

农业新质生产力发展中的有为政府

——基于C县草莓产业发展的长时段考察

解胜利, 吴理财

(安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230601)

摘要: 农业新质生产力是以创新驱动涉农要素重新组合, 形成高效能、高质量和高技术的先进农业生产力形态。发展农业新质生产力既是加快推进农业现代化的必由之路, 也是促进乡村全面振兴的经济基础。相比工业新质生产力而言, 乡村农业发展中的主体分散、技术薄弱、品牌意识低等约束条件制约着农业新质生产力的发展, 因而更需要有为政府的助力。在C县草莓产业数十年发展历程中, 地方政府一直以来不仅全程呵护提供保育式服务, 还在产业转型升级关键期进行前瞻性引领, 展现了有为政府在发展农业新质生产力中的角色和功能。对后发国家而言, 地方政府在发展农业新质生产力中需要把服务型意识与企业家精神融为一体, 在服务中强化引领, 在引领中优化服务, 以有为政府建构农业新质生产力发展的有效市场。

关键词: 有为政府; 有效市场; 农业新质生产力; 乡村产业振兴

【中图分类号】 D630; F323 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-867X(2024)06-0072-10

一、文献综述与问题提出

发展新质生产力是新时代推进中国式现代化的新动能。2024年1月31日, 习近平总书记在二十届中央政治局第十一次集体学习时指出, “发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”“新质生产力是创新起主导作用, 摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径, 具有高科技、高效能、高质量特征, 符合新发展理念的先进生产力质态”^①。作为社会生产力向更高层级跃升的产物, 新质生产力不仅包括工业领域生产力的创新升级, 也包括农业领域生产力由传统向现代的转变。正如2024年7月中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报所提出“要健全因地制宜发展新质生产力体制机制”^②, 以体制机制创新推动农业新质生产力发展也是发展新质生产力的题中之义。新时代, 发展农业新质生产力有利于提升乡村产业形态, 优化乡村产业结构, 是“新发展阶段我国宜居宜业和美乡村建设的基础, 是加速与驱动乡村振兴的重要力量”^③, 有助于加快推进农业农村的现代化发展。

作为近期的热点词汇, 新质生产力获得学界的大量关注和讨论。目前, 对新质生产力的研究主要集中在概念内涵、发展途径等方面。在内涵界定上, 高帆认为“新质生产力是实现创新驱动和颠覆性技术突破的高质量新型生产力, 由新型劳动者、新型劳动资料和新型劳动对象等组成, 并增加了数据等生产要素”^④; 刘伟指出“新质生产力在实质上是以创新驱动为主导的生产力质态, 反映了生产力要素禀赋和组合方式的深刻变革”^⑤。在发展路径上, 沈坤荣等强调发展新质生产力不仅需要“科技创新引领产业迭代,

【作者简介】 解胜利, 安徽大学社会与政治学院讲师, 博士。

【基金项目】 国家社会科学基金项目“新型农业经营主体发展路径、功能耦合与政策协同研究”(23BSH067)阶段成果。

① 习近平:《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》, 载《求是》2024年第11期。

② 中华人民共和国中央人民政府网:《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》, (2024-07-18)[2024-09-10]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm.

③ 周明星, 胡建:《新质生产力赋能宜居宜业和美乡村建设的内在逻辑与推进路径》, 载《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。

④ 高帆:《“新质生产力”的提出逻辑、多维内涵及时代意义》, 载《政治经济学评论》2023年第6期。

⑤ 刘伟:《科学认识与切实发展新质生产力》, 载《经济研究》2024年第3期。

还需要完善科技创新体系、健全人才培养机制和优化产业发展环境等”^①；侯冠宇等认为通过“优化产业结构、调整贸易模式、平衡财富分配、培养战略人才、协同发展速度”^②有利于以新质生产力赋能共同富裕。

作为新质生产力在农业领域的拓展,学界对农业新质生产力的研究主要集中在对农业新质生产力的内涵探讨、发展障碍与发展路径的宏观研究等方面。在概念内涵上,罗必良等指出农业新质生产力是“以农业数字化、智能化为主线,积极整合科技创新资源,加快推动农业深度转型升级,实现行业生产力发展由量变到质变,不断提高农业的劳动、知识、技术、管理、数据和资本等全要素生产率”^③；高强等认为“农业新质生产力以科技创新为核心引领、以要素变革为关键支撑、以产业升级为竞争优势,旨在推动农业向现代化、智能化、绿色化方向发展”^④。在农业新质生产力发展面临的障碍与推进路径上,郭晓鸣等认为“我国发展农业新质生产力将面临农业研发推广存在困难、以小农为主的经营方式有效需求不足以及基础生产条件支撑力不够等方面的阻滞”,进而提出“要加快形成需求导向的农业科技发展激励,切实推动资源有效整合和要素优化配置,进一步全方位赋能新型经营主体,加大力度推动农业全产业链数字化转型,建立健全有机协同的政策支持体系,全面推进改革深化和机制创新”^⑤；蒋昆等认为农业新质生产力培育的现实障碍是“重大科技创新有待突破,农业竞争力不足,环境治理欠缺,资源利用不充分,专业化人才较少,人才储备不足”,因此需要“深化农业重点领域改革,构建新型农业生产关系,重塑农业科技创新体系,研发新质农业科学技术,推动农业绿色发展转型,推广新型农作制度模式,提升农业经营主体素质,培育新型农业人才”^⑥。

综上所述,学界对农业新质生产力的研究主要侧重于概念阐述和宏观的问题对策分析,尚缺乏从微观视角对农业新质生产力发展进行个案研究,特别是缺少从长时段出发对具体的农业新质生产力发生、发展过程的探究。农业新质生产力作为一个整体性的概念,是对农业领域各种新质生产力的综合,从宏观上讨论农业新质生产力的发展障碍和路径为农业新质生产力研究的深化奠定了基础。为了更加精准有效指导农业新质生产力的发展,还需要从具体的农业生产力类型和个案出发研究推动农业新质生产力发展的方法和路径。目前,我国农业新质生产力发展面临着发展主体、资金、政策和结构等多方面的制约,特别是在以小农经济为基础的县乡区域,乡村产业的升级和完善相比城市的二三产业而言,面临着更多的风险和挑战,发展农业新质生产力也就更依赖地方政府的引导和扶持。乡村产业发展的内在属性与外在困境决定了地方有为政府是发展农业新质生产力不可或缺的参与主体。2022年3月25日出台的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》提出了“有效市场”与“有为政府”的工作原则。^⑦发展农业新质生产力,也要统筹有效市场与有为政府。因此,把地方政府作为一个系统和连续的行为过程主体进行分析,全面展示和论述地方有为政府在农业新质生产力发展中的运作机制和行为逻辑,有利于推动理论的融合创新,优化农业新质生产力的发展路径。

二、理论框架：作为新发展型政府的有为政府

发展型政府理论是解释日韩和台湾等东亚政治体何以能够进行赶超型发展的重要理论视角,也被普遍应用到对中国经济崛起的理论分析之中。该理论认为“国家以经济发展为首要目标,能够自主性地制定

① 沈坤荣,金童谣,赵倩:《以新质生产力赋能高质量发展》,载《南京社会科学》2024年第1期。

② 侯冠宇,张震宇:《新质生产力赋能共同富裕的理论逻辑、关键问题与现实路径》,载《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。

③ 罗必良,耿鹏鹏:《农业新质生产力:理论脉络、基本内核与提升路径》,载《农业经济问题》2024年第4期。

④ 高强,程长明:《农业新质生产力与新型生产关系:逻辑思路与改革路径》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2024年第4期。

⑤ 郭晓鸣,吕卓凡:《农业新质生产力的内涵特征、发展阻滞与实践路径》,载《中州学刊》2024年第8期。

⑥ 蒋昆,胡豹:《农业新质生产力培育的理论逻辑、现实障碍与路径探索》,载《浙江农业科学》2024年第9期。

⑦ 中华人民共和国中央人民政府网:《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,(2022-04-10)[2024-09-10]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm.

经济发展战略，通过实施各种积极的产业政策以有效地介入市场，从而推动国家的产业发展和经济增长”^①。发展型政府理论认识到政府在产业发展和市场发育中的积极作用，重点分析了政府主导的产业政策推动经济发展的内在逻辑，修正了自由主义的政府与市场关系。

改革开放后，中国经济的高速发展推动着发展型政府理论研究的细化和深化，学界对发展型政府的考察逐步从中央政府向地方政府层面拓展，从产业政策向更多样的政策和行政行为分析迈进。随着研究的深入，根据中国地方经济发展案例形成了从省级到乡镇等多层次的发展型政府研究。相比中央政府主要以产业政策为经济发展的宏观指引而言，中国地方政府的发展型取向更多表现为在中央统一产业政策约束下的自主竞争，因而其推动发展的手段、方式更为丰富和灵活，既有地方政策保护，政策倾斜，也有直接的经营和辅助经营等，形成了从“经营企业”“经营城市”到“经营营商环境”^②的一个大致发展脉络。比如韩永辉等利用省级面板数据，通过实证检验发现“中国的各级政府能够发挥发展型政府角色，在顺应市场深化和机制完善的基础上，借助政府能力与政策工具，合理制定和推行产业政策，实现产业结构升级与市场经济发展”^③；张永宏在镇级层面上发现镇政府在面对自发发展起来的家具市场，最初采取默许的态度，并在执行国家规定的土地政策时提供了必要的灵活性以协助该产业发展，后又采取更为积极的政策支持^④。

已有研究显示出不同时期和不同地区的地方政府采取了不同的发展策略，包括给予政策优惠、财政补贴、政策灵活性协助、提升城市基础设施、直接投资等一系列手段和方式，但是已有的研究主要聚焦地方政府在发展二、三产业方面扮演的角色和采取的积极行为，缺乏对乡村特色产业即在发展以农业为主体的乡村产业方面的研究，而这是农业新质生产力的重要构成。乡村产业发展中的小农意识浓厚、主体分散、品牌意识较低，抗风险能力低、技术水平不强和产业创新意识不足等因素都制约着农业新质生产力的发展和市场机制的完善，这都需要地方政府投入更多的政策支持和前瞻性引领，全程呵护农业新质生产力的成长发展。

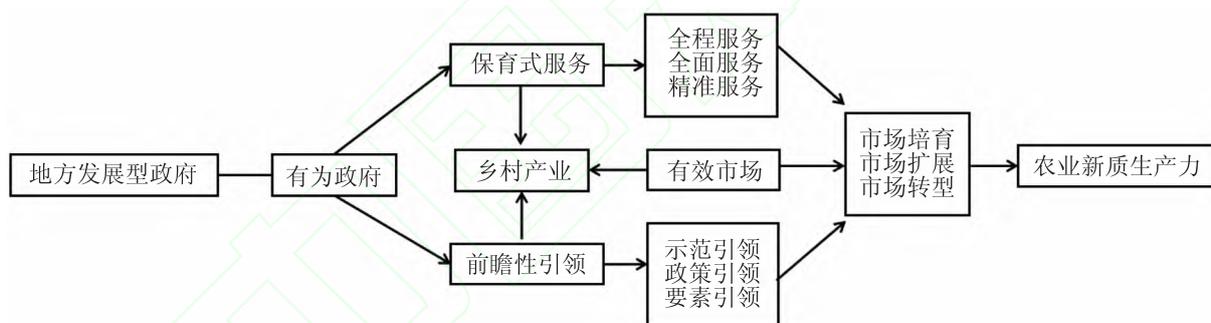


图1 有为政府与有效市场视野下的发展型政府分析框架

以有为政府推动有效市场运转是发展型政府新的表现形式和运作方式。有为政府在乡村产业的培育和升级上具有不同于其在发展城市二、三产业上的运作方式，产生了保育式服务与前瞻性引领的双重政府面向（见图1）。保育式服务是指地方政府在乡村产业发展中提供各种方式的服务，具体包括发展过程的全程服务、事无巨细的全面服务、问题导向的精准服务，积极解决乡村产业发展中遇到的各种问题和难题，全程护航乡村市场的发展。前瞻性引领是指地方政府在新技术的引用，新业态的融合和产业链的拓展方面进行前瞻性规划和布局，具体通过示范引领、政策引领和要素引领的方式，以企业家的创新思维主导

① 陈玮：《“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机》，载《公共行政评论》2019年第1期。

② 丁照攀，孔繁斌：《寻找中国发展模式的公共行政学视角：基于地方发展型政府的述论》，载《中南大学学报（哲学社会科学版）》2022年第3期。

③ 韩永辉，黄亮雄，王贤彬：《产业政策推动地方产业结构升级了吗？——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验》，载《经济研究》2017年第8期。

④ 张永宏：《发展型政府与地方产业的成长：乐从现象分析》，载《广东社会科学》2006年第2期。

乡村产业和市场的升级,以弥补小农分散主体的局限性,形成政府带动农业新质生产力发展的格局。由此,保育式服务与前瞻性引领成为地方政府在发展乡村产业,培育农业新质生产力方面的两个重要角色职能,正是通过有效的服务和引领,地方政府参与并推动了乡村产业发展中的市场培育、市场扩展、市场转型等关键环节,使传统农业逐步转型为新质生产力农业,展现了有为政府与有效市场结合的具体方式和显著功能。

三、从传统产业到农业新质生产力质态：C县草莓产业发展历史考察

随着市场经济发展,很多地方都有自己的乡村特色产业,但并不是所有的地方乡村特色产业都能发展壮大,并形成规模扩张和结构升级的农业新质生产力质态。从经验观察来看,在区域性的乡村产业从传统形态升级到现代化状态的过程中,地方政府一般扮演了积极的助推角色,发挥了引领功能。本研究通过对C县草莓产业发展史的长时段考察,力图展现地方政府在推动乡村产业发展,培育农业新质生产力中的具体机制和运行逻辑。

(一) C县草莓产业发展的总体概览

C县地处亚热带季风性湿润气候与暖温带半湿润气候过渡带,独特的地理环境和气候条件非常有利于草莓这种特色水果的生长。改革开放前,当地有农民零星种植草莓的情况,从20世纪80年代开始,在时任省委书记的支持下,该县举全县之力,通过引进试种、示范推广、规模形成、产业发展、质量提升5个发展阶段,逐步成为全国最大的草莓生产基地,相继荣获国家地理标志农产品、绿色食品A级产品、中国有机产品、全国名特优新产品等国家级荣誉。2023年,C县草莓种植面积21万亩(设施栽培面积居全国第一),年产量36万吨,全产业链产值110.7亿元,草莓种植户8.5万户,从业人员18.5万人,受益农民36万人,全县农民收入近一半来自草莓经济,^①是该县群众脱贫致富的重要产业支撑。随着C县草莓产业的生态化、数字化种植技术的成型以及全产业链的发展,当地草莓产业已成为农业新质生产力的代表。

(二) C县地方政府在草莓产业发展升级中的具体作为

发展特色农业产业是促进农民增收和乡村产业振兴的重要路径。而在市场意识不发达的农村地区,普通农户难以在短时间内通过市场机制推动特色农业产业的规模化和提质升级,地方政府的有效助推和引领是农业现代化不可或缺的力量。C县草莓产业发展过程中到处都有地方政府积极作为的身影,在发动农民广泛种植,寻找销路,打造品牌,引进新品种、新技术、促进产业升级融合等方面都发挥了不可替代的作用。地方政府全程服务和规划引领贯穿于草莓产业发展的全过程,推动了草莓产业从传统的种植业逐步升级为高效能、高科技和高质量的农业新质生产力质态。

1. 小农户与大市场的兼容：政府力推规模化种植

改革开放初,大国小农是我国农业发展的基本底色,各地主要还是以种植粮食作物为主,特色农产品只是零星种植,而从零星种植到规模化种植是形成特定产品市场和产业优势的必经之路。把更多小农户推向大市场,使其敢于拥抱市场,推动小农户与大市场的兼容是发展农业新质生产力的首要前提。

C县最早的草莓种植可以追溯到1970年左右,当地一位农民在偶然情况下种植几颗草莓,发现这种水果口味独特,应该可以出售,于是在自家连续种植了几年,并在当地销售。20世纪80年代初,该地另一位农民从省农学院买了600株草莓苗回家栽种,并逐年扩大种植规模,开启C县草莓成规模种植的先河,但是影响有限,只是带动了个别几户种植。1983年,时任省委书记正在当地镇上“蹲点”,注意到了当地零星种植的草莓,发现该作物非常适应该县的水土,草莓产量、品质都属一流,认为这或许就是帮助C县走出困境的“金钥匙”。省委书记让农业专家引来了2000余株草莓苗在该镇试种获得成功,决定大力支持该镇广泛种植。在省委书记的指示下,C县全面推广草莓种植,通过向各乡镇下达种植任务,提供技术和政策支持,短时间内形成了县域内的规模化种植。1989年,全县草莓种植面积达到2600亩,显著提升了种植户的收入水平,成为当时全省农业工作的示范典型。

^① 新华社新媒体:《安徽长丰:小草莓成就百亿大品牌》,(2023-04-01)[2024-09-10].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761947577451271269&wfr=spider&for=pc>.若无特别说明,涉及C县的资料、数据皆为实地调查所得。

改革开放之初,市场经济的意识和机制还没完全深入到乡村,小农经济意识占主导地位。小农经济意识一方面表现为固守传统的种植模式,农业结构仍然以粮食生产为主,大部分农民没有意识到种植经济作物的增收效应;另一方面表现在保守的经营方式,普遍不敢承担种植经济作物带来的潜在市场风险,不愿进行规模化扩张。在当时,地方政府官员相比农民具有更开阔的眼界和市场意识,并能够通过做工作和政策支持,引导农民消除市场恐惧心理,特别是有了省级领导鼓励支持,在更大程度上增加了农民的种植信心。可以看出,在初始阶段,正是省委书记的大力支持和县级部门的配合推动,C县草莓种植产业才能在短时间内达到规模化种植,开拓出草莓业新市场。

2. 以产业品牌化拓展大市场:政府主导建立区域公用品牌

任何规模化种植到达一定程度都可能会产生滞销的问题,而农民群体面对大规模的滞销往往束手无策,需要政府整合资源力量进行有效帮扶,通过建立品牌,打开更大的市场。以品牌化引领高质量发展是传统产业提升市场竞争力,形成农业新质生产力的必由之路。

20世纪90年代,C县的草莓种植规模达到了2万多亩。但是随着产量的提升,销量上不去成了突出问题,草莓滞销影响了产业未来发展。C县政府费尽力气安排专列运送草莓,仍然难以根治滞销顽疾。2001年,县委、县政府以举办C县草莓节为突破口,大力培育C县草莓品牌,推广C县草莓产品,吸引全国商贩来收草莓,取得显著成效。此后,C县每年都会投入超过500万元专项资金,通过举办草莓节等推广活动来打造品牌,逐渐打开销路,提升了价格,草莓种植面积再次获得提升。地方政府还积极利用各级媒体,对C县草莓的品牌进行广泛宣传,通过在北京、天津、上海等大城市举办推介会,让一线城市的消费者了解C县草莓的优良品质。该县已经举办20余届草莓节,并通过推介会、招商会、草莓歌剧、草莓小品等创新方式,综合利用杂志、报纸和网络来推广宣传,使C县草莓品牌成为中国价值最高的草莓品牌。2021年,C县草莓品牌价值据估算达到102.2亿元,^①小草莓已成为当地农民增收的大产业和对外宣传展示的大名片。

在现代市场经济中,打破产品销路波动,形成稳固市场销售渠道的重要方法就是由品质形成品牌,“建设知名度高、品牌附加值高的农产品品牌是实现农业现代化的重要标志”^②。但是乡村传统经济主要靠口口相传,农民群体普遍缺乏建立全国性品牌的意识和能力。农民分散经营和品牌公用性之间的矛盾也导致其普遍缺乏打造品牌的动力,最重要的是建立全国性品牌需要耗费很多资源,农民群体没有相应的资源支撑。因此,作为一种准公共物品,“市场机制自身不可能杜绝区域品牌体系内的机会主义与短期行为,区域品牌管理必须有政府威权的介入”^③,由地方政府出面集中公共资源,打造区域公用品牌成为打破分散农户无法建立农业品牌的不二选择。C县地方政府在当地草莓业发展遇到销售困境时,及时主动寻找解决办法,由政府出面出资打造草莓节和地方草莓品牌,使当地草莓业进入品牌化发展阶段,充分展现了有为政府与有效市场相结合的积极功能。

3. 高效能与生态化的并重:政府引导草莓品种和技术更新

现代农业发展越来越依赖品种的快速更新和管理技术的持续进步,只有通过品种和技术更新生产出高品质的绿色生态产品才能持续赢得市场,形成农业新质生产力。但是寻找优良种源和采用先进技术往往也不是单个农户所能完成,亦需要政府的帮助和引导。通过品种改良和技术更新,确保草莓的高产量和高品质,可以形成高效能和生态化的农业新质生产力。

2005年之后,由于长期大规模种植草莓,当地土壤退化、病虫害频发,C县原有草莓品种抗病性下降,品质也不如以前。县草莓协会会长带队到全国各地寻找抗病性更强、品质更优的草莓品种,最后为C县引进了“红颜”草莓新品种,该品种的产量和效益大幅提高,很快成为该县的主栽品种。换种新品种

① 新华社新媒体:《长丰草莓何以“常年丰”》,(2023-04-10)[2024-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1762761819305485904&wfr=spider&for=pc>.

② 叶滨,吴杨伟:《“有为政府”和“有效市场”在农产品区域公用品牌建设中的作用研究——以“巴味渝珍”为例》,载《乡村科技》2023年第9期。

③ 江旺龙:《区域品牌经营中政府职能定位的经济学分析》,载《商业时代》2009年第26期。

只能救一时之困, 土壤、病虫害和无公害的隐患始终存在。为了让C县草莓产业成为“长青产业”, 县政府和草莓协会大力推广绿色防控体系。全面普及草莓病虫害绿色防控综合防治技术, 积极推广太阳辐射高温消毒、低温冻土等物理防治技术, 开展有机肥、生物菌肥替代化肥和农药, 建设自然农法基质发酵中心处理30余处。为了制度化支持草莓产业优化升级, 2018年以来, C县每年列支草莓产业提升专项资金2000万元用于新品种、新技术、新模式和新装备的引进与推广, 以公共财政资金为草莓产业不断转型升级提供支持。与此同时, 由C县农业技术推广中心组织创建省级草莓种质资源圃, 收集全球各地区的草莓品种, 在收集到的260个品种基础上已经培育出4个草莓新品种。新技术的应用和品种的更新, 使得C县草莓能够始终保持高品质和高产量。

西方农业发达国家的大农场资本运作模式在采用优质种源和先进管理技术方面具有更强烈的意愿和能力。由于存在一定的市场风险, 相比而言, 中国分散农户在采用优质种源和提升管理技术方面的意愿和能力就比较弱。可以看出如果没有政府出面推动进行品种换代和技术升级, C县草莓产业很难保持高品质和竞争力, 正是政府以前瞻性的眼光引进先进管理技术, 为该县草莓业的长远发展奠定了技术基础, 使该地草莓产业具备了成为农业新质生产力的基本特征, 体现出有为政府前瞻性引领推动传统农业产业转型为农业新质生产力的功能。

4. 科技链与产业链的有效衔接: 纵向产业延伸, 建立草莓全产业链

除了品牌建设、品种改良之外, 对产品进行深加工, 延长产业链既能解决规模化种植后的销路问题, 又可以有效增加产品的附加值, 而进行产品深加工和产业链升级同样离不开政府的有效引导和支持。

C县通过政策引导、资金支持等形式, 大力支持草莓深加工产业科技创新, 培育了集草莓预冷、速冻、仓储、保鲜等为一体的草莓初加工基地30余个。培育壮大了巴莉甜甜、伊利、利马利、苏亚速冻等一批草莓加工企业, 推出草莓蛋糕、草莓果酱、草莓干、草莓蜜饯、草莓酒、草莓乳制品、草莓系列饮品等草莓附加值产品, 形成了从单一鲜果零售到草莓按等级包装、草莓系列产品精深加工的产业链升级模式, 新产业链每年产值已达约2.5亿元。自从当地有了草莓加工企业, 当地草莓再也不愁销路问题, 连草莓“尾果”都不再愁卖。通过深加工可以把草莓“尾果”变成草莓产品, 缓解农人“尾果”销售难题。可以看出产业链的升级和延长在增加草莓的附加值的同时, 也为种植农户增加了收入。

农业产业链的延展升级是提升产业附加值和产业抗风险能力的重要途径, 也是农业产业现代化的必由之路。草莓产业链分为前端的种植和后端的深加工, 分散农户基于种植惯性很难有意识和能力去拓展产业链, 这就需要政府的引导和支持。通过招商引资, 吸引相关市场主体参与到草莓产业的深加工链条之中, 才能推动地方形成完整的草莓产业链。完善的产业链不仅能为农民减少种植风险, 增加收入, 也进一步提升了该产业的市场综合竞争力。

5. 以“草莓+”推动多业态融合: 政府引领横向产业扩展

随着市场经济的繁荣, 农业产业的形式和内容创新越来越多, 以特定产业元素进行横向产业扩展, 推动多业态融合, 成为农业产业创新和市场升级的新思路, 也是农业新质生产力的新形态。这些新的业态发展更需要地方政府的辅助和引领。

C县地方政府通过政策支持, 大力开拓草莓休闲度假功能, 利用近郊农业区位优势, 开发集草莓采摘、特色餐饮、乡村民宿、休闲体验、养生度假等多功能于一体的休闲度假产业, 打造出以草莓元素为特色的多样化产品形态, 形成“草莓+”的多层次农文旅产品矩阵。其中, 政府投资建成C县草莓博物馆、草莓马拉松赛道、草莓文化大道、草莓小镇等一批公共设施, 建设了各具特色的草莓文化元素雕塑、特色门楼及标识标牌, 打造独特的草莓文化风景线, 为打造草莓产业融合发展基地, 形成休闲农业产业链, 推动“草莓+”的业态融合创新提供了全面支持。近年来, 通过“草莓+”的业态引领, 培育草莓休闲旅游业发展主体近50家, 年接待400万人次, 年营业收入近5亿元。^①

通过业态融合, 打造农业立体产业体系是推动乡村产业升级、促进农民增收的创新举措, 也是构建现

^① 新华社新媒体:《安徽长丰:小草莓成就百亿大品牌》,(2023-04-01)[2024-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761947577451271269&wfr=spider&for=pc>.

代产业体系的重要内容。面对单一草莓业发展的瓶颈,C县政府积极谋划、主动作为,引导各方主体把单一的草莓生产与观光、旅游相结合,打造出农文旅融合发展的新业态,形成多业态高质量协同发展的大市场格局,拓展出农业新质生产力的多样形态。

四、保育式服务与前瞻性引领:农业新质生产力发展中政府如何有为

乡村特色产业与城市二三产业具有不同的发展逻辑,乡村产业发展的内生性、自主性和拓展性更弱;乡村地区资金、技术和人才匮乏,市场意识和市场能力也较低。因此,一种乡村产业从无到有,由弱变强,并成为农业新质生产力代表,一方面需要地方政府像保育员一样进行精心呵护,“想民众之所想,急民众之所急”,进行全面、全程服务和精准服务;另一方面乡村产业在面临产业结构升级和产业链拓展时需要地方政府像精明的企业家一样为产业发展提供前瞻性引领和规划,“想民众之未想,急民众之未急”,进行示范引领、政策引领和要素引领,积极拓宽产业发展思路,超前引导乡村产业发展方向。推动乡村产业成为农业新质生产力,既需要有为政府全面和全程的服务以培育市场,又需要地方政府的前瞻引领和指导以扩展市场。

(一) 保育式服务:全程服务、全面服务、精准服务

服务型政府是现代政府的基本形式,服务型政府建设不仅要求政府转变管理理念,优化服务方式,还要提高服务效率。总体而言,中国服务型政府仍在建设之中,但在C县的乡村产业发展中却表现出了超常规的服务形态,形成了一种全程服务、全面服务、精准服务的保育式服务,通过服务式的引领有力呵护了C县草莓产业的发展壮大。

1. 全程服务:秉持长期主义发展观

乡村产业从孕育到壮大,从转型到升级的过程会遇到各种各样的问题和困难,这就需要地方政府全程参与解决,为乡村产业发展提供全程的服务呵护。在C县草莓产业发展过程中,从早期的产业培育,到中期的产业扩张,再到后期的产业转型升级与融合发展,地方政府都提供了不间断的服务。在几十年的发展过程中,尽管地方政府经历了多次换届,但为草莓产业发展服务护航的初心和使命始终未变,推动草莓产业发展一直是当地政府的中心工作。当地不仅建立了推动草莓产业发展的专项工作小组和行业协会,还制定了一系列支持草莓产业发展的政策文件,形成了稳定的制度化和组织化服务模式。

全程服务从时间维度上展现了地方政府大力发展乡村特色产业的决心和恒心,并把这种产业发展的长期主义通过政府文件和政策的形式进行固定,形成稳定的服务组织和机制,以全过程服务为乡村产业发展提供全周期的支持和帮助,使乡村产业发展主体在任何时候遇到问题和困难都能得到政府的有效支持。

2. 全面服务:坚持护佑型发展观

中西部地区乡村产业以种植业为主,产业化发展面临多重障碍,一方面是乡村产业发展所需的人才、技术、资金匮乏,另一方面是乡村产业经营和参与者的市场意识和市场能力较为薄弱,地方政府需要为乡村产业发展提供方方面面的服务。具体而言,C县针对草莓产业的发展提供了从资金、技术、政策到销售、品牌打造等全面性的服务。这些全方位服务如同保育员照顾婴儿一样,全面满足被服务主体的各种需求,解决了草莓产业发展中遇到的各种问题,为草莓产业发展提供了全面支持和护佑。

全面服务展现出地方政府为了发展乡村特色产业而主动包揽甚至包办各种发展事项,包括很多不属于政府职能范围内的服务,比如助力产品销售和品牌打造。改革开放后,中国地方政府形成了一种从全能型政府到全面型政府的转变,而为了推动发展,地方政府依然可以像家长一样全面兜底,做很多法定职能范围之外的工作和服务。全面服务本质上也是地方政府对发展基础薄弱的乡村产业的一种特殊护佑,以尽最大可能帮助乡村产业发展壮大。

3. 精准服务:贯彻高效回应的发展思路

乡村特色产业发展涉及到的主体多样,问题多元,对政策支持的要求更加紧迫和特殊,很多时候需要政府量身定制为其提供精准服务。精准服务意味着对服务主体需求的高效回应和支持,进而及时有效地解

决问题。草莓产业从种植业发展到多业态的过程中会遇到一系列自身无法预料和解决的问题, 需要地方政府进行政策支持、组织支持、资金支持和技术支持予以及时解决。C县在草莓产业发展中及时主动出台相关的支持政策, 为农户商户协调提供多元化的融资渠道, 在宣传草莓产业, 打造草莓品牌的过程中积极进行组织协调, 发动农业和农技部门为草莓生产提供优质的技术服务。这些围绕草莓产业发展制定的专项政策服务、组织服务、资金服务和技术服务及时有效解决了草莓产业发展中遇到的复杂多样的问题, 推动了草莓产业的跨越式发展。

精准服务重在及时有效, 可以锦上添花, 但必须雪中送炭。农业产业化基础薄弱, 主体分散, 在发展中遇到的问题如果不能及时有效地解决, 可能会带来规模性损失, 影响产业化的可持续性。地方政府进行精准服务是对草莓产业发展的精准呵护, 体现了对特定产业的关注和重视, 以有求必应的态度对待乡村产业发展中遇到的问题和困难, 以精准服务展现政府助推产业发展的决心和信心, 有利于坚定种植户和其他产业主体的发展愿景。

(二) 前瞻性引领: 示范引领、政策引领、要素引领

前瞻性引领是指政府发现和预见某项产业发展的潜在价值, 通过策略性的方式引导群众参与, 以前瞻性的布局 and 措施实现产业发展预期。前瞻性引领是打破小农经济固有保守倾向和薄弱基础制约的重要支撑, 是积极有为政府角色的显著表现。乡村农业产业化必须借助市场的力量和科技的支撑, 通过引进新的品种, 采用新的生产技术, 建立稳定的产业品牌, 形成产业链条, 建立产业体系, 才能不断适应市场需求, 获得市场规模和竞争力。但在改革开放初期, C县乡村地区落后封闭, 参与市场竞争和拓展市场规模的意识与能力都比较弱, 在产业发展的关键节点难以通过自身力量获得持久稳定发展。面对这种特殊的市场发展困境, 政府的前瞻性引领发挥了引导、鼓励和支持的重要作用, 以政府积极有为之手推动了乡村草莓产业的规模化、品牌化、链条化和纵深化发展。

1. 示范引领: 典型引导打破小农思维局限

实行农村家庭联产承包责任制初期, 乡村小农经济依然占据主导地位, 而“小农与市场交易方式、经营规模扩大、社会分工分化的深刻矛盾, 切断了土地与资本、技术、人才等新的生产要素‘市场联姻’, 严重阻碍农村生产要素市场的发育”^①, 大部分农民既没有种植经济作物的意识, 也不愿承担种植经济作物可能带来的市场风险。因此, 早期推广经济作物就需要地方政府组织相关人员进行示范带动, 让农民真正看到实实在在的收益, 才能引导更多农民参与种植, 形成规模效应。农民的生产行为通常比较重视已有经验, 容易陷入路径依赖而缺乏变革的魄力和能力。因此, 当已有品种的品质衰退, 生产技术落后时, 大部分种植户很难在短时间内做出改变。这时候也需要政府前瞻性应对, 动员村干部和部分积极分子先行先试, 在获得显著收益的基础上再大规模推广。因此, 通过示范带动是落实政府前瞻性判断和谋划的重要引领方式。

C县在推动草莓产业发展的多个阶段都采用了示范引领的工作方法。该县领导班子在认识到发展草莓产业的经济价值之后, 首先面临着向农民推广种植草莓以替代粮食作物的问题, 地方政府通过选择部分乡镇的部分村庄先行种植, 以点带面, 几年内就在全县范围内形成了规模化种植。在遇到品种危机时, 地方政府组织草莓协会寻找良种并进行试种, 成功后引领全县种植户进行品种更换。在面临无公害种植和生态种植转型危机时, 地方政府及时引进绿色防控体系和生态种植技术, 经过示范推广在全县进行了普及, 为草莓产业的长久健康发展打下了基础。可以看出示范引领既是一种发动群众的工作方法, 也是检验政府前瞻性谋划, 控制风险的有效方式。正是通过示范引领推动了产业的规模化发展, 品种改良和技术更新等关键性环节的发展, 使政府的前瞻性谋划取得实效。

2. 政策引领: 科学规划诱导产业升级

除了做工作的示范动员方式之外, 通过政策规划推动乡村产业发展与结构升级也是政府进行前瞻性引领以诱导产业升级的重要举措。“我国的乡村产业振兴无论是在政策界定抑或具体推进过程均带有明显的

^① 付磊, 赵利梅:《中国小农经济对二元经济结构转型的影响研究》, 载《湖南农业大学学报(社会科学版)》2023年第6期。

诱致性制度变迁的特征。”^①政策引领主要是政府在把握产业发展方向和发展规律的基础上,基于特定政策优惠和扶持引导产业主体进行结构调整和升级,以推动乡村产业的内涵式发展和跨越式发展。形成规模化种植后,乡村产业化面临着短时间内大规模销售的挑战和单纯售卖初级产品边际收益有限的困境,延长以初级产品为基础的产业链条,拓展多元化的业态成为产业优化升级的方向。在小农意识较强与市场意识较弱的乡村地区,相关的产业主体很少有主动进行产业升级和优化的意识与能力,在地方政府进行前瞻性的指导和谋划下,相关产业主体才能更积极地参与到产业的升级优化之中。

C县在推动草莓产业结构转型和优化升级过程中使用了多种政策工具进行前瞻性引领。比如为了推动草莓产业从单纯种植走向深加工,出台了一系列政策文件,对于从事草莓深加工的企业给予财政、税收等多方面的优惠支持,在较短时间内培育和引进了一大批从事草莓产业深加工的企业主体,建立了较为完善的上下游产业链。为了响应国家农文旅融合发展的政策要求,C县政府出台多项政策支持以“草莓+”融合乡村旅游、研学、养生度假等多种形式的新业态,改变了单一的草莓生产业态,丰富了乡村产业形态。地方政府相比乡村产业主体而言,有更多渠道掌握最新产业发展情况,在相关专家的参谋下能够更好地预测产业发展方向,谋划产业升级路径,并通过前瞻性的政策一步步诱导各产业主体参与到草莓产业的转型升级和融合创新过程之中,形成了一种诱导性的发展路径。

3. 要素引领:超前布局助推产业持续发展

乡村产业的发展转型需要多种要素的支持,很多要素都是分散的产业主体或者种植户所无法单独提供的,比如相关的技术、基础设施、地域公共品牌等发展要素。这就需要地方政府尽可能把对这些要素的需求想在种植户和产业主体之前,超前准备和提供相关的发展要素,为产业发展提供前期保障,解决后顾之忧。地方政府在对乡村产业发展进行综合分析的基础上能够判断出哪些要素是市场主体难以提供的而必须要由政府进行提供,通过充分研判,主动准备相关的要素资源。以要素引领解决乡村产业发展的痛点、难点问题,是有效引导产业主体积极推动乡村产业形成农业新质生产力的重要途径。

C县在发展乡村草莓产业过程中,始终把建立配套的要素作为支持和引领产业的前置基础,“想其之未想,办其不能办”,充分考虑并积极提供草莓产业转型升级和持续健康发展所必需的多种要素。比如针对本地草莓规模化种植后的销售难题,地方政府主导建立了区域化公用品牌,提升了本地草莓的品牌影响力;针对草莓种植技术的生态转型和品种的升级换代,地方政府及时组织农技部门进行先进种植技术的推广,并成立省级草莓种质资源圃培育优质种苗,为本地草莓产业发展解决技术上的后顾之忧;为了推进草莓产业与其他业态的融合,地方政府建立了草莓博物馆、草莓马拉松赛道、草莓文化大道、草莓小镇等一系列助推农文旅融合的设施要素。通过要素引领,地方政府为乡村草莓产业的优化发展提供了前瞻性指引和扶助,形成了一种超前助推的发展路径,显著推动了乡村产业的可持续发展。

五、结语

推动乡村特色产业转型升级,大力发展农业新质生产力是实现农业农村现代化的核心命题。而在乡村产业发展模式上,单纯依赖政府主导或者完全推向市场调节,都有失偏颇。在市场不甚发达的乡村地区,以有为政府培育乡村产业市场,引领乡村传统产业转型升级,形成高科技、高效能和高质量的市场体系是发展农业新质生产力的中国方案。C县草莓产业发展历史较为完整地展现了有为政府推动乡村传统产业发展为农业新质生产力,并从中实现相关市场培育、转型和升级的过程。该案例带来的启示是:有为政府具有培育呵护乡村产业市场,引领市场转型升级的独特作用,以有为之手提升乡村产业主体参与市场竞争的意识和能力,有助于形成动态升级的有效市场体系,最终助推乡村传统产业成长为农业新质生产力的代表。

以地方政府的积极有为在相对落后的乡村地区嵌入市场,引导市场,推动乡村农业的产业化发展是中西部地区乡村实现产业转型升级,发展农业新质生产力的有效方式。具体而言,一是要对乡村产业发展进

^① 强恩芳,张斐然:《诱致性制度变迁视角下乡村产业振兴的现实进路——基于中原农村地区的案例研究》,载《山东行政学院学报》2023年第5期。

行保育式服务, 充分发挥不同主体的比较经营优势和组织联合优势, 培育小农户的市场意识和竞争能力, 积极扶植小农户与大市场对接, 实现小农户与现代农业发展的有机衔接, 为发展农业新质生产力奠定基础。二是要对乡村产业发展进行前瞻性引领, 从发展农业新质生产力的高度, 推进乡村产业的优化升级, 在高科技、高效能和高质量的引领下走向品牌化、生态化和体系化, “打破传统农业发展的局限性, 引领多功能、多业态的农业经济创新发展”^①, 进而在不同的乡村产业中形成多样化的农业新质生产力。

The Role of a Capable and Committed Government in the Development of Agricultural New – quality Productivity:

A Long – term Investigative Study of the Development of the Strawberry Industry in C County

XIE Shengli & WU Licai

(School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: The new – quality productivity of agriculture is driven by innovation to reorganize agricultural factors, forming a kind of advanced, high – quality, high – efficiency and high – tech agricultural productivity. Developing agricultural new – quality productivity is not only a necessary path to accelerate agricultural modernization, but also an economic foundation for promoting comprehensive rural revitalization. Compared with industrial new – quality productivity, the diverse subjects, weak technology and low brand awareness in agricultural development constrain the development of agricultural new – quality productivity, thus requiring more assistance from the government. In the decades – long development of the strawberry industry in C County, the local government has provided not only comprehensive care and protective services but also forward – looking guidance during the critical period of industrial transformation and upgrading, demonstrating the role and function of the government in developing agricultural new – quality productivity. For latecomer countries, the local government needs to integrate service – oriented awareness with an entrepreneurial spirit in the development of agricultural new – quality productivity, strengthen its leadership in service contexts, and optimize services in its guidance in order to construct an effective market for the development of agricultural new – quality productivity by a capable and committed government.

Key words: a capable and committed government; efficient market; agricultural new – quality productivity; industrial revitalization in the rural areas

(责任编辑 陈 燕)

① 胡洪彬:《习近平总书记关于新质生产力重要论述的理论逻辑与实践进路》,载《经济学家》2023年第12期。