

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20140404

· 问题研究 ·

乡村治理视角下的农村土地综合整治研究^{*}

杨建云

(郑州航空工业管理学院, 经贸学院, 郑州 450015)

摘 要 乡镇政府、村委、普通村民在农村土地综合整治过程中面临决策互动、利益纠纷。根据农村土地综合整治中政府的作用, 将农村土地综合整治分为政府强制型土地整治、政府主导型土地整治、市场介入型土地整治三种类型。选取周口平坟、崖口村围垦—土地转让、成都建设用地票交易作为实证材料, 运用乡村治理的相关理论进行分析, 用全新的视角去审视农村土地综合整治, 从根源上看清土地整治的现状。发现区位在某种程度上能影响土地整治类型。地方政府在土地问题中的行事与乡村关系有很大的关联, 制度创新在某种程度上可以改变传统的乡村关系。因为市场介入土地整治在农村变得更有活力。同时进一步探讨了引起制度创新的原因: 农村土地综合整治若政府强制交易, 交易成本巨大。引入市场后, 交易顺畅, 城镇化速度加快。国家政策给予试点的机会是出于对粮食主产区和中西部区域的政策倾斜。

关键词 农村土地综合整治 乡村治理 乡村关系

工业化、城镇化进程加速期的中国, 对建设用地需求急剧增加, 理论界也大都承认当前正处于建设用地需求的“S”型曲线的中部急剧上升期^[1-4]。中国的大部分省区经济发展源于非一般的城市化速度^[5]。具体而言, 受到当前普遍的城乡二元化社会保障制度的影响, 人口城市化在中国更多地表现为大量两栖人口的出现。土地城市化加速导致大部分省区耕地保护任务难以有效实现, 于是农民迁居、上楼、平坟复垦等一系列农村土地综合整治行动, 成为创造建设用地指标的可行途径。而在农村土地综合整治中, 基于对土地发展权利益的争夺, 村民和地方政府之间更多表现为一种冲突关系^[6]。乡镇政府、村委、普通村民在农村土地综合整治过程中面临决策互动、利益纠纷。而上述三方正是理论界通常认为的乡村治理的主体, 他们之间的决策互动、利益纠纷过程正是乡村治理的实现过程。所以, 乡村治理是研究农村土地综合整治的良好视角。关于乡村治理的说法, 最早提出于华中科技大学的中国乡村治理研究中心, 围绕乡村治理的内涵^[7-9]、乡村治理的主体与模式^[10-11]、乡村关系^[12]、农民的行动单位和行动逻辑^[13], 学者们做了大量的研究。但以乡村治理为工具, 分析农村土地综合整治, 理论界研究不多, 值得深入探讨。

1 研究思路与相关理论

1.1 研究思路

根据当前农村土地综合整治中政府的作用将农村土地综合整治分成3种类型: 政府强制型、政府主导型、市场介入型。选取国内相应的土地整治典型案例作为实证, 运用乡村治理的相关理论进行分析, 为当前农村土地综合整治在乡村的实际执行提供理论支持。文中案例有的是以新闻的形式出现在报纸或者网络中^[14], 有的是在专业期刊中已经被讨论提及^[15]。

1.2 相关理论

收稿日期: 2013-03-28 作者为讲师

^{*} 基金项目: 河南省教育厅科学技术研究重点项目: 河南省城镇化健康持续发展研究 (14B790004); 河南省政府决策研究招标课题 (2014179); 教育部人文社科基金项目: 国家粮食安全视野下的农村土地承包经营权交易体系构建 (09YJA790187); 河南省哲学社科规划项目: 耕地总量减少趋势下国家粮食安全综合保障能力研究 (2013BJJ042)

1.2.1 乡村关系

乡村治理是通过公共权力的配置与运作，对村域社会进行组织管理和调控，从而达到一定目的的政治活动^[7]。我国的《村民委员会组织法》第5条明确规定，乡镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡镇的人民政府开展工作。所以，从理论上讲，乡村关系被定位于指导与被指导关系，实际情况却往往是复杂的。现实中，乡村关系通常表现为以下3种情况：强乡弱村、弱乡强村、弱乡弱村^[12]。

1.2.2 农民的行动单位与逻辑

在中国农村某些地区，农民存在双层认同机制，一层认同是家庭，另一层认同诸如：宗族、小亲族、联合家庭、村庄共同体等，农民的行动逻辑也就由双层认同构造而成^[13]。在以亲缘为基础构成的第二层认同中，宗族规模最大，多则数千户，少则百十户。小亲族以三服或五服内的堂兄弟关系为基础。兄弟分家以后称为联合家庭。总体而言，基于血缘的第二层认同，规模越大，越容易在对内合作及对外交往中采取一致行动，集体行动能力越高。行政村作为基层正式组织，是村集体资产的所有者，也可以形成第二层认同机制。特别是面临整村型的土地征用时，尤其会塑造农民对村庄的认同。当然也存在某些地区，缺少以核心家庭为基础的基本认同和行动单位，称为原子化村庄，原子化村庄整体行动力较弱。

2 乡村治理视角下的农村土地综合整治

2.1 农村土地综合整治的3种类型

根据农村土地综合整治中政府的作用，将农村土地综合整治分为政府强制型土地整治、政府主导型土地整治、市场介入型土地整治3种类型。

2.1.1 政府强制型土地整治

此类整治，政府在土地整治中处于绝对主导地位，地方政府是项目的主体。项目的决策权、农民的补偿方案由地方政府决定，即使农户用上访、上网等常见方法加以反对，地方政府一般也不对整治方案进行调整，如河南省周口市的平坟运动^[14]。

2.1.2 政府主导型土地整治

此类整治，地方政府依然是项目的主体。土地整治决策权依然归地方政府，但具体拆迁补偿方案遇到农户的反对时，地方政府会做出妥协、让步，如下面即将讨论的广东省中山市崖口村的案例^[15]。

2.1.3 市场介入型土地整治

以成都为代表的地票交易制度中，地方政府的身份发生转变，成为项目的管理者和监督者。具体的整治过程尊重农民的主体地位和市场的基础作用，这为市场介入型土地整治。

2.2 基于乡村治理视角的农村土地综合整治分析

2.2.1 政府强制型土地整治案例分析

(1) 周口平坟运动。2012年3月，周口市委、市政府发布一号文件，文件要求用3年时间完成农村公益性公墓全覆盖，火化率100%。大规模平坟运动由此开始，平坟复垦推行10个月，平坟246万座，恢复耕地近2 000hm²^[16]。平坟一开始即遭到广大农民的强烈反对，地方政府未就平坟复垦做出让步。而后运动负面评论接踵而来，面对舆论的质疑，地方政府并未停止平坟复垦^[17]。周口的平坟复耕属于典型的政府强制型土地整治。

(2) 联合家庭为主导的双层认同机制。大刘村是周口市商水县殡葬改革政策28个试点之一，在商水县民间，兄弟在面临一些重大事件时比较容易对外统一，注重传统伦理。所以丧事、建房等大事往往成为村民内部竞争面子的手段。以大刘村苏家四婶的丧事为例，四婶丈夫早亡，无儿女，丈夫苏家侄子们上下凑钱办事，但丧事仍要办的体面：买棺材，找16个人轮流抬，二次装棺，再摆上酒席，搭台唱戏^[18]。不难看出，在大刘村，村民除去对核心家庭的认同，对于同父兄弟是第二层认同单位。这是一个以联合家庭为主导的双层认同机制的村庄，在这样的认同机制下，人们敬重父权、尊重传统伦理，所以村民在感情上

很难接受平坟后无处祭奠的结果。即使是这样的感情无法接受,也没有村民因为平坟而上访、或者和乡、村干部爆发冲突。这是因为联合家庭一般规模有限,联合起来反对乡村政策的可能性很小,也不会因为政策的不合理而进行群体性上访。

(3) 强乡弱村的乡村关系。商水县属于典型的农业大县,国家级贫困县,依靠国家拨款的乡镇一级财政收入情况较好,大刘村财政状况较糟,乡镇在财政上是村一级财政的施予方。同时在以联合家庭为主的双层认同机制下,村庄社会关联度低,村民的阻击能力弱,乡村关系表现为强乡弱村。强乡弱村关系下,村庄一般会积极完成乡镇下达的各种任务。所以尽管强制平坟在国务院颁布第 628 号令后(即要求对《殡葬管理条例》第二十条进行修改,新规定删除了“拒不改正的,可以强制执行”部分)变得没有法律依据,周口的大部分村庄依然还在继续平坟运动。

2.2.2 政府主导型土地整治案例分析

(1) 崖口村围垦和土地转让始末。崖口村位于中山市南朗镇东南部,地理位置优越,有美丽的海景田园风光。1978 年后,崖口村在农业生产上,实行“计划经济”;耕地以外的滩涂、养殖场、工厂等土地,全部出租,实行“市场经济”。1990 年崖口村申请获得 $1\,000\text{hm}^2$ 的滩涂围垦权,以 49% 的使用权归镇政府为条件得以获批。2002 年该村成立了崖口村村民土地股份基金会,村代表组成的基金会统一经营、收取 $1\,333\text{hm}^2$ 土地的租金,每年分红到各股民名下。2008 年,崖口村面临租地与土地转让的决策,大部分村民在巨大的利益诱惑下,以激烈冲突的方式反对村庄权威和地方政府的租地决策。最终由全体村民表决决定将 780hm^2 土地转让给中山市土地储备中心,共计得到 54 000 多万元。起初崖口村申请围垦权时,镇政府不同意,最后 $1\,000\text{hm}^2$ 的土地围垦权的 49% 为代价,崖口村获得 51% 的 $1\,000\text{hm}^2$ 的土地围垦权,其后,面临围垦后土地开发时,中山市并未咨询崖口村村民的意见。整个过程中,无论围垦也好,还是土地转让也罢,决定权由地方政府掌握,至于地方政府和崖口村的利益分配方式可以交谈判,崖口村土地问题处理方式属于典型的政府主导型。

(2) 行政村为主导的双层认同机制和弱乡强村的乡村关系。在崖口村,有谭、杨、陆、肖四大姓氏,四大姓氏的人口占据全村总人口的 90%,至今在崖口村仍保有谭氏宗祠,宗族的力量不可小觑。同时得益于持续围垦造田,崖口村积累了大量的围垦土地。崖口村土地市场价价值量巨大,土地的所有权归行政村,行政村的巨大财富使得村民在土地财富问题上特别容易产生以行政村为主导的认同感。基于在这样一个认同机制,人们对于土地市场价值的去向特别关注,所以村民才会以激烈冲突的形式大闹村公所,要求调整土地征用的收益补偿方式,并且最终取得成功。在这样一场冲突中乡村关系表现为弱乡强村关系。

2.2.3 市场介入型土地整治案例分析

(1) 成都建设用地票交易的概况。2010 年 6 月 12 日,成都市政府颁布了《关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见(试行)》,文件中对于建设用地票的产生、取得、交易、使用、收益分配作了较详细的规定。2010 年 10 月 13 日,成都市农村产权交易所正式揭牌成立。2011 年 4 月 15 日成都市发布《关于完善建设用地指标交易制度促进农村土地综合整治的实施意见》,要求进一步发挥农民集体和农户的主体作用,从农村土地综合整治项目的申报主体、资金的筹集方式到重大事项的决定、项目实施完成后节余的建设用地指标归属均有农民集体和农户自己决定。以邛崃 11 个城乡建设用地增减挂钩项目为例,受立项主体邛崃市桑园镇、临邛镇、前进镇、牟礼镇、高埂镇 27 个村村委会(居委会)的委托,2012 年 9 月 18 日在成都农村产权交易所挂牌招商,共有 10 个项目完成融资,金额共计 6.265 亿元,预计可节余建设用地指标 208.84hm^2 ,符合市场介入型土地整治的特点。

(2) 价值生产能力弱的原子化村庄。贺雪峰认为在中国大多数的传统村庄人们总是希望通过传宗接代来赋予有限人生以无限意义。因此,对于大多数农村而言,家庭具有重大意义,除非万不得已,人们不会离开自己的家庭和子孙。但在川西平原,家庭的意义被凸显出的人们社会性价值取代,所以麻将馆、茶馆随处可见。他们注重吃、喝、穿这样的短期消费,缺少类似于修房造屋的长远目标^[19]。他们注重舅舅关系,兄弟关系被冲淡。这正是缺乏价值生产能力的原子化村庄的典型特点。原子化村庄在土地整治

中,对外的整体行动力最弱,在土地整治中本应该极易被地方政府影响,但地票交易制度的创新使得农民在土地整治中不再直接面对地方政府,而是私人投资方。地方政府的身份转换,因而也就影响了乡村关系。

(3) 弱乡强村的乡村关系。由于建设用地票交易制度的引入,在土地整治中政府的身份发生了改变,由原来的强势主导者,变成现在的管理者和监督者。乡镇和村庄的关系在取消农业税后已经逐渐从乡村治理中淡出,过去各种变相对农村土地征收是乡镇政府强势干预村庄自治的最大的渠道,现在这种渠道在已经由于建设用地票交易的出现而在农村土地综合整治而不复存在。所以在这样的地区乡村关系变成弱乡强村关系。并且借助一系列的相关制度如:前已述及的《关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见(试行)》、《关于完善建设用地指标交易制度促进农村土地综合整治的实施意见》,《村民委员会组织法》来实现村庄秩序。由于成都在地票交易制度上的创新,给乡村治理带来了新气象。

2.3 分析结果

2.3.1 乡村关系影响土地整治的类型

在前两个案例中,地方政府是土地整治的主体,从河南周口大刘村到广东中山崖口村,随着村庄财富的增多和村庄社会关联度的增加,村庄表现逐渐强势,他们甚至可以改变土地整治的利益分配方式,但基于地方政府的土地整治主体地位,土地整治与否的决策权依然掌握在地方政府手中。村庄集体财富大的地区多为城市(县城)郊区,依靠有利的位置和之上附属的土地,村庄拥有了大量财富。基于土地财富,在土地整治中,村民又会产生对行政村的认同机制,社会关联度高,在乡村关系中村庄必然是强势的。而在经济腹地的非近郊村庄,村集体经济不独立,农民日益落单,力量日趋薄弱,在土地整治中表现必然是弱势的。所以在崖口村土地整治是政府主导型的,商水县土地整治是政府强制型的。

2.3.2 制度创新在某种程度上可以改变传统的乡村关系

成都建设用地票交易制度的建立,打破了原有的传统的乡村关系,川西平原的行动单位为典型的原子化村庄的农民家庭,他们关联度最低,在乡镇政府面前犹如一盘散沙,势单力薄。如果没有土地制度创新,土地整治中乡村关系很可能表现为强弱村关系。但建设用地票市场的引入将农村土地综合整治的主体由政府变成了村集体和村民,村民可以避免和基层政府的直接冲突,基层政府可以从与土地整治有关的乡村治理中逐渐淡出。乡村关系也就变得更加和谐。

3 结论

3.1 经济腹地的农民在土地整治中力量单薄

随着农业税的免除,在市场经济的大潮中,乡镇已经从乡村治理中逐渐退出,但在政府主导甚至强制的土地整治中,乡镇在上级政府的要求下,重新又变得强势起来。在市场经济的大潮里,经济腹地的农民日益落单、关联度逐渐降低,面对政府的强势,他们力量更显单薄。所以在河南周口平坟复垦运动中,即使相关政策文件使得平坟在法律上不再具有依据,依然能够看到强制平坟在继续。

3.2 区位在某种程度上能影响土地整治类型

在某些大城市郊区,由于地价的日益升高,土地成为村庄的巨大财富,在土地的巨大市场价值激励下,村民存在以行政村的方式认同并且关联起来的可能,在土地整治中能够通过激烈冲突的形式,获得利益分配的话语权,这就是政府主导型土地整治。对于绝大多数处于经济发展腹地的农民而言,他们日益落单,在土地整治中,往往处于更加弱势的地位,没有改变土地整治利益分配的话语权,这就是强制型土地整治。也可以这样说,区位某种程度上能影响土地整治的类型。

3.3 因为市场介入土地整治在农村变得更有活力

由于建设用地票交易制度的引入市场的创新,乡村关系的性质也发生了转变。过去原子化村庄在乡村关系中一定处于弱势地位,而现在地方政府变身为土地整治的管理者和监督者,不再直接参与土地整治活动,使得乡村关系的强弱发生了改变。因为市场的引入,农村土地综合整治在农村变得更加具有生命力。

4 讨论

市场介入使得土地整治在农村变得更加有活力,同时也使得地方政府依赖的土地财政大大削弱。什么力量使得地方政府愿意放弃对土地财政的依赖积极进行土地制度创新,这样的创新在其他地区是否也具备条件开展。回答清楚上述问题可以为全国农村土地综合整治潜力的激活提供一些理论上的支持。

第一,强制性交易,交易成本巨大。伴随着中国整体进入工业化、城镇化加速期,各地对建设用地需求逐渐增加。而适合城镇化发展的土地恰好也是最适合种植粮食的地区,土地的供需矛盾从另一个方面也是城市扩张和粮食安全的矛盾。通过对农村土地的整治可以促使农村建设用地的利用更加的集约,为城镇建设提供更多更大的机会,对于地方政府而言动用行政力量来开展土地征收或者土地整理,如果补偿方案与村民的心理预期不符,很可能造成群体性事件或者部分村民通过信访来表达自己的意愿。这往往会使得土地整治计划大大拖延。从制度经济学角度上讲,当地方政府利用手中权力强行和村民进行交易,村民对交易价格不满意,而村民也有自己表述不满意的渠道如群体性事件、信访等,这大大增加了交易的成本,造成了交易上的不顺畅。地方政府即使在交易价格上占了优势,但交易成本的扩大,使得他们不得不进行制度创新或者改革。

第二,引入市场后,交易顺畅,城镇化速度加快。在市场引入土地整治后不仅交易更加顺畅,节约交易成本,而且成交的数量也更加丰富。从经济学角度上看交易价格交易数量由市场决定更加符合效率的原则,尽管政府因此而财政收入减少,但由于交易顺畅城镇化速度的加快,城乡统筹等因素会对经济发展更加有利,未来还可以通过对土地或者建设用地指标交易征税弥补财政收入的减少。因此,从长远来看对于地方政府和地方经济发展更加有利,促使地方政府愿意进行改革。

第三,国家政策给予试点的机会是出于对粮食主产区和中西部区域的政策倾斜。另一个类似于地票交易制度创新的“人地挂钩政策”试点已经获得国家发展改革委员会批准即将在河南省部分试点实施,无论是“地票”交易制度还是“人地挂钩”政策这都是国家在制定部分区域的发展战略时给予的政策特批,前者是2007年获批的“统筹城乡综合配套改革试验区”,后者是2011年通过的“中原经济区建设”。从某种程度上讲上述区域的城市对农村的反哺具有更加特殊的意义,这个特殊体现到两点:首先加快中西部地区经济的发展和城镇化速度;其次上述成都所属四川省和中原经济区建设的重点河南省都属于国家的粮食主产区,为国家粮食安全做出了积极贡献,城镇化和经济发展水平受到了影响,国家通过给予制度创新的机会促使在不影响粮食安全的基础上加快城镇化,同时增加农民财产性收入,促进城乡的统筹和谐。从长期来看,这很可能是未来中国的农村土地综合整治交易的发展趋势。

参考文献

- [1] 曹玉红,曹卫东,丁健.快速工业化中耕地变化与保护.中国农学通报,2007,23(6):529~535
- [2] 李魁.东亚工业化、城镇化与耕地总量变化的协调性比较.中国农村经济,2010,(10):86~95
- [3] 张伟.河南省粮食增长态势、潜力与战略对策.中国农业资源与区划,2011,32(2):6~10
- [4] 肖碧林,王道龙,陈印军,等.我国农村宅基地置换模式、问题与对策建议.中国农业资源与区划,2011,32(3):37~41
- [5] 韩本毅.城市化与地方政府土地财政关系分析.城市发展研究,2010,17(5):12~17
- [6] 严金海.农村宅基地整治中的土地利益冲突与产权制度创新研究.农业经济问题,2011,(7):46~53
- [7] 周红云.社会资本与中国农村治理改革.北京:中央编译出版社,2007
- [8] 贺雪峰,董磊明,陈柏峰.乡村治理研究的现状与前瞻.学习与实践,2007,(8):116~126
- [9] 仝志辉,贺雪峰.村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性.中国社会科学,2002,(1):158~167
- [10] 张艳娥.关于乡村治理主体几个相关问题的分析.农村经济,2010,(1):14~19
- [11] 贺雪峰,董磊明.中国乡村治理:结构与类型.经济社会体制比较,2005,(3):42~55
- [12] 贺雪峰,苏明华.乡村关系研究的视角与进路.社会科学研究,2006,(1):5~12
- [13] 贺雪峰.行动单位与农民行动逻辑的特征.中州学刊,2006,(5):128~133
- [14] 左林.媒体揭河南平坟背后土地账:政府可获利百亿元.2012-12-18. http://news.163.com/12/1218/10/8J0GJ5A20001124J_

2. html

[15] 黄英. 乡村旅游开发中政府与村民的社会互动分析——以广东省中山市崖口村为例. 农村经济, 2012, (5): 60~65

[16] 谷文杰, 朱玉萍. 周口平坟舆情汹汹, 政府不宜我行我素. 2012-11-20. <http://society.people.com.cn/n/2012/1120/c1008-19631900.html>

[17] 李晓明. 河南周口平坟调查: 极短时间平迁坟头 246 万座, 当地否认平坟为卖地. 新闻晨报, 2012-12-15, A19

[18] 叶颢. 周口平坟复耕记. 2012-11-22. <http://www.infzm.com/content/83070>

[19] 贺雪峰. 动荡的婚姻与家庭——以川西平原农村调查为例. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2008, 41(2): 3~5

COMPREHENSIVE IMPROVEMENT OF THE RURAL LAND WITHIN

THE VIEW OF RURAL GOVERNANCE

Yang Jianyun

(Economic and Trade College, Zhengzhou Institute of Aeronautical Industry Management, Zhengzhou 450015)

Abstract The township government, village committee and ordinary villagers have faced interacted decision-making and dispute interest in the process of the comprehensive improvement of rural land. According to the government's role in rural governance, the comprehensive improvement of the rural land could be divided into three types, i. e., the government-mandatory, government-oriented, and market intervention. Taking the land transfer and construction land ticket trade in Pingfen in Zhoukou and Yakou village as examples, this paper deeply analyzed the comprehensive improvement of the rural land using the theory of rural governance. The results showed that the location can affect the land improvement types. The relationship between local government and villages played an important role in land problems. Systems innovation can change the traditional rural relations to a certain extent. The causes of system innovation were discussed, i. e., if the government forced to trade in the comprehensive improvement of the rural land, trade cost was huge. After introducing the market, the trade was flow and the urbanization speeded up. The national policy to give the pilot opportunity was due to the policy support for the major grain producing areas and the Midwest regions.

Keywords comprehensive improvement of the rural land; rural governance; rural relations

欢迎订阅《中国农业资源与区划》杂志

《中国农业资源与区划》杂志(双月刊)是中国农业科学院农业资源与农业区划研究所、全国农业资源区划办公室、中国农业资源与区划学会联合主办的指导性与学术性相结合的综合性刊物,主要宣传农业资源开发利用与保护治理、农业计划、农业发展规划、农业投资规划、农村区域开发、商品粮基地建设等方面的方针政策;介绍农业资源调查、农业区划、区域规划、区域开发、农村产业结构布局调整、农村经济发展战略研究、持续农业等方面的经验、成果和国外动态,以及新技术、新方法的应用,探讨市场经济发展和运行机制与农业计划、农业资源区划的关系和影响,推动农业计划和农业资源区划学术理论发展,普及有关基础知识。本刊面向从事农业资源调查和区划、农业发展计划、规划的干部、科技人员、大专院校师生及广大农村干部。

《中国农业资源与区划》杂志为双月刊、国内外公开发行,大 16 开本,144 页。每册定价 12 元,全年每套 72 元。订阅款可通过邮局汇寄《中国农业资源与区划》编辑部,地址:北京海淀区中关村南大街 12 号中国农业科学院农业资源与农业区划研究所,邮编:100081。或可通过银行汇款,开户行:农行北京北下关支行,账号:050601040011896,单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所。

电话:(010) 82108697 82109628 82109647 82109637 传真:82109628 82109647。

Email: quhuabjb0141@sina.com。邮发代号:2-732,投稿网址:www.cjarrp.com