

东吴公共管理研究丛书 2

◀ 主编 沈荣华

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

容 志◎著



中国社会科学出版社

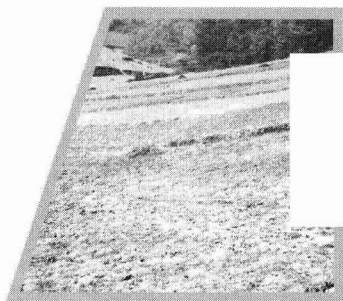
东吴公共管理研究丛书 2

◀主编 沈荣华

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

容志◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地调控中的中央与地方博弈/容志著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5004-8483-7

I. ①土… II. ①容… III. ①土地政策—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 006250 号

策划编辑 冯 斌
责任编辑 丁玉灵
责任校对 石春梅
封面设计 部落艺族
技术编辑 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 4 月第 1 版 印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17 插 页 2

字 数 270 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书获教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
(批准号：06JZD0033) 资助

目 录

第一章 导论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 文献分析	(7)
三 行为博弈与制度变迁	(27)
四 全书结构	(33)
第二章 分析框架和理论模型	(39)
一 政府的制度—行为分析	(42)
二 机会主义:中央与地方的分歧	(55)
三 机会主义与政府间博弈:一个考察视角	(73)
四 小结	(81)
第三章 市场化改革与土地管理制度变迁:1949—2005	(82)
一 市场化改革:土地有偿使用制度	(84)
二 土地保护政策和系统	(102)
三 中国土地保护政策的绩效	(110)
四 小结	(130)
第四章 产权消散与攫取软约束:博弈基础	(131)
一 产权、所有制与效率损失:一个分析的框架	(135)
二 三重分割:中国土地产权结构剖析	(141)
三 产权消散与集体行动困境	(152)
四 小结	(158)
第五章 经营型政府与政策内生性均衡:土地市场制度变迁的 路径分析	(160)
一 有偿使用与土地收益分散化	(161)

2 土地调控中的中央与地方博弈

二 政策变迁的路径考察	(171)
三 政策的内生性均衡分析	(181)
四 小结	(188)
第六章 组织困境:围绕土地市场的规制与反规制	(189)
一 官僚组织的经济学	(190)
二 制度设计与中央控制	(193)
三 信息难题与行为激励	(205)
四 分配格局与管理体制调整	(212)
五 小结	(226)
第七章 结束语	(228)
一 中央与地方之间由“零和博弈”日益转变为 “非零和博弈”	(231)
二 地方机会主义成为中央与地方关系中的重要变量	(234)
三 以官僚控制的方式解决机会主义难题的道路已经 走到了尽头	(238)
四 加强地方官员与地方之间的“相容性利益”是解决 机会主义危害的根本途径	(239)
附录 中国土地调控重大政策一览表(1986—2008)	(242)
参考资料	(254)
后记	(261)

图表目录

图 1-1	全书的逻辑框架	(36)
图 3-1	2005 年全国土地利用状况	(83)
图 3-2	中国与世界部分国家人均耕地比较(单位:亩)	(83)
图 3-3	城镇国有土地使用制度改革	(90)
图 3-4	土地供应方式的“双轨制”	(93)
图 3-5	1999—2005 年招标、拍卖和挂牌出让比例	(96)
图 3-6	1997—2006 年新增建设用地、建设占用耕地统计	(101)
图 3-7	土地利用规划管理系统	(106)
图 3-8	中国现行土地保护政策体系	(109)
图 3-9	中国耕地面积变化情况	(112)
图 3-10	中国耕地增减情况	(113)
图 3-11	1949—2005 年耕地总量和人均量变化	(114)
图 4-1	中国国有土地产权束示意	(133)
图 4-2	产权的形成	(137)
图 4-3	产权分割造成的资源损失	(140)
图 4-4	中国土地产权体系	(152)
图 5-1	土地市场的政府垄断供给	(180)
图 6-1	中国土地租费体系	(214)
图 6-2	中国土地管理架构(1986—1997)	(220)
图 6-3	中国土地管理架构(1998—2003)	(221)
图 6-4	中国土地管理架构(2004—)	(224)
表 2-1	中央、地方官员的目标函数差异	(55)
表 2-2	相容性利益的制度差异	(72)

表 3-1	中国土地的所有权	(86)
表 3-2	1993—2005 年国有土地使用权出让和划拨情况	(94)
表 3-3	中国东中西部城市建成面积增加情况	(98)
表 3-4	中国 1996—2003 年土地开发面积情况	(99)
表 3-5	1997—2010 年土地利用总体规划的分类和目标	(105)
表 3-6	1983 年以来耕地变化情况	(116)
表 3-7	建设占用耕地量对耕地净减少量的影响的回归分析	(117)
表 3-8	1997—2006 年房价收入比变动情况	(124)
表 3-9	2005 年房价收入比与商品住宅购买力分析	(125)
表 4-1	土地产权在中央、地方政府之间的分割	(150)
表 4-2	土地保护的收益—成本分析	(153)
表 4-3	土地超常规开发的收益—成本分析	(154)
表 5-1	1993—2005 年国有土地使用权出让和划拨情况	(164)
表 6-1	2002 年以来主要的土地执法检查运动	(206)

第一章 导论

一 问题的提出

2006年9月27日，中国国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，严肃处理郑州市违法批准征收占用土地建设龙子湖高校园区问题。会议决定：对河南省人民政府予以通报批评，责令其向国务院作出深刻检查，并分别给予河南省委常委、政法委书记李新民（原任河南省副省长）和河南省委常委、郑州市委书记王文超（原任郑州市市长）党内严重警告处分。^①两天之后，国务院监察部决定，给予河南省发展改革委员会主任（原国土资源厅厅长）林景顺降级处分，给予郑州市市委副书记、市长赵建才记大过处分，给予郑州市副市长、郑东新区管委会主任王庆海降级处分，给予郑州市市长助理、龙子湖建设指挥部指挥长牛西岭记大过处分，并建议给予上述人员党纪处分。^②

这起郑州违法占地案是中国国土资源部1998年建部以来，中央政府因为地方政府非法批准征占土地问题查处干部级别最高的案件。^③考虑到涉及官员的级别和人数，国内外都对此新闻给予极大关注。不过，冰冻三尺，非一日之寒。中央政府以如此罕见的强硬措施严惩地方政府领导人，不仅说明全国土地违法占用的形势已经失控，而且，更为严重的是，地方政府在违法审批土地方面越涉越深。

随着20世纪80年代以后工业化的加速，中国城市化发展进入了前

① 《人民日报》2006年9月28日。

② 《人民日报》2006年9月30日。

③ 中国国土资源部执法监察局局长张新宝2006年9月29日接受新华社记者专访时，作如是判断。详见《新华每日电讯》2006年9月30日。

所未有的高峰期,地方政府开始将大量农用地转为非农用地,土地资源日益成为稀缺资源。中央政府一直在采取措施保护耕地,并防止固定资产投资加快带来的经济过热,但2000年以后,这个速度未减反增。1992—2003年,中国土地出让金收入累计超过1万亿元,其中2001—2003年就达到9100多亿元,占到这几年出让金总收入的90%。^①农用土地的减少,不仅造成大量耕地的破坏,也使已经为数不多的土地资源存量日益下降。为此,2003年2月,中央政府开始以开发区清理整顿为重点的全国土地市场治理整顿;2004年10月,国务院又出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》,明确中国“实行最严格的土地管理制度”,并明文规定:

对非法批准占用土地、征收土地和非法低价出让国有土地使用权的国家机关工作人员,依照《监察部国土资源部关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》给予行政处分;构成犯罪的,依照《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国土地管理法》、《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》和最高人民检察院关于渎职犯罪案件立案标准的规定,追究刑事责任。对非法批准征收、使用土地,给当事人造成损失的,还必须依法承担赔偿责任。^②

但是,很显然,这些规定和措施都没有达到预期目标。2005年国土资源部开展执法检查发现,2003年10月到2004年9月,全国15个城市70多个区县违法用地宗数和面积数分别占新增建设用地宗数和面积数的63.8%和52.8%,有些地方高达70%和80%,有的甚至在90%以上。2004年9月到2006年上半年,一些城市的违法用地少的在60%左右,多的甚至在90%以上。^③2006年前5个月,全国国土资源部门共立案土地违法案件25153起,涉及的面积达12241.7公顷,与2005年

① 《新京报》2006年9月22日。

② 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,国发〔2004〕28号。

③ 详见 http://www.mlr.gov.cn/pub/gtzyb/gtzygl/tdzy/gdbh/t20060704_74956.htm。

同比上升了近 20%。^①

土地违法占用与地方政府的行为有密切的关系。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》明确规定,农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府。显然,在中央政府的高压下,没有地方政府的强力运作,绝不可能出现如此多的违法用地案件。以郑州市龙子湖高校园区案件为例。龙子湖高校园区是郑州市编制的 1995—2010 年城市总体规划中郑东新区建设规划的组成部分。该规划因与国家土地利用总体规划不相衔接,没能获得国家批准。然而,2002 年 12 月,河南省省长办公会议在未获批准的情况下,原则确定在龙子湖地区建设高校园区。从 2003 年 3 月起,共征收土地 14877 亩,所征农用地包括一般耕地 3118 亩、基本农田 6417 亩。^②国土资源部 2004 年和 2005 年两次大检查都没有阻止地方政府的建设行为,这一非法的土地征收和建设行为一直延续了近 3 年,直到 2006 年国土资源部和监察部联合对此案进行调查,才出现本书开头的一幕。

从这个案例可以看出,虽然中央政府一直致力于土地资源调控,但部分地方官员在用尽一切办法规避中央政府的控制行为。这种规避和不

① 中国国土资源部执法监察局局长张新宝认为,2006 年头 5 个月,全国国土资源部门共立案土地违法案件 25153 起,与去年同期基本持平,但涉及的土地面积达到 12241.7 公顷,同比上升了近 20%。相同的案件数,但面积增加了近 20%,平均每宗违法案件涉及的土地面积更多了。详见《新京报》2006 年 6 月 19 日。

② 经过记者调查,事情的大概经过是:2004 年下半年,国土资源部、农业部等部委组织全国基本农田大检查。检查组到达郑州后,提出要去龙子湖园区看看,却被河南省、郑州市有关部门以种种借口阻挠。2005 年 2 月的一天,张新宝等一行三人前往郑州,专门在下火车前 5 分钟才通知河南省国土资源厅“要去龙子湖园区检查”。这一次,经过整整 5 天的认真调查,情况终于水落石出。当时,已有 6 所院校进驻园区,且正在组织施工建设,共圈占土地 6000 多亩,实际占用 2700 多亩。国土资源部迅速将调查情况上报国务院,建议对非法征占土地行为进行整改,由河南省政府作深入调查,依法追究有关人员的责任;对已开工建设的 6 所院校所占的 2700 多亩土地,在下次修编土地利用总体规划时进行调整,不再扩大建设占地规模。此后不久,河南省政府向国务院上报了核查报告。上级机关经过研究,同意在有关院校占地 2700 亩总规模不扩大、修改郑州市土地利用总体规划和城市总体规划、相应核减郑州市用地指标的条件下,依法办理先期开工的 6 所院校的用地手续。但是,郑州市在调查期间及上级机关意见下达后,不但不停止、不查处,反而继续实施非法征收占用土地行为。2006 年年初,这个高速兴起的大学城引起了国土资源部的注意。5 月 29 日,国土资源部和监察部针对全国 5 起非法占地事件派出联合调查组,其中包括调查郑州龙子湖高校区。详见《严肃处理郑州违法占地案件 彰显中央问责决心》,《新华每日电讯》2006 年 9 月 30 日。

服从行为直接导致了2000年以后土地违法占用案件的泛滥。另外,中央政府某些土地市场规制也未能落实到位。如2004年以后,中央政府就出让土地的招、拍、挂程序进行了严格规定,但是个别地方急功近利,导致挂牌出让缺乏竞争力。个别地方政府为了形象工程、政绩工程,每年下达巨额土地收益任务,将大量农用地转为建设用地,再挂牌出让,以加大供应总量,这导致土地供应趋近饱和,使挂牌出让缺乏竞争力。据报道,“有不少成交的地块只有一人报名竞买,加价一次即成交,致使竞买只是为了履行挂牌出让程序,其成交价和协议出让没有多大的差别”^①。

另外,中央政府控制土地的重要举措——土地利用规划在很多地方也形同虚设。尽管中国建立了世界上最复杂的土地利用规划体系,但由于一些主客观原因,土地粗放配置模式无法实现根本转变。有调查组指出,企业家可以凭借投资提出改变规划的要求,政府部门为企业跑规划修改,使“规划跟着项目走”;市长可以无视既定的规划提出城市发展的新构想,使“规划跟着市长走”。这样,国家通过规划实施土地用途管制的功能就被大打折扣。

另一方面,与中央政府的调控意图相反,各级地方政府都在宣称土地规划过于严格,土地指标不够用。从国家发改委课题组的调研来看,地方政府向上反映最多的就是建设项目用地供求缺口极大。在调查的湖南、浙江和广西三省中,大批项目卡在土地上难以上马,土地年度指标严重不够,土地指标成为最稀缺的资源,地方政府开始由“跑项目审批”转为“跑土地指标”。^②同时,中央政府的全国性控制必然导致“一刀切”的结果,这也导致不同地区的苦乐不均。如广西省提出,沿海地区开发区过多,土地资源存在较大浪费,但是中部地区总体上是工业化的起步阶段,对土地等要素的需求是扩张时期,应当区别于东部,实行宽松的供地政策,不要“发达地区生病,全国陪着吃药”^③。

① 肖玉琼,《挂牌岂能无竞争——贵阳市挂牌出让国有土地使用权中存在的问题及对策》,《中国土地》2006年第11期。

② 国家发改委土地集约利用调研组:《集约利用已是唯一选择——浙江、湖南、广西土地问题调研报告》,《中国土地》2007年第9期。

③ 同上。

正因为这些复杂原因,就不难理解中国国土资源部的官员会公开宣称:“严重的土地违法问题几乎都与地方政府有关。”有学者也指出,中国政府在耕地向建设用地流转过程中扮演了重要的角色,政府部门之间的利益冲突和政府机构的“内在性”直接造成了耕地向建设用地盲目流转。^①于是我们可以问,为什么近年来土地违法事件泛滥成灾,层出不穷?为什么被称为“世界上最严格的土地管理政策”也不能约束中国地方政府的土地违法行为?是什么动机使得地方官员敢于违反中央政府的“三令五申”?而又是什么原因使得这个集权国家的中央政府对地方官员的控制失效?

中国自秦统一以来就是大一统的中央集权国家,^②新中国成立以后受到苏联斯大林模式和计划经济的影响,更形成了所谓的“中央高度集权体制”。^③在这种体制下,中央政府和地方政府的权力配置是“让予式”的而非“列举式”,^④也就是说,中央政府集中了所有的权威和权力,并在全中国范围内贯彻其意志;地方政府的权力或自治权源自中央政府或受制于中央政府。在这种“中央主导型政府间关系”中,地方政府有一定的权力,但这些权力只是中央政府交给地方政府行使,且中央政府仍有最终决定权。因此,“这种分权只是权力的一种委托或代理而已”^⑤。

权力的配置必然形塑国家的制度架构,由此产生一种从中央到地方、直到基层的金字塔形的“官僚制”。“官僚制”形态的政治组织被认为是中国执政党“发动群众,管理财政和资源,提供社会、经济信息以及执行国家政策的必不可少的机制”^⑥。詹姆斯·R. 汤森和布兰特立·沃马克也认为,在中国,“国家官僚机构主导了将中央决策下达到

① 黄开学:《我国耕地流失中的政府行为研究》,《南开学报》2004年第3期。

② 吕思勉:《中国制度史》,上海世纪出版集团2002年版,第353页。

③ 薄贵利:《集权分权与国家兴衰》,经济科学出版社2001年版,第179页。

④ 林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第20页。

⑤ [美]詹姆斯·R. 汤森、布兰特立·沃马克:《中国政治》,顾速等译,江苏人民出版社2005年版,第230页;林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第43页。

⑥ Harry Harding, 1981, *Organizing China: the Problem of Bureaucracy (1949-1976)*, Stanford University Press, Stanford, California, p. 1.

地方级别的行政管理过程”，而且，“官僚行政管理是中国政治的一个既定的特质”，虽然毛泽东在世时一直有“反官僚化”行动，但“官僚行政管理是不容牺牲的”^①。

一般的观点是，中央集权的官僚体制是最便于命令执行和政令统一的。林尚立认为，单一制政治体制“由于权力集中于中央，所以国家内外政策的界限明确；敏捷和反应快速的决策使得国家内外政策充满活力”^②。同时，集权主义有利于提高中央政府的权威，消除政府的无政府状态，保证社会的稳定和发展。由于权力高度集中，其缺点自然是“严重影响地方政府的积极性和创造性”、“中央政府易于专权”。但是，在土地违法占有案件中，情况却恰恰与此相反。在这个相当集权的国家里，中央政府对土地控制的权威却大打折扣，地方官僚对“检查、督察、要求整改”等命令置若罔闻。地方政府的“积极性和创造性”不仅未被压抑，反而在这些方面得到增强。如果考虑到近年来层出不穷的矿难事故，以及地方政府在整治违法小煤矿、治理环境污染等问题上的无所作为和阳奉阴违，那么，我们可以认为，地方官僚的这些不服从行为绝非个案和特例，而是较为普遍和广泛。而中央政府一反常态，不断加强“问责”力度，甚至不惜重拳出击，惩罚个别高官，似乎也从反面说明了中央政府对地方官员的行为控制力正在逐渐式微。如果说中央政府对地方官员的控制 in 改革开放之前较为成功，那么，为什么改革开放以来中央政府对地方官员的控制力在下降？为什么改革开放前“条条专政”的制度安排可以有效控制地方，而20世纪90年代以后的条条收权和“垂直管理体制”却无法控制地方政府官员的行为？中国的政府体制是否要对这些官僚的行为负责？凡此种种，都是需要从理论上进行解释和回答的问题。

① 詹姆斯·R. 汤森和布兰特立·沃马克认为，在1949年以后中国官僚机构的历史中，两种倾向交替出现，一种倾向是机构膨胀和制度化，另一种倾向则产生限制和改变官僚机构作用的反压力。在1969—1976年间，中共内部在行政上优先考虑稳定和经济发展的温和倾向与使该制度继续革命化的激进压力之间展开了激烈的斗争。1976年以后的领导层解决了这一争议，其态度是坚决肯定行政的权力，强调需要中央计划和控制，需要技术上有能力的管理。参见詹姆斯·R. 汤森、布兰特立·沃马克《中国政治》，顾速等译，江苏人民出版社2005年版，第225页。

② 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版，第45页。

二 文献分析

（一）利益分析与制度控制

利益是解释人类行为的一个重要向度。对于泛滥成灾的土地违法案件，比较流行的解释是地方政府的利益考量使然。如宋雅健认为，如果对土地违法行为人进行经济分析，就首先需要承认其为理性经济人的假设前提。由于土地违法行为人是理性的经济人，所以其可以通过对违法行为成本效益的对比分析，决定是否实施土地违法行为，实施何种行为，以及何时实施违法行为。^①那么，土地违法审批能给政府带来什么收益呢？张传玖等人认为，由于中国20世纪80年代开始的改革开放带来国家工作重心的转移，造成了所谓的“GDP政绩观”，这种唯GDP论使得官员都将追求GDP的高速增长作为工作的目标和动力，甚至直接转化为开发土地的冲动，而这种冲动多以粗放用地为代价。由此导致地方政府热衷于土地审批和土地开发，甚至不惜顶风作案，违抗中央政府的政策和法令。^②

这种解释无疑是有说服力的。但是，人的行为不能脱离制度环境，地方官员也处于一个较为严密的官僚体系之中。仅仅从个人的利益考量来判断其行为，缺乏制度向度的认识。实际上，对制度和规则的体认也是行动者进行理性决策的一个重要组成部分。^③同时，中央政府也实施了一系列的制度对地方官僚的行为进行控制，如2003年12月开始实施的国土资源省级以下垂直管理体制，已经开始上收地方政府的土地审批权，这被视为中国国土资源行政管理体制的重大改革，但是，2003年以后政府违法审批土地的行为并未得到有效遏制，这又作何解释呢？为什么中央政府对地方官员的控制能力在近二十多年里流失的如此之快呢？

① 宋雅建：《土地违法行为的经济学分析》，《农机化研究》2003年第1期。

② 张传玖：《制度：在破立之间——中国土地管理的潜规则与显规则对冲分析》，《中国土地》2004年第10期。

③ [美] 阿兰·斯密德：《制度与行为经济学》，中国人民大学出版社2004年版，第7页。

另外一些学者从制度经济学方面对这个问题进行了分析,如盛智颖、张安录认为,中央政府和省政府及省级国土资源部门之间的关系是一种委托—代理关系,中央政府相对于省政府而言处于信息劣势,处于委托人的地位,省政府及省级国土资源管理部门则处于代理人的地位。^① 省政府如果很好地完成了中央政府的宏观调控、耕地保护和粮食安全等目标,那么其地方经济增长目标的完成就可能会大打折扣,所以省政府及省级国土资源管理部门在执行这些政策时必然会根据其晋升的考核指标决定其相应对策。而省级国土资源管理部门在国土资源部和省政府双重领导下(以省政府领导为主)开展工作。它既是贯彻执行中央有关法律、法规及政策的具体部门,又是服务于各省经济建设与发展的服务机构。一旦当实际的经济运行与有关规则发生摩擦、冲突时,它将处于两难境地。

类似的还有,倪星、李必军从产权和委托—代理的角度对耕地流失问题中的地方政府行为进行了分析,他们认为,因为农村土地的集体所有制,导致农民无法从根本上占有土地,加上地方官员的经济发展导向和寻租行为,耕地流失在所难免。^②

这些对政策执行的制度分析无疑将问题的讨论推进了一步。因为理性人假设是人所共知的理论假设,但是每个理性人的现实行为又都会受到现实制度的制约和限制,人们只能在制度框架内实现一定程度的“有限理性”而不是完全理性。不过,现有的制度分析也是不完备的,因为,中央、省以及国土资源部、国土资源厅之间的关系较为复杂,不能仅仅以委托—代理关系来概括,而且,省政府和省级国土资源厅面对什么样的考核指标,这些指标对其行为将产生什么具体的影响,也不得而知。问题的关键还在于,仅仅对地方政府的行为进行利益分析还是远远不够的,因为这样简化了其行为发生的具体制度背景,也忽略了中央政府在政策执行中的具体作用。另外,中央政府与地方政府之间的委托—代理关系虽然存在,但并不必然造成“代理失灵”的结果,也就

① 盛智颖、张安录:《从制度经济学的视角对土地垂直管理制度进行分析》,《生态经济》2005年第12期。

② 倪星、李必军:《耕地资源流失中的地方政府行为研究》,《湖北行政学院学报》2006年第6期。

是说，代理人的道德风险和机会主义并不必然会产生，即使产生了，其程度如何也是未知的，因为中央政府会采取相应的激励机制来减少这种代理失灵带来的代理成本。也许这些措施都失败了，或者说收效甚微，但我们必须清楚其失败的原因。

事实上，土地问题并非个别省份的问题，而且涉及全国。根据学界的观点，一般来说，政策的包容性越大，则地方执行的自主性就会越小。这是因为，中央没有能力监督所有省份的执行情况，而同时又必须对所有省份一视同仁，因此，中央会对政策的执行进行严格的标准化，以利于同等对待，结果地方可回旋的余地就小了。而选择性政策只囊括有限的几个地方单位，协调不同利益的难度相对较小，中央也会容忍一定程度的议价和谈判来考虑地方利益。^① 但土地政策表现出来的情况恰恰相反。

土地问题的失控意味着中国中央政府对地方官员的控制失控。而官僚控制是现代官僚体制迫切需要解决的重要问题。今天的西方公共行政学中，充斥着解构、弹性、分权、放松规制这样的后现代话语，似乎让人们感到，官僚制的僵化和呆板已经走到无可容忍的地步，需要砸破这个“铁的囚笼”，还官僚们和公民们以更多的自由。毫无疑问，对现代官僚制的种种批判都具有理论和实践的理由，为公共行政部门的改革提供了动力，这一意义不能被低估。但是，事物的发展总是遵循螺旋式上升的轨迹，表现为一种“扬弃”的模式。后官僚制的改革并非对官僚制本身的彻底否定。因此，后现代公共行政对官僚制的批判不能遮蔽我们对现代官僚制本身的理性认识。更为重要的是，后官僚制时代的黎明可能构造出了一种所谓的官僚制的“理想形态”，这种理想形态肇始于马克斯·韦伯对官僚制的描述和定义，它成为人们理解官僚结构（科层组织）的经典性范式，而这种范式又成为人们批判官僚制的核心对象。问题是，我们脑海中的理想形态与现实世界是否存在一定的差距呢？如果确实存在这种差距，那么，我们对官僚制的批判极有可能出现张冠李戴式的偏差。换句话说，如果韦伯式的官僚制仅仅是理想状态而不可能

① Jae Ho Chung, “Studies of Central-Provincial Relations in the People’s Republic of China: A Mid-Term Appraisal”, *The China Quarterly*, No. 142. (Jun., 1995), pp. 487 – 508.