

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2020.05.004

农村集体经营性建设用地入市的基层治理研究

——基于扎根理论对成都市郫都区宝华村的案例分析

杨人豪¹, 杨庆媛², 冯一泰³

(1. 荷语鲁汶大学 地球与环境科学学院, 比利时 鲁汶 3000; 2. 西南大学 地理科学学院, 重庆 400715;
3. 成都市郫都区新经济和科技局, 四川 成都 611730)

摘要:农村集体经营性建设用地入市是促进要素配置市场化和盘活农村土地资源的重要举措,各地的改革实践中村两委和集体资产管理公司分别在治理过程和交易流程中发挥核心作用,且两者通常融为一体,形成以“村两委—集体资产管理公司”为核心的横纵交错的“十”字基层治理结构。基于扎根理论对成都市郫都区宝华村的调研分析发现,其集体经营性建设用地入市的基层治理以“村两委—集体资产管理公司”为核心,自治、法治、德治相结合,形成全域治理体系:以自治为基础,治理手段科学性与艺术性并重;以法治为根本,入市交易从隐形流转到有法可依、有章可循;以德治为引领,地方精英通过“优生带差生”“党员带群众”等推动集体经营性建设用地入市。应以深化农村集体产权制度改革为契机,通过村民自治进一步夯实和发挥村两委与集体资产管理公司的核心作用;以土地管理法和自然资源、农村农业等相关部门出台的规章制度为准绳,通过法治进一步规范各主体行为和各环节流程;以培育和引导新乡贤为抓手,通过德治进一步发挥和强化家庭条件较好、威望较高的乡村精英的示范作用。

关键词:集体经营性建设用地;农村基层治理;村民自治;法治;德治;集体产权制度改革

中图分类号:F301.3;F320.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-8131(2020)05-0032-11

一、引言

改革开放以来,中国的农村改革赋予了农民更多土地财产权^[1]。党的十九大报告提出要“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济”,明确了“盘活农村土地资源,进一步激活土地对于农民创造财富的能力”的工作思路。其中,农村集体经营性建设用地入市改革是重点领域之一。在积累大量改革试点经验的基础上,2020年1月1日开始实施的《中华人民共和国土地管理法》(2019年修订)删除了

* 收稿日期:2020-05-13;修回日期:2020-06-28

基金项目:国家留学基金委国家建设高水平大学公派研究生项目(201806990020)

作者简介:杨人豪(1992),男,四川达州人;博士研究生,主要从事土地制度与农村发展研究;E-mail: swuyrh@126.com。

通信作者:杨庆媛(1966),女,云南腾冲人;教授,博士,主要从事土地利用与国土规划和土地经济与政策研究;E-mail:

yizyang@swu.edu.cn。

关于“建设必须使用国有土地”的相关条款,破除了农村集体经营性建设用地直接进入市场的法律障碍。2020年4月9日,中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,提出要制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见,全面推开农村集体经营性建设用地直接入市工作。

由于经济发展的不平衡不充分,我国农村集体经营性建设用地的分布及利用具有显著的地区差异,表现为数量上东多西少、密度上东密西疏、价格上东高西低的总体格局^[2-3]。因此,各地基层政府和农村集体对于集体经营性建设用地入市的改革探索也不尽相同。比如,在广东省佛山市南海区,政经分离和股权量化的管理模式不仅提高了村集体土地利用的效率,而且降低了基层治理成本,探索出一系列有价值的集体经营性建设用地入市办法和管理制度^[4-5];得益于“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的建立,四川省成都市郫都区在农村土地确权工作上取得了重大成效^[6],并不断探索如何盘活存量建设用地和增加农民财产性收入^[7]。

然而,试点地区的集体经营性建设用地入市改革也并非一帆风顺,仍然存在一些问题。比如:在入市土地资源方面,集体经营性建设用地分布零散、价格偏低、利用难度大^[7-9];在入市运行机制方面,决策机制效率不高,价格形成机制不完善,收益分配机制不健全,供地后监管机制缺失^[9-10];在配套措施方面,一些村庄规划缺失,融资配套缺乏,土地综合整治与土地入市交易的衔接不畅^[10];等等。因而,如何充分发挥农村基层治理的作用,推动和深化集体经营性建设用地入市改革显得尤为重要^[11]。

关于农村集体土地制度改革及相关政策实施的基层治理,相关研究主要集中在农村土地抛荒^[12]、土地流转^[13-14]、土地股份合作社^[15]、土地征收^[16]、土地产权^[17]等方面,关于集体经营性建设用地入市的基层治理的研究还有待深入。有鉴于此,本文在借鉴农村土地资源利用基层治理相关研究的基础上,基于2017年2月和2019年7月两次对成都市郫都区宝华村的调研材料,运用扎根理论和方法总结其集体经营性建设用地入市基层治理的经验,以期为进一步的治理优化以及其他地区的集体经营性建设用地入市实践提供经验借鉴和策略启示。

二、集体经营性建设用地入市的基层治理框架

乡村基层治理是指治理主体通过一定治理手段对村庄事务进行管理和规范,从而实现乡村社会有序发展的过程^[18]。现有研究通常将乡村基层治理分为三种类型:一是本土精英主导型,指在农村威望高、资源丰富的精英阶层对乡村基层治理起主导作用。比如,乡贤、专业大户、返乡创业者等对农村社会的影响力较大,都可能成为乡村基层治理的精英阶层^[19-20]。二是村官主导,指村两委的基层干部在基层治理中起主要作用。村支书、第一书记、大学生村官等对基层治理的方向把握起到重要作用,在乡村治理中基层干部往往有着“政府代理人”“村民当家人”“理性经纪人”等多重身份^[21]。三是项目主导型,指乡村事务管理大都围绕某个或某些大型项目展开。在鼓励资本下乡和“项目制”盛行的背景下,有很多建设项目进入农村,成为促进乡村经济社会结构转型的重要依托,如山东省“非烟生态村”、四川省“粮食生产基地”等项目通过地方激励等形式对乡村事务进行治理^[22-23]。

在土地问题的乡村治理中,以下两个方面尤为重要:一是治理的主体。由于乡村社区事务和政府行政事务的交叠混合^[24],一元化治理已经不适合土地制度改革实践,治理主体之间的利益均衡需要密切关注。二是治理中的制度创新。在农村土地制度改革中,需要有相应的基层治理机制,对原有的基层治理形式和结构进行创新成为必然。比如,成都市创设集体建设用地“持证准入”交易制度,强化村集体和村民在土地整治中的主导作用,避免其与基层政府的直接冲突,促进村民自治向新型农村社区治理转型^[25-26]。因此,在多主体(基层政府、村两委、村民、企业等)、多维度(社会、经济、政治、生态等)乡村治理体系中,各主体在集体经营性建设用地入市基层治理中应扮演什么样的角色需要进一步厘清,尤其是对自上而下的行政结构与村庄非正式治理结构间的交错互动还需要深入探析^[27],进而明确各治理主体适宜的治理策略和路径,促进制度创新和集体经营性建设用地入市的实践推进。

集体经营性建设用地入市的交易主体主要涉及土地使用权的让渡方、接收方和中介方。让渡方一般为村民小组或村民小组集体经济组织、村委会或村集体经济组织、镇(道街)集体经济组织等。大部分让渡方成立了具有市场法人资格的新型集体经济组织作为集体经营性建设用地入市的实施主体,主要组织形式为由村集体成立可进行土地流转等经营业务的有限责任公司或其他具有市场法人资格的公司,具体对土地交易及财务进行管理。接收方是指购买土地使用权的土地运营者。根据已发生的入市项目来看,大部分土地运营者为利用集体建设用地开展商业、服务业和工业的公司。中介方主要为集体经营性建设用地入市交易的平台提供者,比如农村产权交易有限公司等。具体交易过程一般由村集体或其成立的集体资产管理公司向土地交易中介方提出交易委托申请,然后由中介方向社会召集土地使用的意向者,再在中介方的鉴证下进行土地使用权交易。

集体经营性建设用地入市的治理结构主要包括上、中、下三个层次。中间层为村两委及村集体成立的集体资产管理公司;上层为乡镇及以上相关行政及职能部门,主要包括镇(街道)城建办、县(市、区)规划和自然资源局和县(市、区)农业农村和林业局等;下层为各村民小组组长(原生产队队长)及村民。村两委统筹管理整个村的社会、经济、民生等各项工作,村集体资产管理公司的实际管理者往往就是村两委干部成员,所以村两委干部在基层治理结构中起到“承上启下”的重要作用。“承上”:村两委需要收集土地及土地使用信息并及时上报给镇(街道)职能部门^①。“启下”:村两委作为信息中枢向下传递信息,指导相关工作。在处理入市交易的相关事务时一般采用“分层管理”,形成“村干部—村民小组组长—各村民小组村民”的信息传递链条^②。除此之外,村两委还要召集各村民小组组长、村民代表等组成村民议事会,通过民主投票等形式商议包括集体经营性建设用地入市在内的村内事务,并通过“村规民约”等将集体土地使用和管理的制度进行书面化、格式化和共识化。

基于上述分析,本文构建一个集体经营性建设用地入市基层治理的“十”字框架,将集体经营性建设用地入市的交易流程和治理过程两条主线交汇于“村两委—集体资产管理公司”^③(见图1),其中,纵向为基于管理层级的治理过程,横向为集体经营性建设用地入市的交易流程。

三、成都市郫都区宝华村的案例分析

宝华村地处成都市西北郊,2007年原四川省国土资源厅开始在宝华村开展土地整治项目。2010年以前,宝华村通过自主土地整治等方式腾退了部分宅基地,实现部分居民集中居住,获得一些集体建设用地指标;2010年原成都市国土资源局批准宝华村土地综合整治项目,规模化的整村土地整治步入正轨;2015年,集体经营性建设用地入市改革的实施为宝华村集体土地整治和入市流转提供了更有力的政策支撑。目前,宝华村已形成“土地综合整治(农民集中居住)—集体经营性建设用地入市—田园综合体建设”的集体建设用地交易和利用链条,村内在已完成大部分拆旧工作,逐步腾退集体建设用地(宅基地)。2016年4月15日宝华村挂牌出让2社0.525公顷(7.88亩)集体经营性建设用地,2018年6月4日挂牌出让3、5社2.66公顷(39.96亩)集体经营性建设用地,均用于该村“春华锦田”田园综合体的建设。如图2所示,当宝华村有

① 具体而言,村两委负责进行集体土地规模、数量、四至等基础数据以及村民关于集体经营性建设用地入市交易的意愿和购买土地使用权的意向企业等信息的收集和整理并上报,再由镇(街道)城建办、县(市、区)规划和自然资源局和县(市、区)农业农村和林业局等部门对入市项目的可行性和具体交易过程进行把关。

② 具体而言,在需要将上级政策信息传达给村民时,村两委成员一般会先通知村民小组组长进行碰头,在充分沟通和研究后,再由村民小组组长对各小组村民进行下一步的宣传和指导,通过“坝坝会”等更加适宜的形式与村民深入沟通,向村民宣传相关政策并分析其可能的影响。

③ 法律规定各村需成立集体经济组织来管理集体土地,但由于部分村未成立集体经济组织,村委会代行其经济职能^[28]。在试点改革中,许多试点地区成立了集体资产管理公司具体对集体经营性建设用地入市进行管理。实践中,集体资产管理公司的日常事务基本由村两委干部处理,形成“村两委—集体资产管理公司”有机结合体。

意向出让某一宗土地时,首先召开第一次村民大会,宣传土地整治入市的政策,并收集和梳理村民的整治意愿,拆除愿意参加整治的农户旧宅并复垦耕地,集中办理以村民小组为主体的集体经营性建设用地使用权证(“小证合大证”);然后在商定该宗土地入市细节时召开第二次村民大会,形成入市及利益分配初步方案,向成都市农交所郫都农村产权交易有限公司提出委托申请,并签订委托合同(“大证交中心”);最后,由成都市农交所郫都农村产权交易有限公司发布土地出让信息,征集意向并组织交易,实现土地使用权人的变更(“大证换名字”)及不动产登记。

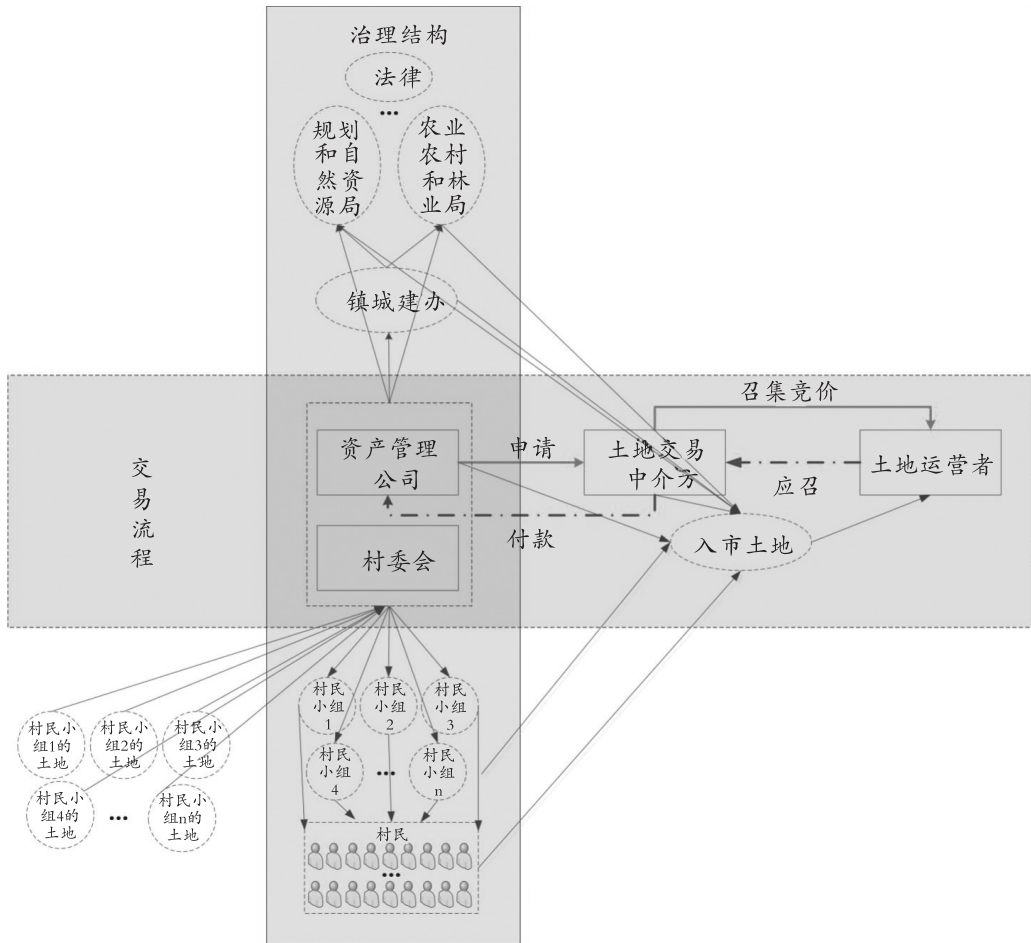


图1 集体经营性建设用地入市的基层治理框架

1. 资料获取及研究方法

本文的资料获取方法主要为非参与式观察(Non-participatory Observation)和半结构化访谈(Semi-structured Interview)。非参与式观察指研究者通过观察研究对象的行动、语言和现状、变化等刻画事物的客观现实^[29];半结构化访谈指研究者根据事先拟定好的主要议题与研究对象进行访谈,并根据交流内容灵活调整访谈问题及问题顺序^[30]。集体经营性建设用地入市涉及农村土地制度、农村集体资产、乡村治理等众多问题,半结构化访谈既可以保证访谈内容聚焦集体经营性建设用地入市制度及基层治理策略,又可以广泛了解各参与主体的认知。笔者在2017年2月和2019年7月对成都市郫都区的集体经营性建设用地入市改革进行了深入调研,调研对象包括原郫都区国土资源局(现与城乡规划局合并为规划和自然资源局)、成都市农交所郫都农村产权交易有限公司、红光镇政府及城建办、团结镇宝华村、红光镇白云村和汉姜村、寇家坝村、唐昌镇战旗村等。在宝华村,笔者利用半结构化访谈对村两委干部、村民、入市项目运营者进行了

访谈,并走访安置小区、入市项目等;访谈和观察结束后,整理得到四万字访谈记录和田野笔记。

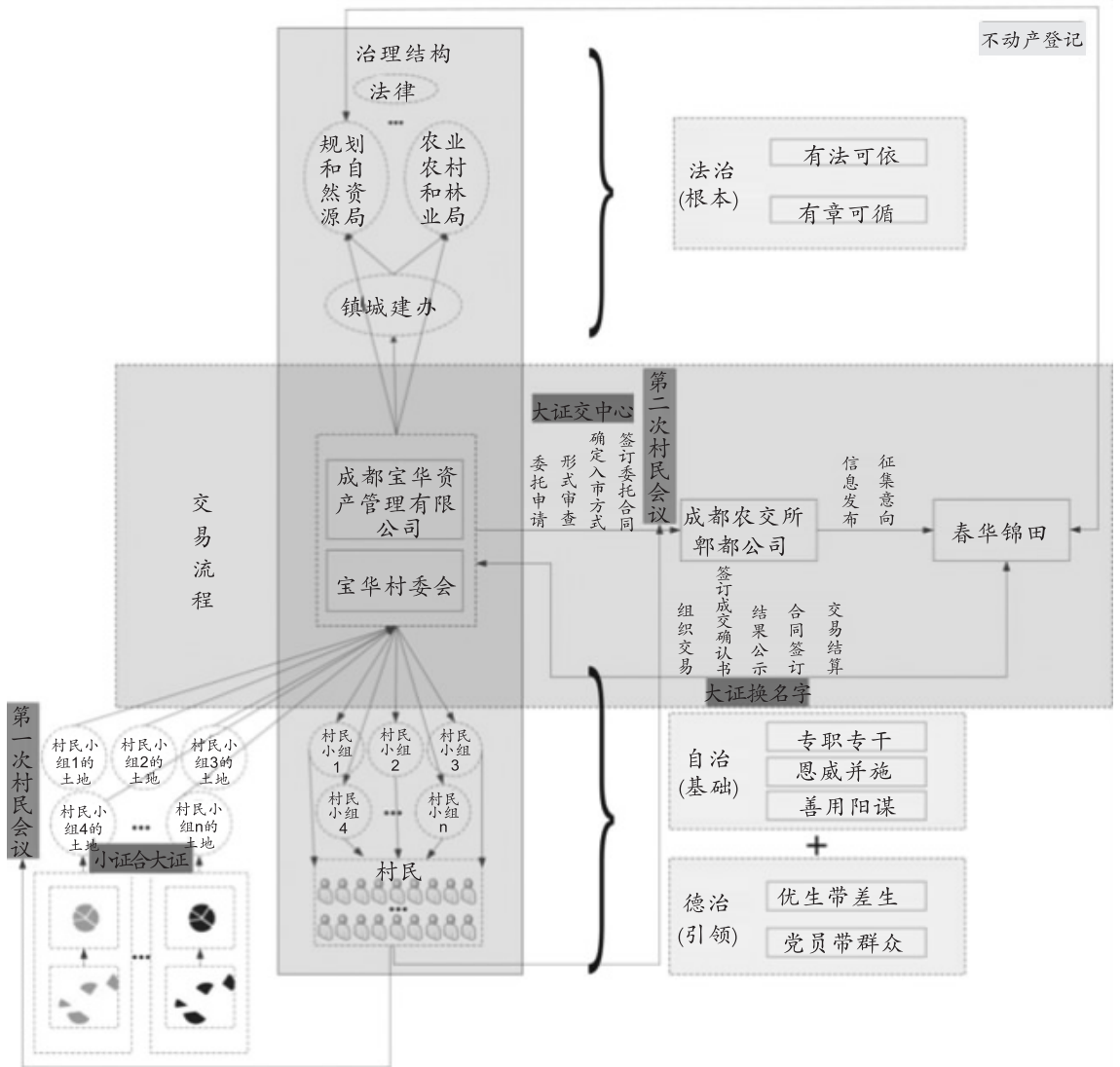


图2 宝华村集体经营性建设用地入市的基层治理

注:在郫都区集体经营性建设用地入市操作过程中,除个别情况外,属于村民小组和村集体的集体建设用地均由村成立的集体资产管理公司进行交易。

本文主要基于扎根理论(Grounded Theory)进行资料分析和数据处理。扎根理论要求研究者摒弃固有思维,对调研资料和数据进行深度整理、分析和归纳,自下而上地凝练概念,进而构建对某一事物的研究框架和理论。扎根理论有完整规范的操作流程,主要包括开放编码、主轴编码和理论性编码等几个步骤,适合深入研究难以量化的社会科学问题。在编码过程中,研究者不断地在各级编码中进行比较,修正和淬炼概念,直到达到理论饱和,可以较好地实现对研究对象的概念化^[31]。对于是否进行文献回顾和拒绝一切假设,不同学者持不同意见。传统观点认为使用扎根理论就必须抛弃一切先入为主的假设,直接从观察和访谈中让研究问题和研究结果自然涌现(Emergence);但也有学者认为不做任何背景认知和理论铺垫的研究如盲人摸象,难以切入研究问题要害^[32]。故本文根据已有事实和现有政策背景设计初步的基层治理框架,再借助扎根理论的方法对田野调查中获取的相关数据进行分析。集体经营性建设用地入市的基层治理路径涉及“人”“地”“钱”等复杂要素,通过观察和访谈收集原始数据,借助 NVivo 12 软件从大量信息中提取和凝练有

效概念,逐步识别集体经营性建设用地入市的基层治理策略和路径。

2. 资料分析

开放编码是研究者基于原始访谈材料和田野笔记的主动抽象,即根据事物的维度、特征和结构进行第一次凝练^[33]。本文利用初始数据提取意义相对独立的信息进行开放式编码(Coding),形成22个最小编码单元(Code),见表1。主轴编码是基于已有的最小编码单元进一步按照相近的原则进行合并,形成12个范畴化编码(Category),见表2。理论性编码是建立理论框架的最后步骤,关键在于对范畴化编码再一次精炼和整合,构建概念框架(Conceptual framework),见表2。在编码过程中,对开放性编码和范畴化编码进行不断比较,再对范畴化编码进行理论性编码,力求达到理论饱和(Theoretical saturation)^[31]。

表1 开放编码

原始材料	最小编码(Code)
乡村振兴中,“产业兴旺、生态宜居”可以通过企业投资实现,而“乡风文明、治理有效”需要靠村干部	村干部重要性
作为专门管村上土地工作的干部,不断给村民讲解村阳光拆迁和共同富裕的目标,讲清楚法律法规,讲清楚整治的好处,他们权衡后还是同意了	村两委干部反复沟通
当时我们近郊的风气不是很好,社会上的地痞流氓大有人在,他们早就准备把那块地接(手)下来干,不会轮到我们村委会去干。村委先去找找到党委政府,取得领导的同意和支持;再去找到捣乱的人,问他们能不能帮我们给这块地找个买主,让他们觉得有面子;最后又找到政府有影响力的领导,放话此地只用于产业招商,通过“敲山震虎”让他们知难而退	流氓地痞多 村庄发展存在外部干扰 寻求领导支持 柔性策略 刚柔并济的治理艺术
我们就拿了第一批愿意搬的(指拆旧建新)来做做实验,做示范给村里人看	利用实验建立榜样
愿意参加整治的,固定资产增加了,房子收的房租多,道路改善了,生活环境改变了,之前不愿意参加的也希望下一次能加入进来	实验的治理艺术
这跟老师教书一样,把差生补起来了,中等成绩自己都不好意思,好成绩不用老师操心。差生是个亮点,因为大家都会关注到,但还是要选择有资质的差生。所以处理事情还是要有懂得艺术才行	差异化的治理艺术
当时周边很多人修违建,环境就那样,你只有两个选择,要么放任他们去修违建,要么集中居住,没有第三个办法	违章建筑多
放任他们去修违章搭建,对环境的破坏只是其中一个,更重要的是破坏了人与人之间的关系,影响到社会的价值观	违章建筑危害多
.....

表2 范畴化编码和概念编码过程

最小编码(Code)	范畴化编码(Category)	概念(Concept)
村干部重要性;村干部反复沟通;村庄发展存在外部干扰;柔性策略;专门管理土地事务干部;刚柔并济的治理艺术;实验的治理艺术;差异化的治理艺术	村庄自治重要性 CA1 专职专干 CA2 管理艺术性 CA3 恩威并施 CA4 善用阳谋 CA5	自治 CO1

续表2

最小编码(Code)	范畴化编码(Category)	概念(Concept)
寻求领导支持;违章建筑多;违章建筑危害多;村委力量不够强;土地隐形流转多;《土地管理法》修改;入市政策制定	违法现象 CA6 潜在法律隐患 CA7 法治依据 CA8 法律法规不断完善 CA9	法治 CO2
流氓地痞多;公粮上交的历史遗留问题;村民关系信用机制建立;村内贫富差距;党员放弃违建;有钱人放弃违建;整体发展,共同富裕的目标	干群关系变化 CA10 新乡贤 CA11 党员带头作用 CA12	德治 CO3

3. 宝华村集体经营性建设用地入市的基层治理策略分析

宝华村在集体经营性建设用地入市交易实践中探索出一条“以自治为基础、以法治为根本、以德治为引领”的全域治理道路(参见图2)。本文从自治、法治和德治这三个维度总结治理经验主要基于以下两个原因:一是三者各自有其内核,又相互支撑、相互影响。自治是在村两委干部的带领下,由村民通过村委会、村民议事会等自治组织进行自我管理,是农村基层治理的基础;法治是镇(街道)及以上的管理部门在法律框架下出台一系列相关文件,使村两委和集体资产管理公司在管理村内事务时有法可依,有章可循,是农村基层治理的根本;德治表现为村中家庭条件较好、威望较高的精英携手家庭较贫困的农户,用“德、礼、法”的推动治理现代化,是农村基层治理的重要引领力量。二是三者治理层级上各有侧重。德治主要基于村民与村民之间互相的影响,侧重于村民层级的治理;自治主要是村级自治组织对村民自治进行引导,侧重于村组层级的治理;法治则是更高层级的政府部门制定法律法规为基层治理保驾护航,侧重于村集体乃至乡镇层级的治理。

(1) 以自治为基础,治理手段科学性与艺术性并重(CO1)

专职专干,提升治理能力。乡村振兴的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针中,“产业兴旺,生态宜居”可以较大程度借助社会资本实现,但“乡风文明、治理有效”则需要依托村两委干部制定科学合理的治理策略(村庄自治重要性 CA1),才能最终实现“生活富裕”。除了其他村普遍设立的四职干部,宝华村还设置了一名党支部副书记兼社工专干(专职专干 CA2),专职负责土地整治入市手续以及与土地运营者共同经营、打造村品牌等事务(参见图2)。对于土地事务的专职干部设置,有效地提升了宝华村治理手段的科学性。

恩威并施,提升治理效果。2007年四川省原国土资源厅在宝华村进行试验性土地整治项目后,剩余的几十亩建设用地指标却被当地一批地痞盯上了,村内集体资源可能成为少数人赚钱的工具。对此,村两委先找到县党委政府,取得领导的同意和支持;再去与捣乱的地痞进行交涉,单没有直接回绝对方的要求;又寻求政府有影响力领导的帮助,多渠道放话该地只用于产业招商,通过“敲山震虎”等方式让别有用心之人知难而退(管理艺术性 CA3,恩威并施 CA4);最终,采用因人而异、因事而异的“胡萝卜加大棒”的治理艺术成功地将土地的控制权掌握在了村集体的手中(管理艺术性 CA3)。

不用阴谋,用阳谋,巩固治理成果。宝华村利用集体建设用地指标自主进行土地的招商和整治,通过对比试验等方法在土地整治和房屋集中修建过程让参与的村民获得了实利(善用阳谋 CA5),也让未参与的村民看到了土地整治和流转的好处。不仅赢得了人心,提高了村民参与土地整治入市的信心和积极性,也巩固了村两委带领村民通过土地整治盘活资源实现可持续发展的决心。

(2) 以法治为根本,入市交易从隐形流转到有法可依、有章可循(CO2)

一直以来,农村集体土地隐性流转在郫都区近郊十分普遍(违法现象 CA6)。根据北京大学国家发展研

究院综合课题组对成都市的调研,当地在进行集体经营性建设用地入市改革前已存在大量形式各异的“隐性流转”。已发生的集体建设用地入市,大多处于“于法无据而消除成本过高”的尴尬状态,甚至是违法违规的法外存在^[34]。在宝华村等郫都区近郊,违规修建厂房出租给小型工厂企业的现象非常常见,存在诸多法律风险和社会风险(潜在法律隐患 CA7)。

新修订的《中华人民共和国土地管理法》使农村集体经营性建设用地入市的基层治理“有法可依”。国家在 2015 年推动集体经营性建设用地入市试点时,用政策文件的形式授权试点区域在可控范围内尝试突破当时的土地管理法进行“先行先试”;2019 年 8 月对《中华人民共和国土地管理法》进行修订,删除了原法第 43 条关于“任何单位和个人进行建设,需要使用土地,必须使用国有土地”的规定,允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记,并经本集体经济组织三分之二以上成员或者村民代表同意的条件下,通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或者个人直接使用。新的土地管理法破除了集体经营性建设用地入市的法律障碍(法治依据 CA8,法律法规不断完善 CA9),而且使用者取得集体经营性建设用地使用权后可以转让、互换或者抵押,为真正实现国有土地和集体土地“同地、同权、同价、同责”和推进城乡一体化发展提供了法律保障^[35]。

与此同时,团结镇政府和郫都区政府部门不断出台政策文件,规范和调整集体经营性建设用地入市的相关事宜,实现基层治理的“有章可循”(法律法规不断完善 CA9)。《郫都区农村集体经营性建设用地入市规定》等 28 个农村土地制度改革配套文件对集体经营性建设用地入市中的主体认定、项目规划建设、增值收益金征收、交易规则、不动产登记等一系列问题进行了详细规定。这些政策规定的出台增强了基层治理主体在推动集体经营性建设用地入市中的权威性,实现了集体经营性建设用地入市的合法合规。

(3) 以德治为引领,地方精英推动集体经营性建设用地入市(CO3)

在 2002 年以前,宝华村经历了一段干群关系紧张的时期。当时村两委干部与部分村民在交农业税、修建村道路等问题上难以达成共识,导致村干部在群众中的威信下降。2004 年,宝华村的村两委干部抓住机遇,及时扭转了干群关系紧张的局面。当时,国家刚开始进行粮食直补,并逐步停止征收农业税(2006 年最终废除),村两委干部准备从欠款农户的粮食直补资金中扣除之前的农业税欠款。于是,他们积极争取上级领导的支持,召开党员大会进行问题梳理,与未交清以前农业税的农户据理力争,引导村民们重视和建立自己的家庭信用,最终基本消除了干群矛盾,同时也让群众明白了信用的重要性,进而建立和完善正义、公平的信用机制。干群关系的改善,为宝华村后期的自主土地整治以及集体经营性建设用地入市奠定了坚实的群众基础(干群关系变化 CA10)。在村两委干部在村中树立正气的同时,村中熟人社会的道德力量也得到了强化。在土地整治入市的实践中,中央提倡的“德、礼、法”德治在宝华村演绎成两条具体经验:“优生带差生”(新乡贤 CA11)和“党员带群众”(党员带头作用 CA12)。

在土地整治拆旧安置过程中,通过“优生带差生”使家庭条件好的农户和家庭条件较差的农户在利益分配上实现了均衡。具体而言,宝华村所有参与土地整治入市的农户全部放弃旧房的拆迁补偿,统一按照人口分配安置住房(村委会负责出资统一修建),或者分配定额土地自行修建安置房(自行修建需要自筹资金)。所以,资金充足的农户可以选择自行修建带底层商铺的住房,家庭条件较差的农户则可以选择入住村委修建的套房。这样家庭条件较好的农户可以实现远期利益,较差的农户也会积极参与到土地整治项目中,也缓解了村两委和企业实施土地整治项目的资金压力和谈判压力,进而极大地提高了整治后土地的入市速度和效率。

宝华村另一条德治的秘诀就是“党员带群众”,其中最突出的就是党员带头放弃违建。虽然按照法理,放弃违建本身是每个村民应该做的,但是面对没有惩戒而又巨大的“灰色收入”诱惑,是德性和党性促使党员们甘愿放弃每年高达几十万元的收入。所以,为了早日实现宝华村整体发展、共同富裕,不少党员以身作则,率先自行拆除违建,为其他村民做榜样,最终实现全村村民放弃乱修乱建的可持续发展道路,得到政府的认可,并顺利获得上级部门关于土地整治项目的立项许可,为后期集体经营性建设用地入市和建设田

园综合体奠定了基础。

四、结论与启示

当前,农村集体经营性建设用地入市的交易流程和治理结构形成了以“村两委—集体资产管理公司”为核心的纵横交错的“十”字结构,其中村两委和集体资产管理公司分别在治理过程和交易流程中发挥核心作用,并在基层治理工作中融为一体。有研究认为,我国农村集体产权长期处于脱嵌与嵌入的双重运动中,与真正意义上的市场保持距离^[36],基层治理不仅需要依靠自治手段,还需要在合法的情况下依靠乡村精英进行德治。也有研究认为,当前村级组织公司化的倾向会导致农村公共性的弱化,村民容易被边缘化^[37],需要强化村民自治。本文认为,将自治、法治和德治有效结合,实现全域治理,可以更好地保护农村公共性和农民利益。具体到集体经营性建设用地入市的基层治理:第一,自治是基础。要发挥村两委干部统筹管理农村事务的核心作用,利用基层民主统筹基层治理,在土地整治、土地交易、利益分配各环节贯彻民主决策、民主管理和民主监督。以深化农村集体产权制度改革为契机,通过村民自治进一步夯实和发挥村两委和集体资产管理公司在集体经营性建设用地入市交易中的核心作用。第二,法治是根本。要利用国家法律和地方法政策法规保障基层治理的合法合规性,依法依规推进集体经营性建设用地入市进程。以土地管理法和自然资源、农村农业等相关部门出台的规章制度为准绳,通过法治进一步规范集体经营性建设用地入市交易各主体行为和各环节流程,推动乡村治理法治化。第三,德治是引领。要弘扬社会主义核心价值观,用“德、礼、法”等道德力量滋润基层治理,增强乡村可持续发展的软实力。以培育和引导新乡贤为抓手,通过德治进一步发挥和强化家庭条件较好、威望较高的乡村精英在集体经营性建设用地入市交易基层治理中的示范作用。

自治、法治和德治三者各有其主导的力量。自治主要依靠村两委、集体资产管理公司和合作社等集体经济组织、村民议事会等自治形式和组织,并且,守望相助的生活逻辑、均衡稳定的社会结构以及内生自治的村庄公共性等决定了村民自治在乡村治理中的基础地位^[38];法治主要依靠国家和地方政府制定的法律和法规及其执行来实现,具有上位性和严肃性,是基层治理的底线;德治主要依靠地方精英通过自身的影响力来引导基层事务的走向,其特点是自发性强,可以发挥熟人社会、宗族关系等软力量的作用。同时,三者并非独立和互斥的,而是相互影响、相互支撑的,成为农村基层全域治理的三个抓手。法治必须贯穿整个基层治理过程,只有在法制的前提下,自治才能发挥其应有的效果,德治才能具有其应有的功效;村民自治是农村基层治理的实现过程,自治不仅要依靠村干部的政治权力,还要依靠地方精英的道德力量;相比法律这样的刚性准则,道德是更有弹性的治理工具,但德治也应建立在法律的底线之上,并且需要依靠村两委、村集体经济组织、村民议事会等自治形式来实现。

农村基层全域治理体系的形成与各地具体的发展现状与背景密不可分。2004年宝华村通过结算农业税密切了干群关系,改善了村风民风,为集体经营性建设用地入市等基层治理工作的顺利开展奠定了重要基础;同时,在近20年的发展历程中,宝华村历届领导班子始终坚持“生态优先”的发展理念,并在土地整治和品牌打造等社会经济实践得到较好贯彻,这种坚持也成为其基层治理的方向标。其他地区不一定具备与宝华村类似的条件,但是,“强化专职干部”“打造乡村品牌”这些治理理念是其他地区可以借鉴的,尤其是在城郊地区生态环境较好、干部群众关系较好的乡村可以借鉴宝华村的治理路径和策略。

本文对宝华村集体经营性建设用地入市基层治理经验的考察,侧重于各治理主体关系以及治理策略的协调,未来可以从利益分配视角进一步深入研究农村土地制度和集体产权制度改革的基层治理问题。集体经营性建设用地入市涉及地方政府、农村集体和农民个体等主体的利益分配,在基层治理中如何协调各主体的利益,其利益分配又会怎样作用于治理实践?比如,政府在集体经营性建设用地入市中要收取土地增值调节金,但农民是否愿意缴以及愿意缴多少在现实中仍有争议,村两委干部也难以抉择:一方面作为政府间接授予政治权力的代表,需要遵循政府的政策收取调节金;另一方面作为农村集体利益的协调者,也需要

维护农民的权益。而在此过程中,治理主体和利益主体的交叠和博弈,还需要更深入和细致的研究。

参考文献:

- [1] 郭炜,丁延武. 深化农村土地产权制度改革的困境突破与路径选择[J]. 经济体制改革,2015(4):84-89.
- [2] 吕萍,于璐源,丁富军. 集体经营性建设用地入市模式及其市场定位分析[J]. 农村经济,2018(7):22-27.
- [3] 陈明星,隋昱文,郭莎莎. 中国新型城镇化在“十九大”后发展的新态势[J]. 地理研究,2019(1):181-192.
- [4] 叶红玲. 探索集体经营性建设用地入市新模式——广东南海农村土地制度改革试点观察[J]. 中国土地,2018(7):4-9.
- [5] 韩冰倩,杜小刚,赖雪梅. 土地二级市场试点下的南海区建设用地使用权转让[J]. 中国土地,2019(2):37-39.
- [6] 北京大学国家发展研究院综合课题组,周其仁. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论,2010(2):54-92.
- [7] 杨庆媛,杨人豪,曾黎,等. 农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究——以成都市郫都区为例[J]. 经济地理,2017(8):157-163.
- [8] 刘亚辉. 农村集体经营性建设用地使用权入市的进展、突出问题与对策[J]. 农村经济,2018(12):18-23.
- [9] 付宗平. 集体经营性建设用地入市存在的问题及对策——基于成都市的实证分析[J]. 农村经济,2016(9):31-36.
- [10] 何格,别梦瑶,陈文宽. 集体经营性建设用地入市存在问题及其对策——以成都市为例[J]. 中州学刊,2016(2):43-47.
- [11] 桂华. 农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J]. 政治学研究,2017(1):99-110+128.
- [12] 陈扬. “理性”视角下农村土地抛荒及治理策略——以N市G村为例[J]. 求索,2019(5):146-152.
- [13] 温修春,何芳. 不同治理模式下的我国农村土地流转利益均衡分配——基于“中介组织”视角[J]. 软科学,2012(9):69-74.
- [14] 余小英,王成璋,吴件. 我国农村土地流转交易效率及治理研究[J]. 河南社会科学,2018(4):36-42.
- [15] 刘灿,黄城. 新型农村土地股份合作社的形成及治理机制——基于四川崇州调研案例的分析[J]. 四川师范大学学报(社会科学版),2017(2):44-50.
- [16] 赵茜宇,王义发,张占录. 不完全信息动态博弈视角的农村土地征收治理路径优化[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(2):29-34.
- [17] 吴晓燕. 农村集体建设用地产权改革与基层治理转型. 北京:人民出版社[M]. 2018.
- [18] 贺雪峰. 乡村治理研究的三大主题[J]. 社会科学战线,2005(1):219-224.
- [19] 吕蕾莉,刘书明. 西北民族地区村庄权力结构下的乡村精英与乡村治理能力研究——对甘青宁三省民族村的考察[J]. 政治学研究,2017(3):106-115+130.
- [20] 余练,陈跃. 返乡创业型土地精英的兴起与基层治理互动[J]. 中国青年研究,2018(9):37-44.
- [21] 李建兴. 乡村变革与乡贤治理的回归[J]. 浙江社会科学,2015(7):82-87+158.
- [22] 林聚任,曲丽,刁立侠. “项目进村”与村庄转型发展——以烟草企业“非烟生态村”项目为例[J]. 探索,2016(3):130-134.
- [23] 史普原. 项目制治理的边界变迁与异质性——四个农业农村项目的多案例比较[J]. 社会学研究,2019(5):69-93+243-244.
- [24] 周庆智. 基层治理:权威与社会变迁——以中西部乡村治理为例[J]. 学习与探索,2014(9):63-72.
- [25] 杨建云. 乡村治理视角下的农村土地综合整治研究[J]. 中国农业资源与区划,2014(4):20-25.
- [26] 郭金云. 乡村治理转型的微观基础与制度创新——以成都市农村土地产权制度改革为个案的研究[J]. 中国行政管理,2015(5):65-69+155.
- [27] 徐林,宋程成,王诗宗. 农村基层治理中的多重社会网络[J]. 中国社会科学,2017(1):25-45+204-205.
- [28] 方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]. 中国农村经济,2014(7):4-14.
- [29] GUEST G, NAMEY E, MITCHELL M. Collecting qualitative data: A field manual for applied research[M]. Thousand Oaks: SAGE, 2013.
- [30] SILVERMAN D. Qualitative research[M]. Thousand Oaks: SAGE, 2016.
- [31] 费小冬. 扎根理论研究方法论:要素、研究程序和评判标准[J]. 公共行政评论,2008(3):23-43+197.
- [32] DOUGLAS D. Intransitivities of managerial decisions: A grounded theory case[J]. Management decision, 2006, 44(2): 259-275.

- [33] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京:教育科学出版社,2000:332-335.
- [34] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能:奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革的调查报告[R]. 北京大学国家发展研究院,2010.
- [35] 黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科学, 2019(8):1-7.
- [36] 管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例[J]. 社会学研究,2019(6):164-187+245.
- [37] 卢青青. 资本下乡与乡村治理重构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(5):120-129.
- [38] 石伟. 乡村网格化治理与村民自治的冲突与融合——基于成都Q村网格化治理实践“离土性”的思考[J]. 西部论坛, 2019(6):44-52.

Grassroots Governance in Rural Collective-owned Commercial Construction Land Transaction: A Case Study on Baohua Village, Pidu District, Chengdu City Based on Grounding Theory

YANG Ren-hao¹, YANG Qing-yuan², FENG Yi-tai³

(1. School of the Earth and Environment Science, Catholic University of Leuven, Leuven 3000, Belgium;

2. School of Geographic Science, Southwest University, Chongqing 400715, China;

3. Bureau of New Economy and Science and Technology of Pidu District of Chengdu City, Chengdu 611730, Sichuan, China)

Abstract: Rural collective-owned commercial construction land transaction is an important method to boost the factor allocation marketization and to activate rural land resources, in the practice and reform of all places, two village committees and collective assets management company (VC-CAMC) play a core role in governance process and transaction process respectively, and VC and CAMC are usually integrated to form a cross structure with VC-CAMC as the link and horizontal and vertical structure. Based on grounding theory, the survey and analysis of Baohua Village, Pidu District, Chengdu City find that the grassroots governance for its collective-owned commercial construction land transaction takes its VC-CAMC as the core, combines “autonomy-based”, “law-based” and “virtue-based” ways to form holistic governance system, takes autonomy-based governance as the basis to form scientific and artistic governance method, takes law-based governance as the essence to make the transaction from implicit transfer to legal transaction, and takes virtue-based governance as the guidance, as a result, the local elites use “advanced villagers to lead backward villagers” and “the Party members to lead the masses” and so on to promote the land transaction. We should take the advantage of deepening rural collective property right system reform to further tamp VC-CAMC and let VC-CAMC play a core role, take land management laws and the regulations issued by the departments of natural resources and agricultures as well as villages as the standard to further standardize each main body’s behaviours and each step process, take the cultivation and guidance of new solons as the grapple to further bring into fully play the modelling of the rural elites with good family condition and higher prestige by using virtue-based governance.

Key words: rural collective-owned commercial construction land; rural grassroots governance; villager autonomy-based governance; law-based governance; virtue-based governance; collective property rights system reform

CLC number: F301.3; F320.2

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2020)05-0032-11

(编辑:段文娟)