

# 土地征用与地方政府的行为

苏红

上海大学社会学系

上海市宝山区上大路 99 号 A507, 200436

Email:suhongg@vip.sina.com

陈金永 (Kam Wing Chan)

Department of Geography

University of Washington, Box 353550

Seattle WA 98195, USA

Email:kwchan@u.washington.edu

本文通过对上海郊区一个乡镇自解放后土地征用的历程的回顾,分析地方政府在计划经济时代和财政体制改革之后在土地征用过程中角色和行为的转变,进而总结地方政府在财政体制改革之后的日趋复杂的行为模式,指出这些行为模式对中国的经济发展和社会发展所带来的影响,从而回应中外学术界对中国地方政府在改革中的作用的研究,尤其是对“地方法团主义”的理论进行深入的思考。

始于上世纪 80 年代的财政体制改革, 是中国经济体制改革的一项重大举措, 是政府体制改革的开端。中央政府试图通过明确中央和地方的经济关系, 在国家统一指导下发挥地方政府的积极性、主动性和创造性, 从而发展地方经济, 同时也分担以前属于中央政府的提供公共产品和服务的责任。经过 20 年的时间, 中国的财政体制从“划分收支, 分级包干”到“分税制”, 几经变动, 今天呈现在人们面前的现实状况是, 一方面, 地方政府通过经济行为推动了地方经济的迅速发展, 从而带动了整个国民经济的大幅度增长; 另一方面, 地方政府投资过热, 短期行为, 对地方百姓强取豪夺, 以及腐败现象的层出不穷, 令人触目惊心。如何解释发生在地方政府这一行政层面的复杂的行为和结果, 成为当前许多中外学者密切关注的话题。本文试图通过对中国 20 年来土地征用制度的变迁、地方政府在土地征用中的行为以及大规模的土地征用后已经和正在显现出的社会问题的分析, 从制度层面对地方政府在经济转型期的角色、行为, 以及在中国经济发展中的作用做一个剖析。

## 一、文献评述——地方政府角色分析

在中国, “地方政府”这个概念是一个庞大的概念, 它是指在中央政府之下的, 受中央政府控制的地方各级政府, 包括省级政府、市级政府、县级政府和乡镇级政府。由于各级政府所处的政治层级不同, 来自上级政府的任务不同, 责任和权力范围不同, 因此各级政府虽然是在同一个国家政权体系之中, 但它们的行为是各不相同的。本文无意总结概括所有地方政府的行为模式, 我们的关注点在于国家政权体系中较低的层级, 在我们的个案中主要描述的是乡镇一级的地方政府, 这一级地方政府在国家与社会的垂直关系链中向上比较远离中央政府, 向下又最接近地方体, 它处在国家与社会的连接点上, 它的行为既带有所有地方政府行为的共通性, 又具有自己的独特性, 因此成为我们关注的对象。

以往学者对财政体制改革后地方政府的角色与行为的分析主要集中在两个方面: 一是强调地方政府的独立性及与中央的分权。如 Oi 提出的“地方法团主义”(Local State Corporatism), 指出中国经济的持续增长要归功于中央政府的分权发展策略, 改革者通过分权而给予地方政府适当的激励, 使地方政府迅速扮演了寻求利润的法人团体的角色, 他们根据资源和地方条件的不同决定如何应对这种激励, 在改革早期多数地方政府支持乡镇企业的发展, 20 世纪 80 年代后期开始进化为有选择地支持私营企业, 总之, 中国经济改革不同于前苏联和其他社会主义国家的成功经验, 是政府(尤其是地方政府)对经济的积极参与。<sup>①</sup> Walder 的“厂商”理论分析到, 分权让利减弱了地方干部在经济上对国家的依赖, 侵蚀了中央利用国家政策强制地方服从的能力。<sup>②</sup>

另一方面, 一些学者看到, 即使在财政分权让利的制度模式下, 地方政府依然是在中央政府控制之下的政府组织, 由于它在许多政治因素上受制于中央, 因此, 它不可能变成完全的“厂商”。如 Huang 指出, 虽然经济改革为地方政府创造了新的动力, 但中央对地方干部的控制仍然是加强的, 如果对政治因素视而不见, 就会对中央的持久的权力产生误解。<sup>③</sup> Shue 的研究表明, 国家干预经济的方式从直接拥有和直接参与变为间接规范, 而地方政府则变得工作更具体、更有效、更特别, 技术上更成熟, 地方政府与国家机器的整合更加紧密。Kai-yuan

<sup>①</sup> Jean Oi, *The Role of the Local State in China's Transitional Economy*. *China's Transitional Economy*, Oxford University Press, 1996. J. Oi, *Rural China Takes Off*, University of California Press, 1999.

<sup>②</sup> Andrew G. Walder, *Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy*. *American Journal of Sociology*, Volume 101 Number 2 (September 1995): 263-301.

<sup>③</sup> Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China*. Cambridge University Press, 1996.

Tsui 通过对目标责任制的分析,指出中央政府通过对地方干部的任命、评估和免职等,保持着对地方政府的稳固的控制,“分灶吃饭”的财政制度看似给地方政府更大的自主权,实际上中央政府通过任意主观地改变目标责任制的内容,就能够达到形塑地方收入结构,削弱地方政府官员完全的经济倾向的目的。<sup>①</sup>

从以上学者的分析,结合我们对土地征用问题的实证研究,我们认为,地方政府在转型期的角色是一种双重角色,即“政府+谋利集团”的角色。作为国家行政体制中的一部分,政府行政层级中的一个环节,任何一级地方政府都不可能完全摆脱“政府”的角色和职责,这是与它的授权来源直接相关的。改革之前,虽然地方政府也具有一定的权力运作空间,但是行政管理职能上的单一化和上下级政府职能的一致性,使地方政府的主要特征表现为对国家意志的贯彻及对上级指令和政策的服从和执行,可以说,地方政府扮演的是中央政府的“代理人”的角色。20世纪80年代以来的财政体制改革使地方政府获得了谋求自身利益的动机和行动空间,地方政府开始直接参与经营活动,但其目的却不是为了(至少不是完全为了)完成国家的指令,也不是为了社区的福利,而主要是为了满足地方政府这个利益集团的利益。它依靠行政权力来实施经营,组织庞大的权力关系网络,以获取更多的资源,控制更多的资产。因此,改革后的地方政府因其自身利益的出现而具有不同于以往基层政权的特性,即“谋利性”。总之,不断增加的财政压力、以经济发展作为主要依据的干部评估标准,以及通过所掌握的权力从地方体谋求自身和集团利益的获利倾向,都促使地方政府向“谋利集团”的角色靠拢。

但是,只要稍做分析就会发现,在多数情况下,地方政府的这两个角色在现实中常常是相互矛盾的。政府的经济职能,集中表现为宏观调控,地方政府应服从于和服务于全国统一的宏观调控,通过参与、配合、协同和分担、分享,与中央政府共同构建一个多层次的宏观调控体系。而“谋利集团”的角色特征却不同。随着改革的深入,随着地方政府利益意识的觉醒,地方政府为了自身的生存和资本原始积累,越来越深地陷入到地方经济发展的具体活动中,甚至主宰了地方经济发展的方向和命运。地方政府已不再是一个纯粹的管理者,更是变成了一个直接的“参与者”,它的工作重心已经转移到经济领域,物质利益的获取已经成为它行动的主要目标,它因此也不可避免地参与到与社区其他利益集团争夺资源的争斗中去。

于是,当中央与地方、经营与调控发生矛盾时,地方政府的行为就处于两难的境地。我们所看到的发生在各级地方政府的一些令人费解的现象,如地方政府既促进了地方经济乃至全国经济的发展,又涌现出大量以权谋私、贪污腐败的案件,似乎找到了可能的答案。

财政体制的改革并没有解决中央与地方责、权、利明确分割的问题,它本身是一个不完整的改革。<sup>②</sup>更加值得注意的是,在财政体制改革进行的同时,其他一些有关中央与地方关系问题的制度的改革没有到位甚至尚未启动,在诸如人事制度、政策法规、监督机制等与财政体制相互纠缠、牵一发而动全身的体制彼此运行不一致的情况下,地方政府的行为势必是权宜性的,他们只能依赖于习惯、经验或是模仿,他们只会选择投入最低、回报最高的策略,这就是中国转型期地方政府依据现有的政治、经济和社会环境而采取行动的逻辑特征。

本文的结构是,首先对中国的土地征用的政策背景进行交代,并对土地征用中地方政府的主体性进行分析。其次,通过对中国土地征用中发生的一般现象分析及个案研究,描述及总结市场经济条件下地方政府行为的几种模式,探讨地方政府“政府+谋利集团”的行为特征。第三,考察地方政府行为模式对社会政治经济所造成的影响。最后,总结本项研究对以

<sup>①</sup> Kai-yuen Tsui and Yonqiang Wang, Between Separate Stove and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 2004.

<sup>②</sup> Christine Wong, *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press, 1997.

往地方政府研究的推进。

## 二、资料来源

本文所用的个案研究是对上海市宝山区沪北镇<sup>①</sup>自解放以来土地征用历史的观察，个案研究所采用的方法主要是深度访谈和档案文献研究。沪北镇位于上海市的东北部，宝山区的南端，紧临上海中心城区，东临黄浦江，与浦东地区隔江相望，地域面积 14 平方公里，总人口约 8 万人。土地改革时期，沪北镇<sup>②</sup>有 2136 户农户，9101 个农业人口，共有土地 13989 亩。50 年代前期沪北境内土地面积没有多大的变动，到 1958 年全乡仍有土地 11586 亩，从 1958 年“大跃进”开始，沪北镇卷入了国家建设征地的行列。随着国民经济建设步伐的加快，国营企业的用地量迅速增加，沪北的地理位置离市中心较近，镇内的水陆交通又都很便利，自然成为上海市各大中型国营企业扩大生产规模的用地对象。于是，国家在沪北境内开始征用土地建造工厂、仓库，市属工厂企业迅速发展起来。在这种情况下，沪北镇的耕地大量流失。到 70 年代中后期，国家建设征地仍然在沪北镇不时地出现，此时，乡村经济也开始发展，乡镇企业的用地量迅速增长，加之民房建设用地，使沪北境内耕地面积持续减少。至 1986 年，耕地面积减为 5367 亩，在不到 30 年的时间里，沪北镇的耕地减少了一半。

1992 年，沪北镇的土地利用发生了一个大的转折。1990 年我国对城镇国有土地使用权出让和转让的办法出台，随即在全国范围内掀起房地产开发的热潮，正是在这样一个大的社会形势下，沪北镇从镇政府到村委会也加入到了“土地资本化”的大军中来。随着上海市房地产业的发展，当地的村级集体组织和镇政府利用集体的土地，或与国营房地产开发公司合作，或独立开发房地产市场，大量征用了境内的土地，使耕地面积锐减。至 1999 年，沪北镇内的耕地已基本没有了，大部分的耕地被征用，剩余的小部分耕地被村级企业用于工业用地。

通过以上描述可以看出，沪北镇自解放后至今天，这几十年的社会变迁过程是与土地征用的历程相辅相成的。概括来讲，沪北镇的征地过程可分为两个阶段，50——80 年代主要是国家建设征地，征地的主体是国家，乡镇政府作为国家行政机构的最低一个层级，主要的任务是上令下达，服从上级政府的征地指令，协助下级组织作好征地补偿和征地安置工作。在第二个阶段，即 1992 年开始的住宅建设开发征地，征地的主体转变为乡镇政府和村集体，在当时比较特殊的大环境下，他们进行了一些“变通”，最后达到了“自己征自己的土地”的目的。地方政府在这两个征地过程中所扮演的角色不同，这种角色的转变是与整个社会经济、政治结构的改变密不可分的。而且，地方政府角色与行为的转变，也给整个农村社区带来了巨大的变化。可以说，社会变迁深深影响了地方政府的职能性质，地方政府的行为又给社区的变迁留下了无法抹去的烙印。

## 三、中国的土地征用制度

土地征用是国家依照法律规定的条件和程序，将集体所有的土地收归国有的一种措施。我国宪法规定，目前我国土地存在全民所有制和集体所有制两种形式，其所有权和使用权分离。城镇土地所有权属于国家，集体土地所有权则属于农村集体。在 1988 年《中华人民共和国宪法》修订以前，两类不同归属的土地都是无偿、无期限使用，1988 年 4 月，《中华人民共和国宪法修正案》规定，土地的使用权可以依照法律的规定转让。为了与《宪法》保持

<sup>①</sup> 个案研究中的地名、人名均为化名。

<sup>②</sup> 严格地讲，在 1958 年之前，沪北基层政权所管辖的范围应该称“乡”，1958 年到 1984 年称“公社”，1984 年到 1993 年又恢复为“乡”，1993 年以后才称为“镇”。为了叙述的方便，本文统称为“沪北镇”。

一致，同年对《土地管理法》也作了修改，明确规定：“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”。但在实际操作中对这两类土地采取的措施有所不同。国有土地可依法通过出让、划拨、租赁和转让等不同形式取得其使用权，国家出让国有土地使用权形成土地一级市场。但对集体土地的规定则不同，如果非农业建设需要使用集体土地，必须通过征地改变其产权属性，将集体土地强制性转变为国有土地，然后由地方政府通过土地一级市场或者以划拨、租赁的方式让渡使用权。<sup>①</sup>

《土地管理法》规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对集体土地实行征用。公共利益需要，通常是修建交通道路，公共设施，开办工厂以及国防建设等需要。从法律条文分析，土地征用具有这样几个性质：一是土地征用具有强制性，我国宪法中明确规定，国家建设征用土地，被征地单位应当服从国家需要，不得阻挠。二是土地征用必须基于公共利益需要，但究竟什么是“公共利益需要”，却至今仍无一个统一的定义，这导致了土地征用权的滥用。三是土地征用的主体是国家，在特定的地域范围内，地方政府代表国家行使征地的权力。四是征用土地必须给予被征地者以合理的补偿，土地征用是以“有偿取得”为基本原则的。基于对土地征用性质的分析，可以看出，土地征用是一种政府行政行为，在这一行为中，政府（包括中央和地方的各级政府）是行动的主体，而土地所有者和使用者是客体，地方政府在土地征用过程中扮演了重要的角色。

首先，地方政府代表国家垄断土地资源，而土地征用这种以法律形式固定下来的政策，成为国家以强制性力量占有和取得农村资源的一个重要手段。由于农村土地产权不明晰，集体产权性质的农村土地在现实中一直被当作公共品对待，是“一种无确定产权主体的东西”。<sup>②</sup>作为公共品，在消费上就有一种不排他的性质，即谁有权力谁就可以从其中获得利益。在征地过程中尤其如此。征地过程基本上可以划分为三个阶段：一是政府向企业征收补偿费的过程，二是政府和被征地农民之间对征地补偿费的分配过程，三是征地之后政府对农民的就业和社会保障安排。征地补偿标准的制定是由当地政府与作为土地需求方的企业双方谈判完成的，按《土地管理法》规定，在征地方案批准后，地方政府要将批准文号、征地范围及征地补偿标准等内容进行公告。当征地补偿方案经政府批准后再次公告时要听取群众意见，但补偿安置方案已经批准，不可能更改，若群众有不满，又不愿意由法院裁决，就只能接受方案。<sup>③</sup>在这三个过程中，政府始终是主导者，农民基本上是处于被动接受的地位。

其次，地方政府参与征地补偿费的分配。一项调查表明，如果征地成本价是100%，被征土地收益分配格局大致是：地方政府占20%至30%，企业占40%至50%，村级组织占25%至30%，农民只占5%至10%。从成本价到出让价之间所生成的土地资本巨额增值收益，大部分被中间商或地方政府所获取。<sup>④</sup>按照国土资源部的保守统计，从1987年到2001年，全国非农建设占用耕地3300多万亩，近七成是政府用行政方式征占土地。<sup>⑤</sup>

## 四、地方政府行为模式分析

### 1、从“代理型”转向“谋利型”

在中国改革开放以前的计划经济体制下，国家几乎垄断了全部资源，地方政府虽然代表国家绝对支配着生产资料，但这种支配主要来自于干部的管理者身份，而不是来自于他们的经营者身份。在“政治挂帅”的前提下，地方政府的首要任务是贯彻党的各项方针政策，在经济领域，他们也只是受国家的委托，管理、组织和参与自己辖区内的经济活动，并且其权

<sup>①</sup> 图丫：《“以地生财”的秘诀》，《中国改革农村版》2004年第7期。

<sup>②</sup> 葛如江等：《谁制造了2000万失地农民》，《中国改革农村版》2004年第1期。

<sup>③</sup> 陈晨等：《关注城市化进程中的弱势群体》，《经济体制改革》2004年第1期。

<sup>④</sup> 图丫：《“以地生财”的秘诀》，《中国改革农村版》2004年第7期。

<sup>⑤</sup> 张传玖：《土地六问》，《中国改革农村版》2004年第8期。

限也有明确的规定。

以土地征用为例，在计划经济时代，在国家建设用地的名义下，凡是城市发展和建设所需土地都采取向农民征用的方式获得。由于土地的国家所有和集体所有的公有性质，也决定了国家征用农村集体的土地，并不是通过交换的形式，向农民支付土地价值的补偿费，而是支付劳动力安置、房屋补偿、青苗赔偿等费用组成的征地补偿费，这与世界其它国家的情况有所不同。

在沪北镇，改革开放之前征地补偿费的一般处理方式是，青苗费分给农民，凡是集体土地上的所有人都分，这笔收入放入工分，列入收益分配。而土地补偿费归大队收入，不分出去，作为集体资产。<sup>①</sup>虽然在计划经济时期国家对农民的征地补偿仅限于维持其原有的生活水平，根本没涉及到土地本身所具有的价值，但在中国土地本来也不属于农民个体，而是属于集体所有制的体制下，征地的补偿“聊胜于无”，给农民带来了可见的实惠。更为重要的是，在中国城乡差别巨大，农民与城镇居民之间横亘着难以逾越的鸿沟的计划经济时代，国家建设征地将被征地农户的身份由农民转变为城镇居民，并在国营企业安置工作（如果是国营企业征地），这对农民来说，无疑是一个意想不到的福音，是天上掉下来的馅饼。国家建设征地对村级组织同样带来了相当的收益，最主要的收益是在当时集体资产只不过是几个茅棚、几个仓库、几辆拖拉机的情况下，给不值钱的土地变了现。这表明，在土地尚未成为资产，无法进入流通领域时，尤其是在80年代之前，政府严格禁止土地的转让、买卖时，通过国家建设征地而获得规定的补偿和额外的收益，成为生产队集体资产的一项重要来源。

但是，相对于征地给农户和村级组织带来的好处，地方政府（主要是乡镇一级）在国家建设征地中获益是最少的。因为土地属生产队所有，国营单位在征地前，虽然必须要经过乡镇一级，但各种补偿事宜最终是落实在生产队，乡镇只是起到一个“协调”的作用。直到90年代以后，随着土地价值的逐渐显现，国家的有关政策才进行了修正，增加了给乡镇一级的征地管理费。然而，地方政府在征地中的作用却又是必不可少的，因为国家的政令必须要通过各级地方政府才能到达地方层面，而地方的利益诉求也只能通过地方政府才能反馈到国家，这是唯一的合法的沟通渠道。因此，在征地过程中，地方政府的“代理”任务是至关重要的。地方政府在国家建设征地中的“代理”作用，可以概括为以下几个方面：

第一是“传令”，即上令下达。当征地项目批准并选定地址后，由所在地的县、市土地管理机关组织用地单位、被征地单位以及有关单位，商定预计征用的土地面积和补偿、安置方案，签订初步协议。在协商阶段，乡镇一级的地方政府会参与其中，但它的主要作用也不过是一个“代理人”的角色，即将已选定的征地地址告知其管辖的大队或生产队，再将大队、生产队提出的要求转达给土地管理机关或征地单位。第二是解决因征地而引发的村内、家庭内部纠纷。国家建设征地后，要按照土劳比例安排被征土地上的劳动力进厂，当某次征地将有若干人进厂做工时，这些人如何从整个生产队中产生，这成为生产队、大队乃至公社的一件大事。当村一级组织无法作出让所有被征地农户满意的安排时，乡镇一级政府需要出面公正地“摆平”。

可见，在计划经济时期的征地过程中，地方政府既要服从上级职能部门的指令维护国家的利益，又要运用政府的权力保持社区内的政治稳定和利益分配的公平。它扮演的角色是对上服从指令，对下公平地分配利益。地方政府的这种“代理”角色指向是由被称为“总体性社会”<sup>②</sup>的当时中国社会的种种特征所决定的。

十一届三中全会以后中国政治经济体制改革的一个基本主题是“放权让利”，它是以财政管理体制的改革为突破口的。财政制度的改革改变了政府各层级之间的原有关系，这使得政府，尤其是较低层级的政府在承受财政压力的同时，更有了自主活动的机会和空间，地方政

---

<sup>①</sup> 访谈记录。

<sup>②</sup> 孙立平：《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》，《战略与管理》1996年第4期。

府自身的利益意识因此空前觉醒。

在土地利用方面，中央政府陆续出台的一系列政策也使地方政府找到了开源的途径。除了宪法和土地管理法对土地使用权可以转让的规定外，1990年5月19日，国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，这两个文件对中国城镇土地使用制度改革具有重大意义。随着这两个文件的颁布，我国国有土地的使用方式发生了质的变化。自此，中国的第一轮由地方政府和企业主导的“圈地运动”拉开了序幕。地方政府迅速将眼光集中在各自领域的土地上，将土地由资源变成资产，“以地生财”成为地方政府必然的选择，地方政府的“谋利”倾向变得公开化、合理化。

按照1986年《中华人民共和国土地管理法》中的规定，征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的6至10倍。由于地区的差异，耕地的年产值很难有一个全国统一的标准，因此征地补偿费在各地也是各不相同的。在沪北镇，国家征用一亩耕地赔偿的实际价格在1979年时为340元，到1992年提高到2600元，这个价格与土地的市场价相比，简直不值一提。我们可以从镇政府制定的沪北镇工业开发区的土地价格中很容易找到答案：“中外合资、中外合作的出口企业，每亩土地为10—15万元；外乡和外省市合资、合作的联营企业，每亩土地为15—20万元；本乡自办的生产性实体企业，每亩土地为5—10万元；为生产配套的‘三产’服务性企业，每亩为5—10万元。”<sup>①</sup>有人做过调查，在当前，地方政府将集体所有制的农业用地征为国有，变成非农用地的过程中，土地资本可呈几倍乃至十几倍增殖。大体上有五种地价：一是征地价，即地方政府或有政府支持的公司以国家为名，向农村集体支付的最低补偿费用；二是成本价，即征地价加上地方各级政府收取的各类费用；三是行政划拨价，即政府财政开支的事业单位、公益性建设用地以及部分法权单位，以成本价或低于成本价占有土地；四是协议出让价，即根据实际需要，把成本价再加10%—20%即可成交；五是市场拍卖出让价。<sup>②</sup>沪北镇的这个价格是根据什么定出来的，我们不得而知。但沪北镇政府给自己的开发区制定的地价，看来应该属于上述第四种价格。于是，沪北镇地方政府与村级组织担当了经营土地的“政府+谋利集团”的角色，将沪北镇的土地从1986年的5367亩分期分批地大量征用，到1999年沪北镇的耕地已基本没有了。2000年，按照上海市的有关政策，沪北镇开始了撤消村级建制的计划。

## 2、既是“调控者”，又是“参与者”

在土地征用的过程中，地方政府的“政府+谋利集团”的双重身份，使得他们既不同于一般的经营者，又有别于传统的基层行政官员。Walder认为，乡镇一级的地方政府因为比其上级任何一个层次的政府都承担着更大的经济压力，当带着自己集团的利益经营企业时，他们也就比其他任何一级政府更加全身心地投入，因此乡镇政府也就成为推动整个社会经济增长的生力军。<sup>③</sup>但这只是事情的一个侧面，我们还应该看到地方政府籍着“政府+谋利集团”这样一个特殊的身份，是如何获取到一般经营者不可能得到或难以得到的机会和资本的。这种机会和资本的获得或许比地方政府独立的企业家的行为更加实在和管用。

1992年是我国房地产业迅速发展的一年，房地产公司经过几年的发展发完成了前几年受让土地的开发和建设，不仅出售、出租、抵押房地产，而且开始经营土地使用权，即转售土地使用权，可以说1992年土地出让的猛烈增加同房地产开发的增加有着密切的联系，两者是相辅相成的。对房地产开发用地的性质，由于在历史上无可借鉴的经验，在《中华人民共和国土地管理法》中也没有明确的规定。针对这种情况，上海市在1992年1月发布的《上

<sup>①</sup> 沪北镇档案。

<sup>②</sup> 温铁军：《农村土地问题的世纪反思》，《战略与管理》1998年第4期。

<sup>③</sup> Andrew G. Walder, Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology*, Volume 101 Number 2 (September 1995): 263-301.

海市建设用地管理办法》中提到：“房地产开发经营需要使用集体所有土地的，应实行征用。”也就是说，以住宅建设为目的的土地开发，必须实行征地，而不是用地。征地与用地的区别，一是在于主体不同，征地的主体应该是国家，用地的主体可以是集体；二是在于土地所有权不同，征地后土地所有权属国家，用地后土地所有权仍属集体。从以上情况可以看出，当经济发展出现新的情况时，地方政府有权作出决策，对所管辖的区域资源进行总体调控。

在财政体制的压力和地方政策的引导下，沪北镇政府主要领导决定抓住机遇，实现沪北经济发展的一个飞跃。1992年，上海的旧区改造工程开始启动，规划要将365万平方米的旧城区拆除，简称“365工程”，这一工程将涉及到大量的旧城区居民的动迁，动迁的主要方向是上海的郊区。沪北镇紧邻上海的城区，交通便利，地理位置优越，又因为是郊区，地价比市中心低许多，正是安置动迁居民的理想场所。于是，镇党委认为：农村有建房基地，但缺乏资金，市里有建房资金，但缺少基地，现在旧城改造有大量住房要动迁，房源严重缺乏，不能解决房源问题，批租出让使用权的地块难以启动，旧城区改造难以进行，而近郊是疏散动迁户的最理想的地方，我们就把握住这一机会，充分发挥地域优势，改造旧宅，开发房地产。<sup>①</sup>自此，地方政府在地方经济发展中踊跃参与其中，成为一个积极的“参与者”。

1992年4月镇政府经向上级部门请示，成立了实业总公司。这是一个注册资金一千万元的具有独立法人资质的正规公司，总公司的法人代表为镇党委书记，经营形式为制造、加工、零售、批发、代购代销，经营范围为工业、建筑业、商业、服务业、房地产业，总公司的资金来源由两个部分组成，一部分是下属公司上缴利税，一部分是财政包干超收分成。总公司经营结果自负盈亏，所产生的经济效益按规定缴纳税金、各项基金、提取各类基金后，按上级政策规定提取奖励基金，用于职工分配和改善福利事业，其余赢利部分用于发展经济。至此，乡镇政权自身职能的转变已十分明显，工作的重心已完全偏向于经济方面，相对于乡镇政府的传统的行政职能，他们更加看重自己“大公司的董事会”的新的身份。

这个由地方政府官员为主成立的公司不仅在对外联络中处处带有公司的特性，而且在其地方政府内部的机构管理上也参照了公司的一套规范。最典型的一个事例就是乡镇政府对机关干部实行目标责任保证金和特定目标奖。规定对机关干部目标责任的考核要与经济效益挂起钩来，这种做法与对企业主管的考核办法如出一辙。乡镇政府推出这样一项措施，其出发点及思路都是在模仿企业的管理范式。从这一点可以看出地方政府极力向企业看齐，以企业的管理标准做参照的心态。

乡镇政府既然注册了正式的公司，政权精英组成了大公司的董事会，那么他们也就具备了经营者的资格。但是，要想经营权力管辖范围内的土地，他们还要面对一个困难，即，本镇的土地并不属于镇政府所有，而是属于各行政村集体所有。此时，“政府+谋利集团”相比于一般经营者的优势就充分地显现出来，那就在于它不仅是经营者，更是权力的持有者，它可以利用手中的权力获取一般经营者得不到或不易得到的东西。沪北镇的领导在自己手中没有土地的时候，看中了镇政府所在地赵村丰裕的土地，当时赵村也开发了房地产，但由于土地多，没有全部开发完，镇领导便向赵村领导提出要地，赵村虽然地多，但也不愿意白白地把自己集体的土地送掉。此时乡镇政府便开始软硬兼施，并做了口头许诺，就这样硬是“要”来了500亩地，其后在这块地上建成了沪北住宅小区。运用同样的行政权力，乡镇政权在本镇的工业小区中，也从各村划拨了相当数量的土地作为镇办企业用地。可以说，镇政府开发房地产的土地资本几乎都是它通过行政命令的手段从各村中划拨过来的，当地方政府既保留着国家赋予它的行政职能，又在新的经济形势下衍生出经营的职能时，地方政府的“政府+谋利集团”的本色就得以淋漓尽致地发挥。

总之，在财政体制改革的驱动下，地方政府的利益意识被唤醒，因此成为经济活动的主动的参与者，并由于这种主动的行为为自己建构了越来越大的政策空间。但它与一般的经营

<sup>①</sup> 沪北镇档案。

者又具有本质上的不同，地方政府的优势在于它可以在经济活动中发挥它所握有的行政权力，并有意识地将行政权力与经济权力结合在一起，以此实现自身的经济目标，获得经济上的利益。

### 3、各级地方政府为保护本集团利益，形成与中央政府的博弈格局，并具有“合谋”的倾向

在计划经济时期，中央强调“全国一盘棋”，强调国家利益至上，至于在国家的总体利益之外是否还有中央利益和地方利益之分，并不完全明确。分权让利的现实意义就是使地方利益得到确认，使地方拥有相对独立的主权，使地方利益合法化。<sup>①</sup>中央政府作为国家的代表将权力机构延伸到乡镇一级，其意图是为了扩张国家的控制权，但是当中央赋予地方政府独立的利益时，国家利益与各级地方政府的利益之间则产生了不可忽视的差异甚或程度不同的对立，地方政府要保护自己的利益，就必然会想办法来抗衡中央政府的权力贯彻。如财政包干制的实行，就鼓励了地方政府在与中央的讨价还价中，将预算内财政转移到制度外财政<sup>②</sup>；又如乡镇干部与企业共谋逃税。<sup>③</sup>这种做法的后果就是中央与地方关系复杂化，与计划经济时期相比，中央对地方的控制减弱了，中央与地方之间形成利益博弈的格局。

从 90 年代初开始的大规模土地征用，历时十多年，其间中央对土地利用和管理的政策几经变化，其实质反映了在以土地谋利的问题上中央与地方的多次较量。1988 年修改《土地管理法》，规定国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让，国家依法实行国有土地有偿使用制度，其目的是要引进市场机制，改变土地供应单纯采用行政划拨的手段。地方政府在中央政策的“尚方宝剑”保护下，迅速与企业达成默契，利用土地低价征用、高价转让的手段从中获利，中饱私囊，形成第一轮“圈地运动”，结果造成全国耕地数量迅速减少。<sup>④</sup>90 年代初，全国掀起大办开发区的热潮，最高峰时达 8000 多个，全国每年流失的耕地数量在 1000 万亩以上，人为的征占大约为 500 万亩。

从 1996 年开始中央在土地利用上不得不采取收紧政策，以限制地方政府从土地征用上大肆掠夺。严令限制新增征用土地，并且要求土地总量平衡。这样，每年大约是 200 万亩到 300 万亩征占土地。此时，地方政府对中央的博弈也开始多样化，采取各种手段抵制中央的政策，如采取到其他地方买指标的方式征地，或化整为零，把国务院才能批的权限搞到县一级就能批，动辄数百亩上千亩，甚至数平方公里。<sup>⑤</sup>1997 年《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理，切实保护耕地的通知》甚至规定“冻结非农建设项目占用耕地一年”，但中央政府始终无法全面控制地方政府对土地的滥用。2003 年 7 月 30 日国务院再次发出警告，颁布《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》，纠正越权审批、违规圈占土地、低价出让土地，防止将农用地转为建设用地，变相搞房地产。

可以看出，在土地利用的问题上，最大的矛盾不是政府与农民之间的利益冲突，因为农民是绝对的弱势群体。有人做过估计，从 1987 年到 2001 年，全国非农建设占用耕地 3300 多万亩，如果每亩地的最终使用价格为 10 万元，按照农民分得 10% 计算，那么近 20 年来，中国农民最少已经丧失了 3 万亿的土地增值收益，在中国现代化的进程中，农民无疑是最大的奉献者，这已是既成的事实。<sup>⑥</sup>在土地利用问题上的关键，是从土地上劫掠的巨额财富在中央和地方政府间的分配问题。

另一个值得注意的倾向是，各级地方政府在各自财政负担的压力下，在土地利用的问题

<sup>①</sup> 沈立人：《地方政府的经济职能和经济行为》，上海远东出版社，1999 年，第 136 页。

<sup>②</sup> 中国社会科学院农村发展研究所：《中国农村发展研究报告》，社会科学文献出版社，2001 年，第 80 页。

<sup>③</sup> Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China*. Cambridge university Press, 2001.

<sup>④</sup> 王景新：《中国农村土地制度的世纪变革》，中国经济出版社，2001 年，第 99 页。

<sup>⑤</sup> 葛如江等：《谁制造了 2000 万失地农民》，《中国改革农村版》2004 年第 1 期。

<sup>⑥</sup> 张传玖：《土地六问》，《中国改革农村版》2004 年第 8 期。

上采取了一种可以称之为“合谋”的行动，共同抵制中央的政令。以沪北镇为例，在沪北镇住宅建设开发征地过程中，镇政府以积极主动的行动，抓住了上级政府（市和区）新出台的政策和制度规定中所有可能成为自己开发房地产征地的根据的条文和实际存在的政策空隙，迅速建构和拓展了自己在经济发展方面的政策和制度空间，开创了空前的经济发展的局面。从实例看，他们确实是“用足”了政策。很明显，政策能这样被运用离不开市、区政府的支持。我们看到，市、区政府在镇政府请示的时候，在有的问题是表示同意，在另一些问题上则是默许，总的倾向是鼓励和支持。而市、区政府之所以会支持沪北镇这种做法是因为他们看到了这种做法给自己带来的好处（解决市区批租土地带来的动迁问题）。实际上，当时市、区政府在加快经济发展方面的做法和沪北镇没有什么区别，都是通过出让土地使用权来吸引投资和资金注入。三级地方政府因此有了共同的利益。可以说，沪北镇的地方政府在此拓展的政策和制度空间在某种意义上是这三级政府共同的“积极行动”的结果，对政策和制度的变通也因此被推向了极致。而当地方的三级政府有了这样的联合行动的时候，以往那种“全党服从中央”式的中央和地方的关系就被重构了，过去那种“大一统”的政令全自中央出的情况已不再存在，地方“便宜行事”的可能性大大增加。这样一种情况的存在也预示了地方各级政府联合起来以某种软性的形式抵制中央的政令的可能，事实上已有各种形式的抵制的发生。

## 五、地方政府行为模式带来的后果

### 1、政府权威合法性下降

正如张静所指出的，传统中国地方权威的合法性并不来自于官府授任，也不能自动地从对私有财富的控制中得到，更无法仅凭借学位的荣光获得。这个权威必须有能力促使一个地方性的利益共同体形成，并且必须有一系列规则保持共同体的内聚，避免它的分散，只有在这种时候，地方权威才可以在强制之外获得社会服从的力量。正是这个原因，地方权威的建构需要与地方体内部利益关联的建构融为一体，同样，精英公共身份的确立，也需要依赖于其建构地方共同利益的贡献。<sup>①</sup>在计划经济时代，农村社区的所有资源均为集体所拥有，在当时，集体所有与国家所有并没有本质上的区别，地方政府作为国家的代表，对管辖社区内一切资源享有绝对的权力与权威。而放权让利的改革战略与“分灶吃饭”财政体制的实施，使地方政府的经济利益独立化，这种独立化导致了地方政府在从事经营性活动时，它往往并不代表国家，而是代表它自己集团的利益，同时这个集团的利益与乡村社会的利益也是相分离的。这种对政府的“公共”性质的损害必然带来乡镇政权权威合法性的减弱。

在土地征用过程中屡屡出现的农民上访事件，表明了失地农民与地方政府之间冲突的不断强化和升级。据国务院发展研究中心统计，目前上访农民有 60%与土地有关，其中 30%又与征地有关。<sup>②</sup>在失地农民通过信访反映的问题中，最迫切的是要求加大补偿安置力度，这显然是针对政府有关政策的制定和地方政府行为的，其他占据信访内容重要部分的是揭露征地中的诸多问题、重重黑幕，要求修改制度和惩治腐败。可以说，由政府制造的以实现其利益的扩张为目的的一轮又一轮的“圈地运动”使得各级政府的权威合法性不断下降，政府与民众的关系日益紧张和对立。

### 2. “政府悖论”

诺思在其国家理论中提出了“诺思悖论”，即国家的存在是经济增长的关键，然而国家

<sup>①</sup> 张静：《基层政权——乡村制度诸问题》，浙江人民出版社，2000年，第25页。

<sup>②</sup> 刘英丽：《GDP诱惑与失地农民》，《中国改革》2004年第2期。

又是人为经济衰退的根源。<sup>①</sup>诺思所说的国家和政府是同质的，当我们用“诺思悖论”反观中国的地方政府时，发现中国的地方政府的经济行为完全可以用“政府悖论”来描述，尤其是在近十年来的土地征用问题上。在中国加快城市化建设的目标下，政府由于其对土地资源的全面垄断，能够通过制定政策，迅速将土地由资源转变为资本，这是与其他组织相比，政府所具有的无可比拟的权力和资源优势。但是政府权力并不是不受约束的，尤其是将土地纳入市场环境时，政府行为也要受到市场的制约，结果便形成了这样一种情况，当它试图通过建立规则来维护和保障社会公平的时候，它又不想使自己成为这些规则约束的对象。<sup>②</sup>于是，在土地利用过程中地方政府的腐败行为几近无法遏制。2003年，全国共查处土地违法案件16.8万件，几乎所有的违法行为都与政府官员有关，甚至多数违法主体就是政府。以广东省为例，2004年全省发生土地违法违规案件2000多宗，省国土资源厅通报查处的8起典型案例中，有三起是镇政府违法征占土地，四起是村委会非法占用、转让土地，另有一起是房地产开发公司非法占地。<sup>③</sup>大规模的征地造成大量的失地农民，对这些人员的社会保障、就业安置、子女教育等的责任同样落在政府的身上，引发的大量社会矛盾，所造成的社会不安定因素更是阻碍了经济的全面持续的发展，导致了政府负担的进一步加重。

## 六、结论

“地方法团主义”理论认为，“分灶吃饭”的财政体制改革极大地刺激了地方政府发展当地经济的积极性，而农业的非集体化使发展工业成为地方政府推动经济发展的首选。这两个制度激励因素促使地方政府积极推动地方经济的发展，扮演了“企业家”的角色。“政府即厂商”的理论也是从“财政包干”的财政体制改革出发，认为它刺激了地方政府谋求经济发展以获取较大的财政收益，导致了地方政府角色和行为的变化，地方官员成了市场取向的代理人和行动者。这些理论都准确地描述了中国市场转型过程中地方政府行为和角色的转变，为进一步的研究提供了一个平台。本文就是在这些研究的基础上试图推进的结果，我们认为，中国地方政府所具有的完全不同于西方资本主义国家地方政府的角色内容，对中国政治、经济和社会发展所起到的现实和长远的作用，是值得认真分析的。在改革开放之初，中国的地方政府，尤其是较低层级的地方政府，的确成为了促进生产力增长的生力军，中国工业以年平均13%的速度增长的十几年，其中超过每年20%的速度是由县、乡和村级政府所有的新兴公有企业部门实现的。但是，当财政体制改革不断推进，而地方干部的人事任免制度、考核制度、监督机制以及奖惩机制等其他制度没有与财政制度配套推进时，财政体制的压力使得地方政府的行为严重背离了它所应承担的角色和职责，地方政府的新型角色和行为反而成为阻碍甚至破坏经济发展的因素。这恐怕是中央政府在财政体制改革之初所没有料想到的，其造成的后果也是中央政府目前无法找到有效的办法来加以解决的。事实上，一些学者已经发现并提出了财政分权制度对中国进一步的改革带来的问题，如Wong指出，地方政府在分权后由于财力不足，当无力支付地方公共服务费用，又缺乏征税权时，他们只好通过对地方增加各种名目的收费和无计划地低价出售国有资产等方式增加预算外资金收入，这给许多地区造成了严重的问题。<sup>④</sup>Whiting发现，分权让利的激励机制使得地方政府官员为了地方的政治目的而敢于操纵中央的税收和信用政策。<sup>⑤</sup>因此，我们的讨论回到政府与企业关系的老路上，中国的经济发展是否能够找到一条不同于西方发展的新路，中国的地方政府是

<sup>①</sup> 道格拉斯·诺思：《制度、技术变迁与经济绩效》，上海三联书店，1994年。

<sup>②</sup> 孙立平：《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》，《战略与管理》1996年第4期。

<sup>③</sup> 《南方日报》2004年12月29日A04版。

<sup>④</sup> Christine Wong, *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press, 1997.

<sup>⑤</sup> Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China*. Cambridge University Press, 2001.

否能够承担不同于西方国家地方政府所应承担的职责，是值得深思的。地方政府这种带有行政权力的经济主体，在我国目前体制下，尚没有切实可行的刚性制度来约束它。在经济发达的地区，这将导致他们的利益诉求、经济实力和政治空间都不断膨胀，成为地方上不容忽视的一个权势集团，从而在中央和地方的关系中增加一个新的变数。