

农地“三权分置”背景下乡村治理现代化研究^{〔*〕}

祝天智

(江苏师范大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116)

〔摘要〕农地“三权分置”改革是对“两权分离”背景下乡村治理困境的积极回应,为未来乡村治理现代化奠定了坚实的基础;它可以保障乡村治理现代化的正确政治方向,为培育和引入新的更具活力的乡村治理主体创造了条件,为实现乡村治理现代化提供了坚实的物质基础,还为创新乡村治理机制提供了机遇。同时,“三权分置”改革也对乡村治理主体重塑、治理议题重置和治理体系重构提出了创新要求。在“三权分置”背景下实现乡村治理现代化,可以从重塑利益均衡的治理主体结构体系,重置以改善民生和提升农村公共服务为核心的治理议题,重构自治、法治、德治相结合的治理体系三个方面入手。

〔关键词〕“三权分置”;乡村治理现代化;议题重置;体系重构

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.08.008

乡村治理现代化作为基层治理现代化的核心和重要组成部分,“是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。^{〔1〕}而土地问题历来都不单纯是经济问题,“土地资源的占有、利用和分配是乡村政治的中心,土地产权是乡村治理的制度基础”。^{〔2〕}农地“三权分置”改革是继联产承包责任制之后“中国农村改革的又一次重大创新”,^{〔3〕}它必然与联产承包责任制一样,对乡村治理现代化的实现产生重要而深远的影响:一方面,它是对“两权分离”背景下乡村治理困境的积极回应,必将极大地改善乡村治理的物质基础,深刻改变乡村治理主体构成和治理格局,有利于促进乡村治理方式的转换和治理水平的提

升;另一方面,由于“三权分置”改革改变了乡村的利益结构,催生了新的利益主体和利益诉求,改变了乡村的生产方式和交往模式,因此也必然在治理主体、治理内容、治理方式等各方面,对乡村治理现代化提出新的要求和挑战。

近年来,学界围绕乡村治理现代化的总体目标、^{〔4〕}瓶颈破解^{〔5〕}和实现途径^{〔6〕}进行了初步的研究。但现有成果缺少将乡村治理现代化置于农地“三权分置”背景下进行研究的视角。而由于对乡村治理现代化的土地产权背景研究不够深入,导致对乡村治理现代化的主体结构、治理体系、治理方式和实现路径研究的针对性都不够。基于上述判断,本文尝试从剖析“两权分

作者简介:祝天智,博士,江苏师范大学公共管理学院教授,主要从事乡村治理与农村土地问题研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金项目“乡村振兴战略下的新乡贤参与与机制创新研究”(18BZZ110)的阶段性成果。

离”背景下乡村治理的困境与“三权分置”的背景入手,评析农地“三权分置”改革对未来乡村治理现代化的保障和推动作用,同时前瞻性地透视农地“三权分置”给乡村治理现代化带来的挑战和创新要求,并提出有针对性的政策建议,以期推动乡村治理现代化的进程。

一、农地“两权分离”下乡村治理的困境与“三权分置”的背景

虽然农地“两权分离”改革曾极大地推动了农业发展与乡村治理水平的提升,但随着农业技术水平的提高和城市化的快速推进,农地“两权分离”的产权配置格局已不适应当前农村经济社会发展的需要,导致乡村治理面临多重困境,而农地“三权分置”改革就是对这些困境的积极回应。

首先,在“两权分离”背景下,集体土地所有权被不断虚化,农村土地集体所有制的基础地位受到削弱,乡村治理有迷失政治方向的风险。20世纪90年代以来,国家为了稳定农民的土地预期和促进土地流转,不断压缩所有权的权能,扩大承包经营权的权能。最终,集体土地所有权的权能被严重虚化,它既不表现为占有权,又不表现为使用权,在农业使用范围内,也基本没有收益权。尤其是国家严禁在承包期内调整承包地的政策,使个别学者甚至认为土地“所有权已无价值,已被消灭”,^[7]而“土地承包经营权实现了向‘准所有权’转变”。^[8]这种权能的此消彼长使“农村土地集体所有制名存实亡”,无论是学者还是农民,都有人认为农村土地已经“类私有化”。^[9]“土地集体所有权的日趋虚化,是‘村两委’权威性和凝聚力不断下降的根本缘由之一”。^[10]作为经济基础的农村土地集体所有制被虚化,会进一步造成作为乡村治理核心主体的党的农村基层组织的权威和农村集体经济组织的作用被弱化,导致党在农村的路线、方针、政策落实的物质载体被虚化。而一旦党的领导和集体经济组织的主导作用受到削弱,乡村治理的政治基石就有被动摇的风险。

其次,“两权分离”无法很好地适应城乡融合发展背景下人口双向流动的需要,导致农村青壮年人口单向度地流向城市,造成高素质乡村治理主体匮乏的局面。虽然在“两权分离”的背景下并不禁止土地流转,但由于相关法律政策既缺少对经营权的明确保护,也没有赋予其抵押、担保等一系列融资功能,更缺少对流转入土地的经营主体以足够的激励与引导。这必然导致两个后果:一是由于土地无法集中连片经营,而小农经营收入微薄,青壮年农民不得不进城务工,留在农村的只有老弱妇孺,造成高素质乡村治理主体流失严重;二是无法吸引外部的高素质经营主体进入乡村并赋予其治理主体的资格,同样难以改变高素质乡村治理主体匮乏的局面。

再次,“两权分离”的产权格局既难以从乡村内部汲取乡村治理所需的物质资源,也无法通过土地吸引外部的资金和技术,削弱了乡村治理的物质基础。农村公共产品供给和公共服务提供等乡村治理的核心议题,都离不开必要的物质支撑。但是,在“两权分离”的背景下,一方面,国家为了防止村干部侵害农民的土地承包权,为了提高农民的种地积极性,不仅极大地压缩了集体经济组织所享有的土地所有权的权能,而且自2006年起彻底废除了农业税及附加其上的“乡统筹”和“村提留”,这意味着土地无法直接为乡村治理提供物质支撑。据邓大才研究发现,在“两权分离”的背景下,“大部分村庄的公共物品供给能力进一步下降”。^[11]另一方面,农地农民用是“两权分离”的逻辑基础,在“两权分离”的架构中,承包地主要发挥对农民的保障功能而不是财产功能。相关法律和政策对于土地向集体经济组织之外的成员流转,虽然没有明确禁止,但也没有明确的授权,更缺少必要的保护和支持。这一则导致“农民对土地‘虐待式’低效化利用乃至抛荒现象呈逐步蔓延态势”;^[12]二则导致土地流转面积虽不断提高,但仍以集体经济组织内部的流转为主。由于难以吸引外部的资金、先进技术和高素质经营者,土地经营效率无法提

高,这不仅限制了农民土地流转收益的增长,更难以作为集体经济组织带来收益,无法为乡村治理现代化提供物质支撑。

二、农地“三权分置”改革对乡村治理现代化的保障与推动

农地“三权分置”改革不仅重新界定了各项土地权利的内涵和边界,创新了农村土地集体所有制的实现形式,夯实了乡村治理现代化的政治基石,而且精准对接了当下城乡融合发展的战略,为未来乡村治理现代化注入了新的活力,引入了新的高素质主体,必将对乡村治理现代化的实现起到重要的保障和推动作用。

第一,农地“三权分置”改革夯实了乡村治理现代化的政治基石。

首先,农地“三权分置”改革创新了土地集体所有制的实现形式,巩固和加强了土地集体所有制的地位,为乡村治理现代化提供了坚实的产权基础。在《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》中,中央特别设置了“三权分置”改革的政策底线,即“坚持和完善农村基本经营制度,坚持农村土地集体所有”,明确要求“不能把农村土地集体所有制改垮了”。^[13]在习近平总书记关于“三权分置”改革的重要论述中也多次强调:“最大的政策就是必须坚持和完善农村基本经营制度,决不能动摇。这不是一句空口号,而是有实实在在的政策要求,就是要坚持农村土地集体所有”。^[14]因为“坚持农村土地农民集体所有,这是坚持农村基本经营制度的‘魂’。农村土地属于农民集体所有,这是农村最大的制度”。^[15]不仅如此,国家还通过一系列的文件和制度,详细规定了农村土地集体所有权的权能和实现方式,这些权威的论断和明确的规定既确保了“三权分置”改革的正确轨道,又纠正和澄清了此前的一些错误认识和模糊观念,更为乡村治理现代化沿着社会主义的正确道路前进奠定了制度基础。

其次,农地“三权分置”改革重新将集体土

地所有权的权能落到实处,使基层党组织的领导权和集体经济组织的治理权获取了坚实的物质依托,从而保证党的路线方针政策能够在农村得以切实执行。农地“三权分置”改革中,国家重新强调了农村集体经济组织“对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能”;而且对其行使各项权能的方式作出了具体规定:在发包权方面,“农民集体有权依法发包集体土地,任何组织和个人不得非法干预”。在监督权方面,“有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督”,“承包农户转让土地承包权的,应在本集体经济组织内进行,并经农民集体同意;流转土地经营权的,须向农民集体书面备案”。在处置权方面,“集体土地被征收的,农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿”。地权始终是乡村治权的重要依托,上述这些权能一方面是乡村治理权限的重要组成部分,另一方面,也是农村基层党组织领导乡村治理,及乡村群众自治组织参与治理乡村事务的重要依托,对这些权利的重申和强调,既有利于加强基层党组织的权威,也有利于基层群众自治组织有效履行自治权。

第二,农地“三权分置”改革为培育和引入新的更具活力的乡村治理主体创造了条件。

首先,农地“三权分置”改革为吸引年轻农民留乡、返乡经营农业,培育新型农业经营主体和乡村治理主体创造了条件。一方面,“三权分置”改革畅通了土地流转的渠道,给土地经营权以独立的法律地位并加强对其保护,这为年轻农民留乡或返乡创办家庭农场和农业合作社等新型经营组织提供了条件;另一方面,国家为配套推进“三权分置”改革,分别于2014年和2017年推出了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,两个文件从财税、基础设施、金融信贷、保险支持、人才培养等多个方面,全方位规定了支持和扶持新型农业经营主体的政策。在国家的大力扶持之下,新型农业经营主体迅猛发展。有研究表明,截止

到2020年,“全国家庭农场有87万家”,“合作社有171.3万家,各级示范社达到13.5万家”,“各类龙头企业达12.9万家”,“专业服务公司、专业技术协会等经营性服务组织超过100万个”。^[16]随着新型经营主体的不断培育和成长,他们必然成为未来乡村治理现代化的骨干力量。

其次,农地“三权分置”改革还为从乡村外部引入高素质治理主体开辟了制度空间。要实现乡村治理现代化,必须打破乡村封闭的状态,对接外部先进的治理理念和治理技术。而“三权分置”改革打破农地农民用的藩篱,为城市各类经营主体进入乡村和投资农业提供了可能。随着这些经营主体一起下乡的,是大量受过高等教育、掌握先进技术的高素质经营管理人才。据李东轩等对上海青浦区的调查显示,该区“新型农业经营主体中,高中及以上文化程度的比例为29.7%,接受过农业技能培训的有61.7%;而当地普通农民文化程度在高中及以上的只有9.6%,接受过农业技能培训的只有47.2%”。^[17]随着这些农业企业越来越深入地融入到乡村生活之中,这些技术和管理人员在带动现代农业发展的同时,也必然会成为乡村治理现代化的重要推动力量。

第三,农地“三权分置”改革不仅会促进现代农业发展和农民增收,而且现代经营方式的引入能带动乡村治理机制的创新。

首先,农地“三权分置”改革为转变农业经营方式和发展现代农业提供了全方位的支撑,极大地促进了农业增产和农民增收,从而为实现乡村治理现代化奠定了物质基础。与传统细碎化的落后经营方式相比,现代农业能大大提高土地利用率和劳动生产率,为促进农民增收提供了可能。据统计发现,“三权分置”的实施和土地流转的加快,“提高了农民的总收入水平,参与土地流转的农户家庭人均总收入比未参与的农户高26.11%”。^[18]更重要的是,“三权分置”改革不仅增加了农民的家庭收入,而且“‘三权分置’等一系列土地制度改革,使得集体资产大大增

加”。^[19]农民家庭和集体收入的同时增长,有望化解“两权分离”背景下集体财力匮乏和无力供给公共产品的难题。

其次,农地“三权分置”改革在促进农业经营方式变革的同时,也会带动乡村治理机制创新和治理方式升级。“三权分置”改革通过产权边界的清晰化,促进了土地流转的规模化和规范化,这又可以进一步促进农业经营方式的科学化和合理化。而农民经济活动的这些变化,必然会影 响乡村治理方式的变化:不仅人们之间的利益边界更加清晰,而且村级事务的决策方式必须更加民主和透明,公共产品的供给也必须更加制度化和规范化,而所有这些都必将带动乡村治理机制的创新和治理方式的升级。

三、农地“三权分置”改革对乡村治理现代化的挑战和创新要求

农地“三权分置”改革在为乡村治理现代化提供重要支撑作用的同时,也深刻改变了乡村社会的利益结构和主体构成,带来了新的交往规则,提出了新的治理议题,所有这些变化都给乡村治理的治理主体构成、治理议题设置和治理体系运行带来了挑战和创新要求。唯有积极而科学地应对才能有效推动乡村治理现代化的实现。

第一,农地“三权分置”改革深刻地改变了乡村的利益结构和主体构成,因此也对乡村治理主体资格界定提出了新的挑战,并对各主体之间的边界重置提出了创新要求。

首先,农地“三权分置”改革对原有的治理主体结构提出了挑战,提出了重新界定乡村治理主体的问题。随着“三权分置”改革的深入,一方面,会有诸如城市农业企业、外来土地承包经营者等新的主体进入乡村,他们在从事农业生产的同时,也将逐步融入乡村的生活之中。同时,在农村也会催生出诸如农业合作社、技术服务公司等新的主体,这些新的主体不仅是乡村生产生活的主体,也将在农村公共产品和公共服务的供给中扮演重要角色,因此必然会在未来乡村治理现

代化进程中提出参与的诉求。另一方面,将有相当多的农民流转出土地经营权并退出农村生产生活,成为只收取土地流转费而不在乡村生活的“不在地主”,甚至也不再履行原集体经济组织成员的义务。因此,“集体产权形式的变化对村庄的治理结构有着重大的影响”,^[20]“三权分置”改革不仅在土地利用和农业生产层面打破了原有村庄的边界,而且在农民生活和乡村治理层面也突破村庄的界限,“传统封闭的村落和集体组织日趋瓦解,传统封闭的村民自治组织及其治理方式也难以延续”。^[21]

农地“三权分置”改革“导致了集体经济组织‘成员’和‘村民’的身份不再同一,给基层民主治理带来了较大挑战”。^[22]原有的以户籍为基础界定“村民”资格,并以村民身份为基础配置“村民自治权”的治理主体资格分配格局,已不适应“三权分置”改革后乡村治理的现实。各类外来主体可否获得治理主体资格,他们的治理主体资格应与原先的村民有多大差异,那些流转出土地并长期脱离集体经济组织生活的农民,是否还应该继续享有治理主体的资格,其参与乡村治理的权限是否应该有所变化,这些都是“三权分置”背景下乡村治理现代化过程中必须要回答的问题。

其次,在农地“三权分置”背景下,需要重塑各主体之间的权利边界和行动边界,以便为实现乡村治理现代化构建合理的主体结构。“土地问题才是农村社会秩序建设的核心问题。”^[23]“三权分置”改革在改变乡村社会经济基础的同时,也对重构各主体间的社会和政治边界提出了要求。具体而言包括:一是在实践中需要严守政治的底线边界,严防资本下乡威胁土地集体所有制以及弱化党在基层的领导权。尤其在土地承包期越来越长和在承包期内禁止调整承包地的背景下,需要严防少数人借土地流转之名行土地私有之实,威胁土地集体所有制;更要预防少数人凭借资本的强势地位,以把持、左右乡村基层党组织,扭曲党在基层的政策等各种形式,弱化党在农村的领导力。二是需要合理界定外来

资本、新型农业经营者与原有农民家庭之间的权利和行动边界,不仅在经济上“必须避免出现土地的大规模兼并,避免大批农民丧失经营主体地位,不得不沦为雇农的现象”,^[24]而且在社会层面需要划清各群体的行动边界,防止利益和行动边界不清或不合理导致的群体冲突激增;更需要防止出现“不可逆的农地高度集中,无地农民失去基本保障,进而诱发社会危机”。^[25]三是需要划清外来经营者、新型经营主体与集体经济组织之间的边界,既防止农村少数人损坏外来经营者的合法权益,威胁农村社会稳定;又防止外来资本、经营大户等经济精英与村干部合谋侵害村集体公共利益,异化乡村公共治理权力,损害乡村公共产品和公共服务的供给。

第二,农地“三权分置”改革还对乡村治理现代化提出了治理议题重置的要求。

首先,随着农地“三权分置”改革的实施,农村中新的组织形态和经营业态会不断出现,新的主体和组织会有新的公共诉求,新的业态和经营模式也会催生出新的公共治理问题。在此背景下实现乡村治理现代化,必须突破原有的村民自治框架,重新设置乡村治理议题。一方面,农地“三权分置”改革不仅会打破农村原有的阶层结构,从乡村内部催生出家庭农场主、经营大户、专业合作社、经纪人等新的主体,而且会从外部引入农业公司、投资人等新的主体。这些主体为维护自己的权益,必然会在乡村公共设施建设、公共资金使用、公共决策等方面提出与原有农民家庭不同的诉求,从而成为乡村治理的新议题。另一方面,“三权分置”改革为农业发展引入更多资金和先进技术,推动着农业业态的升级和经营模式的创新,而随着更多适度规模化、标准化的农业公司和合作社的诞生,其对诸如农田设施、乡村道路、水利设施的需求必然也与原有个体农民存在差异,而这些设施的建设维修也必然进入乡村治理的议程,成为乡村治理现代化的新议题。

其次,农地“三权分置”改革的深入必然带来农民生活水平的提高和生活方式的转变,这也

将对乡村治理议题的更新提出要求。研究证实,“三权分置”改革促进了土地经营权流转,而“土地流转能显著提高农户家庭的收入水平”。^[26]随着“农民从小康走向富裕,农民群众的公共需求将全面增长和迅速释放,尤其是农民群众对公共环境、公共设施、公共服务以及公共治理的要求迅速提升”。^[27]正是在此种背景下,习近平总书记强调,乡村治理“要以保障和改善农村民生为优先方向”,^[28]上述要求必然在乡村治理的议题设置中得到反映。

第三,农地“三权分置”改革,还对乡村治理体系的运行提出了挑战和创新要求。

首先,农地“三权分置”改革带来的利益结构、主体构成和乡村治理议题的深刻变化,对乡村治理的核心——“村民自治”提出了挑战和创新要求。在农地“三权分置”背景下,一是对以户籍为基础的村民委员会选举提出了挑战,因为“三权分置”背景下人地分离现象将更加普遍,农村居民与户籍、土地之间的对应关系将更加复杂,不仅有更多的农民将更加长久地脱离农村,他们中有不少人已在城市定居,却仍保留着农村的户籍;而且将有更多外来经营者扎根农村,成为虽没有农村户籍,但却真正生活于农村的“村民”。因此,原先适用于农民流动性不强、农民按户籍均分土地的状况一去不复返,以户籍为基础进行选举的机制已不适应乡村主体的构成状况。二是对原有的以一人一票或者一户一票为基础,以少数服从多数为准则的决策机制也提出了挑战。因为随着主体的分化和多元化,原有均质化的主体结构不复存在,原有的分担治理成本的决策机制已不符合现有的主体结构,尤其是当决策涉及到需要各类新型农村经营主体出资兴建公共生产生活设施等问题时,将他们排除在决策之外显然是不合适的。

其次,农地“三权分置”改革不仅催生出更多的新型农业经营主体,而且市场规则将更加广泛和深刻地支配农村的经济和社会生活,原有的乡镇政府主要以行政手段指导村委会自治的乡

镇与村级组织互动机制,也需要改革和创新。“三权分置”改革不仅为各类新型农业经营主体的发育成长开辟了更广阔的空间,提供了坚实的产权基础,而且土地资源配置、农业收益分配、基础设施建设、村内公共服务供给投入等经济和社会活动,必须更加严格地遵守市场的规则。因此,在乡村治理过程中,基层政府也必须尊重上述变化,不能再单纯以行政命令方式对村级事务进行治理,尤其在涉及需要外来经营主体进行投资、需要新型经营主体按经营土地的份额履行义务的时候,必须尊重市场的规则,更多地以协商的办法和法治的手段进行。

四、“三权分置”背景下实现乡村治理现代化的路径

要有效推进乡村治理的现代化,一方面,必须充分发挥农地“三权分置”改革的推动和支撑作用;另一方面,需要积极回应农地“三权分置”改革给乡村治理现代化带来的挑战和创新要求。通过科学界定各主体的资格和边界,构建科学合理的乡村治理主体结构;加快转变乡村治理的核心议题,建设共建共治共享的乡村治理格局;通过创新自治、强化法治、弘扬德治,建设自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

第一,在深化农地“三权分置”改革的基础上,科学界定乡村治理中各主体的资格和权责边界,构建边界清晰、利益均衡的乡村治理主体结构体系,是实现乡村治理现代化的前提。

首先,科学界定“三权分置”中所有权、承包权与经营权的权限关系,是构建乡村治理现代化主体结构的基础。从乡村治理现代化的角度看,集体土地所有权的功能在于巩固社会主义农村土地集体所有制的地位,从而确保乡村治理现代化的正确方向。因此,在“三权分置”过程中,必须把集体经济组织对土地的发包、调整、监督、收益、收回等各项权能落到实处,唯如此,才能确保土地集体所有制不被削弱,进而保证集体经济组织有足够的财力和能力提供乡村必需的公共产

品。土地承包权的功能在于维护农民的经济权益,巩固农民作为乡村治理主体的地位。在深化“三权分置”改革的过程中,既要保障农民对土地的占用、使用和收益权,更要赋予其土地承包权通过流转获益和通过抵押获取资金的权能,通过助力农民致富从而使农民成为富有活力的乡村治理主体。土地经营权对乡村治理的主要功能是吸引高素质的经营主体和资金、技术,提升乡村治理的活力。因此,在“三权分置”改革过程中,重点需要给予经营主体以可靠的占有、使用权,以及抵押融资、以灵活方式经营土地的权利,确保其稳定的经营预期和收益预期。通过经营主体高效经营土地,在保证其致富的同时,也给乡村治理现代化带来更坚实的物质支撑。

其次,还需要改变以户籍为标准分配乡村治理参与权的做法,根据与农业生产和农村生活联系的紧密程度,重新分配乡村治理的参与权。其一,鼓励早已脱离农业生产和农村生活的农民,退出土地承包权并同时退出乡村治理的参与权。“三权分置”改革的初衷在于突破户籍的限制,优化土地的配置,提高土地利用效率。要真正达到上述目标,必须改变目前仍以户籍为标准分配乡村治理参与权的做法,使乡村治理权分配与土地资源相配置相匹配。2018年底新修订的《中华人民共和国村委会组织法》规定,只要“户籍在本村,不在本村居住,本人表示参加选举的村民”,就可以参选村民委员会。从长远角度看,上述政策既不利于“三权分置”的推行,也不利于乡村治理现代化的实现。一则因为目前已有相当一部分人早已脱离农业生产和农村生活,但仍保留了农村户籍,这些人仅仅是名义上的农民,实际已不可能参与乡村治理;二则因为随着农地“三权分置”的推行,必然有更多农民流转出土地离开农村而只保留户籍,这意味着召开村民会议所要求的“应当有本村十八周岁以上村民的过半数,或者本村三分之二以上的户的代表参加”这一条件,可能难以达到。基于上述事实,建议充分利用当前城乡融合发展带来的机遇,通过创

新土地承包权退出政策,鼓励符合条件的农民退出土地承包权,^[29]并同时退出乡村治理的参与资格。其二,根据对农村经济发展和乡村治理的贡献,赋予新出现和新加入的主体相应的治理参与权。如对于长期在本村经营土地,早已在本地定居并承担村民义务的农户,可考虑给予其类似于本地农户的乡村治理参与权;而对于在“三权分置”改革实施后与农户或村集体经济组织签订长期土地流转合同的外来企业,在涉及需要他们出资的农田水利基础设施、乡村道路建设等公共产品供给方面,也应该给予他们参与决策的权利。

再次,赋予各类乡村组织与其能力相匹配的治理权,“建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充”^[30]的乡村治理组织架构。一方面,要赋予基层党组织规划、引领和指导乡村治理的权利,通过选拔党员干部出任村自治组织、集体经济组织主要领导的方式,实现基层党组织对乡村治理现代化的全面领导;另一方面,赋予基层自治组织适应“三权分置”条件下乡村治理现代化需要的治理权;同时,在涉及各类经济组织自身利益的乡村治理问题上,赋予其相应的参与权、决策权和监督权。

第二,以改善民生和提升农村公共服务质量为核心,转变乡村治理的核心议题,构建共建共治共享的乡村治理现代化格局。

在农地“三权分置”改革的同时,中国乡村出现了两个重大变化:一是随着农业农村优先发展政策的长期实施和乡村振兴战略的推行,农民收入增速连续多年明显快于城镇居民,而随着收入水平的提高,农民的需求层次也必然提高。二是随着“三权分置”改革的实施,不仅将持续推动农村经济整体快速发展,而且将催生出更多农村高收入群体。因此,农村居民对公共服务的需求不仅整体层次更高,而且将更加多元化。基于上述原因,在农地“三权分置”的背景下推动乡村治理现代化,最核心的议题就是如何全面提高农村民生质量和全方位提升乡村公共服务的质量。

首先,全面改善乡村居民的生活质量,应成为乡村治理的核心议题。一方面,随着“中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题”,^[31]农民的收入也同步快速提高,已经具备了提高农民生活质量的基本条件;但另一方面,农民在教育、医疗、居住、文化、娱乐等各方面的生活品质,与城市还有不少差距。正因如此,中央提出要把“保障和改善农村民生,促进农村和谐稳定”,作为推进乡村治理现代化的根本目的。在农地“三权分置”背景下推进乡村治理现代化,一方面,基层政府应把重点放在持续改善乡村各居民群体的生活品质上,在缩小城乡收入差距之后,缩小城乡生活品质的差异,真正实现发展成果由城乡人民共享;另一方面,需要充分利用农地“三权分置”带来的红利,引导城乡各类主体,投资农村民生事业,通过市场化手段改善农村民生,实现真正的共建共享。

其次,全方位提升乡村公共服务水平,也是农地“三权分置”背景下乡村治理现代化的核心议题之一。一方面,到2025年,“农村生活设施便利化初步实现,城乡基本公共服务均等化水平明显提高”,^[32]是中央既定的目标之一;另一方面,也是更为重要的,随着农地“三权分置”的推行,农村对公共服务的需求不仅更高,而且会随着群体的分化和新型主体的出现而更加多样化。因此,在“三权分置”背景下推进乡村治理现代化,一方面需要针对城乡公共服务差距仍然较大的现实,由地方政府加大对涉及农村居民生活的诸如供水、供电、网络、文化、体育、卫生等公共服务的供给力度,促进城乡基本公共服务的均等化;另一方面,更需要调动包括进入乡村的农业企业、农业合作社等各类新型主体的积极性,投资提升符合当地特点和本村农民需求的个性化公共服务,实现自我服务和共建共享。

第三,在农地“三权分置”背景下推进乡村治理现代化,还要根据治理主体结构 and 治理议题的变化,创新自治、强化法治、弘扬德治,构建自治、法治、德治相结合的治理体系。一方面,原有

的自治机制既难以容纳日益多元化的治理主体,也难以应对更加复杂的决策问题,必须创新自治的方式;另一方面,随着农地“三权分置”的推行,乡村经济和社会关系都更加复杂化,不仅亟需增强法治的保障,更需要以德治弘扬和培育新的良好社会风气。

首先,创新村民自治,构建能够容纳各类新旧乡村主体,适应更加复杂公共决策需要的自治机制,是农地“三权分置”背景下构建新型乡村治理体系的核心。“在自治、法治和德治中,当以自治为本体”。^[33]构建适应农地“三权分置”的乡村治理体系,最核心和最根本的是创新乡村自治。如前所述,随着农地“三权分置”的推行,必然催生出各类新的乡村治理主体,而且这些主体与原有村民应该享有不同的参与权。因此,在未来推进乡村治理现代化的过程中,不仅需要适应上述主体变化的特点创新自治的形式,分别根据不同的议题吸纳不同的主体参与,而且需要根据不同的自治形式,创新决策和议事的规则。

其次,强化乡村法治,依法防范和化解农地“三权分置”背景下乡村治理中的风险和矛盾纠纷,是构建农地“三权分置”背景下新型乡村治理体系的重要保障。农地“三权分置”改革在带来诸多红利的同时,也给乡村治理带来诸如“农民主体性缺失、多方逐利刺激下‘合谋’、失业与社区解体的社会不稳定以及流转双方违约”^[34]等潜在风险。因此,在农地“三权分置”背景下推进乡村治理现代化,需要全方位加强乡村法治建设。需要尽快完善土地立法,解决土地经营权性质模糊、各项权利的边界不够清晰、各利益主体的利益交错等立法问题;还需要通过公正的司法,既维护农民家庭的合法权益,又为各类新型经营主体创造良好的发展环境;更需要培养农地“三权分置”背景下各类主体自觉守法和依法参与乡村治理的习惯,合理合法分享乡村治理现代化的成果,依法参与推动乡村治理现代化的进程。

再次,以新时代德治弘扬正气,树立“共建共治共享”的乡村新风尚,也是农地“三权分置”背

景下推进乡村治理现代化的重要基石。“如果说法治的功能重在禁止,规制‘不可为’、‘不能为’;那么德治的功能就在‘教化’,引导‘应该为’、‘积极为’”。^[35]乡村治理现代化的重点在于建设和发展,德治在此过程起着非常重要的引导作用。在农地“三权分置”背景下推进乡村治理现代化,德治不仅可以引导各主体发挥各自所长,为乡村建设贡献人力、物力、财力和智力,实现乡村共建,而且可以营造各主体团结协作、民主协商的良好社会风气,推动乡村共治;同时还可以倡导互谅互让,平等分享乡村发展和治理成果的氛围,最终实现共建共治共享的乡村治理现代化。

注释:

- [1]《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,《人民日报》2021年7月12日。
- [2]杨磊:《农地产权变革与乡村治理秩序:一个农政变迁的分析框架——基于湖北省Z村的个案扩展研究》,《公共管理学报》2020年第1期。
- [3]韩长赋:《土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新》,《光明日报》2016年1月26日。
- [4]桂华:《面对社会重组的乡村治理现代化》,《政治学研究》2018年第5期。
- [5]赵秀玲:《乡村治理现代化瓶颈的破解之策》,《国家治理》2020年第16期。
- [6]姜晓萍:《乡村治理体系和治理能力现代化的实现途径》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。
- [7]商灏、党国英:《一号文件或倒逼土地承包权交易》,《华夏时报》2014年1月22日。
- [8]叶兴庆:《农村集体产权权利分割问题研究》,《新金融评论》2015年第4期。
- [9]钟涨宝、聂建亮:《农民的泛国家意识与土地的类型私有特征探讨——基于农民的认知视角》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2011年第3期。
- [10]宋亚平:《农村治理现代化进程中的农民问题》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。
- [11]邓大才:《中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示》,《中国社会科学》2017年第1期。
- [12]朱冬亮:《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》,《中国社会科学》2020年第7期。
- [13]《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》,《人民日报》2016年10月31日。
- [14]习近平:《论坚持全面深化改革》,北京:中央文献出版社,2018年,第71页。

社,2018年,第71页。

- [15][28]中共中央党史和文献研究院:《习近平关于“三农”工作论述摘编》,北京:中央文献出版社,2019年,第50、130页。
- [16]张红宇:《新型经营主体支撑中国强势农业》,《中国农资》2020年第27期。
- [17]李东轩、刘平养:《三权分置改革中新型农业经营主体的政策认知及其行为响应——以上海市青浦区为例》,《自然资源学报》2020年第4期。
- [18]许彩华、余劲:《“三权分置”背景下土地流转的收入效应分析——基于粮食主产区3省10县的农户调查》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2020年第1期。
- [19]刘宇晗:《农地“三权分置”视域下农村集体经济组织法人制度的完善》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。
- [20]邓大才:《产权发展与乡村治理:决定因素与模式——以粤、湘、鄂、鲁四村为考察对象》,《中州学刊》2014年第1期。
- [21][27]项继权、刘开创:《城镇化背景下中国乡村治理的转型与发展》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2019年第2期。
- [22]董欢:《农地承包经营权有偿退出的现实合理性及可行性分析——基于农业转型、新型城镇化和乡村治理视角的考察》,《复旦学报(社会科学版)》2017年第4期。
- [23]郑兴明:《地权逻辑下乡村治理困境的生成、动因与化解路径——基于博弈式共生的理论分析框架》,《农村经济》2019年第12期。
- [24]刘锐:《土地流转、阶层分化与乡村治理转型——基于湖北省京山J村的调查》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2013年第2期。
- [25]单平基:《“三权分置”理论反思与土地承包经营权困境的解决路径》,《法学》2016年第9期。
- [26]冒佩华、徐骥:《农地制度、土地经营权流转与农民收入增长》,《管理世界》2015年第5期。
- [29]祝天智:《城乡融合发展背景下土地承包权退出政策创新研究》,《学海》2020年第6期。
- [30]《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》,《人民日报》2019年6月24日。
- [31]习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》2021年7月2日。
- [32]《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日。
- [33]徐勇:《自治为体,法德两用,创造优质的乡村治理》,《治理研究》2018年第6期。
- [34]张衡、吴先强:《农地“三权分置”改革中的潜在风险及对策》,《社会科学战线》2019年第1期。
- [35]姜晓萍:《乡村治理的新思维》,《治理研究》2018年第6期。

【责任编辑:刘姝媛】