行政主导农业转型的实践逻辑与公共治理困境

梁 栋

（山东大学 哲学与社会发展学院，山东 济南 250100）

摘 要：制度性农业治理机制和规模化经营的路径依赖使得政策表达与实践之间存在错位，文章基于桂西南 A 镇的个案研究，试图从政府治理角度呈现规模化农业转型的实践逻辑与困境。研究发现，实践中的农业转型和农业治理并非遵循市场与社会的逻辑，而是表现出行政主导的逻辑，从而将嵌入性农业经营改造成脱嵌的规模化经营。基层农业转型的行政机制表现出多重逻辑——科层与运动的复合型运作、项目治理的行政发包逻辑以及行政“借道”社会关系网络。虽然行政主导农业转型快速实现了农业经营体系的重建，却在微观的乡村实体治理层面上导致非预期性后果和农业治理困境。在全面推进乡村振兴的新形势下，农业现代化和产业振兴应从过于强调规模化经营转向服务转型，从行政主导的逻辑转向回应乡村社会诉求，将农业现代化与乡村现代化作为一个整体协同推进。

关键词：农业转型；行政主导；规模经营；产业振兴；乡村振兴

中图分类号：F323.1　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)05－0001－13

一、引言

中国国情的特殊性决定了当代农业转型模式的多元化和转型过程的复杂性与非线性。各类形式的“新农业”与以小农户为单位的“旧农业”交织在一起，共同构成我国农业发展的实践样态：一方面，新型农业经营主体加速兴起，并成为推动农业发展和乡村社会转型的重要力量；另一方面，我国现存耕地的 71.4% 仍然由小农户经营，人地矛盾解决的渐进性决定了小农户仍然是不容忽视的重要主体[1]。在这种情况下，不同的农业转型实践模式取决于特定的农业转型动力机制——国家主导或项目干预往往导向“去小农化”的农业经营体系[2]，而依靠市场和社会力量则更容易形成以小农户或社区为本位的农业转型道路[3]。

围绕着农业转型的动力机制，相关研究主要集中在以下两个方面：

首先是农业转型的资本和市场动力。马克思主义研究传统认为，市场经济条件下，农业转型的动力可归纳为阶级关系的演化和资本的扩张过程[4]。也有学者提出，组织起来的农民和村庄社区可形成“自下而上”的农业转型路径，充分体现出农业转型的社会主体性[5]。中国社会转型、市场经济的发展和人口流动所导致的农业“去过密化”“制度化的半工半耕”以及以村庄中坚农民为主体的适度规模经营，就是一个典型例证[6]。

其次是农业转型的国家动力。如拜尔斯[7]将国家视为影响农业转型样态和轨迹乃至决定社会形态的重要变量。基恩[8]将一个强大的中央政府的介入视为“土地攫取”、地权变更以及规模化农政变迁的主要动力。斯科特[9]则从民族国家内部的政治与社会控制角度指出，国家将多样化的

收稿日期：2021－06－07　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.05.001

基金项目：山东省社会科学规划研究青年项目(21DSHJ06)；国家社会科学基金项目(20BSH064)

作者简介：梁 栋(1990—)，男，山东聊城人，山东大学哲学与社会发展学院副研究员，主要研究方向为农业转型与乡村治理、农村社会学。E-mail：liangd@sdu.edu.cn

地方性农业改造成简单化、标准化、抽象化的极富现代“美学”意味的农业形态,隐含着国家政权建设的深刻内涵。

针对中国国情与农业转型的实践进路,研究者们注意到现实中的农业转型其实更多地受到地方政府的干预,将地方政府作为农业变迁的一个独立解释变量是对“社会中心主义”和“国家中心主义”范式的有力拓展[10-12]。有学者指出,仅靠市场力量很难实现农业的规模化转型[13]。政府干预与新型农业经营主体兴起之间的关系可概括为农业政策执行的代理人逻辑,从而组织费用、交易费用得以降低[14]。学者们一致认为近年来的农业转型普遍受到地方政府的强势干预,集中表现为通过农业项目的运作推动耕地流转,转型的结果便是规模经营主体的崛起以及工商资本下乡,进而形成农业产业整合。通过农业转型,国家和地方政府对农业治理的组织和交易费用大幅降低,并产生了去小农化的效果。冯猛[15]则从地方政府战略的角度对农业产业的发展过程进行了分析,注意到地方政府发展典型产业的行为受到官员晋升和展示政绩的推动。此类研究范式将地方政府行为作为重要变量来解释农地调整和农业转型的发生机制[16],不断丰富着本土的农业转型研究。

既有研究为探讨农业转型的理论方向及其实践逻辑提供了重要启示,然而也有继续深入探究的空间。其一,地方农业治理的确体现了行政主导的逻辑,然而当面临模糊的乡土社会时,农业转型的行政逻辑就充满了复杂性。若不揭示政府干预农政变迁的多元性和复合性实践机制,就无法理解农业转型问题频出的根源。其二,在资源反哺的情境下,规模化农业经营主体普遍被视为项目制农业治理的有效载体,但同时国家政策对小农家庭经营也保持着一定的包容性。因此,当乡村社会对地权变动以及资本下乡持抵制态度时,基层农业转型得以实现的制度性治理机制仍有待揭示。其三,过去有关新型农业经营主体和农业转型的研究多从产权、效率和农业政策等角度切入,因此有必要通过对行政主导农业转型社会后果的讨论,来为乡村全面振兴提供政策参考。

二、分析框架与研究方法

(一)理论分析框架

在国家与社会关系的研究中,不同于国家中心主义和社会中心主义的一个新概念是“组合主义”,指在集团和国家关系中将利益表达权与干预权融为一体的一种形式[17]。在“组合主义”理论中,国家始终是一个核心角色,承担着维护经济与社会秩序的功能,并在秩序维护手段上具有不容挑战的垄断性,如法律和制度的强约束性。因此,尽管与国家利益表达存在矛盾,市场与社会组织存在的合法性与具体运作都有赖于国家的认可。此外,国家(尤其是地方政府)在行政过程中也通常会借助于市场与社会机制来建构规则、调节利益,并履行公共事务与提供公共服务。

十八届三中全会以来,党和国家不断重视社会主体在国家治理中的作用,日益强调“政社分开”。在此背景下,服务型政府和合作式治理理念逐渐兴起。不管是公民社会,还是合作主义或法团主义,其解释都立足于“社会的发现”,注意到社会领域中公共空间的成长及其在公共服务提供中的作用,着眼点都在于社会与国家的分离。但是这也容易导致研究者们忽略国家恰恰可能以隐蔽和多元的姿态继续存在。将国家作为社会的自然对立物也容易忽视国家构成的复杂性、自主性和多变性[18]。

在这种情况下,组合主义恰当地描述了实践中的国家与社会关系。国家和政府会根据自己的需求策略性地对社会力量进行限制或吸收,提升政府公共服务的效率。这本质上是政府在解决改革难题时的变通策略,使得社会力量更像行政末梢,政府仍然保持着主导性。但是值得注意的是,

尽管公共行政过程的主导性力量是国家或政府,但是在具体的实践和执行中,地方政府行为却充满了相机性和实用性。组合主义或相机行政不同于传统的条线理论,而更像是“块状”逻辑——在自上而下的行政指标条线式分解的基础上,实践中的行政吸纳或借助基层社会与市场力量的行为就呈现出典型的混融式块状行政逻辑。因此,本研究将运用这种独特性来解释中国基层的农业转型现象。具体地,本研究将“国家—市场—社会”作为整体的分析框架,围绕着科层逻辑、情感逻辑与关系逻辑的复合运作来反映农业转型的实践机制(如图 1 所示)。

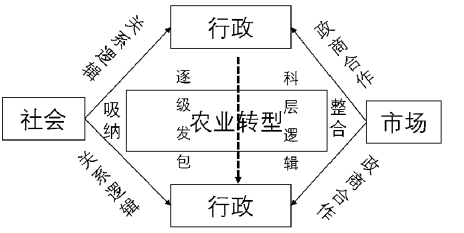


图 1　行政主导农业转型的实践机制

(二)研究方法

本研究遵循质性研究的范式,以个案为基础,立足 A 镇农业转型的经验获取行政主导农业转型模式的特征与实践机制。

自 2015 年以来,为实现甘蔗生产高产、高糖的“双高”目标,地方政府在上级政府的任务压力下,推行土地整治和集中统一流转,形成规模化经营。规模化经营被当地视为实现农业现代化的物质基础,目的是快速提升农业生产过程的全程机械化水平、推广先进生产技术。在此基础上,A 镇打造了一批现代化农业生产基地,形成了 20 余家新型农业公司,集中经营了全镇 15 万亩耕地中的 3 万余亩土地,规模最小的公司经营面积也超过了 1000 亩。通过地方政府的强干预和行政动员所发生的农业经营体系的重塑,形成了本文中农业转型的概念。

2017 年至今,笔者每年到 A 镇进行不少于 15 天的田野调研,使用深度访谈、参与式观察和文献分析(主要是指从政府部门获取的政策文本)等方法持续追踪当地农业转型的过程。期间,笔者共对 A 镇政府及其所属县级政府、“双高办”、糖厂、蔗站、规模化农业经营主体、村干部、蔗农、来自越南的砍蔗劳工等不同群体进行了 50 余次深度访谈,并参与式观察了数十家农业公司的生产经营过程,最终形成了第一手经验资料(见表 1)。

表 1　访谈对象类别、人次与时间

访谈对象类别	子类别	人次	访谈时间
地方政府部门	农业局、“糖业办”、“双高办”、农机局等部门的主要负责人;	5	2017 和 2018 年
	分管农业的副县长;	1	2018 年
	乡镇党委书记以及分管农业副镇长	6	2017—2020 各年
糖厂部门	糖厂农务部门、蔗站等主要负责人,甘蔗产业发展专员	10	2017—2020 各年
村干部	行政村干部和村民组长	7	2017—2020 各年
农业公司	负责农业生产经营的负责人或管理员	14	2017—2020 各年
农户	不同经营规模的农民家庭	32	2017—2020 各年
跨国砍蔗工	劳工及其组织者	12	2017—2020 各年

三、从“嵌入”到“脱嵌”:行政主导下农业的规模化转型

(一)嵌入村庄社区的家庭农业

1. 嵌入社区:农业经营的社区关联和自我更新

中国乡村社会是一个结构完整的有机体,其内部虽然存在一定的产权关系,但产权的分割并不明晰。长期以来,中国农业的经营体制保持着较高的灵活性,所依托的正是经济学产权理论所

批评的模糊性社会关系。随着乡村社会的快速转型,农村青壮年劳动力流出乡野的趋势仍在持续。人口的流失并未引发普遍的土地抛荒问题,正是得益于村庄内部的社区关联性。离开村庄并实现经济非农化的人口便将土地自发地"流转"给本村人,"流转给谁"所依据的是差序格局的关系远近,土地转入的对象往往都是"自己人"。如此一来,随着"半耕半工"生计结构的伸缩性,农民的生计安排可以在外出务工和返乡务农之间灵活切换,所仰赖的也正是乡土社会的自己人逻辑。

笔者所调研的桂西南A镇与越南接壤,农业生产以甘蔗种植业为主,位于全国糖料蔗主产区。A镇耕地面积24万亩,其中甘蔗种植面积17万亩。镇上有一家大型制糖企业兴隆糖厂。农民人均收入逾万元,是县内经济强镇。1981年分田到户以来,A镇农民基本以在村里务农为主,很少有外出打工的现象。80年代末,兴隆糖厂的建立更加弱化了农民外出打工的动机,本地农村始终未出现由于劳动力持续流失而造成的村庄"空心化"和治理失序。近年来随着全国范围内城市化、工业化的快速推进和全国劳动力市场的形成,A镇青壮年劳动力出现陆续外出务工的趋势,然而却始终未形成大范围的土地产权变革,正式合同性土地流转并不普遍,更为流行的反而是"代耕"、实物补偿乃至"人情租"基础上的自发性土地流转,且这类农户的数量有逐渐上升的趋势,形成了村庄内部生产者"自我更新"的过程。

中国农业长期以来依托于村庄社区关联而保持稳定性,遵循着卡尔·波兰尼"嵌入"概念所表达的社会机制——在大范围市场体制形成之前,经济活动是嵌入在具体而微的社会关系之中的[19]99-111,村庄里的经济活动受到特定情境中的社会规则和地方性知识的影响。农业经营的社区关联性避免了乡村转型中的土地抛荒,也延续了乡村社会不同阶层之间的社会团结关系;土地的自发性流转调节着社区资源的流动和再分配,有利于社区公益和公共性的培育。

2. 嵌入地方:以家庭为基本框架的商品农业

不同于传统农区的粮食作物生产,甘蔗种植是商品化极高的产业活动。A镇糖厂建成后,当地的甘蔗产业蓬勃发展起来。当地糖厂的建立为甘蔗产业的发展提供了稳定的地方性市场,市场的近地性和嵌入性保护了农民的经济利益。这是因为当地糖厂设置了专门负责对接蔗农的农务部门,向农民提供技术、市场信息等服务,甚至可向农民赊销垫付农资。而农务部门的工作人员也多是本地的乡村精英,深深嵌入在乡土社会关系网络之中。用他们自己的话说即"拿糖厂的工资,为蔗农服务"。不同于一般性农产品收购市场建立在陌生人和理性契约的基础上,农务员和农民共处于一个熟人社会和差序格局。

另一方面,为了追求更高的经济效益,农民敏锐地根据地方性的自然禀赋和市场行情将甘蔗种植和间作西瓜相结合,农业的商品化转型将农民就地带进市场,避免了流动和拆分型的家庭再生产模式。在这种高度商品化的农业经济中,本土的经纪人是一个关键角色。他们是连接小农户和大市场的中介。

当然,糖厂辐射的区域并不仅限于某个或某几个村庄社区,而是覆盖了A镇的全部村庄,甚至临近乡镇的村庄也被纳入进来;A镇的西瓜经纪人也可以突破自己所在的村庄社区。因此,农业产业发展和资本下乡是深嵌在一个相对于村庄社区之外的更大的地方社会之中的。但这个更大的单位并不排斥乡土社会伦理和熟人社会规则从中发挥作用,而是更像施坚雅所描绘的基层市场体系,出现在这个市场之中的人们共属一个更大的共同体[20]。因此,A镇的商品化农业转型的社会基础并非人口乡城流动,而是长期保持稳固的农业家庭经营。当农民对嵌入在紧密的工农关系中的商品化农业具有极高的投入意愿时,地方性的土地产权市场也始终保持稳定,并进而形成稳定的乡村治理结构。

(二)农业的脱嵌:地方政府干预下农地流转的加快和大户的崛起

甘蔗产业的发展为蔗农增加了经济效益,同时也逐渐被地方政府视为打造政绩的工具。但随着市场经济的发展,农民生计模式的可选择能力拓展,出现了兼业和轮作行为,这对于地方政府来说并不是一个有利信号。在项目资源越来越多的情况下,传统的嵌入式农业经营客观上的确导致了地方政府在对接小农户、落实农业产业政策时巨大的交易成本、组织费用和政策执行压力。

A 镇开始依托项目制农业治理实现土地整治和集中连片,为农地流转创造条件。土地整治后,随着农业基地项目建设,A 镇的农业经营形态出现了一次彻底的重构,农业转型进程加快。表 2 列出了 2013 年以来 A 镇大户的数量变动。县政府和"双高办"在 2014 年引进了绿丰公司落地 A 镇。该公司于 2014—2016 年在 A 镇的周村和布村共流转 6000 余亩土地。2016—2018 年,A 镇始终注重通过土地流转打造一批大规模的农业经营公司和大户。2016—2017 年,A 镇打造了一个万亩"双高"基地,由一个名为陇上的农业公司来经营,该公司的土地流转区域跨越了周村、布村、林村 3 个村庄。陇上公司的老板在此之前担任过邻镇的党委书记,政治资本雄厚,而同类案例普遍。在短短 4 年的时间里,A 镇 700 ~2000 亩的农业公司和大户快速兴起。

表 2　2013—2018 年 A 镇甘蔗经营主体的结构变化

年份	50 ~100 亩	100 ~200 亩	200 ~500 亩	500 ~1000 亩	1000 亩以上
2013	140	45	7	0	0
2014	75	28	4	4	2(1200;1093)
2015	73	12	3	4	3(6646)
2016	66	16	1	5	5(2807;1243)
2017	48	9	0	8	7(13903;2984)
2018	45	6	0	8	11(1282;1812;1940;1274)

数据来源:A 镇蔗站、镇党政办。

注:表中括号内的数据为当年相对于上年新增的各个大户所经营的面积。如,2014 年相比 2013 年新增两个大户,其经营的面积分别是 1200 亩和 1093 亩;2015 年的大户数量是 3 个,新增的一个大户经营面积为 6646 亩,此后各年的情况依此类推。

大户经营的面积越来越多,且土地的集中化是一个持续不断的过程。2014 年时,A 镇通过大户集中流转的土地仅为 2000 多亩,到 2018 年,单个经营主体经营 500 亩以上的流转总面积已超过了 3.6 万亩,占全镇甘蔗种植总面积的 30% 以上。大户的崛起产生明显的替代效应。因为地权市场在政府的干预下发生了变动,土地转出户选择收回土地重新流转给新崛起的大户。以往被认定为"大户"、嵌入在乡土社会中的适度规模经营户逐渐瓦解。

在农民尚未有离开土地的意愿与动力、地方性"工业—农业"体系嵌入乡土社会、且农户家庭经营仍具有极大合理性的情况下,农业的规模化转型是在地方政府的干预下实现的。A 镇短时间内兴起的几十个大户在经营过程中逐渐脱离乡土社会,例如日益依赖廉价的外地雇工和大型机械化作业;同时,因为土地的集中,过去"蔗瓜一体"的组合式农业经营模式也开始瓦解,大量的西瓜经纪人等处于无业状态,导致乡村经济体系经历震荡。在政府主导大规模土地流转之初,A 镇的经济结构开始转向不稳定,经济资源与多数农民之间开始脱钩,社会秩序也由于适度规模经营阶层的被排斥而面临挑战。因此,地方社会对政府主导的以大规模土地流转为实现形式的农业转型运动并不支持。在政府主导的大规模土地流转缺乏社会基础的情况下,以大户快速崛起和小农户解体为表征的农业转型是如何发生的,这取决于规模化农业转型的深层实现机制。

四、行政主导下规模化农业转型的多重逻辑与实践机制

农业转型不但是一个经济问题,更折射出特定场域中的治理结构。在地方社会自发形成规模经营动力不足的情况下,农业转型便体现了政府行政主导的制度逻辑,尤其体现了不同层级政府之间围绕着行政任务、绩效激励、信息传递等多种形式的互动与博弈。面对日渐分化和信息模糊的乡土社会,行政主导的逻辑之下会出现多重机制的复合运作。

(一)自上而下的制度逻辑与组织机制

1.“泛科层”化的目标责任逻辑

A镇的农业转型依托于自上而下的现代化“双高”(高产、高糖)基地建设项目。作为国家农业政策,其执行效果有赖于地方组织机构的科层制落实程度,需要科层体系下各级政府及相关职能部门的推进,形成顶层设计与基层行政的良性互动。税费改革之后,国家在基层社会处于悬浮状态,为了提高国家任务的落实效率,基层政府行为的重要特征是目标责任逻辑[21]。A镇农业转型中目标责任制的核心在于土地流转指标体系的分解和指标任务考核,建构起农业转型的制度基础。“双高”项目开始之前,县级政府与上级政府、县级政府与乡镇政府、乡镇和村级组织都要签订责任状。书记牵头和挂帅成为当前基层推进重要工作的一贯做法,产生“领导重视”的独特推动力,成为强有力的治理资源。

A镇在推进农业转型的过程中并非仅在行政科层制内部分解并逐级落实指标,还将糖厂、学校、各类民间协会等市场与社会力量纳入进来,形成“泛科层化”的目标责任逻辑。以糖厂为例,这直接体现在A镇政府、县政府与糖厂签订的责任状上——强调糖厂要督促厂内的农务部门到田间地头“做农民的思想动员”,推进土地流转。通过科层泛化的目标责任制,地方政府将不同层面、不同性质的多元主体成功整合为利益共同体,从而为农业转型建构了组织基础。

2.通过运动推进基地建设和农业转型

运动式治理在运作方式上具有明显的非制度化、非常规化和非专业化特征[22]。在基层治理的微观层面,通过运动进行治理也成为基层政权的常用策略[23]。A镇的实践表明,在步入市场社会之后,运动式治理并未如学者们所认为的会向常态化治理转型,而是仍然广泛存在,并与常态化治理构成基层治理的两个面向。在A镇,家庭联产承包责任制实施和税费改革后,基层政权与农民之间的关系出现了极大的松动。再生的分散小农社会体制之下,反哺型农业项目治理的社会嵌入性决定了地方政权执行国家意志的界面必然发生在村庄社会场域。然而在市场逻辑弥散的政治经济环境中,国家资源和项目下乡的密集无法遮掩基层治理的贫弱化。在农业转型中,地方政府要与小农户充分协商,而科层制的常态化治理又与地方政府面临的行政结构不相符。因此,A镇农业转型中便格外依赖运动式治理的方式。

一是行政机构的运动化。首先,从县到乡镇成立跨越科层界限、整合“条块”的“双高办”或“工作小组”临时机构。县级叫作“双高办”,乡镇叫作“工作组”,二者都体现了部门或机构的整合。组织和制度是行政执行效率提升的基础,科层机构的动态整合使得政府权威一竿子到底到边,克服了科层制上下之间、部门之间的资源消耗,自上而下对基层的控制力增强。机构的运动化可最大限度地避免运动前期热情高涨、运动中后期乏力的现象;机构“动起来”之后,乡镇本身的运动能力也得到了大大提升。二是将农业转型作为一项政治任务来抓,突出其“中心工作”的属性。不管是县里还是A镇,书记都多次强调“要将‘双高’和土地流转作为一项政治任务来抓”,通过多次召开会议落实“上级精神”。在A镇调研时经常会遇到县里的领导“突击”式检查土地流转推进情况,反复强调要由一把手来负责这项工作,突出其政治性。县委书记、县长每人负责一个2000亩

以上片点;其他处级领导干部每人负责一个 500 亩以上片点;各乡镇党政一把手每人负责一个 300 亩以上片点。帮包到村、到人的制度在社会资源动员以及干部工作热情的调动上成效显著。在农民尚不接受土地流转的情况下,起到很好的社会动员效果。三是反复通过召开“现场会”等形式对各乡镇、各部门以及广大群众形成强动员。为了充分调动农民参与基地建设的积极性,A 镇政府在各村屯重要路口、人员密集场所通过横幅加强宣传力度,在村里通过微信群、QQ 群、广播等向村民介绍建设双高基地、实行土地流转的好处。2018 年春耕期间,自治区农机局就在全区发动了一场“百万农机闹春耕”的运动;A 镇组织干部和技术人员、大型农机深入村屯,积极发动大户、企业流转土地、购置大型农机,推动农业转型。

3. 选择性执行的发包逻辑

与西方的科层制不同,中国长期以来的行政治理以包干色彩浓厚的预算体制和高自由裁量权为特征[24]。A 镇的农业转型与农业治理遵循了行政层级间指标逐级发包、最小化上级控制、给予乡镇充分自由裁量权的逻辑,其结果便是农业转型沿着规模化和资本排斥小农的轨迹进行。首先,省级政府将来自国家 500 万亩的基地建设任务层层发包,并给予相应的财政预算。A 镇所在的 B 县则接包了市级发包下来的 65 万亩基地建设任务,同时县级每一年的任务也被认定。来到乡镇一级,按照行政发包的逻辑,乡镇可根据自身能力灵活设置每年的任务数并及时上报给县里以做统筹规划。

值得注意的是,国家政策一开始就强调“土地流转和农民家庭经营同样重要”,后者需要通过土地整合再分地来实现,显然程序繁琐,因为需要政府对接千家万户的小农户。当项目逐级发包至乡镇后,作为执行者的乡镇自然是绕过“分地”方案,而直接诉诸规模化农业转型。在任务和政绩双重导向下,乡镇选择条件最好、土地最多的片区和村庄。此外,为了更快完成任务,乡镇政府积极动员香蕉、桉树和木薯的种植大户改种甘蔗,并承诺给予政策扶持,顺势将其培育成甘蔗种植的新型农业经营主体,但他们并不属于国家“双高”项目所要扶持的对象。因此,乡镇在行政过程中表现出极大的选择性。尽管面临着上级考核的约束,总体上来看,发包制还是给予了乡镇较高的自由裁量权,乡镇在只重结果的政策环境中更倾向于采取变通策略。

> “抓住当前香蕉价格下跌、甘蔗价格上涨,以及自治区出台优惠政策等有利时机,主动与有意向流转蕉地的老板对接,清除老板疑虑,促成了该片区‘蕉改蔗’顺利推进。将土地从香蕉老板手中流过来,再转租给种蔗公司,由公司统一种植和规范化管理。”①

这反映了在行政发包制下,乡镇政权的行政过程具有高自由裁量权、目标置换和政策附加特征[25]。A 镇在对上级所发包的任务指标进行优先排序时还附加了其他目标——以行政手段将香蕉地、桉树地二次转包或直接改种甘蔗,多重目标的附加和相互替代逻辑决定了乡镇政府势必采取土地流转的方式,而非扶持小农户和农民家庭经营。

(二)破解资源下沉困境的科层嵌入机制

1. 寻求大户的“帮助”,突破资源约束

在税费改革后县乡自身财力有限的情况下,国家多通过专项转移支付的方式在基层进行项目建设,这往往需要地方予以资金配套。资金配套政策由来已久,分税制改革后的配套政策主要起到信号机制、权力分配和激励机制的作用,但在县乡财力有限的情况下却有可能演变成基层政府的“政策性负担”[26]。A 镇在执行“双高”项目时面临同样的资源约束困境——若县里全部实施配套则意味着要由县财政支出 2 亿元用于基地建设。尽管政策和上级政府反复督促县级履行配套

① A 镇甘蔗“双高”基地建设工作典型汇报材料(2016 年 7 月)

责任,但县里一般无法落实:一是客观上县财政财力有限,一般性预算开支已占县本级财政的大半,建设性开支常年依靠"向上级跑项目";二是即使有财政结余,在经济发展是第一要务的中西部,县政府也会优先用于招商引资、扶持新兴的工业项目,而不会青睐"见效慢"的农业项目。

但"双高"基地要通过验收,县级财政配套又是一个要考核的硬指标,在既定的科层体制内无法解决资源难题时,地方政府采纳了将科层嵌入社会的逻辑。主要的做法便是鼓励乡镇引进一批有实力的企业和公司,试图将资金配套的"负担"向建设主体转嫁。为此,A镇先后培育了数十个公司和大户,鼓励他们购买机械成为项目施工主体,自行加入到基地建设中来,又成为土地流转后的新型农业经营主体,从而达到了大户"帮助政府配套"的目的。这些"有实力"的老板大多来自乡土社会内部"有头有脸"的人物,可以通过追加自身投资提高基地建设的质量,也有利于最后的项目验收,从而避免了政府行政效率的碎片化,减少了政府农业治理的成本。

2.依靠情感与信任破解下沉困境

土地流转是A镇农业转型的决定性环节。土地流转本应是政府引导下的农民市场行为,但实践中的土地流转通常会带有任务型行政的色彩,成为地方政府"展示政绩"的工具。在总体性社会瓦解之后,基层政府行政面临的是一个半熟人性质的乡土社会,尤其是随着农业税费改革、村庄社会流动加快、农村社会分化加剧,基层政府的动员手段十分有限,仅靠科层制的威权体制已不能达到历史上动员民众的成效。

A镇采取干部包基地、包片区的做法,为基地建设提供第一手的直接帮助,将政治任务责任到人,为新型农业经营主体"送实惠""解决实际困难"的情感逻辑成功嵌入到基层农业转型中,以一种去工具理性和反科层化等级体制的工作理念巩固了基层政权的被信任感。乡镇政府派出的结对子式"包片干部"制度建立起基层行政与农业公司、企业、合作社等之间的个体化联系,从而弱化了"政治任务"的色彩,建设基地的行政压力在乡土社会中被成功转译为互帮互助的情感回馈,反而极大地调动起了政策对象配合政府工作的积极性和热情。

A镇政府在推进土地流转时调动起全部与村庄社会有关联的干部、教师等编制内人员回乡运用人情、面子对农户进行"说服""做工作"等动员手段,是典型的情感治理方式,突出行政科层制的领导干部与政策目标对象之间的个体化情感联系,与现代官僚制的逻辑明显不同;而对于"钉子户"则实施"摆平"策略,采用"软硬兼施"的嵌入式行政方式。

> "现在做农村基层工作,没有当地熟人的支持是很难做的。在土地流转上,农民如果不同意、不肯签字,我们就找哪个人对他讲话有作用,以后他会求哪个办事。你的孩子要读书,以后会求哪一个办入学。有一个(农户)不同意,他哥在山上搞一个项目,经常找我们政府拉水拉电,我们就跟他讲,如果不配合,他哥以后找政府办事就难了。"(A镇镇长访谈记录)

(三)"政商合作"为基础的社会吸纳机制

社会主体或社会力量在不均衡的"国家—社会""行政—市场"结构中通常会被当作行政工具,通过被吸纳为制度性治理主体来承担公共服务,这一方面是地方政府通过整合市场来实现行政吸纳社会,另一方面则是行政资源对乡土社会关系的巧妙借用。

在A镇,随着"双高"基地建设和土地流转的推进,代表着市场主体的糖厂与政府之间的关系开始发生变化。此前的糖厂与政府之间的关系更多地表现为互利共谋式的平衡:一方面,政府依靠糖厂创造县财税的主要部分,甘蔗产业也带动了农民增收,糖厂的发展有利于整个乡域社会的经济繁荣和社会稳定;另一方面,依靠政府的强动员和各项优惠政策保障原料蔗的持续供应,对制糖工业的发展亦是有利的。政府和糖厂已经形成了较为平衡的互利关系,双方极具工具理性。而随着基地建设和土地流转的推进,政府开始"卸责",与糖厂的关系逐渐失衡,糖厂被行政吸纳到农

业转型运动的中心地带。

经济体系中没有绝对自由的市场[19]99-111。因此,经济上的变迁还涉及特定地域范围内政治与社会制度的转型与变迁,市场是广义的地域社会的一部分。具体到 A 镇,在自上而下的行政指标压力之下,地方政府将资本吸纳入自己主导的轨道,工业资本发展经济的自由度也就降低,资本的“市场自由”一维很难建构,而往往在农业治理中演化为行政的“副手”。在 A 镇的“政府—市场”关系结构中,糖厂工业资本处于从属地位。

“我们先是动员糖厂,让糖厂充分发挥作用。土地先由糖厂租下来,然后糖厂又把地租给有实力的公司来管理。这就避免了一些老板套取补贴之后跑路了。老板可以跑,但糖厂它跑不掉啊!既然做了土地流转,也要让农民放心嘛。绿丰一开始确实没有钱,给农户发租金有难度,群众不管你啊,没有钱就来找政府闹。政府也头痛啊,找老板又找不到,老板今天去广州明天去泰国。群众上街的时候,有空了就凑够十几号人来政府闹。逃避不是长久之计。既然建设基地对糖厂有利,你得利,就要付出代价。我们作为政府,是基地建设的责任主体,引进来的这些企业,我们不能让它垮了,要让糖厂来兜底。”(镇党委书记访谈记录)

政府打造的大户纷纷与糖厂签订了合同,政府实现了预防老板跑路、最大限度化解农民上访的目的,避免了政府陷入治理危机。但政府动员糖厂参与政府工作的客观后果却是一部分行政成本向糖厂转嫁。2016 年以后,政府打造的绿丰、陇上等大户由于规模过大经营不善,导致每年的产量不足以抵扣糖厂的垫支,截至 2018 年 5 月累计欠下糖厂 400 多万元的债务。随着行政整合市场,A 镇农业转型场域中市场边界的不断缩小还表现在糖厂内部“大户科”的设置上。“大户科”设在糖厂农务部门,专门管理 A 镇辖域内的大户和近 4 万亩的甘蔗基地。跟踪大户的生产经营情况并对接大户的需求就成为大户科的职责。在此之前,公司和大户的资金需求大多是通过向政府申请融资来实现,而如今却转向了糖厂。榨季期间的甘蔗砍运,大户科也要向大户优先提供服务。

政府主导的农业转型格外依赖市场主体糖厂的力量,后者可为地方政府主导的农业治理提供稀缺的治理资源,在这个意义上来讲,资本被整合或吸纳到政府行政的范畴中来了。尽管近年来国家治理不断强调市场主体、多元共治的重要性,政府也被要求向服务型治理主体的角色转型,但政府行政的力量却并未走下坡路,而是在政府与市场关系发生变迁的情况下以一种更为温和的方式将资本整合到政府行政过程中去。

这是新形势下政商利益共同体构建的实践性结果。A 镇的农业转型建立于国家和省级政府自上而下行政发包的指标任务之上,这一任务携带着深刻的政治性。在中国的实践性经济运作中,“讲政治”实际上溢出了党政科层的界限而延伸到市场主体的经济活动中,市场主体讲政治、配合政府行政就意味着会获得大量政策的惠顾,而不配合则意味着必然失去发展的前景。尤其是在税费改革后,国家与农村的关系发生了历史性反转,资源下乡大多以项目制的形式展开,糖厂的态度决定了其是否会成为项目资源的承包方。而在常规的治理结构中,政府也有意识地将糖厂纳入进来,使其成为重要的多元化治理主体之一,赋予其强有力的政治资本。这是我国行政体制与西方理性科层制的一个重要区别。

五、行政主导农业转型下的公共治理困境

地方政府本以为借助国家发包的基地建设项目,并通过行政力量的运作打造出一批规模化的公司和大户,有利于实现多重目标——既维持农业产业化,又减少农业治理成本。但实践中却遭遇梗阻,这是因为政府过度干预市场和介入社会,从而引发了新的治理问题。

(一)农业治理的监控失效

政府在实施双高基地项目过程中将土地流转到大户或公司形成规模化经营,并给予公司和大户各项补贴和扶持,其中一个重要目的是形成稳定的糖料蔗保护区,确保经营主体6年内坚持种植甘蔗,从而缓解反复动员农民种甘蔗的行政压力。但是,正是因为政府在推进这项工作时的主导意志和任务型行政逻辑,从而将一些并不适合种植甘蔗的土地也纳入到基地建设规划中来。因此,在市场逻辑的反控制下,公司和大户便在这类土地上又改种原来的作物,如水稻、玉米、西瓜、橘树等,尽量挽回利润。而上级政府则经常派工作组下来督察,还以文件的形式要求各基地的大户积极整改,重新陷入治理内卷化的低效状态。

(二)农业治理目标的实践偏离

在大户和公司普遍组织雇工进行生产的过程中,按照工厂科层化设计的劳动组织和管理结构遭遇了乡土社会逻辑,从而无法产生较高的劳动效率。由于为各个公司、大户委托代理的管理员都是本村人,和雇工共生于一个熟人化的乡土社会,二者本质上构成了一个社会共同体。乡村熟人社会中交织网罗的社会关系使得劳动雇佣体制和乡村社会共同体之间无法有效衔接。前者遵循形式上的劳动契约市场原则,后者则服从于一种更为实体性的规则弱化而关系强化的社会逻辑。作为关键角色的管理员经常陷入两难困境,但大多数情况下,管理员会牺牲前者而成就后者,从而降低了资本化农场的经济效率。

由于行政主导农业转型未对土地产权市场发育的乡村社会基础给予充分重视,因而在农业机械化未能完全代替劳工的情况下,经营土地的规模未能同步转化为产量上的优势。农业转型的后期,作为市场主体的大户和公司宁愿牺牲单产,获得最低盈利预期的总收益。在项目制的结构性框架中,大户的经营逻辑与国家政策的目标是相悖的,打造大户的农业转型及对大户的扶持并未达到理想的效果。

(三)被困的乡村社会治理

1. 围绕土地的纠纷与上访

为了实现土地经营权顺利地从农民家庭转入大户和公司,政府不但利用行政力量对农民、糖厂和大户等多元主体进行了反复动员,建立起以糖厂为责任主体的土地层级转包体制,而且还依靠行政手段干预租金定价。这提升了农民流转土地的意愿,但由于公司和大户无力支付土地租金,引发了农民不断上访,并要求政府组织重新分地等事件。对基层政府而言,这无疑又增加了乡村治理的成本。税费改革后,乡村治理研究的重点已逐渐从"抵制税费"转变为围绕着土地攫取而频繁发生的乡村社会冲突。而在当前的资本下乡和农业规模化转型中,"土地政治"的重要表征即失去土地经营权的农民对地方政府的抗争。自2015年A镇普遍实施土地流转以来,农民从未如期收到过租金,公司和大户都会以资金周转困难为由延迟发放租金。所以,村民为了讨要租金频繁上访,尤其是当大户拖欠租金与糖厂拖欠甘蔗款相重叠时,农民与政府、农民与糖厂及农民与大户之间的关系就变得异常紧张。村民也索性开始消极抵抗,频繁扰乱公司生产,双方陷入无效的博弈。

土地租金经政府行政干预被大幅抬升后,地权的价值被突然放大。村民之间为了争夺土地所产生的经济收益,一些本来沉没在历史之中的土地纠纷再度浮出水面。另外,在农民家庭再生产的货币来源严重依赖土地租金的情况下,类似的土地权属纠纷也就越来越多。对于土地资源丰富、早期农民开荒积极的村庄尤其如此。

2. 村庄公共性的消解

对于尚处于现代社会转型阶段的桂西南A镇来说,在农民离地意愿较低的社会基础之上,对

地权的控制是维持乡村经济活力和有效治理的核心。土地之上生发的是农民之间有温度的生活,土地之于农民的意义不止于提供重要的生产资料,更在于互动中的社会意义。

村庄里的生活流动着一种自然的活力,农忙季节的互帮互助和互相佣工也凝结着村民之间的礼尚往来和朴实情感。当土地被快速流转之后,这一切的经济基础逐渐被剥离,往日里举手投足间所形塑的村庄社会公共空间逐渐被消解了。以往密切互动的农民也成为原子化的个人。农民日常生活的个体化是在村庄经济衰退之外更难让人忍受的生活之困。而因各种原因仍然留在村庄里的农民,又面临着非常现实的治理之困,由于修路和对村集体利益的共同捍卫也陷入困境,村庄内部很难再形成一个团结自洽的内生体系,本来通过村民自治可以解决的许多公共事务变得无从破解。

> “以前没有包地的时候遇到这种情况,村里还会自发地组织起来自己去垫一下路,各家商量好了出一点钱,我们就雇车去拉来石头、砖块简单铺一下。现在大部分人家的土地都承包出去了,七零八落的,人心涣散,组织不起来了。没有地的就不会摊钱,有一点点地的也觉得不值,总想着先忍一忍,等天气好了再下地。”(蔗农访谈记录)

不同于学界广泛讨论的“行政吸纳政治”或“行政吸纳治理”,行政主导型农业转型给村庄治理带来的困境更多是一种“行政消解自治”,或行政消解公共性——行政力量对村庄政治的干预仅停留在农业转型的前中期,而大户崛起后行政干预即果断撤离,或发生了行政资源向大户的全面倾斜和转移。随着村庄公共性的消解,村民自治日益空壳化——当政府主导的大规模土地流转造成乡村社会结构的解体,地方政府的公信力便逐渐失去乡村社会基础。

六、结论与讨论:兼论乡村振兴背景下农业现代化的路径反思

行政主导农业转型作为社会事实而广泛存在于中国农业发展的整体议程中,不但在理论范式上弥补了马克思主义农业政治经济学和西方新自由主义对农业发展和农业变迁的解释路径,也不同于西方所强调的自由市场经济和资本主义全球化对土地的攫取主义。中国的农业转型体现了地方政府的强干预,政府主导农业转型是一个普遍现象和特征。对于本文所研究的甘蔗种植业来说,政府主导农业转型的特征尤其明显。

资本和市场在国内农业变迁中的地位和解释力一定程度上是被夸大的;而国家,尤其是地方政府的制度性行为逻辑在农业转型中的作用是相对被忽视的。随着市场经济的发展和农村改革议程的推进,地方政府为了最小化农业治理成本,减少与数量庞大、分散且处于日益分化之中的小农阶层的交易成本,更倾向于推动以新型农业经营主体培育为表征的农业转型。

在整体性国家治理制度结构中,本文揭示了政府主导农业转型的形成机制。不同于西方行政运作中的程式化照章办事,中国农业治理中的公共行政更多地遵循着一种行政发包和逆向软预算约束的制度逻辑。政府的自由裁量权使其采取变通策略,直接诉诸以打造规模化经营主体、减少治理成本为旨归的农业转型运动,从而导致政府对于农业的治理必然会依赖“有实力”的精英来推动农地流转,而相对忽视小农户的主体地位。当上级政府强调完成任务的重要性时,基层政府作为发包体制的最终承担者会更加注重结果,这也就决定了尽管有违社会意愿,大规模土地流转仍然是首选。当基层政府承担的任务压力过大时,政府便会通过主动向外扩张与市场边界的方式强化对社会力量的吸纳,使得土地流转这样严峻的行政任务能够通过行政吸纳社会来完成。地方政府之所以热衷于规模化的农业转型并将其作为实现农业现代化的主要动力,并非单纯地出自追求政绩的逻辑,而是缘于更为深层的结构性治理机制。这种结构性治理机制主要孕育于上下级政府之间的压力传递、任务型行政的工作模式以及地方治理便利化的目的中。

行政主导农业转型的效果自然是明显的,在短时间内得以快速推进农业现代化基地的创建、

农业经营体系的重塑,地方政府也由于圆满甚至超额完成上级交给的指标任务,成功展示了政绩。然而一旦进入到新型农业经营主体的经营绩效、村庄社会有效治理等微观层面,行政主导农业转型和农业治理又遇到了梗阻。

因此,在我国脱贫攻坚已取得决定性胜利并逐步走向乡村全面振兴的战略背景下,农业现代化的路径需要得到反思。在农业现代化的道路选择上,应当从对规模化农业转型的强调转向农业公共服务的完善。尤其是在"大国小农"的国情和农情下,回应农民诉求而非通过行政主导土地流转来减少、取缔小农户,积极改善农业公共服务的方式,应是更为合理和现实的选择。其次,农业的现代化转型要有综合性的思维,也即要将农业现代化和农村现代化统合起来协同推进,二者是一体两面的关系。A 镇农业转型所经历的阵痛表明,需要将农业治理与村庄社会治理统合起来考虑。如果仅考虑减少国家与小农对接的交易成本而忽视社会成本,单纯行政性重塑农业经营体系而使村庄实体治理被困,显然不是成功的农业转型。当然,新形势下我国农业的现代化转型与治理也要顺应国家治理的大趋势,破除和改革深层次体制机制问题,例如取消潜藏在地方政府中唯政绩论英雄的行政规则和指标性、任务性行政方式,避免总是将规模放在首位,避免地方政府利用公共项目资源建设所谓的现代农业示范园以展示政绩。真正将政府农业公共服务的质量放在评价首位,这就要求通过体制机制改革形成政府和农民之间的反馈机制。最后,农业转型不能由政府主导,而应尊重地方政治经济结构的客观实际,让市场发挥决定性作用,让社会主体在农业转型进程中充分协商。

参考文献:

[1]孙明扬. 基层农技服务供给模式的变迁与小农的技术获取困境[J]. 农业经济问题,2021(3):40 - 52.

[2]冯小. 去小农化:国家主导发展下的农业转型[D]. 北京:中国农业大学,2015.

[3]陈靖,冯小. 农业转型的社区动力及村社治理机制——基于陕西 D 县河滩村冬枣产业规模化的考察[J]. 中国农村观察,2019(1):2 - 14.

[4]BERNSTEIN, HENRY. Is there an agrarian question in the 21st century? [J]. Canadian Journal of Development Studies, 2006(4):449 - 460.

[5]COUSINS B. Smallholder irrigation schemes, agrarian reform and "accumulation from above and from below" in South Africa[J]. Journal of Agrarian Change,2013(1):116 - 139.

[6]黄宗智. 制度化了的"半工半耕"过密型农业[J]. 读书,2006(2):30 - 37.

[7] BYRES T J. Paths of capitalist agrarian transition in the past and in the contemporary world[M]//RAMACHANDRAN V K,SWAMINATHAN M. Agrarian studies: essays on agrarian relations in less developed countries. New Delhi: Tulika Books, 2003: 54 - 83.

[8] KEENE S M, WALSH-DILLEY W, Wolford, et al. A view from the top: examining elites in large-scale land deals [J]. Canadian Journal of Development Studies, 2015(2): 131 - 146.

[9]詹姆斯·斯科特. 国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅,译. 北京:社会科学文献出版社,2004:219 - 221.

[10]孙新华. 农业转型的动力机制研究及其拓展[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2017(3):90 - 97.

[11]梁栋. 土地流转、阶层重构与乡村振兴政策优化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2018(5):1 - 11.

[12]梁栋,吴惠芳,吴存玉. 农业转型的政治经济学理论回顾与中国经验[J]. 人文杂志,2019(10):44 - 53.

[13]王劲屹. 农地流转运行机制、绩效与逻辑研究——一个新的理论分析框架[J]. 公共管理学报,2019(1):138 - 152.

[14]龚为纲,张谦. 国家干预与农业转型[J]. 开放时代,2016(5):57 - 75.

[15]冯猛. 作为战略家的地方政府[D]. 北京:北京大学,2012.

[16]焦长权,周飞舟. "资本下乡"与村庄的再造[J]. 中国社会科学,2016(1):100 - 116.

[17]颜文京. 调整国家与社会关系的第三种模式——试论组合主义[J]. 政治学研究,1999(2):85 - 93.

[18]徐勇. 当前中国农村研究方法论问题的反思[J]. 河北学刊,2006(2):55 - 60.
[19]卡尔·波兰尼. 巨变:当代政治与经济的起源[M]. 黄树民,译. 北京:社会科学文献出版社, 2017.
[20]施坚雅. 中国农村的市场和社会结构[M]. 史建云,徐秀丽,译. 北京:中国社会科学出版社,1998:39.
[21]王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):61 - 92.
[22]冯仕政. 中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1):73 - 97.
[23]狄金华. 通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡"植树造林"中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010(3):83 - 106.
[24]周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6):1 - 38.
[25]贺东航,孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4):4 - 25.
[26]狄金华. 政策性负担? 信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释[J]. 社会学研究, 2015(6):49 - 72.

Practical Logic and Public Governance Dilemma of Administrative Led Agricultural Transformation

LIANG Dong

(*School of Philosophy and Social Development*, *Shandong University*, *Jinan* 250100, *China*)

Abstract: The institutional agricultural governance mechanism and the path dependence of large-scale operation make a misalignment between policy expression and practice. This article takes the sugarcane industry and its transformation in Town A in southwestern Guangxi province as a case. Through qualitative research methods, we found that the practical agrarian change and agricultural governance don't follow the logic of "market domination & co-governance". The agricultural governance carried out cannot be explained by the programmatic administrative bureaucracy, however it presents an administrative-led state. The logic of the administrative-led agrarian change includes the complex administrative operation of bureaucracy and motive governance, the absorption of market power and capital by the administration, the administrative outsourcing logic of project governance, and the social network of administrative borrowing. At the macro level, the effect of administrative leadership is obvious; while at the interface of micro and rural entity governance, it has led to the unexpected consequences of the transformation of agricultural government and the dilemma of agricultural governance. Under the new situation of rural revitalization strategy and state governance modernization, it is necessary to shift from over emphasizing large-scale transformation to service transformation, from administrative leadership to responding to farmers' demands, and to improve the status quo of grassroots task based administration in top level design.

Key Words: agrarian change; administrative led; scale operation; industry revitalization; rural revitalization