
土地确权基层实践中的权威缺失问题研究

——以江汉平原 S 村为例¹

万江红¹，钟结硕²

(1. 华中科技大学 社会学院，湖北 武汉 430074；

2. 华中农业大学 文法学院，湖北 武汉 430070)

【摘要】：村民自治是我国一项重要的农村基层民主政治制度，在三十多年的发展中取得了令人瞩目的成绩，但是随着社会的变化和发展，村民自治却开始面临许多问题。以土地确权证为切入点，通过对一个村庄的“确权权”现象进行研究后发现，村治组织的权威缺失对于土地确权在基层中推进有着明显的阻碍作用，而村治组织权威缺失则是由上级政府、村民以及村干部自身等多方原因共同造成的。因此，破解村治组织权威缺失是顺利推进国家政策基层实践的一个有效办法。

【关键词】：国家政策；土地确权；村治组织；权威缺失

【中图分类号】：C912.82 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1672-433X(2018)02-0121-05

从1980年首先在广西河池地区的宜山、罗城两县诞生村民委员会，到1982年宪法修订时村民委员会被写入宪法、1988年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》开始实施，至今已有三十多年，村民自治对乡村的稳定与发展作出了重大贡献。但是随着形势的变化和发展，村民自治也受到了一些质疑同时也遇到了困境^[1]。例如有学者指出后税费时代，村民自治组织面临村政权威不足、农村人才外流、法律相对滞后等一系列新问题^[2]。不仅如此，我国目前的村民自治组织的发展严重滞后于农村经济发展，很大程度上制约了农村经济发展的前进步伐^[3]。针对这一问题，学界也进行了相关的研究和探讨，目前主要是从两个方面进行分析，一是村组织与上级关系角度。二是权威缺失和组织弱化的角度。但总的来看，既有的研究大多从宏观角度进行分析和探讨，少有从具体事件切入，本文旨在沿着第二条研究路径，从土地确权的基层实践这一微观角度出发，分析在确权过程中村治组织的权威缺失现象，试图透过一个具体的事件来呈现在国家政策的基层推行过程中村治组织的权威缺失会带来怎样的后果。

一、田野描述

本文通过对江汉平原一个典型农业村的驻村调研，采用深度个案访谈和参与观察方法获得第一手较为丰富的田野资料，试图立足个案，以村庄为研究对象、土地确权证为切入点，从微观角度对村治组织权威缺失现象进行阐释和分析。

¹[收稿日期]：2017-09-21

[基金项目]：国家社会科学基金重点项目“农地确权、流转与新型农业经营主体培育研究”（16ASH007）。

[作者简介]：万江红，女，华中科技大学教授，博士，主要研究农村社会学。[E-mail: wjianghong@mail.hz](mailto:wjianghong@mail.hz)

S村^②位于江汉平原西南部，距离县城40公里，距乡镇8公里，是全县10个贫困村之一。全村共有土地1840亩，人口998人，218户，5个村民小组，人均土地1.84亩，村集体没有机动地，也没有民办企业，属于典型的偏远农业村。外出打工者占到全村人口1/3，2/3人员留守在村，在村人员以45岁以上的中老年人和孩子为主。1982年村庄分田到户，1999年按照“增人增地，减人减地”的约定重新调整土地，且约定10年后再调地，但是由于当时农业税重，很多农民不愿意种地，放弃承包权外出打工，或者让其他村民帮种，并付耕种者100元/亩。2004年国家进行土地确权，重新小幅度调整，主要调整是未给外出务工人员分地，并发给在村种地农民土地经营证。2009年再次分地时，由于中间发生了2004年的确权、2006年国家取消农业税、2007年开始粮补，外出人员便回村要地。于是，拥有土地经营证的农民和没有土地经营证的农民发生冲突，双方僵持不下。自2009年起S村土地矛盾十分突出，仅有第二小组2012年在部分村民强烈要求下进行了组内调地，后来村干部迫于上级完成任务的压力，在未公示的情况下按照二轮延包的面积完成土地确权相关表格并上交。目前村中大部分留守人员都种责任田，几乎不外包土地，即使有种不了的地，也是将其转包给自家兄弟、亲戚，没有抛荒现象。

二、土地确权与权威缺失

2013年开始，中央一号文件明确提出了要进行农村土地的确权工作，2015年中央一号文件则进一步明确要在五年内完成农村土地确权登记工作，土地确权成为农村最重要的工作之一。但是在实践过程中，土地确权却面临诸多问题。

在2015年中央一号文件要求开展确权工作之后S村所在县也开始了土地确权，但是这一过程却因村级组织的权威缺失开展地并不顺利。根据该县的土地确权工作流程，S村的土地确权困境从入户调查环节就出现了。

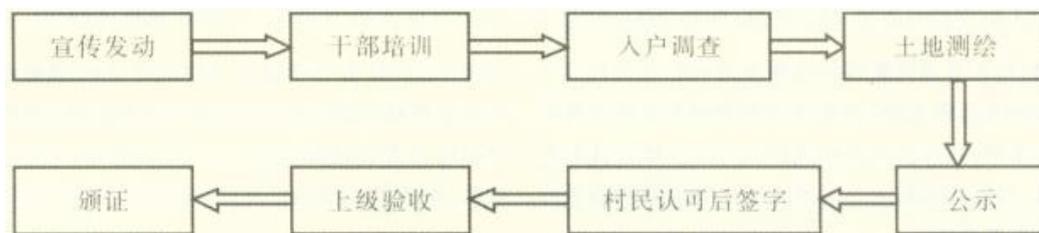


图1 土地确权流程图

从图1中可以看出，该县的土地确权工作大致会经历八个步骤，在所有步骤中，入户调查是其中最重要的一环。而在S村的走访中发现，本村的主要问题就出现在入户调查环节，从这一步开始，村干部的推进和村民的抵触形成了鲜明的对比。

1. 动员能力的弱化。在入户调查环节中，村治组织需要在每个小组成立一个调查小队，对每家每户进行入户调查，同时还需要村民对自己所属土地进行“指地”，这一环节就开始遭到村民的普遍抵制。“当初确权之前让指地，大家都不愿意指，就怕指完之后自己家的土地会变少，我们村干部去做工作也不行，那些村民根本就不听我们的安排，觉得我们做什么都是要分他们的地，所以这个也搞不成。”（S村支书JJZ）村干部为了更好地开展整个村的调查工作，所以成立调查小队，虽然名义上代表村治组织开展工作，但是这个小队得不到村民的认可。“那个什么小队的人都是村干部直接指定的，都是有好处和干部关系好的人才能去，后来查田的时候发现这些调查小队分到的田都明显多了，村民去反映情况，村支书才说分给他们的土地因为比较偏远或者不好，都进行了折算，但是你说这种话谁会相信，所以其他的村民都不愿意搞这些事情。”（2组村民LRF）村民对村干部的不信任以及对自身利益的保护使得土地确权工作在第一阶段就遭遇阻碍。

上述情况是成立了调查小组得不到认可，更有甚者是根本无力成立调查小组。

^②①根据学术惯例，本文所有的地名和人名均为化名。

案例 1: 在 S 村中 3 组是唯一一个没有成立调查小队的组, 原因在于村民没有人愿意做这个工作, 不仅因为调查小队在普通村民中没有威信, 同时还因为这个工作容易得罪人, 村治组织又不能强行成立调查小队, 因此这个工作也就在 3 组搁浅。

在成立调查小队失败以后, 村干部又尝试了其他方式试图推行确权工作, 但是最后都以失败告终。后来村治组织召开会议跟村民协商村庄的土地确权工作, 但是大部分村民只是口头上答应而实际上并不会参加, 无人参加的确权会议自然也就搁置下来。“那些想分地的人也去村里‘闹’过, 村干部就说大家开个会吧, 但是大家都怕到时候自己家会拿出土地, 所以都不去参加, 村干部拿我们也没办法, 现在都是自己种自己的地, 村干部说话也没人听。”(3 组村民 GSX) 而从村干部那里我们同样可以听到类似的说法, 村干部的权威缺失使得各项通知或安排在村民中难以得到共鸣, 从而也难以得到他们的支持。“现在村里面最难搞的事情就是土地确权了, 要确权就必须分地, 因为现在村里的土地太平均了, 但是分地就会产生矛盾和纠纷, 上面政府也压着你, 搞不好就扣工资, 出了事都是村支书的责任。”(S 村村支书 JJZ) 不仅开会没人参加、指地不配合, 甚至还出现了武力威胁村干部要求确权分地的情况。面对威胁村干部只能选择退让, 而其他村民看到村干部的软弱和不作为之后更加不惧怕他们了, 进一步造成村治组织权威缺失, 进入了一个恶性循环。“现在的老百姓已经不是以前的老百姓了, 以前要交税费的时候村民都怕村干部, 但是现在政策变了谁还理你啊, 自己种自己的田就行, 村干部说话没人听。”(S 村原村主任 JCH)

2. 村民的武力对抗。村治组织在尝试和平解决矛盾和问题的同时, 还有村民试图通过武力来为自己争取利益, 面对这些武力的威胁, 村干部迫于各方压力往往只能选择妥协和退让。

案例 2: 在全村五个小组中, 2 组是唯一一个在 2009 年之后调地成功的, 2012 年在小组张姓的强烈要求并且诉诸武力的情况下最终实现调地。在调地过程中, 由于刘姓抵制拿出土地, 以致张姓因人口增多应该拿进的土地难以如愿, 最后两姓村民因为调地问题产生肢体冲突, 不少村民受伤流血住院, 惊动了村委会和派出所。最终小组内部按照人口变化的原则进行了调地, 在这个过程中村民对于村干部的表现十分不满, 认为村干部尤其是村支书没有骨气, 不敢也不愿意按原则办事。

当村庄中发生土地纠纷时, 村干部理当第一时间出面解决, 但在 S 村却发现村干部在村庄中缺乏话语权和威信。村民对于村干部的不信任以及村干部的不作为共同构成了这个村庄看似平静实际紧张的干群关系。在调查过程中, 这起打架事件不时被村民提起, “没骨气”、“怕惹事”成为他们口中对村干部的评价。村民普遍认为在面对张姓咄咄逼人的态度时, 村干部不应该选择隐忍和退让。“当初张家人要求分地的时候就直接跑去村委会跟村书记说: 今天这地你分也得分不分也得分, 不然叫人弄死你。”(1 组村民 JHD) 村干部的软弱和不作为, 进一步造成村治组织权威缺失。更有村民愤慨地说道: “好多矛盾都是由村干部引起的, 村干部不是解决矛盾的, 而是制造矛盾的。”(访谈对象: 2 组村民 LRF) 村干部以及村治组织的权威缺失将会进一步影响到后面的确权工作开展。

3. 结果: 确空权。土地确权作为一项国家推行的政策必定要在基层中开展, 所以基层政府给村治组织制定了相关的期限, 并将其纳入村干部的绩效考核中, 但是在实际情况和理想截然不同的情况下村干部只能选择用“灵活”的手段来化解困难。2016 年 10 月第一次在 S 村调查时村支书还在为土地确权的事情发愁, 但是 2017 年 7 月进行回访时, 村支书告诉我他们村已经确权成功了。追问下得知, 他们采用了所谓“闭门造车”的方法, 也就是几个村干部根据二轮延包的面积作为每家每户确权面积进行上报, 完成相关表格, 自己在村委会完成了一系列的土地确权工作, 土地确权也变成了“确空权”。这明显与国家出台确权政策的初衷相违背, 但村支书告诉我这实在也是无奈之举, “上面又要的紧, 下面的百姓又不配合, 我们村干部夹在中间也很麻烦, 所以最后干脆几个干部一商量自己在房间里把数据填好, 这样交上去应付了事。”(S 村村支书 JJZ)

原本是保障农民利益的土地确权在基层中却被农民排斥, 而村干部为了完成上级下达的任务要求不惜以作假的形式应付工作, 为什么土地确权在 S 村成了一块烫手山芋, 最后成为了流于形式的“确空权”? 从上文的描述中可以看出, 村干部处于一种十分尴尬的境地, 既要完成上级政府的行政命令又要不停地跟村民做工作, 而其中村治组织的权威缺失成为了一个关键点, 正是村治组织在基层农民中失去了权威性使得工作难以开展。

看似强势的村民和弱势的村干部形成了一种不协调的力量对比，错综复杂的利益关系和纠纷使得村庄内部并不平静，也让土地确权政策在村庄中推行时遭到了极大的阻力和障碍，而村治组织的权威缺失使得这一政策在村庄中搁置最终导致了“确空权”现象的产生。

三、村治组织权威缺失原因

S 村长久以来的土地纠纷和其他公共事务中产生的干群矛盾，使得本村的村干部在村庄中早已丧失威信和信任，村民对于村治组织推行的政策普遍消极对待，这也自然影响到后来的土地确权工作在村庄顺利推行。同时县乡上级政府对于村治组织开展土地确权工作的要求以及安排同样会影响到基层的实践，在上级政府和基层群众的双重“挤压”以及村干部自身的妥协之下，村民自治组织在开展工作中实际上遭遇重重阻碍，村治组织权威在村庄中名存实亡。

1. 上级政府的随意性。县级行政单位按照要求成立了农村土地确权办公室，随后开始召开会议，安排工作，并且实施检查督办，每个乡镇安排有专门负责土地确权工作的分管领导。但负责土地确权工作的 L 主任却依然认为重视程度不够。“本县已经是全市最后一批确权的了，但是镇里的分管领导依然不够重视，开会也是我自己跟县委书记发短信才开的，因为乡镇党委书记不发话下面的人都不会做的。”（访谈对象：县经管局 L 主任）

案例 3：当初镇里还指派了一个姓李的人到 S 村安排组织确权工作，但让村民指地的时候村民都不配合，所以后来这个人也没有继续干下去。虽然上级政府一直发文件要求开展土地确权工作，但只是在开会的时候宣传说要千方百计地确好权，实际上并没有坚决落实确权工作。

乡镇政府最初出于多方考虑并没有使用行政手段强行要求村委会进行土地确权工作，一方面是因为已经有其他乡镇在确权过程中出现问题，遭遇返工，费时费力，政府不想重蹈覆辙；另一方面则是村民遇到不符合自己利益的情况就会上访，而上访事件就会直接影响乡镇等基层政权的政绩，因此乡镇政府并没有采取高压措施要求村委会完成土地确权工作。“其实镇里面也开了很多次会，要求把这个土地确权工作搞好，但是现在的问题就是你一搞下面的村民就要闹，动不动就要上访，这个时候镇里面就要来找村干部的麻烦，他们就认为是我们在下面瞎搞才让村民上访的。所以我们碰到村民有意见时也不敢继续搞，就只能维持现状，你说这有什么办法咧。”（访谈对象：S 村支书 JJZ）但是当笔者半年后进行回访时却发现全镇几乎所有的村已经完成了确权工作，追问后得知县里规定了确权完成时间，当年 8 月之前全县必须完成土地确权工作，而负责这一工作的镇财政所 H 所长也给了同样的答案，“县里面已经下了通知，今年（2017 年）8 月之前所有乡镇要完成确权工作，所以我们乡镇也就只有让村干部下去做，一开始村干部都不愿意做这个事情，都说有矛盾不好搞，但是上面已经下了命令而且全国都在搞，所以大家也都没有办法只有照着做。”（镇财政所 H 所长）村一级在接到通知后也开始推行工作，但是结果就像前面所讲的一样遭到村民的抵抗。“镇里说上面让确权就确权，我们也没办法，现在什么东西都跟工资挂钩，你要是工作做的不好就要公开作检讨而且还要扣工资，下面没人给你指地，没人帮你搞那你怎么办？只能‘关门造车’啊，不是我说，你看现在说是全部完成了，但是绝大部分村都跟我们一样，村干部自己搞搞数据就当完成任务了。”（S 村村支书 JJZ）上级政府政策的不稳定性直接影响到了村一级工作的开展，从最开始的半放任到后来的行政命令，都给村治组织的工作造成了麻烦，而现在村干部实行的绩效考核制则逼迫村干部完成上级政府下达的各项命令和工作，在行政压力之下村干部只能选择“闭门造车”，从而产生了土地确权“确空权”的现象。

县级有要求，乡镇不稳定，因此，在面对土地确权在村庄中的实践困境时，村干部也就处于尴尬的境地，上级政府不断变动的要求也给村治组织带来了一些治理中的困扰。

2. 基层群众的不信任。从村民口中得知，他们之所以不愿意配合村干部的工作，很大程度上是因为村干部在以前的工作中没有做出让村民满意的业绩，甚至还出现损害村民利益的情况，所以村民对于村干部普遍不信任，村治组织在村庄中的权威明显不足，以致土地确权工作难以开展。

“现在村里面别说确权了，只要是公共事情都不好搞，为什么呢？因为这个村干部的形象实在是太差了，只想着自己，只要村里面有个什么事情，他就要去捞一点好处，像 2 组当初分地也是村支书从中收了别人的好处才搞的，要是没有好处，怎么会帮你搞事情啊。”（访谈对象：2 组村民 LRF）在调查中不时有村民说到村干部各种“捞好处”，只想着自己的事，不为村民做事情，言语中流露出对于村干部的不信任以及不满情绪。

案例 4：一组村民 XKY，家中一共有 10 口人，一共 7 亩多地，其中耕地 6 亩，菜园和宅基地还有 1 亩多。1999 年分地的时候家中只有 5 口人所以只分了 6 亩地，但是十多年过去了就一直没有再分过地，现在两个儿子已经成家并且生了小孩，家里的人口变成了 10 口人，原来的几亩土地已经明显不够生活了。所以他一直希望村庄能够重新调地之后再行土地确权，但是村里面一直没能确权成功，为此他多次到上级政府上访，但都没能解决问题。因此他在谈话中一直控诉村干部如何不作为，如何不为民做事。

村民对于村干部不论是在土地纠纷还是村庄其他公共事务中的表现不仅称不上满意，甚至可以说是失望。正是在以往的村庄事务中村干部的处理方式使其逐渐失去民心，为此后土地确权政策在村庄的推行受到阻碍埋下了伏笔。

3. 村干部自身妥协。有人曾分析过村干部选择隐忍和退让现象背后的原因，认为村干部一旦在工作中得罪了人，退休之后则更难在村中与人相处，以致很多村干部工作起来优柔寡断；加之国家倡导建设和谐社会，“维稳”成了基层工作的重中之重，村干部常常面临着“一票否决”的情况，因此抱着“多一事不如少一事”的心态^[4]，村干部成为村庄的“守夜人”以及“撞钟者”，唯有息事宁人，竭力维护村庄的和谐与稳定^[5]。

有学者从“双重代理人”的视角出发，认为作为农村基层“桥梁”，村干部时时处于一种尴尬的角色冲突中，这种冲突的真正原因是现有压力体制下乡镇政府与农民之间的需求性职能矛盾和制度性职能矛盾^[6]。因而可以看出，随着基层政权成为“悬浮型”政权之后，村干部在村庄中的地位 and 角色也发生了变化^[7]。因此在 S 村的村民眼中，村干部已经变成了为自己谋利的纯粹利己者。在这样的前提下，村民对于村干部的信任缺失，村干部以及村集体的权威也随之式微，在发生纠纷时，原本应该充当矛盾调解者的村干部反而不愿出面干涉，即使出面说话也效果甚微。“2 组之所以能够分田成功，是因为他们想要分田的人够‘霸气’，所以分成功了。他们组‘霸气’的人说要打村干部，村干部和村民都怕这些人，也不敢去招惹他们，那些被分田的人因为懦弱所以不敢说话。以前自己看 2 组分了田，所以也向村干部反映情况说想分田，但是村干部直接说‘有霸气就分田，不然就不分’。”（访谈对象：4 组村民 LSH）

“霸气”二字，从侧面反映村庄权力变化，原来的领导者——村干部，不但没有了曾经的对村庄的掌控能力，而且在村民的“霸气”之下难以化解矛盾和纠纷，这也可以说是一种权威缺失的体现。正所谓“光脚的不怕穿鞋的”，村民无所顾忌，但是村干部会有上级考核的“一票否决”，在行政命令的压力之下，村干部首要任务是保证村庄的“和谐”，因此对于“霸气”的村民也只能采取妥协的态度，这种妥协的态度也就成了其他村民眼中不想管事或者不作为的表现，而这种不作为的表现又会进一步导致村集体的权威缺失，使得村干部的公信力不断下降。在村民缺乏对于权威的认同之后，国家行政命令想要进入村庄也会越来越困难，其结果就是，当土地确权作为国家政策在村庄中推行时遭遇到各种阻力，最终呈现出土地确权基层实践的困境。

四、结论与建议

土地确权的目的是要弥补土地产权的不明晰以及完善农村要素市场，最终推动土地的流转，实现规模经营以提高生产效率。在土地确权过程中，村治组织作为国家和农民之间的桥梁，直接和农民打交道，在推动国家政策中起着十分重要的作用。一旦村治组织的权威缺失，它的执行能力就会出现問題，这直接影响到国家的政策推行和基层社会的发展。s 村作为广大农村地区的一个个案，或许会为我们研究村治组织的权威缺失提供一个证明，其缺失现象具体表现在两个方面：一是国家税费改革之后，村集体与村民关系发生改变，二者之间的依赖降低，导致村干部在村庄中出现权威缺失的尴尬局面；二是在现有村干部考

核办法的背景之下村干部往往处于弱势地位，难以开展工作，最终导致政策的实施困境。

村民自治制度是社会变革中形成的一种顺应社会潮流的产物，能反映广大基层群众的意愿，是一种有效的基层民主制度，但是在几十年的发展过程中，村治组织权威的缺失影响了村治组织的正常运行，也进而导致国家政策在进入村庄时容易出现问題。因此，如何破解村治组织的权威缺失，提升农民对于村治组织的信任，是解决问题的重要着眼点。村治组织作为连接村民和基层政府之间的重要环节，不仅负责信息的上传下达，也是重要的实施者，而当国家政策想要在村庄社会顺利推行时，村治组织的权威缺失就会带来麻烦和困难，因此重新建立村治组织的权威性就显得十分必要。针对以上的论述可以提出以下几个方面的建议：一是加强村干部选举的合法性和规范性，同时增加农民的法制意识和观念，只有选出老百姓满意的村干部才能得到他们的承认和支持；二是完善村治组织的相关法律法规，在一定程度上赋予村干部权力，不能让他们处于权力的真空状态；三是打通科层制之间的壁垒，让各级政府能够灵活沟通，在上级政府下达行政命令之前也能够充分考虑到基层的实际情况，否则必然因政策的摇摆不定影响到村干部开展工作。如果做到了上述几点，或许能在一定程度上解决当下村治组织权威缺失的困境，国家的各项政策和措施才能更好地在基层开展。

[参考文献]:

[1]徐 勇. 村民自治的成长: 行政放权与社会发育——1990 年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005(2).

[2]朱兴涛. 后农业税时代村民自治组织发展的对策分析[J]. 吉林师范大学学报(人文社会科学版), 2009(6).

[3]于 水, 陈 春. 乡村治理结构中的村民自治组织: 冲突、困顿与对策——以江苏若干行政村为例[J]. 农村经济, 2011(9).

[4]王宣喻, 余秀江, 王 浩. 社会资本、人力资本及其村干部的工作行为[J]. 重庆社会科学, 2008(5).

[5]吴 毅. 双重边缘化: 村干部角色与行为的类型学分析[J]. 管理世界, 2002(11).

[6]唐晓腾. 村干部的“角色冲突”——乡村社会的需求倾向与利益矛盾分析[J]. 中国农村观察, 2002(4).

[7]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[J]. 社会学研究, 2006(3).