

农村征地拆迁中行政包干制的机制与效应

金江峰

(华东师范大学 政治学系, 上海 200241)

摘要: 在征地拆迁实践中, 行政包干制作为一种有效治理机制, 被地方政府广泛运用。地方政府依托“乡政村治”体制, 利用村级组织法理性、社会性和权威性, 将征地拆迁中各种复杂事务包干给村“两委”。政府通过将剩余控制权、自由裁量权与剩余索取权等在发包方和承包方之间的合理配置, 形塑了行政包干制的政治动员与规则控制、分类赋权与动态激励、利益模块化与社会监督等具体实践机制。征地拆迁行政包干制虽然对整合体制与社会资源、实现矛盾内化以及降低地方政府治理风险等具有明显正向效应, 但从长远来看, 它仍属于非制度化、非程序化治理, 与国家治理体系与治理能力现代化建设理念存在张力, 并非一种长久治理机制。

关键词: 征地拆迁; 行政包干制; 社会基础; 实践机制; 实践效应

中图分类号: F301.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2019)02-0040-07

Mechanism and effects of administrative ceilings in rural land expropriation and resettlement

JIN Jiang-feng

(Department of Political Science, East China Normal University, Shanghai, 200241)

Abstract: The administrative ceilings are widely used by local governments as an effective governance mechanism in the land expropriation and resettlement. Relying on the "township government and village governance" system, and giving full play to the rationality, sociality and authority of village-level organizations, local governments have contracted out all kinds of complicated affairs in land expropriation and resettlement to the "two committees" of the village. Through the rational allocation in residual rights of control, judicial discretion and residual claims between the employers and the contractors, the government has established the administrative ceilings, involving political mobilization and rule control, classified empowerment and dynamic incentives, interest modularization and social supervision. Although the administrative ceilings system for land expropriation and resettlement has explicit positive effects on the integration of the system and social resources, the internalization of contradictions and the reduction of local governments' governance risks, such governance in the long run is by no means a long-term governance mechanism for it is non-institutional and non-procedural, being in tension with the modernization concept of the national governance system and governance capacity.

Keywords: land expropriation and resettlement; the administrative ceilings; social foundations; practice mechanism; governance effects

一、问题的提出

目前, 中国正处于快速工业化与城市化进程当中。伴随工业发展和城市扩张, 相当数量的城郊农

村被规划进入城市发展版图。为适应城市发展, 需要对郊区村进行破旧立新和转型升级, 这必然涉及到大规模的征地拆迁。由于土地资源的不可再生性和稀缺性, 郊区农村土地功能的转换, 大大提高了土地的市场价值, 激发着村民以地博利的冲动。由此, 引发大量的干群矛盾和群众内部矛盾, 征地拆迁成为“天下第一难事”, 得到社会广泛关注。

征地拆迁矛盾作为公共性事件, 学界研究也较

收稿日期: 2019-03-28

基金项目: 国家社科基金青年项目(18CKS039)

作者简介: 金江峰(1989—), 男, 江西瑞昌人, 博士研究生, 主要研究方向为乡村治理与基层党建。

为深入。目前来看,主要分两种研究路径探讨征地拆迁矛盾形成的原因及其化解之道。其一,法律与制度决定论。研究者认为,征地拆迁矛盾的主要症结之一是国家土地制度安排存在法律缺陷,特别是土地产权混乱^[1]、级差地租盛行^[2]、征地程序不透明^[3]以及征地补偿不合理^[4]等,造成失地农民无地、无业和无社会保障等生存权与发展权困境^[5],因而使得征地拆迁成为一点就燃的矛盾体。基于此,有研究者认为需要改变土地制度的攫取性,建立包容性的土地征收制度^[6]。具体应厘清中央、地方和农民的地权关系^[7]、建立集体土地与国有土地“同地、同权、同价”制度^[8]、规范土地征收程序^[9]、完善征地补偿机制和提高征地补偿标准^[10],等等。但从近年来地方政府征地拆迁实践看,虽然征地制度的法律和政策逐渐规范与健全,征地拆迁中的矛盾却依旧突出。从而有研究者认为国家土地制度的法律设计、土地征收制度和征地拆迁补偿政策在总体上是合理的,问题的症结实际在于征地拆迁的实践机制和相关配套政策存在漏洞,造成利益主体之间的无序博弈^[11]。其二,机制和政策影响论。研究者认为,法律制度的修正一定程度上不仅难以克服征地拆迁中的矛盾冲突,反而可能加剧各主体之间的利益博弈,扩大社会的对立与分裂。因此,需要瞄准征迁矛盾本质上是土地增值收益的再分配这一核心问题,通过调整具体政策实施和限制利益博弈空间等,降低冲突的频度与烈度^[12]。依循这一路径,研究者分别从建立土地利益分配共识^[13]、完善基层民主协商机制^[14]、构建“多元参与”的社会认同机制^[15]以及权责同构的行政包干制^[16]等视角,提出具体化解策略。

结合基层调研经验,笔者认为征地拆迁研究从宏观法律与制度视角向微观机制与政策视角的转换,一定程度上切中了当前征地拆迁矛盾的要害,具有重要的理论与现实意义。特别是对行政包干制的论述,不仅深化了行政发包制的研究,更是有着将宏观与微观视角相联系的中观理论关照,是重要的理论创新。所谓行政包干制,指的是政府公共事务的发包方与承包方,围绕权力分配、资源配置、治理路线和控制方式等实施的一系列主体和行为的组合^[17]。它是地方政府在土地征收中一种惯常的非正式制度,是官僚科层制的补充,其核心机制是行政权分配、经济(政治)激励和内部控制等^[18]。

从地方政府的土地征收实践看,行政包干制作为一种有效治理机制,在资源整合、矛盾下沉和风险转移等方面有着现实价值,因而被广泛运用。遗憾的是,目前学界对征地拆迁中行政包干制的研究还不够全面与深入,少有的研究也只是论述其适用性与影响,而未深入探讨其作用的基础与核心机制等。鉴此,笔者拟基于 2018 年在南京市 L 区的农村调研材料,探讨行政包干制的社会(组织)基础、实践机制和效应,为征地拆迁中减缓和化解干群矛盾以及群众内部矛盾提供经验启示。

二、行政包干制的组织与社会基础

行政包干制作为具有中国特色的治理模式,与国家行政组织体系^[19]和党政体制密切相关^[17]。土地征收行政包干制的逻辑适用性不仅体现在本身的制度优势,还与农村土地的法律属性、地方属性与物理属性密切相关^[16]。显然,仅从农村土地“三重属性”视角阐释行政包干制之于征地拆迁尚有不足,其对地方性产权秩序(集体公有或集体共有)的忽视会制约行政包干制在基层的适用性。因此,本研究从基层权威属性的视角,分析征地拆迁中行政包干制的组织和社会基础。在韦伯的理论视域中,权威具有三重属性,分别是法理型、传统型和魅力型^[20]。“乡政村治”^[21]体制下的村级组织则同时具备三重属性,具体表现为法理性、社会性和地方权威性,构成征地拆迁中行政包干制的组织与社会基础。

1. 村级组织的法理性

在“乡政村治”体制下,国家通过《宪法》、《村民委员会选举法》(下称《选举法》)和《村民委员会组织法》(下称《村组法》)等确立了村干部作为基层政权在村庄的“代理人”,以及作为村庄内部“当家人”的双重身份,并以行政委托的形式,实体化了村干部的法定权威。当然,村干部的法定权威身份,不仅体现在其是由全体村民依据《选举法》的选举程序与规范要求产生;也不单纯表现为其是在《村组法》条款下,依法履行“自我管理、自我教育、自我服务”职能的基层权力主体。更主要的还在于由村干部组成的村民委员会,具有“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境”等权力。对村民委员会关于集体耕地、林地、草地、农

田水利用地、养殖水面等法人代表身份的规定,无疑强化了村干部作为集体产权代理人的法定权威,使其能够合法参与征地拆迁过程,承担起同政府国土部门签订征地协议、分配征地拆迁补偿款项、协调项目进村等的中间人角色。在此意义上,以村干部为代表的基层权威成为征地拆迁的“行政包干”主体,具有法律依据。

2. 村级组织的社会性

村干部与政府官员不同,他们处于国家行政权力的末梢,不具备体制身份。他们的行政身份,严格来说只是政府“行政外包”的衍生^[22]。这从村干部是由村民在村庄内部自选自用,而不必通过选拔考试和组织任命等也能看出。村干部的选任方式决定了他们必定是产生于村庄内部、与村庄社会有着广泛关联的少数精英。而村干部身份的内生性决定了其权威的社会性,即村干部是掌握村庄内部各种详细社会信息的绝对权威。他们在国家对乡村社会的人、财、物、事等基本信息难以全面掌握、管理并利用的状态下^[23],凭借其村庄社会“自己人”的身份,能够有效弥补这一信息空缺,廓清国家与乡村社会的信息模糊地带,提高国家认证能力。

征地拆迁涉及到的信息极其复杂,最主要的是有关土地征收和房屋拆迁的补偿信息。作为征地拆迁主体的政府,因长期以来的模糊治理、村民的瞒报以及土地政策调整等,几乎不可能精准掌握村庄社会的土地信息。譬如,为少交农业税,村干部和村民会瞒报集体土地和承包地面积;因土地流转和地块调整,村民登记造册的承包地与实际耕种的土地不相符;因耕种条件和地力差异,村民承包面积与耕作面积不等;因公共建设和经营规划,村集体土地和小组集体土地所有权错置等。这些村庄社会非正式化的土地信息,往往只有在村庄内部生活了数十年的村干部才能够精准掌握。作为“外人”的地方政府在无法厘清村庄土地信息的情况下,需要依靠村干部的社会性权威身份,最小化征地拆迁成本、矛盾及其连带治理风险。

3. 村级组织的地方权威性

征地拆迁是一项系统工程,既要做好土地丈量、征地补偿和安置补助等工作,也要处理好土地产权及其附着物的权属纠纷等问题。因涉及主体广泛、利益巨大,征地拆迁过程中所牵扯的矛盾纠纷不仅数量庞大,而且纷繁复杂。虽然国家《土地管理法》和《物权法》等对村民的承包权、经营权和

收益权有着具体规定,各级地方政府也出台相关地方性法规和政策指导征地拆迁工作,但通过法律途径往往不能完全化解征地拆迁纠纷,有时甚至会将矛盾纠纷复杂化,导致征迁工作难以推进。如在宅基地权属纠纷上,有的村民房屋出(屋)檐较多,侵占了邻居的宅基地;而有的村民因修建的是砖混平房,没有屋檐。出檐多的村民要求按照屋檐占地计算宅基地面积,必然侵害未出檐或少出檐村民的利益,双方因而产生纠纷。又如在土地附着物权属纠纷上,有村民按照水面范围,将水田3尺以内的树木全部划归自己所有。而相邻村民因将水田旱作,未能按照水面面积划分田土周边附着树木的权属,由此产生物权纠纷,等等。在处理这样的地权及土地附着物纠纷时,国家法律和地方性法规均未作出明确规定,往往会出现调解和判决困境,导致小纠纷积累成大矛盾,影响征地拆迁工作的推进。

相较于国家法规在征地拆迁中的实践困境,村干部掌握的乡村社会习惯法作为“行动中的法律”^[24],在村庄内部具有广泛的社会共识和强大的规训效用,成为国家法在基层的有效补充。村干部通过运用地方性习惯和共识,能够简单有效地调解村民之间的产权和物权纠纷。如可以熟练利用村庄内部防水和滴漏习俗,将宅基地权属范围划分在出檐1.5尺以内,也可根据村规民约和地方性规范统一以田底为界限,划分3尺以内土地附着物归田地的承包者所有。正是因为村干部掌握着乡村社会各种地方性知识,使其能够代表地方政府运用村庄规范、习俗和惯例等协调征地拆迁中的利益纠纷。

村级组织的三重属性及其治理优势,决定了征地拆迁过程中,地方政府与村委会之间的“行政包干”关系。而地方政府为确保村干部具有承接征迁工作的能力、动力与效力,在向下发包任务的同时,赋予了村干部执行任务的实际控制权和剩余索取权,并设定了村干部自由裁量权行使的空间、范围与规则等。

三、行政包干制的基层实践机制

从基层治理结构和基础角度看,“乡政村治”体制下的委托/代理结构,以及村级组织具有法理性、社会性、权威性的复合属性,内在规定性地建构了行政包干制独特的工作模式与实践机制。具体而言,村级组织权威的法理性赋予了行政包干制的

合法性,但其社会性和权威性又要求地方政府必须对行政任务握有剩余控制权,并以让渡自由裁量权和剩余索取权的形式,动员村级组织承接行政任务。行政包干制作为一种有效治理机制,主要在于其能够通过权力分配、资源配置和内部控制等方式,降低治理成本和统治风险^[18]。正是剩余控制权、自由裁量权和剩余索取权等在基层政府与村级组织之间的合理配置,形塑了行政包干制的基层实践机制。从 L 区征地拆迁实践看,建构于基层组织与社会基础之上的“行政包干”权力配置,其实践机制主要表现为政治动员与规则控制、分类赋权与动态激励、利益模块化与社会监督。

1. 政治动员与规则控制

地方治理实践中,政府工作一般可以分为中心工作和常规工作。中心工作通常是各级政府某一阶段需要完成的重点任务,常规工作则是各级政府部门职权范围内的行政业务。与常规工作不同,中心工作因时间紧、任务重、考核严,往往需要各级党委和政府通过政治动员,整合各职能部门资源,以利于集中力量办大事。征地拆迁因涉及到地方发展、社会稳定和干群矛盾等,一直属于地方政府的中心工作。以 L 区城关村征地拆迁为例,2013 年,区党委针对城关村征地拆迁工作,以政治动员的形式整合了区与街道两级政府的国土、财政、城建、民政、审计、司法、公安和城管等部门力量,成立了征地拆迁工作组。

工作组作为跨越政府层级和部门的临时机构,在区党委领导下统筹村庄征地拆迁所有事宜。具体包括两个方面:其一,工作组负责进村宣传区委区政府的征地拆迁补偿政策,说明征地拆迁的法律依据及其对地方发展的重要性与紧迫性,动员村民按照法律和政策要求,配合征地拆迁。在政策宣传与社会动员过程中,工作组最主要的任务之一,是使村民明晰地方政府征地拆迁的补偿标准,以及这一标准的法律、政策和市场依据,确保征地拆迁工作在法律与政策范围内统一执行。以城关村征迁补偿为例,其土地和房屋征收补偿的政策依据主要是国家《土地管理法》、《南京市征地房屋拆迁补偿安置办法》以及《L 区征地房屋拆迁补偿安置办法》等法律、政策和文件。具体补偿规定主要包括三个方面:一是拆迁补偿。为执行方便,L 区分主房、副

房、装修以及分户补偿等对城关村拆迁补偿执行统一标准。二是征地补偿。按照土地补偿、青苗补偿、征地进保等分别制定相应标准。如果村民不要土地补偿,可以通过征地进保的形式,以一定面积的土地承包经营权益换取一个城市居民养老保险;未满 16 周岁村民因不能进保,则可以一次性获得 3.2 万元补偿,等等。三是安置补偿。分为住房过渡补偿、安置房购买补偿等。以三年为期按照房屋面积计算过渡费补偿;安置房购买补偿规定每个村民至多可以购买 30 平方米安置房,每平米的购买价格为 2500 元。另外,对果树、家具、家电、粪坑、炉灶和坟墓等,L 区政府也制定了详细的补偿标准。

其二,工作组按照法律、政策与文件要求,监督征地拆迁工作的执行。L 区征地拆迁工作组的监督职能主要体现在以下几个方面:一是比对航拍图和国土部门有关土地、房屋的“老底子”(底册),约束村民的偷搭偷建行为。如自拆迁公告公布之日起,严格限制建筑材料进村;派驻街道城管人员驻村巡逻,等等。二是严格建房审批手续。村民建房不仅需要向街/镇国土所申请,还需要工作组进村核实,公安、民政、村建、规划、城管等部门数据比对以及区国土局审批,确定为危房且无其他住房,才能够按照原址、原高、原面积的“三原”原则建房。三是监督村干部的行政行为,适时介入村庄征地拆迁工作等。

地方政府通过政治动员和对征迁规则的控制,保证了征地拆迁宣传口径的一致性、规则执行的统一性,以及征迁补偿标准的合法化、市场化与精细化等,体现着发包方对剩余控制权的有效把握。这对推动征迁工作的有序开展具有重要意义。

2. 分类赋权与动态激励

征地拆迁工作中,以政治动员组织起来的工作组虽然能够在法律、政策的范围内制定精细化的征收与补偿标准,并监督征迁工作的执行,但工作组毕竟人力、物力资源有限,其成员又是村庄社会的“外人”,很难深入村庄直接面对复杂的村情和分散的村民。为降低土地征收成本,提高征迁效率,工作组迫切需要以“行政外包”的形式,将征地拆迁工作承包给具有权威优势的村干部,建立一种非制度化的“行政包干制”。而工作组与村干部之间,建立发包与承包关系的同时,一方面要求工作组以

行政赋权的形式提高村干部在执行工作时的自由裁量空间,增强其工作能力;另一方面则要求工作组以让渡部分剩余索取权的形式,调动村干部的工作积极性。以L区域关村征地拆迁工作为例,工作组与村“两委”之间行政包干关系确立的核心机制在于分类赋权与动态激励。

行政包干制中的分类赋权主要是指按照包干工作的内容,发包人向承包人进行行政分权。城关村征地拆迁工作中,分类赋权有三层涵义。一是工作组向村“两委”赋权。即工作组在对征地拆迁规则进行总体性控制的情况下,将具体的执行工作打包发送给村干部,并赋予其具体执行的权力。如,界定村集体土地和组集体土地范围的权力,确定房屋和土地面积的权力,判定花木、家具(电)、家禽(畜)、围墙、地坪等补偿等级的权力,裁决土地产权归属的权力,等等。二是村“两委”向村组干部赋权。即村“两委”根据村组干部来源、职能、优势与性格等,将工作任务和权力落实到具体的人。如,城关村征地拆迁中,村书记和主任统筹全面工作,并配合各小组长确定小组集体土地范围,以及小组集体土地与村集体土地的边界;村会计、片会计和小组长主管村民的土地和宅基地丈量,核算补偿金额;村副主任和村会计负责划定花木、家具(电)和家禽(畜)等补偿等级,核算补偿金额;村书记和治保主任协调矛盾纠纷,村妇女主任和社保员负责“征地进保”工作,村临聘干部管理表格与档案等。三是村“两委”向村民赋权,这里的村民主要是指村庄内部各种非正式精英,特别是党员、退休干部、文化精英和家族代表等。村“两委”向村庄内部非正式精英赋权的情况,一般出现在土地纠纷调解过程中,需要借助非正式精英熟知村庄土地信息、传统习俗和调解策略等优势,有效化解征地拆迁矛盾。

如果说地方政府自上而下的分类赋权目的在于提高村庄执行工作的能力。那么,发包人与承包人之间包干关系的建立还需要以自上而下行政激励的方式,激活村干部承接征地拆迁任务的动力。征地拆迁工作中,行政包干制主要实行的是一种动态激励,具体分为正向激励与负向激励两种。正向激励是指发包方以让渡剩余索取权的形式,通过经济或政治激励动员承包方主动承接行政任务。工作

组对村“两委”的正向激励主要有两个方面:一是明确规定村“两委”能够以土地管理费的形式获取一定的管理费。城关村自2013年至今,征地规模高达5000多亩,村集体土地管理费收益超过2000多万元,各小组集体土地收益也高达数百万元。二是给予村组干部和参与征迁工作的非正式精英误工补贴,而这一项收入通常会远远高于村组干部的工资收入。以2017年村聘片会计的收入为例,他们工作总收入为4.2万元,其中工资收入1.8万元,参与土地丈量、补偿测算与纠纷调解等误工补贴收入2.4万元。与正向激励不同,负向激励实际上是一种惩罚措施,是发包方为防止承包方不作为、乱作为而设置的控制手段。从L区征地拆迁实践看,在村级层面虽然尚未出现负向激励的典型个案,但也有少数村书记或主任因工作不力,被街道(乡镇)党(工)委劝勉,甚至以调离工作岗位的形式进行策略性惩罚。

3. 利益模块化与社会监督

征地拆迁中的行政包干制本质上是一种权、责、利同构的工作机制。发包方在向承包方下派行政任务的同时,不仅给予了其一定的实际控制权,也界定了承包方完成行政任务的剩余索取权。与经济领域的外包制不同,行政包干制的利益界定不是发包方与承包方利益博弈的结果,而是按照行政任务的定额配比,并由承包方自主划定利益主体与份额。特别是在征地拆迁工作中,作为发包方的地方政府或工作组,为避免同分散分化的农民打交道,更加需要将土地征收的利益模块化,限定承包方以及村民利益博弈的空间。因此,这一利益模块化机制对征地拆迁工作发包方有着重要意义。以城关村为例,工作组以征地拆迁之前L区政府的航拍底册、区土管局、林业局和街道土管所、林业站等部门的“老底子”(底册)为基准,结合土地征收补偿标准,核算出城关村征地补偿的总额,打包发送给城关村“两委”。村干部在利益总额既定的情况下,召集村民代表、小组长和小组代表,确定各小组的征地规模和利益总量。最后,小组内部根据本组征地总量,在厘清各户确权登记的承包地之后,自行商议小组集体土地收益的分配规则。

通过利益模块化机制,地方政府以让渡剩余索取权与自由裁量权的形式将村集体塑造成为一个

相互关联、互相博弈的利益共同体。在村庄内部，任何小组争夺土地利益的行为，都会造成对其他小组既得利益的剥削，从而遭受来自其他小组村民的集体反抗。与此相同，任何村民侵占小组集体土地的行为亦会遭遇小组内部其他村民的反对。这样原本被当作利益博弈焦点的地方政府，在村庄利益模块化情况下就变成了利益纠纷仲裁的第三方，能够择机介入村庄利益分配。而原来彼此独立的村民小组和家庭，却因利益模块化而成为相互制约的矛盾体。利益博弈焦点由外向内的转化，不仅降低了地方政府征地拆迁的治理风险，同时调动了村庄内部的监督力量，使得每一个村民都成为其他村民的监督对象，也成为监督其他村民的利益主体。以城关村小组集体利益分配为例，小组内部针对部分钉子户、开荒户不合作行为，为将征地补偿款分配下去，往往采取“家户代议制”的形式选举家族代表组成小组委员会，商定集体利益分配规则。再由各家族的代表，动用人情、面子和强制手段，迫使本家族的钉子户、开荒户服从小组利益分配规则，达成小组内部利益分配的均衡化。

通过政治动员、规则控制、分类赋权、动态激励、利益模块化以及社会监督等一系列运作机制，行政包干制有利于实现剩余控制权、自由裁量权和剩余索取权等在发包方与承包方之间的均衡配比，有效整合体制资源与社会资源，保证征地拆迁工作的高效开展。

四、行政包干制的多重效应

基于对征地拆迁中行政包干制的组织与社会基础、实践机制的考察，可以得出，征地拆迁中的行政包干制具有如下多重效应：

一是有利于资源的全面整合。行政包干制作为科层制的一种补充制度，是地方政府在推动中心工作时，为克服科层制的体制惰性，而采取的非制度化治理机制。征地拆迁中，行政包干制治理作用的发挥，不仅在于它能够依托科层制行政力量，向下发包行政任务。更主要的还在于，行政包干制能够有效整合体制和社会力量，一方面通过政治动员，将不同政府层级和部门的分散力量与资源，充分地整合进入工作组，发挥政府集中力量办大事的优势；另一方面依靠“乡政村治”体制下村级组织的

法理性、社会性和权威性优势，将乡村社会内部正式与非正式力量吸纳进入征迁工作。并通过赋予村“两委”自由裁量权和相应的剩余索取权，调动村干部的工作动力，使其村庄社会“自己人”的资源优势得到有效释放。而地方政府因在与村“两委”建立行政包干关系的同时，保留了规则设定、动态激励与利益模块化等剩余控制权，倒逼村庄社会分散分化的个体力量变成相互制衡的利益共同体。由此，行政包干制意外实现了对村庄社会力量的动员，使得分散的村民成为政府和村“两委”完成征地拆迁工作的辅助力量。行政包干制因而完成了对政治资源、组织资源和社会资源的全面整合，推动了征地拆迁工作的高效开展。

二是有利于实现矛盾内化。征地拆迁矛盾的核心是土地增值收益的分配。地方政府希望通过土地征收为地方发展积累大量的财政资金，被征地农民则盼望在征地拆迁中获得其进城买房、创业的原始资本。双方围绕土地增值收益分配展开频繁博弈，会引发各种征迁矛盾和治理风险。地方政府为避免征地拆迁中直接面对农民的尴尬，往往通过行政包干制的运作，将征地拆迁以利益模块化的形式发包给村干部，由村级组织和村民自主决议土地利益的分配规则。在行政包干体制下，原本对地方政府有着共同利益诉求的村民，因征迁补偿被定额打包与模块化，变成了利益关联的共同体。他们围绕征迁利益分配彼此间展开博弈，每一个村民对他人的利益“侵犯”行为都变得高度敏感。而任何敢过度伸张自己利益的个体，都会因造成他人的相对剥夺感，违反村庄生活的正义衡平秩序^[25]，而遭遇其他村民的联合抵制或集体制裁。由此，征地拆迁中的利益冲突由面向地方政府转向了村庄社会内部，实现了外部冲突的内部化。土地征收矛盾的内部化，一方面使得地方政府能够在征地拆迁利益分配中避免同分散分化的村民直接打交道，减轻政府治理负担；另一方面地方政府相对置身事外，也为其能够适时介入村庄地权矛盾和利益纠纷提供了空间，对防止矛盾升级、降低治理风险有着重要意义。

征地拆迁中行政包干制的基层治理实践表明，国家治理能力的提升，离不开既有的组织和社会基础，特别是离不开乡村社会内生性权威、文化、秩序和治理结构的支撑。然而，行政包干制基层实践

的治理优势,并不足以模糊其内在缺陷,也不足以成为科层制的完美补充。相反,行政包干制作为一种非制度化的治理机制,有着强烈的事本主义逻辑,其中心工作模式会随着行政任务或政治任务的结束而在政府治理中失去效力,并且在政府治理中产生的负面影响并不会立刻消失。该体制的非程序化动员、赋权、激励与控制体系,在一定阶段内会对程序化的科层治理体制形成刺激,导致“一包就灵、一收就死”的治理错觉。特别是在国家治理体系与治理能力现代化建设的进程中,行政包干制的政治动员、总体性治理和结果控制等体制弊端,同国家制度化、法治化与规范化治理体制之间存在一定的张力,容易造成国家治理能力(尤其是地方政府治理能力)陷入M型的波动状态,不利于国家治理体系与治理能力的现代化建设。因此,依靠政治动员、行政赋权、利益激励以及结果控制的行政包干制,并非地方政府的长久治理机制。它会随着国家治理体系与治理能力的现代化,逐渐完成其历史使命。

注释:

- ① 如,2004年8月,颁布的《中华人民共和国土地管理法》,以及其后国务院数次修改的《中华人民共和国土地管理法实施条例》;2011年1月,国务院发布《国有土地上房屋征收与补偿条例》;2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,“在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”;以及各省、市自行发布的相关法规、条例和办法等。
- ② L区位于南京市中南部,2013年开始进行大规模的征地拆迁。因征迁规模巨大,地方干部戏称“L区只有两种人,一种是被拆迁的人,一种是拆迁的人”。遵循学术惯例,文中所涉及的具体人名与地名都为化名。

参考文献:

- [1] 廖长林,高洁.残缺的农民集体土地产权与征地制度改革[J].管理世界,2008(7):176-177.
- [2] 赵阳.城市化背景下农地产权制度及相关问题[J].经济社会体制比较,2011(2):20-25.
- [3] 史清华,晋洪涛,卓建伟.征地一定降低农民收入吗:上海七村调查——兼论现行征地制度的缺陷与改革[J].管理世界,2011(3):77-82+91.
- [4] 屈茂辉,周志芳.中国土地征收补偿标准研究——基于地方立法文本的分析[J].法学研究,2009(3):163-177.

- [5] 王兴运.土地征收补偿制度研究[J].中国法学,2005(2):135-143.
- [6] 陈慧荣,刘尧.包容性土地制度与抗争控制——以S市WJ镇化解征迁矛盾为例[J].中国行政管理,2015(12):103-108.
- [7] 赵德余.土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动[J].社会学研究,2009(2):93-129+244.
- [8] 高圣平,刘守英.集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J].管理世界,2007(3):62-72+88.
- [9] 吴光荣.征收制度在我国的异化与回归[J].法学研究,2011(3):56-68.
- [10] 周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学(季刊),2004(4):193-211.
- [11] 贺雪峰.地权的逻辑II:地权变革的真相与谬误[M].北京:东方出版社,2013:128-136.
- [12] 杨华.农村征地拆迁中的利益博弈:空间、主体与策略——基于荆门市城郊农村的调查[J].西南大学学报(社会科学版),2014(9):39-49+181.
- [13] 郭亮.土地征收中的利益主体及其权利配置——对当前征地冲突的法社会学探析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2012(5):49-57.
- [14] 余彪.土地征收中的问题类型、解决途径及经验启示[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(5):1-8.
- [15] 周爱民.征地拆迁中矛盾化解的社会认同机制建构——一个“共议式”拆迁案例引发的思考[J].中共中央党校学报,2017(3):122-128.
- [16] 郭亮.土地征收中的“行政包干制”及其后果[J].政治学研究,2015(1):114-125.
- [17] 杨华,袁松.行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J].开放时代,2017(5):182-198.
- [18] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [19] 张静.行政包干的组织基础[J].社会,2014(6):85-97.
- [20] 马克斯·韦伯.经济与社会(上)[M].林荣远,译.上海:商务印书馆,1998:258-261.
- [21] 徐勇.县政、乡派、村治:乡村治理的结构转换[J].江苏社会科学,2002(2):27-30.
- [22] 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[J].社会,2016(1):34-64.
- [23] 欧树军.国家基础能力的基础[M].北京:中国社会科学出版社,2013:14.
- [24] 马修·戴弗雷姆.法律社会学讲义:学术脉络与理论体系[M].郭星华,译.北京:北京大学出版社,2010:95.
- [25] 兹贺秀三.中国法文化的考察——以诉讼的形态为素材[J].比较法研究,1988(3):18-26.

责任编辑:曾凡盛