



# 农业治理困境与分利秩序的形成

——以中部W省H市为例

王海娟,夏柱智

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

**摘要:**国家干预和治理对我国农业现代化变迁具有重要影响。农业治理过程中,政府扶持弱质性的农民难以实现规模农业,政府与高度分散农民对接出现了交易成本过高的问题。地方政府只能通过农业经营主体重构解决“政府失灵”问题,农业企业的规模效应在形式上实现了规模农业,并消解了政府与农民的交易成本问题。但农业企业的非生产性再分配活动与地方政府的政策选择扭曲了资源配置逻辑,导致了分利秩序的形成。分利秩序使得农业治理困境结构化,简单地改善治理方式难以解决农业治理问题。

**关键词:**农业治理;分利秩序;政府失灵;农业现代化

**中图分类号:**D669      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2015)03-0043-08

## 一、问题的提出

从传统农业社会向现代工业社会转型过程中,农业现代化是其中最重要的一个方面。作为后发现代化的发展中国家,中国很大程度上由国家主导现代化变迁。在工商业得到迅速发展的历史时期,国家有能力为农业提供现代化的先进物质技术装备和服务手段。随着国家对农业现代化的重视以及在农业变迁中的作用日益凸显,农业日益成为国家重要的治理领域。以2004—2015年连续12个中央一号文件为标志,它以农业发展、农民增收为主要目标,以取消农业税、投资农村基础设施建设、推广农业技术等为主要内容,表明国家对农业发展的重视程度。因此,国家干预和治理成为我国农业现代化变迁最主要的特征,对农业发展有重要的影响,讨论国家在农业治理中的运行机制与功效具有重要的现实意义。

不少研究发现,中国以国家干预、政府主导为特征的农业农村政策,在农业发展、农民增收和城乡协调发展等方面都已取得较大进展,但现有农业政策在提高农业生产率方面的限度却日益显现<sup>[1]</sup>。贺雪峰的研究团队近年在全国农村调研,发现国家政策重点支持的工商资本租入农户耕地种粮极少有不亏本和不破产的<sup>[2]</sup>。龚为纲基于一个全国产粮大县农业政策实践的分析发现,国家惠农强农政策的推行提高了农业综合生产能力,一定程度上促进了农村的迅速发展,但是国家投入的巨额财政资源在实践中并没有取得预期的效果,农业政策实践与政策目标严重错位<sup>[3]</sup>。一些学者从具体农业政策实践情况发现了农业治理的诸多困境。比如,冯小研究了农民专业合作社政策实践中存在的资本

收稿日期:2015-03-10

基金项目:教育部哲社研究重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030)

作者简介:王海娟,女,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,研究方向为农村社会学、中国土地制度。E-mail:xyhwanghj2008@163.com

夏柱智,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,研究方向为农村社会学、中国土地制度。

与权力结合以及少数乡村精英合谋等异化现象,发现“伪合作社”不仅没有实现组织农民、拓展市场、发展产业的制度设计初衷,还攫取了国家投资农村的涉农项目资金。<sup>[4]</sup>马良灿在贵州调查发现,项目制背景下政府的蔬菜种植工程项目、种草养牛项目等都遭遇失败。<sup>[5]</sup>总体上看,农业治理效果与国家制度设计目标存在较大差异,不仅农业政策并不总像应该的那样或像理论上所说能够做到的那样“有效”,而且农业治理中的异化现象进一步阻碍了农业发展和现代化。

学界普遍认为,政府不仅是公共利益的代表,而且也是自身利益的使者,从而必然地具有自利性的利益驱动<sup>[6]</sup>,一些学者从政府主观价值层面讨论政府自利性对农业治理的负面影响。黄宗智等指出,政府道德价值的缺失以及逐利价值取向向全社会渗透,再加上政府仍然掌控的庞大权力以及官僚体制的可怕管制和形式主义习性,导致了“官商勾结”和农业项目制度的异化。<sup>[7]</sup>李祖佩基于对西部某农业型乡镇的考察,发现乡镇政府的自利性使得农业项目主要满足政府本身的政绩需求,而没有回应农民和农村社会的治理诉求。<sup>[8]</sup>

与从国家主观价值层面的讨论不同,不少学者从国家客观能力角度进行归因,认为在很多发展中国家政府农业发展政策的失灵常常源自政府体制及其治理能力。许多第三世界国家的政府具有“柔性政府”的特征,他们“软弱、不安全,勉强执行政策”,“发展中的国家政府总是组织得不好,支持农业发展的能力有限。”由于缺乏一个有效的公共管理体制,使得发达国家以市场化促进农业农村发展的成功经验,无法在许多发展中国家取得良好的效果。<sup>[9]</sup>一些拉美国家发展的教训表明,缺乏一个现代化、理性化的政府体制和公共管理体系,将会制约发展中国家包括农业农村发展在内的整个现代化进程<sup>[1]96</sup>。

既有研究主要从政府主观价值取向和自身局限性角度揭示农业治理绩效不佳的原因,其前提假设是国家在农业治理中发挥决定性作用,这可以称之为“国家决定论”。鉴于国家是农业农村发展中的重要主体,“国家决定论”有一定的合理性。但是国家治理实践发生在具体的社会语境和场景中,国家需要在与市场、社会的互动中实现农业治理目标,国家不是唯一主体,某一个利益主体的行为难以解释农业治理困境形成的原因。农业治理目标的实现还受到其他利益主体的特征和行为选择的影响,甚至利益主体间的互动决定了农业政策的执行效果。那么其他利益主体在农业治理中的行为选择是什么?各利益主体的活动和互动如何影响农业治理实践?农业治理困境的真实原因是什么?本文试图通过考察各利益主体在农业治理实践中的行为逻辑来回答以上问题。

本文基于W省H市的实地调查,探讨国家与农民、农业企业的互动过程中所遭遇的困境及其演化路径。2014年11—12月笔者所在单位——中国乡村治理研究中心的研究人员对W省H市农业治理现状进行了全面和深入调研。笔者运用半结构式访谈获得H市农业政策执行的整体情况和相关资料,并重点对C区和N区的农业局、乡镇政府、村干部、村民以及农业企业等进行访谈。W省位于中国中部地区,是一个农业大省。H市是省会城市,有C区、N区、J区等13个城区,全市有1000多万人,其中农业人口260多万人,农村总耕地面积300万亩左右。H市是省会城市,政府财政资金较为雄厚,为农业政策制定和农业治理奠定了财政基础。H市是特大型城市,农业发展的重点是调整蔬菜种植结构和提高生产率以保证全市的“菜篮子”工程,大量惠农资金都进入蔬菜种植领域,本文的很多案例都与蔬菜生产有关。

## 二、政府与农民互动中的“政府失灵”

农业治理由政府主导,农业政策执行的对象主要是农民,政府的行为方式以及农民的特征将影响农业治理效果。在这一部分笔者将考察政府的农业治理目标、政策选择以及政府与农民的互动中存在的问题,从而揭示农业治理困境形成的原因。

### 1. 政府扶持弱质性农民难以实现规模农业

在现代化转型过程中,农业治理的目标是通过新型农业经营主体培育以及农业产业化等实现农业现代化,即重视提高农业生产中的资本、技术等现代生产要素比重,通过国家投资建设农业科技创

新基地、提高农业机械化水平程度等方式实现对传统农业的改造<sup>[10]</sup>。在“农业现代化”的认识和实践中,农业现代化被理解为规模化。尤其是在地方社会中普遍存在一种“规模”迷信,集约化、专业化、组织化、产业化的规模化大生产是现代的、先进的,农业现代化就是要实现土地流转基础上的规模化经营,由自由雇工的大型农业企业取代小规模家庭经营<sup>[11]</sup>。因此,规模农业成为政府农业治理任务的重要考核指标。从地方政府的角度来看,农业规模经营不仅关系到年终考核和政府工作绩效,更关系到领导的政绩。在“锦标赛体制下”的政绩竞争中,地方政府所制定的责任目标和工作指标普遍高于上级政府所设定的目标值,从而使任务目标层层加码,逐渐放大获得奖励或者晋升的政治资源<sup>[12]</sup>。农业现代化的“规模”迷信在“制造政绩”“打造亮点”的逻辑下,转化为地方政府“做大做强”“超级规模”的农业治理目标。W省农业厅经管局局长和H市N区农业局副局长代表了这一观点。

W省农业厅经管局局长说:“W省的新型经营主体快速扩展,但是实力不强,都个头不大。全省有4万个合作社和4万个家庭农场,登记的超过1万家,虽然数量多,但始终没有解决的问题是个头小。农业发展关键是怎么做大做强的问题。光靠农民自我发展,‘撒胡椒面’是不行的,最后都变成一样大了。项目分配是每家一个项目,还是项目集中?我倾向于项目集中。”H市N区农业局副局长认为:“以前的农业服务全覆盖,效果不明显,现在资金重点扶持,择优扶持,不能全覆盖。”

地方政府需要依靠农民实现规模农业的治理目标,农民的特征是一个重要的影响因素。中国农民具有弱质性,表现为收入低、资金缺乏、市场风险抵抗能力弱等。一方面是由于中国“地少人多”的资源条件约束和基本国情使得每户农民的农业收入总量不大,另一方面中国在世界财富分配体系中弱势地位,通过城乡二元结构分配给在国民经济财富分配体系中的弱势农民,使得农民的收入进一步降低<sup>[13]</sup>。在日益开放的市场经济中,农民的收入较低使得农民缺乏足够的资金投入农业生产和参与市场竞争,农民较弱的市场风险抵抗能力增强了农民的保守性,农民的弱质性进一步强化。

当地方政府试图通过农业补贴政策扶持农民实现农业规模经营时,农民缺乏引入现代生产要素、发展现代农业的能力,也没有参与市场竞争的积极性和意识。换言之,弱质性的个体农民缺乏规模经营的能力,农民小规模经营难以自发演化或者通过扶持为大规模经营,地方政府扶持弱质性农民难以在短期内实现规模农业的治理目标。在案例1中,地方政府试图通过优惠贷款政策扶持农民“做强做大”,但是因为雷红耕种土地规模小,对金融的需求并不强烈<sup>[14]</sup>。即使地方政府给予了大量的资金扶持,雷红缺乏通过流转土地“做强做大”的能力,不仅导致地方政府的农业抵押贷款政策失效,还导致农民负债和银行的不良贷款,出现了政府、农民和银行多方皆输局面。

案例1:雷红<sup>①</sup>是省级科技示范户,种植了10亩蔬菜。2009年为了推动土地流转和规模经营,W省推行土地承包经营权抵押贷款政策。W省省委书记让雷红抵押贷款50万元,由政府财政给予贷款贴息。但是雷红认为自己用不了这么多资金,就抵押贷款了30万元。因为雷红自己承包土地面积少,流转本组160多亩土地进行抵押。第一年种植棉花,因为人工费用较高而亏本,第二年种西瓜被水淹了,亏损更大,雷红只能将土地承包经营权还给农民。由于有大量欠债,雷红没有能力还贷款,其贷款成为银行坏账。雷红认为自己规模经营不仅没有赚钱,还欠这么多债,非常不划算,自己根本不需要这么多钱。<sup>②</sup>

## 2. 项目制背景下形成的高交易成本问题

农民自身缺乏农业现代化之积极性,自上而下以项目制输入资源背景下,地方政府以强制或诱导农民进入现代农业增加了政府支付的成本。在现有土地制度安排下,农民不仅具有能力弱小的特征,还有高度分散的特征,地方政府执行农业政策时需要与高度分散的农民对接。地方政府与农民是否有效对接取决于基层治理体制。税费改革之后,中国以项目制为核心确立了新的国家治理体制<sup>[15]</sup>,对农业治理产生了重要影响。项目制度的理念是规范化管理,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序,建立了一整套严密设计的技术系统,地方政府根据一整套普适性

① 本文所涉人名均按照学术惯例做了隐匿处理。

② 访谈对象: H市C区军村村民雷红,2014年12月5日。



的、完备的项目申报体系,审计体系以及资金管理规范进行农业治理。项目制度彻底打破了政府通过乡村基层组织实现与农民有效对接的间接治理模式,形成了政府直接与农民对接的直接治理模式<sup>[16]</sup>。由于缺少一个有效与农民打交道的组织体系,地方政府在项目资源分配时无法使用一套标准化的甄别机制获得需求偏好、配给额度、瞄准目标、优先对象等信息,并且分散、零碎的项目申报、审批、验收、审计、监督等的成本极高。也就是说,当外来制度面对没有组织起来的农民时,存在交易费用过高的问题。甚至有学者提出,在政府主导的农村现代化变迁中,政府面临的根本性问题是如何将自上而下的现代化任务与高度分散的农民有效对接,政府成功与否在于是否有效地解决了这一问题<sup>[17]</sup>。

H市在农业治理过程中遭遇了过高交易成本问题。H市2013年启动“7万亩工程”项目扶持农业经营主体搭建钢架大棚,项目指标以区为单位分配,由市区两级财政每亩补贴1.2万元左右,农业经营主体需要每亩出资4000元左右。C区的项目指标有12000亩,农业企业申报的项目指标较少,政府只能将项目指标分配给农民。C区政府分辨哪些农民对大棚有需求以及农民需求数量等的成本很高,只能按照农民上报的数据进行分配。结果是,政府的项目分配与农民的需求难以有效对接起来,一些农民虚报土地面积获得大棚补贴指标后转让给其他人使用而获利,或者C区农民的材料使用不完,就转给N区的亲戚使用。又由于农民分散和耕种的规模小,C区政府将项目工程承包给工程队的交易成本很高,于是将材料直接发给农民,由农民自己搭建大棚。但是政府几乎不可能按照要求审批、管理、验收和监督这些规模小、分散的项目工程,如每户农民搭建几亩地大棚,制作一套完整的项目管理材料需要花费极大的人力、物力成本。与之形成对比的是,N区的项目指标较少,农业企业较多,4500亩的项目指标全部分配给了农业企业,避免了与农民交易成本过高的问题<sup>①</sup>。结果是农业现代化与绝大多数普通农民无关,成为农业企业获得国家惠农项目资源、快速积累原始资本的过程。

根据以上分析可知,当国家试图通过扶持农民推动农业现代化变迁时,不仅地方政府扶持弱质性农民遭遇了难以实现规模农业问题,而且项目制背景下,地方政府与高度分散农民对接出现了交易成本过高问题,农业治理中出现了“政府失灵”。当然“政府失灵”并不意味着政府消极行政或者放任自流,笔者将继续考察政府如何解决与农民互动中的农业治理困境。

### 三、政府与农业企业互动中的“分利秩序”

当地方政府扶持农民发展农业遭遇农业治理困境时,地方政府只能通过重构农业经营主体解决“政府失灵”问题。调查发现,H市大力扶持农业企业发展。但是农业企业并不一定按照地方政府的预想行动,而是有其自身的行为逻辑,农业企业的行为逻辑将重塑农业治理实践。笔者将考察地方政府的政策选择以及农业企业的行为逻辑,并进一步讨论二者关系互动对农业治理的影响。

#### 1. 地方政府重构农业经营主体

地方政府选择有助于实现农业治理目标的农业经营主体。在家庭农场、合作社、农业企业等农业经营主体中,农业企业<sup>②</sup>具有经营规模大和资本雄厚的特征而受到地方政府的青睐。在H市调查发现,农业企业一般由资金雄厚的工商资本下乡组建,农业企业的经营规模一般在1000亩以上,全市5千亩以上的农业企业有11家,有的甚至达到上万亩。根据C区农业局的数据统计,全区工商资本流转土地面积6.33万亩,在全区83家工商资本企业中有16家有自己的生产基地,每家工商资本企业的平均土地流转面积是3956亩左右。

农业企业的规模效应解决了“政府失灵”问题。一方面,农业企业经营规模大符合农业现代化的要求,特别是农业企业资金雄厚能够配合地方政府做“典型”,从而满足地方政府的政绩需求,这是其他农业经营主体不具备的条件;另一方面,农业企业通过土地流转和企业制度将农业的外部化关系改

① 访谈对象:H市N区农业局副局长,2014年12月12日。

② 本文的农业企业特指通过流转农民土地承包经营权,以土地经营者的角色直接介入农业生产的农业企业。

变为内部化<sup>[13]391</sup>,从而有效降低交易费用。政府直接与数量少、规模大的农业企业对接,取消了政府与农民的交易成本问题,如上文“7 万亩工程”项目中 N 区的做法。案例 2 所引材料来自于 C 区农业局的文本材料。从文本材料来看,绿光公司取得了巨大的经济效益,如增加农业资本投入、提高农民组织化程度、创新农业经营模式,实现了农业规模经营等,并且通过建构能够与直接治理模式相符合的农业经营主体,降低了交易成本。

案例 2:C 区虽然种植蔬菜农户多,但由于受“单、散、小”的种植局限,不能形成规模效应,品种质量参差不齐,农户农产品销售难等因素,制约了当地蔬菜产业的进一步发展。绿光公司于 2009 年成立,为 C 区蔬菜产业核心区域的核心企业。流转土地面积 1520 亩,总投入 3580 万元,建立了设施大棚 1000 亩,产销市场 4000 平方米,冷库 500 平方米。绿光公司作为农业龙头企业,具有开拓市场主导作用、科技创新作用、调整种植结构作用、保障食品安全示范作用、企业诚信担保作用。根据当地蔬菜产业发展现状,绿光公司利用自身的技术和市场优势于 2013 年联合当地 126 户种植农户成立了合作社。通过“公司+基地+合作社+农户”种植模式,统一采购生产资料、统一种植模式、统一销售形成规模效应,保障了社员的生产收入,提高了农产品的抗市场风险能力。绿光公司每年销售量 1200 吨,产值 4560 万元。绿光公司创新农业经营体系,推进了农业现代化建设。

农业企业解决了地方政府的农业治理困境,地方政府从与农民的互动中退出来,重点扶持农业企业。H 市农业局每年投入到农业农村的财政资金 10 亿元,科技示范户、家庭农场、合作社三大经营主体获得 1000 万元财政补贴,农业企业几乎获得了剩余部分的财政补贴<sup>①</sup>。除此之外,几乎所有的农业企业都优先获得了相应的水利工程、基础设施建设、土地平整等补贴项目。从 H 市农业补贴资金的分配可以看出,地方政府对农业企业的重视程度和扶持力度,其他农业经营主体在地方政府眼中“毫不起眼”。在地方政府的支持和鼓励下,H 市农业企业得到了迅猛发展。据统计,截止到 2014 年三季度,全市农村土地流转面积 174.425 万亩,以工商资本为主的龙头企业流转面积有 121.11 万亩,连片规模达千亩以上的有 473 宗,总面积 83.47 万亩,种养大户、家庭农场等以农民为主体的流转面积有 53.36 万亩<sup>②</sup>。

## 2. 农业企业的非生产性再分配行为

根据我们对全市农业企业的实地调查以及对 H 市多个政府工作人员和农业企业老板的访谈发现,农业企业从事农业经营的较少。从案例 2 的文本材料来看,绿光公司促进了农业发展和现代化。但是根据笔者多头实地调查发现,绿光公司在生产环节并没有产生经济效益,绿光公司的实际运行与政府的宣传“名实分离”。一是绿光公司流转的 1520 亩土地已经全部转包给农户种植,这些农户除了缴纳租金外与绿光公司几乎不发生任何关系,绿光公司并没有从事农业经营。二是绿光公司按照政策要求建立了标准化办公大楼、“庄稼医院”、“产销市场”等,但实际上并没有给农民提供相关服务,也没有将农民组织起来。绿光公司只是象征性地销售部分蔬菜以应付政府检查,并没有发挥合作社的销售功能。三是绿光公司愿意继续流转土地,可见绿光公司虽然没有从事经营活动,但是仍然能够从政府补贴政策中获利。绿光公司获得的政府资金补贴比投入的资金多,在总体上并没有增加农业资金投入。

农业企业不开展经营活动并不意味着没有获得经济利益,逐利性是资本的本质属性,农业企业只不过不是通过生产性活动获得经济利益。从实地调查来看,大部分农业企业通过非生产性的资本投机获取利益。农业企业获得利益的渠道有很多种,在 H 市绿光公司具有代表性,绿光公司获取的利益主要包括以下几个方面。一是绿光公司每年获得 30 万元的土地转包费用;二是政府财政补贴项目和资金,如土地整治、道路修建、钢架大棚等政府项目工程大部分由绿光公司来建设,绿光公司可以通过建设项目工程间接获利。还有直接性的财政补贴,虽然绿光公司的负责人没有透露具体的财政补

① 访谈对象:H 市农业局局长,2014 年 11 月 25 日。

② 资料来源于 H 市经管局调研报告:《工商资本进入 H 市农业领域情况调研报告》。

贴资金数量,但是他说,“H市政府还是很有钱的,农业也舍得投入”,可见绿光公司获得的补贴资金不少;三是政治资本转化为经济利益,绿光公司总经理获得市三八红旗手荣誉称号,凭借这一政治荣誉,绿光公司获得了1000万元的诚信贷款。H市财政实力雄厚,农业企业获得的财政补贴资金非常多。H市农业局的财政资金绝大部分都补贴给了农业企业。农业局除了每年常规性财政支出外,还进行各种临时性补贴,如H市为鼓励土地流转,2009年至2012年间给超过1000亩以上流入方每亩补贴50元,共支出1000万元,超过1000亩以上规模的都为农业企业。除了农业局外还有其它部门也有诸多的农业补贴项目和资金。也就是说,农业企业的实际运作逻辑是通过获取国家财政资金获利,不是通过规模经济效益获利<sup>[7]</sup>。农业企业所从事的不是生产性活动,而是非生产性再分配活动。农业企业只不过改变了国家资源的分配格局,并没有促进农业发展和增加任何新的社会财富。

当农业企业主要从政府财政补贴与政治资本获得经济利益时,农业企业的农业经营能力不再重要,关键的是需要有与政府或者官员的“关系”,才能通过权力—关系网络在政府的资源再生配置中获得利益。换言之,财政资源按照关系网络分配,只有那些与政府组织或者官员有关系的农业企业才能申请到农业补贴项目和资金,也只有那些有官场背景的老板才会下乡大规模流转土地。笔者调查时了解到,H市有名的农业企业都有官场背景。如H市最大的农业企业是当时W省省委书记招商引资进来的企业,H市第二大农业企业的董事长是市农业局前任局长的外甥,桂园公司<sup>①</sup>老板是H市市长的老乡,也是W省扶贫办退休领导,兴农公司<sup>②</sup>老板的弟弟是H市农业投资公司的总经理等<sup>③</sup>。官场背景使得农业企业更清楚地掌握政府的运作逻辑,更有条件借助自己的官场关系并更清楚地掌握获利方法。

### 3. 分利秩序的形成及其后果

地方政府也清楚农业企业从事农业生产不可能营利,但是当面对农业治理困境时,地方政府只能通过扶持农业企业发展来应对,这与想获取财政奖补资金的农业企业不谋而合。尤其是逐级淘汰的晋升制使得地方政府以“不惜成本、不切实际”的逻辑参与到政治锦标赛的竞争中。农业企业的行为在经济上是不划算的,但是政府行为遵循政治逻辑而非市场逻辑,从而使得“超大规模经营”这一违反市场规律的现象能够持续。在某种意义上,地方政府期望农业企业实现其政绩目标,默许甚至是支持农业企业的“造假”行为。在案例3中,兴农公司是C区第一家大规模土地流转的农业企业,地方政府将其扶持为“典型”,但是兴农公司实际的耕种面积没有达到政府的要求,政府和企业合谋将土地流转面积扩大。通过支持农业企业的发展,地方政府在形式上完成了政治任务和获得了政绩,而利用国家项目的推动以及所提供的奖补已经成为农业企业主要的获利方式。

案例3:兴农公司黄老板说,“我2009年流转土地800亩左右,并成立了合作社。当时政策规定合作社至少要1000亩的面积才能申请项目,我就报了1035亩,政府工作人员认为面积太少了,我回去又签了1000亩的假土地流转合同,将土地流转面积增加至2035亩,政府工作人员自己又加了300亩,最后变成了2335亩。”<sup>④</sup>

由此我们看到资本与政府互动所形成的权力—关系网络和分利秩序<sup>⑤</sup>。财政资源配置实际上成为政府与资本之间的利益再分配,这种“利”可以是国家输入的资金,也可以是已经转化形式的隐性的政绩、私人关系网络、优惠照顾等间接的、非物质性利益。分利秩序是一种财政资源的分配规则,是自上而下转移资源的利益分配结构,不管国家向农村输入多少资源以及以什么样的方式输入到农村,都会按照分利秩序这个结构分配给地方政府和农业企业,从而形成了地方官员与资本之间制度化的

① 桂园公司2011年在当地流转土地1000亩。

② 兴农公司成立于2009年,政府的数据是流转土地2335亩,实际流转土地不到1000亩,大部分已经转包给农户耕种,获得农业补贴不低于610万元,获得抵押贷款200万元。

③ 访谈对象:兴农公司老板黄某,2014年12月5日。

④ 访谈对象:兴农公司老板黄某,2014年12月5日。

⑤ “分利秩序”最先由贺雪峰提出,陈锋、李祖佩等相继对这一现象进行了深入研究。具体参见贺雪峰:《农村正在形成分利秩序》,《小农立场》,第213页,中国政法大学出版社,2013年版;陈锋:《机会主义政治》,华中科技大学博士学位论文,2013年;李祖佩:《分利秩序》,华中科技大学博士学位论文,2014年。



利益输送管道和利益连接机制。这种非正式的资源分配规则在一定程度上取代了国家资源分配的正式规则,成为人所共知的“潜规则”。

分利秩序具有稳固性和再生产性特征。分利秩序中地方政府和农业企业分食的不是农民的直接利益,而是大众观察不到以及个体无法直接感受到的公共资源。分利秩序因为没有侵害个体私人利益而不会遭遇反对,相反,因为地方政府和资本获得了较多利益而受到支持。地方政府和农业企业再利用自己获得的巨额利益建立自己更加强大的支持和庇护网络,实现了权力-关系网络的再生产。自上而下的资源输入越多,这个分利结构就越加紧密和稳固。

按照国家的战略安排,财政转移支付和农业治理的目标是实现农业现代化。实际的运作过程中,财政补贴资金并不是作为生产资料进入生产领域,而是直接再分配给了农业企业,国家在农业领域的政策和资源分配被农业企业的逐利行为扭曲。农业企业并不是如政府所宣传的那样,利用技术、资金、市场优势实现了规模农业和推动农业发展,而是政府根据文字材料以及抽查的方式进行考核,农业企业通过大规模土地流转在形式上完成了地方政府的考核目标。农业企业也并没有将农民组织起来解决国家与农民的对接问题,而是通过土地流转消解了国家与农民的交易成本问题。地方政府试图通过鼓励农业企业发展解决农业治理困境,但是农业企业的行为逻辑不仅使得农业治理困境没有解决,反而导致了分利秩序的形成。

国家与农民对接是治理问题,分利秩序将农业治理问题转变为一个利益分配结构问题。分利秩序使得国家输入的公共资源转化为组织或者个人的私人利益。国家资源输入没有组织和动员农业经营主体参与到农业现代化中,相反,将社会中的强势资本调动起来争夺公共资源,从而形成了国家与其他农业经营主体的“隔离地带”,使得大部分国家公共资源难以直接、有效地投入到农业领域。财政资源没有转化为生产力和促进农业发展,它使资源配置扭曲甚至资源配置无效,更遑论农业治理目标的实现。更为严重的是,非生产性的农业企业占用了大量财政资源和耕地资源,反过来挤占了其他农业经营主体的发展空间,阻碍了农业发展。政府为了推动农业的进一步发展,只能投入更多的财政资金,这些财政资金通过分利秩序又流入到非生产性农业企业中。并且财政资金投入越多,吸引更多的非生产性农业企业参与,从而形成了恶性循环。分利秩序的稳固性和再生产性进一步恶化农业政策环境,国家越来越丧失自主性,农业现代化未来发展的可能性因此被破坏。

#### 四、结语与反思

W省H市的实践表明,个体农民弱质性难以与国家的农业现代化变迁有效对接起来,而新的项目制为特征的治理机制下,国家与高度分散的农民的交易成本过高,从而导致了农业治理困境。地方政府只能重塑农业经营主体,即培育农业企业解决这一问题。不过,农业企业的非生产性再分配活动与地方政府的政策选择扭曲了资源配置逻辑,导致了结构上的分利秩序的形成。国家和地方政府将大量的农业补贴资金分配给了非生产性的农业企业,不仅没有促进农业发展,而且使得其他农业经营主体丧失了实现农业现代化的空间。本来农民能力较弱和高度分散所导致的农业治理困境可以通过改善基层治理方式得以解决,但是非生产性农业企业占用国家财政资源和土地资源以及结构化的分利秩序使得这一可能性也丧失了。

现阶段农业治理困境是国家无法与农民有效对接导致的,而不是由于国家的现代化未完成所导致的国家能力不足。换言之,现代国家的理性化治理体系也无法解决与能力弱、高度分散农民的对接问题。这也意味着“政府失灵”有其客观必然性,国家自主性丧失并不仅仅是政府组织主观道德价值丧失导致的主动性丧失,而是客观的治理困境带来的被动性丧失。分利秩序并不是黄宗智先生所述的主观目的性的“官商勾结”,也不仅仅是地方政府与农业企业的有意识共谋,而是政府组织丧失实现自主性的手段,而客观上走上与农业企业、商人“共谋”的结构。即使强化政府的道德价值观念,也无法克服客观存在的“政府失灵”。不可否认,在农业治理过程中确实存在政府组织丧失道德价值的现象,但是据此认为赋予项目制度较高的价值取向可能展示其所可能起的“现代化”和“合理化”作用

并不准确。这需要我们深入到农业治理的实践中揭示农业治理的运行逻辑及其存在的问题。

换言之,农业治理过程中形成的分利秩序成为农业发展的结构性障碍,简单地通过改善治理方式难以解决问题。需要反思的农业现代化之目标和路径本身。在后发现代化国家中,农业现代化是现代化进程中不可或缺的部分,国家治理和政策手段在农业现代化过程中有不可或缺的作用。农民的弱质性和高度分散性特征决定了农业治理的根本性问题是如何将自上而下的治理任务与农民有对接效起来。当前的农业规模化目标和直接治理体制使得国家并不能有效地解决与农民的对接问题。当前地方政府都试图通过培育农业企业解决农业治理困境,实践表明国家与农业企业的互动导致了新型农业治理困境形成。从这个角度来讲,H市农业治理困境与演化逻辑具有客观必然性。这启示我们通过培育农业企业并不能有效解决农业治理问题,需要我们改变当前的农业治理目标和改革当前的基层治理体制。按照流行的常识,毫无疑问大型农业企业是“现代化”,而小农经济是落后的。笔者认为要在中国小农经济仍长期存在这个现实国情下重新定义农业现代化路径。农业现代化并不是实现农业的“企业化”,依靠农业企业排斥大多数小农的方式存在,而是在小农经济基础上实现中国特色农业现代化。正如陈锡文和贺雪峰等学者提出的,讨论中国农业现代化要在中国国情下讨论。农业不仅仅是孤立的农业问题,它主要是关涉到9亿农民的前途命运的政治问题<sup>[14,18]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 郁建兴,高翔. 农业农村发展中的政府与市场、社会:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2009(6):89-103,207.
- [2] 贺雪峰. 工商资本下乡的隐患分析[J]. 中国乡村发现,2014(3):125-131.
- [3] 龚为纲. 农业治理转型[D]. 武汉:华中科技大学博士学位论文,2014.
- [4] 冯小. 农民专业合作社制度异化的乡土逻辑[J]. 中国农村观察,2014(2):2-17.
- [5] 马良灿. 项目制背景下农村扶贫工作及其限度[J]. 社会科学战线,2013(4):211-217.
- [6] 陈国权,李院林. 政府自利性:问题与对策[J]. 浙江大学学报:人文社会科学版,2004(1):148-154.
- [7] 黄宗智,龚为纲,高原. “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗? [J]. 开放时代,2014(5):143-159.
- [8] 李祖佩. 项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2014(5):18-25.
- [9] 何增科,周凡. 农业的政治经济分析[M]//贾斯特 法兰德,杰克 帕金森. 国家的性质和政府在农村发展中的角色. 重庆:重庆出版社,2008:296.
- [10] 张晓山. 发展现代农业——社会主义新农村建设的首要任务[J]. 前线,2007(4):12-14.
- [11] 桂华. “没有资本主义化”的中国农业发展道路[J]. 战略与管理,2013(11):8-36.
- [12] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [13] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究[M]. 北京:中国经济出版社,2000:31-40.
- [14] 贺雪峰. 中国农业的发展道路与政策重点[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2010(4):1-7.
- [15] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.
- [16] 田先红. 治理基层中国[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013:60.
- [17] 温铁军. 百年中国,一波四折[J]. 读书,2001(3):3-11.
- [18] 陈锡文. 走中国特色农业现代化道路[J]. 农村工作通讯,2007(12):12-16.

(责任编辑:李良木)