

【乡村治理现代化】

# 依附性治理：郊区农业规模化的治理逻辑及其意外后果

——基于上海市秦镇的实证分析

张贯磊

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 721100)

**摘 要:**郊区农业规模化的治理方式呈现出对社会治理的高度依附性,是上海市郊区农业发展的主要特征。在农业现代化的背景下,郊区农业的都市化定位、农业规模化治理的政策导向以及治理风险的规避,导致郊区农业规模化的治理形成了对社会治理体系的依附。政府的行政干预取代了市场的自发逻辑,在短期内实现了政府推动农业规模化经营以及农业种植结构调整、种植面积的控制等治理目标。然而,农业的规模化治理所呈现出的依附性,也带来了农业经营主体名实分离,以及土地流转市场中多级交易市场泛滥与成本转嫁的意外性后果。

**关键词:**规模化经营;农业治理;依附性;土地流转

**中图分类号:**C912.4      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)01-0090-09

## 一、问题的提出

随着工业化、城市化的展开以及社会转型的加速,农村社会的生产与生活均呈现出高度城市化的倾向,对农业经营体系形成了重大影响。传统社会中面向土地的生产方式,使得农村社会的生产、生活与土地之间的关系高度紧密化。然而,市场化和工业化逐渐消解了人与土地之间的紧密关系,并且个体对土地的依附性随着人口的流动走向瓦解。此时,农村社会与土地之间的紧密关系,逐渐被个体与市场之间的货币交易关系所取代,个体的生产与生活也逐步以实现城市化为目标。

农村社会生产方式的变化,导致依附于其上的生活方式的改变,土地因此被大量的抛荒与闲置,这也是 1980 年代以来上海市郊区农业所面临的主要困境。于是,农村中的部分村民小组开始将土地租给来上海务农的外来人口,以便维持土地的正常耕作。由此,上海本地农民走入城市逐步实现城市化,其他省份的外来人口开始成为新型的职业农民<sup>[1]</sup>。这一过程产生了双重影响:其一是农村的抛荒土地得到了重新利用,并且在税费改革之前承担了附加在土地之上的税费;其二是外来人口增多,并且多是以“家庭式”流动为主要特征,增加了郊区乡镇的治理成本。因此,上海市政府在 2013 年开始鼓励村民通过农业中心的土地流转平台进行土地流转,试图取代村民将土地私下流转给外地人的做法。

同时,在上海市现代农业十三五规划中,将上海市的农业定位成为都市农业。根据都市农业的发展理念,其战略定位要满足整个上海市的经济、社会发展的整体规划,并且具备经济、生态、服务等多种功能,与二、三产业实现融合式的协调发展,大力发展以家庭成员为主要劳动力、

收稿日期:2018-10-11

基金项目:国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究——聚焦人口流入型地区”(15ZDC028)

作者简介:张贯磊,男,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心、中国城乡发展研究中心研究人员。

从事专业化集约化生产、规模适度的家庭农场,以粮食生产为主。其中,对于新型农业经营主体的培育也是明确提出要建立以本土化为主,有文化、懂技术、善经营、会管理、能担当的新型职业农民队伍<sup>①</sup>。

因此,在上海市的农业发展目标 and 实际治理效果之间就存在一定偏差。如果按照政府的农业定位与农业发展目标,郊区农业发挥向城市发展提供服务、为农村经济的增长提供动力的作用,这就需要政府逐步取消以小农户为主的经营方式,代之以政府管理框架下的规模化经营方式<sup>[2]</sup>。然而,农业的规模化治理本身并不能实现对小农户经营群体中外来务农群体的有效驱逐,导致规模农业的治理方式呈现出对社会治理体系的高度依附性。因此,本文试图以上海市郊区秦镇<sup>②</sup>为例,从农业规模化治理的依附性表征出发,来解释农业规模化过程中依附性治理的内在形成逻辑及其带来的后果。

## 二、规模农业治理的依附性及其解释框架

在集体化时期,国家为攫取农业资源支持工业发展的便利性,消灭了小农农业,实现了分散小农的集体化,从而降低了政府的交易成本。改革开放之后,小农经营方式重新复活并且成为农业经营的主要形式。同时,税费改革之后乡村组织的悬浮性<sup>[3]</sup>,导致政府失去了治理的中间层级,难以实现与分散的小农户直接对接,所以农业的规模化经营成为当前农业发展的趋势。然而,对于农业规模化经营的治理逻辑与动力的解释,历来存在着三种解释倾向:

其一,市场逻辑。在早期的农业经营过程中,小农经营逐步向规模经营的转变,是市场自发形成的结果,并没有受到政府的干预。在此种“社会中心论”的解释范式中,社会市场的力量是小农经营走向规模经营的主要动力<sup>[4]</sup>。按照市场经济的解释逻辑,规模经营比小农经营更能够应对市场所带来的不确定性风险,具有小农经营所不具有的优越性,因而小农经营逐渐走向规模化经营是市场自发的结果<sup>[5-6]</sup>。

其二,与市场逻辑相对的政府政绩指向说。在对市场经济所引发的农业规模经营进行分析时,部分学者逐渐意识到政府在农业经营方式转型中的作用。伴随着对国家自主性、地方自主性研究的兴起,地方政府的政绩导向成为解释农业规模化经营的动力之一<sup>[7]</sup>。“打造亮点”“招商引资”“上级压力和官员的晋升”“推动城乡社会建设”等,成为解释农业之所以呈现出规模化趋势的切入点。农业经营的规模化成为地方政府推动地方农业发展,增加本地官员政绩的方式之一。同时,在这一过程中,地方政府、涉农企业等构成新型利益共同体,形成了“分利秩序”<sup>[8]</sup>,承接国家项目及其他资源。

其三,组织学角度的农业规模化经营。传统时期的小农经营范式之所以能够得到较好的延续,是因为存在着中间的治理层级(乡镇政权和村级自治组织),实现了国家和地方之间的有效对接,无论是资金还是其他政策支持,中间层级均会实现与分散的小农群体联结<sup>[9]</sup>。然而,在税费改革之后,乡镇政权的悬浮以及村级自治组织的消极无为,使得国家面对分散的小农无法实现有效的对接,导致自上而下的农业服务无法传递到基层社会,更无法传递到小农手中。因此,国家在面对分散小农时,组织交易成本的增加使得国家倾向于选择扶持地方种植大户,推动农业的规模化经营<sup>[10]</sup>。

无论是从市场的角度还是从政府的角度来说,实质上已有研究只是指出了农业规模化经营在不同发展阶段所受到的不同方面的影响。按照上海市郊区农业的发展历程,早期的农业规模化确实是市场自发形成的,农民根据市场的规则制定土地流转价格,适应土地流转市场的需求。但是,近年来政府逐渐加大了对农业规模化的治理,即限定承包土地个体资质、规定土地流转租

① 上海市人民政府办公厅,《上海市现代农业“十三五”规划》沪府发〔2016〕72号。

② 根据学术惯例,文中出现的地名与人名已作匿名化处理。

金价格、规划土地种植结构等。政府的行政干预逐渐取代了市场的自发逻辑,成为郊区农业规模化发展的主要动力。也就是说,农业规模化的治理秩序的形成,大致上是经历了市场秩序和行政秩序两个阶段,并不存在对立的情形,只是针对农业规模化经营的不同阶段所作出的解释。

然而,市场或者行政对于农业规模化经营秩序的逻辑阐释,实质上表明农业所承载的功能逐渐多元化,超出了农业本身的范畴。单纯的农业规模化治理,其目标应该是围绕着提高农业生产效率和降低农业生产成本来展开。但是,行政干预下农业规模化的治理则是涵盖了政府的政治目标、社会治理目标,即维护粮食安全、维护农村社会的稳定、完善基层社会的公共服务等。原先市场体系中的农业治理秩序逐渐转向以政府行政干预为主的治理秩序,并且农业规模化的治理过程中呈现出高度依附性的特征。

农业规模化治理所展现出来的依附性,主要可以从两个方面来加以解释。其一,乡镇政权职能范围内的农业治理,没有较为完整的自主性<sup>[11]</sup>,无法实现对农业发展的自主定位,即乡镇层级的农业治理很难具有独立性。这是由上海市郊区农业的特征所决定的,郊区乡镇政权作为整个科层体制的末端本身就不具有很强的自主性,而上海市整体性农业发展规划将农业的规模化经营和农业治理作为基层政府的任务,具有较强的控制性。秦镇政府多次想要寻找自己乡镇的农业发展特色,然而作为蔬菜、粮食生产的主要区域却未能实现农业种植结构的调整,使得本地的农业只能按照上级政府所规定的种植结构来安排各个村庄相对应的农作物种植类型与种植面积。其二,郊区乡镇随着社会转型以及社会发展阶段的不同,其职能发生了重要转变。社会环境、生态环境愈加受到上海市政府的重视,调整经济发展结构以及空间布局,剥离乡镇的招商引资权,下沉社会治理权力成为这个时期的主要表征。此时,农业治理的功能也就逐渐超出农业领域,成为政府进行人口调控、社会服务的主要手段之一。此时,农业治理也就逐步成为社会治理的重要内容,而且农业治理方式也逐渐形成了对社会治理方式的依附。

### 三、农业依附性治理方式的经验呈现

#### (一) 郊区农业规模化经营的原因

政府对市场的规范化治理与小农户经营不规范之间的矛盾,导致了农业逐渐走向规模化。市场的负外部性,又为政府进行行政干预提供了必要的基础,并且将市场的风险问题转换为治理问题。一般来说,政府进行规模农业治理的原因,基于以下三种考虑展开:首先,在城市化面向的年轻人大量外出形成的人口结构变化导致了老年农业逐渐走向消亡。位于郊区的秦镇,年轻人的婚姻、工作以及家庭生活等都表现出极强的城市化面向,这就使年轻人选择到邻近的乡镇层级以上的地方寻求更好的发展机会。然而,与之伴随的是老年农业中的老龄人口在年龄不断增长的情况下,从农业领域中渐次退出,使得老年农业面临着渐趋消亡的困境。

其次,以小农户为主的农业经营方式已经不能满足政府对农业提出的发展需求,在政府的农业治理目标与小农户分散经营之间存在着不可调和的矛盾,即政府无法在较低的成本下实现对分散小农户的精准化治理<sup>[12]</sup>。因此,寻找农业经营的代理人,推动农业的规模化经营,成为此一时期政府进行规模农业治理的动机。同时,土地规模化经营可以解决土地闲置问题,提高土地的利用效率,实现土地的机械化管理,以应对老年农业逐渐消亡带来的消极影响<sup>[13]</sup>。

最后,来上海的外地务农人员,即新型的“农民农”<sup>[14]</sup>群体,妨碍了政府所预期的农业规模化经营目标的实现。外地人在种植过程中,会破坏田地中基础设施,使得农田的经营环境变差。比如,“黄瓜是蔬菜种植中盈利最高的领域,但是黄瓜种植对于土地要求很高,以前种植过黄瓜的土地不能被用来再次进行黄瓜种植。因为黄瓜在生长过程中需要施加大量化肥,导致土壤板结,只有在种植完黄瓜之后进行多年的水稻种植才可以缓解土地的板结问题”<sup>①</sup>。此外,外来人

① 内容来源于访谈资料,秦某,男,47岁,秦镇陶村农副主任,2018年5月18日。



口在农业经营过程中,增加了基层乡镇政府的治理负担。外来务农人员为了生产的便利性,多在田间搭建窝棚、私拉电线,用于居住和田间看护,容易造成各种安全问题。此外,以家庭式流动为主要表征的外来人口,“在上海创造价值的只是一个人,但是政府进行治理和提供服务的时候,却是要花费多个人的成本”<sup>①</sup>。至此,农业的规模化经营实质上成为当前上海市郊区农业发展的必经之路,以及政府进行社会治理的必要选择。

### (二) 郊区农业规模化的治理实践

在市政府和区政府的农业发展规划中,已经对秦镇的农业发展作了详细的规定,实行“三区划定”策略,即秦镇在上海市的农业经营体系中,主要是作为粮食区、蔬菜区和特色农产品区存在。其中,粮食作物种植面积 1 万亩,蔬菜种植面积 1 万亩,特产水果种植面积 1 万亩。“这些是上面已经确定好了的,并且都有规划,我们没有权力调整作物种植面积,只能尽量达到规划所确定的面积。同时,我们也会确定各个村的种植结构和种植面积,并且定期检查”<sup>②</sup>。

然而,在实际经营过程中,土地的种植结构与种植面积却总是难以得到有效控制。高额的土地流转租金促使秦镇的村民采取私下流转的方式,将土地租种给外来人口,对政府农业发展规划形成冲击。按照秦镇的土地流转政策,凡是经过土地流转平台进行流转的土地,村民每亩可以得到 1200 元流转租金以及 200 元的国家平台补助,共计 1400 元的土地流转费用。然而,外来务农人员为了争取到本地农民手中的土地,多付以高额租金,且多数在 1700 元以上,有的甚至高达 3000 元左右。同时,外来务农群体为了扩展盈利空间,进而选择种植盈利性较高的蔬菜、瓜果等,这在一定程度上就改变了秦镇政府对各个村庄对农业种植结构和种植面积的规定,影响了政府制定的农业发展目标。

为了完成上级政府所指定的农业发展规划以及实现农业治理的目标,秦镇政府开始竭力推动土地流转,进而实现农业的规模化经营。自 2016 年开始,秦镇所在的区政府开始出台新的政策,鼓励农户通过政府的土地流转平台进行土地流转。根据政策的规定,如果村民年满六十周岁,并且与其子女的土地除自留地之外全部经由政府流转平台进行土地流转,财政给予其每人每年 200 元的养老补贴。在村一级,乡镇政府则是将土地经由土地流转平台进行流转的土地比例作为年终考核的重要指标,以此形成对村级干部开展土地流转工作的督促。土地经过流转平台上收至村集体之后,存在两种面向:其一是由乡镇政府联系社会中的优质资本,进行土地开发利用,多用来建设民宿、旅游等,政府农业中心每月会接到 1~2 个有意向进行投资的商人。外来的优质资本,并不存在户籍的限制,只要是符合法律规定,不以圈占土地为目的,都可以与农业中心洽谈。其二是村集体将上收集中后的土地在土地流转中心进行公示、招标,参与竞标者大致分为秦镇本地人或上海市其他区镇的人。其中,秦镇本地人可以以家庭农场、合作社的形式来经营土地,而上海市其他区镇的人则须以优质涉农企业的身份参与竞标。最终,根据村委会和竞标者双方的意愿,签订为期 2~5 年的合同,并在农业中心备案。

### (三) 郊区农业规模化治理的依附性生成

通过对竞标参与者的论述,我们发现家庭农场、合作社、涉农企业以及外来优质资本构成了目前秦镇农业规模化经营的发展主体。从政策执行的理想角度来说,农业规模化经营以及规模农业的发展目标,按照秦镇农业中心的“流转—公示—招标—竞标”程序,均是可以实现。但是,在实践过程中却陷入一定困境,使得农业治理目标的实现不能够仅依靠农业领域的自我治理,还形成了对社会治理的依附。

规模化农业治理目标的实现,最为关键的是要实现土地集中,即村民的土地都要经过土地流转平台实现土地流转。然而,土地流转平台的土地流转租金的提升,所带来的并不是土地流转率的上升,而是外来务农群体付给小农户租金的再次升高。也就是说,外来农户种植经济作

① 内容来源于访谈资料,李某,女,45 岁,秦镇农业中心主任,2018 年 5 月 17 日。

② 内容来源于访谈资料,李某,女,45 岁,秦镇农业中心主任,2018 年 5 月 17 日。

物的土地流转租金始终是高于经由土地流转平台政府所支付给农户的土地租金,因此,秦镇土地流转率始终未能达到区政府的要求,将外来人口从土地上驱逐出去,并不是依赖农业治理所能够完成的<sup>[15]</sup>。

为了实现将外来务农人员从土地上驱逐出去的目的,秦镇政府与村干部主要是采用了两种方式:其一,将村民福利作为治理的抓手,实现土地集中流转。在秦镇各个村庄,村集体每年都有一定的经济收入,在村庄内部按照户籍、年龄等进行福利分配。比如,针对老年人群体来说,每年的春节、重阳节、中秋节等都会发放一定物品和现金。自2017年开始秦镇部分村开始以村民的福利作为抓手来进行土地流转的治理。

案例一:秦镇陶村,经由土地流转平台的土地流转率,是干部年终考核的主要内容。2016年,陶村的土地流转率只有百分之七十多,离镇政府规定的百分之九十的要求还差很多,结果村子里的每个村干部都被扣掉了一部分工资。所以,从2017年开始,“我们就通过村两委班子的决议,决定把农业的土地流转和村民的福利发放结合起来。如果村民私下里将土地流转给了外地人,我们就会在今年发放村民福利的时候,不再发给他们。我们这边的老年人对于这些还是很看重的,这不仅仅是钱的问题,更是面子的问题。为什么大家都有福利,他自己却没有,这个时候就会遭受别人的猜测”<sup>①</sup>。

其二,将属于政府的治理目标,但是政府本身又不好解决的,通过村民自治的方式形成村民公约,将政府的事情经由村民自治的形式转化为村民自己的事情。在当前的社会治理过程中,各个村开始严格控制外来人口的数量。规模农业的治理方式并不能完全实现对外来人口的驱赶,而且政府也没有明确的政策规定可以驱逐外来务农群体。因此,只能通过村规民约的方式来对外来人口数量进行控制。

案例二:秦镇桃李村拥有较多的外来人口,并且多以种植西瓜、黄瓜、草莓、番茄等利润较高的经济作物为主。2017年为了控制外来人口总体数量,秦镇明确规定,镇区的各个居民社区外来人口数量不得多于本小区的人口居住数量,各个农村居住区每户人家不得超过两户外来租户,最好只居住一户外来人。但是秦镇政府的这条政策未能找到法律依据,只是通过村委会动员村民,以村规民约的方式来实现对外来人口数量的控制。桃李村的各个小组基本上在2017年上半年形成了村规民约,并且制定了惩罚性措施,如果村民不遵守村规民约中关于外来人口的规定,将会失去政府补助的机会,同时整个村民小组也将不会参与桃李村的福利分配<sup>②</sup>。

基层乡镇和村庄通过社会治理的方式,实现对外来人口数量的控制,使经营土地的外地人数量急剧下降。在这种社会治理形势下,村民选择将土地流转给村集体,村集体选择本地“信得过”的村民来经营土地。至此,政府治理视角中规模化农业格局基本形成,政府的农业治理目标也基本达成。

## 四、农业依附性治理的内在生成逻辑

### (一) 郊区农业的都市定位

上海市城乡关系的独特性是理解郊区农业规模化治理呈现出较强依附性的重要维度。上海市的城乡关系不能仅仅从城乡对立或其他的新型城乡关系的角度来解释,它经历了从紧张到松散再到紧密的历程,核心判断依据就是乡村有无自主发展权,以及城乡之间发展关联性的强弱程度。新中国以后的工业化建设,实质是剥夺乡村的自主发展权以更好地为工业化、城市化

① 内容来源于访谈资料,2018年5月21日。

② 内容来源于访谈资料,2018年5月23日。

服务,但此时的城市与工业并没有足够的能力对乡村与农业进行反哺,城乡之间呈现出紧张性特征。税费改革之后,区域之间的差异造成了城乡之间的关系分殊,绝大部分地区在此一阶段开始实行城市带动乡村、工业反哺农业的发展策略。此时,乡村具有很强的自主发展权,甚至有些乡村地区可以自主招商并鼓励村民创办小作坊等,但是城乡之间并无太多沟通,呈现出了松散型城乡关系。然而在现阶段,上海市开始统筹整个城乡一体化的发展,将乡村定位为城市发展的必要补充,乡村要为城市的发展作出贡献,乡村发展立足于上海市的整体发展规划<sup>[16]</sup>。同时,上海市又拥有足够的财政资金对乡村的发展给予支持,此时的城乡关系呈现出紧密化的特征<sup>[17]</sup>。

秦镇作为城市的郊区乡镇,并不具有发展经济的自主性,它受到市政府以及所在区政府的制约。同时,在招商引资权近些年来逐渐被剥离出乡镇政权的职能体系之后,郊区乡镇的主要职能逐步演变为以社会治理为主<sup>[18]</sup>,承接由街镇下沉到村居社区的各项治理性职能。因此,郊区的发展和治理与市政府以及区政府的规划紧密相关。

在这种紧密型城乡关系背景下,郊区社会的农业发展被定为都市型农业,使得农业本身所具有的功能更加多元化。都市农业的定位对郊区农业来说具有三种内涵:其一是农业的现代经济属性,即农业的发展要带动农民收入的增长和农村的发展;其二是农业的生态功能,特别是在郊区愈加重视生态环境治理的背景下,发展环境友好型农业成为都市农业的重要标准;其三是农业以都市为指向的服务功能,包含农产品的深度加工,郊区农业的发展要满足城市的粮食、蔬菜与特色产品的需求,同时郊区农业也可以与其他产业融合作为旅游休闲的场所。也就是说,在郊区农业的都市型定位下,规模农业的功能早已超出单纯的经济效益定位,而是担负完成粮食生产的政治任务 and 带动农村农民发展的经济任务<sup>[19]</sup>。

## (二) 郊区农业治理的激励性政策导向

在规模农业进行治理的过程中,农业中心的治理政策多是具有激励性质的政策措施,即鼓励新型农业经营主体大规模承包土地。目前来说,秦镇的农业干预政策主要分为两类:其一,政府通过流转补贴来干预土地流转市场,2003 年左右,开始出现将土地私自流转给外地人的现象,2008 年达到高峰。2016 年政府开始规范农村的土地流转市场,鼓励村民将土地通过农业中心的流转平台进行流转,国家给予经过平台流转的土地每亩 200 元的补助,并给予全家流转土地的 60 岁以上的老年人每年 200 元的养老补贴。政府希望通过提高给农民的经济补助,实现对农户的吸引,从而将土地不再流转给外地人,而是流转到村集体的手中,再由村集体承包出去。其二是政府对农业生产进行补贴,根据秦镇政府的相关规定,经营规模在一定面积以上的农户,农药、化肥和种子等都可以获得国家的资金支持。此外,农户购买农机还可以得到国家的补助,有的农机补助甚至高达农机价格的 80%。

至此,我们发现政府在规模农业领域范围的治理,其实质是希望通过自己的政策支持和资金补助来实现农业的规模化经营,以及通过政策支持所形成的诱导性来干预农业种植结构,从而使得秦镇的规模农业在“三区划定”的大框架内展开。但是,纯农业领域内的治理多是激励性政策,即鼓励新型农业经营主体参与土地承包、农作物生产加工,甚至是农产品的销售,但是激励性政策并不能如惩罚性措施一般,有效地实现外来务农群体与土地之间的分离。在上文中,我们发现即便政府提升了土地流转的补贴,但是土地依然被农户私下流转给外地人。因此,农业领域内的自我治理,是难以实现自身的发展目标,必须依赖于社会治理体系才能够实现对外来务农群体的驱赶。

## (三) 治理风险的规避与转移

在农业治理体系中秦镇农业中心作为镇层面的治理主体,对整个镇域范围内的农业种植结构调整与种植面积的规划具有较大的影响作用。然而,农业中心实际上并没有实现与分散的小农户之间进行有效的对接,从而难以将土地从本地农户手中收归到村集体。因此,在土地流转过程中,农业中心将农业治理的任务通过条线的层级压力,下沉到村庄负责农业治理的干部。



比如,农业中心其中一项农业治理任务是对种植规模在十亩以上的蔬菜进行质量安全检测。检测人员为农业中心从社会上招募的人员,支付上海市最低工资,由镇财政负责。检测人员每个月负责监测 5000 个样本,并且将蔬菜检测数据通过网络上传到农业中心。随着工作任务剧增,检测人员由于工资低而任务繁重等原因,逐渐从本岗位辞职。农业中心将检测员所负责的农业治理任务合并到村庄负责农业治理的干部职能体系之内,由村干部兼任。

同时,按照农业中心的规定,土地流转的合同是由村委和土地承包者共同签字确认,并且上报农业中心进行备案。然而,村干部在招标过程中,并不具备一定的能力对土地承包者进行资质的严格审查,导致土地流转过程中所出现的治理性风险由村干部来承担,从而实现了科层制下农业治理风险的规避与转移。在土地的流转市场中,小农户将土地流转给外地人,签订的流转合同并未经过村委会的公证,合同的正规性与合法性未能得到承认。然而,在外地承包者由于经营不善或者对市场预期缺乏信心时,多选择未付土地租金提前退场。此时,小农户的土地租金则由村民小组和村庄共同承担。此外,种植大户经营的合作社与家庭农场等,这些经营群体的资质审核、经营规范性审查等也由农业中心下放到村庄来执行。农业中心仅仅是对村庄的农业工作进行一定程度的督促和检查,而较少直接干预村庄内的土地流转以及合作社、家庭农场的日常性经营。

至此,村干部不得不将农业规模化的治理合并到其日常的社会治理工作中,实现不同条线之间工作内容的合并。通过社会治理网络实现对外地人口数量的控制,就间接地实现了对外地务农群体与土地之间的隔离。将福利以及村规民约的制定,作为控制外来人口数量,提升农业发展质量的主要方式,导致农业的规模化治理对社会治理的依附性生成。

## 五、结论与讨论:农业依附性治理的意外后果

上海市郊区农业的发展,受上海市郊区的城乡关系的影响,即在紧密型的城乡关系背景下,都市型农业发展定位使得郊区乡镇政权并不具备很大的农业自主发展空间。新时代的规模农业,兼具了经济、政治、社会、生态等多元化的功能,这在一定程度上也导致规模农业的治理具有高度的复杂性。纯粹市场主导下的自发实现规模化经营的农业治理逻辑逐渐被政府的行政干预逻辑所取代,而农业规模化治理在这一过程中也表现出对社会治理体系的高度依附性。农业治理体系对社会治理体系呈现出的依附性,使得秦镇政府快速推动农业规模化经营,并且降低了政府进行农业治理的各种成本。然而,依附性治理格局下的规模农业发展,却出现了一些意外性后果。

首先,农业的规模化经营呈现出名实分离的状态,政府为了推动农业的规模化经营,稳定粮食和蔬菜的生产面积,给予种植水稻和蔬菜的家庭农场和合作社一定的农业补助。同时,在市、区以及镇政府都对合作社进行等级评定。按照上海市的农业发展政策,市级合作社将会给予一次性补助 50 万元,区级合作社 30 万元,镇级合作社 10 万元补助。种植水稻以及蔬菜也只有在成立合作社两年之后,才能够申请无公害认证。因此,申请合作社成为种植大户谋取经济利益的手段之一,甚至出现伪造合作社成员名单、多个合作社成员名单完全一致的情形。于是,在政府希望快速完成农业规模化经营目标的情势之下,合作社、家庭农场等集体经营的组织方式逐渐成为大农户套取国家利益的一种隐晦方式。

其次,政府通过福利型治理和村规民约式的治理手段,实现了将外来人口从土地上驱逐出去的目的。同时,将农户手中的土地上收至村集体手中之后,再将土地转包给本地人。然而,这种转包之后农业中心和村干部的监管乏力,导致了土地流转市场中土地贩子的出现,即土地流转市场呈现出多个层级的土地流转交易。也就是说,政府通过社会治理的方式实现了对外来农户的驱逐,并且将土地转租给了种植大户。种植大户却基于经营成本与农业经营利益的考虑,将土地以高额租金再次把土地转租给外来务农群体,外来的务农群体也会因为经营不善产生多

次转租。因此,在秦镇与其他镇之间,存在着到处寻找土地的“中介”以及为获得土地而四处迁移的外来务农群体。也就是说,政府虽然通过社会治理的方式实现了对农业的规模化治理,可是土地贩子的存在却使得规模化经营的实质依旧是分散的小农户的联合。

最后,农业规模化治理以及政府社会治理的成本,部分转嫁给土地流转市场中底层小农户与外来农户群体。在农业规模化治理的依附性格局中,政府通过行政干预的手段实现了表面的农业规模化经营。可是在市场经济的运行逻辑下,农业规模化经营的背后是多数小农户以及外来农户的联合经营体。基层乡镇政府基于降低对接分散小农户治理成本的考虑,选择以高额补贴的方式扶持家庭农场、合作社等农业规模化经营的组织形式,可是这种高额的土地流转租金以及社会治理的其他成本却是随着土地流转市场的多级化发展而转移到底层分散的本地小农户以及大量的外来务农群体的身上。这就导致了政府采用社会治理的逻辑来干预农业治理,虽然实现了农业规模化经营的目标,却进一步增强了农业的非经济性。

致谢:感谢熊万胜、叶敏、张建雷、朱灵艳等师友在调研与论文写作过程中的帮助,感谢匿名审稿老师和编辑老师的修改意见,文责自负。

参考文献:

[1] 赵晓峰,孙新华,张建雷.家庭经营的弹性结构与渐进的中国农业现代化实践[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(6):83-92.

[2] 孙新华.农业规模经营主体的兴起与突破性农业转型——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015(5):106-124.

[3] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006,21(3):1-38.

[4] 张建雷.发展型小农家庭的兴起:中国农村“半工半耕”结构再认识[J].中国农村观察,2018(4):32-43.

[5] 黄宗智,高原,彭玉生.没有无产化的资本化:中国的农业发展[J].开放时代,2012(3):10-31.

[6] 奘平清.论小农经济和“三农”困境的突破口——兼评“小农立场”[J].学术研究,2018(5):104-110.

[7] 王海娟.资本下乡的政治逻辑与治理逻辑[J].西南大学学报(社会科学版),2015,41(4):47-54.

[8] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015,35(3):95-120.

[9] 黄增付.雇佣小农发展对土地流转的影响研究[J].北京社会科学,2015(5):80-89.

[10] 付会洋,叶敬忠.论小农存在的价值[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017,34(1):20-28.

[11] 张贯磊.基层乡镇政权的治理效率:理解社会治理的一个视角——基于上海市H镇的实证分析[J].上海城市管理,2018,27(6):84-88.

[12] 冀鹏,马华.新中国小农改造的70年经验——兼论实现小农户和现代农业发展有机衔接的历史逻辑[J].学术探索,2019(11):88-93.

[13] 刘闯,全志辉,陈传波.小农户现代农业发展的萌发:农户间土地流转和三种农地经营方式并存的村庄考察——以安徽省D村为个案分析[J].中国农村经济,2019(9):30-47.

[14] 马流辉.间接驱逐与身份改造:大都市郊区农业规模经营的治理逻辑[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016,33(6):47-55.

[15] 叶敏,马流辉,罗煊.驱逐小生产者:农业组织化经营的治理动力[J].开放时代,2012(6):130-145.

[16] 熊万胜.城乡社会:理解中国城乡关系的新概念[J].文化纵横,2019(1):46-54.

[17] 熊万胜.郊区社会的基本特征及其乡村振兴议题——以上海市为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):57-73.

[18] 叶敏,张海晨.紧密型城乡关系与大都市郊区的乡村振兴形态——对上海城乡关系与乡村振兴经验的解读与思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):33-40.

[19] 夏柱智.家庭农场的“单位化”——发达地区农业变迁的新趋势[J].长白学刊,2018(2):113-119.

(责任编辑:宋雪飞)



## **Dependency Governance: Governance Logic and Unexpected Consequences of Suburban Agricultural Scale: Based on the Empirical Analysis of Q Town in Shanghai**

*ZHANG Guanlei*

**Abstract:** Agricultural scale management shows a high degree of dependence on social governance, which is the main feature of agricultural development in Shanghai suburbs. Under the background of agricultural modernization, the urbanization orientation of suburban agriculture, the incentive policy orientation of agricultural governance and the avoidance of governance risks lead to the dependence of the large-scale management of suburban agriculture on the social governance system. The government's administrative intervention has replaced the spontaneous logic of the market, and in the short term has realized the government's goal of promoting the large-scale operation of agriculture, adjusting the agricultural planting structure and controlling the planting area. However, the dependence of agricultural scale management has also brought about the unintended consequences of the separation of the name and reality of the main agricultural operators and the flooding of multilevel trading markets in the land circulation market.

**Keywords:** Scale Operation; Agricultural Governance; Dependency; Land Circulation