

“通过土地治理”:发达地区农村土地利用与治理*

■ 付 伟

[内容提要]本文紧扣浙江省农村“通过土地治理”这一具有典型社会学意义的现象,详细呈现了浙江省农村宅基地治理的历史沿革、治理过程与治理结果。“通过土地治理”的具体意涵是基层政府试图通过拆除土地违建,倒逼家庭工业转型,进一步从根本上解决社会综合治理问题。在乡镇政府结构弱化的情况下,“通过土地治理”采取了综合执法、下乡执法的办法,这个过程导致国家与农民关系发生新变化。在土地治理过程中,由于历史因素造成普遍违法,土地执法也只能“通过模糊治理模糊”的方式进行。这背离了乡村治理法治化的初衷,在现实层面也增加了治理成本。

[关键词]土地治理 宅基地 治理现代化 乡村工业

改革开放初期,浙江省为了鼓励乡村工业发展,采取了鼓励农户利用“房前屋后”土地发展家庭工业的政策。家庭工业迅速发展,一方面促进了农村工业的迅速发展和城乡面貌的巨大变革,另一方面也形成了浙江某些农村地区普遍的土地违法现象。近年来为了解决农村土地违法问题,浙江省采取了严格的土地执法措施。由此,发达地区土地治理问题进入笔者的研究视野。

目前学术界重点关注中西部地区乡村治理,

然而东部发达地区的乡村治理与中西部地区有极大的区别。一方面,东部地区快速的非农化和城乡一体化带来了新治理任务;另一方面,基层政府也正在经历着从发展型政府到公共服务型政府的转型,在这个过程中国家与农民的关系、基层政府行为都发生了很大变革。上述两方面的因素都对土地治理过程产生了影响,在这个意义上,“土地治理”是牵连了发达地区乡村社会转型和治理的总体事实,对土地执法的研究有助于

付伟:中国社会科学院社会学研究所(Fu Wei, Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences)

*本文受中国社会科学院青年科研启动项目“新时期县域产业转型与创新研究”的支持。感谢浙江省H市X镇相关人员对笔者调研长期的支持和帮助。感谢周飞舟、刘爱玉在本文写作过程中的指导。北京大学社会学系许多同学参与了实地调研和讨论,在此一并致谢。焦长权对本文亦有贡献,感谢匿名评审人的宝贵意见。文责自负。

打开发达乡村社会治理过程中的“黑箱”。

一、研究背景与文献回顾

取消农业税以后,中西部地区的基层政府从“汲取型政权”演变成“悬浮型政权”^①,随着项目制进入乡村,基层政府行为也发生极大改变。^②在国家资源输入乡村社会,通过项目资金为农村提供基本公共服务的背景下,乡镇政府演变成跑腿办事的“协调型政权”。^③在国家政权力量退出乡村社会的同时,乡村社会却没有建立起相应的自我治理和行动能力,^④乡村社会失去了“进行利益再分配的空间和能力”。^⑤中西部地区的乡村治理呈现这样的局面:国家输入资源提供公共服务,但是乡村内生秩序严重不足,由此带来中西部地区的治理难题。

与中西部地区相比,东部乡村治理有着更复杂的面向。东部地区的乡村工业化塑造了东部地区所谓的“内生性资源密集型”村庄形态。^⑥然而,东部地区不同区域的乡村经济发展模式和社会转型的路径并不一样。浙江省在中小微企业乃至家庭工业的基础上形成了“一镇一品”的传统产业集群,这种产业模式是在特定历史背景下形成的,尤其是与特殊时期的土地制度和政府行为有关。

土地是经济活动的重要要素。改革开放以来,土地以特殊的方式参与到我国的工业化进程中。廉价甚至是免费的土地供给是改革开放初期乡村工业能够快速发展的重要因素之一。不同区域的不同土地利用形态塑造了乡村工业不同的产业形态:珠江三角洲地区主要以出租集体土地的方式发展“三来一补”加工业;浙江的乡村工业则依托家庭工业、民营经济发展块状经济,在改革开放初期鼓励农户利用宅基地和“房前屋后”土地搭建生产用房。^⑦

我国的土地法律也经历不同阶段的历史演化。改革开放初期允许农民利用集体建设用地兴办工业,随后农村土地转用制度日益趋严,1998年的《土地管理法》明确取消了乡村利用集体土地进行工业生产的可能^⑧。

从地方政府行为的角度来看,对农村土地的管理也经历了从“放水养鱼”到严格执法的变化。乡镇企业的“异军突起”作为20世纪七八十年代农村改革的“意外后果”,与改革开放政策调整以后的“放水养鱼”逻辑有着极为重要的关系。^⑨所谓的“放水养鱼”,就是地方政府为地方产业的发展提供庇护和有利的政治环境。^⑩在这个背景之下,浙江基层政府纷纷鼓励农民利用宅基地和“房前屋后”发展家庭工业,这成为浙江家庭工业兴起的重要制度背景。

20世纪90年代中期税费改革以后,中央与地方关系调整的影响层层传导到基层,也导致政府与企业关系的调整。20世纪90年代中期以后,乡镇企业纷纷转制,从集体所有制逐步变成民营经济,“政府开始退出企业经营”。^⑪在这个背景下,地方政府开始纷纷探索政府职能转型,浙江省“大致从2000年开始,政府将自身定位逐步从发展型政府向公共服务型政府转变”。^⑫

要完成从发展到治理的转型,其中一项关键任务就是处理“发展型政府”遗留的治理问题。在“放水养鱼”阶段,许多改革都是以“制度变通”的方式实施的。^⑬由于土地制度的模糊以及出于“地方法团主义”^⑭的利益,地方政府采取了模糊治理的策略,导致普遍的土地违法使用现象的产生。如何规范发展、建立依法治理的秩序是东部地区社会治理的重要任务。正是在这个背景下,浙江省的基层政府开始试图通过行政执法的方式规范农村土地利用。

既有的行政执法文献对综合执法有深入研究^⑮,讨论如何通过综合执法理顺科层制内部条

块关系,从而克服“执法孤岛”的问题。^⑩执法的区域也主要集中在城镇,尤其是城管执法。在实际执法的过程中,在具体场景中普遍存在的“弹性执法”是行政执法研究的重要问题。^⑪但是土地执法的关键是如何在乡村社会通过行政执法规范土地利用,这个过程涉及更为复杂的问题。

国家政权如何在乡村社会执行法律本身也是学术界关注的重点。苏力从“送法下乡”的角度来看国家权力的微观运作过程。关于“送法下乡”,赵晓力^⑫进一步发挥,指出在基层法律实践过程中,法官往往遵循“治理”逻辑,出于维持稳定的目的而采取策略性手段,游走于礼治和法治之间。“迎法下乡”^⑬讨论了乡村社会的“结构混乱”导致内生秩序不足,从而希望通过法律维持乡村秩序。

由此,土地执法的实践过程需要在乡村治理总体的结构中去考察。随着浙江省乡村工业化和城乡一体化,在治理任务日益繁重的同时却面临着基层治理体制弱化的困境。但是在具体实践过程,笔者又发现浙江的基层政府依然能够强势动员村庄基层组织和社会完成上级交办的各项任务。既有的解释是,基层政府之所以可以调动企业家们参与社会治理,主要是企业家得益于“非正规”的发展过程,尤其是在土地、税收方面有不规范行为。^⑭但是,基层政府如何在乡村实践各项治理任务,比如完成土地治理,依然值得进一步探索。

本文以浙江省H市(县级市)X镇的实地调研材料为例讨论土地治理过程。X镇位于浙江北部,是浙江模式的典型代表。该镇总面积为91.1平方公里,下辖27个行政村、4个社区,总户数约为2.5万户,总人口约为10.6万人。X镇是全国乃至全球重要的家纺装饰布生产集群所在地,主要产品是窗帘布、沙发布和其他室内装饰布。

X镇的家纺产业是典型的从“农村长出的产

业”,这种模式可以概括为两个特征:小生产、大网络。小生产是指有大量以小微企业乃至家庭工业为经营主体,大网络是指众多经营主体依赖社会网络形成了镇域居民广泛参与的产业集群。^⑮X镇目前有280多家规模以上企业,有8000家由小微企业、家庭工业组成的市场主体,此外在专业市场中还有1500多家门店,这些经营主体整合了印染、绕线、包装、后道诸多生产环节,形成一个复杂而精巧的生产体系。

二、土地利用的历史演变

改革开放初期,由于模糊的土地制度和地方政府“放水养鱼”,土地成为地方政府刺激产业发展的重要资源,农村为乡村工业的蓬勃发展提供了廉价乃至免费的土地。随着政府从发展型向公共服务型转型,土地变成基层政府治理乡村社会的重要手段,从而呈现出本文所谓的“通过土地治理”现象,即通过拆违的方式促进产业转型、解决乡村治理难题。

(一)乡村工业发展过程中的土地利用

从土地制度的演进来看,我国长期允许农民使用农村土地进行工业生产。在人民公社时期,农村土地实行集体所有、集体统一经营,集体可以统一调配土地。当时农村土地管理力度相当薄弱,农村土地基本上由社队自行管理,社队企业用地都是从本社的集体土地中无偿划拨取得。^⑯实行家庭联产承包责任制以后,集体土地仍然沿袭着“三级所有”的制度,归乡村组合作经济组织所有,在村组集体自有土地上兴办工业只需要调整承包地即可;跨乡、跨村的集体土地调配一般也是通过非市场的手段进行。^⑰但是,到1984年年底中国基本完成由社到乡转变时,由于全国绝大部分农村地区已不存在集体生产经营活动,所以乡农业合作经济联合组织一直没有

建立。

改革开放初期,我国土地管理机构混乱,缺乏全国性的土地管理机构。直到1986年才成立直属国务院的土地管理局,1988年才建立全国五级土地管理网格。土地法律制度建设滞后于实践,到1986年才出台《土地管理法》,对农村集体建设用地的使用作出较为明确的规定。

浙江省家庭工业大量使用宅基地和“房前屋后”土地,此处简要讨论一下宅基地制度。1962年《农村人民公社工作条例修正草案》对农村宅基地的权属作了明确的规定,“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租或者买卖”。1963年《关于对社员宅基地问题作出补充规定的通知》规定,“社员需建新房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决”。改革开放以后,随着农民的经济收入和生活水平迅速提高,出现了建房的热潮,但是由于对农村建房缺乏全面的规划和必要的管理,乱占耕地的现象相当严重。^{②4}宅基地管理混乱也为家庭工业发展留下了制度模糊空间。

除了法律制度的模糊,基层政府行为也加剧了土地利用的模糊。改革开放初期中央与地方政府关系的调整,形成了长达十余年的财政包干制。中央与地方关系的调整,以及“悬置”意识形态的讨论,型塑了全新的国家与乡村社会关系,地方政府与乡村社会形成了一种“共生”的关系^{②5},也就是双方有着同样的利益、认同统一的发展逻辑,形成这一时期典型的基层政府行为——“放水养鱼”,基层政府为乡村工业发展提供政治庇护。乡镇政府、村委会作为两级土地资源管理者和所有者,从自身可控资源效益最大化的原则出发大办乡镇企业。^{②6}

下面可以从实地调研案例来看20世纪80年

代初期的基层政府如何采取“庇护”的政策,促进家庭工业的发展。X镇早期的家庭工业是在政治局势不明朗的背景之下试探的结果,基层政府的“庇护”对家庭工业的发展有很重要的作用。X镇最早的联户企业“福合作纺织厂”筹建于1981年,为了避免政治风险采取了挂靠水产大队的方式。^{②7}为了鼓励家庭工业发展,H县(今H市)和X镇政府在土地政策上“开了口子”,在制度模糊的情况之下为家庭工业的发展制定了地方性政策。1986年12月8日H县县委召开全县家庭工业种养业专业户座谈会,明确了“家庭工业和种养业专业户,土地管理部门批准其建造非永久性生产用房的土地”。^{②8}20世纪90年代进一步在土地政策方面给予优惠政策,允许X镇农户在宅基地之外多占用100平方米土地作为生产用地,鼓励农民利用“房前屋后”土地建厂房发展家庭工业。

在这样特殊的政治环境和土地制度下,X镇一跃而成为H市家庭工业发展最为迅猛的地区。1986年X、S、Y三个乡镇(后来这三个乡镇合并成为目前的X镇)的家庭工业产值达到9913万元,占全市家庭工业产值的64.91%。1986年,X镇(包括S、Y)的家庭工业超过集体工业。1988年,X镇3743户(总户数的51%)办起了家庭工厂,拥有织机3826台。^{②9}

在家庭工业的基础之上通过不断发展与演化,形成了X镇目前的产业形态。20世纪80年代初期,X镇兴起了大量的家庭纺织工业,围绕家庭织机户形成了本地路边市场。到了20世纪90年代为了解决家庭工业的销售问题,有一批人开始分化出来,去全国各地开门店,形成一批稳定的销售队伍。分散在全国各地的销售者逐步掌握市场信息和资本,在2000年左右形成销售者外发订单给家庭工业户代工生产的外发加工模式,这种生产组织形式与历史上的“包买制”十分类似^{③0},也

是目前许多地区县域产业的生产组织形式。^①随着市场的变化,家纺产品的类型和工艺越来越复杂,在家庭工业的基础上又兴起一大批配套工厂——比如刺绣、拉毛、复合等生产环节。

工业园区兴起以后,家庭工业仍然承担着极为重要的功能。X镇从1998年开始兴建工业园区,目前工业园区占地近七千亩,许多规模较大的企业在园区购买了土地兴建厂房,但是很多园区企业依然采取“包买制”,把订单外发给家庭工厂加工,厂房仅仅用作布料仓库和展销窗口。虽然有少量的园区企业在“机器换人”政策的支持下购置了先进的数码织布机,但是他们的大部分产能也是靠外发加工完成。具体以X镇湾村来看,全村1056户中就有560户个体工商户,这些个体户很多就是分布在村庄中的家庭工业户,只有三十几家企业进入工业园区。

由此我们看到一种浙江省工业化过程中特殊的土地利用形态。具体来看就是工业生产大量使用农村建设用地,具体到浙江模式来看还是大量使用宅基地。这种土地利用形态上的产业也有鲜明的特征,产业分布在农村中,工业生产与农村高度混溶,呈现“村庄与工业不分离”“生产与生活不分离”“城镇与农村不分离”所谓“三不分离”的状态。在“混溶”的基础之上形成了一种新型的城乡关系格局,在空间上呈现“就地工业化”的形态。

(二)通过土地治理

免费土地是X镇家纺工业能够快速崛起的重要因素,大部分的家庭工厂都是利用宅基地和“房前屋后”土地作为生产用房。具体来看,X镇家庭工业的厂房有以下类型:第一,“建新不拆旧”,旧房子就成为家庭工业的厂房;第二,利用房前屋后的土地搭建的简易厂房;第三,向村委会缴纳一笔钱,获得集体土地的使用权建造厂房。再加上经济收入水平提高以后对住宅的炫

耀性消费^②,导致X镇土地违法情况更加严重。

根据《土地管理法》第六十二条第一款的规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”《浙江省土地管理条例》关于农村宅基地的规定:“农村私人建房其宅基地面积标准(包括附属用房、庭院用地),大户使用耕地的最高不得超过125平方米,使用非耕地的最高不得超过140平方米。”H市的农村宅基地标准是每户105平方米住房加上13平方米的生产用房,总计118平方米,一般执行过程中默许农户使用120平方米。

X镇农户连住宅带生产用房的落地面积在330平方米以上的家庭数量是4800户左右,占X镇总户数的20%。住房加上生产厂房的落地面积在660平方米以上的户数,全镇有365户。福村5组共有114户,生活用房平均占地面积达139.1平方米,最大住宅占地面积为237平方米;生产用房最大占地面积达到602平方米,平均生产用房占地面积为150.57平方米;5组许多家庭还有“一户两宅”问题,“一户两宅”违规占地面积总共达到630平方米。

在这个背景下,土地治理成为发达乡村治理的重要内容。浙江省从2013年开始“三改一拆”专项行动,旨在“改造旧住宅区、旧厂区、城中村,拆除违法建筑”,其中违法建筑很多都建在家庭工业违法使用的集体土地上。

从土地制度的演进来看,土地管理一直趋向严格。由于农村经济的发展和农民生活条件的改善,1987年、1991年—1994年分别出现了两次农民建房高潮。为了解决农民建房导致耕地占用的问题,从20世纪80年代中后期便开始治理农村宅基地违法问题。^③X镇在20世纪90年开始尝试宅基地有偿使用,1993年为了减轻农民负担停止收取农村宅基地有偿使用费和宅基地超占费。^④但是此后宅基地的管理日益严格,各地

纷纷采取措施治理宅基地违法的问题。

2013年开始的拆违的意涵不仅仅在于规范土地利用,还蕴含着“通过土地治理”的复杂逻辑。具体来说就是土地治理捆绑了产业升级和农村综合治理的目的。在农村拆除违建的目的是试图“通过土地治理”,实现产业转型和乡村的综合治理。

乡镇企业蓬勃兴起以后,乡村工业的一些弊端也开始暴露。20世纪90年代中后期以后,许多地区提出乡镇企业向集中连片方向发展的思路,比如《湖北省人民政府关于加快发展乡镇企业若干政策问题的决定》提出,“乡镇企业发展已有一定基础的地方,要把发展乡镇企业与兴办工业小区紧密结合起来,走集中连片发展之路”。^⑤2008年,时任农业部乡镇企业局局长甘士明也指出乡镇企业存在“缺乏发展规划,没能够体现企业集中、产业集聚,存在有村村点火、处处冒烟的现象”。^⑥但是X镇的家纺产业依然长期保持“小生产、大网络”的传统产业集群的形态:从企业形态来看,长期保持着家庭工业、小企业组成的生产网络;从空间分布来看,长期分散地分布在村庄。

2014年浙江省先后出台了一系列的文件,旨在加快推进传统产业转型^⑦,部署了十大专项行动,联合环保、安监等部门做好环境治理、安全生产等专项整治。H市为了落实产业转型政策,许多治理工作都落实到如何促进产业升级上,“我们这几年一直在推进一个转型升级组合拳,就是五水共治、三改一拆、四边三化,一系列转型升级的组合拳”。^⑧

在这样的背景下,X镇的家庭工业成为“倒逼产业转型升级”的对象,倒逼的一个重要手段就是“三改一拆”,通过“拆违”挤压家庭工业的生存空间。“拆违”的关键是“怎么推动家庭工业转型,改善家庭工业的发展,特别是低小弱的家庭工业,如何通过改革措施促进家庭工业的改革升级”。^⑨

家庭工业带来一系列的社会治理问题,通过治理土地,也可以从根本上解决这些社会治理问题,从而实现“通过土地治理”的目的。首先,家纺产业的某些生产环节比如复合、烫金、印花会对环境产生很大的影响,给地方政府带来环境保护的考核压力。其次,产业发展雇佣了大量外地劳动力(外地人已经达到常住人口的三分之一左右),带来了巨大的社会管理压力。第三,家庭工业分散在农村中存在着税收不规范的问题,影响了地方财政收入。第四,家庭工业的厂房、住房和仓库不分离,存在着消防、安全生产等方面的安全隐患,转化为地方政府治理负担。

总之,在从发展转向治理的总体背景之下,土地从乡村工业发展的资源演变成乡村治理的手段,这就是本文所谓的“通过土地治理”。在“通过土地治理”的具体过程中,基层政府试图通过“拆违”的方式促进产业转型,从根本上解决产业发展带来的综合治理难题。

三、土地治理与下乡执法

X镇的工业化和城乡一体化对乡镇政府的社会治理能力和公共服务提供能力提出了新要求。然而,从乡镇行政体制改革的总体趋势来看,乡镇政府一直在趋向于能力“弱化”。浙江省自20世纪90年代以来经历了四轮乡镇机构改革:1992年的改革主要是撤区扩镇并乡,减少行政管理层次;1998年的改革主要是裁减机构编制,精减行政编制;2002年的改革重点是转变行政职能,同时精减行政编制;2006年在全国性的农村综合行政体制改革的浪潮中,浙江省也统一规范了机构设置,形成了目前“五办三中心”的组织架构。

乡镇政府实际运作面临许多问题,除了人员编制、财政能力以外,更为重要的是“权责不一

表 1:X 镇湾村拆违工作包干制度

违建户 序号	总占地 (平方米)	已拆除 (平方米)	完成率 ^a (已拆除)	执法	村负责人	镇包干人员	包干人员单位
7	2198.8	1020	66%	税务	LJQ	SJY	执法办(国税)
8	992.8	52	16%	/	LSG	FY	计生办
9	971.8	/	/	/	LSG	LLQ	镇领导
10	910.3	130	52%	/	LSG	WQY	经服中心
11	860.0	205	103%	税务	CYH	LJN	村镇办
12	809.1	30	20%	/	GZP	CHL	综治办
13	855.0	/	/	/	LJQ	DYF	执法办(交通)
14	915.8	/	/	/	LJQ	WYQ	经服中心
15	1949.6	365.4	28%	/	GZP	SWG	执法办(国土)
16	890.6	/	/	/	SFL	GYD	执法办(交通)
17	948.4	/	/	/	GZP	GYD	执法办(交通)
18	780.6	/	/	/	GZP	FY	计生办
19	1416.0	/	/	/	LJQ	DYF	执法办(交通)
20	1042.0	286	75%	/	GZP	LJN	村镇办
21	943.5	/	/	/	SFL	CHL	综治办
24	862.0	202.2	100%	/	CHY	ZX	执法办(环保)
25	866.5	208	101%	/	CHY	ZDH	村镇办
26	803.3	159.3	111%	/	SFL	ZDH	村镇办

资料来源:本表根据 X 镇综合执法局:《X 镇家庭工业违建整治进度表》(2015 年)相关数据整理而成。

注:(a)完成率 = 已拆除违建面积 ÷ (违建总占地面积 - 660) × 100%

致”,尤其是行政执法权限的缺失,乡镇政府虽然面临着许多“非农化”和“城镇化”带来的新治理任务,却没有相应的行政处罚权限。这种局面被形象地总结为,“看得见的管不着,管得着的看不见”。^④这样,乡镇政府自身也无法解决产业发展带来的土地违建问题。

在乡镇政府结构弱化的同时,村级自治组织的治理能力也十分弱。X 镇各个村社的集体经济普遍很虚弱,大多数村都没有稳定的村集体经济收入。“现在是村民很富,集体经济没钱”,在这种情况下无法依靠村庄的内生秩序规范土地利用,当然也更不可能依靠村庄治理土地违法的问题。

由此我们看到这样的局面:发达地区乡村治理任务很重,但是又面临着基层治理体系弱化的问题。那么在这样的情况下,如何实现“通过土地治理”呢?为了推行“土地治理”、倒逼产业转型,H 市采取了“下乡执法”的做法。

首先,成立综合执法局,解决执法过程中各个部门面临的“执法孤岛”问题。H 市在市级成立了综合行政执法局,集中了县直属部门的行政执法权限。在此基础上进一步将执法权限“下沉”到乡镇,在乡镇/街道设立综合行政执法中队作为县(市)综合行政执法局派出机构,挂“镇综合行政执法办公室”(以下简称“镇执法办”)的

牌子。

H市综合行政执法局有14个综合行政执法中队,派驻到各个乡镇、街道、景区和经济开发区。X镇又是土地治理的重中之重,21个有执法权限的县级直属部门下派了61名工作人员到X镇,X镇本级配套了25名同志,统筹了86名执法人员组成了X镇综合执法局。镇执法办是镇政府和镇综合执法局的协调机构。通过县级直属部门派工作人员到X镇进行土地治理,使得X镇综合执法局实现了“享有市级部门同等的执法权限”,获得了包括税务、工商、环保、土地等各个方面的行政执法权限。

第二,土地执法的关键是要“下乡执法”,即执法力量入村。既有的研究都是讨论经济发达镇的综合执法,关心镇区的治理任务如何通过综合执法的方式解决。^⑩对于X镇来说,综合执法最主要的执法对象是乡村中的家庭工业。为此,X镇划分了11个责任区,派驻镇综合执法局的工作人员驻村工作。比如湾村执法片组就负责湾村、桥村和庄村三个村的行政执法。在拆违行动的高峰时期这个执法片区有5个工作人员,分别来自税务、交通、国土、环保四个县直属部门。

执法力量入村以后,重构了既有的乡镇与乡村治理体制。第一,加强了基层政府的治理能力,综合执法整合了县级政府的执法权限,拥有了土地、环保、税务、食品药品等县直属部门的行政处罚权。第二,大量的执法人员进入乡村,在组织制度上加强,整合了乡村既有的社会治理力量。表1是X镇湾村的下乡执法的具体运作模式。

从表1来看,成功的拆违行动都是采取了市、镇、村三级干部联动的方式。表1中,镇包干人员由镇、市两级机构的干部组成。镇级政府工作人员主要来自于镇政府,比如“计生办”,意思是镇政府计生办的工作人员。市级工作人员来自于

市级部门的下派干部,比如“执法办(交通)”,意思是交通局派驻到X镇执法办的一个具有交通执法权限的工作人员。市、镇、村三级的工作人员组成一个小组“承包”一个违建户,尤其是市级直属机构的工作人员来自不同行政部门,带着不同的执法权限,他们进入乡村也使得国家治理力量直接深入乡村。

土地治理的制度设计可以概括成“在综合执法的基础上进一步下乡执法”,这一做法改变了既有的治理体制。乡镇政权在结构上弱化和行政执法权限的缺失,加上乡村社会内生秩序不足,使得治理问题无法在既有的科层制框架内解决。由此我们看到土地治理通过县级政府派驻直属部门工作人员下乡执法得以实现。

下乡执法改变了县域政府既有的条块关系。它既整合了县级部门的块块,然后将之深入乡村社会,也改变了县域治理体系的县乡关系,县级政府通过县直部门的下乡执法力量,统筹整合了乡镇、村庄治理力量。这个过程极大加强了基层治理的能力,也进一步整合了基层政府既有的治理资源。从国家与农民的关系来看,这也意味着国家权力比以往更加紧密深入地进入乡村社会。

四、以模糊治理模糊

要实现治理现代化,其中最为关键的就是要把乡村社会的各项事务纳入依法治理的轨道。从制度设计的角度来看,行政执法有着很强的制度化逻辑,表现在两个方面:第一,执法的高度专业化,每个执法人员都需要有执法资格;第二,执法需要严格遵循程序合法原则。那么下乡执法的过程是不是现实了乡村治理的专业化、制度化,是否有助于基层治理的法制化呢?

(一)模糊治理的历史和现实

为了规范农村宅基地的使用,X镇采取过许

多办法。1991年开始实行宅基地有偿使用制度,1994年为了减轻农民负担取消了这一政策。此后,农民建房又处于失控的状态。进入新世纪以后为了治理老百姓违规建房,X镇又开始实施农民建房交押金的办法,如果老百姓违法建房就可以扣钱,但是2006年为了避免加重农民负担又取消了交押金的制度。2006年X镇整治农村违法用地,又采取了收取罚款、作价回购、收取委托拆除费的方式。当时大部分违建的村民选择交委托拆除费,^④最后变成村民通过缴纳委托拆除费的方式来获得集体土地建房的“模糊治理”。

由此,我们看到在长期的土地管理过程中,实际运作逻辑呈现出典型的“模糊执法”特征。基层社会的“模糊执法”,一方面是回应既有社会基础的后果,另一方面也是法律执行受到政府行为影响的后果。在2013年“三改一拆”之前,土地利用的主导思想依然是“放水养鱼”,对于农民利用“房前屋后”土地的行为采取了默许的态度。由此呈现出一个矛盾的局面,一方面在治理土地违法,一方面又在默许农民利用“房前屋后”土地发展乡村工业。

2013年的“三改一拆”开始通过“下乡执法”的方式进行严格的土地执法,那么大量的执法力量下沉到乡村开展严格的土地治理是不是改变了“模糊执法”的情况呢?实际上,要改变这种土地治理模式有很大的难度。

首先,土地执法面临着普遍违法的现象,家纺产业建立在宅基地普遍违法使用的基础之上,相当比例的农户都存在着宅基地违法使用的事实。这导致了治理成本高、难度大。

其次,拆掉了家庭工业的违法建筑会让产业体系陷入危机。X镇的产业模式是在既有土地利用形态上形成的一个有机的生态系统,家庭工业利用宅基地生产一方面节约了土地成本,另一方面又可以兼顾家庭生活。家庭工业很难进入工

业园区,一方面是家庭工业承担不了工业园区的土地租金;另一方面,家庭工厂的劳动过程也无法脱离家庭生活。家庭工厂的劳动模式是,一般夫妻二人参与劳动,保证织布机24小时不停地运转。家庭工业高度嵌入家庭生活,“家后面开着织布机,自己家烧饭,带着孩子”,如果搬进工业园区,“孩子谁带?”^⑤

第三,农民难以理解政策的巨大转变。X镇家家户户的违法建筑本身就是在基层政府的鼓励之下兴建起来的。许多农户都保留了20世纪80年代基层政府鼓励农户利用“房前屋后”土地兴办家庭工业的记忆。从鼓励家庭工业到拆违的巨大转折,让一些农户难以理解。

2006年采取的收取委托拆除费的措施更是为土地执法带来许多纠纷。许多农户通过缴纳委托拆除费的形式获得了事实上的集体土地使用权,但是这些土地大多是违法使用的。然而,在农户看来,当时给村委会交了钱,还获得了盖有公章的收据,这就是买了土地。可是没想到的是在拆违行动中,在这些土地上兴建的厂房成为违法建筑,是土地执法的对象。一位村民的说法很典型,他说“我们有政府签字,还盖了公章的,他们又说算了”^⑥,这种情况深刻反映了模糊治理带来的困境。

(二)拆违的“治理逻辑”

面对如此复杂的局面,拆违的具体过程也只能采取“治理”^⑦的逻辑,通过各种手段“摆平”^⑧老百姓达到拆违的目标。从土地治理过程来看,“通过土地治理”并非完全是以“土地违法”为法律依据;从治理结果来看也不是以法律规定的宅基地标准为结果。从这个意义上,“通过土地治理”并没有解决土地治理的模糊性问题。

首先,“逐步推进”。为了拆除农户的违法建筑,X镇采取了由简而易、“逐步推进”的办法。2013年,拆除了全镇七百多户“一户两宅”,因为

表 2：2015 年拆违的执法情况

序号	地址	占地面积(平方米)	执法方式
7	D 村柴桥组	2198.8	税务
11	D 村凌桥组	860.0	税务
74	J 村鲁组	996.0	停电
80	J 村南组	996.0	停电
161	Q 村红组	1229.0	工商
197	T 村联组	954.9	停电
223	W 村联组	2558.0	综合执法
226	W 村芦组	4246.5	综合执法
267	X 社区吕组	945.0	停电
295	X 村南石组	802.5	停电
303	X 村西里组	1300.7	停电
308	Y 村西汤组	999.2	停电
320	Y 村 5 组	1026.6	税务
328	S 村东组	1185.8	税务
329	S 村东组	1198.0	停电
332	S 村跃组	1465.8	税务

资料来源：根据 X 镇综合执法局：《X 镇家庭工业违建整治进度表》（2015 年）相关数据整理而成。

“一户两宅”违法比较明显，也容易拆除。2014 年，拆除了家庭违建面积达 1000 平方米以上的建筑。2015 年，拆除了 365 户违建面积为 660 平方米以上建筑。2016 年继续拆除了家庭违建面积达 330 平方米以上的建筑。从大户开始拆违，主要因为这些违建大户一般都是产业大户，一方面他们承受经济损失的能力强，另一方面他们经营活动频繁，与政府关系也密切。

其次，“先礼后兵”。先派村干部去做思想工作，再让行政执法人员上门宣传法律知识。通过做思想工作，一般大部分家庭都自己拆除了违建。2015 年共拆除 365 户违建面积达 660 平方米以上的违建，其中 349 户都是通过做思想工作自行拆除的。

再次，“综合执法”。遇到万不得已，非得运用执法手段的情况，X 镇通过“综合执法”的形式

实现拆违。具体而言就是通过工商、环保、地税和国税查账，甚至是停水、停电的方式，“倒逼”违建户拆除违建。

这样，“综合执法”变成基层政府行使治理任务的工具。一位执法人员将这个过程总结为，“一般的话我们是先礼后兵。做工作我们是两次三次，一般都会态度很好，一般会要拆的。他要是真正不拆的时候，我们有手段。第一是税，地税、国税全上，查你的账肯定会有点小问题。第二个，我们停电、停水。这样的话一般都是拆的，很快的。”^④

2015 年 X 镇共计拆除 365 户违建面积为 660 平方米以上的建筑，其中大部分都是通过做宣传说服工作以后农户自行拆除的，但是也有 16 户是通过“执法”的方式处理后才拆除违法建筑的。表 2 详细呈现了土地执法的具体过程。具体来

看,这些执法手段包括税务执法(5次)、工商执法(1次)、停电(8次)、综合执法(2次,强拆),其中比例最高的居然是停电。

最后,从下乡执法的后果来看,也没有完全从制度上解决土地违法问题。从理论上说,即使拆完了X镇所有占地面积为330平方米以上的房子,X镇的土地违法问题仍然没有解决。H市的农村宅基地标准是每户105平方米的住房加上13平方米的生产用房,总计118平方米,“闭个眼睛”也可以默许到120平方米。政策执行的后果也只是“权衡”各种现实因素的结果,即使将X镇所有农户的宅基地占地面积拆到了“330平方米以下”,X镇许多老百姓的宅基地占地面积也不是合法的,也是不能确权办证的。

总之,从土地治理的过程和执法后果来看,土地治理过程中的执法依然是“以模糊治理模糊”的过程,而并非完全遵守行政执法的制度化逻辑。之所以依然是模糊执法,一方面是由于历史因素造成的普遍违法;更重要的是土地执法依循了“依靠土地进行治理”的思路,行政执法不仅仅是为了法律的执行,土地治理从一开始就是一个为了“通过土地治理”的工具。

土地治理的初衷是为了纠正之前在产业发展过程中制度的“变通”执行,进而在乡村社会建立现代治理体制。但是从行政执法的过程来看,又陷入这样一个悖论,即为了达到执法的目的又不得不让执法过程通过“变通”的形式达到既定的执法效果。综合执法增强了基层政府的行动能力,并把这种能力深入乡村社会,“这么一个执法局,这么多的功能,这么多项的执法的权力在,你随便抓抓,我肯定给你找到漏洞。”^④

五、土地治理的政策后果

我们看到土地治理以下乡执法的形式进行,

由于“通过土地治理”的内在逻辑,土地治理在具体实践过程中变成了“以模糊治理模糊”的实践过程。那么这种运作模式会造成什么后果呢?

(一)国家与农民关系的新变化

从土地治理实践过程来看,浙江省的基层政府并非仅仅是“制度提供者”或者“公共服务”提供者的角色,一直采取各种手段积极干预乡村社会事务。在基层政府的中心任务由“经济发展”转向“社会治理”的背景下,基层政府不但没有脱离乡村社会相反更为密切地进入乡村社会。这与中西部的基层政府行为形成鲜明对比。

然而,基层政府密切干预乡村的过程是在特殊的国家与农民关系格局下发生的。改革开放初期,地方政府在产业发展上顺应了乡村社会的自发逻辑,由此地方政府与乡村社会形成利益一致、发展方向一致的“共生关系”。但是从“放水养鱼”转变为“通过土地治理”导致了基层政府与乡村社会的这种“共生关系”破裂。

首先,共生关系破裂表现为基层政府与乡村社会发展的分离。X镇的产业模式是地方政府顺应乡村社会自发逻辑的结果,历史上模糊的土地管理塑造了特殊的土地利用形态和产业发展样态,形成了一套独特的生活生产体系。然而,“通过土地治理”的核心内涵就是基层政府通过治理土地的办法倒逼家庭工业,进而彻底改变乡村社会既有的产业格局。

其次,共生关系的破裂还表现为基层政府与乡村社会的利益分离。模糊的土地管理是历史上基层政府为了鼓励乡村工业发展而采取的“庇护”行为,老百姓通过发展家庭工业获得实实在在的利益的,在家庭工业和乡村工业的基础上迅速改变城乡面貌。

然而,拆违给农民带来巨大的利益损失,违建户也不能得到政府的经济补助。拆违进一步影响了产业经营过程,农民使用自己的宅基地搞

工业不需要承担土地成本,但是进入园区以后就要承担高额的厂房租金。倒逼家庭工业进园区,实际上是通过厂房租金的形式分享家庭工业的部分利润。从土地利用的现实来看,拆违以后这些土地无法利用,甚至也没有复垦,造成事实上的土地浪费,以至于有老百姓认为基层政府成心要跟农民做对。一位镇政府工作人员坦言,“老百姓质疑什么呢?说我以前有一栋房子,一年还产生多少收入。政府甚至还没有这么大财力把拆掉的地方复垦复绿,残砖断瓦放在那里,你们宁肯把它搞成了这个样子(也不肯让我挣钱)”。^④

在基层政府严控土地利用的情况下,由于不同村民占有土地资源的不同还产生了巨大的社会分化。首先,淘汰了大量家庭工业,普通农户一旦被拆违就只能去打工,因为纯粹织布环节进园区肯定承受不了厂房的租金。其次是“掐尖儿”,违建的大户都是产业发展较好的农户,一拆违家庭工业就跑到没有严格土地执法的周边地区去发展。第三,形成了一个“食利阶层”,早期购买工业园区土地的人成为既得利益者,他们可以通过出租园区厂房轻轻松松赚钱。因此,拆违对于X镇的产业和社会发展来说,客观上提高了行业的经营成本,加大了社会分化。

(二)土地治理过程中的基层治理悖论

X镇的治理悖论恰恰又是在于,基层政府在“共生关系”破裂的同时却又必须与乡村社会保持更加紧密的联系。在发展型政府阶段,许多基层政府直接发展乡镇企业,既是市场主体又是规则制定者。那么政府职能的转型,是不是意味着地方政府从乡村社会退出呢?

从浙江乡村土地治理实践来看,笔者发现政府不但没能退出,反而需要在乡村承担更多治理职责,需要更加强有力地进入乡村。如同调研过程中一位村民所言:“以前我根本不知道市委书

记是谁,现在好像老太婆都知道他。”^⑤土地治理过程呈现的是基层政府以更新、更加强势的样态进入乡村社会——县级政府的执法力量深入乡村,即本文所谓的“通过土地治理”。

首先,“通过土地治理”的运动式治理模式在制度上面临着巨大挑战。浙江省的综合行政执法体制改革,通过派驻机构的方式赋予乡镇政府一部分县级政府的行政管理权限,可以看作调整县乡权责关系的一次尝试。但是行政执法权限下沉采取的“权随人走”的方法,是在既有制度框架下的一种“变通”方式。换句话说,并非是从制度和法律上赋予乡镇政府相关权限,而是向乡镇政府派驻具备相关执法权限的执法人员能否形成长期的制度性安排尚有待检验。

其次,下乡强势执法与村庄自治组织弱化之间存在着张力。国家法律和国家权力如何在村庄实施一直是学术界关心的经典话题,保障其运作的重要力量就是村庄中的各种代理人。土地执法使得这个问题更加复杂,由于村干部本身就是企业家,又是村里人,导致他们在执法过程中有许多顾虑。因此,在执法过程中他们经常扮演红脸的角色。一位综合执法队员描述这个过程说:“村里(干部)跟我讲啊,那个人家死不拆。我们平时的时候在一起配合工作,我们就说好的,一个唱白脸,一个唱红脸,说好的,你去做思想工作,我呢来吓他。”^⑥到了真正采取执法手段的时候,村干部往往选择靠边站。强硬的执法手段也得十分谨慎地使用,“这种事情(执法)也是不得已啊,就是思想工作做不通,但是也不能常用,常用了像我们村干部下次还有什么事情的话难办”。^⑦

再次,“通过土地治理”与治理体系现代化之间存在着张力。基层政府从发展转向治理的一个重要任务就是纠正“变通”的政策执行模式,在乡村社会建立规范发展的秩序。但是我们看到

目前进入县级直属部门执法力量依然遵循的是“治理逻辑”。土地执法根本上依然是为了倒逼产业转型,并没有完全遵循行政执法的制度化、专业化逻辑。执法的后果也未实现土地利用的实质合法,而是权衡各种现实因素的结果。政府行为表面上看是从“放水养鱼”变成土地治理,但是实质上依然是“以模糊治理模糊”的思路。从治理的效果来看,并没有完全达到规范秩序的效果。

六、总结与讨论

本文通过描述“通过土地治理”这一独特的社会学现象,讨论发达地区乡村社会治理实践过程和内在张力。在改革开放初期的乡村工业发展过程中,基层政府为了鼓励乡村经济发展采取“放水养鱼”的策略,土地是政府刺激经济发展的重要手段。但是这种特殊的产业发展模式也带来种种社会治理问题。如何化解这些问题成为发达地区乡村治理体系和治理能力建设的重要内容。在这个过程中,土地变成地方政府治理乡村社会的重要手段,具体来说就是试图通过拆违的方式促进产业转型,解决产业发展带来的治理难题。这就是所谓的“通过土地治理”。

通过土地进行治理,深刻体现了发达地区基层治理的新特征。由于乡镇、村庄的结构弱化,为了推进土地执法采取了综合执法和下乡执法的办法,这个过程也重塑了县域乡村治理体制。但是在治理过程中,由于土地执法本身就有极强的“治理逻辑”,具体实施过程不可避免地陷入“以模糊治理模糊”的困境。结果治理导致国家与农民关系的巨大变化,一方面是国家政权强势入村,另一方面却是国家与农民共生关系破裂。

土地执法和土地治理,本身应该是加强基层社会法治化建设的重要手段。通过土地执法在

乡村社会建立“依法治理”的秩序,应该是乡村社会治理体系和治理能力建设的重要内容。但是在实践过程中,由于土地执法捆绑了综合治理任务,从土地治理演变成“通过土地进行治理”。这样,“通过土地治理”一方面增加了基层社会的治理成本,另一方面一旦这种治理模式难以持续化、制度化,最终就有变成运动式治理^③的风险。

注释:

①周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,载《社会学研究》2006年第3期。

②陈家建:《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,载《中国社会科学》2013年第2期;渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,载《中国社会科学》2012年第5期;李祖佩、钟涨宝:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,载《中国农村观察》2015年第2期。

③付伟、焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,载《社会学研究》2015年第2期。

④贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》,载《甘肃社会科学》2007年第2期。

⑤贺雪峰:《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。

⑥贺雪峰、谭林丽:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例》,载《政治学研究》2015年第3期。

⑦贺雪峰:《浙江农村与珠三角农村的比较——以浙江宁海与广东东莞作为对象》,载《云南大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

⑧刘守英:《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社2018年版,第8—10页。

⑨正如邓小平所说:“如果说在这个问题上中央有点功

绩的话,就是中央制度的搞活政策是对头的。”“党的十一届三中全会以后决定进行农村改革,给农民自主权,给基层自主权,这样一下子就把农民的积极性调动起来了,把基层的积极性调动起来了,面貌就改变了。”邓小平:《改革的步子要加快》,载《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版,第238页。

⑩Nan Lin, “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China,” *Theory and Society*, Vol. 24, No. 3 (1995), pp. 301-354.

⑪渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》2009年第6期。

⑫郁建兴、徐越倩:《从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案》,载《马克思主义与现实》2004年第5期。

⑬孙立平:《实践社会学与市场转型过程分析》,载《中国社会科学》2002年第5期。

⑭Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (1992), pp. 96-126.

⑮吕普生:《中国行政执法体制改革40年:演进、挑战及走向》,载《福建行政学院学报》2018年第6期。

⑯陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,载《法学研究》2015年第1期。

⑰陈柏峰:《基层社会的弹性执法及其后果》,载《法制与社会发展》2015年第5期。

⑱赵晓力:《基层司法的反司法理论?——评苏力〈送法下乡〉》,载《社会学研究》2005年第2期。

⑲董磊明、陈柏峰、聂良波:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,载《中国社会科学》2008年第5期。

⑳贺雪峰、谭林丽:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例》。

㉑金祥荣、朱希伟:《专业化产业区的起源与演化——一个历史与理论视角的考察》,载《经济研究》2002年第8期。

㉒黄小虎:《新时期中国土地管理研究》下册,北京:当

代中国出版社2006年版,第188页。

㉓邹家华:《当代中国土地管理研究》,北京:当代中国出版社1998年版,第184页。

㉔邹家华:《当代中国土地管理研究》,第10—11页。

㉕Jean C. Oi, “The Evolution of Local State Corporatism,” in Andrew G. Walder (ed.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1998; 丘海雄、徐建牛:《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,载《社会学研究》2004年第4期。

㉖黄小虎:《新时期中国土地管理研究》下册,第189页。

㉗联户工业最初创办者有着特殊的身份,使得当时的联户工业能够在一无所有的基础上,低成本、低风险地办起来。参见:《X镇志》编纂委员会(编):《X镇志》,北京:中国文史出版社2016年版,第194页。

㉘祖一良:《四个轮子一起转》,中国人民政治协商会议海宁市委员会网站, <http://www.hnszx.gov.cn/main/news/show-1411.html>。

㉙《X镇志》编纂委员会(编):《X镇志》。

㉚傅春晖:《包买制:历史沿革及其理论意义》,载《社会学研究》2014年第2期。

㉛付伟:《城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省L市偏远乡村来料加工为例》,载《中国社会科学》2018年第6期。

㉜Sally Sargeson, “Subduing ‘the Rural House-Building Craze’: Attitudes towards Housing Construction and Land Use Controls in Four Zhejiang Villages,” *The China Quarterly*, Vol. 172, No. 12 (2002), pp. 927-955; 朱晓阳:《小村故事:地志与家园(2003—2009)》,北京大学出版社2011年版,第147页。

㉝邹家华:《当代中国土地管理研究》。

㉞同上。

㉟《湖北省人民政府关于加快发展乡镇企业若干政策问题的决定》(鄂政发[1996]47号),载《湖北政报》,1996年第8期,第34—36页。

㊱甘士明:《观察中国乡镇企业30年》,载《管理观察》2009年第1期。

③⑦浙江省转升办、省经信委、省环保厅、省质监局、省安监局《关于进一步整治提升“低小散”块状行业深化“腾笼换鸟”的意见》(浙转升办[2014]39号),浙江省经信委《关于合力推进“低小散”块状行业整治提升工作的通知》(浙经信产业[2015]11号),浙江省工业转型升级领导小组办公室《关于全面推行企业分类综合评价加快工业转型升级的指导意见(试行)》(浙转升办[2015]13号)

③⑧H市市委政研室主任在H市市政府座谈会上的讲话,2015年6月15日。

③⑨H市市委政研室主任在H市市政府座谈会上的讲话,2015年6月15日。

④⑩同上。

④⑪陈峰:《经济发达镇综合执法改革合法性若干问题》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期。

④⑫2006年许多农户的厂房被认定为违法建筑,但是在当时这些房子拆除起来确实有难度。农户可以给村委会交一笔拆除保证金,如果拆掉房子就可以拿回这笔钱,这笔钱被称为“委托拆除费”。最后演变成为许多村民认为交了委托拆除费就可以使用集体土地建厂房。

④⑬X镇综合执法局工作人员G在福村、湾村党支部书记座谈会上的讲话,2015年6月16日,参会者:两村党支部书记、X镇综合执法局工作人员。

④⑭来自笔者2019年5月6日对湾村村民Q的访谈。

④⑮赵晓力:《基层司法的反司法理论?——评苏力〈送法下乡〉》。

④⑯郁建兴、黄飏:《地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略》,载《政治学研究》2016年第2期。

④⑰X镇综合执法局工作人员G在福村、湾村党支部书记座谈会上的讲话,2015年6月16日,参会者:两村党支部书记、X镇综合执法局工作人员。

④⑱湾村党支部书记在福村、湾村党支部书记座谈会上的讲话,2015年6月16日,参会者:两村党支部书记、X镇综合执法局工作人员。

④⑲来自笔者2015年6月15日对X镇镇长F的访谈,参会者:X镇镇党委主要成员、综合执法局主要领导成员。

④⑳来自笔者2019年5月6日对湾村村民Q的访谈。

④㉑X镇综合执法局工作人员G在福村、湾村党支部书记座谈会上的讲话,2015年6月16日,参会者:两村党支部书记、X镇综合执法局工作人员。

④㉒福村党支部书记在福村、湾村党支部书记座谈会上的讲话,2015年6月16日,参会者:两村党支部书记、X镇综合执法局工作人员。

④㉓狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,载《社会》2010年第3期。

责任编辑:皮莉莉

ECONOMY & SOCIETY

“Through Land Governance”: Rural Land Use and Governance in Developed Regions

171

Fu Wei

Abstract: This paper looks closely at the typical sociological phenomenon of “land governance” in the rural areas of Zhejiang Province, and presents in detail the historical evolution, operative process and results of the governance of rural homesteads in the province. The author argues that, through land governance, the grassroots government tries to force the transformation of the family industry by demolishing illegal constructions, and, through this, to achieve comprehensive social governance. With the weakening of the township government, land governance in the form of law enforcement is sometimes taken to the village level. This process has led to new changes in the relationship between the state and farmers. In the process of land governance, due to widespread violations of the law caused by historical factors, law enforcement can only be carried out “through fuzzy governance”. This deviates from the original intention of the rule of law in rural governance, and also increases governance costs on the practical level.

Keywords: land governance, rural homestead, modernization of governance, rural industrialization

“Section-level Ceiling”: The Problem of Official Promotion in County Governance

186

Chen Jiajian & Zhao Yang

Abstract: In government organizations, promotion is the core incentive. This paper focuses on the promotion of officials in county governance. Taking County G as a sample, this paper analyses the promotion of more than 300 section-level cadres in the past five years and finds that there is an obvious “section-level ceiling” phenomenon in county governance, including early start, long position holding and repeated position rotation, and low probability of promotion. The author argues that the phenomenon of “section-level ceiling” is the result of three factors converging at the grassroots level: the government's organizational structure, the system of cadre relegation, and the “four requirements” (being revolutionary, being young, being knowledgeable, and being professional) for cadres. The promotion of section-level cadres at the county level not only affects the operation of government organizations, but also shapes the logic of grassroots governance, resulting in such malpractices as covert promotion mechanisms and high familiarity among officials. The “section ceiling” has complex causes and multi-dimensional influences. It is an important entry point for observing grassroots governance.

Keywords: section-level ceiling, promotion, county governance, grassroots cadres