

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

桂 华

内容提要: 按照村民自治原则进行集体土地管理,是村级治理最重要的工作,也是我国农村土地集体所有制的内在制度要求。集体土地具有公共利益属性,成为激活村民自治运转的经济基础。围绕集体土地利益分配产生的村级公共治理活动,形塑村庄政治基本格局。开展集体土地民主管理活动,需要在国家政策前提下进行,外部制度供给变化会带来村庄政治格局变化。但是,过于细致和具体的国家政策,深入到村庄公共事务内部,形成国家替代集体进行村级治理的局面,压缩村民自治发挥作用的合法空间,消解村庄自主治理机制。村级制度建设要做到规范化并保持村民自治活力的平衡,才能有利于村庄善治局面的达成。

关键词: 土地制度; 村民自治; 村庄政治; 村级治理; 经济基础

一、问题的提出

近年来,国内外针对村民自治的研究正发生“从民主选举到有效治理”的重心转移。^① 村民自治作为一种民主政治形式,不仅提供了由基层群众自治自下而上“突升为国家政权形态的民主”^②的可能性,而且提供“民主化村级治理”^③的制度框架。村民自治兴起于人民公社体制解体这一背景,土地承包与政社分离是改革人民公社体制的两项核心内容。^④ 自生发之初,村民自治就与农村集体土地制度联系在一起,中国的村民自治是建立在土地集体所有基础之上的农村社区自治。^⑤ 不仅集体土地公有制内在包含民主管理要求,而且“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”^⑥属于村民自治的法定职责。集体土地管理构成研究村民自治和村级治理的重要切入点。

* 本文为教育部2014年重大攻关课题项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)的研究成果。

① 付建军《从民主选举到有效治理:海外中国村民自治研究的重心转向》,《国外理论动态》2015年第5期。

② 景跃进《村民自治与中国特色的民主政治之路》,《天津社会科学》2002年第1期。

③ 贺雪峰《论民主化村级治理的村庄基础》,《社会学研究》2002年第2期。

④ 1983年中央一号文件指出,“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。”

⑤ 崔智友《中国村民自治与农村土地问题》,《中国农村观察》2002年第3期。

⑥ 《村民委员会组织法》第8条第2款。

关于农村土地制度与村民自治的关系,不少研究已经涉及。徐勇从村民自治本质属性的角度指出,构成中国村民自治与国外其他相似社区自治的实质差别在于,村民自治建立在生产资料集体所有制基础上^①;邓大才尝试建构关于农村基层治理单元与产权单元对称关联的一般认识^②;李昌平结合税费改革之后农村整体治理形势的变化和其主持的乡村建设实验经验,得出离开集体土地制度则“村民自治功能丧失”^③的结论。上述研究得出关于农村土地制度和村民自治关系的一些总体性认识,但是对于农村集体土地制度影响村级治理的具体机制机理,还存在进一步的分析空间。本文认为,农村集体土地制度对于村民自治和村级治理的重要性体现在两个方面:一是集体土地属于村庄公共利益,集体土地管理起到激活村庄政治的作用;二是集体土地管理既要受到法律约束又要建立在村民共识的基础上,涉及国家政策执行和村规民约的衔接问题,指向村民自治运转的合法制度空间。结合山东、湖北、广东等全国不同地区的经验,本文拟从公共利益分配和制度空间两个层面,分析农村集体土地制度对于促进村民自治和推进村级治理的作用及方式。

二、我国农村集体土地制度与村民自治运转

按照法律规定,我国农村土地属于集体所有,农村土地的管理权在村民委员会、村民小组或者对应的集体经济组织。^④在我国的大部分农村,尤其是广大中西部一般农业型地区,集体经济组织与村民委员会或者村民小组通常保持统一形态,集体土地管理与村级治理处于政经合一状态。农村集体土地管理不仅是村级治理最重要的工作,而且很大程度上决定着村级治理状态。

(一) 作为公共事务治理的农村集体土地管理

具有公共性质是农村集体土地管理与村级治理的共同本质。从所有权方面看,土地集体所有构成一种非常独特的产权形态。法律方面的研究表明,集体土地所有权与通常意义上的共有产权存在实质差别,即无论是共同共有还是按份共有,共有产权都可以通过一定程序分解分割为个体私有产权;而集体土地禁止任何形式的私有化,集体土地所有权无法转化为私有产权。^⑤也正是在这个意义上,针对当前正在进行的农村土地制度改革,中央明确划定坚持集体公有制的改革的底线。^⑥实施家庭联产承包责任制以后,农村集体土地制度实践需要解决的根本问题是土地集体“公有”与农民生产生活“私用”之间的矛盾。

在国家制定的土地用途分类管理的制度框架下,农村集体土地管理区分为不同类型。集体耕地通过土地承包经营政策分配到户私营,宅基地方面实施“一户一宅”的福利分配政策,这两

① 徐勇《中国农村村民自治》,第46页,华中师范大学出版社,1997年版。

② 邓大才《产权单元与治理单元的关联性分析——基于中国农村治理的逻辑》,《中国社会科学》2015年第7期。

③ 李昌平《土地集体所有制、村社内置金融与农村发展和有效治理》,《农业发展与金融》2010年第8期。

④ 《土地管理法》第10条规定“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”

⑤ 王利明指出,土地集体所有权为“特殊共同共有形式”,其特殊性在于“集体成员不能对集体财产擅自转让、分割,否则就是等同于个人所有”。王利明《物权法论》,第288页,中国政法大学出版社,2003年版。

⑥ 习近平于2014年12月2日主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议。会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。会议指出,坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线,在试点基础上有序推进。《深改小组:农村土地制度改革坚持三条底线》,2014年12月2日,http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/02/c_1113491695.htm,2016年9月3日。

类土地管理可概括为“公有私用”模式;包括村庄道路、堰塘渠道、机耕道、禾场等在内的公共用地,具有公共物品属性,这类土地保持集体所有和集体内部开放使用状态,体现“公有公用共管”的特征。由于承包地和宅基地的“私用”不具有永久性,如承包地在合同到期后要交回集体,宅基地废弃之后集体有权收回并重新划分,这种“私有”不等于土地私有化。集体土地管理表现为将耕地、宅基地等按照规则划分给私人暂时使用,或者保持公共土地的共同使用状态。从产权角度看,集体土地资源具有对外排他性,如非本集体成员不能承包耕地也不能分配宅基地;同时又因为土地资源的有限性产生集体内部配置上的竞争性,即一个人过多占有承包地或者宅基地就会相应减少其他人享有的份额。在集体公共土地的使用上也具有竞争性,如果一个人长期占用集体禾场,就会损害其他人使用禾场的权利。集体土地的这种对外排他性和对内竞争性的产权特性,使之具备埃莉诺·奥斯特罗姆所描述的“公共池塘资源”特性,即被一个小群体排他性地共同占有的稀缺资源。^①

针对“公共池塘资源”管理,传统思路是在“私有化”模式与“利维坦”模式中做选择^②,美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆由于发现并研究世界各地广泛存在的“自治模式”,并将其抽象为治理公共事务的一般理论模型而成为诺贝尔经济学奖获得者。土地公有制取消农村土地进行私有化的可能性,人民公社解体之后,统一占用、统一使用和统一分配的“利维坦”管理模式也被放弃。在此背景下,农村集体土地管理自然而然地选择了“自治模式”,我国农村土地管理属于“公共事务治理”典型案例。按照村民自治方式管理集体土地是自发选择的结果,这也验证了“公共事务治理之道”的普遍性。

依照埃莉诺·奥斯特罗姆及其所代表的公共选择学派的研究,成功实现“公共池塘资源”自主管理需要一些具体条件,包括“资源本身的结构”、参与治理所涉及的人的规模及其“建立了可行的重要行为规则”的可能性,他们所建立规则的动机和保持遵守规则的原因等。^③基于以下几方面的原因,农村集体土地管理有可能成功实现内部自主管理:一是村民自治是一项“宪法性”制度,提供集体自主管理土地的合法性前提;其次,村民自治所包含的民主决策、民主管理和民主监督等机制,为实现集体土地有效管理提供具体实践机制;再次,村庄的地缘血缘关系、人口规模、熟人社会规范等条件为集体土地管理提供了协商基础和共识基础。通过村民自治方式进行集体土地管理,主要包括耕地发包、宅基地划分和集体公共用地管理使用等。

(二) 农村土地集体所有制构成村民自治的产权基础

作为村级公共事务,集体土地管理必须通过村民自治方式完成。反过来,集体土地管理也激活村民自治运转,“农村土地所有权主体与村民自治组织具有某种同构关系”^④。我国基层社区治理中的土地产权与自治权的统一结构具有较强的历史传统。在我国传统社会的皇权不下县时期,通过宗族家族等社会组织所维系的地方自治秩序离不开族田、庙田等形态的社区“公产”,私有土地买卖中的亲邻优先权也体现地方秩序构建目标。传统的基层社会秩序建立在血缘和地缘关系上,具有浓厚家族伦理色彩的“家产制”构成“乡土礼治社会秩序的产权基础”^⑤,这一

① 埃莉诺·奥斯特罗姆指出,“公共池塘资源”(public pool resources)这个术语指的是一个自然的或人造的资源系统,这个系统之大,使得排斥因使用资源而获益的潜在受益者成本很高(但并不是不可能排斥)。埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,第36页,上海译文出版社2012年版。

② 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道》,第11~27页。

③ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道》,第66页。

④ 崔智友《中国村民自治与农村土地问题》,《中国农村观察》2002年第3期。

⑤ 桂华、林辉煌《乡土社会的产权基础》,《二十一世纪》(香港)2012年第4期。

历史传统延续到当下。人民公社解体之后,我国在农村基层确定村民自治制度的同时,明确农村土地属于“集体所有”^①,两项农村基本制度的同步构建具有一定必然性,温铁军认为这属于“小农村社制度”的回归。^②无论是我国传统时期还是当代,具有“社区共同体性质”的产权形态与基层社区自我管理模式存在一定亲和关系。仅就当下而言,这种建立在公有制之上的农村土地“集体所有”形态构成村民自治的产权基础。

不仅理论界注意到集体土地制度与村级治理的关系,实践也触及这一问题。为完善和创新村民自治机制,2014年中央一号文件提出“探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点”。2014年农业部联合其他几个部委,批复包括四川省成都市、湖北省秭归县和广东省清远市三地区在内的第二批共34个全国农村改革试验区,以上三个地区的改革试验都涉及村民自治和基层治理任务。基于实地调研我们发现,在改革实践中,这三地都不约而同地将村级治理的基本单元下降到自然村或者村民小组一级,并重点将集体土地管理作为改革抓手,如成都市进行的农村公共品供给机制创新、秭归县进行的“村落理事会”建设、广东清远市通过村民自治下沉到自然村开展“土地整合”活动。相关实践表明,离开集体土地管理,村级治理很难落地。笔者曾经受邀到广东清远市考察,当地主抓改革试验工作的市委领导将其做法与经验总结为“实现治权和产权统一”。

村民自治运转离不开集体土地制度的原因在于,集体土地属于村庄内部的公共利益,唯有针对公共利益对象才能产生公共治理。相反,私有制下的土地属于私人财产,土地财产权具有“排他性”和“绝对性”,在私人之间清晰划定利益边界。私人利益受到财产法、物权法的保护,私人之间发生市场交换活动,土地利益关系通过市场手段建立,在此基础上不必发生公共治理行为。对于农村集体土地,上文已经指出,我国在实践中自发走上公共事务自治治理道路,选择通过村民自治机制进行管理。法律方面的研究表明,“集体所有本质上应当是劳动者在共同占有生产资料的基础上实现民主管理,走向共同富裕的财产形式”,“集体财产所有权要体现成员的所有,恢复其作为集体所有的性质,就要强调集体成员对于集体财产的民主管理。这种管理决不是抽象的,而应当通过具体的措施加以落实,并通过成员所享有的各项权利加以确立,才能保障这种权利真正得以落实”。^③按照村民自治原则管理集体土地,属于土地集体所有制的内在制度要求,一旦行使集体土地所有权和进行集体土地利益配置,就必然启动村民自治机制,集体土地制度与村民自治互为表里。

三、我国农村集体土地管理的政治分析

既有的研究已认识到我国农村集体土地所有制与村民自治存在制度上的亲和关系,但对二

-
- ① 1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的第四部《中华人民共和国宪法》规定,“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”,确定了我国城乡二元的土地制度结构。
 - ② 温铁军指出,“中国农村在1956年起40多年的集体经济制度的经验积累和国家法律框架约束下,已经形成了建之于村社成员共同拥有土地的村社共有制产权,由于这本身是一种对内不排他而对外排他的产权关系……其内在的决定因素产生于以村社为产权边界的土地长期以来对农民的生存保障”。温铁军《“三农”问题与制度变迁》,第8页,中国经济出版社,2009年版。
 - ③ 王利明《物权法论》,第287页,中国政法大学出版社,2003年版。

者发生关系的具体机制,还需要深入研究。农村集体土地管理激活村民自治的实践机制,可从两方面分析:一是附着在土地上的利益性质,二是针对农村集体土地管理的村民自治活动所受到的国家土地政策约束。

(一) 我国农村集体土地管理的政治过程

经济利益一直是学界分析村民自治活动和农民政治参与行为的重要变量。^①总体上看,村庄“利益密集度”越高,村民与村干部等可以竞争的利益对象就越多,由此激发的政治活动也就越丰富。^②集体土地制度构成村级治理基础性制度的根本原因在于,它提供了一种利益竞争的可能性。针对农村集体土地所进行的村庄治理活动,主要包括四个政治环节。

1. 利益动员与群众参与。站在村庄层面看,我国农村集体土地属于“本集体成员集体所有”^③的公共财物。集体是由全体成员组成,集体土地管理最终要保证集体成员利益和提高集体成员福祉,通过集体土地管理实现集体利益与成员利益的辩证统一关系。个体村民与集体的联系通过成员权方式实现,集体成员权体现在两个方面:一是参与集体土地管理、制定利益分配规则的民主权利;二是参与利益分配的权利,包括取得土地承包资格、获得宅基地分配和分享征地补偿款等,另外还包括公平使用堰塘、禾场等集体公共使用的土地。凡是属于本集体成员,就在集体土地上自然产生成员权及其附带的权利和利益,人人有份,不得排斥。集体土地利益的广泛性,产生出村庄政治动员的广泛性。同时,无论是承包地、宅基地还是征地补偿款分配等,相互之间容易计算比较,这客观上提高了政治动员程度。由于土地利益显而易见,凡是有人多拿多占,很容易被其他人知道,会引发群众反对和不满情绪。土地利益的公共性起到群众动员的作用,集体土地利益的广泛性、公平性和透明性等特点,赋予群众平等参与权利,降低群众参与门槛,构成村庄政治的起点。

2. 精英结构与代表制度。集体土地管理活动主要分为两类,一类是制定承包方案、进行村庄“土地整合”、确定征地补偿款分配等重大事务;另一类是日常性土地管理,主要是执行之前确定的管理规则。在第一类事务中,一般需要群众广泛参与和表达意见,有威望的村庄精英的意见通常具有实质主导作用,最终在村民、村庄精英和村干部的合力下,形成决议。第二类日常性的管理活动不需要全部群众参与,通常是委托给个人或机构执行。清远市各个村庄在“土地整合”过程中选出理事会,秭归县也成立村落理事会,山东农村则按照每个亲族产生村民代表来制定土地承包方案。相对于村干部,这些村庄“理事”或者“代表”的内生权威性更强,群众认同性高,由他们主导集体土地管理,不仅可以降低集体内部的民主协商成本,而且他们具有广泛代表性。通过集体土地管理活动,不仅可以推选出具备群众基础的村庄精英,而且可以将他们吸纳进入村庄政治结构,建立分散群众与正式组织(村委会或村民组)的联系纽带,是村庄政治良性运转的关键。

3. 共识达成与规则执行。集体土地的相对稀缺性产生村民之间的竞争关系,为避免利益竞争引发纠纷矛盾,需要构建关于公共财物的分配规则。集体成员如何在集体土地上一一实现其个体利益,并不存在外在确定的具体规则,这为村民自治实践留下空间。相关研究发现,在集体地权实践过程中,传统伦理规范、社会主义公平话语和现行国家政策法规交织在一起。^④由于不同村庄的利益结构和社会传统等差异很大,因此很难制定统一的集体土地分配规则,相关方案必

① 何包钢、郎兴友《寻找民主与权威的平衡》,第179页,华中师范大学出版社,2002年版。

② 贺雪峰《论利益密集型农村地区的治理》,《政治学研究》2012年第6期;贺雪峰、谭林丽《内生利益密集型农村地区的治理》,《政治学研究》2015年第3期。

③ 《物权法》第59条规定,“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”

④ 郭亮《地跟政治——江镇地权纠纷研究(1998~2010)》,第243~248页,社会科学文献出版社,2013年版。

须通过充分讨论达成。经过群众广泛参与制定的集体土地利益分配方案,有可能实现村民之间利益的最大公约数,并且具体执行时的阻力会最小。

4. 村规民约与政治合法性。集体土地管理牵扯面广,不同农户的利益取向差异很大,并且涉及到农户之间利益减损问题,因此是一件难度很大的工作。因为其难度大,管理过程中就需要进行深入耐心细致的工作,需要进行深度动员。只有经过深度动员达成的利益分配规则才会具有较高合法性,并产生“少数服从多数”的执行力。通过一次又一次的具体土地管理实践活动,村民逐步积累出村庄内部具有广泛认同的集体土地利益分配规则,形成集体土地管理的村规民约。不仅个别农民违背村规民约会被其他村民反对,而且村干部也不能违背。我们在山东淄博地区调查发现,当地很多村庄至今还保留土地“生增死减”不断调整的做法,原因是农民认为这套规则比“生不增、死不减”的国家政策更加合理。当村规民约形成之后,能否按照规则管理集体土地成为衡量村级治理工作和考核干部工作能力的标准。在淄博农村村民委员会换届选举过程中,一些人参选时提出“调整土地”的竞选口号,动员群众投票。相反,一些村干部不能执行之前达成的规则,无法收取机动地承包费或者在承包合同到期之后无法收回土地,就被村民看做没有能力,下一届选举就可能落选。

集体土地利益不仅激活村庄政治,而且土地利益属性也形塑村庄政治某些特性。良好的集体土地管理离不开群众参与、精英动员和村庄共识达成,基于集体土地管理所形成的村庄政治更加民主化、更具广泛性。

(二) 制度供给与村庄政治均衡

需要明确的是,按照村民自治方式进行集体土地管理,还需要遵守相关政策和法律规定,因为土地管理也是一项国家治理工作。国家从资源可持续利用和保障粮食安全等公共目标出发,制定土地政策并进行土地管理。在遵守国家政策法规的前提下,农村集体组织在村庄范围内行使集体土地所有权。除了层级与目标不同之外,二者的不同之处还在于,国家土地管理主要通过政策法规手段进行,如执行土地利用规划和土地用途管制等,属于行政管理活动,而农村集体内部的土地管理主要是通过民主自治方式完成,属于民主化村级治理活动。国家土地管理的大政方针和法律法规是集体土地管理的基础,相关政策调整会对村庄治理过程造成影响。站在村级治理角度看,这触及国家政策与村民自治的衔接问题。在不同的土地制度供给下,围绕集体土地管理的村庄政治均衡会发生变动,并呈现以下四种典型状态,下文仅以笔者在山东农村调查到的情况为例进行分析。

1. 村庄“同意政治”均衡。不久前笔者考察山东省某乡镇的8个村的治理情况,其中有5个村保持一定程度的承包地调整活动,与“生不增、死不减”的国家政策有一定出入。当地能够这样做的重要基础是山东省曾经推行过“两田制”,每个村在按照人头分配“口粮田”(当地认为这是保障“吃饭的”)之后还剩下大量的“责任田”,二轮土地延包之后,这些“责任田”变成集体掌握的“机动土地”。这些“机动土地”属于公共利益,管理“机动土地”是当地村级治理中的最重要的工作,具体包括:一是定期从“机动土地”中为新娶媳妇、新出生儿童等划分“口粮田”,落实集体成员公平承包土地的权益;二是将剩余“机动土地”竞标发包下去,收取土地承包费,再将承包费分配给集体成员或者用于集体开支。例如,其中一个村将300亩机动土地集中流转给当地一家企业,每年15万元的租金收益全部用于全村村民的合作医疗费用上缴,获得村民的广泛支持。集体“机动土地”并非必然带来村庄秩序,而这5个村矛盾较少的关键是形成了集体土地管理的村庄共识,农民和干部都认为土地“生增死减”才是合理的。关于“口粮田”人头份额、土地调整时间间隔、“机动土地”发包方式、租金收益分配方式、集体成员资格确定等集体土地管理规

则,都是由各村村民协商决定,形成各村略有差别的具体操作办法,例如,其中一个村对新生儿儿童的“口粮田”分配补偿细化到出生月份,一月份出生补全年,十二月出生补一个月。在这些通过民主协商已经达成一致的村庄,形成“同意政治”均衡局面,村庄秩序井然。

2. 村庄“反对政治”均衡。在笔者调查的8个村中还有一些村的土地无法调整,如新出生人口分不到“口粮田”,集体“机动土地”发包到期后收不回,或者“机动土地”承包费收不起来。在这类村庄中,出现村民之间的对立以及村民对村干部工作的不支持,不仅在集体土地管理上无法达成共识,而且部分村民借着土地利益不平衡的理由来反对其他村庄工作,造成村级治理陷入瘫痪,形成村庄治理中的“反对政治”均衡。造成集体土地管理中“反对政治”局面的原因很多,比如村干部工作不得力,不能收取机动土地的承包费,或者村干部自身行为不公正造成村民反对。总的来说,村庄政治很复杂,与亲族派系、干部能力、支持调整土地的人数多寡等很多因素相关,村庄出现“反对政治”意味着各种关系没有理顺。从公共事务治理角度看,公共规则形成从来就不是一蹴而就的,村庄“反对政治”均衡显示集体土地管理上的共识暂未达成。随着治理主体、治理条件、支持与反对力量对比等因素变化,“反对政治”均衡有可能被打破。笔者调查到一个村,2011年之前的20多年没有调整过土地,“死了的人占有活着人的土地”的状态比较严重,村民意见很大,村级治理工作难以开展。2011年换了一位工作能力强且有公心的人当村书记,他当年组织村民多次开会,通过村民自治订下人均7分“口粮地”的规矩,之前没有分到“口粮地”的人口,用集体“机动土地”划分或者每年补助600元,形成该村庄集体土地管理新规则,在此基础上,其他方面的治理工作也顺利开展。这个村的案例说明,村庄“反对政治”是一种暂时均衡状态,相关条件变化,“反对政治”可以走向“同意政治”均衡。

3. 国家政策消解村庄政治。二十世纪八九十年代,全国各地的土地承包政策存在较大差异,国家也鼓励地方自主创新。山东省平度市当时作为全国改革试验区,重点探索“两田制”及其配套制度建设,与贵州湄潭的“生不增、死不减”的土地承包改革试验做法并行。一些实证研究发现,“两田制”至少在山东地区取得了较好效果。^①以90年代中后期的二轮土地承包政策为契机,全国开始普遍实施“生不增、死不减”政策,山东省探索的“两田制”停止推广。《土地承包法》出台之后,山东省出台清理“两田制”政策,要求“积极稳妥地搞好‘两田制’清理整顿”工作。^②由于“两田制”在当地已经实践很长时间,所牵扯的利益面非常广,山东省并没有强行要求地方执行这一政策。在此背景下,很多村民认同度高的村庄继续按照传统规则进行土地利益调整,笔者调查到的5个村庄属于这种类型。^③在国家新的政策输入下,村庄自主管理集体土地的内部规则被打破,一些村庄关于集体土地管理的村规民约失效,引发土地利益分配矛盾。在这类村庄中,一些过去承包大面积机动土地的农民拒绝上缴承包费,或者以“土地承包三十年不变”为借口拒绝交回合同到期的土地。一旦村干部强行执行村庄规则,这部分农民就以集体“侵犯农民利益”为理由上访。另一方面,嫁进来的媳妇和新出生人口不仅长期无法划分“口粮地”,而且那些之前承包几十亩机动土地的农民不仅不上缴承包费,还获得国家种粮补贴,甚至有农民将机动地转包出去获得租金。在那些没有承包机动土地的农民看来,这部分农民不仅贪占集体利益,而且贪占国家利益,因此就出现大批农民到政府上访要求调整土地的情况。在笔者调查的8

① 黄胤英、温铁军《农村基本制度建设与农业稳定增长——山东省平度市农村1987~1996年综合性制度试验的实证研究》,《中国软科学》2008年第10期。

② 《中共山东省委山东省人民政府关于稳定完善土地承包经营制度的意见》,《山东政报》2003年第20期。

③ 以烟台市为例,到2013年全市有1355个村继续坚持“两田制”约占23%;坚持“两田制”的土地面积75.9万亩,约占全市耕地总面积的12.5%。刘学军《“两田制”土地确权经验启示》,《农村经营管理》2016年第2期。

个村中,有一个村约400人没有分到“口粮地”2011年他们组织50人到镇政府上访,另外一个村组织到省政府上访。国家新的政策进入之后,部分不团结的村庄丧失达成集体土地管理内部共识的基础,多占地与少占地的农民形成利益分歧,并且很难通过协商消除,原因是多占利益一方获得国家政策保护。在此背景下,调整土地会引发上访,不调整土地也引发上访,村庄治理陷入两难困境。其反映的本质问题是,国家政策消解村庄政治,村庄内部利益矛盾通过上访形式外溢为国家政治。村庄治理失效后,村庄矛盾通过上访形式变为国家必须面对的治理问题。

4. 村庄“无政治”均衡。笔者调查过的河南、湖北等地区的一些村庄,在集体土地管理上长期采取“分光分尽”的办法,耕地全部承包到户,不留一分机动地,村庄宅基地也分到户且不再划分,甚至公共池塘、公共荒地也被私人长期占据。在这些村庄中,土地尽管保持集体所有的名义,但是实质不产生公共利益,相关土地利益实际都确定到户。在这类村庄中,村民之间也不存在协商分配公共利益的动力,由土地引发的村民纠纷主要存在于私人 and 私人之间,比如两家发生宅基地边界纠纷。村干部调解矛盾主要是针对私人 with 私人,不存在公共利益在集体内部重新配置的问题。这样一来,土地就丧失其作为村民自治基础的功能,在集体土地管理上出现村庄“无政治”的局面,即土地管理不再是动员群众参与、激发村庄政治的载体。这类村庄中的集体土地管理工作就变成纯粹的国家政策执行,例如向乡镇国土所上报数据等,集体土地管理不再具有村庄公共治理意义。一旦附着在土地上的利益从公共性质完全变成私人性质,土地作为村民自治基础的属性就被取消了,土地制度与村民自治丧失关联。缺乏公共利益激励所造成的村庄“无政治”还表现在其他方面,例如这种村庄很难召集村民召开会议,农民投票选举的积极性也很低,甚至有农民说“阿猫阿狗当干部都是一样”。

(三) 达成村庄“同意政治”的制度条件

以上对山东省和其他地区农村实践状况所做的分析表明,特定的土地制度供给构成集体土地有序管理的外部条件。良好的集体土地管理局面通常与村民自治被激活有关,可以实现群众广泛参与、共识被达成和规则被执行的村庄“同意政治”均衡状态。同时需要说明的是,尽管土地集体所有制是激发村庄政治的关键条件之一,却非实现村民自治的充分且唯一条件。村民自治提供的制度框架要转化为治理实践,还需要国家政治和村庄社会基础等两方面的外在条件,前者是指坚持党的领导,后者包括村庄内部社会结构、群众参与意愿、村组干部负责人的素质和能力等。这些因素叠加起来,才有可能实现良好的村民自治局面。集体土地公有制与村民自治的关联性,表现为不同集体土地管理方式所呈现出的村庄政治过程差异。比较集体土地管理所呈现的不同村庄政治状态,可揭示达成村庄“同意政治”的制度条件。

总体上看,近年来我国的农村土地管理政策是朝着强化国家干预和压缩村民自治空间的方向发展,这不仅表现在山东地区,而且体现在全国其他地区。从山东内部来看,2003年山东省所推行的“两田制”清理整顿政策,对集体土地管理和村级治理工作产生巨大影响。自此之后,一部分村庄放弃“添人添地、去人去地”的政策,开始采用矛盾较少的“添人添地、去人不去地”的办法,只在集体机动土地上为新增人口划分“口粮田”,不再收回出嫁和死亡人口的土地。还有一部分村庄甚至完全不再调整土地,锁定之前的土地分配格局,包括机动土地承包费也不再收取,积累了越来越多的矛盾。只有一部分村庄坚持“两田制”清理政策之前所形成的“生增死减”的村规民约。按照清理“两田制”的政策要求,村集体需要将之前形成的机动土地按照人口分配下去,只保留不超过5%的机动地,并且规定土地承包关系三十年不变。这一政策实质是削减集体土地的公共性,在土地分配到户并且不再调整的情况下,土地就不具有公共利益属性,村民自治也不能干涉。在清理“两田制”政策过程中,山东地区越来越多的村庄从“同意政治”状态走向国

家政策消解村级政治的局面。随着当前清理“两田制”的政策继续落实,以及越来越多村庄的5%机动地被新增人口分完,山东地区的村级“无政治”局面也将日趋普遍化。

站在全国角度看,与全国其他地区相比,山东省由于“两田制”这一政策遗留,还保持了一些村庄通过村民自治机制管理集体土地的传统,并且一部分村庄还坚持执行“生增死减”的村规民约。而其他较早推行土地平均承包政策的地区,例如最早推行“生不增、死不减”政策的贵州湄潭,由于土地基本承包到户且几乎没有机动地,这些地区较山东更早、更普遍地呈现集体土地管理中的村庄“无政治”局面。

基于以上分析,可概括两点认识。首先,集体掌握的机动土地越多,附着在机动土地上的公共利益越大,这种类型村庄的村民自治激活程度越高,村庄政治也最活跃。其次,“两田制”与“生不增、死不减”是土地承包经营政策的两种落实方式,一直到二轮土地承包之前,国家允许这两种制度形式存在,地方可以根据实际情况选择具体土地承包方式。站在集体土地管理角度看,“两田制”与“生不增、死不减”的政策效果完全不同。在采取“两田制”的村庄,集体通过内部协商制定“口粮田”标准并按照人头分配土地之后,对于剩余的机动土地,集体再按照村民自治方式制定土地承包方案、承包规则和承包费收取标准、支付方式等。在“两田制”下,国家相关政策只对集体土地管理做出原则性规定,如禁止在耕地上从事房屋建设、保障本集体成员优先承包权、杜绝村干部借机谋取私利等,在此前提下,政策的具体落实方式交由村民自治完成。“生不增、死不减”政策则要求集体必须将土地按照一定期限发包下去,并且出台针对集体土地所有权行使的一系列禁止性规定,如禁止集体留有的机动地超过上限、禁止集体调整土地等。与“两田制”这种原则性制度相比,“生不增、死不减”等国家政策更加具体细致,涉及集体内部利益配置的具体方式和具体规则。

集体土地管理是国家政策与村级治理共同作用的结果。在“两田制”这种制度框架下,国家基于公共利益目标出台一些原则性政策,尊重集体作为土地所有权人的主体地位,为共享集体土地所有权的全体村民表达自主意志留下空间,围绕集体土地管理的村民自治活动得以展开。在“生不增、死不减”这种相对细致而具体的制度框架下,国家政策直接“一竿子到底”地深入到集体内部,代替村民自治来制定集体内部利益分配规则,农民主体意志得不到表达。本文将前一种制度称作为原则性制度,将后一种制度称作为规则性制度。

结合以上分析,外部土地政策演变对村级治理所造成的影响见表1。

表1 外部土地政策演变对村级治理所造成的影响

	土地管理方式	制度属性	村级治理状况
“两田制”	国家政策+村民自治	原则性制度	激发村庄政治
“生不增、死不减”	国家政策替代村民自治	规则性制度	消解村庄政治

跳出集体土地管理这项具体事务本身,从村级治理角度看,原则性制度赋予村民自治合法空间,是达成村庄“同意政治”的必要条件。而规则性制度实质是取消村级自治,村级事务交由国家直接治理,规则性制度起到国家政策消解村庄政治的效果,造成村庄“无政治”局面。规则性制度没有体现村民在治理事务中的主体地位,与村民自治制度框架存在张力。

四、促进我国农村村级治理的制度建设

村民自治提供的村级民主治理机制,不仅针对集体土地管理,而且体现在其他村庄公共事务

中。集体土地管理是村级治理最重要的活动,因此,对集体土地管理与村民自治所进行的关联分析所得出的结论具有一般意义。通过村民自治运转达成村庄公共秩序是实施村级治理的基本目标,而这需要一定制度条件才能够实现。

(一) 集体土地制度是村级治理的基础性制度

在调查中发现,凡是村庄集体土地管理良好的村庄,其他方面的村级治理工作也呈现出有序局面。以笔者在山东所调查的经验为例,能够调整土地并将机动土地承包费收齐的村庄,不仅不存在新增人口没有分到土地的情况,而且集体可以将土地承包费用于过年过节为全村老年人发放福利、办理公益事业或者替农民上缴合作医疗费用,既避免公共利益分配不均造成的矛盾,也通过实实在在的利益分配来增强干部权威和凝聚人心。那些集体土地管理不好,不能调整土地的村庄,矛盾日积月累,会形成土地多与土地少两类农民的对立,干部权威下降,村级治理合法性丧失,村级其他工作也很难开展。

有效的集体土地管理不仅消除土地利益分配矛盾,也在管理集体土地的过程中形成村级治理能力。笔者在山东调查到一位村书记,他2001年被选上村干部,由于之前集体土地管理比较混乱,很多村民不上缴土地承包费,村庄内部的矛盾多,产生“对立面”(即村庄派性)。这位书记上台后首先从集体土地管理入手,他介绍工作经验时说“用了半年的时间将矛盾症结搞清楚,要求该交承包费的按时上交,承包期到期的按照规定续期”,通过这个办法,“慢慢将棱角磨平,反对派想找对立理由也找不到了”。自此以后,该村的治理工作由混乱转入良性轨道。另外一个村支部书记有类似的工作经验,他认为土地是决定村级工作开展的关键,一旦集体土地管理不好,就构成村级治理的“梗阻”,奥秘在于,“农村主要工作在土地上,矛盾也出在土地上,如果村民由于土地利益分配不均而产生反对情绪,在其他工作上也会产生对立行为”。理顺土地关系,就是将村庄社会关系理顺,将村民之间的利益分歧理顺,将村庄内部的政治结构理顺,由此产生村庄广泛认同性和凝聚力。在此基础上,村庄内部在其他村级公共事务上也容易达成共识。

集体土地管理与村级治理状态高度相关的规律,在广东清远农村表现得很明显。当地一个镇共有两百多个自然村(当地土地所有权在自然村一级),其中约八十个村顺利开展“美丽乡村”建设,农民自筹或者争取政府财政资金用于村庄建设。这些启动“美丽乡村”建设的村庄,不仅通过承包地整合来解决土地细碎问题,而且部分村庄还将农民宅基地整合起来统一规划进行新村建设,村庄荒地上乱建乱种的现象也被统一解决。通过村民自治实现集体土地有序管理是当地村庄建设的前提。另外一些无法开展“美丽乡村”建设的村庄,多数也与集体土地管理无序有关,其中一个村庄内部的公共土地被部分农民私自占有建房,另外一部分村民要求必须解决乱占地问题,两派对立,这个村庄的建设工作无法启动。集体土地制度是村级治理的基础性制度,体现在以下两个方面:

首先,土地是村级建设活动的物质基础。农村税费改革以后,国家加大对农村基础设施建设投资,包括村庄建设、基础设施改造等大量涉及硬件改善的村级治理工作,这些工作都要在土地上进行。与此同时,农村税费改革之后我国农村集体土地自主管理空间和自主管理能力总体呈现下降趋势。在此背景下,各地在进行村级建设中普遍遭遇土地障碍。笔者前几年在全国范围内进行农田整治项目实施情况调查,发现该项目推进中的最大困难就是工程无法落地,原因是承包地是农民一家一户的,并且承包期“三十年不变”,而沟渠道路是公共物品,基础设施建涉及占地时,农民就会站出来阻挠,村庄中经常出现“断头路”“断头沟”现象。国家投入资金替农民改善农业基础设施,而农民却出来当“钉子户”,矛盾产生于土地制度。取消集体管理土地的公共治理能力,就会将农民一家一户的利益关系锁定,国家投入农村建设的效率降低。重塑集体土地

管理能力,是推进“美丽乡村”建设的前提。

其次,集体土地利益分配塑造村庄基本政治格局。基于集体土地利益产生的村庄政治,属于大众参与的民主政治。在村庄熟人社会场景下,农民参与集体土地管理活动,不仅表现为对附着在土地上的利益的直接关心,而且触及农民“公平感”的获得。农民认为,“土地是集体公共的,同样作为公民和本村村民,大家同样有份”,集体土地利益分配不公很容易在村庄中显现出来,并且熟人之间的相互比较会将这种不公平感放大,积累形成村庄政治中的“气”^①。集体土地管理无序所引发的村庄矛盾,会投射到其他治理活动中,集体土地管理中的“反对政治”会演变成村庄的一般政治形态,形成集体土地管理决定村庄治理状态的一般机制。

(二) 保持村民自治规范性与活力的制度建设

只有在存在公共利益的领域才能产生公共治理,农村土地集体所有制是所有村庄都具备的公共利益,尤其对于广大中西部农村而言,更是如此。农村税费改革之后,国家取消集体向农民收费的权力,除集体土地之外,中西部一般农业型村庄几乎丧失其他公共利益载体,集体土地管理成为激活村庄政治的唯一因素。在此背景下,土地政策就构成影响村级治理的关键变量。

二轮承包以来的土地政策不断压缩集体管理土地的合法空间,造成村级公共治理活力降低。以广东清远、湖北秭归和四川成都市为代表的一些进行改革试验创新的农村,都不同程度地在村民自治名义下消极执行国家土地政策,采用不同形式恢复集体管理土地的空间,借此重新塑造出村庄公共治理能力。由此引出关于村级治理的制度建设问题,即什么的制度建设才能够在推进村级治理规范化的同时还保持村级治理活力。

村民自治提供民主化村级治理的合法制度框架,意味着村级公共事务治理需要通过“民主参与”“民主决策”等机制完成,这使村民自治运转还需要一定的制度条件。对农村集体土地管理过程的分析表明,以“生不增、死不减”为代表的一类国家土地政策供给,突破集体所有权边界,相当于国家替代集体直接行使集体土地权利。按理而言,既然法律规定农村土地属于农民集体所有,那么就要允许农民在不违背土地用途管制和其他公共政策规定的前提下,自己集体决策进行土地配置,比如,由农民选择土地承包期限和约定集体机动地数额等。2011年国务院发展研究中心组织到最早探索实施土地承包“生不增、死不减”政策的贵州湄潭进行调研,通过问卷调查发现,该政策实施二十多年以后,当地“93%的被调查者同意按人口进行土地再分配”^②。这也反映农民的土地管理诉求与国家制度供给的矛盾,以及国家政策束缚村民自治的不合理局面。

国家否定“两田制”并推行“生不增、死不减”做法的重要原因之一是担心集体掌握的机动土地太多,为干部留下谋利空间。^③笔者在山东调查发现,由于集体土地利益外显程度高,凡是干部谋取私利,很快就会被村民发现,不仅村民会通过上访来反对,而且可以通过换届选举来制约。站在国家的角度,可以通过一些技术性制度设置来解决这个问题,比如实施“村账镇管”“村章镇管”,制定权力清单,细化集体机动地对外发包程序,要求土地处置必须在乡镇“三资”交易平台进行公开招标等。通过上述一些技术性制度设置,可将村干部手中的权力“关进制度笼子”,农村集体土地管理可以做到公开透明。

① 陈锋《维权还是出气?——贫富分化下的集体上访》,《文化纵横》2011年第2期。

② 刘守英、邵夏珍《贵州湄潭实行“增人不增地,减人不减地”24年的效果与启示》,《中国乡村发现》2012年04期。

③ 1997年中共中央办公厅联合国务院办公厅下发《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》(中办发〔1997〕16号),该文件要求停止推行“两田制”,该政策意图在于纠正以下问题:“有的地方在第一轮承包到期后没有及时开展延长土地承包期的工作;有的地方随意改变土地承包关系,以各种名义强行收回农民的一部分承包地,重新高价发包,加重农民负担;有的地方在实行土地适度规模经营过程中,违背农民意愿,搞强迫命令,引起群众不满。”

当前针对村级治理的制度建设越来越多,目标是实现村级治理规范化。在进行制度建设时,首先需要坚持村民自治的制度框架,即国家没有能力也不应当包办代管全部村级治理活动,直接干预集体内部事务和有可能破坏村民自治活动的规则性制度不宜过多。比较科学的做法是,制定一些原则性制度,鼓励和倡导村级建设方向,将具体治理过程留给村民自治完成,同时细化程序、强化过程监管和事后监督,保障权力规范运用。采用“原则性制度+技术性制度”同步推进的办法,可以实现村民自治规范而有活力,避免过多规则性制度建设带来的“一放就乱、一收就死”困境,真正通过民主化村级治理机制来推进村级治理。

学界既有研究已经关注到农村基层治权与产权的关系问题,本文结合地方实践经验,对集体土地管理与村民自治运转的关联机制进行分析,是对这一学术命题的具体化。由于本文研究不专门针对我国农村土地制度本身,因此重点不涉及对包括“两田制”、“生不增、死不减”等在内一些具体土地制度合理性的讨论。^①作为一项经验性研究,文中将这些制度及其实践过程作为分析对象,主要研究在不同制度设置下集体土地管理方式及其产生的村庄政治效果,目标指向集体土地管理与村民自治和村级治理的关联问题。集体土地管理属于典型的公共事务治理活动,通过村民自治方式进行集体土地利益配置,不仅符合制度要求,而且也符合“公共事务治理之道”。2016年5月份,习近平总书记在安徽小岗村召开的农村改革座谈会上明确四条改革底线,再次强调“不能把农村土地集体所有制改垮了”^②。坚持农村集体土地制度不变,不仅是宪法和政治要求,而且也是实现集体土地有效管理的必要途径,是落实农村基层民主的内在要求。鉴于中国地域广大、人口众多,不同地区的经济条件与社会文化传统差别极大,很难制定一刀切、一竿子到底的政策。在集体土地管理上如此,在其他村级治理方面也是如此。在制定政策时,要注意为村民自治留下活力空间,避免陷入政策越多而地方秩序越少、制度越细而基层治理越差的悖论局面。

作者:桂华,华中科技大学中国乡村治理研究中心(武汉市 430074)

(责任编辑:孟令梅)

-
- ① 国家取消“两田制”,实施长期固定化的土地承包政策的一个重要目的是,通过固化土地承包经营权以激发农民投资农业生产,并遏制农民的掠夺经营行为。实践表明,当前随着城镇化推进和农村人口大量流出,固定化的土地产权带来土地细碎化局面,反而不利于农业经营。如何设置土地制度以促进农业发展,这是一个亟待研究的实证问题,此方面的争论分歧较大,超出本文研究范围,在此不做进一步探讨。
 - ② 习近平总书记在会议上强调,“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”。《习近平:农村改革要坚守“四个不能”底线》,《人民日报》2016年5月25日。

Third-party Governance: Theoretical Paradigm and Practical Logic **Chen Tan**(90)

Abstract: Third-party governance is the political products to make the national governance become open , innovative and synergetic , and it is also the innovative tools to promote the modernization of the national governance systems and governance capacity. Form the view of embryology , third-party governance is the inevitable products to overcome the governance difficulties by the result of market failure , the government malfunction , and the intentions malfunction , which is also the practical result made by the social capital theory , the principal-agent theory , the theory of deliberative democracy , the theory of coordinating management , and the theory of collective action. Form the view of typology's meaning , third-party governance has the practice characteristics of open , professional , contractual , competitive and cooperativity , and on this basis , third-party governance has the formation of different types and modes of practice , such as the third-party supply , the third-party operation , the third-party monitoring , the third-party assessment , and so on. However , third-party governance still has some risks and difficulties under the existing constraints , like the dilemma of institution , contract , execution and trust. Undeniably , third-party governance can supplement the traditional governance model , and it is the measures and means to promote the reform of the public goods and services supply structurally , and it is also the indispensable way and methods to promote the modernization of national governance systems and governance capacity.

Key words: third-party governance; theoretical paradigm; practical logic

Relevance Research on Land Institution and Peasants Self-governance ——And Discuss on Economic Foundation of Rural Governance **Gui Hua**(99)

Abstract: Governing the collective land by peasants self-governance principle is the most important work of rural governance. And it is also the internal institution requirements. Collective land is public interest , and the economic foundation of activating peasants self-governance. The rural governance activities about the allocation of collective land interests shape the basic pattern of rural politics. The collective land democratic management need the precondition of national policy. The external institution supply changes will make the rural politics pattern change. The particular national policy into the rural public affairs can shape the condition of nation rural governance , reduce the space of peasants self-governance , and clear up the village self-governance mechanism. The collective land institution is the basic institution of rural governance. The collective land governance and the peasants self-governance are the each table. Rural institution construction must be normalize and keep the balance of peasants self-governance. Only in this way can benefit the condition of rural governance.

Key words: land institution; peasants self-governance; rural politics; rural governance; economic foundation