

【土地问题】

从“祖业观”到“集体观”：宅基地制度改革与地权观念演变

——基于江西余江的考察

邱丽

(中山大学 马克思主义哲学与中国现代化研究所/哲学系,广东 广州 510275)

摘 要:论文通过余江宅基地制度改革的案例,呈现了农民“祖业”产权观念到“集体”产权观念的演变。“祖业观”下的宅基地产权具有象征性、继替性、家族福利性等特征,是嵌入乡土社会的宅基地产权实践规则;宅基地制度改革的政策要求是践行生产资料公有制背景下的集体土地所有制,具有政治公平属性、国家控制性、社区公共性。“集体观”的现代化规则与“祖业观”的乡土社会规则之间存在张力。余江宅基地制度改革通过培训教育的国家塑造机制、精英引领的社会示范机制、精准宣传的家庭动员机制以及村规民约的规则约束机制,践行了宅基地集体产权属性,形塑了农民集体化的产权观念。

关键词:宅基地制度改革;地权观念;祖业;集体资产

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)03-0167-12

一、问题的提出

随着城市化进程的加快以及乡村振兴战略的实施,农村宅基地资源闲置浪费、宅基地财产权缺失、宅基地管理不善等问题日益突出,这些都倒逼宅基地制度改革^[1]。2015 年,我国在 15 个地区开展农村宅基地制度改革试点。2018 年中央一号文件首次提出,完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。“三权分置”是我国宅基地制度改革的重要创新,其试图兼顾宅基地制度改革的财产属性与保障属性^[2]。随着宅基地制度改革在全国范围内推广,不少学者对宅基地制度改革的经验进行总结,并评估其实践成效。

起初,学界主要将关注点放在宅基地制度改革的经济效应上,主要关注农房与宅基地使用权的流转和抵押^[3]、宅基地置换的实践^[4],以及宅基地有偿使用制度改革的效果^[5],部分地区的改革在增加农民非农收入^[6]、赋予农民宅基地财产权^[7]等方面的成效显著。然而,有学者发现,农村宅基地财产属性区域差异很大,沿海发达地区和大中城市郊区的宅基地财产属性较强,而一般农业型地区的宅基地财产属性则普遍较弱。一般农业型地区宅基地“有价无市”^[8],改革无法增加农民财产性收益^[9]。夏柱智^[10]通过总结全国宅基地财产化改革模式,发现宅基地财产化改革的经济成效有限,其原因是宅基地的“有限市场”。鉴于宅基地属性的区域差异,宅基地制度改革模式千差万别。宅基地制度改革的经济效应不能成为政策评估的唯一标准,多元化的评估标准呼之欲出。譬如,宅基地制度改革的“余江样板”备受关注,有学者认为其超越了

收稿日期:2020-09-10

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”(20CSH050)

作者简介:邱丽,女,中山大学哲学系博士生。

宅基地制度改革的“保障权”与“财产权”视角,开创了宅基地制度改革的治理样本^[11],其先进经验在于宅基地制度改革解决的不仅仅是土地管理的问题,也并非宅基地财产化的实践问题,而是通过宅基地制度改革健全了农村基层管理体系^[12],带动了基层“善治”^[13],比较符合传统农区宅基地制度改革的路径^[14]。

通过文献梳理发现,当前学界主要关注宅基地制度改革的经济效应^[15]以及治理效应^[16-17]。然而,任何制度变革本质上都是利益的再调整和再分配,在土地制度实施的过程中,其会造成个体对土地、地权价值的认知变化。因此,在评估制度改革中,不仅要关注经济绩效,还需要关注社会效应^[18]。尤其是面对我国前所未有的全方位转型的深刻背景,随着宅基地制度改革创新实践的推进,产权变革及制度实践所带来的产权观念变迁本身蕴含着诸多理论增长点^[19]。事实上,有少部分学者已然关注到在余江宅基地制度改革过程中,村民祖业观念对宅基地制度改革造成的阻碍^[20]。然而在成功的“余江样板”背后,既有宅基地制度与农民地权观念如何互动,制度实践如何影响农民的宅基地权属观念,学界仍然缺少动态分析,这构成本文探讨的核心问题。

本研究探讨的是在宗族性村落制度实践过程中农民土地观念的演变,研究材料来源于笔者与所在团队于2018年在江西省鹰潭市余江区H乡Q村展开的驻村调研。本次调研主要采用无结构访谈法与参与式观察法。一方面,通过在村居住,访谈村民并观察他们的生活,获得关于村庄治理、村庄结构的基本信息;了解宅基地制度改革前后,不同年龄阶段、不同身份的村民对宅基地权属的看法。调查发现,农民在宅基地制度改革前后,经历了从“宅基地是祖业”到“宅基地是集体资产”的观念变迁。另一方面,通过访谈区(乡)村干部,参与旁听政府工作汇报、村庄动员会议等,了解宅基地制度改革的政策、制度等文件;了解基层政府开展宅基地制度改革、转变农民观念的具体工作机制。笔者将其总结为培训教育的国家塑造机制、精英引领的社会示范机制、精准宣传的家庭动员机制以及村规民约的规则约束机制。基于此,本研究以余江宅基地制度改革为个案,比较“祖业观”与“集体观”的内涵、特征及表现,分析宅基地制度改革推动农民地权观念演变的机制,进而探讨中西部农村宅基地制度改革的基本方向和侧重点。

余江于2015年被列为国务院指定的首批宅基地制度改革的示范点,其下辖宗族性结构村庄,农民祖业观念强,与宅基地制度改革践行的集体所有权观念形成鲜明对比;同时,在宅基地制度改革中,余江并非致力于增加农民的财产性收益,而是通过各项措施完善宅基地管理,引导农民改变既有的宅基地使用规则,形塑了“宅基地是集体资产,不是祖业”的集体产权观念,具有一定的典型性和代表性。余江全区共1040个自然村,以自然村为单位,分为五批次全面开展宅基地制度改革。本文的案例Q村,被选为区里首批试点的自然村。Q村是一个宗族性村庄,宗族以姓氏为单元,一个姓氏为一个宗族,宗族内有不同的房头。Q村人口1298人,包括杨、陈、孔等多个姓氏,其中杨姓为最大姓氏。杨氏已有17代人,300多年历史,共167户,687人,3个房头,分别为上房、中房与下房。每个房头均有村民选举的房头代表,代为行使公共事务。宗族是余江宅基地制度改革中无法忽视的结构性力量,它形塑了农民的“祖业”观念,对宅基地制度改革起关键作用,以上特点在Q村的宅基地制度改革实践中得以体现。

二、祖业观:传统乡村社会宅基地产权观念实践

在经历社会主义集体化和人民公社时期“一切归公”的政治运动之后,祖业观在理论上已经被打破,农村的集体土地(宅基地)都是国家进行重新分配的结果。然而,在实践中,农民的祖宗田、太公山、祖坟山、祖宅等观念却挥之不去^[21]。在宅基地制度改革过程中,村民表现出强烈的祖业观,与宅基地制度改革的要求相冲突。“祖业”是指祖先留下来的产业,具体包括祖坟

山、宗祠、老祖屋、集体林地、荒地、滩涂、水面以及村民承包的责任田、责任山^[22],在宅基地制度改革过程中涉及的“祖业”多指房屋和宅基地等不动产。本节将以Q村为例,结合案例分析,呈现农民祖业观的特征与表现。

(一) 象征性

象征性是指宅基地产权具有象征性的绵延意义,象征着家族的绵延和兴盛。宅基地在时间上具有绵延性,其来自祖宗,继替于“我”,并将延绵于子孙^[23]。作为祖业的宅基地,需要纵向传承下去,土地的传承象征着家族的兴盛不衰,既有家财,也有人。传统宗族社会中,强宗大族都通过购买田地、兴建祠堂、修建学校、庙宇等来显示自己家族的强大,田地是宗族兴盛最主要的象征资本之一。只有家道中落的家族,才会不得已出卖家业和田地。卖田卖地、守不住祖业,是家族衰落的象征,也会被当成“败家”的象征。Q村持有土地的村民也有为子孙后代置办恒产、修祠堂、保留祖屋的观念,试图以这种方式守住祖上的土地,使其世代绵延,是土地绵延“人格化”的象征。

譬如村民陈某,家中有两块宅基地,一块宅基地上是儿子建的新房,另一块宅基地上是老宅,老宅年久失修,十多年来未曾住人。基于一户多宅与房屋长期闲置的现实,其被列入宅基地退出的范围。陈某为防止拆迁队拆自己家的老宅,便一个人搬到破旧老宅居住,拒不同意拆除,任儿子和儿媳怎么劝说,都不愿意搬回与儿子和儿媳同住。其理由是:“这块宅基地是我们祖上传下来的,世世代代都使用过,不能在我手里没了,我还要传给我儿子,继续传下去,除非家里没人了。”

由以上案例可以看出,村民对宅基地祖业观的实践内涵之一是:宅基地是祖业,是家族的财产。一方面,家族财产的性质决定了宅基地不是为某一人所有,而是一种从祖先手里一直传到“我”手里,以后还要传到子孙手里的财产。个体并不享有完整的宅基地所有权,而只享有使用权,完整的宅基地所有权属于整个家族。另一方面,个体作为祖业(宅基地)的管理者,需要保护好祖业(宅基地),不能被他人占有。这就意味着祖业的管理者背负着祖先、子孙的期许,若祖业在自己手里“没了”,则对不起家族的成员。

(二) 继替性

宅基地继承自祖先,一般以“父传子”的方式传下来,在传统的多子家庭中,地少人多,因此兄弟共享一处宅基地的情况很普遍(在Q村至今仍存在“弟兄田”)。从这个意义上来说,每个宅基地继承者,都不享有完整的宅基地所有权,因为个体只是宅基地继替过程中的一个使用者,甚至是使用权人之一,而宅基地的转让权是多子继承,或者通过继承着落于整个家族^[24]。所有继承者都必须守住这份家业,“卖地者会遭谴责”,从这个角度上来看,作为祖业的宅基地又具有极强的伦理性。作为家产的宅基地在代际传递的过程中,不仅是一种实体性物品,而且是被赋予较多代际伦理性的文化内涵。

宅基地的继替性的另一重实践内涵是:在宅基地使用过程中,不注重法律和制度界定的公共规则,而注重家庭规则,村民认为其可以无偿甚至无限期使用宅基地。譬如村民杨某在2000年拆除祖屋,并在原有地基上重建两层楼房,房屋占地面积较大,主屋加附属房共380平方米。按照规定,家中有老人,每户占地面积不得超过300平方米,面积超50~100平方米的罚款15元/平方米。杨某家中宅基地超80平方米,需要交1200元的宅基地有偿使用费,但杨某拒不交款,且态度坚决。杨某认为:“这块宅基地从我爷爷那里都一直在用,我父亲也是在这里建的房子,自己家里传下来的,为什么到我手里就要交钱?”农民认定宅基地是通过继承获得的财产,因而是家庭“私产”而非村庄公共品,无须受公共规则的制约。

(三) 家族福利性

家族福利性意味着基于祖业观的宅基地蕴含了家族成员及其子孙对祖业的独占和共享观

念。“家族独占”是指它排斥家族之外的其他成员,即使是本集体经济组织的成员也不行。如果是政府要变更宅基地的所有权,则要做出补偿,甚至产生“祖业声索”的现象。“祖业声索”是指农民以祖业为由,声称、索要某种权益的现象,地方社会对此常常予以认可,是一定范围内存在共识性的“地方性规范”^[25]。如乡政府所在的街道本属于Q村的土地,后来政府利用一片山林与Q村置换这块土地的使用权。乡政府建好后,有土地剩余,其他自然村的村民向政府购买该剩余土地建房,Q村仍然向建房者收取一定的费用,原因是这片土地是Q村的祖业。Q村村民说:“我们收取的费用一般很少,但最重要的不是数额,而是它体现了土地归我们家族。”再如,村民杨某,在宅基地制度改革过程中,拆除了其父亲留下的破旧祖宅,退出宅基地,老人对此很不满意,并以祖业为由,要求获得4万元的经济补偿。以上案例说明祖业观念实际上并非对土地(宅基地)产权关系的现实描述,而是对土地(宅基地)所有权关系的历史描述。农民对土地所有权关系的这种历史记忆影响着现实的宅基地使用规则和秩序,当作为祖业的土地成为宅基地建房时,或者在政策实践中需要退出时,将会发生利益索要行为。

需要说明的是,祖业观带有私的性质,但其与西方完整私有产权所拥有的独立性和排他性又有区别。因为家族福利性具有家族成员共享、家族成员独占双重内涵。“家族共享”是指宅基地作为家族财产具有家族共同福利的特征,比如在家族内部流通,家族成员享有“亲族先买权”。因而家族成员的界定是区分“自己人”与“外人”的重要程序,对于家族成员的界定具有严格的规定性,宗族的整合性和纯洁性,乃至其存续的可能性取决于宗族自我身份界定能力和排他能力,因此,身份界定的规则就如同一个国家的国法一样重要^[26]。调研发现,Q村的家族实践单位主要以房头为主,每个房头内部的成员可以成为祖业福利的享受者。例如,在地方社会中为了传宗接代,往往采取招女婿入赘的方式。Q村的双女户家庭也采取同样的方式,但是地方社会已经形成一套规则,一旦外姓女婿要在村里分田、分宅基地,那么他必须改为本房头的姓,才能作为本村人进行分田。访谈时,当问及退出来的宅基地能不能卖时,Q村村民一致表示,“退出来的宅基地不能卖给外村人,如果是本宗族内的成员,则可以低价转让”,即宅基地在村庄里的流动具有“亲族先买权”的特征。

通过以上案例发现,宅基地祖业观的核心是:宅基地是家族祖业,而非集体公产。农民不以现代法律界定物权的关系来对宅基地确权,而是以地方性知识来确权^[27]。祖业产权秩序赋予个体宅基地的使用权、继承权和家族所有权。在过去很长一段时间,我国历史上沉淀下来的土地产权的乡土性,使土地承载的不仅有利益最大化的经济意义,而且还有心灵归属的文化意义和村社整合的社会意义。在特定阶段,这种祖业产权的功能在村庄经济、文化系统中得以保持。村落的社会结构与村民对宅基地的产权认知互相形塑,作为乡土社会文化因子的祖业观嵌入宗族性社会结构,成为影响农民行动逻辑的重要变量。余江的农民尤其是老年人群体秉持的祖业观念文化传统最盛。

三、集体观:新时代乡村社会宅基地产权观念变迁

农民祖业观遵循的是宅基地的家业产权规则,而集体观遵循的则是公有产权规则^[28]。按照《宪法》规定,农村集体土地制度在所有权性质上是一种生产资料公有制。新《土地管理法》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^[29]。”结合Q村的调研来看,该村的宅基地制度改革按照《土地管理法》和集体土地所有制的要求开展,农民的祖业产权观念也相应地发生了转变。农民逐渐认可了宅基地是集体资源,并接受了宅基地的集体产权观念,这种集体观具有政治公平属性、国家控制性、社区公共性的特征。

(一) 强调政治上的公平分配属性

一方面,强调宅基地对于农民的社会保障属性,农民“户有所居”的生存权是一项基本的政治权利。我国宅基地是无偿分配给农民的,集体资源最重要的核心是保障宅基地作为生产生活资料的属性,是对所有集体经济组织成员的生存权的保障。余江宅基地制度改革的底线是保障农民户有所居,而非强调宅基地制度改革的经济效益。另一方面,强调宅基地作为公共资源配置过程中的公平性。正如H乡的干部所言:“宅基地制度改革‘不患寡而患不均’。”Q村在宅基地制度改革中,有两句话,“不要赢只要平”“一把尺子量到底”。对于前者,村民的解释是:“关键不是房屋拆迁中补偿多少钱,而是理事会做事是否公平,不能只拆我家不拆他家。”宅基地退出一定要公平,如果所有人都无偿退出,则无人会争宅基地退出的利益。后者是指宅基地有偿使用或宅基地退出补偿时,丈量农户房屋面积、宅基地面积一定要按照统一标准,言外之意就是公平公正。

宅基地从祖业属性到公共资源属性的转变,尤其强调资源分配和资源管理过程中的公平性。而其公平性的实现:一方面,有赖于村干部对政策的公平执行,但凡政策在村庄内未获得公平实施,村民会认为村干部“瞧不起自己”“欺负自己”。另一方面,也和中西部农业型地区的宅基地财产属性较弱的特征有关。Q村属于宅基地财产属性较弱的地区,农民更多地追求宅基地的社会性权利,村庄更需维持宅基地作为公共资源的社会性秩序,因此农民“不患寡而患不均”。而在东部发达地区,宅基地的财产属性较强,村民更多地追求宅基地的财产性权利,村庄需要维持宅基地利益分配过程中的财产性秩序,从而维持利益分配的公平。发达地区简单依靠村民自治的方式将难以维持其财产性秩序的公平,需要依靠法律制度的介入方能维持,这时强化的应是农民的法治观而非集体观。

(二) 具有法治性和国家控制性

集体观背景下的宅基地具有法治性。依据《土地管理法》,按照土地所有制性质划分,土地可以分为国有土地和农民集体所有土地。《宪法》第十条规定:“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。”《物权法》第五十九条规定:“农村集体所有的不动产,属于本集体成员集体所有。”《物权法》第六十条进一步规定:“可代集体行使宅基地所有权的主体包括:集体经济组织、村民委员会、村民小组、乡(镇)政府(代管)。”宅基地作为农民建造住宅及其附属设施的集体土地,具有集体所有、农民使用、一宅两制、一户一宅、福利分配、免费使用、无偿回收、限制流转、不得抵押、严禁开发等多重特征^[30]。一方面,国家和地方政府基于土地利用总体规划布局的需要对宅基地用途与规划做出严格限制。农民必须按照《宪法》《土地管理法》等关于宅基地的权属规定,申请、使用、退出宅基地。另一方面,基于农民宅基地使用权是从集体无偿获得的,农民集体拥有宅基地所有权,这项权利是国家赋予的,因此国家对农民集体的土地利用具有一定的控制性,地方政府也有权力对宅基地规划做出调整和变更,如具有规划、征收等权力。

按照我国宅基地产权制度的规定,农民集体拥有宅基地所有权,农民集体成员拥有宅基地使用权,符合条件的农户拥有分配宅基地的资格。然而,宅基地制度改革前,宅基地用途管制制度在执行过程中存在极大的弹性。以建房为例,农民若要在某地块上建房,需经农户申请,村集体审查是否符合村庄规划,并经乡(镇)人民政府审批符合土地用途管制以及国土空间规划以后,方能颁发集体土地使用权证书。Q村在实践中,通常是农户向村委会申请,村里一般直接审核通过,并上交乡镇。乡镇到村里查看是否符合建房规划,审核通过并颁证后,农户即可建房。正如村干部所言:“以前农民申请建房,一般都能通过,没有人会为难。”而宅基地制度改革后,农户建房申请程序不仅有正式制度保障,更被写进了村规民约。农户需要向村里提交申请,通过全体村民代表大会表决,经村里公示通过以后,再上交乡镇申请,从而将集体产权制度在村集

体这一环节做实。

(三) 社区公共性

不同于祖业观背景下的家族福利性特征,公有制背景下的集体范围被限定在村落社区层面,主要表现在村集体共有的特征,而不是家族共有,比如余江将集体落在了自然村一级。村集体共有强调宅基地退出后,不是给个体让渡财产,也不是通过家族成员权获得福利分配,而是用于村庄公共建设,从而造福于整个自然村,于整个村庄有利,也于子孙后代有利,由此将家族福利性转化为社区公共性。如 Q 村宅基地制度改革的重要目的之一,即是为新农村建设打基础,村集体收取的宅基地有偿使用费、农户退出的宅基地均用于村庄公共建设。2016 年底 Q 村完成了村道硬化、建设大戏台以及村庄绿化等公共建设。

表 1 宅基地制度改革前后两种地权观念对比

| 产权观念 | 土地性质 | 所有权形式 | 土地类型 | 产权认知维度 |
|------|---------|--------|------------|--------------|
| 祖业观 | 祖先遗留的家产 | 家族所有 | 祠堂、祖屋、宅基地等 | 社会文化维度(地方惯习) |
| 集体观 | 保障性生存资料 | 农民集体所有 | 所有土地(含宅基地) | 政治维度(法律制度) |

综上所述,农民祖业产权观念的存续,表明在农民集体土地所有制中依然保留了宗法社会的身份界定规则^[26],而宅基地制度的改革改变了农民祖业观,形塑了集体观的宅基地产权意识。这说明,产权作为一种社会基本权利关系的制度表达,不同于法权,实践中的产权不是一种条文、律例或规定,而是一种留有解构和建构空间的制度安排^[31]。集体产权在乡村社会的实践,也并非经济学者所以为的是划分明确且一经形成便相对稳定的关系结构。相反,它是个体行动者与其所处的社会环境不断互动的过程。因此,土地上的财产权利关系以及地权观念演变,都是与土地制度不断互动,形成动态均衡的过程^[32]。随着社会的变迁,村社人口的增加,宅基地管理模式不适应当前社会的发展,国家宅基地制度改革呼之欲出,其要求宅基地权属“再集体化”。从“祖业观”到“集体观”的转变,是地方政府、村集体在政策执行过程中作用的结果,下文笔者将结合政策实施过程,分析宅基地制度改革推动农民的宅基地产权观念变迁的机制。

四、从祖业观到集体观:促进地权观念变迁的工作机制

村民的祖业观念与宅基地制度改革的目标存在很大的张力,其本质是村民生活中的地方性秩序与正式制度之间的矛盾。宅基地地方性秩序并非静态之物,而是在特定时空结构下,社会建构的产物。宅基地地权秩序建构的首要前提是个体对宅基地产权有相应的认知,包括宅基地所有权归属、使用权规范以及资格权、收益权分配的系统性认知。因而,在村庄社会中,集体地权秩序建构的前提是,农民对集体产权有清晰的认识,认可“宅基地是集体资产,集体具有经营、管理、配置宅基地资源的权力;农民享有资格权、使用权”。宅基地产权观念内蕴于宅基地治理实践,又形塑宅基地治理实践。此前,祖业产权实践导致村庄公共建设与农民私人无序建房之间的矛盾突出,个体建房占用土地,旧房占用土地,导致村庄公共基础设施建设无法推进。在地方政府和宗族理事会的干预之下,推进宅基地制度改革,影响了农民的宅基地地权观念。农民认可“宅基地是集体资产,而非祖业”,在行动上配合集体在宅基地制度改革中的决定。本节笔者将介绍宅基地制度改革如何推动农民地权观念演变,并将其总结为培训教育的国家塑造机制、精英引领的社会示范机制、精准宣传的家庭动员机制以及村规民约的规则约束机制。

(一) 培训教育:集体观的国家塑造机制

任何政策的实践,都有赖于治理主体对政策的熟悉和了解。在特定行政任务下达时,组织干部培训,是对治理主体开展动员和教育的过程。宅基地制度改革前夕,余江区统一组织乡(村)干部、村民理事会成员集中培训,实地考察,塑造治理主体的集体土地所有制法治观念以

及公共利益观念。

其一,集体土地所有制的法治思维塑造。现代法律制度为治理主体注入良法的基本价值^[33],一方面,集中讲课、培训,让基层干部了解《土地管理法》《宪法》中有关宅基地的法规,以及相关的制度文本。强调让干部在集体土地所有制的法律范围之内开展宅基地治理活动,宅基地制度改革的底线不能突破法律规定的集体土地所有制。另一方面,法律制度的权威源自个体内心对其的拥护和信仰,究其根本需落实在宅基地治理活动中。因此,政府还让干部在既有的法律框架之内,通过集体协商,制定符合地方实际的治理规则,以更好地践行集体土地所有制的法律制度。通过以上方式,村干部从理论和思维上,具有了集体土地所有制的法治思维。

其二,公共利益思维的激活。国家的培训教育除集中封闭的课堂理论教育之外,实践的历练亦是村干部教育培训最好的课堂^[34]。通过实地参观、考察其他新农村建设点,不少村干部感受到村庄建设之间的差距。因此,实地考察使得村干部当家人的使命感、集体荣誉感被激发,建设与发展家乡的愿望增强。然而在集体经济较薄弱的中西部村庄,国家项目资金成为新农村建设的主要资金来源,诸多村干部表示要争取新农村建设的项目。新农村建设配套资金较多,但名额有限,每个乡镇一个,是具有竞争性的稀缺资源。而项目这一稀缺资源的分配主要由乡镇主导,乡镇根据宅基地制度改革的验收成果来决定资源分配次序。宅基地制度改革成效,体现在一户多宅的宅基地退出、超占的宅基地有偿使用费收取等工作的完成。在项目激励之下,宅基地制度改革由政府的事情变成村庄自身的事情。村干部和村民理事会成员,培训回村后,以新农村建设的项目争取为理由,强调宅基地是集体资产,劝说农户退出多余的宅基地,服务于集体的公共建设。理事会会长劝说农民:“宅基地本来就是集体的,你们闲置的祖屋以后也会倒塌,不如现在退出来,我们申请新农村建设的项目。”农民比较在乎的是村庄修路,问道:“房子拆了,会不会修路?路搞好了就行,就怕路搞不好。”理事会会长回答说:“我们修很宽的水泥路,建公园,还会建公共厕所,现在国家政策好,都是政府出钱。”在集体公共建设的利益引导之下,有部分农民对美好生活的向往和热情被激发出来,同意拆除自家房子,交给集体统一规划,认可了宅基地集体所有的观念。由此,政府得以通过集体利益激活干部带头人的集体思维,以协助制定、执行村庄宅基地治理的政策,形成宅基地资源收回与集体统一调配的宅基地使用格局。

无论是让干部接受集体土地所有制的理论培训,抑或实地考察与项目激励的方式,其共性是以国家教育的方式,强化或者塑造村庄治理主体的集体所有观念,明确集体土地所有制的制度执行主体,从而建立符合社会主义公有制规范的集体土地治理思维与治理方式。

(二)精英引领:集体观的社会示范机制

干部培训后,基本形成了集体土地所有制的法治思维。这种集体思维一方面为国家教育等外力刺激所塑造,而非自觉产生;另一方面是理性化的,经过反复思考、转化、权衡形成的个体认知,观念转化是服从于其改造村庄、建设村庄等特定的“政治目的”。然而,于农民而言,祖业观是乡村社会长期实践形成的地权意识,刻画在脑海中,尤其对于老年人而言,形成了无意识的自觉,正如布迪厄所言的“惯习”^[35]。因此,无论村干部出于改造村庄抑或改造农民观念的目的,权力不可能是赤裸裸的行政命令,亦非一纸公文下达就能完成。必须结合治理的本土资源,认识、挖掘、借助本土资源,包括地方社会中已经形成的社会网络、社会组织等权力的“文化网络”^[36]。余江是宗族性地区,不少村庄十多年前便有宗族理事会的组织,该组织成员主要由房头代表组成。房头代表是从每个房头内部选举出来的,帮助无偿主持宗祠修缮、红白喜事等公共事务的人员。他们是房头内部德高望重、有公心和群众基础的人员,比较有话语权,在地方性社会中“有身份”。在宅基地制度改革中,政府吸纳了这一组织,并通过地方性制度,赋予宗族理事会在宅基地资源收费、分配等方面的权力。

宅基地制度改革的政策颁布以后,村民可以被分为三类:第一类持强烈祖业观,排斥和反对集体收回宅基地;第二类保持中立,并持观望态度;第三类向往新农村建设,能够主动退出宅基地,配合宅基地制度改革政策。宗族理事会成员均是村庄社会精英,在宗族内部具有一定的话语权,其在集体土地所有制范围内治理、使用宅基地,带头无偿拆除自家祖宅,形成社会精英引领、普通群众感受、积极分子跟从的社会效应。其具体机制是通过精英引领,建构与实践“集体话语”,形成社会示范效应,唤醒农民的集体意识。

其一,社会精英寻找“祖业话语”与“集体话语”的共同点,通过“祖业话语”的再转化,建构新的“集体话语”,并让农民接受“集体话语”。与政府行政干部不同的是,社会精英来自农民,与最广大的农民有共同的生活方式与思想意识,能够充分体现和表达农民的要求,获得农民的信任。他们能够以农民熟悉的话语传达国家宅基地制度改革的意志。譬如他们能够掌握农民祖业思维的逻辑,在新的形势下,将“祖业话语”赋予新的内涵:“退出宅基地是为了子孙好,更是为了村庄长远发展好,因为新农村建设是造福所有人的,更是造福子孙的。”同时,其寻找“为了子孙好”与“为了村庄好”之间的一致性,以“新农村建设为了子孙好”为由,引导农民思考、权衡、抉择直至做出行为改变。在此过程中,农民从思考子孙利益、家族利益,直至村庄利益,其集体意识便在觉醒。集体意识的唤醒,使个体行动具有目的性,是一种行为选择的自觉,而非无意识的“惯习”。

其二,社会精英践行“集体话语”,带头无偿退出自家“一户多宅”的宅基地,并向大众展示:“宅基地本来就是集体的,退出宅基地可以做好村庄规划,服务于新农村建设。”如若直接向农民传达集体土地所有制的制度文本、法律政策,农民缺少在地化的体验与实践,那么,“集体话语”只是挂在墙上的政治话语。而通过社会精英的引领和带头示范,开展宅基地集体化的实践,集体土地所有制这一套“集体话语”便具有了现场感,得以聚合在公共空间。此时,公共空间便成为表意政治和聚合认同的场域,“集体话语”在公共空间的传播,既能生产其自身的政治合法性^[37],又能在农民讨论、传播的过程中潜移默化地改变农民的观念。

(三)精准宣传:集体观的家庭动员机制

家庭是社会最小的细胞^[38],也是宅基地制度改革最基本的单元,宅基地集体观的塑造,除国家组织的教育培训、村庄社会精英的社会示范之外,还以家庭为抓手,开展微观细致的宣传动员。在宅基地制度改革过程中,宗族理事会成员发现,不同年龄层次的人员受祖业观影响的差异较大。老年人长期生活在农村,受祖业观念文化传统的影响更深刻。一户多宅的宅基地对老年人而言,一是具有文化价值功能,作为祖业具有伦理价值意义;二是废弃房屋对部分低龄老年人而言,只是剥离了居住功能,而未剥离生产生活的辅助功能,譬如放置农机具、圈养牲畜等。在外务工的年轻人,包括往返于城乡之间或在城市定居两种生活状态,其在村庄生活的时间相对较少,受祖业观念的影响更小,加之本地宅基地财产属性不强,荒废的祖宅对年轻人而言,具有轻微的文化价值意义,并无功能性。儿童并未形成完整的宅基地地权观念,通过学校教育、政策宣传,便于塑造宅基地集体观。宗族理事会为适应观念格局的转变,抓住宅基地地权观念的代际差异,开展精准宣传。

其一,分人群、多途径宣传宅基地是集体的。通过短信、微信等方式向村庄年轻人宣传宅基地制度改革的政策;通过微电影、漫画等方式进校园,向儿童开展宣传;通过广告横幅向老年人开展宣传,将通俗易懂的话语印成横幅并挂在村庄内部。譬如:“宅基地是集体所有的资产,不是祖业”“多占宅基地、多交人民币”“超占宅基地要退给集体”等。除了在公共空间开展宣传工作,宗族理事会成员还会根据工作需求,上门宣传政策。

其二,通过家中年轻人、儿童动员老年人。譬如,针对陈某家一户多宅、拒不退出的现象,宗族理事会首先是联系老人的儿子儿媳,跟年轻人讲清楚现在宅基地制度改革的政策要求,说明

宅基地是集体资产,退出来以后,方便规划村庄,建设新农村。儿子儿媳表示理解,并答应做老人的工作,怎奈老人并不听儿子媳妇的劝说,偏要住在老宅里。乡镇工作人员、村干部和宗族理事会成员了解到陈某的孙女在学校上学,在学校放微电影开展政策宣传时,动用老师和学校教育的环境让小朋友明白我国宅基地制度政策,跟小朋友讲宅基地是集体的,并不是个人的;同时向小朋友宣传宅基地改革的意义和价值。宣传结束后,班主任还特意找到陈某的孙女说:“宅基地是集体的,不是你们自己家的,你回去劝你奶奶把老宅子的宅基地退出来。因为你们家的老宅子不拆掉的话,村里就没办法开展新农村建设,到时候别人都会对你们家有意见的。”于是,孙女利用自己在学校学到的政策知识,以及在学校所受到的大环境的压力,做通了陈某的工作。因为老师说话不仅在学生面前有威信,陈某也担心自己再不配合宅基地制度改革,孙女在学校会被老师和同学孤立。针对杨某不上交超占使用费的情况,老人在乡政府工作的侄女通过去向老人的儿子做工作,由其儿子缴纳了1200元超占使用费。

由此,宅基地制度改革通过精准宣传的方式,改变了部分老年人的祖业观,向年轻人传递了集体观意识,塑造了青少年的集体观。这说明,宣传作为基层工作的重要手段,有组织的持续不断的宣传动员,不仅能将宅基地制度改革的意志渗透到乡村社会,还能将集体土地所有制的内涵传递,并内化于农民心里。

(四) 村规民约:自治的规则约束机制

通过国家开展的教育培训、村庄精英的社会示范、细致的家庭动员,村庄干部、精英、大部分群众理解并接受了“宅基地是集体资产,不是祖业”这一观念。然而还有少部分不接受、不配合工作的“钉子户”,以宣传动员、示范、激励等正向引导机制,难以改变个体的认知。因此,通过村规民约的自治规则约束机制,先约束个体的行为,再引导其认知。

宗族理事会集中培训定制度的时候,以村规民约的方式规定了宅基地退出补偿标准、有偿占用宅基地的罚款标准等,这是地方性规则。任何个人都不得索要超过规定的补偿,自然村内部的所有人员一视同仁,公平公正。譬如杨某要求高额补偿,村里党员干部、宗族理事会成员,通过政策学习之后,严格区分房屋和宅基地,即区分地上物权和产权,明确宅基地是集体的,并不是祖业,只有地上的房子是祖业。同时,宗族理事会成员对杨某说:“这块地不是你们家的,是集体的,你要4万块的补偿,公然违反了村规民约,而且补偿的钱要公示,给你这么高的补偿,对其他人不公平。你要是坚持不拆猪圈的话,新农村建设被耽搁了,其他人会对你有意见,以后你们家办事(办酒席),别人都不会去。”宗族理事会成员做完工作后,第二天杨某跟理事会会长说,同意拆猪圈,也没有再提高额补偿的事。由此,一方面,通过村规民约地方性制度规范个体行为,保证村集体经济组织的成员在宅基地制度改革及集体资源分配过程中的公平公正;另一方面,当个体索求不正当利益时,通过村规民约和集体意志,达到“打压和孤立钉子户”的目的,保障了集体的利益最大化。

乡村社会宅基地产权秩序的形塑,受到一系列重要的社会建制或制度基础的影响。制度又包括集体土地所有制、村规民约的自治规则,其共同维系宅基地的集体产权秩序。农民在宅基地使用行为上的正当性与否,在传统上是由“村庄”这个社会单位来界定的。虽然《宪法》在理论上高于其他地方性法规,但其作用往往仅限于抽象地表述一般性原则,而在具体实践中,村庄社会对村民的权利、义务、资格的界定,长期由村规民约来体现。村社共同体内部的成员,均需遵循与之相匹配的权责利体系^[39]。因此,集体土地所有制的内涵与实践原则,通常被写进村规民约。一是其能够明确村社共同体成员资格与行为边界,作为其申请宅基地的资格权界定、使用宅基地的行为准则,为其划定合法性的边界;二是其包括村民违反和破坏规章制度的处罚条款,主要有进行教育、批评、罚款等内容,由此集体土地所有制的内涵会被村民熟知、践行,并成为个体行为、认知的规范机制,从而有利于形塑农民的宅基地集体观。

综上所述,农民从祖业观到集体观的变迁,是国家与集体两个主体共同作用的结果,政府引导与村民自治相结合。政府的培训教育、村庄精英的社会示范、村庄宣传的家庭动员、村规民约的规则约束,四位一体,共同改变农民的宅基地地权观念,促进集体所有制观念的回归,破除土地私有和祖业观念。因此,农民的地权观念不仅具有个体性,更受文化规范和制度环境影响,具有实践性、发展性和可塑性。而通过国家引导、村民自治方式形塑的集体产权观念,体现了国家政治属性、国家控制性、社区公共性等特点。观念的改变影响个体行为,集体地权观念形塑了集体化的地权实践秩序,H乡实现了宅基地集体化。H乡宅基地改革前,共有宅基地3476宗,其中一户一宅3065宗,一户多宅223宗。通过宅基地改革试点,全乡消除一户多宅158户,附属设施625个;无偿退出928户,面积134630平方米;收取有偿使用费362户,金额338900元。村民住房严格按照一户一宅的要求,对多余的住宅或超面积院墙,采取无偿退出或收取有偿使用费的方式,重回“一户一宅、面积法定”的公平起点。

五、结论

2018年1月2日,中共中央、国务院发布了《关于乡村振兴战略的意见》并明确提出:“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。”自政策颁布以来,全国不少地区都在开展宅基地制度改革,大部分农村以财产化改革为目的,既有研究主要关注宅基地制度改革的经济效用。通过对余江宅基地制度改革的田野研究发现,其改革的主要目的并非激活宅基地的财产属性,而是坚持集体土地所有制,完善宅基地管理,关注宅基地的社会效应。通过培训教育的国家塑造机制、精英引领的社会示范机制、精准宣传的家庭动员机制以及村规民约的规则约束机制,践行了宅基地集体产权属性,形塑了农民集体化的产权观念。

产权经济学与新制度经济学主要以产权理论来分析和解释地权属性,其认为产权的界定可以明确当事人之间的财产边界。按照这一思路,国内经济学家普遍认为,当前中国法律对于集体土地所有权的制度表述是模糊的,农民享有的土地产权是残缺与不完整的^[40],因为农民只有土地使用权,而无独立的产权。其呼吁加强农民的土地权利,赋予农民在土地上完整的产权属性,包括所有权、用益物权、担保物权等。因此,学界主流观点认为需加强农民在宅基地上的财产权,对宅基地制度改革的经济效应尤其关注。直至部分学者发现传统中西部地区农村的宅基地财产属性不强,宅基地制度改革具有治理效应,却鲜有宅基地制度改革的社会效应研究。事实上,对比农地制度的改革,已有学者研究发现,农地产权私化的改革,基于土地完全占有的排他属性,导致农民产生土地私有化的想象,将自己作为土地的“类所有者”,继而产生土地“物权化”的观念^[41]。余江并不是以宅基地财产化改革为目的,虽然后期也探索宅基地流转等财产化路径,但是其改革的初衷是为了完善宅基地管理,推进新农村建设等符合集体利益的政策目标。以上政策目标是村庄公共品,通过个体能力无法完成,必须通过国家资源投入,建立在宅基地产权属性的集体化实践基础上。通过践行集体化的产权属性,取代家族化的产权属性,重塑宅基地资源的公共属性以及农民的宅基地产权观念,获得了财产效应和治理效应之外的社会效应。

本文认为,我国区域差异太大,宅基地财产属性不同。传统农区宅基地经济属性不强,宅基地财产化改革的经济效应不明显,宅基地资源有效配置的关键在于通过重塑产权的社会属性,解决宅基地在村集体内部低效利用的问题,合理分配集体资源,而非开展单向度的财产化改革。而东部地区宅基地财产属性较强,通过盘活存量的宅基地资源,为农民增加了财产性收入,则可以关注其经济效应,采用财产化的改革路径。同时,鉴于区域差异的现实,宅基地制度改革的实

践存在较大差异,因此对于宅基地制度改革的效应评估,应该建立多元化的评估标准,分区域,根据地方实际开展评估。

当然,有关宅基地制度改革的社会效应,还有诸多值得深入探讨的地方。如宅基地制度改革社会效应的区域对比分析,宅基地制度改革在不同性质村庄的作用方式,宅基地制度改革影响下的农民地权观念类别。还包括宅基地制度改革造成的其他社会效应,如其对农民住房格局的影响及其塑造的社会空间秩序等。以上均构成宅基地制度改革研究的努力方向。

参考文献:

- [1]董祚继.为什么要改革农村土地制度——农村土地制度改革进行时系列解读(一)[J].国土资源,2017(1):4-7.
- [2]付宗平.乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求与实现路径[J].农村经济,2019(7):26-33.
- [3]王邦武.农房与宅基地使用权流转和抵押的调查与思考——以宜城为例[J].武汉金融,2017(7):86-87.
- [4]王小来,赵维清.农村宅基地置换改革成效分析——以嘉兴市姚庄镇为例[J].中国林业经济,2011(4):4-7.
- [5]李川,李立娜,刘运伟,等.泸县农村宅基地有偿使用制度改革效果评价[J].中国农业资源与区划,2019,40(6):149-155.
- [6]北京大学国家发展研究院综合课题组,周其仁.还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].国际经济评论,2010(2):54-92.
- [7]刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24,43.
- [8]贺雪峰.论土地资源与土地价值——当前土地制度改革的几个重大问题[J].国家行政学院学报,2015(3):31-38.
- [9]贺雪峰.论农村宅基地中的资源冗余[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):1-7,165.
- [10]夏柱智.有限市场:宅基地财产化改革的制度实践及解释[J].农村经济,2020(3):34-40.
- [11]王向阳.超越“保障权”与“财产权”:宅基地改革的治理路径探析——基于江西“余江宅改”的案例分析[J].理论与改革,2019(5):153-165.
- [12]吕萍,钟荣桂,杨柏文,等.江西余江农村宅基地制度改革成效[J].中国土地,2017(8):12-14.
- [13]邱丽.善治视域下的宅基地制度改革[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(1):1-9.
- [14]曾旭晖,郭晓鸣.传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J].农业经济问题,2019(6):58-66.
- [15]黄小虎.土地制度改革的现状与前景[J].中州学刊,2016(6):33-36.
- [16]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.
- [17]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.
- [18]朱冬亮,肖佳.集体林权制度改革:制度实施与成效反思——以福建为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2007(3):81-91.
- [19]杨华,欧阳静.地权的阶层关系属性:阶层分化与地权冲突——对江汉平原一个乡镇的个案分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013,30(4):21-39.
- [20]艾文琦.祖业观视野中的农户闲置宅基地退出意愿研究——基于江西省余江县(试点县)的调查[J].青岛农业大学学报(社会科学版),2017,29(1):24-30.
- [21]郭亮.地根政治——制度转轨期的S镇农村地权研究(1998—2009)[D].武汉:华中科技大学,2010.
- [22]陈柏峰.“祖业”观念与民间地权秩序的构造——基于鄂南农村调研的分析[J].社会科学研究,2020,35(1):194-217,246.
- [23]桂华,林辉煌.农民祖业观与乡土社会的产权基础[J].二十一世纪,2012(4):108-117.
- [24]赵晓力.中国近代农村土地交易中的契约、习惯与国家法[J].北大法律评论,1998(2):427-504.
- [25]陈柏峰.地方性共识与农地承包的法律实践[J].中外法学,2008(2):295-308.

- [26] 陈端洪. 排他性与他者化: 中国农村“外嫁女”案件的财产权分析[J]. 北大法律评论, 2003(5): 321-333.
- [27] 陶自祥. 祖业观视阈下农民家业产权研究[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2015, 51(3): 115-120.
- [28] 黄鹏进. 农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角[J]. 中国农村观察, 2014(6): 14-24, 94.
- [29] 丁关良, 周菊香. 对完善农村集体土地所有权制度的法律思考[J]. 中国农村经济, 2000(11): 59-65.
- [30] 张云华. 完善与改革农村宅基地制度研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2011: 2.
- [31] 折晓叶, 陈婴婴. 产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005(4): 1-43, 243.
- [32] 申静, 王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J]. 社会学研究, 2005(1): 113-148, 247.
- [33] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014(4): 5-27.
- [34] 习近平. 做好新形势下干部教育培训工作[J]. 理论探索, 2010(6): 5-7.
- [35] 皮埃尔·布迪厄. 实践感[M]. 蒋梓骅, 译. 南京: 译林出版社, 2003: 104-109.
- [36] 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: 5.
- [37] 靳永广, 项继权. 权力表征、符号策略与传统公共空间存续[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(3): 119-128, 174-175.
- [38] 方旭东. 家庭与社会——一项西方社会思想史的探索[J]. 学术界, 2016(11): 231-245, 328.
- [39] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 84.
- [40] 文贯中. 市场畸形发育、社会冲突与现行的土地制度[J]. 经济社会体制比较, 2008(2): 45-51.
- [41] 陈锋. 从“祖业观”到“物权观”: 土地观念的演变与冲突——基于广东省Y村地权之争的社会学分析[J]. 中国农村观察, 2014(6): 25-36, 94-95.

(责任编辑: 刘浩)

Homestead System and Evolution of Land Right Concept: Based on the Investigation of Yujiang in Jiangxi Province

QIU Li

Abstract: Through the case of Yujiang homestead system reform, this paper presents the evolution of farmers' property rights concept from “ancestral property” to “collective” property rights. The homestead property right under the “ancestral view” has the characteristics of symbolism, succession and family welfare. It is the practical rule of homestead property right embedded in the local society. The policy requirement of homestead system reform is to practice the collective land ownership under the background of public ownership of means of production, which has the attributes of political equity, national control, community publicity, and “collective right”. There is tension with the local social rules of “ancestral property right”. Through the national shaping mechanism of training and education, the social demonstration mechanism led by elites, the family mobilization mechanism of precise publicity, and the rule constraint mechanism of village rules and regulations, Yujiang homestead system has implemented the collective property right attribute of homestead and shaped the property right concept of farmers' collectivization.

Keywords: Reform of Homestead System; Concept of Land Right; Ancestral Property; Collective Assets