

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.06.01

机会主义、土地产权、合法权威与农村“界畔纠纷”^{*}

——制度经济学与法律社会学视角的精练解释

谢秋山,马润生

(中南大学公共管理学院,长沙 410083)

摘要:在我国城市化推进过程中,土地征用所致的农村土地价值显性化激发了农民的机会主义行为倾向,而农村土地承包权划分不清和农村“合法权威”的缺位则使得农村土地产权制度难以有效约束农民的机会主义行为。在机会主义行为盛行之下,村民间为争夺土地附加价值而产生的“界畔纠纷”有其必然性。应继续做好农村土地的确权工作,建立划分明确、易于执行的农村土地产权制度;并通过建立惩罚和约束农民机会主义行为的法律法规、树立政府管理部门的廉政形象以及提高农村居民的法律文化素质,将农村土地产权制度规则在农民内心进行内化,实现法律秩序的经验效力,树立农村社会“权威”,才能有效控制当前我国农村的“界畔纠纷”。

关键词:界畔纠纷;机会主义;合法权威;制度经济学;法律社会学;土地征用;土地价值显性化;土地产权划分;农村土地产权制度;法律秩序的经验效力

中图分类号:F301.1;F069.9 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2012)06-0001-09

Opportunism, Land Property Right, Legal Authority and Rural “Boundary Dispute” in China

—Refined Explanation from the Perspective of Institutional Economics and Legal Sociology

XIE Qiu-shan, MA Run-sheng

(School of Public Management, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: In the process of China's urbanization development, the manifestation of rural land value caused by the land expropriation arouses the opportunism behavior trends of the peasants, however, the unclear rural contracted land right and the default of rural “legal authority” make rural contracted land system difficult to restrict the opportunism behavior of the peasants. Under the popularization of the opportunism, the “boundary dispute” emanating from plundering the value-added of the land between the peasants has its necessity. China should continue to verify the contracted land right of the peasants, establish the rural property right system with tangible allocation and easy implementation for rural land, make laws and regulations for restricting the opportunism behaviors of the peasants through the penalty, set up clean administration image of governmental departments, raise legal and cultural quality of rural

* 收稿日期:2012-09-28;修回日期:2012-10-30

基金项目:国家社会科学基金(11BZZ002)“我国农村扶贫中的国家与社会关系研究”

作者简介:谢秋山(1981—),男,内蒙古赤峰人;硕士研究生,在中南大学公共管理学院学习,主要从事制度经济学和社会统计分析研究;E-mail:feather3891@126.com。

马润生(1957—),男,山西交城人;副教授,硕士,在中南大学公共管理学院任教,主要从事经济社会学研究;E-mail:runshenma@163.com。

residents, let the peasants follow the rural contracted land system and regulations in their heart, realize the experience effect of the laws and regulations and set up rural social “authority” in order to effectively control present rural “boundary dispute” in China.

Key words: boundary dispute; opportunism; legal authority; institutional economics; legal sociology; land expropriation; manifestation of land value; land property right allocation; rural land property right system; experience effect of laws and order

一、问题的提出与概念的界定

近年来,随着中国城市化进程的推进以及高铁、高速公路等大型项目的实施,对农村土地的征用迅速增加,围绕土地征用而产生的“界畔纠纷”也呈井喷式的增长。“界畔纠纷”是一个比其它类型土地纠纷更为严重的社会问题,因为“界畔纠纷”的负面效果往往并不仅限于直接纠纷的土地权益本身,更可能引致传统农村社区的原始性社会资本(primordial social capital)^①遭到破坏,进而不利于和谐社会以及社会主义新农村建设。有鉴于此,本文将集中关注土地纠纷的特殊类别——“界畔纠纷”。

检诸以往,却未能发现有学者直接关注过处于发展转型期的中国社会“界畔纠纷”问题。已有的研究文献(张静,2003;李红波等,2006;周艳波,2008;谭术魁,2009;胡勇等,2009;孟宏斌等,2010)大多是在土地纠纷的宽泛概念框架下隐含地涉及这一主题,认为农村土地所有权不明确,即中国农村土地产权制度缺陷是土地纠纷和土地冲突爆发的重要原因。此外,张静(2003)意识到法律经验效力的重要性,认为法律经验效力的缺乏是中国土地使用规则不确定和乡村社会土地纠纷的重要原因。只有少数经济史学者(步德茂,2000;孙守朋,2007;把增强,2011)关注了中国古代的“界畔纠纷”问题,其中尤以步德茂(2000)的研究最为出色,他认为农村社会经济自利与社会正义的竞争性^②乃是包括“界畔纠纷”在内的诸多纠纷的核心所在,即经济和社会变迁引起的不适应,进而带来的挫折感和愤怒感是农村“界畔纠纷”产生的深层社会背景,农民追求私利的耕地收益最大化行为则是农村“界

畔纠纷”的直接原因。步德茂的研究为本文的分析提供了很好的研究思路,有助于我们理清处于社会发展转型期的中国农村社会“界畔纠纷”的性质和爆发的机制。

由于少有文献专门关注本文的研究主题,所以在展开分析之前,笔者首先对“界畔纠纷”^③的概念予以界定。“界畔纠纷”是与“土地纠纷”相关联的一个概念,土地纠纷是包含“界畔纠纷”的更宽泛的概念。本文将“界畔纠纷”界定为:两个或两方土地权利要求者,为争夺相邻土地的产权归属和附加利益而发生的纠纷。“界畔纠纷”与其它类型土地纠纷的最大区别在于权利主张的焦点在于相邻田界的归属,一般不涉及第三方。本文的研究目的是尝试辨识这类纠纷,并就当前中国农村“界畔纠纷”爆发的原因提出一个清晰、简明的解释框架。

Wehrmann(2006)看到了土地纠纷的复杂性,在《地权不足以解决问题:制度变迁和心理动机在土地冲突中的作用——基于非洲的案例分析》(*Cadastre in Itself Won't Solve the Problem: The Role of Institutional Change and Psychological Motivations in Land Conflicts—Cases from Africa*)一文中,他提出了一个包括经济、政治、文化、生态、技术和心理因素在内的综合土地纠纷解释框架;国内学者谭术魁(2009)则在 Wehrmann 博士研究的基础之上,提出了一个解释中国土地纠纷的综合框架,对中国频繁爆发土地冲突的经济原因、社会经济原因、人口原因、行政原因和法律原因进行了全面分析。但大而全的理论概述并不能直接应用于实际问题的解决,

①“原始性社会资本”是与“现代制度性社会资本”相对应的概念,由美国社会学家詹姆斯·S·科尔曼(James Coleman)提出,他认为之所以要创建新的社会科学,原因之一就是“原始性社会组织的衰落造成一种真空状态……为了重建社会,填补因社会资本以及社会组织遭到侵蚀而留下的真空”。我国农村社区作为一种传统社区,家庭、家族、宗族、邻里和村落等初级群体提供了原始性的社会资本:各个行动者之间的社会互动富于情感化,邻里之间互借有无、守望相助,正所谓“远亲不如近邻”,每逢婚丧嫁娶,邻里之间都会通过“随礼”和“换工”等方式相互提供物质和人力方面的支持,以解决物质性资本和人力资本不足的缺陷。

②在步德茂看来,所谓社会正义的竞争性指当纠纷各方认为制度变迁不公正时,争议者很少寻求调节;直到制度变迁被调试以反映变迁中的现实,直到被广为接受为公平的制度,纠纷、争端才会避免。

③也有文献称之为“田界纠纷”。

因此,本文试图专门针对“界畔纠纷”构建一个简单易懂、具有实践指导意义的解释框架,把抽象的、混乱的现象简单化为实践中可操作的理论框架和政策建议。

二、农村“界畔纠纷”的解释框架:制度经济学与法律社会学

制度主义,特别是交易成本理论提醒我们要注意人类的机会主义行为倾向,强调正式产权制度明晰的重要性。Simon(1985)认为对人类行为的研究,最重要的是对人性的正确认识(view of the nature of the human beings)。制度经济学,特别是交易成本经济学沿袭了西蒙这一主张,以人性的机会主义为假设前提。机会主义是一个涵盖逆向选择(adverse selection)和道德风险(moral hazard),内涵更为广泛的概念,“经济行为人欺骗、偷盗的可能性,经济行为人表面遵守、背地违背协议的可能性,以及经济行为人故意违背合同规定,采取其他战略性行为的可能性都被包含在内”(Williamson, 1993)。在机会主义动机下,人们在经济活动中总是尽最大能力保护和增加自己的利益,自私且不惜损人,只要有机会,就会损人利己^①。具有机会主义行为动机并不是说人们将持续地进行投机行为,机会主义动机和行为只是在某些特定的情境下出现,机会主义假设意味着“某些人在某些时间段内具有机会主义的动机,确定事前可信赖性程度的成本是高昂的”(Williamson, 1996)。

对于发展中国家农民群体的研究,更需要从机会主义的人性假设出发。正如Polanyi(2001)所看到的,在漫长的农业社会历史长河中,人类的经济获利动机并不存在,互惠性和再分配(reciprocity and redistribution)是资源配置的主要方式;但当人类经历从农业社会向自我调节市场体系的大转型(意味着社会成员的行为动机的变化)时,获利的生存动机(motive of subsistence that of gain)必然会被获利的机会主义取代。诺斯(1981)也认为“与交易费用有关的人格化交换使来自逃避义务和机会主义的收益最小化,这是因为双方有重复交易和私人契约,因而交换是建立在规则和产权公正的社会伦理之上的。互惠当然强化了这种行为规则,但并不是

由于纯粹的互惠而接受了建立于人格化交换基础之上的‘一致’的意识形态。”但在市场体系下的非人格化交换中,当事人意图私利最大化的机会主义行为却可能带来巨大的收益。对于逐步步入市场经济体系的中国农村而言,机会主义行为同样可以带来巨大的收益。

面对人类的机会主义行为倾向,制度主义经济学认为制度规则是最重要的,主张通过制度的事前设计和事后奖惩来约束人们的机会主义动机和行为,认为人类的相互交往需要以秩序为基础的信任作为前提,而要保持这种秩序,就要依靠禁止不可预见行为和机会主义行为的规则(科武钢等,2000)。有些学者(Barnard, 1938; Galanter, 1981; Williamson, 1996)则主张重“私人合约安排”(private ordering)而轻“法律中心主义”(legal centralism),他们在研究组织(organizations)行为的过程中轻率地得出结论,认为私人合约安排比法律中心主义在现实世界中更为有效。实际上,对于“法人”之间的交易而言,由于法律的经验效力深入(法人组织)人心,私人合约安排是比强调“法庭强制贯彻法律规则”的法律中心主义更为有效的纠纷解决机制,合约法往往只是当事人最后的诉求(ultimate appeal);但对于有“自然人”,特别是“自然人”之间的“交易”而言,私人合约安排往往难以解决问题,因为对于自然人而言,法律只存在于立法者“应然”的世界,而不存在于他们内心的“实然”世界。同时,法律也是私人合约安排得以顺利实现的最终保障。所以,私人合约安排的有效性是有前提、有条件的,法律才是“交易”顺利展开的最关键因素。

因此,仅仅从制度经济学的视角去理解中国农村的“界畔纠纷”是不够的,还要从法律社会学的立场来看待农村社会的“界畔纠纷”。制度主义经济学也注意到社会习俗、习惯、风俗等非正式制度的重要性。如果非正式制度与正式产权制度发生冲突,正式制度的效力将大打折扣,因为代表统治阶级的意志的正式制度是外在强加给个体的,但社会习俗、风俗却是个体内心认可的价值规范,二者之间往往是不一致的。马克思·韦伯则更为明确地

^① 损人利己的行为也可分为两类:一类是在追求私利的时候,“附带地”损害了他人的利益,例如农民甲在农民乙的耕地旁植树,长高的树木会影响农民乙农作物的光合作用;另一类则纯粹是以损人利己为手段为自己谋利,如私下修改承包协议。

认识到:正当的合法性不仅来自于权威,也需要行动各方的自愿合同作保障。为此,韦伯式的法律社会学立场注意区分法学意义上的法律秩序和社会学意义上的法律秩序,法学强调法律秩序所适用的事实以及这些事实发生关系的方式,即关注法律的内在效力,视法律命题的经验效力为当然;而社会学则不然,它强调法律秩序的实际承认(Einverständnis),即关注于法律的经验效力。用韦伯自己的话说就是“一个存在于‘应然’的王国里,另一个则存在于‘实然’的世界。”(Weber, 1978) 韦伯的法律社会学立场对于研究我国农民问题尤为重要,对于处于从农业社会向现代社会转型中的农业人口而言,传统社会习俗比正式制度规则更“深入人心”,法律的内在效力和经验效力存在更大的背离。

综上所述,笔者认为,随着农村土地制度改革的启动和深化,农村土地资源的价值日益凸显和增加,尤其面对由于“土地征用”带来的土地价值快速显性化,农民对自身利益无限追求的机会主义行为倾向是农村“界畔纠纷”爆发的内在因素;而在渐进式改革推进过程中,正式产权制度的缺陷和法律经验效力的缺失则使得社会法律“权威”丧失,机会主义行为倾向无法得到控制,进而不能有效地约束农民的机会主义行为。具体而言,本文的基本解释框架如图1所示。

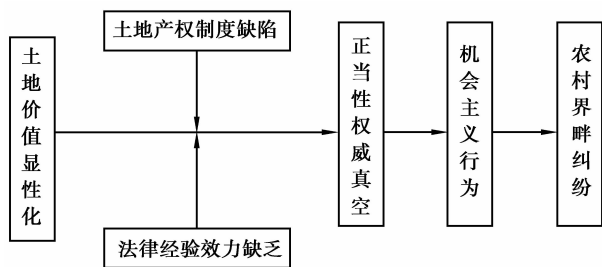


图1 当前农村界畔纠纷爆发的解释框架

三、农村“界畔纠纷”的发生机制

1. 案例陈述

本文接下来所陈述的四个案例都有一个共同的背景,即土地征用和城市化进程的推进。案例的收集地位于内蒙古X市的一个小镇,该镇处于远郊区。根据《X市2002—2020城市总体规划》,该镇的大部分地区将纳入未来新城区建设规划和新农村

重点建设范围之内,同时,正在规划中的大(庆)广(州)高速公路、国道306线一级公路以及赤凌高铁(赤峰到凌源)都将经过该镇。

(1) 模糊的农村土地承包合同

案例一:内蒙古DYZ村的村民肖某,几十年来一直在自己住宅旁边的一块土地上打晒粮食(当地叫“打场”),虽然没有正式颁发的土地产权证书,但是祖祖辈辈就是这样沿袭下来的。在肖某“场院”(就是农村居民打晒粮食的地方)下方是该村郭某的林地,两家人向来和睦相处。但是随着征地测量人员的到来,整个村子沸腾起来,他们得知赤凌高铁的规划建设经过该“场院”所属土地,每亩补偿标准为42000元。郭某找到肖某,并声称“场院”是郭家所有,已经给肖某免费使用了几十年了,现在要求肖某归还,并拿出原始的《农村林地承包权证书》作为证据。证明书内容如下:“甲方(内蒙古XX村委会)将X平方米的林地发包给乙方(郭某),东至墙,西至大路,南至大路,北至大路。”肖某则坚持认为郭某的《农村林地承包权证书》是自己私下修改的,不予承认。为此两家人经常相互吵骂,争执不下,甚至大打出手。

在这个案例中,按照农村传统“打场”的土地是归属打场人的,但是郭某出示的《农村林地承包权证书》却显示“场院”土地属于他家所有;而肖某则认为原始的农村产权证书是手写的,可以随意修改,郭某的《农村林地承包权证书》也是私自修改的,不予承认。事实上,该案例中两位村民之间的“界畔纠纷”暴露了农村土地产权界定不清的制度性缺陷:一方面,土地承包合同对土地归属登记含糊不清,边界没有明确地界定;另一方面,农村土地承包合同是手写体,加之行政村管理松散,有些承包书上的内容是农民自己填写的,然后到行政村去盖章,这就为农民私下修改农村土地承包合同留下了可乘之机。对于土地产权的明确界定是现代市场经济的前提和必然要求,如果没有产权的明确界定,纠纷和冲突就不可避免。正如Ensminger(1997)在肯尼亚所看到的困境:“正式土地产权制度变迁失败的原因在于登记过程的交易成本、互补性要素市场的缺陷,特别是重要的社会规范和制度之间的矛盾,没有它们人们无法创造和实施任何事情”。

更为有趣的是,一年以后,原本规划测量过的施工路线却由于某些原因予以修改,赤凌高铁不再经过该争执的“场院”地块,两家人暂时缓和了下来。但郭某声明,若是再次征地拆迁,这块“场院”仍然归他所有,肖某则继续予以否认……在案例中我们看到,伴随着“未征地—可能征地—暂时不再征地”的情境变化,两户村民之间的关系也经历了“和谐—冲突—冲突缓和”的变化。这两条线索展示了土地价值显性化和农村“界畔纠纷”之间的正向关联。

(2) 农民追求自身利益的机会主义行为

案例二:单某和姜某是同村村民,两家宅院本不相邻,其间还有杨某的宅院。在单某和杨某两家宅院之间有一块长约40米、宽约20米的“空地”,单某多年来一直在该空地上晾晒粮食。但2009年姜某要建设一个小型养牛场,购买了杨某的宅院,如此,单某和姜某就成了邻居。为了尽可能地扩大自己养牛场的范围,姜某要把“空地”纳入他家养牛场的范围,单某作为“空地”的实际使用人,当然不会做出让步。为争夺此“空地”的归属权,两家人经常吵架,争执不下,村干部、镇政府干部都曾试图调解两家纠纷,均未成功。2011年当得知规划修建的国道306线经过该地,此块“空地”可能带来巨大的经济利益,两家更是都不肯让步,最后,单某和姜某相互到法院起诉对方。

该纠纷案例最后以法庭外调解结束,姜某补偿单某人民币1000元,“空地”由姜某使用。实际上,“空地”产权并不归属于二者中的任何一方,从法律上看,“空地”的产权应属于村集体,而从农村社会习俗来看属于单某。但姜某为了使自己“养牛场”面积最大化却想“强占”此块空地。我们看到姜某的机会主义行为在两家的纠纷中起着关键的催化作用。

(3) 农村社会“权威”的真空

案例三:DYZ村的谢某和王某有一块耕地是相邻的。在20世纪90年代初,当地启动坡地改梯田工程,将原有的土地划分打乱。村小组组长(谢某的亲属)做出判断,以田埂为界,对两家的土地进行划分,王某家的耕地比谢某家的耕地在宽度上少了15公分(长度为210米)。王家当时出于各方面的原因(特别是王家的户主当时是市粮食局的职工,家庭相对富裕,而当时土地产出和产值有限)也

放弃了缺少的15公分耕地的要求权。但是由于大广高速公路经过两家承包的耕地,涉及拆迁补偿款,王某在2010年再次提出对那15公分土地的要求权,遭到谢某的拒绝。谢某的根据是两家土地的划分早在十几年前就已经由村小组组长确定;而王某则认为两家人口相同,应该均分耕地。两家各执一词,为此还找村小组组长和村委会干部进行协调,村小组组长和村干部都互相推脱,不愿意处理此类纠纷。经过王某的多次要求,村干部最后才勉强出面来协调,但协调并未见效。谢某还觉得村干部偏向王某,辱骂了村干部。

在上面的案例中,面对土地“界畔纠纷”,当地村民分别引用不同的“权威”作为自己的证据。十几年前,当时的村小组组长以“权威”身份出面,单方面界定了两家土地的界限划分;王某则不承认村小组组长的权威,要求按照土地承包有关法律规定来平分土地;现在,谢某则不承认村干部的“权威”。同时,从村小组组长到村委会干部,面对村民因土地归属权界定而产生的纠纷,往往是采取回避的态度,不作为;村小组组长和村干部即使出面干预,其“权威”也难以得到认可,这既是农村土地冲突难以调解的原因之一,也是我国农村原始性社会资本丧失的重要表现。张静(2003)的研究也证实了这一点:“村干部的处理原则是两边做说服工作,‘哪边好做做那边’,这等于哪边坚持且力量大就听哪边的。”根据该村的村委会主任叙述,村委会即使公正地作出判断,没有达到自己期望的村民往往也不会听取村干部的意见,甚至对村干部打骂,村干部往往也很无奈。下面的案例则更好地体现了农村社会“权威”真空现状。

案例四:DYZ村的江某和XFS村的刘某林地是相邻的。江某和刘某都出示了林地承包合同。林地承包合同关于承包内容、面积和地点的陈述格式如下“甲方将坐落在_____的林地(山地)_____亩,发包给乙方植树和管理,四界是:南至_____,北至_____,西至_____,东至_____”。在两家相邻处有一块面积约为2亩的林地,双方均宣称对其拥有承包权,两者的林地承包产权证书都表明二者以耕地为界,但并未详细说明以哪一片耕地为界。为了争夺这2亩林地,刘某找到村上的几届老村长为其作证;江某则动用自己的关系网络到北京请来律

师、电视台记者,并找到 DYZ 村的村民为其作证。

在本案例中江某用村民、媒体和法律界人士为其“作证”,刘某则请村小组组长作为“证人”,但实际上,二者的“作证”都是难以辨识的,二者所引用的“权威”也是与“合法权威”相悖的。韦伯区分了三类权威的理想类型,即基于规则合法性信仰的“合法权威”(legal authority)、基于传统神圣性信仰的“传统权威”(traditional authority)和基于“个人的罕见神性、英雄品质或典范特性以及为他所启示或创立的规范模式或秩序”(Weber,1978)的“超凡魅力型权威”(charismatic authority)。在案例四中也存在三类力量:村委会、镇政府和区政府干部代表合法权威系统;媒体和律师代表非政府组织力量,近似于超凡魅力型权威;村民和村小组组长代表传统民间力量,近似于韦伯的传统权威。在案例三中,政府及其相关部门的“合法权威”得不到谢某的认可;在案例四中,政府的合法权威甚至未进入姜某和刘某纠纷调解的“权威”系统之内。同时,相对于政府和法律的权威,江某更愿意借助于私人网络求助于媒体和律师,乃至村民作证,这说明了代表合法权威的政府部门和正规产权制度在农村社会是缺位的。

值得注意的是,在案例四中,江某和刘某都未想找镇政府和区政府的干部作为调解人,后来经笔者询问,江某曾因其房屋拆迁补偿标准问题与镇政府和区政府的干部有过争吵^①,江某也辱骂过镇政府和区政府工作人员。通过这个案例,我们看到,在传统道德约束力下降的情况下,法律制度没有很好地起到约束村民机会主义行为的作用。现实中乡镇政府、村民委员会等基层政府及其派出机构不作为、乱作为、无能力作为严重损害了合法权威在农村居民中的信任度,使得包括土地产权制度在内的诸多法律制度停留在“应然”的世界里,法律的经

验效力甚微,出现权威真空状态。

2. 农村“界畔纠纷”的发生机制

根据以上案例,至少有三种因素有助于我们清晰地认识当前中国农村“界畔纠纷”的爆发:一是人类追求自身经济利益的机会主义行为倾向,这也是农民内部的主要因素;二是农村土地产权,特别是土地承包归属权划分不明确,产权证书语言表达模糊,难以在实践中得到准确执行;三是农村社会“权威”丧失,无论是传统的道德规范、社会习俗,还是村干部,乃至国家的法律法规,在今天的农村都难以成为村民心中的绝对“权威”,农民的机会主义行为未能得到有效地约束,即韦伯所说的法律经验效力的缺乏。后两者是农村“界畔纠纷”爆发的外部影响因素。

当然,在这四个“界畔纠纷”的案例中,最重要的还在于农村土地承包归属权划分相对不清^②。一方面,相邻地块之间没有固定的界址,只选择其中某一点作参照物,而且随着时间的推移或人为等因素,参照物很容易自然遗失或被毁(把增强,2011)。另一方面,也是最重要的,传统的农村土地承包合同只有一个总体的概述,并没有每块土地的详细度量划分,也就是说没有像城市房屋产权证书那样有一个精确的面积界定,其一般形式如下“甲方将 XX 亩土地(田)发包给乙方,该地位于 XX,东至 XX 西至 XX,南至 XX,北至 XX。其中一等地 XX 亩,二等地 XX 亩,三等地 XX 亩,四等地 XX 亩……”。我们看到,四边的界限都是用本身易变和非固定标记作为分界的,如东至大路、西至荒地、北至耕地、南至大路等。这里有一点需要明确指出的是:在农村,林地、耕地、荒地和路的宽度和界限本身缺乏严格的度量规定。一条三米宽的土路,如果平时人流量较大,路面很可能逐渐变宽,比如说扩展到 6 米宽;

^① 其实,江某的房屋拆迁本身就是一个典型的机会主义行为。当得知拆迁路线经过该镇水泥厂以后,江某伙同该村村委会干部一起出资在水泥厂院墙外搭建了 17 间简易的门面房,想套取拆迁补偿款。在村委会干部的推波助澜下,这类套取拆迁补偿款的行为在当地十分盛行,比如还有村民得知拆迁可能经过其耕地时就连夜加班,在耕地上钻水井或搭建简易蔬菜大棚。

^② “农村土地承包归属权划分相对不清”是农村土地产权不清的一种表现,它指称的是农民个体层次上,同一行政村或村小组内,不同农户之间,特别是所承包土地相邻的农户之间,因为历史遗留因素和农村承包合同设计的失误,缺乏准确和一致的标准度量所致的土地在不同农户之间的划分界限不明,某一小面积土地在相邻的两个农户之间归属划分上的不清晰。同时,对农村土地的承包权明确后,政府相关部门还需要颁发证明或证书。但据了解,目前全国还有相当一部分农民没有取得这类法律依据;已办理的土地承包手续的也是五花八门,有合同、证明、经营权证书等等,而且缺乏统一规范,发证机构也不统一,这就造成了一定的潜在产权争议隐患。

反之,如果出于某种原因,车流量和人流量比较少,乃至废弃,3米宽的田间小路可能会缩小为1米宽;同样,如果路边耕地和林地所有者逐渐扩张,原本属于公用的土路还可能被完全侵占。这种非严格度量就成为农民之间争议的起点。还有一些农民通过开荒和植树等方式把属于国家或集体的土地(原来本是过路或者荒草地等)也化为己有,这些原本属于国家或者集体所有的土地也成另外一个利益争夺的焦点。

此外,征用土地时,政府往往采用一次性经济补偿的办法,这就使得原本每年收益甚微的土地价值集中化为一笔农民心目中的“巨款”。面对骤然而至的几万乃至几十万、上百万的金钱诱惑,向来手头拮据的农民往往震动较大,为了争夺土地资源可能带来的价值,村民往往完全以经济利益为取向,从吵架到大打出手,全然不顾邻里之情,乃至血缘之亲情。换言之,城市化进程,特别是征地补偿所带来的农村土地资源价值显性化激发了农民的机会主义行为。当然,也要看到,当前农村“界畔纠纷”的爆发还存在其它影响因素,特别是我国“耕地细碎化”的因素。耕地细碎化增加了农村土地界畔的数量,自然也就增大了农村“界畔纠纷”爆发的可能性。但出于本文的研究目的,在此不再赘述。

四、农村“界畔纠纷”的治理路径

对于当前中国农村“界畔纠纷”的解读,必须从人类机会主义行为动机的本性出发。人类的机会主义行为取向是与物质价值货币化和资本化相关联的,Simmel(2004)称之为“货币宗教”^①或“货币功能化”,马克思则称之为“货币资本化”。事实上,在社会生产力水平较低的阶段,机会主义行为往往是得不偿失的。广为引用的Malinowski(1922)在原始部落观察到的“库拉圈”仪式,只是物化世界没有转化为货币化世界,传统权威和超凡魅力型权威充斥社会的特殊产物;同时,库拉仪式近似巫术或者一种象征性仪式,只是传统权威和超凡魅力型权威的表现形式,并非社会交换。换言之,机会主义行为动机是社会生产力发展到一定阶段的产物。当社会生产出现剩余,为竞争“剩余”的所有权,人类

的机会主义行为动机就开始出现了;而当进入货币符号化的市场经济以后,“剩余”成为普遍存在的事实,人类的机会主义行为也随之更普遍。就农民而言,城市化的推进,特别是“土地征用”使得土地资源从实物形态转化为土地资产的价值形态成为可预期的事件(即显化土地资产,或土地资产显化),土地资源价值显性化激发和刺激了农民内心的机会主义行为动机,争夺土地资源价值而爆发“界畔纠纷”就不难理解了。

在认清农民机会主义行为动机之后,我们应该考虑的是如何约束农民追逐私利的机会主义行为。Hart(1961)的评述也许有助于我们对机会主义动机和行为的理解和控制:“对长期利益和善意力量(the strength of goodness of will)的理解都并非是被所有人所认同的。有时,所有人都偏好的是他们自己眼前的利益……制裁并非需要一般的服从动机(the normal motive for obedience),而是保证那些自愿服从者不因违规者的机会主义行为而受到伤害”。Williamson(1996)认为“可能遭受到事后机会主义行为(ex-post opportunism)的交易(transactions)将能够从事前(ex ante)恰当防护设计中受益”。这也就是说需要通过多维度的制度设计和社会治理来建立对机会主义行为的惩罚机制和对“服从者”的奖励机制。具体而言,建立一个有效地约束农民机会主义行为的规则连续统,关键要在以下两个方面做出改进:

1. 建立划分明确、易于执行的产权制度

张五常(2009)认为“一个发展中国家,决定土地使用的权力最重要”,步德茂(2008)指出“就土地而言,这包括划定出一块土地的物理边界线”。但是我们看到在中国农村土地承包权归属问题上,最缺乏的就是这种明确的土地使用权边界,一纸土地承包合同的小失误,在机会主义行为动机下可能导致大问题。产权界定不清,个体行动者行动的后果就充满了不确定性风险,成本与收益就不能理性计算,当事人之间的相互侵权行为也就不可避免。为了抑制机会主义行为倾向,产权

^① 即货币成了现代社会的宗教。

必须是排他的或专一的。产权的排他性^①是现代产权制度的基础,如果农村土地承包权不具有排他性,也就难以解决“搭便车”问题和杜绝农民的机会主义行为。所以,当前要继续做好农村土地的确权工作,并在此基础上对农村耕地、林地和宅基地界限做明确划分,以有效防止农民在土地归属问题上的机会主义行为。

2. 建立产权制度的经验效力,树立农村社会“权威”

这一点也是最重要的,在产权划分明确的基础上,还需要将产权制度规则在行为人内心进行内化,即实现法律秩序的经验效力。从韦伯的法律社会学立场来看,明晰的产权制度加上法制权威的社会承认才是一个有效地约束机会主义行为的规则系统。步德茂(2008)通过对中国清代史料的研究也发现:当伦理规范面临压力,或者说道德经济逐渐丧失约束力的时候,法律体系很难再对农民构成吓阻,“无论官府对土地争诉的判决再怎么公平公正或是符合经济效率,这些弱势的农民也已无暇冷静思考”,土地暴力冲突随之失控;但随着产权契约的革新被民众广为接受,暴力纠纷就会逐渐减少。实际上,无论是正规法律规范还是传统社会习俗都需要个人的“服从”(obedience)，“‘服从’应该被理解为服从者的行动要遵循这样的路线:出于自身利益的需要,而把命令的内容当作行动的依据”(Weber,1978),即服从法律规定是符合行动者自身利益的。相反,如果对法律规定的遵守不符合行动者的自身利益,那么,“服从”必然成为问题,人们的机会主义行为就会甚嚣尘上。正如美国学者 Scott(1985)在东南亚农村所观察到的那样,农民会把作为弱者武器式的“行动拖沓,假装糊涂,虚假顺从,小偷小摸,装傻卖呆,诽谤,纵火,破坏,等等”发挥到极致,采取表面服从、背地反抗的双重文本^②。当然机会主义者不仅仅是采取“表面服从、背地反抗的双重文本”,在很多情况下,他们也会采取公开的反抗形式。如何让农民服从“合法权威”,贯彻具有

经验效力的产权制度,是约束其机会主义行为的关键,机制设计理论称之为具备激励相容和自我实施特征的规则。

当前我国农村社会“权威”缺位,法规也并非是指导人们行为的唯一准则。要有效约束农民机会主义行为,控制“界畔纠纷”的发生,需要在制度设计,特别是农村土地确权上下工夫;更需要在农村社会法制权威和政府信任的树立上下工夫,让土地产权规则从立法者“应然”(ought)世界走入农民“实然”(is)的世界。具体而言,有以下几方面的工作需要展开:(1)考虑到人们敢于违反法律和政府的公正裁决的可能原因之一就是农民处于“裸资状态”,即他们觉得自己没什么可怕的,没有什么资源、资本会失去,法律也不会因为自己的机会主义行为而制裁自己。因此,政府需要加快建立和健全农村土地产权相关规则,特别是要建立惩罚和约束农民机会主义行为的法律法规,比如采取“通报”的形式对机会主义行为人进行道德谴责。虽然采取过分的民事惩罚措施是不当的,但作为生活在现实社会的个人,个人尊严的污名化、村民间相互评议等道德谴责在一定程度上还是能起到约束人们违规行为的作用。(2)要加大各级政府廉政建设力度,树立政府管理部门的廉政形象,赢得人民群众的政治信任;同时,加大国家关于农村土地管理法律法规的宣传力度,在农村社会树立法律的权威地位。(3)还要采取切实有效的措施,提高农村居民的法律文化素质,特别是要学法、懂法,树立法律权威不可侵犯的信念。

总之,土地资源价值显性化是一个不可避免的市场化趋势,我们应当把它作为一个“常量”;我们可以把归属划分明确的“正式产权制度”和法律规则的“合法权威”地位作为两个可变的变量来处理。此外,要认识到仅有现代产权制度是难以有效约束人类的机会主义行为的,还需要社会“权威”。因为货币功能化以后,传统权威和超凡魅力型权威与人们追求自身利益的内在需求是相互冲突的,需要

① 所谓产权的排他性即对特定财产的特定权利只有一个行为主体,从而使他能阻止其他行动者进入特定财产权利的领域。

② Scott(1990)在 *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts* 一书中区分了双重文本,即“公开的文本”(public transcript)和“隐藏的文本”(hidden transcript),公开的文本是农民的一种表演策略,表面的附和,隐藏的文本则是农民意愿的真实表达。

“合法权威”来对机会主义行为进行约束。在市场化社会,建立明确清晰的产权制度,并树立“合法权威”的威信,实现法律的经验效力,才是约束人类机会主义行为的最优路径选择,这也是控制当前我国农村“界畔纠纷”的关键。

参考文献:

- 把增强. 2011. 契约与法院:民国时期土地交易与纠纷解决的二元嬗递[J]. 河北学刊,31(2):82-85.
- 胡勇,陈利根. 2010. 中国转型期土地权属纠纷:系统分析与文化对策[J]. 中国土地科学,24(3):8-11.
- 科武钢,史漫飞. 2000. 制度经济学[M]. 韩朝华. 译. 北京:商务印书馆:7-24.
- 李红波,谭术魁,游和远. 2006. 当代中国土地冲突问题及其根源探究[J]. 天府新论(6):60-63.
- 马克思. 2010. 资本论[M]. 海口:南海出版社.
- 孟宏斌,郑凤田. 2010. 我国农村土地征用中的制度缺陷与主体利益冲突演化[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),39(4):106-111.
- 诺斯. 1994. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,罗华平,等. 译. 上海:上海人民出版社,1981:203-204.
- 孙守朋. 2007. 18世纪中国经济变迁背景下基层司法体制考察——以土地产权纠纷审理为例[J]. 兰州学刊(11):180-182.
- 谭术魁. 2009. 中国频繁爆发土地冲突事件的原因探究[J]. 中国土地科学,23(6):44-50.
- 步德茂. 2008. 过失杀人、市场与道德经济:18世纪中国财产权利的暴力纠纷[M]. 张世明,刘亚从,陈兆肆. 译. 北京:社会科学文献出版社,2000:73-74,278.
- 张静. 2003. 土地使用规则的不确定:一个解释框架[J]. 中国社会科学(1):113-124.
- 张五常. 2009. 中国的经济制度[M]. 神州大地增订版. 北京:中信出版社:144-145.
- 周艳波. 2008. 论农村土地纠纷类型、原因和解决措施[J]. 学术界(1):171-176.
- BARNARD C I. 1938. The Functions of the Executive[M]. Cambridge, MA:Harvard University Press.

- ENSMINGER J. 1997. Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa[M]//DROBAK J N, NYE J V C. In The Frontiers of the New Institutional Economics. New York: Academic Press: 165-198.
- Hart H L A. 1961. The Concept of Law[M]. Oxford: Oxford University Press:193.
- GALANTER M. 1981. Justice in many rooms: courts, private ordering and indigenous law[J]. Journal of Legal Pluralism, 19:1-41.
- MALINOWSKI B. 1922. Argonauts of the Western Pacific[M]. London: George Routledge, Ltd; New York: T. D. Dutton & Co.
- POLANYI K. 1944. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time[M]. Boston: Beacon Press, 2001:44.
- SCOTT J C. 1985. Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance[M]. Yale University Press:29.
- SIMMEL G. 2004. The Philosophy of Money[M]. London: George Routledge, Ltd.
- SIMON H A. 1985. Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science[J]. American Political Science Review, 97:303.
- WEBER M. 1978. Economy and Society[M]. University of California Press:214-215,311.
- WEHRMANN B. 2006. Cadastre in Itself Won't Solve the Problem: The Bole of Institutional Change and Psychological Motivations in Land Conflicts——Cases from Africa[C]//5th FIG Regional Conference: Promoting Land Administration and Good Governance. Accra, Ghana(3):8-11.
- WILLIAMSON O E. 1993. Opportunism and Its Critics[J]. Managerial and Decision Economics, Special Issue: Transactions Cost Economics, 14(2):97-107.
- WILLIAMSON O E. 1996. The Mechanisms of Governance[M]. New York: Oxford University Press:40-48.

(编辑:夏冬,段文娟)