

政策性农业保险的交易成本困境及其优化路径

——兼论农村公共服务市场化改革

王海娟

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



摘要 基于中部两省两县市水稻种植保险的调查发现,由于农业经营主体数量众多、高度分散以及农业保险服务的集中性特征,政策性农业保险的市场化运作存在交易成本困境。在上级政府的激励和压力下,这一困境演化为利益共同体的共谋行为,即基层政府和保险公司合谋套取上级政府的财政补贴资金。这种行为不仅没有起到化解农业风险和促进现代农业发展的作用,还阻碍政策性农业保险的健康发展。优化路径是依靠基层组织体系的组织优势降低市场主体与农民的交易成本。进一步提出了可以发挥基层组织的功能优势,完善农村公共服务市场化改革的建议。

关键词 政策性农业保险;农村公共服务市场化;交易成本;利益共同体

中图分类号:C 915 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)04-0008-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwx.2016.04.002

政策性农业保险是现代农业发展的三大支柱之一,有利于保障社会稳定、增加农民收入、促进农业现代化以及保障国家粮食安全。以 2004—2015 年连续 12 个“中央一号文件”为标志,中央加大资金投入力度以及加强政策体系建设,推动政策性农业保险的发展。政策性农业保险是一项重要的财政支农、惠农政策,是政府为加强农业保护和支农提供的一项公共服务政策。2007 年中央财政提供保费补贴和开展国家政策性农业保险试点,在各省试点方案的推动下,我国政策性农业保险发展迅速。2007 年以来,我国农业保险 5 年累计保费收入超过 600 亿元,其中 75% 以上的农业保险业务得到各级政府的保费补贴。近年来我国农业保险业务规模一直稳居亚洲第一、全球第二,是全球最重要、最活跃的农业保险市场之一^[1]。基于政策性农业保险的普遍实践和重要作用,研究政策性农业保险的运作及其逻辑具有重要的现实意义。

为了推动政策性农业保险的发展,中央确定了“政府引导、市场运作、自主自愿、协调推进”的基本原则。从新一轮政策性农业保险试点来看,各地在试点险种、风险保额、保费率、保费补贴、管理费补贴等多个方面存在差异性。但所有省区都有商业保险机构不同程度地参与经营^[2],大部分省市的政策性农业保险采取政府主导下的商业保险公司经营模式。即在政府统一制定的政策性经营的总体框架下,由政府提供财政补贴、免税以及立法保护等,由各个商业性保险公司自愿申请经营农业保险及为农民提供保险服务。政策性农业保险市场化运作的理论依据是公共服务市场化。根据新公共管理理论,引入市场竞争机制和私营部门管理经验有利于打破政府垄断和解决资源使用低效问题,提高公共服务质量和效率^[3-4],这可以称之为公共服务市场化的效率命题。

根据国外农业保险理论,外部性以及信息不对称条件下的道德风险和逆向选择导致了农业保险市场的失灵问题^[5-6]。农民对农业保险有效需求较低,农业保险服务具有低利润甚至负利润特征,农业保险运营陷入了“供给不足、需求乏力”的困境^[1,7]。不过农业保险政策性补贴解决了这一世界性

收稿日期:2016-01-16

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030);中央高校基本科研业务费(HUST:cx15-073);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目。

作者简介:王海娟(1987-),女,博士研究生;研究方向:农村社会学与中国土地制度。

难题。既有研究认识到了农业保险的道德风险、逆向选择所导致的交易成本问题,但是国外农业保险理论中交易成本主要是由农业保险服务本身的特征决定的,学界忽视了我 国农业保险服务中交易主体数量众多且高度分散导致的交易成本问题。根据笔者及所在单位研究人员调查发现,我国农业经营主体数量众多以及农业生产的分散性导致农业保险服务存在过高交易成本,这是我国农业保险发展所要着力解决的特殊问题。进一步研究其微观实践机制及后果表明,政策性农业保险政策的执行不仅是一个经济效率问题,而且是一个政治问题。在上级政府的财政激励和行政压力下,一些地区的农业保险政策异化为各利益主体之间的合谋行为,导致国家资源的浪费使用以及保险政策进一步优化的结构性困境。鉴于此,本文基于中部两省 S 县、H 市水稻种植保险政策实践过程和逻辑的调查,揭示农业保险政策交易成本困境的实践逻辑、演化路径及其影响,并且在此基础上提出优化路径。

中部两省都是农业大省和国家水稻主产区,水稻种植保险是主要的政策性农业保险试点险种之一。2012—2015 年笔者及所在单位研究人员多次对 S 县、H 市的农业发展和农业保险政策执行情况进行全面调研。本文运用半结构式访谈获得 S 县和 H 市水稻保险政策执行的整体情况和相关资料,并对农民、村干部、基层政府和保险公司等进行访谈。S 县和 H 市水稻种植保险运作模式相同,在中西部地区具有一定的代表性。

一、农业生产分散性特征与政策性农业保险的交易成本困境

S 县和 H 市采取政府主导下的商业保险公司经营模式,由政府提供保费补贴和政策支持,由保险公司给农民提供农业保险服务,包括收取保费、制定赔付标准、查勘、定损、理赔等。调查发现,保险公司在提供保险服务时遭遇了交易成本过高问题,其形成原因除了大家所共知的农业保险服务的集中性特征外,还有我国农业生产的分散性特征。

我国土地集体所有、家庭承包经营的土地制度模式以及我国农户特征决定了农业生产的分散性特征。一方面,家庭承包经营制度使得我国有 2 亿多户农业经营主体,并且这些农业经营主体并没有被有效组织起来,农业生产主体不仅数量众多而且高度分散。另一方面,我国采取均分制的家庭承包制度形成了分散种植模式。因为土地肥瘦、灌溉方便程度、远近等与土地生产能力密切相关,为了保障公平分配,一般农村都按生产条件将土地分为几等,每一等土地再按户均分,这就使得农户经营规模相对较小且高度分散^[8]。尤其是种植水稻的南方丘陵地区和山区,土地分割得十分细碎,形成了典型的“人均一亩三分、户均不足十亩”且分布在七、八上十个地方的小块细碎承包经营格局。这就使得我国农业生产的分散程度远远高于西方社会,尤其是种植业领域点多面广,投保人高度分散,标的分布四面八方。保险公司与数量众多且高度分散农民的信息成本、谈判成本、签约成本、监督成本等交易成本很高^[9]。

农业保险服务的集中性特征进一步强化了农业生产分散性特征的不利影响。农业保险服务的关键是做好灾后定损和理赔工作,与其他保险服务不同,农业保险尤其是种植业保险定损和理赔工作具有集中性特征。在空间上,土地具有空间固定性,农业灾害往往具有地域性。同一种灾害在一个地域中会大规模发生,特别是洪涝灾害、干旱灾害等,一旦发生则涉及千千万万农户、上千公顷土地。对于同一个区域的保险人员而言,农业灾害往往是同时发生的,风险集中使得保险服务在全年分布不均衡。在时间上,农业保险的标的是具有生命活力的动植物,它们的形态无时无刻不在变化,定损工作需要一定时间内完成。勘测定损工作的紧迫性意味着集中性的农业保险服务无法在时间上分散,这要求保险公司在短时间内投入大量人力、物力和财力。农业生产的分散性和保险服务的集中性相互叠加,大量的保险业务必须要在固定的时间内完成,这进一步增加了理赔工作的难度和成本。

在缺乏独立的第三方定损鉴定机构的情况下,保险公司只能使用自己的工作人员对每个农户的受灾地块进行查勘、定损、理赔等。一般情况下,保险公司在每个乡镇安排 1~2 个保险人员,负责该镇的农业保险服务。由于保险公司在农村并没有建立一个健全的组织体系,保险公司对高度分散经营主体和农业生产定损和理赔成本很高。加之有的农村地区交通不便,更增加了理赔工作的难度和成本,并且农民也需要承担相应的成本。由于保险公司的服务点在乡镇,受灾农民需要给保险公司的

服务人员打电话,并且还需要到村委会和乡镇办理各种手续,所花费的电话费、交通费和时间成本等可能大于获得的赔偿。

案例 1: S 县鄂村村书记说,“保险公司的人对情况不了解,需要村干部在场。水稻受灾具有季节性,都是夏天天气最热的时候。定灾要去田间地头,并且要在规定的时间内把工作做完。晚点去,很热,早点去,有露水,衣服都打湿了,很辛苦,很麻烦。”

过高交易成本问题使得政策性农业保险服务陷入困境,也降低了农民参保的积极性。保险公司只能采取一些策略以降低交易成本。一些保险公司采取抽查的形式开展勘损工作以减少工作量,结果是勘损结果与农户自报面积出入较大,影响了后期理赔工作。一些保险公司严格限定理赔标准以减少理赔主体数量,规定只有在绝收(一般的标准是产量低于 200 斤/亩)情况下才进行理赔,但是农业生产出现绝收的概率很小,农民获得赔偿的机会很小。由于理赔工作不公平、不到位、不合理等,农业保险服务质量不高,农民参保的积极性大为弱化,而农民承担较高的成本也进一步降低了农民的积极性。在 S 县金村调查发现,政策性农业保险刚开始推行时全村有 80% 的农户愿意参保,后来因为保险公司只在绝收的时候才理赔,农民几乎都不愿意参保。案例 2 中的鄂村开始时 100% 的农户都愿意参保,由于保险公司没有进行理赔或者理赔不及时,现在也没有农户参保。在农户参保率得不到保障的情况下,保险公司的服务更是陷入困境中,政策性农业保险的发展陷入恶性循环中。

案例 2: 鄂村村民王某说,“因为农业风险较多,有风灾、水灾、虫灾、雷灾,2006 年有稻飞虱,减产了一半,保险能够减少农业风险损失。政府有补贴,我交的保费也不多,我愿意交水稻保险。我买了两年,受灾时打电话给保险公司,保险公司没有人下来定灾和核查。因为保险公司不赔,我现在不买了。如果保险公司愿意赔付,我愿意买保险。”

交易成本困境导致保险服务质量降低和农民参保积极性降低,农业保险发展陷入更为严重的困境中,这构成了我国政策性农业保险发展的根本性障碍因素。交易成本困境并不意味着农业保险政策执行停滞,也不意味着保险公司深陷经营困境而退出农业保险领域。

二、利益共同体的形成:政策性农业保险的未预结局

调查发现,政策性农业保险虽是以保障农民收入和促进现代农业发展为目标,但政策实践产生了“未预结局”。早在 20 世纪 30 年代,Robert 在“有意图的社会行动之非预料结局”这篇文章中指出某一干预所导致的后果属于行动者没有预想到的、有时甚至构成与行动初衷背道而驰的结果^[10]。在上级政府的激励和压力下 S 县和 H 市政策性农业保险的运作形成了利益共同体,违背了政策初衷,并危害了农业保险的发展。

1. 利益共同体的形成

由于商业保险公司参与的积极性不高,农业保险试点工作难以推行。为了推动政策性农业保险工作的开展,一方面 S 县和 H 市政府通过下达指标任务的方式给予乡村两级组织以行政压力,如 S 县采取强制统保政策,2013 年的保费指标任务是每个村参保比例要达到 80%,随着政策逐渐推广和覆盖,2015 年的指标任务是 100%。另一方面上级政府(包括中央和省市政府)通过财政补贴以及政策保障等方式给予保险公司以支持,比如政府分保、超额补偿、保费补贴等。

政府的压力和激励对保险公司和乡村两级组织产生了不同的影响。政府的激励政策并不能解决保险公司与高度分散农户的有效对接问题,从而不能从经济上激发保险公司提供保险服务的积极性,但是较高的保费补贴激励了保险公司的机会主义行为。在上级政府的行政压力下,地方政府尤其是中西部地区的地方政府既要承担资金配套的压力,又要承担收取保费的压力。在 S 县和 H 市,由于农民缴纳保费的积极性不高,收取保费成为基层干部最为头疼的工作任务。

在地方实践中,地方政府在双重压力下与采取机会主义行为的保险公司走向了合谋,双方共同采取变通方式谋利或者完成上级政府的政治任务。具体地,由地方政府给村级组织下达保费指标任务,

在村级组织既无力收取保费,又无力垫付保费时,地方政府默认先由村干部或者较为富裕的农户在年初垫付全部农户的保险费,保险公司并不开展理赔工作,年末时保险公司将保费全部返还给垫付者,并给予一定的工作经费和利息,剩余的保费收入连同上级政府的财政补贴在保险公司和地方政府之间分配。尽管形式上村级组织把农户的参保资料上交了,但农民实际上没有购买农业保险。即使一些农民主动缴纳了保费,保险公司也不会按照农业保险政策进行赔付。

案例 3:以 S 县为例,保险公司员工对金村书记说,“你非要完成收取保费任务的,你把保费和材料交上来,我们保证把本金还回来,再加点利息和工资补贴。”每年 5 月份金村村级组织将全村 8 500 元的保费交给保险公司,保险公司 9 月份定额返还 11 000 元左右,其中给予村书记工资补贴 900 元,其余为本金(保费)的利息。

通过这一运作方式,地方政府在不需要配套 10% 的保费补贴,也不需要花费行政成本向农户收取保费的情况下完成了上级政府的政治任务,并且还获得了一定的收益,如案例 3 所示。保险公司不需要提供任何保险服务就套取了中央政府和省级政府的大量保费补贴资金。由此可见,在交易成本问题没有得到解决的情况下,政府压力和激励扭曲和异化了农业保险政策的运行逻辑。

案例 4:从人保财险支公司获悉,2008 年 S 县共有水稻种植面积 73.52 万亩,已投保 72.2 万亩,承保面达 98.2%,S 县政府超额完成了上级政府的政治任务。S 县每年以工作经费、理赔资金、企业捐赠等方式从保险公司获得收益。以 S 县某镇为例,该镇每年向保险公司缴纳保费 35 万元,每年可以固定的从保险公司获得 50~70 万的资金,除了将保费 35 万及其利息支付给垫付者外,其他的资金都成为该镇政府的财政收入。

由此可以看到,各利益主体合谋形成了利益共同体,上级政府财政资源配置实际上成为地方政府、村干部、农民和保险公司之间的利益再分配。基层社会形成了一种财政资源的分配规则,政府部门向农业保险领域输入的财政资金都会按照这个利益分配结构分配给各个利益主体,从而形成了制度化的利益输送管道和利益连接机制。以 S 县为例,地方政府和保险公司套取中央和省级政府财政配套的 65% 的补贴保费。各利益主体之间的利益分配比例很清晰,65% 的保费补贴中 5% 的资金作为利息支付给村级组织或者农民,60% 的资金在保险公司和县级政府之间分配。在这个利益分配格局中,基层政府和保险公司处于主动地位,获得了大部分利益,村干部和个别农民处于被动地位,获得微薄利益,大部分农民被排除在利益分配之外。

2. 利益共同体的特征及其后果

政策性农业保险执行过程中形成的利益共同体具有隐秘性和再生产性特征。农民虽然没有获得政策性农业保险服务,但是也没有受到直接的利益损失,一些农民还可能获得利息收入。地方政府和保险公司分食的是个体无法直接观察和感受到的公共资源,因为没有侵害私人利益而不会遭到反对和暴露,因此具有隐秘性特征。并且这种利益分配结构因为利益共同体获得了较多利益而受到支持,它们利用已经获得的巨额保费建立强大的支持和庇护网络,实现了利益共同体的再生产。

利益共同体的形成造成了严重的后果,保费迅速增长背后是巨额财政资源的浪费使用。按照国家的政策安排,农业保险保护的是风险大、利薄但又关系国计民生和社会安定的项目和对象,具有明显的正外部性,因此国家财政给予保险公司诸多的政策支持和资金补贴。学界一般注意到了国家政策性补贴对农业保险发展的积极作用,却忽视了在交易成本困境没有得到根本解决的约束条件下保险公司可能发生的道德风险。本文所揭示的实践逻辑是,在政策激励下,保险公司并不是积极发展保险事业,而是试图与地方政府合谋,在形式上完成地方政府的政治任务和套取国家资金。公开报告中政策性农业保险保费急剧增加的背后可能不是农业保险的迅速发展,而是保险公司和地方政府共同合谋的套补行为。保费迅速增长的背后是农业保险政策执行偏差以及越来越多的财政资源无效使用,政策性农业保险政策并没有起到促进现代农业发展的作用。

利益共同体的形成阻碍了中央政府及时发现政策性农业保险政策执行中的问题并进行及时的改

革。鉴于农业保险的复杂性以及中国国情的特殊性,建立适合农业风险特点、农民保险需求具有中国特色的政策性农业保险制度,需要在实践中探索并逐步完善。本来我国政策性农业保险处于试点阶段,交易成本困境可以通过制度调适和优化得以解决。但利益共同体的隐秘性使得套补行为无法被决策者充分认识到,且利益共同体的再生产性进一步固化这一吞噬国家财政资源的利益网络。保险公司和地方政府合谋所形成的虚假的高投保率给予上级政府错误信息,使得决策者认为政策性农业保险推行顺利,从而作出大规模推行的决策,无法对农业保险发展中存在的问题作出合适的政策调适。获利者可能结盟起来,影响政策性农业保险的走向,他们所形成的利益网络将构成政策进一步优化的结构性困境。总之,利益共同体并没有、也不会推广农业保险,政策性农业保险并没有增加农民收入和化解农业风险,更没有发挥保险的社会“稳定器”和经济“助推器”作用。

三、政策性农业保险的优化路径

为千家万户的分散小农户提供农业保险服务,这是农业保险面临的新情况,也是一个很大的挑战。农业保险服务交易成本困境的存在表明,公共服务市场化的效率命题在我国农业保险服务领域受到挑战,一些学者发现了农村公共服务市场化的限度甚至是不适合性^[11]。但公共服务市场化的效率较低并不意味着政府供给公共服务的效率高,因为即使政府直接给农民提供保险服务也会遇到与高度分散农民的交易成本困境。正如温铁军所言,无论政府还是市场,当这些外来制度面对高度分散而且剩余太少的农业生产时,都有交易费用过高的问题^[12]。在以小农为主体的中国现行农业体系之下,交易成本困境的根源是农民高度分散,降低交易成本的关键是建立一套低成本的组织体系将农民组织起来。

众所周知,农业保险服务不同于一般的商业保险,既具有技术性特征,又具有区域性特征。技术性是指作为农业保险标的物的动植物处于复杂的生产体系中,农业定损需要对种植物的生命特征以及生产环境有准确的把握,并且需要根据技术和经验判断。区域性是指不同地区的农业生产,其生产工艺、耕作方式和技术、经营管理方式、适应的品种等都具有差异性。这要求保险经办人既熟悉农业生产技术又了解特定地域性农业知识。这意味着农业保险服务知识具有专用性特征,即其知识既不能适用于其他保险领域,也不能适用于其他地区的农业保险领域。如果保险经办人不从事当地的农业保险服务,其技能和知识将无法使用到其他领域。因此保险公司要培训这种专用性很强且数量极其庞大的人才队伍以及建立健全组织体系的成本极高,这是任何一家农业保险公司都不愿意承担的。

实际上全国农村都存在县乡村三级基层组织体系。基层组织体系既具有组织优势又具有信息优势。组织优势是指基层组织体系具备数量庞大的人才队伍和健全的组织体系。信息优势是指基层组织中农技推广、农田水利、畜禽养殖等单位的农业技术人员、村组干部等,熟悉当地的种养业生产技术和农村情况,能很快确定受灾面积、位置和程度,而无须进行专业培训,也不需要花费高额成本使用他们的专用性知识和技能。笔者认为可以将农业保险服务业务纳入到基层组织体系中,发挥基层组织的功能优势,而无须再重新建立一支农业保险队伍,从而节省大量机构设置成本和培训成本。当然基层组织提供保险服务并不是义务性和不需要成本的,而是与重建一套专用性较高的保险服务体系相比,与市场主体与农民的交易成本相比,其组织运行成本要低得多。

一些地区在发展农业保险过程中始终注重发挥基层组织体系的作用,有效解决了农业保险的交易成本困境。如浙江省村级组织设立农业保险代办员办理承保和勘查定损工作,乡镇设立农业保险服务站为农民提供咨询服务,县里设立农业保险定损专家组提供专业裁定^[13]。正是在这个意义上,浙江省部分地区由发改委改为农办(农业局)牵头农业保险工作,以利用农业部门在基层的机构网络、人员以及农业技术力量,发挥其在农业保险服务中的组织优势。笔者在山东德州调查发现,由村镇干部负责保费收取、定损面积的核查、信息统计、资料填写等工作,保险公司只需要对村镇干部的工作进行指导和监督。通过这种方式,德州的农业保险政策运转顺畅,为农民提供了较好的农业保险服务,90%以上的农户都自愿缴纳保费。虽然当前全国大部分地区的村镇干部协助开展农业保险定损理赔,但是由于没有纳入到保险制度体系建设,基层组织只是在其中发挥义务性作用,而不是制度性作

用,其积极性和工作职能难以有效发挥。

不可否认,交易成本问题是政策性农业保险发展的世界性难题。本文并不是否定其他国家不存在这一问题,而是表明由于农业生产的高度分散性特征,我国农业保险服务遭遇到比农场主规模经营的发达国家更为严重和复杂的交易成本问题。国外政策性农业保险服务的交易成本问题主要与农业保险服务的特征有关,基本上可以通过管理费补贴、统保等方式得以解决^[7]。但我国的交易成本问题还与农业生产高度分散有关,以上方式并不能有效解决这一问题。笔者的政策建议是:政策性农业保险服务并不适合完全市场化,当前农业保险政策发展的重点应该由出台政策的政策性支持转变为组织推动,发挥基层组织体系在政策性农业保险中的功能优势,降低保险公司与分散农民对接的交易成本。

发挥基层组织作用并不是否定和改变政策性农业保险市场化运作,也不是主张让政府或者基层组织取代保险公司的功能,而是将高度分散的农民组织起来进入保险服务市场。一方面,保险本身是一个技术含量很高的产品,因此技术和制度创新在农业保险发展中具有至关重要的作用。商业保险机构由于其专业性,具有一般基层组织所不具备的诸多优势。因此可以利用商业保险机构在产品开发、精算、管理经验等优势完善保险服务,利用其投资优势促进保险资金保值增值。另一方面,基层组织具有组织功能优势,可以负责本区域内农户保费收取、信息采集、受灾报案、查勘、理赔、档案整理、纠纷协调处理等。如此,借用基层组织的组织功能完善政策性农业保险的市场化运作。

四、进一步讨论:完善农村公共服务市场化改革

建立完善的农村公共服务体系是农村现代化的重要标志,也是农业现代化、建设服务型政府以及推进城乡基本公共服务均等化的必然要求。随着“工业反哺农业,城市支持农村”战略的启动,国家逐渐重视和加大农村公共服务投资力度,不断改革和完善农村公共服务供给体制,农村公共服务发展进入一个新的历史时期。

随着社会分工不断细化以及市场化专业化水平的提高,仅仅依靠政府无法为农民提供所有的公共服务,确实需要进行公共服务供给的机制体制创新以及引入专业化的市场主体,并且引入市场竞争机制和私营部门管理经验有利于提供公共服务质量和效率。正是在这个意义上,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“加大政府购买公共服务力度,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”。因此公共服务市场化改革是完善农村公共服务体系的基本方向。政策性农业保险市场化运作的困境及其演化路径作为农村公共服务市场化的实践,对当下推进农村公共服务供给体制改革有重要启示意义。

建立有效的市场化服务体制需要充分认识农村公共服务的特性。从政策性农业保险服务市场来看,农村公共服务有两个主要的特点。一是农村公共服务的被服务对象数量众多且高度分散,他们将长期存在并占据农业的主体地位,这是我国制定农村公共服务政策的基本国情。不管是基层政府还是市场主体,与农民直接对接的交易成本都很高。二是农村公共服务具有较强资产专用性,学习公共服务知识和技能的时间较长,并且很难运用到其他领域。因此只有在市场价格非常高的时候,市场主体才愿意学习相关的知识和技能。这意味着要么公共服务的市场供给主体缺乏,要么农村公共服务的供给价格过高,而农民无法承担过高的公共服务成本。这表明在农村完全依靠市场力量难以形成健全的公共服务市场。

农村公共服务市场的第一个特性所导致的交易成本困境,需要建立相应的组织体系将分散的农民组织形成规模效应。而农村公共服务的第二个特点说明完全遵循市场规律难以建立低成本的有效的服务组织。这意味着仅仅通过农村公共服务市场化并不能解决交易成本困境。公共服务市场化引入市场竞争优势和专业服务组织能够有效解决政府供给服务的垄断问题和提高资源配置效率,但是却难以解决由农村公共服务特性所形成的交易成本困境。公共服务市场化改革源于西方社会的管理体制创新,因我国农村公共服务被服务对象特征和服务的性质所形成的交易成本问题已经超出了理

论讨论的范围。虽然一些研究者注意到政府与农民之间的交易成本问题^[14],但鲜有研究者关注到市场主体与农民之间的交易成本问题,因而难以对农村公共服务市场化改革的效果有切合实际的认识。在这个意义上,农村公共服务市场化不仅是个理论问题,更是个重大的实践问题,需要我们对具体类型的农村公共服务市场化机制和绩效进行深入和系统的研究,根据我国农村和农民特征确定合适的公共服务体制。

政策性农业保险服务的优化路径给予我们的启示是,基层组织的组织功能优势有效解决小农户数量众多且高度分散导致的交易成本问题,完善了农村公共服务市场。具体而言,基层组织降低交易成本的方式如下:一是如果市场化服务主体新建一套组织体系需要花费巨大的成本,而基层组织本来就已经有一套组织体系,从而省去了新建组织体系的成本。二是组织体系的运作也存在组织成本,因为农村公共服务知识具有专用性特征,基层组织相关人员在其日常工作中就具备了这些知识和技能,他们并不存在知识和技能专用性问题,可以成为公共服务的低成本供给者,在某种程度上弥补了农村公共服务市场供给主体不足问题。

因此分析农村公共服务市场化需要避免两个认识误区,一是交易成本困境的存在并不是要否定农村公共服务市场化改革,而是需要完善这一改革,二是农村公共服务市场化并不是无限度地把公共服务的一切都交给市场^[15],真正的市场化并不是政府责任“卸载”,转移的仅是能通过市场功能实现的成效^[16]。在日益复杂的现代社会中,农村公共服务问题并不是简单的由市场还是政府供给,政府也不是仅仅发挥提供财政补贴的作用,而是需要在实践探索基础上建构一套更为复杂的制度体系,恰当地发挥市场和政府各自的功能优势。

农村公共服务市场化的优化路径来自于实践而非理论,我们需要深入实践和总结经验,结合农村公共服务的运作对公共服务市场化作出积极和有益的改革尝试,提炼出符合实际的理论,为农村公共服务市场化的机制体制创新提供经验基础和理论依据。

参 考 文 献

- [1] 鹿国柱.中国政策性农业保险的发展导向[J].中国农村经济,2013(7):4-12.
- [2] 李庆茹,张伟.商业保险经营机构参与政策性农业保险的思考[J].内蒙古金融研究,2012(6):44-45.
- [3] 宋世明.工业化国家公共服务市场化对中国行政改革的启示[J].政治学研究,2000(2):46-53.
- [4] 李艳波.关于公共服务市场化的思考[J].中国行政管理,2004(7):24-38.
- [5] 段文军,袁辉.政策性农业保险的财政补贴调节效应分析[J].农业经济问题,2013(1):39-42.
- [6] 张跃华,顾海英.准公共品、外部性与农业保险的性质[J].中国软科学,2004(9):11-15.
- [7] 冯文丽.我国农业保险市场失灵与制度供给[J].金融研究,2004(4):124-129.
- [8] 贺雪峰.简论中国式农业生产[J].人民论坛,2011(8):30-32.
- [9] 姜岩,褚保金.交易成本视角下的农业保险研究[J].农业经济问题,2010(6):91-96.
- [10] ROBERT M. The unanticipated consequences of purposive social action [C]//Sociological ambivalence and other essays. New York:Free Press,1976:145-155.
- [11] 贺雪峰.农村公共服务市场化改革为什么错了[N].南方周末,2008-01-24(17).
- [12] 温铁军.“市场失灵+政府失灵”:双重困境下的“三农”问题[J].读书,2001(10):22-29.
- [13] 黄英君.影响中国农业保险发展效应的实证分析[J].华南农业大学学报(社会科学版),2011(3):31-38.
- [14] 李学.不完全契约、交易费用与治理绩效[J].中国行政管理,2009(1):114-118.
- [15] 闫娟,李正明.论公共服务市场化中的政府角色与责任[J].中州学刊,2013(9):5-9.
- [16] SUNDQUIST J. Privatization: no panacea for what ails government [M]. Ballinger: Ballinger Publishing Company, 1984: 303-318.

(责任编辑:金会平)