

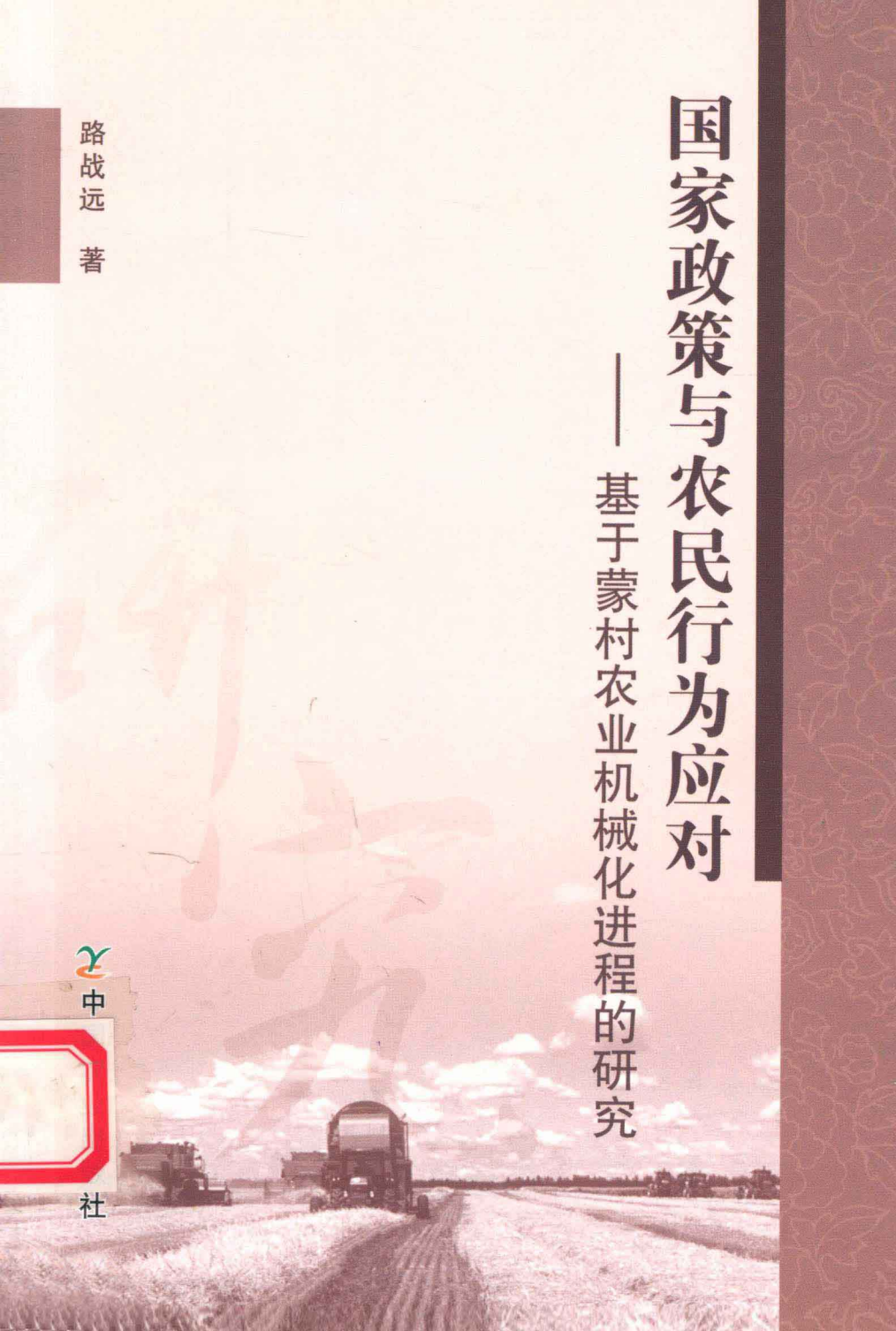
# 国家政策与农民行为应对

——  
基于蒙村农业机械化进程的研究

路战远 著

  
中

社



# 国家政策与农民行为应对

——基于蒙村农业机械化进程的研究

路战远 著



中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国家政策与农民行为应对：基于蒙村农业机械化进程的研究 / 路战远著. —北京：中国农业出版社，  
2013.3

ISBN 978-7-109-17742-0

I. ①国… II. ①路… III. ①农业机械化-发展-研究-内蒙古 IV. ①F327.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 053088 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

---

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：7.25

字数：210 千字

定价：25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

# 序

路战远的博士论文即将出版，邀我为其作序，我一口答应。一般情况，学生邀我为他们的处女作写序，我大抵不会推辞，能为学生吆喝几声，也算是在尽一份为师的责任，且也可以借此表明自己的“辛劳”，有何不好？

路战远在我已毕业的博士中，殊为特殊，他进入博士学习之前，一直从事农业技术领域的研究与管理，因此，在攻读博士学位的过程中，如何将自己的优势与社会学结合起来，找到发力之点，便一直是他思考的问题，而呈现于大家面前的这本著作，便是这样一种尝试。

这篇博士论文讨论的是国家的农业机械化政策如何在农村实践，这样一个选题，决定了其具有很强的现实关怀和学科交叉特色。以我陋见，一直以来，这个问题多为机械技术和政策制定领域的专家所关注，因为在强调农业现代化的维度下，农业机械化曾经是农业现代化的核心指标，也曾经是国家实施农业发展战略的抓手。因此，研究者所讨论的问题，大多围绕技术普及、适应和配置展开，属于所谓“生产力”研究模式。路战远则

突破了即有（包括他自己）的学科与问题壁垒，将讨论引入到社会学领域。他所思考者，是国家的农机推广政策如何惠及农（牧）民，而农（牧）民又如何有效地利用这些政策。因为他注意到，政策的出台、贯彻与落实过程，其实也是从政策输出者到政策执行者再到政策承受者各个行为和利益主体之间的交往、互动，甚至博弈，在这个过程中，政策输出、政策运行和政策选择与适应，都因应时局而发生着预料之中和预料之外的变化，从而也相应衍生出许多预料之中和预料之外的结果。这些变化和结果及其动因，也许正是社会学想象力可以施展的空间。由此，他便在既有的农业机械化研究中找到了另外一条路，让人们去思考技术普及—制度设计—政策推行—技术适应之间的复杂关系，尤其是思考现代中国的农业机械化政策从制定到运行再到变化的内在理路。而在这条理路中，基层政府对政策如何上下承接，农（牧）民又如何从自己的实际利益出来对政策做出选择性适应，并最终对政策修正形成反馈，则是着重要呈现和分析的问题。我以为，这种尝试，或可称作是关于技术配置的“生产关系”研究模式，它对作者的知识储备提出了更苛刻的要求，但也因此为探寻新知识，求得新发现提供了更加广阔的天地。

如同我的其他学生一样，作者也选择了个案田野研究的路子，他通过内蒙古自治区某地“蒙村”这样一个

“麻雀”，来对上述主题进行纵向性（同时也兼顾横向扩展性）的呈现与揭示。著作讨论的时间跨度长达 60 多年，重点则放到了改革开放以来，突出了后一时期的社会大转型对国家农机政策变化与推广的影响，分析了地方与基层政府对政策的贯彻与创造性变通，展示了集体、农（牧）户，尤其是农（牧）业大户，包括农（牧）业企业对农机政策的灵活应对与承接，从而将讨论主题纳入到社会学既有关于转型期国家与农民关系的范畴，力图在这一范畴之内去揭示农业机械化的实践逻辑与历史轨迹。

作者通过“蒙村”让我们共享了现代中国农业机械化的发展历程。在 1949 年之后的头 30 年，国家的农业机械化推广在涉及农业发展的话语表达中始终占据突出位置，此一时期，机械化被等同于现代化，而大型农业机具普及的程度，也成为衡量农村发展最为重要的指标。在技术资源由国家统一配置的计划经济背景下，按说只要目标明确，政策到位，供给保障，实现机械化似乎就只是一个时间问题。但事实上，问题比问题设计者所想象的更加复杂，由于人多地少，农业“过密化”，基层对于以机械代替人力耕作实无冲动，于是，由指标下拨，资源调配和价格支持而得到的农业机械，并没有被有效运用于耕作，反倒被“挪用”到农业之外去谋副业，拖拉机成了集体跑运输的工具，并以此来增加集体和社员

的财力。政策追求产生设计之外的结果，这个现象至少在我看来，还没有被相关研究注意，而它所带来的启示，则不限于对农业机械化政策本身的评价，它让我联想到了诸如人口与技术、经营方式等一系列经典理论所涉及的讨论。

1978年以后，中国农村的发展路向发生重大转变，市场逐渐代替计划成为影响农村发展最重要的因素。家庭联产承包，让农户的自主性取代政府的计划性，成为决定农业机械化实现模式的第一重要因素。逐渐富裕起来的农民基于自身需要开始自行购买农机具，由此带来的结果，则是原来所设想的以集体经济为依托的大型农业机械化发展战略向适应家户经营的小型农业机械化模式的转向。国家跟进变化，出台一系列的法律、法规和政策，对农户购买农机进行补贴。但新问题随之产生，细碎化的农地经营规模和一家一户的技术资源配置，让农业机具可以发挥的效用受限，更多时候，它们成了躺在农家大院睡觉的摆设，机械化的绩效遭遇到小农经营的瓶颈。于是，取而代之的，便是基层政府“用活”“用足”农机补贴政策，让相关优惠向农（牧）业经营大户和农（牧）企业转移，他们与基层政府“合谋”，推动了地方上农业机械化实践的新模式。由此，我们便从农业机械化政策的调整、选择与变通中，读出了决定这一变迁背后的动因——农业经营方式和土地规模对机械化模

式选择的制约。依此，再重新回过头来审视 60 多年来所走过的道路，便会发现前期的幼稚和后期的必然。人多地少的格局，让我们只可能，也应该去发挥劳动密集型战略的优势，走有选择地发展小农机之路。尽管这条道路的弊端不少，但在影响中国农业基本格局的人口和土地比例不发生根本性变化的条件下，也似乎没有更好的替代性方案。也许，未来若干年随着中国城镇化程度的提高，选择模式可能会增多，但我仍然确信，重拾重型机械化绝非普遍性的选择。这样，看似一个机械化政策的变化，却牵挂出了对人口和土地这两个决定我国农业发展格局的根本要素的思考，虽然这些思考还未在书中出现，但既然问题已经抛出，顺势而为，进一步去探讨关于土地、人口与农业机械化的关系也就很有可能了。

总之，作者通过“蒙村”这个个案而展开的农村农业机械化发展图景，让我们读出了作者的社会学想象力，也让我们再一次感受到这种想象力之于问题思考的帮助。正是得益于这种帮助，让一个本来可能较为枯燥的选题鲜活起来，在技术性研究中叠加进国家和社会的影子，看到了制度、政策、人之于技术发展和普及的影响，并由此进入到关于技术与社会这样一个更为一般问题的思考。

本书给人的启发可能还不限于此，由于作者所具有的跨学科背景，使其往往能让我们这些纯粹的，也是有

局限的社会科学工作者在阅读之中感受到种种意外和惊喜，这些意外和惊喜在一个从事技术工作的人那里也许算不上什么，但对习惯于固守既有学术领地者来说，却可能就是真正的发现，由此，自然科学与社会科学的交叉在这里显现了它的独特价值。而我也希望作者能够以此为起点，在这条路上走得更好、更远，更希望其他类似作者这样的自然科学工作者也能够发挥专业优势，进入到有关科技与社会问题的思考。

是为序。

吴 毅

2013年3月21日于武昌喻家山

# 目 录

## 序

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第一章 导论 .....                       | 1  |
| 第一节 问题的提出 .....                    | 1  |
| 第二节 文献回顾 .....                     | 6  |
| 第三节 研究思路、核心概念和研究方法 .....           | 17 |
| 第四节 基本概念 .....                     | 23 |
| 第二章 蒙村的社区背景 .....                  | 25 |
| 第一节 蒙村及其所属区域概况 .....               | 25 |
| 第二节 历史沿革 .....                     | 29 |
| 第三节 村庄概况 .....                     | 31 |
| 第四节 农户生计与分化 .....                  | 34 |
| 第三章 集体化时期的农业机械化实践 .....            | 39 |
| 第一节 集体主义话语下的农业机械化<br>政策及其动员 .....  | 39 |
| 第二节 集体化时期的农民/村民机械化实践 .....         | 49 |
| 第三节 国家规则下村庄农业机械化<br>政策实践绩效考量 ..... | 57 |
| 第四节 小结 .....                       | 60 |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| <b>第四章 体制转换时期农业机械化实践 .....</b>      | <b>63</b>  |
| 第一节 体制转换时期的农业机械化政策与动员 .....         | 63         |
| 第二节 体制转换期农民的农业机械化实践 .....           | 72         |
| 第三节 体制转换期农业机械化实践的绩效考量 .....         | 81         |
| 第四节 小结 .....                        | 87         |
| <b>第五章 依法促进阶段的农业机械化实践 .....</b>     | <b>89</b>  |
| 第一节 “送法下乡”与“政策下乡” .....             | 89         |
| 第二节 政策与法律下乡后的基层农业机械化实践 .....        | 101        |
| 第三节 政策与法律下乡后的农业机械化<br>实践的绩效考量 ..... | 110        |
| 第四节 小结 .....                        | 116        |
| <b>第六章 结论：农业机械化实践中的国家与农民 .....</b>  | <b>119</b> |
| 第一节 社会转型与农机政策变迁 .....               | 120        |
| 第二节 社会转型与农户的农业机械化实践 .....           | 124        |
| 第三节 农业机械化实践中的政府与农民 .....            | 127        |
| <b>附录 .....</b>                     | <b>131</b> |
| 附录 1 农业机械化政策汇编 .....                | 131        |
| 附录 2 农业机械购置补贴专项资金<br>使用管理暂行办法 ..... | 208        |
| 附录 3 关于××年申请购机补贴专项报账的报告 .....       | 213        |
| <b>参考文献 .....</b>                   | <b>215</b> |
| <b>后记 .....</b>                     | <b>221</b> |

# 第一章 导 论

## 第一节 问题的提出

本书旨在呈现新中国成立 60 年来我国农业机械化实践的历程，并在此过程中洞察和厘清政府与农民之间的互动，理解国家的政策如何变为农民的实践。

确定该选题不仅是由笔者的工作性质所决定的，更为重要的是因为它与我国农村社会发展存在着紧密的内在关系。当前，我国农业正处在从传统农业向现代农业转变的关键时期，在这一时期积极发展农业机械化，不仅有助于农业发展由粗放型向集约型转变，农民由繁重的体力劳动、高成本、低效益向解放生产力、低成本、高效益转变，同时也将对推进现代农业建设和社会主义新农村新牧区建设，全面建设小康社会，实现农业现代化，具有十分重要的战略意义。

对农业机械作用的认识可追溯到春秋战国时期，《韩非子·难二》有“舟车机械之利，用力少而致功大”，建设现代农业，需要加快农业机械化发展。农业机械化发展既是解决农业生产方式落后、农业劳动生产率不高、经济效益不好、农民收入和生活水平低的重要措施，又是缩小城乡差别、提高农业与农村整体水平的重要条件。

林毅夫（1991）在考察制度变迁时，曾提出“近 60 年来我国的农机经营体制一共完成了两次变迁”。第一次是与人民

公社化体制相适应的国有国营和社队集体经营体制，这一经营形式是与计划经济体制相适应的形式。第二次是与家庭联产承包责任制相适应的户有户营，其是与计划商品经济体制相适应的农机经营体制。延续林毅夫的分析思路和逻辑，则可以认为，当前随着社会主义市场经济体制的建立和完善，农机经营体制正面临着第三次变迁的历史机遇。经营形式是我国农机化经营体制的重大创新，它既是实现农业生产资源优化配置的过程，也是制度变迁利益主体行为博弈的均衡过程。

林毅夫对于制度变迁的研究结果，为理解我国半个多世纪以来的农业机械化发展过程提供了结构性的背景。正如帕森斯（2003）所指：“行动系统的基本制度化结构是由这一系统必须满足的功能要求决定的，系统一方面必须适应它的环境，另一方面必须调整环境以符合系统本身的需要。若系统长期与它的环境不协调，它是无法继续存在的和持续的”。同样，组织分析的新制度主义者们也表达了同帕森斯一样的研究结论，即对于组织或系统的研究需要考察其所处的环境与结构。新制度主义者们认为，组织乃是深深地嵌植于社会与政治环境之中的，组织的结构与实践（practices）通常要受到比组织本身更大的社会中所存在的规则、信念和惯例的影响（鲍威尔，2008）。基于此，对于我国农业机械化发展历程的考察也必然离不开对于社会结构与制度变迁的考察。

纵观我国农业机械化事业 60 年的发展，大体经历了四个发展阶段（宗锦耀，刘宪等，2009）。

第一阶段是 1949—1980 年的行政推动阶段。1949 年之后，中央政府就开始努力建构对社会资源全面控制和垄断为基

础的国家——社会关系结构。在这种结构下，社会呈现出“总体性”的特征。随着社会主义改造的完成，绝大部分稀缺资源被置于国家控制之下，民间已不存在掌握稀缺资源的社会力量。在“总体性社会”之中民众对国家拥有组织性依附，而国家对民众则具有强大的参与式动员能力（孙立平，1994）。政府在有条件的公社、大队建立并投资国营农机站，支持群众性农具改革运动，增加对农机科研教育、鉴定推广、维修供应等系统的投入，基本形成了遍布城乡、较为健全的支持保障体系。

第二阶段是1981—1995年的体制转换阶段。经过十多年的改革，在这一阶段国家与社会的关系再次发生了根本性的变化，即通过改革国家与社会之间的结构发生了分化。社会已经逐步成为一个相对独立的、与国家相并列的提供资源和机会的源泉（孙立平，王汉生等，1994）。这些资源和机会的提供与交换，主要是通过市场来实现的。而随着经济体制改革的不断深入，市场在农业机械化发展中的作用逐渐增强，对农机工业的计划管制日益宽松，农民逐步成为投资和经营农业机械的主体，出现了农业机械化多种经营形式。

第三阶段是1996—2003年的市场导向阶段。1996年，在国家有关部委开始组织的大规模小麦跨区机收服务模式的带动下，联合收割机利用率和经营效益大幅提高，实现了我区小规模农业生产单元能够使用大型农业机械进行规模化生产，逐步进入了中国特色农业机械化发展的道路。

第四阶段是2004年至今的依法促进阶段。2004年国家出台了《中华人民共和国农业机械化促进法》。2004—2009年的中央1号文件都很明确地提出了加快推进农牧业机械化的具体

要求和措施。2007年内蒙古自治区人民政府正式施行《内蒙古自治区农牧业机械化促进条例》，规范了农机管理工作的法律、法规体系，为依法管机、依法兴机提供了强有力的法律保障和良好的法制环境。

在以上四个阶段，国家政策——投入政策、价格政策、燃油政策以及经营体制等因素都直接促进了基层农民的农业机械化实践步伐。但反观各项政策的实施过程则可以发现，国家政策的变迁并没有直接带来农民实践行为的变迁。根据帕森斯的社会行动理论，任何行动的产生都是由行动者根据其行为目标、遵从既有的价值规范、在情境之中而进行的实践。农村牧区实现农业机械化是国家政策和农民自身在特定时空条件下相互作用的结果。生活和工作在艰苦繁重的农业劳作中的农民，对自身的生存条件和外部环境都有一定的了解，他们有着减少劳动力、增产增收的强烈动机，但其具体行动却是在特定的自然条件和国家政策下进行的，因而无法摆脱这些结构性因素的制约。同时，由于机械化的效益受农产品市场价格、农机产品价格、燃料价格以及机具的作业质量和效率等因素的制约，而这些因素又同时受到国家政策的控制，农民和国家相互关联、相互作用、相互制约，为此，深入研究国家政策与农民行为之间的复杂关系，对于理解农业机械化推广和实践有着重要的现实意义。

当前农业机械化的发展与实践所面临的是农业机械化的需求不断增加与农业机械化发展滞后相矛盾的境地。国家通过机械化项目的实施，已经成为机械化发展的主体力量，但同时国家又承担着政策的制定者、执行者和监督者以及利益补偿者的多重角色；而农民只是被动地接受政策和各种补贴，他们扮演的仅仅是政策的执行者和服从者的

角色。政府与农民之间形成了如福柯所言说的“规训”与“监管”的权力关系。农民一旦陷入被动执行者角色，他们所做的选择只能是利用“弱者的武器”<sup>①</sup>，即在现有政策空间内考虑如何使自己的利益最大化，从而有时令国家政策失灵。农民的这种抗争与实践，可导致国家有些具有良好初衷政策和项目失败或流产。

如果我们承认只有当国家的政策同农民的行为之间发生良性互动时，才能使农业机械化的实践顺利进行，那么如何确定政府和农民的角色、如何构建国家政策与农民行为之间的良性互动关系、促进农业机械化快速协调发展等现实问题就会成为新时期农业机械化发展的关键问题。笔者通过对内蒙古鄂尔多斯市伊金霍洛旗蒙西镇蒙村进行调研，为上述问题寻找答案，并通过具体的访谈、地方档案材料解读，试图揭示国家与农民互动的“隐秘”。

本书结合笔者长期在内蒙古农业生产一线的工作经历和具体实践，选择内蒙古鄂尔多斯市伊金霍洛旗蒙西镇蒙村在农业机械化发展中的国家政策与农民行为的现实情况作为研究重点，以 1949 年（集体化的开端）至 2010 年（依法促进快速发展）为研究跨度，观察 60 年来农业机械化发展历程，评估国家发展农业机械化一系列政策的实施情况和绩效，深层分析农民的行为选择与国家政策之间的互动关系，以探讨在现代农业发展的环境下如何构建国家政策与农民行为之间的互动关系，并对促进农业机械化快速协调发展提供依据。

---

<sup>①</sup> “弱者的武器”的概念直接来源于詹姆斯·斯科特（2007）的《弱者的武器》一书。

## 第二节 文献回顾

在对相关研究著述进行阅读和整理时发现：有关农业机械化发展的宏观研究文献较多，而以国家政策与农民行为在农业机械化发展中的互动关系作为视角，进行社会学实证性的研究著述极少。这给笔者搜集实证性研究资料带来了极大的困难。所以，笔者先搜集整理与国家政策和农民行为有关的文献资料，尽管这些材料与研究题目有些距离，但在一定程度上弥补了部分研究资料的不足。这也正是本书立题的重要意义所在。通过对这些文献的综述和释读，使笔者能够准确把握农业机械化发展中国家政策与农民行为的互动关系，为拓展和确定研究思路以及研究框架奠定了良好的基础。

### 一、政府的角色和功能方面的研究

经济学家和社会学家就政府在社会、经济事务中的角色与功能，从不同视角形成了诸多论述。

纵观这些论述，尤其是农民政治经济学的许多文献，都忽略了国家在社会、经济事务中的重要性。这是因为传统的马克思主义观点认为，国家仅仅充任资本主义转轮的润滑剂，也就是说，国家的作用仅仅在于为私人所有权与合法契约提供法律和制度保障，以及提供私人资本没有兴趣产生的公共物品。与此类似，自由市场的经济学家也常常呼吁政府在社会经济生活中应当起尽可能小的作用（艾利司，2006）。

“社会进化论”者斯宾塞认为，应该约束政府的行为能力。他提出，社会的进化是一个不依赖于人们意志的自发过程，人