

农业产业化中政府、企业、农户的互动与博弈

——从资源优化与再分配的角度看

吕 鹏

(吉林大学哲学社会学院社会学系,吉林 长春 130012)

摘要:近几年,“公司+农户”模式在吉林省蓬勃发展,为破解“新东北现象”开辟了一条道路。但“公司+农户”模式的推行也遇到了新的“瓶颈”,公司、农户、政府各自提出了自己的新要求,出现了一些新现象,这些新现象背后的实质是“农村市场体系”中行动者对自身掌握资源的数量和结构提出了优化的诉求。作为应对这种诉求而采取的策略,政府、企业、农户纷纷利用现有资源,进行着不同类型资源之间的转化,转化的效果则因不同行动者固有位置、具体策略的不同而出现差异,其结果必将在三者之间形成新的力量格局,这将直接影响中国农业的未来发展,必须对此高度重视。

关键词:农村市场体系;资源;公司+农户;农业产业化

中图分类号:F320

文献标识码:A

文章编号:1007—7685(2003)08—0021—05

一、从“新东北现象”谈起

近几年,东北农产品大量积压,农民收入增长缓慢,农业经济徘徊不前,这一现象被称之为“新东北现象”,其实质就是“三农”问题。“新东北现象”在吉林省比较突出,作为我国的农业大省,吉林省一直背负着“财政穷省”的包袱,全国十大产粮大县有六个在吉林省,全国经济百强县吉林省却一个也没有。破解“新东北现象”成为吉林省全面建设小康社会的首要任务。

为推进农业产业化发展,几年来,吉林省致力于推行“公司+农户”模式,并取得了很大成效。但在近年来经济发展的形势下却出现了新的情况。当前,无论是政府、企业还是农户,都对“公司+农户”模式提出了新的问题:因为在现有“公司+农户”模式中受益的主要是养殖大户、种田能手,乡村中的收入进一步分化,这必然引起弱势农户的不满;另一方面,在“公司+农户”模式的订单农业中,农户的地位始终是被动的,一旦遇到风险,企业很容易会将风险转移到农户头上,即使不转移,在正常的流通环节中,单个的农户也很容易

由于信息不对称显得孤立无援。企业的担忧表现在:一方面,绿色环保农业已成为农业产业化的必然趋势,无论是参与国际竞争还是占领内地市场,都必须做到原料上的无公害、无污染,所以单从保证原料的品质上说,企业更倾向于建立自己的养殖基地进行封闭式的规模生产;但另一方面,在现有资金状况下,绝大多数企业都无法把原料供应变成自身的“单方行为”,他们必须依靠农户供应原料以满足不断增长的数量需求。可为了同时满足越来越苛刻的质量需求,企业就必须增加成本,这其中的操作因不符合一个契约社会的规范而显得效率不足、成本偏高。至于政府部门的意见,还是出于地方财政和经济发展的考虑。吉林省一个市主管农村工作的市委副书记这样说道:我市的一个龙头企业,我们举全市之力,花了十四年的时间,才培养出来,可现在我们要问自己,它在本地经济发展中到底能发挥什么样的作用呢?什么时候才能再有一个这样的企业呢?即使再出现一个,从拉动上看,它最多能解决我们15万人的就业,但我市95万人,那80万怎么办?从财政上

收稿日期:2003-07-01

经济纵横 8/2003 21

看,它原来占财政收入的50%,去年开始财政税费改革,现在(税收)全部返还给企业,地方政府一分钱都拿不到!地方政府投资那么多年不是白干了?

显然,随着政策环境和市场环境的变化,政府、企业、农户三方在追求自身利益最大化的过程中发生了冲突:农户中的弱势阶层希望能分享农业产业化带来的“甜头”;企业则要求进一步解除束缚,尤其在产权、土地及资金来源上获得更大的空间;政府的目标则是进一步增加地方的财政收入,带动尽可能多的群众脱贫致富。虽然这些“冲突”并不是“你死我活”的博弈,互动三方各自的要求完全存在相互整合的可能(事实上这也正是政府与企业、企业与农户仍然保持合作的缘由),但处理不好,现有的“摩擦”也会演变成“走火”。

这些冲突的实质是对资源优化和重新分配的诉求。如果说当初“公司+农户”模式,刚刚兴起时各方均“感觉良好”,是因为农业生产加工领域刚刚向企业“放开”,企业掌握了原先它不能掌握的资源(市场准入、资金支持、政治保障),政府获得了让渡资源后的“甜头”,农户则更像得到了一份意外的惊喜。现在,资源的配置已告一段落,刚刚划分完资源后的“新鲜感”也逐渐淡化,面对市场中的新情况,三方突然发现,自身掌握的资源数量和结构还存在着继续优化的必要和可能,对固有资源进行再分配的要求也就被提上了日程。

那么,资源如何优化和再分配呢?在蛋糕总量没有增大的情况下,最直接的途径就是在三方以外的第四方以独立的身份重新切分蛋糕,在目前,这只能是更高一级的政府行为。但我们讨论的是另一种资源重新分配的方式:资本类型的转换,即在一定的“转换率”下,资本由一种类型转换成另外一种类型。这是一种更多带有“自救”色彩的策略。

目前吉林省农业产业化中出现的一些值得关注的新现象就是这种策略的具体表现,例如“龙头企业”开始寻求建立更为稳固的生产基地,建立现代企业制度的步伐明显加快,农户的组织化程度提高……,现在的问题是,如何看待政府、企业、农户三方各自的利益诉求及行动背后的逻辑和机

制?如何从理论上解释吉林省农业产业化中出现的这些新现象?这些现象对农业产业化甚至中国的社会结构产生什么样的影响?

本文以吉林省的“公司+农户”模式为个案,以吉林省农业产业化进程中出现的这些新现象为切入点,从资源优化与再分配的角度对这些现象进行描述、分析,力图揭示这些现象发生的过程、机制和逻辑,并对这场正在发生的农业生产制度变迁的前景做出预测,尤其是对其中可能隐藏的“危险的倾向”进行探讨。在“立足吉林”的基础上将“面向全国”,提出关于农业产业化尤其是进一步推进“公司+农户”模式的建议。

二、“农村市场体系”中的行动者及其资源

当前,农业产业化已不再是一个行政区域内的现象:不仅千家万户的农民的生产是分散的,而且一个龙头企业的生产、加工、销售也常常分布在不同的社区,甚至不同的城市。我们不能再以物理意义上的空间作为分析的基本单位,而必须寻找一种新的研究思路或理论视角来进行分析,这一方面要能够帮助我们从整体上把握和分析农业产业化过程中从养种植、生产、收购到加工、销售的“一条龙”过程,使研究具有“空间感”,另一方面,要能够揭示农业产业化背后的隐秘并提供大量鲜活的细节。

我们提出“农村市场体系”这一概念,用以描述从养种植、生产、收购到加工、销售这样“一体化、一条龙”的完整的“公司+农户”产业链条中所有行动者发生互动的社会空间。这个空间既可以是一个乡,也可以是一个县,甚至可以是几个县。总之,它不是物理意义上的行政区划,而是一个以产业链为纽带的社会空间,这个社会空间又可被分为两个小空间,一是包含了种植、生产、收购活动的“生产领域”,二是包含了加工、销售活动的“流通领域”。

从表面上看,“农村市场体系”中的主要行动者是县乡级政府、乡村村委会、分散的农户及与农户签订定单的农业产业化企业。但实际上,参与整个“公司+农户”链条的是一条从村委会——乡镇——县市——省部直至中央的完整的链条,不同的是,县乡政府及其农户、企业是活跃在前台的

演员,他们组成一个互动的网络,在这个基层的舞台上进行着资源优化与再分配的“社会游戏”,更高一级的组织则在制定这个体系的游戏规则。

然而,“农村市场体系”中的每一个行动者都有自身的本位,它们又各自构成一个社会小世界,有着自己的行动逻辑——政府追求财政收入和地方的稳定与发展,企业追求最大化的经济效益,农户则对财产权利和收益分配有着强烈的需求。但在他们共同参与中,却有着一条共同的支配原则:以最小的成本获得最优的效益。可是在“农村市场体系”这一“游戏的空间”中,行动者凭借什么来参与游戏、获得自己的利益呢?凭的是资本或资源。

农民是资源扩散后最直接的受益者,他们中不仅出现了许多的“种田能手”、“致富状元”,而且在“闯市场”的过程中积累起自己的社会关系网和致富信息,这些成为“先富起来的人”;企业获准进入生产、流通领域,它们利用体制内和体制外两种资源,迅速积累起自己的原始资本,出现了一批有大量经济资本和社会资本的农业产业化“龙头企业”;基层政权则获得了部分的财政自主权,它们不仅可以从企业获得税收,而且也掌握了贷款、专项资金、税费政策这样的“政策性经济资本”。

总之,无论基层政府、农户还是企业,他们现有的资源数量和结构都是一种“双重存在”的“有限资本”,他们既受其惠泽,又受其制约、急于摆脱困境,没有谁掌握了这个体系中所需要的所有的资本类型并达到最优配置。所以,无论是“合作社”的成立,还是企业积极寻求建立农场、农业公司等组织,甚至政府采取官员“轮岗创业”的举措,都是又一场资源积聚与重新分配的体现,农村经济体制中又一场重要变革的序幕已缓缓拉开。

正因为“农村市场体系”中资源分配的数量和结构是不平等的,所以它首先是一个“力量场”,表现为由此导致的支配者与被支配者之间的力量关系,它也是一个“斗争场”,社会能动者为维持和改变这种力量关系而相互博弈,使之成为一个竞争的空间。

三、资源优化与重新分配:游戏空间的结构重塑

政府、企业、农户各自提出了自己的利益诉求,这些诉求既有可以相互整合的一面,也有可能引发冲突。互动各方需要将自己手中掌握的资本类型进行转换以实现自己的目标。那么,“农村市场体系”中互动各方采取何种策略,在什么样的逻辑下进行资本类型的转换,也即资源的优化与重新分配的呢?

在国际农产品贸易技术壁垒增加、国内群众环保意识增强的背景下,“公司集中加工,农户分散养殖”这一“公司+农户”模式已经遇到了挑战,“龙头企业”出于对占领国际市场和企业发展的考虑,必须在农业初级产品这一“源头”上就保证绿色环保。如何做到这一点呢?

从表面上看,这一个典型的技术革新的问题——企业需要引进新的技术质量监督体系和仪器设备来破除上述的技术壁垒。事实上,这一点对拥有雄厚资金的龙头企业来说并不十分困难。但另一方面,对农户来说,如果企业继续由农户提供农业初级产品,就必须实行更严格的质量监控措施,除在终端进行检疫外,最好能将监督的触角深入到“田间地头”——因为终端的检疫可起到“一夫当关、万夫莫开”的效果,可如果大量的原料因不合标准被拒收,对急需原料的企业也是莫大的损失。事实上,早在“公司+农户”模式兴起之初就施行的“统一提供种苗、统一采购饲料、统一防疫指导”等措施正是这种思想的体现。林毅夫曾指出,由于农业生产在时间上的季节性和空间上的分散性,对集体组织中的农业劳动进行监督势必造成较高的成本而无法解决单个农户的激励问题。虽说“大包干”部分解决了有效激励的难题,但当一个外在的行动者(如企业)需要去监督单个农户生产的时候,它仍然会面临很高的监督成本。

对企业来说,另一种方式似乎更为“彻底”——抛开农户另起炉灶。比如自建原料养殖场,公司采取“租地——雇工经营”或“反租倒包”的方式将农户的生产活动内化为公司的经营车间。但大规模的建立养殖基地目前受到我国产权制度的制约,尤其受到土地流转制度的制约。其实,对企业来说,是否占有土地并不是问题的关键,关键是它必须寻求到一种既能低成本获得符

合技术标准的原料,同时还能对原料提供者实行有效监督和控制的新模式。其实质,是一个制度改革新问题,这一点,恰恰是企业的“软肋”,因为它难以对分散的农户进行有效的监督和控制。

企业做不了的事,基层政权也做不了。经验证明,基层政权很难对农户生产进行有效的控制。

基层政权的主要目标在政治上是保证稳定,在经济上是增加财政收入,同时使更多的群众脱贫致富。可是,在龙头企业的税费大部分上缴后,地方政府“帮助”龙头企业致富的动力又从何而来?对县级政府来说,它最大的利益首先在于保证政治上的稳定,其次是经济上的发展,后者又表现为财政收入、就业率、人均收入这样的“硬指标”。这样,县级政府只有解决了农民问题,“帮助”农民致富奔小康,才能实现上述目标。怎么办?

既要保证政治稳定,又要促进经济发展,地方政府认为自己必须掌握一种既能使农民脱贫致富又能使自身发挥主导作用、对农户实施有效控制的手段,那就是继续采取政府主导的方式,使政府手中的资源转换成数量和结构更加优化的资本类型。如,近年来有的地方成立了“共产党员合作社”就是这一思路的产物。所谓“共产党员合作社”,是由村中的共产党员在上级政府的支持下,把一定区域内具有一定产业规模和致富技术的党员及骨干群众组织起来,在生产经营活动中统一领导、相互扶持、互惠互利的合作经济组织。它以某种共同的经营活动为纽带,实行“入社自由、退社自由”,目的是通过共产党员这一群体的示范帮扶作用,提高农户的组织化程度,带领更多的农户奔小康;同时加强基层党组织的力量,把“党建工作”和经济工作紧密地结合起来”。

可见,这种合作社的成立,遵循的是一条从单纯的政治逻辑到政治逻辑与经济逻辑相交叉的轨迹。基层政权的目的一是使基层党员通过经济活动成为乡村生活中的能人从而重新对乡村实行有效的治理,或者直接将经济组织里涌现出来的“能人”选拔为新的乡村代理(比如撤掉原先的村支书而换上被群众认可的乡村能人)。二是从原先是龙头企业“势力范围”的加工、流通领域内分

流利润,从而带动地方经济发展。对政府来说,他们付出的是网络化的组织机构这样的社会资本,得到的却是经济资本(各种税费收入的增加)和更加优化的社会资本。

虽说基层政权的这一选择并无出于帮助企业摆脱困境的动机而且会争夺企业的利润空间,然而,这对企业并不必然意味着不利,政府做的恰恰是企业想做但无法去做的事情:建构一个能让企业放心的原料提供基地和合作伙伴。对企业来说,“党员合作社”这样的由乡村能人将农户组织起来“闯市场”的合作组织不仅占有农户拥有的所有资源,而且从某种程度上实现了土地的规模经营,与合作组织打交道比与单个农户打交道,同样的成本(如提供技术指导和市场承诺)将获得更高、更稳定的收益——企业让渡的是部分的经济资本、社会资本,兑换到的是更加优化的资本数量和结构。现在吉林省大力提倡的、各企业努力实践的“公司+基地+农户”和“公司+合作组织带农户”两种模式就是这种思维在实践中的表现。然而,接下来的问题是,农民凭什么非得参加这样的组织?按照吉林省的部署,农户参加“共产党员合作社”这样的农村经济组织,不搞行政命令,必须“加入自愿、退出自由”,实行“民办、民营、民受益”的原则。也就是说,如果基层政权强制推行势必与此精神相悖,如果完全贯彻此精神就必须解决合作组织自身的吸引力问题,“让农户看见实效”。所以,基层政权如果想在乡村经济生活中推广经济合作组织,就必须解决合作组织的“合法性”问题,也就说,至少应使合作组织的领办人成为乡村中的能人。

近年来,许多农户以“打工”、“劳务输出”等形式参与到服务业、建筑业、运输业等第三产业中,他们事实上已经成为工人、商人、经纪人,在回到乡村后他们能够利用积累的资本较快地成为“先富起来的人”;即使那些留在“黑土地”上的农户,有的也凭借精明能干、吃苦耐劳成为各式各样的“养殖大户”、“种植能手”。

总之,对于发生在“农村市场体系”中的这些新现象,我们完全可以将这些新现象看作一场三方游戏的结果,而游戏的逻辑则显而易见:企业要

壮大、地方要发展,还必须吸收乡村中的能人,这意味着它们必须让渡自己的资源,或者说,政府、企业、农户,互动三方要么通过资本类型的转换,获得自身原先不具备的资源,要么使原有资源的数量和结构得到优化,实现资源的转换与再分配。

四、农业产业化向何处去

不管是“用工业化思维谋划农业和农村经济的发展”,还是以“共产党员合作社”为代表的“农业组织化程度的提高”,都是吉林省面对挑战,根据省情做出创新之举,在实践中取得了突出的成就。这些举措的成功之处,在于抓住了“农村市场体系”中资源优化与再分配这条主线,使基层政府、龙头企业、农户三者的利益找到了新的“契合点”,这样,就为突破农业产业化中的“瓶颈”寻觅到一条新的道路。

我们也许可以做出这样的比喻:吉林省农业产业化中出现的新现象,是一根绳子上的两个极端,一端是农户的组织化程度提高导致的集体经济的“复苏”,另一端则是企业谋求占有程度提高导致的私营经济的“振兴”,政府居中调节,它手中的绳子就是对资源是实行占有还是扩散的策略,正是这样,看似极端的两极才成为“农村市场体系”中共存的一体。在这场“农村市场体系”资源的重新分配与积聚的“游戏”中,虽然政府、企业、农户利用各自的资源进行着博弈,但政府仍然是最重要的资源拥有者、发布者,也是“游戏”中的主导者,政府肩负着履行其“全面建设小康社会”的理想和承诺,完全可以“大有所为”!

然而,虽然从根本上说,政府、企业、农户三者的利益是一致的,三者之间的利益分配最终的解决是需要把蛋糕做大,而不是简单的博弈;但资源的分配永远不可能有一个最终令所有人满意的结果,也正因为这样,我们的社会才有了变迁的动力。所以,“农业产业化向何处去?”成了不得不回答的问题。

解决“三农”问题不仅需要继续深入市场导向的农村改革,建立全国统一的大市场,培育和健全

完整的市场体系,更要从重塑“国家——社会”关系的角度入手,重新反思这场正在进行的资源优化与再分配过程。作为对这个问题一个回应,许多学者都支持一个“社会中间层”的生成,以作为国家和公众之间的“中介”,在城市,他们呼吁的是“市民社会”的兴起和社区组织的完善,在农村,他们则将希望寄托于村级民主选举和“新型农民专业合作社”组织的建立与完善,建立起真正的集体经济或契约型合作组织。

一个“理想型”的农民合作社的作用,一是要代表合作社内部农民的利益,以组织的形式与公司进行谈判并签订契约,其谈判的地位与能力明显提高和增强,有利于保护单个农户分别签约的利益;二是在其内部对单个农户的行为加以监督与惩罚。这样,有利于提高公司与农户之间的契约履约率。具体讲,如果政府要想真正在“农村市场体系”中促成政府、企业、农户之间的良性互动,形成符合市场经济要求的经济秩序,就必须在基层坚持落实原先的“制度设计”,在适当的时候“还社于民”,把合作社变成市场经济中的纯粹的经济组织,同时大力培养非赢利的公共组织。

我们认为,不仅仅是建立合作社,还包括以行政村为单位建立农工商总公司或企业集团、建立农业园区、成立股份合作经营协会和专业协会,这些经济组织都必须充分尊重农民意愿,政府固然要帮助农民建起符合社会主义经济体制需要的契约关系,依法建立集体与个体的权利与义务关系,但也必须发挥农民群众在农村经济组织创新中的主体作用,不能搞行政命令,实行“民办、民营、民受益”,加入自愿,退出自由。同时坚持多元启动、多样发展,只要适应生产力发展的,就大胆创新,大胆探索,积极培育具有区域特色的经济组织。这其中,更重要是应正确认识政府的定位、功能,把政府的精力放到公共产品的提供和法制建设上来,使龙头企业按市场目标运作,农业专业协会按公益性目标运作,而不是一味地追求经济利益。

(责任编辑:耿玉春)