



资源型县域企业主导的农业现代化方式研究 ——山西乡宁县典型案例的调查与思考

董江爱 张毅

摘要：不同地区的农业现代化模式因农业生产条件和社会经济特点的不同而不同。本文分析了山西乡宁资源型企业主导农业现代化的缘由，梳理了“政府引导、企业主导的以工哺农、以煤强农、以矿扶农”的实践过程，得出资源型地区企业主导农业现代化的理论逻辑和实践逻辑，即农业现代化是资源型地区解决农业可持续发展危机的路径选择，也是资源型企业生存与发展的内在需求，需要政府正确引导、科学设计和煤矿企业高标准的实践。

关键词：资源型地区；企业主导；农业现代化

农业是人类的生命产业，对任何时代任何国家和地区同样重要。中国是一个以农立国的农业大国，农业现代化是其现代化建设的核心内容。自新中国成立以来，中国共产党每一代领导集体都为之付出了巨大努力，尤其是改革开放以来，党中央通过多种途径探索中国特色的农业现代化道路，逐步推进农村改革深入发展，到2008年，我国“进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻”^①，农业现代化由此成为中国现代化建设的重中之重。农业生产具有很强的地区性，不同地区因农业生产条件和社会经济特点不同，农业现代化方式也就不同。资源型地区因资源开采造成的地质灾害和生态破坏，企业主导农业现代化成为其可持续发展的必然选择，但相关研究却很少。乡宁县根据中央精神和本县实际，进行了大胆的制度创新，成功走出了一条“政府引导、企业主导的以煤强农、以矿扶农”的农业现代化道路，总结分析乡宁县企业主导农业现代化的经验，对于推进资源型县域农业现代化进程具有重要的理论意义和应用价值。

一、资源型地区企业主导农业现代化的缘由

（一）资源企业有主导农业现代化的责任

资源开采的破坏性和资源本身的不可再生性，要求资源开采必须对矿区当代农民的环境权和后代农民的生存权作出合理补偿，否则，资源开采的结果必然造成企业暴富和矿区农业衰败和农民贫困。邓小平早在改革开放初期就把工业支援农业促进农业现代化作为工业发展的重大任务，要求“中国的经济必须要照顾到农业”（中共中央文献研究室编，2004：514），并告诫全党“中国的发展必须首先把占人口绝大多数的农民安置好，工业的发展，商业的和其他的经济活动，不能建立在农村人口贫困的基础之上”（1994：117）。

然而，资源型地区长期以资源开采和加工为主导产业，尤其是企业追求高额利润的掠夺式开采和粗放式经营行为，对矿区农民的生产生活条件造成严重破坏，形成了山体采

^①《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，参见《人民日报》2008-10-19。

空、植被毁坏、生态破坏、环境污染、地面塌陷、建筑物和道路被毁、水土流失、土地退化等地质灾害,生态环境严重恶化,农业可持续发展遭受危机,通过农业投资实现农业现代化成为资源型地区农业可持续发展的现实需要。

资源型地区长期关注煤矿工业的发展,造成了地质灾害和生态破坏,尤其是资源企业发展大多建立在损害农民生产和生活条件的基础之上,造成矿区农民的生产生活条件、生存环境、社会福利、医疗、教育、社会公平等进步因素被当做经济增长的代价牺牲了(李培林,2005:4),进而导致资源型地区陷入治理困境,严重影响资源型地区的稳定与可持续发展。所以,资源企业是造成地质灾害和生态破坏的主体,必然要承担主导农业现代化的责任。乡宁县是全国三大优质主焦煤基地之一,全县煤田面积多达1600平方公里,占全县国土面积的78%,有“煤炭之乡”之称,长期的煤矿开采造成的地质灾害尤为严重,以农业现代化化解农业可持续发展危机是地方经济社会发展的必然选择。

(二) 资源企业有主导农业现代化的能力

我国长期实行的资源所有权和使用权分离的产权制度,造成了煤企从煤矿开采和经营中获取巨额利润,却不承担因此发生的负外部成本,并由此形成拥有大量资本的煤老板暴富群体,煤企的经济实力大大超过地方政府,成为县域经济发展的重要力量。据2004年统计,乡宁县114个煤矿老板的资产都在1000万元以上,其中5000万以上的占一半以上,他们的总资产约100亿,年收入超过全县23万人的总和,完全掌握了县域经济发展的命脉,有能力主导本县的农业现代化。2004年以后,随着煤炭价格的持续上涨,资源企业的经济实力越来越强,也越来越成为县域经济发展的支柱。

资源型地区因资源开采造成的地质灾害和生态破坏特别严重,解决地质灾害治理及其由此带来的农民安置、生态恢复和可持续发展等与农业现代化有关的问题都需要大量的资金投入,依靠公共财政的力量和农民自身的力量难以实现农业现代化,所以要实现地方社会的良好治理,提升竞争力,就必须向掌握大量资本的煤企筹措预算外资金,通过资源工业反哺农业的方式,保障资源企业投资农业产业,为地方经济社会可持续发展注入活力。

(三) 资源企业有主导农业现代化的需要

按照现代产权理论,人们在享有财富收益的同时,必须承担与这一收益相关的成本(平乔维奇,2000:28)。煤企长期依靠煤矿开采获取高额利润却不承担由此发生的负外部成本,结果在煤企与矿区农民之间形成了严重的贫富差距,资源型地区出现了“富一人穷一片”的社会怪象。这种现象必然引发矿区农民强烈的仇富心理和对社会的不满情绪,必要时会采取集体行动甚至是暴力手段阻止企业正常生产,严重时会导致煤企破产和社会失序。所以,煤企需要自动放弃部分既得利益,形成支援矿区农民和农业发展的集体行动。

煤矿属于不可再生资源,煤企业在开采和经营煤矿时,必须发展替代产业,以保证其资源枯竭后的顺利转型。而煤矿资源丰富地区最可利用的资源除了地下的煤,还有地上的山,具有发展以种植和养殖为基础的农业产业化的天然条件。而且,煤企的生存和发展离不开农民和农业的支持,农业的衰败反过来也会制约和影响煤企发展,只有对农民和农业损失作出合理补偿,才能缓和其与矿区农民的矛盾,获得矿区农民的支持,进而实现煤企和矿区农民的双赢。

同时,煤企老板大多是当地农民,不仅有饮水思源、回报乡里的朴素愿望,而且有强烈的事业心和责任心,愿意承担社会责任。但是,由于缺少平台和引导,没有形成主流意识。而且,资源型地区的农民贫困和社会矛盾完全是由煤矿开采和社会分配不公造成的,只有采取煤企支持农业发展的方式,才能帮助煤企树立良好形象,赢得社会尊重。也只有通过煤企支持农业,增加农民收入,才能逐步缩小贫富差距,消除贫富对立。

二、资源型地区企业主导农业现代化的实践

政府是社会治理的主体,也是实现社会良好治理的关键因素,一个开明的政府实际上是为了增进公共利益的一套有组织的制度安排(密尔,1989:26-29)。乡宁县党政领导在贫富差距拉大、社会矛盾激化的

背景下，抱着缩小贫富差距、缓和社会矛盾的目的，确立了煤企主导县域农业现代化的发展理念，选择了以工业支援农业的方式实现农业现代化的发展路径，并采取设计方案和建立机制等方式确保制度落实。

（一）设计因地制宜的农业现代化方案

乡宁县县委县政府围绕建设全省十强县的奋斗目标，倡导在全县开展“一矿一业一事”活动，试图通过以工哺农、以煤强农、以矿扶农的方式，调整产业结构，发展县域经济，增加农民收入，实现全面协调可持续发展。

1. 形成因地制宜的农业现代化格局

乡宁县的“一矿一业一事”活动是县委县政府根据本县经济社会发展的需求和农业现代化要求，规划以增加农民收入为核心的非煤产业和以提高农民生活质量为核心的公益事业，倡导县域境内的所有煤企从2004年起，在本县境内创办或联办一个促进农民增收的非煤产业，兴办一项农民群众最渴望的社会公益事业，形成以工业化富裕农民、以产业化发展农业、以城镇化繁荣农村的农业现代化格局，实现矿区农村社会效益和生态效益的可持续发展，使矿区农民能够在煤企投资和自身素质提高中均衡分享资源财富。

农业产业化是农业现代化的重要内容。乡宁县农业人口占总人口的80%，农业产值占GDP却不足10%。在这一背景下，乡宁县利用煤矿资源优势确立农业发展的方向和任务，倡导煤企为农业规模化和产业化提供现代技术装备和资金支持。在产业项目设计上，注重有利于当地经济发展和生态环境平衡的种植业和养殖业，尤其关注有利于农民增收和农村劳动力转移的区域产业基地和龙头企业，设计了251产业工程，“2”是加快建设2个区域产业基地，包括西部以枣岭为中心的果椒基地和东部以管头为中心的牛羊基地；“5”是重点扶植5大龙头产业，包括惠民奶制品生产线、高天牧业肉制品生产线、绿苑果蔬加工气调库及一体化生产线、琪尔康翅果油生产线及胶囊包装线、盛霸王公司优种羊及特种野猪繁育基地，实行种养加、产供销、农工商一条龙综合经营；“1”是围绕畜牧、果椒、乳业、蔬菜、杂粮等特色农业，建设10个专业协会，积极推进农业产业化。以上项目设计追求科技含量和社会效益，有利于增加农民收入和企业利润，有利于生态环境和县域经济社会可持续发展。

农村城镇化是推动农业现代化的有效途径。农村城镇化包括农村土地城镇化和人口城镇化两个方面的内容，乡宁县县委县政府针对煤矿资源开采造成的生态环境严重恶化、基础设施严重受损和农业资源严重紧缺对农业现代化的严重威胁的状况，专门设计了一系列有利于人口城镇化的公益事业项目，注重解决农民生产和生活中遭遇的实际困难，注重从整体上推进农村城镇化进程，从根本上提高农民的生活水平和生活质量。在城镇建设上，坚持规划先行，建管并重，重点抓好县城的基础设施建设、居民住宅楼建设和公共服务设施建设，为农民移居县城提供条件。同时，加强交通主干线上的城镇建设，力图把这些城镇建设成全省山区一流小城镇。在公路建设上，改造主干线，贯通乡镇之间的循环路，搭建县乡村交通网络。在生态环境建设上，实施蓝天碧水工程，加大矿区环境治理，大搞村镇绿化、通道绿化和荒山绿化。在新农村建设上，坚持“规划先行、功能配套、典型示范、整体推进”的原则，重点建设50个高标准的示范新农村，逐步实现农村新型化。

农民现代化是实现农业现代化的决定性因素。农民现代化是把传统农民变为现代农民的过程，主要包括农民生产生活方式的现代化和价值观念的现代化。乡宁县针对本县农民素质和农村文明程度不高的现状，在“一事”项目设计上注重培养高素质农民的文化教育事业和乡风文明建设，主要包括：(1)加强农村九年义务教育，对农村学校进行硬件建设和软件建设，从根本上提高教学水平和教育质量；(2)发展农村的职业教育和成人教育，培育农村科技带头人，加强农民技术培训，加速开发人力资源，尽快使农民转变为产业工人；(3)加强乡风文明建设，开辟多种农村文化阵地，开展各种文明创建活动，培育农村新风尚，并通过文化教育、技术培训与文明建设的结合，从根本上提高农民的整体素质。通过以上活动使煤企承担起资源型地区传播现代文明、培养现代农民的社会责任，成为推进农村城镇化、农民现代化的重要力量。

2. 建立政府主导的农业现代化实施机制

为了确保“一矿一业一事”活动的顺利开展，乡宁县成立以县长为组长、分管副县长为副组长、相关职能部门领导为成员的领导组，领导组下设协调工作办公室，具体负责“一矿一业一事”活动的方案制

定、组织实施、落实领导组交办的相关事宜、协调相关问题、组织相关部门对煤矿投资的项目进行全面考核。县政府各职能部门要对该活动创造良好的外部环境,及时审批、办理有关手续,为煤企发展排忧解难。

县领导组下设乡镇领导组,由乡镇长任组长,全面负责本乡镇的“一矿一业一事”活动,组织本乡镇的煤企在认真考察和科学论证的基础上选准项目(项目选择必须符合国家产业政策和环保政策的要求),制定本乡镇的项目计划和实施方案,有针对性地解决本乡镇比较突出的“三农”问题。项目实施可采取自主联合、跨乡镇联合、股份合作等形式。煤企投资标准是每销售一吨煤不少于30元,其中15元用于兴办一个非煤产业,称为“一业”,15元用于兴办一项社会公益事业,称为“一事”。乡镇一级实行目标责任制,县领导组要与各乡镇签订目标责任书,考核范围包括项目、投资、进度计划、完成时间等,年终根据考核结果对前三名进行奖励。

县领导组制定考核目标、考核计分办法和奖励办法,对煤企投资的“一业”和“一事”项目进行计分考核,其中“一业”考核以煤企投资规模、项目质量和进度计划进行年终考核,超额完成计划者奖分,完不成任务者按完成率计分;“一事”考核以投资规模和完成时间进行年度考核,对规模大、工程量大一年内不能完成的项目根据完成情况考核,对超额完成投资任务者奖分。年终根据考核结果为完成任务的煤企法人颁发“兴办光彩事业奉献奖”,为做出突出贡献的煤企法人颁发“建设全省十强县特殊贡献奖”,并组织一定规模的“赠匾”仪式为煤企法人悬挂匾牌^①。通过这种方式宣传煤企的公益精神,彰显社会公平正义,形成关注民生、热爱公益的文明风气。

(二) 政府引导、企业主导的农业现代化实践

1. 政府以宣传教育和政策创新引导

煤企主导的农业现代化模式能否成功,取决于地方政府的正确引导。为了引导煤企投资一事一业项目,乡宁县电视台开设专门频道,宣传“一矿一业一事”活动,号召煤企站在“讲政治、讲大局、讲奉献”的高度,承担社会责任,回报乡宁人民,通过新闻媒体的宣传调动煤企的积极性。同时,大力宣传煤企投资农业产业、兴办公益事业的模范事迹,并组织经常性的专题报告会和观摩交流会,表彰在该活动中涌现出来的先进典型,以鼓励煤企多做善事,多行义举,树立良好社会形象,赢得社会尊重。

在宣传教育的同时,县委县政府还通过政策创新和利益驱动,激发煤企投资一事一业项目的积极性和主动性。对于煤企投资的农业产业,坚持“政府引导、自愿联合、出资者所有、市场化运作”的原则,政府要为其提供政策支持和信息服务,引导和鼓励企业延伸产业链,多办龙头产业,有条件的企业要建设示范生态工业园区;对于煤企难以独立投资的新型产业,政府要支持并帮助煤企联合进行股份制投资,保证产业产权为投资者所有,按照现代企业制度实行市场化运作;对于煤企投资的公益事业,要按照“坚持自愿、搞好协调”的原则进行;对于煤企投资的全县性的重点工程,要坚持“统一筹集、科学立项、政府组织、严格审计、社会监督”的原则,使煤企的投资真正在推动农村城镇化、农民现代化中发挥作用,进而使广大农民能够感受到煤企的恩泽,自觉支持煤企发展。

从乡宁县这一政策创新中我们可以看出,煤企处于“一矿一业一事”活动的主导地位,能够在投资矿区农村农业现代化的建设中得到利益和荣誉,实现企业价值,赢得社会尊重。而政府在“一矿一业一事”活动中始终扮演着引导、组织、服务的角色,充分体现了“谁投资、谁受益、谁光荣”的社会公正。

2. 煤企以最大努力和最高标准实践

在县委县政府宣传和倡导下,煤企从事“一业一事”活动的积极性和主动性被充分激发出来,他们主动放弃部分既得利益,借助政府推动力采取回报社会的集体行动,并通过乡宁县企业家联合会向全县人民发布了《乡宁县煤炭企业家联合宣言》:“鄂(乡宁县古称)邑大地,神采飞扬,我们生长在这一片沃土,我们的财富来自这片土地,我们是乡宁县23万儿女的幸运者。致富思源,富而思进,奉献社会,回报家乡,我们愿积极投身“一矿一业一事”活动,为社会主义新农村建设服务,为构建和谐乡宁做贡献。”从2004年“一矿一业一事”活动开始到2008年煤企兼并重组的五年期间,乡宁县114个煤企先后投资

^①《中共乡宁县县委县政府关于开展“一矿一业一事”活动的实施意见》,2004-04-12。

15.3亿元，落实惠农扶农项目641项，有力推进了乡宁县的农业现代化进程。

在农业产业项目的投资中，煤企紧紧围绕县政府设计的五大龙头产业先后投资4.67亿元发展涉农产业。在农业产业的投资建设中，规模较小的煤矿在政府的帮助下自愿结合，采取股份制形式投资，逐步建成了万亩核桃林、万亩翅油果林、万亩葡萄园和万家畜牧养殖户等农业规模产业，充分利用先进的农业技术和优良品种，形成了适合县域特点的农业产业结构，在种植业、养殖业、加工业、旅游业和高新技术产业等方面实现了农业产业化的重大突破，加快了本县的农业现代化进程。在农业产业的经营中，以农户为基础，以市场为导向，以系列化服务为手段，实行种养加、产供销、农工商一条龙综合经营，形成集经济效益、社会效益和生态效益为一体的农业产业。

这里以山西永昌源集团投资建设的山西戎子酒庄有限公司为例：

在管理模式上，采取“公司+农户”的管理模式和“村企联动”的方法，建设万亩葡萄种植基地，并把该基地的6个村委21个自然村的上千个农户组织起来，免费为他们提供葡萄架材、苗木、技术和灌溉等服务，免费对农民进行技术培训，还派专业的技术人员到田间地头对农民进行现场指导，极大地调动了农民种植葡萄的积极性。

在技术应用上，自觉将农业产业发展融入国际市场竞争中，采用国际先进技术进行葡萄种植和酿酒。为了了解国外企业发展现状和产业状况，公司领导带领技术人员先后赴美国、加拿大、日本等国考察，引进专用优质酿酒葡萄种苗，组织农民种植。还从意大利、法国、美国等发达国家引进设备，形成集收购、压榨、发酵、勾兑、贮藏、灌装为一体的葡萄酒生产线。

在产业发展上，利用高档葡萄酒生产线，发展戎子生态园、农业观光园、精品采摘园等葡萄酒文化旅游观光项目，将各类葡萄名品荟萃一园，成为游人观赏、品尝、亲自体验的休闲娱乐场所，直接推动饮食、服务、旅游等相关产业发展，加快了产业结构调整，实现了一、二、三产业发展的飞跃。同时，利用葡萄园发展循环经济，指导农户在葡萄苗行间间作苜蓿，用葡萄叶、酿酒下脚料和苜蓿作为饲料发展养猪业，建了养猪厂和猪肉加工厂，猪粪用于种植葡萄的肥料。整个产业链为社会增加1300个就业岗位，使3700余户农民从中受益，该项目已被山西省政府列入全省农业产业化5·13重点工程项目。

（三）“内留外引”与农业现代化的可持续发展

2008年，山西在全省范围内实行煤矿整合，乡宁县114座煤矿被整合为29座，多数煤矿被大煤矿兼并重组，煤企主导的“一矿一业一事”活动也由此停止，但离开煤矿的煤企负责人都掌握大量资本。在这一背景下，乡宁县抓住时机制定《中共乡宁县委、乡宁县政府鼓励“内留外引”推动转型跨越发展的若干意见》，利用优惠的政策、优厚的条件和优越的环境，鼓励本县退出原煤生产领域的企业家把资金留在本县进行二次创业，同时吸引外地人才和资金在乡宁创业，以推进乡宁县的农业现代化进一步发展。

“内留外引”政策的优惠内容包括：一是用地优惠。凡投资兴办公益性项目、基础设施建设项目和国家产业政策指导目录中列举的项目，由国土资源部门实行土地划拨，用地手续由国土部门负责全程配合在最短时间内办理，对固定资产投资1亿元以上的企业优先安排用地指标。二是土地出让金返还优惠。对公益性项目、农产品加工项目和高新技术项目，从获利年度开始，县财政连续5年返还企业所得税地方留成部分。认定为省级以上高新技术项目的，除享受上述优惠外，自投产之日起，返还三年内增值税本县留成部分的50%。三是贷款担保。县政府成立项目担保公司，本着“大项目、大支持”的原则，为非煤产业项目提供10%—30%不等的启动资金贷款担保，用以支持项目发展。四是特殊激励政策。鼓励高级技术创新人才在本县创业，对企业招录的核心技术和管理人才（每企业1至2名）给予一定的工资补贴，对纳税、吸纳就业、结构调整、技术创新、品牌创建、环境保护等方面的优秀企业给予1~20万元不等的奖励。对于有基地且加工原料质量和数量有保障并能够发挥农产品加工龙头带动作用的农产品加工企业，要采取“一企一议”、“一企一策”、“一事一议”的办法给予特殊优惠^①。从以上内容可以看出，“内留外引”政策在“一矿一业一事”成果的基础上，进一步加快了乡宁县的农业现代化进程。

^①中共乡宁县委、乡宁县政府鼓励“内留外引”推动转型跨越发展的若干意见》，2011-10-15。

三、结论与讨论

从乡宁县的农业现代化进程中,我们可以清楚地看到资源型地区企业主导农业现代化的理论逻辑和实践逻辑:一是资源型地区长期以资源开采为主导产业,造成了严重的地质灾害和生态破坏,使矿区农村的农业发展遭受危机,农业现代化成为资源型地区解决农业可持续发展危机的路径选择。二是资源企业是造成地质灾害和生态破坏的主体,按照“谁破坏、谁治理”的原则,资源企业应该承担主导农业现代化的责任。而且,资源企业因资源开采拥有大量资本,有能力主导当地的农业现代化发展。资源企业自身的生存与发展也离不开农民和农业的支持,有主导农业现代化的内在需求。三是资源企业主导农业现代化离不开地方政府的正确引导,需要地方政府根据国家的战略要求和地方的实际情况,设计科学的农业现代化方案,引导资源企业投资农业现代化项目,确保农业现代化目标的实现。四是农业现代化目标能否实现,关键在于地方政府的正确引导和煤矿企业高标准的实践。

当然,乡宁县的做法并不是可以随意照搬的模板,而是为资源型地区的农业现代化发展提供了经验借鉴,为地方政府根据煤矿产权和政策变化合理配置资源提供了思路和方法。要求方政府树立“以产业化发展农业”的发展理念,坚持“工业支持农业实现农业现代化”的发展思路,建立政府、煤企和矿区农民多主体共赢机制,引导煤企科学投资,回报社会,尽最大努力推进本县的农业现代化进程。

资源型县域发展农业现代化应该从中得到启示:要根据当地实际选择合适的工业支援农业的农业现代化道路,建立矿区农民在资源利益分配中的利益表达和诉求机制,明确资源企业应该承担的社会责任及其承担责任的方式,保障资源企业支援农业时能够体现企业利益和企业价值等,激发资源企业支援农业的积极性和主动性。同时,要防止政府行为由引导或倡导变成强迫命令或乱摊派。

参考文献:

- [1] 邓小平年谱(2004). 中央文献出版社.
- [2] 邓小平年谱(第3卷)(1993). 人民出版社.
- [3] 李培林(2005). 另一只看不见的手:社会结构转型. 社会科学文献出版社.
- [4] 密尔(1989). 代议制政府,商务印书馆.
- [5] (南)平乔维奇(2000). 产权经济学——种关于比较经济体制的理论. 经济科学出版社.

Research on the Model of Agricultural Modernization of Resourceful County

——Investigation of the Coal Subsidize Agriculture Model of Xiangning, Shanxi

Dong Jiang'ai (Doctora Candidate, Shanxi University)

Zhang Yi (Professor, Shanxi University)

Abstract: Agricultural modernization differs from agricultural production conditions and social-economic features. Analyzing the reason of resource-based enterprises dominated agricultural modernization in Xiangning, Shanxi province and carding the practice of “industry-supported agriculture, coal-strengthened agriculture and mine-fostered agriculture that is lead by enterprises and guided by government”, this article reaches the theoretical and practice logic. That is, agricultural modernization is the path selection to solve the crisis of agricultural sustainable development in resources-based area as well as the internal demand of survival and development for resource-based enterprises, which needs correct guide and scientific design by government and high standards practice of coal mining enterprises.

Key words: resource-based area; agricultural modernization; model

■作者简介:董江爱,法学博士,山西大学政治与公共管理学院教授,博士生导师;山西 太原 030006。

张毅,山西大学政治学理论专业博士生。

■基金项目:国家社会科学基金项目(10BZZ023);山西省软科学项目(2012041051-03)

■责任编辑:刘金波

