

中国农村地权冲突的类型比较与治理路径选择

◇ 贺 璇

农村地权冲突是农民与其他主体围绕土地占有和利用、权属关系变革及地利分配所发生的利益冲突、农民抗争和社会冲突事件,它是世界各国在转型中都将遇到的重大挑战。中国正处于城市化的关键阶段,农村地权冲突不仅是城乡发展中的经济问题,更是一个关系到基层治理和国家秩序的社会问题和政治问题。

一、农村地权冲突:类型与治理挑战

从地权冲突发生的领域和空间分布看,可以将农村地权冲突划分为征地拆迁、违建执法和农地流转三种类型,它们构成了当代中国农村地权冲突的核心部分。

第一,征地拆迁类地权冲突。征地拆迁冲突主要是农地转换为国有建设用地过程中因征地意愿、利益补偿、利益分配以及安置保障等问题发生的利益冲突,它是整个地权冲突的核心部分,在整个农村社会冲突中也占有较大比例,是最为严重的一种农村社会冲突。

第二,违建执法类地权冲突。违建执法冲突是指基层政府城镇规划区内对农民违规建房进行执法过程中发生的利益冲突,它是一种与征地拆迁较为紧密的地权冲突。在集体建设用地开发权不对称的情况下,违建是弱势农民与强势政府策略化博弈的一个结果,它的核心在于获取更多征地补偿利益或者分享土地溢价。

第三,农地流转类地权冲突。农地流转冲突是因农地经营权流转不当造成的农民土地权益遭受侵害的现象,它与工商资本下乡过程中土地和资本日

益联结有密切关系。当工商资本强制地进入乡土社会时,农民的承包经营权无法得到充分的尊重和保障,造成了农地流转的实质不平等和农民利益受损。

在治理实践中,农村地权冲突纬度和表现形式各有不同,对基层政府提出了巨大挑战,尚未建立起化解地权冲突的有效机制。地权冲突的本质是围绕地利分配而发生的农民上访、土地维权以及群体性事件,是一种对经济利益极为敏感的直接利益型冲突。农村地权冲突治理的复杂性根植于其内在属性,具有发生频率高、冲突强度大、影响范围广以及冲突形式多样等特征,尤其是在利益不兼容和片面强调稳定的压力型体制下,基层政府只能通过非正式治理手段来化解地权冲突,难以从根本上对农村地权冲突进行全面的考量和化解。从农村地权冲突的全局看,农地产权流转、征用和开发是产权系统内部的连续性转化,每一个环节都具有紧密联系。因此,应当对不同类型的地权冲突加以综合考虑,厘清不同地权冲突的差异,发现地权冲突诱发因素的一致性,从而构建起系统化的政策来化解地权冲突。

二、农村地权冲突的比较分析:特征与属性

中国农村地权单元与乡村和基层治理单元紧密地联系在一起,地权单元的复杂性影响了治理单元的有效性,治理单元的能力弱化又降低了地权单元的完整性。因此,中国农村地权冲突的治理难度来源于地权冲突内部的复杂性,三大地权冲突之间在整个地权实施系统中既具有联系性又各不相同,致使宏观的治理变革无法普遍地适用于地权冲突

的治理。因此,在考虑农村地权冲突治理时,需要对三大地权冲突进行比较分析,发现地权冲突内部的一致性和差异性。

第一,从空间分布范围看,违建执法冲突集中在城中村和城乡接合部,征地拆迁冲突分布在城郊地区,而农地流转冲突分散地发生在经济较为发达的乡村。这种空间分布差异表明,农村地权冲突与土地要素不能流动有着比较密切的联系,不同空间位置的要素价格不一致,这造成土地增值收益分配面临着多种困境,既需要解决同一空间内不同人群的利益差异,又需要协调不同空间位置下地权开发机会不对称性的困境。

第二,从产权博弈层次看,征地拆迁冲突和违建执法冲突具有较为相似的特征,都是围绕农地开发权进行的利益博弈,关键点是基层政府和农民在农地开发权重的地位不对称。比较这三种地权冲突可以发现,农村地权冲突的本质就是围绕土地增值收益的分配,地权规则体系形塑了基本的地利分配秩序,决定了不同主体的分配地位和分配机会。

第三,利益关联者是产权博弈的参与者,征地拆迁冲突发生在基层政府与农民之间,村集体作为地方性利益的代表者面临着角色虚化的困境,权力和资本虽在土地开发中扮演着关键性角色,开发商的行为却相对隐匿,较少和农民发生直接冲突。违建执法冲突是基层执法者和农民间发生的冲突,村集体掌握着集体建设用地开发的经济机会,它在违建活动中的行为要相对显性化,作为一个非正规的土地开发市场,灰色开发商逐渐介入到违建开发之中,基层官员、村组干部和灰色开发商构建起一个违建利益分配秩序;农村农地流转是国家项目下乡和资本下乡的产物,基层政府强制流转和农民自愿流转之间存在着张力,与征地拆迁冲突一样,农地流转也面临着利益补偿和农民生计转换等问题。由于工商资本是农地流转的主体,它们和农民之间的利益冲突也日益凸显。

第四,从发生频率看,征地拆迁冲突的发生频率要远远高于违建冲突和农地流转冲突,这与我国正处于城市化加速发展阶段有关,城市化必然会引发大规模的征地拆迁;违建执法冲突发生频率相对

稳定,空间分布却从城中村向道路交通沿线蔓延,这是建设用地非对称性的结果;农地流转冲突呈现出指数式增长的特征,发生频率越来越显著,在三大地权冲突中的增长速度最快。从冲突强度看,违建执法冲突的敏感性最强,极易诱发基层执法者和农民之间的高强度对抗。且由于违建隐匿着复杂的利益关系,违建执法冲突往往会诱发突发性群体事件。征地拆迁冲突涉及的农民群体规模较大,冲突抗争的时间较长,给经济社会带来的影响也最为广泛。农地流转冲突由于不涉及农地利用方式的转变,地利增值效应不显著,利益冲突的强度相对较弱,但大规模的农地流转仍会造成诸多的农民抗争现象。

第五,农村地权冲突对基层政府构成了巨大挑战。违建执法冲突的治理风险短期内较大,基层政府强化执法力度就会直接加剧农民的利益抗争,它有可能对基层治理秩序造成突发性冲击;征地拆迁冲突和农地流转冲突的长期治理风险较大,短期内农民获得了相对较高的利益补偿,但却面临着市民化和生计转换的长期问题,给治理系统的良性转型提出了不可估计的风险和挑战。随着城乡的加速融合和发展,三大农村地权冲突相互交织在一起,在社会系统中也迅速积累、酝酿和扩散,逐渐演变为当代中国社会治理中的系统性“土地风险”。这种“土地风险”具有高度的不确定性,蔓延到经济、社会和基层治理的诸多层面,系统性的土地风险具有高度的社会性、经济性和政治性。

三、农村地权冲突的发生:多维度因素的阐释

中国农村地权的多层次分割是地权冲突发生的制度性因素,三大类型地权冲突共同地反映出农民的弱势经济地位,这是由于农地产权的分割属性造成的。中国农村土地产权分割导致了地权规则体系的模糊和经济权利的非对称性,它直接导致了土地占有、利用及其利益分配规则的“不确定性”。在不确定性规则体系之下,地权实施的利益博弈存在着多重均衡,正式的开发权、集体所有权、集体成员权以及承包经营权等在地权实施系统中相互博弈,直接的后果就是地权规则的不稳定性,土地增

值收益被置于“公共领域”之中,不同权利属性下的利益关联着竞相采取策略手段扩大利益占有。在土地收益的占有博弈中,“强势原则”是利益分配的根本逻辑,农民在土地市场中缺乏有利的经济地位和良好的经济机会,他们对地权规则实施的影响作用较小,获取的土地增值收益也较少,最终只能借助上访、维权等利益抗争方式来扩大土地收益的占有比例。因此,农村地权冲突既是产权分割下地利分配不公的自然结果,也是农民利用弱者的抗争武器来改变利益博弈格局的重要方式。

农地产权博弈的核心是利益分享,增值收益分配的不公平是农村地权冲突发生的经济性因素。一方面,由于农地产权的分割性和模糊性,基层政府、村集体、资本主体以及农民之间的利益不相兼容,且权力和资本在农地开发和流转中相互渗透,侵害了村集体和农民的利益。在征地拆迁冲突和农地流转冲突中,农民抗争的核心目标就是要提高补偿标准,以弱者武器的方式与基层政府和资本主体展开抗争和博弈,而违建执法冲突本身就是农民对抗征地拆迁补偿较低的产物。另一方面,征地拆迁、农地流转以及违建等现象背后还包含着农民稳定、可持续性地分享土地增值收益的问题。土地和资本的结合撬动着经济发展,而农民在发展的过程中未能成功地实现生计转换,大量无地农民必然沦为社会系统中最为脆弱、敏感的群体。

社会化治理机制的缺乏是农村地权冲突发生的社会性因素,乡村社会缺乏集体土地利益维护者和实现路径。中国乡村的地权制度与乡村社会结构紧密联系在一起,地权不是一束权利关系而是一种社会关系,围绕农地牟取私利的“谋地型乡村精英”逐渐形成。在村集体治理虚化的背景下,村组干部在地权的配置中发挥着强势作用。因此,当农民无法以集体成员权来共同决策地权的配置时,集体的土地利益就得不到保障,反而会损害到单个农民的土地利益,地权实施过程就会呈现出“共有私用”的特征,乡村社会中的强势群体在这个过程中获得的土地利益要远远高于农民。最终的结果就是,地权冲突不仅发生在基层政府之间,还将发生在农民与村集体、村组干部之间,甚至发生在村集

体、村组干部与基层政府之间。当地权实施的社会关系因素嵌入到农民家庭层面时,集体成员权和家庭承包经营权之间的张力也将凸显,农村地权冲突还将发生在农民和农民之间。在现有的乡村治理结构下,尚未有一种社会化治理能够成功地协调地权配置中多主体间的利益冲突。

在产权、利益以及社会等纬度的因素之外,来自基层治理层面的因素是中国农村地权冲突发生的结构性因素,它表现在两个层面:一方面,基层治理中的激励结构驱使着基层政府通过介入到土地资源配置中来发展地方经济,集中表现为土地财政和以追求发展为核心的政绩观,致使基层政府和农民在地权配置中的利益不相兼容。另一方面,由于宏观治理结构约束和治理资源缺点等原因,基层政府又缺乏解决利益冲突的治理能力,只能借助非正式治理手段刚性化解地权冲突,反而诱发了更多新的社会矛盾。在这两大结构性因素的作用下,农村地权冲突在整个社会系统中不断堆积和蔓延,最终与其他社会矛盾相互交织在一起,地权冲突呈现出更大的风险性和复杂性特征。

综合上述分析可以发现,中国农村地权冲突发生的因素是多样的,这些因素既直接作用于地权冲突的发生过程,也相互交织在一起共同作用于地权冲突的演变过程,来自产权、利益、社会 and 治理纬度的多因素构成一个复杂的动力系统。

四、变革:农村地权冲突治理路径的选择

中国农村地权冲突的治理必须综合考虑产权变迁、利益共享、乡村社会治理以及基层政府治理等多个层面,尤其是要通过地权变迁和乡村与基层治理变革之间的良性互动,实现地权实施、经济增长与有序治理的促进效应。

第一,在宏观治理结构层面促进中国农村地权发展,实现由集体属性下的“弱地权”向市场经济下的“强地权”转变,保障地权规则体系的明晰化和规范化。农民土地权益的保护首先需要健全法制体系,地方政府增强立法经验,“贯彻上位法、凸显地域性、过程民主化、内容创新性”,探索法治化路径。为了更进一步促进地权发展,应当充分考虑到土地资

源的不可流动性,探索建立土地开发权的转移机制和多元开发机制,让不同区位下的土地资源有着相同的经济机会,且不同的经济主体都可以参与到土地开发,打破权力和资本对土地开发的控制和垄断;既增加土地要素的流动性,又实现土地开发权在不同区位间、主体间的优势平等和机会平等。在这种多主体参与的开发权转移机制下,农地流转、集体建设用地以及国有建设用地就被置于同一地权实施系统之中,比较完整地解决了中国地权在不同产权层次、不同空间位置和不同实施系统下的分割困境。

第二,以公平正义为价值理念构建起地利增值共享机制,保证农民能够持续地、稳定地分享农地收益,以地利分享实现农地重新配置后的生计转换。首先,在地权配置中,应当按照充分的、完整的市场价值原则对农民进行利益补偿,农民与基层政府、开发商等强势群体共同参与分配规则的制定与实施,基层政府征地拆迁补偿政策必须体现完全市场价值原则。其次,鼓励农民以土地入股参与城市建设和资本下乡过程,尤其要引导农民以股东身份参与集体建设用地入市过程,制定一个体现完全市场价值原则的地价股权化折算方案,逐渐将资本主体的行为显性化,抑制资本主体占地、圈地的不良行为。最后,失去土地保障的农民长期面临着生计风险,基层政府必须将可持续生计来源原则作为后续保障的重要基石,解决失地农民失业、贫困化和边缘化等社会问题。

第三,以股份制改革来完善集体土地资产经营方式,农民以股民身份参与集体地权的实施过程,以合作治理来完善村集体的社会化治理机制。基层政府应进一步引导村集体、农民等乡村社会主体,利用集体土地资产合作成立经营组织或公司、发展市场经营,自主开展经营管理和制定利益分配规则。这种发展模式通过土地再次将农民与乡村治理联结起来,且以股份制的组织经营变迁来促进乡村治理转型,村集体、新型农民、土地股份合作组织、土地经营公司等主体渐进式地探索以新规则、新形式重塑乡村治理的内生机制。

第四,基层政府应当摒弃“经营土地”的理念,从以土地来撬动发展到以土地来推动社会公平,重

塑基层政府在地权实施中的地位和角色。中央政府应更加明确地强调有序推进农地适度规模经营,防止基层政府“经营土地”的理念从城市蔓延到乡村,对强制流转农民土地和“非农化”流转等现象开展督查工作,从而控制日益增长的农地流转利益冲突。因此,基层政府应重塑城市增长的动力机制,要以公司合作、引入社会资本等新型治理工具来推进城市建设,降低对土地财政的依赖性,政府在土地开发中的角色向公共利益回归。在集体建设领域,通过政府的有效规划和引导,鼓励农民、村集体利用集体建设用地自主地推进城镇化,让有能力的经济主体自由地参与城市开发和经营。同时,基层政府应以维护公平为原则引导集体建设用地增值收益分配,防止村组干部、强势资本主体对土地收益进行侵占。

第五,以基层政府治理良性转型来减少地权冲突的发生,以公共服务价值回归不断化解社会系统中积累的地权冲突,在较长时间内不断释放地权冲突的压力。国家层面要重塑基层政府的激励结构,从经济发展导向转向公平正义和维护公共利益导向。在新的经济条件下,基层政府应当从发展理念、发展动力以及发展手段等方式转型,摒弃以行政主导方式配置土地资源强力拉动经济发展,这种粗放式的发展模式将会引发越来越多的地权冲突。更为重要的是,基层政府的价值取向应当回归公益,一方面要强调正式治理规则在化解地权冲突中的作用,对单个地权冲突事件进行公平公正的处理;另一方面要强化公共服务的功能,探索试验地方性失地农民养老保险制度,尤其是要考虑失地农民养老保险与城镇职工养老保险对接,从基本权利供给再设计角度促进失地农民生计转换。在经济发展过程中,农村地权冲突不可能从根本上消除,利益冲突也是一种社会常态,基层政府价值应渐进式地回归公共利益,由农民、村集体和市场主体等经济性力量来决定地权的实施和配置。

作者简介:贺璇,河南大学哲学与公共管理学院副教授、管理学博士。

(摘自《江汉学术》2019年第5期)