资本下乡中的土地产权开放与闭合

黄增付[a,b]

(宁波大学 a. 法学院;b. 城乡治理现代化研究中心,浙江 宁波 315000)

摘 要: 新一轮土地制度改革集中在正式的集体土地产权变革层面,相对忽略了对非正式的社区土地产权的吸纳,打破了集体产权安排和社区产权安排的自然重合性。基于国家核心产粮区的田野调查发现,集体土地产权对村庄外部主体开放后,社区土地产权仍处于对外闭合状态;而对村庄内部,集体土地产权因土地流转形成闭合后,社区土地产权不仅没有同步闭合,反而因正式的资源占有渠道固化而愈加开放。无论对外抑或对内,市场化的单向度改革难以使集体产权和社区产权均衡变迁,不利于产权纠纷的解决。对此,应遵循增强农民自主决策能力、辨别基层实践优劣成分、总结社区产权安排规律等原则,充分发掘社区产权安排在农业现代化进程中的价值功能。

关键词: 资本下乡; 集体产权; 社区产权; 产权开放; 产权闭合

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2019)05-0026-11

一、问题的提出

近年来,集体土地产权变革所引发的规模农业经营问题与经济社会生态后果成为备受学界关注的议题。广义上,集体产权是混合了经济产权、文化产权、社会产权、政治产权和象征产权的"复合产权"[1],狭义的集体产权指国家正式制度设计下的村庄财产权属安排,与之相对的是村庄内部自发实践产生的关系产权[2]、习俗产权[3]、社区产权[4]等。而在正式的集体性产权安排和非正式的社区性产权安排的交互作用下,改革中的普通农民产权主体地位如何表达,是以往学者研讨的焦点。为便于分析,文中将继续沿用狭义上的集体土地产权与更具地方性、包容性的社区土地产权概念作为分析框架。

作为推动农业现代化的主流方式,农村土地承包经营权流转和适度规模经营是各地大力推广的土地制度改革路径,在全国呈持续快速增长势头,业已成为乡村振兴战略的主抓手,突出表现在吸引城市工商资本下乡从事规模化农业经营。截至2016年底,全国土地流转达4.71亿亩,超过耕地总量的35%,转出土地农户逾7000万户,超过总农户的30%,东部沿海发达省份超过50%;至2016年6月底,经营50亩以上的农户超350万户,合作社、家庭农场和涉农企业等超过270万家①。

土地承包经营权流转的首要目标是解决传统小农农业的粗放经营和低效率问题,通过所有权、承包权和经营权分置,促进农业集约化生产——集体产权对村庄外部开放,打破村庄集体产权的相对闭合状态;引入社会资本,扩大土地的经济产出。诸多地方实践已表明,土地流转后的规模

收稿日期: 2019-05-24 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2019.05.003

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(17CSH037)

作者简介: 黄增付(1987—),男,河南郸城人,宁波大学法学院、城乡治理现代化研究中心讲师,主要研究方向为农业社会学。E-mail: echors@sina.com

① 参见《土地经营权流转的面积达到4.7亿亩 占整个二轮承包面积的35.1%》,http://www.sohu.com/a/196069012_222256.2017-10-03;王丽玮,《全国农民合作社达174.9万家 覆盖四成农户》,http://zj.people.com.cn/n2/2016/1117/c228592-29327007.html.

农业经营从一开始就突破了单纯的市场经营范畴,呈现出嵌入村庄社会关系格局,经营过程中市场边界与村庄社区边界重叠交织的现象①。在政策激励下,社会资本以村际农业基础设施网络为扩展脉络②,以村庄政治社会资源为组织管理的手段,形成规模农业经营和村庄社区冲突与共生格局,并加以反复重构。这里贯穿的主线是土地"三权分置"的市场化流转分离了村庄自然状态下高度重合的集体产权边界和社区产权边界,二者长期协同支持、互为补充的灵动性结构被打破了。新一轮土地制度改革的重大突破是土地产权对村庄外部主体的开放,藉由经营权流转,吸引社会资本进入农业和从事规模化经营,改变了土地制度改革和产权分配局限在集体内部的传统,改革新朝向也带来土地产权研究范式的转向。

20 世纪 90 年代至 21 世纪初,产权社会学的本土研究"试图跳出传统的产权思路,思考本土的产权事实,以及相应的产权界定和意义"[1],包括地权在内的集体产权成为产权社会学派的重要主题。已有成果中,关于集体土地产权的经典研究对象大多是集体内部[5-6]、集体之间[7-8]出现界定分歧的,或因征地拆迁改变了集体权属的[9-10],或村内代耕农③的长期存在导致集体权属纠纷的[11-12]等,对产权的建构也基本围绕着集体成员内部分化或域际纠纷,甚至集体产权流失的抗争来展开。申静和王汉生提出的"(集体)成员权是界定集体产权的基本准则"[9]即是关于该类型土地产权研究的典型阐述。

近些年来,尤其是进入 21 世纪第二个十年后,集体土地产权加快了对村庄外部开放的步伐。由于正式的集体产权安排是嵌入村庄非正式产权制度中的,新一轮土地制度改革与村庄传统上的社区产权安排难以完全吻合,土地产权问题愈发向村集体成员与市场主体之间——土地流转双方的产权利益纷争延展,引起农政学者的普遍关注。有学者概述,资本下乡后,小农虽然数量依然庞大,但正丧失主体性,开始直接地或间接地隶属于资本化农业,小农的土地权利正遭受外部的严重侵害[13]。也有学者将之表述为资本下乡引发的人地关系问题和生态掠夺[14],或"政府支持资本打败小农"[15],或"城市工商资本大举下乡与广大农民争夺利益,而不是与其形成互补"[16]等。即使名义上旨在提高小农组织力和竞争力的合作社等也面临普遍"空壳化"趋势,甚而异化成资本下乡

① 目前,已有不少研究如焦长权和周飞舟的《"资本下乡"与村庄的再造》(载于《中国社会科学》2016 年第 1 期)、徐宗阳的《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》(载于《社会学研究》2016 年第 5 期)、黄增付的《脱嵌与重嵌:村落秩序中的农业经营及治理》(载于《中国农村观察》2018 年第 3 期)等文章阐述和证实了不同地方规模农业实践中市场边界与社区边界的重叠交织现象。

② 笔者与研究团队对豫、皖、浙、闽等省份众多案例村的调查发现,农业基础设施建设完备的村庄更容易发生商业性大规模土地流转,下乡资本沿着基础设施网络扩张经营版图,作为公共资源的基础设施成为下乡资本扩张的搭载工具。土地流转后,下乡资本垄断廉价且便于获取的农业基础设施(主要是灌溉水井和机耕道),对小农形成挤压。相反的,基础设施建设滞后的村庄则不同程度上"成功"避开了下乡资本的进入,为小农保留了继续生存的空间,形成资本下乡进程中的"无用之用"效应。

③ 近十年来,国内学界出现了以"代耕农"(20 世纪 80—90 年代,由欠发达地区转移到相对发达地区,通过租赁小块土地从事农业生产的"离乡不离土"的流动农民),特别是珠三角"代耕农"群体为对象的研究。尽管能视"代耕农"为土地流转政策出台之前获得一定集体土地产权的外部主体,但这一现象主要属于局部农村(以珠三角及其边缘地区为主)的自发性、地方性甚至是非制度化行为,没有在国家制度顶层设计层面成为集体土地产权主体之一。并且,随着土地承包经营权流转政策的开展,"代耕农"群体广泛遭遇承包户索回土地经营权的困境。可以说,"代耕农"租赁集体土地和近些年全国范围内自上而下推行的土地流转有着显著区别。关于"代耕农"群体的研究详见:黄晓星、徐盈艳《双重边缘性与个体化策略——关于代耕农的生产故事》(载于《开放时代》2010 年第 5 期),袁炎林等《珠三角"代耕农"发展的历史考察》(载于《中国农史》2014 年第 1 期)和陈忱、向安强、陈玉生《珠三角"代耕农"群体的生计与困境——基于 341 户"代耕农"的田野调查》(载于《甘肃行政学院学报》2018 年第 3 期)等文章。

的包装工具,无力保护农民的土地权益[18-19]。

与经济学视野下明晰土地产权法律归属——产权是一束权利,产权界定越清晰,越有利于降低交易成本,维护各产权主体的利益——以解决纠纷的主张不同,农民同时以地方化产权标准作为评价、认可与争取土地权益的依据[20-21]。但关键症结是:集体土地产权对外部主体开放后,产权建构实践出现了新的参与者——通过土地流转获得经营权的新型农业经营者,其难以避免与改革未直接吸纳的社区产权安排产生张力,且不少地方行政主导的土地流转对社区产权安排形成了压制,既无法将农民自发实践中的非正式因素排除在土地流转场域之外,又难以合理地将之融入进来,最终出现了"产权失灵"局面。由此引申的议题是构建于集体产权基础上的改革框架是否是农村土地制度变迁路径的最优选择?欲实现小农与现代化农业的衔接,发掘社区产权价值,应厘清改革中集体土地产权与社区土地产权的"功能互补——功能分离——功能冲突"的演变进程,从微观事实透视宏观结构变革的合理性。尽管关于流转后土地的产权研究注意到了社区产权惯习与流转政策的冲突,但大多停留在改革的地方执行异化和农业资本化对村庄社区的负面冲击上,从集体产权和社区产权的功能变动与结构性交织视角对土地产权变革绩效的审视还明显不足。基于以上思考,文中将沿着集体产权和社区产权变革的非同步性及二者张力所引发的社会问题与治理路径入手,利用2018年10—12月在豫东大别山集中连片特困区一个典型行政村收集的田野调查数据,从具体土地秩序案例剖析、透视土地制度变革的一般问题模式,以期提出相应问题解决建议。

二、对外开放与对内闭合:集体土地产权变革面向

(一)资本下乡中的集体产权

由20世纪50年代开启的农村集体化时代,至1978年实行集体土地家庭承包经营制,及至21世纪伊始土地流转政策铺开以前,除了根本上改变土地所有权性质的政府征地、占地等以外,村庄外部主体如城市工商资本和私人等很难合法进入村庄分享或占有地权。直到1998年,中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出,"土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让。少数确实具备条件的地方,可以在提高农业集约化程度和群众自愿的基础上,发展多种形式土地适度规模经营。"2002年,《土地承包法》第32~43条对土地承包经营权的市场化流转作出了系统性规定,鼓励承包方依法、自愿、有偿流转经营权。2005年,《农村土地承包经营权流转管理办法》正式出台。此后,土地流转在全国进入突飞猛进的快车道,工商资本下乡成为普遍趋势,大户、家庭农场、合作社、农业企业等成为转入土地后的新型经营主体。

土地流转后,集体土地产权对村庄外部主体从闭合状态向开放状态演变。此消彼长的是,对村集体成员而言,本是内部共享的土地产权则由开放状态逐渐转向闭合状态。流转期内,农户承包地不仅转由下乡资本经营,从法律上分离出了经营权,而且不定期随村庄人口增减适度调整农户承包地规模的"长期稳定,灵活调整"等普遍做法也因流转合同限定而搁置下来,长时期的流转尤其如此。

> 至2017年底,豫东郸县W村有人口3225人,耕地3200亩,人均耕地约1亩,没有任何工业经济,村民以务农和外出务工为主要收入来源。在包括W村在内的郸县农村,大多有每隔数年视人地增减情况调整家庭承包地规模的传统,以缓解新增人口的土地需求。1997年"二次延包"后,W村分别于2000年、2005年进行了两次小规模承包地调整。按村委会计划,W村将在"二次延包"的十年后,也即2008年再次开展覆盖全村的承包地调整,以适应人口的快速增长。然而,鉴于村民内部意见矛盾,原调整计划一再拖延。2014—2015年,在镇政府主导下,W村有4个村组共1200多亩土地流转给安徽一家中药材生产企业,期限为15年。由于受到企业的强烈

反对,此后 W 村一直无法再从全村范围内调整承包地,极大加剧了村庄人地矛盾。

作为拥有悠久农耕文明史的中国,农业经营是构建村庄秩序的核心要素,建立在承包经营制长久不变基础上的承包地"灵活调整"对解决人多地少问题、维持村庄社会秩序具有不可替代的作用。这表明,在村庄秩序失范的背景下,村庄秩序仍具备很强的自我愈合或修复能力[22],土地经营权的流转则意味着将农业经营从村庄秩序中脱嵌出去,很可能阻断农业经营的村庄秩序"修复"功能。直观上,集体土地产权的开放与闭合是遵循市场交易法则和契约合同的结果,但这一产权变革的波及范围远不只是简单化的小农农业向规模农业的转型,而是关涉到包括农业生产在内的整个乡村秩序整合进程。被建构为具有进步性、合法性色彩的资本下乡在很大程度上人为地将集体土地产权从乡村治理秩序中抽离出来的行为,与农业经营天然嵌入于乡村政治格局的内生秩序发生了碰撞,从而动摇了农业多功能性结构,扩大了乡村社会秩序的失范可能性。

(二)集体产权对外部的开放

W 村案例中,产权制度的突破为外部主体进入村庄提供了正式渠道,土地流转政策的出台和实施从法律层面为外部主体正式分享集体地权打开了封闭状态下的集体地权分配主体圈子。过去的集体化时期,集体土地产权边界对外高度闭合,几乎所有的非村集体成员都被排斥在外,即便被牢固地"绑定"在土地上的集体成员也不完全享有土地承包权,面对他们开放的主要是部分使用权及不完全收益权。虽然在人民公社时期,国内已有一些地方的生产队展开了"包产到户"尝试,但属于少数现象[23]。家庭承包经营责任制开始后的近三十年间,包括 W 村在内的农村地权面向集体成员的开放力度极大扩展,使其拥有了法定承包权和使用权,但仍未正式对集体外部开放,地权对村庄外部主体仍处于高度的闭合状态。

始于 21 世纪初的市场化土地流转政策逐渐改变了此前集体地权的受益朝向。案例中,工商资本下乡和长时期土地流转不只将土地经营权从集体成员手中分离出去,阻滞了村庄利用土地承包调整来缓和人地矛盾的传统做法,更是因土地权益外移酿成了更大的矛盾。

> 2008 年底,W 村人口从 1997 年"二次延包"时的 2360 人增长到 2750 人(均是在籍人口,不含"黑户")。考虑到新增的近 400 位村民没有承包地,部分家庭也没有因户籍成员减少而调减承包地,"增人不增地"和"减人不减地"的冲突日益激化,村委会计划再次调整耕地。始料未及的是,许多村民为增加自家承包地面积,纷纷更改子女婚期,提前为儿子置办婚礼或延后女儿婚期,有不少年轻男性村民不满法定年龄也提前成亲,通过贿赂相关部门人员办理了结婚证和户籍本。还有一些家庭把亲属子女转入自家户籍以增加在籍人口。这种乱象引发了其他村民的强烈不满,甚至有农户将点燃的几挂爆竹扔到村委会院子抗议,致使重新分地一拖再拖。原本希望分地的村民为分到更多土地付出了不少代价,但分地无法落实使他们的愿望暂时落空。令他们希望破灭的是,从 2014 年底开始,在镇政府的推动下,W 村先后有 1200 多亩土地流转给来自安徽亳州的一家中药生产企业,期限达 15 年,这意味着流转期限内重新分地已无可能。这一事件加剧了村民内部、村民和村干部的矛盾,引发了三十多户村民的联名起诉村委会和上访,至今未得到妥善解决。

W 村的部分既得利益者——主要是在籍人口减少的农户——在近几年重新分地呼声高涨时是赞成土地流转的,甚至主动迎合流转以避免村里重新分地。在这里,土地流转成为村中人地配置固化的渠道,向外部主体开放集体地权和引入下乡资本重构土地权益分配机制,取代了拥有自我完善功能的村庄内部秩序自愈系统。换言之,变革中对村庄外部开放的不只是曾长期闭合的土地集体产权边界,更是宽泛意义上村庄内部的土地再分配场域和受惠圈子——村庄秩序得以均衡发展和失范状态下自我整合的核心要素。当 W 村人地矛盾日益激化时,根据人口增减状况重新分地是缓解问题的有效途径,也是豫东地区村庄的常见做法,尽管村庄内部出现了一定阻力,但能肯定的是,若非后期外部资本的进入,W 村重新分地也将势在必行。土地承包经营权的"长期稳定,

灵活调整”作为当地集体土地产权制度应对村庄秩序失范的产物,一方面具有不可替代的社会保障功能——这在作为欠发达村庄的W村尤为意义重大,另一方面则是当地乡村干部用以对农村实行控制的重要手段。然而,行政力量主导的土地流转却打破了构建于对村庄外部闭合基础上的集体土地产权的多功能性角色,为外部资本以政策为搭载工具嵌入乡村提供了契机。

集体土地产权的开放为村庄外部主体介入村庄公共事务治理打开了一个突破口。已有研究发现,土地流转导致的负面经济社会生态后果不少属于外部主体直接或间接影响村庄公共治理的结果,对村庄成员产生了广泛而深远的影响。入村调查中发现,于2016年联合状告村委会失败后的三十多户村民曾一直扬言到市里上访,这使驻村扶贫干部、村两委成员的主要日常工作之一变为“不顾代价”地阻止他们上访,虽然村里以承诺分批给这些村民评上低保户为条件而暂时“安抚”了他们,但结果造成了更严重的干群对立后果,加深了村民之间的矛盾。无论是曾打算上访的村民,还是恼怒村里评低保户不公的村民,抑或是部分其他村民,对村干部的不满和冷嘲热讽成了平时公开交流或私下闲谈时的重要话题,村干部身为公共事务治理主体的权威地位一落千丈。总之,以下乡工商企业为代表的外部主体进入村庄后,其经济效益的获取是以将社会生态成本转嫁至村集体及相关成员为代价的,阻断或摧毁了难以计量化,却长期维持着村庄秩序自我整合的利益均衡机制,承担相应代价的集体成员既难以获得有效的补偿,也缺乏制度化的抗争方式。

(三)集体产权对内部的闭合

集体产权对村庄外部主体的开放意味着对集体内部成员形成了一定的闭合——不是绝对意义的排斥或隔离,而是体现为村集体成员无法在流转期内自主决定对承包地的调整和处理,市场转入方占有部分发包方与承包方建构于所有权和承包经营权合一基础上的主导权,进而不同程度上(至少是流转期内)将村集体组织和承包方阻隔在实际经营、处置的权限之外。农户一旦转出了经营权,整个村(组)内的土地调整在合同期限内便无法实施。在W村及周边村庄,下乡资本转入土地后,出于规模化经营上的便利,通常打破耕地边界将之变为几十至几百亩不等的连接成片的“大方”,也使得事实上难以再进行村组内的耕地调整。调整耕地时不仅需要重新丈量地界,而且繁琐耗时的工作也可能影响到已有的农业生产和基础设施投入,所以在土地流入方(规模农业经营主体)的反对下土地调整得以展开的可能性极小。

可以说,“三权分置”出农户土地经营权的同时,也分置出了附着于土地之上的集体决策权益,对内闭合与对外开放成为土地承包经营权流转过程中的双重面向,翻转了新一轮改革前的集体土地产权朝向。从结果看,尽管地权对集体成员的闭合暂时解决了土地细碎化难题,提高了农业规模化程度和产业水平,却也引发了村庄内部的资源分配冲突,加剧了秩序失范。作为一种灵活变更和协调集体产权分配的传统方式,不定期耕地调整使长久不变的土地家庭承包经营责任制不致将承包地和农户间的对应关系固化下来,是一种弹性的地权配置模式,村民的分地期待不致于破灭,这也恰是保持人地关系稳定和村庄秩序的关键。尽管不定期调整可能不利于农业产业化和长期投资,但其却是嵌入于村庄秩序的小农农业对村庄环境富有创造的、实践中的反应;规模农业的嵌入则相反,它改变村庄秩序使之尽可能被限定在下乡资本的运作之内。也就是说,原集体土地产权对内开放的特点是适应村庄秩序的,它对村庄秩序的变迁展现出很强的灵活性和柔韧性,而对内形成闭合后,下乡资本经营的规模农业却要求村庄秩序对它的适应。

集体土地产权的对内闭合使长期维系村内利益均衡分配的地权调整陷于停滞,无论是部分村民起诉村委会、上访,还是村委会承诺给其评低保户导致的争端,都属于集体产权对内闭合所产生的负面外部效应,而这些并不在地方政府的政策设计考虑范围。对比而言,土地流转前,集体土地产权在村民内部以灵动性、模糊性和共享性态势存在,单一农户或个体对名下承包地不拥有长久垄断权利,抽象的法定承包权和实物的承包地之间不会稳定不变的对应关系,承包权是清晰而明确的,承包地却不定期地改变着方位、面积、优劣、距离等物理特性,土地产权的边界是开放而非闭

合的。土地流转后,法定承包权和作为实物的承包地结成了稳固的对应关系(土地确权发证同样在一定程度上加深了这层关系,确权发证和土地流转之间也具有很强的正相关①,但确权发证不会必然阻断村庄内部的土地调整),最终实现从法律政策层次到实物层次的产权高度清晰化,集体土地由统分均衡模式转变为过度偏向"分割"到户,"统"的功能日益萎缩至村集体所有制这一表象层面,集体土地产权安排对集体成员呈现出程度不同的闭合效应——闭合的程度受到流转合同约束力强弱的影响。

三、对外闭合与对内开放:社区土地产权的延续和扩展

(一)资本下乡中的社区产权

土地产权不仅具有法定产权这一重属性,而是既有正式制度层面的产权安排,也有非正式制度层面的产权安排的双重属性,后者也即产权社会学研究者所提出的社区产权[4]等概念。集体和社区分别是从法制和礼俗视角对村庄及其成员关系结构作出界定,集体成员和社区成员也基本一致。不同于集体产权,社区产权具有自发性、独立性和传承性特征,其产权安排属性根植于农民的长期生活生产实践,更体现农民主体的能动性和产权观,乃至社区产权的生命力和认可度高于集体产权安排。如果政策制定者对当地社区的体制、文化、技术与自然环境缺乏充分了解而贸然干预当地社区产权实践,就有可能破坏社区的权威结构和治理机制[24]。经济人类学者卡尼(J. Carney)[25]认为,乡村社区中具有一套运转完善的管理体系,其中宗教、禁忌、乡土道德、传统权威等都对土地问题的解决起到了积极作用,但市场化等"霸权"式现代经济因素正使这些传统因素遭到破坏。克鲁斯特(D. Klooster)[26]也指出,传统型社区产权的衰弱容易引发"公地灾难"效应,而"公地灾难"的根源就是现代化。古德尔(S. Guttal)[27]、利特和多兰(P. Little & C. Dolan)[28]、范德普勒格(J. D. van der Ploeg)[29]等分别通过对东南亚、西非、拉美等地区发展中国家的研究发现,官方推动的去社区化的农业市场转型为农民带来巨大风险,他们被迫日益依赖于商品经济体系,由社区提供的生存保障愈发不复存在。

对处于由传统社区向现代社区转型的中国乡村来说,制度变革主要是由政策法规推动的、与自发的非正式制度变迁相对的强制性制度变迁,如以"三权分置"为核心的新一轮土地制度改革。这场以市场化为主线的土地制度改革集中在集体土地产权层面,传统的社区土地产权被忽视和排斥,也激起了社区产权践行者对下乡资本的反弹和抗争。案例中,新一轮土地制度改革未能和社区产权的自发秩序保持均衡,在资本下乡过程中二者的张力凸显;社区土地产权没有随着集体土地产权对外、对内的变化而同步呼应,仍延续乃至拓展着改革前的惯性——对村庄外部主体的闭合与对村庄内部成员的开放。改革前,因集体成员与社区成员的天然重合性,土地的集体产权表达和社区产权表达并行不悖,两种产权安排在实践中结成了同质异构、互相依托的产权结构。改革后,集体产权安排逐渐与社区产权安排分离,当村民沿袭以往的经验获取或分享土地权益时,社区产权安排与已引入外部主体而固化的集体产权安排的冲突随即发生。

(二)社区产权对外部闭合的延续

土地流转促使围绕土地权益作出的表达——集体产权和社区产权的叙事话语及实践发生了朝向上的分化。流转后,"三权分置"政策促使黄村土地经营权突破了集体产权的边界限制转入下乡企业等外部主体手中,推动集体产权对集体成员产生了一定闭合。然而,"三权分置"对地方礼

① 已有学者发现,旨在明晰土地产权效果的确权发证对土地流转具有显著的推动作用。详见:程令国、张晔、刘志彪《农地确权促进了中国农村土地的流转吗?》(载于《管理世界》2016 年第 1 期);王士海、王秀丽《农村土地承包经营权确权强化了农户的禀赋效应吗? ——基于山东省 117 个县(市、区)农户的实证研究》(载于《农业经济问题》2018 年第 5 期)等。

俗的有欠考虑使土地流转和农业规模化经营忽略了当地的社区产权安排,也未能合理地将社区产权的功能纳入制度设计之中。社区土地产权安排延续着传统惯习,对外部保持闭合状态。与政策强制的集体产权变迁不同,社区土地产权作为礼俗规范之于土地的特殊表达形式,是一种本土化、情境化制度安排,以约定俗成、潜移默化的方式内化为村民的日常准则,处于自发变迁之中,短期内难以因政策强制而出现明显改变,从而与流转后集体产权权属的变革产生冲突。

在与企业签订的合同中,W村转出的不单是1200多亩土地,还包括这部分土地范围内或临近的机井、沟渠、机耕道和荒地、坡地等以及相关附着物。这一涵盖广泛的流转导致的结果之一是农民无法按此前习惯享用公共农业资源和土地权益,包括继续使用灌溉机井、沟渠、机耕道等设施,在承包地里修建坟冢及祭祀,拾捡转出地收割后的剩余作物和秸秆("拾穗权"),共享田间、沟渠、河流自然生长的动植物,从承包地、荒地坡地适度取土用于建房铺地与适度向田间沟渠、荒地倾倒生活垃圾和从事田间畜禽放养、人畜粪便还田等。对这些公共农业资源产权的变动,村民认可度偏低,大多持"完全不认同"的态度,对7、8、9三村组30位农户(含10位未流转农户)和村干部的调查证明了这点(表1)。在村民观念中,长期沿袭的习俗比书面合同更有合理性,更符合村民需要,并已内化为他们的日常规范和价值准则。土地流转后,村民遵循惯常做法从这片土地获取所需资源时遭遇到了下乡企业的反对和阻止,该企业利用铁丝网和栅栏将土地围起来,以防止村民进入。企业的做法引发村民的强烈不满,他们抱怨企业破坏了几十年的规矩,还有村民认为这是将自己"逼上绝路"——这些底层老年村民过去长期依靠在公共田埂或荒地坡地栽种农作物,拾捡他人承包地的剩余作物或在田间放养畜禽等补贴家用,土地流转将他们的生活推向困境。另一例引发广泛不满的,是企业招工时没有优先考虑W村村民,而从周边数个村庄招工。

表1 社区土地产权权属变动与村民认可度

项目	土地流转前	土地流转后	村民认可度
1. 灌溉机井、沟渠	使用权村民共享	使用权归转入方	完全不认可
2. 田间机耕道	使用权村民共享	使用权归转入方	完全不认可
3. 荒地坡地	使用权村民共享	使用权归转入方	完全不认可
4. 田埂、沟渠、河流自然生长的动植物	所有权村民共享	所有权归转入方	完全不认可
5. 剩余农作物和秸秆	所有权村民共享	所有权归转入方	比较不认可
6. 在田地修建坟冢及祭祀	被允许	不被允许(只在清明节、除夕被允许祭祀)	完全不认可
7. 适度从承包地等取土用于建房铺地	被允许	不被允许	部分认可
8. 适度向田间沟渠、荒地坡地倾倒生活垃圾	被允许	不被允许	部分认可
9. 田间放养畜禽、人畜粪便还田	被允许	不被允许	部分认可

在社区产权安排里,灌溉机井、沟渠和机耕道等公共资源属全体村民共有,任何村民都可获取或采集田间、沟渠、河流等"公地"自然生长的动植物,拾捡其他农户承包地收割后的剩余作物——虽然年轻村民越来越不屑于此,但对一些底层老年农民仍是一项稳定的生存资料来源。此外,无论从自家承包地适度取土用于建房铺地,或向田间沟渠、荒地坡地适度倾倒生活垃圾,在当地都被视为正常现象①。土地流转后,这些曾经的正常现象成了被合同文本明确禁止的行为,附着于土地上的具有社区共有产权性质的农业资源变为下乡资本盈利的关键。企业支付的租金中仅包含耕

① 豫东农村普遍缺乏地下排水系统,在W村及周边村庄至今没有任何统一的排水管网,村民建房时不得不"以邻为壑",通过垫高自家宅基地的做法来保障院落和房屋的排水防涝。而当地处于平原区,只有在公共荒地坡地或自家承包地才能取土,因此长期以来在承包地里适度取土也被默认为一种正常行为。

地租金,却没有为灌溉机井、机耕道等公共农业资源所有权或使用权的获得支付费用。“大型农场(规模农业)……通过外部化它们的成本而获得利润。大型农场运行的害处都存在于大型农场的决策框架之外。垃圾处理、污染控制、给公共服务增加的负担、农村社会结构的破坏、损害税收基础以及经济权力集中所带来的政治后果,这些问题都没有被公司认为是规模扩大的成本。毫无疑问,它们是更大的社区成本”[30]。在当地市场化流转中,耕地以外的农业设施几乎是“白送”给对方的,下乡资本拥有的经济和政治权力成功使其获得了利益并向社区转嫁成本。村民对下乡资本的成本转嫁难有抵抗力,然而,集体产权层面的产权被转出不仅没能减弱他们对相关资源的传统认知,反而更激发了他们原有的社区权属观,由此而来的抵触也愈加强烈。

企业采取雇人管护、扎铁丝围栏等方式宣示对转入土地的权利和阻止村民进入,雇专人巡逻、封闭机井、堵挡机耕道口、圈围荒地坡地,在田间地头立上“药材基地,非请勿进”“基地财产偷一罚百”等警示牌。令村民愤懑的是,除清明节和除夕之外,企业不许村民去祭祀田间坟墓,也不许在田间修建新坟,以防止踩踏药材和破坏基地设施,这使企业几乎迅速失去了仅有的来自少部分村干部和村民的支持。面对企业的做法,村民利用“弱者的武器”作出抗争,包括夜间抽水灌溉、砸碎水泥路障、偷走铁丝网和警示牌、“偷土”和偷倒垃圾、强行建坟祭祀等,最终迫使公司默许村民对资源的获取权。这些牵涉广泛、表现琐碎的底层抗争表明,社区产权边界是外部主体短期内难以突破和改变的,简单地凭借集体土地产权变革压制、消解或工具化社区产权安排的企图不仅归于失败,下乡资本还被坚守社区产权观的村民视为破坏性、入侵性和缺乏道义性精神的敌对方。总之,下乡资本对社区产权安排包容不足和嵌入村庄社会秩序时过于简单粗暴——重规章文本,轻情境事实的“管道式视野”弊端[31],没能搭建起文化上适宜的资本下乡策略。社区产权安排本有的排外特征与资本下乡“去社区”效应的碰撞,导致社区土地产权非但没有与集体产权的开放形成同步,反而进一步加深了对外部的闭合,曾经作为隐规则被长期默许、内化的社区产权制度演变为藉由对下乡资本的抗争得以公开和权属明了的显规则。

(三)社区产权对内部开放的扩展

尽管村民内部存在不少矛盾,当与外部下乡资本相抗争时,村民内部的联结和行动合作性却明显增强。和对外部闭合的延续,甚至强化相对应,社区土地产权对村庄内部成员的开放得以持续,开放程度也进一步提高,村民对公共资源共享的个体性、分散性、自然性状态在土地流转后逐渐向群体性、协同性、策略性状态扩展,以应对来自公司的监管和封锁。特别是当未转出土地的村民使用转出地里的机井灌溉时,围绕机井的争抢就变为村民协同一致对抗公司的行动,公司无力应对众多态度强硬、机动灵活的农户,最终选择妥协,默认村民对机井的使用权。对机井的争抢,实际上是资本和小农的水权争夺。有学者认为,面对下乡资本对水权的垄断,小农处于无力竞争的弱势地位,对小农农业造成了严重的冲击[14]。案例中不论是否符合合同,村民对社区产权的坚守都打破了公司对灌溉水权垄断性占有的文本规定,水权的社区产权属性显化,作为公共资源的灌溉机井在社区产权安排的范畴内持续发挥功效,分别在两套产权结构中承担着不同角色和叙事表征。

除了水资源,村民对田间机耕道和荒地坡地等其他公共资源的竞争同样具有类似特征。在相关的道义性资源竞争上,如招聘雇工和修建坟冢及祭祀方面,社区产权安排也发挥着颇有效力的影响,此时他们的抗争不是针对下乡资本成本的社区转嫁行为,而是在认可企业法定合同权利的基础上,维持自身道义权利的努力。公司在经营中高度依赖雇工,几乎每一环节都需雇工来完成。因优先雇佣本村人的做法在当地很常见,流转中也默认这是不言自明的规则,以解决转出地农户的“失业”难题,所以公司招募雇工时面临着村干部和村民优先雇用本村人的要求。但实际上,转入土地后的长时期内,公司选择在周边数个村庄中招聘雇工以求降低成本,只有极少数 W 村村民被雇佣,不符合流转之初村民借此转移就业的期待——优先雇佣本村村民和帮助转移就业是地方

政府及下乡资本推动流转时对村民的承诺,该承诺很大程度上是促成农户同意转出土地的因素。公司的做法引发了村民,主要是转出地村民的强烈反对。村干部和村民的抗争话语集中在公司占有土地的部分而非全部收益,加之大部分脱离农业的中老年村民无法单凭租金维持日常开支,要求公司雇佣工人时必须先招聘W村人,其次才是外村人。公司担心遭遇村民们的阻挠或毁约,不得不满足后者要求。至于禁止修建坟冢和祭祀,对此作出了明确规定的流转合同更形同虚设,公司每次试图阻止村民在已流转土地上修建坟冢时都遭到单个或数个家族极强烈的反弹①,公司雇佣的管护人也碍于面子或担心被殴打而对此无所作为。据公司代表和部分村民透露,出于对公司禁止建坟和祭祀的不满,2016—2017年种植的药材频遭以家族和宗族为单位的村民的报复性毁坏或偷盗,在药材快收获时夜间的群体破坏最为频繁,这使公司不敢贸然违反村民的群体性诉求。

四、集体产权与社区产权的兼顾原则

新一轮土地制度改革是实施乡村振兴战略的主要着力点,改革的稳步推进和协同兼顾对乡村振兴战略具有举足轻重的作用,作为改革的核心内容,土地"三权分置"扮演着乡村振兴的关键抓手角色。土地流转政策在乡村社会多大程度上具备社区文化适宜性,以及克服"水土不服"问题是评估土地制度改革绩效与乡村振兴成效的重要因素。通过豫东典型村的分析,发现长期以来乡村社会行之有效的是正式集体产权和非正式社区产权相混合的土地产权标准。在市场经济整体尚不发达,且区域差异极大的中国,农村产权实践形式与西方发达国家相去甚远,短期内照搬西方产权变革的思维,难免引发市场失灵结果。案例村中,资本下乡之前,两种产权在村庄范围内基本呈重合状态,未呈现明显张力;而开启资本下乡大门的土地制度改革单向度地落实在集体产权变革上,忽略了对社区产权的包容,以至出现了同一时空场域内集体产权和社区产权不同的开放或闭合朝向,产生了大量经济社会秩序失范后果,既不利于当地农业现代化的有序发展,也不利于乡村振兴战略的整体推进。

由案例类推至更大范围的中国乡村,当前在包括土地制度改革在内的乡村振兴战略实施过程中,非常普遍的问题之一是作为主体的农民被地方政府"代言",乡村振兴的顶层设计与基层实践无法有机结合,导致地方单向度的市场性改革偏向和农民多元化的多功能改革需求之间呈现明显张力。农民的生活有赖于大量的公共资源,处于资本下乡进程中的农村,农民生计中的"退却方案"和公共资源却不断被吸入商品化进程,农民生存的"安全阀"不断减少甚至消失[32]。著名经济学家波兰尼也指出,经济功能只是土地多个重要功能中的一种,将土地和人民的命运交由市场安排,那样将无异于对他们的毁灭[33]。这说明,集中于集体土地产权安排层面的政策变革应兼顾社区产权安排,融合农民生活生产中的地方经验以保持农业的多功能性。不可否认,和全国范围内单一性、模式化的集体产权相比,社区产权是千差万别的,不同省份、不同市县、不同乡村都可能拥有巨大差异。尽管在顶层制度设计中完全吸纳社区产权安排是不现实的,但地方政府仍可适当遵循以下原则来制定、推行相关的政策,以尽量统筹、兼顾当地的社区产权安排。

第一,增强农民自主决策能力。从顶层设计到基层落实的过程中,采取适度"去行政化"的措施,弱化改革中的政府主导特征,构建地方政府、工商资本与集体/社区成员三方利益均衡格局,以保障农民群体的自主决策和谈判能力。特别要纠正农民集体失语和"被代言"的结构困境,防止资本下乡对改革政策的裹挟和对农民利益的侵害。对土地制度改革来说,自主决策将很大意义上凸

① 豫东农村大多实行土葬,在农地中修建坟冢是长久以来的习俗,土葬在当地农民心目中具有不可替代的地位。2012年前后,周口市政府强推殡葬制度改革,即学界和媒体统称的"周口平坟运动",包括强制平坟、强禁土葬、推行火葬和公共墓地制等内容,但遭遇到海内外华人和广大媒体的口诛笔伐,引发了全世界范围内对周口"平坟"事件的关注和热议。在高层和舆论压力下,"周口平坟"运动最终不了了之和归于失败。

显出社区产权诉求,将地方政府难以顾及到的地方文化和创造提上改革议程中,以尽量预防或减少因忽略社区产权安排而导致的弊端。

第二,辨别基层实践优劣成分。值得注意的是,基层实践并非完全是正向和积极的,如案例中从承包地取土建房、向田间地头倾倒垃圾,或争议很大的在田间修建坟冢等无疑具有很强的不合理甚至违法成分,强调对社区产权安排的尊重不代表对底层产权实践不加区别的包容。从制度设计的角度来说,如上陋俗可能恰是制约社区产权安排进入制度设计框架的重要障碍,因此,在顶层设计和基层实践相融合中需谨慎辨别,以取其精华,去其糟粕,最大化地发掘社区产权安排服务农业现代化建设和乡村振兴战略的价值。

第三,总结社区产权安排规律。土地制度改革重心在于顶层设计和基层实践的上下衔接,这要求地方政府对当地繁多、复杂而微观的社区产权安排作出一定规律性建构,不让基层创造流于表象,以促进社区产权安排"上通下达",为政策制定提供中观层次的可操作化参照。要实现政策制定、理论总结和基层实践的有序转化,亟需地方干部深入了解群众、基层情况,大兴求真务实的调查研究之风,到田间地头去听民生、察民情,只有基于调研基础之上的决策,方能充分降低改革政策中的单向度朝向和"一刀切"弊端。

参考文献:

[1]张小军. 复合产权:一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究[J]. 社会学研究,2007(4):23 - 50.

[2]周雪光. "关系产权":产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究,2005:(2):1 - 31.

[3]折晓叶,陈婴婴. 产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究,2005(4): 1 - 43.

[4]朱冬亮. 村庄社区产权实践与重构:关于集体林权纠纷的一个分析框架[J]. 中国社会科学,2013(11):85 - 103.

[5]张静. 土地使用规则的不确定:一个解释框架[J]. 中国社会科学,2003(2):113 - 124.

[6]张小军. 象征地权与文化经济——福建阳村的历史地权个案研究[J]. 中国社会科学,2004(3):121 - 135.

[7]张佩国,周建军. "插花山":一种"在地"的林权形态[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2011(1):70 - 80.

[8]郭亮. 地权纠纷与乡村治理的"困境"——来自湖北 S 镇的调查[J]. 北京行政学院学报,2010(4):10 - 15.

[9]申静,王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J]. 社会学研究,2005(1):113 - 148.

[10]周飞舟. 生财有道:土地开放和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究,2007(1):49 - 82.

[11]陈海真,李颖欣,商春荣. "代耕农"现象的经济分析——以广东省惠州市博罗县石湾镇铁场村为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2007(6):27 - 31.

[12]黄晓星,徐盈艳. 双重边缘性与个体化策略——关于代耕农的生存故事[J]. 开放时代,2010(5):39 - 50.

[13]严海蓉,陈义媛. 中国农业资本化的特征和方向:自下而上和自上而下的资本化动力[J]. 开放时代,2015(5): 49 - 69.

[14]李华,汪淳玉,叶敬忠. 资本下乡与隐蔽的水权流动——以广西大规模甘蔗种植为例[J]. 开放时代,2018(4): 185 - 196.

[15]贺雪峰. 在保护农民的情况下实现农业现代化[N]. 第一财经日报,2015 - 10 - 28(A6).

[16]孙新华. 农业规模经营的去社区化及其动力——以皖南河镇为例[J]. 农业经济问题,2016(9):16 - 24.

[17]李雄鹰,陆华东. 80% 以上合作社沦为空壳? 乡村振兴莫让形式主义带歪[N/OL]. (2018 - 11 - 29). http://politics. gmw. cn/2018 - 11/29/content_32065926. htm.

[18]冯小. 农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——一以"合作社包装下乡资本为例"[J]. 中国农村观察,2014(2):2 - 8.

[19]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):59 - 64.

[20]张乐天,陆洋. 乡土秩序与土地流转的非均衡实践——浙江省 Z 村一带土地流转研究[J]. 南京社会科学,2011(7):55 - 64.

[21]马流辉."脱嵌"的土地流转——实现机制与社会效应[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(5):159-165.
[22]黄增付.脱嵌与重嵌:村落秩序中的农业经营及治理[J].中国农村观察,2018(3):51-64.
[23]张乐天.告别理想——人民公社制度研究[M].上海:上海人民出版社,2016:339.
[24]HELTBERG R. Property rights and natural resource management in development countries[J]. Journal of Economic Surveys,2002,16(2):189-214.
[25]CARNEY J. Converting the wetlands, engendering the environment[J]. Economic Geography,1993,69(4):329-348.
[26]KLOOSTER D. Institutional choice,community,and struggle:A case study of forest co-management in Mexico[J]. World Development,2000,28(1):1-20.
[27]GUTTAL S. Whose lands? Whose resources? [J]. Development,2011,54(1):91-97.
[28]LITTLE P,DOLAN C. What it means to be restructured:Non-traditional' commodities and structural adjustment in Sub-Saharant Africa[M]//HAUGERU A,STONE M P, LITTLE P. Commodities and globalization: Anthropological perspectives. Lanham:Rowman & Littlefield Publishers,2000:59-78.
[29]扬·杜威·范德普勒格.新小农阶级[M].潘璐,叶敬忠,译.北京:社会科学文献出版社,2016:22.
[30]WENDELL B. The unsetting of American:Culture & agriculure[M]. California: Sierra Club Books,1996:171.
[31]詹姆斯·C·斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,2017:309.
[32]叶敬忠.发展的故事:幻象的形成与破灭[M].北京:社会科学文献出版社,2015:48.
[33]卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:113.

Land Property's Opening and Closing in the Process of Capital to the Countryside

HUANG Zeng-fu[a,b]

(*a. School of law; b. Research Center of Urban and Rural Governance Modernization, Ningbo University, Ningbo* 315000, *China*)

Abstract: The new land system reform focuses on the formal collective land property right and ignores the absorption of informal community land property right. In this way, the natural coincidence of collective property right arrangement and community property right arrangement was broken by the new land system reform. Based on field survey on national core grain-producing areas, this research found that after the collective property right opened to outside subject of village, the community property right was still closed. However, towards the inside of village, collective property right was closed under the influence of land circulation, the situation was not the same on community property right. The latter has become more open because of the solidification of formal resource possession channels. No matter external or internal, it's difficult for market-oriented and one-dimensional reform to keep balance between collective property right's change and community property right's change, so it isn't conducive to settling the disputes' on land property right. Therefore, we should follow principles including strengthening peasants' independent decision-making ability, identifying merits and demerits in grassroots practices, and summarizing rules of community property rights arrangement. Through these efforts, we can explore fully the value function of community property right arrangement in the process of agricultural modernization.

Key Words: capital to the countryside; collective land property right; community land property right; property right openness; property right closure