

订单农业的现状和法制化规范的途径

胡少华, 杨昌斌 (1. 荆州职业技术学院, 湖北荆州 434020; 2. 湖北省荆州市农业局, 湖北荆州 434100)

摘要 发展订单农业是推动农业产业化经营, 建设新农村的重要途径。订单农业由于缺乏必要的法制约束机制, 违约现象比较普遍, 严重影响了农业产业化发展进程和新农村建设步伐。完善订单农业中的法律约束机制, 建立实行订单农业法律约束机制的有效平台, 是订单农业走出窘境的最佳途径。

关键词 订单农业; 法制化; 途径

中图分类号 F320.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)24-07699-02

订单农业是农业产业化经营的重要内容。发展订单农业是新农村建设的重要措施, 对促进农村生产发展、生活富裕具有重大意义。然而, 近些年订单农业出现了一些不和谐、不诚信的现象, 严重影响了农业产业化进程的推进和新农村建设。认真分析订单农业的运行现状, 依法规范订单农业运行的法律机制, 才能促进订单农业规范、持续、健康的发展。

1 我国订单农业的现状

1.1 订单内容不规范, 履约率不高 目前, 我国农业订单兑现率不高是不争的事实。据南通市有关部门调查, 全市农业订单履约率仅59%^[1]。广西农业厅对部分地区签订的近9亿元农业订单进行的抽样调查, 兑现率仅为30%左右^[2]。不少订单合同内容不详细、程序不完善、运作不规范, 特别是对农产品的品种、规格、数量、质量和各自应承担的风险、责任以及权利含糊, 签约内容缺乏可行性、科学性、规范性、合法性, 不少订单甚至连草签合同都算不上, 法律约束力不强。由于签约方并没有对订单的严肃性加以重视, 从而在主观上导致农业订单的履约率不高。

1.2 订单主体不完备, 带动力不强 订单农业的主要运作模式是“公司+农户”或“公司+基地+农户”。订单主体是订单的两个方面, 一方是签约的农民, 另一方是龙头企业。由于我国农民经营处于分散状态, 农户个体的影响力有限, 要联合起来又需要过高的组织成本, 这就导致农民专业合作社发展滞后, 带动力较弱。而我国龙头企业规模化程度不高、抗风险能力不强。以荆州市为例, 2006年, 全市共有市级以上农业产业化龙头企业128家, 年销售收入过5亿元的企业仅2家, 大部分企业销售收入在1亿元以下。当市场价格波动时, 多数龙头企业没有能力履行合同, 导致订单的失效。如果不能以市场主体的形式把农民组织起来, 对农民就缺少约束力, 就难以真正形成产业化。

1.3 农业信息不发达, 参照性不高 目前农村信息化程度不高, 而农产品的丰歉存在着不确定性, 农产品市场价格存在着不可预见性, 基层干部和农民难以及时掌握所需要的农业信息, 对农产品市场信息缺乏相对准确的把握, 影响了订单的签订和执行。比如农产品的收购价, 在市场价没有形成时, 农民心里没底, 不敢签订单。如果设了收购价, 企业又担心收购时市场价格低于收购价格, 企业经济受损。由于农产品大部分由单户分散生产, 农业信息采集量大, 农产品市场

预测太难, 必然带来农业信息产品的集约性和可控性较差。加上地方政府在农业信息化建设上主导作用发挥不够, 农业管理体制不合理, 所造成的信息生产割裂、失真, 使得本来不发达的农业信息变得更加缺乏参照性。

1.4 违约责任不落实, 约束力不大 违约率高是农业订单合同的一大难题。由于法律、信用意识不强, 当市场价格高于合同价格时, 农民注重眼前利益, 将农产品自行出售, 不按合同交货; 当市场价格低于合同价格时, 企业出于自身的利益, 不按合同接货。当农民违约时, 企业面对千家万户难以通过法律手段追究责任; 当企业违约时, 农民由于法律意识不强或缺乏相关的维权组织或诉讼费用高等原因, 也不采取法律手段追究责任, 大多是找当地政府。据调查, 订单主体承担违约责任的不到10%。由于违约责任不落实且订单主体主观上放弃违约追究, 客观上削弱了订单的法律约束力。

1.5 政府定位不准确, 服务性不强 在实际工作中, 许多地方政府部门把订单作为数字政绩和形象工程, 签订单后电视上有影、报纸上有名, 疏于考察订单主体, 也没有充分考虑订单实施的可操作性、订单兑现的可能性。据调查, 在各式各样的农副产品展销会上, 洽谈、签约的主要是地方政府部门或专业合作组织, 动辄就是几百万元的订单, 但85%以上最终没有兑现^[2]。在实际中, 农民与商家直接签约的订单很少, 签得最多的是政府部门, 其次是有威望代表农民、有能力组织农民的单位或个人, 如村委会、农村经济合作组织、销售大户等。也就是说, 农民对“订单农业”的参与, 远不像人们通常以为的那么直接、主动和全面。兑现率最高的农业订单是农民与商家或龙头企业直接签订的, 兑现率最低的则是政府部门签订的。由于政府服务错位、越位, 一定程度上影响了订单农业的实际效果。

2 订单农业的调查与经济学分析

2.1 调查样本与方法 为了准确掌握订单农业的现状, 2006年10~12月, 笔者采取抽样调查的方法, 先后在湖北省宜昌市、荆州市、荆门市、天门市进行了调查, 调查农业订单860份。调查内容主要包括农业订单的比例、订单的履约情况、订单违约责任的追究、农业订单的收益等。

2.2 订单农业的经济学分析

2.2.1 订单农业的比较收益 订单农业是农业产业化发展中的一种必备形式, 目前已占调查户的24.5%, 高的地方达38.6%, 低的地方只有10.0%。调查表明, 订单农业的增收效果比较显著, 一般可增收500~1000元/hm², 高的可达2000元/hm²。农作物本身的价值越高增收越显著(表1)。

作者简介 胡少华(1962-), 男, 湖北天门人, 高级农艺师, 从事农业经济发展及其管理方面的研究。

收稿日期 2007-04-25

表1 订单农业的比较效益

品名	订单农业		常规农业		增值 元 hm ²
	收益	单价	收益	单价	
	元 hm ²	元 kg	元 hm ²	元 kg	
棉花 籽棉	21 750	7.80	21 000	7.60	750
水稻 杂交中稻	12 960	1.44	12 420	1.38	540
油菜	6 240	2.60	5 760	2.40	480
西瓜	35 700	0.80	33 650	0.50 ~0.60	1 700 ~2 050

注:以2006年江汉平原农作物交易价为参照。

2.2.2 订单农业的履约情况。订单农业实质上就是契约农业,而契约的真正含义是契约双方自愿订立,严格遵守。通过调查(表2),订单主要是由政府组织签订的,这种类型达78.4%,而真正双方商订的只有21.6%。在订单履约中,农民违约的占30%,企业违约的占70%。农民违约主要原因是部分一级优质稻区市场供不应求,农民将产品高价销给小商贩;企业违约主要原因是农民标准化生产水平不高,产品品质不高,或因市场变化,导致农产品价格变化太大,而企业缺乏相应的承受能力所致。

表2 订单农业的履约情况

调查地点	订单来源		订单履约情况		是否承担 违约责任
	双方自订	龙头企业数	农民违约	企业违约	
宜昌	3	7	1	4	否
荆州	2	21	3	5	部分承担
荆门	5	8	1	9	部分承担
天门	1	4	4	3	否
合计	11	40	9	21	

注:农产品为水稻,调查对象为市级以上龙头企业。

2.2.3 承担违约责任的情况。从全国各地报道的结果看,农业订单承担违约责任的很少,究其原因,通常认为农民缺乏履约意识、质量意识和时间观念。在订单农业实践中,当市场价明显高于订单价时,确实存在多数农户会不顾订单的约定,自行销售订单产品;一旦市场价低于合同约定的收购价后,农民又要求按订单合同履约。农业订单由于以政府部门签约居多,给农民的感觉是,政府下订单要种,种好种坏政府都得收。但据广西有关部门调查,商家违约的现象比农民严重得多。在未兑现的订单中,商家违约的约占七成,农民违约的占三成。有关人士认为,这是由于鲜活农产品市场的不确定因素太多,商家承担的风险相对较大,因此履约的难度也相对较大^[2]。

3 订单农业法制化的途径

订单农业是推进农业产业化经营的重要举措,是促进农业增效,农民增收的有效途径。因此,必须增强订单农业主体的法律意识,尽快将订单农业纳入法制化管理,保证利益双方和谐发展。

3.1 建立订单农业主体资格审查机制,强化履约能力责任

履约率低是阻碍订单农业发展的最大障碍,造成这种状况的根本原因是订单农业主体法制观念淡薄,承担责任的能力太弱。提高订单农业主体的承受力,强化其法制观念,是解决履约率的关键。因此,必须完善相关法律法规,建立订单农业主体资格审查机制,提高订单双方的履约能力。

首先,明确政府相关部门审查订单农业主体资格的权责。可以在乡镇成立农业产业化办公室,制定相应的法规授

予乡镇农业产业化办公室审查订单农业主体资格的权责,通过审查把一些不具备主体资格的组织或个人淘汰掉,减少或避免农业订单纠纷,提高履约率。其次,明确政府相关部门审查订单农业主体资格的程序。订单农业资格审查涉及到广大市场主体和农民,为了防止有关部门审查标准程序不一致,必须在相关法规中,明确审查的程序以及不服审查结果的救济途径和办法。最后,明确参与订单农业签约主体基本资本信用的条件。履约率低与订单主体的基本资本信用的条件有关,应当通过法规规定明确的资本信用条件,确保参与订单农业主体的履约率。

3.2 建立订单农业服务的中介信息体系,强化中介服务责任 农业服务中介信息体系不健全也是导致订单农业履约率低的原因,应当建立完善订单农业信息服务体系,促进信息服务主体的形成,使信息优势向收益优势转换。首先,可以由乡镇农业大户牵头或农业协会组织成立农业信息中介服务组织。这些组织按市场机制负责订单农业的落实。其次,可以组织农户以现金、实物或土地使用权入股,成为中介组织的股东。鼓励支持龙头企业通过订单与农民建立长期合作关系,共建优质农产品生产基地,进而发展产业化经营,走向农民与龙头企业合作共赢的健康轨道^[3]。最后,由中介组织负责订单农业的信息服务、组织、担保,促进订单服务农业的履约。从而使订单农业能在中介信息的配合下,发挥更有效的作用。

3.3 健全订单农业执行的法律监督机制,强化违约惩戒责任 法律监督是协议履行的保证。首先,应当为订单农业的发展创造良好的法制环境。有关部门应针对订单农业发展中出现的矛盾和问题,尽快完善法律法规,发挥政府部门监督、服务职能。要建立健全订单农业执法体系,在订单农业发展中,加强涉农合同法律法规培训,提高订单农业合同主体法律意识;建立订单农业合同信用档案,为农户与企业或其他组织提供信息咨询服务;针对农产品的不同属性,制定各种订单农业合同示范文本;引导当事人参照示范文本签约,规范当事人签约履约行为;依法打击合同欺诈,严惩违约者等^[4]。法院、司法服务所要依照《合同法》、《担保法》等法律法规为订单农业提供优质服务,对农业订单的履行实施有效的监督。其次,要大力倡导诚信意识,提高违约成本,促进合同自觉履行。要通过入股、合伙等方式把农户、中介组织、龙头企业的利益结合在一起,加大违约成本的落实。按照经济学的博弈理论,提高违约成本,若违约成本大,则农户和商人的最优战略都是履约^[5]。最后,司法机关要提高服务意识,提高案件审理和执行的效率,形成依法订单、履约、惩戒的机制。

参考文献

- [1] 倪永翠,吴雯.提高订单农业的履约率[J].新华日报,2003-04-18.
- [2] 姜卫平,秦胜业.“订单农业”何以兑现难[J].新疆农垦经济,2003(3):88.
- [3] 熊健珩,陈悦.有关“订单农业”的两个比较[J].中国工商管理研究,2007(1):63-65.
- [4] 卫琳.订单农业合同要件分析及其相关措施研究[J].华东经济管理,2007(1):68-71,76.
- [5] 刘子旭.订单农业中的囚徒困境及对策分析[J].农业与技术,2006(6):15-17.