

DOI:10.19493/j.cnki.issn1673-8004.2020.02.001

农村土地“三权分置”对乡村治理的影响

王玲, 钟小容

(西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637009)

【摘要】“三权分置”作为由我国农村大规模土地流转现状倒逼而产生的一种经济制度变革,在推动农村经济体制变迁以及农村基层治理转变的同时,也改变了我国传统乡村共同体的基本性质。新型经营主体的进驻对乡村内生秩序的破坏及新诉求的提出,需要转变乡村治理理念及治理方式;离村农民的年轻化和精英化进一步制约乡村自治能力,对乡村治理提出了更高要求。“三权分置”下乡村社会主体的双重变动,成为土地流转背景下基层治理的新桎梏,制约着乡村治理体系和治理能力现代化的推进,迫切需要传统农村基层治理理念和治理体系的更新。

【关键词】三权分置;双重主体变动;乡村治理

中图分类号:D267.2;F321.1 文献标志码:A 文章编号:1673-8004(2020)02-0001-07

改革开放以来,市场化浪潮的逐步推进将农村从相对封闭的状态中解放出来,城市的可达性随着交通的日益完善而逐步提高,信息获取的便捷性进一步增强了城市经济对农村的影响,城乡之间的互动性增强。进城务工的高收益、现代化的公共设施和高水平的公共服务等因素吸引着广大农民进城务工,有的甚至在城市安家落户。农民离村离农所导致的土地转包、代耕甚至撂荒等现象,使得承包权与经营权分,是乡村社会新的社会事实。同时,传统

收稿日期:2019-06-05

基金项目:教育部人文社会科学研究西部和边疆地区青年基金项目“身份、行动与灾区社会治理——川陕四村灾民行为研究”(15XJC810005)。

作者简介:王玲(1980—),女,四川广元人,副教授,博士,主要从事国家转型与基层治理研究;钟小容(1995—),女,四川宜宾人,硕士研究生,主要从事基层治理研究。

的“人均一亩三分地”以户为单位的土地细碎化经营模式难以与当下规模化、专业化的现代农业发展趋势相适应。谁来种地、如何科学种地等问题成为新的时代拷问,引致农村经济体制进行新的制度变革^[1]。

基于当下我国农村存在大量土地流转的事实,党的十九大报告明确提出将完善土地“三权分置”制度作为农村土地制度改革的重要内容。在新型城镇化进程中,大量农民离村使得农地的规模化流转成为可能,“三权分置”的推行适应了当下我国出现的大规模土地流转的实际情况,通过正确引导细碎化经营的农地向规模经营主体流转,实现农地的规模化、集约化种植,充分释放土地的资本功能^[2],增加农民非农收入^[3],激发农民劳动的积极性和创造性^[4]。同时,作为一项经济制度安排,“三权分置”对农村基层治理也释放出相应的正面效应,在土地流转过程中土地受让方这一群体进驻农村,会为农村带去新的思想,促使乡村治理理念的进一步提升,在构建乡村社会协商、合作治理模式的同时将进一步加快我国乡村治理现代化的步伐^[5]。

我国传统农村地区表现为具有较高同质性的村庄共同体形式,而村庄共同体内基于成员默认一致的行为规范则维持着村庄内生秩序的稳定性。“三权分置”的推行,反过来又加剧了传统农民的流出以及新型经营主体的进驻,打破了我国传统农村的相对封闭性,使其进一步转向开放、流动^[6]。村庄共同体主体的双向变动,使得难以再依靠传统治理模式和治理手段实现村庄内部的有效治理,从而引发乡村治理困境。当前对于“三权分置”的研究颇具争议,争议内容主要集中于经营权的实现路径、法理构造、现实困境以及三权之间的权属关系、边界、产权结构等^[7]。一般而言,政策设置和制度安排必然会带来相应的政治社会效应,特别是治理效应。基层基础是国家治理的基石,乡村社会的有效治理越来越受到关注,因此基于村庄共同体理论,考察“三权分置”这一制度安排带来的双重主体变动,以及由此引发的农村基层治理困境,对于加强和改进乡村治理,实现乡村治理体系和治理能力的现代化具有十分重要的意义。

一、地转人进:“三权分置”引致新型主体进驻

市场化和农业现代化的发展冲击着农村原有的社会结构和经济结构,仅仅依靠农业种植无法满足农民日益增长的生产生活需要,土地资本功能的显现以及外来资本输入带来的经济效益进一步催生了农民自发地流转土地,使得在“两权”的基础上分离出“经营权”成为现实需要。从2014年中央政府工作报告强调放活土地经营权,到十九大报告明确土地“三权分置”的重要地位,农地承包权与经营权分离逐步从经验探索走向制度定型,是现实生活倒逼和引导下的制度创新^[8]。“三权分置”推进中产生的土地受让方群体大多为与村庄没有任何关联的外来人员,或者称之为外来资本^[9]。作为携带资本进驻农村的新群体,有着自身的利益诉求和价值诉求,新型经营主体的进驻冲击着农村原有的利益分配格局,同时也将以“长期居住者”的身份介入到农村的基层治理体系当中,冲击着原有的农村基层治理格局。

(一)新主体的出现对村庄内生秩序的破坏

新型经营主体的进入对村庄内生秩序的破坏主要体现为对我国传统农村乡村共同体的冲击。“共同体”这个概念作为一个社会学名词最初出现在德国社会学家滕尼斯所著的《共同

体与社会》一书中,而法国学者布洛赫在发展共同体概念的基础上进一步提出了“乡村共同体”的概念,长时间的共同劳作和生活使得乡村社会结成一种“乡村共同体”形式^[10]。村民长期共同劳作与生活,使我国乡村社会表现为具有明显共同体特征的“乡村共同体”形式。生活在共同体中的村民有着默认一致的道德规范和相同的文化基础,受传统乡村文化、村规民约的制约,使得传统乡村社会能依靠其内生秩序而实现内部的稳定性,使乡村共同体保持相对的和谐与稳定。“三权分置”放活了土地经营权,大量外来城镇人口依靠农地进行生产活动,进而融入乡村社会,打破了我国传统乡村社会基于血缘和地缘关系构筑起来的“熟人社会”结构。长期积淀的村规民约、道德秩序对传统村民具有一定的约束力,但对外来人口则缺乏约束力,使得乡村秩序整合效果、制约效力随着农村社会内部主体间社会距离的增加而趋于弱化^[11],带来农村传统道德的破坏和文化制约机制的瓦解,从而引发旧有农村内生秩序的破坏^[12]。外来人口进驻改变了乡村内的“熟人社会”结构,“自然意识的原始选择”将引起村庄内熟人与陌生人的群体分化,破坏村庄的原始主体结构,进一步弱化村庄传统道德规范的约束力。

(二)新诉求的提出对传统治理格局的冲击

“三权分置”作为顺应当下我国农村现状的一项制度安排,在推动农村经济格局变迁的同时,对农村基层治理也带来一定的负面效应。在我国农村基层治理中,国家政权设置稳定在乡镇一级,而乡镇之下的村落社会则处于一种乡镇政府指导下的“自治”状态。传统自治模式的主体构建基础在于拥有该村户籍的村民,以熟人社会中“正式权力的非正式运用”为治理依据。同时,“三权分置”为原本主体单一的乡村社会带去了新型经营主体,较高的受教育水平赋予他们在维护自身利益时更多的发言权,关于自身利益维护、追求平等、契约精神等诉求使他们有着参与村庄治理的主观需求,以使村庄社会政治有益于自身发展^[13],而农村的传统治理模式并未将其包含在内。由于未能有效提供一套制度化的多元协商参与机制,使得传统农村自治格局在“三权分置”的背景下出现“水土不服”的状况。同时,因土地流转和制度变革所带来的“契约精神”将在很大程度上取代传统农村依靠的“人情治理”模式,这种观念被接受和认可的同时将不断向乡村社会的其他领域渗透,导致传统基层政府主导的社会治理模式无法适应已经变化了的乡村社会结构,对传统的“应对式”“模糊化”的治理理念带来冲击。规模经营主体作为“三权分置”背景下的一个新阶层正迅速崛起,成为长期存在于乡村社会的主体之一,有着参与农村基层治理的现实需要,将在一定程度上推动乡村利益主体博弈态势转变与权力结构的重塑。因此,需要考虑如何将新的利益主体纳入基层治理的过程中,使其能有效地表达自己的利益诉求,还要考虑如何维护新型主体的利益,制定合理有效的利益保障机制。现实困境的存在呼唤新的农村治理格局的构建,从而对农村传统自治体系带来新的挑战。

二、地转人离:“三权分置”加剧传统农民离村

在我国传统农村社会中,直接靠农业来谋生的人是粘在土地上的,并且由于土地的不可流动性,靠此谋生的中国传统农民也是缺乏流动性的^[14]。然而在市场化浪潮的推动下,这种植

根于土地的状态被打破,进城务工所具有的高收益与短回报周期使得农民进城务工的倾向性增强。与此同时,土地流转在释放土地资本功能的同时赋予农民选择自身职业的自由和空间^[15],从而进一步增强人口的流动性。土地流转与人口流动的联动效应使得“三权分置”成为当下农村人口流出的催化剂,进一步加剧了传统农民离村,重塑农村的社会结构,加剧农村人口的“空心化”程度,影响农村基层治理的发展^[16]。

(一)离村农民的年轻化制约村民自治水平

改革开放以来,在市场化和城乡二元分割等机制的共同作用下,乡村社会的流动与分化并存,农业的弱质性、低收益性、长回报周期等因素促使年轻农民一有机会便会毫不犹豫地选择离开农村,离开农业。“三权分置”的推行使得大量农村土地从农户家庭中流转出来,土地流转以后意味着家庭对劳动力的需求下降,大量年轻力壮的劳动力有机会从家庭和农业种植的束缚中解放出来,转向城市务工,导致乡村社会人口年龄结构失衡,引发乡村社会内部“空心化”危机^[17]。乡村基层治理的实现依赖于自治组织的有效程度,取决于组织内部成员的整体素质,乡村治理通过自治组织内主体的一致行动实现村内事务的有效处理^[18]。这里所提到的自治组织就是村民委员会,村民委员会成员产生于村民的民主选举,对乡村基层治理有着重要的作用,村民委员会成员综合水平的高低决定着我国农村基层治理的有效程度,乡村内部年轻主体的流失使自治组织因趋于老年化而失去活力与创新力,影响乡村治理能力的提升。同时,在“三权分置”的推行过程中,大量的农村青壮年劳动力流入城市,农村只剩下劳动能力低的老年人和小孩,而在乡村自治的过程中,人们需要依靠民主选举选出的村民委员会成员来管理乡村事务。人口的外流削弱了农村基层治理的能力与活力,同时由于农村人口结构的现状,可供选择的对象有限,使得选举的对象受到限制,造成村委会面临人才缺乏的困境。这些都在一定程度上弱化了农村自治组织的功能,影响了村民自治水平的提升。

(二)离村农民的精英化制约村组干部队伍的更新

乡村精英依靠自身较强的能力活跃在农村社会中,具有较高的声望而受到人们的尊重。作为乡村治理的重要行动主体,乡村精英因受到人们普遍认可而对乡村治理产生重要影响^[19]。改革开放以来,家庭联产承包责任制的施行,极大地激发了我国农民的生产积极性,农村生产力获得极大解放,在农业生产中农民能够充分发挥主观能动性从而解决生活所需。“三权分置”的推行,将更多从土地束缚中解放出来的劳动力推向城市,“弃农从工”成为更多传统农民的选择。不仅如此,从另一个角度看,我国传统农民深受“家庭本位”思想的影响,对家庭具有强烈的依赖性,与外界的交流甚少,并且基于生存逻辑中“安全第一”的原则,大部分不会选择放弃原始的生活手段而投身于危机四伏的市场化浪潮中。因而可以看出,能够出去务工的农村劳动力,一般都具有较强的能力,表现为具有敢于开创的冒险精神以及一定的文化水平,依靠自身力量也能在具有风险性的市场化浪潮中满足家庭所需乃至实现自我价值。而这部分群体在很大程度上具有成长为乡村精英的潜质或者有的就是乡村精英。其本身所具有的开创精神以及吃苦耐劳的品质,使得他们在现代市场中具有极强的适应性,外出就业使得他们能够实现自身生活水平更大程度的提高,因而大部分乡村精英选择外出就业,在外有了相对较高

且稳定的收入来源后,土地、村庄对他们生存所发挥的作用明显下降,他们对村庄的依赖性逐步弱化,对村庄及村庄事务也就日益冷淡。从长远来看,这部分精英群体的流失在很大程度上制约了村组干部的更新换代,从而加剧了乡村治理的孱弱性。

三、治理重构:双重主体变动引发治理困境的突破

“三权分置”通过放活土地经营权为村庄带来新的利益主体,改变了传统村庄的利益格局。同时,也使得农民附着于土地的传统状况被打破,流动性增强,农民身份的自我认同以及对村庄的归属感成为农村的不确定因素^[20]。农村基层治理困境在“三权分置”的背景下表现为双重主体变动,进而对传统的农村基层治理理念及治理体系提出新的挑战,呼吁农村基层治理理念和治理体系的更新。

(一)新型经营主体进驻背景下农村基层治理困境的突破

1.协商与服务并重治理理念的构建

我国农村传统自治格局以传统村民为基础,农民由于受教育程度较低,在基层自治中关于自身利益的维护以及自我意志的表达受到自身能力的限制,所以农村基层治理在实施过程中对于协商的体现并不是特别明显。反之,新型经营主体由于眼界高,受教育程度较高,有充分的能力表达自己的意志。多元主体的存在要求农村基层治理尊重治理主体的多元化,在基层治理过程中要将这部分群体吸纳其中。同时,他们对于契约精神的维护以及参与农村基层治理的需要将进一步推进农村基层治理的规范化和合作化,这就要求基层自治组织在治理过程中树立协商的理念,拓展协商治理的渠道,重视协商形式的多样性以及结果的有效性,积极回应这部分群体的自治意识。除此之外,改革开放以来,“三级所有,队为基础”的农村基层管理体制的瓦解造成农村社会问题凸显,催生村委会的产生以解决当时笼罩农村社会的乱占耕地等方面的社会问题^[21]。随着现代化和市场化的推进,经营权流转的现实倒逼“三权分置”的推行,由此改变了农村的社会结构。生产等问题由市场机制来解决,村委会主要承担的工作应当是为村民的社会保障服务,工作任务的转变呼吁村委会成员树立服务意识,置身于服务者的角色。这种协商与服务并重治理理念的构建将在一定程度上缓解新思想的注入对传统治理理念的冲击。

2.行为与心理认同的同构

面对新型经营主体进驻农村、破坏农村内生秩序的反应,应该集中体现在对这部分群体认同感与归属感的培植。村民会议作为我国农村实现自治的有效形式,村民具有充分的发言权,而在新群体出现的社会背景下,享有发言权的主体资格应当做出相应的调整。将长期居住在村庄的外来主体纳入村民会议主体框架内的同时,赋予他们以充分的发言权,使关乎他们自身利益的诉求抑或有益于村庄治理的思想能得到充分的表达。同时,在农村的基层自治会议或者民主选举中,赋予经营主体与当地农民平等的自治权利,使其感受到乡村对于他们的接纳与认同,将自己视作乡村的一分子,助推新形势下乡村共同体的构建。在赋予发言权的同时,针对村民认同度问题的解决在一定程度上要依靠村干部的积极作为。首先村干部要对这部分群体给予一定的认同和接受,把他们作为当地的一员,平等对待,在村里举行相关会议或

集体活动时,也应该让他们积极融入进来。让这部分新型经营主体对乡村有一种存在感与归属感,只有当这种内心的认同和接受存在以后,他们在乡村治理工作上的积极配合才有可能实现,更多的智慧贡献才能成为可能。

(二)传统农民离村背景下农村基层治理困境的突破

1.产业发展与社会保障同构

农业作为一种弱质产业,对天气等不可控因素的较强依赖性使得农业种植收入具有不稳定性,并且回报周期较长。依靠传统的小规模兼业种植难以满足农民日益增长的物质生活需求^[22],离开村庄、脱离农业种植的农民人数呈大幅度的上升趋势,使土地流转的趋势加强^[23]。为了减少农村人口的流失,保证农村基层治理的稳定发展,就需要适应农地规模经营的发展趋势,鼓励农民“因地制宜、就地发展”,形成具有地方特色的农村产业链条。充分激发农地的资本功能,为农村带去就业机会,满足农民离土不离乡的诉求,减少农民离村的“推力”,促进农村人口的稳定,从而保持人口结构合理化,保证农村基层治理的稳步推进。在促使农村人口外流的“推力”中,除了经济收入外,还有农村社会保障机制的不健全。乡村社会相对滞后的养老保险制度以及落后的教育资源将进一步加剧人口外流,进而对基层治理带来冲击。因此,政府应当在解决农村基本生存问题的基础上,加快农村社会保障的建设步伐,解除人们的后顾之忧,进而达到留住人的目的。通过产业的发展与保障机制的同构,保障农村基层治理的更好发展。

2.基层培养与政策扶持同构

土地流转改变了农村的社会经济环境,“三权分置”的推行在一定程度上加速了农村社会环境的变迁,而乡村治理作为农村发展中不可或缺的一环,其有效实现程度不仅与农村基本环境的变迁密切相关,也受治理主体参与意愿和能力的限制^[24]。农村基层自治的领导需要密切关注农村人口在“三权分置”下的变动情况,对于具有开创精神、有一定组织管理能力且在村民眼中有一定声望的这部分人,应当给予密切的关注和了解,建立有利于农村能人脱颖而出的机制,积极鼓励他们参与村庄的治理,通过基层培养与政府扶植相结合的方式促使这部分精英群体自我价值的实现,从而将这部分群体留在农村。农村基层组织的有限容纳度、农村经济的桎梏将促使这部分群体放弃农村,而经济上的稳定将在一定程度上弥补政治参与孱弱带来的能人外流。在大规模土地流转的现状下,应当积极鼓励这部分具有开创精神、勤劳、得到认可的农村能人自行承包村中大面积闲置的土地,在当地开展创业活动。对此应在政策上给予一定的支持,加大对他们的扶持和投入,时刻关注他们的发展。对于内部培育的具有可持续发展和环境适应性的农业经营主体,要针对他们在经营中出现的问题及时给予帮扶,积极为他们引进先进的理念和技术,必要时进行相应的培训和专业的技术指导。来自于农村内部的农业经营主体,在能够实现离土不离乡的情况下实现自身的经济利益诉求,将进一步增强农村能人的稳定性,为农村基层组织提供不竭的人才源泉。

四、结语

土地是农村最基本的生产资料和农民最主要、最可靠的生活保障。土地制度的每一次重大变迁都会对乡村社会释放或积极或消极的治理效应。20世纪80年代初,农村土地经营制度

的第一次变革使乡村社会迎来了一次发展高潮,承包经营权从集体所有权中分离出来,促使乡村发展步伐进一步加快。“三权分置”在“两权分离”的基础上,进一步释放经营权的活力,土地经营权的行使突破了身份的限制。作为新形势下农村基本制度变迁,“三权分置”必将进一步改变乡村的社会面貌,重视土地流转所引发的乡村治理主体变动,将进一步提升乡村治理体系和治理能力的现代化,为乡村振兴的实现添砖加瓦。

参考文献:

- [1] 陈朝兵.农村土地“三权分置”:功能作用、权能划分与制度构建[J].中国人口·资源与环境,2016(4):135-141.
- [2] 康涌泉.三权分离新型农地制度对农业生产力的释放作用分析[J].河南社会科学,2014(10):89-91.
- [3] 潘俊.新型农地产权权能构造——基于农村土地所有权、承包权和经营权的权利体系[J].求实,2015(3):89-96.
- [4] 王超.农村土地经营制度的发展与创新——从“两权分离”向“三权分置”的跨越[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2019(2):16-22.
- [5] 姜庆志.农地“三权分置”推进中基层社会合作治理模式构建[J].湖北行政学院学报,2017(1):51-55.
- [6] 陈世伟.地权变动、村界流动与治理转型——土地流转背景下的乡村治理研究[J].求实,2011(4):93-96.
- [7] 胡震,朱小庆吉.农地“三权分置”的研究综述[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(1):106-117.
- [8] 潘俊.农村土地“三权分置”:权利内容与风险防范[J].中州学刊,2014(11):67-73.
- [9] 孙宪忠.推进农地三权分置经营模式的立法研究[J].中国社会科学,2016(7):145-163.
- [10] 布洛赫.法国农村史[M].余中先,张朋浩,车耳,译.北京:商务印书馆,1991:189-190.
- [11] 黄增付.土地经营权流转与乡村秩序整合[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(1):94-105.
- [12] 于水,王亚星,胡卫卫.农民阶层分化视域下农地三权分置研究[J].河南社会科学,2018(5):72-78.
- [13] 黄增付.农村新土地精英的崛起与村庄治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015(2):113-121.
- [14] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [15] 王瑞港,朱建军.农地确权对农户农地转出意愿的影响研究——以农地产权安全感为中介[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2019(3):12-23.
- [16] 任毅.“三权分置”背景下的土地流转与人口流动互动关系探析——基于户籍、土地制度的联动改革[J].湖北农业科学,2017(18):3590-3594.
- [17] 刘祖云,姜妹.“城归”:乡村振兴中“人的回归”[J].农业经济问题,2019(2):43-52.
- [18] 徐勇.中国农村村民自治[M].武汉:华中师范大学出版社,1997:97.
- [19] 丁丁,汪锦军.精英外流背景下乡村治理格局的重构——基于浙江乡村治理创新的整体性思考[J].四川行政学院学报,2017(2):17-23.
- [20] 贺雪峰.新乡土中国:转型期乡村社会调查笔记[M].桂林:广西师范大学出版社,2003:30.
- [21] 袁金辉,乔彦斌.自治到共治:中国乡村治理改革40年回顾与展望[J].行政论坛,2018(6):19-25.
- [22] 叶兴庆.集体所有制下农用地的产权重构[J].毛泽东邓小平理论研究,2015(2):1-8.
- [23] 宋志红.农村土地“三权分置”改革:风险防范与法治保障[J].经济研究参考,2015(24):5-10.
- [24] 王贝.土地“三权分置”下的农村治理研究[J].农业经济,2017(8):76-78.

责任编辑:王茂建,吴强

(下转第15页)