

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

程秋萍 熊万胜

提要:中国当前的农业经营规模化发展迅速,这是市场竞争与国家治理交织作用的结果。本文以J市养猪业兴衰史为个案,借助“治理交易成本”概念解释现象背后的国家治理因素。“小农如何对接大国家”是中国国家治理和农民家庭发展必须面对的结构性困境。相对于计划经济时期为降低索取交易成本对农业组织采取一体化的处理方式,市场经济时期为降低治理交易成本采取了多元综合方式。各层级政府和各不同部门在治理进程中发展出多种机制,包括体系化治理、供应链治理、减量化治理以及系统整合治理。这些机制在磨合中形成推动规模化经营的渐进模式,在特定条件下,渐进模式转向激进模式,通过运动式治理导致农业经营组织形式的迅速改变。

关键词:国家治理 治理交易成本 农业经营组织形式

一、问题与个案

(一)问题:国家治理影响农业经营组织形式演变的实现机制

传统的农家经济大多是粮猪经济,“粮猪安天下”之说体现了小农经济的经济基础对国家治理基本思路的限定,但在现代社会,这其中的逻辑关系已经发生了巨大转变。近年来,“粮”与“猪”产业的规模化经营都得到了快速发展,经营组织形式发生了革命式变化,其背后显示了国家治理对于经济基础的强力改造,这个现象启发我们要重新思考农业经营组织形式与国家治理之间的关系。

国家农业部发布的数据显示,近年来我国土地流转规模增加非常迅

* 本文是国家社科基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究:聚焦人口流入型地区”(15ZDC028)的阶段性成果。

速,承包耕地流转比例从2005年的3.07%上升到2015年的33.3%。^①户均经营规模也迅速增加。“据有关部门在全国对1.1万多户种粮农民的调查,2016年户均经营耕地面积为21.64亩,户均粮食播种面积为23.22亩(以复种指数计)”(陈锡文,2016)。这个统计结果颠覆了人们通常认为的人均一亩三分地的印象。当前我国规模化经营发展速度远超日本,也超过了一般的发展中国家。^②养猪业也发生了同步变化。数据显示年出栏50头以下的养猪散户出栏肉猪占比从2005年的62.8%下降到2015年的45%左右;^③年出栏500头以下的养殖户出栏肉猪占比从2005年的84%下降到2010年的65%,再下降到2015年的56%,仅2015年就有500多万户中小养殖户退出养殖,约占总养殖户的7.4%。^④短时间里发生如此大的变化,在某种程度上说明我国养猪业的组织形式正在或者已经发生了一场革命。这样的巨变背后,固然有市场竞争对于组织规模的选择,但也有国家治理对于经营规模的甄别。

自农村市场化改革以来,我们曾经长期争论“小农如何对接大市场”的问题,但实践启发我们,“小农如何对接大国家”同样是个重要问题。如果通过农民合作与自治来解决,这个问题就是被广泛讨论的农民合作或组织问题;但如果承认它事实上主要依靠国家作为主动方来推动解决,这就首先是一个国家治理的问题。由此,本文提出的具体问题是,国家治理影响规模化经营的实现机制是怎样的?

(二)个案:J市养猪业规模及组织模式的突变

在国家治理与农业经营组织形式演变之间的关系方面,J市养猪业的发展具有特殊的个案价值。浙江省北部的J市位于杭嘉湖平原,是黑猪种的重要原产地,且浙江省历年统计年鉴显示,2001-2013年J市畜牧业产值均列全省首位。高水平的农业社会化服务体系积累了重

① 2005-2014年的数据出自历年《中国农业发展报告》(中华人民共和国农业部,2003-2015)。2015年的数据出自王蕾等,2016。

② 日本的农户户均经营耕地规模1950年是0.8公顷,1995年上升到1.47公顷(冈部守、章政等编著,2004),到2011年也只达到1.8公顷(27亩)(陈锡文,2012),扣除规模特大的北海道地区后,日本本岛的户均规模只有1.2公顷(18亩)。中央财经领导小组办公室副主任韩俊2015年5月17日在“中国国际农商高峰论坛”上指出:“这样的流转速度和比例在发展中国家几乎是最高的”(http://www.tuliu.com/read-10791.html)。

③ 2005年的数据出自赵克斌等,2007;2015年的数据出自王立贤,2016。

④ 2005年和2010年的数据见《全国畜牧业发展“十二五”规划》,2015年的数据见马有祥,2016。

要经验。可以说,J市是中国当代家庭养猪模式最为成功的地区之一。但2013年后,J市政府却做出了壮士断腕的决定,投入巨大人力物力,全面压缩养猪规模,大面积消灭家庭养殖散户。这一举措,使得该市养殖总规模出现了断崖式下降,养殖总量从2011年的近777万头遽降到2015年的123万头;同时,养猪业组织模式也发生了戏剧性变革,出栏50头以下的散户从2012年底的10.5万户下降到2015年底的不足2.5万户,凸显了国家治理对于农业经营形式的巨大影响力。

J市的养殖业一直处于密度较高的国家治理过程中,这是它与国内其他很多地区的不同之处。在中国当下,随着社会的转型,在税费改革后一度有所松解的国家—农户关系正在重新变得紧密,国家治理的密度在不断加强。J市的养猪业治理史对于理解中国农业治理和农业经营组织形式的演变可能具有独特的启发意义。在这60余年的历史中,各种治理术先后登场,最后形成叠加效应,在特定的时机下,由地方政府断然做出决定,对养猪业的经营形式和空间布局进行全面整顿。在历史巨变中,该市养猪业的规模化在不断提高,农户的组织化程度逐渐走低。规模经营的加速发展并不是一个新现象,它只是这个连续历史图景中的一张近照。

二、分析框架:国家降低治理交易成本的模式及其转变

(一)国家治理的视角及其与农业社会学的关联

从国家治理的视角来理解当前规模经营的快速发展正在逐渐得到社会各方越来越多的认可。这种理解构成了对经济视角的一种修正或补充,既要思考小农如何对接超大型社会中的大市场,也要思考小农如何对接多层次、多条线的大国家。经济学倾向于从规模经济的角度理解农业规模化发展,但它不能解释超出常规的规模化发展速度这一富有中国特色的现象。一种可以期待的经济分析角度是全球金融危机之后的救市政策。金融危机之后,为了保持经济的高速发展,国家大幅增加了财政资金的投放并放松银行贷款限制,这给了希望进入农业领域的企业以丰富的资金支持。这一解释与我国的农业规模化趋势的历史性拐点发生在2007—2008年间是相当契合的。但这种视角将当前正在发生的巨变理解成一种短时段现象,可能会导致对于这个壮观现象

背后的长时段因素的忽视。我们希望,从中国国家治理的内在属性切入的研究有助于发现表面波澜壮阔下的静水深流。

不仅中国的国家治理深具本土特性,实际上,我们所使用的“国家治理”概念本身也深具本土色彩。中国语境中的“治理”更多是与传统语词中的“治国理政”或“治国安邦”联系在一起的。西方的“治理”概念所指向的社会理想具有淡化国家角色的倾向,但在中国的治理实践中,“‘国家’才是‘国家治理体系’这一概念的核心”(薛澜等,2015)。在国家治理与社会治理的关系上,“国家治理是总体治理,政府治理、社会治理是国家治理的分支范畴和子领域”(王浦劬,2014)。在国家治理与经济治理的关系上,中国的“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”(习近平,2014)。因而,国家治理必定是一个综合过程,后面的案例将展示国家治理影响农业经营组织形式的多重线索。

既有的研究已经揭示了国家治理与农业规模化之间的多层次联系。一些学者从相对社会性或地方性治理机制的角度来解释农业的规模化,如乡村“分利秩序”的存在对于农业规模化的推动(李祖佩,2013;王海娟、贺雪峰,2015;陈锋,2015)。有学者从发达地区人口控制的角度来考察郊区农业规模化和人口结构调整之间的关系(叶敏等,2012)。还有研究者强调城乡之间对于有限耕地的支配权存在的争夺,更加强势的城镇会压缩乡村的发展空间,将农业产业结构和农业经营形式限制在一种便于控制的状态。如上海郊区的现状是“一产只能种,二产不能动,三产空对空”(方志权,2013),其中“只能种”的一产又倾向于规模化。国家治理的内涵显然要比以上理解有更多、更高的层次。比较宏观地说,随着生态危机的全球性扩展,越来越多的国家成为重视环境问题的“环境国家”(陈海嵩,2015)。中国处于快速城镇化过程中,耕地资源的减少放大了环境压力(杨惠芳,2013;吉小燕等,2015)。除了环境治理,国家对于农业产业经营的重视也直接促进了农业规模化发展。引起广泛关注的“资本下乡”现象,其实也正是这种经济治理思路的表现形式。认识这一点,有助于我们淡化讨论中的意识形态色彩,看到政策演变背后的系统性依据。如果我们进一步放宽“治理”概念的内涵,那么,可以说“三化同步”(工业化、城镇化和农业现代化同步发展)或者“四化同步”(工业化、信息化、城镇化和农业现

代化同步发展)也是一种国家治理战略,这种战略也直接带来了国家对于农业现代化的青睐,而农业规模化正是这种现代化的核心内涵之一。

国家治理影响农业发展是世界各国的普遍现象,以至于当我们讨论农业受到的社会影响时,最值得关注的影响因素其实就是国家治理或者国家制度,于是出现了农业社会学与农业政治经济学这两个学术脉络的合流。我们甚至可以认为,当代农业社会学的理论核心就是农业政治经济学(霍华德、巴特尔,2005)。两个脉络的合流与农业政治经济学的主题转换有关。农业政治经济学的研究主题从更经济性的大生产—小生产之间关系转向更政治性的国家—农户之间关系(何增科、周凡,2008)。早期的农业政治经济学关注的焦点是恩格斯的著名预言:“资本主义的大生产将把他们那无力的、过时的小生产压碎,正如火车把独轮车手推车压碎一样是毫无问题的”(恩格斯,1965:568)。近年来,农业政治经济学的主题转向讨论政府在农业发展中的作用,以及世界政治经济体系对不同国家农业发展形态的影响。这就导向了对国家治理问题的关注,如约翰·思文和罗思高(Swinnen & Rozelle,2009)从农产品价格和农地产权改革两个角度综述了国家治理如何通过农业政策影响农业发展的诸多研究。^①

(二)国家的治理交易成本分析框架

1. 治理交易成本的概念

“治理交易成本”这一概念是建立在温铁军对中国农村制度的研究基础上的。他运用科斯(Coase,1937)的交易费用概念提出:“一个国家基本制度的有效性就有了评价依据:在工业化从农业提取原始积累这个不可跨越的历史阶段中,能有效地降低与高度分散而且剩余极少的亿万小农的交易费用、并且完成了资本积累的制度,就是有效的”(温铁军,2009:12)。温铁军所说的交易成本主要是指政府在索取农业剩余时与农民之间的交易成本,可以称之为“索取交易成本”。用这个框架来解释集体化和后来的税费改革具有很大的效力。但是,这个框架用于解释后税费改革时代的农村制度演变却有局限。制度的目标包括了发展和秩序两个方面,温铁军的索取交易成本的研究框架过于

^① 约翰·思文和罗思高也提到了另一个观点,认为无论规模大小,农场主在一定程度上能够影响农业政策的制定。这种观点肯定了农业经营主体对国家治理的反作用。

强调如何实现工业化这一发展目标。但从长时段来看,秩序对于乡村的意义要比发展更具有基础性。农业的功能也从重视发展生产和保障供给转变为越来越重视生态环境。同时,干群关系日趋疏远,社会矛盾增加,这也使得国家治理从发展主义转向了发展与稳定并重,凸显了治理的意义。

中国一直稳定存在的两个基本的结构性事实,一是中国作为一个中央集权的超大型社会,国家始终在努力建立执政者与广大群众之间的紧密联系;二是农村存在着数量巨大的两亿户左右的农业生产经营主体。在此基础上“小农如何对接大国家”的命题始终存在。那么,如何降低大国与小农之间的交易成本的问题也就一直存在,只是这个交易成本的发生机制从索取转向了治理,所以本文提出了一个替代性的“治理交易成本”概念。^①

2. 降低治理交易成本的模式从一体化到综合化的转变

降低治理交易成本与降低索取交易成本的方式有所不同。在国家建立之初,为了降低索取交易成本应保持政治稳定,采取的基本方式是对小农乃至全体居民实施全面、直接的科层化组织。民众都被编入某个单位化的组织中,组织之间按照条块关系结合起来,全社会成为一个一体化的组织体系,这是降低治理交易成本的一体化模式。在这个组织体系里,从经济治理的角度来看,块的意义强于条,每一个地方都希望建设成一个小而全的共同体。在市场化条件下,几乎所有领域的条相对于块的意义都上升了,上面的千条线都希望插进基层组织的那根针眼里。原有的一体化治理体系分化成了多条线、多层次的复杂治理体系,原有对所有农户一视同仁的治理方式也被分类治理模式取代了。所谓从管理到治理的转型,包含了从总体控制向分类控制的转型(康晓光、韩恒,2005),农户被分成多种类型分别对待,不同的问题也会有不同的部门按照条线的逻辑来处理,并通过条块关系的协调实现系统整合,如表1所示,形成了一种综合化治理的模式。很多学者在呼吁形成“整体治理”(李瑞昌,2009;曾凡军,2009)的模式,但在现实中,

^① 类似的提法首先在公司治理的研究中有所运用,其观点认为:交易费用不仅影响了企业与市场的边界,而且也是公司内部治理结构类型的重要决定性因素(Williamson,1981)。后来交易成本在公共管理中用于理解不同部门的协调成本(吴冠生,2015),多个学科的共同兴趣说明了这个概念的广泛适用性,就其用意来说,与这里试图理解国家与农民之间如何对接明显不同,分属不同的学术脉络。

这类治理模式不太理想的形态一直存在。

在农业治理中涉及到的两“块”五“条”，采取的治理术可以归类为四种类型：地方政府和基层组织这两“块”实施的系统整合治理、农业部门和基层组织的体系化治理、商业和质监部门的供应链治理、环保和土地部门的减量化治理。每一种治理术在发展规模化经营问题上都构成了某种动力机制。

表 1 降低治理交易成本的综合化治理模式

治理主体	治理术	推动规模化发展的动力
农业部门、基层组织	体系化治理	抓重点的工作模式、“带动”的逻辑、出亮点的思维,等等
商业部门、质监部门	供应链治理	降低网络运营成本、供应的稳定性、质量安全、降低管理幅度,等等
环保部门、土地管理部门	减量化治理	控制总量、优化区域布局、降低管理幅度、便于污染物集中处理,等等
地方政府、基层组织	系统整合治理	上级要求与本地实际的结合,经济、社会与生态的协调,区域之间的平衡,部门之间的平衡,等等

体系化的治理是一种传统的治理模式,治理主体从“抓重点、重点抓”思维出发,在治理对象中分出“干”与“枝”,区别对待,分类治理。熊万胜(2013)曾描述了农业治理体系的结构,包括:不同层次的政府治理者的地位有高低之分,不同产业的地位有主次之分,不同所有制的生产经营者和不同规模的生产经营者也有地位和轻重差别。此外,不同地区在不同产业上的地位也有差别。在层层叠叠的体系中,治理者可以选择重点对象重点抓,以节约自己的精力,此之谓节约治理交易成本。在这种体系化的治理过程中,治理主体对于规模化经营很自然地产生了一种偏好,总体养殖规模越大的地区越容易受到上级重视,单体规模越大的养殖户越容易受到政府的重视。

供应链治理意谓中国农业组织体系最核心的功能是保障城市的农产品供应。供应链治理的主体从城市的需要出发,谋求建立低成本高稳定的纵向一体化组织。人民公社体制也可以看成是这种供应链治理的需要,在该体制瓦解后,商业和质量技术监督等部门一直在努力重建新的纵向一体化组织体系,以继续实现保障供应的功能。由于不再能像过去那样要求基层组织分担治理交易成本,所以新的供应链倾向于

挑选少量的规模化农户加以组织,以降低供应链治理的成本。

减量化治理的目标是减少污染物不经处理的排放,或减少农业生产对于土地的占用。它要控制未经处理的污染总量,并限制在禁养区发展养殖业,但又要允许养殖业以一定规模可持续发展。治理主体很自然地会要求减少散户,发展集中养殖,提高用地的集约化程度。

系统整合治理需要解决的问题是平衡各方面的关系,尤其是要把上级要求与本地实际结合起来,创造性地执行上级要求。在操作中,需要把各个治理主体的考量综合起来,形成一套总体的工作思路。就部门之间的平衡来说,农业部门对于规模化发展做的是加法,也就是希望养殖户由小变大,以大带小,并不排斥小养殖户的存在;环保和土地管理部门则是做“减法”,希望通过减少小规模户来减少经营行为的外部性;商业和质监部门则是专注于规模养殖户开展工作,不太关注小规模户,但也无力限制小规模户的存在。这些不同的算法被纳入地方政府决策者的总方程式中,综合考虑。

体系化治理、供应链治理和减量化治理既是治理技术,也是分类机制。但是这个分类机制似乎不够精准,它能够粗线条地识别经营主体的规模,但很难辨识具体的组织形式并分别对待。其中值得注意的有两点:第一,本来对于养殖户的多种分类标准被简单化和集成化,规模成为国家治理分类控制中的核心变量。以J市对养猪户的治理为例,首先是位置位于禁养区还是限养区;其次,最重要的是按照规模来区分,如果规模够,那么即使在禁养区中也可以考虑迁建,否则一律拆除;再次是合法程度,如果规模够,那么允许补办手续,否则必须拆掉。第二,在不同规模中,逐渐形成了对于大规模的偏好。本来,各个部门的治理目标、手段和进度不同,不同规模对于降低本部门的治理交易成本的影响也是不同的,最后经过地方政府的系统整合治理,将标准统一了起来。

3. 降低治理交易成本的模式从渐进式到激进式的转变

用中央集权的方式来治理人口极多的乡村社会,其治理交易成本无疑是巨大的,随着社会转型出现了四个压力放大器,使得降低治理交易成本的模式从渐进式转向激进式。究其原因,一是生态环境压力,社会期待农业发挥出更强的生态功能;二是全球农业竞争的加剧要求组织发挥出规模效益;三是被强化的地方锦标赛体制(周飞舟,2009),地方政府推动规模化经营的动力十分强劲;四是制度欠账的累积。在构

建现代国家的过程中,如果不能改变小农经济格局,那么我们就无法摆脱植根于小农经济传统的“惯性治理”(赵红军,2010)。国家直面小农却又不能有效地组织小农,那么,要实现一种理性化的国家治理就十分困难。随着治理交易成本欠账的增加,保留传统的小农经营方式需要施政者付出越来越大的耐心。我们接下来要展示的J市养猪业的个案也许就是这种耐心的局部崩溃。

三、成为一种治理现象的J市养猪业发展

自古以来,猪与人在同一个屋檐下和平共处,甚至被放养在田野中,它从来不是一个需要被治理的对象。即使需要一些规范来约束它,也是在生态平衡或社区自治的范畴。然而J市的猪,在1949年以后却始终是国家高密度治理的对象。

(一)黄金宝地成为养猪业重镇

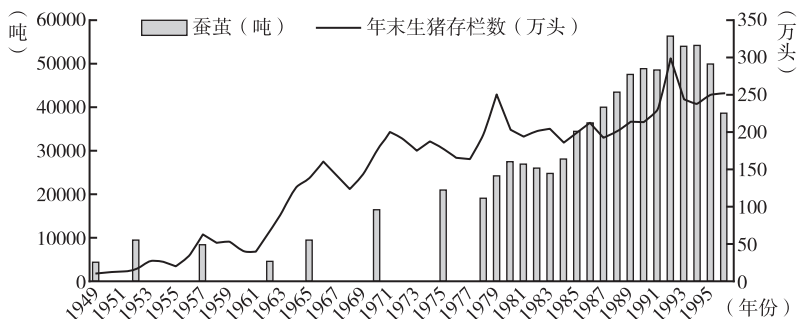
1. 全省一盘棋中的养猪业重镇

J市地处长三角地区的中心区域,土地工业开发的潜在价值很高,但浙江省却依靠这块黄金宝地发展粮食,由此孕育出J市发达的养猪业。J市人均占有耕地数几乎为全省平均数的一倍,所辖六个区县是国家商品粮基地县。粮食商品率和猪的商品率在全省名列前茅,由此形成了各级政府对于J市养猪业的高度重视。

2. 政府对农户家庭经营的强力引导

位于江南腹地的J市,传统的主打副业是种桑养蚕。《J市畜禽蜂业志》记录了当地的一句谚语是:“养猪不如种粮,种粮不如栽桑”。但集体化的发展改变了这种经营习惯,农民必须服从包括遥远的浙南在内的全省产业分工体系,而不只是盘算自己的家庭经营。

从图1可以看到,创收能力更强的养蚕业和生猪养殖业之间的增长趋势有一个相互交替的过程。建国初期,养蚕业的发展更快,而养猪业发展相对平稳。在集体化时期,养猪业的发展势头更猛,这应该理解为政府调控的结果。到改革开放以后,政府对农户经营行为的控制力度减弱。根据范汉雄在1987年的测算,J市某县农民养猪、种水稻、养蚕每个工的净收入分别是1.64元、2.5元、6.5元(范汉雄,1987)。于



资料来源:《浙江60年统计资料汇编》、《浙江省农业志》和历年《J市统计年鉴》,部分建国初期的数据出自J市档案局资料。

图1 J市蚕茧和生猪存栏量的发展(1949-1995)

是农民再次回到经营传统,发展了有更高、更多创收能力的蚕茧(张乐天,1998;曹锦清等,2014)。进入20世纪90年代后期,随着城镇化的大发展,农民养猪积极性高涨,养猪业出现了大繁荣。然而,政府对于农户养猪的态度逐渐改变,从鼓励养猪到限制养猪,J市养猪业高速发展的态势被抑制。

(二)J市家庭养猪业的发达以及社区自治能力的衰退

治理的引入不仅源于国家的目标,也由于农业家庭经营的治理属性的改变。农业家庭经营在转型中逐渐形成一些弊端,改变了它在治理上的属性,这也是J市紧密型国家—农户关系形成的另一个根源。

1. J市家庭养猪业的发达:小农对接大市场的成功实践

J市养猪业有一个让政府尴尬的特点:规模化率长期低于全省平均水平。2007年J市的规模化率65%(年出栏50头以上的养殖户出栏数占总出栏数之比),低于全省平均水平约8%;^①2011年J市的规模化率提高到78%,但同年浙江省的平均水平是82%。这种规模化率相比总体养殖规模的滞后状况,反映的是J市小规模家庭经营制度的生命力,其形成原因主要有以下几点。第一,J市的市场区位优势明显。这为小规模的家庭养殖提供了良好的生存环境,“小农如何对接大市

^① 参见《J市人民政府关于印发J市畜禽养殖业污染整治实施方案(2008-2010)的通知》(嘉政发[2008]71号)。

场”在这里并没成为明显的问题。第二,农民兼业便利。本地乡镇企业很多,农民上班、养猪两不误,同时也能兼顾种地。如果家庭劳动力不足,可以方便地雇请到帮手。第三,发达的养殖社会化服务体系。J市的社会化服务体系很成熟。养殖户一个电话就能搞定从苗猪繁育到肉猪销售等所有环节。这里已经形成了一个产业集聚程度很高的“农业产业区”(郑风田、程郁,2005)。

2. 家庭养殖制度的畸变与社区自治能力的退化

在优越的市场区位条件下,借助于发达的社会化服务体系,J市的家庭经营制度不断演化,并在四个方向上出现了变异。第一,J市的养猪业在20世纪90年代末期脱离了粮猪经济模式。1997年以前,J市的粮食产量和生猪出栏量的变化趋势基本一致,此后,J市的粮食产量继续了从80年代起就开始的下降趋势,但生猪出栏量却迅速提升。第二,J市的养猪业在90年代末摆脱了自繁自养的模式,大量从外地调猪过路饲养。这种做法打破了母猪和育肥猪之间稳定的比例关系,也就摆脱了猪的繁殖规律对总规模的限制。第三,随着养殖量大增,农牧结合的模式部分瓦解,猪粪污染问题越来越严重。2002年,J市畜牧兽医站的一位干部开始大声疾呼整治猪粪污染,他分析了J市猪粪变成污染的五点原因(胡友根,2002)。一是农牧生产方式的改变,对猪粪的利用减少;二是粮经比的改变,使更能消纳猪粪的水稻田占比减少;三是鼓励发展却导致猪舍的无序建设,不便于集中处理;四是饲料添加剂导致排放物的毒性增加;五是绿色生态养殖在市场上不占优势。第四,J市养猪业逐渐脱离了社区规范的内在约束。J市建立了注重发挥社区自治力量的发达的社会化管理和服务体系。比如在防疫体系的建设上注重村干部的作用。在这次全面清理行动中,民政部门号召将生猪养殖纳入村规民约中,^①提倡村规民约做到规范生猪养殖的“八要八禁”。有些内容确实是村级组织应该发挥作用的地方,比如村民要积极举报生猪养殖的违规行为、外来养殖等突出问题。但是,这些问题没有得到很好的解决,其中外来养殖的问题对于社区自治构成了根本威胁,居民的异质化使得规范更加难以形成和执行。报道显示,嘉善外来养猪户有270多户,年出栏生猪16万头左右,户均出栏生猪590头左右(姜鹏飞、吴宛青,2013)。

^① 参见《关于将生猪养殖纳入村规民约的通知》(嘉政民基〔2013〕92号)。

J市养猪业全面突破了以上四个约束,生态平衡能力与社区自我约束能力不够,国家治理介入与强化越来越有必要。从而也引发了治理交易成本等相关问题,继而也使得国家为降低这些成本而采取措施。

四、供应链治理与体系化治理在交织中演进

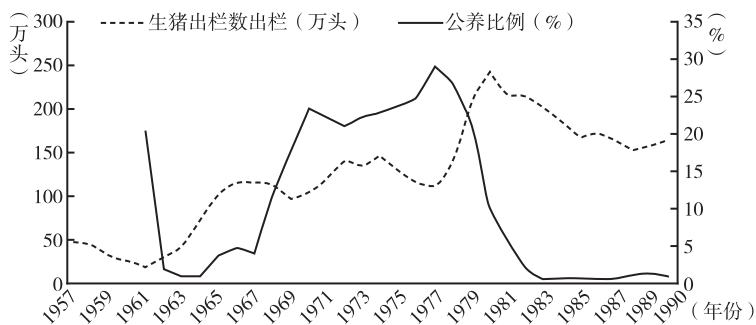
体系化治理主要体现了“块”的治理,供应链治理主要体现的是“条”的治理。这两种治理都要求降低治理的交易成本,也不约而同地偏好规模化的主体。在J市养猪业中,可以看到这两种治理模式交织在一起,贯穿了这一产业的整个发展史。

(一)集体化时期两种治理的配合:双重规模化

合作化运动时期建立的农民集体经济组织是一种规模化组织,但很少有人能注意到在集体经济组织内部的再规模化。把分散的农户通过合作化运动编织进农民集体,对其“私养”的猪实施统派购,这是一种农户之上的外部规模化;在集体内部再发展“公养”的养殖场,又构成了养殖场的内部规模化,所以是双重的规模化经营。前者解决的是连通内外的纵向一体化问题,后者解决的是协调左右的横向一体化问题。纵向一体化的发展体现的是商业部门的供应链治理的意图,是“条”降低治理交易成本的好办法,而横向一体化体现的是地方权力机构从降低“块”的治理交易成本出发自然而然的冲动。无论“条”还是“块”,都对发展公养兴趣浓厚,供销社和商业部门通过奖售等制度来推动公养。在集体化时期,J市养猪业养殖形式经历了大力发展公养——私养为主——再次提倡全部公养——公私养结合的曲折变化过程。如图2所示。

(二)改革以后两种治理的交织:从商品猪基地建设到推动农业产业化经营

1983年,农村开始全面推行家庭联产承包责任制,集体畜牧场多数解体,农户家庭养殖成为主导模式。这意味着曾经通过双重规模化得到降低的治理交易成本重新浮现。1985年,J市有乡村户64.79万



资料来源:J市统计年鉴和档案馆相关文件。

图2 集体化和转轨时期J市生猪出栏数量和公社内部公养猪所占比例(1957-1990)

户,养猪农户占比很高,比如平湖县95%的农户都养猪;^①养猪户比例虽然逐渐下降,但1988年J市畜牧部门估计全市仍至少有45万养猪户,占比70%以上(范汉雄,1989)。

如何重构一种政经合一的纵向一体化体系,也就成为一个亦新亦旧的大问题。观察这个问题是如何解决的,是理解改革以后生猪产业经营组织形式演变的有效视角。在解决这个问题的制度设计过程中,商业部门掌握了主动权,毕竟在保障供给的问题上他们承受了最直接的行政压力。在商业部门的行动逻辑中,核心的问题是要降低市场波动带来的风险。

改革后的商业史,最为常见的政策套路是当猪肉价格上涨,就启动对大户的扶持政策;当猪价下跌,又减少对大户的支持。在这个过程中,生产者承受了很大的压力:对大户的扶持降低了散户的利润空间,而放弃对大户的扶持,又让扩大了生产规模的大户承受了负面的规模效应。要让这样一种政策套路生效,必须建立某种政经合一的纵向一体化机制,这需要解决两个基本的问题:第一,要联系一定数量的大户;第二,取得地方或基层政府的支持。在改革以后,这种纵向一体化机制先后有两种形态,一是商品猪基地制度,二是农业产业化经营制度。这两种制度都是体系化治理与供应链治理的混合体。

土地承包到户之后,生猪供应一度出现紧张局势,城市猪价高涨

^① 参见平湖人民政府《发展规模养猪,推进养猪产业化》,1996。

(何荣飞等,1985)。为了保障城市供应,农业部和财政部于1983—1989年建立了150多个商品猪基地县,在浙江省选择了13个县。作为主产区的浙江省稍后启动了同类措施。1987年,浙江省人民政府印发《关于建立省商品猪基地的通知》(浙政发[1987]83号),阐述了建立商品猪基地的重要性。J市作为主产区,也很有积极性,因为J市也遇到了供应紧张的问题:“从1985年下半年开始,食品经管部门已经连续两个多月购不抵销,J市本级吃冻肉达81天之久,这是J市自解放以来不曾有过的。”^①J市市政府于1987年10月颁发《关于建立商品猪基地的通知》(嘉政发[1987]90号),决定以乡为基地,以专业户和重点户为主体建立基地,从郊区31个乡镇中选择13个乡镇作为第一批基地,为便于管理,强调集中连片。

在商品猪基地建设中,省级政府规定为养猪户供应平价饲料和尿素,具体到每投售一头猪的具体金额,并直接给到专业户和重点户。此外,对资金困难的养猪大户,由农业银行贷款,利率优惠。J市的商品猪基地建设于1986年当年就发展了374户专业户和重点户,1987年发展到582户,1988年更是发展到1959户。^②当时大户的标准为年提供商品猪15头以上。对专业户和重点户也制定了扶持政策,给予补助饲料、收购保护价、税收优惠、贷款、上门收购、防疫灭病、提供建猪舍的材料等相应的基地优惠政策和服务配套措施。^③1992年省里取消下达基地猪收购、销售和调拨的计划之后,J市继续出台对规模养殖户的各种扶持政策(新修J市《畜牧志》)。

1995年以后国家逐渐建立了农业产业化经营政策体系,这种政策体系下的扶持与原有的基地县制度下的扶持有着重要差异。基地县制度下的扶持政策可以理解为国营商业公司发展的纵向一体化策略,具有准计划色彩,而农业产业化经营政策则具有更加鲜明的市场化色彩,它鼓励多种经营主体发展产销一体化经营。

体系化治理必然意味着市场风险从体系中心结构向体系边缘结构的转移。农业产业化经营政策的扶持面积大、扶持手段多,在生产过剩时,大企业甚至可以利用扶持逆向提高产能,等待行情好转大赚一笔。

① 参见J市商业局《关于商品猪基地建设情况的报告》,1988年2月23日。

② 参见J市档案馆《J市商业局关于商品猪基地建设情况的报告》,1988年2月23日。

③ 参见《关于建立商品猪基地的通知》(嘉政发[1987]90号)。

无论行情好坏,大户的产能都不下降,那么散户也就没有喘息的机会。由于大企业、政府和银行的利益紧密地捆绑在一起,甚至在企业经营不善、宁愿倒闭的时候,政府和银行也希望它能够撑下去。市场竞争对于散户固然有压力,但这种不公平的竞争关系对于散户更加不利。

(三) 标准化建设对小农的排斥

提高产品质量也是供应链治理的目标,但相对于商业部门对养殖户的机会主义心态,质监部门对于养殖户的态度比较单纯:希望养殖户进行标准化生产,生产高质量的产品。浙江省农业和质监部门的干部将浙江省农业标准化的发展分为三个阶段(陈红金等,2007)。第一个阶段是20世纪70年代末的起步阶段,服务于统购统销制度下统一农产品质量;第二个阶段是20世纪70年代末到90年代中期,在体制转型过程中专注于促进农业增产,标准化与农技推广工作结合起来;第三个阶段是20世纪90年代中期以来,实际上是一个把国际标准向国内传播以及把消费者的要求向生产者传递的过程。

这个转变的社会学意义在于,原有标准化是一个流通部门和人民公社通过行政化控制质量的内部过程,现在转变成一个由专业的政府部门实施公共服务和公共管理的公共过程。标准化过程中的治理交易成本原来是通过流通部门和人民公社体制来支付的,现在就必须要在养殖户和质量技术监督部门的对接中来完成。在不能得到基层政权组织有力的协助时,为降低交易成本,质量技术监督部门只能希望养殖户自行组织起来提高外部规模化,或者扩大经营实现内部规模化。

在不断深化的标准化建设中形成了一个悖论性的效果:世代相传的生产方式在现代社会被定义成不规范的方式。把养殖行为标准化,需要有资金投入、文化水平等条件,其结果是,标准化建设成为一种排斥小农经营的制度化过程。

五、新世纪逐渐发力的减量化治理

(一) 做“减法”的环保部门

环保部门对于养殖户是做“减法”的,希望污染总排放越少越好,无论排放的主体是大户还是小户。养殖业的规模与污染排放之间的关

系不是线性的,一定的规模之内能实现较好的农牧结合,超过了合理的规模,就可能带来污染治理问题。但污染治理技术本身具有规模偏好,环保技术的有效利用往往需要污染排放达到一定规模才能有效运行并降低运行成本。所以,随着环保科技的发展,大户的污染治理问题越来越容易解决,而散户污染治理的相对成本越来越高。换句话说,制造污染少而且历史更加悠久的小规模经营制度反而失去了合理性。

首先,环境压力在新世纪以来陡增。猪曾被看成是微型肥料工厂,J市流行的谚语说:“养猪不赚钱,回头看看田”,意思是养猪本身可能不赚钱,但至少产生了肥料。随着J市养殖规模在90年代末期迅速增加,猪粪也暴露出其污染物属性。

根据姚文婕(2015)的计算,生猪养殖猪粪当量环境负荷量适宜值与警戒值分别为每公顷耕地面积12t猪粪当量和18t猪粪当量。那么,J市全市在2001年已经超过了适宜值,而养猪总量更大的市辖区在1999年就超过了适宜值,并在2002年超过了警戒值。

猪粪的污染问题之所以严重,首先是因为总量巨大,即使能够把猪粪均匀地施用到全市的300万亩耕地上,也会带来明显的污染问题。何况猪粪的分布还存在区域不平衡问题。J市市辖区的养猪规模尤其大,猪粪围城,问题显著。经过一年多的全面清理后,市辖区之一南湖区2014年底的总出栏量依然有101万头,在全市七个区县中排第一位。

其次,小规模养殖户的制度劣势。在这次全面清理行动中,有关部门明确地将环境问题的根源之一归因到散户过多。^①然而,散户未处理污染物的排放率未必就高于规模化养殖户。根据吉小燕等人(2015)在J市的调查,随着养殖规模的扩大,干粪便和液态废料处理比例会下降。

撇开规模与污染物处理率的争论,还要看到对死猪的处理能力弱是散户的一个软肋。相对于在政府大力支持下能够低成本兴建无害化处理设备的大户,散户必须借助于政府设立的无害化处理设备。为降

^① 比如在死猪事件之后第一时间发布的《中共J市委办公室J市人民政府办公室关于进一步做好生猪养殖科学管理的通知》文件提到:“由于我市生猪散养户较多,管理难度大,局部高密度养殖给环境承载带来了压力,尤其是少数养殖户法律意识和环保意识淡薄,乱抛乱弃死猪现象时有发生,不仅对周边生态环境造成严重危害,也对社会的和谐稳定和城市形象带来负面影响。”2013年4月2日发布的纲领性文件《中共J市委J市人民政府关于扎实推进生猪养殖业转型发展的意见》文件提到“由于目前的生猪养殖总量过大、散户过多、局部密度过高,已明显超出了环境承载能力,对我市生态环境造成了严重影响。”

低成本,政府仅在养殖密集村提供了公共无害化处理池,这影响了散户对于死猪处理的积极性。

第三,逐渐加强的污染治理力度。进入新世纪以来,J市对于生猪养殖污染的治理力度逐渐加大,这个趋势表现为三方面。一是污染治理技术和设备不断完善;二是试图通过养殖小区的建立降低散户的治理难度;三是治理的强制性加强。2003年禁养区只是在市本级两个区中设定。2005年,严格禁养区管理措施,关闭禁养区规模养殖场33个,削减限养区散户36%。2011年在所有区县都划出禁养区,除禁养区之外都是限养区,不再设立非禁养区。

(二)引而不发的土地管理部门

养猪业必须在室内完成,就涉及到生产设施建设及其对土地的占用,这种占用往往是通过将农用地变成建设用地来实现的,构成了城乡之间建设用地使用权的竞争。同时,养猪业的污染物排放需要耕地来消纳,这个标准一般是一头猪一亩地。^①

在城镇化过程中,对于集体土地的开发权有一个从农民集体向城市政府转移的过程。我国《土地管理法》1998年的修订将农村集体所有土地的管理权从最高级别的农民集体权力机构——乡级人民政府上收到县级政府的土地管理部门,奠定了集体土地由国土部门管理的基本格局。这导致了一个严重的后果——农民在田地里搭建的养猪棚大量地从合法变成了非法,因为大量的占地在历次规划中都没有变更其农用地的性质。2013年的全面清理是以拆除“违建”的名义进行的,这让农民想不通,1987年省里要求发展商品猪基地时,是政府出钱帮助他们搭建的猪棚,由此引发了很多抗议。

从农业部门的立场来看,J市应该继续发展养猪业,并推进转型升级,那就必需增加建设用地。直到全面清理行动的半年前,即2012年7月,农业部门还成功地说服市政府出台了《关于加快新型畜牧业体系建设 促进现代都市型生态畜牧业发展的意见》,明确提出要“加强

^① 参见《J市人民政府关于加快新型畜牧业体系建设 促进现代都市型生态畜牧业发展的意见》(嘉政发[2012]74号)提到:“各级政府要细化完善禁养区、限养区规划,按照县域范围内每个生猪单位配套不少于一亩耕地的标准控制畜禽存栏总量,落实减量提质目标任务。”

用地等政策支持”。^① 这个文件的思路依然是在一定程度上体现了尊重现实的精神,而在半年以后的全面清理行动之后,某些温和的政策变得难以兑现。比如对于死猪的处理,新的文件放弃了社区内无害化处理的方式,改为建设工业化病死动物无害化处理中心统一收集、集中处理,将无害化处理池占地复垦。^②

总的来说,政府治理对于规模化经营的推动是多部门合力完成的,各部门降低本系统治理交易成本的策略都指向了规模化经营。但是,各部门的目标和实现机制不尽相同,加上官僚体制天然具有的协调难题,实际上很难实现高效的农业治理。这种体制的低效率,客观上构成了对于小农经济模式的一种保护,然而,这是一种十分不确定的保护。

六、政府推动规模化发展的模式:从渐进向激进的突变

没有理由认为地方政府考虑问题的方式在改革以来有过根本的转变,但在对待养猪业的问题上,J市政府的具体行为模式却发生了突变。一种可能的原因是政府决策模式的边界条件发生了重大改变。这种边界条件主要有两类,一是在国家治理体系之外,如人与自然关系中的环境压力的增加或者维持;另一种条件在国家治理体系内部,比如家庭经营养殖制度在国家治理体系中的地位,以及国家高层治理思路对于生态环境问题的重视。探讨边界条件发生的变化,有助于理解地方政府对养猪业污染问题的态度为什么会发生突变。

(一)政府推动规模化发展的渐进模式

在此次清理之前,J市政府与浙江省乃至全国各地政府一样,都在推动规模化经营,但速度比较慢,可以说存在一种政府推动规模化经营的渐进模式。

① 文件提到,“除畜禽禁养区外,凡是符合生态环境功能区规划和环境保护要求的规模养殖场都应允许发展。……各地要按照国家发改委《“十二五”资源综合利用指导意见》中关于推进畜禽养殖废弃物综合利用的有关要求,优先安排病死动物、畜粪无害化处理设施建设用地,推进畜禽养殖废弃物的综合利用。”

② 参见中共J市市委《J市人民政府关于扎实推进生猪养殖业转型发展的意见》(嘉委发[2013]17号)。

1. 渐进模式的主要特征

第一,政府扶大扶强未“削”弱。通常说政府的农业产业化经营是“扶大扶强不扶弱”的,但是,需要注意的是,国家的农业产业化经营政策仅仅是扶大扶强,对于小而弱的小农经营形式至少没有着意去弱化或减少它,也就是没有削“弱”。与不同阶段的产销一体化政策并列的是通过基层政府来帮助小农户发展生产的政策。1989年开始的农业综合开发工程,在开始的运作中主要是借助基层组织来推动,以农民集体为主要扶持对象,主要用于改善农业生产基本条件。但1998年后转向了与农业产业化经营政策的协同,把农业综合生产能力的提高和农业产业化经营的发展结合起来,就进一步强化了农业产业化经营的方向(熊万胜,2013:127)。

第二,政府农业治理的相对软弱性。政府对于规模化经营的推动是通过多个部门来完成的,每个部门都有自己的部门思维或者部门利益,这些部门之间的协同性保持着复杂官僚体制通常具有的低水平状态。农业部门对于养殖户是做“加法”的,也就是希望农户规模由小变大,希望在规模化发展的过程中使坚持生产经营者能够获得更高的收入。为农民增收在任何时候都具有最高程度的政治正确性,正是这个价值观为严重污染条件下的养猪业和小规模养殖赢得了生存空间。环保部门是做“减法”的,希望污染总排放越少越好,无论排放主体规模大小。质监部门是做“乘法”的,它希望农产品质量优良,进行标准化生产。商业部门是做“除法”的,在它的工作对象中散户是被除外的,它考虑的首要问题是降低购销和屠宰网络运行的成本。质监部门和商业部门一样都不考虑散户的利益,但不可能主动削减散户。土地部门的态度要更加坚决和明确,推动土地的集约化利用事关地方发展的全局。

对于承担有协调职责的地方政府来说,需要整合的诉求不仅仅来自条线,还包括区域之间。一旦确定要针对的对象是散户,区域之间一致行动就显得尤为重要,否则,基层或地方政府控制局面的能力可能不够。要下定这样的决心,必须等待问题影响到全局时才更容易得到上下各方的重视和理解。这个行动的模式往往就是“一刀切”。

第三,农业社会化管理与服务体系的治理能力不足。农业社会化管理与服务体系是农业治理体系的重要组成部分,为农户提供了产前、产中和产后的一系列服务和管理工作,将服务和治理统一起来,寓治理于服务之中。作为服务体系,它的效果是可以肯定的,但作为治理体

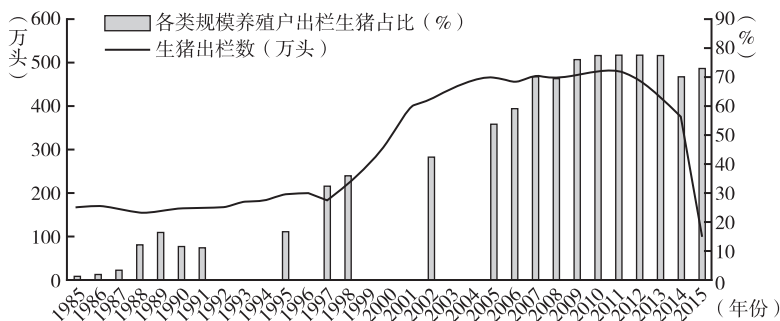
系,其有效性值得怀疑。究其原因:第一,财政负担重。2013年4月8日的《J市日报》报道了财政投入的力度。^①第二,服务与治理统一的难度。服务是软性化的治理手段,对农户行为缺乏强制力。

2. 渐进模式的绩效

政府推动养殖业规模化发展的渐进模式被激进模式取代,是否因为渐进模式已失效?就规模化来说,它的成效其实很显著。

首先,在渐进模式下,总量控制和规模化率的提升都取得了成绩。从图3可以看出,自2003年政府启动环境整治以来,养猪总规模得到控制,同时养猪规模化率得到了提升和维持。在2011年以后,养猪总规模明显下降,规模化率继续得到了维持。这显露了政府调控的力量。

其次,渐进模式在减少养殖户和散户的数量上也有一定成效。养殖户的总数从2012年的12.7万户下降到2015年的2.7万户;出栏50头以下的散户数量从10.5万户下降到不足2.5万户。如果继续这个势头,散户将会进一步减少。



资料来源:1985-1990年的数据出自J市档案馆文件;1991、1993、1995年的数据出自范汉雄,1987,1989;2002的数据出自《J市新修畜牧志》;2005年以后的数据出自J市畜牧局。

图3 J市历年(1985-2015)各类规模养殖户出栏占比和生猪出栏数

^① 以2012年能繁母猪补贴为例,仅这一项就补贴了2717.2万元;母猪保险686.52万元;母猪授精补贴768.75万元;疫病防控2451.67万元;无害化处理池1312万元。此外,畜产品的安全监管等也需要投入。

3. 渐进模式的代价

如果按照布莱斯托姆等人(Brannstrom et al., 2011)的观点,他们认为这种渐进模式是一种软的或者混合的治理(“Soft” or “hybrid” governance),能够在改善生态环境的前提下讨论农地利用,并重塑市场、国家和社会之间的关系。但问题在于这种混合治理往往是温和的,却未必总是合适的。渐进模式在推动规模化发展上并非没有效果,但政府最终不能坚持下去,也有其不得已而为之的因素。

首先,散户养殖伴随的无序搭建带来多重弊端,对城市发展的阻碍越来越大。2013年4月9日J市市委市政府联合发布《“三改一拆”三年行动计划的通知》(嘉委发[2013]15号),强调畜禽养殖棚舍会影响人居环境、影响城市功能品位、影响土地资源的利用效率,损害社会公平。

其次,在渐进模式中,地方政府需要承担的财政压力越来越大,长痛不如短痛。2013年4月,在全面清理行动启动之初,市委、市政府给全市百姓算了两笔账,^①表明既有模式明显不合算。不仅在政府的总算盘上,农民养猪在经济上是明显不划算的,而且,对于污染处理的财政投入也是一个无底洞,亟需改变发展模式。

(二)观念变革对畜牧业革命的促动

持续发酵的黄浦江死猪事件所产生的新闻效应让人们更多地看到了突发事件对J市养猪业政策大调整带来的影响,很少有人注意到,在此之前浙江省政府就发出了《浙江省人民政府关于在全省开展“三改一拆”三年行动的通知》(浙政发[2013]12号)。^②在很大程度上,J市对农村猪舍的全面清理是对省政府文件的执行。偶然发生的黄浦江死猪事件进一步增强了J市政府决策者强化养猪业治理的决心,也使得地方政府的决心得到了社会各界与高层决策者的支持。

这个行政流程提醒我们,在降低治理交易成本的综合化模式中,地方政府采取的系统整合机制,需要处理好的最重要的关系其实是上级

^① 参见《生猪养殖减量提质 构建绿色生态田园》(J市在线,2014年1月15日):“首先,以郊区的新丰镇为例,2012年全镇农民养猪收入在6000万元左右,各级财政投入仅治污费一项就达3880万元;2013年农民养猪收入预计在5000万元左右,各级财政投入已达12346万元。其次,污染源普查数据表明,J市畜禽养殖业排放的COD和氨氮量分别占全市污染物排放量的40.9%和30.6%,在养殖重点地区,以畜禽养殖业污染为主的农村,农业污染已成为水环境污染的重要因素,给J市水环境带来沉重的负担。”

^② “三改一拆”即旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑。

的要求与本地实际之间的关系。

1. 来自地方之上的观念变革

浙江省的生态文明建设走在全国的前列。新世纪初,浙江省先是提出“811工程”。之后,又将畜禽排泄物治理纳入了“811”环境污染整治工程,由此拉开了一场畜禽养殖污染治理的攻坚战。后来的进展证明,这是一个系列三年行动计划的开始,此后每一个三年行动计划完成后,省里都会启动另一个升级版的三年行动计划,然后各个地方如J市就会跟进,提出一个相应的三年计划。^①

三年一次的大行动,每一次都具有运动式治理(周雪光,2012)的色彩,当多个这样的运动连接起来后,就形成了一种新的运动形式,它的主要功能不是政治变革,而是引导科层体制的运转,达成治理目标。2013年浙江省政府进一步做出了“五水共治”^②重大决策,明确提出,要以治水为突破口推进转型升级,把水的问题提高到全省发展的战略高度。作为重点突破的首要任务的“治污水”,则先从“清三河、两覆盖、两转型”^③做起。由此,全省开始了对小规模畜禽业养殖场的全面压缩。也许正是J市大面积拆除猪舍的成功给各地创造了一个样本,至少让各地政府决策者看到了群众的接受程度。在三年一次的大号召下,环境问题高度政治化了,从科学技术上的合理性上升为政治上的正确性标准。由此,它才能对抗既有的另一个具有同等重量级的政治正确的标准,即农民增收问题,要求农民增收问题的解决另寻出路。

2. 科层动员与社会动员的共振

需要注意的是,规模化发展从渐进模式向激进模式的跃迁,具有治理性运动的色彩,但它不仅仅是发生在政府系统内部,而是既发生在政府系统内部,也发生在社会领域,或者说是科层动员与社会动员的复合

① 在省里提出“811”工程之后,J市制定了各自的“811”行动方案,开展生猪集中饲养、集中治污试点工作。之后省里发出《浙江省人民政府关于印发“811”环境保护新三年行动实施方案的通知》(浙政发[2008]70号),以及J市发布的《畜禽养殖业污染整治实施方案(2008-2010年)》(嘉政发[2008]71号);随后浙江省委印发《“811”生态文明建设推进行动方案》(浙委办[2011]42号);J市随之发布了《畜禽养殖污染防治管理办法》(嘉政发[2001]65号);2013年省里发布了《浙江省人民政府关于在全省开展“三改一拆”三年行动的通知》(浙政发[2013]12号)出台,4月,J市拿出了自己的执行方案。

② “五水”即治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水。

③ “清三河”就是重点整治黑河、臭河、垃圾河;“两覆盖”是指力争到2016年、最迟到2017年实现城镇截污纳管和农村污水处理、生活垃圾集中处理基本覆盖;“两转型”就是抓工业转型和农业转型。

(叶敏,2015)。科层动员打破了渐进模式,但是使得激进模式表现得如此激进的原因必须从社会过程中去寻找。

2013年6月,J市市委市政府提出到2015年底共拆违370万平方米的目标,结果当年全市共拆除违建猪舍面积581.15万平方米,一年超额完成了三年的任务。这不能不说是一次成功的社会动员,各种可能用到的动员手段都用上了,比如高压宣传、物质补偿、就业安置、党员干部带头、体制内人员保证制、先拆有奖、对不合作者不发给检疫证明、征收排污费并提高标准,等等。另外,所有的运动都有它自身的规律,一股风潮起来,反抗者望风披靡,农户之间也相互攀比。在2015年10月的调研中我们了解到,当干部已经感到疲惫的时候,被拆掉的群众却不允许他们懈怠,要求“既然拆就都要拆”,不能因为别人办了什么证就不拆。这里大概就蕴含了所有的运动都可能过激化的社会心理原理。

七、讨论:小农如何对接大国家?

在小农经济的乡村社会,家以上有天地、国家,檐之下有猪狗六畜。猪、家、国与天地之间原本存在一个稳定的排列,现在这个排列正在被打乱。体系化治理和供应链治理代表了一种外在于农民小家的国家大局;而减量化治理,尤其是从保护生态环境出发的减量化治理,隐含的是“天地”对于人类行为容忍的限度。以此论之,国家之于小农,不仅仅是某种政府,它还是多种宿命的集成。如果小农真的不能对接大市场,所谓的大市场也就成不了气候,但如果小农不能对接大国家,历史一再告诉我们,受伤的可能是小农。

经过这场运动,J市正在实现养猪业经营制度的一种革命,它并没有摒弃家庭经营制度,而是从一种以散户为基础的大小搭配的体系化发展模式发展到以家庭农场为基础的新型体系化发展模式,或者概要地说,猪要从“家猪”时代进入到“场猪”时代。这种新的模式还没有完全形成,但它的轮廓已经现出端倪,即“形成家庭农场、集约式工厂化养猪场、散户抱团发展、外建养殖基地四种模式并存的局面”。^①

对于这种巨大变革需要进一步探讨的问题是:国家治理能够引导

^① 参见《关于开展J市生猪养殖业提升行动的通知》(嘉农经[2013]112号)。

农业经营组织形式走向合理化吗？在中国，我们将农村基本经营制度写入宪法，要求长期坚持。在这种基本经营制度的框架中，规模化应该得到发展，家庭经营制度也应该得到坚持。无论从政治上还是法理上，政府都不至于任由当前的规模化经营模式发展到可以全面取代家庭经营模式的程度。但前提是，我们能够比较准确地了解规模化经营突飞猛进背后的机制，如此才能选择正确的调控时机，找到合适的调控手段。那么，当国家治理对于农业经营组织形式可以发挥出空前强大的推动作用时，作为治理主体的政府如何知道它的推动有没有走过头？

在这个复杂的治理过程中，存在至少四个难以把握的关键点：第一，国家治理影响农业经营组织形式的过程本质上是一种对于微观经营主体的干预，这在政府与市场的关系上是最有挑战性的层面。其中行政权力的合理界限很难把握，政府的治理逻辑很容易背离市场经济自身的规律。第二，多条线、多层次的条块关系本身的复杂性使得治理结果的不确定性增加了。这个系统的行为模式从敷衍了事到大干快上，其中很难存在更为优化的中间状态。而且，局部的改变会产生怎样的整体效果，在这个复杂系统中几乎是不可预测的。第三，通常我们说高层的“经”很好，但可能被低层级执行者念歪。省级政府发动的治理性运动应该是理性的，但执行过程会使得理性目标难以实现，尤其当科层动员进入到社会动员层面后，会引发更多的非理性。第四，也是最为根本的一点是，当国家治理可以对农业经营组织形式产生深刻影响时，政府必须有能力知道怎样的农业经营组织形式模式或体系是值得追求的，需要有一个评判工作成效的标准，而这恰恰是很难确定的。

越来越多的人相信中国应该大力发展家庭农场，但问题在于，家庭农场和雇佣农场之间的界限很难确定。如果按有无雇佣来衡量，小规模养殖场也是需要雇短工的。如果说家庭农场只能雇短工，那么雇佣多长时间算短工？这其实说不清楚也无法核实。如果按照养殖规模衡量，监督问题同样难以解决。

适度规模经营的标准未必能事先确立，它应该是实践的后果，这个实践包括了国家治理的实践，但最为基础的还应该是市场竞争。在J市，小农家庭经营在市场竞争中其实是可以生存的，但它在国家治理面前过不了关。养猪业的主体经营规模与区域总规模在治理中不断扩大，生态平衡和社区自治的传统限制先后被突破，国家治理介入的合理性越来越明显。经过数十年的治理之后，一场惨烈的大整治告诉我们，

我们似乎依然没有寻找到合意的解决之道。

早在1989年,J市的畜牧干部范汉雄(1989)就发现人们对于专业大户的热情过高,因此未雨绸缪地提出这样的一个命题:“户养猪问题的再认识”。他强调,应该走兼业户和专业户相结合并以兼业户为主的道路。其实,这也是当时很主流的一种声音。在今天来看,若能坚持走这条道路,养猪业就不会在空间上过度集中,社区内部的生态平衡和自我治理能力将能够得到维持,国家治理的介入可以缩减,所谓治理交易成本的问题也将有不同的格局。

参考文献:

- 曹锦清、张乐天、陈中亚,2014,《当代浙北乡村的社会文化变迁》,上海:上海人民出版社。
- 陈锋,2015,《分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》第3期。
- 陈海嵩,2015,《环境治理视阈下的“环境国家”——比较法视角的分析》,《经济社会体制比较》第1期。
- 陈红金、何乐琴、汪刚,2007,《浙江农业标准化:现状、问题与对策》,《中国标准化》第7期。
- 陈锡文,2012,《我国城镇化进程中的三农问题》,《国家行政学院学报》第6期。
- ,2016,《落实发展新理念,破解农业新难题》,《农业经济问题》第3期。
- 恩格斯,1965,《论德法农民》,《马克思恩格斯选集》(22卷),北京:人民出版社。
- 范汉雄,1987,《当前生猪生产几个问题的调查》,《浙江畜牧兽医》第3期。
- ,1989,《户养猪问题再认识》,《浙江畜牧兽医》第3期。
- 方志权,2013,《上海村级集体经济发展现状问题及对策》,《科学发展》第3期。
- 冈部守、章政等编著,2004,《日本农业概论》,北京:中国农业出版社。
- 何荣飞、黄家晖、郭浴阳,1985,《论生猪生产方式和购销方式的改革》,《农业经济问题》第5期。
- 何增科、周凡,2008,《农业的政治经济分析》,重庆:重庆出版社。
- 胡友根,2002,《猪粪污染亟待整治》,《中国畜牧杂志》第5期。
- 霍华德、纽比、弗雷德里克·巴特尔,2005,《批判的农村社会学导论》,苏国勋、刘小枫编《社会理论的知识学建构》,上海:上海三联书店。
- 吉小燕、刘立军、刘亚洲,2015,《生猪规模养殖户污染处理行为研究——以浙江省嘉兴市为例》,《农林经济管理学报》第6期。
- 康晓光、韩恒,2005,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《开放时代》第6期。
- 李瑞昌,2009,《公共治理转型:整体主义复兴》,《江苏行政学院学报》第4期。
- 李祖佩,2013,《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》,《中国农村观察》第7期。
- 马有祥,2016,《“十三五”规划解读:新常态下我国畜牧业发展战略分析》,《中国猪业》第1期。
- 王海娟、贺雪峰,2015,《资源下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》第2期。
- 王蕾、张伟民、金文成,2016,《“十二五”时期农村土地承包和流转情况分析》,《农村经营管理》第6期。

- 王立贤,2016,《中国生猪产业的未来发展》,《兽医导刊》第9期。
- 王浦响,2014,《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》,《国家行政学院学报》第3期。
- 温铁军,2009,《“三农问题”与制度变迁》,北京:中国经济出版社。
- 吴冠生,2015,《基于交易成本视角的协作治理研究》,《安徽行政学院学报》第4期。
- 习近平,2014,《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》第1期。
- 熊万胜,2013,《体系:对我国粮食市场秩序的结构性解释》,北京:中国政法大学出版社。
- 薛澜、张帆、武沐瑶,2015,《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》第3期。
- 杨惠芳,2013,《生猪面源污染现状及防治对策研究:以浙江省嘉兴市为例》,《农业经济问题》第7期。
- 姚文捷,2015,《生猪养殖产业集聚演化的环境效应研究:以嘉兴市辖区为例》,《地理科学》第9期。
- 叶敏,2015,《政策执行:权力运作与社会过程》,桂林:广西师范大学出版社。
- 叶敏、马流辉、罗焯,2012,《驱逐小生产者:农业组织化经营的治理动力》,《开放时代》第6期。
- 曾凡军,2009,《从竞争治理迈向整体治理》,《学术论坛》第9期。
- 张乐天,1998,《告别理想:人民公社制度研究》,上海:东方出版中心。
- 赵红军,2010,《惯性治理与中国经济的长期变迁》,上海:格致出版社。
- 赵克斌、王立贤、程笃学、王立刚,2007,《2005年中国中小规模农户养猪生产调查报告》,中国畜牧业协会编《中国猪业发展大会暨中国畜牧业协会猪业分会第二届会员代表大会论文集》。
- 浙江省农业志编纂委员会,2004,《浙江省农业志》,北京:中华书局。
- 浙江省统计局,2010,《浙江60年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社。
- 浙江省统计局、国家统计局浙江调查总队,1984、2000、2014,《浙江统计年鉴》,北京:中国统计出版社。
- 郑风田、程郁,2005,《从农业产业化到农业产业区》,《管理世界》第7期。
- 中华人民共和国农业部,2003-2015,《中国农业发展报告》,北京:中国农业出版社。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周雪光,2012,《运动式治理机制——中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- Brannstrom, Christian, Lisa Rauschb, J. Christopher Brown, Renata Marson Teixeira de Andrade & Andrew Miccolis 2011, “Compliance and Market Exclusion in Brazilian Agriculture: Analysis and Implications for ‘soft’ Governance.” *Land Use Policy* 29(2).
- Coase, Ronald H. 1937, “The Nature of the Firm.” *Economica* 4 (16).
- Swinnen, Johan F. M. & Scott Rozelle 2009, “Governance Structures and Resource Policy Reform: Insights from Agricultural Transition.” *Annual Review of Resource Economics* 1(1).
- Williamson, Oliver E. 1981, “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach.” *The American Journal of Sociology* 87(3).

作者单位:华东理工大学社会与公共管理学院
责任编辑:张志敏