

## 灰色治理与征地冲突〔\*〕

○ 刘 锐

(四川大学 公共管理学院, 四川 成都 610064)

〔摘 要〕灰色利益空间的出现源于征地补偿制度变迁,半正式行政在保障征地有序的同时带来问题。中央为减缓征地冲突,一手限制地方政府征地权力,一手提高被征地农民权益,使灰色利益博弈更加无序。抑制灰色治理负作用的关键是,完善被征地者利益表达渠道,满足合理诉求制止漫天要价行为。当前旨在消灭灰色利益空间的制度建设,在强化中央权威的同时限制了基层实践的灵活性,迫使地方在正式制度外创新治理机制。无论是发包征拆任务,还是以己为主实施征拆,均要按照统一的补偿标准推进征地,会面临分类和治理要价者的双重困境,征地冲突的规模和烈度会快速增加。只有重建中央—地方—农民关系,完善权—责—利统一的征地制度,才能切实减少征地冲突。

〔关键词〕农村征地;灰色治理;制度—结构;变迁;冲突生产

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.05.004

### 一、问题提出

征地制度作为中国特色制度,在推动城市快速发展的同时,带来越来越多的征地冲突。据统计,全国1/3以上的上访是因为土地问题,土地征收引起的上访达60%以上。<sup>〔1〕</sup>围绕政府强制、低价征地问题,政学两界展开热烈探讨。我们基于研究视角差异,将相关研究分为三类:

制度视角的研究认为,公共利益、征地程序、合理补偿,作为征地权三大要素应被遵守。在一些学者看来,公共利益界定不清、征地范围过宽,是征地冲突屡

---

作者简介:刘锐,四川大学公共管理学院副研究员、硕士生导师,研究方向为土地问题与基层治理。

〔\*〕本文系四川省社科规划年度项目“土地确权背景下的征地冲突及其治理研究”(SC17C017)的成果。

禁不止的根源,他们主张对公共利益进行类型化界定,对非公益性征地采取协商解决办法。<sup>[2]</sup>另外一些学者认为,征地程序不被遵守,农民权利得不到尊重,是失地农民不满的根源,只有借鉴国外经验,保障农民参与权及司法救济权,才能压缩征地者谋利空间。<sup>[3]</sup>不少学者通过国际比较,发现征地中的公平补偿多是市场定价,于是提出建设用地入市建议。<sup>[4]</sup>

产权视角的研究认为,征地冲突表面上是公正补偿,根源上涉及我国地权制度。一些研究认为,农民享有地权是残缺的,集体是官府实施的载体,政府强势征地不可避免。<sup>[5]</sup>不少研究沿用过程—事件方法,深度阐释民间维护地权的行为,维权范式被挖掘并得到广泛运用。如“日常反抗”模式强调抗争的底层视角,提出“身体抗争”“初武器”等概念;“法权抗争”模式凸出抗争的政治参与色彩,提出“以法维权”“法理抗争”的空间;规则模式指出抗争强化而非挑战国家权威,是为争取福利而非抽象正义。<sup>[6]</sup>

治理视角的研究认为,征地冲突源于利益博弈无序化。相关研究主要从三个层面分析。一是主体间关系的研究。一些研究认为,当村庄社会关联较强时,谋利性集体行动可能发生,当经济分化瓦解村庄结构,主体或阶层博弈会发生。<sup>[7]</sup>二是组织间关系的研究。一些研究认为,在软预算约束下,地方政府大量圈地尽量少给补偿,同时采取“行政包干”方式转移风险,村组织因此成为冲突的主体。<sup>[8]</sup>三是组织与主体关系研究。一些研究发现,当前基层治理能力总体较弱,造成恶人得势、灰色势力介入,征地冲突陷入恶性循环。<sup>[9]</sup>

从政府征地现实看,因公共利益征地发生的各类冲突,在各地并不鲜见;规范征地程序、公开征地信息固然重要,但只能缓解无法规避征地冲突;2000年以来各地大幅提高征地补偿标准,有的城郊村民甚至实现“一夜暴富”,征地冲突却越发激烈且快速增多;保障农民权利、约束政府征地权力的制度出台不少,依然难挡征地暴力、失地农民等问题扩大;从20世纪以来各国土地立法情况看,私有产权受限制逐渐成为社会共识,无论公法还是私法均对土地私有产权进行限制。<sup>[10]</sup>相比之下,治理视角的研究揭示了征地过程的复杂性,为理解转型期的征地冲突提供了生动画面。但是,征地冲突之所以成为治理问题,并非仅仅是利益主体间的博弈,在多元博弈策略及暴力运用外,应找到更中观的框架来分析。

本研究试图结合结构分析和机制分析视角,<sup>[11]</sup>用“灰色治理”概念来解释征地冲突发生的中观原因。笔者以为,在现行集体土地所有制下,要使统一补偿与异质诉求相契合,征地中的灰色利益空间是固有的,它为灰色化补偿决策提供了条件。“灰色治理”内涵包括三个方面。一是乡村社会的契约意识弱,民众与国家无明确的边界;政府作为治者,指地方政府而不是国家,被征地者作为被治者,指农民而不是抽象的公民。二是国家与民众的界限区分,在于国家掌握专断性权力,政府被赋权行使专断性权力,民众不能用暴力进行反制,随着国家对专断性权力的严格限制,政府与民众形成争夺地利的混杂关系。<sup>[12]</sup>三是治者与被治者的博弈处于微妙平衡中,治者行使裁量权尽量符合集体诉求,被治者会有抵抗

但不会过度坚持自己的诉求,双方塑造的利益空间模糊且不稳定,一方打破平衡便会带来重新划分边界中的反抗和冲突。

## 二、灰色治理产生:灰色利益的博弈

新中国成立以来,我国征地制度经历多次变迁,征地及其补偿却沿用既有体制。按照宪法对土地所有权的规定,集体所有制与国有制不是平等关系,而是部分与整体、低级与高级的关系,城乡土地权利结构不是分治而是从属关系。那么,当土地利益被代表国家的政府全部拿走,政府对被征地农民的补偿就不是等价物交换,而是补偿标准的协商及实际补偿的公平合理。灰色利益空间的出现源于征地补偿制度的变迁,半正式行政在保障征地有序的同时带来问题。

### 1. 征地中的整体性支配

我国征地制度始于1953年,当时提出实施公平补偿,突出补偿标准的协商性,补偿方式除货币补偿外,还包括就业和调地补偿。1958年修订《建设征用土地办法》时,考虑到农村土地已变为集体所有,国有制与集体所有制存在上下级关系,征地由协商改为强制且补偿较少,在原有补偿方式不变的基础上,增加移民安置。1982年出台《建设征用土地条例》,1986年通过《土地管理法》,结合农村土地承包责任制,除沿袭原有的货币补偿原则,在劳动力安置方式上进行创新,集体企业吸收、用地单位吸收等方式,作为安置途径被地方政府广泛运用。

一方面,重安置轻补偿制度有效解决了农民家计问题,我们从1958年以来的各类征地安置办法中可以窥见端倪,另一方面,落后的经济水平带来较低的土地收益,强大的行政监督没有给基层谋利提供空间。<sup>[13]</sup>因此,该时期被征地农民积极呼应征地,征地矛盾总体较小,政府开展工作较顺利。1990年代以来,地方政府征地规模日益扩大,伴随着户籍制度、劳动用工制度改革,以及乡镇企业破产和国有企业改制,原有多样化补偿方式丧失实施空间,单一货币补偿方式逐渐占据主导地位,1998年修订的《土地管理法》,对征地补偿规定进行变更,即是特定时代变迁的产物。

即使无其他方面的征地补偿方式,只要集体土地所有权实质存在,征地过程就能平稳有序地进行。常见补偿逻辑是,政府将补偿款中的土地补偿交给集体,农民获得地上附着物和青苗补偿及劳力安置补偿,3~5年后集体调地补偿失地农民土地。如此,征地利益损失由集体成员共担,失地农民即使对低补偿有意见,也难以产生行动上的真抵抗。笔者调查的山东东营某村,1980年代以来就采取该种补偿方案,农民总体认可的原因主要有两个:一是多数人认为“地是集体的,农民只有耕种权”;二是“如果不调地,给的补偿花光了,将来怎么活”。该村虽然地处镇郊,征地规模较大,征地矛盾却一直较小。

征地补偿标准不高却不抵抗,源于农民朴素的土地公正观。只要征地补偿不是极低,以至于威胁到自身家计生产,被征地农民并不去过分追究。它一方面源于“均富”“互补”“损有余补不足”的传统天道观,一方面源于集体主义实践塑

造的国家信任。<sup>[14]</sup>具体表现为,农民倾向于把别人所得看成自己所失,相互嫉妒和追求补偿中家际平等。<sup>[15]</sup>因此,虽然征地制度不断变迁,离公平补偿原则越来越远,农民既不了解也不愿关心,他们更在意具体补偿公正。常见的牢骚是,“我和某某的家庭条件差不太多,为什么补给我的和他的不一样”。

就调查情况来看,征地矛盾主要有两类。一类是补偿标准难以完全清晰化。一般说来,拆迁比征地矛盾更难化解,主要是征地的附着物是青苗,种植的作物容易计算和操作,当然,少数村民在地上种树,声称该树是治癌神树,同样会带来补偿困难。拆迁的附着物是房屋,各户装修成本差别较大,即使补偿规定因应实际,也难以做到面面俱到。另一类是补偿标准难以契合村民诉求。大部分村民对征地标准的不敏感,不意味着少数人不想多要补偿。农民索要超标准补偿的原因复杂,有的确实困难希望适当照顾,有的仅仅为谋求最大化利益。如果不对征拆诉求进行分类,满足多数村民的合理诉求,制裁少数机会主义诉求,补偿过程就会面临诸多困难。乡村组织的常用治理策略是,依托村庄信息对称区分“困难户”和“钉子户”,灵活利用政策法规以半正式行政方式来治理,笔者归纳出两种主要的征地治理模式:

一是利用村庄结构来治理。在村庄共同体存在、乡规民约发挥作用的年代,个体是否多得补偿不仅取决于他的个人意志,还取决于社群规范和社会网络约束。低社会流动、强村庄依附形塑出的村民,必须有长远预期,遵守共享规范,固执己见必陷孤立的危境中。反之,若有逾越标准的补偿要求但相对合理,基于互惠和生存权原则的村庄共识,集体成员不仅不会反对甚至给予同情性支持,村干部同样基于地方规范增加分配。道义经济、人情面子等乡土传统,虽然弹性较大难以精确地说明,却是村民追求尊严体面的动力。乡村组织借用乡土要素利用村庄结构来治理,钉子户治理就会低成本且具有高合法性。

二是利用利益连带来治理。相较于集体化时期乡村组织垄断资源形成的总体性支配,农业税时期的乡村治理能力有所弱化却没有完全解体。典型表现是,乡村组织不仅掌握着土地、林地、水面等重要经济资源,可以通过调地或再分配“刁难”不合作者,而且掌握着上户口、开证明、分配低保等行政性资源,既可以通过拖、磨、耗等软治理方式改变不合作者态度,又可以通过“株连”“设卡”等捆绑治理方式<sup>[16]</sup>逼迫不合作者就范。用利益连带方式制衡要高价者,对生产生活在村的农民产生威慑,反抗要付出丧失生存资源的代价,少数潜在的钉子户因此理性屈从政府征地补偿。从现代公共治理角度看,该类连带治理手段需要否定,但从治理绩效的角度看,它不仅可以有效制裁钉子户,又与村民实质公平观高度吻合,因此被经常运用于征地治理领域。

除上述常规性治理方式外,另外一种方式是使用专断性权力。在日常的征地实践中,专断性权力会被隐匿起来。凭借其不时示人的威慑力,及偶尔运用时的不受约束,使部分钉子户选择知难而退。在农村税费改革及乡村体制改革前,乡村组织在基层社会占有绝对高位,某些情况下甚至能实现排他性的一元化治

理,再加上社会结构变迁缓慢,时势权力弱,除非基层干部恣意妄为,侵害到多数村民的生存底线,否则,被征地者一般不直接对抗。

## 2. 灰色利益的产生与博弈

1998年修订的《土地管理法》较之以前有两大变化:一是原有对农民就业和社会保障部分不再涉及,土地补偿、附着物补偿、劳力安置补偿不变;二是将原有2~6倍的土地年产值总体补偿,改为不超过土地平均年产值的30倍。该改革实现了较彻底的货币化补偿,征地中的灰色利益大量涌现。

之前实施安置和货币补偿相结合的方式,尽管被征地者所得少,但家庭生活能保障。农民对国家既畏惧又信任的心理,使其尽管有疑虑还是认可征地。当多元补偿变成单一货币补偿,失地农民的生活压力很快涌现。主要表现为:一方面,多数失地农民文化水平低、没有专业技术,在就业市场上屡屡碰壁,致使相当一部分人坐吃山空;另一方面,多数失地农民不能享受与城镇同等的医疗、养老等福利待遇,消费心理失衡和行为无序带来快速返贫。当货币补偿的不可持续挑战了农民的公正观,征地大势不可阻挡,农民处于相对弱势地位,被征地者就伺机谋求灰色利益。

既然现行征地制度是刚性的,由抽象的“国家”制定不可改变,大部分被征地者选择接受客观现实。在他们看来,眼前的政府虽不值得尊敬,更高层次的“国家”却值得信赖。过去的集体主义实践使农民模糊感觉到,总体的“国家”是能体恤农民艰辛的“父母”,国家不会只管自身利益不顾被征地农民的死活。谋利的缝隙在于,现行征地补偿制度是有弹性的,具体的补偿标准由地方政府决定。《土地管理法》设定下限和上限的补偿制度,使政府可以自由裁量征地补偿的额度,农民的地利博弈因此有制度空间。要注意的是,被征地农民抗拒征地不是主流想象的那样源于维权,而是基于“生存道义”和“保障道义”意识高涨争取补偿。

其实,在集体土地所有制下,征地补偿重在村内公平,补偿标准一直都很含混。1998年以来征地冲突快速增多且越来越激烈,笔者以为主要与乡村治理能力瓦解有关。从集体治理角度看,1998年“生不增死不减”的农地制度,2006年的集体林地确权政策,机动地全部分给农民的规定,以人员分流为核心的基层改革等,使村治的物质和权威资源丧失。通过调地来安抚村民的补偿实践,在1998年后逐渐丧失操作的空间,被征地者要接受货币补偿引出的生活风险。那些原本被强大整体性治权威慑,选择屈服于现实的村民开始试探。乡镇政府作为征地的主体,本可以采取打击措施打击谋利者,问题是税费改革后的条块改革,乡镇重要职能部门权力被上收,乡镇治理能力变得支离破碎,丧失实施专断性权力的条件。乡村两级治权的同时被削弱,使钉子户无法有效治理,征地中机会主义博弈实践增多。

如果说在人民公社时期,基层组织虽然掌握着生产资料,但支配主要来自管理者的身份,而不是来自其政权经营者身份,以行政特权分享剩余能力有限。<sup>[17]</sup>在新时期财税体制下,乡镇政府普遍面临较大的财政缺口,同时承担较多经济社

会建设职能,对征地相关的税费收入有高依赖。另外,在新时期晋升体制下,乡镇政府要想发送较强政绩信号,最好的办法是加快城镇化推进速度,通过土地财政和大拆大建来获得政绩。一方面,在不完备信息条件下,上级政府很难掌握乡镇短期行为,只能根据可衡量标准进行评价,另一方面,激励机制中的明确“连带制度”,使直接上级面临与乡镇相似的晋升压力,它因此会与乡镇共谋放松征地监管。<sup>[18]</sup>

当乡镇希望既扩大征地规模又降低征地成本,它会利用自由裁量权制定较低补偿标准,考虑到村组织的集体行动力及其当家人角色,乡镇会释放部分利益空间诱惑村组织配合。如果村干部生活在李怀印所说的社群环境中,行动受制于村社规范及各类非正式约束,他就会因担心名声扫地尽量不滥用私人权力。<sup>[19]</sup>事实上是1990年代中期以来,伴随着市场经济和大众传媒的剧烈冲击,不少村庄血缘组织和关系网络瓦解,公共监督和社会约束快速下降,村组织行使治权的自由空间扩大。当乡村组织以利益为纽带精诚合作,征地不为保障民众权益,而为宰制更多灰色利益,政府与民众的微妙平衡被打破,灰色利益博弈带来国家与社会的低稳定关系。即一方面,基层组织能甄别要价者需求,采取适宜手段分类化解矛盾;另一方面,社会性授权的缺乏及其利益分离,使基层组织任意决定征地补偿额,以“公共”或“组织”的名义恣意谋利。<sup>[20]</sup>

不过,征地矛盾增加不意味着征地冲突增多,只有当被征地者的利益边界受挤压,威胁到基本生存安全引致反应性抗争,利益边界的博弈才可能引发征地冲突。一方面,相较于乡村组织的权力优势,多数被征地者尽管忧虑未来,但不会与政府发生正面对抗;另一方面,对于地方政府是否采取后续补偿措施,被征地者难以采取有效行动进行约束。因此,多数人盖房子种树,尽量捞取灰色利益。若乡村组织将“困难户”当“钉子户”,意欲通过打击权力弱小者,采取适当压制使其屈服,“困难户”会因生活危机奋起反抗,双方互动过程易出现冲突;若乡村组织将目标定位于村庄精英,试图以权力运用营造杀鸡儆猴氛围,精英的不惧威胁及强势反击,可能带来激烈的征地暴力。极端情况是乡村组织强势推进征地,只图完成任务不考虑农民诉求,表达不畅引发民怨和道义建构,使情感成为群体抗争的促发机制。

### 三、灰色治理变迁:矛盾的征地制度

中央政府处于权力顶层。一方面,它通过农民反应评估征地制度,限制不符合政策和方针的灰色利益,防止征地中的违法乱纪行为;另一方面,限于信息不对称和权力位置层级,中央既不可能直面复杂的征地冲突,更难甄别征地冲突的真实原因。换个角度看,如果不采取措施减缓征地冲突,就会引发更多社会不稳定,甚至造成农民“以法抗争”<sup>[21]</sup>。中央于是一手限制地方政府征地权力,一手提高失地农民土地利益,它使灰色利益博弈更加无序。

#### 1. 让利于民的制度变迁

我们将政府征地分为两块,一块是对少数钉子户的有效制裁,一块是对多数民众的合理补偿,它们均与治理制度相关联。1998年以来的治理制度建设,一方面为取消基层组织整体性支配权力,抑制地方政府征地的作恶黑手,以程序公开实现官民良性互动;一方面为提高征地补偿标准,畅通农民的利益表达,强化农民的土地权利。两块内容在多数时候并驾齐驱地实施,我们从国家—地方—农民关系的角度进行梳理。

1980年代以来,国家就一直致力于政府现代化建设,我们从乡镇机构设置、职能分工中可窥视。当时的治理制度建设还停留在形式上,尽管村组织的权力部分被上收至乡镇,乡村组织合作治理的整体性权力并不弱。乡镇治理能力的弱化始于1990年代末,源于计划生育和税费征收带来的干群冲突。不过,自下而上的汲取任务依然存在,贸然取消基层组织整体性支配权力,会降低政策方针的执行绩效。因此,中央虽然出台制度限制地方权力,仍赋予基层组织相当的治理资源。2002年启动税费改革后,中央进一步削减基层权力,基层整体性支配模式解体,它构成政府征地总体环境,对征地实践的影响有两个:一是基层治理钉子户的能力不足;二是乡镇政府本就拮据的财政更加紧张。为了加快城市化推进速度,最大化获取土地增值收益,不少地方政府加大征地力度。

地方政府最大化获取征地收益,显然不是为自身享乐和腐化。在现行财税体制下,主要税收的大头由中央政府掌握,地方公共财政的主要来源靠征地。为了经营好城市、发展好经济,地方政府要利用好征地收益,一般是先建设完善基础设施,再以优惠政策吸引资本入驻。在政治锦标赛体制下,地方政府面临巨大的招商压力,以至于工业地价不断被压低。<sup>[22]</sup>再加上市政设施建设需要地方政府不断贴钱投入,地方政府有获取灰色利益的压力和动力。地方政府可采用的方式主要有两种:一是通过压低补偿标准、挪用或拖欠补偿压榨被征地者;二是突破征地政策未批先征、多占滥占、肆意改变土地用途。

中央政府作为征地制度的制定者和监管者,知晓地方财政的困难和征地制度功能,但保障土地红线、维护农民权益、保证社会稳定,同样属于中央政府职责。中央政府就出台各类制度,平衡与征地相关的诸目标。笔者总结出三种主要平衡方式:一是制定土地利用总体规划,保持偏紧的建设用地供给制度,划定基本农田保18亿亩红线;二是对地方征地规模、权限、补偿价格等事项进行规范,要求做到征地信息公开、程序依法;三是逐步完善征地安置制度,大幅提高征地补偿标准,强化农民地权行使能力。以下主要梳理后两类制度。

1998年以来“货币补偿为主、安置补偿为辅”的制度,带来失地农民的生产困境、生活下降等问题,中央于是探索多元征地安置方案。如2004年国务院下发《关于深化改革严格土地管理的决定》(以下简称《决定》),要求妥善安置被征地农民,使其生活水平不下降、长远生计有保障。为呼应国务院的政策号召,国土部出台《完善征地补偿安置制度的指导意见》(以下简称《意见》),明确提出因地制宜对被征地农民分别实行多元安置,安置手段包括农业生产、重新择业、入

股分红、异地移民等。2006年国务院出台《关于加强土地调控有关问题的通知》，要求安排被征地农民的社会保障费用，不足部分由地方政府从获得的征地收益中解决。2010年国土部印发《关于进一步做好征地管理工作的通知》，除提出规范留地安置、优先进行农业安置外，还对被征地农民的社会保障提出细致要求。

鼓励各地探索实施多元化的征地安置方案，是对1998年来征地补偿制度弊端的调整，为各地征地安置制度创新提供了基础。从全国层面的调查数据看，87%的市县采取货币安置模式，农业安置、留地安置等占比较小，被征地农民中的大多数，对货币安置认可度较高，对社保安置认可度次之，对其他安置认可度低。<sup>〔23〕</sup>从调研情况看，社保安置水平低、农业安置局限大、就业安置不可行，除个别地方让利于民，采取留地安置办法，让农民享受城市化好处，多数地方的安置成本高、问题多，政府在多方评估后舍弃该模式。相较而言，货币补偿尽管存在诸多缺陷，但政府实施简便民众易于接受，多数地方主打货币补偿方式，剩下的问题是如何补偿，以让多数被征地者接受。

按照1998年的《土地管理法》，土地补偿费和安置补助费，以土地用途原产值作为依据，最高可达到年产值的30倍。到2004年出台《决定》时，提出征地补偿总额可超过30倍，若仍不能保证被征地农民生活，当地政府应用征地增值收益补贴。换言之，土地年产值30倍是可以突破的，标准是被征地农民利益切实保障。但达到上限到底需要多少钱、应该怎么出，《决定》没给出明确的计算方法。另外，《决定》和《意见》提出，按“片区综合地价”“统一年产值”实施补偿。该方案要求按土地区位制定补偿标准，意味着征地补偿制度朝市场化方向大步跃进。而2010年出台的《关于进一步做好征地管理工作的通知》，对征地统一年产值标准和片区综合地价进行详细部署，要求各地依据经济状况建立征地补偿标准动态机制，表明征地中的灰色利益空间无上限，被征地者争取更多地利在形式上是可能的。

就调查情况看，即使政府不断提高征地补偿标准，农民当时确实获得可观的征地收益，但是，被征地农民城市化是个复杂的过程，无论是生产交往还是生活消费，他们均有可能因点滴失误快速致贫返贫。当失地农民问题成为社会普遍现象，就会对征地过程产生反向化作用，激励后来者创新博弈策略多要补偿。更大的问题是，相较于货币补偿的一次性，经济快速发展带来的货币贬值，使农民更愿意囤地等待升值。现在因为国家征地制度的严肃性，及土地的不可移动带来无法退出，且地方政府普遍重补偿轻后续保障，被征地者就会与政府周旋伺机谋利。另外，当乡土逻辑在市场大潮下支离破碎，农民发现遵守地方征地规则不划算，与政府协调征地补偿价格，耍小计谋采取点小手段，不仅不会受到谴责和制裁，还会因多得地利被村民称赞。于是乎，征地中机会主义行为不断涌现，政府要花费相当的成本去协调。

## 2. 政府限权的制度实践

尽管中央政府不断改革征地制度,在“让利于民”的道路上越走越快,农民在法律上拥有了相当的谈判权,但从笔者在多地农村实地调研,及媒体频繁报道的征地事件看,征地冲突的数量没有减少,征地冲突的烈度快速提升。有研究认为,农民法定要价权和实质地位的不对等,导致了结果上的补偿少和农民不满意。<sup>[24]</sup>那么,能否按照主流的建议,赋予农民拒绝征地权,取消政府定价权呢?

答案显然是否定的。在未来的20~30年里,征地制度仍然具有强政治功能,只有当经济社会发展到一定程度,能切实替代土地财政的公共功能,或者现行财税体制得到较大调整,农民的土地权益才能得到根本保障。中央政府当然清楚征地权的意义,于是就在制度之外加强行政监管,强化自身的审批、检查、监督权力,同时,中央限制和压缩征地者的侵权之手,取消灰色利益空间以规范征地博弈。

先看征地程序。为避免征地程序违法带来的冲突,中央制定系列设定征地程序的法律。如针对征地者违反流程的行为,中央出台“两公告一登记”制度,要求征地补偿方案、补偿标准要公示,建立农民的利益诉求表达机制;针对政府低价征地高价卖地,引起农民强烈不满的问题,中央要求区分出经营性征地,逐步缩小政府征地的范围;针对征地补偿单一不可持续的问题,中央提出强化地方政府的安置责任,政府与农民应共享土地增值收益……为削减地方权力一元化带来的征地风险,设置严密的制度和程序,从纵向角度制约征地权,对于维护中央象征性权威,维持治理体制的稳定,是大有必要的。问题是,程序公平多大程度上缓和征地冲突,并没有统一和清晰的定论。可以肯定的是,程序规范约束住了表面的征地权,农民程序上的要价权得到增强,征地博弈中的既定强弱格局打破。

再看专断权力。2001年修订的《城市房屋管理条例》,规定政府和法院均有强拆权。2003年以来,中央陆续颁布条例规范征地,旨在将强拆权纳入法制轨道。<sup>[25]</sup>如2004年国务院出台的《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》提出,“严禁野蛮拆迁、违规拆迁,严禁采取停水、停电、停气、停暖、阻断交通等手段,强迫被拆迁居民搬迁”。2007年人大通过的《物权法》规定,私人的合法财产受法律保护,除非为了公共利益的需要征地,任何单位和个人不得侵犯和破坏。2011年国务院出台《国有土地上房屋征收与补偿条例》,除继续强调不能采取暴力威胁方式实施拆迁,对补偿合理但被征地人拒不配合的行为,《条例》提出地方政府依法申请当地法院强制执行。2012年最高法院出台《关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善办理征收拆迁案例的通知》,要求地方法院“不得与地方政府搞联合执行、委托执行”。对于“波及面广、影响大的案件,须报上级法院审查批准,同意后可采取强制手段”。

中央从程序和限权两方面加以规范,主要为推动地方政府依法征拆,避免其权力寻租带来的征地冲突。按照相关制度原则,地方政府实施强拆,须先提起行政诉讼,否则法院不予受理。在办理征收案件过程中,行政和司法机关应配合,

问题在于如何有效配合。灰色利益的存在为双方提供博弈空间,政府申请强拆源于被征地者要价高,逾越了地方政府的补偿底线且不愿妥协。即使通过法院审核保证程序公开,司法强拆也会剥夺被征地者利益。被征地者不会因强拆主体变为法院就选择遵从,执法中被征地者掀执法车、打法警在各地时有发生。如果法院增加执法人员压倒抵抗势力,对峙过程易出现意外带来肢体冲突。而一旦出现危害社会稳定的情况,下级法院同样会受到上级的否定,无论其执行程序 and 过程是否依法。因此,地方法院会采取各种策略,尽量不碰风险大的强拆案。

法院的“不出事”逻辑带来的问题是,政府申请司法强拆大多无疾而终。具体过程是法院要求走程序,从裁决到执行过程一拖再拖。问题是,征地任务完成是有时间期限的,如果不能按期交地会受到上级处分。因此,多数地方政府不愿麻烦法院,转而采用非正式手段应对困境。

其实,在很长的一段时间里,基层政府之所以征地顺利,主要是其与村组织有效合作,以专断权力为背景进行整体性治理。现在专断权力既已被限制,基层政府要如期有序征地,最佳策略是调动村干部积极性,让他充当征地工作主力。毕竟,村组织作为基层自治组织,与政府性质有本质差异,村干部可以利用私人人性资源,替代专断权力的政治功能。政府只要找到私人资源丰富者,推其当上村庄主要领导,然后通过利益俘获方式,实施行政发包模式即可。从组织学角度讲,若行政发包在上下级组织间进行,上级要在激励、监管和考核上做好平衡,下级组织侵害百姓的权益,会连带影响上级组织声誉;若发包在组织外进行,“赢利性经纪人”模式会被植入,代理人滥用权力引发的问题,应该由代理人自己来承担。<sup>[26]</sup> 实事求是地看,我们很难划清乡村组织的边界,因乡村组织关系是复合性的,它不仅包括政府与村委会的关系,还包括党委与党支部的关系。不管征地事务在乡村组织内部如何分配,村干部的征地手段会影响政府合法性。

通过争取村干部的支持和参与,可以为治理钉子户提供条件,常见方式是利用规则或专断权力。实行规则之治很困难,主要是不少村庄结构发生变迁,原有地方性规范宣告瓦解,划分灰色利益的正当性缺乏;以私人暴力摆平方式较为简单,但私权行使过程易发生意外。冲突多源于村干部滥用私权,或被征地者要价高让步少,打破原本脆弱的均衡边界。

#### 四、灰色治理取消:征地冲突的生产

无论是中央加大监管处罚力度倡导文明征拆,还是提出“法治引领、阳光征地、和谐拆迁”原则,目标都是建立灰色利益的分配规则,实现征地的程序规范和过程透明。中央的意图很明显,通过行政吸纳政治的办法,确立征地制度本身的合法性。问题是,依法征拆与公正补偿的矛盾如何处理,完成任务与农民要价的矛盾如何处理。

“父爱主义”下的制度—结构变迁问题,为农民机会主义谋利提供条件,政府只能创新治理策略应对。一方面,在一定的财力物力和人力约束下,基层政府尽

量维持多目标平衡。另一方面,在“向直接上级负责制”下,<sup>[27]</sup>基层政府优先完成压力型任务。笔者依据各地调查,总结出两类政府策略:

一是将征拆任务发包。中央政府取消灰色利益空间,要求征拆信息完全公开。地方需要遵照中央精神,参照本地经济实力,大幅提高补偿标准。尽管如此,多数被征地者尽量多要补偿,毕竟,他们要价不用担心任何惩罚。政府在慎重思考后,将征拆任务发包出去。发包的方式有两种,一种是按购买服务的方式,将任务发包给征拆公司;一种是按责任—利益连带方式,将任务发包给开发商实施。两种发包方式在形式上,试图契合和谐征地原则,实行标准化征地补偿。实践上,两种方式实施策略不同,征拆冲突表现有所差异。

虽然国土部2012年修订《闲置土地处置办法》,要求出让土地须是“净地”而非“毛地”。<sup>[28]</sup>地方政府为避免阳光征拆的潜在矛盾,还是会默许和放纵开发商主导征拆。尽管征地过程耗时费力有未知风险,开发商只要将“毛地”变“净地”,其用地资格主体就会被确认,无须再走后续土地招拍挂程序。且多数毛地区位优越开发价值大,若征地成功意味着要收获巨额房产利益,不少开发商因此卯足劲主持征地。开发商清楚,要早点拿到土地,须让农民早签字。既然农民在乎的是补偿额度,开发时间提前所获利益大,开发商就按政策足额补偿。

若基层政府主导征地,会与村组织紧密合作,对要价者分类治理,开发商不具备该能力。开发商为了资本早点运转,会遵守政策而且多给补偿。当村民提出偏高的要求,开发商会权衡是否掏腰包。若开发商心理能承受,征地过程会相对顺利。谈判不顺的情况多是被征地者要价过高态度蛮横,逾越了开发商的预期。当开发商将部分村民认定为“刁民”,作为发包者的政府又无能力制裁时,他就倾向使用私人化暴力予以解决。

虽然国务院2004年出台《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》,明确提出“进一步规范拆迁委托行为,禁止采取大包干方式拆迁”,不少政府依然将征拆事务发包给专业公司。比较起来,开发商希望土地早开发,征地中的赌博心理严重,行为冒进易制造剧烈冲突,基层政府会被上级问责。征拆公司作为实体组织,要发展首先要遵守制度,操作中公司人员注意程序,明显的违法行为极少发生,赤裸裸的暴力更少使用。如果当地存在征拆公司,基层政府优先与其合作。

我们将征拆支出分为两类,一类是农民的征地补偿,一类是政府的工作经费。以人为本实施征拆,农民获得补偿是足额的,公司所得是政府的经费。<sup>[29]</sup>如果政府发包所有事务,只考核结果不管控过程,政府的成本要小很多。果真如此,征拆公司行动逻辑会与开发商相似,滥用暴力的问题同样会无法控制。多数政府因此先支付劳务费,再以奖励费诱导公司守法。征拆公司作为市场主体,行动目标是最大化获利。它不会区分农民要价合理与否,而是在软磨硬泡无效后实施恐吓。恐吓的手段多种多样,如村民在外面做生意,就放条蛇或丢大便;村民晚上在家休息,就去揭瓦片砸窗户;若村民实施暴力反抗,公司就先录像作证

据,再将其包围适度施暴……从结果上看,公司的隐蔽暴力极少暴光,政府征拆任务如期完成。但是,村民基本生活和人身安全得不到保障,征地矛盾骤增引发民众的普遍怨恨。村民因此纷纷上访,要求取消公司征拆,恢复基层政府征拆。

二是以己为主实施征拆。在中央政府的三令五申下,基层政府取消发包体制。执行和谐征拆原则意味着灰色治理模式不可用,贯彻阳光征拆原则意味着灰色利益分配透明。一方面,农民差异化诉求要得到满足,政府需要在补偿政策外实施暗补。另一方面,当村庄公平观瓦解,农民利益发生分化,人人采取策略多要补偿。各人资源占有状况有差异,社会影响力和支配能力有不同,<sup>[30]</sup>我们依据主体占有资源的区别,以及由此引发的行动方式差异,将被征地农民的要价划分为四大类:

第一类是精英户。精英户处于村庄权力的上层,他们掌握资源多、人员构成复杂。对应主体既包括权力精英,又包括经济和社会精英。他们的政治影响力大,不少能左右征拆大局。政府妥善应对该群体,尽量满足他们的要求。该类群体与政府有丝缕联系,深谙基层政治的运作规则,明了政府额外补偿的底线。一方面,他们在直接补偿要价中,适可而止给足政府面子,另一方面,他们从其他方面索要补偿,包括承包项目、延展关系。因此,尽管双方纠缠征地补偿额度,总体能达成合作性博弈。

第二类是硬钉子户。他们或者是村庄政治的反对派,或者是要蛮斗狠的边缘势力。反对派属于精英农户层级,他们成为反对派既源于利益谋取,又源于竞争失败尊严受辱。一方面,政府尽量撮合双方关系,希望其至少不拒绝征地,另一方面,在屡次做工作无效后,政府选择越过反对派。边缘势力多被社会排斥,将他们归为硬钉子农户,因其以身体暴力为载体,为获利益无所不用其极。他们成为硬钉子的问题是,过度要价超过政府预期,凭借身体化暴力顽固对抗。为达到威慑效果,政府会冒险以暴制暴,征地冲突过程较激烈。

第三类是软钉子户。他们在村庄中的占比较大,拥有部分资源但影响有限。一方面,他们对统摄性官权力有着清醒的认识,没有特殊原因一般不直接抵抗。另一方面,在“会哭的孩子有奶吃”的舆论下,他们见缝插针地创新手段尽量谋利。政府回应该类村民的态度复杂,如果给予照顾换来同意政府会暗补,问题是,他们的要价具有较大可塑性,政府要花费大量时间和精力谈判。该类村民既可能“踩线不越线”,又可能采用“弱者的武器”,<sup>[31]</sup>或者使用夸张的闹大手段施压。一旦村民判断失误要价过多,引发政府的不满和打压,征地冲突便具有悲情色彩。

第四类是村庄弱者。他们掌握的资源有限,既不具备博弈能力,更不懂得博弈策略。相较于软钉子户的“依势博弈”,<sup>[32]</sup>他们唯一可用的是自己的身体。一方面,他们的生活确实有困难,需要政府多方照顾,另一方面,他们深知此时不搏往后难有机会,在边界内以“表演式抗争”<sup>[33]</sup>来谋利是他们的惯用策略。当政府鉴于弱者的弱势地位,无动力回应弱者的底线诉求,弱者的不理性越界易引发悲剧。

其实,即使硬钉子户不存在,被征地者在界内要价,依然会引发征地冲突。政府一面实施差异化的暗补,一面叮嘱村民不要透露。但村庄是个“熟悉”的社会,村民在补偿额上相互攀比,使暗补行为很难长期保密,补偿过程会遭遇诸多困境。笔者归纳出暗补三大问题:一是已经做通工作、签了协议的农户,会要求政府增加补偿;二是尚未签订协议者,会刺激其多要价的心理,政府谈判难度增大;三是因补偿价格不断被加码,远超文本规定的征地额度,使村民确信灰色利益存在,后续被征地者竞相要价。当暗补遭遇体制机制双重困难,政府无论如何分类均难有效治理,征地冲突会不时再生产出来。

## 五、结 语

我国城市化水平总体不高,新型财税体制形成还需时日,现行征地制度仍有强功能,创新补偿方式弱化土地私权想象,应是最直接最关键的解决措施。否则,权力与不完全权利的冲突将不可调和,征地制度合法性将越来越受质疑。“灰色治理”与基层作恶是一体两面,只要决策者辩证认识灰色治理,将征地冲突控制在一定范围,利益导向的冲突就难以政治化。抑制灰色治理负作用的关键是,完善被征地者的利益表达渠道,满足合理诉求,制止漫天要价行为。当前旨在消灭灰色利益空间的制度建设,在强化中央权威的同时限制了灵活性,迫使地方在正式制度外创新征地机制。按照统一补偿标准推进征地,面临分类和治理要价者的双重困境,有可能带来征地冲突的全面化和政治化。只有重建中央—地方—农民的关系,完善权—责—利统一的征地制度,才能切实减少征地冲突。当我国的城市化顺利完成,征地制度工具价值不再,“灰色治理”会真正走入历史。

### 注释:

- [1]杨帅、温铁军:《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化》,《管理世界》2010年第4期。
- [2]甘藏春主编:《社会转型与中国土地管理制度改革》,北京:中国发展出版社,2014年,第207—208页;黄祖辉、汪晖:《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》,《经济研究》2002年第5期。
- [3]史清华等:《征地一定降低农民收入吗:上海7村调查——兼论现行征地制度的缺陷与改革》,《管理世界》2011年第3期;程洁:《土地征收征用中的程序失范与重构》,《法学研究》2006年第1期。
- [4]张曙光:《博弈:地权的细分、实施和保护》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第62—67页;周其仁:《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》,《经济学》(季刊)2004年第4期。
- [5]吴毅:《农地征用中基层政府的角色》,《读书》2004年第7期;秦晖:《农民地权六论》,《社会科学论坛》2007年第5期。
- [6]折晓叶:《合作与非对抗性抵制——弱者的“初武器”》,《社会学研究》2008年第3期;覃琮:《农民维权活动的理法抗争及其理论解释 两起征地案例的启示》,《社会》2013年第6期。
- [7]贺雪峰:《征地拆迁背景下的村庄政治》,《学习与探索》2016年第11期。
- [8]郭亮:《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,《政治学研究》2015年第1期;周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期。
- [9]耿羽:《当前“半正式行政”的异化与改进——以征地拆迁为例》,载自黄宗智主编:《中国乡村研

究》(第十二辑),福州:福建教育出版社,2015年,第79—95页;刘建平、田苗:《征地拆迁领域灰色势力的行为特征与形成机理探析——基于对H新区的田野调查》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

[10]陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期。

[11]梁敬东:《坚持结构分析和机制分析相结合的学科视角,处理现代中国社会转型中的大问题》,《社会学研究》2007年第2期。

[12]吕德文:《灰色治理与城市暴力再生产——鲁磨路“城管”实践的机制分析》,《开放时代》2015年第4期。

[13][17][20]张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社,2000年,第50、50、5—6页。

[14]朱晓阳:《小村故事:地志与家园(2003—2009)》,北京:北京大学出版社,2011年,第103—106页。

[15]张雄:《讨价还价:政策法规与村民行为——对郊区拆迁过程的解读》,《开放时代》2001年第12期。

[16]陈锋:《从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

[18]周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《开放时代》2009年第12期。

[19][美]李怀印:《华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村》,北京:中华书局,2008年,第14—15页。

[21]于建嵘:《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004年第2期。

[22]周飞舟:《大兴土木:土地财政与地方政府行为》,《经济社会体制比较》2010年第3期。

[23]李珍贵等:《征地补偿标准政策之回顾与评述》,载自郑凌志主编:《中国土地政策蓝皮书》,北京:中国大地出版社,2012年,第134—136页。

[24]晋洪涛等:《谈判权、程序公平与征地制度改革》,《中国农村经济》2010年第12期。

[25]按照中央政策精神,在《土地管理法》等法律未修订前,集体土地及其附属物征收,参照《国有土地房屋征收与补偿条例》规定。

[26]周黎安:《行政发包的组织边界兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》,《社会》2016年第1期。

[27]周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013年第3期。

[28]毛地是指在城市旧区范围内,尚未经过拆迁安置补偿等土地开发过程、不具备基本建设条件的土地;净地指已经民拆除平整,不存在需要拆除的建筑物、构筑物等设施的土地。

[29]余彪:《市场化征地拆迁模式的运作机制及其后果——基于H省A县城郊农村的调查》,《长白学刊》2015年第4期。

[30]全志辉、贺雪峰:《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》,《中国社会科学》2002年第1期。

[31][美]詹姆斯·C.斯科特:《弱者的武器:农民反抗的日常形式》,郑广怀、张敏、何江穗译,南京:译林出版社,2011年,第2—4页。

[32]董海军:《依势博弈:基层社会维权行为的新解释框架》,《社会》2010年第5期。

[33]黄振辉:《表演式抗争:景观、挑战与发生机理——基于珠江三角洲典型案例研究》,《开放时代》2011年第2期。

〔责任编辑:刘姝媛〕