

# 农业公共服务多主体协同模式及合同治理研究

李少惠, 赵军义, 朱侃

(兰州大学管理学院, 甘肃 兰州 730000)

**摘要:**有效的农业公共服务是发展现代农业、建设新农村的重要前提。基于中国农业公共服务的现实困境, 借鉴三重螺旋理论模型建构了一个以政府、企业、农民合作经济组织等多主体协同合作提供农业公共服务模式, 并就政府、企业、合作社等主体在公共服务中优势互补、互利共赢的合作边界、互动机制和行为规范进行分析, 对多主体协同合作服务模式中的合同治理开展探讨。

**关键词:** 农业公共服务; 多主体协同模式; 合同治理; 三重螺旋理论

中图分类号: F320.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)06-0070-06

## Research on multi-agent collaborative model and contract governance of agricultural public service

LI Shaohui, ZHAO Junyi, ZHU Kan

(School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** The efficient agricultural public service is the precondition of the development of modern agriculture and the new rural construction. Based on the practical dilemma of agricultural public service in China and by taking the "official industry cooperative" model as reference, this paper constructs a model of agricultural public service, which takes the government, enterprises and farmers' cooperative economic organizations as the main bodies and mainly analyzes the mechanism of rational interaction and behavior norms of the service bodies like government, enterprises and cooperatives when achieving complementary advantages and win-win situation in agricultural public service, at the same time, this paper also explores the contract governance in the model of multi-agent collaborative cooperation.

**Keywords:** agricultural public service; multi-agent collaborative model; contract governance; triple helix theory

### 一、问题的提出

农业公共服务体系是以提高农民收入和促进农业、农村发展为目标, 在政府主导下通过市场主体和社会主体的共同参与, 提供与农业生产经营相关的公共产品(服务)的系统。建设和健全农业公共服务体系是我国现代农业发展的必然要求, 也是缓解和解决“三农”问题的必由之路<sup>[1]</sup>。

改革开放以来, 虽然我国政府致力于改善农业公共服务, 并鼓励企业、事业单位及社会非营利组

织积极参与农业公共服务, 但农业公共服务仍存在诸多困难和问题。

首先, 农业公共服务总量不足及结构失衡的问题仍然没有解决。随着社会经济的发展和传统农业向“环境友好、资源节约、优质高效”的现代农业转型升级, 农民对农业公共服务的需求日益增长, 而自农村税费改革以后, 除电力、水利设施等大型公共服务项目外, 很多中小型农业公共服务的项目经费都得靠基层政府承担, 由于其财力薄弱, 农业公共服务供给总量明显不足, 远不能满足农民的需要。同时, 受传统的农业公共服务供给决策机制的影响, 农业公共服务项目多由上级政府决定并层层下达到基层, 本应以农民需求为导向的农业公共服务供给陷入了政府提供什么农民就消费什么的恶

收稿日期: 2016-10-11

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金项目(16LZUJBWYJ009)

作者简介: 李少惠(1964—), 女, 四川隆昌人, 教授, 博士生导师, 从事行政发展及公共服务等方面研究。

性循环,最终导致农业公共服务供需脱节,无法真正满足广大农民发展现代农业的需求。其次,由于制度创新滞后,企业参与农业公共服务供给要么有心无力,要么与农户和相关利益者难以协调甚至存在一定利益冲突。由于长期以来形成的政府包揽农业公共服务的思维模式根深蒂固,不少政府主管部门及其公务员忽视有关市场主体在农业公共服务供给链上的潜在价值,不愿意积极为其搭建平台,提供适当的政策协调、监督管理等服务,致使企业与农户的利益冲突日益严重。对企业而言,为分散的农户提供公共服务成本较高,很难保证自身的利益。对农户而言,企业通过降低服务质量或提高服务价格致使其利益受损。第三,政府引导农村社区、农民专业合作社、非营利性社会组织参与农业公共服务的政策缺失,这些组织的积极作用没有得到应有的发挥。同时,由于大量农村劳动力流入城市而诱发的留守老人、留守儿童等社会问题,大大占据了社区、农民专业合作社、非营利性社会组织有限的公共资源,影响其农业公共服务供给的能力。

自 20 世纪 80 年代中期“农业社会化服务体系”的概念被提出以来,学界围绕农业公共服务体系主题开展了大量的研究工作。大多学者的研究主要落脚于农业公共服务体系的内涵<sup>[2-3]</sup>、模式<sup>[4-5]</sup>、国外经验借鉴<sup>[6-7]</sup>以及现存问题及对策<sup>[8-9]</sup>等。王小林<sup>[10]</sup>认为“农村公共服务是为满足农业生产、农村发展和农民生活共同需要的,为农村居民公众利益服务的事务,这些事务不能只受有关市场规则制约,而应由专门的组织与调控形式约束。”官波<sup>[11]</sup>根据政府、社会和市场各自的主体作用和优势,将当前农业公共服务的模式划分为四大类型。王宾<sup>[12]</sup>讨论了我国农业公共服务存在的诸多不足,包括农业服务机构职能弱化、农业服务人员县乡分布失衡、农户满意度偏低等,继而提出了借鉴国际经验改善当前模式等主张。

初步的文献梳理表明既有研究鲜有对我国农业公共服务多主体协同模式及其合同治理创新予以探讨,鉴此,笔者拟以我国农业公共服务的主要困难和问题为导向,基于多主体融合及合同治理视角,借鉴三重螺旋模型,就以政府、企业、合作社为主体的农业公共服务协同模式创新展开研究,重点探讨其合作的行为规范,运用合同治理的“整合

-运作-分离”范式,提出其多元服务主体协作规范的合同治理的改进策略,以期进一步深化我国农业公共服务理论和实践,达到更好地服务于我国现代农业和新农村建设的目的。

## 二、多主体协同服务模式的建构

实践表明,当前我国现有的农业公共服务模式都难以将农户的真实需求、相关供给主体的优势结合起来。构建一个能够满足农户需求的多元合作、协同供给的农业公共服务模式,并在此基础上完善农业公共服务体系是一项系统工程,需要政府转变固有的大包大揽的传统公共服务理念,以主导者和服务者的姿态融入到政府、企业、农民经济合作组织、社区等多元主体协同供给的农业公共服务模式和体系中,同时将具有技术与产品集成优势的相关企业积极纳入到农业公共服务合作网络,把当下集中了主要从事专业化农业生产农户的农民专业合作社以及其他农民合作(经济)组织、社区等作为农业公共服务的重要主体予以引导和扶持。

构建政府、企业、农民经济合作组织、社区等多元主体协同供给的农业公共服务模式的重要依据就是沃森和克里克率先提出的“三重螺旋”理论,该理论源于对 DNA 结构的设想,后逐渐引申到社会环境学、生态行为学等领域<sup>[13]</sup>。1995 年,美国亨利·埃兹科维茨(Henry Etzkowitz)教授和荷兰罗伊特·劳德斯多夫(Leyd Esdorff)教授在研究创新信息系统中政府、企业和大学之间的互动关系时进一步提出三重螺旋结构模型,主要适应于分析政府、产业和大学之间的角色互动,其核心在于建立“官、产、学”各方的相互协作、互利共赢的机制。

美国硅谷就是基于三重螺旋结构理论模型而建立的“官产学”合作模式的典型成功案例。硅谷取得成功的一个关键因素就是大学、企业、政府合作互动、优势互补<sup>[14]</sup>。农业公共服务体系中政府、企业和农民合作经济组织三个主体之间的合作互动关系与“官产学”模型无疑具有相同的内在机理,那就是通过具有不同优势的多主体协同供给来克服单主体的资源、效益等弱势,最终在各主体优势互补的基础上实现共同的目标。

笔者现主要对基于三重螺旋理论构建的农业公共服务“官产社”多元合作模式(图 1、2),即

政府、企业、社会（包括农民合作经济组织、社区、社团等）多元主体协同供给农业公共服务的基本职能及其互动协作关系进行简要分析。

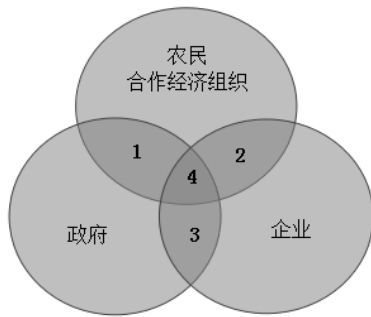


图1 “官产社”三重螺旋结构模型

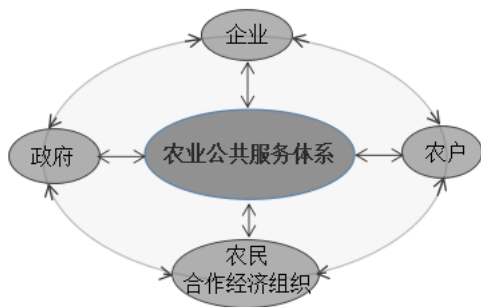


图2 基于三重螺旋理论的农业公共服务模式

一般而言，政府作为农业公共服务的重要主体，主要应承担农业区划、农业基础科学研究、大型水利工程、区域性重大农业病虫害防治等纯农业公共服务；企业特别是农业龙头企业可以受托单独提供农业种植技术培训、良种推广、农产品供求信息发布等准公共性服务；农民合作经济组织主要担负生产指导、生产资料供应、农产品销售、公共设施供给等农业生产过程中的具体服务。即使在如图1中不重叠的区域，即单独由某一主体提供的服务，在实际运作中也还需要外部力量予以协助，而在图1的4个重叠区域，则是需要相关主体建立相对稳定的协同机制才能有效完成的公共服务。现代农业公共服务的实践表明，需要由政府、企业和社会力量（农民合作经济组织、社区、社团等）合作提供的农业公共服务的领域和项目日益拓展。现将图1中三重螺旋线重叠区域1、2、3、4所表示的农业公共服务及其主体协作机制分述如下。

### 1. 政府+农民合作经济组织

区域1表示适宜由政府与农民合作经济组织协同完成的农业公共服务，其含义是这些农业公共服务由这二者联合供给最有优势和效率，也就是说，

如果由任何一个单一主体、政府与农民合作经济组织以外的其他主体合作或者农民合作经济组织与政府以外的其他主体合作来提供服务，其服务效率将明显下降。因为合作社等农民合作经济组织作为农户自愿联合、民主管理的合作经济组织，最了解社员真实的公共服务需求。与之前的政府直接面对农户开展公共服务的模式相比，由于农户关系由外部独立向内部协商转化，信息的搜集成本下降、约束机制增强，可实现公共服务需求与供给的有效对接和服务效率的大幅度提高。

比较而言，主要有小型农业基础设施及基地的建设与管护、农业技术推广、专业性的农业生产信息服务、新型农民教育、职业培训等方面的公共服务适合由“政府+农民合作经济组织”提供。此类服务主要面向专业化农业生产的农户。政府与农民合作经济组织合作提供此类农业公共服务的一般机制是政府基于一定区域农户农业生产的共同需求，由政府立项并主要由公共财政提供资金，农民合作经济组织根据项目计划组织实施，项目的组织和运行的重要制度、财务管理办法等则由农民合作经济组织与政府主管部门商定。政府对定期考核绩效良好的项目及负责实施的农民合作经济组织予以适当奖励，以激励农民合作经济组织不断提高农业公共服务能力。这有利于缓解因农村传统集体经济“空心化”而导致的农村社区农业公共服务短缺的困局，化解农业公共服务总量不足及供需脱节的尴尬，最大限度地满足农户发展集约化、专业化、标准化农业生产的需求。

### 2. 农民合作经济组织+企业

区域2表示最适宜由农民合作经济组织与企业合作提供的公共服务，其他主体单独和联合提供此类服务都将是低效的。适合由“农民合作经济组织+企业”提供的公共服务主要包括农业生产资料供给及农产品销售信息服务、农产品营销网络或实体服务平台、农业物流服务设施建设和管护等。

此类公共服务大多属于准公共产品，主要面向一定区域内有服务需求的农户。企业与农民合作经济组织合作提供此类农业公共服务的一般机制是根据政府规划和区域农业发展需要，由政府立项并由政府及受益的企业和合作社等共同提供资金，农民合作经济组织和企业根据项目计划组织实施，其

中项目的组织和运行的重要制度、财务监管规章等则由参与项目的农民合作经济组织和企业商定并报政府主管部门批准后实施。企业与农民合作经济组织应基于各自的优势达成有关该公共服务项目权责利划分的契约，确保联合提供服务的效率。

例如，农产品加工企业与农民合作经济组织合作构建有关实体或网络平台，联合提供市场营销类农业公共服务，将农民专业合作社等合作组织纳入合作网络就有利于形成“企业+合作社+农户”的三维协作互助。合作社等农民合作经济组织作为农户自愿联合、民主管理的合作经济组织，能够深入了解社员产品销售问题并将其分散且多样的需求集成或分类进行处理，有助于企业准确地捕获农户真实的服务需求。与企业单独面对农户提供服务模式相比，农民合作经济组织的引入，可以有效解决需求层次多样以及供需结构失衡等问题，使服务更加高效便捷。同时能有效降低协商成本，增强产品质量的约束，提高公共服务的综合效益，实现农户、农民合作经济组织和企业收益同步增长。

### 3. 政府+企业

重叠区域 3 为最适合政府与企业合作提供的公共服务，也即这部分公共服务由二者联合提供最为有效。此类公共服务大多为农业生产安全监管服务，包括农业生产过程的安全管理服务、农产品质量安全管理与服务，如动植物疫病防控、农产品质量监管和环境保护等。

监督类农业公共服务不具有排他性，并且竞争性表现也比较弱。这类公共服务大多以政府为当然供给主体，由公共财政以建立专项的方式提供基本经费保障。由于监督类农业公共服务更需要专业技术的支撑，只有相关企业具有相关的专业技术优势，能够满足此类农业公共服务的专业性需求。政府与企业合作提供此类服务不仅有利于提高服务供给效率，还可以延长企业产业链，提升企业效益，并缓解政府独自供给服务的困境和相关弊端，规避由委托企业单独提供服务衍生的“搭便车”难题，实现农户、企业和政府互利共赢的局面。政府与企业合作提供这类农业公共服务，应坚持政府主导并参与项目管理，其较为专业的服务工作可以与参与企业签订一系列合同，明确权力、责任和义务，并加强合同执行的监管，确保政府与企业的合作伙伴关系

的持续发展和这方面农业公共服务的稳定供给。

### 4. 政府+农民合作经济组织+企业

重叠区域 4 为最适宜政府、农民合作经济组织与企业合作提供的公共服务。这是由多元主体协同组织和完成的农业公共服务的代表性模式。多元主体协作供给的公共服务一般多为基于一定区域现代农业发展所需的综合性、一体化农业公共服务，包括农业标准化示范基地创建、区域农业信息化平台建设等公共服务。政府、农民合作经济组织、企业合作，旨在利用政府的顶层设计、协调指挥优势，有关农业产业化龙头企业的资源和专业服务优势、农民合作经济组织掌握农户需求的信息优势、动员广大专业农户参与的组织优势，克服这类公共服务供给中的资源不足及供需信息不对称、服务质量和效率低下等“老大难”问题。

企业和农民合作经济组织分别利用各自的专业技术资源、人力资源等方面的聚集功能，在政府的行政资源配合下进行高效的公共服务供给，在获得自身的合法利益的基础上为自身事业和业务的拓展打下基础，如农民合作经济组织可以在政府扶持及企业支持下进一步扩大社员和非社员技术培训规模；龙头企业则可以通过参与这类公共服务树立企业热心公益事业的形象，以此增强自己的社会影响力和品牌美誉度等外部效应，获得更多的社会支持。

例如，建立一个区域性农业公共服务平台（包含生产资料供应、产品营销服务、信息服务、科技服务等子项目），政府、企业和农民合作经济组织等应在前期就资金投入、技术支撑和政策保障签订战略合作协议（在发展中还可吸引有关企业加盟），明确政府、企业、农民合作经济组织的责权利，政府负责启动资金、政策协调等，企业主要负责提供在线服务技术支持、设施建设等，有关农民专业合作社经济组织（专业协会）承担物流、市场信息搜集、加盟农户培训等服务。

总之，多元主体协同的农业公共服务模式主要是以政府为主导、农民合作经济组织为基础、农业产业化龙头企业为骨干、其他社会力量广泛参与、相互协调的新型农业公共服务，其中包含双边合作和多边合作等形式，需要基于实际情况尽可能建立权责边界清晰而又高度协同的常态化合作机制。

### 三、多主体协同服务模式的合同治理

农村发展的不平衡性决定了农业公共服务多样化的需求。单一的市场主体难以有效满足农业公共服务需求,多主体协同的农业公共服务模式应运而生。该模式的有效运行需要参与其中的主体摒弃传统农业公共服务的僵化思维模式,强化合同治理意识,以合同治理眼光重新审视政府、企业、农民合作经济组织乃至农户、农民等在农业公共服务供给中的职责边界、合作规则以及合同管理等问题,以促进政府、企业和农民合作经济组织的合作关系在农业公共服务中不断巩固。笔者认为多主体协同的农业公共服务中的合同治理(图 3)应着力于以下环节的改进:

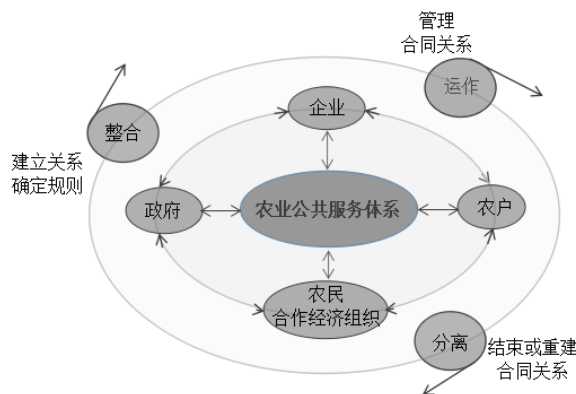


图3 多主体协同服务模式的合同治理

#### 1. 合同关系的建立与规则制定

多主体合作的目的在于政府以往“独揽”农业公共服务低效甚至“失灵”,达成互利合作的契约有利于参与其中的公共服务供给主体发挥自身优势而将自身难以承担的业务及资源让渡出来,改由其他擅长的主体运营。如政府转变角色定位,在承担好辖区主要道路、水利、通讯等农业基础设施等公共服务基础上,将小型农田水利、农产品市场信息和营销等方面的公共服务改由企业、农民合作经济组织等多主体合作提供就不乏成功案例。

在以合同关系建立与规则制定为核心的合同治理的整合阶段,政府部门应恪守参与各方主体公平竞争、平等合作的原则来制定相关规则,确保各方主体不会因不正当理由而影响到合同内容的约定,并及时为合同管理者进行必要的专业知识培训,确保其掌握基本的合同管理能力,同时要制定应急方案。在确立和管理政府与企业、农民合作经

济组织之间的合同关系时,需要认识到各自组织的优势及其面临的挑战,关注其正当利益。要尽力做好市场分析和预测,邀请若干潜在竞争者参与有关合同细则的公开讨论。企业与农民合作经济组织、农民合作经济组织与有关客户或农户之间也可能会有合同关系存在,如采取订单方式,按一定的质量和数量标准提供相关产品和服务。因此,为了让其理解和掌握产品标准,农民合作经济组织应从签订合同开始就对其提供相关指导与服务。

#### 2. 运作阶段的合同关系管理

凯特尔认为,政府要成为购买公共服务的“精明买主”,需通过精妙的合同关系管理手段达到购买物美价廉服务的目的。政府出于自身利益考虑往往会对合同关系的建立、管理等环节予以操控,致使合同运作阶段缺乏有效的第三方参与者。“精明买主”的问题便转化为政府自身对合同订立和实施过程的监管问题<sup>[15]</sup>。在多主体合作的农业公共服务模式中,各供给主体在这一阶段的表现不仅会影响到合作者对一些未来合同的参与意愿,也会影响到其他合作者的谈判意向和方法。

合同关系的管理作为一项集信息和技术于一体的活动,需要管理者具备合同预算能力、应变能力以及网络化管理能力。合同关系的管理不只是简单的审计和控制方法,政府作为公共服务的首要责任主体,在多主体协同提供农业公共服务模式中,要避免合同出现以往“锅炉钢板”式条款,在合同中加入激励和惩罚条款。为防止合同中有关方通过减少服务或降低质量的投机行为来达到降低成本的目的,合同的运作阶段有必要加强质量控制,合同设计中的激励条款既要强调改进质量又要注重节省资金。

#### 3. 合同关系的结束或变更

合同关系的结束或变更居于合同治理的分离阶段也就是合同运作的终止阶段,它对于保持合作提供的公共服务项目后续发展至关重要。为了使合同关系的结束或变更成本最小化,且确保其他主体顺利成为后续的服务提供者,并订立新的合同关系,有关管理者就终止合同事宜应正式通知合同订立相关方,并给予应答的机会,尽可能保持一种积极的、建设性的关系。

终止一个项目合同通常会给公共服务供给以及未来服务合同的达成造成一定影响<sup>[15]</sup>。如果不能

找到替代的主体和替代性的承包服务商,合同终止便意味着服务提供可能中断,进而有可能导致主体间的冲突。因此,一般应在经费及时间允许的限度内维持合同至期满。考虑到合同的意外终止便进入“双合同”并存的危险期(旧的合同关系尚未彻底解除,新合同关系已开始建立),有关合作主体的合同管理者在考虑外包服务时,应当注重自身服务能力的保留和加强。终止合同并非改变合同关系的唯一选择,有时合同关系往往会因合同约定的服务等级、类型和标准改变得到延续。农民合作经济组织作为农户利益的代言人,在参与提供有关公共服务时尤其应注意合同的规范性,并提高自身的掌控能力,在与各类主体的合同中合理取舍利益,理性延续或终止合同。显然,在合同结束或合同变更时,各个参与主体的得失成败往往与其管理者在合同整合、运作阶段的作为密切相关,政府、企业和合作社等农民合作经济组织的合同管理者应当在履行职责的同时加强学习。

合同制的引入既是农村税费改革之后,农业公共服务经费相对不足尤其是地方政府农业公共服务经费短缺、提供服务有心无力的必然结果,也是政府职能转换后,依法加强与企业、农民合作经济组织等服务供给主体合作,协同提供农业公共服务不可或缺的制度规范。有效的合同治理有利于进一步规范政府、企业和农民合作经济组织等多主体协同提供农业公共服务模式的构建,进而优化整个农业公共服务体系,有效解决农业公共服务供需脱节及结构失衡的难题。

政府作为农业公共服务多主体合作供应链条上的主导者,通过完善政策法规以激励更多农民合作经济组织、企业参与到多主体合作提供农业公共服务模式中来,同时还应当宣传合同制理念,进一步规范“农户+农民合作经济组织”“农民合作经济组织+企业”等双边合作和多边合作的合同治理规程,让农业产业化龙头企业、农民合作经济组织作为农业公共服务合作链条上的参与者,在合理满

足自身营利需求的同时,更切实地履行相应的社会责任,通过优质的公共服务获取更牢固的社会信誉支撑,进一步提升社会认可度和公信力,为中国现代农业发展贡献力量。

#### 参考文献:

- [1] 李春海. 新型农业社会化服务体系:运行机理、现实约束与建设路径[J]. 经济问题探索, 2011(12): 76-80.
- [2] 程富强, 张龙. 关于完善我国农业社会化服务体系的思考[J]. 北京农业职业学院学报, 2005(2): 16-19.
- [3] 樊亢, 戎殿新. 论美国农业社会化服务体系[J]. 世界经济, 1994(6): 4-12.
- [4] 党立斌, 李敏. 探索在农业领域推广运用 PPP 模式[J]. 中国财政, 2016(6): 32-34.
- [5] 陈世跃. 发展现代农业要建立新型农业社会化服务体系——“公司+农户+金融+保险”合作模式研究[J]. 安徽农学通报, 2008, 21: 1-2.
- [6] 石磊. 建构国家与农民关系的“第二纵队”——韩国农协的变革及其启示[J]. 国家行政学院学报, 2005(4): 85-88.
- [7] 胡家浩. 美、德农业社会化服务提供的启示[J]. 开放导报, 2008(5): 88-91.
- [8] 谭芳. 湖北省农村公共服务体系现状及对策研究[J]. 吉林农业, 2014(8): 6-7.
- [9] 蔡加福. 建立健全我国农业社会化服务体系的对策思考[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2005(10): 23-27.
- [10] 王小林, 李玉珍. 农村公共服务的理论基础及提供机制[J]. 经济研究参考, 2006, 68: 42-45.
- [11] 官波. 湖北省现代农业公共服务体系建设的模式与路径选择[J]. 湖北农业科学, 2013, 19: 4836-4840.
- [12] 王宾, 赵阳. 我国农业公共服务的现状分析及对策建议[J]. 安徽农学通报, 2008(11): 18-20.
- [13] 王成军, 王正利, 李丹丹, 等. 三重螺旋研究进展及其模型结构[J]. 演化与创新经济学评论, 2011(1): 94-122.
- [14] 陈华杰, 黄俊娴. 硅谷科技产业集群中的“三螺旋”演变路径透视——基于波特“钻石模型”视角[J]. 科学与管理, 2016(1): 48-52.
- [15] [美]唐纳德·凯特尔. 权力共享:公共治理与私人市场[M]. 孙迎春, 译. 北京:北京大学出版社, 2009: 144.

责任编辑: 黄燕妮