

【土地问题】

土地调整的政治逻辑:对土地集体所有权的再思考

陈义媛¹, 甘颖²

(1.中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083;2.华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘 要:在实地调查的基础上,以土地调整为切入点,试图重新理解“集体”和土地集体所有权。尽管近年来的土地制度改革使土地调整的空间不断被压缩,各地仍有不少自发的土地调整实践,因为农民无论从生存权、农业生产效率,还是从集体供应公共品的能力方面,都对土地调整有诉求。在此基础上,文章进一步考察了土地调整背后的政治逻辑,并发现土地调整的成功,需要村级组织不断处理过去的矛盾和问题,从而形成村庄秩序;也需要村集体不断将村民动员起来,无论是在土地调整方案的形成、钉子户的处理,还是在村民参与公共事务的积极性方面。正是在土地调整中,“集体”的土地权利可以被激活,“集体”的能动性可以得到发挥,因此,土地制度改革需要给村集体留出实践其所有权的空间。

关键词:土地调整;土地集体所有权;村集体经济;村庄治理

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)02-0102-10

一、问题的提出

自家庭承包责任制以来,尽管土地承包权归农户,但土地所有权仍归集体,这种集体产权形态,因与西方产权理论相去甚远而被一些研究者视作“产权怪胎”^[1]。事实上,就如何认识土地集体所有权这一模糊产权,学界始终存在争论。不仅如此,近年来,政策界也出现了两种有内在张力的政策目标。一方面,土地确权等政策不断通过承包关系的固化来强化农户的土地权益,弱化村集体对土地的调控权;另一方面,中央也日益重视农村集体经济的发展,多次强调壮大集体经济,使村集体有能力提供基本的公共品,以促进村民自治,而村集体的土地权利恰是其获取收入的重要经济基础,从这个角度看,村集体的土地权利又应当加强。政策之间的张力本身也体现了农村土地制度的复杂性。农村土地具有多重属性,既是生产要素,又是社会财富再分配的承载主体,同时还具有社会保障的功能^[2],土地制度的设计和变动将产生深远影响,有必要加强与之相关的理论研究。

2016 年,习近平主席在谈到农村改革的底线时强调,“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了”^[3];2016 年中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》中,也强调要“始终坚持农村土地集体所有权的根本地位”。对土地集体所有制的探讨,可以在村庄层面进行直接考察。村集体的土地权利,最直观的体现是“发包权”,而土地调整正是村集体行使发包权的一种重要形式。不过,近年来,从土地二轮延包时强调的“土地承包关系三十年不变”到土地确权,以及“三权分置”的改革,都试图强

收稿日期:2018-06-15

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新型农业经营主体的村庄社会基础研究”(17CSH071)

作者简介:陈义媛,女,中国农业大学人文与发展学院社会学系副教授,博士。甘颖,女,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员。

化农民的土地权益,维持更稳定的地权关系,集体土地所有权有被弱化的趋势,土地调整的空间也不断被压缩。即便如此,不少地区仍有自发的土地调整实践。有研究者在2010—2012年对中国东、中、西部26省的抽样调查发现,土地调整的比例高达45%以上^[4]。关于土地调整和土地集体所有权问题,学界已经积累了不少研究,主要从以下三个方面展开。

第一,从产权配置角度进行的研究,主要围绕土地集体所有权问题展开。有研究者从新古典经济学的产权理论出发,强调产权越清晰,则土地使用效率越高^[5]。也有研究者从社会学角度,从“模糊产权”的角度提出“关系产权”,强调“产权是一束关系”,以区分经济学强调的“产权是一束权利”,以此解释“关系产权”在中国转型经济中所发挥的作用^[6]。在此基础上,后来的研究者提出“关系地权”,强调农村集体地权是高度嵌入在社会关系中的,产权主体在土地上的收益不是仅靠产权明晰就能实现,而与各主体的社会资本、社会关系密切相关^[7]。还有研究者进一步提出“阶层地权”的框架,指出产权不仅是权利界定或权利实践问题,而且是一个阶层竞争关系问题^[8]。可以看到,关于“集体所有权”这一“模糊产权”的认知,一直存在争论。

第二,关于土地调整对农业生产效率的影响研究。这类研究与上述关于产权问题的研究高度相关,也始终存在争论。反对土地调整的一方认为,频繁的土地调整影响了地权的稳定,降低了农户的投资意愿,从而损害了农业生产率^[9-10]。支持方则强调,土地调整对土地投资没有太大影响;不仅中国如此,在土地稳定性较低的非洲,农户的大规模投资也丝毫不受影响^[11-12]。

第三,关于土地调整的社会功能研究。这类研究不仅仅将土地调整视作一个农业经济学问题,而从政治学、社会学角度切入,强调土地调整的社会保障、社会控制功能^[13-14],以及土地调整在村庄治理和村庄公共服务、公共品供给中的作用^[15]。

已有研究在土地调整和土地集体所有权方面已经进行了多方面的研究,有助于从不同层面理解农村土地制度,其中有关“关系地权”的研究尤其具有启发性。土地集体所有制本身绝不仅仅是一种经济制度安排,更嵌入在村庄社会和村庄政治中。不过,已有关于“关系地权”的论述多偏向于讨论土地上的“人与人之间的关系”,而较少讨论“人与集体之间的关系”。集体不是个体的简单叠加,也不是村两委意志,而应是具有能动性的政治主体。基于笔者2017、2018年在山东省不同县区的调研,本文试图通过考察土地调整的政治逻辑,重新思考集体这一政治概念,并在此基础上重新理解土地集体所有制。第二部分将分析土地调整的现实需求和功能,以理解土地调整实践何以在民间有如此强的自发性。不过,尽管村民对土地调整有需求,但土地调整并非在所有村庄都能实现,它需要村集体的动员能力。因此,第三部分将以成功调整了土地的村庄为例,考察土地调整背后的政治逻辑,尤其是土地调整中村民如何被动员起来参与村庄政治,以考察个人如何与“集体”建立关系。重新理解“集体”,有助于理解集体的土地权利和土地集体所有权。

二、土地调整的现实需求与功能

自家庭承包责任制以来,农村土地在制度设计上实行了所有权和承包权的分离,所有权归集体,承包权归农户。此后,国家陆续出台政策,希望稳定土地承包关系。1984年,中共中央《关于一九八四年农村工作的通知》中提到“大稳定,小调整”的原则,即在延长承包期之前,群众有调整土地要求的,可以由集体统一调整。1987年,贵州省湄潭县首创“增人不增地、减人不减地”的制度,该制度得到中央认可并逐步向全国推广。1993年中央一号文件中再次强调,“为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”,且明确提出在原定的土地承包期到期后,再延长三十年不变。1997年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》强调,“承

包土地‘大稳定、小调整’的前提是稳定”,仅允许在有限的条件下进行“小调整”。此后,2002 年颁布的《农村土地承包法》以及 2007 年颁布的《物权法》中再次强调,承包期内,发包方不得调整承包地,并进一步严格了“小调整”的条件。2008 年,中共十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出对农村土地承包经营权进行确权,此后的中央一号文件也多次强调确权颁证的重要性和紧迫性,土地承包关系进一步被固化。

从历年的政策和实践来看,农户的土地承包经营权不断得到强化,集体的所有权则不断被虚化,无法发挥实质功能。尽管从政策方面看,土地调整的空间越来越小,但全国各地自发的土地调整实践依然在不断发生。土地调整在民间有如此强的自发性,体现了农户对土地调整的现实需求。

(一) 生存伦理下,集体成员权的土地诉求

生存伦理是地权分配中满足集体成员生存需要的底线公平原则。成员均等,是集体产权内部分配的基本原则。在中国当前的发展阶段,受国家财力的约束,尚无法建立城乡一体的社会保障体系,因此,“土地作为社会保障的替代物,为占人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障”^[14]。土地的社会保障功能,使农户对土地公平分配有极高的敏感性。

多年不进行土地大调整的村庄,一个最大的问题就是很多新增人口没有土地。山东省 W 县 Q 镇 W 村村支书说,“自 1997 年土地二轮延包以来,村里已经 20 年没有进行过土地大调整了。从 1997 年到 2017 年,全村人口从 600 多人增长到 800 多人,尽管该村每年根据人口增减进行小调整,但由于新增人口多于减少的人口,现在还有 100 多人没有土地。按照村规民约,土地小调整与大调整原本是相互配合的,每 10 年要进行一次大调整,以确保新增人口都有土地。土地二轮延包以来,国家不再允许土地调整,大调整很难再进行,但不少村民有强烈的调地诉求”。

不仅人口变动的村庄对土地调整有强烈诉求,而且村集体总人数变动不大但家庭内部人口有变的村庄,大部分村民也希望调整土地。W 县 Q 镇 Q 村的一个村民小组,从 2011 年到 2017 年,总人口数变动只有 1 人。即便如此,小组长介绍,“组里不愿意调整土地的农户只占 10%,这部分农户是目前多占地、占好地的;还有 10%的农户对调地非常积极,这些是要进地的;另外 80%的农户目前既不进地,也不失地,暂时没有强烈偏好,但预期将来是要进地的,所以也愿意调地”。在几个不同的乡镇,情况都大体相似,这是土地调整能通过村规民约的设立,并得到执行的民意基础。

村民不仅有土地数量公平的诉求,也有土地质量公平的诉求。W 县 Y 镇 F 村的一位已退休的老书记解释,“土地质量有好有坏,一件皮袄轮着穿。这个 10 年轮到你种这块孬地,下一个 10 年你有可能轮到好地。要是一直不动地,拾到孬阡的就不公平”。这种公平只有在动态调整中才能达成。只有村集体掌握土地调控权的情况下,这种基于生存权的公平诉求才能得以实现,村民之间的矛盾关系才能得到梳理。

(二) 生产力发展下,农户对土地整合的诉求

对土地调整的一个批评就是频繁的土地调整降低了村民的投资预期,从而影响了农业生产效率。关于这一点,前文已有论述,已有研究表明模糊地权并不影响村民对土地的投资。相反,如果土地不能调整,反倒会影响农业耕作,降低农业生产效率。在 20 世纪 80 年代家庭承包责任制实行之初,由于农业收入还是绝大部分农户最主要的收入来源,因此在土地分配时就必须尽可能做到最大限度的公平。由于不同地块的质量、水利条件、交通条件都不一,在这种分配逻辑下,农户往往有多块土地。尤其是在山区农村,一个农户两三亩地,分作几十块地块的并不少见。即便在华北平原,每户的土地往往也不止一两块,再经过两三代人的分家,每一户的地块也就越分越多、越分越散。随着农业机械化程度的不断提高,分散地块就带来了生产上的不便。但通过土地调整,尤其是以群众路线的方式,将群众动员到调整方案的设计中,可以很好地解决

土地细碎化的问题,从而实现生产效率的提升。

W县Y镇X村,自家庭承包责任制开始,村规民约就作出规定,土地每15年一大调、3年一小调。1990年土地大调整后,最终形成的是每户一整块土地的结果,方便耕作;但随后因为3年一小调,地块就逐渐打乱了,加上兄弟分家,最多的一户有8块土地。即便在一些不调整土地的村庄,土地也逐渐细碎化。在华北平原的麦作区,从耕到收基本实现了全程机械化,但土地分散大大阻碍了农业机械的利用效率。所以,以小调整保证公平、大调整保证效率的做法,是大多数农户的意愿。

X村通过灵活的土地调整,实现了土地整合,使土地配置得以更好地适应机械化的发展。为了使土地连片整合,在X村,调整土地时根据水利条件等将土地划分成了不同等级,耕作条件不好的土地,按1.2亩换1亩,或1.1亩换1亩的比例置换。置换方案由村民共同讨论决定,所有村民完全同意了才调整。在分地时,以抓阄的方式决定每户土地所在的位置,但也不是每家抓一个阄,而是由农户自由联合,几户形成一个阄,抓阄之后再在内部分配。之所以联合抓阄,主要是为了耕作方便,关系紧密的几户农户土地连在一起,方便相互帮忙、相互协调,尤其是在农机作业方面,能形成一定的连片优势,提高生产效率。通常联合起来的几户都是有血缘关系的亲戚。联合抓阄并不是在家庭承包责任制之初就采用,而是从1990年开始的。采取这样的安排,主要考虑到兄弟分家,使户数多于从前,如果按户抓阄,不仅麻烦,而且兄弟两家的地通常会分散,在农作上难以相互帮忙。

细碎化的土地与生产力发展之间的矛盾,在农业型地区是最棘手的问题之一^[16]。从方便农业生产的角度,农户也有强烈的土地整合需求。在土地调整中,通过土地置换形成土地整合,通过联合抓阄方便互助合作,是解决土地细碎化、适应农业机械化发展的一条有效途径。值得指出的是,在土地调整的实践中,农户被调动起来,村集体内部以民主集中制的方式讨论决定土地调整方案,土地整合过程也十分顺利。在村庄长期的共同生活中,农户对本村土地质量的好坏最清楚,由他们自主商议决定地块的置换比例,彼此之间信息透明,所以在地块置换中纠纷并不多。群众被动员进来,也有助于形成“集体”的政治性。

(三) 村集体经济与村庄内部公共品供给的诉求

农业税费取消后,绝大多数村庄的集体收入就只能依靠中央和地方的财政转移支付。大多数情况下,财政转移支付仅够支付村干部工资以及基本的办公经费,有些地区甚至不够。大多数村庄的基础设施建设只能依靠国家项目资金的投入,但村民对公共品的诉求难以完全依靠国家的项目资源输入来实现,例如,村庄内部水渠、水井、水泵、道路的简单维护,村民对文娱活动的需求等,所需经费不多,但如果村集体缺乏收入来源,这些基本的公共品就很难供给。党的十九大报告中提出的乡村振兴战略,其中关键的一条就是“壮大集体经济”,对于缺乏资源的中西部农业型地区,土地几乎是村集体获得可持续收入的唯一基础。

集体机动地原本是集体获得一定收入的重要经济基础,1982年《全国农村工作会议纪要》中曾提出,“集体可以留下少量机动地,暂由劳多户承包,以备调剂使用”。因此,在土地二轮延包之前,很多地区的村集体都有一定的机动地。不过,1994年12月《国务院批转农业部关于稳定和完善的土地承包关系意见的通知》已经开始强调,“严禁发包方借调整土地之机多留机动地。原则上不留机动地,确需留的,机动地占耕地总面积的比例一般不得超过5%”。对村集体留机动地的限制,使二轮延包之后,很多村庄都不再保留机动地,原有的机动地发包收入也没有了。1997年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》则明确提出“严格控制和管理‘机动地’”。“目前尚未留有‘机动地’的地方,原则上都不应留‘机动地’。……目前已留有‘机动地’的地方,必须将‘机动地’严格控制在耕地总面积5%的限额之内,并严格用于解决人地矛盾,超过的部分应按公平合理的原则分包到户。”

正是因为对机动地的限制,很多村庄不再留有机动地。在缺乏资源的中西部农业型地区,没有机动地也就意味着村集体没有任何收入,是集体经济空壳村。不过,部分在土地二轮延包时保留了机动地的村庄,则因为有集体经济收入,能灵活地解决一些基本的公共品供给问题。W县Q镇F村,在1980年实行家庭承包责任制时,从全村的1200亩地中留出了120亩作为机动地,以集体经营的方式进行种植,由村集体投入种子、农资等,村民投入劳动力,获取劳动力工资。在税费时代,F村将这120亩机动地的收益用于交农业税费,不必再向村民收取农业税;此外,还将这些收益用于村集体开支和村庄基础设施建设,例如道路、水井管道的维修。尽管无法开展大的基础设施建设,但简单的维护和维修也为村民生产、生活带来了便利。土地二轮延包以及此后的土地大调整,F村的机动地面积仍然没有改变,正因为此前机动地收入为村民带来了便利,老百姓也没有意见。到2005年土地大调整后,F村将这120亩地以800元/亩的价格发包出去。F村村支书说,政府拨付给村集体的每年3万元办公经费不够村里开支,所以机动地收入就用于补贴村里的组织运转经费、水利设施维修等,剩余的部分则按人口分给农户。邻村L村在土地二轮延包时就没留机动地,之后的土地大调整中也没留,但逐渐发现问题。例如,从2013年开始,当地加强对村庄环境卫生的管理,村集体要向村民收取每人每年24元的卫生费,此外,村集体在几年前开始供应自来水,每人每年的水费是10元,这两部分钱都收不上来,村集体也没有集体收入,只能靠村支书垫钱。为了解决这一问题,在2016年土地大调整之后,村支书、小组长与村民代表协商,协调出20亩机动地,用机动地发包收入支付上述费用;此外,村里的水井、水泵的维修费用也从这笔发包收入中支付,便于农业生产。从我们的调查中看到,当村集体有了一定的经济收入,即便数额有限,也能为村民解决生产、生活中的一些小问题。村庄治理的能力也正是在这些“小事”中体现出来。

正因为这些村庄土地还有一定的调整空间,村集体才有可能通过调整时留出的机动地获取收入,为村民提供基本的公共品。而那些无法调整土地的村庄,村民并非没有公共品建设的诉求,只是村集体没有回应的能力而无法供应。在山东一些缺乏集体经济收入的村庄,为了进行简单的基础设施建设,一个常见的做法是村干部先垫钱,之后再通过其他方式,从政府的一些奖补资金中把这笔垫付的资金还上。不过,这种做法的一个后果就是富人治村,只有有钱人才能垫得起钱,才有成为村干部的基础。富人治村为普通村民参与村庄政治树立了经济、道义等多重门槛^[17],其消极功能是需要慎重对待的。

土地的多重功能,使村民对土地调整有相当高的诉求。土地上不仅交织着村民与村民的关系,也交织着村民与集体的关系。村庄人口的变动、农业生产力的提高等,都使土地上交织的社会关系发生变动,需要重新理顺,以建立村庄内部的公义。通过土地调整,土地的生存保障功能可以得到保证,也能灵活地适应生产力发展,更能使集体的土地权利被激活、被强化,从而村集体成为有能动性的主体。事实上,土地调整本身就是土地集体所有的一个直观反映,每一次调整,都是对集体土地所有制的一种强化。不过,需要强调的是,尽管民间对土地调整有强烈诉求,但并非每个村庄都能成功调地。限制不仅来自政策,也来自村庄内部的复杂矛盾。因此,要理解土地调整,也需要考察其背后的政治逻辑。

三、土地调整中的村庄政治:村庄秩序的供给与集体的动员性

自税费改革以后,从国家与农民的关系来看,基层政府与农民打交道的机会大大减少,乡镇政府的行为以四处借贷、到处“跑钱”为主,与农民脱离了旧有的关系。乡村基层政权既无法充当国家与农民关系的缓冲器,也无法提供公共品,体现出基层“治权”的弱化,形成“悬浮型政权”^[18-19]。基层组织的“悬浮”问题不仅表现在乡镇一级政府,在村级组织中同样如此。农业税

费的取消,村级组织运转经费的匮乏,使村级组织或成为维持型治理形态,或主要对接上级政府的任务,而失去了与村民打交道的机制性条件。

然而,在村庄社会内部,村民与村民之间、村民与集体之间在长期的互动中,由于社会关系、经济利益相互交织,会不断产生新的矛盾,这就要求村集体有不断化解矛盾的能力和途径。同时,村庄内部公共品的供给,例如水利设施的维护,也需要村集体有一定的组织能力和动员能力。处理矛盾,供给秩序,供给公共品,都是村庄治理的重要内容,也是村庄政治的核心。缺乏与村民打交道的机制,悬浮于村民需求之上的村级组织,显然是无法做到的。周期性进行的土地调整,无论是实际的土地调整,还是账目上的平衡,恰好为村集体和村民创造了不断打交道的机会,构成村集体与村民互动的一个机制性渠道,是使村级组织“去悬浮化”的一种途径,使村集体可以在土地调整过程中不断梳理和化解村内的历史矛盾,形成村庄内部的秩序和正义,并形成村庄内部的政治动员。从这个角度看,通过土地调整重新激活土地所有权,从而重新激活集体,具有重要的政治意义。

(一)在土地调整中化解村庄内部矛盾:村庄秩序的供给

即便在一直有土地调整传统的地区,土地调整要想成功,也并非易事。土地上凝结着村民与村民、村民与村集体的关系,如果在过去这些关系没有梳理好,土地调整就很可能受阻。即便阻碍土地调整的只有一户,也足以使整个调地工作无法进行下去。W县Q镇F村一个村民小组长谈到,土地调整时要把以前的遗留问题解决了,才可能调整成功。该村在土地调整中根据人口变动,同时调整耕地和宅基地。2006年,该小组进行土地大调整时,宅基地没能调成功,当时的小组长也因此辞职。之所以没调成,是因为有历史遗留问题。在2006年之前的一次土地小调整中,一户农户因为家庭人口减少,已经把宅基地退还给了集体,这块宅基地就收归集体所有,但该农户不久后又在这块宅基地上种了树。上一任组长因与该农户关系较好,这件事情就没有处理,导致群众有意见,2006年土地大调整时爆发出来。2015年土地大调整时,为了实现土地调整,现任组长将之前有争议的那块宅基地承包了出去,承包期为十年,承包价格由村民代表共同议定,承包费归集体所有,这一处理方式得到群众认可,问题才得到解决。因此,2015年土地大调整得以顺利进行。F村村支书也谈到,“农村的矛盾都集中在调地上,没有别的矛盾。只要把地调好了,其他的事就都顺了”。类似的案例在当地比比皆是,其处理的矛盾并不一定是土地调整本身的矛盾,还可能是村民在日常生活、生产中形成的矛盾和纠纷^[19]。这些矛盾的背后是村庄内部的公平和正义,土地占有不公,是对村庄秩序的极大破坏,因此要想成功调整土地,必须梳理和处理过去的矛盾,恢复公义。如果没有土地调整或相应的解决契机,村庄内部的矛盾就只能慢慢累积,秩序的缺失必然会成为村庄未来治理中的障碍。

除此之外,土地调整还能在征地拆迁中发挥重要的治理作用。随着工业化和城市化的不断推进,征地拆迁在农村地区并不少见,对于征地补偿款的分配,不同地区、不同村庄也有各不相同的做法。根据《土地管理法》第四十七条的规定,征地补偿主要分为三大块,即土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费。其中,安置补助费、青苗费是支付给被征地的村民的,土地补偿费则归村集体。问题的关键就在于归村集体所有的土地补偿费如何分配。例如,根据《山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法》的规定,土地补偿费不低于80%的部分分配给被征地农户,其余部分的分配根据村集体组织是否被撤销建制、土地是否确权等有所差异。也就是说,土地补偿费的绝大部分分配给了被征地的农户。这也是我们在全中国大多数地区调查所了解的普遍做法。对于这一分配方式,W县Y镇H村的村委主任表示担忧:土地延包结束后,如果要打乱重分,那时恐怕会有非常多的矛盾。被征地的农户已经获得了补偿,但他们仍是村集体的成员,是否有资格参与下一轮的土地承包,就是一个潜在的问题。将土地补偿款分配给被征地农户,可以满足被征地农户的眼前利益,但从长远来看,也为将来的矛盾埋下了隐患。

但如果村集体有足够的动员能力,土地补偿费的分配就会有另一个结果。W县Q镇T村在2012—2013年间,因一条高速公路从村庄经过,征收了该村两个村民小组的部分土地。这两个小组将土地补偿费在小组内部进行了平分,此后再按人口重新分配了土地。这一分配方案背后的含义是,被征地的主体不是承包这些土地的农户,而是村民小组这一集体组织。所以征地补偿在集体内部平分,由所有集体成员共享;征地后将土地重分,每个集体成员的土地都减少了一些,也就是土地减少的损失由全部集体成员共担。这种分配方式从法律层面说,是符合农村土地集体所有制这一规定的;而从实践上之所以能得到村民的认可,也是因为该村从20世纪80年代初家庭承包责任制以来,土地调整一直没有间断过,村民对土地的集体所有权也高度认同。在村集体发挥主导作用的情况下,土地补偿费的分配既保证了眼前的公平,也符合村集体和村民的长远利益,所有集体成员都能享有未来的土地承包权,减少未来的矛盾隐患。每一次土地调整,都是对集体土地所有制的一种强化。

需要指出的是,土地调整的形式在现实中也可能是灵活的。在很多村庄,农户在土地上的收益已远不及外出务工的收入,但村民依然高度在意土地调整,认为获取土地或土地上的补贴,是作为集体成员理所应得的。在国家对土地调整的限制日益严格的情况下,一些村庄为了满足村民的土地调整诉求,同时不违背政策,采取了“动账不动地”的方式进行调整。山东东部的A县X街道地处丘陵地带,该街道W村耕地既有平地,也有丘陵和山地,土地质量差异比较大,该村在进行土地调整时,采取了“以产定亩”的方式确定每人应分得或退出的土地面积。例如,按照人口计算,W村每个村民的人均耕地面积应为1.3亩,村集体根据当地1.3亩地平均能产出的小麦产量900斤来确定每人应分得的实际田亩数,分得差地的农户实际分得的土地面积可能就不止1.3亩。如果某一户人口减少了一人,不用实际退出一个人的耕地,而由该户按900斤小麦的价格向集体交“承包费”,相当于该户每年以900斤小麦价格的承包费从集体承包了这块地;相应地,如果某户人口增加了一人,则由集体每年向该户补助900斤小麦价格相同的现金。W村集体还有40亩左右的机动地,有一定的集体收入,如果村里当年的新增人口多于减少的人口,则由村集体通过集体收入来补齐差额。因为这种土地调整方式只变动了账目,而没有变动实际的土地,所以称为“动账不动地”。“动账不动地”的实践,与实际的土地调整发挥同样的作用。由于要不断向人口减少或增加的农户收取或支付现金,村集体也需要不断与村民打交道,否则无法收上钱。所以无论是“动账不动地”,还是实际的土地调整,发挥的功能都是为村集体和村民打交道提供一个周期性、机制性的渠道,使村集体能不断解决村庄内部的矛盾和问题,提供秩序。

(二) 在土地调整中形成政治动员

除了调节矛盾,形成秩序外,土地调整的过程也是村庄政治的形成过程。“政治”的本质是利益博弈,通过利益博弈最终达到多方利益的平衡,是政治过程的最主要内容。在农村,土地作为最重要的生产资料,土地调整事关所有集体成员的利益,为政治动员的形成创造了空间。只有充分地将村民动员起来,培养村民参与公共事务的习惯和能力,村集体经济的创造和发展才有长久的内在动力。在土地调整中,村庄政治的形成主要有三种路径。

一是以民主集中制的原则形成细致的土地调整方案。要进行土地大调整,村两委往往需要花半年左右的时间才能全部完成。在前期,村两委要进行充分、细致的准备。W县Q镇L村2015年土地大调整时,村支书用整整5个月的时间,与村两委班子和党支部的党员共同讨论了详细的调整方案,最后将分地落实下去花了1个月时间。在讨论调地方案时,最初并没有全体村民的参与,而是由村两委和党支部全体党员讨论出方案后,再通过村民代表大会反复讨论,对其中有异议的地方再行商讨和修改,然后将方案通过广播在全村宣传。村民如果有意见,可反馈到村民代表处,村两委再组织召开村民代表大会讨论,再进行广播。此过程会反复数次,直到

最后达成一致意见。土地调整方案最终会以村规民约的形式在村民代表大会上通过,由全体村民代表按手印表示同意。在前期的商议过程中,村两委成员要详细讨论调整中的各种细节,细致到地上有坟、有井的怎么处理(L村最终的方案是每个井折算成8厘地,每个坟头折算成2厘地。即如果某农户分到有井的地,就给该户多分8厘地,分到的地里如果有坟头,就给该户多分2厘地),村边的荒地、废地怎么处理,土地丈量时误差最多不能超过多少^①等。此外,为了保证每户的土地尽量是完整的一块,土地调整方案中规定,在每一块土地最末端的边角地,以1亩为界,如果所剩土地在1亩以下,则连同挨着的地块一起分给上一家;如果所剩土地在1亩以上的,则分给下一家。这样就使一些农户多分得几分地,一些农户少分得几分地,这个部分以800元/亩的流转费由分得这部分土地的农户交给集体,或由集体补给少分得地的农户。

可以看到,土地调整方案既是由村两委和党支部全体党员集中形成的决议,同时也包括了村民代表和村民的民主参与。最终方案的形成之所以要花5个月的时间,正是因为要照顾各方利益,讨论之所以细致到地里的坟头、水井如何处理,也是村民之间利益博弈的结果。反复的修订和讨论,将绝大部分村民卷入其中,由于土地调整与每户农户的切身利益相关,因此村民也有动力参与。调地方案的形成突出地体现了民主集中制原则在村民自治中的应用。

二是通过对村民的政治动员来解决钉子户问题,使“少数服从多数”原则能够落到实处。在村庄公共事务中,最不利的局面就是少数钉子户阻碍大多数人的利益,形成“多数服从少数”的被动局面。一旦大多数人的利益被少数人要挟,村庄内部矛盾就会越积越多,导致村庄治理陷入困顿,村庄公共事务无法进行。

就土地调整而言,在不少村庄调研时,村干部和村民的普遍反映是愿意调整土地的是大多数,但并非所有村庄都能调整成功。W县Q镇L村的村支书L书记说,他2011年上任当书记,前一任书记在任8年期间都没有调过地,主要是因为有一户该退出土地的农户不肯退地,村两委每次有调地的打算,这户的一个妇女就骂得书记不敢出门。从那时起,土地就调不动了。在土地调整中,哪怕只有一个钉子户,也能使整个土地调整都无法进行下去。现任书记调地时,这个妇女又故技重施,L书记没有上门去做工作,而是召开了社员大会。在大会上,L书记说,“现在社员都在这里,你说出(不退地的)理由来,要是有一个社员同意你可以不出地,我就让你不出。你闺女出嫁多少年了?你要是不肯出地,按一人1.68亩算,你们家多占的地,这8年按1000块钱一亩的租金来出,你交上1万5!”L书记表示,这种情况不能上门做工作,只能在社员大会上说。当时在社员大会上处理的,不止这一个妇女,还有其他几户不愿退出土地的农户。这几户占的地都是好地,投入同样的农资,当地一般土地的亩产是800斤小麦,这些好地能产出1200斤。正因如此,这几家不肯退地。L书记说,“你们这7家的地是好地,想种一辈子?不出地得说出理来,社员如果都同意,我就同意你们不出”。这几户最终也没说出理由来,于是在大家的压力下,土地调整方案通过了。L书记反复强调,不愿出地的人要说出“理”来,这种“理”在村庄政治生活中极其重要,它指的是正义、公平。村庄政治形成的过程,也是内部公义的形成过程。从公私关系的角度,这是以村民集体参与形成的“公”约束少数钉子户的“私”,前任书记之所以调不动地,是以村支书个人去应对钉子户的“私”,L书记则通过开社员大会,以“公理”压制“私利”。如果村庄公共性丧失,则村庄内部调解矛盾和分配资源的能力都会被削弱。

三是培养村民的民主意识,以及参与村庄政治的习惯和能力。除了在社员大会上制约钉子户外,社员大会的另一个重要的意义在于培养村民的民主意识和政治参与能力。村民一旦认为投票与否并不会改变现状,与自己没有太大关系,其参与度就会降低,村集体就会缺乏动员能

^① 全村丈量土地时如果是300亩,分地时只能按298亩来分,必须匀出2亩来,防止土地不够分的情况,且丈量时的误差最多不能超过3公分。

力。在L村,L书记谈到,为了推动土地调整,他需要一些能代表民意的村民代表参与到土地调整方案的制定中,因此村民代表人选十分重要。他召开了社员大会,并在会上组织了村民代表选举,除村民小组长外,一共需要9名村民代表。村民代表的选举一共经过两轮,第一轮海选,60多户村民,每户1票,每张票上提名9个候选人。只要票数过半的都是候选人,一共选出了23个;第二轮再从这23个中选出9个。由于此前8年都没能成功调地,因此第一轮选代表时,村民都没有当回事,也并不认为选出了代表就能调得了土地。加上不愿出地的几户在其中捣乱,导致最后票数最高的是个低保户,平时在村里也没有威望,村民反对的声音较高。在这样的情况下,L书记又组织了第二轮选举,仍由村民投票,且强调只要是社员选出的代表,由代表通过了决议,那就是集体的决定,如果有不同意见,也只能少数服从多数。这一次,村民意识到村委是动真格的了,这才开始认真对待,各家选出各家的代表,且推选出的真正有民意基础的村民代表。所以在第二轮选举时,第一轮票数最多的那个低保户就成票数最低的了。

在村民代表的选举过程中,村庄政治性也逐渐形成。调地的过程也是村庄内部利益博弈和利益重新调整的过程,这正是村庄政治的本质内涵。因此,村民代表的选举也与所有村民利益直接相关,一旦村民意识到这一点,就容易被动员起来。只有村民被动员进村庄公共事务中,村庄内部才会形成集体动力,而不再只是分散的个体。在这个意义上,村庄动员也是对村民的重新组织化。只有村民重新组织起来,才有可能推动村庄建设,村集体经济才有实在的基础和抓手。因此,土地制度改革需要留出土地调整的空间,留出村集体实践其所有权的空间。

四、小结与讨论

本文以土地调整为切入点,试图重新理解集体和土地集体所有权。自家庭承包责任制改革以来,尽管国家在逐渐限制土地调整,而强调承包关系的稳定,但民间仍有不少自发的土地调整实践。在土地调整和土地集体所有权问题上,学界也历来就有争议。不仅如此,随着近年来精准扶贫和乡村振兴战略的提出,政策界在关于集体的土地权利方面也存在有张力的政策目标,既希望壮大集体经济,从而需要强化集体的土地权利;又希望稳定承包关系,从而需要限制集体的土地权利。在这个背景下,对土地集体所有权的认识就不能仅仅从经济角度进行理解,而需要放置在乡村发展的整体背景下进行分析。

本文在实地调查的基础上,首先对土地调整的现实需求和功能进行了分析。从调查中发现,民间对土地调整的诉求至少体现在三个方面:一是从生存伦理的角度,作为集体成员的村民要求有获得土地的权利;二是从适应农业生产力发展的角度,希望土地可以整合,以提高农业机械化的效率;三是从村集体经济的角度,村民对一些低成本的公共品供给,如水利设施的维护有需求,村集体只有在有一定集体收入的情况下才能提供,通过土地调整形成一定的机动地,是村集体获取一定集体收入的渠道。尽管村民对土地调整有多方面的诉求,但现实中,土地调整并非在每个村庄都能成功,其限制因素不仅在于政策约束,还有村庄内部的复杂关系,需要村集体对村民的政治动员能力。

因此,本文重点考察了土地调整背后的政治逻辑并认为,周期性的土地调整为村集体与村民打交道提供了一个机制性的渠道,有助于解决税费改革以来乡村两级组织的“悬浮”问题。土地调整的成功,一方面需要村级组织不断处理过去的矛盾和问题,从而实现村庄内部的公义,形成村庄秩序;另一方面,也需要村集体不断将村民动员起来,无论是在土地调整方案的形成、钉子户的处理,还是村民参与公共事务的积极性方面。在基层政权悬浮的背景下,土地调整为村集体与村民不断打交道提供了一个稳定的渠道。从村庄治理角度来说,村庄秩序和公共品供给是其核心内容,这些治理目标的达成都需要村集体对村民具有强有力的动员能力,使村民参

与村庄公共事务。正是在土地调整中,集体的土地权利可以被激活,集体的能动性可以得到发挥,在这个意义上,土地调整绝不仅仅是一个经济效率问题,更是一个政治问题。因此,土地制度改革需要给村集体留出实践其所有权的空间。

十九大报告中,乡村振兴作为一种战略目标被强调,而乡村振兴的一个重要内容就是壮大村集体经济。村集体经济的壮大,是村庄治理的重要基础,村集体要有能力回应村民的诉求,例如进行村庄内的部分基础设施建设和维护,组织一定的文化活动等,就需要有集体经济作为支撑。土地集体所有制是村集体获得收入来源的制度保障,而土地调整作为土地集体所有制的表现形式之一,与村集体经济的壮大既有直接关联,也有间接贡献。通过土地调整形成集体机动地,机动地发包收入可以成为村集体经济的直接来源。此外,土地调整对于壮大村集体经济也有间接意义。壮大村集体经济,并不仅仅意味着集体有收入,更在于通过集体收入激活村庄政治,将集体收入转化为村庄建设的能力,实现对村民的政治动员,化解村庄内部的矛盾,最终形成有效治理。

致谢:感谢杜鹏、孙新华等诸友在调研中的帮助,文责自负。

参考文献:

[1] 刘承魁. 产权与政治:中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京:法律出版社,2012.

[2] 桂华.论地权制度安排与土地集体所有制实现——兼评“三权分置”改革与《农村土地承包法》修订[J]. 马克思主义研究,2017(6):72-81.

[3] 习近平.农村改革坚守“四个不能”底线[N].人民日报,2016-05-25.

[4] 李尚蒲,罗必良.土地调整的内在机理及其影响因素分析[J].中国农村经济,2015(3):18-33.

[5] 周其仁. 产权与制度变迁:中国改革的经验研究[M].北京:社会科学文献出版社,2002.

[6] 周雪光. “关系产权”:产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究,2005(2):1-32.

[7] 臧得顺. 臧村“关系地权”的实践逻辑[J]. 社会学研究,2012(1):78-105.

[8] 田先红,陈玲. “阶层地权”:农村地权配置的一个分析框架[J]. 管理世界, 2013(9): 69-88.

[9] Zhang Y, Wang X, Glauben T, et al. The Impact of Land Reallocation on Technical Efficiency: Evidence from China[J]. Agricultural Economics, 2011(4):495-507.

[10] 俞海,黄季焜,Scot Rozelle,等. 地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用[J]. 经济研究, 2003(9):82-91.

[11] 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.

[12] Kung J K S. Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey[J]. World Development, 2000, 28(4): 701-719.

[13] 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):14-28.

[14] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学,2000(2):54-65.

[15] 毛丹,王萍. 村级组织的土地调控权[J]. 社会学研究,2004(6):41-51.

[16] 桂华. 组织与合作:论中国基层治理二难困境——从农田水利治理谈起[J]. 社会科学,2010(11):68-77.

[17] 袁松. 富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015.

[18] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权[J]. 社会学研究,2006(3):1-38.

[19] 焦长权. 政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架[J]. 开放时代,2010(6):39-51.

(责任编辑:刘浩)