

湖南省惠农综合服务体系建设的 ——基于临武、浏阳、会同三种模式比较

陈海晏¹ 何平均²¹

(1. 湖南省供销合作总社, 长沙 410005;

2. 湖南农业大学, 长沙 410128)

【摘要】: 惠农综合服务体系是为农服务的重要平台和抓手。本文对湖南省临武县、浏阳市、会同县三种具有代表性的惠农综合服务体系模式开展调查,从主建单位、投资来源、组织体系、服务内容、工作队伍、物流方式等方面进行比较,运用SWOT分析法,将三种模式的主要优势、劣势、机会和威胁进行对比分析,总结三种模式的经验提出较优模式,并指出湖南省惠农综合服务体系存在的主要问题,就促进惠农综合服务体系建设的对策和建议。

【关键词】: 湖南 惠农 综合服务体系 模式 SWOT 分析

【中图分类号】: F812.8 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1672-9544(2017)12-0084-06

惠农综合服务体系是以县、乡、村惠农综合服务平台为基础,集生产服务、流通服务、金融服务、便民服务、公益服务于一体,为农民生产、生活提供全方位、一站式服务的为农综合服务体系。湖南省以深化供销合作社综合改革为契机,试点惠农综合服务体系,与此同时,国内各大知名电商和民间资本纷纷试水农村电商,抢占农村服务市场。从目前建设的惠农综合服务体系来看,尚无成熟的、可持续、可复制、可推广的模式,本文试图通过比较分析,为惠农综合服务体系的建设提供参考。

一、湖南省惠农综合服务体系建设的实践模式分析

湖南省惠农综合服务体系建设的试点和实践过程中产生了临武、浏阳、会同等三种具有代表性的模式,笔者对这三种模式的特点进行了归纳和比较分析。

(一) 三种模式的实践情况

1. 临武模式——鑫瑞惠民供销综合服务体系

(1) 运营机制。临武县供销合作社独资公司与鑫瑞惠民供销(湖南)有限责任公司合资注册成立临武鑫瑞惠民供销有限责任公

¹作者简介: 陈海晏, 主任科员, 湖南农业大学经济学院硕士研究生, 研究方向为农村发展与合作经济。何平均, 经济学院教授、硕士生导师。研究方向为农村财政与农业投融资。

作者简介: 本文系国家社会科学基金项目“PPP 视阈下增加农业基础设施有效投资的机制研究”(编号: 16BJY107)的阶段性成果。

司,在乡镇建立惠农综合服务中心(县公司独资),在村建立惠农综合服务社(吸纳村集体资本、农民专业合作社及村民入股),目前已建成县电子商务运营中心、4个乡镇电商惠农综合服务中心、32个村级电商惠农综合服务社。

(2)服务方式。以电子商务为纽带,线上线下结合解决农产品进城和工业品下乡的问题;以村级综合服务社为依托,吸纳农民专业合作社和广大农民入社;以农业社会化服务为抓手,带动农民增收,密切与农民的利益联结;以“党建引领,社村共建”为契机,推行党建、村建、社建“三建结合”和党务、村务、商务“三务合一”,创新农村社会治理模式。

(3)业绩成效。构建了“县、乡、村”三级电商综合服务体系,打造了“从基地到餐桌”惠农综合服务体系。扶植培育农业生产基地12个;建立了可追溯的“生产、消费、信用”数据档案2万余份,品牌商品和农产品档案1000余份;与浦发村镇银行合作开发了“惠民通”特色信贷产品,发放支农小额贷款2000余万元;构建了“互联网+农民合作社+农产品+消费者”的流通网络,实现年销售额1.5亿元,与精准扶贫结合促进农民增收。

2. 浏阳模式——“浏通天下”综合服务体系

(1)运营机制。浏阳市供销合作社控股企业浏阳湘宝地供销电子商务有限公司投资建设浏阳市惠农综合服务体系,现已建成县级农村电商运营中心——“浏通天下”电商综合服务平台、乡镇惠农服务中心6个、村级惠农综合服务社35个。“浏通天下”综合服务平台入驻商家200家,上传产品2100个,注册会员6万个,与淘宝、苏宁易购、供销e家均有合作。

(2)服务方式。通过打造“浏通天下”电商服务平台,以服务三农为重点,将党务政务、农村电商、便民缴费、金融保险、教育培训、农业12316信息进村入户等公益性服务融为一体,开展电商精准扶贫,推进工业品下乡、农产品进城双向流通,拓宽农产品销路,提升为农服务实力与水平,促进农村社会经济发展和农民增收。

(3)业绩成效。抢占农村电商制高点,重建了为农服务体系。2016年,“浏通天下”惠农综合服务体系实现销售额6000多万元,为村民代办各项事务2000余件,助农增收2000万元。目前,以“浏通天下”平台延伸建设的村级站点通过帮助周边村民代买代卖、代办各项服务,月均综合收入超过4000元。

3. 会同模式——德一民生综合服务体系

(1)运营机制。2015年北京百润万丰集团与会同县人民政府签订《全面战略合作框架协议》,投资成立德一民生事务服务有限公司,按照“政府引导、社会协同、企业运营、群众共享”的建设模式,由政府协调提供经营场地,构建基层民生服务、农村电商物流和乡村社会治理的新模式,在全县18个乡镇200多个村设立民生服务站。

(2)服务方式。以信息进村和“互联网+”为实现途径,向上对接政府和社会各项服务,向下承接村民各类需求,民生服务站设立专职代办员,提供全方位、高增值、多层次的服务,其涵盖电子商务、电子政务、公共服务、信息服务、农村物流、大数据等多个方面。通俗地讲,就是政府部门的“代办公司”、合作企业的“营销公司”、村支两委的“物业公司”和广大村民的“跑腿公司”。

(3)业绩成效。目前,会同模式已在会同县、中方县、芷江县建成了403个村级民生电商服务站,代办29家县直单位77项政务服务事项,打通了服务群众的“最后一公里”,惠及100多万农村人口。自建电商平台“乐村易购”,拥有12000多户农产品示范户,上线不到半年拥有27万注册用户,交易额达到2300多万元,有效解决了农民办事难、买卖难等问题,拓展了农村市场。同时,开展公益服务,密切了群众关系。

从上可以看出,临武、浏阳、会同三种惠农综合服务模式,既具有一定的共性,又有其特殊性,其差异主要体现在以下六个方

面。哪种模式更适合惠农综合服务平台的建设和发展,需要因地制宜,在实践中不断探索和完善。

(二)三种模式的 SWOT 分析

运用 SWOT 分析法,将临武、浏阳、会同模式的各种主要优势、劣势、机会和威胁等,通过列举对比分析,以期从中汲取经验、克服短板、找到规律,发现惠农综合服务体系建设的较优模式。

可以看出,临武模式、浏阳模式、会同模式各有所长,省、县供销系统合作主建的临武模式政府扶持力度大,优势多、机会多;以县域为基础,依托本县政府引导、支持建设发展起来的浏阳模式灵活性强、包容性大;与政府实行战略合作,对接“电子政务和电子商务进农村”、开展公共服务的会同模式资源整合度高、市场适应力强、服务覆盖面广,但三种模式都不同程度地存在劣势和面临威胁,可以相互借鉴、取长补短、合作共赢。

(三)三种模式的经验借鉴

惠农综合服务体系是公共服务体系的重要组成部分,公共服务以合作为基础^[1]。通过三种模式的实践情况比较分析可以看出,惠农综合服务体系需要打造一种“既能落实党和政府惠农政策,又能满足服务‘三农’的需要,更能按照现代企业制度运营并具备一定的盈利能力、能够带动农民增收致富”的模式。在当前形势下,综合三种模式的优势、机会,克服劣势、威胁,在湖南打造升级版的惠农综合服务体系意义重大。

二、湖南省惠农综合服务体系存在的主要问题

湖南省惠农综合服务体系的建设从临武、浏阳、会同等模式来看取得了一定的成效,但仍面临着发展不平衡、不协调、运行不顺的问题,主要表现为以下几个方面:

(一)惠农综合服务体系配套政策不完善

2015 年中央 11 号文件提出“要把供销合作社打造成为服务农民生产生活的生力军和综合服务平台”;2016 年湖南省委 3 号文件提出“要加快构建县、乡、村上下贯通的惠农综合服务体系”;湖南省深化供销合作社综合改革领导小组办公室提出“要大力实施惠农服务工程”并制定了实施方案。

由此可见,惠农综合服务体系的顶层设计已经基本成型,但一些配套政策不明确或者尚未及时出台。比如:惠农综合服务体系的建设,供销合作社的社有企业参与建设,充当“运动员”的角色;县以上供销合作社联合社作为行业主导机关可以充当“教练员”的角色,但具体由哪个政府职能部门来充当“裁判员”,负责牵头建设或者制定建设标准,没有明确;建设资金来源没有规定;建设主体准入标准等配套政策尚未出台。调查中发现,临武模式、浏阳模式、会同模式得到的政策扶持和项目资金不一,市场机会也不均衡。

(二)惠农综合服务体系建设环境不够优化

从 2014 年开始,鑫瑞惠民供销(湖南)有限责任公司、阿里巴巴农村淘宝、58 集团等纷纷在湖南农村布点,以电商为平台,抢占农村综合服务市场。由供销合作社主导建设的惠农综合服务体系具有一定的优势,但从目前试点情况来看,各种主体参与建设,组织机构、硬件设施、服务内容、运营管理等方面不规范、标准化水平相对较低。

从湖南省“县、乡、村”三级惠农综合服务体系建设的统计数据来看:全省 122 个县(市、区),已建成 332 家县惠农综

合服务公司,平均每个县(市、区)将近3家;1929个乡镇(镇、街道),建有411家乡镇惠农综合服务中心,占比不到22%;24099个行政村(社区),建成的村级惠农综合服务社不到1000家,占比不到5%。

可见,在县级惠农综合服务平台建设上,各种资本和市场主体攻城略地,乱象环生,不仅重复建设、浪费资源,而且没有严格的标准和要求,不利于提高服务水平;在乡镇惠农综合服务中心建设上还处于起步阶段,发展水平较低;在村级惠农综合服务社建设上还没有得到应有的重视。加之县域经济发展水平不一、供销合作社基础有厚有薄、农村信息化普及程度不一样,各地对惠农综合服务体系建设的认识程度不一样,大环境、大氛围尚未形成。

(三) 惠农综合服务体系可持续盈利能力不强

惠农综合服务体系具有公共性、公益性,虽然不以盈利为目的,但从保障自身运转和维护的角度出发需要一定的利润空间,从实施惠农服务的角度出发也需要保持一定的盈利才能惠农。目前,政府对惠农综合服务体系建设的有一定的项目资金扶持,但这毕竟是难以持续的,提升自身的“造血”功能尤为重要。

如果惠农综合服务体系自身缺乏市场竞争力和盈利能力,那么带动农民增收致富也难以实现。在市场竞争充分的前提下既要惠农、又要盈利,需要不断地打造新的盈利点,创造可持续盈利的新模式。从临武、浏阳、会同等三种模式的实践情况来看,除会同模式盈利能力较强外,其他模式大多奋斗在实现盈利目标的路上。

(四) 惠农综合服务体系缺乏复合性服务人才

惠农综合服务体系需要大量既懂市场经济,又懂电子商务、电子信息的经营管理人才,既懂农业专业技术,又懂农业生产实践的实用人才。目前,临武、浏阳的惠农综合服务体系的工作人员大部分来自供销合作社,而供销合作社的工作人员70年代前的占60%以上;70年代至80年代的占15%左右;80年代后的占25%左右,面临着严重的人员断层问题。复合型人才短缺,已经严重制约了惠农综合服务体系的建设和发展。

三、促进湖南省惠农综合服务体系建设的对策建议

惠农综合体系建设以服务“三农”、切实解决农村综合服务“最后一公里”问题为宗旨,统筹推进和拓展农村公共服务领域、提升农业社会化服务水平、促进农民增收致富^[3]。

(一) 完善政策,建立长效机制

惠农综合体系建设事关农业发展、农民增收和农村社会稳定。一是厘清关系,明确主体责任。厘清政府职能部门、供销合作社、民间经济组织等方面在建设中的关系,从制度上做出具体安排,实现有序、有效、可持续发展^[4]。明确政府负责农村工作的部门充当“裁判员”的角色,负责制定建设标准;供销合作社作为(主管)牵头单位,充当“教练员”角色,负责组织实施推进建设;供销合作社企业充当“运动员”的角色,负责按市场规则参与建设,当好建设的主力军。二是加大投入,把握服务方向。

将惠农综合体系建设经费纳入各级财政预算,设立专项资金,以财政转移支付的方式直接拨付至各级供销合作社,由供销合作社以股权的方式投入到惠农综合服务平台;整合政府部门安排的科技、教育、文化、卫生等各类涉农资金,在不改变用途的前提下,统一归口投入到惠农综合服务体系,改变过去惠农资金分散使用,效率低下状况,最大程度发挥涉农项目资金使用效益。建立惠农综合体系建设资金投入逐年增长机制和激励机制,发挥财政投入资金的杠杆效应,撬动社会资本投入。三是择优准入,创新供给方式。惠农综合体系的建设既离不开政府的支持,更需要在供给方式上创新。对参与惠农综合体系建设的主体实行准入机制,明确具体的准入标准,遴选有实力、有责任感、热衷于公益事业的社会组织、企业和民间资本等

参与建设,完善多元化投入机制,弥补政府财政供给和供销合作社企业实力的不足。

(二) 优化环境,积极稳妥推进

惠农综合服务体系既具有市场经济属性,更具有准公共物品性质。

一是严格标准,规范运行管理。按照标准化的要求,从以下四个方面着力:在组织机构标准化上,县建立农业社会化服务平台——惠农服务公司,乡镇建立农村综合服务平台——惠农服务中心,村(社区)建立农民合作组织——惠农综合服务社,广泛开展涉农服务、承接政府购买服务;在硬件设施标准上,统一标识、品牌,配齐服务设施,规范服务场所,结合各地乡镇便民服务中心、农村综合服务场所建设项目统筹规划、建设、使用;在服务功能标准上,统一编制惠农综合服务县、乡、村三级服务平台服务事务指导目录,规范办事程序;在规范管理标准化上,规范日常管理、服务管理和监督管理^[5]。

二是分类指导,推动全面发展。加强对县、乡、村惠农服务体系建设的统筹协调,探索建立适合当地的模式,推进整体发展,实行全面覆盖。基础较好、实力较强的县,加快创新发展,全面铺开建设;基础、实力一般的县,充分调动和整合有效资源,广泛开展联合合作,吸引社会资本加入,稳步推进建设;基础、实力较差的县,争取上级支持、扩大持股比例,或者与实力较强的相邻县实行合作、共同开发建设、共享资源,或者实行招商引资实行多元融合建设,逐步推进建设。

三是加强宣传,营造建设氛围。党委、政府加强领导、统一安排、统筹推进,部门单位大力支持,社会各界协同配合,切实营造惠农综合服务体系建设的浓厚氛围,形成合力。同时,加强对惠农综合服务体系建设的意义和作用的宣传,加大典型经验的挖掘和推介力度,形成齐抓共管、互动融合的新格局。

(三) 打造品牌,提高运行效益

惠农综合服务既要严格按照市场规律运作,更要注重服务质量,树立品牌意识,切实提高运行效益,带动农民脱贫致富。一是坚持市场运作,提升发展能力。加快构建农村现代物流体系,实现农产品进城、工业品下乡“合纵连横”的格局,建成上下贯通、左右联动县、乡、村的一体化物流配送体系,打通农村物流“最后一公里”,降低服务成本。加快建立农产品质量检测体系,严格生产质量标准,为农产品上市提供安全保障,尽快实现农产品质量追根溯源和“从田头到餐桌”的直达,促进农民增收。二是坚持口碑至上,打造知名品牌。惠农综合服务要注重质量信誉、经营信誉,坚持诚信经营、服务至上,坚持诚心惠民、诚心服务,打造出为农服务的金字品牌,获得民心,赢得市场。三是坚持为农服务,倡导合作多赢。惠农综合服务体系承载着为“三农”服务的重任,要牢牢把握为农服务的方向,支持供销合作社主建的惠农综合服务体系成为为农服务的“国家队”。同时,加强与其它市场主体的合作发展,加快探索出可持续盈利、可复制的运营模式。

(四) 凝聚人才,提升服务能力

惠农综合服务体系是密切与农民利益联结的重要平台,是新形势下推动农村经济社会发展的重要抓手,需要一支高素质、高水平的复合型人才队伍。一是加强培训,挖掘人才。将惠农综合服务人员培训纳入人社部门关于人才培养的规划,充分利用行业系统教育资源,加大对现有从业人员的培训力度,培养复合型人才。二是开放共享,吸纳人才。建立灵活的用人机制,吸引更多优秀的人才进入到惠农综合服务队伍,提供干事创业的平台和个人发展的舞台,吸纳人才、善用人才、留住人才。三是创新机制,激发活力。探索建立与惠农综合服务人员工作特点相适应的技术职称评价体系,建立激励保障机制,激发工作积极性和主动性,不断提升惠农综合服务人员的业务能力和服务水平,促进惠农综合服务提质升级。

参考文献:

-
- [1]张文礼. 合作共强: 公共服务领域政府与社会组织关系的中国经验[J]. 中国行政管理, 2013(6):9-13.
- [2]张高科, 张番, 崔海涛. 打造一支为农服务的国家队[N]. 中国农资, 2015-04-10(7).
- [3]杜海涛. 供销合作社大力补农业之短腿、补农村之短板, 构建为农综合服务平台[N]. 人民日报, 2016-08-29(10).
- [4]郭影. 基于“三农”服务的供销社定位分析[J]. 三农论坛, 2016(06):25—26.
- [5]吴昀. 福建省村级综合公共服务平台建设研究[D]. 福建农林大学, 2015:38—41.