

【土地问题】

村民有效自治的资本约束分析

——以农地入股合作社的村级响应为例

汪海燕¹, 张红霄¹, 何文剑²

(1.南京林业大学 马克思主义学院/经济管理学院,江苏 南京 210037;
2.南京信息工程大学 商学院,江苏 南京 210044)

摘 要:村民自治的有效性受制于村庄资本特征。村庄自然资本中的核心要素是农地资源,当农地规模及农地区位引致规模经济效应、公共品和负外部性问题时,村民可能依赖自治处理农业生产中的公共事务。社会资本作为结构性资源嵌入村庄治理逻辑,村民是否有能力自治取决于所在村庄的社会资本状况。村民间紧密的亲熟关系网络以及遵守互惠规范的惯习默契有助于提升村庄的信任水平、激励村民的一致性行为选择,强化村民的自治能力。基于此,村民自治单元应是自然资本特征约束下自然演化的结果,国家权力应以促进村民自治内生性演化为界限。同时地方政府应加强乡村振兴,引导村庄精英参与村庄治理,培育村民的自治能力,拓宽村民自治的弹性空间。

关键词:村民自治;自然资本;社会资本

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)04-0130-12

一、问题的提出

2017 年党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,2020 年中央一号文件《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》强调健全乡村治理工作体系。村民自治是乡村治理体系的重要组成部分,直接形塑农村社会的基础秩序,通过村民自治实现农村政治、经济、生态、文化等领域的有效治理,是乡村振兴的重要制度支持和保障。20 世纪 80 年代,村民自治以自然村为基础自发生成,之后《村民委员会组织法》确立以建制村为治理单元的村民自治制度。2014 年中央一号文件提出探索村民自治的有效实现形式,2015 年至 2018 年的中央一号文件多次提出以村民小组、自然村为基本单元开展村民自治试点,探讨如何实现有效的村民自治。

文化相连、地域相近、规模适度、利益相关和村民自愿是实现村民有效自治的约束条件^[1-2]。实践中,国家权力对村庄的制度供给、资源输入改变了村民有效自治赖以依存的约束条件,压缩了村民自治的成长空间,最终导致部分区域村民自治功能的“过场化”^[3]。20 世纪 80 年代以来,地方政府逐步将村级组织纳入自上而下的政策执行体系。有助于降低管理成本的村庄合并政策强制性改变传统村落的边界,调整后的村庄难以匹配适宜村民自治的地域和规模要求^[4]。2006 年农村税费改革后,项目制成为国家对农村资源输入的主要形式,家庭承包制在激励个体利益增长的同时引发村民之间收入及偏好差异扩大,村庄内部的利益关联程度降低^[5]。村治主体受“逐名”的政治逻辑和“谋利”的经济逻辑驱动^[6],行动逻辑脱离村民需求,村

收稿日期:2020-09-30

基金项目:国家自然科学基金项目“集体林区采伐管制变迁、农户生计转型与森林资源质量”(72003097);
2020 年度南京林业大学思政专项基金资助“乡村振兴战略背景下农业规模经营的实现路径探析”

作者简介:汪海燕,女,南京林业大学经济管理学院博士生,南京林业大学马克思主义学院讲师;张红霄(通信作者),女,南京林业大学经济管理学院教授,博士生导师,南京林业大学生态文明与乡村振兴研究中心主任;何文剑,男,南京信息工程大学商学院讲师,博士。

民参与自治的意愿降低。同时也有学者观察到,实践中部分村庄通过村民集体行动有效处理公共事务^[7-9],这些村庄虽然也面临国家权力介入所引发的地域调整和规模变动问题,但是村民自治依然有效运行。基于此,本文认为还需在现有研究基础上进一步探讨村民有效自治是否存在更关键的制约因素,以及村民有效自治的约束条件落地具体村庄时是否会因为村庄异质性而引致约束机制异化。

埃莉诺·奥斯特罗姆提出人类所拥有的所有资本形式都是实现特定目标的工具和资产^[10],村民自治的有效性主要考察村民能否从自治行动中获得收益,实现参与自治行动的目标^[11],因此,村民能否有效自治可能与村庄是否具备适宜的资本高度相关。土地、村民、农业生产、乡村生活等要素的高度重叠是村庄的存在方式^[12],正如费孝通先生所言:“直接靠农业来谋生的人是粘着在土地上的”,农地经营不仅是村民的生产方式,也是其生活方式,村民的公共事务问题集中发生于农地经营过程中^[13],因此,以土地为核心要素的自然资本以及内嵌于农业生产和乡村生活秩序的社会资本是形塑村庄异质性的关键资本形式^[14]。基于此,本文主要从以农地资源为主的自然资本和社会资本角度探讨村民有效自治的约束条件。

家庭承包责任制实施以来,农村普遍存在户均农地规模小、农地细碎化严重等问题,农地入股合作社由合作社统一经营有助于促进农地经营规模化,降低成本支出;农地入股合作社后,农户可以转移劳动力从事非农经营,还可以利用股权分享农地规模经营的增值收益;农地入股合作社相对于其他流转形式,更有助于降低交易成本和市场风险^①。理论上村民具有农地入股合作社的一致性行为激励,在实地调研中却发现不同村庄农地入股合作社的村级响应存在明显差异。本文以农地入股合作社的村级响应为例展开讨论,观察村级响应状况差异是否源自村庄自然资本和社会资本差异,进而讨论何种资本特征约束下村民能够通过自治有效处理公共事务问题。

二、资本约束村民有效自治的理论机制

村民有效自治即村民在依赖自治的情景下,通过集体行动有效处理公共事务问题。公共选择理论认为,具有规模经济、公共品、外部性特征的领域不适宜由个体决策及市场途径进行资源配置,需要成员集体行动^[15]。村庄农地资源特征引发的规模经济、公共品和外部性问题构成村民依赖自治的前置性约束条件,村庄是否具备适宜的社会资本是村民能否有效自治的关键性约束条件^[16]。

(一) 自然资本制约着村民是否依赖自治

农地质量、地块规模和农地区位是衡量农地资源的重要指标。其中农地质量改善可以通过村民个体决策实现,施用农家肥、绿肥等土壤改良投资即属此类^[17];但是,地块规模和农地区位引致的规模经济、公共品和外部性问题则依赖于村民的集体决策,需要村民自治处理农地经营中的公共事务。

首先,农地的地块规模与农地区位具有规模经济效应,地块规模小且农地区位偏僻的村庄中村民更依赖集体行动实现规模经济。

依据规模经济的发生原因可将其区分为内部规模经济和外部规模经济。内部规模经济与地块规模高度相关,地块规模越大越有助于降低生产成本,进而实现规模经济^[18];外部规模经

① 实践中农地股份合作社主要有两种运行模式:一是农地入股合作社后由合作社统一经营,农户按照入股农地面积分红;二是农地入股合作社后由合作社集中流转给其他经营主体,农地股份合作社作为农地流转中介平台,按照农户入股农地面积分配流转租金。两种运行模式中农地股份合作社与村委会通常是一套班子两块牌子,农地股份合作社成立的目的均为降低交易成本,实现农地规模经营。本文中讨论的农地股份合作社包括前述两种运行模式。

济与农地区位高度相关,距离城镇越近市场环境越好,市场集聚等外部规模变动带来效益流入,进而实现规模经济^[19]。由于农村劳动力转移,农地经营需要引入先进农业机械设备替代劳动力投入,但是在小规模地块上进行机械作业可能降低机械使用效率。农地入股合作社由合作社统一规划种植品种,在相邻地块上同步耕种同种作物,提高农业机械设备使用效率,低成本解决由农地规模小所引发的规模不经济^[20]。地理区位是物化的经济空间资源,不同的空间位置具有不同的市场环境^[21]。村庄距离城镇越近,交通通达度越高,生产要素和农产品市场化程度越高,村民可以个体决策优化家庭经济资源配置,既可以经营蔬菜、瓜果、水产等具有易损特性但收益高的生鲜农产品,也可以种植粮食等易储存且价格稳定的农作物,村民对村庄集体行动的依赖度低。村庄距离城镇偏远,运输成本和信息沟通成本较高,农地入股合作社由合作社统一规划,有助于缓解生产资料采购、农产品销售、农业生产社会化服务等方面的成本约束,村民对村庄集体行动的依赖度较高。

其次,具有公共服务“最后一公里”特征的小型农田灌溉系统多分布于田间地头,其投资和管护均具有公共品特征,地块规模越小,村民越依赖自治,需要通过集体行动解决农田灌溉设施投资管护方面的“搭便车”问题^[22]。

地块规模越小,农田灌溉系统所涉地块的权属分布越复杂,农地经营的私人属性与农田灌溉系统的公共品属性冲突越激烈。当某一地块的产权归属于少数村民时,村民对农田灌溉设施的成本投入与收益获取均比较容易识别,村民之间可以低成本实现合作。但是当农地细碎化程度较高,某一地块的产权归属涉及较多村民时,村民“搭便车”的动机会更强烈,集体行动可能陷入困境。农地入股合作社后,由合作社组织协调农田灌溉系统的投资管护,有助于降低谈判成本与投资成本。

最后,地块规模可能引发农地经营中的负外部性问题,提高村民在农地经营过程中的非生产性成本支出。地块规模越小,村民越依赖自治,越需要集体行动实现外部性内化^[23]。

理性村民均依据家庭经济资源优化配置的目标选择农作物种类,但村民选择不一致时可能导致连片地块农作物种类多样化。由于农作物的自然属性存在差异,不同农作物种植、施肥、打药、灌溉及收割时间不同步,进而产生农地经营中的负外部性问题^[24]。农地入股合作社,由合作社统一规划,相邻地块同步种植同种作物,可有效缓解不同种类农作物生产不同环节的相互干扰,实现外部性内化。

(二) 社会资本制约着村民是否有能力自治

村民是否有能力自治即村民能否通过集体行动处理个人决策、市场途径等无法有效解决的公共事务。社会资本是帮助个体克服集体行动困境,实现自治治理的关键^[25]。现有研究对社会资本的观察基于3方面:社会关系网络、互惠规范以及信任。信任是社会资本的核心,具有凝聚人心的基础性作用。信任水平以社会关系网络和互惠规范为基础,村民参与社会关系网络越频繁,越能普遍且长期遵循互惠规范,村民间的信任水平越高。高信任水平的社会资本有助于激励村民的一致性行为选择,形成集体行动的惯习默契,村民的集体行动又进一步加深相互的利益关联和情感认同,强化生产和生活中的一致性行为选择,进而有效提升村民的集体行动能力,实现村民有效自治。

首先,村民频繁互动形成紧密的亲熟关系网络,有助于降低信息不对称,强化村民认同感,生成高水平信任关系,提升村民自治能力。

村庄内部社会关系网络包括红白喜事等非正式网络以及各类协会组织等正式网络。村民频繁参与红白喜事的筹办及各类协会的活动有助于实现信息共享并强化利益认同,融洽村民关系,形成紧密的亲熟关系网络。在紧密的亲熟关系网络中村民如果采取机会主义行为,不遵守村庄规约,相关信息会迅速传播,该村民的社会评价会因此而降低,甚至被排除在亲熟关系网络

之外^[26],因此,村民的理性选择通常是遵守村庄规约。村民遵守村庄规约的行为默契有助于提升村民之间的信任水平,形成村民的集体行动,提高村民自治处理公共事务的能力。

其次,村民普遍且长期遵循互惠规范,有助于形成充满安全感和合作精神的村庄环境。这种村庄环境有助于强化村民的村庄共同体意识,生成具有高水平信任特征的社会资本,提升村民自治能力,实现村民有效自治。

“亲密社群的团结性依赖于各分子间都相互拖欠着未了的人情”^[27],人情往来契合社会资本理论中的“互惠规范”特征。频繁的人情往来有利于村民之间的情感沟通,拉长村民计算利益得失的时间线,有效聚合村民的行为选择^[28]。村民在农业生产和乡村生活中出现劳动力短缺问题时,通常倾向于互相帮工而非雇工。村民自觉遵守互惠的帮工规范有助于生成具有合作精神的村庄环境,也有助于村民形成对于未来获得他人帮工回报的稳定预期,进而强化村民的村庄共同体意识。不遵守帮工规范的村民久而久之可能成为邻里都不愿交往的“绝户”^[29],被排斥在村庄共同体之外。村民对互惠规范的遵守有助于生成具有高水平信任特征的社会资本。

三、资本约束村民有效自治的实践形态

本文选取在村庄资本特征、农地入股合作社村级响应程度均存在差异的扬州市的高邮市 Y 村、南通市的如皋市 A 村及苏州市吴江区 B 村进行实证分析,观察何种资本特征约束下村民对自治的依赖度较高以及村民的自治能力较强,进而能够实现村民有效自治。本文的经验材料来自笔者及所在团队于 2014 年春夏在江苏省所做的田野调查,为更准确捕获村民自治的运行状况,笔者于 2018 年 7 月至 8 月对高邮市 Y 村、如皋市 A 村及吴江区 B 村采用半结构访谈、入户访谈等方式进行跟踪调研。

(一) 自然资本与村民有效自治

1. 自然资本、规模经济与村民自治依赖

案例 1:如皋市 A 村。全村共计 880 户,3200 余人;耕地面积约为 201 公顷,人均耕地面积约为 0.06 公顷,户均地块数达 6 块。全村村民人均年收入约为 16500 元,其中打工收入占一半以上。2008 年以前该村农业基础设施薄弱,没有特色农业项目,农户主要种植稻麦。为提高农业收入,2007 年和 2008 年 A 村两次组织村民去现代农业示范园区参观,有 5 户村民借鉴示范园的经验种植草莓。由于 A 村距离如皋市中心偏远,缺少冷库和物流保障,与邻近城区的村镇相比,A 村种植草莓不具有经济区位优势 and 规模优势,5 位村民种植草莓的尝试失败。2010 年初 A 村村主任在获知经营有机稻米的成本投入和发展前景后组织召开村民代表大会,讨论经营有机稻米,实现 A 村种植结构优化和农地规模经营。2010 年底,A 村成立农地股份合作社经营有机稻米,之后农地股份合作社规模不断拓展,至 2018 年全村村民均有农地入股。

A 村农地规模及农地区位均不占优势,主要种植稻麦。A 村调整种植结构、提高农业收入高度依赖村庄集体行动。2007 年前后江苏省和南通市的 5 次农业规模经营推进会均在如皋召开,A 村开始探索如何实现规模经营提高农业收入。A 村农地经营的优势在于村民长期种植粮食作物,经验丰富;劣势在于地块规模小且农地区位偏僻。单个村民调整种植结构难以破解地块规模与农地区位对规模经济的约束,该村 5 位村民种植草莓的尝试均以失败告终。据此,A 村意识到需要在全村范围内统一规划调整种植结构,通过“联耕联种”提高农机设备的使用效率,进而实现农机作业市场化服务,解决了单户村民购置农机设备的门槛问题。有机稻米要求采用自然农耕法,不能使用化学肥料、农药和生长调节剂,相对于普通稻米更加符合公众对食品安全的期待,且能有效利用 A 村村民长期种植稻麦的经验优势。但是有机稻米存在投资成本高

以及市场价格不稳定等问题。以治虫为例,有机稻米不能使用农药,只能使用灭虫灯,通常4亩地需要一盏灯,一盏灯购置费用近千元,还涉及用电及维护投入。有机稻米的品牌建设、有机产品认证及销售渠道选择是影响产品附加值,从而进一步获得消费者认可、提高市场价格的关键,而上述关键环节均以规模经营为基础。A村村民将农地集中起来入股农地股份合作社,由农地股份合作社统一规划,利用规模优势、数量优势降低生产成本,提升市场谈判能力,据此A村实现了调整种植结构、提高村民农业收入的目标。

案例2:苏州市吴江区B村。全村共计1882户,约6076人;耕地面积约643公顷。全村村民人均年收入约20300元,农业收入占农户家庭年收入的20%左右。村里现有劳动力基本都是男60岁以上、女55岁以上的老年人,年轻人都在外务工经商。2005年该村村主任欲利用农地股份合作社实现全村农地统一规划经营,未能成功。虽然该村成立了农地股份合作社,但实质上仅是为了完成上级任务,该村依然维持单户经营方式。

B村地理位置优越,所处区位经济发展水平较高,农产品销售渠道稳定,“市场”成为B村村民优化家庭经济资源配置、降低农业生产成本的有效路径,村民对村庄集体行动的依赖度不高。B村农业经营分为4部分:一是水产养殖,全村有44个水产养殖大户。B村邻近城区,市场集聚度高,80%以上水产品直接供货给连锁超市,销售渠道稳定,流通成本低。二是高效设施农业,主要经营蔬菜水果。B村蔬菜水果种植以单户经营为主,专门负责收购的经纪人为村民提供上门服务,从运输到销售均由经纪人负责处理。三是粮食种植。B村8个种田大户为村民粮食生产提供全程机械化服务,包括整地、插秧、植保、收割及烘干各个环节。四是油菜种植。B村少量种植油菜,目的是配合同里镇的旅游节,吸引游客。

2. 自然资本、公共品与村民自治依赖

案例3:高邮市Y村。全村共计1076户,约3837人;耕地面积706公顷,其中种植稻麦约453公顷,种植蔬菜约100公顷,荡滩面积约88公顷。全村村民人均年收入约为15050元,其中务工收入占家庭总收入的70%左右。Y村地势高低不平,洼地很多,户均地块数达7块,农地大多处于粗放经营状态。2005年以前Y村主要通过土地调整缓解农地细碎化对规模经营的约束,但是土地调整受制于程序约束,且调整幅度受限于人均农地面积,对规模经营的贡献不大。2005年临近临泽镇的泰州兴化等地水产养殖发展已成规模,8位兴化村民欲利用Y村低洼地势挖鱼塘经营水产。为降低谈判成本与管理成本,Y村村主任打算组织村民成立农地股份合作社,由合作社将入股农地集中流转给兴化村民经营水产。但是Y村在讨论农地股份合作社负责人人选及投资、收益条件时无法达成一致意见,协商无果。最终有3位村民分别将农地流转给兴化村民用于经营水产,绝大部分农地维持分散经营状态。

Y村农地细碎化程度较高,村民共同投资农田灌溉设施的协调成本较高,由于缺少充当发起者的农村精英组织协调,难以谈妥成本分摊方案。Y村的泵站和水渠都急需维护和扩建,但是Y村受访村民表示:宁愿“望天收”,也不愿意修水渠,修水渠是大家的事情,但是水渠修好了每家得的好处不一样,谁也不想吃亏。

如果要修村里的土渠,除了投钱,每户平均投劳需要6.5天。2010年左右男劳动力打工搞修建,一天至少200元,6.5天就是1300元。我家最大的一块地也就一亩,没有水,平时就种花生,一年收入约700元。我损失这1300元回来修水渠,我家能得到多少好处呢?(2014年4月20日Y村陈姓村民访谈记录)

囿于财政能力约束,如皋市农业农村方面的公共服务能力较弱,农业技术推广、农业基础设施投资等都有待加强。A村灌溉水源主要为长江水,灌溉方式为渠灌,A村田间地头的毛渠为

土渠,难以防止灌溉水的渗漏。在谈到2010年以前A村的农田灌溉情况时,不足10%的受访村民认为能够得到“及时且充足”的灌溉供水。在讨论A村为何不共同投资农田灌溉设施时,受访村民均表示协调难度太大。A村农地细碎化程度较高,修一条500米的水渠可能涉及5户左右的村民。每家的情况不一样,有的村民家庭收入依赖打工,农地经营宁愿维持现状;有的村民虽然依赖农业收入,但是家庭劳动力有限,倾向于将有限的劳动力配置到农地资源较好的地块。

农地入股合作社后可由农地股份合作社统一规划,按照不同区域的灌溉需求分别与相关村民协商集资标准,同时由合作社雇工进行水渠改造,这有助于提升灌溉水利用率,低成本处理农田灌溉设施投资和维护问题。

3. 自然资本、外部性与村民自治依赖

A村和Y村分田到户时综合考虑面积、距离、地形以及土壤肥力等因素,农地细碎化程度较高。当小面积且紧邻土地上种植不同农作物品种时,自然属性差异导致了不同地块对光照、排水、化肥和农药的施用需求存在差异,农地经营出现负外部性问题。

水稻病虫害多,一季稻前后施农药8次,使用除草剂至少3次。但是有机稻米不能用农药和除草剂,万一一种普通稻米的村民喷洒时不注意,导致有机稻米农药残留物超标,就不能贴有机产品的认证标识。(2018年7月15日A村陈姓村民访谈记录)

Y村曾经引进过蓝莓、油用牡丹、薄壳山核桃等农作物,这3种农作物的生长周期不同步,对于光照、水分的需求也不一致。蓝莓喜光,不耐阴,是强光性植物,光照不足会导致蓝莓质量不高,果实的营养、色泽、口味都不好。蓝莓根系属于浮根,离土壤表面近,不适宜多浇水。油用牡丹需要在8月底之前深耕细耙,施足肥水,还需要适当遮阴,光照太强会烧伤叶片,光合作用不足就不结籽。山核桃播种后要盖草覆地膜,以防土壤板结,保持湿度,以利于幼苗出土,每年7—9月还要搭阴棚防晒。村民之间无法有效协商,相邻地块种植不同作物导致纷争不断,非生产性成本显著提升。

2000年左右B村已实现农地适度规模经营^①,依据地理位置、土壤营养成分含量以及农业基础设施配套状况差异,全村农地被划分为4片,经营不同类别农作物。空间地理位置的区隔能够有效满足不同类别农作物对劳动力介入时间、介入方式的不同需求,不需要集体行动处理外部性问题。

(二) 社会资本与村民有效自治

自然资本特征引致规模经济效应、公共品投资搭便车以及负外部性问题时,村民可能依赖自治;而村庄内部是否存在适宜的社会资本,则决定村民是否有能力自治。

1. 亲熟关系、信任水平与村民自治能力

美国学者Peter B Nelson提出农村社会变迁“三力作用模型”:农村人口流动、人地关系改变以及技术进步,引致乡村社会变迁^[30]。农村人口流动在两个方向进行:一是具有非农就业优势的劳动力外流;二是外出务工人员返乡。外出务工经商的劳动力通常为户主,地理位置上的区隔导致对家庭内部事务具有决策权的户主与成员之间缺乏信息共享,同时由于外出务工远离村庄,户主也难以获得村庄公共事务方面的信息。农民工返乡通常会带回资金、经验和信息等村庄外部的各类资源,农业生产的生产要素组合不再局限于村庄内部,村民间的关系网络也不再局限于地缘和血缘关系,业缘的影响越来越大^[31]。人地分离意味着村民不再具有日出而作日落而息的生产行动一致性,村民基于家庭经济资源禀赋采取不同的生计策略,生活习惯、休闲方

① 《苏州市土地续包及流转情况调查统计表(2010)》中,苏州市适度规模经营面积指:①粮棉油等传统作物单位种植面积20亩以上;②经济作物(含内塘养殖等)种养单位面积10亩以上;③设施农业(大棚等)单位面积5亩以上。

式也随之发生变化,村民逐渐演化为具有不同价值观及不同利益需求的群体。技术进步降低了村民对农业生产中互帮互助的依赖,村民因而难以通过频繁的帮工行为实现利益共享和情感沟通。农村人口流动、人地关系改变以及技术进步引致村庄熟人关系网络逐步演化为“半熟人社会”,“信任”这一社会资本的核心要素缺乏生成基础,低信任水平的社会资本难以提升村民集体行动能力,村民自治难以有效运行。

Y村地势高低不平,细碎化程度较高,村民从事农业生产的机会成本较高,20岁以上的劳动力基本在外务工,务工收入占家庭总收入比例达70%左右。村里的农地基本都由留守老人耕种,而作为户主的青壮年劳动力已经脱离农地经营和村庄生活。村民关注的利益焦点基本游离于村庄之外,类似于婚丧嫁娶、建房、生子、升学这类曾经能够提升村民关联度的重要环节,如今也都局限在近亲之间,村民之间难以通过情感沟通和信息共享构建亲熟关系网络。村民关系淡化导致高信任水平的社会资本缺失,村民难以通过集体行动组建农地股份合作社。

农地入股合作社至少有两方面好处:一是有利于吸引流入方来租地;二是由合作社负责与流入方谈合同,条件肯定比我们自己谈要好。开始大家都很积极,但是在谈具体条件时就不好协商了。经营水产风险高,租期5年起步,兴化老板怕我们村里人反悔,希望能由农地股份合作社负责收一笔押金,但是我们村里人觉得是村组长和兴化老板商量好套钱的,村里几次开会都谈不拢条件,兴化老板觉得我们村里人不好商量,就不在我们村租地了。有3户村民眼见这事要黄了,就私下找兴化老板谈条件流转。最后成立农地股份合作社的事情彻底失败了。(2018年7月19日Y村李姓村民访谈记录)

20世纪90年代B村农地经营已经高度市场化和机械化,以粮食种植为例,B村8户种田大户共同投资400万元,购买了粮食种植所需的农机具,包括大型拖拉机、高速插秧机、手扶式插秧机、植保机及烘干机,为村民粮食生产提供全程机械化服务,村民之间传统的亲熟关系被契约关系所替代,雇佣契约、技术服务契约等界定了村民在日常交往中的行为边界,人情和面子观弱化。B村村民相互之间依然抬头不见低头见,但是其社会关系网络主要基于业缘展开,其生产生活重心逐渐外在于村庄,村庄内部的亲熟关系网络缺乏生成基础。B村村民不再需要集体认同,也不再具备通过谈判、协商处理公共事务的能力,村民自治最终仅以“开会”和“签字”的形式呈现出来。2007年B村为完成上级下达的任务在账面上成立了农地股份合作社。

我们村早就不流行收份子钱了,现在年轻人结婚也都不在村里办,都去城里请客,请的也都是家里亲戚、生意伙伴、同学朋友之类的。2007年上面说要成立农地股份合作社,当时村主任拿个单子(农地股份合作社入股协议)家家户户签字,大家都签了。入合作社之前我们村农业已经分成了四大块,搞水产的、搞设施农业的、种稻麦的和种油菜的。入社就是签个字,签完了该自己种的还是自己种,该打工的还是打工。我们村村主任也是农地股份合作社的理事长,一套班子两块牌子。(2014年4月10日B村胡姓村民访谈记录)

2.互惠规范、信任水平与村民自治能力

白蒲镇是南通成陆较早的地方,农耕文化发达。白蒲镇的A村是传统农业村,全村没有大户,各户均为传统家庭经营。A村的青壮年劳动力外出打工大都是村民互相介绍的,同村村民通常集中在几家厂或者跟着几个包工头。农忙时村民会回村帮忙,如果外出务工的村民无法及时回村,在家务农的村民会互相帮工。村民之间的帮工不精确计价,形式上不同于现代契约精神所强调的等价有偿,但是村民会将提供帮助的村民投入多少劳动力记在心里,并在对方需要时以同样的劳动力投入还回去。A村的人情往来频繁,每户每年花费的份子钱在5000~8000元。受访村民表示村里红白喜事虽然需要随礼,但这不算是负担,自己家有事请客,这些随礼是

可以收回的。A 村在婚丧嫁娶以及建造新房等方面帮工频繁。总管筹划、酒席筹备、迎送接待等均需要有经验的村民帮助,仪式性环节也需要村民“捧场面”“凑热闹”。村民的积极参与既是给事主面子,也是证明自己被其他村民视为“自己人”的标志,保障自己日后有所需时同样能获得情感和经济支持。

A 村频繁的帮工互助与人情往来有利于村民之间的信息沟通和情感联络,有助于村民形成对未来行为选择的稳定预期,进而生成“高信任水平”的社会资本,提升 A 村村民的自治能力,经过不到一年时间的协调沟通,A 村即成立农地股份合作社,之后合作社规模不断扩展,实现种植结构优化和农地规模经营。

2010 年初,A 村村主任在获知经营有机稻米的成本投入和发展前景后组织召开村民代表大会,讨论是否可以经营有机稻米及以何种形式经营有机稻米。2010 年 3 月召开第一次村民会议,由村主任向全村进行有机稻米的宣传,并征求村民意见。两周后 A 村召开村民代表大会,村民代表均同意经营有机稻米,但是以何种形式经营有机稻米持不同意见。部分村民代表提出有机稻米种植技术不成熟,市场认可度也不确定,成本投入较高,一旦失败则意味着传统粮食种植收入损失和有机稻米种植成本损失。因此,A 村种植有机稻米的最优方案是选择部分农地先行试点,待种植技术成熟和销售渠道稳定后再在全村推广种植。之后村民多次讨论以何种形式以及在哪片农地进行试点。初始阶段只有少数收入较高、风险偏好意识较强的村民积极参与讨论,高信任水平的社会资本最终吸引全村村民参与讨论,有效提升了村民的集体行动能力。2010 年 11 月第三次村民大会通过了种植有机稻米的具体方案:一是成立农地股份合作社,由合作社统一负责有机稻米的种植和销售,降低与上下游销售商的谈判成本,提高市场谈判能力。二是选择 A 村连片情况较好且距离村委会较近的 29 公顷农地成立农地股份合作社,降低了非生产性成本,并更加精准地获知有机稻米是否为本村适宜的种植品种。29 公顷农地所属的 122 户村民成为农地股份合作社的首批社员。三是农地股份合作社经营有机稻米以 3 年为期,根据 3 年经营状况决定是否在全村推广经营。四是 A 村其他村民为种植有机稻米可能存在的经营风险兜底,一旦有机稻米生产或者销售困难导致 122 户村民不能获得传统粮食种植的平均收益时,全村村民共同分担损失,保障 122 户村民的生计不受影响。

四、资本约束条件下村民自治运行机制的调适

3 个案例村中农地入股合作社的不同响应情况展示出村庄社会资本、社会资本同时约束村民有效自治。A 村地理位置偏僻且农地细碎化程度高,村民依赖集体行动,需要村民自治实现农地规模经营、公共品供给及外部性内化;A 村高信任水平的社会资本有助于降低集体行动成本,促进村民的一致性行为选择,进而实现村民有效自治,农地入股合作社在 A 村全村范围内得到积极响应。Y 村农地细碎化程度高,村民依赖自治方式实现农业生产环节公共品供给及外部性内化,但是 Y 村缺乏高信任水平的社会资本,难以聚合村民的一致性行为,无法通过村民自治实现农地入股合作社。B 村地理位置优越、农地规模化程度高,村民不依赖自治处理公共事务。

村民自治的生命力最终取决于村民对自治的依赖程度及村民的自治能力^[32],村民的自治依赖度与自治能力受制于村庄社会资本及社会资本特征,因此,应基于村庄资本特征调适村民自治的运行机制。

(一) 村民自治单元的内生性演化

村民自治即村民集体行动处理公共事务的过程,自治单元即集体行动单元,有效的自治单元是有效自治的关键^[33]。那么,何为有效的自治单元?有学者依据滕尼斯的共同体理论提出村民小组和自然村最有利于内生出有效回应村民“公益性需求”的规则和秩序,是最适宜的村

民自治单元^[34]。行政村作为自治单元存在内生性不足的问题,其治理范围超出了自治规则的约束边界,因此不适合成为自治单元^[35]。有学者提出利益和规模是确定自治单元的两个关键变量,利益相关程度及规模大小影响有效自治单元的形成^[36]。利益相关度越高,村民对自治的依赖度越高,越需要集体行动处理公共事务^[37]。自治单元规模过大可能导致集体行动高交易成本问题,同时集体行动的公益性还可能导致“搭便车”行为,自治单元规模必须适度。

现有研究对村民小组、自然村、行政村等自治单元有效性的分析主要基于两点展开:一是单元内部是否具备高度相关的利益诉求;二是单元内部能否低成本实现集体行动。上述两点与村庄资本特征高度相关。村庄自然资本特征约束村民之间的利益相关程度,例如农地细碎化程度高且农地区位偏僻的条件下,村民之间利益相关度较高。村民之间利益相关度越高,村民对以自治方式处理公共事务的依赖度越高,只有在高度依赖村民自治的条件下村民才会有集体行动的努力。村庄社会资本状况约束村庄能否有效协调和动员村民的集体行动,高信任水平的社会资本有助于激励村民的一致性行为选择,走出集体行动困境。因此,本文认为村民自治单元即村民集体行动的单元应是村庄资本特征约束下自然演化的结果,国家权力应以促进村民自治内生性演化为界限,村民自治会发生在什么样的自治单元内,不能由国家权力直接确定,“行政村”“村民小组”“自然村”“新型农村社区”等,都有可能演化为适宜村民自治的单元。

(二) 村民自治能力的建构性培育

传统村庄的村民之间同质性程度较高,村庄内部以地缘为边界、以亲缘为基础、以家庭为中心的熟人关系网络可以有效聚合村民的集体行动。传统村庄中婚丧嫁娶等仪式性活动比较频繁,在此过程中“人情”流动所附着的信息沟通和情感传递,有助于缓解村民之间的信息不对称,降低村民集体行动的成本约束。改革开放以来,乡村社会向市场开放,原本具有同质性的村民逐渐演化为具有不同行为逻辑的社会阶层。村民在生活习惯、闲暇时间、娱乐方式等方面逐渐呈现差异化特征,进而导致利益取向多元化,村庄内部亲熟关系和互惠规范缺失,高信任水平的社会资本难以生成。同时劳动力外流导致村庄“空心化”,留守在村的主要是“老弱幼病”,村民自治处理村庄公共事务的能力弱化。地方政府应通过制度供给和资源输入对村民的自治能力进行建构性培育^[38]。

首先,共同在场的关系对提升村民之间的亲熟关系程度具有重要作用,“每一个具体空间场域内发生的村庄互动都不同程度地向村庄社会提供社区整合的黏合剂”^[39],因此地方政府应加强乡村文化建设,以公共文化活动引导公众参与,强化村民对乡村文化的认同感,培育有利于村民集体行动的村庄社会资本。2020年中央一号文件提出改善乡村公共文化服务,为地方政府开展乡村文化建设提供了思路。第一,加强党建文化的引领作用,发挥组织优势,在宣传各项方针政策的同时引导村民参与集体活动、关心村庄发展;第二,发掘乡村文化特色,开展民俗活动、庙会、晚会、农民运动会等文体活动,为村民提供多种形式的交流平台,增进村民之间的情感联络;第三,打造乡村大礼堂、村史馆,为村民活动提供公共空间;第四,保护性修缮历史文化名镇(村)、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业文化遗产等标志性建筑,唤起村民对村庄的集体记忆并强化村民之间的相互认同。

其次,“村庄精英是关键的村治行动者”^[40]。政治精英、经济精英及社会精英等具有普通村民不具备的资源优势,尤其是返乡精英,其大多抱有“衣锦还乡”“回报乡邻”的情怀,在声誉机制影响下,精英参与有助于降低集体行动的交易成本。因此,地方政府应在制度层面扩大村民自治机制中的精英容纳力,避免村庄精英流失,同时吸引乡贤、能人、退休干部、大学毕业生返乡。村庄治理具有不规则特征,村庄事务与村民间的具体关系高度关联,也与村庄历史高度关联,村民有效自治需要依托“地方性知识”,因此地方政府还应加强对村庄精英的领导力的培育,引导其根据村庄特色进行针对性治理;同时还应加强对村治精英治理行为的规范化引导,降

低“精英俘获”对村庄治理的负面影响。

五、研究结论与讨论

本文通过理论分析及案例分析发现,村庄自然资本和社会资本构成村民有效自治的约束条件:首先,村庄自然资本特征约束村民是否依赖自治处理公共事务。农地细碎化程度高且农地区位偏僻,村民可能形成对村民自治的高度依赖,需要村民自治处理农业生产中的公共事务问题。其次,村庄社会资本约束村民的自治能力,高信任水平的社会资本有助于破解集体行动困境,最终实现村民有效自治。对于农地区位优越、农地规模化基础好的村庄,村民可以利用市场途径、通过个体决策降低农地经营中的成本支出,村民对村庄集体行动的依赖度不高,对村民自治缺乏实际需求。对于农地细碎化程度高、农地区位不占优势的村庄,村民虽然可能依赖自治处理农业生产中的公共事务,但是如果村民之间缺乏有效互动,难以实现信息共享与情感沟通,则难以积淀能够破解集体行动困境的高信任水平的社会资本,村民自治难以有效运行。

基于上述研究结论,本文进一步提出:第一,村民自治单元即村民集体行动的单元应是村庄资本特征约束下自然演化的结果,国家权力应以促进村民自治内生性演化为界限,村民自治会发生于什么样的自治单元不能由国家权力直接确定。第二,共同在场的关系对提升村民之间的亲熟关系程度具有重要作用,因此地方政府应加强乡村文化建设,以公共文化活动引导公众参与,强化村民对村庄共同体的认同。第三,地方政府还应加强村治领导力培育,利用村治精英的声誉机制促进集体行动的生成,提高村民的自治能力,拓宽村民自治的弹性空间。第四,村民自治作为处理村庄公共事务的方式之一,并非适宜在所有村庄推行,村民是否自治处理村庄公共事务是村民基于资本特征约束的理性选择,国家权力应避免对村民自治过度干预,当村民依赖自治但自治能力不足时,国家权力应当在场,通过制度供给和资源输入对村民自治能力进行结构性培育。

参考文献:

[1] 邓大才.村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J].政治学研究,2014(6): 71-83.

[2] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(4): 1-8.

[3] 徐勇.实践创设并转换范式:村民自治研究的回顾与反思——写在第一个村委会诞生 35 周年之际[J].中国社会科学评价,2015(3):4-12.

[4] 唐皇凤,冷笑非.村庄合并的政治、社会后果分析:以湖南省 AH 县为研究个案[J].社会主义研究,2010 (6):91-96.

[5] 赵为民.集体行动、财政激励与村级公共产品自主供给[J].华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18 (5): 104-119.

[6] 钱全.结构化视角下村治场域类型及基层自治分化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020, 20(1): 69 -78.

[7] 廖金萍,陈洋庚.自主治理:乡村振兴高质量发展的模式选择——基于江西省 H 自然村的个案考察[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, 38(2): 39-47.

[8] 孙萍,张春敏.再组织化与民族地区农村基层治理创新——以贵州 G 县“十户一体”抱团发展的村治实践为例[J].西南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 41(11): 205-211.

[9] 刘雪姣.分配型协商民主的现实基础与运行逻辑——基于鄂中 W 村的实证调研[J].求实, 2021(2):21 -36.

[10] 埃莉诺·奥斯特罗姆,龙虎.社会资本:流行的狂热抑或基本的概念? [J].经济社会体制比较,2003(2):

26-34.

- [11] 戚晓明.社区治理类型与乡村振兴下的农村社区环境治理[J].南京工业大学学报(社会科学版),2019,18(5):49-56,111-112.
- [12] 文军,吴越菲.流失“村民”的村落:传统村落的转型及其乡村性反思——基于15个典型村落的经验研究[J].社会学研究,2017,32(4):22-45.
- [13] 杜鹏.土地秩序的政治底蕴[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(1):9-23.
- [14] 于水,王亚星,杜焱强.异质性资源禀赋、分类治理与乡村振兴[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(4):52-60.
- [15] 詹姆斯·M·布坎南.公共物品的需求与供给[M].马珺,译.上海:上海人民出版社,2017:4-9.
- [16] 张军,席爽.社会资本视角下村民参与乡村治理的路径优化研究——以皖北N村为例[J].社会治理,2020(8):67-74.
- [17] 纪月清,胡杨,杨宗耀.单独抑或联合:地块规模与农户土地投资决策[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(6):59-70.
- [18] 许庆,尹荣梁,章辉.规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究[J].经济研究,2011,46(3):59-71.
- [19] 蔡昉,李周.我国农业中规模经济的存在和利用[J].当代经济科学,1990(2):25-34.
- [20] 刘家成,徐志刚,钟甫宁.村庄和谐治理与农户分散生产的集体协调——来自中国水稻种植户生产环节外包的证据[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2019,56(4):107-118.
- [21] 李小建,罗庆,杨慧敏.专业村类型形成及影响因素研究[J].经济地理,2013,33(7):1-8.
- [22] 杨柳,任洋,汤志伟.普遍道德、公共领导力与小农水集体治理[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):138-147,180-181.
- [23] 谭淑豪,曲福田,尼克·哈瑞柯.土地细碎化的成因及其影响因素分析[J].中国农村观察,2003(6):24-30.
- [24] 王兴稳,钟甫宁.土地细碎化与农用地流转市场[J].中国农村观察,2008(4):29-34.
- [25] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:三联书店,2000.
- [26] 董磊明,郭俊霞.乡土社会中的面子观与乡村治理[J].中国社会科学,2017(8):147-160.
- [27] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,1998.
- [28] 马荟,庞欣,奚云霄,等.熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例[J].中国农村观察,2020(3):28-41.
- [29] 侣传振.单元规模、治理成本与乡村治理结构转型研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2020,21(5):28-35.
- [30] Nelson P B. Rural Restructuring in the American West Land Use, Family and Class Discourses[J]. Journal of Rural Studies,2001,17(4):395-396.
- [31] 郭占锋,李轶星,张森,等.村庄市场共同体的形成与农村社区治理转型——基于陕西袁家村的考察[J].中国农村观察,2021(1):68-84.
- [32] 吴毅.村民自治的成长:国家进入与社区内生——对全国村民自治示范第一村及所在县的个案分析[J].政治学研究,1998(3):59-65.
- [33] 李华胤.乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):55-62.
- [34] 张茜.在共同体视阈下寻找有效的村民自治单元[J].华南农业大学学报(社会科学版),2014,13(3):130-136.
- [35] 白雪娇.规则自觉:探索村民自治基本单元的制度基础[J].山东社会科学,2016(7):41-47.
- [36] 史亚峰.规模与利益:中国农村村民自治基本单元的空间基础[J].东南学术,2017(6):38-44.
- [37] 邓大才.均衡行政与自治:农村基本建制单位选择逻辑[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(1):35-42.

- [38] 唐国建,王辰光.回归生活:农村环境整治中村民主体性参与的实现路径——以陕西 2 镇 5 个村庄为例[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2019,18(2):24-37,111.
- [39] 曹海林.村落公共空间演变及其对村庄秩序重构的意义——兼论社会变迁中村庄秩序的生成逻辑[J]. 天津社会科学, 2005(6):61-65.
- [40] 朱冬亮,洪利华. “寡头”还是“乡贤”:返乡精英村治参与反思[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 49-57.

(责任编辑:宋雪飞)

Analysis of Capital Constraints on the Effective Operation of Village Autonomy: An Example of a Village-level Response to a Farmland-invested Cooperative

WANG Haiyan, ZHANG Hongxiao, HE Wenjian

Abstract: The effectiveness of village autonomy is limited by the characteristics of village capital. The core element of the natural capital of the village is the resource of agricultural land. Villagers may rely on autonomy when the size and location of agricultural land leads to the economies of scale, free-riding public goods, and negative externalities. Villagers need autonomy to deal with public affairs issues in agricultural production. Social capital is embedded in the logic of village governance as a structural resource, and the ability of villagers to govern themselves depends on the state of social capital in their villages. The network of close acquaintances and the habit of observing reciprocal norms help to increase the level of trust in the village, motivate the consistent behavioral choices of villagers, and enhance their autonomy. Therefore, the unit of villagers autonomy, i.e., the unit of villagers collective action, should be the result of natural evolution under the constraints of natural capital characteristics. State power should be bounded by promoting the endogenous evolution of villagers autonomy. The state should help villages cultivate social capital with high trust level through rural cultural revitalization and village governance leadership development to improve villagers autonomy capacity and broaden the flexibility space of villagers autonomy.

Keywords: Village Autonomy; Natural Capital; Social Capital