

## 【土地问题】

## 农地福利化:实践机制、后果呈现及其优化路径

## ——以沪郊埭村为个案的初步分析

马流辉

(华东理工大学 社会学系,上海 200237)

**摘要:**在沪郊的农村,制度化社会保障体系的建立和稳定性非农就业的实现,使农地原初具有的生活保障和就业承载功能逐步剥离,呈现出“去保障化”的趋势。但在现有的农地制度安排下,农户的承包权已经物权化,各级政府的惠农补贴和畸形农地流转市场形成的虚高地租,强化了农地的收益效应。在这一情势下,“去保障化”的农地转而成为满足农民“多多益善”心理的福利,农地福利化倾向凸显。本文以沪郊埭村为个案,对农地福利化的实践机制进行分析,并呈现这一发展趋势的社会经济后果,最后提出破解农地福利化困境的优化路径,以期为进一步的农地制度改革提供参考。

**关键词:**农地福利化;农地流转;农地制度改革

**中图分类号:**F301.1    **文献标志码:**A    **文章编号:**1671-7465(2013)06-0066-08

## 一、研究问题与个案概况

鉴于中国现代化实现过程的长期性和艰巨性,以“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的农地制度安排,一直以来发挥着农村社会“稳定器”和农村劳动力“蓄水池”的功能效应。甚或从某种程度来说,今天我们所讨论的“中国奇迹”或曰“中国模式”也无不从此一具有中国特色的农地制度中获益,享尽其所释放的制度能量。在城市化落后于工业化的现实背景下,高水平、普惠式的社会保障体系短期内尚无法囊括所有社会成员,尤其是占中国人口绝大多数的农民。所以,于广大的农民或农民工而言,农地<sup>①</sup>不仅具有一般生产资料的经济功能,还具有诸多社会功能。

姚洋认为,土地仍是我国大多数农民赖以生存的主要生产资料,在社会保障体系不完善或根本不存在的情况下,土地的社会保障功能不可忽视。土

地作为社会保障的替代物,为占据中国人口绝大多数的农民提供基本的生活保障,从而成为维护社会稳定的一个重要因素。<sup>[1]</sup>曹锦清指出,中国在现阶段及今后相当长的时间内“必须毫不动摇地坚持”这项农村基本制度,有一个十分重要,也十分简单的理由:土地(耕地与宅地)承载着亿万农户的“社会保障”重任。<sup>[2]</sup>显然,在以上论述中,“土地保障论”成为部分学者捍卫现有农地制度合法性的重要根由。不过,此类观点也遭致一些学者的质疑和批评。刘远凤承认土地所具有的保障功能,但他同时强调,土地保障不是社会保障。土地保障本质上是农民无法享受社会保障情况下土地社会功能对社会保障的一种强制替代,它客观上造成了农业生产的低效率和农民发展的不公平。<sup>[3]</sup>秦晖对“土地社会保障论”的批判则更为彻底,他认为“国家保障”与“土地保障”并不构成一种并列的选择关系,拿“土地保障”说事可能隐含着这样的逻辑:我们没有“国家福利”,但有“土地福利”,却有可能使人

收稿日期:2013-09-09

基金项目:北京郑杭生社会发展基金会学子项目(12ZHFD07);上海市阳光计划项目(122YG04);国家社会科学青年基金项目(12CSH040)

作者简介:马流辉,男,华东理工大学社会学系博士生,中国城乡发展研究中心研究人员,研究方向为农村社会学和政治社会学。

① 土地是一个复杂的概念体系,就土地本身来说,可分为农用地和非农用地两大类,而农用地又包括耕地、林地、草地等。本文在狭义上使用“农地”这一概念,集中讨论用于粮食生产的耕地。根据学术伦理的要求,文中涉及的地名和人名均做了匿名化处理。

误以为我们的农民已经具有了“另一种类型”的社会保障,从而取消了建立农村社会保障体系的任务,这无疑是有害的。<sup>[4]</sup>徐广义则从土地利用效率、农村劳动力转移、农村社会保障制度等六个方面,全面系统地分析了“社会保障型”农村土地制度所带来的负面作用。<sup>[5]</sup>可见,无论是“土地保障论”的支持者还是批评者,他们都承认既存的农地制度安排,并将其作为讨论的前提,不同的只是他们对这一制度安排的接纳程度和秉持立场。也可以说,支持者直面国情,维护以土地替代社会保障的正当性,而反对者则努力超越现状,希图以制度化的社会保障取代土地保障。但问题是,争论双方都没有进一步追问,如果农地不再承担相应的社会保障功能,或者说,国家和政府相应的制度安排将农地原初具有的社会功能彻底剥离,这是否意味着因现有农地制度安排所衍生的一系列问题便可迎刃而解?并以此为契机,将中国的农地制度改革引入更为合理的发展方向?其实,问题远非这么简单。

发达地区的农村实践表明,充分而稳定的非农就业的提供和制度化社会保障体系的建立,使农地的社会功能被进一步剥离和替代,其原初所具有的保障功能严重弱化。农地不再是农民应对社会风险,为他们提供基本生活保障的手段,农地之于农民的功能发生了重要转变。不再承担社会保障功能的农地,在新的发展形势下,成为满足农民“多多益善”利益心理的福利<sup>①</sup>,农地福利化在发达地区的农村遂成一种普遍的趋势。但“去保障化”的农地或农地福利化并不会自动修正农地制度的诸种缺陷,它反而可能将农业的发展拖入另一种困境。本文以沪郊的埭村为个案,分析农地福利化的实践机制,并呈现这一发展趋势所带来的诸种后果,最后针对农地福利化的现实困境,提出具体的优化路径,为下一步的农地制度改革提供参考。

埭村是上海远郊的一个行政村,全村共12个村民小组,户籍总人口1894人,而本籍常住人口却不到1000人,且老龄化比例甚高。埭村耕地总面积为3105亩,其中有600亩被工业区征用,212亩为水面,剩余的2293亩耕地全部用于粮食生产。在2293亩粮田中,超过90%的粮田由13户来自安徽、浙江等地的农民耕种,他们耕种的总面积达到2168亩。这意味着,全村仅有125亩的耕地分散在十几个本地农户手中,他们一般以粗放经营的方式进行农业生产,仅仅为了满足家庭的口粮需

要,商品化程度极低。在埭村,农地不再承担社会保障的职能,村庄中不同年龄群体的村民都可以通过地方政府和附近企业的安排,实现体面的就业,获得稳定的收入,农地福利化的趋势明显。

## 二、抽离与嵌入:农地福利化的实践机制

一直以来,农地承担着对广大的农民重要的社会保障功能,它在农民家庭遭遇突发事件时,诸如疾病、失业等,起着社会风险的应对作用,能够保障农民家庭的基本生活。但在发达地区的农村,由于制度化社会保障体系的构建和稳定性非农就业的实现,使得农地的社会保障功能严重弱化,而福利化倾向显著。就埭村而言,其农地福利化的机制是通过制度化抽离与利益性嵌入的共同作用而形塑。具体来说,制度化社会保障体系和稳定性非农就业将农地的生活保障功能和就业承载功能抽离,而农地流转市场带来的高租金和各级政府提供的农业补贴又对农地进行利益性嵌入,正是这两方面的叠加共塑农地福利化的实践机制。

### 1. 制度化社会保障体系替代农地的保障功能

农地和社会保障之间的纠结,一个重要的原因就是国家尚无力为广大的农民构建起完善的社会保障体系,让农民享受和城里人一样的福利待遇。所以,以均分的农地制度安排,让农民得到一块“份地”,以应对生活的不确定性,让农地去代替国家的社会保障。而在发达地区,由于快速的工业化和城市化发展,地方政府有充沛的财政实力,有条件进行城乡一体化的社会保障体系建设,让农民较为均等地享受现代化的发展成果。如此一来,对发达地区的农民来说,政府所构建的制度化社会保障体系,使农地不必承担社会保障的职能。

处于上海地区的埭村,早在上世纪90年代便开始进行社会保障制度建设,只不过囿于财力的限制,当时的社会保障水平比较低,并不能满足农民的实际需要。随着经济的发展,今天埭村的村民基

<sup>①</sup> 虽然“保障”和“福利”在使用上有诸多相似之处,但具体于农地而言,它们不是同一概念。不过,在既有分析农地制度的文献中,这两个词汇其实是被混用的。笔者认为,“保障”和“福利”的区分所凸显的是农地之于农民功能的变化。“保障”更加注重对基本生活的维持,在此,农地是一种社会风险的应对机制,它确保的是生存底线;而“福利”则强调利益获取的多寡程度,在此,农地成为一种满足利益需求的手段,它追求的是“多多益善”的利益最大化。就本质而言,“福利”的多寡或有无,它对基本的生活并不构成直接的威胁,而“保障”则不然。

本上被纳入三种不同类型的社会保障体系之中,即农保、镇保<sup>①</sup>和社保(见表 1)。加入社会保障体系而带来的保障收益远高于农地的产出收益,这样,农地于埭村的村民而言,已经不是他们基本生活保障的依托。换言之,埭村的村民不再将农地作为其生活保障的手段,而完善的社会保障体系则成为他们应对社会风险的重要机制。

表 1 埭村村民享受的社会保障情况

社会保障类型	参保人数	收益额度 <sup>②</sup>
农保	1065 人	540 元/月
镇保	302 人	1050 元/月
社保	527 人	1500 元/月

资料来源:根据村干部提供的资料整理而成。

制度化社会保障体系的建立,替代了农地具有的社会保障功能,终结了农地保障化的路径依赖,农地不再是农民唯一的生活保障来源。所以,在发达地区的农村,“农地保障论”不再是为现存农地制度合法性辩护的充分理由。理论上说,这里农地的“去保障化”趋势为农地的规模流转带来了契机,同时,这一发展趋势也为下一步的农地制度改革营造了一定的空间。

2. 稳定性的非农就业抽离农地的就业功能

以往,在非农就业不发达的现实条件下,农民通过在单位面积的农地上投入物化劳动和活劳动,从而实现农业就业,以满足家庭生计的需求。但受制于农业生产季节性,农业中存在庞大的非充分

就业,或“隐形失业”。<sup>[6]</sup>不过,在非农就业前景黯淡的历史时期,以家庭承包的形式将农民固定在农地上,让他们实现非充分的农业就业,也不失为一种妥帖的权宜之计,起码这对整个社会的稳定有所裨益。因此,强调农地的就业功能,以维护家庭承包制安排,当然具有正当性。不过,就发达地区农村的实际情况来看,它所呈现的却是另一番景致。

上海工业化的发展由来已久,其蓬勃的发展势头也恩泽了上海本地的农民,埭村的村民也不例外。埭村的青壮年村民一般都在附近的区工业区就业,也有小部分村民在上海的市区就业。但总体而言,村民在附近工业区就业居多。尤为重要的是,不但这些青壮年农民可以在非农领域实现就业,就连那些“无市场劳动力”<sup>③</sup>也能在政府安排的公益性岗位和村附近企业提供的照顾性工作中实现非农就业(见表 2),以获得稳定的收入。充分而稳定的非农就业抽离了农地所具有的就业功能,在非农就业收益凸显的现实下,当地农民从事农业生产的机会成本甚高。对此,他们应对的策略往往是,要么将农地流转给外地人耕种,获得一定的租金收入;要么对农地采取粗放经营,进行低商品化的农业生产,仅仅满足家庭的口粮需求。这就充分说明,埭村的农民对不再承载就业吸纳功能的农地的态度发生了重要转变,农地之于农民的功能也随之改变。

表 2 埭村“无市场劳动力”就业情况

	岗位名称	提供者	就业群体	就业吸纳	待遇水平
三支队伍	河道保洁员(8 人)	市政府为主镇政府补贴(上海市“千人万人”就业项目)	退休农民	21 人	760 元/月
	道路保洁员(3 人)				
	垃圾清运员(10 人)				
村级协管员	综治协管员(2 人)	镇政府(上海市“4050”再就业项目)	剩余精英	6 人	1620 元/月 <sup>④</sup>
	就业援助员(2 人)				
	残疾人援助员(1 人)				
	农产品检测员(1 人)				
	居家养老服务员	镇政府	剩余精英(女性)	14 人	1620 元/月
	放水员	村集体	退休农民	12 人	300 元/月
	保安	企业	剩余精英	17 人	2200 元/月
	仓库管理员	企业	剩余精英	15 人	2000 元/月

资料来源:根据村干部提供的资料整理而成。

① “镇保”是专门针对上海失地农民的一种社会保险,属于小城镇保障的层次,介于农村养老保险和城市职工社会保险之间,其收益的水平高于“农保”,低于“社保”。

② 需要说明的是,由于个人交金的水平存在差异,每个人最后的收益额度是不一样的。为方便起见,表中所罗列的收益额度指的是一般水平。

③ “无市场劳动力”用来指涉上海农村的两类群体,一类是达到退休年龄的农民,但没有丧失劳动能力;另一类是虽然没有达到退休年龄,但因个人能力等原因,被就业市场淘汰,在村庄中待业。理论上说,在充分的劳动力市场中,这两类群体是难以实现就业的,所以称之为“无市场劳动力”。但在当地政府和企业的安排下,上海农村的“无市场劳动力”可以避免完全的劳动力市场原则,从而实现体面就业。在行文中,笔者用“退休农民”来指称第一类群体,用“剩余精英”指称第二类群体。

④ 根据上海市政府的规定,自 2013 年 4 月 1 日起,上海市劳动者月最低工资由原来的 1450 元,调至 1620 元。



制度化社会保障体系的构建替代了农地的社会保障功能,稳定的非农就业的实现抽离了农地的就业承载功能,由此,农地对埭村的村民来说,其功能发生了彻底转化,“去保障化”的趋势明显。而政府提供的公益性岗位和附近企业安排的照顾性工作,进一步强化了农地“去保障化”的特征。进而言之,不再承担社会保障功能的农地,在各种制度和政策的交互作用下,其福利化倾向凸显。农地对本地农民而言,其所具有的生产性功能严重萎缩,它转而成为满足本地农民刚性利益需求的福利。在高地租和高补贴的背景下,大量的利益被嵌入农地,改变着农民对农地的态度,农地真正成为农民可以坐享其成的“福利田”。<sup>[7]</sup>

### 3. 农地流转租金的虚高抬升农民的利益预期

正如前文所述,农地的“去保障化”和当地大量非农就业的存在,使得埭村农民从事农业生产的机会成本甚高,在农资价格飙涨和劳动力成本上升的现实条件下,农业的收益空间极其有限。因此,埭村农民理性的选择便是将农地进行流转,以获得租金收入。由于外地农民的大量涌入,埭村农业生产的主体已经被外地农民所代替。<sup>①</sup> 埭村的13户外地农民耕种了2168亩耕地,占全村可耕地面积的90%以上。不过,受村社成员权的限制,这些外地农民并不享受各级政府所发放的农业补贴,但要支付远高于市场价格的农地租金,一亩粮田的租金高达700元。无补贴的粮食生产注定是微利的,外地农民要想提高务农的收益,唯一的办法只能扩大农地的经营规模,实现规模效益。但这种追求规模经济的“恶性竞争”,促成了当地畸形农地流转市场的形成,造就农地流转租金的虚高,从而将外地农民的农业生产收益空间进一步压缩,使其永远“卡”在糊口水平。

高额的农地流转租金使原本“去保障化”农地的价值得以再现,抬升了埭村农民对农地的利益预期。农地虽然不再承担原初的社会职能,但它在另一层面满足了农民的利益需求,成为增加农民福利的重要方式。一般来说,人们对利益的需求总是刚性的,“多多益善”是一种普遍的心理。所以,即便农地的功能发生变化,但只要它依然能够给农民带来实实在在的好处,满足农民的利益需求,农民当然不会轻易放弃属于自己的农地权利。由畸形农地流转市场带来的虚高地租,重新唤起了农民对农地的利益预期,促使他们重估农地在当下的价值。因社会保障体系和非农就业,被抽离了相应的社会

经济功能的农地,在高昂农地流转租金的作用下,实现了功能的转换,完成了从“农地社会保障”向“农地经济福利”的跃迁。在此背景下,农地成为农民获得经济福利的重要手段,农地福利化的趋势得以空前强化。

### 4. 政府农业补贴的增加强化农民的福利意识

相较于其它产业而言,农业是一个弱质性的产业,传统的粮食作物生产更是如此,即便是发达国家,其农业的发展也离不开强大的政府补贴。根据美国农业部2006年的预算,美国2004年花在农业补贴上的资金超过80亿美元,在2006年的预算中该项支出更是超过160亿美元。<sup>[8]</sup> 党的十七届三中全会确定了“工业反哺农业”的基本方针,这标志着中国的现代化已经进入了新的历史时期,国家对农业支持的力度可谓史无前例,一系列旨在激发农民生产积极性的惠农政策接踵而至。但问题是,当前中国农村已经发生了深刻的阶层分化<sup>[9]</sup>,不同的农民阶层对农业生产的态度存在较大差异。由此带来的后果是,这种统一性的惠农政策在实践中并不一定能够兑现政策设计的初衷,反而会不利于农业生产。

上海的工业化和城市化发展水平位居全国的前列,巨量的工业产值,使上海有强大的财政实力去助推农业的发展。上海农业产值仅占GDP的0.6%,但“十一五”期间,上海财政支农资金占全市财政支出比重从2006年的5.1%提高到2010年的7.5%。<sup>[10]</sup> 即便有政府的各种补贴,在非农就业的比较优势下,务农对上海农民的吸引力仍然有限,外地农民逐渐成为上海农业生产的主力。政府一系列惠农政策,非但没有激发本地农民的生产积极性,反而进一步强化了农民对土地的福利意识。农民根据承包地的多寡获得政府的各种补贴,至于承包户有无实际农业经营行为,政府是不需要考虑的。以埭村为例,拥有一亩粮田的承包户,每年可以获得政府各类补贴共计约300多元。

但无论是农地的流转租金还是政府的农业补贴,它们在农民的家庭总收入中所占的比重显然是微不足道的,更不足以构成农民家庭基本生活的保障。不过,这种依凭村社成员权而获得的农地福利,满足了农民的“多多益善”的利益心理,强化了

<sup>①</sup> 曹锦清教授将那些离开家乡到异地继续从事农业生产的农民称之为“农民农”,以区别于农民工。上海地区的“农民农”现象尤为普遍,他们广泛地分布在蔬菜、粮食以及经济作物的生产领域,“农民农”已经成为上海农业生产的重要力量。

农民的福利意识,农民对此趋之若鹜。至少从埭村的实际情况来看,“农地保障论”在这里遭遇了挑战,而农地福利化才是较为贴切的概括。

制度化社会保障体系的构建和稳定性非农就业的实现,抽离了农地原初所具有的社会保障和就业承载功能,但得益于农地流转租金和政府农业补贴对农地的利益性嵌入,使得农地之于农民的功能发生重要变化,“去保障化”的农地转而成为满足农民利益需求的福利,农地福利化的趋势得以显现。简言之,正是制度化的抽离和利益性的嵌入共塑农地福利化的实践机制。

### 三、内卷与失序:农地福利化的后果呈现

埭村的经验展示了从农地保障化到福利化的变迁历程,但这一转变并没有自动消解因现有农地制度安排而生发的诸种矛盾,农地福利化反而带来了更为严重的社会经济后果,倒逼地方政府进行制度创新,以优化农业生产经营体制。农地福利化不仅让农业的规模经营陷入“内卷化”的困境,同时悬置了村集体对农地的相应权力,给乡村治理制造了一系列顽疾,使乡村秩序处于失序状态。具体而言,农地福利化的后果主要在农业生产、经营者利益以及乡村治理三个方面得以呈现。

#### 1. 阻碍农业的规模经营,降低农业生产效率

一般认为,土地流转可以促进农业生产要素市

场的形成,合理配置资源,优化产业结构,使土地等市场要素向高效产权主体集中,以实现农业经营的规模化和农业生产效率的提高。<sup>[11]</sup>而农地流转能否形成规模经营则取决于农民非农就业的前景,或者说,各种制度性安排能否将农地的相应功能替代。显然,埭村已经具备农地流转的条件,农地福利化为农业的规模经营造成了良好的契机。不过,现实的逻辑从来不会让位于理论的逻辑,悖论是,农地福利化并没有如理论预期的那样,为规模经营的实现提供便利条件,反而在一定程度上阻碍了农业规模经营的发展,降低了农业的生产效率。

农地福利化确实促成了埭村农地流转市场的形成,大量的外地农民开始涌入,展开激烈的地权角逐,农业的规模经营成为必然趋势。但由此而形成的经营形态并不是真正意义上的规模经营,它只具有统计意义的规模。在缺乏村集体层面统筹的情况下,埭村的农地流转是发生于本地农户和外地农户之间的私下交易。在“人均一亩三分、户均不过十亩”的国情下,外地农户要想获得一定规模的农地,他们必须跨越几个村民组向不同的农户租地(见表3)。所以,外地农户虽然经营面积达到了一二百亩,堪称规模经营,但这些地块并不连片,而是处于高度分散的状态。所以,与农业规模经营相匹配的各种现代农业技术和社会化服务体系,受限于地块的零碎化,而无法与实际的农业生产过程相对接,转化为现实的生产力。

表 3 埭村外地粮农的经营规模与地块分布

序号	姓名	年龄(岁)	籍贯	经营规模(亩)	地块分布 <sup>①</sup>
1	田志华	51	江苏泗洪	174.56	1—4组、6组、11组、12组
2	向建国	36	安徽巢湖	237.24	3组、5组、8—10组
3	方世亮	61	安徽巢湖	136.83	1—4组、10—12组
4	苏秋高	47	浙江嵊州	144.71	2组、8组、11组
5	范志峰	65	浙江嵊州	98.00	5组、6组、10组
6	李建成	27	浙江嵊州	121.34	1组、3组、9组、10组
7	徐玉堂	49	安徽巢湖	205.16	8组、10—12组
8	赵国庆	45	浙江嵊州	166.78	1组、6组、9—11组
9	阚灿宏	46	浙江嵊州	127.94	6组、8组、12组
10	向先右	47	安徽巢湖	117.51	5组、6组、10组、11组
11	向先泽	37	安徽巢湖	191.42	3组、9组、12组
12	胡朝昌	38	重庆荣昌	219.63	2组、4组、10组、11组
13	胡伟海	33	浙江嵊州	226.88	3组、8—12组

资料来源:根据《埭村 2013 年度土地流转汇总表》整理而成。

① 在埭村 12 个村民组中,第 7 村民组因工业区开发,其农地被征用完毕,因此,没有农地流转发生。

由农地福利化而带来的利益的驱动,使农民的地权意识进一步强化,农地调整的空间极其有限,农业生产从形式化规模经营走向实质性的规模经营依然步履维艰。更重要的是,高度分散化的规模经营由于耕作半径的扩大和管理幅度的增加,传统的依靠家庭成员“过密化”劳动投入而换来农业增长的方式宣告结束。而规模化农业生产时间的集中性必然要求经营者雇佣更多的劳动力,由此带来农业生产成本的增加。所以,不论是从单位面积的产量还是从生产成本来看,高度分散化的规模经营所致的是农业生产效率的降低,使农业的规模经营陷入“内卷化”的困境,以规模经营为主要特征的现代农业短期内难以实现。

### 2. 损害经营者的利益,加剧土客之间的冲突

根据现有的农地制度安排,村社成员权是农民获得农地权益的唯一依据,在不同的历史时期,此一制度保护了农民的基本权利,有利于乡村社会的稳定。在工农关系逆转,政府不断对农业追加投入的新形势下,村社成员权依然是农民享受各种政策性补贴的重要凭证。但问题是,在农村社会阶层已经高度分化,农地承包者和实际经营者高度分离的现实情况下,这种旨在激发农民生产积极性的农业补贴,在实践中并没有达到预期的政策效果。在地租和补贴的利益诱导下,农地福利化的趋势更加明显,承包户依凭拥有的土地承包权而坐享农地带来的好处。

畸形农地流转市场而形成的虚高地租和各种惠农政策而带来的高额补贴,在村社成员权的作用下,两者全部落入了承包户的囊中,而真正从事农业生产的实际经营者的利益空间被压缩,利益严重受损。在既有的制度框架下,拥有农地承包权而获得地租是无可厚非的,但那些旨在保护实际经营者而发放的各种农业补贴被承包户截取,在情理上是难以让人接受的。埭村的村民除享受政府以“一卡通”形式发放的现金补贴外,还可以免费领取各种实物农资,如粮种、农药等。对于这些不从事农业生产的村民来说,这些实物补贴其实对他们并没有多大意义。因此,这在一定程度上激发了外地粮农的愤怒,为争夺农业补贴而引发各种矛盾,加剧了他们之间的冲突。以秸秆还田补贴为例,由于补贴归承包户所得,外地粮农便要对田间的秸秆进行焚烧,但此一行为了政府所禁止的,由此而带来的矛盾是可想而知的。

农地福利化提高了农民对农地的利益预期,他

们深信农地的租金和政府的补贴会一直飙涨,所以,本地农民尽量缩短农地流转合同的期限,往往为一年。这样一来,经营者通过流转所获得的暂时地权,更处于高度的不稳定状态,他们缺乏安全感和稳定的生产预期。尤为重要是,畸形农地流转市场的发育,塑造了地权结构的复杂性,培育了一批农地经纪人,他们成为土地承包者与经营者之间农地流转的中介,在地权交易中,经营者被迫接受经纪人的盘剥。地租、补贴以及中介费使得经营者的收益“卡”在糊口的水平,他们不得不在异乡重拾“半工半农”的生活方式,以增加家庭收入。外地粮农将自身的这一遭遇归结为“外来者”的身份,从而积攒起土地承包者与经营者之间的对立情绪,为下一次的冲突蓄积力量。

### 3. 悬置村集体对农地的调配权,引发乡村治理危机

张路雄认为,目前的承包耕地制度中只是片面强调维护农户的权利。按照法律规定,在30年承包期内,集体几乎没有任何权利。而承包户却有着30年以内的所有权利,甚至可以一次性出售30年的土地使用权。这实际上是对所有权的侵占。<sup>[12]</sup>虽然《农村土地承包法》等相关法律法规一再强调农村土地归农民集体所有,但“农村集体”或“农民集体”是一个看不见、摸不着的“抽象的、没有法律人格意义的集合体”<sup>[13]</sup>。2007年通过的《物权法》将土地的承包经营权界定为用益物权,而使农民土地承包经营权具有了超越债权的性质。由此,村集体对农地的所有权被严重虚化。某种程度上来说,不仅村集体的所有权被剥夺,在农地福利化而引申的农民农地权利要求下,村集体甚至连农地调配权也被悬置起来,其在农业发展中,丧失了统筹安排的权力,使得乡村治理陷入困境。

农地福利化意味着农地可以满足农民的利益需求,由于担心自身的利益受损,他们拒绝村集体任何形式的农地调整。因此,在农业规划发展中,村集体处于非常被动的地位,各种现代农业科技和服务因缺乏有力的抓手而被搁置,农业发展找不到好的突破口。外地粮农虽然为本地的农业发展作出贡献,但由于他们处于高度的流动状态,加剧了村集体的管理难度。但不论是因农业补贴还是由地权交易而滋生的冲突,其最终的化解都有赖于村集体。但在缺乏具体治理抓手和有效治理策略的情况下,村集体的治理能力其实是捉襟见肘的,显得力不从心。



农地福利化以后,当地农民根本就缺乏务农的动力,而且,从长远的发展趋势来看,埭村乃至整个上海正在步入“农民的终结”<sup>①</sup>的新阶段,上海农业发展的主力注定是外来农民。但由现有制度安排形成的农业生产格局中,村集体的重要性一直处于被淹没的状态,它在承包户和经营户之间并没有发挥应有的作用,其在乡村治理中的绩效没有显现出来。一方面是承包户的利益膨胀,另一方面是经营户的利益受损。权力被高度架空的村集体,只能默认现有的利益分配格局,任凭两者之间的利益纠缠。长此以往,乡村治理状况的恶化将是一种必然的趋势。

#### 四、回归与让渡:农地福利化的优化路径

毫无疑问,农地福利化已经成为以埭村为代表的发达地区农村的普遍趋势,分析其实践的机制和由此引发的社会经济后果,是破解农地福利化困境的根本前提。但任何的路径选择都必须在既有的制度和法律框架下进行,唯此,才有优化和改革的空间可言。针对农地福利化的现状,笔者认为,可以从村集体的定位和承包者与经营之间的利益调整两个方面提出可行的优化路径。

##### 1. 村集体回归农地,发挥对农业发展的统领性作用

目前,以家庭经营为基础,统分结合的双层经营体制,依然是农村的基本经营制度。但在实践中,由于过于强调农户的承包经营权,村集体的农地所有权被虚化,甚至在具体的农业生产过程中,其本该具有的统领性作用也被悬置。但问题是,由于农业生产的特殊性,一些单家独户无法完成的事情,或涉农的公共服务,必须在村集体的层面完成。农地福利化以后,农业发展面临的首要困境是规模经营的分散化,以及各种现代农业技术和服

务缺乏有效的实施载体。因此,村集体应该回归农地,履行法律赋予它的相应权力,对农业的发展作出适当干预。

由于农地不再承担农民的社会保障职能,村集体完全可以将地权上收,进行农地的适度规模集中,并将地块进行连片,然后由村集体统一发包给经营者。承包者根据自己所拥有的农地承包面积而获得相应的地租,村集体根据当年粮食的市场价格,设定每年地租的水平。通过“确权不确地”而

进行农地流转,从而形成农业的适度规模经营,这也是上海松江家庭农场能够成功的关键。<sup>[14]</sup>村集体通过对农地的调配和流转代理,使连片的规模经营成为可能。同时,各种现代化的农业技术和科技也能够实现与规模经营的有效对接,从而提高农业的生产效率。因此,让村集体重新进行职能定位,发挥其在农业发展中的统领性作用,是超越农地福利化困境的重要选择。

##### 2. 承包者让渡部分福利,保护实际经营者的利益

长期稳定的承包关系乃至农地承包经营权的物权化,进一步加剧了农地福利化趋势,在现有的农地制度下,农民通过流转农地而获得地租是理所当然的事情,农民的这项权利是受到法律保护的。但在农地承包者与实际经营者发生严重分离的情况下,那些旨在提高生产者积极性的农业补贴,不应该完全转化为承包者的福利,而让实际经营者承担更高的生产成本。在经营者利益空间遭到挤压的情况下,他们可能为眼前的利益而经营行为短期化,对农地采取掠夺性经营,从而不利于农业的可持续发展。所以,让承包者让渡一部分福利,以增加实际经营者的利益,无论是从保护经营者利益还是维持农业的良性发展来说,都具有实质性的意义。

“耕者有其田”一直是农民的理想愿景,而农地福利化使真正的农业经营者暂时无法实现其夙愿,但我们可以通过相应的政策调整,保护经营者的利益,减缓他们利益的受损程度。在农地福利化的现实下,政府一味地追加对农业的政策补贴,增加的仅仅是不再从事农业生产的承包者的福利,而对农业发展并没有起到促进作用,反而阻碍了实质意义上的规模经营,更挫伤了实际经营者的生产积极性。概而言之,农地承包者的福利应该被调至合理的水平,政府各种旨在激发生产者积极性的农业补贴应直接补给实际的经营

##### 3. 简化地权结构,完善农地流转市场秩序

农地福利化的直接后果就是促成了当地农地流转市场的形成。受限于“外来者”的身份,作为实际经营者的外地粮农因无法融入当地的社会结构之中,也没有足够的社会资本与当地农民建立起

<sup>①</sup> 上海市政府规定,自2001年起,上海农村新增人口自动转为城镇户口,这意味着,政府通过制度安排和政策支持彻底实现“农民的终结”。

信任关系。所以,在村集体缺位情况下,村庄中具有权威性的“农民精英”摇身一变,成为本地农民与外地粮农之间地权交易的中介,并从中抽取利益。相对处于弱势的外地粮农,要想扩大经营规模,实现规模效益,他们必须通过中间人而获得农地,而中介费用全部由经营者承担。当然,也有些本地农民依凭个人能力以较低的租金流转农地,然后再高价转包给外地粮农,从中赚取租金差额。在农地流转中,由于中间食利阶层的客观存在,加剧了地权结构的复杂性,更致使农地流转租金的虚高不下。同时,由于地权的高度分层,农地流转市场也陷入无序的状态。

无论是农地的承包者,抑或从事地权交易的经纪人,他们都不大可能直接从事农业生产,更谈不上注重对农地的保护,只要租金价格达到心理预期,他们便会流转农地。在缺乏有效规制的情况下,农地经营者的变更将更加频繁,市场秩序也更加混乱。简化地权结构,维持有序的农地流转市场秩序,必须将农地流转中的食利阶层清除出局,彻底打破畸形的农地流转市场,让承包者、经营者和所有者建立制度化联系,形成稳定的利益关系,从而为实现乡村的“善治”奠定基础。

## 五、简短的结语

显而易见,农地福利化已成为发达地区农村的普遍趋势,农地对农民的意义已经超越了社会保障的范围,完成了从农地保障化向农地福利化的功能转换。但以沪郊埭村为个案的初步分析表明,农地的“去保障化”或曰农地福利化并不会自动修正因现有农地制度安排而生发的一系列问题。换言之,将农地所具有的社会功能彻底抽离,并不能一劳永逸地解决所有涉农问题。从这一层面来说,我们在讨论中国农地制度时,或许应该超越“土地保障论”的思维窠臼,转换研究的视角,从农地福利化的角度看问题。由农地福利化而带来的种种困境有赖于政府的政策调整和村集体的适当干预,甚至有必要对现有的农地制度做出创新和优化。实践证明,在农地福利化的背景下,完全以市场的方式主导农地流转,可能将中国的农业发展拖入另一种深渊,产生不可估量的后果。

当然,以一个村庄为个案对农地福利化做出较

为周详的分析,进而得出一般性的结论,这本身就具有其局限性。不过,笔者更为重要的用意在于,通过对埭村农地福利化的概览性分析,以引起相关研究者的注意,拓宽农地研究的视域,进而思考未来中国的农地制度向何处去。因为,随着工业化和城市化进程的不断推进,农地福利化现象会在越来越多的村庄上演,而面对农地的这一发展趋势,必须对既有的农地制度安排作出调整,这不仅具体性地牵涉农民的切身利益,更战略性地关乎国家的粮食安全。

## 参考文献:

- [1]姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2):54-65.
- [2]曹锦清.坚持土地家庭承包制,还是土地私有化[J].华中科技大学学报:社会科学版,2009(1):6-7.
- [3]刘远凤.土地保障的本质及限度[J].调研世界,2008(10):6-9.
- [4]秦晖.农民中国:历史反思与现实选择[M].郑州:河南人民出版社,2003:52.
- [5]徐广义.现阶段“社会保障型”农村土地制度的副作用[J].中国党政干部论坛,2003(5):49-50.
- [6]黄宗智.制度化了的“半工半农”过密型农业(上)[J].读书,2006(2):30-37.
- [7]刘远凤.“福利田”的经济分析[J].南昌航空大学学报:社会科学版,2009(1):32-37.
- [8]文佳筠.环境和资源危机时代农业向何处去?[J].开放时代,2010(4):34-44.
- [9]贺雪峰.取消农业税后农村的阶层及其分析[J].社会科学,2011(3):70-79.
- [10]孙雷.上海都市现代农业实践[M].上海:上海科学技术出版社,2012:6.
- [11]黄贤金,方鹏.我国农村土地流转的形成机理、运行方式及制度规范研究[J].江苏社会科学,2002(2):48-54.
- [12]张路雄.耕者有其田:中国耕地制度的现实与逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2012:10.
- [13]赵阳.共有与私用:中国农地产权制度的经济学分析[M].北京:三联书店,2007:37.
- [14]曹东勃.适度规模:趋向一种稳态成长的农业模式[J].中国农村观察,2013(2):29-36.

(责任编辑:刘浩)

(英文摘要下转第92页)