

基于土地流转项目的乡镇秩序成本研究

杜航宇

中国社会科学院大学 政府管理学院 北京 102488

摘要：本研究基于对B市S镇的土地流转项目所做的案例研究，理清了在三权分置背景下土地流转项目中社会主体的利益结构，梳理了土地流转项目运行过程中管理者和执行者之间的问题和冲突。在乡镇基层治理过程中，依托上级政府支持的政府项目，进一步提高了乡镇基层治理的行政效率，向乡镇社会进一步倾斜资源，然而乡镇社会的基层治理仍然陷入了事倍功半的境地，以致乡镇社会仍然无法突破内卷化困境，存在“无增长的发展”。政府项目固然能够对乡镇社会带来创造更高秩序收益的尝试，但乡镇秩序本身存在的秩序成本的束缚，土地流转过程中的主体因无法承担相应秩序成本而导致相关项目效益有限。

关键词：土地流转；乡村秩序；秩序成本

引言

在乡村振兴战略的支持下，中西部落后地区的乡镇社会得到了相当数量政府项目扶持。此类政府项目往往依托在东部发达地区的成功经验，希望能够在中西部落后地区取得类似的社会效益，带动乡镇社会实现跨越式发展。然而橘生淮北则为枳，部分项目并没有取得预期效果。除了区位条件的差异之外，中西部的乡镇社会本身也存在对于项目成功实施的阻碍。因为在落后地区的乡镇社会的现代化程度不高，生活在乡镇社会的主体承担秩序成本的能力有限，所以变向提高了项目实施所需的社会资源投入，继而造成项目实施效果不如预期。在笔者在调研B市S镇土地流转项目期间即发现，与项目相关的三个主体——基层政权、土地经营者、乡镇居民都存在秩序成本导致的困境，进而影响了其社会角色的承担，最终阻碍了土地流转项目的顺利实施。

一、维持成本和变革成本

秩序成本是社会主体处于社会秩序中需要投入的社会资本，对应的秩序收益则是社会主体在社会秩序中可以获取的社会资本。乡镇社会主体所承担的秩序成本可以划分为维持成本和变革成本。维持成本是负责保持秩序现状的秩序成本，变革成本是调整秩序的秩序成本，

而从秩序成本的实际承担上两者也有差异。维持成本是有社会主体能够独立承担的秩序成本，而变革成本是社会主体作为社会整体结构的一部分来负担的秩序成本。

到了具体的土地流转进程中去，就不得不从维持成本和变革成本两个方面来分析秩序变迁的社会进程。当秩序成本突破社会主体的承受极限时，社会主体推动社会变革的积极性就肯定会丧失。同时，不同类型的秩序成本对于社会主体的立场和态度的影响是不同的。当维持成本突破社会主体的承受极限时，社会主体就会放弃支持秩序或对抗秩序，而如果是变革成本突破社会主体的承受极限时，社会主体考虑的是消极参与，被动接受秩序结果。所以对于维持成本的处理决定了社会主体在乡镇秩序中是否会造成阻力，而对于变革成本的处理决定了社会主体在乡镇秩序中能否形成动力。

能够自由流动的社会资源，经由社会主体带入社会秩序形成社会资本，在根据自身社会角色的认定来决定社会资本的投入，形成秩序成本。所以秩序成本形成的关键有两点，一是客观层面的资源配置过程，社会资源在自由流动中明确归属特定社会主体，二是主观层面社会参与过程。社会主体依据自身角色定位。所以单纯对乡镇社会投入社会资源并不足以带来社会的变革。

在土地流转过程中，对乡镇社会秩序产生了四种深刻的社会变革。

一、土地从分散化经营转向规模化经营。分散化经营的土地经营效率低下，而规模化经营才能方便土地投资，增加经营效率。但规模化经营需要更高的管理效率，

作者简介：杜航宇（1992—），男，汉族，安徽亳州人，中国社会科学院大学政府管理学院，政治学理论博士，政治学理论与当代中国。

这就对土地经营者的素质提出了一定要求。

二、田间劳动从个性化走向规范化。在土地流转以前，个体化农户的田间劳动都由个体自由支配，相互之间依靠邻里关系也能协作劳动。但随着土地规模化经营，田间劳动的社会化不可避免。然而并非每种田间劳动都能社会化，任何田间劳动的社会化也需要一个过程。

三、乡镇居民从自主劳动者转变为雇佣劳动者。在土地流转以前，种植劳动是自发的，因为乡镇居民自己就是田地唯一的主人，并不需要给自己发放工资。然而土地流转后，土地经营者雇佣当地居民参加田间劳动时，自主性就难免欠缺。

四、乡镇居民对土地的经营从自负盈亏转变为固定收益。固然土地流转的固定收益是高于乡镇居民种植预期的，所以土地流转才能顺利实现。但如果土地流转无法创造更高的社会效益，土地经营的风险和收益的分配也可能会出现问题。

以上四种社会变革，都在一定程度上盘活了社会资源，促进了社会资源的自由流动，并希望能够带来社会效益的提高。因此，都需要乡镇社会投入一定的变革成本主动解决相应社会冲突。然而无论是基层政权、土地经营者还是乡镇居民都倾向于承担项目实施过程所导致的维持成本，而吝于承担项目实施所导致的变革成本。这背后当然是因为此类项目并非当地土地流转的自然发展的结果，而是政府推动的产物。但具体到每个社会主体都对以上变革采取消极态度，最终滋生出各种问题，根源还在于乡镇社会主体在秩序成本投入上存在偏向。

这种偏向是因为乡镇土地秩序的内卷化，导致了乡镇秩序成本在维持成本投入上存在巨大需求，而要让乡镇土地秩序脱离内卷化状态，要么支付足够的秩序成本让土地秩序脱离内卷化状态，要么通过较高的秩序收益在发展中解决问题。但中西部落后地区的土地流转项目的秩序收益是不如东部地区的。所以难免走上前一条道路。各个社会主体的选择也是受制于乡镇秩序的。

二、内卷化困境

虽然社会资源自由流动是经济学希望达到的理想场景，但在现实中，资源流动能力是存疑的。每一种社会秩序都会对其社会成员进行规训，继而对秩序内的资源形成一定的束缚能力。只不过在现代秩序中，资源会付出秩序成本即可进行流动。而传统秩序则只有在社会剩余状态下流出社会资源，而无社会剩余情况下可能只有

瓦解秩序本身，才能解放束缚在秩序内的资源。

土地流转项目的扩大，终究要影响到农业产业本身的形态。小农经济的秩序成本虽然较低，但其发展上限也低，不适合作为现代农业的组织形态。小农经济发展的终点必然是内卷化的经济困境。

乡镇政治秩序的政治威信高却并不意味着基层政权的政治威信高。因此基层政权要采取较强的社会动员来进行运动式治理，反而需要依赖上级领导单位赋予政治权威。因此对于基层政权来说，真正需要付出秩序成本维持的是属于自身而非政治秩序的政治权威。缺乏政治权威的基层工作人员，在推进政府工作时面临更多问题。

维持现有农业生产效率的小农经济本身就是对社会资源过度投入的，这种生产效益本身就是不经济的。因此如果继续维持现有的农业生产效率，土地经营者就不得不投入过量的社会资源，这就导致普遍性的经营不佳。因此，降低土地租金，寻找合理的投资收益平衡点，才是经济秩序对土地经营者的内在要求。然而这就无疑要侵害乡镇居民的土地收益。

过去将乡镇社会资源束缚在乡镇秩序中，恰恰也是为了保证乡镇居民的居民权利，维持乡镇社会的稳定。只不过随着中国乡镇现代化进程的推进，这种保障机制对于社会资源的束缚作用已经高于对乡镇居民权利的保障作用。

结语

因此，在现代化程度较低的落后地区推进土地流转等扶持项目时，由于内卷化带来的维持秩序成本偏高导致变革成本付出困难的情况，就导致社会主体普遍对于参与项目的积极性不高。如果能让相关政府项目取得良好的社会效益，就不是单纯增加资源投入就能解决的。必须调整社会结构，改变乡镇秩序中内卷化的困境，才能激发相关社会主体主动参与社会变革的动力。

参考文献

- [1] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015(3): 102-127.
- [2] 周少来. 乡村治理: 结构之变与问题应对[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
- [3] 赵树凯. 基层政府: 体制性冲突与治理危机[J]. 人民论坛, 2014(15): 48-53.

[4]刘少杰.以行动与结构互动为基础的社会资本研究——评林南社会资本理论的方法原则和理论视野[J].国外社会科学,2004(2):23-30.

[5]王猛,李世祥.民族乡村治理的秩序逻辑:基于历史与现实的分析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(3):109-115.

[6]张一晗.村集体角色与土地流转秩序——两种组织化流转模式的比较[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(6):85-93.

[7]王文彬.农村基层治理困局与优化路径:治理资源运转视角[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2021(3):128-135.

[8]周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):107-127.

[9]张亚飞.新型农业经营主体下我国家庭农场发展障碍与解决对策[J].农业经济,2023(8):3-6.

[10]张亚飞.新型农业经营主体下我国家庭农场发展障碍与解决对策[J].农业经济,2023(8):3-6.