

产权秩序与农村基层治理： 类型与比较*

——农村集体产权制度改革的政治分析

■ 桂 华

[内容提要]推行农村集体产权制度改革是全面深化改革的重要内容。农村集体所有制是经过新民主主义革命和社会主义改造而形成的。长期以来,学界对农村集体产权问题的研究集中在经济层面或是集体经济组织内部运行机制层面,集体经济管理并非单纯的参与市场经营活动的经济行为,它还具有不容忽视的治理内涵。目前正在推行的集体土地确权、集体经营性资产“股权量化”和集体经济组织“政经分离”等,将对农村基层治理以及国家与农民的关系产生影响,集体产权制度改革存在显著的政治效应。基于资源禀赋、区域经济状况、工业化路径、地方政策等方面的差异,我国不同地区的集体经济状况差别很大,从产权格局与产权规则两个维度可建构集体产权秩序的四种理想类型,集体产权秩序与基层治理的关联机制可通过类型比较来呈现。

[关键词]集体经济 产权秩序 理想类型 农村基层治理

一、提出的问题

农村集体产权制度改革是中央推进全面深化改革的重要内容。2016年中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《意见》),明确本轮农村集体产权制度改革的目标、重点和步骤。^①集体产权制度构成我国农村集体经济组织运行的制度基础。

长期以来,农村集体经济管理和我国基层社会治理维持着“政经合一”状态。一方面,集体经济管理是农村基层公共治理的重要内容,很多地区将发展壮大集体经济和增加集体收入列为乡村治理工作考核目标,并鼓励和动员经济精英参与农村治理,形成基层党建中的“双强双带”话语和村民自治中的“富人治村”现象;^②另一方面,集体利益分配是激活农村基层治理的基本动力,既有可

桂华:武汉大学社会学系、中国乡村治理研究中心(Gui Hua, Department of Sociology & Center for Rural Governance Study, Wuhan University)

*本文是提交给2018年6月16日—17日中国人民大学历史与社会高等研究所召开的一年一度的论文工作坊的论文。

能激励农民合作,又有可能诱发基层治理矛盾,如宅基地分配和土地补偿款分配引发农村“外嫁女”信访问题。^③农村集体经济管理和运行并非单纯的参与市场经济活动的经济行为,它还具有不容忽视的治理内涵。

作为当前农村最重要的制度形式,集体所有制是经过新民主主义革命和社会主义改造而形成的。构建公有制的农村集体产权秩序,属于中国共产党领导的社会革命的一部分,共产党领导下的农村产权秩序重建具有改造深层社会结构的政治意义。^④从初始产权秩序的形成来看,集体所有制是国家为了完成工业化的原始资本积累的“政治目标”,通过政治手段实现的强制性制度变迁的结果。^⑤集体产权制度的“国家性”和“政治性”决定它与农村基层公共治理天然相关,有人认为集体土地制度是“国家控制农村社会与经济的一种政治性安排的法律治理结构”^⑥。笔者曾分析农村土地承包经营制度变化对乡村治理的影响,发现第二轮土地承包后开始推广实施“生不增、死不减”政策,在村庄内部催生出要求调整土地和反对调整土地的两个派系,压缩村民自治空间,降低基层治理效能。^⑦

实际上,政策设计者已经意识到集体产权制度改革与基层治理改革的协同性。按照《意见》要求,农村集体产权制度改革的基本方面之一是,“探索明晰农村集体经济组织和村民委员会的职能关系”。一些地方在实践中开始探索“政经分离”的集体经济管理模式,在基层党组织和村民委员会之外建立独立运行的集体经济法人组织。集体经济组织是连接国家、农民和村庄的载体,集体产权制度改革会改变农民与农民的关系,以及农民与国家的关系。既有对农村集体产权制度改革的研究,通常将集体产权制度理解为一般性的财产制度,更多地讨论集体产权制度的经济意义,^⑧相对忽视农村集体经济的治理功

能。一些学者者关心那些目前依然“坚持集体生产、按劳分配”的“集体经济村庄”,指向的是“社会主义”基本制度在村级层面能否存在以及如何坚持的问题。^⑨经历农村基本经营制度改革以后,当下绝大部分农村已经恢复将家庭作为基本经济单元,绝大部分村庄的集体经济在实体层面较弱,坚持集体生产、按劳分配的“集体经济村庄”在全国占比很少。在此现实下,需要寻找能将不同集体经济状况都涵盖在内的观察视角。

本文将重点讨论土地产权制度改革、集体经营性资产股份合作制改造和集体经济组织运行模式变化等,对农村基层治理所产生的影响。基于资源禀赋、区域经济状况、工业化路径、地方政策等方面的差异,我国不同地区的集体经济状况差别很大,文中将全国的情况概括为若干类型,并通过类型比较来呈现集体产权秩序与基层治理的关联机制。最后,文章再结合集体产权制度改革的政治效应来对集体产权制度改革本身做出反思。

二、农村改革与集体产权秩序演变

农村集体产权形态受生产资料所有制与农村经营方式的双重影响。农村集体所有制是社会主义公有制的组成部分,坚持集体所有制不变是改革集体产权制度的前提。^⑩自农业合作化运动确立土地等基本生产资料集体所有制之后,农村集体产权秩序变动主要发生在“经营”层面,不触及所有制本身。现存的农村产权秩序与20世纪70年代末期以来的农村改革有密切关系。以家庭联产承包经营制度的确立为标志,农村集体产权制度发生了巨大调整。调整劳动者与农业生产资料的结合方式是农村经营体制改革的基础。党的十一届三中全会以后,配合农村经营体制改革,农村集体产权制度改革大体有三种

模式。

一是私有化模式。这主要是针对一些可分的生产资料,如耕牛、种子、肥料、饲料等。20世纪90年代中期部分地区的乡镇企业改制也采用了这种方式。通过企业改制,私人获得乡镇企业的所有权和经营权,并承担债务,乡镇企业从集体性质转变成私营、民营企业。近年来推行的林权制度改革,也是将农村集体所有的林业资源变为私人所有。^①

二是维持集体统一经营管理模式。这主要是针对不可分的农业基础设施,如水利设施、机耕道等。改革后,我国确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,其中集体的统筹经营职能主要体现为管理维护农业基础设施,在一家一户“办不好和不好办”的公共生产环节提供服务,弥补家庭分散经营的不足。

三是建立“公有私用”的产权模式。这主要是针对禁止私有化的公有生产资料,如土地。土地是最基本的公有生产资料,同时又是农业生产的基础。经过探索,我国形成“所有权归集体,使用权归农民”的土地承包经营形式,即在不改变集体所有制的前提下,将土地使用权配置给农民。土地承包经营制度破解了土地集体所有与农业分户经营的矛盾,实现了土地资源的“公有私用”,成为当前我国农村集体产权制度的最重要方面。

针对不同的生产资料类型,建立不同的产权秩序,既是从所有制出发,也是从提高资源利用效率出发。按照《意见》的要求,本轮农村集体产权制度改革继续按照资源性资产的性质分类推进。

第一类是非经营性资产。《意见》提出,“建立健全集体公益设施等非经营性资产统一运行管理机制”。以集体公益设施为主体的非经营性资产,属于农民生产生活必需的公共品。近年来,

国家一方面加大对农村基础设施建设方面的投入力度,另一方面,农村公共品供给普遍又遭遇“重建轻管”问题。农村基础设施存在“小”“散”和外部性强的特点,后期管护成本高,国家曾一度尝试通过产权制度改革来解决这一问题。例如,2002年下发的《国务院办公厅转发国务院体改办关于水利工程管理体制改革的实施意见的通知》(国办发[2002]45号)提出,“小型农村水利工程要明晰所有权,探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制,因地制宜,采用承包、租赁、拍卖、股份合作等灵活多样的经营方式和运行机制”,尝试建立农村小型农田水利工程多元产权格局,打破之前集体所有,统一管理的公共生产资料占有形式。我们跟踪调查农村小型水利产权制度改革实践,发现在农业基础设施上建立私有产权制度并不能解决问题。^②其他地区和国家的经验也表明,这类非经营性资源的管理难题存在于全世界,以埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)为代表的公共治理学派研究表明,管理这类非经营性资源,私有化模式往往会失败,建立受益群体的自主治理机制是更好的选择方案。^③对于小型农田水利这类集体非经营性资产,目前国家开始扭转“一卖了之”的思路,下一步方向是重新恢复农村基础设施的“公益性”,重建非经营性资产的集体经济组织统筹管理模式。本轮集体产权制度改革是要强化集体经济组织在非经营性资产上的有效管理职能。

第二类是资源性资产。土地是最重要的集体资源性资产。《意见》要求,“按照党中央、国务院已有部署做好集体土地等资源性资产确权登记颁证”。农村集体土地所有权已经完成确权登记,目前正在进行的是土地承包经营权确权工作。在原第二轮土地承包的过程中,农民已经获得了作为土地承包经营权凭证的土地承包经营权证。本轮确权登记颁证工作,一方面是要利用

新的技术手段明晰土地的位置,解决“四至不清、边界不明”问题,更重要的是通过确权登记颁证程序来确认土地承包经营权的用益物权性质。农村宅基地确权登记颁证工作也属于本轮产权改革的关键内容,其目标与土地承包经营权确权工作相似。

第三类是经营性资产。经营性资产是本轮集体产权制度的改革难点。《意见》提出,“着力推进经营性资产确权到户和股份合作制改革”,明确要求“将农村集体经营性资产以股份或份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据”,并要求进行配套的集体经济组织治理结构改革。农村集体经济是公有制经济的组成部分,集体经济组织属于公有制组织,本轮改革的核心是“实现集体资产从‘共同共有’到‘按份共有’的转变”,^⑨与之对应,集体经济组织也从公有制组织主体向法人主体转变。

基于以上梳理,可概括农村集体产权制度改革的基本思路:对于法律上可分的集体资产,优先将公有产权转化为私有产权,对于法律上不允许私有化的集体资产,通过承包形式建立“公有私用”产权形态,对于收益无法内部化的非经营性资产,采用集体统一管理。农村集体产权制度改革带来以下两个层面的变化:

一是改变资产的控制形态。农村基本经营制度改革之前,农户除了在自留宅基地等少量公有集体资产上拥有部分私人权利之外,绝大部分生产资料被集体控制,集体资产维持着统一经营管理的团体支配形态。通过集体产权分类改革,一部分允许分割的集体资产直接从公有变成私有,发生所有制的变化;另外一部分不允许私有化的集体生产资料,也通过产权分割的形式被个体农户实际控制,只有少数非经营性资产继续控制在集体手中。改革开放以来农村集体产权的形态表现为,集体控制的资产总量逐步减少,个

体农户控制的资源比例不断增加,农村经营体制中“分”的成分提高,“统”的成分降低,农村集体资产由团体(集体经济组织)控制为主的格局转化为个体农户控制为主的格局。

二是改变产权规则。改革开放以来的农村集体产权制度改革一直沿着扩大和强化农民“个体性”权利的方向推进,其中最典型的是土地承包经营制度改革。经过土地承包经营政策的持续调整,目前土地承包关系确定为“长久不变”,农户不需要对集体承担任何义务,除了名义上的所有权之外,农户拥有占有、使用、收益和流转土地的权利,集体所有权走向虚置。^⑩土地承包经营制度从最初追求更高农业生产效率的“经营制度”,转变为农户分割公有土地的“财产制度”。^⑪土地承包经营制度是集体土地所有制的实现形式,当土地承包经营权过分扩张时,它就有可能侵蚀集体所有制。一些研究者指出,农村承包地目前已经实质走向“私有化”。^⑫公有制与私有制是两种完全不同的产权规则。当集体产权制度改革突破“经营”层面,进入资产的所有制层面时,产权规则就发生了变化。

三、农村集体产权实践的理想类型:举例分析

改革开放之后,农村经营制度改革的总体方向是“家庭承包经营为主”,与之匹配,集体产权制度改革的总体方向也是服从于家庭经营模式。目前,全国继续维持“统一生产、按劳分配”的集体经济村庄不足2%。集体产权制度演变在大方向上趋同。但是,在实践中,我国各地区的农村集体经济总量、经营管理模式等存在较大差异,并因此造成了集体产权秩序在不同地区和不同村庄中的差异。

对于农村形态各异的集体产权的实践,可从

表 1:农村集体产权实践的“理想类型”

产权格局 \ 产权规则	公有制	共有制
	团体性	“团体-公有”型
个体性	“个体-公有”型	“个体-共有”型

产权格局与产权规则两个维度来认识。产权格局是指资源性资产的具体占有、控制和经营状态,即资产是控制在集体手中还是农户手中。如果集体资产直接由集体掌握,则称之为团体性控制格局;如果主要是被农户掌握,则称之为个体性控制格局。

当资产呈现团体性控制形态时,又存在公有制与共有制两种类型。作为公有制财产主体的“团体”组织具有实体性,公有财产不能化约和还原为个体性财产,而共有制通常包括共同共有和按份共有两种形态,共有财产可通过一定程序分割为个体性财产。^⑧公有制是对个体性私有产权的超越,共有制本质是私有财产的叠加与集合。

基于产权格局和产权规则这两个维度,本文建构出农村集体产权实践的四种“理想类型”(见表1)。

下文结合我们在全国不同地区调查到的集体经济运行的若干典型情况,来分析不同类型集体产权秩序的实践方式。

(一)“团体-公有”型产权秩序:苏南地区集体经济实践

20世纪八九十年代,苏南地区的乡镇企业蓬勃发展,形成具有强烈公有制色彩的“苏南模式”。当时,苏南地区大力发展集体经济,不仅带来集体收入的增加和当地农民生活的改善,而且形塑了当地独具特色的集体产权秩序。苏南集体企业的前身是改革开放前的社队企业。在农村经营体制改革过程中,社队企业同样发达的浙江地区通过调整生产责任制,推动集体经济向个

体私营经济转变,逐步孕育发展出以私营经济为主的“温州模式”。“温州模式”的实质是通过所有制改革来解决经营问题,苏南地区则坚持社队企业的产权不变,通过调整经营管理来保持企业活力。直到90年代中期全面改制之前,乡镇企业的所有权、经营权一直被集体经济组织控制,企业收益转化为集体收入。

集体土地制度是乡镇企业蓬勃发展的基础。“苏南模式”不仅直接体现为集体资产被集中控制,而且还推动了土地重新集体化。20世纪80年代初期,苏南地区采用土地“两田制”承包,将土地分为“口粮田”与“责任田”两种,口粮田按人分配,责任田按劳承包,口粮田具有福利性,责任田需承担公余粮任务。20世纪80年代后期,苏南地区的乡镇企业一路高歌猛进,集体企业就业机会充裕且务农收入低,在此情况下,土地拖累农民到企业上班,很多农民开始放弃责任田,部分村庄开始将责任田收归集体并向种田大户发包。到90年代后期第二轮土地延包时,很多农户直接放弃责任田的承包权利,大量的责任田回归集体经济组织控制。与此同时,部分村庄在口粮田上也开始推行“返租倒包”政策,将口粮田折算为口粮款并补偿到户,通过现金置换将口粮田的经营权收归集体。^⑨近年来苏南地区进一步推进“土地换保障”政策,农民放弃土地权利后获得养老保险补贴和生活保障金,彻底剥离农民与土地的关系。

农村经营体制改革以来,全国的总体趋势是集体资产越来越向农户分散,苏南地区则呈现相

反趋势。全国大部分地区是集体资产能分就分、能卖就卖,与之不同,目前苏州地区的集体资产表现为团体控制状态,甚至在集体土地上打破土地承包经营权制度,完成了从“分”到“统”的重新“集体化”过程。

苏南地区在维持团体产权格局的同时,还保持了集体利益分配的公共性规则。苏南地区的集体利益分配规则形成于乡镇企业发展时期。乡镇企业改制之前,企业经营收益归集体所有,提取企业扩大再生产资金以后,其余部分用于公共支出,如分配修桥建路、发放老年人福利等。20世纪90年代中后期,乡镇企业整体效益下降,企业开始改制,“苏南模式”开始衰落。改制之后,私人获得企业所有权和经营权,集体经济组织退出直接经营活动,但是保留对土地、厂房、场地等集体资产的控制权。改制后的私人经营者与集体经济组织签订土地、厂房的租赁合同,集体每年获得固定租金收入。改制后,苏南地区的集体经济从企业经营变成风险很小的物业经营,防止资产流失,保障集体收入的公平合理使用是当地集体经济管理的核心工作。对此,苏南地区推行集体产权制度改革,将集体经济组织改造为股份合作组织,实施股权固化、量化,实行按股分红。

以苏州市相城区黄埭镇为例,该镇2014年完成集体经济股权量化改革,2015年开始将集体收益用于向村民(股民)分红。我们调查发现,当地乡村两级组织普遍反对集体分红政策,乡村干部一致认为强制性分红政策会激化基层治理矛盾,原因是各个村集体经济实力不同,分红不均会引发不同村的农民相互攀比。为了避免各村分红不均造成的矛盾,目前黄埭镇各个集体经济组织统一规定每股每年分红100元—200元,属于象征性分红。分红支出在集体收入支出中占比很小,绝大部分集体收入支出依然为公共支出,包括村

级公益事业支出、公共管理支出和老年人福利金支出等。按股份分红是将集体收益分割为个体性收益,体现利益分配的私人原则。将集体收益用于公共支出,而不落实为个体性份额,体现了“公有公用”原则。

基于以上分析可以看出,苏南地区的集体企业、土地和集体经营性资产等,在不同阶段都表现为集体控制形态,个体性权利不彰显,集体“统”的性质强于“分”的性质。在集体收益分配方面,苏南地区长期维持“公有公用”原则,甚至在集体资产股份化改造之后,还通过提高公益金、公积金提留比例和降低分红标准来维持集体主义规则。苏南地区“团体-公有”产权实践,代表我国农村集体产权实践的一种类型。

(二)“团体-共有”型产权秩序:珠三角地区的土地股份合作制

珠三角地区的集体经济与苏南地区齐名。与苏南地区相似,珠三角地区的农村集体经济也受益于改革开放后的工业化和城镇化。改革开放以后,珠三角地区大量引入“三来一补”企业,珠三角农村以提供土地要素的方式参与工业化过程,与苏南地区乡村两级自办集体企业的工业化路径不同。密集的外来投资,推动了珠三角的土地迅速升值,珠三角地区的集体产权实践围绕着集体土地开发而展开。

20世纪80年初期,珠三角地区农村完成了土地承包到户,土地产权分散到千家万户的农民手中。之后“三来一补”企业大规模落地时,珠三角面临着地权被农民分散控制的矛盾。外来企业占用土地或是租赁厂房,一般选择与集体签订合同。当地村庄集体为了更好地进行土地开发,开始选择将早期承包到户的土地收回。20世纪90年代初期,广东省南海市(今佛山市南海区)率先推行土地股份合作制,农民将土地承包经营权入股成立土地股份合作社,集体经济组织以合作社

名义进行土地建设开发,包括直接对外出租土地、兴建标准厂房、建设批发市场等。^⑨土地股份合作社通过土地开发获得的收益,按照原股份分配给农户。这一模式在珠三角地区被迅速推广。

土地股份合作社是对前期土地承包经营制度的突破。推行土地股份制以后,“以村委会或村民小组为单位的对土地的集体经营权替代了以家庭为单位的农民土地承包权……导致了农村土地向集体经济的又一次集中”。^⑩土地股份合作社属于一种团体组织,它取消了土地承包经营制度下一家一户分散控制土地的个体化产权格局,工业化和城镇化促使珠三角地区的地权从分散重新走向集中。珠三角地区的集体资源维持着团体控制格局。

珠三角地区和苏南地区在“分田到户”不久后,都自发地从地权分散走向地权集中,反映个体化产权格局与城镇化、工业化进程的矛盾。尽管在产权控制形态上,珠三角与苏南地区具有相似性,都走向了团体性控制格局,但是两个地区的产权规则却存在着本质不同。

珠三角地区成立股份合作社的前提是承认一家一户的土地承包经营权,合作社是由固化到户、量化到人的私有产权的集合。土地股份合作社在取消土地资源个体化控制格局的同时,又通过股份制改造形成分割到人的股权。股权替代了原来的土地承包经营权,有利于土地资源的集中控制和统一开发,但是没有改变团体内部的利益关系。珠三角地区推行的集体经济股份合作制改造,是将集体资产以股权形式确认到个体,将公有制变成“按份共有”。土地股份合作社表面维持了资源的团体控制格局,实质是改变产权规则,形成了“团体-共有”的产权秩序。

(三)“个体-共有”型产权秩序:全国大部分地区的土地承包经营

苏南地区和珠三角地区的集体经济发展受

益于东部沿海地区的率先工业化进程。广大中西部农村不仅集体企业不发达,而且因远离城市而缺乏土地非农使用条件,集体经营性资产较少。中西部一般农业型地区集体经济活动主要集中在承包地的经营管理上。

土地承包经营制度是当前农村基本经营体制的基础。土地承包经营制度是在不改变土地所有权的前提下,将土地使用权剥离并配置给农户形成集体土地“公有私用”的权利结构。以第二轮土地承包为界,农村集体土地的产权秩序发生重大变化,土地权利结构从“公有私用”走向“共有私用”。

在第二轮土地承包之前,在土地承包关系中,集体与农户具有权利义务对等性。通过土地承包,集体向农户让渡公有生产资料的使用权,农户则需要承担一定的集体义务,比如以“集体提留”的形式上缴土地租金。“集体提留”一般用于内部公共开支,如基础设施建设、供养“五保户”等。在第二轮土地承包之前,农村土地的公有产权秩序还表现在生产过程中。农户获得土地承包经营权之后,实行家庭生产,在一家一户“办不好、不好办”的公共生产环节由集体统筹经营。也就是说,农户在集体土地上的私人权利,只具备相对排他性。

第二轮土地承包之后,农村土地产权制度沿着“保持承包关系稳定”和强化农民获得“稳定而有保障的土地使用权”方向不断改革。首先,国家出台第二轮土地承包政策,在全国强制推行“生不增、死不减”的土地承包方式,明确土地承包期为“三十年不变”,设定集体控制的“机动地”上限。2003年开始实施《农村土地承包法》,将第二轮土地承包格局纳入法律保护,2007年通过实施的《物权法》确认土地承包经营权的物权性质。在此期间,国家又进行了税费改革,国务院出台文件规定禁止集体向农民收取土地承包

费。2008年党的十七届三中全会决议提出土地承包关系“长久不变”,2013年党的十八届三中全会进一步提出探索土地经营权担保抵押,进一步扩大农民对承包地的处分权。第二轮土地承包以来的政策调整思路是扩大农户权利,缩小集体权利。

经过一系列改革,目前农民在承包地上拥有“四至边界清晰”,承包期“长久不变”,不承担集体义务和承包费,可自主流转和进行经营权抵押的个体性权利。一项完整的所有权包括占有、使用、收益和处分等权能,当下农户手中的土地承包经营权已经具备一项完整财产所有权的全部权能。与之相对,目前集体经济组织丧失调整土地,收取土地承包费,介入土地流转和干预土地使用等所有权利,集体土地所有变为“名义”性的。第二轮土地承包经营政策在全国大部分地区早已落实到位。经过自第二轮土地承包以来的政策演变,目前全国大部分一般农业型地区的土地资源被千家万户的农民分散控制,且集体所有制落为“名义”,集体产权规则从“公有”变为“共有”。

(四)“个体-公有”型产权秩序:山东部分农村的“两田制”

全国大部分农村地区的集体土地所有权被虚化,与第二轮土地承包以来推行“生不增、死不减”政策有关。山东部分地区在第二轮土地承包之前实施“两田制”,这一制度形式一直延续到第二轮土地承包以后,深刻地形塑了当地的集体产权秩序,使之形成与全国其他一般农业型地区所不同的“个体-公有”的产权实践形态。

第二轮土地承包之前,我国存在多种形式的土地承包经营方式,其中包括山东省部分地区实施的“两田制”。在山东青岛、潍坊等地区,“两田制”的具体做法是将土地划分为口粮地和责任地,口粮地按人头分配,责任地由农户投标竞争

经营。在第二轮土地承包过程中,这些地区的集体经济组织确认农户在口粮田上的土地承包经营权,同时借机将原责任田变为集体控制的机动土地。那些曾经实施“两田制”的村庄,在第二轮土地承包之后控制着数百亩的机动土地,并继续采用投标形式公开出租土地,按照土地流转市场价格收取机动地使用费用。机动地使用费成为当地农村集体收入的基本来源,部分村庄每年可获得数十万元的集体收入。

当地农民认为按人头承包的口粮田与投标承包获得“机动地”存在区别,前者是保障“吃饭”的,后者是种田赚钱的。“机动地”属于集体所有,投标承包“机动地”的是少数农户,这些少数农户必须向集体缴纳一定费用才能获得土地使用权。土地承包费是集体土地所有权的经济实现形式,土地承包费作为集体收入一般用于如下支出:一是在土地不调整的情况下,对新增加人口进行口粮款补贴;二是用于公共福利支出,比如用于缴纳全村农民的合作医疗款。对比来看,在“生不增、死不减”的政策下,农户控制土地承包经营权,使得土地利益全部归私人所有。通过“两田制”,山东省部分村庄以“机动地”的形式控制集体土地资源,维持公有产权规则,让土地利益转化为全体村民共享的公共收益。

上文列举的苏南地区、珠三角地区、中西部一般农业地区和山东地区部分农村的集体经济运行状况,是作为四种类型集体产权实践的典型案例来分析。^②苏南地区所代表的“团体-公有”型产权秩序,与20世纪90年代中期之前的集体企业历史有关。这种类型的产权秩序在长三角地区比较普遍。“团体-共有”型产权秩序与土地征收制度演变有关,早在1998年《土地管理法》修订之前,珠三角地区已经经历了高强度的土地开发。1998年之后,全国开始严格执行土地“先征收、后使用”制度,其他地区集体自主从事土地非

农建设开发的大门被关闭。“个体-共有”型产权形态反映了集体控制的资源少,且集体控制能力弱的状况。以青岛市、潍坊市为代表的山东部分地区农村受惠于其“两田制”历史,在第二轮土地承包之后形成“个体-公有”产权形态,成为一般农业型地区的例外。另外,山东省2002年左右已经出台清理“两田制”政策,部分村庄严格按照国家政策落实土地承包经营制度,将“两田制”调整为“生不增、死不减”政策,这类村庄从“个体-公有”型产权秩序转型为“个体-共有”型产权秩序。

四、集体产权秩序 对农村基层治理的影响

20世纪70年代末期开始的农村改革是在经营体制改革和基层治理体制改革两个领域同步推进的。农村集体产权制度变革抽空了人民公社体制的“经济基础”,农村村民自治制度的兴起则改变了乡村治理的“上层建筑”,土地承包经营与政社分离是改革人民公社体制的两项核心内容。对此,1983年中央一号文件明确指出,“人民公社的体制,要从两方面进行改革。这就是,实行生产责任制,特别是联产承包制;实行政社分设”。自农村改革以来,土地承包经营与农村村民自治是支撑乡村社会秩序的两项基础性制度。以村民自治形式实现的农村基层治理是“建筑在土地集体所有基础之上的”^②,而集体资产管理本身就属于重要的农村基层理事务。《村民委员会组织法》规定,村民委员会依法“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”。

不同村庄的治理状态与当地的集体产权秩序高度相关。本文首先以局部地区的经验来说明二者的关联机制。

2016年我们考察山东淄博市的8个村庄的治理状况,其中5个村当时依然坚持收取“机动地”

承包费,并通过现金补偿或是调整土地的方式,解决人口自然变动产生的农户之间的土地占有不均问题。其中,还有个别村定期实施土地“大调整”,即每隔若干年将土地全部收归集体再按照户籍人口平均发包。这5个村庄的治理状态良好,干群关系和谐,村民选举有序,村庄内部集体行动容易达成。另外3个村,近年来落实“两田制”清理政策,推行“生不增、死不减”做法,地权格局逐步锁定,农户拒不上缴土地费,并且在机动地合同到期之后拒绝退还土地。一些农户占有数十亩集体机动地,他们不仅从国家获得各项政策补贴,甚至将土地流转出去收取流转费,变成“二地主”。这3个村庄出现严重的利益不平衡,一部分家庭新增人口缺少“口粮田”,另外一部分农户多占集体土地资源。村庄内部形成“人多地少”和“人少地多”两派。这两派农民围绕土地利益轮番上访。“人多地少”的一派要求政府解决“吃饭”问题,“人少地多”一派要求落实“生不增、死不减”政策。土地利益分化严重,村庄治理陷入困境。

土地上附着的集体利益激活村庄政治,集体产权秩序决定利益分配形态,并影响村庄治理状态。前5个村庄维持“个体-公有”的集体土地产权秩序,集体收取土地费用,实现集体所有权,调整农民之间的利益关系,实现土地利益共享,促进村庄善治。后3个村庄在自上而下的国家政策干预下,走上“个体-共有”型产权秩序,破坏农民的产权观和公平感,村庄治理陷入混乱。

一般农业型地区的集体产权实践主要围绕着土地展开,通常是集体资源性资产越多,村庄政治被激活的程度越高。集体经济发达地区的集体利益密集,集体产权秩序与基层治理的管理程度更高。^③前文列举的苏南地区和珠三角地区的农村集体经济实力雄厚,集体资产远远高于一般农业型村庄。在深圳、广州、东莞等珠三角地

表 2:集体产权秩序与村级治理的关联性

	集体资源多	集体资源少
公有产权秩序	治理能力强(苏南地区)	治理能力强(能调整土地的村庄)
共有产权秩序	治理能力弱(珠三角地区)	治理能力弱(一般中西部农村)

区,集体年收入过亿的村庄不在少数,苏州市黄埭镇将集体年收入低于300万元的村列为困难村。苏州与珠三角地区的集体经济发达,集体控制的资源多,但是两地区的集体产权规则不同,造成二者在基层治理上的显著差异。

苏州地区的集体经济按照公有规则运行,集体收入主要用于公共支出,大量的集体资源转化为基层治理能力。例如,苏南地区的村庄集体通过公共性的福利支出来增强农民对集体的认同,还可以自发投入资金来改善村庄公共基础设施,或是通过提高待遇来增强农村干部的工作积极性。改革开放以后,苏南地区的农村干部一直保持脱产状态,村干部早期参与集体企业经营,他们的工资随着社会工资水平浮动。自20世纪80年代以来,苏南地区的农村干部一直实施坐班制度,村干部工作参照乡镇机关工作纪律,村级组织运转十分规范。“苏南模式”中,不仅集体经济实力强,而且村庄治理能力强,离开有效和规范的村级治理,当地村办企业也不可能延续十余年的生命力。

相对而言,珠三角地区的集体经济本质是“共有”性质,集体收入主要用于分红。自成立土地股份合作社起,珠三角地区的集体经济发展就开始面临着分红压力。我们在东莞地区调查,目前不少村庄存在着借债分红的做法。当地农民已经形成分红逐年增加的预期,村干部如果不能提高分红标准,就会面临被村民罢免的危机。举债分红的做法断送了当地的集体经济发展后路。2008年全球金融危机之后,珠三角部分地区曾一度出现产业空心化趋势,当地土地和厂房租

金下降,集体收入减少,基层治理矛盾逐渐积累。在“团体-共有”型产权秩序下,分红是刚性的,为了保障分红,集体组织只能压缩分红之外的支出,村庄公共品供给能力弱化。我们在东莞地区调查发现,当地村庄内部到处存在着垃圾死角,与苏南农村干净整洁的形象形成鲜明对比,这反映两地治理能力的差异。

通常认为集体资源多少会影响基层治理能力,对比苏南地区与珠三角地区的情况来看,在影响基层治理方面,比集体控制的资源量多寡更关键的是集体产权运行规则。当集体经济按照公有规则运行时,集体资产属于公共财产,集体收入用于公共支出,集体组织具有利益再分配能力。此时,集体资源越多,基层治理的能力就越强。反之,集体经济按照共有规则运行时,集体资产属于私有产权的叠加,集体收入按照私有产权份额分配,集体利益分配格局提前锁定,充裕的集体资源不仅不会转化为基层治理能力,反而有可能引发利益分配不均造成的村庄内部矛盾。表2呈现了集体产权秩序与村级治理的关联性。

五、集体产权制度改革的政治效应

集体产权秩序不仅影响基层治理状况,而且影响国家与农民的关系。本轮农村集体产权制度改革的重点和难点在于集体经营性资产。按照《意见》要求,集体经营性资产产权改革包括两个方面内容。一是实施“股权量化”,对集体经济组织进行股份化改造。对此,《意见》指出,“将农

村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据”。二是推行“政经分离”,改革集体经济组织治理机制。《意见》要求,在“有需要且条件许可的地方,可以实行村民委员会事务与集体经济事务分离”。

农村集体经济“股权量化”改革,最早发端于珠三角地区。以东莞市为例,该市已于2004年开始推行集体经济组织股权量化、固化工作,村组两级集体经济组织全部转型为股份合作联社或股份合作社。^⑤集体经济“政经分离”的做法,最早也试行于珠三角地区。近年来,深圳和南海等地已经推行“政经分离”做法,在党支部和村民委员会之外单独设置集体经济合作社组织,合作社社长由专人担任,不再由村党支部书记或村委会主任兼任,实施村委会与集体经济股份合作(联)社“两块牌子、两套人马”的独立运行方式。本轮农村集体产权改革延续了珠三角地区的思路,珠三角地区集体产权实践对于全国改革具有启示意义。

自20世纪八九十年代以来,珠三角地区集体经济在运行过程中,一直存在村民小组与行政村的矛盾。珠三角地区的土地所有权在村民小组一级,行政村在经营体制改革之后,只掌握学校、旧厂房等少量集体资产。“三来一补”企业大量进驻之后,珠三角地区掀起“五个轮子一起转”的土地开发模式。^⑥行政村一级与政府关系紧密,容易完成建设审批和土地审批,它在土地开发中具有优势。在此背景下,村级集体经济组织通过入股,向小组购买等方式,集中一部分土地资源到村集体开发。在珠三角地区,农民在小组一级具有很强的集体产权意识,当地绝大部分集体资源控制在村民小组一级,造成当地“组强村弱”的基层治理结构。

村民小组是农村经营体制改革前生产队的

延续,村民小组既是正式的集体组织,也与自然村的熟人社会边界重合。珠三角地区的自然村具有很强的宗族传统,自然村由同一姓氏家族构成,或是少数几个家族联合组成。宗族记忆强化了当地人在自然村内部的认同意识和对外边界意识。家族由血缘社会关系组成,相对于国家公共权力而言,与家族高度重合的自然村属于社会性的“私”组织。珠三角地区的行政村是在原管理区基础上成立的。相对而言,超越自然村、熟人社会和家族的行政村,是国家建制的基层治理单元,属于国家公共权力延伸到基层社会最末端的“公”组织。珠三角地区“组强村弱”的集体产权实践形态,反映了村民小组“私”逻辑与行政村“公”逻辑之间的张力。

在珠三角地区,很多村民认为土地是祖宗留下的,将村民小组集体所有制等同于宗族所有,对于集体产权的认知包含很多社会传统性成分。20世纪80年代以来的工业化、城镇化进程提升了土地价值,强化了当地农民以村民小组(自然村和宗族)为单位的认同意识。为了获得更多收益,当地农民以土地承包经营权入股的形式将土地交给集体经济组织开发,推动集体产权格局从分散走向团体化。与此同步,又推行集体经济组织股份化改制,将土地权利和土地收益重新按照股份量化到个体,股份化改制又将集体产权从公有制变成共有制,共有制秉持的是私有产权规则,集体经济组织从公有制变成共有制,强化了村民小组“私”的性质。

再来看看集体经济组织“政经分离”改革的后果。“政经分离”改革之前,集体经济股份合作社尽管是独立法人组织,但是社长由村党支部书记兼任,通过负责人交叉任职实现基层党组织对集体经济组织的控制,集体经济运作配合基层治理。改革之后,股份合作社(或是股份公司)与基层治理组织分离,与基层党组织、村委会并列。

集体经济以股份合作社(股份公司)名义独立运行,合作社收入不再承担村庄公共治理开支,村庄公共管理完全依赖上级拨款,村庄社区“空壳化”。珠三角部分地区先行试点“政经分离”后,村民参与村委会换届选举的积极性急剧降低,合作社(股份公司)理事会换届则出现激烈竞争。当地村民认为合作社理事长权力比村委会主任和村党支部书记更“实在”。离开集体经济的支撑,基层党组织领导能力下降,村民自治也会陷入空转。“政经分离”改革强化了珠三角地区集体经济组织的封闭性,加深了村民小组(“私”)与行政村以及政府(“公”)的隔阂,疏离农民与国家的关系。

经过“股权量化”与“政经分离”改革,珠三角地区的集体经济组织的自组织能力增强。^②我们在当地调查发现,一些乡镇党委政府能够调动村干部完成基层治理任务,但是不能调动村民小组长(兼任集体经济合作社的社长)。^③村民小组长有时候不仅不执行国家政策,而且组织农民违反政府下达的土地管理、“拆违控违”^④政策,部分小组长还带领农民违规开发土地,甚至暗地动员村民在政府执法过程中,围堵执法工作人员。

珠三角地区的集体经济主要依赖土地开发,国家实施征收拆迁,会打破既有的利益格局,激发某些农民的对抗。苏南地区的工业化、城镇化程度也很高,土地非农使用会产生巨大增值收益。与珠三角一些地方的情况相反,苏州地区的征地拆迁过程相对“和谐”。苏南地区推行的“土地换社保”“宅基地换房”等城镇化配套政策,较受当地农民欢迎。一些村庄被规划为“保留村庄”,不纳入“宅基地换房”政策范围,这些村庄的农民认为吃亏,甚至有个别农民到政府上访,要求进行房屋拆迁,以便换取政府提供的安置房。

两地区的差异与集体产权秩序有关。苏南地区保持“团体-公有”型产权秩序,当地农民认

为土地属于集体公有,不是个人财产,国家进行土地征收,按照土地生产功能进行补偿,农民可以接受。苏南地区的集体组织按照公有规则运行,集体组织属于超越农民私人利益的“公”组织,国家权力进入“公”组织,不会被农民排斥,集体组织与政府之间不存在隔阂。土地是属于公有的农业生产资料,苏南农民认为土地权利是由“公”组织分配所得,政府征收土地给予农民高于农地农用的价值补偿,因此苏南农民盼望被征地拆迁。苏南农民认为土地能否纳入城镇开发范围是政府规划所致,因此土地增值是国家带来的。随着土地非农开发范围的扩大,苏南地区农民对国家的认同度相应地增强。

目前,苏南、上海等地区已经全面启动集体经济“股权量化”和“政经分离”改革工作,两地基层干部都对此表示忧虑。鉴于珠三角地区已经显现上述改革的负面效应,人为地将集体产权秩序从公有制变成共有制,会制造出国家与农民的对立关系。

苏南地区在乡镇企业改制之后,集体经济也转型为出租土地、厂房。与企业经营相比,场地和厂房出租稳定无风险,对管理者参与市场竞争能力的要求不高。这种类型的集体经济是被工业化、城镇化辐射带动起来的,集体收入源自对土地增值收益的分享。苏南地区和珠三角地区所代表的集体经济类型集中在东部沿海地区和中西部大中城市周边。与之构成鲜明差异的是广大中西部地区的一般农业型村庄。中西部一般农业型村庄的集体经济实力普遍薄弱。对于这类集体经营性资产很少的村庄来说,集体产权制度改革的重点是在承包地方面。东部地区为人口流入地区,在当前户籍制度改革的背景下,推行集体产权制度改革的重要目的是,通过“股权量化”将集体资产配置到人,将新流入人口排斥在原经济组织之外。与之相反,广大中西部地

区是人口流出地区,未来将有大量农民到城镇就业,落户。中西部地区推行集体产权制度改革的目的,配合城镇化战略来推行土地确权,让农民带着土地权利进城。

经过第二轮土地承包以来的国家政策实践,目前中西部地区的大部分农村已经建立“个体-共有”产权秩序,土地权利固化到农户个体,当下正在落实的土地确权登记办证工作将锁定既有格局。东部沿海经济发达地区的集体经济运行主要集中在土地非农建设开发上,基层治理围绕着土地征收展开,基层治理矛盾体现为国家征地权与农民自主开发的冲突。广大中西部地区的农村土地用于农业生产,基层治理事务主要体现在农业公共品供给上。

取消农业税费后,国家加大实施“以工补农,以城带乡”战略,国家财政逐年提高对农村的投入力度。国家向农村输入资源的方式有两种,第一种是直接补贴到个人,如粮食直补;第二种是采用项目方式投入。当前农村公共品供给主要采用项目制供给,以土地整治项目为例,仅“十二五”期间国家规划总投资近6000亿元,属于改善农业基础设施和提升农业生产能力的重大战略工程。我们在调查中发现,这类利国利民的项目资金在输入农村的过程中却引发各种矛盾。土地产权是影响土地整治项目实施效率的关键因素。土地整治的内容包括地块整理和沟渠路基础设施建设等,土地整治项目要求整村整片推进,项目提供的公共品超越一家一户的受益范围,属于公共利益。另一方面,地块整理和沟渠路建设必然涉及占地,这些土地上已经设立土地承包经营权,项目实施过程会触动私人利益。在土地整治过程中出现公共利益供给与土地私人产权的冲突,土地整治遭遇项目落地“最后一公里”难题。“最后一公里”难题普遍存在于其他类型的项目资金投放过程中,如“村村通”工程、村

庄环境整治、“小农水”建设等。农村公共品供给“最后一公里”困境反映的根本矛盾是,国家针对农村的公共资源投入与农村土地产权秩序不匹配。

在地权锁定的情况下,国家的项目资金投入容易变成基层社会矛盾的导火索。在广大中西部地区农村,土地整治和其他农村公共品供给中经常出现项目建设受阻形成的“断头路”“断头沟”现象,甚至还会发生农民与施工队冲突和农民上访事件。与之构成鲜明对比的是少数能够调整土地的村庄。以山东省淄博市为例,当地政府优先将各类公共基础设施建设项目投放到可以调整土地的村庄,这类村庄可自行解决项目建设占地问题,如集体从机动地中补偿一部分口粮地,或是减免机动地的土地费用,极大地提高了项目投资效率,避免公共品供给“最后一公里”难题。

以上分析表明,在不同村庄的集体产权秩序下,同样的国家政策会产生不同的效果。

在具体机制上,东部地区的国家与农民的关系围绕着土地非农建设开展。东部地区的集体经济受惠于工业化和城镇建设带来的土地增值,在公有产权秩序下,政府开发强度越大,农民分享的利益越多,农民对国家的认同越强,基层治理就越有序。在共有产权秩序下,由农民私人利益集合形成的集体经济组织具有对外排斥性,工业化、城镇化程度越高,农民集体行动能力越强,集体经济组织与国家权力的沟壑就越大。目前正在推行的“股权量化”和“政经分离”改革可能会强化这类集体经济组织的封闭性。

广大中西部地区的国家与农民的关系表现为资源下乡过程中的国家与农民的互动。在土地可以调整的村庄中,集体经济按照公有规则运行,受公有产权规则支配的集体经济组织属于“公”组织,这样的集体经济组织既对内具有组织

能力,也对外承接国家政策,接受基层党组织领导,成为沟通国家与农民的积极力量。对于那些土地固化到户的村庄,集体土地所有权被虚置,集体经济组织按照共有产权规则运行,这类集体经济组织属于农民个体性权利联合起来的“私”组织,它容易与国家公共治理目标发生冲突。本轮集体产权制度改革,将改变集体产权运行规则,也将改变集体经济组织的角色。这将会对村庄内部秩序和国家治理造成重大影响。

结合前文的分析,依照集体产权规则和集体经济运作基础两个维度,表3呈现了不同集体产权秩序的政治效应呈现。

六、结语

长期以来,学界对农村集体产权问题的研究集中在经济层面,本文从政治和治理角度分析集体经济的运行与功能。农村集体经济是社会主义公有制经济的组成部分,中央一直要求各地政府探索发展壮大集体经济之路,目标是让农民以集体经济形式联合起来,以获得更强的市场参与能力和市场竞争能力。本轮集体产权制度改革也包含了这方面的初衷。

20世纪八九十年代,我国农村集体企业的实践表明,在市场经济越来越开放的情况下,集体经济组织在实体经营和参与市场竞争方面,相对于私营企业等其他经济组织形式,并不具备优势。90年代以后,我国宏观经济环境从卖方市场

调整为买方市场,之前“占据半壁江山”的集体企业迅速陷入困境,并最终被私营企业替代。自此之后,绝大部分农村集体经济退出实体经营活动,只有极少数类似华西村、南街村的集体经济还具有市场竞争力,大部分地区的农村集体经济转到市场风险极小的土地开发和土地管理方面。土地开发深受区位因素影响,因而造成我国不同地区的集体经济状况存在巨大差异。东部沿海地区和中西部大中城市郊区地带,土地因城市辐射而升值,这些地区的集体经济存在发展空间。广大中西部地区,土地保持农业用途,集体经济总体薄弱。

不同地区和不同村庄,除了集体掌控的资源性资产数量存在差异之外,更关键的是集体产权规则的差异。在一些地区,部分集体资源资产控制在集体手中,表面上看,农村集体经济维持着团体产权形态,但是其背后的产权规则可能存在差异,并因此形成性质完全不同的产权秩序。当资源性资产掌控在集体手中,且按照公有规则管理和分配时,就形成了公有产权秩序。反之,如果资源控制在集体手中,但同时又量化到个体农户,集体就变成个体私有产权的叠加,集体就从实体走向虚化,形成共有产权秩序。过去对集体经济问题的研究,集中在资源量的多少上,忽视了集体经济背后的支配性规则。区分“公有”还是“共有”是理解集体产权实践的关键。

集体经济组织连接着农民与农民,以及国家与农民。集体资源的多少是影响基层治理的关

表3:集体产权秩序的政治效应

	土地非农开发	土地用于农业生产
公有产权秩序	土地增值归公/带来国家认同 (苏南地区)	财政资金有效使用 (山东部分地区)
共有产权秩序	集体自决 (珠三角地区)	公共品供给“最后一公里”困境 (绝大部分农村)

键,譬如,集体经济“空壳村”由于没有公共利益可供争夺,村庄政治活动一般不发达,村庄治理也缺乏物质基础。基于丰富集体资源所产生的公共利益是激发村庄政治的基石,公共利益密集的村庄,具备政治能量。另一方面,还必须注意的是,通过集体经济和公共利益激发出来的村庄政治,能否转化为基层治理能力,还取决于集体产权规则。当集体产权按照公有规则运行,集体资源没有量化到个体时,集体经济运行尊重公共政治原则,少数农民服从多数农民,村民自治被激活。当集体产权按照共有规则运行时,集体资源本质是个体利益的集合,集体是虚体,缺乏利益调整空间,基层治理面对的是众多分散的、财产权受保护的原子化个体,村庄公共治理很难达成。当下正在推行的农村集体产权制度改革,主体思路是通过“股权量化”和“政经分离”,将集体产权从“公有”变成“共有”。集体产权规则之转变,将重构集体经济运行逻辑,并改变农村基层治理的集体经济基础。这将对我国农村基层治理秩序产生深刻影响。

回到集体产权制度改革工作本身,当前推行的农村集体产权制度改革方案,最早形成于东部沿海局部地区。通常是集体经济越发达,围绕集体经济管理和利益分配所产生的矛盾也越多。例如,引发社会广泛关注的“外嫁女”矛盾,主要集中在珠三角地区和占全国农村少数的城郊农村中。站在全国来看,这些矛盾具有地区性和局部性,但是这些矛盾所引发的社会关注极高。最终这些局部矛盾推动全国性的政策演变,成为集体产权制度改革的重点。放眼全国来看,在集体经济普遍“空壳”甚至负债的情况下,广大中西部一般农业型地区几乎不存在以“外嫁女”为代表的集体利益分配矛盾。目前,随着集体资产管理体制越来越完善,针对少量的集体资金和集体资源,中西部地区普遍推行“村账镇管”制度

和集体资产处置公开招投标程序,随着村级财务制度建设完善,村干部贪占集体利益的空间基本丧失,集体经济内部治理问题也不存在。也就是说,东部沿海经济发达地区面临的矛盾,在其他地区未必会出现。同理,解决局部地区问题的集体产权制度改革方案,推广到全国也未必有效。

将局部经验总结提升为全国政策是重要的国家治理机制。这类做法有利于及时回应矛盾,提高政策成效。另一方面,当前国家治理必须注意我国农村客观存在的巨大地区差异,尤其是东部地区与中西部地区所处工业化、城镇化阶段上的差异。在集体经济方面,不仅存在东部地区与中西部地区集体经济实力上的显著差异,而且东部地区和中西部地区本身也不是铁板一块。我国农村集体产权实践呈现多种类型,不同产权实践模式具有不同的政治效应。农村集体产权制度改革是落实全面深化改革精神的重要工作,各地在实践中应遵循改革前置条件和本地实际情况,避免“一刀切”做法造成的负面效应。^③

注释:

- ①《中共中央国务院印发〈关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见〉》,载《农村工作通讯》2017年第1期。
- ②袁松:《富人治村——城镇化进程中的乡村权力结构转型》,北京:中国社会科学出版社2015年版。
- ③桂华:《论法治剩余的行政吸纳——关于“外嫁女”上访的体制解释》,载《开放时代》2017年第2期。
- ④[美]韩丁:《翻身:中国一个村庄的革命纪实》,韩惊等译,北京出版社1980年版。
- ⑤温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,北京:中国经济出版社2009年版,第160—185页。
- ⑥汪洋:《集体土地所有权的三重功能属性——基于罗马氏族与我国农村集体土地的比较分析》,载《比较法

研究》2014年第2期。

⑦桂华:《农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础》,载《政治学研究》2017年第1期。

⑧韩俊:《“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向》,载《农村实用技术》2014年第9期。

⑨王景新等:《集体经济村庄》,载《开放时代》2015年第1期。

⑩2016年4月,习近平总书记在安徽小岗村召开的农村改革座谈会上强调,农村土地制度改革需要坚守“四个不能”底线,即“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了”。参见《“三农”发展“改”是动力》,载《人民日报》2016年5月25日。

⑪2016年《国务院办公厅关于完善集体林权制度的意见》提出,要积极稳妥流转集体林权,“鼓励集体林权有序流转,支持公开市场交易。鼓励和引导农户采取转包、出租、入股等方式流转林地经营权和林木所有权,发展林业适度规模经营……引导各类生产经营主体开展联合、合作经营。积极引导工商资本投资林业,依法开发利用林地林木”。

⑫桂华:《农田水利设施产权改革之困与双层经营体制合理性——以宜都“小农水”改革为例》,载《战略与管理》2011年第3/4期。

⑬[美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海译文出版社2012年版。

⑭黄廷信等:《对农村集体产权制度改革若干问题的思考》,载《农业经济问题》2014年第4期。

⑮陈小君认为,目前“农村集体土地所有权只是名义上的所有权,不具备所有权的本质属性”。参见陈小君:《我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会〈决定〉相关内容解读》,载《法学研究》2014年第4期。

⑯桂华:《从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的历史、反思与展望》,载《政治经济学评论》2016年第5期。

⑰华生指出,“拥有长久不变的农用地占有、使用、收益和转让处置权的承包权在经济效益上和私人所有权已经等价”,近年来推行的各项土地政策,实质“是对集体成员共享土地权利的否定从而使承包土地实际私有化”。参见华生:《城市化转型与土地陷阱》,北京:东方出版社2013年版,第62页。

⑱张小军:《白水社区发展基金启示:共有基础上的个人所有制——兼论破解“经济学的哥德巴赫猜想”》,载《开放时代》2016年第6期。

⑲以我们调查的苏州市相城区漕湖街道的卫星村为例,该村在1996年完成口粮田(人均0.5亩)置换,村集体制定的口粮款标准是,60岁以上每人每年180元,18岁—60岁每人每年300元,18岁以下的不享受口粮款。

⑳南海市推行股份合作制办公室:《南海市农村土地股份合作制的实践》,载《南方农村》1997年第6期。

㉑蒋省三、刘守英:《土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查》,载《管理世界》2003年第11期。

㉒全国不同地区农村集体经济差异极大,同一地区内部也完全不同,以上划分的集体产权秩序类型反映了一个地区的总体情况,但是不能涵盖该地区的所有情况,比如,山东的“两田制”在同一个乡镇的不同村的实践情况不同,有些村执行政策彻底,有些村则长期不调整土地,土地按照“生不增、死不减”的原则分配到户,集体控制能力弱。

㉓崔智友:《中国村民自治与农村土地问题》,载《中国农村观察》2002年第3期。

㉔贺雪峰:《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》,载《政治学研究》2011年第6期。

㉕参见《中共东莞市委 东莞市人民政府印发〈关于推行农村股份合作制改革的意见〉的通知》(东委发[2004]16号)。

㉖“五个轮子一起转”最先由南海县(后改为南海市)提出,是指乡镇、管理区、经济联社、联户、个体五个层次的经济主体一起发展乡镇企业。它代表了“以村、镇为主体,自下而上的就地工业化和城市化”。参见刘宪

法:《“南海模式”的形成、演变与结局》,载北京天则经济研究所(主编):《中国制度变迁的案例研究(土地卷)》,北京:中国财政经济出版社2011年版。

⑳参见贺雪峰:《农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训》,载《行政论坛》2017年第3期。

㉑我们在东莞市某镇调研中访谈一位村民小组长,问他“会不会执行政府政策,比如控违”。这位小组长回答说“对村民没有好处,所以不执行”。

㉒以东莞市为例,该市从2008年开始连续多年出台政策文件,2008年颁布了《东莞市在建违法建筑处理办

法》,2009年出台了《东莞市土地执法共同责任制若干规定》,2013年印发了《东莞市查处违法建筑责任追究暂行办法》,2016年印发了《东莞市违法用地、违法建设联合执法实施方案》,重点针对违规使用土地和违法建筑问题。

㉓《意见》要求“股权量化”改革“主要在有经营性资产的村镇,特别是城中村、城郊村和经济发达村开展”,“政经分离”改革限定在“有需要且条件许可的地方”。

责任编辑:皮莉莉

《社会》2019年第2期目录

专题:国家治理研究

- 周雪光 黄仁宇悖论与帝国逻辑
——以科举制为线索
- 施芸卿 一把尺子如何“量到底”:基层治理中的制度硬化
——以一个城市更新试点项目为例
- 章丹 徐志刚 陈品 新农合“病有所医”有无增进农村居民健康?
——对住院患者医疗服务利用、健康和收入影响的再审视

专题:社会关系的聚与分

- 贺霞旭 空间结构类型与街邻关系:城市社区整合的空间视角

- 秦广强 张美玲 “类聚群分”:当代中国中产阶层的多元构成及其多维政治取向
- 柳建坤 许弘智 利益威胁、政府工作满意度与市民对进城农民的接纳意愿
——基于CSS2011数据的实证分析
- 魏万青 高伟 同乡网络的另一幅脸孔:雇主—工人同乡关系对劳工个体权益的影响
- 王娟 旦正才旦 历史书写中的“文成公主”
——兼论“多民族中国”的民族史叙事困境
- 张巍卓 滕尼斯与齐美尔:社会伦理同文化伦理的分流

地址:上海市上大路99号上海大学出版大楼215室 邮编:200444 电话:021-66135633
 邮发代号:4-364 定价:42.00元
 网址: <http://www.society.shu.edu.cn> 电子邮箱: society1981@163.com