

【土地问题】

庇护与坚持:农地调整的存续逻辑

——基于对湖北邢村的个案研究

聂建亮,钟涨宝

(1. 华中农业大学 社会学系,湖北 武汉 430070;

2. 华中农业大学 农村社会建设与管理研究中心,湖北 武汉 430070)

摘要:包产到户后,农地制度沿着稳定农地承包关系的方向不断发展。农地调整作为与稳定农地承包关系相背离的实践,亦被国家的政策和法律不断限制直至禁止。然而,基于治理逻辑,地方政府却为农地调整的存续提供了庇护,地方精英也通过一系列手段来限制村庄中个人借助国家名义制度来破坏这一既成规范。当然,农地调整的存续很大程度上还有赖于作为地方民众的村民对农地调整的认可,他们多数人更期望依靠农地调整来实现自己的利益诉求。在庇护和坚持中,地方政府的治理利益、村组利益和农民利益的契合,使农地调整实践背离国家政策和法律仍可以存续成为了可能。

关键词:农地制度;农地调整;土地承包经营;农地承包关系;存续逻辑

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)06-0074-10

一、问题的提出

包产到户以来,农地承包经营制度一直朝着稳定农地承包关系的方向发展。20世纪90年代末到21世纪初,国家更是从政策层面和法律层面确定了农地承包关系“30年不变”。2008年党的十七届三中全会又提出了“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的政策,使农地承包关系长期化成为了不争的事实。在延长农地承包期的同时,国家又对农地调整这种不利于稳定农地承包关系的做法进行了限制。^①《农村土地承包法》第二十七条规定,“承包期内,发包方不得调整承包地”。如

此一来,农地的经常性调整基本上已经不被政策和法律允许了。

不同时期学者对农地调整实践进行的调查显示,农地调整的发生几率逐渐降低。叶剑平等曾多次对我国17个省进行农地承包方面的调查。1999年的调查显示,被调查的农户中有77.4%自实行家庭承包经营制度以来村里进行过至少1次农地调整^[1];时隔6年,调查显示,有半数的村在进行二轮承包(或30年不变)时进行过农地调整,二轮承包之后仍有32.8%的村进行过农地调整^[2];2008年调查显示,63.7%的村在二轮承包(或30年不变)时进行过农地调整,34.6%的村在二轮承包之后还进行了农地调整^[3]。以上几次大范围调查可

收稿日期:2013-09-04

基金项目:国家社会科学基金重点项目(10ASH007);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2012RW003);北京邦抗生社会发展基金会·杭州国际城市学研究中心学子项目(13ZHFD06)

作者简介:聂建亮,男,华中农业大学农业经济管理博士生,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心研究人员,主要研究方向为农村改革与发展、经济社会学。

钟涨宝,男,华中农业大学社会学系教授,博士生导师,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心主任,主要研究方向为农村社会学。

① 一般来说,农地调整特指对农村耕地进行的调整。农地调整不仅仅是简单的“调整”与“不调”的问题,而且在“调整”中还包含着“大调整”和“小调整”的区分,以及“定期调整”与“非定期调整”的不同。“大调整”一般指范围相对较大的,将农地打乱重新分配,而“小调整”则仅针对个别农户的“多退少补”,并不对整体农地面积和地块进行调整。定期调整是根据约定,每隔一定时间进行一次调整;非定期调整则是因事而非因时而调,调整时间选择具有灵活性和不确定性。本文所研究的农地调整主要是指农地在村民小组范围内的定期大调整。

以发现,农地调整主要发生在农地承包期到期延包之时。随着国家对农地承包关系稳定的强调,以及对农地调整的限制,其发生几率逐渐降低,但是仍然在部分地区存在不同程度的农地调整。

那么,是什么力量推动着农地调整呢?对农地调整的解释一般存在“国家利益保护说”“干部寻租说”“人口变动说”“产权残缺说”“市场替代说”“土地市场不完全说”“集体成员权说”^[4-10]等。但近年来学者们的调查突出证明了“人口变动说”,如叶剑平等在2008年的调查显示,农地调整的主要原因是人口变化^[3]。杨学成等基于1995年到2008年三次对山东农户的调查也显示农地调整的最主要原因是人口变化^[11]。张红宇认为人均承包土地面积的多少是影响农地调整最主要的因素,其本质仍然是人口变动的影晌^[12]。以上研究主要是从经济学视角对农地调整进行解释,近年来也有学者开始从社会学视角研究这一问题。毛丹、王萍认为村级组织实际的农地调控权过大是导致农户承包地仍然被频繁调整的重要原因^[13]。陈柏峰从地方性共识的视角,从村庄层面讨论农地调整的集体行动得以达成的原因^[14]。贺雪峰则认为北方农村的调地在很大程度上是村组干部促成的,而南方农村农地调整更多是村庄内生存伦理使然^[15]。

可以看出,已有对我国农地调整的研究取得了一些实质性的成果,为后续研究奠定了较好的基础。不过可以发现已有对农地调整研究的视角主要集中在经济学,主要关注农地调整的经济解释和经济效益,而忽视社会解释和社会效益。同时,其研究资料多源于定量的数据,而鲜有定性的个案材料,这就限制了农地调整研究的深度。农地调整作为一种社会事实,其存续机制具有复杂性,然而现有研究很少探究其何以在国家一再稳定农地承包关系的政策法律背景下依然存续。本文中笔者进一步关注的核心是处于“农地调整”这个场域中的国家、地方政府、地方精英和地方民众四个主要因素在农地调整存续过程中的互动关系,国家主要是指中央政府及国家相关法律政策制定部门,地方政府主要是指县和镇相关机关单位,地方精英这里特指村组干部,地方民众指普通村民。这四个因素之间存在一种层级关系,在“农地调整”这个场域中相竞争与共谋。面对各方力量,农地调整将如何存续?本文便试图以湖北邢村作为个案,^①运用定性和定量相结合的研究方法,探索这一问题。

二、个案村庄及研究进阶

邢村位于湖北省黄冈市,辖于孔镇,有14个村民小组,10个自然村,总户数858户,农业人口数3624人,劳动力总数为2200人,常住人口超过4000人。邢村行政面积约3平方公里,且全部为平原。耕地计税面积有2334亩,其中水田1124亩,旱地1210亩。邢村非耕地面积380亩,包括湖荒田(低湖田)、荒田、荒地;水面面积400亩。除此之外,邢村还有后湖田817亩。邢村属城乡接合部,以铁路为界,南侧的1~4组、10~12组大部分处在镇区,而北侧的5~9组、13~14组则远离镇区,其中9组离镇区最远,约3公里。重要的政府及事业单位大多坐落在邢村,可以说,邢村在孔镇处于非常重要的位置。邢村集体经济收入颇丰,是孔镇村集体经济最雄厚的行政村之一。邢村各小组定期的农地调整自包产到户后便一直未曾间断过。包产到户后的30多年里,国家的农地政策发生了巨大的变化,但是该村仍然坚持进行承包地的定期调整。

这里试图将邢村作为一种实证个案的类型加以讨论。笔者从2011年3月开始进入湖北邢村,进行了为期3个月的实地调研活动,从而获得了丰富的质性研究资料。研究对个案材料的原始谈话内容进行了定性分析,个案编码用“个案”的英文单词“Case”的第一个字母“C”,加上个案次序及被访者姓名汉语拼音第一个字母表示。比如,“C1-ZSE”指排序第1姓名为ZSE的个案。同时,本研究辅以2011年5月在邢村的问卷调查收集数据资料。在邢村进行问卷调查时,主要采用随机抽样的方式进行抽样。根据村委会提供的户主名册采取等距抽样的方法选取样本框。样本确定后,样本地址前一户与样本后一户为一组,进行入户调查。每组(3户)中最多只能成功访问1户。调查共发放问卷130份,收回有效问卷127份,有效回收率为97.7%。问卷全部采用面访的形式完成,具有较高的可信度。

三、农地调整的生成

20世纪70年代末,人民公社制度开始瓦解,

^① 基于学术规范,本文对所涉及的乡镇名、村名、人名等都进行了技术处理。

改革环境逐渐宽松,农地的家庭承包经营作为新制度的核心内容逐步得到确立。从1978年开始,农村陆续出现了三种类型的农业生产责任制,即不联产责任制、联产责任制和包干到户,但是在最初主要采取的还是包工到组等集体经济组织内部的生产责任制,并不允许包产到户和包干到户^[16]。1980年5月31日,邓小平就农村政策发表讲话,他认为一些适宜搞包产到户的地方,包产到户的效果很好,变化很快,包产到户不会影响集体经济的发展^[17]。随后,1980年9月27日,中共中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知,充分肯定了农业生产责任制,为包产到户开了口子。1982年1月1日中共中央批转了《全国农村工作会议纪要》,指出“目前实行的多种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,包干到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。无论采取什么形式,只要群众不要求改变,就不要变动”。这标志着,国家从政策层面正式认可了承包制。

包产到户是农地的初始分配,包产到户以后才可能产生农地定期调整的实践。邢村包产到户发生在20世纪80年代初,即邢村的农地初始分配总体表现出了与全国各地的同步性,但是内部各小组却出现了时间的差异。总体来看,邢村农地的初始分配集中在1981年前后。

“我们村是1981年分田到户的,有3个组是6月份分的,分别是1组、5组、10组。有11个组是1981年12月份分的。各组的时间不一样。当初啊,这3个组为什么先行分啊,因为这3个组开始试点,先从1组开始分,接

表1 邢村各组农地调整周期

组别	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
周期(年)	5	5	5	5	7	5	7	10	10	5	5	5	7	7

农地调整的周期确定后,无论国家农地政策如何变化,邢村各小组一直不间断地进行着农地调整。截至2011年6月,邢村各小组农地调整的频

表2 邢村各组最近一次农地调整时间

组别	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
年份	2007	2008	2007	2008	2008	2006	2009	2001	2001	2009	2007	2010	2007	2009

四、国家名义制度的演进

所谓名义制度是指公开的文本,比如各种文件

着10组,再5组。三个组试点后(在全村)全部铺开了。”(C12-XQX,男,54岁,邢村报账会计)

包产到户开启了我国家庭承包经营的序幕,从而也开始了邢村农地定期调整的实践。包产到户后,国家的正式权力从村庄社会之中撤出^[18],或者说国家适度“退场”^[19],国家对农村的强力干预大大减弱,这就为农地调整提供了空间。在国家起初并未确定农地承包期限的情况下,邢村各小组通过集体决议、民主集中的方式统一了农地调整的周期。这一周期显然与小组经济联系紧密,经济状况较好的小组选择的农地调整周期较短,而经济状况较差的小组选择农地调整的周期较长。正如C9-LJA所说的,“有的小组是10年一分,有的小组是5年一分。分地要看经济实力。老百姓说,把年份拉长一点,经济负担就小一些。人家5年一次,我10年一次,就隔了一次,就节约一次钱吧。”农地调整周期的确定循着一个扩散的路径,由最初包产到户的小组向其他小组扩散,或者说存在一个先后模仿的过程。不过,各小组的农地调整周期存在差异,且实际操作中存在着灵活处理和因时制宜的情况。

笔者将邢村各小组农地调整的周期进行了归总,见表1。农地调整周期主要是沿袭包产到户时所确定的周期,但是在后来的发展中有些小组对周期进行了小的调整。可以看出,邢村各小组农地调整的周期大体可以分为3种,分别是5年、7年和10年。这些小组的农地调整周期并不都是必须严格执行的,有时会因故推迟或提前1年,但是偏差不会太大,亦即在实际操作中存在着灵活处理和因时制宜的情况。

数分布在3~6次。各小组最近一次农地调整的时间主要集中在2006—2009年,见表2。

和明文规定^[20]。建国以后的集体化运动确定了农地集体所有的基本格局,而后包产到户开启了建立在农地集体所有基础上的农地承包经营制度改革。农地承包经营制度确立以后,农地制度沿着稳定农

地承包关系的方向不断发展。1983年中央一号文件下达后,家庭联产承包已经普及到全国农村。为了鼓励农民增加投资,培养地力,实行集约经营,1984年中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》延长了土地承包期。文件规定,“土地承包期一般应在十五年以上。”同时文件还对农地调整进行了规定,“在延长承包期以前,群众有调整土地要求的,可以本着‘大稳定、小调整’的原则,经过充分商量,由集体统一调整。”1990年12月《中共中央、国务院关于1991年农业和农村工作的通知》对此进行了补充,规定“地块过于零散不便耕作的,可以按照基本等量等质的原则适当调整。因基建占地、人口变动等确实需要调整的,也要从严掌握。少数确有条件发展农业适度规模经营的地方,根据群众的意愿,可以因地制宜地作适当调整,但决不可不顾条件强制推行。”从实际的执行情况来看,这一时期多数地方以“大稳定、小调整”原则进行农地调整实践。

20世纪90年代之后,考虑到有些地方1978年就开始搞包产到户和包干到户,如果第一轮承包期从1978年起计算,土地15年承包期最早将于1993年到期^[16]。所以,1993年11月5日发布实施的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出,“在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变。……为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法。”但文件中只是“提倡”,而并没有明确禁止农地调整。而后在1995年《国务院批转农业部关于稳定和完善的土地承包关系的通知》对此进行了补充,“发包方与农户签订的合同,到期一批,续订一批,把土地承包期再延长30年。在此过程中,要根据不同情况,区别对待,切忌‘一刀切’。原土地承包办法不变,直接延长承包期;因人口增减、耕地被占用等原因造成承包土地严重不均、群众意见较大的,应经民主议定,作适当调整后再延长承包期。……提倡承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’。……对于确因人口增加较多,集体和家庭均无力解决就业问题而生活困难的农户,尽量通过‘动账不动地’的办法解决,也可以按照‘大稳定、小调整’的原则,经该集体经济组织内部大多数农民同意,适当调整土地。但‘小调整’的间隔最短不得少于5年。”可见此时是“增人不增地、减人不减地”与“大稳定、小调整”并存,政策并没有完全

禁止农地调整。

1997年8月,中共中央办公厅和国务院办公厅下发的《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》指出:“(二)土地承包期再延长30年,是在第一轮土地承包的基础上进行的。已经做了延长土地承包期工作的地方,承包期限不足30年的,要延长到30年。(三)承包土地‘大稳定、小调整’的前提是稳定。‘大稳定、小调整’是指坚持上述第二条原则的前提下,根据实际需要,在个别农户之间小范围适当调整。”可见此时,政策不允许“普遍调整”,而是允许“大稳定、小调整”,并对“小调整”进行了明确,即只限于人地矛盾突出的个别农户,不能对所有农户进行普遍调整。1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订的《土地管理法》规定,“土地承包经营期限为三十年。……农民的土地承包经营权受法律保护。在土地承包经营期限内,对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的,必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。”此时,农村土地承包经营以法律的方式明确下来。《土地管理法》显然没有明确指出“增人不增地、减人不减地”,而是承接了1997年8月的《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》,允许“小调整”。此时,政策和法律已不再刻意强调“增人不增地、减人不减地”这一提法。国家政策在20世纪90年代存在一个反复,既提倡“增人不增地、减人不减地”,又坚持“大稳定、小调整”。

分析以上政策规定发现,虽然进行农地调整需要达到很高的条件,且只能是“小调整”,但是政策和法律并没有完全禁止在承包期内进行农地调整。在第二轮土地承包后,2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员第二十九次会议通过了《农村土地承包法》。该法的颁布,改变了长期以来我国对农村土地承包的认可、规范和调整都是通过政策实现的状况,以法律的形式把农村土地承包制确立了下来。《农村土地承包法》第二十条规定,“耕地的承包期为三十年。”第二十七条规定,“承包期内,发包方不得调整承包地。”明确提出了不得调整土地的规定,成为了目前规范农地调整的主要依据。虽然该法规定农地不可调整,但是对于因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形,对“小调整”开了口子,规定“承包期内,因自然灾害严重毁

损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准”。总体来看,《农村土地承包法》的颁布实施禁止了农地调整。

尽管土地承包期从最初时间不确定到15年到30年,已经有了明显扩展。但无论是15年还是30年,始终未能解决农地承包经营期“有限”问题^[16]。2008年10月12日党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。陈锡文认为这是该《决定》最大的亮点,并认为如果真正做到“长久不变”,就意味着未来相当长的时期,必须坚持农地集体所有、家庭承包经营,只能是“增人不增地、减人不减地”,割断农村人口的变动和农地变动的联系。凡是农民依照《农村土地承包法》获得的土地承包经营权,今后不应再调整。^①而后,2009年中央一号文件提出“抓紧修订、完善相关法律法规和政策,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系保持稳定并长久不变。”2010年的中央一号文件指出“完善农村土地承包法律法规和政策,加快制定具体办法,确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。”2012年的中央一号文件进一步提出,“加快修改完善相关法律,落实现有土地承包关系保持稳定并长久不变的政策。”2013年的中央一号文件仍然强调,“抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,完善相关法律制度。”四年的中央一号文件,从“抓紧修订、完善相关法律法规和政策”,到“研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式”,可以看出,“长久不变”政策将逐渐明晰。

农地承包经营制度自确立以来,变革的一个基本思路是保持农地承包关系稳定,并没有提出过农地“大调整”,而是一再提倡“大稳定、小调整”,甚至还在一定时期提出了“增人不增地、减人不减地”,并最终发展到“长久不变”。国家如此不遗余力地制定一系列政策来规范农地承包经营,但是在制度实践中却呈现出另一种状态,国家的农地政策与地方实践并不总是一致。

五、地方政府的实践逻辑

农地政策的制定包含着众多利益群体的博弈,自1978年包产到户以后,国家的农地政策基调已基本确定,这一基调很大程度上是基于对农地长期投入以及保障粮食安全的考虑。但是这一政策的制定却在很大程度上忽视了对公平问题的考虑,忽视了农民平均地权的诉求,从而政策的基本逻辑并不能被人地矛盾较严重地区的农民所接受。所以,为了消解农地承包经营权稳定政策所带来的外部性,国家实施了一系列的制度创新,而最突出的便是借助农地流转来解决人地矛盾。但是这些创新的制度成本,是众多农民无法接受的。在法理和情理之间,国家的名义制度和地方政府的实践逻辑之间有了回旋空间。笔者对邢村所在县农办主任的访谈中发现,地方政府在对待农地政策时存在一套解释逻辑。这一逻辑便是同情农民的做法,在道义上支持农地调整。

“有个规定是‘耕者有其田’,那是一个很早很早的规定,还没有废止的一句话,但是这句话已经不能用了。如果姑娘嫁到你村里来了,你不给,这就违背了‘耕者有其田’。这句话还没有废止,但现在又出来一个规定,叫做‘增人不增地、减人不减地’,前边这句话还没有废止,后边这句话就已经出来了,这两个就不好弄了。还有一个,国家一个大的法律(《农村土地承包法》)在那儿放着,那就是30年不变。好的,如果说不变,那么他(家)增加了一个人,或者说这个姑娘嫁走了,怎么搞,这个不减地?或者说举家搬迁走了,不减地?肯定要减啦!……现在都在调整,有的是5年,有的是3年,按法律是不能搞的,那还不叫法律,那叫政策。……那个‘不变’,什么叫‘不变’啊?那个必须要变啊,怎么能不变呢?从情理上讲,这个‘耕者有其田’怎么落实?有时候他们就说,全面落实党在农村的基本政策,哪有落实啊,这就是没有落实啊。很多做法有合理性,但没有合法性。”(C2-FZL,男,60岁,县农办主任)

农地调整以理代法的实践逻辑还可以从粮食

^① 参见常红晓. 中农办主任陈锡文: 必须坚持农地集体所有、家庭承包经营[J]. 财经, 2008(10).

直补等补贴的发放情况看出来。粮食直补是按照农户耕地面积发放的补贴项目,需要村级集体经济组织提供每一个农户精确的耕地面积,乡镇财务机构据此每年向村民个人账户转入相应的补贴钱款。笔者的问卷调查发现邢村样本中有84.3%的认为粮食直补等是根据最近一次农地调整面积发放的。进行农地调整,农户的耕地面积必然会发生或多或少的变化,一些人的耕地面积增加,相应的补贴数额就增加,而另一些人的耕地面积下降,相应的补贴数额就要降低。所以,如果补贴按照最近一次的农地调整面积进行发放,邢村就需要将调整后各户新的耕地面积进行上报,而事实上也是这样做的。这样就会向政府相关机构传递该村不按照国家政策规定,保持土地承包关系稳定,“30年不变”,而是农地调整的信号。按照逻辑来讲,地方政府应该知晓该村进行农地定期调整的行为,所以应该对该村的行为进行干预,以维护政策法律的权威性,或者固定农户补贴面积,而不是根据邢村上报的数据进行修改。但是,地方政府并没有对此作出以上分析的回音,而是承认其农地的定期调整行为。孔镇财经所会定期或不定期地对农户家庭耕地数据进行更新,根据调整后的耕地面积发放各种补贴,这在一定程度上是对农地调整行为的承认。

“粮食补贴并不是一分田就跟着分,而是与财经所统一。财经所原来是说30年不变,后来也是隔几年再更新一下数据。”(C17-XJR,男,55岁,邢村5组组长)

地方政府的实践是否与国家的名义制度相一致,并不一定完全取决于国家名义制度的强力程度,而取决于何种制度更有利于其对乡村的治理。而这一治理浸淫着地方政府的治理逻辑及其内在利益。1989年2月26日邓小平在会见美国总统布什时指出,“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”时至今日,维稳仍然是我国基层工作的主要任务。农地调整契合了乡村治理对稳定的需求。同时农地调整还具有一系列正功能,极大降低了乡村治理成本,有效减少农地纠纷,克服农地承包关系长期化所形成的外部性。

同时,在税费时代,农地调整起到了促进集体上缴费用的作用,即有利于保持国家向农民的“汲取”。自上个世纪50年代农村合作社和人民公社成立以后,一直到税费改革以前,政府在农村各种非税收入(摊派和收费)除了部分支付地方官员和

政府的日常运转费用外,另外一部分则用于农村的公共事业。1994年的分税制改革正式而彻底地将农业税划分为地方政府的收入,在各地的实践中,农业税基本属于县乡政府的收入。国家和农民仍然维持着一种“汲取型”或“半汲取型”的关系,地方政府的农业税收和非税收入的大部分用于养人和维持运转^[21]。笔者的调查显示,农地调整相对于农地承包关系的长期不变,更有利于各种费用的收缴。有利于“汲取”及乡村稳定的农地调整必然会得到地方政府的庇护。

“我们没有(30年不变)这个事。这个也不好,矛盾相当多。这个田必须是要活动的,人口的增加啊,那个事情不搞好,这个问题就相当的多,矛盾最多。减人口好说,增加人就吵死人了。我这儿又没有田地,我凭什么上缴啊?上交税费的时候不但看地的多少,还看人的多少,全部要摊费的,所以大家就不愿意了。”(C10-XGZ,男,47岁,邢村4组组长)

六、地方精英的积极治理

社会学对于国家与农民关系的研究基本从属于国家—社会之关系的分析框架。这个研究视角更为侧重在国家之中社会力量的形成和成长过程,就国家和农民之关系而言,更加侧重农村社会“中间层”的作用。这个“中间层”,在传统的中国是士绅阶层,而在当代中国,许多研究者将关注点放在村干部身上,将他们作为理解国家—农民关系的关键所在^[21]。所以在农地调整的存续中,作为地方精英代表的村组干部是重要的一环。贺雪峰、董磊明认为村干部作为行动者,其行动的理由有二:一是获得经济性收益,即作为村干部,可以获得功能性的好处,尤其是正当或非正当的经济收入;二是获得社会性收益,即作为村干部,可以获得他人的尊敬,良好的人际关系,更广泛的社会交际网络以及这种交际网络带来的愉悦、面子、体面感、自我实现的感受、政治抱负的达成等等表达性的好处^[22]。邢村村组干部的报酬并不高,尤其是小组长。邢村村民小组中人口较多的组的组长每年报酬只有4000元,人口最少的组的组长每年报酬仅为3000元,这个标准甚至低于该村外出打工农民的月收入。担任邢村村组干部,更大程度上是为了获得社会性收益。邢村村组干部为了获得社会性效益,更愿意积极地维护农地调整这一既成规范。

“我一年的工资就那么点,我并不是为了搞钱才做这个。原来我做买卖时是我请别人喝酒,现在是别人请我喝酒,你知道吗?感觉是不一样的。……全村的人都认识我,不存在不认识的。可以说我的选举得票率在全镇都是数一数二的,98%到99%,2006年的时候只有28个人没有投给我,这个得票率是很高的。”(C3-XJQ,男,54岁,邢村党支部书记兼村委会主任)

地方政府的实践逻辑是建立在村民“不闹事”的基础上的,村民如果不“依法抗争”质疑农地调整的地方实践,那么地方政府也不会对乡村农地调整进行干预。随着国家名义制度一再强调农地承包关系的长期化,农地调整几乎已经不被政策法律所允许,所以一旦村民“依法抗争”,那么极有可能出现村民借助外部规范冲击地方性规范的后果。而为了维持这一规范,村组需要通过一些措施来防止村民借用外部规范破坏业已形成的农地调整。

农地调整的行动单位是村民小组,所以,农地调整实践很大程度上是由村组干部进行推动和执行的。村组干部的积极治理可以促使定期农地调整的实现。村组干部之所以可以采取一些措施来维护农地调整,很大程度上也在于村组干部对国家名义制度的态度和偏差理解。首先,部分村组干部对农地承包关系长期化政策持否定态度。邢村部分村组干部对国家农地承包关系长期化的政策有相对明晰的认知,但是对国家规定的农地承包关系30年不变政策却持否定态度,他们基于生存伦理和村级收缴的角度分析了农地承包关系30年不变的种种弊端,如下所述:

“在农村来说,‘30年不变’不现实,因为30年变化很大,它的人口变化非常大,从家庭来讲,一个30年要改一代人,会死亡一部分人,变化大。30年在农村不现实,还是5年一变稍微平衡点,因为5年后有变革,有出生、死亡、嫁出嫁入、入学的,人口变动就大、矛盾多。这按国家的规定看是违背了,因为国家规定是30年不变。但农村的实际情况,不变就不行。”(C8-XSH,男,70岁,1992—2002年任村党支部书记)

“30年不变啊,在有的农村地区人员稀少的,面积比较大的可能能实行。我们这儿没有田地的,女儿出嫁的,年纪大的老了以后,还有小孩出生以后,这个地啊还是要分一下的。土

地在农村还是比较重要的。”(C9-LJA,男,57岁,邢村8组组长)

其次,部分村组干部对国家政策存在偏差理解。部分村组干部虽然听说过农地承包的相关政策法律规定,但是却存在偏差理解。这种偏差理解也成为了农地调整合理化的依据。这种偏差理解的传播,也会降低农民依法抗争的可能性。正如以下几个村组干部对农地承包政策的看法:

“土地30年不变,小组间土地30年不变,小组内部可以调整。”(C3-XJQ,男,54岁,邢村党支部书记兼村委会主任)

“1998年土地二轮承包,搞的那个30年不变,这个政策要理解清楚!它不是说我们小组内部不变,它是指一个村大环境不变,不是说哪个小组,那个小的细胞没变。是这样的,总体30年不变,是指土地不会在村与村、镇与镇之间变。他不是说小组内部不变,好多人都把这个弄混了。那我要是30年不变,那不形成了你30年是地主,他30年是贫农。我占了这个土地,30年不变,我就是这个地主啦。这个界限要划清楚。我也跟别人探讨这个事情,人家也是跟我说:不是说土地30年不变?它是性质不变。一个是不准乱划,村与村之间不变;第二个是性质不变,并不是说小组内部不变,要是内部不变不是要产生好多矛盾。”(C19-CCF,男,50岁,邢村1组组长)

正是基于以上观念,村组干部采取了一系列的措施来保障农地调整的存续。第一,召开小组代表会和群众会。在即将进入下一个农地调整周期时,小组长会召开村小组代表会和群众会。这两个层次的会议至少分别召开一次。小组代表会议决定是否进行农地调整,并确定农地调整的程序,而群众会也在一定程度上确定农地调整以及程序,但最重要的是实施农地调整。这些会议的安排无疑可以促进农地调整决定的达成:从小组代表会向群众扩展,并采取少数服从多数的策略,运用群体压力促成农地调整决议的达成。在强有力的地方性规范以及群体压力之下,小组代表会和群众会达成农地调整的一致决定。可以说,先后召开小组代表会和群众会是农地调整这一行动目标实现的一种关键手段。

“我们分地的时候,至少要开四到五次会。先要确定方案,然后要确定人数。第一次会是代表会,确定分田方案和人数,第二次就

是跟群众沟通,就是群众会。我们组连我一共十个代表。第三次又是代表会,第二次群众会后群众有什么意见又反馈到代表会上。第四次是正式公布,怎么分,从哪里分,方案要公布给群众。又经历代表会,又公布给群众,群众点头了,同意了,就再去分。”(C19-CGF,男,50岁,邢村1组组长)

第二,对存在异议者的积极劝说。在农地调整的过程中,邢村部分小组也会出现不满农地调整的声音。而各小组应对的措施也比较一致,即“做工作”,如C9-LJA。不满农地调整的村民主要包括两种情况:一种仅仅因为农地调整会导致其家庭农地面积减少;另一种是在第一种基础上,持国家农地承包关系“30年不变”的规定进行说理。村组干部基本都会从平均主义及生存伦理角度对村民进行劝说,或驳斥其政策法律依据的偏差理解。

“如果有60%的同意分,40%的不同意分,那必须给他做工作,必须做到他同意分。直到增加到80%,民主集中,民主才能集中啊。”(C9-LJA,男,57岁,邢村8组组长)

第三,农地调整成本的集体承担。集体经济为农地调整“埋单”是基于这一认识——农民即使希望调整农地,也不愿意为此付出经济代价。正如C10-XGZ所说的,“现在老百姓啊,叫他出一分钱,他都不愿意出,也不可能出。”这一认识普遍存在于邢村,基于这一认识,小组经济能否负担得起农地调整的费用成为了影响农地调整顺利进行的重要因素。随着物价的上涨,尤其是人力价格的上涨,农地调整的花费也在上涨。当前农地调整一次大约需要花费几千元,如此高昂的费用,使农地调整成为了一种“公共产品”,每个人都想“搭便车”,而不愿意付出相应的代价,这一公共产品的供给就需要集体经济“埋单”。殷实的集体经济收入是集体从事集体行动的基础。这里所说的集体经济主要是指村民小组集体经济,而非是指村级集体经济。农地调整是小组内的活动,农地调整的范围也不会超越小组界限,因此农地调整的开销一般也主要限于组内。邢村各小组农地调整的花费一般由小组经济承担,而不是直接由村民承担,这就减轻了村民因负担问题而产生对农地调整的冲击。

七、地方民众的认知与意愿

对国家农地政策法律缺乏了解或存在偏差认

知降低了农民群体依法抗争的可能性。笔者的问卷调查显示,知道“土地承包关系30年不变”政策的样本只占37.0%,不知道的占63.0%。知道土地承包关系“长久不变”政策的样本更是只有24.1%,不知道的达75.9%。综合调查结果,可以看出农民对国家的农地承包经营权保持稳定和长期不变的政策并不十分了解,大部分人根本不知道关于土地承包期长期化的规定。农民不了解相关的法律规定,所以也就很难会质疑农地调整的合法性,也就大大降低了部分村民依法维护自己既得利益的可能性。农民更容易用情理来替代法理,更容易用农村中固有的规范认识作为维护自己农地利益的手段。不可否认,农民对农地政策法律认知的缺失与农地调整的实践不无关系。

较高的农地调整意愿也促成了农地调整的存续。农地调整的意愿是指村民个体以及由村民个体所组成的群体拥有的农地调整意愿,农地调整意愿在很大程度上将影响农地调整行为。问卷调查显示,样本中认为“土地应该按照需要定期进行调整”的比例占88.2%,接近九成;而选择“尽量减少调地次数,尤其是打乱重分的次数”以及“在30年的承包期限内,最好不要调整土地”的比例仅6.3%;选择“最好是把土地分给农民,以后永不调地”的只有5.5%。是什么导致绝大多数农民有农地调整的意愿呢?应该说,农地调整可以满足农民的自身利益是根本动因。首先,农地调整可以解决因人口变动造成的人均耕地占有不均衡问题,也就是说,农地调整可以解决新增人口的农地问题。邢村各小组通过收回死亡人口以及移出人口的农地,将其补偿给新增人口,实现了人均耕地占有的均衡。其次,农地调整可以实现被征地家庭对土地的诉求。农地被征收后,被征地家庭可以较快地通过小组内部的调整,获得农地。农地调整除了可以实现均衡占有农地这一直接目的,还可以抑制因为人口变动太快产生的农地细碎化问题。在农地初次分配时,为了追求绝对公平,邢村将耕地按照质量以及种类进行细分,每户在每种类型的地块上都会分到耕地,这样就造成了每户拥有4~6块耕地,且各块面积差异较大,相距较远,增加了耕种的难度,降低了耕种的效率。伴随着农民人口的较快变动,这一问题更加突出。近年来邢村许多小组通过农地调整在一定程度上解决了这一问题,即在农地调整时将农地按照大块进行分配,如每户水田和旱地各一块,而不是分为数块。这样就减少了农民家庭

农地块数,提高了单块面积,有利于更有效地经营土地。这样看来,农地调整既可以实现农地的均衡占有,又可以抑制农地的进一步细碎化,契合了绝大多数农民的利益诉求。

八、研究结论

包产到户后,国家的正式权力从村庄社会中撤出,或者说国家的适度“退场”,为农地调整提供了空间。以村民小组为行动单位,通过民主集中,借助先后模仿,形成了农地定期调整的地方性规范,而后并没有获得国家正式制度的推动和指导。农地调整满足了农民均衡占有耕地的诉求,但是却没能与国家名义制度相契合,甚至逐渐背离。幸而,地方政府的实践并未与之发生冲突,而在一定程度上与之具有内在一致性。农地调整具有维稳和利于基层政府利益汲取的功能,这与国家乡村治理逻辑相一致。可以说,建立在国家治理逻辑上超越国家名义制度的地方政府实践为农地调整的存续提供了庇护。不仅地方政府的实践为农地调整的存在提供了巨大的空间,同时作为地方精英代表的村组干部也会通过一些手段来限制村庄中个别人借助国家名义制度破坏这一既定规范。这些手段包括召开小组代表会和群众会、对存在异议者进行积极游说、对农地调整成本进行集体承担等。当然,这一地方性规范的维持并不会仅仅因为村组的这些手段就会完全起效,很大程度还基于村民对农地调整的认可,他们多数人也期望依靠农地调整来实现自己的利益诉求。因此,在农地调整面临国家名义制度尴尬时,地方政府基于自己的治理利益,采取了不同于国家名义制度的实践逻辑,而村组干部及村民也为了避免自己利益受损而坚守着这一实践,防止其受到外部政策的破坏,从而实现了国家与社会的整合。

通过对湖北邢村农地调整实践的研究,笔者梳理了作为关键力量的四个分层因素——国家、地方政府、地方精英和地方民众——在农地调整存续中的表现。四种力量各自存在着立场、利益等方面的不同,为此它们会相互竞争,并可能会发生激烈斗争,其间各种关系纵横交错,构成一个力量角逐的场域^[23]。农地调整很好地展现了国家、地方政府、地方精英及地方民众互动中所遵循的利益导向原则。国家是农地政策法律的制定者,不遗余力地完善着相关政策法律,但是最终却要依靠地方政府来

落实政策法律的规定。地方政府是否选择坚持国家的农地政策法律,基于其基本的治理逻辑,而不仅仅是遵循规制,所以地方政府的实践为农地调整的存续提供了庇护。在地方政府的庇护下,以村组干部为代表的地方精英在农地调整存续中发挥着重要的作用,采取一系列积极措施推动着农地调整的周期性发生。作为地方民众,农民对国家稳定农地承包关系的政策缺乏认知,对农地调整充满期待,这成为了农地调整得以存续的根本保证。地方政府的治理利益、村组利益和农民利益的契合使农地调整实践背离国家政策和法律成为了可能,促成了农地调整的存续。

参考文献:

- [1] 叶剑平, 罗伊·普罗斯特曼, 徐孝白, 等. 中国农村土地农户30年使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2000(2): 163-172.
- [2] 叶剑平, 蒋妍, 罗伊·普罗斯特曼, 等. 2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2006(7): 77-84.
- [3] 叶剑平, 丰雷, 蒋妍, 罗伊·普罗斯特曼, 等. 2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2010(1): 64-73.
- [4] Rozelle S, Boisvert R. Quantifying Chinese Village Leaders' Multiple Objectives [J]. Journal of Comparative Economics, 1994, 18(2): 25-45.
- [5] Johnson D G. Property Rights in Rural China. Mimeo-graphed [M]. Chicago: University of Chicago, 1995.
- [6] Kung J. Equal Entitlement Versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights: Peasants Preference for Institutions in Post-reform Chinese Agriculture [J]. Journal of Comparative Economics, 1995, 21(1): 82-111.
- [7] 黄弘. 产权到户是遏制土地频繁调整的有效途径[J]. 农业经济问题, 2005(12): 38-41.
- [8] Yao Y. Land Tenure Choice in Chinese Villages: The Rational versus the Political Mode. 1 [J]. Land Economics, 2004, 80(4): 447-488.
- [9] Rozelle S, Brandt L, Li G, Huang J k. Land Rights in Rural China: Facts, Fictions, and Issues [J]. China Journal, 2002, 47(1): 67-97.
- [10] 朱冬亮. 农地调整: 农村社会保障与农村社会控制 [J]. 中国农村观察, 2002(3): 14-21.
- [11] 杨学成, 赵瑞莹, 岳书铭. 农村土地关系思考——基于1995—2008年三次山东农户调查 [J]. 管理世界, 2008(7): 53-61.
- [12] 张红宇. 中国农地调整与使用权流转: 几点评论 [J]. 管理世界, 2002(5): 76-87.

- [13]毛丹,王萍.村级组织的农地调控权[J].社会学研究,2004(6):41-51.
- [14]陈柏峰.地方性共识与农地承包的法律实践[J].中外法学,2008(2):259-308.
- [15]贺雪峰.农地调整的南北差异[J].古今农业,2008(3):1-4.
- [16]张红宇,李伟毅.人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新[J].经济研究参考,2011(9):33-47.
- [17]廖洪乐.中国农村土地制度六十年——回顾与展望[M].北京:中国财政经济出版社,2008.
- [18]狄金华.被困的治理[D].武汉:华中科技大学博士学位论文,2011.
- [19]王玲.乡村社会的秩序建构与国家整合——以公共空间为视角[J].理论与改革,2010(5):29-32.
- [20]吴姣.农民工职业病问题研究——以深圳建筑爆破业工人为例[M]//郑也夫,沈原,潘绥铭.2010年北大清华人大社会学硕士论文选编.北京:中国城市出版社,2010.
- [21]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [22]贺雪峰,董磊明.中国乡村治理:结构与类型[J].经济社会体制比较,2005(3):42-50.
- [23]何菊.再造传统:以云南省镇沅县苦聪人为例[J].社会,2010(4):179-199.

(责任编辑:刘浩)

Shelter and Keep: Existence and Continuous Logic of Farmland Adjustment: A Case Study of Xing Village in Hubei Province

NIE Jianliang, ZHONG Zhangbao

(Department of Sociology / Research Center for Rural Social Construction and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: Since the adoption of fixed farm output quotas for each household, farmland system has continued with stable farmland contract relations. As a practice that is different from stable farmland contract relations, farmland adjustment has been constantly limited and finally prohibited by the national policy and law. Based on the governance logic, however, the local government shelters the farmland adjustment, and local elites set a limit to the villagers who may breach the existing norms in the name of state system. Of course, the sustainment of farmland adjustment relies on the villagers' approval, and most of the villagers want to obtain their own benefits from farmland adjustment. Because the local government's benefits from its management, the village group's benefits and the villagers' benefits are compatible, the sustainment of farmland adjustment is feasible even it does not tally with national policy and law.

Key words: Farmland System; Farmland Adjustment; Land Contract Management; Farmland Contract Relations; Existence and Continuous Logic