

洛川苹果产业集群发展中的地方政府职能研究

刘传磊

(中国延安干部学院 教学科研部,陕西 延安 716000)

摘 要:改革开放以来,地方政府的经济职能转变体现了诱致性制度变迁的特点。地方政府在农业产业集群发展过程中逐渐退出了经营主体的角色,不再直接参与经营管理。但是,地方政府的主导作用长期存在,主要表现在主导产业的选择、规模扩张、技术推广和品牌宣传等方面。在中央政府主导下,地方政府经济职能应该逐步由主导向服务转变。

关键词:政府推动;经济职能;诱致性制度变迁

中图分类号:F 301 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2016)02-0173-05

农业产业集群是农业现代化过程中出现的现象。20 世纪 80 年代以来,地方政府的一个重要经济职能是依托本地区的比较优势,力争形成某个特定产业的集群,获得规模经济,带动区域经济发展。地方政府在积极调整农业产业结构的过程中,附加价值比较高的园艺作物成为首要选择。但是,全国范围目前仅有少数地区真正形成了蔬菜、水果、茶叶等产业集群,比较典型的包括赣南脐橙、洛川苹果、中宁枸杞、寿光蔬菜等。洛川县位于陕西省延安市,平均海拔 1 100 m,土层厚度 80~200 m,年平均气温 9.2℃,降雨量 622 mm,无霜期 170 d,日照时间长,昼夜温差大,是符合苹果生产 7 项气候指标的最佳优生区。2013 年,洛川县总人口 22.06 万人,其中农业人口 16.1 万人。洛川县耕地面积 42 667 hm²,其中苹果种植面积超过 33 000 hm²,苹果种植面积占全县耕地的 80%以上,农民人均果园 0.2 hm²,居全国之首。洛川县苹果及相关产业收入占农民人均纯收入的 95%。2008 年获得“洛川苹果”地理标志证明商标,2010 年“洛川苹果”被认定为“中国驰名商标”,2014 年品牌评估价值达到 52.41 亿元,居中国农产品品牌价值榜单第 2 位。研究洛川苹果的产业集群,对丰富产业集群的形成机制理论具有重要的典型意义。

1 农业产业集群研究述评

农业产业集群作为有效的区域产业组织形式,能够提高农业综合生产能力,促进区域经济发展^[1]。卢凌霄等^[2]回顾了农业产业集群相关理论,提出由于产业集群

主要表现在特定地区的特定产业聚集,所以针对区域与产业的案例研究比较多,主要的研究方法包括钻石模型分析方法和 SWOT 分析方法。迈克尔·波特^[3]提出决定竞争优势的关键要素包括生产要素、需求条件、相关和支持产业、企业战略、结构和竞争等关键要素,以及外部环境中机会和政府角色等辅助要素,这些要素共同构成了“钻石模型”。李菁等^[4]依据钻石模型分析了陇南花椒产业集群的相关要素,构建了基于资源禀赋的集约化种植产业集群模式、基于产业关联的加工产业集群模式和基于资源共享的物流园区运销产业集群模式等。牛晓敏等^[5]运用 SWOT 分析模型对阜平县特色农业产业的优、劣势、机遇及存在的弊端和威胁。有的学者则从更为宏观的角度对农业产业的发展进行了研究。张奇^[6]认为,农业产业集群资源的特定自然性和产业基本主体的非组织性,决定了在集群形成和起步扩张阶段不可能仅依靠基本主体自我完成,地方政府发挥了关键性的作用。当前,我国农业产业集群的发展已经呈现出由创建期向成长期转型的态势,地方政府进一步明确定位、加强管理、发挥好引导和支持作用,对农业产业集群厘清发展方向、提升产业层次、落实集群发展战略具有重要意义。郁建兴^[7]回顾了十一届三中全会后的中央农业农村政策,认为国家政策促进了农业发展、农民增收,但是国家干预影响了市场在资源配置中基础性作用的发挥,并提出政府需要界定与市场、社会组织之间的行为边界,在充分尊重市场配置资源的基础性作用、尊重农村社会自主管理的基础上,体现政府职能的“兜底”特征,以“内源发展”取代“行政推动”作为农业农村发展新战略。但是,温铁军^[8]、张建斌^[9]认为,农业发展中既存在市场失灵,也存在政府失灵,在部门垄断体制下加强农业投入、提高产业化、依靠技术创新并不一定能提高农业收益。合理界定政府在农业发展中的职能,纠正

作者简介:刘传磊(1982-),男,博士,助理研究员,研究方向为农业经济。E-mail:cccler@163.com.

基金项目:国家社会科学基金重大资助项目(14ZDA064)。

收稿日期:2015-10-15

政府失灵问题,需要对农业发展中的政府职能进行深入的研究。

关于政府在农业发展中职能的研究文献,主要关注当前政府职能“是什么”和应该“是什么”的问题,而忽视了当前政府职能是“怎么样”形成的,以及“怎么样”才能推进制度改革的问题,也即是忽视了对制度变迁的深入研究。罗伯特^[10]认为,解释性案例研究能够扩展对事物因果关系的理解,寻找和检验竞争性解释还可以大大提升解释性案例研究的可靠性。该文基于对洛川苹果产业的案例研究,通过回顾地方政府在促进农业发展中的职能演变,分析当前地方政府职能改革的可能途径,最后提出推进相关制度改革的政策建议。

2 地方政府作为经营主体角色的退出

洛川是1947年从河南灵宝引进苹果树开始种植的。1958年,洛川县推行人民公社化,公社成为基本的核算单位,在相对较高的种植收益和国家外销政策的激励下,洛川县政府和农民种植苹果的积极性都比较高。1966—1978年,洛川苹果种植面积年均增长率接近25%,1978年洛川县苹果种植面积已达到1 594 hm²。

地方政府作为经营主体退出果园经营经历了一个比较曲折的过程。1981年,洛川县开始平分土地,1983年底全县99%的生产队实行了家庭联产承包责任制。在这个“摸着石头过河”的时期,上级政府没有明确的文件指导,洛川县苹果生产责任制的改革中也出现了很多问题。主要表现在承包年限短、缺乏长期激励,大多数果园的承包时间只有1~2年,承包方式也不尽合理,干部凭职权和关系寻租问题严重。大多数果园粗放管理、掠夺式经营,出现了面积、产量、质量都下降的情况。1984年洛川县政府进一步完善了苹果生产责任制,具体承包方式由群众民主讨论,自由选择责任制形式。除继续推行“折股联营”、“专业组、专业户联包”、“固定领导、技术员,其他社员分批逐年轮流承包”等责任制形式外,开始推行承包到户责任制。并且,明确规定了无论采用哪种责任制形式,承包时间都不能短于15年。这些措施调动了农民的生产积极性,果园的经济效益明显提高。但是,由于对果园的经济效益没有做出科学的估计,承包农户的比例偏低,承包年限过长,承包果园的农户收入与一般农户收入差距悬殊,导致了1985—1986年果园承包纠纷增多,利益分配矛盾突出。1987年,洛川县为了解决果园承包责任制问题,开始全面推行大包干,以农户(家庭)为单位独立经营。地方政府规定,新建果园以家庭经营为主,权属归己,长期不变。并且鼓励农民利益荒坡建设果园,面积可以不受限制,免缴农业税,权属永远归己,子女有继承权。1990年,洛川县最终落实了承包到户、承包到联户等责任制。大包干性质的承包责任制逐渐稳定下来,地方政府不再作为果园经

营主体参与苹果的种植管理和经营。

地方政府作为苹果加工和销售主体持续了更长的时间。地方政府是通过组建企业体现加工和销售主体功能的。1986—1987年,洛川县政府投资200万元,建成了2条纸箱厂生产线。1986—1989年,先后投资120万元,建成了年生产能力1 200 t的果品加工厂。1988年,洛川县政府投资10万元,在西安设立了第一个苹果营销窗口。到1992年底,洛川县共建成国营和集体国库10座。1992年,洛川县“苹果开发产、贮(加)、销一体化”试验被确立为全国农村改革试验项目。根据试验方案,洛川县将苹果生产管理局、果业开发公司和苹果科学技术研究推广中心合并,组建成以生产、加工、销售、科研、信息等为主要职能的洛川县苹果开发总公司,同时继续保留苹果管理局,实行“一套人马,两块牌子”。总公司实行企业管理,每年从苹果销售总收入中提取8%~10%作为管理费用,盈亏自负,计划到1995年与县财政脱钩。但是,1995年苹果产业管理局和苹果技术推广中心又从苹果开发总公司中重新恢复了建制。由于这些国有和集体企业经营效益不佳,绝大部分企业逐渐破产。政府也逐渐退出苹果加工和销售的直接经营。2003年,洛川县苹果集团公司改制成延安果业集团公司,原洛川县苹果产业管理局局长(同时兼任苹果集团公司总经理)作为国有股份的股东代表,担任新改制的集团公司董事长。该公司是陕西省省级农业产业化重点龙头企业,拥有国际一流的气调保鲜库和保险冷库,一度是该县最具代表性的国资龙头企业。2014年,在企业经营不善、负债沉重的情况下,洛川县对该公司进行改制重组,县政府将该公司的资产、债券债务、人员等全部移交给民营企业。该企业的改制重组,是地方政府作为苹果加工与销售主体退出的标志性事件。

3 地方政府主导作用的主要表现

地方政府作为产业发展的主导作用长期存在,主要表现在推动苹果种植面积快速增长、培育品牌价值、推广种植技术等方面。20世纪80年代家庭联产承包责任制基本实施后,洛川县苹果种植面积主要有3个快速增长期,如图1所示。

由图1可知,1985—1987年洛川县苹果种植面积由2 573 hm²增长到6 762 hm²。1985年洛川县委、县政府做出了《关于把我县建设成为苹果商品生产基地重点县的决定》,制定了《洛川县1986—1995年苹果生产发展规划》,提出1986年新建果园667 hm²,1987、1988年分别新建1 333 hm²,1989年后每年新建667 hm²。1985年12月,洛川县决定成立苹果生产指挥部,推进苹果产业快速发展。1986年,由于大包干的实施和种植收益的较高,全县农民申报建园面积达到2 093 hm²,指挥部及时做出了《关于1986年秋季新建“三万亩”苹果基地的安排

意见》,决定“全县动员,集中力量,从11月1日开始,到11月20日结束,突击20 d,全面完成2 000 hm² 建园任务”。洛川县抽调了100多名干部职工下乡驻村蹲点,并实行县级领导分片包干、部局领导包乡(镇)、干部包村组的办法落实。经过全县20 d的努力,新建果园3 723 hm²,超过了此前30多年发展起来的果园总面积,苹果产业的主导地位初步形成。

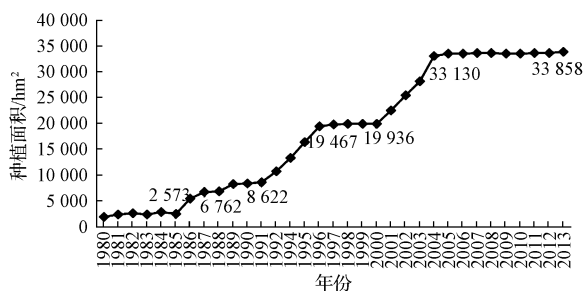


图1 1980—2013年洛川县苹果种植面积

Fig. 1 The planting area of Luochuan apple between 1980—2013

1991—1996年苹果种植面积由8 622 hm²增长到19 467 hm²。1992年,洛川县提出到1995年全县苹果种植面积发展到12 000 hm²。1993年,县政府做出了《进一步加快苹果产业发展的决定》,决定每年兴建2 667 hm²新果园,改造667 hm²老苹果园。1994年,县政府又做出《进一步加快苹果龙头产业发展的决定》,再次强调每年兴建2 667 hm²新果园,并新成立了由县委书记任组长的苹果产业开发领导小组。1995年,洛川县制定出新建果园规范,对完不成当年兴建果园任务和不严格执行规范要求乡(镇)书记、乡(镇)长就地免职,验收小组组长验收结果不实就地免职。1995年和1996年分别新建果园3 400 hm²和3 133 hm²,成为洛川苹果种植面积增长最快的2年。1999年,洛川县苹果特产税达到了2 135万元,占地方财政总收入的33.2%,成为第一大税种。苹果产业已经成为全县的主导产业,成为农民增收和财政增长的主要来源。

2000—2004年苹果种植面积由19 936 hm²增长到33 130 hm²。2000年4月21日,洛川县委常委会议决定成立“洛川县苹果产业开发指挥部”,由县委书记任总指挥,人大主任、县长、政协主席等任副总指挥,其他28名部门主要负责人任成员。原“乡镇果树技术服务站”更名为“乡镇苹果产业管理服务工作站”,财政全额负担。2000年,县政府做出了《关于建设苹果专业县的决定》,要求每年新增苹果种植面积2 000~3 333 hm²,到2005年发展到26 667 hm²,实现农业特产税5 000万元,到2010年发展到33 333 hm²,实现农业特产税1亿元。2002—2005年县政府又连续出台了《关于加快苹果专业县建设的实施意见》、《关于建设苹果产业强县的意见》、

《关于进一步加快苹果产业强县建设步伐的实施意见》、《关于加快苹果产业开发、推动县域经济快速发展的实施意见》等文件。2005年,洛川县苹果种植面积已经达到了33 333 hm²,提前完成了计划任务。2006年,苹果产业已占到总耕地面积、农业总产值、农民人均纯收入的80%以上。2000—2003年,苹果特产税每年都占地方财政收入的30%以上。2004年,洛川县被确定为农业特产税减免试点县,苹果特产税等相关税费被取消。

关于苹果种植面积快速增长原因的另一种解释是市场的拉动作用,市场的拉动作用可以主要从苹果价格反映。由图2可以看出,1983年苹果平均收购牌价仅为0.37元/kg,随着水果购销体制改革,苹果价格大幅上升,1988年收购价格增长到1.15元/kg,平均每年的增长速度为26%。苹果价格的大幅上升会对农民种植苹果的积极性有显著的影响,但是在此期间苹果价格的上升速度是比较平均的,不是1986年洛川县苹果种植面积翻倍的主要原因。1992—1995年苹果价格虽然继续上升,但是有较大的波动。1993年和1996年苹果价格下降明显。特别是1997—2004年苹果销售价格长期低迷,而在2000—2004年洛川县苹果种植面积恰恰出现了第3次大幅度的增长,因此,市场的拉动作用不是洛川县苹果种植面积扩大的直接原因。

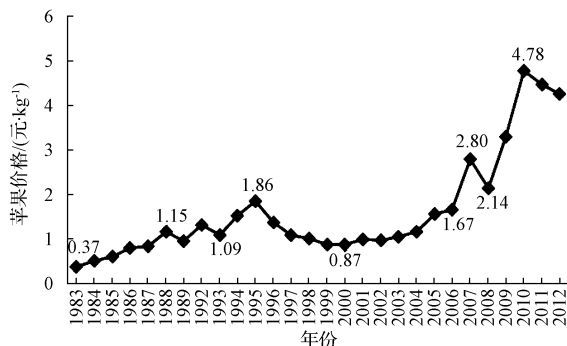


图2 1983—2012年的全国苹果的价格

Fig. 2 The national apple's price between 1983—2012

地方政府的主导作用还表现在推广新技术和促进品牌建设等方面。2001年,洛川县推行“大改形、强拉枝、巧机肥、无公害”四项技术,召开了全县主要领导干部“四项关键技术培训大会”,使推广苹果种植技术成为各乡镇的硬任务。“大改形、强拉枝”需要对果树的主干进行改造,长期收益可能会提高,但短期会导致产量的下降,所以遭到了农民的抵制。为了应对这个问题,洛川县政府在积极开展示范引导的同时,采取了一些强制措施推广相关技术。为了促进品牌建设,洛川县制定了地方标准,大力推进苹果生产的标准化管理。截止2013年,洛川县共建成苹果标准化示范基地2 000 hm²,通过国家绿色认证的24 667 hm²,建成出口示范基地13 333 hm²,

通过出口认证 8 587 hm²,通过欧盟及国内认证的有机果品基地 3 213 hm²。2007—2014 年,洛川县还连续举办了七届“中国·陕西(洛川)国际苹果节”。但是,当前洛川苹果产业也面临一些问题,一是品牌带动效应不明显,难以体现优果优价;二是缺乏大的龙头企业,企业带动作用不明显;三是关联产业起步晚,没有形成规模;四是自然灾害频发,政策性保险保障能力较弱;五是土地的有机质含量大幅降低,苹果口感下降,等等。

4 地方政府经济职能的变迁分析

林毅夫^[11]把制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁,认为诱致性制度变迁指的是一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁,强制性制度变迁指的是由政府法令引起的变迁。但是,黄少安等^[12]认为,基于“经济人”假设的“强制性变迁”并不存在,那只是政府作为主体的诱致性变迁而已,变迁主体只是为了建立能增加自身利益的新制度,采取某些强制性措施罢了。不过,黄少安等^[12]也指出,如果取消制度变迁主体作为单一“经济人”的假设,以“利他”为特征的“强制性变迁”在现实中是客观存在的。通过洛川县苹果产业发展中的地方政府职能变迁可以看出,地方政府经济职能的制度变迁体现了诱致性变迁的特点。

4.1 地方政府经济职能的诱致性变迁

地方政府在农业主导产业发展中由主体到主导的职能变迁,体现了诱致性变迁的特点。洛川县政府不再作为经营主体参与苹果种植、加工与销售,是政府甩包袱和市场淘汰的结果。中国小农经济的基本特点就是家庭为基本生产单位。地方政府直接参与种植经营,难以克服管理不善的问题。地方政府在竞争性行业投资兴建的企业,往往由于行政干预过多,管理人员激励不足,委托代理的信息不对称,陷入无法适应市场竞争的困局。地方政府在作为经营主体不得不退出的情况下,加强主导作用更加体现了其自利行为。2005 年之前,洛川县之所以大力扩大苹果种植规模,重要的原因就是苹果特产税是地方财政收入的主要来源。当然,地方政府发展苹果产业的动力不仅仅来自财政激励,也来自推动地方经济发展、提高农民收入的政绩激励。

4.2 地方政府经济职能强制性变迁的可能性

按照已有研究提出的理想状态,地方政府应该充分尊重市场配置资源的基础性作用、尊重农民自主管理,在这个前提下发挥“兜底”的政府职能。这要求地方政府进一步改革生产经营环节的垄断和干预,放开对农民和企业经营行为的控制,允许农民自愿组建跨地域的综合性合作社。政府主要承担起建设公共设施、治理面源污染等职责。以洛川县为例,在已经废除了农业特产税的情况下,地方政府持续增加农业投入、解决面源污

染、保障食品安全的激励降低。不过,地方政府的激励是多方面的,除了增加地方财政收入外,还有维护社会稳定、保护生态环境等,上级领导对地方政府制度创新的认可也能够成为制度变迁的重要激励。在国家政策没有鼓励地方探索、试验的情况下,地方政府进行一些重要制度创新的可能性很小。类似于跨区域的综合性合作社的发展、农村面源污染的治理方面的制度建设将很难进行,政府“兜底”的职能难以由地方政府自发地实现。在矛盾积累到一定程度,国家出于宏观经济发展、执政基础巩固等方面考虑,允许地方探索并推进相关改革,制度变迁才有可能发生。

4.3 实行中央政府主导下的地方政府职能改革

20 世纪 80 年代的农村改革,既体现了中央政府的主导性,也体现了地方政府的自主性。由于各地资源禀赋差异较大,产业结构不尽相同,地方政府需要在国家的宏观政策指导下,根据当地的实际制定具体的改革方案。洛川县的改革显示,地方政府经济职能改革不可能一蹴而就,对不同主体的利益分配很难做到均衡,只能在博弈过程中不断调整。因此,地方政府经济职能变迁是不断探索的过程。在当前的财税体制下,地方政府经济职能的改革更为复杂。由于农业领域对地方财政的贡献几乎为零,地方政府缺乏长期投资农业和农村的激励,难以自动承担起“兜底”的职能,地方政府经济职能改革需要外在的压力或激励。地方政府公司主义的属性决定了地方政府具有的内在逐利性,其在金融、流通等经济领域掌握的垄断利益不可能自发让给农民。但是,当前中国正在崛起的庞大的中产阶级的个性化需求,为真正推进农村一、二、三产业融合、促进“三产化”的农业现代化提供了机遇。改善当地的生态环境、保障食品安全、提供信息服务,吸引中小资本投资,促进乡村旅游和市民农园的发展,可以为地方财政提供新的增长来源。这也为中央政府推动地方政府改革提供了良好的机遇,因此,当前应该在中央政府主导下推动地方政府经济职能改革。

参考文献

- [1] 徐丽华,王慧.区域农业产业集群特征与形成机制研究[J].农业经济问题,2014(11):26-32.
- [2] 卢凌霄,蹇鄂,耿献辉.农业产业集群:一个分析框架[J].经济问题探索,2014(5):90-95.
- [3] 迈克尔·波特.竞争论[M].高登第,李明轩译.北京:中信出版社,2009.
- [4] 李菁,揭筱纹.基于钻石模型的农业产业集群模式体系研究:以甘肃陇南花椒产业为例[J].兰州大学学报(社会科学版),2014(2):121-126.
- [5] 牛晓敏,周大迈,张爱军,等.河北省阜平县特色农业产业的 SWOT 分析[J].北方园艺,2014(4):185-188.
- [6] 张奇.农业产业集群成长演进中的地方政府作用研究[J].农村经济,2009(1):39-42.

补血草组织培养技术研究进展

曹君迈, 彭亚齐, 陈淑媛

(北方民族大学 生物科学与工程学院, 宁夏 银川 750021)

摘要:对补血草的组培技术从诱导培养、增殖培养、生根培养、移栽练苗的研究现状进行了概述,旨在为补血草植物的组培快繁提供科学依据,同时对补血草野生植物资源保护、开发利用及产业化发展奠定基础。

关键词:补血草;组织培养;技术

中图分类号:S 681.903.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2016)02-0177-05

补血草(*Limonium sinuatum*)属多年生或二年生草本植物,原产地中海沿岸地区。别名深波叶补血草、呈辰花、干枝梅、矾松菊等^[1]。它不仅花色丰富漂亮,有黄、橘黄、桃红、粉红、紫红、蓝青、白色等各种颜色,而且种植广泛,世界的许多地区均有商业栽培。它常常被用作鲜切花和干花,还可以入药。鲜切花主要是作配花,花色艳丽,保鲜期长;作干花,其花瓣膜质,含水量低,即使叶和花枝凋萎,花也不褪色不凋落,因而有“不凋花”的美誉,

是制作干花的绝佳品种。根据中医学中记载,全草具有活血、止血、温中健脾、滋补强壮之功效,具有较高的药用价值^[2]。此外,补血草属多为耐盐抗旱的旱生植物,是我国优良的野生植物资源,在防风固沙、生态恢复中具有重要的应用价值^[3]。

植物组织培养(plant tissue culture)是一门以植物生理学为基础的生物技术学科,它诠释了植物细胞的全能性。植物组织培养被称为植物克隆,指通过无菌操作将外植体(幼胚、幼叶、花药、子房、根尖、茎尖、茎段等)接种于人工配制的培养基上,在人工控制的环境条件下(光照、温度、湿度、通气等)进行离体培养的一套技术与方法^[4]。植物组织培养可以分为固体培养、半固体培养、液体培养等,近年来研发了一系列相应的技术和设

第一作者简介:曹君迈(1964-),女,本科,教授,现主要从事细胞工程和细胞生物教学与科研工作。E-mail:junmaicao@163.com.

基金项目:北方民族大学国家级创新创业训练计划资助项目(201311407018)。

收稿日期:2015-10-08

[7] 郁建兴.从行政推动到内源发展:当代中国农业农村发展的战略转型[J].经济社会体制比较,2013(3):12-25.

[8] 温铁军.三农问题与世纪反思[M].北京:三联书店,2005.

[9] 张建斌.农业产业集群形成过程中的市场失灵与政府作用[J].农村经济,2011(5):54-57.

[10] 罗伯特·K·殷.案例研究方法的应用[M].重庆:重庆大学出版社,

2014.

[11] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[G].科斯 R,阿尔钦 A,诺斯 D,著.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集,上海:三联书店,1991.

[12] 黄少安,刘海英.制度变迁的强制性与诱致性:兼对新制度经济学和林毅夫先生所做区分评析[J].经济动态,1996(4):58-61.

Study on Local Government Functions in Industrial Cluster Development of Luochuan Apple

LIU Chuanlei

(Teaching and Research Department, China Executive Leadership Academy, Yan'an, Shaanxi 716000)

Abstract: Since the reform and opening, the transformation of local government economic function reflects the characteristics of the induced institutional change. In the process of agricultural industrial cluster development, local government gradually withdrew from the role of management subject, and no longer involved in the operation and management directly. But the leading role of the local government exists for a long time, mainly in the selection of leading industry, the expansion of scale, the popularization of technology and the publicity of brand, etc. The economic functions of local government should gradually transform from leading to service under the guidance of the central government.

Keywords: government driving; economic functions; inductive institution evolution