

土地依存与土地流转困境的突破

—— 一个新型理论分析框架

程 军

【摘 要】土地流转是发展土地适度规模经营的前提,对于建立现代农业经营体系,实施乡村振兴战略具有重大意义。在田野调查的基础上,从经济社会学和情感社会学的视角出发对土地流转困境进行考察,发现当前中国农村土地流转面临的多重困境与农民对于土地的功能依赖与情感依恋紧密相关。亟须以“土地依存”为基础构建一个引导土地流转的新型理论分析框架,融合农民对于土地的功能依赖和情感依恋。农民的土地依存强度决定了人们的土地流转的意愿与行动,土地依存强度与土地流转意愿是负相关的关系。因此,有必要从收入、就业、保障三个方面替代农民对于土地的功能依赖,并在土地流转之前、流转之中和流转之后三个阶段进行必要的情感治理,通过推进原则、推进措施和抚慰策略三个方面的情感化来弱化农民对于土地的情感依恋,进而推动土地流转,促进乡村振兴。

【关键词】土地依存;功能依赖;情感依恋;土地流转

【作者简介】程军,男,南京工业大学法学院、南京工业大学地方政府改革与治理研究基地副教授,河海大学管理科学与工程流动站在站博士后,主要从事政治社会学、国家治理研究。

【原文出处】《云南社会科学》(昆明),2020.6.29~34

【基金项目】本文是江苏省社会科学基金项目“土地征收与流转背景下江苏农民的土地情感研究”(项目号:17SHC007)、教育部人文社会科学项目“乡村振兴进程中农村弱势群体获得感的生成与提升研究”(项目号:19YJC840006)的阶段性成果。

一、研究缘起:土地流转的现实需求以及土地情感

习近平总书记在十九大报告中指出,在中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的新时代,实施乡村振兴战略需要“巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地‘三权’分置制度”,并“发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接”。^①土地适度规模经营已经成为新时代“三农”发展与研究的核心议题。从适度规模经营的实施与推进来看,难点在于农村土地流转以及农民的利益协调问题。自“第二轮土

地承包到期后再延长三十年”以来,通过推进“土地流转”来发展“多种形式适度规模经营”的需求愈加强烈。透过中共中央、国务院及相关部委制订的系列推进政策可见一斑:2014年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》(中办发[2014]61号);2015年7月,财政部印发《关于支持多种形式适度规模经营促进转变农业发展方式的意见》(财农[2015]98号);2015-2019年,连续5年的中央1号文件以及《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,均强调“依法推进土地经营权有序流转”,以支持“多种形式适度规模经营”。“适度规模经营”与“土地流

转”之间可以理解为一种相因相生、相互锁定的关系。因此,如果不能在前提层面解决“土地流转(规模化)”的问题,“土地适度规模经营”将难以推动,乡村振兴进程则在一定程度上会受到牵制。尊重农民的主体地位,对于新时期实施乡村振兴战略、创新土地流转策略提出了更高的要求。

国家统计局最新数据显示,2018年全国家庭承包耕地流转面积超过5.3亿亩,约占耕地总面积的39.6%。^②土地流转率总体不高已经成为“发展土地适度规模经营”的掣肘。学界研究表明,目前土地流转的困境包括:法律制度不健全、市场发育不完全、社会保障制度缺失、产权制度残缺、流转行为不规范、农地细碎化、交易费用高等,不一而足。通过梳理,笔者发现已有研究在论证逻辑上大致包括两类:第一,土地流转的经济逻辑。经济逻辑的观点认为,土地使用权流转制度正是对于农地耕种效率的追求而引发的诱致性制度变迁^③,而农民是否会选择流转主要出于对经济利益的理性考量。第二,土地流转的混合逻辑,即经济逻辑与其统摄下的社会逻辑的混合。林文声认为土地流转存在“关系型”和“要素型”两类市场,并指出在农村社会保障不健全和务工收入不稳定的情况下,农户倾向于选择非市场化流转。^④相关研究对于推进土地流转发挥了重要作用,但是近年土地流转率提升较为缓慢,也说明相关困境亟待突破。例如,已有土地流转研究对于“土地情结——中国文化的一个重要原点”^⑤就存在较大程度的忽视,而这似乎对于农民的土地情感以及农村社会老年化的一种漠视:当前农村的老农,正是传统乡土社会的最后坚守者,也是深嵌在土地情怀中的一代。^⑥研究表明,人类的一切活动的任何一个方面几乎都受到情感驱动^⑦;理性需要情感的调和与矫正,才能扩大人类“能”的范围,促进社会健康发展^⑧。近年,随着精准扶贫在理论与实践的迅速推进,情感治理的相关研究得以展开,诸如情感逻辑^⑨、情感再生产^⑩等已逐步为国内学者所重视。笔者认为,土地流转实践中应该更加尊重农民的土地情感。

本文综合经济社会学和情感社会学理论,基于

苏、皖、鄂三省的田野调查,尝试以土地依存为视角,解析土地流转困境,建构一个关于土地流转的新型分析框架。本研究在一定意义上具有以下创新之处:第一,将农民或者农户的土地情感依恋带入到土地依存概念之中,使得分析框架与农户流转意愿及决策实践更加契合,体现了对于农民主体性的关注,进而可能对土地流转进行更加全面细致的分析;第二,在土地流转的推进策略上,根据农户的土地依存类型,从功能替代与情感治理两方面提出建议,这对当前土地流转理论与实践过分强调经济补偿的取向有所矫正。本文以土地依存概念的详细阐释为基础,依据土地的功能依赖程度与情感依恋强度,将农户划分为四种类型,进而分析其土地流转意愿;而后依据四类农户的特点,提出“功能依赖”与“情感依恋”相互融合、分类推进的土地流转策略;文末,简单作结并对分析框架予以反思。

二、土地依存:土地流转分析的新视角

(一)土地依存的双重性质:功能依赖与情感依恋

依存是指两个人或事物之间互相依附而存在的关系。将人作为能动的主体,那么人类对于土地的依存,或者说土地对于人类的价值,尤其是耕地对于农民的价值,主要体现在两个方面:

其一,在客观层面,农民对于土地的功能依赖。土地对于人类生产生活中发挥着多样化的社会功能:收入功能、就业功能和社会保障功能。在传统的乡土社会,农民对于土地的功能依赖程度上是相当强的。自改革开放以来,由于国家政策允许农民在城市空间内寻求就业和收入,农民对于土地功能的依赖程度有所弱化。“以代际分工为基础的半工半耕”^⑪的生产模式下,使土地在农民的生活中依然发挥着一定的要素功能、财产功能和保障功能。^⑫

其二,在主观层面,农民对于土地的情感依恋。土地在满足人类各种实体性需求的同时,以土地依赖为基础,人们在长期耕种的过程中已经产生了对土地的多种情感,这种情感多数情况下体现为一种正面的、美好的情感。农民的土地依赖在传统的乡村社会是非常强烈和不容忽略的,以至于农民有时

认为自己属于土地,是土地的儿子^⑬,将土地视为人们的保护神而予以祭拜。人们主观上对于土地的情感依恋及其变迁正在对乡村社会的发展发挥着促进或阻碍的作用。例如,在乡村振兴的进程中,农民对土地的情感依恋与功能依赖相互作用,形成土地流过程中的“禀赋效应”,进一步致使农民提高土地流转价格,可能成为土地流转的掣肘。当然,土地情感对于土地本身的保护与利用则具有正面影响。

(二)土地的情感依恋及四类农户的土地依存

1. 土地的情感依恋:土地流转中易被忽略的“剩余物”

在帕累托的理论体系中,剩余物作为核心概念,主要是指那些符合人们的“情感或本能”,但“常缺少精确性和严格限定”的非逻辑思维倾向,对决定社会平衡起主要作用。^⑭在帕雷托看来,派生物和剩余物与逻辑行为和情感行为之间存在着对应关系。^⑮在土地流转的实践中,农民对于土地的情感依恋,因为在实践中很难量化为一定的租金(价格),所以常常被忽略。然而,恰恰是这种情感,在农户做出土地流转的决策中发挥着重要作用。

土地的情感依恋可以理解为:以人们对土地的长期占有和使用为基础,在土地为人们提供就业、收入和社会保障等多项功能的过程中,养成的人们对于土地的一种持续稳定的内在心理体验。当前,学界在农民对于土地的情感关系上大致有两种观点:一种观点认为当前绝大多数农民对土地仍然有深厚

的感情^⑯,另一种观点则指出自改革开放以来,农民土地情结由浓变淡^⑰。笔者在田野调查中发现,这两种看似矛盾的观点具有一致性:前者说明了农民土地情感的相对稳定性,后者则说明了农民土地情感会在一定程度上受到情感主体需求的满足状况等因素的影响而发生变化,具有一定的情境性。再者,两种观点都肯定了农民土地情感的存在。

2. 四类农户的土地依存

农户的土地依存强度,可以理解为农民家庭成员土地依存的“和”。根据农户对于土地在功能上的依赖程度和情感上的依恋程度,农民对土地的总体依存强度大致包括四种类型(见图1):(1)功能依赖和情感依赖双高型,这部分农民多数是农村社区中的老年群体,尤其是老年男性群体,如图1中A类农户;(2)功能依赖程度高,但是情感依恋程度低,这部分群体主要特征是家庭非农收入低,日常的生产生活主要依靠农业收入,如农村的残疾人群体,这部分人群从事非农就业的机会少,虽然农业收入低,但基本能够保证日常生活,如果失去土地,他们则可能面临日常的生存危机,如图1中的B类农户;(3)功能依赖程度低,但情感依赖程度高,这是农村社区中部分非农经济收入比较高但是却长期生活在农村的一部分群体,例如,城乡接合部村庄中的一部分中青年男性群体,他们的收入以非农收入为主,但是在农忙时节会抽出一部分时间与家中的老年群体共同完成农忙时期的耕种和收割工作,如图1中的C类农户;(4)功能

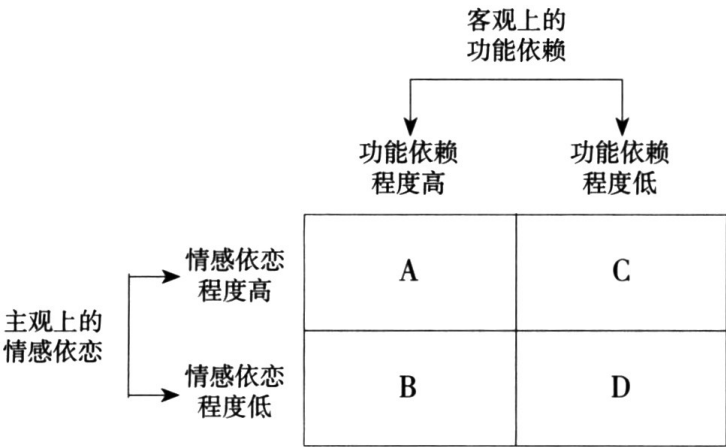


图1 四类农户及其土地依存强度

依赖和情感依恋双低型,主要是家庭经济状况比较好、以非农收入作为主要收入的农户,这部分农民群体期待土地被征收或被流转,从而能够获取一定的经济补偿,如图1中的D类农户。

三、土地依存强度及其影响下的土地流转意愿

(一)四类农户的土地依存强度

上述论证表明:对于土地,客观上的功能依赖与主观上的情感依恋共同构成了人们的土地依存,正是农户的土地依存强度决定了人们的土地流转意愿以及行动。尽管很难衡量功能依赖与情感依恋两者在何种程度上影响农户土地流转的意愿与行动,但是,基于理性与情感的关系以及田野调查的发现,仍然可以对农户的依存程度做出可供参考的排序。首先,对于双高型依存和双低型依存,前者的土地流转意愿最低,直接表现为土地流转行动不积极,而后的土地流转意愿最高,即在土地流转前,土地时常会处于抛荒状态,或者是无收益流转状态(即将土地无偿流转给具有血缘或地缘关系的家庭,避免土地抛荒而导致土地可耕度下降,亦称“关系式流转”),当流转机会来临时,会及时将土地转出,或者在结束关系式流转后再转出以获取经济收益;其次,对于功能单高型依存和情感单高型依存,从马斯洛的需求层次理论出发,人们对于生活基本需求的满足,诸如在食物层面满足基本生活保障的需要,即功能单高型依存主要体现为第一层次的“生理上的需要”;而情感单高型依存,事实上是人们对于积极情感状态的一种追求,即情感单高型依存主要体现为第三层次的“情感和归属的需要”,在这种意义上,有理由认为功能依赖单高型依存要比情感依恋单高型依存的依存程度更高,因为功能依赖单高型的需求更为基础。根据上文所述,可以对四种依存类型的依存强度进行排序(见图2中的实线):(1)D类农户为双低型依存,土地依存强度最低;(2)C类农户为情感单高型依存,土地依存强度次低;(3)B类农户为功能单高型依存,土地依存强度较高;(4)A类农户为双高型依存,对于土地既有较高的功能依赖,又有较强的情感依恋,土地依存强度最高。

(二)土地依存强度影响下的土地流转意愿

相比于已有研究主要关注土地的功能依赖程度,这一分析框架的比较优势在于:(1)与农户土地流转决策的事实相符合。学界已有的研究侧重于将土地的功能依赖转化为一定的经济收入,这种数字化的测算虽然看上去容易量化并显得精确,但却与农户的土地流转决策不相符合。笔者在皖中和苏中的调查表明:农户在流转时间长短和流转价格之间,具有流转时间偏短的选择偏好。(2)更加注重以人为本。已有研究对于经济收入等功能性依赖进行考察,从而考察所有农户的收入结构,进而导致对于农户成员,即“人”本身的因素的忽视。我国推进国家治理体系和治理能力现代化的改革目标,要求在实施乡村振兴战略的进程中,对“人”本身更加关注。在土地流转的决策中,在实践中体现为一种家庭的决策,因而涉及不同家庭成员之间的协商与合作。在本文中,土地的情感依恋正是家庭成员主体的情感状态,因而将家庭成员的情感纳入分析框架,体现了治理现代化视域下对于现实的“人”的关注。在马克思主义的人学视域看来,治理的目标正在于“人的解放”以及“人的自由而全面的发展”^⑧。因此,当采用土地依存的分析框架来解析农户的土地流转意愿时,不仅更加符合农户土地流转的决策方式,体现了对于“人”的关注,在推进流转实践的策略方面也会更加具有针对性。

总体上,四类农户在土地依存强度与土地流转意愿之间呈现出一种负相关:即土地依存强度越高,土地流转意愿越低;反之,则土地流转意愿越高。如图2所示,在四类农户中,从D类到A类,随着农户土地依存强度的增加,土地流转意愿呈递减之势。其中,D类农户(双低型依存)的土地流转意愿最高,C类农户(情感单高型依存)的土地流转意愿次之,B类农户(功能单高型依存)的土地流转意愿再次之,A类农户(双高型依存)的土地流转意愿最低。

四、分类推进:功能依赖与情感依恋的双重补偿

土地流转市场不仅遵循市场的逻辑,而且遵循社会的逻辑。从最佳策略的角度言之,在流转过程

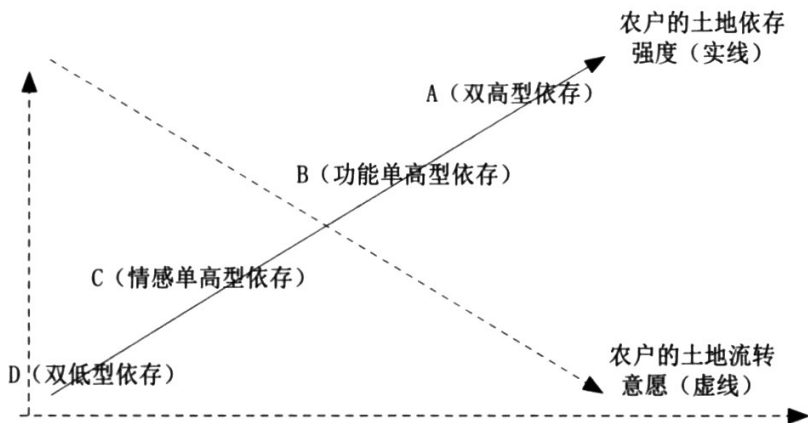


图2 土地依存强度影响下农户的土地流转意愿

中对农民群体可能造成的社会性损失或心理性损失,也应该按照社会的逻辑予以补偿。因此,在具体推进策略方面,笔者主张:(1)在不损害农民利益的前提下,应该整合经济动员能力与社会动员能力,共同推进土地流转。(2)以发挥合力作用为基础,针对农户类型可以有所偏重。

(一)完善土地功能依赖的替代手段

1. 收入:提升土地流转直接收益

各地为了推进土地流转,实现规模经营采取了多样化的推进策略。对于A类、B类农户,提升土地流转的净收益尤其重要:第一,对于功能单高型的B类农户,应以提升土地流转收益为首要策略,而对于A类农户,则应辅之以一定的情感策略。第二,注重对于A类农户的引导,从而带动B类农户的流转意愿。研究表明,土地流转不仅可以增加农户收入,而且有助于降低农户贫困脆弱性。^⑩由于A类农户的土地流转意愿低于B类农户,当部分A类农户在土地流转中受益时,在获得稳定租金的同时,又可以在非农就业中获取收益,这往往会为B类农户形成示范效应。

2. 就业:促进农民多元非农就业

农户在积极主动参与和适应市场的过程中,在农村普遍地形成了“半工半耕”的生产与收入结构。针对乡村社会的留守人口,应通过产业扶贫等方式,开发适宜农村留守老人、妇女和残疾人就业的非农产业,这既符合延长农业产业链的现实需求,又能够

促动留守人口就地稳步推进“半工半耕”的生产结构,结果是增加了留守人口的非农就业率,提升了留守人口的获得感,间接推动了土地流转的规模化。在以非农就业促进土地流转方面,不仅要考虑农户家庭是否参与非农工作,更要重视非农就业的稳定性,方可达到预期效果。^⑪

3. 保障:健全农民社会保障体系

按照三权分置的产权结构,土地流转转让的是土地经营权,但以农民的视角看来,往往会理解为一定程度上失去土地的社会保障功能。因此,“土地换保障”还可以拓展性地理解为:在土地流转过程中,用土地经营权换取一定的社会保障,从而实现农民心理上的土地社保功能的替代,推动土地流转。当前,农民的社会保障体系,包括最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、新型农村社会养老保险制度已经建立,这为土地流转创造了良好条件。但从城乡一体化的角度予以审视,农民职业技能薄弱、保障标准偏低、社保的法律制度亟待完善、农村弱势群体很难做到“应保尽保”等问题仍然限制着农民社保水平的提高。因此,进一步完善农民的社保体系,依然是推进土地流转的可行手段。

(二)创新土地情感依恋的治理策略

1. 流转之前:推进原则情感化

《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》(中办发[2014]61号)指出,“土地经营权有序流转”的基本原则包括:坚持依法、自

愿、有偿,以农民为主体,政府扶持引导,市场配置资源,土地经营权流转不得违背承包农户意愿、不得损害农民权益、不得改变土地用途等原则。这些原则以及后续颁布的相关文件精神,可以从情感治理的角度予以解读,具体而言:第一,在农户选择上,遵循而不得违背农户的流转意愿,体现了对作为转出方即农民的尊重。第二,在推动进度上,基于不同农户的流转意愿存在差异,应该采取梯次推进策略,尤其是对于部分农户中有劳动能力和耕种意愿的家庭成员,可以考虑暂缓推进,切勿一刀切。在苏中调研时,几乎所有村干部均表示,在未来3-10年,老一代农民将会因为年龄、体力等因素失去耕种能力,届时将土地转出会是一种不可逆转的需求与趋势。第三,在制度保障上,基于农户与新型农业经营主体之间缺乏信任等原因,应该在制度层面规范流转双方的权利与义务,以基层政府、村民组织作为中间人,从而使双方的流转行动有规可循。新型农业经营主体在乡村的场域中,是一个从外部嵌入的主体,农户与其之间并无信任基础,因此,二者之间信任关系的建构对于推进土地流转具有不言而喻的重要性。农民与经营主体之间的信任,一则可以通过政府的政策和制度保障来实现^①,即建构制度信任;二则是通过“村民—村民自治组织—新型农业经营主体”的传递机制,嫁接土地流转双方的信任,即建构关系信任。简言之,土地流转推进原则的情感化,主要体现于对农民主体及其流转意愿的尊重并通过信任建构的方式为土地流转奠定情感基础。

2. 流转之中:推进措施情感化

土地流转的推进不仅依赖于推进原则的情感化,更是在于推进措施的情感化。乡土中国可以理解为一种以关系为基础的情感社会。因此,在土地流转的过程中,具体推进措施的情感化可从以下几个环节推动:第一,鼓励村民参与决策。在流转企业、流转期限、租金额度等的选择上,在流转的全过程中,可以赋予村民一定的决策权,这本身也是自治、德治、法治相融合的治理要求。第二,注重参与方式的仪式化。在选择流转企业、签订流转合同、分

配租金收入等环节上,可以通过开展聚餐、晚会或者其他文化活动的方式展开,不仅可以丰富村民的文化生活,而且可以培养村民信守合约的积极情感。第三,动员手段情感化,也可以理解为一种关系动员,即通过人们之间的关系去说服那些流转意愿比较低的农户参与土地流转。在乡村的日常治理中,行政村和自然村的干部与普通村民之间形成一种较为稳固的关系,这为村干部实施动员提供了关系基础。第四,交易关系情感化。土地流转双方以及中间方,在租金支付、合同签订等方面,成功的单次交易会推动后续交易的达成,而重复博弈则会催生信任,即交易关系在一定意义上表现出情感化倾向。

3. 流转之后:抚慰策略情感化

农民对土地的情感依恋可能会由于暂时失去土地的经营权表现出一定的情感不适,例如,老年群体表现出继续耕种土地的强烈愿望但是却无处表达。在土地流转之后,采取一定的抚慰策略,一方面有助于促进乡村社会秩序的有序与稳定,另一方面则会推动后续的土地流转。结合推进流转的实践,可采取如下策略:第一,通过留地的方式流转,即不是将农户的全部土地流转,而是根据农户的需要,适当保留少量土地由村民继续耕种。如果因此不能满足新型经营主体对于流转规模的需求,则可以通过调换土地的方式来实现。第二,通过土地反租的形式满足村民的土地情感需求,即村民再从新型土地经营主体流转适量的土地耕种。土地反租的现象较为常见,在笔者调研的武汉、合肥、南京等地正在以多种形式实践。第三,通过雇佣村民的方式满足村民的土地情感需求,同时解决企业的用人需求以及村民的就业需求。第四,通过举办多样化社区文化活动,稀释村民的土地情感需求。

五、结论与反思

以相关研究为基础,本文尝试从经济社会学和情感社会学的视角审视土地流转的现实困境。基于土地流转实践的考察,解析土地之于农民在物质和精神的双重作用,进而阐释了农民对于土地的功能依赖和情感依恋在土地流转政策和实践中的重要

性,建构引导土地流转的“土地依存”的新型分析框架,进一步提出政策建议。

当前的土地流转政策和实践,仅仅瞄准农民的物质利益,在一定程度上忽视了农民的精神诉求,致使政策和实践的效果差强人意。因此,土地流转的政策和实践需要兼顾到农民对于土地功能依赖和情感依恋的双重作用,将土地依存纳入土地流转的政策和实践中,方可取得更好的政策和实践效果。具体而言,在土地流转过程中,当农民对于土地的功能依赖较强时,应该加强功能替代;当情感依恋较强时,则应该实施情感治理。

注释:

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,北京:人民出版社,2017年,第32页。

②国家统计局:《农村经济持续发展 乡村振兴迈出新步——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十三》,2019年8月7日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190807_1689636.html。

③吴郁玲、曲福田:《土地流转的制度经济学分析》,《农村经济》2006年第1期。

④林文声:《土地依赖、社会关系嵌入与农地非市场化流转》,《农村经济》2015年第12期。

⑤杨存田:《土地情结——中国文化的一个重要原点》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2001年第5期。

⑥胡军:《“土”的情结:基于老农生死观的考察》,《中国农村研究》2014年第2期。

⑦[美]乔纳森·特纳、简·斯戴兹:《情感社会学》,上海:上海人民出版社,2007年,第1页。

⑧贺方钢:《情感与理性——康德宗教哲学内在张力及调和》,北京:中国社会科学出版社,2017年,第16页。

⑨程军:《精准扶贫:当代中国国家治理的情感逻辑》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019年第3期。

⑩刘玉珍:《农村精准扶贫实践中的情感逻辑及其治理路径》,《云南社会科学》2019年第5期。

⑪贺雪峰:《关于“中国式小农经济”的几点认识》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2013年第6期。

⑫彭新万:《我国农村土地产权清晰化配置与实现——基于农村土地功能变迁视角》,《江西社会科学》2013年第6期。

⑬周晓虹:《传统与变迁:江浙农民的社会心理及其近代以来的嬗变》,北京:生活·读书·新知三联书店,1998年,第43页。

⑭[意]帕累托:《普通社会学纲要》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第174-178页。

⑮郭景萍:《西方情感社会学理论的发展脉络》,《社会》2007年第5期。

⑯康来云:《乡土情结与土地价值观——改革开放30年来中国农村土地的历史变迁》,《河南社会科学》2009年第5期。

⑰陈胜祥:《分化视角下转型期农民土地情结变迁分析》,《中国土地科学》2013年第6期。

⑱高惠珠、李洋:《马克思主义人学视域中的社会治理》,孙要良、汪盛玉主编:《国家治理现代化与人的发展》,芜湖:安徽师范大学出版社,2012年,第7-17页。

⑲彭继权、吴海涛、秦小迪:《土地流转对农户贫困脆弱性的影响研究》,《中国土地科学》2019年第4期。

⑳许庆、陆钰凤:《非农就业、土地的社会保障功能与农地流转》,《中国人口科学》2018年第5期。

㉑张建雷、席莹:《关系嵌入与合约治理——理解小农户与新型农业经营主体关系的一个视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第2期。