土地调整与村庄政治的演化逻辑

杜 鹏

（华中科技大学 中国乡村治理研究中心，湖北 武汉 430074）

摘 要： 基于农村土地内在的资源属性、社会属性和制度属性，土地调整不仅是集体产权的更新实践，而且也是村庄政治的生产实践。在土地调整过程中，组织动员、矛盾激活和“结平衡账”的辩证过程赋予了村庄自主化解矛盾和达成秩序的能力，村庄政治实现了形式与内容的统一，进而形成与国家政治的良性互动。但是，以“确权”为导向的国家地权调控否定了集体土地制度的实践空间，逐渐侵蚀了村庄政治内核，村庄政治塌陷，村庄内部大量矛盾通过“上访”问题化。村庄政治与国家政治的关系渐趋失衡，基层治理陷入深层困境。因此，村庄政治是村民自治和基层善治的基础，找回村庄政治的关键，是重塑集体调整土地的权能，完善集体土地制度。

关键词： 土地调整；村庄政治；集体土地制度；村民自治

中图分类号： F321.1　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2017)01－0024－13

土地是农民的命根子，也是农村社会秩序的基础。改革开放以来，中国农村逐渐形成了集体土地制度，集体不仅是一个治理单元，而且也是一个产权单元。在西方产权理论的映照下，土地集体所有成为“产权怪胎”[1]，并且被视为“三农”问题产生的根源[2]。对中国农村集体土地制度的认识误区，始于产权理论个体本位的逻辑起点。中国几千年农业社会的历史沉淀决定了农村土地不仅是“财富之母”，而且也是“秩序之母”。因此，对土地制度的认识需要引入整体性视野。集体土地制度不仅是一个经济范畴，而且是一个政治范畴。作为集体产权的实践表达，土地调整的意义和限度不仅在于集体土地制度的更新和生产，而且构成了村庄政治的基础。当前，“确权”思路主导的集体土地制度变革日益强调固化农民的承包经营权，限制集体调整土地的权力，引发了学者和政策界的激烈争论。只有进入集体土地制度的政治逻辑，才能透过集体土地制度引发的各种争论，洞察集体土地制度之于基层治理的深层合理性和基层“善治”的辩证法，反思农村土地制度的变革及其政治社会后果。

一、文献回顾与研究思路

（一）产权视野下的集体土地制度

中国农村集体土地制度经历了一个逐步变迁的过程。土地的集体产权一方面源于自上而下的制度建构，另一方面也受到“地方性知识”[3]的影响和塑造。目前学界对集体产权的研究主要有两条进路：首先是对集体产权制度属性的研究，主要遵循制度经济学范式；其次是基于“产权的社会建构逻辑”对产权进行的社会学研究[4]，强调集体产权的社会嵌入性。

制度经济学认为，产权是一束“权利”。产权是围绕物的占有而形成的排他性关系。产权界定

收稿日期： 2016－09－03　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2017.01.003

基金项目： 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目（14JID030）

作者简介： 杜 鹏（1989—），男，湖北荆门人，华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生，主要研究方向为农村社会学。E-mail：xiaopeng9698@126.com

为市场社会中各个主体的产权交易确立了稳定而合理的预期[5],通过外部性的内部化而优化资源配置[6]。因此,明晰的产权有利于充分发挥市场机制的调节作用,而模糊的产权将弱化激励强度。在这一视角下,集体产权因主体意志的缺失而被视为残缺的产权,而农民承包经营权也不具有权能的完整性。集体产权的模糊性意味着地权的不稳定,它不仅导致了利益边界难以界定,因而难以形成明确的行动预期和有效的激励机制,造成农地制度运行中的效率损失,而且也被视为土地纠纷和土地冲突的主要原因。

集体产权的社会建构试图从具体社会关系和社会网络中理解产权界定的实践逻辑。周雪光提出了"关系产权"概念,认为集体产权是特定制度环境中的建构,它所包含的模糊性和残缺性是组织适应外部制度环境的最佳选择[7]。基于此,藏得顺提出"关系地权"的概念[8],刘锐则引入村庄社会结构的视角进一步拓展其内涵[9]。张小军则提出"复合产权",强调经济产权、社会产权、文化产权、政治产权和象征产权的复合存在[10]。在折晓叶看来,集体产权是一种社会合约性产权,它是特定行动关系协调的产物。其法律属性看似模糊,实则各当事人对于以某种原则和共识而形成的权利分配格局异常清晰[11]。

总体来看,从"一束权利"向"一束关系"的转向,实际上是对既有产权研究路径的拓展和补充。产权的社会学范式在如何实现"产权明晰"上与制度经济学范式接轨。集体产权在乡村生活中的实践逻辑是个体行为者与其所处社会环境互动的动态均衡过程[12],也是"法律事件政治化"的规则选择与利益竞争过程[13]。集体产权通过关系、象征、文化和权力等要素而明晰到个体,"集体产权私化"因而是集体产权社会建构的本质。由此可见,产权视野下的集体土地制度研究因其方法论上的个体主义,遮蔽和消解了集体土地制度的本真意涵。

(二)形式主义视角下的村庄政治

所谓政治,就是为利益再分配而进行的协商、博弈、斗争和妥协。在国家政权建设的理论视角下,村庄政治是自上而下制度输出的产物,国家与乡村社会关系的变迁塑造了村庄政治的演变谱系,从而遮蔽了村庄政治的内生性和实体性。村庄政治被等同为村民自治实践,同时,由于村民自治突出选举的实践倾向,村庄政治日益形式化为村庄选举,成为精英主导的权力游戏。在这一思路下,集体土地制度之于村庄政治的意义,主要表现为集体土地制度提供的治理资源和利益激励对于村庄选举的差异性影响[14]。

从形式上看,村庄选举也营造了一个政治空间。问题在于,第一,这个政治空间具有空洞性,缺少有效的政治协商、利益博弈和民主治理等内容,村庄选举并不具有村庄政治的实体内涵;第二,这个政治空间具有事件性,伴随着选举事件结束,村庄政治性也走向消逝;第三,这个政治空间强调表达性,即强调选举权利的表达和多元力量的制衡,但缺乏整合与治理能力[15]。不同于形式主义的村庄政治研究进路,笔者强调实体主义视角下的村庄政治,从而找回村庄政治的真实基础。贺雪峰认为,乡村政治的两大原因分别是国家与农民打交道的需要和乡村社会内部的秩序要求[16]。村庄的政治性为村庄提供了一套内部秩序,为基层"简约治理"和国家资源汲取提供了基础。贺雪峰对村庄政治进行了实体主义的界定,但有待进一步回答的问题是,村庄政治性的基础何在?如何生产?熟人社会的公共性是否足以提供村庄政治生产的基础?事实上,村庄政治是伦理、利益、历史、情绪的糅合过程,纯粹的社会学解释难以充分说明村庄政治的复杂生成逻辑。在这个意义上,村庄政治性研究要超越熟人社会的公共性研究,开拓村庄政治的独立研究域。因此,回到土地,是理解村庄政治的基础。

(三)再识集体土地:土地调整的政治视野

如上所述,产权研究路径因过于关注集体产权的明晰界定和个体激励,忽视了集体产权本身

的实现方式与运作逻辑,进而消解了集体土地制度之"集体"内涵;形式主义的政治学则忽视了集体土地制度之"实践"内涵。双重忽视遮蔽了土地调整的丰富意涵。在地方社会中,土地的集体属性和国家想象并不是体现为静态制度,而是体现为土地调整的"整体性历史实践机制"[17]。地权分配是中国乡村社会历史进程的"全息元",中国乡村社会的全部信息含量通过地权分配折射出来[18]。土地调整融合了地权分配的地方性与国家性,其实践过程也是经济、伦理和政治等因素的整体性呈现。本文试图立足于土地调整①,揭示集体土地制度实践的政治学意义,从而超越集体土地制度研究的产权范式和村庄政治研究的形式主义。

土地调整是集体土地制度运作的地方性形态,或者说,它是村民作为"他者"的实践性界定而非制度建构。虽然国家一直具有稳定地权的努力,但在实际的制度实践中,一轮承包期间的土地调整非常频繁②。学界对土地调整的研究主要有两个视角。一是土地调整对于农地制度效率的影响。有学者从生产角度出发,认为土地调整是土地细碎化治理和化解小农生产困境的重要方式。另有观点着眼于主体激励效应,认为土地调整固然有助于提高土地的短期配置效率,但它同时破坏了农户对土地使用的长期保障,从而影响了农户投入的长期效率[19];二是土地调整的社会功能。一些研究认为,土地调整满足了农民以生存伦理为基础的成员权要求[20],同时也是基层组织实现村庄社会控制[21]、村庄治理[21]和村庄发展[23]的重要手段,农民与地方政府的"合谋"因而构成了土地调整的双重动力。在上述功能性解释中,土地调整工具化为集体成员权的表达手段和集体控制权的实现手段。

土地调整的意义不仅在于满足了特定主体的功能性目标,而且在于其实践过程本身的政治学内涵和政治学意义。本文试图回到土地调整实践本身,通过"过程——机制"分析,揭示土地调整的政治学意涵。相对于功能解释的外在性,"过程——机制"分析是一种内部视角,展现了村庄政治生产的基本逻辑。土地调整激活了集体土地制度,是村民自治和农村善治的重要基础。土地调整的政治学超越了土地调整的经济学、伦理学,也超越了关于集体土地制度与村民自治之间关联性的既有理解。土地调整构建了村庄政治空间,释放了村庄政治内容,塑造、培育和滋养了村庄的政治性,构成了村庄政治的基础。由此可见,集体土地制度不仅嵌入在地方社会结构中,而且,集体土地制度依托土地调整实践而具有了能动性,超越了集体土地制度本身的意义。

二、村庄政治的土地基础

(一)土地的三重属性

费孝通在《乡土中国》一书开篇即指出:"从基层上看去,中国社会是乡土性的"[24]。费孝通基于土地建构了"乡土中国"的社会类型,揭示了土地的社会学意义。但是,作为一种社会学意义上的理想类型,"乡土中国"忽略了特定条件下土地的制度建构。事实上,在基层社会中,土地来自于地方性共识、国家制度安排和历史地理等因素的共同建构,从而赋予土地颇为复杂的属性。笔者将分别从土地的资源属性、社会属性和制度属性等三重属性,阐述土地的丰富内涵:

---

① 具体而言,土地调整有两种形态,即通常所谓"大调整"和"小调整"。前者指的是土地打乱重分,抓阄分配。后者指的是仅在人口增减的农户之间进行调整,其形式颇为多样,最初也受到国家鼓励。即使在《土地承包法》关于"生不增,死不减"的规定出台之后,"小调整"因其灵活性而表现出更强的延续性。不过,"大调整"是绝大部分村庄推行的土地调整方式,本文中的土地调整也主要指这一种。

② 据1997年"全国农村固定观察点办公室"对全国266个村的抽样调查,自80年代初期分田到户以来,其中212个村调整过土地,比例达到80%,且调整频率较高。

第一,土地的资源属性。土地以“自然土地”的资源形态存在,体现了农民与土地的关系维度。土地是村庄最为基本的生产要素,也是农民生存的基础。在农民看来,“离了地,没有土地,怎么生活。没有地,可不行,就糟了。”农民依托土地形成相对自给自足的经济系统和低成本且富有保障性的生活模式,体现了“道义经济”[25]的色彩。由于自然条件和区位条件的差异,各地农村的土地资源存在一定的差异,并影响土地资源配置的方式和标准。

第二,土地的社会属性。土地以“文化土地”的形态存在,并与村庄共同体相互交融。一方面,村庄共同体的运行逻辑渗入农民的土地权属观念,以不同的程度改造了集体成员权的意涵;另一方面,土地是村庄秩序的基础,村民之间的关系往往通过土地而表达,形成了“束缚在土地上的矛盾”。土地的社会属性体现了村民关系维度,土地由此获得社会生命。

第三,土地的制度属性。土地以“集体土地”的制度形态存在。在集体土地制度下,农民依托“集体成员权”获得作为“耕者”的权利,村集体依托所有者地位,不仅基于收益权和处分权的享有来再分配村社集体利益,而且基于管理权协调土地利用关系,克服土地利用中的“公地悲剧”[26]和“反公地悲剧”[27]。农民通过土地与集体发生互动,进而上升为与国家的互动。这些权利义务关系的互动逐渐沉淀为土地权属认知,并影响着农民与集体后续的互动模式。土地的制度属性承载着农民与集体之间的治理关系。

由此可见,资源属性赋予土地调整以资源配置的能力,社会属性赋予土地调整以关系协调的能力,土地的制度属性赋予土地调整以公共治理的能力。土地的制度属性与伦理属性、资源属性相互交织,它既构成约束性条件,同时也受到后者的浸润和塑造。这意味着土地调整是一个融合资源配置、关系协调和公共治理等要素于一体的复杂治理过程。土地贯穿了村庄利益的多个维度和村庄关系的多个层面,构成了村庄事件的焦点和村庄秩序的基础。

(二)嵌入土地的村庄政治:内涵与特征

村庄政治是指村庄社会中围绕利益再分配而产生的协商与斗争。从村庄政治的发生学来看,村庄政治有两个层面的内容:一个是村庄内部的政治,一个是在村庄中体现的国家政治。前者是后者有效运行的基础。村庄内部的政治实际上是嵌入土地之中:土地调整激活了土地的资源属性、社会属性和制度属性,以土地为媒介,村庄内部的人地关系、社会关系和治理关系相互缠绕和激荡,形成多元主体广泛参与基础上的深度动员、政治协商和利益平衡过程。不同于村庄选举中的形式主义政治,土地上的村庄政治是实体主义政治,具有如下特征:

第一,村庄政治的厚重性。土地的多元属性为村庄政治提供了载体。村庄政治不仅涉及土地资源本身的再分配,而且涉及关系协调和集体治理。村庄政治的达成因而是一个深度动员基础上的综合平衡过程,并体现为“结平衡账”机制。

第二,村庄政治的仪式性。土地上的村庄政治空间具有仪式性色彩。由于每个村民均与土地存在关联,土地调整可视为主体普遍且深度参与其中的“过渡仪式”。“过渡仪式”构建了“阈限空间”中的交融状态,从而消解矛盾,净化关系,强化认同[28]。村庄政治的仪式性为日常治理提供了基础。

第三,村庄政治的生产性。村庄政治的生产性源于村庄政治的厚重性和仪式性。村庄政治不仅是村庄利益结构的呈现和权力结构的表达,而且也是利益的调平和冲突的调和。因此,村庄政治可进一步促进村庄秩序的生产和治理能力的提升,进而奠定基层治理和国家治理有效运行的基础。

实体主义的村庄政治强调的是其政治性内核。事实上,一个村庄的政治性之有无的标志是村庄自主解决问题、化解矛盾,进而实现内部秩序供给的能力。李祖佩根据村级组织掌握资源形态

的变化,区分了“吸纳型政治”和“求援型政治”两种村庄政治类型[29]。前者强调了村庄政治的自主性,后者强调了村庄政治的依附性。这种思路无疑具有启发性,但因为受限于“资源——权力”的分析范式,村庄政治成为治理精英权力运作过程的策略性后果。正如本文一直强调的,集体土地制度不仅体现为一种资源形态,而且是一种实践性过程。只有进入这个实践过程,才能展现土地调整内在的政治性,真正理解村庄政治的生长机制,建立土地调整与村庄政治之间的本体性关联。

三、土地调整过程与村庄政治生产机制

在这部分,笔者将结合土地调整的具体过程,阐述村庄政治的生产机制。“过程——机制”分析试图从具体经验过程中把握现象内在的机制,进而形成对经验逻辑的规律性认识。土地调整是一个复杂过程,笔者将其分解为“村庄动员——矛盾激活——‘结平衡账’”三个阶段,这三个阶段分别对应“政治空间建构——政治内容释放——政治性的实现”这三个政治过程。因此,经由土地调整,实现了村庄政治的生产。

(一)村庄动员:政治空间的建构

动员是土地调整的准备阶段,其目标是整合支持者,调动村庄参与,形成“公共意志”和村庄舆论,奠定土地调整的群众基础。这是土地调整能否成功的前提。村庄动员强调干部的组织和动员能力,体现了民主集中制的运作机制,设定了土地调整指向公共利益的原则和底线,建构了村庄政治的空间。依据动员对象,村庄动员又可进一步划分为精英动员和群众动员,形成逐级深入并普遍化的村庄动员过程。

第一,精英动员。村庄精英一般都是老干部、老党员、老教师、退伍军人等,他们熟悉村庄情况,在村庄中有一定的威望,为村民所信任。因此,只要得到这些人的支持,村干部的工作就好开展了。鲁中地区郭村书记结合自己调整土地经验认为:“这些人在村里影响力大,能看得远、看得透,一般百姓看不远、也看不透,干部要和他们做好朋友,做良师益友,村里有事都要和他们商量,问问他们的意见,看哪个方案比较好,一个人的思路是比较局限的。”精英动员的目标主要是为了形成坚强的领导核心,它不仅强调村党委的政治领导作用,而且强调对村庄精英的调动和吸纳,从而消除反对派。精英动员的主要方式是召开党员大会和村民代表大会。笔者在鲁中的郭村调研时,该村书记讲:“村民代表一般都是以家族和姓氏为单位,每个小组7个村民代表,我们提名10个候选人,再由村民来选,其实提不提名最后选出来的都是这些人。一般都要选择那些有能力、有话语权的人,选出来的目的就是为了配合村两委的工作。要选择那些比较豁达、比较有正义感的人出来。除了姓氏之外,还要在几个方面综合考虑,姓氏、人缘和区域要均衡发展。只要村民代表同意了,他回去后就给自己的哥哥、弟弟说,这个工作就好做了”。

第二,群众动员。土地调整是一个重新配置和梳理土地所承载的各种关系和利益的过程,这意味着土地调整绝非图纸上的工作,而是深刻的群众动员过程。群众动员的基本方式是召开村民大会,通过公开的会议将之前商定的方案公布,并接受群众的意见反馈。群众大会是村庄不同利益主体协商和表达的基本空间,缺失这一机制,土地调整便无从进行,村庄政治难产。例如,鲁西北的小崔村以前也试图调整土地,但是都没有调整成功。1993年调地时,村书记刘某没有开群众会,也没有通过喇叭通知村民,而是直接由村书记、会计和主任商量形成了调地方案。村书记当时想留几十亩机动地,而群众认为留的机动地多了。因为没有和群众商量,最后土地没有分下去,并且土地调整过程中,刘某还和不愿意调地的人发生了肢体冲突。

会议机制是村庄动员和群众路线的基本方式。通过连续不断地开会所形成的气场,是一种强

有力的动员,会给所有参与会议的人以政治正确的标准方案,也给敢于违反共识者以巨大的心理代价[30]。会议机制建构了具有公共性的政治空间:村干部等村庄精英通过群众大会直面群众,了解群众需求和不同群体的诉求,群众也由此获得了充分发表意见的空间,不同的意见逐渐凝聚成高度共识。会议机制抑制了私人运作的空间:“有什么事情,有什么话,拿到台面上来讲,才能真正解决。”不开群众大会,单靠干部个别地做工作,既无法有效识别村民的多元倾向,也难以形成对大多数人的动员和民心的争取,必然陷入纯粹的策略主义,土地调整因而难以成功。

(二)矛盾激活:政治内容的释放

由于土地调整关乎每个人的利益,土地调整对村庄既有人地关系和土地利益的重新配置必然打破原有均衡,导致矛盾的集中爆发。这些矛盾植根于人地关系、社会关系和治理关系,或者是多个层面的交织。政治的本质是一部分人对另一部分人的强制,从而形成利益的权威性分配。政治是通过斗争、冲突来实现的,因而矛盾是政治过程中的必然现象,也是不可或缺的整治内容。这些矛盾在相对封闭而且又关联紧密的村庄社会中发酵,以“气”的形态存在。“气”是多种因素的纠缠和集结,由于熟人社会内在平衡机制的限度,它往往通过日常暴力的形式释放[31]。但是,“气”的胡乱释放(“泄气”)并不等同于“气”的化解。在土地调整过程中,“气”被导入村庄政治空间,升华为村庄政治内容:要想完成土地调整,必须疏通“气”的聚集脉络,瓦解“气”的产生根源。由此可见,“气”体现了村庄矛盾的总体性、缠绕性和历史性,“顺气”的过程也是清理村庄历史包袱的过程。作为政治内容的矛盾被释放到村庄政治空间,才可能在具体的政治过程中真正生长出兼具形式与内容的村庄政治。具体来看,进入村庄政治空间的矛盾有如下三种类型:

第一,人地关系配置中的矛盾爆发。村庄人口的动态演变逐渐导致人地关系失衡和土地资源初始分配渐趋低效。有的家庭因为女儿外嫁和老人去世而未退出土地,人少地多,有的家庭因为新近娶妻生子而未能分到土地,人多地少。随着时间推移,人地关系配置的不公在退出人口的家庭与新增人口的家庭之间孕育张力。日益累积的张力逐渐吞噬着村庄正义,模糊了集体认同。土地调整意味着原有利益格局打破,因土地分配不公平积累的不满由此释放。

第二,村庄日常社会关系中的矛盾卷入。土地不同属性的粘连意味着,在解决土地资源公平配置这一基础问题的过程中,可能进一步触发村庄社会性矛盾,这些矛盾主要来自于农民在村庄生产生活过程中的紧密互动,并且往往表现为村庄土地纠纷。土地纠纷因而是普通村庄最为普遍的纠纷类型,成为村庄社会关系的媒介和村庄社会冲突的容器。这些纠纷往往不涉及多大的标的利益,纠纷的发生因而在很大程度上是双方交往关系的折射:关系好,并不在意,但关系不好,就会拿土地说事。鲁西北张村的书记讲:“可能本来就看一个人不顺眼,碰到过界了,作为一个爆发点,就发生了。都觉得自己的理由充分。我觉得是为了怄气。我的东西让别人弄去了,心里不平衡。任何时候都能产生怄气。”日常生活中未能彻底解决的矛盾往往借土地调整的政治空间释放,土地调整因而成为历史纠葛集中爆发的火山口,不化解这些矛盾,土地调整就很难进行下去。

第三,村庄治理关系中的矛盾激活。土地是农民与集体关联和互动的重要媒介。集体“统”的功能与分散的小农生产之间存在张力,张力的协调表现为公共品供给中的集体治理。集体的有效治理必然以少部分人利益的相对受损为基础,这其中就不免得罪人,形成潜伏于治理关系中的矛盾。这些矛盾往往在土地调整过程中激活:一些村民为了表达内心的不满,向村组干部提出各种合理或不合理的要求,以此“刁难”村组干部。这种“刁难”本质上是小利益与大利益、私人利益与公共利益之交锋。

在地方性实践中,“少数服从多数”的程序正义需要通过深入细致的“做工作”方式转化为实质正义,否则可能产生更大的矛盾。因此,一定要精准识别和筛选分离出不合理的诉求。只有在对

极个别“钉子户”做工作无效的情况下才能实行“强制执行”这一原则。只有建立“少数服从多数”的实质正义才能支撑起村庄的“善治”秩序。事实上,以土地为媒介,土地调整促发了局部性和全局性、个体性和普遍性的关联,原有利益格局和关系格局被打破,矛盾激活的过程也是利益关系的浮现过程和多元主体的分化过程,村庄精英、支持者、中间派(“墙头草”)、反对派和顽固的“钉子户”之间的边界逐渐清晰,不同主体的利益诉求逐渐显化,村庄社会生活中潜藏和积累的“气”汇聚到土地上,并以土地调整为契机而集中释放。当然,“矛盾”的释放并非漫无目标,而是在特定的政治空间中进行。“气”的集中释放是为了更全面地理解、更深刻地梳理和更彻底地解决矛盾。因此,如何整合这些多元利益、平衡这些复杂关系进而消除矛盾,是村庄政治生产的关键。

(三)“结平衡账”:政治性的实现

李昌平认为,“结平衡账”是村民自治的核心机制,也是村社共同体的基础[32]。“结平衡账”强调的是经济收益与社会文化收益之间的可转换性。它实际上是以地方性规范为基础,通过会议协商,并综合考虑多种因素,对村社内部的利益往来和关系互动进行平衡或了结的过程[33]。土地调整归根结底是一个“结平衡账”的过程,能否结成平衡账是土地调整能否成功、村庄政治性能否实现的标志。

第一,“结平衡账”的基础是人地关系的平衡,从而平息土地资源配置不公平而聚集的“不平之气”。在地方语境中,“找平衡”不仅意味着土地数量的平衡,而且意味着土地质量的平衡。农民追求的是一种颇为具体化和情境性的平均主义。由于村庄地理的复杂性和变动性,具体平衡方案往往要通过多次群众大会的讨论与商量才能最终确定,例如时间节点的精确界定、分地的资格与标准、面积“打折”方案、集体保留机动地面积等。土地资源的平衡是“结平衡账”的基础,它维持了村庄基本利益的均衡。

第二,“结平衡账”的重要方式是社会关系的平衡,从而理顺村庄社会关系中的“郁结之气”。在熟人社会中,人并不是独立抽象的个体,而是归属于特定结构和关系网络:“得罪一人,就是得罪了一群人。”因此,“结平衡账”所面对的并非一个均质的场域结构,为了协调一对矛盾,可能需要对当事人双方的关系网络(尤其是其中的权威人物)进行充分动员,采用直接和间接的方式做工作;同时,由于熟人社会现象的总体性,利益、情感、尊严和人情等均构成熟人社会系统均衡的要素,“结平衡账”是穿梭在村庄多个层次之间的综合性和情境性的平衡过程。总而言之,土地调整的“村庄总动员”特性为清理村庄矛盾提供了契机。例如,对于村庄中最为普遍的地界纠纷,无论过去双方的侵入程度如何,土地调整相当于重置了村庄利益格局。因此,“结平衡账”的重要机制在于解开双方“对人不对事”的矛盾之结。通过土地调整的运作过程而抽离于原来的“惰性状态”,使其成为可以调控、引导和检视的因素,从而逐渐疏导和消化。

第三,“结平衡账”也是治理关系的平衡过程。“结平衡账”的首要条件是村组干部持身公正,如果干部有私心,土地调整绝难成功。因为有公心,村组干部才敢于直面土地调整的反对者,理顺矛盾生成的历史脉络和矛盾展开的关系网络,平息村庄治理过程中的“怨恨之气”。这是一个细致的“做工作”过程,也是村组干部的群众路线实践过程:如果是干部的问题,则对干部采取批评教育乃至罢免的方式;如果是村民自身的问题,就需要好好做思想工作,通过“个案延伸法”的视角深入村民的关系网络,找到矛盾的突破点;如果属于误会,则通过具体的沟通来消除误会。“做工作”是情与理的平衡,既讲究原则性,即公与私的澄清,又讲究一定的灵活性,从而梳理了矛盾的历史社会网络。“分类治理”是筛选、淘汰和瓦解反对者,区分和孤立“钉子户”的过程。少数的钉子户难以撼动大局,对钉子户的孤立本身再生产了村社的政治正义。笔者在鲁西北的张村调研时,该村张书记讲:“有几个人,不同意调地的,但少数,挡不住势,又造出这种谣言的,但不顶用。你说不动

了不动了,但为嘛不动? 他说不出个合理性,说了也没有威力。多数人是合理的,你不动,行吗?"

村庄固然是一个血缘、地缘基础上的生活共同体,遵循熟人社会的交往逻辑;同时也是束缚在土地上的生产共同体。土地利益是村庄的基本利益,土地矛盾是村庄中的基本矛盾,土地均衡因而构成村庄均衡的基础。土地调整从最基础的层面重构了村庄中的人地关系、社会关系和治理关系,此为"结平衡账"的本质。

(四)土地调整、"结平衡账"与村庄政治

土地调整的"过程——机制"分析试图超越既有研究对土地调整经济效果的关注,深化对土地调整治理效果的理解。在本文看来,相对于土地调整的结果,土地调整的实践过程是洞察村庄治理深层逻辑的重要"窗口"。土地调整是村庄的一次深度动员,也是一次村民深度参与的政治过程。从土地调整到村庄政治的关键性勾连机制是"结平衡账"。

村庄社会的重要特征在于,主体之间的关系往往不是一次性结清的,而是具有一定的时间延伸性。随着时间推移和互动往来的多次反复,原有的社会信任难以承载种种关系的纠葛,因而沉淀为种种历史遗留问题,并在特定时机转化为村庄政治内容。因此,在一定的周期内结一次平衡账,就可以释放村庄社会中的关系利益之结,村庄治理精英也实现了权威再生产。但是,"结平衡账"并不是图纸上的游戏,由于土地调整涉及村民的基础利益,它打破了村庄原有均衡,并建立新的均衡。由于土地的多元属性,这种均衡必定是多层次和立体的。因此,"结平衡账"的前提是多元利益主体的充分呈现和村庄内在矛盾的充分激活,并导入村庄的政治空间。"结平衡账"因而是村庄内部利益的重新组合和资源的权威性再分配的政治过程,从而消除对立和化解矛盾,生产了村庄政治。

村庄内部的政治过程并不同于一般政治学意义上的政治过程。首先,村庄政治与协商民主有着本质的区别,后者承认个体利益优先于集体利益的正当性,强调通过理性与对话的方式实现公共利益[33]。何包钢基于乡村协商民主试验提出了"有限协商民主"的概念,强调了协商民主理念的限度和调试[35];其次,村庄政治是运行在集体框架内部的辩证过程,集体是"政经合一"的封闭性单元,集体与村民的内在统一性塑造了以"磨合"为导向的政治过程:通过理顺村庄内部关系而强化村庄共同体的团结和整合。西方政治学理论强调的开放多元社会中利益集团的不可通约性,政治过程体现为利益集团的竞争性"制衡"过程[36]。

基于以上分析,土地调整建立了集体土地制度与村庄政治生产的内在关联。山东省基层治理能力较强的重要原因是地方上普遍存在的土地调整行为。湖北的情况就不太一样,当地村庄自分田到户以来少有土地调整,村庄的弱政治状态导致了村庄内部的公共品供给能力较弱、钉子户治理难度较大、干群关系松散等问题。由于土地牵涉的利益关系的深广,要想成功调整土地,就必然需要经历这样一个矛盾的激活与解决的辩证过程,也只有通过平衡的方式调整土地,才能将土地调整进行下去。因此,但凡能够坚持调整土地的村庄,村庄政治性就强,并表现为优良的内生秩序供给能力。

四、国家地权调控与村庄政治的蜕变

(一)"30 年不变":村庄政治空间的挤压

上世纪八十年代以来,中央一直强调农地承包关系的稳定,反对村庄进行土地调整,尤其反对全面的大调整和经常性调整。第一轮承包阶段的主要政策是"大稳定、小调整",第二轮承包阶段,《土地承包法》明确规定"增人不增地,减人不减地"。国家政策的总体趋势是稳定地权,赋予农民长期而有保障的农地使用权,实现从"村社本位"到"个人本位"的制度转型。国家稳定地权的政策

要求与乡村内部土地调整的实践之间形成张力和冲突。一些本来能够调整土地的村庄在政策压力之下越来越难以调动。虽然在一些地方,依靠村庄内部强大的地方性规范的支撑,土地调整一直延续到二轮承包期之后,但是总体来看,土地调整确实在越来越多的村庄难以进行下去,集体土地制度走向"名实分离"。

有学者注意到取消农业税后的乡村去政治现象,并对其原因进行了初步分析:一方面是农业税取消瓦解了"分配义务与责任的政治";另一方面是国家日益收缩的土地政策压缩了集体土地所有权的实践空间,瓦解了"分配权利的政治"[16]。事实上,由于国家从法律上取消了集体调整土地的权利,这实际上意味着取消了村庄政治的独立性和自主性。某种程度上看,村庄政治是国家基础能力不足的产物。大国治理的需求和基础能力的不足为实体性的村庄政治提供了发育土壤和运行动力。村庄政治与国家政治之间因而既存在明确的边界,表现为"接点治理"[37],同时,以村庄政治性为基础的内生秩序进一步构成国家政治的有效基础,农民、地方与中央形成一种相对均衡的关系[38]。

如前所述,村庄政治的重要基础是以土地调整为内核的集体土地制度实践。集体土地所有权的制度规定性只有通过土地调整实践,才能强化集体认同、确认集体边界和维持集体的存在感。不允许土地调整的政策导致了集体土地制度日益形式化和空壳化,并脱嵌于村庄社会基础和农业生产需求,集体内部的"结平衡账"不再可能。国家地权调控的一个重要原因是认为集体土地所有制容易引发矛盾,侵害农民土地权利,因而固化农民的承包经营权有助于保护农民利益和消除基层矛盾。由于忽视了土地调整的政治过程属性及其内在的村庄政治生产机制,便难以理解这些"矛盾"之于村庄政治生产的关键意义。因此,在"30年不变"的土地政策规定下,村庄政治自主生产和自主发育的土地基础虚化,村庄政治空间遭遇国家土地制度挤压,村庄内部的秩序供给能力弱化。

(二)矛盾问题化:村庄政治内容的外溢

国家土地制度安排对村庄政治的挤压导致村庄政治的外溢,主要表现为大量的土地上访现象[32]。土地调整本是激活矛盾和磨合关系的过程,属于封闭在集体内部的"结平衡账"行为,必然涉及对"钉子户"的识别、界定和排斥,边缘人的生产因而是村庄政治的必然产物。但是,国家的土地制度政策好比是悬置在村庄之上的一柄"尚方宝剑",成为随时可以被边缘人援引进而中断、制衡乃至消解村庄政治的工具。尤其是随着农民与土地关联的多样化和地权认知的多元化,土地调整的地方性实践与国家法律的制度性规定之间的冲突进一步放大。国家法律成为边缘人表达私人利益的法律武器,为上访提供了正当性基础,村庄内部的土地利益问题因而大量地转化为法律权利问题,并表现为地权纠纷。国家的地权调控因为削减村组集体的土地调整权力,不仅没有减少地权纠纷,反而激化了土地矛盾,导致大量的土地上访[39]。边缘人的私人利益通过"迎法下乡"获得了凌驾于集体之"公"的力量,从而以"钉子户"的身份进入村庄政治的中心[40]。

农民上访的失控体现了村庄政治内容的外溢。从国家地权调控与地方性地权实践的互动反馈过程来看,村庄政治内容的外溢可以分为两个阶段,并遵循着两种略有不同的逻辑:首先,边缘人通过援引国家法律,中断村庄政治。这些个体上访的目的主要是伸张土地利益,反对集体对土地利益的支配和调整。例如征拆区农民对土地补偿款"分光吃光"的要求,或者农业型村庄农民对自己土地优势的坚持。在这些人持续的上访要求和中央日益明确的政策规定下,地方政府出于维稳的考虑,也只好改变最初的不干预姿态,禁止村组调整土地。其次,由于土地调整不能持续,集体丧失了利益再分配和关系再平衡的能力,矛盾难以纾解。随着矛盾的积累,矛盾必然无序释放,从而外溢进入国家政治领域,村庄政治卷入国家政治,走向对国家政治的依赖。

由此可见,国家地权调控弱化了集体借土地调整消化村庄矛盾、梳理村庄利益关系的能动性与合法性,压缩了村庄政治空间,外化了村庄政治内容,并最终消解了村庄政治生产机制。总而言之,国家地权调控以土地调整为媒介重构了村庄政治,改变了村庄政治与国家政治的关系。上访的动因虽不全是土地问题直接引发的,但集体土地制度的法律束缚窒息了村庄政治的运作空间,基层丧失了自主解决问题和达成秩序的能力,基层大量的矛盾通过上访而问题化。

(三)政治脱嵌化:村庄政治的去政治性

村庄政治本来是形式与内容的统一体,在集体土地调整过程中,“矛盾和斗争”(形式)与“秩序和均衡”(内容)通过“村庄动员——矛盾激活——‘结平衡账’”的辩证过程而统一。这是一种“嵌入式政治”,塑造了实体性的村庄政治。国家地权调控在抽离集体土地调整实践的同时也抽离了村庄政治的政治性。集体土地所有制日益虚化导致村庄政治的空洞化和形式化。作为村庄政治内核的政治性逐渐剥离。去政治性的村庄政治只有依靠国家政治的填充才能维系村庄的基本秩序供给。这样一来,集体固然不再能够侵害农民利益,但村庄内部的利益和关系再也难以自我平衡,以稳定地权为导向的产权建设并未能阻止村庄矛盾的发生,基层矛盾反而以更为激化和激烈的形式表达出来,导致了产权建设的内卷化现象[32]。村庄越来越难以消化这些政治内容,村庄政治日益形式化,有冲突而无整合,有斗争而无秩序,有村庄政治而无政治性,村庄政治塌陷并失去根基。由于政治空间挤压和政治内容外溢,村庄政治日益脱嵌于村庄社会。去政治性的村庄政治本质上是没有深度动员的政治,是更加无序、难以磨合与达成秩序的政治。

外溢的村庄政治内容最终由国家政治吸收和承担,导致村庄政治与国家政治关系失衡。村庄政治与国家政治的“接点”模糊,国家政治不堪重负,失去对矛盾的识别和化解能力,国家政治泛道德化,地方政府行为策略化,“摆平理顺”的治理术在基层治理中普遍化。村庄政治高度依赖国家政治,但国家政治本身却无法实现直接的秩序供给:国家政治是抽象而非具体的,仅仅依靠国家政治并不能建立一个公平公正、稳定有效和富有活力的基层秩序。进入国家政治的矛盾和问题转化为地方政府的政治压力,“政治任务”难以通过村庄政治化解,地方政府更无力解决或者不能解决,基层治理陷入恶性循环,耗散基层治理资源。由此可见,国家地权调控的影响不仅及于土地制度和土地问题的走向,而且深刻地改变了基层治理逻辑和治理体系。

五、土地调整的政治学意义

农村土地集体所有制不仅是一套土地制度,而且也是一套村庄政治制度。这套政治制度植根于集体土地制度,并通过土地调整实践而得以表达。以村庄政治为基础,村庄政治与国家政治相得益彰与相辅相成,为基层善治之可能创造了重要条件。本文从集体土地制度实践切入,展现了新时期“双轨治理”模式的深层逻辑。中国共产党通过强有力的组织体系和制度安排深深地嵌入基层社会,建构了一套权力的组织网络,推进了国家政权建设。但是,基层治理实践仍然在一定程度上延续了传统中华帝国的“双轨治理”逻辑,典型地体现为基层组织的双重性(群众性和国家性)与村干部的双重身份(当家人和代理人)。但“双轨治理”有效运行的基础实际上发生了改变。如果说,传统中国的“双轨治理”运行在“权力的文化网络”[41]之中,那么,随着文化网络的碎片化和组织网络的培育,具有浓厚动员型特征的村庄政治成为基层双轨治理有效运行的基础。土地调整提供了集体内部深度动员的平台,动员沿着土地的不同维度深入村庄社会肌理,并最终通过“结平衡账”机制,实现村庄的内生秩序。土地调整具有浓厚的政治学意义,它构成了村庄政治生产的基础,赋予村庄政治形式与内容的统一性。虽然伦理、效率、治理等因素不同程度地构成土地调整的动力,但土地调整的政治内核是理解集体土地制度实践形态的关键要素。

集体土地制度是村民自治制度有效运行的基础,是基层"善治"的基本保证。集体土地制度不仅体现在其作为村级组织治理资源的工具性意义,而且体现在集体土地制度实践本身的村庄政治生产机制。通过挖掘集体土地所有制的实践意义,便可以在政治的层次上建立集体土地制度与村民自治的关联。在村民自治的研究和实践中,突出选举的实践倾向和突出民主的价值倾向导致了村民自治内在结构的失衡。在本文看来,村民自治结构失衡的根本原因在于土地权利的刚性化和集体的虚化,"结平衡账"机制难以充分运转起来,土地与村庄政治的关联中断。"结平衡账"不仅是土地资源的调整分配,而且是村庄权威结构再造、村庄社会关系梳理和地方性规范强化的多维进程。"结平衡账"因而不同于单纯的利益分配。当前,针对村民自治的实践困境,一种思路是借助资源下乡促进村民自治的转型[42],激活"利益分配的政治",从而促进基层治理能力的提升。不过,利益分配的政治就其本质而言属于"分配型民主",它与土地调整的"动员型民主"存在实质差异[43]。土地调整的动员型政治更具有根本性。伴随着村庄政治的蜕变和村庄政治性的消逝,利益分配的政治也可能造成村庄撕裂,不仅不能激活村庄政治,反而可能导致村庄政治盛极而衰。

当前,一些地方基于完善基层治理体系和村民自治制度的需要,进行了一些地方性探索。一些探索或多或少地触及到了集体土地制度的实践内核。广东清远目前正在推行的农村综合改革,改革的核心思路是"三个整合"——土地整合、资金整合与服务整合,其目的是进一步完善村民自治。其中,"土地整合"具有基础性地位。土地整合激活了集体土地所有制,为村庄内部的"结平衡账"创造了条件。在这个意义上,土地整合不仅为集体治理提供了具体的治理资源,而且通过土地整合找回了村庄政治。这是清远改革最为重要的意义。

在这个意义上,我们需要进一步从村庄政治的角度反思国家地权调控:无论是"30年不变",还是当前正在普遍推广的"土地确权",其重要的社会政治后果是剥离了集体的实践性,消解了村庄的政治性,导致村庄政治的蜕变。村庄的去政治性意味着国家越来越直接地与个体打交道,这种方式不仅效率极低,而且孕育着治理风险。它既不能有效化解项目资源落地的困境,同时也是"信访"困境的结构原因。

总而言之,村庄政治是基层善治的基础,村庄政治的蜕变则导致了基层治理的失序。村庄社会是束缚在土地上的秩序,村庄政治因而是束缚在土地上的政治。国家一味地试图从制度层面消除基层的矛盾,却最终消解了基层内部化解矛盾的能力。矛盾具有普遍存在的必然性,村庄"善治"实现的根本之道在于可控地释放矛盾、调控矛盾和化解矛盾。这是实现村庄善治的辩证法。

参考文献:

[1]刘承韪. 产权与政治:中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012:41.
[2] 朱悦蘅,黄韬. 农村土地集体产权的主体化及其治理机制[J]. 经济社会体制比较, 2013(2): 42-54.
[3] 格尔茨. 地方性知识——阐释人类学论文集[M]. 北京:中央编译出版社, 2000:223.
[4] 曹正汉. 产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究[J]. 社会学研究, 2008(1): 200-216.
[5] 哈罗德·德姆塞茨,银温泉. 关于产权的理论[J]. 经济社会体制比较, 1990(6): 49-55.
[6] 罗纳德·科斯. 社会成本问题[M]//陈昕主编:财产权力与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集. 刘守英,等译. 上海:格致出版社,2014:3-43.
[7] 周雪光. "关系产权":产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005(2): 1-31.
[8] 臧得顺. 臧村"关系地权"的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建[J]. 社会学研究, 2012(1): 78-105.
[9] 刘锐. 关系地权——基于村庄结构的区域比较研究[J]. 北京社会科学, 2015(9): 48-55.

[10]张小军. 复合产权:一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4): 23 - 50.
[11] 折晓叶,陈婴婴. 产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005(4): 1 - 43.
[12] 申静,王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J]. 社会学研究, 2005(1): 113 - 148.
[13] 张静. 土地使用规则的不确定:一个解释框架[J]. 中国社会科学, 2003(1): 113 - 124.
[14] 贺雪峰. 派性、选举与村集体经济[J]. 中共宁波市委党校学报, 2003(2): 22 - 26.
[15] 仝志辉. 村委会选举的村庄治理本位:从户内委托辩难走向选举权利祛魅[J]. 中国农村观察, 2016(1): 2 - 14.
[16] 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[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2012(1): 30 - 41.
[17] 张佩国. "共有地"的制度发明[J]. 社会学研究, 2012(5): 204 - 223.
[18] 张佩国. 传统中国乡村社会的解释学——以地权分配为透视点[J]. 东方论坛(青岛大学学报), 2001(1): 53 - 57.
[19] 张红宇. 中国农地调整与使用权流转:几点评论[J]. 管理世界, 2002(5): 76 - 87.
[20] 张佩国. 公产与私产之间——公社解体之际的村队成员权及其制度逻辑[J]. 社会学研究, 2006(5): 26 - 49.
[21] 朱冬亮. 土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J]. 中国农村观察, 2002(3): 14 - 21.
[22] 陈柏峰. 土地调整中的法律逻辑和治理逻辑[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2008, 17(2): 26 - 28.
[23] 贺雪峰. 土地调整与村庄建设——湖南衡阳文光村调查随笔[J]. 学习月刊, 2006(7): 34.
[24] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010:80.
[25] 詹姆斯·斯科特. 农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M]. 程立显、刘建,等译. 南京:译林出版社, 2001.
[26] 姚俊,孙雁,刘友兆. 避免"公地悲剧"——我国集体土地产权制度改革向度分析[J]. 中国土地, 2009(2): 20 - 22.
[27] 陈柏峰,林辉煌. 农田水利的"反公地悲剧"研究——以湖北高阳镇为例[J]. 人文杂志, 2011(6): 144 - 153.
[28] 维克多·特纳. 仪式过程:结构与反结构[M]. 黄剑波、柳博赟,等译. 北京:中国人民大学出版社, 2006.
[29] 李祖佩. 从吸纳到求援:资源变迁背景下的村庄政治[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2012(1): 124 - 132.
[30] 贺雪峰. 组织群众开会[J]. 决策, 2013(10): 20.
[31] 陈柏峰. "气"与村庄生活的互动——皖北李圩村调查[J]. 开放时代, 2007(6): 121 - 134.
[32] 郭亮. 地根政治:江镇地权纠纷研究(1998—2010)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013:248 - 252.
[33] 田孟. "结平衡账":农户主导型农地确权模式探索[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015(6): 15 - 24.
[34] 陈家刚. 协商民主引论[J]. 马克思主义与现实, 2004(3): 26 - 34.
[35] 何包钢,王春光. 中国乡村协商民主:个案研究[J]. 社会学研究, 2007(3): 56 - 73.
[36] 包雅钧. 政治过程研究的兴起及分析视角[J]. 东方论坛, 2006(1): 117 - 124.
[37] 袁明宝. 接点治理:理解国家与农民关系的新视角——以鄂西北王村为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(3): 72 - 79.
[38] 贺雪峰. 国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源[J]. 天津社会科学, 2011(4): 68 - 72.
[39] 桂华,陶自祥. 农民土地上访类型及其发生机制探析——基于豫东某县的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(2): 104 - 110.

[40] 杜鹏. 边缘人的崛起——读吕德文《乡村社会的治理》[J]. 社会科学论坛, 2014(2): 241 - 247.
[41] 杜赞奇. 文化、权力与国家——1900 ~ 1942 年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京: 江苏人民出版社, 1994: 37.
[42] 杜鹏. 村民自治的转型动力与治理机制——以成都"村民议事会"为例[J]. 中州学刊, 2016(2): 68 - 73.
[43] 贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 201:282 - 287.

The Politics of Land Adjustment and the Evolution Mechanism of Village Politics

DU Peng
(*Center for Rural China Governance*, *Huazhong University of Science & Technology*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: Based on the resources attribute, social attribute and institutional attribute of rural land, land adjustment is not only the update process of collective property rights, but also the production practice of village politics. In the process of land adjustment, the dialectical process of organizational mobilization, contradiction activation and "balance account" endow the village with autonomous ability of resolving contradictions and establishing order, thus the village politics realized the unity of form and content, and keeps positive interaction with national politics. However, guided by clarifying the owner right for the ownership of the collective land, national land ownership management denied the practical space of collective land. It erodes the kernel of village politics, and leads to political collapse. Many contradictions released from rural society by "Petition", causing governance crisis. Relations between village politics and national politics become imbalance, and the grassroots governance involves in deep trouble. Therefore, the village politics is the foundation of villager autonomy and grass-roots' good governance. The key to finding village politics is to restore the power of the collective land adjustment and improve the system of collective land.

Key Words: land adjustment; village politics; the rural collective land system; the villagers' autonomy