

农业生产托管项目何以取得成效*

——基于政策执行视角的审视

武舜臣¹ 陆雪娇² 黄帅金³

摘要：农业生产托管项目实施以来，在推动农业社会化服务发展方面成效显著。本文从政策执行视角探索该项目取得成效的路径。研究发现，在农业生产托管项目的执行过程中，上级政策制定主体目标要求与下级政策执行主体完成能力之间存在明显的矛盾。追求利益最大化的基层项目执行主体通过一系列政策变通，不仅实现了农业生产托管项目的顺利落地，也放大了该项目的政策效果，有效地推动了农业社会化服务发展。然而，政策变通也会引发一些问题。为更好地发挥农业生产托管项目对农业社会化服务的推动作用，既要在顶层设计上构建完整的农业社会化服务政策体系，促进相关项目之间的支撑和融合；也要在农业生产托管项目的组织和实施层面构建畅通的信息反馈机制，并考量项目执行主体的成本收益和激励问题。

关键词：农业生产托管项目 农业社会化服务 政策执行 政策变通

中图分类号：F324.6 D63 **文献标识码：**A

一、引言

农业社会化服务是弥补农业生产劳动力短缺、提升农业生产现代化水平、推动农业适度规模经营的重要力量。党的十八大以来，农业社会化服务发展迅速。农业农村部数据显示，截至2020年底，全国农业社会化服务组织数量超90万个，农业生产托管服务面积超16亿亩次，其中服务粮食作物面积超9亿亩次，服务带动小农户7000万户^①。农业社会化服务的快速发展，既得益于中国农业生产的现实需要，也离不开各类政策的扶持引导（高强、孔祥智，2013；王定祥、李虹，2016）。

改革开放后，在中国推行农村土地家庭承包经营的过程中，很早就出现了专业户^②，以及对应的社会化服务组织。与当前农业生产托管内源一致的农地代营也在20世纪80年代蓬勃兴起（田则林等，

*本文研究得到国家社会科学基金青年项目“粮食收储制度市场化改革研究”（项目编号：18CJY035）的资助。

^①参见《有了“田保姆”种地更划算》，《人民日报》，2021年2月8日，第11版。

^②党的十一届三中全会召开后，国内出现了专业户、重点户的概念，根据苏达民（1983）的定义，“专业户、重点户以商品生产为基本特征，以家庭经营为基本形式，从事一、二项专业生产的农户”。

1990)。20世纪90年代初，国内更是开展起轰轰烈烈的农业社会化服务运动（D. 盖尔·约翰逊，2004）。虽然这一运动很快被终止，但为了满足农业生产现实需要以及加快农业社会化服务发展，政府部门仍在不断制定和执行相关政策措施，这对保障农业社会化服务健康发展发挥了积极作用（高强、孔祥智，2013）。尤其是2017年中央“一号文件”发布后，农业社会化服务的发展意义被提升到一个新的高度，随着顶层设计不断加码，农业社会化服务的相关政策渐成体系，有效地推动了农业社会化服务发展（武舜臣等，2019；姜长云，2020）。

为推进农业社会化服务发展，2017年原农业部开始实施农业生产托管项目^①，该项目也成为农业社会化服务政策落地实施的重要载体。作为财政转移支付的一种运作和管理方式，试点项目的获批意味着地方政府能够得到一定数量有限支配的财政资金，可以将其作为推动本地农业社会化服务发展的重要支持力量（折晓叶、陈婴婴，2011）。为了深入了解项目试点县（市、区、旗）农业生产托管项目的实施情况，笔者于2020年走访了江苏、辽宁、河南等地，调查中发现，试点项目若获批，不仅会一定程度上拓宽农业农村部门推动农业社会化服务发展的操作空间，也能让中标的农业社会化服务组织直接受益，从而提升其开展农业社会化服务的积极性。2020年12月农业农村部发布的《关于2019年农业生产托管项目绩效评价情况的通报》（以下简称《通报》）显示^②，2019年农业生产托管项目在促进服务规模经营、转变经营方式、巩固精准脱贫效果和培育服务主体等方面均发挥了重要作用，补助农户购买农业生产托管服务面积超过2813万亩，示范带动全国农业生产托管面积超过15亿亩次，服务粮食作物超过8.6亿亩次。

然而，从整个农业社会化服务政策体系看，无论是在补贴总量还是补贴强度方面，农业生产托管项目都显得“微不足道”，且存在“项目制”的诸多局限。首先，在补贴总量方面，以河南永城市为例，2020年，各级财政支持农业社会化服务资金6052.5万元，而当年的农业生产托管项目资金仅为391.8万元，占比为6.47%。其次，在补贴强度方面，按照《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》（农办财〔2017〕41号）的文件要求，为防止干扰市场机制，“原则上财政补助占服务价格的比例不超过30%，单季作物亩均补助规模不超过100元”。然而，在扣除项目招标、验收等附加成本后，无论是执行项目的基层工作人员，还是获得或未获得项目的社会化服务组织，都给出了该项目补贴力度不如其他项目的论断。

再次，农业生产托管项目的运行同样存在“项目制”下激励弱化渐显、资金整合难等突出问题（豆书龙、叶敬忠，2019），致使项目发挥作用的空间有限。例如，在河南永城市，驱动耙服务是当地发

^①旨在扶持农业社会化服务发展的农业生产托管项目在各地的提法略有差异，例如，河南2019年和2020年的项目名称分别为“农业社会化服务项目”和“农业生产社会化服务项目”。尽管项目名称有差异，但皆根据《农业农村部办公厅、财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》（农办计财〔2019〕54号）的文件精神，项目内容基本一致。为了便于分析，除文件引用外，笔者在后文中皆统一称之为“农业生产托管项目”。

^②参见《关于2019年农业生产托管项目绩效评价情况的通报》，http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202012/t20201223_6358632.htm。

展农业社会化服务需要支持的重要环节，却因不属于农业生产托管项目的补助范围而得不到支持。再如，为落实农业生产托管项目，不少区县成立了农业生产托管项目工作领导小组^①，小组成员包括分管农业工作的区县领导及农业农村部门主要负责人。然而，农业生产托管项目的管理职责在区县农业农村部门内部的单一科室。在这样的制度安排下，地方政府在项目统筹和资金使用自主权上困难重重。

基于以上事实，结合《通报》中关于农业生产托管项目绩效方面的权威性论断，不免让人产生如下疑问：存在种种局限的农业生产托管项目取得明显成效的关键是什么？幸运的是，政策过程理论为本文回答这一问题提供了一个较好的分析框架。基于已有研究，并结合实地调查，本文尝试从政策执行视角出发，探索政策执行主体在农业生产托管项目执行过程中的政策变通行为，并以此解释项目效果的成因。这不仅有助于人们更深入地理解农业生产托管项目取得明显成效的原因，而且能够为政策执行理论本土化进程提供新的典型案例。

二、理论基础

在现代政策科学成为公共管理学科中独立的研究领域之后，拉斯韦尔进一步将之划分为“过程的知识”和“过程中的知识”两部分（Lasswell, 1970）。此后的公共政策研究基本上按照拉斯韦尔的这两种路径展开。其中，“过程的知识”逐渐发展成为政策过程理论（李文钊，2019）。

政策执行虽是政策过程的重要环节，但其重要性在西方文化背景下被长期忽视（陈家建等，2013）。直到20世纪70年代，Pressman和Wildavsky对早期政治科学中有关政策执行的假设提出挑战，政策执行才被作为公共政策研究领域的重要问题受到关注（吴少微、杨忠，2017）。在20世纪70—80年代，自上而下的和自下而上的政策执行研究模式逐步产生。20世纪80年代后期开始，学者们尝试突破单一路径的研究局限，探索复杂情形下多层次、多对象的政策执行问题（例如Goggin et al., 1990；吴少微、杨忠，2017；胡业飞等，2020；谢明，2020）。

与国外不同，在中国，政策执行才是各方角力的主战场，也吸引了国内学者更多的注意（例如吴少微、杨忠，2017）。从政策执行角度出发，以西方的经典理论模型为基础解释中国公共政策成功执行或出现问题的原因，成为当前国内政策执行相关研究的标准范式。当然，也有不少学者意识到政策执行理论在不同国家和体制中的适用性问题，结合中国现实情形提出了诸如“上有政策、下有对策”理论（丁煌，2002）、“上下来去”模型（宁骚，2012）、“层级推动—策略响应”框架（王亚华，2013）、“共识民主模型”（杨光斌，2017）等本土理论，以此解释中国的政策执行问题，并尝试从中提炼政策执行研究中的中国意识（贺东航、孔繁斌，2011）。总体而言，虽然中国学者进行了20多年的本土化尝试，但迄今为止在政策过程理论上取得的进展仍然有限，理论性不深、应用性不强的问题犹存（王亚华、陈相凝，2020）。因此，在将经典政策执行理论融入中国情境，进而构建更具现实解释力的本土化政策过程理论方面，仍需更多的探索与努力。

^①实地调查中发现，各地关于工作领导小组的名称不尽相同，为表述方便，本文中统一称之为“农业生产托管项目工作领导小组”。

政策变通是政策执行过程中广泛存在的一种现象，表现为政策执行主体不按原政策的原则和目标不折不扣执行的行为（庄垂生，2000）。鉴于同样的政策变通行为可能会带来差异化的政策产出效果，学术界对政策变通褒贬不一（赵天航，2020）。良好的变通后果衍生出积极的评价，相反，如果政策变通后表现出种种问题，则会引发消极的评价（庄垂生，2000）。给出正面评价的学者强调原政策自身存在的缺陷，以及客观环境的多变性，指出政策执行者变通政策只是为了更好地实现预期的政策目标（赖秀龙，2009）。给出负面评价的学者则强调政策执行主体的局限性及对利益的追求，由此衍生出系列饱含贬义色彩的词语，如政策执行“中梗阻”（钱再见、金太军，2002）、政策执行失真（张爱阳，2006）、政策执行偏离（胡文君，2008）、政策执行变异（周蓉，2011）等。

政策变通作为政策执行者的行为选择，人们难以对其做出绝对的价值判断。整体而言，学界既认为应该坚持政策执行的刚性，又无法忽略“弹性变通”在政策执行中的重要作用（赵天航，2020）。因此，政策变通既可能成为限制政策产出的毒药，也可能成为成就政策效果的良药，这取决于政策执行者如何解决政策需求（政策输入）与政策供给（政策输出）之间的矛盾，及其对政策精神实质的把握（庄垂生，2000）。

三、农业生产托管项目执行过程中的问题

从顶层的政策制定，到政策的最终落地，需经历文本传导和落地实施两个主要阶段。作为公共政策范畴的农业生产托管项目，是农业社会化服务政策落地的重要载体，为农业社会化服务政策落地提供了可行的制度配套及有力的资金支持。在农业生产托管项目的实际运作中，前一阶段总体呈现出以中共中央、国务院相关政策精神为基础，以农业农村部农业社会化服务相关政策文件内容为核心，以其他部委和本系统其他部门的相关政策为参照，以地方实际发展情况为依据，最终形成因地制宜的政策文件。在这一过程中，条块关系的应对和处理是关键。在基于“顶层政策精神—核心项目制定—地方项目配套—实施方案形成”的项目执行过程中，最终实施方案是在与核心项目相关的条条以及影响地方政府执行项目相关的块块作用下形成的，其内容与最初的核心项目相比变得更加丰富。因此，该阶段的特点主要是丰富和融合。

后一阶段突出体现在基层项目执行主体为落实项目内容所做出的努力，哪怕这种努力只是为了完成表面的任务。由于项目内容多与地方发展实际存在偏差，这使得后一阶段暴露的矛盾较为复杂和尖锐，其特点表现为变通和妥协。

（一）农业生产托管项目执行过程中的文本传导阶段

1. 农业生产托管项目形成的政策背景。2017年起，围绕农业社会化服务的文件陆续发布，将发展农业社会化服务推向了一个新的高度。农业社会化服务受到决策层高度关注离不开两方面重要的现实背景：一是以规模经营实现农业现代化的理念的确立和强化（张忠根、黄祖辉，1997；张士云等，2014），二是继续以土地流转推进农业规模经营的模式面临困境（孙新华，2013）。在此背景下，探索一条更有效地实现农业规模经营的路径成为学术界和决策层面对的重大课题。此时，存在已久但在农业规模经营研究领域长期被忽视的农业社会化服务，开始受到高度关注（周娟，2017）。而且，凭借着巧妙

克服土地流转高成本问题的优势和突破风险分担不均等制约的特征（穆娜娜等，2018；冀名峰、李琳，2020），农业社会化服务被看作替代基于土地流转实现农业规模经营的新路径（钟真，2019）。进一步地，伴随着土地托管最终成为决策者的共同认知（董玄等，2019），相关支持农业社会化服务发展的政策文件陆续出台，为农业社会化服务的健康发展提供了有效支撑。

与农业社会化服务相关的最早顶层设计当属 2014 年《国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》（国发〔2014〕26 号），该文件点明了要关注农业领域的生产性服务业发展。此后，2017 年的中央“一号文件”成为引发诸多相关文件陆续出台的重要起点。2017 年中央“一号文件”提出“总结推广农业生产全程社会化服务试点经验，扶持培育农机作业、农田灌排、统防统治、烘干仓储等经营性服务组织”。此后，以“一号文件”为基础的相关政策陆续出台，仅中央层面就先后出现了《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》（农办财〔2017〕41 号）、《中华全国供销合作总社农业综合开发土地托管项目指引（2018—2020 年）》（供销经联字〔2017〕2 号）、《农业部、发展改革委、财政部关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》（农经发〔2017〕6 号）、《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》（农办经〔2017〕19 号）和《农业部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局关于促进农业产业联合发展的指导意见》（农经发〔2017〕9 号）。此后，旨在推动农业社会化服务发展的相关政策内容更趋丰富，相关措施也愈加完善。

2. 农业生产托管项目的文本传导过程。就农业生产托管项目而言，中共中央、国务院制定的有关文件精神是核心与起点，这一级文件主要是《国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》和 2017 年中央“一号文件”。基于此，国务院农业农村主管部门单独或联合中央其他相关部门（如发展改革委、财政部、中华全国供销合作总社、国土资源部、人民银行、税务总局等），形成了诸如《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》等一系列政策文件。农业生产托管项目的文本传导过程如图 1 所示。

结合图 1 看，国务院农业农村主管部门是推动农业社会化服务发展的主要责任单位，对应图 1 中的“国务院农业农村主管部门”；发展改革委、财政部是协同单位，中华全国供销合作总社也一度作为一个单独的责任主体参与农业社会化服务领域的政策制定（陈义媛，2017；豆书龙、张明皓，2021），这些部门对应图 1 中的“中央其他相关部门”。农业社会化服务涉及产前、产中、产后环节，每个环节都对应农业农村部的多个内设机构。基于上级精神，农业农村部围绕农业社会化服务设立多个项目，不同项目由不同司局及下设的不同处室独立负责。这些内设机构都会将分管项目及有关政策传达至省级农业农村部门。同理，省级农业农村部门内设机构也会将分管项目及有关政策传达至地市级农业农村部门，以此方式向下传导，最终，所有的项目及文件精神经区县级农业农村部门整合后得到落实。

从省级层面看，以 2017 年农业生产托管项目的文本传导为例，笔者实地调查的试点省份主要以《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》的文件精神为依据，分别制定本省的配套政策文件。例如，河南省制定的省级文件名称是《河南省 2017 年农业生产社会化服务试

点工作实施指导意见》（豫农财务〔2017〕43号），辽宁省制定的省级文件名称是《辽宁省2017年农业生产社会化服务项目实施方案》（辽农财〔2017〕200号）。省级文件与中央相关文件的框架基本一致，仅在内容上有所细化，不存在明显的变通。

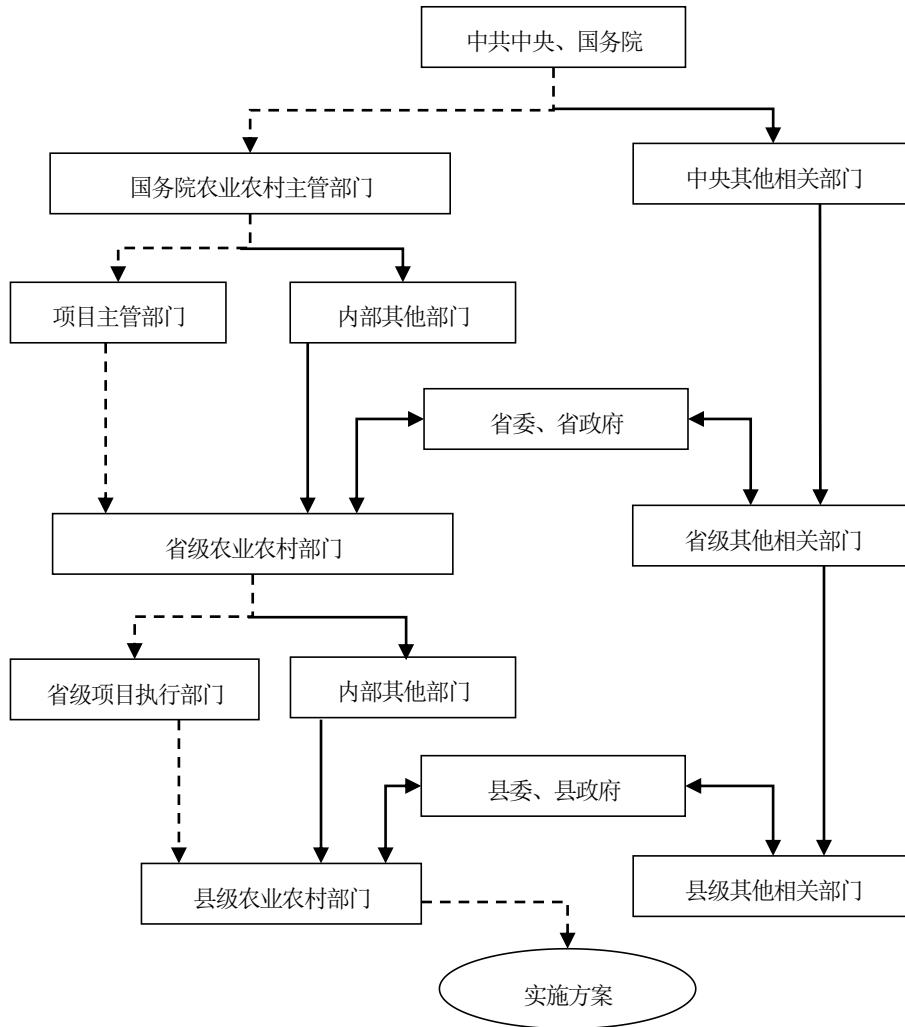


图1 农业生产托管项目的文本传导过程：从顶层设计到实施方案确立

注：①考虑到地市级政府与省级政府的部门结构及文本传导特征类似，为简化分析，这里不将之单独列出；②为简化，图中的“县”代表区县；③虚线表示文本的直接传导路径，实线表示与文本传导相关的条块影响路径。

区县政府是确立农业生产托管项目实施方案的最低一级政府。其中，区县级农业农村部门负责制定实施方案。与省市两级政府以组织与传导文件为主的项目执行方式不同，区县级政府的农业农村部门直接负责项目的实施，并接受项目落地后的绩效考核。因此，区县级农业农村部门在制定实施方案的过程中，为提升项目实施的可行性，除了落实上级文件精神 and 原则，通常还会做出一些变通。调

查中发现，与上级文件相比，区县级农业生产托管项目的实施方案大致存在如下变化：第一，从结构上看，增添了项目具体实施部分，且将之作为实施方案的核心。第二，从内容上看，呈现出一定的整合特征。例如，在《永城市 2020 年农业生产社会化服务项目组织实施方案》中，由于农业生产托管项目与其他项目在补助环节存有交叉，所以在项目实施区域的确定上，避免两类项目实施区域重合成为首要原则。再如，在辽宁，支持包含深耕深松在内的农业社会化服务的农业生产托管项目，其目标在一定程度上与《东北黑土地保护性耕作行动计划（2020—2025 年）》的政策目标存在“顶牛”^①，这使得两个项目的实施区域存在根本性冲突。为了解决这个问题，农业生产托管项目执行主体在实施方案中对实施区域做了调整，让步于《东北黑土地保护性耕作行动计划（2020—2025 年）》政策。

由此可见，在不违背上级文件精神的前提下，区县级农业农村部门会综合考虑与目标项目类似的其他相关项目，并统筹安排农业生产托管项目的实施。这样做可能有两个方面的影响：一方面，区县级农业农村部门通过扶持与农业社会化服务相关的其他项目，增强了对农业生产托管项目的扶持力度；另一方面，区县级农业农村部门通过统筹相关项目降低了农业生产托管项目在执行过程中的独立性。

3.文本传导中的“条块关系”及其影响。条块关系是中国政府组织体系中基本的结构性关系（陶振，2015）。项目制下，不同部门或同一部门不同机构申报的项目之间可能在项目目标上存在重合，这让原本已有的条块关系更为复杂（李元珍，2015）。

就农业生产托管项目而言，地方各级农业农村部门的政策文件制定不仅受到上级农业农村部门的“条条”管控，还受到同级地方政府的“块块”影响。从“条条”看，农业农村部门的内设机构，如农业农村部的农村合作经济指导司、种植业管理司（农药管理司）和农业机械化管理司等，皆承担着与农业社会化服务发展相关的诸多项目。具体而言，农业农村部农村合作经济指导司是农业生产托管项目的主管部门；种植业管理司（农药管理司）和农业机械化管理司等部门分管农业社会化服务领域的其他业务，它们也有指导下级农业农村部门开展业务的权力。地方各级农业农村部门制定的农业生产托管项目实施方案除了要遵照上级农业农村部门相关内设机构的政策要求外，还要遵照上级其他部门的政策要求。整体上看，部委文件起草依托中共中央、国务院文件和本部门的先前文件，省级文件起草依托中共中央、国务院文件和各相关部委文件，而区县级文件起草需依托省级政府消化、吸收、整合上级文件而形成的综合性文件。因此，农业生产托管项目在推进过程中呈现内容、目标逐渐丰富且更贴合地方实际的特征。

举例来说，从部委层面看，《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》贯彻的是 2017 年中央“一号文件”的精神，《农业农村部办公厅、财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》则是按照《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》两个文件的要求，且兼顾中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》（中

^①深耕深松是农业生产托管项目补贴的重要环节，而避免频繁地耕翻、推广休耕是黑土地保护的重要措施。显然，两者存在互斥关系，也就是所谓的政策“顶牛”。

办发〔2019〕7号）制定的。从省级层面看，以河南省为例，河南省农业农村厅印发的《河南省2020年农业生产社会化服务项目实施方案》是基于《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》《农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意见》《农业农村部办公厅、财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》制定的。从区县层面看，仍以河南省为例，基于《河南省农业农村厅关于印发〈2020年中央财政农业生产社会化服务项目实施方案〉的通知》（豫农文〔2020〕149号），兰考县政府办发布了《兰考县农业生产社会化服务项目组织实施方案》（兰政办〔2020〕28号），永城市农业农村局、财政局发布了《关于印发〈永城市2020年农业生产社会化服务项目组织实施方案〉的通知》（永农财〔2020〕7号）。

除了上述的“条条”影响外，在省级及以下层面，“块块”之间的影响也很突出。以河南省为例，影响省一级农业生产托管项目实施方案最终形成的文本，不仅包括农业农村部不同司局的相关文件，还包括河南省委省政府的相关文件，如河南省委办公厅、省政府出台的《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的实施意见》（豫办〔2018〕11号），河南省供销合作总社、河南省农业厅联合发布的《关于加快推进农业社会化服务发展的意见》（豫供文〔2018〕56号），河南省政府印发的《关于加快推进农业高质量发展建设现代农业强省的意见》（豫政〔2020〕21号）等系列文件。

（二）政策文本与落地实施之间的矛盾及表现

不同于政策文本传导，落地实施是检验政策有效性的关键。笔者在对农业生产托管项目的调查中了解到，与其他诸多项目类似，该类项目也存在政策文本与落地实施衔接不当的问题。正是这类矛盾的存在，限制了项目效果的发挥，迫使基层项目执行主体采取变通行为甚至放弃项目的执行。

1.项目工作经费欠缺与项目执行高投入、高风险之间的矛盾。农业生产托管项目环节多、周期长，且要求分阶段验收。在项目实施过程中，无论是全过程动态监管，还是单环节阶段性验收考核，都需要大量人力、物力和财力的投入。但笔者在实地调查中了解到，农业生产托管项目经费中未设置专项工作经费，这在一定程度上影响了基层项目执行主体落实项目的积极性。为了推动项目落地，基层项目执行主体不得不频繁下乡工作，由此产生的差旅费却需从其他经费报销。这不仅减弱了基层项目执行主体推动项目实施的意愿，也降低了基层农业农村部门负责人对该项目的重视程度。

此外，按照项目要求，农业生产托管项目采取先服务再验收、验收合格公示后再兑付补贴的形式。然而，由于农业生产活动的特殊性，农业社会化服务监督的准确性较难把握。正如蔡荣、蔡书凯（2014）和江雪萍（2014）的研究结论，与整地和收获环节比，育秧、病虫害防治和移栽环节的信息不对称性更为突出，导致这些环节的外包难度更大。同理，监督这些环节外包服务的难度也更大。在这种情形下，面对当地审计和纪检监察部门频繁的监督检查，基层项目执行主体的政治风险相应增加，其项目执行积极性被进一步弱化。

2.项目实施方案下达时间与项目执行和验收时间之间的矛盾。农业生产托管项目实施方案的下达与项目的执行验收存在时间上的偏差，在一定程度上影响了项目的落地和验收。以辽宁为例，建平县和北票市2017—2019年农业生产托管项目实施方案的下达时间都在当年9月或10月，错过了当年“耕、种、防”3个农事阶段的农时，因此在当年实施项目并验收已然不可行，这就产生了当年项目隔年执

行和验收的“怪循环”。在辽宁北票市和河南永城市，都出现了因项目下达时间过晚致使中标的农业社会化服务主体完不成任务面积的现象。

另外，由于不同年份项目的补贴力度和补贴方式不同，农户和项目抽查验收主体对农业生产托管项目的认识难度增加，从而降低了项目验收的有效性。笔者在调查中了解到，在中标的农业社会化服务组织按要求为农户提供服务时，农户多会混淆本次服务的项目隶属。在项目所在乡镇及农业农村局对中标农业社会化服务组织的服务情况进行抽查验收时，农户常会按照接受服务的时间做出回复，影响验收结果和补助资金的兑付。例如，在河南和辽宁，2019年中标的农业社会化服务组织为农户提供的服务属于2018年农业生产托管项目的内容。当有关部门在2019年农业社会化服务组织完成服务后抽查2018年项目的完成情况时，常会因农户混淆时间而获得“2018年没有接受过服务”的回复，进而得出服务主体服务验收不合格的结论，影响了中标社会化服务主体补助资金的兑付。更为严重的是，为落实财政部支持基层做好“三保”工作（保基本民生、保工资、保运转），多数省份的财政厅会在每年6月底之前完成资金整合。在农业生产托管项目隔年执行和验收的机制下，上一年到账的项目资金会大概率受到资金整合的影响，致使基层项目执行主体对中标社会化服务组织的早期补贴承诺难以兑现，影响地方政府的公信力。

3. 补贴力度小与服务主体投入大之间的矛盾。《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》对补助标准做出了规定：“防止干预市场机制，原则上财政补助占服务价格的比例不超过30%”。不干预市场机制的原则的确具有合理性（具体例证后文会提及），但该补贴比例的核算可能忽视了农业生产社会化服务组织承担项目时的附加成本，即它们为了获得项目承担资格围绕项目招标和验收产生的费用。例如，为了方便验收，承担项目的社会化服务主体需自行购买GPS定位装置，这无疑削弱了项目补助对其的吸引力。

此外，2019年《农业农村部办公厅、财政部办公厅关于进一步做好农业生产社会化服务工作的通知》对服务小农户的资金或面积占比做了限定：“项目任务实施县安排服务小农户农业生产社会化服务的补助资金或面积，占比应高于60%”。在服务小农户为主的服务模式下，社会化服务组织要为应对检查和验收准备较多的合同和验收材料，也由此形成了一笔不小的开支。鉴于此，农业社会化服务主体申请项目的积极性大大受挫，不利于项目的顺利开展。

四、矛盾约束下地方政府的变通之策：执行抑或放弃

由于地方发展的特殊性、政策设计的缺陷以及难以回避的政策文本与落地实施的矛盾，与其他多数项目一样，农业生产托管项目在执行过程中也存在各种难以克服的矛盾。正是这些矛盾，影响了追求自身收益最大化的基层项目执行主体的行为选择，最终导致上下级之间和区域之间的项目执行差异。这些差异性政策行为就是理论上所讲的政策变通（庄垂生，2000）。

当前，基层政权组织已经不再全盘接受上级指令，而是表现出某种行动的自主性（王亚华，2013）。当政策文本与政策落地实施之间存在矛盾时，追求自身利益最大化的基层项目执行主体多数会对原政策进行变通。正是因为政策文本、政策落地实施、基层项目执行主体个体差异三方面的不匹配，政策

变通广泛存在于政策执行过程，且影响政策产出效果（庄垂生，2000；刘骥、熊彩，2015）。政策变通是对原政策的一种偏离或反动，它的出现既可能缘于提升政策的可行性，也可能缘于自利（刘晓旭，2007；刘方玲，2009）。政策变通的结果同样具有两面性，既可能促进政策目标实现（Liu et al., 2015；Aken, 2015），也可能直接导致政策失败（Blanchard and Shleifer, 2001；宁骚，2012；李瑞昌，2012）。

与其他政策的执行过程类似，农业生产托管项目在执行过程中也普遍存在政策变通。而且，从最终结果看，正是因为政策变通，才使政策执行变得更加容易且效果得以提升。也正是因为政策变通的积极效果，才使得农业生产托管项目中的政策变通最终以“共识式变通”的形式得以保留（张翔，2019）。在笔者所调查省份的试点县（市、区、旗），农业生产托管项目的政策变通按照变通结果可分为两类：一类是放弃项目执行的政策变通，另一类是实现项目落地的政策变通。

（一）以政策变通放弃项目执行

面对上级下达的政策文件或项目，基层农业部门会判断政策或项目实施方案的可行性，并采取一系列变通行为。笔者在调查中发现，在某些经济发展水平较高、农业社会化服务相关补贴较多的省份，搁置农业生产托管项目以避免繁琐的监督检查是当地农业农村部门的主要选择。正如《通报》中提到的，“个别省份没有部署农业生产托管工作，把项目资金整合他用”。

此外，自2016年中央启动支持贫困县统筹整合利用财政涉农资金试点后，贫困县拥有了涉农资金项目审批权限，具备了财政涉农资金整合能力。农业社会化服务项目资金作为可被整合的资金之一，多被贫困县整合他用，尤其是投入到收益更高或需求更为迫切的领域。河南省农业生产托管项目自查报告显示，中央财政拨付的2019年和2020年农业生产托管项目经费中，分别有51.66%和48.21%的经费被贫困县合规整合。

（二）以政策变通推动项目落地

入选农业生产托管项目试点等同于地方政府得到了一笔财政转移支付。当具有较强的发展农业社会化服务的需求和意愿时，获得试点项目资格的地区会尽可能地推动项目落地。笔者在与地方农业农村部门领导及中标社会化服务组织的座谈中得知，农业生产托管项目是一种额外的转移支付，虽然该项目限制较多且存在一些问题，但经过适当变通仍可发挥其助力农业社会化服务发展的功能。座谈中某中标农业社会化服务主体就提出了“有总比没有强”的论断。

调查地区的实际情形也支持了农业生产托管项目落地不得不依赖政策变通的论断。在试点地区，农业生产托管项目的成功落地无一不是政策变通的结果。已有研究显示，当政策文本不能转化为具体实施行动，以及政府职能部门与社会不能有机互动时，在过快过急的检查与考核下，政策变通更会频繁发生（李瑞昌，2012；刘骥、熊彩，2015）。农业生产托管项目的落地实施层面同样如此。一方面是与实际情况不完全匹配的文件内容，另一方面是过于严苛的监管考核，使得政策变通不可或缺。当然，在政策文本传导过程中农业生产托管项目的实施方案已被赋予地方特色，项目可行性已经得到提升。然而，项目实施方案的调整空间毕竟有限，内容上可稍作调整，但基本原则和要求不容动摇。考虑到现实环境的复杂性，严格遵循上级文件的精神和要求难免会遇到与实际操作不匹配的诸多问题（胡文君，2008）。在追求完成既定项目任务的目标下，直接参与项目执行的基层主体采取变通行为具有

合理性（张国磊、张新文，2020）。笔者将实地调查中了解到的农业生产托管项目执行主体与参与主体的政策变通做法进行了归纳，具体见表1。

表1 农业生产托管项目实施中执行主体与参与主体采取的政策变通

变通主体	变通内容	变通原因	变通结果	例证
区县级项目组织主体	缩减实施方案中确定的服务环节数量，仅保留适合当地农业社会化服务发展且方便监管的部分服务环节	部分环节监管困难，30%的补贴力度推行难度大	增强了对选定环节的补贴强度，但也在一定程度上干扰了市场机制，造成了不公平竞争	2019年和2020年辽宁北票市案例、2020年河南永城市 and 兰考县案例
	调整政策执行年份	在项目开始和验收时间与农时错位的情形下，连年调整的项目补贴环节和项目补贴强度增加了项目核查和验收难度，使项目资金存在被整合的风险	2019年和2020年的项目统一调整为2020年实施	辽宁、河南全省试点县区（贫困县除外）案例
	使乡镇政府参与项目，协助项目实施	补贴强度小，不能弥补服务成本、参与招标及后期验收的费用支出，降低了农业社会化服务主体投标的积极性	乡镇政府协调实现服务连片，降低了单位服务成本，增加了中标主体的利润	河南永城市案例
	限制中标服务主体的服务范围	在项目补贴支持下，中标农业社会化服务组织具有成本优势，在一定程度上干扰了市场机制	中标社会化服务主体的成本优势减弱，对市场机制的影响降低	辽宁建平县案例
	将更多项目任务交由优势社会化服务主体承担	从项目任务下达到验收的时间过短，只有实力强的农业社会化服务主体才能完成项目任务。而实力强的主体又是获得其他补贴较多的主体	出现政策垒大户现象	辽宁、河南全省试点县区案例
农业社会化服务组织	割裂验收环节和让利环节	补贴强度高引起市场其他主体的排挤。存在监管难度大、风险高但农民需要的薄弱服务环节	按市场价格收取项目指定环节的服务费用，同时通过免费提供其他环节服务还利于民	河南兰考县众村生态农产品专业合作社案例
	补贴优惠限于合作社社员	农业生产托管项目的任务面积不足以覆盖全部服务面积	仅对合作社社员按照优惠价提供服务	辽宁北票丰喜合作社案例

从表1可以看出，在农业生产托管项目既有执行方案的基础上，无论是区县级项目组织主体，还是农业社会化服务组织，都采取了某种程度的政策变通。相比于在政策文本层面的变通，在项目落地实施层面的变通幅度要大得多。政策变通的结果是积极的：一方面降低了项目组织主体的项目验收难度，另一方面提升了农业社会化服务组织对项目的接受程度，弥补了其在服务提供中的部分短板。可

见，可操作性是项目执行层面政策变通的方向。

根据既有研究和实地调查可以得出，政策变通是在上级政策制定主体目标要求与下级政策执行主体完成能力之间存在差距的情况下，政策执行主体追求自身利益最大化的结果。这一判断暗含着政策执行主体追求自身利益最大化的行为客观存在且难以动摇，而政策实施方案与政策可行性之间的差异决定了政策执行主体的政策变通选择。作为政策的最终落实主体，基层项目执行主体旨在以最低成本完成项目内容且顺利通过检查验收。因此，项目要求、实际情况、检查要求等因素影响着基层项目执行主体最终的行为选择。笔者在调查中了解到，如果政策框架设计合理，政策执行者没有理由通过变通政策完成上级任务。毕竟，政策变通不仅产生经济成本，还面临一定的政治风险（庄垂生，2000；张爱阳，2006）。

五、政策变通下项目成效的形成路径与潜在问题

《通报》显示，在财政资金的支撑下，农业生产托管项目成果斐然。通过调查发现，农业生产托管项目成效的取得，与基层项目执行主体做出的政策变通密不可分。基层项目执行主体的政策变通不但克服了项目落地难的问题，而且提升了项目的执行效果。

（一）政策变通与项目的顺利落地

政策落地难主要缘于政策供求错位，以及基层执行主体在政策变通能力方面的不足。上级政府制定的政策与现实情况可能会脱节，此时，基层项目执行主体变通能力的发挥是关键。

政策文件与落地实施之间矛盾的关键在于对执行主体的激励不足。因此，该阶段的政策变通主要是围绕如何提高不同执行主体的积极性展开。基层项目执行主体无专项工作经费却面临监督验收投入高、审计风险压力大等问题，农业社会化服务组织则面临补贴力度小和验收成本高的难题。为了推动农业生产托管项目顺利落地，有作为的基层项目执行主体做了如下变通：一是重点支持便于监督的全程托管模式或深耕、深松环节，并优先支持其机械安装传感器的服务主体，从而降低项目执行的监督成本。二是实施“全环节测算、单环节补贴”的补贴变通方式，以提高农业社会化服务组织项目申请的积极性。部分试点地区先通过全环节测算确定总的服务价格，再结合“财政补助占服务价格的比例不超过30%”的要求核算补贴额度，最后将该补贴额度用于对某一环节的扶持，从而提高对该环节的补贴强度，增强项目对农业社会化服务主体的吸引力。调查中发现，多数地区都将补贴强度提升至与单一环节服务费用相同的水平。

（二）政策变通与项目实施的衍生效果

政策变通虽有效地推动了农业生产托管项目落地，但限于该项目在地方农业社会化服务诸多项目中的地位，项目效果能那么显著应该另有原因。例如，为了推动农业社会化服务发展，农业农村部明确河南省2019年农机深松整地任务为1300万亩，而同年的农业生产托管项目任务面积仅为230万亩，仅为前者的17.7%。笔者通过调查发现，为了提升农业生产托管项目的实施效果，地方政府对相关政策的变通如下：

第一，将农业生产托管项目与其他项目整合，从而提升了农业生产托管项目的实施效果。与辽宁

的试点县一样，在河南永城市，2019年和2020年两年的农业生产托管项目集中于2020年一年统筹实施，且将深耕、深松作为补贴环节。因此，在选择项目服务区域时，不仅要确保农业生产托管项目两个年份的服务区域不重合，还要确保农业生产托管项目与农机深耕深松项目的服务区域不重合。对此，在项目任务面积一定的情况下，地方政府极有可能将其他相关项目直接扶持的作业面积作为农业生产托管项目的示范带动面积统计在内，从而放大了农业生产托管项目的示范影响力。

第二，借助乡镇政府的力量，优先确定并整合项目执行区域，通过服务区域的成方连片提升中标社会化服务主体的利润。笔者在调查中了解到，虽然地方政策执行主体通过“全环节测算、单环节补贴”的补贴变通方式提升了对选定服务环节的补贴力度，但在农业社会化服务市场竞争相对充分的情形下，多数服务主体会将项目补贴的全部或部分让利于被服务主体，以此实现以低价换市场，进而完成任务面积的目标。再考虑到购买GPS装置和应对验收的相关费用，农业社会化服务主体显然没有提供服务的动力。对此，在农业生产托管项目的实施过程中，基层项目执行主体借助乡镇政府的力量，为中标的农业社会化服务主体提供成方连片的服务区域，以降低其单位面积的服务成本，提高服务主体的积极性。这样就衍生出农业生产托管项目的另一个成效——推动服务规模经营的实现，而这本就是农业生产托管项目的既定目标之一。

（三）政策变通与项目实施的“意外”效果

2016年，中央启动了支持贫困县统筹整合利用财政涉农资金试点，试点的核心内容体现在涉农资金项目审批权限的下放。因此，与其他县级行政单位相比，试点贫困县有更大的资金整合权限，可以实现涉农资金投入的合力（杨广勇、杨林，2020）。但有研究发现（例如刘北桦、詹玲，2013），由于粮食生产收益低、扶持效果弱，更多整合资金被用于涉农企业和经济作物的发展。

然而，上述发现并不具有普遍性。尽管多数试点贫困县的农业生产托管项目资金被整合他用，但也不乏有试点贫困县利用整合资金发展农业社会化服务的例证。在河南洛宁县，为了应对2020年出现的小麦条锈病，基于全国农技中心、省农业农村厅下发的《关于加强2020年小麦中后期病虫害草害防控工作的通知》和洛阳市财政局、农业农村局出台的《洛阳市2020年小麦中后期病虫害草害防治技术指导意见》，洛宁县农业农村局制定了《洛宁县农业生产社会化服务项目组织实施方案》，并从项目整合资金中拿出300万元用于社会化服务。由于新项目是整合原农业生产托管项目后的产物，其文件精神 and 规范要求与其他试点县区的农业生产托管项目存在一定差异。其中，补贴限定用于统防统治，且针对该环节的补贴强度也更大。从《洛宁县农业生产社会化服务项目组织实施方案》的文件内容看，洛宁县统防统治补贴的标准为15元/亩，而辽宁北票市和建平县统防统治补贴的标准分别仅为6元/亩和3元/亩。而且，正因为补贴具有环节针对性，洛宁县农业生产社会化服务项目的检查验收也与囊括耕、种、防、收多个环节的农业生产托管项目不同，面临的风险较小。由此可见，虽然名义上仍属于农业生产托管项目，但洛宁县项目执行的特点和效果与其他实施农业生产托管项目的试点贫困县有较大不同。与其他试点贫困县将项目资金整合他用的做法相比，洛宁县将项目整合资金用于推动农业社会化服务的做法是实施农业生产托管项目的“意外”效果。

（四）政策变通与潜在问题

由上文分析可知，正是由于基层项目执行主体的政策变通，才促使农业生产托管项目落地，并取得显著的效果。然而，作为对原政策的一种偏离，政策变通也会引发一些问题。

一是限制服务环节和服务模式。为了方便监督，农业农村部门在制定农业生产托管项目实施方案时，更愿意选择全托管模式或分环节模式下容易监督的生产环节作为支持目标，这会在一定程度上偏离“补短板”的原项目目标。例如，外部性特征强、单个农户作业效果差的病虫害专业化统防统治是《农业部办公厅、财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》中提到的重要内容，但由于存在监督检查难和潜在风险高等问题^①，统防统治多被基层政策执行者排除在补贴环节之外。

二是导致基层项目执行主体频繁调整。农业生产托管项目旨在选择农业生产关键且薄弱环节给予补助。但不同区域、不同年份农业生产中关键且薄弱的环节存在差异。而且，在基层农业农村部门，不同生产环节的分管科室也不同。因此，农业生产托管项目实施方案中对补贴环节的调整多会引起项目执行主体发生变化。尤其是在农业生产托管项目“高风险、低收益”的情形下，对于不同科室交叉分管的项目环节，基层农业农村部门在项目执行主体的确定和调整上就更加复杂。例如，辽宁北票市2017年和2018年下达的农业生产托管项目实施方案中规定：实施耕、种、防、收全环节补贴，且项目由北票市农村合作经济经营管理局组织实施。而2019年和2020年的农业生产托管项目从全环节中去掉了不易监管的“防”，项目执行主体也调整为北票市农业机械化技术推广站。在河南永城市，2018—2020年的项目执行主体先由永城市农经管理站调整为永城市农业技术推广站，又由永城市农业技术推广站调整回永城市农经管理站。项目执行主体频繁调整使得新的执行主体接手后难以完全了解前一执行主体在项目执行中遇到的问题，同时造成交接方面的一些困难，这都不利于政策执行的连贯性。

三是干扰了市场机制，影响社会化服务市场的正常秩序。基层项目执行主体在政策变通中采取的提升单环节补贴力度的做法在一定程度上干扰了市场机制。例如，笔者在河南兰考县的调查中发现，按照当地农业生产托管项目实施方案，中标的兰考县众村生态农产品专业合作社本应在项目指定作业地点提供免费的深耕服务，但却遭到项目区其他农业社会化服务组织的抵制。为了推动项目落地，该合作社按照市场价格收取了深耕和深松作业费用，但免费向购买深耕和深松服务的主体提供打药服务，以此让利于民。虽然中标服务主体通过二次变通推动了项目顺利落地，但不能忽视前一次变通带来的负面影响，以及本次变通产生的交易成本。

六、结论与启示

（一）结论

鉴于政策文件与落地实施之间存在诸多矛盾，农业生产托管项目实施过程中的政策变通无处不在。在尽可能推动项目落地的目标下，诸多政策变通形式的背后既体现了基层项目执行主体的智慧，也暗

^①调查中了解到，不同用药对统防统治效果影响较大，不同作物的适用性也存在差异。此外，市场上充斥的伪劣产品增加了项目扶持统防统治的风险。

含了基层项目执行主体的诸多无奈。基层项目执行主体依靠政策变通保障了农业生产托管项目的顺利落地，并与其他相关项目进行整合，放大了农业生产托管项目的政策效果，有效地推动了农业社会化服务发展。然而，政策变通毕竟是政策执行主体未经原政策制定主体同意和批准而自行变更的政策行为，等同于赋予基层项目执行主体更大的政策调整空间，也对基层项目执行主体的个体素养提出了更高要求。在基层项目执行主体追求自身利益最大化的目标下，政策变通难免会产生一些负面影响（庄垂生，2000）。

（二）启示

农业社会化服务的发展离不开政府调控和政策规范。通过更加有效的政策手段实现以最小的成本换取最大的收益始终是公共政策追求的关键目标。从本文的研究结论可以得到以下启示：

第一，在农业社会化服务政策体系的构建层面。项目制有其自身优势，但在中国政府组织体系条块分割的架构下，以及农业社会化服务覆盖领域宽泛的情形下，实施单一项目的不确定性明显增加。经过政策的逐级传导，农业社会化服务的各类项目共同呈现于基层农业农村部门面前，被整合的概率增加。在这种情况下，与其将项目整合交由基层农业农村部门操作，不如在顶层设计层面构建完整的农业社会化服务政策体系，使项目之间的支撑和融合发生在项目制定层面，进而形成项目合力，最大力度地推动农业社会化服务发展。

第二，在农业生产托管项目的组织实施层面。与上一个层面不同，农业生产托管项目组织和实施层面的问题更为琐碎。

一是要考虑基层项目执行主体的成本收益和激励问题。项目执行过程的成本问题必须得到重视。对服务环节财政补助标准的限定，以及对工作经费预算的忽略，都在一定程度上反映出政策制定主体对农业生产托管项目执行成本的忽视。这必然会倒逼农业生产托管项目的基层项目执行主体做出政策变通。因此，区县以上各级农业农村部门在制定农业生产托管项目相关政策文件的“保障措施”部分时，需考虑基层项目执行主体的工作经费和监管压力问题，通过设置对应的财政补贴弥补他们在项目执行中发生的必要花费，通过与纪委会部门沟通协调构建适合农业生产特征的纪检监察模式，从而降低基层项目执行主体实施政策变通的必要性，提高他们执行项目的积极性。

二是要构建由下到上畅通的信息反馈机制。虽然政策变通在项目执行中发挥了正向作用，但其潜在风险也不可忽视，因此需要构建由下到上畅通的信息反馈机制。在良好的信息反馈机制下，中标的农业社会化服务组织和基层项目执行主体可以将政策实施中暴露的问题及时向项目制定主体反馈，项目制定主体也能及时调整项目实施方案。但在当前的实际情况中，项目制定主体调整政策文件内容的速度要远远慢于中标的农业社会化服务组织和基层项目执行主体对项目实施方案中问题的反馈速度。因此，现阶段构建有效反馈机制的关键在于，提升项目制定主体对反馈信息的分析处理效率，缩短对政策文件的调整速度。

参考文献

- 1.D. 盖尔·约翰逊，2004：《经济发展中的农业、农村、农民问题》，林毅夫、赵耀辉编译，北京：商务印书馆。

- 2.蔡荣、蔡书凯, 2014: 《农业生产环节外包实证研究——基于安徽省水稻主产区的调查》, 《农业技术经济》第4期。
- 3.陈家建、边慧敏、邓湘树, 2013: 《科层结构与政策执行》, 《社会学研究》第6期。
- 4.陈义媛, 2017: 《土地托管的实践与组织困境: 对农业社会化服务体系构建的思考》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 5.丁煌, 2002: 《我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析》, 《政治学研究》第1期。
- 6.董玄、陈思丞、孟庆国, 2019: 《对比观念、共同认知与政策制定——以土地托管政策过程为例》, 《公共行政评论》第3期。
- 7.豆书龙、张明皓, 2021: 《供销部门土地托管何以遭遇困境——以山东省共享县为例》, 《中国农村经济》第1期。
- 8.豆书龙、叶敬忠, 2019: 《项目制研究何以成为“显学”: 概念辨析、性质定位与实践探索》, 《内蒙古社会科学(汉文版)》第4期。
- 9.高强、孔祥智, 2013: 《我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配: 1978~2013年》, 《改革》第4期。
- 10.贺东航、孔繁斌, 2011: 《公共政策执行的中国经验》, 《中国社会科学》第5期。
- 11.胡文君, 2008: 《我国公共政策执行偏离的对策探析》, 《法制与社会》第9期。
- 12.胡业飞、孙华俊、傅利平, 2020: 《政策执行研究“第三阶段”的核心议题与理论逻辑进路》, 《上海行政学院学报》第3期。
- 13.冀名峰、李琳, 2020: 《农业生产托管: 农业服务规模经营的主要形式》, 《农业经济问题》第1期。
- 14.江雪萍, 2014: 《农业分工: 生产环节的可外包性——基于专家问卷的测度模型》, 《南方经济》第12期。
- 15.姜长云, 2020: 《我国农业农村服务业发展及其政策精神和主要问题》, 《经济研究参考》第15期。
- 16.赖秀龙, 2009: 《教育政策执行中的政策变通》, 《教育发展研究》第20期。
- 17.李瑞昌, 2012: 《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》, 《公共行政评论》第3期。
- 18.李元珍, 2015: 《对抗、协作与共谋: 条块关系的复杂互动》, 《广东社会科学》第6期。
- 19.李文钊, 2019: 《专栏导语: 中国公共政策研究: 回顾、进展与展望》, 《公共行政评论》第5期。
- 20.刘北桦、詹玲, 2013: 《当前农业扶贫需要思考的几个问题》, 《中国农业资源与区划》第5期。
- 21.刘方玲, 2009: 《折衷与变通: 基层政权对国家计划生育政策的行动逻辑——河南省老城镇的考察》, 《理论与改革》第1期。
- 22.刘骥、熊彩, 2015: 《解释政策变通: 运动式治理中的条块关系》, 《公共行政评论》第6期。
- 23.刘晓旭, 2007: 《“上有政策、下有对策”现象的政策执行主体因素分析》, 《湖北成人教育学院学报》第2期。
- 24.穆娜娜、孔祥智、安旭, 2018: 《土地托管的风险分担机制研究》, 《中国物价》第3期。
- 25.宁骚, 2012: 《中国公共政策为什么成功? ——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释》, 《新视野》第1期。
- 26.钱再见、金太军, 2002: 《公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象》, 《中国行政管理》第2期。
- 27.孙新华, 2013: 《强制商品化: “被流转”农户的市场化困境——基于五省六地的调查》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。

- 28.陶振, 2015: 《基层治理中的条块冲突及其优化路径》, 《理论月刊》第1期。
- 29.田则林、余义之、杨世友, 1990: 《三权分离: 农地代营——完善土地承包制、促进土地流转的新途径》, 《中国农村经济》第2期。
- 30.王定祥、李虹, 2016: 《新型农业社会化服务体系的构建与配套政策研究》, 《上海经济研究》第6期。
- 31.王亚华, 2013: 《中国用水户协会改革: 政策执行视角的审视》, 《管理世界》第6期。
- 32.王亚华、陈相凝, 2020: 《探寻更好的政策过程理论: 基于中国水政策的比较研究》, 《公共管理与政策评论》第6期。
- 33.吴少微、杨忠, 2017: 《中国情境下的政策执行问题研究》, 《管理世界》第2期。
- 34.武舜臣、曹丹丘、李乾, 2019: 《抉择中的土地流转与土地托管: 优劣之分还是条件差异?》, 《江苏大学学报(社会科学版)》第4期。
- 35.谢明, 2020: 《公共政策导论(第五版)》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 36.杨光斌, 2017: 《中国决策过程中的共识民主模式》, 《社会科学研究》第2期。
- 37.杨广勇、杨林, 2020: 《财政涉农资金整合解决农业增产不增收问题了吗? ——基于中部A省51个县域数据的双重差分检验》, 《中国经济问题》第6期。
- 38.张爱阳, 2006: 《公共政策执行缘何失真》, 《探索与争鸣》第2期。
- 39.张国磊、张新文, 2020: 《行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力-回应”的分析视角》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 40.张士云、江激宇、栾敬东、兰星天、方迪, 2014: 《美国和日本农业规模化经营进程分析及启示》, 《农业经济问题》第1期。
- 41.张翔, 2019: 《基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察》, 《公共管理学报》第4期。
- 42.张忠根、黄祖辉, 1997: 《规模经营: 提高农业比较效益的重要途径》, 《农业技术经济》第5期。
- 43.赵天航, 2020: 《“不折不扣”还是“灵活变通”: 政策执行刚性与弹性研究的分野与整合》, 《中国延安干部学院学报》第1期。
- 44.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期。
- 45.钟真, 2019: 《社会化服务: 新时代中国特色农业现代化的关键——基于理论与政策的梳理》, 《政治经济学评论》第2期。
- 46.周娟, 2017: 《土地流转与规模经营的重新解读: 新型农业服务模式的发展与意义》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 47.周蓉, 2011: 《公共政策执行异变的原因及对策分析》, 山东大学硕士学位论文。
- 48.庄垂生, 2000: 《政策变通的理论: 概念、问题与分析框架》, 《理论探讨》第6期。
- 49.Aken, T. V., 2015, “Commentary: Actions Speak Louder than Words: A Political Economic Take on Campaign-Style Enforcement”, *Public Administration Review*, 75(1): 96-97.

50. Blanchard, O., and A. Shleifer, 2001, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia", *IMF Staff Papers*, 48(1): 171-179.
51. Goggin, M. L., A. O. Bowman, J. P. Lester, and L.J. O'Toole, 1990, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott, Foreman, Little Brown Higher Education.
52. Lasswell, H. D., 1970, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", *Policy Sciences*, 1(1): 3-14.
53. Liu, N., C. Lo, X. Zhan, and W. Wei, 2015, "Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance", *Public Administration Review*, 75(1): 85-95.

(作者单位: ¹ 中国社会科学院农村发展研究所;
² 北京工商大学经济学院;
³ 中国社会科学院研究生院农村发展系)
(责任编辑: 张丽娟)

How Can Agricultural Production Trusteeship Projects Be Effective? A Review from the Perspective of Policy Implementation

WU Shunchen LU Xuejiao HUANG Shuaijin

Abstract: Since the implementation of agricultural production trusteeship projects, it has achieved remarkable results. This article explores the effective path of the projects from the perspective of policy implementation. It finds that obvious contradictions exist in agricultural production trusteeship projects between the target requirements made by policy-making agents at the higher level and executors' ability to implement policies at the lower level. Through a series of policy adaptations, the grassroots project executors who pursue the maximization of interests not only realize the smooth implementation of agricultural production trusteeship projects, but also amplify the policy effect of the projects and effectively promote the development of agricultural socialized services. However, there exist also problems concerning policy flexibility. In order to give better play to the role of agricultural production trusteeship projects in promoting agricultural socialized services, there is a need to build a complete agricultural socialized service policy system in the top-level design and promote the support and integration among related projects. It is also necessary to build a smooth information feedback mechanism at the organization and implementation level of agricultural production trusteeship projects and consider the cost-benefit and incentive aspects of the projects.

Keywords: Trusteeship Project of Agricultural Production; Socialized Service of Agriculture; Policy Implementation; Policy Flexibility