



耕地占补平衡的困境及其解释

——基于国家能力的理论视角

田孟

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

摘要:既有理论观点难以充分解释当前耕地占补平衡面临的困境。耕地占补平衡的困境从根本上看体现了国家能力的不足。基于政策所处的结构和实施过程来看,国家政策的贯彻嵌入在“以县为主”的经济发展体制、“条块纵横”的地方政府组织方式及“项目体制”下的农民参与三个层面。鉴于国家能力的不足,不仅县域经济体往往选择性地执行中央政策,而且政策执行过程本身也因条块分割而面临组织成本的高企,再加上项目制下农民参与和被动员程度的不足,使耕地占补平衡政策陷入诸多困境。因此,需要从国家经济发展体制、政府组织架构、项目制与基层组织建设协同等方面着手,切实加强国家能力建设。

关键词:耕地占补平衡;国家能力;项目制;国家治理能力

中图分类号:F301.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)04-0122-09

一、耕地占补平衡困境及其既有解释

基于特殊国情,中共中央、国务院于1986年出台7号文,把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”作为一项必须长期坚持的基本国策。1996年原国家土地管理局提出了“耕地总量平衡”理念。1997年4月,中共中央、国务院出台11号文,提出“实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策”,要求“非农业建设确需占用耕地的,必须开发、复垦不少于所占面积且符合质量标准的耕地”。上述精神很快被1999年新修订《土地管理法》吸收,该法第31条明确规定“国家实行占用耕地补偿制度”,标志着“耕地占补平衡”被正式纳入到法制化轨道。“补充耕地”成为占用耕地必须履行的一项法定义务。

耕地占补平衡政策是实现“耕地总量动态平衡”的有效措施,是贯彻落实保护耕地基本国策的基本制度之一。但在实际的政策执行过程中,耕地占补平衡出现了“占优补劣”“以次充好”“边补充边抛荒”等问题^[1],使耕地占补平衡政策本身的有效性面临极大的挑战和困境。耕地占补平衡困境的症结究竟何在?对此,学术界大体有以下几种观点:

一是“制度不健全论”。该观点认为,耕地占补平衡困境源于制度的不健全。不健全的制度让政策执行充满了不确定性,从而导致执行效果不足或过度。^[2]二是“制度不合理论”。该观点认为,现行制度规定与普遍认可的社会观念存在矛盾,因此被认为是一种不合理的制度,从而导致政策很难被有

收稿日期:2015-04-27

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030);中国土地勘测规划院调研项目“土地资源宏观形势与政策实施监测评估”(DCPJ121406-01)

作者简介:田孟,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,研究方向为乡村治理、土地制度。E-mail:tianmeng211@163.com

效执行。^[3]比如,东部沿海地区早先经济发展占用了大量的耕地,但当时国家的土地管理制度并未对其严格约束,等到中西部地区开始快速发展时,国家的土地制度却越来越严,这在部分欠发达地区的官员看来既不公平,又不合理。因此,在执行政策时,便可能出现变相抵制。三是“执行者自利论”。该观点认为,政策执行者与政策制定者之间的利益并非总是一致的,政策执行者的自利性特征会导致其借用国家政策话语来实现自己利益的最大化,从而影响政策的执行方式和执行效果。^[4]

上述观点在解释耕地占补平衡困境上具有一定的解释力,但存在不足之处。首先,围绕着耕地保护的制度建设,我国已经出台了多层次、多方面的法律法规政策,形成了一整套的耕地保护制度体系。因此,尽管在某些方面可能还存在不完备之处,但以此将耕地占补平衡困境归于“制度不健全”未免存在说服力不足。其次,“制度不合理论”既忽视了制度本身的可变动性,又因秉持“社会优先”的理念,忽视了国家法律的权威性和自主性;而且,这种观点还把耕地占补平衡与经济发展对立起来,而这种对立本身可能并非事实。第三,耕地占补平衡政策涉及多方关系,政策执行是各个相关主体间的互动过程,执行者的自利性其实受到客观的权力结构的制约,因此,“执行者自利论”并不能有效地解释耕地占补平衡的困境。但上述观点都具有启发性,从而构成了本文进一步研究的资源和基础。耕地保护是一种国家意志,耕地占补平衡政策是这种意志的表达形式。这一政策是否贯彻落实,取决于“国家能力”^[5]。本文试图从国家能力视角出发,对耕地占补平衡困境进行解释。

二、理论资源与解释框架

美国学者亨廷顿、阿尔蒙德等人在研究国家现代化进程中的政治比较时,对不同政治体制的体系、过程和效能进行了分析,开启了“国家能力”研究的滥觞。^[6-7]此后,国家主义学派的兴起进一步突出了国家权力及其意志在经济社会发展中的独特重要作用。福山认为,国家能力就是国家“制定并实施政策和执法的能力”。^[8]斯考切波区分了总体上和具体政策层面的国家能力。^[9]米格代尔从“国家与社会”关系框架出发,将国家能力界定为国家与社会组织争夺社会控制和支配资源的能力,具体包括提取、渗透、规制和分配四大能力。^[10]王绍光则将国家能力分为强制、汲取、濡化、认证、规制、统领、再分配、吸纳和整合等诸种能力。^[11]

政策是体现和实现国家能力的重要工具。因为政策往往包含有明确的国家意图,而能否贯彻落实政策要求,直接意味着国家的意图能否得到实现。从参与结构来看,政策制定一般涉及到中央政府、地方政府及相关部门、村社组织及农民等多个主体;从运作过程来看,政策实践具有多阶段的总体特征。不同的参与主体在不同的政策实践阶段具有不同的表现和作用,国家能力则在各个阶段都有所体现。首先,在政策议程设置阶段,政策中所要包含的国家意图(政策议程和目标等)往往需要通过中央来设置;而地方政府之间的需求偏好和利益关切存在巨大差异,中央能否在设置政策议程的过程中超脱出来,实现全局把控,体现了国家能力。其次,地方在接收到中央意图之后,有一个理解和消化中央意图和目标的过程,进而需要将这一目标责任分派给相应的职能部门;地方政府及相关部门需要制定出既能够体现中央意图,又能够结合地方具体情况的详细的政策文本和具有可操作性的实施方案(因此往往包含地方意图)——这个过程既要面向内部各职能部门,又要面向作为政策对象的村社组织及农民。地方政府能否整合不同职能部门之间的资源、关系和权力,直接体现了地方政府的能力,也间接地体现了国家能力。最后,村社组织及农民群体在接收到具体的政策及实施方案之后,能否积极地配合政策的实施和运作,往往是政策是否最终有效的重要一环。归根到底,夹带有政府意图的政策文本及其实施方案能否有效地回应农民的实际需求,是政策能否获得农民积极响应和配合的关键,因此也体现了国家能力。耕地占补平衡作为一项国家政策,携带着明确的国家意志。因此,可以从国家能力的角度理解和解释当前耕地占补平衡政策在执行过程面临的困境或问题。相应的解释框架可以从下述三个方面展开:

第一、中央与地方关系。政策的出台是为了解决实际问题,但在一个社会里需要解决的问题很多,国家需要对这些事务的轻重缓急进行排序,从而有选择性地某些问题纳入到政策考虑的范围之内,

这便是政策的议程设置。在这个阶段里,核心是要处理中央与地方的关系。政府并非铁板一块,大体可分为中央政府和地方政府。国家体制不同,中央与地方在权责利的制度化配置也会有所不同。我国虽然是单一制国家,但实际上是一种分级的政府行政与管理体制,因此,中央与地方的关系就不仅是形式上的区别,而且具有实质性的内涵。制度化的中央与地方关系,既能够对地方政府形成约束,也为地方政府创造自主的空间,使地方政府具有自己的利益需求和政策偏好。因此,当地方执行中央政策时,地方能在多大程度上贯彻国家意志,体现了国家能力。

第二、地方政府内部的组织结构及其相互关系。中央意图传达到地方后,地方需要对这一意图进行初步理解和反应,然后分派到相应的职能部门或工作部门负责具体的政策细化和实施方案的制定。由于地方政府是由众多执行不同任务或承担不同职能的机构按照一定的原则和程序组成的科层系统,各职能部门之间相对独立,专业化程度较高。然而,政策目标往往具有整体性和综合性特征。因此,落实和执行政策往往需要多部门的配合与协同,同时还涉及到条条与块块之间的关系。在这个阶段,核心是要处理好地方政府内部组织结构及其相互关系。显然,地方政府与职能部门之间以及职能部门之间的关系等,都会影响到地方政府执行中央政策的能力和效果,从而也体现了国家能力。

第三、国家与农民的关系。在政策实施阶段,涉及到执行政策的主体与政策对象之间的关系,也即政府与村社组织或农民之间的关系问题。国家政策以某种方式向政策对象供给,最终必然要与政策对象打交道,只有得到政策对象的认可和支持,才能从根本上实现国家意图。国家能力视角关注国家与农民的互动。从长期来看,国家意图与广大农民根本利益其实是一枚硬币的两面,国家意图要与农民的需要保持根本上的一致。因此,国家政策对其政策对象参与性的动员和激励,是考察国家能力的另一个不可忽视的面向。

综上所述,国家能力理论的解释视角,要求对政策实践的机制进行结构和过程的分析 and 考察。具体到耕地占补平衡政策而言,从政策实践的过程来看,可以分为政策议程的设置阶段、政策的制定及操作化阶段和政策的执行及实施阶段等三个阶段;根据在政策实践的不同阶段中所涉及到的利益主体,可以揭示出各阶段不同主体之间的复杂关系模式,综合来看包括“央—地”关系、“条—块”关系和“国家—农民”关系三对关系模式。这些关系模式的状况往往能够对相关政策的执行过程及其效果产生重大影响,体现出国家能力的大小和运行方式。具体来说,需要考虑以下三个层面:一是“以县为主”的地方经济发展体制;二是“条块纵横”的地方政府内部组织架构;三是“项目制”下的国家与农民关系。这三个层面及其问题与当前的国家能力之间存在一定的映射关系,国家能力的提高也会在这个三个层面表达出来。具体如下图所示:

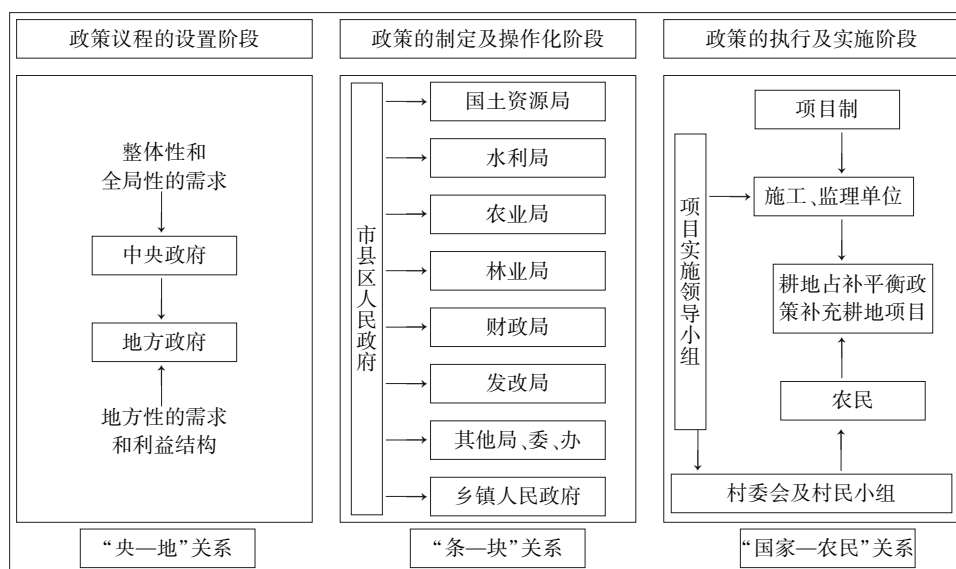


图1 耕地占补平衡政策实践机制示意图

三、“以县为主”的经济发展体制与政策执行偏差

改革开放以来,我国的财税体制和行政管理体制改革的总体方向是财税包干和行政分权。但当时的改革也产生了一定的问题,其中最突出的是“两个比重”^[12]极不协调,最终促成了“分税制”改革。分税制改革进一步改变了中央与地方的关系,使地方经济发展面临财政收入紧张的基础性约束。预算内收入空间的收紧,促使地方政府开始向“非预算收入”和“预算外收入”转移^[13],地方政府在受约束的同时获得更大的自主空间。这种实质上赋予了地方政府较强自主性的财政体制,促成了分税制后中国经济社会的持续高速发展。

国家财税体制和行政体制的改革深刻影响了地方政府的职能及其行为方式。改革以后,地方政府——尤其是“县域政府”成为地方经济社会发展的责任主体,县域经济在竞争中快速发展。^[14]就如何解释这一现象,学术界已经形成了一些研究成果。戴慕珍认为财税包干制和农业非集体化促使地方政府积极推动经济发展,扮演企业家的角色。^[15]洪银兴等也认为地方政府实际上扮演市场行动者的角色。^[16]而邱海雄、徐建牛则认为是行政层级影响了组织效率,财政包干体制刺激了地方政府积极参与市场谋求经济发展,形成“政府即厂商”。^[17]杨善华等提出在市场转型中基层政府从“代理型政权经营者”向“谋利型政权经营者”转变^[18],突出了改革后基层政府的自利性特征。裴小林则认为,是农村集体土地所有制影响了企业的资源配置模式和效率,从而对中国经济转轨和农村工业化做出了巨大贡献^[19]。

“以县为主”的地方经济发展体制有效地推动了地方经济乃至全国经济的快速发展,但同时占用了大量的耕地资源。数据显示,从1986年至1997年期间,全国国内生产总值从10275.18亿元增长到78973.03亿元;全国固定资产投资从3120.60亿元增加到24941.10亿元;城镇建设、基础设施建设、农村建设等均有大发展,部分地区在20世纪90年代初还出现了“开发区热”“房地产热”乃至“圈地炒地潮”等。各项建设项目的上马以及农村产业结构的调整等因素,导致了耕地资源的大量流失。在1987年至1995年期间,全国耕地因农业结构调整、建设占用和灾毁导致的减少共计568万公顷,尽管这段时间内因开荒围垦等新增耕地257.62万公顷,但耕地还是净减少了310.38万公顷,年均净减少34.49万公顷。

从1997年,即在“分税制”后,以及21世纪初的取消农业税和所得税重新划分改革,使地方政府越来越依赖“土地财政”。改革后我国GDP年均增长率长期维持在10%左右,与此同时,建设占用耕地面积也呈增加之势。耕地资源的快速流失引起了国家和社会的高度重视,进而使贯彻落实“保护耕地”的基本国策越来越迫切。耕地占补平衡政策正是在这样的背景下出台。国家试图通过该政策实现耕地总量平衡,遏制耕地快速流失的势头。数据^①显示,自1998年以来,绝大多数年份补充耕地数均超过建设占用耕地数,累计补充耕地数远超累计建设占用耕地数,国家耕地保护的政策基本达到目标,但补充耕地的质量普遍堪忧。这说明,地方政府在执行国家耕地占补平衡政策时存在选择性执行和不执行的情况。

地方政府之所以采取选择性执行国家耕地占补平衡政策,除了后备耕地资源不足的客观约束外,“以县为主”的地方经济发展体制是一个非常重要的原因。财税体制改革后,地方政府成为地方经济发展的责任主体,客观上使各个县域经济体之间存在竞争关系。分税制以后,尤其是取消农业税后,地方政府——尤其是传统农业型县域政府,依靠财政转移支付仅能维持政府机构的基本运转,根本没有能力搞经济建设和发展;于是,土地成了地方政府招商引资的重要抓手,这种现象被形象地称为“吃饭靠财政,建设靠土地”。

“土地财政”是指与土地相关的政府财政收支和分配关系,包括土地出让金和土地相关税费收

^① 相关数据根据:国土资源部《我国耕地保护状况概述》(2000年)、国土资源部《中国国土资源公报》(2001-2013)、《中国统计年鉴》(2004年)等整理而得。

入。按规定,耕地占补平衡的资金来源主要为供地时收取的耕地开垦费。这项费用作为专项经费,专门用于耕地的开垦。耕地开垦费也是地方政府土地收入中的一种。但由于在以县为主的体制下,地方政府之间存在激烈的招商引资竞争,土地相关收入往往被作为吸引资本入驻的优惠筹码而被减免,导致耕地开垦费的收缴不能及时足额入库。如2014年度,案例县新增建设用地占用耕地共55.263公顷,应缴纳耕地开垦费1218.825万元;但是,截止到2014年12月底,该县财政耕地开垦专户实际入库的耕地开垦费仅为89.5092万元,占应缴总费用的7.3%。显然,该县耕地开垦费的收缴率严重不足。政策专项资金不足,既影响耕地占补平衡项目的立项实施,也影响补充耕地的质量。

归根到底,在以县为主的经济发展体制下,中央政府与地方政府存在一定的利益偏差。因此,在执行耕地占补平衡政策时,地方政府缺乏一定的积极性,选择性地执行国家政策,低水平地完成国家任务。由于相关验收审查工作的不完善,地方政府仅满足于补充耕地的基本要求(数量上的平衡),而对补充耕地项目的具体实施过程、补充耕地的质量以及补充耕地的后续利用等方面缺乏足够的积极性和主动性,导致“占优补劣”的现象层出不穷。有的地方政府甚至拒绝实施占补平衡项目,采取调整面上数据造假等方式,仅在账面上平衡,于是出现“占多补少”等现象。地方政府选择性地执行国家政策,与国家能力的不足有很大关系。在国家技术力量不足以全面监控政策实施的情况下,地方政府在执行政策的过程中存在一定的自主空间。在这种情况下,制度化的中央与地方关系结构,对于中央政府贯彻其政策意图具有十分重要的作用和意义。以县为主的经济发展体制,不可避免地会导致在执行耕地占补平衡政策中的地方政府机会主义行为。

四、“条块纵横”的政府组织架构与政策执行成本

国家是一个既复杂又庞大的科层组织体系,由不同层级和发挥不同职能的机构共同组成。一般可以分为“条”“块”两种类型。其中,“条条”是指从中央到地方各级政府中依据业务类型上下垂直对应设置的职能部门;“块块”是指统管某一区域全部行政行为的地方行政当局,包括省、市、县、乡(镇)四个层级。

地方政府包括直属机构和组成机构,组成机构不仅接受同级政府的领导,而且在业务上也接受上级政府工作部门对口或对应机构的指导。在地方政府组织架构里,往往存在多个工作部门,这些工作部门相互之间,以及工作部门与同级政府之间存在一定的分工、协调与制衡的关系。“条块关系”历来是体现中央与地方关系的重要内容之一。

在2004年前,我国实行以“块块为主”的土地管理体制,地方土地管理部门受同级党委领导、对同级政府负责,上下级土地管理部门之间仅存在业务指导关系。实践发现,“块块为主”的体制不能有效地约束地方政府行为,在保护耕地和有效利用土地方面收效甚微^[20]。因此,2004年后,国家加强了对国土资源的宏观调控,强化省级政府保护土地资源的责任,建立了“省级以下土地垂直管理体制”^[21]。但是,改革后的土地管理制度依旧没有解决某些固有问题,核心困境依旧是如何处理土地资源管理部门与地方政府间的关系。

具体到耕地占补平衡政策的执行过程,在“条条”上的机构往往涉及国土、农业、水利、财政、林业、交通等诸多部门,而在“块块”上的机构则一般是市、县、乡(镇)等三级政府。与此同时,作为政策对象的农村,同样还存在村、组两级农民集体组织和“以户为单位”的农民。普遍来看,条条系统往往强调政令畅通和一致性,而块块系统则强调区域内相对独立性和辖区内各部门之间的相互协调和配合。条块关系无疑会影响到政策的执行及效果。

一般来说,政策执行往往需要多个工作部门间的配合,各机构部门之间的配合融洽程度体现出国家能力,耕地占补平衡政策也不例外。2008年8月,国土资源部出台176号文提出:从2009年起,非农建设占用耕地全面实行“先补后占”^①。176号文标志着耕地占补平衡制度的重大转变,实质性地

① 参见2008年8月国土资源部《关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知》,(国土资发[2008]176号)。

增加了地方政府工作部门参与该项政策落实的数量,体现出中央政府对地方政府工作内容的介入和干预,但在客观上也增加了政策执行的成本和难度。

耕地占补平衡政策执行中涉及到以下关系:首先,县域范围内各同级“条条”之间的关系问题,即国土资源局与其他各局委办之间的关系。其次,县域范围内条块关系,即国土资源局与县政府或乡政府等之间的关系。第三,县域范围内不同“块块”之间的关系,包括县政府与乡政府之间、乡政府与同级其他乡政府之间的关系等。与此同时,类似于“条块关系”,工作中还包括农民集体及农户之间、村组间和组际间等关系问题。

由于各自的知识结构或组织模式的差别、部门领导个人品格主导下的部门行为风格的差异,以及部门之间的特殊偏好和利益诉求等多方面的原因,对于同样的事务,在轻重缓急的判断上,不同的部门主体往往存在差异较大的认识和理解,从而对部门执行政策的行为产生了较大影响。在实际工作过程中,各部门之间、条块之间的关系难协调是一个普遍现象。在具体落实相应政策时,普遍存在主要责任部门“单兵作战、孤军奋战”的情况,严重影响了相关政策的工作进度和实施效果。更有甚者,出于部门或者个人利益,部门之间还存在相互掣肘的情况,导致政策的执行成本高企、工作步履维艰。针对这种权威碎片化的现象,近年来学术界提出了国家能力中的“系统管控能力”^[22],是指对于决策者来说,在下放权力或权力专业化乃至部门化的同时,能否具有使不同的决策主体协同一致、共同完成政策目标的能力。在占补平衡项目中,这种能力意味着能否统合分散在各个职能部门及条块之间的权力、资源和关系,从而实现耕地占补平衡的政策目标。

在案例县,耕地占补平衡项目一般采取由县政府成立以分管副县长为组长,县政府办公室副主任、县国土资源局局长为副组长,县农业、林业、水利、交通、财政、所在地镇政府、公安、环保、电力等部门主要负责人为成员的项目实施领导小组和土地权属调整领导小组,对这一项目类型进行统一的领导和组织,并与村民委员会相对接。通过这样一种组织形式,能够有效地整合各个部门之间的资源,同时降低政策执行的成本。显然,积极发挥地方政府的“统筹”作用,能够有效地避免因条块分割所引起的组织效率损失。但这又与地方政府党政领导干部是否重视该项工作密切挂钩。在“以县为主”集中力量发展地方经济的现行体制下,耕地占补平衡政策往往很难成为地方政府的中心工作,在缺乏“领导重视”的客观背景下,条块分割的地方政府组织架构严重地影响了耕地占补平衡政策的有效执行。

五、“项目制”下的农民参与困境与政策执行绩效

在我国,耕地占补平衡政策一般采取项目的组织方式实施土地开发整理复垦,理论上也可以采取农民零星或企业自主开发等非项目的组织形式,但后者在实际工作中相对少见。在农业税被彻底取消的“后税费时代”,之前主要以农业税费为主要收入来源的中西部县域经济体,顷刻间陷入了“空壳化”^[23]的境地,地方政府财政捉襟见肘,缺乏足够的为当地尤其是广大农村地区提供基础设施和公共服务的能力和物质条件。为此,财税改革后收入愈加充裕的中央政府加大了对地方的财政转移支付力度,提出了“新农村建设战略”。^[24]

越来越多的中央资金和上级地方资金通过“条条”(各部门)渠道向县域输入,改变了大多数县域经济体的收入结构。在中西部地区的部分县域,上级资金甚至成为了当地政府的“第二财政”。周飞舟发现,在这些转移资金中,有相当大的一部分被政府部门指定了专门用途,戴上了各种“项目”的帽子,以期严格体现资金拨付部门的意志,因此,这些转移资金属于一种“专项化”了或“项目化”了的财政资金。^[25]财政资金的专项化或项目化深刻地改变了地方政府的行为模式,成为一种新的国家治理体制^[26],周飞舟称之为“项目治国”^[23]。

折晓叶等认为,项目制是国家财政资金再分配的一种方式,而且已经成为当前最主要的财政支付手段。^[27]这是财政制度从包税制改为分税制以来,在国家财政收入愈加集权的体制下,财政资金分配出现的依靠“条线”体制另行运作的情形,即财政转移支付采用项目制的方式在行政科层体制之外灵

活处理,项目制特指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运作和管理方式。在项目制框架内,存在中央、地方和村庄三个行动主体。由于项目承载着国家意图和资源,因此勾连着中央、地方和农民的权力、利益及创新关系。在实践中,项目制采取分级运作模式,通过国家部门“发包”,地方政府“打包”和村庄“抓包”,体现出一种上下互动和博弈的逻辑机制,使项目成为各种力量相互角逐的重要平台。

新时期,国家与村庄关系在项目制下展开。但由于项目具有稀缺性和竞争性特征,使“项目进村”既存在自上而下的筛选机制,也存在自下而上的竞争机制。项目筛选体现了政府意图,项目竞争则体现了村庄间的分化。于是,在项目的实际运行中,往往出现“两头抓”的现象,即富裕村由于关系资源丰富,争取项目的能力最强,因此往往项目扎堆;贫困村没有能力和资源争取项目,但地方政府却想在此打造亮点、做出政绩,因此这类村庄往往“想躲也躲不掉”^[28];而对于绝大多数普通村庄来说,由于其既没有自下而上争取项目的能力和资源,又缺乏成为亮点和政绩工程进而引起地方政府重视的基础条件,因此往往被排除在现行项目体制之外^[29]。这种结果严重影响了国家财政资源的公共性和分配的公平性^[30]。

政策往往携带国家意图,为了顺利实现这种意图,必须要对政策对象产生一定的动员和激励作用,让政策对象知悉、理解、认同并参与政策具体方案的制定和实施,从而将能够极大地降低政策执行的交易成本。这体现了国家能力。但在“区隔化”^[31]的村庄治理逻辑下,项目制中农民对政策参与的积极性严重不足,从而极大地影响了政策目标的实现。具体到耕地占补平衡政策,在政策实施方案的制定环节,农民及村组集体往往处于被动地位,没有实质性的发言权和参与机会;而在项目完成之后,农田水利基础设施和公共服务设施的后期管护以及项目区内土地(包括新增土地)的有效利用等问题始终得不到妥善解决。

在案例县,耕地占补平衡项目完成后,一般是将排灌站、沟渠、桥涵闸等基础设施以及田间道路、农田林网等项目成果交还给村民组织,并按照“责、权、利”相匹配原则,实行“谁受益、谁负责管护”的制度。原则上县国土资源局有权进行管理和监督,但由于缺乏行使权力的基本条件和能力,项目成果往往处于政府部门的监管范围之外——整治后的土地被大量抛荒,没有农户耕种;部分新的基础设施闲置浪费,使用效率很低。从表面上看是因为耕地占补平衡政策缺乏后续配套政策或资金支持所致,但本质上则是因为该政策不能有效地回应农民实际的需求偏好,即不能有效动员农民所致。

项目制是一种在特定时间内完成特定任务的工作方式。因此,项目必然是临时性或阶段性的,不可能解决诸如后期管护等持续性的问题——主要原因在于后者的成本很难计量,从而没法纳入项目资金预算,而且管控成本很高;但上述成本却可以通过内部化的方式解决,也即动员政策对象的主动参与。如果项目能够有效地解决农民的实际需要,那么项目完成后肯定能够充分调动农民主动管护和利用土地的积极性,这时项目成果的后期管护就不是一个问题;而当项目没有切实满足农民需求偏好时,项目成果的后续管护则成为真正的问题。而且,只要政策对象没有被有效动员,再多的配套政策也必然收效甚微。

笔者以为,项目制应加强与农村基层组织建设协同^[32]。在项目分配方面,可采取普惠制或排队制,取消竞争制,避免关系运作、权力寻租和项目资金无端耗散。在项目设计和实施阶段,赋予农民组织及农民组织的联合组织一定的自主权利和弹性空间。比如,把项目发包给农民组织,不一定非要硬性规定招投标和监理等制度;在项目验收阶段,应增加农民评分的权重,政府和专家仅做出原则性要求。当然,赋予农民组织更多的权利,还必须大力强化村民自治制度自下而上的和地方政府自上而下的约束和监督机制,确保农民组织真正履行职责,即既落实国家政策,又反映村情民意。只有通过村民组织(也包括农民耕地保护协会、村民理事会等非体制性组织)这个平台,才能够有效地对接和融合国家资源及其意图和农民的需求偏好,从而既起到动员农民的目标,又实现国家的意图^[33]。这也体现了国家能力。

六、结论与启示

对于当前我国耕地占补平衡的困境,从政策执行所处的结构及实施过程来看,体现出国家能力的不足。本文采用国家能力视角,通过构建“中央与地方关系”“政府内部组织结构”和“国家与社会关系”三层解释框架,分析耕地占补平衡困境的结构性原因,并提出相应的解决办法。

首先,在“以县为主”的地方经济发展体制之下,携带有中央政府意图的耕地占补平衡政策并没有完整彻底地贯彻到基层,而是被地方政府有选择性地执行和不执行。在中央还没有能力采用更加尖端的技术手段实现全面监控的情况下,地方往往会采取各种办法规避或应付中央要求。对此,一方面可以采取加强上级地方政府的权责利,逐步实现更加集权的土地管理体制;另一方面,可以加强条块之间的约束制衡能力,压缩地方政府自主运作的空间。

其次,“条块纵横”的地方政府组织形式在一定程度上增加了政策执行的组织成本,削弱了政府贯彻落实国家政策的能力,从而有可能降低耕地占补平衡的政策绩效。在“条块分割”的状况下,目前最能有效整合各职能部门和其他工作部门的是地方政府。因此,地方政府的重视程度往往决定了政策执行的方式和最终效果。对此,应进一步加强上级政府对下级政府的督办力度,同时应逐步建立具有一定统筹能力的大部门体制,适当降低部门间壁垒。

最后,在“项目制”下作为政策对象的农民参与耕地占补平衡政策的积极性严重不足,从而影响了这一政策的实施及其效果,普遍显示出国家能力的不足。因此,应加强项目制与农村基层组织的协同,在基层组织建设的框架下推进项目规划、设计和实施,实现国家资源和意图与农民需求偏好的有效对接。加强农村基层组织建设,是加强国家能力建设的重要内容之一。具备一个强有力的乡村基层组织,甚至是国家能力的基础。

2015年5月26日,国家主席习近平就耕地保护工作作出重要指示,国务院总理李克强也强调,要按照最严格的耕地保护制度要求,依法加强耕地占补平衡规范管理。^① 本文认为,耕地占补平衡的困境根本上体现了国家能力的不足,因此解决这一问题的核心是要加强国家能力的建设。2014年11月,中共十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了国家治理体系和国家治理能力现代化。国家能力视角的研究能够为国家治理能力及其现代化提供诸多启发。总的来看,国家能力不仅体现在国家对高精尖技术工具的有效掌握和使用方面;更为重要的是,国家能力还体现在国家宏观制度设计和相关政策具体实践运作方面,以及制度能否有效地动员社会力量——尤其是政策对象积极参与实践,在农民需求偏好与国家意图之间寻找共识,实现融合,这也是国家治理能力现代化的应有之义。

参考文献:

- [1] 刘润秋. 耕地占补平衡模式运行异化风险及其防范[J]. 四川大学学报:哲学社会科学版,2010(3):89-96.
- [2] 刘彦随,乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度和政策创新[J]. 经济地理,2014,34(4):1-6.
- [3] 邵挺,崔凡,范英,等. 土地利用效率、省际差异与异地占补平衡[J]. 经济学(季刊),2011,10(3):1087-1104.
- [4] 贺欣. 在法律的边缘——部分外地来京工商户经营执照中的“法律合谋”[J]. 中国社会科学,2005(3):91-103.
- [5] 王绍光,胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1993:9.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,译. 上海:上海人民出版社,2008:1-5.
- [7] 加布里埃尔·阿尔蒙德,宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学——体系、过程和政策[M]. 北京:东方出版社,2007:299.
- [8] 弗朗西斯·福山. 国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强,许明原,译. 北京:中国社会科学出版社,2007:7.
- [9] 西达·斯考切波. 找回国家——当前研究的战略分析[M]//彼得·埃文斯,迪特里希·鲁施迈耶,西达·斯考切波. 找回

^① 习近平:做好耕地占补平衡 推进农村土地流转, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/26/c_1115415731.htm, 2015年5月27日访问。

- 国家.方力维,等,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2009:23.
- [10] 乔尔·米格代尔.强社会与弱国家[M].孙长东,等,译.南京:江苏人民出版社,2009:17.
- [11] 王绍光.国家治理与基础性国家能力[J].华中科技大学学报:社会科学版,2014(3):8-10.
- [12] 王绍光.分权的底线[J].战略与管理,1995(2):37-56.
- [13] 周飞舟.分税制十年——制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115.
- [14] 张五常.中国的经济制度[M].北京:中信出版社,2009:141-181.
- [15] 戴慕珍.中国地方政府公司化的制度化基础[M]//甘阳,崔之元.中国改革的政府经济学.牛津:牛津大学出版社,1997:99-132.
- [16] 洪银兴,曹勇.经济体制转轨时期的地方政府功能[J].经济研究,1996(5):22-28.
- [17] 邱海雄,徐建牛.市场转型过程中地方政府角色研究述评[J].社会学研究,2004(4):24-30.
- [18] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [19] 裴小林.集体土地所有制对中国经济转轨和农村工业化的贡献:一个资源配置模型的解说[M]//黄宗智.中国乡村研究(1辑).北京:商务印书馆,2004.
- [20] 甘藏春,崔岩,张婉丽.土地管理体制改革的势在必行——论我国现行土地管理体制的缺陷[J].中国土地科学,1998,12(2):17-18.
- [21] 甘藏春,崔岩,张婉丽.我国土地管理体制改革的目標原则和内容[J].中国土地科学,1998,12(1):26.
- [22] 王绍光,樊鹏.中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M].北京:中国人民大学出版社,2013:263.
- [23] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [24] 林毅夫.开展新农村运动[J].经济与信息,1999(9):11-12.
- [25] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J].社会,2006(1):1-37.
- [26] 渠敬东.项目制——一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [27] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [28] 陈讯.河口乡对扶贫项目很头疼[J].中国老区建设,2012(10):11-13.
- [29] 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):2-13.
- [30] 田孟.城乡建设用地增减挂钩政策与实践模式的演进——基于成都市的考察[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2014(6):99-104.
- [31] 印子.浙北农村社会阶层区隔化及对村庄治理的影响[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2015,15(2):97-106.
- [32] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [33] 田孟,贺雪峰.中国的农地细碎化及其治理之道[J].江西财经大学学报,2015(2):88-96.

(责任编辑:刘浩)