



农地调整的治理内涵

——基于山东 S 镇的考察

杜姣

(华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘 要:文章结合实地调查经验,揭示了农地调整的治理内涵,以突破既有的认识框架。研究发现,“结平衡账”构成了农地调整的核心机制,其实质是在村社范围内构建和形塑一套权利与义务的平衡体系。农地调整对“结平衡账”机制的启动,在实现土地利益于村民间均衡分配目标的基础上,还蕴藏着丰富的治理内涵,具体表现在两个方面:一是,它实现了对村民全面和深度的动员,为村民自治制度的运行提供了实践场域,激发了村民自治的活力;二是,它为村庄日常积累的矛盾提供了化解平台,增强了村级组织在村民当中的合法性。因此,农地调整实践从总体上达到了村民的强政治参与能力和村级组织的强治理能力的双强效果,村级自主治理能力不断得到激发和增强。在农村村级治权普遍弱化的情况下,反思当前的农村确权实践,仍具有必要性。

关键词:农地调整;结平衡账;村民自治;村级治理

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)04-0110-09

一、问题的提出

稳定农地承包关系构成了我国上世纪 80 年代以来历次农地制度改革的基本方向,具体以承包期限的延长和对土地调整的严格限制为表现特征。1984 年,中央首次提出“土地承包期一般应在 15 年以上”,1993 年提出“土地承包权 30 年不变”,且被写进了 1998 年修订后的《土地管理法》和 2002 年的《农村土地承包法》中。2007 年,土地承包权在《物权法》中进一步被界定为“用益物权”。2008 年,中共十七届三中全会又提出“土地承包关系要保持稳定并长久不变”。虽然农地调整不断受到国家政策及法律的限制,但实际情况却是农地调整依然在各区域的农村不同程度地进行着。据叶剑平、蒋妍等人 2008 年的调查显示,二轮延包时 63.7% 的村庄进行过农地调整,到二轮延包之后仍有 34.6% 的村庄进行过农地调整。^[1]对于农地调整能够得以开展的原因,学界提出了“国家利益保护说”“干部寻租说”“人口变动说”“产权残缺说”“市场替代说”“土地市场不完全说”等假说。^[2]此外,陈柏峰、郭俊霞等人通过质性的调查研究,给出了地方性共识和地方性规范的解释框架,分析农地调整得以可能的更为深层的文化因子。^[3-4]

针对农村土地产权以及农地调整问题,学界展开了激烈争论。土地产权的稳定性对农业生产效率的影响构成了最为普遍的争论焦点。在支持稳定土地产权的学者看来,不稳定的农地产

收稿日期:2017-01-17

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)

作者简介:杜姣,女,华中科技大学公共管理学院博士生,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员。E

-mail:dujiao19900918@163.com

权弱化了农民的投资积极性^[5],而稳定的土地产权起到了激励农民使用农家肥等有机肥料投入的作用^[6]。稳定农地承包关系和明晰农地产权不仅有利于增加农民对土地投入的预期,而且也作为土地承包经营权的融资和抵押提供了产权基础,可以有效缓解农户的资金困境。但是,仍有研究得出土地产权与农业生产效率之间并无直接的关联,不稳定的土地产权对农业生产效率的影响并不明显^[7-8],甚至有学者提出“对于农户的长期投资激励最有影响力的因素可能在于土地制度之外,如粮食收购价格、农业生产资料价格、非农就业机会、户籍制度等”^[9]。因此,土地产权与农民的投资激励之间存在着非常复杂的关系。^[10]

然而,还有学者试图超越经济学视角来审视农地调整的其他意涵。对农地调整持批判态度的学者认为,频繁的农地调整是农民土地产权不完整的体现,土地产权的不完整和不稳定是当前农村大量土地纠纷问题产生的根源,以至于“农村土地纠纷已取代税费争议而成为了目前农民维权抗争的焦点”^[11],因此提出土地私有化才是农村土地纠纷的解决之道^[12]。贺雪峰^[13]通过对土地冲突性质的分类,认为当前中国的土地冲突主要是在城郊和沿海发达地区围绕土地征收而发生的土地冲突和一般农业型地区农民为农地权益归属而发生的冲突。两类土地冲突的本质都是利益冲突,与土地的产权性质无关。此外,不少学者还关注到了农地调整在村庄公共品供给^[14-15]、社会保障和失业保险功能、保持基层社会稳定^[9,16]等方面的重要作用。由此可见,农地调整不仅仅是经济问题,同时也是事关基层社会秩序的社会问题。既有研究充分展示了农村土地问题的复杂性,极大地丰富了对农地调整问题的认识。

2016年4月,笔者与所在研究单位的10多名博士一同在山东S镇^①农村开展驻村调研。自分田到户以来,这些村庄都较完整地保持了农地调整传统。通过对当地农地调整过程的考察发现,农地调整实践与村庄治理之间具有紧密关联,农地调整对村级治理能力的提升发挥着至关重要的作用。然而,既有文献关于农地调整村级治理意义的研究较少。虽然有学者得出,土地是可供乡(镇)政府和村级组织及广大的乡村干部对农村社会实施控制的工具^[17],特别是周飞舟还看到了农地调整对于村庄权力的维系和再生产的意义^[18],但是农地调整与村级治理之间更加细微和深刻的关联机制并没有得到呈现,即对“农地调整实践是怎样作用于村级治理,以及村级治理能力又是在农地调整实践中增强的”这一问题没有回答。

结合实地调查经验,本文的目标在于揭示农地调整的治理内涵,以突破既有研究关于该问题的认识框架。具体而言,“结平衡账”构成了农地调整的核心机制,其实质是在村社范围内构建和形塑一套权利与义务的平衡体系。农地调整对“结平衡账”机制的启动,在实现土地利益于村民间均衡分配目标的基础上,还蕴藏着更加深刻的治理内涵。这一治理内涵体现在两个方面:一是,实现了对村民全面和深度动员,为村民自治制度的运行提供了实践场域,激发了村民自治的活力;二是,为村庄日常积累的矛盾提供了化解的平台,增强了村级组织在村民当中的合法性。因此,其从总体上达到了村民的强政治参与能力和村级组织的强治理能力的双强效果,村级自主治理能力在农地调整过程中不断得到激发和增强。

二、调研地点概况及农地调整类型

(一) 调研地点概况

S镇是我国著名的工业强镇,由17个行政村组成,全镇人口有3.5万人,镇域经济主要是依托一个化工企业和一个造纸企业,这两大民营企业吸纳了本地2.5万人口的就业,且为该镇每年创造税收收入13亿元之多。因此,本地务工收入成为当地村民的主要收入来源。据该镇部

① 依学术惯例,文中提到的地名皆为化名。

分村庄的村干部估计,全村的 80% 人口都是在这两大企业工作。与之相对应,当地发展起了围绕这两大企业的配套产业,比如以餐饮为主的第三产业以及原料生产和运输产业等,这也吸纳了部分村民的就业。村庄中,50~70 岁年龄区间的村民构成了当地主要的农业耕种群体,当地属平原地形,为旱作物种植区,以小麦和玉米种植为主。由于化工厂和造纸厂分别是 1992 年和 2001 年建厂投产,并且企业规模还在继续扩大,因此,20 多年来,周边很多村庄的土地都被纳入征地范围,农村耕地面积逐渐减少。土地利益的分配构成了当地村级治理的重要内容。自 20 世纪 80 年代分田到户以来,S 镇的各村都保持着程度不一和频次不同的农地调整传统,并延续至今。

以庄村为例。从 20 世纪 80 年代开始,该村就一直坚持 3 年一小调和 6 年一大调的做法。其中小调是指小组范围内的个别农户之间根据人口的变化相互之间“进地”和“退地”,形成配对关系,其他农户的土地面积及地块均保持不变;大调是指全村范围内的“打乱重分”,各个小组以及农户的地块和面积都可能发生改变。庄村有 1659 人、467 户,由 7 个村民小组组成,耕地面积 2000 多亩,其中村集体机动地有 100 多亩。该村土地在 1975 年的时候由时任书记全部收回,将所有土地划分成平行的五大块,村民称之为“方”,然后以小组为单位进行抓阄。抓阄是抓土地的分配顺序,每一方土地都会根据全村人口计算出人均土地面积。若抓到的顺序是“1”,那么该组就从第一方土地的起始位置根据该组人口所应占有的第一方土地面积的多少划分土地,剩下的 2—7 号顺着往下分配。第一方土地分配完毕之后,第二方的土地则将与第一方土地起始位置相反的方向定为“1 号”,各小组根据所抓序号顺次往下分配第二方的土地,剩下三方土地的分配依此类推。最后分配的结果就是每个小组在每一方上都有一块土地,五方就有五块土地。80 年代之后,每 6 年一次的大调整都是采取此种方式,土地分到小组之后,再由小组长组织农户进行抓阄,确定土地面积和位置。由于该村土地质量差异不大,因此没有将土地分级或折亩计算。由于村民具有稳定的调地预期,即使抽到质量较差或较为偏远位置的土地,他们仍有可能在下一次的调地中获得更好的土地,所以,这样一种土地分配方式在村民看来是比较公平和合理的。

当然,不同村庄的调地方案因为具体情况和条件的不同也会呈现出一定的差异,比如北村就采取 3 年一小调和 5 年一大调的方式,而且该村的大调是在小组范围内的打乱重分。冯村因为村内土地质量差异较大,而将土地分成了四个等级,分别是西坡为一级地,1 亩为 1 亩;北坡的黑土地 1.1 亩折算为 1 亩;东坡的垄地 1.25 亩折算为 1 亩;南坡黄土地 1.3 亩折算为 1 亩。总而言之,S 镇的大部分村庄都保有突出本村特色的农地调整习惯。

(二) 农地调整的类型

根据当地农地调整的规律,可以将之分为常规型农地调整和事件型农地调整。常规型农地调整是指每隔一段时间的定期调整,比如庄村规定的 3 年一小调和 6 年一大调,以及北村的 3 年一小调和 5 年一大调。常规型农地调整主要是为应对农户家庭人口变化,以实现土地在村庄中的平均分配。事件型农地调整是指以与土地相关事件的发生为契机而进行的调整。此类事件直接改变了土地利益,因而需要村级组织通过土地调整来实现土地利益在全村范围内的重新分配。需要指出的是,农地调整不仅是指实物土地的调整,而且还可以是账面上的调整,其中的关键点就在于土地利益要在村社成员之间达成均衡。由于常规型农地调整具有很强的规律性,而且在 S 镇的绝大部分村庄都得到较为顺利的实施,因此本部分不再赘述。当地的事件型农地调整主要表现为因征地而引发的农地调整。

北村共有耕地面积 4000 多亩,2003 年之后,开始出现大规模的征地,其中该镇的化工企业征占该村土地 1000 多亩,造纸企业征占 600 多亩,加上其他以乡镇为主体的公共基础设施占地,一共被占用的有 2000 多亩土地。所有的征地及土地占用工作大约于 2006 年完成。当地的

土地补偿除了第一年的青苗补偿费用外,还有每年 1000 斤/亩小麦、800 斤/亩玉米的持续和永久补偿。青苗补偿费直接补给当年耕种该片土地的农户。由于 2003—2006 年该村一直在开展征地工作,所以没有进行土地调整,因此这几年来每年 1000 斤/亩小麦、800 斤/亩玉米的补偿仍然发放到原耕种户。2007 年,村集体通过召开村民代表大会以及全村村民大会,最终决定将村中未被征收的 2000 多亩土地由村集体统一管理,其中的 1000 多亩土地由村集体聘请专门的管理人员种植杨树,所得利润给村民分红,余下的土地由村集体统一向农户发包,这两年的租金为 800 元/亩,租期为三年。所有每年 1000 斤/亩小麦、800 斤/亩玉米的征地补偿收入、种植杨树的收入以及土地租金收入等都由村集体统筹分配,其中村集体提取 10% 用于村庄的公共开支,剩下的 90% 按照有效村社人口进行分红,并且每年都会根据村社人口的变化适时调整。由此可见,该村的农地调整已经不是实物意义上的土地,而是账面上的调整,但实质内涵没有改变。

三、农地调整的本质与核心机制

“结平衡账”首先是作为一种基层治理的工作方式由李昌平率先提出,其词源来自于会计学中的“结账”概念。在李昌平看来,“‘结平衡账’是维持共同体长期存在的最核心制度”^[19]。虽然他没有对“结平衡账”给出明确的定义,但是其形象地通过案例讲述的方式作出了回答。李昌平说:

“李村 1985 年年初因为发展乡镇企业占用了李昌平家 10 亩承包地,村集体每年得到该企业上缴提留 5000 元,这 5000 元属于全体村民集体共享,但集体要代李昌平完成 10 亩承包地的公粮水电费和粮食任务,年底要给李昌平 10 亩承包地的经济补偿,或在村组机动地中安排李昌平下年的 10 亩承包地,或继续补偿直至下一轮土地调整。又如,李昌平家的宅基地为 1 亩,全村户均 0.5 亩,李昌平应该按农田负担标准向村集体上缴 0.5 亩的负担。如果李昌平家的宅基地只有 0.2 亩,李昌平应该得到 0.3 亩基本农田承包费的补偿。再如,1985 年全村人均水利工 10 个,工价为 10 元/个,李昌平家 5 口人,应该出工 50 个,但实际只出了 25 个,家庭成员中有教师 1 人,补水利工 20 个,实际缺工 5 个,就应该出钱 50 元。”^[20]

由此可见,作为上世纪 80 年代所有的县、乡干部、村干部最核心的农村工作任务之一的“结平衡账”,其实质是在村社范围内构建和形塑了一套权利与义务的平衡体系,体现在村社成员中间,即为村社利益的共享与责任的共担。因此,在“结平衡账”的过程中,每个村社成员的关心点并不在于其个人分享到了多少利益或是承担了多少责任,而在于其他村社成员是否和他分享了同样的利益和承担了同样的责任。这直接关系到他在村社内部是否受到了同等对待。农地调整的过程其实就是“结平衡账”机制的实践过程,即农地调整本身,特别是从当下的形势来看,不仅是解决村社成员所谓的吃饭生存问题,也不简单是解决农业生产效率问题,更是解决村社成员在权利与义务关系上的基本公平公正问题。不论是以农户家庭人口的变动、国家征地,抑或是以村庄公共品落地过程中的占地为契机所进行的农地调整,其核心都是要就其中因利益变动所产生的村社成员间权利与义务的不平衡给予重新的梳理和划定。

在农地问题上,村民之所以有积极性去参与,并表现出强烈的调整欲望,取决于我国村庄社会的共同体属性和农村土地的集体属性。村庄社会的共同体属性形塑了村民的集体成员权意识,农村土地的集体属性构建了村民之间基于土地的利益关联。只有同时具备这两个条件,土地及土地利益分配状况的重要性才能在村民的意识中凸显出来,因为基于“土地”的这本“账”是否结算平衡,直接关系到他们所感知到的利益相对受损程度。这就使得“结平衡账”机制在

农地调整中的实践显得极为必要,下面将分别展开论述。

(一) 集体成员权意识的形塑

对我国绝大部分地区来说,村庄通常是村民认同与行动的基本单位,它是一个依托血缘和地缘形成的村社共同体。在村社共同体内部,村民共享同一套观念体系和行为规范,同时交织着各种权利义务关系,这往往体现在各个村庄自主制定的村规民约中。是否有履行村规民约的责任是对村民村社成员资格判定的主要标准,它构成了一个相对封闭的村社范围体系。只要是村社共同体中的一员,那么就可以享有村社所赋予的各项权利。这就是我们通常所说的集体成员权,或者集体成员权是指具有村社成员资格的所有村民都平等地享有村社所赋予的各项权利和应履行的各项义务。村社成员分享权利和履行义务的过程就是不断践行和强化村社共同体观念的过程。也正是这样一种村社共同体观念的存在,其他村社成员的权利获得和义务履行状况便构成了自己的参照。

因此,作为村级治理主体的村级组织在日常治理的过程中最为重要的就是要恰当处理村民之间的权利与义务关系,达到相互的平衡,使他们平等的集体成员权得到有效落实,否则必然会招致村民不满。这从一定程度上便决定了在很多情况下,在村社内部,村民在计算利弊得失时往往不是从个人角度出发,而是在比较中进行的。他们追求的是基本的公平和正义,这是从集体成员权意识中衍生出来的。于是,“结平衡账”作为一种调节和平衡村民相互之间权利与义务关系的方式,在村级治理中就显得尤为重要。集体成员权意识的存在也为“结平衡账”的实践提供了必要的文化心理基础。

(二) 土地利益关联的构建

“结平衡账”体现在具体的事务当中,不论是李昌平所提到的税费时期农民的出义务工,还是农村宅基地的分配,都需要在村民之间结算平衡。之所以在“出义务工”和农村宅基地的分配上需要“结平衡账”,是因为这两方面的事务都是村社范围内的集体性事务,属于村民与村集体之间权利和义务的关联性领域,也是集体成员权的实践领域。在农地方面,自分田到户以来,部分地区的部分村庄依然延续和保持了农地调整传统,其核心也在于在村民之间“结平衡账”,而我国的农村土地集体所有制则为之提供了制度基础。

土地集体所有制的规定决定了我国农村的土地属于集体资源,为具有村社资格的成员所共同享有,带有突出的集体属性,“耕者有其田”更是构成了此种土地制度的理想和信念。因而,在农户看来,“土地是国家和集体分配给自己的生存的手段,它遵循的是一种分配的正义,而不是交换的正义”^[21]。集体成员权在农地上的表现就是“村庄内部每个合法成员平等地拥有村属土地的权利”^[22],村民之间以土地为媒介的利益关联便在其中得到了构建。于村民而言,这意味着其他农户拥有多少土地不是与自己无关,也因此,每个村民都会强烈地关心其他农户土地的拥有情况。它关系到自身集体成员权是否得到公平的表达。

(三) 农地调整的本质:土地权益的均衡分配

农地调整并不单纯是村干部为了寻租而单方面推动的结果,也并不像有些学者所提到的“在决定农地是否调整、如何调整的问题上,农户与政府、村级组织相比,显然处于绝对弱势地位^[14]”,它是村庄各主体集体协商共同达成的结果,其背后具有强大的群众基础。如果说 20 世纪八九十年代,农户要求农地调整是出于生存性需求,那么 2000 年后,随着打工经济的兴起,农村劳动力大量从农业向非农行业转移,农户对土地的生存性依赖大幅度降低的情况下,频繁的农地调整依然在部分村庄能够存续,其原因必然在土地的生产价值之外。也就是说,在当前的新形势下,农户的调地需求是其对村社公平观念的表达,且集中体现在“农地承包权的公平配置”^[23]或土地利益的均衡分配上。

不论是为了应对农户家庭人口变动的常规型农地调整,还是因土地利益发生变化而引发的

事件型农地调整,其实都反映了之前村社范围内的土地利益均衡局面被打破,需要通过土地调整的方式重新回归到均衡状态。土地利益均衡分配的局面是以村社成员权为基础的,这在农户家庭人口变动所推动的农地调整中表现得尤为明显,比如家庭成员的去世或出生、媳妇的娶进或女儿的嫁出等,都事关具有村社成员权的村庄人口的更替,就如村民普遍提到的“死人不能占活人的地,活人也要吃饭”。

而上文提到的因征地所引发的事件型农地调整案例,其直接动力并不是人口的变动,而是土地利益的变化。虽然征地涉及到的是具体位置的具体地块,但是征地利益却不能由当时耕种该地块的农户独享。在集体土地所有制的制度框架下,征地利益仍然属于由村社成员共同享有的共有利益,同时,征地过程中失去土地的农户也应通过土地调整重新获得土地,即使不是实物意义上的土地,也应是其理应占有土地份额所附属的土地利益,进而实现土地利益的调配和均衡。因此,农地调整的本质即为土地利益在村社成员范围内的均衡分配。

四、农地调整的治理内涵

既有研究中,很多学者从农民生存伦理的角度,看到了农地调整对农民生活的底线保障功能^[16],也有学者发现赋予村级组织一定的农地调整权有利于其对村庄公共品供给秩序的维系^[14-15]。可是,却少有研究认识到农地调整所蕴藏的治理内涵。虽然有学者看到了农地调整在乡村组织对农村社会实施控制过程中的工具价值^[17],但是并没有揭示出农地调整与村级治理之间的深层关联机制,这个关联机制就是“结平衡账”。具体而言,农地调整对“结平衡账”机制的启动,在实现土地利益在村民间利益分配目标的基础上,还蕴藏着更加深刻的治理内涵。这一治理内涵体现在两个方面:一是,实现了对村民全面和深度动员,为村民自治制度的运行提供了实践场域,激发了村民自治的活力;二是,为村庄日常积累的矛盾提供了化解的平台,增强了村级组织在村民当中的合法性。因此,其从总体上达到了村民的强政治参与能力和村级组织的强治理能力的双强效果,村级自主治理能力在农地调整过程中不断得到激发和增强。

(一) 村民自治制度的激活

“村民自治”的提法最早出现在1982年我国修订颁布的《宪法》第111条,它将村民委员会界定为基层群众自治性组织,之后“村民自治”的内涵被拓展为“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。然而,从我国村民自治制度的发展历程来看,不论是学界还是政策界,通常将关注焦点置于“民主选举”一环,强调村级权力的合法性来源问题。与此同时,大集体时期国家强制权力对村庄社会的全面改造在很大程度上瓦解了以宗族体系为代表的村民自治实践的社会基础,加之改革开放,随打工经济而来的村民生活的“离农化”和“去村庄化”,使得村民之间的利益关联和情感关联也走向弱化。这都为我国村民自治制度的开展带来了挑战。

而S镇绝大部分村庄的农地调整却为村民自治制度的激活提供了机遇和可能。由于农地调整是就村民在土地问题上的“结平衡账”,因此这与每个村民的利益都高度相关。所以村民有参与农地调整的动力和需求。村民自治制度的实质治理含义主要体现在“民主决策、民主管理和民主监督”之中,它也离不开对村民的广泛动员以及村民的广泛参与。从S镇村庄农地调整的实践来看,它对村民采取的是多级动员方式,将全村村民有序、有步骤地纳入农地调整的集体决策之中。首先是对村级体制精英的动员,包括村干部、小组长、村民代表、党员等,通过召开村两委会议、村民代表大会以及党员会议的方式展开;其次是对村庄社会精英的动员,这包括村庄各房头势力的代表以及在村庄社会中具有权威能够说得上话的村民;最后是对一般村民的动员,这通常是以小组为单位由村民小组长、村民代表、党员以及社会精英来进行,收集村民意见,当然村民也可以直接向村里的干部反映。“开会”是村民最主要的参与决策机制,村级组织通

过多次召集村民开会,来形成最终的调地方案,达至各方主体利益的均衡。在这整个过程中,村庄内部实现了村集体事务的“民主管理”和“民主监督”,村民自治制度被激活。

村民在参与调地的过程中,同时也在养成一种民主参与和民主协商的能力,能够获得极大的政治效能感,村集体意识和观念也在这之中不断得到强化。更为重要的是,村民的这种民主参与和民主协商能力不仅体现在农地调整的事务当中,而且还可以向村社其他集体事务牵引和转化,比如村级财务的监督以及村级工程项目的实施等。由此型构出一种良性的民主治理习惯和生态。此时,村民自治制度便不再是文本上的或“墙上”的制度,而是切实发挥着治理功能的“落地”了的制度。

(二) 村级组织权威合法性的增强

农地调整作为一项村集体事务,需要在村级组织的主持下展开。同样,若离开全村村民的参与和配合,这项事务就很难完成。这就导源出村级组织对村民的高度依赖关系。于是,借助农地调整的契机,村民会将自己日常生活所积累的各种诉求以及对村干部处理事务过程中存在的问题都在这个时候表达出来,以之作为配合村干部完成农地调整工作的条件,由此形成一种“借事论事”的谈判格局。在S镇农村调查,就听村干部说,村民经常会在农地调整时,表达自己的想法,比如向村干部反映农业生产基础设施的问题,希望村干部能够对之加以改进和完善,否则抽到生产条件不好地块的农户肯定不会愿意的。另外,也会有村民反映说某村干部以前在哪些事情上做得不公正,希望能够给出一些说法,否则他就不会参与土地调整,也不会听从村干部的调遣和安排。诸如此类的事情还有很多。如果村民的合理诉求无法得到反馈,那么农地调整工作也会相应受阻。

因此,农地调整为村庄社会日常所积攒的各种矛盾提供了一个解决平台,村民与村民之间的关系、村民与村干部之间的关系都得到了重新梳理。而且,在村民的压力之下,村级组织不得不高度嵌入到村庄社会内部的各种事务和关系中,给予积极的处理和应对。在这样一种情境之下,村干部的主动性便得到了充分的发挥,他们必须要秉持公平、公正、公开的处事原则,村民才会信服,相关的工作也才能开展。村干部做事情越公道、越有原则,事情就会处理得越顺畅,村民的认可度也会提高,村级组织的权威也才能在群众之中树立起来,其合法性也才能为群众所承认。不断增强的权威合法性,其实就是村级组织一项重要的治理资源。村级组织的治理能力便在持续的农地调整实践中得到维系和再生产。一般来说,能够调整土地的村庄,往往也是村庄治理比较好的村庄。

五、总结与讨论

30多年来,农地制度一直都是我国农村改革中的焦点问题。总体而言,历次农地制度改革的方向都是朝着稳定农地承包关系发展,农地调整也越来越受到限制,甚至被禁止。然而,法律制度文本在复杂多样的基层社会中往往并不能得到彻底的贯彻,经常代之以各种各样的实践偏差,其中最为典型的的就是农地调整依然在我国部分地区的部分农村存在。这一悖论不得不引起学者的关注,并进入研究者的视野。黑格尔的名言“存在即合理”或可以作为我们认识农村农地调整的前提,即反思不断受到法律法规约束的农地调整为什么还可以存在,其理由是什么,其中是否也存在合理的因子?从对相关研究文献的梳理中可以发现,很多学者对该问题从不同视角作出了回答。然而,关于农地调整村级治理意义的研究却存在很大的空白。本文的研究目的就在于探讨农地调整深层的治理内涵,尤其是揭示农地调整与村级治理之间细微和深刻的关联机制,以此来丰富和深化既有关于农地调整治理功能的研究。

基于山东S镇农村关于农地调整的调研发现,农地调整与村级治理之间的关联机制就是

“结平衡账”,也就是说,“结平衡账”是农地调整的核心机制。集体成员权意识以及我国农村集体土地所有制的设置为以“农地调整”为载体的“结平衡账”机制的展开分别提供了文化心理基础和制度基础。农地调整对“结平衡账”机制的启动实现了对村民全面且深度的动员,激活了村民自治制度,也极大地提升了村民的民主协商能力。与此同时,村级组织权威的合法性在农地调整的过程中不断得以维系和再生产,并成为村级组织有效的治理资源。总体上实现了村民的强政治参与能力和村级组织的强治理能力的双强效果,村级自主治理能力得到显著增强。

此外,中国已有关于影响村庄治理能力的研究主要是从文化视角切入,延续的是传统乡村治理“权力文化网络”^[24]的研究路径,发掘可供村庄治理主体利用的各种非正式治理资源^{①[25]},探索“熟人社会”所蕴藏的治理意义。本文对农地调整治理内涵的揭示则是从村庄的物质基础——土地,这一与村庄社会所有成员紧密关联的利益要素切入。值得提出的是,熟人社会中各种非正式治理资源能够在农地调整实践中得到综合和充分的运用,或者说,农地调整为各种非正式治理资源效能的发挥提供了平台,并且促进了非正式治理资源的再生产,进而实现了向村庄日常治理能力的转化。农地调整过程对村庄各种非正式治理资源的整合性使用,有效抑制了现代性或市场价值进村后对这部分非正式治理资源的侵蚀。因此,从这个角度来说,农地调整是村庄治理能力不断得以生产和强化的实践载体。

自20世纪八九十年代以来,我国农民针对村干部问题的上访层出不穷,一度成为最为主要的影响基层治理稳定的因素。之所以出现如此多的农民上访,其中一个重要原因就是村庄社会内部矛盾化解机制的解体。当矛盾或冲突无法在村庄范围内得到解决,并积累到一定程度的时候,农民往往只有通过借助国家力量来申诉和维护自己的权益。这即意味着村级治理能力的缺失和村庄治权的弱化。村庄治权是指“基于特定村庄区域内全体村民的共同意志或某种力量授权认可并管理村庄公共事务和解决村庄公共问题服务,进而以支配、影响和调控整个村庄社区共同生活而形成的一种公共权威力量”^[26]。村庄治权的弱化就体现在村级组织维系村庄公共秩序和调处村民关系、干群关系能力的弱化。其中最为根本的又是“结平衡账”机制的瓦解,由此导致了各种村庄社会失序现象的产生。然而,农地调整却为村级治权的生产提供了可供操作的实践机制,农地调整所蕴含的“结平衡账”过程就是一个不断直面基层矛盾、揭露矛盾和化解矛盾的过程。村民自治的功能在其中得到了全面而有效的发挥,村级组织的权威也不断在这个过程中得到重塑,村庄社会内部自主解决矛盾的能力得以增强。就如李昌平所说,“在‘结平衡账’过程中很多问题就解决了,老百姓需要去上访吗?”^[27]由此可见,在农村村级治权普遍弱化的情况下,反思当前的农村确权实践,仍具有必要性。

参考文献:

- [1] 叶剑平,丰雷,蒋妍,等.2008年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J].管理世界,2010(1):64-73.
- [2] 聂建亮,钟涨宝.庇护与坚持:农地调整的存续逻辑——基于对湖北邢村的个案研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(6):74-83.
- [3] 陈柏峰.地方性规范与农地违法调整[J].古今农业,2008(3):4-7.
- [4] 郭俊霞.土地调整的地方性共识[N].中国社会科学报,2010-03-16(11).
- [5] Yao Yang. Institutional Arrangements, Tenure Insecurity and Agricultural Productivity in Post Reform Rural China [R]. Madison: Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin, 1995.
- [6] Li Guo, Scott Rozelle, Loren Brandt. Tenure, Land Right, and Farmer Investment Incentives in China[J]. *Agricultural Economics*, 1998(19):63-71.

① 比如人情、面子、地方性共识、宗族文化传统或宗族权威等。

- [7] Kung J K. Equal Entitlement Versus Tenure Security Under a Regime of Collective Property Rights: Peasants' Performance for Institution in Post-reform Chinese Agriculture[J]. *Journal of Comparative Economics*, 1995(21): 82-111.
- [8] Kung J K. Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey[J]. *World Development*, 2000(28): 701-719.
- [9] 许庆,章元.土地调整、地权稳定性与农民长期投资激励[J]. *经济研究*, 2005(10): 59-69.
- [10] 姚洋.农地制度与农业绩效的实证研究[J]. *中国农村观察*, 1998(6): 1-10.
- [11] 于建嵘.农民维权重心重大变化:从税费负担到土地纠纷[N]. *南方周末*, 2004-09-02(A04).
- [12] 陈志武.界定土地产权,不能再回避[N]. *南方都市报*, 2009-02-14(A02).
- [13] 贺雪峰.农村土地的政治学[J]. *学习与探索*, 2010(2): 70-75.
- [14] 毛丹,王萍.村级组织的农地调控权[J]. *社会学研究*, 2004(6): 41-51.
- [15] 贺雪峰.土地与农村公共品供给[J]. *江西社会科学*, 2009(1): 19-24.
- [16] 龚为纲.农村人口变动与土地制度实践的区域差异[J]. *学习与实践*, 2009(6): 107-115.
- [17] 朱冬亮.土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J]. *中国农村观察*, 2002(3): 14-21+28.
- [18] 周飞舟.土地调整中的权力关系[D].北京:北京大学社会学系,1996.
- [19] 李昌平.再向总理说实话[M].北京:中国财富出版社,2012:89.
- [20] 李昌平.现在的农民为何“爱”上访[N]. *南方日报*, 2009-06-10.
- [21] 哈耶克.经济学、科学与政治学[M]//哈耶克论文集.邓正来,编译.北京:首都经济贸易大学出版社, 2001:411.
- [22] 姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J]. *中国社会科学*, 2002(2): 54-65.
- [23] 吴玲,李翠霞.农地稳定与农地调整——农地制度安排的悖论[J]. *当代世界与社会主义*, 2007(2): 108-111.
- [24] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].南京:江苏人民出版社,2010.
- [25] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. *社会*, 2012(1): 104-125.
- [26] 曹海林.村庄治权合法性来源的嬗变进路及其现代构造[J]. *天津社会科学*, 2013(1): 63-68.
- [27] 李昌平.乡村治权与乡村治理[J/OL]. (2011-05-23). http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011052235974.html.

(责任编辑:刘浩)