

基于农业项目的国家干预与农业转型

龚为纲 布拉克¹

摘要：本文以 2009 年以来中央政府在湖南省平晚县实施的国家粮食安全项目和农业产业化项目为例，分析了国家在当代中国农业转型中的角色及其动力机制。研究表明，在各种类型的项目项目实践过程中，政府通过提供大量（正式和非正式）补贴，并通过土地流转把耕地转移给家庭农场和农业企业，使水稻生产领域的农业转型成为可能。我们还发现，在缺乏私有产权的情况下，为了农业项目的顺利落地，地方政府对农地流转的强有力控制使得快速转移大片土地相对容易，有助于农业企业和大户避免在私有土地制度下他们可能面临的重大交易成本。文章还表明，地方政府倾向于支持在地理和气候条件较好的耕地上开展耕地流转，因此使得不同地区农业转型的图景差异明显。

关键词：国家干预，农业转型，项目制，家庭农场，龙头企业

一、研究问题

笔者曾经从农业治理转型的角度讨论过当代中国农业转型背后的制度逻辑，即税费改革前后，中国的农业治理体系出现重大转型，这使得农业税费时代依托于乡村组织的、以服务于分散小农户的、以村社为基本治理单位的农业治理体系瓦解，而由于粮食生产依然是需要国家扶持的战略领域，税费改革之后，国家试图通过项目化的补贴、市场化的运作来对粮食生产领域进行干预，由于这样一种新的农业治理体系无法与分散的小农户对接，交易成本过高，中国的农业管理部门越来越倾向于扶持龙头企业、种粮大户、家庭农场、合作社等新型的、具有资本经营逻辑的规模经营主体，通过各种各样的农业补贴来支持规模经营主体流转小农户的耕地，增强新型农业经营主体的竞争力，进而再造农业经营主体，使之与农业管理部门实现所谓的“粮食增产”、“农业现代化”等政策目标相对接，正是在这样一个政策干预过程中加速了中国的农业结构转型（龚为纲，张谦，2016）。

本文试图进一步从农业领域项目制的实践经验层面，阐释国家干预与农业转型的内在关联机制，结合国家粮食安全项目（产粮大县奖补计划）和农业产业化项目在国家政策层面和地方实践层面的具体形态，从过程分析的角度呈现以农业项目为表现形式的国家干预与农业结构转型（表现为家庭农场和工商资本下乡）之间的内在关联。

¹ 龚为纲，武汉大学社会学系副教授；布拉克，土耳其科奇大学社会学系助理教授。

二、项目制与国家的农业扶持计划

农业税费改革之后，大量农业反哺资金采取“项目化”的方式运作，这成为国家干预农业的新常态，即通过农业项目的安排和分配来实现国家在农业发展领域的各项规划和目标。自农业税费改革以来，中央财政转移支付于农业领域的力度逐年增大，比如 2014 年国家向三农领域的投资高达 1.4 万亿，这 1.4 万亿中，绝大部分采取项目化的运作方式。从干预目标来看，这些农业项目可以大致分为三类。

第一种类型是保证国家粮食安全的，这些项目包括，比如新增粮食产能工程、超级产粮大县奖补、产油大县奖补、生猪生产大县奖补、高产创建（这些可以用英文先翻译，然后用中文的拼音补充）等项目类型。为了保证中国的粮食安全，中国政府对这些领域的投资额度非常巨大。以产粮大县奖补项目为例，国家对全国 800 多个产粮大县进行财政转移支付，并重奖粮食产量、播种面积、商品粮供应量的前面 200 个超级产粮大县，自 2005 年国家出台产粮大县奖励政策至 2013 年，中央财政累计拨付奖励资金 1589.2 亿元²。

下文我们将会以粮食安全项目为例，分析国家干预在基层政府的实践，图 1 和图 2 分别显示的是 2009-2013 年国家财政部对全国超级产量大县的年度奖补资金和奖补项目投资和县。

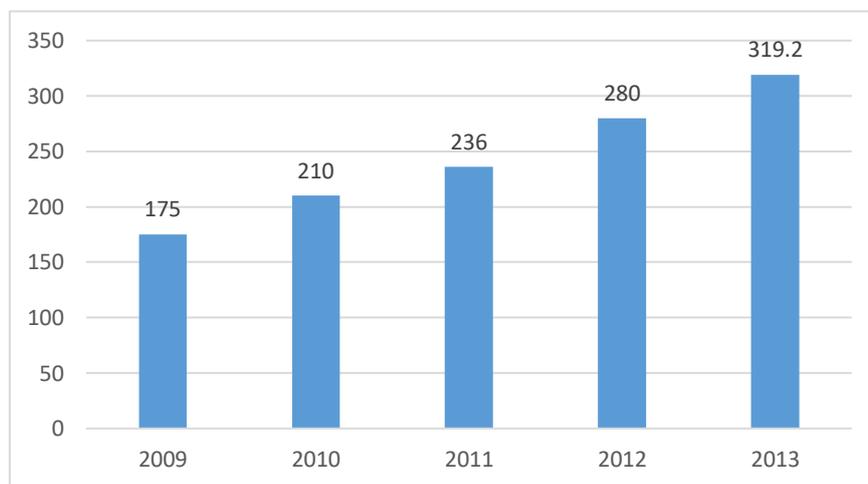


图 1 2009-2013 年国家粮食安全项目资金（单位：亿）

²财政部网站，

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201308/t20130829_983490.html

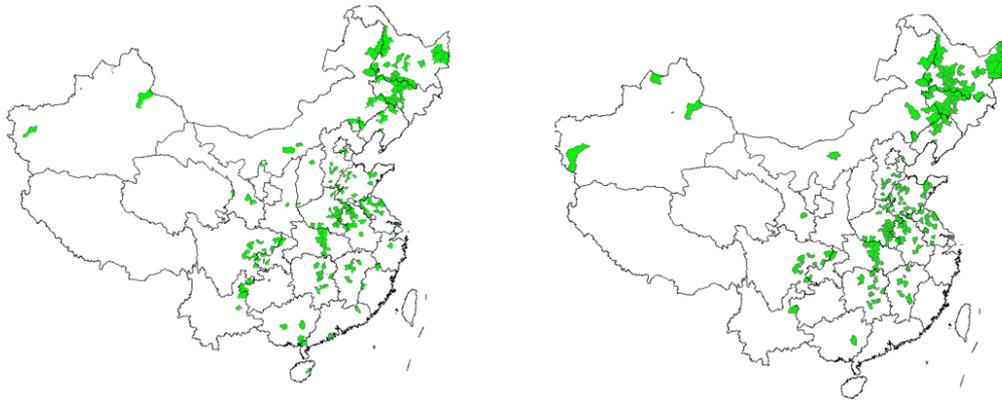


图 2 2010 年和 2013 年国家财政扶持的超级产粮大县

第二种类型是致力于推动农业现代化、产业化的项目，这些项目比如现代农业示范区项目、现代农业产业园区项目、农业科技示范园项目，这些农业项目投资资金，主要着眼于推动农业现代化、转变农业发展方式、增强农业产业化等，和第一种类型的项目一样，一般是投资于产粮大县等等，一般投资额度巨大。

第三种类型可以看做是为上述两类项目做配套投资的，一般指向的问题比较具体，为解决粮食安全、推动农业现代化和产业化做配套和铺垫的，比如国土综合整治项目、农业综合开发项目、小型农田水利项目、农机补贴项目、农技推广项目等等，这种类型的项目主要是解决生产环节单家独户不好办和办不好的田间公共工程等公共品的供给问题。因为这些项目，与前面两种类型的项目相比，投资量相对较小，在地方的项目实践中，往往被县政府整合进入前面两种大型项目中，前面两种项目经常被地方政府看作是地方的战略性项目，以此为核心，通过配套第三种类型的专门性项目而搭建农业项目平台³。

国家以农业项目的形式，出台财政扶持政策扶持家庭农场和龙头企业的原因，除了“谁来种田”这样的问题之外，还有一个重要的原因，与农业投资有关系。长期以来，中国国家财政对农业的投资不足，中国幅员辽阔，农业是一个庞大的产业部门，要解决农业领域的投资问题，不可能全部依靠中央政府的公共财政来解决。所以，当前中国政府在农业领域推行项目制，其核心机制在于，中央用农业项目扶持的手段来调动地方政府和工商资本（主要是地方龙头企业）进行配套投资。

以下文我们将会重点介绍的农业产业化项目为例，中央财政投资 1000 万，中央、地方政府、工商企业等社会资本的配套比例为 1:2:3，也就是说中央试图通过 1000 万的项目

³为了保证粮食市场的稳定，防止谷贱伤农，国家对粮食市场的调控也是采取项目化的运作方式。项目的承担主要是粮食代储企业，限于篇幅，本文不做讨论。另外，本文的主要分析领域是农业种植业，实际上，畜牧业领域的农业治理基本上也是采取项目化的运作模式，根据我们的调查，逻辑和种植业领域大同小异。

投资，来推动地方政府和工商企业 5000 万的配套资金投向农业领域，即实现“四两拨千斤”的效果。地方政府的配套主要以财政配套和项目配套的形式因应项目制的制度逻辑，而工商资本的配套则构成项目运作的主力，龙头企业一般以项目业主的形式参与农业项目运作。

农业项目的运作过程构成国家干预农业的宏观政策的主要方面。那么，这些农业项目被发包到乡村基层社会，会对农业转型产生怎样的影响呢？农业项目在县、乡、村这三级政府那里是如何被得到执行的？县乡村三级政府通过农业项目对农业领域进行干预的特征是怎样的？

下面，我们以农业项目在县乡村这基层社会的运作为分析对象，分析基层政府的干预对农业转型的影响。我们的基本结论是，农业项目在基层社会的实践，基层政府通过农业项目来干预农业生产，直接推动了家庭农场的兴起和龙头企业下乡。如果说，中央层面的干预是推动农业转型的初始动力的话，那么直接推动家庭农场的兴起和工商资本的下乡，是在县乡村这三级基层政府。即基层政府的干预是推动农业转型的直接动力。

三、项目落地与地方政府的干预措施

关于农业项目在基层社会所体现的国家干预逻辑，我们以湖南省平晚县⁴2009-2014 年的农业项目的实践为例，试图回答如下问题：基层政府为什么要通过干预措施扶持家庭农场和龙头企业？他们采取了那些干预措施？他们的干预措施与家庭农场的兴起及其资本积累，龙头企业及其资本积累之间有怎样的关联？

关于家庭农场的兴起逻辑，本文将以《国家新增千亿斤粮食生产规划》(2008-2020)中产粮大县奖补项目为例，结合一个全国超级产粮大县 2009-2013 年的实践过程，对粮食安全项目的实施过程中国家干预与家庭农场的兴起之间的内在关系展开分析。我们试图论证：在中国南方水稻种植区，县级政府在实施双季稻推广项目的过程中，无法与分散的小农户打交道，进而只能通过县乡村干部以行政的方式推动耕地流转，进而将耕地流转到大户手上，通过项目资金来补贴大户的方式来实施双季稻推广计划。其中的内在机制在于，农户生产双季稻面临边际收益递减问题，农户生产双季稻不划算，但是却有利

⁴ 关于地方政府的干预，我们将分析的焦点放在县级、乡镇和村的三个层面，省和市两级政府更多地是贯彻和传达中央政策的，同时负责监督县级政府执行政府的情况，这两级政府一般不直接干预农业生产。这并不是说这两级政府不重要，限于篇幅，我们无法详细介绍。关于省级政府的扶持家庭农场的政策，有一点需要提出，以湖南省为例，从 2014 年开始，除了像平晚县这样为了调动大户种植双季稻而对种粮大户进行双季稻项目补贴之外，省财政对 100 亩以上的家庭农场进行家庭农场补贴，2014 年的政策是每亩补贴财政资金 100 元，2014-2016 年全省补贴 10000 个家庭农场⁴。

于国家粮食增产，这样就产生了双季稻生产的外部性问题，基层政府要调动他们的积极性必须对双季稻生产进行补贴，即涉及到政府和农民的交易问题。但是政府和散户无法进行这个交易，一是无法有效监控，二是难以管理。正是粮食增产过程中这个外部性治理难题，使得地方政府更乐于通过耕地流转、补贴大户的形式来完成粮食安全项目，推广双季稻。

关于龙头企业进入农业生产环节的逻辑，我们将以 2013-2014 年间的农业产业化项目的运作为例，分析县级政府是如何在争取国家农业项目，在招商引资和经济发展的等政绩目标的驱动下，通过和龙头企业合作的方式，争取到国家农业项目，而为了工商资本有动力参与农业项目投资，许诺并通过行政力量推动耕地流转的方式，将项目区的耕地从小农户手中流转出来给龙头企业作为生产基地，进而在生产基地上建立“公司+雇农”，或者“资本+基地+农民”的生产关系。

简而言之，来自中央财政投资的农业项目是推动基层政府干预的初始动力，县级政府在争取农业项目和运作农业项目过程中，通过行政力量推动耕地流转，发展家庭农场和推动龙头企业下乡，改变农业生产关系和推动了农民分化。

1. 产粮大县项目与家庭农场的兴起

农业项目投资的首要目的是保证国家粮食安全。粮食安全是国家公共安全的重要组成部分，粮食安全是一种国家级公共产品⁵。随着人口增长和城市化步伐加快，对粮食需求在持续增加，到 2020 年，国家要在 2005 年基础上新增 1000 亿斤粮食，因耕地面积有限，而且城市化还在不断占用耕地，实际上有效耕地面积在不断减少。进而如何在这持续减少的耕地上打出更多粮食，是粮食增产和保证国家粮食安全的关键。

《国家新增千亿斤粮食生产规划纲要》(2008-2020)规定，在南方水稻种植区，主要是增加复种指数，推广双季稻⁶。在南方水稻种植区推广双季稻，对地方政府而言，一方面会占用大量地方行政资源，另一方面不利于工业化和经济增长；对于农民而言，下面的分析会指出，因为面临着边际收益递减问题，种双季稻远远不如种植单季稻划算，但是种植双季稻可以增加粮食产量，受益的是国家，即农户的粮食增产活动具有外部性，因而要化解“国家要粮”和农民要钱的矛盾，就必须由国家种植双季稻的农户进行生产者补贴。

⁵ 马晓河等，2008，《我国粮食综合生产能力和粮食安全的突出问题及政策建议》，《改革》第 9 期；史晋原，2014，《多重制度逻辑下的项目制》，《华中师范大学学报》第 2 期。

⁶ 华北平原主要是玉米增密行动，改套种为直播。

下面我们的案例分析，将会证明，粮食安全项目的运作过程中，政府为什么要放弃分散的小农户，而要通过行政力量推动耕地流转、制造大户，并对大户⁷进行粮食安全项目补贴。

地方情况简介

湖南省平晚县是中国中部地区一个比较典型的农业县。2009 年之前，本地基本上都是小农户进行粮食生产，很少有种粮大户，2008 年全县最大的一个种粮大户是三湖镇的王长元，政府鼓励他种了 40 多亩单季稻。本地在 2003 年农业税费改革之前，双季稻种植还很普遍，农业税费改革以后，农业劳动力加速外流，种植双季稻日益不划算，所以到 2009 年左右的时候，全县的的农民绝大部分都像王长元那样从双季稻转为种植单季稻。

可以说，2008 年可以成为我们分析平晚县农业转型的一个起点，因为那个时候基本上都是以小规模农户为主的经营。故事从 2009 年开始发生变化。下面我们根据 2011-2013 年在平晚县 8 个多月的田野调研，对 2009 年以来该县种植业领域种粮大户兴起的逻辑进行归纳。

粮食安全项目中，中央政府与县级政府之间的关系

农业税费改革之后，农业不再创造创造财政收入，为了调动县级政府抓粮食生产的积极性，为了保证国家粮食安全，保证粮食增产，国家制定了《新增千亿斤粮食规划纲要》，对全国耕地比较多、商品粮供应多的 800 个产粮大县进行重奖，平晚县就是国家粮食安全项目重点奖励的县之一。

自 2009 年以来，在平晚县所有的中央财政转移专项资金或项目资金当中，产粮大县专项资金的数量一直是最高的，以 2009 年为例，共引进农业项目资金 4500 多万元，其中粮食生产先进县争取奖励资金 3000 多万元。正因为如此，争取全国粮食生产先进县的奖励，历年来都是⁸平晚县农业工作的重头戏。

要争取产粮大县的奖励资金，就必须在粮食播种面积上下功夫，因为只有播种面积上去了，商品粮的总量和粮食生产的总量才会上去，这成为县级政府大力发展和推广双季稻

⁷ 不同政府的语境中，种粮大户的规模存在一定差异，平晚县政府补贴的大户主要是双季稻播种面积在 50 亩以上的大户；省政府补贴的家庭农场则面积是 100-200 亩；2014 年统计的粮食领域的种养大户是 30 亩以上的经营规模的农户。本文进行界定的大户规模是 30 亩以上的经营规模。

⁸ 前文的分析谈到，农业治理涉及到粮食安全的外部性问题，以及粮食生产环节公共服务的外部性问题，产粮大县奖补项目，主要是因应粮食安全的外部性问题。实际上，解决科技服务和推广、农田水利设施、技术进步等方面，国家也有大量的农业公共项目投入，也决绝生产环节的外部性问题。限于篇幅，我们国家应对农业生产的微观层面的公共项目投入不做分析。

工作的根本动力。推广双季稻，是提高地方政府入围下一年的全国粮食生产先进县的核心竞争力⁹。

在产粮大县奖补项目中，中央和平晚县政府的关系是，中央通过项目发包的方式，将项目资金发包给平晚县政府，同时对平晚县政府完成项目任务的具体情况、粮食生产的绩效进行考核验收。从 2009 年开始，农业部和湖南省政府开始加大对产粮大县的考核力度，不但要求地方政府汇报粮食生产绩效，而且还要求县政府拿出粮食增产的现场出来，给上级领导考察，其中双季稻生产成为现场考察的重点。每年在早稻插秧之后，以及晚稻插秧之后，农业部和省农业厅的官员就会在平晚县委书记、农业局长等领导的陪同下，开着公车在全县检查双季稻播种情况。平晚县政府为了能够应对上级领导的检查，保证完成考核能够顺利过关，就必须尽可能多地种植双季稻。

而究竟是种单季稻还是种双季稻，是农民生产决策的事情，农民是按照经济效益的比较来决定究竟是种单季稻还是种双季稻。所以政府的粮食项目实施涉及到如何与作为粮食生产主体的农民进行交易的问题。那么地方政府会选择谁来种双季稻呢？

为什么县级政府在实施粮食安全项目时要放弃散户，而愿意扶持大户

国家通过粮食安全项目的形式，将粮食增产的责任和财政资金发包给粮食主产区，但是粮食主产区地方政府不可能直接进行粮食生产，粮食增产项目还还需要落实到农民身上。在中国南方水稻种植区，《粮食增产规划纲要》(2008-2020)强调，增产主要是通过推广双季稻来实现。

而从 90 年代后期以来，由于袁隆平的杂交稻产量高，降低了单季稻与双季稻的产量差距，现在一季双季稻的产量可以达到 1200 斤左右，而两季双季稻的产量一般在 1900 左右，单季稻只需要投入一季劳动力，比如移栽、农资、机械等成本，而双季稻则需要投入双倍的劳动力和农资，却只能增产 700 斤，纯收益还不如一季稻，表 1 显示，2013 年，双季稻的纯收益是 467 元，而单季稻是 530 元，这使得一季稻推广很快，到 2006 年左右，种植双季稻在全县比例已经不超过 5%。

表 1 根据 2013 年的物价计算，散户经营不同种植模式的成本收益

种植模式	各项成本支出 (元/亩)											毛收入		种植直接	国家直接	利润		
	育秧	农药	种子	犁田	收割	移栽	水费	其它 ¹⁰	管理	租金	总计	亩产	收入					

⁹ 产粮大县奖补对象的具体筛选过程，请参见龚为纲，《农业治理转型》，华中科技大学 2014 年博士学位论文。

¹⁰ 其它成本主要是农膜、小型农机具折旧；2. 管理用工主要是浸种育秧、排灌、施药、除杂、晒谷和协助农机作业等，按每个工日 100 元计算；3. 国家补贴为农资综合补贴 80.6 元，粮食生产直补 13.5 元，

									用工					纯收入	补贴	
双季稻	210	120	60	200	200	300	30	100	900	0	2120	950	2404	284	183	467
单季稻	130	85	50	100	100	150	30	50	550	0	1245	650	1651	406	124	530

表 1 显示，农户种一季稻，所有的投入是 1245 元，种植环节的直接收入是 406 元；而种双季稻的投入高达 2120 元，种植环节的直接纯收入是 284 元，也就是说，农民多干了一季的活，增加了一倍的投入，种植环节的纯收入反而比一季稻要少 122 元。即便加上国家对双季稻更多的粮食直补，种一亩双季稻的纯收入也只有 467 元，还是少于一季稻的 530 元。所以按照现在的粮食单位面积产量、生产要素的市场价格、以及国家的粮食直补，农民是断然不会种植双季稻的。

县级政府发现散户模式无法有效运作之后，在政策设计过程中开始抛弃散户，而注重发展大户和引进工商企业下乡种田了，一方面，通过行政方式强制性地推动双季稻规划区内的耕地流转，将耕地流转到种粮大户和工商企业手上¹¹；另一方面，从粮食安全项目资金中安排一部分财政资金出来，给帮助政府种植双季稻面积在 50 亩以上的大户和工商企业进行 150 元/亩的补贴，另外还进行集中育秧补贴、以及农业保险补贴。这样，种粮大户就成为协助政府发展双季稻的主力军。那么为什么大户和政府就可以合作种植双季稻呢？

下面我们通过比较大户种植模式的成本收益，分析为什么大户在政府的双季稻补贴下，愿意帮助政府完成产粮大县项目中的双季稻生产考核任务。

首先，大户种双季稻，县级政府从粮食安全项目中拿出每亩 200 元的补贴，另外加上集中育秧、农业保险、免费供应种子等，大约每亩 300 元左右的补贴，大致可以冲抵每亩 300 元的土地流转租金。剩下就是田里的规模经营之后的收入，按照表 3 每亩的收入是 337 的话，因为种植规模比较大（50 亩以上），种 100 亩双季稻的纯收益在 3 万以上，实际上，大户大面积种植双季稻的收益远远不是这个数字。双季稻种植大户，一般有自己的机械，在自己的田里使用机械所赚取的机械费用是留在他们自己手里，每亩田，赚取的犁田、收割、插秧的等机械费用不少于 150 元，一亩双季稻不少于 300 元，100 亩双季稻的机械收益在 3 万左右，加上纯收益 3 万多，双季稻种植大户的收入接近 6 万。

良种补贴每季 15 元，新增双季稻生产补贴 58.87 元，合计 182.97 元。

¹¹ 和种粮大户一样，工商企业也是帮助政府种植双季稻的重要力量。为了行文方便，在粮食安全项目中，对工商企业不做重点介绍。

种田的收入+机械的收入（因为大户一般自己购置了机械）基本上能够接近在外务工收入（表2）。

表2 根据2013年的物价计算，大户经营¹²下不同种植模式的成本收益

	各项成本支出（元/亩）											稻谷毛收入		种植 直接 纯收 入	国家 直接 补贴 ¹³	利润
	育秧	杀虫	种子	犁田	机器 收割	插秧	水 费	其它 ¹⁴	管理 用工	租 金	总计	亩产 ¹⁵	收入			
双季稻	189	96	48	160	160	230	30	100	800	300	2113	900	2277	164	183	347
单季稻	117	68	40	80	80	100	30	50	500	300	1365	600	1560	305	124	429

大户种植双季稻的特点，概括起来有以下两方面，一方面可以保障粮食产量比散户种植一季稻要高；另一方面，大户面积比较大之后，尽管单位面积上的平均亩收益没有散户高，但是因为经营的规模大，总体的纯收益要远远高于散户。正是规模效应，使得大户种植双季稻有利可图。

通过上面对散户和大户的比较可以发现，政府从粮食增产、增加复种指数的角度，其唯一的办法就是培育“双季稻种植大户”的模式，目前全县农口系统的干部几乎一致认为：单家独户的单干式已经严重制约当前粮食生产发展，种植业转型势在必行，扶持和培育耕种水田 50 亩以上和早、晚两季共种粮 100 亩以上大户是适合本地种植业转型的理想选择，也是当前粮食生产稳定发展的迫切需要。

项目实践过程中县乡等地方政府层面的干预

县乡两级政府通过干预措施推动家庭农场的兴起，集中地体现在以下两个方面，首先是通过行政手段推动耕地向种粮大户集中，这样家庭农场才能产生，前文已经介绍过了，在 2008 年之前，平晚县没有超过 50 亩以上的种粮大户，但是政府种植双季稻的粮食安全项目无法通过散户完成，县级政府正是在这样的动力下，才通过行政手段推动耕地流

¹²在本地，地方政府重点扶持和补贴的适度规模经营是指 50 亩以上的双季稻，播种面积为 100 亩。

¹³ 这里的国家直接补贴，和县政府从粮食安全项目中拿钱对大户进行双季稻生产的补贴不一样，前者是国家对所有农户都有的、按照农户面积进行的补贴，而后者则只是县政府对双季稻播种面积在 50 亩以上的大户进行补贴。

¹⁴其它成本主要是农膜、小型农机具折旧等；2. 管理用工主要是浸种育秧、排灌、施药、除杂、晒谷和协助农机作业等，按每个工日 100 元计算；3. 国家补贴为：农资综合补贴 80.6 元，粮食生产直补 13.5 元，良种补贴每季 15 元，新增双季稻生产补贴 58.87 元，合计 182.97 元。

¹⁵单位是公斤。

转，以行政的方式“制造出了”大量播种面积在 50 亩以上的种粮大户，种粮大户从 2009 年之后才开始大量出现，其耕地获得的方式基本上都是依靠政府的行政手段推动；二是从粮食安全项目资金中拿出奖补资金对家庭农场的双季稻生产进行扶持，该县从 2009 年开始出台，对于符合条件的种粮 50 亩以上的规模种粮户种植双季稻补助 200-300 元/亩。

这里的关键干预措施是政府所推动的耕地流转。这个过程和实践逻辑是这样的，县级政府为了完成粮食安全项目，需要推动耕地流转，其具体的执行则是由乡镇政府和村干部来完成的。那么乡村干部为什么有动力(或者可以翻译成为积极性)去推动乡村的耕地流转呢？

一是这是来自县级政府的行政命令和政绩考核。在中国县乡村行政体制下，乡镇干部的晋升机会被控制在县政府手上，县级政府为了执行推动耕地流转的意志，将乡镇干部耕地流转和完成粮食安全项目的任务纳入到政绩考核指标体系下，我们调查发现，在平晚县，粮食安全项目的完成情况和耕地流转的执行情况在政绩考核指标中占很重要的权重，在 200 分的政绩考核中，该项指标占 30 分。而且，没有完成任务的乡镇干部，当年不得晋升，这是作为惩罚性措施。

二是县级政府对耕地流转任务完成较好的乡镇进行奖励。表 3 反应的是 2013 年县级政府的奖励措施。

三是乡村干部的推动耕地流转的积极性。表 3 已经显示，县政府对于完成粮食安全项目的村干部也进行奖励。乡村干部推动耕地流转的一个更为主要的原因是，这和下文的分析有关系，即很多耕地是被流入到村干部自己手中，因为很多种粮大户就是村干部，很多家庭农场的社会身份特征是村干部，或者是村干部的亲戚。我们对 2013 年全县享受粮食安全项目的家庭农场家庭农场的身份特征进行过分析，基本上有一半左右是乡镇的农技站长、或者村庄的书记、村主任，或者是这些乡村干部的亲戚等等。

表 3 2009 和 2012 年平晚县粮食安全项目资金投入明细表

投入内容	2009 年金额 (万元)	2012 年金额 (万元)
乡镇干部的奖励	104.5	580
村补贴	55	120
种粮大户奖励	98	150
¹⁶ 贡献人员奖励		10
生产性补贴	85	340
考核及办点经费	30	30

¹⁶ 具体的经验分析亦见 Yan Hairong, Chen Yiyuan, 'Agrarian capitalization without capitalism: capitalist dynamics from above and below in China', the work paper submit to JAC workshop, 2014.

合计	372.5 万元	1230 万元
----	----------	---------

自 2009 年以来，在政府的行政推动下，该县种植业领域已经发生了翻天覆地的变化，全县现有 50 亩以上的粮食种植大户 300 余户，其中安农公司承包的耕地面积 3 万多亩，种粮大户刘准承包 3000 多亩。大户种植的水田面积 30 万亩¹⁷，生产总量相当于全县 30% 左右，短短 5 年时间该县的种植业领域的结构已经发生了重大变化，在行政力量和农业项目推动下种植业领域正在经历快速转型。

家庭农场的社会经济特征

我们的经验调研发现，正是因为帮助政府种粮的大户有利可图，平晚县的大户一般是有了一定经济实力的乡村干部在充当，或者和乡村干部有亲戚关系的富裕农民。

刘准是衡阳县最大的种粮大户，2013 年的时候耕种的水田面积达到 2500 亩。刘准 2009 年之前是一个在广东经商的小老板，开皮鞋店，那个时候他一年可以有收入 30 万左右，2008 年的时候，他认为自己的皮鞋销售经营规模和盈利水平已经很难扩大，他认真解读了中共十七届三中全会的文件，认为通过耕地流转进行农业规模经营已经有赚钱的机会，于是他不顾家人的反对放弃在外经商的机会，通过竞选当上了村主任，并决定回乡种田。2009 年他刚回来的时候，还没有获得多少耕地，那一年他主要是做农业机械服务，利用经商的积蓄，投资了 60 万左右，购置了多套犁田机、收割机，并成立了一个农机合作社，通过帮助农户搞机械服务，当年就在当地具有一定影响，并引起县农业局的注意。2010 年的时候县农业局需要在他所在的乡镇大面积种植双季稻，农业局找到他，问是否愿意和农业局合作，通过耕地流转进行大面积种植双季稻，当年就要种植面积 1000 多亩，刘准接受了这个挑战。

但是因为是第一年大面积经营，缺乏经验，加上 2010 年气候异常，刘准当年亏损达到 40 多万，县政府的大户补贴每亩 200 元，1000 亩也只有 20 多万。县政府为了能让刘准能继续经营，给他进行了多方面的扶持，一是通过推荐让他当上了全国劳动模范，这是一个政治荣誉，退休之后每年有一定的国家津贴；二是让他当上了全国种粮大户，这是全国农业部的奖励对象，奖金有 5 万左右，这实际上也是一个政治荣誉；三是县政府给他的很多事情进行优惠，比如他要找县委书记，他可以不需要排队，2010 年，县政府给他在县政府郊区，专门批了一块地，让他建房成立农机服务合作社，这也成为刘准放置农业机械的主要地方。在政府的帮助下，刘准 2011 年-2012 年进一步扩大耕地规模，2013 年他的经营面积在 2500 亩左右。我们通过对他的三次访谈，保守估计，他每年的

¹⁷ 部分不在双季稻规划区内的大户不一定是种植双季稻。

收入在 50 万以上。而这对于他的加快资本积累，进一步购置资产，都意义重大。刘准和我们说，再过几年，等积累到一定程度之后，他就会向大米加工行业发展，扩展他的产业链条。

总而言之，政府不会让这些帮助他们种植双季稻的大户破产，而是通过各种方式，除了项目补贴之外，对他们进行扶持。该县有很多这样的例子，比如种粮大户王金柱，2012 年帮助政府种了 100 多亩双季稻，这是一个原本不适合种植双季稻的地方，但是对于县政府迎接农业部的粮食安全项目考核很重要，乡镇政府规划在这里中双季稻，王金柱很显然会亏本，即便有每亩 200 多元的粮食安全项目补贴。乡镇府乡他承诺，把乡镇一个中学的校园建设项目工程让他承担。这样，王金柱在田里亏了，但是在建筑工程上赚了。还有些乡镇政府是让一些亏损的乡村干部，承担公路的修建项目工程的。通过多方面的利益来保证这些乡村干部式的种粮大户能够维持下去。

刘准、王金柱的故事在衡阳县具有一定代表性，即大户一般具有村干部背景，大面积的耕地是通过政府强制性的流转出来的，主要是服务于县政府的粮食安全项目，在县政府的粮食安全项目的补贴下，通过规模化的经营进行积累。

这背后的道理很简单，一方面，大户是通过乡村干部的行政力量推动制造出来的，而不是自发形成，所以耕地被流转出来之后，谁能得到这些规模大、而且连片的耕地，主要与权力因素有关；这说明，权力和关系在决定耕地究竟流入到谁的手上，谁能成为大户具有决定性作用；而且，大户的经营风险比较大，需要有和政府的谈判能力才能获得更多政府的扶持，像上面关于刘准的案例，如果他 2010 年亏损 50 万，是普通农户，没有活动能力的话，肯定下一年就无法持续，也更难以获得全国种粮大户、劳动模范这样的政治荣誉了。

另一方面，大户种植需要经济实力雄厚，普通农户难以胜任，表 2 显示，大户种植平均一亩双季稻的投入是 2113 元，如果是 100 亩，就是 21 万，200 亩就是 42 万，这样高成本的投入，一般的小农户是望而生畏的，因为一旦发生自然风险或者市场风险，只要一次就可以让他们倾家荡产，血本无归，所以除了经济实力的大户，普通农户不敢轻易尝试。

非均衡的补贴与农民分化

政府通过行政手段推动耕地流转的直接结果就是本地土地流转租金水平的上涨；政府对大户的补贴则增加了它们的竞争力，推动大户流转小农户的耕地。这两个结果一起推动了本地的农民分化与无产化。

在 2009 年之前没有政府通过行政力量推动耕地流转的时候，原来是不需要地租的亲戚、朋友之间的自发性的耕地流转模式，因为那些外出务工的农户自己不能种田，平时把田流转给亲戚朋友种，只要是为了田不抛荒，粮食直补归田主，而田则交给种田户耕作，一般不要租金。这样一种耕地流转模式，往往是按照血缘、人情关系等来进行流转，耕地流转具有很强的嵌入性。贺雪峰(2013)将这样一种通过农村自发性的耕地流转形成的 10-20 亩左右的农户叫做中农。

但是现在大户在政府补贴的支持下而愿意出高租金来流转耕地，那么那些外出务工或者不方便耕作的农户，更愿意将耕地有偿性地流转给大户，那些原来通过耕地自发流转耕地的中农因为不愿意支付租金而难以再集中到耕地，面临瓦解。

上文的案例分析表明，地方政府通过国家的粮食项目来干预粮食生产是通过在农业生产活动中选择代理人来实现的，通过在农村选择能否接应国家粮食生产目标的代理人，来实现国家在农业部门的利益与目标。而调动这些代理人的积极性是通过对他们进行农业补贴和扶持。在农村以散户为绝对多数的时候，地方政府以行政的手段推动耕地向大户、工商企业和合作社流转，进行制造大户作为代理人来完成地方政府的双季稻生产项目。这样一种政府干预的形式导致的后果就是在农业转型的过程中，农业部门的利益被作为国家代理人的地方精英所攫取，这些地方精英以大户的形式出现，或者是进入农业部门的地方工商企业。而普通小农户则成为这个利益重新调整过程中的牺牲者和利益受损者。

2、农业产业化项目与工商资本下乡

在文章的开始，介绍国家层面扶持龙头企业的干预政策的时候，我们已经介绍过，国家为了通过农业项目引导社会资本投资农业领域，进而出台了大量扶持龙头企业的财政扶持政策。现在的问题是，基层政府为什么有动力扶持龙头企业？他们采取了怎样的干预措施来扶持龙头企业？这和龙头企业流转耕地、进入农业生产环节，及其资本积累之间是什么关系？下面我们以平晚县对龙头企业的扶持政策和农业产业化项目的实践为例，对此问题进行说明。

县级政府扶持龙头企业的原因主要有以下两方面。一是这与政绩考核有关系，县级政府希望招商引资，推动地方经济增长，GDP 在中国一直作为政绩考核的重要指标。扶持龙头企业，实际上就是招商引资的主要方面。

二是和农业项目本身的制度逻辑有关系。来自中央政府的农业项目资金，对于地方政府而言，是一种推动地方经济发展的重要经济资源，是国家向地方的一种财政转移支付，有利于地方经济增长。所以县级政府都有很强的积极性去争取中央财政项目。但是问题

在于，正如前文所介绍的那样，县级政府争取中央的财政项目，既需要县级政府进行财政配套投资，还要有社会资本投资，因为国家的农业项目的一个重要目的原本就是引导社会资本投资农业领域。所以，县级政府争取中央农业项目的过程中，总是需要取得地方龙头企业的合作投资。这样才能争取来自中央的农业项目。这是县级政府之所以要和龙头企业合作，并扶持龙头企业的重要原因。

现在的问题是，县级政府如何扶持农业领域的龙头企业呢？除了在税收、信贷方面对龙头企业进行支持之外，一个重要的方面，就是将本地的耕地流转给龙头企业作为生产加工的基地。所以，通过政府的行政手段推动耕地流转，成为县级政府扶持龙头企业的一个重要方面。下面以农业产业化项目为例进行说明。

当前中国政府对农业领域进行大规模投资，一个重要目的就是转变农业发展方式，推动农业的产业化经营，进而提高农业的市场竞争力。以 2014 年正在强力推行的现代农业产业园项目为例，该项目以省份为竞争范围，对于胜出的县级产业园区，中央财政对每个产业园扶持项目资金 1000 万，仅仅湖南省 2014 年就要扶持 1000 个现代农业产业园，中央财政的这 1000 万主要用于水利基础设施建设和新技术推广，而建现代农业产业园则是一个系统工程，生产环节的公共品投资涉及到农田机耕道建设、水利建设、农业技术推广、高产优质农产品的引进等等；在加工环节则涉及到工商企业在加工领域的投资、生产加工线的建设、仓储建设等等。生产环节的公共品投资主要由中央涉农项目以及地方财政配套和项目配套完成，而生产加工、农产品存储等则由企业配套投资完成。

所以，农业产业化项目的一个重要制度逻辑在于，通过中央财政的项目投资，来推动地方和工商资本配套投资进入农业领域，即通过中央财政来引导社会资本进入农业领域。这个制度逻辑中蕴含着农业产业化的逻辑，并将国家对基础设施的投资和工商企业“生产加工线”的投资对接起来，中央财政投资完善基础设施，工商资本负责生产加工领域的投资。

表 4 两个乡镇产粮大县项目已流转面积和产业化项目进一步流转的面积

乡镇	村名	土地流转	
		2012 年以前粮食安全项目已流转面积	2013 年产业化项目进一步流转的面积
西渡	青木村	780	20
	梅花村	950	250
	斗岭村	510	290
	爱吾村		750
	通古村	340	320
台源	龙福村	544.15	105.85
	长青村	817.7	487.3

	九市村	443	1169
	台九村	180	1420
	文星村	50	1220
	爱民村	148	132
	台源村	144	356
	演陂村	33.16	366.84
	东湖村	570	280
合计		5510	7167

问题在于，工商资本为什么有积极性进行配套投资呢？很显然，动员他们进行投资的一个前提就是，他们的配套投资能够为公司产生收益。那么，这个项目的实施过程中，工商资本的利益如何与项目的运作实现利益关联呢？平晚县地方政府的普遍做法就是，将项目区的耕地从农民手上流转出来，将项目区打造成为工商资本的生产基地，在生产基地上，建立“龙头企业+基地+代管户或则雇农”的经营模式，项目区通过公共财政投资形成的高产粮田并实行新品种优质稻推广，由纳入到公司产业链条中的大户来耕作。

为什么要进行耕地流转呢？为什么要建立企业的生产基地呢？因为如果是具有自主性、独立性经营的分散的小农户，那么就无法与意欲进行产业整合的工商资本之间建立交易关系，因为在这些生产基地推行农业产业化项目计划，农户可以根据市场行情来销售优质稻，不一定非要将优质稻卖给进行了配套投资的工商企业，农民的行动逻辑往往是，合同价格低于市场价的时候，要卖给市场；合同价高于市场价时则卖给工商企业，这个时候这些工商企业没有办法与分散的小农户之间形成稳定的合约。

进而地方政府为了保证工商企业进行配套投资时能够得到预期收益，为了调动工商企业进行配套投资的积极性，一个前提条件就是通过行政手段将项目区的耕地流转出来，流转给工商企业作为生产基地，或者流转给愿意与工商企业合作的种粮大户，种粮大户与工商企业对接，交易成本相对要低。这就是为什么产业化项目落地时，在案例县项目区的耕地进一步被地方政府流转出来的原因。

以平晚县的西渡镇和台源镇为例，表 4 显示，2009-2012 年间，平晚县政府为实施粮食安全项目，已经流转了 5500 亩耕地，在这两个乡镇持续推动耕地流转，形成了很多种粮大户。

但是从 2013 年开始，在产粮大县项目的基础上，这两个乡镇进一步通过行政力量推动耕地流转，在项目区的 13 个村庄，项目计划从 2014-2016 年间进一步流转 7167 亩耕地。

因为产业化项目实施过程中存在的一个重大问题，就是项目投资的基础设施如何和企业的投资相对接的问题：企业投资的一个前提，就是项目投资能为企业收益增加创造条件；那么如何才能实现这样一种对接呢？企业和分散的小农户无法有效建立这样一种对接。主要的办法就是，一方面，将项目建设区的耕地流转出来，作为企业的生产基地，在基地上实行“公司+基地+农户”的模式，将农户的生产经营活动高度嵌入到企业的控制之下；另一方面，是生产基地进行耕地流转，耕地流转给大户，建立大户与企业进行对接的模式。

所以我们看到，在农业产业园项目的实施基地，西渡和台源 13 村的耕地加速流转。这是从项目制的制度逻辑中推导出来的“公司+项目基地+农户”的逻辑，以及公司+大户的逻辑。之所以这样，一个重要的原因是工商资本进行了配套的投资，这些配套的投资要和项目的基础设施投资所产生的效益相对接。企业主要投资生产加工环节，而政府财政投资主要强化基础设施，要保证企业在上游的投资和项目在下游的投资相对接，就必须使得公共财政对基础设施的投资要推动规模化经营，形成公司的生产基地，将这些公共财政投资所产生的生产效益纳入到工商资本的产业整合过程中，当分散的小农户无法被整合进入工商资本的产业链条中的时候，一个独特的办法就是进行耕地流转，建立工商资本的生产基地，或者通过耕地流转形成大户与工商资本进行对接。

总而言之，农业产业化项目的制度逻辑，就是通过工商资本参与配套投资，形成“产、供、销、贸、工、农”一体化的产业化模式，所以，实际上就是将分散的小规模经营通过产业化项目，整合进入工商资本的生产链条之中。进而在这样一个过程中推动了农业生产关系的变迁。简而言之，产业整合的逻辑，耕地流转的逻辑，大户的形成逻辑，农业结构的变迁逻辑，都可以从农业产业化项目的制度逻辑中推导出来。这就是农业的项目化治理和农业转型之间的另一层逻辑关系。

项目运作与龙头企业的资本积累

在平晚县，自 2009 年以来，承包农业项目的一个重要主体，是当地的一个农业企业——安农公司，该企业原来是一个农资经销企业，从 2009 年以来通过改组，开始大量涉足该县农业项目的运作。从 2009 年开始，在政府的支持下，在全县 6 个乡镇流转耕地，2013 年的时候，在全县已经流转了水田大致是 3 万亩左右。如果没有县乡两级政府的大力推动，安农公司根本就流转不到耕地，农民不会把耕地流转给安农公司。一是农民不信任外来人，二是他们担心安农公司把耕地种坏了。而安农公司也不能强制性流转农民的耕地。

安农公司流转了这些耕地之后，建立公司的生产基地，在生产基地上实行“公司+基地+雇农”的办法，这些雇农一般是安农公司从外村请的代管户，公司给代管户提供“套餐服务”，包括提供农药、种子、化肥、机耕、机插、机收等农资供应和机械服务，雇农主要负责除草、看水以及田间管理，稻谷收割之后，直接运往公司，公司按照稻谷的价格，扣除套餐价格，给代管户支付费用。我们的调研结果显示，这是一个不平等的合约。公司从产前的农资供应、产中的机械服务、产后的稻谷价格中赚取利润，这是安农公司从生产环节中获得利润的方式。

实际上，从农业生产环节获取利润并不是安农公司积累的主要来源，安农公司积累¹⁸的主要来源是政府的各种农业项目扶持。安农科技在 2009 年注册，当时注册资金 300 万元。但是在短短的四、五年时间，凭借公司老总的省人大代表资格，通过各种公关手段到中央和省政府申请各种大型农业项目，以及在县承担产粮大县项目、产油大县等国家大型项目的实施，迅速发展壮大，成功地转型为一个拥有好几千万资产的企业。自 2009 年以来，安农公司先后在产粮大县项目、集中育秧项目、稻-稻-油项目、一促四防项目，绿色生态基地等项目上都发挥着关键性作用，地方政府则依托于安农公司以及这些项目的运作，来打造政绩工程，打造亮点工程。可以说，安农公司的发展壮大，主要依靠的是国家的项目资金的扶持。2014 年，安农公司和县级政府合作，申请到了一个“国家农业科技园”的项目，这个项目的资金高达 8 个亿，而安农公司则是这个项目的业主。

最近几年公司承包的项目越来越大，在这个项目承包与实施的过程中，资本迅速扩张，延伸到粮油生产、加工、流通、农资生产与经销等等各环节。目前，平晚县的农业生产，已经在该公司的大力推动下，走向以龙头企业为主导的产业整合。根据笔者的观察，这样的情况，在整合湖南省都已经非常普遍。

四 农业转型：省域层面的整体图景

上文我们通过湖南省一个县的经验案例，分析了该县不同层次上的国家干预与家庭农场的兴起和资本积累、工商资本下乡及其积累之间的关系。下面我们试图根据 2014 年调研所获得的湖南省有关规模化的家庭农场、种养大户、龙头企业有关数据¹⁹，对整个湖南省农业转型的整体图景以及各地的节奏进行刻画。

¹⁸更为详细的论述，参见黄宗智、龚为纲、高原，《项目制的实践结果是合理化吗？》，《开放时代》第 9 期。

¹⁹ 数据收集的时间为 2014 年 6 月，数据来源为行业统计和有关部门统计。根据我们对湖南省各地农业转型的实地调查，这些数据基本上能反应各地的基本情况。

1、不同地区农业转型的非均衡性。农业的资本主义转型在不同地区是不均衡的，有些地区农业转型的节奏比较快，而有些地区则农业转型的节奏比较慢，在湖南省的很多山区，种植业领域的资本主义转型则基本上还没有开启。

下面我们先从对各地耕地流转规模的分析；然后从不同地区种养大户、工商企业、合作社的数量等方面来比较不同地区农业转型的非均衡状况。

图 3 显示的是，湖南省 100 多个县耕地流转情况的差异。图 1 显示，耕地流转最为活跃的是在湖南省的沅江流域和湘江流域。这两个地区，是湖南省粮食生产的重点地区，也是商品粮基地县主要集中在这两个流域，国家的粮食增产项目也主要集中在这两个地区。在大量的国家粮食增产项目的推动下，这两个地区耕地流转速度自 2009 年以来加快。到了 2014 年，这两个地区绝大部分县的耕地流转规模都在 10 万亩以上，而且有相当部分县的耕地流转规模在 20 万亩以上。

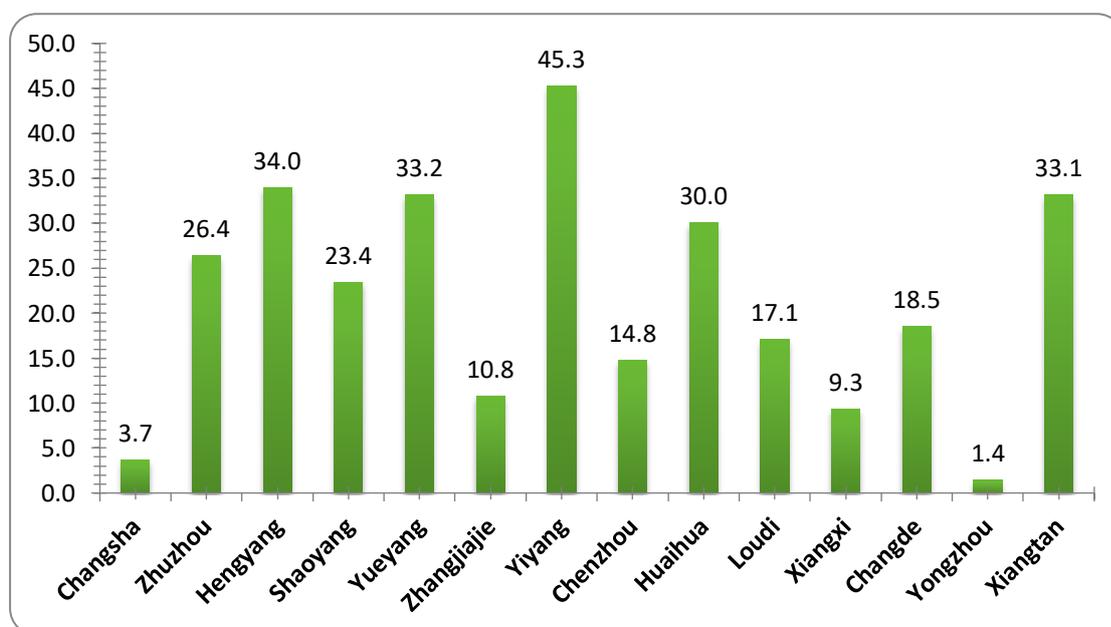


图 3 湖南省各地级市耕地流转面积分布（截止到 2014 年）
20

相对来讲湖南省西部张家界、怀化、娄底、永州等地区，耕地流转的速度则明显要慢，这些地区一方面是山地丘陵比较多，另一方面，国家粮食增产项目在这些地区相对也比较少。其耕地流转速度要明显慢于沅江流域和湘江流域²¹。

²⁰ 图 3-图 6 的数据为田野调研过程中地方政府相关部门人员所提供。

²¹ 通过耕地流转占当地耕地的比例所得出的结论和空间分布和图 1 大致类似。

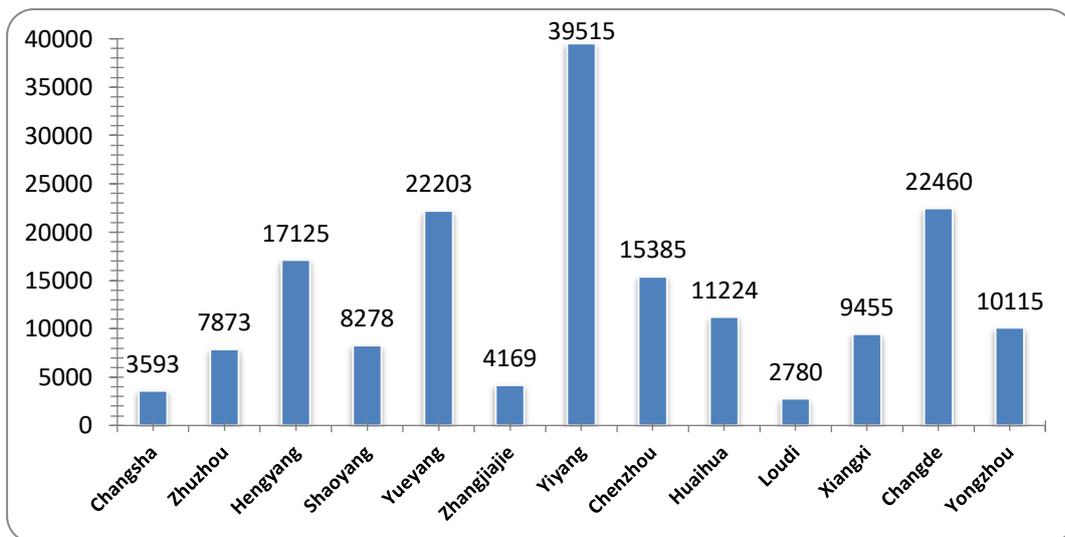


图4 湖南省各地级市家庭农场的数量分布²²（截止2014年）

从新型农业经营主体的角度反应各县农业转型的节奏。

图4和图5分别显示了2014年各县种养大户和龙头企业数量的差异。图4和图5都显示，种养大户和龙头企业数量比较多的县，基本上也是集中在湖南省北部的沅江流域和东南部的湘江流域。农业的资本主义化转型节奏比较快的地区，主要集中在这两个地区。这也证明了本文的核心命题，即国家干预的力度和各地农业资本主义转型的节奏和速度之间存在的高度一致性。

这其中的内在逻辑在于：在中国，规模化的、资本主义化的农业经营主体要产生，首先必须获得耕地，而耕地经营权是在小农户手上；要将小农户手上的耕地流转 to 种养大户和龙头企业手上，就必须依靠政府的力量推动耕地流转。规模经营主体只有获得了政府的帮助，得到了农户的耕地，才有可能扩张农业生产的规模。所以，耕地流转速度快、规模大的地区，才能产生数量众多的资本主义化的经营主体，才能有比较快的农业转型速度。

²² 这里的家庭农场的统计口径是经营规模大于30亩的农户。

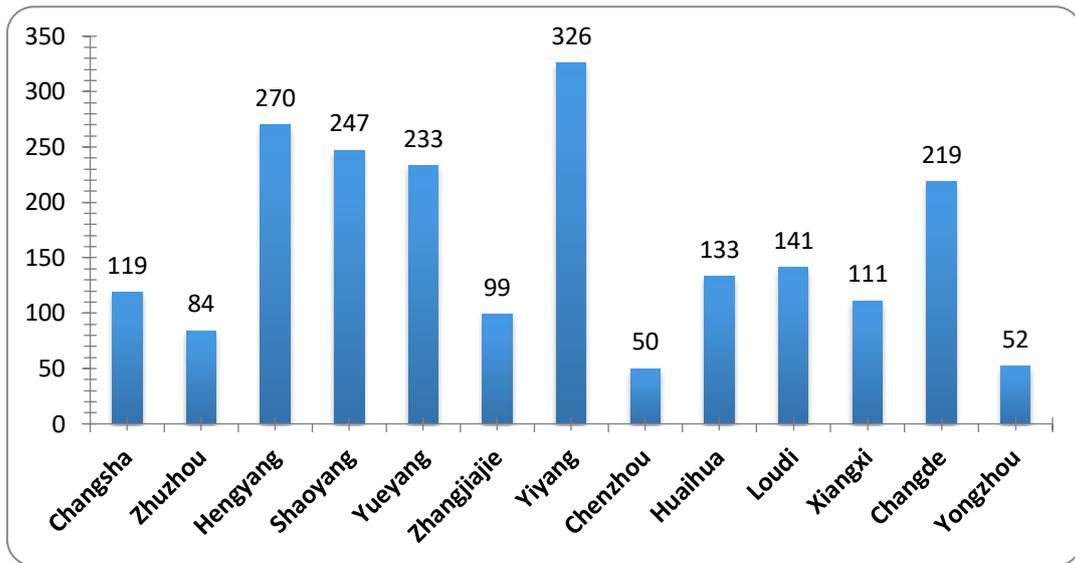


图 5 湖南省各地级市龙头企业的产值分布（截止 2014 年）

五 结论与讨论

1、中国农业税费改革之后，国家对农业的干预在宏观上表现为国家制定一系列有利于种养大户、龙头企业的农业政策，这些农业政策的意志通过各种类型的农业项目来表达和实现，各级政府通过农业项目对种养大户和龙头企业进行扶持；而在微观的地方干预的实践过程中，农业项目落地往往与县乡两级政府所推动的耕地流转结合起来。种养大户和龙头企业只有依靠政府的力量，将耕地从分散的小农户手中流转出来，通过政府大量的项目扶持来进行积累，才有可能发展壮大。所以，在当前的农业转型过程中，国家干预集中地表现为农业项目的实践过程和地方政府所推动的耕地流通过程。

本文试图通过对这两个国家干预过程的理解，去分析资本主义化的经营主体——即种养大户、龙头企业的产生、兴起，及其资本积累的逻辑。正是在国家干预的大力推动下，目前中国农业转型趋势表现出以下两个鲜明特征：一是形成以规模经营主体为主力的农业经营体系，二是工商资本下乡，并形成以龙头企业等工商资本为主导的农业产业整合。本文分别以粮食安全项目、农业产业化项目对这两个趋势出现的制度逻辑进行分析。从上述案例县两个农业转型的特征可以看出，该县农业正在快速趋向资本主义化。

2、国家干预，尤其是地方政府层面的干预之所以构成推动以新型农业经营主体出现为表现形式的农业资本主义转型，其中的一个非常重要的原因在于中国的耕地分配制度。因而在这样一种耕地分配格局下，没有国家和政府的干预与推动，要打破这样土地分配细碎化的格局而实现成片的规模化经营是不可能的。依靠自发性的耕地流转，不可能形成规模化（超过 50 亩甚至是 100 亩），依靠家庭农场和工商资本的力量更不可能到农村

去流转 to 规模化的、大片的耕地。因而是国家干预、政府的推动，打破土地分配细碎化格局的关键。在中国，除了政府的力量之外，似乎没有任何其他的一种力量可以实现推动农村耕地规模化流转 to 新型经营主体的这样一种格局。所以，在中国家庭农场兴起、资本下乡的过程中，政府干预发挥着关键性作用，尤其是在新型经营主体兴起之初的时候。

近年来（主要是 2009 年十七届三中全会以来），地方政府推动耕地流转的逻辑，在很大的程度上，又是在来自中央政府的农业项目投资的驱动下被推动的。即地方政府为了落实来自中央部门的农业项目，而需要推动耕地从散户向大户手上集中。原因在于，地方政府的项目实践无法和分散的小农户打交道，因为管理成本，或者说交易成本太高。选择大户和龙头企业合作去完成农业项目任务成为地方政府的一种策略性的选择，而且是迎合了国家层面培育农业新型农业经营主体的话语。

3. 本文试图将国家和权力因素在农业转型过程中的作用进行了归纳，得出的基本结论就是，国家的农业项目及其运作，地方政府的行政干预和农业补贴是推动农业结构转型的核心动力。湖南省的这样一个农业转型的过程，是高度嵌入在国家干预和地方权力结构之下的，“农业结构转型、资本积累、农民分化的具体路径”只能在国家干预、政府补贴、权力结构的作用之下才能得到理解，所谓“谁得到什么、谁失去了什么”的问题，只能通过政府干预的具体实践过程去理解。而正是因为不同地区政府干预力度的差异，那些粮食生产的重点地区，是国家粮食安全项目输入的集中地区，同时也是地方政府推动耕地流转的最为活跃的地区，其农业转型的节奏走在全省的前列，家庭农场和龙头企业在这些地区的兴起速度也最快，农业的资本主义化程度也最高。

国家在农业转型过程中的角色大致可以被归纳为两方面：一是直接推动作用，国家在农业生产要素全面市场化和乡村集体组织瓦解的背景下，重新培植与其利益相一致、便于农业政策执行的代理人的这一动因，是国家对农业转型的直接推动作用。这是本文试图论证的核心逻辑。二是间接推动。本文着眼于从国家干预的角度解释 2006 年农业税费改革之后中国的农业资本主义转型过程。但这并不意味着我们忽视资本积累、商品化、技术进步、农业劳动力转移等因素在农业转型过程中的作用。这些因素在中国农村土地集体所有制的约束下，因为难以获得大规模的耕地，规模经营受到阻碍，而正是在国基于重新寻找农业领域政策执行的代理人的推动下，农村土地流转的枷锁被打破，商品化、资本积累、技术进步、农业劳动力转移等因素长期积累的推动农业转型的势能被释放，所以国家干预也为资本积累、商品化、技术进步、农业劳动力转移等推动农业转型的因素发挥作用解除了枷锁。

Project-Based State Intervention and Agrarian Change in Contemporary China:

The Case of Rice Production in Pingwan County, Hunan

Weigang Gong

Department of Sociology, Wuhan University

gongweigangruc@163.com

Burak Gürel

Department of Sociology, Koç University

bgurel@ku.edu.tr

Abstract

This article analyzes the role of the state in the development of capitalist agriculture in contemporary China by focusing on the implementation of the central-government-sponsored National Grain Security Project and Agricultural Industrialization Project in Pingwan county of Hunan province since 2009. It demonstrates that by providing significant (formal and informal) subsidies and transferring large tracts of farmland to large farmers and agribusinesses, the Chinese government has made the capitalist transformation of rice production possible. We stress that in the absence of private property rights, the local governments' strong control over farmland transactions makes it relatively easy to transfer large tracts quickly, helping agribusinesses and large farmers avoid significant transaction costs they would otherwise have to face under a system of private landownership. The article also shows that existing policies support the transfer of farmland in regions with favorable geographic and climatic conditions over other regions and therefore lack the capacity to decrease regional inequalities.

Keywords

agriculture, China, Hunan, capitalism, rice, state

参考文献

龚为纲, 张谦, 2016, 《国家干预与农业转型》, 《开放时代》第 5 期。

贺雪峰, 2007. , 《取消农业税费对国家与农民关系的影响》, 《甘肃社会科学》第 2 期。

贺雪峰, 2013, 《小农立场》, 中国政法大学出版社。

黄宗智、龚为纲、高原, 2014, 《项目制的运作机制和实践结果是合理化吗》, 《开放时代》第 4 期。

马晓河, 2008, 《我国粮食综合生产能力和粮食安全的突出问题及政策建议》, 《改革》第 9 期。

国务院. 国家粮食安全中长期规划纲要 (2008-2020) . 2008。

史晋原, 2014, 《多重制度逻辑下的项目制》, 华中师范大学学报第 2 期。

孙新华, 《农业企业化与农民半无产化》, 《中国研究》2014 年春季卷, 北京: 社会科学文献出版社 2015 年出版。

孙新华, 《强制商品化: “被流转” 农户的市场化困境》, 《南京农业大学学报》, 2013 年第 5 期。

温铁军, 2009, ‘三农问题与制度变迁’, 中国经济出版社。

Yan Hairong, Chen Yiyuan, ‘Agrarian capitalization without capitalism: capitalist dynamics from above and below in China’, *The Journal of Agrarian Change*, 2015.