

从“内生治理”到“事件治理”： 土地调整逻辑的变迁

万江红, 孙明扬

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)



摘要 以一个传统农业型村庄为个案,从治理的视角,讨论土地调整逻辑的变迁。20世纪80—90年代的土地调整主要通过具有村社理性的土地共识和组织基础实现村庄土地的动态流动,是村庄内生性的治理。税费改革后,以个体化、市场化为取向的三农政策的落地使得村庄内部土地利益分化,村庄治理失效,因而形成难以克服的调整困境。由于村庄难以实现土地利益平衡,村民通过事件化的策略行动向基层政府施压,基层政府不得不以事件治理的方式实现土地调整。事件治理型土地调整是基层政府治理资源和治理原则双重缺乏的权宜结果。土地调整的变迁显示了当下农村政策的推行中,如果只注重国家力量,而不充分考虑村庄内生的治理逻辑,将会导致层出不穷的基层治理问题。

关键词 土地调整; 内生治理; 村庄治理; 事件治理; 基层治理

中图分类号: F 301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2018)05-0129-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.05.015

包产到户以来,我国农村土地^①政策不断变化。总体上说,政策的演进主要集中在两方面:一是延长土地承包期限,逐步稳定土地承包关系;二是明晰土地产权,对土地权利进行配置。从我国农地制度的实践样态来看,20世纪90年代开始,农村土地调整从定期调整过渡到“大稳定,小调整”,此后“坚持三十年不变”,党的十九大更提出第二轮土地承包到期后再延长三十年,因此全国不再大规模重新调整土地。一些具有土地调整传统的地区在承认国家政策的前提下,以地方土地实践历史为基础,形成了农民认可的土地分配共识,仍能坚持调整。

学界关于农村土地调整的研究主要有三种进路:一是基于产权理论对土地调整进行研究。其中具有代表性的解释是“产权残缺”,这种观点指出中国农村土地所有权的集体所有制,与私有产权相比,缺乏严格的排他功能^[1]。集体产权不仅没将土地的权利清晰界定到个人,其产权来源也不是市场自发逻辑,而是国家政策逻辑^[2]。因此,农村土地集体所有的产权形式,更倾向于“成员权”的公平逻辑,在人口变化基础上,以行政调整为主要手段的调整是较为普遍的形式。二是基于农业经济理论讨论土地调整的功能和效率。学者认为农村土地调整具有成员权基础的均平功能、村庄内部的社会保障功能、村庄治理功能以及稳定农村社会的政治功能^[3-5]。在承认土地调整功能的前提下,部分学者强调土地调整的效率难题,认为频繁的土地调整使得土地细碎化,地权不稳定,不利于农民投入、土地流转、规模经营、农业效率等^[6-7]。不过,也有研究肯定了土地调整的制度创新。三是从村庄治理的角度,探讨土地调整的治理逻辑、过程及影响。有学者注意到村庄内的人口变动、生存伦理、干部权威等因素均会形成不同的土地调整实践^[8-10]。从土地调整的实现逻辑来看,地方性共识是大部分农业型村庄土地调整得以达成的原因^[11]。在调整过程中,村民以公平逻辑产生互动形成调整结果^[12]。部分学者强调村级组织的农地调控权在调整中的作用,认为其是村庄治权的有机构成部分,也是村庄重

收稿日期:2017-10-24

基金项目:国家社会科学基金重点项目“嵌入性视角下家庭农场的发展问题研究”(15ASH006)。

作者简介:万江红(1966-),女,教授,博士;研究方向:组织社会学,农村社会学。

① 本文讨论的农村土地不包括农村建设用地。

要的治理资源^[13]。此外,社会结构性要素也在农地调整发挥重要作用,村庄精英在调整中存在共谋,形成“谋地型乡村精英”^[14]。

归结而言,第一种进路缺乏对土地调整村庄实践的了解,片面强调农地产权自上而下的确立路径。农地产权具有村庄嵌入性,是国家制度建构、村庄社会互动和农民地权认知等复杂因素共同作用的结果。第二种进路主要从经济效率和资源配置的角度探索土地调整的制度问题,忽视了土地调整制度的自发性和自我调适的问题。第三种进路虽然把土地调整当作具体的社会事实来讨论其在村庄中的运作机制,但忽视了村庄特性,更缺乏历史维度上的讨论。在国家土地政策和农业政策具体落实的过程中,土地调整集中发生在土地需求较为强烈的农业型村庄,调整的稳定性和具体过程都有所变化。在此基础上,本文将沿着第三种进路,从村庄社会内部视角切入,以长期进行土地调整的农业型村庄为个案,讨论不同时期土地调整的实践机制及其逻辑变迁问题。

经验材料来源于笔者与研究团队于2016年10月在鄂中湖村的田野调查,期间对村干部与村民进行了结构和半结构式访谈^①。湖村地处江汉平原南端,距城区40公里,全村人口1677人,6个村民小组,耕地面积3622亩,人均2亩,户均10亩,是湖北省粮食主产区之一。湖村具有平原地区农业的普遍优势,土地条件和自然条件较好,农业收益较高,农业劳动力充足且土地需求强烈,是典型的以农民为种植主体的传统农业型村庄。从农业生产上看,农业是当地家庭重要的收入来源,种植方式以双季稻为主,正常年份的农业纯收入可达每亩1100元。同时,农业社会化服务较好,农业受家庭劳动力水平的限制较小,全村土地无抛荒,农民十分惜地。从土地调整历程上看,湖村自分田到户起坚持土地调整。1983年,湖村根据村集体成员资格^②认定,按照“人五劳五”^③的原则分田到户。在方便生产的前提下,村民通过“亲找亲,邻找邻”^④,在生产队内形成自发小组,村民带田入组。此后的土地调整分为两个阶段,20世纪80—90年代的土地调整主要是村庄内部按照自发小组的约定,3~5年内进行一次调整,调整较为规律,矛盾较少。2000年以后,土地调整明显放缓,调整间隔长,村庄土地矛盾开始凸显,土地调整成为村庄难题。因此,针对湖村土地调整个案的深入研究,可揭示传统农业型村庄土地调整变迁中的普遍性机制,即“以个案来展示影响一定社会内部之运动变化的因素、张力、机制与逻辑”^[15]。

基于此,本文将讨论土地调整从村庄内生性治理转变为基层政府事件治理的逻辑。本文从三方面展开:一是考察20世纪80—90年代湖村的村庄内生治理土地调整实践及其实现村庄土地利益平衡的逻辑。二是讨论2000年以后村庄内生治理的土地调整如何受到政策消解,农民进而分化,形成“调地难”困境。三是分析现阶段土地调整不断外溢为基层治理问题,农民通过策略化的行动迫使基层政府介入土地调整,以事件治理的方式修复村庄破损的土地秩序的逻辑。

一、内生治理:20世纪80—90年代湖村的土地调整实践

在家庭联产承包责任制的实践中,农民以集体成员的身份获得土地,集体成员权是土地调整的权利来源。但具体到各地的土地调整实践来看,情况却大不相同,因此土地调整问题需要从村庄结构和村庄社会性质的内部特性上寻找原因。

湖村20世纪80—90年代的调地主要是村庄内部自主地通过“分组治田”的方式对调整的范围和规则作出规范性确认:首先,在调整范围上,湖村的土地调整分田到户时以小组内村民分得的土地为准,不实行全村范围内的打乱重分。其次,在调整规则上,具体的调整期限、标准和方法等由自发小组

① 本文所提到的地名或人名均做技术化处理。

② 对于几类特殊群体,湖村作出相应认定:1、外嫁女,无论外嫁后户口迁出与否,均不能分地。2、上门女婿,经当地村委会迁入户口即可分地。3、外迁人员,在外有稳定的国家工资收入(如公务员、事业单位、国有企业、教师等)不分得土地,但其在村家属仍可分地。4、大学生,在有正式工作落户城市前,仍可分地。

③ “人五劳五”是指将全村土地分成两等份,一半是按人头平分,另一半按劳动力(18至60岁的村民)人数分配。

④ “亲找亲,邻找邻”原则是指村民根据血亲、姻亲或邻里关系自发组合成为小组,自发小组是湖村村民的基本行动单位。

以少数服从多数的原则开会协商。再次,在调整具体操作上,主要是小组长或小组内较具权威的人进行田亩核算、土地丈量、抓阡确地、纠纷处理等,除小组成员主动要求外,村委会基本不需参与调整。虽然村委会不对村庄做统一规定,但各小组的调整相互参考,村庄整体的调整频率和方式较趋一致。湖村土地调整有其村社理性^[16]的土地共识基础和组织基础,从而能够整合农村社区的组织力量,通过内部化的方式以低交易成本实现村庄土地供给、土地有序治理、土地收益最大化等,实现村庄内生性的土地治理。具体分述如下:

1. 内生治理的土地共识

土地共识是在地方性知识和村庄土地实践中形成的一套被人们共享的土地观念,构成了人们在村庄生活中处理土地问题的行动准则和理所当然。具体来说,湖村的土地共识是基于村社理性的土地共识,即强调要在有限土地的前提下,通过调整以保证土地既能作为生存保障又能与不同资源禀赋的村民相对公平地对接。村社理性的土地共识关注农户个体的生存,但更关注通过农户间的“合意”行动来实现土地资源的整合,以取得村庄整体性的生存、发展甚至收益最大化。

首先,土地共识强调均平中的“效率原则”。湖村作为典型的农业型村庄,农业和打工是村民两大收入来源。打工收入因农民资源禀赋和市场风险应对能力的不同而存在相对差异。相比之下,农业收入更具有稳定性,能发挥生存兜底的优势,因此村庄须在均平逻辑下通过土地调整保证农民基本的土地配给。但村社理性的均平逻辑与基于“集体成员权”的公平分配有所差别,后者是基于成员身份的无差别分配,强调土地的基本物品属性。而具有村社理性的土地共识不仅认可农民在土地分配中的平等,更强调适量土地与不同水平劳动力的配适。因此湖村不仅通过土地等级化,对质量较差的土地以打折或打包的方式分配,解决“差田无人领,好田挤破头”的问题;同时还沿用集体时期的工分制,将劳动力“工分化”,拿出部分土地作为劳力田,不同年龄段的劳动力分得不同份额的劳力田。从而以土地和劳动力的差别化处理实现土地均分,足见其是兼顾村庄整体土地使用能力和使用效率的均分原则。

其次,土地共识强调济困中的“公平原则”。从村庄主体来看,土地调整是将村庄有限土地与人口配适,以实现对土地资源弱势家庭的济困,其原则是以户为核算单位,增人进田,少人退田。因此,每一轮土地调整就是农户间“给予-取得”土地交换过程。这种交换强调的是土地在村庄社区内的流动,不要求将“给予”按原路径“现报现”返还,也不精确地计算给予与取得的土地数量与价值,更多要求的是应尽的交换义务。正是在这种社区交换中,土地在村庄边界内不同家庭的“进”与“出”,形成对土地弱势家庭的补偿机制,从而实现村庄土地整体效用的发挥。在具有村社理性的土地共识基础上,虽然土地调整在国家政策层面上受到很大限制,但在村庄范围内仍能获得村民的承认^①。

2. 内生治理的组织基础

在土地调整的组织基础上,湖村以“分组治田”的调整方式,使得土地调整的性质不同于以村集体为单位的整体性调整(涉及全村人口和土地,组织和协调工作复杂),而是一种村庄内部自行协商的内生性治理行动。村庄内生治理的土地调整之所以能够实现,关键在以自发小组为组织和动员单位的“分组治田”同村庄内部的行动方式高度契合。在“亲找亲,邻找邻”的原则下形成的村民自发小组作为村民私人交往和公共事务的基本行动单位,构成了村民观念中的自己人。因而,自发小组内有效动员村庄内生的治理资源,能通过内部化的方式处理土地利益平衡,以较低的成本实现调整。

第一,社区的情面力量。在湖村的“分组治田”,首先要“讲情面”。“讲情面”是熟人社会中的一种处事原则。它要求人们待人接物、处理关系时顾及人情和面子,也要求“不走极端”,不能“认死理”,否则就是“不近人情”,不具正当性^[17]。情面原则更具场合效应^[12]。在湖村的调整中,村民不能只考虑土地利益,更要考虑情面。不退田或者不顾场合的公开反对调整都会丢了情面,是与他人过不去,产生具体化的私人矛盾,轻则影响双方感情,重则受到村庄舆论压力甚至在公共生活中被边缘化。少数

^① 按照科尔曼对于权利的讨论,只有人们对权利存在问题形成一致的肯定意见,权利才得以存在,即“在法律上未加说明的权利”也可以通过社会共识形成与实现。详见科尔曼在《社会理论的基础》一书中对行动的权利的分析。

人的反对甚至不影响土地调整决策结果,因此村民更倾向选择情面原则,做顺水人情。

第二,宗族的调和力量。湖村自发小组与宗族密切相关,同小组的成员一般有亲缘或姻缘关系,有的小组甚至就是一个大家庭。宗族作为乡土社会重要的权力结构在“分组治田”的会议组织、标准认定、争议调解和具体操作等过程中起到了重要的作用:一是宗族权威的意见会作为具体土地争端的基础性标准,二是宗族关系对个体间的土地矛盾起到调和作用。因此,宗族调和力量能在自发小组中实现秩序性、规范性和公平性的维持。

由之,村庄内生治理的土地调整通过具有村社理性的土地共识和“分组治田”的组织基础,从而调动村庄内生的治理资源,以内部化的方式稳定进行。在村庄内生性治理的约束下,村民对土地调整的预期也比较明确,愿意“拿出”土地,也信任调整制度能保证“熟人社会”中的其他成员“拿出”土地。土地不再是静态的固定占有,而是村庄中不断流动的动态土地资源,通过动态土地流动,湖村得以保持土地利益平衡,维系了村民间的“公平感”和村庄内部的团结,化解村庄土地矛盾。

二、内生治理的衰落:2000 年后的土地调整困境

2000 年后,国家逐步进行税费改革,农村资源流动的方向从自下而上的汲取变为自上而下的输入^[18]。对于农地的资源输入主要通过三个方向:第一,粮食直补、良种补贴、农机补贴等项目,以提高农民农业生产的积极性;第二,鼓励土地流转,扶持合作社、家庭农场等新型农业经营主体,以促进农业现代化;第三,稳定土地承包关系,推动所有权、承包权、经营权的“三权分置”,以放活经营权。土地不仅没有负担,而且是各项农业政策的承接实体,进而推动了土地的财产属性显化,对农村土地实践产生结构性影响^[19]。村庄内生治理的土地共识和组织基础被消解,土地平衡格局被打破,农民出现了新的行动方式,形成了土地调整的困境。

1. 调整主张的复杂现实

2000 年以后,湖村土地调整进入了明显的停滞期。由于土地占有的差异,农民土地收入上存在巨大的差距。按照湖村一亩土地 600~1 000 元的土地收益来看,土地较多的农民生活是比较好的,因而土地较少的农民产生了难以调和的“不公平感”。村民依据土地占有的差异形成了难以调和的土地调整主张:①强烈反对调整。这一主张的农民因上轮土地调整中获得的土地优势、农业税费时期“捡种”、荒地开垦或差田改造的先占行为等原因占有较大的土地优势,土地调整即意味着让渡其土地利益。②消极反对调整。这一主张的农民是村庄主体部分,其土地占有比较合理,家庭人口变动较小,可通过父辈的土地继承或外嫁女的土地保留实现家庭土地稳定。新一轮的土地调整将带来潜在利益损害,重分土地会产生土地基础设施的投入,因此其并不希望调整。③强烈要求调整。这一主张的农民在土地占有上较为弱势,其家庭土地面积较少或土地质量较差,部分因税费时期退田无承包地。因此,强烈希望通过调整改变现有土地状况。

土地本质上是人与人关系的投射,嵌入在村庄的社会关系之中^[14]。在农民的复杂土地主张下,村庄的社会关系结构表现在对土地资源的争夺能力上,农民依据其土地状况和其在村庄中的权力、暴力或社会关系网络等,形成了不同的土地调整行动。一方面,强势农民间依照自身土地占有状况进行激烈地土地利益争夺,另一方面,强势农民对弱势农民进行压制,弱势农民只能通过争取村庄外部力量与之抗衡,或主动依附土地占有状况相似的强势农民以分享争夺成果。在村民不断的土地争夺中,村庄陷入了土地治理的混乱状态。

2. 村庄内生治理资源的失效

一般认为,农村中的资源配置,村社内稳定合作的就表现为村社理性,只有合作的预期收益越大、来源越多时,农民才可能放弃个体行动进而跨户合作,村社内部达成合作的可能性越大^[16]。在土地政策的实践中,村庄内生治理的土地共识与组织基础皆产生背离,农地效益和农民个体的土地权利使得土地调整组织合作的难度越来越大,因而村庄内部难以实现对土地的有效治理。

第一,土地性质的转变与村庄土地共识的背离。在农业补贴和资本下乡推高的土地流转价格诱导下,土地可直接实现市场收益。以 2016 年为例,在不投入生产要素的条件下,农民可通过粮食直补

和土地流转获得 619.4 元土地收入。而随着农业政策向基层社会的深入,农民对土地的利益预期(包括农业生产效益,政策补贴效益,征地效益和市场效益)越来越高。对于村民而言,土地不仅是重要的生产要素,更是具有多来源预期效益的土地资本。村民对土地的需求不再是以生存和耕种为准的刚性需求,而是利益驱动下的资本占有,无耕种需求的农民也广泛地参与到村庄土地利益争夺中。因而,村民难以放弃既得的土地效益实现土地调整。

第二,个体土地权利扩张与“分组治田”组织基础的背离,在土地调整的过程中,集体意志与个体权利的关系非常关键。集体意志过强会损害个体权益,个体权益过强又导致集体意志失效,损害多数人利益^[20]。村庄内生治理的土地调整主要是通过“分组治田”来平衡了上述关系:一方面,“分组治田”的决策原则是少数服从多数,强调多数人意志。另一方面,决策过程中,村庄能通过自身治理资源来解决农户异议,从而减少协调成本,增强决策执行能力。但随着村民被政策赋予更广泛且明晰的农地权利,村庄的土地调控权与农民权利平衡关系被打破,村庄力量面对扩张的个体权利也日益难以发挥作用。土地调整组织合作中的协调成本和难度增加。

惠农富农政策带来的土地既得收益和地权明晰的农地政策产生的土地预期收益,使得土地附着利益复杂化。村庄的社会关系结构表现在土地格局中,农民的土地态度由土地占有状况决定,行动方式则是依据其在村庄权力格局中的位置做出的策略选择,因而村庄呈现出难以调和土地利益的分化。土地调整则成为不同土地利益群体间的力量博弈,村民通过自身土地利益和强力进行意思表示,少数强势农民以其在村庄的行动能力和话语优势决定了调整的取向,村庄难以动员内部治理资源开启土地平衡机制。土地附着利益复杂化、土地利益分化和村庄土地博弈强力化作为结构性力量形塑着村庄社会,不同土地利益群体间频发土地矛盾,产生层出不穷的土地治理问题。

三、事件治理:现阶段土地调整的新现象

一般来说,土地的使用规则包括农民当事人的意志、村庄社会的共识、基层政权的意愿和国家制度的安排等多个层次^[21]。在湖村实行村庄内生治理的土地调整时期,农民的意志服从于土地共识,“分组治田”也能协调农户间的土地利益。换言之,村庄内生性的治理资源充当了农民土地纠纷的解决机制,进而避免了村庄土地问题与基层政权和国家制度安排的直接碰撞。随着村庄内生性治理的效力式微,土地利益分化和复杂化,不同利益群体之间的土地矛盾则需要援引更高效力的土地规则对其进行协调。农民的土地纠纷也就直接摆到了基层政府的台面上。

例:2013年,常年在外的黄清以祖孙三代没有田为由要求小组调地。2014年,同组的刘英以没有生活来源为由也提出调地要求。应两家的多次要求,村委会试图组织会议协商调地,但其他组员认为“他们不占理,农业负担重就丢田,有点补贴好处就回来”。

2015年10月,湖村开始土地确权工作。黄清认为必须趁着这次机会进行土地调整,遂要求村委会将小组成员召集起来,协商分田,但由于当天到会人数较少,会议无法召开。随后黄清妻子同刘英联系了5户类似情况的村民,前后八次到镇政府上访,要求乡镇解决问题,无法解决就向上反映问题。镇政府敦促村委会安抚两人,尽快组织协调,要求包村干部主持小组会议,代表镇里的态度进行调解。这次会议村民虽然到场,但大多态度微妙。会议焦点集中在土地问题的清算上,村民认为“当时提留都是这些人交的,要拿田出来分就要把提留补上”。

2015年12月,在镇政府的主持下,村委干部,黄刘两家以及小组村民代表被召集到司法所进行调解。小组村民要求裁决以下三个问题:第一,此次分田后将要土地确权,是否应该恢复五年一调的土地调整惯例。第二,分田资格要与历史遗留问题挂钩,原先没有交社会抚养费、提留、公路款的村民不应分田。第三,调整过程怎样处理已改造为水田、公路、台基、龙虾田的土地。当天会议争吵激烈,黄清儿子扬言“谁说不能调地,我就要捶他的人”。调解失败后,镇政府认识到事情的难度,要求村委会拿出工作能力,尽快解决。

随后,村委会对黄刘两家的上访做了书面情况说明,同意二人诉求,并承诺待2016年元旦大部分农户回家,再开会进行调整。黄刘两家取得了初步胜利。2016年1月4日,在乡镇主要干部、司法

所、包村干部的见证下,村委召开了小组会议商讨土地调整事宜。会上,小组成员同意分田,但要求对土地确权后能不能进行土地调整给个说法。在乡镇的默许下,村委会承诺土地确权不影响今后的土地调整,将继续以人头平分土地。三组村民最终同意土地调整。

1. 农户的策略化行动逻辑

在湖村的土地实践中,政府职能与地方制度安排交织在一起,小组的自发组织与民主合意发挥基础性作用,基层政府很少采取行政干预。税费改革后,基层政府的统合能力与治理能力弱化,国家的制度安排也倾向稳定的农地关系,身为代理人的基层政府更加没有动力也没有立场去推动新一轮的土地调整。因此,土地调整就面临基层政府对具体问题的“识别”与“重视”的困境。农民通过策略和技术将自身困境建构为国家重视的社会秩序问题,能够有效将具体问题纳入到政府解决问题的议事日程中^[22]。因此,在土地调整的具体诉求和操作中,村民就不再强调以自发小组的土地分配合意的问题,而是通过事件化的村庄矛盾,转化为具体的基层治理问题。

首先,生存话语的正当性诉说。农民的土地诉求存在着多种话语体系,小组成员的话语是强调分享土地利益以履行提留任务为前提的权责统一,但有强烈调整诉求的黄刘两家则引用生存话语,叙述生活困境。生存话语强调在资源允许的情况下,生存权是社区成员既定的权利,处于社区内的优先地位^[23]。在农民的话语体系中,生存权的力量更为突出,更具道德说服力,其逻辑不在于人们的普遍接受,而在于不管是基层政府还是村民小组都无法否定。

其次,区别主体的行动策略。在土地调整的实践中,诉求主体要与基层政府和村庄成员发生博弈,其行动策略也不相同。强世功认为,农民主体间的争执与农民同国家力量间的争执存在性质的差异,原因在于其中的权力关系差异^[24]。在农民与基层政府的不断交涉中,由于权力关系的不对等性,村民的行动侧重于通过集中式、高频度地向基层政府传递诉求,以形成对日常秩序的干扰。行动方式上以“闹”和“缠”为主,并且懂得拿捏“踩线不越界”的行动尺度,同时策略性寻求上级政府压力和法律权威来增加与基层政府博弈的资本。但当与不具有权力关系的村民进行博弈时,“闹”和“缠”就不再适用,常用且有效的方式是强力压制。强力压制并不需要实实在在的暴力争斗,村庄内部的村民根据日常经验对自身力量有较为准确的评估,“他说生姜是树上长的,你不敢说是地上挖的”,弱势村民会在行动者的力量展示中自觉收声。

再次,恰当时机的把握。湖村调地事件的关键点是土地确权。在特定时期,土地确权成为基层政府的中心工作。为提高执行效率,上级政府会将确权任务进行打包,并以目标责任制的形式进行工作量化与分解,形成一套指标体系,以此作为基层政府考评、奖惩、管理的依据。此时,确权任务是基层政府要承担责任的“硬问题”,而土地调整是确权中厘清土地利益和遗留问题的手段之一,隐藏在土地确权的过程之中。因此,村民在确权时提出调整诉求,将其与“硬任务”捆绑在一起,使得基层政府不得不对调地事件回应和处理,以保证乡村工作的平稳开展。在基层治理中,类似的“硬任务”时机有很多,例如国家政治活动时期、重大工作的迎检时期等,将具体问题与其捆绑,则会影响治理目标的实现以此形成基层治理的压力。

2. 基层政府的事件治理逻辑

从湖村近年的调地情况来看,村民自发小组不再自发组织调整。原有的村庄土地调整是基于村庄理性这一内生秩序来完成,其实践过程将农民与村庄联结在一起,形成村庄“同意政治”均衡^[25]。当国家政策消解了村庄自主解决土地问题能力之后,农民差异化的土地诉求就不能在村庄政治层面得到解决,而外溢为基层治理问题。基层政府对调地事件中频繁表达的土地诉求做出的妥协式回应,其目的不是实现资源在村庄范围内的公平分配,而是恢复和维系村庄日常治理的稳定与国家政策的顺利执行,村庄内生治理的土地调整变成一种与基层政府治理需求相联系的“事件治理型土地调整”。

事件治理型土地调整主要有几个特点:一是治理原则的缺失,基层政府对调地事件的治理遵循“不出事逻辑”原则^[26]。二是治理行为的被动性,农民通过调地事件迫使基层政府开启土地问题治理,而治理资源的缺乏也使得基层政府难以发挥地方治理的能动性。三是治理过程的博弈性,在事件治理型土地调整实践中,基层政府只能与相关利益主体“讨价还价”,使得治理效果“打折扣”,治理过

程的博弈更会带来事件治理的标准不一,不同调地事件的博弈过程可能产生不同的治理结果。四是治理结果的权宜性,治理结果被基层社会中层出不穷的调地事件塑造,是不同调地事件治理结果的反复更迭。

事件治理型土地调整,是当前农村基层治理困境的一个重要体现,是基层组织和政府治理资源缺乏与治理原则缺失双重作用的结果。从治理资源的层面来看,税费改革后国家主要通过直补到户或专款专用的方式向乡村社会输入资源,治理资源缺乏是基层治理中普遍且主要的问题,尤其是湖村这样以传统粮食种植为主的农业型村庄问题更甚。在国家治理转型和乡村社会转型的双重背景下,基层政府与村级组织的治理中面临着具体复杂又层出不穷的“不稳定事件”。虽然基层政府可以依靠“拖延术”或强硬手段来平息部分事件,但村民在与基层政府的不断互动中也掌握了行动策略,甚至可以通过“进京上访”、“生命威胁”等强武器的使用,转变其面对国家权力时的弱者地位。因此,很多情况下基层政府则需要通过满足具体事件中的诉求以获得稳定。在没有足够治理资源的情况下,针对具体行动者的妥协就会成为基层政府和村级组织重要的治理手段。从而将可能危及治理稳定的矛盾进行具体化和局部化的处理,将农民的利益诉求用特殊化的、非例行的手段来摆平。

从治理原则的层面来看,基层治理的原则缺失是压力型体制下的一个重要表现。在当前的基层工作中,维稳是基层政府的政治性任务和头等大事,土地调整一旦演变为调地事件,对其治理就必须服从于维稳“大局”。另一方面基层政权作为国家的代理人,可以基于自身利益和政策偏好,对政策变通执行,采取不同的治理策略^[27]。事件治理型土地调整虽然能够迅速和简约地暂时恢复村庄秩序,但只是权宜性的修复结果,而不是对村庄土地利益的大范围分配和平衡,更无法形成土地分配的动态机制从而打破土地利益格局分化的困境,恢复村民的公平感。事件治理型土地调整会使得村庄以实现利益诉求为目的的治理事件层出不穷,从而撬动整个村庄的治理基础。

四、总结与讨论

湖村的经验表明,20世纪80—90年代,村庄内生治理的土地调整是在具有村社理性的土地共识基础上,通过“分组治田”的民主合意实现的。因而,村民对调整的预期较为明确,能在村庄范围内实现土地的动态流动。2000年后,以个体化、市场化为取向的三农政策使得土地的村庄内生治理难以开启,村庄土地利益进而分化,形成了难以克服的农地调整困境。因而,在现阶段村庄不能实现土地利益平衡的情况下,少数农民通过事件化的策略行动,迫使基层政府来满足其调整诉求。在治理资源匮乏、行政能力不足的情况下,基层政府缺乏处理村庄土地问题的动力和手段,只能通过对具体调整事件治理的方式实现基层治理的稳定。在治理资源制约的客观现实下,“以政治牺牲行政”的方式虽然能够迅速回应基层治理中的一些现实需求,但也会带来各种难以控制的意外后果^[28]。

湖村作为典型的传统农业型村庄,如安徽、山东和江汉平原的村庄皆属这一类型,其土地不仅具有资本性质,更重要的是农业生产经营的性质。在村庄人均土地面积较大、土地生产条件较好、农业社会化服务水平较高的条件下,农业生产呈现出相对的低劳动投入和高产值收益的特点。因而农民有强烈的土地诉求,对土地资源的争夺也更加激烈,针对个体或群体调地事件的具体治理并不能满足村庄社会长期且动态的土地诉求。虽然基层政府会放宽农地政策的执行,但这种方式使得基层政府难以把握政策执行的尺度,也无法实现公平动态的土地分配机制。在农民频繁表达的土地诉求中,基层政府面临长久的土地治理压力。

对于国家来说,政策是国家实现目标的手段,国家通过调整农村土地政策来调整土地资源、土地权赋配置,实现乡村社会治理,进而平衡国家与农民关系。土地政策的执行最终是要嵌入在农村社会结构中才能实现自治。农村社会并非铁板一块,其存在着国家无法辨别和厘清的复杂土地利益和诉求,村庄内生治理一旦被国家力量消解,内生性治理资源不能发挥自主协调作用,村庄土地问题就会外溢为基层治理问题。基层政府在缺乏治理资源和治理原则的条件下只能将问题“强行”发回到村庄,依靠村庄力量解决。这就形成了一个有趣而无奈的治理现象:原本能在农村内部自主协调的事,在国家力量的“落实”中,以更难调和的方式回到村庄,基层政府的治理压力进而转移到村庄内部。因

此,农村政策应注重村庄力量与国家力量的平衡,其目的应是适应而不是改造村庄社会的内在逻辑,进而提升国家对村庄社会的回应能力^①。

参 考 文 献

- [1] 赵阳.对农地再分配制度的重新认识[J].中国农村观察,2004(4):22-30.
- [2] 周其仁.产权与制度变迁[M].北京:北京大学出版社,2004:9-11.
- [3] 温铁军.农民社会保障与土地制度改革[J].学习月刊,2006(19):20-22.
- [4] 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.
- [5] 贺雪峰.地权的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2010:106-138.
- [6] 张改清.农地调整、流转对农户投资的影响研究[J].山西农业大学学报(社会科学版),2005(3):229-231.
- [7] 田传浩,方丽.土地调整与农地租赁市场:基于数量和质量的双重视角[J].经济研究,2013(2):110-121.
- [8] 郑志浩,高杨.中央“不得调地”政策:农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查[J].中国农村观察,2017(4):72-86.
- [9] 贺雪峰.土地调整的南北差异[J].古今农业,2008(3):3-6.
- [10] 曹正汉.土地集体所有制:均平易、济困难[J].社会学研究,2007(3):18-38.
- [11] 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.
- [12] 刘世定.占有、认知与人际关系[M].北京:华夏出版社,2003:143-167.
- [13] 张世勇.村级组织的农地调整实践——对成都市ZQ村建设用地增减挂钩项目实施过程的考察[J].贵州社会科学,2013(4):119-125.
- [14] 臧得顺.臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建[J].社会学研究,2012(1):78-105.
- [15] 吴毅.何以个案,为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思、探索与争鸣,2007(4):22-25.
- [16] 温铁军,董筱丹.村社理性:破解“三农”与“三治”困境的一个新视角[J].中共中央党校学报,2010(8):20-23.
- [17] 陈柏峰.乡村江湖[M].北京:中国政法大学出版社,2011:46-50.
- [18] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [19] 贺苏园,桂华.去财产化农地资源配置的困境与突破——基于国有农场“两田制”的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(6):127-132.
- [20] 李祖佩,管珊.“被产权”:农地确权的实践逻辑及启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(1):80-87.
- [21] 张静.土地使用规则的不确定:一个解释框架[J].中国社会科学,2003(1):113-124.
- [22] 应星.大河移民上访的故事[M].上海:三联书店,2001.
- [23] 詹姆斯·C·斯科特.农民的道义经济学——东南亚的反叛与生存[M].程立显,刘建,译.南京:译林出版社,2001:226.
- [24] 强世功.法律是如何实践的——一起民事调解案的分析[M]//王铭铭,王斯福.乡土社会的公正、秩序与权威.北京:中国政法大学出版社,1997:488-520.
- [25] 桂华.农村土地制度与村民自治的关联分析[J].政治学研究,2017(1):99-110.
- [26] 贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010(6):32-37.
- [27] 陈柏峰.基层政权与涉农法律的执行实效[J].环球法律评论,2010(5):109-120.
- [28] 董磊明.宋村的调解[M].北京:法律出版社,2008:97-98.

(责任编辑:毛成兴)

① 本文的写作受益于印子博士、苏运动博士提出的诸多宝贵意见,特此致谢,文责自负。