

地利分配秩序中的农民维权及政府回应研究*

——以珠三角地区征地农民上访为例

田先红

内容提要:进入新世纪以来,珠三角地区因征地历史遗留问题而导致的农民集体维权事件处于高发态势。尽管不少征地案件存在程序不规范等问题,但支撑农民的集体维权行动的根本动力,实际上是他们对地权增值的再分配主张。在维权过程中,农民以宗族为动员基础,以重新分配地利为主要目标,并采取了“挟”“闹”“诉”和“谋”等行动策略。地方政府则采用了“开口子”“给票子”“定调子”和“补漏子”等回应性治理策略。农民和村集体与地方政府之间的矛盾原本属于利益博弈的问题,但是农民通过维权方式将利益博弈问题转化为民生问题和权利话语。村庄微观政治通过信访渠道进入宏观政治领域。

关键词:抗争政治 利益政治 维权行动 地利分配

进入新世纪以来,珠三角地区因征地历史遗留问题而导致的农民集体维权事件一直处于高发态势。表面上看,不少征地案件都存在程序不规范、乡村干部贪污腐败等问题,但若深入这些案件的背后,我们可以发现这些征地集体维权事件的产生有着更为复杂的结构和机制。跟一般意义上的农民反抗政府侵权行为不同,珠三角地区的农民集体维权行动表现出鲜明的利益博弈特性;而且,这些农民集体维权行为往往跟村庄内的宗族和土地股份制安排等“结构-制度”类因素耦合在一起。因此,仔细剖析这些农民集体维权案件,不仅有利于厘清其内在机制,而且对于我们从学理上深化理解农民维权行动、创新农民维权行动研究的理论视角具有重要意义。

一、从抗争政治到利益政治:文献综述与研究问题

自20世纪90年代以来,国内外对中国农民维权问题展开了深入的研究,涌现出了大量的研究成果。相关研究大多援用了西方抗争政治研究以及詹姆斯·斯科特(James Scott)底层反抗研究的理论资源。这些研究往往秉持“政府侵权-农民抗争”的理论预设,研究者们为学界所呈现的往往是这样一副景象:掌握强大权力且常常侵害农民权益的地方政府与居于底层的、弱势的农民。这样的景象与现实有部分吻合之处,但如果将所有的农民维权行为都统统归为底层的、弱者的反抗,也不可避免地会带来对社会现实的片面化呈现。

* 本文为国家社会科学基金重大招标项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”(19ZDA114)的研究成果。

在有关失地农民维权的研究中,研究者也大多是秉持“政府侵权-农民抗争”的预设。^①他们往往倾向于将农民抗争行为简单化为权益保护行为。的确,现实中存在不少由于政府在征地过程中侵权而导致的农民维权行动。因此,“政府侵权-农民抗争”的理论预设在一定程度上反映了现实。但若以这一预设来理解一切农民维权行为,则往往容易掩盖或忽视农民维权的深层逻辑和机制。

实际上,农民也是分化的。特别是改革开放以来,伴随市场经济发展和城市化的推进,农村社会分化呈不断扩大趋势。学界也有人开始关注农村阶层分化对农民维权行为的影响。^②此外,还有研究者发现:农村社会中不少征地拆迁类维权案件并非由政府侵权所引发,或者至少跟政府并无直接关系,而是由宗族房头斗争和不同派系竞争所导致。^③上述事实告诉我们,农民内部分化会对农民维权行动产生重要影响。农民并不总是呈现一副弱者的形象。在农民当中,有强者,也有弱者。如果我们将农民视为铁板一块的整体,将难以进一步认识和理解农民,也无法深入理解农民维权行动。

农民分化不断加剧的事实提醒我们,对于农民及其维权行动要具体问题具体分析,不宜一概而论。如果我们仍然以先入为主之见来观照农民维权行动,一律将其视为底层的、弱者的反抗,很可能会遮蔽我们的研究视野。实际上,在当下中国农村社会,不少农民维权行为并非纯粹是甚至并不是所谓居于底层的弱者的反抗,而是具有更强的利益博弈的色彩。与其将某些农民维权行为视为“抗争政治”,毋宁视之为“利益博弈-非抗争政治”^④。

基于此,本文在反思抗争政治研究框架的基础上,提出利益政治的分析框架。所谓利益政治,是指人们围绕利益分配而展开的一系列博弈行为过程。按照政治学有关“政治”的定义,所谓政治是指“在特定社会经济关系及其所表现的利益关系基础上,社会成员通过社会公共权力确认和保障其权利并实现其利益的一种社会关系”^⑤。政治的本质内容之一就是利益分配。^⑥那么,“利益政治”与“政治”概念本身是否有重合之处?笔者注意到,学界之前也有使用“利益政治”概念的先例。^⑦笔者使用“利益政治”概念,主要是凸显农民维权行为的“利益”指向,从而与经典的“抗争政治”分析框架凸显农民“反抗”指向形成对照。具体而言,利益政治的分析框架与抗争政治的分析框架具有以下不同之处:

首先,理论预设不同。如前所述,抗争政治分析框架主要以“政府侵权-农民反抗”作为预设。在这一分析框架中,农民之所以上访,就是因为政府损害农民权益。农民的权益受到政府损害,因此,农民起而反抗政府便是理所当然之事。而利益政治的分析框架则主张,农民维权行为并不一定是政府侵权所致,而是一种发生在农民、政府等不同利益主体之间的利益博弈行为。在这一过程中,农民上访并不必然伴随着政府的明显侵权行为,甚至与政府并无直接关联。而且,农民上访并不一定意味着他们要挑战政府,而很可能是以对政府的认同和对权威的服从为前提。

① 赵德余:《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》,《社会学研究》,2009年第2期。

② 田先红:《阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙江C镇的案例研究》,《政治学研究》,2015年第6期。

③ 田先红、罗兴佐:《派系政治与农民上访的逻辑》,《思想战线》,2017年第2期;孙琼欢:《派系竞争》,第131-133页,中国社会科学出版社,2012年版。

④ 申端锋:《抗争政治,还是非抗争政治》,《甘肃社会科学》,2014年第2期;陈锋:《从抗争政治、底层政治到非抗争政治》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2014年第1期。

⑤ 王浦劬等著:《政治学基础》(第三版),第9页,北京大学出版社,2014年版。

⑥ 王浦劬认为,政治的本质内容应包括利益、政治权力和政治权利这三种基本关系。参见王浦劬等著:《政治学基础》(第三版),第10页。

⑦ 景跃进:《演化中的利益协调机制:挑战与前景》,《江苏行政学院学报》,2011年第4期。

正如裴宜理指出的那样,“把权利看成是由政府权威认可的增强民族团结繁荣的渠道,而不是天然赋予的保护以对抗政府的入侵——在这样的语境中,大众对于政治权利的实践要求也许更应被看作对政府权力的认可而非挑战”。^①

其次,行动主体关系不同。在抗争政治分析框架中,农民的维权行动是发生于两个不平等的行动主体之间,即一方是掌握了绝对权力、居于绝对优势地位的政府,另一方是居于弱势地位、毫无权力的农民。与抗争政治框架建构的行动主体关系不同,利益政治的分析框架更倾向于将政府与农民视为两个相对平等的利益博弈主体。按照一般的理论预设,国家(政府)总是高于社会(民众)的,二者并非对等关系;且在现实中,国家(政府)掌握的资源远非社会(民众)所能比肩,国家还拥有绝对的暴力优势。如果将政府与农民视为相对平等的利益博弈主体,那么可能有违“常理”。笔者承认,从绝对意义上讲,政府确实掌控着远非民众所能抗衡的权力,但这并不意味着政府可以为所欲为,也不意味着民众只能任由政府摆布。实际上,现代国家建设的过程就是国家与社会走向协商和对话的过程,也是二者逐渐趋向平等的过程(尽管不可能达到完全平等),这已为众多学者所讨论。国家并非绝对强大,国家甚至可能被社会俘获,从而失去自主性。^②

再次,诉求内容不同。根据抗争政治的分析框架,农民上访是因为他们要维护和追求权利,尤其是民主权利。这一分析框架很容易对农民在维权过程中所采用的话语和方式进行政治化解读,从而高估农民维权行为的政治属性。比如,一些学者认为农民上访表明他们民主权利意识的觉醒,这为中国农村民主政治发展提供了重要基础。^③而利益政治的分析框架则强调,农民上访诉求的主要目标并不在于抽象的民主权利,而是具体的、实在的利益,利益而非权利(政治)构成了农民上访的本质属性。诚如裴宜理所言:“中国的‘公民’一词——就字面而言是‘公共性的个人’——隐含的意义是政治共同体中集体性的成员资格,而非一种相对于国家而言对个人的、不可剥夺的权利的诉求。”^④裴宜理的阐述比较符合中国农民维权行动的现实。大量的调查研究都显示,中国农民维权行动主要以解决实际问题为旨归,^⑤一旦其诉求的实际问题被解决,农民维权行动一般会终止。

值得一提的是,虽然西方抗争政治理论也涉及不同利益主体之间的互动和博弈,但它更强调抗争者对政府的挑战和双方的对抗性,凸显国家与社会的分立。而本文则基于中国经验场景,强调维权的农民与政府虽有利益冲突,但并不意味着农民不认同政府。同时,本文还强调在利益博弈的过程中国家(政府)与社会(农民)的互动性,二者互相嵌入、互相改变。此外,西方抗争政治理论强调民众抗争指向政治权利的诉求,将公民的抗争行动视为一种民主政治参与,并由此思考民主化的问题。而本文认为,中国农民维权行动虽带有一些要求民主权利的外显特征,但其行动内核主要指向具体利益。相应地,我们不宜仅从民主化的角度去思考农民与政府的利益博弈问题。概言之,利益政治分析框架强调,维权行动是发生于抗争者、村庄、政府等不同行动主体之间的利益博弈行为,并将各个行动主体放置于相对平等的地位中予以考察。

① 裴宜理:《中国人的权利概念(下)——从孟子到毛泽东至现在》,《国外理论动态》,2008年第3期。

② 乔尔·米格代尔:《社会中的国家》,第269页,江苏人民出版社,2013年版。

③ Kevin J. O'Brien, "Rightful Resistance", *World Politics*, Vol. 49, No. 1, 1996; 李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,吴毅主编:《乡村中国评论》第3辑,第2页,山东人民出版社,2008年版。

④ 裴宜理:《中国人的权利概念(下)——从孟子到毛泽东至现在》,《国外理论动态》,2008年第3期。

⑤ 杨华:《税费改革后的农村信访治理困局》,《云南大学学报》(法学版),2011年第4期;李祖佩:《农民上访:类型划分、理论检视与化解路径》,《中州学刊》,2012年第5期;林辉煌:《“引诱效应”:信访的制度结构与法律甄别》,《中国行政管理》,2017年第6期。

具体到中国而言,以往学界常常援用“全能主义”“集权体制”等概念来凸显中国国家权力的强大。在这样的分析进路下,民众似乎根本无法跟政府谈判和博弈。但实际上,中国国家体制中内嵌着一套在国家与社会之间进行权力平衡的机制,信访制度就扮演着这样的角色。国家通过信访制度为民众提供利益诉求渠道,从而监督和制约地方政府。特别是近十余年来,国家越来越强调服务型政府建设和协商民主建设。在各类重大公共决策过程中,民众的参与作用越来越大。与之同时,维稳政治被国家高度强调,也在客观上督促地方政府更加重视民众的利益诉求,促使政府与民众之间关系朝着更为平等的方向演变。不少研究者发现,近年来各地屡现一些民众通过上访、闹大等方式来要挟地方政府谋求利益的案例。^①这也进一步表明,认识和理解农民维权行动需要引入新思维。一味将农民维权行动视为底层的弱者反抗,可能会忽略更为复杂的经验现实。因此,本文提出利益政治的分析框架,不仅源于理论创新的驱动,而且具备较强的现实经验支撑。

在征地过程中,主要存在政府、村庄与农民这三大行动主体。本文将通过探讨政府、村庄与农民之间互动关系,来揭示这三者围绕地利分配而展开的博弈过程。笔者将以珠三角地区因征地历史遗留问题而导致的农民集体维权事件为对象,来阐释这一分析框架的具体路径和实证基础。本文的资料主要来源于笔者于2017年7月5日至26日在广东省Z市X镇开展的田野调查,^②调查主要采用深度访谈的方式进行,兼及运用小范围焦点访谈方式。

二、土地股份制与村集体地利分配

改革开放后,珠三角地区的工业经济渐渐起飞。自20世纪80年代始,乡村集体企业得到快速发展。同时,大量的“三来一补”、外资企业的涌入,为村庄集体经济的发展壮大提供了契机。分散的个体农户经营无法对接大规模涌入的外资,必须依靠村集体(或者政府)整合土地资源来与外资企业对接。而且,伴随非农就业机会的增多,许多农民不愿意再耕种土地,他们选择将土地交给村组集体经营。

(一)土地股份制的缘起

已有资料显示,深圳万丰村最早实行土地股份制。随后,南海引入土地股份制,并形成具有较大影响的“南海模式”。南海具有发展集体经济的历史传统。人民公社解体后,南海在生产大队和生产队基础上建立了经济联社和经济社。1992年,广东南海的下柏村率先实行土地股份制。^③农民并不是无偿地将土地交付给村集体,而是以土地入股的方式交由村集体经营。村集体获得农民的土地,同时担负着为农民提供社会福利保障和分红的义务。此后,南海模式渐渐在珠三角地区推广。2003年,珠三角地区已经普遍实行了土地股份制,且土地股权被固化,即“生不增、死不减”。通过土地股份制的实施,许多村集体都逐渐完成了土地集中的工作。村集体将集中的土地用于直接出租或者建设厂房等物业之后再出租,村集体经济得以不断发展壮大。

① 田先红:《从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》,2010年第6期;韩志明:《闹大现象的生产逻辑、社会效应和制度情境》,《理论与改革》,2010年第1期。

② 根据研究惯例,文中所涉调研地名和人名均已作了技术处理。

③ 关于南海土地股份制的兴起和变迁过程的详细描述,参见刘宪法:《“南海模式”的形成、演变与结局》,张曙光主编:《中国制度变迁的案例研究(土地卷)》第八集,第68~132页,中国财政经济出版社,2011年版。

(二) 农民地权意识的强化

不少研究者认为,土地股份制是让农民参与工业化和城市化、分享土地增值收益的有效制度安排,有利于避免现行征地制度对农民土地权益的剥夺。^① 客观而言,土地股份制确实有利于农民分享工业化和城市化所带来的土地增值收益。根据该项制度安排,农民可以通过土地入股获得财产性收入,它强化了农民与土地非农使用所产生的增值收益(以及预期增值收益)之间的联系。^② 在经济收益的刺激下,农民的地权意识(或者土地财产意识)显著增强。根据国家土地制度安排,农村土地属于集体所有。但是土地股份制却使土地从公有制变成携带占有性质的财产权,^③农民通过土地占有特权获得地租增值收益。土地股份制将土地经营权收归村集体,但它不是弱化而是强化了个体财产意识。在此情况下,村庄成为获得既得利益的“土围子”。

(三) 村干部承受的压力

在土地股份制下,村集体实际上是一个福利组织,不仅担负着村内基础设施建设的义务,而且承担着给村民提供社会保障的功能。许多村庄(或村民小组)都给村民购买养老保险和医疗保险。除去村干部工资、日常运转支出、社保支出和提取发展资金,村庄每年剩余的经费可以给村民分红。

由于村集体承担着村民的社会福利保障功能,村民对村干部工作的评价就主要取决于村干部能否提高村民社会福利水平。因此,村庄社会竞争压力更多地传导到村组集体。村民要求集体承担更多的社会保障功能,并形成越来越高的土地收益增值预期。在股权收益不平衡的情况下,农民也会产生攀比心理。而且,近十多年来,伴随土地增值速度大幅度提高,农民的股权收益也快速上升。有的村庄每股分红水平已经高达十几万元。一些农民即使不劳动,仅靠分红也能过上体面的生活。尤其是当大量经济精英流出村庄,留守村庄的多为中下层村民时,他们对村集体的福利期望值更高(或者更依赖于村庄集体提供社会福利)。可见,对于农民而言,股权收益日益重要,村民福利高度依赖村集体经济。

村干部背负着极大的发展集体经济的压力。他们必须确保村集体收入稳定增长,以增加村民的福利。社会福利具有很强的刚性,而且,福利还会形成攀比效应,农民希望本村能够拥有比其他村庄更高的福利。如果村干部在任期间村民福利受损,那么村民将会对村干部不满,下一次村庄换届选举时,这些村干部很可能落选。

这样的要求从两个方面形塑了村干部的行为模式:其一,村干部决策时谨小慎微,缺乏冒险精神。村民的刚性福利诉求决定了村干部首先需要确保村集体收入稳定,如此才能拥有足够的资金给村民发放福利。他们一般不敢冒险投资新项目,特别是那些有较大风险的经营性项目。村庄主要将重点放在出租物业上面,因为这种收益方式相对比较稳定。其二,村干部需要努力保护村庄现有的土地资源,尽力避免土地被政府征用,即使被征用时也要求政府返还尽可能多的土地。同时,村庄也可以通过抗争等方式要求将之前已经卖出的土地收回,以扩大村庄所掌握的土地资源规模。

概言之,土地股份制的实施强化了农民的土地财产权意识,凸显了村庄的利益团体(“土围子”)性质。伴随土地价值的升高,农民具有越来越强的分享土地增值收益的冲动。

① 蒋省三、刘守英:《土地资本化与农村工业化》,《管理世界》,2003年第11期。

② 贺雪峰:《农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训》,《行政论坛》,2017年第3期。

③ 桂华:《从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望》,《政治经济学评论》,2016年第5期。

三、地利分配失衡与农民集体维权的兴起

珠三角村集体经济实质上是一种地租经济。“村集体以出租物业或土地的方式,获取土地增值收益,分享工业化和城市化的成果,是珠三角地区最具代表性的集体土地进入市场的形式”。^① 村集体收入主要来源于物业出租(包括厂房、商铺、宗祠等)和土地出租(包括建设用地和鱼塘等)。村民的社会福利依赖于村庄的地租分配收益。一般而言,地租收入越高的村庄,村民享受的社会福利越优厚。

(一) 地利分配的失衡

正由于村庄集体收入主要来源于地租,因此土地对于村庄而言显得尤为重要。那些土地资源丰富、区位优势突出的村庄,集体收入往往更高;而土地资源匮乏、区位优势较差的村庄,集体经济往往较为困难,这导致地利分配的失衡。失衡不仅表现在村际之间,而且体现在村庄内部。

首先,村际之间的失衡。不同行政村集体经济实力存在较大差异。在 X 镇,经济条件较好的 L 村集体近年来的年收入达 9000 万元。该村曾经花费 1000 万元修建宗族祠堂,村里还建有豪华的办公楼、体育馆、休闲广场等公共设施。而 Z 村、S 村等村集体则较穷。Z 村的土地基本被征用完,村集体无物业和土地出租,主要依靠从各个村民小组抽取办公经费维持运转。村集体一直租用村民废弃的厂房作为办公室,村里较大规模的会议都是在搭建的雨棚下面举行,其余公共设施建设更是无从谈起。

其次,村庄内部的失衡。以 X 镇 Z 村为例,该村的集体经济权力由各村民小组掌控,行政村无集体经济。该村的五峰村民小组 2016 年物业出租等各项收入合计 1900 万元,而其他 7 个村民小组每年集体收入只有 30 万至 180 万不等。五峰村民小组除了给村民购买养老保险和医疗保险之外,年终还给每位股东分红 3000 多元。其他村民小组则只具备给村民购买养老保险和医疗保险的能力。

造成各村集体和村庄内部经济贫富差距巨大的原因,除了区位差异、发展机遇、村干部能力等因素外,一个至关重要的因素就是土地资源多寡,而这又跟 20 世纪 80、90 年代的征地问题有关。在 20 世纪 80、90 年代,地方政府为了发展经济、建设公共设施,从一些村庄征用土地,比如前述 Z 村、S 村都属于征地较多的村庄。当时外资尚未大规模涌入,土地价值尚未凸显,再加上还需要交纳农业税费,因此农民普遍对土地并不重视,他们也未意识到土地会变得如此珍贵。而且,那时的征地程序和要求远不如现在严苛。在此情况下,地方政府相对较为轻易地从一些村庄征用了大量土地。待日后经济快速发展、土地迅速增值时,这些村庄的村民只能后悔当初“贱卖”了土地。他们也丧失了利用土地发展集体经济的基础和机遇,村集体变得越来越穷。相反,那些尚未被大规模征地的村庄或者村集体拥有较多提留地的村庄,则拥有“后发优势”。这些村庄乘机大力发展集体经济,村集体变得日益富裕。

而且,村庄贫富差距还容易形成“马太效应”。那些经济条件较好的村集体拥有更强的融资和投资能力,可以发展更多的优质物业,从而积聚起更多的财富;而那些原本就经济条件较差的村集体,则越发丧失发展机会,变得日益贫困。

(二) 农民集体维权的兴起

伴随地利分配失衡的加剧,原先被征地较多的村庄的村民渐渐产生不满。尤其是随着地价

^① 刘宪法:《“南海模式”的形成、演变与结局》,张曙光主编:《中国制度变迁的案例研究(土地卷)》第八集,第 80 页。

大幅度上涨,利益高度密集,村民的权利和抗争意识进一步强化。利益边界的明晰增强了农民对自身利益群体的认同,使“我们-他们”的界限被激活。“一旦有了这些界限,政治行动者们便常常将它们当成抗争政治的一部分加以利用”^①。农民开始埋怨村干部早期“贱卖”土地,要求收回原先被“低价”征用的土地。

自20世纪90年代末始,珠三角地区因为征地历史遗留问题而导致的农民维权事件大幅度增加,并呈持续高发态势。这从1994~2014年广东省国土资源厅受理的涉土信访数据统计情况便可窥见一斑(见图1和图2)。^②

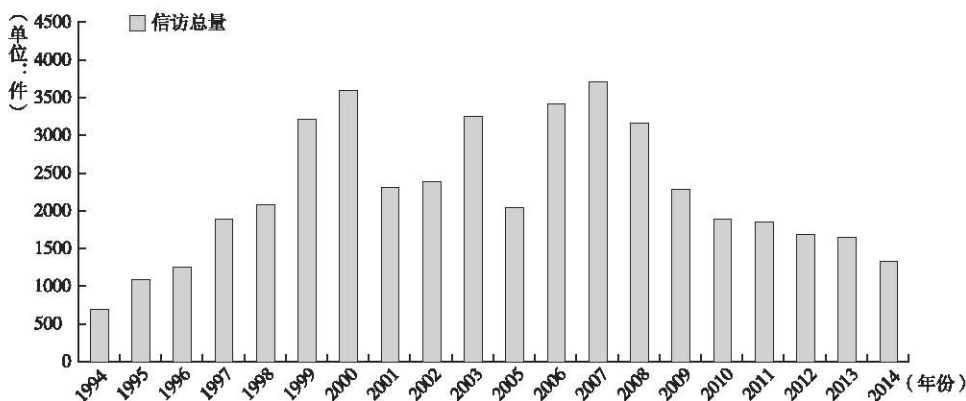


图1 广东省国土资源厅历年信访总量变动趋势

注:此图根据1994~2014年《广东国土资源年鉴》中的统计数据绘制而成。其中,2004年数据缺失。

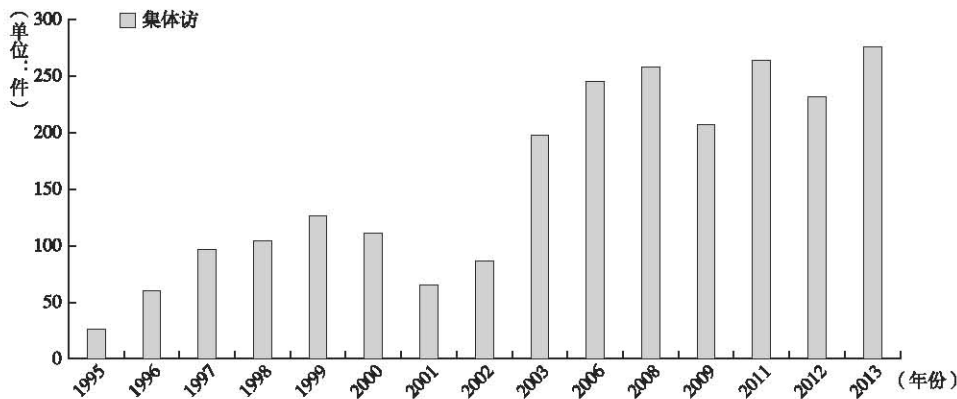


图2 广东省国土资源厅历年集体访变动趋势

注:此图根据1995~2014年《广东国土资源年鉴》中的统计数据绘制而成。其中,2004、2005、2007、2010和2014年数据缺失,但并不影响我们对集体访总体趋势的判断。

① 查尔斯·蒂利、西德尼·塔罗:《抗争政治》,第97页,译林出版社,2010年版。

② 虽然广东省与珠三角的地域范围并不重合,但考虑到珠三角地区是广东省经济发展的重心所在,且从统计数据来看,珠三角地区的广州、佛山、中山、东莞等地的涉土信访量在广东全省位居前列,因此,广东省的涉土信访走势与珠三角地区基本吻合。

据统计数据可知,1995年是广东省国土资源厅受理信访数量发生重大变化的分水岭。根据1995年《广东地政地产业年鉴》记载,1985~1995年间,广东省国土资源厅累计接受群众来信7560件,接待来访1763批,信访总量为9323件(批),年均信访量为932.3件(批)。1995年,信访量呈现明显增高趋势。当年广东省国土资源厅共接受群众来信879件,来访329批,来信、来访分别比1994年增长40%和133%。自1995年之后,信访总量一路走高,2000年时达到一个峰值。此后的近10年间,尽管信访总量呈现波动,但始终维持在高位运行态势。迄至2010年,信访总量才开始明显下降,但仍然多年徘徊在2000件(批)左右。

尤其值得注意的是,进入新世纪以来,广东省涉土集体上访的数量大幅度增长且一直维持在高位态势至今。而且,在近年来信访总量呈下降趋势的情况下,集体上访的数量却不降反升(见图2)。这从一个侧面说明珠三角地区因土地利益分配而引发的农民集体维权形势仍然较为严峻。

2011年底发生于广东S市的WK事件,其主要诱因即在于土地增值的分配问题。此后两年,珠三角地区因为征地历史遗留问题诱发的农民集体维权事件呈现集中高发态势。其中,仅Z市就发生了至少三起具有较大社会影响、引起媒体广泛关注的征地历史遗留问题维权事件。珠三角地区农民集体维权事件频发,基础性的原因在于土地增值迅速,农民要求村集体提高福利水平,重新分配地利,与地方政府争夺土地发展权。

值得一提的是,不仅穷村的村民起而维权,而且富裕村庄的村民也不断上访要求分享更多的土地增值收益。甚至大量的农民集体维权行动都发生在那些经济条件较好的村庄。这些村庄具有较好的区位和稳固的工业基础等优势,土地增值迅速。村民们眼见土地价值如此高昂,更容易产生土地权利与土地增值收益之间的联想,从而更有动力参与集体行动夺取土地发展权。

综上所述,珠三角地区因征地而诱发的农民集体维权有其独特的“结构-制度”背景。在土地股份制条件下,由于历史、区位等因素导致农村地利分配失衡,农民贫富差距加大,激起农民维权,要求重新分配地利。伴随城市化、工业化的快速推进,土地价值大幅度攀升,农民要求重新分配地利的冲动便愈强烈。

四、农民集体维权的路径与策略

为了更好的争夺土地发展权,分享更高的土地增值收益,珠三角地区的农民在集体维权中采取了各种抗争策略。

(一) 维权的动员:以宗族为基础

已有研究者指出,“在福建和广东两省,宗族和村落明显地重叠在一起,以致许多村落只有单个宗族……在中国的东南地区,这种情况似乎最为明显。”^①“聚族而居多在华南,华北则多异姓杂居”^②,地处华南的珠三角地区也概莫能外。当地村庄普遍拥有较为深厚的宗族传统,一个行政村或者村民小组往往就是一个宗族或者房支(也可能夹杂着少量的杂姓)。因此,农民的集体维权行动常常与宗族组织耦合在一起。

一方面,宗族为农民集体维权提供了强有力的组织依托。^③宗族具有较强的行动力,而且伴

① 莫里斯·弗里德曼:《中国东南的宗族组织》,第1页,上海人民出版社,2000年版。

② 林耀华:《义序的宗族研究》,第1页,北京三联书店,2000年版。

③ 田先红、杨华:《家族政治与农民集体行动的逻辑》,周晓虹主编:《中国研究》(2013年秋季卷),第4~30页,社会科学文献出版社,2014年版。

随工业化、城市化的推进,迅速增值的土地收益进一步激活了宗族的行动能力,强化了宗族作为一个利益集团的特性。在集体维权时,农民可以利用宗族血缘关系开展动员,并能够有效地克服搭便车问题。特别是在那些单一宗族主导的村庄,村庄的集体行动能力更强。

另一方面,村庄内的宗族之间围绕权力而展开的竞争常常诉诸于征地历史遗留问题。当村组集体福利受损时,村干部的权威将遭到村民质疑,村民将会抗议村干部。村民的普遍不满为村庄内部有利益冲突的宗族、派性提供可乘之机。一些有志于登上村政舞台的村民恰好利用村民要求收回土地、增加福利的契机,向在任村干部发起挑战,揭发他们在征地、财务等方面存在的各种问题。^①这使得村庄内部各宗族、派性之间的斗争日趋激烈,各派围绕村政领导权展开角逐。

(二) 维权的目标:重新分配地利

农民集体行动要求重新分配地利,从而与地方政府争夺土地发展权。具体而言,农民集体维权争取的利益主要包括以下几种类型:

1. 发展型利益。这主要是指关涉村庄经济建设和长远发展方面的利益。在土地股份制下,土地的保有量直接关系到村集体经济发展和农民收益状况。一些较穷的村庄正是因为早期过多地失去了土地,村集体经济失去后劲。为了维持村庄经济发展,农民和村庄必须尽力争取更多的土地。这主要表现为两方面:一是要求政府归还以前“低价”征用的土地;二是当政府再次征地时,农民会要求政府给村集体提供更多的提留地和用地指标。村集体将这些土地指标投入物业设施建设,壮大集体经济实力。

2. 消费型利益。这主要涉及被征用或租用土地的现金补偿。农民要求提高土地补偿标准,获得更多的现金流,提高家庭消费能力。这主要表现为三个方面:一是在土地已被征用或租用多年后,农民要求增加土地补偿费用;二是在后续征地时,农民要求提高征地补偿标准,否则就不让征地;三是在村组集体内部分配土地补偿款时,农民更重个体现实利益而轻集体长远利益。例如,Z市政府修建南外环高速公路需要征用Y村山尾小组的土地,村民要求政府将返还用地指标折现,其中70%补偿款发放给农民,只留30%给小组集体。

3. 保障型利益。这涉及农民的生活保障问题,主要是农民要求提高股份分红水平或者购买更高水平的社保。调研发现,如果无法收回土地,那么村民就会要求政府为其福利兜底,以弥补失去土地发展权给他们带来的损失。例如,X镇Z村泉山二组之前曾经给某华侨赠送10亩地建宾馆,但后来被政府卖掉。该小组的村民去政府上访,他们以此事为由要求政府每年给村民小组提供资金救助,以填补购买社保所造成的资金缺口。

综上所述,农民维权的主要目标在于争取有关生存、生活和发展方面的利益;农民维权行动表面上指向征地程序等问题,但实际上却是要求政府重新分配地利。

(三) 维权的博弈策略:多策并举

在珠三角地区,农民为了重新分配地利而采取的博弈策略主要有:

1. “挟”——以民意胁迫政府退让。由于土地问题关涉村集体经济发展和农民福利,也关乎村干部在村民当中的威望,因此,村干部必须顾及村集体和村民的利益,甚至充当村庄的“保护型经纪”^②。当村干部囿于其体制身份而不便与政府谈判时,他们可以利用民意来胁迫政府退让。2003年,Z市政府从X镇L村征地,村干部为本村争取更大的土地利益,要求市政府返还

① 研究表明,派系竞争在沿海发达地区村庄治理中具有重要影响。参见吴思红、李韬:《村“两委”选举中派系贿选现象研究》,《政治学研究》,2015年第1期。

② 杜赞奇:《文化、权力与国家》,第28~37页,江苏人民出版社,2003年版。

250 亩提留地。起初市政府未同意,于是村干部组织召开村民代表会议,政府官员与村民代表一起座谈协商征地事项。村干部以村民代表不同意征地方案为由,给政府施压。最后,市政府被迫同意给该村提供 230 亩提留地,这一结果实际上是由农民与村干部共谋而成。村干部采用这一策略,既有利于使政府重视民意,增加自身的谈判筹码,又可以避免与政府的直接冲突。

2. “闹”——将事件扩大化。“闹”是农民维权中的常用策略。“闹大”是为了使自身诉求更容易引起政府重视,在要求政府重新分配地利的维权行动中,农民同样采用了这一策略。“闹大”的主要方式就是聚集一定规模的农民进行集体上访,特别是进行集体非正常上访。在笔者调研的 X 镇 Y 村、S 村和 Z 村都曾发生过农民集体上访,要求返还被征用土地或者提高征地补偿标准的事件。在同为 Z 市的 T 镇义隆村、B 镇永一村和 G 镇红义村也曾发生影响较大的征地历史遗留问题群体性事件。

3. “诉”——向政府诉苦。诉苦也是农民上访时的惯用策略。上访者通过向求助对象诉说自己的苦难和不幸,以此博得对方的同情,从而满足其要求。每当政府征地时,村干部和农民都希望获得更多的留用地指标或者更高的补偿标准。此时,向政府诉苦便是村干部和农民采用的策略。那些早期被征地较多的村庄,现在经济较困难,村民便向政府诉苦求助,以获得各类项目补助。

4. “谋”——以程序正义掩盖实质诉求。农民一般不会以之前征地价格太低作为上访的理由,因为征地价格是变动的,不同时期有不同的征地补偿标准。试图以当初征地价格太低为由要求收回土地,显然难以立住脚。农民维权时常常以征地程序不合法、乡村干部贪污腐败、村庄财务不公开等为理由,并附带要求查处村两委换届选举中的违规行为。因此,农民集体维权表面上是指向征地程序和村务管理问题,甚至要求政府保障其民主权利,但实际目的是要重新分配地利。征地程序和村务管理问题只是农民借以证明其维权行为合法性的话语和手段。换言之,表面上看农民的上访行为属于“依法抗争”,但实质上是他们对自身行为进行“正当性”建构的一种策略^①,此亦可谓斯科特所言“隐藏的文本”^②。

综上所述,为了能够在地利分配博弈中占据有利地位,农民和村干部采取了“挟”“闹”“诉”和“谋”等多种策略。农民争夺土地发展权的维权行动会形成示范效应,刺激其他村庄的农民同样起而上访,夺取土地发展权。“一次坐地要价成功,下次必定提高价码,一个地方要价成功,其他地方就必然会效仿”。^③ 这样,农民集体维权行动势必不断蔓延。

五、地方政府的回应策略

不断高发的征地历史遗留问题维权案件引起地方政府的担忧。在 1997 年以来的多份工作总结报告中,广东省国土资源厅屡屡强调要妥善调处征地历史遗留问题引发的信访案件。因为农民维权行动的主要诱因是地利分配失衡,其最终目标是要求重新分配地利,所以地方政府回应策略的核心就是围绕地利分配展开。

(一)“开口子”——照顾村集体利益

向村集体和农民让利是珠三角地方政府回应农民维权行为的重要策略。特别是对于那些上

① 陈锋:《乡村治理的术与道》,第 91-104 页,社会科学文献出版社,2016 年版。

② 郭于华:《“弱者的武器”与“隐藏的文本”:研究农民反抗的底层视角》,《读书》,2002 年第 7 期。

③ 贺雪峰:《农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训》,《行政论坛》,2017 年第 3 期。

访问题较为严重的村庄,地方政府不得不“开口子”对农民进行安抚。例如,地方政府给村庄增加返还部分留用地,由村集体经营开发,所得收益归村集体所有。早在1993年6月,广东省人民政府颁发的《征地管理办法》(粤府〔1993〕94号)就规定:“市、县国土部门征地时一般可按不超过实际征地面积10%的比例给被征地单位提供留用地。”不过,当时规定并不严厉,且强调留用地比例不得超过10%。此后,留用地政策执行要求越来越严,比例也不断提高。2007年3月,广东省国土资源厅《关于深化征地制度改革意见的通知》(粤府办〔2007〕29号)规定:“要严格执行按不少于征地面积10%的标准安排留用地的政策,规范留用地的管理。”当年6月,广东省人民政府在《关于切实做好土地调控工作的通知》(粤府〔2007〕60号)中进一步强调:“要继续完善留用地安置政策,征地单位应按实际征地面积的10%至15%留出或划出土地给被征地集体。”从之前的“不超过”到尔后的“不少于”,政府文件用语的变化充分表明留用地政策空间的扩大,也彰显出地方政府向村庄和农民让利的诚意。

在实践中,不少基层政府给村集体提供的留用地比例已经超过省政府规定的上限。比如,佛山市全市留用地比例为17.91%。在Z市,留用地的比例普遍已经达到18%,个别地方承诺留用地比例甚至超过50%。^①特别是在地方政府承受的“维稳”压力日益增大的背景下,一些地方政府为了降低征地工作难度,避免农民上访,争相提高留用地比例。上述变化表明,伴随农民集体维权的频发及地方政府承担的“维稳”压力不断加大,地方政府正越来越多地向农民让渡土地收益。

(二)“给票子”——提高征地补偿标准

征地补偿标准低是多年来被社会各界诟病最多的问题之一。与动辄数百万甚至上千万元一亩的巨额土地出让金相比,给农民区区数万元的征地补偿确实显得过低。为了安抚被征地的农民,地方政府不断健全和完善征地方面的制度安排,其中最重要的是逐渐提高征地补偿标准。2011年1月19日,广东省国土资源厅《关于印发〈广东省征地补偿保护标准〉的通知》(粤国土资利用发〔2011〕21号)对全省征地补偿保护标准进行修正调整,调整后的标准较2006年平均提高28.8%。

特别是近年来伴随征地拆迁难度的不断加大,土地补偿标准一路上扬。土地补偿标准的提高是一个不可逆的过程,补偿标准只可能升高而不可能降低。如果降低,农民肯定不满。同时,提高补偿标准也会对农民形成正向激励。农民可能认为政府是可以博弈的,补偿标准还有提升的空间。这越发激励他们跟政府抗争,迫使政府妥协。这将继续增大征地拆迁的难度,形成恶性循环。

(三)“定调子”——设置股权分红标准

为了平衡村与村之间的贫富差距,一些地方政府对村庄分红上限做出了规定。例如,在红义村民集体维权事件爆发之后,Z市G镇镇政府曾出台政策规定:各村每年每股分红数额最高不得超过6000元。这一规定有利于在一定程度上缩小村际贫富差距。但是,政府可以控制分红的上限,却无法在其他社会福利(例如社保、医保)和公共设施建设等上面作出限制。这样,村际之间贫富差距仍然是客观存在的。而且,在巨额的利益诱惑面前,政府的规定能否在村庄中得到真正落实尚存疑问。

(四)“补漏子”——完善历史用地手续

由于历史征地的程序、手续等问题常常被上访农民拿来议事,而且有些征地程序确实存在纰

^① 仇大海:《关于广东省留用地政策执行情况的分析与思考》,《广东土地科学》,2014年第4期。

漏,因此如何尽快“补漏子”就成为地方政府面临的难题。广东省委省政府和广东省国土资源厅曾经屡次在有关土地工作文件中要求各地政府高度重视征地历史遗留问题。2004年1月,广东省国土资源厅颁发《关于在治理整顿土地市场秩序中完善历史用地手续问题的通知》(粤国土资字〔2004〕9号),就各地涉及历史遗留的统征土地、各类不规范用地完善用地手续等问题做了详细规定。该《通知》相当于默认了由于历史原因(征地法规不健全、程序要求不严格)而形成的土地征用违规行为。国土部门为这些违规行为补办手续,也在很大程度上堵住了农民集体维权所指向的征地漏洞问题。

同时,地方政府还对一些征地案件介入调查。调查内容主要涉及征地程序、征地补偿款发放是否到位、签名是否属实等问题。对于在征地过程中确实存在贪污挪用等问题的乡村干部,地方政府还对其采取处罚措施。

总之,土地收益分配政策的变迁,是农民、村庄和地方政府之间博弈的结果(见图3),农民集体维权在其中发挥了重要作用。地利分配政策的变迁,实质上反映出征地过程中地方政府与村庄和农民之间利益分配机制的调整。这也表明,农民的上访维权行动具有促进公共政策调整的功能。^①

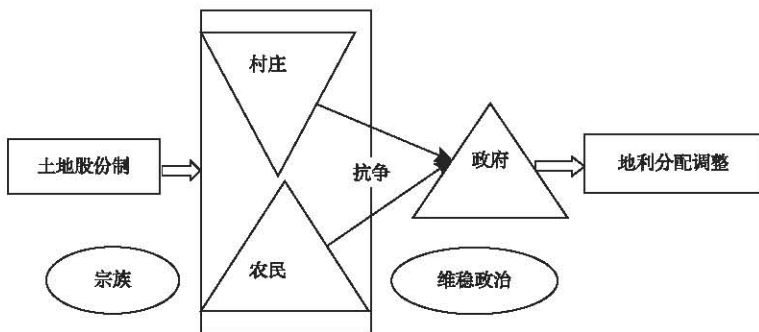


图3 政府、村庄与农民地利分配博弈关系

六、结论与讨论

上文已经运用利益政治的分析框架,从政府、村庄和农民三个行动主体之间互动关系的角度,探讨了珠三角地区因征地历史遗留问题而诱发的农民集体维权逻辑。本文尝试从四个方面拓展和推进已有研究:一是对农民维权行动的利益属性进一步提炼和概括,从理论预设、行动主体间关系和诉求内容等维度将其整合为一个统一的“利益政治”分析框架,揭示农民将利益博弈问题转化为民主权利话语的机制;二是深入分析农民与地方政府之间利益博弈的具体机制,剖析农民维权的行动策略以及地方政府的回应对策;三是将利益博弈问题放在国家与社会关系框架下进行理解,透视在新时代国家与基层社会互相嵌入、互相改变的关系机制;四是侧重从中性的角度来理解农民与政府之间的利益博弈问题。制度变迁、市场化等因素带来的利益结构分化是一种客观的社会事实。对于大多数农民而言,他们的利益博弈行为并非没有正当性。下文将作进一步的讨论:

^① 王浦劬:《行政信访的公共政策功能分析》,《政治学研究》,2012年第2期。

(一) 农民维权的利益政治属性及其后果

珠三角地区因征地历史遗留问题而导致的农民集体维权,实际上是农民对地权增值的再分配主张,是农民和村集体与地方政府之间围绕土地发展权而展开的竞争。在土地股份制条件下,土地成为农民财产性收入的来源之一,同时,村集体担负着保障农民福利的重任。地利分配的失衡,再加上土地的迅速增值,激起农民提升福利水平的渴望。农民的经济福利诉求传导到村集体,村集体再向地方政府提出重新分配地利的诉求。农民和村集体与地方政府之间的矛盾原本属于利益博弈的问题,但是农民通过维权方式将利益博弈问题转化为民生问题和权利话语,村庄微观政治通过信访渠道进入宏观政治领域。这跟珠三角地区村庄集体经济、村庄的福利组织性质有着密切关联,主要不是民主政治问题,也不纯粹是村干部贪污腐败问题。

珠三角地区的村集体经济为村两委统筹分配资源提供了支撑,也为村庄供给公共品奠定了物质基础,并在客观上为村民提供了较为稳固的福利保障。同时,村集体经济也形塑出村民个人与集体的依附-庇护关系,村庄的福利组织性质使其成为固化的利益结构。在那些地租极为丰厚的地区,农民的食利特性更为明显。一些农民不必劳动,仅靠地租就能维持生计甚至能够过上比较体面的生活。

再加上近年来地方政府具有维稳的强烈需求,社会福利和地利分配问题更容易政治化。而且,在新媒体时代,农民集体维权的相关讯息能够得到快速传播,给地方政府带来巨大舆论压力,这些都为农民集体维权创造了新的政治机遇结构。^① 面对农民的集体维权行动,寻求维稳绩效的地方政府不能不妥协退让,土地利益不断下沉到村庄和农民。地方政府试图依靠利益输入来缓解社会矛盾,但村民对村集体的福利期望值会伴随经济发展和消费水平的提高而不断攀升。可以预见的是,在今后很长一段时期内,珠三角地区的农民、村庄与地方政府围绕土地利益分配和土地发展权的竞争将会持续上演。

利益下沉使地方政府背负越来越重的包袱,地方政府的财政压力越来越大。此外,地方政府迫于压力向村集体和农民承诺提供更高的留用地比例,但却由于种种原因无法兑现承诺,导致政府公信力下降,村集体亦可乘机进行违规土地开发(比如占用受保护耕地建设物业)。这些行为又不断再生产出新的历史遗留问题,并诱发更多的征地冲突和农民上访。^② “对于南海人来说,以前‘南海模式’曾是快速启动工业化和城市化的资本,到现在,‘南海模式’已经成为产业升级和城市功能提升的包袱”^③。这将对珠三角地区的产业转型升级和地方政府的经济掌控能力带来深远影响。

(二) “强社会”与“弱政府”的形成

近年来,国内学界有关“国家能力”“国家自主性”的讨论方兴未艾。珠三角的地利分配政治为我们理解政府(国家)能力、政府(国家)与社会的互动机制提供了非常有益的经验案例。土地股份制强化了农民的土地财产权利意识,为农民集体维权重新分配地利提供了基础动因。同时,珠三角地区的宗族传统为农民集体维权提供了非常有利的社会结构条件。农民较容易通过血缘、地缘纽带进行组织和动员。面对农民集体维权,承受维稳压力的地方政府倾向于息事宁人。宗族、土地股份制和维稳的政治环境等因素叠合在一起,强化了社会对政府的反制,形塑出地方

① 西德尼·塔罗:《运动中的力量:社会运动与斗争政治》,第26~27页,译林出版社,2005年版。

② 据统计,广东省留用地历史欠账已达6650.22km²,占承诺留用地总量近60%。在2010~2013年间,因留用地历史遗留问题而导致的信访在全省涉土信访总量中占比高达37%。参见仇大海:《关于广东省留用地政策执行情况的分析与思考》,《广东土地科学》,2014年第4期。

③ 刘宪法:《“南海模式”的形成、演变与结局》,张曙光主编:《中国制度变迁的案例研究(土地卷)》第八集,第110页。

政府的“弱政府”特性。按照米格代尔的界定,“国家能力包括渗入社会的能力、调节社会关系、提取资源,以及以特定方式配置或运用资源四大能力”^①。如果从政府能力的角度来理解,那么珠三角地方政府的资源汲取能力确实被削弱了。在地利分配过程中,地方政府不得不步步退让,形成“强社会”与“弱政府”格局。

珠三角地区的村集体经济实际上是一种与政府(国家)争夺利益的结构性力量。从珠三角地区土地利益分配的过程,我们可以观察到国家与社会互相赋权和互相改变的机制。国家试图通过土地股份制改革来保护农民的土地权益,加强对地方政府土地征用过程的监控。国家的土地制度改革强化了农民的土地财产权利意识,并提升了村集体的团结程度。农民的收益、村集体福利和土地捆绑在一起。同时,农民集体维权行动要求重新分配土地收益,迫使地方政府不断让步,调整土地收益分配政策。而且,由于地利分配的不平衡以及村庄福利不断增长的刚性需求,农民对地利分配的诉求不断扩张,对地方政府形成持续性的再分配压力。正如米格代尔等人所言:“国家是社会的组成部分。国家可能有助于塑造它们所嵌入的社会,但它们也持续被社会所塑造。”^②“国家的能力(或者缺乏能力),尤其是实行其社会政策、动员公众的能力,和社会结构十分相关”^③。

在征地过程中,政府与村庄实际上是在竞争地利分配规则的主导权。政府与农民的冲突不仅仅是争夺土地收益,而“是一个更为根本的冲突——社会中的哪个组织,国家还是其他组织,应该制订规则——的体现”^④。长期以来,政府掌握了地利分配规则的制订权,但随着土地股份制的实施和村庄利益的强化,农民通过集体抗争方式向地方政府的地利分配规则制订权发起了挑战,政府的地利规则主导权正在逐步流失。

从表面上看,地方政府的“利益下沉”“向农民让利”行为与国家宏观意识形态(如“和谐社会”“藏富于民”)相吻合,一些地方政府官员也认同、支持政府向村庄和农民让利的政策取向,但这实质上是地方政府无力主导地利分配格局的表现。地方政府行为表面上的正当性无法掩盖其“弱政府”的事实。当然,此处所谓“弱政府”是相对而言的,它是在特定的“结构-制度”条件下形成的。

作者:田先红,华中师范大学中国农村研究院、政治科学高等研究院(武汉市,430079)。

(责任编辑:孟令梅)

①③④ 乔尔·米格代尔:《强社会与弱国家》,第5页,第35页,第32页,江苏人民出版社,2009年版。

② 乔尔·米格代尔、阿图尔·柯里、维维恩·苏:《国家权力与社会势力:第三世界的统治与变革》,第2页,江苏人民出版社,2017年版。