

央地互动、多重逻辑与制度变迁

——基于对建设用地一级配置层面的考察

王 博,吕沛璐,冯淑怡

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)



摘 要 以社会行动者理论与多重制度逻辑框架为基础,从中央政府与地方政府两个行动者的多重逻辑出发,在央地互动视阈下对中国建设用地一级配置管理的政策演化与制度逻辑进行了解析。研究发现,在建设用地一级配置管理的制度变迁中,央地双方在多重逻辑的相互作用下,针对不同的土地利用计划指标类型,实质设立了差别化的行动准则;在中央权威有效性逻辑与地方代理自利性和局部自主性多重考量的相互回应下,对于新增建设用地计划指标,央地采取了掌控与突破的相斥性准则;在中央强公共性和有效性逻辑重叠与地方局部自主性逻辑的相互交织下,对于非新增建设用地计划指标,央地则采取了放权与执行的相容性准则。在这种差别化的行动准则下,央地双方展开了持续性互动,最终形成了新增建设用地指标愈发收紧的“计划管控”、非新增建设用地计划指标愈发灵活的“市场调剂”的“双轨化”变迁路径。由此可见,在央地政府这种差别化的行动准则下,中国未来的建设用地配置改革,不能只寄期望于诸如简单引入市场机制等治理结构层面的改变,还需要从深层次把握中央集权体制下央地政府的多重逻辑、管理诉求与互动策略,由此才能设计能够引导央地激励相容、优势互补的制度改进机制。

关键词 建设用地;一级配置;央地互动;制度变迁;多重逻辑

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)03-0130-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwxkb.2019.03.016

土地制度的变迁是社会变迁的基础之一^[1]。土地资源(特别是建设用地)作为人类生产生活的一种基础性生产资料和经济要素,其制度的变迁不可避免成为决定经济绩效的关键因素^[2]。随着改革开放的不断推进,中国的建设用地配置管理制度发生了深刻的变化。由于制度变迁中历史的重要性^[3],沿着既定的路径,中国建设用地配置管理制度的变迁可能进入到良性的循环中,也可能陷入于无效的状态内。因此,从中国建设用地配置管理制度改革的历史进程中,厘清政策演进的内在机理,把握制度变迁的逻辑起点,对于促进土地资源配置管理改革、支撑经济社会可持续发展具有重要的理论与现实意义。

中国的建设用地配置管理制度变迁一直是学术界的研究热点。部分学者基于均衡分析法^[4]、交易费用理论^[5]、制度变迁理论^[6]、产权理论^[7]及其衍生的不完全产权生命周期模型^[8]等不同理论方法,从整体上探寻了建设用地制度变迁的规律;部分学者则侧重于对诸如城乡建设用地增减挂钩^[9]、浙江“折抵指标有偿调剂”^[10]、广东“三旧”改造^[11]等某一建设用地配置相关政策的操作模式或制度起源进行了考察。既有研究极大丰富了建设用地制度变迁研究的相关理论方法,也提出了诸多富有

收稿日期:2018-10-16

基金项目:教育部人文社会科学研究项目“供给侧改革下我国建设用地双轨化配置的绩效、机理与对策研究”(17YJC790145);中国博士后基金项目“供给侧改革背景下我国建设用地配置市场化改革探究”(2017M611845);江苏高校哲学社会科学研究基金项目“我国城乡建设用地增减挂钩指标市场化配置改革研究”(2018SJA0033)。

作者简介:王 博(1989-),男,博士;研究方向:土地经济与政策。

通讯作者:冯淑怡(1973-),女,教授,博士;研究方向:土地经济与制度。

价值的政策建议。

从整体上来看,现有的研究多注重于经济效益变化的分析,以“外部利润”^[12]作为制度变迁的动因,缺乏对行动主体(或利益主体)主观能动性的考虑。鲜有以行动主体为视角进行的分析,也多局限于关注某个单一的行动逻辑。但是,行动主体的行动逻辑、态度偏好和力量关系对制度安排具有决定性作用^[13],制度的变迁也涉及多个行动者的多重行动逻辑。因而,已有的研究还有待进一步的深化与加强。事实上,在中国现行的政治经济体制下,土地要素被政府垄断^[14],土地配置管理的制度变迁实质上是各政府主体(主要是央地政府)围绕各自的行动逻辑而不断采取行动策略的互动历程^[15]。因而,以央地互动为视角,梳理制度变迁中央地政府的互动历程,把握央地双方的多重逻辑及其行动准则,或许可以为中国建设用地配置管理制度变迁的内在机理提供一个更为合理的解释。

鉴于此,本研究拟聚焦于建设用地配置管理中,央地互动最为显著的一级配置层面^①。以央地互动为视角,以社会行动者理论与多重制度逻辑框架为基础,构建央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架。在此基础上,应用该分析框架,以中国土地利用计划管理政策为主线,以历次政策演变为节点,系统梳理制度变迁中央地政府的互动历程及其现实特征,进而解析央地双方在此背后的多重逻辑及其行动准则,以期从机制性根源上厘清中国建设用地一级配置管理的政策演化与制度逻辑,为中国建设用地配置管理制度改革提供些许参考。

一、制度变迁中的央地互动:分析框架构建

本研究借助社会学的社会行动者与多重制度逻辑的两个理论工具,旨在考察央地政府在制度变迁中的互动历程,进而把握央地政府的多重逻辑与行动准则。社会行动者理论认为社会行动者在社会结构中行动,受制于社会结构,与此同时,各社会行动者又会依据自身行动准则采取适当行动,再生产社会结构^[16-17]。社会结构可以概念化为社会行动者在互动情境下可利用的规则与资源^[18]。这种理论使得制度变迁中的行动者互动不再禁锢于某一时点,而是通过将互动结果前后进行动态关联,即前一次互动的结果作为下一次互动的前提,以此串联了整个制度的变迁历程,增强了制度变迁机理解释的客观性与连续性。

依照多重制度逻辑理论,在制度变迁过程中,由于政策演化涉及多重过程和机制,现实中应至少包含两个层面的多重逻辑:一是由于政策场域中包含不同的行动者,即存在主体间的多重逻辑;二是各个行动者本身具有不同逻辑,即存在主体内的多重逻辑。多重逻辑诱发和塑造了不同行动者在互动时的行动方式,推进了制度的变迁。可见,理解制度中的行动者是理解制度变迁的关键。换言之,只有了解行动者的行动方式,解读行动者采取该种方式的原因,厘清这些行动之间是如何相互作用的,才能对制度变迁提出令人满意的解释。值得注意的是,由于制度变迁中,不同行动者会存在多次互动,历次互动又存在多种行动。但并不是所有的行动都会产生具有效力的影响,或是源于行动者真实的行动逻辑。Thornton等发现在某一具体的制度变迁过程中,往往只是其中一种或少数几种行动的作用力更强,会对制度变迁发挥重要影响力^[19]。因此,把握行动者互动焦点,确立具有切实影响力的行动是理解制度变迁的又一个关键。

建设用地的一级配置层面主要涉及两个社会行动者——中央政府与地方政府。按照前述理论可知,在制度变迁中,央地政府会在多重逻辑的作用下形成各自相应的行动准则,继而双方会依据对方行动策略与自身行动准则的相容程度,选取不同类型的行动策略进行持续性互动。由于在现实环境下,央地互动可观测的指标只能是其采取的行动策略类型(即政府采取的是偏积极性、偏否定性或中立性的策略)。因此,拟通过考察央地互动的行动策略类型,反向判断双方行动策略与自身行动准则的相容情况,进而把握央地政府在该次互动博弈时的关注重点与真实意图。在此基础上,依照该种思

① 本文中,建设用地一级配置主要是指发生于政府“内部”,表现于中央政府对地方政府、上级政府对下级政府有关土地用途改变权利的配置。在现实中表现为:以新增建设用地指标、城乡增减挂钩指标、补充耕地指标等为代表的土地利用计划指标在政府“内部”自上而下的初始配置。

路梳理归纳整个制度变迁中央地互动的历次结点,从而明晰央地互动的冲突焦点与博弈重心,明确央地双方的行动准则与策略倾向。

因此,先借鉴 HO 的 CSI(credibility scales and intervention)理论框架^[20],确定中央政府与地方政府的行动策略类型划分标准(如表 1)。在此基础上,以社会行动者理论与多重制度逻辑框架为基础,构建央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架(如图 1)。

表 1 中央政府与地方政府的行动策略类型划分标准

策略类型	中央政府的行动策略 划分标准	相容程度	策略类型	地方政府的行动策略 划分标准	相容程度
鼓励式策略	鼓励地方的行动。例如将地方经验作为典型在全国正式推广。	依据地方行动策略与中央行动准则的相容度	执行式策略	基本遵循中央的政策要求行动。	依据中央行动策略与地方行动准则的相容度
允许式策略	认同地方的做法。在现实中一般表现为对地方行动的合法化。		探索式策略	寻求中央政策“空当”进行制度突破。例如地方自发而成的试点。	
中立式策略	对于地方行动结果具有不确定性,通常情况下不采取行动,主要持观望态度。	相容 ↓ 相斥			相容 ↓ 相斥
警告式策略	采取出台细则或发函告诫等方式规范地方行动。		越轨式策略	违背中央政策要求行动。例如地方采取违法违规方式行动。	
禁止式策略	采取叫停或惩罚等措施阻止地方行动。				

注:由于中国土地资源管理实行中央集权制的管理模式^[21],中央政府在互动中占据绝对主导地位,因而其行动策略更具多样化与优势性。地方政府虽然在政策执行时具有一定的自由裁量权,但整体而言会受制于中央政府,在互动中处于弱势局面,因而其行动策略相对较少。

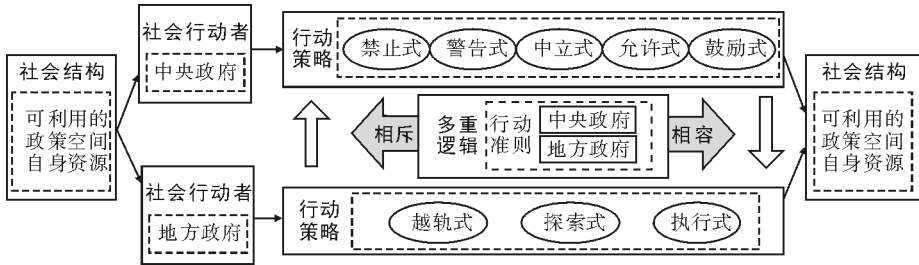


图 1 央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架

简而言之,在该分析框架下,建设用地配置管理制度变迁的央地互动表现为,中央政府依据土地管理需求,利用届时的社会结构(即可利用的政策空间与自身资源)做出行动策略(例如制定出台某项法律条文),管控地方的土地利用行为。在此情形下,地方政府会以中央行动策略与自身行动准则的相容程度为依据,围绕其行动逻辑发挥自己的能动性,对中央采取相应的行动策略。如果地方采取执行式策略进行回应,说明中央行动策略与地方行动准则相容;如果地方采取越轨式策略,则说明两者相斥。

由于制度变迁是央地围绕多重逻辑而持续互动的动态过程。在地方采取行动策略后,中央也会根据地方行动策略与自身行动准则的相容程度,在相应的社会结构下进行回应:如果中央回应的是偏积极性的行动策略(即允许式、鼓励式的行动策略),允许或支持地方行动,说明地方之前的行动策略能够相容于中央的行动准则;如果中央回应的是偏否定性的行动策略(即警告式、禁止式的行动策略),限制或是制止地方的行动策略,说明地方之前的行动策略相斥于中央的行动准则;如果中央回应的是中立式的行动策略,说明地方之前的行动结果具有不确定性,未能明确其行动策略与中央行动准则的相容程度,故在此情况下,中央会偏向于持观望态度,待效果显现后再采取进一步行动。由于现实中在中央反馈于对应的行动策略后,将会引起新的政策演变,产生新的社会结构,继而地方又会围绕自身的行动准则,做出新的行动策略,由此循环反复不断演进,最终形成制度的变迁。

因此,本文拟基于建设用地一级配置层面,应用上述分析框架,通过系统梳理制度变迁中,央地历次互动的行动策略及其相容情况,总结把握央地互动的冲突焦点与博弈重心,归纳明确央地双方的行

动准则与策略倾向。与此同时,从政策场域中的行动者(即中央政府与地方政府)的各自逻辑切入,解读多重逻辑的联系与冲突如何诱发或是塑造这些行动准则与策略倾向,进而把握不同行动者的行动逻辑及其行动意义,以此从机制性根源上理解建设用地一级配置管理的政策演化与制度逻辑。

二、建设用地一级配置管理制度的变迁历程

一直以来,中国建设用地一级配置管理制度以土地利用计划管理政策为主导,其中,以《土地利用年度计划管理办法》最为核心。因此,本部分将应用前述动态分析框架,以《土地利用年度计划管理办法》为政策主线,以历次政策修订为互动节点,从政策演变的整体层面,梳理建设用地一级配置管理制度变迁中,央地互动的行动策略及其作用效果,总结把握央地互动的冲突焦点与真实意图。

《土地利用年度计划管理办法》于1999年正式发布,并在其后2004年、2006年、2016年进行过3次修订,在此期间,国家还配套出台相应的办法条例对其进行过补充完善。基于央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架,建设用地一级配置管理制度变迁的央地互动历程如图2所示。

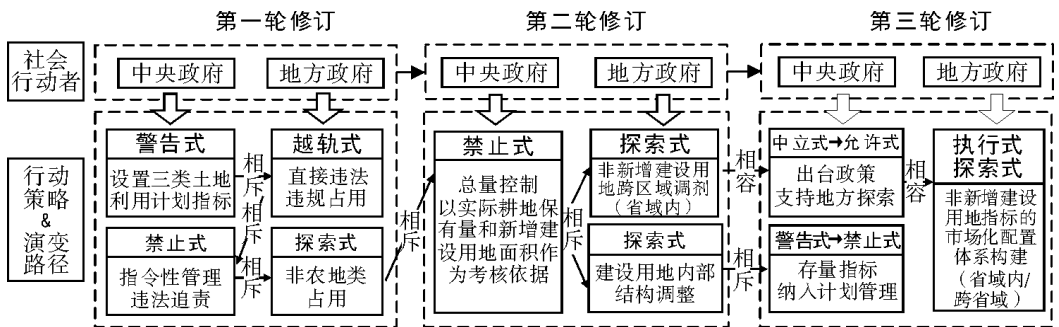


图2 建设用地一级配置管理制度变迁的央地互动历程

1. 第一轮修订:确立新增建设用地指标实行“计划配置”模式

20世纪90年代末期,中国经济形势发生变化,地方开发区热、房地产热所引发的建设用地快速扩张,导致耕地大面积锐减,人地矛盾日益尖锐。在这种背景下,中央采取了警告式行动策略,于1999年出台《土地利用年度计划管理办法》。在该办法中,中央设置了三类土地利用计划指标:农用地(含耕地,下同)转用计划指标、土地开发整理计划指标与耕地保有量计划指标,提出“没有或者超过农用地转用计划指标的,不得批准新增建设用地”的管理要求,并且将三类指标刚性关联,以扣减下一年度农用地转用指标为惩罚方式,要求地方落实土地整理开发补充耕地与耕地保有的任务。但是,由于经验与技术的不足,最初出台的办法内容较为粗糙,也没有配套诸如农用地转用的管理条文细则或是地方违规行为的监督惩治措施等政策体系进行保障,对于地方的监管也只是需要其每年向上级部门预报2次计划执行情况即可。因而,计划管理办法整体的执行力与约束力不强。在这种社会结构下,地方直接通过违法违规的方式大肆占地发展,即采取了越轨式的行动策略进行回应。根据《中国国土资源统计年鉴》显示,1998—2004年,在中国土地违法案件查处中,违法用地中涉及耕地的面积从1998年的9574.16公顷增加到2004年的45215.46公顷,同期违法占用耕地比例从27.65%增加到55.98%,地方违法违规占用耕地问题严峻。

针对地方直接违法违规占地的行动策略,中央于2004年对《土地利用年度计划管理办法》进行了第一次修订,从修订的具体情况来看,中央应是采取了禁止式的行动策略。在该轮修订中,中央强调对农用地转用计划指标实行指令性管理,严格要求地方不得突破,即对新增建设用地类别指标实行计划管控。首次提出对于地方存在违法违规批地的,将追究其相关责任;对于土地利用执行情况的监管,要求地方实行土地利用年度计划台帐管理,并且将土地利用年度计划执行情况纳入国土资源综合统计定期上报。该轮修订,中央通过增加补充更严格的农用地转用指标管理手段与更严厉的违法违规惩治方式,应对地方直接违法违规占地的行动策略。

2. 第二轮修订: 尝试“市场配置”模式, “双轨化”变迁特征初步显现

至 2006 年的《土地利用年度计划管理办法》第二轮修订, 中国建设用地配置管理演化开始呈现出了差别化的特征。一方面, 对于新增建设用地相关指标呈现出进一步收紧管控的态势。由于《土地利用年度计划管理办法》自首次出台到第一轮修订, 新增建设用地指标设置类型一直为农用地转用指标。中央只是将地方新建建设占用农用地的权利纳入土地利用计划管理中进行管控, 并没有限制地方新增建设对其他地类的占用。地方在其直接违法违规占地策略被中央禁止后, 利用届时的政策空间与自身资源, 采取了探索式的行动策略, 即利用非农地类占用的政策“空当”进行建设用地扩张, 大量非耕农用地和未利用土地成为地方新增建设用地的主要来源^[22]。以滩涂等未利用土地为例, 据学者统计发现^[23], 在 21 世纪初期, 我国沿流域海岸线仅河北、天津两省市以建设港口、经济区为由进行的围海造陆面积就超过 618 平方千米; 全国流域内潮间带和浅海总资源量已由 20 世纪末的 12 800 平方千米减少到 7 616 平方千米。在此情形下, 中央对《土地利用年度计划管理办法》进行了第二次修订, 从修订情况来看, 中央对此采取了禁止式的行动策略。在新办法中, 中央将原有农用地转用计划指标改为新增建设用地计划指标, 并涵盖了新增建设用地总量指标和新增建设占用农用地或耕地等增量指标。强调实行建设用地的总量控制, 并以实际耕地保有量和新增建设用地面积作为土地利用计划执行情况评估和考核的依据, 执行情况的上报周期也从每年两次提高至按月上报, 进一步收紧地方可能的突破口。

另一方面, 对于非新增建设用地计划指标, 则以市场化配置改革的名义逐步呈现出灵活开放的态势。在建设用地配置管理的制度设计中, 中央为保护耕地, 将耕地保有量指标、土地开发整理补充耕地指标与新增建设用地指标刚性关联^①。这种过于刚性的管控方式随着时间推移会造成耕地后备资源匮乏的地方, 特别是部分经济发达先行区域, 承担既要供给新增建设用地用于满足经济发展旺盛需求, 又要在区域内开发整理补充耕地保证“占补平衡”的双重压力; 对于耕地后备资源丰富的地区, 因为得不到恰当激励, 其耕地保护的比较优势无法得到有效发挥。因此, 地方开始尝试在辖区内对补充耕地等指标进行跨区域调剂, 以类市场化的手段优化计划指标(非新增建设用地计划指标)的配置, 例如浙江省探索实施的“折抵指标有偿调剂”政策。根据 Wang 的调查研究发现^[24], 在实施“折抵指标有偿调剂”的前 5 年间, 浙江省批准跨市县调剂的折抵指标就达到 30 万亩, 指标的市场价格也从起初约 15 万元/公顷提升至 2007 年约 69 万元/公顷。折抵指标调剂收入成为部分县市重要的财政收入来源, 极大激励了资源丰富的欠发达地区的补充耕地工作。地方的这一探索式行动策略, 增加了计划管理的弹性, 提高了地方落实耕地保护的可行性与积极性, 获得了中央的默许与观望。

3. 第三轮修订: “双轨化”变迁的特征凸显与路径强化

至 2016 年的《土地利用年度计划管理办法》第三轮修订, 中国建设用地配置管理呈现出明显的“双轨化”特征。一方面, 对于新增建设用地计划指标, 中央从增量、总量、结构等方面实施“多位一体”的计划管控。中央于 2005 年出台城乡建设用地增减挂钩政策。在该政策设计中, 增减挂钩指标在一定程度上可以作为新增建设用地指标使用, 为地方寻求制度突破提供了政策“空当”。在挂钩政策出台初期, 试点地方通过建设用地内部结构的调整, 在不突破建设用地总量控制的要求下, 盘活农村存量建设用地, 并为城市补充新的建设用地。但是, 随着时间的推移, 部分地方的政策施行出现了脱轨, 在现实中表现为以增减挂钩项目名义, 大肆撤并村庄与强制农民“上楼”, 以此获取大量增减挂钩指标用于城市新增建设用地扩张, 变相突破中央对新增建设用地配置的计划控制。这种政策脱轨下的大规模村庄撤并运动, 被时任中央农村工作领导小组副组长的陈锡文评价为“古今中外, 史无前例”, 已经演变为一场新的圈地运动^[25]。在这种强制性的推进过程中, 由于农民多处于被动地位, 参与意愿不高, 收益分配和补偿标准不够合理, 其被“上楼”后的生产生活面临诸多新的问题和困难, 最终导致现实中大量土地纠纷事件频发^[26]。对此, 中央先是采取警告式策略, 于 2009 年要求改变原有批准和

① 在现实中严格要求耕地保有量指标、土地开发整理补充耕地指标与新增建设用地计划指标在小区域范围内(一般为县级层面)得到同时落实。

管理方式,拟将增减挂钩指标纳入土地利用计划管理。其后进一步采取禁止式策略,第三次修订《土地利用年度计划管理办法》,在原有新增建设用地计划指标的基础上,补充增加了城乡建设用地增减挂钩指标、工矿废弃地复垦利用指标2个存量指标类型,并在考核时加入了对群众权益、闲置土地处理的考量,至此,从增量、总量、结构等方面对地方新增建设用地进行“多位一体”管控。

另一方面,对于非新增建设用地计划指标,则呈现出愈发灵活的“市场调剂”趋势。自第二轮修订以来,地方利用市场化手段调剂非新增建设用地指标的探索式策略,增强了地方落实耕地保护、完成存量盘活的灵活性、可行性与积极性,中央对其的行动策略也从中立式变为允许式,出台了诸如《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》等政策文件,支持地方在省域内,甚至跨省域,对补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标等计划指标类型进行“市场调剂”的探索。在这种情形下,地方采取了积极的执行式和探索式策略,从初期指标跨区域调剂尝试逐渐推进到指标市场化配置体系构建,交易范围也从省域内部逐步扩展至全国层面。例如江苏省^①、湖南省^②、吉林省^③、广西壮族自治区^④等地相继出台了与补充耕地指标相关的交易管理暂行办法,在省级层面推进补充耕地指标竞价交易的流转模式。贵州省^⑤、四川省^⑥等地也在省域内构建了城乡建设用地增减挂钩节余指标的网上流转交易平台。对于跨省域的市场配置,目前还处于探索阶段,主要以扶贫协作为抓手,允许深度贫困地区将增减挂钩节余指标与对口援助的省份进行交易,例如2018年四川乐山与浙江绍兴正式签订增减挂钩节余指标流转协议^⑦。

总结上述历次央地互动结果可以发现,在中国建设用地一级配置管理制度变迁中,央地政府的互动重心可以以新增建设用地计划指标与非新增建设用地计划指标来区分。围绕前者的互动,央地双方总是采取偏否定性的行动策略,表现出明显的相斥性;而围绕后者的互动,央地双方则倾向于采取偏积极性的行动策略,呈现出较好的相容性。因而,最终在建设用地一级配置层面,呈现出新增建设用地指标愈发收紧、非新增建设用地计划指标愈发灵活的“双轨化”制度变迁特征。

三、央地政府的多重逻辑与制度变迁的机理分析

在建设用地配置管理制度变迁的历程中,中央政府和地方政府两个行动者的逻辑及其关系是影响制度变迁的关键变量,也是理解前述制度变迁呈现“双轨化”特征的核心要点。因此,本部分在前述系统梳理变迁历程的基础上,深入分析中央政府与地方政府的多重逻辑及其行动倾向,进而解析央地互动的逻辑关系及其行动准则,以此揭示建设用地一级配置层面,央地政府的多重逻辑引发制度变迁的机理。

1. 央地政府的多重逻辑

(1) 中央政府的逻辑:强公共性和权威有效性。第一,强公共性逻辑。由于中央政府服务范围覆盖全体国民,责任义务涉及经济、社会、生态等不同领域公共产品的提供与维持。因而,相较于地方政府偏区域具体性的逻辑,中央政府具备全国性的强公共性逻辑。换言之,作为一个独立的实体,中央政府的存在是法律意义上的,代表整个群体利益,需要管理整个公共领域^[27]。其职能定位更具战略性与抽象性,旨在以“元治理”的身份统摄多层次、多领域的价值,避免诸如地方政府等其他行动主体对公共性的偏离,从而保证多元权力的公共性运用,维护实现全体国民的公共利益^[28]。具体于建设

① 《江苏省补充耕地指标交易管理暂行办法》, http://www.landjs.com/gdzb/bcgdzbjy_xwzx_info.aspx?id=1A989F1511AB4A48ACBB228A4C1069DF.

② 《湖南成功组织首批补充耕地指标易地转让网上挂牌交易》, <http://news.163.com/16/0420/17/BL4519C700014AEE.html>.

③ 《吉林省补充耕地指标交易办法》, http://dlr.jl.gov.cn/zwgk/fgwj/gfxwj/tgfwj/201708/t20170816_30796.htm.

④ 《广西壮族自治区补充耕地指标交易管理暂行办法》, <http://www.nnland.gov.cn/gfxwj/6070.htm>.

⑤ 《贵州增减挂钩指标网上交易平台启动》, http://www.mlz.gov.cn/xwdt/jrxw/201605/t20160517_1405522.htm.

⑥ 《四川首次省内流转增减挂钩节余指标》, http://www.mlz.gov.cn/xwdt/jrxw/201604/t20160413_1402032.htm.

⑦ 《深度贫困地区增减挂钩指标跨省交易 四川签下全国第一单》, <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10574/2018/1/8/10442358.shtml>.

用地配置管理层面,由于土地数量的有限性与空间的固定性,不同土地类型只能对应于各自相应的服务功能与公共产品。为照顾全体公民的共同利益,中央政府必须以战略性的视角统筹不同地类的数量与布局,协调经济发展、粮食安全、生态建设等不同方面的利益,以此实现土地资源公共性在空间范围与时间周期的整合。第二,权威有效性逻辑。中央逻辑既体现在对强公共性的追求上,又体现于在政策制定执行中对权威有效性的要求。在中国单一制的政治体系内,对于中央政府而言,权威有效性的核心是指在保证中央绝对主动的前提下,充分发挥地方的积极性,促使地方认真贯彻落实中央政策命令。可见,权威有效性实质包含两重逻辑:中央权威的保障性与地方执行的有效性。在现实中,前者主要依靠中央政府不断进行制度调整,以最大化控制住财权(财税收入、财税分配等)、“治官权”(人事任免权、行政指令等)等最具约束力的权力来实现^[29];后者则是在前者作用所形成的一种压力型体制下^[30],依靠“行政发包制”^[31]来保证中央意志在地方的执行;或是“向地方分权”^[32],利用地方制度创新能力和主动性保障中央政策的落实。具体于建设用地配置管理层面,由于土地是生活生存最基础的物质要素与空间载体,对“地根”(即土地发展权,本文主要指新增建设用地计划指标)进行控制与分配可以显著夯实中央权威,是中央政府期望于绝对主导的一种权力;而其他诸如耕地保护等中央意志,则会在中央政府“分权化威权主义”下^[33],作为政策任务和指令“发包”给地方政府,并辅之以奖励惩处、设立试点等措施,促使地方可以有效落实。

(2)地方政府的逻辑:代理自利性和局部自主性。第一,代理自利性逻辑。在中国现行“压力型”的管理体制下,地方政府遵循的是科层制理念^[34],作为“经济政治人”的地方官员,其目标主要是任职期间的政治利益最大化^[35],即政治晋升。而如前所述,“治官权”被牢牢掌握在中央政府(或上级政府)手中,下级官员的表现和晋升直接取决于上级政府的评价和考核,而非社会评价和实际治理绩效^[36]。因而,在现实世界中,地方政府不仅会作为中央代理人“选择性执行”中央政府的政策命令,更会有意识地选择利于自身政治晋升(或是政治利益最大化)的行动策略。即地方政府在执行中央政策时,兼具代理人和自利者的双重角色,并会更趋向于自利性逻辑^[37]。具体于建设用地配置管理层面来看,由于不同类型的土地利用计划指标对应于不同的中央政策意图,地方会根据中央的政绩考核体系对指标类型进行执行排序。例如当中央政绩考核以 GDP 增长率为核心时,地方政府会将政策执行重心聚焦于与 GDP 增长率直接挂钩的指标类型(如新增建设用地计划指标),以期在政治晋升锦标赛中拔得头筹;而对于非考核项的指标类型,则可能被地方政府选择性执行。第二,局部自主性逻辑。对地方政府来说,为保障代理的顺利进行与自利的合法追求,地方需要具备一定的自主性^[38],但因为其职能、权限等范围存在天然限制,地方政府具备的只能是一种局部的自主性逻辑。这种局部自主性逻辑在很大程度上是一种对地方自主权的自我扩张^[39]。在中国当前的政策执行体制中,虽然中央政府控制着政策目标的制定与政策结果的验收^[40],但地方政府可以以落实中央意志为借口,索取具体事务处理中的自由裁量权。甚至为了满足自己的自利性逻辑,地方可以通过与中央进行持续性的政治博弈,有意无意地突破政策界线,获取中央还未赋予的超额权限。从某种意义上说,只要在自我局部性领域,地方政府钻政策空子、超越权限、甚至违法违规等行为没有被及时发现或查处,那么地方政府在事实上就获取了远大于中央下放的自主权限^[30]。而在地方政府这种局部自主性逻辑下,制度变迁就可能呈现出政策异化脱离中央意志或是突破创新提升制度绩效等完全不同的局面。具体于建设用地配置管理层面,例如现实中有部分地方以更好地保护耕地为借口,要求对区域基本农田实施跨县市的“有偿代划和保护”。但是,在获取这种自主权限后,该政策却逐步异化成为绕开中央基本农田保护措施、为城市建设扩张腾挪空间的有力工具,最终不仅没有保护好原有耕地,反而造成基本农田“上山、下海”的局面。

2. 多重逻辑引发制度变迁的机理分析

基于上述分析,针对建设用地一级配置管理层面,尝试揭示央地互动的多重逻辑引发制度变迁的机理。

自改革开放后以经济增长为主体的政绩考核,以及 1994 年“财权上移、事权留置”的分税制改革,使得以土地为核心的城镇化发展逐步成为地方政府增加收入的重要途径,“有土斯有财”^[41]成为地方

政府新的生财之道,也成为地方官员获取政治晋升的关键推力。此外,依照中国现行的土地利用管理制度设计要求,地方每个经济建设项目的落地都必须配套相应的建设用地计划指标。可见,中央每年下达的土地利用年度计划,特别是其中的新增建设用地计划指标,就成为各地方政府生财之道获取土地要素最为倚重的“合法”来源。

在这种制度设计下,相对其他土地利用计划指标类型,新增建设用地计划指标(或是建设用地扩张)对地方政府形成了最为强烈的激励和约束。因而,基于代理自利性与局部自主性的多重考量,地方政府会以尽可能寻求政策“空当”,获取建设用地扩张权限作为自身的行动准则,以此谋求区域自我利益最大化的实现。对于中央政府而言,在权威有效性的逻辑作用下,中央所形成的博弈原则,应是在保障自身掌握绝对主动的前提下,让地方保有基本的积极性。那么,绝对掌控“地根”(即新增建设用地计划指标)这个对地方最具刺激性与约束性的权力,可能就是中央为保障这种绝对主动而设置的行动准则。换句话说,现实中任何有违该条准则的做法,都有可能被中央否决或者禁止。

因而,综合前述梳理的制度变迁可以发现,一方面,在土地利用计划管理政策演变中,但凡涉及新增建设用地相关的政策修订,地方政府总是在试图钻政策空子,以期最大化获取扩张建设用地的自主性权限,而这无疑与中央绝对掌控“地根”的行动准则相斥。所以在历次的央地互动中,中央总是回应于否定性的行动策略,收紧对建设用地配置权限的计划管控。由于央地互动的动态演进性,这种权限的缩紧又反向相斥于地方的行动准则,促使地方采取越轨式的行动策略。故在这种央地相斥性互动的循环反复中,新增建设用地指标呈现出愈发收紧的“计划管控”态势。另一方面,在强公共性的逻辑作用下,为照顾全体公民的共同利益,中央还必须以战略性的视角统筹诸如粮食安全、生态建设等用地需求。因而,中央针对非新增建设用地指标类型的行动准则,更多是基于有效性逻辑的考量,倾向于通过“向地方分权”,发挥地方的主动性与积极性,以此更好地达成目标需求。地方政府作为政策执行者,在科层制背景下采取了局部自主性的逻辑策略。所以涉及非新增建设用地计划指标的政策修订,地方会有意无意地突破政策界线,例如尝试类市场化的方式调剂非新增建设用地计划指标。这种行动策略虽然扩大了地方的自主性权限,但是也显著提高了指标落实的灵活性与可行性,相容于中央的行动准则,故中央普遍采取偏积极性的行动策略给予回应。而中央的肯定又反向相容于地方的行动准则,继而地方会回应于执行式的行动策略。故在这种央地相容性的交替互动下,非新增建设用地计划指标呈现出愈发灵活的“市场调剂”趋势。

综上所述,在中国建设用地一级配置管理的央地互动中,央地政府在多重逻辑的相互作用下,针对不同的土地利用计划指标类型,设立了差别化的行动准则:中央权威有效性逻辑与地方代理自利性和局部自主性多重考量的相互回应,共同促成央地政府对于新增建设用地计划指标采取掌控与突破的相斥性准则;对于非新增建设用地计划指标,在中央强公共性和有效性逻辑重叠与地方局部自主性逻辑的相互交织下,央地政府采取了放权与执行的相容性准则。依照这种差别化的行动准则,央地双方展开了持续性的互动博弈,并最终反映于建设用地一级配置管理制度“双轨化”变迁的现实特征,即新增建设用地指标呈现愈发收紧的“计划管控”态势,非新增建设用地计划指标呈现愈发灵活的“市场调剂”趋势。

四、结论与讨论

1. 结论

本研究以央地互动为视角,基于社会行动者理论与多重制度逻辑框架,构建了央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架。在此基础上,应用该分析框架,以中国土地利用计划管理政策为主线,以历次政策演变为节点,系统梳理了该制度变迁中的央地互动历程,进而深入分析了央地双方在此背后的行动逻辑及其行动准则,试图从机制性根源上揭示中国建设用地一级配置管理的政策演化与制度逻辑。主要研究发现如下。

建设用地一级配置管理的制度变迁,实质上是中央政府与地方政府在多重逻辑作用下,围绕各自行动准则而持续互动博弈后所形成的现实性结果。在该制度变迁中,央地双方在多重逻辑的相互作

用下,针对不同的土地利用计划指标类型,设立了差别化的行动准则:对于新增建设用地计划指标,在中央权威有效性逻辑与地方代理自利性和局部自主性多重考量的相互回应下,央地政府分别对其采用掌控与突破的相斥性行动准则;对于非新增建设用地计划指标,在中央强公共性和有效性逻辑重叠与地方局部自主性逻辑的相互交织下,央地政府分别对其采取了放权与执行的相容性行动准则。在这种差别化行动准则的基础上,央地双方展开了持续性的互动博弈,并最终在建设用地一级配置管理层面,呈现出“双轨化”的制度变迁特征,即新增建设用地指标呈现愈发收紧的“计划管控”态势,非新增建设用地计划指标呈现愈发灵活的“市场调剂”趋势。

2. 讨 论

区别于传统的制度变迁分析方法,本文尝试从社会行动者的视角切入,并融合多重制度逻辑理论,构建央地互动视阈下政府行动策略的动态分析框架,对我国建设用地一级配置层面的制度变迁进行解析。该种研究方法主要是考量制度变迁的内生性变化过程,旨在强调制度所涉及的社会行动者,其行动逻辑、行动准则与行动策略等要素会对制度变迁产生重要影响,而制度的变迁也涉及各个社会行动者的多重逻辑,并且这些社会行动者的互动博弈具有持续的动态性。因而,在社会行动者视角下,某种制度的变迁更可能是不同的社会行动者在多重逻辑作用下,围绕各自行动准则而持续互动博弈后所形成的现实性结果。该研究方法同样也可适用于其他制度变迁的研究中,仅需在框架中对行动者主体、行动者策略等进行相应的调整,以提高分析的可靠性与实用性。

此外,从分析结果中可以发现,在当前建设用地一级配置管理中,由于央地政府采取了差别化的行动准则,特别是中央政府将绝对掌控“地根”作为自身的一个行动准则,那么在这种制度情景下,如果只寄期望于通过简单引入市场机制等改变治理结构层面的做法,可能无法真正达到优化建设用地配置效率的目的。因而,在当前技术治国思维^[42]的主导下,还需要从深层次把握中央集权体制下中央政府与地方政府的三重逻辑、管理诉求与互动策略,区分识别不同指标类型的作用功能与管理功效,由此才能设计出能够引导央地激励相容、优势互补的制度改进机制,进而从根本上对现行制度存在的不足进行有效优化与修正。

参 考 文 献

- [1] 刘美平.城市土地制度的改革与优化[J].当代经济研究,2002(10):56-58.
- [2] 胡军,孙莉.制度变迁与中国城市的发展及空间结构的历史演变[J].人文地理,2005(1):19-23.
- [3] 钱忠好,牟燕.中国土地市场化改革:制度变迁及其特征分析[J].农业经济问题,2013,34(5):20-26,110.
- [4] 钱忠好.土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析[J].管理世界,2004(12):50-59.
- [5] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.
- [6] 曹飞.转型土地管理制度变迁绩效及其制度逻辑[J].社会科学,2017(3):43-54.
- [7] 盖凯程,于平.农地非农化制度的变迁逻辑:从征地到集体经营性建设用地入市[J].农业经济问题,2017,38(3):15-22.
- [8] 林超.统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析——基于不完全产权生命周期模型[J].中国农村观察,2018(2):30-46.
- [9] 谢琼,赵丽佳.城乡建设用地增减挂钩模式的比较分析[J].学习与实践,2016(12):54-61.
- [10] LI X, ZHANG W, PENG Y. Grain output and cultivated land preservation: assessment of the rewarded land conversion quotas trading policy in China's Zhejiang Province[J]. Sustainability, 2016, 8(8): 821.
- [11] 郭晓丽,冯淑怡,吕沛璐,等.建设用地节约集约利用的制度创新和理论解释——以广东省佛山市“三旧”改造为例[J].资源科学,2014,36(8):1554-1562.
- [12] 道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海人民出版社,2014.
- [13] BROMLEY D W. Sufficient reason: volitional pragmatism and the meaning of economic institutions[M]. New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- [14] 王博,吕沛璐,冯淑怡,等.中国建设用地配置中政府失灵的理论解析及其改良框架设计[J].中国土地科学,2018,32(5):20-28,53.
- [15] 游海疆.一种解读政策执行的新视角——从政策执行博弈模型进行的分析[J].理论与改革,2006(2):46-49.
- [16] 安东尼·吉登斯.社会的构成:结构化理论纲要[M].李康,等译.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [17] 塔尔科特·帕森斯.社会行动的结构[M].张明德,等译.南京:译林出版社,2012.

- [18] 付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014,29(3):154-163,11.
- [19] THORNTON P H, OCASIO W. Institutional logics[M]//GREENWOOD R, OLIVER C, LAWRENCE T B, et al. The SAGE handbook of organizational institutionalism. Los Angeles: SAGE Publications Ltd, 2008.
- [20] HO P. An endogenous theory of property rights: opening the black box of institutions[J]. Journal of peasant studies, 2016, 43(6): 1121-1144.
- [21] 王博.我国建设用地总量控制和市场配置研究[D].南京:南京农业大学,2016.
- [22] 唐双娥.生态用地的保护对我国建设用地总量控制制度的反思[R].中国法学会环境资源法学研究会,2009.
- [23] 曹铎骞,杨永林.海河流域滩涂开发建设管理的几点思考[J].海河水利,2017(3):30-32,35.
- [24] WANG H, TAO R, WANG L, et al. Farmland preservation and land development rights trading in Zhejiang, China[J]. Habitat international, 2010, 34(4): 454-463.
- [25] 叶敬忠,孟英华.土地增减挂钩及其发展主义逻辑[J].农业经济问题,2012,33(10):43-50,111.
- [26] 冯双生,张桂文.宅基地置换中农民权益受损问题及对策研究[J].农业经济问题,2013,34(12):31-39,110-111.
- [27] [意]加埃塔诺·莫斯卡.政治科学要义[M].任军锋,译.上海:上海人民出版社,2005.
- [28] 徐晓林,朱国伟.中央政府核心职能的理论逻辑[J].复旦学报(社会科学版),2011(6):91-98.
- [29] 马万里,李齐云.从“援助之手”到“攫取之手”:地方政府行为差异的政治经济学分析[J].财政研究,2017(1):77-88.
- [30] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [31] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6):1-38.
- [32] 张显未.中国制度变迁中的地方政府角色演变[J].经济问题探索,2010(4):13-16.
- [33] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112,206-207.
- [34] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127, 207.
- [35] 吴延兵.中国式分权下的偏向性投资[J].经济研究,2017,52(6):137-152.
- [36] 周向红,刘宸.多重逻辑下的城市专车治理困境研究[J].公共管理学报,2016,13(4):139-150,160.
- [37] 赵静,陈玲,薛澜.地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论[J].管理世界,2013(2):90-106.
- [38] 杨雪冬.近30年中国地方政府的改革与变化:治理的视角[J].社会科学,2008(12):4-16,182.
- [39] 何显明.市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2007(6):25-35.
- [40] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93,243.
- [41] 谭明智.严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J].中国社会科学,2014(7):125-142,207.
- [42] 李元珍.央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析[J].公共管理学报,2013,10(3): 14-21,137-138.

(责任编辑:陈万红)