

彈簧上的行政

Administration upon Spring

中国土地行政运作的制度分析

Institutional Analysis of
the Land Administration in China

谢志焜 著



商務印書館
The Commercial Press

弹簧上的行政

Administration upon Spring

中国土地行政运作的制度分析

Institutional Analysis of

the Land Administration in China

谢志岩 著

 商务印书馆
1897 The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

弹簧上的行政:中国土地行政运作的制度分析/谢志焄
著. —北京:商务印书馆, 2015
ISBN 978-7-100-10551-4

I. ①弹… II. ①谢… III. ①土地管理—行政管理—
研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 007098 号



所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

弹簧上的行政

——中国土地行政运作的制度分析

谢志焄 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10551-4

2015年2月第1版

开本 787×960 1/16

2015年2月北京第1次印刷

印张 19½

定价: 49.00 元

目 录

第一章 导论	1
一、非制度化运作研究:文献综述	3
二、本书的主要问题、基本假设和理论发现	18
三、本书的基本概念与理论	20
四、本书的研究方法、过程和主要内容	37
第二章 中国土地管理正式制度与组织变迁	47
一、1949—1977 年中国土地(管理)制度及其主要特征	48
二、1978 年以来中国土地管理制度变迁	60
三、土地利用计划管理制度变迁:建立集中统一的计划管理体制	63
四、建设用地审批制度变迁:严格控制占用耕地	67
五、土地征用制度变迁:完善程序,提高成本	70
六、土地供应制度变迁:从行政配置到市场配置	75
七、耕地保护制度变迁:控制与开发相结合	78
八、土地市场管理和房地产调控制度变迁:弥补市场失灵	80
九、土地管理组织变迁:从多头分散管理到集中统一管理	87
十、土地监察制度变迁:加强与规范	90
十一、土地管理组织和制度变迁的逻辑	92
第三章 地方土地行政中的非正式制度	94
一、土地利用计划管理中的非正式规则	95

二、建设用地报批中的非正式规则	101
三、征地实施过程中的非正式规则	107
四、土地供应中的非正式规则	128
五、耕地保护中的非正式规则	141
六、土地监管中的非正式规则	144
七、房地产调控中的非正式规则	147
八、组织的非正式制度：一个理论概括	151
 第四章 行政绩效、制度化与正式制度、非正式制度的作用	156
一、中国土地管理的绩效	156
二、正式制度、非正式制度与土地管理绩效	168
三、公共行政制度化的衡量标准	177
四、对土地行政制度化的评价	183
五、正式制度、非正式制度与制度绩效和制度化的关系分析	192
 第五章 组织性非正式制度存在的原因及后果	199
一、财政制度与利益结构	199
二、土地产权与公地问题	208
三、计划管理体制与代理人问题	213
四、压力型体制与下级政府(组织)行为	216
五、司法制度的缺席	218
六、传统社会主义意识形态的影响	220
七、从预算软约束到资源软约束	221
八、总体制度安排的缺失	223
九、组织性非正式制度的政治后果	229
 第六章 关于中国公共行政的制度和绩效：一个新的解释	235
一、“组织的非正式制度”的解释视角	236

二、组织的非正式规则在地方行政中的普遍性·····	238
三、“组织的非正式制度”的解释意义·····	248
四、地方土地乱象的治理·····	253
五、政府转型、制度安排与行政制度化前景·····	266
附录 田野访谈人员名单·····	278
参考文献·····	281
后记·····	303

图 表 索 引

表 1-1	从作用划分的非正式制度类型	27
表 1-2	从存在形式划分的非正式制度类型	36
表 3-1	土地行政中的正式制度与非正式规则	152
表 4-1	中国历年耕地变化情况	158
表 4-2	2002—2010 年全国新建商品住房平均销售价格	163
表 4-3	2002—2010 年全国与四个一线城市房价收入比	164
表 4-4	土地管理重大组织和制度变迁与耕地变化情况	169
表 4-5	1998—2005 年中国土地管理人员、土地管理经费投入与 建设占用耕地面积变化数据	172
表 4-6	中国历年 GDP 涨幅、固定资产投资与建设占用耕地面积 变化数据	174
表 4-7	1997—2005 年全国各地建设占用耕地指标及执行情况	176
表 4-8	1998—2006 年各年土地违法案件及涉及土地面积数量	189
表 4-9	2001—2005 年全国土地违法案件处理情况	191
表 5-1	地方土地出让收入及其与地方本级财政收入的比率 ...	205
表 5-2	房地产业税收占地方税收收入的比重	206
表 5-3	中国改革开放以来的经济周期和建设占用耕地周期 ...	230
表 6-1	监管型政府与发展型政府在治理形态上的区别	274
表 6-2	不同政府类型与行政制度化特征	275

图 4-1	1996 年以来中国耕地面积变化	159
图 4-2	土地招标采购挂牌出让宗数占出让总宗数的比例	162
图 4-3	全国房价与人均收入变化对比	165
图 4-4	北京房价与人均收入变化对比	165
图 4-5	上海房价与人均收入变化对比	165
图 4-6	广州房价与人均收入变化对比	166
图 4-7	深圳房价与人均收入变化对比	166
图 4-8	中国历年 GDP 涨幅与建设占用耕地面积变化	173
图 4-9	土地行政中组织的非正式制度的类型和作用	198
图 6-1	行政运行形态的四种典型类型	267

第一章 导论

任何一种治理都是从非正式到正式演进的过程。在韦伯看来,现代国家的建立,就是理性的官僚体制建立的过程。^①但是,不同地区治理制度化演进的过程和制约因素却各有不同。波森(Nils Boesen, 2007)指出,治理起初是非正式的,它是在历史上逐步地被制定为正式的规则。从3700多年前最早的成文法典《汉谟拉比法典》到指导当今经济合作与发展组织(OECD)国家系统的法律、规则和律令,都与一定的政治社会(political society)、政府(government)、官僚组织(the bureaucracy)、经济社会(economic society)、司法制度(the judiciary)和市民社会(civil society)有关,^②历史可以看成是一个正式规则和治理机制不断正规化(formalization)的过程,这一过程随着专门化和劳动分工造成的日益增长的社会复杂性而显得必要。^③从功能的观点来看,规则和治理的正式化会伴随经济增长和多样化出现,虽然它既不是

① [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆1997年版,第248页。

② Hydén, Göran, Julius Court and Kenneth Mease, *Making Sense of Governance: Empirical Evidence From Sixteen Developing Countries*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2004.

③ Jütting, J., "Institutions and Development: A Critical Review", OECD Development Centre Working Paper No. 210, 2003; Li, S., S. H. Park, et al., "The Great Leap Forward: The Transition From Relation-Based Governance to Rule-Based Governance", *Organizational Dynamics*, Vol. 33, No. 1, 2003, pp. 63-78.

经济起飞前的必然要求,也与经济发展没有必然的逻辑联系。^①

在东亚,政治制度化更是表现出与其他地区相区别的特点。研究者注重东亚传统社会和文化特征对政治运作的影响,并深入探讨了基于社会关系和传统文化的非正式政治。晴弘福井(Haruhiro Fukui, 2000)在讨论东亚的非正式政治时写道,关于非正式政治,最突出的和令人感兴趣的地方是在任何一个东亚社会里,目前和在可见的未来它都还没有消减的迹象。^②

改革开放以来,中国经济发展取得了巨大成就,国家治理也发生了重大转型,法制日益健全,国家与社会、政府与市场的关系逐步理顺,国家能力得到提高,与社会主义市场经济相适应的一套治理制度和治理模式逐步形成。但是,另一方面,在一些治理领域,仍然存在这样那样的问题,如征地拆迁问题、房地产价格过快上涨问题、资源环境问题、食品及生产安全问题、地方保护主义问题等。这些问题,反映了治理绩效和制度化状况,也彰显了制度化治理的重要性。

在治理转型并取得重大成就的同时,为什么仍有一些行政领域治理的制度和绩效状况不佳?影响这些行政领域制度化和绩效的原因是什么?为什么在这些领域国家的正式法律和制度往往得不到充分地执行?本书将以土地行政为例,对低制度化和低效的行政表现及其原因进行分析。

已有研究将行政运行的低制度化和低效表现的原因归结为文化和社会关系、中央与地方的委托代理关系和政治社会体制等因素。本书通过对土地行政制度化和绩效状况进行的制度分析将证明,组织的非

① Boesen, Nils, "Governance and Accountability: How Do the Formal and the Informal Interplay and Change?", J. Jütting, D. Dreschler, S. Bartsch and I. de Soysa (eds.), *Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development*, Paris: OECD, 2007.

② Fukui, Haruhiro, "Introduction: On the Significance of Informal Politics", Lowell Dittmer, Haruhiro Fukui and Peter N. S. Lee (eds.), *Informal Politics in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp.13-14.

正式制度,而不仅仅是上述因素,是导致一些领域低效和低制度化的重要原因。组织的非正式制度的存在,也表明一些行政领域的制度转型还没有完成,合理的利益诱因结构还没有形成,制度建设仍然是这些领域的重要任务。

一、非制度化运作研究:文献综述

(一) 非制度化运作的主要表现

地方治理中存在的一些非制度化和低效运作,已经引起了国内外学者的重视和讨论,涉及经济、政治和行政各个领域。

1. 经济领域

主要表现在财税体制调整后,地方政府经济行为的变化。王绍光和胡鞍钢在他们后来产生重要影响的著作中,对中国实行财政包干体制后地方政府的扭曲性经济行为做了精辟的概括和分析。在他们看来,改革以来,实行中央地方“分灶吃饭”的财政体制,使中央政府与地方政府形成了相互独立的利益主体。中央与地方的矛盾,首先是经济利益矛盾,其次是政治利益矛盾。经济利益关系决定政治利益关系。不同的经济利益具有不同的发展目标函数和不同的经济行为。地方政府扭曲中央政策的经济行为主要包括:为了招商引资,任意进行税收减免,竞相出台各种优惠政策;在宏观调控过程中,中央政府坚持经济调整,地方政府坚持经济扩张;在经济发展中,地方政府普遍投资饥渴,重复建设,搞大而全、小而全;在建立统一的市场经济体制中,地方政府实行地方割据和封锁,限制资金、资源、商品、劳动力和技术要素的自由流动,影响全国统一市场的形成;在税费征管中,基层政府、部门和机关比较普遍存在乱摊派、乱收费和乱集资的所谓“三乱”现象。^① 分税制实

^① 参见王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版,第3—4章。

施后,上述有的问题并未根本改观。萨吉森和张健(Sally Sargeson & Jian Zhang, 1999)则揭示了地方政府及其官员的自利性经济活动。他们提出了与戴慕珍(Jean Oi, 1992)^①和魏昂德(Andrew Walder, 1995)^②不同的关于地方政府的行为假设,认为地方政府行为并不像后者所假定的那样,总是出于发展地方经济和提高集体利益而非为了部门或个人的利益。^③方仁生和张军利用中国28个地区的1994—2004年的非平衡面板数据和Probit模型方法,验证了在中国式分权治理模式和缺乏良好制度约束条件下,地方政府扩张偏向的财政行为倾向。他们认为,要使地方政府执行有利于宏观经济稳定的财政政策,除了需要良好的制度基础设施之外,最根本的还是要将中国式分权治理模式中以GDP为主的政绩考核机制调整为以经济稳定优先并兼顾民意的政府考核机制。^④财政部办公厅一份报告表明,近年来,很多地方政府为了缓解财政压力,通过各种途径进行借贷,形成了严重的债务风险。^⑤

2. 政治领域

主要表现在体制和文化原因引起的政治运行中的低制度化状况。

① Oi, Jean, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporation in China", *World Politics*, Vol. 45, No. 1, Oct., 1992, pp. 99 - 126.

② Walder, Andrew G., "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, Sep., 1995, pp. 263 - 301.

③ Sargeson, Sally and Jian Zhang, "Reassessing the Role of the Local State: A Case Study of Local Government Interventions in Property Rights Reform in a Hangzhou District", *China Journal*, No. 42, 1999, pp. 77 - 99.

④ 参见方红生、张军:"中国地方政府扩张偏向的财政行为:观察与解释",《经济学》(季刊)第8卷第3期。

⑤ 参见财政部办公厅协作调研课题组:"关于化解地方政府债务有关情况的调研报告",《2006 财税改革纵论——财税改革论文及调研报告文集》,经济科学出版社2006年版。

宗派政治模型^①、“非正式政治”理论模型用宗派政治和非正式政治来概括政治运作的某些特征,在这种模型里,非正式政治和非正式关系极大地影响了正式政治和正式关系。^② 萧功秦认为,由于上下级之间的主从关系、少数地方官员与黑恶势力之间的互生关系等因素,导致个别地方出现了庇荫网政治,表现在权力范围私产化、权力运作的无规则化、统治方式的非意识形态化以及以庇荫网络为基础的朋党组织结构。^③ 夏明(Xia, Ming, 2000)探讨了地方人大制度的运作特征。在他看来,在政治经济转型中,中国既避免了单纯的等级制模式,也避免了单纯的市场模式,而是采取了一种结合二者的混合的或者是网络战略去组织其政治和经济转型。治理的网络模型以行动者之间一系列复杂的关系为特征。它不排除等级结构,以整合不同的行动者,减少合作者之间的交易成本,因为网络可以透过等级组织的边界,也为组织提供了互相学习和沟通的渠道及调整变化的弹性。也就是说,地方人大在履行职能的过程中,借助中国传统的关系文化而不只是依赖正式制度的规定。^④ 马骏和侯一麟则深入地探讨了地方预算政治中的非正式制

① Nathan, Andrew, “A Factionalism Model for CCP Politics”, *The China Quarterly*, Vol. 53, Jan.-Mar., 1973, pp. 34-66; Pye, Lucian W., *The Dynamics of Chinese Politics*, Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981; Huang, Jing, *Factionalism in Chinese Communist Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

② Tsou, Tang, “Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics”, *The China Quarterly*, Vol. 65, May, 1976, pp. 98-117; Dittmer, Lowell, “Modernizing Chinese Informal Politics”; Tsou, Tang, “Chinese Politics at the Top: Factionalism or Informal Politics? Balance-of-Power Politics or a Game to Win All?”, Jonathan Unger (ed.), *The Nature of Chinese Politics: from Mao to Jiang*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2002.

③ 参见萧功秦:“中国现代化转型中的地方庇荫网政治”,《社会科学》2004年第12期;“中国转型期地方庇荫网形成的制度因素”,《文史哲》2005年第3期。

④ Xia, Ming, “Political Contestation and the Emergence of the Provincial People’s Congress as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 24, 2000, pp. 185-214.

度。在他们看来,中国改革以来的预算环境具有三个特征,即威权体制零碎化、正式预算制度零碎化、正式预算制度落后。在这样的预算环境中,制定和实施预算合同无疑会涉及很高的交易费用和合同风险。为了降低交易费用,在维持零碎化威权体制不变的条件下,地方政府发展出了三种横向的非正式制度安排,即预算产权、部分等级制、完全等级制。除了横向的非正式制度,围绕着这三种横向非正式制度还存在一种纵向的非正式预算制度,即“以关系为基础”的预算制度。这种非正式制度主要是发展出来解决各个部门与领导人之间的预算交易中存在的交易费用问题。^① 魏昂德(1986)^②和戴慕珍(1989)^③分别讨论了由于党垄断了权力和资源在工厂和农村中形成的基于庇护关系的社会结构和依附文化,这种新传统主义不利于确立基于制度的治理。

3. 行政领域

行政领域的非正规行政行为包括地方政府在具体行政管理过程中存在的各种不完全符合正式制度规定的行为。孙立平、郭于华以华北地区一个镇定购粮的征收为例,分析了在正式行政权力运作的过程中,权力的行使者如何以及为何将诸如人情、面子、常理等日常生活原则和民间观念引入正式行政权力行使的过程,从而揭示了国家正式权力在基层社会的实现形式。在他们看来,市场转型过程中国家权力的衰败,使得基层官员必须“软硬兼施”,灵活运用正式、非正式的制度才能完成国家的相关工作任务。^④ 周雪光也关注到中国一些基层上下级政府在

① 参见马骏、侯一麟:“中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架”,《经济研究》2004年第10期。

② Walder, Andrew G., *Communist New-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press, 1986.

③ Oi, Jean, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, Berkeley: University of California Press, 1989.

④ 参见孙立平、郭于华:“‘软硬兼施’:正式权力非正式运作的过程分析”,《清华社会学评论》特辑,2000年。

执行来自上级部门特别是中央政府的各种指令政策时,常常采取的“上有政策、下有对策”的现象。他将基层上下级政府采取各种手段共同来应付这些政策要求以及随之而来的各种检查,导致实际执行过程偏离政策初衷这种现象称为基层政府间的“共谋现象”,并认为在中国行政体制中,基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为。在周雪光看来,共谋行为反映了中国政府组织制度环境、组织决策过程、激励机制诸方面的不兼容性及其矛盾,而且常常是近年来政府改革中各种“理性”制度设计所导致的未预期的后果,体现了中国行政中的三个悖论,即政策一统性与执行灵活性之间的悖论、激励强度与目标替代的悖论、科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。周雪光写道:“我们观察到这样一个奇怪的现象:一方面法规条令、正式制度安排不断出台,另一方面非正式关系、特殊性纽带在日常工作中不断延伸强化;而这些稳定可靠的非正式关系,为基层政府间共谋行为提供了重要的非正式制度条件。在这里,我们提出科层制度非人格化与行政关系人缘化这一悖论来描述和解释这一现象,讨论它与基层政府共谋现象之间的关系。”他一方面认为基层政府间的共谋行为导致政策执行偏离政策初衷,但同时又认为这种共谋现象是其所处制度环境的产物,有其合理性。^① 黄宗智也注意到了改革开放以来中国公共管理中存在的矛盾现象,即一方面创造了经济奇迹,一方面也造成了诸多社会危机。^② 黄宗智还讨论了中国在中央集权制下地方行政的另一个非科层化的传统,即在基层管理中大量运用准官员进行治理,他将这种治理称为“半正式基层行政”或“集权的简约治理”。在他看来,这种传统在当今日益

① 参见周雪光:“基层政府间的‘共谋现象’——一个政府行为的制度逻辑”,《社会学研究》2008年第6期。

② 参见黄宗智:“改革中的国家体制:经济奇迹和社会危机的同一根源”,《开放时代》2009年第4期。

科层化、正式化的治理中仍然发挥作用。^① 腐败也是行政低制度化的重要表现之一。腐败既可以个体形式出现,也可以集体和组织形式出现。后者日益成为学者们研究的重点,如魏德安(Andrew Wedeman, 1997)所讨论的机构性腐败^②、公婷(Gong, Ting, 1997)讨论的宏观经济管理中的腐败^③、吕晓波(Lü, Xiaobo, 2000)讨论的组织性腐败^④、丁学良(Ding, Xue Liang, 2000)所讨论的银行部门系统性的违规等,^⑤这些研究证明,腐败并没有随着市场化改革而立即消失,有些时候甚至更为严重,并且以组织和制度化的形式表现出来。

还有一种地方政府的改革实践,起初也具有非正式的特征,孙立平称之为主导性意识形态连续性背景下的“非正式运作”,这类改革涉及政治、经济、行政诸方面,因此,不便于简单地归入上面的某种类型。在孙立平看来,政体断裂背景下的市场转型,基本上是以立法、通过正式制度推进的方式进行的。在这个过程中,尽管也存在许多争论,但这些争论基本不是在意识形态的层面上进行的,而主要是在策略和利益的层面上进行的。这种转型过程,为正式制度发挥作用提供了广阔的空间。而中国的转型是在主导性意识形态连续性背景下进行的,为了缩

① 参见黄宗智:“集权的简约治理——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》2008年第2期。

② Wedeman, Andrew, “Stealing from the Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis”, *The China Quarterly*, Vol. 152, Dec., 1997, pp. 805–831.

③ Gong, Ting, “Forms and Characteristics of China’s Corruption in the 1990s: Change with Continuity”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No. 3, 1997, pp. 277–288.

④ Lü, Xiaobo, “Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition Organizational Corruption in China”, *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 3, Apr., 2000, pp. 273–294.

⑤ Ding, Xue Liang, “Systemic Irregularity and Spontaneous Property Transformation in Chinese Financial System”, *The China Quarterly*, Vol. 163, Sep., 2000, pp. 655–676.

小改革成本,许多实质性的改革措施是通过变通的方式进行的。在变通的过程中,特别是在开始的阶段,新的体制因素往往是以非正式的方式出现并传播的。因此,在研究中国市场转型的时候,必须对非正式因素,特别是对体制的运作过程,给予足够的关注。^① 韩博天将中国这种实践过程称为“不确定情况下的反复试验”。只要政策工具符合上级领导在讲话、文件或发展规划中所提出的工作重心,未经批准的政策试验就可以被当作对政策工具的探求,服务于上级领导不断提出又不停修改的政治议程。^②

地方政府公共行政中的非正式运作,从其针对的对象来看,也可分为针对上级的非正式运作、针对社会的非正式运作和政治/行政体系自身内部的非正式运作。针对上级的非正式运作主要是从自身利益出发形成的各种不符合正式制度规定的行为类型,包括前述经济领域的地方保护主义、各种优惠政策、扩张偏向的财政行为,行政领域的各种共谋行为等。针对下级的非正式运作主要是基层政府为了完成上级或本级政府的工作任务,所采取的各种不一定符合正式制度规定或超越正式制度规定的行为,包括前述经济领域的“三乱”,行政领域的计划生育、征地、征粮等工作中所采取的各种行为和办法。政治/行政体系内部的非正式运作,是指在组织体系内部同级别或上下级之间发生的各种非正式运作,包括以关系和社会网络等非正式制度而不是正式制度为基础形成的各种非正式政治、非正式预算、组织内部的腐败行为等。这些非正式规则在具体的行政行为中发挥着各自的作用,影响着不同正式制度的绩效。

① 参见孙立平:“社会转型:发展社会学的新议题”,《开放时代》2008年第2期。

② 参见韩博天:“中国异乎常规的政策制定过程:不确定情况下的反复试验”,《开放时代》2009年第7期。