

农民眼中的土地延包“30年不变”

——基于信访材料的分析

朱冬亮

本文以闽西北J县的土地纠纷信访件为分析案例,从微观的角度来透视当前我国农民对土地延包“30年不变”的国家政策的理解以及农民的“土地观”。

一、总体的纠纷概况

1998年J县开始贯彻落实国家第二轮土地承包政策。在这个过程中,各乡、各村都或多或少地出现过一些大大小小的纠纷和争议,只是绝大多数的纠纷在没有进一步上访到县级政府之前,就最终因双方的妥协而达成一致了。

笔者在J县农办收集到的与土地纠纷有关的存档信访件共有15件,所含内容涉及到土地承包工作的方方面面,但基本上都和“30年不变”有关。这些纠纷和争议,都是当地乡、村政府一时无法解决,然后当事人再以信访的方式,进一步“上告”到县、市级甚至省级有关部门的。

由于J县地处闽西北山区地带,因此,土地纠纷总体上可分为耕地纠纷和竹林地纠纷两类。在这15个信访件所提到的15个纠纷案例中,只涉及竹林地纠纷的有1例,同时涉及耕地和竹林地纠纷的有2例,其余的12个案例都只与耕地纠纷有关。如果按照纠纷双方的力量对比进行分类,则可以分为三类:个别农户与村民群体的纠纷、村集体与村集体之间的纠纷、同一个村集体内部不同的群体之间的纠纷。在15个案例中,属于农户个体与群体的纠纷有8例,其余的7例是群体间的纠纷,其中,涉及村际间的有3例。

就纠纷的原因而言,15个案例中要求重新调整土地的有5例,其中,3例是耕地和竹林地纠纷,另外2例则只涉及耕地争议。双方产生分歧的原因在于彼此之间对第二轮土地承包中“30年不变”的含义理解不同:一方要继续在第一轮承包的基础上延包,另一方却要打乱了重新调整,然后再搞“30年不变”。其余的10例都只是和耕地纠纷有关,其中:1例涉及耕地征用与“农转非”;1例涉及耕地征用及补偿费收取问题;2例涉及“农转非”;1例是当地人“不允许外地人分我们村的祖宗田”;4例与入赘的民间习俗关联;剩下的1例是因第一轮田地承包没赶上,导致第二轮也无法承包。一般情况下,如果涉及纠纷的双方是群体,多是属于多次上访,但只上访到县级政府部门,这类纠纷一时普遍难以圆满解决。但是,如果是单个农户与村民群体的纠纷,则有可能出现逐级甚至越级上访的现象。J县的15个信访案例中,属于逐级或者越级上访到省级有关部门的有3例,只上访到市级的有1例,其余的均只到县级。

二、“30年不变”:纠纷的根本原因?

尽管一般的信访件都把造成双方土地纠纷的原因陈述出来,但这些原因多半是直观的、表

面上的,并没有把更深层的原因揭示出来。

在实施第二轮土地承包过程中,由于不同的地方在贯彻国家的“30年不变”政策时的具体做法不同,表现出来的冲突与矛盾也各不一样。虽然平常的时候,农村的生活表面上很平静,但实际上偶尔总有一些或大或小的纠纷与争议。日积月累,这些矛盾就逐渐越积越多,越积越大。终于,当国家宣称农村第二轮土地延包要“30年不变”时,农村平常积累掩盖着的矛盾一下子爆发出来。“30年不变”无意之中似乎变成了一根导火索。为什么会出现这种情况?难道农民群众真的不欢迎“30年不变”吗?

要理解这种情形,必须考虑到两方面的因素:一方面,自新中国建国至今,我国农地制度经历了一系列令人眼花缭乱的变迁,从最初的土改到合作化到高级社、“大跃进”,再到人民公社以至后来的包产到户,这些不同时期的制度变革都对农民的土地观产生了影响,特别是土改、人民公社和20年的包产到户这三个阶段,更是直接影响到他们对现行土地制度的理解和认知;另一方面,基于小农社会传统的经历,农民对土地的认知有自己积累的一套乡土知识体系。如此一来,自上而下的国家制度安排和乡村中原有的知识积累就会发生种种交融、碰撞与冲突,许多矛盾和纠纷也就因之而生。

具体而言,1951年的土改同时实现了土地私有和均等,与传统的“不患寡而患不均”的小农意识相吻合。正是因为土改之后的土地私有只有短暂的几年,反而在农民心目中留下了难以磨灭的回忆。因此,一旦有机会,他们就会回忆起这段历史。在J县的15个信访案例中,有3例涉及到这个问题,其中1例的情况是这样的:X村是一个生产小队,原处偏远的半山腰上,村民们耕种的是山垄田。80年代到90年代初,该村村民陆续全部搬迁到大队部所在的村落定居,但他们依然还得耕作原来的山垄田。出于对现行的土地分配的不满,村民们就以居住地的变迁为由,要求在全大队范围内重新调整耕地,此举自然遭到村干部和其它生产队成员的反,因为该大队的田地一向属于各个生产队所有。在这种情况下,X村的村民又提出要按土改时的土地证分田地。他们认为,虽然那时候他们一样耕作山垄田,但是有竹林地作为补偿,现在竹山却属于全大队所有了。如果现在要他们继续耕作山垄田,就得“归还”原来的竹林地。

类似的上访案例还有另外2个,其中Z村和G村的竹林地纠纷较有意义。这两个村属于同一个大队,Z村村民以本村的人均竹山面积少于G村,而G村又有三片竹山土改时是属于Z村村民所有为由(以土改时的土地证为据),认为G村“强占”了本村的竹山,要求其归还。

土改满足了农民平均占有土地的要求,这种意识在接下来的人民公社时期得到进一步的强化。30年的人民公社历史,在农民的心目中已经形成一种很深的“集体土地成员权”意识。在他们的观念中,田地是属于“大家的”,因此,每个集体的成员,包括现在的和将来出生的,都应该无条件均等地享有分配田地的权利。这种土地认知方式,导致80年代以来农村土地频繁的调整。毕竟,在当前我国农村人口众多、人均占有的土地资源极其稀缺而农民又没有其它非农性的就业门路的情况下,均等地占有土地实际上是一种最为有效的社会保障(周其仁,1994;刘守英,2000;姚洋,2000)。所以,在全国绝大部分农村地区的农民看来,土地仍然是他们的“命根子”,是他们赖以生存的基本的资源依托。这种观念深深地影响着农民的行为,只不过在过去一直没有表现出来。

与此同时,在实行20年的家庭土地承包过程中,乡村中已经逐步形成一种新的均衡态势,农民心目中也已经建构起了一整套与土地问题相关的习俗。这种均衡是建立在新的公平基础

之上的,而且被农民们自身所认可。自从80年代初期包产到户至今,原先队里的田地分给各家各户承包经营。由于各个家庭人口增减的速度不同,势必造成耕地的不均衡。在这种情况下,定期调整田地成了实现田地均衡的一种最佳方式。农村土地的频繁调整和变动,一方面适应人口增减变化的形势;另一方面,也满足了农民搞集体时形成的平均主义的心理。正如有的农民所说的:“如果我这次运气不好,抓阡时没有抓到好地,也没关系,反正过几年还要再重新分,说不准下次我的运气会好,抓阡能够抓到好地。”即使有的农民这次没有分到田地,心里想着下次调整再分也不迟。这是一种非常普遍的心理。大家都这么想,每次调整田地的时候便不会斤斤计较,纠纷自然便不容易发生。

但是,当1997~1998年国家推行第二轮土地延包工作时,为了达到稳定土地产权、防止土地频繁调整的目的,国家反复强调这次土地延包将实行“30年不变”,要“增人不增地、减人不减地”,不再按人口的增减调整土地;同时,采取发给农户《土地承包经营权证》、与农户签订书面承包合同等配套措施,以便达到预期的政策实施效果。J县在贯彻国家的这项政策时,当地的新闻媒体和乡村干部都广泛且反复地向农民宣传第二轮土地承包制的意义,使“30年不变”政策变得几乎家喻户晓、人人皆知。不过,人们恐怕没有预料到,尽管国家的政策精神已经人人皆知,却没有深入人心。对于“30年不变”,农民有他们自己的理解方式。更为有意思的是,他们的见解有时恰恰与国家的意图相矛盾。

照农民自己的看法,如果土地真要是一定30年不变,其意思就等于是说,在这30年中,他们分到的承包地是他们家自己的了。换言之,在这30年当中,土地就差不多是属于自己私人所有。如此一来,农民对土地的期望值一下子从“大家的”过渡到“自己的”,原来的均衡态势被打破了,其中的反差是非常强烈的。每个农民都意识到这次分地不同于以往的调整,而是直接关系到今后30年的生计问题。传统的土地是“命根子”的潜在意识再度在他们的脑海中出现。正因为如此,他们在实际分地的时候,土地的分量突然就变得非同一般。大家都怕分地的时候吃亏,谁都想分到好田,谁也不肯轻易妥协。原来因各种原因而没有地或者不想要地的农民这次都想分到地,且态度坚决。这样一来,农民长期以来形成的成员权意识与土地私有的潜在设想发生了强烈的碰撞和冲突。究竟应该如何分地才能算是公平?这个度很难把握。很多纠纷也就因此而生。这是造成土地纠纷的最根本的原因。

此外,农村社会经济的变迁,产业结构的调整和变动也会导致别的纠纷。这其中有两类情况值得重视,一类与农转非问题有关,一类则与村民的迁移有关。D村的土地纠纷案例属于前一种。该村的部分村民在50年代初土改的时候是农业户口,后来因为有发达的手工陶瓷业而被划入居民户,自然他们土改时分到的土地就被集体收回去了。现在由于经济不景气,手工业生意不行了,这些居民户“失业”了,这时候他们就反过来和村中的另一部分农业户争土地,双方爆发激烈的冲突。类似这样的信访案例还有1例。

J县地处闽西北山区地带,一个行政村(大队)往往都辖若干个自然村。按照规定,土地一般是属于村民小组(生产小队)所有。那些偏远的小山村往往是一村一组,村民们所拥有的田地自然是分布在村落四周,而且大部分是山垄田,田质差,耕作难度大。这种土地配置制度自土改以来就没有多少变化。但是从90年代以来,福建省实施“造福工程”,鼓励地理位置偏僻的小山村的村民搬迁到交通更为便利的平地上重新安家落户。这样就出现了一个问题:原来居住在小山村的农民,现在搬迁到平地上定居了,这是否意味着他们还要耕作原来的山垄田

呢?虽然国家规定第二轮土地承包不能随意改变土地所有权的权属关系,但是如果再叫搬迁到地上的村民去耕作原先偏远的山垄田,就显得不合情理,他们也不愿意。至于原来就在平地上居住的村民,他们当然不肯让外来人分享本村的田地,双方不可避免地就会产生冲突。如前面分析过的X村的纠纷案例就是属于这种情形。除此之外,类似的上访案例还有Y村1例:该村的14户农户搬迁到大队所在地定居之后,就提出要求大队归还原先属于自己小队的36.08亩耕地(这些地靠近大队所在的村)。此举遭到其它生产队的农民的反,双方冲突因之持续不断。

三、纠纷中值得注意的两个问题

从J县的15个纠纷案例中,基本上可以看清当前我国农村在实施“30年不变”政策的过程中所存在的问题,其中有两个议题特别值得注意。本文下面将对此做进一步的剖析。

(一) 稳定与调整的关系

第二轮土地承包,国家主要的目的是想稳定土地的产权制度,突出“30年不变”的重要性。究竟这项政策能否达到预期的效果?剖析案例,或许可以给我们带来一些有益的启示。

在信访件所体现的15个案例中,有2例在过去的第一轮土地承包中是实行不调整制度的,即L村和S村从1982年实行土地承包责任制至1998年均未进行过土地调整。由于中办[1997]16号文件《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》强调:“土地承包期再延长30年,是在第一轮土地承包的基础上进行。开展延长土地承包期工作,要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。”针对这一文件精神,有的村民认为,第二轮土地承包应该是在第一轮承包的基础上继续延包,不是重新调整;另一部分人则认为,既然是第二轮承包,就应该重新调整。双方对国家政策的理解出现了分歧。这样一来,要求重新调整的部分村民就不断上访,要求政府帮助予以解决。

L村反映的是耕地调整问题。他们在上访信件中说:“由于农业人口流动较多,有的因老去世,有的婚嫁,甚至已出生的少儿今已17岁至今未分到分文田,而教育附加费、水费要增收。另一方面,(有的)群众却人少地多,无法耕种,而没有责任田的农户却要承担各种税金...影响了农民的积极性。所以我们村民强烈要求上级领导给予高度重视,真正给农民做主,调整责任田30年不变(的做法)。”L村全村约90户,其中签名要求分田的有43户。

S村反映的却是耕地和竹林地的调整。要求重新调整的村民在上访信中说:“十几年来,村里人口在不断增长,已由1982年的423人增长到现在的554人,有的农户现在的计划内人口是当时的1.5~2倍,当然有些农户的人口比当时更少,这样就出现了不是依靠科技,不是因为勤劳,而是靠山多、田多的富贫悬殊。”S村全村约120户,上访信中要求调整的有56户。

一般情况下,大部分以竹林地为主要生计来源的乡村都会出现类似上面的稳定和调整的纠纷。正如当地政府的调解报告中所指出的:竹林地纠纷之所以频繁出现,除了人口增减与资源占有比例的矛盾之外,还有多方面的原因。首先,竹林地有很长的生长周期,一般不宜进行频繁的调整,因此,第一轮承包大多是一定15年甚至更长。其次,根据村民以往的经验,竹山的效益一直不是很明显,因此,80年代初分山到户的时候,村民并不太在意,导致分山的工作做得比较粗糙,分得不够平均。但是,90年代以来,竹笋、竹材价格迅速提升,竹林地自然也随之大幅升值,村民对竹林地的预期也发生逆转。第三,竹林地直接涉及到后期管理投入的问

题,管理细致的、管理粗放的在产出上差异非常大。管理得好的农户自然不肯把自己十几年来辛勤劳动的成果拱手让与他人,故而反对调整。至于那些要求调整的农户,有的是因为人口增加,有的是因为竹山管理不好,有的觉得当初分山时就吃亏,他们组成一个要求重新调整的阵营。还有一部分村民则持中立的态度,可分可不分。这部分人往往成为纠纷双方拉拢争取的对象。

除了上述的2个案例外,还有另外2个与竹林地有关的纠纷案例。由于这类纠纷基本上是群体与群体之间的纠纷,地方政府在调解处理时普遍感到比较棘手,弄不好会导致村民的公开冲突甚至械斗。

透过对上述案例的分析,可以看出我国开展“30年不变”的第二轮土地承包,确实可以达到促进农民增加对土地的长期性投入的目的。但是,也要注意,由于土地产权的稳定与农民的“集体土地成员权”观念相冲突,因此,农民往往把公平的原则摆在第一位,而效率原则不得不退居其次。我国实行的是社会主义土地制度,否定土地私有制,这就使农地制度实施中面临着一个尴尬的处境:如果真的实行土地“30年不变”政策,在农民们看来,那实际上和实行土地私有制没有多大的差别;如果坚持土地集体所有制,就不得不允许土地的定期调整。两者之间似乎是“鱼与熊掌”之关系。事实上,从一些地方的政策实施的情况看,很多地方的农民对土地“30年不变”政策持悲观态度,他们仍然是沿袭过去的做法,每隔若干年即进行一次小调整(全国农村固定观察点办公室,1998;林卿,1999)。

(二) 民间惯例对土地制度的影响

在15个信访案例中,有7例属于个别农户与集体中其他村民的土地纠纷。这类纠纷是过去20年中零星积累起来的,如外地人要不要分给田地?入赘“上门”的家庭能不能分地?有户口和没有户口(这类问题大部分与计划生育有关)的村民能不能分集体的田?对于类似问题的处理,多半涉及到农民之间的人际关系和各个村约定俗成的民间惯例。而这些非正式制度因素往往和国家的原则性规定有出入,两者易产生冲突。由于这些民间惯例得到绝大部分村民的认可和支 持,因此,国家正式的律令制度在处理这些问题时就显得苍白无力、无所适从。

按照我国现行的农地制度安排,农村土地属于村民集体所有,具有很强的排他性(周其仁,1994)。村民除了对男婚女嫁的人口流动可以接受之外,对于其它原因如入赘、外来人定居本地等,则有严格的限定。如果这类人要加入本集体分地,至少需要经过大部分村民同意。由于各个村对此都有严格的民间约定,外来人口要想获得土地并不容易。

J县的15个信访案例中有4例和外地人入赘有关,其中2例的入赘者是通过村干部的关系取得了当地的户口。但是,按照当地的民间惯例,他们并没有经过村民群众的许可,因而第二轮承包分地时遭到村民的集体抵制,无法获得土地的承包经营权。这些入赘的农户,在此之前基本上没有分到地,这次因为考虑到土地延包是“30年不变”,如果不分一份地,将来30年就无地可耕,生计难以保障,所以,都想方设法“上告”,要求分地。

对于一般的外地人要分地,各个村也有严格的习俗限定。除了入赘的4例之外,属于外地人分不到地的还有2例。其中有1例比较具有代表性:李氏兄弟于1977年由福建长汀县迁到J县C村落户。1983年第一轮土地承包时,他们均获得了土地的承包权。但是,接下来的时间当中,他们和当地村民相处不好。1998年第二轮土地承包时,当地村民就以“外来人不准分我们祖宗的田”为由,拒绝再给李氏兄弟4户19个人分田地。在有关部门的耐心说服下,村民最

终同意分给他们田地,但前提是他们得按每个人口交纳500元作为村小组积累金。否则,就坚决不同意分地。李氏兄弟后来只好接受这个条件,方才分到了田地。

有意思的是,地方政府在处理这类纠纷时,多半难以按国家的有关政策办事。各个村约定俗成的民间惯例依然在这类场合中起主导作用。其原因在于民间惯例本身是村民们集体制定出来的,得到村民群体的认可,具有很强的约束力。如果谁违反这些约定,就会遭到大家的一致反对。面对内聚力强大的集体力量,地方政府常常不得不做出妥协和让步。

四、结束语

农地纠纷从一个侧面反映了农民对土地的理解和认知。从上述的15个信访案例中,可以看出,农民的土地观实际上受不同历史时期的各种思想意识的交互影响。无论是50年代初的土改,还是60~70年代的人民公社,乃至80年代以来的家庭联产承包责任制,都在农民的观念中留下不同的历史记忆,并直接影响到当前土地制度的实施。

土改后实行的“耕者有其田”,给农民留下了土地私有的记忆。人民公社时代形成的土地集体所有制,与农民传统的平等占有土地的传统小农意识不谋而合。即使是实行家庭联产承包责任制后,农民依然沿袭了人民公社时代的土地观,农村土地的频繁调整就是最好的例证。不过,当1997~1998年国家推行第二轮土地承包制,并严格要求“30年不变”的时候,农民脑中首先萌发出来的是“土地私有”这一敏感的意识,于是传统的“土地是命根子”的观念再度萌发。面对土地的再分配,他们以内部协议的形式规定若干年即进行一次小调整,变相地以群体的力量直接或者间接地反对“30年不变”的制度设计;他们自觉不自觉地按照传统的民间惯例行事,如“祖宗田”意识、排斥外来人分享本村的土地等。

值得关注的是,在这15个纠纷案例中,“被告”的一方全部是村民群体,其中纠纷双方都是属于群体的也有7例。由于国家权力向上收缩,村集体的自主性增强,传统的农民土地观也呈现复苏的势头。从信访件中可以看出,这些纠纷群体有两个明显的特征:一是群体内部凝聚力很强,立场鲜明,他们即使明知是违反国家的政策,也不轻易放弃自己的立场;二是这些群体完全是农民自发组织的,体现了他们为土地而团结的力量。他们已经逐渐意识到,土地是属于他们村的,属于他们自己的。这种自主的集体所有权意识很显然与过去人民公社时代被动的集体意识不一样。它预示着未来我国的农村土地制度将进入一个非常微妙的发展时期。

参考文献

1. 周其仁:《农村改革与中国发展》(上、下卷)(1978~1989),牛津大学出版社,1994年。
2. 迟福林(主编):《中国农民的期盼——长期而有保障的土地使用权》,外文出版社,1999年。
3. 刘守英:《中国农地集体所有制向何处去》,转引自中国人民大学书报资料中心《农业经济》2000年第4期。
4. 姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》2000年第2期。
5. 陈心想:《一个游戏规则的破坏与重建——A村村东调田风波案例研究》,《社会学研究》2000年第2期。
6. 全国农村固定观察点办公室:《当前农村土地承包经营管理的现状及问题》,《中国农村观察》1998年第5期。
7. 林卿:《农村土地承包期再延长30年政策的实证分析与理论思考》,《中国农村经济》1999年第3期。

(作者单位:北京大学社会学系)

(责任编辑:王慧敏)