

彭 玮. 以供销社为载体建立与完善新型农村社会化服务体系 [J]. 江苏农业科学, 2015, 43(9): 504–506.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.09.157

# 以供销社为载体建立与完善新型农村社会化服务体系

彭 玮

(湖北省社会科学院, 湖北武汉 430077)

**摘要:**构建与完善多元化、多层次、多形式的覆盖农民生产生活各领域、综合配套、便捷高效的新型农村社会化服务体系,是跳出当前“三农”工作窘境,促进农业繁荣、农民增收、农村进步并逐步实现农业现代化的重大突破口。供销社参公管理的体制决定了其具有政府机构为农服务的公共职能,而其下属大量企业和基层社的业务内容又是完全市场化的,能够将市场和政府二者有机结合在一起,有效解决当前农村公共服务领域政府与市场双重失灵的问题。湖北省社会科学院调研组赴湖北省内孝南区、随县、沙洋县、谷城县、房县、武穴市、赤壁市、洪湖市、远安县等 9 个县(市、区)进行了为期 3 个月的深入调研,提出以供销社为载体构建与完善农村社会化服务体系的相关政策建议。

**关键词:**新型;农村;社会化;服务体系;供销社

**中图分类号:** F321      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2015)09-0504-03

改革开放 30 多年来,中国农业农村发展取得了举世瞩目的成就,但我们必须清醒地认识到,“三农”发展面临的困境仍然突出:农业基础脆弱、主要靠天吃饭的基本现状没有根本改善;农民就业门路不多、增收困难的基本局面没有突破性扭转;农村经济社会发展滞后、城乡差距不断拉大的基本态势没有有效缓解,农业农村发展仍然处于艰难的爬坡阶段。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,改革是当前和今后一个时期贯穿党和国家各项工作的一条鲜明主线。在农村改革领域,面对弱质的农业、弱势的农民,核心问题是正确处理好政府“有形的手”与市场“无形的手”之间的关系。因此,必须加快深化农村经营体制改革步伐,有效整合分散在政府职能部门与市场主体的各类服务资源,推动农村公共服务市场化、社会化,促进现阶段农村生产力与生产关系相适应,这不仅是破解“分”有余而“统”不足的农村基本经营制度缺陷的有效途径,也是城镇化背景下解决“谁来种地”,并逐步实现农业现代化的根本出路,更是全面建成小康社会的必然要求。

## 1 当前农村社会化服务深陷“双重失灵”困境

中国农村社会化服务体系的雏形产生于传统人民公社时期的农业社会化服务体系,为了适应当时城乡割据体制下农业发展的需要,国家先后在农村基层建立了俗称“七站八所”的专业服务机构,按照垂直分工的原则面向社队集体组织提供相应农业职能服务,这种服务方式对推动当时农村经济发展发挥了一定的作用。伴随着 20 世纪 70 年代末以家庭联产承包制为核心的农村经济体制改革的推行,集体组织土崩瓦解,农民重新成为农村服务的微观需求方,而相应的农村服务

领域改革却严重滞后,导致脱胎于计划经济体制,又尚未实现向市场经济体制全面转轨的农村社会化服务体系成了一个“四不像”的畸形儿,陷入了政府与市场的“双重失灵”的窘境。

### 1.1 各涉农部门重复、低效供给造成农村基层服务资源分散和细碎化

现有的农村社会化服务体系基本延续了传统体制下的运行模式,涉农服务多部门、多主体的运作特征明显,造成农村基层服务资源分散和细碎化<sup>[1]</sup>。各涉农部门呈纵向垂直结构运行,部门设置一般从中央延伸到乡镇一级,有的甚至延伸到村,各部门服务沿着这种自上而下的相对封闭管道运行,导致“各用各的钱,各唱各的调”。如直接提供农业技术服务的政府服务主体有农业部门的乡镇农技站、畜牧站、科技部的科技特派员与科技入户工程,科协的农民专业技术协会、供销社系统的“庄稼医院”等;提供农资服务的政府服务主体有商务部的“万村千乡市场工程”、供销合作总社的“新网工程”等。这些部门之间服务职能交叉,在单一服务项目上重复服务、过度服务,大大增加了服务成本,而在面对综合性的服务需求时,往往是单兵游勇式供给,服务效率低下,远远不能满足当前新型经营主体的多样化需求。

### 1.2 趋利动机驱使与农民诉求机制不畅导致农村公益性服务领域严重缺位

一是由于政府与市场责任边界划分不清,当前一些农村服务部门逐利动机日益增长,竞相选择进入高利润的经营性服务领域,且利用其行政权力,在竞争逐利中排挤市场经营主体,使得市场经营主体难以公平地进入到农村社会化服务的经营性服务领域,最终导致市场难以在经营性服务领域中发挥配置资源的基础作用<sup>[2]</sup>。而涉农服务部门对于公益性服务领域则或以“改革”名义纷纷选择退出,或是部门之间“互踢皮球”造成严重缺位。二是目前涉农服务部门绩效考核的主体是上级部门,导致农村服务供给模式沦为一种自上而下的纵向行政推动,而不是由最终服务接受方——农民的现实需求拉动,其结果必然是导致服务的供给与需求严重脱节,造

收稿日期:2014-09-09

基金项目:湖北省社会科学基金(编号:2012101);湖北省领导圈批课题(重大课题)(编号:201402)。

作者简介:彭 玮(1978—),女,湖北武汉人,博士,副研究员,研究方向为农业经济。E-mail:pw\_number@sina.com.

成农民对服务的满意度降低<sup>[2]</sup>。在湖北省农户调研中发现,受访农民接受的服务多集中在农业生产服务与农业技术推广服务,而农民迫切需要的农村商品流通服务和农业信息服务、农村金融服务,接受率分别只有 20.25%、33.33%、28%<sup>[3]</sup>。

## 2 供销社具备成为农村公共服务有效载体的现实基础

近年来,湖北省供销社充分利用传统经营优势,积极参与农村公共服务。2013 年,湖北省供销社系统实现购销总额 2 171.24 亿元,同比增长 24.35%,利润总额 4.42 亿元,同比增长 4%。社有资产保值增值率达到 121%,在保供给、稳物价、惠民生中发挥了不可小觑的重要作用。

### 2.1 贴近农村,发挥基层网点优势

湖北省供销社系统现有省级供销合作社 1 个,省辖市(州、林区)级供销合作社 17 个,县(市、区)级供销合作社 86 个。全省系统发展各类网点 66 000 多个,覆盖县乡村三级的经营服务网络基本形成。全省累计建成 18 187 家村级综合服务社,覆盖全省 70% 的行政村。建设庄稼医院 2 634 个,组建农机队 520 个。2013 年,全省供销社系统新建集农资配送中心、农机植保专业合作社、庄稼医院为一体的新型庄稼医院 310 家,开展农资供应、测土配方、农技推广、农机植保等全程社会化服务。通过科学试验示范种田、开展测土配方施肥和建立生产基地,服务辐射面积近 26.67 万  $\text{hm}^2$ ,提供技术培训、信息咨询 100 万人次。2013 年,省供销社积极组织开展了与省新闻出版广电局、省邮政局及移动、电信、联通等公司的战略合作,改造信息化网点 2 540 个,丰富了服务内容,拓展了服务功能。

### 2.2 服务农业,发挥主渠道功能

2013 年,湖北省供销社系统售给农民农业生产资料 151 亿元,占全省农资市场 80% 以上;湖北省供销社系统新建和改建农村流通服务配送中心达到 200 家,连锁销售额达到 253 亿元;裕农公司等企业电子商务平台建设取得突破性进展,2013 年,电子商务销售额达到 2.41 亿元;全省供销系统农产品交易市场达到 50 家;湖北省再生资源公司“三园一网”规划加快推进,再生资源回收利用网点 3 000 个以上,2013 年,实现再生资源回收额 96.31 亿元,报废家电、汽车、钢材、塑料等回收量占全省总量的 50% 左右。

### 2.3 富裕农民,发挥引领带动作用

湖北省供销社系统领办农民专业合作社达到 1 369 家,其中 36 个全国总社示范社,100 个省级示范社。2013 年,湖北省供销系统积极组织开展了农民合作社服务月等活动,培训农民 5 732 人次,680 人获得国家职业资格证书;领办各类行业协会 247 个,各类协会积极为农民提供产前、产中、产后等系列化服务,并联合各级人社部门共同加强新型农民和农村实用人才培训,共培训庄稼医生、农产品经纪人、村级综合服务社业主 5 732 人次。调研的沙洋县供销社采取专业合作社联合社+专业合作社+公司+专业园区的创新模式,2013 年总产值达 8 000 万元,助农户平均增收 2.8 万元;武穴市供销社植保专业合作社,2013 年从种子收购到销售一条龙服务,为农户烘干稻谷 60 000  $\text{kg/d}$ ,年底二次返利 3.6 万元,增收 1 650 元/ $\text{hm}^2$  以上;远安县茅坪场镇领办的瓦仓大米专业合作社年加工能力达到 8 000 t,在远安、宜昌等地设立品牌专

营店,年销售额达 5 000 多万元,入会社员户均纯收入 48 000 多元,比非社员增收 25% 以上。

## 3 供销社增强服务能力是自身实现市场化改革的必然要求

2014 年中央一号文件对加快供销合作社改革发展进行了深化部署,2014 年 3 月李克强总理所作政府工作报告中首次将推进供销合作社综合改革试点纳入 2014 年重点工作,随后国务院批准同意供销合作总社在河北、浙江、山东、广东 4 省开展试点,实施供销社综合改革。在市场化大潮下,随着农民收入水平逐年提升,农村生产生活消费需求从消费品类别到产品质量均出现新的变化,以往相对单一的产品获取渠道更趋多元化,供销社的原有职能正在弱化,积极推进供销社综合改革可谓顺应市场化要求的必然之举。

### 3.1 农村社会化服务领域重复、低效供给现象严重,亟须整合资源,形成合力

除了以上所述,涉农部门之间重复低效供给现象严重,就供销社系统内部而言,各级供销社之间也存在“各自为政”的现象,往往局限于利用各自存量资产经营谋求发展,省社与下级供销社上下联结不紧密,如农资销售网络与电子商务平台的建设,几乎省内的每个县都是一个相互独立的体系,缺乏物流与信息流的双向流动;就市场主体而言,龙头企业、专业合作社(协会)、农业经纪人,在没有合理的市场准入门槛,没有相关法律法规、行政监督对其身份和行为约束的背景下,一窝蜂地涌入,造成农村社会化服务市场的秩序混乱。

### 3.2 供销社历史包袱较重,亟须深化改革,激发活力

20 世纪 90 年代末至 2009 年,为响应中央号召,供销社实现全面改革与改制,在国家自筹经费、自谋出路的改革方针指导下,一方面导致基层尤其是乡镇一级供销社大多数形成沉重的历史负债,时至今日也是年年入不敷出,同时导致供销社人员流失严重,改制后各县市供销系统普遍存在着严重的人才队伍老化和青黄不接的问题。从调研的 9 个县市区情况来看,供销系统员工 45 岁以上的员工占比超过 57%,而 35 岁以下的年轻人仅占 12%。员工受教育程度中本科以上学历只占 4%,初中及以下学历的占 41%<sup>[4]</sup>。另一方面,由于现存集体负资产较多且权属问题复杂,如果继续闲置则造成极大浪费,拖累自身发展;但如果盘活、处置转换,供销社国有划拨土地变性为出让土地时要缴纳 40% 的土地出让金以及 21% 的城建税,土地办证难度大,置产处置难,这种不能上也不能下、进无攻退无守的现实困境严重制约了湖北省供销社的持续发展。

### 3.3 供销社服务的深度广度不够,亟须解决供需矛盾

当前供销社所提供的服务更多集中在产前,主要是提供化肥、农药、种子等供应服务。调研问卷显示,有近 50% 的农户反映在科技、信息、产后等方面服务很少甚至没有,超过 40% 的受访供销社认为自身服务水平跟不上农民需求。大多数农产品批发市场的价格发展和信息发挥功能不强,对生产结构、生产环节进行调节和引导的功能难以发挥。说明当前供销社所提供的农村社会化服务主要局限于传统的服务项目,综合性服务多,专业性服务少;市场性服务多,公益性服务少;产中服务多,产前、产后服务少,服务针对性不强,服务主动性不够,服务水平不高,服务层次偏低,服务深度广度不够,

农民急需的农业科技指导、技术培训、金融信贷服务还处于初级阶段,与新型农民与新型经营主体的需求形成极大反差,造成供需矛盾突出<sup>[5]</sup>。

#### 4 以供销社为载体构建与完善农村社会化服务体系的政策建议

以顶层设计与重点突破相结合、以自建体系与购买服务相结合、以突出重点与打造亮点相结合为基本原则,以全面增强和不断提升为农民生产生活的服务能力为根本目标,以充分整合涉农资源和努力发挥多元化服务主体作用为主要任务,妥善解决政府与市场权责边界关系为重点内容,以供销社为载体,逐步构建多元化、多层次、多形式的覆盖农民生产生活各领域、综合配套、便捷高效的新型农村社会化服务体系。

##### 4.1 整合相关资源,充分发挥供销社的生力军作用

中国农村社会化服务体系发展中所暴露出的种种问题,其内在根源是涉农服务部门的体制问题,因此基于长远角度,应推动涉农服务系统进行彻底性体制改革,淡化行政管理职能,强化服务职能。但从短期来看,由于涉农部门面广量大且体系庞杂,施行根本性制度改革的难度和风险都很大。可行的思路是,按照渐进式改革原则,走一种诱致性制度创新道路,先从改革农村基层服务组织入手,以供销社为有效载体整合和重组农村基层服务资源,创新一种贴近农村实际、农民信任、服务有力的微观组织形态和运行机制,替代原先散沙式低效率服务体系,逐渐消除以往各服务部门分散出击、九龙治水格局,减少重复服务、多头服务,实现彼此间服务协作,促进综合服务效率的提高。在搞活最基层服务机制的基础上,不断创造条件,积累经验,再逐步向纵深层次推进,不断深化改革,最终形成上下一体化的有效农村服务体系。生力军定位即指依托供销社在农村地区原有的成熟覆盖网络,通过改革赋予其新的职能,对现有农村产品供应格局带来全新、有力的冲击和改变。应按照政事分开、管办分离的原则,争取将相当一部分政府部门事务性工作职能划入供销社系统,建议参照“七站八所”,政府对供销社为农服务的公益性岗位实行“以钱养事”机制,并以供销社为连接器,充分优化整合农村社会化服务的各类社会资源。建议省委省政府尽快出台一个依托供销社为载体推进农村社会化服务体系建设的文件,将供销社作为各类服务主体积极承接政府购买公共服务的中转站。

##### 4.2 兼容并蓄,倾力打造农村社会化服务的综合平台

综合平台的定位则区别于供给渠道的单一职能,即通过搭建平台供销社转型成为满足日益多元化的农村消费需求的综合性、复合型服务的提供者。

4.2.1 坚持开放合作 农村社会化服务涉及范围点多面广,供销社不可能包打天下,必须坚持开放合作的思维,打破传统的部门化的科层制结构,运用社会各方面的力量,将供销社的经营管理与网络对社会资本、农村能人与农民开放,对外联合、对内合作,通过招商引资、联合合作开发、建设中心社的方式开展资本合作、资本与资质合作、资产与渠道合作、技术

合作等。

4.2.2 实现纵向贯通 强化省社、县(市)社、基层社、村级综合服务的纵向联系,密切各层级之间的有机联系,依托裕农网、省农资公司将全省农资公司(龙头企业)与各经营网点建立起经济联系。通过龙头企业带动、各类项目加强联系,引导基层社产品、领办的合作社产品进驻裕农网,要求村级综合服务社必须由供销社同一配送物质;加强各级供销社信息化建设,发挥信息技术支农惠农的作用,促进各级供销社协同发展;加强供销社品牌建设,各级供销社下属企业、合作社产品共打一张牌,扩大供销社品牌影响力。

4.2.3 加强横向联结 加强本级各类涉农服务资源整合、搭建综合服务平台:依托供销社农资店、新型庄稼医院与农业技术部门、土肥站合作开展测土配方施肥、农业技术指导,依托村级综合服务社(五务合一)与村党群服务中心开展社区事务办理与网格化管理,依托村级综合服务社与社保部门、金融部门、移动通信等部门合作,将农村生产、生活、信用、金融服务联结起来,开展社保、医保存取、银行存款、水费电费缴纳等便民服务。

##### 4.3 顶层设计,营造供销社持续发展的良好环境

(1)加强顶层设计。科学规划供销社系统的职能定位,加快县级社振兴和基层社建设,完善现代新型组织体系和经营服务网络体系。(2)加快推动供销社专门立法。推动建立中国特色合作经济组织法律体系,理顺供销合作社和农民专业合作社之间的关系,争取颁布全国合作社法,作为现行《农民专业合作社法》的上位法,完善社会主义市场经济法律体系。(3)出台相关政策,推进县市供销社综合改革试点工作。加快对鄂政发[2010]75号文件中“关于妥善解决供销社历史遗留问题”的有关政策进行细化,如供销社国有划拨土地变性为出让土地时应考虑供销社的公益性职能,在税收方面予以一定额度的公益性减免,并简化办证手续。此外,由于农资淡储旺供,储存周期长,而淡储补贴资金在省一级,县(市)、乡镇在农资储存资金紧缺矛盾突出。建议将化肥淡储补贴到县(市)、乡镇,减轻基层农资储存风险,保障农资供应。(4)加强人才队伍建设。由于历史原因,全国绝大多数供销大中专学校关停并转,应积极与相关高等院校联合办学,定向或委托培养专业人才。

##### 参考文献:

- [1]樊亢,戎殿新. 美国农业产业化服务体系——兼论农业合作社[M]. 北京:经济日报出版社,1994.
- [2]龚继红. 农业社会化服务体系中组织协同与服务能力研究[D]. 武汉:华中农业大学,2011.
- [3]孔祥智. 中国农业社会化服务——基于供给和需求的研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [4]彭玮,王金华. 构建新型农村社会化服务体系[M]. 武汉:湖北科学技术出版社,2012.
- [5]熊巍. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济,2002(7):36-44.