。当前,我国农业社会化服务体系已初具规模。截至2020年底,全国农业社会化服务组织数量超90万个,农业生产托管服务面积超16亿亩次,服务带动小农户7000多万户。

但不同经营规模的农户利用社会化服务的水平差距较大。大户利用社会化服务比较普遍。这主要是因为,随着农户经营规模的扩大,农业生产对信息、资金、机械等生产要素的需求随之增加,且经营风险也明显加大,农户靠自己难以完成农业生产的各个环节,所以客观上需要社会化服务为生产经营提供支撑;此外,大户经营者的素质和运营能力较强,与其他机构联系紧密,使其领会政策导向准确,更容易获得相关政策

马铃

服务。相较而言,市场上专门面向小农户的服务尚显不足。我们在调研过程中发现,由于地块不连片、不规则,种植产品不一致等原因,社会化服务组织服务小农户效率低,收益少,积极性普遍不高。因此,发展农业社会化服务不能仅仅依靠市场发挥作用,要在政策层面加强统筹规划,充分考虑小农户的现实需求,并通过配套措施鼓励服务组织提供有效服务。

山东省和安徽省广泛采用土地托管模式扩大了农业生产经营的规模,并且通过一系列的配套支持政策,拓宽了托管的边界,延长了产业链条,增加了服务的深度,实现了小农户与现代农业的有机衔接。一方面,这类土地托管不改变农民对土地的支配和使用,农民可以根据自己情况选择“全托管”或“半托管”服务项目满足自己的需求;另一方面,土地托管服务的提供者不需要向原土地承包户交纳租金,对于经营者来讲,资金的需求减少,降低了经营风险。

目前,土地托管服务在粮食主产区的粮食生产领域已经得到普遍运用。但在部分丘陵地区,水路基础设施条件不够理想的地区,以及非粮作物种植区域,尽管小农户需求迫切,仍难以享受到社会化服务。此外,现阶段服务主要集中在生产环节,向产前、产后的拓展还比较少。这就要求各地结合自身实际情况,因地制宜地开展社会化服务建设,不断完善相关体制机制,满足小农户各类、各环节的服务需求。

此外,政府要更多关注社会化服务组织,适当对其提供的服务内容、服务范围以及服务规模进行引导,同时,通过政策支持、制度建设等方式为社会化服务组织的成长营造良好环境。

一方面,要加强对社会化服务主体的支持和培育。我们在调研农业生产社会化服务组织的过程中了解到,许多服务组织都曾经出现过严重亏损,有不少服务组织就此放弃。如果仅依靠市场发挥作用,有可能会使服务组织数量增长缓慢甚至下降,且其服务对象会越来越集中于大户的现象。

另一方面,要让从业人员更好地享受社会保障。农业社会化服务工作形式与传统农业生产经营有本质区别,传统农户的收入主要是自主决策、自主管理所得的经营性收入,而对社会化服务组织的从业人员而言,收入主要是工资性收入,尚需建立相应的工资体系。此外,农业社会化服务对从业人员的基本素质、职业技能、身体条件都有较高的要求,但相应的从业资格认定、职业技能培养,以及社会、医疗保障都还未建立起来。

