



LASS

# 法律和社会科学

LAW AND SOCIAL SCIENCES

第十卷 2012年 苏力 主编

陈柏峰 执行主编

法律与乡村治理专号

农地征收中的利益博弈 袁松

为什么发生征地拆迁纠纷 王丽惠

富人治村与基层民主 林辉煌

单向度的法治 狄金华

物的城市化与神的战争 朱晓阳

污染治理中的集体行动 陈心权、陈心想

草场权属、边界互动与纠纷解决 王勇

灰色暴力与地权实践 龚为纲

盗贼治理与越轨惩罚 宋丽娜

治理钉子户 吕德文

农民上访、村庄政治与社会科学主体性 贺雪峰

“秋菊”批评 缪因知、岳林



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

013032271

D90-53

47

V10

# 法律和社会科学

LAW AND SOCIAL SCIENCES

第十卷 2012年 苏力 主编 陈柏峰 执行主编



D90-53

47

V10



北航

C1639503



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

法律和社会科学. 第10卷 / 苏力主编. —北京:  
法律出版社, 2012. 12  
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4666 - 2

I. ①法… II. ①苏… III. ①法律—文集 IV.  
①D9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 041803 号

法律和社会科学(第十卷)

苏力主编

责任编辑 董飞  
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 20.25 字数 267 千

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4666 - 2

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

主 编：苏 力（北京大学法学院）  
副 主 编：侯 猛（对外经济贸易大学法学院）  
贺 欣（香港城市大学法学院）  
执 行 主 编：陈柏峰（中南财经政法大学法学院）

**编辑委员会：**

|                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| 艾佳慧（南京大学法学院）      | 成 凡（华中科技大学法学院）       |
| 邓 峰（北京大学法学院）      | 高丙中（北京大学社会学系）        |
| 胡 凌（上海财经大学法学院）    | 李学尧（上海交通大学法学院）       |
| 凌 斌（北京大学法学院）      | 强世功（北京大学法学院）         |
| 刘仁文（中国社会科学院法学研究所） | 刘思达（威斯康辛大学麦迪逊校区社会学系） |
| 桑本谦（山东大学法学院）      | 沈 明（上海财经大学法学院）       |
| 唐应茂（北京大学法学院）      | 赵晓力（清华大学法学院）         |
| 赵旭东（中国人民大学人类学研究所） | 张芝梅（中国社会科学杂志社）       |
| 朱晓阳（北京大学社会学系）     |                      |

投稿邮箱：lass@ideobook.com

本刊主页：<http://lass.ideobook.com>

主办单位：北京大学比较法和法律社会学研究所

本卷各篇文章中的观点均属于作者个人，  
并不必然反映主办单位或其他机构、个人的观点。

## 论 文

农地征收中的利益博弈

——以承接产业转移的楚市开发区为例 /袁 松 / 1

为什么发生征地拆迁纠纷:卫村调查 /王丽惠 / 31

富人治村与基层民主:浙东个案考察 /林辉煌 / 63

单向度的法治

——河镇法律下乡三十年的回顾与反思 /狄金华 / 89

物的城市化与神的战争 /朱晓阳 / 115

污染治理中的集体行动 /陈心权 陈心想 / 148

草场权属、边界互动与纠纷解决

——甘青藏区的经验观察 /王 勇 / 169

## 评 论

灰色暴力与地权实践 /龚为纲 / 207

盗贼治理与越轨惩罚 /宋丽娜 / 230

治理“钉子户”

——基于湖北桥堰村税费征收过程的调查 /吕德文 / 247

农民上访、村庄政治与社会科学主体性 /贺雪峰 / 268

## “秋菊”批评

秋菊的错误与送法下乡 /缪因知 / 285

村庄的宪法 /岳 林 / 298

编辑手记 / 314

## 农地征收中的利益博弈

——以承接产业转移的楚市开发区为例

袁 松\*

**内容摘要:**楚市开发区在征地拆迁过程中,不同利益主体选择相应行动策略进行博弈。在现有的分税制格局下,地方政府不得不在招商引资和土地开发上与其他地区展开竞争。由于财政短缺,他们又设法压低和延缓对农民的给予,以降低风险。博弈中的乱象也来源于农民内部的巨大差异。政府无法用标准程序、统一政策来规范执行,只能用一些不合法治原则的非常手段来促使谈判的达成。不能简单用压迫—抗争的理论框架来理解征地拆迁实践,而抽象地强化农民个体的土地权利,也会与社会和谐的目标存在张力。

### 一、引言

近年来,随着我国工业化、城市化进程的加快,土地征收以及与之相连的利益冲突问题日趋升温。

---

\* 浙江师范大学法政学院讲师,电子信箱:yuansonghust@gmail.com。

国际金融危机之后,全球产业分工发生深刻调整,我国沿海地区经济亟须转型升级。为了积极承接东南沿海的产业转移,充分发挥内陆地区的资源禀赋与劳动力优势,在全国范围内优化产业分工格局,中西部各省份进一步加快了工业化与城镇化进程,这表现为各地城郊结合部尤其是经济开发区周围掀起的新一轮农地征收热潮。

学界对征地问题的研究数量颇多,内容涉及土地征收制度、土地利用效率、征收程序、补偿标准、角色关系、利益分配、农民权利保护、土地纠纷和上访、失地农民安置、耕地保护及粮食安全等诸方面。这些研究以规范性的理论思辨为主,落脚点在于如何改革现有土地制度,缓解社会冲突,然而,由于缺乏对农地征收这一社会现象的实证分析,在此基础上做出的应然式的制度评析,与对策、方案在其适用性与可操作性上难以获得证实或证伪。本文着眼于农地征收过程中各利益主体的复杂互动,尤其是失地农民的社会行动,试图以具体的田野经验为基础,对既有研究做出反思。因此,特别关注以下三方面的内容:

第一,农地征收过程中的利益博弈格局。钱忠好运用均衡分析方法构建了一个研究土地征用的经济学模型。他通过图形分析发现,当政府垄断非农土地供给时,较低的农地征用价格一方面会激发政府的土地征用需求,另一方面又会抑制农民的土地征用供给,产生非均衡的供求缺口。同时,当供给垄断抬高土地出让价格后,政府的土地供给意愿会大于厂商的需求意愿,带来社会福利的损失。<sup>①</sup> 朱静辉基于浙东地区的实证调查后指出,在土地增值收益的分配过程中存在正、反两个面向的分配机制。正向机制是村民以个人或组织的形式,通过各种手段积极争取增值收益的分配。而反向的灰色机制,则是“以赢利型的村干部、混混与权势者侵蚀集体所享有的权益,原先应该集体所共享的增值收益被一小部分人利用权势和强力所瓜分”。<sup>②</sup>

第二,农地征收过程中基层政权的角色。学界似乎已经形成了“共

---

① 钱忠好:“土地征用:均衡与非均衡”,载《管理世界》2004年第12期。

② 朱静辉:“地权增值分配的社会机制——官镇征地研究”,华东理工大学2010年博士学位论文。

识”,即将地方政府,尤其是县、乡、村三级组织,看作是以发展经济和谋取利益为主的“公司化”集团。周飞舟指出,“在土地征用和开发过程中,地方政府主要通过财政和金融手段积聚资金,‘圈地’只是‘圈钱’的手段而已。这种行为一方面积累了大量的金融风险,另一方面又因为对农民土地的低价补偿造成了潜在的社会风险”。<sup>①</sup>叶继红认为,由于我国农民的土地产权是一种模糊产权,这使得地方政府的土地征用行为成为可能,在土地征用的利益博弈中,地方政府和地产开发商因利益相关而投机结成联盟,导致农民在利益博弈中严重失衡。<sup>②</sup>

第三,农地征收过程中农民的利益表达。徐琴在实证调研后,运用阿马蒂亚·森的可行能力理论对失地农民进行分析,认为失地农民的“可行能力”短缺,其中利益表达能力短缺、经济参与能力短缺与社会机会不足最为突出。<sup>③</sup>王勇指出,对失地农民而言,他们很难通过制度途径有效地表达自己的利益。虽然他们大多对遭遇失地的窘况颇怀不满,但却由于知识能力不足、资源缺失和制度缺陷等原因,只好选择沉默。但另一部分人则采取公开道德控诉、不懈上访、纠纷缠讼、暴力抗议、以死抗争等较为激进的利益诉求行动。与此同时,集体上访、群体诉讼和“群起闹事”等集体维权行动也时有发生。<sup>④</sup>

已有的研究提供了这样一幅博弈图景,农地征收中最直接的、最主要的利益主体是地方政府(县乡政府)和农民,他们博弈能力的大小决定了土地增值利益分配的格局。分散的、弱势的农民是这场博弈的失利者,他们中的少数个体行动者会采取比较极端的措施奋起抗争。然而,这幅稍显简单的图景视野失之于褊狭,离征地过程中的复杂实践相去甚远,许多可能影响我们判断的重要因素尚未被揭示出来。

① 周飞舟:“生财有道:土地开发和转让中的政府和农民”,载《社会学研究》2007年第1期。

② 叶继红:“我国地方政府土地征用行为的产权和利益博弈分析”,载《江西社会科学》2006年第12期。

③ 徐琴:“可行能力短缺与失地农民的困境”,载《江苏社会科学》2006年第4期。

④ 王勇:“城市化进程中失地农民的利益表达”,华中师范大学2007年博士学位论文。



首先,农地征收博弈中的主体异常多元。除了政府与农民之外,还有厂商(工业企业与房地产开发商)、村集体(村两委成员)、灰黑势力(混混)等,并且这些利益主体并不总是能够与政府形成牢固的联盟。他们之间的关系实际上非常微妙,大多数时候他们的目标并不一致,只有在“特定”的情境中才会结成一体。并且,农民本身实际上已高度分化,农民中的经济精英、政治精英与普通群众、边缘人物,兄弟众多的大户与势单力薄的小户、贫困户、外来户在博弈过程中的位置、行动能力、处事方式等有着深刻的区别。此外,博弈过程中农民与农民之间的明争暗斗,是影响征地过程的非常重要的因素,可惜这一点为绝大多数的研究者所忽视。

其次,地方政府的角色过于单一化。现实中的基层政权当然有着自身的利益诉求,但是这种欲求本身并不能直接与自利或者腐败挂钩。事实上地方政府既有经济职能,又有管理职能;既是土地供应者,又是公共物品的提供者,同时还是耕地的保护者;既要实现当地的工业化,还要完成城市化,而且在提升 GDP 的同时又要保证社会稳定。各种角色在其身上胶着、对立而又浑然一体,在政策的制定与执行过程中,他们不仅要面对千千万万个分散小农的直接抗争,而且也在这个信息媒介高度发达的时代接受全社会的监督。用一种与民争利的标签来概括这种执政过程,显然太过简单。

最后,农民在整个征地过程中并不全然是被动的、弱势的。博弈涉及经济、权力、地位、社会关系等多个维度。在这场博弈中,农民并不是我们想象的被动接受者,恰恰相反,不同的农民在征地过程的不同阶段采用了多种不同的策略来使自己的利益最大化。他们在不断地搜寻信息、学习和模仿,并根据自己在场域中所处的位置来灵活处置。他们既是制度的被制约者,又是在制度框架的缝隙间腾挪的行动者。所以,我们需要突出置身于问题中心的失地农民的主体性,这种主体性应该是多维的、动态的。否则,我们将难以克服理论框架的预设,做到对征地问题的深度理解。

2011 年 7~8 月,笔者与其他六位研究人员对位于湖北省中部的

楚市<sup>①</sup>经济开发区进行了调查。我们共访谈了 90 余人,其中包括开发区办事处干部、村干部、党员、村民代表、小组长、房头权威、普通群众、施工人员等。调查过程以村庄为落脚点,楚市开发区王桥办事处的东亭村<sup>②</sup>是重点调查对象,期间我们参与了村两委会议、观察拆迁过程、旁听纠纷调解、查阅当地政策文件与征地合同,努力做到对村庄社会基础与征地过程的全方位了解。

## 二、利益构成

对于自身缺乏造血功能的中西部乡村而言,招商引资与土地开发是在特定区域实现城市化的重要途径,这个过程意味着乡村场域以存量的土地为要件,从外部引入巨大的流量资源,围绕着资源在土地开发过程中的即期分配,场域中的诸多利益主体展开角逐。我们可以从收入、支出和风险<sup>③</sup>三个方面分析乡村场域内部各行动主体的利益构成。

为了吸引投资,开发区拿出的竞争手段是较低的土地出让价格与

① 遵循学术惯例,文中涉及的具体人名、地名已做技术处理。楚市经济开发区是湖北省的省级开发区之一,实际规划控制面积 16.5 平方公里、下辖三个办事处。

② 我们重点调查的东亭村户籍人口 1906 人,全村 501 户,国土面积 2592 亩,耕地面积 1755 亩,由 4 个自然湾,11 个村民小组组成。该村原属新镇管辖,2008 年春划到楚市经济开发区的王桥办事处。之后不久,开发区便开始征地。2009 年全年,东亭村被征用的土地合计有 805 亩,所征地块涉及 6 个村民组的耕地,并且一个自然湾的所有宅基地也被征用,四十多户的房屋需被拆除。当地村民以外出务工为主要收入来源。村庄的经济分层情况如下表所示:

东亭村社会分层状况简表

| 家户层次  | 上层     | 中层        | 中下层       | 下层       |
|-------|--------|-----------|-----------|----------|
| 所占比例  | 10%    | 50%       | 30% ~ 35% | 5% ~ 10% |
| 职业状况  | 小包工头   | 装修工人      | 兼业(务农为辅)  | 务农       |
| 家庭年收入 | 10 万左右 | 5 万 ~ 8 万 | 3 万左右     | 1 万以下    |

③ 之所以要考虑风险,是因为在调查中发现,尽管收入最大化、支出最小化当然是他们的诉求,但与此同时,尽可能把风险降至最小也是利益博弈主体在考虑行动策略时的重要因素,低风险本身就是他们的利益所在。

税收优惠,而各项税收在企业投产获利之前也无法收取,在这样的情况下,开发区的巨额支出就在短期内构成了巨大的财政压力。<sup>①</sup> 相对于短期内有限的财政收入而言,开发区每年的支出规模却非常庞大,除常规性的工资津贴、行政办公及一般公共服务支出外,还有数额巨大的基础设施建设投入。而在土地开发方面,则有征地补偿款、办理失地农民养老保险、农民还建点建设等刚性支出。<sup>②</sup>

开发区的风险主要来自两个方面:一是无法按时完成征地,导致违约赔偿,甚至造成引资合同失效,投资商另择它地;二是按时交地后,企业并不投产,这样一来,开发区就无法及时完成税收,偿还前期开发形成的巨额债务。<sup>③</sup> 需要补充的是,企业不投产是因为许多投资商的目的并不是发展实业,而是想利用开发区的低地价来囤地,然后再把土地(有时加上空厂房)按市场价转租给在他们之后来投资的企业家,从中赚取利润。即使没有下家接手,他们也可以用土地做抵押来获得银行贷款。

对于普通村民而言,他们的主要收入可以分为两部分,一部分是土地补偿费和安置补助费,另一部分是青苗和地面附着物赔偿款。以上四项都属于征地补偿款,但在实践中通常都会将其分开作两部分处理,因为在农民那里这两部分的收入是相当不同的。前者以被征土地面积计算,可以量化,弹性不大;而后者主要是附着物赔偿,有主观裁量的成分,有着相对较大的伸缩空间。农民的支出有三个方面:一是交出土地,二是建造(或购买)新房,三是征地期间在搬迁、建房过程中付出的大量劳动。农民的风险表现为一种担心,即害怕自己在争夺土地增值收益时相对其他村民吃了亏。只要他们签完合同,拆了房屋,那么主动权就不再属于自己。也就是说,博弈已告结束,再想争取利益几乎没有

---

① 2010年,经湖北省审计厅审计测算,开发区出让土地成本为8.9万元/亩,而开发区一般工业用地出让价格基本为6万元/亩,这导致了土地基金赤字8063万元。

② 在调查中我们了解到,尽管争取了数千万元的上级项目资金、专款,但开发区2009年以后每年的负债都在4亿左右,从2010年3.07亿的税收收入来看,开发区的债务率已经超过100%的警戒线。

③ 这正是目前让楚市经济开发区的领导们头疼不已的问题。

可能。

村委会在组织上代表全体村民,但它由五名村干部组成,在利益分配过程中会表现出自身的独立性。农村土地是集体所有,因此在征地补偿上必须有所体现,土地补偿款与安置补助费中有部分费用由村集体留成,用于将来发展集体事业。在楚市经济开发区,村集体留成的比例一般是30%,各村因集体经济的实力不同而有微调。在附着物补偿方面,开发区为了办事简便,给村里以1500元/亩包干费用,也就是说,如果一亩地的附着物赔偿少于1500元,则多余的部分归村委会所有;而如果多于1500元,则村委会要自掏腰包。除此之外,村委会的一项重要利好是可以成立公司,承包本村土地开发过程中的部分工程,如农户拆迁之后,还建点建设中的地基、围墙等。相对而言,村委会的常规支出不大。不过,征地期间村干部们的工作量会比平日里大很多,除了谈判补偿费用之外,还要处理大量的纠纷。村委会的风险在于,当数百万元的集体收入摆在面前的时候,整个村庄的权力斗争尤其是村两委选举中的变数激增。村干部们能否管理好这笔资产,能否相对公平地分配土地补偿款,能否处理好土地纠纷,能否在工程承包方面做到兼顾各方利益,能否平抑党员和群众尤其是反对派精英的各种异议……这些都与村两委班子在换届选举中能否连任关联起来。

除了开发区、村民和村委会三者之外,乡村场域内其他比较重要的利益主体还有当地的建筑公司老板、灰黑势力(混混)等。事实上,这两者就是相互依存的关系。混混正是依附于当地的建筑行业而获得生存空间,而小型建筑公司的老板也是通过混混之间形成的秩序,维持各自势力范围内的均衡。有些混混的帮派头目本身就是建筑公司老板。对于他们而言,利益就在于通过各种或明或暗的手段承包工程。

而对于前来投资的企业家来说,他们需要的低廉的地价、税收上的优惠、廉价的劳动力、良好的基础设施以及优质的公共服务,这一切开发区都在尽力满足。然而,投资者的态度却非常暧昧,因为他们并不确定自己的项目投产之后能否在市场上获得成功。许多投资商只是想在高通胀的背景下让自己的资产保值增值,但是如果他们长期不投产,又

面临土地将被开发区按政策收回的尴尬。于是我们看到,工业园内有一些企业正开始施工兴建厂房,但进度却非常缓慢。他们可能是在观望以等待更佳的市场信号和投产时机,也可能是在设法拖延以寻找下家接手。楚市经济开发区两年内引进的80多个大型项目中,真正开始动工投产的只有大约30%。

### 三、行动策略

#### (一) 开发区

在分税制的财政体制下,地方政府尤其是中西部农村的地方财政被称为“吃饭财政”。那么,要实现跨越式发展,就必须积极设法融资,按照规划逐步开发,筑巢引凤。地方官员将“举债—基建—招商—租地—收税—还债”的过程称为“滚动开发”:只要第一轮的循环顺利完成,地方政府将具备较为充裕的财政实力,在此基础上继续展开第二轮循环便不再困难。

但是,鉴于金融危机后的内需刺激计划已造成严重的地方政府债务,中央已开始进行地方融资平台清理;而随着信贷紧缩和金融监管的加强,银行的贷款也变得不易获得;同时,由于《预算法》的修订在十一届人大审议时未获通过,“地方政府不得自主发债”的规定仍将延续。这就意味着经济开发区在积极承接沿海产业转移时只得另想办法,创造性地开展工作。

具体到楚市经济开发区,其管委会采取了以下策略:

##### 1. 延时付款

延时付款的对象主要是各种基建工程的承包方。开发区领导每年年底要给前来结账的工程老板做工作,央请他们站在维护社会稳定的角度继续等待,让开发区财政优先筹集资金付清农民的补偿款。

##### 2. 加快土地开发进度

快速完成征地与拆迁,为企业投产扫清障碍,尽早获得税收收入完

成滚动开发中的“首轮循环”，这对于降低开发区的财政负荷至关重要。楚市市委市政府首先采取了主要领导在开发区督阵挂帅，从各部门抽调优秀干部的做法；其次，是从上到下对所有干部施加行政压力，同时提高奖金水平，促使他们高效工作。这反映到日常生活中，就是当地基层干部们自嘲的“5+2、白加黑、中午莫想睡”；最后，是吸纳村两委干部全程参与。一方面，提高待遇。将纳入到开发区的行政村村两委主要干部的工资提升到全职干部的水平，而且在具体工作中通过附着物赔偿款打包等方法提高村干部的积极性；另一方面，定期开会。传达形势，凝聚精神，同时对工作局面无法打开的村干部进行诫勉谈话，对个别从事带头建房等不良行为的支委干部施以撤职、记过等处罚。不过，对于基层干部而言，要求加快进度却又不能单向用力，在求快的同时还要求“稳”，不能因为征地拆迁的步子迈得过大而导致成规模上访、群体性事件，出事的后果是“一票否决”。

### 3. 瞄准大企业、申请国家级开发区

“紧盯世界 500 强、国内 500 强，中字头国字号企业”，开发区这样的工作方针意味着把好选商的关口，这样做一方面是要提升工业园的品位和档次，另一方面更是为了规避中小企业主名为投资实为圈地的风险。同时，管委会正在积极筹备，申请成为国家级高新区。成为国家级高新区的意义并不仅仅在于获得金字招牌吸引大客商，更在于获得更大的政策优惠，尤其是巨额的财政补助与广阔的融资空间。

## (二) 农户

尽管从显性的利益构成上讲被征地农户是主要的行动者，但是在村庄发生征地事件之后，积极行动起来的农户就远不只被征地者本身，所以此处依主要策略之不同将农户做一个类型上的划分。

### 1. 被征地农户

与征地补偿的数量直接相关的，是被征土地的面积，这个面积尽管在村委会那里有白纸黑字的承包合同，但到了实践中，仍然会成为大家争夺利益的重要抓手。卫星遥感技术测量的国土面积与计税面积之间有一个差额，这首先是因为被征耕地中包括田埂、水渠等公共用地，这

部分面积的赔偿,是由全体村民也就是村委会获得,还是土地被征的各村民小组获得,还是在被征地的农户中划分,就是一个问题。由村委会获得,大部分村民都不同意,因为村集体已经留成了相当可观的比例,老百姓觉得村里不能持有太多,害怕这些钱在账面上不翼而飞。如果是以村民小组为单位,那么这笔钱由谁保管,怎样使用,如何保证资金的安全,大家争执不下。而当公用地地的赔偿款要划分给各小组被征地村民的时候,如何分配又成为一个问题。原因是土地承包合同上的账面面积与实际面积不符,这两个数字自人民公社时代以来就不是重合的,当年各生产大队在上报田亩面积时就有意缩小了数字,即通常所谓的隐瞒“黑地”,为的是少向国家上交粮食。而在分田单干丈量土地面积时,由于土地按照等级细分的非常零散,形状不规则难以准确测量的地块很多,加之当时为了让抽签抽到差地较多的农户心理平衡,在测量时都有意地缩小了土地面积。现在到了土地被征的时候,那些当年在承包合同中记小了土地面积的多数农户<sup>①</sup>当然不同意。他们不仅要求征地时土地要重新丈量、精确计算,而且要求被征的公用地补偿款也要按各户的“实际”面积分摊。

当大家都要求重新测量的时候,五花八门的手段便出现了。首先是丈量之前,村民们就暗自行动,以“亲属本房”的宗族成员身份悄悄到村干部家里送礼、说好话,要求“下手时皮尺放松一些”;其次是动用社会关系网,让与村组干部要好的亲戚朋友前往游说;最后是丈量的现场,各户夫妻齐上阵,如果测量的结果没有达到他们的心理数字,男的会上前与之评理,放狠话,女的就可能立即耍泼,甚至破口大骂。这个时候,负责测量的村组干部们一般都会睁一眼闭一只眼,因为对于他们来说,国土面积与计税面积差额而多出来的补偿款他们自己也得不到,他们要做的,无非就是设法让这部分钱分得公平一点。不过,村干部们反映,在实际操作中那些“狠人”,有关系的人,都在丈量时得了好处,

---

① 这些农户要占绝大多数,因为分田到户时有意缩小面积数字是一种普遍现象,测量者是村组干部、党员和村民代表,他们都是本村人,不会因为坚持原则而得罪农户,况且他们自己也想少报面积而少交税费。

而老实本分的庄稼汉相对吃了亏。个别村因为“狠人”太多,大家互相对比参照,结果重新丈量出来的数值加起来比卫星遥感测出来的国土面积还要大,最后村里不得不从留用的征地补偿款中拿出一部分来。

以上这些丈量时出现的行动策略,针对的是土地补偿费和安置补助费,而当涉及青苗费和地面附着物赔偿时,出现的手段就更多。首先是抢栽和换种。也就是抢在签完合同相关工作人员到其田间地头查看和记录之前增加单位面积上的农作物密度,或者将不值钱的农作物移走,换成更值钱的种类,比如在旱地上移走棉花种上果树、苗木、药材。其次是说情。基层干部在查看和记录时有较大的自由裁量权,比如要定性果树是幼树还是已经投产,投产了是幼果期、盛果期还是衰果期,性质不同赔偿价格相差很大,而要区分一棵正在生长的树到底是苗是树还是已经挂果,不可能有绝对的量化标准。最后是“迁坟”。即在工作人员实地察看以前抢建新坟。当村里有坟地在被征范围以内农户都会想方设法到其他地方迁几座祖坟回来,以便在征地时得到每座坟750元的补偿款,他们的代价是土地被征后又要将坟迁走,但在计算成本之后,几乎所有人都会情愿去做。村民们说,“老坟里有没有他祖宗谁说不清楚,反正就是弄一罐泥巴过来,有的人迁了坟之后连一挂爆竹都不放”。

相对于房屋拆迁而言,耕地征收过程中发生激烈冲突的可能性不大,农户们在可能得到的范围内,想尽办法争取的利益量化成数字也仅为千余元而已,他们费尽心力要争取的与其说是货币收入,不如说是跟同村近邻相比的公平感。我们在调查中获悉的几例极端事件都与村内历史遗留的土地纠纷有关,农户认为自己拥有使用权的土地面积更大,但开发区办事处无法完全确认,由于要赶工程进度,又不能任其一再纠缠不签合同。个别性格偏执不服调解的农户会上他们所说的绝招:“老人小孩坐田头”,不让推土机作业。最后,这种事情都以混混介入发生肢体冲突而告一段落,剩下的局面是工程的顺利推进和被打农户坚持不懈的上访。

总的来说,农户并非不愿意自己的耕地被征。相反,大家听到征地



(不是房屋拆迁)的消息后喜形于色、奔走相告,因为这些耕地对村庄中的青壮年主体而言,早已不再是收入来源,能够将其价值变现是再好不过的。对于征地价格大家虽然有所抱怨,但鉴于整个开发区都是一致且有明文规定和告示发布,也不会成为博弈指向的焦点。换句话说,由于规则既定,农民的行动策略无法针对补偿规则本身,而是设法逾越规则,或在规则执行的模糊地带使利益最大化。

## 2. 未征地农户

当局局部区域开启征地进程时,土地暂时还未被征到的村民们也开始积极行动起来。迁坟、种房等属于常规举动。一些外出打工的村民不再把家里的田地流转让给亲邻耕种,而是在田地里种花木、药材。不仅如此,田间的机耕道上、排水沟旁的空地上全部被人种上了树苗。这些蔚然成风的举动给仍在种植水稻的大田农民,尤其是从外地前来承包荒田的大户带来了极大的困难。因为原来成片的农田现在成了水田、花圃、药地犬牙交错的不规则“拼盘”,当亲水作物和旱作物相混合时,以前能从他人田里过水的自动灌溉体系就不复存在,种田农民只能拿着塑料管一垄田一垄田地浇水。

托关系迁户口的人也越来越多,本地出嫁到远郊村的女儿想把户口再迁回来;当年花钱找门路转到城里现在又没有稳定工作的人想把户口迁回来;甚至连在外工作退休的老工人也想把户口迁回。他们中的大多人的目的,无非是想有朝一日拆迁来临时可以在开发区的土地上分得一片宅基地。

另一个普遍现象是“抢地”。“抢地”可分为两种:一是回村要地,二是形成事实占地。

回村要地,是指当年因税费任务过重将土地抛荒外出打工的人,这些人在土地二轮延包的时候并没有将原有土地确权,土地承包经营权证上写的是当时种地人的名字。现在眼看征地的形势到来,他们要求按照20世纪80年代初分田单干时的土地使用权分配方案享受赔偿款。村委会给出的解决方案是:双方自行协调。如果土地已经被征,则双方协商赔偿款的分成比例(一般是对半分成);如果土地尚未被征,