



□ 谭智心 张哲晰

提高农业社会化服务质效

开展农业社会化服务是推动农业现代化的重要举措，也是加快建设农业强国的重要支撑。中央一号文件多次对农业社会化服务提出明确要求，在发展方向、主体培育、平台搭建、体系建设、宣传示范等方面都作出过重要指示。党的二十届三中全会进一步强调，健全便捷高效的农业社会化服务体系。在党中央的有力支持和部署下，我国农业社会化服务持续扩面提质，服务主体日趋多元、服务领域日益扩展、服务模式不断创新。据农业农村部统计，2024年全国有109.4万个经营性主体开展社会化服务，年服务面积超过21.4亿亩次，其中服务粮食作物面积16.1亿亩次，服务小农户9400多万户。服务专业户、家庭农场、农民合作社数量占比超八成，形成了主体多元、形式多样、服务专业、竞争充分的发展格局。

2025年中央一号文件提出，“提高农业社会化服务质效”，这既是对历年中央一号文件要求的巩固与延伸，也是对党的二十届三中全会要求的回应与实践。当前，我国农业社会化服务体系建设还面临诸多难点和挑战，如部分服务组织存在大户偏好，开展服务时要求有最低作业面积或服务面积价差；先进要素引入有待提速，生物技术、数字技术等尚未大规模推广应用；服务体系与生产结构供需失衡，对经济作物、特色产业、气象服务、品牌打造等特色领域和个性化环节的服务相对缺乏；区域服务水平参差不齐；等等。实现提高农业社会化服务质效这一目标，要深刻理解“质”与“效”的核心内涵。“质”指提高农业社会化服务的质量，意味着要提供更加专业、精准、符合农业生产实际和现实需要的服务，重点是提高农业社会化服务的品质、标准和水平。“效”指增加农业社会化服务的效益，重点是要让农业社会化服务为农业带来更加显著的经济效益、社会效益、生态效益。贯彻落实提高农业社会化服务质效要求，要以公平公正为前提、以科技装备

向大面积单产提升聚焦发力

2024年我国粮食产量突破1.4万亿斤，但总体来看粮食供需仍处于紧平衡态势，在水土资源紧缺的国内现状和复杂多变的国际形势下，粮食安全仍然是一个永恒的话题。农业社会化服务提质增效在生产力方面的首要目标，就是要在粮食单产提升上下功夫，只有大面积提高粮食产量，才能将中国人的饭碗牢牢端在自己手中。当前，我国农业社会化服务较为成熟的技术和模式主要集中在农业生产的耕、种、防、收环节，在自主育种、农机研发、科技转化、产品加工等方面还存在较多短板和阻碍生产力提升的“卡脖子”问题。提高农业社会化服务质效，要从以上薄弱环节出发，顺应新质生产力发展趋势，将新一代信息技术、生物技术、新材料技术、人工智能等先进生产要素因地制宜、有机融入农业生产的各个环节，通过加强科技创新、完善政策支持、推动产业升级、深化国际合作等手段，加快发展具有自主知识产权的生物育种技术，提升大型和智能化农机研发能力、推动农业科技创新和技术成果转化、提高农产品深加工水平，切实增强粮食和重要农产品的稳产保供能力。

坚持巩固和完善农村基本经营制度

提高农业社会化服务质效，要尊重农户家庭经营的主体地位，不能违背农

民意愿强制流转土地开展各项服务，也不能借政府补贴之名强制农民接受既定服务。要注重发挥农村集体经济组织“统”的功能，创新组织形式发挥好农村集体经济组织居间服务作用，支持和鼓励农村集体经济组织在宣传发动、组织实施、监督验收等方面发挥好服务主体和农户的桥梁纽带作用。要依托农村现有的农业经营体系，以提升服务能力和效率为核心，鼓励家庭农场、农民合作社等因地制宜开展各项服务，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励通过竞争机制推动服务创新。要鼓励政府支持的公益性农业社会化服务机构通过完善基础设施、加强技术推广、推广培训教育、强化政策支持等措施，扩大服务覆盖面。加强对财政支持农业社会化服务项目的监督评估，有效规避政府利用公共资源“垒大户”的行为。

立足多样化需求有效提升服务供给能力与质量

农业社会化服务伴随农业生产规模化、专业化、集约化而生，在不同生产力水平和历史阶段有着不同的内涵和外延。现阶段提高农业社会化服务的质量和效益，需要做到以下几点。首先，顺应农业生产经营主体多样化的需求，推动服务从粮食“一类独大”到各类品种“全面开花”，加速补上经济作物、畜禽水产、设施农业等领域社会化服务短板。此外，在开展农业生产服务的基础上，拓展服务内容涵盖农产品加工、品牌建设、市场营销、金融保险、灾害应对等多个环节，形成覆盖农业生产全链条的服务体系。其次，顺应农业新质生产力的发展方向，提升农业社会化服务的信息化水平，建设统一的农业社会化服务信息平台。优化服务资源配置，推动农业社会化服务相关数据的共享与应用，鼓励服务机构引入物联网、大数据、云技术、区块链等相关技术，有效

提升服务效率。最后，推进农业社会化服务标准体系建设，加快研究制定与地方情况相匹配的服务标准、技术规范和服务合同，科学制定各地区农业社会化服务指导价格，建立科学的绩效评估监督机制，有力规范服务提供者的行为。

鼓励服务主体提高针对小农户的服务供给

大国小农是我国农业的重要特征，第三次全国农业普查数据显示，全国小农户数量约为2.03亿户，占农业经营户总数的98.1%，小农户经营耕地面积约占总耕地面积的70%，可见实现小农户与现代农业有机衔接将成为中国特色农业现代化的重要特征，在我国实现农业现代化的道路上决不能忽视小农户。从我国当前针对小农户的农业社会化服务供给现状看，由于服务小农户成本较高、效率较低，与服务规模经营主体相比利润空间有限，服务小农户的意愿不高。一方面，需要不断增强农业社会化服务的质效，在服务小农户方面起到兜底作用，因地制宜建设农事服务中心，推动农业社会化服务提档升级扩面。另一方面，公共财政资金要有效发挥引导作用，探索联农带农成效与政策支持挂钩机制，鼓励社会化服务组织针对小农户特点设计合适的服务模式，与农户建立紧密的利益联结机制，将服务末端延伸至小农户的田间地头，让更多小农户享受优质、高效、经济的服务。同时，要不断加强农业社会化服务的宣传与培训，提高小农户的参与度。

（作者分别系农业农村部农村经济研究中心经营体制研究室主任，农业农村部农村经济研究中心副研究员）

政策与治理

有序推进第二轮土地延包试点

□ 尚旭东

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国农村基本经营制度。自实行家庭承包经营以来，党中央一直坚持稳定农村土地承包关系的方针政策，先后两次延长承包期限，不断健全相关制度体系，依法维护农民土地承包权益。近日，2025年中央一号文件提出，“坚持‘大稳定、小调整’，有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，扩大整省试点范围，妥善化解延包中的矛盾纠纷，确保绝大多数农户承包地总体顺延、保持稳定”。这是继2024年中央一号文件要求“启动实施第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点”后，党中央对二轮延包试点作出的接续性部署，彰显了顶层设计层面对做好这项工作的有计划、有步骤、分阶段考量，这是巩固和完善农村基本经营制度、长久保护农民土地承包权益的鲜明体现。

为何要有序推进二轮延包试点。第二轮土地承包到期后再延长30年，是党和国家作出的重大决策。据统计，2024—2025年全国有近3000万农户土地承包到期，“十五五”时期约有1.6亿户到期，当前是延包试点的关键期，主要任务是在前期摸清问题、明晰政策的基础上，细化配套措施，推动到期地区稳妥有序推进延包工作，确保平稳过渡。2025年，有的省份基本完成绝大多数农户土地延包工作，有的省份承包合同迎来集中到期。继2024年安徽、湖南、广西三个省区试点之后，四川、江苏、山西等承包地确权登记颁证工作完成较早的省份，也具备了开展整省试点的可

能。同时，有序推进二轮延包试点也是贯彻落实党中央进一步深化农村改革重大决策的重要举措。党的二十届三中全会《决定》的第六部分“完善城乡融合发展体制机制”第二项“巩固和完善农村基本经营制度”第一句就明确“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点”，足见这项工作对于巩固家庭承包经营这个农村基本经营制度“分”的基础之重要。在目前阶段，2025年中央一号文件明确提出“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点”，可谓恰逢其时。

有序推进二轮延包试点的总体要求。有序推进二轮延包试点，总体要求是坚持四个原则政策底线、守牢“五个不得”政策红线。

坚持四个原则政策底线：一是坚持农村土地集体所有制不动摇。农村土地集体所有制不是抽象的概念，其所有权边界清晰明确。坚持农村土地集体所有制，既尊重了历史发展，又尊重了农民集体所有权，保证了集体经济组织内部每个成员的平等权利。二是坚持农户家庭承包经营。二轮延包试点就是要继续巩固国家家庭承包经营在农村基本经营制度“分”的层面的基础地位，继续发挥这种经营形式的制度优势。三是坚持农民主体地位。要把尊重农民意愿和发挥其主动性与创造性贯穿试点始终，鼓励农民集体在法律政策范围内因地制宜，探索延包具体路径和办法，不得违背农民意愿，不搞“一刀切”。四是坚持维护农村社会稳定。对承包农户的合理诉求要深入研究、审慎决策，尊重历史、

兼顾现实，统筹考虑、循序渐进，科学合理安排进度，健全矛盾纠纷调处机制，保持农村社会稳定安宁。

守牢“五个不得”政策红线：一是不得打破原集体土地所有权的界限，在全村范围内搞平均承包。二是不得违法调整和收回农户承包地，不能削弱家庭承包经营这一基础。三是不得违反法律规定新增机动地，若机动地面积超过本集体经济组织耕地总面积5%的，要严格依法承包到户。四是不得违背农民意愿强行搞确权确股不确地，已经确权到地块的，不能借延包之机搞确股，以前没确权但现在具备条件且农民有要求的，要尽量确权到户。五是不得回避矛盾搞“一延了之”，对承包农户的合理诉求，要逐一摸清，分类推动解决，不能无视问题，为农村社会稳定留下隐患。

有序推进二轮延包试点需要把握的关键政策问题。一是坚持延包原则。本次延包要以承包地确权登记颁证成果为基础，以第二轮土地承包到期为起点，保持现有农户承包地总体顺延，不推倒重来、不打乱重分、不借机违法调整或收回农户承包地。二是依法依规从严掌握“小调整”。“小调整”的范围是严格限定的，有序推进试点，对“小调整”的把握要谨慎为之。不调是常态，调是特殊；原则上不调，特殊情形允许小调整，但要从严把握，严格程序。三是要善解决突出矛盾。核心是通过“地、利、岗、保”特别是地外手段，解决无地少地导致生活困难农户的合理诉求。“地”就是利用机动地、开荒地、依法收回和自愿退出土地等发包解决。

“利”就是鼓励无地少地农户流转土地经营，集体给予补贴。“岗”就是帮助无地少地农户提高就业技能、寻找就业门路。“保”就是按规定将生活特别困难的无地少地农户纳入社会保障。四是保护外嫁女等特殊群体承包权益。要充分保障这些特殊群体的知情权、参与权，健全跨区域协调解决工作机制，底线是既不能“两头空”，也不能“两头占”。要切实保护好进城落户农民的合法土地权益，让农业转移人口离乡放心、进城安心。五是依法收回消亡户承包地。因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的，发包方应当依法收回承包地，原承包方应得的承包收益，依照民法典规定继承。六是严格机动地和新增耕地管理。机动地面积不得超过本集体经济组织耕地总面积的5%，且不得新增。农村集体新增耕地问题成因复杂、涉及面广，要依法依规、分类处置、有序推进。七是从严掌握确权确股不确地。要坚持确权到户到地，试点省份应结合自身实际，研究出台确权确股不确地的具体意见，明确条件、范围和程序等。

有序推进二轮延包试点是进一步深化农村改革的关键举措，使命重大、任务艰巨。试点地区需严格落实2025年中央一号文件要求，精心组织、周密部署，确保高质量完成试点任务，为进一步深化农村改革、推进乡村全面振兴和加快建设农业强国提供坚实支撑。

聚焦

随着全球人口老龄化的加速推进，我国作为世界上老年人口最多的国家，正面临前所未有的挑战与机遇。近期，中共中央、国务院印发《关于深化养老服务改革发展的意见》，这是对加强养老服务作出的系统性制度设计，也是积极应对人口老龄化重要窗口期的战略举措。2025年中央一号文件指出，“健全县乡村三级养老服务网络，开展县域养老服务体系创新试点”，这标志着我国养老服务体系建设进入了一个新的历史阶段。这些政策文件的出台，不仅体现了党和国家对“老有所养”这一重大民生问题的高度重视，更为破解我国养老服务体系发展难题提供了根本遵循。需要指出的是，在我国广大农村地区，养老服务供给短板明显，供需矛盾依然存在，亟须因地制宜选择契合农村各地禀赋的养老服务供给方式，扩大农村养老服务供给，满足农村老年

人多样化的养老服务需求。农村养老服务供给须坚持因地制宜的科学方法。农村养老服务供给受到农村经济社会等方方面面因素影响，选择何种方式，如何有效契合农村各地养老服务实际需求，是扩大农村养老服务供给需要面临的问题。显然，因农村各地的经济发展水平、社会结构、文化传统和老龄化程度差异大，简单套用城市养老模式或统一标准，往往无法满足不同区域老年人的实际需求。因此，应根据农村各地区自身的经济力量、社会力量、风俗习惯、区位优势等实际状况，坚持因地制宜，探索与农村各地实际相匹配、具有本地特色的养老服务供给方式，加快推动农村养老服务体系

建设，才能真正契合农村养老服务需求。鼓励农村集体经济组织发展养老服务。2024年5月，《关于加快发展农村养老服务指导意见》明确指出，“农村集体经济组织可依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同建设养老服务设施”。显而易见，对于集体经济基础较好的农村地区，应充分发挥农村集体经济组织的资金、资源和管理优势，鼓励集体经济组织参与提供养老服务，不仅能有效整合地方资源，提升养老设施的建设效率和服务质量，还能通过集体经济的合作模式，降低投资风险，增加服务的可持续性。为此，在今后的发展过程中，不仅需要通过政策支持、财政补贴、税收优惠等激励措施，吸引集体经济组织积极投入养老服务领域，同时还要为其提供专业培训和技

术支持，帮助集体经济组织提升服务质量和水平，确保养老服务的规范化和可持续发展。此外，仍须鼓励集体经济组织与社会资本合作，探索联合建设、运营管理等新型养老服务模式，以降低投资风险，提高服务效益。引导社会力量参与，扩大农村养老服务供给。发挥养老服务社会参与作用，需要积极引导社会组织、企业等社会力量积极参与农村养老服务供给。一方面，社会力量具有较强的资源整合能力，能够将资金、技术和人力资源高效地配置到养老服务中，提升服务资源配置效率。另一方面，社会力量通常具备较强的灵活性和创新能力，能够根据当地老年人的具体需求提供量身定制的服务，更好地满足农村老年群体日益增长的多元化需求。推动城市养老服务资源延伸，扩大农村养老服务供给。城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，推动城市养老服务资源下沉延伸是推动城乡融合发展的重要一环。城市养老服务资源下沉延伸，不仅能缩小城乡养老服务资源差距，进而缩小城乡差距，同时还能给农村养老服务提供城市先进的养老服务理念、制度、技术等经验借鉴。首先，鼓励城市养老服务资本、技术、管理等资源向农村转移，特别是引导养老服务企业在农村设立分支机构或服务点，探索推广“城市养老服务下沉”模式，将城市中的优质医疗资源、专业养老人才以及现代化养老设施向农村地区转移。其次，大力推动信息技术与养老服务的结合，发展“互联网+养老”平台，利用网络平台实现城市养老机构与农村服

□ 袁凤欣

因地制宜扩大农村养老服务供给

务资源的共享。最后，进一步促进农村地区养老服务网络的建设，鼓励城市企业投资农村养老设施，提升农村养老服务的整体水平。

积极发展互助性养老服务，扩大农村养老服务供给。互助性养老服务可以依托村民之间的相互支持和帮助，形成一种自给自足、相互关照的养老模式。在我国广大农村，因村民之间长期有着密切关系和情感基础，使得互助性养老服务在农村地区具有深厚的社会优势。鼓励开展村级互助性养老服务，不仅能有效解决农村地区养老服务资源匮乏的问题，还能增强社区的凝聚力和老年群体的归属感。为此，发挥农村社区的人际关系优势，建立互助养老组织，鼓励邻里之间通过互帮互助、志愿服务等形式，共同为老年人提供日常生活照料、精神慰藉等服务。同时，针对农村地区的实际情况，互助性养老服务须结合地方特色，形成具有地方特色的邻里轮流照料、社区内小规模老年人互助小组等互助养老模式。

开设设置农村助老岗位，扩大农村养老服务供给。有效扩大农村养老服务供给，可以通过开发设置助老岗位。这不仅能为老年人提供必要的照料和陪伴，增强老年人的社会参与感，还能有效解决农村养老服务中的人力资源不足问题，改善当地就业结构，提供更多就业机会，促进乡村振兴。首先，需要地方政府根据本地区的经济水平和实际需求，制定相应的政策和规定，明确社区助老员、老年护理员、老年活动组织者等岗位设置的标准和具体要求，并通过政府补贴、企业支持等方式，确保岗位的可持续性

和吸引力。其次，促进乡村合作社、社会组织或养老服务机构等途径，培训符合要求的助老人员，提升其服务能力和专业水平。最后，还需加强对岗位实施的监督与评估，确保服务质量不断提升，形成适配农村各地特色的农村养老服务供给模式，有效扩大农村养老服务供给。

社会观察