

二元秩序观视域下的农地流转路径新探

李鑫诚

(武汉大学 政治与公共管理学院, 武汉 430071)



摘要:在我国农村的土地流转中,通常存在农户间的自发流转与新农村建设用地展现的规划流转两种形式。建立在熟人社会中社会资本基础上的自发流转在生活中使得淳朴民风得以维持,与此相对,建立在理性行动基础之上的规划流转却出现种种不可避免的问题。细究之,这两种土地流转形式实为哈耶克所区分的自发秩序与外部秩序的实践,二者的比较分析启示我国在城镇化背景下的农地治理中,要规范政府的外在干预方式,注重农村的优良传统,尊重农民的主体地位。

关键词:自发流转;规划流转;社会资本;自发秩序;外部秩序

中图分类号:F301.0

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2016)06-0008-06

引言

2014年的中央一号文件强调在严守耕地保护红线的前提下,在农村土地集体所有权的基础上稳定农户承包权、放活土地经营权,提倡农户进行有效合理的土地经营权流转。虽然这一政策在实践中某种程度上规范了土地流转形式,但土地流转形式依然存在较多缺陷。柳村是位于四川省北部广元市一个以社或自然村为基本单位的行政村,鉴于柳村距离县城较远,城镇化程度不高,外出务工的农民较多,同镇其他行政村与其相似,加之作为山区的行政村,交通不发达,市场化对其民风影响较小,具有山区农村的典型性,因此选取柳村作为中国西部山区农地流转形式的研究对象(根据学术规范,本文的地名等已进行匿名处理)。

在对川北柳村的实地调研中,发现存在自发流转和规划流转两种土地流转形式,这两种形式在生成、特点与实效等方面截然不同。自发流转这种农民自发互动形成的习俗和传统,明显优于政府作为

“计划者”为民众提供公共福祉而主导的规划流转。规划流转在实践中存在诸多问题,例如改变农地用途、危及粮食安全等。然而两种土地流转形式之所以迥然有别,是因为土地的自发流转形式蕴含着哈耶克所谓的“自发秩序”的生成理路,而规划流转形式则潜藏着一种“外部秩序”的形成逻辑。

一、作为“自发秩序”的土地流转: 自发流转

伴随着市场化大潮,农村出现了向城市流动的“农民工大军”,各种资源也随之日益向城市靠拢和集中。正是基于这种流动,农村出现了“空心化”问题,使得“支撑乡村可持续发展和文明转型的资金、技术、知识、人才和需求等资源大量流失,乡村治理可利用的手段严重匮乏,从而陷入乡村发展的困境”^[1]。其表现之一就是农村出现了“以代际分工为基础的半工半耕”模式,即年老年母留守农村务农,年轻子女进城务工的模式^[2]。正是农民外出务工和

收稿日期:2016-04-10 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2016.06.02

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(RYJA810012)

作者简介:李鑫诚(1988-),男,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,主要研究方向为西方政治思想史与当代中国政治。

农户非农业化的这种现象致使农村劳动力出现短缺,进而出现土地流转需要。农地流转在中国的不同地区存在多种形式,但是在柳村存在的最普遍的流转方式却是自发流转,即农民在土地流转中起主体作用,农民之间基于“熟人社会”中的亲缘、血缘等关系自发主动形成、不以追求土地利益最大化为目的。换言之,自发流转是土地的经营权在农户间不以租金最大化为考量的暂时流转,流转的土地仍被用于农业耕种。它具有四个特点:第一,自发流转双方均为地位平等的农民。在柳村,土地流转双方通常是处于同等地位的个人,二者均具有土地承包经营权资格。第二,自发流转是土地的自由无偿流转。这是农户经过各种利益权衡之后自愿主动做出的选择,一般表现为无租金的无偿流转。第三,无土地转让合同的签订。鉴于柳村的土地流转双方多为血缘朋友关系,双方相互熟识、信任,所以不存在土地转让合同的签订。第四,流转土地性质的保持。农户间的这种自发流转主要是为了不使土地荒芜,保持土壤的肥力,以便在外打工的农民返乡时能继续耕种自己的田地。

柳村在农忙时节也存在农户间的互助传统,虽然现在出现了少部分的收费,但这种互助多以社为基本单位,同村邻里亲戚之间基本不存在租金互助现象(有偿互助)。柳村的农忙互助和自发流转某种程度上解决了大卫·休谟所谓的公共理性缺失的困境,即农夫困境:“你的玉米熟了,我的明天也可以收割了。让我们来作件对双方有利的事吧,今天我给你干,明天你来帮我。我这可不是对你发善心,我知道你也不是。因此我不会为了你的利益而费尽心力,我帮你干是为了我自己,是期望得到回报。我知道要指望你感恩戴德,也是徒劳的,是会令人失望的。如果,我让你自己干,你也如此对待我,季节过去了,这样,我们俩因为缺乏相互信任和保障,都失去了丰收的果实。”简言之,农夫困境正是由于双方信任的缺失导致其无法实现为双方的公共利益的合作而形成的,而柳村农忙时节的互助传统与农地自发流转正是熟人社会中的人际互信的践行,它恰好解决了这一难题。

柳村这种熟人社会中的人际互信实为社会资本的重要构成要素,因为社会资本是指组织的特征,诸如信任、规范以及网络,他们能够通过促进合作行为

来提高社会的效率^{[3]195}。简而言之,社会资本由公共信任(社会信任)、互惠规范和横向交际网络三部分组成,三者相互影响,相互作用,最终形成合作以缓解乃至消除农夫困境。由此观之,柳村这样的熟人社会其实就是社会资本充裕的社会,柳村的土地自发流转形式反映着在农村熟人社会中社会资本的存在和延续。因为当下柳村的自发流转发生在同社或亲戚邻里的农户之间,不以实物收益为目的,而是以土地产出换取土地肥力的保持为目的的土地短暂流转方式。柳村作为一个散居型村落,相对行政村所在地而言,自然村的居民聚居程度更高,以柳村七社(自然村)为例,村民居住相对集中,主要聚居在镇村公路的两旁,农户间的人际交往甚多,社会互动频度较高,农户之间形成了一个共同的交际网络(横向网络),此网络中个人地位身份较为对等,人们之间相互认识,形成一种不成文的互惠规范与约束,而在这个交际网络基础上,各方相互信任,进行合作以实现共同利益,若有人违背此种规范将会受到潜在的道德上的谴责,遭受名誉上的损失。正如柳村村委会李主任所说:“穷要穷的干净,饿要饿的心安。”正是这种互惠规范加上农户间的“低头不见,抬头见”的横向熟人网络的相互作用使得社会信任得以维持和强化。

然而柳村土地的这种自发流转形式即村民间的合作行为的出现主要由两大原因所致:一方面是由市场化带来的劳动力转移加剧的结果;另一方面,更离不开熟人社会中社会资本的直接影响。当农村青壮年外出务工时,劳动力的缺失导致土地较多的农户将一部分或全部田地托付给他人耕种,通常是自己的近亲如兄弟姐妹、邻居熟人,田地转让人与田地耕种者之间存在着相互信任,而这是社会资本最重要的一点。尽管耕种者经过权衡耕种的利弊,即多耕种田地将丧失其他的机会收益,而其他的机会收益或许会大于(在现实中通常是大于)耕种转让者的田地收益,但他们仍坚持要耕种转让者的田地,因为着眼于长远,并非一时的土地收益的大小。正如帕特南所说:“人人都在一个互惠的体系里行事,这通常被描述为所谓的短期利他与长期利己的结合。我现在帮你摆脱困境,是期望(可能是含糊的、不确定的和未经计算的)你将来会帮我的短期的利他性(利他者负担成本,他人受益),但他们的集合一般会令

所有参与者受益。”^{[3]202}由此看来,农民眼光着实长远,尽管流出的土地收益可能不高,但也反映出农民对社会资本的朴素认识。这种合作能使田地得以保持肥力与充分利用,不失为避免农村土地荒芜的一条捷径。总而言之,农户间土地的自发流转是农民在时势发展的前提下,在社会资本的基础上自发互动形成的一种内部合作关系与传统,它实为哈耶克所言的“内部秩序”或“自发秩序”的生成逻辑,即由诸多构成因素经由复杂互动的实践而自发生成,并非刻意为之。

二、基于“外部秩序”的土地流转： 规划流转

土地的规划流转是指政府作为公权力在土地流转中居主导地位,政府通过政策、法规等形式对农地承包经营权进行有偿干预,以期实现某种计划或目标的土地流转形式。规划流转在柳村表现为规划的新村聚居点所需用地的土地流转形式,这种流转形式意味着政府参与到土地流转过程中,以政府为中介,土地永久承包经营权由政府以专项资金补偿农户,土地流转到他手中进行新农村住房建设。这一过程由两部分组成:其一,按照规划,政府以有偿资金对丧失土地承包经营权的农户进行补偿,将获得的土地集中起来;其二,将集中起来的土地以同等价格流转到新农村新房建设参与者手中,将其变成宅基地。

这种规划流转(有偿流转)具有四个特点:(1)土地流转参与者的非对称性,即农户与有强力做后盾的政府之间进行的流转,农户处于弱势,无法与强力政府进行有效、有力的谈判协商。尽管有些农户愿意将自家的部分甚至全部土地有偿被征用,但他们也意识到这种资金补偿的不足,致使失地农民丧失失业保障,由于政府的权威和利益诱惑,加之其他农户的“榜样作用”^①,对土地的流转虽有怨言但是依旧“照办”,用受访村民的话所言是“胳膊拧不过大腿”。(2)农户只有土地的承包经营权和用益物权,并不具有永续所有权,土地的使用要服从国家和政府基于“公共利益”的需要,由此农户也处于法理甚至是道义上的劣势。(3)土地的有偿流转是农户土地承包经营权的永久转让,并且双方要签订土地流

转合同。(4)有偿流转的土地事实上改变了农业用地的性质,流转的土地用于新农村聚居点的建设,成为宅基地。

不可否认,对现实利益的考量是农户同意进行土地规划流转的原因所在。柳村村民也是理性的经济人,因为“经济人”假设政策产品是政治人在利益驱使下经过理性的利益计算而形成的个体偏好选择集的互动结果。正如奥尔森所说:“即使一个大集团中的所有个人都是有理性的和寻求自我利益的,而且作为一个集团,他们采取行动实现他们共同的利益或目标后都能获益,他们仍然不会自愿采取行动以实现共同的或集团的利益。”^[4]可见奥尔森集体行动逻辑的前提是“经济人”的假设,由此追求个人利益最大化是人们客观的现实选择。因而,作为理性经济人的柳村村民,具有寻求利益最大化的正当追求,然而碍于其并不具备土地所有权,且不具备针对政府规划和政府进行平等的“面对面”的协商能力及抗拒动力,所以只能用眼前“飞涨”的土地收益作为安抚自己的理由,将土地的承包经营权流转给集体。

柳村这种土地的规划流转得以实现,也利用了村民自治委员会自治的功能。由省级政府提供的新农村建设专款对农户损失进行补偿,由旺县规划建设局村镇建设股对聚居点进行规划设计,认定须占土地数目、涉及田地农户数以及被占用耕地的农户是否建房等数据进行收集整理。而土地流转过程中出现的问题由柳村的村民委员会进行协调,村民委员会是由村民经由民主选举直接产生的自治性团体,它不属于行政单位,但要受乡镇政府的引导与影响。在规划流转中,让村民自治性组织发挥协调监督作用,这本身是村民自治的逻辑体现。这种逻辑是运用村委会的公信力以解决新村聚居点建设中土地流转的问题,这种方式的运用使得政府推行的新农村建设的阻力大为减少。因为村民自治组织是由村民自己选举产生的,其合法性来源于选民,对选民负责,在村民中威望更高,对村民更为了解。这就使得聚居点所需土地的规划流转得以通过村民自治委

^①对政府征地政策的顺从,响应征地政策的人或许有其利益纠葛,但这里强调的是勒庞在《乌合之众》一书中所讲的群体中存在的盲目从众心里,即勒庞所谓的“群体精神统一性的心理学规律”。

员会的配合而能得以顺利进行。基于此,可见这种规划流转实为政府基于有限理性进行“新农村建设”的结果,也是政府作为“设计者”“计划者”为民众提供公共福祉而主动进行理性构建的结果,它蕴含着哈耶克所谓的“外部秩序”的形成逻辑——人为设计的一种秩序。

三、两种土地流转方式的效用评估

事实上柳村存在的这两种土地流转形式:自发流转与规划流转,实为哈耶克所说的二元秩序即自发秩序与外部秩序的实践体现。自发秩序意味着人类的社会发展并不是通过某种意图或设计来形成的,而是自然生成的,它在可实现条件下经由人们的长期试错实践而产生。然而,构建理性则强调人类理性的完美,通过理性的行动,即由已知而且能够加以证明为真的东西所决定的行动来建构社会,形成一种外部秩序。可见这种构建理性的背后逻辑在于“这种认识进路重新复活了那种把所有具有文化意义的制度的起源都归结为发明或设计的倾向”^[5]。然而这种构建理性的行动在现实中存在着与实际脱轨的巨大可能性,出现种种问题,因为人虽是万物的尺度,然而人本身是不可度量的,作为其构成的人类历史是无定律可言的,它是人为力量无法左右的,是人类社会内在自发的结果。

(一)自发秩序的效用

柳村虽然存在农忙时节的有偿帮助,但更为普遍的是农忙时节的无偿互助和土地的自发流转行为,是其民风淳朴友爱的社会资本的结果,其实也是熟人社会的必然表现。这种土地流转方式与当地的风俗教化有着重要关联,尤其是该村孝道文化的代代普及和深入人心,使得该村极少存在对父母不孝的行为,出现老无所依的现象。孝文化是中国传统文化的精髓,是儒家倡导的仁义礼智信的基石,而社会诚信与社会资本则是仁义礼智信的一部分,所以该村的淳朴民风得以保持,社会资本得以充分展现。

尽管柳村也受到市场化冲击的影响,但其能够在村民之间经过参与主体的自主行动与考量而形成土地的自发流转形式是难能可贵的。虽然这种土地

流转形式存在不稳定性、区域性等局限,但当地民众因地制宜自发形成的这种无形的规则与制度——自发秩序,既能对土地进行保肥,又能为农民“进城失败”留有退路,为他们在城市务工中生存境遇遭遇重大挫折而被迫返农时提供最后保障。这种自发流转形式既充分利用了村庄的劳动力又维持了淳朴民风,使得柳村的社会资本存量得以有效增强。由此可见,柳村的基于自发秩序的土地流转形式,未尝不是城镇化建设进程中农村土地治理的一种有益尝试,它更是农民在市场化和社会资本基础上自主探寻的一种生存和发展之道。当然,这种基于自发秩序的土地流转方式有其局限性,尤其体现在农村熟人社会的保持与否上,因为在社会资本充裕的社会,村民的互助合作才有可能,这种自发的土地流转才有存在的根基。

(二)构建理性的问题

我们也必须承认政府在公共项目与基础设施建设中的必要性,因为“人类并非天使”。换言之,正是基于对人性的正视,作为“必要的恶”的政府的存在才有可能。事实上这种政府存在的逻辑本身就蕴含了政府为公众谋福利的宗旨,诚如功利主义大师大卫·休谟所言:“政府的目的是实现最大多数人的最大幸福”,即着眼于大多数人的利益。然而现代的民主政府不仅是多数人的政府,代表多数人的利益,而更应是人民的政府,代表所有人的利益。在政府为实现大多数人的权益而不得已侵害少数人的利益时,就必须对受损的少数人予以补偿。换言之,在政府为提供公共产品或建设基础设施时,必然会触及到部分人的利益,如征用土地以建设公路等基础设施,就必须对被征用者予以适当有效的补偿。然而在柳村的新农村建设中,政府规划流转的土地流转形式却出现了诸种问题。

1. 规划流转的补偿方式不当。在柳村的规划流转中,农民失去土地的同时未获得适当的补偿,即并未得到失去土地保障之后的其他形式的社会保障,而是获得一笔有限的资金作为补偿。在当地的土地征用中所实行的失业保险和城镇养老保险进行土地补偿是较为适当的方式,并没有在规划流转中使用。因而在柳村聚居点的土地规划流转中,失去土地的农户完全或部分失去原有土地的永久承包经营权,成为无地或少地农户(产出不足以维持农户生计),

而失去大部分土地的或全部土地的农民就失去了作为中国农民的应有之义——耕者有其田,也丧失了农民的基本生存保障,因为“土地是农民最低人权的保障”^[6],这就加剧了农户无休止的外出,形成代代循环的外出务工群体。然而,当农民由于种种缘由在城市失业以后,就会出现有家可归、无地可耕、无主业可做的现象。

2. 规划流转致使“新房老人现象”加剧。柳村新房聚居点的建设导致外出务工的趋势加强,很多新房住着老人与留守儿童,甚至存在着造就新农村房奴的危险,尤其是在经济较为落后的地区更是如此。其原因主要是参与聚居点建新房的农户资金不足和失去土地的农户被迫谋求其他生计。尽管在柳村新农村聚居点建设工程只是社会主义新农村建设的一部分,在此工程实施方案中坚持政府引导、产业支撑,形成新村发展的产业协调发展。而事实是,新村建设在柳村村民眼中只是建新房,并未有建成4A级旅游区的认识,因为建新房的同时,经济产业并未得到同步发展,农民收入并未出现明显增高与结构性调整,依然是以外出务工为主。这就导致大量的老人和儿童成为新房的“看护者”,出现“新房老人”的常态现象。

3. 规划流转导致耕地丧失。规划流转的土地用于新农村聚居点的住房建设,这本身就改变了农业用地的性质。然而此项目相关的政府负责人却强调其为农业用地,并非建设用地。政府用每亩5万元的基本补偿款购得农民田地,使农民永久丧失土地的承包经营权,再交由修建新房者购得宅基地建房,却被解释为土地在农户之间的流转,依然将土地用途称为农业用地。这种现象在全国进行的新农村建设中较为普遍,究其根源在于政府作为公共权威拥有强制性权力,而对其缺乏相应有效的监督与制约机制,尤其是与基层政府直接接触的群众缺乏对其政策解释的有效认识,以致于出现“权力的任性”,形成一种“上有政策下有对策”的现象。当然正基于缺乏规训权力的机制,使得政治社会中长久持存的官僚主义盛行不衰,以致作为理性人构成的政府为实现政绩而投机取巧,违法将农业用地改用于建设用地,其结果致使农业耕地面积减少,18亿亩的耕地面积底线存在遭到侵蚀的可能。

当然,这些问题的出现存在诸多因素,然而主要

原因则是在农村土地流转中过多的行政干预损害了农民利益^[7],其实质在于构建理性的滥用,因为新农村建设本身就是“政府主导”设计下的一种行为模式,而作为一种“计划”的思维就表现为希望通过集中资源进行理性的建构以产生更大的经济、社会效益。尽管某项公共政策为实现一定的目标,可能通过某种强制性的行动或执行某种标准化的措施,而使相关的公民获得一定满足以抵消其损失,但是通常提出这种理想的计划者们并不具有完全理性,即“官僚体制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息”^[8]。换言之,他们仅具备有限理性,并不能透视此领域中民众的损失程度及其补偿方式与补偿内容的适宜性,更不能预测其结果与影响。也无法逃离人所本有的弱点,因为作为这种计划所蕴含的他们的希望并非是对社会的全面观察,仅仅是一种极其有限的观察,而且经常极大地夸大他们最重视的目标。正是基于这种认识上的“计划”导致构建理想社会的理性行动,妄图预知一切,由此为人类带来了无尽苦难。恰如哈耶克所说:“总是使一个国家变成人间地狱的东西,恰恰是人们试图将其变成天堂。”^[9]基于此,这种理性有限的计划行为在实践中遇到不可克服的种种障碍是在所难免的。柳村的新农村聚居点所需土地的规划流转本身就蕴含着这种逻辑,即规划流转本身就是一种“计划”,试图建设美好的新农村,却在现实中或不久的将来出现诸种问题。

四、结 语

由此可见,基于社会资本农地自发流转形式,与以理性构建为基底的新农村建设的规划流转形式形成了鲜明对比。换言之,从自发秩序与外部秩序这两种秩序观的视角,对自发流转和规划流转这两种农地的流转路径进行比较发现:作为自发秩序实践的自发流转相较于构建理性逻辑应用的规划流转具有较大优势,因为自发流转是内在自然而适宜的形成的,规划流转则是靠外在的强力干预而推进“计划”的,二者的形成过程和实践效果截然不同。

当然,这种比较分析对探索我国农村土地流转的有效途径具有重要启示:首先,农村土地的自发流转优势并非意味着对农地流转的外在干预要绝对避

免,而是强调公权力在为大众谋福利时要适时适地的审慎而行,不能简单地制定“一刀切”的土地流转政策。因为我国幅员辽阔,区域性差异较大,农村土地的利用与流转存在多种自发形成的传统样式。其次,这种农民自主形成的土地流转方式具有合理性,因为它是我国优秀道德文化传统的积淀,尤其蕴含着农村的朴实民风与习俗,而且这种社会资本也是新农村建设的有力支撑,因此有必要维护与保持农村熟人社会中自发形成的理性传统与秩序。最后,在我国推进城镇化的过程中要充分重视农民在土地流转中的主体性地位,因为“人是目的而非手段”是现代国家中公民的基本理念,处于转型期和现代化过程中的中国更不能忽视,加之农民是农地流转中的直接利害关系者,于是在有关农地的政策制定与执行的过程中要切实保障农民利益并尊重农民意愿。总之,在我国城镇化背景下的农地治理过程中不仅要有政府合理的外在干预、引导和规范,更要注重农村久已存在的传统和理念,唯此农村的土地问题方能得以有效解决,进而有利于社会的和谐与稳定,实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献:

- [1] 徐勇. 挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2000(2):5-11.
- [2] 贺雪峰. 农业问题还是农民问题[J]. 社会科学, 2015(6):64-77.
- [3] 罗伯特 D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌:江西人民出版社, 2001.
- [4] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海:上海人民出版社, 1995:2.
- [5] 哈耶克. 法律、立法与自由[M]. 邓正来, 张守东, 李静冰, 译. 北京:中国大百科全书出版社, 1993:99.
- [6] 贺雪峰. 农村土地流转要慎重[J]. 理论参考, 2009(1):49-51.
- [7] 许恒周, 曲福田. 农村土地流转与农民权益保障[J]. 农村经济, 2007(4):29-31.
- [8] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2001:68.
- [9] 哈耶克. 通往奴役之路[M]. 王明毅, 冯兴元, 译. 北京:中国社会科学出版社, 1997:29.

A New Analysis of Circulation Forms of Rural Land Under Spontaneous Order and External Order

LI Xin-cheng

(College of Politics and Public Management, Wuhan University, Wuhan 430071, China)

Abstract: There are two forms of land circulation in Chinese rural areas, which are spontaneous transition and planned transition that is especially showed in the land transition of New Countryside Construction. The spontaneous transition based on the social capital of acquaintance-society made the rustic custom maintained, whereas many inevitable problems appeared in planned transition based on the rational behavior. However, actually, these two forms are the practice of spontaneous order and external order, and the comparison and research of them are helpful to the regulation of rural land under the background of urbanization.

Key words: spontaneous transition; planned transition; social capital; spontaneous order; external order