

【农村社会发展】

嵌入性干预:农业现代化发展中的政府行为

——基于甘肃城县苹果产业发展的经验阐释

卢青青

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:在乡村振兴背景下,农业现代化发展成为产业兴旺的必要路径。农业现代化发展离不开政府干预,研究发现政府的嵌入性干预能有效破解“诺思悖论”。具体而言,产品价格的相对下降与技术的革新推广催生出农业发展的内生性需求,但小农经济的滞后性与家庭本位的避险行为阻滞了农业发展的自发变迁,需要诉诸政府干预。地方政府的嵌入性干预以行政包干制为依托,嵌入契合本土需求的社会经济结构,通过行政与技术、社会和市场多元体系的互动与再造,激活农户自主发展的内生性力量,从而推动农业的现代化发展。此种以发展为效度、以嵌入为限度的嵌入性干预模式破解了“诺思悖论”,同时为乡村产业振兴提供切实可行的借鉴。

关键词:农业现代化发展;嵌入性干预;政府行为;小农经济;诺思悖论

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)01-0064-10

一、问题的提出与分析框架

伴随着城市化的发展,当前乡村日趋空心化,乡村社会日渐萧条,乡村社会的生产生活秩序日趋瓦解,以农业为基础的乡村经济也日渐衰败。乡村振兴战略提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的 20 字方针,其中“产业兴旺”是重点。乡村产业兴旺根本在农业,农业作为国民经济的基础,是现代化经济体系的重要组成部分。当前农业发展步入稳定态势,但与农业现代化目标仍有差距。尤其是在当前国际竞争环境下,农业面临转型升级的挑战。整体看,中国农村产业结构不断完善,步入“新常态”,但是农业综合生产成本提升、农产品供求结构性矛盾突出也对农业现代化发展提出了新要求^[1]。2019 年中央一号文件明确指出农业发展必须从增产转向提质,这意味着农业发展必须走集约化、绿色化、专业化和现代化道路。农业产业相关政策为农业发展指明了方向,但是如何推动农业现代化发展还有待进一步考察。

在当前中国经济体系中,农村市场体系发育不充分,市场在资源配置中的作用并不完全有效,仍需要政府对市场经济进行有力的引导和监管^[2],更进一步,农业现代化发展具有宏观性和全局性,是战略性的调整,单个农户无法实现,必须诉诸国家力量。可见,在乡村振兴背景下,农业现代化发展需要发挥政府的作用,这就要求政府完善市场机制,制定积极的农村产业政策,引导和建立农村产业结构动态适应市场需求的体制和机制^[3]。但是在实际运作中,政府干预虽然可以有效应对“市场失灵”,却也不可避免地造成“诺思悖论”：“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”^[4]。“诺思悖论”的产生与国家的内部性及其自利性有关。国家作为相对独立的组织,在推动农业现代化发展中旨在实现两大目标:一是统治者租金最大

收稿日期:2020-02-21
基金项目:国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体的村庄社会基础研究”(17CSH071)
作者简介:卢青青,女,武汉大学社会学院博士生。

化,二是社会产出最大化^[4]。这两大目标基于公私价值指向不同而具有内在冲突性,当统治者更倾向于实现自身租金最大化时,就会利用其强制性权力将农业发展推向自利性的一面,而呈现出一定的掠夺性^[5]。此时,国家在农业现代化发展中不仅不能弥补市场失灵,反而会加剧产业结构转型和农业发展的成本。因此,有学者指出在农业现代化发展中,政府主导不仅仅是模式更是阻碍^[6],政府既当裁判员又当运动员,反而导致政府职能的错位,农业现代化发展的关键是改革政府本身^[7],政府改革要回归原点,建立有限责任政府^[8]。

如何界定政府在农业现代化发展中的角色和行为,是破解“诺思悖论”的关键。诺思试图借助意识形态的合法性与柔性制约力量,弥合国家强制性介入农业现代化发展的负外部性,但是国家意识形态本质上仍是统治者权力意志的表达,与政府干预具有内在一致性^[4]。林毅夫基于“需求-供给”框架提出了国家强制性干预与需求导向的市场自发调整相结合^[9]。在此意义上,要处理好政府与市场的关系,不能将二者完全割裂开来,而应根据社会经济发展规律,不断调整二者关系,实现政府与市场功能的有效组合^[10],也即在农业现代化发展中,政府要采取合理、适度的干预。但是当前学界就政府干预经济行为的研究多聚焦于其对整体经济的宏观抽象分析^[11-12],缺乏对农业现代化发展中政府干预行为的微观分析。据此,本文立足于现实经验,从微观视角探究地方政府^①在农业现代化发展中的干预行为及其机制。

基于现实的调查和分析,笔者发现在农业现代化发展中,政府的干预行为不仅没有破坏市场机制、瓦解产业体系,反而激活了产业发展的内生性力量,推进了农业现代化发展的步伐。其中关键就在于政府并不完全采用强制手段干预,而更多地嵌入市场经济社会内部,以行政引导方式进行有效干预,我们称其为“嵌入性干预”^②。也即在农业现代化发展中,政府干预是嵌入产业经济发展与社会结构内部的,以外生干预激活内部力量,由此实现产业发展的低成本、高效率。在此意义上,政府干预行为不是经济学意义上的宏观调控或再分配等行为,而是社会学意义上的治理行为,政府的嵌入性干预并未替代市场,而是以市场内生需求和自由配置为基石,从而有效破解政府干预的“诺思悖论”。

本文的经验来源于笔者与所在团队 2019 年 5 月下旬对甘肃省城县^③的农业治理专题调研。城县位于甘肃东部,泾河上游,地处陇东黄土高原沟壑区。共辖 15 个乡镇 2 个办事处 153 个行政村,总人口 32 万,其中农业人口 24 万,总面积 2693 平方公里,耕地 82 万亩,山地面积占 64%。当地的土壤、气候、降水等均适宜苹果种植,是中国苹果生产重点县。本文即以城县苹果产业的现代化发展为分析对象:首先,基于当地苹果产业的发展现状,阐释政府干预的现实性与必要性;其次,立足政府介入的实践经验,分析其嵌入性干预的运作逻辑与实践机制;最后,进一步挖掘和提炼政府的嵌入性干预模式,回答其如何破解“诺思悖论”,以此为乡村振兴背景下的农业现代化发展提供一定的现实借鉴。

二、农业现代化发展中政府干预的现实性与必要性

在农业现代化发展中,政府的嵌入性干预是建立在产业调整的现实需求和介入的必要性基础上的。结合城县苹果产业发展的现状发现:由产品价格下降和技术变迁引致产业调整的内生性需求成为政府嵌入性干预的现实基础;而小农经济的市场滞后性与保守性导致产业结构难以实现自发调整,成为地方政府介入的必要基础。以下便从现实性和必要性两个层面分析当地政

① 此处主要指县乡(镇)政府。

② “嵌入性”概念由波兰尼提出,经由格兰诺维特发展,主要用来分析经济与社会的关系问题。本文引用此概念,旨在分析政府干预行为与农业经济体系和社会结构的嵌入关系,由此推动农业现代化发展。

③ 按照学术惯例,文中所涉地名均做匿名化处理。

府介入苹果产业现代化发展的原因。

(一) 内生性需求的产生:产品相对价格下降与品种技术更新

林毅夫认为诱致性需求的转变受制于制度选择集的改变、技术的改变、要素和产品相对价格的变动与其他制度安排的变迁四个因素^[10]。随着市场经济的发展,农民具有自主选择权,选择集的改变基本是既定的;同时制度的变迁必然不是单一的,其他相关制度安排也会随之变化。基于此,本文主要以产品价格的相对变动与技术的改变来分析政府嵌入性干预的现实基础。

第一,产品价格下降。城县南部塬区六个乡镇是全县的老果区,农户基本都以果业为生,相较于种植粮食作物,农民的家庭收入翻了一番。但是近几年因为种植面积扩大,苹果产品明显开始供给过剩,越是丰收年,本地苹果越容易滞销,甚至出现倾倒现象。本地苹果产量在3000~4000斤/亩,价格一般在2~3元/斤,每斤苹果的成本至少1元,对果农而言,价格不到2元/斤就要亏损。苹果价格的下降还源于以小农家庭经营为主的果农在激烈的市场竞争中处于劣势地位。当地的苹果没有形成统一的销售市场,主要以各地商贩上门收购为主,近几年因为苹果产业市场行情较差,商贩开始将成本和市场风险转嫁给果农,原本由商贩收购储存冷库再销售的模式,转变为果农自己存库等待商贩收购。总之,近几年苹果价格持续下降,果农收益大幅减少,因而具有很强的调整产业的内生需求。

第二,技术与产品的更新。苹果价格的下降也取决于产品竞争力的下降。本地的苹果产业面向全国乃至国际市场,全国市场的形成加剧了苹果产品的市场竞争,本地老果区的苹果因粗放管理和品种老化,在市场竞争中不占优势。随着苹果产品技术的更新,极少数果农开始意识到苹果品质的重要性,尝试走品牌化道路,“苹果论个卖而不是论斤卖”。除了全国市场的竞争,本地苹果市场的竞争也开始增大,尤其是引进高校的科研成果,在全县范围内推广新品种和新技术,新果区开始普遍栽植新品种,苹果产业在全县推广开来。新品种与新技术的推广、更新对老果区的果农无疑是一大冲击,老果区的苹果产业经济价值进一步下降,促使果农不得不尝试更新产品。

苹果产品相对价格的下降与品种技术的革新,导致老果区的苹果品种面临老化困境,原有产业样态已无法满足果农需求,技术革新后的新品种带来潜在的更大收益,这就亟须对既有产业进行调整与升级。当地少数具有高市场敏感性的果农,在政府大面积推广新品种之前就已经开始有意识地进行产品更新,将少部分果园复垦休耕栽植新品种。由产品价格下降与新技术研发带来的产业转型升级的内生需求,成为政府干预产业现代化发展的现实性基础。

(二) 政府干预的必要性:小农经济的市场滞后性与农户的避险行为

产业现代化发展内生性需求的产生,奠定了政府干预的现实性基础,但小农经济固有的弊端也导致这一内生性需求难以自发调整,因此需要地方政府的有效干预。小农经济的市场滞后性及其家庭本位的避险行为均成为小农自发调整产业的羁绊,政府干预具有切实必要性。

其一,小农经济的市场滞后性。小农经济是在自然经济基础上发育而来的,传统小农经济具有排斥商品化的特点^[13],随着市场经济的发展,小农经济也开始进入市场。但是整体而言,当前小农经济仍然是劳动密集型经济,小农仍然具有很强的以劳动力过密化投入替代资本技术投入的观念;且小农经济是家庭经营模式,在半工半耕结构下,小农经济服务于家庭发展而非经济效益最大化,故而小农经济具有内在的去市场性特点。苹果作为经济作物是劳动和市场双密集型产业,相较于粮食作物的生存经济,苹果产业是以追求货币收入最大化为目标的,因此其市场导向性更强。但是调研发现,城县的果农并没有很强的市场敏感性和应对市场的能力,这与当地苹果市场经济发育不充分匹配。当地虽是规模较大的苹果产业基地,但是并未发展起完善的市场体系,尤其是在销售环节,果农并未直接对接市场,而是与分散的小商贩打交道,因此其市场化能力仍然较弱,具有明显的市场滞后性。小农经济的市场滞后性使其对市场变动的感知

较为迟钝,自发性的产业变迁也更为缓慢,需要借助政府力量推动。

其二,农户的家庭本位与避险行为。小农经济是典型的家庭经济,是以家庭内部男女性别分工为基础展开的劳动密集型生产经济^[14]。小农经济具有很强的家庭本位导向,也即小农经济是服务于家庭再生产的。在当前打工经济与城市化背景下,小农经济更是“半工半耕”结构中重要的组成部分,是家庭顺利实现向上流动的经济基础^[15]。以家庭发展为导向的小农经济是保守自足的,因其不是指向最大化经济利益,而是为了家庭的稳定持续发展。小农经济基于家庭本位的保守性影响其经济行为,当地的果农在经济决策中表现出明显的避险行为。随着苹果价格的波动与技术产品的更新,越来越多的果农开始意识到产业结构调整 and 更新的必要性,但是在对新技术不熟知、新品种效益不明晰的情况下,绝大部分果农并不敢贸然行进。大多数果农仍然保守,维持老果树,以更大劳动力投入进行更精细化的管理,这显然是治标不治本的。

总之,苹果产品价格的下降与技术的更新,引发产业调整的内生性需求,为政府干预奠定了现实性基础。小农经济的市场滞后性与家庭本位的保守避险行为阻滞产业发展的自发性变迁,需要政府以行政干预的方式嵌入需求结构,引导果农推进产业的现代化发展。

三、农业现代化发展中政府嵌入性干预的运作逻辑

在厘清政府介入产业现代化发展的现实性与必要性基础上,还要进一步探讨在此过程中政府嵌入性干预的运作逻辑。从城县苹果产业发展的实践经验看,政府所扮演的角色和行为发生了明显变化。20 世纪 90 年代初期推行苹果产业时,当地政府主要采用了行政力量强制干预的逻辑,村民在政府强压下栽种,但往往是上级刚检查完,村民就立即拔除树苗。一直到 2005 年,少数栽植成功的苹果开始见效益,果树种植才真正铺开,2006 年全县苹果栽植面积突破 10 万亩。2012 年新技术新品种的研发驱动本地政府进行苹果产业的更新,当地政府不再单纯采用强制手段,而将行政干预与结构嵌入相结合,激活果农的自发种植与更新意识。具体来说,政府一方面坚持行政包干制的强制性干预方式,这是政府干预力度与合法性的保障;另一方面将行政干预有意识地嵌入当地社会结构,也即根据苹果产业发展的区域差异有针对性地差异化推动苹果产业的现代化发展。

(一) 以多样化的行政包干制为干预保障

行政包干制是与行政科层制既相互区别又相互补充的一种治理机制,其采用政治动员方式将县域范围内行政科层制难以解决的重要行政业务与治理事务转变为党组织的政治任务,充分调动和整合全县政治、行政和社会资源集中完成^[16]。行政包干制的政治动员方式通过政治责任和压力的传导弥补科层制部门职员动力不足的问题,而其结果导向的考评方式也给地方相对宽松的自由裁量权。城县在苹果产业调整中,因为果农自发更新新品种缓慢,县乡政府采用行政包干制的方式推动产业的现代化发展。具体来说,主要采用三种包干形式:一是层级包干,即县乡村三级干部分点分片包干,采用“1+1”模式,比如一个县级领导包抓一个苹果示范园。二是分类包干,即行政干部抓产量,技术干部抓质量,行政和技术两手抓,不仅看栽种面积,更要看成活率。三是定点包干,即领导和技术员尤其是技术员定点包干,各村农民技术员定点抓本村,县乡技术站职员有选择性地不同村进行定点指导与扶持。如此就把苹果产业发展任务以行政包干的方式落实到各个党员干部主体责任上。

行政包干制的激活取决于目标责任制。目标责任制是把行政总目标层层分解、细化,形成一整套以目标为基础的指标体系作为对各级组织的考评依据,并通过上下级部门逐级签订责任书的形式予以实现的一种机制^[17]。这种目标责任制的形式不仅落实了行政包干制的包干责任,还通过目标完成进度实现对各级落实产业发展任务的监督与考核。城县在行政包干制基础

上通过目标责任制的方式将行政任务下达各级。以赤镇为例,赤镇作为全县的老果区之一,主要种植乔化果树,其技术更新也以乔化木的郁闭园间伐改造为主。2019年赤镇果业工作管理考核指标按照百分制设置了六项内容:组织领导(10分)、宣传培训(10分)、果树栽植(20分)、果园管理(50分)、社会化服务(5分)、加工营销体系(5分)。整个考核体系主抓果树栽植与果园管理,占70分。其中果树栽植对新品种矮化栽植和乔化短枝栽植有面积和成活率要求;果园管理对新技术的要求和管理有明确的任务指标,所占考核比重也较大。由此可见,政府在苹果产业现代化发展中主抓新品种和新技术的推广与落实,助推内生需求导向的产业现代化发展。

行政包干制通常运用于行政任务中,本地也将其运用到农业发展中:一方面,实现行政力量的最大化下沉,尤其是目标责任制的制约,引起各级行政组织的重视,从而保障农业经济现代化发展的顺利转型;另一方面,多种包干形式的采用适应农业经济发展的特点,既依托层级包干进行整体促动,也通过定点包干实现以点带面,同时借助分类包干,形成有机的分工与合作,这种多样化包干形式中和了单一行政包干制的单向强制性,在行政力量保证的基础上,进行多元化的引导式干预。此外,行政包干目标责任制的划分紧紧围绕品质和技术更新展开,行政干预以此为手段降低其外溢成本,提升产业升级发展。

(二)以本土区域差异^①为嵌入基础

区域差异是典型的空间概念,但空间的差异形塑不同的社会结构^[18],也往往带来经济结构的差异。因此,不同区域下的社会情境具有多样性与差异性,产业现代化发展的政府干预要嵌入本土社会区域情境,以具体情境有针对性地进行行政包干,才能避免政府过多干预导致的政府失灵。与区域差异的嵌入逻辑相对的是行政干预的“一刀切”,“一刀切”是上级为监督下级政策执行而采取的一种相对公平的干预策略,这种自上而下的策略通过强激励的方式进行动员,本质上是应对上级检查的一种权宜之计^[19]。客观而言,“一刀切”在临时性工作中具有简单高效性,但是农业现代化发展是长线工作,是战略性而非策略性事宜,这种简单的方式具有明显的去科学性。尤其是“一刀切”试图以标准化、规范化的方式对接差异化、不规则的具体社会事务,必然发生目标偏离,造成行政干预的“诺思悖论”,导致政策执行的形实分离。政府的嵌入性干预并非“一刀切”的运作逻辑,而是建立在本土区域差异的情境多样性基础上的嵌入逻辑,如此才能有效推进政府在产业现代化发展中的行政干预。

具体到城县,城县地广人稀,地形差异较大,有山、塬、川三种地形,不同地形的气温、降水量等均有差异,对苹果产业种植具有不同的影响。基于此,城县在全县产业发展布局中,根据区域内的差异进行差异化的调整,也即在山区推行以畜牧养殖为主、山地乔化苹果为辅的产业类型,在川区主要推行大棚蔬菜种植,在塬区则主打苹果产业。单就苹果产业的发展,地方政府在推行产业更新时也实行了分类施策。2012年以来,全县示范推广了“老果园提质增效、旱地矮化密植、优质苗木繁育”三大技术,以三大技术为依托分区域进行产业的现代化发展。其中南部塬区六乡镇的老果区因为主要是乔化园,在产业升级中主要根据乔化木特点,推广以间伐为主的郁闭园提质增效改造技术;北部塬区六乡镇新果区,主要推广新技术也即以矮化中间砧苗木为主的旱地矮化密植高效栽培技术;此外,根据多重考察的综合结果,选定蔡乡建立全县优质苹果苗木繁育基地,着力繁育适宜全县苹果栽植的优质本土化苗木。

综上,基于城县苹果产业发展的现实经验发现,政府在产业现代化发展中的运作逻辑发生了转变,从强制干预转向嵌入性干预。嵌入性干预的逻辑本质上是以干预为底色,以嵌入为基础的一种干预方式。因此,政府一方面要借助行政包干制和目标责任制激活干预机制,另一方

① 本文所指区域差异并非是跨区域层面的,而是立足于本土社会层面的区域差异,本土社会在经济作物生长层面存在地形地势等差异,这一差异导致经济作物发展需要因地制宜。

面要立足区域差异和多元情境奠定嵌入基础。如此,在农业现代化发展中,政府的介入同时坚守区域差异的嵌入逻辑与行政包干的干预逻辑,也即践行嵌入性干预的运作逻辑。

四、农业现代化发展中政府嵌入性干预的实践机制

显然,政府在苹果产业发展中坚守嵌入性干预的运作逻辑,然而政府的嵌入性干预在具体实践中是如何展开的,这是我们认识政府嵌入性干预的关键。农业现代化发展直接关系到技术、市场和经营主体。技术是农业转型升级、实现现代化发展的关键;市场是农业现代化发展的试金石,农业现代化革新根本上取决于其与市场现代化需求的契合及其在市场中的位置;农业经营主体是推动农业现代化的关键主体,是农业能否迈出现代化发展之路的基础。政府力量恰恰是嵌入这三个基础要素、通过嵌入性干预激活农业现代化发展的内生性力量。以下从这三个方面剖析政府嵌入性干预的实践机制。

(一) 行政与技术互嵌下的公共性再造

农业现代化发展的关键在技术革新,尤其是管理技术的更新。但是技术革新不是分散农户可以自主实现的,有以下两方面原因:一方面,技术革新是建立在专业化知识和深度试验基础上的,分散经营主体自我革新技术的成本显然过高;另一方面,技术作为第一生产力和核心竞争力,天然地具有垄断性、私密性和排斥性,即使少数经营主体摸索出新经验,具有竞争性的经营主体之间也难以实现技术共享。农业现代化发展是一个系统性和整体性的工作,并非少数经营主体的偶然事件,这就需要国家行政力量介入。政府的行政干预不是完全强制性的,而是嵌入农业技术体系,以行政力量干预技术供给,形成与技术的互嵌,打破技术壁垒,实现技术服务的公共性供给,推动农业现代化发展的技术革新。

行政与技术的互嵌本质上是行政力量对私密技术的公共性再造,也即通过行政的公共性力量嵌入私密的技术体系,以公共性的方式承接技术的传播中介,实现农业现代化发展的公共性技术供给。这就要求激活一线的技术员,以行政吸纳或半吸纳的方式,赋予技术员以公共性和合法性身份,实现技术员的公共性传播和技术输入。城县与高校合作成立苹果试验站,借助高校专家力量公开遴选出100名专职农民技术员,覆盖全县果园。一方面,通过对技术员的半正式赋权,以考核激励方式将嵌入熟人社会内部的农民技术员激活,解决技术服务供给的“最后一公里”问题^①。其中,将农民技术员有意识地吸纳为村组干部,村组干部与技术员双重身份的重合,使村组干部的公共性身份为技术服务公共供给提供合法性,而技术的稀缺性与权威性同时转化为村组干部的治理能力,由此形成行政与技术的互嵌。另一方面,在县、乡、村三级建立技术层级供给体系,形成“县有果业局与苹果试验站,乡有果业站,村有合作社,组有技术员,户有明白人”的技术供给网络,以整体性干预激活技术供给的内生性力量。

(二) 行政与社会互嵌下的吸纳机制

农业现代化发展首先要求规模效应,没有一定的规模体量,很难推动农业现代化的整体性发展。规模在产业发展中是一个很重要的概念,决定与市场对接的交易成本及产业结构的制度转型成本,同时也影响社会参与性。具有规划性的规模发展是农业现代化转型的前提,这就需要农业的区域性统筹发展与整体性推动。当然,农业现代化发展作为一项系统性工程,是一个长线工作,不能一蹴而就,这就要求政府的行政干预不是点状的,而是面状的,是一种全覆盖的整体性干预与嵌入。因此,政府的嵌入性干预不仅要解决农户与技术 and 市场对接问题,还要解

^① “最后一公里”问题是指公共品在自上而下的供给过程中面临国家与农民的末端对接及公共品有效落地问题。本文在此意义上将其运用于产业技术服务供给上,其自上而下的供给同样存在末端对接与落地问题。

决农户与社会的互动问题,也即如何营造农业现代化发展的社会氛围,形成对经营农户的整体性吸纳,激发农户自发自觉的意识和力量。

在农业现代化发展中,行政干预与社会的嵌入,本质上是撬动农业发展的社会性结构,塑造农业的社会发展面向及其整体氛围,其不是改变社会结构,而是嵌入社会结构,以行政力量激活社会结构的内生性力量,形成农业现代化发展的基础推动力。具体而言,首先是农业现代化发展的全域打造与谋求政绩的私利逻辑主导下的造点不同,全域打造是在全域范围内推动,是作为普惠性资源输入的,是整体提升的逻辑,其不会造成区域内发展的不均衡;其次是将农业现代化发展作为重点性的日常工作推进,而不是将其视为阶段性工作,而是以公共利益为导向,立足于长远发展目标的战略布局,进行长线发展。这种整体性的推动与公共品普惠性供给,改变了农业现代化发展的社会基础,使原本碎片化、分散化的发展样态,变为组织化、体系化的发展结构,由此形成农业现代化发展的全域互动,从而不断吸纳全民参与,激活农业经营主体的自发力量,形成社会合力,推动农业快速转型升级与现代化发展。

(三)行政与市场互嵌下的带动效应

中国的农业经营主体还是以小农为主,如何激活小农群体是农业现代化发展的根本。小农具有两个鲜明的特点:一是保守自足性。小农是嵌入家庭的,其生产的逻辑是家庭发展逻辑,因此规避风险的求稳心态是其首要经营逻辑,这无疑阻滞了农业现代化的发展。二是小农的狭隘性。小农只看重眼前的短期利益,只要当下农业现代化发展的利益足够显性和稳定,小农自然会趋之若鹜。因此,小农虽然天然具有去市场的特点,但同时又是最易被市场吸纳的。如何凸显市场效益,带动农户自主革新,实现农业现代化发展是行政力量干预的关键。

政府嵌入农业市场体系,并非直接干预市场供求乃至市场价格,不是以行政力量替代市场,而是引导农户与市场对接,实现二者直接的有机互动。在此意义上,政府干预的不是市场本身,而是市场中的经济主体,尤其是典型主体的示范带动效应。政府以行政干预的方式将典型群体的典型性凸显出来,将政治权威意识形态植入群众的日常生活中,借助典型群体的社会身份,在熟人社会中塑造一个非正式的日常性权力网络,吸引群众参与^[20]。也即政府干预以“树典型”的方式,嵌入市场经济体系,通过典型群体与市场的显性效益对比,及其与普通农户的熟人信任关系,激活市场的利益吸纳机制,带动广大农户参与农业革新与现代化发展。城县政府树典型的方式有两种:一种是打造产业示范园进行示范带动;另一种是通过党员干部和社会能人进行示范引领。前者可以标准化对接技术与市场,却难以在小农户身上复制;后者则可以与小农户的需求对接。具体而言,政府以党建为抓手,以行政包干制为契机,有效实现对村级党员干部的政治动员,并通过组织参观学习的方式吸纳社会能人,借助其关系网络和经济示范效应,带动农户自主嵌入农业市场,调整农业产业。

整体看,农业现代化发展的显著成效得益于政府的嵌入性干预对技术、市场和社会等多元体系的再造,激活多元体系中经营主体的自主力量,由此形成外生干预与内生力量的互嵌,从而实现农业现代化发展的快速高效推进。

五、政府的嵌入性干预与“诺思悖论”的破解

“诺思悖论”指向政府干预与经济发展之间的矛盾关系,经济增长的关键是经济制度的根本性变迁,政府强制性干预在制度供给上的规模优势与组织力度,有效降低了制度供给的组织成本与监督成本,克服自发经济转型的制度供给不足与“搭便车”问题,但是其强制性干预也容易造成制度供给与内生需求脱嵌,增加交易成本,阻滞经济增长。简言之,政府干预在经济发展中具有双面性,这根源于政府角色的二重性:政府既具有实现社会效益最大化的面向,同时也具有

实现自身租金最大化的目的^[4]。如何实现二者内在公私价值的有机平衡是关键。政府公私价值的倾向往往决定政府在经济发展中的介入方式,政府的强制性干预无疑引发其对市场机制的扭曲,而政府的完全放任又将诱发自由市场失效,政府“越位”乃至政府“缺位”都将产生政府干预市场的失灵^[21],乃至有学者将其归咎于政府的“软政权”性质^[22]。但通过对城县苹果产业的考察发现,政府的嵌入性干预并未带来市场失灵,反而有效破解了“诺思悖论”。这一方面得益于以发展为导向的嵌入性干预有效弥合了政府公私价值的冲突;另一方面则在于嵌入性干预的嵌入结构制约了政府干预的限度,从而有机平衡了政府与市场的关系。

(一) 发展导向下政府公私价值的弥合

“诺思悖论”的根源在于政府公私价值的内在冲突,以公共利益为取向的政府干预顾及社会整体效益,而以私人利益为取向的政府干预则可能忽视社会的负外部性问题,造成对社会的掠夺^[5]。易被忽视的是“诺思悖论”建立在资本主义私有制国家性质之上,而中国作为社会主义公有制国家,国家利益与人民群众的根本利益是一致的,不存在“诺思悖论”产生的制度基础^[21]。但是作为组成政府的微观主体——地方政府,在政治锦标赛竞争体制^[23]下,其基于政绩竞争具有统治者自我效益最大化的倾向,从而“可能成为公共利益的威胁”,由此产生“诺思悖论”^[24]。经济发展的具体政策往往恰是由地方政府完成的,如何规避地方政府的公私价值冲突是破解“诺思悖论”的关键。

从政府嵌入性干预实践看,其嵌入性干预遵循发展主义的逻辑,也即政府的嵌入性干预旨在实现农业现代化发展,这种发展导向与地方政府的政绩目标具有内在耦合性,由此弥合了政府公私价值的冲突。在发展导向下,最易出政绩的是经济发展,经济发展同时也与地方政府税收紧密相关,因此发展经济不仅有利于推动地方社会发展,也满足了地方政府租金最大化的需求。基于此,政府干预地方经济发展的目的不在干预本身,而在发展指向上。如政府行政干预的目标责任制主要集中在农业发展的现代化管理上,其他事项并未过分要求,也未追求过高标准,所定任务基本在乡镇能力范围内。因此以发展为导向的政府嵌入性干预将地方政府的公私价值统合起来,打破二者的冲突,保证政府干预的效度。

当然,这一发展导向对公私价值的弥合根本在于政治价值对行政力量的统合。不同于西方国家政治与行政的二分,中国政府是党政统合体制,中国共产党领导下的党政体制不仅是领导体制,也是治理体制^[25],其作为超越性政党将公共性政治价值融于行政管理中,能有效克服科层官僚的内在自利性。政府的嵌入性干预就具有明显的政治统合与行政干预有机结合的特点:一方面,政府采用行政包干制的方式,保证其干预力度;另一方面,政府的嵌入性干预借助政治统合力量,注重融合行政、技术、市场和社会多元化治理力量,形成系统性介入体系,弥合单纯行政介入的弊病。由此,实现政治价值与行政干预的结合,消解政府公私价值的冲突。

(二) 嵌入结构中的政府与市场关系的平衡

政府公私价值的冲突导致“诺思悖论”的产生,因此带来政府与市场关系的失衡。破解“诺思悖论”不仅要弥合政府公私价值的二元冲突,也要在具体实践中处理好政府与市场关系的平衡。前者是后者实现的根本,但是在具体实践中,前者更指向政府干预的效度,后者则更指向政府干预的限度,把握政府干预的限度才能有机平衡政府与市场的关系。

“诺思悖论”意义上的政府,更多是国家意义上的政府,是在更为宏观抽象的基础上讨论国家与经济的关系,但在经济发展中,地方政府往往发挥重要作用。杨瑞龙^[26]在制度变迁的三段论中提出“中间扩散型”的理论假说,将地方政府视为国家权力中心与经济个体之间的沟通桥梁,以化解“诺思悖论”。但是其所指代的地方政府是中介角色而非主体角色,地方政府作为独立利益和权力主体,同样是制度的强制供给者^[27]。并且,相较于中央政府的抽象宏观把控,地方政府在具有半熟人性质的县域社会中对地方经济结构与微观经济主体概况更为了解,因此其

干预更具针对性。不仅如此,嵌入地方社会的地方政府所形塑的嵌入结构,使其干预不是直接作为外生力量输入,而是作为诱导性力量嵌入当地农业社会生态与农业发展结构。如政府干预是从党员干部入手,由党员干部带头,引导和吸纳普通农户参与产业的现代化革新和发展。

在嵌入结构中,地方政府的干预有两方面:一方面作为行政强制性力量介入农业现代化发展的技术、市场和社会体系,以行政干预的方式引导和激活各个体系;另一方面作为政治诱导性力量激活农业现代化发展的内生性社会力量,以结构嵌入的方式营造发展结构,推动农户生产的自发革新。这种自上而下的强制性力量与自下而上的诱致性力量相结合的嵌入性干预,打破了政府强制性干预对内生需求的割裂,从而科学厘定政府的干预限度,有机平衡政府与市场的关系。质言之,地方政府的嵌入性干预以嵌入为干预限度,干预的边界在于以干预力量激活内生力量,形成外生力量与内生力量的有机嵌入和互动。

概述之,地方政府的嵌入性干预以发展为导向,基于党政体制对政治价值与行政干预的统合,弥合地方政府公私价值的二元冲突;同时在地方嵌入性结构中,以嵌入为干预限度,有效厘定政府强制性干预与诱导性变迁的边界,平衡政府与市场的关系,从而有效破解“诺思悖论”。

六、结论与讨论

产业兴旺作为乡村振兴的重点,关键在于以乡村农业为基础,实现农业现代化发展,但是以何种方式、如何推动农业现代化发展需要进一步的实践探索与理论总结。本文基于甘肃城县的苹果产业,通过对产业发展中政府干预行为的分析,提炼出“嵌入性干预”概念,并从现实必要性、运作逻辑及实践机制三个层面予以论述,以此回应政府的嵌入性干预如何有效破解“诺思悖论”。研究表明:产业现代化转型的外部压力与内部阻梗需要政府介入。地方政府采用嵌入性干预方式,以多样化行政包干制为保障,以本土区域差异为基础,通过行政对多元力量的撬动与整合,激发产业发展的内生力量,由此顺利实现农业产业的现代化发展。这种以发展为效度、以嵌入为限度的嵌入性干预,弥合了政府公私价值的冲突,平衡了政府与市场的关系,从而有效破解了“诺思悖论”。

农业现代化发展无疑是渐进的过程,应遵循农业发展的自身规律与经营主体的自身需求,进行有序推动,但是当前基于乡村振兴的政治性任务,一些地方政府过于激进,以产业兴旺为抓手来推动乡村振兴,带来产业发展的可持续性^[28]问题。在当前人财物不断外流的乡村社会中,乡村衰败具有不可逆的趋势,乡村振兴要立足乡村自身结构性样态,在乡村既有经济条件基础上有针对性地推动产业发展。在此过程中不能纯粹以行政力量强制性供给方式直接输入,而应该在产业发展内生性需求产生的基础上,以有限乃至嵌入性干预的方式推动产业诱致性变迁。在此意义上,甘肃城县地方政府在苹果产业发展中的嵌入性干预模式无疑为当前乡村振兴背景下的农业现代化发展提供了借鉴。

参考文献:

- [1] 高强,孔祥智.中国农业结构调整的总体估价与趋势判断[J].改革,2014(11):80-91.
- [2] 薛澜,李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究,2014(5):61-70.
- [3] 熊德平.农业产业结构调整的内涵、关键、问题与对策[J].农业经济问题,2002,23(6):20-25.
- [4] 道格拉斯·C·诺思.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,罗华平,等译.上海:上海三联书店/上海人民出版社,2003.
- [5] 李春梅.基于政府性质的强制性制度变迁理论模型[J].天府新论,2014(1):49-54.
- [6] 魏杰.转变经济增长方式是全面且深入的改革——“政府主导”是模式还是改革对象[J].学术月刊,2011(8):61-68.

[7] 张卓元.转变经济增长方式:政府改革是关键[J].宏观经济管理,2006(10):37-38.

[8] 竺乾威.经济新常态下的政府行为调整[J].中国行政管理,2015(3):32-37.

[9] 林毅夫.制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]//科斯,阿尔钦,诺思,等.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.上海:上海三联书店,2003.

[10] 陈秀山.政府失灵及其矫正[J].经济学家,1998(1):53-59.

[11] 储德银,建克成.财政政策与产业结构调整——基于总量与结构效应双重视角的实证分析[J].经济学家,2014(2):80-91.

[12] 刁怀宏.试论政府在农村产业结构调整中的职能[J].农业经济问题,2002,23(1):38-41.

[13] 文迪波.小农经济向农业商品经济转化的条件和途径[J].中国农村经济,1989(10):15-22.

[14] 杨华.论中国特色社会主义小农经济[J].农业经济问题,2016,37(7):60-73.

[15] 贺雪峰.关于“中国式小农经济”的几点认识[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013,13(6):1-6.

[16] 杨华,袁松.行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J].开放时代,2017(5):182-198.

[17] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009,24(2):61-92.

[18] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.

[19] 张璋.政策执行中的“一刀切”现象:一个制度主义的分析[J].北京行政学院学报,2017(3):56-62.

[20] 冯仕政.典型:一个政治社会学的研究[J].学海,2003(3):124-128.

[21] 舒展,崔园园.“诺思悖论”消解:政府与市场两种决定作用的耦合[J].海派经济学,2015(1):51-59.

[22] 吕珊珊.诺思悖论与软政权浅议[J].地方财政研究,2010(12):40-42.

[23] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009,24(3):54-77.

[24] 刘仁春.“诺思悖论”与政府的角色冲突[J].行政论坛,2012,19(5):19-23.

[25] 杨华.县域治理中的党政体制:结构与功能[J].政治学研究,2018(5):14-19.

[26] 杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998,33(1):3-10.

[27] 黄少安.制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”[J].经济研究,1999,34(1):68-74.

[28] 赵承华.乡村旅游可持续发展问题分析及路径选择[J].农业经济,2018(4):42-44.

(责任编辑:宋雪飞)

Embedding Intervention: An Analysis of Government Behavior in the Development of Agricultural Modernization: Based on the Experience of Apple Industry Development in Cheng County, Gansu Province

LU Qingqing

Abstract: Under the background of rural revitalization, agricultural modernization has developed into a necessary measure for industrial prosperity. The development of agricultural modernization can not be separated from government intervention, and the study finds that the embedded intervention of the government effectively solves the “NorthParadox”. In particular, the relative decline of product prices and the promotion of technological innovation have given birth to the endogenous demand for agricultural development, but the lag of small-scale farmers’ economy and the spontaneous change of risk-averse behavior of family-based agriculture, which requires government intervention. The embedded intervention of local government is based on the administrative package system, embedded in the social and economic structure that meets the local needs, and activates the endogenous power of farmers’ independent development and promotes the modernization of agriculture through the interaction and re-engineering of the system of administrative and technological, social and market pluralism. This kind of embedded intervention mode with development as its validity and embedded as the limit solves the “North Paradox” and provides practical reference significance for the revitalization of rural industry.

Keywords: Agricultural Modernization; Embedded Intervention; Government Action; Small-scale Peasant Economy; North Paradox