

論農業社會化服務

国务院研究室课题组

中国财政经济出版社

总 负 责 人 袁 木 杨雅哲

课 题 主 持 人 李炳坤

课题组主要成员	郭 庆	郭 玮	卢 文	王西玉
	丁泽霖	王松霈	陈萌山	毕美家
	杨效信	汪 钧	张晓原	陈良彪
	胡素全			

参 加 讨 论 者	张文宝	孟祥信	徐 莽	崔晓黎
	李近如	顾斌杰	郭建军	刘 惠
	何 宣	阮美春	钱德山	朱 平
	梁中恺	范双全	张永森	刘卫平
	孙国贵	魏联辉	崔哲男	李政科
	邓志涛	徐兰池	张编考	虞玉海
	徐中立	朱麦林		

前 言

自 1990 年以来，根据农村改革与发展的实际需要，遵照国务院有关领导同志的指示，国务院研究室牵头组织，对我国农业社会化服务体系建设问题进行了比较全面系统的调查研究。参加课题研究的有农业部、林业部、水利部、商业部、国家科委、国务院发展研究中心、中国社会科学院，以及山东、江苏、广东、吉林、云南、甘肃、湖南、四川、河北、新疆、内蒙古等省、自治区。

作为政府研究部门开展课题研究的一种尝试，此项研究本着理论研究与指导实际相结合的原则，通过一道调研工序，形成两种研究成果。一是通过调查研究形成了决策性建议，其基本内容体现在《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》中，该文件已于 1991 年 10 月经国务院办公厅会议通过下发执行；二是对调查材料进行了比较深入的分析研究，形成了有关农业社会化服务体系建设的总体研究报告、专题研究报告、部门研究报告和地方研究报告等科研性成果。

为了更好地推进我国农业社会化服务体系建设，我们将国务院有关领导同志和其他同志有关农业社会化服务内容的文章和上述研究成果汇集起来，形成本书。期望本书的出版发行，对我国农业社会化服务体系建设能够有所启益。

国务院研究室课题组

1992 年 3 月 16 日

目 录

国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知	(1)
-----------------------------	-----

稳定农村政策, 积极发展农业社会化

服务体系	李 鹏(8)
关于稳定农村基本政策的几个问题	田纪云(14)
关于县级行政机构改革和职能转变问题	陈俊生(24)
关于当前农村工作的几个问题	袁 木(35)
抓住农业服务, 深化农村改革	杨雍哲(45)

第一部分 总体研究报告

中国农业社会化服务体系的建立与发展	(54)
-------------------------	------

第二部分 专题研究报告

农业社会化服务体系与农业商品化生产	(106)
农业社会化服务的现状分析	(122)
农业社会化服务体系的组织建设	(141)
农业服务实体的运行方式与企业化经营	(160)
农业社会化服务体系建设的外部环境	(180)
国外农业社会化服务体系的发展与启示	(205)

第三部分 部门研究报告

农业部门服务体系发展的历程、现状和目标	(228)
供销合作社农业服务体系的完善	(252)
林业部门社会化服务体系的建设	(273)
农村水利部门服务体系的现状及发展前景	(292)
农业科技服务体系的现状与发展	(305)

第四部分 地方研究报告

山东省农业社会化服务体系的建设现状与发展趋势 ..	(330)
江苏省农业社会化服务体系的发展与思考	(346)
广东省农业社会化服务体系的类型与形式	(357)
吉林省农业社会化服务体系的建立和发展	(370)
云南省农业社会化服务的四大体系	(386)
甘肃省农业社会化服务体系的初步建设	(402)
湖南省农业社会化服务体系的发展态势	(415)

第五部分 国内典型

山西隰县涉农部门转变职能办服务实体的调查	(426)
山东诸城市的贸工农一体化服务体系	(435)
江苏无锡县的村级农业综合服务站建设	(445)
四川蓬安县的乡级农业综合服务站建设	(454)
新疆喀什地区的“五统一”服务	(461)
内蒙古察右前旗加强农业社会化服务的调查	(471)
河北邯郸地区农业服务协会的调查	(480)

上海大江公司的社会化生产与社会化服务	(488)
--------------------------	-------

第六部分 国外资料

日本农业发展的支撑体系——农业协同组合	(500)
---------------------------	-------

德国的农业服务体系及其重要组成部分

——农业合作社	(513)
---------------	-------

美国加利福尼亚州的农业社会化服务组织	(521)
--------------------------	-------

国务院关于加强农业社会化 服务体系建设的通知

加强农业社会化服务体系建设,是深化农村改革,推动农村有计划商品经济发展的一项伟大事业,对于稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制,健全双层经营体制,壮大集体经济,实现小康目标,促进农业现代化,具有极其重要而又深远的意义。全国各地对于发展农业社会化服务体系做了大量工作,取得了明显成效,积累了一定经验。现在的问题是,要认真总结经验,进一步明确发展方向和原则,采取切实有效的政策措施,使农业社会化服务体系更快更健康地发展起来,在农村经济中发挥更大的作用。现就加强农业社会化服务体系建设的有关问题,通知如下:

一、明确农业社会化服务体系建设的方向和原则

农业社会化服务,是包括专业经济技术部门、乡村合作经济组织和社会其他方面为农、林、牧、副、渔各业发展所提供的服务。近几年来,农业社会化服务在全国范围内蓬勃兴起,对促进农村经济发展起到了重要作用。

农业社会化服务的形式,要以乡村集体或合作经济组织为基础,以专业经济技术部门为依托,以农民自办服务为补充,形成多经济成分、多渠道、多形式、多层次的服务体系。从现实情况看,

大体包括五个主要方面:一是村级集体经济组织开展的以统一机耕、排灌、植保、收割、运输等为主要内容的服务;二是乡级农技站、农机站、水利(水保)站、林业站、畜牧兽医站、水产站、经营管理站和气象服务网等提供的以良种供应、技术推广、气象信息和科学管理为重点的服务;三是供销合作社和商业、物资、外贸、金融等部门开展的以供应生产生活资料、收购、加工、运销、出口产品,以及筹资、保险为重点的服务;四是科研、教育单位深入农村,开展技术咨询指导、人员培训、集团承包为重点的服务;五是农民专业技术协会、专业合作社和专业户开展的专项服务。这五个主要方面构成了当前农业社会化服务体系的雏形。对此,要肯定下来,坚持下去,不断完善发展。同时,鼓励各地方、各部门在实践中勇于探索和创造,努力建设一个适合不同地区生产力发展水平的、多样化的农业社会化服务体系。

农业社会化服务的内容,是为农民提供产前、产中和产后的全过程综合配套服务。各地涌现的贸工农一体化、产供销一条龙的系列化综合服务组织,很受农民欢迎,应鼓励发展。在具体发展步骤上,要从各地实际情况出发,选择农民最急需的服务项目入手,注重实效,积极创造条件,逐步地由单项服务向多项服务、系列服务乃至综合配套服务发展。提倡在县、乡政府统一领导和协调下,理顺部门关系,实行多部门服务功能配套,优势互补,在生产、加工、销售中形成合力,加快农村商品经济发展。

发展农业社会化服务的原则:(1)农民接受服务实行自愿的原则。服务组织要根据农民的需要开展服务,通过提高服务质量和效益吸引农民,不要代替农户做那些自己可以决策和自己干得了的事情,或者暂时不愿接受的事情。(2)服务体系的发展实行量力而行的原则。既要抓紧,又不要操之过急,不强求一律,要从不同地区的实际情况出发,因地制宜,积极稳步发展。(3)基本实行有

偿服务的原则。服务实体要根据保本微利的要求,合理收取服务费用,不以盈利为目的。属于国家和集体经济组织对农民的扶持,以及协调组织方面的工作,实行无偿服务。

二、大力发展集体经济,不断壮大乡、村服务实力

壮大集体经济实力,是搞好乡、村服务的基础。凡是乡、村服务搞得好的,一般是集体经济实力比较强大的地方,乡镇企业比较发达的地方。要通过发展集体经济,强化农业服务,完善双层经营,进一步发挥家庭经营的活力。集体经济发展了,不仅有了建设服务体系的力量,而且有利于巩固基层政权,减轻农民负担,增强集体经济组织的凝聚力。发展集体经济,主要是靠进一步发展乡镇企业,开发新的农业资源,开辟新的生产门路,扩大新的财源,以及按承包合同规定收取提留和承包金等办法,逐步增加集体积累,决不能采取“一平二调”的办法,违背农民意愿收回承包地的办法。

发展农业生产服务,是壮大集体经济的重要途径。凡是服务搞得好的地方,就可以使双层经营的功能得到充分发挥,集体经济力量不断壮大。在集体经济薄弱的地方,不能等到经济实力强大以后再去办服务,可以从主要做好组织协调工作和技术推广等服务项目开始,也可以从收益较高、有利于服务组织自我发展的产后运销抓起,通过发展服务壮大集体经济。

三、充分发挥专业经济技术部门的职能作用

有关专业经济技术部门以及与农业直接相关的企事业单位,都是农业社会化服务体系的依托力量,要调动他们开展农业社会化服务的积极性,切实发挥他们的职能作用。

要加强乡级技术推广机构建设。为了鼓励大中专毕业生到农

村第一线服务,决定把乡级技术推广机构定为国家在基层的事业单位,其编制员额和所需经费,由各省、自治区、直辖市根据需求和财力自行解决。对此,人事部会同农业部等有关部门要研究制订具体实施方案。要提高基层技术推广机构人员的素质,牢固树立为农民服务、为生产服务的观念,不断改进工作作风,提高服务质量,同时实行承包服务责任制,打破“大锅饭”。对有突出贡献的基层农业技术推广人员要进行表彰和奖励,优先考虑工资晋级。

农村供销合作社有数十年的经营历史,积累了丰富的经验,培养了大批人才和具有相当的服务设施,有条件为农民提供综合服务。农业技术推广机构,拥有大批的技术人员和推广手段,农业技术教育日益发展壮大,是科教兴农的重要力量。要搞好农商结合,农科教结合,充分发挥各自的优势,为推进农业社会化服务共同努力,做出更大的贡献。

要允许农业、林业、水利等部门所属事业单位根据有关规定,兴办农业服务实体,国家原有的事业费保持不变。开展有偿服务增加的收入,主要用于改善工作条件,进一步发展农业社会化服务。

要鼓励科研、教育单位和科技人员到农村去,开展各种有效的农业技术服务。他们的智力投入应当同产生的经济效益挂钩,取得合理报酬。他们的职称评定和晋级要与实际贡献结合。

在国家政策允许的前提下,要鼓励农产品加工企业与原材料产地直接挂钩,与农户结成利益共同体,围绕拳头产品搞产供销一条龙服务。在企业与集体经济组织、农户之间通过合同方式,形成稳定的供求关系。工商行政管理机关要加强对合同的监督和管理。

四、积极支持农民自办、联办服务组织

近年来,许多地方特别是在经济不发达的地区,大量涌现出由农户自办、联办的服务组织,以及各种专业技术协会、研究会等民办服务组织,在发展农业社会化服务中起着不可忽视的补充作用。各级政府对农民自办、联办服务组织要积极支持,保护他们的合法权益,同时要加强管理,引导它们健康发展。金融、科技、商业等部门,对户办、联户办、其他民办的服务实体,要在资金、技术、生产资料供应等方面给予支持。

五、建立服务体系建设的资金保证制度

农业社会化服务体系建设的资金,除了管好用好现有各个渠道资金以外,主要依靠集体经济组织和服务组织自身积累,国家在财政和信贷资金方面给予必要的扶持。

乡镇企业以工补农建农资金,在使用上要把支持乡、村集体服务体系建设作为一个重点。乡村集体服务组织除自身需要办成经济实体,开展有偿服务外,还可以按照国家产业政策的规定,兴办一些加工企业,解决服务资金不足问题。

各级财政要调整现有支农资金的使用结构,把支持服务体系建设作为一项重要任务。今后中央和地方财政都要在预算中适当增加服务体系建设资金,专项用于那些乡、村服务刚刚起步而经济又比较落后的地区。同时,在农业基本建设项目(特别是商品基地建设投资)、农业综合开发、扶贫开发等资金的使用上,也要增加服务体系建设的比重。

农村信贷要把服务体系建设作为投放的一个重点。随着服务体系发展,人民银行每年要适当增加新的农贷规模和资金,不断增强支持力量。对乡、村集体服务实体要方便开户和结算,对新办

服务实体所需贷款的自有资金比重可适当降低,同时相应落实贷款安全保证措施。

六、在工商管理和税收方面实行扶持政策

工商行政管理机关对各类服务实体办理注册登记时,应给予支持和照顾。农业服务实体实行低偿服务,通常收入较低,自我积累能力较弱。因此,税务部门对经营有困难和新开办的服务实体,以及乡、村集体服务组织为解决经费开支、减轻农民负担而创办的企业,要在税收上给予优惠。

七、把支持技术服务和完善生产资料专营结合起来

中国农业生产资料公司和各级供销社的农资经营单位,是化肥、农药、农膜等农业生产资料专营的主渠道。为了支持基层技术推广机构实行“技物结合”,科学地用肥用药,更好地为生产服务,供销社农资部门要根据技术推广的需要,批发给一定份额的生产资料,具体品种、数量由供销社农资部门和技术推广机构双方商定。国发[1989]87号文件中关于“属中央和地方指令性计划以外的化肥、农药,在与农资部门计划衔接后,可与生产厂家直接订货”的规定,继续贯彻执行。技术推广机构销售的化肥、农药、农膜等,只用于接受技术服务的农户,零售价格执行统一规定的标准,并同基层供销社一样免征营业税。

八、加强农业社会化服务体系建设的领导和协调

各级政府要把农业社会化服务体系建设的领导摆在农村工作的重要位置上,坚持不懈地抓下去。力争在“八五”期间,把以乡镇为重点的农业社会化服务体系,在全国农村多数地区逐步建立起来,开展有成效的生产服务。在大中城市郊区和经济较发达地区,“八五”

期间要以县为单位,在县、乡、村三级建立起服务功能比较齐备的农业社会化服务体系,逐步开展全程化、系列化服务,使受益农户基本普及。

省、市、县、乡政府都要建立农业社会化服务协调制度,确定一位负责同志主持协调工作,定期召开有关部门参加的联席会议,总结交流经验,及时解决问题,统一规划和指导,促进农业社会化服务的健康发展。

1991年10月28日

稳定农村政策， 积极发展农业社会化服务体系

李 鹏

这次我来山东，重点是考察农业情况。中央将要召开八中全会，主要讨论农业和农村问题。会议之前，到农村看看，^①为参加会议作些准备。

过去中央曾经就农业问题连续发了几个1号文件，对促进农村改革和农业发展起了积极作用。近几年农业生产发展快，综合生产能力有了提高，农村工作创造了不少好经验，同时也存在一些需要解决的新问题。这次中央全会要对农业和农村工作全面总结，统一思想，进一步提出奋斗目标，促进农业的更大发展。

考察中我感觉到，山东的形势是好的，可以说山东形势是全国形势的一个缩影。山东自然条件得天独厚，资源比较丰富，有较长的海岸线，交通条件不错，又有一定的工业基础，人民勤劳朴实。我认为这些优势在改革开放条件下得到了比较充分的发挥，生产发展了，综合生产力增强了，人民生活改善了，结束了山东多年吃地瓜干的局面，干部精神面貌好。在工作中山东创造了许多重要经验，希望山东进一步发挥优势，扬长避短，继续前

^①注：这篇文章是李鹏总理于1991年11月在山东考察期间的讲话要点。

进。我在泰山玉皇顶上题词：泰山离天近，山外还有山。希望山东继续前进，认真学习兄弟省市的先进经验，争取各项工作更上一层楼。

根据我在山东考察的情况，对农业问题谈几点意见。

一、全党全国要进一步提高对农业基础地位的认识

在中国，搞好农业具有特殊重要的意义。现在我国有 11 亿多人，即使实行严格的计划生育，把人口自然增长率控制在 12‰，到 2000 年人口总数还将接近 13 亿，每年增加 1500 多万人口，新增国民生产总值的相当一部分用于新增人口，而耕地面积每年还要减少几百万亩，人多地少，这是当前我们的一个很大的困难。2000 年我们要基本达到小康生活水平，需要提高食品数量和质量，改善食物结构，这就对农业提出了新的更高的要求。再加上农业受自然灾害的影响大，因此，发展农业既要有信心，又要有危机感，不要看到这几年农业情况不错就掉以轻心，在成绩面前丝毫不能忽视农业的基础地位。农业稳了农村稳，农村稳了全国才能稳。今年自然灾害这么严重，但粮价稳，副食品价格稳，社会稳定，很重要的一条就是手中有粮，心中不慌。这充分体现了加强农业基础地位的重要性。

发展农业生产还是三句话：一靠政策，二靠科技，三靠投入。今后农业的发展，最终是要靠科技，靠农业的科研和大量的农技推广队伍，要加强职业技术教育，提高农民素质。农业投入的主体是农民的自我积累。当然国家也要增加投入，办一些大事情，如大江大河的治理。山东在治理黄河方面有成绩，解决黄河入海口的河道摆动，保证了油田生产，这是很了不起的。必须看到，黄河水源来自上游，整个黄河不治理好，黄河流域的广大地区就很难有大的发展。我们要上游、中游、下游同时治理，下决

心把黄河治理好，为人民造福。还要搞一些生产开发，在资金上给点“引子”。东营、惠民地区有大量可开垦荒地，黄河入海口每年还增加几万亩地，而且开发条件很好，这是国家宝贵的财富，要有计划地抓紧开发。

二、稳定农村政策，积极发展农业社会化服务体系

党在农村的各项基本政策要长期稳定。要继续稳定以家庭联产承包为主的责任制，不断完善统分结合的双层经营体制，积极发展社会化服务体系，逐步壮大集体经济实力。胶东农村在改革开放的形势下，经济发展欣欣向荣，精神文明建设抓得很好，集体经济不断发展壮大，给我留下了深刻的印象。有些地方经济发展了，但乡村政权建设抓得不够，党支部的核心领导作用没有很好发挥，种种社会丑恶现象滋长。这种局面要尽快改变。搞好农村工作，必须加强以党支部为核心的农村基层建设。没有党支部的坚强领导，党的各项政策就很难落实，生产也会受到影响，精神文明建设没人抓。

现在实行的家庭承包制是集体经济的一个层次，因为农民承包的土地是集体所有的，不能买卖，但家庭经营的方式基本上还是小生产方式，有许多一家一户办不了、也办不好的事情。要近一步提高家庭经营的活力，向生产的深度和广度进军，必须发展农业社会化服务体系。服务方式可以多种多样，要因地制宜。山东不少地方的作法是“五统一”，就是由服务体系提供良种、技术、水利、农机、购销的服务。在农机服务方面，有条件的地方要解决小麦烘干问题，不然丰产不丰收。有的农机站把个体农机组织起来，统一开展服务，效果不错。水的合理利用没有到头，潜力很大，节水农业有文章可做。现在看来，农业社会化服务体系是农业生产在家庭分散经营的基础上向社会化、商品化、现代

化生产发展的重要途径。农村基层组织要有力量，必须要有集体经济作后盾，有了一定的经济实力，才能办社会公益事业，增加农业投入，搞科技兴农，发展教育事业等。如果我们依然停留在现在的水平上，在社会化服务方面没有大的突破，农业生产就很难有大的发展。可以这么认为，在家庭联产承包的基础上，加强农业社会化服务体系建设，是发展有中国特色的社会主义农业的必由之路。

三、提高农业生产率，发展生态农业

桓台县发展吨粮田的经验很好，但高产必须高效。这就要想办法降低成本，增加农民的纯收入。实现这个要求，光靠增加粮食产量很难办到。这个问题要引起重视，不能单纯追求产量指标，还要看效益，还要看是否增加了农民实际收入。工农产品价格剪刀差还存在，单纯搞种植业很可能增产不增效益。从山东和其他地方的经验来看，解决这个问题的办法是，在抓紧粮食生产的基础上发展多种经营，搞养殖业、加工业，实行一种二养三加工，这在全国至少是大多数地区有普遍意义。我看到的山东几个县，卖粮难的问题不突出，主要就是搞了粮食的转化。诸城发展养鸡，搞鸡的屠宰、加工、外贸出口，自己的粮食不够，还要从外地购进。这种转化增加了农产品的附加值，使农民增加了收入，转移了剩余劳动力，也壮大了集体经济。发展乡镇企业门路很广，可以与大工业配套，搞外向型、加工业、高科技等，但主要应立足于发展农副产品加工业。因为农副产品加工业有充足的原料，能提供较多的就业机会，有可靠的市场。

关于生态农业的问题，中国有丰富的秸秆资源，各种秸秆每年有1万2千亿斤，现在部分是直接还田，许多是当柴烧了，没有充分利用，很可惜。要大力发展饲养业，由秸秆直接还田，到