

地方政府农业供给侧改革 风险防范责任的制度分析框架

衡 霞, 谭振宇

(四川大学 公共管理学院, 成都 610065)

摘要:农业供给侧结构性改革与其他改革一样均会带来衍生风险, 当其与农业固有的自然风险、市场风险等叠加后甚至有可能放大改革风险, 因此, 对农业供给侧结构性改革风险防范显得尤为必要。通过对地方政府在农业供给侧改革中存在的风险类型与多层次责任, 以及目前改革风险防范中的政府责任缺失及原因的剖析, 阐明了构建地方政府农业供给侧改革风险防范制度分析与发展框架的理论必要性, 并对该框架中的外部变量与行动者舞台及互动关系进行了解释, 从而说明了地方政府在农业供给侧结构性改革风险防范中可以恰当地选择其应承担的主体责任。

关键词:农业供给侧结构性改革; 风险防范; 制度选择; 政府责任

中图分类号:F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)01-0106-08

“三农”问题是关系国计民生的根本性问题, 也是全党工作的重心之一。十九大报告提出要实施乡村振兴战略, 包括产业、生态、文明、治理、生活等五个方面, 而农业经济的发展壮大又是实现五大统筹目标的关键所在。因此, 加强农业供给侧结构性改革必将成为新时代实施乡村振兴战略的有力引擎。然而, 任何一项改革都有风险, 农业供给侧结构性改革也不例外。在市场经济体制还没有完全建成、政府与市场关系还没有厘清的背景下进行农业供给侧结构性改革, 农业的特殊性将有可能加剧改革过程的不可控性, 加大改革风险的发生概率, 这就不能简单地以“好心办坏事”来解释了。有研究表明, 农业风险率已经超过 56%^[1]。在如此高风险下进行的农业结构性改革甚至有可能放大原有的风险发生率, 还有可能出现改革风险与既有风险的叠加。因

而, 在农业供给侧结构性改革风险防范中, 政府掌握着大量政策资源, 而且是最大的供给侧结构性改革主体, 它将如何进行制度选择、是否应当承担风险防范的主体责任等等, 既关系到制度选择的恰当性, 又关系到农业供给侧结构性改革和政府职能转变的成败。

农业供给侧结构性改革话题的研究是近两年来国内学界的研究热点。王浦劬、李志鹏、石璞等人认为, 要进行供给侧结构性改革就必须转变政府职能, 强调政府在改革中的主体责任与引导作用^[2-4]; 涂圣伟认为, 农业供给侧结构性改革有风险, 政府的主要职责既要完成农业的“去库存、降成本、补短板”任务, 还要扭转农业投入结构失衡、产业链协同发展失衡等问题^[5]。从国内研究现状来看, 对于政府应当承担农业供给侧结构性改革的主体责任已经达成

收稿日期: 2017-10-20

基金项目: 本文系四川省社科规划课题“集成推进统筹城乡综合改革风险评估研究”(SC16E030)的阶段性成果。

作者简介: 衡霞(1973—), 女, 四川盐亭人, 经济学博士, 四川大学公共管理学院副教授, 研究方向为风险管理;

谭振宇(1993—), 男, 湖北宜昌人, 四川大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为地方政府治理。

共识,但仍存在以下问题有待理清:这是否是地方政府进行农业供给侧结构性改革风险防范中必然的制度选择和主体责任呢?将有哪些因素影响利益相关者的决策与行动,从而确保制度选择不会产生偏差并有效防范风险,进而推动改革进程?等等。对此,本研究将采用奥斯特洛姆的制度分析与发展框架来探讨农业供给侧结构性改革风险防范的制度选择路径与政府应承担的责任,厘清政府在“创新需求、制造供给”的制度选择中应承担怎样责任,这对打破“供给约束”与“供给抑制”的农业供给侧结构性改革风险防范来说尤为重要。

一 农业供给侧改革风险防范制度选择中政府责任

(一)农业供给侧改革风险概述

农业供给侧结构性改革是深化供给侧结构性改革的重要组成部分,但与其他领域的改革相比,农业供给侧结构性改革中的“降、去、补”不仅关系到亿万农民增收的问题,还关系到全国人民吃饭的大事情;改革中的扭转多种失衡问题,不仅涉及到农业结构调整问题,还关系到供给侧结构性改革政策执行的可控程度。因此,改革的复杂性与不可控性将有可能带来粮食安全风险、农民收入下降风险、政策执行风险等。从粮食安全风险来看,一方面农产品库存去除的速度与质量可能会影响农民农业生产积极性,另一方面非农就业机会的增加,工资性收入成为农民收入的主要来源,农产品积压与价格低迷将加速农业劳动力脱离农业生产,粮食安全将成为影响国家稳定的头等大事。从农民收入风险来看,随着近年来我国全行业的结构性调整,经济增速放缓,大量农民工返乡创业,成为家庭农场和现代农业经营者,但是粮食产销中的“卖粮难”和农业发展的“政策市”等因素,使农民收入增长陷入徘徊不前的风险,甚至是下降的风险。从政策执行风险来看,“三农”改革周期长、见效慢,而且农业供给侧结构性改革更需要配套政策支持和其他行业改革,从而形成政策工具的合力以推动改革的深入,然而,不同步的改革和不匹配的政策支持使得基层政府执行改革的积极性不高,甚至会选择性执行,从而加剧了农业供给侧结构性改革的风险。由此可见,在农业供给侧结构性改革风险防范制度选择中,政府应担负起主体责任,为改革的深入推进和目标的实现发挥基础性保障作用。

(二)政府承担农业供给侧结构性改革风险防范责任的内在依据

政府在任何公共活动里都不能退出,对于农业改革风险的责任承担同样如此。(1)政府改革的主体地位决定了它必须承担改革责任。农业供给侧结构性改革是自上而下推动的,政府是改革的核心主体之一,具有“兜底”职能,这种职能决定着政府在市场、社会无法承担巨大风险防范责任之时必须守住责任的底线。(2)农业改革的公平与效率目标决定了政府必须承担改革风险的主体责任。只要是改革,就具有价值理性与工具理性的一致性,市场的工具理性会压抑其价值理性的发挥,而社会对公平与效率价值的追求的力度往往不够,所以实现公平与效率统一的责任便落在了政府身上。(3)政府本身对合法性与公共性的追求决定了它必须承担改革风险的主体责任。合法性乃政府之根本,它要求一切行为都要维护人民权利,农业供给侧结构性改革行为也不例外;而为了保障政府的合法性,它在农业结构调整中必须通过供给侧结构性改革及其风险防范来实现改革的公共性,以保持自身的合法稳定。

(三)农业供给侧结构性改革风险防范中政府责任的多层次分析

根据奥斯特洛姆的制度分析与发展框架,制度存在操作的、集体的和立宪的三个规则层次,且内隐着执行性、政策性和政治性三种特征。同时,从政府的合法性与“理念的公共性”及“能力的公共性”^{[6]65}的关系来看,政府在农业改革风险防范中承担着推动改革、提升农业综合效益和竞争力等以维护合法性的责任,制定符合公共利益的政策以追求公共价值的责任,提升农业改革能力以践行公共性的责任。据此,笔者认为在农业供给侧结构性改革风险防范的制度选择中,政府应该承担政治、政策和行政三个层次的责任(见图1)。

首先,政府应该承担立宪规则下农业供给侧结构性改革不动摇国民经济基础的风险发生的政治责任。立宪规则是关于上位法的规则,它对改革方向做出了战略性规划,改革不动摇国之根本是政府合法性的基础。只要是改革,就会有既得利益者的损失和改革参与者的收益,如何不影响弱质产业中合法既得利益者收益,又能调动其他利益相关者积极进行风险防范的制度选择,只有政府才能肩负起破解该悖论的重任。一方面,政府要通过边界规则的

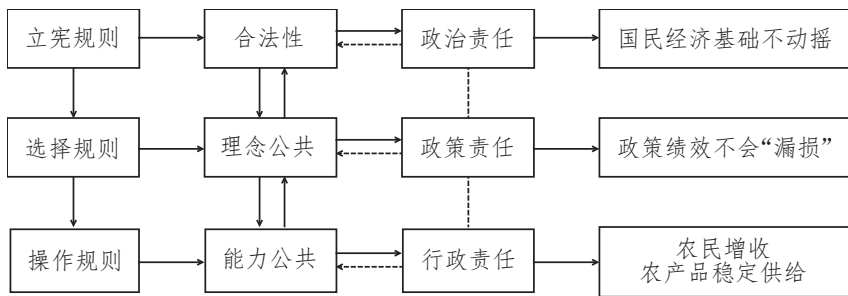


图 1. 农业供给侧结构性改革风险防范的政府责任框架

确定,来改变风险防范制度的直接收益与扩散效应。边界规则大致可以包括:改革的直接利益相关者、农业的内部属性与外部条件、利益相关者与农业改革的互动关系。只有清晰界定改革风险防范制度选择边界,才能避免改革风险防范制度创新收益分配蛋糕分配不足的现象出现。另一方面,政府要通过改革风险防范制度选择者的身份规则,来创建激励约束机制和监督机制,避免某些参与者的“坐享其成”,促进风险防范机制的稳定,并成为农业供给侧结构性改革的“助推剂”。

其次,政府应该承担起集体选择规则下出台农业供给侧结构性改革风险防范制度的政策责任。因为,政策是政府进行改革的工具和手段,其最终目的是维护全体人民的公共利益。弗雷德里克森认为,“公共性”是一种理念,公共意味着所有的人们为了公共的利益,而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起来”^{[6]105}。所以政府在农业供给侧结构性改革风险防范中的政策责任是不以任何个人和利益集团的目的为导向的,而是为了惠及全部公民群体。但是,部分政府机构和政策执行人员的风险防范理念并没有因为风险防范制度的准公共产品属性而达成一致,无法排除改革参与者的搭便车行为,更不可能对搭便车行为进行任何处罚,由此导致边界规则和选择规则确立的监督与制裁规则难以确立。但这并不能成为政府放弃或弱化农业供给侧结构性改革风险防范制度选择的主体责任借口,反而要在“公共性”引领下强化“行政人”的最大化效用,以政府主导、市场配置相结合的方式形成改革风险防范的制度安排与政策体系,以清晰的身份与偿付规则来履行其应有的扶持与保障责任。

最后,政府应该承担操作规则下培育市场和社会主体提升农业供给侧结构性改革风险防范的行政责任。在制度分析与发展框架内,操作规则展现出

了执行特性。一项制度安排形成后,最为重要的步骤就是将其付诸实践。而农业供给侧结构性改革风险防范制度的推行和政策的执行需要制度选择主体明晰范围规则与信息规则,具备良好的执行能力,“作为一种能力,公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极的、获取充分信息的能力”^{[6]23}。这种能力也是责任,也只有政府才在不对称聚合规则的行动情境结构中拥有对改革风险防范制度选择的绝对控制权。因为相对于政府而言,市场和社会在改革风险防范制度选择中的信息获取能力弱于政府,且它们的参与能力因受到不完全情境的干扰而大打折扣。因此,政府肩负着培育市场和社会主体以提升它们的参与改革风险制度选择能力的行政责任。

二 农业供给侧改革风险防范制度选择中政府责任缺失表现及原因分析

尽管在农业供给侧结构性改革风险防范中,地方政府承担着主体性责任,但是从2015年以来政府实施的“市场化收购+补贴”政策来看,政府盲目的“市场”转向反而加剧了“卖粮难”和农业供给侧结构性问题。从西方国家对农业的长期扶持现状来看,显然,我国政府急于“甩包袱”的行为并没有助推农业供给侧结构性改革,反而加剧了改革风险,这也是政府在农业供给侧结构性改革中主体责任缺失的典型表现。另外,地方政府在中央主导下,对于财政预算软约束引致的道德风险、金融市场不健全引致的地方债务风险等已经采取了相应的风险防范措施^[7]。而农业供给侧改革风险缺乏自上而下的强力推动,使得地方政府缺乏风险防范的主体责任承担意识。因此,本文将通过奥斯特洛姆制度分析与发展框架中的宪法的、集体选择的和操作的三个层次的规则探讨政府在农业供给侧结构性改革风险防范制度选择中的责任缺失表现及原因(见图2)。

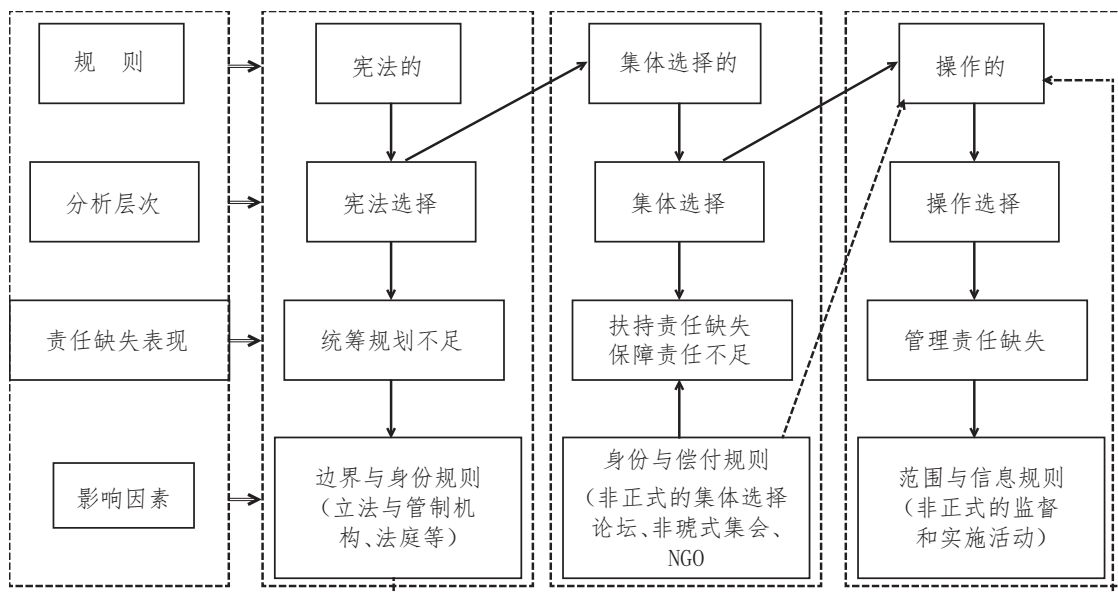


图 2. 农业供给侧结构性改革风险防范中的政府责任体系

(一) 统筹规划责任缺失及原因分析

在政府形态转变过程中,政府职能由政治到经济,再到社会为轴心,政府角色不断转换,政府责任体系也在不断调整,但政府的统筹规划责任始终没有改变。从规则层次来看,统筹规划责任属于国家层面职能,是中央政府对农业供给侧结构性改革及其风险防范的整体制度设计,包括立法机构、管制机构和法庭等参与者对统筹规划内容的影响。对于农业供给侧结构性改革风险防范制度集合来说,承担风险防范责任的主体是多元且无法衡量确切的参与者数量,很难以一次博弈或多次博弈行为达成风险防范的制度选择共识,基于经验或财政的风险防范措施在如此复杂的行动情境中失效。此时,“邀请”非自愿参与者强制进入风险防范制度选择行动舞台就成为政府的统筹规划责任。由于参与者身份的不确定性和搭便车心理,使得政府在制度集合的规划统筹、评判与修改目标上难以实现,于是抱着多一事不如少一事和法不责众的态度规避改革风险防范制度选择的主体责任,降低改变规则给个人和组织带来的不确定性风险。这种心态在农业扶贫政策和国家公园试点方案推进过程中表现得尤为明显,从而降低了供给侧结构性改革政策的边际效应。

(二) 扶持与保障责任缺失及原因分析

农业是国民经济的基础,因其弱质性和比较收益低等因素,政府对农业基础设施、农业产业链、农业生态环境、农业技术人才培养等方面的投入逐年

增加。截至 2015 年,中央预算内投资用于“三农”的比重已经连续五年超过 50%,其投资增速明显高于全社会固定资产投资的平均增速^[8],农业生产与经营环境得到明显改善。但是,由于多轮农业结构调整政策的非持续性,导致农业出现阶段性的供过于求和供给不足同时并存,要素投入结构、政市关系、产业链协同发展等同时失衡,农业供给侧结构性改革势在必行。然而,风险与改革相伴,改革需要风险防范制度保驾护航。新制度经济学认为,当制度创新的预期收益低于成本时,需要政府发挥“强制性”或“指导性”、“诱导性”作用,通过发动正式或非正式的集体选择论坛,构建起实施风险防范制度选择的集体行动基础,明确参与者的成本分担机制,降低制度创新收益低于成本的心理预期。但是,对于农业供给侧结构性改革这一庞大的系统工程,地方政府缺乏通过修正偿付规则和身份规则改变结果的激励,比如“三权分置”政策的实行可以促进农业产业结构的调整,但是由于非农就业农民集体成员权退出方面缺乏相应的政策法规,农业的规模化、集约化以及现代农业的发展均受到较大制约,基层政府也不愿意承担试错责任,导致农业供给侧结构性改革风险防范的扶持与保障的责任主体缺位。

(三) 改革风险的管控责任缺失及原因分析

现代社会制度的发展以及它们在全球范围内的扩张,为人类创造了数不胜数的享受安全和有成就的生活机会,但是现代性也有其阴暗面,使“我们置

身于风险丛林之中和一个‘除了冒险别无选择的社会’^{[9]6-9},即风险社会。因而,政府风险管理是风险社会的必然路径。政府只有通过最低化风险发生概率和最小化社会服务管理差评来提升公众满意度和稳定执政合法性基础,而农业供给侧结构性改革风险防范制度的准公共产品属性决定了政府需要履行改革风险的管理责任。但是,农业供给侧结构性改革集合中的主体多元、目标多元、任务多元等特征决定了风险防范信息传递通道短、堵,管理层级最底端的工作人员很难判定谁能进行有效的制度选择、谁能享有风险防范制度带来的好处、谁来执行改革风险防范制度的实施和监督。事实上,当改革风险防范可获取资源所属区域越小,行动舞台中的参与者们就会更加信任、互惠,相互的监督才能成为可能,组织目标才能按时完成和朝着参与者们期望的方向发展。调查结果也显示,八成以上的基层干部认为“改革”是“你要我改”而不是“我要改”,风险防范责任更与“我”无关^①。由此可见,改革的政策供给与需求不匹配,风险防范信息、成本与责任分担、激励与约束机制等的缺失,使得部分政府人员更加忽略改革风险管控的主体责任。

三 地方政府农业供给侧改革风险防范责任的制度分析框架建构

菲尼认为,按照现有安排,经济主体无法获得潜在的利益,或者为了获得既定利益付出了更大的成本,那么就会积极行动起来改变现有的制度安排,去获取原有制度下得不到的预期利益,即产生制度创新需求^{[10]138}。制度需求与供给相辅相存,没有制度的需求没有制度供给时,国家是制度的最大供给者。虽然政府不能决定一个制度怎样运行,却有权“决定

什么样的制度存在”。根据埃丽诺·奥斯特洛姆的制度分析与发展框架,制度选择过程中,存在以政府为主导的多个行动者在行动舞台上的博弈,并因内外部环境的变化而使得制度选择结果不同。她通过对多个自然资源自主治理案例的解剖,认为国家虽然有效防止了“公地悲剧”却并未实现最佳资源配置,市场虽然实现了帕累托改进却并不能推动利益相关者对规则的遵守,而只有行动舞台中所有主体均表达了他们的政策方案,才能在较长时间内实行适度治理。基于此,本文借鉴奥斯特洛姆的制度分析与发展框架,构建起农业供给侧结构性改革风险防范的制度选择与政府主体责任履行的实施框架(见图3),从理论层面说明构建该框架有助于地方政府的风险防范选择与主体责任履行。

(一)农业供给侧结构性改革风险防范的制度分析框架解释

在奥斯特洛姆的制度分析与发展框架中,包括了三组外生变量、七组应用规则、四个行为假设和三个层次的决策策略等。当人们针对特定领域进行制度选择时,既有具备该领域的行动者身份,还要综合考量其他参与者身份、自身及他人的行为与可能的结果,以及全部参与人的信息量及其对制度抉择的控制力,甚至包括制度选择的成本与收益率。然而,由于这七组变量在一个行动情境中不可能一次完成,只要有多次互动和博弈,其他参与者的行为则有可能发生改变。为了确保单一事项行动舞台中的参与者达成一致的制度安排,需要一个强有力的引导者从宪法、集体与操作三个层面推动七大规则的应用,从而为实现预期结果而努力维持情境秩序,避免参与者存在理解上的分歧,同时也是对多维博弈情

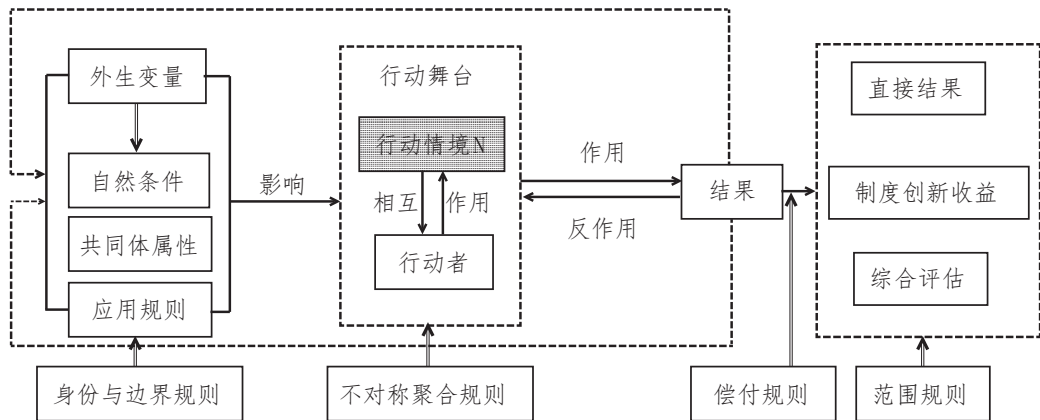


图3.农业供给侧结构性改革风险防范的制度分析与发展框架图

境中人们在行为规则、规范和策略选择时的约束。

由图3可以看出,在如此复杂的内部结构和外部环境变量影响下,多元主体是如何进行制度选择、谁能担当起领导作用,最终产出与各自预期一致的制度安排?奥斯特罗姆的制度分析与发展框架正好能回答上述问题。它通过界定外部条件、共同体属性、规则等三个外部变量和行动舞台、行动情境、参与者等三个概念单元,建构起单元间的相互作用关系,以及变量和应用规则对行动舞台的作用,最后形成共同选择。其直接结果在综合评估后,当制度创新收益小于成本时又会反作用于整个制度分析与发展框架,并开启第二轮循环,直到多数参与者的制度选择收益最大化为止。因而,在农业供给侧结构性改革风险防范的制度分析与发展框架中包含了两个维度,并回答三个问题:(1)宏观层面,通过对外生变量的分析,回答影响制度安排形成的因素;(2)微观层面,通过对行动舞台内的参与者与行动情境的互动关系来回答选择何种制度的问题;(3)以多层次思维方法论为基础,探讨外生变量发生变化、出现多个行动情境结构时,改革风险可能发生谁应该承担什么层次的责任问题。

(二)农业供给侧结构性改革风险防范的外部变量分析

制度分析与发展框架认为,在公共池塘资源的治理中,外生变量有三种:自然物质条件(大气、降水量、动植物种类、土壤等)、群体属性(池塘资源的公共产品属性)和规则(社区文化)。在农业供给侧结构性改革风险防范中,自然物质条件不能等同于奥斯特罗姆分析公共池塘资源的外部条件,它强调风险成本的分担与转移,通过遏制机会主义行为来推进改革。尤其出现不同的土地供需结构、农产品供求结构、农业发展制约因素、省际间农业发展需求、农业风险管理水平时,参与者均会表现出不同的风险偏好,尤其是缺乏激励约束机制时,制度选择偏好也会呈现出较大差异性。因而,上述五因素构成了风险防范制度选择的自然条件。当参与者明确了解改革风险防范的自然条件是如何影响行动情境结构,并清楚知道行动——产出的结果时,就可以认为他已经完全了解改革风险防范制度的产品属性。

改革风险不同于农业风险、行业风险,后者可以通过天气状况、市场情境、合同的逆向选择条款等预判风险的大小与可控程度来选择行动,但改革风险

无法通过预测改革参与者行为和国际国内环境变化来防范。迄今为止,还没有发现一个地方政府针对农业供给侧结构性改革风险出台过预案。这也表明,改革风险具有隐蔽性、不确定性,如果事先进行预防,必然会涉及到成本,即谁来承担?也会涉及创新性收益分配,即制度扩散效应与正外部性使得诸多搭便车纷踏而至,包括首创者以外的其他地方政府;如果不进行防范,地方政府官员和农民以及其他参与者的改革创新动力将受到影响,这一点在集成推进统筹综合改革中已经得到验证,由于没有人愿意承担改革风险,以及内部监督机制与协调机制部分失效和囚徒困境等原因,从而导致统筹综合改革失败。由此可见,农业供给侧结构性改革风险防范是一种公共需要,具有“非排他性”、“非竞争性”,但边际成本不为零的准公共产品属性,需要地方政府积极引导多元主体的制度选择行为,以有效降低利益相关方的剩余损失和制度创新效率损失。

从农业供给侧结构性改革的规则变量来看,身份规则可以联系参与者及其行为关系,聚合规则可以了解个体因势位差对结果的控制力,范围、信息、偿付规则也会不同程度地改变行动情境结构,但是在农业供给侧结构性改革风险防范中,边界规则与选择规则更具有决定性意义。边界规则将在政府、市场和社会主体的行动场域内划定清晰的行动边界和责任标线,但改革职能的部分转移并不意味着政府退出和责任推卸。政府仍然承担着搭建框架、抑制失灵和培育市场、社会的功能。因此,从主体职能和责任来看,我们不能由“职能清单来倒推责任清单”,不能因为政府在改革中的“兜底”作用而将其责任隐匿于市场和社会之后,反而要因其特定的权威身份影响其他参与者的行为选择,明确标示出“必须”、“可以”、“不可以”等个体行为规则,有效合作建构合作治理的制度结构,从而改变行动情境所容纳的权力总和与权力分配,避免“无知之幕”所带来的秩序混乱与行为的非理性化,这也是风险防范措施的准公共产品属性所决定的。

(三)农业供给侧结构性改革风险防范的行动舞台及互动过程分析

制度分析与发展理论认为,无论采用哪种分析层次或方法,都需要首先明确一个概念单位,即参与者相互作用的空间——行动舞台,包含行动情境与行动者两个部分,可以用来分析、预测和解释制度选

择集合中的主体行为。农业供给侧结构性改革风险防范将局限于农业领域内利益相关者的利益和相互间的联系,既有政府相关部门和农民、企业等法人和个体,也有涉农的党组织、基层组织、社会组织等正式与非正式组织机构,在如此复杂的行动舞台中,参与者受到七组外生变量的影响而呈现多元互动博弈的行动情境。

农业供给侧结构性改革风险防范中,在行动设计上,政府担负起宏观战略规划职能,合理界定政府、市场、社会的边界,引导多元主体积极参与到风险防范的制度选择中;在信息获取能力上,政府基于国家强制力的行政力量而拥有更强的风险防范制度建设的控制力,却不如市场所获取的信息质量高;在行为实施上,政府因官僚科层制结构而能迅速实施其战略意图,却囿于参与者的风险偏好而难以组织起有效的风险防范成本分担机制。由此显示出,政府作为行动舞台中的多个具有实体性内涵的“不完全理性”参与者之一,似乎对行动情境结构的复杂化无能为力。对于这种表象,可以借鉴奥斯特罗姆的行动舞台框架来进行解释。首先,农业供给侧结构性改革的制度变迁集合中人数众多、身份差别较大、信息获取能力不同、政府并非唯一主体、参与者重点关心成本收益比等,故而风险防范制度安排既不能一家主导,也不能一呼百应;其次,诸多参与者在复杂行动情境中交叉使用或部分使用七种应用规则,政府很难以一己之力掌握行动舞台中的绝对控制权来要求参与者“必须为”、“可以为”或“不可以为”,它只是一个关键参与者而已。

由此可见,在农业供给侧结构性改革风险防范的制度选择过程中,进行制度选择的行动者是由具有结构复杂性和“不完全理性”的政府、企业、农民和其他社会主体的集合构成,具体的行动情境表现为多元主体性、规则各异性、信息不对称性等特点,是一种复杂且不完全的情境条件,这就决定了农业供给侧结构性改革风险防范必须要在理念、行动、规则

方面整合集成,规避复杂且不确定性行动情境结构给制度选择行为带来的“劣币驱良币”现象。对此,改革风险防范制度的选择者还可以通过操作规则和非正式的监督与实施活动来明确政府的主体责任类型、层次与构成要素,但是不同的价值观与成本函数使得个体理性成为参与者集体选择的充分非必要条件,任何一次非正式的“集体论坛”均有可能瓦解操作规则层面的制度选择结果,因而,改革风险防范制度操作层次规则的选择构成了整个农业供给侧结构性改革风险防范制度选择的内生变量。但是,在操作层次规则之上的集体的和宪法的规则并不会同时成为制度选择的内生变量。因为宪法选择规则可以通过集体选择规则来影响操作活动和结果,如果宪法选择规则成为变量之一,那么整个制度分析与发展框架就没有稳定性,也就无法分析谁应当承担农业供给侧结构性改革风险的主体责任、次要责任等。事实上,宪法选择规则一旦生成就基本会保持不变,而操作规则却比集体选择规则容易改变。所以,农业供给侧结构性改革风险防范制度选择的行动舞台情境中特定层次的规则与行动情境结构决定了制度选择者的行为与政府责任。

四 结语

农业供给侧结构性改革既是十九大提出乡村振兴乡村发展战略的重要抓手,也是中央政府在农业发展和农产品供求结构发生重大变化时作出的科学判断和出台的重大举措。然而,改革风险防范制度的选择则是由具有结构复杂性和“不完全理性”的利益相关者在具有功能各异性、信息不对称性等特点的复杂不完全的情境条件下进行取舍的,它们既受农业供给侧结构性改革的内外部条件影响,也受到行动舞台中的互动关系与规则的影响。正是由于改革有风险、制度选择也有风险,所以政府应当承担改革风险防范制度选择的主体责任,引导相应的制度体系建立健全,激活农业农村发展的内生动力。

注释:

①资料来源于笔者访谈与问卷整理结果。

参考文献:

- [1]推进农业供给侧结构性改革 化解农业发展系列风险[N].新浪财经,2016-11-06.
[2]王浦劬.论转变政府职能的若干理论问题[J].国家行政学院学报,2015,(1):31-39.

- [3]李志鹏.供给侧改革背景下的政府职能建设研究[J].经营管理者,2016,(22):299-300.
- [4]石璞.供给侧改革视角下的政府职能转变[J].长白学刊,2017,(1):48-54.
- [5]涂圣伟.我国农业供给结构失衡的根源与改革着力点[J].经济纵横,2016,(11):108-113.
- [6]弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,译.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [7]郑小平.我国地方债务的风险成因及改革路径[J].四川师范大学学报(社会科学版),2016,(3):48-53.
- [8]2015年中央预算内“三农”投资连续第五年超50%[N].中国网,2016-04-27.
- [9][英]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].南京:译林出版社,2000.
- [10]D·菲尼.制度分析与发展的反思——问题与抉择[M].北京:商务印书馆,2001.

Institutional Analysis Framework of Local Government Responsibility of Risk Prevention in Supply-side Structural Reform of Agriculture

HENG Xia, TAN Zhen-yu

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065, China)

Abstract: As all other reforms, the supply-side structural reform of agriculture will bring about derivative risk and it is even possible to amplify the risk of reform when it is superimposed with the natural risks and market risks inherent in agriculture. Therefore, the risk prevention in supply-side structural reform of agriculture is particularly necessary. This paper first analyzes the types of risk and multi-level responsibilities which are embed in the procedure of supply-side structural reform of agriculture which are taken by local government. Then the reasons of the absence of responsibilities that are exist in the reform has been probed, and then we put forward the theoretical necessity of constructing the institutional analysis and development framework of local government risk prevention in supply-side structural reform of agriculture. What's more, this paper wants to explain the external variables, actors in the action stage and their relationship. Through this framework, we can make it clear that the local government can properly choose their responsibilities in the risk prevention in supply-side structural reform of agriculture.

Key words: supply-side structural reform of agriculture; risk prevention; institutional choice; government responsibility

[责任编辑:钟秋波]