

【农村社会发展】

乡村振兴背景下乡村产业的风险转化及防范

——以 X 市特色茶产业开发为例

贺林波, 乔逸平

(湖南农业大学 公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘 要:在乡村振兴战略背景下,产业项目制发生了一些显著的变化。项目制治理方式在项目主体、补贴对象、运行方式和绩效考核等方面具有明显不同的特征,主要包括:项目主体由政府与农户、政府与项目承包者向政府、项目承包者和农户等多元主体转变,补贴对象从项目承包者和农户转变为承包者,运行方式由项目承包者申报和政府动员农户转变为项目承包者申报和动员农户,绩效考核由补贴到位情况向资金使用效率转变等。在这种时代背景下,地方政府以产业项目推进乡村产业振兴将面临不同的风险转化问题。实地调研表明,地方政府主导乡村产业振兴可能引发市场风险向政治、责任或信任风险转化的现实困境。本文利用“不完全契约—剩余控制权”的分析框架,以湖南省 X 地区 A、B、C 三县(市)的特色茶产业开发为例,阐述了地方政府产业项目治理策略与风险转化的逻辑过程。研究发现:在乡村产业项目实施过程中,因产业政策或项目协议的不完全性,存在着大量的“剩余控制权”;地方政府、产业项目承包者和农户等主体争夺乡村产业项目中的“剩余控制权”引发争议,争议解决机制失效导致市场风险向政治、责任和信任风险转化。为防范风险转化,应当扩大乡村产业项目中的“特定权利”,合理配置“剩余控制权”,完善第三方法律解决争议机制。

关键词:乡村振兴;不完全契约;乡村产业;剩余控制权;风险转化

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0099-10

一、问题的提出

在国家乡村振兴战略的二十字方针中,“产业兴旺”具有最为重要的意义,是“生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕”的基础。实施乡村振兴战略,应当以开发乡村产业为首要任务,以维持乡村产业兴旺为基本目标。在国家治理进入项目制时代的背景下^[1],为振兴乡村产业,地方政府需要转变政府职能,以产业项目为抓手,整合各行政管理部门资源^[2],引导企业、事业单位、社会组织、合作社或农户共同参与乡村产业开发,提升地方经济的“造血”能力^[3]。乡村产业大都存在产业基础薄弱、资源特色不显著^[4]、融资渠道少、人力资源缺乏和创新能力不足等问题^[5],如果没有政府以产业项目予以支持,很难在市场竞争中存活^[6]。大多数乡村产业参与者风险承受能力脆弱,即使有政府产业项目的支持,也可能遭遇市场风险而出现亏损。政府以产业项目推进乡村产业开发与发展,与乡村产业参与者形成了复杂的“社会嵌入”关系^[5],乡村产业参与者遭遇的市场风险可能随政府产业项目治理策略不同而转化为政治、责任和信任风险。

有研究者认为,地方政府以产业项目推进乡村产业开发与发展存在市场风险和政治风险等两类基本风险。市场风险是指乡村产业参与者发生亏损的风险,政治风险是指影响社会稳定的风险。如果乡村产业参与者发生亏损,因承受能力脆弱,可能会聚集向地方政府讨要赔偿或补

收稿日期:2019-05-26

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“产业精准扶贫的质量提升研究”(19FGLB009)

作者简介:贺林波,男,湖南农业大学公共管理与法学学院教授,博士,硕士生导师;乔逸平,男,湖南农业大学公共管理与法学学院硕士生。

偿,影响社会稳定。为避免市场风险转化为政治风险,大多数地方政府都会妥协^[7]。事实上,在前项目制时代,地方政府也有强迫农户脱贫致富的习惯做法,在部分地区,由于农户遭受市场风险发生亏损还引发了一些群体性事件^[8]。最新的研究显示,在项目制时代,某些地方政府对乡村产业开发倾向于采取收敛性干预措施。相对于全面干预措施,收敛性干预措施注重产业链前端干预、典型户动员、建立正式关系、引入第三方治理和弱化关联性。由于在地方政府与乡村产业参与者之间形成了弱关联性,培育了乡村产业参与者自负其责的意识,可以有效地避免市场风险向政治风险转化^[9]。

在乡村振兴战略背景下,结合实地调研和文献研究,作者发现产业项目制发生了一些显著变化。在前项目制时代,产业项目以直接补贴为主,少有企业或组织作为项目承包者。政府直接面对农户,动员农户参与产业开发,政府将项目资金直接补贴给农户。在项目制时代,最显著的变化是企业或组织作为产业项目承包者参与,但必须经过竞争性申报才能获得产业项目的支持。与此同时,政府为了实现产业政策目标,也会主动参与,动员农户参与产业开发。而在乡村振兴战略背景下,产业项目制的变化主要表现在:一是明显加强了对地方政府实施乡村产业项目的绩效考核。对于资金使用效率不高的地方政府,项目审批部门会削减下年度的项目数量和经费,在发现违规违纪情况时,还会追究主管领导的责任^[10]。二是明显改变了乡村产业项目的运行方式。现在的乡村产业项目基本上是竞争性的,主要由乡村产业开发能力较强的企事业单位、社会组织或合作社申报,地方政府委托这些组织带动农户参与乡村产业开发^[11]。地方政府以产业项目推进乡村产业开发与发展,除项目制时代存在的市场风险和政治风险之外,还可能存在着责任风险和信任风险。责任风险是指地方政府实施产业项目绩效不高而需要承担行政或法律责任的风险。信任风险是指地方政府实施产业项目遭受民众质疑或冷漠对待的风险或社会公信力降低的风险。市场风险不仅可能转化为政治风险,也可能转化为责任风险和信任风险。除此之外,乡村产业项目运行方式改变之后,地方政府、乡村产业项目承包者和农户形成了不同的三方动态博弈关系,地方政府以产业项目推进乡村产业振兴面临着更复杂多变的环境^[12],收敛性干预措施并不足以使地方政府摆脱风险转化的现实困境。

本文要讨论的问题是,在乡村振兴战略背景下,乡村产业振兴中地方政府产业项目治理策略与风险转化的逻辑关系,即地方政府以产业项目推进乡村产业开发与发展时,市场风险为何以及如何向政治、责任或信任风险转化。结合笔者对湖南省X市特色茶产业开发的多年跟踪调查,本文采用“不完全契约—剩余控制权”理论框架进行分析,认为乡村产业项目的契约不完全性生成大量“剩余控制权”,乡村产业项目参与者争夺“剩余控制权”引发争议,而争议解决机制失效最终导致市场风险向政治、责任和信任风险转化。

二、案例:X市特色茶产业开发

X市位于湖南省西部,常住人口260多万人,以山地为主,人均土地面积少,绝大多数为农民,主要收入来源为种植养殖业。因地理环境特殊,X市盛产品质优异的各种茶叶,但在政府主导开发之前,由农户分散种植,大部分为群体品种,产量不高,品质也不稳定,基本上为自产自销,年总产值非常有限。20世纪90年代,省茶叶研究所一位副研究员在X市A县发现了一种品质极其优异的特色茶树,口感非常特殊,深受消费者喜爱,但是,特色茶树为群体品种且不育,当地农户没有技术力量大规模种植。自2005年开始,A县政府就与省茶叶研究所合作研发特色茶,先后选育了1号、2号和168号等三个良种,A县政府在区域内推广种植,取得了一定成效,特色茶的种植面积快速扩张,在消费者中的知名度也越来越高,拥有较好的市场前景。

在这种情况下,自2015年开始,X市政府决定在全市范围内推进特色茶产业。为此,X市政府制定了特色茶产业发展十年规划,提出要到2020年实现全区域500亿元的综合年产值,从国家和省政府争取产业项目经费,配套至各县(市),要求各县(市)整合涉农产业项目,全力支

持特色茶产业开发。从这年开始,笔者跟随一位到 X 市挂职锻炼的干部进行调查,收集整理了近五年以来特色茶产业开发的基本情况。特色茶原产地为 A 县,但核心产区跨越 B、C 两县(市)。B 县原来就拥有全省知名的茶叶品牌和茶业产业,茶产业基础较好;C 市为 X 市政府所在地,经济发展水平较高,但发展不均衡,农村还有大量贫困人口,基本上没有开发茶产业的经验和产业基础。为落实 X 市的特色茶产业开发战略,A、B、C 三县(市)都整合了涉农产业项目经费,支持特色茶产业开发。但是,由于开发特色茶产业的条件和面临的问题不同,三县(市)分别采取了不同的产业项目治理策略,A 县政府偏向于积极干预的产业项目治理策略,B 县倾向于消极无为的产业项目治理策略,而 C 市以动态调整的产业项目治理策略为主。

经过五年开发,X 市的特色茶产业开发取得了一定的成效,产量和知名度都同步获得显著增长。但是,主导开发特色茶产业的 A、B、C 三县(市)分别遭遇了不同的风险转化问题。A 县政府因积极干预产业项目实施,出现了市场风险向政治风险转化的现象;B 县政府因消极对待产业项目实施,出现了市场风险向责任风险转化的苗头;C(市)政府因动态调整产业项目实施,导致市场风险转化为信任风险。经笔者调查,地方政府主要负责人对此也非常困惑,声称不知道“在乡村产业项目实施中政府应该干些什么才能避免承受风险”。这足以引发我们思考,地方政府在组织实施乡村产业项目时,市场风险是如何向政治、责任和信任风险转化的呢?

三、政府治理与产业风险转化

乡村产业项目大致可以分为两类:一类由上级政府指定项目承包者,俗称“戴帽”项目或专项;一类由地方政府决定项目承包者,称为普通或通用项目^[13]。普通项目一般采用竞争性申报的方式确定,由申报者提交书面申请,地方政府组织专家进行评估,最后根据评估结果决定项目承包者。无论何种项目类型,地方政府都需与项目承包者签订项目协议书,约定产业项目实施过程中的权利义务关系。产业项目承包者应当按协议实施产业项目,与农户达成土地流转、劳务用工、种植养殖或加工等协议,合作实施产业项目。除受项目协议书约束之外,国家或政府的产业政策也对相关当事人有约束力。但是,产业项目协议书和产业政策不可能事无巨细地规定产业项目实施过程中的所有事项,对于约定或规定模糊之处、没有约定或规定的事项以及环境变化后需要调整的事项等,都需要地方政府、项目承包者和农户等主体相互协商来解决问题。事实上,地方政府凭借其项目发包者(俗称甲方)和行政管理者的双重身份,在协商过程中拥有绝对话语权,支配着整个协商过程,项目承包者和农户基本上都只能据此调整自己的行为策略。在 X 市特色茶产业开发案例中,A、B、C 三县(市)政府就表现出了完全不同的产业项目治理策略。

(一) 政府全面干预与政治风险

A 县是特色茶种质资源原产地,不仅有开发发展特色茶产业独特的资源优势,而且有长达十余年的茶产业发展基础。A 县政府的特色茶产业开发态度非常积极,从 2015 年开始,连续以县委县政府的名义发布了全力开发特色茶产业的规划、方案和措施。规划要求,到 2020 年,全县特色茶园面积达 8 万~10 万亩,产值达到 10 亿元以上,每年为县财政创造利税 4000 万元,解决 5 万个农民就业,使 A 县成为中国绿茶大县。

为了实现特色茶产业开发目标,A 县政府将整合后的特色茶产业项目发包给茶企、合作社和种茶大户,并签订了产业项目协议书,约定了各方在特色茶产业项目实施过程中的权利义务关系。在履行产业项目协议的过程中,A 县政府几乎每年都会调整产业项目协议书的内容,根据笔者整理,先后调整的事项有:修订特色茶苗繁育企业的年度繁育目标任务,规定其必须实现的目标;统购统销特色茶苗繁育企业繁育的所有特色茶苗,不准其向外地销售;调整茶企、合作社和种养大户的特色茶年总产值目标,完成规定任务才能获得补贴;调整财政补贴数额以动员农户种植特色茶,并聘请茶叶专家提供免费技术服务;建立特色茶品牌推广平台,组织各种推广

活动,以财政补贴支持在各大城市建立特色茶专销店面。

A县政府全面干预特色茶产业的治理策略,快速扩大了特色茶产业规模,但很快就出现了令地方政府不安的问题:在特色茶苗市场需求非常旺盛时,A县政府从价格和产量两方面限制茶苗繁育企业,使这些企业无法实现预期利润,在产业项目经费补贴不足以弥补且与A县政府协商无果时,引发这些企业罢工停业等抗议行为。部分企业为了获利,偷偷将特色茶苗卖到外地,被A县政府发现后,进一步升级了政企冲突;在市场行情不佳时,A县政府要求项目承包者以固定价格收购特色茶鲜叶以保护茶农利益,在市场行情较好时,许多茶农将鲜叶卖给外地茶企,致使项目承包者陷入无鲜叶可做、无干茶可卖的境地。项目承包者所获得的产业项目经费补贴不足以弥补亏损时,通过县茶业协会向A县政府施加压力,要求增加产业项目经费或给予一定的经济补偿。A县政府必须在给予一定经济补偿和事情可能被闹大而影响社会稳定之间做出选择。在一定程度上,由于A县政府对特色茶产业开发的全面干预,特色茶产业开发的市场风险,通过项目承包者的集体抗议行为,转化为A县政府承担的政治风险。

(二) 政府消极无为与责任风险

B县紧临A县,地理气候环境类似,原来就出产一种省名优绿茶,有悠久的茶产业发展历史,茶产业从业人员多,省茶叶研究所还设有专门的茶叶科研观测站,茶产业基础比较好。但是,B县产出的省名优绿茶以群体品种为主,尽管干茶外形辨识度高,但是茶叶品质不稳定,产量非常有限,年总产值也不高。在X市政府提出全市特色茶产业开发战略之后,B县政府的反应并不积极,一是因为区域内本身就有省名优绿茶,政府对全力主推特色茶产业开发心存疑虑,二是因为与A县相比无竞争优势,盲目开发特色茶可能会造成产量过多、价格下降,引发市场风险,进而可能会转化为政治风险。

B县政府开发特色茶产业的消极态度,体现在对项目承包者履行特色茶产业项目协议的监管方面。对产业项目协议书和产业政策约定或规定的事项,一般只在项目验收时才组织专家进行评估,对实施过程基本上不管;对产业项目协议书和产业政策约定或规定模糊之处、没有约定或规定的事项以及需要根据实际情况进行调整的事项,几乎任由项目承包者自行决定。

B县政府“放养式”的特色茶产业治理策略,项目承包者虽然感到比较满意,但却引发了一些意想不到的问题:获得特色茶产业项目的当地茶企,因其原来从事本县的名优绿茶开发,对特色茶产业并不感兴趣,申报特色茶产业项目主要是为了利用项目经费补贴增强竞争力,这导致特色茶产业开发进展非常缓慢。因特色茶产业项目包含土地流转、订单农业和劳务用工等与茶农利益相关的事项,特色茶产业开发进展缓慢使一些茶农非常不满;部分项目承包者为了保证特色茶产业项目验收合格,弄虚作假或搞一些形式主义的项目实施行为,导致多地出现一些“烂尾”项目,当地群众意见比较大。这导致许多茶农到上级政府投诉,理由是本地茶农们也应当与邻县茶农一样,有权利享受特色茶产业项目实施带来的利益。在这种情况下,B县政府面临着巨大的治理压力,必须在调查项目承包者的项目实施行为和承担渎职责任之间做出选择。在一定程度上,B县政府为避免市场风险转化为政治风险,采取消极无为的特色茶产业项目治理策略,通过特色茶产业项目受益茶农的维权行为,转化为B县政府承担的责任风险。

(三) 政府动态干预与信任风险

C市是X市政府所在地,在地理位置上也与A县相邻,A县特色茶核心产区有部分区域位于C市行政区划内。C市虽然拥有开发特色茶产业的地缘优势,但由于C市经济发展水平较高,一开始并不重视特色茶产业开发。在X市政府提出全区特色茶产业开发战略后,C市政府才开始重视特色茶产业开发工作。由于缺乏茶产业开发经验,C市政府的特色茶产业项目治理策略以动态调整为主。

在初始推进特色茶产业开发时,C市政府的策略非常激进。引进了一个上市公司,并与之签订了特色茶产业项目协议书,重点支持其引领开发特色茶产业。除此之外,还与多家本地茶企、合作社和种养大户也签订了特色茶产业项目协议书。但是,在初始阶段,上市公司实施特色

茶产业项目的积极性不高,为了调动积极性,C 市政府调整了特色茶产业项目补贴政策,决定增加对龙头企业的补贴力度,同时减免其开发特色茶产业的部分税费,而其他项目承包者的补贴力度、税费和目标任务都保持不变。实施一段时间之后,很快就出现了问题:在特色茶市场行情较好时,上市公司大幅抬高茶叶鲜叶收购价格,使其他茶企无茶可做、无茶可卖;在特色茶市场行情不佳时,上市公司被迫按固定价格收购鲜叶,亏损严重。尽管理由各不相同,本地茶企和上市公司向 C 市政府提出了给予一定经济补偿的请求,C 市政府如果不回应就可能会影响社会稳定。

为了避免可能发生的政治风险,C 市政府再次调整了特色茶产业补贴政策,取消了上市公司的补贴特权,放弃了鲜叶保护价收购的产业政策,对所有项目承包者不再进行过程监管,只负责组织产业项目验收。失去补贴特权的上市公司,很快暂停了几个茶苗繁育、茶叶生产基地的建设工作,开始退还从农民手中流转的土地使用权,解雇在茶叶繁育和生产基地上工作的农民,与签订订单收购协议的茶农解除合同。利益受损的茶农向 C 市政府反映情况,要求解决问题。C 市政府感受到压力后,又试图部分恢复对上市公司的补贴力度,但上市公司去意已决,转而到 A 县与 A 县政府合作设立新龙头企业。为了避免市场风险转化为政治风险和责任风险,C 市政府动态调整特色茶产业项目治理策略,虽然在一定程度上保持了政绩稳定,但是由于其治理行为的不可预见性,通过项目承包者“用脚投票”的行为,转化为 C 市政府承担的信任风险。

概括而言,为实现乡村产业振兴,在实施乡村产业项目过程中地方政府、项目承包者与农户之间形成了复杂的合作博弈关系。尽管地方政府在乡村产业项目实施中拥有绝对话语权,可以完全掌握“剩余控制权”,主导乡村产业项目的实施过程,但是,由于乡村产业开发与发展存在固有的市场风险,地方政府对乡村产业项目实施的任何干预行为,都可能会使市场风险分别转化为政治、责任或信任风险,使地方政府陷入风险转化的现实困境之中。

四、解释:剩余控制权争夺导致风险转化

从乡村产业项目实施过程来分析,乡村产业项目实质上是一种契约关系,地方政府、项目承包者和农户之间不仅有正式的书面项目协议,还有一些约定俗成的非正式协议,约束着各方实施产业项目的行为。除此之外,书面项目协议一般还约定各方受国家或政府产业政策的约束。乡村产业项目协议是一种不完全契约,由于其特殊性,其不完全程度远高于普通契约,留下大量的剩余控制权。地方政府、项目承包者和农民之间争夺剩余控制权且争议解决机制失效是导致市场风险转化为政治、责任和信任风险的主要原因。

不完全契约理论源自科斯的交易成本理论^[14],由格罗斯曼和哈特共同提出。根据不完全契约理论,契约必然是不完全的,因为人们在签订契约时无法预测到所有可能情况,人们无法用完美准确的语言将契约内容表述得毫无争议,人们也无法向法院或其他第三方争议解决机构完全证实契约内容^[15]。在一份契约中,明确约定且契约各方都认同的权利为“特定权利”,即基于契约明确规定或约定俗成无争议之规定而对特定事项的控制权;没有明确约定、模糊不清且契约各方存在争议的权利为“剩余控制权”^[16],即特定事项控制权归属不清的控制权。从降低交易成本和提升资源配置效率的角度而言,不完全契约的剩余控制权应当由“资产专有性”较强的契约方掌握,以避免在市场交易过程中被他方“敲竹杠”^[17]。但是,在实际的经济活动中,剩余控制权并不会自动以最有效率的方式配置,契约各方大多会基于各种理由争夺剩余控制权,以实现自身利益最大化。

剩余控制权争议一般通过明晰产权、产权整合、自我实施和法律裁决等四种机制解决。明晰产权是指明确约定或法律明确规定交易各方的特定权利消除剩余控制权的争议解决机制;产权整合是指交易各方通过横向或纵向兼并使剩余控制权归为同一主体的争议解决机制;自我实施是指交易各方相互协商确定剩余控制权归属的争议解决机制;法律裁决是指通过法定程序决

定剩余控制权归属的争议解决机制。这四种解决机制,交易成本依次递增,效率依次下降。理论上,争议方一般会优先使用交易成本最低的解决机制,如果缺乏此种机制或机制失效,则会依次选择下一种解决机制,直到某种争议解决机制的交易成本高于争议解决所能够获得的利益为止。如果上述四种解决机制均无法解决争议,契约当事人会寻找一些非理性的替代解决机制,可能引发一些严重的社会问题。

(一) 产业项目生成剩余控制权

在乡村产业项目协议中,一般会明确包含项目的目标任务、具体内容、实施过程阶段、任务完成标准、经费支付方式和违约责任等条款,地方政府和项目承包者都可以从书面文字的含义中获知在产业项目实施过程中自己可以享有的权利以及应当承担的义务,不仅如此,双方都确认这些权利义务的约束力。项目承包者与农户之间为共同实施产业项目也需要签订协议,根据利益联结方式不同,签订不同类型的协议书,明确约定双方的权利义务关系。除此之外,产业项目政策包含着政府对特定农户的承诺,比如产业精准扶贫承诺等,在一定意义上构成了特定农户的权利。这些权利是明确且具体的,属于乡村产业项目实施中的特定权利,一般不会产生较大的争议。

但是,在乡村振兴战略背景下的产业项目制,政府与项目承包者之间是产业项目承包关系,项目承包者与农户之间是雇用、土地流转、共同开发、订单或股东等多种不同的契约关系,政府与农户有脱贫攻坚、产业振兴和美丽乡村等政策承诺关系。政府委托产业项目承包者开发乡村产业,带动农户参与产业开发,产业项目承包者在政府支持下开发乡村产业,实现自身利益的同时,也实现政府对农民的政策承诺。政府、项目承包者和农户之间复杂的契约关系和政策承诺关系,牵一发而动全身,许多事项在协议书签订之前根本就不可能预见,也无法避免。在这个意义上,推进产业项目实施必然会生成大量的剩余控制权。根据实地调研,剩余控制权主要体现在以下三个方面:一是产业项目的目标任务和检查验收。因政策调整或市场波动等原因导致约定的目标任务出现不确定性,在检查验收过程中因标准模糊或证据争议等原因导致出现不确定性。二是产业项目的实施方式。政府基于政绩、社会稳定或资金使用效率等因素,承包者基于成本收益等因素,导致约定的实施方式出现不确定性。三是产业项目的利益联结方式。产业政策调整、农户预期收益变化或市场波动等因素,导致项目承包者与农户之间约定的利益联结方式出现不确定性。剩余控制权生成的具体方式一般为契约解释、契约修订和保留条款。

在乡村产业项目实施过程中,协议书、国家或政府产业政策都可能存在约定或规定模糊之处,只有经过解释之后才能明确各方的权利义务关系;地方政府、项目承包者和农户在签订协议书时可能有一些不太明确的口头承诺或非正式协议,或者有一些约定俗成的权利义务关系,需要以诚信原则为基础,协商确定双方的权利义务关系等。由谁来解释,按照何种原则或方法来解释对确定权利归属至关重要,未确定归属的这些权利无疑属于乡村产业项目中的剩余控制权。比如,在A县签订的项目协议书中,有“政府捆绑涉农项目予以支持”的表述。在实施过程中,对于政府捆绑哪些涉农项目、如何捆绑以及捆绑是否违反国家或政府政策等问题都需要解释才能确定。

在乡村产业项目实施过程中,可能会发生协议书签订时未预料到的新问题,导致继续按原协议履行极其不合理,协议书需要重新修订,以重新确定双方的权利义务关系。这些可以被调整的权利属于剩余控制权,对契约各方的利益都可能会产生重要影响。比如,A县调整特色茶苗繁育目标、年度产量和统购统销特色茶苗;B县项目承包者实施乡村产业项目不及时;C市政府调整上市公司的补贴力度等,都属于在乡村产业项目实施过程中发现不合理之处后,需要对项目协议进行修订的地方。但是,地方政府、项目承包者和农民的意见并不统一。

除此之外,在上述各种协议书中一般都有“保留条款”,即保留根据国家或政府产业政策对协议内容进行解释或调整的权利,或者直接保留解释协议条款的权利。这些权利的不确定性更高,也属于乡村产业项目中的剩余控制权。比如,随着国家扶贫攻坚战略的确定,对乡村产业项

目实施提出了明确的期限和标准要求,地方政府可能会与项目承包者协商或者直接作出决定,以缩短或延长乡村产业项目的实施期限,按新标准验收乡村产业项目等。

(二) 争夺剩余控制权引发争议

在乡村产业项目实施过程中,地方政府凭借契约当事人和行政管理者的双重身份,在剩余控制权争夺中占绝对优势,项目承包者和农户只能根据地方政府对乡村产业项目的治理策略来调整行为,通过比较交易成本与可能收益,选择服从或不服从。无论选择服从还是不服从,因乡村产业开发固有的市场风险,都有可能引发争议。

一是地方政府全面干预引发的争议。完成乡村产业项目的行政压力^[18]、以地区GDP增长率为主要指标的晋升竞赛^[19],激励地方政府进行全面干预。地方政府全面干预意味着地方政府完全掌握乡村产业项目实施中的剩余控制权。为了降低交易成本,提高资源配置效率,考虑到项目承包者为实施乡村产业项目投入了前期专有资本,资产专有性较强,为避免被“敲竹杠”,项目承包者应当拥有剩余控制权;但是,为了实现产业开发与发展规划目标,地方政府应当完全掌握剩余控制权。面对地方政府的全面干预,项目承包者有两种选择,一是选择退出,二是选择服从。如果选择退出,地方政府不同意,就会引发争议。A县部分项目承包者的停产抗议就是此类争议。若地方政府同意,就必须对乡村产业项目进行清算,相互之间可能会请求补偿或赔偿,争议难以避免。A县政府要求退出的项目承包者退还项目经费,而项目承包者认为项目经费已经使用且自身出现了亏损而不愿意退。如果选择服从,项目承包者必然会增加运营成本,若增加的收益无法弥补或收益没有增加,项目承包者会请求补偿或赔偿,争议也不可避免。A县政府决定统购统销特色茶苗后,特色茶苗繁育企业因产能无法消化而出现亏损,多次向政府提出补偿请求。

二是地方政府消极无为引发的争议。担心政府干预乡村产业项目会导致市场风险转化为政治风险,或者由于地方政府产业开发战略变更等原因,使部分地方政府倾向于消极无为。地方政府消极无为意味着项目承包者完全掌握乡村产业项目实施中的剩余控制权。为实现乡村产业项目中的国家功能,比如扶贫功能,地方政府和贫困农民应当掌握乡村产业项目实施中的剩余控制权;为降低交易成本,提高资源配置效率,项目承包者必须掌握乡村产业项目实施中的剩余控制权。地方政府消极无为的治理策略使项目承包者实际上完全掌握了剩余控制权,导致乡村产业项目实施过分偏向项目承包者的利益,弱化了乡村产业项目中的国家功能,使项目承包者与依赖项目国家功能受益的农民之间发生争议。比如,听说相邻县(市)相同项目实施中贫困农户可以获得土地流转、生态补偿、订单生产或劳务用工等生成的利益,B县的一些贫困农户到X市和B县两级政府反映情况,请求政府加强监管,使项目承包者认真实施乡村产业项目。除此之外,为了自身利益最大化,在项目承包者实际掌握剩余控制权下,有较大的机会弄虚作假或搞形式主义,化公为私,浪费或消耗乡村产业项目经费。比如,B县部分项目承包者流转土地进行简单平整后,长期闲置最后变成“烂尾”项目,当地群众多次到政府反映情况,并与项目承包者经常发生摩擦。

三是地方政府动态调整引发的争议。实施乡村产业项目经验不足,为了避免政府干预过度或不足导致市场风险转化为政治风险或责任风险,或者为了维持政绩稳定等原因,使部分地方政府倾向于动态调整。为了降低乡村产业项目实施中的交易成本,提升资源配置效率,应当根据资产专有性强度配置剩余控制权;为了实现乡村产业项目中的国家功能,应当根据政府职责和受益角色配置剩余控制权。当效率和国家功能并不兼容时,地方政府有必要动态调整干预行为,实现效率与国家功能的平衡。这会使剩余控制权在政府、项目承包者和农民之间摇摆,剩余控制权经常性错配,地方政府全面干预和消极无为引发的争议交替出现。比如,C市政府在项目开发刚开始实施时,态度积极,干预程度也较深,要求上市公司必须实现既定的开发目标,受到挫折之后,又变得消极,放松监管,任由上市公司停产停业。

(三) 解决机制失效导致风险转化

根据不完全契约理论,发生剩余控制权争议后,可以采用明晰产权、产权整合、自我实施和法律裁决等四种机制予以解决。在当前体制下,除自我实施机制之外,明晰产权、产权整合和法律裁决对解决乡村产业项目的剩余控制权争议都存在障碍。国家和政府产业政策的不稳定性和模糊性使明晰产权机制很难发挥作用;公私产权整合缺乏制度支持导致产权整合机制不可行;乡村产业项目争议的法律性质不明,仲裁机构或法院受理困难,使第三方法律机构无法发挥作用。通过相互协商解决乡村产业项目剩余控制权争议的自我实施机制,是当前唯一可行的争议解决机制。自我实施机制发挥作用依赖于信任,信任水平越高,自我实施机制解决争议能力越强。但是,信任是非常脆弱的,一旦利益受损超过承受限度,信任水平就会降低,甚至不复存在,自我实施机制就会逐渐失效。在其他三种机制也失效的情况下,争议方会寻找替代机制解决争议。

地方政府全面干预可能引发退出、补偿或赔偿等争议,如果项目承包者利益受损不严重,信任水平也较高,那么就可以通过协商解决争议。但是,如果项目承包者利益受损过于严重,地方政府无力或无意进行补偿或赔偿时,项目承包者就会寻找非理性替代机制来解决争议。来自外地的龙头企业承包者,因在本地社会资本较弱,一般通过扣减农户应得利益的方式煽动农户非法聚集“闹事”,本地合作社或村集体承包者,则会利用社会资本深厚的优势,直接组织或动员农户非法聚集“闹事”,来胁迫地方政府予以补偿或赔偿。在这种情况下,市场风险会转化为政治风险。

地方政府消极无为可能引发上访或投诉等争议,如果国家和农民利益受损不严重,信任水平也较好,那么可以通过协商解决争议。但是,如果项目承包者获得过多不当利益,使国家或农民利益受损严重,项目承包者无力或拒绝退还或赔偿时,国家或农民会寻找替代机制来解决争议。在追究项目承包者法律责任存在制度障碍的条件下,对来自外地的龙头企业承包者,农民可能会通过扣压其不动产来解决争议,如果没有财产可供扣压,农民会通过上访来解决争议。对于本地合作社或村集体承包者,农民可能会通过暴力方式解决争议,如果暴力方式解决不了问题,农民也会通过上访来解决争议。无论何种情况,国家基本上都会以追究地方政府及其主要官员责任的方式来解决争议。在这种情况下,市场风险会转化为责任风险。

地方政府动态调整可能导致退出、补偿、赔偿或投诉等争议交替出现,如果争议方利益受损不严重,那么也可以在短期内通过协商解决争议。如果长期处于争议之中,项目承包者和农民可能会逐渐丧失信心,不愿意参与实施乡村产业项目;如果争议方利益受损严重,又无法获得有效补偿或赔偿,那么非理性、上访和追究责任等替代机制会交替出现,来自外地的龙头企业承包者大概率会“用脚投票”,将投资转向其他地区,本地合作社或村集体承包者则会表现出“动员无效”现象,无人再愿意参与实施乡村产业项目。在这种情况下,市场风险会转化为信任风险。

五、政策建议与结论

在乡村振兴战略背景下,防范乡村产业振兴中的风险转化,要从完善乡村产业政策和产业项目协议,优化配置乡村产业项目中的剩余控制权入手。只有明确权利边界,才能做到风险自负,化解风险转化。整体而言,可以考虑以下三个策略:一是扩张特定权利,尽量减少乡村产业项目中的剩余控制权;二是明确政府与市场边界,根据产业项目中的国家功能和资产专有程度分别配置剩余控制权;三是完善第三方法律解决机制,独立公正地裁决乡村产业项目中的剩余控制权争议。

具体而言,可以采取以下措施:一是根据激励与约束相平衡的原则,在乡村产业项目中进一步明确上级政府、地方政府与项目承包者之间的特定权利,将剩余控制权转化为特定权利。在乡村产业项目的目标设定、检查验收与实施决定等易于生成剩余控制权的方面,将实施决定权

完全分配给项目承包者,而根据产业项目专有程度不同,在上级政府与地方政府间合理分配目标设定权和检查验收权。专有程度越高,上级政府应当分配更多目标设定和检查验收的特定权利,减少地方政府的剩余控制权,以保障实现上级政府的政策意图,反之,则地方政府应当分配更多的目标设定和检查验收特定权利,以保障地方政府组织落实乡村产业项目的自主性和灵活性。二是根据政策目标与开发效率相平衡的原则,在乡村产业项目中进一步明确项目承包者与相关农民之间的特定权利,将剩余控制权转化为特定权利。依据乡村产业开发的政策目标,在乡村产业项目实施过程中,由项目承包者与相关农民协商,在土地流转、劳务用工、入股分红或共同开发等方式中选择最优的利益联结方式,以激励各方积极参与,依据资产专有性程度不同,明确规定或约定不同利益联结方式中项目承包者与相关农民的特定权利,减少剩余控制权,以防范可能发生的争议。三是制定政府在乡村产业项目实施中的负面权力清单制度,明确禁止政府随意调整乡村产业项目的目标任务、直接干预承包者经营决策和实施方式等行为。通过这个措施,为乡村产业项目承包者提供稳定的心理预期,提高地方政府产业行为的可预见性。四是制定政府在乡村产业项目中的职责清单制度。明确地方政府在乡村产业项目实施中进行基础设施建设、提供公用事业和公共服务的具体内容和日程表。五是完善第三方法律解决机制。剥离地方政府在乡村产业项目实施中“运动员”和“裁判员”的双重身份,裁决地方政府、产业项目承包者和农民之间的剩余控制权争议,为产业项目承包者和农民提供权威救济渠道。

本文通过文献研究和分析湖南省X市特色茶产业开发案例,发现地方政府以乡村产业项目推动乡村产业振兴时,很难把握好干预尺度,全面干预可能导致市场风险转化为政治风险,消极无为可能导致市场风险转化为责任风险,动态干预可能导致市场风险转化为信任风险。乡村产业振兴中风险转化的成因在于:乡村产业项目中存在过多的剩余控制权,地方政府、项目承包者与农民争夺剩余控制权引发争议,常规争议解决机制失效导致市场风险向政治、责任和信任风险转化。为防范乡村产业振兴中的风险转化,应当尽量减少乡村产业项目中的剩余控制权,明确政府与市场的权利边界,完善第三方法律解决争议机制。

参考文献:

- [1] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [2] 陈家建.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013(2):64-79.
- [3] 李祖佩.项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J].开放时代,2015(2):123-142.
- [4] 许汉泽,李小云.“精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J].河北学刊,2016,36(6):184-188.
- [5] 李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016,42(4):66-73.
- [6] 张晓山.实施乡村振兴战略的几个抓手[J].人民论坛,2017(33):72-74.
- [7] 向静林.市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架[J].社会学研究,2016,31(4):27-51.
- [8] 古学斌,张和清,杨锡聪.地方国家、经济干预和农村贫困:一个中国西南村落的个案分析[J].社会学研究,2004,19(2):79-88.
- [9] 冯猛.项目化时代农村地方产业的风险分担机制——以特拉河镇大鹅产业为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(2):28-37.
- [10] 李祖佩.项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(5):18-25.
- [11] 胡振光,向德平.参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径[J].学习与实践,2014(4):99-107.
- [12] 许汉泽,李小云.精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(1):9-16.
- [13] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.

- [14] Coase R H. The Nature of the Firm[J]. *Economica*, 1937, 4 (16): 386-405.
- [15] Williamson O D. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting[M]. New York: Free Press, 1985.
- [16] Grossman S J, Hart O D. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration[J]. *Journal of Political Economy*, 1986, 94(4): 691-719.
- [17] Hart O, Moore J. On the Design of Hierarchies: Coordination Versus Specialization[J]. *Journal of Political Economy*, 2005, 113(4): 675-702.
- [18] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. *社会科学*, 2012 (11): 4-12.
- [19] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007, 42(7): 36-50.

(责任编辑: 李凌)

Risk Conversion Mechanism of Rural Industry Revitalization in the Context of Rural Revitalization: Taking the Development of Characteristic Tea Industry in X City as an Example

HE Linbo, QIAO Yiping

Abstract: In the context of rural Revitalization Strategy, project-based governance methods have significantly different characteristics in terms of project subjects, subsidy objects, operating methods, and performance evaluations. The main characteristics include: The government and households or government and project contractors as project main entity have changed into multiple entities involving government, project contractors and households, and the subsidy recipients have changed from contractors and households to households. The operation mechanism has changed from project contractors applications and government mobilizing households to project contractors applications and mobilizing households and the performance evaluation has changed from subsidy in-place to fund use efficiency. Under this background, local governments are facing different risks to transform rural industries with industrial projects. Field surveys have shown that local government-led revitalization of rural industries may lead to the real dilemma of market risk turning into political responsibility or trust risk. With the analysis framework of “incomplete contract-residual control rights”, taking the development of characteristic tea industry in the three counties (cities) of areas A, B and C of X City, Hunan Province, as an example, the paper discussed the logical process of local government industrial project governance strategy and risk transformation. The study found that during the implementation of rural industrial projects, there were a large number of “residual control rights” due to incomplete industrial policies or project agreements; local governments, industrial project contractors and farmers competed for “residual control rights” in rural industrial projects, and the dispute resolution mechanism failed to cause market risks to be transformed into politics, responsibility and trust risks. In order to resolve the risk conversion dilemma, it is necessary to expand the “specific rights” in rural industrial projects, rationally allocate “remaining control rights”, and improve third-party legal dispute resolution mechanisms.

Keywords: Incomplete Contract; Rural Industrial Revitalization; Residual Control; Risk Transformation