

【当代政治】

嵌入式有为与适应性有效:东西部消费协作中的政府与市场^{*}

谢治菊 彭智邦

摘要:作为东西部协作的重要抓手,消费帮扶是带动脱贫人口增收致富、实现共同富裕的重要举措。以政府嵌入式有为与市场适应性有效为分析框架,以东西部协作中的消费帮扶为研究案例,探讨消费帮扶中政府与市场的关系模式,可以分为“强有为政府与强有效市场、强有为政府与半强有效市场、半强有为政府与强有效市场、半强有为政府与半强有效市场”四种类型。通过对这四种类型的内涵特点、适用条件、典型案例与应用场景进行分析,并从理论逻辑、制度逻辑与实践逻辑层面对消费帮扶中政府与市场关系呈现如此特征的机理进行探讨,可以发现完善消费帮扶链条、重塑考核评估导向、优化利益联结关系是预防消费帮扶中政府与市场“双重失灵”的关键。

关键词:东西部协作;消费帮扶;政府与市场;乡村振兴;共同富裕

中图分类号:D621

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)11-0009-11

党的二十大报告高度重视区域协作问题,明确提出“着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”。东西部协作作为我国一项重要的发展制度,对于实现国内区域协调发展、协同发展、共同发展具有重要意义,是助推乡村振兴与共同富裕的重要力量,也是解决人类面临相对贫困与区域发展失衡问题的中国智慧、中国方案、中国力量。东西部协作源于 1996 年党和国家动员发达地区对口支援西部地区加快发展的对口帮扶政策,经过 2016 年在银川召开的东西部扶贫协作会议的强化,以及同年 12 月发布的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》的巩固,已经成长为一项规范化制度,对我国打赢八年脱贫攻坚战功不可没^[1]。脱贫攻坚战胜利结束后,考虑到乡村振兴时期的减贫要求与发展重点,在 2021 年 4 月 8 日召开的“深化东西部协作与定点帮扶”会议后,“东西部扶贫协作”改为“东西部协作”,包括产业协作、劳务协作、消费协作、科教协作、人才协作等内容。作为东西部协作重要抓手之一,消费帮

扶是指政府采取制度化、组织化、市场化手段,引导社会各界尤其是东部政府、市场、民众购买西部结对地区的产品,进而带动结对地区产品规范化、规模化、组织化生产、运输与销售的过程。消费帮扶是践行东西部协作“先富带后富”理念的重要途径,已成为带动农村脱贫人口和低收入人口增收致富的重要力量,于 2018 年国务院办公厅出台的《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》中正式提出。消费帮扶近年来取得了明显成效,截至 2021 年 12 月,全国各部门、各地区累计直接采购和帮助销售脱贫地区产品超过 4500 亿元^[2]。

作为一种非自发性的市场化帮扶方式,消费帮扶离不开政府的动员与引导,更离不开市场的助推与嵌入。可以说,二者的有效平衡是消费帮扶能够取得成功的密码。那么,从政府和市场关系来看,消费帮扶的本质是什么?是如何运作的?背后的推动因素有哪些?现有的研究尚未进行回答,而这些问题对于实现运行有效的协作模式与平等互惠的协作关系具有重要价值。基于此,本文拟以东西部协作

收稿日期:2022-08-21

^{*} 基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“认知科学与贫困治理研究”(21FZZB017)。

作者简介:谢治菊,女,广州大学公共管理学院教授、博士生导师,广州大学乡村振兴研究院院长(广东广州 510006)。

彭智邦,男,广州大学乡村振兴研究院研究助理(广东广州 510006)。

中的消费帮扶为案例,以政府与市场的关系为切入点,对现阶段消费帮扶的本质、表征与运行逻辑进行分析,力图为探索消费帮扶中政府与市场的良性互动关系添砖加瓦。

一、消费帮扶中的政府与市场： 一项文献综述

从早期的古典主义到福利主义再到新自由主义,政府与市场二者此消彼长的对立关系贯穿了整个早期的研究,具有中国特色的有为政府与有效市场论的出现为政府与市场提供了有效结合的锚点。作为有为政府与有效市场的结合产物,消费帮扶在保留原有政府与市场关系脉络的同时体现了对政府与市场关系的进一步创新。

1. “政府干预”与“市场自由”之争

政府与市场关系一向是充满争议的话题。亚当·斯密极力反对政府对微观个体的干预,认为政府干预市场个体经济是一种僭越行为^[3]27-28,政府应在尊重人民合法利益和自由的前提下维护市场经济秩序,这是有限政府理论的雏形。相较之下,约翰·洛克则从宪政的角度对政府的权力进行了阐释:政府的目的在于保护人们的财产安全^[4]57,不能扩张到超越公众福利需要范围^[5]115。此外,古典经济学派对萨伊定律极力推崇,认为完全自由的市场经济中社会总供给与总需求始终对等,进而反对政府干预。综上,尽管存在差异,但“自由放任”是古典经济学派的主要政策主张,具体表现为对政府权力的限制与对市场干预的摒弃。

20 世纪 30 年代,福利经济学派兴起。庇古对外部性理论的阐释表现了政府干预市场的必要性,其认为无法完全依靠市场机制形成资源的最优配置从而实现帕累托最优^[5]104-105,需要依靠政府征税或补贴来解决经济活动中广泛存在的外部性问题^[5]109-110。与此同时,提倡政府干预市场的凯恩斯主义盛行,有效需求不足导致市场投资的不稳定性以及资本主义社会存在的非自愿失业^[6],成为政府干预经济的有力证据。此时,古典自由主义的经济理论基础——萨伊定律遭到全面否定,政府干预经济达到高潮。

随着政府干预的加强,政府财政赤字、效率低下问题不可避免,政府干预的局限性也逐渐暴露出来。

20 世纪 70 年代新自由主义的出现可以看作是古典自由主义思想的回归,其主流观点:一是倡导实现以个人自由主义为主导的自由市场经济,认为有效市场关键则在于竞争充分^[7]61-62;二是否认公有制,认为凯恩斯主义加剧了既有的困境,也产生了如财政赤字等新问题^[8]。“超弱国家”的概念也随之而生:“国家不是实现善、价值和理想的适合地方,其基本功能是保护社会的安全、稳定和秩序。”^[9]

总体而言,新自由主义的主要观点是反对国家调控经济以及追求自由化、私有化、市场化,在政治方面则是否认公有制、否定社会主义以及否定政府干预,但并非提倡无政府主义,而是主张一个最小的政府来维持社会秩序。如果从社会公平角度看,古典经济学派的主张是“起点平等”,政府保障公民同等的权利和自由,那么福利经济学派则是主张“结果平等”,政府直接给予快乐和自由^[10],这也是二者对于政府干预市场起始逻辑的差异所在。

2. 有为政府与有效市场论

自 20 世纪 80 年代起,政治、经济、社会急剧变革所带来的高度不确定性导致两极分化的政府干预与市场自由论逐渐失去意义,有为政府与有效市场成为政府与市场理论发展的生长点。有学者提出“有限有为政府”概念,即在依法明确划分出政府和市场的边界的前提下,政府积极履行法定职责,提供优质服务^[11]。进一步,有为政府是不同发展阶段能因时制宜、有针对性地培育和保护市场,促进公平和社会福利的政府^[12]。有效市场则源于金融领域有效市场假说(EMH)^[13]。所谓“有效市场”,是指一个存在着大量理性的、掌握重要信息、追逐私利的投资者的市场,随着时间的推移,这一概念逐渐扩展至金融领域之外。

党的十八届三中全会后,“有为政府与有效市场”论在中国犹如雨后春笋般迅速发展。例如,林毅夫提出中国在经济发展和转型中保持良好发展的关键在于有为政府与有效市场的结合^[14]。中国从计划经济转向市场经济过程中有效市场的发展与有为政府的成长是如影随形的^[15]。简言之,有为政府与有效市场论是在基于中国国情的宏观背景下,高屋建瓴地对政府与市场关系的重新审视,是对传统西方政府与市场理论的革新,具有重要的理论意义与实践价值,但就聚焦度而言,有为政府与有效市场论对于政府与市场的讨论范围比较宽泛,对于中

观层面的政府与市场主体的行为聚焦不够,不过仍是观察与理解中国政府与市场关系的一个新窗口。

3. 消费帮扶中政府与市场的关系

无论是市场自由还是政府干预,抑或是有为政府与有效市场的结合,现有文献对政府与市场关系的解读与研究已然十分丰富,而对于消费帮扶中政府与市场关系的探讨,目前还比较缺乏。作为一种曾是社会地位竞争和满足个人欲求的手段,消费如今被赋予为一种解决社会问题和环境问题的手段^[16]。由此产生的消费帮扶,从社会关系的角度看往往与道德消费联系在一起。道德消费又称为良知消费,即消费者除关注产品或服务以外,还重视其所包含的道德层面因素,体现了消费者的社会责任意识^[17]。在道德消费的语境下,消费者的道德认知促使其消费需求转向更符合道德的产品^[18],提高贫困弱势群体生产的产品和服务在市场上的话语权^[19]。消费帮扶要解决的关键议题是供需平衡问题。为保障消费帮扶中的供需平衡,需要对消费帮扶的政策结构体系^[20]、长效运行机制^[21]、内生驱动机理^[22]等进行分析,也需要对其发展趋势——供需关系由失衡向均衡变迁^[23]、供需对接从无序走向有序^[24]、供需模式从单一走向复合^[25]进行研究。

按此逻辑,与主要依赖市场的普通消费帮扶相比,我国东西部协作中的消费帮扶有如下几个特征:第一,是一项政治任务。东西部协作中的消费帮扶是“中央政府主导、东西部政府执行、东西部市场联动”的一种制度安排,是通过“政府引导、市场带动、社会参与、考核激活”等手段而维持其有效运转的一种结对帮扶形式。第二,是一种道德消费。中国消费者购买扶贫地区产品的行为可以被理解为一种道德消费,不过,其扶农助农的道德关切与西方所关注的主流道德产品并不完全一致^[26]。第三,是一种政府行为。东西部协作中的消费帮扶首先是一种市场行为,但由于协作双方处于非均衡状态,因而为了提高市场运作效率,政府会以发放消费券、直接购买、工会采购、设立专区专柜专馆等手段进行强力干预。

更为重要的是,东西部协作中的消费帮扶是有为政府与有效市场的结合。有别于政府干预市场的传统公共物品与基础设施类服务,东西部协作中的消费帮扶所要流通的是具有明显市场属性的物质商

品,而政府主导属性反映出这是一种政府嵌入市场的运作模式:消费帮扶既有市场性,更有政府干预的一面,且以政府干预为主;消费帮扶中的市场并非一种自发性的市场,而是政府嵌入于其中,在前端组织农户与商品生产、中端组织商品运输与商品贮存、末端组织商品销售与利益联结。可以说,没有政府的强力推动,就不存在相应的市场行为,因而消费帮扶中的市场是一种“适应性变化”,即市场由于政府的“嵌入”而发生相应改变,之所以会改变,是因为政府的嵌入激活了消费帮扶的市场属性,政府的“有为”很大程度上影响了市场的“有效”。这一点,既有的研究从招商引资的角度对政府嵌入市场进行了相应的说明,并从宏观的战略框架、中观的项目规划以及微观的投资服务角度对政府嵌入市场的三种形态进行理论分析^[27],这为本文的研究框架提供了借鉴。

为深入研究东西部协作背景下消费帮扶中政府与市场的关系,课题组采取分层抽样的方法,以深度访谈、参与式观察与案例追踪的方式,于2019—2021年在西部的贵州、云南、广西、内蒙古、甘肃、宁夏、四川、重庆、青海9省(自治区、直辖市)进行了系统调研与考察,调研共深度访谈东部帮扶干部98人、西部在地干部82人、消费帮扶销售端负责人21人、消费帮扶流通端负责人15人、消费帮扶购买端负责人26人、农民35人、消费者25人,由此收集的文件、获取的观点、采集的案例、呈现的诉求是本文的主要素材。

二、案例呈现:消费帮扶中政府与市场关系的维度与表征

就有为政府与有效市场的种类而言,陈云贤基于资源配置和资源生成提出的有为政府与有效市场结合的九种类型——“强式有为政府与强式有效市场、强式有为政府与半强式有效市场、强式有为政府与弱式有效市场、半强式有为政府与强式有效市场、半强式有为政府与半强式有效市场、半强式有为政府与弱式有效市场、弱式有为政府与强式有效市场、弱式有为政府与半强式有效市场、弱式有为政府与弱式有效市场”^[28]比较典型,但此种分类过于宏大,且维度较多,因此,其在为本文提供参考的同时,也为本文提供了超越的思路。本文拟根据政府嵌入

市场后的有为程度分为“强有为政府与半强有为政府”,根据政府嵌入后市场有效程度分为“强有效市场与半强有效市场”。由于上述四个维度并不是一一对应的关系,即强有为政府嵌入后不一定对应强有效市场,半强有为政府对应的不一定是半强有效市场,因而可以形成四种组合模式——强有为政府与强有效市场、强有为政府与半强有效市场、半强有为政府与强有效市场、半强有为政府与半强有效市场,如表 1 所示。

其中,东西部协作中消费帮扶的强有为政府指嵌入市场后对消费帮扶运行起着强力推动作用的政府,即在宏观上做好规划引导市场,中观上出台政策

规制市场,微观上具体行动对接市场;相较于强有为政府,半强有为政府则指宏观上进行规划引导,中观上通过出台基本政策来引导消费帮扶市场运作、维持基本秩序,微观上并无具体对接行为的政府。强有效市场指介入到产品的前端、中端和末端的市场,即前端农户与商品生产环节、中端商品运输与商品贮存环节、末端商品销售与利益联结环节都有市场的介入;半强有效市场指只有末端的产品销售存在市场介入,而前端商品生产和中端产品运输与存储并未有市场介入,它们各自的划分依据与核心要素见表 1。

表 1 消费帮扶中的政府与市场类型

模式	政府特征			市场特征		
强有为政府与强有效市场	宏观规划	中观政策	微观引导	前端有效	中端有效	末端有效
	○	○	○	○	○	○
	疏通式帮扶			添瓦式补齐		
强有为政府与半强有效市场	宏观规划	中观政策	微观引导	前端有效	中端有效	末端有效
	○	○	○		○	○
	保姆式帮扶			摊派式运作		
半强有为政府与强有效市场	宏观规划	中观政策	微观引导	前端有效	中端有效	末端有效
	○	○		○	○	○
	托管式帮扶			造血式激活		
半强有为政府与半强有效市场	宏观规划	中观政策	微观引导	前端有效	中端有效	末端有效
	○	○			○	○
	象征式帮扶			萎缩式发展		

1.疏通式帮扶与添瓦式补齐:强有为政府与强有效市场

强有为政府与强有效市场模式表示东西部协作消费帮扶中政府强势推动、市场运作有效的状态,即政府对消费帮扶市场呈全方位推动态势,而市场在整个流程中都能有效运转。其特征为:政府通过宏观层面对消费帮扶市场进行谋划,在中观层面为开展消费帮扶提供政策倾斜与支持,在微观上积极对市场有效运作的难点和痛点进行推动。而政府嵌入后的市场,则在前端商品生产、中端商品运输与存储以及末端商品销售,都呈现出有效的状态。强有为政府与强有效市场主要适用于帮扶方实力雄厚,受扶方原有产业链存在缺陷但相对完整的情况。

东部 Z 省 N 市与西部 S 省 L 市是结对关系,为解决 L 市农特产品物流时间长、成本高、销售渠道

单一等问题,N 市政府与 L 市政府在宏观层面上共同谋划了“两市仓”项目。两市分别建立销地仓和产地仓,由政府为仓库运输配备普通物流与冷链快运。中观层面上,N 市多部门联合出台政策,以工会福利形式定向购买 L 市农特产品、设立专用的展销摊位、引导商超等多种方式为基础,扩展至以各种博览会等载体,将 L 市农特产品销往 Z 省,保障市场需求的稳定性。此外,N 市与 L 市两地政府均出台了相应的优惠政策,吸引消费帮扶企业入驻两市仓,确保“两市仓”运作的实效性。微观层面,两地协调引进了新型仓储物流管理系统用于商品的分发与物流模式的优化,分别通过市中心仓和各县分仓灵活配送的方式将 L 市产品配送到 N 市的销地仓,解决了商品的调配难与仓储物流的效率低等问题。调研中得知,此种消费帮扶的成效是显著的,不仅物流周

期成本降低了,也方便了企业大件商品仓储、冷藏,同时实现两地物品双向互通。

“两市仓”模式有效提升了协作商品竞争力,体现了以政府力量为主导、市场运作有效的特点。政府嵌入后,在中端的商品存储运输以及末端的销售中以强有力的手段确保消费帮扶市场的有效运作,即政府的强力有为打造了一个欣欣向荣的消费帮扶市场,这也是大多数消费帮扶主推的模式。但这种模式也有缺点:一方面,过于依赖帮扶方政府,但并非所有帮扶方都能有如此大的财力与能力,特别是在政府注意力分配^[29]受多重议题影响情况下更是如此;另一方面,也受制于受扶地的产业链基础。在这种模式中,尽管政府依旧强势干预,但市场要素在政府嵌入后得以补全,市场整体逐渐迈向成熟,即政府是“疏通式帮扶”,市场是“添瓦式补齐”。对比已有的政府与市场关系的争论,这种模式其实是回应了有为政府对有效市场的促进作用^[12],即政府的强力有为塑造了一个有效的消费帮扶市场。

2. 保姆式帮扶与摊派式运作:强有为政府与半强有效市场

强有为政府与半强有效市场模式指东西部协作消费帮扶中政府在宏观规划引导与中观政策引导都呈现出强势干预态势,微观层面采取如硬买硬销、指标摊派等方式来强力推动消费帮扶运作,而市场由于地理因素、市场垄断等条件的限制,中端商品运输与末端的销售均无法达到充分有效。这种模式特点是政府的“保姆式帮扶”与市场的“摊派式运作”,常见于产业链条缺失的西部地区中,与之结对的东部地区在市场开发空间有限的情况下因政治动员而产生“动员式市场”,这种“动员式市场”的运作几乎完全依赖于政府的行政摊派。

Q省Z县是典型的西部县城,尽管消费帮扶带动了当地农户生产,但由于大部分产品由非组织、非标准化生产流程生产,品质参差不齐,加之缺少政府认定帮扶产品销售资格与运输成本限制,西部农户不能以纯粹市场化的方式将产品销往对口的东部地区,而唯有通过政府认证的中间商进行产品流通。作为衔接政府与农户的载体,中间商通过以低廉价格向农户采购原料及吸纳少量脱贫户就业的方式享受政府帮扶企业认定政策,将西部产品加工运输至对口城市,攫取大量差价。另一方面,中间商准入环节具有垄断性,仅少数商家具有资格合法售卖帮扶

产品。从末端销售来看,“专馆、专柜、专区”销售平台不理想,工会福利系统销售占比过高。究其原因,主要是与Z县结对的G省Z市因消费体量较小,为完成指标任务,体制内强制摊派的份额占到了任务数的85.6%,纯粹市场份额不到两成(数据来自Z市2020年年度消费扶贫台账)。就如调研中得知的:“就像我们机构机关采购,过一个中秋节,工会的福利就是每人300块钱,300块钱米中就已经占了100多块钱,他说要16块钱一斤,剩下的钱买月饼。中秋至少发两个月饼,这点钱买月饼质量就很差了,还有什么可发的?当然,这种消费也有市场,不过市场在于政府给的摊派。”

强有为政府与半强有效市场模式不仅给政府带来巨大负担,而且溢出的政策效应并未能使农户从中获得太多利益,这就导致了政府力量越大格局越乱,问题得不到有效解决;从长远角度来看,市场的内生动力也得不到有效提升。倘若政府放弃了“保姆式帮扶”,原有的消费帮扶市场必定会丧失运作动力而停摆,在中央考核的指标要求下,地方政府变得骑虎难下。这种模式实际上可看作是凯恩斯主义中的政府与市场关系的变形,即政府在“结果正义”的出发点下大力包揽市场的职能,越位干预过多也为政府与市场的畸形关系的形成埋下了伏笔。

3. 托管式帮扶与造血式激活:半强有为政府与强有效市场

半强有为政府与强有效市场模式指政府的干预主要集中于宏观的引导与中观的政策引导,在微观层面上并未采取如行政摊派等方式来推动消费帮扶。市场前端的农户组织与产品生产、中端的运输与存储以及末端流通与利益联结,都能实现有效运行。这种模式下的政府在嵌入消费帮扶过程中并不是一种大包大揽的角色,对消费帮扶市场的干预范围不如强有为政府,尽管如此,消费帮扶市场依然可以实现有效运作。这种模式的特点在于政府主要是起连接企业与资源的作用,类似于“委托—代理”^[30]关系,政府委托龙头企业以市场化方式参与其中,帮扶的主体是企业本身,主要适用于帮扶地市场体系成熟、体量大的情况。

刺梨是Q省盛产的水果之一,由于地域性强、成熟期集中,直接食用口感并不符合当代消费者的喜好,加之当地工厂加工与存储能力较弱,刺梨无法真正走出大山,实现消费助农。为帮助西部Q省开

发当地刺梨产业,东部 G 省通过主要省领导推动,确定由 G 省药业集团对 Q 省刺梨进行开发。G 省药业集团通过调研与市场化标准生产方式,打造出口感改良的刺梨产品,生产加工链的完善也为商品长途运输提供了质量保证。产品流通方面,凭借 G 省药业集团的自身品牌效应与渠道能力,该刺梨产品一推出便在全国市场取得良好的销售额与很大的影响力,2019 年上市不到一年总销售额超 1 亿元,2020 年达 5 亿元,2021 年达 10 亿元,这让 Q 省刺梨生产加工企业销售额同比提高 30% 以上,间接带动超 2.8 万人脱贫增收。恰如访谈时该企业销售经理所说:“这么多年下来每一轮的扶贫我们都没有落下,这次省政府也是特意让我们来做(帮助 Q 省开发刺梨产业),接到任务也是第一时间去做,记得当时是投了 3 个亿,还好做起来了。现在一个工厂可以带动整个产业链,包括刺梨原液到饮料罐制造再到产品运输等。”

在半强有为政府与强有效市场模式中,政府更多是规划设计与引导的角色,以市场化方式如招商引资来实现政策目标,是一种“托管式”政府,即政府旨在宏观规划与中观政策引导上对市场体系进行塑造,将具体的运作功能“委托”于企业,并未在微观上进行干预^[31]。消费帮扶的运作主体是企业,当政府进入后市场得以打通,市场的前端、中端与末端有效运作,而市场自发性也在经过政府推动之后逐步成熟。在这种模式下,政府类似于“全能政府”向“守夜人政府”过渡的非完全中间形态,而市场则在政府的干预下从无效走向有效,即政府是“托管式帮扶”,市场是“造血式激活”,尽管政府的在场依旧重要,但政府责任不会过大。“输血+造血”的运作机制使得市场内生动力正逐步完善,消费帮扶走向一种可持续发展状态。这是一种最接近消费帮扶理想状态的模式,政府的适度有为带来市场可持续发展的内生动力。

4. 象征性帮扶与萎缩式发展:半强有为政府与半强有效市场

半强有为政府与半强有效市场是指政府虽然在宏观与中观层面出台相应的政策来指导开展东西部协作消费帮扶,但在微观层面操作过程中往往流于形式,市场不仅前端的产品生产受阻,中端的运输存储与末端的销售流通存在的问题也得不到解决,市场未能有效运作。这种模式的特点:一是政府的有

为流于表面,二是产业链条缺失致使市场存在固有缺陷。这也是多数消费帮扶的真实运转情况。这种模式常见于:东部市场体量较小,西部产业链缺陷较为严重,政府并未在微观上进行有效推动。

为开展消费帮扶,帮助西部 C 省产品实现消费助农,东部 L 省商务委员会出台了年度消费帮扶的工作要点,并委托当地国有企业——传统的老字号餐饮业帮扶 C 省,采购该地区农产品作为原料进行食品加工与餐饮服务。通过访谈发现,该国企采购帮扶地区产品存在很多阻力。首先是原材料的收购上,来自 C 省脱贫地区的原材料大多是粗放式生产,产量不可控,个体异质性较大,导致收购成本高。此外,单一且不定量的供应也成为影响该餐饮企业收购的一个重要影响因素。由于生产源头缺少规划、指导与监管,农产品同构现象明显,产品供需不对等。运输方面,由于未打通点对点冷链环节导致运输成本过高。在政策协议采购数额裹挟下,该国企只能通过开辟其他渠道来消化过剩产品,这也进一步增加了企业的运作成本。调研中了解到:“我们作为餐饮业也希望把这些贫困山区(原料)拿过来,结果他们运过来一拉就一整车,可能 5 吨,差不多天天吃,都吃了一个多月,后面萝卜都烂掉了,而且你也知道像餐饮店,它不可能道道菜吃萝卜。并且,有时候采购过来的蔬菜肉类价格又高又不宜储存,有些会烂掉。这些情况我们给政府反映过,政府也没有解决。”

在这种模式下,政府嵌入后并非以一个强有力姿态干预市场运作,市场在本身体制机制不完善的情况下,由于政府没有进行后续干预与监管而导致消费帮扶中的市场流于表面,有效运作困难重重,内生动力缺少实质性提升。在此背景下,消费帮扶产品在同类竞争中无法拥有市场优势,消费帮扶长效发展机制难以有效建立,其结果必将是政府“象征式帮扶”,市场“萎缩式发展”。这是一种不可持续的发展模式,也是中央政府、东西部政府急需治理的关系模式。

综上,消费帮扶实践中的政府与市场关系呈现上述四种典型模式,这四种模式的分类依据是政府嵌入后的三个层面的有为程度与市场三端的有效程度,并且这四种类型中更符合消费帮扶政策设想的显然是第三种模式。在第三种模式中,“政府宏观引导、市场有效运作”,这也符合消费帮扶的本质,

即以消费带动产业链条与市场秩序的完善,提升市场的内生水平,并在此基础上,完善与前端农户的利益联结与监督管理机制,保证消费帮扶的连农带农效果。但必须承认的是,在实践中,第三种模式是少数的,大多数的消费帮扶实践都停留在第一种模式和第二种模式中,即在条件相对适宜的地区,政府的强力有为能够带来消费帮扶三端运作的有效,或是在条件相对较差的地区,通过政府的强力有为来试图弥补市场末端的销售不足。总而言之,目前消费帮扶实践大多离不开政府的强力干预,消费帮扶市场的内生动力尚显不足。

三、逻辑分析:消费帮扶中政府与市场关系的三重机理

消费帮扶呈现上述四种模式的原因为何?从理论、制度、实践三个方面剖析,消费帮扶是国家、市场与社会共生的结果,而公平与效率两种制度逻辑耦合则是政府与市场关系表征制度层面的解释。在原有产业链条三端融合存在差异的前提下,政府嵌入后的强力有为不一定产生同样有效的市场实践。

1. 理论逻辑:国家、市场与社会共生

东西部协作是实现共同富裕的政治行为,也是对区域经济发展差距过大进行补偿的经济行为^[1]。作为东西部协作的重要抓手,消费帮扶是国家、市场与社会互动参与的结果。

作为一项政治任务,首先,消费帮扶体现了政府对市场的干预。在消费帮扶语境下,作为国家的权力运作中心,政府对市场的嵌入被赋予合理性:当西部地区的市场囿于自身基础薄弱,无法实现充分有效运作时,通过政府的介入,以对接需求与生产为切口,引入市场机制能使原本链条不完整、产业结构松散的市场发生相应的资源交换,进而带动当地农户增产增收,这是东西部协作助推共同富裕的有效机制。在这里,消费帮扶的运作基础是政府的权力与合法性,即政府将政治动员与行政治理结合,用以引导与规范市场行为,体现了“看得见的手”对“看不见的手”的合理化干预,是国家对市场的具象化嵌入,也是对首次分配带来的区域失衡的调节,即对原本在自然禀赋与政策红利中处于劣势地区的西部构建一种补偿机制,可看作是一种宏观意义上的“再分配”行为。

作为一种经济行为,消费帮扶体现的是市场机制对资源的配置作用,即通过商品的流通带动生产要素的交换:位于产业链下游的消费市场以个体和集团的形式存在,通过市场购买的方式,将位于产业链上游的农民手中的资源变现,首次分配进而得以完成。此过程中任何非经济的政治力量都无法对此限制,市场行为的非人格化程序确保了最初的正义^[32],即消费帮扶市场机制带来了首次分配上的正义。其次,消费帮扶构建了一个市场社会:在效率导向与社会利益导向双重规范叠加下,市场与社会形成一个有机结合,以“社会利益”为原则的市场社会保护其中的弱者,进而体现公平价值,微观角度上的道德消费理念也说明了这点:消费者这种经济行为往往是出于助农心态,体现出道德力量对消费的影响,符合第三次分配的特点^[33]。

从社会角度来看,一方面,国家注入政治资源发动以工会为主体的各类社会团体参与到消费帮扶的市场流通中,将“基础性权力”^[34]与“专断性权力”^[34]有效结合,高度动员社会力量参与,创造了大量的商品需求。另一方面,购买帮扶产品是消费者对政治动员与行为正义的符号认同,这种认同进一步强化了民众对于西部地区的情感联结。

综上,消费帮扶体现了国家、市场、社会同时在场,结合了首次、二次与三次分配的特点,国家、市场和社会行动者之间形成互动性联结,在国家强大控制力与辐射作用^[35]下构建出的一个以追求效率与公平共存的“国家—市场—社会”多元共生的格局。

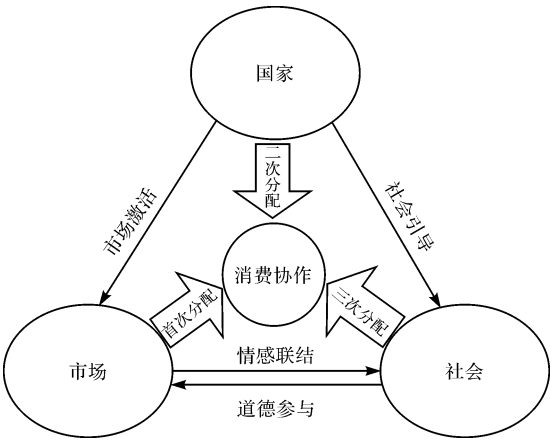


图1 消费帮扶中的国家、市场与社会

2. 制度逻辑:效率与公平耦合

如前所述,东西部协作赋予了政府嵌入市场的

合理性,而政府与市场两种制度的交融使得消费帮扶的顶层设计必须兼顾“效率”与“公平”两种逻辑:如果说以市场机制为基础的首次分配是为了实现机会平等,以福利政策为代表的政府干预是为了实现结果平等,那么消费帮扶就是寻求“机会平等”与“结果平等”之间的平衡,即兼顾效率与公平的平衡状态,而消费帮扶中“公平”与“效率”两种制度逻辑的耦合则为政府的“嵌入式有为”与市场的“适应性有效”提供了条件与空间。

消费帮扶通过政府嵌入的方式构建了一个市场,以此减轻以往东部政府资金转移压力,同时也能满足东部地区市场需求,化单向帮扶为双向协作,无疑是对于以往的人力与财力单方面倾斜式协作的优化与创新,是提高受扶地区内生发展动力的一个长效之举。在制度设计上,消费帮扶运作囊括了“压力型体制”^[36]、“目标责任制”^[37]、“行政发包制”^[38]与“运动式治理”^[39]等特点。

出于对政策试验与地方创新的考虑,中央层面给予了地方政府足够的政策创新空间,并通过年度考核来督促落实、挖掘、推广相应典型案例,但考核的指标主要关注地方政府在帮助消费帮扶末端流通的成效,以销售额作为评价依据。对销售额的量化指标要求地方政府的基本面向仅停留于如何扩大市场末端销售的统计数据,如何从前端、中端和末端去打造一个有效市场则成了自选题。

从地方角度来看,上至宏观意义的政府,下至作为政府代理人的官员面临着考核的压力。尽管东西部协作于西部政府而言是一项“政治馈赠”^[40],但考核制度使得东西部政府形成“利益共同体”,消费帮扶成果虽不是“政治锦标赛”^[38]的唯一方向,但把消费帮扶数据做得精彩,则成为东西部政府的共同目标。对地方政府来说,顶层设计不够完善,存在模糊,而中央政府却希望地方政府做出政策创新,这个就是消费帮扶中央政府与地方政府关系的张力所在。考核制度考验着地方政府如何发力,于是地方政府聚焦宣传消费帮扶销售成绩,不顾成本效率,主动加码^[41],用体制力量来解决市场问题,在市场要素缺乏、产业链条不全的西部地区,这种举动无异于饮鸩止渴,这背后体现的是一种对“公平”的极致追求,抛弃了市场应有的效率,与消费帮扶政策出发点相违背。

此外,从政策执行的角度看,政策执行组织与人

员所掌握的方法、技术与资源对中央政策的执行存在很大影响^[42]。加上每个地方政府面临的实际情况、自身理念以及政策理解的差异,因而对政策工具的选择可能有所不同。东部政府帮扶措施从设计上看往往是长期性的,注重受帮扶地区内生动力的提升,从源头上帮助西部打造一个有效市场,通过号召实力企业参与其中,结合企业自身的资源与特点,在不同环节注入受帮扶地。在这种模式下,中央政府、地方政府与企业形成了“委托—代理—管理”^[43]的关系,让原本的包揽式帮扶转向“托管式”帮扶。在此情形下,政府不再是一种强有为的形象,而是依托于市场的半强有为政府。

3. 实践逻辑:产业前端、中端与末端相融

如前所述,消费帮扶的市场是一种适应性有效的市场,政府的有为则决定了市场的有效,这从本质上决定了消费帮扶中市场运作对于政府的依赖。没有政府的引导,就难以形成这种有效的市场。但为何东西部协作消费帮扶一定需要政府引导呢?

从前端来看,尽管消费帮扶的初衷是通过消费受帮扶地区的资源实现联农带农,但实际操作中贫困农户往往是松散的、无组织的,且缺少现代化种植理念。他们生产的产品与东部的市场需求存在较大差距,这种差距需要政府通过大量补贴来弥合,政府的资金注入也促使各种农业投资平台产生。实践中,农业投资公司一般会通过与农户签订收购协议,通过收购农户手中的农作物进行深加工,然后再向上一级平台出售,通过逐级加码方式最终呈现在消费者面前,这也是大部分消费帮扶商品“高附加值、溢价严重”的原因,消费帮扶政策效应也随之在无形中被消减。

在中端的运输环节,由于受帮扶地区地域因素的影响,运输难度往往较大,高额的物流成本按市场规律最终将体现在价格上,进而导致商品缺少竞争力。想要消费帮扶商品的价格不因各种费用而过于高昂,唯有通过政府补贴。尽管市场看起来运作顺畅,但实际上离不开政府的“深度帮扶”。

从末端的流通环节来看,贸易渠道的垄断性带来的是“不平等的有权势者”^{[7]62}。消费帮扶是一种行政命令,也是“以购代捐”的变体。对消费者尤其是东部地区的消费者而言,购买脱贫地区产品能满足自身对绿色健康理念的需求,但更大程度上是出于一种道德消费上的补偿心理。当各种附加成本

变相成为商品的附加值进而反映在价格上,商品的实际品质无法与高昂价格对应,且溢出的效益无法与农户直接联结而是在中间环节遭遇精英俘获时^[44],消费者个人意愿长期为政治动员所裹挟,自然会造成消费者倦怠情绪滋生,对消费帮扶行为的认同减弱,而这背后反映的是政府强力嵌入的原因。

正如有学者所言:“一个有效的竞争制度和其他制度一样,需要一种明智规划的并不断加以调节的法律框架。”^{[7]64}诚然,当旧的规则失效时,新的规则便通过其有效的制度安排代替前者发挥作用^[45]。政府倡导消费帮扶本是短期的应急性策略,如产品因自然灾害等不可抗力因素无法正常销售,通过政府行政资源的拢合与对接实现对市场规则失效的补救。但如果这种短期的应急变成一种长期性行为,势必会改变市场的规律甚至市场秩序,而市场秩序的更替所带来的是对政府角色的重塑,这体现在政府嵌入市场后的各种表征中。尽管政府的嵌入一定程度上可推动市场发展,但西部地区产业链条的不完整却导致了市场适应的不完全有效。在建立新秩序的过程中,政府权力与责任的边界变得模糊,有为政府的内涵逐渐扩大化。在这种嵌入关系下,当政府行为囿于惯性,不再适应重组后的规则时,各种畸形的政府行为就会产生,这便是秩序更替带来的混乱,“保姆式帮扶”体现的正是这种混乱中的政府面向。不过,同样也应看到政府在秩序更替中所展示出的其他面向,在其中如何去试图平衡政府与市场的力量,建立与维持新的秩序,与之对应的便是“托管式帮扶”的表现。

四、结论与讨论

党的二十大明确提出构建高水平社会主义市场经济体制,“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”。作为一项中国特色的制度,东西部协作对于实现我国东西部协调发展、协同发展、共同发展具有重要意义,而作为东西部协作的重要抓手,消费扶贫体现了政府与市场同时在场的结果。在政府嵌入式有为与市场适应性有效框架下,政府与市场的关系呈现出“强有为政府与强有效市场、半强有为政府与强有效市场、半强有为政府与强有效市场、半强有为政府与半强有效市场”四种模式,实践中较为理想的应该是第二种模式,即

“政府宏观引导、市场有效运作”。这也符合消费扶贫的本质,即以消费带动产业链条与市场秩序的完善,提升市场的内生水平,并在此基础上,完善与前端农户的利益联结和监督管理机制,保证消费扶贫的连农带农效果。尽管如此,这些模式或多或少存在一些共性的问题。

第一,市场三端的融合程度不够。为此,需要从以下三个方面着手。

一是体现为产品前端组织化程度不足。由于产业链不完整,消费扶贫产品生产端的标准化、品牌化、规模化程度普遍不高,农产品同构现象比较明显,同业竞争比较激烈,深加工企业不多,产品附加值低,带动能力不足。再加上订单式农业供需不对等、链条不充分,这使得东部市场对高质量高品质农产品的需求与西部“数量不多、规模不大、质量不高”的初级农产品供应之间存在脱节现象,西部农产品未能形成自发的市场,政府只好强力介入来推动消费,故而不能很好地开展消费方面的协作。

二是产品中端信息化手段不够。由于西部产品“出山”的成本偏高、冷链不及时、路途有损耗,因而运输到东部的农产品质量难以有效保证,“专馆、专柜、专区”的售卖结果不太理想。再加上农产品销售中的信息化、智能化、数据化手段使用不够,部分农户与企业沟通不及时、合作社与市场沟通不及时,导致信息不对称,这也极大制约了东西部消费扶贫效益的提升。

三是产品末端的市场化程度不高。市场化程度低导致政府通过行政摊派方式试图解决市场问题,“专馆、专柜、专区”作用不明显,供需不匹配下政治力量过度注入后会导致畸形运作,“道德消费”就变成了“道德裹挟”,在没有解决前面环节问题的情况下,政府的强有为只会进一步加剧这种现象,带来恶性循环。

第二,产品链中的利益联结不畅。除两地政府外,消费扶贫的直接利益主体包括农户、西部公司、流通公司、东部公司、消费者。从目前运行的情况来看,让“农户、西部公司、消费者”更多受益的政策目标难以实现,政策效应集中于东部公司与流通公司,消费者与农户利益联结不强,即市场机制无法有效给予前端积极反馈。因此,在现有的消费扶贫链条中,如何以市场需求去倒逼农户种植、以产品后端去倒逼产品前端,是面临的较大难题。

高质量发展要求下的消费帮扶不仅要重视增量,更要强调量的合理增长与质的有效提升相结合。如今,消费扶贫不仅仅被看成一种末端消费,更主要是通过末端消费来带动产品前端的规范化和产业链条的完整化,因而需要一种长效机制。当然,作为一种“国家—市场—社会”行为,可持续的消费扶贫机制追求的是一种国家倡导下的东西部“平台共建、资源互搭、理念融合、共促发展”目标。为此,针对已有的困境,应从以下几个方面去优化。

一是强化产业链思维,做大做强产业链条,瞄准产业主攻方向,有针对性地“建链、延链、补链、强链”,以助推产业全链条的思路去开展消费扶贫。

二是优化考核导向与利益联结的关系,现有对消费扶贫的考核往往倾向于重结果轻过程,集中于末端统计数额而忽视前端与中端的整合优化。作为一种益农助农手段,消费扶贫既要关注末端流通环节,更要关注前端生产环节和中端流通环节。具体而言,在考核指标设计上,国家层面需要在末端销售量化指标的基础上在前端农民增收方面制定更为细致、量化的指标,鼓励地方政府在规范市场行为的同时在利益联结上投入更多注意力,确保消费扶贫能够真正使农民受益。

三是预防政府与市场的“双重失灵”,消费扶贫目前虽未有“弱有为政府与弱有效市场”的运作现状,但本文建构的第四种模式已经给予一定的警醒:在产业链基础薄弱的地区政府支持力度不够或政府介入方式过于激进,极有可能对消费扶贫造成巨大打击。为避免相应状况出现,在政策设计与具体政策实施中应把握政策短期效益与长期效益的关系。

本文从政府与市场关系角度切入,提出消费扶贫中“政府嵌入式有为与市场适应性有效”的四象限分析框架,通过对四个案例的描述分析,丰富了消费扶贫中政府与市场的关系场景,也拓展了政府嵌入式有为与市场适应性有效的条件逻辑,并对消费扶贫中政府与市场关系的失衡提出了合理化建议,这进一步深化了东西部协作与消费扶贫的研究。文章为观察消费扶贫中政府与市场的关系理论提供了新的视角,也对考量消费扶贫中政府与市场的关系走向提供了新的思路。但囿于篇幅限制,对消费扶贫的利益联结机制,特别是消费扶贫中政府与市场的关系是如何影响目标群体的,仍有待进一步挖掘。因此,本研究后续仍将继续关注消费扶贫中的利益

联结机制,进一步提炼抽象理论,创造性诠释消费扶贫到底“扶了谁”,以形成系统的研究体系。

参考文献

- [1] 谢治菊,彭智邦.东西部协作政策扩散的维度、逻辑与启示:基于政策扩散理论与文本分析[J].中国公共政策评论,2021(3):37-56.
- [2] 国家发展改革委召开视频会议推介消费帮扶助力乡村振兴典型案例[EB/OL].(2021-12-03).[2022-01-03].<http://finance.people.com.cn/n1/2021/1203/c1004-32299015.html>.
- [3] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭大力,等译.北京:商务印书馆,2012.
- [4] 约翰·洛克.政府论[M].刘晓根,译.北京:北京出版社,2007.
- [5] 阿瑟·赛西尔·庇古.福利经济学[M].金镛,译.北京:华夏出版社,2007.
- [6] 凯恩斯.就业、利息和货币政策[M].徐毓枬,译.江苏:译林出版社,2011:23-26.
- [7] 哈耶克.通往奴役之路[M].修订本.王明毅,等译.北京:中国社会科学出版社,2018.
- [8] 忻林.布坎南的政府失败理论及其对我国政府改革的启示[J].政治学研究,2000(3):86-94.
- [9] 诺奇克.无政府、国家和乌托邦[M].姚大志,译.北京:中国社会科学出版社,2008:134-141.
- [10] 王军.哈耶克[M].北京:中国财政经济出版社,2006:38.
- [11] 石佑启.论有限有为政府的法治维度及其实现路径[J].南京社会科学,2013(11):92-99.
- [12] 王勇,华秀萍.详论新结构经济学中“有为政府”的内涵:兼对田国强教授批评的回复[J].经济评论,2017(3):17-30.
- [13] Lo A W. Reconciling efficient markets with behavioral finance: The adaptive markets hypothesis[J].Journal of Investment Consulting, 2005(2):21-44.
- [14] 林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J].行政管理改革,2017(10):12-14.
- [15] 林毅夫.有为政府参与的中国市场发育之路[J].广东社会科学,2020(1):5-7.
- [16] Frank Trentmann. Citizenship and consumption[J].Journal of Consumer Culture,2007(2).
- [17] James A. Roberts. Profiling Levels of Socially Responsible Consumer Behavior: A Cluster Analytic Approach and Its Implications for Marketing[J].Journal of Marketing Theory and Practice,1995(4).
- [18] Paul W. Ballantine, Sam Creery. The consumption and disposition behaviour of voluntary simplifiers[J].Journal of Consumer Behaviour,2010(1).
- [19] Hulm P, Kasterine A, Browne S. Fair trade[J].International Trade Forum, 2006(2):15-19.
- [20] 彭小兵,龙燕.基于政策工具视角的我国消费扶贫政策分析[J].贵州财经大学学报,2021(1):95-101.
- [21] 范和生,刘凯强.从“一时火”到“一直火”:消费扶贫的阶段反思与长效安排[J].学术研究,2021(3):39-48.

- [22] 胡磊, 刘亚军. 互联网背景下消费扶贫的商业模式创新机理[J]. 管理案例研究与评论, 2020(1): 118-131.
- [23] 陈宝玲, 罗敏, 国万忠. 从失衡到均衡: 消费扶贫进程中商品供需关系的变迁研究[J]. 理论月刊, 2020(12): 60-69.
- [24] 葛建华. “一站式”消费扶贫电商平台的构建及运营研究[J]. 广东社会科学, 2019(3): 42-49.
- [25] 张喜才. 农产品消费扶贫的供应链模式及优化研究[J]. 现代经济探讨, 2020(9): 125-132.
- [26] 全世文. 消费扶贫: 渠道化还是标签化? [J]. 中国农村经济, 2021(3): 24-45.
- [27] 潘同人. 嵌入关系: 中国招商引资中的政府与市场: 第1版[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017: 9-10.
- [28] 陈云贤. 经济新引擎: 兼论有为政府与有效市场[M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 2019: 157-159.
- [29] 琼斯. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策[M]. 李丹阳, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 58-59.
- [30] Ross, S. A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. American Economic Review, 1973(2): 134-139.
- [31] 王立平, 丁辉. 基于委托—代理关系的低碳技术创新激励机制研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 73-80.
- [32] 万俊人. 论市场经济的道德维度[J]. 中国社会科学, 2000(2): 4-13.
- [33] 江亚洲, 郁建兴. 第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J]. 浙江社会科学, 2021(9): 76-83.
- [34] Michael Mann. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results[J]. European Journal of Sociology, 1984(2).
- [35] 于建嵘. 岳村政治[M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 12.
- [36] 邢成举. 压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(5): 65-73.
- [37] 何绍辉. 目标管理责任制: 运作及其特征——对红村扶贫开发的个案研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2010(4): 173-182.
- [38] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1-38.
- [39] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [40] 李瑞昌. 界定“中国特点的对口支援”: 一种政治性馈赠解释[J]. 经济社会体制比较, 2015(4): 194-204.
- [41] 凌争. 主动“加码”: 基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究[J]. 中国行政管理, 2020(2): 87-93.
- [42] 朱广忠, 朴林. 影响地方政府有效执行中央政策的因素分析[J]. 理论探讨, 2001(2): 50-53.
- [43] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 69-93.
- [44] 全志辉, 温铁军. 资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路: 兼对专业合作社道路提出质疑[J]. 开放时代, 2009(4): 5-26.
- [45] 陈晓运, 王敏. 规则嵌入、市场建构与乡村有效治理: 以广州市番禺区龙美村为例[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2021(1): 64-72.

Embedded Promise and Adaptive Effectiveness: Government and Market in the Eastern and Western Consumption Cooperation

Xie Zhiju Peng Zhibang

Abstract: As an important starting point for cooperation between the East and the West of China, consumption assistance is an important measure to drive people out of poverty to increase their income and to achieve common prosperity. Based on the analysis framework of embedded government promise and effective market adaptability, this paper discusses the relationship between government and market in consumption assistance by taking consumption assistance in East-West cooperation as a research case. It can be divided into four types: “strong promising government and strong effective market, strong promising government and semi strong effective market, semi strong promising government and strong effective market, and semi strong promising government and semi strong effective market”. By analyzing the connotation characteristics, application conditions, typical cases and application scenarios of these four types, and discussing the mechanism of the relationship between the government and the market in consumption assistance from the perspective of theoretical logic, institutional logic and practical logic, it can be found that the key to preventing the “double failure” of the government and the market in consumption assistance is to improve the consumption assistance chain, reshape the assessment and evaluation orientation, and optimize the relationship of interest connection.

Key words: East-West cooperation; consumption assistance; government and market; rural revitalization; common prosperity

责任编辑: 思 齐