

【土地问题】



农户土地经营权实现方式与减贫发展

——G 省 P 市“三变”实践张力试析

张建^{1,2}, 孙兆霞²

(1. 云南大学 文化发展研究院, 云南 昆明 650091; 2. 贵州民族大学 马克思主义学院/
社会建设与反贫困研究院, 贵州 贵阳 550025)

摘 要:土地承包经营权是小农家庭经济社会权利的重要实现载体,也是中国减贫发展中内生动力激发和依凭的社会性物质基础。P 市“三变”实践对农户土地承包经营权及其村集体自然资源产权的“资本为经营主体的平台”重构,在形塑与土地承包经营权区域性重构的同时,表现出这种关系在社会维度方面也产生了根本性重构的结构性影响。在两个“历史耐心”及“不能犯颠覆性历史错误”的警示下,此类快速化、规模化的资本牵引产业土地集中现象,有必要从减贫与发展政策的视角,再三斟酌和深思。

关键词:土地经营权;“三变”;可持续减贫与发展;小农经济

中图分类号:F301.1, C931.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)03-0091-12

一、问题的提出

土地制度变革是影响中国农村发展最重要的因素之一,正是家庭联产承包责任制开启了中国改革的大幕,以家庭为单位的土地分散经营成为中国土地制度的基本格局。但是,随着城镇化、工业化的快速推进以及农业现代化进程的不断加快,土地的经营方式在实践和政策上都出现了一些新的变化,其中最主要的就是由分散到集中的土地流转。从规模上看,2007 年土地流转总面积为整个承包地面积的 5.2%,2009 年为 8.7%,2010 年为 13%,2014 年达到 30.4%,2016 年为 35%^[1]。推动土地流转加速的力量一是地方政府,二是与之相伴随的资本下乡^[2]。

近年来,农业规模化、现代化与土地经营权的实现方式成为精准扶贫、精准脱贫政策中的核心内容,特别是“通过生产发展脱贫一批”“通过易地移民搬迁脱贫一批”的实施内容,均与农户土地经营权的实现方式关联。在区域性减贫的精准扶贫战略中,也与非贫困户的土地承包经营权构成叠加关系。在强大的压力下,对过程和结果预期前置,僵化和遮蔽了过程调控和因地制宜,创新探索的空间。农业规模化、产业化、现代化的“大而化”预设,成为扶贫政绩的一种短期可视化诉求。从而,以土地经营为载体的农业经济增长指标,也被视为可度量的最重要减贫与发展指标载体,成为地方政府最为热心推动的一种减贫方式。在此过程中,农户土地承包经营权的实现方式,成为当下扶贫与可持续减贫的一个重要维度,被凸显出来。

在贫困地区,面对脱贫攻坚的巨大压力,时间紧、任务重,使得地方政府在行动上偏好大干快上的产业扶贫^[3],其所倚重的对象,便是城市的工商资本;同时,由于最近几年经济下行,造成了资本过剩^[4],尤其是从矿产等资源开采行业中转移出来的资本,需要寻找新的出路。在扶贫

收稿日期:2018-02-28
作者简介:张建,男,云南大学文化发展研究院博士生,贵州民族大学马克思主义学院、社会建设与反贫困研究院副教授,E-mail:zhangjian.830@qq.com;孙兆霞,女,贵州民族大学马克思主义学院、社会建设与反贫困研究院教授。

政策红利的吸引下,一部分资本转移到农村,力图通过大规模流转土地以发展产业。政府也希望通过此举带动农村发展和农民脱贫。

但是,对于土地流转到底能否促进农村的发展,学术界和政策界有不同的看法。农村土地流转得到了各级政府和很多学者的普遍支持,他们坚信土地流转有利于提高农业经营效益,保障粮食安全,促进劳动力转移,农村劳动力的就地就业,是农民的理性选择^[5]。一些研究者从经济学角度出发来研究土地流转的正面效应,提出土地流转可以带来边际产出拉平效应和交易收益^[6],可以提高资源配置效率^[7],对地方经济的发展和土地资源配置效率的提高均有积极作用^[8]。在政策研究领域,持这一理论倾向的研究者也提出应坚定不移地把引导小规模兼业农户离农进城放在突出位置,为他们在农村的承包地、宅基地、集体资产份额建立市场化退出通道^[9],并通过土地流转和资本投入形成农业的规模化和资本式经营,以适应农业规模化经营^[10]。

另外一些学者则从其他角度审视了土地流转所产生的负面效应。首先,资本下乡并没有使“三农”发展步入良性运行轨道,反而形成一种霸权,建构起具有排斥功能的经营结构,农民被排斥出村庄,农业被异化为资本逐利的手段,村庄治理环境恶化,“三农”问题愈加复杂^[11]。资本下乡种地,是高风险、低效率的,企业种地远远不如农民种地^[12]。生产环节的经济效益低是农业产业链的固有特征,资本也无力改变,因此,在高风险、低收益的压力下,资本最终会退出生产环节。中国农业的超大规模经营既不符合资本逐利的规律,也不符合农业经营规律^[13]。因此,寄希望于企业来“带动”农户,其作用是极为有限的,小农依然是被遗忘的角色^[14]。其次,政策激励促使资本下乡逐利,损害农民利益^[15]。资本凭借自身优势支配农业生产,向小农转嫁风险,小农的就业和生计成为问题,多数原承包农户处于失业或隐性失业状态,资本与农民的矛盾冲突频繁^[16]。尤其是全家务农户对土地的高度依赖,土地流转对这部分家庭利益的影响更大^[17]。资本推动的土地流转剥夺了农民的最后生活保障,使他们向无地雇工的方向发展^[18]。而且,大量的农民成为村庄里的无业者,并未按照政府农业现代化规划蓝图所设计的那样成为这些企业和大户的雇工或者城市劳动者^[19],80%原有土地上的农民无法被雇用^[20]。如果这些失地农户大量进城,有可能形成贫民窟^[21]。因此,如果城市工业部门或服务业部门不能给这些从农业部门中出来的人口提供充分的就业,不仅对这些人不利,更会危及社会稳定^[22]。最后,资本下乡把乡村灰色暴力和村庄正式权威结合在一起,农户被置于一个不平等的博弈场域中,而且外来资本与民争利在此过程中转化为政府与民争利,弱化了农民对政府的信任^[23]。

二、P市“三变”的做法及其从应然上拟回应的问题

2013年,G省P市贫困人口为41.65万人,贫困发生率达15.67%。在这种情况下,P市如何与全国、全省同步建成小康社会,面临的困难和压力前所未有。为此,2014年初,该市提出了关于农业特色产业发展的“3155”工程,即到2018年全市发展猕猴桃100万亩、茶叶100万亩、核桃为主的干果100万亩,种植商品蔬菜50万亩、中药材(含红豆杉)50万亩、刺梨(含特色经果)50万亩、红花油茶(含花卉、苗圃)50万亩,发展草食畜牧业50万亩,确保农业增效、农民增收。

2015年,该市提出了“三变”改革思路,即资源变资产,村集体将土地、森林、草地、荒山、滩涂、水域等自然资源要素和房屋、建设用地、基础设施等可经营性资产的使用权,通过合同或者协议方式,投资入股企业、合作社、家庭农场等经营主体,享有股份权利;资金变股金,以各级财政投入到农村的发展类、扶持类资金(补贴类、救济类、应急类资金除外),在不改变资金使用性质及用途的前提下,量化为村集体或农民持有的资金,通过合同或协议方式,投资入股经营主

体,享有股份权利;农民变股东,农民自愿以自有耕地、林地的承包经营权、宅基地的使用权以及资金(物)、技术等,通过合同或者协议方式,投资入股经营主体,享有股份权利。

为了落实“三变”,该市制定了专门的政策文件,其中的工作措施为:(一)加快确权登记颁证,对“三变”改革进展较快、群众积极性较高的乡镇和村优先确权;(二)全面开展清产核资,以行政村为单元,对村集体的资源、资产和资金开展清产核资;(三)加大资金投入,一是2016—2018年市县财政每年安排5000万元专项资金,二是整合发展类、扶持类资金;(四)打造发展平台,一是打造村级初级发展平台,发展特色产业,二是围绕“3155”工程打造规模化中级发展平台,形成产业示范基地,三是打造综合性高级发展平台,形成加工、冷链、物流、研发、旅游、电子商务等基层功能齐全、设施配套、服务完善的农业综合体;(五)积极培育市场主体,一是壮大一批,利用市县投融资公司,发挥引领示范和主力军作用,并帮助承接“三变”的企业成长为省级以上龙头企业,二是引进一批,通过招商引资企业参与“三变”,引导工商资本转产投入农业领域,探索引进土地流转信托公司加快土地流转,三是新建一批,以“三变”为纽带,以“3155”工程为平台,创办村办企业;(六)完善信息化管理平台,实现各方面数据的有效对接和互联互通;(七)大力开展招商引资,储备和包装一批“三变”项目,引进国内外上市企业、市外优强企业,并引导市内以煤矿为代表的非公企业转产到农业领域;(八)在清产核资和农村产权确权登记颁证的基础上,逐步建立完善农村产权融资、产权交易、股权交易等“三变”改革配套政策体系;(九)加强产品市场培育,抓好市场拓展、品牌打造和电商平台建设;(十)建立财政资金退出机制。

从拟回应的问题上看,P市“三变”工作的核心为集中资源,政府主导,以解决过往产业扶贫中“一年投,二年验,三年看不见”的国有资产、扶贫资金流失,农民不受益,贫困人口被扶贫项目边缘化的问题。首先,通过规模化、一体化、配套化的整体性措施,发展农业产业。将政府、企业、贫困人口、一般农户的利益和资源捆绑为一体,进行产业化运作,以回应市场脆弱性、生产缺乏组织性、金融支持乏力、技术介入门槛过高等问题,最根本的是克服贫困户能力较弱,难以靠自身力量走出贫困的问题。

其次,注重收益权的社会公平正义诉求,将深化减贫体制改革进行到底。面对一盘散沙,原子化的乡村经济、社会组织实况,过往的行政路径依赖强化了形式主义遮蔽下的扶贫资源利用“先富带后富”逻辑的不公平性,“三变”设计将贫困户脱贫的土地承包权、国家财政专项扶贫投入的项目收益处置权、特惠贷等金融优惠政策变现权都一目了然地细化为贫困户的收益权,理论上,使底线思维和红线思维起到了维护贫困群体根本利益的“防洪堤”作用。

最后,注重农业规模化、产业化、现代化的市场经济内核作用机理,将产业链的延长,一二三产业的打通,田园综合体的培育,农旅一体化的结构性建构作为可持续减贫的中、长期战略,进行“集中力量办大事”的市、县层面的资源整合,将规划先行的理性预设进行操作层面的政府、企业、农户、社会资源的综合性结构建构,一弃过往产业扶贫、专项扶贫、社会扶贫体制隔绝、各行其是、机制破碎的弊端,使大体量、长时段的农业综合性发展、农村新业态培育与摆脱贫困有机地衔接起来。

总之,从战略规划和回应上述问题的原则思路上,“三变”将可量化的多维度资源,操作为过程完备的结果形态产出,使公平正义贯彻到贫困人口权益保障的脱贫及区域可持续减贫的制度设计之中,具有符合中国政治制度内涵及深化减贫发展的原则的合理性和理论的彻底性。但是,在实践操作中,往往路径的选择、条件的培育才是最根本的落地举措。理论、原则如果没有贯通性的操作载体和落地平台,走样、变形也会造成颠覆性的错误并具有隐蔽性。

三、P市“三变”实现路径及趋势性问题分析

正如中央党校报告所指出,P市推进“资源变资产,资金变股金,农民变股东”改革,激活各类生产要素,发展多种形式的股份合作,创新了农业生产经营机制,实现了农业适度规模经营,增强了农村集体经济实力,拓宽了农民增收途径^[24]。从理论分析和初显成效的表象来看,这些说法并无虚言。但是如果具体分析实际情况,理论和实际之间的差距和错位需要引起高度警惕。因为“三变”的核心是如何聚焦于土地大规模流转后的资金、资源,这本质上是一种“创新”涉农资源整合,以发展经济的思想,政府在其中起着“干预”主导性作用。

(一)减贫目标与土地承包经营权的实现路径错位:农户视角

以上“三变”实践机制,将土地规模化流转视为聚合资源及脱贫分利的前提,改变了农民土地承包权通过自主经营直接获利的权利基础,是一种对农民土地的大规模集中。以土地流转为主,规模化、产业化打造经营主体的减贫“三变”,实际上已将区域内农户的承包土地强行规划,使之进入“经营主体”的盘子里。虽说尊重农民意愿,但占地上千亩、几万亩、几十平方公里的产业园区规划,及在土地面积规划基础上的财政涉农投入、扶贫资源资金整合,并不允许农户在具体操作中有大量的“不合作”空间。从调查中我们得知,区域性园区规划和规模化农业扶贫项目均需要成片流转土地,以取得规模化土地集约经营和获得政策投入红利。在“集体”压力下,少有农户可以抵抗到底,不当“股东”的。村集体与招商来的经营主体构成经济利益共同体,事实上遮蔽了农户家庭对经营土地的普遍权利的自主经营诉求,具体到家庭需求差异多样化被漠视的现实痛感被触发时,农户普遍利益受损已经难以逆转。这种损害主要表现为以下三个方面:

第一,小农家庭土地承包经营的直接收益权被动让渡,而“变资产”的收益又以财政红利稀释过的价格计算,显失公平。例如一亩土地,农户用以种蔬菜,每年亩产可能收益8000元,国家支持产业的财政补贴800元,如果是贫困户,还有其他专项扶持资金。而流转给公司20~30年,一亩年流转费(股金)600~800元。而且国家的其他投入被大股东分走的比例自然远远高于农户一亩800元的股金。如此股本核算后再向银行贷款,再整合特惠贷、国家贴息贷,其增值部分以股金份额计算,政策红利的最大受益者已经被置换成作为经营主体的资本持有者。

第二,小农家庭经营土地的直接权益还在于农业与乡村生态环境、生活方式的内在关联性,既是小农家庭村庄社会存在的底线保障,其经济功能也是小农家庭城乡二元收入结构的底线保障。公司化、园区化的雇工,将留守在家的半劳动力抽离家庭式土地依存方式,事实上是将农村变为流水线生产的工业场地,不仅是消灭乡村生活的多样性,也是消灭乡村生态链的内生勾连机理。这种违背自然、社会和经济规律的对小农家庭的釜底抽薪,加剧了农村基础性危机发生的可能性。

第三,急速剥夺了返乡农民工依靠土地经营、自主创业的前提和权益。以运动式动员和实施的规模化农业园区、产业园区、农旅一体化园区,其突出特点即是“时间紧、任务重”的高速度运作。流转土地要快,合作社成立要快,经营主体公司(企业)工商注册要快,平台搭建后国土、环评规划要快,最终是巨额融资贷款要快。而这一切快的前提,是村集体荒山、水体、林地等公共资源、农民承包地入股要快。土地以流转入股的方式交由公司经营,为了快,贫困户特惠贷等政策红利一并流转,作为股金计算的变体也大行其道;非贫困户,由于量大体庞,更是流转土地的主要对象。乡镇干部和村干部在宣传“资源变资产”时,更多地宣传规模化经营的大体量市场优势对资源变现金的通道效应;讲“资金变股金”时,强调按股分红的资金收益怎么利滚利,而资源变成资本的成本核算,资源怎么变成产品的投入产出却缄口不言。对有的经营主体来

说,多少资金投入,多少资源按兵不动待价而沽原地涨价,都只是“商业秘密”,与农民股东们无关,地方政府也无暇顾及。在调查中发现两种突出情况:一种是2013年之前小规模流转土地经营种植猕猴桃,现已挂果的公司,正遭遇当地农户要求退地的风潮;另一种是2014年以来,大规模流转土地的园区经营主体,正在为返乡农民工要求退回自主经营承包地的诉求犯愁。因为返乡农民工“三个十五万”返乡创业的金融优惠贷等政策红利,早被公司或合作社设立时打包进企,而类似此类可以量化到农户和农民个体的三农发展政策,早被“集体”在村民不了解、不知情的情况下化为“总体”和“集体”投资使用,这已经从前提上使返乡农民工依凭承包土地自主创业的可能性丧失。

第四,与减贫目标和发展预期根本错位的是,类似“三变”之后的落地操作,贫困农户与非贫困农户在被动圈入规模化、产业化的“新型经营主体”之后,完全丧失了对承包土地家庭经营的自主权和发展权,却以股东的名义承担着巨型项目可能带来的债务风险和土地或被快速改变原有使用结构,或被长期荒废闲置的资源、环境风险。

(二)企业经营主体的风险

P市以蓄煤和产煤著称,但自2012年起,煤价快速下跌,从事煤矿生产和经营的一批经营主体为寻求产业转移的出口,自然要与当地政府的产业政策调整相一致,重心指向与特色农业和具有气候等资源优势的生态旅游、养生产业及农旅一体化等一批新业态的结构性转型相衔接,他们以既存的资本作为转型的资金基础,投向自己家乡的生态产业化、产业生态化的规模化涉农业态中。由于拥有资本,他们无疑成为规模化土地经营、土地供给和以此相匹配的政府财政及扶贫资金投入的接纳平台。于是,以这批工商企业主转型而来的新业态创新的经营主体和平台,顺势而为地挑起大梁,成为产业结构转型中政府、社会、市场创新结构中的必然接盘手。

与他们进入采煤产业不同的是,之前是在市场和政府批矿简单结构中,从小到大,用了十几年至二十年的时间慢慢从“竞争”中成为成功者的,而这一次,却圈进了农民大体量的承包经营土地的承包权和直接经营权,从而也是大体量农民及农民家庭的可期待土地财产经营收益权。而时段性极强的政府配套资金,加速和加大了资本以主体经营者权利去主宰这些土地和农民的盈利动机。但问题是,这是一个已经有市场和社会基础的产业结构吗?换句话说,按照这种政府快速运动式推进的新业态落地方式,新业态必备的经济、社会,甚至政治基础还不具备的前提下,这些资本主体能承担得了如此产业结构战略转移的平台和载体的重任吗?我们的调查至少在以下三个方面发现来自这些企业资本经营主体的危机。

第一,涉农生产的劳动力使用危机。当地农民的务工收入除项目和园区基础设施建设和土地整治阶段能参与务工,获取较固定的工资之外,一旦进入生产领域,用工的季节性和技术性特征开始凸显时,农业生产与工业品生产在组织方式和劳动方式上的差别就表征为大规模统一组织生产在工业中的优势,即转变为农业生产的劣势。在此工商资本用工业雇工方式吸纳半劳动力从事大规模农业生产的不适应性大致同理,难以维持。相对较高的劳动力工资水平与农业季节性差异用工的矛盾,使“新业态”公司和合作社在起步阶段就遇到了“劳动力大量短缺”与“劳动生产效率难以度量和监控”的双重困境。而如果是小农家庭适度规模的生产和直接土地经营基础上的规模化,利益机制不同,结果也大不相同。

第二,企业主们一般均缺乏快速推进的产业基础知识和相应管理经验,专业性短板严重阻碍项目推进。如此大规模的地产运作、资金运作、产品生产运作、市场运作,均需要专业人员和相应机构、机制。调查中发现无论是几千亩的单一性农业种植项目还是园区综合性复合项目,从企业老板到经理班子,再到村集体股份代表,只擅长从农民手中怎样流转土地,对流转进来的土地如何整体规划和细分落地生产经营,均缺乏专业性规范化应有的匹配制度安排,更多的是企业主和自己带出来的两三名贴身兄弟在全面应对。在转行垫底的初创时期,这些企业经营主

体根本无力承担从内部管理到外部运作项目的责任,而政府从资源配置到成果预期,都将责任重重地托付给这些企业主。使“自然风险、市场风险、经营风险、道德风险”的生成,无可避免地与以上结构嵌合一体,形成最根本的风险之源。

第三,经营主体的财务负债,依存在政府财政金融扶贫政策的支撑结构之上,短期内企业无法产生盈利。这也就意味着,原本政策实施扶贫和产业项目的成本与收益的缺口,由政府自己买单,20多年扶贫财政投入的流失,一直由政府自己“化解”。但园区化、规模化经营主体出现后,形式上成为这些政府投入的平台和责任的“标的”载体。同时,资产负债表的责任主体,法律上已经成为经营平台的所有股东。而占有股份最多的经营主体的资本代表,也即成为最大的债务人。这种形似实体实则泡沫的大量“三变”公司的存在,实际上是快速形成新型陷阱,在僵化土地等生态资源自由流动的同时,也将农民普遍性制度化地从土地上剥离出去,成为在地无工可打的“雇佣”工人后备军,资本的“罪恶”导向产生大量“失业”工人。

(三) 地方政府的风险

为落实“3155”工程计划,从地方政府减贫发展操作落地打造的机制上看,其逻辑向度是:第一,流转土地获取产业化、规模化效益的需要;第二,打造特色生态农产品的需要;第三,以企业为主体的规模化经营,更有利于对接财政扶贫资源,通过土地的集中让龙头企业承接扶贫资源,也似乎更有效率;第四,以土地流转撬动金融,实现杠杆式利用,为对接2016年由中国人民银行、农业部等出台的《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》给出的政策空间,将流转过来的土地打包,通过融资平台,获得地方发展急需的资金;第五,对接市场,形塑新的市场主体,通过流转土地,向企业或者合作社集中,以新的市场主体,提升生产和竞争能力,改变过去以小农家庭为主的市场主体格局;第六,解决贫困户脱贫问题。让贫困户通过“三变”,将土地流转后获得一笔租金,在公司或者合作社务工,获得一笔劳务收入,或许还有一定分红,从而通过“发展”,增加农户通过土地获得现金收入的机会,也就可以使他们越过贫困线了。

以上地方政府的应然思维,在落地操作时,必然遭遇客观现实的实然“修正”,由此导致了一系列难以避免的风险。

案例:P市的联村党委与土地流转

2011年,当地在外从事煤炭和房地产开发的T回到C村,和其他5人成立合作社,以N山附近小流域湿地生态群为依托,打造农业产业园区,从事精品水果种植和特色养殖,同时发展山地旅游产业。合作社筹资100股,每股20万元,T出资1270万元,占63.5股,按照T本人的说法,他将36.5股捐赠给全体村民持有。除了合作社的资金,T在当地的投入资金超过4亿元。2013年,依托当地国家级湿地公园的旅游资源优势,T领头创办了旅游开发公司,合作社占股20%。2013年7月,T联合8个村和合作社,成立联村党委,并任联村党委书记,8个村的支部书记为副书记或委员。以联村党委为依托,8村分别成立村级农民专业合作社,采用“总社+分社+农户”模式,迅速成为一个整体。2013年底,N山农业观光园形成1.7万亩土地的经营权流转和农业科技示范园建设,建成1.5万亩种植园、18个景区。合作社共整合土地、林地、草地等资源10.68万亩。同时,地方政府将财政投入全乡的村级发展资金、专项扶贫资金、同步小康驻村帮扶资金2250万元入股园区。截至2016年3月,N山园区总投入超过7亿元。并采取公司担保和还款,群众以信用贷款入股的形式,动员了625户群众贷款5000万元。在收益方面,各项自然资源所谓的“分红”,其实质都是租金,农民的耕地中价格最高的水田每亩年租金650元,集体湿地每亩年租金仅为10元,湖面每亩年租金也仅183元。2016年N山园区实现农旅产值4亿元,而带动3010户农民户均增收不过6000元。而财政资金的“分红”一年只有1.1万元。农户贷款“入股”的资金,三年只能获得10%的

收益,而且3年后将永久退出。

此案例中,资本处于绝对的主导地位,政府则大力支持,不光将财政资金入股,还在政策上进行“创新”,将不能直接入股的贷款资金通过农户转换为公司的股金。联村党委将8个村置于最强势的资本的控制之下,以党组织的权威来获取通过资本难以获得的资源,快速地大规模地将土地流转。对于当地整个社区而言,都已变成了公司经营的要素。政府将面临巨大风险:

第一,经济风险。一是资金风险,如果公司的经营出现困难和破产,对于农民来说,户均8万元的贷款就变成了家庭的负债,贷款风险更是由政府扛着。而财政、金融杠杆、扶贫项目投入的资金风险,最终都会转化为政府负债。二是土地风险。以耕地和其它类型农用地在市级顶着天花板的放量流转,其权属发生了根本性改变,即“入股”与“租赁”两种权宜之说。入股“土地流转”偷换成“租赁”,对于农民而言,没有分享土地直接增值的权利(公司已付租金,农民无权分享利润),反而承担着地权抵押资金的责任(土地是农民承包的),这种权利和义务的根本错位,其损失只能由政府来承担。

第二,社会风险。农民利益及民心风险。土地被大规模流转,农户即失去了自主经营土地的法定标的物。再经土地整治后规划利用,农地四至不清,也无转换的制度安排,从技术上剥夺了农户今后自主经营承包地的可能。如此土地“变革”,是在快速也缺乏法律依据的情况下形成的。一旦农民家庭普遍出现生计困难,要求自主经营承包地时,这种政治性后果将会非常严重。在我们的调查中,许多在沿海因就业机会丧失而准备返乡务农的农民工,在要求退还承包耕地时,却因土地整治被大量闲置的土地利用现实所激怒,进而出现互串反抗的苗头。

第三,政治风险。大规模的土地流转是在政府的主导下,并以党组织的形式推动的,将千家万户的农民和合作社或者公司捆绑起来,如果出现问题,农民的利益受到损害,农民与资本的矛盾极易演变为农民与政府的矛盾,这对于政府来讲,无疑将是巨大的政治风险,进而是民心风险,失去老百姓对政府的信任。

四、小农家庭经营与减贫发展

目前,我国仍有2.6亿农户、6亿多人生活在农村,其中2.3亿户是承包农户^[25]。大规模的小农经济仍然是当前中国农业生产的基本特征。在当下的减贫发展中,政策应该充分关注这一基本前提。

(一)中国国情与两个历史耐心

萨米尔·阿明在《世界的贫困、贫困化与资本积累》一文中告诉我们一个不得不重视的关于全世界农业生产与人口和土地关系的问题。“全世界的农业中,最发达的资本主义部分与最贫困的部分两者的生产率之比,在1940年之前大约是10:1,如今则趋近于2000:1。今天由30亿农民在维生之余卖给市场的食物,改由2千万新生的现代农场主生产。实现这种改变的条件须包括:(1)良田沃土转手给新兴的资本主义农场主(这就必须从目前的小农手中夺走这些土地);(2)资本(用来购买食品与设备);(3)销往消费市场的通路。具备这些条件的农场主当然可以赢过数以十亿计的小农。但这数十亿人民会有什么下场呢?”^①

这是一个关于当代世界体系中,全球化农业分工中不平等的故事。但其在单一的工业化、城市化、市场化、现代化的话语体系下,一切都显得那么“自然”和“历史”,具有逻辑的合理性。但是,这种趋势已经快速地影响中国,表征为两个关涉道路和方向的重大问题:其一,中国的城市化道路是否以快速消灭小农为基础?其二,从事农业的主体应该是谁?规模化、现代化农业

① 转自“实践与文本”网站, <http://www.ptext.CN/xsqy?!=61>, 2017年5月9日。

的土地产权和组织机理为何?在问题意识还在被遮蔽之时,地方政府在扶贫攻坚的产业推进中与资本联手,以土地流转的釜底抽薪之力来引领减贫的农业产业规模化进程,在此趋势下,被其遮蔽的即是人口、土地与中国当下发展道路的内生性理性选择的历史契机。

事实上,寄希望于城镇化吸纳农村人口,从而在耕地上引入资本下乡,大作流转文章的地方政府减贫“理性”,是对我国新常态之下,城市发展空间及与时间结构约束的挑战缺乏深刻的判断。那么,新常态下我国城市对农村人口吸纳力出现了什么新情况?第一,2015年、2016年外出就业农民工数量增速明显下降,分别只增长0.4%和0.3%。本地农民工递增提升,2016年增加了374万人,递增3.4%,比上一年提高0.7个百分点。第二,外出农民工2.7亿人,其中在本乡镇之外的1.6亿人,而在13.6亿人口中,留在农村的人口为6.3亿人。即使是到2030年,城市化率达到70%,我国还有4.5亿人居住在农村^[26]。

关于第一个“历史耐心”,习近平总书记2016年在小岗村调查时明确指出:“放活土地经营权,推动土地经营权有序流转,政策性很强,要把握好流转、集中、规模经营的度,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。要尊重农民意愿和维护农民权益,把选择权交给农民,由农民选择而不是代替农民选择,可以示范和引导,但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”曹锦清算了一笔账:“像大城市完成一个农民的城市化,企业和国家大概要花一百多万元,这是出不起的。如果不能将农民纳入城市的社会保障体系,那么政府就有保护农民的土地和住房的必要,维持现有的土地制度安排,让农村成为农民进退的据点,这对尚未完成的现代化任务的中国具有重要的战略意义。”^[27]

关于第二个“历史耐心”,“习近平总书记在2014年初就特别强调土地流转不能刮风、不能搞大跃进、不能搞强迫命令、不能搞瞎指挥。但有些地方的做法都变成流转速度越快越好、流转规模越大越好,这就出现了偏差。”“2016年习近平总书记在在小岗村专门讲到,农业如果是分散的、粗放式经营,绝对搞不成现代化。但是要想改变这种分散式、粗放式的农业经营方式,是需要时间和条件的,需要有一个相当长的历史时期。现在有一些问题看不清楚,要把这件事情放到整个历史进程的大背景下考虑。对于这个问题,我们要有足够的历史耐心。”^[28]

曹锦清分析了资本下乡流转土地的机理及相互影响和后果:“目前,中央设定了四类农业新型经营主体,分别是种粮大户、家庭农场、农业合作社、农业企业。现在争论最多的就是资本下乡从事农业,如果资本下乡从事农业,可能另有所图,比如圈地。因为资本从事农业通常是没有利润的。农业是一个弱质产业,就连美国这样的发达国家,农业的发展也依靠政府的高额补贴。不要忘记中国的小农是精耕细作,在不计劳动力成本的情况下,才换来单产的提高。资本从事农业,显然无法以小农那种方式去经营,更何况要向农民支付较高的地租,管理的成本也很高,所以获利的空间实在有限。那么资本流转土地去干嘛?有人把地圈下来,象征性地种植一些经济作物,然后等待政府的规划,一旦所圈的土地被纳入政府的规划范围,地价就自然上涨,他便可以获得大笔的补偿。”^[29]

(二)小农家庭经营的另一种时代可能

自从欧洲先发现代化国家的工业化、城市化、市场化同步“现代化”开启以来,亚洲、中东、非洲等古代农业文明形塑的经济、社会、政治形态被斥之于落后、缺乏效率的代名词。从而,对这些在当代文明转型历史契机中可能深度崛起,异军突起的种种迹象和内在逻辑遮蔽有加。然而,中国解决“三农”问题的城乡统筹发展方案、中国贫困治理战略目标的政治坚守、中国对农业文明传统重新进行体系化认知的时代觉醒,都将生态农业社会在文明沿袭与创新的结构形塑,推向了人类命运共同体与村庄精神文化再造的生态政治学、经济学、社会学等学科视野的交叉共享。对小农家庭经营为主的农村在地化城乡互动发展创新体系建设,提供了可能。就目前

研究和实践的进展看,至少在以下两方面已经展示前景,而中国的国家制度优势,则是这种发展的首创主体和制度载体。其提供的创新空间在于:

其一,小农家庭农业经营的隐性农业革命^[30],将使2亿多农民家庭小规模农业土地经营产生高附加值的收益,从而摆脱贫困并走向区域性的共同富裕。其二,以一二三产业融合发展,田园综合体建设的农村在地化跨城乡发展将改变人类。

从农业文明的历史形塑中理解小农家庭经营在中国扶贫攻坚及区域发展、城乡统筹发展、中国现代化转型发展基础地位及重要意义,在当下具有迎接挑战、抓住历史契机的战略选择功能。而中国贫困治理的目标确立,也可以锁定在一个个农村贫困家庭通过生产脱贫与区域产业发展相勾连的制度打造的根本坚守之上。

以小农家庭经营承包土地为基础的精准扶贫模式的选择是遵循自然规律、经济规律、社会发展规律的时代选择。

第一,遵循自然规律。由贫困地区的自然生态条件以及长期形成的生态智慧所决定。贫困地区的山区、高寒区,农业耕作养殖的家庭单位较适合这里的人地关系及组织基础。胡耀邦30多年前就说过,要因地制宜扶贫,在深山区、森林区、高寒区不适合种粮的地方搞以粮为纲,是违反经济学起码常识的^[31]。因此,小农家庭经营与市场、技术、工具等公共服务体系,以及农民自己的合作社结合的规模化生产,才符合贫困地区自然环境及农业知识积累的规律。在产业扶贫中为什么资本下乡的农业规模经营20多年一直在不断地翻新,却难以找到一个3年以上的成功案例,主要原因就是,在耕地贫瘠、地形地貌多样化,农业基础设施建设还很缺乏的深度贫困地区搞规模化的产业扶贫,其物种多样性和生长习性多样性的认知和把握,显然离不了人力成本投入的小农家庭经营主体之间合作达成的规模化。市场规律在此是将人力资本进行了无情的淘汰,半劳动力的投入弥补了劳动力成本的脆弱性。

小农家庭经营主体基础上的规模化的农业品形塑,即是来自小农家庭人口和当下半劳动力家庭结构与生物季节性生长规律的契合。实现产业规模化、市场化的路径,其实并不一定要以破坏小农家庭经营为前提。扶贫战略对脱贫资源的配套以及对贫困人群内生动力的激发,首先即是要运用人地关系创新、依从约束条件的自然本性,走另外一条规模化之路。

第二,遵循经济规律。在扶贫开发中遵循经济规律的底线思维,表现在习近平总书记所讲的,农村土地制度改革,不管怎么改,还是有底线的,就是不能把农村土地集体所有制改垮了,把耕地改少了,把粮食生产能力改弱了,把农民利益损害了。

保护农民与土地生产的根本利益关系,是人类社会千百年来探索出的经济学规律。即使在工业化、城市化过程中率先发展的国家和地区,例如日本、韩国、我国台湾地区等,也将保护农村与农民的生产生活空间作为农业经济的前提,因此都采取了严格限制非农民进入农业和农村的措施。陈锡文将此归纳为四个原因:第一,避免农民的土地权益受到外来资本的侵害;第二,避免农地被违规违法用于非农的目的;第三,保持农村以村庄为基础的社会形态的稳定;第四,保持农民家庭在农业经营中的主体地位,这些考虑都是出于在工业化、城镇化快速推进的转型期保持农村经济和社会的稳定。显然,通过相关的制度设计,他们的目的基本得到了实现。因此陈锡文认为,公司企业进入农业实行雇工经营,除了可以实行严格规范的劳动管理的工厂化生产的大棚园艺业、规模化养殖业等少数领域能够获取较好的效益外,在棉油等大宗农产品的生产中还鲜见获得成功,因为这不符合农业需要以家庭经营为主体的规律^[32]。而且,虽然发展生产脱贫一批的精准扶贫是瞄准了与市场对接的现代农业生产特点,但在此仍应跳开农村看农业。“工商资本兴办的农业企业与农民合作社有很大的不同,前者的盈利分配与农民无关,而这种分配对于农民增收关系重大,这个问题不容忽视。”^[33]

第三,遵循社会规律。为什么农村这么重要?是因为工业与城市化交集的背后机理是成本

效益原则。而中国的农业与农村交集背后机理是人多地少,所以大多数都集聚村庄而活,相互守望相助,这是传统农业的基本特点,它有一个复杂的农村社会结构,以村庄治理为中心的复杂的农村社会结构。谁都知道,地的背后是人,如果不让农民去城镇和二产业获得更好的收入,强行的土地流转集中,那无异于历史上的土地兼并,就会引出非常多的问题^[34]。

从遵循社会规律的视角看小农家庭经营为基础的社会合作,社区社会共同体的存在即是农业与农村不可分割的社会关联机理。“毛泽东提出农业的出路在于机械化,今天的承包到户也实现了机械化,这就是社会化服务。使小块土地实现了机械化,颠覆了传统意义上的规模经营概念,打破了小农经济不能实现农业现代化的判断。可以认为,一是中国农民的实践,创造了农业发展的奇迹,将引发农业发展的新变革。因为农机、农业技术、市场营销、农产品加工等都可以进行社会化分工,特别是与工业密切相连的可以进行精细化分工。但自然生产过程还是以家庭为中心,这样就把农业的特点与工业化的优势都结合起来,从而契合了舒尔茨提出的将现代要素注入传统农业的观点。如果不出现自然灾害,市场风险就在社会化合作中分担。”^[35]

五、结论与讨论

我们的研究认为,P市“三变”背后隐藏着农民土地承包经营权的实现方式和连锁效应包含的极大风险,其实质是土地问题。在减贫发展中,中国制度优势的政治根源在于“政党利益中立性”与“人民对美好生活的向往,即是我们的奋斗目标”的宗旨意识相嵌构,也是土地经营权实现方式的前提。土地是“三农”问题的核心,它既是最基本的生产要素,也是几亿农民的民生保障基础,国家相关政策的调整一直都秉持审慎的态度。本文从农村减贫与发展的角度探讨土地经营权实现方式的问题,并不是要反对土地流转,而在于强调要把它放到特定的时空场域中去考量。我们认为:

首先,分散的家庭经营与大市场的对接确实是农业发展的一大难题。但是,大规模的土地流转一定要建立在以下基础上:一是农户大规模稳定的非农就业取代其以农业为主的生计方式,土地对他们失去了生存保障的意义,也就是通过城镇化、工业化等途径,用已有的发展条件将农民从农村吸纳出去,而不是将他们强行从土地上剥离,让他们去“推动”城镇化和工业化;二是要有有利的自然地理条件,如平原地区和离城镇较近的地区,规模经营有可能获得更高的经济效益,但是在山地占绝对主导的地区,土地高度细碎和分散,自然条件差异巨大,所谓“一山分四季,十里不同天”,大规模土地流转在经济效益、生态效益、社会效益上都有可能得不偿失。土地流转也应遵循经济规律、自然规律、社会规律。2014年,全国耕地流转面积占家庭承包经营耕地面积的30.4%,只有8个省市超过35%,这些省份一类是上海、江苏、北京、浙江等经济高度发达的地区,另一类就是黑龙江、河南等传统农业发展基础好的地区^[36]。

其次,大规模的小农长期存在,既是中国的历史特征,也是当前中国的基本国情,农业和农村的发展道路选择要充分认清这一前提。诚如黄宗智的研究所指出,中国多年来一直都在试图模仿美国模式,政策上一直都向规模化农业企业倾斜,试图通过他们来“带动”中国农业的“产业化”,并提倡“资本下乡”。但事实上,在中国目前农业经营的现实下,这种模仿政策说到底是一种空中楼阁的设想,离现实较远,在短中期不可能起到大规模的作用。我们亟须反思多年来偏重大农户、无顾小农户的政策。中国的农业体系和美国极其不同。中国的农业仍然是个以小农场为主体的体系,户均约20亩。而美国的农场平均面积将近2800亩,要比中国的大100多倍。因此,中国大陆的小农业并不需要横向的一体化、规模化,而是应该学习日本、我国台湾地区的“东亚模式”,借助由下而上、基于农村社区的农业合作社(如日本的农协)来把无数的小农组织、整合起来,促使农产品经过规范化而进入纵向一体化^[37]。

对此,党的十九大报告指出:构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接。这一定位,高瞻远瞩。

最后,应该打破二元对立和线性进化的观念,重新审视小农和乡村的价值。在现代社会,小农经济常常背有“恶名”,一般观点认为它阻碍了工业化进程,是落后的象征,必将走向消亡。随着理论反思的不断深入,人们发现,小农经济有自身非常明显的特点,它并未过时^[38]。即使是在发达国家,农业也存在着工业化和再小农化两种趋势^[39]。因此,我们应该正视农业的本质和小农农业在尊重自然、尊重生命、尊重健康方面的特征,正视小农在农业中的主体性特征^[40]。乡村具有多维度的价值^[41],无论是田园综合体,还是生态农业社会,或者十九大报告所提出的乡村振兴,都是在承认乡村价值的基础上所昭示的乡村发展的可能路径。

参考文献:

- [1] 陆继霞.农村土地流转研究评述[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(1).
- [2] 陈锡文.农村改革的三个问题[J].中国合作经济,2010(6).
- [3] 孙兆霞.脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例[J].中共福建省委党校学报,2015(3).
- [4] 温铁军.警惕资本过剩毁了食品安全[J].党政论坛,2013(20).
- [5] 叶敬忠,吴惠芳,许惠娇,等.土地流转的迷思与现实[J].开放时代,2016(5).
- [6] 姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2).
- [7] 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).
- [8] 王景新.乡村现代化中土地制度及利益格局重构——对江苏、浙江发达地区的调研[J].现代经济探讨,2014(3).
- [9] 叶兴庆,翁凝.拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J].中国农村经济,2018(1).
- [10] 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(社会科学版),2008(2).
- [11] 赵祥云,赵晓峰.资本下乡真的能促进“三农”发展吗?[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(4).
- [12] 魏程琳.中国农村产权制度改革的意义与限度——来自产权改革试验区的调研报告[M]//战略与管理——农村土地制度改革.海口:海南出版社,2015:55-97.
- [13] 陈靖.进入与退出:“资本下乡”为何逃离种植环节——基于皖北黄村的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013(2).
- [14] 熊万胜,石梅静.企业“带动”农户的可能与限度[J].开放时代,2011(4).
- [15] 贺雪峰.论农地经营的规模——以安徽繁昌调研为基础的讨论[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011(2).
- [16] 陈锡文.把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J].开放时代,2012(3).
- [17] 陈柏峰.土地流转对农民阶层分化的影响——基于湖北省京山县调研的分析[J].中国农村观察,2009(4).
- [18] 黄宗智.《中国新时代的小农经济》导言[J].开放时代,2012(3).
- [19] 冯小.新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析[J].中国农村观察,2015(2).
- [20] 李艳洁.中农办示警农地流转资本化[N].中国经营报,2014-01-20(A03).
- [21] 潘维.农地“流转集中”到谁手里?[J].天涯,2009(1).
- [22] 陈航英.新型农业主体的兴起与“小农经济”处境的再思考——以皖南河镇为例[J].开放时代,2015(5).
- [23] 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).
- [24] 中央党校农村改革调查课题组.中国农村改革发展的新探索[J].中国党政干部论坛,2016(11).

- [25] 韩长赋. 积极推进小农户和现代农业发展有机衔接[J]. 求实, 2018(2).
- [26] 陈锡文. 深入推进农业供给侧结构性改革 着力提升农业综合效益和农产品竞争力[J]. 中国合作经济, 2017(3).
- [27] 曹锦清. 土地制度与三农问题[J]. 书城, 2014(5).
- [28] 陈锡文. 抓好“三农”工作决胜全面小康社会[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2016(5).
- [29] 曹锦清. 土地制度与三农问题[J]. 书城, 2014(5).
- [30] 黄宗智. 中国的隐性农业革命[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [31] 孙兆霞, 张建, 曾芸, 等. 贵州党建扶贫30年——基于X县的调查研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 67.
- [32] 陈锡文. 把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J]. 开放时代, 2012(3).
- [33] 党国英. 当前中国农村改革的再认识[J]. 学术月刊, 2017(4).
- [34] 陈锡文. 中国农业发展形势及面临的挑战[J]. 农村经济, 2015(1).
- [35] 陈文胜. 陈文胜对话曹锦清: 规模经营与分工合作[EB/OL] (湖南智库网). (2017-07-03). <http://www.hnzk.gov.cn/jianyanxiance/6909.html>.
- [36] 农业部经管总站体系与信息处. 2014年农村家庭承包耕地流转情况[J]. 农村经营管理, 2015(6).
- [37] 黄宗智. 怎样推进中国农产品纵向一体化物流的发展? ——美国、中国和“东亚模式”的比较[J]. 开放时代, 2018(1).
- [38] 姚洋. 小农经济未过时, 不该背“恶名”[J]. 财经界, 2017(3).
- [39] 扬 杜威 范德普勒格. 新小农阶级[M]. 潘璐, 叶敬忠, 等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [40] 叶敬忠. 没有小农的世界会好吗? ——兼序《新小农阶级》中译本[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2013(3).
- [41] 朱启臻. 从生态文明视角发现乡村价值[J]. 中国生态文明, 2016(1).

(责任编辑: 刘浩)