

百人学术文库

农业公共服务网络化 供给模式创新研究

以西北地区为例

NONGYE GONGGONG FUWU WANGLUOHUA GONGJI
MOSHI CHUANGXIN YANJIU

周建鹏 / 著

 经济日报 出版社

百人学术文库

农业公共服务网络化 供给模式创新研究

以西北地区为例

NONGYE GONGGONG FUWU WANGLUOHUA GONGGJI
MOSHI CHUANGXIN YANJIU

周建鹏 / 著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业公共服务网络化供给模式创新研究：以西北地区为例 / 周建鹏著. —北京：经济日报出版社，
2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0172 - 0

I. ①农… II. ①周… III. ①农业—社会服务—网络化—研究—西北地区 IV. ①F324. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 178912 号

农业公共服务网络化供给模式创新研究：以西北地区为例

作 者	周建鹏
责任编辑	陈礼滢
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号经济日报社 A 座 710
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 010 - 63588446 63567692 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	三河市华东印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	13. 5
字 数	158 千字
版 次	2017 年 8 月第一版
印 次	2017 年 8 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0172 - 0
定 价	39. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

近年来，伴随着服务型政府建设和公共服务均等化水平不断提高，西北地区各级政府都加大了对农业公共服务的投入力度，使得该地区的农业公共服务供给效率在一定程度上得到了提高。但是，随着该地区的农业逐渐向现代农业转型，农产品市场化程度加深，农民对公共服务的需求不断分化，如何提供反映农民真实需求的农业公共服务，成为影响该地区农业发展顺利转型的瓶颈。通过对该地区样本县的实地调研和借鉴国外发达国家农业公共服务的经验，本文认为要提高该地区农业公共服务的水平，应该从两个方面入手：一是必须突出农民合作社的基础作用，使合作社成为反映农民农业服务需求的平台，将单个农民的农业服务需求有效地集中起来，并在政府、企业的扶持带动下，使合作社成为提供具体农业公共服务的重要载体；二是引入多中心治理理论，对当前该地区农业公共服务的供给方式进行市场化和社会化方向的变革，吸引并充分利用政府、农业企业、行业协会和合作社等各种力量，形成农业公共服务供给主体的社会化网络，并通过“三重螺旋理论”来界定各个网络主体的分工与协作，形成一个新型的网络化的农业公共服务模式，来提高该地区农业公共服务的水平和效率，从而推动该地区农业现代化发展。

本文的主要内容分为8个方面：

第一部分是引言部分，主要包括选题的背景及意义、研究问题的界定、研究对象的文献综述、研究的思路和方法以及创新点和难点等内容。

第二部分是概念界定和理论基础，分别对农村公共服务、农业公共服务、农业公共服务供给机制进行概念界定，之后，对公共服务理、三重螺旋理论和网络治理理论进行理论阐述；

第三部分是对当前西北地区农业公共服务的现实困境进行分析，主要介绍了该地区政府、涉农龙头企业、行业协会在提供农业公共服务时面临的具体困难。

第四部分是对合作社提供农业公共服务的可行性进行理论和实践两个层次的分析，并结合该地区样本县的调研数据，对政府、农业企业、合作社提供农业公共服务的效率、满意度进行对比。

第五部分主要介绍了日本、美国、德国农民合作社在提供农业公共服务的具体做法。

第六部分是农业公共服务的网络化供给模式构建，在界定地方政府、企业、合作社在农业公共服务供给主体的功能定位的基础上，应用“三重螺旋模型”对西北地区农业公共服务网络化供给模式进行构建，进一步探讨政府、农业企业和合作社的合作机制，重新界定它们提供农业公共服务具有比较优势的服务范围，以便形成一种网络合力，来共同提高该地区农业公共服务的供给效率，并且尝试构建了农业公共服务供给的保障机制。

第七部分是结语部分，对本文的研究进行总结，并提出下一步研究的重点。

第八部分是附录部分，对近年来作者围绕农业公共服务供给和合作社治理发表的相关学术研究论文。

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	1
一、研究背景及研究意义	1
二、文献综述	7
三、研究思路、研究内容、方法和技术路线图	14
第二章 相关概念界定及理论基础	20
一、概念界定	20
二、相关理论基础	24
第三章 西北地区农业公共服务供给的现状考察	33
一、农业公共服务供给中的“政府失败”表现突出	33
二、农业企业提供农业公共服务的困难	37
三、行业协会提供农业公共服务的困难	39
四、小结	41
第四章 农民专业合作社与农业公共服务供给	43
一、农民专业合作社的定义、法律地位界定	43
二、农民专业合作社提供农业公共服务的可行性分析	45

三、甘肃省民勤县、宁夏西吉县和青海省共和县合作社的发展状况以及与农业企业、协会等组织在提供农业公共服务的作用比较	48
四、小结	63
第五章 国外农民合作组织提供农业公共服务的经验介绍 ...	64
一、日本农协提供农业公共服务的经验介绍	64
二、美国农业合作组织提供农业公共服务的经验介绍	67
三、德国农业合作社提供农业公共服务的经验介绍	71
四、小结	72
第六章 西北地区农业公共服务网络化供给模式构建	74
一、农业公共服务供给主体的功能定位	74
二、农业公共服务网络化供给的三重螺旋模型模式构建	76
三、农业公共服务网络化供给的保障机制构建	81
第七章 结论和展望	85
一、研究结论和学术贡献	85
二、研究不足和研究展望	88
参考文献	90
附录 I	97
附录 II	104
后 记	198

第一章

导 论

一、研究背景及研究意义

(一) 研究背景

1. 实践背景

西北地区包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆五省区，国土总面积约为 304.35 万平方公里，占我国版图总面积的 32% 左右，全区人口 8000 多万，占我国总人口的 7% 以上。西北地区是我国重要的粮食、棉花、肉类、皮毛等农产品的生产基地和畜牧业基地。“十一五”规划以来，西北地区各级政府都加大了对农业公共服务的投入力度，使得该地区的农业公共服务供给效率在一定程度上得到了提高。但是，随着该地区的农业逐渐向现代农业转型，农产品市场化程度加深，农民对公共服务的需求不断分化，使得政府传统的“撒胡椒面”式的农业公共服务的供给方式面临许多挑战。加之，西北地区特殊的农业生产环境，进一步加剧了该地区农业公共服务的供给困难。因此，如何提供反映农民真实需求的农业公共服务，成为影响该地区农业发展顺利转型的瓶颈。

当前,西北地区农业公共服务供给体系的市场化和社会化程度很低,在整体上仍是一种政府主导型的供给方式。随着该地区的农业逐渐向现代农业转型,农产品市场化程度加深,农民对公共服务的需求不断分化,使得政府传统的“撒胡椒面”式的农业公共服务的供给方式面临许多挑战,加之,西北地区特殊的农业生产环境^①,进一步加剧了该地区农业公共服务的供给困难。如果说发达地区的农民除了政府提供的农业服务外,还可以通过技术进步、农业产业化、订单农业等形式来弥补政府提供农业公共服务时的“短板”,提高农业产出的同时达到农民增收的目的。西北地区的农民却因为农业公共服务的缺乏反而会面临东部发达地区的农产品返销西北地区而带来的竞争压力,进而出现农业增产不增收的现象,甚至陷入低水平增长的恶性循环。这也是导致当前西北地区大部分青壮年农民宁可打工也不种地的一个重要原因。

因此,要改善西北地区农业公共服务的效率,促进该地区农业增产增收,就必须突破政府主导的农业公共服务供给模式,对当前西北地区农业公共服务供给结构和供给模式进行社会化方向改革,有效整合政府、农业企业、合作社、行业协会等各种能够提供农业公共服务的力量,构建一个多元主体参与的新型农业公共服务的供给体系显得必要而可行。

2. 理论背景

20世纪60年代以来,西方政府普遍所倡导的福利社会受经

^① 西北地区整体上是以干旱为主体特征的农业生产条件比较严酷的地区,西北五省区的经济主体是农业,虽然都是农业大省区,但又是一个面积巨大的农业经济比较落后、贫困的地处边陲的内陆多民族聚集地区。

济发展速度放缓、社会事务日益增多以及民众需求多元化等因素的影响，社会公共服务供给体系的重构问题开始进入学者的研究范围。同时，传统官僚制将政府作为提供社会公共服务唯一途径的弊端也日益凸显，“政府失灵论”充斥于社会各界，普遍认为当今政府行政体制已经无法适应社会的发展。因此，行政体制改革的浪潮在世界范围内兴起，而奥斯本和盖布勒关于“企业家政府”理论的提出为西方行政体制改革指明了方向，提出“政府的职能应该是‘掌舵’而不是‘划桨’”，政府应该通过同社会其他主体的协作来共同提供社会公共服务，包括个人、社会组织以及非营利组织。政府将个人、社会组织以及非营利组织纳入社会公共服务供给体系并不意味着政府在提供社会公共服务中所扮演的角色地位下降，相反，政府将扮演更重要的“掌舵者”角色，通过对各方利益、关系的平衡，以达到社会公共服务供给效率的最大化。在这个过程中，政府作为提供社会公共服务的主体之一同其他供给主体进行交流，在这个过程中，其他供给主体之间也相应地不断产生互动，使之仿佛有一张无形的网将各方主体紧紧地联系在一起，有力地提升了政府在社会公共服务供给中的工作效率和社会公共服务供给的专业性。由此，在各方主体交流中所演变而成的“网络化治理”理论进入政府行政体系，它以其独特的创新性、专门性、适应性、时效性将社会公共服务供给带入一个新的高度。

2008年以后，伴随着中国农村治理的经济基础、政治生态和社会基础的巨变，通过促进农业公共服务供给体系优化来提高农业公共服务供给水平已成为新形势下亟待解决的重要课题。例如，2008年10月，中共中央十七届三中全会作出的《中共中央

关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中明确提出：“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充、公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业公共服务供给体系。”这为我国农业发展提供全方位的社会服务指明了方向、建构了框架；2013年11月，党的十八大又提出了“到2020年全面建成小康社会”的战略目标，因此，在解决“三农”问题成为全面建成小康社会时期全党工作重心的背景下，如何创新和优化农业公共服务供给结构和供给体系，进而推动城乡发展一体化、强化现代农业基础支撑和“四化同步”发展成为学界研究的一个热点问题。

（二）研究问题

本研究的核心问题是：立足于西北地区农业公共服务供给的现状，如何构建一个有效率的农业公共服务供给模式，结合本文研究的内容，并将研究问题细分如下：

1. 当前西北地区农业公共服务供给现状如何？并且面临哪些困境？
2. 农业公共服务供给模式变革需要哪些新的治理主体参与？
3. 农民专业合作社参与农业公共服务供给的功能和参与路径是什么？与其他供给主体相比较，具有何种优势？
4. 如何推进农业公共服务的网络化供给？推进策略是什么？

（三）研究意义

本文以西北地区的新疆鄯善县、甘肃省民勤县、宁夏固原地区西吉县和青海省共和县为例，在实地调研的基础上，认为：在西北地区构建政府、龙头企业、合作社三元互动的新型农业公共

服务供给模式是可行的，不仅有利于该地区农业公共服务水平的提高，并且对于其他农业地区的农业公共服务供给模式创新，同样具有重要的理论意义和实际意义。

1. 理论意义

(1) 完善了我国农业公共服务供给研究的理论内涵

“三农问题”历来是各届政府的工作中心，面对日益扩大的城乡差距和城乡发展的不均衡化，因此，从理论层面探讨农业公共服务供给的有效模式，优化农业公共服务供给结构，加快农业公共服务供给结构优化，现已成为衡量地方政府公共服务均等化能力和全面建成全面小康社会的核心指标。

(2) 将多中心治理理论引入农业公共服务供给模式的构建，创新了农业公共服务政策研究的视野和方法

多中心治理理论虽然在发达国家有较为系统的理论体系和一系列的实践活动，但在国内则主要作为一种理念和视角，对该理论的本土化、具体化、量化应用研究有所不足。本文通过“三螺旋模型”来分析政府、农业龙头企业与农民专业合作社的互动关系，将多中心治理理论在农业公共服务的研究中模型化、具体化，这不仅创新了对现有农业公共服务的研究视角，还引入了新的研究方法来研究公共管理问题。

2. 实践意义

(1) 突出农民专业合作社的基础地位是完善我国西北地区农业公共服务供给体系建设的重要内容

农民专业合作社作为农村经济的一个有效载体，从其起源来看，低收入阶层更加需要。在东部发达地区的农业生产中也已经充分证明，成立农民专业合作社不仅能够有效组织农民，还可以

为会员提供专业化的农业公共服务来使农民共同致富。对正处于农业转型时期的西北地区的广大农村来讲，在政府提供的农业公共服务缺位、低效以及该地区农业企业数量相对较少，无法提供大量农业公共服务的情况下，为了使农民增产、增收，就更需要合作社这样的农民组织发挥更大的作用，使其成为反映农民农业公共服务需求的平台和提供具体农业公共服务的一个重要主体。除此之外，农民专业合作社还有利于培养农民的民主意识、合作意识，提高农民组织化程度，成为该地区政府解决“三农”问题、推动新农村建设、构建农村和谐社会切入点的重要抓手

(2) 为我国西北地区各级政府推行更有效的农村公共服务供给模式提供有益的启示和借鉴

党的十八大提出要转变政府职能，创新政府提供社会公共服务的供给模式，逐步形成“小政府大社会”的良性可持续发展新局面。对此，全国各级政府积极响应：北京、上海、浙江、江西、河北、安徽、广东等省级政府相继出台《关于政府向社会力量购买社会公共服务》的通知，下属各市、县也同步推行，选取试点行业。但是其结果却是“雷声大雨点小”，除少部分取得了预期效果外，大部分在运用网络化治理理论对社会公共服务供给模式进行改进时尚未取得较好的效果。具体到西北地区来看，受到自然环境、交通设施、地理区位等多种因素的影响，当前该地区农业服务供给存在多种问题，突出表现为供需结构失衡、供给质量低下、供给总量不足等，这些问题的产生和发展都与单一供给主体的政策框架有关。因此，本研究将从西北地区公共服务供给的现状、困境、农业专业合作社参与农业公共服务路径、多元参与的农业公共服务供给模式如何运作等问题出发，探讨如何更

好地建构政府、市场与社会三者之间的合作关系以实现农村公共服务的网络化供给,尝试构建由政府、合作社、企业等多元参与的农业公共服务供给模式,这对于改善该地区当前农业公共服务的现状、促进城乡公共服务的均衡发展具有重要的实际意义。

二、文献综述

农业公共服务供给在农业生产中孕育并逐渐成为一种多元主体参与的社会化服务体系,尽管西方发达国家农业公共服务的结构比较完善,但这一概念却最早是由我国政府提出的(郑文凯,李芹,2007)。^①1990年12月,党中央、国务院《关于1991年农业和农村工作的通知》中正式提出,要大力发展农业公共服务供给体系。1991年国务院专门下发的《关于加强农业公共服务供给体系的通知》(以下简称《通知》)中明确指出:“农业公共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。”这是全面指导农业公共服务供给体系建设的一个重要文件,明确了农业公共服务供给的基本指导思想和基本形式,制定了扶持农业公共服务供给体系建设的政策措施。从此以后,许多学者积极借鉴国外发达国家提供农业公共服务的具体做法,对我国农业公共服务供给模式构建进行深入研究,并形成了大量有价值的研究成果。总的来说,当前对农业公共服务供给体系建设的研究主要有以下几个方面:

^① 在20世纪80年代中期,为适应我国农村经济体制和农业经营方式转变,针对家庭经营在生产和流通环节面临的突出矛盾,借鉴发达国家农业的发展经验的基础上,提出了农业社会化服务体系的概念。

（一）对农业公共服务供给内涵的研究

关于农业公共服务供给的内涵，许多学者从不同的理论视角对《通知》中的农业公共服务供给的内涵进行了界定。樊亢、戎殿新（1994）从农业生产分工的角度出发，认为农业公共服务供给是商品农业发展到一定阶段的产物，是一种为农产品市场化提供服务的体系；周晓梅、宋春艳（2003）和程富强、张龙（2005）则从服务功能角度进行分析，认为农业公共服务供给是社会经济组织为满足农业生产的需要，给直接从事农业生产的经营主体提供各种服务所构成的一个网络体系；巫继学（2006）从制度演化角度分析，认为农业公共服务供给体系是链接农产品与市场、农业生产中的市场化服务以及综合性解决“三农”问题的一种机制；高平堂（2008）认为，农业公共服务是在农业生产发展过程中，以农村社区为基础，地域间行政、技术和物资部门通过实物或活劳动形式为农业生产者提供各种便利条件，从而促进农业生产发展的经济社会活动。总之，农业公共服务供给体系是为农业生产提供各种服务的一个系统，这一点在学界已经达成共识。

（二）农业公共服务供给模式和供给制度的研究

1. 农业公共服务供给制度变迁与供给模式变革的研究

从制度经济学视角来看，制度变迁方式主要有强制性和诱致性制度变迁（林毅夫，1994）或者需求诱致型、供给主导型和中间扩展型制度变迁（杨瑞龙，1998）。将制度变迁理论应用于农业公共服务供给领域并在学界产生较大影响的当属张军和林万龙等。张军等（1997）认为公共产品供给制度在需求诱致的作用下将逐渐向私人供给、民间合作供给和政府主导供给制度模式转

变；林万龙（2003）认为作为宪法秩序意义上的变革的家庭承包制的实施引致农村公共产品供给制度发生了供给主导变迁和需求诱致变迁，使得农村公共产品供给主体不再限于政府，产生了私人供给、公共产品向俱乐部产品转化和向私人品转化三种民间供给模式。之后学者对农村公共服务供给模式的研究基本上沿用了这一思路，将焦点集中于政府、市场和社会（民间与个人）等多元供给模式上。此外，亦有学者从供需视角对农村公共服务供给制度与供给模式进行了探讨，一些学者认为农业公共服务供给制度应由供给主导型向需求主导型转型（吴春梅、翟军亮，2014；刘宏凯、解西伟，2010）^①。

2. 我国农业公共服务供给模式的研究

经过近 20 年的发展，我国已基本形成了一个政府主导的农业公共服务供给体系，由于该体系存在很多问题，一些学者结合不同地区农业生产的特点对具体的农业公共服务的模式进行探索，或者是提出了自己认为的理想模式。蒋永穆（1999）提出，在政府农口部门的引导和支持下，以某一服务组织为主体，以其他服务组织为补充，形成多样化相结合的服务体系；郑文俊、张秀宽（2001）提出了“公司—地方配送中心—乡镇零售连锁店—农户”的农产品购销模式，建议依靠农业龙头企业，建立农资企业公共服务体系；蔡加福（2005）则列举了我国农业公共服务供给体系的八种可行形式：“政府主导”型、“公司+协会+农户”型、“协会+政府部门”型、“协会+事业单位”型、“事业单位+公司+农户”型、“公司+农户”型和“农户+农户”型和“能人

^① 刘宏凯，解西伟．农民需求导向型公共物品供给决策机制的建构 [J]．学术交流，2010（3）：81-84.

+农户”型；陈世跃（2008）则提出了“政府+农户+金融+保险”的农业公共服务模式；胡家浩、张俊飏（2008）认为，要建立新型农业公共服务供给体系，必须鼓励和发展合作社，形成“政府+合作社+农户”的农业公共服务新模式。

（三）农业公共服务供给的需求表达机制的研究

当前我国农业公共服务长期实行的“自上而下”供给机制，从行政效率来讲，这种供给模式能够在很大程度上解决相关政策技术的及时反馈，但是却容易产生农民需求偏好的无法表达和话语权的缺失、农业技术信息沟通机制的非制度化、公共服务供需结构失衡和供给效率低下等问题（叶兴庆，1997；邱聪江，2010；王安、覃芸，2000；杨震林、吴毅，2004；马晓河、方松海，2005；项继权等，2010），致使农业公共服务需求表达偏好显示机制的缺失与形式化，在当前农业公共服务社会化改革的大背景之下，要提高农业公共服务供给能力，必须吸引多方主体参与，形成有效的农业公共服务需求表达机制，使得供需匹配和均衡（马华，2011；翟军亮，2014）^①。

（四）农业公共服务供给中的主体参与研究

1. 农业公共产品供给中的“一事一议”制度的研究

一些学者认为在当前农业公共服务供给过程中，有必要重点关注供给主体的农村公共产品供给中的“一事一议”制度^②，黄辉祥（2003）在考察农村“一事一议”的运作程序、制度特点和

① 彭正波. 地方公共产品供给决策中的公众参与研究 [J]. 经济体制改革, 2009 (3): 28-32.

② 翟军亮. 农业公共服务决策优化的机理与效应研究 [D]. 华中农业大学, 2014.