

农地流转过程中村干部的行为逻辑与角色规范

蒋永甫, 杨祖德, 韦 贇

(广西大学 公共管理学院, 广西 南宁 530004)



摘要 采用田野调查和深度访谈方法,分析村干部在农地流转中的经营人角色,探究其行为逻辑。研究表明,作为村庄经营人,村干部是农地流转过程中的一个最为重要的参与主体。其农地流转经营人角色主要表现为农地租赁中的“中间人”、土地股份合作经济组织的负责人以及农业资本的合伙人。村干部参与农地流转有利于降低农地流转的交易成本,推动农地流转的有效配置。但是,作为村庄经营人,在农地流转过程中,村干部行为逻辑受到正式权力压力和经济利益的双重俘获,导致村干部经营行为的自利性。因此,在农地流转过程中,应规范村干部的经营人角色,强化其公共身份,弱化其私人属性。

关键词 农地流转; 村干部; 经营人角色; 村庄经营; 行为逻辑

中图分类号: F 321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2015)01-0115-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.01.017

当下农村,农地流转是继包产到户、村民自治和农民流动之后乡村社会变革的一大景观。一方面,由于种田效益下降,农户种田意愿减弱,农民纷纷脱离土地进入城镇与非农产业就业而导致大量农地抛荒,农地使用效率低下;另一方面,新的农业经营主体如种植大户、龙头企业以及专业合作社的出现,产生了对农村土地的新需求。农地流转实质就是农地资源的重新配置。在农村土地集体产权制度框架下,作为集体产权代表的村干部普遍参与农地流转过程,成为农地流转的一个重要参与主体,在农地流转纠纷与冲突中扮演了协调、裁决的角色,起着重要甚至关键性的作用。但是,在农地流转的相关研究中,村干部的行为与角色很少受到关注。村干部作为村庄公共权力的载体,如何参与农地流转过程?村干部在农地流转过程中扮演什么样的角色?如何理解和把握其行为逻辑?如何规范农地流转中村干部的行为?这是本文主要探讨的问题。

一、村干部行为角色的理论框架

在有关农村基层政权组织和村干部的角色研究中,形成了两种有代表性的理论,即经纪人理论和双重角色理论。美国学者杜赞奇在研究中国华北农村

的国家与社会关系时,发现中国传统的官僚体系产生大批的经纪人,他们在税收的评估和征收中发挥着重要的作用^[1]。他区分了两种不同类型的经纪人,即保护型经纪和赢利型经纪。赢利型经纪亦称国家经纪,主要是指晚清地方政府(县衙)将许多行政职能“转交”给那些并非正式官员,且无薪或薪俸很少的地方吏役,作为回报,这些下层吏役被默许从百姓身上收取“礼物”而不受严厉惩治。“这种利用下层吏役进行治理的管理方式实际上是一种国家经纪体制,如同包收赋税和雇佣军队等类似的经纪体制一样,国家经纪人从事这些令人厌烦且地位低下的职位的主要动机在于有利可图,其目的是要利用其职权捞取最大的利益。”^[1]与赢利型经纪相对立的另一种类型是保护型经纪,是指村庄自愿组织起来负责征收赋税并完成国家指派的其他任务,以避免与赢利型经纪打交道。“赢利型经纪”和“保护型经纪”成为分析晚清至民国初年中国农村基层政权组织最有影响的分析框架。

继经纪人理论之后,“双重角色”理论成为学术界分析和解释村治精英特别是村干部行为角色的又一经典模式^[2]。这一理论认为村干部既是国家利益代理人,又是村庄利益当家人。从乡村社会治理结

收稿日期:2014-05-09

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“集体产权视角下的农地流转机制主体创新研究”(11YJA810006)。

作者简介:蒋永甫(1968-),男,教授;研究方向:农村问题与基层治理。E-mail:yfjiang112@163.com。

构来看,该理论无疑更好地解释了集政府行政任务和村民自治利益于一体的村干部行为角色。根据这一理论,吴毅进一步分析了在“乡政村治”制度框架下的村干部角色冲突^[2]。村干部首先是国家与政府治理乡村社会的代理人,必须配合基层政府的工作,执行国家政策与地方政府指令等多重行政任务。在村民自治制度下,村干部由村民选举产生,是村民公意与村庄公共利益的代表,并主导村庄集体利益实现过程,因而代表和维护村庄公共利益与村民利益是其应有之责。但双重角色的权力来源不同,政府与村民对村干部的期望也不尽一致。政府希望村干部落实政务,处理更多行政任务,但代理特征越明显,村民可能对村干部越不满意。作为村庄利益的维护者,村干部又常常需要面对乡镇政府的压力,导致代理人角色与当家人角色冲突,从而村干部“陷入国家与农民夹缝中的结构性两难境地”^[2]。

上述两种村干部角色理论对于解释与了解历史截面的村干部行为与角色具有很高的理论价值。进入 21 世纪以来,伴随农业市场化的发展以及国家对农村“多予少取”政策的实施,农村基层正式权威组织的整体角色发生了变化。“基层政权一个引人注目的新角色,是从事经营,成为经营人或者商人,这种新角色,一方面,如同企业家角色一样,对地方经济的发展起到推动作用,另一方面,则与其他经济人形成利益竞争乃至冲突关系。”^[3]农村基层政权组织包括乡镇和村两级。从村级组织来看,村级普遍建立了三套班子:党支部、村委会、经济合作社,但机构的职能并未分化,其中的人员交叉混合。因此,在农业市场化条件下,村干部在村庄事务中的角色发生变化,村干部由村庄管理者转变为对村庄公共资源的经营人,村庄经营人角色成为农业市场化条件下分析村干部行为角色的重要分析工具。

村干部作为村庄经营人,其村庄经营就是在上级政府的支持或默许下,运用其村庄领导人的公共身份,合法地经营村庄公共资源,以促进村庄公共利益的最大化。村干部的村庄经营主要包括:一是提供有偿服务。村干部作为村庄公共权威组织代理人,通过其公共身份,可为基层政府、客商或村民提供各种服务获取收益,如村干部有偿性地向村庄外农业投资者提供中介服务等。二是经营集体资源。随着农村经济管理体制变迁和农村土地经营方式变化,很多村庄的集体经济已解体,但村庄仍存在大量

集体资源既包括“四荒地”、村庄存款、政府拨款等实体资源,也包括村庄土地集体所有权等虚拟资源。村干部作为村庄权威组织的代表,往往成为村庄集体资源的实际控制者、管理者和经营者。三是组建和经营农民经济合作组织。农民经济合作组织是市场经济的产物,是为了解决小农分散经营与市场之间的矛盾而建立起来连接农民与市场的纽带与桥梁,其中最具代表性的是农民专业合作社和农民专业协会。在农民经济组织发展水平较高的地区,村干部任职于农民经济组织的现象相当普遍。究其原因,一是因为很多农民经济组织由村干部发起建立,村干部顺理成章地成为负责人,二是许多农民经济合作组织为了得到基层政权组织的认可和支持,普遍采取“邀请”村干部任职于该组织。三是经营经济实体。村庄的经济实体主要有经济能人建立的个人或家族企业(包括种养、加工)和外部资本兴办的民营企业。当今乡村社会中,村干部与经济能人具有互通特性,即村干部往往是经济能人,经济能人较易担任村干部。村干部经营经济实体,主要有两种形式,一是作为村庄经济能人直接兴办种养、加工等家庭企业,二是与外部资本合作,从事民营企业的经营活动,通过股份合作或管理服务,获得股份分红和管理服务费用等经济收益。村干部的村庄经营由于在一定程度上能盘活村庄经济而受到乡镇基层政权的普遍鼓励。

在村庄经营中,村干部的公共身份可使其合法地管理和经营村庄公共资源,但村干部理性经济人的私人属性,又会导致村庄经营活动中的谋利行为。作为村庄经营人,村干部既可利用村庄公共身份合法地经营村庄公共资源或维护村庄公共利益,以增加村庄社会净效益,如村庄集体土地开发、公路与水利等基础设施建设等,也可为了私人利益从事村庄经营活动,即利用村庄公共性资源谋求私人利益。特别是在农村公共生活空间日趋缩小、农村社会生活市场化和村民行为逐利化条件下,村干部的公共身份和地位光环退却,村干部并不指望通过担任村干部跻身于公务员队伍,也不寄期望于职务升迁,激励村干部采取行动的最主要因素是经济利益,即通过担任公共职务可能带来的私人收益。因此,村干部在从事村庄经营活动时,往往将其公共身份与地位转化为个人的经济收益。

在村庄经营人的分析框架中,村干部的经营人

角色及行为对于农地流转产生了重要影响。村干部的农地流转经营人角色行为降低了农地流转的交易成本,推动了农地资源的优化配置。但是,村干部的农地流转经营行为的自利性又在一定程度上妨碍了村干部公共身份及其职能的发挥。本文把农地流转中的村干部置于村庄经营人的分析框架中,通过分析桂东南地区农地流转中的村干部的经营人角色及其表现,探究村干部在农地流转中的行为逻辑,并就如何规范农地流转中的村干部行为提出相应的对策。

二、桂东南地区农地流转中村干部的经营人角色

桂东南地区是广西农业经济较发达的地区,农业自然资源禀赋优越,但农村人口稠密,人均耕地偏少。近年来,该地区大量农村劳动力向城镇和非农产业转移(以外出务工为主),村庄常住人口以老人、妇女和学龄儿童居多,留守村庄的多数农民仅种植口粮。桂东南地区交通便利,与珠三角地区有着便利的水陆通道,以蔬菜、水果等经济作物为主的农业产业化、规模化经营具有广阔的市场前景。因此,农业产业化、规模化和集约化经营促进了该地区的农地流转,相较于广西其他地区,该地区的农地流转发生率较高。桂东南地区的农地流转主要有两种类型,一是农地经营权流转,通过土地租赁、土地入股、置换等几种方式流向农业龙头企业、农民专业合作社和农业个人投资者等。二是农地承包权的流转,即通过“购买”等方式实现农地向经营大户集中。在桂东南地区农地流转的实务中,村干部是农地流转的重要参与主体,扮演着农地流转经营人角色。村干部的村庄经营人角色主要表现为农地流转的“中间人”角色、农民经济合作组织的负责人角色以及农业资本的合伙人角色。

1. 农地流转的“中间人”

村干部依托农村基层组织(村两委)为农地流入方和农地承包户提供农地流转服务,并帮助农地流入方规模化集中农地和协助农地流入方开展日常的农地经营活动,而农地流入方(龙头企业、个人投资者)则向村干部支付农地管理服务费或年底提成作为回报。如LH村JLX生态农地基地农地流转项目,主要采用“公司+基地+合作社”“公司+基地+

小业主”和“公司+基地+农户”的产业化经营模式,实际经营面积超过 100 hm^2 ,所有土地均以租赁方式流转。农地流转初期,JLX农业集团通过DL镇政府与LH村村委会接触,由村委会负责与承包户洽谈农地流转事宜,取得农户农地流转愿意后,村委会根据农户意见与公司确定农地流转的价格等。流转过程中,该公司与村委会签订农地流转总合同,由村委会与承包户签订农地流转协议,承包户仅需在村委会预先制订的表格上签字、按印即可,内容包括承包户信息、农地面积、单位面积年租金和总租金等。流转后,村委会负责代理该公司发放农地流转租金并协助该公司进行农地管理活动。从整个农地流转过程来看,农地流入方通过村两委及村干部间接与农地承包户接触,村干部在该农地流转项目中起到连接农地流入方与农地承包户的中间人角色。

LH村JLX生态农地基地农地流转项目属于政府引资项目,DL镇政府通过该项目建立现代农业示范园区。村干部在该农地流转项目中采取行动首先是对乡镇政府行政压力的回应,因为DL镇政府期望快速、低成本地建成农业示范园区。由于农地租赁价格低于当地农地流转市场价格,多数农户的农地流转意愿较弱。乡镇政府迫于维稳等压力,不便于强制农户流转承包地,因而将农地流转任务交由村两委及村干部负责完成。激励村干部采取行动的还有经济上的利益。一是该公司根据村干部的表现向村干部支付农地管理服务费和年底提成;二是村干部凭借其中间人角色和地位垄断农地流转过程,通过信息垄断截留部分农地流转租金。如JLX公司与村委会签订的农地租让价格为 $15\ 000\text{ 元/年}\cdot\text{hm}^2$,但农户实际到手的金额为 $15\ 000\text{ 元/年}\cdot\text{hm}^2$ 、 $14\ 250\text{ 元/年}\cdot\text{hm}^2$ 、 $13\ 500\text{ 元/年}\cdot\text{hm}^2$ ^①。

2. 合作组织的负责人

在农业市场化进程中,农民专业合作社成为新的农业经营主体,也是除龙头企业、种植大户(老板)之外的又一农地流入方主体。在桂东南地区的农民专业合作社中,土地入股成为一种比较普遍的合作经营模式。农民专业合作社一般由经济能人或村干部带动成立,村干部除了把自家的承包地作为土地股份入股合作社外,还利用其村庄公共资源经营人角色,把村庄中未承包的“四荒地”作为村干部集体或个人的股份入股合作社,并享有其收益。这种做法很少遭到村民反对,这是因为村民从合作

社中获得了实惠,同时也不愿与村干部交恶。如 JL 农民专业合作社,由该村党支部书记牵头成立,农户通过土地、现金和协议劳动力 3 种方式入股。入社土地由初期的 1.67 hm²水田扩大到现在的 124.37 hm²水田和 23.33 hm²鱼塘,控股股金由原来的 50 万元增加到现在的 400 万元。合作社共运作完成 15 个项目,分别为两造黑皮冬瓜种植、2009 年冬种马铃薯、湖南香芋、苦麦菜、早晚造高产水稻、早造玉米、反季节玉米、西洋南瓜、20 hm²良种木薯、甘蔗、养鱼、香芋等。目前正在进行的项目有投资 250 万元养猪场一期工程、投资 300 万元肉牛养殖场一期工程、年出栏 3 000 羽鸡 YT 养鸡场、10 hm²蔬菜种植园、6.67 hm²冬种马铃薯、42 hm²甘蔗和 4 hm²琴丝竹。合作社成立后,完成总投资 307 万元,总产值 498 万元,实现净利润 191 万元,入股村民实际得益 280 万元^②。该合作社经营大量水域等村集体共有资源,但这类资源入股后的股份归村干部所有。

村庄内部的“四荒地”本应由村民集体共有,其产生的经济利益共属于村民集体,但在村庄集体经济解体的背景下,村域公共资源往往处于无人经营的闲置状态。然而,当启用这些公共资源创造经济利益时,其经营主体要么是村集体,要么是村干部个人,因为村民个人独享村庄公共资源成果往往会受到村干部的干预。与村民个人不同,村干部是村庄公共资源的代表者与管理者,其能够借村庄公共权力以村集体名义经营村庄公共资源或单独经营村庄公共资源。因为村集体经济组织早已解体,而村干部也缺乏动力为集体经营村庄公共资源。盘活村庄公共资源,村干部更倾向于选择个人经营或出租经营,村干部选择个人经营村庄公共资源,往往通过向村民输送利益的方式以获得村民的支持;村干部选择出租村庄公共资源,其租金往往由村干部加以私分或支配使用。

3. 农业资本的合伙人

作为村庄公共权力的执掌者,村干部是农业资本下乡进行农地流转以及从事现代农业经营活动的最好的合伙人。因为村干部与农户彼此熟悉,现代农业公司(农地流入方)借助村干部可避免与分散化的农地承包户打交道,并在一定程度上降低了规模化集中农地的难度和减少了农地集中的交易成本负担。因而,作为农地流入方的农业公司寻求村干部支持与帮助,并在以后的现代农业经营活动中建立

与村干部的合作伙伴关系符合其经济理性的选择。如 JF 村 PY 屯的农地承包经营权流转的案例中,JF 村 PY 屯出租 46.67 多公顷地给一位老板种植果蔗。该屯大部分村民有外出务工传统,多数年轻人到广东等沿海地区务工,留村村民以老人、小孩、妇女为主,且该屯以水田为主,种植稻谷劳动强度大,留守村民多种植日常消费的口粮和蔬菜,部分农地出现撂荒现象。2012 年,L 老板到该屯租地种甘蔗,该屯土地以出租方式转让农地承包经营权,合约期限为 15 年,以每五年为一个合约周期。该屯农地共分为一、二、三类农地,在第一周期内,各类的租金分别为 13 500 元/年·hm²、6 000 元/年·hm²和 3 750 元/年·hm²,之后每个合约周期在前一个合约周期基础上追加 20%的土地租金^①。在该农地流转中,L 老板与该屯队长合作,L 老板全额出资经营,包括负责平整土地、农作物种植与保养、农产品销售等,而该屯队长负责与村民协商农地出租事宜、签订农地流转协议、发放农地租金、管理村民等。

在 PY 屯的农地流转过程中,村干部一方面通过在农地平整过程中有意压缩农地承包户的农地面积,另一方面通过平整田间道路、地界等,使得总体农地出租面积超过农户出租总面积近 6.67 hm²。这 6.67 hm²农地成为村干部入股农业资本经营的入股资本,并参与日常管理,从而成为农业资本经营的合伙人。

从桂东南区的 3 个农地流转案例来看,村干部在农地流转过程中,利用其村庄公共身份,从事谋利性经营活动,如收取服务费、截留村民的部分土地租金,利用村庄四荒地等公共资源入股合作社以及利用土地平整节约出来的土地入股农业资本经营。这种谋利型经营活动侵蚀村庄公共利益和村民个人利益,更为严重地是导致村干部公共职责的异化,即由服务向谋利转化。

三、农地流转中村干部的行为逻辑

在农地流转过程中,村干部的村庄经营人角色则决定了其行为逻辑。农地流转过程中村干部参与农地流转的理论逻辑乃是为了完成国家正式行政任务,维护村庄公共利益和农地承包户土地权益,但村干部的自身利益在一定程度上嵌入了农地流转过程中,因而参与利益分配是村干部采取行动的现

辑。由于农村基层民主选举流于形式、农户原子化导致监督乏力和农户集体行动的困境等原因,使村干部有选择地向权力和资本靠拢,从而使得村干部在农地流转中易陷入党政压力和利益诱惑。

1. 正式权力压力下的行为逻辑

在“乡政村治”的制度安排下,村民自治组织成员和部分地区的村党支部成员须经全体村民民主选举产生。但是,农村基层组织是一种“准政权”组织,村干部具备“准官员”身份,具有支持、协助正式管理机关的义务。国家基层政权对村干部实行准公务员管理和准行政管理,并控制村级组织的人事与财政,村干部承受了来自基层党政机关的巨大权力压力。村干部遵从于基层党政机关的指令,并承担相应的行政任务,如农村土地征收、组织与服务农业开发项目实施等,原子化的农地承包户因面临集体行动困境而无法有效监督与约束农地流转中村干部的经营人行为。当基层政府实施农业发展项目时,顾虑于维稳压力和政府形象,启用农村基层组织渠道,利用村干部间接地与农地承包户就农地流转相关问题进行沟通。村干部迫于“政治生涯”压力,往往置承包户利益于不顾,甚至压制承包户的土地利益诉求,选择向“权力”靠拢。

(1)以执行项目换取“政治”生涯。村干部掌握村庄公共权力须得到基层政权组织的认可与支持,即村干部的政治生涯不仅仅取决于村民多数的认可,更重要的是取得乡镇党政机关的认可和支持,而这些认可和支持取决于村干部在维持村庄社会秩序稳定、执行政府项目、服从党政机关管理等方面的表现。村干部为了获得较好的政治生涯,在政府征地和实施农业开发项目时强力实施农地流转,规划区内的农地承包户几无讨价还价余地,农户对农地是否流转、流转价格、流转年限等选择余地很小,农户既无谈判、协商能力,也无谈判、协商渠道和对象。若政府主导的农地流转遵循土地流转市场机制原则,农户的土地权益损失相对较小,农民土地流转意愿相对较高。一旦政府与农地承包户不能达成一致,村干部便在基层政权组织的支持下采取强制手段强行实施农地流转。在执行上级政府的农业项目中,村干部会尽可能地压缩农地流转程序、价格,以使政府在征地和实施农业项目上获取便利,导致农户意愿得不到尊重,甚至侵害农户的土地权益,容易引发农户抵制、上访或群体性事件。

(2)以资源绑定化解土地权益纠纷。国家“少取多予”政策的实施,村干部掌握了大量来源于国家转移性、再分配性资源,包括救灾物资、农业财政性补贴、农村低保等资源。为了有效控制村民或取得村民的“合作”,村干部在代表国家向农户分配这些资源时,会把资源分配与村庄事务进行捆绑,其中农村低保捆绑问题尤为突出。在政府主导的农地流转过程中,村干部为了迅速实现政府预期目标而又不使农户反对,采用分配性资源捆绑是其屡试不爽的措施,这实质上是一种由权力控制的资源交易。因此,在村干部控制资源分配的农地流转中,农地流转带有强制性,这种强制性与政府征地等强制实施农地流转有所不同,农户存在“有选择的余地”,即要么同意农地流转,要么失去其它资源,但这种“有选择的余地”并不是为了尊重农户的农地流转意愿。当政府与农地承包户利益之间发生土地权益关系纠纷和冲突时,村干部对土地权益纠纷的调解往往有利于政府而不是农地承包户,村干部并不向基层政府反映真实情况,而是动用村庄公共权力和经济资源尤其是分配性经济资源,向土地权益维权者施压,以寻求农地承包户的“合作”。

2. 经济利益诱惑下的行为逻辑

在农地流转过程中,村干部因顾虑“政治生涯”而在农地强制性流转过程中被政府行政权力“俘获”,但在农地自由流转中因巨大的经济利益诱惑而被商业资本“俘获”。

(1)获取农地管理服务费和股份分红。近年来,大量农业资本进军农村,投资开发经营农业,这些农业投资者的共性是资本力量雄厚。为了流转土地以及农业经营活动的顺利开展,农业资本往往倾向于通过村干部与农户打交道,以减少交易成本,同时在农业经营活动中,聘请村干部参与经营管理并支付土地管理服务或与村干部分享农地投资收益。

农地管理服务费实际上一种权力租金,是农业投资者入驻村庄从事农业经营时交给村干部的“保护费”“入场费”。谁能获得村干部的支持与帮助,谁就打开了入驻村庄从事农业经营开发的大门,谁就能减少在农地流转和农业经营活动中面临的障碍与阻力。为此,农业投资企业或个人多以农地经营面积为标准向村干部支付农地管理服务费,通过农地管理服务费“贿赂”村干部,以换取村干部对农业投资活动的默许或支持。首先,通过向村干部支付农

地管理服务,委托村干部负责与农地承包户洽谈农地流转事务,因为村干部最了解农地承包户,并与农地承包户联系密切,由村干部出面解决阻力较小。其次,当农业投资者在日常经营过程中面临村民干扰时,村干部对于村民的约束最为有效。最后,因村干部是土地权益纠纷的仲裁者和协调者,支付农地管理费可以降低农地投资资产专用性风险。农业投资者向村干部分配一定数量或比例股份,并按股份比例分享农业经营成果,从而在农业投资者与村干部之间建立合作关系,实行利益共享与风险共担,以此激励村干部加强行动,较好地防止了村干部在农地流转过程中的不作为行为。在农业投资者与村干部合作关系中,农业投资者主导农业经营活动,负责农产品生产与销售,而村干部仅以一定出资额度参与农业经营管理活动,由农业投资者和村干部共同解决农地流转以及因农地流转引起的土地权益纠纷与冲突。

(2)压低农地流转价格。市场经济背景下,市场主体应以平等地位与身份参与社会生产和市场分配。农地流转过程中,不论村干部以中间人角色还是以农地流入方(如成立专业合作社)参与农地流转,村干部与农户都应处于平等地位。但是,村干部在村庄具有特殊的身份与地位,村干部的经营人角色合理地发展出特别的排他性利益,并与其它个人或组织形成竞争,并具有一定程度的竞争优势。由于土地要素交易与合作过程中呈现出“价格不可决”的特征,即土地要素的价格不完全由其市场价值决定,村干部可以在一定程度上有意压低土地要素价格,以达到将普通农户的土地权益转换为自身经济利益的目的。这种土地要素交易与合作的不平等地位主要表现在农地流转价格中,普通农户的农地流转价格偏低,既低于村干部的农地流转价格,又低于农地流转市场价格,即由农户与农户、农户与龙头企业以及农户与商人(老板)之间的直接农地流转价格的均衡价格。

(3)差别支付农地流转价格。差别支付农地流转价格是指村干部针对不同农户实行土地租金差别化支付。土地租金差别化支付的前提是村干部与农业投资者交易过程的封闭性,即农户参与性不足与交易结果不透明。农业投资者或向村干部支付一定数量货币,或与村干部共同分享经营收益,共同“合作”向外界公布统一的单位土地转让价格(简称“名

义价格”),且土地转让名义价格低于同期土地流转市场价格,但与实际支付的单位土地价格存在差异,如以 15 000 元/hm²、14 250 元/hm²、13 500 元/hm²不等的价格支付给农户。农地流转价格支付为什么会出现差异?因为投资者要立足于村庄,须得到一定数量的农户支持,尤其是以村干部、村庄能人为代表的农户认可,但投资者不愿意承担过多的经营成本,通常选择与村干部合谋压低单位面积土地转让名义价格,在此基础上秘密协定土地实际支付价格,并把超过土地转让名义价格的部分额外支付给村干部、村庄能人,以及与他们血缘相近、关系较好的农户。村干部为了获得更多的额外支付,一方面不遗余力地与投资者谈判,以获取更高的土地转让实际价格,另一方面尽可能低地公布土地转让名义价格。

四、规范农地流转过程中村干部经营行为的对策

村干部作为农地流转的一个重要参与主体,其参与农地流转过程可以有效地降低承包户与市场对接的交易成本,也能够推动农村土地资源迅速流通与转让,但村干部经营人角色中的公共身份与私人身份易产生冲突。在农地流转过程中,应将村干部的经营人角色限制于村庄公共领域,且村干部的经营人角色须为村庄公共利益服务。因此,规范村干部的经营人角色,并非是限制村干部为村庄公共利益而经营村庄,而是限制村干部借村庄公共利益之名谋取私人利益或恣意干预农地流转过程。

1. 规范农地流转程序

农地流转程序是农地流转各方遵循的方式、步骤和顺序的总和。规范化的农地流转程序有利于防止村干部谋取自身私人利益,保障农地流转双方尤其是农地承包户的农地流转权益,减少农地权益纠纷。在农村治理结构中,农村基层组织是村庄公共组织,村干部是村庄公共权力掌握者与使用者,且农村基层组织和村干部分别是农村土地集体产权的主体与代表,农村基层组织及村干部的特殊地位与作用使得农地流入方倾向于与农村基层组织及村干部接触,村干部也乐意参与到农地流转过程之中。农村基层组织及村干部参与农地流转本身并没有问题,且其参与有助于推动农地流转,应鼓励与支持村

干部作为农地流转参与主体参与农地流转过程,但相比较农地承包户,农地流入方与村干部更易达成一致目标——短时间、价格合理地集中土地,农地流入方与村干部往往会排除农地承包户而直接谈判甚至达成农地流转协议,实践中往往是村干部代替农地承包户谈判与签约,当农地承包户不愿流出承包地时,村干部以各种借口与理由劝说甚至直接强制流转承包地,这是一种农地流转程序违规行为。因此,应规范农地流转程序,其目的是在农地流转程序中规定村干部的行动范围。首先明确农村基层组织及村干部在农地流转中的责任义务权利。农村基层组织及村干部应是为农地流转提供服务,包括提供农地流转信息、增进农地流转双方信任、撮合农地流转双方交易、协调与处理农地流转纠纷。其次是村干部可向农地流转双方了解农地流转各项事宜,但不能代表承包户与农地流入方谈判与签约,也不能代表农地流入方与承包户谈判与签约。最后是当农地流转环境发生变化引起合约面临执行困难时,村干部应以沟通者、协调者和裁决者身份处理合约执行问题而不是强制农地承包户转出农地承包经营权。

2. 建设农村土地交易平台,逐步将农地流转纳入“场内”竞价交易

目前,我国农地流转市场服务体系发展与建设滞后,沿海发达地区的农地流转市场服务体系相对完善,而中西部地区绝大多数省份仅形成省、地市级两级农地流转服务市场体系,县、乡两级仍未完全建立农地流转服务中心或土地资源交易中心,即使部分地区县、乡两级政府出资组建了农地流转服务中心或土地资源交易中心,这些农地流转服务市场基本上处于空壳化运转状态,即一方面县、乡两级政府挂牌成立农地流转服务中心或土地资源交易中心,但相应的配套设施并未及时跟上,其无法及时、有效地提供农地流转市场信息,另一方面,很多组建完成的农地流转服务中心或土地资源交易中心既缺乏土地资源进行交易,又因较高的土地管理服务费用使得农地流转双方不愿意借助农地交易平台进行农地流转交易。因此,应在县乡两级政府建立以农地流转服务中心和土地资源交易中心为主的农地流转交易服务组织,以向农地流转当事人提供交易服务,表现为向农地承包户和农地流入方提供农地流转信息(信息搜集与发布)、农地流转交易平台、潜在交易对

象信息、法律政策咨询、农地流转合同草拟、代管农地流转档案等服务,并向农地承包户和农地流入方收取农地流转管理服务费。在建立农地流转交易平台后,应将所有农地流转纳入土地交易中心交易,这是因为:土地交易中心的工作队伍更具专业化、更了解法律法规,这能极大地提高农地流转的规范性、合法性,同时农地流转进入土地交易中心交易是通过非直接利益第三方进行撮合交易,农地流转的市场化程度更高,从而排除了来自村干部的不当利益干预。

3. 乡镇政府应加强监督,并严厉责任追究制度

自农村地区推行村民自治制度后,村民自治组织(村民委员会)与乡镇政府之间的关系由上下级关系变为指导与被指导的关系,村民委员会的组成成员也由乡镇政府任命变为村民选举产生,这在一定程度上削弱了乡镇政府的人事权。但是,乡镇政府和乡镇党组织对村两委仍具有很强的影响力和控制力:一是村民选举产生村民委员会组成成员后,需经乡镇党组织任命;二是村两委的成员往往交叉任职,乡镇党组织可通过管控村庄党组织来影响、制衡村庄权力结构。因此,在农地流转过程中,乡镇党组织在规范村干部的经营人角色与行为中可以有所作为。具体而言:一是通过管控村级党组织来影响、制衡村庄公共权力;二是对不当干预农地流转造成负面影响(群体上访、群体性事件等)的村干部进行责任追究,在党组织关系上实行一票否决制,禁止其继续担任村级党内任何职务;三是减少对村民自治的干预,支持村民自主、自由、公开、透明地参与村庄公共生活,严控村庄公共生活舞弊、违法违规行为,以使村干部的行为置于村民监督之中;四是畅通信访等信息传递渠道,及时、准确地获取一些村干部的违法违规信息,并对违法违规行为进行纠正。

五、结 语

村庄经营人是继经纪人、双重角色理论之后有关村干部行为角色的新理论。在农业市场化条件下,村庄治理实现了主题的转换,即由提供村庄秩序或村庄稳定向促进村庄经济发展的转换。村庄社会最大的问题仍是发展,或者说三农问题的核心是农村经济发展问题,特别是在发展导向的今天,尤其如此。而如何盘活村庄公共资源则是实现村庄经济发

展的重要条件。正是在这种背景下,经营村庄或村庄经营成为新的强势话语。村庄经营人便成为进入 21 世纪以来特别是农业税费取消后分析村干部行为角色的新概念。在农地流转过程中,由于承包户众多、分散,导致农地流转的交易成本巨大,这需要村干部成为农地流转的重要参与主体。作为村庄经营人,村干部在农地流转过程中本应通过与地方政府和私人资本的谈判中为农地流出方争取更大的权益,成为农地流出方即拥有农地承包经营权的农户的利益维护者和增进者。但是,在实际农地流转过程中,由于农户缺乏集体行动能力以及不愿得罪村干部导致的村庄内部监督乏力与低效,乡镇政府以默许方式换取村干部协助处理行政任务而导致的外部监督缺失,从而极大地增加了村干部利用集体资源经营私人利益的空间,在私人利益诱惑下,村干部

往往被权力和资本双双“俘获”,通过各种经营手段,增进个人利益,损害农地承包户的利益,包括以资源绑定化解土地权益纠纷、获取农地管理服务费和股份分红、压低农地流转价格,以及低成本使用集体资源,如占用荒山、使用公款从事经营活动和寻租活动等。因此,在村庄经营和经营村庄的强势话语下,如何规范与控制作为村庄经营人的村干部,将成为一个跟随而来的新问题。

参 考 文 献

- [1] [美]杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2008:24-37.
- [2] 吴毅. 记述村庄的政治[M]. 武汉:湖北人民出版社,2007:56-58.
- [3] 张静. 基层政权乡村制度诸问题[M]. 上海:上海人民出版社,2007:49.

注 释:

①数据来源:与广西 G 市均福村委干部的访谈。

②数据来源:广西贵港市 G 市农业局。

Behavior Logic and Role Norm of Village Cadres in Rural Land Transfer

JIANG Yong-fu, YANG Zu-de, WEI Yun

(College of Public Management, Guangxi University, Nanning, Guangxi, 530004)

Abstract Based on field investigation and in-depth interview, this paper analyzes the managerial roles of village cadres in rural land transfer. The result shows that as a village operator, the village cadre is the most important participant of rural land transfer. Their roles are mainly the middle-men in rural land leases, the responsible members of land shareholding economic cooperatives, and the partners of agricultural capital. The participation of village cadres in the transfer of rural land can reduce the transaction costs and push forward the effective allocation of rural land transfer. However, village cadres can be self-interested because they may be easily affected by the pressure of political power and the availability of economic benefits. Therefore, in the process of transferring rural land, the behaviors of village cadres should be regulated in order to strengthen their public identity and weaken their private property.

Key words rural land transfer; village cadres; managerial role; village management; behavioral logic

(责任编辑:陈万红)