

嵌入行政体系的依附农

——沪郊农村的政府干预和农业转型^①

夏柱智(武汉大学中国乡村治理研究中心)

内容摘要:中国农业的转型具有区域差异的特征,发达地区的经验表明政府干预可能形成嵌入行政体系的“依附农”,其经营方式和后果不同于通常所界定的农业资本主义。以沪郊农村为例,在农业治理要求下,沪郊外来农民及自发的农业变迁被“问题化”,随之被地方政府排除出农业生产领域,“本地农民—家庭农场”取而代之。家庭农场虽然有现代农业及自主经营的外在形式,但其内在运作机制是一套“行政化”的农业经营模式。地方政府通过一整套农业经营制度安排支配着经营者选择、生产标准和收益空间,将面向市场的自主经营者转变为面向行政体系的依附经营者。新农业经营方式的主要问题是农业经营成本被人为推高,迫使政府以农业补贴维持农业再生产,进而形成土地承包者和实际经营者共同依附农业行政体系获得丰厚收益的“分利秩序”。在这一基础上,本文还对发达地区所显示的农地制度问题进行了初步的反思。

关键词:政府干预 本地农民—家庭农场 依附农 农业转型 发达地区

^① 中国博士后资助项目:《中间阶层对乡村治理的影响及参与机制研究》(2017M612427)。

一、问题的提出

在农业现代化背景下,农村土地流转比例不断攀高,已经突破30%,其中相当一部分土地流入具有规模经营特征的家庭农场、合作社、专业大户和工商企业等新型农业经营主体,突破了具有部分自足自给性质的传统小农经济。近年来,不少学者引入政治经济学理论,用“农业资本主义”(伯恩斯坦,2011:1—3)或者“农业转型”来概括农业变迁过程(Zhang and Dohaldson, 2008; 龚为刚、张谦,2016)。简要地说,农业转型指资本主义生产关系进入农业领域,将传统的农耕纳入资本主义的工业化的农业生产体系,进而农业生产成为一个为资本积累服务的部门。(Bernstein and Byres, 2001)研究者借这个概念强调农业经营方式和农业领域的生产关系发生的根本性变革。(张谦,2013:3—27)

近年,关于中国农业转型如何发生及对传统农业和农村的影响的研究已经积累了不少成果。沿着经典著作的两种路径,学界一般将农业转型的推动力量归结为市场(商品化)、国家干预两大因素。孙新华(2015a:3—10)把目前的理论视角概括为“自发转型论”和“政府干预论”,他认为目前的研究对地方政府在农业转型中的作用没有给予足够的重视。张谦则认为地方政府的政治环境差异不是农业本身的差异,而是农业转型模式多样化的原因。(张谦,2013)地方政府的推动使农业可以在更为短暂的时间内走完其他国家需要上百年时间才能走完的转型道路。(严海蓉、陈义媛,2015)龚为刚和张谦(2016)的一篇总结性文章指出引入政府干预变量的重要性,并强调这一解释路径不排除市场因素的解释,因加入了国家干预及其权力结构这个中介变量,农业转型具有多种变迁路径和具体形态。

政府干预的动力在于推进以规模经营为特征的农业现代化,这首先受到自上而下的意识形态的影响。从中央到地方政府存在把农业现代

化等同于“规模经营”的认识(贺雪峰,2013a;宋亚平,2013),存在盲目追求现代化的发展主义的意识形态(叶敬忠,2011)。农业部把“家庭农场”定义为超过100亩的“大”规模经营农场就表现了这一点。(黄宗智,2014)其次是面对分散小农形成的农业治理困境倒逼政府扶持新型农业经营主体。农业税费改革之后国家治理体制改变,自上而下的财政(项目)资源和分散农户难以对接,地方政府通过扶持新型经营主体解决政府和小农交易成本过大的问题。(贺雪峰,2015a;孙新华,2015b;龚为刚、高原,2016)政府干预农业的后果是,政府扶持具有规模经营能力的农业资本加剧小农和“中农”瓦解,农业中的资本主义生产关系正在趋于主导地位。(孙新华,2013;陈义媛,2013;龚为刚,2014;孙新华,2015b)结果是农业资本主义化和农村阶级分化,农业问题和农民问题解决的“双失败”(贺雪峰,2014a),农村社会形成下乡工商资本和留守老弱病残共同构成的冲突性社会结构(王德福、桂华,2011),农民可逆的、双向流动的城市化中断(温铁军,2009;贺雪峰,2014b:2)。

综上所述,学者把一般的农业转型理论和中国经验结合起来,对研究中国农业的现代化启发颇大。相关研究抓住了中国农业转型过程中资本主义迅速扩张的现象,并指出政府干预在其中扮演的重要角色。不足的是缺乏区域比较视野,陷入“政府干预—农业资本主义转型—农村阶级分化”的线性因果链条中。这种农业转型路径建立在两个前提假设上:一个假设是政府在小农经济体系中推动农业规模经营,农业还是维持农民生计的重要部分;另一个假设是政府推动小农农业向现代高度资本化的农业转型,新农业是面向市场的,政府的任务限于培育新型农业经营主体。事实上中国农村具有巨大的区域差异,最基本的差异是东部和中西部农村的经济发展程度不同。目前关于农业转型的经验研究主要关注中西部农业型地区,对发达地区农村关注不够。发达地区农村劳动力充分转移,市场较早驱动小农农业转为规模经营。温铁军(2000:303—304)较早地将发达地区的农业规模经营概括为村办农场和家庭农

场两种类型。发达地区有较强的财政资源和政府控制能力,在特定条件下,政府干预有可能把已经高度市场化的农业重新纳入行政控制。这种农业变迁路径不能用现有的农业转型模式来概括。

鉴于此,本文尝试从经验中概括一种新的农业转型模式。文章以传统小农经济已经终结的上海郊区发达农村为研究区域,以政府干预形成的主导性的“本地农民—家庭农场”为研究对象,阐述政府干预的逻辑、方式及结果。上海郊区农业变迁的特征是市场已经催生规模经营,但政府干预使得农业完全嵌入农业行政体系,经营者完全脱离了农业要素市场,成为深嵌入行政体系的依附农。“依附农”在本文语境中有两个含义:一是自上而下由政府支持的家庭农场经营者,二是农业经营者、经营过程和经营结果(利润)由政府规范和支配的农业经营体制。本文资料来源于2015年12月笔者所在的研究团队中国乡村治理研究中心组织的上海市郊区农村调查,调查地点是上海市奉贤区、松江区和嘉定区农村,调查方式主要是半结构式访谈。上海市是中国最发达的都市,辖15个市辖区、1个县,总面积6340平方公里,是世界上规模和面积最大的都市之一。上海市还有少量的农村和农业人口。上海市二调数据显示,截止到2009年12月31日,全市耕地284.64万亩^①,2014年农村户数为98.54万,人口271.56万,其中农业户籍人口为139.19万人(《上海统计年鉴》,2015:29),农村从业人员为168.5万人。其中从事第一产业(农林牧副渔)的从业人员不到40万人,占农村从业人员比例不到25%,占全社会从业人员1365.63万人的比例不到3%(《上海统计年鉴》,2015:221)。从这个数据来看,上海郊区农村绝大多数农民已经非农化转移,是发达地区农村的典型代表。

^①《上海市第二次全国土地调查主要数据成果》,参见中华人民共和国国土资源部网:http://www.mlr.gov.cn/tdzt/tdgl/decde/dccg/gscg/201405/t20140521_1317602.htm。

二、政府干预和本地农民—家庭农场的兴起

这一节从经营主体角度呈现上海郊区农业 30 多年的变迁,说明本地农民—家庭农场兴起主要是政府干预的结果。一般认为农业变迁的自发秩序是随着农民充分非农化转移,农地流转形成少数规模经营主体。这是没有考虑到外地劳动力流入本地劳动力市场的简单模型。在上海郊区这样的发达地区农村,本地农民自发退出农业,外地农民或称为“农民农”的这个群体大量进入(奚建武,2011),形成独特的市场农业秩序。近年来的新趋势是由于地方政府干预,外地农民及旧农业被“问题化”,他们随之被排斥出上海农村,取而代之的是本地农民—家庭农场的经营模式。

(一)本地农民的退出和外地农民的进入

在 20 世纪八九十年代上海市郊区农村,乡镇企业发达,农民转移尚不充分,离土不离乡、进厂不进城是农村经济的特征。农村社会形成较为普遍的“半工半耕”(半工半农)农村经济模式(黄宗智,2000:291—194;黄宗智,2006;贺雪峰,2014a:108),非农就业收入和农业收入共同构成上海郊区农民不可或缺的收入来源。在 90 年代,上海郊区工业化不断发展,年轻农民普遍转移到工商业就业,老年劳动力也容易在村庄附近找到零星的就业机会,农业收入已经不再重要。且随着上海市的财政转移支付,农村老人普遍获得较好的养老保障^①,这促进了农民普遍退

^① 上海市在 1987 年就开始进行农村养老保险的试点,1992 年保障面就扩展到 56 个乡镇,1996 年颁布《上海市农村社会养老保险办法》,实现全面的农村人口的养老保险。养老金相当可观。各个区根据其财力,养老金数额不同,奉贤区是较低的。目前到达退休年龄的老人(女性 55 岁,男性 60 岁),每人每月有 800 元,不过也是全国大部分地区的 10 倍(全国一般是 60 元)。

出农业生产,土地随之自发流转。不过这些土地主要流转给外地农民,形成由两夫妻耕作的家庭农场。

本地农民不愿意(规模)种田的原因是,本地农民职业非农化及农村社会保障体系的建立使得农民生计十分稳定,促成了上海郊区农民追求安全和不愿承担风险的心态。本地农民进城务工一般选择有社会保障的、干净卫生的、有节假日的“白领”工作,即使收入低一点也没有关系。他们不能忍受农业劳动的辛苦和农业收益不确定性带来的焦虑。奉贤区庄镇叶村的农民解释说:“种田就要时刻操心,什么时候播种,什么时候下秧,在‘双抢’时还要忍受一定的劳动强度。”当外来农民给予较高的土地租金,农民就更乐意把土地流转出去获得稳定的租金。外来农民主要是自雇劳动,获得的纯收入较高,他们能够支付较高的租金,因此本地农民分散经营的土地陆续流转给外地农民,绝大多数本地农民退出了农业生产。

相对于本地农民,外地农民能够忍受农业的辛苦,且从事农业规模经营能获得不少于外出务工经商的收入。以粮食种植为例,随着机械化水平提高,外来农民耕种规模逐渐扩大,普遍从二十多年前的零碎的20—30亩土地,达到目前的100亩左右。他们尽量以自雇为主,按照100亩土地计算,种植稻麦两季作物获得的年纯收入6万元。且农民认为务农的好处是“自主自由”,这是工商业就业不能相比的。正如长期关注上海农业的学者马流辉(2013)分析说:“不少‘农民农’并不是一来到上海就进入农业生产领域,而是先在工厂上班,发现工厂不适合自己的,然后才选择从事农业。那些有过工厂工作经历的‘农民农’普遍反映从事农业生产比较自由,不像在工厂里那样要受老板的气。”

外地农民在上海郊区种田曾经有非常良好的环境。村干部欢迎外地农民种地,地方政府至少是默认的。因为外来农民不仅解决了“无人种田”的问题,而且为村集体带来了颇丰的集体经济收入。税费改革之前,上海一些缺乏工商业的远郊农村与中西部地区的农业形势相同。贺

雪峰(2003:85)在《新乡土中国》中曾经记录进城务工农民把土地撂荒,村集体被迫把农民承包地收回出租给本地农民或外地农民,弥补税费亏空。上海郊区农村为了解决土地税费及撂荒问题,也积极介入到土地流转中。例如在1999年二轮承包时,奉贤区叶村农民普遍不愿意多种田,村集体把农民不愿承包的耕地收回再向外地农民租出,以完成税费任务。农业税费改革后,土地租金完全成为村集体经济收入,这对工商业不发达的村庄尤为重要。在2010年土地确权之前,叶村村集体掌握了全村耕地的三分之一,为1500亩,按照土地租金600元/亩计算,村集体获得年均90万元收入。为了能收到土地租金,村集体积极为外地农民提供统一的水利和机械化服务,形成良好的农业生产秩序。总之,从农业变迁动力的角度,早期上海郊区的农业变迁主要是市场力量驱动的。

(二) 地方政府对外地农民的排斥及其理由

上述本地农民退出、外地农民进入的市场秩序持续到2007年,随后外地农民经营模式被“问题化”。地方政府基于粮食安全、农业可持续发展问题和农村社会稳定问题,强化了农业治理。这个背景下上海市郊区政府为农业制定诸多规范性标准,外地农民的经营模式因为不符合这些规范而被“问题化”。

一是粮食安全背景下的粮食种植面积问题。尽管粮食产量十二年连增,粮食安全仍然是一项自上而下的政治和行政任务。在保粮食安全的背景下,上海市地方政府对粮食作物种植面积进行了严格控制。2008年12月,市农委制定的本市2009—2012年主要农产品最低保有量目标,要求保障155万亩粮食种植面积,20亿斤粮食生产能力,确保20%的粮食自给水平不下降,并把指标分解到各区。^① 各区按照农业规划,规定粮

^① 参见《上海农业委员会关于确保本市主要农产品最低保有量的工作意见》(沪农委[2008][467]号)。

食作物和经济作物比例以及种植区域。比如奉贤区叶村4500亩耕地中,目前规划为粮食作物4000亩,蔬菜种植面积350亩,水生作物50亩,其余的100亩土地则由本地农民种菜或少数老人耕种。受经济利益刺激,上海郊区的外地农民大多数种植经济作物,这是大都市近郊农业种植结构的基本规律,但与上海市对粮食种植面积的要求不相符合。

二是农业可持续发展背景下的农业生产方式问题。农业可持续发展内容很广,涉及种植结构、农资使用和基础设施使用等方面。基层干部认为外地农民进行“掠夺性生产”,不注重保护农地资源和保证农产品质量。比如外地农民种植果树等长期经济作物,在基本农田内随意开挖排水渠道,恶意榨取土地养分,严重损害了土壤结构和地力。种植粮食的外地农民一般种植稻麦两季,没有“三三制”^①的种植安排,未实行“种田”和“养田”相结合,严重破坏了土壤结构。外地农民在使用种子、农药和化肥方面具有较大的自主性,部分违禁农药还在使用,造成农产品质量不过关。一些农民把稻谷放在柏油马路上晾晒,影响了稻谷的品质。这些问题难以监管,从而影响农业的可持续发展。

三是农村稳定背景下外地农民的治理问题。上海郊区农村治理和全国一样秉持“不出事”逻辑(贺雪峰、刘岳,2008),出事情就要自上而下地问责党政主要领导,因此地方政府非常害怕外地农民带来的农村治理问题。当地村干部列举了诸多治理问题:一是农田违章搭建问题。大多数菜农为了生产便利直接在田里搭建“田间窝棚”居住,并不安全。二是农村环境污染严重。外来务农人员生活垃圾随意倾倒,人畜粪便随意排放,污染农村生活环境,引起当地农民和外地农民之间的矛盾。三是群体性事件。意外事故引起群体性事件时有发生,影响着上海农村的稳定。奉贤区叶村书记说:“外地人‘亲戚带亲戚’来上海郊区种田,他们内部有组织性,在有意外事故时容易形成群体性事件。前几年一个外地农

^① 三三制:上海市农业种植模式的新规定,指在秋播作物中,三分之一种植小麦或油菜,三分之一种植绿肥,三分之一休养生息。

民 50 多岁,帮村里的农机合作社干活,突发心脏病死亡,他的亲属即花钱‘聘请’围观人员到村委会放花圈、烧纸钱,要求赔偿 100 万元。”

从调查结果来看,上述问题在过去二十年一直是存在的,与外地农民的农业生产和生活方式有关。市场经济提倡面向市场的农业经营模式,地方政府所列举的外地农民经营所带来的问题,包括不按照规划种植粮食、掠夺性经营、购买低成本(往往是高毒性的)农资、造成环境污染及与之相关的社会治理问题均是市场配置资源的直接或间接的结果。只要上海农业开放为全国农业的一部分,其农业生产依据的是全国市场的标准,就必然出现目前所看到的农业和农村治理的多种问题。长期以来,相对于外来农民带来的收益,这些连带的农业和农村治理问题并未引起地方政府重视。在新的农业价值规范影响下(例如粮食自给率),这些原本次要的问题上升为农业治理的主要问题,需要被解决。

(三)本地农民一家庭农场的兴起

上海郊区正在推广的有两类新的经营模式。一是主导性的家庭农场模式,这方面的论文和报道非常多,由于政策限定本地农民才有资格申请建立家庭农场,因此准确地说是“本地农民一家庭农场”。二是集体农场,村集体把外地农民排除出农业经营主体的地位,直接经营土地,雇佣外地农民为领取工资的“代管户”,进行分包管理。这两个模式中,集体农场也能保粮食安全,发展可持续农业和便于乡村治理,甚至由于取消了个体化的家庭经营,消除了监管难题,能取得更好的农业治理效果。然而上海市作为中国经济最发达的地区,自我认同为农业经营体制最富活力和最先进的区域。上海农业发展除了要实现治理目标,还有更高的

政治性目标,即为全国的农业发展提供可推广的经验。^① 由于决策者的价值偏好问题,家庭农场是上海郊区农业发展的主要方向。

上海郊区家庭农场的规范含义来自松江区,比农业部的家庭农场定义更为简明。^② 家庭农场是“以同一行政村或同一村级集体经济组织的农民家庭(一般为夫妻二人或同户家庭劳动力二三人)为生产单位,从事粮食、生猪养殖等生产活动的农业生产经营形式”。^③ 家庭农场包含地方政府追求的一些重要价值规范。首要原则是经营者具有本地农村户籍身份,这一规定把外地农民排斥出去,农业重新作为本地农民就业的资源,具有福利化特征。其次是适度规模经营原则,松江区规定家庭农场面积标准为100—150亩,主要体现效率和公平统一的原则。适度规模经营一直以来都是中国农业规模经营政策的基本原则,^④适度规模经营能够避免农户兼业化的倾向,又能够考虑到城镇对农村转移劳动力和人口的吸纳能力。(陈锡文,2012a;赵鲲、赵海、杨凯波,2015)再次是家庭劳动力自耕原则,家庭农场经营主要依靠家庭劳动力,少雇工或不雇工,自耕性质的家庭农业可以精耕细作,适应农业的自然属性。陈锡文(2012b)的观点具有代表性:“农业的再生产有其特殊性,无论是种植业、

① 中国决策的一个重要模式,就是典型示范逻辑,一个地方性政策在得到中央肯定之后上升为全国性政策,地方领导人因此获得政治地位。这一逻辑下地方政府对政策制度创新非常感兴趣,而这又需要具体的“示范点”,这是一种中国官场政治学。参见贺雪峰(2013b)对“办点政治学”的论述,李元珍(2015)对“领导联系点”的论述。

② 家庭农场作为新型农业经营主体,以农民家庭成员为主要劳动力,以农业经营收入为主要收入来源,利用家庭承包土地或流转土地,从事规模化、集约化、商品化农业生产,保留了农户家庭经营的内核,坚持了家庭经营的基础性地位,适合我国基本国情,符合农业生产特点,契合经济社会发展阶段,是农户家庭承包经营的升级版,已成为引领适度规模经营、发展现代农业的有生力量。参见《农业部关于促进家庭农场发展的指导意见》,中国农业信息网:http://www.agri.cn/V20/ZX/tzgg_1/tz/201402/t20140226_3797119.htm。

③ 《松江区农委关于进一步规范家庭农场发展的意见》(2013年3月20日),参见《上海农村经济》2013年第10期,第46—48页。

④ 2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出土地流转的基本原则之一是“坚持经营规模适度”,既要注重提升土地经营规模,又要防止土地过度集中,兼顾效率和公平,不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率,确保农地农用,重点支持发展粮食规模化生产。

养殖业、林业还是水产业,劳动对象都是有生命的,这个特点决定农业生产是一个极其复杂的生命活动过程。只有让农业劳动者与劳动对象建立非常紧密的经济利益关系,农民才可能认认真真地种地。”最后在这个规范性定义内涵之外,家庭农场还具有“体面收入原则”,一对夫妻通过适度规模经营的家庭农场获得相当于市民的体面收入,户均收入要达到8万—10万元,这是一个具有政治意味的价值原则^①,这尤其是松江区家庭农场的鲜明特征。

上海松江区在2007年就试验“家庭农场”,2013年家庭农场首次写入中央一号文件,家庭农场就成为上海市农业现代化的一张名片,因此上海市各区推广家庭农场成为一项政治任务。2015年末松江区家庭农场发展到1119户,经营面积14.06万亩,已经占粮食生产面积的95%以上^②,家庭农场模式已经形成。奉贤区在2013年开始推广家庭农场模式,2015年末奉贤区粮食型家庭农场344户,累计经营面积5.16万亩,占粮食生产面积比例为32.3%^③,家庭农场模式正在快速扩张。

家庭农场充分体现农业价值规范,却有诸多规范原则约束,并不容易组织。因此一些并非重点区域,地方政府建立了集体农场,以此替代外地农民。我们调查的嘉定区冈镇自2012年开始,外地农民退出,集体接管这些退出土地,形成集体农场经营模式(对外称“农机专业合作社”)。所谓集体农场,指的是由集体经济组织统一指挥农业生产的农业生产组织,从性质上看,集体农场毋宁是乡村干部掌管的农业企业。经营方式是:集体农场拥有土地经营权,播种和收割主要是村集体农机合

① 从报道来看,这是当地主政官员的设想,后来成为公开的政策。“让农民有一份体面的收入,种80亩地,有五六万元的收入,这是松江区区委书记盛亚飞几年前就提出来的一个思路。”参见《500户农民搞定14万亩至“十三五”末松江家庭农场户数将减半》,新华网:http://news.xinhuanet.com/local/2015-12/23/c_128557234.htm。

② 《2015年上海市松江区国民经济和社会发展统计公报》,载《松江报》,2016年02月16日第6—7版。

③ 《2015年上海市奉贤区国民经济和社会发展统计公报》,参见奉贤统计信息网:<http://tj.fengxian.gov.cn/TJSJ/TJGB/2220.htm>。

作社完成,满足农业生产的标准;原来的外地农民作为“代管户”进行“分包管理”,一个管理单位大约是100—150亩;农资方面,除政府统一发放的农资外,剩下的由代管户到农资店赊购,年底村集体再统一到农资店结账。至于农业生产监管问题,集体农场通过“保底工资、超产奖励”^①办法激励代管户,这种经营方式在粮食产量上并不低于家庭农场。从农业治理角度,冈镇的集体农场具有很大的优势,既完成了粮食生产任务,又完全消除了自上而下的监管问题。然而从家庭农场推广作为“政治任务”角度,集体农场仍是暂时的,这是该区逐渐转向家庭农场模式的原因。嘉定区从2014年开始推广家庭农场模式,计划到2017年达到217个。^②

外地农民退出、本地农民重新进入农业,重构农业经营主体,这是地方政府的行政意志使然,解决了“谁来种地”的问题,那么家庭农场实际上是如何进行生产和再生产的?一般来说在市场经济条件下,任何经营主体包括家庭农场均要通过市场获利,然而这又可能带来前述多种农业和农村治理的问题。如何处理政府和市场的边界是一个重要问题,从上海郊区家庭农场的实际经营情况看,政府的积极治理把家庭农场完全行政化了。

三、嵌入行政体系的依附农及形成的机制

本部分将论证,当前上海农业的家庭农场生产和再生产过程嵌入行政体系的,是缺乏自主性的“依附农”。一般来说,绝大多数地方政府对农业的干预仍然是宏观的。政府的主要任务是通过土地流转、项目支持

① 嘉定区冈镇分包管理者的收入由定额工资和奖励工资两部分构成:其一是村集体支付的管理费,一般为每亩300元左右(其中水稻管理费为230元左右/亩,小麦70元左右/亩);其二是超额产量的分成收入,村集体对管理者实行“包产计酬”,规定分包管理者向村缴纳水稻950斤/亩,小麦缴纳600斤/亩,超出这个额度以外的产量为管理者的额外收益,归管理者所有。一般来说,水稻和小麦超额产量能够有300元的收益。超额收益加上固定的管理费,管理者一亩土地大约能收益600元,这约等于自己耕种土地的收入,外地农民有积极性。

② 《嘉定将建217家家庭农场》,载《解放日报》,2014年08月12日第2版。

等方式培育新型经营主体。这些经营主体是市场主体,主要依赖市场交易获得利润,仅在必要时回应行政意志以换得地方政府的政治经济支持。不同的是,上海郊区政府干预是全方位的,政府完全掌控了农业生产资源,这迫使经营者脱离与农业要素市场的联系,与农业行政体系建立隶属性的纵向等级关系。下面从土地再分配、农业资本和农业补贴三个角度呈现这种关系的形成。

(一) 土地再分配及经营者的选择

众所周知,政府干预推动规模经营,首要任务是建立新的土地流转机制,取得土地再分配的权力。十七届三中全会确定我国土地流转制度的基本构架是在家庭承包制基础上推进土地使用权市场化流转,土地流转的主体是农户,遵循“依法、自愿、有偿”原则。但农户自发土地流转难以形成连片集中的土地供给,也就难以实现地方政府的政治目标。张路雄(2012:38—39)研究认为农户间自由转包是无法实现连片耕作的,只有通过集体调整地块,才能实现土地连片流转。由于目前的政策不允许集体调整土地,农民自发土地流转无法实现规模经营。各地政府普遍要求进行制度创新,主要的方式是反租倒包。(温铁军,2000:305—308)“反租倒包”包括两个过程:村集体将已经承包到户的土地通过租赁形式集中到集体(称为“反租”),进行统一规划和布局,然后将土地的使用权流转给规模经营主体(称为“倒包”)。各类集中型土地流转制度均利用了“反租倒包”制度,它有利于增强村集体“统”的能力,实现了土地的集中连片流转。然而“反租倒包”可能导致政府及村集体强制农户流转土地的问题,中央政策明确不允许地方“反租倒包”的制度。^①

^① 2008年中央一号文件《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》明确指出:“坚决防止和纠正强迫农民流转、通过流转改变土地农地用途等问题,依法制止乡、村组织通过‘反租倒包’等形式侵犯农户土地承包经营权等行为。”

上海郊区农村为了避开政策风险,建立了以“合作社”为中介的土地流转制度构架。具体是:村集体建立“农业资源合作社”,农户通过自愿委托协议把土地经营权交给合作社统一流转,合作社向农户统一支付租金,其实质内容和“反租倒包”并没有差异。为了进一步促进土地连片集中流转,上海市在2009年进行“确利不确地”的农地产权制度改革。^①上海市农村土地确权只确四至到村民小组,农户有承包经营权而没有特定的承包地块,村集体获得了土地控制权。由于村集体作为政府“代理人”的性质,政府通过对集体的行政控制,按照行政意志配置土地资源。也就是说上海郊区农村通过“农业资源合作社”建立起来的并不是土地流转市场,而是乡镇一级政府主导的土地再分配秩序。乡镇政府对土地的控制能力表现为,虽然村集体是土地唯一的供给方,然而政府按照一定的计划配置土地,向村集体分配家庭农场发展指标并干预家庭农场经营者的选择。

这在松江区最为典型。松江区政府按照规划控制家庭农场的土地规模。2007年家庭农场的土地规模一般是100—150亩,2015年的平均规模是125亩,松江区试图在未来5年把家庭农场规模提高到200—250亩,这意味着要减少约一半的家庭农场。^②这表明政府通过土地再分配可以实现对经营规模的控制。关于家庭农场“指标”如何分配,松江区确立了规范性的“准入制度”,基本原则是“择优”。松江区总结了严格的准入程序:(1)制定标准;(2)农户申请;(3)村委会审核;(4)民主评议;

^① 参见《上海市人民政府关于进一步稳定完善农村土地承包关系建立健全土地承包经营权流转市场的意见》(沪府2009年[34]号),该文件提出:“确权确地确有困难的,可采取确权确利的办法,并确保土地承包经营权证到户,保护农民基本利益。”这明显不同于后来2013年中央一号文件要求“确四至”精神:“用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。”

^② “到今年底,松江全区粮食家庭农场户数为1119户,经营面积14.05万亩,户均经营面积125亩;但到“十三五”期末,松江家庭农场户数将减少到500户左右,届时户均经营规模将至少翻一番,达200亩至250亩。”参见《500户农民搞定14万亩至“十三五”末松江家庭农场户数将减半》,新华网:http://news.xinhuanet.com/local/2015-12/23/c_128557234.htm。

(5)公示签约。前三项是基本条件筛选,第四项尤其关键。“由本村老干部、老党员、老队长和民意代表进行民主评定,择优选择家庭农场经营者;遇有特殊情况的,可采取‘票决’制,按得票数确定家庭农场经营者人选。”^①民主评议制度把家庭农场经营者的选择变成了一项政治事务,把家庭农场经营权利变成一项不断再分配的指标。目前该地区经营者和村集体签订的土地流转协议时间一般不超过5年,多数是1—3年。这意味着,家庭农场随时要退出土地,满足政府及村集体对符合其要求的经营者的选择。比如松江区家庭农场政策要求:“在承包经营合同期满后,要优先让优秀家庭农场经营者继续经营,以利于粮食生产稳定发展。”总体来说政府建构了一个家庭农场经营者之间的竞争秩序,又把分配优胜者的权力牢牢掌控在自己手中,服从政府规范的粮食生产成为家庭农场的核心目的,个别经营者并不重要。

(二)农业资本化及农业生产的标准化

现代农业的生产是高度资本化的,这和土地所有制无关。可以说谁控制了农业资本,谁就能控制农业经营的方式。经济学家舒尔茨(2009:15—21)指出:“在解释农业生产的增长量和增长率的差别时,土地的差别是最不重要的,物质资本的差别是相当重要的。”随着工业化和城市化的推进,农村劳动力的转移和农业经营规模的扩大,中国农业资本化程度日益加深。黄宗智、高原(2013:28—50)引入农业普查数据表明中国农业显著地“资本化”了,且指出中国农业资本化主要是由农户推动的,其总量比国家和农业企业公司的投资还要大。这应当是全国大多数地区的特征。而在局部经济发达地区,快速的农业资本化可能来自政府,体现出政府干预农业的行政意志及经济基础。在机械、农药、化肥和种

^①《松江区农委关于进一步规范家庭农场发展的意见》(2013年3月20日),参见《上海农村经济》2013年第10期,第46—48页。

子四种资本要素投入中,机械化是最主要的资本投入。本文以农业机械化为例阐述地方政府如何介入农业资本化,重构农业社会化服务市场。

上海农业机械化起步很早,由于强大的财政支持,上海农业机械化发展很快。根据《上海农业机械化发展报告》,2015年粮食作物全程机械化快速发展,主要农作物机械化水平达到83%。^①上海郊区农村一直维持以行政村为单位的农机组织(“农机合作社”“农机队”),从而有利于政府对农机资本的控制。经过几十年的演变,从所有权来划分,目前上海郊区农村农机组织可以分为两类:一是集体所有,松江区和嘉定区主要采取这种模式;二是改制后由私人所有的农机组织(企业),奉贤区采取这种模式。这些农机组织的共同特征是企业化经营,雇佣农机手,农机所有者付给工资,形成农机所有者及实际农机手的分离。集体或私人经营的区别仅在于利润分配的主导权不同。

上海地方政府对农机服务进行严格管理。农机组织的所有权和管理方式不同,然而均接受自上而下的规范。原因是无论是集体所有还是私人所有,政府通过农机补贴掌握了农机资本更新权利。第一,购机补贴额度大。政府补贴农机具多达售价的50%,部分新型机械补贴比例多达售价的70%,如新式插秧机。在粮食烘干机等大额投资上,政府对农机专业合作社动辄配套数百万元的项目资金。第二,补贴对象特殊。一般只有村一级的农机合作社才能申请农机补贴,个人申请农机补贴有严格的条件。在这个条件下,农机购买者只有获得政府的农机补贴才具有市场竞争力,这实际上是地方政府通过高额的农机补贴政策影响乃至控制农机资本的配置,进而控制农机所有者。

乡镇和村一级均有管理农机服务的干部,农业行政的重要职能是为所有农机作业制定统一的作业标准、时间、价格及先后顺序。政府通过控制农机服务标准使得农业生产完全标准化了,家庭农场经营者实际上

^① 上海市农业委员会办公室:《上海农业机械化发展报告》(2016年1月26日),参见上海农业网:http://www.shac.gov.cn/snzt/fzbaogao/2015bg/201601/t20160126_1603727.html。

成了“田间管理者”。在机械化作业时,甚至不需要家庭农场主在场,村干部就为他们安排好了时间和机器。松江区浜镇的干部的报告突出地表现了这种支配能力:“收割和烘干都要排时间表,收割顺序根据烘干安排来定。收割一般采取‘三三制’收割的方式,田分为三块,要冬播的那块田先收,每台收割机收割40亩田,一户100亩地需要约3天才能收割完,遇到雨天,收割时间顺延。烘干是区里根据各镇的情况安排好了的,镇里再将指标分配到村,村里再抓阄排表。农户将水稻运到粮管所烘干,烘干后记下重量,粮管所发给农户一个牌子,农户到时间了凭标牌领钱。”

总体来说,政府干预背景下,上海郊区的农业机械化服务呈现行政配置特征,农机服务接受自上而下的价格及作业规范标准。全国市场上农业经营主体与农机手的双边市场关系,被政府、农机手与经营者之间的三边关系代替。政府支配农业社会化服务体系的结果是经营者已经不重要了,正如松江区浜镇干部讲:“有成熟的农机手和农业服务,谁都可以种地,传统的农业知识已经不重要了。”地方政府通过强化农业资本以及社会化服务的作用,塑造了生产领域内无差别的经营主体,政府形成了对集体及经营者绝对的支配能力。经营者也认可这一农业经营秩序。在农业高度机械化之后,家庭农场经营者与农业机械等大额资本的利益相关达到最小,换言之,地方政府及集体容易更换具体经营者而不至于导致农业生产的中断,经营者的经营自主权对于农业生产经营已无多大意义。

(三) 农业补贴体系及收益空间的确定

无论是谁来经营,经营者均关注收益空间的大小。如上两小节所述,政府掌握了土地及机械等农业生产资料的分配权,因此确定了土地分配和农业社会化服务的利益空间,这是一种间接和外在的控制。为了

激发经营者服从政府行政规范的积极性,地方政府需要建立直接的内在控制经营者的机制,这就是农业补贴。

农业补贴一直是税费改革之后农业政策的核心内容之一,体现工业化发展到一定阶段之后国家对农业的支持和保护,其一般性的目的是适当降低农民投入成本,增加农民收入,激励其从事农业生产的积极性。(陈锡文,赵阳,陈剑波,罗丹,2009:163)不同的农业补贴政策反映政府农业发展政策的偏好,这充分体现在农业补贴成为各地推动土地大规模流转和资本下乡的重要经济手段。有的地方政府推动农村土地大规模流转,规模越大,亩补贴数额越高(贺雪峰,2014b;曾红萍,2015),在有些地区,下乡资本完全可以依托补贴获得不错的收入,流入的经营权可以转包出去获得差价(孙新华,2015a:43;陈义媛,2013)。上海市地方政府有雄厚的财政能力,能够大量补贴家庭农场经营者,同时严格限制经营者转包土地获利。这些补贴分为两类,一类是普惠的补贴,一类是奖励补贴,把经营者变成自上而下接受政府考核的一个类行政单位。

为了简便,下面的讨论仅仅计算经营者种植稻麦两季作物,不考虑其他种植作物所获得的补贴。一是普惠制的农业生产补贴,资金来自中央、市和区,这些补贴又分为以现金方式进入经营者账户的补贴和以实物方式降低农业生产成本的补贴,实物包括种子、化肥、农药或机械化服务,服务于标准化的农业生产。例如为了严格执行秸秆还田政策,政府对农机合作社补贴一季作物45元/亩,稻麦两季作物90元/亩,它降低了农户的成本。二是需要考核才能获得的奖励性质的家庭农场补贴,资金来自于区一级政府,不同的区的财政扶持力度不同,补贴对象是粮食型家庭农场。补贴力度最高的是奉贤区,该区给予粮食型家庭农场的补贴为500元/亩,大大超过松江区(见表1)。

表 1 松江区和奉贤区政府对经营者的农业补贴(2015)

农业补贴类型		松江区	奉贤区
普惠	现金补贴	262	212
	物化补贴	290	300
奖励	家庭农场补贴	200	500
总计		752	1012

* 数据来源于对当地村干部的访谈。

经营者获得补贴是有前提的。上海市的农业补贴不是经营者纯粹的权利,而是包含着极为严格的义务,构成政府自上而下监管的渠道。松江区较早地形成奖励性补贴的农业治理方式。松江区 2007 年开始为鼓励家庭农场发展出台区级扶持政策,给予家庭农场每亩 200 元的土地流转费补贴,意在鼓励农民返乡务农。到 2012 年土地流转费补贴改为生产管理考核性补贴,根据考核结果发放补贴,考核内容包括粮食高产竞赛、秸秆还田、农机直播、新农艺新技术推广、生产考核等。^① 奉贤区政府 2013 年设置了 500 元的家庭农场补贴资金,分为 300 元基本补贴和 200 元奖励补贴,考核方式更为详尽。经营者获得 300 元基本补贴的前提是不违反“一票否决”的标准,具体有六项:发生转包现象的、发生冒名顶替的、发生违章搭建的、发生使用禁用农药的、发生秸秆露天焚烧的、考核记载和财务不规范的。如要获得 200 元全额奖励补贴,则必须符合考核要求,涉及茬口安排、农田环境、田间管理、粮食生产、高产创建。一年考核两次,分别是 6 月末和 12 月末,考核满分为 100 分,考核分为优秀(≥ 90 以上)、良好(≥ 80)、合格(≥ 60)和不合格(< 60)四个等级,分别获得 200 元/亩、150 元/亩、100 元/亩补贴,不合格则没有补贴。^② 从这

① 《关于上海市松江区家庭农场考核和补贴的实施意见》(2011 年 2 月 14 日),参见松江农业网:http://sj.shac.gov.cn/jtmc/fczc/201204/t20120409_1324478.htm。

② 参见《奉贤区农业委员会关于奉贤区粮食适度规模经营考核奖励补贴的意见》(沪奉农委[2013]84 号)。

个细致的考核表来看,农业行政部门通过家庭农场补贴的发放对农业生产全过程进行细密监控(参见表2)。

表2 奉贤区粮食适度规模经营户考核表(2013)

考核内容	评分标准	分值
茬口安排	二麦、油菜、绿肥冬季深耕晒垡—水稻茬口布局	10
	听从“六个统一”指导,适时完成播种、收割、深耕工作	10
农田环境	种植区域内无不规范种植行为,无农药包装废弃物及其他垃圾现象	10
田间管理	集中连片种植,农作物长势良好,无病虫害,无田间杂草	10
	合理配套田间沟系	10
	及时清理外围沟系,及时管护农田设施	10
粮食生产	二麦亩均产量超过全镇平均10%	10
	水稻亩均产量 ≥ 600 公斤	20
高产创建	参与高产创建活动	10

从微观角度看,引导经营者行为的唯一原则是收入。按照上海市农业生产方式,新成立的家庭农场经营者的纯收入是减少的,激励经营者的大量的政府补贴输入使得他们获得比市场条件下更高的净收入。关于上海郊区农村家庭农场主的体面收入主要来源于政府补贴,而不是来源于家庭农场模式本来的优越性,是许多调查的共识。^①

^① 例如黄宗智(2014)研究了松江区家庭农场相关材料,他以李春华的家庭农场为例阐述了家庭农场收益的实质,“在两茬作物之外,他更获得450—500元的各级财政补贴,借此达到1000元/亩的净收入”,“也就是说,李春华的主要受益其实不是来自其经营模式的经济优越性,而很大程度是来自政府的补贴”。刘守英(2013)在松江区的调查显示,“从亩均净收入看,100个家庭农场亩均净收入817元,亩均补贴498元,家庭农场获得的财政补贴大体能够抵消土地流转费用的四分之三。若取消补贴,家庭农场亩均净收入仅为319元,户均总收入仅为36366元”。

根据我们在奉贤区的调查,百亩左右的家庭农场产量数据为:水稻亩产为1200斤,小麦亩产为600斤,政府收购价格为水稻1.3元/斤,小麦为1.0元/斤,本地或外地农民在产量和售价上没有区别。以稻麦两茬作物为例,不计家庭劳动力投入,外地农民经营稻麦作物亩平纯收入为1290元,本地农民所得纯收入为1000元(这是由于投入较多的机械和雇佣较多零工)。纯收入,加上农业补贴收入,再扣除租金之后为家庭农场主所得净收入。松江区土地租金为750元/亩,农业补贴为752元,松江区家庭农场亩平净收入为1002元,奉贤区土地租金1050元/亩,农业补贴为1012元,奉贤区家庭农场亩平净收入为962元。这说明松江区和奉贤区家庭农场的净收入的主要部分来源于政府农业补贴收入,奉贤区占比还大一些。

从经济效率角度来看,这样的农业经营显然是不合理的,而从政府农业治理的角度,农业补贴构成农业治理的有效方式。基本的机制是:农业补贴替代农业本身收益构成经营者收入的主要来源,或者说把经营者的收益从市场条件下的农业利润置换为农业补贴,建构了政府对经营者全生产链的“监管权”。作为理性的经营者,遵从收入最大化原则,其行为逻辑就是通过服从制度规范获得自上而下的农业补贴收入维持再生产,而不是从降低生产成本或提高粮食产量角度方式增加收入。松江区一位干部讲“家庭农场要效益,我们要的是规范”,生动的概括了这种利益关联性质。在丰厚利益的背景下,农业行政干部对经营者具有极大的监督权力,松江区浜镇的一位副镇长在抽查农业生产时,发现一块田的草比稻子还长,当场跟村书记说“叫那个农户不要种田了,田里全是杂草,浪费资源”。镇村农业干部会定期不定期地对农业生产状况进行检查,经营者也形成了非常强的自我监管意识。松江区浜镇某村的一位家庭农场主反映他小心翼翼地应对村内竞争者的举报。他向调查者报告说:“农闲时外出务工,却不能长时间在外打工,农忙时田头必须有人,不然马上有人举报。因为政府规定家庭农场经营必须是‘自耕’经营,种田

必须由家庭劳动力来种,不能请长工或雇工过多,否则取消种田资格。”

(四)小结:政府干预与“依附农”的形成

综上所述,上海郊区的地方政府完全掌握了农业生产,地方政府通过制度安排和资源输入,几乎垄断着全部的农业生产资源。家庭农场只能从政府控制的“合作社”中获得土地及农业社会化服务,且在收益上依赖农业补贴获得体面收入。因此家庭农场是一个被摆布的经营者角色。

为了区别于自由市场上的农民,本文将这样的经营者概括为嵌入行政体系的“依附农”。在高度资本化的农业方式中,家庭农场主的主要职能是进行田间管理,这和集体农场雇佣的分包管理者的职能无异。上海学者叶敏、马流辉(2012)长期追踪上海农业变迁,他们指出上海正经历“农业组织化”的趋势,原来的自主经营者(外地农民)转化为雇佣工人,社会地位发生了改变。他们实际上描述的是嘉定区“集体农场—代管户”的经营模式。实际上自主经营的家庭农场主和这些“代管户”并无根本差异,二者都深嵌农业行政体系。不同的是,家庭农场在价值上优于受雇的工资劳动者。在地方政府的规范要求下,家庭农场被塑造为适度规模的自耕经营者,被规定要从适度规模经营中获得“体面收入”,从而不同于受雇的工资劳动者。

这是一种从未有过的特殊农业经营体制。这种体制与人民公社时期的集体农业有表面的相似性,然而运行逻辑却根本不同。集体农业也嵌入行政体系中,然而其农业生产并不是依附性质的。在人民公社时期,农业被纳入一个总体性国家的框架下,农业剩余分配受制于政府计划。同时集体依赖自身完成生产和再生产,农村土地集体所有,农业要素投入(主要是劳动力)来自集体内部调配,农业的再生产有赖于农村集体的资金积累和农村劳动力的再生产。

四、农业经营的低效及“分利秩序”的形成

在中西部农村,农民家庭普遍形成以代际分工为基础的“半工半耕”经济模式,农业为农民提供基本生计。政府推动土地大规模流转和资本下乡往往引起小农经济的瓦解和农村阶级分化,这种农业转型及后果的研究为人所熟知。在上海郊区农村,农村劳动力充分转移,农业收入的重要性降低,政府干预农业,形成规模经营不会引起农村阶级分化的情况,我们需要一个新的框架来描述政府干预农业形成的后果。可以主要概括为:农业效率低下和农业“分利秩序”形成。在末尾本文还初步提出一个观点:现有日益财产化的农地制度改革强化土地承包者权利,将加剧地租剥削,降低农业经营效率。从农业经营的角度,合理地处理土地承包者和经营者之间的关系应当成为发达地区农业政策的主题之一。

(一) 政府干预和农业经营的低效

在发达地区,在工业化及社会保障的基础上,传统的农民问题已经解决,农业问题是纯粹的农业效率问题或者就是如何现代化的问题(贺雪峰,2015b),那么农业政策就应当聚焦于如何最大化地提升农业生产能力。实际上,如上文所述,上海郊区农业政策的一个突出特征是:为按照行政规范要求生产农产品,政府向农业生产输入大量资源,经营者获得了较高的收入,而农业生产效率较低。

从家庭农场经营者的角度,这种政府干预增加他们的利益,是合理的,这是上海推广家庭农场的基础。松江区耕种100亩土地的家庭农场主一年净收入达到8万元以上,而由于社会化服务体系的发达,几乎不需要承担风险。其意外后果是当地农民激烈争夺家庭农场主资格,迫使村集体采取多种应对办法,达到有序分配这种利益的目的。例如松江区

浜镇林村有2500亩耕地,2007年有20个家庭农场,户均100亩左右。后来随着家庭农场主的收入增加,想种田的农民多了,村内形成了激烈的竞争,村里使用多种办法应对。一是压缩面积,一些村庄开始建立家庭农场时规定最低面积为100亩,现在把家庭农场最低面积定为80亩,目的是把利益分配给更多的农民;二是缩短租期,1—3年调整一次,加快家庭农场主的更替,产生更强的流动性;三是如果民主评议(“票决”)的争议大,就采取“抓阄”方式分配家庭农场指标。

不过从农业经营效率来讲,相对于高效率的市场农业,政府干预下的农业需要配套自上而下的大量补贴输入才能维持再生产,这是低效率的。政府干预增加了两个层面的成本:一是支付给土地承包者的土地成本升高。原来市场条件下,粮食经营者只需支付600元/亩地租,在政府干预下,现在松江区达到750元,奉贤区达到1050元,个别村庄如奉贤区叶村达到1450元,亩平支付的地租甚至超过亩平纯收入。二是支付给土地经营者的成本升高,包括直接的家庭农场主及围绕农业经营的农业社会化服务人员。以家庭农场主为例,本地城镇就业机会较多,农民回乡务农有较大的机会成本,预期获得略高于城镇就业市场的平均工资。政府为了吸引农民回乡,需要人为维持家庭农场主的体面收入,途径是要么提高经营规模,要么提高亩平净收入。显然在日益提高的租金降低亩平净收入的背景下,唯有政府输入大量补贴才能维持农业劳动力的再生产。按照亩平补贴700多元的力度,松江家庭农场经营的14万亩耕地需要补贴近一个亿,一个百亩左右的家庭农场平均补贴7万多元,这种农业补贴力度是前所未有的。因此上海家庭农场农业发展模式不可能推广。上海市雄厚的财政能承担农业生产的高成本,因此上海打造家庭农场的经验,其他经济不发达地区是学不来的。

(二) 依附性农业和特殊的“分利秩序”

从社会结构的角度,政府干预排斥市场形成的低效率农业呈现“锁定”特征。这是因为围绕农业及附着利益形成的再分配形成了“分利秩序”,低效率的农业和“分利秩序”的形成是一体两面的。

“分利”这一概念源于奥尔森,本文借鉴相关研究进行语境化地使用。奥尔森(2013:63—66)用“分利集团”来指称少数人为了狭隘利益形成小集团,通过寡头化运作排挤组织成员获取更多组织产品的现象。受此启发,在农村经验研究中,贺雪峰(2013c:213—216)提出中国农村有两种“分利秩序”:一种是在市场经济条件下,农村地方势力对农村无主资源的占有;一种是自上而下的项目资源下乡之后,县乡村干部、工程承包人、地方势力等瓜分项目资源。农业方面的经验研究也有类似发现:在逐利价值观驱动下,农业现代化有可能异化为地方政府以及投标人自下而上牟利的手段,存在地方政府向工商资本的利益输送(黄宗智、龚为刚、高原,2014),农业治理困境催生农业项目资源输入背景下的“分利秩序”(王海娟、夏柱智,2015),自上而下输入的项目资源被作为国家代理人的地方精英所攫取(龚为刚、张谦,2016)。

上海郊区农村围绕农业形成的“分利秩序”是特殊的类型。“分利秩序”的成员不是干部或精英,而是居于社会结构边缘的“农民”,这包括少数“家庭农场经营者”和全部的“土地承包者”两类,他们共同对农业及其附着农业补贴利益展开了激烈的争夺,互相之间也有矛盾。家庭农场的体面收入是政府规定出来的,服务于农业劳动力的再生产。在没有任何限制条件下,土地承包者通过地租机制转移农业利益,客观上形成了土地承包者和经营者共同通过依附农业行政体系获得丰厚利益的“分利秩序”。基本的逻辑是:家庭农场要符合适度规模经营的标准,一般在100—150亩,在高度资本化的生产方式(耕、种、收)下,农业经营本身不

可能为经营者提供体面收入。为了吸引本地农民留在农业,地方政府出台政策给予农业经营者高额农业补贴,高额农业补贴在推高经营者收入的同时,必然推高承包者的租金预期。从利益最大化的角度,作为“地主”的承包户会理性地计算经营者的收益,不能允许经营者获得过多的收益。比如土地承包者通过维持土地流转关系不稳定的机制,一般是委托村集体流转1—3年就要收回,保持土地租金上涨的权利,把农业利益尽可能多地转移,这客观上迫使政府不断增加农业补贴维持经营者的体面收入。

这就是说,政府试图通过输入农业补贴维持经营者体面收入的理想,是以相当一部分租金转移给土地承包者为代价的,除非人为压低土地租金。松江区通过行政控制一直把租金维持在500斤稻谷/亩,目前租金大约是750元,保障了家庭农场通过农业经营和农业补贴获得体面收入。奉贤区则没有最高租金的限制,2013年规定租金不低于750斤稻谷/亩,目前租金大约是1050元/亩。随着农业补贴增加到1012元,土地承包者不断提高租金迫使家庭农场维持体面收入的愿望落空,家庭农场发展非常缓慢。有些村庄的租金水平更高。笔者所调查的奉贤区叶村的土地租金2013年为1050元/亩,2015年则涨到1450元/亩,租金上涨有力地调节了经营者和土地承包者的收益。经营者用约亩平全部纯收入和农业补贴的一半支付租金,亩平净收入降低到500元左右。村集体提高租金的理由是普通农户认为经营者所得补贴过多:过多的补贴导致雇工生产也能获利,不利于村集体监督经营者自耕生产;过多的补贴也不利于防止土地转包这一破坏土地流转秩序的行为的发生;另外由于经营者大多数是在城市缺乏人力资本的边缘劳动力,村集体主观上没有积极性提高他们的收益空间,如果分配过多的收入则会引起对土地资源激烈的争夺。

(三) 农地财产化和农地制度改革反思

以上海为例的农业转型还提出一个被普遍忽略的问题,这里仅作初步讨论。学者普遍注意到中国农地制度抵御外部工商资本的力量力的同时,忽视了日益“财产化”的农地制度条件下,农地制度决定分配农业剩余的方式的这一维度。相对于欠发达地区,在上海郊区农村等发达地区,大多数耕地流转造成人地分离,农业剩余再分配的问题凸显出来。如何平衡土地承包者和经营者之间的利益关系成为发达地区农地制度应当考虑的问题,否则任何类型的农业现代化都因土地成本过高而难以形成。

从总体来看,中国的农地制度具有优越性,增强了农民的政治权利。农村土地的集体所有制形式在农业现代化的过程中发挥了重要作用,保护农业生产者,帮助他们抗御外部资本的控制、剥削和侵占。(张谦、杜强,2010:187—214)按照毛泽东(1977:197)的说法,社会主义改造建立的农村土地制度是“在农村这一广阔的土地上根绝资本主义的来源”。家庭承包制改变了具体的农业经营方式,农地制度依然延续其核心逻辑,形成中国特色的“小农村社经济”,形成对内不排他而对外排他的共有制产权。(温铁军,2000:21—22)因此农地制度是中国农村经济社会稳定的制度基础。

从农地制度演进的角度,早期的农地制度改革者设想随着工业化和城镇化背景下农村劳动力转移和社会保障的普遍建立,土地不再是农民的社会保障,而是作为生产资料进行再分配,土地最终被配置给有效率的农业经营者。实际上,二轮承包以来的农地制度朝着财产化的方向改革,土地不再定位为生产资料,而日益作为农民的财产权利。(桂华,2016)决策者希望把农业经营制度建立在个体农民的“财产权”基础上,这表现在现有以“土地确权”为主要内容的农地制度改革。代表性的论

述是张红宇(2014),他认为“土地确权是给农民吃定心丸,让不愿意种地的农民长期稳定地把土地流转出去”,“农地所有权、承包权和经营权‘三权分离’,确保承包权为农民带来财产收益实现土地承包权的财产价值,经营权则通过在更大范围内流动,提高有限资源的配置效率”。这种制度改革实质上是把土地集体所有制改为“准土地私有制”,这种制度变革的问题是土地承包者和经营者之间关于农业剩余价值分配的矛盾将制度化,而这本来是不存在的。^①如上海市地方政府的做法,政府试图人为集中农地并长期分配给实际经营者的干预行为,实际上进一步强化了土地承包者权利,经营者要付出的租金更多,农地规模经营更困难。

五、结语

中国农业现代化正在快速推进,各区域经济发达程度不同,使得各地区农业变迁呈现差异性。本文以上海郊区农村为例,讨论了发达地区政府干预农业的逻辑和后果。在农业治理的背景下,外地农民被排斥,市场驱动的农业变迁被终结,本地农民—家庭农场主导的新型农业经营主体兴起。新农业经营模式的性质不在于“家庭农场”这一形式,而在于其实际的生产和再生产机制。从政府对土地、农业资本及农业收益空间的支配的角度,本文把这样的农业经营者称之为嵌入农业行政的“依附农”。从理论上看,本文是农业治理和农业变迁关系研究的延续。“依附农”的事实和概念表明在政府干预下,上海郊区的农业不再是市场分工

^① 同样是发达地区,上海和苏州的农业政策不同。我们在2017年5月在苏州郊区农村调查表明:农民通过“土地换社保”的方式进入国家社会保障体系,农民和农地脱离了关系,土地的“承包经营权”不再属于农民,农地被全部上收成为集体土地,集体采用统一发包的方式,集体收取650元/亩的租金,农地被优先发包给村内和镇内愿意从事农业的农民,也可以是外地的农民。政府也向种植粮食作物的农地所在集体转移财政补贴,约200元/亩,然而这些补贴是作为集体经济收入,这些收入用于农业基础设施修建,用于村两委组织的日常运转等等,不再是对农民直接的收入转移。苏州郊区比较彻底地清理了农民和农地的关系,把农地转为纯粹的生产资料,由最有生产能力的经营者支配。

的有机构成部分,而是自上而下行政体系的一部分。虽然这仅仅是上海郊区农村的案例,然而从中央到地方显示出来的政策导向来看(尤其是在粮食生产领域),这一类农业转型方式是农业转型的趋势之一,具有类型意义。

上海郊区农业变迁的经验及问题揭示了农业转型的复杂性和多元性。政府和媒体广为宣传的松江“家庭农场”是人为打造出来的“经验”,所谓家庭农场主通过适度规模经营获得体面收入,实际上是通过政府补贴人为形成的,从经济上讲并不划算。这令人反思中国发达地区的农业该向何处去。发达地区劳动力充分转移到工商业,农地本来是可以作为纯粹生产资料使用的,比如苏州的做法。如果实行当前的政府干预和家庭农场政策,则低效率的农业及一个蚕食政府大量农业资源投入的“分利秩序”就一定会形成。如果另辟蹊径,反思当前政府干预的农业经营模式,把发达地区农业作为全国市场的一部分,地方政府仅仅是按照一些基本的标准进行生产和安全管理,那么地方政府就可以高效率地配置农业资源,率先真正形成中国农业现代化的示范地区。

参考文献

陈锡文(2012a):《我国城镇化进程中的“三农”问题》,《国家行政学院学报》第6期,第4—11页。

陈锡文(2012b):《中国农业并不适合公司化经营》,《农村工作通讯》第1期,第36页。

陈锡文、赵阳、陈剑波、罗丹(2009):《中国农村制度变迁60年》,北京:人民出版社。

陈义媛(2013):《资本主义式家庭农场的兴起与农业经营主体分化的再思考——以水稻生产为例》,《开放时代》第4期,第137—156页。

龚为纲、张谦(2016):《国家干预与农业转型》,《开放时代》第5期,第57—76页。

桂华(2016):《从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望》,《政治经济学评论》第5期,第128—144页。

[英]亨利·伯恩斯坦(2011):《农政变迁的阶级动力》,汪淳玉译,北京:社会科学文献出版社。

贺雪峰(2003):《新乡土中国》,桂林:广西师范大学出版社。

贺雪峰(2013a):《不要人为推动农业规模经营》,载三农中国网:http://www.snzg.cn/article/2013/0421/article_33514.html。

贺雪峰(2013b):《办“点”的政治学》,《决策》第11期,第52页。

贺雪峰(2013c):《小农立场》,北京:中国政法大学出版社。

贺雪峰(2014a):《工商资本下乡的隐患分析》,《中国乡村发现》第3期,第125—131页。

贺雪峰(2014b):《城市化的中国道路》,上海:东方出版社。

贺雪峰(2015a):《农政变迁的动力》,《决策》第11期,第15页。

贺雪峰(2015b):《农业问题还是农民问题》,《社会科学》第6期,第64—77页。

贺雪峰、刘岳(2008):《基层治理中的“不出事”逻辑》,《学术研究》第6期,第32—37页。

黄宗智(2000):《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局。

黄宗智(2006):《制度化了的“半工半耕”过密型农业(下)》,《读书》第3期,第72—80页。

黄宗智、高原(2013):《中国农业资本化的动力:公司,国家,还是农户?》,载黄宗智主编《中国乡村研究》第10辑,福州:福建人民出版社,第28—50页。

黄宗智、龚为刚、高原(2014):《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》第5期,第143—159页。

黄宗智(2014):《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》,《开放时代》第2期,第176—194页。

李元珍(2015):《典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期,第101—109页。

刘守英(2013):《上海市松江区家庭农场调查》,《上海农村经济》第10期,

第7—12页。

[美]曼瑟·奥尔森(2007):《国家的兴衰:经济增长、滞胀和社会僵化》,李增刚译,上海:上海世纪出版集团。

马流辉(2013):《“农民农”:流动农民的异地职业化——以沪郊南村为个案的初步分析》,《中国农村研究》第1期,第179—198页。

毛泽东(1977):《毛泽东选集》(第五卷),北京:人民出版社。

[美]舒尔茨(2009):《改造传统农业》,北京:商务印书馆。

宋亚平(2013):《规模经营是农业现代化的必由之路吗?》,《江汉论坛》第4期,第5—9页。

孙新华(2013):《强制商品化:“被流转”农户的市场化困境——基于五省六地的调查》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期,第25—31页。

孙新华(2015a):《再造农业——皖南河镇的政府干预与农业转型(2007—2014)》,华中科技大学博士学位论文。

孙新华(2015b):《农业规模经营主体的兴起与突破性的农业转型——以皖南河镇为例》,《开放时代》第5期,第106—124页。

王德福、桂华(2011):《大规模土地流转的经济与社会后果分析——基于皖南林村的考察》,《华南农业大学学报》第2期,第13—22页。

王海娟、夏柱智(2015):《农业治理困境与分利秩序的形成——以中部W省H市为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期,第43—50页。

王建平、朱章海(2015):《上海统计年鉴》,北京:中国统计出版社。

温铁军(2000):《中国农村基本经济制度研究》,北京:中国经济出版社。

温铁军(2009):《我国为什么不能实行农村土地私有化》,《红旗文稿》第2期,第43—46页。

奚建武(2011):《“农民农”:城镇化进程中一个新的问题域——以上海郊区为例》,《华东理工大学学报(社会科学版)》第3期,第84—90页。

严海蓉、陈义媛(2015):《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》,《开放时代》第5期,第49—69页。

叶敬忠(2011):《留守人口与发展遭遇》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期,第5—12页。

叶敏、马流辉、罗焯(2012):《驱逐小生产者:农业组织化经营的治理动力》,《开放时代》第6期,第130—145页。

张红宇(2014):《三权分离、多元经营与制度创新——我国农地制度创新的一个基本框架与现实关注》,《南方农业》第2期,第6—13页。

张路雄(2012):《耕者有其田——中国耕地制度的现实与逻辑》,北京:中国政法大学出版社。

张谦、杜强(2008):《终结的开始?——当代中国的农业现代化和农民阶层的分化》,载周晓虹主编《中国研究》(总第7—8期),北京:社会科学文献出版社,第187—214页。

张谦(2013):《中国农业转型中地方模式的比较研究》,载黄宗智主编《中国乡村研究》(第10辑),福州:福建人民出版社,第3—27页。

赵鲲、赵海、杨凯波(2015):《上海市松江区发展家庭农场的实践与启示》,《农业经济问题》第2期,第9—13页。

曾红萍(2015):《地方政府行为与农地集中流转——兼论资本下乡的后果》,《北京社会科学》2015年第3期,第22—29页。

Bernstein and T.J. Byres. (2001). "From peasant studies to agrarian change," *Journal of agrarian change*, 1, 1: 1-56.

Zhang, Forest and John Donaldson. (2008). "The Rise of Agrarian Capitalism with Chinese Characteristics: Agricultural Modernization, Agribusiness and Collective Land Rights," *The China Journal*, 60, July: 25-47.