

土地经营与村干部的权力运作

安永军

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 武汉 430074)

摘要:通过对集体土地经营中村干部角色的分析,探讨了集体土地经营的运作机制。权力升值为村干部土地经营提供了动力基础,而村干部通过动员个人社会关系和与地方政府合谋打造典型争取民间和政府资源,使土地经营获得资源基础。由于土地对于农民的社会保障功能,以集体土地为基础的市场经营行为必然会导致风险不可控问题,村干部通过自保策略将市场风险转嫁给政府,会演变为政治风险。为了抑制村干部土地经营的经济冒险行为,国家应当在法律上加强对村干部和地方政府的监管。

关键词:土地经营;集体经营;村干部;乡村治理

中图分类号: C 913; F 321

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2019)02-0043-07

一、问题的提出

根据土地用途的不同,土地经营可以分为两个方面:一是建设用地的经营;二是农业用地的经营。本文所论述的土地经营特指建设用地的经营。《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)规定,各项建设必须使用国有土地,集体土地必须经过政府征收将其性质转变为国有土地之后才能用于开发建设,地方政府是土地经营的主体。笔者认为,学界关于土地经营的研究主要集中在两个方面。

(一) 土地经营的利益分配问题

学界的研究显示,地方政府在土地经营中居于主导地位,土地增值利益也被地方政府所垄断。周飞舟将以土地财政为核心的城市土地经营运作机制概括为土地——财政——金融相结合的“三位一体”模式,指出地方政府为了获取土地增值收益低价征收农民土地,使农民的利益受到侵害^[1]。随着国家对建设用地指标控制的加强,地方政府借助“增减挂钩”的弹性土地政策,与资本合谋推动农民上楼和土地流转,而农民在此过程中却并未实现财产性收入的增加^[2]。因而,“增减挂钩”只是将土地经营的场所扩展到了农村,其运作机制与“三位一体”的城市土地经营模式并无本质差别,农民的利益并未得到有效保护^[3]。也有学者提出另外一种

土地经营的模式,即农民主导的模式。在此种模式中,农民能够享受土地增值的利益。蒋省三等人基于对广东南海的经验研究,指出村集体筹措资金自行开发集体土地,能够将土地增值的收益留在村庄内部,并由全体村民共享^[4]。刘守英也通过对北京郑各庄村的个案研究,将农民自主开发集体土地并引进二三产业发展的土地经营模式称之为“农民自主”的城市化模式^[5]。贺雪峰则以珠三角的农村为经验基础,指出农民自主经营会形成“共有制”的地权意识,使得土地利益分配固化,难以适应产业升级和公共项目落地的需求,最终导致地区发展低水平的均衡^[6]。贺雪峰同时指出,在当前乡村振兴的背景下,地方政府试图通过一三产业融合带动农村产业发展,进而通过土地增值实现农民财产收入的增加,这种设想具有一定的激进色彩^[7]。

(二) 土地经营的制度改进问题

地方政府是城市土地经营的主体,从效率的角度而言,如何通过制度改进提升土地资源的利用效率是一个非常现实的问题。刘文秀等研究了城市规划与城市土地经营的协调路径,指出要实现二者的协调互动,应当按照市场经济要求发展和完善城市规划和城市土地经营^[8]。王玉波指出,地方政府应当将市场机制引入到城市土地经营中,使其从资源管理向资产经营转变^[9]。杨瑞秋则指出,城市功能

收稿日期: 2018-11-23

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目资助(14JZD030)

作者简介: 安永军(1989—),男,甘肃静宁人,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生

的优化是城市土地经营的前提,建立健全城市土地交易制度是城市土地经营的重要条件,而土地储备制度则是城市土地经营的蓄水池^[10]。

学界既有的关于土地经营的研究已经非常深入,但仍然存在一些不足,主要有两点。一是既有研究过于关注利益分配问题或者土地经营的技术问题,而忽视了对土地经营过程的研究;二是既有研究主要关注地方政府和农民这两个主体在土地经营中的行动逻辑,却忽视了处于二者之间的村干部的行动逻辑,或者将其视为地方政府的代理人,忽视了村干部的主动性。鉴于以上不足,本文通过对京北和鲁中两个村庄的个案研究^①,试图以村干部的角色为中心视角探析土地经营的运作机制。本文的经验材料分别来自笔者及所在团队2016年9月在山东乐村和2017年7月在北京蔡村的驻村调研,驻村时间均为15天,主要通过半结构性访谈的形式收集材料。

二、权力升值:集体土地经营的动力基础

(一) 农民上楼与土地经营

土地虽然在农业型村庄为集体所有,但是均已分田到户,使用权归农户。农户主要占用“两块地”:一是宅基地,属建设用地,为农民提供生活保障;二是耕地,属农地,为农民提供生产保障。而村干部主导的土地经营,其核心发展思路就是“大拆大建节约土地,大力发展二三产业”。即通过“农民上楼”将农民的宅基地节约出来,再对建设用地和农地进行非农产业开发,以此村集体从中获取地租收入。简单来说,就是村干部将已经分配到户的土地再次集中到村集体手中,并进行统一的商业开发,再通过分红等方式反馈给村民。问题在于,农民上楼以及产业发展所需的基础设施配套需要巨额的前期投资,前期投资在产业落地且发展稳定以后才能够回收,从土地开发到产业发展中间隔着一个很长的时间差,村集体必须提前预付土地开发的成本,这就使得村集体的土地开发行为具有极大的经济风险。土地经营可以分为创业和守业两个阶段,创业阶段——即村集体投入资源进行土地开发,而产业发展还未稳定盈利,土地投资也未收回;守业阶段——即前期投资已经收回,村集体从产业发展中获得稳定的租金收益。在土地经营中,村集体的集体所有权由于土地上收而由虚变实,同时,由于土地经营的风险性,村集体也变得公司化,不再是一个消

极无为的所有者,而是成为一个积极有为的经营者,积极运作资源并谋求盈利,其治理逻辑也因此迥异于一般农业型村庄。在现有的市场空间下,土地经营的目标导向主要是发展乡村旅游业,即第三产业,并通过第三产业带动第一产业发展,实现一三产业的融合。我国在现有的法律政策框架下,村集体并不拥有土地开发权,一三产业融合的发展思路为村集体借发展农业之名发展非农产业提供了灰色空间。

蔡村距离密云城区5 km,距离京承高速出口500 m、在建的京沈高铁站5分钟车程。蔡村村域面积780公顷(11 700亩),耕地167公顷(2 500亩),其余为山地和林地,全村共有农业人口1 700人,非农人口900人。在2005年旧村改造以前,蔡村村民的收入主要来自于农业经营和就近务工,一般是老年人在村里种地,年轻人在镇里和区里的开发区打工。蔡村从2005年开始进行旧村改造,旧村全部拆迁,并建设回迁楼安置村民。拆迁面积147公顷(2 200亩),其中建设安置小区占地20公顷(300亩),最后腾出127公顷(1 900亩)土地用于非农产业开发。回迁楼一户平均两套房以上,人均100 m²。根据村书记的测算,最后节约出来的127公顷(1 900亩)建设用地,每公顷土地的开发成本为405万,包括安置费用和拆迁费用等开支。此外,村里配套修建了30 km的道路,以及集中供暖工程等基础设施,总投资2亿元。农民上楼以后,村集体将农民的耕地收回集体,统一经营。在节约出来的建设用地上,村集体招商引资发展乡村旅游业,目前已经引进了30多家企业,最大的一家投资7亿元建立葡萄酒酒庄,并流转农地建立葡萄生产基地。目前,蔡村的产业发展已经初具规模,村集体开始获得收益,但是仍然负债4亿多元。

乐村隶属于山东省淄博市博山区,距离城区20 km。乐村地处山区,国土面积470公顷(7 050亩),耕地67公顷(1 000亩),均为山地,共有户籍人口1 975人,624户。乐村所在的博山区是一个工业强区,以陶瓷产业闻名,乐村村民年轻人到区里的工厂里打工,老年人在村里种地。乐村的土地开发模式与蔡村有所不同,农民以自费购买的方式上楼,村集体再出资回购村民老宅进行商业开发。从2006年开始,村集体陆续筹资建设了4栋居民楼,成本价1 000元/m²,销售价1 600~1 800元/m²。这实际上是违反《土地管理法》的商业性开发行为。村集体

① 本文的地名和人名均经过了匿名化处理。

从中赚取 200 万元,并将其用于相关的基础设施配套,建设了集中供暖设施、文化大院、老年活动中心等配套设施。乐村未采用招商引资的方式进行旅游开发,由村集体直接进行开发。农民上楼以后,村集体未将农民土地上收,以 7 500 元/公顷的价格流转共 7 公顷(100 亩)土地进行集体经营,一方面,主要为村庄建设提供苗木,另一方面,引进外来资本流转土地建立草莓采摘园,发展观光农业。村集体还将村民的老宅回购进行旅游开发,先请第三方评估公司对村民的老宅进行评估,并按照评估价格购买村民的老宅。目前,村集体在村庄建设、旅游开发等方面,已经投资了 3 000 多万元。同时,乐村的乡村旅游目前仍处于起步阶段,尚未盈利,村集体负债 500 多万元。

(二) 权力升值与村干部的政治激励

在两个个案村庄中,土地经营的直接动力来自于村书记,是村书记在常规治理内容之外所进行的自选动作。蔡村和乐村的村庄开发分别起步于 2005 年和 2006 年。在此之前,两个村庄均为一般农业型村庄,村干部的主要工作是协调村民纠纷、完成上级工作。两个村庄的土地经营都是在现任村书记上台之后才启动的。如果将村庄比喻为一列高速行驶的列车的话,村书记就是列车的司机,把控着村庄发展的方向。

两个村的村书记在上台之前都是富人,都经营有个体企业,且两位村书记在当书记之前,其年收入均已达到了百万元以上。他们是改革开放以来迅速崛起的村庄经济精英,其个人财富的发家史与中国市场经济的成长史是同步的,并且在长期的市场历练中,形成了丰厚的经营经验和广泛的社会关系。蔡村的村书记经营的个体企业就位于村庄内部,企业经营雇用了许多本村村民,以此在村庄内部形成了广泛的社会关系。山东乐村的村书记之前经营宾馆,其家族人数较多,在村庄中势力较大。两人之所以愿意参选村干部,最主要的动机是他们试图借此提升自己的社会地位;因为他们虽然已经是富人,但是影响力还是有限。乐村村书记的说法最具典型。他说,做生意到这个阶段,再挣大钱也不可能,而做村干部则能够和政府部门的人打交道,能够有更大的影响力。一方面,农村的富人借助身份所拥有的社会资源,并为村民办实事、好事;另一方面,村书记能够保持权力的稳定性,形成了富人长久当政的局面。

富人村干部为何有动力启动土地经营呢?笔者认为,其动力主要来自于政治激励。即土地经营所

带来的村干部权力升值,而且富人自身所拥有的社会关系以及市场经验也为其提供了条件。村干部的权力大小与其所掌握的资源量直接相关,土地经营能够带动村庄发展,将集体经济从虚变实,进而实现村干部的权力升值。村干部权力升值具体体现在两个方面:一是土地经营使得大量的资源聚集到村庄范围之内,村级组织掌控的资源增多,组织变得复杂化,村书记职位的权力含金量也大幅提高;二是资源聚集带动村庄面貌的改变,所造成的发展幻象使得所在村庄成为地方社会中的明星村,并获得地方政府的政治认可,村干部也相应地获得一系列政治身份的加持。

1. 资源聚集与组织扩展

在土地经营的过程中,村集体需要投入大量的预付资金进行前期投资,这使得集体经济由虚变实,村集体掌控的资源量在较短的时间内大幅增加。而在资源聚集的同时,村级组织的组织目标转向经营营利,村级事务变得更加复杂化,既有的组织架构与组织目标难以匹配,必然要求组织结构的扩展和组织分工的精细化。而为了有效应对巨大的市场风险,处于权力金字塔顶端的村书记必须高度集权,如此才能节约决策成本,村级民主制度的运作陷于形式化,村级组织内部运作公司化。总之,一方面,资源聚集使得组织体系变得复杂化;另一方面,村书记在组织体系内部高度集权,两者结合使得村书记职位的权力含金量远远大于一般农业型村庄。

蔡村和乐村的村级组织结构具有两个特征。一是部门化。在正常的村干部职位以外,村里增加了大量的雇用人员,并且组成若干分工明确的部门,专门负责某一项具体事务。比如,蔡村成立有基建队、物业处、农业队等部门;乐村也成立有绿化队、基建队、农业队等部门。二是村两委班子分工明确。除村书记以外,其他村干部每人具体负责一个部门。三是村书记权力集中。村书记对全村所有事务全权负责,并拥有最后的拍板权。

2. 发展幻象与政治认可

农民上楼使农民的生活方式变得现代化,同时基础设施的改善也使得村容村貌在短时间内发生巨变,村庄整体从外观上实现了在地城镇化。村庄面貌的改善作为最直观的政绩使得所在村庄成为地方社会中的“明星村”,而作为地方政府管辖下的村庄,“明星村”也成为地方官员的显性政绩,并由此得到地方政府的政治认可,通过授予村干部人大代表、政协委员等政治身份予以确认。由于政治身份

的加持使得村干部的影响力进一步扩展到村庄之外,延展到正式的官僚体系内部,并借此获得与地方官员接触交往的正式平台。值得注意的是,在产业发展成功以前,村庄面貌的改善只是发展的幻象,但由于其直观性和冲击性,仍然能够得到地方政府的政治认可。蔡村的村书记是M区和北京市的人大代表,在M区范围内的影响力与所在乡镇党委书记相当,远远超过了其单纯作为富人老板的社会地位和社会影响力。而乐村的村书记是B区人大代表,在全区范围内具有相当大的社会影响力。

三、关系运作:集体土地经营的资源基础

在土地经营中,村集体必须先通过农民上楼腾出空置建设用地,再借此引进一三产业。农民上楼和基础设施建设需要大量的前期资金投入。土地价值的升值与基础设施配套有很强相关性,在村集体的土地开发中,由于农村区位位置上的劣势,必须通过基础设施建设来进行弥补,因此对基础设施投入的要求更高。

由于农业型村庄集体经济长期空壳化,缺少必要的资本积累,成为制约土地经营的关键环节。而在现有的政策空间下,国家不允许村集体向农民收费和集资,因此只能以村集体的名义通过其他渠道去筹集资源。但是,因为村集体本身由于没有任何资产基础,在融资市场中缺少信用保证。实际上,真正影响村集体融资能力的是村干部个人的社会关系。村干部通过关系运作,从私人渠道和公共渠道两条渠道同时筹集资源。笔者将前者称为“以私济公”,即村干部以个人的社会关系作为信用保证为土地经营筹集资源;将后者称为“以公济公”,即村干部通过与地方政府建立良好的互动关系,将村庄树立为地方政府打造的典型,来争取项目资源的集中落地。

(一)以私济公:私人关系与资源周转

与一般村干部不同,富人村干部一般具有广泛的社会关系,在土地经营的过程中能够发挥积极的作用。空壳化的农业村庄自身缺少任何资源基础,只能向外争取资源,而村干部主要是通过个人社会关系以村集体的名义向外筹集资源。北京M区一位地方官员认为,村干部的行动逻辑就是“用好昨天的钱,会用明天的钱,办好今天的事”,强调只要能筹集资金就是有本事。由于农村土地经营的投入较高,村干部通过社会关系运作到的资源量也相对有限,在实际运作过程中,主要采取拆东墙补西墙的

方式维持资金链的运转。而以社会关系作为媒介的融资,一则会形成集体债务,二则会透支村干部的社会关系,而且村干部的社会关系一旦被过度透支,资金链发生断裂,就会导致集体债务的崩盘。但是,在村干部的社会关系范围内,融资的资金量和期限都是有限度的。如果其资金始终无法收回,资金循环无法进入良性轨道,那么债务崩盘就是迟早的事情。

具体而言,村干部通过个人社会关系筹集资金的主要方式,一是资源入股与企业合作开发,二是银行贷款。蔡村采取集体出资让农民上楼,每公顷土地的成本为405万,总共147公顷(2200亩),仅此一项就需要投入资金近6亿元,此外,配套的基础设施建设投资2亿元,总投资8亿元。为了缓解资金压力,蔡村选择以资源入股的方式与企业合作开发,与一家国有企业合作成立公司,村集体以土地入股,占30%的股份,合作进行村集体的土地进行开发,而该国有企业就是村书记通过其社会关系找到的合作对象。实际上,该企业之所以愿意与村集体合作,主要就是村书记通过关系运作从政府手中争取到了45公顷(675亩)国有建设用地指标。而乐村是村集体直接开发,由于村集体无法直接向银行贷款,村书记与其他村干部以个人名义联合成立旅游合作社,并以合作社的名义通过政府担保向银行贷款300万元,垫付于集体经营中。

(二)以公济公:典型打造与项目集中

地方政府对村干部的支持主要是以项目集中输入的方式落实的,而通过集中的资源投入,村干部和地方政府合力将村庄打造成为了典型。我国税费改革以后,乡村治理的重心从资源汲取转型为资源反哺,而项目制成为自上而下资源输入的重要形式。在项目制运作中,村干部主要依靠个人关系获取政府项目,并且能够依靠自身权威有效摆平项目落地过程中的矛盾纠纷;村干部的个人关系网与村级组织的治理能力是影响地方政府是否分配项目的主要因素^[11]。地方政府出于“抓典型”的逻辑,乐于将项目资源投入到土地经营的村庄中,但此处的“抓典型”与领导联系点中的“抓典型”不同^[12]。后者是自上而下的政治意志的贯彻,是必须完成的政治任务,而前者则是地方政府对村干部发展思路的认可和支 持,其资源支持的力度很大程度上取决于村干部向上争取的力度,与村干部的个人主动性密切相关。在集体土地上从事经营活动的村庄,项目的分配是村干部依靠其强治理能力争取的结果。村干部争取项目的手段就是依靠自身强治理能力将村级组

织打造成地方治理中的先进典型,成为地方政府各项工作落实过程中的排头兵。由于权力集中的缘故,富人村书记在村庄中拥有较高的权威,而其个人权威进一步转化为村级组织的治理能力,从而使得村级组织的战斗力也明显强于其他村庄。村干部强治理能力有利于解决项目落地中的协调问题,同时,在地方政府布置地各项中心工作中也能够走到前列,形成了对其他村庄的示范效应。

具体而言,地方政府对村庄的项目支持主要集中在基础设施建设、新农村建设和农业现代化等方面,涉及到农业局、农委、交通局、国土局、文化局等各个单位。村干部都会积极争取所有能够与村庄建设挂钩的项目。目前,蔡村已经争取到的项目总金额已经达到2亿多元,包括在旧村改造过程中配套申请政府的新农村建设项目,村庄基础设施建设上申请美丽乡村项目,在农业发展上申请农业示范区建设项目。蔡村也先后被评为北京市最美乡村和全国魅力休闲乡村。乐村每年争取到的项目金额超过100万,总金额已经超过1000万。这些资金主要集中在基础设施建设上,由于有项目资金的强有力支持,相继修建了村桥梁、进山公路、文化大院、老年活动中心等项目。实际上,乐村的村书记最初并未得到乡镇的支持,乡镇专门下派一位书记对其进行制约。乐村第一届村主任在任期满了之后,乡镇对其治理能力高度认可,才将其任命为书记。乡与村之间的关系也越来越和谐,乐村村书记称“尽量不给领导惹麻烦,但是还是要经常麻烦领导”。因此,村干部只有维护好村庄稳定,贯彻好政府政策,才能够尽可能地向上争取资源。

四、公地悲剧:集体土地经营的风险转化

土地经营作为一项经营性活动,事实上存在巨大的风险,必须接受市场竞争的考验,而且一旦市场竞争失败,土地经营的前期预付资本就无法收回,村级债务也就变成死帐。面对市场风险,一方面,村干部尽可能地利用自身的经营才能积极应对;另一方面,也采取各种策略规避责任,将失败的责任转嫁给村集体。市场竞争的经济风险最终转化为政治风险,冲击基层政权的稳定性。

(一)集体土地经营的经济风险

集体土地经营最终能否获得成功,取决于能否成功地发展二三产业,村集体进而从中获取地租收益,回收前期投资。但是,村集体在产业发展过程中面临着市场约束。村庄在开发之前缺少产业基础,

并且与城市大市场在地理空间上相对隔绝,区位不占优势。因此,在产业规划上,农村土地经营只有与农村的资源禀赋结合起来,才能够寻找到市场空间。在当前的市场环境下,只有与现代农业相结合的休闲观光等第三产业的发展,即一三产业融合还处于市场开发阶段,存在一定的市场前景。但是,农村缺乏足够天然旅游资源、没有禀赋优势的地区,只能依靠大量的资本投入进行人工开发。蔡村和乐村均属于缺少天然旅游资源的村庄,主要依靠资本投入进行开发。蔡村虽然靠近北京,但是北京周边类似的旅游开发村庄为数不少,蔡村并无特别的优势;乐村靠近淄博市,但是淄博市只是一个三线城市,在市场开发上面临很大挑战。

从资本的角度来看,其主要考量是利益最大化,决定其是否下乡的根本因素是其对市场行情的把握,其必然倾向于选择区位优势最优、资源禀赋最好的村庄进行开发。因此,在引进产业过程中,农村集体经营的村庄将面临激烈的竞争。

产业能否发展成功存在很大的风险,而前期的投入已经产生了严重的集体债务。一旦产业发展失败,村集体的前期投资就无法回收,从而导致资金链的断裂,造成集体经济的破产。从蔡村和乐村的情况来看,尽管蔡村的产业发展势头较为良好,但是至今仍然尚有4亿元的村级债务,而乐村到目前为止尚未获得稳定的营收收入,也欠有500多万元的债务。

(二)村干部的自保策略

土地经营虽然是村干部个人为了追求权力升值所采取的自选动作,但是却是以村庄发展的名义展开的。如果发展成功,村民确实能够从中获取利益;而如果发展失败,集体债务就无法偿还,转化为村民集体的负担。村干部的经营活动是在村集体名义下展开的,最后所形成的村级债务也归于村集体名下。土地是大家集体所共有的。由于人人都有份,因而导致集体行动困境的生成,村干部依靠个人力量消化了集体行动的组织成本,但集体行动的风险却仍然归于集体名下。

但因为村干部会设法规避土地经营中的个人责任,这样就使集体变成了无名的主体,人人有份却无人负责,形成土地经营上的公地悲剧。笔者认为,村干部的自保策略主要有两个方面:一是密切关注村民的切身利益,二是与地方政府建立良好的关系。

1. 关注村民的切身利益

村干部将农民的宅基地和农地上收,侵犯了农民的土地权益,必须确保农民从土地经营中获得利

益,才能防止形成对立的民意。正如乐村村书记所言:“要想集中力量干大事,必须先把民心稳住,否则什么事都干不成。”而蔡村在农业队干活的老大妈真挚地对村书记说:“是你养着我们哩,比儿子还靠谱。”具体而言,村干部对村民的利益安抚手段主要体现在三个方面,一是在农民上楼的过程中给予最大化的利益补偿,二是通过集体经营等方式解决剩余劳动力的就业问题,三是发放福利、实施民生工程提升村民的生活水平。蔡村在旧村改造中对村民的补偿水平较高,给付村民平均每户两套回迁房的补偿;村集体在将农地上收以后,部分进行集体经营,但是基本不盈利,主要的作用就是吸纳50岁以上的就业困难的剩余劳动力;同时,村里60岁以上的老人每年重阳节时,村里都会发放福利;本村村民的孩子在村办幼儿园上学免费。乐村村民在购买本村的房子时,购房价格相对于城区商品房价格降低1/2左右,同时也比外村购房者价格更优惠;同时,村里也流转了部分村民的土地进行集体经营,农业队、绿化队等部门吸收了大量劳动力;村里给60岁的老人每年重阳节发放福利,并且修建了老年人活动中心、文化活动中心等公共活动场所。

2. 与地方政府建立良好的关系

土地经营处于灰色地带,村干部必须设法获得地方政府的政治认可才能够规避政策风险,为此必须与地方政府建立良好的关系,并且得到地方政府的认可和支持。实际上,虽然地方官员也认识到了土地经营的风险,但与村干部不同,地方官员是流动的。从长期来看,土地经营存在风险;但是从短期来看,也能够成为地方官员的显性政绩。因此,地方官员从自身利益出发也会给予政治认可。此外,土地经营迎合了共同富裕的政策话语,在政治上具有合法性,这也进一步降低了地方官员的风险。当然,地方官员的支持是村干部积极争取的结果,为了获取地方官员的政治保护,村干部会迎合地方政府的治理需要进行整改,主动进行治理创新。比如,蔡村和乐村的村书记在上台以后都积极抓党建,将党建做成了村庄治理中的特色。蔡村的党员在村书记上任以后增加了一倍,从90名增加到180名;而乐村村书记制定了严格的党员管理制度,每一季度都举行一次党课,请党校的老师来上课。

(三) 集体土地经营的政治风险

我国的集体土地所有制度是一种公有土地制度,土地为村社成员所有,村社成员依据成员权能够获得土地使用权。而土地是保障农民生存的最后一

条底线^[13],具有政治性,是维系农村社会政治稳定的基本要件。

土地是农民的命根子。土地的保障作用主要体现在以下三个方面。第一,土地能够为留在村庄的老人提供直接的收入来源。蔡村和乐村两个村庄的年轻人大部分进城务工,但是留守村庄的老人则大部分还在种田,土地上的收入是老人重要的养老资源。这同时也减轻了务工的年轻人的家庭支出压力,间接支持了年轻人的城市化。第二,土地能够提供城市化失败的退路。农民在城市务工获取收入,但并不一定都能够顺利地实现城市化,在这种情况下,土地就为农民提供了兜底保障,在城市化失败的情况下可以退居农村。第三,从城乡二元结构的角度来看,土地是对农民的重要补充保障。城市居民的社会保障主要依靠制度化的社保体系,农村居民虽然也能够得到制度化社保体系的保障,比如医疗保险、养老保险等保障制度已经逐步建立并发展完善,但是,制度化保障的水平相较于城市居民仍然非常低,农村居民的养老保障每月只有不到100元,远远低于城市居民。这种情况下,土地就发挥了重要的补差作用,补充了制度化保障的不足。

而土地经营的基本逻辑是资源变资本,即将农民的土地作为生产要素,进行公司化的市场经营,借此获取增值收益。如此一来,土地经营的风险性和土地的社会保障功能便产生了严重的冲突。对于农民来说,土地作为最后的社会保障具有不可退出性,而国家也从制度层面保障每个农民的土地使用权,而土地作为生产要素进入市场经营会损害土地对农民的底线保障作用,一旦失败不仅无法获取增量的增值收益,而且会失去存量的土地收益。正如陈锡文所说“村庄是农民的家园,不能把集体经济组织注册成企业,是因为必须规避风险,不能让农民失去家园^[14]。而集体经济组织也不具有市场法人资格,因为“我国法律禁止把集体土地作为偿债资产”^[15]。

在土地经营失败的情况下,村干部能够通过自保策略规避了自身责任。而对于村民来说,虽然其土地权益受到侵害,但是,由于村干部所给予的利益安抚,获得了眼前利益,因此保持沉默。但是,利益安抚能否长期化取决于土地经营能否成功,一旦失败,村民的既得利益就无法保证,会引发社会稳定问题。由于土地对农民的基础保障作用,农民不可能承担土地经营的市场风险。而在土地经营失败的情况下,积累大量的集体债务无法偿还,集体债务最终也会转变为社会不稳定问题,并对政府的正常治理

产生干扰^[16]。总之,土地经营的市场风险是无法规避的,最终必然会转变成为政治风险,转嫁给政府。

五、结论与建议

村干部之所以愿意通过土地经营带动集体经济的发展,是由于先富起来的村干部在土地经营中相对于一般村干部在资源运作方面确实存在优势,但是,村干部在土地经营中确实存在风险不可控问题。一方面,随着中国市场经济的发展不断深化,竞争越来越激烈,土地经营受到外部市场空间的限制,经营风险非常大;另一方面,由于土地经营以集体土地为基础,而集体土地不能作为市场经营的资产基础,集体经济组织无法承担市场风险,最终导致市场经营风险转变为政治风险,并转嫁给政府。

集体经济组织是一个政治经济组织,并非纯粹的经济组织。严格来说,集体经济组织只是一个经济主体,并非可以独立承担风险的法人主体。一旦集体经济组织在市场经济中失败,造成严重的债务问题,由于土地的兜底保障功能,农民的家庭生计安全就会受到影响,从而使得集体经济的经营从经济问题转变为政治问题,这也直接关系到党在基层的执政基础。在集体经济的发展壮大过程中,村干部

个人的权力不断升值,其决策失误造成的集体经济损失却是公共利益的损失,村干部难以在现有法律框架下被追究法律责任,这也是村干部主导的集体土地经营在实践中总是变相出现的原因所在。为了抑制村干部的经济冒险行为,本文提出以下政策建议。

首先,政府需要在法律上对村干部个人决策失误造成的集体经济破产制定相应的追责条款。政府可以考虑制定专门的《集体经济组织法》,对集体经济组织的性质、职能和治理结构等问题做出明确的规定,将集体经济组织的市场经营行为严格限制在风险可控的范围之内,禁止以土地为对象的市场经营行为。而对于村干部违法违规的土地经营,应定性为经济犯罪行为,以法律为工具对其进行震慑惩处。

其次,对于村干部的土地经营行为,应当追究地方政府的连带责任。虽然村干部在土地经营中存在市场风险,但是地方政府出于政绩等方面的考虑会对其采取默认和庇护态度,如果离开地方政府的庇护,村干部在土地经营也很难成功。因此,地方政府在其中也存在为了短期利益牺牲长期利益的策略主义行为,为了抑制地方政府的这种投机行为,在对村干部进行法律惩处的同时,对所涉及的地方政府官员也应同步启动问责程序。

参考文献:

- [1] 周飞舟. 生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究, 2007(1): 49-82.
- [2] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1): 66-83.
- [3] 焦长权, 周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1): 100-116.
- [4] 蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007(9): 1-9.
- [5] 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2008(6): 123-132.
- [6] 贺雪峰. 论农民的地权意识与公共治理——以珠三角地区为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018(1): 8-13.
- [7] 贺雪峰. 城乡二元结构视野下的乡村振兴[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018(5): 1-7.
- [8] 刘文秀, 刘丽琴, 李诚固. 城市规划与城市土地经营的协调路径研究[J]. 软科学, 2006(6): 47-51.
- [9] 王玉波. 基于治理理念的城市土地经营研究[J]. 求实, 2012(6): 44-47.
- [10] 杨继瑞. 城市土地经营的若干问题探讨[J]. 南京社会科学, 2003(7): 23-30.
- [11] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察, 2013(4): 2-13.
- [12] 李元珍. 典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(3): 101-109.
- [13] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000(2): 54-65.
- [14] 陈锡文. 我与中国农村 50 年[EB/OL]. (2017-04-06)[2018-12-16]. <http://www.aisixiang.com/data/103891.html>.
- [15] 李生. 农村基本法律问题研究[M]. 北京:工商出版社, 2000: 268.
- [16] 贺雪峰, 王习明. 村级债务的成因与危害——湖北 J 市调查[J]. 管理世界, 2002(3): 80-89.

(下转第 59 页)

Current China's Industrial Development Issues and Its High Quality Development in Future

GUO Chaoxian

(Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: Industrial development is the foundation of China's high-quality economic development and the key to building a modern and powerful socialist country, due to the fact that industry is the first source and core area of technological innovation, the material basis for improving the efficiency of the national economy and the fundamental guarantee for sustainable development. Without the development of industrial real economy, China may fall into the "middle-income trap". China should be especially vigilant in the development of "de-industrialization" and "anti-Kuznets" phenomenon. When the Fourth Industrial Revolution comes, China should seize the opportunity to accelerate the construction of a powerful manufacturing country and a modern economic system. The main problems existing in China's industrial development are: lack of technological innovation in key areas and insufficient input in basic research; factor cost increases and business profitability decreases; excess capacity problem is serious and economic operation risk is increasing; the growth mode is relatively extensive, and the quality and efficiency need to be improved; international competition is facing "double ended extrusion" and economic and trade frictions intensified. It is urgent to promote the development of high quality industries. This paper argues that China should promote high-quality industrial development from five aspects: industrial policy transformation, enhancing the ability of independent innovation, promoting supply-side structural reform, strengthening the accumulation of human capital, and promoting a new round of high-level opening up.

Key words: China's industry; high quality development; the fourth industrial revolution; manufacturing power

(责任编辑 李世红)

(上接第 49 页)

Land Management and the Power Operation of Village Cadres

AN Yongjun

(Center for Rural China Governance, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Through the analysis of the role of village cadres in collective land management, the operation mechanism of collective land management is discussed. The appreciation of power provides a dynamic foundation for the land management of village cadres. By mobilizing individual social relations and working with local governments, village cadres raise private and government resources and build a resource base for the land management. Due to the social security function of land for peasants, collective land market management behavior will inevitably lead to uncontrollable risk, and village cadres transfer the market risk to governments by self-preservation strategy, which will produce political risk. In order to restrain the economic risk behavior of the land management of village cadres, the supervision of village cadres and local governments should be strengthened in the law.

Key words: land management; collective management; village cadres; rural governance

(责任编辑 冯 蓉)