

农业产业演化中的政府规制变迁：机理和证据^{*}

——基于中国奶业产业发展的实践与观察

郑军南 黄祖辉

[摘要] 任何产业都是在市场机制和政府调控的共同作用下发展的，政府规制作为调节市场失灵的手段有其存在的客观原因及作用机制。本文通过相关文献和理论研究，结合产业发展规律，沿着政府“严格规制—规制放松—规制强化”的逻辑线索，构建了“经济规制—社会规制”动态分析框架，并通过对中国奶业产业政府规制变迁历程的考察，着重刻画了三次重大奶业危机中的政府规制转向与变化特点，揭示了政府规制转向的原因和规制结构变迁机理，得出了相应的结论与政策启示。

[关键词] 农业演化 经济规制 社会规制 演化机理 奶业

[中图分类号] F321 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2016) —08—0003 (06)

[作者] 郑军南 博士研究生 浙江大学中国农村发展研究院 浙江杭州 310058

黄祖辉 教授 博士生导师 浙江大学中国农村发展研究院 浙江杭州 310058

一、引言

政府规制(government regulation),在我国又称政府管制、政府监管、行政调控,通常是指政府(或规制机构)利用国家强制权对微观经济主体进行直接的经济、社会控制或干预,其主要目标是克服市场失灵。提到政府规制,容易让人联想到计划经济时代的全面管制或者说“规制主宰”,实践证明,全面管制无法激发经济主体的积极性,无法推动社会经济的正常发展。因此,改革开放以来,自由主义市场经济思维日益流行,但也给人造成了无需政府规制,市场机制会解决一切问题的假象。实际上,不管是在市场经济发展历史较长的西方,还是在三十多年改革实践下的我国,市场这个“看不见的手”和政府这个“看得见的手”

都是并存的,并且缺一不可。

政府规制对于经济的影响大多是通过具体的产业规制政策实现的,具体到农业产业来说,由于农业具有明显的正外部性、天然的生产 and 交易的弱质性、极强的自然垄断性和信息不对称性以及公共产品属性,^[1]市场失灵或低效的现象更加容易发生,比如我国某些柑橘、土豆主产区的滞销,苏丹红事件、三聚氰胺事件以及“姜你军”、“火箭蛋”、“蒜你狠”等农业产业危机的出现,都是特定时期内市场机制失灵或低效所引起的。面对产业危机,除了依靠市场的自我调整外,政府规制是必然选择。那么,问题是这些产业发展过程中出现的危机是必然的还是偶然的?在危机发生之前和发生之后,政府采取了

* 本文系国家自然科学基金项目“农业产业组织体系与农民专业合作社发展”(编号:71333011)的部分研究成果。

哪些规制政策？政府的规制政策是否随着产业演化也蕴含着内在的规律性？政府究竟应该如何进行规制以更好地促进产业的可持续健康发展？因此，我们以中国奶业产业为研究对象，分析奶业产业特性和规制历程，总结奶业产业演化过程中的政府规制变迁，探索和建立在我国转轨经济条件下政府规制的一般框架，以完善我国政府的规制体系和手段，促进农业产业持续健康的发展。

二、文献综述

目前学术界所言的政府规制的出现是在19世纪最后20年间，亦即是说政府规制的生成、发展已经经历了上百年的历史。1880年到一战期间，监管型政府兴起，政府规制成为各国干预经济的重要手段，政府规制的学说在经济学、法学、政治与行政学领域都受到广泛的研究。在经济学领域，由于政府规制显而易见的影响，关于政府干预产业的研究大量出现。早期的经济学文献所涉及的是对特殊产业尤其是公共事业的管制，这当然与规制经济学初期形成的公共利益理论有关，该理论将市场失灵作为政府规制的动因，把政府看作是公共利益的代表，应公众矫正市场活动带来的无效率和不公平的要求来提供规制，以保护公众的利益，提高整个社会的福利水平。此后，在斯蒂格勒、佩尔兹曼和贝克尔等人的努力下，又逐步形成了规制俘虏理论（也称为利益集团规制理论）。

随着我国改革开放的推进和市场经济体制的逐步建立，从20世纪90年代开始，我国学界开始兴起引进和研究政府规制理论的热潮。余晖^[2]比较系统地介绍了政府规制理论，并借用植草益的分析框架，比较全面地分析了中国政府的规制行为。张维迎^[3]强调市场的作用，指出不恰当的政府规制会带来规制增多和市场环境变差之间的恶性循环。

在产业规制方面，王可山、李秉龙^[4]等认为，出现食品安全问题，导致资源的错误配置，需要政府规制的介入，并对政府的规制目标进行了探讨。宋华琳^[5]讨论了中国药品规制改革的历程，论述了药品规制中的危机事件，着重剖析了规制体系中不同角色在药品规制政策形成中的作用，并提出由政府

来捍卫自由市场和社会正义，进行有效率的风险规制。周健^[6]认为乳制品安全问题产生的根本原因在于地方保护主义，为此应该加强地方规制机构的独立性，建立各地规制机构的协调机制，加强行业自律机制，辅助政府规制的实施。齐春宇^[7]则指出乳业安全问题的根源在于我国乳制品企业在原乳收购环节长期过分压榨乳农，致使产业链各环节利益的分配失衡。而张喜才^[8]进一步指出，我国政府规制改革，不是“放松规制”的问题，而是规制结构重构的问题，他将政府规制分为内部性规制和外部性规制，并以奶业为例讨论了市场治理、协会治理和政府治理的作用。

综观现有文献，虽然对产业规制、食品安全、乳制品安全规制成因与体系等方面多有涉及，但很少有学者注意到产业规制的规制结构和制度变迁问题，即使有所涉及，也未能对变迁的原因和机理进行深入研究，而这正是我们将重点讨论的内容。

三、政府规制与产业演化：一个分析框架

政府规制干预微观经济活动有不同的路径，一般可分为直接规制和间接规制，前者主要是指政府的相关机构通过有关市场准入、行政许可、价格标准等法规而直接对市场进行管制的行为；间接规制，则是指由政府的司法机构通过一定的法律程序而对企业的不正当竞争和垄断行为进行的管制。^[9]根据规制政策及目标的不同，直接规制又可分为经济规制（economic regulation）和社会规制（social regulation）。经济规制主要是解决由自然垄断、过度竞争和信息不对称所产生的问题，而社会规制主要是解决由外部性和信息不对称所产生的问题。一般来说，政府以直接规制为主，间接规制为辅，并且各国政府对于产业的管制都有阶段性特征，如美国的市场管制变迁、^[10]主要西方国家的文化产业规制变迁，^[11]一般都经历了“严格规制—放松规制—强化规制”的过程。

那么，问题是：政府规制为何在产业演化过程中存在着如此规律性的变迁呢？

日本学者 Otsuka 和 Sonobe^[12]在对比了东亚、南亚和非洲多个产业集群的发展历史后，总结出产

业集群演化的一般规律,即产业集群一般会经历数量扩张期与质量提升期两个阶段。阮建青^[13]等进一步研究认为,产业演化经历了数量扩张期和质量提升期后,需要将利润重心从生产环节升级到技术研发、品牌创新与市场开拓环节,产业演进到研发与品牌创新期,政府的公共产品供给也要从帮助建立市场到支持集群壮大,再到引导建立行业协会。

进一步分析政府在产业不同演化阶段的规制措施,可以发现,在产业萌芽发展阶段,企业、农户、政府等各个产业主体大多处于观望阶段,政府一般不会进行价格管制或进入退出的限制,对产品质量、环境保护等也没有强制性要求,此时政府规制相对缺失,呈现“弱经济规制—弱社会规制”结构。在产业发展处于规模扩张阶段,由于产业主体较少,资金、技术、土地、劳动力等各种要素集聚需要较长的时间和较高的成本,政府往往采取直接命令控制式规制措施,并主要通过价格规制、准入规制、资金支持等数量导向型规制措施来培育产业,呈现“强经济规制—弱社会规制”结构。当产业逐步发展,产业主体数量迅速增加,生产相对集中,产业要素加快集聚,产业进入快速发展轨道,但质量危机会成为限制产业升级的瓶颈,此时政府以放松经济规制,改变数量导向型产业政策,实施质量导向型产业政策,以产品质量控制、环境保护、服务提升和品牌建设等社会规制措施为主,使产业步入提质发展阶段,呈现“弱经济规制—强社会规制”结构;当产业发展较为成熟时,政府规制目的是推动产业进入新的生命周期,往往采取进一步强化经济规制和社会规制的方式,推动产业转型升级,进而呈现“强经济规制—强社会规制”结构。需要指出的是,此时的规制强化与前述两个阶段的规制措施有较大区别,主要通过在经济规制和社会规制两个方面建立竞争和激励机制为导向,并趋向于借助行业组织、合作组织、中介组织等社会组织的力量实施规制政策。

四、中国奶业的政府规制:理论依据和规制历程

1. 奶业规制的理论依据:信息不对称和外部性

(1) 奶业中的信息不对称。奶业中的信息不对

称可分为产业内部和产业外部的信息不对称。产业内部的信息不对称是指奶业中各个行为主体之间,由于奶业产业链过长,产业链中生产、运输、加工、销售等各个环节、各个阶段,行为主体所占有的社会资源不同,所从事业务的内容相异,所需知识、工作对象和范畴,以及所追求目标的不同,必然存在信息不对称现象。产业外部的信息不对称是指奶业行为主体与政府和消费者之间的信息不对称,政府和消费者获取乳制品的专业信息是要付出成本的,而且这一成本往往是巨大的,且信息的真实性是不完全的。

(2) 奶业的外部性问题。奶业具有较强的外部性,正外部性表现为:奶业的发展对整个国家的自然环境改善和人文环境提高(充足的乳制品供应可以改善饮食结构和文化)产生积极的促进作用,当然最重要的是能带来奶业及关联产业从业人员的经济改善。奶业的负外部性是政府采取规制措施的主要依据之一。主要表现在:假冒伪劣或质量不达标的乳制品充斥市场,会引发重大的公共食品危害事件,其危害不仅仅是给消费者带来身体上的损害,更严重的影响是扭曲消费者的消费心理,造成集体恐慌,消费者对奶业失去信任,对政府公信力失去信心。其二是乳业是相对高污染的行业,奶牛养殖产生的空气和粪便污染会给环境带来极大压力。第三是由乳制品安全问题引发的重大公共食品危害事件,会使整个奶业产业受到极大的打击,小到相关企业退出市场,大到导致奶业产业发展一蹶不振,对国民经济和社会造成重大负面影响。

由于奶业存在比较明显的信息不对称和负外部性特征,容易导致乳制品市场的失灵,广大消费者合法权益的受损和奶业产业发展的受阻,因此,仅仅依靠市场的力量来维护奶业产业的高效运行,确保乳制品的质量安全是极其困难的事情,此时政府的合理规制显得尤为重要。

2. 中国奶业产业政府规制历程分析

我国奶业政府规制在改革开放后大致经历了以下几个阶段:

(1) 快速发展阶段(1978年~1992年)。1978年改革开放后,我国市场经济体制逐步确立,农村

家庭联产承包责任制在全国推行,农业经营主体的多元化局面开始形成。政府对奶业生产开始实行“国营、集体、个体一起上”的发展方针,有力地激活了劳动要素,大大解放了奶业生产力。1992年年末,奶牛存栏总数达313.9万头,原料奶总产量达503万吨,14年间奶牛头数、原料奶产量、奶制品产量年平均增长速度分别达到14.35%、13.4%和16.9%。^①

在该阶段,我国奶业的发展得益于改革开放后的经济体制转变,一方面,养殖主体多元化并且数量明显增加,奶制品产量迅速扩大;另一方面,居民的潜在消费需求得到激发,奶制品供应实现了由卖方市场向买方市场的转变。这一过程中,政府规制在经历了1978年到1984年之间的萌芽阶段后,为了进一步支持奶业发展,出台了“以奶换料”的平价饲料供应政策,大大降低了奶牛养殖的成本,并且引进了联合国世界粮食计划署和欧洲经济共同体的援助项目,极大地促进了我国奶业规模的快速扩张和质量的提高,实现了我国奶业的快速发展,政府规制由最初的规制缺失阶段,过渡到“强经济规制—弱社会规制”的严格规制阶段。

(2) 波动发展阶段(1993年~2007年)。20世纪80年代中后期,国家逐步取消了“以奶换料”的平价饲料供应政策,但在牛奶销售价格方面仍然实行国家统一定价,致使奶牛养殖成本大幅上升,效益急剧下降,1993年前后曾一度出现了全国范围的杀牛、卖牛和倒奶现象。1993年底,我国牛奶总产量下降为498.7万吨,首次出现负增长,经过1994年的调整,从1995年开始,我国奶牛存栏头数和牛奶总产量又开始了新的增长,但是到1997年却又出现了较大的滑坡,下降为601.1万吨,奶业发展开始了几年的动荡期。1998年之后,我国奶业又进入了高速发展期,到2003年我国原奶总产量达到1746万吨。^①

在这一阶段中,随着市场经济体制改革的深入,无论是养殖领域还是加工领域,国家层面原有的成本补贴、定价控制、市场准入等规制措施被逐步取消,引发了全国范围的奶业危机,各主要奶业发展区域为了应对奶业波动,纷纷采取了奶牛购买补贴、

建立或引进乳品企业、提高奶业发展服务水平等措施,奶业的政府规制出现了从全国层面的集中规制转向地方政府的区域规制。^②另一方面,数量或者说规模导向型奶业扶持政策的后果是奶农和大多数奶企业处于“小、散、弱”的状态,导致了奶业的无序发展和恶性竞争。同时,乳制品质量安全、奶牛养殖环境保护等问题也未能得到高度重视,社会规制严重缺失,奶业内生质量危机一触即发。经济规制放松和社会规制缺失的双重特征在这一阶段尤为明显。

(3) 提质发展阶段(2004年~2013年)。2003年开始,我国奶牛养殖规模和原奶产量进一步扩大,奶制品行业加速发展,企业规模逐年扩大,各大品牌日益发展壮大,行业集中度不断提高,行业竞争日渐加剧,我国奶产业进入了快速发展的新时期。然而,在激烈的竞争中,各种乳制品安全事故频繁爆发,从2003年广东“结核奶”事件、2004年阜阳劣质奶粉事件,到2005年雀巢奶粉碘超标事件、光明“回炉奶”和“早产奶”事件,尤其是2008年所发生的三聚氰胺事件,奶牛养殖、奶制品加工及销售过程中的质量安全问题集中爆发,严重打击了消费者对国产奶制品的信任度,并产生了一系列连锁负面效应,奶农养殖信心受挫,奶企产量和效益下滑,政府公信力下降,奶业产业进入寒冬期。直到2011年,通过政府、企业和奶农的多方努力,我国奶业产业才得到逐步复苏。到2012年和2013年,甚至出现了奶荒和奶价高企的现象,奶牛养殖规模由此不断扩张,奶业产业发展出现了“黄金期”。到2012年底,我国奶牛存栏量达到1493万头,牛奶产量达到历史最高的3875万吨。^②

应该指出的是,尽管该阶段中我国奶业产业发展迅速,但因市场经济发育不足及其制度的缺陷,关于乳制品安全问题的法律制度和政府规制制度均未能及时地建立和完善,乳制品安全问题日益凸现,呈现了“市场失灵”和“政府失灵”同时并存的局

^①中国奶业协会:《中国奶业年鉴》,中国农业出版社,2000年~2003年。

^②中国奶业协会:《中国奶业年鉴》,中国农业出版社,2013年。

面。在这一背景下，为了整顿市场秩序，振兴民族奶业，政府出现了社会规制强化的转向，呈现为“弱经济规制—强社会规制”结构。具体表现为：逐步减少甚至取消针对散养奶农的各种补贴，部分地方政府甚至不再鼓励小规模农户继续养牛，或规定奶农必须进入奶牛养殖小区。这一期间，国务院则先后出台了《乳品质量安全监督管理条例》、《奶业整顿和振兴规划纲要》、《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》，并颁发了《中华人民共和国食品安全法》。同时，各部委和相关职能机构也相继出台了各项政策措施，如《乳制品工业产业政策》、《乳制品加工行业准入条件》、《乳制品生产企业良好生产规范（GMP）认证实施规则（试行）》，以规范市场，严惩制假造假企业和个人。通过相关法律法规、奶业新政策的出台和实施，我国奶业逐步从数量扩张转向质量提升新阶段。

（4）转型发展阶段（2014年至今）。2014年底到2015年初，受到国际奶业市场的冲击，以原料奶价格持续下跌为特征的第三次全国范围奶业危机爆发，出现了乳品企业限奶、拒奶以及奶农的倒奶维权，用生鲜乳喂猪和浇地等现象，我国奶业产业再次进入寒冬期。针对这一情况，2015年1月7日，农业部下发了《关于协调处理卖奶难稳定奶业生产的紧急通知》，要求各级地方农牧部门在当地政府领导下，迅速采取有效措施，全力以赴协调处理“卖奶难”问题，确保奶农利益、稳定奶业生产，并提出加快推动散户入区入园和老旧奶牛养殖小区改造升级，引导奶农向标准化规模养殖方向发展。据我们2015年和2016年对河北、陕西、四川等奶牛养殖主要产区的调研，发现散户奶农已经基本消失，且现有的养殖小区也在政府的支持和企业的要求下，纷纷向规模化养殖场的方向转变。随着我国整体经济增长速度的放缓，奶业国际化进程的加快和国家一系列奶业新政的出台，我国奶业进入转方式、调结构、创模式、强管理、提质效的新阶段。

在这一阶段中，政府对奶业产业的规制呈现出“强经济规制—强社会规制”的结构特征，但其规制内容与前几个阶段有较大的差别。具体表现在：经济规制方面，通过进一步开放奶业市场，实现与国

际市场的完全接轨，引进区域标尺竞争，即以国际奶业产业组织（奶农与奶企）与本区域受规制产业组织的生产技术以及市场需求相似的产业组织的生产成本为参照，制定本区域产业组织的相关价格和服务水准，以激励本区域内产业组织提高生产效率、降低生产成本、改善服务质量。而在社会规制方面，一是大量利用契约规制，以书面合同或隐性合同的形式，在规制机构与被规制产业组织之间建立产品质量、环境保护、消费者权益等方面的制度；二是通过发展奶业协会、奶业合作社等中介组织，提高产业透明度，加强消费者知情权，同时提高奶农组织化程度和养殖群体的市场话语权。

以上中国奶业产业政府规制的变迁与特点可由表1进一步显示。

表1 中国奶业产业发展过程中的政府规制变迁

规制历程	规制背景	规制内容	规制结构
快速发展阶段 1978年~1992年	改革开放后初步确立市场经济体制	实行“国营、集体、个体一起上”的发展方针，向奶农提供平价饲料，鼓励和补贴发展奶制品加工	萌芽阶段的“弱经济规制—弱社会规制”转向“强经济规制—弱社会规制”
波动发展阶段 1993年~2003年	流通体制改革深入，国外奶企进入国内	区域性的奶牛购买补贴、建立或引进乳品企业、提高奶业发展服务水平等	新经济规制措施下的“强经济规制—弱社会规制”
提质发展阶段 2004年~2014年	基本上处于完全竞争状态下的市场环境及较高的食品安全需求	政府补贴转向养殖小区和规模养殖场，国家出台了一系列法律法规保障原奶和奶制品质量安全	弱经济规制—强社会规制
转型发展阶段 2015年至今	全球一体化市场竞争状态下的市场环境及较高的成本控制要求	从信息公开、环境保护、质量安全、技术进步等角度，以全产业链视角，以提高奶业整体竞争力为目标进行政府规制	强经济规制—强社会规制

五、基本结论与政策启示

上文聚焦于市场失灵或低效状态下的政府规制作用，论证了政府规制对农业产业发展的必要性，沿着政府“严格规制—规制放松—规制强化”的逻

辑线索,建立了基于“经济规制—社会规制”在产业发展不同阶段强弱变化的规制结构框架,通过对我国奶业产业演化过程中政府规制结构变迁的实践观察与分析,得到以下几点结论与政策启示。

一是基于农业产业中普遍存在的信息不对称问题,政府规制在产业发展的任何阶段都是必不可少的,关键在于准确判断产业发展阶段以及相关问题的产生根源,从而采取相应的经济规制和社会规制手段和政策。

二是任何产业都有其自身的演化规律,相应的,政府的针对性规制结构应与其相适应、相匹配。规制缺失、规制滞后或严重的规制偏向都不利于产业的健康发展。因此,政府规制部门应深入研究不同产业发展的一般规律和特殊规律,做出预判并提前采取相应的规制手段和政策措施,尽量避免被动式机械性规制的应用。

三是学术界和政府规制部门有必要对经济规制和社会规制的内容、形式进行深入研究,并建立相关绩效评价体系,力求在农业产业的相关法律法规制定、制度设立、治理机构设立以及具体规制的方式和方法、产业危机预警和产业危机处理等方面,形成系统性解决方案。

四是就中国奶业产业而言,政府应从全产业链的角度,支持奶业产业组织参与国际竞争,加快奶牛养殖的规模化、专业化,加快发展家庭牧场,并积极探索建立真正意义上的奶业合作社、联合社及奶业协会。同时,应鼓励以奶企为核心,不断推进奶业纵向一体化进程,增强纵向约束,使中国奶业产业尽快适应国际奶业发展过程中的价格竞争、质量竞争和产业竞争。

参考文献:

- [1] 刘秀琴,蔡洁,刘成文. 农业产业特性及其对农业企业组织结构性维度特征的影响 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2012, (04).
- [2] 余晖. 中国的政府管制制度 [J]. 改革, 1998, (03).
- [3] 张维迎. 产权、政府与信誉 [J]. 读书, 2001, (06).

[4] 王可山,李秉龙,郑世忠,张艳华. 食品安全政府管制目标的探讨 [J]. 中国食物与营养, 2006, (12).

[5] 宋华琳. 政府规制改革的成因与动力——以晚近中国药品安全规制为中心的观察 [J]. 管理世界, 2008, (08).

[6] 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]. 内蒙古财经学院学报, 2008, (06).

[7] 周健. 我国乳业社会性规制现状及改革——阜阳奶粉事件的回顾与反思 [J]. 科技和产业, 2007, (09).

[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 [J]. 中国乳业, 2009, (07).

[9] 徐晖. 政府管制理论研究文献综述 [J]. 甘肃理论学刊, 2010, (01).

[10] 宇燕,席涛. 监管型市场与政府管制——美国政府管制制度演变分析 [J]. 世界经济, 2003, (05).

[11] 韩平. 中外文化产业政府规制比较研究 [J]. 产业经济评论, 2014, (05).

[12] Otsuka, K. and Sonobe, T. A Cluster-based Industrial Development Policy for Low-income Countries [R]. Policy Research Working Paper, World Bank, 2011, (11).

[13] 阮建青,石琦,张晓波. 产业集群动态演化规律与地方政府政策 [J]. 管理世界, 2014, (12).

[14] 虞国柱. 新中国奶业五十年回顾与前瞻 [J]. 首都经济贸易大学学报, 2000, (01).

[15] 李群. 眉山市打造“西南生态奶业大市”的回顾与思考 [J]. 中国乳业, 2006, (02).

[16] 张树金,吴春金,谈琳炜. 建国六十年金华奶业的发展与经验 [J]. 中国奶牛, 2009, (S1).

[17] 王立娟. 行唐县奶牛养殖产业化经营现状及发展对策 [J]. 学理论, 2011, (35).

责任编辑:
杨建伟
校对: