



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

· 中国现代农业治理研究丛书 ·

农业治理的逻辑

农业项目的运作机制分析

龚为纲

著

本书主要从社会学理论的角度分析了国家的粮食安全政策在地方被执行的逻辑，实际上是一项政策研究，分析以项目制为表现形式的正处于治理体系转型过程中的现代农业治理体系。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

· 中国现代农业治理研究丛书 ·

农业治理的逻辑

农业项目的运作机制分析

龚为纲

著

本书从社会学理论视角出发，对农业项目的运作机制在地方性知识逻辑、实际上是一项政策研究，分析以项目为表现形式的农村管理体制转型过程中的现代农业治理体系。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

农业治理的逻辑:农业项目的运作机制分析/龚为纲著. —武汉:华中科技大学出版社, 2018. 12

(中国现代农业治理研究丛书)

ISBN 978-7-5680-4615-2

I. ①农… II. ①龚… III. ①农业项目-项目管理-研究-中国 IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 218122 号

农业治理的逻辑:农业项目的运作机制分析

龚为纲 著

Nongye Zhili de Luoji: Nongye Xiangmu de Yunzuo Jizhi Fenxi

策划编辑: 易彩萍

责任编辑: 易彩萍

封面设计: 刘 卉

责任校对: 李 琴

责任监印: 朱 玢

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话: (027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉市金港彩印有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 23

字 数: 328 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 98.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

前 言

在华中村治研究的传统中,农业在很长时期内曾处于关注视野的边缘,研究者们更加关注村庄治理的逻辑及其社会基础,农业似乎并不是一个被高度关注的治理对象,这种情况一直到2013年左右才开始发生变化,这与华中学派学者的几次田野调研有关系。在此之后,“农业治理”作为一个研究领域,在华中学派同仁前赴后继的努力中,不断被推进。

在2010年大雪纷飞的时节,笔者与孙新华、陈义媛、刘锐、谭林丽等同仁赴湖南湘江边的某县开展常规性村治模式调研。作为一个典型的南方水稻种植区,当地水稻生产的历史、文化,旧时的生产关系,正在发生的农业生产变革,引起了笔者的关注,并对此产生了兴趣,于是到了次年本书选题时,笔者决定再次到该县进行“安营扎寨”式的调研。调研的主题是农业生产,由于长期受“治理”研究视角的熏陶,笔者发现从“治理”的视野研究农业现象也很有意思,于是初步试着提出“农业治理”这样一个很不成熟的概念,并试着将其内在机制提炼出来,作为本书写作努力的方向。

当然,笔者的这种选择也与本地乡民的热情好客有关,还与其优美的田园风光有关:在万顷良田之间,湘水如玉带,山丘如水墨,湖光山色、田园水乡的底色,给调研团队留下了美好的回忆,这是一段很愉悦的调研时光。后来陈义媛说:“本地历史上曾孕育‘平湖秋月’之诗意,亦曾传颂‘渔舟唱晚’之韵律,干脆就给它起个化名叫‘平晚县’罢。”陈义媛的调研也以本地农业生产为关注点,与笔者专注于“治理的视角”不同,其调研侧重于“农业转型”的逻辑。

到了2013年初,又是一个大雪纷飞的时节,笔者再次来到该县调研,后历经春暖花开、夏日炎炎,在2013年中秋月圆之时,结束调研,本次调研历时7个多月。在调研期间,访谈主题是当地农业生产以及与其相关的政府行为,具体包括县、乡两级政府如何在国家产粮大县、超级产粮大

县、产油大县等财政奖补的扶持下,以及大量的农业配套项目的支持下,动员乡村干部、散户、专业大户、工商企业种植双季稻,抑制季节性抛荒和田田的绝对抛荒,因而县、乡农口系统的官员、村干部、散户、种粮大户以及企业是笔者访谈的重点对象。

本书以产粮大县奖补政策(国家对粮食主产区的利益补偿机制)的地方实践为主要线索,以相关农业配套项目分析为次要线索,紧密结合农业政策实践过程中的代理人监控与过程调控两个维度,分析以项目制为表现形式的正处于“治理体系转型”过程中的现代“农业治理体系”。

研究发现,以项目制为核心机制的农业治理体系,不但没有强化政府对粮食生产的调控能力,反而引起农民对政府行为的抵触与反感;不但没有提高经济效益,反而导致了大量的政策资源和财政资源的无效使用与扭曲;不但没有让市场在农业生产资源的配置过程中发挥决定性作用,反而导致了生产要素的非理性利用;不但没有让政策的执行更有效率,反而带来了地方政府的很多不合理做法,偏离了国家的政策目标。

具体而言,在后农业税费时代,国家把保证粮食安全的责任和财政资源发包到商品粮基地县(代理人),国家既要代理人的财政使用情况进行监控,又要对财政资金在保证粮食安全方面的使用绩效进行监控。于是国家既采取项目化的运作模式来规范地方使用项目资金的行为,又在粮食生产上进行目标管理和过程控制。正是因为国家越担心代理人的政策实践与国家保证粮食安全的责任目标不一致,国家就越要规范代理人的行为,从而制定严密的规范和严格的考核制度。国家与代理人之间的这种监控关系直接约束了代理人在治理农业、发展粮食生产上的调控能力,进而影响了县、乡、村之间的关系,也影响了代理人与农业经营主体的关系。

由于财政奖补资金实行项目化的运作,要保证专款专用,这使得代理人在使用财政资金的时候是以国家意志为指向,而不是以农民的实际需求为指向。由于中央要对县级代理人的粮食生产绩效进行检查考核,县

级代理人就必须拿出可信的现场作为迎接考核的依据,进而导致项目在地方的运作最终变成了“马路工程”和不切合实际的形象工程。

由于考核必须在特定时间、按照特定的要求(比如要种双季稻)进行,这使得地方政府必须要找到与项目对接的农业经营主体。由于农业税费改革之后乡村组织的治理能力弱化,与分散的小农户打交道的能力弱化,县、乡两级政府与分散的小农户直接对接时的交易成本无限高,为了“找到抓手”,县、乡两级政府就需要重构农业经营主体,进而增强其在粮食生产领域的社会控制能力,于是通过流转耕地来“制造大户”,同时引进企业下乡,扶持合作社等规模经营主体就成为地方政府增强动员能力的主要方式。也就是说,代理人为了增强其调节粮食生产的能力,而重构农业生产的经营主体,引发了农业经营主体的变革。但是新型的经营主体,比如种粮大户和企业,因为缺乏一个系统化的支持环境,而频繁地暴露于风险之中,这并不利于建立一个保证粮食稳产的经营体系。

很显然,本书基于一个南方水稻生产大县的经验,在特殊的时空场景下对农业治理的机制进行概括,是有其局限性的,这种局限性只能在更多的深度个案中被克服,进一步丰富对农业治理逻辑的理解。华中村治学人这些年马不停蹄的调研脚步,正在实践着这种基于田野调研经验的农业治理研究,后来关于国营农场、北方农业治理、耕地制度、发达地区农业治理等层出不穷的研究不断涌现,原本的个案局限正在被更多的个案所完善。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题意识	3
第二节 农业治理能力：一个分析框架	8
第三节 表述框架	17
第四节 田野工作与田野素描	21
第二章 产粮大县奖补政策及其地方运作	29
第一节 产粮大县奖补政策的激励机制及其演变	31
第二节 本县的产粮大县奖补以及农业项目配套	37
第三节 整合项目资金，打造产粮大县综合工程	39
第四节 “以县为主”的项目化治理：政策实施主体与组织方式	42
第五节 农业“以县为主的”项目化治理及其基本特征	51
第六节 “以县为主”的农业项目化治理模式出现的制度性原因	55
第七节 被项目运作吸纳的乡镇组织	57
第八节 小结	69
第三章 代理人监控模式变化及其困境	75
第一节 国家对地方的监控机制及其演变	78
第二节 地方争取产粮大县奖励的思路演变	79
第三节 项目工程量与项目组织模式的变化	82
第四节 两种项目运作模式的比较	94
第五节 项目运作过程中县乡之间的代理人监控问题	105
第六节 中央对地方的监控困境与监控的意外后果	126
第四章 政府目标与农民利益的冲突	137
第一节 政府与市场边界的动态变化	139

第二节	农民当前的生计模式	159
第三节	种植模式的比较:农户为什么不愿意帮政府种双季稻	163
第四节	被“市场围困的政府”	174
第五章	散户模式的失灵与经营主体的重构	177
第一节	散户模式下的项目实践	179
第二节	项目运作与农业经营主体的重构	207
第三节	政府推动耕地流转的高潮	225
第四节	制造大户降低交易成本的机制归纳	229
第六章	项目运作与工商资本进入种植业	235
第一节	企业承包项目示范片及其运作逻辑	238
第二节	企业运作项目示范实践过程中的生产关系	244
第三节	企业化种植模式的困境	249
第四节	项目运作与资本积累	256
第五节	对国家无止境的政策需求和项目需求	268
第六节	政府引进、扶持企业的意外后果	271
第七章	大户补贴的运作逻辑与租地农场的兴起	273
第一节	项目任务全面向大户发包	276
第二节	项目补贴的运作逻辑及其影响	277
第三节	项目补贴的地租效应与农民分化效应	297
第四节	专业大户模式面临的硬约束	311
第五节	大户损失惨重,政府脱不了干系	317
第六节	小结	321
第八章	总结与讨论	323
第一节	主要结论	325
第二节	农业治理转型的三层机制分析	329
第三节	粮食生产规划为什么没有实现预期目标	339

附录	344
附录 A 财政部关于印发 2005 年中央财政对产粮大县 奖励办法的通知	344
附录 B 2013 年平晚县粮食生产实施方案	347
参考文献	351



第一章 导论

从制度实践的语境来看，国家对地方政府的监控问题真的解决了吗？通过这种制度实施，真的解决“国家的自主性”问题了吗？这种对地方进行严格约束的制度性后果是什么？产生了怎样的连锁反应？

第一节 问题意识

党的十九大以来,我国农业农村发展战略实现根本性转变,国家惠农政策体系基本形成,国家通过各类惠农政策在资源配置上向农村倾斜,农民得到了诸多实惠,国家与农民之间的关系发生了深刻变化。国家在取消农业税的同时,建立健全了农业补贴体系,农民种粮积极性大大提高;加大力度实现对粮食主产区的财政转移支付和财政倾斜,调动粮食主产区地方政府重农抓粮积极性;大力加强农业农村基础设施建设,通过通村公路、小型农田水利、农田综合整治等项目,提高了农业综合生产能力,农业生产发展取得了一定成绩。但是,我们大量的调查研究发现,国家巨额的财政资源投入在实践中并没有取得预期的效果,政策实践与政策目标严重错位,好政策并没有得到很好的落实。以本书即将分析的产粮大县奖补以及财政倾斜政策的实践为例,据统计,自2005年国家出台产粮(油)大县奖励政策至2013年,中央财政累计拨付奖励资金1589.2亿元^①!那么其实践的具体成效如何呢?下面是一则有关某粮食生产先进县的新闻报道。

某粮食生产先进县:盆地早稻八成抛荒,山区中稻三成抛荒

春耕调查 1。又是一年春耕时,从今天开始,我们经济信息联播将推出系列报道:春耕调查。春耕,相当程度上决定了一年的收成多少,这当中播种面积是最主要的指标。在素有“鱼米之乡”美誉的湖南,前不久有观众朋友向我们的记者反映说,近年来早、晚稻改中稻的倾向比较严重,甚至连中稻都不种的现象也时有发生,这样的种地方法就造成了耕地的大面积抛荒。那么情况是否属实呢?来看记者在连续7年获得全国粮食生产先进县的平晚县进行的调查。

记者来到全国商品粮基地湖南省的平晚县,见到主要公路的两侧都有农民在忙着培育秧苗,青青的秧苗已经差不多一厘米高。据当地农业

^① 数据来源于中央人民政府网站, http://www.gov.cn/jrzq/2013-08/29/content_2477139.htm。

部门介绍,为了遏制早、晚稻改成中稻的趋势,平晚县已投入数百万元为农民集中育秧。湖南省平晚县台农技站高级农艺师王进益说:“必须把粮食生产面积补上来,所以平晚县抓双季稻生产在全国,尤其在湖南省还是比较有名的。”

可是当记者离开公路主干道3公里,深入到乡村公路,见到的情况却截然相反:农田里没有人干活,见不到一点春耕农忙的迹象。范先生有两个儿子,一个参军,一个在广东经商,家里缺乏劳动力的他早就把早、晚稻改成中稻了。

湖南省平晚县江镇联谊村村民范先生表示:“我一个人种一季稻有10年了,我现在年纪大了,就没有种了,以前我种过20多亩地都是双季稻。”

湖南省平晚县江镇联谊村村支部书记戈先生说:“我们这里种早稻的少,种中稻呢?种中稻的多。种早稻的占百分之多少?我们这里种早稻的没有,几乎没有。”

记者在台镇、洪镇等十几个盆地乡镇见到的情况与江镇如出一辙,公路主干道两边春耕忙,行进3~5公里深入村庄,大部分早稻都抛荒。当地早稻集中育秧主要集中在国道、省道和高速公路两边。

王进益说:“我们县城公家育秧可供8万亩水稻地种植,分散到乡里,我们今年建了83个大的温室棚,每个大棚可供40亩地。”

照此推算,平晚县早稻耕种面积不足10万亩,然而平晚县有耕地90万亩,早稻抛荒面积超过80%。更加糟糕的是,在界牌、岫嵎等山区乡镇,很多耕地已经杂草丛生,不仅早、晚稻没有人种植,就连中稻也没有人耕作。

湖南省平晚县界牌镇高山村村委委员柳怡生说:“高山村总共7个小组,抛荒最严重的是天安组。天安组原来耕地面积有51亩多,抛荒80%。全村抛荒面积占耕地面积的30%左右,面积达到100亩。还有哪些村也存在类似的情况?有很多,有5~6个村吧。最严重的是莲花村,抛荒面积达到70%~80%,其他村抛荒面积达30%~40%是正常的。”

春耕调查 2。早稻种子销售低迷,部分销售商已经放弃。平晚县作为全国产粮大县,盆地早稻居然八成抛荒,山区中稻三成抛荒,而这绝不是危言耸听。我们知道,种植水稻必须要用种子,一亩水稻平均需要 0.8 千克的种子,种子销量是衡量水稻种植面积的重要指标。那么,平晚县的水稻种子销售情况又如何呢?我们的记者也进行了一番调查。销售人员介绍说,农民购买早稻种子的时间通常是在每年的 2—3 月份,因为 3 月底就应该浸种准备育秧。4 月上旬,记者走访了平晚县江镇的 8 个种子销售店,店主们都普遍反映早稻种子的销量很低。

紧接着,记者又走访了金兰、石市和集兵等十来个乡镇的种子销售店,无论是农技站种子销售店的销售员,还是个体经营户,他们都异口同声地反映:早稻种子的销量几乎可以忽略不计,现在主要靠销售一季稻种子维持利润。

据记者了解,目前当地仅有的一些早稻育秧也仅是做个样子。湖南省平晚县种子管理局工作人员彭先生说:“看到的那一点早稻育秧是政府搞的形象工程,是一级应付一级,搞示范点,都不是农民愿意种的,现在农民小规模种一季粮,种粮的目的是保证自己的口粮,自己吃。不是靠卖粮来获得经济收入。”

彭先生介绍,早稻抛荒不是平晚县独有的现象,从种子公司的销量就可见一斑。隆平高科是我国最大的水稻种子培育公司,最近 5 年,早稻种子的销量持续下滑:从 2008 年到 2013 年,每一年销量分别是 713 万千克、536 万千克、364 万千克、307 万千克、299 万千克、220 万千克。早稻种子 6 年下滑近 70%,这就意味着全国购买隆平高科水稻种子种植早稻的面积 6 年下滑了 70%。

春耕调查 3。种粮不如打工,“农民荒”导致地撂荒。记者在走访中了解到,为了减少耕地抛荒现象,湖南省今年投入的资金超过了 1.2 亿元,可是为什么农民种粮的积极性依然不高呢?继续来看调查。湖南省平晚县界牌镇高山村村民汤舜华有四兄弟,其他三个都在城里打工,留下他一人种了 20 亩地。他所在的高山村青壮年劳动力大都外出打工,留在家里的是老人和小孩。粮田里不仅早晚稻变成了中稻,现在就连中稻也

没人种,一年抛荒 100 多亩。汤舜华说:“种了这么多地,我是上了年纪的老人,劳累过度承受不了。种一年算一年,以后这些耕地如何处理我估计不到,没有办法保证这些土地能继续耕种下去。”记者了解到,虽然平晚县有农业人口近 100 万,但是年轻农民绝大部分都进城打工了。种粮收益低和劳动力缺乏直接导致了耕地抛荒。早、晚稻抛荒改成中稻,一亩地减产稻谷 500 斤,平晚县 90 万亩耕地面积八成抛荒,意味着全县稻谷减产 3.6 亿斤。如果算上山区 30% 的耕地全部抛荒,稻谷减产的数量会更大。

春耕调查 4。水库、山塘 30 年未修,灌溉功能非常薄弱。2012 年,我国进口稻谷和大米创历史新高,达到 234 万吨,同比增长将近 300%。农田水利是粮食种植的重要保障,此前 2011 年的中央一号文件就提出要每年从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设。两年过去了,农村水利建设情况如何呢? 来看报道。

黄章菊是某水库的承包户,她无奈地告诉记者:现在正是南方多雨季节,可是水库的蓄水量还不到正常水位的十分之一。因为这个水库从 1966 年修建后,最近 30 年都没有维修过,严重漏水已经超过 7 年。

据不完全统计,像这样年久失修的水库在平晚县不低于 100 个。数量更为惊人的是,年久失修的山塘在界牌镇高山村一个村就有 100 个。某山塘已经干涸 10 多年了,塘底长满了各种杂草,即便梅雨季节也装不满水。湖南省平晚县界牌镇高山村村民汤学明说:“经济条件有限,劳动力欠缺,所以没有办法维修就干涸了,造成底下这一垄 10 来亩的田都耕种不成,都抛荒了。”不仅是平晚县,整个平晚县大部分的山塘、水库、渠堰修建于 20 世纪六七十年代,设施老化、损毁严重、渗漏现象比比皆是,排灌能力基本丧失。水稻生产还面临着洪涝灾害的威胁,农民种粮风险大、成本高。

这则新闻与笔者在该县 7 个月的田野调研所观察到的现象基本一致。我们对该县在国家巨额财政支持的情况下依然存在的农业生产困局进行归纳,大致表现在两个方面。一是地方政府对农业的控制能力弱化。作为全国商品粮基地县,县级政府抑制抛荒、推广双季稻、增加复种指数的决心不可谓不强,但是依然无法抑制耕地季节性抛荒、绝对抛荒日益严

重的现象。二是国家对地方政府的监控能力不足。作为商品粮基地县,国家对该县进行了大力的财政扶持,包括产粮大县、超级产粮大县、产油大县等奖补资金,2012年,仅全国粮食生产先进县奖补一项就达3000多万,同时配套了大量的农业项目^①,但是地方政府却将产粮大县奖励资金重点用于发展马路两边的“形象工程”,应付上级考核验收,而大多数村庄因为不在交通干线上,在考核验收中派不上用场而成为“被地方政府遗忘的大多数”,这正是上面新闻报道中所谈到的“马路两边春耕很热闹,马路之外悄无声息”的原因。马路两边用于增加播种面积和复种指数的双季稻示范片毕竟是少数,全县900多个村庄,政府将绝大部分财政资源投入在马路两边60多个村庄的双季稻发展,将这60多个村庄打造成为“迎检验收核心圈”,而马路之外的村庄因为派不上用场不再被关注,农业生产继续处于“消极无治理”的靠天吃饭状态,粮食综合生产能力日渐退化。

国家指定的产粮大县是保证粮食增产的核心力量,也是国家粮食安全的战略重点,但是在当前却遭遇如此困境,这不得不令人深思!新闻记者能够客观实际地呈现当前农业生产领域所掩藏的危机,而作为社会学研究者,则希望能够深刻地理解这些现象背后更为根本性、结构性、必然性的逻辑。本书试图从农业税费改革以来农业治理转型过程中的国家能力这个理论视角,对以上述现象为代表的农业生产困境作出深度解读。

本书认为,如果把农业作为一个治理对象,国家制定和执行农业支持政策以实现国家粮食安全与农业发展的目标归结为农业治理的话,那么农业治理在本质上是一个国家与乡村社会之间的关系问题,即国家如何通过分配财政资源,扶持商品粮生产基地,进而调动粮食主产区农民种粮积极性的问题,这其中涉及国家(既包括中央,也包括作为中央代理人的地方政府)如何与农民对接,进而将农民的粮食生产决策纳入国家实现粮食增产与粮食安全的目标当中来;同时也涵盖国家对基层代理人的激励

^① 2013年12月,在曾经连续7年获得全国产粮先进县的平晚县,国家已经投入了数以亿计的财政资金专门用于扶持其粮食生产发展,2006—2010年,国家给予的产粮大县、产油大县的奖励资金高达12743万元,2012年的产粮大县奖励资金更是高达3000万元,还配备了大量的农业项目。2012年,该县的地方财政收入为3亿元左右,而产粮先进县的奖补资金以及配套项目,同样高达3亿元左右,故而发展粮食生产,争取国家财政支持成为该县财政增收的核心动力。

与监控,调动地方政府重农抓粮的积极性,进而保证国家粮食安全的问题。从分析国家与乡村社会关系的理论脉络来看,这个问题涉及国家在农业治理领域的治理能力问题,既包括国家对粮食生产领域的社会控制能力问题^①,也包括国家对基层代理人的激励与监控问题,国家的社会控制能力和对代理人的监控能力构成国家能力的二维^②。本书试图通过国家能力这个分析性概念来对上述农业治理的困境进行解读。

第二节 农业治理能力:一个分析框架

在农业领域,政府治理能力以及治理体系的重要性不言而喻。研究者们指出,在很多发展中国家,政府农业发展政策的失灵常常源自农业政策之外的政府体制及其治理能力,许多第三世界国家的政府具有“柔性国家”特征,它们“软弱、不安全,勉强执行政策”,发展中国家的政府总是组织得不好,支持农业发展的能力有限,以致来自赞助者的关于管理失败的许多抱怨、缓慢的决策,以及不完善的经济政策常常根源于政府体系^③。人们发现,低收入国家在农业农村的发展中,地方政府缺乏良好的财政制度和管理能力,是导致大量农业支持计划失败的主要原因。弱政府、无能政府或失败国家是许多发展中国家农业治理失败的主要原因。由于缺乏一个有效的公共管理体制,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效果。对于发展中国家的农业农村发展来说,不仅要关注如何选择更适合本土的政策工具,更要关注如何构建一个能理性选择政策工具并对其有效贯彻执行的政府治理体系^④。本

① 本书所讲的社会控制能力,具体而言就是指国家对粮食生产的调控能力。王绍光将国家能力操作化为四种能力,即汲取能力、强制能力、调控能力、合法化能力。

② 对国家基础性权力的这种研究,在国内最早来源于黄冬娅,在《转变中的工商所》《比较政治学视野中的国家基础性权力发展及其逻辑》《财政供给与国家政权建设》等论文中有系统归纳,本书在这里直接援引,特此说明。

③ 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[M]//何增科,周凡. 农业的政治经济分析. 重庆:重庆出版社,2008.

④ 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).