

559-582.

- [18] 曹锦清. 黄河边的中国[M]. 上海:上海文艺出版社,2013:107.
- [19] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2).
- [20] 乔尔 S 米格代尔. 社会中的国家——国家与社会如何相互改变与相互构成[M]. 李杨,郭一聪,译. 南京:江苏人民出版社,2013:20.
- [21] 狄金华. 被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M]. 北京:三联书店,2015:98.
- [22] Wang G H. *Tamed Village ‘Democracy’ Elections, Governance and Clientelism in a Contemporary Chinese Village* [M]. Berlin Heidelberg:Springer-Verlag Press,2014:90.
- [23] He B G. *Rural Democracy in China: The role of Village Elections* [M]. New York: Palgrave Macmillian Press. 2007:152-154.
- [24] 田雄. 虚置与重构:村民自治的主体缺失与制度干预——以长三角北翼黄江县为例[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015(3).
- [25] 吴重庆. 无主体熟人社会及社会重建[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:169.
- [26] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见[N]. 人民日报,2015-06-01(01).

农业转型过程中的政府与市场

——当代中国农业转型过程的动力机制分析

龚为纲,黄娜群

摘 要:本研究结合中国畜牧业和种植业领域近 10 年来的转型过程,以一个全国商品粮基地县种植业和畜牧业的转型过程为分析对象,从一个较为长周期的过程进行过程—事件分析,进而揭示农业转型过程中政府和市场两层动力机制是如何相互耦合、相互推进的。研究发现,当代中国农业转型的动力机制在于:在市场逻辑诱导下,粮食供给压力加大,国家从粮食安全的角度出发,实施了一系列的项目扶持,项目扶持的制度逻辑中蕴含着重构农业经营主体的逻辑,即在国家的干预过程中推动农业转型。尽管不同农业领域的变迁过程存在差异,但是大致遵循类似的逻辑,即市场逻辑与国家干预逻辑相互交织,相互耦合,市场逻辑是初始动因,而国家干预则在粮食安全的考量下,因应市场逻辑而动,进一步推动农业的转型。

关键词:农业转型;农业项目;畜牧业;种植业

中图分类号:D523.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)02-0073-11

一、问题

究竟是什么力量在推动着中国的农业转型?按照 Brenner^[1]的定义,农业转型是指农业生产经营方式、土地占有关系、积累与收入分配方式在农村的变化,农业转型不仅是技术变迁的过程,而且涉及到社会关系、生产关系的变化。更具体而言,则是指资本主义生产关系进入农业领域,将传统的农耕纳入到资本主义工业化的农业生产体系中,进而农业生产成为一个为资本积累服务的部门。在这个过程中,农业领域的生产关系发生重构,农民分化、非农化和无产化。

那么是什么因素在推动农业转型呢?国际学术界似乎有两种答案,也对应着两种不同的分

作者简介:龚为纲,男,武汉大学社会发展研究院研究人员,E-mail:gongweigangruc@163.com;黄娜群,女,新加坡管理大学经济学院,博士。

析进路。一是市场化与技术进步的机制,二是国家干预机制,前者可以被概括为市场动力说,而后者为政府动力说^[2-5]。那么究竟是什么动力在推动中国的农业转型呢?推动当代中国农业转型的动力机制是怎样的呢?现有的研究一般是将市场动力和国家动力分开来进行论述。

1. 关于当代中国农业转型的市场动力说。张谦^[6]认为,市场的发展与资本的进入引发了中国的农业转型,将小规模的家庭农业转变成了各种形式的资本化农业。尽管他的研究中涉及到农业转型过程中地方的政治经济因素,但是在具体的操作化时,他的解释变量依然是市场结构的类型差异决定了各地不同的农业转型形态。黄宗智^[7]则主要是从“农业隐性革命的角度”对当代中国转型(农业资本化)的“动力机制”进行解释的。他认为当代农业隐性革命来源于收入增加之后人们的食品消费结构的变化——即需要变化所带动的农业资本化过程。黄宗智是从需要变动的角度来分析农业资本化的动力机制。在其后续的研究中^[8],他根据2006年全国农业普查的汇总数据,从投资主体的角度试图说明农业资本化的“根本动力”,比较了政府、农户与企业三种类型的投资主体的投资行为,得出的结论是农户构成当前农业资本化的投资主体。笔者倾向于认为,黄宗智的已有研究是在分析当前农业资本化的投资主体,究竟是政府还是企业,抑或是农户构成当前农业资本化的投资主体。

黄宗智根据农业普查数据来作结论当然是论证有力的,但问题在于,“究竟谁是农业资本化的投资主体”这样一个问题能否说明“农业资本化的根本动力”?很显然,这二者之间是难以直接划等号的,主要的问题在于“投资主体说”没有讲清楚农业转型的动力机制。其在这里只是描述究竟哪个主体在“农业资本化”的过程中占据主导地位,其结论是农户。但是为何是农户构成农业资本化的投资主体呢?是什么力量推动农户加大投资农业的力度呢?农户加大农业投资力度的内在逻辑是什么?笔者认为,只有对这些问题进行分析,才有可能回应究竟谁是农业转型的根本性动力机制问题。

2. 关于当代中国农业转型的国家动力说。笔者的博士论文《农业治理转型》^[9]主要是揭示政府干预推动农业种植业领域转型的基本逻辑,并强调了农业治理转型与农业经营主体重塑之间的内在关联性。在这篇文章里,尽管也谈到了市场的作用,但是将市场纳入到治理的框架——即农业治理边界的转型中进行分析的,市场因素在农业转型过程中的作用,以及市场动力和政府动力是如何相互诱导、互动,进而推动农业转型的逻辑并没有得到应有的重视。论文的分析逻辑集中在粮食种植业领域——一个转型相对较为缓慢的领域。而畜牧业的转型过程,在中国的绝大部分地区实际上早已完成。

本文试图将市场力量与国家力量纳入到分析框架中,以一个全国商品粮基地县种植业和畜牧业的转型过程为分析对象,从一个较长周期的过程进行“过程—事件”分析,进而揭示农业转型过程中政府和市场两层动力机制是如何相互耦合、相互推进的。本文认为,当代中国农业转型的动力机制在于:在市场逻辑诱导下,粮食供给压力加大,国家从粮食安全出发,而实施一系列的项目扶持,项目扶持的制度逻辑中蕴着重构农业经营主体的逻辑,即在国家的干预过程中推动农业转型。尽管不同农业领域的变迁过程存在差异,但是大致遵循类似的逻辑,即市场逻辑与国家干预逻辑相互交织,相互耦合,市场逻辑是初始动因,而国家干预则在粮食安全的考量下,因应市场逻辑而动,进一步推动农业的转型。

二、地方情况以及农业转型过程

湖南省平晚县是中国中部地区一个比较典型的农业县。全境总面积383.8万亩。本县地处中亚热带季风湿润气候区,四季分明。平晚县地处五岭上升和洞庭湖下陷的过渡地带,即“平晚盆地”北沿。县内中部丘陵起伏,小块平原数量星罗棋布。全县地貌可分为山地、丘陵、平原、

盆地四种类型。平晚县是一个农业大县,2011年,全县耕地面积104.5万亩,其中水田90.1万亩,旱地14.4万亩。农作物播种总面积257.88万亩,其中粮食播种面积152.1万亩,冬种油菜71.5万亩,棉花11万亩,蔬菜播种面积12.5万亩。

就种植业领域而言,2009年之前,本地基本上都是小农户,很少有种粮大户,2008年全县最大的一个种粮大户是三湖镇的王长元,政府鼓励他种了40多亩单季稻。本地在2003年农业税费改革之前,双季稻种植还很普遍,农业税费改革以后,农业劳动力加速外流,种植双季稻日益不划算,所以到2009年左右的时候,全县的农民绝大部分都像王长元那样种植单季稻。可以说,2008年成为我们分析平晚县种植业结构转型的一个起点,因为那时还是以小规模农户为绝对主体的经营结构模式。自2009年以来,在政府的行政推动下,该县种植业领域已经发生了翻天覆地的变化,全县现有50亩以上的粮油种植大户4000余户,大户种植的水田面积30万亩,生产总量相当于全县30%左右,尽管如此,种植业转型的过程还是明显慢于畜牧业。

农业种植业转型相对较慢与农业畜牧业顺利转型形成鲜明对比,从我们最新调研所掌握的数据来看,2014年该县畜牧业生产总量和产品供应,90%以上产自于本地专业化规模养殖,传统的畜牧业生产方式相继完成了转型。下面我们分别对这两个领域的转型过程和逻辑进行简要归纳。

三、畜牧业领域的转型

(一) 生猪养殖领域的转型过程

从2001年到2007年的7年间,平晚县千百年来家家户户养猪的历史一朝覆亡。以该县石镇为例,我们访谈的刘放生讲,到2006年底,该镇的双河村全村一头猪也没有了,周边的10个村,上万人口,当地肉商和摩托车司机曾经向他一一数下来,当时的散户存栏猪不足20头,肉商多是从外地购活猪宰杀出售。说到原因,众口一词:没有劳力钱。千家万户退出生猪生产,带来了生猪养殖资本化、规模化。

刘放生提供的资料反映:2008年,全市出栏生猪1000万头,其中,散养量占养殖总量的比重下降到32%,规模生产相应上升到68%。在平晚县西镇,据媒体报道,温州建筑商投入5000万元建起20多栋猪舍,酒店老板投资400多万元办猪场,超市老板投资300多万元办猪场,房地产老板投资500多万元办猪场。仅一年多时间,冒出9个年出栏1000头以上的规模猪场。湖南省畜牧部门统计,自2007年7月以后,全省年出栏千头以上的规模猪场新增3000多个。又据中国国际电子商务网2009年9月22日消息,到2008年末,规模化养殖的生猪占56.0%,肉鸡占81.6%,蛋鸡占76.9%。据农业部统计,2007年全国出栏50头以上的规模养猪专业户和商品猪场共224.4万家,出栏肉猪占全国出栏总量的比例达48.4%,其中年出栏万头以上的规模猪场有1800多个。京、津、沪三市的生猪生产基本实现规模化。

(二) 生猪养殖领域转型的经验逻辑

1. 农民生计模式的改变。农民生计模式的非农化,农业的副业化,很多农户家庭的主要劳动力外出务工,没有时间种菜和杂粮给生猪作为饲料,除非主要劳动力在家从事家庭副业和种植杂粮,否则根本无法为生猪提供足够的喂料;过去农村喂养生猪很多时候需要家庭主妇到田间地头找野菜喂猪;由家庭主妇负责调和喂料,一日三餐,这些都需要花费大量的家庭劳动力。

在农民生计模式非农化,农村妇女大量外出务工的情况下,很多家庭就剩两个老人在家——他们劳动能力有限,况且,喂养一头生猪所赚取的利润,还不如一个劳动力在外干几天活来得方便,以平晚县为例,现在一头生猪的平均利润在1000元左右,而一个劳动力在外务工,一天的收入起码在200元左右,也就是说5天的务工收入,就等于一头生猪的平均利润,而家庭喂

养生猪的养殖周期少则半年,多则一年。这是很多家庭不再喂养生猪的重要原因,即便少数家庭还在喂养生猪,但十有八九实际上是为了自己家里过年准备的。

2. 市场逻辑驱动下工商资本向生猪养殖领域大举进攻,散户被迅速边缘化。散户养殖大幅度下降,引起市场供给紧张,导致 2007 年左右生猪价格暴涨,生猪价格暴涨的结果就是驱动工商资本大举向生猪养殖行业进入。工商资本进入之后,降低每头生猪的平均利润,散户养殖的利润就更低,从而导致更少的散户养殖生猪,这就是散户被工商资本排挤出生猪养殖行业的基本逻辑。即“散户生计模式变化—散户养殖数量减少—市场供给压力增加—工商资本进入—散户养殖利润更低—散户更加被边缘化”形成一个正反馈的机制。

在千家万户退出生猪生产,价格上升、利润丰厚的背景下,逐利的工商资本便胆大起来。以平晚县为例,2007 年 7 月下旬,猪肉价格最高价格达每公斤 29 元,每头肉猪的人工工资仅 30 元左右,纯利润达 600~700 元,不足 6 个月,资金的利润率超过 100%,即投资 100 元,6 个月不到则可得 200 元。在这种超额利润的刺激下,2008 年,全市出栏生猪 1000 万头,为 1994 年出栏生猪 320 万头的 3 倍多,创历年最高水平。这就是前文所提及的,平晚县房地产老板、酒店老板、超市老板投资兴建大规模养殖场的原因,也是大规模养殖户大幅度增加的市场背景。

3. 政府因应市场的逻辑,加大对生猪领域的干预和补贴。仅仅凭借市场的逻辑,工商资本进入生猪养殖领域的积极性还没有这么大^①,更为重要的是,鉴于 2007 年左右生猪供给严重短缺,国家出于猪肉的稳定供给和保护消费者的利益,出台了大量支持生猪规模化养殖的政策,比如对进入生猪养殖领域的工商资本进行大户补贴、生猪标准化小区的项目补贴以及生猪保险补贴。以 2013 年为例,平晚县的 2 个重点项目分别是扶持宏远农业和宏源农业的,2013 年的项目建设任务分别是 3500 万元和 2000 万元。2014 年湖南省出台对全省 900 个特色产业园区进行项目补贴,除了企业的配套资金之外,省财政对每个项目扶持 100 万元,表 1 是平晚县的 10 个获得生猪特色产业园补贴的基本情况,表 1 的分析可以发现,生猪养殖产业园的养殖规模都在 12000 头以上,其中信旺公司在平晚县有多个生猪养殖产业园。

表 1 湖南省 2014 年扶持平晚县的 10 个生猪产业园的项目

特色产业园名称	园区特点	基地规模 (头)	计划投资 (万元)	已投资金 (万元)	2013 年产值 (万元)
湖南信旺农牧发展有限公司爱民生猪产业园	园区猪舍面积 45400 平方米;年出成猪 60000 头,仔猪 150000 头	50000	360	3890	9350
平晚碧野畜牧养殖特色产业园	高标准养殖场 60 亩;自动化猪舍 21 栋, 22600 平方米;蔬菜果园种植基地 420 亩; 省生猪标准化示范场	12000	7000	2800	2632
平晚县千里马生态有限公司生猪养殖产业园	集生猪生产、养殖,水产养殖,林木种植为一体,园区水、电、路、通讯等各项基础设施配套齐全,年出栏生猪 11200 头,鲜鱼 182 万条;农业部生猪标准化示范场	20000	360	1200	2105
平晚县泓源农业发展有限公司生猪产业园	生态循环养殖、水稻、油茶种植、饲料生产、家庭农场式生产经营一体化,2013 年市重点工程项目	10000	256	1105	1105
平晚县广源农牧发展有限公司广源生猪产业园	园区有猪舍 24 栋,面积 16200 平方米,年出栏 11000 头成猪,6500 头仔猪;公司+基地+农户运营模式;农业部生猪养殖标准化示范场	18000	1500	1208	2036

① 散户养猪是不能得到生猪补贴的,这样就更加使得散户处于劣势。

平晚县洪福农业科技发 展有限公司生猪产业园	园区建成猪舍 9300 平方米,饲料加工及 仓储用房 500 平方米,年出栏生猪 6840 头;省级示范场	10000	310	1000	1182
平晚县宏远农牧发展有 限公司生猪产业园	园区有标准化猪舍 18 栋,栏舍面积达 11000 平方米;年出栏生猪 10000 头;省生 猪标准化养殖示范场	10000	1000	1500	2046
平晚县吉盛农牧发展的 限公司生猪养殖产业园	园区建有各类猪舍 39 栋,面积 17600 平 方米,年出栏 23000 头;种养结合	48000	2000	3300	3080
平晚县金穗叶生猪养殖 特色产业园	园区充分利用资源,走立体养殖之路,以 研制、开发、生产经营种猪、商品猪为主, 通过“公司+种猪基地场+农户”经营模式 园区建成标准化猪舍 14095 平方米,饲料	12000	1000	600	3011
平晚县富民牧业生猪养 殖示范园	加工和仓库用房 400 平方米,800 平方米 沼气发电设备;年出栏生猪 10000 头;省 生猪标准化示范场	15000	240	1200	1500

注:每个项目,省财政扶持 100 万元,主要是供企业建养猪场,更新设备以及排污等基础设施建设。

4. 工商资本大举进入生猪养殖行业,生猪养殖的平均利润下降。工商资本大量兴建养猪场之后,导致生猪的市场供给大幅度增加,到 2009 年 4 月,肉价又跌至 2007 年涨价之前的水平,而且还不见底。在生猪价格一路下滑、平均利润下降的过程中,国家出台对生猪养殖大户的补贴政策和项目扶持政策,而散户则没有,这使得散户对生猪养殖更没有积极性。市场逻辑加上一揽子有利于规模养殖的财政投入的助推,调动了规模化、企业化养猪的积极性,生猪养殖规模迅速扩大。而散户养殖被迅速边缘化、从市场中被排挤。

5. 生猪养殖领域的转型基本形成。工商资本在平晚县生猪养殖领域的经营逻辑,和分散小户养殖的逻辑不同,其生产逻辑是剩余积累的逻辑。经验分析发现,这些工商企业的生产逻辑,主要有两种:一种是兴建大规模的工厂化的养猪场,雇工养殖;另外一种兴建养殖小区,按照“公司+小区+规模化养殖户”的模式,扶持一批规模化的养殖户,由公司给他们供给猪种、饲料以及其他生产资料,按照公司的价格进行计价,然后按照合同价格卖给公司,公司负责销售,即公司控制生猪养殖的产前和产后,把中间劳动力较多的育肥环节交给养殖小区的农户养殖,基本上是“公司+基地+农户的逻辑”,把分散的小农户纳入到资本的积累逻辑中,即把资本汲取逻辑延伸到生产过程中去。

(三) 平晚县生猪养殖领域转型的基本逻辑

当代中国畜牧业领域转型的过程是市场力量与政府力量交织在一起发挥作用的结果。市场逻辑诱导政府干预的具体形式;而政府干预则顺着市场的逻辑,进一步推动着农业经营主体的变革。其大致的经验逻辑是:2005 年左右人口流动和非农化,改变了农民的生计模式,混合的家庭多种经营体系瓦解,农业副业化,劳动力不足,很多家庭不再养猪,农村的生猪供应严重不足——黄宗智等人的分析,还有农业隐形革命的助推,即对肉禽蛋奶的消费量增加,一方面是市场供应严重不足,一方面是市场需求在持续上涨,两种力量交织在一起,推动了 2007 年左右猪肉价格的暴涨。猪肉价格暴涨,但是农民的生计模式变化具有刚性,供应依然严重不足。这时候,一方面工商资本蠢蠢欲动,另一方面,国家紧张,国家要保证猪肉价格的稳定供给、社会稳定和粮食安全。这样,国家保证“粮食安全”的逻辑和工商资本进入畜牧业领域逐利的逻辑一拍即合——国家出台对养猪大户、工商资本进入生猪养殖领域进行大户补贴和项目补贴——生猪养殖行业也实行项目化的治理。这样,工商资本在国家补贴和市场利润的推动下,大举进入生猪养殖行业,而散户养殖边缘化,在很多农村甚至绝迹。

四、种植业领域的转型及其逻辑

平晚县是中国南方水稻种植区的商品粮基地县,全国产粮大县,是保证中国粮食安全的重镇。在工业化时代,在粮食生产越来越成为地方政府财政负担的情况下,从2005年农业税费改革开始,国家为了继续保证粮食产量不断增加,不断加大对平晚县的财政扶持力度,进而调动地方政府生产粮食的积极性。国家对平晚县的这样一种财政扶持,其中伴随着国家的增加粮食产量、发展农业的意志。国家的这样一种意志在农业税费改革之后,主要是通过项目制来实现的,很多中国学者的研究也发现,项目制是一种用于体现中央部门意志的制度模式^[10]。我们的经验调研发现,平晚县的农业治理模式已然出现“项目化的治理”逻辑,这样一种项目化的农业治理模式的制度逻辑和种植业领域的结构转型之间存在密切的关联。下面我们分别以产粮大县项目和农业产业化项目为例,分析市场逻辑、项目制的制度逻辑与农业结构转型之间的内在关联。

(一) 产粮大县项目的运作

自2009年以来,在平晚县所有的中央财政转移专项资金或项目资金当中,产粮大县专项资金的数量一直是最高的,因而成为平晚县农业治理的重点,也是争资跑项的重点。以2009年为例,共引进项目资金4500多万元。其中粮食生产先进县争取奖励资金3000多万元。正因为如此,争取全国粮食生产先进县的奖励,历年来都是平晚县治理农业的重头戏^①。要争取产粮大县的奖励资金,就必须在粮食播种面积上下功夫,因为只有播种面积上去了,商品粮的总量和粮食生产的总量才会上去,这成为县级政府大力发展和推广双季稻工作的根本动力。推广双季稻,是提高地方政府入围下一年全国粮食生产先进县的核心竞争力。进而,如何把县级政府发展双季稻,争取产粮大县奖励资金的动员和治理过程刻画出来,以及这个过程所呈现出来的农业项目的运作模式和逻辑,就成为我们理解问题的基础。

在产粮大县奖补项目中,中央和平晚县政府的关系是,中央通过项目发包的方式,将项目资金发包给平晚县政府,同时对平晚县政府完成项目任务的具体情况、粮食生产的绩效进行考核验收。从2009年开始,农业部和湖南省政府开始加大对产粮大县的考核力度,不但要求地方政府汇报粮食生产的绩效,还要求平晚县政府拿出粮食增产的现场出来,给上级领导考察,其中双季稻的生产成为现场考察的重点。每年在早稻插秧之后,以及晚稻插秧之后,农业部和省农业厅的官员就会在平晚县委书记、农业局长等领导的陪同下,在全县检查双季稻播种情况。平晚县政府为了能够应对上级领导的检查,保证完成考核能够顺利过关,就必须尽可能多地种植双季稻。

而究竟是种单季稻还是种双季稻,是农民的生产决策的事情,农民通常按照经济效益的比较来决定。所以政府的粮食项目实施涉及到如何与作为粮食生产主体的农民进行互动的问题。那么地方政府会选择谁来种双季稻呢?这是一个委托—代理的问题,即政府需要通过与粮食生产主体建立一个有关粮食生产的合约,政府对粮食生产主体进行一定的项目补贴,进而将农民的生产决策纳入到政府的项目实施规划中来。那么政府会选择哪些农民来作为执行项目任务的代理人呢?

(二) 市场逻辑导致“政府要粮”与“农民要钱”的矛盾

生产要素的市场化改革之后,农业生产的绝大部分生产要素按照市场进行配置,因而决定

① 前文的分析谈到,农业治理涉及到粮食安全的外部性问题,以及粮食生产环节公共服务的外部性问题,产粮大县项目奖补项目,主要是因应粮食安全的外部性问题。实际上,解决科技服务和推广、农田水利设施、技术进步等方面,国家也有大量的农业公共项目投入,也决绝生产环节的外部性问题。限于篇幅,我们对国家应对农业生产的微观层面的公共项目投入不作分析。

农民粮食生产行为是否盈利的不再是政府,而是市场。自 2000 年以后,在中国南方水稻种植区,种植双季稻,对于农民而言是一件不划算的事情,农户不愿意种植双季稻,所以政府要求种植双季稻的政策目的与农民打经济算盘之间存在冲突。

在农业生产要素全面市场化之后,政府无法通过计划指令直接干预农民的生产行为。比如说政府现在希望农民种双季稻,但是生产双季稻的农资价格、粮食价格、劳动力价格等等这些县级政府都无法控制,市场价格波动,政府只能眼睁睁地看着农民遭受损失。平晚县政府在 2009 年的时候,也拿“国家粮食安全”等这样的话语做农民思想工作,但是农民作为一个独立的经济主体,他们现在有权按照自己的要求种植单季稻。表 2 数据可以有力地说明为什么农户不愿意种双季稻。

表 2 散户经营不同种植模式的成本收益

种植模式		各项成本支出(元/亩)										亩产 (公斤)	种植 毛收入 (元/亩)	种植 纯收入 (元/亩)	国家补贴 (元/亩)	合计纯收入 (元/亩)	
		肥料	农药	种子	机耕	机收	移栽	水费	其它	管理	小计						
双季稻	早	100	50	30	100	100	人工	120	10	50	450	1010	470	1175	165	91.5	256.5
	晚	110	70	30	100	100	人工	180	20	50	450	1110	480	1229	119	91.5	210.5
	小计	210	120	60	200	200	人工	300	30	100	900	2120	950	2404	284	183	467
	一季稻	130	85	50	100	100	人工	150	30	50	550	1245	650	1651	406	124	530
油菜+一季稻	油菜	100	30	10	100	—	直播	50	5	20	500	815	130	962	147	10	157
	一季稻	130	85	50	100	100	人工	150	30	50	550	1245	650	1651	406	124	530
	小计	230	115	60	200	100	人工	200	35	70	1050	2060	780	2613	553	134	687

注:散户经营下不同种植模式的成本收益根据 2013 年的物价计算。

表 2 显示,单纯就一季稻和双季稻的纯收益进行比较,不考虑国家补贴的话,一季稻的纯收入要高于双季稻,如果种植油菜+一季稻的模式,那农户就更不愿意种植双季稻了,因为双季稻的纯收益是 284 元/亩,而油菜+一季稻的纯收益是 553 元/亩;即便考虑国家补贴的收益在内,很明显国家对双季稻的补贴是 183 元/亩,远远高于一季稻和一季稻+油菜的补贴力度,这应该是国家政策的调节功能,但是即便如此,把国家补贴的收益算在内,双季稻的纯收益依然不能和一季稻以及一季稻+油菜的模式进行比较,三者纯收入分别是 467 元/亩、530 元/亩和 687 元/亩,双季稻依然明显不利。

这里还有三个实践中的细节,进一步使得种双季稻处于不利地位。一是补贴的实践过程。我们发现,双季稻补贴从来都不是按照实际面积进行补贴,在实践中基本上是在撒胡椒面,即有没有种植双季稻的农户都有双季稻补贴,不但是我们调查的平晚县,周围的几个县都一样,实际的双季稻种植面积不到 30%,但是双季稻补贴的耕地面积往往高达 90% 以上,地方政府为了照顾农民的利益,都倾向于把本地的耕地都报成双季稻,这样也可以体现本地的抓双季稻生产的“成效”。二是人工投入和中间投入。试想:一个农户多投入一倍的农药种子化肥,多干几个月的活,赚的纯收益反而没有少投入以及少干一季的收益大,这样的事情谁会干呢?这是问题的一个方面。另一方面是,种双季稻和干别的农活不同,时间节奏紧张,尤其是双抢时天气热、劳动量大。三是农户种植一季稻,因为劳动力投入比较少,不影响农户出去打零工赚钱,而种双季稻,则受到很大牵制,这使得从影响打零工的“机会成本”来看,种植双季稻也是不划算的。正因为如此,本地的散户普遍不愿意种植双季稻,这与政府要完成强调种双季稻的“项目任务”之间存在尖锐冲突。

在“推广双季稻”项目的过程中,地方政府发现散户模式无法有效运作之后,在政策设计过

程中开始抛弃散户,而注重发展大户和引进工商企业下乡种田。一方面,通过行政方式强制性地推动双季稻规划区内的耕地流转,将耕地流转到种粮大户和工商企业的手中;另一方面,从项目资金中安排一部分财政资金出来,给帮助政府种植双季稻面积在 50 亩以上的大户和工商企业进行 150 元/亩的补贴,另外还进行集中育秧补贴以及农业保险补贴。这样,种粮大户和工商企业就成为协助政府发展双季稻的主力军。那么为什么大户和工商企业和政府就可以合作种植双季稻呢?

表 3 大户经营下不同种植模式的成本收益

		各项成本支出(元/亩)											亩产 (公斤)	种植 毛收入 (元/亩)	种植 纯收入 (元/亩)	国家 补贴 (元/亩)	合计 纯收入 (元/亩)
		肥料	农药	种子	机耕	机收	移栽	水费	其它	管理 用工	土地 流转费	小计					
种植 早 晚 双 季 稻	早	90	40	24	80	80	机插 50	10	50	400	150	974	450	1125	151	91.5	242.5
	晚	99	45	24	80	80	人工 180	20	50	400	150	1139	460	1196	108	91.5	199.5
	小 计	189	95	48	160	160	230	30	100	800	300	2113	910	2321	259	183	442
	种植 一季稻	117	68	40	80	80	100 部分 机插	30	50	500	300	1365	600	1560	305	124	429
油菜 十一 季 水稻	油 菜	90	24	8	80	—	直播 50	5	20	500	100	877	130	704	136	10	146
	一季稻	117	68	40	80	80	人工 120	30	50	500	200	1285	600	1560	305	124	429
	小 计	207	92	48	160	80	170	35	70	1000	300	2162	730	2264	441	134	575

注:1. 大户经营下不同种植模式的成本收益根据 2013 年的物价计算,在本地,地方政府重点扶持和补贴的适度规模经营是指 50 亩以上的双季稻,播种面积为 100 亩;2. 表中其它成本主要是农膜、小型农机具折旧等;管理用工主要是浸种育秧、排灌、施药、除杂、晒谷和协助农机作业等,按每个工日 100 元计算;国家补贴为农资综合补贴 80.6 元,粮食生产直补 13.5 元,良种补贴每季 15 元,新增双季稻生产补贴 58.87 元,合计 182.97 元。

县级政府和农业局从 2009 年以来开始扶持一批种粮大户。下面我们通过比较大户种植模式的成本收益,分析为什么大户可以因为有政府的项目补贴的扶持,而愿意帮助政府种植双季稻来完成粮食生产的政治任务。

大户种植双季稻的特点,概括起来有以下两方面:一方面可以保障粮食产量比散户种植一季稻要高;另一方面,大户的面积比较大之后,尽管单位面积上的平均亩产量没有散户高,但是总体的纯收益要远远高于散户。正是规模效应,使得大户种植双季稻有利可图。

在平晚县,大户种双季稻,政府扶持两季 200 元/亩(包括种子免费送在内),两季机耕自备减少成本 70 元/亩,农资批发两季降低成本 80 元/亩,共 350 元/亩与土地租金 300 元/亩两抵后基本齐平。剩下的就是田里的规模经营之后的收入,规模经营的收入是 442 元/亩,因为种植规模比较大(50 亩以上),种田的收入+机械的收入(因为大户一般自己购置了机械)基本上能够接近在外务工的收入。

通过上面对散户和大户的比较可以发现,政府从粮食增产、增加复种指数的角度,其唯一的办法就是培育“双季稻种植大户”的模式,目前全县农口系统的干部几乎一致认为:单家独户的单干式已经严重制约当前粮食生产发展,种植业转型势在必行。扶持和培育耕种水田 50 亩以上和早、晚两季共种粮 100 亩以上大户是适合本地种植业转型的理想选择,也是当前粮食生产稳定发展的迫切需要。扶持和培育耕种水田 50 亩以上和早、晚两季共种粮 100 亩以上的大户是适合平晚县种植业转型的理想选择,也是当前粮食生产稳定发展的迫切需要,该县从 2012 年开始,对于符合条件的种粮 50 亩以上的规模种粮户种植双季稻补助 150 ~ 200 元/亩。这样地方政府实现了发展双季稻的目的,而种植大户也能通过大面积经营的方式获取利益,这样政府

的意愿和大户的盈利两者一拍即合,目前这些大户已经是平晚县发展双季稻生产的主力军。

(三) 交易成本逻辑:大户是落实粮食项目的理想代理人

仅仅从上面经济效益的角度来看地方政府扶持种粮大户,还不能完全解释,实际上,如果政府对于散户也像大户那样每亩进行 200 多元的项目补贴与扶持,部分散户也可能有积极性帮助政府种植双季稻,而且散户还不需要土地流转费用。但问题在于,散户是高度分散和分化的,每个家庭的劳动力安排不同,种植偏好不同,有的愿意种植双季稻,有的则不愿意,或者没有能力种植,有些散户认为,每亩田 200 元的补贴,多干一季的活,这还不如自己打一天的工来得划算,也就是说散户因为面积小,对于政府的这种项目补贴不是特别敏感;最为重要的原因在于,因为散户数量众多,没有办法与政府整齐划一的项目任务相对接,交易成本大,治理成本高,这是我们以下重点论证的问题。

县乡村三级干部对于制造大户的积极性背后,是一个政府面对分散的农户因为交易成本过高而导致的政府失灵的问题,产生这一问题的根源是项目在乡村运作的过程中无法与分散的小农户对接。“制造大户”降低交易费用的机制主要表现在以下几个方面:

第一层机制就是降低交易成本。乡镇政府将耕地流转给大户之后,他们在运作项目的过程中打交道的对象减少,进而导致项目示范区内各个农户的双季稻面积的测量、生产过程的监控、生产进度的统一协调、耕作方式的统一、项目资金的拨付等等治理成本都大幅度降低。交易对象的减少,通过表 4 可以清晰地呈现这一问题。表 4 最有趣的地方在于:为什么“制造大户”可以降低治理成本,即降低与散户的交易费用。

表 4 10 个乡镇项目示范片区内大户所涉及的散户数量(2013)

乡 镇	大户数量 (个)	大户流转耕地 涉及小组数量 (个)	大户流转水田 涉及户数(户)	大户流转水 田面积(亩)	大户种植双季 稻面积(亩)
板市镇	6	17	243	942.8	868.59
大安乡	11	42	404	2129.06	348.96
关市乡	4	10	78	159.54	195.3
界牌镇	2	5	61	198.67	181.37
井头镇	8	34	612	1450.81	1059.27
湖镇镇	14	42	297	1287.6	1287.6
杉桥镇	2	3	32	109.6	115.7
台镇	4	4	61	328.58	312.6
渡镇	12	72	1215	5027.392	2820.8
岷山乡	3	6	132	464.64	347.05
总计	66	235	3135	12098.692	7537.24

从全县的角度来讲,在所列举的 10 个乡镇当中,66 个大户流转的耕地为 12098 亩,涉及到的农户数量为 3135 户,这些耕地由大户耕作,交易对象剧减。县农业局的技术服务队如果要与这 3135 个散户打交道,几乎不可能,但是如果将这 3135 个农户的耕地通过土地流转,转化成为 66 个种粮大户,那么农业局与这 66 个大户进行对接则游刃有余。

而且大户耕作,有利于大户步调与政府保持一致,整齐规划,有利于地方政府按照项目考核的要求、在项目资金的约束下“保质”、按时应对项目考核验收。

第二层机制就是因为将耕地流转给了大户,那么在与大户打交道的过程中遇到“钉子户”的机会几乎为零。当政府面临数量众多的散户的时候,出现“不配合的钉子户”的机会是很大的,钉子户的一个特征就是抓住政府在推行项目示范区过程中的弱点进行漫天要价,并引起其他散户“效尤”,进而大大提升项目的实施成本。将耕地流转给大户后,发生这些事情的概率几乎为

零,政府与大户的对接,谈判成本很低。

同时散户存在严重分化,家计模式多元,往往与政府的政策目标难以形成一致,有些散户对政府的扶持,因为面积小,而对政策的补贴不敏感(比如种一亩双季稻补贴150元,或者购买100元的种植业保险返回20%等等),但是大户因为面积大,对单位面积上利益流量的小幅度增加,都极为敏感,并具有积极性。

(四)产粮大县项目所体现的实践逻辑

受市场因素的影响,农民生计模式和耕作制度发生了重大变化。生计模式的改变,农民兼业化,不愿意将主要的劳动力投入到家庭农业中,甚至不愿意将过多的劳动力投入到农业领域,而是希望将劳动力投入到非农业领域来赚取更多的收入。

本文的案例分析反映,双季稻的种植,在当前的生产要素价格下,是一种低收益的投入模式,农民不愿意种植双季稻。耕作制度的这样一种变迁与农民的生计模式的变迁有关系,与劳动力的价格变动有关系,与生产资料价格市场的变化有关系,还与机械化、技术进步有关系——农业不同生产环节的分工加速,利润分流,劳动力能否赚取的利润减少,农民能够赚到的利润有限。

在这样一种转型的过程中,一方面,市场逻辑和技术进步的逻辑结合在一起发挥作用,诱导农民生计模式和耕作模式的变革——农民降低在种植业领域的劳动投入,降低复种指数,不愿意种双季稻,而是将耕作制度改为一季稻,导致粮食播种面积下降,粮食的供给压力增大;而另一方面,在人口增长与城市化驱动下,粮食的需求在不断增长,粮食增产和稳产的压力加大,粮食缺口增加,粮食进口的压力增大。这样粮食供给和需求的变动,导致中国的粮食安全要增强——国家要保证粮食安全,一个可行的办法就是提高土地产出率,增加复种指数,进而增加粮食产量。但是“政府要粮”和农民要钱之间存在矛盾,即国家的意志和市场逻辑存在矛盾。国家解决这个矛盾的办法是通过政府项目补贴来提高复种指数^①,建立各种各样的高产创建项目和高标准粮油项目。问题是政府的这个推广双季稻的计划,与分散小农户的生计安排和劳动力配置模式、和耕作制度的选择之间存在矛盾,政府没有能力和分散的小农户谈判,因为交易成本太大,缺乏管理的抓手,转而通过行政手段推动耕地流转,扶持大户和工商资本,小农户的耕地向种粮大户和工商资本集中——通过补贴大户和工商资本来增加复种指数。

五、总结与讨论

从本文所分析的案例来看,种植业领域的转型过程和畜牧业的转型过程一样,都是在市场力量的诱导下,政府基于保证国家粮食安全的逻辑,而对农业领域进行干预,由于无法对小农户进行动员(无论是在生猪生产领域,还是在种植业领域,都已经缺乏这样一种动员散户的乡村治理体系,一方面是因为乡村治理能力已经弱化,另一方面是因为小农户的生计模式以及市场逻辑,而无法回应政府的粮食安全需求),进而政府专项扶持大规模的经营主体,对种粮大户和工商资本进行各种各样的项目补贴,在政府的项目补贴的支持下,工商资本和种粮大户迅速占领

^① 在南方水稻种植区是提高复种指数,在华北平原则主要是增密行动,以玉米为例,原来的玉米都是套种在小麦中间的,从河南开始推广的玉米套种改直播,即收割小麦之后重新平整土地,原来的单垄玉米种植改成双垄,这样既增加了玉米的密度,而且能够避免收割小麦时对玉米秧苗的损害,导致需要重新补苗。因为原来套种将玉米的种植时间和收割小麦的种植时间相差15天左右,现在的新的玉米种子是高产、生长期更短的新品种,价格更贵;另一方面,直播需要重新平整土地,增加了耕作量,不过在技术进步之后,机械化进一步推广,已经可以胜任了。为了能够调动农户的积极性,政府对玉米的新品种和负责整地的农机手进行项目补贴,这样就降低了农户进行直播的成本,增加了他们的收益,实际上是对农户进行变相的项目补贴,因而农民的积极性也很高,目前在整个华北平原,这种做法很普遍,其背后的本质也是在政府的干预和补贴的推动下为了增加粮食产量。机械化的推进,在很多地方推动了规模化的经营,这个具体的过程,需要更多的经验材料来支撑。

原本由分散小农户所占有的农业产值。在这个过程中,农业经营体系被重塑。

实际上,这样一种农业转型的动力机制不仅仅在作为中部地区的平晚县存在,在我们调查的华北平原、长江三角洲地区及江汉平原等地,也存在类似逻辑。如果要对农业转型中政府与市场的动力机制进行一般化的归纳,我们认为大致逻辑如下:

国家在农业转型过程中的角色大致可以被归纳为两方面:一是直接推动作用,国家在农业生产要素全面市场化和乡村集体组织瓦解的背景下,重新培植与其利益相一致、便于农业政策执行的代理人的这一动因,是国家对农业转型的直接推动作用。二是间接推动作用。本文着眼于从国家干预的角度解释 2006 年农业税费改革之后中国的农业转型过程。但这并不意味着我们忽视资本积累、商品化、技术进步、农业劳动力转移等因素在农业转型过程中的作用。这些因素在中国农村土地集体所有制的约束下,因为难以获得大规模的耕地,规模经营受到阻碍,而正是在国家基于重新寻找农业领域政策执行的代理人的推动下,农村土地流转的枷锁被打破,商品化、资本积累、技术进步、农业劳动力转移等因素长期积累的推动农业转型的势能被释放,所以国家干预也为资本积累、商品化、技术进步、农业劳动力转移等推动农业转型的因素发挥作用解除了枷锁。

参考文献:

[1] Brenner R. The Social Bases of Economic Development [M] // Roemer J. *Analytical Marxism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986: 23-53.

[2] Bernstein, Byres T J. From Peasant Studies to Agrarian Change [J]. *Journal of Agrarian Change*, 2001, 1 (1): 1-56.

[3] Collier W L, Soentoro G W, Makali. Agricultural Technology and Institutional Change in Java [J]. *Food Research Institute Studies*, 1974, 8 (2): 169-194.

[4] Gillian H. Agrarian Change in the Context of State Patronage [M] // Turton, White B. *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*. Berkeley: University of California Press, 1989.

[5] Hayami Y, Kikuchi M. *Asian Village Economy at the Crossroads* [M]. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1982.

[6] Zhang Q F. Comparing Local Models of Agrarian Transition in China [M] // *Rural China: An International Journal of History and Social Science*. Leiden: Brill Press, 2013: 5-35.

[7] 黄宗智. 没有无产化的资本化: 中国农业的发展 [J]. 开放时代, 2012 (3).

[8] 黄宗智. 中国农业隐形革命 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.

[9] 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.

[10] 渠敬东. 从总体性支配到技术性治理 [J]. 中国社会科学, 2009 (6).

(责任编辑: 刘浩)