

农业社会化服务供给机制调查研究

吴启富 张涛 张照新 张玉春 谭智心 张帅

摘要:课题组成员自2015年8月至2015年12月,先后赴江苏、浙江、安徽、山东、四川等农业社会化服务试点县进行调研,深入农户、家庭农场、农业合作社以及农业龙头企业等多种农业经营主体进行访问,并对相关理论进行梳理,总结了国内外各种实践模式和存在的问题。在此基础上,提出了我国农业社会化服务实现的基本流程和完善我国农业社会化服务机制的政策建议。

关键词:农业社会化服务;公益性服务;服务模式

一、研究背景

早在1954年第一届全国人民代表大会上就提出了实现农业现代化的任务,改革开放以来党和政府高度重视农业社会化服务体系的建立,1991年国务院颁发《国务院关于加强农业社会化服务体系建设的通知》明确指出“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”,提出要“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”。2008年党的十七届三中全会要求:“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头为骨干、其他社会力量为补充、公益性服务和经营性服务相结合、专业服务和综合性服务相协调的新型农业社会化服务体系。”2012年中央一号文件以推进农业科技创新为主题,进一步将发展农业社会化服务提高到战略高度。党的十八大报告中更明确地提出“坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,壮大集体经济实力,发展农民专业合作和股份合作,培育新型经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”,指出我国农业发展的新思路。党的十八届三中全会决定强调:“必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工业城乡关系……要加快构建新型农业经营体系。”

可见新型农业体系的构建已经成为党中央和国务院非常关注的问题,将农业社会化服务体系的建设提到事关农业发展大局的战略高度,将其作为深化农村改革、发展

现代农业的重要手段和途径。因为农业的发展是农村稳定、农民富裕的基础。在我国,农民、农村和农业的全面发展是核心的、长期的任务,习近平总书记在2014年的中央农村工作会议上深刻指出,中国要富,农民必须富,解决好将来“谁来种地”的问题,核心是要解决好农民问题,要富裕农民、提高农民、扶持农民。会议强调,“小康不小康,关键看老乡”,“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上,我们的饭碗应该主要装中国粮”。韩长赋部长撰文指出:“尽管农业占GDP的比重在下降,但农业在国民经济中的基础地位没有变;尽管农民大量转移就业,但农民是社会结构的基础阶层没有变;尽管农村生产生活条件不断改善,但农民实现小康是全面建成小康社会的重点难点没有变。”实现农业现代化有赖于新型农业经营体系的构建,而新型农业体系的构建必须依赖农业社会化服务体系,可以说社会化服务体系的建设是新型农业体系构建的基础和有效抓手。

我国传统农业是在家庭承包责任制基础上发展的,一家一户独立生产经营,造成土地细碎化,无法连片作业,机械化程度低,劳动强度大,劳动生产率和土地产出率低,加之大量青壮年劳动力外出进城就业,农业劳动力老龄化,农村空心化,“地谁来种,怎么种”成为问题。建设现代农业发展目标面临着严重挑战。党中央和国务院高瞻远瞩,多年来重视“三农”问题,通过鼓励土地流转、加大农业补贴、扶持家庭农场、合作社和龙头企业的发展,初步建立了农业新型经营体系,培育了农业新型经营主体,为农业社会化服务发展奠定了基础。

农业社会化服务是在家庭联产承包经营的基础上发展起来的,通过将农户无力承担、不擅长、不经济的生产与经营分离出来,交由专门的社会组织去完成,从而在社会分工范围内实现农业生产专业化。农业社会化服务是生产力发展的必然要求,是细化分工的结果。各地区的实践也证明建设覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系,是实现农业生产简单化、标准化、社会化,降低劳动强度、提高生产效率的重要手段,是实现现代农业的必由之路。

2014年中央一号文件进一步明确指出,“支持具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务”,使得经营性服务组织进入公益性服务领域不但成为可能,而且必然成为创新农业公益性服务供给机制的主力军,经营性组织的加入,将有助于形成供给主体多元化、供给形式多样化、供给交易竞争化(非垄断)的农业社会化服务格局,形成政府—企业—农业的良性互动,有助于解决“小生产,大市场”的矛盾,有助于公益性服务供给模式的完善和公益性服务质量的提升。

本次调查研究旨在研究经营性服务组织承担农业公益性服务的可能性和实现形式,将农业公益性服务视为政府公共服务的重要内容,将经营性服务组织引入政府农业公共服务体系,成为实现农业公共服务社会化和市场化的重要渠道,为构建新型农业经营体系探索实现途径。

二、政府购买公益性服务的理论依据及国外经验借鉴

(一) 理论依据及研究现状

经营性组织承担农业公益性服务是农业社会化服务体系实现中的关键环节,其实质上体现为政府购买(资助)服务。政府购买公共服务是指将原来由政府直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标的形式,交给有资质的社会服务机构来完成,并根据社会服务机构提供服务的数量和质量,按照一定的标准支付服务费用。

政府购买服务源于西方发达国家在社会福利制度方面的改革,从20世纪60年代至今已有50多年的实践历程,对社会服务领域产生了深刻的影响。从西方福利国家所走过的历程可以得知,在这一过程中,政府完全退出福利提供的角色,或者尽可能多地剥离政府的社会功能,而由私营组织全部承担起投资和营办服务的责任。众多研究表明,在不完全市场竞争和高交易成本的情况下,很多小农无法通过市场的途径潜在受益,而政府直接提供服务因缺乏竞争对手和竞争压力,导致工作效率和服务质量低下,政府购买服务,将服务交由专业组织完成,能够有效降低服务成本,提高服务质量,并为公众提供更多可选择的公共服务(Gormley等,1999; Boyne, 1998; Bailey, 1999)。目前,政府购买公共服务已经逐渐成为一种世界性的制度安排,同时也是学术界研究讨论的热点问题。

政府购买服务所涉及的理论众多,主要包括新公共管理理论、社会治理理论、交易成本理论、非营利组织发展理论、政府职能转变理论等方面。

1. 新公共管理理论

英美等国进入20世纪70年代后出现了财政危机、管理危机和信任危机,为此推出“新公共管理”运动。胡德(Hood, 1991)将“新公共管理”定义为一种强调明确的责任制、产出导向和绩效评估,以准独立的行政单位为主的分权结构,采用私人部门管理、技术、工具,引入市场机制,探索以改善竞争为特征的公共部门管理新途径。

新公共管理运动,核心的问题就是调整政府与市场、社会的关系,试图在社会管理领域寻找政府干预和市场自我调节、社会自我发展的最佳结合模式,在发挥政府宏观管理作用的同时,充分利用社会力量提供公共服务,实现政府职能社会化,以弥补政府财力和公共服务能力的不足,有效地促进经济社会发展。

2. 社会治理理论

社会治理理念产生于20世纪90年代,它代表着一种新的公共管理理念和模式,意味着多个主体共同参与公共事务,治理主体不仅包括政府和其他公共机构,还包括私人部门和公民社会组织。治理是一个上下互动的管理过程,即通过建立合作、协商的伙伴关系,以确立和认同共同目标的方式对公共事务进行管理。

社会治理就是通过对社会管理过程中权力格局的分析与判断,对社会管理过程和

模式进行创新。而“多中心治理”理论则主张下放社会管理的权力,如将该权力下放给社会自治组织,建立包括公共部门管理与私人部门、非政府组织管理在内的多元治理结构。该理论认为,与政府对社会的管理相比,社会其他主体在提供公共服务方面更具有针对性、创造性、花费少、见效快等特点。因此,可以把公共服务的生产和供给分开,由社会组织和市场力量来提供公共服务。政府可以做出用公共开支来提供某种服务的决定,但不意味着必须依靠政府雇员和设施来提供这种服务。

3. 交易成本理论

交易成本是由英国经济学家罗纳德·哈里·科斯于1937年在其著名的论文《论企业的性质》中提出来的,他认为使用价格是有成本的,交易成本是为获得准确的市场信息以及谈判和经常性契约所需付出的费用,认为企业通过市场“内部化”可以节约交易成本。

交易成本理论对于建立健全政府购买服务具有重要启示意义,由于个体农户规模小,与大市场存在着信息不对称,在收集信息、农资采购、销售产品等方面所要承担的交易成本很高,通过建设农业社会化服务体系,将企业、政府、社会多方面力量组织起来,由专业组织开展各环节的生产和交易,可以有效降低市场交易成本。

4. 非营利组织发展理论

非营利组织是指“一个非政府且非商业性的组织,因此是一个独立的部门,且具有慈善及公共服务等特征”。萨拉蒙(Salamon,1995)提出了“第三者政府理论”,指出非营利组织的出现有其历史渊源,当代政府在公共服务输送上依赖非政府机构的事务繁多,而非营利组织在公共服务上较为多元、创新与弹性的做法,容易取得民众的信赖。政府扮演资源提供者与服务监督者的角色,相关的执行事项则委托民间执行,两者之间形成紧密的“协作关系”。因此,非营利组织的存在,有其更为积极的功能与使命,而非扮演市场失灵或政府失灵下的补偿角色。希尔兹(Shields,2000)也提出第三部门提供广泛多样的有形以及无形的公共物品,包括服装、住所、食品、培训、医疗等有形的公共物品,以及大量的咨询、支持等无形的公共物品等。可见,发展非营利组织的必要性不仅在于可以弥补市场失灵和政府失灵,而且在公共服务的输送上可以和政府形成紧密的“协作”关系。

5. 政府职能转变理论

随着社会的发展,公众对公共服务的需求不断增加,而政府自身财力与能力的限制,决定了社会公共需求的不断增加与政府有限的公共服务供给能力之间存在巨大矛盾。

经济学家斯蒂格利茨认为,政府可以利用市场机制推动公共服务市场化,即将竞争机制引入政府公共服务的一些业务领域,实现服务的最佳供给和公共资源的有效配置,市场化意味着以政府高度介入为特征的某种制度安排向较少政府介入的另一种制

度安排转变。与此同时,政府还可以利用社会力量推行公共服务的社会化,即将原来由政府承担的一些公共服务职能大量地转移给非政府组织,一些私人部门、独立机构、社会自治等非政府组织都将成为公共产品及服务的提供者,为提供相同的公共产品和服务展开竞争;政府通过对社会力量的组织、利用和管理,实现公共管理和服务的社会化。因此,公共服务的市场化和社会化有助于缓解公众日益增长的服务需求与政府垄断服务对这种需求回应能力不足的矛盾,提高公共物品的供给效率,满足社会对公共服务的多元化需求。

在上述政府购买服务的理论上,学者们也从政府购买本质和模式方面进行了研究。国内学界一致认为政府购买公共服务的实质是政府出资,让营利或非营利组织参与到公共服务中。乐园(2008)认为“公共服务购买,是政府(公共部门)与私人部门之间签订购买协议,由政府出资,将涉及公共服务的具体事项承包给私人部门的行为”。王浦劬等(2010)认为“购买是指政府将原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标的方式,交给有资质的社会服务机构来完成,最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务的数量和质量,来支付服务费用”。研究表明,政府购买服务的本质属性,是在公共服务领域打破政府垄断地位和引入竞争机制,把市场管理手段、方法、技术引入公共服务之中,将公共服务的提供与生产分开,政府依靠市场和非营利组织进行生产,通过购买的方式间接地向公众提供公共服务。而政府的职责在于确定购买公共服务的范围、数量、标准、选择公共服务承办方(出售方)、监督公共服务生产过程、评估公共服务的效果。

对于政府购买公共服务模式,主要从公共服务购买双方关系的独立性和购买程序的竞争性两个方面来划分。如王浦劬(2010)从国外实践中归纳出政府向社会组织购买公共服务的四种模式:独立关系竞争性购买模式、独立关系非竞争性购买模式、依赖关系非竞争性购买模式、依赖关系竞争性购买模式。王名、乐园(2008)对公共服务购买的案例进行模式化总结分析,认为主要有三种购买模式:依赖关系非竞争性购买模式、独立关系非竞争性购买模式和独立关系竞争性购买模式。而蔡礼强(2011)认为可以将公共服务供给划分成五种模式:政府直接提供的公办公营模式、政府间接提供的公办民营模式、政府间接提供的合同购买模式、政府间接提供的民办公助模式、社会自发提供的民办民营模式。

综上所述,国外对政府购买服务有着较长时间的实践和理论研究,我国政府购买公共服务才刚刚开始,且主要集中在社区管理、社会保障等公共事业方面,政府购买农业社会化服务、让经营性组织承担农业公益性服务仅有几年的时间,目前还处在试点阶段,可以说是刚刚开始探索,相关研究甚少,更没有形成理论体系。需要不断总结国外和我国某些地方成功的实践经验,结合我国国情农情,进一步研究。

(二) 国外政府购买服务的经验及启示

国外,特别是发达国家,经营性组织承担公益性服务有着几十年的实践经验,分析

其运作模式和机制,从中得到有利于我国建立经营性组织承担农业公益性服务机制的借鉴和启示。

1. 美国政府购买服务的特点

美国政府关于公共产品和服务采购的历史比较悠久。早在1861年,美国政府就通过一项联邦法案,规定超过一定金额的联邦政府采购,必须采用公开招标的程序,并以统一的单据和格式实行规范化操作管理。实行招标制度的目的在于保证政府采购透明、有效和经济节省,政府采购部门及其官员的行为受到有关机构的监督。早在1914年美国就形成了公共农业服务体系,其由政府相关部门、研究机构和农业院校及社会组织构成。在政府财政的支持下,负责研究和探索有利于美国农业发展的知识和信息,并将其尽快传送到农民手中,使之以最快的速度转化为现实生产力,农业部农产品销售局、农场主家庭管理局、农场主合作局和商品信贷公司、农作物保险公司等机构共同参与其中,向农场主提供市场预测、农产品销售、农业信贷等免费服务。

为了加强对企业信息的掌握,美国政府规定,凡有意向政府部门提供货物或服务的企业,一般应向有关部门提出申请、注册。政府采购部门对企业按照国家标准局所定标准审查有关项目、索要相关资料,通过分析、评估,对合格企业进行归类 and 归档,公布合格供应商名单。这样做一方面便于建立供应商信息档案,另一方面可以提前完成对符合政府采购的供应商资格的预审。美国政府购买农业服务与其他公共产品程序一致,体现出如下特点:

(1)完善法制,依法行事。美国有关政府采购的法律法规已相当完备和严密,形成了以法律(法案、法令)、规章制度、行政和司法三个部分组成的制度体系。《联邦政府采办法案》和《联邦政府采购条例》是政府采购法规体系的核心,统一规范了政府各机构的采购政策、标准、程序和方法。该法规体系不仅对政府采购的社会经济目的、采购人与纳税人的关系、采购组织形式进行了界定,而且详细规范了采购合同形式、不同采购方式的适用性、操作步骤、采购商品目录等工作细节,是政府采购部门和供货商共同遵守的准则。

(2)实施透明化运作,取信于民。美国政府采购制度利用合理的商业竞争规则及财政等手段,不断追求制度的创新与完美,坚持公正与透明的原则,为企业发展创造了众多的机会,并且对促进企业持续发展起到良好作用。所有采购都必须按照一定的步骤进行,一个完整的项目采购过程包括合同形成阶段和合同管理阶段。规范、透明的采购程序与方式有利于供应商之间的公平竞争,节省了信息成本,同时也降低了监督成本。

(3)实行商业化运作,杜绝腐败。《合同竞争法案》明确指出,公平竞争是美国政府采购制度的基石,各级政府可以一次与不同的签约对象签订多项内容相同的合同,然后通过具体的“讨一件订单”,使不同的签约对象之间相互展开竞争。政府和卖方

在市场上是地位平等的交易双方,可以为了各自的利益进行“讨价还价”,如果双方不能达成交易协议,则卖方没有任何义务根据特殊条件向政府销售商品和服务。在政府采购过程中,政府和供应商之间完全是一种商业关系,双方的行为都以利益为基准。在政府采购招标结束后,任何认为自己受到不公平、不公正待遇的供应商均可提出申诉,维护自己的权益。以上措施保证了政府采购的公正性和透明性,遏制了采购中腐败行为的发生。

(4)实现信息化管理,提高效率。美国总务署(General Services Administration, GSA)除了向联邦机构提供采购供应服务外,还负责联邦采购信息管理,主要是建立、更新、维护联邦商机信息系统和联邦采购数据系统。商机信息系统一方面发布有关采购信息公告,让广大供应商了解政府采购规则和需求信息;另一方面与联邦技术中心(全国有93个办事处)联网,让政府部门通过庞大的供应商和商品信息库了解市场。联邦采购数据系统记录了每一单采购结果,除了政府采购信息统计和分析功能外,该系统还能起到辅助动产管理及审核有关动产预算的作用,可以根据上一年的经验数据推算下一年度的采购计划。

2. 英国政府购买服务的特点

自撒切尔执政开始,英国政府推行政府购买服务,由此拉开政府购买服务序幕,其特点主要有:

(1)构建多层次的政府购买服务管理体制。政府设立了公共服务改革办公室,与公共服务决策部门、执行部门共同开展工作;相关部委制定购买服务政策,下具体的部门执行。同时,中央与地方实行“分治”,使地方政府拥有更多的公共服务决策权。在社会层面,独立顾问团、专业消费者组织和行业自律协会在完善公共服务社会管理体系,保护消费者利益方面也发挥了重要的作用。这样就形成了中央政府制定规划、各级政府部门具体执行和社会团体予以辅助的政府服务购买管理体制。

(2)采用多种合同形式。目前,英国政府部门都采用签订合同的方式来购买服务,因为服务的性质不尽相同,合同的形式也有很多种。如地方政府的密集型劳务购买合同,规模较大、格式规范、细节详尽,有周密的收费表,事前确定好价格以及浮动的上下限;医疗、文娱、房屋管理、社会福利等专业服务的购买,则采用金额固定、数量不固定或者价格和数量固定的合同。此外,还有个案合同等。

(3)注重绩效评估和责任。绩效评估一直是英国政府购买服务的重要组成部分,英国政府建立了比较完善的绩效评估与改进战略机制,引进“地方公共服务协议”和“全面质量评估”强化价值评估,提高绩效评估的奖励力度和惩罚力度。同时,中央和地方各政府部门每年都要发布“公共服务协议”,公共服务协议明确当年服务的目的、对象和业绩目标,以及谁为实现这些目标而负责,每年向公众和议会发表工作报告等

等,有效强化了政府部门的责任感。

(4)注重听取社会公众意见。在英国政府推行的公共服务购买中,政府积极寻求公民的参与,注意听取民众的反馈意见,从而对政府购买服务的政策和措施加以改正。政府建立了由行政管理人員,专家学者,来自社区、非政府和商业机构的工作人员构成的特别工作组、顾问组和政策检查组,对政府购买公共服务提供咨询和反馈意见;民众不仅可以更加自由地获得社会公共服务的相关信息,而且成为公共服务的重要评价者。

3. 日本政府购买服务的特点

日本政府购买服务的历程比较短暂,但日本政府在公共服务购买的进程中形成了一套完整的法律法规,有效规范了政府购买服务的行为。其主要特点有:

(1)注重循序渐进。日本政府购买服务进程随着日本规制改革的发展逐步深化,但政府购买服务来提高公共服务的质量、削减公共服务成本、扩大民间企业商机的这一理念始终贯穿于日本各届政府规制改革路线中。经过长期的改革,民间企业已经成为实现公共服务的主力军。

(2)与世界贸易组织(WTO)原则挂钩。日本是世界贸易组织《政府采购协议》的签字国之一,除地方政府的购买服务外,中央政府机构和其他机构有关政府购买的服务都与世界贸易组织《政府采购协议》相一致。在政府购买服务领域,日本政府一直执行的是以“公开招标”为基础的非歧视性政策,采用公平、公开、透明的政府购买程序,任何服务供应商都没有特权或受到地方保护。日本政府自愿承担比《政府采购协议》所要求的更多的义务。

(3)政府和社会合力推进。日本在政府购买服务进程中,非常注意政府和民间力量的结合。作为政府购买服务的指导机关,官民竞争监理委员会成员都是来自民间的企业家、经济学家等;任何政府购买项目都会在相应的地方进行广而告之,公开募集民间的反馈意见,按照反馈及时调整行动。

(4)政府与市场相辅相成。日本政府购买服务的原则是“官民竞争”和“扩大民间的商机”,日本政府改革强调要引入竞争机制,不是完全将公共服务推向市场,而是有目的地引入市场成分,主要是在政府垄断之外允许私人企业进入公共服务领域。在具体操作中,政府并没有从公共服务事业中脱身,而是继续投入和支持公共服务事业,而获得公共服务购买合同的私人企业同样可获得政府的投入和支持。政府保留了很强的干预能力,如果政府监督发现一个失败的服务,它可采取诸如重新实施或关闭失灵的服务机构等措施。

4. 国外经验对我国的启示

国外政府购买服务的模式和方法因管理体制、文化传统等差异而不同,但从中我们可以发现有些经验还是值得我们关注。

(1) 建立完善的法律体系是前提。从上述各国做法中,我们不难看出,各国对政府购买服务都有严格的法律规定。无论是服务内容、合同形式、采购程序都要建立在完善的法律框架之上,用一整套全面有效的法律体系保障购买服务的规范运行,使得财政资金能够有效利用,取之于民,用之于民,并得到民众的广泛监督。

(2) 注重公平与效率是核心。在公共服务领域,公平与效率二者不可偏废。传统的公共服务政府垄断供给的模式尽管体现了社会公平,却是以牺牲效率为代价的,缺乏可持续性;市场垄断供给的模式过分强调效率,会引发严重的社会不公。因此,政府公共服务必须在处理好公平与效率的关系上进行不断探索,既要利用市场机制提升效率,又要运用政府的力量保障基本的公共服务,促进公平与效率的统一。

(3) 多元化供给是发展的必然趋势。从英国公共服务购买的实践来看,公共服务供给主体多元化趋势越来越明显。政府、非政府组织、企业等都发挥着重要的作用。市场供给、社会组织供给与政府供给相辅相成,多种力量合作来实现公共服务的生产和供给,共同提高公共服务质量和水平。

在政府购买服务的改革中,政府占据主导地位,承担着公共服务安排者的角色,要对公共服务进行科学的规划和设计,对公共服务的提供者进行管理和监督,以保证公共服务的数量和质量。在此基础上,政府要制定切实可行的措施,将原来直接提供的部分公共服务逐步转移给市场或社会组织,并与企业、社会组织在公共服务的供给上形成相互合作、相互补充、相互竞争的关系,共同提高公共服务质量。

(4) 公开透明是有效环节。政府要和社会合力推进政府购买服务,给个人、私营机构或社会团体提供进入公共服务领域的机会。要建立政府决策与公众沟通反馈的渠道,重视公众对公共服务的反映,采纳公众对改革方案的意见,及时调整政府购买服务的方针政策和具体措施,政府和社会合作推动政府购买服务。

三、农业社会化服务公益性的界定

(一) 公益性服务及其属性

“公益”简而言之就是指“公众利益”,“公益性服务”自然就是指为公众利益服务的活动。一项服务是不是公益性服务取决于它提供的产品是否是公共产品。公共产品是指为社会公众共同消费或使用的基本的、非营利的产品或服务,具有消费和使用上的非竞争性和非排他性的特征。

非竞争性是指一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费,一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益,受益对象之间不存在利益冲突。表现出边际成本为零和边际拥挤成本为零的特性。如国家为国民提供国防安全,所有国民均是受益者,一部分国民享受该利益,并不会减少另一部分国民享受的份额。

非排他性是指某个人或某些人不能独占消费该产品或服务所产生的利益,不能将另一些人排除在外而不能享受其利益。如交通警察提供的交通服务为所有交通参与者享受。

将产品和服务按是否具有这些性质或具有的程度可以分为纯公共产品、准公共产品和私人产品三类。

纯公共产品是指具有完全的非竞争性和非排他性的服务,萨缪尔森对此有一个经典的表述:“每个人对这种产品的消费,并不能减少任何他人也消费该产品。”纯公共产品一般由政府免费提供,不宜由市场提供,为全体国民所消费,如国防、公共安全等。

准公共产品,也称为混合产品,是指具有有限的非竞争性和局部的排他性的服务。准公共产品介于公共产品和私人产品之间,在一定程度上兼具公共产品和私人产品的属性,不同的准公共产品在非竞争性和非排他性上强度表现不同,据此,将准公共产品又分为具有非竞争性但不具有非排他性、具有非排他性但不具有非竞争性、具有一定程度的非竞争性和一定程度的非排他性三类。准公共产品分布比较广,如公园、基础教育、社会保障、邮政、水电气服务等。

私人产品是指具有效用上的可分割性、消费上的竞争性和受益上的排他性的产品。该类产品仅为有消费能力的人消费,其消费所产生的效用仅能为购买人享受,其他人不能再购买并消费该产品。

很显然,纯公共产品具有最纯粹意义的“非竞争性”和“非排他性”,一般由政府提供,不以营利为目的;准公共产品只在一定程度上具有“非竞争性”和“非排他性”,通常由政府或非政府组织提供,不以营利为目的;私人产品具有“竞争性”和“排他性”,通常由企业提供,通过市场提供实现,以营利为目的。

(二) 农业服务及其属性

农业生产明显不同于工业或第三产业,是利用光照、土壤、水等因素作用于动物、植物,通过生物作用而实现生产的过程,具有明显的季节性和周期性。不同的对象,生产过程不同,不同气候、不同地形生产类型也不尽相同。所需服务更是千差万别,以水稻种植为例,其所需服务包括农田整治、育种、育秧、插秧、施肥、除草、病虫害防治、灌溉、排水、收割、晾晒、运输、储存、初加工、销售等等环节。从一家一户的生产作业来看,农业所需服务似乎是私人产品,种子、化肥、农药均可从市场上购买,田间作业可以雇人完成,所有成本可以通过稻谷出售得到补偿,并有利润。但我们认为对农业服务公益性的界定不能机械地套用一般公益性定义,要结合农业行业的特征、我国现阶段国情,从政治高度认识这个问题。从农业在国民经济中的基础地位、粮油生产对国民生活的重要性,以及我国建设现代农业的紧迫性来看,农业服务绝不仅仅是一家一户农民的问题,而是事关国家发展命脉和全面小康社会建设的大计。农业服务体现出以下特性:

1. 基础性

基础性是由农业的基础地位决定的。我国几千年来一直是农耕文明国度,即使发展到现在,农业仍旧是国民经济的基础产业。对于我们这样拥有13亿人口的大国,无法想象粮油主要依赖进口的情景。习总书记讲得好,“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上,我们的饭碗应该主要装中国粮”。粮食安全绝不仅仅是农民产粮的问题,它涉及国家的安全和社会的稳定。从这个角度讲,农业服务如同公共安全一样,是公共产品,而非私人产品。而农业生产各个环节离不开各项服务,我们要像重视公共安全一样重视农业服务。

2. 无可替代性

农业生产是生物作用的过程,只有经过这一过程,才能生成粮、油、蛋、奶等产品,第二产业和第三产业都无法替代,只有农业才能产出我们所必需的食物。这也是我们为什么必须确保十八亿亩红线的根本原因。也因此,党中央和国务院从战略高度重视农业发展。

3. 公共性

正如前文所述,公共产品具有非竞争性和非排他性,有些农业服务明显具有这一特性,如农业基础设施、农田水利建设,不是为一家一户建设的,是为一个区域建设的,一个农户的使用,并不直接影响他人的使用,也不排斥他人使用。这样的设施投入大,受益面广,不宜通过市场实现,需要政府统一规划、布局建设。

4. 外部性

所谓外部性,是指某种经济活动能使他人得到附带的利益或使他人受到损害。外部性分正外部性和负外部性。农业服务既可能带来正外部性,也可能带来负外部性。例如:保护生物多样性,既可以维持农业的可持续发展,也美化了景观;农业基础设施建设,既提高了农作物产量,也方便了居民出行。农产品的市场价格不能完全反映农业服务的全部价值,难以获得正外部性的经济补偿。

5. 弱营利性

农业服务具有明显的季节性和周期性,各种设备初始投资大,年使用率比较低,使用期非常集中,收费低,盈利很少。若没有政府支持和补贴,第二、三产业资本很少介入,很难进行市场化运作。

综上所述,我们认为农业服务具有公共产品或准公共产品的属性。正如关锐捷研究员所说:“所谓农业公益性服务,不应狭义地理解为由政府公益性农业服务机构提供的各类服务,在新形势、新变化、新要求下,应延伸定义为:为确保国家粮食安全和农产品质量安全,让从事粮棉油生产的农民不吃亏、得实惠,对相应的农业生产经营活动的诸环节,所提供的各类社会化服务。”

四、我国实践模式及制约因素

(一)我国农业社会化服务的实践模式

近年来,在构建农业社会化体系实践中,特别是2015年开展社会化服务试点工作以来,各地进行了有益的探索,除自我服务外,也有不少地方尝试由经营性组织承担农业公益性服务。本项目组成员赴江苏、浙江、四川、山东、安徽等地进行了实地调研,总结其运作模式各有不同,从服务流程看有订单式服务、全程式服务,从购买—支付方式看有非竞争性服务、竞争性服务等。

1. 订单式服务

订单式的服务的通常做法是由服务提供主体列出服务菜单,服务需求者(农户、家庭农场主、合作社等)根据自己的需求选择要求服务的项目,并与服务提供者签订服务合同,由服务主体根据合同按时、按量提供服务,服务需求者按合同支付适当费用,政府根据服务的数量和质量给予一定补贴。这种模式在四川、江苏多地以各种形式出现。

【实例1】

四川省崇州市成立以农发局、财政局有关部门为成员单位的社会化试点工作协调小组,制定了《崇州市2015年农业生产全程社会化服务试点项目实施方案》,详细列出服务内容清单:水稻集中育秧、水稻机插、小麦机播、粮食机械化烘干作业、粮油作物及蔬菜病虫害防治、秸秆集中处置、蔬菜育苗、蔬菜(食用菌)采后商品化处理。筛选服务主体:具备服务条件的业主申报后,农发局、财政局共同组织相关专业技术人员进行评审,确定符合条件的经营性服务组织为项目实施主体。服务对象根据自己的需求,选择服务内容,政府相关部门对服务清单进行审核后给予补贴。其基本流程是:发布项目公告—经营性服务组织申报—评审确定项目实施主体—农发局与实施主体签订购买服务合同—服务主体与服务对象签订服务合同—服务主体开展服务并填写作业日志—作业数量经服务对象签字并经服务所在地村委会、乡镇政府核实盖章—将作业合同、作业日志、作业数量材料交农发局—农发局、财政局组织相关科室及财务、纪检人员抽查验收—确定补贴对象及补贴金额—报市政府领导审核签字—财政局划拨补贴资金。

崇州市根据自己的实际情况,制定了相应的补贴标准:补贴水稻集中育秧大田10万亩,每亩补贴30元;补贴水稻机插、小麦机播作业4.5万亩,每亩补贴15元;补贴机械化烘干作业3.75万亩,每亩补贴40元;补贴病虫害防治9.125万亩,每亩补贴20元;补贴秸秆集中处置4万亩,每亩补贴30元;补贴以分级、包装、预冷为重点的蔬菜采后商品化处理1.6万吨,每吨补贴50元。

崇州市2015年农业生产全程社会化服务试点项目资金为900万元,其中,水稻集中育秧大田面积预计补贴300万元,水稻机插、小麦机播作业面积预计补贴67.5万

元,机械化烘干作业预计补贴 150 万元,病虫害防治面积预计补贴 182.5 万元,秸秆集中处置预计补贴 120 万元,以分级、包装、预冷为重点的蔬菜采后商品化处理预计补贴 80 万元。资助专业服务公司 3 家、服务型合作社 46 家、专业服务队 18 家,农户享受政府购买的农业公益性服务后,亩产降低生产成本 80 元,户均实现增收 280 元。

图 1 所示为新品种实验田,图 2 所示为育秧中心。



图 1 新品种实验田



图 2 育秧中心

2. 全程式服务

在提供全程式服务过程中,一般政府与具有一定资质的经营性组织签订为农服务合同,再由服务需求者与经营性组织签订合同,农民将土地托管给服务公司,对耕、种、管、收全过程开展服务。每项服务实施后填写服务凭证,记载本次服务的时间、地点、内容、数量等,由服务需求者对服务质量给出评价,并签字盖章确认,服务实现后由政府定期对服务数量和质量进行验收确认,并依照合同由政府给予经营性组织一定财政补贴。

【实例2】

安徽省庐江县是全国农业生产全程社会化服务试点县,近年来,庐江县抓住全程社会化服务试点建设的契机,以公益性服务为基础,以市场为向导,大力培育社会化服务组织,着力构建功能齐全、服务全面的新型农业社会化服务体系。经筛选,确定了安徽同大现代农业科技园有限公司、安徽喜洋洋农资连锁有限公司等4家服务组织承担试点项目。按照市场性与公益性相结合、生产发展与农民增收相结合、服务收益与服务风险共担的原则,确定全程保姆式社会化服务。到2015年全县协议服务面积3万亩,实行统一技术方案、统一机械操作、统一农资供应,年均全程保姆式社会化服务亩均节约成本100元左右。以同大公司为例,公司注册资金1000万元,现有固定工86人,专业技术人员28人,拥有大中小型拖拉机40台,高速插秧机8台,育秧流水线4条,各种型号旋耕机、开沟机、播种机、施肥机30余套,各种型号喷雾器270台,各种型号吸水泵192台,其他农业机械65台。同大公司自2013年被列为全国农业生产全程社会化服务试点单位以来,与家庭农场、合作社及周边农户共16家经营主体签订《全程保姆式托管服务协议》,在协议中明确了服务内容、服务方式、服务质量标准等,服务面积达2.8万亩,小麦、水稻全程式服务均取得良好成效。公司为保证服务质量,设立了技术服务部、生产服务部和后勤保障服务部,采取公司化管理、工业化作业方式,对水稻集中供育秧、机插秧、病虫害统防统治、秸秆粉碎还田等制定了详细的作业流程和质量标准。实行“基本工资+绩效工资”的薪酬模式,有效调动了员工的积极性,提高了员工的工作责任心。

图3所示为社会化服务对接交流会现场,图4所示为家庭农场办公室。

3. 非竞争性服务

非竞争性购买也称公办私助。采取这种模式的买卖双方是独立的法人主体,二者形成契约关系,但服务的提供是以委托方式进行的。这种非竞争性购买模式的优点是借鉴了市场机制,改变以往单纯依靠政府投入和补贴的方式,有助于提高公共服务效率,降低公共服务成本;缺点是缺少竞争和透明,服务买卖难以监控,但可以通过程序规范、信息公开、加强监督和审核等措施得到改善。



图3 社会化服务对接交流会



图4 家庭农场

【实例3】

江苏省如皋市在动物防疫方面推行了委托防疫方式。具体做法是：制定《委托动

物防疫上岗证制度管理办法》，兽医服务站职工通过个人申报、所在镇动物防疫站初审、市畜牧兽医站审核和业务知识考核合格后，取得《委托防疫上岗证》。兽医服务站受所在镇动物防疫站委托，指派取得“委托防疫上岗证”的职工，在规定区域内开展重大动物疫病疫苗免疫注射工作。建立包片制度、免疫预告制度、免疫日报告制度。为了有效规避畜禽养殖户用药风险，保障畜产品质量安全，该市开展“统一管理制度、统一收费标准、统一诊疗处方、统一疫苗供应”的“四统一”要求，规范从业行为，保障兽医服务市场健康有序发展。兽药统一配送工作。通过兽药统一配送，一方面，让利于民，养殖户可以用低廉的价格买到优质的兽药，切实降低养殖用药成本；另一方面，通过资质审查和政府招标，严把兽药市场准入关，兽药质量有可靠保障。兽药统一配送实施后，市镇兽医防疫机构可依托兽药统一配送平台，指导养殖户科学合理用药，做到安全用药。

2015年该市防疫注射补助费用共计744.28万元，共免疫生猪口蹄疫、猪瘟、高致病性猪蓝耳病、链球菌病分别为360.621万针次、367.5155万针次、185.1437万针次、116.8629万针次；免疫羊（牛）O-亚I型口蹄疫、牛口蹄疫（三价）分别为58.82万头次、0.4282万头次，免疫羊小反刍兽疫48.02万头；家禽高致病性禽流感防疫3431万羽，免疫鸡新城疫3115万羽。未发生重大动物疫情。2015年共收集处理病死猪158692头，同比上一年减少37700头，另外，还处理规模场家禽93.46吨，有效净化了该市的养殖环境，对非牧区动物防疫工作新机制进行了有益尝试。

图5所示为塘桥镇动物防疫站，图6所示为兽药配送中心。



图5 塘桥镇动物防疫站



图6 兽药配送中心

4. 竞争性服务

竞争性购买应具备四个条件,包括合同双方是两个独立决策的主体、有明确的服务购买目标、有可选择性的竞争市场和公开的竞标程序。由政府部门通过招标的方式选择提供服务的私人部门或非营利组织,并与之签订合同,中标的私人部门或非营利组织提供相应的服务项目,从而实现政府成本最小化、收益最大化的目的。这种竞争性购买具有以下优点:一是发挥了民间组织自身优势,提高了服务的质量;二是有了成本约束机制,提高了服务效率;三是公开透明的招标,能够有效地防止腐败,降低政府购买成本。可以预见,随着民间服务机构的壮大,政府以竞争性购买方式提供公共服务将是今后的发展方向。

【实例4】

与安徽省庐江县一样,安徽凤台县也是全国农业生产全程社会化服务试点县,其特点是服务主体自主申报、竞争性购买。凤台县择优选择20个有经营资质、有服务手段、有服务规模的农民专业合作社,明确服务内容,制定服务标准,确定补贴金额,规范购买程序,提供统一供应良种、统一测土配方施肥、统一机械耕地、统一机械条播、统一机械开沟、统一机械插秧、统一农作物病虫害防治、统一机械收割、统一订单收购、统一技术指导“十统一服务”。稻麦两季每亩总计补贴200元,约占服务成本的21.4%,总计补贴5万亩。

其购买服务程序是:公布管理办法→主体自主申报→乡镇政府推荐→组织考核评

审→签订合同→指导监管验收→公示服务绩效→按季兑现补贴。具体由县农委主持、负责。

图7所示为农业社会化服务业务流程,图8所示为农业社会化服务作业考核明细表。



图7 农业社会化服务业务流程

附件8: 全程社会化服务试点实施效果明细表

(服务组织盖章) 2013年11月23日

服务环节	服务对象姓名	作物品种	实际服务面积(亩)	收费标准(元/亩)	已收费用(元)	待收费用(元)	服务对象评价
机插秧	常学发	小麦	352.89	34.00	11998	0	满意
机插秧	常学红	小麦	205.82	34.00	6997	0	满意
机插秧	张高伟	小麦	153	35.00	5355	0	满意
机插秧	孙茂权	小麦	276.8	35.00	9688	0	满意
机插秧	吴正发	小麦	109	31.00	3379	0	满意
机插秧	吴保忠	小麦	135	31.00	4185	0	满意
机插秧	曹白云	小麦	216	35.00	7560	0	满意
机插秧	吴大春	小麦	186	31.00	5766	0	满意
机插秧	孔令亮	小麦	95	31.00	2945	0	满意
机插秧	张光友	小麦	167	31.00	5177	0	满意
机插秧	张昌保	小麦	38	34.00	1292	0	满意
机插秧	袁家长	小麦	120	33.00	4020	0	满意
机插秧	范新仓	小麦	273	34.00	9282	0	满意
机插秧	董百发	小麦	273	31.00	8463	0	满意

备注: 1. 服务环节按全程保姆式, 工厂化育秧、机插秧和植保统防统治服务, 分类详细填写到户。作物品种指小麦、早稻、中稻、一季稻或晚稻。2. 服务对象评价分为满意、比较满意、不满意三个档。

图8 农业社会化服务作业考核明细表

5. 直接资助

直接资助是政府选择特定的能够提供公共服务的私人部门或非营利组织并给予其资助的方式。直接资助既可以是经费资助,也可以是实物资助,或者是优惠政策扶持,如政府对私人部门或非营利组织给予免收开办费、土地无偿使用、减免税收等优惠政策。直接资助模式使政府在不增加固定资产投资的情况下,通过将购买服务的费用转移支付到资助项目上,实现了公共产品的产出,同时改变了政府单一供给公共服务的方式,促进了公共服务供给的社会化发展。

【实例5】

山东省齐河县采取政府直接资助的方式,实施政府购买服务,大力扶持和培植规范的社会化服务组织,在农业项目集中整合、技术人员跟踪服务等方面进行集中打造。特别是对重点打造的山东齐力新农业服务有限公司,在技术人员和项目资金上给予大力倾斜。2013年以来,以政府购买服务的方式,依托该公司,对玉米病虫害进行防治,实行了该县20万亩粮食高产创建核心区统一飞防,效果非常明显。齐力公司以其雄厚的实力、优良的服务、良好的信誉,获得了“农业全过程社会化服务试点县”作业权,年均作业总面积达46万亩,政府投入财政资金500万元,公司自筹580万元,实现了财政资金使用效益的最大化,社会效益非常明显。目前,齐力新农业服务公司已成为江北最大的社会化服务企业。

图9为公司调研现场。



图9 调研现场

（二）我国农业社会化服务实践中存在的制约因素

1. 没有明确区别纯公共产品和准公共产品

从理论上讲,政府购买农业社会化服务,应该将购买领域定位于公益性服务领域。农业生产经营中纯粹的公益性服务应该是那些市场主体不愿意参与或是通过个体力量无法提供的、具有明显的正外部性的领域。这些领域的投资或是服务只有集公众之力的财政资金才能够提供,如农机推广、良种繁育、农田水利、田间道路修建等。然而,从当前的基层实践来看,很多通过政府购买的社会化服务,都不是纯粹的公益性服务,是准公共产品,而纯公共产品政府也没有完全购买,而仅仅是给予补贴、资助。这些领域在政府财政资金介入之前,都有相应的市场主体在提供相关服务,如统防统治、机耕、机插、机收等服务项目,均有专业化的服务队或是合作社参与进来,如此一来,政府再介入这些领域,财政资金的实际效果就变成了政府扶持这些市场化服务主体发展壮大,而不是提供公益性的社会化服务。尽管对农业社会化服务体系的发展和规模经营主体起到了一定的积极作用,但真正的公益性服务领域却没有实现政府财政资金购买服务应该起到的“四两拨千斤”的作用,政策效果和目标指向出现了偏差。

2. 农业社会化服务需求市场尚需培育

由经营性组织提供农业服务方式适用于土地流转程度比较高、经营规模适度的家庭农场、种粮大户或合作社等场合。但在我国很多地方土地流转比例较低,一家一户分散经营还很普遍,习惯了自给自足的传统耕作方式,尚未形成花钱买服务的理念。例如,以机耕、机收、机防等为主要内容的农业社会化服务,可有效节省劳力,降低成本,提高种地效益。但在类似重庆这样的丘陵农区,农民田块分散、零碎,社会化服务成本相对较高,对散户农民“节支增收”作用有限。重庆南川区凤修农机专业合作社理事长谢成志说,“一家一户种地,购买社会化服务不划算,这是影响散户需求的重要原因”。对这些不适宜连片作业的地形,经营性组织承担农业服务还需要深入研究。

3. 经营性组织承担农业公益性服务缺乏可持续性

鼓励经营性组织承担农业公益性服务,主要是要弥补政府提供服务能力的不足,降低服务成本,发挥财政资金的杠杆作用,通过补贴提供服务的市场主体,撬动社会资金,共同为农业生产经营提供专业化的服务。然而,从调研情况来看,如果没有政府的补贴资金,一些市场主体根本不会涉足农业社会化服务领域。安徽省合肥市庐江县同大现代农业科技园有限公司王总经理告诉我们,目前公司成为财政部实施的全程农业社会化服务试点单位,公司为农户或规模经营主体提供包括机插、机耕、机收、统防统治等在内的全程农业社会化服务,相当于农户将土地交给公司托管,公司每年每亩地向农户收取服务费用738元,加上政府补贴的每亩150元,公司实行农业全程社会化

服务的收益为 888 元,与成本相比,处于微利的状态。如果没有政府的补贴,公司从事此项业务则会亏本。

4. 政府补贴发放方式有待改进

从目前我国实践看,政府主要以补贴的方式购买服务,有的补贴发给了土地承包户,有的发给了土地经营者,有的发给了服务提供者,操作环节上有些脱节,没有达到补贴目的。调研组发现,部分地区政府购买农业社会化服务采取的方式和方法从出发点看是好的,但其结果却没有达到提高规模经营主体积极性的作用。

例如,安徽省合肥市庐江县农升秸秆专业合作社理事长潘英友告诉我们,他成立的秸秆回收合作社是为了响应合肥市政府对秸秆实行禁烧令的号召,把农户无法处理的秸秆通过专业化的机械和设备进行回收,然后送到发电厂进行回收利用。政府为鼓励秸秆回收处理,给予每户 30 元/亩的秸秆回收费用的补贴,而对回收秸秆的合作社却没有实行任何补贴。从政府设计补贴制度的角度来看,其原意是让农户提高秸秆回收的积极性,同时对秸秆回收的费用给予补贴。但是,秸秆回收的补贴是打到农户的卡里,与其他补贴混同在一起,农户对此补贴没有特别的认知。而且,农户认为合作社回收秸秆是为了卖给电厂挣钱,所以都不愿意给合作社缴纳秸秆回收的费用,合作社到目前为止一分回收秸秆的钱都没有从农户手上收到,对合作社开展此项服务形成了较大的负面影响。

5. 政策补贴到位不及时

财政补贴是实行农业社会化服务购买的主要方式之一。调研组了解到,由于政府财力有限,有些地方政府承诺的补贴在执行过程中存在落实不到位的情况,阻碍了农业经营主体经营活动的开展。有些地方政策补贴发放周期长,造成经营性组织积压资金严重,借贷等融资途径因农业企业缺乏抵押物而困难重重,课题组所调研的农业经营主大多面临着很大资金压力。如安徽庐江县,对经营性服务组织一年验收一次,财政补贴下一年发放,企业除了投资各类机械外,需要垫付一年员工工资、农药化肥、水电等费用,企业资金异常紧张。

6. 监督管理成本高

从调研情况看,政府相关部门对经营性组织承担农业公益性服务的验收制定了考评细则,但工作量太大,县农委、财政部门在人员力量上明显感觉到力不从心。每一项服务每一家、每一户都要填制凭证、记录服务数量和质量,验收时农委要向农户等服务需求者进行问卷调查,对服务质量进行评价。每一个经营性组织都形成厚厚的一大本验收材料,给验收人员造成很大的工作压力。另外,每次服务实施前,都要到县农委备案,实施时农委要派人现场监督,这样势必使得监督强度大,监督、管理成本高,违背了政府购买服务的初衷。

五、农业社会化服务实施的基本程序及政策建议

（一）我国农业社会化服务实施的基本程序

结合国外实践经验,我们认为,我国经营性组织承担农业公益性服务的基本程序应该包括以下环节:

1. 建立、完善法律法规

制定完善的相关法律法规,规范政府购买农业性服务行为,是保证经营性组织承担农业公益性服务健康发展的前提。这些法律法规应该包括政府采购预算、政府采购程序、合同基本条款、信息公开和监督、服务绩效评估等相关内容。

2. 建立农业公益性服务目录

各地相关主管部门根据各地情况,列出各项农业生产活动中产前、产中和产后所涉及的各项服务,从非竞争性、非排他性、外部性、盈利能力等方面将各项服务划分为公共产品和准公共产品,结合财政支付能力,确定各项服务的补贴标准。为了便于操作,我们还建议除考虑上述公共产品属性外,还要求享受政府购买或补贴的服务应该具有可量化、易考核的属性。可量化指提供的服务量能够用数量测算,易考核指服务的数量和质量能够考核评估,并据此享受相应的政府支付。其基本形式如表1所示。

表1 ××地区农业公益性服务目录

服务项目	属性						服务种类			补贴标准
	非竞争性	非排他性	外部性	盈利能力	可量化性	可考核性	公共产品	准公共产品	私人产品	
育种										
育秧										
插秧										
⋮										
收割										
烘干										

3. 制定承担农业公益性服务主体资格评定标准

经营性服务组织要保质保量完成好农业公益性服务,需要一定的经济实力和技术实力,要求管理者有企业管理的能力,员工有农业生产的经验,企业有为公服务的理念。我国第二产业很多行业产能过剩、资本过剩,房地产行业风光不再,而我国现代农

业是刚刚起步的朝阳产业,许多资本盯上了农业产业,为了保证农业社会化服务体系顺利发展、防止资本在农业和土地上的投机炒作行为,有必要对承担农业公益性服务的经营性组织的资格进行认定,主要从组织所在地、经营规模、技术装备水平、专业技术人员人数、从事农业服务的经验和能力等方面进行评估。各地区主管部门可以根据本地区的主要农业类型分服务类型确定资格认定标准,对提出申请的经营性组织进行评估,并公布经评估有资格承担农业公益性服务的组织目录名单。其基本形式如表2所示。

表2 承担农业公益性服务经营性组织资格评定指标

组织名称	注册所在地	资产总额	专业技术人员人数	农机装备总动力	是否有农业生产经营经验	申报服务内容	评定结果
××有限公司							合格
××合作社							不合格
⋮							⋮
××合作社							合格
××有限公司							合格

4. 政府与具有资质的经营性组织签订合作合同

经申请并通过服务资质认定的经营性组织与政府相关部门签订农业公益性服务立项合同,明确服务内容、补贴标准、质量评定办法、补贴支付办法等有关事项,明确双方责任和权利,保障双方利益。补贴标准的确定要考虑服务的成本和政府财政承担能力。

5. 经营性组织与服务需求者签订服务合同

当地支付相关部门公布有资质从事某项服务的经营者名单,服务需求者如农户、家庭农场主等在自愿的前提下,可以将某项或所有相关服务委托给经营性组织,并签订相关服务合同,明确服务内容、服务数量、服务地块、服务收费标准,明确服务实施程序、服务质量评定办法,明确双方的权利和义务,保障双方利益。

6. 按照合同提供服务

提供农业公益性服务的经营性组织按照合同规定的时间和地点实施服务,服务中农业经营主体可以进行现场监督,服务后由经营主体对服务数量和质量进行认定,填

制凭证并签字确认。农业经营主体要根据服务的数量和质量支付相应的费用,若提出为某一户经营主体提供的服务不是纯公共产品,而是准公共产品,则政府不能全部埋单,用户也要承担一些费用,这样可以避免公共产品的过度消费。

7. 指导监管验收

经营性服务组织提供服务后,政府相关部门要定期对其提供服务的数量和质量进行核对、验收,评估其服务绩效,若符合合同要求,则兑现财政补贴。

图 10 所示为农业公益性服务一般流程。

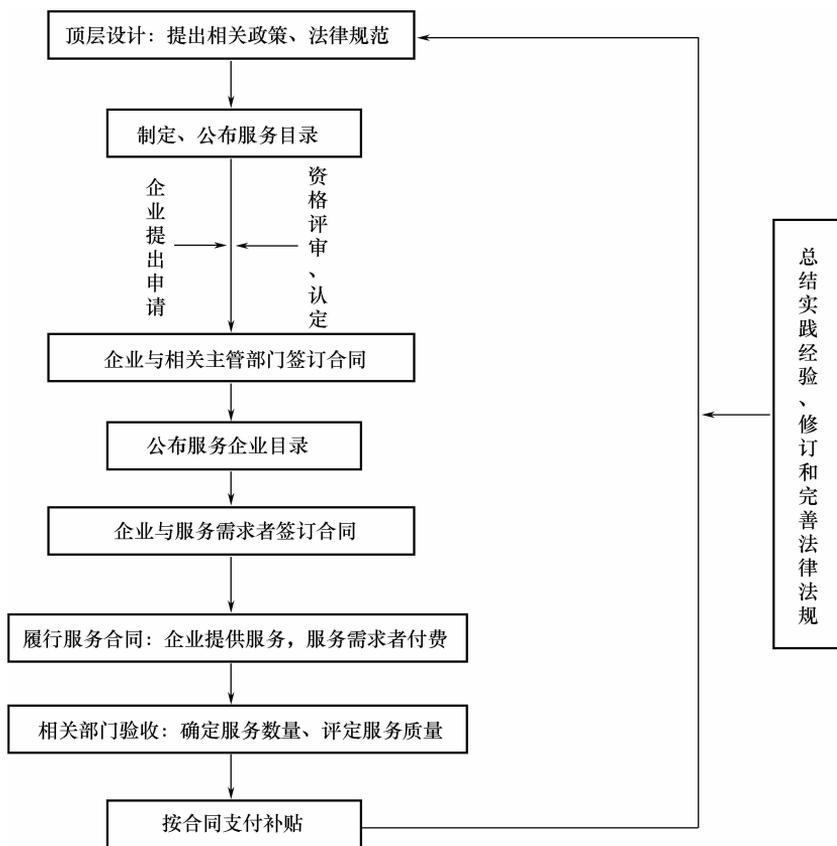


图 10 农业公益性服务一般流程示意图

(二) 完善我国农业社会化服务机制的政策建议

鼓励经营性组织承担农业公益性服务,通过政府购买农业社会化服务的形式将社会资本引入农业社会化服务体系,是政府转变职能和实现农业现代化道路上的重要支撑。通过调研可知,目前我国政府购买农业社会化服务还处于初级阶段,政府购买服

务的概念还没有深入到行政单位的办事理念和行动中,仅有少数地区进行试点,而且试点的领域还不是纯粹的公益性服务,试点的方式还不够成熟,试点的效果还有待进一步观察。但是,从目前基层试点的经验和存在的问题看,将经营性组织引入农业服务体系是实现第二、三产业资本转移,实现国民经济平衡发展,建设现代化农业的重要举措。完善和改进经营性组织承担农业公益性服务机制,应从以下几个方面加强政策引导:

1. 因势利导,适时推进经营性组织承担农业公益性服务

经营性组织承担农业公益性服务,就是要发挥其专业化、标准化、机械化作业的优势,降低服务成本。其服务对象应为适度规模经营的农业经营主体,而实现适度规模就要将一家一户离散的土地流转集中起来,土地流转的前提条件是第二、三产业为农业富余劳动力提供就业机会,实现劳动力转移,农业收入占总收入比重较小,农民收入不再主要依赖农业,土地流转出去不会减少农民收入。国民经济发展到一定程度,农民自然愿意将土地流转出去,经营性组织承担农业公益性服务也就是水到渠成之事了。

在我国,涉及农民土地问题时,必须处理好所有权、承包权和经营权的关系,在相当长时期内都要坚持家庭经营的基础地位,任何土地流转都要建立在农民自愿的前提下。所以,对于经营性组织承担农业公益性服务政府不可操之过急,采用下指标、定任务,运动式推广。要冷静观察、把握时机,引导土地流转,实现适度规模经营,构建现代农业社会化服务体系。

2. 加强顶层设计,协调各部门功能

经营性服务组织承担农业公益性服务是构建农业社会化服务的重要环节,农业社会化服务体系的构建涉及农业部、中农办、财政部、发改委、科技部、教育部、商务部、国标委、工信部、工商总局、银监会、保监会、人民银行、供销总社等部门,在实践中也深刻地说明了将经营性组织引入农业服务领域的难度之大。简单举例来说,农业企业从金融机构贷款就面临着没有抵押物的困境,保险公司因农业的高风险也不愿为其担保,工商企业进入农业领域会遇到各种各样的问题。故有必要加强完善政府购买农业社会化服务的顶层设计,必要时可以成立跨部门的领导小组及其办公室,负责统筹协调服务工作。

3. 完善法规建设,保持政策连续性

在西方现代国家,政府以法律的形式确立公共服务中政府、社会、企业和公众的角色,为政府购买服务提供了法律保证,做到有法可依,否则,政府购买公共服务的行为有可能变成推卸自身责任、转嫁政府负担、压缩市场主体生存空间、滋生腐败的行为。所以,建议加快政府购买农业社会化服务领域的立法工作,通过相关法律法规的约束和规范,加强农业社会化服务领域的制度建设。

在目前农业服务的市场化要素不足的背景下,政策支持尤为重要。政府要持续加

强对新型农业服务主体的资金支持,以政策杠杆撬动新型服务体系的建设。新型农业服务主体是应势而生,综合实力还很薄弱,加大培养新型服务主体支持力度,为其发育提供政策支持是应有之计。

4. 确立新型农业社会化服务体系建设的政策地位

发达国家的农业现代化与完善、全面发展的社会化服务体系是分不开的。农业社会化服务体系形成了政府、农户、合作社和公司(企业)的新型合作关系,创新了农业生产关系,是生产关系的变革,为促进农业生产力提供了新的内在动力,是现代农业发展的必然要求。因此,要明确新型农业社会化服务体系建设的当前推进农业现代化的首选政策。

5. 鼓励土地有序流转,实现适度规模经营

农业社会化服务的主体对象主要是种粮大户、家庭农场、农业专业合作社和以经营农业为主的新型工商专业。这些新型农业经营主体的健康发展必须建立在适度规模经营的基础上,而适度规模离不开土地流转,可以说土地流转是实现农业社会化服务的基础条件。近年来,在政府多种措施的引导下,土地逐渐向家庭农场、种粮大户等成规模农业经营主体流转,但在充分尊重农民土地承包经营权、强调流转自愿的前提下,总有个别农户不愿意流转自己的土地,愿意自己种植,造成个别未流转的地块分散、零星、不规则地镶嵌在已流转土地中,严重影响了已流转土地的成片性,制约了大规模机械化连续作业的效率优势,并很容易引起纠纷,个别农户还成为土地流转中的“钉子户”。这些现象极大地困扰着成规模的种植户和为农服务的经营主体。建议村级基层组织和农委等相关部门多做这些农户的工作,实在不愿意流转土地的,鼓励进行地块交换,交换中尽量照顾这些农户的利益,可以是“以劣换优”“以少换多”,将不愿意流转的土地尽量集中起来,不致影响流转后土地的作业。这样既尊重了农民的权利,也保护了双方的利益。

6. 明确农业资产的产权关系,完善农业保险、投融资机制

现代农业的发展,关键在产业化、规模化和集约化经营,实现工业化的农业生产和经营,其发展依靠的是产业链、价值链和资金链,资金链的建立离不开投融资体制。农业是高风险产业,其风险主要来自两个方面:一是旱、涝、风、瘟疫等自然灾害或偶然因素;二是物流、价格等市场因素。我国是自然灾害多发地区,加之市场体系还不成熟,农产品价格波动频繁,使得我国农业成为高风险行业,但与高风险相对应的不是高收益,而仅仅是微利,高风险低收益,保险公司自然不愿承保。我国新型农业经营主体刚刚起步,抗风险能力很弱,面对无情的风雨和多变的市場,他们无能为力,一旦出现不测,只能自己承受。现有农业险种远远不能满足农业发展的需要,需组织专门力量加紧研究,丰富农业保险品种,让保险为我国农业发展保驾护航。

农业生产周期性长,季节性强,经营性服务主体初期投资大,财政补贴考核评估工

作量大,资金不能随时发放,造成资金积压,流动资金严重不足。金融机构贷款因农业生产固有的特点而困难重重。土地、青苗等价格难定,农机具价格不高,使得贷款往往因缺乏抵押物而无法实现。对于这个问题,我们建议与农业保险一样,尽早组织金融、财政、税收等部门研究对策,解决农业企业融资难的问题,为现代农业服务体系建设和供氧输血。

7. 抓紧农业社会化服务试点工作,及时总结试点经验

2015年农业部确定了9省24个县作为农业社会化服务的试点,各地政府都给予了高度重视,结合本地的实际情况,推出了各种因地制宜的社会化服务模式。这些建立在实践基础上的社会化服务实现途径,要及时研究、总结各种可复制、易推广的经验模式,通过政府推动、企业参与、农户受益的基本路径,及时推广、推进农业社会化服务进程,为实现农业现代化奠定基础。

8. 培养现代农业人才,解决“谁来种地”的问题

长期以来我国社会的“二元化”结构,造成农村建设落后、农业发展滞后、农民地位不高。农民大量青壮年劳动力进城就业,农业从业人员平均年龄偏大,一般都达到50岁左右,农业面临着后继无人的局面。为长久之计,一定要加快农业发展和农村建设,切实增加农民收入,鼓励有知识、有文化、有能力的年轻人回到农村,发展农业,成为新型职业农民,使农民成为一个体面的身份。特别要着重培养熟悉乡土人情的本地人才,通过吸引大学生回归、外出打工人才回流和培养留家务农人才相结合的方式,培养出“用得上、留得住”的本地人才,创新农业发展新机制、农业生产新技术,实现“藏粮于地,藏粮于技”,最终实现现代农业建设,保证“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上,我们的饭碗应该主要装中国粮”。

参考文献

- [1] 韩长赋. 正确认识和解决当今中国农民问题[J]. 求是,2014(2).
- [2] William T Gormley, Jr., David L Weimer. Organizational Report Cards [M]. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999.
- [3] Boyne G A. Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence[J]. Public Administration, 1998, 76(1): 695 - 712.
- [4] Bailey S J. Local government economies: Principles and practice [M]. London: MacMillan, 1999.
- [5] Hood, Christopher. A Public Management for All Seasons [J]. Public Administration, 1991, 69, 1: 3 - 19.
- [6] 乐园. 公共服务购买:政府与民间组织的契约合作模式——以上海打浦桥社区文化服务中心为例[M]//清华大学NGO研究所:中国非营利评论(第二卷). 北京:

社会科学文献出版社,2008.

[7]王名,乐园. 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J]. 中共浙江省委党校学报,2008(4).

[8]王浦劬,莱斯特 M 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究[M]. 北京:北京大学出版社,2010年.

[9]郑卫东. 城市社区建设中的政府购买公共服务研究——以上海市为例[J]. 云南财经大学学报,2011(1).

[10]蔡礼强. 政府向民间组织购买公共服务研究报告[R]//中国民间组织报告(2010—2011). 北京:社会科学文献出版社,2011.

[11]周俊. 政府购买公共服务的风险及其防范[J]. 中国行政管理,2010(6).

[12]胡冰,钟丽娟,李雪林. 构建新型现代农业公益性服务体系 助推现代农业又好又快向前发展[N]. 成都日报. 2010-12-22.

[13]李俏. 农业社会化服务体系研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2012.

[14]刘启明. 日本关于农业公益性定量评价的研究[J]. 世界农业,2002(8).

[15]李凤玲. 构建现代农业体系 提升农业发展水平[J]. 农业与技术,2014(11).

后 记

多年来,党和政府一直高度重视农业发展,我国粮食生产连创新高,在实践中农业发展模式不断创新,新型农业社会化服务体系的构建提上了日程。农业社会化服务离不开社会力量的参与,为了研究我国农业社会化服务的路径、机制,农业部经管总站针对农业社会化服务供给机制进行专题研究,成立本项目组。项目组成员赴江苏、浙江、四川、安徽、山东等社会化服务试点县进行了实地调研,详细了解了农户、家庭农场、合作社、农业服务中心等新型农业经营主体的经营模式、机制及其诉求,课题组在充分调研的基础上研究了国内外政府购买公益性服务的理论依据、基本程序,分析了我国制约农业社会化服务发展的各种因素及其相应的政策建议,在此基础上形成本研究报告。调研得到江苏省农委、浙江省农业厅、安徽省庐江县农委等领导的大力支持,在此表示衷心的感谢,对研究报告中参考、引用文献的作者所付出的辛勤劳动表示感谢!