

“结平衡账”:农户主导型农地确权模式探索

田 孟

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,武汉 430074)

摘 要:在当前我国农村土地确权工作不断推进的过程中,来自国家层面的政策供给往往会被农村基层组织创造性地使用,使得确权实践体现出一种村社内部“结平衡账”的现象和功能,即基层组织通过召集村民多次开会研讨、民主协商,兼顾村社内部已经多元化的利益诉求,最终制定出切实可行的土地确权方案。如此,不仅完成了国家“自上而下”要求的土地确权任务,而且也实现了农民“自下而上”要求理顺村社内部关系的目标。村社共同体内部成员构成的不断变动与我国农村地权政策的相对稳定性之间的矛盾,是需要进行以土地调整为主要内容的“结平衡账”的关键原因。村社内部“结平衡账”机制是确保农村社会稳定的核心机制,也是解决“三农”问题乃至国家涉农政策下乡过程中的诸多困境的有效方法之一。

关键词:产权;农地确权;结平衡账机制;土地调整

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2015)06-0015-10

一、问题的提出

俗话说,土地是农民的命根子。从根本上看,中国最大的问题是农民问题^[1]。农民问题最关键的是土地问题。土地问题最核心、最深层的是土地产权问题。土地产权问题可以分为土地产权的构造问题^[2]和土地产权制度本身的稳定性问题^[3]两个方面。改革开放以来,由于我国农村土地产权制度一直处于变革之中,因此,土地产权构造问题往往压过土地产权制度本身稳定性问题而成为关于我国农村土地产权制度问题讨论的焦点问题。很多学者^[4]都曾就如何构建一套既符合中国国情、又能够高效运行的农地产权制度体系做出过努力。

制度经济学认为,从产权性质来看,“产权是一束权利关系”,包含占有、使用、收益和处分等各项权能。从产权功能方面来看,德姆塞茨^[5]认为,在利益多元化的社会中,产权作为一种社会工具,具有帮助各个主体在进行产权交易时形成稳定而又合理预期的作用。特定的产权制度具有相应的激励机制。在

不同经济社会条件下,产权制度及其激励机制具有不同的绩效,从而促进或者阻碍经济社会的发展。反过来,经济社会的发展又会强化或冲击既有的产权制度及其激励机制,从而实现产权制度的稳定或重构。一般来说,清晰的产权结构能够对市场交易行为产生正向的功能,而产权模糊则不利于资源的优化配置。但产权本身就具有“不确定性”^[6],因此,为了实现交易,产权边界需要明确界定。甚至可以认为,产权就是在产权界定的过程中产生的,没有未经界定的产权。但是,产权界定是需要成本的。而且,一般来说,产权界定得越清晰,所需要的成本也就越高。按照产权经济学原理,只有当产权界定的收益大于成本的时候,进行产权界定才是合理的,也才是可能的。

相对于上述产权经济学的观点,一批国内的社会学学者提出了不同见解。在产权性质方面,周雪光从产权构建性的角度提出了“关系产权”概念,

② 收稿日期:2015-03-06

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(14JZD030)

作者简介:田孟(1988—),男,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员,博士研究生,主要研究方向为乡村治理、土地制度。

认为产权是在产权运作的制度环境之中建构出来的,是各种关系共同形塑的结果。因此,“产权是一束关系”^[7]。基于此,臧德顺提出了“关系地权”^[8],田先红等则从社会结构的角度提出了地权的“阶层竞争”属性^[9]。张小军从实体论的角度提出产权“复合性”特征^[10],包含经济产权、政治产权、文化产权、社会产权和象征产权等多重维度。其中,“象征地权”是一种基于认同范畴的土地产权形态,是被人们赋予了特殊意义的产权类型^[11]。陈锋从村庄内部的视角出发提出了产权的“嵌入性”,他发现赣中地区农民的土地产权观念与当地的村庄社会结构之间存在逻辑上的自治性,农民日常观念里对土地表现出一种“祖业权”的认知形态^[12]。在产权功能方面,折晓叶等认为在一个制度环境较为稳定的背景下,当市场合约不完备时,作为一种社会性合约的农村社区集体产权,可以通过非正式的方式解决社区内部的合作困境和产权冲突,从而实现界定和维护社区产权秩序的目的^[13]。在产权界定方面,申静等发现我国农村土地产权界定的标准是村社“集体成员资格”^[14]。张静则认为农村土地产权界定因为不同主体的选择性使用而具有“不规则性”^[15]。因此,“产权模糊”其实是产权复杂的一个表现形式。界定产权不仅是一个涉及界定“成本—收益”的单纯经济问题,而且是一个界定“关系”“资格”“象征意义”“文化”乃至“权力”等方面的综合性问题。

产权研究的“社会学范式”是对既有的“经济学范式”的一个重大创新^[16]。这种新的范式要求我们将产权制度放置到具体的关系生成情境、文化意义网络、象征资本、权力社会结构等环境之中进行考察。本文接续了产权研究的“社会学范式”,试图从自内而外的村庄角度切入,以农村土地承包经营权的确权实践作为研究对象,揭示农地产权及其界定过程中的复杂性。本文的问题意识在于,农地确权政策在个案村的实践呈现出了一种什么样的逻辑,这种实际逻辑具有哪些特点,这种实践逻辑的约束条件是什么,以及这种农地产权确权实践的方式对于当前全国开展的农地确权工作具有什么样的启示?

二、农地确权政策的内容及其涵义

2014年4月,湖北省委办公厅、省政府办公厅印发《关于农村土地承包经营权确权登记颁证试点

工作方案》(鄂办文[2014]17号),对该轮确权进行部署。此次确权以村组为单位进行,经村民代表大会(或村民大会)讨论,既可以选择“确地确权”,即“确地到户”的方式;也可以选择“确股确权”,即“确股到户”的方式。难能可贵的是,17号文着重提到了此次确权所要注意的“十大政策要点”,即“此次确权与历次确权”之间的关系、“稳定和调整”的关系、“约、法、情、理”之间的关系、“权利和义务”的关系、“新老成员”之间的关系、“田多户和田少户”之间的关系、“一般成员与特殊群体”的关系、“以往平调和此次确权”的关系、“30年与‘长久不变’”的关系以及“确权和稳定、发展”的关系等问题。显然,此次农地确权的核心是厘定土地的产权边界,理顺各种关系。

农村承包地上的各种关系问题可以简要地分为“横向”和“纵向”两个层面。所谓“地权的横向层面的问题”,即村社集体“成员权”^[17]问题,是指在一段时间内,由于人口增减、迁入迁出、家庭内部分家、土地委托耕种或实质性“交易”等原因所导致农民土地承包经营权配置问题。而所谓“地权的纵向层面的问题”,则涉及到两个层次:一是国家的宏观土地政策与农民的土地权利之间的关系问题^[18],二是土地的集体所有权与土地的承包经营权之间的关系问题^[19]。但在通常意义上看,农民的土地权利的“纵向”层面,主要是指国家与农民之间的关于土地权利配置的问题,比如土地承包期稳定与集体内部土地调整的关系问题、农民的土地抵押权“赋权”问题^[20],以及征地过程中的土地增值收益分配问题等等;而农民集体由于其本身就是由农民成员组成的,所以,集体所有权与土地承包权之间的关系问题,归根结底还是属于农民与农民之间的“横向”关系问题。

不管是为了解决地权“横向关系问题”还是地权“纵向关系问题”,此次湖北省的土地确权工作主要致力于厘定作为“一束权利”的地权之间的边界,增强地权不同权能的清晰度和稳定性。这既是制度经济学关于实现产权配置绩效目标的基础性需要,也是当前我国农村土地产权交易市场不断演进所有产生的一种内在需求。根据农业部最新的统计数据^[21],截至2014年6月底,全国农村承包耕地的流转面积达到了3.8亿亩,占承包耕地总面积的

28.8%，活跃的农村地权交易市场客观上需要清晰明确的产权边界。但是，按照产权研究的“社会学范式”，厘定产权边界不仅是一个单纯的法律问题或经济问题，更是一个涉及到农村利益调整、社会关系再造、文化价值重塑等既综合又复杂性的问题^[22]。因此，为了厘定产权边界，必须首先要解决覆盖在既有的产权结构之上的各种关系及其中的矛盾。

当前，不同区域农村面临着不同的现实问题。对于绝大多数的普通农村来说，最突出的地权矛盾是集体组织成员（农民）之间的地权配置问题，也就是农村土地承包经营权的配置效率和分配公平问题。随着农村人口的向外流动和迁移，农村地权的配置不均十分严重。因此，为了顺利开展土地确权，首先就需要理顺村社内部各种关系及问题。

三、友谊村地权关系变动的历史考察

省“两办”17号文下发后，友谊村^①被确定为此次农村土地承包经营权确权试点村，是全县仅有的3个试点村之一。友谊村地处江汉平原腹地，位于荆江南岸分流河道之一的虎渡河中游地带。2005年，湖北省实施农村基层管理体制变革，合村并组。友谊村即由当时的黄台村、沙河村和闸口村3个行政村合并而成；合并前3个村共有23个村民小组，合并后变为13个；全村有835户，共3350人，其中劳动力1700人；全村上报耕地面积4749亩，而实际有4900多亩。其中水田2537亩，剩下全为旱地；有集体水面3个，共620亩。当地农民家庭普遍形成了“以代际分工为基础的半工半耕家计收入模式”^[23]，即在农民家庭收入中，中年人或年轻人在外务工、经商，老年人在家务农，农民家庭普遍存在“非农收入”和“农业收入”两大收入来源。

1982年，友谊村开始实行土地“承包到组”。1983年，按照上级要求分田到户。当时按照人口均分土地，但土地面积是按照产量计算，而不是按照标准面积计算，所以存在土地面积打折的情况。在分配方式上，旱地采取按照门牌号依顺序分配，而水田则采取抓阄的方式分配。之所以采取这样的方式，主要是因为旱地的差别不大，而水田因远近肥瘦不同差异很大。当时集体没有预留机动地，而是声明在以后适当的时候进行土地调整。截止到1998年，

友谊村一共进行了3次土地调整，每次均为“小调整”，增人增地，减人减地。

到了20世纪90年代中后期，农产品价格低，农业投入成本大，农业税费越来越重，当地出现了农民“弃田抛荒”的现象。当时，村组集体根本没有办法阻止农民的这种行为，有的农民甚至跪在村组干部面前要求放弃土地。于是，为了确保农业税费任务的完成，村组干部想了很多办法：一是把土地重新分配，让那些愿意种地的人多种，其中很大部分是当时没法离开村庄的村组干部。二是村组干部到山区宣传动员当地农民搬迁落户，让这些外地人来种地，当时出现了一批本地农民“搭地卖房”。三是采取将农田改造成鱼池、窑厂等设施。友谊村当时重新分配土地，采取“按需分配”原则，“农户愿意要多少就给多少，既可以多要，也可以少要，也可以不要”。当时约有30%的农户选择不要土地，剩下近70%的农户多多少少分配到了土地。其中，有的农户因为多要了土地便成为了后来的种田大户。

1998年，土地一轮承包到期，国家开始推行土地“二轮延包”政策。在当时，如何“延包”是个问题。宏观政策是以一轮承包时的权属关系为基础进行“延包”，但是如果按照这个政策延包的话，那些当时正在种田的农民肯定不愿意，因为土地一直是由他们耕种的，土地上的税费也是他们完成，因此土地权属理应归他们；同时，按照这个政策进行延包，那些弃田的人也不会愿意，因为倘若土地权属归了他们，便将意味着这些土地上的负担也归他们承担，而他们早已不种地了。于是，当时有些地方是按照农地耕作现状进行延包，也就是说，“当时谁在种就把土地承包权确给谁”。这就意味着，那些之前申请不要土地的农户，不仅丧失了土地地块，而且丧失了这一轮土地承包期内的土地承包经营权。这是一个很重大的变化，但由于当时土地上还有税赋、农产品价格不高，“土地不俏”，所以农民当时对这个变化的反应并不强烈，并未产生大面积的纠纷。与此同时，也有很多地方的二轮延包政策采取“走过场”的方式，土地的既有权属和关系都没有触动，仅仅换了一下证书，应付性地完成上级任务，而且土地证书大都没有发下去，实际上也发不下去。

①按照学术惯例，文中涉及的地名已做技术处理。

到了2003年,农业税逐渐取消,种地不交税还有补贴,此时农产品的价格也开始回升,农民对于土地的关注度开始高起来。于是,那些之前不要土地的农户开始回来要地。在相关指导政策没有出台之前,基层对于这种问题的解决一般是都通过双方协商解决。后来,湖北省出台了“完善二轮延包政策”,对这类纠纷进行指导,尤其对于那些在之前二轮延包时候“走过场”的,要求落实政策。在这种情况下,部分农村采取“一事一策”的方式,对于出现问题的土地进行协商解决,然后变更登记并确权发证;对于那些没有反映出问题的就不予触及。当时,有部分农村进行了土地调整。土地调整的起点有两种类型,有的是按照二轮延包政策时(1998年)的人口进行调整,有的则是按照完善二轮延包政策时候(2004年)的人口进行调整。但也有一部分村庄没有调整,因为当时这些村庄的问题还没有暴露出来。

正是因为当时的土地二轮延包采取了“一事一策”的工作方式,对于出现问题的就解决,没有问题的就直接延包,“不会没有麻烦找麻烦”。所以,有些潜伏的问题在当时便没有暴露出来。等到国家后来对于农村的支持力度越来越大,农业补贴的水平越来越高,以及部分近郊农村的土地被征收,甚至还包括之前的那些农民回乡要地成功所引起的示范效应等等,造成了后续不间断地有农民回乡要土地,土地纠纷持续存在。土地上的利益越大,纠纷越多。对此,基层政府继续采取“一事一策”的方式通过双方协商予以解决,持续至今。

而此次土地确权的目的,一方面是要对前段时间以来进行的土地纠纷协商的成果进行确认,另一方面则是要为那些尚未解决的土地纠纷问题提供一个暴露的机会,并在这次确权过程中进行一次集中的解决。按照上级要求,解决这些问题的基本方法是:(1)有法律法规政策依据的,按照法律法规政策办;(2)没有法律法规政策依据的,按照村民自主协商办;(3)没有法律法规政策依据的,而村民自主协商不成功的,则暂时搁置,此次不予确权,仅作统计摸底。显然,友谊村的此次土地确权工作表现出了鲜明的解决实际问题的目标导向和工作风格。这些问题中最主要的自然是那些需要通过组织村民自主协商解决的土地相关问题,这既是土地能够确权的前提,也是土地确权的重要组成部分。

综上所述,自1980年代以来,友谊村的地权经历过多次调整。农村地权之所以需要不断地进行调整,表面上看是国家宏观政策导向的作用力,但实际上却是村社整体的经济社会变迁的客观反映和结果。众所周知,近年来村社共同体处于频繁的变动之中,人口、土地、人地关系以及人与人之间的关系等等都在发生深刻变化。人口的新增与减少,迁入与迁出;土地的增加与侵蚀,改良与退化等等,客观上都要求地权进行重新的配置和调整。但是,国家的土地政策基调以及土地利用本身的需要都偏好于一种相对稳定持久的地权样态。于是,不断变动的村社共同体便与相对稳定的地权状况之间存在深刻的矛盾。基层组织的功能之一,就是要就村社共同体内部成员的地权配置格局进行适应性的调整,以解决实际纠纷和问题。其中,“结平衡账”往往是基层社会一个十分常见而又重要的工作方法。

四、确权实践:村社如何“结平衡账”?

那么,什么是村社内部的结平衡账,村社内部又是如何结平衡账的,具体到土地确权工作方面,村社内部的结平衡账机制究竟是如何发挥作用的?通过对友谊村农地确权中村社结平衡账机制的考察,可以从中挖掘出结平衡账这种工作方法所具有的一些特征和功能。

(一)何为“结平衡账”?

“结平衡账”^[24]是李昌平先生最先提出来的一个概念,这个概念的词源来自会计学。会计学把“结账”定义为:在将一定时期内发生的全部经济业务登记入账的基础上,计算并记录本期发生额和期末余额后,将余额结转下期或新的账簿的会计行为^[25]。会计学的这一概念主要针对经济行为。但对于我国农村,由于存在着传统东亚社会特有的“村社共同体”单元^[26],农民行为的社会文化基础不可忽视^[27];而且,实际上农民之间的经济收益与社会文化收益往往是可以相互转化的。因此,农村的“结账”不单针对经济行为的往来,而是一个全面综合的运作过程。农村里的结平衡账,是在依据地方性规范的基础之上,通过组织会议协商,综合考虑多种因素的基础上,在一个村社内部进行往来平衡或了结的过程。

李昌平认为,“结平衡帐”曾经是县乡干部最重

要的事情,也是村民自治的核心机制。结平衡账是维持(村社)共同体长期存在的最核心制度。无论外部制度怎么变,只要共同体内部每年结平衡账制度正常运行,“四权统一”和“三位一体”就能够长期存在并得到巩固。假如内部结平衡账制度受到破坏,哪怕是只有1~2年不结平衡账了,共同体就有可能名存实亡。因此,共同体内的结平衡账制度必须受到国家法律保护,需要地方政府大力支持^[24]。

在村社结平衡账的过程中,不仅很多具体的问题被解决了,而且村社内部的人际关系也被理顺了,大家心情舒畅,村社共同体的团结和整合便得到了加强和巩固。李昌平先生甚至认为,当前基层农村社会之所以存在一大堆遗留未决的问题,且有些问题甚至还发酵成为了具有影响力的恶性事件,其中原因不乏多年来村社内部“结平衡账”机制的丢失或僵化^[28]。

确实,村社内部结平衡账机制的丧失给国家政策的推行和落实带来了极大的阻力和困境。确权政策的执行困境就是一个证明。由于在土地确权过程中必然需要农民的参与和配合,但在没有解决农民实际问题和诉求的情况下,该项工作的开展往往就得不到农民的有效参与。于是很多地方的确权最终只能是“确空权”^[29],农民“被确权”^[30]。农民参与积极性严重不足,确权政策出现明显的执行偏差^[31]。而此次湖北省的确权工作,是希望“确实权”、“真确权”。既然要真确权,首先就要理顺村社共同体关系。所以,上述湖北省17号文的政策要点基本上都是围绕“村社共同体应该如何结平衡账?”这一关键问题展开的。

(二)如何“结平衡账”?

2014年4月,友谊村开展确权工作,这是一种典型的“农户主导型确权模式”^[32]。按照当地政府的的要求,此次农地确权以二轮延包为基础,要求下面“真搞”,要“确实权”“确权又确地”。具体来说,此次确权就是要将农户与具体的地块之间的关系明确,不能再像前几次土地承包的时候那样,出现部分村庄搞“直通车”的情况。为了彰显重视,镇里成立了农村土地确权办公室,由镇长兼任办公室主任。村里成立农村土地确权工作领导小组,村支部书记是主要负责人,村民委员会和村民小组长是具体执行人。村里制定了工作方案,分三个片区进行责任划

片,也就是合村前的三个村委会各自负责各自片区的土地确权工作。

由于此次确权要求以二轮延包为基础,因此,那些在二轮延包时已经进行了土地调整的小组,以及后来在完善二轮延包政策时已经进行过土地调整的小组,由于农户与具体地块之间的关系都比较清楚了,因此此轮确权就基本上不用动,直接换土地承包经营权证书即可。此轮确权的主要对象是那些在二轮延包时期以及完善二轮延包时期都没有进行过土地调整的村民小组。按照友谊村委会的理解,此次确权就是“不能再让那些之前一直占着田的人继续种那么多种田了,因为没有田的人对此很有意见,上面对此也很不满”。因此,尽管上级政府并没有要求一定要搞土地调整,但如果不调整土地的话,占着较多土地的人肯定不会愿意拿出土地给那些没有田或者田少的人。这样的话土地确权就搞不下去了,也就没法“真搞”。所以,这次确权一定要将土地打乱重新,也只有这样才能真的“确权又确地”。

首先,结平衡账的时间节点。由于结平衡账工作具有周期性,而各个节点的安排决定了结平衡账的周期。因此,以什么时间为节点开展村社内部的结平衡账工作,对于顺利实现结平衡账目标具有十分重要的作用。确定一个时间节点,既是结平衡账机制得以发挥作用的前提要件,也是下一次结平衡账的计算基础。具体到农地确权方面,友谊村首先需要确定以哪个时间点进行此次的土地确权工作。友谊村的干部和群众通过多番协商,最终达成了以现有人口进行重新分配土地的决定,而不再按照二轮延包时的人口基数分配。有趣的是,确定土地确权的时间节点这一事件本身就是友谊村村社内部自主决策的一个过程。

其次,结平衡账的基本单位。由于结平衡账机制需要一定的组织成本,因此在什么范围内结平衡账,决定了结平衡账工作的效能。实际上,过宽或过窄的范围,都不易发挥结平衡账机制的有效作用,农民的认同与行动单位是最能够充分发挥结平衡账机制的基础单元。在很多地方,村民小组往往是农民认同与行动的基本单位。尽管友谊村进行过小组合并,但合并前的老村民小组依旧各自为政,并没有因为强行合并而真正合为一体。平时的日常管理,社会生活,人情圈子等等,基本上还是原来的村民小组

范围。原来的小组依旧是农民的认同与行动单位。所以,当村委会让各个村民小组拿出实施方案的时候,各个小组就把这项任务分派到了小组内部的各个“老组”,也就是原来的生产小队,让这些“老组”分别拿出具体的实施方案。这些组大概20来户、不超过100人的规模,相互之间不仅有浓厚的地缘关系,而且很多都是具有血缘关系的近亲。大家生于斯、长于斯,最终也在这个地方落叶归根。因此,村民相互之间都很熟悉,也很亲近,组织开会的成本很低。此次友谊村的土地确权就是以原来的老组为基础单位开展的。这是友谊村土地结平衡账机制的一个鲜明特点。

再次,结平衡账要抓主要矛盾。结平衡账工作以问题为导向,要以能够解决实际问题为目标,因此需要能够准确地抓住问题的核心,直面主要矛盾,寻找解决办法。友谊村此次农地确权的核心是要让原来的捡田大户拿出土地,在原村民小组范围内进行土地调整。但由于在绝大多数农民弃田抛荒时,正是这些大户把土地捡起来了,并承担了那时沉重的农业税费和村庄公共建设费用,客观上做出了一定的贡献。因此,当国家取消了农业税费之后,那些弃田的农民就回来要土地,这会让捡田大户觉得这很不公平。但是实际上当时这些大户捡别人的土地种,其主要目的也并不是为了完成国家税费任务,而是想要更多的获利——尽管当时种田是不划算,但如果捡田比较多了,每亩微薄的收入加起来还是可观的,所以就比较划算。因此,不能因为那时这些大户承担了农业税费就认为这些土地也应该属于他们。

第四,结平衡账的基本方法。村社内部结平衡账工作最基本的方法是要组织农民开会。友谊村的村干部认为,“分配土地就像是一场革命”。既要讲政策,也要讲道理。最开始搞确权,村里开会都开不拢。因为留在家里开会的一般都是捡了田的大户,也就是这次确权要拿出土地的人;而那些不在家的,往往都是以前弃田抛荒的,这次确权就是要给他们进田。起初开会困难是因为“要让那些需要拿出土地的农民在一起开会怎么把自己手上的土地拿出来给那些没有来开会的人。这怎么可能开的下去?”。这些大户想不通,于是不当代表。没有代表,会议就没法开。但土地确权是上面的硬性任务,必须去做。因此,村里只能不厌其烦地组织开会,一次开不

成就两次,两次不行就开三次、开多次,一直坚持要把这个会议开下去。村干部组织农民开会需要注意方法,自己首先要深入下去,多听听农民的意见,不要急于表态。在友谊村农地确权之初,村干部组织农民开会,都是让农民发言,听他们是怎么想的,把农民的意见记录下来,而不先发表自己的看法;然后把这些意见汇总分类,并通过召开村民代表会议研究商议;然后再深入群众继续开会,将村民代表商议的结果与农民沟通,并让农民发表意见,村干部继续收集农民的意见和建议;然后再组织村民代表研究讨论,如此反复多次。经过多次开会、调查、记录、研究、讨论,不仅能够有助于抓住问题的核心;而且通过开会中的讨论和争论,农民之间逐渐达成了共识,也学会了妥协与合作。

(三)“结平衡账”的特征和功能

结平衡账工作的实质是村社内部多元利益的平衡,是村民自治制度的重要实现形式。确权工作的顺利开展要能够回应农户对于土地的利益诉求,但此次确权过程中需要拿出土地的农户的利益也需要得到适当平衡。因此,此次土地确权,各个小组拿出的方案都要求进田户缴纳一定的公共积累金。这笔钱主要是针对自该村民弃田抛荒以来,村里的公共服务、公共设施建设投入——当时在家种地的农民都缴纳了,而这些外出农户没有交。所以,村组规定,要回土地的农户必须向所在的集体缴纳相应的集体公益金。村里制定的指导价格是每人250元,各小组可以自行决定具体金额。有个小组提出每个人收700元的公益事业费,进田户表示不服。经村里查实,该组把沟渠路的投入也算进去了,村里对此进行了纠正。村委会的解释是,沟渠路是生产性的投入,那些之前在家种田的农户其实是享受了这些生产性建设的好处的,而那些没有种田的农民并没有享受到,所以,不应该把这些成本也摊到现在要进田的农户身上。这次收取的公益事业费用,主要是指那些大家生活上用到的公益事业项目,人均250元是比较恰当的标准。显然,结平衡账机制的发挥有效体现了村民自治。

村社内部的结平衡账能够理顺村社内部各种关系,而不是单一的某种关系,因此具有很强的综合性。在土地确权过程中,有一部分农户因为各种原因拖欠了农业税费,从而变成了对于村组集体的债

务,这笔资金成为“逆钱”。取消农业税后,国家不允许村集体主动向农民收逆钱,但是允许农民自觉地交逆钱。但是,让农民自觉交逆钱基本上是不可能的。所以那些没欠逆钱的农户一直认为自己吃了亏,对此很不满。因此,此次确权重新分配土地,有些农民提出,必须要让进田户把逆钱还清,否则不给他们分地。农民说,“当时你拍拍屁股走了,现在又回来要土地,这怎么行?这不合理!”。不把逆钱交上来就给分地,80%的农民都会不同意,确权工作就没法开展下去。这就“逼着”村干部去收逆钱,也逼着这些欠逆钱户交钱。只有这样,那些要拿出土地的人才会没有意见。也只有当这些农民提出收逆钱的要求时,村组干部才有做这件事情的理由和正当性,因为国家已经冻结了这笔债务,不允许村组干部擅自收钱。友谊村借此次确权把全村的债权债务也进行了清理,成为了当地惟一个没有村组级债务的村。这不仅减轻了集体的压力,而且还增加了集体的收入和能力。

村社内部的结平衡账具有高度灵活性和问题导向特征。在土地确权过程中,农村土地的重新分配往往涉及到各种具体的情况,因此实际的工作方案不能定得太死,必须具备一定的灵活性或机动性。在友谊村的土地确权中,村社内部结平衡账以原来的村民小组为基本单位,这是一个兼具了地缘和血缘关系的熟人社会圈子,属于那种对于“小事”非常敏锐有效的非常“扁平化”^[33]的社会组织结构和公共管理运作模式,因此能够非常灵活地通过农民之间的协商方式解决土地分配中遇到的各种大小问题——这是其他任何组织都很难做到的。而村委会对于各个小组讨论得出的最终方案,只进行原则审查。村委会认为,只要小组的实施方案没有违背国家总体上的大政策方针,便都予以认可。对于农民的某些特殊要求,小组可以进行民主协商。村里要求协商结果必须要在小组内达到70%的认可率,少数服从多数。

比如,土地分配的资格确认问题。老七组的实施方案规定,22岁以上的未婚男青年,可以分到两个人的土地。老七组的这一方案主要考虑的是大龄青年短期内将结婚生子,需要给未来的孩子留一份土地;至于未来的媳妇,考虑到其在娘家本来就有地,所以不预留。而在老八组,农民却不考虑这样的

问题,采取按照户籍人口分配土地的方案。具体方法是从当地派出所调出老八组的户籍档案,凡是户口在本组的就分地,户口不在本组的就不分土地。但是在老三组和老四组,虽然也是按照户籍人口分地,但是这两个小组都按照3%~5%的比例预留了集体机动地。这两个小组之所以预留机动地,主要是考虑未来14年(截止到2028年)内农民因为结婚、生育等原因导致的新增人口对于土地的需要。因此,与老七组和老八组此次分地后不再调整土地的方案不同,老三组和老四组以后还会继续实施“增人增地”的地方性政策。显然,对于上述这种多样化的需求,只有可能在村社内部才能得到体现。

不仅如此,面对某些特殊情况,结平衡账机制也能发挥作用。比如老四组有农户提出自己是独生女家庭,之前计划生育有政策,说是可以多分一个人的土地。小组代表商量后拿不出明确的主意,就找到了村里。村里提供的意见是:由于目前全村有70%的都是独生子女家庭,涉及面太广;而且,此次确权政策也没有明确对独生子女多分一个人的土地,所以村里不同意这个农户提出的意见。又比如,老八组有一户是嫁出去的女儿,但户口没有迁出去。由于这个小组是按照户籍人口分地的,所以村民小组也拿不出主意是不是应该给她分。村里给的建议是,“她的户口既然没有迁走,那么在夫家那边肯定没有分到土地,所以这边应该分给她土地;而且既然说了是按照户籍分地,当然应该按照这个方案实施,不能够歧视”。

结平衡账机制还能够解决在确权操作中的一些具体问题。比如,分地的时候分到最后在边边角角往往会出现多了一点土地,或者少了一些土地的情况。对于这种情况,村组干部一般是对农民进行说服,“让最后那一家得一些便宜或者亏一些,让大家不要那么较真,都是一个小组的人,大度一些。多分一些也不会因此变富裕,少分了一些也不会因此变穷”。这种开导往往十分有效。而对于村里搞基本建设占用了农户的土地,那些小组里面有机动地的,就用机动地来补偿;没有机动地的,也不用补钱,因为以后还会调整土地,再一次结平衡账。这就节约了村社内部公共建设的成本。比如,村内修路占了某户2分土地,而他所在的小组已经没有机动地给他补偿了。那么,这次建设占了就占了,村组也不给

农户补偿;等到哪天村里的土地流转或征收了,还是要把这2分地算到该户农户的流转金或补偿金里面去;或者等到下次土地调整的时候,就可以重新洗牌了,暂时让这一家吃点亏。结平衡账机制让村民拥有了长远的预期,从而使得短期的得利或者损失都能够被农民所理解和接受。这样不仅降低了村庄治理的成本,而且也使农民对于地权的集体观念^[34]得到了体现和强化。

友谊村从4月下旬开始启动确权工作,6月初就完成了全村的的确权任务,整个过程进展平稳迅速,期间没有发生一起农民上访的事情。农民最多到村委会反映诉求和问题,并很快就得到了村委会的表示和回应,通过结平衡账的作用,这些反映的问题也都得到了相应的解决和处置。调研组在村里走访,确实没有听到农民反映这方面的问题;而且,笔者在乡镇查阅土地纠纷的卷宗,也并没有发现这个村因为确权工作导致的农民上访案卷。这说明,友谊村的土地确权工作不仅达到了国家政策的目标,而且还理顺了农民之间的土地产权关系,到了农民的拥护和支持,确保了农村的稳定。在此,村社内部结平衡账机制发挥了重要作用。

五、积极发挥村社内部的 “结平衡账”机制

农地确权是当前学界研究的焦点,也是农村基层社会面临的难点。如何在确权过程中既满足国家政策的目标,又能够满足大多数农民的诉求——即符合农村的实际,是确权能够顺利执行的关键。友谊村确权实践的成功体现出明显的村社内部结平衡账的工作机制。这说明,对于土地产权的确认和厘定,不能简单地理解为是将法律法规政策文本所规定的权属与相应的主体相连接的过程,因为这里面还涉及到弥漫在土地之上的错综复杂的政治的、社会的、文化的、观念的等多维度的关系问题^[35]。这是“社会学范式”产权研究所作出的独特贡献。从本质上看,农村土地的确权过程,实质上也是对那些建立在其上的既有复杂关系进行再确认或再造的一个过程^[36]。确权本身内含调整权利的诉求和需要,因为农地确权本身就是调整不同主体权利的一种方式。因此,在基层组织面前,国家的确权政策存在着极大的自主运作空间。

基层组织利用这些空间体现出一种典型的促使村社内部结平衡账的意图和逻辑。

友谊村基于二轮延包政策基础,以原村民小组为基本单位开展的土地确权工作,其核心工作是要让那些之前捡田的大户交出土地,并将这些土地分配给需要进田的农户。很显然,在这里,土地确权的前提是要进行土地调整。但是,由于当前农民已经出现明显分化,在村庄利益格局日渐多元化^[37]的情况下,当地基层组织需要通过采取召集村民多次开会研讨、民主协商的工作方式,并且需要通过尽量平衡各方利益和诉求,才能够制定出切实可行的工作实施方案。土地确权工作打开了土地调整的口子,从而为村庄内部结平衡账机制的发挥提供了一个机会。最终,不仅实现了预定的政策目标,而且还理顺了村庄内部的社会关系。

积极发挥村社共同体的结平衡账作用,不仅涉及到公平正义的问题,而且也涉及到基本经营体制的效率问题。在我国,小而散的广大农户曾经是被生产小队这样一个基本的单位组织起来的。原来的生产小队与现有的村民小组基本重合,是一个涵盖了熟人社会、认同感和归属感的基本社会单元。在一个小组内部,由于只有20来户,不到100人,因此农民组织的成本很低,直接民主也很容易实行。因此,村民小组是我国“统分结合的双层经营体制”中发挥“统的功能”的最为直接和基础的单位。由于我国人地关系紧张,户均不超过10亩的承包地往往地块很多,十分细碎零散。在农民日常生活中,总是会存在一些单家独户办不好、不好办或者办起来很不经济、但却又不可或缺的共同事务。这些共同事务往往需要农户之间的合作和组织才能够达成^[38]。村社内部的结平衡账机制,就是为“简约主义”^[39]地促成农民之间的有效合作和组织,降低农民合作与组织的成本,从而实现为农民生产服务的目标。从当前来看,这种机制还很难被纯粹的市场机制所取代。实践中,市场机制所内含的高昂的交易成本,天然地具有一种“排斥”小户农民的倾向^[40],因此很难提高以小农家庭为主要特征的绝大多数农民的合作与组织化程度。农民仍然需要切实地“组织起来”^[41]。

村社内部的结平衡账机制,不仅是确保农村社会内部稳定的核心机制,也是妥善解决当前农民乃

至国家涉农政策所遇到的诸多问题的一个有效方法。首先需要赋予村社组织一定的“统”的权力,国家应该适当地向村组基层组织“放权”,增强治理能力,提供相应的治理资源。当前相关政策对于基层组织捆绑过死,严重影响了基层组织建设的效果和基层组织功能的发挥^[42]。其次是要找准发挥基层组织结平衡账机制的基本运作单位。在我国,村民小组普遍具有十分重要的作用和价值,应该成为村社内部结平衡账机制的一个基础性组织单元^[43]。在此基础之上,还应该着力提升县(区/市)、乡(街/镇)和行政村等基层组织层级对于村民小组的管理、服务和指导能力。最后是要加强基层民主建设,落实村民自治制度。

积极发挥村社内部的结平衡账机制,需要积极引导、动员和组织农民通过开会的方式参与村庄公共事务的讨论和实施,不要害怕暴露问题,而是要直面基层问题。要通过像注入结平衡账的工作方式聚焦基层主要矛盾^[44],并通过民主协商的方式解决这些矛盾和问题。不仅要把村民的事情交给村民自己来办,而且也要要求村民依据民主协商的方式大家商量着办,政府的责任则是要坚决维护并努力营造一个既简约又民主的村民议事和决策的环境和政治生态,为村民自治的进一步发育和坐实提供更加有利的外部环境。

致谢:与管珊、王海娟、李永萍、陈文琼等诸位博士在H镇友谊村20多天的共同调查和集体讨论,给笔者以极大启发,特此感谢。

参考文献:

- [1] 柳忠勤. 中国最大的问题还是农民问题——访我国著名经济学家杜润生[J]. 今日国土, 2002(Z1): 12-15.
- [2] 蔡好东. 新中国农地产权结构的历史变迁[J]. 经济学家, 1998(1): 75-83.
- [3] 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.
- [4] 刘书楷. 构建我国农村土地制度的基本思路[J]. 经济研究, 1989(9): 56-62.
- [5] 哈德罗·德姆塞茨, 银温泉. 关于产权的理论[J]. 经济社会体制比较, 1990(6): 49-55.
- [6] 段毅才. 西方产权理论结构分析[J]. 经济研究, 1992(8): 72-80.
- [7] 周雪光. “关系产权”: 产权制度的一个社会学解释[J]. 社会科学研究, 2005(2): 1-31.
- [8] 臧德顺. 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]. 社会科学研究, 2012(1): 78-105.
- [9] 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.
- [10] 张小军. 复合产权: 一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究[J]. 社会科学研究, 2007(4): 23-50.
- [11] 张小军. 象征地权与文化经济——福建阳村的历史地权个案研究[J]. 中国社会科学, 2004(3): 121-135.
- [12] 陈锋. “祖业权”: 嵌入乡土社会的地权表达与实践——基于对赣西北宗族性村落的田野考察[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2012, 12(2): 68-76.
- [13] 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]. 社会科学研究, 2005(4): 1-43.
- [14] 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]. 社会科学研究, 2005(1): 113-148.
- [15] 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.
- [16] 曹正汉. 产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究[J]. 社会科学研究, 2008(1): 200-216.
- [17] 龚启圣, 刘守英. 农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应[J]. 中国农村观察, 1998(2): 18-25.
- [18] 刘守英. 土地制度与农民权利[J]. 中国土地科学, 2000(3): 1-9.
- [19] 贺雪峰, 刘金志. 对农村土地承包期的思考[J]. 广东社会科学, 2009(4): 153-157.
- [20] 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.
- [21] 徐刚. 让土地流转和规模经营健康发展——农业部部长韩长赋就《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》答记者问[J]. 农村经营管理, 2014(11): 6-9.
- [22] 余练. 产权的地方性形态及其表达逻辑——基于对W村土地纠纷的考察[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2013(1): 150-156.
- [23] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 3.
- [24] 李昌平. 再向总理说实话[M]. 北京: 中国财富出版社, 2012: 89.
- [25] 万宇洵, 阳秋林. 基础会计学[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2011: 185-186.

- [26] 陈锡文. 农业和农村发展:形式与问题[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2013, 13(1):1-11.
- [27] 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.
- [28] 李昌平. 现在的农民为何“爱”上访? [J]. 中国乡村建设, 2009(4):137-142.
- [29] 谢佳君. 农村产权制度改革,“确实权”一次解决所有矛盾[N]. 成都商报, 2010-05-26(2).
- [30] 李祖佩, 管珊. “被产权”: 农地确权的实践逻辑及启示——基于某土地产权改革试点村的实证考察[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2013(1):80-87.
- [31] 印子. 治理消解行政:对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南 G 镇低保政策的实践分析[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2014(3):80-91.
- [32] 于传岗. 确权颁证产权创新视角下农村集体土地违规问题研究——以平顶山市为例[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2015, 15(2):22-30.
- [33] 潘维. “科层体系”与“扁平组织”[J]. 文史博览:理论, 2014(6):1.
- [34] 田孟. 浅议地权的集体观念——基于山西省北辛兴村的实地调查[J]. 中国土地, 2014(11):35-36.
- [35] 郭亮. 土地“新产权”的实践逻辑:对湖北 S 镇土地承包纠纷的学理阐释[J]. 社会, 2012(2):144-170.
- [36] 张红宇, 李伟毅. 以起点公平为基础实现农村土地承包关系长久不变[J]. 新视野, 2013(4):14-17.
- [37] 印子. 浙北农村社会阶层区隔化及对村庄治理的影响[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2015, 15(2):97-106.
- [38] 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.
- [39] 赵晓峰. 中国农村基层的简约主义治理:发生机制与功能定位[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2014, 14(6):127-131.
- [40] 孙新华. 我国应选择哪种农业经营主体? [J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2013(6):18-21.
- [41] 田孟. 农民组织起来的目标是维持农村的基本秩序[J]. 中共宁波市委党校学报, 2014(2):95-101.
- [42] 田孟, 贺雪峰. 中国的农地细碎化及其治理之道[J]. 江西财经大学学报, 2015(2):88-96.
- [43] 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000(3):61-69.
- [44] 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.

“Balance Account”: Explore the Model of Farmer-led Farmland Property Right Reform

TIAN Meng

(Research Center of China Rural Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: In the actual process of farmland property right reform, the policy supplied by the central government is always used and transformed creatively by the local organizations, which resulted in the “balance account” logic of sociology. Usually the local organizations repeatedly convene meetings of the villagers, making democratic consultation and taking into account the diversified interests and aspirations of the villagers, to develop a feasible implementing scheme of the farmland property right. By this way, the local organizations not only completed the top-down task of the government, but also achieved the bottom-up goal of the farmers which is about rationalizing the internal relationship. The contradiction between the changing of village community and the preference of the national land policy and land using is the reason why the villages need the “balance account” which is mainly the regularization of land tenure. The “balance account” is the core mechanism to ensure social stability of the rural area, and is also an effective method to solve the current problems concerning agriculture, rural areas and farmers and the difficulties in the process of the national policy implementation in the countryside.

Key words: property; land property rights reform; balance account; regularization of land tenure