

从“一元垄断”到“二元垄断”^{*}

——土地开发中的地方政府行为机制研究

陈 颀

提要:在城市化背景下,学界关注市/县政府如何垄断土地开发收益,并发展出了“一元垄断”理论。在实践中,基层政府以违规开发突破了上级政府的垄断,使上级治理失效,从而形塑了“二元垄断”的格局。本文通过案例分析发现,“二元垄断”具有稳定的制度逻辑:土地管理体制与地方发展环境不兼容,以及由此诱发的上级政府对土地开发权的控制,是基层政府实施违规开发的原因。上级政府受到的合法性约束和风险约束、上级对下级的关系依赖则软化了上级的治理行动。由此,基层政府成为除上级政府之外的垄断者。“二元垄断”不仅更为深入地揭示了土地开发中的经验黑箱,还说明不同层级地方政府在复杂环境下的行为多向性,突破了地方政府单一追求收益最大化的理论预设。

关键词:一元垄断 二元垄断 土地开发 基层政府 上级政府

一、导 论

20世纪90年代以来,伴随着市场化改革的全面启动,中国的城市化运动以前所未有的速度展开。及至当前,这一进程仍未见衰减之势。地方政府在其中扮演了核心角色,它们主导了土地开发过程,卓有成效地推进招商引资和公共设施建设,造就了城市经济的不断繁荣。值得注意的是,上述地方政府行为模式是在中国政府体制改革的背景下诱发并逐渐定型的。一方面,20世纪90年代国家实施分税制改革后,中央政府占有了大部分地方增值税和消费税,地方政府的发展模式不得不从“经营企业”转向“经营城市”,以获得不受约束的“体制外资源”

^{*} 本文为中国博士后科学基金第11批特别资助(2018T110749)、第60批面上资助(2016M600585)的成果。论文初稿在“第十五届组织社会学工作坊”和“城市社会研究前沿论坛(2018)”上宣读。吴毅、丁建定、狄金华、郭亮等学者以及匿名审稿专家对文章的修改提出了宝贵的意见,在此一并致谢。文责自负。

(周飞舟,2007,2012)。另一方面,从20世纪90年代中期开始,中央政府陆续启动了土地有偿使用、土地用途管制、垂直管理体制等一系列制度变革,力图形塑地方政府的用地理性,并给予地方政府发展经济的激励(容志,2010;谭明智,2014;吴毅、陈颀,2015)。在一系列制度变革的交互作用下,“经营土地”成为地方政府“经营城市”的核心模式,并迅速在各地发展和扩散。由此,控制了土地、金融、财政项目资金资源的市/县政府自然就在急速推进的城市化发展浪潮中扮演了主要角色。

在上述背景下,学界涌现了一系列以地方政府如何从事土地开发为议题的研究。通过分析地方政府推进土地开发、打造产业、经营城市化项目等现象,研究者提出了“地方政府公司化”(周飞舟,2012)、“地方发展型政府”(郁建兴、高翔,2012)、“制度企业家”(刘雅灵,2011)、“地方企业家型政府”(张汉,2014)等理论概念,推进了乡镇企业时期兴起的地方政府的“厂商”角色研究(Walder,1995)。此外,研究者还归纳了地方政府推动土地开发的行为机制。如曹正汉、史晋川(2009)提出的“经营辖区经济”概念、周飞舟提炼的“土地—金融—财政”三位一体的发展模式(周飞舟,2012:231-246;周飞舟、王绍琛,2015)、折晓叶(2014)发展的“行政—政治—公司”三位一体的统合机制,以及邢幼田贡献的“地方政府都市化”(urbanization of the local state)概念(Hsing,2010)等,均从不同角度揭露了地方政府推进土地开发的经验黑箱。

以上两类研究都关注市/县政府如何垄断土地开发收益。例如,“地方政府公司化”的中心思路就是研究市/县政府如何以土地为杠杆来谋求财政、金融收益,从而具有如公司一般、以利润为中心的组织特征(周飞舟,2012)。地方政府“经营辖区经济”、统合“行政—政治—公司”机制的行为模式建立于其深度控制土地开发权、垄断辖区土地收益的基础之上(曹正汉、史晋川,2009;折晓叶,2014)。“地方政府都市化”论证了地方政府如何对不同用途的土地进行空间排布和价值定位。其中,大型商业服务业分布区和居民居住区作为城市中心地区,土地价值最高;工业区分布在城市外围,土地价值次之。在此空间策略下,地方政府打造优势产业,塑造级差地租,从而实现经济效益最大化(Hsing,2010:38-42)。沿着地方政府角色和行为机制的思路,其他研究还揭示了地方政府获取土地收益的过程:以土地规划权确立土地开发的范围,通过“七通一平”将“生地”变“熟地”,进而操作土地“招拍挂”过程,抵押土地使用权并将其作为公共建设的融资渠道,以成型的

基础设施和优惠政策招商引资、打造产业(徐斯俭、吕尔浩,2009;郭亮,2017;谢志岗,2015)。总体来看,既有研究与经济学中的“一元垄断”模型^①颇为相似,即均强调垄断主体追求资源的绝对控制和收益最大化,只不过地方政府取代了厂商成为垄断者。在此意义上,“一元垄断”可被视为对土地开发研究中地方政府行为机制的主流理论。

诚然,“一元垄断”对于分析城市化背景下的地方政府角色—行为具有较强的解释力,但是该理论仍存在拓展空间。其一,“一元垄断”是以市/县政府为中心建构的理论模型。在土地开发中,农村基层政府^②具有怎样的行为机制尚未在“一元垄断”理论中获得翔实解答。“一元垄断”侧重分析市/县政府的权威和控制力,而将基层政府视为市/县经营城市的依附品,这很容易忽略基层政府参与土地开发的行为模式和突破上级垄断的可能性。其二,“一元垄断”虽然建立在翔实的经验考察之上,但对地方政府行为机制的分析仍显简单化。因为已有的分析并未完全脱离地方政府追求“利益最大化”的思路,且强调各级地方政府在“官场”和“市场”的双重激励下具有利益一致性,乃至将各级政府视作铁皮一块的单一行为主体(周黎安,2018;周飞舟,2012;折晓叶,2014)。不过,新近研究表明,在推动地方经济的过程中,地方政府并不存在单一、稳定的行为模式,它们常因应不同制度环境而采取相应的行为策略;而且各级政府并非铁皮一块,它们之间存在着显著的利益冲突,常常诱发激烈的博弈行为(周雪光,2017;张践祚等,2016)。这些研究启发我们,在土地开发中,地方政府的行为机制,尤其是上下级政府间的互动过程可能比想象的更复杂,相关研究亟待突破地方政府追求利益最大化的理论认识。只不过这样的研究思路还未曾得到深入探索。

本文借助“二元垄断”概念分析土地开发中的地方政府行为机制。与“一元垄断”不同,该概念将基层政府和其直属的上级政府(市/县政府)作为土地开发中的两大垄断方。这始于笔者对如下经验现象的观

① “一元垄断”和“二元垄断”源自经济学中的“寡头垄断”和“双寡头垄断”。这两组概念均可翻译为“oligopoly”和“duopoly”。不过,在中文语境中,用“寡头”指称以谋取利润为指向的企业并无歧义,若指称具有公共职能的政府则不太恰当。为了避免歧义,本文用“一元垄断”和“二元垄断”特指一级政府或两级政府在土地市场中的垄断地位。

② 农村基层政府是指统辖农村地区经济发展、社会治理等诸项事务的国家最低层级政权单元,一般指的是乡镇。此外,国家在农村地区设立的办事处,在少数民族地区设置的民族乡、自治旗以及在国有农场设置的管理区等,也可视作农村基层政府的独特类型。

察:在各地推进城市化的过程中,基层政府出现了“以租代征”现象,即违规将农地用于工商业建设、开发“小产权房”等。虽然此类行为违背了土地管理制度,但上级政府的治理行动却常常成效不佳,导致基层违规^①问题难以得到根治。该现象不仅被官方权威报告披露,也常见于经验研究成果中(Hsing,2010:155-181;谢志焜,2015:95-107)。从中可以看到,基层政府和上级政府在土地开发的自主权确定和收益分配中存在着激烈竞争。从理论上讲,由于受到上级政府的权力约束,基层政府并不能自主决定辖区的土地开发,但是,由于基层政府的违规开发并未得到有效遏制,它实际突破了上级政府的垄断,主导了辖区土地开发的收益分配过程,由此形成了“二元垄断”格局。通过对该类现象的观察,本研究认为,“二元垄断”不仅揭示了“一元垄断”理论未曾关注的、基层政府实施违规开发的行为机制,而且蕴含着复杂的组织过程和环境形塑机制,是侧重分析市/县级政府的谋利行为、单一强调官场和市场的激励机制的“一元垄断”理论所不能解释的。由此,“二元垄断”能够在“一元垄断”的基础上推进地方政府行为机制的研究。

组织社会学关注反复再现的经验现象及其背后的制度基础和组织机制(周雪光,2017)。循此思路,本文的中心问题是:“二元垄断”是在怎样的制度基础上诱发并成型的?本文关注中国实施“世界上最严格的土地管理体制”的制度背景。这既让治理土地违规成为各级地方政府的中心工作,也使各级政府在违背职责的情况下承担着极大的风险。然而,在风险环境下,为什么基层政府敢于铤而走险,以违规开发来突破上级政府建构的“一元垄断”格局?为什么上级政府明明具有治理权威,却不能有效遏制基层的违规行为?在回答上述问题的基础上,本文讨论“二元垄断”对于地方政府行为研究的意义。

二、“二元垄断”的含义、特征与理论意义

“二元垄断”的相关方是上级政府和基层政府。在土地公有制下,社会产权是依附于政府的行政权的(曹正汉、史晋川,2009),上级政府

^① 土地管理制度通过自上而下的“一体化”模式而建构,由此,本文中基层政府的“违规”兼有违背土地管理的国家制度和地方制度之意。

和基层政府均倾向于追求排他性的垄断收益,即将辖区内拥有土地使用权者排除出土地开发的收益分配过程;同时,二者围绕土地升值的自主权和收益分配权展开竞争。由此,“二元垄断”指的是上级政府和基层政府既共同追求排他性的垄断收益,又彼此竞争开发自主权和收益分配权的现象。其发生机制既包括基层政府借违规开发来突破上级政府的垄断,又包括上级政府因难以约束违规而被迫认可基层政府的垄断地位。需要指出的是,基于垄断实施的制度环境的不同,“二元垄断”中的“垄断”具有不同的意义。一方面,在垄断实施的外部环境中,两级政府均拥有强于市场组织和社会民众的土地市场控制权,它们占有土地增值的绝大部分收益。在此情况下,“二元垄断”是一种“绝对”的垄断。另一方面,在政府垄断内生的制度环境中,上级政府和基层政府不能将对方排除出农村地区的土地市场;上级政府因难以约束基层政府违规行为而允许后者获得部分农村土地的垄断权,基层政府则不能完全抗拒上级政府通过城市建设规划线的外扩、土地收储、开发区设置等操作对其土地垄断权的吸纳。在此意义上,“二元垄断”是一种“有限”的垄断,即两级政府均受到对方的约束而不能享有完整的垄断权。进而,在“有限垄断”建构的“城乡二元”的空间割据下,上级政府和基层政府通过博弈维持着垄断权分配的动态平衡。由此可见,“二元垄断”是“绝对垄断”与“有限垄断”的混合,其在不同的制度环境下表现出垄断实施程度的不同特征。这有别于“一元垄断”强调的绝对垄断权含义。

经济学中的“二元垄断”(“双寡头垄断”)是指在非充分竞争的寡头市场条件下,两家大公司共同控制产品定价和资源流通过程的行为。其中,两大垄断方具有相对平等的市场地位。不过,由于政府的组织属性(具有层级关系)不同,其垄断的土地资源则具有不可移动的特征,这有别于市场中可流通的产品。由此,本文分析的“二元垄断”与经济学分析的“二元垄断”存在差异,具有如下特征。第一,它是上级政府和基层政府基于不同空间区位而建构的“分级治理”的垄断模式(见表1)。其中,上级政府是一级垄断者,它在以城市建设规划线为界的城市内部是国有土地市场的唯一垄断者,通过土地收储和“招拍挂”出让获取收益。在城市外部的农村地区,市/县政府建设各类工业园区圈占农村土地,并通过复制“土地收储—‘招拍挂’”模式来获取收益;同时,借助征地权和建设用地指标分配权来促使基层政府的土地开发服从于

上级政府的规划。不过,在未被上级批准开发的农村集体土地中,基层政府却可成为二级垄断者。虽然市/县政府受到“土地用途管制”的制度约束,并具有最大化辖区土地收益的动机,一般不愿意给予基层政府土地开发的自主权和收益分配权;但基层政府却能够以违规倒逼上级政府,使上级承担连带风险,从而不得不默许基层违规或放弃治理行动。如此,基层政府可借违规开发来独享第二、三产业发展的收益。如“小产权房”就是在企业未向市/县国土部门缴纳土地出让金的情况下,让乡镇政府独享了产业发展的收益。第二,“二元垄断”内含动态发展机制,即上下级政府各自的垄断区域会随着城市化的空间扩展而发生变化。一方面,随着上级政府经营城市的边界不断扩张,原来被基层政府控制的土地转而被上级政府控制,原来具有垄断能力的乡镇则转变为街道办事处,被剥离了经济发展职能,彻底依附于上级政府。另一方面,随着城市边界外扩对农村土地价值的激活,其他基层政府力图借土地开发获取城市发展红利,甚至铤而走险,以违规开发的形式谋利。在此基础上,“二元垄断”格局经由基层违规、上级妥协的过程实现动态平衡。

表 1 “二元垄断”的相关要素

相关方	垄断区域	垄断机制	收益模式
上级政府 (市/县)	城市国有土地以及纳入土地收储范围的农村集体土地	土地收储、“招拍挂”、控制征地权	土地出让金及相关财政收入
基层政府 (乡镇)	未被上级批准开发的农村集体土地	违规开发并独享土地收益	违规开发促进第二、三产业发展

以上对“二元垄断”组织要素的分析有助于拓展“一元垄断”的理论视野。首先,“二元垄断”表明了土地的不可位移性对于“分级治理”模式形成的意义,这是“一元垄断”理论未曾注意到的。研究表明,“城镇化的空间模式是相对碎化的,是难以由传统的中心—边缘结构进行统筹的”(姜克芳等,2016)。基于地缘优势,农村基层政府能通过“领域化”(territoriality)策略实现对辖区土地资源的控制和价值最大化的目标(Hsing,2010)。土地开发的分级治理模式由此建构。就此而言,“一元垄断”侧重考察由市/县政府建构的单中心治理模式,没有发现土地的空间分割所形塑的分级治理(多中心)模式,也无从分析基层政府突破上级垄断的可能性。其次,“二元垄断”表明中国政府的制度环

境对于土地开发中的地方政府行为具有独特的形塑意义。这是“一元垄断”探讨得不够深入的议题。一直以来,学界强调地方政府与“企业”的相似性——追求收益最大化,并认为这种行为逻辑是“官场”和“市场”激励的结果(周飞舟,2012;周黎安,2018)。然而,如果市/县政府仅仅是为了追求利益最大化,就应该将基层政府“驱逐出场”,而不是放任后者的违规开发。尤其是在卫星图片监测技术被广泛用于监控土地违法的情况下,市/县政府已经克服了无法知晓基层违法的信息劣势。显然,“二元垄断”的存在表明地方政府的行为模式也许比利益最大化理论所认识的更复杂。由此得到的推论是:可能有更为复杂的制度环境机制形塑了上下级政府的行为逻辑。以此观之,“一元垄断”理论侧重于考察“官场”和“市场”的外部激励环境,并没有深入考察地方政府在土地开发中实际面临的具体制度环境,因而无法有效分析上下级政府的复杂互动过程。

总之,“二元垄断”有助于发现土地开发中基层政府的行为机制以及形塑两级政府行为的复杂制度环境,从而突破“一元垄断”的分析局限。下文借助典型案例,细致地展现“二元垄断”的形成过程,并延伸至该现象嵌入的制度环境中,说明其普遍存在的原因,并在此基础上总结理论启示。

三、案例简介

本文研究的是 M 省南岭管理区执行国家危房改造政策的案例。^①

南岭管理区由国有农场改制而来。南岭农场创建于 1955 年,位于 M 省中部,原来隶属于省农垦局。2000 年,M 省政府启动国有农场改制,南岭农场改为管理区,归南华市管辖。南岭位于南华市南部,集镇中心距市政府约 15 公里,距高铁站约 10 公里。在这样的区位下,南岭的土地开发具有相当的潜力。

近年来,南华市不断推进南部地区的城市化进度。2010 年,M 省承接的东部地区产业转移重点项目——中原家具产业园在南岭启动。该项目占地 30000 亩,被规划为集家具制造、营销为一体的产业基地。

^① 按照学术惯例,文中涉及的人名、地名等均已匿名化。

为了规范土地市场,市政府强化了对南部地区的土地开发控制权。其具体举措:第一,基于不同区域的开发潜力给予相应的政策扶持。对于已划在城市建设规划线内的地区,市政府优先将用地指标用于投资规模较大的项目。比如,南岭辖区内的中原家具产业园就获得了大批建设用地指标;临近南岭的YS办事处也因地处市区而获得了开发房地产的政策支持。对于未被划到城市建设规划线内的地区,市政府则暂时约束这一区域内的土地开发,较少给予用地指标和政策支持。比如,南岭集镇就因位于城市建设规划线外而得不到开发房地产的政策支持。^①第二,市政府于2011年出台文件,要求对全市集镇规划区所有经营性用地一律采用先收购储备、后采取“招拍挂”方式公开出让。借助这种所谓的“一个口子进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的土地收购储备、经营管理模式,市政府得以直接控制南部广大农村地区的土地开发过程,不仅分享了农村地区的土地收益,而且制约了农村的土地违规、违法行为。^②

南岭管理区既迎来了城市化发展的契机,同时也因上级政府控制土地开发权而受到约束。约束反映在集镇开发方面。尽管南岭管理区计划将集镇作为中原家具产业园的腹地,以获得第二、三产业发展的红利。不过,市政府要求“集镇经营性用地必须走‘招拍挂’程序”,这直接限制了管理区的操作空间。在工商业发展相对滞后的农村地区,这一举措会挫伤企业投资的积极性。在此情况下,南岭管理区借用国家危房改造政策的机遇,大规模推动集镇土地开发,并突破了市政府的政策限制。

危房改造(也称“棚户区改造”)是近年来国家大规模推动的民生项目。2007年,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)发布,开启了全国保障性安居工程建设,危房改造被作为其中的重要内容。2008年,中央政府启动国有林区(场)、国有垦区、中央下放地方煤矿危旧房改造试点。2010年,危房改造在全国铺开。南岭管理区的危房改造始于2011年,属于国有垦区危房改造,实施周期为2011-2017年。按照计划,南岭管理区可获得约1.5亿元的财政投资。项目资金按指标分配,每个指标包括1.5万元住房

① 《南华市2014年度国有建设用地供应计划》(内部文件,20141114)。

② 《市人民政府关于加强全市集镇土地利用管理的意见》(南政发[2011]9号)。

改造补贴以及 1200 元配套基础设施资金(用于道路、水电、绿化等)。截至 2014 年底,南岭管理区共获得 5880 个指标以及约 1 亿元的财政资金。各年度的指标分配情况为 2011 年 821 个、2012 年 1679 个、2013 年 1880 个、2014 年 1500 个。

笔者作为南岭管理区城乡规划与建设管理局的兼职工作人员,从 2014 年 10 月底到 2015 年 6 月底对当地的危房改造情况进行了约 7 个月的调研,此后还数次回访补充资料。需要说明的是,南岭管理区虽然与乡镇在建制设置上有所不同,但二者在组织机构的设置上是相似的,^①而且管理区与乡镇均受到国家制度和上级政府控制土地开发权的双重约束,由此对管理区的考察也可推广至其他乡镇。

四、治理与反治理:“二元垄断”的形成过程

(一) 诱发阶段:政策约束的凸显与基层政府的突破

危房改造启动之初,南岭管理区并未意识到市政府的政策约束。2011 年 9 月,管理区出台实施方案,提出危房改造项目安置住房建设用地以行政划拨方式提供,要求开发为商品房住宅或者其他经营项目的建设用地,须依法实施有偿使用。上级返还管理区的土地出让金等土地收益,按收支两条线规定管理,60% - 80% 投入到危旧房改造项目,20% - 40% 投入到镇区基础设施建设。^② 2011 年 10 月,管理区委委托南华市金科土地房地产评估咨询有限公司对集镇的四宗危房改造用地进行价格评估,这四宗土地使用权的出让基准价约为 29.8 万元/亩。管理区要求企业按照此估价缴纳费用。然而,企业还承担着建房建设任务,再让其缴纳土地出让金就压缩了它们的营利空间,因而企业不愿配合政府工作。如若企业不合作或撤出投资,南岭的集镇开发不仅很难获得效益,甚至会因此“夭折”;同时,南岭管理区也无法有效回应民众改善居住环境的诉求。显然,基层政府缺乏实施土地出让政策的条件。2012 年 CTHY 小区几个投资人的撤出让管理区领导意识到,想要

① 管理区设有党政办公室、经济发展办公室、社会事务办公室,国土资源、司法等则由市直属部门垂直管理。这与一般乡镇的机构设置相似。

② 《M 省国营南岭农场危房改造实施方案》(南政发[2011]106 号)。

改善贫困民众的居住质量,只有突破上级的政策约束。

CTHY 小区原来是四个老板合伙投资的,我们承诺给他们配套优惠政策,老板们就爽快地投钱动工了。后来市国土局要他们交土地出让的钱。老板们不肯交,他们说这样不但赚不了钱,还要倒贴。之后他们的资金出了问题,更没法交钱了。小区在 2012 年年中停工了。我们知道不能再逼着企业交钱了……(管理区副主任 HCS,20141201)

于是南岭管理区没有要求企业缴纳土地出让金,并开始大规模招商引资。参与集镇危房改造的除了南华市本地的企业之外,还有来自周边 J 市、W 市的房地产开发公司。在用地政策的激励下,企业很有积极性。2012 - 2014 年,总计有 13 个危房改造项目动工并陆续入市。然而,由于各小区开发了大量商品房和门面房,管理区默许乃至庇护企业不缴纳土地出让金行为,违背了上级政府的政策要求。

(二)演化阶段:上级政府的治理与基层政府的应对

市政府对南岭的用地违规问题早有觉察。然而,在危房改造之初,市政府若强化对基层政府违规行为的治理,可能挫伤后者完成任务的积极性,从而连带影响市政府的绩效。因此,市政府并未马上要求南岭落实土地出让政策,而是默许后者“先上车后补票”,即让企业先施工建设,再补办用地手续。双方的矛盾并未凸显。

随着危房改造在全市范围的推进,不仅南岭管理区,其他五个负有国有垦区危房改造任务的管理区也存在不同程度的违规问题。这不仅打乱了市政府的供地计划,还直接干扰了市政府对房地产市场的秩序安排。^① 此时,市政府如果不采取应对措施,很可能会让问题失控。2014 年 4 月 28 日,南华市出台文件提出,“对于 2013 年以前批建的所有棚户区改造项目,对其中配建的商业服务设施,车库、架空层等经测算后以出让方式供地,补缴土地出让金。对 2014 年以后的棚户区改造项目原则上以出让方式供地”。^② 8 月 29 日,市政府召开专题会议,再

① 《南华市 2014 年度国有建设用地供应计划》(内部文件,20141114)。

② 《关于市保障性安居工程建设工作会议纪要》(南政发[2014]21 号)。

次强调“对于现在已形成商业门面的棚户区改造项目,各职能部门必须依法依规征缴各种规费,待其补缴土地出让金和各类规费后,才能办理相关手续,完善产权”。^① 督查和整治行动由此展开。2014年5月,副市长 ZGH 来南岭督查,对管理区没有督促企业缴纳土地出让金的做法进行了严厉批评,要求问责南岭干部。2014年11月,在市政府的整治行动中,集镇五个危房改造项目被要求停工,其他计划开工的项目也暂时搁浅,之前已经完工的八个项目则被要求补缴土地出让金。

面对市政府的治理行动,南岭管理区最初采取的策略如下:

一是申诉。所谓申诉,即在下级政府缺乏能力和资源完成上级布置的任务时,下级向上级陈明事由,以求上级减少任务量或给予政策援助(吕方,2013)。南岭管理区要求市政府给予优惠用地政策,其申诉依据是危房改造的公益性质以及有关土地无偿划拨的规定。^② 此外,南华市政府没有按照省政府要求,给予南岭管理区危房改造的配套资金以及金融、税收优惠,这也被管理区作为申诉理由:“你不给配套资金和贷款,总得给我优惠的用地政策吧。”在省、市政府官员来考察时,管理区领导通过哭穷、诉苦的形式,强调“南岭发展底子薄”、“财政收入少,领工资吃饭的人多”,请求上级政府给予支持。危房改造的任务指标也被作为申诉的说辞:“农场每年要完成1000多个指标,任务本来就很重,而且上级要求小区必须在一两年内完工。在这么短的时间内,如果先办完所有手续再开工建设,根本不可能完成任务,我们只能让企业边开工建设边办理手续。”(管理区副主任 HCS,20141213)

二是借用省政府部门的权威。研究指出,下级政府面对上级政府的压力时,如能借用更高级别政府部门的权威,则有可能缓解政策任务的压力(吕方,2013)。南岭管理区试图让省国土厅说服市政府给予土地划拨的优惠政策。2014年12月,省国土厅用地处到南岭了解情况,他们召集南华市国土局、农垦局等部门讨论如何解决危房改造用地问题,提出的解决方案是给南岭各危房改造小区土地划拨的政策优惠,要求小区商品房在二次交易时须补缴土地出让金。省农垦局也是南岭管理区倚仗的对象,在管理区领导的请求下,省农垦局与南华市国土局进

① 《关于处理和规范我市棚户区改造项目有关问题的专题会议备忘录》(南政发〔2014〕56号)。

② 《关于切实做好国有农场危房改造工作的意见》(M垦办〔2011〕69号)。

行多次沟通,焦点问题就是南岭危房改造的用地政策。

然而,上述策略并未奏效。尽管南岭管理区申诉说明了诉求的合法性,但是市政府没有答应其要求,也没有落实他们要求的财政资金配套和金融政策。省政府部门的权威尽管让市政府感受到压力,但省国土厅、农垦局不具有影响南华市决策的权力地位,因此这些部门向南华市政府建议的政策方案未被后者接受。

市政府治理行动产生的负面影响逐渐凸显。开发商与还建户约定在2015年春节前交房,但市政府的整治行动让开发商很难如期履约,群众看到小区停工后,纷纷向南岭管理区讨要说法。那些得不到改造机会的民众同样倍感焦虑,他们担心在2017年危房改造政策结束之前,自己很可能“赶不上趟了”。这些群众给管理区施加了很大的压力。市政府的治理行动还影响了南岭管理区的招商工作。没有了企业投资,管理区完成危房改造和推动集镇经济建设的目标都将大打折扣。管理区只能实施“倒逼”来迫使市政府妥协。所谓“倒逼”,即下级政府在无力完成上级要求又难以通过申诉渠道获得上级的让步时,或消极应对,或实施表面服从背后却反其道而行之的“反行为”,或将问题推给上级,从而迫使上级妥协(陈家建等,2015)。南岭管理区的倒逼策略如下。(1)对于市政府令其缴纳土地出让金的要求,南岭管理区表面上服从,实际却没有督促企业执行。2014年11月小区建议停工后,开发商都在观望,小区用地的手续问题没有被相关方推进。(2)利用民众上访的机会向市政府施压。面对民众,管理区回复说“停工是市国土局的要求,我们也没有办法”,从而将皮球踢给了市政府,群众遂到市政府讨说法。(3)将危房改造用地的政策问题建构成社会问题。管理区在给市政府的信函中称这些群众之所以上访是因为危房改造用地问题没有得到解决,这不仅可能导致管理区难以如期完成危房改造,而且会造成数千户群众办不了房产证,可能诱发大规模的群众上访。(4)管理区要求市政府从2015年开始减少危房改造的任务指标。理由是“用地政策遇到瓶颈,如不能解决,管理区很难招到企业参与危房改造”^①。基层政府的倒逼策略发挥了关键作用。2015年2月,市政府同意停工的项目复工,新规划的危房改造项目也如期启动。

^① 南岭管理区工作文件,20141220。

(三) 均衡阶段：“二元垄断”格局的形成

自2015年2月市政府放宽对南岭管理区用地政策后,双方的博弈达至均衡:南岭管理区按照原来的计划推动集镇的房地产开发,市政府似乎默许了南岭的违规行为。尽管市国土局、住建和规划局等部门要求南岭管理区执行土地出让政策,但没有市政府的硬性要求,这些职能部门并未给南岭管理区施加太大的压力。

体制与社会环境的新变化进一步强化了均衡格局。首先,国家将“精准扶贫”作为中心工作,贫困户的居住质量是重要的考核指标,地方政府完成危房改造的任务压力进而得到强化。在此背景下,市政府只有搁置其与南岭管理区在用地政策上的分歧,给予后者较为宽松的执行空间,才能激励后者完成危改任务。其次,严格执行土地出让政策潜在的社会风险让基层政府得以拓展政策执行空间。南岭近几年开发的新小区的还建户——原南岭农场下属的罐头、砖瓦等厂职工(约400多户)在未获得改造前就已经多次到市政府、省政府上访。直到2016年下半年,南岭管理区以集镇中心商业步行街项目的开发权作为优惠政策,引入南华市XL房地产开发公司参与危房改造,才暂时安抚了这部分群众。南岭管理区和市政府都十分清楚,在危房改造即将收官阶段,如果严格执行土地出让政策,很可能再一次诱发矛盾和冲突,不仅企业不会合作,民众也还可能因此采取上访等激进行动。

南岭管理区与南华市政府博弈达至均衡的过程,造就了“二元垄断”格局。大体来看,市政府在城市国有土地边界内享有绝对的垄断权,通过土地储备、“招拍挂”等程序获取土地收益。在城市边缘的农村地区,市政府虽然颁布了控制农村土地开发和治理违规的政策,但南岭管理区却将民众利益裹挟进违规开发之中,迫使市政府不得不放弃对违规的治理。就这样,基层政府大规模推动了集镇的房地产开发,并在不执行土地出让政策的情况下,独享土地开发收益。然而,这种经由冲突性博弈而形成的“二元垄断”格局潜藏着风险。一方面,市政府面临土地市场秩序难以维系和土地违规开发难以治理的困境;另一方面,基层政府也因违规承担了社会风险。“小产权房”问题让两级政府尤为棘手。从目前情况看,南岭管理区很难说服企业补缴土地出让金。一方面,前期开发的房屋已基本售卖完,管理区没有与企业谈判的筹码;另一方面,正在建设的小区承载着完成危房改造任务的使命,管理区无法说服企业缴纳土地出让金。市政府也很难“开口子”,因为南岭

危房改造的违规开发规模已较大,要让违规合法化就要匹配相应的用地指标,这显然缺乏政策操作空间。总之,南岭的“小产权房”问题很可能在危房改造结束、企业退出后,成为无法解决的“烂摊子”。不难想见,南岭危房改造小区的用地问题如不能妥善解决,那些无法办理房产证的民众很可能会向管理区乃至更高级别的政府施加压力。这一系列矛盾将如何解决,依然有待观察。

五、“二元垄断”何以可能:基于制度分析框架的解释

案例研究表明,“二元垄断”虽从某种程度上弥合了上级政府和基层政府的利益矛盾,但却使得国家治理土地违规、管控土地资源的目标落空,并因裹挟地方社会经济而衍生出一系列风险。这并非本方案例独有的现象。当前各地频发的基层政府开发小产权房、以租代征等违规现象以及上级政府的治理乏力,影响着地方经济发展和社会稳定。虽然上述现象在不同情境中有不同的发生机制,但形塑这类现象的共同制度机制却是有迹可循的。由此,一个重要的问题是:在国家强化治理土地违法问题的背景下,为什么在基层政府违规行为的基础上建构的“二元垄断”格局会普遍存在?

(一) 制度分析框架

在学界对组织现象的研究中,制度分析一直是主流研究视角。尤其是针对一些特定的政府行为为何普遍存在的问题,制度分析视角提供了统合分析的重要研究思路。该思路强调,在权威体制下,国家制度不单以一统化的中央号令为基础,更通过地方政府对中央号令的再构而落地生根(周雪光、艾云,2010;刘玉照、田青,2009)。因而统合分析关注自上而下的制度生产过程。它不仅聚焦于诱发相关政府行为的中央制度,而且深入地方制度层面,分析地方政府对中央制度的再构,进而统合考察在双重制度逻辑下,不同层级的政府行为是如何诱发并逐渐定型的。

以统合视角来研究“二元垄断”为何普遍存在的问题,需要集中关注以下议题:1. 为什么基层政府敢于铤而走险,以违规开发来突破上级政府的垄断? 2. 为什么上级政府明明具有治理权威,却不能有效遏制

基层的违规行为? 本文认为,“二元垄断”受到中央与地方制度的共同影响,并在特定的作用机制下诱发而定型。其中,与“基层政府违规”及“上级治理不力”相关的制度环境包括土地管理制度和土地违规治理制度,相应的作用机制是“资源管理制度的强约束”与“治理违规的软约束”。本文的中心论点是:“二元垄断”是土地管理制度和土地违规治理制度从中央到地方交互作用的产物,并在以上两大作用机制下诱发和固化。基于这一立论,本文结合与案例相似的现象,逐一回答“为什么基层政府会以违规开发突破上级管制”以及“为什么上级政府难以治理基层政府违规”等问题(见表2)。

表2 “二元垄断”的分析框架

中心问题	研究思路	制度环境	作用机制
为什么基层政府以违规开发突破上级管制	综合分析中央制度和地方制度的作用机制	土地管理制度	资源管理制度的强约束
为什么上级政府难以治理基层政府违规		土地违规的治理制度	治理违规的软约束

(二) 诱发机制:资源管理制度的强约束

“二元垄断”之所以诱发,与基层政府违规开发的冒险行为以及土地管理制度息息相关。

从宏观层面看,20世纪90年代,我国的土地管理制度发生的两项重大改革,决定了城市化背景下土地开发的资源分配。一项是1998年《中华人民共和国土地管理法》修订之后,土地管理制度从原来的“分级审批制”改为“土地用途管制”。新体制将土地分为农用地、建设用地和未利用地,明确各类土地的使用边界,严格限制用途变更。其中,建设用地指标关系着土地从农用向非农用途的变更,成为与土地开发最为相关的权力资源。中央政府通过土地利用总体规划、土地年度使用计划来控制地方政府获得建设用地指标的规模和时间节点,要求各级政府不得突破指标限定的土地开发数量。另一项是国有土地使用权有偿出让制度,20世纪80年代首先在深圳等地试点,后在全国推广。2002年7月实施的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》明确土地“招拍挂”是土地使用权有偿转让制度的核心机制,从而进一步激活了土地市场。在上述过程中,土地开发的收益大部分归地方政府,土地

使用权有偿出让由此成为中央对地方的制度激励。

国家资源管理制度对地方政府的影响十分显著。中央政府的利益激励使地方政府形成依赖“以地生财”的发展模式。然而,中央对土地指标的严格管控又常与地方发展经济的目标不兼容。典型的表现是,地方政府大规模进行土地开发的需求与其获批的建设用地指标之间存在尖锐的矛盾。为了尽可能地克服指标约束,市/县政府对国家的资源分配制度进行了再构,其实施逻辑是控制土地开发权。首先,在权力资源分配方面,市/县政府出台土地集约利用政策,将有限的建设用地指标优先投入到效益好的经济项目中。乡镇如果没有发展大规模的经济项目则很难获得用地指标。如在本文案例中,南华市出台的《关于加强土地利用管理促进节约集约用地的通知》(南政发〔2012〕1号)规定:“今后市政府的建设用地指标原则上不再下拨到乡镇,而优先保障城市新区、大园区的用地需求,其他项目主要由乡镇通过实行增减挂钩等内部挖潜的方式予以解决。”一些地区的市/县政府还将乡镇执行增减挂钩所置换的建设用地指标统筹用于城市化发展项目中,加剧了乡镇资源的紧张局面(谭明智,2014;曹亚鹏,2014)。其次,在收益资源分配方面,市/县政府通过“土地收储”制度,建立从收储到出让的程序设计,从而将农村土地的收益纳入控制范围。“土地收储”于20世纪90年代后期由杭州、上海等地自主发起。2001年,国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》,明确了该制度的合法性。该制度由“收购-储备-出让”等环节构成,市/县政府成立隶属于国土资源管理部门的“土地收购储备中心”来控制上述环节(曹正汉、史晋川,2009)。土地储备的来源不仅包括城市中的土地,还包括农村地区的土地。通常城市规划建设线内的农村土地、线外的集镇规划区土地,均被市/县政府纳入收购、储备和“招拍挂”出让程序。^①尤其是集镇规划区的土地常常出现权力寻租问题,因此,各地市/县政府要求乡镇在出让土地时必须走收储和“招拍挂”程序,力图在规范农村土地市场的同时分享农村土地升值收益。

综上,在中央与地方均强调管控土地资源的思路下,形成了“资源

^① 按照《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)的规定,地方政府可收储的土地主要是国有建设用地,但地方政府倾向扩大土地收储的范围。在案例中,南华市政府通过基层政府开办土地开发公司的形式,收储了大批集体和国有农用地(国营农场的农用地属于国有)。这些农用地被作为产业园区、开发区或者大型还建小区的预留地。

管理制度的强约束”。强约束建立于权力层级的基础之上,市/县政府虽然受到中央和省政府的约束,但却通过控制土地开发权将压力转移给基层政府。基层政府因而受到最为严重的资源约束,很难获得建设用地指标,也很难自主地决定土地的增值收益分配。如有研究揭示,资源约束是基层政府违规行为的诱发机制(狄金华,2015;陈家建、张琼文,2015)。这是因为中国政府体制以权力层级关系来配置资源,并具有上下级政府“职责同构”的特征,因此,基层政府在执行任务时常常因权力配置的不足而面临极大的资源短缺问题。它虽然可通过变通、选择性执行等方式化解压力,但这违背了上级的政策要求。在本文中,“资源管理制度的强约束”对于基层政府违规的诱发效用更为显著。一方面,在土地用途管制制度下,中央政府对土地资源的控制越紧,就越可能导致资源紧缺的压力层层下移;另一方面,市/县政府控制资源强化的“次生约束”比国家土地管理体制的“初生约束”更为显著地弱化了其从事开发的自主性。因此,基层政府不得不诉诸违规行为,以获得执行政策的空间和经济目标的实现。具体来看,市/县政府对用地指标的控制是以项目的投资规模作为分配前提的,而乡镇推动的经济项目一般不符合要求,从而导致乡镇难以自主推动农村地区的土地开发。市/县政府控制农村土地收储,要求乡镇执行土地出让政策也不符合后者的诉求,因为乡镇更倾向于以零地价的优惠政策招商。当基层政府遭遇上级制度约束,乃至影响到农村经济发展时,就可能铤而走险,诉诸突破上级限制的违规行为。

这就是案例呈现的问题。通过主导土地的收储、“招拍挂”过程,市政府得以控制农村地区的土地开发,避免基层政府违规圈占土地而扰乱市政府的用地安排。但是,上述制度安排造成基层政府无法自主决定用地政策,从而影响其招商引资乃至推动集镇产业升级的计划。而南岭管理区面临的压力也决定了它很难遵从上级的要求。其一是民生任务的压力。管理区承担着改善 2000 多户下岗职工居住环境的责任,以优惠的用地政策吸引企业参与危房改造是管理区的策略,如果要求企业缴纳土地出让金,就可能难以完成招商任务。其二是地方经济竞赛的压力。近年来,为推动城市化、工业化发展,市政府对各基层政府(包括 6 个管理区、7 个办事处和 10 个乡镇)进行了类似于经济竞赛的动员工作。基层政府被要求完成与城市化建设相关的经济项目和任务指标,财政项目资金、土地、金融等优惠政策是相应的激励机制。在

这样的竞赛氛围中,基层政府如无法完成指标,则可能影响基层政府的评优、评先,以及上级资金的拨付、优惠政策的获取等。南岭管理区没被市政府列为发展“重点镇”,本就在竞争中处于劣势,需要在此轮竞赛中做出成绩。因此,以经济竞赛分配政策资源的激励模式进一步决定了南岭管理区即使面临被问责的风险,也必然突破上级土地出让政策的约束。

(三) 固化机制:治理规则的软约束

“二元垄断”的固化与上级政府对基层违规的治理不力息息相关。为何如此?本文以“治理规则的软约束”予以解释。“治理规则的软约束”指在土地违规治理中,上级政府对基层政府的妥协、让步——这样的行为惯例造成治理违规的正式规则被软化。需要指出的是,尽管对于上级治理违规绩效欠佳的问题可从上下级“共谋”的角度(张莉等,2011)获得答案,但这不能凸显与治理土地违规相关的制度环境因素的影响。“治理规则的软约束”则反映了土地违规的治理制度缺乏地方实践基础。与强调个体利益的“共谋”视角相比,“治理规则软约束”提供了更为凸显制度因素的解释逻辑。

从治理规则的形成逻辑看,从2006年起,中央政府推行土地督察制度,在国土资源部下设九个国家土地督察局,由后者代表国家土地总督察履行监督检查职责。在此背景下,中央政府对地方政府的土地违法行为的治理力度愈加强化。2008年,监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部联合发布的《违反土地管理规定行为处分办法》(简称“处分办法”)规定,县级以上地方人民政府主要领导人如在土地管制工作中失职,将被警告、记过乃至撤职,其中“一年内本行政区域违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的比例达到15%以上”是主要的考察依据。2009年,与“处分办法”配套的技术手段——“卫星遥感图片执法检查”第一次覆盖全国所有的省(市、区)、县等行政管辖区域(不含港澳台地区)。这一系列制度出台后,2009年M省S市的官员因该市违法占用耕地面积比例高达16.4%而被国家土地督察局派出的工作组约谈,一时引起巨大反响。在地方层面,地方政府积极贯彻上述条例。2010年以来,M省有几个市/县的官员因违规治理不力而被省国土厅约谈。省国土厅将治理土地违规作为分配土地指标的依据,强调对治理不力的地方政府实施“一票否决”——取消后者当年

“评优、评先”的机会,并扣减建设用地指标。这让各市/县政府面临巨大压力。南华市国土资源局的报告即提及各基层政府“急于求成,鼓励开发商边建设边办用地手续,甚至不办手续,直接冲击和挑战违法违规用地 15% 的问责底线”(南华市国土资源局工作文件,20130703)。2014 年 6 月,M 省人民政府下发的《最严格节约集约用地制度的通知》要求各市/县对辖区的土地违法、违规问题进行综合整治。因此,对于南岭和其他五个管理区借国家危房改造政策突破上级约束的行为,市政府就要对违规面积最多的南岭施以惩戒,以起到“杀鸡儆猴”之效。

严厉整治土地违规的政策是自上而下推进的,地方政府具有治理违规的责任和动力。那么上述治理规则为何在实践中被软化了呢?本案例初步揭示了治理规则软化的内在机制。

第一,治理违规的合法性约束。在违规的治理情境中,被治理者是否认同、接受治理者的规则,决定着违规的治理绩效。如果缺乏社会认可,治理者就常遭遇民众的抵制(陈映芳,2013)。这表明政府治理不仅要符合法律法规,更要合乎情理和道义,即受到社会合法性的约束。在此情况下,被治理者对自身诉求的合法化建构是制约治理者行动的策略。例如,农民以发展生计的道义诉求要求政府默许其违规占地建房;基层政府则以违规开发对农村经济民生的正面意义作为不配合上级治理的筹码。如在案例中,南岭管理区违规开发的合法性基础即危房改造具有改善民生的效益。在政策执行中,管理区借危房改造的合法性大规模动员民众参与,从而以裹挟社会利益的策略制约上级政府的治理行动。

我们也想解决南岭的违规开发问题,但这关系到数千户老百姓的利益,我们也很为难。总不能逼着开发商停工、不让老百姓搬家吧,这没道理嘛。(市国土局副局长 LDK,20150520)

在治理逻辑与社会情理逻辑相悖的情况下,市政府不得不作罢,基层政府因而将违规行为包装在上级权力锋芒难以触及的“硬壳”之内。

第二,政策高压执行的风险约束。中国政府的政策执行常常呈现高压特征,某一层级政府为了实现治理目标,强制要求下级政府不折不扣地执行政策。治理土地违法是中国政府经常高压推进的领域。为了实施政策目标,执行者常常在不考虑地方环境是否兼容的情况下展开

行动,这很容易冲击地方社会,乃至引发冲突(陈家建、张琼文,2015)。在此情况下,政府体制可容纳的社会冲突是有临界点的,如果社会冲突影响巨大乃至造成严重后果,上级政府与下级政府都会受到连带惩罚(冯猛,2017)。因此,风险信号的出现是政策执行从严转松的节点。在本案例中,市政府要求基层政府执行土地出让政策导致危房改造项目停滞,造成老百姓的安居工程无法继续实施,引发群众上访。上述负面后果让基层政府得以向上级传递风险信号,进而使上级妥协。

市政府领导专门召集市农场管理局、国土局的官员,还有我和Z书记(均为南岭管理区官员),开会讨论如何解决群众的上访问题。会上我们提到,(群众上访是因为)危房改造小区的停工导致,我们答应老百姓的交房承诺没法兑现。Z市长当时没表态,只是说不要让他们来上访了。后来又有一拨群众到市里上访了。市领导可能跟我们一样熬不住,就准我们开工了,要求我们必须在上半年让老百姓搬进新房。(管理区副主任 HCS,20150320)

第三,政策执行的关系约束。虽然上级政府拥有权威地位,但“在协助治理的需要方面,上级对下级具有反向依赖性”(张静,2014)。例如,在土地开发中,虽然市/县政府拥有招商引资和产业打造的资源控制权,但也要依赖基层政府、村级组织完成征地拆迁、维持社会稳定等任务。依赖关系使基层政府得以讨价还价乃至要求上级政府默许违规行为。在上述案例中,上级政府也受到类似关系的约束。

首先是完成民生项目的依赖关系。从2011年开始,M省政府把危房改造作为各市/县完成保障性住房建设工作的重点考核内容。在考核压力下,南华市依赖基层政府完成任务。南岭管理区的任务指标是最多的。2011-2015年,南岭各年要完成的危房改造指标分别是821套、1929套、1880套、1500套和1600套,同期全市要完成的保障性安居工程任务各年分别为3970套、4031套、4790套、4832套和4620套。因此,南岭管理区提出,市政府若是坚持执行土地出让政策,就应削减给南岭分配的指标,这让市政府不得不慎重考虑。

市领导谈到南岭农场在危房改造中的贡献,如果一刀切让企业交钱,南岭可能完不成任务。Z市长的意见是让那些商品房量

大的企业先交,那些开发成本大的以后再谈。(市农场管理局副局长 XM,20141226)

其次是发展地方经济的依赖关系。在中原家具产业园的建设过程中,市政府依赖南岭管理区在土地征收、招商引资和基础设施建设等方面的协助。由此,市政府一方面要求南岭通过集镇建设推动地方经济,一方面却要治理管理区的土地开发。这种“又要马儿跑又不给马儿吃草”的行为很容易遭遇后者的抵制——“市政府不给政策(土地划拨),还想着要这边的老板交钱(土地出让金),我们怎么可能搞得起来”——从而影响着市政府在治理下级违规时的决策。

以上发现具有超越个案的启示意义。实际上,基层政府的违规多是在中央推动惠农政策的背景下发生的。基层政府能够以国家政策和社会公益的名义来建构违规开发的合法性。例如,基层政府以推动地方经济、改善民生的名义,或违规圈占农地、以租代征,或推动农民上楼,违规开发商品房。市/县政府不能不考虑基层政府违规开发本身具有的正面意义。当基层政府将违规捆绑在社会利益之上时(如动员民众参与还建或购买小产权房),亦使上级政府必然衡量治理成本。国家严令禁止强拆等侵犯民众权益的行为,更让上级政府在治理基层违规行为时承担着巨大风险,使他们在治理违规时必须慎之又慎。再加上上级政府完成经济发展指标和社会治理事务须依赖基层政府,地方官场也深深嵌入于绵密的关系网络中。政府间的关系网络对于政策执行具有不可忽视的影响。因而治理违规的潜规则替代了正式规则,成为实际发挥作用的机制,即构成本文所说的“治理规则软约束”。这一机制具有内在的制度逻辑:土地管理体制管控用地的合法性以及国家惠农社会工程的合法性在地方实施中的互相抵牾,是土地治理规则难以落实的制度基础;“关系”作为非正式制度在政策运作中的实际意义则造成治理规则的软化乃至空转。结果常常是上级政府治理成效不彰,基层政府的违规行为存而不懈。

六、结论和讨论

本文聚焦土地开发中基层政府与上级政府的博弈现象,该现象通

常表现为基层政府在未被上级批准的地区违规从事土地开发,并使上级政府的治理失效。这表明,在土地开发中实际上存在着上级政府和基层政府共同建构的“二元垄断”格局。这是地方政府“一元垄断”理论未曾关注的现象。本研究发现,土地管理体制与地方发展环境的不兼容,以及由此诱发的上级政府控制土地开发权行为,是基层政府违规突破上级垄断的原因;上级政府受到的合法性约束和风险约束、上级对下级的关系依赖则软化了上级的治理行动。由此,基层政府成为除上级政府之外的垄断者,形塑了土地开发中独特的“二元垄断”格局。其具有如下理论启示。

第一,更为深入地揭示了土地开发中地方政府行为机制的经验黑箱。一直以来,学界关注市/县政府垄断土地收益的过程,强调市/县政府的权力机制和影响力,忽视了农村基层政府在土地开发中的行为模式以及两级政府间互动关系的实际影响。本文揭示了基层政府违规实施土地开发的行为机制,以及由两级政府共同建构的“二元垄断”格局的现实影响。在“二元垄断”中,基层政府与上级政府争夺土地开发的自主权和收益分配权的行为影响着地方经济和社会,尤其是基层政府以违规开发裹挟民众利益的行为诱发了社会风险,这具有深刻的警示意义。“二元垄断”还进一步揭示了为什么国家管控土地资源和治理土地违规的目标会遭到扭曲。它表明,国家目标的扭曲并非基层政府与上级政府的共谋造成的(张莉等,2011),而是土地管理体制造成了上级政府和基层政府的利益冲突,塑造了双方共同竞争垄断地位的行为,因而它们在获取制度发展空间的同时,也让国家对土地资源的指标化管制无从落实,消解了国家治理土地违法的权威。

第二,基于对“二元垄断”的社会学分析,本文揭示了不同层级的地方政府在土地开发中的行为多向性和组织环境的复杂性,从而突破了“一元垄断”强调地方政府单一追求土地收益最大化的理论预设。以往的分析具有典型的经济学特征,按照“利益”所指不同,相关研究可细分为强调“土地市场收益”和“官场晋升收益”的不同脉络,由此,将地方政府置于“官场和市场”的激励环境下,建构了地方政府谋利化的理论取向(周黎安,2018)。而本文对“二元垄断”的研究表明,各级地方政府在土地开发中并非单一追求利益最大化。其中,基层政府实施违规开发是为了克服土地管理体制和农村市场资源不足的约束,还因为受制于社会压力而不得不满足民众诉求。这表明基层政府在复杂

环境下呈现多重目标取向,且因制度环境压力的改变而采取不同的行为策略。同样,市/县政府尽管具有城市土地一级市场的垄断权,也希望将农村地区的土地开发纳入控制范围,但当它受到基层政府违规开发的挑战时,却在后者的关系约束和风险倒逼策略下放弃治理行动。这表明上级政府也力求在土地收益、关系收益(与基层政府间的“关系”)和社会风险最小化等多重目标中获得均衡。

总之,在土地开发中,各级地方政府实际上受市场、社会以及政府体制等多重环境的影响,使其行为具有多向性,且常因应不同环境压力采取不同的行为策略,而不是在“官场和市场”激励下表现出追求利益最大化的稳定行为取向。从社会学视角来看,市/县、乡镇政府更多追求自身行为与复杂组织环境的兼容,与经济学意义上的追求收益最大化的“厂商”有着根本区别;它们追求垄断是为了维持政治、市场和社会环境的动态稳定,而非获取单一“市场”环境中的经济收益。

参考文献:

- 曹亚鹏,2014,《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》,《社会发展研究》第2期。
- 曹正汉、史晋川,2009,《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说和案例研究》,《社会学研究》第4期。
- 陈家建、张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 陈家建、张琼文、胡俞,2015,《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》第5期。
- 陈映芳,2013,《“违规”的空间》,《社会学研究》第3期。
- 狄金华,2015,《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》第6期。
- 冯猛,2017,《政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析》,《社会》第3期。
- 郭亮,2017,《“土地财政”中的地方政府权力运作机制研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 姜克芳、张京祥、罗震东、耿磊,2016,《差异分权与多元碎化:大都市边缘地区城镇化空间模式研究——基于武汉市蔡甸区的实证》,《人文地理》第4期。
- 刘雅灵,2011,《经济转型中的应对策略与制度分歧:温州与无锡》,《台湾社会学》第22期。
- 刘玉照、田青,2009,《新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”》,《社会学研究》第4期。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》第2期。

- 容志,2010,《土地调控中的中央与地方博弈——政策变迁的政治经济学分析》,北京:中国社会科学出版社。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 谭明智,2014,《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》第7期。
- 谢志岩,2015,《弹簧上的行政:中国土地行政运作的制度分析》,北京:商务印书馆。
- 徐斯俭、吕尔浩,2009,《市场化国家资本主义(1990-2005):中国两个地级城市个案研究》,《中国大陆研究》(中国台湾)第2期。
- 郁建兴、高翔,2012,《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》第5期。
- 吴毅、陈硕,2015,《农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角》,《社会学研究》第5期。
- 张汉,2014,《“地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评》,《公共行政评论》第3期。
- 张践祚、刘世定、李贵才,2016,《行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例》,《社会学研究》第3期。
- 张静,2014,《行政包干的组织基础》,《社会》第6期。
- 张莉、徐现祥、王贤彬,2011,《地方官员合谋与土地违法》,《世界经济》第3期。
- 周飞舟,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。
- ,2012,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- 周飞舟、王绍琛,2015,《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》第1期。
- 周黎安,2018,《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》第2期。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 周雪光、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Hsing, You-tien 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).

作者单位:华中科技大学社会学院
责任编辑:张志敏