善治视域下的宅基地制度改革

邱 丽

（中山大学 马克思主义哲学与中国现代化研究所，广东 广州 510275）

摘 要： 江西余江的宅基地制度改革采用了国家与社会良性协同共治方式，是善治理念在乡村治理中的具体实践。在政府主导、村庄主体、民众参与的“三位一体”联合共治结构中，国家权威与社会权威联合机制、政府公开与社会监督机制、个体与整体的权责利相匹配机制、社会表达与政府回应的制度化、社会自治与政府治理的规范化，共同保证了宅基地制度改革过程中的合法性、透明性、责任性、回应性和法治性，从而实现了乡村善治“公共利益最大化”的基本目标。国家与社会关系的良性协调是善治的本质特征，“三位一体”的治理组织主体和村民理事会的组织形式兼具理论与实践创新。

关键词： 宅基地改革；乡村善治；社会动员；基层治理

中图分类号： F321.1　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2020)01－0001－09

一、“善治”理论的研究进路

在中国传统的政治理论中，“善治”与“善政”并无本质区别，其含义是“好的政府”与“好的治理手段”，比如董仲舒在《对贤良策》曾写到“当更化而不更化，虽有大贤不能善治也”，这一阶段的“善治”本质上是一种“善政”，其终极目的是维护国家大一统的政治局面[1]。传统的政治理论将“政府”作为“善政”的主体，将“有序的统治”作为“善政”的目标。“统治”过程是政府机构对公共事务进行的垄断性和强制性的管理[2]，其强调国家的绝对主导作用。自 1989 年世界银行首次使用“治理”一词以来，“治理”被广泛运用于政治发展中[3]。20 世纪 80 年代，治理理论的主要创始人之一罗西瑙将治理定义为一系列活动领域的管理机制，其管理主体未必是政府，也无需依靠国家强制力量来实现[4]。“治理”取代“统治”意味着“有序的统治”的主体发生了变化，我们进入了社会治理或“无政府治理”的新阶段，强调社会自我管理的状态与基层自治成为这一阶段治理的特点。然而，社会治理也会面临治理失效的难题，由此探索有效的治理方式成为诸多学者探讨的热点话题，“足够好的治理”[5]“有效的治理”[6]“良好的治理”等概念被纷纷提出。

俞可平教授将中国传统“善治”概念与西方“良好的治理”结合，超越于国家和社会之上，首次提出“公共利益最大化”的善治理论，善治过程相当于国家权力向社会的回归，是政治国家与市民社会的一种新颖关系[7]，其强调政府与公民对公共事务的公共管理、协同决策与合作。善治理论自提出以来越来越受到学术界、政府和非政府组织的重视，其本质特征是国家与社会关系的良性协调。事实上，治理始终离不开国家和社会这两个主体，从国家与社会关系角度对善治理论进行梳理，发现既有研究主要遵循以下两种研究进路：

收稿日期： 2019－10－14　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2020.01.001

基金项目： 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（14JZD030）

作者简介： 邱 丽（1991—），女，江西萍乡人，中山大学马克思主义哲学与中国现代化研究所博士研究生，主要研究方向为农村社会学、马克思主义与中国农村问题。E-mail：qiuli3@mail2.sysu.edu.cn

第一,从“善治”本身的概念出发,试图建立善治理念下的国家社会关系样态的分析范式。善治意味着国家管理方式从“官本位”到“民本位”的变化,是国家的放权和社会的民主参与[8];是政府依据并尊重人民的意志和生活方式,作出决策和实施治理[9];是政府、非政府组织和公民的合作共事[10];是强国家—强社会的模式,这种模式的最终要求是建立起国家与社会之间的协同合作、互相监督的良性互动机制[11]。“协同的”“新颖的”“最佳的”国家与社会关系是对善治较多的描述。从学术演进来看,“国家与社会协同治理”[12]的状态也成为目前善治理论思考的焦点。

第二,从国家社会关系视角辨析善治概念与其他概念的关系,比如法治与善治、民主与善治、善政与善治等。有学者认为法律的“人性化”“人文化”“人权化”可以消解国家权力垄断,实现社会正义与公平,因而“法治” 是实现善治的前提[13]。还有学者认为国家权力向社会回归的过程中,善治的本质是还政于民,因而民主执政是善治的体现[14]。此外,从国家一元到社会多元治理、从国家集权到分权、从人治到法治、从党内民主到社会民主都可能意味着从“善政”向“善治”的转变,这是一个长期的变化的过程,因此有学者认为实现“善治”的过程中,“善政”的作用不容忽视,“善政”是走向“善治”的关键[15]。

既有研究为我们理解善治理论提供了丰富的视角,然而大部分研究主要围绕善治理念下的国家社会关系是何状态以及何为善治而展开,其本质是 “是什么”的现状描述。有极个别的学者从公共品供给的角度,将善治理论在经验层次上进行操作化[16],但是缺少国家与社会互动关系的分析。从国家与社会关系出发,将善治理论进行实践化的操作是一个可开拓的视角,特别是在乡村振兴的政策背景下,国家与社会关系如何有效协调促进乡村善治,成为理解基层“治理有效”的独特视角,兼具理论创新意义和实践意义。

俞可平教授认为善治有五个基本要素,分别是合法性、透明性、责任性、法治性和回应性,其基本目标是使公共利益最大化,其本质特征就在于它是政府与公民社会的合作管理[17]。这说明善治有三个本质要求:其一,治理主体的多元化和联合协作;其二,治理过程的公共性;其三,治理结果的利益最大化。结合俞可平教授对善治本质特征的讨论,本文从国家与社会的关系角度来考察乡村善治的具体实践,具体讨论余江宅基地制度改革过程中,国家与社会如何协同实现宅基地制度改革过程中的合法性、透明性、责任性、回应性、法治性,从而实现公共利益最大化。

村庄社会中的宅基地管理本质上是土地与政治的问题,因而,宅基地制度改革更是关系到政府治理、村庄结构与村民多方主体互动的治理问题。近几年,已有学者从以下视角对余江宅基地制度改革的经验进行了总结分析。

首先,资源视角下,以余江的宅基地制度改革为案例,探讨我国经济欠发达地区的农村宅基地制度改革目标与可行性路径。既有研究主要围绕宅基地制度改革的“保障权”和“财产权”功能展开讨论。前者更加强调宅基地对农民居住功能的保障性。如有学者认为我国经济欠发达地区宅基地制度改革的目标应该继续巩固宅基地的居住功能,强化宅基地经济功能和土地利用率[18]。还有学者认为余江宅基地制度改革过程中蕴含大量“人”的心理因素设计,宅基地制度改革中“以人为本”,因此,宅基地制度改革要以掌握和实现农民需求为基本的政策尺度[19]。后者则更加强调增加农民在宅基地上的财产性收益。有学者认为余江在宅基地资格权上基于成员资格认定引入有偿取得机制,在宅基地和农房使用权上探索了使用权流转和指标交易的不同方式[20],降低了宅基地交易成本[21],是宅基地资源优化配置的先进经验。因此,传统农业型地区要完善宅基地使用权流转市场,推进宅基地“三权分置”,规划引领宅基地使用权的流转[22]。

然而,有学者发现,宅基地一户多宅、面积超标、违规占地等问题,本质上是村社集体土地管理能力落后所产生的土地资源低效配置问题[23]。因而,“财产权”和“保障权”视角下的宅基地改革,难以回应绝大多数中西部地区农村的宅基地改革需求。于是,他们从土地管理的视角,基于宅基地治权与产权的关联,探讨村集体在宅基地改革中的定位,认为当前农村宅基地改革的重点应该是强化村集体组织的土地管理能力。而余江经验的启示在于,有效的村民自治保障了宅基地制度改革的成效[24],自下而上的群众动员形成了土地管理能力[25],形成了宅基地管理有效和“一户一宅”的“余江样板”[26]。

宅基地制度改革的资源视角向我们呈现了余江宅基地制度改革的政策定位和行动方向上的思考,而土地管理视角启示我们宅基地制度改革并非单一的土地权益问题,而是超越“财产权”和“保障权”的治理问题。然而,土地管理视角下的宅基地制度改革研究过于强调村集体定位,缺乏对宅基地改革的政治社会环境以及经验背后的社会关系互动机制分析,这不利于我们把握经验的本质。宅基地制度改革本身是政府、村庄治理资源和村庄社会结构复杂的互动过程,以宅基地制度改革为窗口来掌握基层治理过程中的各主体互动关系,才能把握善治的实践经验和内在逻辑。鉴于此,笔者于 2018 年在江西余江县 H 乡 S 村参加了田野调研,调研过程中与县乡干部、村干部和村民访谈的材料构成本研究的经验基础。调研主题主要围绕宅基地制度改革展开,包括宅基地改革的组织、制度设置、工作方法、改革成效等;为了更加清楚地把握宅基地制度改革与乡村治理之间的关系,调研也涉及到乡村治理、村庄社会结构等。

二、宅基地制度改革的经验呈现

本文的经验主要来自于江西省余江县 H 乡 S 村的田野调研。余江县于 2015 年 3 月被列为全国农村宅基地制度改革试点县,2016 年 9 月余江县统筹开展了农村宅基地、集体经营性建设用地入市、土地征收制度改革三项试点。本节将从宅基地管理困境、宅基地制度改革的组织结构、宅基地制度改革的工作方法与工作成效四个方面论述余江宅基地制度改革经验。

(一)宅基地管理困境

宅基地制度改革之前,村庄建设用地的使用存在“多、大、乱、空、违”的宅基地使用乱象,导致宅基地管理困难。“多”是指一户多宅的现象多,余江县 30 万农村户籍人口共计 7.3 万户,其中,4.4 万户是“一户一宅”,2.9 万户为“一户多宅”,2000 多户在主屋旁边建了辅助用房(厨房厕所)。“大”是指房屋建设面积大,按照余江县的宅基地审批政策规定,农村宅基地建房审批每户占地面积不能超过 120 平方米,然而实际户均占地面积达到 170 平方米。“乱”是指农村建房布局杂乱,由于农村建房讲究“风水”,加之早期村庄建设缺少规划,房屋朝向乱,导致村庄道路不畅,基础设施建设受阻。“空”是指闲置房空,全县有 23000 多间闲置房,村庄在大集体时期建设的老房子都未被拆除,房屋年代久远,有 8000 多间危房,占据村庄中心位置,长满杂草无人居住。此外,宅基地违建现象严重,全县有 2600 多户未经审批的宅基地建房,由于审批意识不强,违建情况严重。基于以上宅基地管理困境,余江从 2016 年开始进行宅基地制度改革,宅基地制度改革的主要目标是规范宅基地使用,腾出多余的宅基地,推动村庄环境综合整治。

(二)组织结构:“三位一体”的联合共治

如图 1 所示,余江宅基地制度改革的组织设置集政府、村庄与村民“三位一体”,形成了政府主导、村庄主体和村民参与的联合共治结构。政府部门主要负责制度规则和项目资金的输入,以村

两委为代表的村庄正式治理人员负责村庄内部的动员与决策,村民理事会整合村民的需求与意见,村民则参与征拆和项目实施的监督。余江的村民理事会制度是宅基地制度改革过程中的一个制度创新,村民理事会作为基层社会组织包括理事长和若干理事会成员。理事会成员由自然村内部每个姓氏推选一名房头代表组成,房头代表均是房头内部有公心,能够代表村民利益的人员;理事长则由理事会成员互相推荐而产生。村民理事会制度使得村庄内部"房房有代表",将真正的村民自治下沉到了村小组一级。因此,从治理资源来看,"三位一体"的治理结构,包含了国家的行政资源、村两委的正式治理资源、村民理事会和村民的非正式治理资源,是多方主体协同共治的格局。

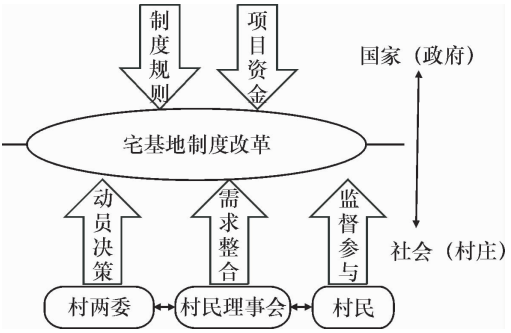


图1 "政府主导、村庄主体、村民参与"的联合共治结构

首先,政府主导,高位推动。政府主导包括两方面内容:一是输入适量稳定的资源,为宅基地制度改革提供经济基础;二是输入清晰明确的规则,为资源利用提供制度规范,亦为宅基地制度改革提供政策方向。

其次,村庄主体,组织统筹。在政府规则与资源输入背景下,村庄需要回应政府组织建设的要求,以及正确有效的利用资源的要求。村庄可利用的组织资源包括党员、村干部、村民代表,其包括四方面的工作内容:一是开展政策宣传工作,通过微电影、微信群、宣传单等方式,进群众家门、进校门开展政策宣传;二是发挥示范带头和先锋模范作用,带头拆除自家不符合规范的建筑;三是做群众工作,将配合工作的积极分子、房头代表整合到非正式治理队伍中,形成村民理事会等村庄自组织;四是收集来自房头代表的意见,开展会议讨论,形成村庄层面的工作统筹和决策。

最后,村民参与,监督配合。以村民理事会为代表的村庄自组织被纳入到宅基地制度改革框架中,是村民参与的体现。村民参与包括两方面的内容:一是村民理事会整合社会资源,H乡共整合了50多位乡贤的资源,其主动拆除自家老房子,捐资建设村庄公共基础设施,形成良好的社会效应。二是开展群众动员,形成一致的需求表达能力与集体行动能力。村民理事会的成员均是房头代表的身份,一方面,其收集来自群众的意见和需求;另一方面,其动员群众参与项目监督。"三位一体"的联合共治框架,形成了宅基地制度改革中的"上下联动"效应,自上而下的资源与政策的高位推动,激活了基层行动的活力;自下而上的需求表达机制与社会舆论监督机制,使顶层制度设计更符合基层实际。

(三)工作方法

笔者将余江宅基地制度改革的工作方法概括为"十步工作法",具体工作程序如下:第一,前期准备,余江县通过成立15个宅基地制度改革"摸底"工作小组,与村干部一起到各村各户开展为期15天的调研,通过摸底工作,了解宅基地使用情况。第二,县里部署启动宅基地改革方案制定工作,经过摸底工作后,县乡村三级共同参与制定宅基地改革方案,包括县里统筹的制度,乡镇工作开展的文件以及村庄开展工作的"乡规民约"。第三,强化基层组织,在村庄内部选举"房头代表"组建村民理事会。第四,学习培训,由县里统筹开展县乡村参与宅基地改革人员的业务培训工作。第五,宣传动员工作,宅基地改革工作小组的人员开展全面动员工作,包括对基层支部书记、村庄乡贤、学校教师学生等,与他们常联系、沟通、交心,并利用他们的影响力来推动宅基地改革工作。第六,政府统一公开招投标,寻找工程队与规划公司,准备开展旧房子征拆与村庄规划工作。第七,规划与试点拆房,一方面对全县的7个行政村进行征拆试点,另一方面对全县1040个自然村开

展全面的村庄规划。第八,制定宅基地改革的正式制度,全面开展征拆工作,进行宅基地有偿使用、退出流转、规划用地收回,腾出多余的宅基地。第九,进行村庄环境整治的项目分配,开展新农村建设和公共基础设施建设。第十,进行村务公开和总结评估工作。

科学的工作方法是保障工作效率的前提,宅基地制度的"十步工作法"在宅基地制度改革过程中有四重功能:其一,通过建立科学的工作体系与组织架构,明确了采用怎样的治理框架的问题。其二,通过科学划分工作任务,明确责任主体,解决了"依靠谁做工作"的问题。其三,通过自上而下的整体部署与基层全方位的动员,推进工作进程,激活整个工作体系的工作活力与动力,解决工作效率问题。其四,工作评估与监督功能,通过多方主体评估与监督,一方面形成对错误工作方式的纠偏和调整,减少行政成本;另一方面,明确政策初衷,保证群众利益,明确了"为谁工作"的问题。以上四重功能明确了工作主体、工作体系与工作目的,保障了工作效率。

(四)改革成效

通过"三位一体"的联合共治结构和宅基地制度改革的"十步工作法",余江宅基地制度改革通过验收率达到 92%,取得了可观的成效:

首先,宅基地乱象得以遏制,农民建房规范化,通过拆除违建使得农民依法用地意识增强;破除了宅基地私有和祖业观念,所有农民的建房坚持"一户一宅、面积法定"的政策。这既是村庄土地利益的重新调整,也是土地资源公平合理分配的实践,宅基地使用因此具有了公共性和规则性。

其次,释放了大量的存量建设用地,保护了耕地。截至 2018 年 7 月底,全县共退出宅基地 32491 宗 4537 亩(其中有偿退出 7670 宗 1071 亩,无偿退出 28821 宗 3466 亩)①。H 乡也消除了一户多宅 158 户、附属设施 625 个,无偿退出 928 户面积 134630 平方米②。宅基地改革激活了村庄的存量资源,使宅基地可作为村庄的公共资源进行再分配,满足了未来 15 年左右农民建房用地需求,保证农民"户有所居",保证公共资源分配的公平性。

再次,推动环境综合整治,增加全民获得感。宅基地制度改革与新农村建设项目配套,通过腾出旧宅基地,盘活存量宅基地,规划新农村建设项目。余江新修村内道路 478 公里、沟渠 490 公里、新增绿化面积 860 亩,同时帮助完善村内道路、水电、通信、卫生环境等,通过完善村庄公共基础设施建设,美化村庄环境,增加了村民的获得感。

最后,提升乡村治理能力,促进乡风文明。乡村治理能力的提升有两重内涵,村干部和党员深入群众家中做工作,通过反复沟通、谈判、博弈,加强了干群联系,提升了基层党组织与村委会的组织动员能力;二是完善了民主管理、民主监督等村民自治制度,为后续村庄治理留下了制度遗产。在促进乡风文明方面,一是通过制定"村规民约"等制度,重建乡村共同的村庄文化秩序和道德规范;二是治理"钉子户",形成村庄示范效应,发挥群众教育功能,有利于形成正派的村庄社会风气。

三、宅基地制度改革的乡村善治实践

(一)合法性:国家权威与社会权威联合

合法性是社会秩序和权威被自觉认可和服从的状态[27]。合法的统治体现的是公民对政府或群众对政党的承认,是一种"下"对"上"的承认,合法的治理则包含了平行的承认与"上"对"下"的承认[28]。事实上,余江宅基地制度改革包含了来自国家与社会双重权威的合法性来源,前者是政府的公共权威,后者是来自村民理事会的社会权威。

国家权威的合法性来源包括三个方面:其一,通过正式制度的制定,政策的操作,让政府工作

① 数据来源于余江县地方政府的汇报材料《上下齐心 砥砺奋进 全域推进农村土地制度改革三项试点》。

② 数据来源于 H 乡地方政府的汇报材料《H 乡宅改工作情况介绍》。

的执行有章可循,有制度合法性的保障。其二,党员、村干部的群众工作,充当政策转化的机制,赋予了正式制度执行的合法性。由于国家行政力量具有刚性、规则性强的特征,而基层社会事务具有差异化与不规则性特点,这导致了国家政策对社会的介入具有复杂性,无法长驱直入。党员与村干部通过群众工作的方式,成为国家与农民对接的"政策转化器"和"张力缓冲器",通过宣传政策、解读政策,让群众了解政策,理解政策,从而赋予政策和制度执行的合法性。其三,除村民自治组织的政策转化之外,对村庄社会文化结构的了解和利用,赋予了基层工作开展的社会合法性。结合村庄的宗族文化底色开展工作,将村庄本土的治理资源吸纳到治理过程中,将社会权威转化为国家治理合法性,譬如通过宗族理事会做群众工作。

那么,社会权威的合法性来源于哪里呢?宗族性村庄是血缘与地缘高度重叠的共同体,乡贤与房头代表在村庄社会中具有双重的身份。一方面是家族内部的权威代表者,作为家族内部的经济精英或文化精英,通过在日常生活中为群众办事(譬如主持红白喜事、组织家族祠堂修缮、清明祭祖等公共事务),展示个人能力并积累社会地位、威望和社会荣誉[29],获得"德高望重"的社会评价、广泛的群众基础以及在家族内部的话语权;另一方面是家族权威与治理合法性的转化者,作为家族精英的代表,其具有参与村庄公共事务的机会,村庄治理的要求与政策要求通过其家族内部的权威身份获得表达,形成治理的合法性。在国家权威与社会权威的联合下,村民配合宅基地制度改革的工作开展,使得宅基地制度改革的合法性增强,没有来自社会力量的"反弹"和违抗。

(二)透明性:政府公开与社会监督

政治透明是善治的重要内容,其主要内容是政治信息的公开,俗称政务公开[30]。从国家来说包括政策制定、实施、财政预算开支的公开化,从社会来说包括群众参与和群众监督。首先,政府信息公开,包括增加征地工作的透明度,保障被征地农民的知情权、参与权和监督权。余江在各区门户网站设置了"征地信息"专栏,主动公开土地征收批准文件、征地告知书、征地公告、征地补偿方案等内容,确保征地信息透明公开。其次,村庄信息公开,各村对有偿使用宅基地的使用费收取、宅基地退出的户数面积、资金管理等情况均张榜公布,接受群众的监督,做到账户合法公开透明。最后,群众参与监督,从国家层面的信息公开只是透明度的一个方面,另一面是社会积极参与监督,余江既召开村民会议告知村民建立了监管体系和监督机制,让村民也能够通过多渠道加入到与自身利益相关的治理活动中,展开监督,同时又通过线上和不同场合的公开宣传手段,让群众了解宅基地制度改革的过程和政务信息,宅基地制度改革与群众建立起"共识、共商、共监督"的合作关系。

(三)责任性:权责利相匹配的机制

责任性要求个体承担与其职业权力相匹配的责任和担当。余江宅基地制度改革过程中的权责利相匹配体现在个体性的权责与整体性的权责匹配机制。前者是指宅基地制度改革中,工作人员承担与自身岗位相匹配的权力与责任,后者涉及到宅基地制度改革的村庄权责匹配。

首先,党员干部带头先行机制,通过干部先行先试树立典型和示范作用,感染群众配合工作。余江宅基地制度改革过程中的"一个党员一面旗""书记带头工程"均是比较典型的实践,通过党员带头、村支书带头以及理事长带头退出多余宅基地,带头缴纳宅基地有偿使用费,带头做亲属的思想工作等,有力地推动了宅基地制度改革。

其次,政策执行效果与资源下乡相匹配的机制。从政府的角度而言,为保证项目及时有效落地,避免资源空转,一般会倾向于将新农村建设的项目分配给干部工作能力强、政策执行力强、村民团结、宅基地改革成效显著的村庄;就村庄的角度而言,为争取更多的资源,村干部对上必须积极回应政府的政策执行要求、组织建设要求和资源使用规则,对下必须积极动员农民配合政策执行,参与村庄建设;农民作为村庄的主体之一,在政策倡导、村干部动员之下,履行配合政策的责

任。由此,治理框架内部成员的权责利匹配机制、政策与资源良性互动所形成的村庄之间权责利匹配机制统一于善治的责任性要求,共同助力于宅基地制度改革的完成。

(四)回应性:社会表达与国家回应

美国学者格罗弗·斯塔林曾指出,所谓政府回应是指政府在对公众的要求做出反应的同时,积极采取措施以解决问题的过程[31]。该观点表明回应性一方面强调政府对社会需求的答复,这也是区别于传统的统治的重要面向,另一方面也强调社会与政府的双向互动,社会自下而上的需求表达与国家自上而下的需求回应构成了回应性的一体两面。这不仅是国家社会两者就具体的需求展开信息交流,也是两者良性互动的关系培养,有利于在协商、博弈过程中形成目标的整合,"达到结果和目标意义上的良性治理"[32]。

事实上,余江宅基地制度改革也表达了治理本身是一个上下互动的管理过程,其主要通过国家与社会合作、协商,确定共同的目标进行协同治理,而非单向度的自上而下实施政治权威。回应性的达成具有两重内涵:其一,社会形成有效的需求表达、需求整合与需求传递的机制。在宅基地制度改革过程中,全县一千多个自然村都建立了村民理事会。村民理事会一方面直接对接村民,收集民情,包括民众对宅基地制度改革的具体意见、新农村建设项目中的公共品供给需求等;另一方面,村民理事会通过村委会整合群众需求,进行初步筛选,形成一致的需求表达能力,将需求传递到政府部门,使农民在村庄建设上有表决权,在村庄的规划上也有话语权。其二,政府形成有效的需求回应机制。政府部门接收到来自村庄社会的需求表达以后,通过会议表决,对村民需求进行筛选、归纳,回应合理诉求,拒绝无理诉求。由此,在回应性方面,国家与社会形成了社会有效表达、国家积极回应的格局。

(五)法治性:社会自治与国家治理的规范化

"法律是治国之重器,良法是善治之前提"[33],善治本身是规则之治,是多主体共同寻求符合公共性价值尺度的规制产品的供给[34]。

在村庄社会中,法治性的主要内涵是"规范性",广义的"法"既包括国家法律的正式法,也包括地方性法规和俗称的"习惯法"。余江结合了国家与社会的力量,通过"国法"与"地方法"相结合的方式开展宅基地制度改革工作。

其一,宅基地退出过程中采用了有偿退出、无偿退出、有偿使用三种方法。宅基地的使用坚决按照《宪法》规定的"一户一宅"实行,促使村民退出超占宅基地和多宅部分,对于历史形成的超占多占且确实无法退出的,便由村民事务理事会以有偿使用的办法进行收费调整。此外在宅基地制度改革过程中还形成了 9 项正式的制度和办法,将执行事务的国家权力纳入制度的框架,保证其规范性与法治性。其二,"地方法"——乡规民约是正式制度和法律法规的补充规范,也是村民自治的内容和形式的表达,在村庄熟人社会中具有实用性的逻辑,可用于解决正式的法律制度所不能解决的涉及道德但又真正干扰宅基地制度改革的难题。比如治理宅基地制度改革过程中的"钉子户"问题和纠纷调解等问题。

综上所述,宅基地制度改革中,国家与社会多元主体参与治理,国家尊重社会结构,吸纳社会自治并将其转化为公共治理资源,而社会保持了自身运作的主体性,没有被行政力量消解,两者互动达到了合法性、责任性、透明性、回应性、法治性五个因素的统一。其中,合法性与透明性是善治群众基础的来源,责任性是善治维持长久的源泉,回应性是善治多元主体良性互动的前提,法制性是善治的规范化保障。由此,政府得以高效完成宅基地制度改革目标,村民在新农村建设项目落地后有获得感,村庄治理积极性被激活,村庄治理制度被确立,保障了全体共享的普遍利益,是"公共利益最大化"的善治理论实践。

四、总结与讨论

结合余江2016年以来的宅基地制度改革实践,依托善治理论从国家与社会关系视角切入,本研究围绕宅基地制度改革方法和改革理念展开讨论。从宅基地制度改革的组织结构设置、工作方法和改革成效等方面介绍"三位一体"联合共治结构中,国家与社会关系如何良性互动实现宅基地制度改革过程中的合法性、责任性、透明性、回应性、法治性,进而达到乡村善治。在宅基地制度改革过程中,国家与村庄社会共同参与达成多元主体治理是善治的前提,国家的制度输入为宅基地制度改革保驾护航,国家项目资金输入是宅基地制度改革的资源保障,村民理事会的参与完成了村庄层面的资源整合,群众动员是宅基地制度改革的内生性动力保障。

不难发现,善治的关键是处理好国家与社会的关系。村庄的善治有赖于村民自愿的合作和对权威的自觉认同,没有村民的参与和合作最多只是政府的善政而非善治,因此从这种意义上来说,善治需要政府自上而下的放开和回应,更需要村庄自下而上的动员和参与。村庄社会是基层善治的现实基础,没有健全和发达的民间社会就不可能有真正的善治。而正是"三位一体"的组织架构,建立起了发达的民间社会与善治之间的勾连。首先,"三位一体"的组织架构将发达的民间社会纳入到治理体系中,让其成为不可或缺的组成部分,实现了治理主体多元化的善治需求。其次,在"三位一体"治理框架下进行的责任主体分工,保障了国家主导的合法性,维持了村庄主体性,践行了村民参与和治理的法治透明性,既支撑国家层面的统筹,又将自治下沉到社会内部,保障了治理过程的公共性的善治要求。最后,在"三位一体"的组织架构和制度设计之下,治理方法运行有效,形成了治理主体、治理资源、治理效率的统一,实现了国家政策有效落实、社会治理有序、农民获得感增强的利益最大化的内在要求。因此,"三位一体"的组织架构,满足了善治理论"治理主体多元""治理过程公共性"与"治理结构利益最大化"的本质要求,是兼具理论与实践意义的组织架构。

参考文献:

[1]李宗桂. 论董仲舒的政治哲学[J]. 社会科学研究,1992(3):66-73.
[2]胡仙芝. 从善政向善治的转变——治理理论与中国行政改革研讨会综述[J]. 中国行政管理,2001(9):22-24.
[3]俞可平. 治理和善治:一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学,2001(9):40-44.
[4]俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实,1999(5):37-41.
[5]李环. 足够好的治理:善治理论的新发展[J]. 信访与社会矛盾问题研究,2019(2):58-64.
[6]王立京. 从善政走向善治——县级政府行政改革的目标取向[J]. 江汉论坛,2005(3):126-128.
[7]俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实,2002(1):20-32.
[8]俞可平,王颖. 公民社会的兴起与政府善治[J]. 中国改革,2001(6):38-39.
[9]蔡定剑. 从公众参与走向政府善治[J]. 中国改革,2010(11):57-59.
[10]李辉,任晓春. 善治视野下的协同治理研究[J]. 科学与管理,2010(6):55-58.
[11]唐士其. "市民社会"、现代国家以及中国的国家与社会的关系[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),1996(6):66-73.
[12]燕继荣. 协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考[J]. 中国行政管理,2013(2):58-68.
[13]张文显. 和谐精神的导入与中国法治的转型——从以法而治到良法善治[J]. 吉林大学社会科学学报,2010(3):5-14.
[14]徐祖荣. 善治语境下创新政协民主监督机制研究[J]. 马克思主义与现实,2009(6):38-41.
[15]杨宇. 21世纪的公共治理:从""善政"走向"善治"[J]. 改革与开放,2011(20):70.
[16]黄丽芬. 农村公共品供给方式与基层善治[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):99-107.
[17]俞可平. 社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石[J]. 中国特色社会主义研究,2005(1):10-15.

[18]谢杨芬. 我国经济欠发达地区农村宅基地制度改革研究——以余江县为例[D]. 南昌:南昌大学经济管理学院,2017.
[19]廖成泉,胡银根,陈海素. 基于农民心理视角的宅基地制度改革思考——以江西省余江县为例[J]. 江西农业学报,2018 (1):147 - 150.
[20]曾旭晖,郭晓鸣. 传统农区宅基地"三权分置"路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题,2019(6):58 - 66.
[21]钟荣桂,吕萍. 江西余江宅基地制度改革试点经验与启示[J]. 经济体制改革,2018(2):13 - 18.
[22]张军涛,游斌,翟婧彤. 农村宅基地"三权分置"的实现路径与制度价值——基于江西省余江区宅基地制度改革实践[J]. 学习与实践,2019(3):47 - 56.
[23]王向阳. 超越"保障权"与"财产权":宅基地改革的治理路径探析——基于江西"余江宅改"的案例分析[J]. 理论与改革,2019(5):153 - 165.
[24]吕萍,钟荣桂,杨柏文,等. 江西余江农村宅基地制度改革成效[J]. 中国土地,2017(8):12 - 14.
[25]夏柱智. 关于中部安徽、江西和湖北三省宅基地制度改革试点的评析[J]. 长春市委党校学报,2018(1):20 - 24.
[26]张乃贵. 完善"一户一宅"的"余江样板"——江西省余江县宅基地制度改革的启示与建议[J]. 中国土地,2017(11):46 - 48.
[27]胡伟. 合法性问题研究:政治学研究的新视角[J]. 政治学研究,1996(1):12 - 19.
[28]高丙中. 社会团体的合法性问题[J]. 中国社会科学,2000(2):100 - 109.
[29]杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社,2010:5.
[30]何增科. 治理、善治与中国政治发展[J]. 中共福建省委党校学报,2002(3):16 - 19.
[31]龙献忠,赵优平. 善治视域下我国政府回应能力提升探析[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2017 (4):85 - 89.
[32]魏治勋. "善治"视野中的国家治理能力及其现代化[J]. 法学论坛,2014 (2):32 - 45.
[33]王利明. 法治:良法与善治[J]. 中国人民大学学报,2015 (2):114 - 121.
[34]孔繁斌. 治理与善治制度移植:中国选择的逻辑[J]. 马克思主义与现实,2003 (3):60 - 64.

Reform of Homestead System from the Perspective of Good Governance

QIU Li
(*Marx Philosophy and the Institute of Chinese Modernization*, *Sun Yat-Sen University*, *Guangzhou* 510275, *China*)

Abstract: The reform of the homestead system in Yujiang, Jiangxi Province, adopts the benign co governance of the state and society, which is a specific practice of the concept of good governance in rural governance. In the "three in one" joint governance structure led by the government, participated by the main body of villages and the people, it is the United mechanism of state authority and social authority, the mechanism of government publicity and social supervision, the matching mechanism of individual and overall rights and responsibilities, the institutionalization of social expression and government response, the normalization of social autonomy and government governance, which has jointly guaranteed the legality, transparency, responsibility, responsiveness and legality in the process of homestead system reform, so as to realize the basic goal of "maximizing the public interest" of rural good governance. The good coordination between the state and society is the essential feature of good governance. The "Trinity" governance organization body and the organization form of villagers' Council have both theoretical and practical innovation.

Key Words: homestead reform; rural good governance; social mobilization; grassroots governance