

中国上下分治的治理体制 及其稳定机制*

曹正汉

提要: 本文认为, 中国治理体制的基本特征是治官权与治民权分设, 形成“上下分治的治理体制”。中央政府主要执掌治官权, 即选拔、监督和奖惩官员的权力; 至于实际管治各地区民众的权力(简称“治民权”), 则交给地方官执掌。只要地方官不违背中央政府所定大政方针, 均可以因地制宜地行使其治民权, 灵活地处置所管辖地区的民众事务。这种体制包含着降低执政风险的两个机制——分散执政风险的机制和自发调节集权程度的机制, 从而有功于治理体制自身的长期稳定。

关键词: 治理体制 治民权 治官权 稳定机制

一、导 论

研究中国治理体制的稳定机制, 首先是源于“中国经验”的一个基本特征: 中国经历了 30 余年的经济增长和市场化改革, 但在政治上一直保持着权威治理体制。因此, 无论我们对“中国经验”或“中国模式”作出何种理论解释, 都需要回答一个重大问题: 在经济增长和市场化改

* 本项研究得到教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(09JZD0022)、浙江大学恒逸民营经济研究基金项目、欧盟 CoDe An ERASMUS PROGRAMME 等资助。作者在收集资料上, 得到浙江省杭州市档案馆、杭州市国土资源局档案馆、杭州市西湖区档案馆、以及广东省佛山市南海区档案馆、禅城区档案馆、南海区桂城街道办事处等机构的帮助。本文初稿是作者在意大利特伦多大学地区发展学院(the School on Local Development, University of Trento)做访问教授期间完成的, 该学院为作者提供了良好的研究条件, 谨此致谢。本文初稿完成之后, 曾在第七届组织社会学工作坊(2010年7月, 上海大学)上讨论和交流, 感谢蔡禾、李路路、周雪光、折晓叶等教授的评论和批评。作者还感谢浙江大学经济学院潘士远教授、北京师范大学管理学院徐家良教授、威斯康星大学麦迪逊分校政治学系博士候选人蔡美娜, 与他们的讨论帮助作者澄清了中国治理体制所包含的降低执政风险的机制。

革的背景中,是什么原因使得中国的权威治理体制能够保持长期稳定?

当然,经济增长本身就有利于政治和社会稳定。所以,经济学家对上述问题的看法是,中国的治理体制因包含财政分权和行政分权,形成了一种独特的“地方分权的权威体制”(Xu, 2010);^①这种体制有助于中央政府在地区之间引入竞争机制,从而推动了市场化改革和整个国家的经济增长,因而也有助于权威治理体制本身的稳定(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Maskin et al., 2000; Blanchard & Shleifer, 2001; Jin et al., 2005; Li & Zhou, 2005; 周黎安, 2007; Xu, 2010)。

然而,在权威治理体制内,经济增长和市场化改革还有另外一种效应:即导致社会出现多元化的利益群体(特别是私营企业主阶层的兴起),各个利益群体都要求扩大自身权利,这种权利要求往往与政府的利益相冲突,这就给权威治理体制带来了政治改革的压力。^②经济学家的上述观点,实际上是回避了民众与政府之间的利益冲突,忽略了权威治理体制所面临的政治改革压力。所以,为了回答上述问题,我们需要分析:在中国的权威治理体制内,政府如何治理民众,特别是如何处理与民众有利益冲突的事务,以化解政治改革的压力。

关于中国政府如何治理民众以化解政治改革的压力,政治学家提出了四种观点。

一种观点是,中国政府采取了有选择性地提供公共产品的策略,以达到既推动经济增长,又维持政治稳定之目的(de Mesquita & Downs, 2005)。所谓“有选择性地提供公共产品”,指政府一方面大力提供有助于经济增长的公共产品——如修建道路、港口等基础设施,改善投资环境,以吸引商人前来投资;另一方面,又尽可能控制有助于民众在政

① 所谓“地方分权的权威体制”,是指这种体制既包含中央政府在干部人事管理上的政治集权,也包含地方政府的经济和行政分权,是政治集权与经济和行政分权的结合体(Xu, 2010)。

② 政治学家曾经认为,一国经历长期经济增长,特别是私营企业主阶层的兴起,将不可避免地导致民主改革。这种观点在政治学上逐渐发展成民主政治理论。首先是李普塞特提出“国家越是富裕,民主存续的机会就越大”的命题(Lipset, 1959);之后,摩尔提出“没有中产阶级,就没有民主”(No Bourgeois, No Democracy)这一著名论断(Moore, 1966)。亨廷顿则进一步将此论断发展成“中产阶级带来民主”(亨廷顿, 1998: 76-78)。在上述理论中,“中产阶级”指介于贵族和普通劳工之间的有产阶级,他们依靠市场谋生,没有贵族的特权,但拥有自己的产业(如企业),大致对应于中国的私营企业主阶层。最近十年,因中国及其他一些发展中国家与该理论的推断有很大出入,政治学家开始接受这样一种观点:在发展中国家,经济发展与民主政治之间不存在很强的联系。其原因我们将在下文论述。

治上协调行动的公共产品。^① 这种策略之所以有效,是因为这两类公共产品在技术上可以分离开,政府控制后一类公共产品对经济增长的影响甚小(de Mesquita & Downs, 2005)。另一种观点认为,中国政府采用了有效的“吸纳策略”,即通过吸纳部分私营企业主进入各级党组织、人大、政协等体制内的政治机构,使得私营企业主阶层不能形成统一的政治利益和政治要求(Dickson 2003, 2007)。第三种观点认为,中国的制度变迁循着一条独特的路径展开,即所谓“体制不变,政治在变”(political change without regime change),使得中国政府无需通过政治体制改革就可以满足私营企业主对权利的要求(Tsai 2007)。^②

第四种观点是针对前三种观点所不能解释的一个现象提出来的:在中国权威治理体制保持稳定的同时,全国各地也频繁发生民众的集体上访和抗议事件(以下简称“群体性事件”),其中一些事件还演变成民众与地方政府的严重冲突。^③ 为什么频繁发生的群体性事件与中国权威治理体制的长期稳定能够同时并存?对于这个问题,有学者认为,其原因是中央政府有意识地利用民众的抗议,以维持政权稳定(Lorentzen 2008)。对中央政府而言,民众有限度的“忠诚的抗议”(loyalist protests)^④传递了有价值的信息,如反映了地方政府的治理状况和腐败程度,或暴露出民众最不满的领域和政策,因而有助于中央政府监督地方政府和调整政策。

① 有助于民众在政治上协调行动的公共产品包括:(1)按人权的普遍原则保护公民权利的法律系统;(2)自由、开放、独立的公共媒体;(3)有利于言论自由、出版自由、结社自由、和平示威自由、宗教信仰自由的政治环境等。

② 所谓“体制不变,政治在变”,是指最近30年,虽然中国的政治体制没有大的变化,但制度却发生了显著的改变。如有关私营经济的政策和法律、私营企业的经营环境,以及对待私营企业主的政治态度,均发生了180度大转弯。这种制度变迁源于中央政府制订的正式制度在各个地区实施时,地方官员与各类经济主体(主要是私营企业主)通过日常互动和合作所采取的非正式的应对策略(informal coping strategies)并逐渐在各个地区形成非正式的适应性制度(adaptive informal institutions),使得正式制度逐渐适应市场经济的要求,避免了对整个体制进行改革。其中,一部分地方政策得到中央政府的肯定之后,上升为正式政策或法律,这就带来正式制度的变迁(Tsai 2007:36-43)。

③ 依据中国政府的统计,1994年至2004年,中国群体性事件的发生数从8700起增加到74000起。2005年估计数为87000起(Lorentzen, 2008)。

④ 有限度的“忠诚的抗议”这种说法来自欧博文(O'Brien, 1996)在中国所看到的“合法的反抗”(rightful resistance)。他发现,中国民众表达抗议和诉求有一个显著特点,即他们创造性地运用中央文件、法律、政策和其他官方支持的价值目标,以抗议“不忠”的地方官员,并向中央政府或上级政府寻求帮助。他认为,这种抗议方式是中央政府在一定程度上可以接受的,故称之为“合法的反抗”。

我们所要指出的是,政治学家的上述四种观点都是从政府的治民策略着手来解释中国权威治理体制保持长期稳定的原因;但是,政治学家没有指出,在什么条件下这些治民策略才是有效的或可行的。^①如果上述治民策略在任何权威体制内都有效或都可行,为什么前苏联和东欧前社会主义国家没有采取这些策略以避免政治体制的解体?所以,我们认为,上述治民策略在中国之所以有效,与中国在治理民众事务上所形成的管治结构密切相关。所谓“管治结构”,是指在政府系统内统治民众的权力之配置方式,即何种权力由中央政府直接执掌,何种权力由地方政府来行使。从这一个角度来分析,我们不仅要研究中国政府的治民策略,还需要探讨与这些治民策略相对应的管治结构,才能理解中国政府为什么能够有效地运用其治民策略来维护政权稳定。

本文的观点是,中国治理体制的特征是中央政府通过直接治官来达到间接治民的目的,形成“上下分治的治理体制”。也就是说,中央政府主要执掌选拔官员的权力,以及监督、考核和奖惩官员的权力(简称“治官权”),至于实际管治各地区民众的权力(简称“治民权”)则交给所挑选的地方官去行使,只要地方官不违背中央政府所定大政方针,均可以因地制宜地行使其治民权,灵活地处置所管辖地区的民众事务。我们认为,这种治理体制包含着维持自身稳定的两个机制——分散执政风险的机制和自发调节集权程度的机制,从而使得中国的权威治理体制在经济增长和市场化改革的背景中能够保持长期稳定。

本文将进一步论述上述观点,并通过对地区案例的比较研究为上述观点提供经验支持。

二、中国上下分治的治理体制

为了从治民的角度分析中国的治理体制,我们需要把执政者管治民众的权力分成两部分:一部分是直接管治民众的权力,包括治理民众

① 以上述第四种观点来说,中央政府通过民众的群体性事件来传递信息并维持政权稳定,就是有条件的。第一个条件是,发生在一个地区的群体性事件不会在其他地区引起连锁反应,因而不会演变成跨地区的的骚乱。第二个条件是,民众的群体性事件是针对地方政府和地方官员,如抗议地方官员的不当行为,或表达对地方政策的不满,而不是针对中央政府。所以,真正的问题在于,中国的权威治理体制究竟有什么特征才满足了这两个条件。

公共事务、管制民众的行为、向民众征收税费和征集资源等权力,称之为“治民权”;一部分是管治官员的权力,包括选拔治民的官员、以及任命、考核和奖惩官员的权力,即所谓“治官权”。然后,再考察这两部分权力在中国政府系统内是如何配置的。从权力的配置来看,虽然从中央政府到乡镇政府,都或多或少行使着一定的治民权,也掌握着大小不一的治官权,但是,从总体来说,治民权和治官权的配置具有如下特征:治民权主要由县(市)级政府和乡镇政府行使,其中,县(市)级政府是行使治民权的最主要的政府;治官权主要由中央政府和省级政府所执掌,其中中央政府掌握着最重要的治官权。为了突出管治民众的权力在配置上的这种特征,我们将中国政府系统简化成两个层级——中央政府与地方政府,其中,“地方政府”主要对应于县(市)级政府,那么,在中国治理体制内,管治民众的权力之配置,即所谓“管治结构”就可以简化为“治官权主要掌握在中央政府手中,治民权主要由地方政府来行使”。^①此即上下分治的治理体制。

上下分治的治理体制体现了客观因素对权力行使方式的约束。中国人口众多,幅员辽阔,地区差别大,使得中央政府难以直接行使治民权,只能通过任用和监督地方官员的方式来间接治民。因此,中国这种治理体制不是在当代才形成的,它有着悠久的历史传统。历史学家的研究表明,传统中国的治理结构分成上下两个部分:它的上层是中央政府,并设置了自上而下的官制系统;底层是乡村社会的自治组织,由族长、乡绅等地方权威所领导,这些地方权威实际控制着乡村社会的内部事务(王先明,1997:21)。这一点也早已为费孝通所指出(费孝通,2009)。当然,费孝通和历史学家所指出的传统中国的两个治理层次与我们所说的“上下分治的治理体制”,是有差别的。我们所说的“上下分治的治理体制”,是指在政府系统内部,中央政府与地方政府(主要指县[市]级政府)在管治民众的权力上所形成的治官权与治民权分设的格局,并非指传统中国的政府系统与地方乡绅治理系统的分别。不过,这一点差别不是关键性的,只要我们也站在传统中国县级政府的角度来观察,依然可以看出在管治民众上,传统中国同样是采用了上下分治的治理体制:皇上并不直接管治民众,而是任用县官治民,故县官

① 需要再次提醒的是,此处的“地方政府”主要对应于县(市)政府,而“中央政府”则涵盖了省级政府的治官职能。

也称“父母官”。至于县官用何种方式管治民众,那是他们自己需要学习、摸索和历练的事情,只要当地民众没有大的怨言,皇上是不太在意的。当然,县官在通常情况下都会利用乡绅治理乡村社会的内部事务,只有在必要时才出面直接处理民众事务。黄宗智把这种治理模式概括为“集权的简约治理”(黄宗智,2008)。所谓“集权的简约治理”,以清代为例,是指地方政府的正式权力已是高度集权化,但是,在权力的实际运作上,地方官却尽可能利用乡村社会的准官员^①,并依赖乡村社会的纠纷解决机制进行半正式的地方治理,其目的是用最低的官僚成本来维持现存体系(黄宗智,2008)。^②所以,依据黄宗智的研究,传统中国在乡村社会内部所形成的乡绅自治系统也可以放在上下分治的治理体制内来理解。

当代中国的一大变化是,乡村社会领导人由历史上的乡绅,转变成了基层政府官员或准官员。但是,在管治民众的权力配置上,上下分治的格局则延续下来了,治民权依然主要由县(市)级政府(包括下属的乡镇政府)所掌握。对于当代中国这种上下分治的管治结构,张静称之为“管辖权分立的局面”,或者“多权威中心的系统”(张静,2007:290-291、310),许慧文(Shue,1988)称之为“局部地方专制主义”(petty local despotism)。张静指出:“在这一分割的权威体制中……国家的权威在基层主要是象征性的,意识形态性的,原则指导性的,而非实际管治性的”,从而使得“由上而下的管治间接化,上层(政府)必须通过下层(政府)进行管治,依赖下级权威组织实施管理,而不是直接管理”(张静,2007:310、290)。

除此之外,我们需要指出的是,在当代中国,治理体制之所以仍然保持着上下分治的格局,还与同样有着悠久历史的这样一种执政理念有关:在治理体制内,中央官为了获得民众的心理认同和政治支持,需要保持亲民形象,需要把自身塑造成民众信赖的最高保护者和利益代言人。为了保持亲民形象,中央官必须尽量避免与民众直接交涉利益问题,尤其要避免与民众发生直接的利益冲突。要做到这一点,中央官的行为就受到了一定限制,凡是与民众的利益有冲突的事务,如征地拆

① 即乡绅一类人物。

② 黄宗智认为,清代之后(包括当今时代)的中国乡村治理,仍然部分地保留了这种“简约治理”的传统(黄宗智,2008)。

迁、收税收费、治安管制、计划生育等等,都不便直接出面办理,必须由地方官来代办。地方官因此获得了本地区的治民权,如有权征农民的土地,有权拆老百姓的房子,有权决定地方财政收入如何使用,有权决定向民众提供何种公共服务,等等。不过,地方官管治理民众时,因有中央官监督,也不能完全无视民众的利益而独断专行,他在一定程度上需要同民众协商和谈判,以找到民众能够基本接受的方案。如果地方官处事不当,导致本地区发生严重的群体性事件,将会引起中央官的不满,后者为了安抚民众,就有可能惩罚地方官。这就形成了上下分治的治理体制。

上述执政理念实际上体现了上下分治的治理体制所蕴含的一项重要功能——降低中央政府的执政风险。我们认为,正是由于上下分治的治理体制具有此种功能,才使得它在中国能够长期延续下来。对此,我们将在下一节讨论。

三、降低执政风险的两个机制

以上所述是以研究文献为依据论述中国的治理体制具有上下分治的特征,接下来我们将从逻辑上论述这种治理体制如何有助于中央政府降低执政风险。

在权威治理体制内,中央政府面临的首要问题是如何降低执政风险,确保政权稳定。这种执政风险来源于政府与民众之间,潜在或公开存在着的利益冲突。例如政府希望按自己的目的,或依管治的方便来控制民众的经济行为和政治行为,而民众则希望有更大的自由行动空间;政府希望征集和控制更多的资源(如土地),而民众则希望自己控制和利用这些资源;政府希望按自己的意愿使用财政收入,而民众则希望监督和控制财政开支,等等。所以,降低执政风险的重要途径是如何处理与民众的利益冲突问题,以及如何适当地界定政府的集权程度。为了解决上述问题,一种可行的办法就是采用上下分治的管治结构,形成上下分治的治理体制。

(一) 一个比喻:分散烧锅炉

在降低执政风险上,中国上下分治的治理体制利用了“分散烧锅

炉”的原理。所以,我首先从这一个比喻说起。

有一个人需要烧一座巨大的锅炉,锅炉里装有 1000 吨水,他的目标是既要把这 1000 吨水烧开,又不能把锅炉烧爆了。我们现在作两个假设。一个假设是,如果他把手烧开了而没有及时关闭炉火,锅炉就会爆炸。另一个假设是,由于技术和信息的限制,他只能凭经验判断锅炉里的水是否烧开了,然后决定是否立即关闭炉火;这种经验判断不能保证每次都正确,比如只有 90% 的可能性是正确的。将这两个假设合在一起,我们可以得出一个推断:如果这位烧锅的人坚持要亲自烧那座大锅炉,那么,他每次烧锅炉,都有 10% 的可能性把锅炉烧爆。10% 是一个很高的风险,任何烧锅的人都不会无动于衷,一定会寻找降低风险的办法。

有一个简单的办法可以帮助他降低风险。他不用直接烧他的那座大锅炉,只要在大锅炉下面分设 1000 座小锅炉,每座小锅炉烧 1 吨水,小锅炉烧开的水再通过管道输送到他的大锅炉。现在,这位烧锅的人只需要做两件事:一是挑选 1000 名锅炉管理员来看管 1000 座小锅炉;二是根据每一位锅炉管理员的表现决定奖惩,如一旦某位锅炉管理员把他负责的小锅炉烧爆了,就把他撤掉。用这种分散烧锅炉的办法,即使每位锅炉管理员仍有 10% 的可能性把小锅炉烧爆,大锅炉的安全性也大为提高了。我们不妨再作一个合理的假设:假设只有超过 10% (如 20%) 的小锅炉同时烧爆,才能威胁到大锅炉的安全。在此假设之下,运用分散烧锅炉的办法,虽然每天都可能有 100 座小锅炉会烧爆,但大锅炉却始终是安全的。

将上述比喻转换成中国政治,“烧锅炉”对应于政府要实现自己的目标,如尽可能扩大政府的控制权,以控制更多的资源、征集更多的财政收入、实施更大的政府工程、推行更严格的社会管制等。“烧爆”对应于政府在扩张自己的权力时做过了头,引发民众严重抗议,如发生严重的群体性事件等。因此,中央政府面临的两难局面是,既要尽可能实现政府的目标(即要把水烧开),又要考虑到民众的接受程度和承受能力(即不能把锅炉烧爆了)。我们看到,中央政府采取的策略是不直接烧“大锅炉”,而是分成数以千计的“小锅炉”(即县[市]级行政区,我们省略省级政府),然后选拔和监督地方官烧各自的“小锅炉”。这就是我们所说的“上下分治的治理体制”。

(二) 降低执政风险的两个机制

用“分散烧锅炉”的办法来管治民众,一个显而易见的好处是分散了执政风险,因为即使有少数几个地方官不小心把他们的“小锅炉”烧爆了,也不会影响到整个政权的安全。

所以,中国上下分治的治理体制包含的第一个机制是分散执政风险。

此外,上下分治的治理体制还包含另一个机制:自发地调节集权程度。为了说清这一个机制,我需要“对分散烧锅炉”这个比喻作一点扩展。

我在前文已经说过,烧锅炉的人的目标是“把水烧开”,这似乎隐含着要把水烧到某个固定的温度(如 100°C)。其实,“把水烧开”还可以作更合乎实际的理解,即理解为“把水的温度烧到尽可能高”,直至烧到锅炉能够承受的上限为止。如果这样来理解烧锅炉的人的目标,那么,他直接烧那座大锅炉所面临的一个主要困难是,他需要在每次烧的时候都准确估算大锅炉能够承受的最高温度,然后再准确判断关闭炉火的时机。当然,他的估算和判断不可能每次都正确,我们仍然假设他有10%的可能性出现失误。因此,明智的做法仍然是不直接烧大锅炉,而是同样分成若干小锅炉来烧。

现在,“分散烧锅炉”就不仅仅是分散了烧爆的风险,而且具有自我纠错的机制。这是因为,对于负责各自小锅炉的每一位管理员来说,现在他不仅可以充分利用小锅炉的具体信息来估算其能承受的最高温度,而且,一旦他估算错了,导致小锅炉爆炸,他虽然将失去继续烧锅炉的资格,但是,他的错误估算也将成为有价值的信息,被他的继任者和其他小锅炉的管理员所利用。他的继任者可以直接从他的错误中吸取教训,修正关于这座小锅炉在当下能够承受的最高温度的估值;其他小锅炉的管理员也可以参照他的错误估算,修正他们对各自小锅炉的估算。因此,小锅炉烧爆了一次,相当于做了一次小锅炉压力测试试验,这将帮助所有锅炉管理员获得更准确的有关小锅炉耐受高温的信息,并通过每位管理员自发地修正自己的估算,系统地降低了每一座小锅炉被烧爆的风险。

在中国治理体制之中,上述“分散烧锅炉”所包含的自我纠错机制使得整个政府系统能够自发地调节集权程度。任何集权体制要实现长

治久安,都需要解决一个基本问题:把多少资源、多大权力集中在政府手里,给民众留下多少自由支配的资源、多大自由活动的空间。解决这一问题就是要确定集权的安全边界,用“烧锅炉”的比喻来说,也就是要估算锅炉能够承受的最高温度和最大压力。然而,对于一个有着广土众民的大国来说,确定集权的安全边界有一个实际困难,那就是中央政府事前并不确切地知道集权的安全边界在哪里。也就是说,在不同的地区,针对不同事务、不同群体和不同个人,政府应该集权到何种程度,才能既满足政府的需要,又为民众所接受,这是中央政府在事前没有答案的问题。集权的安全边界需要通过民众谈判、冲突和妥协,才能在事后确定下来,而且要随各种因素的变化做动态调整。这就意味着,集权的安全边界的形成,需要有一个试验和谈判过程。显然,这种试验和谈判不宜由中央官亲自来做,应该由地方官来做。地方官一旦试验失败,或与百姓谈崩了,再由中央政府出面安抚,另换一位地方官重新做试验,重新与民众谈判。这就使得集权程度能够灵活地反映不同地区和不同群体的差异,并且通过试错过程,自发地调节政府的集权程度。

四、对地方政府行为的推断

至此,我们通过文献研究和逻辑分析,论述了中国的治理体制具有上下分治的特征,这种治理体制在管治民众上,具有降低执政风险的作用,也就是蕴含着分散执政风险和自发调节集权程度的机制。在本节及以下两节,我们需要进一步论述的是,能否用经验事实来检验当代中国的治理体制确实具有上下分治的特征,并且确实起到了降低执政风险的作用。

在本节,我们先从逻辑上推断,如果中国的治理体制具有上下分治的特征,那么,其地方政府的行为和地方治理有何特点,并且分析此种地方政府的行为方式是否降低了中央政府的执政风险。然后,我们将在接下来的两节讨论,如此推断出来的地方政府的行为和地区治理方式与我们观察到的经验事实是否相符。如果是相符的,我们就可以认为,当代中国的治理体制确实具有上下分治的特征,并且确实起到了降低执政风险的作用。

我们在上文已指出 权威治理体制面临的执政风险主要来自于政府与民众的利益冲突。在处理这类事务上(如征地),由于政府倾向于扩大其集权程度(或利益边界),而民众则希望缩小政府的集权程度,同时扩大他们自己的利益边界,这就带来利益冲突和政府的执政风险。以政府向农民征地来说,政府希望以尽可能低的补偿标准和安置条件,多向农民征地,以控制和开发更多的土地,这意味着政府希望扩大其在土地资源上的集权程度(或利益边界);而农民则希望提高征地的补偿标准和安置条件,希望自己控制和开发土地,这意味着缩小政府的集权程度(或利益边界)。

如果当代中国的治理体制具有上下分治的特征,那么,政府在处理与民众有利益冲突的事务上,就会表现出前述两个机制所导致的结果。比如,中央政府不会直接处理这一类事务,也不会明确划定政府的集权程度或利益边界;中央政府只是提出处理这一类事务的指导性原则,然后让地方官在各自的地区探索处理办法,并自行决定地方政府的集权程度。因此,在各个地区对类似事务的处理上,我们应该观察到地方政府的集权程度(或利益边界)存在着差异。而且,地方政府在集权程度上的差异应该反映了各个地区实行集权的难易程度。其中,影响集权的难易程度的一个关键因素是当地民众采取集体行动的能力。也就是说,在民众较容易形成集体行动的地区,我们就应该观察到地方政府的集权程度较低;反之,地方政府的集权程度应该较高。再如,在同一个地区,如果因一些因素的变化,提高了民众的集体行动能力,那么,我们就应该观察到地方政府随后将修正集权程度,即采取降低集权程度(或缩小利益边界)的行动。

所以,我们可以用中国各地区发生的事情,来检验前述两个机制是否在起作用。为了便于用经验事实做检验,我们将前述两个机制逻辑上所应该导致的结果提炼成如下假说:

假说 1:在中国各个地区,地方政府在处理与民众有利益冲突的事务上,其实际的集权程度(或利益边界)与当地民众采取集体行动的能力成反比,即在民众采取集体行动的能力较高的地区,地方政府的集权程度较低;反之,地方政府的集权程度较高。

假说 2:在同一个地区,如果因一些因素的变化导致民众的集体行动能力提高了,那么,地方政府随后将修正集权程度,即采取降低集权程度(或缩小利益边界)的行动。

我们将运用经验数据来检验上述假说与我们观察到的经验事实是否相符。在此我们仅指出,如果上述假说是成立的,那么,在中国的治理体制内,关于政府与民众的利益冲突问题就可以在地方治理的层面上得到有效缓解,从而有效地降低中央政府的执政风险。

五、三个地区案例

检验上述假说的困难之处,在于如何度量政府的集权程度,以及如何比较民众采取集体行动的能力。为了降低检验假说的难度,我们选择一个特殊领域——地方政府向农民征地——进行比较研究。具体来说,我们通过比较各个地方政府向被征地农民返还“留用地”的比例之高低来检验上述假说。

选择“征地”做比较研究,首要原因是征地本身就是政府的集权行动(即扩张其控制范围和利益边界的行动),并且与农民的利益直接相冲突。最近十几年,因征地引发的群体性事件是威胁到政治稳定的主要因素之一。所以,我们通过研究中国政府如何征地,如何在征地中解决与农民的利益冲突问题,能够在很大程度上反映出中国治理体制在实际运作上所具有的特征。另一个原因是,地方政府在处理征地事务上,其集权程度较易度量。地方政府征地的目的是将土地的开发权和收益权尽可能集中到政府手中,并尽可能降低对农民的补偿安置条件。因此,我们可以用地方政府与农民之间达成的补偿安置条款,如返还多少留用地,来度量地方政府在这一个领域的集权程度。

(一) 地方政府发明的一项征地政策: 返还留用地

被征地村庄的“留用地”,是指地方政府在征地时除了按中央政府制订的政策向被征地村庄和农民支付货币补偿^①之外,还按征地面积的一定比例(如10%)返还给村庄的建设用地,用于安置被征地农民。村庄在其留用地上,可以独立(或与开发商合作)进行商业或工业开发,所得收益归村庄集体所有。大约在1980年代中期,这种安置方式就已出现在珠江三角洲的一些县市,1990年代中期扩散到全国其他地

^① 货币补偿包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费以及地上附着物补偿费。

区称之为“留用地安置”。“留用地安置”的一项关键条款是,地方政府按征地面积的多大比例返还留用地,我们把此项比例简称为“留地比例”。

在中央政府制订的征地法律和指导性文件中,没有“留用地”这一条,更没有要求地方政府向被征地村庄返还留用地,只有关于货币补偿和人员安置的原则性条款。^①“返还留用地”是地方政府为了化解与农民的利益冲突,在中央政策之外自主发明的一项地方政策。也就是说,村庄所获得的“留用地”原本是地方政府打算征用的土地,现在地方政府不把这一部分土地拿走,而是留给村庄开发。如果把征地看成是地方政府的集权行动,返还留用地则直接降低了集权程度,留地比例越高,地方政府的集权程度越低。因此,我们可以利用留地比例在地区之间的差异,来衡量地方政府在土地开发领域的集权程度之高低。^②

(二) 佛山市南海区——一个留地比例特别高的地区

广东省佛山市南海区(简称“南海”)是最早采用留用地安置的地区之一,就我们所知,也是留地比例最高的一个地区。所以,我们首先考察这一个地区的留地比例及其演变过程。

南海经历了两次行政建制的变更。1994年之前为佛山市南海县;1994年以后改为南海市,由佛山市代管;2002年以后撤市建区,改为佛山市南海区。在2002年之后,南海市名义上由佛山市代管,实际上是省政府直管,拥有独立的行政管辖权。撤市建区之后,南海区基本上保留了原有的行政管理权限,仍然是一个相对独立的县级行政单位。在征地上,南海区政府自行制订征地政策,自行办理征地事项,其征地政策与佛山市其他城区均有差别。

在南海,留用地安置大约从1980年代中期开始形成,当时的留地

① 详见《国家建设征用土地办法》(国务院1958年1月公布施行)、《国家建设征用土地条例》(国务院1982年5月公布施行)、《中华人民共和国土地管理法》(1998年颁布,2004年修订)、《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和和社会保障工作指导意见的通知》(国办发[2006]29号)等法规和文件。

② 当然,用留地比例来衡量地方政府的集权程度,需要同时考虑征地补偿安置的另一项重要条款:对被征土地的货币补偿,一般称之为“土地补偿标准”,包括土地补偿费和安置补助费。

比例大约在 7%^① ,此后逐渐提高。但是 ,南海政府(指先后设置的县政府、市政府、区政府)没有制订过统一的留地比例 ,实际的留地比例是在每一次征地时征地单位(一般是南海政府 ,或下属镇[街道]政府)与被征地村庄谈判决定的。因此 ,每一次征地的留地比例都可能有所差别。下面是我们收集到的四个案例 ,它们有助于说明 1992 年以来南海留地比例的大致水平和变化趋势。

1. 1992 年至 1998 年南海县政府在凤鸣镇三山管理区征地

1992 年 ,南海县政府将所辖凤鸣镇三山管理区^②划入城区范围 ,在此设立三山港经济开发区。1992 年 3 月 ,南海县政府与三山管理区签订《凤鸣镇三山管理区划为城区预征土地原则协议》 ,随后 ,正式签订《南海县三山港经济开发区征用土地协议》。依据这两份协议 ,南海县政府在三山管理区征地 11749.58 亩 ,土地补偿款为每亩 1.36 万元 ,另按征地总面积的 15% 向三山管理区返还建设用地 ,合计应返还土地 1762.41 亩。^③ 1998 年 3 月 ,南海市(由南海县升级而来)政府与被征地村庄(管理区已改为行政村)达成补充协议——《关于调整征用土地和留用地的协议》 ,向被征地村庄增加留用地 679.85 亩 ,相应地降低政府的收地面积。按此协议调整后 ,南海市政府应收土地面积为 11069.73 亩 ,村庄获得的留用地总面积为 2442.26 亩。^④ 根据调整后的留用地面积计算 ,南海市政府在此次征地中向被征地村庄返还建设用地的比例约为 20.8%。

2. 2003 年至 2007 年南海区平洲街道与林岳村协商修改征地协议

① 在笔者收集的南海征地资料中 ,关于留用地的最早记录是 1985 年。当年 ,南海县政府为了扩建县城 ,向桂城镇东约村征地 1000 亩 ,返还少量土地用于村庄发展集体经济(笔者 2009 年 3 月下旬到该村庄调查 ,该村党支部书记口头证实 ,当时返还的土地约 70 亩)。由于当时返还的土地过少 ,1994 年 12 月 ,南海桂城区办事处在“桂城高田工业区”划拨 77.58 亩工业用地给东约村 ,作为 1985 年征地的补偿留用地。引自桂城街道办事处东约村《关于土地使用功能转变的请示》2008 年 10 月 15 日。

② “管理区”是镇下辖的农村基层行政组织 ,一般由若干自然村组成。约 1997 年以后 ,广东省撤销“管理区” ,设立行政村 ,上述三山管理区分成两个行政村——中区村和东区村。

③ 此次征地后来引发了村民的大规模抗议 ,甚至阻止地方政府收地 ,与地方政府发生多次冲突。因此 ,地方政府来源于此事非常敏感 ,故笔者没有看到上述征地协议。上述征地面积、返还面积和土地补偿费数据相关政府文件。其中 ,征地面积和返还面积引自佛山市南海区桂城街道办事处《关于解决三山收地工作中东区、中区村委会及属下村小组用地问题的报告》2007 年 7 月 31 日 ;土地补偿费引自佛山市南海区桂城街道办事处《关于东区、中区村委会留用地补办手续的请示》2005 年 9 月 1 日。

④ 引自佛山市南海区桂城街道办事处《关于解决三山收地工作中东区、中区村委会及属下村小组用地问题的报告》2007 年 7 月 31 日。

1992年8月,南海政府和平洲林岳管理区(后改为林岳村)预征土地5500亩,至1997年10月10日,共向林岳管理区支付征地款及利息8658余万元。^①此后数年这片土地都没有动工开发,一直由林岳村民继续耕种。2003年6月,南海区政府授权南海区土地资源开发总公司平洲分公司(简称“平洲开发公司”)开发这片土地,计划建立平洲工业园区,开始向林岳村收地和正式办理征地手续。为此,平洲街道办事处与林岳村重新协商,大幅度修改了原预征土地协议,于2003年6月18日达成新的协议。

新协议的主要内容如下:

原南海市国土局向林岳村支付的征地款共8658.16万元,作为征用2200亩土地的全部征地款。在剩余的3300亩土地中,由平洲街道办事处与上级部门协调,帮助林岳村办理1000亩土地征地手续,并以林岳村委会的名义领取土地使用证,办证费用由林岳村支付,土地由林岳村自行开发。余下的2300亩(3300亩-1000亩),以林岳村委会的名义办理国有划拨的土地使用权证,办证费用由平洲开发公司承担,土地则由林岳村出租给平洲开发公司使用50年(租金为每年3000元/亩,每五年递增8%)。^②

在上述协议中,关于返还村庄的留用地分两类:第一类是直接返还给村庄、由村庄自行开发的留用地,计有1000亩;第二类是先由平洲开发公司使用50年,期满再交给村庄的土地,计有2300亩。对于后一类土地,由于平洲开发公司支付给村庄的租金低于市场租金^③,大约只有市场上工业用地租金的1/5,所以,将这一类土地计算村庄留用地时,应相应地打折扣,大致来说,可以按1/5的比例折算成村庄留用地,约

① 引自南海区土地资源开发总公司平洲分公司、南海区平洲街道林岳村委会《平洲林岳工业小区开发协议》2003年6月18日。

② 引自南海区土地资源开发总公司平洲分公司、南海区平洲街道林岳村委会《平洲林岳工业小区开发协议》2003年6月18日。协议中所用的词不是“出租”,而是“合作开发”,但其实际含义就是出租。笔者估计,协议用“合作开发”一词的原因是,法律规定的最长出租年限是20年,而合作开发则在法律上无年限限制。

③ 依据笔者2009年3月下旬至4月上旬对南海桂城街道(包括原平洲街道)下属村庄的调查,2008年各村庄出租工业用地,平均租金约为24000元/亩/年,据此推算2005年的平均租金约为18000元/亩/年(租金水平按每年5%递增)。由于林岳村位置较偏,其工业用地的市场租金大约只有平均值的80%,2005年大约在15000元/亩/年左右。

为 460 亩。将上述两类留用地加总,林岳村获得的留用地总面积约为 1460 亩,相对于政府征的 5500 亩,返还留用地 1460 亩,留地比例约为 26.5%。

上述协议在实施过程中,由于村民对出租条款意见较大,不愿意交出土地,故在 2007 年又作了一次修改。^① 主要修改之处有三条:(1)在街道征用的 2200 亩土地中,返还 355 亩土地给林岳村委会及 12 个村民小组,且不追收已支付给林岳村的征地款;(2)平洲开发公司租用 2300 亩土地的期限由 50 年缩短为 40 年,自 2007 年 1 月 1 日起计;(3)每年支付给林岳村的租金由 3000 元/亩增加到 5000 元/亩,每五年递增 8%。^②

依据新修改的征地协议,林岳村获得的留用地总面积约为 1930 亩(其中 2003 年确定的留用地 1000 亩,新增加的留用地 355 亩,2300 亩出租土地按新的租金标准折算成留用地 575 亩^③),留地比例提高到 35%。

3. 2005 年南海区桂城街道办事处在夏东村征地

2005 年,南海区桂城街道办事处拟在下辖的夏东村征地,同年 4 月 27 日,与夏东村委会就征地问题召开座谈会,达成如下纪要:

双方同意共同征用夏东村土地 1050 亩,所征土地按 4:6 的比例分配使用,即桂城街道办事处占 40% 约 420 亩,夏东村占 60% 约 630 亩,按先用先办、分期分批的原则办理。桂城街道征用的 420 亩,每亩向夏东村支付的土地补偿款不低于 9 万元。桂城街道承诺,协助夏东村委会向上级政府分期分批争取建设用地指标总数约 630 亩,并办理有关手续,相关的征地税费用由夏东村支付。

夏东村委会要求用地指标要尽快解决,以确保村、组经济的发展。^④

① 此时,平洲街道已并入桂城街道,此次修改征地协议,是由新的桂城街道办事处与林岳村协商完成的。

② 引自 2008 年桂城街道办事处《关于理顺林岳收地问题协调会议纪要》。

③ 计算依据是:2007 年,林岳村工业用地的市场租金约为 20000 元/亩/年,2300 亩土地按每年 5000 元/亩的价格出租,相对于市场租金的 1/4,故可以按 1/4 的比例将这一部分土地折算成村庄留用地,为 575 亩。

④ 引自桂城街道国土房管所《关于桂城街道拟征用夏东村土地的座谈纪要》,2005 年 4 月 27 日。

上述座谈纪要的实质是,桂城街道办事处要求征用夏东村 420 亩土地,而村庄提出的条件是除了支付 420 亩土地的补偿款之外,还要帮助村庄将另外 630 亩农地转为建设用地,相当于桂城街道向夏东村征地 1050 亩,返还留用地 630 亩,返还比例高达 60%。

4. 一个可供参照的例子

上述三个征地案例说明,南海的留地比例逐渐提高,2003 年已接近 30%,2005 年以后则超过了 30%。当然,以三个案例来说明整个南海的留用地比例过于武断。不过,对于上述判断,我们可以找到其他事实作支持。

南庄镇原隶属南海市。2002 年 12 月,南海市改为佛山市南海区,佛山市政府利用行政区划调整的时机,将南庄镇划归佛山市中心城区——禅城区管辖,以扩大中心城区的面积。2003 年,禅城区政府在南庄镇设立“佛山市禅城高新技术产业开发区”,规划面积 26 平方公里,首期征地面积 5161 亩。2003 年 5 月,禅城区政府制订出土地补偿安置方案,其中,土地补偿费和安置补助费合计 6.5 万元/亩,青苗补偿费 3000 元/亩,地上建筑物按造价(扣除折旧)补偿,留用地比例定为征地总面积的 30%。^①

为什么要按上述补偿安置方案征地,禅城区政府给出的解释是:“由于南庄镇是由原南海市划归我区的,考虑到南庄征地历史的延续性……”。^②所谓“南庄征地历史的延续性”,可以理解为按“土地补偿费和安置费 6.5 万元/亩,留用地比例 30%”的条件来征地,在南庄镇已是普遍接受的做法。这说明,2003 年前后,在南海地区地方政府向村庄征地,一般要按 30% 的比例返还留用地。

5. 对南海的留地比例和土地补偿标准的估算

将前述四个征地案例联系起来分析,我们可以得出以下结论:

(1) 南海的留地比例逐渐提高,1992 年约为 15%,1998 年约为 20%,2003 年约 30%,2005 年以后超过了 30%,个别征地项目超过了 40%。所以,我们估算在 2003 年至 2006 年,南海的留地比例大约在

^① 禅城区人民政府办公室《禅城高新技术产业开发区统一征地若干意见》2003 年 5 月 28 日。

^② 禅城区人民政府办公室《禅城高新技术产业开发区统一征地若干意见》2003 年 5 月 28 日。

30% - 40% 之间。^①

(2) 土地补偿标准也在逐渐提高, 2005 年前后, 土地补偿标准大约在 6 万元/亩至 9 万元/亩之间。

(三) 与南海有可比性的两个地区

我们现在选择与南海具有可比性的两个地区——佛山市顺德区与杭州市萧山区——做比较研究, 以考察三地在留地比例上的差异。

1. 佛山市顺德区

佛山市顺德区(以下简称“顺德”)与南海相邻, 文化传统、社会习俗、经济发展水平、城市化程度均相近。而且, 顺德经历了与南海相同的行政建制变更: 1992 年之前为佛山市顺德县; 1992 年以后改为顺德市, 由佛山市代管; 2002 年以后撤市建区, 改为佛山市顺德区。撤市建区之后, 顺德区也基本上保留了原有的行政管理权限, 同样是一个相对独立的县级行政单位。^②

顺德早在 1992 年就制订了有关留用地的地方政策。1992 年 5 月, 顺德市政府发布《关于统一征地和土地有偿使用的暂行规定》, 其中规定: 一个村庄的土地被全部征用后, 除村庄原有的宅基地和工业用地仍然补足之外, 另按每人 80 平方米的标准留给村庄建设用地, 其中, 工业用地和住宅用地各占一半。这项政策对应的留地比例与每个村庄的人均土地面积有关, 故在村庄之间不尽相同。我们分别按 1 亩/人和 2 亩/人这两种情况, 来估算村庄的人均土地面积, 则这一项政策对应的留地比例约为 6% - 12%。

上述留用地政策一直执行到 2001 年 7 月。当然, 在处理实际征地事务上, 地方政府难免会作一些变通。如 1993 年 10 月, 顺德市德胜区政府预征下属苏岗管理区(相对于后来的行政村)的全部土地, 总面积约 5050 亩。根据双方达成的《预征土地协议书》, 主要的补偿安置

① 各镇(街)的留地比例有所差别, 但在 2005 年以后, 一般不低于 30%。2010 年 8 月 17 日, 笔者通过电话访谈南海区狮山镇经济发展局的一位官员, 得到的数据是: 最近几年狮山镇政府征地, 向被征地农民返还留用地的比例是 30%。

② 2009 年, 广东省委、省政府决定在顺德开展综合行政体制改革试验, 除地方党组织、公安局、检察院、法院等仍归佛山市垂直管理之外, 其他行政管理事务(主要是经济与社会事务)赋予顺德区政府地市级管理权。

条款是:(1)土地补偿款按每亩3.6万元计算(包括土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费);(2)按人均 40m^2 商住用地和人均 40m^2 工业用地的标准核定苏岗管理区的留用地面积;(3)在上述留用地基础上,另外增加商住留用地150亩;(4)德胜区政府在征用的土地中,拿出200亩土地与苏岗管理区合作经营房地产。^①这些补偿安置条款高于《暂行规定》所定标准,说明实际留地比例大约不会低于10%。

2001年7月,顺德市委、市政府发布《关于进一步深化农村经济体制改革的决定》,规定征地面积的10%向被征地村庄返还留用地,另按5%向所在镇(街)政府返还留用地。顺德市政府同年10月发布的《关于调整农村集体土地管理制度的实施细则》又重申了上述留用地政策。这项政策给镇(街)政府带来了新的困难,因为村庄往往要求镇(街)政府把另外的5%留用地也给还村庄,镇(街)政府只能根据征地的难度来灵活处理。2006年7月,顺德区政府发布《规范集体留用地管理暂行办法》,取消向镇(街)政府返还留用地,所有的留用地都直接返还给村庄,同时规定:按征地面积的15%为被征地村庄预留留用地,但是,预留的留用地不在征地范围内,而是在本村尚未征用的土地上安排。日后当村庄使用这15%的留用地时,需要另行办理集体土地转国有土地的手续,再无偿划拨给村庄长期使用。这就相对于政府每征地1.15亩,再返还0.15亩,留地比例约为13%。此后至今,顺德区一直执行此项留用地政策。

综合来说,在2005年前后,顺德的土地补偿标准约为4.8万元/亩至7.8万元/亩^②,略低于南海;在此时期,留地比例约为10%至13%,明显低于同时期南海的留地比例。

2. 杭州市萧山区

① 引自顺德市德胜区国土建设办公室、德胜区苏岗管理区《关于预征苏岗管理区土地协议书》,1993年10月17日。此外,1993年12月,顺德市德胜区政府在江南管理区预征土地约3500亩,双方商定了相似的补偿安置条款。详见德胜区国土建设办公室、江南管理区《关于预征江南管理区预征土地协议》,1993年12月6日。

② 关于顺德土地补偿标准的下限,顺德区政府在《关于进一步完善农村土地管理制度实施办法》(2004)中明确规定“凡征(使)用耕地(含鱼塘、园地)的土地补偿费和劳力安置补助费最低不少于4.8万元/亩。”上限参照顺德区国土资源局网站:征收土地及补偿安置方案公告(2010)。该公告将土地补偿款分成两部分:一是征地时一次性支付的土地补偿费和安置补助费,不分土地的区位和地类,统一按5万元/亩计算;二是逐年支付的社会保险费,支付标准是每年1500元/亩,每五年递增5%,共支付30年。将这两部分合并,相当于一次性支付征地补偿款约7.8万元/亩(按年收益率5%折现)。

杭州市萧山区(以下简称“萧山”)与南海、顺德的经济发展水平和城市化程度均相近^①,而且经历了相似的行政建制变更:1995年之前为杭州市萧山县;1995年以后改为萧山市;2002年以后撤市建区,改为杭州市萧山区。撤市建区之后,萧山区也基本上保留了原有的行政管理权限,迄今仍然是一个相对独立的县级行政区。

萧山地方政府从1994年开始,在个别全征地村庄安排少量留用地,用于村庄建设厂房和商铺出租(李志松,2006)。不过,直到2004年4月,萧山区政府才正式出台地方政策——《关于进一步加强村级留地管理的通知》,规定了村庄获取留地的条件和留地标准。^②该文件规定的留地条件是:在城市建设规划范围内、人均耕地面积在0.4亩以下、且没有安排过留用地的村庄,可以申请留用地。留地标准是:人口在1501人以上的村庄,留用地面积为25亩;801人至1500人的村庄,留用地面积为20亩;人口在800人以下的村庄,留用地面积为15亩。按照上述留地条件,并不是每一个村庄在土地被征用时,都能获得留用地。只有在城市规划范围内的村庄,由于其土地迟早要全部征用,才可以申请留用地。如果将上述留地标准折算成与南海和顺德同口径的留地比例,大约在6%左右。^③

2006年4月,萧山区政府发布《关于进一步完善村级留用地和实施开发性留地安置政策的意见》,将留地安置的范围扩大到有征地项目的所有村庄。该《意见》将留用地分成两种情况:第一,对已撤村建居村,按该村2005年底实有耕地面积的10%核定留用地面积;第二,对于其他村庄,当土地被征用时,按征用耕地面积的10%核定留用地。我们需要特别注意的是,上述两种情况都是以耕地面积为基数,再按10%计算村庄的留用地。为了与南海和顺德的留地比例相比较,我们需要将此处的耕地面积换算成“撤村建居的村庄的全部土地面积(不

① 在2000年前后,萧山、顺德、南海同为县级市,且都位列全国百强县的前列,彼此之间的排名很接近。

② 萧山区政府于2002年曾发布《加强村级留用地管理工作的意见》,但此文件未明确规定村庄获得留用地的条件和面积标准。

③ 我们以人口在801人至1500人的村庄为例。此类村庄的人口数按均值1150人计算,人均耕地面积也取均值0.2亩(人均耕地面积的上限是0.4亩,下限是无耕地),并假设在村庄的所有土地中,除宅基地外,耕地与非耕地的比例为7:3,则村庄的土地面积(包括耕地与非耕地,不包括宅基地)平均为329亩。按照上述留地标准,村庄可以获得20亩留用地,折算成留地比例大约为6%。

包括宅基地)”或换算成村庄被征用土地的总面积(包括耕地与非耕地)。我们假定,在村庄的全部土地中(除宅基地外),耕地与非耕地(包括林地、空闲地、道路、沟渠、河塘等)的比例是7:3,则上述文件所对应的留地比例是7%。

(四) 南海、顺德、萧山的留地比例之比较

在比较三个地区的留地比例之前,我们首先指出一点,三个地区采用留用地安置的时间有先后之分。大致来说,南海和顺德在1992年之前,就已普遍采用留用地安置的办法;而萧山1994年以后才开始探索留用地安置。关于三个地区开始采用留用地安置的时间为什么有先后之分,我们不予讨论。^①我们仅讨论,当三个地区都普遍采用留用地安置办法之后,在留地比例上为什么存在着明显差异。为此,我们选取2003年至2006年作为比较的时期,将前述三个地区的留地比例和土地补偿标准列成表1。

表1显示,虽然三地的留地比例相差悬殊,但是,土地补偿标准却是相当接近。这说明一个地区留地比例的高低与该地区土地补偿标准的高低是相互独立的,两者之间不存在显著的替代关系。^②也就是说,一个地区的留地比例较高,不是因为其土地补偿标准较低所导致的;反之,一个地区的留地比例较低,也不是因为被征地农民能够获得较高的土地补偿费和安置补助费。因此,我们在比较三地的留地比例差异时,可以忽略各地区在土地补偿标准上的差异。

① 这一问题与村庄将土地运用于非农用途的方式有关。简而言之,在1992年之前,南海和顺德的村庄将土地运用于非农用途,主要方式是开发村庄的工业园区,然后向投资者出租厂房或工业用地。而当时的萧山,地方政府不允许村庄开发工业园区,村庄只能利用集体土地办集体企业。这一差别导致南海和顺德地方政府最早采用留用地的方式安置被征地农民,而萧山则继续沿用计划经济时期招工的方式安置被征地农民。直至2000年以后,由于乡镇企业和地方国有企业改制完毕,使得招工安置难以实施,萧山才开始广泛采用留用地安置办法。

我们所要说明的是,各地区在采用留用地安置方式上有先后之分,与本文所要论证的结论并不矛盾,而且恰好说明,中国的治理体制具有上下分治的特征,地方政府可以根据本地区的实际情况决定如何安置被征地农民。

② 其原因在于,各地区的土地补偿标准是依据中央政府的政策制订的,而留地比例则是地方政府在执行中央政策之外,为了化解与被征地农民的利益冲突自己制订的地方政策。地方政府在征地时必须先以中央政策为依据对被征地农民进行货币补偿,否则,与被征地农民的利益冲突更难解决,因为被征地农民可以告发地方政府不执行中央政策。所以,各地区的土地补偿标准相差不大,与留地比例也没有显著的替代关系。

表 1 南海、顺德、萧山的留地比例(2003 年 - 2006 年)

地区	留地比例 (%)	土地补偿标准① (万元/亩)	资料来源
佛山市南海区	约 30 - 40	6.0 - 9.0	详见上文
佛山市顺德区	约 10 - 13	4.8 - 8.0	1. 留地比例:顺德市政府《关于调整农村集体土地管理制度的实施细则》(2001);顺德区政府《顺德区规范集体留用地管理暂行办法》(2006);② 2. 土地补偿标准:下限来源于顺德区政府《关于进一步完善农村土地管理制度实施办法》(2004),上限参照《征收土地及补偿安置方案公告》(2010)(顺德区国土资源局网站)。
杭州市萧山区	约 5 - 7	4.5 - 8.5	1. 萧山区政府《关于进一步加强村级留用地管理工作的通知》(2004);萧山区委办《关于进一步完善村级留用地和实施开发性留地安置政策的意见》(2006); 2. 土地补偿标准:萧山区委办公室《征地补偿区片综合价和征地安置资金筹措标准》(2004),及参照《征收集体所有土地补偿安置方案公告》(2009)(萧山区国土资源局网站)。

通过比较表 1 的数据和分析三个地区的留地比例之演变过程,我们得出地区比较的两个结果:

第一个结果:从三个地区的横向比较来说,南海的留地比例最高,顺德次之,萧山最低。

第二个结果:从每一个地区留地比例的演变来看,2000 年至 2006 年间,顺德和萧山的留地比例变化不大,略有上升,但是,南海的留地比例却大幅度上升。

- ① 土地补偿标准包括土地补偿费和安置补助费,不包括青苗补偿费和地上附着物补偿费;所对应的土地类别为耕地中的“水田”和“旱地”。
- ② 顺德早在 1992 年就制订了有关留用地的地方政策。1992 年 5 月顺德市政府发布《关于统一征地和土地有偿使用的暂行规定》,一个村庄的土地被全部征用后,除村庄原有的宅基地和工业用地仍然补足之外,另按每人 80 平方米的标准留给村庄建设用地,其中,工业用地和住宅用地各占一半。一个村庄若分别以人均占地 1 亩和 2 亩来估计,住宅用地以 2 倍折算工业用地,则当时按工业用地折算的留地比例约为 9% - 18%。

上述比较结果令人困惑。我们已说明,南海、顺德、萧山这三个地区具有太多的相似性——它们在经济发展水平和城市化程度上非常接近,都处在快速工业化的区域和紧挨着大城市,在产业结构上都经历了从农业向工业和服务业的转型,在行政建制上都经历了撤县设市和撤市建区的变化。既然三个地区有如此之多的相似性,为什么在留地比例上却有着明显的差别?此外,2000年以后,为什么南海的留地比例大幅度上升?

我们将在下一节讨论,第四节所建立的理论假说能否解释上述比较结果。如果能够解释的话,就说明该理论假说对经验世界具有一定的解释能力,其前提条件——中国的治理体制具有上下分治的特征,以及前提条件所蕴含的降低执政风险的机制,也能够有经验世界中观察到。

六、对地区比较结果的解释

上述三个地区案例及其比较结果,反映了中国治理体制的一项基本特征:中央政府不直接处理与百姓有利益冲突的事务,而是分散到各个地区,授权各地区的地方政府处理;地方政府再通过试验的办法,形成本地区的政策和惯例。以征地来说,中央政府发布的法律和文件只具有指导性意义,至于如何补偿和安置被征地农民,需要由地方政府根据本地区的实际情况和惯例制订地区性政策。“留用地安置”就是在此种背景下,由地方政府与被征地农民共同创造出来的一种安置方式。尽管这种安置方式不在中央政府的政策范围内,但只要地方政府和被征地农民都能接受,中央政府并不干预。这是典型的“分散烧锅炉”的办法,其结果是导致征地政策具有明显的地区差异。所以,我们可以用前述理论假说来解释三个地区的比较结果。

不过,在给出我们的解释之前,首先需要排除两种可能的解释。一种可以排除的解释是,用三个地区在历史、文化、习俗、或村庄的宗族结构等因素上的差别来解释它们之间在留地比例上的差异。这种解释之所以可以排除,其原因很简单:在上述因素上,南海与顺德是基本一样的,至少是没有明显的差别,然而,两地在留地比例上却相差甚大。这

说明,导致三个地区在留地比例上出现差别,应该另有原因。

另一种可以排除的解释是,用三个地区所属的省——广东省和浙江省——在留用地政策上的差别,来解释它们之间在留地比例上的差异。这种解释之所以也可以排除,其原因也很简单:在2006年7月之前,特别是在我们比较的时期——2003年至2006年7月,广东省和浙江省的留用地政策是基本相同的,不存在明显的差别。^①

(一) 对地区比较的第一个结果的解释

地区比较的第一个结果是,南海的留地比例最高,顺德次之,萧山最低。这说明,这三个地区的地方政府在土地开发领域的集权程度,也存在着反向的关系:即南海地方政府的集权程度最低,顺德次之,萧山最高。依据前述假说1,地方政府在处理与民众有利益冲突的事务上,其集权程度与当地民众组织集体行动的能力成反比。据此推断,在组织集体行动的能力上,南海村民高于顺德村民,顺德村民又高于萧山村民。因此,如果我们能够找到证据说明,当面临政府征地时,南海村民组织集体行动的能力最高,顺德村民次之,萧山村民最低,那么,我们就可以用假说1解释地区比较的第一个结果。不过,在找到这样的证据之前,我们还要解决一个技术问题:如何在地区之间比较村民组织集体行动的能力之高低?

1. 如何比较村民组织集体行动的能力?

① 在2006年之前,广东省政府及土地管理部门出台的关于留用地政策的文件有两份:一份是1993年6月广东省政府颁布的《广东省征地管理办法》,其中第二十三条即规定“市、县国土部门在实施征地时,应对被征地单位发展经济和改善生活所需的用地作出统筹安排,一般可按不超过所征用土地面积的百分之十留出土地,由被征地单位按规定统一使用”;另一份是2005年3月广东省国土资源厅发布的《关于深入开展征地制度改革有关问题的通知》,其中关于“留用地安置”的条款是“可按征地面积的10-15%的比例,划出给被征地单位作生产发展用地”。

同期,浙江省政府及土地管理部门出台的关于留用地政策的文件也有两份:一份是2001年9月浙江省委、省政府发布的《关于进一步发展壮大村级集体经济的通知》,肯定了留用地安置的做法,对留地比例也提出了参照标准“村集体土地被征用,可以按批准征用土地面积的10%-15%作为安置人员留用地,用于发展二、三产业”;另一份是2006年7月浙江省国土资源厅发布的《关于进一步规范村级安置留地管理的指导意见》,对于留用地安置提出了限制性条件“对城市规划区范围内人均耕地面积低于0.2亩的农村集体经济组织,因国家建设需要实施征地的,可安排村级安置留地指标。具体安置留地标准以实际被征收的农用地的土地面积为基数,按一定比例核定,但最高不得超过10%”。所以,在2006年7月之前,两省政府在留用地的政策上基本一致,其差别是在2006年7月以后才出现的。

当村庄面临地方政府征地时,村民能否有效地组织集体行动受制于两个因素:第一,村民之间在征地收益上的共享程度;第二,村庄内部独立于政府的组织化程度。所谓“村民之间在征地收益上的共享程度”,简称“征地收益的共享程度”,是指村庄土地被征用带来的收益——包括土地补偿费、安置补助费、及其他补偿安置措施等,是主要由全体村民共同分享,还是主要由部分村民所获得。如果是主要由全体村民共同分享,则说明征地收益的共享程度较高;反之,说明征地收益的共享程度较低。所谓“村庄内部独立于政府的组织化程度”,简称“村庄的自治程度”,是指村庄内部除了官方设立的行政村的管理机构之外,是否还有由村民自我管理、自己选择领导人的组织。如果有,则说明村庄的自治程度较高;反之,说明村庄的自治程度较低。

依据这两个因素的表现,我们可以把村庄分成三种类型:第一类村庄是征地收益的共享程度较高,且村庄的自治程度较高;第二类村庄是征地收益的共享程度较高,但村庄的自治程度较低;第三类村庄是征地收益的共享程度较低,且村庄的自治程度较低。^①对于这三类村庄来说,我们可以作出判断:在村民组织集体行动的能力上,第一类村庄最高,第二类村庄次之,第三类村庄最低。

所以,如果我们能够将三个地区的村庄按上述方法分类,则不难在地区之间比较村民采取集体行动的能力。当然,若要将村庄如此分类,我们需要进一步解决的问题是:如何衡量征地收益的共享程度,以及如何衡量村庄的自治程度。

2. 征地收益的共享程度之衡量方法

衡量征地收益的共享程度,有一个关键性变量——即村庄的农地经营方式,指土地是分散在各个家庭承包经营,还是实行土地股份制,由村庄集中经营。^②具体来说,如果土地分散地由各个家庭承包经营,那么,当地方政府向村庄征地时,就可以区分出是征谁家的承包地,政府官员就可以有针对性地做承包经营户的工作。在此种情况下,村庄

① 如果要把全部分类都列举出来,还应该第四类村庄,那就是征地收益的共享程度较低,但村庄的自治程度较高。这第四类村庄在本文的分析中不重要,且与第二类村庄难以比较,故略而不论。

② 所谓“土地股份制”,是村庄将原来分到各个家庭承包经营的土地重新集中起来,由村庄统一规划和统一经营,村民交出土地之后,拿到的是一定数量的股份,再按股分享土地经营收益。

内部就存在着被征地的村民和未被征地的村民之分,征地收益主要由被征地的村民所获得,故征地收益的共享程度较低。反之,如果村庄建立了土地股份制,土地已经收归村庄集中经营,那么,当地方政府向村庄征地时,就不可能区分出是征谁家的承包地,征任何一块土地都是向全体村民征地,征地款也主要是按股份分配给每一位村民,故征地收益的共享程度较高。

这说明,在村庄内部,农用土地的经营方式通过影响征地收益的共享程度,从而与村民组织集体行动的能力具有直接相关性。实行土地股份制的村庄与不实行土地股份制的村庄相比,当它们都面临政府征地时,前者因征地收益的共享程度较高,故较易动员和组织集体行动,后者因征地收益的共享程度较低,故较难动员和组织集体行动。不过,仅仅指出这一点是不够的。在村庄内部,村民能否成功地组织起集体行动,还与村庄的自治程度有关。

3. 村庄的自治程度之衡量方法

为了衡量村庄的自治程度,我们需要到行政村层面之下——即自然村(其正式称谓是“村民小组”)的层面——进行考察。^①在自然村层面,村庄的宗族结构、宗教、习俗等因素都可能影响到村庄的自治程度。但是,在我们比较的三个地区,这些因素要么是基本一样的(如南海与顺德),要么没有明显差别(如萧山与南海、顺德相比)。所以,我们着重考察另一个可能有重要意义的因素——自然村干部(即村民小组的组长和副组长)的角色和作用。

自然村干部角色和作用难以一概而论,大致来说,有两种类型。

一种类型的自然村干部只是行政村的联络人和办事员,用于联系村民和办理行政村干部交办的一些事务。这是在中国大多数村庄自然村干部的一般类型。这类自然村干部地位低微,发挥的作用也很小,他们既没有能力管理自然村的公共事务,也没有多少公共事务需要他们来管理。因此,在这些村庄,自然村内部实际上没有真正意义的村庄领导人。

然而,在另外一些村庄,因一些特定的原因,导致自然村干部成了另一种类型:他们不是行政村的联络人和办事员,而是村民普选产生的村长,代表本村与上级政府及行政村打交道,并经营本村的土地和集体

^① 在行政村层面,管理机构、干部任免等在各个地区是相似的,没有明显差别。

经济,管理本村的公共财政和其他公共事务。^①这种类型的自然村干部就是我们所说的村庄领导人,而且是得到村民支持的、独立于政府的村庄领导人。在这样的村庄,当面临地方政府征地时,自然村干部与普通村民就具有较高的利益一致性,他们通常站在村民一方与地方政府讨价还价,甚至发动村民采取集体行动以争取更好的补偿安置条件。^②

由于存在上述两种类型的自然村干部,村庄的自治程度也相应地有着明显差异。如果自然村干部是由村民选举产生的村庄领导人,那么在自然村内部,村民就可以通过村庄领导人办理公共事务,组织集体活动,协调村民的集体行动,这意味着村庄具有较高的自治程度。反之,如果自然村干部只是行政村的办事员,村庄的自治程度就较低。

那么,是什么原因导致在一些村庄自然村干部只是行政村的办事员,而在另一些村庄他们却是真正的村庄领导人?当然,这样的原因多种多样,几乎难以穷尽。不过,对我们做地区比较来说,无需把所有的原因都列举出来,只需把能够解释地区差异的重要原因找出来即可。^③我们发现,有一个原因,即在自然村内部是否建立了土地股份制是导致自然村干部能否成为村庄领导人的重要原因,而且,这一原因有助于我们做地区比较。^④

具体来说,如果在自然村内部建立了土地股份制,那么,土地主要由各个自然村所控制和经营,其经营者和管理者是自然村干部(即村民小组的组长和副组长)。在此种情况下,自然村干部就必须担当村庄的领导角色:他们要负责经营本村土地、筹划和实施村庄的发展项目、管理村庄财务和其他公共事务。这意味着,自然村干部既需要具备相应的经营管理能力,也需要得到村民的信任和支持,才能履行其职责。因此,自然村干部就需要由村民选举产生。总之,如果在自然村内部建立了土地股份制,那么,因经营村庄土地和村庄经济的需要,将导

① 我们将在下文论述,南海的自然村干部大致属于这种类型。

② 在下文讨论的南海群体性事件中,自然村干部就起到了发起人和组织者的角色。

③ 许多原因都是特殊的,在地区比较上没有意义。比如,如果在一个自然村内部,有一位村民特别能干、特别具有奉献精神、特别能组织和带领村民发展经济,这位村民就很可能成为村庄领导人。但是,像特殊的能人这样的原因不能用来解释地区差异。因为即使我们发现一个地区这样的能人特别多,那还得要继续追问:为什么这里的能人特别多?

④ 在村庄内部建立土地股份制,有两种类型:一种是以自然村为单位建立土地股份制,一种是以行政村为单位建立土地股份制。如果是后一种类型,那么,土地是由行政村干部控制和经营,这对村庄内部的自治程度没有显著影响。

致自然村干部成为真正的村庄领导人。

反之,如果在自然村内部没有建立土地股份制^①,那么,村庄的土地要么分散在各个家庭承包经营,要么由行政村所控制,由行政村干部统一经营。^②无论属于哪一种情况,自然村干部都处于无足轻重的位置上,他们通常只能充当行政村的办事员,对一般村民来说,这样的职位既缺乏吸引力,也不太关心由谁来充任。

所以,我们通过观察在自然村内部是否建立了土地股份制,就可以推断自然村干部是否是村庄真正的领导人,从而可以衡量村庄的自治程度之高低。

4. 对三个地区在留地比例上的差异之解释

我们现在陈述收集到的证据,以解释南海、顺德、萧山在留地比例上的差异。

(1) 村庄内部是否建立了土地股份制?

我们提供的一项证据是,在南海和顺德,村庄内部均建立了土地股份制,而在萧山的村庄,则没有建立土地股份制。这一项证据表明,在这三个地区,南海和顺德的村民在组织集体行动的能力上,均高于萧山村民。

南海与顺德都是从1993年开始在农村全面推广土地股份制的。^③在村庄内部建立土地股份制,也就是将原来分到各个家庭耕种的土地重新集中起来,以便于村庄统一规划和统一经营。^④村民交出土地之后拿到的是相应的股份,土地经营收入扣除开发成本和管理费用,按股份分配给村民。到1996年底,南海有99.8%的自然村建立了股份经

① 这两种情况:一是村庄内部没有建立土地股份制,仍然实行家庭承包经营;一是虽然在村庄内部建立了土地股份制,但是以行政村为单位建立的。

② 如果土地股份制是以行政村为单位设立的,那么土地就控制在行政村手中,由行政村干部经营管理。

③ 1992年,南海罗村镇下柏管理区(即后来的行政村)率先开展土地股份制试点,然后在南海顺德等地区先后推广。

④ 实行土地股份制之后,村庄的土地规划为三类:农地、工业用地、居住和商业用地。农地由村庄统一出租给承包者(可以是本村村民,也可以是外地人)耕种,工业用地和商业用地经村庄开发或建设物业之后,再出租给投资者使用。土地股份制有助于发展村庄经济,特别是有助于实现农村地区的工业化。所以,在其兴起之时,得到地方政府的大力支持。但是,这一项制度包含着地方政府当初未预料到的一项功能:它将分散的农民重新凝聚起来了,而且是用新的生产方式凝聚起来的——村民共同开发土地,共享土地收益。日后,当地方政府向村庄征地时,其面对的谈判对手不是一家一户分散的农民,而是整个村庄数以百计乃至千计的村民,很容易引发村民的集体维权行动。

济合作社(即以自然村为单位建立土地股份制),79.7%的行政村(当时称“管理区”)建立了股份经济联合社(或集团公司)(南海市推行股份合作制办公室,1997)。顺德与南海的进展基本一致。到2007年底,顺德215个行政村共建立了290个股份合作社;其中,189个行政村实行“一村一社”(即以行政村为单位建立土地股份制),其余实行“一村多社”(即以自然村为单位建立土地股份制)(傅晨,2003:10-11)。此后,两地的土地股份制都经历了不断完善的过程^①,至今仍然是两地农村集体土地的主要经营制度。

萧山从未推行与南海或顺德类似的土地股份制。在萧山农村,也有农户自发建立的农业合作社,或股份制的农业合作组织,如果园、花卉种植场等。但是,这种合作方式不是以村庄为单位收回农户的承包地,而是在农户保留土地承包权的基础上,农户之间或农户与外来投资者之间关于土地使用权的合作。合作的范围可以是一个村庄的部分农户,也可以是在跨村庄的农户之间开展合作,还可以是农户与外来投资者的合作。^②参与合作的农户仍持有特定土地的承包权,仍能清晰地识别“自己的土地”。当合作终止之时,如遇到地方政府征地时,土地仍回到持有承包权的农户手中。这种合作方式被称为“稳制活田”,也就是稳定土地承包权,搞活土地使用权。

2003年以后,萧山的农村合作组织出现了一个变化,该年5月,萧山区委和区政府发布《关于村经济合作社股份制改革的实施意见》,开始推动以村庄为单位建立股份经济合作社。这项改革的主要目标是在已撤村建居、或土地已被大量征用的村庄,将集体所有的经营性资产(如厂房、商铺、现金等)按股份量化到村民个人,以解决村庄内部的矛盾,加强对村庄集体资产的监督。在上述文件中,“经营性资产”不包括由村民承包经营的农用地。作为例外,上述文件也给个别的特殊村庄留有余地:“对个别情况特殊的村庄,也可以将土地折价,折价款量化到个人,土地由村统一经营。”这说明,此次萧山地方政府推行改革的目的是要在村庄内部建立土地股份制,以替代家庭承包经营制度。

① 如外嫁女和死去的村民是否要收回股份,新出生的孩子要不要给股份等,在南海和顺德都经历了多年的争论探索,并逐渐以固化股权和允许现金购股的方式来解决。

② 关于浙江农村的农业合作组织及合作方式,参见黄祖辉、傅夏仙,2002。

(2) 如果建立了土地股份制,是以自然村为单位建立的,还是以行政村为单位建立的?

我们提供的第二项证据是,虽然南海和顺德的村庄都建立了土地股份制,但是,两地的土地股份制有一个重要差别:在南海,土地股份制主要是以自然村为单位设立的,而在顺德,土地股份制主要是以行政村为单位建立的。这一项证据表明,南海村民在组织集体行动的能力上,要高于顺德村民。

南海推行的土地股份制,最大的特点是以自然村为单位,每一个自然村都建立一个以经营土地为核心的股份经济合作社。在自然村设立股份经济合作社的基础上,在行政村层面再建立股份经济联合社(或集团公司)。不过,在2003年之前,在行政村层面建立的股份经济联合社大都是空架子,它们只控制了少量土地,由行政村干部负责开发和经营,所得收入用于支付行政村干部的工资和维持行政村的日常运转。2003年,南海地方政府开始推动“一村一社”改革,即要求撤销自然村的股份经济合作社,将土地集中到行政村的经济联合社来经营和管理,相应地,村民的股份也转到行政村的经济联合社。这一项改革因各个自然村的利益难以平衡,特别是涉及到村民对行政村干部信任问题,推进起来困难重重,进展缓慢。到2006年,在整个南海,只有极少数行政村完成了“一村一社”改革,绝大多数行政村仍然是以自然村为单位实行土地股份制。

顺德地方政府在推行土地股份制之初,就原则上规定以行政村为单位建立土地股份制,所谓“一村一社”。如前所述,到1997年,约88%的行政村实行“一村一社”。2001年7月,顺德市委、市政府发布《关于深化农村经济体制改革的决定》,要求“仍实行一村多社的,应尽快进行股份合作社的并帐工作,实行一村一社。”此后,以自然村为单位建立土地股份制的村庄进一步减少,到2006年,只剩下个别村庄仍然实行以自然村为单位的土地股份制。

(3) 三个地区在留地比例上存在差异的原因

将上述两方面的证据合起来,我们就可以在村民组织集体行动的能力上,对南海顺德萧山进行比较。比较结果见表2:

表2显示,我们可以用假说1解释地区比较的第一个结果:在三个比较的地区,由于南海村民组织集体行动的能力最高,顺德村民次之,萧山村民最低,导致南海的留地比例也最高,顺德次之,萧山最低。

表 2 南海、顺德、萧山的村民组织集体行动的能力之比较

地区	①	②		③	④	⑤
	村庄内部是否建立了土地股份制	如果建立了土地股份制，在哪个层面建立的？		依据①，判断村庄内部征地收益的共享程度	依据②，判断村庄的自治程度	由③和④决定了村民的集体行动能力
		以行政村为单位	以自然村为单位			
佛山市南海区	是	少量	绝大多数	较高	较高	高
佛山市顺德区	是	绝大多数	少量	较高	较低	中
杭州市萧山区	否	—	—	较低	较低	低

(二) 对地区比较的第二个结果的解释

地区比较的第二个结果是 2000 年以后，顺德和萧山的留地比例变化不大，南海的留地比例却大幅度上升。依据假说 2，我们可以推断，南海村民组织集体行动的能力有明显提高，迫使地方政府降低集权程度。因此，我们需要找到证据说明 2000 年以后南海村民组织集体行动的能力确实提高了。令人遗憾的是，我们在这一方面没有收集到系统的证据，仅仅收集到零散的证据。尽管如此，这些零散的证据仍然有助于说明，与 1990 年代相比，在 2000 年代，南海村民在组织集体行动的能力上，确实有明显提高，从而我们可以用假说 2 解释南海的留地比例大幅度上升的原因。

1. 村民发起的四起集体行动

以下是我们收集到的南海村民为了争取自己的权益，对地方政府（或村庄行政机构）采取集体行动的四个例子，我们按时间顺序分别叙述。

(1) 1993 年洲表村村民集体请愿^①

1993 年 2 月 3 日，南海平洲区洲表村 116 位村民联名向区党委递交《请愿书》，强烈要求分拆村庄的经济社。此事被当地干部称之为

^① 以下关于洲表村的数据，及对村民集体请愿的描述，均引自郭满标《推行股份制，解决当前农村突出问题——洲表村股份合作经济试点工作汇报》，1993 年 9 月，收藏于南海区桂城街道办事处档案室。

“平洲解放以来最大的群众事件”。洲表村是自然村,当时归平洲区夏北管理处管辖,有农业人口 1700 余人,耕地 1307 亩,内分六个生产组(即人民公社时期的生产小队)。

事件的起因是这样的:1989 年,洲表村按上级政府的要求,将六个生产组的土地和人口合在一起,设立一个经济社。但在当时,经济社只是挂了一个牌子而已,六个生产组尚未开展实质性整合,土地仍由生产组发包和经营,收入分配也在各生产组内部进行。生产组难以整合的原因是各组人均拥有的耕地相差很大,最高的组是人均 0.97 亩,最低的只有 0.45 亩。1992 年,上级政府和村庄干部以“理顺经济社内部的经济关系”为由,强行要求各生产组完成实质性合并,将土地集中到经济社,重新调整各农户的承包地。^①此事在人均耕地多的组引发了强烈不满,这些村民自发组织会议商量对策,不承认村干部的领导,抵制调整土地,不向经济社缴纳土地承包费。

1992 年又遇到政府向洲表村征地,在征地款的分配上,村干部认为,既然土地已统一入社,征地款(可分给村民的部分)应按人头平均分给村民,无需考虑是征了哪一组的土地,或组与组之间原来在人均土地上的差异。这就进一步加剧了人均耕地多的组与村干部之间的矛盾。1992 年 10 月间,曾连续几天每天都有部分村民围着村办公室找村干部质询,少则 40、50 人,多则近 200 人。但是,矛盾和问题依然没有解决,最后发展到 116 位村民向平洲区党委联名请愿,请求拆散经济社。

平洲区党委没有按部分村民的要求拆散经济社,而是在洲表村开展土地股份制的试点,将经济社改组为股份经济合作社,并通过股权设置和分红安排,体现各个生产组的村民在人均占有土地上的差异,请愿事件遂得以平息下来。

(2)2003 年平胜村的自然村干部与村民联合抵制经济社合并重组^②

2003 年 7 月,平洲街道办事处(即原平洲区)发生一起村民集体上

① 将各组土地集中时,每亩作价 4200 元,以此计算各组因土地不平衡而应缴或应收的土地款。原有人均耕地多的组认为,这一价格过低,等于是刮“共产风”。

② 关于此次事件的材料,分别引自平洲街道办事处信访办公室《平胜村邓锦彪等人集体上访——涉及土地征用、经济开发等问题》(2003 年 7 月 11 日)、平洲街道办事处党政办公室《平胜村民集体上访情况汇报》(2003 年 9 月 10 日)。

访事件。事件的起因是2003年上半年,平洲街道办事处与下属平胜村委会协商,打算推动平胜村内部5个自然村的经济社合并,组建平胜村经济联合社。平胜村共有人口2575人,由5个自然村(即村民小组)组成,每个自然村都设立了一个股份经济合作社来经营和管理本村土地。当时,平胜村共有耕地2650亩,是平洲街道保留耕地最多的村庄。但这些耕地掌握在各个自然村手中,不在平胜村委会的控制之下。

街道办事处与平胜村委会的意图有两个:一是街道办事处希望在平胜村征地1000亩,用于扩大平洲工业园;二是平胜村委会希望将各个自然村的土地集中,由村委会统一规划、统一开发和统一经营。为此,街道办事处与平胜村委会合作制订了《平胜村经济合作组织合并重组工作方案》,并在土地征用上达成了初步方案。^①但是,街道办事处和村委会商议的方案却遭到自然村干部和村民的强烈反对,引发了村民集体上访。自然村干部和村民主要反对的是由行政村掌控全部土地的开发权和经营权,因为村民很难控制和监督行政村干部,也就很难监管土地开发收益。

上访事件始于2003年7月8日。这一天,平胜村下属5个自然村的村长和副村长,共11人,到平洲街道办事处上访,反对将土地开发权集中到行政村,要求行政村在做土地统一规划时单独划出土地给各个自然村自行开发。此后,上访事件逐渐升级。8月25日,各自然村村民先后两次聚集到平胜村委会抗议,每次人数都在100人左右;8月31日,29位村民到南海区集体上访;9月8日,约70位村民集体到广东省政府上访。^②

村民集体上访的结果是,平胜村各经济合作社的合并重组和政府征地都停下来了,至少在2007年之前,这两项工作未再提上议事日程。^③

(3) 2005年南海征地案

2005年3月至8月间,南海桂城街道东区村、中区村的村民因征

① 其土地征用方案是:街道办事处在平胜村征地1000亩,土地补偿标准定为5万元/亩,另外,帮助平胜村将600亩耕地转为工业用地。引自平洲街道办事处党政办公室《平胜村民集体上访情况汇报》2003年9月10日。

② 引自平洲街道办事处党政办公室《平胜村民集体上访情况汇报》2003年9月10日。

③ 参见平胜村委会主任梁允先《述职报告》,2007年7月13日,收藏于桂城街道办事处档案室。

地与地方政府爆发严重冲突。此次事件曾一度是国外媒体和香港媒体关注的一个热点,被称为“南海征地案”。^①

冲突事件起因于1992年3月,南海县政府在凤鸣镇三山管理区的8个自然村(后来划分为东区村、中区村两个行政村)预征土地11749.58亩(上文第五节已有叙述)。然而征地之后,这一片土地长期没有开发,仍由村民耕种。^②2005年初,南海政府打算在这一片土地上建设“三山国际物流园区”,向村民发出收回土地的通知。此时,各自然村不同意交出土地,并开始上访和举报。村民的理由是:第一,当初征地没有征得村民的同意,是个别村干部受政府的蒙骗,稀里糊涂签了合同;第二,补偿标准太低,丈量土地不准确,大部分留用地没有办证等;第三,地方政府的征地手续不合法。南海政府则以征地合同早就签了、土地补偿款已支付完毕、留用地也给了村庄为由,决定强行收地,并于3月26日进场平整土地。当天,在自然村干部的带领下,数百位村民围在土地周围,阻止政府进场施工。此后连续几天,村民轮流驻扎在土地上,使得政府无法收地和施工。双方的冲突一直持续到7月份,聚集起来的村民最多时曾达到2000多人。

最后,南海政府作出重大让步,此次事件逐渐平息下来。南海区委、区政府先是向村民作出17条承诺(即《三山问题一揽子解决方案》);随后,在《关于处理三山国际物流园区收地问题协调会议纪要》(南工纪[2006]1号)中,拿出兑现承诺的具体办法,并同意了村民提出的部分新要求,包括增加400余亩村庄留用地。^③仅就留用地办证和补办用地手续这一项来说,南海区政府和桂城街道办事处就承担了所有办证税费。^④

① 关于此次事件的材料,来自两个方面:第一,桂城街道办事处两份文件:《关于解决三山收地工作用地问题的报告》(桂街[2007]105号,2007年11月12日)与《关于解决三山收地工作中东区、中区村委会及属下村小组用地问题的报告》(桂街[2007]84号,2007年7月31日);第二,在网上通过关键词“南海征地案”搜索来的。当时,国外媒体和香港媒体对此事做了许多报道。

② 1998年开始,地方政府要求村民缴纳租金,租金水平大约为每亩每年200元。

③ 引自桂城街道办事处《关于解决三山收地工作中东区、中区村委会及属下村小组用地问题的报告》,桂街(2007)84号,2007年7月31日。

④ 这笔办证税费有三项,都是要上缴到省和中央的,分别是:耕地开垦费13333元/亩、新增建设用地土地有偿使用费37334元/亩、耕地占用税4000元/亩。前两项由区政府承担,第三项由街道办事处承担。引自桂城街道办事处:《关于解决三山收地工作用地问题的报告》,桂街(2007)105号,2007年11月12号。

由于此次事件的起因是在十几年之前,与现任地方官员无关,现任官员在处置此事时,也无明显失职之处,故上级政府未处理南海的主要官员。但是,受此次事件的牵连,当时的桂城街道党委书记仍被调离岗位。^①这说明,一旦某个地区发生重大群体性事件,无论地方官员有无直接责任,都有可能受到某种程度的追究。

(4) 东二新村村民投票否决街道办事处的行政决定^②

“东二新村”的全称是“东二村新村村民小组”,它是一个自然村,隶属桂城街道东二村管辖。东二新村是一个全征地村庄,村庄除了宅基地和政府返还的留用地以外,其余土地在1996年以前就已全部被政府征用。

2006年5月23日晚,东二新村召开村民代表和股东代表(村内设股份经济合作社)会议,投票表决是否在村内大道建设商铺,开办花鸟虫鱼古董专业市场(以下简称“花鸟市场”)。参加会议的代表共28位,投票结果是26位代表同意开办,2位代表因事中途离开会场未投票。同年6月3日,村庄领导人将上述建设商铺和开办花鸟市场的方案提交全体村民表决,共发出表决票418张,结果以402票赞成、8票反对、8票弃权通过了上述方案。随后,村庄于7月11日将建设商铺和开办市场的计划报给南海区政府规划分局审批,并于7月24日动工兴建市场铺位。8月8日,南海区规划分局以影响城区整体面貌和不利于以后城中村改造为由,不同意东二新村的建设计划。然而,村庄不予理睬,继续施工。8月15日,桂城街道执法分局、街道规划建设办公室等部门联合下达行政决定,确认东二新村建设铺位属违法建设,责令立即停止施工。

东二新村接到街道办事处的停工决定后,立即作出反应。8月16日,东二新村再次召开村民代表和股东代表会议,同样是以投票表决的方式,决定是否停止施工。此次参加会议的代表有30位,表决结果是,不同意停工的票数是28票,另有2票弃权。

在村民代表作出不停工的决定之后,8月18日,东二新村村长向

① 2005年8月26日,佛山市委决定,免去易某南海区委常委、桂城街道党委书记的职位,调任佛山市民政局副局长。两年之后,易某离职,据说现在南海经营一家私营公司。

② 以下关于东二新村的材料,分别引自东二新村三份《公告》(时间分别是2006年5月24日、6月4日、8月17日),以及东二新村村长(即村民小组组长)致桂城街道办事处的申诉书(2006年8月18日)。

桂城街道办事处提交了一份申诉书,抗议街道办事处的停工决定。这份申诉书言辞激烈,充满了对街道办事处的质问:

“请问各位领导,我们村祖祖辈辈在这块土地上生活,现在连在自己的土地上建设铺位出租,解决村民的生活困难,都不行,村民会服从吗?……还有我们村环境卫生清洁费每年十多万元,村庄文明建设、街巷道路、照明、绿化、社会治安、村务开支、经济建设等一切资金,从何而来?是你们政府给的吗?我们都得靠在少量土地上建厂、建铺出租,才有钱解决。……建什么才符合你们规划局的要求?……每个城区中心都是商铺林立,还有什么不影响城区整体面貌的好项目?如果有,恭请领导及早告诉我们。如果没有,我们赖以生存的土地用来做什么?……是否想压到村民集体上访才同意建设?”

在这份申诉书的最后,这位村长也恰到好处地提出,他们计划将花鸟市场建设成旅游、休闲、购物、美化家居的一个好去处,办成桂城的一个亮点,实现政府和村民双赢。为此,他恳请政府体察民情,准予开办。

最终的结果是,政府作了让步,东二新村花鸟市场于2008年初建成并对外招商,取名“东二花卉虫鱼大世界”。

2. 南海村民的集体行动能力:1990年代与2000年代的比较

上述四起集体行动都与村民保护或争取土地权益有关。通过分析这四个例子,我们发现从1993年到2006年,南海村民在涉及土地权益的集体行动上,其组织方式发生了两个显著变化。

首先,自然村干部的角色发生了很大变化,他们由不参与村民的集体行动,逐渐成为集体行动的参与者、发起者、和组织者。1993年,洲表村部分村民的集体请愿是自发形成的,没有村干部参与,而且行动的矛头就是针对当时的村干部。到了2003年,当平胜村村民在相似背景下组织集体行动时,已有自然村干部起带头作用了。在2005年的南海征地案中,我们同样看到自然村干部带领村民阻止地方政府进场施工。2006年东二新村村民投票否决街道办事处的决定更是在自然村干部的组织下完成的。导致这一项变化的原因是,1993年以后自然村内部建立了土地股份制,提高了村民在土地收益上的共享程度,也使得自然村干部需要由村民选举产生,因而,自然村干部逐渐与村民结成了利益

共同体。

其次,由于有自然村干部的参与和组织,村民在组织集体行动上就有了一种新的方式:举行村民投票表决。对于村民来说,这种集体行动的代价很低,风险很小,却能更有效地在村庄内部动员和凝聚集体力量。对于地方官员来说,村民投票表决的结果蕴含着潜在的政治压力,迫使地方官员在事态恶化之前认真考虑村民的要求。正如东二新村的村长所说“是否想压到村民集体上访才同意建设”?

3. 南海的留地比例大幅度上升的原因

上述两项变化说明,与1990年代相比,在保护和争取土地权益上,2000年以后南海村民的集体行动已从自发行动演变成有村庄领导人参与的组织化的行动。这意味着,村庄内部的动员能力提高了,而普通村民参与集体行动的代价也下降了。结果是,村民采取集体行动的能力有显著提高,这也是导致2000年以后南海的留地比例大幅度上升的主要原因。所以,假说2能够解释前述地区比较的第二个结果。

七、结论与讨论

本文的结论是:从治理民众的角度来看,中国治理体制的基本特征是治官权与治民权分设,形成上下分治的格局;这种治理体制包含着维系自身稳定的两个机制——分散执政风险的机制和自发调节集权程度的机制。在上下分治的治理体制内,容许地方官在各自地区探索执政法和调节集权程度,容许地方官与民众在许多重大利益问题上讨价还价,甚至发生局部冲突;依靠上下分治的治理架构,中央官可以运筹帷幄,超然于地方官与民众的利益冲突之外,监督和调节地方官的行政活动,并于适当时候出面调解地方官与民众的冲突。

当然,上述结论只是以局部的经验事实为基础,还需要经受更严谨的检验,也需要在理论上进一步提炼。尽管如此,本文对研究中国权威治理体制保持长期稳定的原因提供了一个新思路。在现有文献中,关于中国权威治理体制保持长期稳定的原因,主要是用政府的策略性行动来解释。本文的结论则表明,中国上下分治的治理架构及其蕴含的稳定机制,可能是更深层、更持久的原因。

此外,本文的结论还有更一般的意义。经济学家已经认识到,社会

主义国家的治理体制有两种组织模式。一种是中央垂直管理的组织模式(以前苏联为代表),即所谓“U型结构”;一种是中央集权与地方分权相结合的组织模式(以中国为代表),即所谓“M型结构”(Qian & Xu, 1993; Maskin et al., 2000)。^①与U型结构相比,M型结构具有一大优势,即可以引入财政分权和地区竞争的激励机制,以推动经济增长。经济学家据此认为,中国具有的M型结构,以及在此结构内引入的财政分权和地区竞争是导致中国经济持续增长的主要原因(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Jin et al., 2005; Maskin et al., 2000; Blanchard & Shleifer, 2001; Xu 2010)。但是,这一理论所没有解决的一个问题是,在中国,中央政府与地方政府的分权关系是依靠什么来维持稳定的?本文的结论有助于解决这一问题。

在正式的联邦制国家(如美国),中央政府与地方政府的分权关系首先是通过宪法确定下来,宪法赋予地方自治权;其次,中央政府在权力架构上采取三权分立的原则,使得中央政府在干预地方事时难以形成统一意见和统一行动,从而削弱了中央政府的干预能力(Bednar et al., 2001)。然而,在中国则并非如此。从正式制度上说,中国不是一个联邦制国家,中央政府对地方政府拥有支配权,中央政府可以向地方政府分权,也可以将分出去的权力再收回来。那么,是什么因素制约着中央政府的收权行动?^②

本文的分析及结论表明,在权威治理体制内部,也能形成稳定的中央与地方的分权关系;这种分权关系得以稳定的原因,是中央政府出于降低执政风险、维护政权稳定的需要。中央政府要降低执政风险,一种有效办法是利用分散烧锅炉的原理,将治民权授予地方官员,中央政府主要执掌治官权。为了激励地方官行使治民权,也为了让地方官能够获得足够资源治理民众,中央政府就不能控制全部财政收入,必须将一定比例的财政收入留给地方官员来支配。因此,地方政府所获得的行政权和财政权,是中央政府为了降低执政风险而必须分出去的权力,因而是中央官员不能任意

① 在中国的行政管理体制中,与M型结构相对应的是行政事务按“属地管理”的原则来划分(周黎安 2008)。

② 依据前述解释中国经济增长的理论(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Jin et al., 2005; Maskin et al., 2000; Blanchard & Shleifer, 2001)我们只能说,中央政府希望推动经济增长,所以要一直分权下去。这样解释的话,理论本身的基础就不那么可靠了。难道一个国家的中央官员的主要目标就一定推动经济增长?

收回的权力。同时,由于降低执政风险是一种持续性的需要,这就约束着中央政府必须维护分权关系的稳定,将分权持续下去。

参考文献:

- 费孝通 2009,《中国士绅》,赵旭东、秦志杰译,北京:三联书店。
- 傅晨 2003,《农村社区型股份合作制研究》,北京:中国经济出版社。
- 黄宗智 2008,《集权的简约治理原则——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 黄祖辉、傅夏仙 2002,《浙江农村股份合作制:制度创新与实践》,杭州:浙江人民出版社。
- 亨廷顿 1998,《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,刘军宁译,上海:上海三联书店。
- 李地松 2006,《萧山区:一份议案催生一项政策》,萧山网 2006年6月21日。
- 南海市推行股份合作制办公室 1997,《南海市农村股份合作制的实践》,《南方农村》第6期。
- 渠敬东、周飞舟、应星 2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 孙立平、沈原、刘世定 1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》(香港)冬季卷。
- 王先明 1997,《近代士绅》,天津:天津人民出版社。
- 张静 2007,《基层政权——乡村制度诸问题》(增订本),上海:世纪出版集团、上海人民出版社。
- 周黎安 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 2008,《转型中的地方政府》,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- Bednar, Jenna, William Eskridge & John A. Ferejohn 2001, “A Political Theory of Federalism.” In John Ferejohn, Jack Rakove & Jonathan Riley (eds.), *Constitutions & Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Blanchard, Oliver & Andrew Shleifer 2001, “Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia.” *IMF Staff Papers* 48.
- Bueno de Mesquita, Bruce & George W. Downs 2005, “Development and Democracy.” *Foreign Affairs* 84(5).
- Dickson, Bruce J. 2003, *Red Capitalist in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- 2007, “Integrating Wealth & Power in China——The Communist Party’s Embrace of the Private Sector.” *China Quarterly* 192.
- Jin, Hui, Yingyi Qian & Berry Weingast 2005, “Regional Decentralization & Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics* 89.
- Li, Hongbin & Li-An Zhou 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89.
- Lipset, Seymour M. 1959, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” *The American Political Science Review* 53(1).

- Lorentzen , Peter L. 2008, “Regularized Rioting: The Strategic Toleration of Public Protest in China.” *Working Paper* , Department of Political Science , University of California , Berkeley.
- Maskin , Eric , Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000, “Incentives , Scale Economies and Organization Forms.” *Review of Economic Studies* 67.
- Montinola , G. , Yingyi Qian & Berry Weingast 1995, “Federalism , Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48.
- Moore , Barrington , Jr. 1966 , *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- O’ Brien , Kevin J. 1996, “Rightful Resistance.” *World Politics* 49(1).
- O’ Brien , Kevin J. & Lianjiang Li 2006 , *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qian , Yingyi & Chenggang Xu 1993, “ Why China’ s Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector.” *Economics of Transition* 1.
- Qian , Yingyi & Berry Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *The Journal of Economic Perspectives* 10(4).
- Tsai , Kellee S. 2007 , *Capitalism without Democracy—the Private Sector in Contemporary China*. Cornell University Press.
- Shue , Vivienne 1988 , *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* , Stanford , CA: Stanford University Press.
- Xu , Chenggang 2010, “The Fundamental Institutions of China’ s Reforms & Development.” *Journal of Economic Literature* , forthcoming.

作者单位:浙江大学经济学院、浙江大学民营经济研究中心
责任编辑:闻 翔

PAPER

The Vertically Decentralized Authoritarianism and the Mechanisms of Political Stability in China *Cao Zhenghan* 1

Abstract: From the standpoint of governing people , the basic characteristic of the Chinese political system is the separation of the power to govern officials from the power to govern people , which forms “the vertically decentralized authoritarianism”. The central government controls the power to govern officials which includes appointment , supervision , rewards and punishment of the officials. With regard to governing people , it is the responsibility of local government. As long as the local officials do not violate the principles of the central government , they can decide how to govern people under its jurisdiction. This system contains two mechanisms to reduce the political risk of the central government: One is to disperse the political risk , and the other is to adjust the degree of the centralization of state power spontaneously. As a result , the two mechanisms contribute to long-term stability of the political system.

The Community Characteristics of Community Social Movements: A response to the current theories of community social movements
..... *Huang Xiaoxing* 41

Abstract: The paper first analyzes the applicability of the theories of community social movements. Political opportunity structure , resource , and organization are explanation variables , but the community characteristics are the key variables that should be paid more attention to , especially in the first step of the community movement when resources and organizations are not enough. Community characteristics include space , population and organizations , which are correlative to one another. The three factors promote or restrain the community social movements , and lead to the structuration of the community characteristics. The interior community and the exterior social control structure are the dimensionalities of community characteristics , which directly explain the trend of community movements. Based on the analysis , the author argues that only if the government arranges the factors of community characteristics reasonably and changes the zero-sum game relation of government and community , can the