

资本下乡的政治逻辑与治理逻辑

王海娟

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:鼓励资本下乡发展规模农业成为当前地方政府推动农业现代化的重要举措。调查发现,大量资本下乡并非遵循经济逻辑,而是遵循政治逻辑和治理逻辑。政府无法通过与弱质性和高度分散的农民有效对接实现政治任务和治理目标,资本下乡的规模效应形式上完成了地方政府的政治任务,化解了农业治理困境。但资本下乡并没有推动农业发展,其非生产性再分配活动反而进一步阻碍了农业现代化。依靠资本下乡实现农业现代化的前景并不明朗。

关键词:资本下乡;政治逻辑;治理逻辑;农业现代化;经济逻辑

中图分类号:C91/D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)04-0047-08

一、问题提出

中国进入了加快改造传统农业,走中国特色农业现代化道路的关键时刻。我国试图通过新型农业经营主体培育以及农业产业化等实现农业现代化,重视提高农业生产中的资本、技术等现代生产要素比重,通过国家投资建设农业科技创新基地、提高农业机械化水平程度等方式实现对传统农业的改造^[1]。社会各界对农业现代化普遍存在一种“规范认识”,集约化、专业化、组织化、产业化的规模化大生产是现代的、先进的,农业现代化就是要实现土地流转基础上的规模化经营,由自由雇主的大型农业企业取代小规模家庭经营^[2-3]。与此同时,党的十八届三中全会提出:“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式。”2013年中央一号文件明确指出:通过培育壮大龙头企业,提供农业产业化资金和创新农业生产经营体制。农业现代化的“规模化”认识以及国家对资本下乡的政策激励,大量工商资本通过流转几百上千亩甚至上万亩土地进入到农业生产环节,成为资本下乡进入农业的最新动向,并且逐渐演化成一场席卷全国的浩浩荡荡的运动。本文所讨论的下乡资本特指通过流转农民土地承包经营权和组建农业企业,以土地经营者的角色直接介入农业生产环节,主要种植蔬菜、粮食等农产品的**外部工商资本。种植林木和养殖的工商资本企业不在本文的讨论范围内^①。

既有研究的主流视角是从经济效益角度解释资本下乡的原因。不少研究认为下乡资本作为一种生产要素和先进生产方式能够带来诸多经济效益。一是资本作为一种生产要素,很大程度上可以缓解农业产业调整和发展中的资金短缺问题^[3]。二是资本下乡可以提高农民组织化程度,建立规模生产与大市场的连接机制,提高农民和农业的市场竞争力^[4-5]。三是资本下乡带来先进农业技

^① 在很多具有区位优势农村地区,资本以经营农业的名义进入农村,但是通过非农化获得经济效益,实际上与农业发展关系不大,这种类型的资本下乡不是本文讨论的对象。

收稿日期:2015-03-29

作者简介:王海娟,华中科技大学中国乡村治理研究中心,博士研究生。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030),首席专家:贺雪峰。

术、设备和现代农业经营理念和模式,可以促进农业生产的专业化、组织化和规模化,不仅解决无人种田问题,而且极大地提高农业生产率^[6-7]。四是资本下乡促进农村剩余劳动力转移及增加就业^[8]。基于此,不少学者强调资本下乡是农业现代化的客观需要和必然趋势,需要进一步倡导和推动。^[9-10]

事实上,资本下乡的经济效益并没有得到学界的一致认可。一些学者基于经验调查发现,大部分资本下乡从事农业经营的经济效率较低甚至经营亏本,资本下乡并没有带来农业发展和现代化。龚为纲调查了一个资本下乡组建农业龙头企业案例发现,农业企业由于较高的雇工成本和土地承包费用,承包种植双季稻的任务很快便遭遇到不可持续的阻力^[11]。孙新华根据五省六地的调查资料,比较了小农、家庭农场和工商资本企业的全员生产效率,发现工商资本的全员生产效率最低^[12]。贺雪峰的调研团队近几年在全国农村调研,极少发现工商资本以高额租金租入农户耕地种粮会有不亏本和不破产的^[13]。对工商资本自身经营而言,直接租地、雇请农民经营农业生产将面临若干困境^[7]。资本下乡虽然通过土地流转较迅速地形成了大户农场,却无法通过规模经营而在种植环节盈利,不少下乡资本又退出了种植环节或者退出农业领域^[14]。

从文献回顾中可以看到,学界从经济逻辑解释了资本下乡现象,区别在于资本下乡从事农业经营是否有经济效益。按照经济逻辑,资本下乡的数量取决于经济效益的好坏。问题是,不管资本下乡从事农业经营是否具有经济效益,资本下乡却在现实生活中大量存在,并且资本下乡数量呈上升趋势。据农业部初步统计,截至2012年12月底,全国家庭承包经营耕地流转面积已达2.7亿亩,其中,流入工商企业的耕地面积为2800万亩,比2009年增加115%,占流转总面积的10.3%^①。到2014年6月底,流入工商企业的承包地面积已达到3864.7万亩。经济效益角度难以完全解释资本下乡的原因。那么,大量资本下乡的真实逻辑到底是什么?大量资本下乡对农业现代化产生了什么影响?本文基于W省H市的调查,试图探究资本下乡的实际行为逻辑,展开对以上问题的讨论。

2014年11—12月,笔者所在研究单位15名博士生和老师对W省H市的资本下乡经营情况进行了深入调研。W省位于中国中部地区,是一个农业大省。H市是省会城市,有C区、N区、J区等13个城区,全市有1000多万人,其中农业人口260多万人,农村总耕地面积300万亩左右。H市农业发展的重点是调整蔬菜种植结构和提高生产率以保证全市的“菜篮子”工程,政府大量惠农资金和资本下乡都进入蔬菜种植领域,很多工商资本进入蔬菜种植领域。

二、H市资本下乡概况及其悖论现象

在展开论述之前,首先介绍H市资本下乡的情况。截止2014年三季度,H市农村耕地流转面积174.425万亩,占全部农村耕地面积的56.5%。其中以工商资本为主的龙头企业流转面积有121.11万亩^②,占总耕地面积的39.6%,占耕地流转总面积的69.4%。以H市J区为例,截止2014年6月底土地流转面积46.83万亩,其中以龙头企业为代表的工商资本占比高达90%。H市资本下乡有两个特点:一是H市政府财政实力较为雄厚并重点鼓励农业企业发展,从而吸引不少工商资本下乡投资农业。H市农业局每年投入到农业农村的财政资金10亿元,科技示范户、家庭农场、合作社三大经营主体获得1000万元,农业企业获得大部分财政补贴资金。农业局除了常规性财政支出外,还有各种临时性补贴,如H市为鼓励土地流转,2009—2012年给土地流转面积超过1000亩以上的农业经营主体每亩补贴50元,共支出1000万元,超过1000亩以上规模的都为工商资本组建的农业企业^③。二是土地流转迅速,资本下乡流转土地面积普遍较大。根据调查发现,

① 参见董峻:《中央一号文件鼓励“资本下乡”》,(2013-2-15)[2015-3-2],http://news.xinhuanet.com/2013-02/15/c_114679892.htm。

② 参见H市经管局统计《工商资本进入H市农业领域情况调查报告》。

③ 访谈对象:H市农业局局长,2014年11月25日。

农业企业的经营规模一般在 1 000 亩以上,有的企业甚至达到上万亩,全市连片规模达千亩以上的有 473 宗,面积 83.47 万亩,占已流转总面积的 47.85%,其中 5 000 亩以上的有 11 宗。根据 C 区农业局的数据统计,全区工商资本流转土地面积 6.33 万亩,占全区土地流转面积的 53.3%。在全区 83 家工商资本企业中有 16 家有自己的基地,每家工商资本企业的平均流转面积是 3 956 亩左右。

H 市农业企业众多,本文选取一个具体的农业企业作为代表性个案,呈现资本下乡的经营情况与运作方式。肖老板^①从事房地产行业,于 2009 年在 H 市 C 区成立绿光公司进行蔬菜种植。绿光公司现在为 C 区蔬菜产业核心区域的核心企业,也是农业局作为“典型”宣传的农业企业。以下信息摘自 C 区农业局的分析报告:“绿光公司是专业从事各类蔬菜种植与营销的农业企业,流转土地面积 1 520 亩,总投入 3 580 万元,建立了设施大棚 1 000 亩,产销市场 4 000 平方米,冷库 500 平方米。并于 2013 年联合当地 126 户种植农户成立了合作社。”从农业局的文本材料来看,绿光公司取得了巨大的经济效益,如增加农业资本投入、提高农民组织化程度、创新农业经营模式等,解决了传统农业存在的问题。“C 区虽然种植蔬菜农户多,但由于受‘单、散、小’的种植局限,不能形成规模效应,品种质量参差不齐,农户农产品销售难等因素,制约了当地蔬菜产业的进一步发展。绿光公司作为农业龙头企业,具有开拓市场主导作用、科技创新作用、调整种植结构作用、保障食品安全示范作用、企业诚信担保作用,推动了农业产业化发展。绿光公司利用自身的资金和市场优势,通过‘公司+基地+合作社+农户’种植模式,统一采购生产资料、统一种植模式、统一销售形成规模效应,保障了社员的生产收入,提高了农产品的抗市场风险能力。绿光公司每年销售量 1 200 吨,产值 4 560 万元。绿光公司创新农业经营体系,推进了农业现代化建设。”

根据我们多头实地调查发现,政府对绿光公司的宣传与实际情况并不相符合,出现“名实分离”现象。绿光公司在生产环节并没有产生经济效益,更遑论建立现代农业经营体系。一是绿光公司流转的 1 520 亩土地已经全部转包给农户种植,这些农户除了缴纳租金外与绿光公司几乎不发生任何关系,绿光公司并没有从事农业经营。二是绿光公司按照政策要求建立了标准化办公大楼、“庄稼医院”、“产销市场”等,但实际上并没有给农民提供相关服务,也没有将农民组织起来。绿光公司只是象征性地销售部分蔬菜以应付政府的检查,并没有发挥合作社的销售功能。三是绿光公司获得的政府资金补贴比投入的资金多,从总量来看,并没有增加农业资本投资。虽然绿光公司的负责人没有透露从政府获得的资金数量,但是他说,“H 市政府还是很有钱的,农业也舍得投入”,可见绿光公司获得的补贴资金不少。在没有经济效益的情况下绿光公司还想继续扩大规模,可见政府财政补贴仍然有利可图。

绿光公司的“名实分离”现象并不特殊,在 H 市具有代表性。根据我们对全市农业企业的实地调查以及对 H 市多个政府工作人员和农业企业老板的访谈发现,实际上像绿光公司一样,真正从事农业经营的企业并不多,通过经营农业盈利的企业更是少数。我们能够从农业企业的发展模式变迁窥探到农业企业不经营农业的客观原因。农业企业在农业种植环节通常有两种经营方式:一种是建立在雇佣劳动基础上的横向一体化,另一种是“公司+农户”的纵向一体化模式^[15]。绿光公司实际上经历了这两个过程,2009—2012 年绿光公司采取第一种经营模式,但是因为雇工成本较高以及市场风险,每年亏本 160 万元左右。2012—2014 年绿光公司试图采取第二种经营模式,但是绿光公司与大量小农户的联结产生巨大的交易成本,这是任何农业企业试图将农民组织起来都会遭遇的问题^[16]。绿光公司根本无法将农民组织起来,也无法给农民提供相关服务,第二种经营方式也无法盈利。

农业企业在农业经营环节并没有获利,这就出现了两个悖论现象:一是地方政府对农业企业的实际经营情况很了解,农业企业并没有促进农业发展和农业现代化,但是 H 市对农业企业的支持

① 本文所涉人名均按照学术惯例做了隐匿处理。

力度有增无减。2014年开始H市将所有的农业补贴资金都投入到农业示范园区中,农业示范园区内全部是农业企业。二是农业企业在农业经营环节并没有经济效益,但是仍然有大量资本想进入农村流转土地经营农业。当前想进入H市流转土地的工商资本仍然非常多,大量资本下乡使得H市土地流转市场竞争激烈,H市的土地租金从2009年的每亩200元涨到现在的每亩900元。下文将剖析资本下乡的两个逻辑,揭示两个悖论现象产生的原因。

三、资本下乡的政治逻辑

作为后发现代化的发展中国家,中国很大程度上由国家主导现代化变迁。在工商业得到迅速发展的历史时期,国家有能力为农业提供现代化的先进物质技术装备和服务手段。随着“工业反哺农业,城市支持农村”的国家战略转型,国家将农业和农村现代化提上议事日程,农业现代化成为当前各级政府部门的一项重要政治任务。在农业现代化“规模化”规范认识中,规模农业成为政府农业现代化工作的重要考核指标。这意味着农业规模经营关系到地方政府的年终考核和政府工作绩效。因此资本下乡的悖论现象需要放到地方政府的政治逻辑中考察。

将规模农业发展作为地方政府的政治任务,这就将一个经济问题转变为一个政治问题。对于地方政府而言,不管规模农业是否有经济效益,推动土地规模流转,发展规模农业是政治正确。因为农民具有弱质性特征,农民缺乏引入现代生产要素、发展规模农业的能力,也没有参与市场竞争的积极性和意识,地方政府扶持弱质性农民难以完成规模农业的政治任务。

案例1:雷红是省级科技示范户,种植了10亩蔬菜。2009年为了推动土地流转和规模经营,W省推行土地承包经营权抵押贷款。W省省委书记让雷红抵押贷款50万元,由政府财政给予贷款贴息。但是雷红认为自己用不了这么多资金,就抵押贷款了30万元。因为雷红自己承包土地面积少,流转本组160多亩地进行抵押。第一年种植棉花,因为人工费用较高而亏本。第二年种西瓜被水淹了,亏得更大。雷红只能将土地承包经营权还给农民。由于有大量欠债,雷红没有能力还贷款,其贷款成为银行坏账。雷红认为自己规模经营不仅没有赚钱,还欠这么多债,非常不划算,自己根本不需要这么多钱,是政府的贷款政策害了她,建议政府不要给农民贷款^①。

在案例1中,地方政府试图通过优惠贷款政策扶持农民“做强做大”,但是因为雷红耕种土地规模小对抵押贷款没有需求。即使地方政府给予了大量政策和资金扶持,雷红也缺乏经营规模农业的能力,农民小规模经营难以自发演化或者通过扶持发展为大规模经营。

地方政府的工作繁多,不同工作任务对地方政府的政绩和领导晋升的权重不同,上级政府越重视的工作任务对政绩和晋升越重要。从中央一号文件可以看出,中央政府对农业现代化和土地规模流转日益重视,规模农业发展关系到领导的政绩和晋升。在“锦标赛体制下”的“政绩”竞争中,地方政府所制定的责任目标和工作指标普遍高于上级政府所设定的目标值,从而使任务目标层层加码、逐渐放大获得奖励或者晋升的政治资源^[17]。农业现代化的规模化目标在“制造政绩”、“打造亮点”逻辑下,转化为地方政府“超级规模”的农业发展目标。农民没有资金进行“超级规模”经营,地方政府想依靠农民政治锦标赛中获胜就遇到了更大的困难。

当地方政府依靠农民无法完成规模农业的政治任务和获得政绩时,就转向农业经营主体的重构。在家庭农场、合作社、农业企业等农业经营主体中,因为农业企业具有规模大和资金雄厚的特征而受到地方政府的青睐。从C区政府对绿光公司的宣传来看,不仅农业企业的“规模经营”能够完成地方政府农业现代化的任务,而且农业企业资金雄厚能够配合地方政府打造“超级规模”的典型。虽然绿光公司实际上并没有从事农业经营和推动规模农业发展,但政府根据文字材料以及抽

^① 访谈对象:H市C区军村村民雷红,2014年12月5日。

查的方式进行考核。绿光公司投入3 000多万元大规模流转土地,按照考核标准完成了地方政府的政治任务,并使得地方政府获得了政绩,这是其他农业经营主体所不具备的能力。从H市农业补贴分配比例可以看出,政府绝大部分农业补贴资金和项目都分配给了农业企业,其他农业经营主体在地方政府眼中“毫不起眼”。在某种意义上,地方政府期望资本下乡实现其政绩目标,默许甚至是支持农业企业的“造假”行为。

案例2:兴农公司黄老板说:“我2009年流转土地800亩左右,并成立了合作社。当时政策规定合作社至少要1 000亩的面积才能申请项目,我就报了1 035亩,政府工作人员认为面积太少了,我回去又签了1 000亩的假土地流转合同,将土地流转面积增加至2 035亩,政府工作人员自己又加了300亩,最后变成了2 335亩。”^①

在案例2中,兴农公司是C区第一家大规模土地流转的农业企业,但是兴农公司实际的耕种面积没有达到政府的要求,政府与企业合谋将面积扩大,将其制造为“规模经营”的典型。

资本下乡的规模效应在形式上实现了地方政府的政治任务,尤其是逐级淘汰的晋升制使得地方政府有政治动力不计成本地投入财政资金推动资本下乡。这表明农业企业不是以经济优势进入到农村市场竞争中,而是以政治逻辑参与到政治锦标赛的竞争中。由此本文揭示了在地方政府和农业企业的互动中资本下乡的政治逻辑。

四、资本下乡的治理逻辑

资本下乡的政治逻辑产生的根本性原因是农业政策目标过高,尤其是在锦标赛体制下,这一政策目标更加不切合实际,当前的经济社会条件和农民能力无法达到这个政策目标。需要进一步追问的是,如果农业政策目标契合实际,中央不以规模农业和鼓励资本下乡为政治任务,地方政府是否有动力推动资本下乡。随着国家在农业变迁中的作用日益凸显以及对农业现代化的重视,农业成为国家日益重要的治理领域,我们需要在基层治理逻辑中考察这一问题。

农业治理效果取决于基层治理体制。当前中国以项目制为核心确立了新的国家治理体制,对基层治理产生了重要影响^[18]。项目制度的理念是规范化管理,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序,建立了一整套严密设计的技术系统,地方政府根据一整套普适性的、完备的项目申报体系、审计体系以及资金管理规范进行农业治理。项目制彻底打破了国家通过乡村基层组织实现与农民有效对接的间接治理模式,形成了国家直接与农民对接的直接治理模式^[19]。由于国家缺少一个有效与农民打交道的组织体系,地方政府在项目资源分配时无法使用一套标准化的甄别机制获得需求偏好、配给额度、瞄准目标、优先对象等信息,并且分散、零碎的项目申报、审批、验收、审计、监督等的成本极高。直接治理模式使得地方政府的农业治理普遍遭遇交易成本过高的困境。甚至有学者提出,在政府主导的现代化变迁中,政府面临的根本性问题是如何将自上而下的现代化任务与分散农民有效对接,政府成功与否在于是否有效地解决了这一问题^[20]。

案例3:C区高村有300多户,2012年申请到了土地综合整治项目,在具体施工过程中出现了很多纠纷,如土地整治施工时期农民不能耕种土地,农民要求政府补偿损失;土地整治时把原来的堰塘填了,农民认为影响灌溉(实际上土地整治后没有堰塘并不影响灌溉);修建机耕路时需要占地,农民都不愿意占地等。矛盾比较大的是修建的道路与农民的要求不相符合,农民集体到信访局上访要求按照农民的需求修路。土地整治完成后怎么分配土地又是一个很大的问题,有的村庄因为土地分配时矛盾太多导致抛荒。政府根本无法解决这一系列的问题,想出来的一个解决办法是将高村的土地流转给一个农业企业。土地流转后政府不需要与全村

^① 访谈对象:兴农公司老板黄某,2014年12月5日。

300 多户打交道,只需要与一个主体协调。^①

H 市在农业治理过程中遭遇了过高交易成本问题。案例 3 中的土地综合整治项目中,政府通过项目制度无法解决农民的各种矛盾纠纷,国家与农民的交易成本过高。H 市通过引进农业企业建构能够与国家直接治理模式相符合的农业经营主体,解决了政府与农民交易成本过高问题。农业企业通过土地流转和企业制度将农业的外部化关系改变为内部化关系^[21],从而有效降低交易费用,并且政府与数量少、规模大的农业企业对接的成本较低。虽然绿光公司没有实现集约化、专业化、组织化、产业化的规模化大生产,也没有将当地“单、散、小”的农户组织起来,但是通过土地流转取消了政府与农民的交易成本过高问题。

当地方政府全面推开农业现代化的计划受到挫折时,地方政府就会撤退到斯科特所说的小型化中,在示范园区中创造一个更容易控制的微观秩序^[22]。从 2014 年开始 H 市重点建设农业示范园区,计划每个区都建立一个市级农业示范园区,示范园区中全部为农业企业。H 市 C 区规划建设 5 个农业示范园区,总面积为 6 万亩,占全区耕地面积的 9.3% 左右。在范围较小的农业示范园区中,政府与规模大、数量少的农业企业打交道,取消了与数量多、规模小、高度分散农民的交易成本问题。由此我们看到资本下乡得到地方政府的“好感”不是因为资本下乡促进了农业发展,而是因为化解了农业治理困境。国家干预和治理成为我国农业现代化变迁最主要的特征。如果不能解决农业治理困境,地方政府将从解决农业治理问题的角度积极推动资本下乡,从而使资本下乡普遍化。

五、资本下乡的非生产性再分配活动及其政治经济后果

不管是从企业老板还是地方政府的角度来看,资本下乡在经济上是不划算的,经济逻辑难以解释资本下乡现象。从调查中可以发现,地方政府按照政治逻辑与治理逻辑扶持农业企业发展,经济效益不是地方政府重点考虑因素。换言之,即使资本下乡没有带来经济效益,地方政府出于政治和治理原因也会给农业企业以支持。随着农业补贴资金的增多,政府对资本下乡的支持力度还会有增无减。上文我们从政府的角度考察资本下乡的逻辑,解释了资本下乡的第一个悖论。我们还需要从资本的角度考察资本下乡的动力,回答资本下乡的第二个悖论以及揭示资本下乡行为逻辑的政治经济影响。

从政府的角度来看资本下乡遵循非经济逻辑并不一定意味着农业企业没有获得经济利益。逐利性是资本的本质属性,资本下乡不是通过经营农业的生产性活动获得经济利益。根据调查发现,资本下乡获取利益主要有两种方式:一是资本下乡圈占土地,将耕地作为过剩资本的保值手段。资本下乡流转土地后并不经营农业,而是以较低的成本占有土地等待土地升值后再转包出去,这实际上是土地投资。如荷园公司 2009 年在 N 区以每亩 500 元的价格流转土地 1 000 亩。2014 年 N 区的土地流转价格达到每亩 900 元,荷元公司每年不投入任何资金将土地转包出去可以获得 40 万元的收入。二是资本下乡分享国家项目所提供的奖补资金,实质不是规模经济效益,而是通过资本投机利用关系挣国家的钱^[23]。农业企业投机的方式有很多种,在 H 市绿光公司具有代表性。绿光公司获取的利益主要包括以下几个方面:一是各种类型的政府财政补贴项目和资金。如土地整治、道路修建、钢架大棚等项目工程大部分由绿光公司来建设,绿光公司可以通过建设项目工程间接获利。当然还有直接性的财政补贴;二是政治资本转化为经济利益。绿光公司总经理获得市三八红旗手荣誉称号,凭借这一政治荣誉,绿光公司获得了 1 000 万元的诚信贷款。绿光公司虽然没有从事农业生产性活动,但是通过非生产性的再分配活动获得了经济收益。当然农业企业往往将这两种获利方式结合起来,政府的很多补贴项目都是一次性的,一般都集中在土地流转的前两三年,之后政府的补贴资金减少。经过两三年时间,农业企业利用政府项目进行基础设施建设,增加了土地

^① 访谈对象:C区高村村书记,2014年11月29日。

的级差地租^①,加上土地流转价格的上升,农业企业将土地转包出去能够获得每亩几百元的差价,农业企业不需要资金投入和农业生产就可以获利。

因为农业企业通过非生产性再分配和土地投资获取经济利益,农业企业的农业经营能力无关紧要,关键是农业企业需要有与政府或者官员的“关系”,才能在国家的利益分配中获得财政补贴项目和流转到大面积的耕地^②。笔者调查时了解到,H市有名的农业企业都有官场背景。如H市最大的农业企业是当时W省省委书记招商引资进来的企业;H市第二大农业企业的董事长是市农业局前任局长的外甥;桂园公司^③老板是H市市长的老乡,也是W省扶贫办退休领导;兴农公司^④老板的弟弟是H市农业投资公司的总经理等^⑤。官场背景使得农业企业更清楚地掌握政府的运作逻辑、更有条件借助自己的官场关系并更清楚地掌握“致富”方法。由此我们看到资本与政府官员所形成的财政资源配置的关系网络。利用国家项目的推动以及所提供的奖补已经成为农业企业主要的获利方式,而今天被声称为市场化和资本化时期的农业企业,反倒是源自与市场机制相反的机制——即与政府“勾结”而致富的机制。

也就是说,农业补贴资金并不是作为生产资料进入生产领域,而是直接再分配给了农业企业。农业企业通过土地流转来获取财政补贴,不少合作社成为农业企业谋利的工具^[24],农业企业的行为可以称之为“借鸡生蛋”。代表性表现是一些农业企业以每亩500元的价格将农民的土地流转过来,然后利用关系申请政府补贴项目,当年以每亩700元的价格转包出去,实际上是将政府投入形成的土地级差地租转为企业所有。农业企业的非生产性再分配活动并不增加任何新的社会财富,只不过是改变国家资源分配格局。资本下乡并没有为改造传统农业增加新的资金来源,相反下乡资本将政府农业补贴资金据为己有。更为严重的是,非生产性的农业企业占用了大量财政资源和耕地资源,反过来挤占了其他农业经营主体的发展空间,阻碍了农业发展。这意味着财政资金直接成为农业企业的收入,而没有转化为生产力和促进农业发展,它使资源配置扭曲甚至资源配置无效,农业现代化未来发展的可能性因此被破坏。

当财政资源配置无效时,国家为了推动农业进一步发展,只能投入更多的财政资源。但是地方政府面对农业治理困境和政治任务时,只能通过支持农业企业进行应对,这与投机性的农业企业不谋而合。这些财政资源通过政治逻辑与治理逻辑又流入到非生产性农业企业中,并且进一步激发资本下乡的积极性,吸引更多的资本下乡参与非生产性活动,从而形成了恶性循环。换言之,在“工业反哺农业”的政策框架下,国家在税收、补贴、补助等方面对农业投资给予大量的优惠政策,政策激励进一步加快了工商业资本流入农业的步伐。但是国家与社会之间形成了“隔离地带”,大部分国家公共资源难以直接、有效地下达到农业发展领域。国家农业发展政治目标被扭曲,国家陷入其中越来越难以保持其自主性,农业现代化的战略转型难以实现。

六、结 论

由于农民具有规模小、高度分散、能力弱的特征,当国家投入大量农业补贴资金扶持农民发展

① 级差地租是等量资本投资于等面积的不同等级的土地上所产生的利润不相同,因而所支付地租也就不同,这样的差别地租就是级差地租。级差地租又可分为因土地肥力和位置不同而产生的级差地租Ⅰ和因投资的生产率不同而产生的级差地租Ⅱ,本文的级差地租为后者。

② 因为大规模土地流转需要与大量的农民打交道,外来资本与农民谈判的成本极高,需要借助地方政府的力量才能实现规模土地流转,所以资本下乡能否流转土地与政府是否有关系很重要。

③ 桂园公司2011年在当地流转土地1000亩,年年亏本,但是还在继续扩大规模。

④ 兴农公司成立于2009年,政府的数据是流转土地2335亩,实际流转土地不到800亩,大部分已经转包给农户耕种,获得农业补贴不低于610万元,获得抵押贷款200万元,贷款已经成为银行坏账。

⑤ 访谈对象:兴农公司老板黄某,2014年12月5日。

现代农业时,农民既没有能力承担国家农业现代化的目标,也无助于实现地方政府的政绩,也难以与国家治理有效对接起来。资本下乡的规模效应在形式上完成了地方政府的政治任务,化解了农业治理困境。进一步研究发现,资本下乡并不是通过从事农业经营获利,而是从事非生产性再分配活动获取经济利益。由此可见,资本下乡并非遵循经济逻辑,而是遵循政治逻辑和治理逻辑,这就解释了资本下乡的悖论现象。资本下乡的非生产再分配活动导致了资源配置的无效和阻碍了国家战略目标的实现,并且政府财政资金投入陷入恶性循环中,依靠资本下乡实现农业现代化的前景并不明朗。

鼓励资本下乡是地方政府无法完成政治任务和遭遇治理困境的被动选择,资本下乡的治理逻辑和政治逻辑具有客观必然性。资本下乡的两个逻辑既能够同时发挥作用,地方政府完成规模农业的政治任务涉及农业治理问题。两个逻辑也能够独立发挥作用,即使中央没有将规模农业作为地方政府的政治任务,地方政府为了解决交易成本过高的问题也会推动资本下乡。这要求我们同时调整农业治理方式和农业政策。一个可能性的方案是改变规模农业的政策目标和改善基层治理方式,一方面将弱质性的个体的农民组织起来增强农民的能力,另一方面将高度分散的农民组织起来降低国家与农民的交易成本,在此基础上推进农业现代化。

参考文献:

- [1] 张晓山. 发展现代农业——社会主义新农村建设的首要任务[J]. 前线, 2007(4): 12-14.
- [2] 北京天则经济研究所课题组. 土地流转与农业现代化[J]. 管理世界, 2010(7): 66-85.
- [3] 桂华. “没有资本主义化”的中国农业发展道路[J]. 战略与管理, 2013(11/12): 8-36.
- [4] 吕亚荣, 王春超. 工商业资本进入农业与农村的土地流转问题研究[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2012(4): 62-68.
- [5] 蒋永甫, 何智勇. 资本下乡与现代农业发展中的农民组织化路径[J]. 云南行政学院学报, 2014(5): 124-129.
- [6] 陆文荣, 卢汉龙. 部门下乡、资本下乡与农户再合作[J]. 中国农村观察, 2013(2): 44-56.
- [7] 马九杰. “资本下乡”需要政策引导与准入监管[J]. 中国党政干部论坛, 2013(3): 31.
- [8] 王文龙. 范式冲突: 农业生产模式转型与资本下乡之争[J]. 理论导刊, 2013(11): 13-17.
- [9] 赵俊臣. 资本下乡不能巧取豪夺农民土地[J]. 农村工作通讯, 2009(3): 32-35.
- [10] 侯江华. 资本下乡: 农民的视角[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2015(1): 81-87.
- [11] 龚为纲. 农业治理转型[D]. 武汉: 华中科技大学, 2014.
- [12] 孙新华. 农业经营主体: 类型比较与路径选择[J]. 经济与管理研究, 2013(12): 59-66.
- [13] 贺雪峰. 工商资本下乡的隐患分析[J]. 中国乡村发现, 2014(3): 125-131.
- [14] 陈靖. 进入与退出: “资本下乡”为何逃离种植环节[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(2): 31-37.
- [15] 陈义媛. 遭遇资本下乡的家庭农业[J]. 中国老区建设, 2014(5): 7-10.
- [16] 郑风田, 程郁. 从农业产业化到农业产业区[J]. 管理世界, 2005(7): 63-93.
- [17] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [18] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [19] 田先红. 治理基层中国[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [20] 温铁军. 百年中国, 一波四折[J]. 读书, 2001(3): 3-11.
- [21] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 391.
- [22] 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, 2012: 5.
- [23] 黄宗智, 龚为纲, 高原. “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗? [J]. 开放时代, 2014(5): 143-159.
- [24] 冯小. 农民专业合作社制度异化的乡土逻辑[J]. 中国农村观察, 2014(2): 2-17.