

【土地问题】

行政嵌入、村庄本位与治理多样性

——基于对 Y 县宅基地改革的观察

袁方成, 靳永广

(华中师范大学 政治与国际关系学院/中国农村综合改革协同创新研究中心, 湖北 武汉 430079)

摘 要:集体所有的制度安排、产权与政治的密切关联以及层级制的行政治理机制使村级组织和基层政府共同行动于土地制度改革场域中。本文的核心议题是探究土地制度改革中行政与自治能否以及如何有效联动。Y 县宅基地制度改革实践表明,行动的关键是构建集体自主治理的行动机制,实则是政府嵌入式治理与村庄自组织管理联动的过程。其中,前者以弹性制度嵌入、涉农项目进村和内生组织赋权等村庄面向的行政嵌入调动村民事务理事会主导改革积极性,而宗族性村庄具有的强关联特性和外部行政赋权则为后者通过情感与利益动员提供了条件。宅基地利用现状及未来需求、“尽量不得罪人”的心理定位、村庄集体收入水平以及制度赋予的行动自主性,分别从自然和社会层面约束或激励理事会的具体行动,由此改革呈现多样性结果样态。组织的非正式性与激励的单一性为自组织管理的长期存续埋下了消退的潜在可能性。以土地制度改革为窗口透视新时代农村基层治理,认为应通过行政资源培育社会的自组织能力,从而实现政府治理与村民自治的有效衔接和良性互动。

关键词:宅基地;行政嵌入;自组织;治理多样性

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)05-0096-12

一、集体土地改革:行政还是自治?

作为一项基础性制度安排,土地制度不仅构成整个经济社会结构的基础,而且承载着重要的政治、经济和社会功能,其适配程度和执行效度影响甚至决定着国家与农民之间的关系。改革开放 40 年来,农村土地集体所有的制度安排在推动农业经济发展、促进农村社会稳定和改善农民生活水平等方面作出了历史性贡献。整体上看,现阶段农地集体所有制契合农村基层社会发展实际,但持续发生的土地矛盾愈加成为乡村社会治理的掣肘。因此,如何实现集体土地的有效治理始终是农村社会的基本内容和重要命题。

现代社会中,“国家可视为在暴力方面具有比较优势的组 织,……,在暴力方面具有比较优势的组 织处于界定和行使产权的地位”^[1]。与西方“产权决定政治”不同,中国属于典型的“政治决定产权”模式^[2]。政治力量决定产权安排意味着,无论是宏观制度安排还是微观机制运作,集体产权的治理都承载着执政党与政府的目标意图。因此,唯有对国家及其代理人的行为进行有效分析,才可真正理解所有权制度安排及其变迁^[3]。而行政体制的科层制安排和中央顶

收稿日期:2018-10-29

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“推进农业供给侧结构性改革的理论与战略研究”(17JZD017);中央高校基本科研业务费资助(创新资助项目)“封闭性公共池塘资源的多层级治理研究——农村宅基地制度改革观察”(2018CXZZ141)

作者简介:袁方成,男,华中师范大学政治与国际关系学院教授,博士生导师,中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员;靳永广,男,华中师范大学政治与国际关系学院博士生。

层设计与基层试点探索相结合的实践过程表明,必须对基层政府的行动策略进行研究。

按照村民自治原则进行集体土地管理,既是村级治理中最重要的工作,也是中国农村土地集体所有制的内在制度要求^[4]。然而,后农业税费时代,乡村社会治理的危机突出表现为:在国家治理和乡村社会双重转型潜在矛盾凸显的形势下,乡村基层组织悬浮于社会之上^[5],在行政村层面体现为村级正式组织职能异化、传统社会组织缺乏引导和经济组织功能不全^[6]。同时,面对语义混淆的政策表达、政经不分的客观事实^[7]以及法律与现实之间的巨大差异^[8],无论是地方实践者还是理论研究者都难以厘清农民集体、村民委员会和农村集体经济组织三者中究竟谁是农村集体土地所有权主体^[9]。那么,何者又该如何实现集体土地的有效治理?

宅基地是农村集体土地资源的有机组成部分。近年来,伴随工业化和新型城镇化的深入发展,农业现代化、农村空心化和农民兼业化趋势愈发明显,加之之宅基地规划管理制度不健全、审批管理滞后、登记管理制度不完备以及退出和流转制度缺失^[10],农村一户多宅、面积超标、隐性交易、闲置浪费和退出不畅等问题不断凸显,严重制约着农村经济社会的发展和农民日益增长的美好生活需要,迫切需要通过改革进行调整。2014 年 12 月,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于农村土地征收、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》发布,提出宅基地制度改革(以下简称“宅基地改革”)以“县(市)行政区域为单位”,“坚持小范围试点……着力政策和制度创新……发挥村民自治组织对宅基地的民主管理”^①。显然,宅基地的村庄民主管理要求和基层政府治理任务,已然使县级政府、村级组织和村民共同行动于改革具体场域中。

既有研究更多地站在国家立场,从产权和管理的双重视角^[11]探讨改革何以需要,缺少从技术和场景双重路径考察宅基地改革何以可能以及如何操作。那么,宅基地如何改革?改革过程中,行政与自治如何联动?其关联结果又是什么?本文尝试以承担试点任务的 Y 县^②实践经验为样本展开论述。本文所用资料来自笔者 2017 年 7 月对 Y 县的实地调查。此次调研采用半结构化访谈法,调研区域涉及 6 个乡(镇)12 个行政村 14 个自然村,较为丰富的资料为本文的研究提供了厚实基础。

二、资源特性、中心工作与行政嵌入

(一) 宅基地的公共池塘资源特性

资源特性不仅制约使用主体的需求满足程度,而且深刻地影响其治理结构。现行土地制度规定,宅基地属于农村集体所有资产,集体经济组织内部成员依据其身份获得宅基地的占有权和使用权。集体所有的制度安排表明,宅基地的占有主体仅为本集体成员,从而为排斥非集体经济组织成员占有提供制度保障。在集体经济组织内部,福利分配意味着农户均可获得宅基地的使用权,成员之间排他性使用较弱。但土地资源固有的专用性、非再生性和相对稀缺性等特征,在从自然层面约束宅基地供给总量的同时,客观上使成员之间处于竞争性利用状态。

在观念层面上,当某农户使用特定面积宅基地时,其他农户便开始在心理层面认同其占有关系,而占有关系的长期存续则使农户表现出“想象的私有化”^③的迹象。总量既定条件下,占有优先序对现时未占有者形成事实和观念的双重排斥。因此,以农村集体经济组织为边界,宅

① 参见《中共中央办公厅 国务院办公厅关于农村土地征收、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》(中办发〔2014〕71 号)。

② 遵照学术规范,本文对相关地名和人名进行匿名化处理。Y 县地处赣省东北部,属典型的经济欠发达县域。

③ 2016 年 1—3 月,华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心对全国 20 余省进行问卷调查,回收有效问卷 2260 份。对于题目“您认为您家的宅基地属于谁的?”54%(1091 份)的受调查者认为属于自有财产。可见,由于长期占有,绝大多数人将宅基地想象成自家所有。

基地占有表现出对外排他性、内部非排他性和竞争性并置特征,即具有公共池塘资源的特性。换言之,宅基地属于人们共同使用资源系统但分别享用资源单位的公共资源^[11]。

长期以来,对于公共池塘资源的治理,主要存在着“利维坦”“私有化”和“自组织”三类极富影响力的理论主张^[12]。但信息高度准确、监督可靠且制裁有效和行政费用为零等诸多预设条件,以及部分资源难以分割之客观事实,使得依靠中央政府治理和私有化均非唯一解决方案,而自治治理具有的潜在优势,则使其成为经验性替代方案。将宅基地管理置于中国经济社会发展的长时段历程中考察,发现正是村民自治本身具有的自组织管理优势,使其更加贴合农村土地的集体治理实际。需要注意的是,尽管集体自治治理宅基地的整体框架不会也不容改变,但其存在的主体不明和低组织化等缺陷已然成为“发挥村民自治对宅基地的民主管理作用”的制约因素。因此,明确集体自治治理的主体、完善村民自治机制并调动其行动积极性,成为此次改革亟需破解的首要任务。

(二)作为县级中心工作的宅基地改革

“试点县(市、区)党委、政府……党政主要负责人要亲自挂帅,配强配足工作力量,承担起组织实施试点工作的主体责任”“按照《意见》、实施细则和实施方案,完成组织动员和成立机构等基础工作……”。对于接受试点任务的县级政府而言,上级尤其是中央安排的任务兼具压力和荣誉双重特性,必须将其作为体现“执政能力的重大政治任务”来抓^[13]。

在中国政治行政体制中,受层级制体制逻辑主导,地方权力往往呈现出对上负责的运作实态。对于上级指定的任务目标,下级政府通常需要全力调动自身的财政和其他资源去完成^[14]。改革中很重要的一项经费支出便是宅基地的有偿退出。Y县改革前的调查摸底数据显示,农村总户数7.3万户,农村宅基地92350宗,一户多宅2.9万户,闲置房屋和危房分别为2.3万户和0.83万户。尽管宅基地属于集体所有资产,但建造于宅基地之上的农房属于农户自有财产,让农户退出超占部分意味着必须对其进行赔偿。然而以农业为主的县级财政收入,很难承担庞大的宅基地退出经费。

宅基地制度改革,一个是根据我们县的经济状况,我们县的财政收入很低,财政状况薄弱,拿不出来那么多钱。现在扩大到全国来看,也没有哪个县、哪个地方能够负担这个费用。因为你承担的费用主要体现在退出这一块。你把老百姓的房子拆掉,你要补钱,集体补偿可能1万元就能搞定,但一旦政府来拆来补,1万元钱能拿得下来吗?靠近城郊的,就可能不止1万元,可能10万元,甚至100万元都有可能。再说了,既然你是全县补的,标准要一致吧,政府哪里拿得出这个钱?矛盾也多、纠纷也多。这个是根据财政状况和县情决定的,政府不能出这笔钱。(对县宅基地改革办成员的访谈)

对于此项中心工作,县级政府需要解决的第二大问题是宅基地退出的补偿费用与羸弱财政收入之间的矛盾。此外,潜在的官民矛盾也是县级政府必须考虑的问题之一。原因在于,与其他两项改革试点相比,初始条件平等获得宅基地使用权的制度创设和占有事实表明,农户均为此次改革的受动主体,稳定构成改革和发展的基础与前提。如若处置不当,极易导致官民关系紧张。于是,确定集体土地管理的有效主体、解决退出补偿费用来源和避免官民冲突成为中心工作开展面临的三大主要难题。

我们自己首先是要读懂这些政策,这个政策怎么去实施,要达到怎么样一个效果,我们一定要有一个抓手。因为宅基地所有权是集体的,既然东西都是村集体的,那这件事应该是由集体来负责。……我就知道有些事情政府去做,老百姓会有抵触情绪,如果是让他们村集体去做,就有优势。(对县宅基地改革领导小组副组长的访谈)

既然宅基地属于集体所有资产,那么县级政府是否可以通过确定集体治理的有效管理主体从而退出改革的主体地位,交由村民自治自主决定宅基地是否退出以及如何补偿?在此基础

上,县级政府凭借权威性资源和配置性资源调动集体治理主体的改革积极性。妥善处理改革中的政府角色,是否就能切断官民冲突的发生源?由是,问题的焦点指向县级政府如何明确改革的村庄主体并通过行政嵌入方式调动其改革积极性。

(三) 明确集体自主治理的有效主体

对集体土地自治主体的确定,应分别置于法律、历史和实践中进行审视。无论是宪法还是村组法都明确规定,村民委员会不是集体经济组织,不拥有集体产权^[15]。而按照“三级所有,队为基础”的历史沿革,农村集体经济组织为原生产队,也就是当前农村广泛存在的由一个或多个家族聚居自然形成的村民小组或自然村。从实践来看,Y 县集体土地的所有权主体为村民小组。同时,考虑到将行政村作为治理单元与集体土地的所有权层次不匹配且村级组织力量薄弱,难以有效应对下设的多个村民小组(自然村)^①改革的繁重任务,县级政府将农村集体经济组织界定为自然村。尽管各村庄配有村民小组长和出纳两人,但绝大多数村庄小组长虚置,集体观念比较淡泊难以实现村庄的有效治理,因此迫切需要找寻能够获得村民认同且能够有效执行政府决定的“双重代理人”。

早在 2009 年新农村建设时期,我们县就以自然村或者村民小组为单元,村民自己推选产生了村党支部领导下的村民事务理事会。这支队伍在新农村建设、村庄环境整治、村庄社会稳定、组织群众娱乐、宣传国家政策、办理社会公益事业和矛盾纠纷调解等相关工作中发挥了积极作用。但那个时候的村民事务理事会不正规,大多数属于临时性组织。另外,由于缺乏相应的经费投入和后期跟踪引导,加上乡村放松了监督管理,对工作缺乏有效指导,村民事务理事会除了在新农村建设中发挥了作用以外,基本上名存实亡,没有再更好地发挥它与群众的桥梁纽带作用。(对宅基地改革办成员的访谈)

有着广泛群众认同度的村民事务理事会在村庄公共事务治理中发挥的积极作用,使其有效地契合了宅基地改革由集体治理的主体需要。2015 年 Y 县委办公室出台《关于进一步加强村民事务理事会建设的实施意见》(以下简称《意见》),指出要“进一步规范完善在村党组织领导下的村民事务理事会建设,充分发挥他们在农村各项改革……的作用,切实增强和激发农民群众参与村级事务的积极性、主动性”,明确村民事务理事会应负责开展农村宅基地制度改革等工作^②。以此《意见》为指导,各村庄纷纷建立村民事务理事会。

(四) 村庄面向的行政嵌入及其维度

对于特定地域的治理而言,政府需要依赖社会的组织化资源,而政府和这些社会组织之间并非简单的上下级关系,所以其需要发展出具有灵活性和适应性的、不同于行政体系的、能够应对组织环境的多元化方法,以便推进任务的执行^[16]。集体自主治理主体确定后,如何通过正向激励亦即调动村民事务理事会和村民行动积极性?

1. 村庄自主性面向的弹性制度嵌入

制度创设的目的在于激励和约束行为主体,而其执行效度无不受嵌入场景的影响。换言之,恰适执行场域和形成正向激励构成制度创设的约束参数和基本面向。在制度设计环节,Y 县政府邀请知晓村庄宅基地利用实际的村民事务理事会参与县级指导性制度的创设。作为潜在的利益损失代表者,村民事务理事会能够代表村民进行利益博弈和讨价还价,同时又能利用熟谙村庄实际的优势将执行中可能出现的潜在矛盾最大化消解在制度设计环节。在制度文本内容方面,县级指导性制度仅框定了农村宅基地的合法面积、有偿使用收费范围和多元退出方

① 在 Y 县,村民小组、自然村和村庄在语义和空间范围上一致。本文如无特别说明外,村庄即村民小组和自然村。同时,本文中使用的村民和农户、集体经济组织成员概念指涉一致。

② Y 县人民政府网:http://www.yujiang.gov.cn/jxytyjx/bmgkxx/dbz/gzdt/zwdt/201507/t20150724_348128.htm

式等,同时将具体操作标准交由村庄,给予村民事务理事会相对充分的自主决定权,降低了村民事务理事会的执行压力,从而弥补了制度文本与实践场景之间的巨大张力。由是,邀请理事会参与县级制度设计和制度标准的适度弹性,分别从行为激励和压力减小两个层面调动村民事务理事会主导村庄宅基地改革的积极性。

让他们(理事会)看这个制度办法,然后谈这些问题放到你们村里,让你们这些人来做,你们准备怎么样去做?如果不合适,要怎么调整?让他们去思考,那个时候讨论得相当激烈。(对宅基地改革办成员的访谈)

我们县里出台指导性制度方案。第一是对起征面积,县里划了一个幅度,你超过多少就要交钱,我们制定的起征面积幅度是 $120\text{m}^2 \sim 240\text{m}^2$,有的村庄就定了最高标准 240m^2 ,超过 240m^2 的一平方米收多少钱。也有村庄根据自己的情况,超过 160m^2 就要交钱。讨论这个制度办法。第二个是退出。比如有偿退出、无偿退出。哪些房子有偿退出,哪些房子无偿退出,哪些房子有偿退出补偿多少,根据房子不同的类型、结构、什么年代的房子,都制定不同的标准。这个标准在每个自然村是不一样的,要根据自己的实际情况。自己村里的事情自己决定,赋予村民自主权。(对宅基地改革办成员的访谈)

弹性制度在降低村民事务理事会执行难度的同时,也降低了改革对村民利益的波及程度。以有偿使用费为例,该县将有偿使用费的收取范围控制在15%之内,从而减少利益可能涉及的农户范围。超标占用宅基地有偿使用费收取后由村民理事会代表村集体经济组织掌管,用于村庄基础设施建设。同时,对于自愿放弃宅基地进城居住的农户,县级政府还通过优惠购买政府回购房进而获得城市居民权益和保留农村原有利益的双重利益,增加其参与改革的获得利益。

有偿使用费收取涉及的农户范围,我们有一个比例。首先这个交的比例标准,你村庄上要制定一个合理的标准,这个合理的标准,一是要在县里制定的 $120\text{m}^2 \sim 240\text{m}^2$ 标准之间,二是收取的对象不能太多,如果你100户,80户都收钱,有什么意义?没意义。因为你这个交钱,钱也不是归政府,是归村集体的,你交了钱,这个钱其实还是属于大家的。所以我们控制在15%范围以内,少部分人交钱。15%以内,你不能超过,你超过了涉及面太大了。(对宅基地改革办成员的访谈)

2. 涉农项目进村的非均衡配置

长期以来,以新农村建设为载体推进农村公共品供给,尤其是村庄基础设施建设成为地方政府的主要方式。宅基地改革前,Y县村庄环境脏乱差、公共设施不配套、农宅建设大量占用耕地的现象十分普遍,有的村庄连一条像样的路都没有,改变落后生活条件是该县绝大多数村民的愿望。然而对于下辖1040个村庄的Y县而言,每年仅可获得30个新农村建设项目指标,这意味着诸多村庄环境难以有效改善。在以县为主的项目运作场域中,县级政府处于非常关键的位置,其不仅是项目承上启下的中转站,更重要的是,县域可以为项目的“再组织”搭建制度空间和社会场域^[17]。除弹性制度嵌入外,县级政府可以凭借其在资源配置中的分配权,通过对以改善环境为导向的新农村建设项目和其他涉农项目的配置调动村庄改革积极性。

Y县政府将宅基地改革硬任务与项目进村捆绑,通过对项目指标非均衡分配调动村庄改革。首先,制造潜在预期。在全县动员大会上公开承诺,村庄宅基地改革与新农村建设项目挂钩,宅基地改革完成后新农村建设项目马上到位;同时退出的成片宅基地配套城乡建设用地增减挂钩项目,符合条件的村庄给予土地整理项目。

只要你村里面完成了宅基地改革,你有新农村建设的需要,我就给你配套新农村建设的项目。按理来说,这个新农村建设项目,省里面每年是核定了计划指标的,像我们Y县,正常情况就是一年30个点。然后配套相关的资金。像今年,我们安排了300个

新农村建设点。省里给了我们 50 多个点,那剩下 250 个怎么办呢?在这样的情况下,我们自己还是筹集了这个资金,只要你有新农村建设的需要,我立马给你,你去做,政府垫钱,省里有指标的项目,钱没过来,我们先填补。这个我们是在全县大会上宣传过的,这是政府的一个承诺。(对县宅基地改革领导小组副组长的访谈)

其次,制造竞争氛围。与新农村建设项目不同,Y 县政府在其他涉农项目上实行非均衡分配规则,以事本主义原则替代均衡主义原则,以任务完成绩效来确定项目进驻哪个村庄,从而激发村庄进行改革。最后,软化分配规则。一般而言,土地整理项目属专款专用项目,不可挪作他用。但为调动村庄积极性,在征得江西省国土资源厅同意基础上,Y 县政府准许村庄拿出资金的 30%用于村庄基础设施建设。

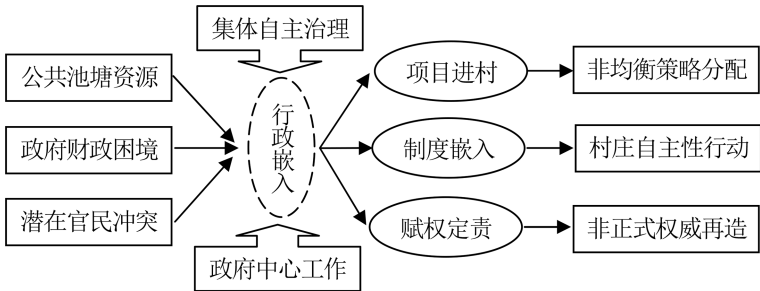
每个村庄都承诺有个新农村建设项目,但涉农项目资金,就不是每个地方都有的。如果你做事积极主动,做得快,做得好,那我优先给你。新农村建设项目,也必须是完成了宅基地改革才有的,你没完成宅基地改革,就不给你审批新农村建设项目。(对县宅基地改革办成员的访谈)

宅基地退出来以后,你符合我们搞城乡建设用地增减挂钩条件的,我给你配套增减挂钩的项目,你村庄周围没搞过土地整理项目,只要你有大于 500 亩规模的,我就给你立项。搞这个土地整理,这个土地整理项目我们省厅还是特别支持的,你村庄周边搞这个土地整理项目,你可以从这个项目资金里面拿 30%出来用于村内的道路建设、基础设施建设,这不但解决了周边耕地的质量问题,还优化了村庄环境。(对县宅基地改革领导小组副组长的访谈)

Y 县项目分配和运作与宅基地改革任务贯彻高度关联、相互强化。可以说,从一开始试点,新农村建设项目、城乡建设用地增减挂钩项目以及土地整理项目等涉农项目,就深深地打上了宅基地改革的烙印,成为县级政府可以借用的有利资源。

3. 村民事务理事会赋权定责

尽管《意见》明确了村民事务理事会负责村庄宅基地改革工作,对其工作职责进行了界定,但属于粗线条简约式的规定,并未对其具体的权责进行规定。所有制度都是一种确立行动者身份认同的程序或规则框架,是具有这些身份的行动者的活动脚本^[18]。为发挥村民自治组织对宅基地的民主管理作用,Y 县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室下发《关于进一步强化村民事务理事会对宅基地管理权责的通知》,明确了理事会的 12 项权利和 15 条职责,并对其因工作不力情况产生的后果的惩罚措施进行了明确。如果说弹性制度嵌入和涉农项目进村均是调动村民事务理事会和村民的正向激励措施,那么赋权定责尤其是惩罚措施的制定,则是对村民事务理事会的发挥主导作用的明确约束。



由项目进村形成的资源动员、对村民事务理事会的赋权定责以及弹性化制度设计(图 1),让理事会管理村内事务,将政策的执行直接转移到村民身上,从而弱化了政府与农民的对立,使得地方政府避免了与农户直接打交道可能产生的矛盾以及由此而发生的大量补偿争议^[19]。

三、村庄本位与理事会自组织运作

(一) 村庄认同与行政赋权:理事会权威的生成

村庄社会结构深刻地影响着村民的认同与行动。深入 Y 县下辖的村庄集体内部发现,这些村庄多属同一始迁祖繁衍而成的世代累居的单姓生活共同体。尽管现代性冲击使村庄“具备完全行动能力的宗族组织”不复存在,但血缘与地缘的边界迭合,使宗族成员之间仍然有着较为稳定的认同心理。单一姓氏构成的村庄社会和观念意义上的宗族形态,使村庄俨然成为“扩大的家庭”,进而呈现宗族团结型社会结构样态^[20]。在这样的村庄社会中,村民内聚力较强、认同并服膺内生于村庄的地方性知识,村庄仍然是村民的认同单位。

经由社会成员关系网络构造的村庄社会结构尤其是社会联结模式决定着人们彼此之间的相互依存度和互动方式^[21]。内生于村庄共同体的村民理事会,其成员由村民在自家“房”中推选产生,这些成员熟悉庄情实际、办事公道且有着较为广泛的社会信任根基。村庄强社会关联特质和村民认同心理,赋予村民事务理事会主导村庄改革稳定的社会基础。同时,县级政府赋予村民事务理事会主导村庄改革的权利,则为其提供了“合法性”基础。由是,村民事务理事会这一非正式组织,具有行政和自治双重意义上的“合法性”,其中前者为其提供制度保障,而后者则为其提供社会基础。

(二) 自组织运作:行为资本与行动策略

村民事务理事会如何进行动员并主导村庄改革?行动者从来不是在无结构的领域中行动的,他们所处的不同文化都以一种先在的结构形式,制约着行动者的理性和选择能力,还受到所在行动领域中的物质条件和社会条件的限制^[22]。县级政府制定的弹性制度为村民事务理事会进行改革提供了适当的自由裁量权,而村庄强社会关联和县级政府赋予的资源分配权则为其进行情感动员和利益动员提供了行为资本。村庄层面主要通过以下策略进行自组织运作。

1. 村庄操作规则制定

作为特定环境中参与者共同遵守的行为规范,规则是行动者行为发出的前提条件和约束变量,其直接影响资源占有者的日常决策。遵循普遍性原则而忽略异质性环境的规则设计,极易导致规则失灵。就地处丘陵地区的 Y 县而言,村庄土地利用状况、经济发展能力、集体收入水平和村民认知程度各不相同,制定适宜本村庄实际的操作规则是改革顺利进行的基础和前提。

为尽量减少改革波及的村民范围和减小改革阻力,各村民事务理事会以县级指导性制度为基本遵循,以村庄宅基地利用现状和未来预期为基础,制定了符合村庄实际的操作性规则。具体而言,村民事务理事会在对集体经济组织成员身份进行严格界定后,丈量村庄各农户宅基地实际面积,在此基础上粗略测算本村组平均面积,在保证起征面积不超过县规定标准面积上限(240m²)前提下,适当上浮村庄平均面积,保证不退出情况下村庄需缴纳有偿使用费户数占总户数的 10%~20%(表 1)。

表 1 村庄宅基地有偿使用费起征面积标准

村庄	SH 组	L 村	Q 村	XN 村	JJ 村	绝大多数
起征标准/m ²	230	210	190	180	160	240

在明确宅基地有偿使用费起征面积的同时,各村庄还根据房屋建造材质的不同,制定了宅基地的退出方式和补偿标准(表 2)。整体来看,其退出方式由有偿退出、无偿退出、有偿退出和无偿退出、台账管理四种类型组成。而在超标准面积退出标准上,各村民事务理事会根据村庄宅基地的实际情况和集体经济收入情况等多重因素,在县级政府规定的范围内(住房按建筑面积 20~150 元/m²补偿,附属设施按占地面积 10~30 元/m²补偿)制定出本村庄的实施细则。

表 2 超标准面积宅基地退出方式、补偿标准和资金来源

退出方式	典型村庄	退出标准	资金来源
有偿退出	DK 村 SH 组	实木结构 80 元/m ² ,石混结构 120 元/m ²	向乡政府借钱
	PY 村 XB 组		
住房有偿, 附属设施无偿	D 村 Z 家小组	住房 50 元/m ²	理事会自筹
	HW 村 H 家组	实木结构 50 元/m ² ,石混结构 30 元/m ²	乡贤捐资
	GT 村 FTS 组	石木、砖木结构 30 元/m ² ,石混、砖混结构 60 元/m ²	有偿使用费
	SG 村 D 家小组	老村:砖(石)木结构 50 元/m ² ,砖(石)混结构 80 元/m ² 新村:无偿退出	土地增减挂钩
	YF 村 QXY 家	石木结构 60 元/m ² ,石混结构 80 元/m ²	征地收入等 集体自有资金
无偿退出	SW 村 X 家组	/	/
台账管理	比较普遍	/	/

2.关系资本与情感动员

个体行为嵌入并受特定社会关系网络的约束与支配。“甚至所有的行为都镶嵌至社会网络之中,要受到以人际互动产生的信任、文化、声誉等作用机制和因素为基础的持续性社会关系和社会结构的影响”^[23]。建立基于宗亲血缘基础上的关系网络不仅构成村民事务理事权威来源的基础,同时也成为其进行宅基地改革动员可资借用的关系资本。尽管关系资本构成村民事务理事会稳定而可靠的情感资源,但宅基地改革本身属于利益调整,顺利突破局面的第一步便是带头“革命”。同时村干部与党员具有的身份特性,也将其纳入带头行动的序列。

在此基础上,理事会成员根据亲属关系远近进行动员。在宗族团结型村庄结构中,亲属关系远近呈现“家庭—房—宗族”的具体样态,因此其在带头执行后依次对上述序列进行动员。对于本“房”,村民理事会成员主要采用分工原则,分别对推选自己为理事会成员的本房成员进行动员。当单个成员动员无效时,理事会则运用集体公关进行动员。

除宗族关系网络外,姻亲纽带和职业关系也是村民事务理事会进行情感动员的重要资源。需要注意的是,对于一些较难动员的村民,村民事务理事会可能不只动用一种关系资本,而是通过多种关系网络的有机组合进行的。由此,我们发现,村民事务理事会以亲缘关系为基础,以“家庭—房—宗族”为行动位序,进行以己为中心的差序动员。

3.资源分配与利益动员

多重关系资本为理事会的情感动员提供了行动资源,但改革本质上的利益调整属性表明仅仅依靠情感动员很难达到改革的预期目标。行政赋予的村规民约的制定和执行权以及村庄资源分配的权利,则为理事会提供了另一种可资借用的资源,其具体表现在超占面积退出和有偿使用费收取问题上。对于该问题的解决,村民事务理事会主要采用以行动孤立为主要内容的“土办法”迫使村民服从,如采取“红榜”和“白榜”公示办法,对已交纳的进行“红榜”公示给予表扬,对拒不交纳的进行“白榜”公示给予通报;以约定俗成的村规民约加以约束,具体为当全家迁出人员在其家庭成员离世后,集体经济组织不予安排墓地,或者理事会成员、村组干部不参与其喜事等。

交有偿使用费是我们的难点,那如果涉及不交的,理事会就说群众事情群众办,我们政府不能强制做些什么事情。群众会商量,理事会商量。比如,好像这个村就有这个例子,他既不交有偿使用费,也不拆,那么怎么办? 上门做思想工作,做不通,那理事会就拿自己的土办法。比如你家里办什么红白喜事,村庄里面有头有脸有身份的人不

参加。你家里人老了,我们村子里没人帮你抬棺材。我事先就跟你讲,你不交钱又不退出的话,村庄就一定会对你这样做。你能接受那你就交,孤立你。因为首先你很自私啊,你不配合村里工作,你自己就是自私的人,不为村庄考虑的人,村庄为什么要为你考虑。所以你既然不关心村庄建设,不关心村庄的事情,那村庄也把你排除。(对县宅基地改革办成员的访谈)

由于乡镇政府及相关部门、村委会在为当事人出具证明、办理各种证照、申请享受权益以及办理其他事项时,应事先由村民事务理事会签署意见,因此理事会还可以运用县级政府赋予的资源分配权对不交纳者进行规制,即不向其再分配村集体资产和取消其享受国家各类惠农政策。如除收取滞纳金外,在其子孙符合非农户条件后,申请建房时不予分配宅基地;在调整责任田时扣除多块宅基地同等面积的责任田、不予分配承包地;不予享受危旧房改造和惠农支农等产业扶贫项目。

深入村庄集体内部,我们发现对于主导村庄改革的村民事务理事会而言,其可依托村民认同基础上的组织优势进行情感动员,同时凭借行政组织赋予的福利分配、政策享受等利益分配权,通过利益调整进行动员。

四、治理多样性:理解宅基地改革结果之维

村庄面向的行政嵌入和村庄本位的自组织运作,分别构成县级政府和村民事务理事会的行动策略。尽管县级政府给予的村庄操作规则创设和资源分配为村民事务理事会主导村庄宅基地改革提供了适度自由裁量权,但村庄宅基地利用现状和未来需求则从自然层面约束着理事会的具体行动。强社会关联的村庄社会结构为理事会提供了行动资本,但理事会成员必定是宗族村庄中的一员,熟人社会中的处世之道和情感顾虑也是影响其行动的因素。此外,宅基地的有偿退出是改革的重要内容,以集体经济收入能力和水平为主要来源的有偿退出资金也构成理事会行动的影响要素。可见,制度、资源、情感和资金的构成影响村庄宅基地改革结果的主要变量。那么,村庄宅基地改革的结果样态如何?

首先,县级指导性制度和规定框架内的行动自主性以及村庄资源分配权利,为理事会主导村庄宅基地改革提供制度激励,其具体表现在村庄操作规则的创制以及在此规则范围内的具体行动。由于各村庄的宅基地规模总量、利用现状和未来需求等不尽相同,因此村庄操作规则尤其是涉及宅基地有偿使用费起征面积和退出标准很难一致。表 1 和表 2 深刻地反映了这一点。也就是说,基于村庄实际的操作性制度本身就存在多样性,而这样的多样性是县级政府赋予的行动自主性和村庄宅基地自然条件共同作用的结果。其中,前者提供制度激励,后者构成自然约束。

其次,宗族性村庄中村民之间的稳定、密切和浓厚的血缘关系为理事会主导村庄改革提供了情感基础,但这并不意味着在利益调整问题上全体村民是铁板一块、均质同构的群体。同时,也并不表明村庄全体成员完全支持村庄的操作规则。原因在于,旨在改善村庄居民生产生活条件的村庄宅基地改革需要以牺牲部分既有利益为前提,涉及的潜在利益受损者很难完全理解与配合。换言之,村庄改革很难实现完全意义上的行动一致,这可以从村民和理事会成员两大主体展开分析。就宅基地的占有主体——农户而言,无论是在以集体成员身份获得的宅基地上建造的农房抑或是继承获得的农房,均属农户私有财产,宅基地退出具有的利益调整属性很难使所有农户完全赞同且执行理事会制定的操作规则。

政府以行政嵌入方式赋予理事会主导村庄改革的具体权利,一定程度上也将改革的潜在矛盾和风险分散到村庄。这样的安排,使得村民的博弈主体不再是政府部门,而更多的是村民事务理事会。宅基地改革并非单纯地执行县级政府行动方案,其深刻地影响着村民和理事会之间

的短期甚至长期关系。不过,理事会成员本身是村庄一员,改革过程中他们会尽可能顾及村民之间的利益和情感关系,避免造成自己与村民之间的行为对抗和情感矛盾。原因就在于,相较于完成政府支持的短期改革任务,村庄人际关系的持续时间更为长久。改革过程中部分理事会成员会“尽量不得罪人”且最大限度地斩断后续可能引发的利益和情感冲突,其中,“尽量不得罪人”的心理占位贯穿整个行动过程。

当政府支持的村庄改革结束后,超标准面积宅基地有偿使用费收取极易使村民对理事会的心理认同改变,从而反对或不交纳超标有偿使用费,进而成为理事会成员和超占农户情感矛盾可能引发的触点。对此,部分村庄的理事会则直接将超占房屋拆除以切断未来矛盾发生源。可见,村民的理解能力和配合程度以及理事会成员的心理顾虑具有的异质性,构成理事会行动的情感约束。这样的约束进而使村庄内部理事会成员之间以及不同村庄之间的改革呈现多样性样态。

最后,超标准面积宅基地有偿退出经费由村庄集体收入负担,村庄集体收入也是理事会进行宅基地退出方式选择的重要影响变量。对于超面积的宅基地退出而言,绝大多数村庄主要通过台账管理予以解决,即现阶段退出,待家庭成员(主要指具有集体经济组织成员身份的男性)符合宅基地申请条件后再经过相关程序申请。而部分村庄则通过有偿退出的形式,尽可能照顾村民因宅基地退出造成的经济财产损失。在资金来源上,则通过有偿使用费的收取、理事会自筹和乡贤捐资以及土地政策等途径解决有偿退出的资金来源问题。如 HX 镇下辖的 SH 组和 XB 组,由于村集体收入薄弱和村民守土情结严重等实际情况,理事会成员则通过向乡镇政府借款形式根据房屋用料材质实行有偿退出;SG 村 D 家小组利用土地增减挂钩形式予以解决。而对于 SW 村 X 家组而言,由于集体经济收入薄弱无力承担有偿退出经费且未来收入有偿使用费困难,该组直接以全部无偿退出形式一次性解决问题。简言之,因村庄集体经济收入差异,导致村民事务理事会在宅基地的退出方式上也存在多样性选择。

由是,宅基地的利用状况与未来需求、“尽量不得罪人”的心理定位、村庄集体收入、弹性制度的嵌入和资源分配构成影响村民事务理事会自主行动的关键要素。其中,宅基地利用状况和未来需求构成其自然约束变量,“尽量不得罪人”的心理认知构成其情感约束变量,村庄集体收入是其经济约束变量,唯有弹性制度嵌入和资源分配是其自主行动的制度激励变量。同时,四大要素之间还存在着较为密切的关联影响。自然条件和集体收入能力构成弹性制度嵌入的硬约束变量,而情感顾虑构成弹性制度嵌入的软约束变量。宅基地利用现状和未来需求以及村庄集体经济收入要素促使理事会形成“尽量不得罪人”的心理定位(图 2)。正是在自然、经济、情感和制度构成的四维变量约束和激励下,村民事务理事会形成了符合村庄实际的多元化行动策略,这样的行动本质上是治理多样性的集中体现^[24]。

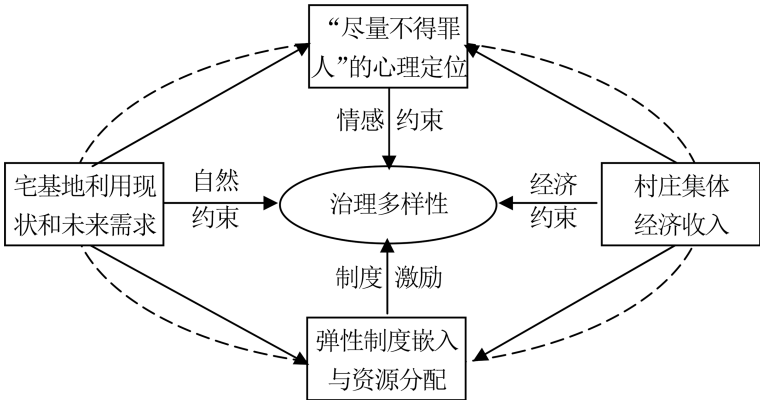


图 2 治理多样性的生成机理

五、结语

乡村集体产权的治理,是理解乡村经济和社会结构变迁的关键性变量^[25]。将目光聚焦 Y 县宅基地制度改革实践,我们发现县级政府主体责任和发挥村民自治作用使得县级政府和村级组织共同成为宅基地改革的参与主体。羸弱的县级财政收入、潜在的官民矛盾冲突以及无主体的集体自主管理,使得寻找能够主导村庄改革的有效主体成为宅基地改革顺利推进的关键。而宅基地的集体所有、村庄强关联特质和村民事务理事会的现实作用,使其成为主导村庄改革的有效主体。因此,县级政府依托其政治权威和资源配置权力,通过组织赋权、制度嵌入和项目进村等行政嵌入,调动村民事务理事会主导改革的积极性。在村庄内部,村民事务理事会运用村庄共同体赋予的同意权力和县级政府给予的资源分配权,通过情感动员和利益动员进行自组织运作。而宅基地利用现状与未来需求、“尽量不得罪人”的心理定位、村庄集体收入能力和行动自主性,使得村庄宅基地改革呈现多样性样态。

然而,这样的改革也存在潜在的风险。尽管县级政府赋予村民事务理事会主导村庄改革的主体责任,符合集体土地村民自治的制度要求,但其本身是压力型体制下的权宜之计。作为村级非正式性组织,村民事务理事会的正式运作得益于政府的强力干预和村民的短期认同,当改革结束,政府这一强势主体撤出村庄后,仅依靠依托于村民认同基础上的行动难以持续。而与具有正式组织身份的村民委员会相比,村民事务理事会的动力更多地来自村庄价值意义生产。精神褒奖的即时效应消退后,没有稳定而可靠的经济激励,很难实现村庄的长久治理。简言之,组织的非正式性与激励机制的单维度也为自组织管理的长期存续埋下了消退的潜在可能性。

本质上,农村宅基地改革是影响农村社会治理的系统性社会工程。农村特定领域的制度变革样态,就是整个国家治理转型在乡村社会的现实映照,其不仅可以作为考察特定期农村基层民主政治、经济发展和文化积淀等表征国家与社会宏观特质的重要窗口,而且还可以作为理论研究的经验参照。实际上,在农村改革的过程中,国家权力既不是被动地遵从与撤出,也不是凌驾于社会之上的行动巨人,而是在历史与现实社会网络的嵌套下寻找可资利用的话语和资源^[26]。也就是说,农村基层社会治理并非在真空中进行,也并非国家及其代理人各级政府的单方意志行为,而是在与特定地域的生活主体共同构成的有着广泛互动的行动情景中展开的。行动场景的同一性和行动主体的能动性意味着,必须调动两大主体的行动积极性。

Y 县宅基地改革实践表明,村庄是宅基地改革的基本行动单元,行动的关键是形成村庄行动主体的正向激励,从而由村民自组织管理自治事务。在这个过程中,政府的主要作用是充分利用行政资源调动自治主体的积极性。以 Y 县农村宅基地制度改革透视农村基层社会治理,可以发现,代表国家行使行政管理职责的基层政府和代表村民行使民主管理功能的村民事务理事会分别构成农村社会治理的两大行动力量。实现有效治理的核心在于,如何以政府的嵌入式治理激活村庄自组织管理,亦即构建集体自主治理的行动机制。简言之,通过行政资源培育农村基层社会的自组织能力,构成新时代农村基层治理的现实命题。

权威、制度和资源是农村社会治理的重要内容,也是政府行政嵌入社会可资借用的行动资本。由于地理位置、自然环境以及人文社会等要素的差异,异质性是中国农村社会的基本特征。Y 县的宅基地改革实践带给我们的启示是:在农村社会治理实践中,一统性制度很难适应农村异质性社会,契合地方实际需求、降低执行难度和形成正向激励理应成为制度创制标准。因此,在制度创制过程中,弹性化应成为基层政府制度创制的重要导向,即在形成基本框架要求基础上,给予执行主体适当的自由裁量权。同时,在项目制已然成为农村基层社会治理的重要机制的今天,项目进村应以调动村庄治理主体的积极性为目的,形塑村民的主体性提升村庄组织化

程度。

Y县宅基地改革的多样性样态意味着,企图以一种方式适应所有治理情境的“万能药”难以奏效。尤其是在农村基层社会治理事务愈加复杂化的今天,必须寻找适宜多元化行动情景的治理方式,而这样的治理方式既来自行政组织的适度赋权和行政资源的有效激励,也要求执行主体具有较强的行动自主性和自觉性。当前,推动社会治理重心向基层下移构成社会治理的基本面向,在这个过程中更要重视实现政府治理与村民自治的有机衔接和良性互动,有效发挥社会的自组织能力是其核心所在,而以政府行政资源培育社会的自组织能力则是其现实要求。

参考文献:

- [1] 道格拉斯 C 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,罗华平,等,译.上海:三联书店,1991:21.
- [2] 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,2012:24.
- [3] 周其仁.中国农村改革:国家与土地所有权关系的变化(下)——一个经济制度变迁史的回顾[J].管理世界,1995(4):147-155.
- [4] 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[J].政治学研究,2017(1):99-110,128.
- [5] 赵晓峰.税改前后乡村治理性危机的演变逻辑——兼论乡村基层组织角色与行为的变异逻辑[J].天津行政学院学报,2009(3):45-49.
- [6] 李庆召,马华.价值与限度:农民再组织化与村级治理组织体系再造——基于广东省梅州市F村基层治理改革的思考[J].社会主义研究,2017(2):112-118.
- [7] 项继权,周长友.“新三农”问题的演变与政策选择[J].中国农村经济,2017(10):13-25.
- [8] 孙宪忠.推进农地三权分置经营模式的立法研究[J].中国社会科学,2016(7):145-163,208-209.
- [9] 姜红利,宋宗宇.集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释[J].中国农村观察,2017(6):2-13.
- [10] 刘震宇,王崇敏.中国农村宅基地管理的法治化构造[J].现代法学,2016(5):59-66.
- [11] 刘锐,贺雪峰.从嵌入式治理到分类管理:宅基地制度变迁回顾与展望[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2018(3):47-56.
- [12] 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[M].上海:上海三联出版社,2000:18.
- [13] 田雄,郑家昊.被裹挟的国家:基层治理的行动逻辑与乡村自主——以黄江县“秸秆焚烧”事件为例[J].公共管理学报,2016(2):141-151,160.
- [14] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [15] 项继权.中国农地产权的法律主体与实践载体的变迁[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(10):5-14,22.
- [16] 张静.行政包干的组织基础[J].社会,2014(6):85-97.
- [17] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148,223.
- [18] 沃尔特 W 鲍威尔,保罗 J 迪马吉奥.组织分析的新制度主义[M].上海:上海人民出版社,2008:159-160.
- [19] 郭亮.土地征收中的“行政包干制”及其后果[J].政治学研究,2015(1):114-125.
- [20] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.
- [21] 董磊明,郭俊霞.乡土社会的面子观与乡村治理[J].中国社会科学,2017(8):147-160.
- [22] 埃哈尔 费埃德伯格.权力与规则——组织行动的动力[M].上海:上海人民出版社,2005:7-8.
- [23] 马克 格兰诺维特.镶嵌:社会网与经济行动[M].北京:社会科学文献出版社,2007:12.
- [24] 李文钊.理解治理多样性:一种国家治理的新科学[J].北京行政学院学报,2016(6):47-57.
- [25] 袁方成.治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(2):1-17.
- [26] 李洁.农村改革过程中的试点突破与话语重塑[J].社会学研究,2016(3):100-124,244.