

被流转：规模化土地流转中的政府动员与策略

——基于皖南萍镇和鄂中龙村的实证调研¹

余练

(西南大学 中国乡村建设学院, 重庆 400715)

【摘要】：近年来，土地流转成为农地制度改革的重要方向，尊重农民意愿，“依法、自愿”推进土地流转的原则却在实践中遭遇尴尬，一些地区存在明显的“被流转”现象。皖南萍镇和鄂中龙村的调研结果显示，项目下乡、引进资本、借助市场和利用横暴暴力成为地方政府动员农民流转的主要手段。同时，通过合法性资源改造小农、借助资本利诱小农、使用横暴暴力治理小农是地方政府制造被流转的重要策略。在农地被流转逻辑中，农村社会结构之变构成被流转的社会基础，地方政府利益与资本利益结盟成为被流转的主要动因。政府在推动土地流转过程中应注意强化农民自愿原则，抑制地方政府规模化冲动，合理引导资本下乡，让土地流转回到正确轨道上来。

【关键词】：被流转；地方政府；动员与策略；强制性制度变迁

【中图分类号】：F32

【文献标识码】：A

【文章编号】：1671-6604(2018)02-0021-09

一、问题的提出

土地流转被认为是中国农地制度改革的重要方向，也是当前政策实践的热门话题。从1984年开始，国家就出台了一系列文件和法规条例，提到在依法、自愿、有偿的原则下，推动农民土地经营权和使用权的集中流转。这既是推动农业现代化的重要方向，同时也被认为是农村土地权力向农民倾斜的重要表现。随着国家对现代农业的日益重视，土地流转的热潮席卷而来，然而在政策实践中我们发现，尊重农民意愿，“自愿、依法”的土地流转原则却遭遇尴尬，土地流转中存在严重的“被流转”现象。

大多数经济学研究侧重于从效率的角度展开对土地流转的研究。有人提出，完整的产权结构有助于资源的有效配置，有序推进土地使用权流转，是提高土地、劳动力、资源配置的有效手段^[1]，同时对于解决土地细碎化，发挥土地效益有着重要作用^[2-4]。与经济学注重效率不同，社会学的研究更加注重土地流转的后果以及农地产权改革中的产权性质。从阶层角度出发，陈成文、罗忠勇较早地从农村社会结构再造来分析土地流转所带来的影响^[5]。陈柏峰从微观层次重点考察了分田到户以来农民自发的土地流转对于农民阶层分化的影响^[6]。同时，有人提出规模化土地流转固化了农村两极分化的阶层结构^[7]，农民“被流转”规模化在土地流转中面临市场化困境，是一种强制的商品化^[8]。对于规模化土地流转所带来的经济社会影响在个案研究中也得到充分印证^[9]。

除了对土地流转的社会后果给予关注以外，社会学还试图从产权的角度对地权变革中的冲突和实践逻辑进行分析。正如经

¹[收稿日期]：2017-12-20

[基金项目]：重庆市社会科学规划博士项目（2016BS039）

[作者简介]：余练，讲师，社会学博士，从事政治社会学、乡村治理与农村发展研究。

济学提到的，农地使用权的流转是产权改革的重要内容之一，在经济学中产权被看作“一束权利”^{[10]20}，包括了控制权、收入权和转让权等，农地使用权流转就是使用权和经营权的转让，因此它属于农地产权改革的重要方面。与此不同的是，社会学者提出了与产权相对应的“关系产权”概念，认为产权反映的是组织与环境之间的交往关系，产权并不具有绝对的排他性^[11]。从行动和社会结构入手是社会学的一大特点，申静和王汉生认为，社会学视角下的产权具有“建构性”，它在乡村生活实践中是个体行为者与其所处的社会环境不断互动的过程，这突出了产权的动态性和流变性^[12]。另外，有的学者还从文化角度考察了农村土地产权的性质，认为地权是一种象征资本的产权形式，产权乃“象征性地权”^[13]。值得一提的是，张静对产权的思考颇为独到，她提出在地权纠纷中，地权的占有规则不是恒定的，非法律衡量模式，具有决定性的是利益政治逻辑^[14]。

无论是经济学中有关农地流转的资源配置效率论、农村社会学中有关农地流转后果论，还是社会学中有关产权性质的社会学分析，都从不同层面讨论了农村地权变革的方方面面，对笔者的深入思考颇有帮助。尤其是张静教授从政治社会学角度对农地纠纷中的土地使用规则的不确定性展开了详细讨论，认为地权的不确定性是常见的，利益竞争模式才是地权实践的根本逻辑。它的这一观点在笔者的实践调研中得到了印证。即农地流转是增加农民权利，赋予农民土地处置权，其他主体可以在“依法、自愿、有偿”的原则下流转农民土地的相关法律法规，并没有在实践中得到遵守，“被流转”现象时有发生^①。农民所具有的土地权利在实践中不时遭到侵犯，这一过程是如何发生的，在政府规模化土地流转中，地方政府作为政策执行者是如何运用策略“动员”农民的，这一过程与地方政府行为紧密相关。因此，从土地实施主体 地方政府对农地被流转进行过程分析，对地方政府的动员和策略进行考察，是研究土地流转的一个新角度。

二、皖南萍镇和鄂中龙村：两个被流转个案

由于经济发展水平不同，各个地区农民对土地的依赖程度就不同。目前，在中西部的大多数地区，农民对土地的依赖程度较高，真正能够进城扎根的农民较少。在国家推动土地流转和现代农业的过程中，局部地区不顾当地实际情况，推动整村式土地流转，使不少农民存在“被流转”的现象。

（一）皖南萍镇：农地“被流转”现象

皖南萍镇隶属于安徽重要工业县，是该县唯一的农业型乡镇，借项目下乡契机，2008年萍镇迎来规模化土地流转高潮。截至2014年，在政府推动下，萍镇规模化土地流转面积近两万亩，占全部总耕地面积的60%。在推动规模化土地流转过程中，萍镇土地流转率最高的当属旧林、杉河和旧塘三个行政村，土地流转率在90%以上，属于整村式土地流转。不过，由于推进速度过激，其中的矛盾和纠纷不断，农民“被流转”现象突出。

案例一：旧塘村村民李XF要地事件。

旧塘村为萍镇首批国家级土地整治项目进村之一，经过土地项目整理，村里将全村3892亩土地中的3198亩土地对外发包，其中包括李XF所在村民小组。李XF一共有承包地2.59亩，在规模化土地流转中，经过一再坚持，留下0.84亩由政府自己耕种，其余1.75亩由政府发包。虽然当时政府按照本人“自愿”原则对土地进行流转，但是很显然，李XF向政府屡次要地事件表明了规模化流转中存在“被流转”现象。李XF向村里，乃至镇里都多次提出返还自己承包地的要求，但是政府借口与资本大户签订了正式契约而不予理睬。2009年，村民李XF不断向上级反映，并且通过省广播电台把此事进行宣扬，县一级受到行政压力，责成县农委对相关事件进行调查^②。

^①农民“被流转”的现象时有发生，这一判断在其他的研究中得到印证。比如，孙新华在多个地方的调研结果证明，大规模土地流转几乎都存在农民“被流转”现象，农民是被强制性拉入商品化中，这带来了农户生活和生产的市场化困境。参见孙新华《强制商品化：“被流转”农户的市场化困境》，《南京农业大学学报（社会科学版）》，2013年第5期。

^②见皖南萍镇土地流转中心文档材料，201307，CYJ。

案例一是农民向政府要回土地的个案，当事者本人由于通过省广播台把土地流转中“被流转”现象曝光，因此得到有关部门的重视。不过，从村委会有关的纠纷档案记录中可以获悉，农民要地现象普遍。由于农民与政府签订了流转合同，多数农民并不能要回土地。在村庄中调研时我们发现，对于土地流转，农民的态度并非一致。愿意流转的农户大致有 20%，态度模糊者大致有 30%，不愿流转者大致有 30%，强烈不愿流转者有 20%。也就是说，不愿流转和强烈不愿流转的农户大致有 50%，无疑，整村式的土地流转让一部分不愿流转的农民不得不“被流转”。

（二）鄂中龙村：农地“被流转”现象

龙村为鄂中地区著名“CH 模式”的发源地。所谓“CH 模式”是指农民以土地入股，公司出资，以股份合作的方式成立专业合作社的一种土地流转方式。在该模式中，农民不仅享受固定地租，还享受土地利润分红收益。近些年，该模式经过媒体不断放大，受到中央政府关注。作为这一模式最重要的发起地，龙村的土地流转现象受到研究者关注。龙村共计土地流转面积近 4000 亩，在 2008 年的规模化土地流转中流转土地 3233 亩，土地流转率达 80%^①。对于地方政府大力推动的规模化流转，在村级层面造成了强烈的反弹和后果，土地流转中的矛盾和冲突不断升级。

案例二：龙村胡湾村民胡 JQ 土地流转中被暴打事件。龙村胡湾村民胡 JQ 是当地的传统种田大户，除了耕种自家四个人的地夕卜，还耕种了大哥一家四口的土地，共计面积 25 亩。2008 年龙村开始引入 CH 模式，动员农民流转土地。由于家里人口多，负担重，加之自身年老，村民胡 JQ 不愿流转土地。但本村书记出于全村流转的决心，强行流转胡 JQ 土地，就连被换置的岗田也被推倒。

自家河田被换为岗田之后也被推倒。胡 JQ 多次找村干部反映，但是没有结果；后又多次找到乡镇干部，但也无法解决。无奈之下，胡重新向书记理论，多次无效，忍无可忍，出于愤慨，胡辱骂书记，书记借此拳脚相向。让人震惊的是，书记不但当面以暴治之，当天下午更是带着二三十个“社会人士”对胡施加身体暴力，同时砸毁胡某家中物件。这成了当地家喻户晓的因土地流转导致的打人事件^②。

类似胡某这样的案例在当地不止一例。龙村无视部分农民意愿激进推动规模化土地流转事件在群众中引起强烈反弹，这表现为部分农民不愿流转土地，而且是强烈不愿意流转土地。这在随后的村庄政治中得到了反映。村书记由于不顾民意强力推动整村式的土地流转，致使干群矛盾突出。随后，村干部利用土地流转中的矛盾，在各个小组中搞派系斗争，导致 2012 年的村委会换届选举无法完成。由此可见规模化土地流转中的矛盾和冲突。实际上，与皖中萍镇相似，在鄂中龙村，外出经商和务工家庭由于常年在外，有流转意愿，但是“在家种地”的兼业户、传统种田大户和老人为主的纯农户，并没有流转意愿，而且其中的部分农民强烈反对土地流转，土地流转之于他们就是“被流转”。

三、农地被流转中的地方政府动员与策略

自 20 世纪 80 年代以来，推动土地流转一直是国家致力于发展农业、致富农民的重要举措。中共中央也一直把“依法、自愿、有偿”的土地流转作为地方政府推动农地使用权流转的重要前提。但是，在笔者调研的地区，农民的流转意愿并不一致，整村推进式的规模化流转何以进行，这依托于政府的动员和策略手段。

（一）农地被流转中的地方政府动员

1. 凭借国家资源，引入涉农项目倒逼小农。吉登斯认为，权力具有双重性，一方面是权力的转换能力，另一方面是权力的支配能力，不过这一切取决于资源。资源与权力之间的关系有着千丝万缕的联系，可以说，没有资源，权力就无法实施，同样，

^①由于本村土地丘陵较多，部分耕地的耕作效益不高，这一流转面积已经颇为惊人。

^②见鄂中龙村访谈材料，20120514，HJA。

政府也需要资源来巩固自身。在央地关系中，项目成为地方政府盘活地方经济、增加政府收入的重要来源，因此，“争资跑项、跑部钱进”就成为一些地方政府的“重要工作”。皖南萍镇规模化土地流转的实施正是以此为契机。

2007年皖南萍镇借助本县较强经济实力和唯一一个农业型乡镇的地位，获得了第一个土地综合整治项目，涉农资金上千万元，覆盖三个行政村。项目以规模化、集约化和机械化的现代化农业为目标，对当地的小农生产体系从道路、水利和农田进行了全面改造，要形成“田成块、路相连、渠相通、林成网、旱能灌、涝能排，适应机械化耕作”的现代农田格局。项目整治客观上得到了两个效果，第一，为现代化的规模化农业的农业基础设施打下了基础，第二，新的农田格局倒逼小农退出农业生产。项目整治村的很多农民表示，经过整治后的土地“土壤结构改变，粮食会减产；加之，质量不过关，农田高低不平、坑坑洼洼，水都管不住，有的地方人都要陷进去，看着都怕”！另外，一些农民表示，改造后的农田大则数十亩，小则三五亩，以往的生产工具如耕牛等完全无法使用，加之水利等条件改变，现在种地成本较之以前有所增加。由于土地项目整治，小农生产体系完全改变，成本增加，短期内粮食减产等因素倒逼小农退出农业生产。

2. 巧借资本力量，利用相对地租瓦解小农。改革开放以来，最引入瞩目的莫过于经济精英的崛起。经济精英以拥有强大的经济实力而区别于其他阶层。马克思说资本之所为成为资本，在于它能够产生出大于自身价值的价值，“逐利”是资本的特性。从资本的流向上来看，资本一般投向于附加值高的二、三产业。不过，近些年，在政府引导下，资本下乡、资本圈地成为一股潮流。笔者调研的皖南萍镇和鄂中龙村有大量资本下乡。在皖南萍镇，政府为鼓励大规模经营，大量引进社会资本，主要以农机商、农资销售商和粮食加工厂老板为主。鄂中龙村则是以工商资本为对象，以企业为依托实施“企业+基地+农民”的订单农业。

在排挤小农方面，资本成为重要推手，这表现在流转时的相对地租。与自发土地流转不同，资本圈占大量土地，抬高了原有流转租金。以皖南萍镇为例，政府推动规模化土地流转中，地租的价格为400斤稻/亩，而自发土地流转中的地租价格仅仅为100斤稻/亩，甚至有的更低。在鄂中龙村，由于地处丘陵，水利不便，自发土地流转中的地租价格不到100斤稻/亩，但是公司进入后，地租提高到310斤稻/亩，另外，地方政府还以土地入股红利让农民分红。规模化土地流转提高了自发土地流转中的地租价格，虽然并没有达到真正的市场地租，但是对于外出经商户和部分外出务工户具有诱惑力。

3. 借助市场机制，依靠流转合同逼迫小农。鼓励土地承包经营权和使用权流转是国家长期以来的方针政策，而农户与农户之间自发的土地流转早已有之。20世纪90年代初期务工经济兴起，部分外出农民将土地流出，尤其到了90年代中后期，“抛荒”形式的土地流转在一些地区盛行^①。2000年以后，随着土地价值上升和农村劳动力外流更加突出，自发土地流转更加活跃。这种自发的土地流转以低租金、口头协议的形式在农民与农民之间自发产生，根据农民自身的需要对土地进行流入和流出。由于是口头协议，因此土地流出者可以随时收回土地，这降低了外出就业者的失业风险。但是，与此不同的是，规模化土地流转以正式的合同契约形式固定了土地流出者和流入者的权利、义务，并对其中的土地流转时间做出了严格规定，尤其在土地流转期限上，长时间的流转期限迫使部分农民做出艰难选择。

以皖南萍镇为例，萍镇规模化土地流转中的流转时间一般为7~8年，最少也是5年。当地干部说，这是为了稳定土地使用权，大户好投资。在鄂中龙村，规模化土地流转时间更长，流转期限为2028年，即二轮延包的截止时间。这种流转期限长的正式契约合同，给部分想种地的农民造成了较大影响，这突出地表现在老人群体中。很多老人表示，他们想种田，但是，自己年龄较大，如果不签订合同，那么想再次流转就要七八年以后。对于这种长时间的流转期限，很多农民表示不满，但是政府出于规模化农业投入大、见效慢特点的考虑，普遍认为流转时间决不应该低于5年。不过，流转时间最长者达近20年，确有圈地之嫌。长期的流转合同期限，迫使想种地的老人和流转中态度摇摆者放弃了承包经营权。

4. 通过做工作的方式，各个击破小农。如果说引进涉农项目、利用相对高地租和借用长期的租赁式合同作为“前台”对小

^①学者李昌平所提出的三农问题“农民真苦、农村真穷、农业真危险”，也大致就是在20世纪90年代后期，具体指的是湖北中部地区农村的农民抛荒现象。

农实施改造的话，那么做工作就是通过“后台”的方式对农民的流转行为进行说服动员。当前的农民可以被划分为五类，分别为外出经商户、外出务工户、在村兼业户、代耕他人土地的传统种田大户和以老人为主的纯农户。从人地关系来看，外出经商户和部分外出务工户由于经济收入较高，对农地的依赖程度低，因此，有较强的土地流转意愿，这部分人不需要政府做工作。但是，这部分群体大致只占总比例的 20%左右，其他 80%的人是态度摇摆、不愿流转和强烈不愿流转。其中，传统种田大户由于以低地租代耕（或流人）他人土地，耕种面积在二三十亩，年收入与务工农民相当，因此，是规模化土地流转中最为强烈反对的力量，他们大致占了 20%。另外，还有 30%的纯农户（主要是老人）和部分的兼业户由于对土地的依赖程度高，因此，也是反对规模化土地流转的力量。剩下 30%左右家庭（主要是外出务工户和部分兼业户家庭）是在流转与不流转间徘徊。

总体来说，无论是愿意流转户，还是不愿流转户，政府都需要做工作。因为，对于新政策农民会因为担心流转风险而可能不愿意，当然做工作的主要对象是流转意愿不强的农民，包括外出务工户、在村兼业户，尤其是老人种田户和传统种田大户。做工作，发动有意愿流转的外出经商户和部分外出务工户，通过引入项目、给予相对高地租和长期的合同流转租约动员态度模糊者，剩下就只有少数不愿流转的传统种田大户、部分兼业户和老人种田户。政府引入资本，以更高价格从农户中流入土地，反对最激烈的传统种田大户被自动瓦解。

（二）农地被流转中的地方政府策略

对政府的研究集中在两个层面，一是结构主义制度研究，二是政府运行过程和策略行为的微观权力研究。本文对农地流转中地方政府策略的解剖既有结构主义的痕迹，也有微观的权力技术分析。在皖南萍镇和鄂中龙村，利用配置性资源、支配性资源与各种力量进行勾连，是政府瓦解小农的重要策略。

1. 利用政府配置性资源，全面改造小农生产体系，瓦解小农。在实施现代化农业的过程中，小农的瓦解并非自发的过程。市场不断向农村渗透的同时，农民通过兼业、外出务工的方式维持着半工半耕的小农经济模式。在一些学者看来，这样的农业经济模式非常牢固，甚至已经“制度化”^[15]。也就是说小农家庭农场本身具有强韧的生命力。在地方政府实施规模化土地流转过程中，政府较难通过做工作的方式对所有的农民进行说服动员，但是通过客观条件——农业生产体系的改变来瓦解小农，推动农业现代化（规模化），成为倒逼小农退出农业生产的重要策略。

皖南萍镇和鄂中龙村的地方政府拥有的配置性资源以项目制的方式实现，通过国家财政支付转移来撬动地方经济，完成政府实施现代农业的目标。项目的实施对小农被迫退出农业生产，政府推动规模化土地流转具有重要影响。第一，项目以规模化、集约化和机械化农业为目标，小水利变为大水利，小块田变为大块田。这导致部分农民无法适应新的耕作条件，同时，农业生产成本加大。比如，以前三五分地的田块变成了数十亩的农田，太大，传统生产工具无法使用。第二，项目制实施以后，由于项目中供给偏差，质量往往不达标，造成田块不平，蓄水不行，翻耕困难，以农民的话来讲，就是把“好田变差田”。第三，土地平整造成的客观结果是，土壤结构遭到破坏，粮食减产，这也让想种地的农民心里犯嘀咕。当然，以“依法自愿有偿”的土地流转原则为口号，政府也试图调和想种地的农民与政府实施土地流转的矛盾，就以“土地连片”和农民置换田块的方式调和两者之间矛盾。但是，正如案例二中所提出的，换田与否部分还要看农民与村干部之间的关系。另外，田有好田与差田的区别，村干部会通过做工作的方式，力求农户流转，避免规模化流转中“插花田”的出现。

总体来说，通过土地项目整合（或称为农业综合开发）的形式，小农生产体系完全改变，新设计的规模化农业生产体系做出了不利于小农生产的改革计划。

2. 地方政府与资本精英结盟利诱土地流转中的摇摆者。如果说地方政府利用项目这种配置性资源改变农业生产体系倒逼小农退出生产，那么利用自身的合法性权威，引资本下乡，权力与资本的结盟实际上是在利诱土地流转中的摇摆者。工商资本和社会资本进入农业成为新近火热的话题，在笔者调研的两个地区，规模化土地流转在本质上是农业的资本化过程。但是，资本进入农业并非真正意义上的市场行为，在政府的诱导下，资本进入农业领域。政府实施规模化流转的目的，就是为建立新型农

业经营主体——公司农业和大户农业提供大量的土地资源。瓦解小农不是政府的真正目的，政府真正的目的是实现规模化经营，建立新型农业经营主体。规模“大”是地方政府追赶现代农业的目标。

在皖南萍镇，县乡干部都告诉我们，他们开始都认为“规模越大越好”，规模越大越能显示现代农业的先进。在流转初期，地方政府规定，规模必须在 1000 亩以上，在流转期间，最大大户流转规模有近 3000 亩。为吸引社会资本进入农业生产领域，当地政府更是使尽浑身解数。村干部告诉我们，当时副县长亲自下来做工作，找到本地最大的粮食加工厂老板，承诺在地租方面每亩少 100 斤稻，同时给予数万元的土地平整费，对他的粮食加工厂进行政策扶持等。比起皖南萍镇，鄂中龙村的农业资本化现象更为突出。以村书记为代表的村级组织激进推动规模化土地流转，把土地全部流转给 CH 公司。在对 CH 公司的访谈中我们了解到，地方政府为打造现代农业，有意与 CH 公司合作，给予百万元的项目整治经费。

地方政府与资本精英的结合成为推动规模化流转的关键。资本精英以拥有农民所稀缺的资本要素推动规模化农业的实施，同时政府以强大的行政性资源给予政策扶持和以政府权力对风险进行兜底。以强大的资本为后盾，政府提高了规模化土地流转中的土地租金，以高于当地自发土地流转中数倍的价格，利诱在土地流转中具有流出意愿的农民。这对于外出务工户和在村兼业户等态度模糊者，也具有较强的诱导性。

3. 合法性权威与横暴暴力相结合，治理流转中的钉子户。在地方，尤其是在农村，村干部是合法性权威，他们承担起了国家代理人的角色。所谓“上面千条线，下面一根针”，在农村，国家政策的执行几乎都是通过村干部来实施。除了改变客观条件和引进资本对农业进行改造以外，通过“做工作”的方式对农民进行说服，也是地方政府完成自身行政目标的重要形式。在做工作的方法中，以国家名义，运用体制性的身份和合法性权威来传递国家政策方针是地方政府发动工作的重要一步。

鄂中龙村土地流转中心的负责人就提出，规模化流转有很多好处，比如规模化之后，“国家好管理”“粮食产量有提升，国家粮食安全有保障”“解放劳动力，促进农民增收”都是规模化的好处，对于不种地的农民，也能“收地租，还能务工挣收入”等等，这些话语对农民有很大的诱导性，为规模化土地流转提供了合法性。在皖中萍镇调研中，县农口负责人也表示，规模化土地流转解放农村劳动力，增加农民收入，促进农业发展等等。并且，在流转中，政府常常给农民算账，认为如果自己种地算上自己的劳动力，赚取很少，相比而言，直接拿地租更划算，这对具有市场就业能力的农民较为适用。但是，对于本来就缺乏市场就业机会的老人而言，显然无法说通。于是，治理土地流转中的“钉子户”成为规模化土地流转中的关键。

一方面，政府会通过做工作的方式对不愿进行土地流转的农民软磨硬泡，另一方面个别地区也有通过横暴暴力治理不愿土地流转的农户的现象。村干部做群众工作，除了利用国家话语外，还会常常借助本土性资源，比如人情、关系等对农民进行劝诱，对于实在做不通工作的人，使用暴力是常用手段。在案例二中，我们可以看到，横暴暴力被引入到个别地区政府工作中，利用“混混”等灰黑势力，对土地流转中的不愿流出者实施暴力，可以达到威慑和恐吓之效（当然也极大地削弱了地方政府合法性），摆平流转中的少数钉子户。在以往研究中，我们看到，混混导致了乡村权力灰色化。在乡村治权弱化和政府急切推动规模化运动浪潮中，个别地方政府主动地与地方灰黑势力相结合，以横暴暴力解决问题。

四、规模化土地流转中农民被流转的逻辑与机制

个别地方政府利用自身的配置性资源和合法性权威，并结合资本和灰黑势力等策略对农民实施规模化土地流转，导致了规模化土地流转中农民的被流转现象。农民被流转这本身说明了个别地方政府有违土地流转中“依法、自愿”原则，但是，为何这种现象得以存在，它的社会基础和政府动员的根本逻辑和机制在哪里，可以通过以下两个层面来看。

（一）农村社会结构之变是被流转的社会基础

改革以来，中国社会结构之变在学界已经达成了共识，比如，陆学艺等人提出的“中产化现代社会”认为中产化的现代化

社会结构正在出现；李路路“结构化”观点认为边界日益分明的阶级阶层结构已然形成；李强、李培林的“碎片化”观点，强调分化的多元特征，而阶级阶层结构难以形成^{[16]85}。尽管对具体的转型社会学者们存在一定的分歧，但是，他们对改革开放以后社会分化的认识趋同。受市场化的影响，农村的农民分化和阶层结构也在发生巨变。在农村研究方面，陆学艺先生便根据职业的不同，在农村社会中区分出了农业劳动者阶层、农民工阶层等八大阶层^[17]，其他的学者更是从“社会资源”和“家庭情况”出发对农民的分化做出再分析^[18,19]。这都表明了农村并非铁板一块，农民的分化和农村社会结构转型已经非常明显。

从人地关系来讲，本文把农民划分为五个阶层，主要为外出经商户、外出务工户、在村兼业户、传统种田大户和老人纯种田户。首先需要说明的是，规模化土地流转中的农民被流转现象并不是针对所有的农民。用农民的话讲，“不种地的农民意愿流转，种地的农民不愿流转”。从职业上来讲，农民本身就已经分化为“不种地”和“种地”两类，第一类主要是指农民被分化为外出经商户和外出务工户；第二类主要是指在村兼业户、传统种田大户和老人纯种田户。在政府未干涉情况下，这些外出的经商户和务工户把土地流入到在村的兼业户、传统种田大户和老人纯种田户手中，使自发的土地流转秩序得以形成。对于外出务工和外出经商的农户，他们具有一定的流转意愿，因为他们本来就是自发土地流转中的流出者，对于其中部分并不愿意将土地以长时间和固定式租约的方式进行规模化流转的农户，政府通过高租金和做工作来化解其中态度模糊者。但是，对于当前种地的那部分“小农”或者说“农业劳动者”来说却具有较强的种地意愿，他们或因为自身劳动力原因，或者由于家庭负担而无法外出务工，土地成为他们降低货币支出、增加家庭收入的重要渠道，因此他们是反对规模化土地流转的，尤其是其中的传统种田大户。前两类家庭，在职业上并不是真正的“农民”，他们属于身份上的“农民”，在规模化土地流转中，他们是规模化土地流转的支持者。部分农民不愿流转，由于自发土地流转中的土地均来自于前者，因此，规模化土地流转瓦解自发土地流转也是不攻自破的。在本质上，农民分化和农村社会结构之变构成了当前小农被流转的社会基础。

（二）地方政府利益与资本结盟成为被流转的主要动因

农民的分化和农村社会结构之变构成了被流转的社会基础，但是，地方政府和资本利益的结盟，共同推动规模化土地流转才是被流转的主要动因。农民的分化中，实际上有流转意愿的只有少数，强烈反对者也只有少数，大多数都是态度模糊者和不太愿意流转的农户。因此，政府的动员和如何利用资本进入农业生产是农民被流转的主因。首先，从地方政府来看，政府具有推动整村式土地流转的强大动力，这与地方政府性质有较大关系。周黎安提出，地方政府处于一种锦标赛体制中。从纵向来看，面临上下级之间的压力型体制，从横向关系来看，政府官员之间存在很强的竞争，因此，响应上级号召，甚至“层层加码”的行为颇为常见。从行政目标来讲，实施现代农业，推进规模化土地流转并非政府的“中心工作”，也非硬指标，但是“求先进”“树典型”的工作方式使得地方政府在落实国家的政策时往往走极端。“一放就乱，一收就死”成为这种压力型体制下政策落实的常态。除了“求先进”“树典型”，行政一把手可以在横向激励中增强竞争以外，谋求政府本身的经济利益也是地方政府推动规模化流转的重要因素。招商引资是地方的中心工作，是新形势下资源配置的重要手段。项目并不具有均衡性，竞争项目、获得中央或上级的财政支付转移，是地方政府进行招商引资，盘活地方经济，满足民众物质需求的重要手段。因此，地方政府利用自身配置性资源，引进资本，是地方政府当前的重要行政手段。

农业生产领域是一个资本涉足较少的领域，但是，由于政府不仅为其提供了充足的土地资源，而且还为规模化土地经营提供了基本的生产网络体系。在产前环节，提供政策性贷款；产中环节，直接整治集中连片土地，并对水利和道路进行改造；产后环节，加强粮食收购体系。另外，在市场化服务体系中，给予政策性的农业保险，直接给予大户补贴，在购买农业机械时给予优惠等。总之，政府从各个方面为资本下乡进入农业准备条件。

可以说，政府为资本进入农业进行了“兜底”。在皖南萍镇我们就发现，依靠国家惠农政策，资本不进入生产直接将土地再次发包也能获得每亩近 200 元的转包费和大户补贴。另外，资本进入农业，与政府合谋，资本精英往往被挂上政治荣誉，皖南萍镇最大大户就被评为“全国劳动模范”，所在企业为“市级龙头企业”“龙头企业标兵”“省级农业科技示范园”等。鄂中龙村的资本精英更是“全国人大代表”，被称为“当代粮王”。

地方政府与资本精英的合谋成为规模化土地流转得以全面推进的真正动因。在新的形势下，政商关系靠拢，“精英俘获”现象比比皆是，这是以上两个地区的农民招致“被流转”的主要原因。

五、结论与建议

总体来讲，在整村推进式的规模化土地流转中，小农退出农业生产并不是主动的。这看似是一个农民主动退出农业生产的过程，实际上是国家改造的效果。政府利用手中配置性资源，全面改造小农生产体系，倒逼小农退出农业生产。其次，政府还利用自身资源配置的能力与资本形成合谋，通过抬高自发土地流转中的地租，利诱规模化土地流转态度模糊者或者说摇摆者。最后，通过政府本身的合法性权威，利用农业发展的国家话语，对小农做工作，其中既有人情、关系等本土性资源的利用，也有个别地方政府借助混混等灰黑势力对流转中的钉子户实施横暴暴力。可以说，在策略上，地方政府充分运用自身的体制性资源和合法性权威对不同的农户实施分化，而且以“分类治理”的形式对农户进行各个击破。

土地流转是国家农地制度改革的重要内容，规模化农业的实施也是现代化农业问题中应有之意。但是，在局部地区，政府在追求现代农业的过程中，不顾当地实际情况，实施一系列动员手段，推动整村式的土地流转，造成了农地流转中的“被流转”。被流转违背了农民本身的真实意愿，一定程度上损害了农户利益，不利于社会稳定和社会和谐。推动土地流转，实施规模化农业是未来现代农业的目标，这本身应该是诱致性制度变迁的一部分。但是，皖南萍镇和鄂中龙村的经验表明，在具体的实践过程中，局部地区的土地流转成为了强制性制度变迁。因此，在政府推动土地流转过程中应该注意以下问题：

第一，“依法、自愿、有偿”的土地流转原则必须得到强化，尤其是农民的自愿原则。尊重农民意愿，作为政府推动流转对外宣传的重要原则，但是实施过程中有操之过急现象。在追求政府利益自身的同时，“求大”“做典型”是推动土地流转走向极端的重要推手。因此，笔者呼吁要切实地尊重农民意愿，对规模化土地流转切勿激进推行。

第二，通过中央之手抑制地方政府的规模化冲动。从行政目标来看，实施土地流转并不是地方政府的“中心工作”和紧急任务，但是，由于推动规模化土地流转与项目资金、招商引资联系在一起，因此，成为地方政府热衷的积极事件。中央对规模化农业的实施客观上造成了“一放就松”的后果。因此，对规模化流转的激进行为也应该从中央层面适当“收紧”。

第三，抑制资本下乡，尤其是工商资本下乡成为规制农民被流转的当务之急。农业产业化一直是国家倡导的政策，但是，资本进入农业应该设限，资本进入粮食生产领域，无疑是与民争利。本文研究表明，农民被流转过程中，资本成为政府利用的重要资源，抑制资本下乡，尤其是工商资本，是限制地方政府推行激进流转的关键措施。

[参考文献]:

- [1]张红宇. 中国农地调整与使用权流转：几点评论[J]. 管理世界, 2002 (5) : 76-87.
- [2]北京天则经济研究所《中国土地问题》课题组. 土地流转与农业现代化[J]. 管理世界, 2010 (1) : 66-85.
- [3]万广华, 程恩江. 规模经济、土地细碎化与我国的粮食生产[J]. 中国农村观察, 1996 (3) : 31-36.
- [4]刘守英. 农地制度建设试验区的经验及其启示[J]. 管理世界, 1993 (3) : 129-132.
- [5]陈成文, 罗宗勇. 土地流转：一个农村阶层结构再构过程[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2006 (4) : 5-10.
- [6]陈柏峰. 土地流转对农民阶层分化的影响[J]. 中国农村观察, 2009 (4) : 57-64.

-
- [7]余练. 大规模土地流转与农村阶层固化——基于湖北中部地区L村的考察[J]. 中国杭州市委党校学报, 2013(3): 73-79.
- [8]孙新华. 强制商品化: “被流转”农户的市场化困境[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013(5): 25-31.
- [9]王德福, 桂华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011(2): 13-21.
- [10]DEMSETZ H. Ownership, control and the firm[M], Oxford: Blackwell, 1988.
- [11]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): 1-30.
- [12]申静, 王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2005(1): 113-148.
- [13]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.
- [14]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(1): 113-124.
- [15]黄宗智. 制度化了的“半工半耕”过密型农业(上)[J]. 读书, 2006(2): 30-37.
- [16]李春玲. 断裂与碎片: 当代中国社会阶层分化实证分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [17]陆学艺, 张厚义. 农民的分化、问题及其对策[J]. 农业经济问题, 1990(1): 16-21.
- [18]毛丹, 任强. 中国农村社会分层研究的几个问题[J]. 浙江社会科学, 2003(3): 90-98.
- [19]侯麟科. 农村劳动力大规模转移背景下的中国农村社会分层分析[J]. 中国农村观察, 2010(1): 41-49.