第37卷 第1期
2020年2月
中国农业大学学报(社会科学版)
Journal of China Agricultural University (Social Sciences)

多主体参与项目治理:行政干预还是市场调节?
——以农业标准化示范项目为例

燕艳华　齐顾波　初　侨

[摘　要]　多主体参与项目治理是项目制在实践过程中表现出的一种普遍治理形态和经验模式,是长期以来"有为政府"干预和"有效市场"调节共同作用的一个结果。回顾历史,我国农业标准化示范项目经历了从政府单一主体管理到向以农业企业为代表的多主体共治的转变,这一转变对项目参与主体地位、资金配置、协商机制产生了重要影响。推动这一结构转变的因素主要包括两方面:一是制度和市场条件逐渐成熟,即"政府适时适当的宏观调控"和"逐步完善的市场机制";二是政府与农业新型经营主体的需求日渐凸显,即"政府的有为需要市场力量"与"市场主体发挥了有效作用"。

[关键词]　多主体治理;农业标准化示范区项目;有为政府;有效市场
DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.20200303.006

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了"完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化"的总体目标。20世纪90年代分税制改革之后,项目制成为我国社会治理的重要手段[1],并逐渐影响到经济社会发展的各个领域。其中包括精准扶贫、乡村治理、农业生产、基础设施建设和农村生态环境保护等数十种农业农村发展项目。

农业标准化示范项目(以下简称"示范项目")是国家在农业生产领域推进标准化生产,促进农业标准转化为生产力,从而对周边农业生产区域起到示范带动作用的一种实践,是项目制在农业领域的集中体现。从1996年到2018年,我国共完成8批示范项目建设,每批示范项目的建设周期为三年。其中,国家级示范项目4 272个,省级示范项目5 781个,涉及全国2 000多个县(区、市),覆盖粮食、畜禽、水产、蔬菜、水果等大宗农产品和各地优势、特色农产品[2]。

受国家宏观政策调整和市场经济发展的影响,农业标准化示范项目的治理结构发生了显著变化,以农业企业主导的多元治理结构形式逐渐取代了以政府主导的单一治理结构形式。家庭农场、种养殖大户、农业龙头企业和农民专业合作社等新型经营主体的规模不断发展扩大,农业行业协会和农业科研院校也日益将服务范围延伸到了农业标准化生产领域。与此同时,政府自上而下的纵向单一治理结构逐渐暴露出了诸多问题,在多种因素的综合作用下,多主体参与项目治理的格局逐渐形成。因此有研究认为,多主体参与的项目合作模式将是未来发展的趋势,新型农业经营主体,尤其是龙头企业与家庭农场为主体的农业组织格局,成为了项目治理结构转型的关键[3]。

项目治理结构转型是一种偶然还是一种必然,其转型的内在机理源于政府的有为还是市场的有效,抑或是二者之外的某种耦合?本文借助新结构经济学理论,重点考察农业标准化示范项目治理主体的变迁,探讨政府与市场在项目治理变迁过程中的关系变化。具体而言,本文首先从项目制

[收稿日期]　2019-05-01
[基金项目]　国家标准化管理委员会2017年农业标准化项目(编号:2011709)阶段性成果;国家质量监督检验总局公益性行业科研专项——农业标准化生产普及率统计方法与标准研究项目(编号:201410235)的阶段性成果;山西省优秀博士来晋工作奖励资金科研项目"山西省贫困治理与乡村振兴耦合机理及协同发展研究"(编号:SXYBKY2018018)。
[作者简介]　燕艳华,中国农业大学人文与发展学院农村发展与管理专业博士生;
齐顾波,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师;
初　侨,中国标准化研究院农业食品标准化研究所副研究员。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的视角分析多主体参与项目治理的理论基础和实践探索，进而以农业标准化示范项目为例，从历史维度探索多主体参与项目治理的形成过程及其影响，并从政府和市场关系的角度分析推动多主体参与项目治理形成的因素。

一、多主体参与项目治理的理论基础和实践探索

项目治理是一种制度框架，体现了项目参与各方和其他利益相关方之间权、责、利关系的制度安排，在此框架下完成一个完整的项目交易[4]。其治理结构不同于常规组织结构，它是为完成特定目标而形成的组织单位[5]，类似于“临时委员会”的组织形态[6]。但是，这种临时组建的结构形式应该是怎样的一种形态？一种观点认为这种形态应该是政府层级之间的自上而下纵向关系，即“条条关系”或“条块关系”，其凭借项目组织单元的临时性、解放性等特征，实现中央政府自上而下治理的意图[7]。另一种观点认为这种形态应该是介于科层制与市场化之间，其结构形式与我国的国家结构形式相适应[8]，即在纯粹的等级治理与市场购买之间，还存在着复合形式，在组织治理形态上介于两者之间[9]。因此，有学者认为，项目治理不仅是一种体制，也是一种能够使体制积极运转起来的机制，决定着国家、社会集团乃至具体到个人如何建构决策和行动策略。它发掘于体制内部，但又进一步调整了政府与市场的关系[10]。

多主体参与项目治理的形成，并不是偶然，而是有其深刻的理论和社会实践基础。治理理论认为：“以政府为主体、以纵向命令控制为特征的传统层级制治理模式，已经无法应对政府面临的各种危机，因此，国家应该进行分权化和去中心化改革，让市场、社会组织等多元主体更多地参与公共事务[11]。”奥斯特罗姆夫妇基于深刻的理论分析和丰富的实证分析，创立了多中心治理理论。这一理论打破了以往认为只有国家或市场是解决公共事务治理之道的定式思维，提出了政府与市场之外新的可能性方式，即在政府、市场两个中心之外引入社会，作为“第三个中心”[12]。纵观我国改革开放 40 年以来的治理变革，主要方向是从一元治理到多元治理、从集权到分权、从管制政府到服务政府[13]。这一变革的结果是，政府不再采用完全控制的方式，而是与市场、第三部门间保持一种平等合作的伙伴关系[14]，并力求采用一种新的治理方式，即“网格化治理”[15]“整体性治理”[16]“多元治理”[17]“协同治理”[18]“多中心治理”[19]“参与式治理”[20]“元治理”[21]或“复合治理”[22]。目前，多元共治的理念和方法已经应用到社会发展的各领域，包括村级治理[23]、危机管理[24]、农村公共服务[25]、市场监管[26]、网络治理[27]等。从其特征来看，多元共治主要表现为：多元主体，开放、复杂的共治系统，以对话、竞争、妥协、合作和集体行动为共治机制，以共同利益为最终产出[17]。但是，多元主体参与治理却可能诱发无政府主义、无序参与等“乌合之众”行为，使得多元治理产生合法性危机[28]。要突破这种困境和危机，应整合多元主体间的不同目标定位和行动理念，清晰界定多元主体间的职责边界[29]。

那么，我国多主体参与项目治理，是政府有意干预，还是市场自发调节的结果？林毅夫根据新结构经济学的分析认为，中国过去经济持续发展和产业转型是有为政府和有效市场共同作用的结果[30]。我国农业标准化示范项目的治理结构从单一政府管理转变到多主体参与共治的模式，离不开政府的支持和引导。多元共治不是政府退出，也并不意味着“小政府、弱政府”，而是“小政府、强政府、大社会”的模式[17]。政府采用项目制的形式对农业产业进行扶持，与农业本身的战略性产业地位和农业标准化示范项目的外部性是密不可分的。但是，在项目治理过程中，一旦出现政府干预过多、干预不当或者政府越位，就会产生“政府失灵”，进一步导致（资源）浪费和收入分配不公[31]。因此，政府干预并不是解决项目治理的唯一方案[32]。市场作为调节资源配置的重要手段，可以解决“政府失灵”带来的部分问题。二者应该是相辅相成、缺一不可的关系[33]。而政府引导市场组织和社会组织参与项目治理，是为了更好地发挥市场在资源配置中的决定作用。市场中的新型农业

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

经营主体在辐射带动、盈利能力、资金来源、市场导向、产品认证、品牌建设、销售渠道等方面具有显著的优势[34],其参与项目对实现项目目标起到重要作用。但是市场的盲目性也会进一步导致惠农项目的公共性受到损害,产生诸多问题:在当地形成了市场垄断,削弱了基层组织的力量[35];项目核心受益者被排挤,致使项目治理结构的分化与不均衡问题[36]。综合分析来看,在我国当前的项目治理结构转型过程中,政府的主导作用不可忽视[37]。但随着市场经济改革的不断深入,以农业企业主导的市场组织应发挥更重要的作用[38]。因此,协调好政府与市场的关系从而充分发挥有为政府和有效市场在项目治理过程中的双重作用[39],是实现我国农业标准化示范项目目标的关键。

二、多主体参与项目治理的形成与影响

(一)多主体参与项目治理的形成路径

1996 年,原国家技术监督局(国家质检总局前身之一)为响应《国务院关于发展高产优质高效农业的决定》的号召,开始在全国开展农业标准化示范项目建设,主要由国家标准化管理委员会、省质量技术监督局、市质量技术监督局等主管部门批准立项及验收。1996 年以来,我国共建设国家级农业标准化示范项目 4 756 个(包括正在建设的第九批示范项目)。从图 1 的统计数据来看,我国示范项目的建设数量从第一批(1996 年开始)到第六批不断增加,到 2008 年第六批开始建设示范项目时,示范项目数量已达到了 1 280 个,相当于第一批的 19 倍之多。之后的三批示范项目,数量呈现明显下降的趋势,第九批审批的示范项目仅有 236 项。

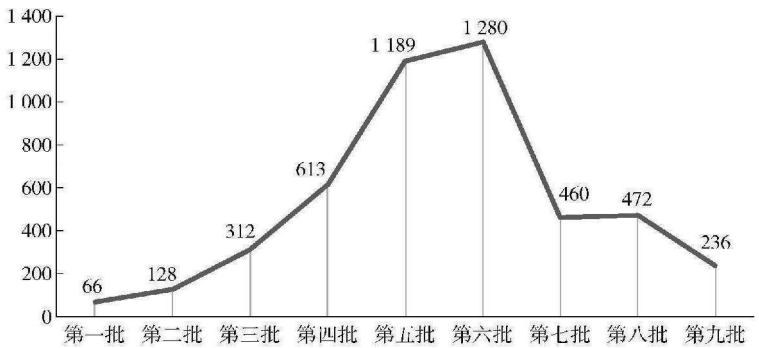

图 1 不同批次建设的示范项目数(个)

在早期(1996—2002 年)示范项目的立项审批中,以地方质量技术监督局为核心的政府组织是示范项目的主要承担者(如图 1 所示),地方农技推广机构、科研院所及其它相关的行政机构是项目的主要参与方。从统计数据来看,前两批示范项目中政府组织参与比例分别占到 100%、99.22%(如图 2 所示)。这一阶段的示范项目主要采用“政府承担 + 政府实施”的治理模式(如图 3 所示),农业企业和社会组织参与示范项目的比例很少,前两批项目分别只占到了 7.58%、7.03%。这种模式的突出表现是,政府采用自上而下的管理模式,通过行政命令的方式向下级分配任务,从而达到项目治理的目的。这种模式将政府作为项目治理的主导者,短期来看,政府确实能够高效的完成了项目目标;但长期来看,这种强制性安排往往会忽视基层农户和农业企业的差异化需求,容易导致资源分配不均或难以解决地方农业实际问题。

案例 1:第八批 A 市的国家级农业标准化示范项目。项目承担单位是市人民政府,参加单位包括市质监局、农业局、畜牧局、农机管理局、水利局等相关单位,市质监局负责整个项目协调和具体落实,属于典型的政府主导型示范项目。项目建设期间,市质监局根据国家质检总局考核要求和省质监局指示,建立了项目协调机构,制定详细的实施方案,并

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

组织各区县相关职能部门签订了项目目标责任书，将示范项目任务通过层层分解，完成了顺利交接。期间，市质监局组织了农业标准化培训班十余次，并督促相关部门和农业企业完成地方标准制订 42 项。最终，项目通过了考核验收，并取得了 90 分的优异成绩。尽管该市示范项目按照项目考核规则和要求顺利完成了示范项目，但也暴露出了诸多问题：由于项目资金的分配方式是以承担单位为主，所以许多示范企业，并没有真正享受项目的实惠，从而大大降低其开展标准化工作的积极性；示范区在目标设定过程中，除了政府部门，许多农业企业以及部分社会组织并没有真正参与到目标商定，导致实施过程政府目标与示范企业目标出现错乱；信息传递需要经过市到县再到乡镇最后到村，或者是从市到县再到示范企业，层次越多导致信息沟通受阻，许多示范点的问题难以真正反映到市里；政府与科研单位，共同制定的农业标准体系规划，难以满足农业企业的实际需求，导致实施过程部分工作流于形式。因此，政府强制性的标准化干预，并不能帮助农业企业、农民专业合作社、种养大户等利益相关群体解决生产过程中标准化问题。（来源：A 市国家级农业标准化示范区调研材料，调研时间：2014 年 3 月至 2017 年 12 月）

在示范项目发展到一定阶段后（2003—2012 年），我国市场组织逐渐发展壮大，并积极参与到项目建设中，尤其是农业龙头企业、农民专业合作组织和家庭农场等新型的经营主体。统计数据显示（如图 2 所示），从第四批到第六批，我国农业企业参与示范项目的比例有了显著提高，从第二批的 7.09% 上升到了第六批的 50.17%，充分体现了市场组织在示范项目中的地位和作用。同期，我国农民专业合作社、农业行业协会、农业科研院所等组织参与示范项目的比例也有提高，但增长不

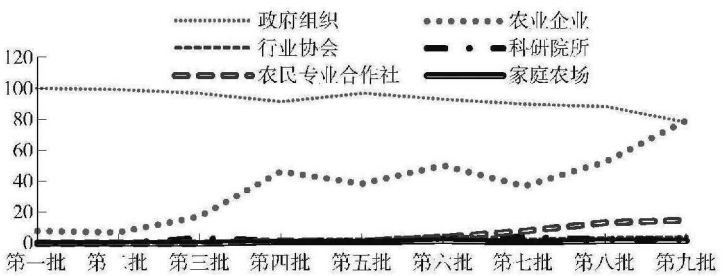

图 2　各批次示范项目中不同类型组织参与项目建设的比例（%）

显著。这一时期，我国农业标准化示范项目的治理结构发生了显著的变化，“政府/企业承担 + 多主体共同实施”的模式形成。政府开始重视新型经营主体在项目建设中的地位，充分发挥市场机制在项目资源配置中的作用，“公司 + 基地 + 农户 + 标准”的产业组织模式迅速推广。

案例 2：第九批 B 市的国家级农业标准化示范项目。项目承担单位是某农民专业合作社，参与单位是 B 县质量技术监督局和 B 县农业委员会，典型的农民专业合作社主导的示范项目。该合作社属于技术服务型合作社，会员主要是当地芒果种植户，会员数量于 2019 年达到了 1735 户。尽管该项目属于合作社主导的项目，但在项目实施过程中已经形成了以农民专业合作社为核心的多元化利益群体和服务体系（如图 3 所示）。采取“合作社 + 种植户 + 标准 + 销售”的运行模式推广，应用标准技术把小农户串联起来进行规模化生产，采取一对一的技术服务生产方式和协议保护价收购，带动了农民按标准化管理芒果的积极性；政府不会过多干预合作社开展的项目实施工作，而是作为服务者的身份为合作社提供技术、政策和人员的支持；为了抵御自然灾害带来的损失，合作社与 A 保险公司签订了《食品安全责任保险》，并组织种植户与 B 保险公司签订了《芒果种植保险地方政策性保险单》；同时，在项目实施和服务方面，合作社建立了三级标准化服务网络：合作社作为技术所有者和标准制定者，负责向服务中心提供技术和标准；服务中心作为标准和

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

技术推广者,负责向种植户提供技术服务和标准管理;种植户作为生产经营者,负责标准的实施与技术的应用。这种多元主体协同参与的治理模式,能够较大的满足多数相关者的利益诉求,对标准化项目的实施和推广起到了很好的推动作用。(来源:B 市国家级农业标准化示范区调研材料,调研时间:2019 年 3 月。)

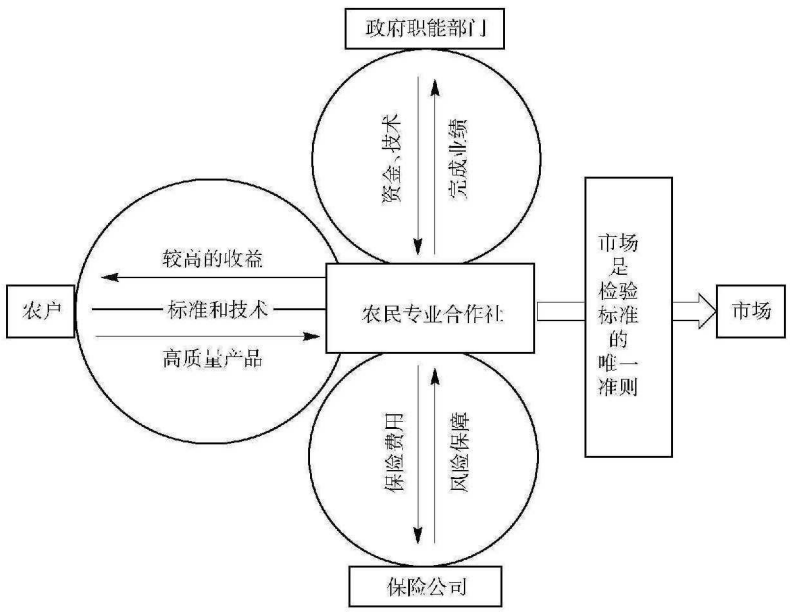

图 3 B 市国家级农业标准化示范项目多主体参与治理模式图

经过项目建设的高速发展期后,我国农业标准化示范项目在数量上出现了重大调整(如图 2 所示),第七批、第八批和第九批示范项目的建设数量分别调到了 460 个、472 个和 236 个。尽管这一时期我国示范项目的建设数量有了显著下降,但项目治理结构并没有太大变化。相反,农业企业和农民专业合作社参与示范项目的数量并没有下降,农业企业参与示范项目的比例上升到了 79.35%,政府不再是项目的主要承担者和建设者。这一时期,我国农业标准化示范项目在政府和市场双重作用的影响下形成了一种更加扁平化的治理结构(如图 4 所示),进一步优化了政府和企业的主体关系,建立了“市场组织/社会组织承担 + 多元主体参与 + 政府服务”的治理结构模式。政府组织在简政放权的同时提高了市场组织在项目建设中的主体地位,有为政府和有效市场的治理结构模式逐渐形成。

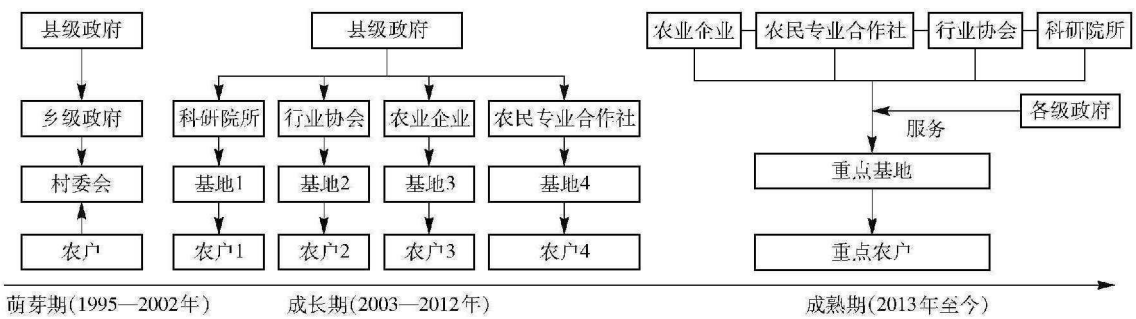

图 4 多主体参与项目治理的形成路径

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(二)多主体参与项目治理的影响

1. 项目主体地位

多主体参与项目治理直接影响了项目参与方的利益分割和地位变化。项目承担单位是示范项目参与方中最具有话语权的一方,对示范项目成败承担着直接责任。根据统计数据来看,随着新型经营主体和社会组织的加入,项目的主体地位也发生了显著的变化(如图 5 所示)。从承担单位这一主体来看,政府组织承担的示范项目数呈现逐批下降的趋势,由第一批的 100% 下降到第九批的 37.29%。政府地位的下降并不表明政府角色的缺失。数据显示,除政府直接承担的项目外,仍有 40% 左右的项目由政府间接参与。与此相对应的是以农业龙头企业为代表的新型经营主体和社会组织所承担的示范项目数达到了 62.71%。

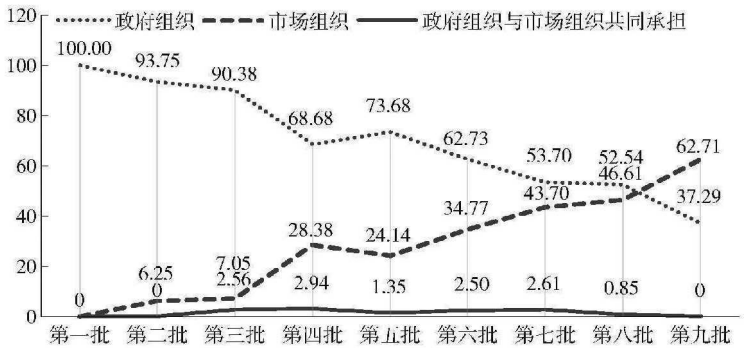

图 5　不同类型组织承担示范项目的比例(%)

2. 项目资金配置

国家进行项目制治理的一个目的是转移中央财政支付,提高地方财政的积极性。农业标准化示范项目的资金来源主要分为三部分:国家专项拨款、地方配套资金以及企业和农户自筹资金。在早期项目的单一治理模式下,项目资金主要来源于地方政府配套资金和国家专项拨款(如图 6 所示)。从第一批和第二批的统计数据来看,地方配套资金分别占到了 92.33% 和 62.11%,国家专项拨款分别占到了 6.1% 和 31.86%。随着农业企业参与度的提升,示范项目资金来源的结构比例也发生了显著改变。企业和农户自筹的资金比例由第一批的 0.85% 上升到了第九批的 98.57%;地方配套资金的比例由第一批的 92.33% 下降到了第九批的 0.89%。这说明,示范项目的实施很好地调动了地方农业企业的积极性。但是,企业和农户用于标准化生产的自筹资金主要来源于银行贷款,这是“项目”带给农业企业的隐性权利。有研究指出,项目制对地方也产生了诸多负面效应:增加地方政府财政支出缺口;拉大城乡和地区间的差距;地方政府和企业为追逐项目引起的恶性竞争等[7]。

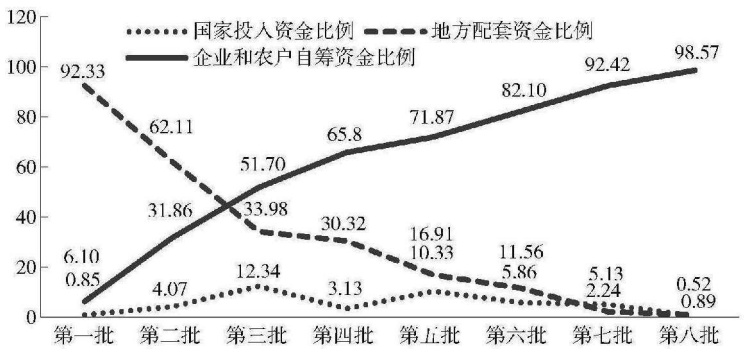

图 6　各批次示范项目中不同类型资金投入比例

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

3. 项目协商机制

农业标准化示范项目按照实施的主要流程包括选择和确定示范点、制定实施方案、建立协调机构、构建标准体系、起草缺失标准、开展标准宣传和培训、评估标准实施效果、项目考核验收等重要事宜。随着项目参与主体的变化,项目利益相关者的协商机制也发生了改变(如表 1 所示)。在早期项目治理中,政府是项目的主要承担者和参与者,是许多重要事宜的决策者和执行者,主要通过自上而下行政命令式的干预方式实现信息的传达和交流,其他市场组织和社会组织在项目中的参与度不高,缺少自由表达的权力和渠道。随着这些市场组织和社会组织的力量不断壮大,示范项目的多元治理结构体系形成,示范项目的协商机制趋向更加民主。农业企业、行业协会、科研院所、农民专业合作社等组织通过政府部门的项目座谈会、研讨会等方式参与到重要事宜的协商中,表达自己的利益诉求。尽管许多方的示范项目在推动多主体治理结构形成的过程中带有较强的行政命令,但这些利益相关者本身的利益诉求是其能够有效表达和地方实现民主协商的根本[40]。这种多主体参与的项目治理结构在决策过程中吸纳来自不同部门、不同领域科学家和实践者的意见,能够从一定程度上提高项目的决策效果。

表 1 不同类型项目治理形式的协商机制

类型	政府单一主体主导的项目治理	多方参与的项目治理
主要议题	如何完成上级的考核指标	如何更好地开展项目实施
议事成员	地方人民政府、质监局和其他相关政府组织	农业企业、科研院所、行业协会以及地方政府相关组织等
权力表达	市场组织和社会组织具有很少的表达权	市场组织和社会组织具有充分的表达权
协商方式	政府组织通过自上而下的命令进行传达信息	政府组织、市场组织和社会组织通过座谈会、研讨会等方式沟通
决策结果	不能反映其他利益相关者的利益	能够反映各利益相关者的利益
决策效率	效率较高	效率较低

三、多主体参与项目治理的条件与因素

(一)政府适时适当的宏观调控

王勇认为,正因为民间或市场的自发力量无法回避制度或政策约束,导致经济处于非常无奈的境地,所以政府就必须采取行动,改革放松这些约束①。我国示范项目治理结构转变的首要条件是我国政府对制度约束的改革和放松。政府对市场的改革离不开适时适当的宏观调控,这是实现“有为政府”的必要条件。林毅夫在《新结构经济学》中,强调发挥政府因势利导的补充作用,即要明确政府“有所为”和“有所不为”[41]。而农业质量标准,对于提高农产品的市场流通效率和其市场竞争力,使农产品的生产者和经营者有序、公平竞争,使消费者吃到安全卫生的食品,都是至关重要的。相关的标准和法律需要政府来制定,因而是政府宏观调控的重要领域。政府在推进农业标准化示范项目治理结构转变的过程中,采用的是一种渐进式的改革模式。在早期示范项目建设过程中,我国市场经济发展还不够成熟,政府主导项目的审批、立项和建设,在引导和推动示范区发展方面起到了很好地促进和带动作用。随着我国市场化改革的不断深入,农业企业和农民专业合作社在项目建设过程中的作用逐渐显现。政府通过降低制度约束降低项目准入门槛扩大市场组织在项目中的参与度,从而利用市场组织的优势开展项目实施阶段的主要工作。政府在进行市场干预的过程中,逐步认识到简政放权的价值和市场组织的优势。因此,在项目建设发展的成熟期,政府

① 王勇. 有为政府与中国宏观政策. 企业家日报,2015 - 11 - 08(W02)。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

进一步调整了与企业的关系，允许更多地农业企业不仅可以参与到项目建设中，甚至有条件的企业可以承担项目实施的全部任务，政府仅负责项目的审批和监督工作。

从新中国成立至今，我国出台了 9 部与农业标准化示范项目相关的政策文件（如表 2 所示），这些政策文件对我国示范项目的治理结构产生了重要影响。在有计划的商品经济时期，我国逐步开始放开市场，相应的政府职能部门也进行了调整，农业标准化管理体制逐渐完善，我国颁布了第一部中华人民共和国标准化法和农业标准化管理办法，标志着我国以经济建设为中心的农业标准

表 2　我国农业标准化示范示范项目相关制度

阶段	时间	制度名称	关于项目参与主体方面的主要内容
1	1988 年	中华人民共和国标准化法	国务院有关部门设有负责管理本部门、本行业的标准化管理机构；26 个部门及各省、直辖市、自治区质量技术监督机构成立了标准化研究及信息情报机构
2	1991 年	农业标准化管理办法	示范区建设应争取所在地人民政府的领导。各级技术监督部门要在当地政府的统一领导下负责组织示范区建设中的协调工作，并充分依靠和发挥农业、林业、畜牧、水产、科委和商贸等部门的作用，共同承担和完成好示范区建设的有关任务
3	1995 年	农业标准化示范区管理办法（试行）	各级技术监督部门要在当地政府的统一领导下负责组织示范区建设中的协调工作，并充分依靠和发挥农业、林业、畜牧、水产、科委和商贸等部门的作用，共同承担和完成好示范区建设的有关任务
4	1996 年	关于加强农业标准和农业监测工作，促进高产、优质、高效农业发展的意见	“九五”期间，示范工作要逐步做到省有示范县、县有示范乡、乡有示范村、村有示范户，形成一级带一级，层层有典型引路的良好示范网络。各级技术监督、农业、林业、科技和供销等部门要分工合作，共同做好各地的示范工作……以市场为导向，以农工贸、产供销一体化的经营组织为依托，在一定区域内对农副产品的产前、产中、产后实行综合标准化管理……
5	1998 年	农业标准化示范区考核验收办法	明确了项目考核验收工作组的组成
6	2003 年	国务院办公厅关于进一步做好农业标准化工作的意见	……政府大力推动、市场正确引导、龙头企业带动、农民积极实施……全面推行标准化管理……充分发挥多元化、多层次组织的作用……要建立国家标准委统一管理、部门分工负责的工作机制……利用质量技术监督、农业等科研院所的技术力量组织标准化培训，开展重要标准的宣传贯彻，提高企业、农户的标准化水平。培育和发展农业标准化中介服务机构，引导各级各类标准化组织积极开展农业标准化咨询服务，扩大服务咨询覆盖面
7	2007 年	国家农业标准化示范区管理办法（试行）	示范区建设应争取所在地人民政府的领导。各级标准化管理部门要在当地政府的统一领导下，会同有关部门共同做好示范区发展规划，负责组织示范区建设中的协调工作；充分依靠和发挥农业（畜牧业、渔业）、水利、林业、粮食、烟草、气象、科技和商务等部门的作用，共同承担和完成好示范区建设的有关任务。示范区建设原则上以市县为单位，在市县人民政府的统一领导下，由标准化管理部门或涉农部门牵头承担；鼓励农业龙头企业、行业（产业）协会和农民专业合作组织积极承担示范区建设工作，带领农民实施标准化生产……
8	2015 年	深化标准化工作改革方案	……建立政府主导制定的标准与市场自主制定的标准协同发展、协调配套的新型标准体系，健全统一协调、运行高效、政府与市场共治的标准化管理体制，形成政府引导、市场驱动、社会参与、协同推进的标准化工作格局。”“……坚持简政放权、放管结合。把该放的放开放到位，培育发展团体标准，放开搞活企业标准，激发市场主体活力；把该管的管住管好，强化强制性标准管理，保证公益类推荐性标准的基本供给……”
9	2018 年	中华人民共和国标准化法	国家鼓励企业、社会团体和教育、科研机构等开展或者参与标准化工作；国家鼓励学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定满足市场和创新需要的团体标准；县级以上人民政府应当支持开展标准化试点示范和宣传工作；县级以上人民政府标准化行政主管部门、有关行政主管部门依据法定职责，对标准的制定进行指导和监督，对标准的实施进行监督检查

资料来源：农业标准化相关政策文件。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

化工作,进入法制管理的新阶段。1992 年之后,我国进入了社会主义市场经济发展时期。1995 年,我国颁布的农业标准化示范区管理办法为农业标准化示范项目建设奠定了制度基础,明确了当时示范项目建设的责任主体和参与组织,主要为地方政府组织。1996 年我国颁布的“关于加强农业标准和农业监测工作,促进高产、优质、高效农业发展的意见”首次明确了市场的导向作用,但由于当时的市场组织发展不够成熟,导致示范项目的参与主体主要还是政府组织的相关部门。2003 年,我国颁布了“国务院办公厅关于进一步做好农业标准化工作的意见”,提出了农业标准化的工作方针“政府大力推动、市场正确引导、龙头企业带动、农民积极实施”,这一方针对示范项目的参与主体产生了重要影响。许多农业龙头企业积极申报项目,从而寻求政府项目资金和先进技术的支持。2007 年我国颁布了“国家农业标准化示范区管理办法(试行)”,该办法是对 1995 年农业标准化示范区管理办法的重新修订。此时的文件中对示范项目参与主体的要求已经不局限于政府组织,而是更加鼓励农业龙头企业、行业(产业)协会和农民专业合作组织积极承担示范区建设工作。2015 年颁布的“深化标准化工作改革方案”是为了更好地统筹协调好政府和市场关系,希望能够实现政府与市场共治,尤其是充分发挥市场主体的作用。2018 年颁布的“中华人民共和国标准化法”,进一步拓展了示范项目的参与主体,除了企业、社会团体和教育、科研机构之外,还包括学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体等。

(二)逐步完善的市场机制

有效的市场条件对项目治理结构的转型意义重大。林毅夫认为,只有在充分竞争、完善有效的市场体系之下形成的价格信号,才能使企业家按照当时要素禀赋所决定的比较优势进行技术、产业的选择,从而使整个国家具有竞争优势[46]。1993 年十四届三中全会正式确立了社会主义市场经济的改革方向,明确了市场对资源配置的基础作用。1995 年,十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,对国有企业提出了“抓大放小”的改革策略,许多企业由此成为市场经济中自主经营、自我激励、自我约束、自我发展的经济实体①。2001 年,我国加入 WTO,实现贸易自由化。2013 年,十八届三中全会与时俱进地强调,市场在资源配置中起决定性作用,这意味着需要消除对市场所遗留的一些干预、扭曲,让资源由市场进行配置[33]。我国逐步完善的市场机制催生了一大批农业龙头企业、农民专业合作组织等新型的经营主体,为项目治理结构的转型提供了坚实的市场基础。

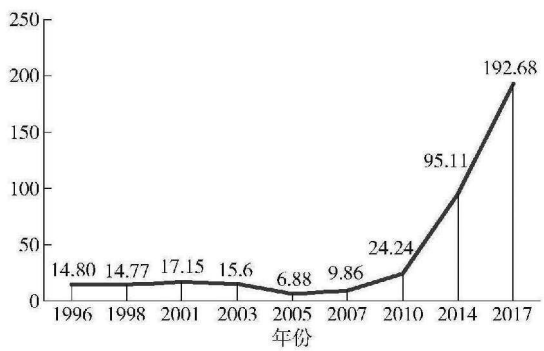

图 7 1996 年—2017 年我国农业企业数量(单位:万个)

资料来源:中国基本单位统计年鉴。

受到市场经济发展和农业产业化政策的影响,我国农业企业迅速发展,由 1996 年的 14.8 万个提高到了 2017 年的 192.68 万个,增长超过了 12 倍(如图 7 所示)。农业企业,尤其是农业产业化龙头企业,不仅是联结农户和市场的纽带[42],同样也是实现示范项目治理目标的重要力量[43]。农业产业化龙头企业所具有技术优势、组织优势、资金优势和信息优势,使其有能力完成政府交办的项目任务,是地方政府部门在推进项目治理过程中不可或缺的力量[35]。农民专业合作社参与示范项目也受市场作用的影响。统计数据显示,我国农民专业合作社的数量从 2007 年的 2.64 万个增长到了 2017 年的 193.3 万个,增长了 73 倍

① 田国强.对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题.第一财经日报,2016-10-24(A10)。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（如图 8 所示）。市场上涌现的农民专业合作组织也希望通过承担和参与项目获取政策和资金等方面支持。但是，与农业企业相比，其技术条件、资金实力和管理经验都具有一定劣势，进一步导致其承担或参与示范项目的数量并不是很高。因此，农民专业合作社参与项目治理有其必然性，也有其局限性。

（三）政府的有为需要市场力量

农业本身具有的外部性、公共产品性、弱质性和不稳定性，要求政府必须通过宏观调控的方式对农业产业进行必要的干预。但是，要实现农业产业的高质量发展，政府必须借助市场力量，用市场来检验标准实施的有效性，从而为农业高质量发展注入创新的活力和动力。奥斯特罗姆认为无论是以利维坦为“唯一”的政府解决方案还是以私有化为“唯一”的市场解决方案都存在局限性，政府单一主体或市场单一主体都不能解决公共治理的问题。示范项目治理是一项复杂的系统工程，包括自下而上的项目申请、项目建设及相关矛盾处理、项目评估等一系列内容和过程[45]，政府组织受到人员、技术、资金等条件的限制很难独自承担起如此高负荷的任务[46]。从国家农业标准化示范项目考核细则来看，仅项目建设阶段就包括标准制修订与采标、标准化宣传、标准化培训等近 20 项工作。而标准制修订工作更是一项更为艰巨的任务，需要组织多部门的成员完成标准起草、立项、征求意见、审定、报批等系列工作。通常，一个国家标准或行业标准从立项到报批需要至少 3 年的时间。此外，地方政府组织还要应对上级部门的项目年度考核和中期考核，更要协调好与农业（畜牧业、渔业）、水利、林业、粮食等同级部门之间的关系。而反观目前开展示范项目治理的政府组织，其所面临的编制不足、待遇低下、技术力量薄弱等问题，也限制了其开展项目治理的积极性。因此，从时间和任务量上来看，单靠地方政府组织这一主体很难完成项目考核目标。因此，充分发挥市场组织和社会组织的优势，成为提升地方政府项目治理成效的关键。农业企业具有市场优势，能够在处理好市场与农户关系的同时协助政府解决标准实施的问题；农业科研院所具有技术优势，能够协助政府解决标准制定和技术研发的问题；地方行业协会具有大量的组织信息，能够动员更多地农业企业和社会组织参与到标准化推广中；农民专业合作社与农户联接更为紧密，可以为农户提供标准化的产品和服务。

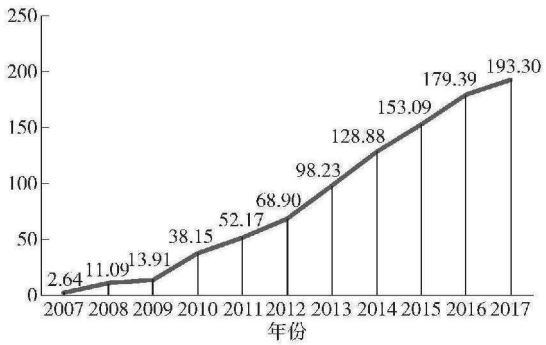

图 8　2007—2017 年我国农民专业合作社数量（单位：万个）

资料来源：夏英. 2017 年我国农民合作社发展现状、导向及态势. 中国农民合作社，2018（1）：10－11，参见文献[44]。

（四）市场主体有效发挥作用

企业的根本目标是通过寻求一切可以降低成本、获取高利润的方法实现利益最大化[47]。农业企业参与项目治理，除了外部的政治原因外，通过项目直接或间接获取更多的经济利益，才是其参与项目的根本动力。承担项目建设的农业企业，可以直接从中央或地方政府那里获得一定数额的资金支持。而对于参与项目建设的农业企业，虽然可能不能直接获得国家和地方政府的专项拨款，但通过项目座谈会和研讨会等形式可以直接与当地政府实现政治关联，为其提供政策、信息或者技术等方面的支持从而提高其市场竞争力[48]。有研究显示，政治关联可以为企业权益提供强大的保护伞[49]，并提升企业绩效[50]。而在农业标准化示范项目治理的过程中，农业企业通过采用和制定先进的农业标准提高其标准化生产水平，不仅可以得到政府的财政支持，还可利用标准的技术门槛提高产品质量塑造良好的市场品牌。此外，农业企业通过项目参与国家和地方政府组织的培训班、座谈会和研讨会，也可了解国家标准化的发展动态，提升自我标准化意识和先进管理理念。这些都是项目以外的农业企业所无法触及的。而农民专业合作社、农业行业协会、农业科研院所参与农业

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

标准化示范项目也有其各自的利益诉求。农民专业合作社与农业企业的不同之处在于,其目标不是自身利益最大化而是为合作社成员提供产品、生产等方面服务从而实现社员利益最大化。农业行业协会和农业科研院所相较于前两类,其公益性较强,是为农业发展提供市场信息和农业技术的社会性服务组织。但无论是市场组织还是社会组织,其根本目的都是为了在参与项目建设的过程中,获取同行业其他组织不可获取的财政补贴、政治关联、农业技术、政策支持等,从而实现本组织发展的目标。

四、结论、建议与讨论

本文以农业标准化示范项目治理主体的变迁路径为主线,探讨了政府单一主体治理向多主体项目治理的转变过程及影响,并就推动这一结构转变的主要因素进行了分析。研究发现,我国农业标准化示范区项目多主体治理的结构已经基本形成,示范项目的主体地位、资金配置和协商机制受其影响也随之发生显著变化,而这一结构形式相比政府单一主体治理的形式在推进农业标准化有效实施层面具有更大意义。推动这一转变的因素既包括“政府适时适当的宏观调控”和“逐步完善的市场机制”,也包括政府和市场需要的不断得到满足,即“政府有为需要市场力量”和“市场主体有效发挥作用”。

农业是基础产业,是弱势产业,离不开政府宏观调控。而许多农业新型经营主体依赖并能够得益于市场,具有创新和竞争意识,更是农业示范项目治理体系的重要主体。正如林毅夫先生所言:“政府有为,以市场有效为依归”。所谓的“市场有效,以政府有为为前提”的理念在实际中往往会夸大政府在项目治理过程中的作用。因此处理好政府与市场的边界,适当管住政府的手,适时放开市场的手,厘清项目治理过程中具体任务的分工,才是项目治理有效实施的重点。一是政府降低项目参与主体的准入门槛,通过政策、资金等方式鼓励更多地企业参与到项目建设来;二是政府为示范企业提供配套的配套设施建设、农业标准研发、农业信息化、农产品质量检测、农业标准化培训等服务;三是为企业塑造一个公平、公正、公开的市场环境,鼓励企业大胆探索、创新标准化模式,减少对农业企业在项目治理过程中的过多干预。

项目治理本身也是一种结构,是制度安排、技术、产业等不断变迁的过程。本研究从项目制治理主体转变的角度出发,回应了林毅夫先生的“有为政府/有效市场”理论。林毅夫先生认为“有为政府”和“有效市场”二者之间没有所谓的孰轻孰重,二者是相互补充和依存的关系。从我国宏观经济发展来看,这一理论的确有着重要的现实意义。但是,本文从微观层面分析项目治理发现,项目制的发展和变迁并不仅仅是“有为政府”和“有效市场”在发挥作用,其不同阶段多主体的内在诉求才是其转变的根本动力。当前,我国许多示范项目仍然是政府力量大于市场力量,政府干预过多导致项目夭折或者效果不好的大有存在,所以如何在政府管控的前提下让市场去决定资源配置,体现市场主体的需求和利益,才是解决问题的根本举措。其次,用林毅夫先生的观点来看,农业产业作为基础产业,应该通过“有为政府”的干预来实现农业数量和质量的发展,比如实施的诸多农业项目制。但是从当前许多失败的案例来看,“有效市场”似乎更能成为示范项目成功的理由。因此,推进项目制,要根据项目本身所处的发展阶段,而不是一味的用政府手段或者市场手段进行调控。

[参考文献]

[1] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”.社会,2012(1):1-37

[2] 洪登华,戴继勇,陶学明,郑玉艳,霍家佳.农业综合标准化示范区建设探析.中国标准化,2015(2):84-87

[3] 冯小.新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析.中国农村观察,

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2015(2):23 - 32
[4] 严玲,尹贻林,范道津.公共项目治理理论概念模型的建立.中国软科学,2004(6):130 - 135
[5] Bennis W G, Slater P E. *The Temporary Society*. New York:Harper and Row,Inc,1968
[6] Goodman R A,Goodman L P. Somemanagementissuesintemporarysystems:astudy of professionaldevelopmentandmanpower—the theatercase. *Administrative Science Quarterly*,1976(4):494 - 500
[7] 郑世林,应珊珊.项目制治理模式与中国地区经济发展.中国工业经济,2017(2):24 - 42
[8] 尹利民.也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷.开放时代,2015(2):143 - 156
[9] Holmstrom B,Milgrom P. The Firm as an Incentive System. *The American Economic Review*,1994:972 - 991
[10] 郭琳琳,段钢.项目制:一种新的公共治理逻辑.学海,2014(5):40 - 44
[11] 田凯,黄金. 国外治理理论研究:进程与争鸣.政治学研究,2015(6):47 - 57
[12] 李平原.浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角.学习论坛,2014(5):50 - 53
[13] 俞可平.中国治理变迁 30 年(1978—2008).吉林大学社会科学学报,2008(3):5 - 17
[14] 贾康,冯俏彬.从替代走向合作:论公共产品提供中政府、市场、志愿部门之间的新型关系.财贸经济,2012(8):28 - 35
[15] 网络化治理:研究视角及进路.孙健,张智瀛.中国行政管理,2014(1):72 - 74
[16] 冯朝睿.整体性治理视阈下的中国食品安全监管研究.云南大学博士学位论文,2015
[17] 王名,蔡志鸿,王春婷.社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新.中国行政管理,2014(12):16 - 19
[18] 张树旺,李伟,王郅强.论中国情境下基层社会多元协同治理的实现路径——基于广东佛山市三水区白坭案例的研究.公共管理学,2016(2):120 - 126
[19] 谭江涛,蔡晶晶,张铭.开放性公共池塘资源的多中心治理变革研究——以中国第一包江案的楠溪江为例.公共管理学报,2018(3):102 - 116
[20] 李波,于水.参与式治理:一种新的治理模式.理论与改革,2016(6):69 - 74
[21] 方放,刘灿等.团体标准分裂性的私有元治理机理研究.标准科学,2017(2):17 - 27
[22] 范永茂,殷玉敏.跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例.公共管理报,2016(2):63 - 75
[23] 韩小凤.从一元到多元:建国以来我国村级治理模式的变迁研究.中国行政管理,2014(3):53 - 57
[24] 夏志强.公共危机治理多元主体的功能耦合机制探析.中国行政管理,2009(5):122 - 125
[25] 艾医卫,屈双湖.建立和完善农村公共服务多元供给机制.中国行政管理,2008(10):69 - 71
[26] 钱冰,刘熙瑞.构建以政府为核心多元主体共同参与的市场监管网络.中国行政管理,2007(8):48 - 51
[27] 赵玉林.构建我国互联网多元治理模式——匡正互联网服务商参与网络治理的“四大乱象”.中国行政管理,2015(1):16 - 20
[28] 王春婷.社会共治:一个突破多元主体治理合法性窘境的新模式.中国行政管理,2017(6):30 - 35
[29] 张开云,叶浣儿,徐玉霞.多元联动治理:逻辑、困境及其消解.中国行政管理,2017(6):24 - 29
[30] 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.行政管理改革,2017(10):12 - 14
[31] 萨缪尔森,诺德豪斯.经济学:第 19 版.北京:商务印书馆,2010
[32] 奥斯特罗姆.公共事务的治理之道.余逊达,陈旭东.译.上海译文出版社,2012
[33] 林毅夫.政府与市场的关系.中国高校社会科学,2014(1):19 - 21
[34] 黄祖辉,俞宁.新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析.中国农村经济,2010(10):16 - 26
[35] 孙新华.惠农项目的企业化运作:机制、问题与对策.安徽师范大学学报(人文社会科版),2014(1):98 - 104
[36] 王春光.社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究.中共福建省委党校学报,2015(3):5 - 13
[37] 薛澜,张帆.治理理论与中国政府职能重构.人民论坛·学术前沿,2012(4):6 - 15
[38] 冯小.新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析.中国农村观察,2015(2):23 - 32

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

[39] 林毅夫. 转型国家需要有效市场和有为政府. 中国经济周刊,2014(6):78 - 79
[40] 唐斌. 企业如何推开基层治理中的"政策之窗"? ——多源流理论的地方实践及其政治逻辑. 公共管理学报,2017(3):98 - 111
[41] 林毅夫. 解读中国经济. 北京大学出版社,2014
[42] 郭斐然,孔凡丕. 农业企业与农民合作社联盟是实现小农户与现代农业衔接的有效途径. 农业经济问题,2018(10):46 - 49
[43] 郑瑞强,曹国庆,石寒. 秩序重构:资源配置中的市场机制与行政机制协调. 宏观经济管理,2017(11):89 - 92
[44] 夏英. 2017 年我国农民合作社发展现状、导向及态势. 中国农民合作社,2018(1):10 - 11
[45] 谭诗赞. "项目下乡"中的共谋行为与分利秩序. 探索,2017(3):157 - 163
[46] 李晨行,史普原. 科层与市场之间:政府购买服务项目中的复合治理——基于信息模糊视角的组织分析. 公共管理学. 2019(1):29 - 40
[47] 朱红军,付宇翔,吕沁,等. 企业偿付能力对债务资本成本的影响——基于保险公司发行次级债的实证研究. 金融研究,2014(1):139 - 151
[48] Kruegera. The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review*,1974(3):291 - 303
[49] 潘红波,夏新平,余明桂. 政府干预、政治关联与地方国有企业并购. 经济研究,2008(4):41 - 52
[50] Su Z, Fung H. Political Connections and Firm Performancein Chinese Companies. *Pacific Economic Review*,2013(3):283 - 317

Multi-agent Participation in Project Governance: Government Intervention or Market Regulation?

——An Example on the Agricultural Standardization Demonstration Project

YAN Yanhua QI Gubo CHU Qiao

Abstract Project governance of multi-agent participation is a prevailing governance style and experience model as project system applied in practice in china, and also a result of interaction between "something-right- done government" and "effective market" for a long time. Historical development in review, agricultural standardization demonstration project transformed its governance structure from single government subject management to multi-subject co-governance represented by agricultural enterprises, which had an important impact on the status of project participants, capital allocation and negotiation mechanism. Two main factors driving this structural change are here: firstly, the gradual maturity of system and market conditions, i. e. "timely and appropriate macro-control by the government" and "gradual improvement of market mechanism"; secondly, the growing need for the government and new business entities, i. e. "the government needs market forces for its future" and "the market players play an effective role".

Keywords Multiagent; Project governance; Agriculturalstandardization demonstration project; Something-right-done government; Effective market

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net