

# 网络化协同:以农村社会化服务体系为核的美国农业经营体制探析

毛铖 (湖北省社会科学院,湖北武汉 430077)

**摘要** 美国高效的农业经营体制主要归功于发达的农村社会化服务体系。由教育—科研—推广子系统、农工商综合体供给子系统、订单式服务供给子系统、农民合作经济组织供给子系统和合作农业信贷子系统紧密联结而构建的网络系统,现实了政府、市场与社会多元主体的网络化协同,驱动着美国农业经营体制高效运转。

**关键词** 网络化;协同;农村社会化服务体系

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2019)15-0251-05

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.15.070



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

**Networked Collaboration: Analysis of American Agricultural Management System with Rural Socialization Service System as Its Core**

**MAO Cheng** (Hubei Academy of Social Sciences, Wuhan, Hubei 430077)

**Abstract** The efficient agricultural management system in the United States is mainly attributed to the developed rural socialized service system. A network system constructed by the education-scientific-promotion subsystem, the agricultural-industrial complex supply subsystem, the order-based service supply subsystem, the farmer cooperative economic organization supply subsystem and the cooperative agricultural credit subsystem, promote the networked synergy between the government, the market and the multi-subjects of the society, and ultimately drive the efficient operation of the US agricultural management system.

**Key words** Networking; Collaboration; Rural socialized service system

美国是世界头号农业强国。在我国农业经营体制亟待突破,农村社会化服务体系亟待重构的今天,美国的农业经营体制与农村社会化服务体系有哪些值得深入探讨,进而可能借鉴于我国实践的经验,是学术理论界与基层实践者们十分关切的重要课题。

## 1 以农村社会化服务体系为核

没有健全、发达的农村社会化服务体系,就没有美国农业、农村的现代化。美国以不到全球3%的农业劳动力,出产了全世界绝大部分的农产品。其黄豆、柑橘等农产品占据国际市场份额超过一半以上,肉制品、乳制品及谷物类农产品也占有1/3乃至更多的国际市场份额<sup>[1]</sup>。美国高度发达的农业很大程度上要归功于其高度健全和发达的农村社会化服务体系。农村社会化服务体系不仅保障了美国的农业科学技术水平,推动了农业的专业化分工,提高了生产效率,确立了以市场为导向的农业再生产机制,同时也加强了农业在美国国民经济中的基础地位。据统计,以农村社会化服务体系为主体的产业群占美国国内生产总值的1/6以上,其所占农村产业增加值的比值早在1988年就已经占到89%以上<sup>[2]</sup>。今天的美国,纯农业劳动力约占总人口的2%,而农村社会化服务体系从业人员约占总人口的15%<sup>[3]</sup>。

美国是最早重视和发展农村社会化服务体系的国家之一。早在1860年,美国的农村社会化服务体系就已经伴随着农业的商品化转型进入萌发时期。20世纪40年代中期以后,美国把握住二战时机,快速恢复国民经济,推动了农业的再繁荣。伴随着农业生产商品化水平的大幅提高,美国的农

村社会化服务进入快速发展时期,到80年代末期已趋于完善和成熟,最终形成了具有美国特色,健全、发达的农村社会化服务体系。如图1所示。

美国的农村社会化服务体系以农民的需求为中心,以市场机制为导向,形成了以教育—科研—推广子系统为基础,以农工商综合体供给子系统和订单式服务供给子系统为主导,以农民合作经济组织供给子系统和合作农业信贷子系统为辅助的网络化协同供给系统。

首先是政府和以农学院系统为代表的社会主体所主导的农业教育—科研—推广子系统。农业教育系统、农业科研系统与农业推广系统共同构成了美国农村社会化服务体系的农业教育—科研—推广子系统,政府与农学院系统是这一子系统的主导力量,而二者中,后者无疑占据着更加主导地位。19世纪60年代初,美国各州开始兴办赠地学院(即农学院),大力发展农业教育,由农学院所构成的农业教育系统即是今天的美国农业教育系统。美国的农业科研系统主要由联邦农业科研系统和州农业试验站系统组成。19世纪80年代末,美国最终依托联邦农业部下设各局构建起了联邦农业科研系统;依托各州赠地学院(农学院)构建起了州农业试验站系统。联邦农业科研系统与州农业试验站系统之间并没有直接的隶属,而是平等的合作关系。现今,美国60%的农业科研由州农业试验站系统完成,其余40%则分别由联邦农业科研系统和私营企业等市场主体承担。美国的农业推广系统是由联邦农业推广系统、州农业推广系统、县农业推广系统以及私营企业等市场主体自发构建的农业推广系统组成的综合系统。联邦农业推广系统与各州、县农业推广系统之间没有直接的隶属关系,而是平等的协作关系,其中州、县农业推广系统处于核心地位,承担着主要的农业推广职责。州农业推广系统隶属于各州农学院系统,具体事务由学

**基金项目** 国家社科基金一般项目“精准扶贫视阈下我国农业社会化服务体系重构研究”(16BJY116)。

**作者简介** 毛铖(1986—),男,湖北随州人,特约研究员,博士,从事县域治理与“三农”问题研究。

**收稿日期** 2019-02-27

院校外农业推广站负责,而县农业推广系统则是州农业推广站派出机构。

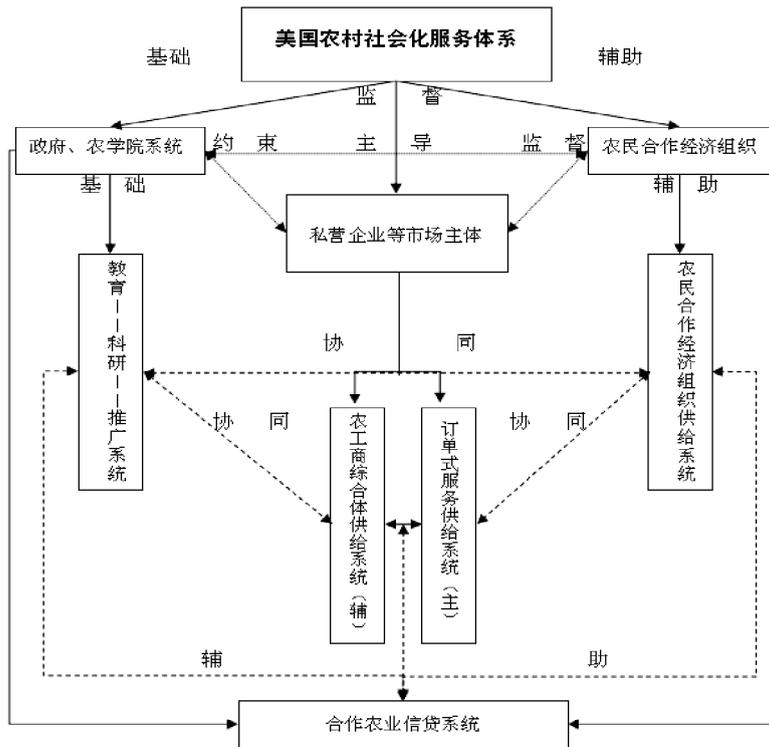


图1 美国的农村社会化服务体系结构

Fig. 1 The structure of rural socialization servicesystem in the United States

其次是以经营各类涉农服务业务的私营企业为代表的市场主体所主导的农工商综合体供给系统和订单式服务供给系统。市场化的供给机制是美国农村服务体系的核心,而以经营各类涉农服务业务的私营企业为代表的市场主体成为美国农村社会化服务体系的主导力量。美国的涉农私营企业围绕着农业生产的各个环节,形成了一个庞大的产业集群,经营的范围伸展到任何一个有利可图的农业生产与农业服务角落。早在1969年,美国就拥有专门从事喷洒农药、瓜果采摘、收割、耕地等为农服务的企业近3000家,从业人员近18万人。到1987年,相关企业增长到7.6万家,从业人员增长到1820万人<sup>[4]</sup>。所谓农工商综合体系统与通常所说的“公司+农场”模式相类似,是将农业生产与农业产中、产中和产后服务合为一体,从而构成一个带有企业性质的综合实体;而所谓订单式服务供给系统与通常所说的“公司+农户”模式相类似,是专门从事农业服务的私人企业通过与农民、农场主签订合同的方式,按照双方的权利义务约定,提供农民、农场主所需要的各项服务<sup>[5]</sup>。农工商综合体供给系统与订单式服务供给系统之间并非是相互隔离、独立运行的两个系统,有着互相协同的关系。农工商综合体供给系统往往需要借助于订单式服务供给系统来实现复合、交叉的联合与深度合作,因而在由市场主体主导的农业服务体系子系统中,订单式服务供给系统发挥着主导作用,占据超过75%的比值;农工商综合体供给系统则主要发挥辅助作用。

第三是由农民、农场主组建的农民合作经济组织所主导

的农民合作经济组织供给系统和由政府、农民合作经济组织所主导的合作农业信贷子系统。农民合作经济组织供给系统,顾名思义,由农民合作经济组织来承担农业服务供给。美国的农民合作经济组织主要有4种类型:生产型合作社、销售型合作社、购买供应型合作社和服务型合作社,而服务型合作社占据着绝对的比例。农民合作经济组织供给系统通常针对具体的服务需求而成立专门的服务型合作社或者其他类型合作社,诸如灌溉合作社、火灾保险合作社、农村住房合作社、农村健康合作社、讲价合作社等。农民合作经济组织供给系统主要面向内部社员,提供专门的农业服务,这种服务具有较强的内向性。尽管合作农业信贷子系统的供给主体包括农民合作经济组织,但合作农业信贷系统并不属于农民合作经济组织供给系统,而是独立的子系统。政府和农民合作经济组织共同构成这一系统的供给主体,其中政府发挥着主导作用。合作农业信贷子系统主要为农民和农场主社员提供各种信贷服务。其资金来源基本依靠联邦土地银行、联邦中间信贷银行、生产信贷协会和合作社银行四大信贷系统,而四大信贷系统的建立皆依赖于联邦政府的财政资金贷款支持。合作农业信贷子系统的基本运行,首先由农民合作经济组织依据相关规定,在各州各县设立各信贷体系分支机构获得期限长短不同、金额大小各异的贷款,而后再向本社社员提供信贷服务。合作农业信贷子系统在美国的农业信贷服务中发挥着重要作用。2009年,美国合作农业信贷系统的信贷量占全国农业信贷总量的比值超过40%(商业银行信贷的比值也仅为40%左右),且呈大幅

增长趋势<sup>[6]</sup>。

### 2 网络化协同的体系运行关系结构

美国农村社会化服务体系的各子系统主要依靠自组织演化机制来敏锐应对和快速适应外部环境的变化。子系统之间的相互对接与交融则主要通过市场机制的自发牵引和政府的有效政策引导、行政推动来实现。政府、市场与社会主体构成了农村社会化服务体系的多元供给主体,其中政府以及以农学院综合体为代表的社会主体为基础;以经营各类涉农服务业务的私营企业为代表的市场主体为主导;而由农民、农场主所组建的农民合作经济组织则为辅助。政府、市场与社会主体之间并非独立存在而各自发挥作用,也非领导与被领导的主从关系,而是地位平等、既有合作,又有监督与竞争的市场关系。

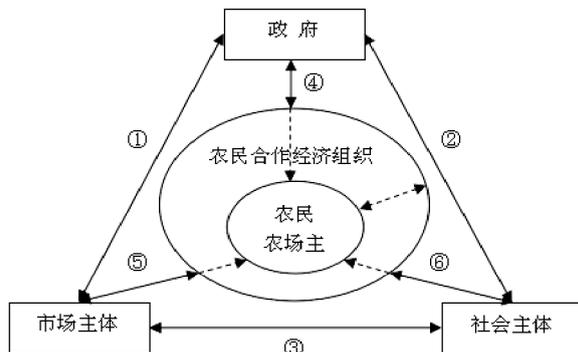
政府一方面积极参与农村社会化服务供给,扶持和推动农村社会化服务体系的建构。通过制定各种法律法规以及提供有针对性的政策与财政支持扶持各州建立农学院系统以及农业科研和推广系统,从而构建起农业教育—科研—推广子系统;通过各项优惠政策来引导私营企业参与农业服务供给,推动农工商综合体供给子系统和订单式服务供给子系统的构建。与此同时,通过政策、财政扶持以及财政资金贷款支持,来促进农民合作经济组织的发展,从而推动农民合作经济组织供给子系统和合作农业信贷子系统的构建。另一方面,通过有效的行政手段,来规范和调控市场行为,从而充分发挥协调与监督的作用,营造良好的市场环境,例如颁布各项市场行为法规,打击各种不法市场行为,制定各项市场交易标准等。在参与、扶持与推动的过程中,政府始终承担着服务、监督与协调的间接角色,而不是直接干预市场或者直接参与市场竞争。

以经营各类涉农服务业务的私营企业为代表的市场主体,作为美国农村社会化服务体系的主导力量,在为农民、农场主提供健全的农业社会化服务的同时,有效地发挥着农民、农场主与市场的连接纽带作用;以农学院系统为代表的社会主体在为农民、农场主提供健全的农业社会化服务的同时,有效地发挥着农民、农场主与政府的连接纽带作用;作为农民、农场主自组织的农民合作经济组织在为农民提供服务的同时,有效承接来自政府与市场主体提供的各项服务,与此同时还承担着与政府、市场主体开展博弈,从而维护社员利益的使命。最终政府、市场与社会主体形成了美国农村社会化服务体系中基础—主导—辅助的多元协同主体关系结构。如图2所示。

美国农村社会化服务体系在发展与变迁中,在多元协同主体关系结构作用下,由政府、市场与社会主体所主导的各农村服务子系统,构成了基础、主导与辅助角色分明、权责清晰的农村社会化服务体系多元协同关系结构,有效保障和维系着体系的良性运转。如图3所示。

### 3 政府与农民合作经济组织作用的双重凸显

美国农村社会化服务体系坚持以市场机制为导向,各子系统的内部运行主要依靠具有敏锐应对和快速适应的自组

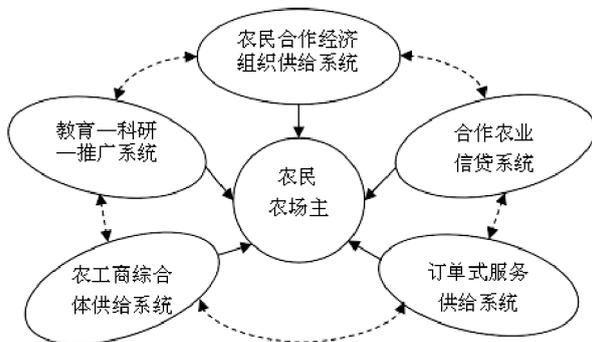


注:①代表引导、协调、监督;②代表扶持、协调、监督;③合作、监督;④代表扶持、协调、监督;⑤合作、监督;⑥代表合作、监督;---→代表供给服务

Note: ① represents guidance, coordination and supervision; ② represents support, coordination and supervision; ③ represents cooperation, supervision; ④ represents support, coordination, supervision; ⑤ represents cooperation and supervision; ⑥ represents cooperation and supervision; ---→ indicates service supply

图2 美国农村社会化服务体系中的政府、市场与社会主体关系结构

Fig. 2 The relationship between government, market and social subject in American rural socialization service system



注:→代表服务供给趋向;←---→代表协同关系

Note: → indicates service supply trend; ←---→ indicates cooperative relationship

图3 美国农村社会化服务体系中的多元协同关系结构

Fig. 3 Multiple cooperative relationship in American rural socialization service system

织演化机制,各子系统的外部运行,系统间的对接与交融则主要依靠市场机制的自发牵引。在多元供给主体关系结构中,市场主体占据着主导性的供给主体地位,而作为供给主体之一的政府既非大包大揽的服务供给主体,也非直接进行市场强制干预的“强权管理者”,处在基础性地位上。但政府所发挥的重要作用始终不可忽视。在农村社会化服务体系中,政府到底应当扮演着什么角色,处于什么样的地位,而在角色和地位背后,政府又到底应当发挥着什么样的作用;农民的组织化过程与实现,到底是应当赋予农民充分的自主权,让农民自我组织、自我实现,还是应当充分发挥政府的客观推动作用,而政府的作用到底是引导与扶持还是控制与管理,是当前学术理论界与改革实践界争议颇大的焦点之一。

美国是世界头号资本主义强国,在其高度发达与现代化的农业背后是高度市场化与社会化的农村社会化服务体系。在美国的农村社会化服务体系中,市场化的供给机制是核心,市场主体是服务供给的主导力量。而市场化的机制与以私营企业为代表的市场主体之所以能够成为美国农村社会化服务体系的核心与主导力量,突出的原因在于美国农业生产的高度资本化、规模化、机械化以及对市场化、社会化农村服务体系的强烈需求。美国地广人稀,农业生产以家庭农场制为主,既是农民,更是地主、资本家的农场主构成了美国农民的核心主体。拥有广袤土地的农场主难以依靠自身的力量完成规模化的农业生产,只能依赖于建立在社会化分工基础上的资本化与机械化;规模化的农业生产在不可避免的“羊吃人圈地运动”中,使土地、资本连同其他农业生产要素逐渐向更少、更强大的农场主、资本家集中,这在很大程度上自行解决了市场主体应对分散化、“原子化”农民的高交易成本问题,为市场主体的经营性行为提供了盈利保障。而农民以及农场主为有效参与和应对市场竞争而依托农民合作经济组织实现的组织化,在维护自身利益的同时,进一步降低了市场交易成本,增强了对农村社会化服务体系的需求。在需求与利益的双重刺激下,市场主体参与并主导的农村社会化服务体系的形成与介入成为了带有必然性的可能。

然而,即便是美国如此高度市场化、社会化的农村社会化服务体系,政府既是服务供给的基础性主体,更是在体系的健全与完善过程中发挥着不容忽视的作用。在建立与发展的初期尚且不论,即使是高度发达与完善的今天,美国政府所发挥的作用也仍然在很大程度上左右着美国农村社会化服务体系的正常运转与健康发展。而在美国农村社会化服务体系中发展着重要,且地位越来越凸显的农民合作经济组织的发展与壮大,很大程度上也依赖于政府的强力扶持与多元化保障。但必须肯定的是,美国政府在其农村社会化服务体系中的角色和作用既非大包大揽的服务供给主体,也非直接进行市场强制干预的“强权管理者”,而是突出其基础性主体的角色和服务、监督与协调的重要作用。对于我国而言,人多地少的基本国情以及农业生产较低的资本化、规模化与机械化,导致“三农”的市场化、社会化以及农村社会化服务的供给都将面临较高的交易成本。有限的盈利空间很难吸引市场主体主动参与农村社会化服务体系,更难以促成以市场机制为核心,市场主体为主导的农村社会化服务体系的构建;而不以盈利为目的,但自身发展有限的社会主体依靠自身的力量也难以有效承担起农村社会化服务的重任。因而,政府在我国农村社会化服务体系中的角色和作用就显得更加突出。而以往以政府为主导的农村公共服务体系的式微,充分说明政府应当发挥服务、监督与协同的保障作用,而非本末倒置,去大包大揽,强制干预。

美国政府在其农村社会化服务体系中的突出作用首先表现在健全的法律法规保障上。“立法先行”是美国农村社会化服务体系值得我们吸取和借鉴的首条经验。无论是农村社会化服务体系中的教育—科研—推广子系统还是农工

商综合体供给子系统、订单式服务供给子系统,或是农民合作经济组织供给子系统、合作农业信贷子系统的构建都有明文的法律法规依据,其最初的推行也皆是从立法开始,而美国社会化农村服务体系不断发展、健全的过程,也即是有关农村社会化服务体系的各项立法不断健全和完善的过程。仅以与教育—科研—推广子系统相关的法律法规为例。1862年颁布的《赠地学院法》(即《莫里尔法》)、《成立美国农业部法》和1912年颁布的《农业推广法》(即《斯密—利弗法》)奠定了教育—科研—推广子系统的立法基础,而后美国又相继于1925、1933、1935、1946、1972、1990年出台《进一步资助农业试验站法》《农业调整法》《班克黑德—琼斯法》《研究和销售法》《农村开发法》《食品、农业、资源保护和贸易法》等一系列相关法律法规,从而建立起完善、健全的法律法规体系,推动了教育—科研—推广子系统的快速发展<sup>[4]</sup>。

其次,持续不断增长的财政扶持。美国农业的高度现代化,极富国际市场竞争力的农产品价格优势很大程度上要归功于对农业的高额财政补助。2012年,我国的农业财政支出为11 903亿元,占公共财政支出的9.4%<sup>[7]</sup>,而2005年美国的农业财政支出为900亿美元,占美国农业GDP的40%左右。2008—2012年,美国对农业财政补贴资金达到2 900亿美元,每个农场主基本都能获得5.0万—5.5万亿美元的农业财政补助金<sup>[8]</sup>。1996年,美国用于农业教育—科研—推广的经费约60亿美元<sup>[9]</sup>,而经费主要来源为联邦政府、州政府和县政府的财政拨款,其中州政府占比最高,约50%左右<sup>[10]</sup>,联邦政府与县政府分别占比20%~25%。美国农民合作经济组织的发展很大程度上也依靠于政府的财政扶持。2004年,我国用于农民合作经济组织的财政扶持资金为7 000万元,2012年增长至8.5亿元,而美国1933年的相关财政投入就已经高达1.33亿美元。2004年以来,美国每年用于农民合作经济组织的直接补贴、合作农业信贷支持以及农业保险保费补贴的财政投入资金都超过1 000亿美元<sup>[11]</sup>。

第三,“项目化”的系统性扶持。通常情况下,美国各级政府并不直接参与农村社会化服务供给,即使是参与度最高的教育—科研—推广子系统也是如此,而高额的财政补助和各种优惠政策也并非是完全依靠政府“条块”系统来分散实施。各级政府基于政策引导、财政投入和行政推动所发挥的引导、扶持与协调作用主要是通过“项目化”运作方式来实现,表现为各种系统性极强的“扶持计划”,如农村建房计划、家政和家庭生活计划、农村电力计划、农村教育计划、计算机计划、税务管理和房地产规划计划、食品与营养教育计划、青年服务计划以及各种农业研究与推广计划等等。联邦政府、州政府以及县政府会根据农村服务的发展需求、规划目标,制定各项“扶持计划”,并将各种优惠政策、财政奖补资金打包进“扶持计划”,然后委托农学院系统,或者面向包括以经营各类涉农服务业务的私营企业、农民经济合作组织和具有较大规模与实力的农场主在内的市场与社会主体公开发包,进而监督和协调各供给主体如约完成农村社会化服务体系的各项服务供给。“项目化”的系统性扶持既提高了市

场与社会主体的参与积极性,保障多元协同主体关系结构的稳定;也有利于实现农村社会化服务体系的系统性、整体性供给效应。同时,更加突出和高效地发挥了政府的引导、扶持与协调作用。

第四,有效的市场监管与协调。为有效监督市场和社会主体行为,有效协调市场主体、社会主体与农民、农场主的市场交易关系,美国政府专门制定了一揽子市场交易标准,并于 19 世纪 80 年代中期开始,将各种市场交易标准立法化。今天的美国,无论是种子、农药、动植物检疫、肉蛋制品检查,还是进出口的农产品品质、等级、规格、标准等等都有着严格规范的标准和明确的法律法规。美国联邦农业部设有专门的主管机构,并在全国建立了一支庞大的监督、检查员队伍,专门负责市场的监督与协调工作。为有效地规范市场行为,美国还先后颁布了以明确市场行为规则,维护农民、农场主利益,打击各种非法行为为主要内容的一揽子市场行为法,通过高额罚款及其他严格处罚来严惩各种非法市场行为。

农民合作经济组织的作用也在不断凸显。美国的农业生产以家庭农场制为主,农村社会化服务体系突出以市场机制为核心,注重发挥市场主体在服务供给中的主导作用。政府与农民合作经济组织分别处于基础和辅助性的作用。然而随着经济、社会的发展,市场主体的行为越来越难以约束,突出表现在越演越烈的私人资本膨胀上。垄断资本对各行各业的全面统治是美国经济的基本特征。20 世纪 50 年代中后期开始,私人资本对农业产业的垄断就已经较为突出,到 70 年代中期,垄断资本已经严重充斥着农村社会化服务体系。据统计,美国 8 家大农机公司几乎垄断了全国 80% 左右的农机产品,而各种农产品的绝大部分产值也基本被不到 1% 的私人公司所垄断<sup>[12]</sup>。垄断不仅表现在农村服务和农产品购销上,还突出表现在对土地的兼并和扩张上。目前,总数不到 12% 的美国私人资本,几乎掌控着该国 75% 的土地<sup>[19]</sup>。垄断的日趋膨胀,不仅严重威胁到农民和农场主的

独立自主性,也严重影响到农村社会化服务体系的有效服务供给。以农民、农场主需求为导向的服务供给机制不断遭到垄断的威胁,呈现出以私人资本的服务供给为导向的异化趋势。作为市场监管、协调主导力量的政府由于并非市场交易行为主体,不直接参与市场交易,因而对垄断行为的抵制作用与快速反应能力有限。势单力薄的农民与农场主,唯有寄希望于农民合作经济组织的组织化合力来对抗垄断。因而,作为农村社会化服务体系辅助性力量的农民合作经济组织的作用日益凸显,在代表农民与农场主利益与政府、市场主体开展合作或博弈同时,逐渐承担起监督和抵制垄断资本的使命。农民合作经济组织也越来越受到农民、农场主和政府的重视,并逐渐向纵向的垂直联合、横向的综合拓展,以及跨区域、跨国合作发展。

#### 参考文献

- [1] 高志敏,彭梦春.发达国家农业社会化服务模式及中国新型农业社会化服务体系的发展思路[J].世界农业,2012(12):50-53,57.
- [2] 李春海.新型农业社会化服务体系框架及其运行机理[J].改革,2011(10):79-84.
- [3] 郭常莲.美国农业社会化服务体系及对我们的启示[J].山西农经,2005(5):62-65.
- [4] 樊亢,戎殿新.美国农业社会化服务体系——兼论农业合作社[M].北京:经济日报出版社,1994:83-93,158-159,180-184.
- [5] 胡家浩,张俊飏.中美农业社会化服务体系的比较[J].科技与经济,2008(4):44-46.
- [6] 李春海,沈丽萍.农业社会化服务体系的主要模式、特点和启示[J].改革与战略,2011(12):99-102.
- [7] 胡宜挺,肖志敏.中美农业社会化服务体系对比分析[J].农业经济与管理,2014(6):78-83.
- [8] 郑良芳.金融和财政手段共同发力,促进我国农业实现现代化;实现农业现代化关系我国富民强和国家经济战略安全[J].经济研究参考,2011(53):3-7.
- [9] 武英耀,张改清.美国合作农业推广体制及其对我国的启示[J].山西农业大学学报(社会科学版),2003(4):371-374.
- [10] 聂闯.世界农业推广体系现状[J].世界农业,2000(1):50-51.
- [11] 赵然芬,侯金如.农业合作社的财政扶持路径分析[J].农业经济,2014(4):29-31.
- [12] 毛斌.菲律宾土地私有制与农业规模化变迁启示[J].亚太经济,2015(5):84-88.