



# 农地流转政策执行偏差与农民土地权益保护

——以江苏省某传统农业大县S县为例

张建,王敏,诸培新\*

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京210095)

**摘要:**以江苏省S县为例,运用街头官僚理论分析基层乡镇政府和村委会的农地流转政策执行偏差和农民土地权益保护问题。研究表明,由于上级政府农地流转政策不明确、激励不足、政策执行者能力有限和利己动机以及监督机制的缺失等原因,基层乡镇政府和村委会在农地流转政策执行中表现为强制性、附加式和选择性政策执行偏差,侵犯了农民土地流转自由选择权、收益权、知情权和参与权等多种土地权益。为保护农民土地权益,矫正基层政策执行者行为偏差,文章从农地流转政策制定、政策执行者、农民权益主体以及政策实施环境等角度提出相应的政策建议。

**关键词:**农地流转;街头官僚理论;政策执行偏差;农民土地权益保护

**中图分类号:**F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)02-0083-10

## 一、引言

我国农地流转始于20世纪80年代,法律政策上先后经历了禁止、允许、依法规范等阶段,并逐步赋予农民相对完整的土地流转权利,对满足农民适度规模经营需求,提高农民土地和劳动力资源配置效率具有重要意义<sup>[1-3]</sup>。十八届三中全会以来,为推进农地流转和规模经营的进程,实现我国农业产业发展转型,政府加大了农地流转的干预程度,使得农地流转从农民自发的行为上升为实现规模经营目标的政策选择。然而,据许多学者观察,政府干预农地流转引发了一系列农民土地权益受损问题,如存在基层政府强制推动农地流转,农民被动参与现象<sup>[4-5]</sup>,基层政府或村委会农地流转负责人存在腐败、寻租等行为<sup>[5-6]</sup>,农地流转成为基层政治精英和企业套取国家农业补贴政策、获取巨大利益的工具,导致纯农户和一些弱势群体的利益受损<sup>[7-8]</sup>等。尽管国家反复强调农地流转要遵循“平等协商、依法、自愿、有偿”的原则,但为何部分地区农地流转中农民土地权益始终无法得到有效保护,农民土地权益受损的根源何在?这一问题值得学者思考。

已有文献主要从因农地产权不完善而难以对农民土地权益进行有效保护<sup>[9]</sup>,从政府干预农

收稿日期:2016-10-19

基金项目:国家自然科学基金项目“政府主导下农地流转对农户收入不平等影响研究:作用机制与政策调控”(71373128);博士点基金项目“政府主导下农地流转对农户收入分化影响研究:作用机制与政策调控”(20130097110037);江苏省普通高校学术学位研究生科研创新计划项目“农业支持补贴对农地规模经营与农户生产决策的影响研究”(KYZZ16\_0374)

作者简介:张建,男,南京农业大学公共管理学院博士生,E-mail:2015209027@njau.edu.cn;诸培新,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,E-mail:zpx@njau.edu.cn。

\* 诸培新为本文通信作者。

地流转的越位、缺位、错位等政府失灵现象对农地流转中农民土地权益受损的原因进行了解释,<sup>[10-11]</sup>却无法回答为何在农地“三权分置”改革下,农地承包权和经营权已经相对清晰独立的情况下农民土地权益仍然无法得到有效保护,也无法解释为何地方政府在农地流转政策实施过程中与国家的农民土地权益保护要求存在偏离。产权不仅是一组权利的界定,还是一束权利的实践过程<sup>[7]</sup>。从社会学和政治学的视角,即使产权清晰,也未必能够有效保护产权主体的利益。由于农民在产权实施过程中直接受到政府干预政策的影响,因此,本文试图从公共政策的角度分析农地流转中农民土地权益受损问题,并提出保护农民土地权益的建议。公共政策过程包括问题识别、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估等环节。<sup>[12]</sup>美国学者艾利森认为:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,其余90%取决于有效的政策执行”。<sup>[13]</sup>因此,本文重点关注农地流转政策执行偏差导致的农民土地权益受损问题。农地流转中的政策执行主体包括基层乡镇政府和具有“准行政机关”属性的村委会。基层乡镇政府是典型的“街头官僚”,村委会虽然不在行政体制内,却是政府职能在农村的延伸,其在政策执行的空间维度、自由裁量权等方面与街头官僚极为相似。因此,本文从政策执行主体的街头官僚视角对江苏省S县的土地流转进行实证分析,研究农地流转中农民土地权益受损和保护问题。目的是探讨农地流转的政策执行偏差与农民土地权益受损的原因,为矫正农地流转政策执行偏差,保护农民土地权益提供理论和经验依据。

## 二、基层乡镇政府和村委会农地流转任务

S县位于江苏省苏北地区,是典型的农业大县。2011年S县出台《关于加快农村土地集中推进适度规模经营的实施意见》,将土地流转和规模经营任务列入基层政府和村委会年度考核,提出到2015年全县农村土地连片300亩以上适度规模经营面积达到100万亩的目标,并通过一系列财政金融政策鼓励农户参与土地流转,扶持规模经营主体发展。基层乡镇政府和村委会作为基层公共政策的执行主体,具体负责农地流转政策的执行,主要有以下工作。

第一,执行上级政府农地流转扶持政策。上级政府在推动农村土地流转时制定了一系列的金融财政扶持政策,这些政策要通过基层乡镇政府和村委会直接作用于农户。如S县对本县西南岗地区土地流转达到一定规模的林果、苗木种植户进行补贴,乡镇政府和村委会要负责审核种植户是否满足补贴要求,并直接发放补贴款。

第二,提供基层农地流转中介服务。S县建立了完善的农地流转中介服务组织,县级政府建立了土地产权交易中心,乡镇政府建立土地流转服务中心,行政村建立服务站,村会计或村主任兼任农地流转信息员。由于承担着上级政府的规模经营考核任务,农地流转与乡村干部的工作成绩和奖金挂钩,乡村干部在动员农户参与土地流转时表现得非常积极,均是主动上门服务,宣传政府农地流转政策,劝说农民转出土地。

第三,负责农业项目的招商引资。基层乡镇政府和村两委在制定年度工作计划时,将规模经营主体培育、农业项目引进等作为一项重要的经济任务,并承担起规模经营主体落地的责任。其中,农业企业引进工作多由乡镇政府招商办负责,村级负责种植大户、家庭农场、合作社等规模经营主体的培育。

第四,代理农户与用地主体谈判、签约并监督合约执行。为了减少农地流转交易费用,提高农地流转效率,S县鼓励农地流转实行委托代理制,即由乡镇政府和村委会接受农民的委托,将土地集中后再对外租赁。委托代理制下,乡镇政府和村委会负责与用地主体谈判、签约,在租金、流转期限等达成一致的情况下与转出户签订委托流转协议。租金发放上,规模经营主体统一将租金上缴到乡镇政府或村委会,然后由乡镇政府和村委会发放到农户。乡镇政府和村委会

还负责后续的合同管理和监督,解决流转双方的矛盾纠纷。

在多种政策的扶持下,S县农地流转快速推进。2011年全县农地流转面积仅占耕地面积的17.7%,2015年农地流转比例达到63%。已流转土地中,仅有4%的土地流转 to 普通农户,流转 to 家庭农场、农民合作社和龙头企业的比例分别占21.4%、4.7%和14.1%。

2015年7月,课题组在S县开展了以部门访谈、村级问卷和农户问卷等多种形式的农村调研。部门和村级调研主要关注S县农地流转和规模经营政策、农地流转实施情况。村级调研对象主要为行政村的村支书或村主任,因为他们更了解村里的土地流转情况,也更能代表村集体土地流转政策执行的意志;农户问卷重点关注农民对土地规模流转的认知、参与情况,土地流转面积和租金,土地流转后农户收入变化等,以反映农地流转政策下的农民土地权益保护问题。此次调研一共收集到5个乡镇7个村的199个农户和7份村级样本数据。农户样本中,转出150户,转入29户,未流转20户。调研发现,政府干预下土地权益受损问题比较突出的是转出户,尽管存在部分转入户土地权益受损现象,如村民干扰转入大户正常生产经营活动引发冲突等,但这些问题不是由乡村干部政策执行主体导致的,因此,本文未将转入户土地权益保护问题纳入分析范畴。本文主要针对基层农地流转政策执行偏差与转出户的土地权益保护问题,因此在实际分析中主要采用150个转出农户样本和7个行政村样本。

### 三、农地流转政策执行偏差与农民土地权益保护问题

#### (一) 街头官僚理论与公共政策执行偏差

李普斯基在《街头官僚:公共服务中个人的困惑》一书中将街头官僚界定为处于科层制最底层、与服务对象面对面、具有较大的自由裁量权的一线公共服务工作人员,典型的街头官僚包括警察、社会工作者、公共服务机构的工作人员和收税员等。<sup>[14]</sup>随后,学者们对街头官僚的内涵和外延多次进行重新界定。詹姆斯·威尔逊将街头官僚称为“从事证明组织存在的正当性”的“业务人员”。<sup>[15]</sup>韩志明从街头官僚行动空间的角度将其划分为窗口空间、街头空间和社区空间,其中社区空间既指城市居民的社区,也可以扩展至农村居民社区,街头官僚的外延包含农村中的村委会和乡村干部等政策执行人员。<sup>[16]</sup>因此,本文农地流转政策执行中街头官僚的概念包括基层乡镇政府和村委会。村委会既是村民民主自治组织,也成为协助乡镇政府执行国家政策的代理人,在农地流转政策执行中,扮演着宣传农地流转政策、动员流转、与农民谈判签约的角色。

街头官僚理论认为,政策的模糊性、可行性差、政策执行资源的稀缺性以及执行者自身的素质和利己动机等导致街头官僚面对具体问题时发生再决策过程<sup>[17]</sup>,再决策过程中街头官僚容易表现出激励不足、规则依赖、选择行为和一线弃权等与政策目标相悖的行动逻辑<sup>[18]</sup>,即政策执行偏差。激励不足是指由于街头官僚政策执行中缺乏资源保障,执行绩效缺少相应的职位晋升和奖金激励等措施,抑制了对街头官僚的充分激励,街头官僚会产生偷懒、怠工等消极行为对待上级政策,还会在实际政策执行中为了个人利益偏离政策目标的初衷。规则依赖是指为了规避政策执行的风险,街头官僚会遵循照章办事的官僚主义行为逻辑,机械式地执行政策。当所执行的规则明显违背了实际情况和公平正义,执行后果会损害公民的合法权益,街头官僚还是不加甄别地执行规则,表现为执行手段不科学、粗暴式执法等野蛮式政策执行<sup>[18]</sup>,并侵犯行政客体当事人的合法权益。选择行为是指街头官僚在面对一系列可执行政策时,优先选择那些可以给个人或机构带来好处的任务,而对没有“油水”的任务采取消极怠工和规避责任的态度。选择性政策执行的内容往往包含街头官僚自由裁量权的部分,而这部分权利可能游离在政策合法化的边缘,使得街头官僚可以规避违法嫌疑。一线弃权是指面对紧张而危险的环境,街头官

僚为了个人利益经常以巧妙的方式逃离“一线”,采取搪塞、糊弄的方式面对公众的合理需求,逃避本应该履行的责任。

## (二) 农地流转中农民土地权益的界定

农民土地承包经营权属于用益物权,包括对土地的占有、使用、收益和部分处分等权利。用益物权的法律原则是农民行使相关权能的排他性和独立性,其中内含了农民对土地的民主政治权益和经济物质利益<sup>[19]</sup>。具体到农地流转中,农民土地权益不仅包括流转收益权,还应当包括农地自主经营权,流转的自主决策权,流转对象、方式的自主选择权,知情权,参与权等。农民自发流转土地时,由于基层政府不直接介入流转过程,不存在政府干预下的农民土地权益保护问题。而当农地流转成为实现规模经营的政策手段时,基层乡镇政府和村委会等政策执行主体直接或间接地介入农地大规模流转,众多拥有承包经营权的小农户由直接的农地流转主体变为被动的参与者,进而引发小农户土地流转决策权、收益权等土地权益受损问题。

对S县的农户调研中,课题组设计了9个问题以反映农地流转中农民土地权益保护现状,如表1所示。下文对农户土地权益现状的描述中多是围绕着以下问题展开。

表1 农地流转政策执行中农户土地权益保护问题分类

农户土地权益分类	问题	选项
土地流转自由选择权	土地流转是否自愿	0=否;1=是
	村集体是否要求流转给农户的土地收回来再流转	0=否;1=是
	您觉得目前土地转出面积合适吗	1=转出过多;2=转出少了;3=合适
	土地流转给本村人是否需要得到村集体的同意	0=否;1=是
	土地流转给外村人是否需要得到村集体的同意	0=否;1=是
土地流转收益权	土地流转租金会及时拿到吗	1=会;2=不会,转入户拖延; 3=不会,村集体或乡镇拖延
土地流转知情权和参与权	您认为本村土地流转信息、程序是否公开透明	0=否;1=是
	是否参与土地流转合同内容的起草	0=否;1=是
	您的土地流转知情权、参与权是否满足	1=没有;2=一般;3=很满足

## (三) 农地流转政策执行偏差与农民土地权益受损问题

基层乡镇政府和村委会在推进农地流转过程中表现出强制性政策执行、附加式政策执行以及选择性政策执行等行为逻辑,政策执行偏差侵犯了农民的土地权益。

### 1. 强制性政策执行剥夺农民土地流转自由选择权

尽管国家《土地承包法》和S县政府下发的文件中都明确农地流转要坚持“依法、自愿、有偿”原则,要充分尊重农户的主体地位,不能强制农户流转土地。但在具体的政策执行中,村干部为完成上级下达的土地流转任务,往往采取动员、做“思想工作”等强制或半强制措施要求农户流转土地。S县7个村庄的调研中,有6个村的领导干部极力推崇农地流转和规模经营,认为土地集中规模经营是本村实现农业规模经营的主要形式。他们认为目前的流转租金水平已经相当于多数农户的种地收益,对部分不想流转土地的农户表示不理解。因此,为服务于农地流转的大局,动员这类农户参与土地流转是工作的必需。乡村干部以行政权威方式迫使农户转出土地,普遍存在农民被动流转现象,农民土地流转的自由选择权受损。首先,许多农户并非自愿参与土地流转,而是迫于乡村干部的行政压力。农户调研发现,150个转出户中,竟有46个农户非自愿参与土地流转,农户不愿意参与土地转出的原因包括土地租金较低,家庭存在剩余劳动力,担心失去土地等。农户土地流转决策是基于农业生产收益与土地租金、非农就业机会成本的多重比较作出的,对于不同类型的农户,他们期望的土地租金并不一致。理论而言,存在一个很高的租金标准使农户全部自愿转出土地。然而,租金过高时将没有农户愿意转入土地。

由于大规模流转无法针对不同农户制定差别化的租金标准,乡村干部制定的土地租金标准往往是基于一般农户种地的收益和成本的比较,未能考虑农户差异。因此,一些对农业收入依赖较强而非农就业技能较差的农户土地转出面临着很大的机会成本。由于非自愿参与土地转出,他们流转后的总体收入水平将会降低。此外,农民自由流转的权利遭到破坏,农地流转权利受到严格限制。政府干预农地流转前,各村普遍存在着农户之间自发的土地流转,这些流转一般发生在亲戚、邻里或本村人之间,有的只是口头约定,或简单地签订非正式的书面合同,没有得到村干部的鉴证。在实施农地流转政策的过程中,部分乡村干部并不认可农户自发的土地流转,甚至不承认这种流转形式,认为农户私下里的流转是非法无效的。当农户之间的自发流转和大规模流转冲突时,村干部便“一刀切”地宣告原有的流转关系失效,组织原流转户参与新的农地流转项目。农户调研中,14.6%的转出户存在着流转的土地被村集体收回后重新进行出租的现象。尽管也有一些农户是因为租金更高而选择由村集体组织流转,但也有部分农户是由于土地处于规模流转项目范围之内而被动地流转。乡村干部的认识和做法明显违背了国家法律政策对农民自由流转土地的规定,一方面是由于乡村干部自身法律素质缺失,另一方面则是为了方便开展农地流转组织工作。最后,农地规模流转以整村整组的形式推进,农民无法自主决定土地流转面积。调研中,3个村庄的土地在一年中全部由乡镇政府主导完成流转,乡村干部认为全村范围内土地集中后再流转给想种地的农户,可以提高农地规模经营效率。然而,这种提高效率的做法是以损害农民利益为代价的。农户数据分析发现,33%的农户认为土地转出面积过大,部分农户希望留足口粮田后再流转土地。农地流转本是农户家庭劳动力分工的自然结果,是农户优化土地和劳动力资源配置的重要途径。然而,农户在基层乡村干部的干预下全部转出土地时,许多农户流转土地后赋闲在家,他们既无法重新耕种土地,也因缺乏就业技能等原因难以实现劳动力非农就业,劳动力资源面临着浪费。

## 2. 附加式政策执行侵犯农民土地流转收益权

街头官僚在政策执行过程中具有很大的自由裁量权,以应对上级政府抽象的政策法规,或使得原则性的政策可操作化。在行使自由裁量权时,街头官僚会对一些模糊不清、缺少规定的条款“灵活”实施,执行许多附加式的政策<sup>[20]</sup>。农地流转过程中上级政府的指导原则具有一般性和模糊性,从而给政策执行主体较大的操作空间。由于乡村干部自身认知、理解能力的局限以及趋利倾向,政策执行过程偏差可能导致农民土地流转收益权受损。

第一,基层政府片面追求农地流转速度和规模,导致大户过大,经营亏损,拖欠农民租金。村级调研发现,S县大规模的土地流转主要集中在2012—2013年间,调研的7个行政村在此期间平均每个村庄每年新增土地流转面积达4497亩,占村庄平均耕地面积的比例高达64.58%。乡镇政府片面追求土地规模,缺乏对大户经营能力的审核,流转给一些大户的土地面积超过其经营能力。前期流转过程中许多村庄存在农地经营面积在500亩、1000亩甚至3000亩以上的种植大户,这些大户农地经营很难获利,大部分经营一两年后出现亏损,无法兑现农民土地流转租金。农户调研中,37.3%的农户反映土地流转租金不能按时拿到。第二,将土地集中连片整理后多出来的土地租金收益收归村集体,土地流转增值收益分配不公。农地集中连片经营后,原有的田埂、沟渠、小路等整理后多出一部分面积的土地,再加上二轮承包时普遍存在土地确权面积小于实地面积的现象,集体出租给规模经营主体的实际面积要比农户承包地面积平均多出5%。调研发现,部分村庄将整理后多出的土地流转收益收归村集体,并未告知农户。如其中一个村庄土地流转中增加了60亩土地,每年产生4万多元的增值收益,村集体将这部分收益纳入村级收入进行支配。一些乡镇为鼓励村委会组织土地流转的积极性,也默许了这种做法。然而,村集体的做法存在不合理之处。尽管法律政策对这部分土地流转收益的分配缺乏规定,但按照土地增值收益分配的原则,应当首先按照农地承包经营权的权属进行分配。二轮承包时实

测面积与确权面积不符的部分,在新一轮土地确权中应按实际面积确权到农户,这部分土地流转租金应当由农户分享,多出的复垦地不属于农户的承包地,所有权属于集体,流转租金才归村集体,但租金的使用要纳入村集体经济财务管理的范畴。

### 3. 选择性政策执行排除农民知情权和参与权

街头官僚执行政策时面临的时间紧、任务重,各种复杂的关系和问题也时常使得他们疲于应付。因此,为了规避责任或提高效率,街头官僚仅仅关注上级政府对绩效目标的考核要求,部分政策执行忽视执行程序的正当性与合法性。S县倡导农村土地流转采取委托代理制,规定农地委托流转的民主决策机制,即实行村民大会表决制度,只要90%以上的村民同意就可以连片流转,不同意土地流转的农户以土地置换或县级政府补偿的方式解决。关于农地委托流转的详细实施办法和程序并未做出一般性规定。因此,基层乡镇政府或村集体在不违背农地流转原则的情况下,会选择性地实施农地流转委托代理制,表现为忽视农地流转民主参与决策程序,农地流转信息不公开等。实践中,鲜有村庄以村民大会制度进行土地流转决策。调研的7个村庄中,其中6个村庄都是直接由村干部或村民代表来表决是否实施土地流转,绝大多数农民没有参与表决。村干部表示90%以上的村民同意流转这一条件很难实现,更何况动员农民参与决策又要花费时间精力。农地流转合同签订过程中,往往在规模经营主体、乡村干部代表商定土地流转租金的基础上,拟定委托流转协议,挨家挨户动员农户签字,土地流转中农民知情权和参与权并未得到满足。调研发现,仅有8户转出户参与过土地流转合同内容的起草,29%的农户认为本村土地流转信息、程序不能公开透明,50%以上的农户认为土地流转过程中自己的知情权和参与权无法得到满足。为提高农地流转组织效率,乡村干部总是尽可能地动员农户参与土地流转,而很少实施政策规定的调地安置和县级补偿。虽然农民在土地流转过程中得到了租金,但他们作为土地承包经营权主体的地位没有得到应有的尊重,连最基本的农地流转知情权和参与权也难以得到满足。

## 四、农地流转政策执行偏差的原因

基层乡镇政府和村委会是农地流转政策执行的直接主体,由于上级政府政策不明确、激励不足和信息不对称,以及政策再决策过程中执行主体认知能力不足、利己动机等,导致农地流转政策执行偏差,进而损害农民土地权益。

### 1. 农地流转政策本身存在问题

农地流转政策是基层乡村干部执行农地流转的重要依据。然而,从S县制定的农地流转政策来看,政策本身缺乏合理性、指导不明确等问题。首先,S县在没有充分了解本地区农地流转规律的情况下就制定了大跃进式的农地流转规划目标。如S县于2011年提出2015年农村土地连片300亩以上适度规模经营面积达到100万亩,计划培育家庭农场300家,专业大户3万户。被调研村干部均反映面临着上级政府农地流转和规模经营考核的压力。农地流转本是地方非农经济发展和劳动力向非农业转移后的客观规律,农地流转规模、经营形式等都要由农地流转市场来调节。S县以定指标、下任务等方式将农地流转指标层层分解,基层乡镇政府和村委会面临着较大的指标压力,实际工作时不得不以行政方式推动农地流转,违背农民意愿。其次,S县提倡农地流转委托代理制,而对委托流转的要求仍然限于形式主义,如仅规定要充分尊重农民意愿,要有带委托人签名或盖章的土地流转委托书,而对委托代理流转的实施过程和民主决策程序缺少要求。结果是基层乡村干部只关注农地流转的结果,而不重视流转的决策程序,全权主导农地流转合约谈判、协商、签订。最后,S县将农地流转纳入到村民民主决策的范畴有悖于农地承包经营权的物权属性。民主决策机制是以“少数服从多数”的原则对一些公共

事务进行表决,以体现村民在农村事务决策管理中权利的平等性。然而,物权属性使得所有权人对农地承包经营权具有完整的占有、使用和排他权利,包括自由的农地流转决策权。因此,将农地流转决策纳入到村民民主决策的范畴本身违反了《物权法》,公共政策执行面临着合法性的问题。

## 2. 农地流转政策执行主体的激励不足

基层乡镇政府和村委会处于行政管理体系的末端,数量庞大且任务繁重,可支配的资源相对稀缺,面临的事务和拥有的资源严重不对等。农地流转和规模经营作为一项任务摊派到乡镇政府和村委会手上,组织动员工作往往由村干部完成,村集体组织土地流转工作需要大量的人力、物力和财力资源,而政府并未对村集体土地流转组织工作进行补贴。S县村干部的工资水平普遍偏低,村书记、村主任和会计的年工资一般只有2~3万元,村小组长更是每年只能拿到1千元左右的工作补贴。此外,S县农村地区以农业生产为主,二轮承包时普遍将集体预留地发包给农户,村集体缺少其他收入来源,几乎没有集体经济收入。因此,在上级财政缺乏对村集体土地流转组织工作经费扶持的情况下,除了完成一些硬性的指标,如土地流转规模、新型农业经营主体扶持数量等,其他难以纳入考核标准的只好在政策执行中采取“变通策略”,以节省政策执行中的村集体资源。如以行政权威强制农民参与土地流转,而忽视上级政策规定的调地安置措施;应付式地执行农地流转委托代理制,未能真正实施农地流转的民主决策和民主参与机制。

## 3. 政策执行主体的认知和能力无法满足新时期农地流转管理要求

农地流转的政策性很强,市场规律的把握很困难,风险的评估和化解也很复杂,乡村干部可能都不会认真考虑,工作中表现为简单服从或迎合政府农地流转政策目标,简单追求流转速度和流转规模,工作方式简单粗暴等。此外,村干部的年龄和受教育文化程度普遍偏低,对新事物的接受能力较差,更为他们理解农地流转的规律和相关政策带来了困难。对S县41个村干部的调研中,50岁以上的村干部占56.1%,其中,60岁以上的占22%,而40岁以下的村干部仅占12%。在文化程度方面,66%的村干部受教育程度在初中及以下,高中及以上村干部仅占34%。农地流转政策执行过程中的项目引进、政策扶持、市场交易、合同管理等工作复杂多样,许多工作还需要借助于现代网络媒体技术,受制于自身的素质和能力,村干部短时间内难以理解、消化这些政策,工作过程中难免出现纰漏,出现政策执行偏差。

## 4. 农地流转内外部监督作用的失灵

表面上,村民与基层乡镇政府和村委会在农地流转中属委托代理关系,农民作为委托人有监督代理人的权利。实际上,由于我国农地产权主体不清晰,农地所有权属于集体所有,农地流转真正的决策权掌握在集体代理人的乡村干部手中,农民只拥有受限的农地流转权利。如在农户调研中,57.8%的农户认为土地流转给本村人需要村集体同意,70.8%的农户认为土地流转给外村人需要村集体同意,农户在土地流转权利的认知上也和法律规定的“自愿”流转权利存在偏差,主要原因是村干部对农民土地权利的限制使得农民产生了权利不完整的认知。政府干预下,农地流转已经从个人行为上升到了集体行动,村集体实质上的土地所有权主体地位对农地流转决策权的控制表现得更加强势。尽管在村民自治制度中法律赋予村民对村委会的监督权,但实际上村委会是村民会议或村民代表会议的召集人,而让村委会去召集村民来监督自己的农地流转行为更是不现实的。在农地流转政策执行内部民主监督失效的情况下,有赖于政府外部监督力量的介入。然而,在农地流转政策执行中,基层政府和村委会的目标任务和行为逻辑是一致的,都是过分地关注农地规模经营目标,而忽视农地流转政策执行程序的合法性与合理性。直接的后果是农地流转监督机制的缺失,乡村干部在政策执行中拥有强势的主导权与信息优势,农民土地权益极易受到损害。

## 五、矫正政策执行偏差与保护农民土地权益的政策建议

矫正农地流转政策执行偏差的政策选择,本质上是减少基层乡镇政府和村委会在政策执行过程中自由裁量权的不当行使,规范政策执行者的行为。本文针对街头官僚政策执行偏差的原因,从政策制定、政策执行者、政策接受者(农民)以及政策实施环境等角度提出矫正农地流转政策执行偏差及保护农民土地权益的政策建议。

### 1. 完善农地流转政策

公共政策的完备性、明晰性和可操作性等有利于减少街头官僚政策执行中的自由裁量权<sup>[16]</sup>,避免出现政策执行偏差。因此,政策制定者应首先关注农地流转政策本身问题,完善农地流转政策。第一,审视政策本身的合法性与合理性,全面纠正农地流转政策与上位法的冲突之处,制定科学合理、切实可行的政策目标,解除政策执行者的矛盾、困惑;第二,制定详细的农地流转政策指导原则或意见,规范基层乡镇政府和村委会的农地流转政策执行程序。农地流转政策制定中,要充分考虑基层政策执行中可能损害农民土地权益的各种问题,如程序合法性问题、利益分配问题等。制定执行政策的详细准则,如农地流转委托代理制中农民的民主参与、决策和监督程序,农地流转租金的商定办法,实际的农地面积超出农户确权面积部分的租金收益分配问题等。第三,改善农地流转绩效评估体系。绩效考核从对农地流转规模指标的过分关注,转向对于工作程序合法性和公众满意度的评价,建立多元化的绩效评估办法,综合反映农地流转政策执行的经济和社会效应。

### 2. 提高农地流转政策执行主体的能力和素质

街头官僚个人素质和能力是影响公共政策执行效果的重要因素,政策制定者应当更加关注街头官僚本身对政策的理解、消化和执行能力<sup>[21]</sup>。农地流转政策执行主体是乡镇公务人员和村干部,他们除了要完成农地流转任务,日常工作中还要处理上级部门许多其他繁杂事务,从而影响农地流转政策执行者的专业性和专注度。因此,政策执行初期,上级政府应当加强对政策执行主体的动员培训,加强他们对农地流转政策执行的认同度,提升政策执行认知能力;政策执行中,上级政府要建立与基层乡村干部常态化的沟通交流机制,及时处理政策执行中的各种问题,纠正政策执行偏差;政策执行后期,上级政府要对农地流转政策执行情况总结反馈,增强基层乡村干部对政策执行的理解,探讨优化政策执行效果和提高执行效率的路径。针对基层乡村干部政策执行中可能出现的违背农民土地流转意愿、侵犯农民土地权益等问题,要增强乡村干部政策执行的民主法律意识和权力服务意识,实现道德规制对乡村干部行为的制约。

### 3. 增强农民参与农地流转政策的能力

街头官僚从传统的单项式任务执行到多元化群体互动关系的转变是服务型政府的理念要求,具体而言要建立政策执行者和群众的沟通机制,拓宽民众的参与渠道,接受公众的监督<sup>[22]</sup>。农地流转政策执行中,农民参与和监督机制的架空是其土地权益受损的重要原因。因此,提高农民在政策执行中的参与能力,才能有效地保护农民利益。第一,建立多种公示制度,充分保证农地流转政策的公开透明度。除了传统的告示、宣传栏等政策宣传手段,基层政府和村委会要充分利用互联网、电视、广播等现代传媒手段,保证政策信息公开透明。第二,完善与村民的沟通机制,提高村民监督能力。通过信访、听证、现场办公等方式加强与农地流转利益群体的沟通交流,接受群众的质询、监督,保证政策执行建立在民意基础之上。第三,提高农民政策参与的组织化程度。要进一步优化村民自治制度,从自治主体参与、村代表选择、民主参与程序等方面改进村民自治制度,真正实现农民的民主决策和民主管理。此外,还应当允许多样化的农村民间组织,如合作社、非营利组织等相关利益主体参与农地流转政策,发挥农民组织对农地流转政

策执行的监督作用。

#### 4. 完善农地流转政策执行的激励机制和约束机制

有效的激励机制和监督约束机制可以降低街头官僚寻租的动机,增加街头官僚寻租的违法成本,减少他们的选择性政策执行和附加式政策执行对公众权益的损害。农地流转政策执行中,应当建立对乡村干部行为有效的激励和约束机制,以规避乡村干部的寻租行为。首先,完善农地流转政策执行的激励机制。面对农地流转政策执行中的经费不足、资源短缺问题,可以考虑将政策执行中的支出纳入到财政预算范畴,由上级财政转移支付。根据农地流转绩效评价情况和基层乡村干部的行为表现设计相应的奖励和惩罚措施。其次,依托县乡两级农地产权交易平台,充分应用电子政务信息技术,规范农地流转项目招投标、竞价交易等过程,公开农地流转政策信息,以提高农地流转政策执行的公开透明度,减少执行者与上级政府和村民的信息不对称,有利于对行为主体的监督。最后,将农地流转租金管理纳入到农村“三资”管理范畴,明确租金收入的管理、公示、审批、监管、发放等制度,防止因管理不当导致的租金损耗,减少违法违规克扣、截留农民土地租金的行为。

## 六、结语

农村土地资源配置过程中,整个土地制度的设计和安排都体现了行政权力对地权配置的介入,无不受到政府干预政策的影响<sup>[23]</sup>。因此,农地流转中农民土地权益保护问题不仅是产权经济学问题,还是重要的产权政策实践问题。街头官僚理论从基层政策执行者的角度关注政策执行的失真、偏离和变异,为本文分析农地流转的政策执行偏差提供了理论基础。S县的案例分析表明,尽管土地所有权、承包权和经营权三权已经实现分置,农民承包经营权实现了流转,但在产权流转的过程中仍受到基层行政的干预,产权的行使和利益分配发生变异。正确的农地流转政策制定仅作用于乡村干部等执行对象,政策最终行使有效与否则依赖于执行者的解读和实践。“自上而下”的农地流转政策制定容易忽视基层农地流转的现状和可实践性,最终导致政策执行变异。街头官僚理论帮助本文从“自下而上”的角度思考农地流转政策执行偏差现象,充分考虑乡镇政府自身的资源限制、行为逻辑等对政策执行的影响,由此提出政策制定和执行优化的路径。从底层行政单元的视角关注农地流转政策的变革,重塑基层乡镇政府政策执行的能力认知和行为规范,在推进农地规模经营的过程中更有效地保护农民土地权益具有重要的意义。

#### 参考文献:

- [1] 陈欣欣,史清华,蒋伟峰.不同经营规模农地效益的比较及其演变趋势分析[J].农业经济问题,2000(12):6-10.
- [2] Yao Y. The Development of the Land Lease Market in Rural China[J]. *Land Economics*, 2000, 76(2): 252-266.
- [3] 金松青,Deininger K. 中国农村土地租赁市场的发展及其在土地使用公平性和效率性上的含义[J]. 经济学(季刊),2004(3):1003-1028.
- [4] 陆道平,钟伟军.农村土地流转中的地方政府与农民的互动机制研究[M].北京:清华大学出版社,2012:166.
- [5] 王景新,刘福海.农村土地制度改革不能损害农民利益[J].中国乡村发现,2007(1):124-129.
- [6] 徐旭.基于农民权益保障的农地市场化流转研究[D].成都:四川农业大学,2009:24.
- [7] 田先红,陈玲.“阶层地权”:农村地权配置的一个分析框架[J].管理世界,2013(9):69-88.
- [8] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116.

- [9]杜明义,赵曦. 农地租值耗散与农民土地权益保护[J]. 贵州社会科学, 2009(1): 89-94.
- [10]董国礼,李里,任纪萍. 产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效[J]. 社会学研究, 2009(1): 25-63, 243.
- [11]胡亦琴. 农村土地市场化进程中的政府规制研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学, 2008.
- [12]Dye T R. *Understanding Public Policy*[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992:32.
- [13]陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003:260.
- [14]Lipsky M. *Street-level Bureaucracy*[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980:5-9.
- [15]詹姆斯 Q 威尔逊. 官僚机构:政府机构的作为及其原因[M]. 北京:三联书店, 2006:46.
- [16]韩志明. 街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010(4): 583-591.
- [17]黎浩. 街头官僚再决策原因分析[J]. 中山大学研究生学刊(社会科学版), 2003(4): 59-65.
- [18]杨卫玲. 街头官僚政策执行的失灵及其矫正——基于制度分析的视角[J]. 领导科学, 2012(2): 48-49.
- [19]宋才发. 西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障[M]. 北京:人民出版社, 2009:44.
- [20]龚春明. 精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东 D 镇乡村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(3): 27-33, 122.
- [21]钱再见,金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象[J]. 中国行政管理, 2002(2): 56-57.
- [22]许玉镇,王颖. 民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究——基于协商民主的视角[J]. 政治学研究, 2015(1): 21-31.
- [23]程宇. 嵌入性政治下的地权配置——基于南县农地产权改革的观察[J]. 公共管理学报, 2016(1): 92-104, 157.

(责任编辑:刘浩)