

涉农资源产业化:政治逻辑与治理转向

林辉煌

(华南理工大学公共政策研究院,广东 广州 510640)

摘要: 地方政府为博取政治关注而大力发展农业产业,核心的做法是将自上而下的涉农资源产业化,亦即,将分散的涉农资源进行整合,集中投放到少数村庄的产业建设上。然而涉农资源产业化不仅很难获得成功,难以带动农民致富,反而损害了农民对于一般性农业基础设施建设的真实需求。以涉农资源产业化为核心的村庄经营之所以失败,主要原因在于脱离了产业和经济发展的市场规律。在当前及未来一段时间里,农业发展的核心命题依然是农业治理,其核心在于将涉农资源投放于广大农民真正需要的农业基础设施建设,切实提高务农的便利性。

关键词: 村庄经营;涉农资源;产业化;农业治理;农业基础设施

中图分类号: F323.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2022)06-0125-10

一、涉农资源与农业发展

税费改革以来,越来越多的财政资源被投放到农业领域,主要包括直接到户的农业补贴和到村一级的各类项目。我们把这些资源统称为涉农资源^①,加起来每年都达到万亿元的级别。单单是农林水支出这一项,2021年就达到22146亿元^②。除了农业补贴是直接到户之外,其他涉农资源几乎都是通过项目制的方式进入村庄。近年来,笔者及所在研究团队在全国各地的调研发现,随着国家对农业现代化的倡导,涉农资源往往以产业化的形式服务于村庄经营的总体目标,却造成了财政资源的大量浪费。

随着涉农资源的增多,上述问题的研究意义日益凸显。涉农资源应当投放到什么领域、如何投放,才能取得最大效益?涉农资源应当如何配置才能更好解决广大农民的真实需求?为什么涉农资源产业化会导致财政资源的大量浪费?这些都是重要而紧迫的现实问题。从理论层面上讲,在当前及未来一段时间里,广大农村所面临的到底是以产业化为主导的村庄经营问题,还是以农业基础设施建设为主导的农业治理问题,这是一个迫切需要厘清的重大理论命题。

主流的研究始终将农业产业化视为农业发展的根本出路。历史地看,农业产业化是伴随着工业化和城镇化的发展而逐步形成的,以规模化生产、社会化协作、商品化加工取代传统农业生产经

收稿日期:2022-08-20

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2022.06.012

基金项目:中央高校基本科研业务费项目(ZKXM202104)

作者简介:林辉煌(1986—),男,福建漳州人,华南理工大学公共政策研究院研究员,主要研究方向为社会治理与社会政策。E-mail:huihuangkaoyan@163.com

① 从一般意义上讲,涉农资源包含的领域很广,不仅涉及农业生产的资源,还包括农村教育、卫生、文化等方面的资源。本文讨论的领域主要集中在农业生产领域,因此,除非特殊说明,后文所讲的涉农资源都特指国家用于扶持农业生产的财政资源,尤其是以项目制方式进村的财政资源。

② 数据来源于财政部网站。农林水事务支出主要包括农业、林业、水利、南水北调、扶贫、农业综合开发等方面的支出。

营方式,本质上就是在市场化条件下用现代工业的管理办法来生产和经营农业^[1]。农业产业化最早在美国出现,其组织形式包括工商企业直接经营农场而形成的农工综合企业、工商企业与农场签订合同建立的一体化经营组织、农业合作组织与农场建立的一体化合作经营组织^[2],这些一体化经营组织还可以分为纵向一体化组织和横向一体化组织^[3]。

在中国,农业产业化出现于1990年代初期,它是一种以市场为导向,以家庭经营为基础,依靠龙头企业带动,将农产品生产、加工、销售有机结合,实现一体化经营的生产经营组织方式^[4]。中国的农业产业化强调以发展主导产业和特优产品为重点,形成种养加、产供销、贸工农、农工商、农科教的一体化^[5]。其中,规模经营被认为是关键要素,扩大土地经营规模是提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率的基本途径^[6]。而要实现规模经营,推动土地流转是基本前提,舍此,没有第二条道路可走^[7]。当前中国高度分散的小农经济被认为不能适应农业产业化要求,是农民不能脱贫致富的根本原因^[8]。与规模经营相匹配的是新型农业经营主体的培育,以此提高农业生产效率^[9]。学界普遍认为,当前中国的农业经营者呈现老龄化的趋势,而老龄农民不仅不适应农业现代化的要求,而且还与新型经营主体争夺稀缺的农业生产资源^[10]。

从现实情况来看,农业产业化的推行效果并不理想,很多学者将其原因归结为政策支持力度不够。作为农业产业化的载体,当前大多数的合作社、家庭农场和龙头企业规模偏小,被认为是因为缺少持续的资金和技术支持,无法产生有效的带动作用^[11]。为此,有学者建议应加强对龙头企业的特殊支持,鼓励地方财政设立龙头企业农产品季节性收购资金风险补偿金,督促金融机构设立专项资金,加强对龙头企业的信贷支持^[12],优先保障龙头企业建设发展用地^[13]。按照这样的逻辑,农业产业化是否成功主要取决于政策。然而,更有可能的逻辑是农业产业化未能遵循产业发展自身的规律。本文的研究将表明,当前中国农业发展所要解决的核心问题并不是农业产业化而是农业治理化。

二、涉农资源产业化及其政治逻辑

地方政府为博取政治关注而大力发展农业产业,核心的做法是将自上而下的涉农资源产业化,即将分散的涉农资源进行整合,集中投放到少数村庄的产业建设上。然而从实践情况来看,涉农资源的产业化虽然表面上容易博取政治关注,但是从产业发展的角度来看,失败者居多,且易引发农民不满。

(一) 涉农资源产业化的路径

根据涉农资源是否具有产业支持的属性,可以将其区分为涉农公共资源和涉农产业资源。涉农公共资源是指用于农业基础设施建设的资源,属于一般意义上的农业公共品,例如土地整治、农田水利建设、良种补贴等,这些公共资源在涉农资源中占据主体地位。涉农产业资源是指用于发展农业产业化的资源,例如支持农业企业、种植大户等新型农业主体的发展。

从广义上讲,涉农资源的产业化有两种表现形式。首先是在国家层面上,从涉农资源中拿出一部分专门用来支持农业产业发展。因为传统意义上的涉农资源主要是以农业公共品的形式存在,将这些资源部分转化为产业资源,服务于产业发展,确实可以视为涉农资源产业化的一种形式。以农业综合开发为例,从1994年开始,国家农业综合开发办公室从农业综合开发资金中划出一块资金,专门用于扶持农业产业化经营项目^[14]。农业产业化经营项目包括经济林及设施农业种植、畜牧水产养殖等种植养殖基地项目,农产品加工项目,储藏保鲜、产地批发市场等流通设施项目^[15],扶持的对象包括国家级和省级农业产业化龙头企业(含省级农发机构审定的龙头企业)以及农民专业合作社等^[16],扶持方式以财政补助、贷款贴息等手段无偿投入。据统计,中央财政扶

持农业产业化发展总投入的90%以上用于农业综合开发产业化项目,换言之,农业综合开发是财政扶持农业产业化的资金总渠道^[17]。

其次是在地方层面上,涉农公共资源在落地的过程中被地方政府整合服务于产业发展。虽然因为项目制对资金使用范畴有明确规定,涉农公共资源的最终使用形态依然是基础设施建设,但是其所服务的目标是少数龙头企业和大户的产业发展。当然,不排除部分地方政府通过正规或非正规的方式将涉农公共资源直接转化为产业资源。相较于国家层面的涉农资源产业化,本文更关注的是涉农公共资源在地方实践中的产业化机制。

地方政府将涉农公共资源整合服务于农业产业发展,主要的做法就是将涉农公共资源尤其是建设工程类的资金“打包”运作,优先安排到有产业发展项目的“示范村”,为加快产业发展提供良好的基础设施保障^[18]。例如,H市农业局每年投放的涉农财政资金达10亿多元,除了科技示范户、家庭农场和合作社获得1000万的补贴之外,其他剩余的9亿多财政补贴几乎都投给农业企业;此外,政府提供的农田水利建设、土地平整等补贴项目都优先给这些农业企业^①。

为了强化资源使用的效果,地方政府往往倾向于将大部分的公共资源都投放到同一个项目点,形成所谓的“垒大户”现象。在湖北Q县,政府在一个重点打造的镇郊村重复投入了大量资金,在2014年仅高标准农田建设一项就有1.5亿的项目资金,包括水产局1000亩的高标准虾池建设、农业局和农技局的水稻种植项目、国土局1.04亿的基础设施建设资金等^[19]。

(二) 涉农资源产业化的效果

从笔者及所在研究团队调研的经验来看,涉农资源产业化的效果并不理想。大量的产业资源并未落到实处,而是被企业、合作社、大户等主体转化为私有资源。据统计,某市2014—2015年农业综合开发产业化经营项目扶持的农民专业合作社中,真正规范的合作社占比不足20%;财政扶持农民专业合作社成了变相扶持龙头企业或能人,偏离了促进农民增收的扶持目标^[20]。那些真正落地的农业资源,实际上也很难推动产业发展。之所以如此,一方面与地方政府希望在短期内(任期内)打造亮点而不考虑长期(跨任期)发展经营有关。大部分区县重视特色产业项目的前期建设,一旦项目建成通过验收后则缺乏后续资金投入,疏于管理,产业项目便难以为继^[21]。另一方面则与市场规律本身密切相关。例如,农产品加工业已经高度市场化,而且是全国乃至全球的市场化,地方政府即使想扶植特定的加工企业,往往也会因为不具备市场竞争力而被淘汰。

需要承认的是,确实有少部分产业因为农业资源的投放而发展起来,但是却很难带动农民致富。受制于粮食安全(耕地主要用于大田作物生产)和供需关系(经济作物、养殖业的供给越多,则市场价格越低),种养业带来的增收空间并不大,而且风险很高。而农业企业的生产工作往往具有季节性,对于农业工人的需求不大也不稳定,因为利润率低,很多农业企业更希望以低工资招收零工。如何通过涉农资源的投放推动农业产业化发展并以此带动广大农民发家致富,这是目前涉农资源产业化面临的一大挑战。整体来说,农户和农业企业利益共享的联结机制并没有形成,双方仍旧停留在买断关系上,农民的利益并不能得到充分的保障。

实际上,涉农资源产业化在客观上减损了广大农民的切身利益。涉农公共资源的产业化意味着大量的公共资源将集中服务于企业,广大农民迫切需要的农业基础设施建设反而得不到重视。将涉农公共资源投放给企业,自然就要减少对一般性的农业基础设施建设的投入。相较于到农业企业去打散工,广大农民更希望获得的是便利的种田条件,比如良好的农田水利、便捷的道路交通、可靠的农业技术、便宜的社会化服务、稳定的产品市场对接等等。

① H市农业局局长访谈笔记,2014年11月25日。

(三) 涉农资源产业化的政治逻辑

既然涉农资源产业化的效果并不理想,为什么地方政府还如此热衷于此呢?博取政治关注是一个直接的目标。通过涉农资源产业化来打造亮点,就有可能吸引更多的体制内资源。自上而下的农业转移支付项目并不是均质地覆盖到每个村庄,而是需要村庄和地方政府向上争取。地方政府经营的村庄越有特色,越能吸引上级部门的眼球,那么就越有可能要到更多的项目支持。

近年来地方政府越来越重视通过经营村庄来博取政治关注,而经营村庄能否成功取决于是否能够在个别村庄打造出吸引领导眼球的亮点。虽然影响地方官员晋升的因素很多,但政绩无疑是其中至关重要的一项。对于县乡干部来说,特别是在广大中西部地区,能够出政绩的空间并不大,村庄开发建设也许是最有可能出彩的点。如果县乡干部能够在辖区内制造一个颇有特色的农村示范点,并引起上级领导的关注和重视,那么县乡干部的能力就有可能得到上级肯定从而增加上位的机会。另外,对于高层领导亲自挂点帮扶的农村,地方政府如果能创造条件主动提供各类项目经费的支持,使领导挂点的农村显得格外成功,那么也有可能强化地方干部与挂点领导之间的关联度,从而增加上位的机会。

而要成功“造点”,就需要准确把握领导的需求和思路。近些年,在农业发展领域,国家的整体思路是加快推进农业现代化,提高农业劳动生产率,带动广大农民发家致富。从国家层面来看,要尽快实现农业现代化,寄希望于分散的、低技能的、老龄化的小农和传统的、粗放的低附加值的小农经济似乎不切实际,而应当推行农业产业化。由此可见,农业产业化已然成为农业现代化的核心内容,地方政府要在村庄经营中获得成功,就必须围绕产业化做好农业现代化这篇文章。

而要在农业产业化这项工作中出新出彩,多数地方政府并没有太多的选择项,只能在体制内的涉农资源上动心思。结合地方政府的发展战略意图,通过对项目的打包实现对资金的一揽子使用,既可以让财力得以集中投放到地方所需,还能够避免“挪用”之嫌。从这个意义上讲,将涉农资源产业化作为村庄经营的法宝,几乎是地方政府要在农业发展领域博取政治关注的不二选择。然而,从实践结果来看,涉农资源产业化不仅很难获得成功,难以带动农民致富,反而损害了农民对于一般性农业基础设施建设的真实需求,引发了农民的不满情绪。

三、重新找回农业治理

地方政府通过涉农资源产业化来经营村庄往往以失败告终,并不是因为所投入的资源不够多,从根本上来讲是因为脱离了产业和经济发展的市场规律。产业和经济发展,主要还是应当发挥市场配置资源的基础作用,政府的职能则主要是提供基本公共产品。在当前及未来一段时间里,农业发展的核心命题依然是服务于广大农民的农业基础设施建设。换言之,农村发展的战略定位依然是农业治理而不是村庄经营。

(一) 从村庄经营到农业治理

村庄经营,本质上是将农村作为一个产品或产业进行投资建设,以期获得较高的经济收益。如前文所言,地方政府之所以热衷于经营村庄,是因为这是符合当前国家对农业现代化的目标定位,因而容易博取政治关注。然而从实践结果来看,地方政府虽然投入了大量涉农资源希望能在少数几个农村中培育出一些可以持续发展的产业,但是绝大多数都没能成功。究其原因,关键在于违背了市场经济的发展规律。农业产业的发展有其内在规律,不是纯粹靠堆积资源就能够立见成效。以乡村旅游产业为例,如果不考虑目标游客群体的数量分布、真实需求和消费能力,以及拟打造的乡村旅游是否与这些条件相匹配,而是盲目地投资建设,其结果往往是浪费了财政资源。从这个意义上讲,并不是说所有的农村都不可能发育出成功的产业,而是要将产业发展的事务主

要交给市场来解决。

考察那些农村产业发展较成功的案例,可以发现,大多数成功的农村都具有吸引市场资本的自身特质。换言之,虽然不排除政府提供基础设施对于农村产业发展的贡献,但是最终起根本作用的还是市场的力量。大部分农村的产业发展,主要受益于其所处的区位优势。比如城郊村就特别适合发展蔬菜瓜果等产业,也容易发育出供城市居民周末游玩的乡村旅游和农家乐产业;比如气候、地理等生态条件特别适合种养某些动植物的农村,也有可能发育出特色种养产业;比如交通条件较好、处于区域中心位置的农村,很有可能发育出农贸市场;比如风光秀丽、人文景观丰富的农村,也有可能发育成为旅游景点等等。问题的关键在于这些农村的产业一般都能够自发形成,而且其发展程度往往与市场的需求大致匹配,并不需要政府过多干预。政府应当做的无非是提供基本的公共基础设施,以及维护好市场的秩序。

对于那些不具备产业发展条件的大多数农村来说,投入巨资进行人为打造,最终往往都因为与市场需求不匹配而陷入困境。所谓不具备产业发展条件的农村,大致可以分为两类:一类是没有任何特色和区位优势的普通农村,从全国来看,这类农村的占比无疑是最高的;另一类是有一定特色和区位优势的农村,但是这些特色和优势又不足以支撑产业的大发展,只能在地方消费市场取得一定的收益。对于那些没有任何特色和优势的普通农村,政府投入再多的资源也无非是制造一些“财政景观”和“书面政绩”而已。而对于那些有一定特色和优势的农村,政府的资源投入很快就达到了边际效益的峰值,更多的投入只是浪费而已。整体来说,农业产业的发展(实际上所有产业的发展)都必须尊重市场规律,而不能只考虑主观的意愿。

与村庄经营将农村视为农民发家致富的产业不同,农业治理强调农村作为农民基本保障的公共品属性。我们认为,在当前及未来一段时间农村发展的核心命题依然是农业治理而不是村庄经营。换言之,农村不适宜作为地方政府博取政治关注的资产,更需要的是将其作为一项基本公共产品予以保障。从这个意义上讲,农业治理具有“普适性”,是绝大多数村庄都需要的基本建设,因此在涉农资源的分配上应主要强调均衡性和公平性,所有村庄都应当机会均等地分享这些资源,而不是像村庄经营那样把绝大多数资源都投入到少数几个村庄中。当然,作为公共品建设的农业治理很难打造出“亮点工程”“明星工程”,也就很难迎合农业产业化的思路从而获得上级领导的关注,但是它却能实实在在地满足广大农民群众的真实需求。

为什么广大农民更需要农业治理而不是村庄经营呢?这主要取决于农地关系和城市经济的发展规律。农地关系即农民拥有土地的平均水平,在目前的情况下,中国的农地关系依然非常紧张,几乎是“人均一亩三分,户均不过十亩”的格局^[22]。虽然大多数年轻人在城市务工,但是他们的土地主要还是留给家里的老人耕种,真正在家庭之间自发进行流转的土地总量并不大,因为在农业机械化和农业生产社会化服务日益完善的情况下,“老年农业”的效率并不低。当然,农村还有很多的土地流转是在政府推动下发生的。即便如此,截至2020年全国经营规模50亩以上的农户仅占总户数的1.48%^[23]。在“人均一亩三分,户均不过十亩”的格局下,农业产业化是很难在农户层面开展的,因为土地面积太小,而且地块分散,很难发展出新的产业形态。面对这种局面,农民更需要的是种田的便利性,例如有良好的农田水利和道路,有健全的农业技术服务,等等,这些都属于农业治理的范畴。那么,能否推动大规模土地流转,将分散的土地集中到几个大户或企业手里,在村庄层面实现产业发展呢?听起来是个不错的方案,既实现了土地的规模化经营,农民也可以领取租金,安心到城市务工。根据调研信息,多数农民不愿意把所有土地长期流转出来,并不是因为农民对土地的迷恋,而是他们知道自己在短期内很难实现城市化,一旦在城市失去工作生活不下去,他们还可以回到农村种田。城市经济的发展很难一下子解决所有农民的城市化,没有

稳定工作的激进城市化,其结果只会出现混乱的贫民窟。

农业治理的核心是强调农业基础设施的多元主体共建。与村庄经营对农业产业化的追求不同,农业治理着眼于农业基础设施建设,也就是围绕农民种田的便利性开展一系列的治理工作。而在开展这些农业基础设施建设的过程中,需要各方主体通力合作,而不仅仅是地方政府以一己之力来完成所有的工作。事实上,治理的本意就在于打破原有自上而下的统治和管理过程,充分发挥其他利益主体的能动性和互动性。因此,农业治理不仅需要政府承担起基础设施建设的资源统筹功能,更需要村集体和村民的积极配合。具体来说,政府应当转变思路,将涉农资源主要投放到农业基础设施建设而不是产业化发展,围绕如何提升农民种田的便利性来开展农村工作,充分尊重农民的需求表达。对于村集体来说,应当充分发挥在政府与村民之间的沟通对接功能,一方面做好群众工作,了解农民的真实需求并及时反馈给政府,另一方面与政府积极沟通,将政府自上而下的资源引入村庄。对于村民来说,则应当不断提升参与村庄公共事务的能力,通过更广泛的合作,将自身的合理需求表达出来,同时配合政府与村集体开展各项基础设施建设。

(二) 涉农资源的治理化

与村庄经营强调涉农资源的产业化不同,农业治理强调的是涉农资源的治理化,也就是将涉农资源主要投放到农业基础设施建设之中。这意味着国家在“三农”领域的发展思路应当做出重大调整,在当前及未来较长一段时间里,不宜鼓励以产业化为核心的农业现代化,而应当推动以农业基础设施建设为核心的农业治理现代化。

本质上讲,国家涉农资源属于公共品,应当服务于广大的农民群体。然而在村庄经营的过程中,因为倡导涉农资源的产业化,导致大量的涉农资源落入少数几个村庄和少数几个企业、合作社与种植大户手中,而占大多数的村庄和农民则没有机会分享这些资源。这也是为什么涉农资源投放越多,农民的不满情绪反而越大的根本原因。这样一种资源输入,不仅没有带来村民主体性、社区公共性和基层治理能力的提升,反而减损了党和国家在基层的合法性^[24]。因此,农业治理要求恢复涉农资源作为公共品的属性,围绕最广大农民群体的真实需求来分配和使用资源。尽管这样做对地方政府来说确实不容易形成工作亮点,但却是最能够得到农民认同、最能够积累政权合法性的工作方案。

恢复涉农资源作为公共品的属性,基本要求就是将涉农资源投放到面向广大农村和广大农民群众的农业基础设施建设上面。在削减价格支持和让市场机制发挥更大作用的国际潮流下,发达国家普遍采取的做法就是加强对农业基础设施的支持,从而降低农业生产者成本开支的溢出效应;增加1%的农田基建存量能够相应减少0.21%、0.05%和0.15%的水稻、小麦、玉米生产成本,增加1%的道路建设能够分别减少0.19%、1.04%和0.5%的水稻、小麦、玉米生产成本^[25]。作为公共品,涉农资源只能提供也只应该提供最基本的基础设施建设,满足农业生产便利化的最基本需求。而当前我国农业基础设施依然脆弱,抵御自然灾害的能力有限^[26]。因此,一方面涉农资源不应该用来满足少数村庄、少数农业生产主体以及地方政府博取政治关注的功利化需求;另一方面涉农资源不应该取代市场资源的作用,在农村的产业发展方面,应当发挥市场的作用,涉农资源只起保基本、保多数的公共目标。

将涉农资源投放到农业基础设施建设,具体来说就是投放到农业的经济基础设施和组织基础设施之中。农业的经济基础设施是指影响农业耕作便利性的具体条件,主要包括农地、水利、交通、农机、农技、农资、农业生产社会化服务等。其中尤为重要是农地的整治和农田水利的完善。前面讲过,当前农民面临的是“人均一亩三分,户均不过十亩”的种田格局,而且“户均不过十亩”的田还散落在平均5.7个不同的地方^[27],导致田块高度细碎化,耕种起来非常不便。农地整治的核

心目标之一正是要对农地细碎化进行治理,实现“小块并大块”。然而从调查经验来看,很多地方政府往往把农田整治的项目资金整合用于打造少数几个新农村建设亮点,导致重复投资和资源浪费的问题^[28]。而且在开展农田整治时,也只是把地整平了一些,把沟渠硬化了,修了一些机耕道,但是并没有从根本上打破地块的分散格局,农民种田依然很不便利。江苏射阳的“联种”^[29]、湖北荆门^[30]和广西龙州^[31]“小块并大块”的经验值得各地借鉴,在全国高标准基本农田建设中,应把扩大单幅地块面积、减少地块数量作为重要目标。而在农田水利方面,虽然近年来也有不少资源投入,尤其是在工程建设上,但是依然远远不够,特别是在水利的末端环节,关于工程建设、日常管护和用水组织上,都呈现资源不足的困境。截至2016年,全国农田灌溉水有效利用系数仅为0.536,比发达国家平均水平低20—30个百分点^[32]。到2021年,农田灌溉水有效利用系数也只有0.568^①。经济基础设施具有公共性,是关系农业生产、保障国家粮食安全战略的重要支撑,地方政府的支持政策应更多向这些领域转移^[33]。

基础设施不仅是物质性的,还包括那些使人们作为生产者行为起来更加有效的行动^[34]。因此,要有效实现农业的经济基础设施建设,除了工程建设之外,更离不开农户、基层组织、党委政府等主体之间的良性合作,我们把这些主体的合作称为农业的组织基础设施。在农业的组织基础设施建设中,首先需要强化党委政府作为多元治理主体的统筹功能,特别是将分散的涉农资源和人力资源统筹整合服务于广大农民的基本需求。其次,需要夯实基层组织沟通联系党委政府与村民关系的对接功能,实现自下而上的广大农民真实需求与自上而下的涉农资源之间的有效对接。在这方面,四川成都“村公”资金的经验值得借鉴。从2009年开始,成都市、区(县)两级财政为每个村(社区)每年提供20—30万的社会管理与公共服务专项资金,由村民议事会决定这笔钱如何用于村庄公共建设之中,受到民众的广泛认可。最后,需要激活村民作为农业生产和农业治理主体的参与功能,切实组织起来参与到各项公共事务之中。在这方面,广东清远的经验值得借鉴。清远各个村庄成立了由家族威望较高的人组成的理事会,负责非普惠资金整合、“四荒地”发包、集体资源管理等;这些理事会对内具有号召力,对外具有联络能力,成为村庄治理的重要载体。很多经济基础设施之所以建不好,例如农田整治之所以很难打破边界实现“小块并大块”,农田水利的末端渠系之所以漏管失修,很大程度上都是因为组织建设不健全造成的,没有一套健全的组织基础使党委政府的统筹功能、基层组织的对接功能和广大村民的参与功能切实发挥作用,即使有再多的涉农资源投放,也很难将农业的经济基础设施建好。例如农田整治,不仅包含工程技术因素和管理技术因素,而且包含复杂的利益调整与大量矛盾化解工作,需要强有力的组织基础才能有效应对。从这个意义上讲,国家需要着重考虑如何将涉农资源有效投放到农业的组织基础设施(特别是基层组织)建设上,使得涉农资源的投放能够切实转化为农业治理能力。

整体来说,重新找回农业治理是对当前村庄经营实践的一个反思。一方面要还原村庄经营的市场规律性,减少地方政府为博取政治关注而将大量的涉农资源投放到少数村庄和少数主体身上;另一方面要还原涉农资源作为公共品的属性,围绕广大农民的真实需求将其主要投放到农业的经济基础设施和组织基础设施建设上。

四、结论与讨论

随着城市化的发展和综合国力的提升,国家投放到农村的资源越来越多,其初衷是改善农民的生产生活条件,切实提升农民的收入水平。在农业现代化的思路中,产业发展被认为是提高农

① 数据来源:农业农村部。

业竞争力、能带动农民发家致富最重要的举措。因此,涉农资源的投放和利用往往聚焦于农业产业化。由于中央对于农业产业化的重视,地方也绞尽脑汁希望做出有特色的农业产业。对地方政府来说,除了考虑涉农资源使用的原初目标之外,更关心的是如何利用这些资源塑造属于自己的政绩。正是在这样的背景下,地方政府普遍形成了经营村庄的思路,将涉农资源整合用于少数村庄的产业发展,集中优势力量打造一两个农业产业化的亮点从而博取上级领导的关注。

然而,实践的结果表明,通过堆砌资源来经营少数村庄的产业往往都失败了。因为产业发展有其自身的条件和规律,并不完全以领导的主观意志为转移。以农业产业化为核心的村庄经营不仅无法让多数农民发家致富,而且直接造成了涉农资源的浪费,大多数村庄和农民因为没能分享到涉农资源的好处进而对政府产生了不满情绪。当然,经营村庄并非“一无是处”。被集中打造的少数村庄承接了大量资源,村庄建设取得巨大的进展;身处其中的农业企业也得到了大量的补贴和资助,即使最终没能持续发展下去,往往已经赚得盆满钵满;另外,地方政府也从中得到收益,至少在主官任职期间能够维持“亮点”和“特色”,供上级领导下来考察,甚至可能因此受到赏识而成为官场晋升的加分项。

也许唯一不满的是那些占多数的村庄和农民,他们最需要的是改善农业生产条件,提高种田的便利性,但是这些需求因为不是经营村庄的重点工作而很少得到关注。从这个意义上讲,广大农民需要的是“重新找回农业治理”,将涉农资源治理化,投放于农业发展的经济基础设施和组织基础设施。这就需要国家转变农业发展的理论范式,认识到农业现代化首先是服务于广大小农的现代化,从广大小农的真实需求出发来重新设计涉农资源的投放与利用规则。

作为村庄经营的核心,产业发展应当充分遵循市场规律。我们并不反对基于市场规律而形成的农业产业,而是反对不顾市场规律、只为博取政治关注而将大量公共性的涉农资源堆放在少数村庄的少数产业上。因为这种不遵守市场规律的产业发展行为几乎都会以失败而告终,浪费了宝贵的涉农资源。从根本上来讲,农业产业化要想解决农民发家致富的问题,无非从两个方面入手:一是提高农民就业率,二是提高农民收入水平,就业率乘以收入水平决定了农民群体的整体经济状况。从农民就业率来看,农业产业化能够提供的就业机会显然不会多于小农经济,毕竟产业化的农业只需要少数农业工人,否则也算不上一个有效率的产业;而小农经济可以解决所有在村农民尤其是老年人的农业就业,虽然收入不高,但是要高于因为农业产业化而产生的土地租金。从收入水平来看,农业产业化有可能给一部分农民带来更高的收入,但是对于绝大多数的农民来说,不仅享受不到农业产业化的福利,反而因为农业产业化挤占了农业基础设施建设的资源而处于更糟糕的境况。因此,以村庄经营为目标、不顾及市场发展规律的农业产业化,并不会普遍改善农民的经济状况,反而使更多的农民受到伤害。

从更宏观的视角来看,农村的发展最终还是要寄希望于城市化。只要农地关系还是紧张的状态,农村依然存在大量的农业人口,农业依然是绝大多数农民的就业保障,那么农村的发展水平很难提高。农业产业化无法改善农民的经济状况,“人均一亩三分,户均不过十亩”的小农经营也不可能让农民致富。只有当农业人口大幅度减少,在村务农的人口拥有较大规模的农地,才有可能真正提高务农收入。但是减少农业人口不能依靠简单粗暴的行政手段将农民赶到城市,只有在城市经济发展足以给广大农民提供稳定就业的前提下,农民进城才不会产生巨大的经济社会风险。因此,良性发展的城市化是农村发展的前提。城市经济发展得越好,对农村的反哺也会随之增多。实际上,随着城市经济的发展,从1990年代开始就出现了农民外出务工潮。通过在城市务工、经商,农民获得了远高于务农的经济收入,而在务工失败的时候,他们能够返回农村务农,支持年轻一代继续在城市打拼。通过两三代人在城乡之间的反复穿梭,农民在集体土地制度的保障下不断

分享城市化的红利,直到有一天能够顺利完成整个家庭的城市化。

本质上讲,规模庞大的涉农资源在很大程度上也是城市经济发展的产物。认识到城市化是农村发展的最终出路,并不意味着要减少或取消涉农资源的投放,任由农村自生自灭。在当前的“三农”发展思路中,往往呈现两个极端,或者一味强调以农业产业化为核心开展村庄经营,或者一味强调发展城市经济而加速消灭农村。这两种思路都认为当前的小农经济是阻碍农业现代化和国家现代化的绊脚石,却未能辩证地看待以小农经济为基础的城乡关系在城市发展中的作用。城市经济的发展有其自身规律,试图采取激进的城市化道路来快速吸纳农村人口,将会产生巨大的经济社会风险,尤其是出现贫民窟以及由此带来的社会动荡,这些都不利于城市经济的良性发展。

因此,农村的发展希望在城市化,但是在实现城市化的过程中需要保持农村作为稳定器和蓄水池的功能。从这个意义上讲,涉农资源的投放应当聚焦于改善农业基础设施,提高务农的便利性,从而在整体上提升农民家庭的收入,为农民家庭的城市化创造更好的条件。

参考文献:

- [1]刘瑶,王伊欢.我国农业产业化深度发展的有效路径[J].山东社会科学,2016(1):183-188.
- [2]KNUTSON R D,PENN J B,BOEHN W T. Agricultural and food policy[M]. Englewood Cliffs: Prentice-hall,1983.
- [3]盖尔·克拉默,克拉伦斯·詹森.农业经济学和农业企业[M].吴大旸,厉为民,译.北京:中国社会科学出版社,1994.
- [4]华静,王玉斌.我国农业产业化发展状况实证研究[J].经济问题探索,2015(4):70-74.
- [5]闫磊,刘震,朱文.农业产业化对农民收入的影响分析[J].农村经济,2016(2):72-76.
- [6]杜鹰.小农生产与农业现代化[J].中国农村经济,2018(10):2-6.
- [7]北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组,张曙光.土地流转与农业现代化[J].管理世界,2010(7):66-85.
- [8]王弘,贺立龙.我国农村反贫困之路:农业产业化[J].江西社会科学,2014(5):227-232.
- [9]王小映.农业产业化经营的合约选择与政策匹配[J].改革,2014(8):56-64.
- [10]彭超,刘合光.“十四五”时期的农业农村现代化:形势、问题与对策[J].改革,2020(2):20-29.
- [11]闫磊,刘震,朱文.农业产业化对农民收入的影响分析[J].农村经济,2016(2):72-77.
- [12]姜长云.推进乡村振兴背景下农业产业化支持政策转型研究[J].学术界,2020(5):120-127.
- [13]刘永飞,徐孝祖,许佳君.断裂与重构:农村的“空心化”到“产业化”[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(3):16-22.
- [14]白香燕.农业综合开发产业化经营项目实证研究——以河南省Z市为例[J].河南社会科学,2016(8):113-118.
- [15]项仁新,朱兵.构建农业综合开发产业化项目运行机制的思考[J].农业开发与装备,2011(6):62-63.
- [16]王建华,李清盈,GORDANA D.基于科技需求演化的农业生产经营主体培育与政策建议——以江苏地区农户为例[J].贵州社会科学,2015(2):162-168.
- [17]陈凡,李俊杰,李建平.农发资金扶持农业龙头企业的产业基础及发展研究[J].中国农业资源与区划,2020(3):146-153.
- [18]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [19]舒丽瑰.公共政策视野下惠农资源领域的“精英俘获”现象[J].农村经济,2019(6):107-113.
- [20]肖琴,李建平,李俊杰,等.财政扶持农民专业合作社的瞄准机制研究——基于东部某市农业综合开发产业化经营项目的思考[J].农业经济问题,2015(5):98-103.
- [21]陈正明,战博,杨守正,等.农业综合开发支持优势特色产业研究——以重庆市为例[J].农业开发与装备,2016(12):2-3.

- [22]贺雪峰. 农业问题还是农民问题? [J]. 社会科学, 2015(6): 64-77.
- [23]罗必良. 基要性变革: 理解农业现代化的中国道路[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(4): 1-9.
- [24]张雪霖. 涉农资金项目供给模式及其内卷化治理[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 42-48.
- [25]朱晶, 晋乐. 农业基础设施与粮食生产成本的关联度[J]. 改革, 2016(11): 74-84.
- [26]韩连贵, 王岩, 王其文, 等. 农业综合开发的产生、发展、变化历程[J]. 财政科学, 2017(7): 27-35.
- [27]叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向[J]. 改革, 2017(3): 19-34.
- [28]桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究, 2014(4): 50-62.
- [29]桂华, 刘洋. 我国粮食作物规模化种植及其路径选择——江苏射阳“联耕联种”做法与启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(1): 100-107.
- [30]贺雪峰, 罗兴佐, 陈涛, 等. 乡村水利与农地制度创新——以荆门市“划片承包”调查为例[J]. 管理世界, 2003(9): 76-88.
- [31]卢艳霞, 黄盛玉, 王柏源, 等. 农村土地整治创新模式的思考——基于广西壮族自治区崇左市龙州县“小块并大块”的启示[J]. 中国土地科学, 2012(2): 84-87.
- [32]韩俊. 做好四篇大文章 深入推进农业供给侧结构性改革[J]. 时事报告(党委中心组学习), 2017(4): 34-54.
- [33]尚旭东, 吴蓓蓓. 农业产业化联合体组织优化问题研究[J]. 经济学家, 2020(5): 119-128.
- [34]何增科, 周凡. 农业的政治经济分析[M]. 重庆: 重庆出版社, 2008: 313.

Industrialization of Agriculture-related Resources: Political Logic and Governance Turn

LIN Hui-huang

(*Institute of Public Policy, South China University of Technology, Guangzhou 510640, China*)

Abstract: To gain political attention, the local governments develop strongly agricultural industries, and the core practice is to industrialize the agriculture-related resources in a top-down way, or in other words, integrate these scattered resources and concentrate them on the construction of industries in a few villages. However, it's hard for this practice to gain success and farmers to get rich. Instead, this practice hinders farmers' real demand on general agricultural infrastructure construction. The lesson we get from the failure of villages that centered on the industrialization of agriculture-related resources, is that it breaks away from the market law of industrial and economic development. Now and for a long time in the future, the core proposition of agricultural development is still agriculture governance, and the key is to invest agriculture-related resources in agricultural infrastructure, which is really needed by farmers, and actually increase the convenience of farming.

Key Words: village management; agriculture-related resources; industrialization; agriculture governance; agricultural infrastructure