

【农民问题】

# 农业产业化经营中小农户共同富裕实现路径

## ——基于利益分配及产业治理策略的研究

郭亚星<sup>1</sup> 杨文<sup>2</sup>

(1.中央民族大学 民族学与社会学学院,北京 100081;2.湖北民族大学 民族学与社会学学院,恩施 445000)

**摘要:**农业现代化作为实现共同富裕的重要路径,核心在于农业产业化经营中利益分配机制和产业治理策略的相互协调。以蔗糖产业为研究对象,从多利益主体视角出发,围绕农业产业化经营中的利益分配和产业治理体系,讨论农民能否从规模化农业产业经营中实现共同富裕的问题。研究发现:农业产业化的长远发展依赖于政府、资本和农民形成的紧密的利益共同体关系,稳定的产业体系能降低小农户生产种植过程中的交易成本,降低生产的不确定性,使小农户从农业生产外部环境改善和产业溢出效应中受益。在产业转变中,小农户采取不同的行动策略,从生计模式和种植结构、产业制度体系、农业生产模式转变中获益。研究指出,关键是要建立动态平衡的市场利益关系和产业治理体系,做大做强农业产业化蛋糕,才能在农业现代化转型中促进共同富裕的实现和农业内生性发展。

**关键词:**农业产业化;多利益主体;利益结构;产业治理;共同富裕

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)05-0084-13

### 一、问题的提出

作为国家现代化战略的重要组成部分,农业现代化被视为解决城乡发展不平衡不充分、收入分配差距过大问题的重要抓手<sup>[1]</sup>。可以说没有农业农民的现代化,共同富裕的中国式现代化愿景就无法实现。王春光指出,农民从农业现代化发展中的受益路径有两条:一条是农业的规模化、专业化、精细化,另一条是延长产业链、实现与二三产业融合。当政策制定和农业现代化发展实践能保障农民有效参与这两条路径并增收获益时,农业现代化就会转化为农村现代化,实现乡村振兴<sup>[2]</sup>。2020年中央一号文件指出,“支持各地立足资源优势打造各具特色的农业全产业链,建立健全农民分享产业链增值收益机制,形成有竞争力的产业集群,推动农村一二三产业融合发展”。这本质上是解决农民在农业产业化的参与方式(组织形式)和获益问题(利益分配),进而实现乡村振兴和共同富裕<sup>[3]</sup>。

共同富裕强调全民和区域的协同发展,关键在于利益分配机制问题,分配制度又是促进共同富裕的基础性制度。农业产业化作为农业现代化的实现路径,具体到农业现代化如何促进共同富裕和农民增收,就要处理好农业产业经营中的利益分配和产业治理问题。从农业现代化的实践史来说,农业的内生性发展也需考量农业主体的利益分配对现代技术采用和农业组织形式变更的影响<sup>[4]</sup>。本文回应的理论问题是农业产业化经营如何使小农户实现共同富

收稿日期:2023-11-29

作者简介:郭亚星,男,中央民族大学民族学与社会学学院博士生;杨文,女,湖北民族大学民族学与社会学学院讲师。

裕,这个问题需要纳入农业产业化经营的利益分配结构和产业治理体系讨论。

## 二、农业产业化经营中的利益结构及产业治理

农业现代化转型强调农业要走规模化、资本化的产业经营道路。分散经营是小农户农业收入低下的根源<sup>[5]</sup>,农业产业化经营能解决农业小生产和大市场的矛盾,对于推动农业农村现代化和农民增收发挥不可替代的作用<sup>[6]</sup>。农业产业化经营是指在农业产业链中具有不同意义与功能的环节和要素之间相互发生作用并产生一定结果的运行过程,以及在农业产前、产中、产后各环节联结成一体化经营的产业系统,它构成了现代农业发展的形式和载体<sup>[7]</sup>。其运行机制主要包括组织机制、利益机制和约束机制等,农业产业发展的共同利益构成了多主体合作的纽带,利益分配机制是生产组织形式的内核,而组织形式是利益分配机制的载体<sup>[8]</sup>。农业产业化经营形式的出现,意味着土地的规模化种植和工商企业直接或间接控制农产品原料供应。市场和政府视角作为当前农业产业化研究的两种主流解释模式,我们需要对其进行评述。

### (一) 市场和政府主导下的农业产业化经营

市场视角从资本和市场角度出发,认为农业现代化转型与产业化发展是经济力量自发推动的结果,资本在积累动力和逐利导向下介入农业产业化经营<sup>[9]</sup>,并在其扩张过程中推动农业转型<sup>[10]</sup>。市场视角认为市场机制在农业产业化经营中起根本作用,从生产要素、规模效益、技术采用、农机等角度聚焦规模化、资本化的生产经营方式对土地生产率和劳动生产率的积极影响<sup>[11-12]</sup>,进而关注其对农民脱贫和整体经济发展的贡献<sup>[13]</sup>。在组织策略上,农业资本通过订单合同、专业合作、股份合作以及混合型组织模式实现土地的规模化种植和产出控制<sup>[14]</sup>,并通过信誉、契约和资产关系等机制对利益主体的经济行为进行约束<sup>[15]</sup>。

政府视角认为农业产业化的动力机制来自自上而下的政府权力体系,国家在规模农业中起关键推动作用。政策逻辑强调农业对国家利益的整体贡献<sup>[16]</sup>,中央政府侧重于与农业相关的社会稳定、粮食安全、大宗农产品市场定价权、宏观调控能力、发展主导权等问题<sup>[11]</sup>,地方政府关注经济增长、政治任务、政绩工程、官员晋升等内容。在综合利益驱动下,政府普遍强力介入农业结构转型调整,具体包括项目制运作<sup>[17]</sup>、运动式治理<sup>[18]</sup>、财政支农资金补贴<sup>[19]</sup>等策略。

两种机制的核心都在于通过治理技术和资源的运作来突破分散式小农经济桎梏,推动土地流转和规模化经营。整体上,市场和政府主导的农业转型是去小农化,小农户逐渐被新型经营主体取代,或被农业资本整合进生产经营体系<sup>[20]</sup>。其不足在于:第一,容易陷入“有政府无市场”或“有市场无政府”的局限。市场视角将国家视为各种经济力量的平台或统治工具,或者是外生变量,忽视国家力量在农业产业化发展中的作用。政府视角过度强调政府治理和产业结构政策的强制性,忽略市场力量对制度变迁、政府治理有效性的调控作用。第二,容易陷入“没有农民”或“没有社会”的局限。市场机制解释了农业产业化发展的规律、资本积累的内在逻辑和农民内部的分化现象,但对农业产业发展的结构性制约和其他主体应对策略解释力不足,农民分化、生产排挤<sup>[21]</sup>、自我服务的社会组织资源失衡<sup>[22]</sup>等生产自主性和自足性丧失对农业生产的影响也是资本难以调控的。政府主导的农业转型虽然能快速推动农业产业化经营,但在乡村实体治理层面有可能导致非预期性后果和农业治理困境<sup>[23]</sup>。过度将农业产业治理资源集中在资本企业和政绩景观工程,可能会导致产业治理策略脱嵌于乡土社会<sup>[24]</sup>。

(二) 多利益主体视角及其框架:农业产业化经营的一种整合性分析

起源于卡尔·波兰尼和马克·格兰诺维特,以网络、嵌入性和社会资本为核心概念的网络视角分析,在一定程度上弥补了农业产业化研究中市场和政府视角“没有社会”的局限,认为乡土社会和农村社区的人情伦理、文化、阶层等构成了制约农业产业发展的社会网络结构,不同主体开展农业产业化经营时,要克服结构的制约效应,获得嵌入式发展<sup>[25-26]</sup>。从小农户本位出发,围绕农民是否理性和如何理性的讨论则弥补了“没有农民”的缺陷,源起实体主义与形式主义辩论,后期发展为经典的“斯科特-波普金论题”即“道义经济”和“理性小农”之争<sup>[27]</sup>,随着“综合小农”<sup>[28]</sup>、“社会化小农”<sup>[29]</sup>、“村社理性”<sup>[30]</sup>等多重概念的提出,进一步揭开小农户生产的复杂性。但网络视角和小农户本位的研究缺少对市场和政府强制性和支配性作用的讨论,所以农业产业化经营仍需要一种涵盖市场、政府、小农户等关键利益主体的整合性分析框架。

多利益主体视角认为农业产业化经营受到国家、市场和社会三者的形塑,呈现政府、资本、农民等多主体利益联结和分化态势、多重治理技术和手段共同作用<sup>[31]</sup>、多重网络嵌入<sup>[32]</sup>,国家-市场-社会三者互动等典型特征。其优势在于:其一,强调农业产业治理策略是嵌入性和结构性<sup>[33]</sup>。其二,指出农业产业化经营中政府、农户、合作社、金融组织、企业等多元利益主体的存在,以“公司+”模式的多种组合和演绎构成了农业产业化主要经营形式,关注主体间利益诉求、互动关系和权利平衡对农业产业化发展的整体影响<sup>[34]</sup>。

本文从多利益主体视角出发,针对农业产业化经营中市场和政府主导的土地规模化种植和原材料控制过程,讨论小农户在产业发展变迁中采取何种应对策略,使其在农业产业化经营中实现共同富裕。分析框架见图 1。在农业产业化中,土地规模化种植及其产出的控制体系构成了农业产业化的基础,政府、资本、农民等多利益主体是推动农业产业经营的主要力量,核心目标是农业健康可持续发展和保障各方利益,这个目标的实现依靠利益关系和产业组织治理的协调,即从农业内生性发展来说,关注利益分配是否能有效调配产业组织形式与治理策略;从共同富裕角度来说,关注产业组织形式和治理策略能否有效保障各主体利益。具体研究策略为:一是以典型农业产业为研究对象,讨论多利益主体形成的利益关系结构和产业治理体系;二是讨论分析在产业发展处于稳定和变迁两种情况下小农户的应对策略,回应农业产业化中小农户共同富裕的实现路径问题。

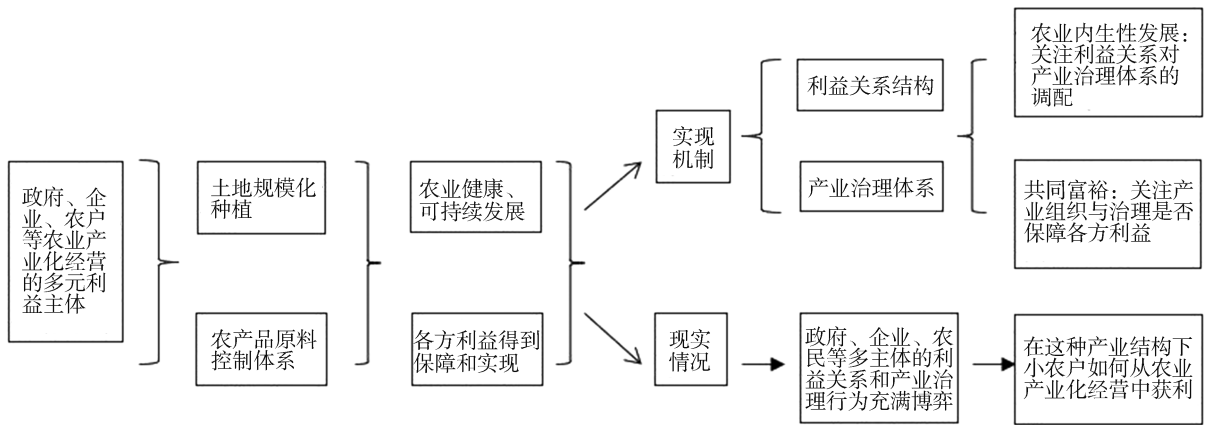


图 1 基于多利益主体视角下农民在农业产业化经营中获益情况分析结构图

(三) 田野与资料

本文以“中国糖都”广西崇左市蔗糖产业为研究案例。广西是我国重要糖产地,甘蔗种植面积和产量常年居全国第一,广西崇左市蔗糖年产量则长期居于全国地级市首位,约占广西

的1/3、全国的1/5,辖区内有6家糖业集团共15个糖厂。2014年国家发展和改革委员会实施优质高产高糖糖料蔗基地建设项目(以下简称“双高”)<sup>①</sup>,崇左市是划定的甘蔗“双高”优势产区之一,所辖7县(市、区)中扶绥、江州、宁明、大新、龙州等5个县(区)被国家发改委定为甘蔗生产基地县。产业链包括甘蔗种植业和制糖业,酵母、酒精、造纸、发电、化肥、甘蔗醋等相关蔗糖循环经济,是百亿元级产值的地方特色农业产业,2010年以来被官方认定为“中国糖都”。选取崇左市蔗糖产业作为研究案例基于以下原因:

第一,从研究问题来看,蔗糖产业的发展是资本、政府、农户等多主体共同作用的结果。蔗糖产业的价值依赖于土地-工厂这一混合体的完整性,只有完整控制土地和榨汁间,才能实现生产的规划和经营<sup>[35]</sup>,这与农业产业化经营内涵相符。

第二,从研究案例的典型性和代表性来看,蔗糖产业是崇左市的特色产业、优势产业和经济主导产业。崇左市具有甘蔗种植历史悠久、产业结构成熟、横跨地域广、涉及利益主体多等典型特点。其蔗糖产业有政府代表的政治力量、糖业资本代表的经济力量、蔗农代表的社会力量的多层次、长时段的深度卷入和互动博弈,其利益关系与治理体系的完整性、复杂性、变迁性和结构性,是我国农业产业化中鲜见的典型代表,对其研究分析有助于深化对农业产业化经营中小农户共同富裕状况的认识。

第三,从研究资料的获取来看,笔者在该地有公职经历且调研时间长,对甘蔗产业治理进行了内部性、结构性在场观察,资料获取便利。调研分三个阶段,2018年7月至2019年9月对蔗糖产业进行参与式观察,2020—2021年各进行了为期半个月的调查回访,2022年11月至2023年3月甘蔗榨季连续开展5个月的深入调研。通过参与式观察、访谈法、文献法获得的研究资料,是本文的主要分析材料。

### 三、小农户在稳定产业运行机制中的增收机制

#### (一) 政府、糖厂和蔗农形成了紧密的利益共同体关系

在崇左蔗糖产业中,政府、糖厂和农民之间形成了紧密的利益共同体关系。具体表现在:其一,糖厂需要大规模的农地种植甘蔗,以供应榨糖,种植面积从2002年的235.2万亩增至2023年的406.18万亩。其二,蔗糖产业税收占地方政府财政收入比例大,最高时达37.1%,近5年维持在10%左右。6家糖企中有1家央企、1家省级国企和1家地方政府参股的中外合资企业,崇左市地方政府在合资企业中有股份分红。有82个乡镇659个村种植甘蔗,甘蔗种植事关基层社会稳定。其三,涉及农民利益广,约23万户农户家庭118万农民,近5个榨季以来糖厂向蔗农支付的总蔗款在85.50亿元至101.68亿元之间。

“双高”项目实施后,为保障甘蔗种植面积,2015年国家发改委、农业部会同相关部门制定了《糖料蔗主产区生产发展规划(2015—2020)》,规划到2020年,广西糖料蔗种植面积稳定在1600万亩,核心基地500万亩,崇左市为生产重点地区。此规划在2017年演变成糖料蔗生产保护区制度,国家在广西、云南两省(区)划定糖料蔗生产保护区1500万亩,其中广西1150万亩,占比77%,并明确将广西650万亩糖料蔗生产保护区内非“双高”糖料蔗基地纳入国家高标准农田建设的政策支持范围。目前,崇左市已完成402.15万亩糖料蔗生产保护

<sup>①</sup> 为克服国际蔗糖产业价格波动对广西的影响,推动广西蔗糖产业现代化发展,广西向国家发改委提出资助申请,于2014年实施以经营规模化、种植良种化、生产机械化、水利现代化为特征的优质高产高糖糖料蔗基地建设项目(“双高”就是特指糖料蔗高产高糖分),目的是到2020年打造500万亩甘蔗“双高”基地。目前,崇左市实际推进“双高”基地面积为203.64万亩。



区划定,其中“双高”基地 203.64 万亩,非“双高”基地 198.51 万亩。按规定,糖料蔗生产保护区内只能种植甘蔗,为排除潜在竞争作物奠定了合法性基础。此后,2021 年中央一号文件强调,要深入实施重要农产品保障战略,确保粮、棉、油、糖、肉等供给安全,保障糖供应构成地方政府进行糖业治理的合法性逻辑之一。中央政府层面对甘蔗种植生产保护区和糖作为重要农产品战略保障资源的定位,使得小农户的甘蔗种植生产与国家整体利益嵌套在一起。在地方社会,政府、糖厂、农民三者的利益互嵌关系有了更具象的表现,三者之间形成“利润共享、风险共担”的互嵌型利益结构,在维持产业发展的同时更有助于维护小农户的切身利益。

## (二) 稳定的产业体系使小农户交易成本降低

崇左市蔗糖产业化经营已有几十年历程,围绕甘蔗规模化种植和糖料蔗交易,形成了以蔗区制度为核心,品控、价格、砍收、运输、蔗款结算等多项内容组成的运行机制。稳定的运行机制,使小农户在蔗糖产业中的交易成本得到有效控制,降低了生产种植的不确定性,有助于改善农业生产环境,同时小农户切实在蔗糖产业发展的外部效应中获利。

### 1. 蔗区制度

蔗区制度指向甘蔗地生产的糖料蔗的唯一收购权归属问题,是蔗糖产业的核心制度。政府将蔗区分割划拨给不同的糖厂,甘蔗定向销售给其所属的糖厂。对糖厂而言,蔗区归属是糖厂最重要的利益所在,拥有蔗区也就拥有蔗区内唯一的、排他性的原料蔗收购主体资格,所辖蔗区面积越广,意味着糖厂原料蔗供应越足、产糖量越大、经济效益越好。2017 年 B 糖业集团收购丙县 G 糖厂时,与丙县政府签订的合作协议书中明确指出蔗区是收购的核心目的。

双方认识到标的蔗区是乙方收购本协议标的物的核心基础,……乙方与其关联方是甲方认可的丙县蔗区内唯一的糖料蔗收购主体,蔗区范围内所有的糖料蔗由乙方收购、加工。……甲方承诺不将蔗区调整给任何第三方。但因乙方原因(如未按政府公布的糖料蔗收购价格支付蔗款、拖欠蔗农蔗款、对蔗区投入不足等原因)导致丙县蔗区蔗农发生群体性事件(被国家或者广西壮族自治区有关部门认定为群体性事件)的除外。……合作期限为 50 年。(B 糖业与丙县签订的合作协议书)

2019 年,广西实行糖业制度体系改革,核心在于将蔗区制度改为“订单合同”,糖厂和蔗农签订 3 年为一周期的甘蔗销售合同,糖厂原辖蔗区内的蔗农原则上只能和该糖厂签署订单合同。这试图将蔗区归属由政治权利的计划分配变为市场经济的合同约束,但订单合同的审批、确认和备案由乡镇和县(区)两级政府来统筹管辖,蔗农跨蔗区与其他糖厂签订合同则无法备案通过,故订单合同本质上是蔗区制度的延续。伴随蔗区制度的是对原料蔗自由交易市场的取消。蔗农将自家种植的甘蔗按照规定的价格定向出售给糖厂,不用在找寻买家上耗费时间和精力。

### 2. 定品与糖料蔗收购指导价

甘蔗被分为加价优良品种、普通优良品种、淘汰品种三类,按类定价,实行政府指导价制度,在“订单合同”中明确糖料蔗收购价实行一定三年制,在 2022 年 5 月 1 日至 2025 年 4 月 30 日的三年订单合同中,加价优良品种为 530 元/吨,普通优良品种为 500 元/吨,淘汰品种为 390 元/吨。糖厂在订单合同中会告知蔗农不同品种的具体分类名录。不同品种明确的收购价格,使小农户不用耗费时间和精力去了解市场价格,节省信息成本。

### 3. 蔗票制度和扣杂标准

糖厂通过蔗票来控制砍收时序。由于受糖厂日榨能力与运输能力、蔗农砍收能力等条件约束,蔗农只能凭糖厂的蔗票(蔗票有大票小票之分,小票 10~15 吨,大票 20~30 吨),在规

定的时间范围砍够足够量的甘蔗,然后由村屯甘蔗联络员通知糖厂派车拉运至糖厂。如没有蔗票,只能将甘蔗拉至糖厂设置的甘蔗中转站按低于指导价 10~15 元/吨出售,中转站攒够一定量的甘蔗再拉至糖厂。蔗票制度使小农户能合理安排砍收时间,做到砍收有序。

农民交付给糖厂的甘蔗和扣杂比例标准化。农民按国家标准交付甘蔗,政府对人工砍收/机收甘蔗的交售标准、扣杂比例,以及火烧蔗、霜(冰)冻蔗、水淹蔗、枯死蔗的扣杂比例进行规定。扣杂标准使得农户不用和糖厂就糖料蔗的价格和质量问题讨价还价,节省了谈判成本。

#### 4. 运输制度

糖料蔗的运费和卸车费由糖厂承担,甘蔗装车和装车前的费用由农户承担。蔗农将甘蔗砍收后,堆放在田间地头,糖厂的运蔗车辆可以直达甘蔗地,大量节省了小农户在甘蔗运输过程中的费用开支。

在装运甘蔗的时候,我们要做质量和品种初检工作,也不敢有勒索蔗农或故意刁难蔗农的行为。如果被蔗农举报,糖厂要从我们的运输保证金中扣除所得金额的 10 倍赔偿给受害蔗农,而且还会丧失糖厂甘蔗的承运资格。(WZQ2022,运蔗司机)

#### 5. 小结

以上构成的“蔗区+”制度体系,使蔗糖产业具有稳定性。按照新制度经济学中“交易成本经济学”威廉姆森的分析逻辑,小农户蔗糖产业体系中节省了大量的交易成本。具体表现为,蔗区制度和甘蔗指导价的制定,使小农户不用耗费时间和精力去搜寻潜在买主和了解市场价格,节省了信息成本;甘蔗分类定价、扣杂比例的规定,使小农户不必和糖厂就甘蔗的价格和质量进行多次谈判,节省了谈判成本;长期大规模的甘蔗交易、蔗款领取的可预知性,降低了执行成本;甘蔗运输费用由糖厂承担,节省了小农户的交通成本。

### (三) 小农户从农业生产外部环境改善和产业溢出效应中受益

#### 1. 农业生产环境改善

为确保上述制度的顺利实施,政府和糖厂通过签订糖业发展协议明确彼此权利义务:

甲方(政府)认可乙方(糖厂)是丙县蔗区内唯一的糖料蔗收购主体……甲方应当依法采取措施维护蔗区甘蔗正常的收购秩序,避免第三方来蔗区收购原料蔗……甲方在蔗区的道路修建与维护、良种发展、水利建设、改扩种补贴等方面的项目推进由乙方提出具体方案,经甲方认可后共同组织实施。

乙方应按等价有偿、及时收购、及时兑付原则收购甘蔗,按规定支付蔗款与扶持补贴给蔗农……乙方应充分利用甘蔗种植经验、采用新技术和研究成果,推动甲方辖区糖业发展……乙方应积极修建与维护蔗区道路……依法经营并缴纳税费……甲方同意乙方在遵守相关规定基础上对蔗区范围内的生产经营有自决权。(政府与糖企签订的协议)

甘蔗种植业中,糖企承担了蔗区建设、蔗农扶持等政府应该承担的公共服务内容,弥补了政府在化肥农药、水利、育种、病虫害防治、农田道路建设、金融保险、补贴发放等公共服务供给不足;政府则维护糖企的蔗区归属和甘蔗收购权利。稳定的产业体系,使得农业生产种植外部环境得到不断改善,小农户能从农业生产环境中获益。

#### 2. 产业发展的溢出效应

对比 B 糖企在乙县(蔗糖产业大县)和丙县(蔗糖产业规模较小)蔗农的人口年龄结构 10 年内的变化情况(表 1)。在经济发展较好的乙县,2009/2010 榨季蔗农年龄结构以中老年群体为主,2019/2020 榨季以中青年群体为主;在经济发展较落后的丙县,2009/2010 榨季蔗农

以中青年为主,2019/2020 榨季以中老年为主。为何蔗糖产业大县和小县蔗农年龄结构在 10 年间有如此大的差异?

通过对乙、丙两县的调研发现,经过 10 年的发展,丙县蔗农子女长大成人后,不愿意继续当蔗农,或是为了给家庭增加更多的收入,大多外出打工,村内只剩下没有打工技能的中老年人种植甘蔗;而乙县蔗糖产业强,对地方经济社会发展贡献更大,城镇化发展快,在地就业、兼业机会多,一些年轻人选择回到农村,与父辈分地种植,并在糖厂设立新的户头,继续从事甘蔗种植,同时他们流转更多的土地进行规模化种植,采用新技术,成为新型经营主体。乙县情况说明了蔗糖产业在贡献于地方经济社会发展的同时,小农户则从农业产业化发展的溢出效应中进一步受益,实现了农业农民的再生产。

表 1 崇左市 B 糖企在乙县和丙县蔗农的年龄结构变化(2009/2010、2019/2020 榨季)

年龄段	乙县		丙县	
	2009/2010 榨季	2019/2020 榨季	2009/2010 榨季	2019/2020 榨季
60 岁以上	28.90%	14.90%	9.70%	19.80%
51~60 岁	31.10%	29.90%	18.90%	34.70%
41~50 岁	28.70%	31.90%	31.80%	30.80%
31~40 岁	11.10%	20.60%	29.50%	13.50%
30 岁以下	0.20%	2.60%	10%	1.30%

四、小农户在产业变化中的应对策略及增收路径

从 2002/2003 到 2012/2013 榨季,广西糖料蔗收购价从 175 元/吨稳定提升至 500 元/吨,蔗农一直在蔗糖产业的稳定发展中获益。而从 2008—2013 年,国际食糖产量从 1.3 亿吨增加至 1.8 亿吨,而年消费量维持在 1.6 亿~1.7 亿吨,国际市场持续 4 年供大于求。2011 年国际糖价下跌,由最高 36 美分/磅持续下跌到 13.6 美分/磅,国内外食糖价差最高达 1000 元/吨,造成了我国食糖进口激增,食糖进口从 2008 年的 78 万吨增加至 2013 年的 455 万吨。而现有的糖业配额和关税制度难以在国内外糖价价差过大的情况下调节进口数量和食糖价格<sup>[36]</sup>,导致广西的糖料蔗收购价自 2012/2013 榨季后大幅下跌,蔗农收益减少导致种植面积锐减。自 2012/2013 年榨季以后的 10 年间,糖料蔗的收购价格一直未恢复到 2012/2013 榨季的水平,而蔗农的生产种植成本却逐年增加。与此同时,糖企的收益状况得到改善和发展,却未体现在糖料蔗收购价格上,蔗糖产业出现产业发展和利益结构的变化。

在小农户身上最鲜明的体现是甘蔗种植生产中成本投入日渐大于收益。甘蔗总产值由亩产量和甘蔗收购价决定,收购价执行官方指导价,产量通常在 5 吨/亩左右,亩产甘蔗产值在 2500~2700 元浮动。总成本由生产成本(物资和服务费、人工成本费)、土地成本、砍收成本、糖企扣杂费等四部分组成。亩产值减去成本投入才是蔗农的收益,据统计调查数据显示从 2016/2017 榨季起,甘蔗种植成本已超过产值,蔗农处于亏损状态。此外,气候灾害、病虫害等风险也会影响蔗农收益。在这种产业环境下,小农户如何获益呢?

(一) 从兼业兼种到替代:小农户从生计模式与种植结构转变中获益

一是转变生计模式。部分小农户会提高兼业化水平,依靠多打几份零工来增加收入。通过调研发现,县域经济较好的乙县和丁县,蔗农通过在地兼业化提高收入水平,或者蔗农会“用脚投票”不当农民,选择转让出承包土地,退出甘蔗生产种植,依靠打工或者在其他行业谋生,从而促进土地流转。

二是转变生产种植模式。小农户会选择土地兼种,实现收入来源的多样化。

充分考虑套种品种的生长周期和品种特性,套种与甘蔗兼宜的品类,如西瓜等低矮爬藤品种可以种,因为西瓜藤低矮,不和甘蔗争阳光。这样蔗农的收入就多了,不只是局限于甘蔗这一项。(SJ2022,蔗农;HZN2022,糖业部门工作人员)

或者是选择替代种植桉树、香蕉、柑橘等收益更高的经济作物。替代甘蔗收益对比情况如表 2,其中,香蕉、柑橘、桉树是甘蔗的主要竞争作物,收益也远高于甘蔗种植。

表 2  崇左市甘蔗与替代性作物的收益情况对比表

作物名称		生长期(年)	收益期(年)	亩投入(元)	亩产出(元)	亩收益(元)	与糖料蔗的竞争关系
甘蔗	传统农户种植	1	1	1930	2500	570	
	合作社/大户	1	1	1803	2500	697	
香蕉		2	3	4200	11000	6800	主要竞争关系
木薯		1	1	330	1000	670	
花生		1	1	570	1500	930	当地农民食用油原料
柑橘		3	5	4500	15000	11500	主要竞争关系
桉树		5	1	240	3000	2760	主要竞争关系
马尾松		15	1	70	5000	4930	
珍贵树种		30	1	100	50000	49900	
坚果		5	30	400	8000	7600	政府推广种植
油茶		5	30	400	1500	1100	

注:其中亩投入为生产成本,未计入土地、砍收成本、糖企扣杂费。

案例:2021 年笔者在乙县 LQ 镇调研,该镇作为糖料蔗种植示范镇,建立了镇+村+屯+糖厂的四级防控机制,成立了“双高”基地保护巡查小组,开展双高基地的常态化巡视工作。小组成员在巡查的时候发现有蔗农在其“双高”基地里套种速生桉,于是镇委书记带领镇政府干部职工、派出所民警、糖厂工作人员召开“双高”基地改种非蔗作物专项整治现场会,对该蔗农约 15 亩“双高”基地速生桉进行全部清除。

替代种植能使蔗农获得较高收益,但香蕉、柑橘、桉树对财政贡献率远低于蔗糖,香蕉种植与政府利益捆绑程度不及甘蔗高,在土地流转竞争中往往处于劣势。替代种植阻碍了蔗糖产业的发展,影响政府甘蔗“双保”(保种植面积、保产量)工作,威胁到政府和糖厂的利益,同时替代种植也不符合政府对耕地“非粮化”治理要求。市政府将“退桉(蕉、果)还蔗”列入常态绩效考核工作来抓,中央督查就“双高”糖料蔗基地被其他作物“侵占”提出整改要求,政府间形成层层传递的政治压力,并动员其权力组织的末梢,和糖厂一起对竞争性农作物采取排他性治理策略。替代策略带来的积极影响在于:其一,针对替代种植的排他性治理是一种短期内保护政府和糖厂利益的过渡性产业治理机制,在保证政府财政税收的同时,与政府强调基层社会稳定、农户致富增收的利益相违背,促使政府加大推动糖企优化重组、推动蔗糖产业发展壮大的进程;其二,糖厂为了保证蔗区的长期稳定,在生产扶持和机械化等方面加大对蔗农的投入,降低扣杂比例以向蔗农让利;其三,为蔗农选择博弈策略,推动产业制度变革获利奠定基础。

(二) 博弈:小农户从农业产业制度变迁中获益

在蔗糖产业变迁背景下,现有蔗区制度、甘蔗收购指导价对交易对象和交易价格的限制制约了小农户的收益,小农户会采取博弈策略来突破这两种制度的制约,驱使新的产业制度形成,进而实现获利。博弈主要有两种方式:



第一种是不与糖企签订订单合同或不遵守订单合同的限制,跨蔗区将甘蔗高价售卖给其他糖企来获取更高收益。这种方式的主要特征是糖厂高价抢、蔗农高价卖。

糖厂经济效益受限于种植面积和原料蔗供应量,根据蔗区制度,糖厂只能在自己蔗区收购甘蔗。近20年来,科技创新、良种化、水肥一体化投入增加并未明显提高土地生产率。一方面是糖厂生产技术和榨糖能力不断提高,另一方面是蔗农生产积极性锐减,加剧了糖料蔗供应紧张局面。以C和B糖企为例,相较其他糖企,它们技术更先进、资金雄厚、产品更高端、日榨量大、糖料蔗缺口更大,但蔗区饱和度低,现有的蔗区分配与企业市场地位、体量不匹配。因而糖厂违反蔗区制度跨蔗区高价抢购原料蔗成为榨季的普遍现象。以2022/2023榨季为例,市糖业部门每周都会收到不同糖厂和县糖业主管部门举报其他糖厂的“跨蔗区高价抢蔗”行为。

自本月(2023年2月)10日以来,我县开始出现向县外运送售卖原料蔗的现象。

近期C糖厂在我县蔗区扰乱市场秩序违规收购原料蔗,对我县蔗区影响很大,仅我县S镇外流甘蔗数量从最初的每天十几车,急剧增加到每天几百车,每天外流甘蔗1000多吨。(甲县甘蔗外流情况报告)

跨蔗区高价买卖甘蔗意味着原来的农业产业治理体系中制度约束、信誉约束、契约约束、资产关系约束不足以限制糖厂逐利倾向下的抢蔗行为。同时,糖企抢购其他糖企的蔗区甘蔗,又要求其他糖厂恪守榨季生产自律公约。因此糖业资本既是现有糖业产业制度的捍卫者,也是破坏者。这意味着带有半计划经济色彩的蔗糖生产制度向以市场制度变迁的趋势。

第二种博弈方式是小农户利用舆论或向上级政府反馈,进而达到改变地方政府因为财政依赖而过度介入和捍卫现行制度体系的行为。

糖厂跨蔗区高价抢甘蔗和蔗农高价卖甘蔗不谋而合,此时市场竞争力弱的县域和糖厂就会吃亏,县域政府因财政税收和分红依赖就会产生的“护蔗”行为,强力阻止跨蔗区高价买卖甘蔗。首先,制定自律公约制度。在开榨前,自治区糖业主管部门召集所有制糖企业签订行业自律公约,公约内容在开榨时间、收购价格、蔗区制度、甘蔗运输、处罚条例、监督小组和议事机制等方面对糖厂行为进行约束,同时市、县政府的糖业工作会议多次向糖企强调生产自律。其次,进行行政管制。通过设置甘蔗秩序卡点、组建秩序巡察组、取缔非法收购甘蔗的“流动地磅”“黑地磅”,打击“蔗贩子”与非法运蔗车辆,进而打击原料蔗自由交易市场。跨区抢(卖)蔗行为的出现,是部分糖厂和蔗农基于利益而采取的产业治理策略,而“护蔗行为”意味着政府作为利益主体采取行政管制的方式强力介入。

当收益远低于成本,蔗农无法获利时,就会加剧蔗农对蔗区体系和收购指导价的法律性质疑,蔗农认为糖企和地方政府对甘蔗自由交易的控制危害蔗农的利益。蔗区制度存在依赖于政府的强力,为了应对政府因利益捆绑产生的护蔗行为,蔗农利用层级政府之间的政治压力传导向基层政府部门施压。

小农户的博弈行为产生的正向结果表现在:其一,政府从2023/2024榨季启动糖料蔗收购价格和食糖销售价格挂钩联动、糖料蔗二次结算的办法,解决糖厂生产销售的蔗糖价格高而收购蔗农的糖料蔗价格低问题,使蔗糖市场行情的利好状况体现在甘蔗收购价格中,提升小农户种植甘蔗的积极性,推动建立蔗农和糖厂利益共享、风险共担。其二,为解决县域政府部门因税收依赖而采取的地方保护主义行为,促进糖料蔗的优化配置和糖厂的市场合理竞争,广西糖业部门和税务部门制定了跨区收购糖料蔗税收分配实施细则,规定了税收分成的方法,其中,糖料蔗调出县税收分成=(调出县糖料蔗调出量/调入县糖料蔗入榨量)×调入县制糖企业加工糖料蔗缴纳增值税及其附加属于县(市、区)分成部分×80%。2023年笔者在

调研期间,就参与过相关税收分成调配会议。小农户充分利用政府、糖厂和农户三者紧密的利益关系,通过采取博弈行为,推动更有利于自身利益的产业体系的形成。

### (三) 结构嵌入和“抱团”发展:小农户从生产模式变迁中获益

截至 2023 年底,崇左市 50 亩及以上规模化生产经营的专业种植大户有 3936 户,种植面积 57.97 万亩,占当年种植面积 406.18 万亩的 14.27%,小农户分散式经营是甘蔗种植的基本状况。在变迁背景下,要从蔗糖产业中持续获利、实现共同富裕,只能通过规模效应降低成本、提高收益。此时小农户通过结构嵌入和抱团发展的形势,从家庭式、小规模的分散经营过渡到规模化生产模式,进而实现获利。主要策略有:

第一,小农户抱团成立农业专业合作社统一集体经营。在乙县渠黎镇大陵村渠芦屯,蔗农自发组织成立“渠芦合作社”,该合作社由渠芦屯 18 个生产队 450 户家庭入股组成,经营土地面积 3500 亩。合作社内设理事会,成员 18 人,由每个生产队选出一名代表担任,主要负责合作社经营的规划决策;设经营科,成员共有 6 人,由理事会成员兼任,负责执行理事会的决策计划;设监事会,成员由未进入理事会或经营科的村干部担任,负责监督评议经营科工作。在业务经营方面,合作社以家庭为单位,实行土地入股制度。土地由合作社连片整合,雇用农机统一实行机械化耕种收割,有效地提高了土地的利用率和生产效率,降低甘蔗种植成本。按照入股土地面积分摊经营成本,分配经营利润。并按照相关政策,获取土地整治资金、良种补贴、农机补贴等,糖厂为其预付蔗种、肥料等款项,甘蔗入厂时再行代扣,运营资金得到充分保障。该模式在乙县推广,形成“渠芦合作社”模式,经营土地 2.39 万亩。或者是与乡村精英抱团发展,在乙县,村屯里的种植能手推出“托管模式”,小农户通过生产全流程托管,提升甘蔗生产种植的专业化水平,从而享受产业发展的福利。

第二,与农业资本抱团发展。小农户参与进糖厂的“制糖企业+农户”共建“直营农场”模式,在乙县,B 糖企在其蔗区内组织建设了 1.5 万亩的直营农场,小农户以土地入股,由糖厂统一协调进行甘蔗的生产种植。B 糖企在其蔗区邕模屯扶持 230 户家庭成立专业合作社,经营土地面积 3750 亩,统一规划、统一生产、统一管理、统一分红开展甘蔗种植生产。此外,小农户以土地入股或者土地流转的形式积极参与“种植企业+农户”的龙头企业建设模式,从专业农业种植公司的甘蔗生产种植过程中获益。

第三,小农户与村两委成员、党员抱团发展。在丁县 TL 镇由村党支部组织,村党支部书记、种植大户何某牵头引导党员群众共同参与建设“双高”基地 3800 亩,带动全镇成立 21 家甘蔗种植专业合作社,最终形成了“党群产业联盟”模式。该模式充分利用村党组织书记在基层社会的组织动员能力、熟悉甘蔗产业相关政策并能对接落实的能力,使村两委、小农户、糖厂在实际甘蔗种植过程中形成紧密的利益共同体关系,并长效运营且盈利。

小农户充分利用来自乡土社会、市场和政府的不同资源,将它们变成其发展农业产业、提高收入的社会资本,通过结构嵌入和抱团发展,小农户在生产模式上克服了分散式家庭小生产在农机、植保、病虫害防治、良种等方面的局限,获得了外部规模效应,实现了在农业产业生产中获益的目标。

## 五、总结和讨论

本文通过对蔗糖产业的研究,展示了政府、市场、蔗农三者在蔗糖农业产业化中的利益结构和产业治理策略。在甘蔗种植业中,政府和糖业资本作为产业主导力量构建了蔗区制度、原料蔗分类定价收购、订单合同、唯一收购资格、蔗区合作期限、运输等一整套产业治理体系,

实现了土地规模化种植和原料控制。稳定的产业体系,降低小农户的信息成本、谈判成本、执行成本和交通成本,同时小农户能从农业生产环境改善和产业溢出效应中获利。蔗区制度的设计,使得在不进行大规模土地流转的情况下,小农经济和大规模农业产业具备衔接的制度基础。糖业资本拥有蔗区,使得农业产业具备了规模化、资本化建设的市场行动主体。在“双高”建设中,政府和糖企联合进一步推动蔗区土地平整、水利建设、机械推广等基础设施建设,使小农经济具备与规模经济有效衔接的外部生产条件。这种制度设计,对“小而散”的小农户家庭经营占基础性地位的中国乡村社会如何走上有效的农业产业化经营道路具有启发。

但随着产业环境变化,甘蔗种植成本加剧,利益状况改变,现有产业制度却是滞后的,小农户让渡利益而独自承担了生产种植风险,收购指导价也不能体现糖料蔗的市场价值。小农户选择不同的产业应对策略从变迁的产业状况中获利。具体的策略包括:一是通过兼业兼种到替代策略,从生计模式和种植结构转变中获益;二是通过博弈策略,推动产业制度体系转变获益;三是通过结构嵌入和抱团发展策略,将分散式的家庭经营整合进规模化生产种植模式中,进而通过规模化种植获益。当产业处在变迁阶段,产业制度的调整一定要适应利益结构的调整,这样农业产业才能长效发展。而通常由于政府和农业资本的强势地位,要突破他们作为既得利益者对产业制度变迁的阻碍,促进新的农业产业运行制度的形成,使农业产业发展造福相关参与主体,切实让小农户从中获益。研究启示,要在农业产业化经营中实现小农户的共同富裕目标,需要做到以下方面:

第一,兼顾政府、资本和农民等多主体的利益诉求,建立适宜的农业产业利益关系格局和产业治理体系,促进政府、农业资本、农民基于市场经济规律形成动态的“利益共享、风险共担”的对称关系,正确引导农业内部供需双方市场交易行为。

第二,应积极促进农业产业化经营中生产要素资源的优化配置和市场竞争,引导市场机制在农业产业化发展过程中起到支配作用。促进积极的农户分化、企业竞争,推动产业升级和区域经济重组,形成优势的农户、企业、产业和区域,做大做强产业蛋糕,全面提高相关农业产业体系的各方面竞争力。

第三,在具体执行层面,重点在政府和农业资本。政府要着眼整个产业长久发展,预防部分层级政府利益和资本利益过度捆绑,以避免部分利益对整体利益的偏废。地方政府要树立大局观,摒弃地方保护主义。建立切实可行的农业产业化财政收入的跨县际、跨市域的利益调配机制,破除地方政府财政依赖对农业产业化发展的制约。政府要建立涵盖多元主体的产业治理体系,保障各方应得利益,对各方产业行为进行调控,实现农业产业化的可持续发展。农业企业要加强技术投入与升级、产品研发和品牌建设,做大做强产业蛋糕,使农业产业化转变为农业农村现代化,同时防止资本对小农的过度剥夺。农民则要充分激发主体性,学习新的生产技术,努力实现农民现代化,适应农业产业化经营的新形势和新特征。

#### 参考文献:

- [1]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五远景目标的建议》辅导读本[M].北京:人民出版社,2020:72.
- [2]王春光.迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考[J].社会学研究,2021,36(2):29-45.
- [3]王玉海,李顺强,张琦.共同富裕目标下的乡村振兴战略:内在机理与路径选择[J].北京师范大学学报(社会科学版),2022(6):107-115.

- [4] 耿明斋,吴乐,蔡胜勋,等.中国农业现代化:困惑与探索[M].北京:社会科学文献出版社,2015:2.
- [5] 望超凡.村社统筹视域下的农民组织化与农业现代化转型——以陕西洪村为例[J].贵州大学学报(社会科学版),2023,41(5):66-76.
- [6] 黄祖辉.改革开放四十年:中国农业产业组织的变革与前瞻[J].农业经济问题,2018,39(11):61-69.
- [7] 漆向东.农业工业化、农业产业化、农业现代化辨析[J].信阳师范学院学报(哲学社会科学版),2017,37(4):28-32.
- [8] 陈念东.农业产业化生产经营模式中利益主体的行为博弈及优化策略[J].理论探讨,2013(2):79-83.
- [9] 严海蓉,陈义媛.中国农业资本化的特征和方向:自下而上和自上而下的资本化动力[J].开放时代,2015(5):49-69.
- [10] Bernstein H. Is There an Agrarian Question in 21st Century? [J]. Journal of Agrarian Change, 2006, 27(4): 449-460.
- [11] 涂圣伟,周振,张义博.工商资本:新时代乡村振兴的重要变量[M].北京:中国科学出版社,2020:52-55.
- [12] Zuo Y H, Ma L, Cai H L, et al. China's On-going Debates over Large-scale Farming: What are the Pros and Cons? [J]. China Agricultural Economic Review, 2015, 7(3): 338-343.
- [13] 韩朝华.从务农收入视角看农业规模化经营的本意[J].经济学动态,2023(3):52-65.
- [14] 王乐君,寇广增,王斯烈.构建新型农业经营主体与小农户利益联结机制[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(2):89-97.
- [15] 张忠根.农业经济学[M].杭州:浙江大学出版社,2010:85-86.
- [16] 全世文.论农业政策的演进逻辑——兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险[J].中国农村经济,2022(2):15-35.
- [17] 龚为纲.项目制与粮食生产的外部性治理[J].开放时代,2015(2):103-122.
- [18] 程秋萍,熊万胜.治理交易成本与农业经营组织形式演变——基于1949—2015年J市养猪业兴衰史的分析[J].社会学研究,2016,31(6):143-168.
- [19] 赵晓峰,王习明.国家治理体制转型与农民致富实践的绩效评析——基于豫中C乡与川西Y乡农民致富实践的实地考察[J].古今农业,2010(1):11-19.
- [20] 冯小.去小农化:国家主导发展下的农业转型[D].中国农业大学,2015.
- [21] 杜园园.资本下乡与新中农争地的社会后果研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015,15(4):118-121.
- [22] 何智勇.资本下乡背景下的农民组织资源整合[J].中共南宁市委党校学报,2014,16(4):19-23.
- [23] 梁栋.行政主导农业转型的实践逻辑与公共治理困境[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(5):1-13.
- [24] 田先红.从强干预到弱干预:乡村振兴背景下发展型政府行为转型研究——基于L镇产业发展过程的案例分析[J].吉首大学学报(社会科学版),2022,43(6):41-52.
- [25] 赵晓峰,孔荣.中国农民专业合作社的嵌入式发展及其超越[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(5):42-52.
- [26] 赵祥云.嵌入性视角下新型农业经营主体的适应性调适[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(6):93-100.
- [27] 郭于华.“道义经济”还是“理性小农”:重读农民学经典论题[J].读书,2005(5):104-110.
- [28] 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,2000:4-7.
- [29] 徐勇.“再识农户”与社会化小农的建构[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2006,45(3):2-8.
- [30] 温铁军,董筱丹.村社理性:破解“三农”与“三治”困境的一个新视角[J].中共中央党校学报,2010,14(4):20-23.



- [31] 龚为纲,黄娜群.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(2):73-83.
- [32] 李亚雄,陈晓琳.多重网络视角下乡镇政府产业发展的行动策略——基于贵州省Z县四个乡镇的调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):113-124.
- [33] 蒋永甫,应优优.外部资本的嵌入性发展:资本下乡的个案分析[J].贵州社会科学,2015(2):143-149.
- [34] 蒋云贵.基于渠道权力平衡的工商资本下乡路径研究——兼论渠道主体违约风险防范[J].江汉论坛,2013(7):104-108.
- [35] 西敏司.甜与权力:糖在近代历史上的地位[M].王超,朱健刚,译.北京:商务印书馆,2010:50.
- [36] 段维兴.广西蔗糖产业发展现状及对策[J].中国糖料,2016,38(1):65-72.

(责任编辑:宋雪飞)

## The Path to Achieving Common Prosperity for Smallholder in Agricultural Industrialization Management — Based on the Research of Benefit Distribution and Industrial Governance Strategies

GUO Yaxing YANG Wen

**Abstract:** Agricultural modernization is a key route to achieving common prosperity, with the crux being the coordination of interest distribution mechanisms and industrial governance strategies within agricultural industrialization. This paper, examining the sucrose industry as a case study from a multi-stakeholder perspective, focuses on the distribution of benefits and the industrial governance system in agricultural industrialization management. It explores whether farmers can benefit from the large-scale agricultural industry. The research reveals that the sustained development of agricultural industrialization relies on the tight-knit interest community formed by the government, capital, and farmers. A stable industrial system can lower transaction costs for small-scale farmers during production and planting, reduce production uncertainty, and enable them to benefit from the improved external environment of agricultural production and the industry's spillover effects. During the industrial transformation phase, small farmers employ various strategies to benefit from changes in livelihood models, planting structures, industrial system transformations, and agricultural production model shifts. The study suggests that it is essential to foster a dynamically balanced market interest relationship and an industrial governance system. By expanding and strengthening the “cake” of agricultural industrialization, we can promote the realization of common prosperity and the endogenous development of agriculture as it modernizes.

**Keywords:** Agricultural Industrialization; Multi-stakeholder; Interest Structure; Industrial Governance; Common Prosperity