

乡村土地制度浅议兼谈国家与社会的互动 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E4_B9_A1_E6_9D_91_E5_9C_9F_E5_c122_480711.htm 在中国这片古老的热土上，有那样一个群体，数目庞大且世世代代生息在“乡村社会”（2）里，一辈子都在他们熟悉得不能再熟悉的土地上酿造生活、耕耘幸福——农民阶层（3）。现在他们的生活又怎样呢？还是让我们走进农村、走进农民去看一看。我把分析视角落在乡村土地制度上并由此展开。材料主要源自本村乡间访谈与观察所得，（4）其间亦有我自身的经历、知识“拼凑”。根据现行法律制度，我国是社会主义国家，实行公有制，土地为国家或集体所有。国家实行土地（含耕地）统一管理制度，旨在合理开发、利用土地资源，发挥好土地的社会、经济、生态等综合效益，促进社会经济可持续发展。从而相应建立了土地有偿使用制度、土地用途管理制度、土地承包经营制度、土地登记管理制度、地籍管理制度、土地利用总体规划制度、土地调查制度、土地统计制度、土地审批制度、占用耕地补偿制度、基本农田保护制度等。在乡村，土地为劳动集体所有，由村委会、村民小组等集体经济组织统一发包给所属农户或外地农户按其用途在约定期限内承包、经营、管理。地方各级政府与农村集体经济组织有采取适当措施帮助农户改造中、低产田并对田、水、路、林、村等进行综合整治的义务。因土地公有，农民对其没有所有权，只有使用权，且不得转让或出租用于非农建设。国家禁止任何单位、个人闲置、荒芜耕地，禁止占用基本农田发展林果业、挖塘养鱼。而应依使用条件确定每一块土地的用途

，村民若依法改造土地用途，须持批准文件向县政府土管部门进行变更登记。这些制度推行时间并不长，然而随着市场经济时代的到来，它们的弊端愈来愈突出。国家法的制定，无疑是加强国家管控能力的需要，是土地集中统一管理方便的需要，也是切实保障农民自身利益的需要。没有强行制度的推行，国家权力就无法正常运作，它的社会控制将变得松散，国家威信就会减弱，农民对它的依托将渐趋擘离。可见，没有制度做支撑，社会发展就会无序乃至无效率。难道制度多的国家就会越发展，制度少的国家就会越不发展？这些都不尽然，关键要看制度本身在时间的推移过程中所经历的利弊变量。正如一种行为，可能是利他的，利己的，利他利己的，利他损己的，损他利己的，损他损己的。对于国家，他首先要立足自身——基于权力意识的要求，其次才是社会公众的利益，显然利己的同时兼顾利他的模式是最为理想的，即追求国家与社会间的和谐一致。一种制度的推行，必然蕴含着其内在的价值，但制度所隐涉的各方主体之利益该如何分配、如何救济才是大家关注的核心所在。农民在中国社会历来扮演着一种什么样的角色？它是职业归类，还是社会身份标识，抑或是真正的弱势群体，似乎这些并不十分明确。中国人的话语较西方模糊，不仅在分类上，而且在概念使用上，这与思维习惯有着很深的关系。一般而言，种地农民属于农业户口，但有农业户口的农民不一定种地，两者经常发生转化。也有特殊现象，种地的人没有农业户口，也就不是农民，现在有许多城市人在在农村承包土地从事种植业。也有的农民转入城市户口，因为读书、做工、买房、婚嫁等原因。在这里我把农民范围限定在具有农业户口的在乡务农

农民与在外务工农民（即在城镇打工的农民）。由于农村人口众多，农业形成了一种以家庭为单位的超小规模分散经营的格局，从上个世纪80年代初“分田到户”开始一直持续至今。当时集体经营与农户分散经营相结合的模式极大提高了农民生产积极性，促进了农村生产力的发展。这无疑对农民自身是一种解放、一种开拓。特别是近几年来市场经济的勃活使得很多农户在倍受恩泽的条件下，其自体经营能力很快凸显并不断加强。这甚至足以让我们去怀疑农村集体经济组织存在的价值与意义了。我发现，作为农村集体经济组织的常设工作机构村民委员会，由于很多成员自身并不脱离种地，时间有限且工资不高而热情不够，还有可供支配的资金与财物较少，结构松散，以致于权限微弱，运作起来十分艰难。多数是“例行公事”，办一些不得已而为之的事项，如组织村民抽水灌溉、修路搭桥、抗洪、发布农业讯息、计划生育之类。它原本所具有的许多职能都为农户承担了。农户与村集体的联系与往来十分松淡，更多的是村集体找农户多见，自税费改革后，这种情况主要集中在补贴发放、征地补偿、公益事务等方面。现今，农户在市场中基本上是一个完全自主的经营实体。为了实现劳动成果的价值，追求更大的利益，他需要承担风险、付出时间与精力在社会上奔波。农户的主要产品是粮食，在收购者有限收购的条件下，在“个人利益最大化”的追求下，农户与农户间的竞争不可避免，彼此的合作也会受到一定的影响。目前，超小规模经营的格局在较长时间内难以改变，造成农民吸纳新技术以增加收益的边际成本提高而承负能力有限，（5）使得耕地粗放型经营一直持续。尽管国家对粮食实行了保护价，以保护粮农利益，

但因地方财政负担过重而无力抬高粮价，这样国家对粮食的各种优惠政策如补贴、税收、信贷等还停留在纸面上，再加上当地收粮个体户联合压价，故粮价依旧居下不高。如此看来，农户产品的销售、产量、价格等情况受到各种障碍而使得国家、市场带给他们自身的利益仍旧是有限的。据统计，农户开支有很多。生产方面的，如农具、农药、种子、化肥、人工以及村镇各种摊派与集资等；生活方面的，如油盐、菜食、人情、年货、衣物、抚养、赡养、红白喜事、教育、医疗等。在此，我发现有很多令人惊忧的事情。很多家庭的孩子不是在小学辍学就是在初中辍学，还有的根本没有上学。因小学卡年龄为免去学前教育的开支，一些小孩不得不等到8、9岁才去读书。很多村民因无钱看病只是抓点药慢慢撑，还不好转便去信奉迷信、求神拜佛，这种势头似乎越来越旺。还有几个青年已经三四十岁了，只因家穷而无钱娶老婆依旧过着单身生活。显然，农户开支与其收入不匹配，以至很多家庭在经济上仍然未有根本转机。整个村庄给人印上一种萧条感，绝不仅仅因为地域的偏僻。一个村民对我讲，“种田只是不能把人饿死，想要靠它发财那是做梦。”人们普遍感到种田已经种不下去了，必须另谋出路。农户对田地的投入不能实现其预期的价值，而且白费劳力，面临亏本的境地，他们感到“这样太不划算了”。一部分农民对种粮食产生了怀疑，觉得应该利用田地干点别的，如种植蔬菜、果木或养殖之类；一部分农民对田地产生了怀疑，觉得农活太累、也很烦人，应该找点新鲜的事干，想到街上做生意、揽工或到外面打工之类；还有一部分农民依然过着“饿不死”的日子，因为这样稳定、风险小、操心不多，很多老乡如是认

为。我深刻感受到，在以市场经济为核心的生活领域里，人们不再为生存而烦恼且选择生活方式相当自由的今天，农村老百姓的思想观念正在日趋发生变化，自由与利润的价值选择趋向成为他们经济生活的主宰。“财政上的变化是一切变化的主要原因之一，”“所有的变化都会在财政上有所反映，”熊彼特所言极是也。一个家庭同国家一样，财力是一根能左右很多事物的神经。每个人、每个组织都有自己的一套生活逻辑体系，农民也不例外，更何况这种逻辑是带有普遍性的，很容易让人理解与接受。现时代的农民毕竟不同于过去的农民——安分、老实、愚智、寡闻、可欺，尽管一直保持着许多传统。他们有了需要并且有了新的需要，利用其仅有的经济资源进行最为精细的设计——凭借本有的经验与外来的知识，以期获得最优利益。他们的精明能干时常超出我们的想象之外。但由于环境的制约与自身条件的缺陷，他们依然难以摆脱现状给其带来的困境。为了方便分析，我将离开土地的农民划分为“离土不离乡型”、“离土离乡型”与“半离土型”。“离土不离乡型”的农民大多在当地乡镇街道从事租店摆摊、零售经营、安装修理、饮食娱乐及其他服务业。他们几乎一年四季都不再下地，整日在店铺里守候生意，经营对象主要是当地农民。当农民手头紧时，他们普遍感到生意难做，但相对于种地来说，不仅活儿轻松且收入略高。“离土离乡型”的农民一般是在外地打工，有手艺有关系者比较容易找到活干。现代城镇规模突飞猛进的扩大与经济财源的不断累聚，对社会劳力的吸引与安置提供了广阔的市场。许多农民通过“传统网络”与“流动网络”（6）踏入了他们满怀希望的繁华都市。据了解，本村的打工农民大都

聚集在广州、深圳及其周边地区。几年前过年时，几个乡友对我说，“只要办好计划生育证明和暂住证就可以了，来去很方便；”“无论怎么辛苦都比种田强；”“准备还引一些乡友过去，一来是个交情，而来彼此有个照应。”听过这番话，周围村民心动不已，当然一部分还在犹豫不决。“半离土型”的农民由于农业生产的时令性与创收的欲望以及保证“饿不死”的心理，还留下一小块地继续耕种。如果在当地做工，就自己耕种；如果在外地做工，就托人或雇人耕种。看来，“农民”一词的用语应更倾向于社会身份这一说。在此，我发现，走出土地的农民其实并不简单。除了熟人引荐外，他需要具备某种优势，比如身强力壮、会识字算帐或有什么手艺——理发、修理、开车、缝纫、建筑、造家具、做早点之类；还需要具备一定的胆量，如不怕迷路、不怕被蒙骗、不怕亏本。这方面，青壮年明显占据优势。对于现时代的农民，土地已不再是一种束缚，也不是他们的专利品。在自由与开发的市场环境下，农民可以而且理所当然有多种选择。然而这种选择却导致另外一种严重的社会现象——大量田地被弃置、荒芜，乡镇、村组税费收入减少；这无疑有悖于国家土地管理制度、财政税收制度与户籍管理制度以及村组织的自治制度。近来，随着税费改革的成功，这一状况已经有了明显的改观。国家所规范的正式制度往往在基层社会难以得到有效运行，这已为许多学者所证实。很明显，国家有国家的一套运行机制，社会也有自身的一套运行机制，然而两者并非绝然对立而是相互联系和影响的。两种运行机制的脱离之处究竟由何而起又由何而补呢？这里，我不得不引出马克思的话，经济基础决定上层建筑，生产关系决定其他

社会关系。经济基础或生产关系都由生产力如科学技术、经济资源、劳动者所决定，生产力的效用发挥于现时代是通过市场来实现的，因而市场就成了我们关注的核心。农民首先是一个劳动者，一个社会财富的创造者，一个要靠自己来养活的消费者，然后才是一个由制度所束缚的被管制者与制度所调节的关系者。他无一例外的先要服从市场，然后才是国家，这样才能真正体现他的社会性，否则将是一只“等待死亡的鸟”。农民的收入问题得不到解决，他就永远无法安稳下来，从而国家的相应制度也就难以安稳运作。农民依赖于市场，国家制度的设定也应考虑市场的运作方式。作为国家，应该运用各种手段去研究、测知在市场起作用的各种经济规律，尤其是有关农民的；在制度的制定过程中充分尊重这些规律，使国家与包括农民在内的社会之间保持良好的契合性。至于如何具体去操作，还需做专门而深入的研究。但可以肯定，尽管国家有国家的利益，社会有社会的利益，然而双方利益在很大程度上不仅具有共性还有相互依赖性，一些相互冲突的利益是可以保持在相互容忍的限度内的。走出土地的农民毕竟是少数，大多数还在自己的土地上辛勤耕耘，但是他们利用土地的方式也发生了很多改变。随着当今第三产业尤其是餐饮业的发展，城镇对水产养殖产品的极大需求，强烈刺激了本村水产养殖的兴起。由于雨水充足与养殖技术推广的原因，这在南方占有优势。在知识层次与生活水平普遍不高的情况下，农民重视的不是过程而是结果——最终带来实际收益的东西。许多农户将耕地很容易地改造成了池塘、池坑、池洼，做养鱼、养蛙、养鳝、养鳖等用。尽管投资多、风险大、劳力强、有技术含量，但利润高、销路畅。

作出这种选择是要经过一番激烈的思想斗争的。首先是一些资金多、胆子大、信息广的人走出了第一步，后来周围的村民都纷纷向其“讨经”。“养蛙比种田划算多了，”很多村民这样说。可见，利益选择无疑指导了他们的行动。农民对土地的利用不仅取决于农民自身的需要，更取决于市场的需要。实际上，村民这一举动是有悖于国家土地管理制度与登记管理制度的。如果让其遵守这些制度，不仅对他们是一种束缚和限制，而且将会增加他们与国家双方的“交易成本”。

(7) 当地政府与村委会并未对此作出任何回应，足见其处于默认状态。随着收入的增加与弃耕现象的普遍存在，在地农民的各种税费开始相应上浮。村民对此颇有抱怨，但还没有产生正面冲突。可知，市场供求规律不仅指导着“市民社会”(8)生活，也应指导“国家政治”生活。国家推行一种制度，意在将社会纳入预定的轨道运行，目的在于维护国家至上权威；又因社会是一个独立的物质实体，有其自身的需要，也要依其内在的逻辑体系运行；这样不可避免地在国家与社会之间产生一种冲突，这一冲突是因各自需要相异而致。一种制度在建立的过程中，都有其目标与出发点，但这种目标与出发点更多的是站在自身立场上，往往或多或少地忽视了它所作用的对象，因为各种条件的限制与考虑不周。为解决冲突，政府与村民达成了双方所默认的妥协协议，这当然是在制度外进行的。那么，这一协议究竟是怎样沟通或获得认可的呢？在乡村，政府的各种有关农民的措施和事项都得依靠“村官”(9)去执行，村官由于各种优势长期以来形成的一种“权威”足以压倒那些“胆怯、怕事、模糊、讷言、盘散”的村民。村官成为政府官员所器重的“雇佣”，

彼此联系紧密而复杂；同时往往也成为村民们所敬畏的“长者”，不敢与之争辩，尤其是涉触到一些较为普遍且利害关系不大的事项。国家制度遭受了扭曲，但同时，却获得了另一种喜悦。到底是得还是失，我们很难作出公断。试想，一对“双趋事物”（10）要完好的共存，显然不可能，必定是一方作出牺牲或双方都作出一定的牺牲。利益主体多元化的市场经济年代使得权力往往带有一种柔性，国家权力通过制度深入社会基层的过程中，制度难免在地方行政组织手中发生让人意想不到的扭曲。这里，扭曲的出现是借助“村官”这一媒介发生的，扭曲程度远未达到危及国家权力的地步，它只不过是为了协调冲突双方——政府和农民的利益而改变权力利用手段——基于权力的柔性，以最终实现各自目标罢了。在国家权力与基层社会相沟通及地方政府利益与农民利益相调和的过程中，“村官”起了很重要的作用，于此不容忽视。由于人们认识的局限性与世界的复杂性，发挥国家与社会两种逻辑规则的优势，是国家的归入国家，是社会的归入社会，尽管彼此不失统一性与契合性，但难度太大。正确对待制度问题，让国家做到统而不死、放而不散、松紧和谐、有秩有序，未免有些要求太高。然而，我们有必要对制度本身作出区分。制度——更准确的说应是强行正式的制度——属于国家问题，不仅体现社会公众利益，更重要的是体现国家自身利益。但国家利益可划分为绝对利益（如防止危害国家政权）与相对利益（如土地用途的变更），（11）在体现相对利益部分的制度可根据现实条件与确切需要形成一种“统放两便”的机制，一方面与社会利益保持协调，使社会享有更多的自主性，缓解社会对国家的压力；另一方面也利

于维护国家权威，使国家对社会实行有效控制。国家利用制度对社会公众利益加以调节和引导，但制度本身的缺陷如滞后性、泛化性、强制性、模糊性、疏漏性等足以给社会公众之利益实现造成抑制。这一问题将会一直存在，看来“国家与社会之间的平衡以及更大背景下统一秩序的实现，也只有通过矛盾的解决和冲突各方的相互调适而不断地获得”。

（12）很多学者已经发现国家与社会间裂隙的存在，但只要我们分析和研究，便不难找出此中裂隙源自哪个层面或环节、彼此又将可以通过什么来加以弥补，这就是一种媒质在起作用，比如市场、村委会组织抑或其他什么的。本文来自一些片断性的个案材料，无非要表达可能不属于共性的真实情况。乡村社会的变化如民工潮的出现并非都与资本、土地不足、劳动力过剩有关，但可能与另外一些因素有关，如土地利用率的下降、城市工业化的诱引、粮价的下跌等。然而有一点是共同的，那就是经济问题、收入问题。针对不同情况，“每个人都必须自己寻找能够拯救他的特定方式。作出选择的问题在于他从外部世界中能有希望得到多少真正的满足。”（13）而且，“重视行动的人永远也不会放弃他能够借以尝试他的力量的外部世界。”（14）对于农民，为了很好地生活，尤为勇于倾向如此。由此可见，基层社会因市场需要促使经济资源（如劳动力、土地用途方式）的流动而形成的一种缓慢性“结构”调整完全是“自动式”的，这是在逐步冲破国家制度的条件下进行的。这种“冲破”无疑是国家与农民间发生互动而会产生一种新的交际规则。（15）与其说国家在影响、改造农民（社会），不如说农民（社会）在影响、改造国家。一种制度追求的最高价值目标不外乎于其

间各主体关系的和谐。各主体利益彼此时常发生矛盾或冲突，可在各方共同认可的最低限度内通过“相互的妥协让利”加以解决，如此国家幸甚、社会幸甚！目前，“三农”问题已经为政府所系、国人瞩目，建设社会主义新农村的根本就是要改造好农民，必先认识好农民。对于农民这样一个弱势群体，我们应尽量减少对他们的限制与束缚，“支持农民与农村社区所选择的结构模式，”（16）在此基础上加以有效保护和引导，希望实现恰亚诺夫所设计的“农民乌托邦”式的乡村社会离我们为期不远。（17）注释：（1）这里的制度，侧重于法律制度，从属国家上层建筑的那一部分。（2）此说源于梁漱溟的乡村建设思想与费孝通的江村经济研究。（3）之所以称阶层，是因为他们有其共同的心理文化特征。未用阶级一说，是为避免政治色彩太浓的缘故。（4）这是在我的家乡进行的，即湖北省荆门市沙洋县毛李镇毛李村。（5）《《中华人民共和国农业法》普及讲话》，《农业法》起草小组编写，人民日报出版社1993年12月北京第一版，第13页。（6）参见项焱《流动、传统网络市场化与“非国家空间”》，载张静主编《国家与社会》，浙江人民出版社1998年12月第一版，第128页。（7）此乃经济学概念，为美国经济学家罗纳德科斯所创，即人与人之间为达成契约及保证契约执行而付出的费用或代价。（8）此指一定意义上的市民社会与国家相对并部分独立于国家，包括那些不能与国家相混淆或者不能为国家所淹没的社会生活领域。参见查尔斯·恰亚诺夫著、萧正洪译《农民经济组织》，中央编译出版社1996年版。（作者：叶平，湖北维力律师事务所。yeping2002@sohu.com）

100Test 下载频道开通，各类考试题

目直接下载。详细请访问 www.100test.com