

專訪 華中師範大學政治學教授

徐勇 解決農村亂象 重在釐清產權

中國農村眾多亂象的根源是甚麼？華中師範大學中國農村研究院院長、政治學研究院教授徐勇回答：土地產權的模糊性是問題之源。徐勇認為，中國現階段農村治理更多的是維穩式治理，而廣東烏坎事件在中國政治史上是個標誌，它既沒有屈服於官意，也沒有屈從於民意，官與民統一在法律意志上，改變了不是官贏就是民輸的格局。中國有60萬個村，治理的路徑一是政經分離，二是村集體股份權益量化到個人，三是村民參與決策。現在中國農民個人的博弈力量太弱小，易以極端方式對抗，中國需要擴大博弈空間，讓農民擁有博弈的力量。

■香港文匯報記者 楊生華、俞鯤



■華中師範大學中國農村研究院是中國農村治理研究的權威機構。

香港文匯報記者俞鯤攝

教育部「長江學者」特聘教授徐勇，因2006年11月30日進中南海為胡錦濤、溫家寶等黨和國家領導人，就中國農村基層民主與治理問題講課而廣為人知，他最近的一次為政界要人講課，是今年7月底在廣東，為中共中央政治局委員、廣東省委書記汪洋等省委中心組成員，就「加強農村基層民主政治建設」作專題講座，一講土地產權問題，二講農民權益問題。

大量矛盾集中在「三資」管理

徐勇認為，因土地被大量賣掉而爆發的廣東烏坎事件是個標誌性事件，它令政府領導人更充分意識到中國農村基層治理的重要，如果基層不穩，整個社會都會坐在火山口上；而當今基層不斷爆發的群體性事件，不是個別問題，而是體制性問題。這意味著維穩式的治理方式已解決不了問題，必須進行綜合性治理、體制性改革。

當今農村大量矛盾是「三資」（資產、資金、資本）管理混亂造成的。徐勇覺得廣東省委書記汪洋的基層治理手法打的是組合拳，是系統化的治理，從解決問題的「根」開始，這個「根」就是「三資」管

理。解決思路是村務公開制度化，讓農民更多地參與治理。廣東探索三點：一政經分離，村書記不再兼任村經濟合作社領導；二股權量化，改變股份合作社僅掌握在幹部手上的局面，集體資產更加明晰到村民，股份權益量化到個人；三成立村務監督委員會，決策時便開始監督。如廣東梅州焦嶺廣育村率先設立村務監督委員會，如今在廣東全省推廣。

農村核心問題是土地產權

在徐勇看來，農村的「三資」管理問題，核心是土地產權問題，中國農村所有的問題，是產權的模糊性帶來的。土地國有化與土地私有化，這是兩種思路。土地國有化，國家拿土地更方便，經濟建設推進速度更快；土地產權很明晰，則土地成本高，地方政府「零地價」招商引資就沒法進行了。從政府的經濟衝動邏輯看，盡量讓土地產權模糊化，以至出現某貫穿南北的高速公路項目一畝地才補償兩千元，而農民實際只能獲得幾百元的情形。

對於重慶將農民宅基地等非耕地閒置土地進行用地指標置換的「地票交易」探索，徐勇直指「將帶來無限後患」。在2011年11月於浙江大學舉行的一個國際會議上，徐勇這樣評價重慶的「地票交易」：「重慶在唱紅歌中不知不覺地把農民的土拿了去，農民得到了暫時的利益，卻永遠也享受不到土地增值的收益，經濟一旦轉差，失地的農民將成為衝突之源。」徐勇當時的發言遭到抨

▲徐勇教授簡歷▼

徐勇，男，1955年7月生，漢族，湖北省宜昌市人。1999年和2000年先後赴美國擔任高級訪問學者。歷任科學社會主義研究所所長、政治學研究院院長，現任華中師範大學中國農村研究院院長，教授、博士生導師。社會兼職有國務院學位委員會政治學學科評議組召集人、中國政治學會副會長，湖北省政治學會會長等。

擊，不過徐勇欣慰地看到，溫家寶總理也在山西隔空喊話：土地是農民的保障，不能拿走。

有組織博弈不易走極端

記者請教徐勇教授：不進行土地產權改革而僅僅做治理文章，是否也只是一種「維穩」管理？對此徐勇回答：村經分離、股權量化的確是農村治理的治標之法，但官與民在土地產權明晰上的利益矛盾是長期存在的，這一定是一場博弈，我們應該支持博弈力量的成長，現在個人的博弈力量太弱小，個人又很容易採取危險的極端方

式對抗，而農民有組織的博弈就不易走極端。雖然仍是一個螃蟹咬住另一個螃蟹的局面，但博弈中自會一個個地來解開，不是死結。

胡溫十年 民主從口號變成生活

■記者：我們注意到您曾用現代國家建構理論，研究中國的「政黨下鄉」、「行政下鄉」效果，您的研究結論是：當國家不能再通過控制土地、產品、勞動這三方面資源來治理鄉村，就意味着鄉村治理需要新的改變。目前的狀況，是不是產品、勞動國家已經不再控制了，下一步要改變的是不是就是土地領域，也變成國家不再通過控制土地來控制農民了？

■徐教授：管治是國家與農民的互動，讓農民組織到國家體系中來，才能達到實際的國家統一。國家來組織農民，不掌握分寸就會把農民控制死了，農民沒有支配糧食、支配自己勞動的權力，農村就沒有活力了。中國的農村改革是飢餓哲學推動的，改變了國家與農民的關係，農民交完公糧全是自己的，成了

了產品的主人；可出去打工，是勞動的主人；將來成為土地的主人，則是最終的確權。農民以前認為土地全是國家的，現在已有土地的權益意識了。

當時提出基層治理觀點有兩個社會大背景：一是國家廢除了農業稅；二是國家開始新農村建設，這就要求重視基層管理。當今中國的基層管理，側重點在如何治理好、管理有序，並不是以民主為核心的，基層民主承載不了那麼大的負荷。胡溫十年，從過去的民主制度建構，重點轉到如何有效地治理基層上，民主建設融入到了治理的過程中，民主變為一個個程序，民主由牆上的制度，走入日常生活中。「十七大」把「基層群眾自治」上升為國家的四大支柱，即人大、政協、民族區域自治、基層群眾自治。

■記者：從廣東的番禺大石選舉、烏坎土地糾紛、四川什邡環保衝突，我們看到的是地方政府與公、檢、法攜手，低價獲得農民與民企土地，再高價賣給外來投資者，這裡得益的不是領導個人，而是縣市財政收入大增。您覺得基層群眾自治該如何跨越這利益難題呢？

■徐教授：基層群眾自治的整個宏觀制度建立起來了，但基層的政治生活權益如何落地？以廣

東烏坎事件為例，對「集體」就有不同理解：一是國家等於集體；二是村幹部就是集體。但這兩者皆不是真正的集體，真正的集體是集體成員的組合，出賣村集體的土，要經過村民會議作出決定。地方政府本來是提供公共服務者，而現在成了直接推動經濟的利益相關者。土地權益分配，取決於博弈力量的均衡，農民、民企如能與縣政府較勁，則可以博弈。

■記者：地方政府收入主體靠賣地獲得，財政稅收改革沒有實質推進，縣一級怎麼可能退出土地增值權益分配呢？

■徐教授：當年取消按人頭收取的農業稅是對的，但現在中國的城市和農村物業不收費，而這在外國基層是主要的稅收來源。當年稅費改革後，我提出的基層治理方案是：強村、

精鄉、簡縣。現在鄉、縣的部門太多，大量的財政收入被這些人吃掉了。鄉、縣沒有必要設立對應省市的機構，如縣裡沒有必要設體育局、新聞出版局，公共服務提供可以多元化，縣一級的機構要大合併，至少要減去三分之一，廣東順德的大部制改革就是這一思路，順德已減了三分之一的機構。

■記者：您曾提出，「縣級黨代會設立常任代表，條件成熟時實行縣委領導直接選舉制，縣人大設立常任委員，由選民直接選舉產生。長

遠看，可將縣變為中央領導下的一級地方自治單位，中央可以通過黨務、司法、資源分配控制縣，縣在有限的範圍實行自治，向地方民眾負責，這才能從體制上保證合理調整利益關係，使財政收入取之於民、用之於民，從而建構現代財政和治理體系」。您的這個建議，在中國有反響嗎？

■徐教授：縣級的特點，是農村的頭、城市的尾巴，中央要加強對縣的監控，否則縣委書記就成土皇帝了。法國的做法好，中央派行政官員去監控。縣級自治，本質上是本地人的民主參與，現在縣人大發揮作用有限，縣委書記權力太大，這要靠黨內民主改革來解決。



■廣東陸豐烏坎村今年3月舉行村委會民主選舉。圖為村民投下自己神聖的一票。資料圖片

明年「一號文件」料論農村城鎮化建設

中共中央每年發佈的「一號文件」，一直是以農業為主題，記者於是請徐勇教授預測2013年「一號文件」的主題，徐勇的預測是：中國農村的城鎮化建設。

徐教授的理據是：中國未來30年需要靠城鎮化拉動經濟，重點是對農村提供與城市均等的公共服務，因為中國外需嚴重不足，而內需亦不足，內需不足主要是農村的內需不足。農村人口住到城鎮，這只是表象，核心應是農民享受到城市居民均等的公共服務，如醫療、上學、就業。

贊成農村城鎮化

對於中國農村未來的發展方向，徐教授認為目前學界主要有兩大陣營：第一是農本主義，以農為本，認為現代化、城市化會讓農村遭受滅頂之災，現代化帶來的是痛苦而不是機會，反現代化，也反對城鎮化；第二陣營認為，中國農村應走城鎮化、農業現代化的方向，農民也希望享受城市居民一樣的公共服務。

徐教授自認屬於贊成城鎮化方向的陣營。他覺得未來幾年的「一號文件」都會圍繞農村城鎮化建設而展開，這至少包含三個主題：一是農村城鎮化；二是為進城農民提供公共服務；三是更加重視現代農業與新農村建設，如務農者規模經營、以農致富。



■徐勇教授（右二）走訪珠海海農村，了解基層情況。香港文匯報武漢傳真

稱中國農民本應最富有

徐教授感慨地說，在中國，本來農民應該是最富有的人，因為中國的土地是最稀缺的，但現在中國農民的確是最窮的人，因為土地的升值中國農民沒有享受到。韓國、台灣的農民因為享受了土地的升值，所以他們擁有了最初的創業資金，成為了中小企業主，也帶動了經濟的起飛。土地收益成為農民的創業資本，本來中國的農民也應該走這條路的，現在看來這條路比較漫長、比較艱難。未來農村因土地收益分配而產生的問題集中爆發的可能性不大，但零星爆發不可避免。



■廣東雲浮村民事民議民管，村民理事會成員上任以來為村民辦了逾十件實事。資料圖片

中國三個村鎮值得關注

中國農村目前的問題是「三空」：農村空心化、農村集體資產空殼化、農村管理空白化。中國哪些村鎮在解決「三空」問題探索上走在前面？徐勇教授推薦了三個村：廣東雲浮橫洞村、浙江溫嶺鎮、廣東焦嶺廣育村。

廣東雲浮的橫洞村，是利用民間的力量來搞村莊建設，民事民議民管；浙江的「溫嶺經驗」，是鄉鎮一級協商民主的議事會；廣東焦嶺廣育村是設

立村務監督委員會，從決策開始就參與監督，比紀委還厲害，全程監督，徐教授對其評價是：「被監督的權力更有力量。」

徐教授亦認為，廣東的名鎮名村活動值得關注，省委書記汪洋說他去新加坡訪問，覺得新加坡發揮傳統文化進行基層治理的經驗不錯，廣東現在推行名鎮名村活動，利用傳統的民間資源治理基層，如孝道、家庭和睦，這是基石，較有效。