



地方产业政策介入何以削弱奶农行动能力?

——基于L市乳制品产业的观察

李峰,梁波*

(上海大学 社会学院,上海 200444;南昌大学 公共管理学院,江西 南昌 330031)

摘要:2008年“三聚氰胺事件”引发了我国乳制品行业的震荡与重组。面对奶制品危机的消极影响,一些地方政府试图通过政策介入帮助奶农度过危机,比如通过扶植大型奶制品企业实现对本地区奶制品行业的整合,来维持奶农相对稳定的鲜奶销售渠道,进而保证广大奶农的经济收益。然而,地方政府的产业政策介入并没有带来预期的效果,甚至走向了政策设计的反面。地方政府的产业政策介入改变了奶制品行业产业链中奶农和收购商之间的关系模式——从传统的“多对多”(多个奶农对应多个收购商)分散产业链关系模式转向“多对一”(多个奶农对应一个收购商)的整合产业链关系模式,进而导致奶农行动能力的式微。本研究以L市乳制品产业为例,揭示了上述产业制度变迁的逻辑,对于经济危机背景下地方产业治理有一定的启示。

关键词:地方产业政策;产业链关系模式;奶农行动能力

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)01-0149-11

一、研究问题

2008年“三聚氰胺事件”打破了中国乳制品行业的稳定,引起了乳制品行业的震荡重组。在国产乳制品业一片哀嚎和信任尽失的背景下,为保护地方奶农的利益,尤其是为保证奶农生产的鲜牛奶能够有较稳定的销售渠道,一些地方政府试图通过一系列的制度安排或产业政策来维持地方乳制品行业的正常发展,比如扶持或引入大型乳制品收购商实现对地方乳制品业的统合。深度的调研考察却揭示出这样的现象:地方政府的政策介入在缓解地方乳制品产业危机的初期确实起到了一定的效果,但随着时间的推移,这样的产业政策介入却并没有带来预期的效果,甚至走向了政策设计的反面,奶农的经济利益和行动能力都受到了较大的削弱。如何对这一产业制度变迁悖论现象(旨在保护奶农利益的产业政策介入为什么会带来非预期的负面后果,何以削弱奶农的利益与行动能力)给予有洞察力的经济社会学解释,构成了本研究试图考察的主要问题。

本研究的经验观察来自于对L市^①(县级市)乳制品行业的参与式观察。奶牛养殖业作为L市畜牧业的支柱产业,一度吸引了国内多数乳制品加工企业(MN、YL、三鹿、GM等)在当地设立奶站收购鲜奶。2008年之前,多家乳企对奶源的争夺引起了当地鲜奶收购价格的不断调整,奶

收稿日期:2017-04-17

基金项目:国家社会科学基金青年项目“产业治理中的社会微观秩序研究”(11CSH036);上海大学社会学院优秀硕士论文培育计划

作者简介:李峰,男,上海大学社会学院研究生;梁波,男,南昌大学公共管理学院副教授,博士,E-mail:liang-book@126.com。

* 梁波为本文通信作者。

① 本研究中将某些重要的地名、公司名、受访者做了匿名化处理。

农的利润也大幅增加,L市奶牛养殖行业得到较好的发展。2008年“三聚氰胺事件”之后,消费者对国内鲜奶市场信心大幅下降,L市乳制品行业发展遭遇了强烈冲击,原有的鲜奶收购市场格局迅速被打破,三鹿公司倒闭直接导致其在L市的所有奶站关停,MN、YL、GM等大型乳制品企业在当地的奶站也基本处于停工状态。乳制品企业大幅缩减在L市的鲜牛奶收购数量,使得当地奶农的鲜牛奶供过于求,奶价暴跌,亏损、倒奶、杀牛成为了当时的行业实状。乳制品业的危机引起了L市当地政府的重视,L市政府迅速出台政策,鼓励和支持以N公司为代表的大型乳制品公司来整合L市分散发展的乳制品行业^①,以保证该行业的稳定发展。然而,地方政府的这一政策介入却并没有实质性地改善奶农的境遇,甚至成为了削弱广大中小奶农利益与行动能力的制度性根源。

二、文献回顾与研究路径

从中国乳制品产业专门领域的研究文献来看,关于影响乳制品产业稳定发展的议题,学术界已经开展了较充分的研究,并大致从三个分析视角来看待中国乳制品产业的发展:一是从供求关系视角出发,强调供需结构的变化对中国乳制品行业市场价格波动的影响。有研究认为,在较长一段时间里,中国奶业经济的发展一定程度上受到了消费者观念和收入水平的影响,牛奶消费需求是影响乳制品行业发展的重要因素^[1];但是,随着经济社会的发展,不断增长的鲜奶消费提升了乳制品市场的需求度,并进而带动了乳制品市场价格的上涨^[2]。二是从市场结构角度出发,着重分析乳制品行业的市场集中度、市场壁垒对乳制品行业发展的影响,尤其是乳制品行业市场的竞争(垄断)类型对产业绩效的影响。有研究认为,我国乳制品产业总体市场集中度较低,企业规模较小,进入壁垒较低,不合理的市场结构容易导致行业低水平发展^[3-4]。但也有研究认为,我国乳制品产业在不同的细分市场集中度不同,其中液态奶市场集中度较高,呈现出寡占型的市场结构特征;我国乳制品产业在奶源、销售渠道、技术人员等方面都存在着较高的行业进入壁垒^[5]。三是从制度性因素出发,强调政府的产业规制对乳制品行业发展的影响。面对我国乳制品行业发展的低水平状况,有研究认为,政府的规制漏洞、偏异是影响乳制品业健康发展的重要原因。其中,中国乳制品行业安全问题的出现,背后重要的原因就在于多部门的非协同规制,高利润环节规制重叠,低利润环节则规制漏洞巨大为问题奶制品的出现提供了土壤^[6],地方保护主义也为乳制品安全问题的产生提供了条件^[7]。良好的政府规制应建立在乳制品产业本身的特质之上,形成以市场治理、政府治理和协会治理合作协同的产业规制体系^[8-9]。

既有的关于乳制品产业发展的研究为我们理解我国乳制品产业的运行、发展变迁提供了有价值的研究参考。但既有研究也存在着一些局限:从供求关系角度展开的研究,强调了纯市场供需因素对行业发展的影响,却忽视了产业参与者之间的微观互动对乳制品产业发展的重要性,不能揭示出不同主体行动能力的变化及其原因;而市场结构角度的研究秉承了产业经济学哈佛SCP范式的分析传统^[10],却无法揭示我国乳制品行业多阶段变迁的组织逻辑,不能为我们理解奶农等主体行动能力的变化提供有力的解释;制度性因素的分析虽然注意到了政府政策的影响,却无法回答在乳制品产业,为什么旨在保护奶农利益的制度安排却带来了非预期性的后果。

本研究试图从经济社会学产业制度变迁^[11-12]的分析视角出发,重点从产业链关系模式转型与奶农行动能力变化的关系维度,深入分析地方产业政策介入对L市乳制品产业2008年以来的发展变迁,尤其是奶农经济利益及行动能力的影响,由此为理解中国制度语境下的乳制品

① 地方政府最初也采取了招标的形式,但当时能够中标的也只有N公司,国内乳制品企业的信誉消失殆尽。

产业治理提供一个典型案例及分析模式。

作为当代经济社会学的重要理论流派之一,新制度学派高度认同制度结构、制度环境等对组织或个体行为选择的影响,把组织或个体的行为视为对特定制度环境条件、合法性要求的适应性产物^[13-14]。而运用到产业治理及产业发展领域中,经济社会学制度学派的理论范式也相应地认为,特定的制度结构会形塑产业主体间不同的互动关系模式及行动能力;产业发展的形态及绩效往往是特定制度结构下不同主体持续互动的产物^[15]。换言之,在一定意义上,某个制度结构的改变会影响或带来特定产业在产业链上不同经济主体间的关系模式,尤其是供应主体与收购主体间的谈判能力及行为策略的变化^[12,16]。

基于对 L 市乳制品产业发展的经验观察,本研究尝试建构如下基本分析假设和解释机制:出于保护地方奶农的经济利益(稳定的销售渠道与销售价格),地方政府引入的以大型奶制品收购商为核心的产业政策安排,改变了传统分散产业链格局下收购商与奶农间的互动关系模式,进而改变或影响了普通中小奶农的利益博弈能力,由此在某种意义上导致地方政府产业政策介入走向了目标设定的“反面”。

表 1 “产业政策介入、产业链关系模式与奶农行动能力”分析框架

自变项:产业政策介入	奶业危机前分散发展的制度安排	奶业危机后政府引入大型收购商的整合性制度安排
作用机制:产业链关系模式转变	“多对多”的奶农—收购商关系模式	“多对一”的奶农—收购商关系模式
因变项:奶农的行动能力	较强的议价谈判能力	较弱的议价谈判能力

三、产业危机前“多对多”的产业链关系模式及奶农较强的行动能力

(一) 乳制品产业的繁荣与“多对多”的产业链关系模式形成

历史地看,任何产业的发展都会经历成长、繁荣、衰退的生命周期^[17]。“三聚氰胺事件”发生之前,我国乳制品产业的加工、销售、进出口均保持较快增长,国内乳制品市场需求旺盛。受 2007 年世界市场乳品价格高涨的影响,我国政府调整国内乳业政策,扶持本国乳业生产,极大地刺激了国内市场的乳品供给^[18]。这一时期,国内乳制品加工企业积极扩大生产规模,提高产能。乳制品产业繁荣发展的情况在 L 市也得到了呈现。多家国产乳制品加工企业相继在 L 市设立生鲜乳收购站点,充分保证了 L 市奶农生产的牛奶拥有通畅的交售渠道,L 市奶制品市场呈现出购销两旺的形态。

2008 年之前,L 市拥有总量可观的奶牛,但大部分是以散户养殖为主。散户养殖前期投入资金相对较少,对于土地、水源、设备等投入要求限制也相对较少,较低的行业门槛推动了当地奶牛养殖业的繁荣。在兴盛的时期,L 市几乎每个村庄都有养殖奶牛的农民(农户),甚至形成了一些较有名气的“奶牛养殖专业村”。一位当地的家庭养殖户在访谈中这样回忆道:

“刚养奶牛的时候,养一头奶牛赚的钱相当于一个壮劳力的收入。2004 年的时候我在村里刚开始养奶牛,那时候牛都是从东北贩过来的,比较值钱,那时候养牛也比较赚钱。当时出去打工一天也就挣个三四十块钱,养一头牛差不多也可以赚这么些钱。”(LYX20151002)

伴随着奶牛养殖的兴起,多家乳制品加工企业先后进入 L 市投资经营,推动了这一地区乳制品业的繁荣发展。调查发现,在这一时期,L 市鲜牛奶收购市场是完全开放的,多家乳制品加工企业共同分享 L 市的生鲜乳市场,基本形成以三鹿、MN、YL、GM 等大型乳制品企业为首,YCL、SY 等本地乳制品企业为辅的生鲜乳收购市场格局。从整体上看,这一时期 L 市乳制品业

呈现出明显分散的产业链特征,奶农与奶制品收购商之间,并没有固定受限制的市场交易关系或产业链关系,奶农可以依据市场行情,理性而自由地选择将原奶销售给合适的收购商,奶农可以在多个奶制品收购商之间“游走”。换言之,在乳制品产业危机之前,建立在奶农分散经营与多家乳制品收购商竞争的基础上,L市乳制品业在产业链关系上形成了所谓的多个奶农VS多个收购商的“多对多”关系模式。

(二) 奶农的获利与较强的议价能力

在主流经济理论看来,充分的市场竞争有利于带来整体市场效率的提升,这种整体效率的提升一般是建立在技术与成本的相对优势之上。与经济学家的解释有所区别,经济社会学的产业研究则会关注特定的产业链关系模式对经济主体的影响(不仅仅是产业结构对产业绩效的意义)。本研究观察发现,在乳业危机之前,L市乳制品产业“多对多”的产业链关系模式,在很大程度上塑造了该地区乳制品业的繁荣,尤其是对于当地的普通奶农而言,提供了一个较有利的产业关系格局。在多个收购商竞抢奶源的情况下,奶农往往容易建构起其对于收购商而言相对有利的能力优势或特定权力^[11]。换言之,多家乳制品加工企业竞争格局的形成成为L市奶农带来了诸多“积极”的效应。奶源的供不应求让鲜牛奶成为企业间互相争夺的标的物,鲜奶价格也不断地上调,奶牛养殖获利较多;大量农户进入奶牛养殖领域,并在短时间内带动了L市奶牛养殖业的快速发展。

多家乳制品加工企业(收购商)的存在,为广大奶农提供了一个较有利的市场生境。当时,L市同时存在多家乳制品加工企业的鲜奶收购站,它们相互争抢当地的奶源,借助价格战等手段来拉拢奶农,甚至在鲜牛奶收购过程中一度出现“先给钱,后交奶”的操作,奶农从中获利不小。奶农作为理性的小农,其从事奶牛养殖的主要目的是获取经济利益,对利润的追求使得奶农在与收购商打交道的过程中只关心牛奶的价格,而并不在乎与收购商之间较稳定利益联结关系的建构,价格成为了奶农选择鲜牛奶交售对象的主要参考指标。奶农可以在多个收购商之间随意流动,在面对收购商时拥有较多的选择权。

其中,最重要的表现就是奶农的议价能力优势。调查表明,当面对多家收购商对鲜牛奶进行争夺的境况时,奶农在与收购商进行交易的过程中,他们通过对收购商的选择来影响到乳制品企业对鲜牛奶的定价,获得某种议价能力优势。为此,L市的很多奶牛养殖户都认为,三鹿、MN、YL等这些企业在L市及其周边地区争夺奶源的时候是养殖奶牛赚钱最好的时候。

“那时候养牛还是很吃香的,每天都有很多奶站站长来要奶,其实主要还是一个价格的问题,谁给的价格高就给谁,反正也没有什么限制。按照当时的情况来说,今天可能交给这家,过几天可能就交给另一家了,反正都是现点钱,有的可能想多收点奶,就提前把钱给了,根本没有拖欠奶款的。不然,我就直接不送给你奶了,要的人多得是。”

(WZL20151002)

“多对多”的产业链关系模式也为部分奶农的机会主义行为提供了空间。在奶源竞争激烈的情境下,L市的乳制品加工企业对鲜奶表现出了过度非理性的追逐,也就导致部分企业在鲜奶收购过程中有意忽视对鲜奶质量的把控。不管质量是否达标,只要能够保障奶源供应,奶农愿意销售,收购商都会竞价收购。由此,这一特定的情境结构也诱使奶农在交售生鲜乳的过程中会采取以次充好、添加水分等机会主义行为,最大化地增加利润。这些行为甚至得到了部分收购商的默许(当然,这也为后来的乳业危机埋下了祸根)。

当地一位养了十多年奶牛的养殖户向我们生动地描述了“三聚氰胺事件”之前各大乳制品加工企业争夺奶源的“盛况”:

“那时候,我们养殖户很吃香的。基本上每天都有收购站来要奶,谁给的钱多就卖给谁,N公司那时候价格最低,一般都不交给N公司。当时三鹿最厉害,到处都是三鹿

的奶站,牛奶价格给的最高,那时候 MN、YL 都收不到奶,最后他们没办法开始交上奶当场就给钱,基本上是一天一结,交上去的奶也不管质量……那时候养奶牛很赚钱的。记得那时候为了多赚点钱,都往奶里加水,奶站也不管,就是测出来也都是睁一只眼闭一只眼,那时候的奶好交,也不管什么乳脂率,蛋白质高低也无所谓,反正不管好奶坏奶都是统一的价格,只要有牛奶交就行了。”(LYT20151002)

显然,在这样一种“多对多”的产业链关系模式下,奶农对鲜牛奶的去向具有充足的话语权;通过对鲜牛奶的销售控制实现对乳制品加工企业的“威胁”,“迫使”乳制品加工企业不断调高奶制品的定价,放松甚至忽略对奶制品质量的监管。总体上,在这一时期,奶农在面对收购商时具有较强的议价和行动能力,能够较好地实现自身的利益诉求。

四、产业危机后地方政府的政策介入:扶持大型奶制品收购商

(一) 产业危机对 L 市乳制品产业的冲击

2008 年,“三聚氰胺事件”直接导致了三鹿公司倒闭,乳制品行业出现断崖式的信任危机,中国乳制品市场一时间陷入消沉状态,包括 MN、YL、GM 等公司在内的大量国内乳制品加工企业都牵涉其中。国内生产的乳制品销量直线下降,绝大多数乳制品加工厂处于半停工状态。维持运营的加工企业为了降低损失,也开始压缩产能,减少生产数量,并且在生鲜乳收购环节普遍采取拒收或限收的措施。

乳业危机对 L 市的乳制品业也带来了巨大冲击。三鹿公司旗下鲜奶收购站全部关停,MN、YL、XXW 等乳制品加工企业也相继关停设在 L 市的大部分鲜奶收购站,大幅缩减生鲜乳收购数量,并提高鲜牛奶的收购门槛。N 公司作为最早落户 L 市,也是唯一一家在 L 市建立乳制品加工厂的大型外资企业,同样受到“三聚氰胺事件”的影响,对生鲜乳的需求量出现下降,不断压缩收购数量。由此,在乳制品行业危机背景下,奶农“一夜之间”陷入被动境地。由于鲜牛奶需要较为苛刻的低温保存条件,大部分养殖户并不具备长时间储存鲜牛奶的能力,每天生产的鲜牛奶如果不能及时送到乳制品加工厂进行生产,只能被迫倒掉或者转作他用。乳制品企业对鲜牛奶的拒收使得 L 市当地奶农的鲜牛奶突然丧失了交售的渠道,面对长时间的亏损和盈利无望,“倒奶”“杀牛”甚至成为了当时大部分养殖户唯一的选择。一位经历和见证过“倒奶”事件的奶农在访谈中对危机的影响仍然记忆犹新:

“那时候很多养牛的都淘汰了,原先村里很多养牛的,就剩下一两家了,没有办法坚持不了了,奶没有地方送,咱们自己的力气不算钱,可牛每天都要吃草、吃料,为了少赔点,以前牛一天吃三顿,现在就喂两顿了,牛料也喂得少了,产奶越少赔得还能少点,每天睁开眼就要往里赔钱。”(SG20151003)

(二) 地方政府的介入和政策选择

乳业危机的冲击下,L 市的奶农一时间失去了原有的鲜奶销售渠道,生产生计遭遇到了巨大的困难。而乳制品企业的限购自救行为又进一步激化了乳制品企业与奶农之间的矛盾,严重影响了乳制品行业的健康发展乃至地方社会的稳定。乳制品产业作为 L 市畜牧业的支柱产业,其遭遇的危机很快就引起了 L 市当地政府的重视。L 市政府为了缓解当地乳制品行业面临的危机,保障奶农能够有相对稳定的销售渠道,减少奶农的损失,开始政策介入和引导产业的发展。其中最关键的一个政策就是,在执行国家对乳制品行业安全清理整顿政策的同时,积极扶持 N 公司在当地的发展,政企合作加强 N 公司在 L 市乳制品行业的主导地位,逐渐形成以 N 公司为龙头的奶业产业化体系。L 市在乳制品产业政策上大力向 N 公司倾斜,并且采取一定形式的地方保护主义,比如,划定生鲜乳收购范围,限制其他乳制品企业在 L 市收购生鲜乳的规模和

数量,积极鼓励和引导当地奶农与N公司建立长期稳定的合作关系等。对此,2008年10月L市政务网站上的一条报道就充分表明了L市地方政府与N公司的紧密合作关系,以及政府构建这种合作关系的意图:

经L市委、市政府和N公司的共同努力,N公司给各收奶站、奶牛养殖场(户)下发通知,决定从9月10日起提高鲜奶收购价格,平均每公斤提高0.18元。其中,乳脂率3.2%的提高到2.95~3.00元/公斤,乳脂率4.2%的提高到3.00~3.05元/公斤。为提高奶户养殖奶牛的积极性,N公司决定将该价格追溯到9月1日,即从9月1日起交售到N公司的鲜奶均享受该价格。该措施的出台,必将给面临严重考验的奶牛养殖带来新的生机,对奶业生产的稳定、健康发展发挥强有力的促进作用^①。

在L市政府的大力支持下,N公司很快发展成为L地区乳制品行业的龙头企业,并逐渐占据和掌握L地区生鲜乳收购的主要市场。L市当地的多数奶农都开始把鲜牛奶统一交售给N公司。对此,一位曾经把牛奶交售给三鹿公司的奶农这样谈到:

“在三鹿没出事之前,那几年养奶牛也算是好光景吧,三鹿一出事,我们这些之前送给三鹿奶的养殖户都没有地方送奶了,都去找奶站商量看看能不能把奶交上去。那时候就N公司还在当地收奶,三鹿倒了之后也就只要以前的送奶户,都不接受新的奶户加入,没有办法只能去找奶站的站长,送礼托关系才勉强能送进去,但也是用的别人的户头,自己没有户头,后来慢慢好了之后才在N公司重新立了户头,钱也是打到自己的卡里了。”(XB20151005)

政府扶持N公司成为当地乳制品行业的龙头企业,一定程度上保证了鲜牛奶的交售渠道,部分降低了当地奶农的损失,也缓解了当地奶农与收购商之间的矛盾。这一制度安排在初期确实起到了一些效果。一位奶户在访谈中说道:

“一开始其他公司奶站关了之后,很多养殖户没有地方送奶了,一天一二百斤奶卖也卖不掉,一开始有些养猪的、种茶的过来买一些,五六毛钱一斤,那段时间都往里赔钱,以前赚的差不多都赔进去了。很多养殖户都去上访,慢慢地N公司开始接收我们这些养殖户送的奶,我们就都把奶送到N奶站,有地方送奶大家也都没啥意见了,反正就先这么养着吧,总比卖掉没有事干强。”(HJ20151005)

五、“多对一”产业链关系模式的建立和奶农行动能力的式微

(一)从“多对多”到“多对一”产业链关系模式的转变

作为一种应对危机的地方产业政策介入,L市地方政府试图借助N公司的力量来整合地方乳制品产业的发展,尤其是要实现稳定市场,保障奶农销售原奶的稳定渠道。不得不承认,L市政府扶持N公司整合当地乳制品产业确实是一种出于保障奶农利益目标的政府规制政策。因为,在乳制品危机初期,奶农与乳企之间的矛盾不断激化,甚至演变成奶农集体上访,这严重地影响到了L市当地乳制品行业的健康持续发展和社会安定。在这种情况下L市地方政府试图通过扶持N公司进行产业整合,解决奶农遇到的问题。

根据威廉姆森等关于市场和等级制的理论观点,一定程度上的市场整合有利于节省交易成本,进而增进市场效率^[19]。如前所言,L市政府引入N公司整合当地乳制品产业发展的地方产业政策最初确实起到了稳定产业的作用。但值得关注的是,随着产业政策的进一步实施以及产业整合度的提升,L市政府的政策介入深刻地改变了当地乳制品业的产业链关系模式。具体而

① 参见《Q市N有限公司提高鲜奶收购价格》,L政务网,2008年10月6日,<http://laixi.gov.cn/view.jsp?id=28666>。

言,作为地方产业政策作用的结果,L市乳制品产业发展的指挥棒和控制权逐步被N公司牢牢握住。在N公司“一统”L市乳制品产业的格局下,产业链上奶农与收购商之间的关系模式随即发生了重大改变。原先奶农自由选择鲜奶交售企业的局面被打破,交售渠道开始由多元走向单一,奶农与收购商的关系也由传统的“多对多”的分散产业链关系模式转变为“多对一”的整合产业链关系模式。而正是这一关键转变给L市乳制品产业的发展带来了重大的影响,一项旨在保护奶农利益与销售渠道的政策安排却走向了其“反面”,产生了深刻的非预期性后果,奶农的利益与行动能力都被极大地消解和削弱。

(二) 奶农利益与行动能力的双重削弱

首先是奶农对养殖模式自主权的丧失。在“多对一”产业链关系模式下,奶农与收购商之间的地位发生了明显的变化。N公司开始成为L市当地乳制品收购市场规则的制定者,其对奶农的限制和约束也在不断加强,其直接表现就是N公司“强力”推行其设计的乳制品产业组织模式。为了加强对散户的管理,提高奶源质量,N公司大力推广“奶户进小区”,尝试建立“养殖小区—奶站—乳制品加工厂”的关系模式;通过奶价补贴、养殖设备补贴、贷款补助等手段引导和鼓励建立标准化养殖小区,试图将L市的奶牛养殖散户实现统一管理,借助养殖小区来实现规模效益。通过将散户集中起来统一管理,在理论上能提高奶牛养殖生产水平,但在实际运作过程中,养殖小区对养殖户的负面影响却不小。养殖小区处于一个经济中介的地位,其最终目的是追求利益最大化,其定位和职能界定并不清晰。信息不对称、不流通使得奶农与养殖小区的关系稍显微妙,在奶农看来,养殖小区是造成两者关系“紧张”的重要源头。一位已经把奶牛从养殖小区撤离出来的奶农在访谈中颇有些怨言:

“把牛牵进去养真的是后悔,不赚钱赔上功夫不说,还把牛糟蹋坏了,什么都要控制,喂的饲料、草料都要管着,价格比外面的高多了。家里每天还要派人在那边看着,赔上功夫不说,挣的钱都给别人了,谁先进去谁先倒闭。”(MY20160220)

在L市,养殖小区的建设获得了政府的认可,L市地方政府也曾通过制定明文的政策来予以支持和鼓励。比如,L市地方政府于2010年专门出台文件《L市畜禽标准化养殖基地建设实施方案》,要求和鼓励各乡镇对包括奶牛养殖在内的各类养殖场,养殖小区实行统一规划,统一建设标准,统一配套水电路,配套粪污染无害化处理等设施。L市政府还将标准化畜禽养殖场的建设列入了对乡镇考核的重要内容,全面推行“一集中、三通、五话、五统一”的小区建设工作模式。在这一政策要求下,L市部分乡镇、街道通过把基础设施建设、养殖示范户和示范村建设结合起来,试图提升奶牛养殖业的规范化、科学化水平^①。

然而,这种由N公司主导的产业模式并没有使奶农感受到利益的增长,相反还导致奶农的自主性受到了极大的制约。N公司在价格上明显向养殖小区倾斜,实际运作过程中大量的扶持资金并没有真正用在养殖户身上。相反,奶农在进入养殖小区之后需要缴纳各种各样的费用。养殖小区能够通过控制饲料、草料价格等方式获取高额利润,奶农对于饲料的选择以及草料的价格却并没有议价和谈判的余地。广大奶农对此种被控制的情形甚为反感,但又无可奈何,其结果是大量的养殖小区最后都以解散撤出告终,并没有达到预期的效果。一家奶户这样描述道:

“之前有几家小的养牛户把牛放到养殖小区里养,结果没到一年五头牛就剩下两头了,一分钱没挣着,还倒赔进去不少。像我们自己在外面养,喂什么料自己说了算,喂多少草也是自己说了算,别人管不着,挣多少钱都是自己的,也没有什么杂七杂八的

^① 参考《L市五项措施加强畜禽养殖环境综合整治》, <http://www.ddove.com/htmldata/20110830/1d75596468b7e1bb.html>;《L沽河:奶牛养殖成为推动农业发展的朝阳产业》,中国养殖网,2010年12月1日, <http://www.chinabreed.com/cattle/develop/2010/12/20101201408548.shtml>。

管理费,也不用被别人抽成。一旦进入养殖小区,什么都受别人控制,哪还能分钱?那几家最后都撤出来了,再养下去可能一头牛也不剩了,现在那边养殖小区都没有人进去了。”(LCB20160223)

其次是奶农对奶产品销售品质认定和价格谈判能力的衰减。大致在 2014 年以来,L 市奶牛养殖行业曾一度再次扩张,但好景不长,乳制品行业周期性危机出现,全球性乳制品生产过剩。在国内,N 公司又开始缩减鲜奶收购规模。N 公司宣布将旗下鲜奶收购站于 2015 年 5 月 1 日之前全面关停,彻底淘汰原有“散户养殖”模式。一位现在已经不养奶牛的农户在访谈中说道:

“谁也没想到 N 公司会突然间撤销奶站,把所有奶站都给关了,让我们这些小户彻底没法送奶了。以前 N 公司还保护小户,给我们这些小户的奶价比大户的奶价都要高,谁能想到现在要取缔小的养牛户,不让养牛了。5 月 1 日奶站关了之后就没有地方送奶了,现在都是直供户,N 公司派车直接到养殖场拉奶,这些小户 5 月之前就都不养了。”(LZ20160502)

N 公司采取一刀切的方式,不仅彻底取缔散户养殖,采取“公司+规模牧场”的产业组织模式,而且根据鲜牛奶的数量和质量实行差别化奶价(收购价),严格控制生鲜乳收购的质量和数量。

表 2 N 公司设定的鲜牛奶收购的质量、数量、价格标准

细菌数 cfu(万单位)	小于 1 吨 (元/KG)	大于等于 1 吨小于 4 吨 (元/KG)	大于等于 4 吨 (元/KG)
0<cfu≤10	2.4	3.0	4.0
10<cfu≤30	2.2	2.8	3.6
30<cfu≤60	2.0	2.6	3.4
cfu>60	拒收	拒收	拒收

数据来源:根据调研材料整理。

在新的产业链关系模式下,普通奶农日渐失去了对奶制品质量认定和价格谈判的能力。一般而言,影响鲜奶收购价格的主要指标是鲜牛奶的数量和质量。在 L 市,N 公司对收购的鲜牛奶实行分级定价,日平均产奶量低于 1 吨的价格一般比 1 吨以上的每公斤低 0.6 元左右;鲜牛奶的质量评价标准主要依据细菌数,鲜牛奶的细菌数含量越低,价格就越高。有意思的现象是,在 N 公司的主导下,L 市普通奶农作为乳制品产业链中的一环却不断丧失相应的议价谈判能力。他们一般只能负责鲜牛奶的源头生产,对于奶品标准及收购价格无法产生影响。即使作为规模牧场由于不具备对于鲜牛奶检测的相应条件,也没有掌握鲜牛奶检测的标准和技术,只能通过 N 公司后期的反馈获取关于交售鲜奶的质量信息,所有的检测过程和标准及相应的收购价格等都由 N 公司一手掌控。对此,一位奶牛场日产奶在一吨以下的奶农(小型养殖户)这样谈到:

“奶价 3 块多钱才能保证不赔钱,少于 1 吨的(养殖户)去掉人工、草钱、料钱,不赔钱就不错了,还经常查出奶质量有问题,一拒奶就拒好几天,没办法只能把那些奶贱卖。赔死了。现在一点办法也没有,要么就不养了,养就得听 N 公司的。”(HS20160503)

与 2008 年前奶农较强的行动能力形成鲜明对比的是,在 N 公司主导的这场转变中,散户的议价能力已经彻底丧失,规模牧场的议价能力也在不断地被削弱。N 公司作为当地绝大部分散户交售鲜奶的唯一渠道,可以单方面宣布关停奶站,普通奶农也只能被动接受这一结果,没有任何讨价还价的余地。奶站关停之后,绝大部分散户选择退出奶牛养殖行业,转而从事其他行业;也有部分散户将鲜奶交给规模养殖户,由规模养殖户作为中介统一交售给 N 公司;还有部分散户直接将鲜奶在市场上出售,或售卖给鲜奶吧,或售卖给个人。

在这一转变过程中,部分小规模养殖户与规模牧场虽得以幸存,但是其面对 N 公司时却谈

不上有什么谈判能力。在 N 公司设定的标准下,存活下来的奶农不得不寻求变通的策略。具体来说,N 公司制定了鲜奶收购的定价标准,通过数量和质量双重标准确定鲜奶的价格,日产奶低于一吨的小规模养殖户交奶价格明显低于规模牧场。在这种价格标准下,小规模养殖户不得不寻求其他方式来维持:一是吸纳部分散户的鲜奶,补足奶量差额;二是增加资金投入,扩大养殖规模,提高产量。通过这些方式,小规模养殖户形式上迎合了 N 公司的数量标准,谋求相对能够接受的交奶价格。但实际上,在 N 公司主导的收购市场中,N 公司对奶农的制约不断增强。比如,小规模养殖场受制于 N 公司按照奶量分级定价的标准,试图通过扩大规模增加奶量的方式谋求更高的收购价格,但是这一举措却遭受到来自 N 公司的巨大压力。有受访奶农介绍说:

“达到一吨奶和不到一吨奶的价格差得太多了,不到一吨奶每个月差不多要少挣两万多块钱,现在能挣的钱也就是这两万多块钱了,想多抓几头牛把奶量提上去,可 N 公司不让,它每个月都统计牛数,奶量突然间增上去就派人下来查。还经常给养殖户限定奶量,规定每天只准交这么些奶,多的不准送,要不就交上去喷粉再给送回来,反正就是不让你多送奶。”(JN20160725)

此外,N 公司与奶农之间在鲜奶品质认定上存在极大的信息不对称,也进一步削弱了奶农的议价能力。在 N 公司根据牛奶质量定价的标准下,由于奶农缺乏专业的检验设备和条件,奶产品检验只能由 N 公司单方面进行。奶农无法参与到检验过程当中,缺乏相应的监督环节,检验结果的真实性和可操作性都由 N 公司掌握。奶农对检验结果缺乏反馈和质疑机制。以质定价就成为了 N 公司对奶农的有力限制。在访谈中一位奶农无可奈何地表示:

“N 公司说你的奶不好就是不好,你往上反映也没用,没有人管。只要查出奶有毛病,要么拒收,要么就给的价特别低,没办法,只能自认倒霉,现在养牛完全就是给 N 公司养的。”(WZH20160803)

至此,可以看出,在地方政府介入并推动 N 公司主导当地乳制品产业之后,L 市乳制品产业发展中,奶农与收购商之间的关系模式经历了从“多对多”到“多对一”的变迁。N 公司确立了其在 L 市乳制品行业的龙头地位,一方面实现了对乳制品产业组织模式的转型改造,推广了“规模牧场+乳企”的产业组织模式;另一方面通过产品质量认定和收购规模等方式加强了对奶农的规制,实现了对鲜牛奶的销售渠道控制和价格控制。奶农作为乳制品产业链上重要的一环,其与收购商之间的地位,由原来相对有利的位置转变为极为不对等的关系状态。总体表现为鲜牛奶的交售渠道单一化,奶农不断受到来自收购商的规制,收购商对奶农的生产行为干预度不断提高,奶农在面对收购商时议价谈判能力急剧衰减。

六、结论与讨论:地方政府产业政策介入何以产生非预期性后果

通过对 L 市乳制品产业的上述经验观察与分析,我们可以得出如下结论:

第一,在中国的制度语境下,特定产业的发展变迁路径、绩效并非完全如主流经济学理论所推论的那样,受到纯粹市场机制(供需机制、市场竞争结构)的决定性影响,相反,政府的产业规制政策与战略选择会极大地改变产业的发展模式与水平。L 市乳制品产业发展的经验就表明,地方政府选择扶持大型奶制品收购商的政策选择就改变了乳制品产业的发展模式,实现了从传统自由分散产业模式向一体化整合模式的转变。然而,地方政府的产业政策或制度安排却并不总是如发展型产业政策理论^[20]所强调的那样一定会带来产业良性发展的格局,相反,在特定的情况下会走向制度安排或政策设计目标的反面,或者说会产生诸多非预期性的后果。L 市乳制品产业的发展正好为理解这一悖论性现象提供了一个生动的案例蓝本。L 市地方政府引入 N 公司主导当地乳制品行业的发展,初衷在于保障养殖户的生鲜乳具有较稳定的销售渠道及合理

的经济利益,降低乳制品行业危机对当地奶牛养殖行业的冲击。但是,地方政府的这一政策介入目标却并没有很好地实现,相反,在大型收购商的控制下,奶农的经济利益和行动能力被极大地削弱。

第二,地方产业政策非预期性后果有其特定的生成机制。特定的产业政策或制度安排的引入并非自然而然线性地作用于产业发展,而是会通过一系列的中介机制对产业发展施加影响。本研究中,我们观察到,地方政府引入大型奶制品收购企业主导产业发展的制度安排,实质性地改变了产业链上奶农与收购商之间的关系模式,即实现了从自由分散状态下“多对多”关系模式向整合状态下“多对一”关系模式的转变。而产业链关系模式的变化又进一步作用于产业主体间互动力量格局的改变。本案例观察中,在N公司的整合控制下,普通奶农逐渐丧失了对奶牛养殖模式、奶产品质量标准认定、收购价格确定等方面的自主权和行动能力。这也就提示产业政策制定者要理解和深刻把握产业政策非预期性后果的生成机制。

第三,政府对经济产业的规制和干预有特定的条件与边界。在全球经济危机蔓延以及中国实体经济增长乏力的情境下,需要高度关注政府对经济产业治理的条件与边界的合理把握。不论是新自由主义经济学者对自由市场机制的偏好,还是结构主义或制度主义理论家对产业政策的强调,本质上都涉及到如何设定政府干预与市场调节的合理边界问题。换言之,在中国的经济产业发展与治理进程中,争论的重点不在于是否需要产业政策的问题,而应该是制定什么样的产业政策的问题。由此,这就要求产业政策的制定者不仅要权衡政策的多维目标,而且需要关照到特定产业政策对产业链关系模式、产业主体间互动结构的影响,以及由此可能带来的对产业发展的深层影响,尽可能地减少特定产业政策的“非预期性”负面后果。

第四,“产业维稳”是地方政府出台政策介入产业发展,进而导致非预期后果的重要结构性诱因。L市乳制品产业发展变迁的经验表明,当奶业危机极大地破坏了当地奶制品产业的正常发展,影响到了奶农的生计并造成奶农与收购商之间的冲突纠纷时,地方政府出于稳定秩序的根本性考虑,积极介入乳制品产业的发展与治理。因此,在一定程度上可以认为,地方政府的产业政策行为不仅仅受到市场效率逻辑的影响(促进产业有效率的发展),同时也会受到基于民生问题、稳定问题等社会治理^①诱因的影响,我们可以称之为“产业维稳”的逻辑。这种“产业维稳”的逻辑容易使得地方政府在出台政策时,更多考虑秩序稳定的目标,从而使得产业政策偏离产业本身的特征以及市场基础性作用的发挥^[21]。

第五,产业链本质上是一种社会行动链与权力链。产业链关系模式对参与主体行动能力的影响在一定程度上揭示出这样一种理论想象:我们对于经济产业链的理解似乎可以超越传统产业经济学中将产业链通常理解为利润或价值分配链、技术分工合作链的认知图式。从产业社会学研究的角度来看,产业链还更深层地表现为权力链、社会行动的链条。换言之,在任何产业链的构建与产业治理中,作为产业链上的参与主体之间的关系更多地表现为基于自身行动能力、策略等而现实运作的权力链或社会行动链。这可以被看作是产业链运行的实质形态。

致谢:感谢汤艳文、金桥、贾文娟、孙明、冯猛、郝身永、叶敏、于健宁等老师给予的重要建议;感谢孙清波、杨子轩同学多次讨论提供的建议与帮助。文责自负。

参考文献:

- [1] 杨欢.食品安全法律体系对我国乳制品进出口的影响研究[D].无锡:江南大学,2010.
- [2] 韩一军.90年代中后期我国牛奶生产消费及价格波动分析[J].中国热带农业,2002(6).

^① 程秋萍、熊万胜(2016)在其对J市养猪业兴衰史的研究中也提出了类似的命题,即中国特定的产业发展与产业治理过程本质上也和中国的国家治理逻辑紧密联系。

[3] 吕裔良. 中国乳业市场结构优化问题的研究[J]. 农场经济管理, 2004(6).

[4] 何玉成, 李崇光. 中国乳品市场进入壁垒与产业发展[J]. 农业技术经济, 2004(3).

[5] 陈利昌. 我国乳品产业市场结构分析[J]. 农业技术经济, 2004(2).

[6] 张利庠. 中国奶业发展报告[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.

[7] 关雨竹. 我国乳制品行业安全的政府规制[J]. 知识经济, 2012(13).

[8] 张喜才, 张利庠. 农业产业发展与政府规制——中国奶业产业的案例研究[C]. 中国奶业协会年会论文集 2009(下册), 2009.

[9] 齐春宇. “三鹿奶粉事件”反思: 基于中美乳业产业链结构比较视角[J]. 宁夏社会科学, 2009(2).

[10] 梁波, 王海英. 市场、制度与网络: 产业发展的三种解释范式[J]. 社会, 2010(6).

[11] 梁波, 王海英. “权力游戏”: 产业变迁中的微观政治——以中国石油产业市场参与格局变迁为例[J]. 管理世界, 2013(7).

[12] 尼尔·弗雷格斯坦. 市场的结构: 21 世纪资本主义社会的经济社会学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.

[13] Baum J A C, Dobbin F. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J]. American Sociological Review, 1983(2).

[14] 杨典. 公司治理与企业绩效——基于中国经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2013(1).

[15] Hall P A, Taylor R C R. Political Science and the Three New Institutionalisms [J]. Political Studies, 1996(5).

[16] 约翰·L·坎贝尔, J·罗杰斯·霍林斯沃思, 利昂·N·林德伯格. 美国经济治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009.

[17] Gort M, Klepper S. Time Paths in the Diffusion of Product Innovations [J]. Economic Journal, 1982(367).

[18] 董晓霞. 2011 年国际市场主要乳品价格波动及走势展望[J]. 农业展望, 2011(12).

[19] Williamson O E. 市场与层级制[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2011.

[20] 查默斯·约翰逊. 通产省与日本奇迹: 产业政策的成长 (1925—1975)[M]. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2010.

[21] 程秋萍, 熊万胜. 治理交易成本与农业经营组织形式演变——基于 1949—2015 年 J 市养猪业兴衰史的分析[J]. 社会学研究, 2016(6).

(责任编辑: 李凌)