

# “资本下乡”与村庄的再造<sup>\*</sup>

焦长权 周飞舟

**摘要：**工商企业资本下乡在中西部农村地区成为一种普遍现象，政府和企业合作完成了对村庄的“经营”和“再造”，这是地方政府依托弹性土地政策和财政专项资金，积极鼓励和引导的结果，也是“经营城市”模式在广袤农村的延伸。资本下乡后大力推动“农民上楼”和“土地流转”，构造了新的村庄治理结构：村庄日益依附于公司，公司替代村庄成了基层治理的社会基础。在这一过程中，政府和企业联合“经营村庄”对村庄社会产生深远影响。

**关键词：**“资本下乡” “再造”村庄 政企关系

作者焦长权，北京大学社会学系博士研究生（北京 100871）；周飞舟，北京大学社会学系教授（北京 100871）。

近年来，随着城镇化的发展和各地“城乡统筹”建设的推进，政府财政资金大规模“反哺”农村，城市工商企业资本也大量涌向农村，进行土地整理、土地流转和新农村建设，并从事农业经营，<sup>①</sup> 我们将其称为“资本下乡”。<sup>②</sup> 对于这一现象，学界和政策研究界争论颇多，但主要集中于资本下乡的后果方面，即是否有利于农

\* 本文写作源自作者对重庆、湖北等地进行的多次专题调查。调查小组的所有成员都对本文作出了重要贡献，特致谢忱，感谢余朋翰的文字整理工作。

① 据农业部初步统计，2010年以来，流入企业的承包地面积年均增速超过20%，截至2014年底，流入企业的承包地面积达3882.5万亩，约占全国农户承包地流转总面积的10%，其比例和速度在发展中国家中是最高的。（韩俊：《中国土地流转率达30%，正修订农村土地承包法》，2015年5月18日，<http://www.tuliu.com/read-10791.html>，2015年11月9日）

② “资本下乡”是农业经济学界较早使用的一个概念，主要指工商企业资本参与农产品的精深加工和流通，典型模式是“公司+农户”。（参见仝志辉、温铁军：《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路》，《开放时代》2009年第4期）近几年，由于土地政策的调整，工商企业资本下乡参与土地整理和流转、农业规模经营和新农村建设的现象日益增多，“资本下乡”的内涵超越了原来领域。

民分享城市化的成果、是否有利于农业的可持续性发展，而对资本下乡的动机、实践机制及其对农村基层政治和社会的影响则关注较少。<sup>①</sup> 本文将“资本下乡”这一独特的社会经济现象放在政府与企业的关系下加以考察，试图揭示其背后的动力机制，并通过对土地流通过程的考察，探索“资本下乡”对政企关系及村庄治理结构的深远影响。

## 一、文献回顾和研究背景

政府和企业的关系历来是国家治理的重要问题。在计划经济体制下，由于政企不分，政府与企业之间形成“父爱主义”关系，导致了“软预算约束”弊病，国家不得不通过税收、补贴、价格、信贷等多种措施对国有企业实施庇护。<sup>②</sup> 20世纪80年代，乡镇企业异军突起，政府和企业关系也发生重要变化，“经营企业”成为地方政府的普遍选择，地方竞争也成为中国经济增长的主要推动力量。<sup>③</sup> 有些学者认为，这种关系的变化是政府间财政关系变化的结果。戴慕珍用“地方政府公司主义”（local state corporatism）概念描述基层政府和乡镇企业之间的特殊关系和地方政府的行为逻辑。基层政府积极通过各种方式“放水养鱼”，它们或者直接举办和管理乡镇企业，或者通过庇护手段来支持“戴帽”企业的发展。<sup>④</sup> 正是得益于基层政府的

① 参见贺雪峰：《地权的逻辑》，北京：中国政法大学出版社，2010年；周其仁：《给农民更多的土地权利，真会损害农民的利益吗？》，《经济观察报》2011年7月25日，第3版；周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期；徐聪颖：《农民上楼过程中的家庭财产关系研究》，硕士学位论文，北京大学社会学系，2011年；韩启民：《城乡统筹下的农村土地流转研究》，硕士学位论文，北京大学社会学系，2012年；潘晓泉：《城乡统筹背景下城镇资本下乡研究》，硕士学位论文，北京大学社会学系，2013年。

② 参见亚诺什·科尔内：《短缺经济学》，张晓光等译，北京：经济科学出版社，1986年，第22章。

③ Gabriella Montinola et al. , “Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, vol. 48, no. 1, 1995; Yingyi Qian and Barry R. Weingast , “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives ,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, 1997; Vivienne Shue , *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press, 1990; Andrew G. Walder , “Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China’s Transitional Economy,” *American Journal of Sociology*, vol. 101, 1995; Yusheng Peng, “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline,” *American Journal of Sociology*, vol. 106, 2001.

④ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off*, London: University of California Press, 1999; “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China ,”

扶持和庇护，乡镇企业在短期内迅速崛起。

1994年的分税制改革，一方面剥离了企业属地和税收归属方面的关联，同时还造成地方政府的巨额财政缺口，促使地方政府由“经营企业”转向“经营土地”。<sup>①</sup>以土地出让金为主体的土地收入，是地方政府财政收入的主体，学界一般称之为“土地财政”。近年来，土地财政进一步与“土地金融”相结合，形成了一种土地—财政—金融相结合的“三位一体”的发展模式，将“经营土地”和“经营城市”结合起来。<sup>②</sup>地方政府“经营城市”的模式最早在东部发达地区发展成熟，后来迅速扩展到全国大部分地区，并演变出更多样化的实践形态。

学界关于地方政府“经营企业”和“经营城市”的研究为探讨资本下乡后的政企关系提供了积累和启发。这些研究开创了政企关系研究的多维视角，“经营企业”的概括主要从财税关系角度切入，“经营城市”模式则揭示了政府和企业之间以土地为核心的互动机制。需要注意的是，围绕土地的政企关系并不仅限于城市，“经营城市”的影响远远超出城市范围，也构成了我们理解资本下乡的基本背景，其中的关键因素还是土地。

中国目前的土地制度属于两种所有制并存。城市土地属于国有，农村土地属于农民集体所有，二者在土地权利方面有巨大差异。政府通过垄断土地一级市场而取得的巨大的土地出让收益也正是“经营土地”的前提之一。<sup>③</sup>近年来，这方面的改革呼声和相关政策都比较丰富。许多学者认为，应该盘活农村存量集体建设用地，建立城乡统一的建设用地市场，逐步实现农村集体建设用地和国有建设用地的“同地、同价、同权”。<sup>④</sup>在全国各地的政策实践中出现了各种变通的办法促使农村集体建设用地进入市场。<sup>⑤</sup>

① *World Politics*, vol. 45, no. 1, 1992; “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, vol. 114, 1995.

① 孙秀林、周飞舟：《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》2013年第4期。

② 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让过程中的政府与农民》，《社会学研究》2007年第1期；周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期。

③ 参见蒋省三、刘守英、李青：《中国土地政策改革：政策研究与地方实施》，北京：三联书店，2010年，第2章。

④ 北京大学国家发展研究院综合课题组：《还权赋能：成都土地制度改革探索的调查研究》，《国际经济评论》2010年第2期；蒋省三、刘守英、李青：《中国土地政策改革：政策研究与地方实施》，第50—68页；张曙光：《博弈：地权的细分、实施与保护》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第136—138页。

⑤ 高圣平、刘守英：《集体建设用地进入市场：现实与法律困境》，《管理世界》2007年第3期。

农村集体建设用地入市，一方面可以使农民分享城市化的收益，另一方面，也是城市扩张、用地指标紧张的结果。中央政府为了严格保护耕地，同时也为限制地方政府低效率的城市扩张，对农地转为非农建设用地实行严格的指标计划管理。但是自2008年以来，经济刺激计划也对这种指标管理办法造成了较大的冲击。在这种背景下，国家出台了一些增加城市建设用地指标的弹性政策。<sup>①</sup>

这方面的土地政策以“增减挂钩”为代表，指在城市新增建设用地和农村减少建设用地之间进行“挂钩”。农村建设用地复垦为耕地所增加出来的指标可以转换为城市新增建设用地指标，这在一定程度上突破了国家对城市新增建设用地指标的严格控制。在各地实践中，最为突出的是成渝地区的土地指标交易制度。比如，重庆借助统筹城乡综合改革试验区的政策优势，采取类似“增减挂钩”的办法，让农民将宅基地整理出来后变为可以在土地产权交易平台上进行流通的“地票”，为城乡建设用地指标的自由交易搭建了市场平台。如此一来，原本没有太大价值的农村建设用地猛然增值。同时，农民普遍还没有意识到宅基地的潜在经济价值，这给资本下乡盘活用地指标留下了巨大盈利空间。

“增减挂钩”等土地政策的出台使得原来仅在城市及郊区运行的“经营土地”行为延伸到了许多非城郊的普通乡镇和村庄。税费改革后，中西部基层乡镇财政已经普遍“空壳化”，“以县为主”的转移支付格局及“乡财县管”的管理体制进一步加剧了乡镇的财政窘况，因此，乡镇政府普遍具有经营土地的积极性。比如，重庆市涪陵区所有乡镇都参与到以“土地整理”获取“地票”的行为中。乡镇每整理出一亩“地票”，就能够从土地出让金中获得2万元的“工作奖励”，这种奖励，就是从“地票”交易中划拨给乡镇的部分。有些乡镇仅2011年就整理“地票”指标1000多亩，一次性增加了2000万元的预算外收入，这对乡镇来讲是一笔巨额可用财力。同样，村集体也能从“地票”整理中获取相应收益。<sup>②</sup>但同时，由于自身财力的限制，地方政府又无力独自承担大规模整理用地指标的巨额成本，引导和鼓励工商企业下乡直接整理用地指标就成为一种带有普遍性的做法。重庆市涪陵区规定，“在不改变土地用途的前提下，允许通过流转方式取得农村建设用地，本着‘非禁即入’的原

① 中央与地方在指标管理方面的互动和博弈过程，参见谭明智：《严控与激励并存：土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》，《中国社会科学》2014年第7期；周飞舟、王绍琛：《农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究》，《中国社会科学》2015年第1期。

② 村集体作为宅基地的所有权人分得的“地票”价款不得少于2.1万元/亩，如果被复垦的土地是农村公共设施、公益事业用地或者使用权没有归属的土地，村集体将获得全部“地票”价款；如果被复垦的土地是乡镇企业用地，那么“地票”价款由使用权人和村集体协商分配，但是村集体所得价款不得低于2.1万元/亩。（曹亚鹏：《“指标漂移”的社会过程：一个基于重庆地票制度的实证研究》，《社会发展研究》2014年第2期）

则进行开发利用”。<sup>①</sup>湖北省也出台了类似支持政策：“允许通过迁村腾地、用地置换、宅基地换房等方式盘活农村存量非农建设用地……引导和鼓励回归创业者利用闲置土地、闲置厂房、农村撤并后闲置的中小学校舍、荒山、荒滩等进行创业”。<sup>②</sup>农村集体建设用地已成为基层政府吸引资本下乡的重要载体。

除“经营土地”外，“资本下乡”发生的另一个背景是自税费改革后中央政府逐步加快的“公共财政覆盖农村”的政策进程。2006—2013年，中央财政三农支出从3517亿元增加到13799亿元，年均增长超过20%，占中央年度财政支出的比重也由14%增长到近20%。同时，上级政府对三农方面的转移支付主要以专项资金的方式拨付，各级政府本级三农支出则以“项目支出”的方式进行预算管理，向农村提供公共品和公共服务。<sup>③</sup>

全国大多数地区的基层政府在财政上都高度依赖上级政府的转移支付，尤其是县乡政府，2000—2013年，财政自给能力<sup>④</sup>一直在40%左右徘徊，中西部地区县乡政府财政自给能力则更低，一般在20%左右。<sup>⑤</sup>按照项目制的设计理念，地方政府应该提供相应的项目配套以保证使用效率，在财政自给能力偏低的情况下，这导致许多地方的“假配套”。同时，按照项目制的效率目标，地方政府应该通过竞争向上级政府申请项目。为达到这一目标，地方政府通常会在每个行业内都有针对性地制作数量巨大的“项目库”，随时准备应对各种项目申请。尤其是一些重大项目，需要投入大量启动资金以创造出项目实施平台和条件。

在实践中，地方政府逐步探索出一条引导社会资本进行项目前期启动和资金配套，以打造项目申请和实施平台的道路。具体内容是把涉农项目与工商企业资本下乡结合起来，主动对下乡企业进行项目配套，并使项目向工商企业经营的地域集中和整合。比如，重庆市涪陵区积极推动“项目集聚城市资本等优势资源下乡”，“加大农业、林业、水利、农综、扶贫、国土整治等项目的整合力度，主要用于改善农业规模经营的基础设施条件，企业成片经营面积达500亩的生产基地，可争取国家

① 《中共重庆市涪陵区委区政府关于加快农村土地流转促进农业规模经营的意见》（涪区委发〔2007〕25号）。

② 《中共湖北省委、湖北省人民政府关于大力实施回归创业工程的意见》（鄂发〔2008〕12号）。

③ 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011年第4期；渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期；周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

④ 财政自给能力=一般公共预算收入/一般公共预算支出。

⑤ 《1990年—2009年我国各级政府财政自给能力情况表》，《地方财政研究》2010年第9期；《1994年—2013年全国各级政府财政自给能力情况》，《地方财政研究》2015年第6期。

项目予以配套”。为方便项目整合，基层政府还“鼓励企业采取村企合一模式，与农村集体经济组织整合组建股份制企业，对农民进行集中安置，对土地进行统一整理开发，鼓励企业与农户采取土地入股等方式合作进行农业生产开发，或参与农民专业合作社经济组织建设，开展产加销一体化经营”。<sup>①</sup>我们在很多地区都可以看到这一现象，即各种项目都集中整合到了农业园和农业公司集中流转经营的成片地域。

由此可见，地方政府通过引导资本下乡可以实现多个目标：获取建设用地指标，推动农村发展现代农业，打造一个申请和实施政府各类项目的平台。本文在这一背景下对“资本下乡”进行研究。研究案例包括两部分：一是湖北省柳村的深度个案，<sup>②</sup>二是重庆市涪陵区的总体调查。柳村位于湖北省中部某县，作者从2010年1月开始前后三次在该村驻村调查40余天，三次调查时间恰好是资本下乡在该村实施的三个不同阶段。重庆市涪陵区的调查于2012年10月中旬进行，包括对涪陵全区的整体情况的调查及10个乡镇的问卷调查。

## 二、土地流转

“资本下乡”的一个重要目的是通过“增减挂钩”政策获取城市新增建设用地指标，要做到这一点，需要先推动“农民上楼”。在地方的实践中，我们通常会看到“上楼”和“建园”（农业园区）同时大规模展开。以重庆涪陵区为例，本次调研的10个乡镇（社区）都有集中居住的居民建设点。截至2012年10月，已建或在建的集中居住项目一共有49个，涉及42个行政村，约占行政村总数（110个行政村）的38%，正在规划的集中居住项目共有23个，涉及26个村。在这些集中居民点中，有不少是“资本下乡”直接推动建设的。全区共有131家企业投入大量资金到农村从事农业规模经营和新农村建设。规模最大的是重庆金科、美心、南方、天木和桂楼集团，全区以这些公司为主体规划了四大城乡统筹示范片。其中，金科现代农业园由金科集团与义和镇按照规模化生产、产业化经营、企业化管理的方式于2007年联合创建，是全镇发展现代农业的重点项目，同时也是义和镇规划的7个居民集中点之一，这样就形成了集中居住点与农业园区合二为一的布局。

我们以湖北省柳村为例说明农民上楼的具体过程。2008年，湖北省出台了“回归工程”政策，引导资本下乡盘活“农村存量建设用地”。祖籍在该村的柳房一直在重庆从事房地产开发，2010年响应“回归工程”决定回家乡开展新农村建设。他准备“捐资”1.5亿元对以该村为中心的周边五个村庄的土地进行集中流转和开发，

<sup>①</sup> 《中共重庆市涪陵区委区政府关于加快农村土地流转促进农业规模经营的意见》（涪区委发〔2007〕25号）。

<sup>②</sup> 本文部分地名和人名使用了化名。

用10年左右的时间建成一个占地五万亩的水镇。2010年开始第一期工程建设，主要是对该村的土地进行流转和推动农民集中居住。

该村现有农户307户，公司的做法是让农民“以旧换新”：公司免费为每户农户建设一套面积为140平方米的“清水房”，村民原有的住房（不含室内财产）及地上附属物无偿归公司所有。具体方案如下：

一、所有入住的新户产权归各户所有，各自办理房产证、土地证。

二、以组为单位分栋抓号，任何人不得随意挑拣楼层高低（抓号后如需在本组自由互换必须通知公司变更登记）。

……

四、屋前、房后的树木除构树、白杨树可以变卖，其它一律不得砍伐变卖，房屋门窗、基础、附属物保持完好，并需双方签字办理移交手续。如有违反者，严禁入住新房或重罚。

……

九、有下列情形者，分房执行一定收费标准：

1. 有房有田有户，旧房是土坯房（10亩田以上，旧房不低于50平方米）出资5000元，低于10亩的出1万元，低于8亩1.5万元，低于6亩2万，低于4亩2.5万元，2亩以下3万元。

2. 有田有房有户，旧房是砖石房（旧房不低于50平方米），农田低于5亩（含5亩）出资5000元，4亩1万元，3亩1.5万元，2亩2万元，1亩2.5万元。

3. 有户有房无田7万，公司承担30%……凡不要房的农户且房子是砖石房者，达50平方米以上补1万元，其它2千元。

4. 有户无房无田8万，公司承担20%。

5. 有户有田无房6万，20亩田以上出1万，10亩田以上2万，5亩田以上4万，3亩田以上4.5万，3亩以下5万，2亩以下5.5万，1亩以下6万。

——《分房方案》（摘录），2010年7月

公司对每套“清水房”的折现是10万元，免费交换房的基本标准是：有房（砖石房）、有户、有地（5亩以上），需要另外出钱最多的农户是“空挂户”（只有户口，无田无房）：“每户需出资8万元，公司支付20%”。可见，这种“以旧换新”不是简单地“以房换房”，实质是农民以房屋、耕地和户口“三证”交换一套“清水房”，并根据农户耕地多少、房屋类型（土坯房、砖石房）和大小进行一些调整。公司付出的成本是一套“清水房”，定价10万元，但成本价不到10万元，因为建房土地是免费获得，每套房屋的实际成本只有7万—8万元。农民付出的成本是：户均10亩以上耕地的经营权、户均超过2亩的宅基地建设用地指标及其复垦后的耕地面积、房前屋后的花草树木，等等。

一方面，公司通过“差别化”策略获得部分农户的购房款。平均来看，每个农

户耕地都在 10 亩以上，由于耕地占有不均，有不少农户占地 20—30 亩，他们也只能按照一户一房的情况换房，那些耕地不足 5 亩的农户，则需要缴纳部分购房款，另外还有许多其他情况也需要缴纳购房款。另一方面，公司通过“农民上楼”一次性整理出近 1000 亩的农村建设用地指标，通过“增减挂钩”，公司能获得一笔巨额收益。比如，柳房就在该村所属的市获得一块面积为 600 亩的城市建设用地，正准备进行古建筑一条街开发，相关用地指标正是从该村土地整理后“增减挂钩”所得。

“农民上楼”对于村庄社会的关系和秩序、农民的日常生产生活都产生了深远的影响。其中一个重要方面是农民耕作半径迅速扩大，农户种地困难。为解决这一矛盾，在“农民上楼”的同时，土地集中流转和规模经营也迅速展开。

涪陵区的“土地流转”情况如下：我们调查的 10 个乡镇（社区）中，9 个农业型乡镇均有大规模的土地流转，集中流转土地总面积达 5.77 万亩，集中流转面积占土地流转总量的 73.8%（见表 1）。

表 1 涪陵区 9 个乡镇土地流转统计 (亩)

	集中流转	农户间流转	其他方式流转	合计
同乐	7270	3000	—	10270
珍溪	500	—	—	500
清溪	1860	3000	1000	5860
龙桥	9796	2849	1943	14588
新妙	4500	8000	3093	15593
青羊	2450	1160	224	3834
罗云	4283	1715	—	5998
大木	18200	—	—	18200
义和	8900	760	—	9660
总面积	57759	20484	6260	84503
平均面积	6418	2926	1565	9389

“集中流转”主要是政府引导“资本下乡”后促成的土地规模经营。这从土地流转的对象中看得更加清楚。据我们对乡镇的问卷调查统计，9 个乡镇土地流转给本乡农业生产大户的土地占总量的 40.5%，流转给农业公司的占 55.3%，流转给外乡农业生产大户（即业主）的占 3.5%，可见，土地流转中有近 60% 流转给了公司和业主。

那么，土地大规模集中流转具体是如何实现的呢？以柳村为例。柳房回村后首先成立了“柳房生态水镇集团公司”，公司下辖农民专业合作社、农机专业合作社、发展公司等二级机构。公司通过农民专业合作社与农民签订流转合同，实现土地的集中流转。

流转要顺利实现，需要村级组织和村干部的高度配合。企业作为一个外来者，它很难与千家万户的小农户直接顺利打交道，也不熟悉村庄熟人社会内部的人际关系网络和运行规则，村干部则是深度嵌入乡土社会的地方精英，并能较顺利地与农民交流沟通。土地流转的具体过程主要是村委会以合作社的身份通过动员的办法进



行。2010年6月,县委县政府成立了柳村新农村建设指挥部,乡村两级干部在全村发起了“万亩土地集中连片流转、所有农户加入合作社”的宣传活动。先后召开了全体村民大会、户主大会、党员干部骨干会、外出务工人员以及老年人座谈会等共计27场会议。除此,公司和村委会还分组分户展开动员工作:一方面召集村民小组长和公司及合作社领导一起开会,由他们向各自小组传达信息、发放传单,并把农民的意见进一步传达给公司;同时又把农民以3—5户分成一个小组,分小组展开说服动员工作;对极个别有特殊情况的农户,公司领导和村主任亲自出面做工作。村两委成员以合作社和村干部的双重身份,反复对农民进行动员,强调新农村建设是大势所趋,个人无法阻挡,同时又以合同中的各种优惠条款予以说服。经过一个多月的动员工作后,公司召集所有农户集中半天签订土地流转合同。

村两委之所以积极协助公司流转土地,主要是出于两方面的原因。其一是受到了来自上级政府的压力。柳村新农村建设是全市的重点工程之一,县领导亲自担任总指挥,乡镇干部直接参与动员和协调,村两委必须积极配合。其二,村两委对于土地流转有增加收益的预期在内。土地综合整治以后,会增加一部分因宅基地复垦出来的耕地。在流转合同中有这样一条规定:“土地流转后,乙方可对土地进行综合治理,新增加的耕地由乙方和柳村村委会再签订流转合同”,这样村集体还能在土地整治后有望再获得一笔收入。另外,村主任能够在此后兼任合作社社长和集团的党支部书记,对个人来说也是一个很大的激励。

相比之下,农民在这一过程中则显得被动。调研中,邻村某村民对柳村的一位亲戚说:“柳村好啊,新农村这么快就建起来了。”该村民回答:“等明年轮到你们村,你就体会新农村建设的滋味了!”按照规划,柳村周边5个村都要陆续进行农民上楼和土地流转,他让邻村的亲戚自己去体会新农村建设的“滋味”,表达了农民的无奈之感。对大部分农民而言,企业的到来很突然,从项目启动到签订合同仅一个多月时间,很多人是被“裹挟”进来的,他们对村庄变化的广度和深度都不够了解,也没有稳定的预期,在宣传动员下很快就搬上了楼、租出了土地。

《土地经营权流转合同书》直接由公司提供。在前期的宣传动员中,农民了解到一些合同中农民的权利条款,如承包期限和承包金额等,但缺少表达意见、权衡考虑的时间和机会。该合同书主要涉及甲方农户、乙方公司和丙方村集体三方。流转方式是,在土地所有权人法定代表人村主任即丙方的见证下,甲方同意将土地二轮延包时所确权的承包土地全部流转给乙方,并以此面积为基数参与公司入股分红,流转时间以二轮土地承包期限为止(至2028年)。公司将这种做法称为农民以土地入股参与公司分红和获得公司福利,而不是简单的公司流转土地。但是,从实际运作来看,农民很少有可能以土地入股的形式参与公司分红。公司在农民流转土地的协议中指出:公司以农民土地二轮延包合同记载的面积为准,按照每亩每年1000元租金的标准将耕地统一流转给合作社经营,农民可以土地租金入股。也就是说,如

果农民不领取土地租金，则算入股，以后可参与公司股份分红。但是，对于绝大部分家庭来说，土地租金是全家的主要收入来源，不可能不领取，事实上全村没有一户将土地租金留在公司入股。1000元每亩的土地租金，差不多是农民种地的纯收入，但公司对土地非农使用后的增值收益则没有做任何补偿。这也是土地是否作为资本入股的核心标志，如果是土地入股，农民必须要能参与到土地增值收益的分配中。

事实上，合同书约定的许多条款后来都无法兑现。比如，合同约定，公司承诺3年建设期内，每个家庭可以安排两个劳动力就业，人均工资不低于1000元/月；3年建成后，口粮、蔬菜统一由公司免费供应，根据公司效益逐年增加分红比例及职工工资待遇，力保人均收入达2万元以上，力创人均收入5万元。实际情况表明，公司根本无力安排众多劳动力就业，也无法保证职工工资的增加。口粮、蔬菜的免费供应也无力实现。土地租金则基本能保证发放，不然会引发村民的强烈不满，甚至成为不稳定因素。另外，合同中对村民的义务要求更加刚性和实在，权利部分的约定则有许多虚化的成分，比如，合同约定，“甲方积极配合乙方进行基础设施建设，本着求大同、存小异的原则，支持这一造福柳村子孙后代的事业，甲方在具体问题上如有异议，应通过合法途径向乙方和村委会反映，以寻求解决，不得采取非法途径激化矛盾，同时甲方作为柳村的一员享有劳动权、表决权、人格权、享受公共福利权等各项法定权利”。显然，从合同用语和条款设置来看，它更像是一份口头协定，并不像具有法律效力的正式合同。

除合同外，公司后来还制定了一份类似于村规民约的“永定成规”，共计15大项50余条款，镌刻在一块大石碑上，并立于小区广场。该规定主要是对村民各项义务和行为规范的约定，比如在户籍管理方面规定，“坚决反对不顾多数人利益，不服从规定的‘空挂户’长期居住，对其限制入村，其子孙永不入社”；“凡给水镇造成经济、名声重大损失者，应强制要求将户口迁出，并停止一切服务和待遇”。当然也规定了一些权利，比如，“学生上学、社员医保、车和房分配、旅游等逐步实行免费”。总体来讲，该规定对义务的约定极为刚性，对权利的约定则更多带有畅想村庄美好未来的意味。

那么，公司集中流转土地的收益何在？首先，公司流转的土地只有少部分会继续用于农业生产，绝大多数被转换成其他用途，土地普遍实现了一次增值。柳村土地流转合同中约定，“乙方有权自主经营，有权合理利用所流转的土地（包括用于农产品加工、蔬菜大棚种植、水产和家畜养殖等）”。柳村的绝大多数耕地也被用于建设生态性旅游景区，根据规划，柳房水镇将建设八大主要旅游景区，其中包括一个占地960亩、形似中国版图的人工湖泊——“中国湖”景区，用于经营高端会务、旅游接待等业务。显然，土地流转后许多土地都改变了农业用途，有些改变甚至是永久性和不可逆的。

在我们调查的重庆市涪陵区，根据当地的政策，“对从事种植、养殖、简易农产品加工、农业高新技术开发等产业和项目用地，视为农业用途，允许土地流转经营者修建一定比例的生产管理用房及相关设施，允许投资农业的市场主体利用规定范围内的生产管理用房及相关设施，开发乡村旅游和观光农业项目”。<sup>①</sup> 这都是地方灵活运用土地政策的实践。涪陵 9 个乡镇集中流转的土地中，只有 20% 继续用于粮食生产，其余全都用于种植花卉苗木等经济作物（见表 2），或者用来发展旅游观光。应该说，资本下乡经营农业导致的土地非农化使用是一个比较普遍的现象，对保证粮食种植产生了一定影响。

表 2 涪陵区 9 个乡镇土地集中流转用途 (亩)

	粮食种植	经济作物	果木林木	养殖	商业用地	旅游观光
同乐	—	756	6514	—	—	—
珍溪	—	950	500	160	—	—
清溪	—	1860	—	—	—	—
龙桥	2480	9150	1943	1015	—	—
新妙	7354	—	1576	864	—	—
青羊	350	524	1360	1600	—	—
罗云	4553	726	125	—	594	—
大木	—	—	—	—	—	18200
义和	300	8700	500	—	—	—
总计	15037	22666	12518	3639	594	18200
比例 (%)	20.6	31.2	17.2	5.0	0.8	25

其次，公司对全村土地进行集中流转，一方面全村登记在册的土地面积与实际面积有很大出入，同时村庄中原有大量未登记耕地、水面、荒地、公共用地等也都无偿提供给了公司经营。比如，柳村航拍面积达 10300 亩，登记到农户的耕地面积却只有 3357 亩，另外有集体机动地 585 亩，水面 790 亩，宅基地 1000 余亩，等等。除村庄道路等建设用地外，全村经过土地平整后实际耕地面积至少在 7000 亩以上，超过登记面积的两倍，而公司只需支付 3357 亩的土地租金。所以，仅从土地面积看，公司也从中获得了很大收益。

最后，也是最重要的，公司可以凭借土地的集中流转和推动“农民上楼”获取大量国家项目配套，通过各种政策获得大量惠农资金。

### 三、村庄的“再造”

“资本下乡”通过推动“农民上楼”、土地整理和流转、规模经营，极大地改变

<sup>①</sup> 涪陵区农业局：《涪陵区农村土地流转情况介绍》，2012 年。

了农民的生活方式和生产方式，同时也在改变村庄的治理结构，村庄和企业的关系日益紧密。比如，涪陵区直接提倡“村企合一”模式，这也是企业下乡后形成的一种最普遍的村企关系模式。“村企合一”主要体现为村庄的“公司化”运作。以柳村为例，村庄的“公司化”主要表现为：

首先，全村土地全部由公司统一经营，并已进行专业分区，建成蔬菜大棚区、露地生态蔬菜种植区，正在准备建设的有稻虾种养殖区等。公司不仅已经启动生产，在市场营销、储藏物流等各个方面也在全线推进。目前已经建成大型冷冻库一个，大型玻璃温棚一个，并正在建设新的储藏中心。可见，该公司虽然确实是为土地而来，但与一般的资本下乡“圈地”并待价而沽又有所不同。根据规划，水镇建成后，公司将近5万亩耕地分区进行生态农业生产，将建成生态种植区、畜禽养殖区、饲料肥料生长区、农产品加工区等八大区域。

其次，村两委、农民专业合作社变成了公司的二级下属机构，图1清晰地呈现了公司与专业合作社及村两委的关系结构，显然，这是一种以公司为主的“村企合一”结构。村两委的负责人与公司之间也实行交叉任职：村支书（兼村主任）兼任集团公司的党支部书记，集团公司的总经理柳房任村委会副主任。由于公司掌握了村庄的经济命脉，所以村两委班子成员就得全部受集团公司的领导。同时，村民选举在公司面前也暂停了。2011年是全村换届选举的年份，为保证公司的平稳发展，全村在没有展开村民选举的情况下将公司老总任命为村委会副主任。

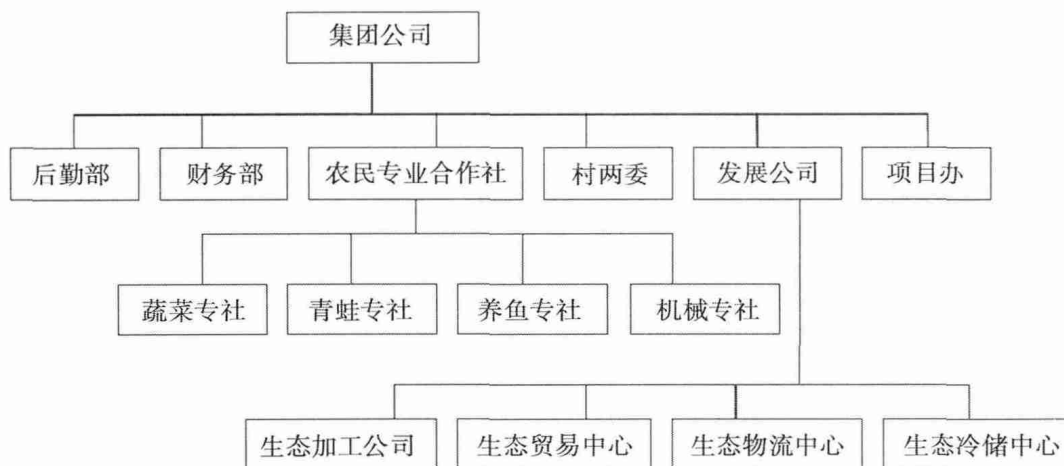


图1 柳房生态水镇集团的组织结构

这种“村企合一”模式对企业、农民和国家之间的关系产生了深远影响。企业与农民的关系是村企关系与一般政企关系的主要不同之处。“资本下乡”之后，农民与企业之间主要有两方面的联系。第一，土地租金。农民的土地只是流转到公司使用，并未入股，故无法分享土地的增值收益，只能获得相当于农作物种植收益的土地租金，租金能否顺利发放，与公司的经营效益密切相关。第二，少量的就业机会。资本下乡后短期内成立的公司产业发展方面很薄弱，尤其是许多涉农产业，它们

所需劳动力相当有限。土地流转后，农民成为典型的“失地农民”，一次性释放出大量劳动力，公司无力吸纳和安排就业。比如，柳村的柳房集团除环卫和绿化组常年吸纳了十多位农民就业外，其余部门只能季节性地吸纳劳动力，总数加起来一般也只需50人上下。而且，公司支付的工资也相当低，除一些重要职位，公司雇佣农民的工资在1000元/月左右。所以，大部分农民土地流转后都选择了外出务工。可见，一方面，农民依附于企业生存，土地租金是大部分家庭的主要收入；另一方面，企业做强做大与农民的收入增长和福利增加关系较弱，村民们用“全村都成了空挂户”来形容二者之间的关系，意思是指除了保留的户口和住房外，农民与企业与村庄的关系已经非常疏远。资本下乡后剥离了农民与村庄原有的密切关联，农民像一棵树苗被“连根拔起”之后“移栽”到了小区之中。就全国来看，并非所有资本下乡都同时推动了农民集中居住，但是，土地大规模集中流转后农民和企业间的关联机制具有很大的普遍性：土地租金和少量就业机会是二者间最通常的关联，其他关联则非常薄弱，如何建立企业和农民间的利益连带机制，是需要重点研究的问题。

企业和农民的这种关系对国家和农民关系的发展和变化也有极大的影响。21世纪以来，大量的财政资金反哺农村，随着资本下乡和市场化的推进，企业也日益成为提高农村公共服务水平的重要力量。在实践中，基层政府为推动资本下乡，给予土地、项目等诸多优惠政策，对企业的发展有很大的助推作用，但农民、农村和农业在多大程度上从中受益，则是一个需要谨慎研究的问题。

在柳村这一村庄“公司化”案例中，国家的各种惠农补贴和资金都直接注入了公司。柳村土地流转合同约定，“流转期间国家的粮食补贴资金归乙方所有，用于发展再生产”。结果，自2011年起，全村流转土地的种粮补贴就直接转移支付给了公司。政府的农机购置补贴也被公司以农机合作社的名义全部拿走。仅2011年就补贴农机29台（套），补贴金额近10万元（见表3），公司将之作为经营性资产。可见，由于脱离了与土地的紧密关联，农民享受不到国家的各种优惠政策和资金。

表3 2011年柳房集团所获农机补贴统计

名称	数量（套）	每套补贴金额（元）
大鹏微耕机	3	700
东风井关6行插秧机	3	12500
雷沃欧豹联合收割机	2	8000
上海纽荷兰704旋耕机	3	7500
增氧机	6	300
投饵机	8	300
195型手扶拖拉机	3	2200
东风沼液车	1	7000

同时，政府各类项目也都向公司整合和集聚。截至 2012 年 8 月，柳村已经整合了来自各部门的项目 10 余个，申请到项目资金 5000 多万元，到位资金近 3000 万元，每个项目资金从几十万到几千万元不等，公司内部还专门成立了项目办公室。以公司当时正在实施的最大项目“南水北调汉江沿线土地开发整理重大工程项目”为例，该项目 2011 年经省国土资源厅立项，批准投资 2913 万元，可净增耕地 49.5 公顷，工程预计 2012 年 10 月完工，项目主要包括土地平整、农田水利、田间道路、防护林种植、村庄整治等内容。预计将完成 U 型渠 3.6 万米，建泵站 10 座，开挖堰塘 10 口，水库 1 座，修建机耕道 25 公里，安装自动喷灌设施 600 亩，安装视频监控 300 个。这一项目对以柳村为中心的 5 个村庄的土地进行平整，完成田间道路、农田水利等各方面配套，为公司大规模机械化的耕作提供了条件。公司在村庄中进行的任何一项建设都能与政府项目挂钩，村支书直言：“项目到处都可争取，主要是包装的问题。”比如，土地整理的同时还申请了粮食基础能力建设项目，项目资金 1000 万元；公司蔬菜冷库建设工程正在申请商务部门的农产品加工储存项目；农民拆迁上楼工程也申请了部分危房改造项目资金补助。

在以大型农业开发园区建设为主的重庆涪陵区案例中，也有类似现象。金科农业园将可能争取到的大中型项目罗列出来（见表 4），作为公司发展的主要支撑手段。

表 4 金科农业园可能争取到的项目统计

部门	项目类型
国土资源局	长江三峡库区土地整治
科技局	高科技农业、科研中试、农业科普示范
农业局	高科技农业、生态农业、农业产业化示范
商务局	引进国外高科技农业产品、技术、农产品流通贸易示范基地
发改委	现代农业综合应用示范、农业产业化示范
新农村建设办	新农村建设样板
财政局	现代农业、高效农业示范、农业生物工程
教育局	农业教育培训基地
民政局	扶贫致富地区

地方政府采取这种办法集中整合项目，一方面是打造新农村建设示范点的需要，另一方面也与项目制的运行机制有关。目前，许多项目要求地方财政予以比例配套，但不少中西部地区的地方政府自身财力有限，确实难以足额配套。例如，国家审计署 2010—2011 年对宁夏等 9 省区的农业基础设施建设专项资金管理情况进行了审计，抽查了 40 个县市（区）和 388 个项目。结果发现，9 省区 2009—2010 年大型灌区续建配套与节水改造等 4 项专项资金，地方财政少配套 11.75 亿元，占应配套资金的 32.40%。其中，40 个县的 39 个项目少配套 1.59 亿元，占

应配套资金的 56.38%。<sup>①</sup>同时,项目制也要求地方政府前期对项目进行较好的规划设计,制作“项目库”,通过竞争性办法向上级政府申请。同样受制于有限的财力,地方政府实际上难以对大量项目进行前期启动和规划。通过把项目向公司经营的地域整合,则部分化解了上述难题。企业既愿意投入资金进行各类项目的前期启动设计,提供项目申请过程中的各种费用开支,也愿意投入大量配套资金保质完成项目建设,因为项目建成后都是公司的经营资产。比如,对于柳村蔬菜储存建设项目,商务部门只提供先建后补的“以奖代补”资金,农田水利方面的“小农水”建设项目也是这种性质的项目,它们都要求项目建设方先完成建设,验收合格后再予以补助。其他的各类项目,前期设计、勘测、规划和编制文本都需要大量资金,这对地方政府是一个很大的压力。工商企业资本在这里承担项目前期规划设计,完成项目资金配套,打造了一个项目申请和实施的绝佳平台。

项目大规模向公司集中,对国家与农民的关系将产生很大影响。第一,公司替代村庄(和村级组织),成为一个横亘于国家与农民之间的实体,国家的各种惠农政策和专项资金全部被公司获取。这些项目的初衷是为广大农村提供公共品和公共服务,为农民提供生产生活保障,是新时期国家与农民之间主要的制度化关联机制,也是政府以工辅农、以城带乡战略的主要抓手。但是,由于公司接替村庄成为项目接纳和实施的主体,农民与公司的利益连带又非常薄弱,使项目失去了与农民的密切关联,演变成对公司/资本的扶持手段,偏离了原有的政治目标。第二,农民的国家观念也发生了一定扭曲,基层政权的合法性受到部分影响。一方面,少部分清醒的农民看到了问题,抱怨国家政策“辅资不扶农”,比如部分农民想买农机但指标被公司占据;另一方面,公司通过争取大量项目在一定程度上改善了村庄的安居环境和公共服务,许多农民却将之归功于公司对他们的福利,公司的“慈善家”形象得以光大,而真正在背后投资的却是政府部门。第三,由于大量项目和优惠政策向同一村庄聚集,引起其他村庄的不满,人为增加了政府与农民之间的矛盾。柳村仅一年多时间获取各类项目十余项,这是以牺牲其他村庄的利益为代价的,直接引起了它们对基层政府的不满。比如,2012年本来有一个重大项目计划被分配到该村实施,但由于同镇其他村庄的强烈不满,最后只得改投到其他村庄实施。

依托“增减挂钩”等土地政策和大量财政专项支农资金,地方政府和工商企业资本合作完成了对村庄的整体性“再造”。从外在形态看,这种“村企合一”模式与乡镇企业改制后形成的“公司型村庄”、“公司办村”或“以厂带村”<sup>②</sup>的治理结构

① 《388个农业基础设施建设项目审计结果》(审计署2011年第33号)。

② 郑风田等:《村企关系的演变:从村庄型公司到公司型村庄》,《社会学研究》2012年第1期;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》,《社会学研究》2005年第4期;胡必亮:《“以厂带村”与农村发展》,《中国农村观察》2004年第5期。

非常相似。首先，村庄依附于公司，公司对村庄拥有很大的主导权。其次，在村庄权力结构中，企业往往集“党政企”权力为一体，村级组织成为公司的下属分支机构，受公司统一领导，为公司发展服务。最后，由于村庄对公司的依附，其间接变成了村庄对公司控股人个体的依附，村民也间接依附于公司所有者个人。但是，从公司所诞生的宏观制度背景、微观运行机制及其对国家与农民关系产生的影响来看，它都有别于“公司型村庄”等模式。

“公司型村庄”等概念所概括的对象大部分是已经彻底“非农化”的村庄，由于兴办企业早，村庄产业由农业彻底转向了非农产业，已经很少有传统意义上的典型农民，所以这些研究基本只需就村企关系谈村企关系，相对可以忽略村企关系对“纵向”的国家与农民间关系的影响。而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。如果不能有序、有效和健康地推进，资本下乡就会在很大程度上扭曲国家的惠农政策，吸纳大量财政专项资金，阻塞国家与农民之间的制度性联通渠道。地方政府和工商企业合作完成了对村庄的“经营”，这些村庄成了地方政府推动新农村建设和发展现代农业的“实验场”，成为装载政府各类项目的“集装箱”。

#### 四、结论与讨论

20世纪80年代以来，以分税制改革为节点，地方政府和企业的关系经历了从“经营企业”到“经营城市”的演变过程。近年来，许多中西部地区的基层政府依托灵活的土地政策，整合各类惠农政策和支农项目，大力引导资本下乡，政府和企业开始联合“经营村庄”。

“经营城市”和“经营村庄”都是地方政府以土地要素为核心推动经济发展的行为模式，“经营村庄”的行为是“经营城市”模式向更广袤农村的延伸。“经营城市”的主要机制是地方政府有意推高商住用地价格，垄断土地增值收益，用来建设城市和工业园区；并人为压低工业用地价格，通过招商引资聚集产业和人气，反过来维持商住用地价格的高位运行。“经营村庄”的一个重要目标是获取城市新增建设用地指标，以维持“经营城市”模式在新时期的顺利运行，“经营城市”所形成的高额土地极差收益和土地指标短缺，是地方政府“经营村庄”的最大动力来源。“经营村庄”将大量普通村庄纳入到“经营城市”的过程中，并把农村宅基地、耕地及更多相关生产要素裹挟进来。二者织就了一张复杂而庞大的经济网络，将诸多非城郊的普通村庄与城市发展连接起来，构建了当前经济发展过程中特殊的城乡联动机制。

“经营村庄”行为也是当前财政格局下激励体制造成的结果。目前，中西部地区



基层政府的财政自给能力很低，既缺乏大量项目所需的前期启动运营经费，也无力给予相应资金配套。他们通过引导和支持工商企业下乡来合作“经营村庄”，部分化解了这一内在矛盾。二者的互动决定了项目的申请、落点和实施，并共同获取了项目收益。政府顺利打造出新农村建设和农业现代化的样本，获得了丰厚的“政治激励”。下乡企业利用项目资金改善了经营所需的基础设施条件，有些则直接获得巨额补贴。以官员“晋升锦标赛”为核心的强激励体制是地方政府采取这种行为的内在根源，从而使政府项目偏离了既定的政治目标。

政府和企业联合“经营村庄”对村庄社会产生了深远影响。村庄日益依附于企业发展，农民的生产生活方式在短期内发生剧变。国家和农民之间的制度化联系机制正在发生改变。

中国农业和农村均站在了新的十字路口。要解决上述问题，出路还是在于协调、处理好政府、企业和农民三者之间的关系。正如“资本下乡”是政府主导的结果一样，“资本下乡”带来的诸多问题也需要政府的规范、引导和监管。可以说，在三者的关系中，政府的政策和行为仍然是关键所在。从本文的研究看，与“资本下乡”相关的政策调整是迫切而必须的。这些调整应该包括对下乡企业的资格考察以及下乡企业行为的规范和限制。如下乡企业一般只应推进农业的规模经营和农业生产的效率，而不应从事与农业开发相关的观光旅游、地产开发等产业；农村的各种产业的繁荣应该是多种企业参与、多数农民受益的结果。另外，政府的农业补贴在规模不断变大的同时，规范、监察行为变得越来越重要。总之，如何有效地利用下乡的资本、防止村庄为资本所吞噬，是城乡统筹发展的关键。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕

reach the optimization goal of intertemporal economic outputs. As a substitute, dynamically adjusting the allocation of emission rights in accordance to the output of producers, which is an optimization mechanism, can inspire a “learning-by-doing” effect, increase short-term economic output, and be used as an important reference for the policy designing concerning the energy saving and emission reduction and growth effects in various areas and industries, but its effect on long-term economic growth is still limited.

**(5) A Sociological Analysis of Weak Ranking Incentives—Taking Environmental Protection Agencies as an Example** *Lian Hong* • 82 •

We have made a close observation of the course of year-end assessment by an environmental protection bureau in three consecutive years in a certain city, emphatically analyzing the cause both of formation and long-term existence of weak ranking incentives. The political course to complete the sequential application between task logic, incentive logic and political coalition logic is the process of formation of weak ranking incentives. Moreover, weak ranking incentives have existed and been effective for long just because in comparison with strong incentives, it can satisfy external bureaucratic requirements in form, while can be adjusted inside in essence, ensuring flexible authoritative dominance and meanwhile showing adaptability and autonomy. Besides, weak ranking incentives are also helpful in facilitating cooperation at the same level rather than excessive competition, shaping loose connection between higher and lower levels rather than close relationship, and avoiding external incentives from excessively supplanting internal ones.

**(6) “Capital to the Countryside” and Rural Reconstruction**

*Jiao Changquan and Zhou Feizhou* • 100 •

The flow of capital from industrial and commercial enterprises to the countryside has become a common phenomenon in middle and western rural areas in China, and the cooperation between governments and enterprises has completed the “operation” and “reshaping” of villages. This is a result of local governments’ relying flexible land policies and special financial funds and actively giving encouragement and guidance, and also an extension of the mode of “urban management” in vast rural areas. The capital to the countryside has greatly pushed forwards “peasants moving upstairs” and “land circulation,” constituting a new village governance structure; villages increasingly depend upon corporations, which replace villages and become a social foundation for substrate governance. In this course, the united “village management” between

• 205 •

governments and enterprises exert profound influence over the village society.

**(7) An Assessment of Governmental Performance in the Course of Construction of Governments of Rule of Law in China**

*Zheng Fanghui and Shang Huping* • 117 •

The construction of governments of rule of law is the core of all-round rule of law, and a must road to realize the great renewal of the Chinese nation and the Chinese Dream. Over three decades since the reform and opening to the outside world in 1978, the evolving course of construction of rule of law and organizational appraisements in China has experienced several phases, showing up various characteristics. This course has effectively boosted the construction of governments of rule of law, but in essence it is still objective evaluation. Many existing problems, including unclear goal orientation and functional orientation, defective technical systems, deficient impetus mechanism, and even the predicament in reality such as the lack of coordination, repeated appraisements and disorientation, are all caused by the factors of paradox in appraisal theory, single appraisal subject, sluggish institutional construction, and the lack of top-down design. On the basis of double coupling of value rationality and instrumental rationality, to boost the construction of governments of rule of law by means of the assessment of governmental performance not only indicates the spirit of rule of law and the value rationality of governmental performance, but also strengthens the instrumental rationality of appraisal as organizational management, helpful in improving the legitimacy of governance. In the future, one should innovate in the appraisal theory, enlarge the participation of the public, introduce multiple estimating subjects, improve technical systems, intensify institutional construction, and develop a performance culture. The change from objective evaluation to the appraisal of performance of governments of rule of law is conducive for the emergence of a new discipline, the studies of appraisements of performance of governments of rule of law, and thus further pushes forwards the multi-disciplinary integration and innovation of public management theory in China.

**(8) The Chinese Paradigm of Exclusionary Rule of Illegally Obtained Evidence—An Analysis of 1,459 Criminal Cases**

*Yi Yanyou* • 140 •

In China, the exclusionary rule of illegally obtained evidence has stepped from legal texts towards judicial practice, and played an important role in guaranteeing human rights. In judicial practice, most applications for the exclusion of illegally obtained

• 206 •