

# 不完全契约下农业社会化服务政府购买风险及其防范

贺文慧 | 陈建国 | 陈婷婷

长期以来,我国农业社会化服务由政府包办,存在一些弊端,亟待通过政府购买新机制的导入,转变农业社会化服务供给方式和实现形式,从而推动政府职能转变,提高公共服务供给效率,加快现代农业建设。

通过购买,政府委托社会组织来完成原本由其直接提供的农业社会化服务,如统防统治、机耕、机播、机收以及病虫害防治等,社会组织则根据双方达成的购买协议提供各类农业社会化服务。这种方式有效地分解了政府承担的多重职能与角色,使政府转变为农业社会化服务的出资者和生产监督者,政府与社会组织之间通过契约来规定双方的权利和义务。从理论上来看,在契约完备的情况下,这种契约责任方式有助于提升农业社会化服务的供给效率,改善公共财政的服务绩效。但现实中存在着众多不可预知的事项,如市场机制供给公共服务的私人理性、投机性,政府机制的垄断性、寻租可能性等等,均使得购买契约无法涵盖服务提供过程中可能发生的所有事件,由此导致服务质量下降、成本不降反增等风险发生的概率都大为提高。追根溯源,有必要对引起农业社会化服务购买契约不完全的成因、所产生的各类风险进行深入分析,实行风险控制与防范,从而促使农业社会化

服务政府购买目标顺利实现。

## 农业社会化服务政府购买契约不完全产生的原因

一是有限理性的存在。既然是契约,就必须尽量考虑契约的完备性,涉及购买服务的规格、质量标准、服务购买双方的权利义务以及违约责任等,都要做到尽可能地准确无歧义。但是,有限理性使得政府很难预测外部环境的不

确定性,无法将或然事件都写进服务购买契约中,更不可能将其具体的解决方案以契约条款的形式一一嵌入契约之中。从其经济学本质上来看,政府购买契约问题是一个比较典型的不完全契约问题。政府购买服务多具有公共产品或是准公共产品性质,产品或服务的质量较难测量,很难在购买契约中规定较为具体的衡量标准;且契约期越长,规定明确的细节就越困难;久而久之,交易



费用日渐攀升,政府就更不愿意规定服务承接商应该提供的具体服务。

二是不可避免的信息不对称。当农业社会化服务供应商掌握了政府无法获知的信息时,二者就处于信息不对称的结构之中。作为服务购买方,政府部门往往处于信息劣势地位,无法在信息不完全的条件下对服务购买双方的权、责、利作出具体的规定,从而无法有效地避免购买过程中的逆向选择。尽管购买双方的合作关系应该是建立在相互信任的基础之上的,但不可避免服务供应商为了防止自身利益受损,可能采取一些隐藏行为,如隐瞒影响决策判断的某些重要信息等,从而对政府形成一定的道德风险。因此,在信息不对称的条件下,服务购买双方只能签订不完全的服务购买契约。实践中,政府部门为了避免因信息不对称而产生的逆向选择与道德风险,在购买模式上往往对非竞争性的购买模式有所偏向。有的地方政府采取定向委托的方式,选择有经营资质、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,购买良种供应、机耕、机播、机收等服务。农民专业合作社与政府部门之间虽然是相互独立关系,但在服务购买选择程序上,政府采取非竞争性的方式,而不是面向社会公开招标,将潜在的竞争者排除在外,有限竞争问题不可避免地产生了。还有一些地方政府直接从县乡农业事业单位购买相关服务,这些服务承接机构的社会化程度较低,在资源上部分依靠甚至完全依靠政府,在组织发展和管理上也受制于政府。

### 农业社会化服务政府购买契约不完全产生的风险分析

一是服务质量监管困境。服务购买质量的高低有赖于能否对服务供应商进行有力的监督。在契约完备的情况下,

政府可以对服务提供的每个阶段、每个细节的质量、项目进度、成本费用进行明确的规定,并能设计严格的监管机制。但在不完全契约的情况下,上述工作就构成了政府购买中的监管困境。尤其是面对一些与消费者的主观感受相联系、难以说明质量标准规格的“软”服务,如农作物病虫害防治、农业技术指导等,进行有效监管更为困难。

二是服务成本未降反增。例如,四川某县水稻、小麦常年发生的主要病虫害种类多达十余种,作为政府购买农机植保防治病虫害公共服务试点,尝试购买社会化植保服务。然而稻飞虱、稻瘟病、小麦条锈病等重大病虫害发生、危害、损失都具有显著的不确定性,政府无法将可能发生的病虫害都写进购买合同之中,更无法将一些具体的病虫害解决方案在合同中明确下来,使得服务供应商在执行合同时有很强不确定性,如能否按时、按质完成任务往往成为契约双方都无法确定的合同事宜。因此,为了保证购买服务的顺利进行,政府不得不在遇到新问题、新情况时,重新签订契约。契约的谈判、签订、验证、再谈判贯穿农业社会化服务政府购买的始终,这不仅增加了政府契约签订的风险,也带来契约执行成本的攀升,使得农业社会化服务政府购买的效果大打折扣。

### 农业社会化服务政府购买风险防控措施与建议

(一)树立农业社会化服务政府购买风险防范意识。我国农业社会化服务政府购买尚处于起步阶段,大多数政府和服务承接主体还没有树立起风险意识,更不用说构建有效的风险防范与控制机制了。因此,提升风险防范意识、提高各级政府风险研判水平,努力将风险降到最低,是当下工作的重中之重。

(二)提升农业社会化服务购买市场化、规范化程度。目前,我国各地农

业社会化政府购买服务试点尚无统一的法律法规,部分试点地区也只是制定了本地区初步的实施意见和购买目录,未向相关领域专家、农业生产者征求意见或举行听证,各地农业社会化服务政府购买行为不规范和随意性问题较为突出,甚至部分政府的购买决策未从法律、公共管理等方面进行科学谨慎的分析,从而造成政府购买可行性风险与效益风险并存。因此,迫切需要深入研究,出台规范化的农业社会化服务政府购买目录、实施方案,从而使农业社会化服务政府购买做到有章可循、有据可依。

(三)构建政府购买沟通与信息共享机制。从目前我国各地农业社会化服务政府购买实践来看,服务购买双方签订契约的不完备多数是由于信息不对称而造成的。因此,必须高度重视服务购买信息的有效性、及时性与共享性。一般来说,信息共享程度越高,信息不对称现象发生的可能性越小,风险发生的程度、概率越低。构建服务购买信息共享机制还可以在在一定程度上杜绝契约双方的机会主义、权力寻租行为,增加双方违法行为的成本,削弱其不良动机,从而降低由此产生的风险。积极搭建农业社会化服务政府购买信息平台,促使服务购买信息更规范,提高信息的质量和使用率,为契约双方提供交流载体,降低双方信息不对称程度。

(四)强化政府在购买农业社会化服务中的监管责任。政府购买农业社会化服务试点涉及的工作层面和服务环节较多,不可避免地在组织实施服务过程中出现服务质量、数量等方面的纠纷,应尽快出台社会化服务组织在实施作业服务项目过程中相关监管部门的规范文件(如招投标、仲裁等)。同时,加强对县以下农业社会化服务监管机构的建设力度,力争覆盖到每个乡镇。□

(作者单位:安徽大学经济学院)

责任编辑 韩璐