农地流转、资源重构与谋地型乡村精英的发展*

余练(西南大学国家治理学院,西南大学马克思主义学院)
袁明宝(西南大学教育学部中国乡村建设学院)

内容摘要:经济学认为,农地流转是资源优化配置,农民收入增加的过程。不过,在农地流转过程中,资源开始重构,农民利益并没有得到保护。资本精英、权力精英和社会精英通过多种方式进入农利资源分配中,抢占自上而下输入的农利增量资源,成为新时期攫取农地利益的谋地型乡村精英。伴随着作为最低社会保障的农地逐渐演化为可以交易的商品,原本均分的公平原则和生存原则被先占原则、强力原则和资本占有原则替代,依附在农地上的阶层关系开始重构。资本牟利型、权力攫取型和市场依附型的乡村精英通过手中资本量的多少、权力的大小和关系的远近,占有国家带来的增量资源。在资源输入过程中,他们形成分利秩序,构成农地流转中的精英俘获现象。

关键词:农地流转　谋地型乡村精英　分利秩序　精英俘获

党的十九大报告提出,实施乡村振兴战略,要“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”。根据陈锡文介绍,截至 2017 年初,全国大约有 30% 的承包农户全部或部分流转出自家承包土地的经营权,流转总面积大约占农户承

* 本文系教育部人文社会科学研究青年项目,“乡村振兴战略下农村‘三治融合’机制研究”(19YJC840056)、第 64 批中国博士后科学基金面上资助项目,“乡村振兴背景下农村‘三治结合’治理体系构建研究”(2018M640891)。

包土地总面积的三分之一。全国农村经营土地面积在50亩以上的经营主体有350万户,一共经营耕地面积3.5亿亩,平均每户经营100亩(陈锡文,2017)。可以看出,新型农业经营主体的培育在过去几年已经取得长足进步。这得益于农地制度的变革,其中关键一步就是农地的规模化流转。

一、文献综述:农地流转意义的多重性

鉴于小农交易费用过高,在追求农业现代化过程中,市场和政府均存在双重"失灵"现象,(温铁军,2001)也因此农地流转成为当前农地制度改革的重要方向。十七届三中全会中央明确提出,"按照依法有偿自愿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体"。十七届三中全会土地政策出台之后,土地流转的速度逐步加快①。在一些经济学家看来,随着市场经济的快速发展和国家竞争的加剧,家庭联产承包责任制后小块土地所带来的局限性逐渐显现,对农业生产的激励效应在农村经济改革后不久就达到了极限,农业制度需要改革。(骆友生,1995;林毅夫,2012)姚洋认为,土地流转能够带来边际产出两种效应:一是边际产出拉平效应,土地的自由流转促进土地边际产出较小的农户将土地租让给土地边际产出较高的农户,在边际报酬降低规律的支配下,两者的边际产出趋于相等,目前在中国,土地市场的改善有助于优化资源配置;二是交易收益效应,土地交易性的提高能增加土地投资实现其价值的概率,从而提高农民进行土地投资的积极性。(姚洋,2000:57)

制度经济学认为,流动产生价格,在价格杠杆的调节下资源向生产

① 据统计,1996年土地流转总面积占整个承包地面积还不到1%,2006年为4%,2007年为5%,2009年为8%,2010年达到13%。(参见赵阳,2011)

效率较高一方流动,从而形成资源优化配置,这得到经验数据的支持。据统计,在非农化程度颇高的江苏、浙江地区,由于农村社会工业化和城镇化的快速推进,农业产业结构得到调整,土地流转率高,流转形式多样,当地土地流转市场活跃,由此增强地方经济活力和稳定地方社会环境,调整和重构土地制度利益格局。(王景新,2004)在不少经济学家看来,土地流转不仅能够优化资源配置,而且在增加农民收入、释放农村劳动力和保障国家粮食安全等方面均具有重要战略意义,因此,加快承包经营权的产权制度建设、稳定农户承包权、化解农地流转的障碍和症结成为当前农地制度的发展方向。(钱忠好,2002;张红宇,2002)经济学家认为,土地作为一种生产要素,应该如商品一样自由流通。土地流转既是资源优化配置、提供农业竞争力的过程,同时也是增加农户收入、释放农村劳动力的过程。可以说,土地流转具有破解当前三农问题的显著作用。但是,经济学的研究只是从资源配置的角度讨论农地流转的积极效应,它所产生的负面影响,尤其在政治社会方面的负面作用还值得我们进一步关注。

关注农村政治社会的研究者指出,农地流转虽然可能带来资源的优化配置,但是会对农村政治和社会方面造成负面影响。有学者指出,长久的土地流转意味个体永佃制的兴起,是对集体所有制的掏空,它将导致村级治权基础丧失,从而走上制造城市"贫民窟"的菲律宾道路和拉美道路。(潘维,2009;李昌平,2009:132)从不同区域和不同经济发展水平出发,贺雪峰(2010)也提出大多数农业型地区的农民需要完善基本农田基础设施,而不是农地规模化流转和私有化。在微观层面,一些研究者也注意到土地流转对农民阶层分化、农村阶层重构和再造的作用,对农村新兴中坚阶层和弱势群体造成的不利影响。(陈成文,2006;陈柏峰,2009;杨华,2011)郭亮认为,山林流转中彰显的农户土地产权只是一种表象,乡镇政府、城市资本、混混、钉子户等各种利益主体的再行动消解了产权权利所应具有的效益。资本与农户争利是一个被隐藏着的、不争

的事实。（郭亮，2011）认识资本下乡或大规模农地流转对于农村社会、农户和乡村治理的不利影响，被一些经验研究者强调。（王德福、桂华，2011；孙新华，2012）

综上所述，农地流转带来的效应和影响是多方面的。经济学认为，作为生产要素的土地如果可以自由流通，土地交易市场形成，农户就能够根据自己的需要对土地进行租赁，做出符合自身的理性选择。但是，这种完全的土地市场论，在当前农村实施起来较为困难。一方面，平等的市场假设受制于与其配套的政治环境和社会结构，比如，农地流转过程中权力和资本的介入，就可能导致流转中的平等交易逻辑遭遇阻碍，农地流转的实际过程可能带有强制性和被流转特征。（余练，2018）再比如，农地流转中引进外来资本，增加农村稀缺的资本要素，但是由于资本外来，难以与本地社会结构形成紧密互动，因此在经营过程中很可能存在“脱嵌”现象，影响土地的产出。另一方面，即使存在一个完全理性和纯粹的土地市场，由于中国巨大的农业人口压力，解决了农业问题，农民的问题可能依然得不到解决，而三农问题的核心是农民问题，而非农业问题。（贺雪峰，2009）对此，仅仅从假设的经济理论去审视农地流转所带来的经济效益是不够全面的，实践中的农地流转远比理论模型复杂和多元。

农地流转作为一种经济现象，它呈现出来的政治社会后果是多方面的。正如一些研究者指出，农地流转对农户生计、农村阶层结构、乡村治理和中国的城市化进程都会产生影响，是一个涉及全局的重大变革，需要系统性、全方位的考察。基于此，笔者将从资源重构的角度来谈农地流转对农村基层治理造成的影响。本文借鉴社会学者在研究农地产权时提出的一个概念——“谋地型乡村精英”——来呈现资源输入时代农利分配格局中的新权力精英结构，并试图解释他们的形成方式和牟利手段，以此讨论他们对当前乡村治理造成的影响。本文案例来源于2010年到2013年间笔者在安徽省番县萍镇的实地调研，调查累计时间半年

多。调查时间分别为2010年底到2011年初,2013年春和2013年夏。另外,2012年底到2013年初,笔者专门调研职业农民一个月。案例介绍:番县位于皖南北部,长江南岸。曾为全国百强县之一,经济总量位居全省经济前列。在经济贡献率中,二、三产业占有重要比重。以2016年番县地区生产总值为例,第一产业产值为9.4亿元,第二产业产值为171.3亿元,第三产业产值为66.4亿元。萍镇作为番县唯一的纯农业镇,经济总量低,在农业转型的过程中,充分地分享了自上而下的农利资源。

二、谋地型乡村精英概念、实践原则与类型

在安徽萍镇的大规模农地流转中,旧有的权力精英与外来资本相结合,更新、替代和重构原有的村庄主体。一方面,旧的政治精英直接参与到农利分配过程中,另一方面,随着农地流转,资本下乡,新的精英与原有在村精英合谋,构成新的利益同盟,围绕自上而下的农利资源,新的利益群体形成谋地型乡村精英。

(一)谋地型乡村精英概念来源

对地方精英的研究构成政治社会学研究的一个重要内容。地方精英与社会力量的互动主要分为两个层面,一是地方精英与民众的关系,二是地方精英与国家之间的关系。从第一种关系出发,杜赞奇对近代社会华北地区的地方精英的演变做出了精彩论述。他提出,华北地方精英与农民之间有一种类似江南、华南盛行的庇护关系,是一种“保护性”地方精英,但由于乡村社会变迁,乡村政治领导权被以盈利为目的的“掠夺性经纪人”所替代,保护性、经纪性的乡村精英退出地方政治舞台。(杜赞奇,1996)对“保护性经纪人”和“掠夺性经纪人”性质的区别构成了地方精英与农民关系“好”与“坏”的两面。从这一概念出发,臧得顺在研

究农地产权性质时得出了一个类似“掠夺性经纪人”的分析性概念——“谋地型乡村精英”。“城市化、城镇化引发的大量征地、土地流转事件，催生了一个乡村‘新群体’或称‘新阶层’——‘谋地型乡村精英’的出现，这个群体不同于杜赞奇所讲的乡村‘保护型经济’，而类似于他所称的‘赢利型经济’”。（臧得顺，2011：68）臧得顺提出“谋地型乡村精英”的概念具有时代性，是对杜赞奇“掠夺性经纪人”的一种再阐释。他把“掠夺性经纪人”具体应用到土地征用、土地流转事件中的牟利乡村精英，是“掠夺性经纪人”的具体化。

以上概念的提出对笔者有重要启发。不过，笔者所提出的“谋地型乡村精英”与臧得顺所提的具有一定差异。首先，臧得顺指出，他的概念不仅来源于杜赞奇，更直接地来源于周雪光老师“关系产权”（2005）概念。他认为在农地产权的实践过程中，村落共同体中的强者凭借其“威望”“暴力”“宗族势力”等社会资本，按照“强力原则”复制强化农地权益。在此，“强力”和“关系”等社会资本是其重要原则，但是并没有涉及农地过程中的市场和资本要素，这是本文要讨论的。其次，所谓“谋地”不仅指“农地流转”，而且包括了“土地征用”，在本文中主要指前者。最后，在“谋地型乡村精英”的所指上，臧所针对的群体有限，主要包括农地所有权的人格化主体乡村干部精英和“依附性平民精英”，（臧得顺，2012：99—100）本文的覆盖面更广。

相比而言，本文试图在更为特定的“土地利益”，即“农地流转”中谈谋地型乡村精英的生成。另外，对“谋地型乡村精英”的构成、牟利方式及其对乡村治理的影响，本文试图做更进一步的挖掘。文章在更大范围内去认识“谋地型乡村精英”的主体，并对他们的牟利方式、手段进行微观考察，深入地讨论“谋地型乡村精英”的范围、类型，对基层治理造成的影响。在这里“谋地型乡村精英”是指，在政府推动的农地规模化土地流转过程中，在乡村社会结构内部，各个权力主体和社会阶层依据权力大小、资本量多寡和社会关系强弱，不同程度地参与到自上而下的农利分

配资源输入过程中,形成瓜分土地生产剩余和支农惠农项目的分利主体和利益集团。谋地型乡村精英既包括干部精英,同时还包括经济精英和社会精英。

(二)谋地型乡村精英实践原则

1.强力原则。强力原则可以被理解为,作为代表农民利益的基层政府乡镇和作为村民人格化的村集体组织,在农地流转中利用自身作为中介组织的身份,凭借其“威望”“暴力”“宗族势力”等社会资源,强力实施有利于自身利益的农业转型策略。当事人的势力,如人数的多寡、声音的大小、暴力的强弱等,构成了地权配置的重要侧面。在地权研究中,不乏对强力原则的讨论(例如熊万胜,2009;马良灿,2009)。熊万胜认为,由于利益主体内涵不断变化,主体的势力也在不断变化,在新的情势下,强大的一方谋求利益,建立对自己更为有利的规则,结果使得地权成为一个多身份参与下的、不停止的协定缔结过程。(熊万胜,2009:4)这些强力原则既可能是一种由行政权力构成的“权力”,也可能是一种嵌入在社会地方关系中的“社会势力”,如“灰色暴力”,也可能是依托于传统村落组织中的宗族社会力量。在张静(2003)看来,土地使用规则的不确定性中,就包括由“地位”和“权力”所构成的“影响力”,也包括由大多数人构成的集体意愿。也就是说,它可能是村干部决策,也可能是集体力量。但无论如何,由“权力”“势力”所构成的“强力”是一种影响配置地权的重要因素。于是,我们在农地流转中看到了“强制性流转”和“被流转”现象。

2.先占原则。臧得顺在描述“关系地权”的四种原则中谈到,“先占原则”是指满足生存需求和政府均分田地之外基础上的“谁先占有就属于谁”的原则,比如开垦荒地。(臧得顺,2012:84)应该说,他指的地权占有中的先占原则还是有限的,先占原则是在均分土地以外,对其他土地

模糊产权的一种占有原则。与“人人有份、机会均等”两权分离下的集体成员权不同,农地流转中的土地经营权具有市场属性,土地不再局限于村社集体范围。“三权分置”下的土地开始流动,农地具有商品属性,可以在市场上租赁,因此先占原则体现为“先到先得原则”。社会学家曹正汉在讨论产权规则界定时,提到“先到先得原则”是一个人们普遍接受的共享观念,比如,在企业裁员时,通常是老员工留下,新员工离开;公交车上的座位也是先上车者先坐,后上者站着。这些就业权和座位使用权的界定都是对“先占原则”的实践。(曹正汉,2008:203)对于农村集体所有制土地,由于生存压力约束,均分原则是一种受村民认同和普遍接受的分配原则,在人口流动和城市化背景下,农地的流转也是局部的、小范围的和人情式的,土地的流动受到地域和人情关系影响。当土地成为商品,土地的使用权从对内转向对外时,市场的先占逻辑和抢占逻辑就显而易见。

3.资本占有原则。资本占有原则,也被称为市场原则,体现的是一种资本逻辑,即资本的最终目标是追求剩余价值,体现为扩大再生产。资本作为一种与劳动、土地并列的生产要素,在农村是一种最为稀缺的资源,因此需要“引”资本下乡。生产要素的资本,参与了生产投入,它就有了占有生产剩余的条件。资本逐利,不同部门的产业商人都希望获得资本平均利润率,追求更多的剩余价值。在社会学研究中,有一个类似的原则,叫作“谁投资谁受益”原则。折晓叶、陈婴婴(2005)发现,在乡镇企业的社会性合约产权中,社区能人因投入了企业家能力,不仅在社区内获得较高声望,而且在企业中获得实际的控制权“谁办的长谁说了算”,社区能人获得比一般社区成员高的地位和实际决策权力,成为对企业具有非正式控制权的重要人物。与此思路一致,刘世定教授(1998)的研究指出,在乡镇集体企业改革中,私人投资者的产权一般都能得到法律的正式认可,并未因集体资产的法律外衣,而在明晰产权的过程中被界定为集体所有,在这个过程中,社会认知和占有发挥着重要作用。与前两

位学者所讲不同,这里主要不是指(带有“集体”属性)乡镇企业,本文的“谁投资谁受益”原则是完全的市场原则,即谁投资,谁流转,谁就享受土地使用权,这对想流转土地的贫困农户构成一种社会排斥,农地资源向资本掌握者集中。

(三)谋地型乡村精英的类型

在臧得顺的研究中,谋地型乡村精英主要包括以村干部为主体的干部精英和部分平民精英,这基本上还是属于权力攫取型土地精英。(臧得顺,2012)在其他一些研究者那里,对新土地精英也进行了分析,但主要还是以“权力精英”为主,(张明皓、简小鹰,2016)这缺少对谋地型乡村精英深入和立体的观察和描述。本文中的谋地型乡村精英,不仅包括干部权力精英群体,还包括资本牟利型乡村精英和伴随着市场生发出来的依附型市场精英。资本、权力和与权力资本有关的社会力量成为新时期的谋地型乡村精英。

资本牟利型乡村精英。农地流转和资本下乡是农业治理变迁过程中的两面。资本具有逐利性,资本参与农地的规模化流转,就是为了获取资本的平均利润。在新的农利资源分配中,资本通过与权力结盟、与农村土地资源和劳动力结合,获取自上而下的利益输送,成为新时期的“土地精英”。(黄增付,2015)在这里需要说明的是,资本牟利型乡村精英,不仅包括本土化的资本要素,还包括城市中的资本,即下乡资本。在身份来源上,下乡资本不属于乡村,但是由于发生的场域在乡村,因此下乡资本也是一种参与农利的乡村精英,他们或在前台,或在后台,或在公开,或在隐性的场合对农村社会施加影响,不仅参与农利分配,而且还影响到农村基层治理,(佘练,2018)是当前农村社会最为活跃的一股力量,值得关注和重视。

权力攫取型乡村精英。如果说资本通过土地谋利是一种显性的市

场行为,那么干部精英通过权力强制或诱导流转,在压力型体制下获得自身的政治空间或争取独立的财政支出,就是一种隐性的利益攫取。在一些相关研究中,权力攫取型乡村精英仅仅包括村级干部,这是比较片面的,笔者准备从县,尤其是从乡镇政府的角度来剖析农地流转中的权力精英。在“以县为主”项目制盛行的后税费时代,(周飞舟,2012;渠敬东,2012)县作为资源分配和锦标赛竞争的主要角色,在项目打包和分配方面具有重要作用,因此对农地流转中县政府逻辑和县主要涉农部门的分析必不可少。另外,在农地流转事件中,基层政府研究,更多聚焦到村干部,缺乏对乡镇政府必要的观察,这导致作为最重要推手的县和乡镇政府的缺失。在后税费时代,权力主体积极参与到农地流转中具有内在利益驱动,既有政治的因素也有经济的因素。

市场依附型乡村精英。农地流转不仅仅是农村土地的流转,而且是围绕农地,外来资本、本地资本、兼业农、中农和小农等各利益主体关系的一次重新调整。以土地为基础,农业生产产前、产中和产后的服务生产体系重构,在此过程中小农生产和服务体系崩塌和瓦解,新型农业经营主体基础之上的服务生产体系得到构建。(冯小,2017;周娟,2017)以农地流转为依托,新崛起的商业力量和庇护关系网络中壮大的市场主体,成为农业治理转型中依附型市场的乡村精英。以农资销售为例,小农在农资需求方面,注重价廉、品种多样,主要供给方是依靠乡镇一级的零售商,这些零售商一般是资金量不大的小个体户,他们充满竞争、薄利多销,依靠乡土熟人社会维持生计。但新型农业经营主体的兴起,使量小、没有较多资金实力的小农资经销商倒闭,公司代理商直接下沉到农村基层,处于商业末端的个体经销商被排挤出农资市场。留下的是与政府关系紧密的市场主体,比如在农业部门上班的农技推广人员和农业相关部门负责人,他们既是政府公益性技术推广负责人,同时又是政府公益代表人,成为资源下乡背景下农业转型过程中的市场依附性乡村精英。

三、资源重构背景下谋地型乡村精英的牟利方式

税费改革之后,国家为推动农业转型寻求内部化交易成本低的经济精英和乡村精英主体来对接,其主要的方式就是项目惠农。在集体经济时期,小农是农村基层综合治理[①]的一部分,是汲取型的体制。在“项目治国”时期,资源下乡,在维持体制存量的情况下,项目作为一种原有体制之外的资源增量,打乱、激活和分化了原有乡村利益共同体。项目制以“条条”方式重构了以前以“块块”为主体的资源分配结构,新的“条块”关系应运而生,新的利益集团开始形成。

(一)资本牟利型乡村精英及其牟利方式

从各地的经验来看,资本牟利型乡村精英几乎都是经济精英和涉农工作人员,主要有公司企业、私营企业主、个体工商户,其中粮食加工厂和农机商较多。另外,从地域上讲,资本牟利型乡村精英有外来和本地之分,既有本镇范围内,也有完全的城市资本。众多的研究表明,出于劳动力雇佣,大户农业具有难以监督、高雇工成本和产量较低的问题,很难在生产环节获利。虽然如此,但是仍然有不少资本继续下乡,部分下乡资本在农业领域也还在继续维持或壮大,究其背后原因是新增的项目资源不断向新兴农业经营主体倾斜,资本牟利不是经营性的而是政策性的。

1.直接承接国家大户扶持政策和地方各种补贴。进入新世纪后,国家开始实施税费改革浩大工程,农业领域引入项目制即从农业税费改革开始。以“条条”专政为表现形式的项目资源更加有利于国家监控和资源的有效输入,“技术治理”力图克服“块块”的常规化、弥散化和不规则

① 综合治理概念见欧阳静文章(2010)

化。为化解过高的交易费用,避免项目资金陷入政府与市场的双重失灵,(温铁军,2003)项目资金直接分配到大户,以达到精准惠农和激发市场活力的目的。为吸引大户,国家和地方在农业政策上做出重要调整,在笔者调查的皖南萍镇,政策性补贴包括大户补贴、地租补贴、土地整理补贴和农机补贴。《番县关于促进农村土地承包经营权流转工作的意见》提出:自 2009 年起,对受让耕地 50 亩以上,并签订流转期限 3 年以上规范合同,从事粮、油、菜等农作物生产的经营主体,受让耕地 100 亩以上,且流转价格不低于每年每亩 350 斤稻谷的,给予每年每亩 50 元的奖励;对流转价格不低于每亩 400 斤稻谷的,给予每年每亩 60 元的奖励;对流转价格不低于每亩 450 斤稻谷的,给予每年每亩 80 元的奖励,所需资金由县、镇共同承担。

另外,为诱导资本进入,地方政府对于第一批新型农业经营主体给予:(1)每亩 400 斤粳稻地租的减免,每亩减免 50 斤,而且不需要提前预付,也不需要缴纳保证金;(2)在土地平整这块,由于搞得不是很细致,因此另外补贴每亩 20 元的土地平整费;(3)在政府帮助下成立了水稻专业合作社和农机专业合作社,享受购机补贴添置了近 400 万的农业机械,主要有插秧机 5 台 100 万元(与机插秧试验项目有关)、烘干机 6 台 66 万元等①。

2.获取政治标签,享受政策性优惠和隐形福利。在调查中,我们发现资本进入农业生产领域,并不仅仅为种植粮食而来,而是有着更多的利益诉求,比如为企业获取更多和更低的政策性贷款;通过进入农业,扩大原有企业规模;通过土地流转,获得政府许诺,利用土地建更多的厂房;另外,与政府合作,做大做强企业,实现个人政治仕途。在安徽省番县萍镇的实地调研中,我们就发现作为农地规模流转的排头兵的 HQ 米业有限责任公司就通过农地流转实现了企业的大跨越,以及其负责人个人仕

① 番县县委办县政府:《番县关于促进农村土地承包经营权流转工作的意见》,2009 年 4 月 15 日。

途的飞速发展。

HQ米业有限公司成立于2006年,公司负责人任某。公司由小型粮食加工厂而来,经营已有10余年。2007年,任某同564户农户集中签订了土地流转经营权,以每亩每年上交400斤稻谷,签订了2244.3亩土地8年的承包经营合同。为鼓励任某的流转行为,政府围绕他的企业成立了HQ水稻专业合作社。该合作社先后被市政府授予“先进合作社”“农业生产规模示范户”和“粮食生产标兵”称号。同时,HQ米业公司获得了大量的政策性银行贷款。随着政府的扶持,原有粮食加工厂扩大再生产,添置先进机械设备,投资扩建厂房、仓库,并且通过融资,吸收外面资金投入,注册了商标,提高产品市场知名度,大量占据当地粮食加工市场份额。2009年,HQ米业有限公司被评为“县级龙头企业”;2011年被评选为农业产业化“市级龙头企业”和“龙头企业标兵”;2012—2013年更成为“省级农业科技示范园”。随着企业地位的抬升,任某也由一个名不见经传的农民,变成了市人大代表、“全国粮食生产先进个人”和“全国劳动模范”。

3.利用国家公共品项目投入获得土地极差地租。为鼓励规模经营主体,番县政府加大对农田基础设施和现代农业设施投入。对受让面积较大、流转期限较长的经营主体,符合相关条件的,优先安排农田基本建设、土地整理、农业综合开发、“一事一议”财政以奖代补资金、特色农产品基地和农机购置补贴等项目。从2007年开始番县萍镇陆续获得国家部委和省市重大农业项目:农业综合开发项目、土地整治项目中低产田改造项目、高标准农田示范项目、省级农业龙头企业发展专项项目和现代农业示范基地项目等。这些项目为新型农业经营主体发育打下重要基础,极大地降低他们固定资本投入。但是,政府在做出规模化土地流转时,为降低政治风险,并没有提出有利于农户的地租。土地整治两三年后,随着地利向好,地租明显偏低,大户利用国家项目投入再次转包土地,不仅继续享有大户补贴,还获得土地极差地租,成为土地上的“二道

贩子”、食利阶层和甩手掌柜。

“当地的地租是400斤粳稻。按照农户经营的情况,一般情况是早稻700斤,晚稻1000斤,那么一年就在1700斤上下。除去400斤粳稻,至少还有1000斤的收入。1000斤的稻子收入也就在1000元左右。即使每亩年产只有500斤,能挣100元,国家还会补贴60元,每亩的收入160元,1000亩地就是16万元。大家冲着60元而来,包地的人很多,好多都是办厂的,政府提倡规模大,竞标的门槛是1000亩。隔壁LL县很多人都过来包地,冲着上面补贴下来的60元/亩,大家都想包。”可是,由于规模化农业固有的“雇佣陷阱”,两三年后,大户纷纷转包,200—300亩的“小大户”成为萍镇新型农业经营主体主力。但是,大户提高地租并继续获得国家政府各种补贴。这成为“一包”与“二包”或“三包”之间的重要矛盾点。“种地的不能享受补贴,不种地的享受补贴”。“一包”空手套白狼,每亩地租加价和享受公家补贴可以达200元,1000亩地转手可以获取每年20万元无风险的收入。

(二)权力攫取型乡村精英及其牟利方式

1.“打包项目”:绩效合法性下县级政府的政绩冲动。目前,项目不仅是农村公共品的主要渠道,同时也是国家实现总体性支配到“技术治理”的主要手段,这样的一种新的国家治理体制,“旨在通过财政的转向转移支付等项目手段,突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚,遏止市场体制所造成的分化效应,加大民生工程和公共服务的有效投入”。中央或中央部门通过项目继续拥有对地方公共服务资源掌控和分配的权力,是一种自上而下的控制逻辑,也是“公平”分配公共资源的重要渠道。但是,受到发展逻辑的支配,地方政府在对待公平分配的项目资源时,采取了倾斜性的政策投放,所谓“抓两头放中间”(条件较好的村或较差的乡镇或村),其中的重要方法就是对公平分配的项目资源进行“打

包”,如此就能避免“撒胡椒面”,集中资源打造“亮点”,树立“典型”。

> 谈到我们镇里得到这么多的项目,也是个偶然,很多地方的项目都是“跑出来”的。我们运气好,没怎么跑。2007年搞第一个项目时,是县里为我们争取来的。当时那个项目本是给LL县(隔壁县)的,但是为了平衡,就给到了我们县里。由于在番县,我们是唯一的农业镇,为了打造亮点,县里全部的农业项目都给到了萍镇,现在我们萍镇所有的(农业)项目都有。县里要把我们打造成为安徽省的农业现代化示范区,目前《番县萍镇现代农业示范区》的相关文件都出台了,里面有很多的项目规划,土地流转只是其中一步,特殊农业、农业产业化等,很多的。在土地整理上,目前的项目资金都上亿了,还有四个村没有项目,不过下半年菜铺和果仁也开始动工了,主要是山区,受地形限制,不好搞。目前县里也给我们配套,从2013年开始县里每年给400万元到萍镇搞现代农业。主管农业的领导很有些想法,对农业蛮擅长,我们有时候都不叫他县长,都叫他“教授”,他一直很支持我们。(访谈资料20110716)

地方政府工作繁多,在锦标赛体制下,不同工作任务对地方政府的政绩和个人升迁权重不同,上级政府越重视的工作,对地方政绩和领导晋升越有利。历年来,中央一号文件和中央农村工作会议均强调农地流转、新型农业经营主体培育和农业转型,这成为农业型地区考核农业部门领导的重要指标。安徽作为农业大省,是推动农业现代化的重要省份,农业在经济发展中起着至关重要的作用,该省也是从各个层面推动农业的现代化转型。就项目的发包而言一般在国家部委,但是真正处于关键地位的却在县(市),县(市)不仅是项目的“中转站”,而且是项目进行再组织的制度空间和平台,能够为单个的项目进行“打包”,从而实现“集中力量办大事”的效果。我们可以看到一系列的项目都涌向一个镇

或村,打造亮点,“不撒胡椒面”,其实是新时期政府治理策略的一个重要侧面。

2.“抓包项目”:乡村基层行政机构的生存策略与利益考量。有研究显示,税费改革减轻农民负担的同时,却对县乡村三级政府和组织的财政收支造成巨大冲击,其中尤以乡镇政府为甚,乡镇政府日益“空壳化”。如此背景下,乡镇政府一方面靠向上级政府借钱和干部私人贷款筹钱,另一方面就靠项目“跑钱”。(周飞舟,2007)“大跑项目大发展、小跑项目小发展,不跑项目不发展”,由于项目资金分配上具有的随意性,基层政府越来越重视“跑项目”,这对于造血功能差的中西部农村地区尤其如此。“找活路”,“养活班子”,成为贫困乡镇地区两委主要干部的重要任务。

> 大家都知道啊,在我们县只有我们(萍镇)是唯一的农业镇,是本市的“后花园”,纯农业。从财政收入来看,全县 25 个亿,其他乡镇的收入都是 1 亿—2 亿,我们的财政收入只有 1700 万。我们一个镇的年收入抵不过其他乡镇的月收入! 1997 年萍镇的财政收入只有 20 多万元。曾经的萍镇“交通全部靠走,通讯全部靠吼,安全全部靠狗”,在萍镇当书记都是向上面“讨钱”的。不过,旧林村进行土地综合整治以后,实验得不错,项目陆续地都来了。(访谈资料 20110716)

番县工业经济发达,多次被评为全国百强县。各乡镇依靠活跃的市场经济,GDP 增速颇快。与之对比,萍镇是完全的农业镇,取消农业税,乡镇缺乏相应的财力来维持运转和应付意外事件,因此,如果不能抓住国家大力发展农业的机遇,乡镇干部很难有一番作为。调研时,乡镇党委书记万某也向我们吐露他自己的这个书记不好当。不过,塞翁失马焉知非福,正是由于在这样一个财力匮乏的农业镇,万书记抓住农业大发

展时机,2015年调离了萍镇,升任HW市非公党工委副书记兼市组织部组织科科长。通过项目养活班子、改善民生、创造政绩,实现升迁,这正是地方政府热衷于项目经济的主要动力。

对于村两委而言,税费的取消虽然减轻了村干部的工作负担,但是也越来越脱嵌于农民,随着土地政策三十年不变,农村集体经济逐步丧失,项目制的出现无疑给资源匮乏的村庄带来希望。就项目本身而言,有普惠式的,也有竞争性。一般而言,“示范村”和“薄弱村”是上级政府更青睐的对象。选择“示范村”,这具有锦上添花的效应,容易试点,容易出成效,也容易成为典型。“薄弱村”也由于资金能够带来立竿见影的效果,也可能成为项目投放点。萍镇旧林村的会计就指出,旧林村作为最新进行土地整治示范村是因为:(1)领导班子比较得力,争取项目的能力强;(2)旧林村是从“乡”转化而来,经济基础较好;(3)本村农户人均耕地面积比其他圩区要少,土地整理的难度小,容易推动规模化土地流转。可以看出,项目资源在一般农业型农村地区,是稀缺的,是需要争取的。

(三)市场依附型乡村精英及其牟利方式

市场依附型乡村精英,主要是指土地流转以后,依托于土地市场间接形成的利益群体被称为市场依附型乡村精英。土地流转以后,新型农业经营主体兴起,农业社会化服务体系得以重构。以农资服务为例,小的零售商和个体经销商面临重新洗牌和大量淘汰的问题。商业下沉,公司代理商直接与大户对接,只有依托于原有政府背景的个体经销商才能在这场淘汰赛中幸免。市场依附型乡村精英主要就是指依托于原有体制背景,在土地市场兴起后获取商业利润的这批人。

1.商业下沉:代理商对个体经销商的替代与排挤。20世纪末,基层农技服务体系中,“七站八所”问题突出,以市场为导向的农技服务体系改革在一些省市得到了实施,基层农业服务体系呈现出“网破、线段、人

散”的半瘫痪局面。小农由于对市场不敏感,对土地赢利的冲动不强,因此,大多依赖传统的种植技术维持着旧有农业的简单再生产。另一方面,在农资需求上,小户对农资产品的质量要求不高,用量不大,但是对农资产品的价格较为敏感,因此,这就决定了他们对政府或市场的农技服务的要求不高,对农资产品的质量要求较低。但是,土地流转以后,大户和小农对农技服务需求有显著不同,对农资产品的质量要求也显著提高。新型农业经营主体大户对农技服务、农资产品的甄选和质量提出截然不同的要求。大户们经常提到现在是“科学种田”,种田不仅要遵循自然规律,在特定的时候播种、喷洒农药,使用先进机械进行耕作,尤其还要对农药技术进行更新。

在萍镇,一些外来职业农民(一般耕种 200 亩左右)提出,一些地区的农业公共服务虽然做得好,但是当地的药不行,很多农药喷下去之后没有明显的效果,比如除草剂,说明书上虽然明确说明只需要喷一次,但是除草剂打下去了却没有效果,杂草丛生,这直接影响粮食产量;一些杀虫剂喷下去之后没有杀死害虫,多次除虫仍然没有取得很好的效果,粮食因此减产。所以,很多农户到老家买农药,按照说明书使用,一次性就可以达到很好的效果。他们经常交流种田技术,也就各种药物的药效进行交流,农资店成为他们信息的汇集中心,及时将他们的要求和使用效果反馈到农药代理商,进一步反馈到农药生产厂家。因此,在这些职业农民老家,农药更新很快,厂家会根据这些职业农民的需求设计农药的用量,一瓶药够用多少面积,他们只需要根据自己的耕作面积选择使用,不需要自行计算用量。

大户兴起以后,注重农资产品的用量、质量和喷洒的次数。比如对种子,他们要求抗倒伏能力强、秸秆粗而短、稻穗密而饱满的品种;对除草剂、农药的要求也很高,而且每三五年又需要对产品进行更新。另一个非常重要的方面,就是对农技服务的强烈需求。一个新的种子品种和除草剂的使用,需要有专门的指导。“量大”和“专业性”的需求,导致大

量公司开始下乡,公司技术人员会对新的农资产品进行宣传,对种子或药物的特性进行专门的讲解。代理商层次提高,农资代理商不仅需要卖产品,而且需要懂技术。销售商不仅仅充当商人,而且需要担当“农技员”的角色。随着大户与小农对农技服务和农资产品定位和需求的不同,以前乡镇,甚至村庄中的一些农资零售商大量倒闭,小而散的小作坊很难存活下来。

2.关系庇护:个体经销商中的“幸存者”。不同于以往零散的个体销售,如今农资销售已经形成网络,农资店的上游是农资代理商,农资店老板通过代理商与商家联系,同时也通过他们将农户的意见和农户的选择意向反馈上去。这些老板会到各地去采购合适的品种,同时他们的市场也分布在各地,如果订单足够大,他们还要负责将物资运到目的地。在农技服务商业化和农资产品公司化的环境下,大量小而散、资金量薄弱的农资销售店倒闭,但是,一些资金量大和依托于政府关系背景的人成为农业转型过程中市场的幸运儿。农资商业性公司的一级代理商到基层的经销商店主,大部分人都是本地的县乡农技部门或者供销系统在职或下岗的工作人员,这一现象引起了我们的注意。

案例1:陶主任为萍镇农业综合服务中心主任兼农技站站长,同时他在萍镇街道开有一家农资店。萍镇13个行政村土地流转几乎全覆盖,大户的兴起为陶主任农资店的生意打开了新的局面。在萍镇,由本地人构成的大户中,不少都会到陶主任的农资店购买农药、化肥。大户反映,“到他那儿买,有保证啊!”这里所谓的“保证”就是指陶主任作为农技站站长可以对他们进行技术指导,而且由于有“官方”身份,他更值得信赖。另外,除了这一层次,不少购买者表示,如果在陶主任这里购置农资,可以在土地流转和政府政策方面获得“方便”。

案例2:SYB以前是粮站的一名职工,后来供销社改革,SYB发

现出售农资有很大利润空间，于是他开始在本地开农资店出售农资，如今已经经营了十几年，成为SC镇（萍镇很多外来职业农民大户来自SC镇，经常在SC镇购买农资）最大的一家农资店。他现有500多个客户，包括本地和外地，多数客户种植规模在200亩左右，个别客户的种植规模达到了上千亩。当农户去买药的时候，老板会问他们农田的基本情况，然后根据具体情况给出建议。当店面某些药存货不足的时候，会及时联系该药物的代理商及时补充货源。

“庇护”关系是中国社会一种重要的社会制度，也一直是解释中国组织内部人际关系及组织关系的一个重要分析概念和理论思路。（周雪光，1999：31）庇护关系有个体寻求个人对自己的保护，比如村民寻求村干部的庇护；另外，还有个体需求组织的庇护，比如，陶主任和SYB这样的人他们依托于自己体制性的身份，寻求组织庇护，获取市场利益。当然，延伸出来，购买者愿意到这些具有体制性身份的商人那里购买商品，也是出于“个体庇护”，比如，一些购买者明确表示，陶主任作为“农业综合服务中心主任”，在土地流转方面可能会提供方便，作为“农技站站长”，他懂技术，也会在政策上照顾到一些人，测土施肥配方技术就可能优先熟人。农地流转后，农业服务体系转型，不少零售商被淘汰，代理商的层次上移，一些有关系庇护的经销商做大做强，成为市场依附型谋地乡村精英。

四、分利秩序与精英俘获：谋地型乡村精英的发展后果

谋地型乡村精英由政治精英、经济精英和社会精英构成，在农地流转新的规则体系下，他们根据手中资本的多少、权力的大小和社会关系的远近，迅速形成新的利益联盟，在资源下乡中侵蚀惠农资源，形成分利秩序，构成农利中的精英俘获现象。

(一)规则替代与分利秩序

“分利秩序”一词最早由贺雪峰教授提出,他认为有利益的地方就会有争夺,在没有明确利益分配规则或明确规则不管用的情况下,就会滋生潜规则,这套潜规则逐步固化便形成“分利秩序”。(贺雪峰,2013:213—216)利益是分利的前提,利益有几种来源,一是村庄内生的无主体的公共资源,比如“灰地”;二是村庄外输入的资源,包括政府自上而下输入的项目资源,也包括市场资源的进入。在贺雪峰的分利秩序概念中,“无规则”“规则不明确”下或由资源掌握者获取利益延伸出的“潜规则”是分利秩序的牟利手段。但是,实际上,资源掌握者或者精英,他们可以根据形势的变化,利用规则的不同进行利益的再分配,这里的规则其实就是显性规则。农地流转中谋地型乡村精英的形成就是充分利用了资源输入时规则的变化,根据手中掌握的资源,在资源互补和各取所需的选择与配合中达到的共谋。资源输入是谋地型乡村精英构成分利秩序的前提,规则替代构成谋地型乡村精英构成利益联盟的重要契机。

资源输入和资源规则的变化构成谋地型乡村精英分利秩序形成的重要变量,有学者充分讨论了农村集体所有制中的村社集体支配权,认为这种集体支配权不仅受到宪法的支持,而且有着长久的历史传统,在不同时期不同国家呈现为宗族、酋邦、地主集团、自然村社、人民公社和现在的行政村委会等。(张静,2002:32)其中,最主要的依据就在于生存环境的约束导致了农村保险市场的不完备,村民的生存权被放在了最重要的位置,村社中的土地成为村民最主要的社会保障,均分土地成为一种人人认可的社会风险分担机制,因此生存原则和公平原则成为核心。但是在农业转型背景下,资源重构,在农地分配上新的规则应运而生。新的治理体系下,以程序规范,精准治理为主要目标。

首先,在农地流转的惠农资源中,农业治理规则变化之一是“强力原

则”。曹正汉(2011)指出,地方官员控制的资源只有两类,一类是地方财政资金;另一类是土地。财政资金的使用受任期内财政收入的约束,可以透支,但所受约束较多,透支规模相对有限。在土地资源的开发使用上,其透支行为所受约束较少,因此官员倾向于尽可能多开发土地,把土地资源尽可能变成任期内的财政收入和经济绩效。(2011:52—53)税费改革以后,地方政府不再收税,资源下乡后,地方政府依靠转移支付开展工作,治理资源减少,将存量资源变成流量资源,同时从国家和社会获取更多的项目资源,从中争取发展,这是财政需要和政绩需要,同时也是解决问题的关键。在这一点上,不仅仅乡镇政府和村委会如此,甚至县级政府也是如此。农地流转成为一种任务,“强制流转”和“商品化”在地方社会大量存在,意图瓦解小农,推动规模化流转。地方政府与资本、社会势力在各取所需下形成“地利共同体”。

其次,农地流转中农业治理规则变化之二是“资本占有”原则。“资本占有”,本质上是把惠农资源向经济精英转移,这是对一般农户的一种社会排斥,它是以资源享有者为惠农政策实施对象的。为承接上面不断发包的项目资源,地方各级政府“招商引资”,在农地问题上,地方政府不断诱导有资金实力的工商企业、老板和地方社会精英进入项目整治后的土地经营中。在本文中就可以看到,只有一定经济实力的经济精英才有机会流入农地流转,而且资本量越大,越有可能进入政府视野,也越有可能成为权力结盟的对象。调查中我们发现,由于资本的稀缺,大资本最有可能进入农地流转中,资本的缺乏还可能导致“小”资本的联合,他们为了达到一定规模,小的企业主和私人老板会为了增加资金量和风险分担合伙流转土地。“规模门槛”成为小资本联合的主要原因。

再次,农地流转中农业治理规则变化之三是“先占原则”,即“谁先占有就属谁”的原则。不同于村社制度下的公平分配,农地不再是按照“生存第一”的政治分配,政府推动下的农地流转是把土地作为一种商品,在市场上自由流动和租赁,这就把不可移动的土地推向了可交易的市场行

为中,因此“先占先得”就是一种正常的市场行为。萍镇的土地农地流转市场的发展表明,本地资本具有资源易获得性,如果他们抢先占有,在一定时期内就具有变现资源和获取土地增值收益的可能。比如,萍镇中的HQ米业有限公司,是本地最大的粮食加工厂,具有优先获得大规模土地流转经营权的条件。也因此,获得了优于其他后来者的很多优惠政策。等到土地流转市场逐渐发展起来以后,它就凭借着它一定时期获取的土地经营权再次发包,从中赚取土地极差地租,即农民所讲的“空手套白狼”的买卖。

项目治国,资源下乡,在新的农业治理理念下,原先强调公平,以“人人均等”的生存原则为主要分配标准转向了以市场为主导的“平等”原则。先占先得原则,看似是一种公平的原则,但是由于各个社会利益主体本身所具有的资源的不均等和不平衡,他们享有的机会是完全不平等的,以权力、资本为分配媒介,经济精英、政治精英和社会精英在“平等”的程序下完成了有利于自身的利益分配,或政治的或经济的,它构成一种结构化的利益分利秩序,这种分利秩序具有隐蔽性和固定性,其结果是公共资源的“私人化”。这种资源的吞噬,并不以农民资源的直接提取为目的,因此并没有直接激起农民的反弹。

(二)农地流转中的精英俘获

精英是指一个方面或多个方面具有特殊优势的社会成员。“精英俘获”指在发展中国家的发展项目或反贫困项目实施过程中,地方精英凭借其自身具有的参与经济发展、社会改造和政治实践的机会优势,支配和破坏社区发展计划和社区治理,扭曲和绑架了发展项目的实施目标进而影响了社区发展项目的实施和效果。(李祖佩,2012)“精英俘获”是发展社会学中的一个概念,虽然它起始于扶贫和反贫困研究,但是它的概念已经沿用到政治学和经济学等其他领域,比如,基层治理中的精英俘

获,农贷资金中的精英俘获和农村经济合作组织中的精英俘获。在农地流转中,资本牟利型乡村精英、权力利益攫取型乡村精英和市场依附型乡村精英利用自身优势资源追逐利益,进而占有更多的资源,使小农和其他小资本的农户处于更加边缘地位的过程,这就是农地流转中的精英俘获现象。

在国家致力于提高农地规模效益,增加农民收入,保障农民土地权益的农地流转背景下,资本进入农地,农户虽然获得了一定量的租金,但是由于生产资料市场化,导致生活资料市场化,加之农民人情等消费相应提高,规模流转中依靠土地生存农户的福祉并没有提高。相反由于租金收入不足以维持生存所需,部分农户只能出卖劳动力,农民走向“半无产化”(受集体所有制的刚性约束,只是“半无产化”,而非“完全无产化”)状态。由自耕农到“半无产化”,农民地位更加边缘化,自上而下的惠农资源,大量被精英群体攫取,“权利产权”建设成为精英利用强势资本、权力和社会关系霸占和垄断村庄公共利益的合法性基础和口号。作为“前台”的程序正义,并不能带来分配的实质正义。

从生产力的角度看,很多研究都证实,农地流转并没有带来财富的增量,而是对资源的利用和攫取,资本下乡具有政治逻辑和治理逻辑。由此,农地流转成为精英群体内部势力基础上的合作和共谋。农地流转中的精英俘获具有内外性的合力,各取所需,相互利用,成为他们分利的基础。压力型体制下,政治精英需要参与到农地流转的锦标赛体制中。为了争先和创优,他们不断扩大和加强与经济精英和社会精英的合作,而且在政府内部,不同层级的政府部门根据不同的权限和资源,调度不同的人力物力和财力,可以说,这是各级政府和社区内外政治精英、经济精英和社会精英不断合作、妥协的过程。

农地流转中的精英俘获造成了严重的后果,一方面,它造成惠农资源的社会排斥。随着大量惠农资源开始反哺农村,精英凭借着手中的资源优先抢占公共利益空间,农户地位更加边缘。大资本排挤小资本,小

资本排挤农户,精英们利用手中优先获得的信息俘获他们所偏好的项目,造成竞争性的惠农资源成为精英的游戏,广大农民无法参与其中。另一方面,随着资源下乡,农业治理规则的变更,谋地型乡村精英崛起,精英俘获还造成了政治排斥。土地作为一种生产要素,不仅仅具有资源属性,而且还具有制度属性,即土地连接着国家与农民关系,通过土地的调整和变动,也可以撬动着国家与农民的关联。但是土地经营权流转到大户手中,基层政权更加脱嵌于农民。服务大户,疏离农民,村庄中活跃的不再是普通农户,而是“公司”、家庭农场、专业大户和专业合作社等。他们构成新时期的土地精英,进入村庄政治中。其一,他们构成新土地精英,掌握着村庄中最为重要的土地资源,实现了对农民的一种“控制”。部分农民为了生活所需,依附于这些新型农业经营主体,实现劳动力价值,维持劳动力的再生产。其二,这些新土地精英又通过土地的集中与村干部谈判,成为参与村庄政治的主体。村干部为了利益的实现,与这些新土地精英合谋实现各自利益。

资本下乡与项目治国,实现了内外精英的合谋,公共资源被侵占,形成结构化利益分配秩序,这也意味着资源输入的内卷化,从而进一步可能导致乡村治理的内卷化。土地的承包经营权的分离,以增加农民福利为宗旨,提高粮食产量和竞争力为目标。惠农资源的输入也是为了达到此目的。但是,按照项目资源的分配和利用来看,并没有达到此目标,同时,经济精英和政治精英等为了各自利益从项目中获取好处,而且资本牟利型乡村精英只是从中“套取”项目资金,直接转手土地,这使惠农资源内卷化。国家投入得越多,就会有越来越多的资本参与其中,然而资本进入粮食生产领域不仅不能增加粮食产量,反而可能导致大面积产量下降,这又致使资本转包土地,如此循环反复就是惠农资源内卷化。同时由于精英俘获带来社会排斥和政治排斥,惠农资源内卷化又会带来乡村治理的内卷化。

表 1　农地流转前后的资源分配、支配规则与分利主体

	政府主导的农地流转前	政府主导的农地流转后
资源分配	“集体制”：资源汲取或普惠式的资源输入，均平式分配。	“项目治国”：以项目制为特征，部分项目具有竞争性，向优势群体集聚。
支配规则	受生存压力约束，土地均分，村庄土地遵守集体共享，强调村社成员权。	效率优先，市场导向，“三权分置”中，土地使用权分置，土地占有遵循强力原则、资本占有原则和先占原则。
利益主体	农户直接与国家对接，土地激活村庄政治。村民作为村庄主体，人人参与村庄政治中。	权力精英、经济精英和社会精英，根据权力大小、资本多少和社会关系的远近的不同，得到不同程度的资源，“各取所需”。
对治理造成的影响	土地不仅发挥资源属性，而且发挥着治理属性，通过土地，农民与村社关联，与国家对接。村社利益共同体，通过土地实现。	国家惠农资源输入，与下乡或返乡资本对接，新土地精英与旧的权力精英形成分利秩序，呈现出农地流转的精英俘获现象，惠农资源内卷化与乡村治理内卷化。

五、总结

农地流转作为一种经济现象，它是在政府追求农业现代化的过程中，鉴于市场和政府的双重“失灵”而做出的制度性安排。在现实层面，它有其理论支撑。经济学认为“产权是一束权利”，产权概念界定了产权所有者对资本使用、收益和转移等方面的控制权，从而保证资源分配和使用效率，产权越清晰，农民在土地上的投入积极性越高，使用越有效率。但“集体所有制”不能动，土地私有化没有空间，那么农地配置的自由流动就成为市场改革方向。十七届三中全会中央明确提出，“按照依法有偿自愿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”，以后的会

议精神也不断强调土地承包权30年不变。从“权利产权”出发,土地的自由流动,带来的是资源合理配置、农户经济收益的最大化和农业产业竞争力的大幅提升等。但是,从农地流转运行的实践看,农户所得利益较小,土地租金不高,务工机会有限,不少小农呈现出被流转现象。

从社会学出发,一些专家提出“关系产权”和“权力产权”概念,即农地流转不仅仅是一个经济过程,而且是一个嵌入社会的政治过程或社会过程。在农地流转中,农户并不一定是按照“依法、自愿”原则而进行的土地流转,“被流转”的现象时有发生。权力主体为了在锦标赛体制下绩效考核表现优异,并且也为了获得项目资金,主动地与资本结盟,成为侵占公共资源的谋地型精英。事实证明,农地流转是嵌入在特定权力关系网络中的土地制度实践。地权的关系不仅仅表现为人与地的关系,更直接地展现为人与人的关系。在权利产权改革过程中,农地流转其实是被放在一个更大的政治环境和社会环境中进行的土地改革。在考察这场农地改革是否有利于农户时,不应该看制度制定时宣称了什么,而是应该从结果上考察农地流转是否让农户分享到了资源市场化和资本化过程中充分的收益,并且这个受益能否很好地实现农户家庭人口的再生产,农户应该成为农地流转或乡村振兴资源输入中的主体,而不是客化对象。惠农项目的大量输入,权力利益攫取型乡村精英、资本牟利型乡村精英与市场依附型乡村精英联盟,各取所需,完成自己的政治任务,争先创优或直接、间接地套取项目资金,从中牟利。究其实质,农地流转是按照权力大小、资本大小分配农利的过程。

有研究指出,产权与治理存在很强的关联性,这种关联性通过单位来体现和衡量。一个村、一个组构成了产权的基本单位,好的产权结构能够促进治理绩效。(邓大才,2015)农地流转本质上是农地产权关系的变革,从“两权”到“三权”,中央在不断地强化流转者经营权的同时,也大声疾呼保护农民利益,尊重农民承包权,农地流转要在“依法、自愿、有偿”的轨道上运行。但是应该引起重视的是,农地流转中,土地收益以及

惠农资源的收入是如何分配的,不同的利益主体从中获得多少,尤其是依靠土地生存的农民从中获取多少,这是需要慎重研究的问题。

参考文献:

曹正汉(2008):《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》。《社会学研究》第1期,第200—216页。

曹正汉(2011):《弱者的产权是如何形成的?——中国被征地农民的“安置要求权”向土地开发权演变的原因》。《中国制度变迁的案例研究(土地卷)第八集》,第52—53页。

陈柏峰(2009):《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。《中国农村观察》第4期,第57—64页。

陈成文、罗宗勇(2006):《土地流转:一个农村阶层结构再造过程》。《湖南师范大学社会科学学报》第4期,第6—10页。

陈锡文(2017):《论农业供给侧结构性改革》。《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期,第5—13页。

邓大才(2015):《产权单位与治理单位的关联性研究:基于中国农村治理的逻辑》。《中国社会科学》第7期,第43—64页。

[美]杜赞奇(1996):《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》。南京:江苏人民出版社。

冯小(2017):《公益悬浮与商业下沉:基层农技服务供给结构的变迁》。《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期,第51—58页。

郭亮(2011):《资本下乡与山林流转——来自湖北S镇的经验》。《社会》第3期,第114—137页。

贺雪峰(2010):《地权的逻辑》。北京:中国政法大学出版社

贺雪峰(2013):《小农立场》。北京:中国政法大学出版社。

贺雪峰(2009):《为什么要维持小农生产结构》。《贵州社会科学》第9期,第4—9页。

黄增付(2015):《农村新土地精英的崛起与村庄治理》。《华南农业大学学

报(社会科学版)》第2期,第113—121页。

李昌平(2009):《大气候—李昌平直言“三农”》。西安:陕西人民出版社。

李祖佩(2012):《精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察》。《探索》第5期,第187—192页。

林毅夫(2012):《解读中国经济》。北京:北京大学出版社。

刘世定(1998):《科斯悖论和当事者对产权的认知》。《社会学研究》第2期,第12—21页。

骆友生、张红宇(1995):《家庭承包责任制后的农地制度创新》。《经济研究》第1期,第69—80页。

马良灿(2009):《地权是一束权力关系》。《中国农村观察》第2期,第25—33页。

欧阳静(2010):《“做作业”与事件性治理:乡镇的“综合治理”逻辑》。《华中科技大学学报(社会科学版)》第6期,第106—111页。

潘维(2009):《农地应“流转集中”到谁手里》。《红旗文稿》第5期,第13—16页。

钱忠好(2002):《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》。《管理世界》第6期,第35—45页。

渠敬东(2012):《项目制:一种新的国家治理体制》。《中国社会科学》第5期,第113—130页。

孙新华(2012):《土地流转与农户家计:两种流转模式的比较》。《贵州社会科学》第4期,第77—83页。

王德福、桂华(2011):《大规模农地流转的经济与社会后果分析》。《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期,第13—22页。

王景新(2004):《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》。《现代经济探讨》第3期,第3—7页。

温铁军(2001):《市场失灵+政府失灵:双重困境下的“三农”问题》。《读书》第10期,第22—29页。

熊万胜(2009):《小农地权的不稳定性:从地权规则确定性的视角——关于1987—2008年间栗村的地权纠纷史的素描》。《社会学研究》第1期,第1—

24 页。

杨华(2011):《农村土地流转与社会阶层的重构》。《重庆社会科学》第 5 期,第 54—60 页。

姚洋(2000):《中国农地制度:一个分析框架》。《中国社会科学》第 2 期,第 54—65 页。

余练(2018):《新土地精英的崛起与村级治理重构》。《思想战线》第 1 期,第 164—172 页。

余练(2018):《被流转:规模化土地流转中的政府动员与策略》。《江苏大学学报(社会科学版)》第 2 期,第 21—29 页。

臧得顺(2011):《"谋地型乡村精英"的生成:巨变中的农地产权制度研究》。北京:社会科学文献出版社。

臧得顺(2012):《臧村"关系地权"的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建》。《社会学研究》第 1 期,第 78—105 页。

张红宇(2002):《中国农地调整与使用权流转:几点评论》。《管理世界》第 5 期,第 76—87 页。

张静(2002):《村社土地的集体支配问题》。《浙江学刊》第 2 期,第 32—39 页。

张静(2003):《土地使用规则的不确定:一个解释框架》。《中国社会科学》第 1 期,第 113—124 页。

张明皓、简小鹰(2016):《土地精英的阶层化与村庄政治——基于河北省宋村沙场调查》。《北京社会科学》第 9 期,第 21—29 页。

赵阳(2011):《城镇化背景下的农地产权制度及相关问题》。《经济社会体制比较》第 2 期,第 20—25 页。

折晓叶、陈婴婴(2005):《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》。《社会学研究》第 4 期,第 1—43 页。

周飞舟(2007):《乡镇政府"空壳化"与政权"悬浮"》。《中国改革》第 4 期,第 64—65 页。

周飞舟(2012):《财政资金的专项化及其问题——兼论"项目治国"》。《社会》第 1 期,第 1—37 页。

周娟(2017):《土地流转背景下农业社会服务体系的重构与小农的困境》。《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期,第141—151页。

周雪光(1994):《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》。《社会学研究》第4期,第26—43页。

周雪光(2005):《"关系地权":产权制度的一个社会学解释》。《社会学研究》第2期,第1—31页。

Abstract: It is widely assumed among economists that farmland transaction, as a means of optimizing the reallocation of resources, contributes to farmers' income. Unfortunately, farmers received little protection in farmland transaction and the restructuring of resources. Investors, bureaucrats, and social elites were all involved in the reallocation of agricultural resources and competed for the newly available resources injected from the top down, thus becoming new types of entrepreneurial rural elites that controlled farmland-related interests. As farmland, a basic form of social security for decades, was gradually transformed into a transactable commodity, the principles of equity and subsistence intrinsic to the original equal distribution of farmland also yielded to the realities of seizure by force and possession by capital, hence leading to the restructuring of social relations embedded in the farmland. Rural elites of various backgrounds (profiteering investors, rentseeking bureaucrats, or market manipulators) all sought to seize the resources newly allocated by the state, hence the new phenomena of "the scramble for farmland by the elites" and "profit-sharing" among them.

Keywords: farmland transaction, land-seeking rural elites, profit-sharing, scramble for farmland by elites