“公地悲剧”到“公地喜剧”： 江西余江农村拆迁的研究

陆军 | 贾西子

拆迁问题是治理难题。面对拆迁问题，政府不仅要花费大量的公共支出，还需要经常面对由此引发的公共事件。江西余江却做到了无偿拆迁27530多宗，整合土地约4000亩（截止到2017年6月）。更加难能可贵的是，在拆迁过程中，几乎没有发生群体性事件；并且这其中的22299宗2887亩土地属于无偿退出。也就是说，不仅拆了房，政府还不用以财政资金来补偿拆迁户，节约了大量财政资金。这其中成功的原因值得借鉴和思考。

村民协商免费拆迁 节约政府财政补贴

余江，原是江西省鹰潭市下辖的一个县（2018年撤县设区，因拆迁事件主要发生在撤县前，文中仍然用“余江县”），地处江西省东北部，辖11个乡镇、7个农垦场，土地面积932.8平方公里，人口38.5万人。地势以低丘陵地为主，南北有少量丘陵，中部为河谷平原。20世纪后期人口高速增长时期，农村大量土地被用于宅基地建房，余江大部分规划的农村宅基地都已经用完。当下一代成家立业需要盖房子的时候，却找不到地方。一些农民就把新房子建在自家的农田，房子越建越多，农田耕地越来越少。然而

随着进城务工潮开始，村里不少房子开始空置，并且一空置就十几年，风吹雨淋后破破烂烂，而房屋主人却不愿意拆迁。加之村干部、主管部门没有及时解决问题、村民对基层政府不信任、没有统一规划建设、公共设施没有跟进等多重因素，导致农村人居环境脏乱差。

农村人居环境改革到了非改不可的时候，2015年余江县被选为“全国农村宅基地改革”试点县。为完成这次改革任务，余江县经过讨论，决定“让村民自己做主，通过村里自主协商来改革，农民自己的改革是最合理、最有效的”。每个村都召开了“改革动员大会”，选出“村民事务理事会”，由理事长牵头，做改革的具体工作。理事会成员几乎都是每个村有声望、作风公正的村民党员，都是村里有能力的人。授权理事会“农村宅基地分配、农民宅基地抵押贷款、宅基地出租收益分配”等15项权力清单，完全由理事会决定如何改革，镇政府和县政府不给主导意见。县政府组织规划部门、法律政策部门给理事会相关工作支持，并负责对理事会成员进行法律知识、规划知识的培训，确保改革依法办事。

理事会采取“公平、公正、公开，党员干部带头”原则，按照“一户一宅、

面积法定”的农村宅基地规划，确定统一的宅基地面积标准，对多占地的农户要求按标准腾退。对超出面积，又确实有需要的农户，按照“集体土地有偿使用”的原则，收取使用费。这样的执行原则，消除了改革中遇到的阻力，化解了村民心理的顾虑，缓和了邻里间的矛盾。截至2017年6月底，余江县1040个自然村共整理出宅基地27500多宗，近3800亩土地。而整个县用于宅基地改革的县财政资金只有4500多万元，也就是每个村4万元左右，这笔资金主要是政府出资用于清理拆迁的建筑垃圾。

除此之外，余江将“农村宅基地改革”结合“新农村建设”统筹推进，一边拆除旧房子，一边建设新的公共设施，水泥路铺到家门口，绿地、小花园建在村民屋旁，既切实满足了农民的需要，也提升了幸福感。

“公地悲剧”转化为“公地喜剧”的原因分析

“公地悲剧”，是英国哈丁教授提出的理论模型。在没有人管理的公共草地上，假设牧羊人都是理性人，都希望自己的收益最大化，在不考虑其他因素的情况下，牧羊人都会增加羊的数量来获得更多的经济收入，但是羊会吃掉更多的草，从而破坏草地的

持续生长。如果每个牧羊人都为了自己的利益而增加羊群数量,那么羊群越来越多,草地不堪重负,将不能持续生长,羊群也就无草可食。最终,大家都损失严重,悲剧由此而来。概括地说,个体的理性(最大化自身利益)会最大化地消耗资源,最终所有人都要承担由此带来的悲剧。如果没有有效的规则来规制,不可能形成一致的最优集体行动。在博弈论模型中,该现象被称为“囚徒困境”。奥尔森在《集体行动的逻辑》中称之为“集体行动的逻辑”,在亚里士多德的《政治学》中也有类似的阐述。在余江案例中,农村宅基地和农地是集体所有,农民为了自己的利益,修建更多的房屋,政府部门也没有有效监管,最终出现了“公地悲剧”。

“公地喜剧”,由耶鲁大学法学院卡罗尔·罗斯提出,有学者从“博弈论”的视角对其进行了解释:即在资源禀赋不够理想的情况下,人们为了获得较好的个人利益,不得不合作,权衡选择个体的次优选择,从而实现集体的合作。而合作之后,最终会达到共同的利益满足,出现“公地喜剧”。简单地说,就是“在不够理想的资源禀赋面前,人们会基于个体理性选择自发地合作”。这里所说的合作,就是对公共资源的“再分配”。在余江县农村宅基地改革案例中,世代居住的农民不会因为宅基地资源匮乏、村子环境脏乱差而搬离。一方面是搬迁成本太高,另一方面是还有改变的可能。因此,当机会(宅基地改革政策)一旦出现,村民会采取合作的选择,在“村民事务理事会”的领导下,通过统一的

“一户一宅”的规则,进行集体改革,改变现有的乱象,满足大家的共同利益。

余江几乎免费拆迁的案例,与“没有高额拆迁补偿,就不能拆”的多数案例相比,展示了一个新的治理视角。也就是说,在拆迁问题上,政府不投入大量的财政补贴资金,也能实现一样的效果。这也引起反思,用财政补偿资金作为解决拆迁问题的突破口,在当初制度设计时候,方向可能就偏了。余江免费拆迁的案例告诉我们,如果能够从公民的需求出发(譬如在新社区建设学校、医院等更好的基础设施),给予公民协商自主的空间,也是一种解决问题的途径,并且能够节约大量的政府支出。

上述案例中参与者自主协商,自主拆迁,实现“公共事务自主治理”,不再“用钱说话”,也存在几个需要注意的因素:

(一)如何满足居民的需求。在农村土地改革过程中,土地资源所具有的价值,或者是潜在的价值,是需要重点考虑的。这里所说的资源,一方面是集体拥有的实物资源(土地、水源等),另一方面是集体可以动员的社会资源。余江县农村土地的经济价值相对较低,拆除多余房屋造成的财产损失也相对较低,所以,不要补偿的拆迁成为可能。这就告诉我们,在当初制度设计的时候,如果没有选择经济要素作为治理的出发点,而是从居民的需求出发,政府提供可供选择的方案满足居民的需求,由居民自主协商决定,即使在土地价值高涨的情况下,也有可能探索更多解决问题的路

径,从而达到节约大量财政补贴资金的结果。

(二)集体和个体利益的一致性。只有在集体和个体利益一致的时候,才会出现一致的行动。这在余江县的案例中是比较明显的。脏乱差的农村环境,让村民们对改革有需求。集体行动不是一种自然现象,而是一种社会建构,在实践中,需要考虑到集体行动和个体利益的互补结合。即使是“村民事务理事会”,从群众中来,到群众中去,解决村民共同的问题,但如果只是政府的代言人,没有考虑到村民的切身利益,也不会有长久的改革动力。当集体与个体利益互相冲突的时候,则会产生强烈的反抗,使得集体松散,最终无法顺利推进改革。村民们对美好的生活环境的需求是一致的,这是合作的一个必要条件。如果拆除了甲方的房屋,去满足乙方的利益,显然甲方是不愿意合作的。涉及自身需要,即使需要牺牲自己的一些利益,且损失不是很大的时候,才可能会变成“公地喜剧”。

(三)其他因素。公开、公平、公正的原则必不可少,参与各方平等协商、公平合作,保证每个人都能够平等、自由地参与政策议题,也是促使合作产生有效结果、保证政策议题形成与执行的有效机制。此外,因为涉及的个体利益影响较大(拆除房屋),村民没有勇气去改革。因此,国家改革政策的推动也是必要的。国家相关的政策激励,使村民治理成为可能。□

(作者单位:清华大学 财政部综合司)

责任编辑 张蕊