

# 产权残缺、土地分置与农村治理模式

## ——一个解释当前中国农村治理效应的理论框架

王宋涛

(华南师范大学 经济管理学院, 广州 510006)

**摘要:**农村民主自治成功与否将对我国社会民主进程产生深远的影响。农村自治中各种力量的博弈使其形成四种不同的治理模式,现实中农村治理失效问题(“两委冲突”和“监管失位”)存在于不同的治理模式之中,但其根源并不在治理结构和治理模式本身,而是源于土地利益。不同的土地分置方式意味着利益的不同分配,作为利益相关者的上级政府的介入,导致农村原有治理模式的改变和治理结构的失衡。政府的合法介入又源于农村土地的“产权残缺”。因此认清农村土地“产权残缺”问题并在法律和政治框架下进行解决,实行土地有效分置才是根本。最后给出三个粤东农村土地分置和治理模式的案例分析,对结论有一定支撑作用。

**关键词:**农村治理模式;两委冲突;监管失位;农村土地分置;产权残缺

**中图分类号:**D638      **文献标识码:**A      **文章编号:**1009-1505(2012)01-0059-12

### 一、“两委冲突”“监管失位”与农村治理失效

农村土地产权残缺和农村治理失效是当前中国农村的两个关键问题。前者涉及农民财产权利和经济利益,后者涉及农村政治稳定和社会民主进程,故其有效解决有重大的现实和理论意义。虽然当前农村基层民主建设已经取得较大的成绩,但实践中仍不同程度上存在各种亟待解决的问题,其中最集中的表现是“两委冲突”和“监管失位”,前者导致了农村领导组织的内耗,影响集体决策效率和集体利益,制约了农村经济发展和农民收入提高,后者则容易导致基层干部的贪腐,损害农民的利益,导致农村的不稳定。

#### (一)“两委冲突”和“监管失位”是当前农村治理失效的主要表现

“两委冲突”指村委会与村党支部之间的矛盾或冲突,实践中有三种表现形式:一是村委会和村支部相互争权,山头并立;二是村委会相对集权,不让村支部插手村务,不接受党支部的领导;三是村支部相对集权,村支书是“一把手”,村务由村支部统管,村主任是“二把手”,村委会成为受村支部支配

收稿日期:2011-09-16

基金项目:国家社会科学基金一般项目“地方政府涉农政策同农民参与的互动研究”(05BZZ007)

作者简介:王宋涛,男,广东澄海人,华南师范大学经济与管理学院博士生,主要从事管理学研究。

的执行机构。徐增阳和任宝玉(2002)<sup>[1]</sup>认为,“两委冲突”实质上包含了“个人间冲突”、“组织冲突”和“权力间冲突”三种类型。“两委冲突”目前已成为农村自治的主要障碍。贺雪峰(2000)<sup>[2]</sup>在湖北和江西近50个村的调查中发现,真正实现“村两委”可以密切合作的村不会超过60%。国务院发展研究中心赵树凯(2010)<sup>[3]</sup>认为:“在农村,党支部与村委会之间关系不顺、相互对立或者互不配合的现象比较突出,农村党支部和村委会的关系不协调,是影响村民自治的‘第一问题’。”

“监管失位”主要指的是村民代表对村委会(主任)的监管失位。“监管失位”有两种形式,一是村民代表由于组织能力和参政水平原因对村委会缺乏监督能力,二是村民代表成为村委会的附庸,与村委会成为利益共同体,缺乏监督意愿。根据《村组法》,村民代表是村民大会选举并授权对村委会进行监督的合法机构,然而在某些农村地区,村主任(尤其是支部书记兼主任的地区)大权独揽,村民代表对村委会的监管形同虚设,农村村务公开流于形式,财务混乱,村委会随意卖地,从而引发村民不断集体上访,最后只有在上级政府的介入下才使问题得以解决,此类现象在不同程度上普遍存在。村民代表的“监管失位”或“监管乏力”导致实践中的农村治理结构的不稳定(失衡),可以说是仅次于“两委冲突”的农村治理的第二大问题,如果得不到妥善解决,将影响农村的长期稳定。

## (二)“两委冲突”和“监管失位”的原因及对策:观点回顾

对于“两委冲突”的原因,不同学者给出了不同的解释,总结起来有以下几种:一是认为法律规章对农村党支部和村委会的权力安排和界定不够明确具体,存在模糊性,对于党支部的“政治领导权”安排抽象化(徐增阳、任宝玉,2002)<sup>[1]</sup>;二是认为党支部和村委会的权力来源不同,由此形成“二元权力结构<sup>①</sup>”(董江爱,2005)<sup>[4]</sup>,因此来自乡镇政府的干预影响颇大(赵恩朋,2009)<sup>[5]</sup>;三是党支部成员的认识局限,习惯于农村自治以前的党支部领导一切的作风(董江爱,2005)<sup>[4]</sup>,四是村支书和村主任个人的冲突或者其背后的宗派利益冲突所致(王金红,2005;陈涛、吴思红,2009)<sup>[6,7]</sup>。王金红(2005)还指出,“两委冲突”内涵丰富,其背后有各种复杂的原因,因此对“两委冲突”的概念不能滥用。

虽然部分学者持有不同意见,认为应该根据“两委冲突”的具体原因采取针对性措施(徐增阳,2002;王金红,2005)<sup>[1,6]</sup>,但大部分学者(党国英,2001;董江爱,2005;陈涛、吴思红,2009等)<sup>[8,4,7]</sup>都认为应该通过实现“两委合一”(俗称“一肩挑”)解决“两委冲突”,2002年中共中央也出台了鼓励“两委合一”的政策<sup>②</sup>。实践中有两个途径实现“两委合一”:一是通过“两票制”“两推一选”<sup>③</sup>等方式确定群众基础较高的党支部书记人选参与村主任竞选;二是先选举村委会主任,再通过组织程序将其调整为党支部书记,如果村主任非党员,则可以考虑发展为党员。第二种方法被认为更符合农村民主自治精神(董江爱,2005)<sup>[4]</sup>。此外,也有学者更深入地指出,必须通过加强农村基层党组织的执政水平,实现村级党组织领导的法治化来解决“两委冲突”的问题(成海军,2005;姚锐敏,2007)<sup>[9,10]</sup>。

对于“监管失位”的原因,首先是监管制度(设计)的缺失,如缺少常设的监管机构,村代表的松散性监督有效性较差<sup>④</sup>(谢云挺,2005)<sup>[11]</sup>,其次是监督救济渠道不通畅,对村委会的违规行为既难以根据法律得到上级政府的救济,实践中由于组织成本过高也难以通过村民大会等形式进行救济;再次是

①指党支部的权力来自于党员或上级党组织,而村委会的权力来自于村民,由此形成“二元权力结构”。

②2002年7月,中共中央办公厅与国务院办公厅联合发文(《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》),在两委关系的人事问题上,“提倡拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认之后,推荐为党支部书记人选;如果选不上村委会主任,就不再推荐为党支部书记人选”。

③“两票制”是先由全体村民投信任票确定村党支部候选人,再由党员投推荐票产生农村党支部的选人机制;“两推一选”是分别召开村民会议和党员会议对原支部成员进行评议并推荐新一届党支部候选人,再由党员大会差额选举的党支部选人机制。

④这个问题随着2010年修改的《村组法》的颁布已经得到解决,《村组法》明确规定要设置常设监督机构。

监督机构缺乏独立性,如村代表会议由村委会召开,监督制度难以得到有效落实等(李晓、邹波,2003)<sup>[12]</sup>。

学术界对于解决“监管失位”的问题主要观点集中于提高监督主体的组织独立性、设置常设监管机构(如村民监督委员会、村民监督小组、村民代表主席制等)、明确村代表的职权、提高村民代表的素质等,实践中主要也是通过设置常设监管机构来提高对村委会的监管力度。

### (三) 理论评析

事实上,法律对村委会和党支部的权力及职能定位都比较明确(王金红,2005)<sup>[6]</sup>,中国共产党党章对于党内的组织原则、民主制度和领导原则也都有明确的规定。“两委冲突”实质上包含了较多的关系冲突(矛盾),其中有主要矛盾和次要矛盾、关键冲突和非关键冲突,以往学界的研究大都局限于其中的一种或多种,其解决的也大都是次要矛盾。如果“两委冲突”是建立在违背法律或者违背党内组织和领导原则的基础上,那么完全可以通过法律手段和组织手段解决。如果“两委冲突”中的主要矛盾、关键冲突是来自村书记和村主任的冲突(两者不为一人担任),并且村主任是党外人士,这个时候,“两委冲突”才是难以调和解决的。现实中实现“两委合一”的途径从逻辑上并无法彻底解决这个关键矛盾。这个从目前实现“两委合一”的方法所存在的逻辑缺陷可以看出:(1)村民推选支部书记候选人,首先有违背党的组织原则之嫌;(2)村民推选的支部书记候选人,须通过党员的选举和上级的任命,最终必须对党支部和上级党组织负责,一旦党支部或上级党组织与村民的意志不一致,其还是无法代表村民的利益;(3)即使通过“两票制”确定的党支部书记,在参选村委主任时也不必然能当选,其他党员或者非党员村民可能更具有民意而当选村主任;(4)如果上级党组织把村主任(非支部书记的党员)调整为党支部书记,免掉党员选举的支部书记,则有违背基层党组织的党内民主原则;(5)如果村主任党员被组织调整为支部书记,一旦村民与上级组织的意志不一致,其显然不能完全代表村民的立场,以后村民则可能不会再选举党员担任村主任;(6)发展新当选的非党员村主任入党,必须通过组织程序,如果支部书记由于各种原因反对,其可以施加影响使得党支部和党员会议不接纳村主任为党员,如果上级组织使用行政手段发展村主任为党员,则有悖基层党组织的党内民主原则,而且发展一个正式党员的时间还至少需要2年;(7)即使新的村主任被发展为党员,甚至进而担任支部书记,那么情况就跟“(2)”仍然相同。

可见当前解决“两委冲突”的方法仍然是不彻底的、与民主精神相悖甚远,最终将导致农村基层民主流于形式,行政力量仍然占主导。解决“监管失位”问题,虽然通过设置常设监督机构有所改善,但仍然无法解决村代表和监督机构在经济上的独立性,这降低了村代表和监督委员的积极性(监督意愿),加大了其对村委会的依附性;另一方面,无论村代表还是监督机构成员的能力素质,始终无法与村委会成员相比拟,因此村委会与村代表天然处于非平衡状态。

总体上看,当前的实践和理论研究都过于注重技术手段的运用,较少从农村治理中权力的形成机理、治理结构均衡、治理模式形成机制的视角进行完整的剖析,也没有认识到产权残缺、土地分置对农村的治理模式的影响。实际上“两委冲突”和“监管失位”只是农村治理失效的一个缩影,其本质在于农村治理结构的非均衡,需要从农村治理结构和治理模式的形成机理进行分析;而农村土地的产权残缺和土地分置,导致了政府的合法和负面介入,从而影响农村治理结构的非均衡,加剧农村治理失效。本文正是基于这样一个递进式的逻辑框架对农村治理失效的原因进行了剖析并指出解决农村治理失效的根本在于土地的分置改革。

## 二、农村治理结构与治理模式的形成机理:对治理失效的解释

农村基层民主建设实际上包括两部分:民主选举和民主治理,前者是权力的分配,后者是权力的

运用和制衡。农村治理失效虽然发生在民主治理阶段,但要分析其原因则必须从治理结构及治理模式的形成机理入手。

### (一) 农村治理主体和治理结构

根据法律(《村组法》),村民通过选举村委会成员实现对村务及集体财产的管理,通过选举村代表(并由村代表选举监事会)实现对村委会的监督,除了特重大的村务外,村民已经把权力交给了村委会和村代表,村民与村委会、村代表实质上是一种“委托-代理”行为,并由此形成“村民-村委会-村代表”的治理结构。另一方面,《村组法》也规定“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”虽然农村党支部的权力规定并非完全具体,但是这种“有意的制度模糊”(王金红, 2011)<sup>[13]</sup>使得党支部(委员会)也作为一个治理主体进入了农村的治理结构(图1)。

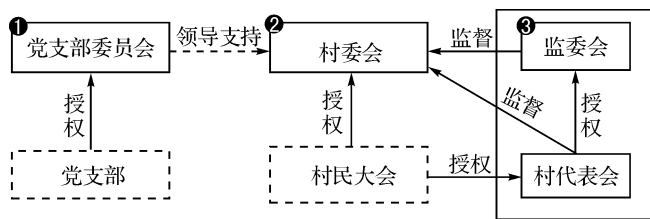


图1 农村治理结构

图1描绘了农村完整的治理结构,其中党支部通过授权支部委员会、村民大会通过授权村代表会和村委会之后,一般较少介入实际治理,日常治理的主要主体是:(1)党支部委员会;(2)村委会;(3)监事会/村代表会。其中党支部委员会对村委会的作用是抽象化的“领导与支持”,监事会和村代表会对村委会的作用是“监督”,而村委会自身则通过村民大会授权执行决策与管理的职能(重大决策权仍属于村代表会或村民大会)。

需要强调的是,图1只是描绘了各个治理主体的组织关系与职能(政治权力),而尤为重要的经济关系没有表现出来。实际上,由于村委会具有行政和管理功能,村委会、监事会及村代表的经济待遇通常都是由村委会内部决定,因此村委会成员的工作报酬往往远高于监事会和村代表,另外村委会的行政管理权力也能为其带来其他灰色收入。由于这种不对等的经济关系,导致村委会成员的精英化和监事会与村代表成员的平庸化,由此造成村委会与监事会与村代表会之间力量的非均衡。

另一方面,法律规定中,党支部委员会对村委会的“领导支持”作用虽然明确但抽象化,对于党支部委员会如何实现对村委会的领导支持,法律没有具体的说明,这也是农村治理结构的一个典型特征。

### (二) 农村治理模式的形成

村委会一旦得到授权,实质上掌握了经济和行政管理的权力,监事会与村代表则具有监督权,因此对村委会、监事会与村代表控制权的争夺就形成了各种不同的治理模式。简单的争夺模式是党支部委员会与党外村民的争夺,复杂的争夺模式则包含了更多的党外利益团体的争夺,由于本文主要从“两委冲突”的角度进行研究,因此仅考虑简单的模式。

通过选举的形式,可能形成的治理模式有以下四种。

治理模式一:党支部控制了村委会和监事会/村代表

这种治理模式的实现条件是党支部具有很高的执政能力,能代表广大村民的利益。其特征是:两委合一(没有所谓的“两委冲突”),监管弱化。如果党支部与村主任非同一人并且存在冲突,则可通过组织程序实现“一肩挑”,避免冲突;监管则由于村委会与监事会同为党支部控制,使得监督内部化,导致监管弱化,但这可通过党支部内部的权力制衡(党内民主)实现改善,同时由于该党支部能代表广大村民的利益,因此监管需求不是太强。

此种模式是一种理想的治理模式,但它需要党支部能够真正体现“三个代表”的精神,具有高度的先进性和执政能力。

治理模式二:党支部控制了村委会,党外村民控制了监委会/村代表

这种模式实现的条件是党支部具有一定先进性,组织能力较强,能够赢得村委会的选举,但为了制衡,村民会选举不受党支部控制的村代表/监委会成员,以对“两委合一”的村委会实现权力制衡。其特征是:两委合一,监管适度或弱化。

此模式也是一种较理想的治理模式,同样需要党支部具有较好的先进性和执政能力,但由于力量不均衡,其仍然存在治理过程中演变为“监管弱化”的可能。

治理模式三:党外村民控制了村委会,党支部控制了监委会/村代表

这种模式一般是党支部缺乏先进性和民意基础,从而失去对村委会的控制;但其仍有一定的组织能力,能够利用法律,动员和控制监管力量对村委会实行监督。其特征是:两委冲突、过度监管。

这是一种效率一般的治理模式,党支部由于失去事实的领导力,因此会引致“两委冲突”,并利用监委会/村代表的力量阻挠村委会的决策和管理。

治理模式四:党外村民控制了村委会和监委会/村代表

这种模式意味着党支部已经完全失去执政能力和民意基础,其特征是两委冲突。出现这种模式是很危险的信号,由于党支部完全丧失了先进性和执政能力,会使得农村中派别林立,决策和管理效率低下,隐含着农村极大的不稳定因素。

治理模式的内涵并不只是以上四种权力配置形式,实际上还包括了在治理过程中各个治理主体之间的力量对比,前者是导致“两委冲突”和“监管失位”的权力组织前提,后者则影响“两委冲突”与“监管失位”程度。不同治理模式的党支部组织能力和利益代表性如表1所示。

表1 不同治理模式的党支部组织能力和利益代表性

	治理模式一	治理模式二	治理模式三	治理模式四
党支部组织能力	强	强	弱	弱
党支部利益代表性	强	弱	强	弱

### (三) 农村治理失效的解释及对策

从农村治理模式的形成可以看出,真正难以调和的“两委冲突”来源于治理模式三和四,这两种模式意味着党支部缺乏组织、执政能力和民意基础,基本上失去了先进性。那么这时是否仍需确保党支部的领导权呢?

众所周知,不同于西方多党竞争制度,我国的一项基本政治制度就是中国共产党领导下的多党合作制,在政治选举上也是以间接选举为主。为了社会主义民主建设,中共中央也尝试多种途径,如通过扩大党内民主推进全社会民主,但因各种原因,成效不大;如果一步到位实行大范围的民主选举,在我国也不适宜。作为一种尝试,在农村实行村民民主自治,既是中央在社会民主建设道路上的大胆尝试和探索,也是突破社会民主建设瓶颈的有效手段。这就要求我们突破以往的思路 and 认识:民主制度的关键核心内涵,就是政府(代理者)的权力来自于民众(委托者)的授权,在农村基层则表现为村委会的权力来自于村民的授权;而基层党支部的定位是“政治领导”,虽然法律没有规定党支部的政治领导具体怎样实现,但是根据民主理论,党支部的这种政治领导应该通过合法的途径(选举)来实现,而不是“与生俱来”。“两委冲突”的首要原因正是“村支部”(甚至上级党组织)没有认识民主的本质内涵,没有从思想上进行转变,而仍然停留在过去“党天然领导一切,具有与生俱来的领导权”的认识上;其次则是基层党组织自身执政能力弱,无法通过合法的选举获得领导权。农村基层党组织思想上的认识偏差和行动上的羸弱最终导致了农村基层的“两委冲突”。

因此,解决“两委冲突”,最根本的途径还在于提高和发挥农村基层党组织的先进性,通过吸纳农

村最优秀的人才,提高基层党组织的组织能力、宣传能力和政治领导能力,把自身建设成先进的组织;另一方面,基层党组织要把农民的利益摆在首位,充分代表广大农民的利益。如此,具有先进代表性的农村党支部只要通过合法的途径(选举)就能够顺利实现“两委合一”,解决“两委冲突”的问题。如果村党支部由于自身的先进性不够或者不能代表广大农民的利益而在村委和村代表选举中都落选而失去领导权和监督权,则只有尊重法律,尊重村委会在村民自治中的权力以及村民代表的监督权力,不能自恃“具有天然的领导权”而做出与农村基层民主法律相悖的行为,否则农村基层民主将成为一句空话。

从治理模式的形成还可以看出,“监管失位”通常来源于治理模式一和二。治理模式一是由于监管内部化,治理模式二则由于监管和被监管主体力量的非均衡化:两委合一及村委会天然对集体经济的掌控导致了村委会的精英化和监委会/村代表的平庸化。所以解决“监管失位”的关键还是在于提高监管主体的经济地位、经济独立性及政治权力,从而吸收更多优秀的能代表村民利益的农民(或党员)进入监管主体,实现村委会与监委会/村代表的力量均衡,那么不管监管是否内部化,都可以通过这种均衡实现有效监管。

上述给出的仅仅是基于治理结构与治理模式的解释农村治理效应的分析框架,它并不是完全解决农村治理失效的全部内容。如果到此为止,则很容易使人误解为:只要改善农村治理模式,致力于提高农村基层党组织的先进性就可以完全实现农村基层的民主。其实,任何组织再先进,其必然有自己的目标效用函数(尤其是经济效用),而政治建筑又往往是经济关系的反映。土地是农村的主要资产,具有极大价值,但农村土地产权的残缺性(产权分割),导致涉及土地产权的多方利益主体通过政治进行博弈,以获取自身最大的经济利益。因此,又怎能希冀各个利益团体通过提高自身的觉悟来解决各种问题?只要在法理上存在空间,则围绕利益进行的博弈必然存在,这种博弈的结果主要表现在土地的不同分置形式。因此,土地的分置就对农村的治理模式产生了巨大的影响。

### 三、土地分置对农村治理模式的影响:政府力量内生

上文对农村治理失效的解决途径是基于这样一个假设:政府是中立的,对农村治理具有积极促进作用,政府相对于农村治理系统来说是一个带有善意的“外生变量”。然而,一旦涉及土地利益和土地分置问题,政府实际上是一个“内生变量”。

随着城市化进程的加快,我国农村土地的用途已经比较多样化,除了农林牧副用地外,包括宅基地、集体非农用地、国有非农用地和公益用地等的比例日渐增加。本文所说的土地分置指的是按照土地的不同用途把其较为完整的产权以各种形式配置给不同主体的行为和形式。农村土地的分置是我国经济社会发展的必然,而土地分置结果、土地利益的分配取决于多方主体的博弈,这种博弈基本上通过治理模式来实现,政府作为博弈主体之一,其介入就改变了农村治理结构的封闭性,从而影响农村的治理模式。

#### (一) 土地分置是我国经济社会发展的根本要求和必然趋势

无论从加快城市化进程、增加地方政府财政收入,还是从增加农民收入、扩大内需、缩小城乡收入差距的角度,我国经济社会的发展都对农村土地多样化分置提出了要求,其中既包括了对非农用地的巨大需求,也包括对农地使用权、收益权和处置权(流转)的彻底性和长期稳定性的需求。土地分置对于地方政府、集体组织(村委会)和农民三方主体都有不同的重要意义。

1. 土地分置对地方政府的意义。首先是增加财政收入的需要。实行分税制以后,一方面地方政府财政收入比例下降,却承担大量的公共服务社会保障支出,致其财政压力增大;另一方面政府财政支出缺乏有效监督,支出效率不高,造成地方政府对土地财政的依赖。据财政部的最新数据,2010年全国

的土地财政收入超过2.9万亿元,与全国税收收入7.3万亿元的比为0.4,可见土地财政收入已经是我国(地方)政府的主要收入来源。

其次是地方经济增长的需要。经济增长是地方政府的重要目标,目前房地产业已成为我国经济发展的驱动因素,据中国社科院的研究报告,我国近20年的经济增长房地产业有很大贡献<sup>①</sup>;随着制造业投资环境恶化,利润率下降,各地方省市,都把房地产业作为经济发展的支柱产业,目前我国房地产业投资占GDP比重已超过10%,房地产业对经济增长贡献率超过2个百分点。

再次是城市化的需要。解决“三农问题”是政府的一个主要任务。而城市化是提高农民收入,缩小城乡差距,破除我国二元经济结构的主要途径,是解决“三农问题”的重要途径。2009年中国的城市化率仅为46.6%,远低于世界各国及平均水平。

2. 土地分置对村集体组织(村委会)的意义。农村集体组织(村委会)的任务之一是发展经济,带领村民致富;尤其是在实行村民自治之后,经民主选举出来的村委会更有动力和压力发展本村经济,否则难以连任。此外,村委会成员也需要通过发展本村经济扩大收入,达到个人收入的最大化。发展农村经济,尤其是扩大村委会可支配的收入,需要更多依靠发展工商业,而这就需要更多工商业土地,其对土地分置的需求不言而喻。

3. 土地分置对农民的重要意义。农民发展个体经济可以通过租用集体用地解决,因此对于土地分置的需求,一是宅基地,用于改善住房条件;二是农用地的更为彻底的权利,包括长期稳定的土地承包权<sup>②</sup>,以便能对农地进行长期投入,也包括农地使用权的流转,以便实现土地的高效率利用、实现资产的流动性和收益权的货币化。

可见,政府、集体组织和农民都对土地分置有迫切的需求,原土地制度、土地产权的限制在市场经济环境中使得农村土地的价值远远不能得到应有的体现。

## (二) 土地的不同分置方式对利益分配的影响

正因为土地分置如此之重要,以至于我们不得不把它当作一种中国经济发展的必然,而土地分置的不同形式会导致利益的不同分配。

1. 集体农地转变为国有非农用地。由于非农土地拍卖价与农地征地补偿价的巨大差价,地方政府是最大的受益者;而通过压低补偿地价降低开发商的土地成本,开发商及政府官员一般是第二大受益者;集体组织代理者(村委会成员)作为土地转让的中间人与执行人,一般也能获取较大的利益<sup>③</sup>;在此之后才是以补偿价格方式表现出来的村集体收入,再经过村委会集体截流,最终分到农民手里的屈指可数<sup>④</sup>。

2. 集体农地转变为集体工商用地。集体工商业用地作为集体的持久性高收益财产,收益归集体组织所有,而这些名义的集体收益,其支配大都由村委会来决定,在农村自治之前,集体利益往往就是村委会的利益。农村自治之后,村民具有制约村委会的权力,因此可能得到定期部分分红,但这还要取决于村民/村代表与村委会的博弈。

3. 集体农地转变为农民宅基地及农民具有长期稳定实质产权的农地。这种分置方式,农民是最大收益者。集体农地一旦转变为宅基地,其使用权转让收益和经营收益(如住房出租)大幅提升。对于不改变农用地性质的集体农地,通过给与农民长期稳定的具有使用权、流转权和抵押权,也可

①重庆晚报:《中国力争2050年成世界第二强国,增长模式必须变,不能只靠房地产》,2010年10月25日第13版。

②虽然《土地承包法》规定农民承包期为30年,但实际上由于农户人口的变动及其他原因,农村土地的承包变动较为频繁。

③事实上有不少村集体干部正是通过勾结开发商压低价格贱卖土地,获取非法利益而被绳之于法,这也是农民不断上访的主要原因之一;而地方官员通过扮演中间人的作用往往也能得到较大好处,这些都是司法问题,不在此详述。

④通常农民获得的分成比例较低,甚至土地总的补偿价格都不够农地10年的贴现收益。

以大大提高农民土地的价值和收益。后者在目前已经容易实现:村民在农村自治实行之后已经对集体财产具有处置权,可以通过村民会议决议与村集体(村委会)以合约的形式实现土地产权的变革。

可见不同的土地分置形式对不同主体的利益将产生巨大的影响,各个利益主体会根据自身可能获得的利益决定参与博弈的意愿以及采取的博弈方式。各主体获得利益的大小,除了博弈力量之外,还决定于土地的价值,如近郊农地的开发价值就远高于远郊农地的价值。对于开发价值较高的土地,开放商和政府往往会投入较大力量,一般都是政府通过行政手段介入,政府的介入就改变了农村治理结构的封闭性,影响了农村的治理模式,政府力量就从“外生”转变为“内生”。

### (三) 土地分置对农村治理模式和治理结构均衡的影响:政府力量内生

如上所述,农地土地分置的结果一是大大提高了农村的整体可分配利益,导致各个治理主体博弈动机和博弈力量的增强,二是导致政府这个具有强大博弈力量的治理主体的介入。在当前农村民主建设还没有完全规范化的情况下,决定农村治理模式主要还是各主体的组织能力及执政能力。因此土地分置就引起原有农村治理模式的变化,并影响原治理结构的均衡。

1. 政府力量“内生”的农村治理结构。政府力量内生后,图1的农村治理结构就发生了变化,增加了“上级组织和政府”这一个治理主体,其对党支部委员会是组织领导的作用,并且实质上结成了利益同盟;上级政府对村委会和监委会/村代表还起着行政指导和支持指导的作用(图2)。

值得一提的是,由于土地分置的原因,农村治理结构的外围还多了一个隐性的主体——房地产开发商,其往往通过经济形式形成对政府和党支部委员会的支持,由此大大增强了党支部委员会的组织和博弈能力。

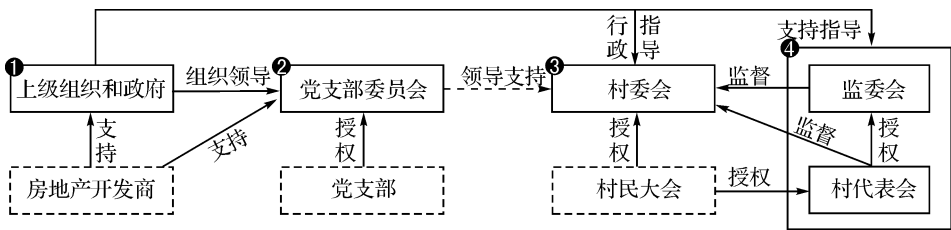


图2 政府力量“内生”的农村治理结构

2. 土地分置对农村治理模式的影响。根据农村治理模式形成机理,党支部的组织能力和利益代表性的相对强弱会形成不同的治理模式。土地分置导致政府通过对党支部的组织领导作用而进入治理结构,这使得党支部的博弈动机和博弈力量(组织能力)大为增强,其在权力配置(选举)中表现出较大的优势。但另一方面,由于土地分置利益的驱动,农村村民及各种势力团体的博弈动机和博弈力量也相应增强,双方对村委会和监委会/村代表的控制权的争夺会变得激烈,最终会形成治理模式二或治理模式三的双方各控制一个权力机构的制衡格局,而且由于政府及党支部的组织优势,通常会形成治理模式二党支部控制村委会,实现“两委合一”,其他村民力量控制监委会/村代表的结果;但如果其他村民团体的博弈动机和力量较大,争夺太过激烈,上级政府(及党支部)则会为了社会稳定目标而放弃一定的经济利益,退而求其次,这时候会形成治理模式三。治理模式三确保政府不会完全失去对农村土地的控制,避免村民合法“私分”土地,导致以后征地谈判成本过高。

3. 土地分置对农村治理结构均衡的影响。土地分置除了影响到权力分配过程(民主选举),进而影响治理模式,还会影响到权力制衡过程(民主管理),进而影响到治理结构均衡。

由于土地分置利益的增加,各方博弈动机和博弈力量都大大增强,尤其是政府的加入,更是提高了党支部的力量,因此在后期治理过程中,仍然会表现出激烈的对抗性。政府不但组织领导党支部,还



对村委会有行政指导作用,对监委会/村代表具有支持指导作用。因此在治理模式二中,“两委合一”的决策力量相对集中和强大,监委会或村代表要充分发挥监管作用困难增加,由此容易导致“监管失位”;在治理模式三中,由于两委分离,并且党支部控制了监委会和村代表,党支部博弈力量的加强使得监委会/村代表对村委会的监督到位、甚至过度,而且“两委冲突”也更为严重<sup>①</sup>。

由此可见,由于土地分置利益导致的政府对农村治理结构的负面介入,使得农村治理模式更多是分权的模式(治理模式二和三),并且这种分权模式由于双方力量的加强之后(尤其是政府支持下党支部力量的加强)会引致后期的治理出现更大的问题:治理模式三下的“监管失位”和治理模式二下的“两委冲突”及“监管过度”。庆幸的是,“两委冲突”问题往往比“监管失位”问题来得多和严重,这说明村民的博弈力量日渐增强,他们不容易让村委会落入其他力量的控制。

#### 四、产权残缺与农村土地分置:政府行为的解释

行文至此,如果不对政府的行为进行解释,容易造成这样一种误解:地方政府是造成农村治理失效的“始作俑者”。事实并非如此,政府的上述行为无论从法理上还是理论上都能找到合理的解释。

对于农村自治来说,只要政府不采用非法手段干预农村自治(如影响选举、非法任命和调整村委会成员或村代表、非法干预村委会决策和管理),那么作为治理结构中的力量之一,在农村自治中,政府最多只是不积极作为,并不违背法律。因此,需要重点诠释的是:为什么政府可以参与农村土地分置,并最大化其土地利益?

回答这个问题需要对农村土地产权和制度有所了解,关于农村土地产权问题及土地制度改革问题,当前的研究及观点较多,本文并不打算就此展开太多的论述,而仅指出农村土地的残缺性导致政府对土地产权的主张并因此影响了农村土地分置的形式。

在新制度经济学中,完整的产权被看作是一系列权利组成的权利束(周雪光,2005)<sup>[14]</sup>。马克思产权理论也认为:所有权是所有制的法律形态;财产权并不是单一的权利,而是一组权利的组合体,其包括所有权,还包括占有权、使用权、支配权、经营权、索取权、继承权和不可侵犯权;在这一组合体中,财产的各种权利可以是统一的,也可以是分离的,这种分离具有各种形式(吴易风,2007)<sup>[15]</sup>。具体而言,使用权也包括了土地的性质和使用用途,支配权也包含了抵押权。目前我国法律规定,土地使用性质和用途改变的权力在政府,如从集体农用地转变成国有非农用地、转变成集体非农用地,虽然从国务院到地方政府,权力范围有所不同,但实质上具体的权力还是在地方政府(尤其县级政府);而集体土地的名义所有权在村集体组织,具体使用权在农民。由于土地产权的分割性,农村土地的抵押权、转让权等同于缺失,也即农村土地产权既是分割的——产权主体多元化并且对于任一主体而言都是残缺的,也是不完整的——产权没有得到完整实现,我们统称为土地的“产权残缺”。由于产权的这种残缺性(这跟产权理论所说的产权界定不清有所区别),各个主体都具有土地的部分产权,那么在土地分置的过程,各个主体自然有权利提出自己的利益主张,政府也不例外。

土地分置过程实质上是一种“空间转换”,也即从“权利空间”(权利束)向“土地空间”转换,原先是多个主体对同一块土地各自拥有部分产权,经“分置”后,各个主体分别拥有部分土地的更为明确、彻底和完整的产权,这些相对完整的产权就可以通过市场得到价值实现。土地分置的另一个结果,还使得原先没有实现的部分土地产权(如流转、抵押等)得到释放,从而实现土地价值的整体提升。土地分置不但解决了“产权残缺”的问题,而且实现了土地价值的最大化,因此对社会而言是一种“帕雷托改进”。

<sup>①</sup>在治理模式三的情形下,如果上级政府和党支部没有对村委会严格监管,甚至引致“两委冲突”,则很可能政府的目标无法实现,甚至农村土地会被村委会/村民合法“私分”(分置),政府利益受损。

政府对农村土地的权利主张,通过土地分置可以得到实现,但是这种实现的“度”要如何衡量呢?即土地分置的具体形式、各方的利益分配由什么决定?这实质上取决于各主体对土地的权利和处置权力相对有多大,以及这种权力的价值有多大。具体地说,政府拥有改变土地性质(农地到非农地)的权力,而这种权力的价值则取决于市场的供需程度——农地的供给和非农地的需求,如果农地的供给充足,则政府的权力就属于相对稀缺资源,显然政府的产权主张就更多,这表现为土地补偿价一般较低,如在远郊地区;如果非农地需求旺盛,则政府的权力也是稀缺资源,政府的产权主张也更多,这表现为土地拍卖价一般较高,如近郊地区。农地供给、非农地需求、土地拍卖价格和补偿价格之间的关系见图3。

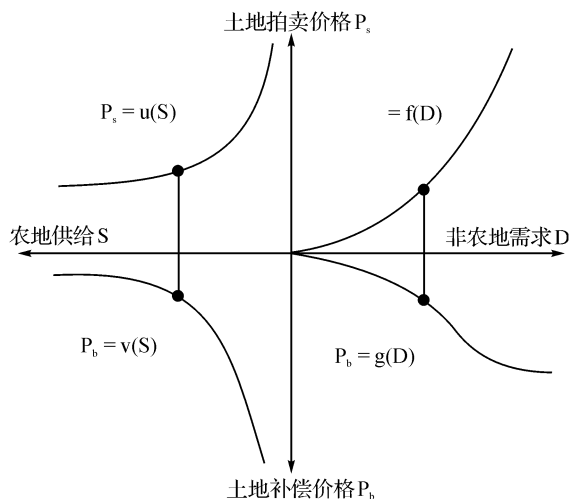


图3 土地价格与供需的关系

以上从农地产权,土地分置形式以及土地补偿价和拍卖价中对政府的行为都作了具体的解释。事实说明,政府的行为既符合法理和理论基础,也符合市场行为主体效用最大化的行为模式。至于土地分置中村集体组织(村委会)和农民之间的利益如何分配,《村组法》已经明确赋予农民自治的权力,以往由村集体组织主导的分配已经转变成由村民主导的分配,在此不再详述。

上文实际上不但对政府行为做出了解释,同时也提供了解决农村土地产权残缺的途径:土地分置,并且土地分置的形式是基于各方权利的价值来决定。当然,这里提供的是一个理论解决框架,具体的利益分配形式还要取决于各方力量的博弈,特别是政府的意志。

## 五、粤东三个村的土地分置与治理模式对比

为了考察上文对农村土地分置模式与治理模式、治理效应的关系,笔者调查了粤东三个村:汕头市澄海区凤翔街道洲畔村、柴井村和北港村(离城镇的距离分别从近到远),这三个村代表了三种土地分置和治理结构模式。

### (一) 洲畔村:“卖租分”和“两委合一”“监管弱化”

洲畔村是离城镇最近的村,人口6200左右,原有农地2000多亩,土地分置已经基本完毕。目前该村“两委合一”,村支书和村主任由一人担任。村支书在当地属于“能人”,通过选举担任村主任后,又取得地方政府的支持出任村支书,实现“书记主任一肩挑”。由于该村是近郊,市场对非农用地的需求较高,开发商和政府的博弈动机较强,因此该主任兼任支部书记后不久便通过强力手段把一大部分土地卖给了政府和开发商,再在政府的支持下把余下的农地转变为非农地,一部分分给了村民做宅基地,一部分留作为集体用地出租给村民和外来人员获得收入。在该村的土地分置中,开放商如愿以不算高的价格征到大部分土地;政府获得远高于该村补偿款的土地转让价差,村支书及干部也在土地分置中致富,个人影响力扩大;村民获得了宅基地和土地补偿款的分成以及未来可能的集体分红。可以说在短期内,虽然利益分配不一定平衡,但各方都获得了利益,这主要归因于该村地理位置好、土地价值相对较高,可供分配的总利益较大,但是政府的隐性介入和该村支书的过人能力也是重要原因。

在治理结构方面,除了村支书兼任村委会主任的“两委合一”外,村代表对村主任比较信服(这跟村主任的财力不无关系),工作也较配合,因此村委工作效率较高,但从长期来看,可能存在“监管失位”的可能性。

## (二) 北港村：“分地到户”和“两委合一”“监管到位”

北港村是离城镇最远的村,人口5000多,有农地4000多亩,目前该村村主任同时兼任党支部副书记。由于距离城镇远,土地价值相对不高,因此开发商和政府对其土地和村务目前尚没有太多介入。由于政府的介入程度小,而且村支书年龄偏大,在党支部和村里威望较高,也能更多考虑村民的利益,因此村里各种力量比较均衡,其治理结构也就相对稳定,通过村主任兼任副支部书记的“两委合一”使其不会出现“两委冲突”的问题(书记一把手,副书记兼村主任为二把手),村委会没有政府的太多支持,村代表也能正常履行监督责任,这与前文分析的比较一致——没有政府这个博弈主体的介入,农村治理结构可以实现自我完善。

由于治理结构的均衡,村支部、村委会和村代表的团结一致,加上没有政府对土地分置的介入,该村目前的农地已经通过合约的形式“分地到户”,农民拥有了除名义所有权以外的所有产权,任何组织和个人需要使用农民的土地,都必须和农民当事人进行谈判,村委会一律不介入。唯一的不足是由于利益动机欠缺,因此政府在农地转非农用地上没有大力的支持,从而使土地价值打了折扣。但总的来说,该村农民获得的土地利益以及未来潜在收益远高于洲畔村。

## (三) 柴井村：“蚂蚁搬家”和“两委分离”“监管过度”

柴井村情况相对复杂。该村人口4000左右,各种农地面积3000亩左右,处于洲畔村与北港村的中间,是澄海区城镇化东进的必经地段,目前土地价值正处于上升阶段,因此是开发商和政府正极力关注的地方。目前该村的治理结构是“两委分离”,村支书和村主任由不同的人担任,村主任甚至不是党员,而且在近两届选举中,都是如此。出现此种情况的原因正是由于村支书都是上级组织任命(党员选举通常是形式),更多代表上级组织的意志,而当地开发商和政府也屡屡表现出对该村土地的极大兴趣,开出的补偿价格又远低于土地实际价值,因此在村委会选举中,村民都是选举更能代表集体利益的人选,由此导致了长期的“两委冲突”。

最终“两委冲突”使得上级政府低价征用农地的意图难以得到村委会配合,而村委会希望通过把土地产权更彻底的分给农民的方案,也遭到了村代表的阻挠而流产,使得这种对农民最有利的土地分置无法实现。因此,各方力量的博弈结果就是土地既没有被政府低价征收,也没有被彻底的发包给农民,基本上维持现状,短期内农民收入难以大幅提升,不过由于当地农产品价格较高,农民务农的收益较为可观。而缺乏收入来源的村委会也只有靠各种“蚂蚁搬家”式的小块土地出让和出租获得用于村里基本建设和村委会日常开支的费用。

以上三个村的情况对比说明,已经实现土地分置的村——无论政府征地是主要方式还是农民分地是主要方式——都具有比较稳定的治理结构,其治理模式也是上文的治理模式一和二,主要特征就是“两委合一”“有效监管”,最重要的是没有政府力量的负面介入;而在土地尚未分置的村,则由于政府力量的介入,治理结构发生改变,其表现就是“两委冲突”和村代表“过度监管”(另一种可能的情形是“两委合一”和“监管失位”),这种内耗最终导致的结果就是无法实现集体土地利益的最大化。

## 六、结 语

严格来说,农村基层民主建设及治理在法律上和理论上已经不存在无法突破的障碍,农村治理中存在的“两委冲突”和“监管失位”从理论上可以通过治理结构自身的完善而解决。但是,这种解决是基于政府是善意的外生力量的假设,而实际上,在土地产权没有变革的地区,政府往往会作为治理结构的一种内生力量而介入。政府力量的介入影响了农村治理模式的选择,打破了原治理结构的平衡,使得理论上容易解决的“两委冲突”和“监管失位”问题变得更为复杂,甚至有加剧的可能。

政府基于土地分置目的的介入符合市场化主体的行为准则,从法律和理论上都可以得到合理的

解释:农地产权具有分离性和残缺性,政府由于具备改变土地用途的权力,因此对农地具有部分的产权主张,这种主张通过土地分置的不同方式得到实现,土地的有效分置往往提升土地的总体价值,实现社会的帕雷托改进。因此,无论出于完善农村治理结构、提高农村基层民主建设考虑,还是从实现农村土地的价值增值、提高政府和农民收入考虑,都必须对农村土地实现有效分置,彻底解决农村土地的产权残缺性和分离性。

#### 参考文献:

- [1]徐增阳,任宝玉.“一肩挑”真能解决“两委”冲突吗——村支部与村委会冲突的三种类型及解决思路[J].中国农村观察,2002(1).
- [2]贺雪峰.面子、利益与村庄的性质—村支书与村主任关系的一个解释框架[J].开放时代,2000(11).
- [3]赵树凯.乡村民主的前景[EB/OL].(2010-01-11)[2011-09-01].<http://view.news.88.com/a/20100111/000028.htm>.
- [4]董江爱.村级选举中形成的“两委”关系对立及出路[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2005(1).
- [5]赵恩朋.关于“村两委”关系制约性因素的思考[J].中共成都市委党校学报,2009(4).
- [6]王金红.“两委矛盾”:经验分析与理论批评[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2005(9).
- [7]陈涛,吴思红.村支书与村主任冲突实质:村庄派系斗争——兼论支书主任“一肩挑”的意义[J].中国农村观察,2007(6).
- [8]党国英.“两委合一”乡村民主政治的重要发展[J].中国改革,2001(5).
- [9]成海军.从两委关系看加强农村基层党组织执政能力建设——山西省泽州县9个村的调查[J].安徽教育学院学报,2005(4).
- [10]姚锐敏.走出“两委”关系困境的关键:村级党组织领导法治化探析[J].社会科学研究,2007(4).
- [11]谢云挺.监委会:浙江农村出现“第三驾马车”[J].记者观察,2005(4).
- [12]李晓,邹波.村民自治中的民主监督[J].改革与发展,2003(5).
- [13]王金红.告别“有意的制度模糊”——中国农地产权制度的核心问题与改革目标[J].华南师范大学学报:人文社会科学版,2011(4).
- [14]周雪光.关系产权:产权制度的一个社会学解释[J].社会学研究,2005(2).
- [15]吴易风.产权理论:马克思和科斯的比较[J].中国社会科学,2007(2).

## Property Right Absence, Land Allocation and Administration Modes in Rural Area

### —A Theoretical Framework for Administration in Chinese Rural Area

WANG Song-tao

(School of Economy & Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

**Abstract:** The success or not of democratic autonomy in rural area will play a far-reaching role in the social democratic process of China. The competition of various powers in rural autonomy has formed four different governing modes. In reality, the invalidation of rural governance is just a production of these four modes. However, the root reason for that is not the governing structure and governing mode, but the land interests. Different allocation modes of land mean different allocation modes of interests. The intervention of superior government, which is a total stakeholder, leads to the change of original governing mode and unbalance of governing structure. Moreover, the government's legal intervention is due to the incompleteness of rural land property rights. So it is fundamental to get a clear understanding of the land property rights problem and try to solve it within the legal and political framework, and meanwhile implement effective land allocation.

**Key words:** rural governing mode; two-committee conflict; absence of regulation; rural land allocation; incomplete property rights

(责任编辑 陶舒亚)