

“法、理、情”的融合：消极“土政策” 在乡村治理中何以存在和运行* ——以河南省瓮厢村土地调整为例

赵雅倩 王芳

摘要：本文以河南省瓮厢村土地调整为例，在对该村土地调整中相关“土政策”进行梳理的基础上，对其第4次土地调整中的“外嫁女”和“新媳妇”分地事件进行分析，从“法、理、情”融合视角切入，探讨消极“土政策”在乡村治理中何以存在和运行。研究表明：分地“土政策”在相关利益主体中均能获得相应的社会承认，从而拥有了一定的合法性，这是其存在的前提条件；土地产权所带来的收益有限，农民地权敏感度不高，使分地“土政策”既未受到强烈的质疑也没有被取缔，这是其合理存在的客观条件；来自村庄关系网络的情感制约使分地“土政策”具有一定的合情性，这是其存在和持续运行的制约条件；消极“土政策”在合法性、合理性和合情性三个层面都能获得一定的保障，从而可以存在和运行。此外，中央的“不得调地”与村庄的土地调整不是二元对立的。在保证“不得调地”的政策大方向下，只有推进土地确权及其颁证工作的规范与完善，加快土地流转、土地规模化经营和土地租赁市场的培育，才能使土地承包关系中存在的张力得到最大限度的消解。

关键词：“法、理、情” 消极“土政策” 乡村治理 农村土地调整

中图分类号：D035 **文献标识码：**A

一、引言

中央主张“保持土地承包关系稳定并长久不变”的要求与村庄内因人口压力引发的对土地调整的需求之间存在的张力，既是第二轮承包（以下简称“二轮承包”）期内土地制度面临的主要困境，也是学者们讨论的焦点、新闻关注的热点。2028年，全国大部分地区二轮土地承包将要到期，通过农村土地制度改革和农村承包地管理工作对这一张力进行消解迫在眉睫，这也是顺利进入下一轮土地承包期将要面临的一项挑战。

*感谢各位匿名审稿专家提出的宝贵修改意见。当然，文责自负。本文通讯作者：王芳。

为保持农村土地承包关系的稳定，中央政府长久以来秉持的是土地承包期内“不得调地”的政策取向。^①保持地权长久稳定，是出于避免因频繁调地带来的耕地细碎化、改变农民对土地长期投资的消极态度和避免较短承包期情况下农民对土地不可持续的掠夺式使用等考虑。“但由村庄内部不同家庭之间人口相对变动而带来的土地调整压力却一直存在，也并不会因中央强调农地承包权稳定的政策而消除。这就使农地承包制度处在‘两难’的境地：要想稳定地权、鼓励对农地长期投资，提高农地利用效率，就要尽可能减少甚至避免调整土地；但在农村人口相对变动的情况下，农民的地权平等的要求却必然带来土地调整的压力。”（陶然等，2009）尤其是在“增人不增地，减人不减地”的制度安排下，部分农村出现了“死者有田，生者无地”的局面。虽然中央也提出了解决类似人地矛盾的办法，例如在承包期内坚持“大稳定、小调整”原则，利用村庄集体的“机动地”对土地承包关系进行微调。但现实情况是，村庄“机动地”有限导致“小调整”在解决地权“两难”问题中的作用有限。因此，一些地区并未真正实施在土地承包期内“不得调地”的政策。

在中央大力稳定土地承包关系的背景下，一些地方依然在进行着土地调整。对2005年全国17个省1773个村庄的调查数据显示，二轮承包之后仍有32.8%的村庄进行过土地调整，其中，73.2%的调整主要是因为人口变化（叶剑平等，2006）。对2008年的全国17个省份1656个村庄的调查数据显示，34.6%的村在二轮承包之后还进行过土地调整，其中，64.5%的调整主要是因为人口变化。土地调整仍然是真正落实土地使用权“三十年不变”政策的重大障碍（叶剑平等，2010）。对2010年全国17个省份农村的土地调查数据显示，40.1%的村在二轮承包之后进行过土地调整，其中，69.6%的调整主要是因为人口变化（丰雷等，2013）。对2016年全国5省份159个村庄农户的调查数据显示，2011—2016年，土地平均被调整1.36次（郑浩志和高杨，2017）。由此看来，由人口压力带来的土地调整是二轮承包期内稳定地权面临的主要问题。

关于农民对土地承包期内“不得调地”的态度，学术界已有大量的量化研究。二轮承包后，仍有超过60%的被访者不太认同农地承包权长久不变的政策，认为应该按人口变动进行土地调整（陶然等，2009）。而反对承包期内“不得调地”政策的农户在全部受访农户中占16.4%，反对“不得调地”政策长久不变的农户占全部受访农户的39.3%，这说明，二轮承包到期后农民的土地调整意愿极为强烈（郑浩志和高杨，2017）。考虑到受“不得调地”政策影响的农村人口有相当大的比例，可以预见，二轮承包到期后要求进行土地调整的压力会很大，在农村土地集体所有制框架内，实现长久“不得调地”的政策目标有一定难度（郑浩志和高杨，2017）。虽然有93%的农民赞同确保土地有长期甚至永久使用权，但与此同时，他们对“增人不增地，减人不减地”政策的态度又非常模糊，45%的农户支持这一政策，49%的农户则反对这一政策（张红宇等，2002）。可见，在新一轮承包期继续推行“不得调地”政策的难度和预期不甚乐观，而以地权为中心、以“公平”和“效率”为两端的天平如何倾斜，既是二轮承包期内不能回避的“两难”问题，也是新一轮承包期开始前土地制度改革不得不考虑的问题。

实际上，一些地方在实践中尽可能尝试了各种各样的土地制度安排，试图消解中央地权稳定的需

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm。

求和村庄地权平等的追求之间的张力。例如，在中等发达地区被广泛采用的农户经营加“大稳定、小调整”模式，山东省平度市首创的“两田制”，以及以广东省佛山市南海区为代表实施的土地股份制等（姚洋，2000）。如果以公共政策为基准，这些地方的土地制度安排都是地方的“土尝试”，是适应现实的集体理性选择。河南省许昌市禹州市古城镇瓮厢村，是农业大省、粮食第一大省的一个典型村庄，该村也在试图发挥地方能动性，尝试平衡“中央与地方”“公平与效率”之间的关系。本文通过对河南省瓮厢村土地调整事项中的“土政策”进行分析，试图从非量化和非二元对立的角度研究村庄地权平等的需求和中央稳定地权的要求之间的张力，以便为新一轮土地承包的顺利开展和土地制度改革中“两难”问题的解决提供参考，为中央稳定农地关系提供依据和信心。

二、概念界定和研究脉络梳理

（一）“土政策”的概念界定

作为非正式规则的一种，“土政策”多嵌入在乡村社会的基层治理中，覆盖了农民生产和生活的方方面面，例如责任田的变更、宅基地的划分、征地拆迁、义务教育、婚丧嫁娶、福利税收、环境保护和招商引资等。它是一种不太好辨认和定性的政策，含带着“土”的成分，有时也被称为“土规定”和“土办法”（鲁宇等，2023）。对“土政策”概念的界定，学术界到目前为止仍莫衷一是。学者认为，它是在自上而下的政策落地过程中，处于执行末端的基层政府或基层干部基于实际环境而创设的一种执行方式（张新文和陆渊，2022）；是地方领导层根据上级政策制定的、符合本地实际情况的局部性政策，是“土”和上级政策磨合的结果（吴业苗，2005）；是一种“潜规则”、一种“现管”的“对策”（朱道坤，2011）；是与国法、国策相抵触而唱对台戏的“馊点子”的副产品；是自立于国家“大政策”之外的“小政策”（周士君，2002），有时也等同于村规民约（吴业苗，2005）。引用率最高的是翟学伟（1997）关于“土政策”的概念界定：“即是指地方或组织根据上级的方针性政策或根据自己的需要，结合本地区和组织实际状况和利益而制定的一套灵活、可变、可操作的社会资源的再控制与再分配准则，而这套准则对其他地方和组织没有效果。”现有对“土政策”概念做出的界定，既有消极否定的成分，也有客观中立的界定，还有直接从“土政策”所涵盖的内容和形式来界定“土政策”的做法。总体来讲，现有界定基本上都是围绕两个共同前提展开的：首先，“土政策”的概念界定是相较于公共政策而言的；其次，“土政策”是结合本土实际情况的具有地方属性的政策。结合“土政策”所具有的这两个共同属性和本文的研究目的，笔者将“土政策”界定为：与公共政策对标，当某一领域的公共政策开始推行、落实到基层治理场域中时，基层治理场域中的代理人围绕公共政策的下发和执行所产生的一系列政策效应而使用的实践规则。这一概念界定下的“土政策”，既可能是对公共政策空白的一种本土补充，也可能是结合本地实际情况所产生的执行方式。“土政策”的执行，既可能是严格按照公共政策指令进行的执行，也可能是一种变形的操作。简言之，“土政策”更多是指公共政策落到基层治理场域时，代理人的各种立足于本地实际的实践。

（二）“土政策”利弊的类型学划分

如表1所示，在对“土政策”的影响进行分析时，学术界往往是先对“土政策”进行类型学划分，

继而再对其所发挥的社会功能进行分别讨论。当然，也有部分学者分别就负向（邹开亮，2001）或正向（吴业苗，2005）的“土政策”功能进行直接论述。其中，“土政策”的积极功能主要包括：它是对高层次政策的一种操作化和具体化，以使政策更好地落地和实施；弥补了法规和正式政策的空白及不足之处，更好地指导与调整地方或组织内部的利益需要；对地方中的个体行为有一定程度的规范和引导作用，以激发他们实现地方或组织目标的积极性；一定程度上节约了国家管理基层社会的成本。

“土政策”消极的非预期后果主要为：它具有一定程度的“政策偏离”属性，会破坏公共政策目标的实现；可能会造成地方政府的权力膨胀，让“土皇帝”一手遮天；导致公共政策执行部门权力“虚置”；可能会引起组织成员或地方群体之间的利益冲突和反抗心理、行为；不利于成员形成健康良好的个性特质；长期带来的相对剥夺感使个体养成巴结权威的个性；使某些成员容易形成倒霉性或忍从性人格；导致成员对国家政策的曲解以及个人与国家政策间的对立情绪；可能也会带来一定程度的执法乱象和腐败现象。可见，以政策效果为基准，无论是“分门别类”还是直接对“土政策”的社会功能进行论述，“土政策”都是具有“利弊兼具”双重性质的。但如果说现有研究是“以终为始”、以政策结果为导向，在此基础上对“土政策”进行利弊上的（积极的抑或消极的）划分，本文则是“以始为终”，以公共政策的目标和期望为标准对“土政策”进行利弊上的划分。

表1 “土政策”的类型学划分及其社会影响

划分标准或维度	“土政策”的类型	社会影响	提出者
普遍主义和特殊主义的程度	基本贯彻型	积极影响	翟学伟（1997）
	混合型	积极或消极影响	
	自得利益型	消极影响	
私利和公利的价值取向	追求个人私利型	消极影响	何华兵和万玲（2003）
	追求中央和地方共同利益型	积极影响	
政策执行主体的偏差性行为	象征性“土政策”	消极影响	王晋和葛春（2009）
	选择性“土政策”	消极影响	
	替换性“土政策”	消极影响	
	附加性“土政策”	消极影响	
政策的制定与推行方式	断章取义制定“土政策”	消极影响	孙开红（2005）
	添枝加叶制定“土政策”	消极影响	
	偷梁换柱制定“土政策”	消极影响	
	无中生有制定“土政策”	消极影响	
政策模糊性和绩效吸引力	因地制宜型	积极影响	张新文和陆渊（2022）
	形式主义型	消极影响	
	主动加码型	积极或消极影响	
	拼凑应对型	消极影响	

“秩序何以可能”是社会学的核心议题（郑杭生，2003）。乡村社会的秩序系统是由正式制度和非正式制度共同构成和维系的。正式制度和非正式制度是一致、替代、互补和冲突的关系（李光宇，

2009；彭玉生，2009）。分别隶属于正式制度和非正式制度范畴的公共政策和“土政策”同样具有以上复杂的关系。故若以公共政策的目标和期望的实现为划分标准，可将“土政策”划分为“利大于弊”（积极的）和“弊大于利”（消极的）两种类型^①。本文所讨论的研究对象便是乡村治理过程中消极的“土政策”。

（三）“土政策”的产生原因

目前，学术界对“土政策”存在和产生原因的讨论主要从政策制定及执行视角（何华兵和万玲，2003；王晋和葛春，2009）、基层治理视角（张新文和陆渊，2022；鲁宇等，2023）和社会格局视角（翟学伟，1997）等方面展开。这些研究从整体上对“土政策”的产生原因进行了解释，道出了“土政策”存在的必然性和必要性。然而，现有研究都是将“土政策”视为一个整体来讨论其产生原因，缺少对基层治理场域中利大于弊或者弊大于利的“土政策”产生和存在的原因进行的区别讨论。具体而言，如果与公共政策期望一致的积极“土政策”的存在能够被轻易理解的话，作为非预期后果的、与公共政策期望不一致的消极“土政策”存在和运行的原因到底是什么？

基于此，在二轮承包即将到期以及村庄对地权平等的需求和中央对稳定地权的要求存在张力的背景下，本文研究回归到乡土社会的微观治理情境，以河南省瓮厝村为调研地，将该村作为拥有类似尝试的地方缩影，在分析该村进行土地调整的原因和对土地调整中相关“土政策”进行梳理的基础上，以第4次土地调整中的“外嫁女”和“新媳妇”分地事件为例，对该事件进行“过程—事件”分析，试图从“法、理、情”融合视角切入，探讨该村与土地调整相关的消极“土政策”何以存在及其维系该村土地关系的逻辑。

三、理论视角和分析框架

（一）“情、理、法”：两种思维取向的澄清

无论是在传统社会，还是在现代社会，“情、理、法”三个字可以说既是中国人行为逻辑和处事准则的关键要素，也是社会和谐的主要考量因素。对于“情、理、法”的理解，有“法律思维”和“治理思维”两种指向（王君怡，2021；熊易寒和林佳怡，2022）。

“法律思维”下的“情、理、法”意指融天理、国法、人情于一体的法律规范，是一个整体性概

^①首先，本文对“土政策”利弊的划分，并不是以治理成效和政策效果为导向，而是以与“土政策”相对应的“公共政策”的目标和期望为导向。之所以选择这一划分标准，是希望与本文对“土政策”的概念界定和研究目的保持逻辑上的一致。其次，无论是利大于弊的“土政策”还是弊大于利的“土政策”，都具有消极属性，只是程度有所不同。如果“土政策”利大于弊即积极属性大于消极属性，则是积极“土政策”。此外，还有一种积极“土政策”，它没有消极属性，拥有纯粹的积极属性，该类积极“土政策”在现实中确实存在。如果弊大于利即消极属性大于积极属性，则是消极“土政策”。当然，在理论上也存在另一种消极“土政策”，即没有任何积极属性，只有纯粹的消极属性。之所以这种情况是理论上的，是因为在现实中这种只有消极属性的“土政策”是没有扎根土壤的。所以，本文所说的弊大于利的“土政策”是指现实中消极的“土政策”。

念，可将其理解为“情理”法。它侧重在司法判决中“讲明情理，体现法、理、情相协调”，以达到法律效果和社会效果的统一（王君怡，2021；郭忠，2021）。“情、理、法”的这种用法多出现在与法学有关的学术讨论中。日本学者滋贺秀三在对传统中国法律文化进行考察时，着重谈了古代中国法律中的情理与法律体系的融合，称其为“情理大海上漂浮的冰山，相互交织”（滋贺秀三，1998）。在此基础上，有学者进一步分析了中国传统社会诉讼判决中“情理”的多层结构，指出“情理”存在“单一维度”和“综合维度”的复杂情况（凌鹏，2022）。“治理思维”下的“情、理、法”是指三个独立且并列的概念，讲究的是“合情、合理、合法”，强调情、理、法三者的融合（杨军，2018）。这一指向下的“情、理、法”或者被视为维持社会秩序过程中解决社会矛盾和纠纷的标准或范式（葛天博和郇胜锴，2019），或者被用来解释社会行动何以实现、社会现象何以持续存在，多出现在基层治理中（王君怡，2021）。受滋贺秀三的“情、理、法”含义的启发，应星（2011）认为，农民在集体上访的底层政治中所采用的“问题化”的基本技术是在“情、理、法”有机融合的基础上得以实现的。两人虽然均强调“情、理、法”的交织，但滋贺秀三讨论的核心是情理与法律体系的关系，应星（2011）则分别从情、理、法及其融合等层面论述了群体行动中“问题化技术”得以实现的基础，并提出了“气”的概念。应星将“情、理、法”交织的产物称为“气”，认为情、理、法三者是独立存在并且要分层讨论的。同时，他也强调，在基层社会中的群体只有在这三个层面都获得保障，才能使自身行动变得有效。

（二）“法、理、情”的融合：本文的分析框架

本文对为什么消极的“土政策”能够在乡村治理中存在和运行这一问题的回答建立在将“情、理、法”视为三个独立、并列且融合的“治理思维”的基础上。无论立足于何种取向，学术界对“情、理、法”中情、理、法的具体所指并没有明确的界定，只是概括式地进行了厘清（滋贺秀三，1998；江必新，2019）。这是因为：在不同的情境中，情、理、法所指的具体内容是不同的，对站在不同立场的行动者而言，他们所理解的情、理、法也是有多多个维度的。例如，在中国古代诉讼官司中，诉讼当事人所理解的“情理”概念与地方官所理解的“情理”概念就有很大区别（凌鹏，2022）。但这并不妨碍“情、理、法”作为一个关系概念或关系范畴的存在，“情、理、法”突出的是三者之间的关系。情、理、法三者之间既有共通和一致的地方，又有矛盾和冲突的地方。若用“情、理、法”维系社会秩序的运转、维持基层治理的和谐、化解民间的纠纷，则追求的是“情、理、法”三者的融合一致，即只有在情、理、法这三个层面共同说得通，目的才能实现。

就三者的先后次序或重要性而言，在中国传统的社会治理逻辑中，“情”的顺位在“理”之前，“理”的顺位在“法”之前，也就是“情、理、法”；在现代社会的治理逻辑中，“法”的顺位在“理”之前，“理”的顺位在“情”之前，即“法、理、情”（杨军，2018）。显然，对现代社会中的治理工具（“土政策”）进行分析，选取“法、理、情”这一视角更为合适。综上所述，本文将采用“法、理、情”融合的视角，结合前文对“土政策”概念的界定和利弊的划分，构建乡村治理中消极“土政策”存在和运行的解释框架（如图1所示）。当公共政策落到基层治理场域时，立足于本地实际的实践会衍生出各种各样的“土政策”，其中不乏与公共政策期望存在张力的消极“土政策”。而这些“土政策”之所以能

在乡村治理中扮演一定角色，往往是因其能够在合法性、合理性和合情性三个方面同时获得相应的支撑。

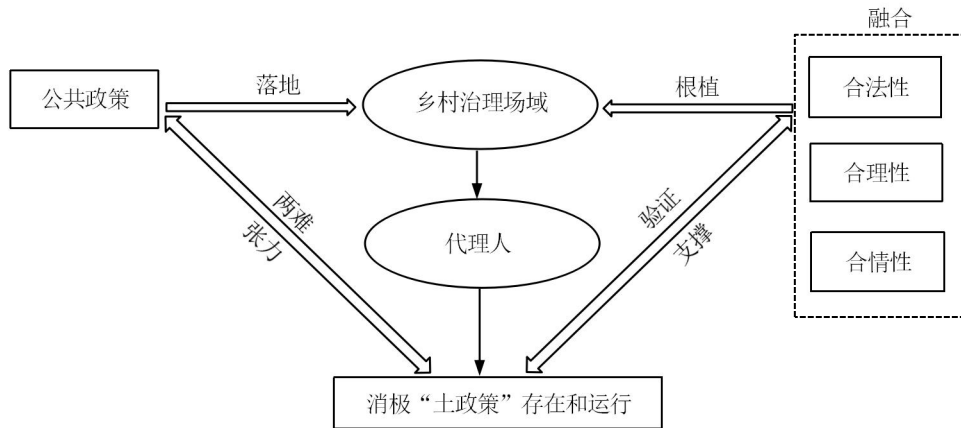


图1 消极“土政策”存在和运行的分析框架

四、案例呈现和研究方法

（一）案例简介

瓮厢村坐落于华北平原的农业大省河南省的许昌市禹州市古城镇，是其所在行政村的3个自然村之一^①。瓮厢村北边有一条已经干涸的河沟，河沟将瓮厢村与北边的村落自然分开。103省道从瓮厢村东头横穿而过，瓮厢村与另一自然村（黄庄）隔省道相望。瓮厢村西头是本村自留地，供各户种植蔬菜。本村的农业种植用地（约694.5亩）主要分布在自留地的西边和本村落的南边^②。瓮厢村共有3个村民小组（当地称为“生产队”），有村民103户、463人。由于3个村民小组情况类似，故本文以其中的8组（当地称为“8队”）为例展开分析。

自实施家庭联产承包责任制至今，中央土地制度改革一再强调地权稳定的重要性。瓮厢村在两轮土地承包期内经历了4次村庄内部的土地调整，且4次调整均为“大调整”，即将原来的承包地打乱重新发包。瓮厢村的第1次土地调整是在一轮承包期内的1992年进行的。为解决“地权公平”问题，经瓮厢村村民小组表决通过，该村在小组内施行“十年一动地”的土地调整方案（当地用“分地”“动地”“调地”等指代土地调整事宜）。被访村民对瓮厢村家庭联产承包责任制的情况描述如下。

瓮厢村的土地与周围村庄相比算是比较多的，因为在家庭联产承包责任制实行之前，瓮厢村本身的土地就比周围村庄多，后来实行家庭联产承包责任制，每个村拥有多少土地都是在原来本村所占土

^①需要澄清的一点是，瓮厢村是隶属于古城镇的一个行政村，作为行政村的瓮厢村下辖黄庄、沈庄和瓮厢三个自然村。从行政区划上讲，瓮厢村指的是由上述三个自然村共同组成的整个“瓮厢村”。但在日常生活中，当地村民所说的“瓮厢村”实际上指的是作为自然村的“瓮厢”。本文所说的“瓮厢村”指的也是作为自然村的“瓮厢”，目的是为了与当地居民的习惯性称谓和民间观念保持一致。

^②案例数据来源于实地调查，土地面积相关数据更新至2022年瓮厢村的第4次土地调整时期，下文同。

地的基础上进行发包的。（访谈记录：20220906a^①）

图2 刻画了近40年来在国家土地制度变迁下瓮厢村的土地调整过程。

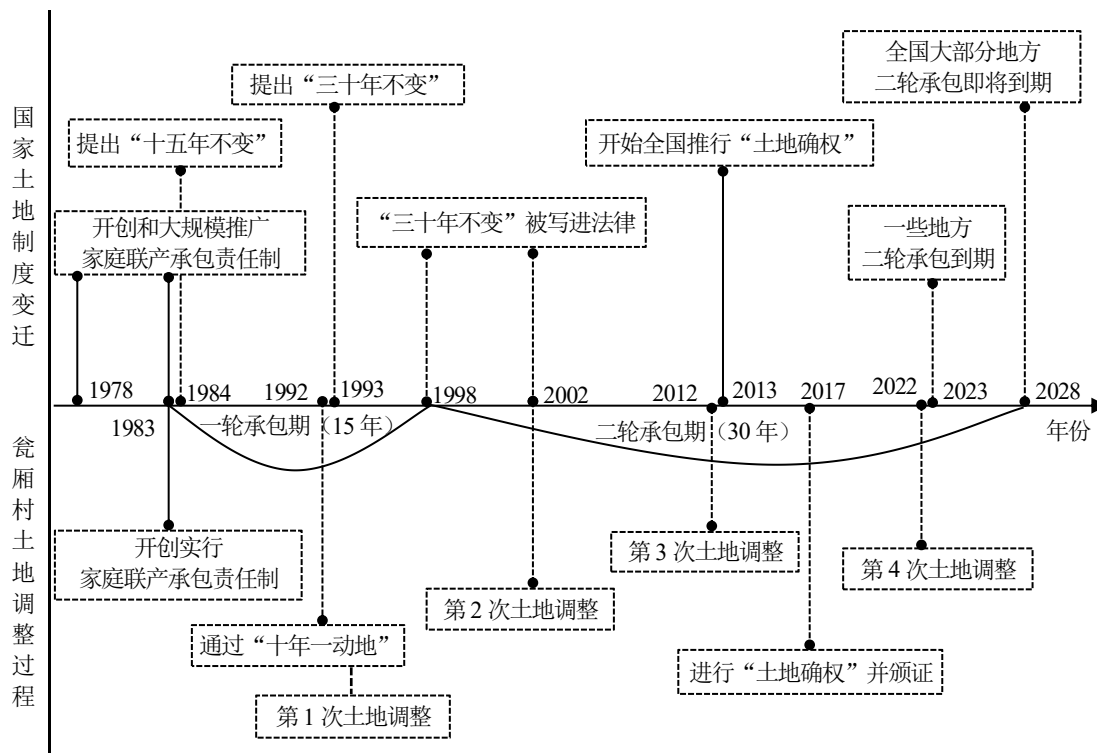


图2 近40年来在国家土地制度变迁下瓮厢村的土地调整过程

资料来源：根据笔者对瓮厢村土地调整的调查资料整理而成。

在最初进行分田承包时，瓮厢村按照各个生产队的人数将土地进行均分，其后随着实际需要进行土地调整，并由各个生产队负责本队的土地调整和分配事宜。所谓“十年一动地”，即每十年进行一次土地调整，具体施行方案是：由各小组组织丈量田亩、划分地块并进行编号，由各家各户派代表抽签决定各自的承包地位置，并根据村内现有人口实际情况决定各家所抽到编号的田亩面积。瓮厢村之所以选择“十年一动地”而不是“三年、五年一动地”，访谈对象有如下表述。

“十年一动地”是当时经过村民表决共同通过的，不选三年、五年，是因为大家都担心如果分地的时候你拿到这块地，知道自己只种三五年，那大家肯定都不愿意花心思去用心把地养肥，因为还没养肥呢，就又该分地了。时间长了，地，可能只会越种越荒。（访谈记录：20220906b）

由此可见，虽然被访对象未完全道明为什么选择“十年一动地”，但从其回答可以推测，农民在地权公平和土地效益的平衡上是具有一定理性的。在调整土地的频率选择上，虽未有确切的科学依据做支撑，但农民也并非盲目行事，而是以自身种地经验为支撑，此类经验在农村往往经过了数辈人的

^①数字为访谈记录编码。本文涉及的案例人物统一用英文字母代称，编码由对该访谈对象进行访谈的时间和访谈对象代号组成。例如，“20220906d”表示2022年9月6日对d的访谈。下文同。

代代相传和实践的检验。有学者认为，土地每多调整一次，其单产就会下降 1.5%（姚洋，1998）。虽然目前还没有关于土地调整频率和土地效益之间关系的确切结论，每年调整一次土地，和每隔三年、每隔五年、每隔十年调整一次土地，可能产生的土地效益的变化尚无定论，但是，一方面，地权稳定有助于提高土壤的长期肥力，另一方面，农户之间的土地流转容易造成农地土壤长期肥力的降低（俞海等，2003）。因此，瓮厢村村民所选择的“十年一动地”方案，与“三年、五年一动地”相比具有一定合理性。瓮厢村最近一次土地调整是在 2017 年瓮厢村进行“土地确权”和颁证之后的 2022 年开展的。

瓮厢村进行土地调整的原因包括两个方面。一方面，人口变化带来的平均分配土地的压力是瓮厢村进行土地调整的主要原因。这与一些学者关于土地调整成因的观点（例如叶剑平等，2010；郑志浩和高杨，2017）一致。而瓮厢村的人口变动主要来自婚丧嫁娶、新增人口、人口迁移以及“农转非”等情况。另一方面，土地的资源禀赋差异所带来的公平需求也是推动瓮厢村进行土地调整的原因。虽地处平原，瓮厢村不存在位于山地和丘陵的耕地，但是，即便所有耕地的地理条件差不多，也存在浇灌的难易程度、收割是否方便以及地块的好坏程度等土地资源禀赋的差别。例如，瓮厢村共有耕地 694.5 亩，水浇地约占 2/3，水浇地中又有约 1/3 需借邻村的水源才能实现浇灌，而邻村的水价要比本村水价高；旱地和水浇地的粮食产量差别也很大。此外，瓮厢村地处中原，素有“土葬”风俗，所以，该村田亩地块多有“坟头儿”，有的地块甚至有两三个“坟头儿”。对于分到带有“坟头儿”的土地，村民的态度如下。

谁都不想分到那几块地，坟头儿占好大一片，你的地就少几分。再说了，浇地浇地不方便，割麦种麦也不方便。……产量不说了，那几个坟头儿少不了多少粮食，但是咱村里你只让我一直分着这几块儿带坟头儿的地，这不是戕磨^①我吗？（访谈记录：20230610d）

此外，据笔者调研所知，瓮厢村的 4 次土地调整均未受到征地或自然灾害等因素的影响。

从本文对“土政策”的概念界定和利弊划分标准来看，与中央“三十年不变”的政策相对应，瓮厢村“十年一动地”的本土尝试属于一项相对消极的“土政策”。以“十年一动地”为中心，在 4 次土地调整过程中，瓮厢村形成了一系列相关的分地“土政策”。根据瓮厢村 4 次土地调整中曾遇到的分地情境，该村土地调整过程中曾涉及的分地“土政策”如表 2 所示。

表 2 瓮厢村 4 次土地调整中涉及的分地“土政策”

中央土地承包政策	承包期内瓮厢村分地“土政策”	关系
承包期内“三十年不变”	承包期内“十年一动地”	不一致
新生人口，增人但不增地	新生人口，有户口，可增地	不一致
外村嫁入，增人但不增地	外村嫁入，有户口，可增地	不一致
去世人口，减人但不减地	去世人口，有无销户，均减地	不一致
本村嫁出，减人但不减地	本村嫁出，有无迁户，均减地	不一致
户口在村但人在城市长期居住，保留地	户口在村但人在城市长期居住，保留地	一致

^①河南话，“戕磨”意为欺负。

表2 (续)

户口“农转非”且长期居住城市，保留地	户口“农转非”且长期居住城市，非大学生，减地	不一致
	户口“农转非”且长期居住城市，大学生，保留地	一致
户口“农转非”但长期居住本村，保留地	户口“农转非”但长期居住本村，减地	不一致
外来户移民，增人但不增地	外来户移民（仅1例），村民小组会议表决通过，可增地	不一致

根据表2，瓮厢村在4次土地调整中所涉及的分地“土政策”主要有以上10条，其中有2条与公共政策规定和期望一致，其余8条则部分或者完全与中央土地制度安排不一致。按照前文对“土政策”利弊的划分标准，瓮厢村的全部分地“土政策”中有8条可以被视为消极“土政策”。可见，瓮厢村土地调整过程中的大部分“土政策”是消极的。下面，本文将借助瓮厢村2022年进行的第4次土地调整中的一宗“外嫁女”和“新媳妇”分地事件以及与此相关的消极“土政策”，回归乡村治理场域，用“法、理、情”融合视角和分析框架，探讨此类分地“土政策”是如何在瓮厢村中维系土地关系和乡村秩序的。

（二）案例选择和研究方法

以瓮厢村第4次土地调整中发生的“外嫁女”和“新媳妇”分地事件为本文的分析对象，原因有二。第一，典型性。该案例所涉及的分地“土政策”与《中华人民共和国农村土地承包法》中的部分条款不一致，且是该村长久以来维持土地调整的主要原则。虽然“土政策”是地方性政策，一般只作用于一方水土^①，但与瓮厢村土地调整类似的情况在全国其他村庄中普遍存在，因而本文案例具有一定的典型性。因此，对瓮厢村的分地“土政策”进行剖析可为理解其他地方类似“土政策”提供参考，为深度理解中央地权稳定政策和地方地权均分政策之间的摩擦提供参考。第二，实证研究可行性。瓮厢村的这宗分地事件发生于2022年夏粮收割之后、秋种开始之前，此时土地处于种植空档期。2022年6月，瓮厢村生产队开始组织第4次土地调整，持续大约一周时间，笔者当时在该村进行田野调查工作，有幸作为“旁观者”对该分地事件进行了全程深度参与式观察。分地“土政策”和村庄土地关系是值得研究的议题。笔者于2022年9月，对此次分地事件中所涉及的当事人，包括参与分地的村民、组织分地的村民小组组长以及瓮厢村所属的古城镇政府工作人员等，围绕瓮厢村此次土地调整中的“外嫁女”和“新媳妇”分地“土政策”进行了为期约两周的调研。调研具体展开则是由被访者描述第4次土地调整中“外嫁女”和“新媳妇”分地事件的完整过程，包括其中所涉及的主要利益主体、时间、地点以及事件发生的主要经过等重要信息。在资料分析方面，为接近实践形态的社会现象、反映分地“土政策”本身存在和运行的过程，本研究采用“事件—过程”分析方法，将此次“外嫁女”和“新媳妇”分地事件作为动态的分析对象，以便寻找其中的因果关系。此外，笔者在优化研究设计的基础上，于2023年6月，通过回访之前访谈对象的形式进行了二次调研，对瓮厢村自家庭联产承

^①据笔者调研所知，分地“土政策”具有极强的区域限制属性，即地方属性。与瓮厢村（隶属于古城镇）毗邻的岗闫村（隶属于无梁镇）就不存在土地调整的情况。岗闫村的土地制度安排是严格按照中央规定的“承包期内不得调地”政策执行的。可见，即便相邻，村与村之间的地方性“政策”也可能有很大区别，而瓮厢村的“土政策”只适用于本村。

包责任制以来的4次土地调整的情况、进行土地调整的原因、历次土地调整所涉及的“土政策”的基本情况以及瓮厢村“土地确权”和确权颁证后的土地调整等情况进行了材料的确认和收集补充。

五、案例分析：对消极“土政策”存在和运行的解释

如前文所述，瓮厢村4次土地调整中所涉及的分地“土政策”大多与中央土地制度安排的期望不一致。以第4次土地调整中遇到的“外嫁女”和“新媳妇”分地事件为案例进行的追踪调查和过程分析表明，此类消极的分地“土政策”^①在乡村的存在和运行拥有一定的合法性、合理性和合情性保障。

（一）前提条件：合法性的获得

“增人不增地，减人不减地”是“不得调地”政策中一项很重要的制度安排。在瓮厢村的土地调整中，无论是嫁入本村的外村妇女，还是嫁出本村的妇女，都是下一次土地调整时需要考虑的对象（如表2所示），这与公共政策是不一致的。被写进《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国农村土地承包法》的土地承包期内稳定地权的公共政策具有极强的法律合法性、行政合法性和政治合法性。可见，与公共政策不一致的、瓮厢村关于嫁出和嫁入村庄的妇女的分地“土政策”在合法性上是站不住脚的。

围绕“合法性”展开的讨论最初兴起于政治学。韦伯（1997）认为：“勿宁说，任何统治都企图唤起并维持对它的‘合法性’的信仰。”哈贝马斯也认为某种政治秩序拥有被认可的价值就意味着拥有了合法性（哈贝马斯，1989）。后来，对“合法性”的研究延伸到社会学领域，尤其是组织社会学。在斯科特看来，合法性体现的是符合有关规定、法律或规范价值的一种状态，或者是与文化一认知框架的一种契合性（Scott，2014）。萨奇曼认为，合法性是指主体的行动在社会系统所规定的规范、价值和信仰范围内是可取的、恰当的、普遍被接受的（Suchman，1995）。无论是从哪个学科展开的讨论，“合法性”并不仅限于指“合法律性”，这在学术界已达成共识。某种程度上，合法性的落脚点在于某种行为、规范或现象具有被承认、被认可、被接受的基础，至于具体的基础是什么，是某种习惯传统、某条法律，还是某种主张、某一权威，则要视实际情境而定（高丙中，2000）。由此，社会现象由于得到承认，才具有合法性，而承认的主体则需根据具体情况进行识别。

根据瓮厢村分地事件中所涉及人物关系的“内外一上下”结构，可将与分地相关的利益主体划分为处在分地事件中心的利益当事人或其家庭，以主张、宣称和执行分地“土政策”的村民小组组长（当地称为“队长”）为代表的村庄代理人，本村除当事人以外的其他人，以及瓮厢村所属的古城镇政府的代理人（国家的代理人）。这四类群体构成了瓮厢村分地事件的主要利益主体。承认（合法性）是某种行为、规范或现象存在的基础（高丙中，2000）。下文将呈现在与公共政策不一致的情况下，瓮厢村关于嫁出和嫁入村庄的妇女的分地“土政策”获得承认（合法性）的具体过程。

瓮厢村8组的组长，即村庄代理人，是分地“土政策”的主张者，当他在本村实施和执行分地规则的过程中受到来自当事人或其家庭由于分配不公而发出的针对分地“土政策”合法性的质疑时，村

^①下文中的分地“土政策”指的都是瓮厢村与“外嫁女”和“新媳妇”相关的分地“土政策”。

庄代理人作出了如下回应。

和国家规定是不一样，但是一直都是这样弄的，你觉得不公平，但是也没法儿，总不能为了你改了吧。（访谈记录：20220906a）

村庄代理人以村庄权威和“土政策”最终解释者的身份，用村庄默认为的实践规则对当事人或其家庭进行回应和安抚，试图获得合法性的承认。当事人或其家庭并不满足于如此解释，将事情始末和村庄代理人的主张反映到上一级政府相关部门（公共政策主张者的国家代理人），并向后者求证本村分地“土政策”是否合法。后者的立场如下。

按照规定来讲，这种分地方法是不合规也不合法的，但是下边分地主要还是以稳定为主，只要能安稳把地给分了就行。如果村里一直都是这么做的，也就照着这样做吧。（访谈记录：20220921e）

国家代理人在分地“土政策”合法性方面的态度相对暧昧，在实际工作中则以维稳为主，选择了符合本地传统的做法。当事人或其家庭向村中其他成员询问该分地“土政策”是否一直以来都是惯例以及群体成员的态度，得到的多是以下回应。

这就是咱村儿的“土政策”。大家都是这么过来的，这次分地是你落着了，以往人家分地不也得受着嘛，搁谁谁都不愿意。“枪打出头鸟”，多一事不如少一事，这次也不牵扯到俺家，跟我也没啥关系，再过几年动地，那时候你人在哪儿都还不知道呢。（访谈记录：20220918c）

村庄其他成员虽然曾经也可能对分地“土政策”不满，但在土地调整过程中，如果本次分地自家并未受到影响，则他们通常会选择做“沉默的大多数”。由此可见，村庄其他成员通过权衡利弊，对该种“土政策”选择了默认和接受。

如图3所示，瓮厢村的分地“土政策”自身就存在一定的合法性张力，身处其中的各利益主体之间也在这种合法性张力中不断权衡。在村庄代理人所主张的“土政策”获得上级政府和村庄其他成员的承认后，当事人或其家庭往往会选择被动接受、不再力争，该“土政策”也就获得了所有利益主体的认可并完成了承认的闭环，最终此类消极“土政策”能够在村庄的诸如土地调整等相关事件处理中发挥作用。

实际上，分地“土政策”的合法性受到了来自除村庄代理人之外各利益主体的质疑，并且各利益主体也都默认“土政策”存在不合规范之处，但是，由于各利益主体根据自身需要给予“土政策”默许和承认，从而使“土政策”的合法性拥有了扎根的基础。当然，各利益主体从自身需要出发所形成的承认闭环并不稳固和持续。在乡村治理体系中，除了“土政策”的主张者外，在“土政策”其余的相关利益主体中，一旦任意两方不接受“土政策”，那么村庄“土政策”的存在便会受到挑战，而利益主体的立场是否动摇往往与当时情境下各利益主体的需求息息相关。合法性的获得是分地“土政策”存在和运行的前提条件，但并不是说“土政策”只有在获得充分的合法性后才能在乡村治理中发挥作用。不充分的“合法性”可能会使行动者的行动遭受质疑，但并不妨碍其开展行动（赵雅倩和王芳，2022）。瓮厢村分地过程中的消极“土政策”就是在这种合法性背书下发挥乡村治理作用的。

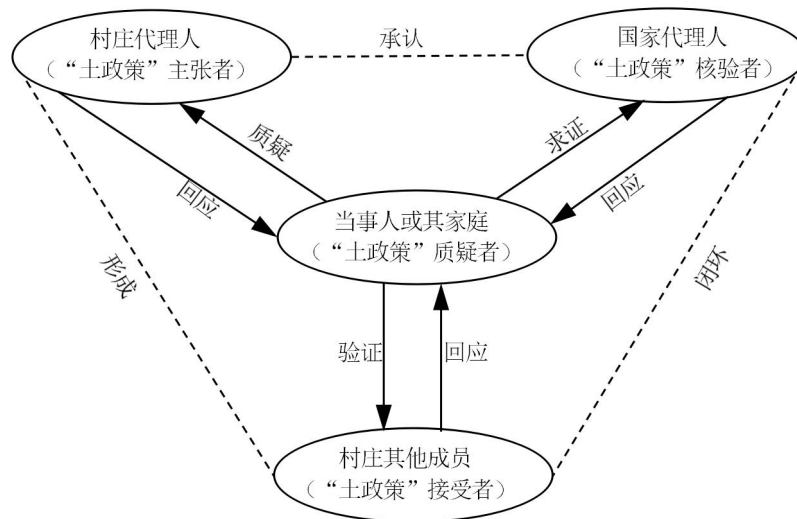


图3 瓮厢村分地“土政策”获取社会承认的过程

（二）客观条件：合理性的存在

中国农村各村的情况复杂不一，对农村土地承包方案做出非常细致、适用各村情况的规定相对较难。虽然在中央稳定地权的政策中针对妇女的土地权益有专门规定，但《中华人民共和国农村土地承包法》中没有给出关于“外嫁女”或“新媳妇”土地产权的非常详细的执行方案，仅有“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地”“承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权”^①等规定。

关于“外嫁女”的土地承包问题，瓮厢村有如下做法。

一般咱村的闺女出嫁，一办仪式咱村里就都知道你嫁出去了，那你的地村里就收回来了。至于，你户口有没有迁走，一般不会查。一是咱村里的闺女一嫁出去，户口基本上都是跟着婆家走了；二是不管你迁没迁走，嫁出去了，地，村里就会收回来，村里里是不亏的。（访谈记录：20220906a）

瓮厢村关于本村“外嫁女”的分地“土政策”，与《中华人民共和国农村土地承包法》中关于妇女土地权益保护的规定和期待有着较大出入。表面上看，该消极分地“土政策”能够在瓮厢村持续存在并维持土地秩序似乎并不合理。实际上，瓮厢村历次土地调整都是按照上述“土政策”的规定开展的，本村的第4次土地调整亦是如此。

所谓“理”，通常是指在人类生活中所形成的对世界规律和本质的认识及看法，是人们行动的依据。“合理”即合乎天理、公理、伦理、道理等不同层次的“理”。在日常生活中，当主体的行动具有充分的理由时，大体可将其判定为具有合理性。强词夺理或违背逻辑和普遍的规范准则的行为，则是“不合理性”的。此外，既不能因为系统能够正常运行只是偶尔出现故障而将其判定为不合理，也不能因为系统运转特别灵敏但特别容易出现故障而将其归结为不合理。消极“土政策”的存在是一种现象，而消极“土政策”的运行又涉及与之相关的秩序系统及各利益主体的行动等要素。因此，作为

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm。

一个复杂和模糊的概念，对合理性进行判定，需要回到讨论对象所在的具体情境。因此，本文将从事实标准这一原则出发，论述瓮厢村分地“土政策”在受到质疑的情况下依旧存在和持续运行的原因，将“土政策”置于乡村治理的实际应用场景中，分析其为什么能够被推行和实施。除了前文所述的各利益主体从各自立场出发认为“土政策”的存在具有一定的“理由”因而能够获得各利益主体的承认之外，回到瓮厢村独特的社会情景，可以发现：该村分地“土政策”存在合理性的客观条件主要是土地产权所带来的收益有限，农民地权敏感度不高。

改革开放前，瓮厢村村民以务农为主，所种植的农作物以烟叶、棉花等经济作物和红薯等粮食作物为主，瓮厢村村民会先通过生产队进行家庭小作坊式的加工，之后将烟叶和红薯进行深加工，制作成烟丝、粉条进行销售，故瓮厢村曾有“粉条之乡”的称号。改革开放后，以水泥厂、砖窑厂为主的乡镇企业开始在瓮厢村周边发展起来。这些乡镇企业成为本村劳动力的主要去处，瓮厢村村民当时主要依靠务农和在周边打工维持生计。在这之后，随着国家环境保护建设行动的推进，水泥厂和砖窑厂陆续被“砍”，本村村民则开始依托地缘和血缘关系寻找外出务工的途径。与此同时，该村所种植的农作物则转变为以小麦、玉米等方便种植的粮食作物为主。该村的大多数家庭选择由留守在家的老人和妇女负责种地，或将农业用地租借给邻居种植，且这种租借多以无偿形式进行，并以宗族内同姓氏或“关系好”的邻居优先为原则。对于“种地”的态度，当地村民有如下表述。

早些年，咱这儿都是种红薯咧。红薯种起来可麻烦，你得种红薯母儿，还得插红薯秧，种上之后，上肥不说了，你还得翻几番红薯秧，不然红薯秧都抓住地了，光长叶子不长红薯，下雨了你还得招呼住。收红薯也累人，但是红薯产量高，咱这地儿适合种红薯，收了红薯之后，以前都会打成红薯粉、做粉条。但那时候，咱村里人都在家呢，还没外出打工呢。现在不一样了，你在外边挣两三个月的钱都抵得上一年种地的收入了。你没看见，咱这地儿没有荒掉都不错了，有人愿意种就给他种，年底了给主家儿两袋粮食就行了。（访谈记录：20230613f）

总体来讲，瓮厢村村民的家庭收入来源依次经历了从以土地为主要甚至唯一的来源，到以经营土地为主、周边务工为辅，再到以外出务工为主、经营土地为辅的变迁过程。一方面，村民经营土地所带来的收入在家庭总收入中的占比不断降低；另一方面，从早期以经济作物为主的种植结构，转变为后来的以方便种植的普通粮食作物为主的种植结构，瓮厢村土地所带来的经济价值也在降低。经营土地所得收入在家庭总收入中占比的缩减和土地所带来的经济价值的降低，直接导致农民对土地产权的敏感度下降。瓮厢村所出现的将土地无偿租借给宗族内同姓氏或“关系好”的邻居种植的做法也恰好佐证了这一点。

随着农民对土地产权敏感度的下降，在面对围绕土地产生的合法性质疑时，农民的行动策略往往是有可选择空间的。如图3所示，在分地时，村民之所以对不公正的“土政策”提出合法性质疑并通过多种途径验证其合法性，更多是“土政策”所带来的“相对剥夺感”和村民自身的“恋土情结”所致。对土地产权问题的低敏感度，使当事人或其家庭在从其他村庄成员以及国家代理人处验证了“土政策”的合法性时便决定偃旗息鼓。换句话说，假如瓮厢村即将面临征地拆迁，村里每一寸土地的划分都和拆迁补偿款直接挂钩，那么，现行的分地“土政策”就不可能在遭受质疑的同时还能被勉强接

受。如果说，对与分地相关的各个利益主体而言，“土政策”合理存在的理由使其能够获得彼此的承认从而具有了整体合法性，那么，土地产权所带来收益的有限性使得村民对土地产权问题的敏感度不高，则为“土政策”虽遭质疑但未受到强烈抵制提供了合理性解释，这也是分地“土政策”得以存在和持续运行的客观条件。

（三）制约条件：合情性的耦合

瓮厢村关于“外嫁女”和“新媳妇”的土地产权问题解决办法不仅与公共政策存在部分不一致，在村庄内部，针对嫁出和嫁入村庄妇女的土地产权分配也存在双重标准。2022年，瓮厢村在第4次“十年一动地”过程中的典型事件更能清晰体现这一点。在第4次分地过程中，有几户人家的女儿于几年前嫁出，虽然早已举办结婚仪式并领取了结婚证，但这几位妇女的户口并未从娘家迁出，并且她们所嫁男方也是农村户口，这些妇女也未在男方所在地取得新的承包地。按照《中华人民共和国农村土地承包法》的规定，妇女结婚是否取得承包地与户口无关，关键在于是否在新居住地取得承包地。这几位妇女在新居住地未取得承包地的情况下，瓮厢村对“外嫁女”分地需求的处理给出的解释如下。

虽然你户口没迁走，但已经办了结婚仪式，就算是嫁出去了，名义上你就不属于咱村里的人了，你的地就得收回来。（访谈记录：20220906a）

这次分地过程中解决“新媳妇”分地需求时，瓮厢村的处理方式如下。

家里要是娶了媳妇，虽然你办了仪式，街里都知道你家新增了人口，但是也不能给你分地，这个要看新媳妇的户口有没有迁过来，迁过来了才能在下一次分地的时候给你分地。（访谈记录：20220906a）

你虽然嫁进来了，但户口却没有迁进来，就不能参与分地。而且，就算你的户口准备迁进来，你也一定要赶在每次分地之前办好手续。如果刚分完地，你再迁进来，晚了那么几天也是没法给你分地的。（访谈记录：20230613a）

以上做法从村集体角度来讲，符合民情。因为土地原本就归村集体所有，针对女性嫁出和嫁入两种情形，村庄按“宽出严进”标准执行符合本地实情。但是，当落实到村民各家各户时，则有损公平。对此，当地村民有如下看法。

你说嫁出去的闺女，不分地就算了，不管户口迁没迁出去，你都把俺闺女的地去（减）了。咱这娶进来的闺女为啥不是办了仪式就有地？还非得迁进来户口才能分地呢？那谁家那么倒霉，如果刚好这一次分地的时候赶上又娶媳妇又嫁闺女的，还不得气死。（访谈记录：20230613d）

然而，分地“土政策”表面上是在处理土地的确权问题，实际上是在解决农村的“土地关系”问题。除获得在乡村社会存在的合法性前提条件，并拥有能维系其持续存在的合理性客观条件外，分地“土政策”还需要与当地的社情、民情相融合。传统的乡土社会本身就是一张由熟人编织而成的关系网（费孝通，1985），想要维持乡村秩序的和谐，本质上要维持关系的稳定。随着工业化和城市化的推进，虽然农村人口的流动性在增加，成员的异质性及其经济收入来源的分化趋势在增强，一些乡村已演变为半熟人社会（贺雪峰，2003），但是，乡村治理依旧需要考虑独特的“熟人”特征。在瓮厢村，当事人及其家庭在面对不公正的“土政策”时，因受到本村熟人社会网络的制约，不得不衡量质疑分地“土政策”所带来的成本和风险，从而接纳该类“土政策”的存在。

在该村第4次土地调整中受到“外嫁女”和“新媳妇”分地“土政策”影响的几户人家，在向上级政府相关部门和同村其他成员进行验证并清楚其他利益主体的态度之后之所以选择“顺从”，还有一个重要考虑：在这样一个没有陌生人、大家生活紧密相连的村落中，如果不随大流，将会面临极大的群体和舆论压力。此外，当事人及其家庭所属的宗族也会倾向于选择劝慰当事人及其家庭接受该分地“土政策”。因为在村庄内部，以宗族为单位的群体利益博弈常常是以大多数人的利益为导向的，并不会因个别人得失而有所行动。瓮厢村村民的看法如下。

咱村儿的土办法，谁家有闺女都得这么分，它不是光针对咱姓赵的，他们姓靳的也都是这么过来的，犯不着为这么点事儿去跟他们闹。（访谈记录：20230615g）

虽然，当事人及其家庭中一些外嫁的妇女已经不再在本村居住和生活，本可以不必顾及村庄中的人情关系，但由于外嫁妇女的娘家还要继续“谋生于斯”，并且土地承包往往是以家庭为单位展开的，所以，分地“土政策”中的当事人及其家庭不得不做出妥协。

不过，需要说明的是，这种乡土社会的关系制约，充其量只能作为这类“土政策”不被取缔的制约条件，并不能成为某项带来“相对剥夺感”的“土政策”持续存在的前提条件或客观条件。因为一旦瓮厢村土地的经济价值足够高，村民对土地产权问题的敏感度达到一定水平，市场力量势必会对此类乡村关系网络带来的约束形成冲击。此时，“土政策”未必能继续存在。

六、理论延伸和实践讨论

（一）“法、理、情”融合、地方性非正式制度与乡村治理韧性

如前文所述，从“治理思维”讲，“情、理、法”指的是情、理、法三个独立、并列且融合的概念。由于三者内部存在先后顺序，三者的融合则有六种组合形式。理想情况下，也将有六种与之匹配的社会类型。但现实中，只存在传统社会和现代社会这两种区分比较明显的社会类型，与之相适应的划分社会秩序的两个标尺分别是“情、理、法”的融合和“法、理、情”的融合。未来，随着社会现代化程度的提高、人的现代性的增强，对“法”的需求也会更大、对“法”的要求也会更高。

“情、理、法”的融合是社会治理尤其是乡村和基层治理中比较重要的话题。诸多学者试图在概念界定上廓清三者的内涵（滋贺秀三，1998；江必新，2019），但三者在不同的情境中所指的具体内容不同，所以很难达成一致的结论。另外，学术界的大多数讨论一般并没有对“情、理、法”的融合和“法、理、情”的融合进行区分（王君怡，2021；熊易寒和林佳怡，2022）。这是因为，学术界一般是将“情、理、法”的融合视为在基层治理或维系基层秩序时需要被强调的一项重要考量指标和一种想要达到的治理效果。这也是已有研究在强调三者融合的同时将讨论的焦点放在概念界定上的原因之一。

本文回到乡村治理场域之中，以作为基层治理工具的“土政策”为分析对象，将其存在和运行视为既定的社会事实，将“法、理、情”的融合作为剖析工具，以回溯形式解释土地秩序建构过程中与公共政策不一致的消极“土政策”为什么能够存在和运行。在此基础上，寻找消解中央稳定地权的要求和村庄地权平等的诉求之间张力的办法。

需要进一步讨论的是，合法性、合理性与合情性之间的关系如何？换句话说，在土地调整过程中，乡村实行的“土政策”在合法性、合理性与合情性之间是如何实现融合的？从融合的角度出发，衡量现代社会秩序和谐标尺的“法、理、情”融合的动态过程主要呈现以下特点：第一，成为既定社会事实且长久存在并发挥实际乡村治理功能的地方性非正式制度，包括地方性的风俗习惯、文化传统、村规民约、“土政策”等，无论是否与公共政策的规定和期待一致，在乡村基层治理过程中都要接受合法性的检验。这种合法性既可以是“合法性”，也可以是所处场域中各利益主体的社会承认。一旦在所有相关利益主体中获得了合法性，不管该合法性是强烈、充分的，还是微弱、不充分的，地方性非正式制度都能够获得存在的前提条件。第二，在获得以合法性为背书的存在前提条件后，作为建构乡村秩序的工具之一，地方性的非正式制度还需要有与之相适应的客观条件来维系其持续运转。对这种客观条件的确认，需要将地方性的非正式制度所维系的秩序系统视作整体，同时要到实际的应用场景中去寻找相应的依据。诸类客观条件为地方性的非正式制度提供了合理性存在的保障。第三，获得在乡村社会存在的合法性前提条件，拥有维系其持续存在的合理性客观条件之后，地方性的非正式制度还需要与乡土社会的人情关系网络达到一定程度的耦合，这样才能实现制度安排的目标。总体而言，地方性的非正式制度，尤其是那些与公共政策的规定和期待不一致的地方性尝试，因为能够同时在合法性、合理性以及合情性三个层面获得支持，同时具备了与之相应的前提条件、客观条件和制约条件，所以才能够持续发挥乡村治理的功能。这是地方的智慧和能动性的体现。在基层治理中，需“自上而下”地要求非正式制度实现“情、理、法”的融合。对已成为既定社会事实且长久持续存在的地方性非正式制度，尤其是与公共政策的规定不一致的地方性非正式制度存在和运行的原因进行阐释，则需“自下而上”地立足于实际治理场景，从“法、理、情”的融合中对其机理进行检验。

基于以上分析，可以从新的角度认识乡村治理：在进行正式制度安排的同时，要充分相信乡村治理的本土韧性。不存在完美的制度，当公共政策在乡村实施时，该政策可能刚好符合本地实际情况。但大多数情况下，却并非如此。此时，地方代理人可能会有地方性的尝试，因此，便会有积极的或消极的“土政策”出现。除可能存在地方干部权力寻租情况外，客观来讲，类似尝试的最终目的不仅是为了尽可能推动公共政策目标的实现，还是为了尽可能维持乡村系统的和谐运作。在土地承包关系问题的解决方面，公平和效率都很重要，但从基层治理的角度出发，还需要考虑乡村整体秩序的可持续运转。因此，在瓮厢村土地调整的过程中，即便大部分的分地“土政策”与公共政策的规定和期待不一致，但只要实现了“法、理、情”的融合，这些“不一致”所带来的矛盾和摩擦便能够被控制在乡村秩序可以承受的范围内，消极的分地“土政策”便能发挥维持乡村土地秩序的功能。

（二）“两可之间”：对土地产权“两难”问题的回应

1. 土地产权“两难”问题中被忽略的第一点：存在前提。如前文所述，解决土地产权“两难”问题的重要性不言而喻，但由于相关研究以量化研究为主，“两难”问题存在的前提很容易被忽略。本文认为，农民对地权平等的呼唤和中央对地权稳定的要求之间的张力，是以中央规定的土地承包关系“三十年不变”的政策为前提的。

2012—2016年，中央“一号文件”连续5年强调坚持稳定农村土地承包关系并保持长久不变，并

提出“用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作”^①。中央推行土地确权的直接目的是在落实农村土地集体所有权的基础上，明晰农户的土地承包权，继而放活土地的经营权，实现农村土地“三权分置”、土地流转和土地规模经营等目标。土地确权在一定程度上能抑制和规范一些地方的土地调整活动（丰雷等，2013；郑志浩和高杨，2017），但还没有从根本上解决土地产权“公平”和“效率”的“两难”问题，也没有因此就完全遏制农村的土地调整。这是因为土地确权工作本身还存在一些需要解决的问题：第一，土地承包经营权证书的颁证率低，已发证书不规范。确权工作完成的标志就是“颁证”，证书没有发放或证书不规范^②，土地确权的实际效力就无法全部发挥出来。学者的研究表明，2016年，在被调查的1870户农户中，有近七成的农户表示持有证书（叶剑平等，2018）。但是，所有人都拿到证书的村庄仅占全部开展过土地确权的865个村的15.9%，多数人拿到证书的村庄仅占全部开展过土地确权的865个村的5.5%（叶剑平等，2018）。笔者在调研过程中了解到，瓮厢村周边的村庄还存在土地已经完成确权、确权证已经发放到村里但并未发放到村民手里的情况。此外，在已颁发的确权证书中，还存在证书信息涵盖不全以及承包期未注明或其他不合规的情况。第二，土地确权并不是最终目的，确权后的后续相关配套措施还未跟上。理想情况下，土地确权可以大幅降低农村土地调整的概率，但在大部分农村地区，与土地确权相关的土地流转、土地规模化经营、土地租赁市场等的发展还相对缓慢。总体而言，目前的土地确权工作由于还不够完善，因此，对“公平”问题的解决有限。土地确权工作在一定程度上能起到规范和抑制村庄土地调整行为的作用，但还不能完全遏制村庄内部为解决公平需求而进行的土地调整。以瓮厢村土地调整为例，根据图2，早在2017年，瓮厢村便完成了土地确权和颁证工作，但在2022年瓮厢村依旧进行了本村第4次土地调整。瓮厢村的土地确权和颁证情况以及村民对于土地确权后“土地调整”的态度可从以下表述中得到体现。

我们村从2016年下半年就开始进行承包地的确权了，土地承包经营权证书在2017年的时候发下来的，承包期写的是1998年10月1日（起）至2028年9月30日止，证书上田亩地块的代码、坐落（“四至”）、面积啥的写得都很清楚，承包地块的示意图也都画得很清晰。盖的是村的章，还有禹州市农业林业局、禹州市人民政府的章。（访谈记录：20230621b）

国家规定土地承包期是30年到期再延长30年，这30年期间是不动地。村里你不能说30年就不动地，不然村里人口一直变动，地不动，你说不过去。国家跟咱说了，放心吧，30年这地承包权都是你的，这就行了。在这个前提下，咱村里该分地的时候还是得分。确权也不影响分地。这确权证是写明白了你的地的位置，但是确权证就是相当于给你的地发了一个‘身份证’，你拿到证就相当于这个地归你承包。也就是纸面上你的地是固定的位置，但实际上，村里人口变动该分地还是分地，这（公平）问题你不能不解决。（访谈记录：20230621g）

^①参见《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2014-11/20/content_2781544.htm。

^②“规范的土地确权证”指的是证书上同时包含土地承包期限为30年、承包期的开始和终止日期、发包方（村集体）的签名或盖章、所有承包地块的总面积、单个地块的面积、承包地的位置或地图这6项内容（叶剑平等，2006）。

如果说，这轮承包到期了，国家不再说“三十年不动地”了，那肯定不行，没有“三十年不动地”的规定那还不得乱套，我可不同意，咱老农民也不放心。但你要是说，像现在这样，国家规定了“三十年不动地”，就是给咱农民吃了一颗“定心丸”，包括这刚弄的确权证也是给咱吃的“定心丸”，有这“定心丸”在，那这村里，你就得考虑公平问题了。（访谈记录：20230621d）

可见，土地产权“两难”问题的解决是以中央“三十年不变”的地权稳定政策作为前提的。如果没有稳定地权的国家强制性制度安排，也就不会出现村庄为解决由人口压力引发的地权平等诉求而做出的土地调整的地方性制度尝试。土地确权工作的颁证问题和后续的配套措施跟不上，便无法真正解决村庄出于人口变动所带来的公平压力而做出的土地调整行为。所以，即便“两难”问题确实存在，一些数据调查也显示，农民对二轮承包期后要求进行土地调整的需求会很大（陶然等，2009；郑志浩和高杨，2017），可以预见，稳定地权、“不得调地”依旧会是新一轮土地承包期中央的政策目标。进一步讲，中央的“不得调地”与村庄的土地调整并不是二元对立的，而是在保证“不得调地”的大方向的前提下，努力尝试解决村民对地权公平的需求。

2.土地产权“两难”问题中被忽略的第二点：公平需求的性质。学术界关于农民对“不得调地”的态度的调查所得结论基本一致：出于对公平的需要，农民不愿长久不调地（陶然等，2009；郑志浩和高杨，2017）。此结论如实反映了农民的真实态度。但正如上文所述，农民的这一态度建立在国家给了农民一颗“定心丸”的前提下。有了这颗“定心丸”，才会有后续的、农民不愿长久不调地的需求。如果忽略此前提，直接在“农民不愿长久不调地”的结论上进行推论，便很容易将村庄“土地调整”与中央“不得调地”对立起来。因为村庄的土地调整行为会带来土地细碎化、土地质量下降等问题，而此类后果会损害“不得调地”想要实现的土地集约化经营、提升土地效益等目标，这样，地权稳定和地权平等也就构成了对立关系。

通过对瓮厢村的分析可以发现，瓮厢村内部的土地调整，是为了解决由于人口变动带来的公平问题以及由于土地资源禀赋差异带来的公平问题。但是，实际上，瓮厢村土地调整的10条“土政策”自身就存在诸多不公平分配的规则，针对“外嫁女”和“新媳妇”分地的双重标准便是如此。既然村庄为了公平才分地，为什么还能制定和接受不公平的内部分地“土政策”？这是因为，在基层，尤其是农村，农民追求的公平不是绝对的，而是相对的，这种公平是建立在乡土社会朴素正义观之上的公平。在土地收益不高的情况下，瓮厢村农民对地权平等的需求不是绝对的，而是寻求一种“象征性的公平感”。在瓮厢村的土地调整中，对于“公平”的态度，村民们有如下表述。

谁都不愿意长期被分到那几块有坟头的土地，因为这在村庄代表你是受欺负的，这关系到你的面子、关系到人家瞧不瞧得起你，是不是只逮着你欺负。（访谈记录：20230610d）

咱村里分地历来如此。你说，就算现在改了，那以往人家分地的又不愿意了。（访谈记录：20220906a）

它（土政策）是不公平……但是，它不是说这一次分地所有人都是不公平待遇，它是每次分地，都有人是不公平待遇。几十年下来，大家轮一遍也就公平了……（访谈记录：20220918c）

你在这件事儿上闹了，那以后其他事儿上他们姓靳的还不知道要咋弄咧。从长计议吧，下次从其他事儿上找补回来就行了。（访谈记录：20230615g）

“面子”“瞧得起”“轮一遍也就公平了”“找补回来”等都是农民在处理土地调整中对“公平”问题的一种态度。由此可见，村庄进行土地调整虽然是集体理性选择的行为，但又并不是从纯粹的、完全理性角度出发的，而是有限的理性。这与乡村特殊的乡土社会结构属性有关。如果把时间拉长或者把关于公平的对比对象范围放大，那么，可以认为，村民对公平的需求指的并不是“土地均分”上的绝对公平。

在中央稳定地权、推行“不得调地”的前提下，土地是农村最重要的资源，土地问题是农民绕不开的话题。在这项重要的农村事务上，“相对公平感”和“相对剥夺感”对农民来说尤为重要。公平与否，不是要做到地权的绝对均分才算公平。对于长期生活在村庄里的人来说，公平是由包括土地调整在内的一串生活事务共同构成的。对地权的公平需求不是绝对的，而是相对的。这也从侧面证明，与公共政策不一致的消极“土政策”一旦在“法、理、情”上都说得通，便能在乡村存在和运行。

3. “两可之间”：对土地产权“两难”问题的回应。部分学者围绕土地产权“两难”问题尝试性地提出了一些解决方案，例如推行减少农村人口的户籍制度改革（陶然等，2009）。本文认为，该解决办法有一定合理性，但实施难度过大。因为，户籍制度的改革是一个复杂的问题，所需考量的因素很多。

通过对瓮厝村土地调整情况的深度挖掘和质性分析，可以看到，土地调整不只是一个土地产权问题，它需要被放在乡村的秩序系统中去考虑。作为建构乡村土地秩序的工具之一，分地“土政策”也充分彰显了乡村治理自身的韧性。

新一轮承包期，土地制度改革的目光可更多聚焦在“不得调地”“三十年不变”等稳定地权政策的目标实现上，而不是政策本身。从根本上解决“两难”问题，需要在推行“不得调地”、稳定地权的政策大方向下，加快推进土地确权及其颁证工作的规范与完善，并尽可能推动后续的土地流转、土地规模化经营活动，培育土地租赁市场，从而使土地确权和稳定地权的目的真正得以实现。如果土地确权和颁证工作及其配套措施得到完善，农民对土地产权公平的需求便可通过“经营权”交换的形式得到解决，而不是通过实际的“调整土地”来解决。同时，这样做还可以避免因土地调整所带来的土地细碎化等问题，“两难”问题便可解决。中央对土地确权制度的完善是渐进的，在上述制度还未成熟之际，可以接受制度实践过程中村庄解决“两难”问题的地方性“土尝试”，要充分相信现有制度下的乡村治理韧性。

七、结语

在土地二轮承包即将到期、村庄对地权平等的呼唤和中央对稳定地权的要求相矛盾的背景下，本文回到乡土社会微观治理情境，以河南省瓮厝村为调研地，将其作为拥有类似尝试的地方缩影，在分析该村进行土地调整的原因和对土地调整中相关的“土政策”进行梳理的基础上，以瓮厝村第4次土地调整中的“外嫁女”和“新媳妇”分地事件为例，从“法、理、情”融合视角切入，探讨了消极“土政策”是何以存在和运行的，从而为理解乡村其他类似“土政策”提供参考，为新一轮土地承包的顺利开展和土地制度改革中“两难”问题的解决提供参考思路。

研究表明：分地“土政策”获得了与分地相关的利益主体的社会承认，从而拥有了一定的合法性，这是其存在的前提条件；由于土地产权所带来的收益有限，农民对地权的敏感度不高，使分地“土政策”未受到强烈的质疑而被取缔，这是“土政策”合理存在的客观条件；来自村庄关系网络的情感制约使分地“土政策”获得了一定的合情性，这是“土政策”存在和持续运行的制约条件。维系乡村土地关系的消极“土政策”在合法性、合理性和合情性三个层面都能获得一定的支持，同时具备了与之相对应的前提条件、客观条件和制约条件，从而得以存在和运行。因此，在实施正式制度的同时，要充分相信乡村治理的本土韧性。

参考文献

- 1.费孝通, 1985:《乡土中国》, 上海: 三联书店, 第23页。
- 2.丰雷、蒋妍、叶剑平, 2013:《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁?——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》,《经济研究》第6期, 第4-18页、第57页。
- 3.高丙中, 2000:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》第2期, 第100-109页、第207页。
- 4.葛天博、郦胜锴, 2019:《基于“情、理、法”的社会秩序建构——以“瑞安式调解”为解读文本》,《领导科学论坛》第23期, 第63-73页。
- 5.郭忠, 2021:《发现生活本身的秩序——情理司法的法理阐释》,《法学》第12期, 第27-42页。
- 6.哈贝马斯, 1989:《交往与社会进化》, 张博树译, 重庆: 重庆出版社, 第184页。
- 7.何华兵、万玲, 2003:《论“土政策”的两种价值层面》,《沙洋师范高等专科学校学报》第6期, 第35-37页。
- 8.贺雪峰, 2003:《新乡土中国》, 桂林: 广西师范大学出版社, 第3页。
- 9.江必新, 2019:《坚持法理情的统一: 切实让人民群众感受到公平正义》,《人民司法》第19期, 第12-17页。
- 10.李光宇, 2009:《论正式制度与非正式制度的差异与链接》,《法制与社会发展》第3期, 第146-152页。
- 11.凌鹏, 2022:《情理的“单一维度”与“综合维度”——从诬告案件看中国传统社会中的多层情理结构》,《社会学研究》第5期, 第89-110页、第228页。
- 12.鲁宇、孔令赞、高训蒙, 2023:《条块互动视角下土政策的生成及演化——基于C县小额信贷政策的过程追踪分析》,《公共管理学报》第2期, 第38-49页、第166页。
- 13.彭玉生, 2009:《当正式制度与非正式规范发生冲突: 计划生育与宗族网络》,《社会》第1期, 第37-65页、第224-225页。
- 14.孙开红, 2005:《论“土政策”》,《理论探讨》第5期, 第126-129页。
- 15.陶然、董菊儿、汪晖、黄璐, 2009:《二轮承包后的中国农村土地行政性调整——典型事实、农民反应与政策含义》,《中国农村经济》第10期, 第12-20页、第30页。
- 16.王晋、葛春, 2009:《论学校的“土政策”——基于单位的视角》,《教育发展研究》第22期, 第86-89页。
- 17.王君怡, 2021:《中国古代情理法之当代借鉴》,《社会科学动态》第8期, 第16-22页。
- 18.韦伯, 1997:《经济与社会》(上卷), 林荣远译, 北京: 商务印书馆, 第239页。
- 19.吴业苗, 2005:《村庄土政策的生成及其整合功能》,《人文杂志》第1期, 第134-138页。

- 20.熊易寒、林佳怡, 2022: 《模糊正义: 基层治理中的情理、道德与法治》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第10-18页。
- 21.杨军, 2018: 《西北民族地区社会治理中情理法的冲突与调适》, 《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》第3期, 第127-134页。
- 22.姚洋, 1998: 《农地制度与农业绩效的实证研究》, 《中国农村观察》第6期, 第1-10页。
- 23.姚洋, 2000: 《中国农地制度: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第2期, 第54-65页、第206页。
- 24.叶剑平、丰雷、蒋妍、郎昱、罗伊·普罗斯特曼, 2018: 《2016年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议》, 《管理世界》第3期, 第98-108页。
- 25.叶剑平、丰雷、蒋妍、罗伊·普罗斯特曼、朱可亮, 2010: 《2008年中国农村土地使用权调查研究——17省份调查结果及政策建议》, 《管理世界》第1期, 第64-73页。
- 26.叶剑平、蒋妍、罗伊·普罗斯特曼、朱可亮、丰雷、李平, 2006: 《2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议》, 《管理世界》第7期, 第77-84页。
- 27.应星, 2011: 《“气”与抗争政治: 当代中国乡村社会稳定问题研究》, 北京: 社会科学文献出版社, 第181-184页。
- 28.俞海、黄季焜、Scott Rozelle、Loren Brandt、张林秀, 2003: 《地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用》, 《经济研究》第9期, 第82-91页、第95页。
- 29.翟学伟, 1997: 《“土政策”的功能分析——从普遍主义到特殊主义》, 《社会学研究》第3期, 第88-95页。
- 30.赵雅倩、王芳, 2022: 《准组织化: “互联网+线上应急救援”的实践路径和现实困境——以河南郑州“7·20”特大暴雨灾害事件为例》, 《中国安全生产科学技术》第10期, 第50-55页。
- 31.张红宇、刘玫、王晖, 2002: 《农村土地使用制度变迁: 阶段性、多样性与政策调整(二)》, 《农业经济问题》第3期, 第17-23页。
- 32.张新文、陆渊, 2022: 《“土政策”: 基层治理创新中的消极策略? ——一项多案例的研究》, 《学习与实践》第10期, 第99-110页。
- 33.郑杭生, 2003: 《社会学概论新修》(第3版), 北京: 中国人民大学出版社, 第3-4页。
- 34.郑志浩、高杨, 2017: 《中央“不得调地”政策: 农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查》, 《中国农村观察》第4期, 第72-86页。
- 35.周士君, 2002: 《“土政策”何以大行其道?》, 《人大研究》第6期, 第40页。
- 36.朱道坤, 2011: 《司法的权威压制——一种发生在上下级法院之间的“潜规则”》, 载谢进杰(编)《中山大学法律评论》(第9卷·第2辑), 北京: 法律出版社, 第145-156页。
- 37.滋贺秀三, 1998: 《清代诉讼制度之民事法源的概括性考察——情、理、法》, 载王亚新、梁治平(编)《明清时期的民事审判与民间契约》, 北京: 法律出版社, 第36页。
- 38.邹开亮, 2001: 《论“土政策”与地方行政执法》, 《行政与法》第5期, 第43-44页。
- 39.Scott, W. R., 2014, *Institutions and Organizations*, Los Angeles: Sage, 72.

40. Suchman, M. C., 1995, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.

(作者单位：华东理工大学社会与公共管理学院)

(责任编辑：马太超)

The Integration of “Law, Reason, and Emotion”: How Do Negative “Local Policies” Exist and Operate in Rural Governance? An Example of the Land Reallocation of Wengxiang Village in Henan Province

ZHAO Yaqian WANG Fang

Abstract: Taking the land reallocation in Wengxiang Village, Henan Province as an example, based on the relevant “local policies” in the village’s land reallocation, this paper analyzes a rural “marrying off” and “new daughter-in-law” land division event in the fourth round of land reallocation. From the perspective of “law, reason, and emotion” integration, the paper explores the existence and operation of negative “local policies” in rural governance. The results indicate that the “local policy” of land reallocation has received corresponding social recognition among relevant stakeholders, which is the legal prerequisite for its existence. The benefits brought by land property rights are limited, and farmers’ sensitivity to land property rights is not significant, preventing the “local policy” of land reallocation from being questioned or banned, which is the objective condition for its existence. The emotional constraints attributed by the village relationship network have provided emotional base for the “local policy” of land reallocation, which is the constraints on its existence and operation. The negative “local policy” of land reallocation can receive certain support in terms of legitimacy, rationality, and emotionality, enabling its existence and operation. The central government’s policy of “no land transfer” and village land reallocation should not be viewed as binary opposition. In the overall direction of ensuring the policy of “no land transfer”, only by accelerating the standardization and improvement of land ownership confirmation and certification work, as well as accelerating land transfer, large-scale land management, and land leasing market cultivation, can the tension existing in the land contract relationship be dissolved to the maximum extent.

Keywords: “Law, Reason, and Emotion”; Negative “Local Policies”; Rural Governance; Rural Land Reallocation