

# 土地经营权流转与乡村秩序整合

黄增付

(宁波大学 法学院/城乡治理现代化研究中心,浙江 宁波 315211)

**摘 要:**土地制度改革与乡村秩序整合之间具有重要关联性。近年来,被称为我国第三次土地制度改革的土地经营权流转使乡村秩序整合面临着又一契机。与以往不同,市场因素的发展,使当前乡村秩序呈现为国家、社会、市场的多元互构整合状态,这一点在土地流转中得到鲜明体现。形象地说,土地流转可视为国家权力向乡村的又一场延伸或拓展,市场以政策为搭载工具向乡村的嵌入与乡村社会对国家和市场进入的反应的交互博弈,产生了新的乡村秩序整合效应。由于国家、社会、市场三因素力量对比的区域差异,从社会机制主导,到国家机制主导,再到市场机制主导,土地流转的乡村秩序整合效果随流转受益主体外缘性的增强——与普通农民社会距离的增加——而趋于弱化。对此,应从制度上保障土地流转的客观公正性、规范新土地精英的农业生产和政治参与、规制下乡企业的农业投资行为等入手,充分发挥土地流转的乡村秩序整合功效。

**关键词:**土地流转;乡村秩序整合;乡村治理;多元互构

**中图分类号:**F301.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2018)01-0094-12

乡村秩序是指农村社会结构要素之间平稳有序地互动,乡村处在相对稳定和均衡状态。一般地说,乡村秩序是由国家和农村社会的二元整合而实现的<sup>[1]</sup>。国内外很多学者已认识到土地制度变革对乡村秩序的深远影响<sup>[2-5]</sup>,我国的历史发展历程也不断验证着这一规律。近年来,被称为我国第三次土地制度改革的土地经营权流转推动了农村社会生态结构的深刻变动,使现代农村的秩序整合再次面临前所未有的新机遇<sup>[6]</sup>。

## 一、乡村秩序整合模式变迁

关于传统乡村秩序的观点中,费孝通提出的“双轨政治”观——“皇权不下县、县下行自治”构成的礼治秩序——具有重要的影响力,勾勒了“强社会、弱国家”的乡村基本秩序格局<sup>[7]</sup>。至晚清和民国时期,国家政权企图向乡村延伸,以汲取更多的财政赋税。然而,由于乡村政权建设与文化网络的脱节,致使国家对乡村的控制力远低于对乡村的赋税榨取能力,乡村政权陷入了内卷化<sup>[8]</sup>。这一内卷化的后果是,原以士绅为中介的上与国家、下与社会两方面的连接机制不断减弱,地方内聚力走向涣散,乡村出现了治理危机。

新中国成立后,新一轮政权建设在全国农村迅速推行。“土地改革和税率的提高使国家政权空前地深入自然村。旧日的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系被新的国家政权与农民的双边关系取代了……”<sup>[9]</sup>。尤其是“三级所有,队为基础”的人民公社制将农民高度组织起

收稿日期:2017-04-25  
项目名称:国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体参与农村治理的制度支持研究”(17CSH037)  
作者简介:黄增付,男,宁波大学法学院讲师,城乡治理现代化研究中心研究员。E-mail:huangzengfu@nbu.edu.cn

来,通过全面控制乡村来增强国家的动员能力和资源获取能力。至 20 世纪 80 年代,人民公社制被废除后,乡镇成为最基本的行政单位,而在原生产大队普及村民自治制度。“村处于国家和社会的交接处,国家权力要通过村下沉到村民之中,村民则要通过村进入国家生活,并在村范围内行使民主自治权,村因此成为最基本的政治单元。”<sup>[10]</sup>。不过,随着国家权力上收和农业税费的变革,村组具备的针对农民的“制度型权力”逐渐弱化和向依赖习俗、熟人网络、暴力等手段的“策略型权力”转化<sup>[11]</sup>，“社会中的国家”成为该时期国家与社会关系的基本形态。其中的关键事件是 2005 年前后农业税的全面取消,这使国家失去了直接控制农民的必要性,更倾向于采取灵活性、非正式性和策略性的规则来完成政令下达等工作<sup>[12]</sup>。

这段时期,随着市场化的发展,市场也逐渐在乡村秩序整合中发挥出重要作用。有学者通过对农村市场化指标的建构,提出农村处于市场化中期阶段的结论<sup>[13]</sup>。这一背景下,国家对乡村的渗透虽然不再采取直接管理与安排的方式,但农民被国家以物质利益间接动员的程度反而增强了<sup>[14]</sup>,如“工具性差序格局”<sup>[15]</sup>、利益秩序、权力秩序和情意秩序等组成的混合型秩序<sup>[16]</sup>、“基于社会契约或经济分化引起的雇佣关系等现代性关联”<sup>[17]</sup>、社会化小农<sup>[18]</sup>等观点一致强调市场在乡村秩序整合中的作用。有学者总结,作为新的资源配置方式和权威主体,市场力量通过与不断调整中的国家力量和复兴中的社会力量的互动对乡村社会秩序发挥作用,原有的单一总体性秩序开始受到市场力量的冲击,在市场力量的渗透下不断整合成新秩序结构<sup>[19]</sup>。

归纳而言,当前乡村秩序是由国家行政力量、市场契约力量和乡村内生力量三因素交互作用下的多元互构型整合秩序。国家、社会、市场三因素中,国家仍占据着相对主导地位,即使在农业“去集体化”过程中,国家合法性基础也不断被重组、置换,并得到巩固、增强和再生产<sup>[17]</sup>。但与建国后至人民公社时期相比,国家对农村的支配力量无疑已极大减弱,特别是随着农业税的取消、农业补贴的实施和惠农资源输入力度的加大,国家愈发采取意识形态控制而非直接控制的方式,所以国家在乡村基本是以“弱国家”的姿态存在的。此外,尽管市场是以国家政策为搭载工具嵌入乡村社会并发生影响,却因中国经济发展和乡村结构的地域差异,市场力量在不同农村的发育进程和作用也不尽相同。同样地,由于部分地区政治、经济或社会资源的欠缺,我国乡村民主精神和权利意识发育很不均衡,不少地方村民自治流于形式,导致村庄内生性秩序生产、循环能力的受限。因而,总体上,“国家—社会—市场”构成的多元弱质整合是一种较符合乡村秩序现实的理论模式,国家、社会和市场三方关系主要以博弈性、交织性和策略性的方式展现出来。

## 二、土地经营权流转中的国家、社会与市场博弈

乡村秩序整合是由国家、社会、市场三方力量互构形成,但这一因果关联必须经由三方参与的具体事件的演绎——行动者的行动过程才能实现。以国家行政力量为主要推动手段的、以农业市场化为目标、以农民为行动主体的土地流转是当前农村最具代表性和影响性的事件。对土地流转中国家、社会、市场三方的力量配比、互动及其结果的剖析,能全面透视乡村秩序的整合图景,厘清三方博弈导致的秩序整合效果。历史上,每一次土地分配或产权的重大变化,最终都引致农村社会结构及组织管理制度的变迁。有学者认为,土地流转是对土改以来形成的平均主义土地心态的消解,是对传统乡村的土地情结、经济社会伦理和土地秩序的冲击,土地流转中隐涵的农村秩序建设的公共资源因素,能培育运行有效的、可持续的社会稳定协调机制<sup>[20]</sup>。

从乡村秩序整合模式的演变历史来看,无论是皇权时期、晚清和民国时期,还是建国后集体化时期和农业税制度改革之前,乡村秩序整合模式的形成与变迁均与土地息息相关,采用何种模式主要取决于该模式能否充分有效地从农村汲取资源——农业赋税,乡村秩序整合及演变基

本上是围绕土地这一根本资源展开的。就皇权时期至国家政权强化时期的纵向脉络而言,国家政权在农村的延伸和强化过程,也恰是国家征取农业赋税或汲取农业资源逐渐加重的历程。皇权时期,国家依靠地方精英向农民征收赋税和实施治理;到晚清和民国时期,内忧外患迫使中央政府不得不依靠在乡村的机构设置来向农民征收日益加重的赋税,以解决财政困境,掠夺型经纪取代乡绅成为乡村治理主体;1949年新中国成立后,长期战乱导致的“烂摊子”、西方经济封锁和工业建设的迫切需求等因素,形成了历史上国家对农业资源汲取最重、对农村控制最有力和对农民支配最为严密的一段时期,乡村被牢牢控制在政府手中;从20世纪80年代初起,随着国家力量从农村逐渐退出和村民自治在全国的普及,农业税制改革也不断深化,最典型的是2005年前后农业税的取消,农民负担得到大幅减轻,国家对农村的控制力度也降到了历史性低水平。从中不难发现,乡村秩序整合中国家、社会二者的力量对比与国家农业赋税等乡村资源的汲取强度呈显著的正相关性,四个历史阶段的演变形为“倒U”型曲线。简言之,为了征收更多的农业赋税等资源,乡村秩序格局中的国家力量不断增强,在新中国成立后至改革开放前达到空前的顶峰,但伴随1980年代中国经济的起飞,“以农补工”的迫切性远不如前,国家力量也随之逐步退出农村。

21世纪初,以土地流转为核心的新一轮土地制度改革在全国迅速推广。有学者指出,土地流转的主因是低效率的小农农业越来越难以适应中国经济发展的需要,成为产业结构调整、扩大内需和激发内生动力的关键障碍,亟需通过农村土地制度改革来解决城市化和工业化建设面临的后继乏力与资源供给不足问题<sup>[21]</sup>。换句话说,当前我国出现了产能过剩、结构失衡、内需不足和经济下行压力过大的问题,唯有启动第三次土地改革,推进农村土地流转,盘活农村土地资源,激发经济发展的内生动力,才能推动国民经济的持续发展<sup>[22]</sup>。这表明,国家推动土地市场化流转的根本目的既不是获取农业赋税,也不是提高农业产业化水平,而是通过土地流转来盘活能满足经济持续增长需要的农村资源和生产消费市场。在这一意义上,国家在“后农业税时代”进行土地制度改革的目的,与此前集体化时期支配农村资源,晚清和民国时期对农业赋税的“掠夺型”征收,以及皇权时代借助地方精英对农业赋税的“协商型”征收并无本质性区别,均是为了充分汲取或发掘农村资源以维持、保障国家机器和经济社会系统的正常运转。尽管今天国家很大程度上减轻了对农民的直接控制,也减少乃至取消了农业税,但毫无疑问,体现为土地流转的土地市场化、农业资本化,以及由土地“三权分置”催生的农民市民化、村庄城镇化所蕴含的巨大增值性经济效益要远大于对国民经济发展已无足轻重的农业税。不同的是,此前时期,国家通过乡绅群体、政权建设等“看得见”的手对农业资源直接汲取,至今国家以市场流转这一“看不见”的手对土地效益和土地能承载牵扯的几乎所有资源间接汲取,且汲取深度和广度都超过以往任何时期。在市场化不可避免,村民自治流于形式,农民大规模外流和个体原子化的当前,国家政权既无直接下乡的必要性,也难以承担相应的高成本,只需采用政策性或行政性的调控手段,就足以撬动农村土地市场化的大门,释放出土地资源所蕴含的巨大经济能量。

因此,土地流转可视为国家权力向乡村的又一场延伸、拓展,市场以政策为搭载工具向乡村的嵌入与乡村社会对国家和市场进入的反应(合作、排斥或倒逼)的牵扯交织的行动集。等于说,土地流转是一场国家、乡村社会与市场之间的博弈过程,由此产生新的乡村秩序整合效应。但是,表面上,乡村秩序整合及其演变是乡村中国家、社会和市场力量之间——市场的作用直到1980年代才开始显现并成为重要角色——博弈态势变迁的结果,实质上是国家向乡村汲取农业赋税等资源方式和汲取强度的模式选择、更迭所引起的外部性秩序变革效应(见图1)。



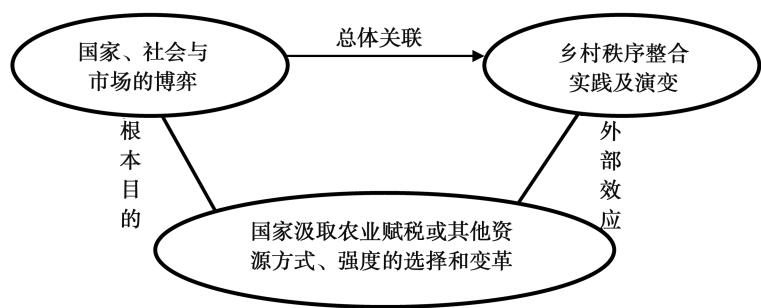


图 1 国家、社会、市场的博弈与乡村秩序整合路径

三、乡村秩序整合：不同类型的土地流转实践

虽然国家仍在乡村占据相对主导地位，但较之以往，国家在乡村的存在已大幅削弱。不过，由于社会经济发育的地域差距使然，社会、市场要素在不同地区的发育程度存在显著区别，造成二者与国家之间的博弈态势也差异颇大。推及到近年全国狂飙猛进的土地流转，可以说，在不同农村，国家、社会、市场之间的博弈，从根本上造就了土地流转的现实差异，进而形成不同的乡村秩序整合图景。

国家、社会、市场在土地流转中的参与程度和博弈不尽相同，致使土地流转呈现出明显的地方特征，其中流转主导机制、流转形式、流转受益主体是主要的表现方面。三者中，流转主导机制是指土地流转的影响因素中起核心作用的因素及其实现路径，是国家、社会或市场三种力量的现实表象；流转形式是租赁、转包、入股、互换、代耕、转让等土地流转的具体方式；流转受益主体是指土地流转的最大经济获益方，有小农、“中农”<sup>①</sup>、新土地精英（大户、家庭农场主、合作社领办人等）<sup>〔23〕</sup>、企业等。三者关系表现为：主导机制是流转形式和流转受益主体的基础，不同机制产生了区分明显的流转形式和受益主体，流转形式则是流转受益主体形成的直接方式。而内在逻辑是：地方社会经济发展水平对土地流转的影响，是通过流转中国家、社会、市场三方力量的配比和博弈体现出来的，流转主导机制即三方博弈中处于强势一方的作用路径，哪一方力量发挥着主导功能，就决定了流转参与方将采用哪些与之相契合和能满足相应主导功能达成的流转形式，产生不同的受益主体。

从理想类型的角度，土地流转作为国家、社会、市场三方的博弈场，可划分为“强国家—政府偏好主导—规模农业经营”“强社会—道义理性主导—小规模/适度规模农业经营”“强市场—资本扩张主导—规模农业经营”三类（图 2），其中第一、第三类以规模经营者为主要的流转受益主体，第二类以小农或“中农”等小规模或适度规模经营者为主要的流转受益主体。

土地流转的乡村秩序整合随流转中国家、社会、市场三方力量配比的变化而产生不同效果。在行政力量强势的乡村，政府偏好是土地流转的主导机制，大户、家庭农场主、合作社领办人和企业等新型规模经营者就成为受益主体，这一现象最为普遍，但所引发的负面后果也被广为诟病，如有学者认为大规模土地流转是一场政府联合资本“打垮”小农的过程<sup>〔24〕</sup>；社会力量相对强势的地区，旨在“安全第一”和利益共享的道义理性作为主导机制，产生了小农和“中农”这两类主要的受益主体，这一点多体现在自发性土地流转上；在市场力量较发达的地区，资本扩张成为主导机制，规模经营主体特别是下乡企业成为相应受益主体。由此，三方力量配比、博弈形成的受益主体差异，意味着流转参与方利益分配、互动条件和地位的不同，尤其是小农、“中农”、新

① 所谓中农一般指通过承包、代耕等方式经营适度规模的耕地和以务农为主要收入来源的，处于中等经济水平的留守农民。如贺雪峰、杨华等学者将“中农”经营的土地面积界定为 15~40 亩。

土地精英、企业四类受益主体和普通农民社会距离的趋远,致使土地流转的秩序整合功能发挥和影响效果存在梯度差异结果。有学者论断,工商资本与乡村社会之间是一种互不信任的“基底关系”<sup>①</sup>。从这一意义推论,不同地区的秩序整合效果随流转受益主体外缘性的增强——与小农社会距离的增加——而可能趋于弱化。这也意味着,某些现实条件下,市场机制主导型土地流转的乡村秩序整合效果有可能偏向于劣性,社会机制主导型的整合效果可能偏良性,政府偏好机制主导型的则可能二者兼具。

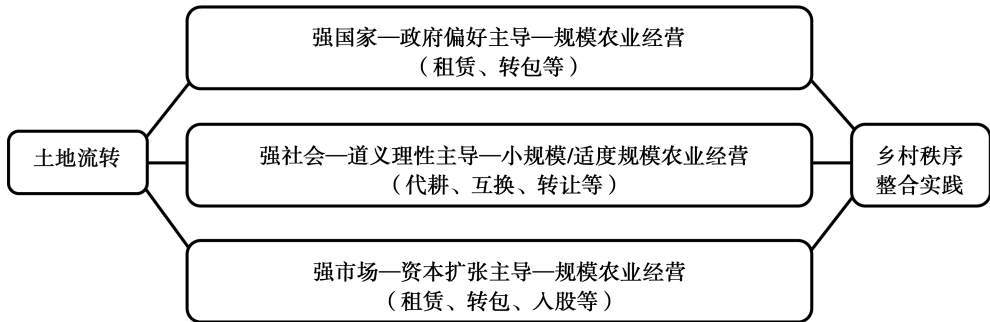


图 2 土地流转与乡村秩序整合实践理想类型

### (一) 强社会—道义理性主导—小规模/适度规模农业经营

至 2017 年 3 月,豫东南平原刘村<sup>②</sup>共 3000 余亩耕地中,近 1300 亩是由约 76 户在村农户——“中农”来代耕经营的,每户经营 12~50 亩。绝大多数代耕农不需支付租金,每年只象征性提供给转出方亩均 100~300 斤的口粮。土地流转中的代耕是农村关系产权实践的表现。具体而言,双方是熟人,人们在土地流转中采用人格化交易,能最大化地发挥熟人关系和互惠机制在契约治理中的作用,不必像非人格化交易中由合同文本约束。交易时,双方心照不宣地协定转出方不是完全转出了土地经营权,而是拥有一种“保留”权利,使转出方能根据自身情况灵活调整策略,当出现打工中断等情形时,转出方藉此收回经营权继续耕种,以保障收入来源的维持。这一规则是由他们不稳定的“半工半耕”职业性质和土地仍是基本保障所决定的。但这并不意味着农民不看重租金收入,而是从长远来看,随时收回土地具有的潜在效益要高于单一的租金,更利于自身利益最大化。

土地在“中农”和外出农民之间的代耕流转作为一个良性循环,塑造了留村“中农”、外出农民和留守老弱妇孺三个群体的利益共享机制,将三者利益紧密结合在一起,同时也维护了土地作为国家和底层之间利益联结、传达渠道的功效。一方面,作为中坚力量的“中农”和其他留守村民结成了一个相携互助、稳定有序的组合,既一定程度上遏制了基层政府和村干部对村庄资源的攫取,也有效抵御了村庄混混的侵害。另一方面,“中农”对外出农户土地的代耕是一种道义理性主导的流转,当转出方因务工中断或健康等事由返回农村后,“中农”要无条件将土地还给转出方,当转出方再次外出时,他们的承包地仍可继续交由“中农”经营。通过土地的良性循环,“中农”和外出农民利益共享、优势互补,使代耕成为了二者的利益互惠纽带。更重要的是,在中国特殊国情下承载的经济、社会和政治属性,决定了土地充当着自上而下进行惠农资源输入的落点和底层利益自下而上传达反馈的基础角色<sup>[23]</sup>。无论是政府下达的政令,还是底层利益诉求都与土地问题息息相关,但部分地区土地的大量抛荒导致惠农资源输入的中断和底层反

① 关于工商资本与乡村社会之间是互不信任的“基底关系”论断,详见徐宗阳《资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究》,《社会学研究》,2016 年第 5 期。徐宗阳根据对华北中部连川市(化名)一个公司型农场的调查,认为下乡工商资本真正“无法克服”的难题是与乡土社会的互动不畅,这是由工商资本的“外来性”所导致的,并且很难在短期内解决。

② 根据学术惯例,本文对具体地名和当事人姓名作了技术处理。

馈机制的式微,加剧了治理困境。所以,“中农”群体作为常住人口既延缓了村庄的空心化和老龄化趋势,也避免了耕地抛荒或利用不足的问题,使得政府部门的惠农资源得以持续地输入,一定程度上稳定了底层基础。

除了均衡乡村利益格局以外,刘村这部分“中农”在村庄事务承担方面的功能还包括日常规范的维持和再生产。通俗地讲,他们通过参与传统习俗节日、婚丧嫁娶或添丁入口仪式、宗族祭祀、危机处理、邻里矛盾协调等日常性事务,保持并再生产了维系村庄生活运转的各项规则。

需要说明的是,强社会主导下的土地流转形式还包括转让、互换等,但比较而言,代耕更具备强社会的色彩,也是所受关注和引发讨论最多的,因此本文选取了代耕专门讨论。另一现实原因是,笔者在豫东南地区的调查中,均未发现普遍性的转让、互换等,这一因素也限制了对其它形式的选择。

## (二)强国家—政府偏好主导—规模农业经营

2010年,闽北阳市(县级市)开启了农业规模化试点。作为试点村之一,陈亢村蔡树良等五位农户出资65万元(全部资产约500万元)成立了农机合作社,蔡树良以占45%的最高份额任理事长。至2015年底,在镇政府和村委会的支持动员下,合作社先后从陈亢村及周边村庄共租入4200多亩土地,涉及9个行政村和600多户农户,包括陈亢村90%以上的耕地和80%的农户,流转期限为10年左右。随着经营面积的扩大,合作社突破了种植水稻、烟叶等传统作物的定位,向种植多样化和农产品加工拓展。组织运作上,合作社主要受益者是蔡树良等五股东,所谓社员只是将土地出租入社的普通村民,除租金外几乎无其他收益<sup>①</sup>。自成立起,合作社持续获得政府部门在政策准入、资金补贴等方面的大力扶持。典型例子有:合作社先后于2011、2014年申请到市级农业产业化基地、水稻秧苗繁育基地和土地平整等项目,获得国土、农业、水利等部门在种肥购买、灌溉设施、土地整合等方面的全额或配套补助;2012—2015年合作社购置价值约230万元的收割机、烘干机和拖拉机等上百部农机,但仅出资80万元左右,其余款项由政府补贴。蔡树良谈到,“机械化和政府支持是盈利的两大支柱,缺一不可”。这迫使蔡树良把很大的精力用于和政府人员攀关系、跑项目等事务上。至今,合作社不只被市、镇政府打造为对外宣传的“名片”,还是村庄基建的主要承担者和出资方,缺钱少人的村组织很多方面不得不依靠蔡树良才得以完成一些基础设施建设。事实上,不只土地流转离不开体制内支持,作为合作社领办人的蔡树良也有获取政治权力,将官方资源私人化的需求。如蔡树良2013年当选为村主任,就与他在常年与官方打交道中积累的人脉不无重要关系。接下来,本文继续结合案例,对政府偏好主导型流转的乡村秩序整合实践展开分析。

### 1.村庄阶层分化

在土地向少数人集中的背景下,以蔡树良为代表的土地精英崛起的主要因素包括:土地规模化是村庄的重要事务,为土地精英登上政治舞台提供了契机;促进土地集中是对官方政策的贯彻落实,土地精英从中获取大量来自政府部门的政策渠道、资金补贴等,拥有高于普通村民的经济实力;利用新型农业经营主体这一身份符号,土地精英直接和基层政府互动,影响村组织运作。但与此同时,部分小农加速朝“无产化”转变<sup>[25]</sup>。有学者指出,大量失地农民若无法被城镇有效吸纳,仍然滞留于农村,将演化成一个庞大的贫困农民阶层<sup>[26]</sup>。对于村中一百多户的老年农民等底层农民来说,转出经营权就等于失去了口粮和主要经济来源,而年亩均不足千元的租金远远替代不了土地在维持家庭经济再生产中的作用,他们没有其他谋生技能,不得不从事繁重的体力劳动,这导致他们向“贫农”的沉沦。在案例村,建房、砖瓦和预制板烧制、采伐等行业

① 关于这一“公司化”和极少数人受益的合作社类型,学界的争论颇大,不少学者普遍将其称之为工商资本包装下的伪合作社,并非真正意义上以普通农民为受益者的合作社。



成为农民转出经营权和无法进城后的首选,但这些非正规就业的高风险令人触目惊心。到2016年底,以干建筑活为业的40多位转出农地老年农民中,竟有近三分之一患有不同程度的骨折、腰膝劳损、烫伤、跌伤等职业伤病。而且,他们报酬低微,一旦遭遇伤病,生活随即陷入困境。底层农民向下流动的另一表现是成为“雇佣农”。2016年全年,转出土地的农民中有被合作社雇佣经历的约90多人,雇佣时间不固定,以1~2月居多,日酬100~200元。这两类群体的出现代表着传统的农民“半工半耕”职业格局和土地兜底功能的异变,使他们陷于依赖务工为生的境地。但值得一提的,土地流转也带动了一小部分中层农民的向上流动。这部分农民属于有经济头脑,长期在外打工、经商,缺乏资金或时间种地的农户,约有20户,他们每年从土地租赁中获得一笔现金,成为他们重要的投资资金来源。

## 2. 村庄治理的“私人化”

与一般当政的“富人”不同,蔡树良的主要资本是他所掌握的四千多亩土地。蔡树良要最大化地获利,就要尽可能多地向政府拉项目、“跑钱”,最终导致了实际受益者对政策受众(普通农户)的替代,这是蔡树良当选村主任后村庄治理“私人化”的路径之一。不管是直接或间接谋利,已成为村主任的蔡树良无不是打着造福村庄、服务村民的旗号进行的。如2015年蔡树良在对转入土地进行边界平整、集中连片时,以村委会名义向镇政府申请了一笔15万元的土地整合扶持资金,在申请文本中重点突出了土地平整、集中连片对于解决抛荒、增加耕地和提高生产效率的意义,而尽量回避所平整土地是由自己把持的合作社长期经营这一事实。蔡树良以村组织名义申请项目,单就文本而言并无不妥,但这一借职权谋取私利的行为,与以普通民众为受益主体的政策设计初衷相去甚远。

分析村庄治理的“私人化”时,还要充分把握陈亢村两委之间的微妙关系。因“行政”大权掌握在村支书陈映礼手中,协调和陈映礼的关系对蔡树良尤为重要。同样,其他村干部要从惠农资源下达中捞取个人利益,也需和蔡树良合作。加之当选村主任后,蔡树良既是惠农资源输入的受益者,又是“把关者”之一,更需村书记等人的支持,以免节外生枝。可以说,当陈亢村主要村干部为蔡树良牟利行为大开绿灯,从惠农资源下乡的监督服务者蜕变为利益攫取者时,村干部的个体性攫利行为就转变为“塌方”式集体寻租行为,村庄治理的“私人化”进一步加剧。

## (三) 强市场—资本扩张主导—规模农业经营

浙南宫村是当地竹制品加工业集中地之一,全村林地11000多亩(基本是毛竹林),耕地1900亩。至2015年底,宫村有小规模的竹制品家庭作坊<sup>①</sup>103家,平均每5户就有一家,“家家机器响,户户加工忙”是对该村恰如其分的描述。宫村作坊主要生产筷坯、竹地板、砧板和竹板条等半成品,是县SQ集团、SH集团这两家龙头企业的上游加工方,两家企业维系着村里的经济命脉,这为后来企业下乡提供了可能性。一直以来,这些作坊吸纳了大量劳动力,目前全村1400多位劳动力中约800人在各作坊就业。

由于众多家庭作坊长期存在原料良莠不齐、工艺质量不一、技术含量不足、恶性竞争等问题,近年来所生产产品愈发难以满足下游企业,特别是SQ集团制造高端竹制品的需求。在这一背景下,2012年SQ集团试图通过供应种肥、统购统销、免费技术培训和升级机械的做法来解决相关问题,但效果不甚理想。至2014年,SQ集团开始采用转入农地的方式来建立优质毛竹林基地,并提供部分原料给宫村作坊实行标准化加工。2014年底,宫村先后共有6000亩毛竹山、1100亩耕地租赁给了SQ公司,毛竹山租期为15年,年租金为1500元/亩,耕地租期13年,年租金为600~1000元/亩。此外,SQ公司还转入附近莲湖、黄麻和白莲等村的部分林地和耕地,

<sup>①</sup> 当地居民和政府普遍把这些家庭作坊称为加工厂,但鉴于其中绝大多数没有相关部门挂牌注册,即使挂牌注册的也属于家庭手工加工性质,本文统一称之为家庭作坊。

合计在宫乡流转林地近 20000 亩,耕地约 5000 亩。

作为外来者的工商资本与乡村社会之间天然的“互不信任”<sup>[27]</sup>,使企业对村民既无权威可言,又无吸引力。所以,下乡包地过程中,SQ 集团很难直接和分散的小农打交道,须借助一定的“代理人”,最适合的则非村干部莫属。也就是说,下乡资本借助前台拥有社会信任和权威的村干部的操作,顺利转入土地的同时,还“雇佣”村干部为其承担雇工管理、纠纷协调等工作,使村干部成为自己的“代理人”。有学者提出,外来资本进入乡村时通过吸纳正式权威——村干部顺利在村庄落脚,并通过重组的政治权力把全村农民的生活框构在资本的掌控之中,形成一张紧密相连的“权力—利益”之网<sup>[28]</sup>。在宫村,村支书和村主任作为村中较大的两家作坊主,和 SQ 集团之间有着密切的经济往来,村支书宫玉书的二儿子还是 SQ 集团下属一公司的经理,他们充当了 SQ 集团的“说客”,利用国家政治威权和情感沟通两套话语逻辑来促成农民转出土地。一方面,村干部成功地把企业的逐利性质宣传为国家政策的落实需要,以企业下乡从事规模化生产是响应国家号召、执行党中央和国务院纲领文件等政治话语为动员口号,将农民对执政党、政府和村组织的信任转化为对企业的信任;另一方面,村书记和村主任分别来自宫姓和王姓宗族,两族人口占全村 60%以上,两人在宗族和村中拥有很高的声望,他们娴熟地运用个人威望和血缘关系号召村民转出土地。

具体经营上,村干部既是国家威权代表,又是村庄一份子,他们对转出方和雇工具有天然的管理优势,这也是 SQ 集团主要依靠村干部进行经营,而不是靠契约合同的原因,甚至后者在经营中“隐匿”了。村干部受经济驱使为企业服务,以实现社会资本、政治资本与经济资本之间的转换。有学者形象地指出,村干部在熟人社会中的社会资本承担了公司的管理成本,村干部的形象成为了公司的“代理人”,乡村组织的正式权威转化为公司的经营性资本<sup>[28]</sup>。SQ 集团很少、甚至不直接与村民接洽,将二者之间的可能性矛盾转为村干部与村民之间的矛盾。而村干部作为 SQ 集团的代表和农民打交道,也分担着经营中的社会风险和管理成本,村干部依附于企业,不再是独立的治理主体,这很大程度上导致村庄决策被企业所控制和垄断,村庄治理的资本化问题愈发凸显。

#### 四、土地流转的乡村秩序整合现状

这里涉及的关键问题是:总体上,我国土地流转的乡村秩序整合效果如何?这是土地流转最核心的社会绩效,对今后土地流转的顶层设计和制度实施具有重要的参考价值。遗憾的是,我们无法就全国情况作一个量化评估和得出“一刀切”的结论,仅能从不同流转方式的面积对比和学界代表性观点来管窥。据统计,至 2014 年底,全国土地流转面积中,转包、出租、股份合作、互换和转让比重分别占 46.6%、33.1%、6.7%、5.8%和 3.0%,另有 4.8%通过临时代耕等方式流转(见图 3)。至 2016 年 6 月,全国家庭承包耕地流转面积达 4.6 亿亩,超过总量的 33%,转出土地农户逾 7000 万户,超过总农户数的 30%。同期,经营 50 亩以上的农户超过 350 万户,合作社、家庭农场、农业企业等超过 270 万家,与农户规模的比例约 1:37,与未转出土地农户规模的比例近 1:26<sup>①</sup>。

① “中国土地流转面积快速增长 家庭承包经营耕地面积达 13.26 亿亩”,博思网, <http://www.bosidata.com/news/S02716PJS6.html>.2016-01-25。



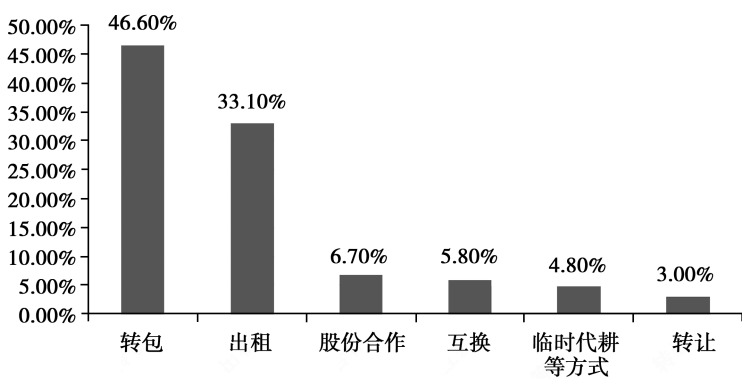


图 3 2014 年我国土地流转方式及所占比重

数据来源:中国产业信息网《2015—2020 年中国农村土地流转行业深度调研及投资前景分析》。

实质上,不同流转方式作为表象性工具手段,本身没有好坏、优劣之分,不同流转引起的乡村秩序整合效应也没有必然的良性和劣性分化。如前文所述,与其说现实中的整合实践差异是不同流转与乡村秩序之间的关联体现,倒不如说,是利益相关方在多大程度上规范操作土地流转,以及经营土地所造成的不同影响。土地流转中,政府、乡村社会和资本之间的博弈才是导致乡村秩序整合差异的根本原因。虽然如此,乡村秩序整合的不同朝向仍和特定流转类型有着紧密的聚合性。特别是政府偏好和资本扩张主导型流转引发了严重的失范问题,被广为诟病,两类流转又以出租、转包形式为主,动辄十多年乃至买断承包年限式的出租或转包屡见不鲜。相反,道义理性主导型的代耕等自发流转虽被乡村社会研究者普遍看好,但所占流转份额少之又少。从不同流转方式的占比来看,国家、社会、市场这三类土地流转的主导因素之中,政府干预和资本扩张要远比社会自发的推动力度更强大,影响力度也更广泛。有学者统计,政府推动下的规模农业面积在全国土地流转面积中已占据了一半以上,在全国家庭承包面积中占据 1/6 左右<sup>[29]</sup>。当然,这不是臆断政府干预或工商资本经营的规模农业一定为乡村秩序带来负面影响,而自发流转的影响一定是好的,把特例当通例的做法无疑太过武断和不够科学,因而本文更多探讨的是经验层面的问题。需要说明的是,笔者不否认土地流转和规模化农业的经济效益,有不少学者从农业转型与农业现代化的视角出发,对资本下乡经营现代农业的积极作用给予肯定<sup>[30-32]</sup>。不过,鉴于本文主题集中在土地流转与乡村社会秩序之间的关联,这里将主要借鉴、吸纳社会学、政治学这两门学科,尤其是乡村治理领域的代表性观点进行佐证。

比较相关乡村治理研究者在我国农业主产区的实证调查,他们大多肯定自发性流转的积极意义,却对政府推动的土地流转和资本下乡持负面评价。如贺雪峰、杨华、郭亮、王德福和桂华等一批华中学派学者在鄂中、皖南、豫南等中西部农村调查发现,通过代耕转入适度规模土地的农户成为农村治理的中坚阶层,与留守老弱妇孺构成了相互支持的稳定性社会结构<sup>[33-36]</sup>,印证了社会主导型流转对于乡村秩序整合的正向意义。然而,以政府主导,为吸引资本下乡所进行的土地流转正摧毁着这批中坚力量<sup>[37]</sup>,新华网等媒体也关注报道了资本下乡后出现的“圈而不种”“毁约弃耕”和农地非农化、非粮化等问题<sup>[38]</sup>。如前所述,徐宗阳根据在华北地区的调查,得出外来工商资本和乡村社会之间存在“互不信任”的基底关系的结论<sup>[27]</sup>。无独有偶,焦长权、周飞舟在重庆、湖北等地的调查,也发现资本下乡所遭遇的村庄大部分是传统纯农业型村庄,它们短期内与外来企业发生了激烈碰撞,村庄迅速被“资本化”和“公司化”。村庄的“再造”使乡村治理的社会基础由“村庄—农民”变为“公司—资本”,公司替代村庄,成为一个横亘在国家与农民之间的政治经济实体<sup>[39]</sup>。这一情形下,冯小、杨雪锋分别在鄂东、浙中地区的调查证实,面对强势的下乡企业,村组织及村干部的“代理人化”问题日益突出,消解着村级组织权威的合法性和公共性<sup>[28,40]</sup>。张良还进一步提出,资本下乡导致基层政府和工商资本结成了“权力—资

本”利益共同体、村级组织依附于下乡资本,治理资源利用趋向内卷化和治理结果不利于农村发展的恶果<sup>[41]</sup>。

也要看到,政府偏好主导型和资本扩张主导型流转也具有一定的良性整合效果。如黄增付通过对不同省份股份合作社的考察,认为合作社内部整合与合作社和村两委、基层政府之间的外部整合是构建村庄善治的有效路径,对村民自治具有示范性效应<sup>[42]</sup>。黄岩、陈泽华对江西合作社案例的调查,也认为合作社作为互惠互助性的利益共同体,具备替代原村组的实效<sup>[43]</sup>。黄宗智则结合官方数据和个案,对家庭农场的前景做了乐观预测,认为其拥有重建社区的功能<sup>[44]</sup>。朱启臻等学者指出,以血缘为纽带的家庭农场和成员共生关系能促使农民扎根农村,缓解了村庄的空心化<sup>[45]</sup>。此外,大户作为经济精英,代表着先进生产力和引领农民致富,是村庄新政治势力<sup>[46]</sup>。

但是,无论是本文案例,还是学界的大量实证调查结论,都颇为令人信服地表明,现阶段政府偏好主导型和资本扩张主导型土地流转带来的良性秩序整合效果远小于其劣性整合效果,后者是这两种类型流转的主流性影响。总体而言,结合案例、各流转方式比重和学界代表性观点推测,现实中体现为代耕、互换、转让或一部分转包等方式的,主要呈良性整合朝向的社会机制主导型流转尚处于较次要的地位,而体现为租赁、买断经营权年限和部分转包等方式的,更多以劣性整合面貌出现的政府偏好主导型、资本扩张主导型流转正构成了我国土地流转的主体。纵向地看,政府偏好主导型和资本扩张主导型的流转所占比重也逐年快速增长,而社会力量主导型土地流转的空间极大受限,陷于增幅缓慢、停滞甚至是衰退的困境。

## 五、对策建议

当前我国乡村秩序呈现为国家、社会、市场三方互动的多元弱质型整合格局,并在土地经营权流转这一重要的“三农”事件中得到集中体现,由此产生新的乡村秩序整合效应。不同地区三因素之间的力量配比差异,即从乡村社会的道义理性主导,到政府偏好主导,再到资本扩张主导,土地流转的乡村秩序整合效果出现了明显的趋于弱化结果。特别是强国家和强市场推动下的土地流转,导致了农村阶层分化、治理私人化、村干部“代理人化”和村庄被资本裹挟等严重的社会秩序问题。关于如何解决这些问题,在实际工作中,建议主要从以下三方面操作,以有效发挥土地流转的良性秩序整合功能。

### (一) 保障土地流转的客观公正性

只有充分赋予农民以土地产权主体地位,才能确保土地流转的客观公正性,奠定良性秩序整合的基础。最迫切的是,地方政府应尊重农民的土地流转自主权,即农民有权自主决定是否流转以及向谁流转,自己是流转主要受益者,而不受行政命令等外部因素干预,要坚决制止政府强制流转和将土地流转作为政绩追求的做法。同时,基层政府从地方利益出发作出的偏好性选择,导致新土地精英、企业等规模经营者所获的政策资金扶持等远大于“中农”和小农。甚至,部分地方对下乡资本的扶持,还酿成了工商企业对基层政府或村组织的“倒逼”和俘获等恶果。等于是,在政府和工商资本的联合下,小农、“中农”农业愈发衰败,农业经营中的“马太效应”日趋显现。这就要求必须赋予不同经营主体以平等、公正的地位,尤其要肯定小农/“中农”受益主体型流转的社会政治意义,积极扶持“中农”这一中坚力量,从制度层面上予以倾斜,以纠正以往忽略“中农”的土地改革思路。

### (二) 规范新土地精英的农业生产和政治参与

新土地精英包括合作社领办人、家庭农场主和大户等。目前,要客观辩证地对待土地流转中新土地精英的崛起与村庄政治参与现象,既不能过于乐观地强调该群体对农村的促进意义,

也不可盲目地因部分精英攫取村庄公共利益而全盘否定其社会效用。本文认为,须从制度建设上规范新土地精英的农业经营与政治参与两方面的行为。首先,制定农业经营的规模限度,消除“重文本、轻事实”的政府管理弊病,则新土地精英套现政府补贴等政策异化难题是可以规避的。其次,制度设计上既支持热爱村庄、热心公益的新土地精英进入村两委组织,为该群体营造环境,以发挥他们的资源优势和政治才能,也要预防、惩戒利益攫取型精英凭借村组织职位谋取私利、占有公共资源的问题。

### (三) 规制下乡企业的农业投资行为

工商企业具有小农和新土地精英群体难以企及的资金、管理效率和信息获取等方面的优势,在我国农业现代化进程中扮演着重要角色。但现阶段,由于相关配套制度机制的不完善和滞后,下乡企业的土地流转和农业生产经营已在部分地区引发了村组织依附化、村庄场域内“权力—资本”利益共同体结成和治理资本化等乡村秩序困境,亟需作出积极的法律政策规制。具体做法上,需严格限定和评估下乡企业的准入资质,杜绝非农企业借下乡包地之机谋取利益的投机行为;鼓励相关企业从事农产品生产服务、中间加工和技术指导等外围业务;试点推广“企业+农户+”的流转生产模式,确保土地流转和农业经营中农村、农民的主体性地位。

### 参考文献:

- [1] 贺雪峰.熟人社会的行动逻辑[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2004(1).
- [2] Scott J.The Moral Economy of the Peasant[M].New Haven:Yale University Press,1976.
- [3] Shanin T.Peasants and Peasant Societies: Selected Reading[M].London:Penguin Books Ltd,1987.
- [4] Judd E R.No Change for Thirty Years: the Renewed Question of Women's Land Rights in Rural China[J].Development and Change,2007(4).
- [5] 费孝通.江村经济[M].南京:江苏人民出版社,1986.
- [6] 兰勇.新型农业经营主体培育与乡村治理新机遇[N].光明日报,2015-11-01.
- [7] 费孝通.中国绅士[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- [8] 杜赞奇.文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.杭州:浙江人民出版社,1996.
- [9] 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,1992.
- [10] 徐勇.论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善[J].社会科学研究,1997(5).
- [11] 申端锋.“农民行动单位与村治模式”研讨会综述[J].社会,2005(6).
- [12] 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).
- [13] 习近平.论中国农村市场化进程测度[J].经济学动态,2001(11).
- [14] 李洁.农业“去集体化”过程中的乡村治理与底层政治——对一段乡村历史的分层解读[J].社会,2013(2).
- [15] 李沛良.论中国式社会学研究的关联概念与命题[A]//北京大学社会学与人类学所,编.东亚社会研究.北京:北京大学出版社,1993.
- [16] 折晓叶.村庄边界的多元化——经济边界开放与社会边界封闭的冲突与共生[J].中国社会科学,1996(3).
- [17] 贺雪峰,全志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J].中国社会科学,2002(3).
- [18] 徐勇,邓大才.社会化小农:解释当今农户的一种视角[J].学术月刊,2006(7).
- [19] 莫艳清.改革转型期的乡村秩序整合及其应然模式选择[J].浙江学刊,2015(5).
- [20] 吴毅,吴帆.传统的翻转与再翻转——新区土改中农民土地心态的建构与历史逻辑[J].开放时代,2010(3).
- [21] 简新华.中国农村改革和发展的争议性问题[J].学术月刊,2015(7).
- [22] 董志龙.资本农民:土地流转与农民的保障[M].北京:人民出版社,2012.
- [23] 黄增付.农村新土地精英的崛起与村庄治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015(2).
- [24] 贺雪峰.政府不应该支持资本和大户去打败小农[EB/OL].(2013-05-17)[2017-03-15].[http://news.wugu.com.cn/article/52525\\_3.html](http://news.wugu.com.cn/article/52525_3.html).
- [25] 孙新华.农业规模经营主体的兴起与突破性农业转型——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015(5).



- [26] 李建斌. 又见“贫农”——对湖北省京山县岭村土地流转的一项考察[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2009(2).
- [27] 徐宗阳. 资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究[J]. 社会学研究, 2016(5).
- [28] 冯小. 资本下乡的策略选择与资源动用——基于湖北省S镇土地流转的个案分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014(1).
- [29] 孙新华. 地方政府干预与规模农业发展——来自皖南河镇的经验[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(2).
- [30] 徐勇. 现代化视野中的“三农问题”[J]. 理论月刊, 2004(9).
- [31] 黄祖辉, 王朋. 农村土地流转: 现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2008(2).
- [32] 北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组. 土地流转与农业现代化[J]. 管理世界, 2010(7).
- [33] 贺雪峰. 当下中国亟待培育新中农[J]. 人民论坛, 2012(13).
- [34] 杨华. “中农”阶层: 当前农村社会的中间阶层——“中国隐性农业革命”的社会学命题[J]. 开放时代, 2012(3).
- [35] 郭亮. 不完全市场化: 理解当前土地流转的一个视角——基于河南Y镇的实证调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010(4).
- [36] 王德福, 桂华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析——基于皖南林村的考察[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011(2).
- [37] 杜园园. 资本下乡与新中农争地的社会后果研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015(4).
- [38] 流入企业承包地年均增速超20% 官方防范耕地非农化[EB/OL]. (2015-04-26) [2017-03-15]. 新华网, [http://news.xinhuanet.com/local/2015-04/26/c\\_127733454.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2015-04/26/c_127733454.htm).
- [39] 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).
- [40] 杨雪峰. 资本下乡: 为农增利还是与农争利? ——基于浙江嵊州S村调查[J]. 公共行政评论, 2017(2).
- [41] 张良. “资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J]. 中国农村观察, 2016(3).
- [42] 黄增付. 农民合作社村庄整合的实践与反思——基于闽赣浙湘豫土地股份合作社案例的分析[J]. 农业经济问题, 2014(7).
- [43] 黄岩, 陈泽华. 信任、规范与网络: 农民专业合作社的社会资本测量——以江西S县隆信渔业合作社为例[J]. 江汉论坛, 2011(8).
- [44] 黄宗智. 中国的新时代小农场及其纵向一体化: 龙头企业还是合作组织? [J]. 中国乡村研究, 2010.
- [45] 朱启臻, 胡鹏辉, 许汉泽. 论家庭农场: 优势、条件与规模[J]. 农业经济问题, 2014(7).
- [46] 陈家骥, 杨国玉, 武小惠. 论农业经营大户[J]. 中国农村经济, 2007(4).

(责任编辑: 刘浩)