

中國大陸土地產權移轉的利益結構問題— 以重慶農村集體建設用地為例

古曉婷

（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人）

趙建民

（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授）

摘 要

本文從地方治理的政商理論出發，具體觀察中國大陸農村土地產權移轉中，基層鄉鎮政府的核心利益結構。基本上，鄉鎮基層政權核心利益包含了兩個層面，一方面是不同時期中基層政府的政商利益輸送，另一方面，則是政府內部不同層級的利益結構。基層鄉鎮政府在土地產權移轉中，展現的不同層級的核心利益結構包括領導集團中政治企業家的個人利益、經濟利益、尋租利益、部門利益，形成一套綜合的層級利益結構。

關鍵詞：土地產權移轉、鄉鎮政府、經營村莊、利益結構、條塊結構

壹、前言

在論及中國大陸基層鄉鎮政府土地利益時，文獻多籠統地將之概括為土地財政行為，但對農村土地產權移轉涉及的利益結構，表述卻

極為模糊。有關中國地方治理中的政商問題，學界提出法團主義、¹地方政府與企業統合主義、廠商理論等，關於鄉鎮政府職能的轉變，則有空殼化，²以及內捲化、³異化等理論，⁴但基層政權在土地產權移轉中與市場的關係為何？農村集體建設用地產權移轉的決策過程如何？基層政府在實際執行中，土地產權移轉到底包括了哪些內容？雖然中央試圖對農村土地產權建構健全市場，對涉及農民權益的問題，也制定了大量的政策和法律法規，但在實際情況中，安居工程、增減掛鉤的土地政策，為何到頭來仍然可以只占不補、占優補劣？高額花費復

-
1. 戴慕珍(Jean C. Oi)，〈中國地方政府公司化的制度基礎〉，甘陽、崔之元主編，《中國改革的政治經濟學》（香港：牛津大學出版社，1997年），頁99-132。
 2. Graeme Smith 著，蘇麗文、展楓譯，〈鄉鎮政府「空殼化」問題研究：一種內部運作的視角〉，《經濟社會體制比較》（北京），2013年1期，2013年1月，頁118-127。史密斯(Graeme Smith)指出，在稅費改革及2005年取消農業稅後，鄉鎮政府空殼化不僅是稅費改革的產物，也因鄉鎮領導幹部面臨的增收任務和政治需要而不斷加劇。通過對安徽本海縣（化名）的16個鄉鎮實地調查得出，導致空殼化的上級力量是招商引資、接待檢查、軟集權化，導致空殼化的下級力量則是下派幹部和計畫生育。
 3. Prasenjit Duara 著，王福明譯，《文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村》(*Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*)（南京：江蘇人民出版社，1994年），頁4。杜贊奇(Prasenjit Duara)提出了國家政權內捲化的概念，並進一步提出政權經紀人，指出在權力運作過程中鄉鎮政府愈來愈把自身存在作為首要目標，組織本身愈來愈有自利性，基層政權變成了自己利益的代表。
 4. 趙樹凱，《鄉鎮治理與政府制度化》（北京：商務印書館，2012年），頁279。趙樹凱在探討鄉鎮運作機制異化時指出，基層政府的運作進入了某種鎖定狀態：無論是其功能、權力和權威，還是其運行機制，都定型於一種特定機理—公司化的功能定位、運動化的運轉機制、碎片化的權威結構，並進一步指出政府制度異化具體表現在：制度缺失、制度錯位、制度懸置，以及制度逆變。

墾的耕地仍舊大面積撂荒？⁵同一小區內的城鎮居民和農民，為何持有完全不同的土地憑證和產權證明？

本文具體指出農村土地產權所包括的內容和意涵，論述了鄉鎮政府核心利益之所在，以及不同時期、不同主體之間的利益差別，具體分析了基層鄉鎮政府在土地產權中的核心利益結構和不同時期廠商結合的脈絡，提出「資深理性投資人」及地方政商關係中不同層次的利益概念。本文認為政府所扮演的，不僅僅是單一的市場維持的角色，還涉及了市場主體之外的地方利益和公共利益問題，其中地方利益包含了領導集團中政治企業家的個人利益、經濟利益、政商尋租利益和部門利益等四個層面。因此，用單一的廠商理論、法團主義或統合主義來解釋基層鄉鎮政府在土地產權移轉的行為，並未觸及問題核心。本文嘗試在基層政府土地產權移轉運作行為的背後，探討此一諱莫如深的利益網絡，以期為基層政府職能轉變和土地產權移轉制度的完善，進行嘗試性的探索。

貳、文獻探討

一、空殼化、內捲化和異化

在討論農村基層鄉鎮政府的職能時，史密斯(Graeme Smith)認為在稅費改制後，農村出現空殼化的現象，⁶鄉鎮政府被「挖空」，成為行政空殼，連最基本的服務都無法提供，同時還得面臨稅收任務和不斷加碼的政治任務，使基層政府難以運轉。曹海濤指出，分稅制導致地方政府財源緊縮，只能借助土地買賣獲得財源，因而積極徵收、轉讓土地。⁷於此，杜贊奇(Prasenjit Duara)提出基層政府內捲化的問

5.即指土地不持續耕種，任其荒蕪。

6. Graeme Smith 著，〈鄉鎮政府「空殼化」問題研究：一種內部運作的視角〉，頁 118-127。

題，⁸指出在權力運作過程中鄉鎮政府將自身存在作為重要目標，愈來愈有自利性，基層政權變成了自身利益的代表。方孝謙指出，中國大陸地方政府在土地問題上與中央利益存有極大衝突，這在愈基層、愈具體的問題上就愈能體現。在現行的土地出讓辦法下，地方政府是最大贏家，有強烈的動機去變更農地使用，在集體的帽子下，地方政府可以比國有屬性下的土地，抽取更多的稅差。⁹以上研究證明，學者大多單一地自基層政府的財政角度，來看土地出讓對其財政收入的影響，¹⁰並認為協議或招拍掛出讓，¹¹以及劃撥土地，對於基層政府有不同的長中短期回報率及收益。

也有學者指出，以一次性的土地收益補貼工業化，以換取經常性稅收，說明土地稅收並不是地方政府選擇土地財政的唯一理由，主要原因還是為了保證重大項目的財政支出。¹²周飛舟的研究指出，基層政府利用土地資源借地生財、大興土木和開發利用，以彌補當前基層政府財政的收支困難。¹³在討論涉農項目和工商企業資本下的鄉鎮時，周

7. 曹海濤，〈中國大陸「小產權房」的政治經濟學－基於產權理論的分析〉，《政治學報》，第53期，2012年6月，頁1-27。

8. Prasenjit Duara 著，《文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村》(*Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*)，頁4。

9. 方孝謙，〈中共農村改革試驗下的河北三鎮：中央與地方利益之衝突〉，《中國大陸研究》，第41卷第7期，1998年7月，頁5-20。

10. 劉乃銘、金澎，〈土地出讓方式對中國地方政府財政收入的影響研究〉，《中國土地科學》(北京)，第28卷第1期，2014年1月，頁91-96。

11. 招拍掛為中國大陸現行土地使用權的出讓管理制度。土地使用權出讓方式有四種：招標、拍賣、掛牌和協定方式。經營性用地必須通過招標、拍賣或掛牌等方式向社會公開出讓國有土地，統稱為招拍掛制度。

12. 孫富娟，〈廈門城市化進程中的土地財政與政府經濟行為研究〉，《重慶建築》(重慶)，2007年第8期，2007年8月，頁39-40。

13. 周飛舟，〈大興土木：土地財政與地方政府行為〉，《經濟社會體制比較》(北京)，2010年第3期，2010年6月，頁77-89。

雖也談到鄉鎮政府在土地產權移轉中具體的做法，但卻沒有指明基層政府核心的利益和目的動機。¹⁴基本上，有關基層政府利益的研究，都集中在地方政府的財政與土地開發之間的關聯性，然而，各地稅收情況和所擁有的土地資源情況不同，稅收政策自區縣到鄉鎮更是各有差異，用個別的情況和單一政府的經濟行為，來詮釋土地產權與基層政府職能之間的關係，不免以偏概全。

二、政治企業家與盈利型經紀人

在討論鄉鎮基層政府官員自利性的問題時，索爾茲伯(Robert C. Salisbury)提出了政治企業家理論，認為大集團之所以能集體行動，是因為一些政治企業家可以獲得物質利益、或者是觀念和團結一致的政治利益，進而在集團內外形成市場交易關係。¹⁵奈斯坎南(William A. Niskanen)在 *Bureaucracy and Representative Government* 一書中，對官員行為和政府機構日益臃腫的問題進行研究，認為官員追求的目標，是在任期內獲得預算最大化，包括薪資、機構或職員的規模、社會名望、額外所得、權力或地位等。¹⁶杜贊奇提出政府職能「內捲化」和基層鄉政府「後盈利型經紀人」的觀點，認為基層政權變成了官員自己的利益代表。趙樹凱在討論鄉鎮治理時，提出基層政府制度異化，¹⁷指出鄉鎮政府抗拒或規避上級政府的工作要求，以不斷「運動」的方式應付上級政府，使得政策導向和政府體制改革難以落實；對下，則抗拒和迴避基層社會的變革訴求和需要。趙文並指出，對於政

14. 周飛舟，〈生財有道：土地開發和轉讓中的政府和農民〉，《社會學研究》（北京），2007年第1期，2007年1月，頁49-82、243-244。

15. Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1, February 1969, pp. 1-32.

16. William A. Niskanen Jr., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, Atherton, Inc., 1971), pp. 15-38.

17. 趙樹凱，《鄉鎮治理與政府制度化》，頁271。

策執行，地方政府可以扮演推動者和改革者的角色來積極面對，也可以扮演阻擋者和困難製造者的角色，以阻擋政策的下放、落實。在政策執行上，地方政府有很大的彈性空間，正如張靜在討論基層政權時，描述鄉鎮幹部「他們的行動相當有意識，完全不是被動和昏昏然的，他們改變上級文件的宗旨，使之符合自己的目的；他們隱瞞信息或者敷衍形式，對政策選擇性的使用或者變通的執行」。¹⁸

上述對於鄉鎮基層官員利益問題的討論，相對還是比較宏觀、籠統。地方政府利益和地方官員利益有無不同？不同層級和部門，以及不同級別官員的利益表達是否一致？不同時期、不同的政治任務和背景，以及不同的政策環境，對鄉鎮政府官員在自利問題的表達有無影響？相關文獻並未具體落實到制度中進行討論，譬如在相關制度中，是扶貧任務、國內生產總值(GDP)考核、土地產權移轉還是稅費上繳，對基層官員決策的影響最大？文獻並未細緻地觀察和分類討論。本文針對基層鄉鎮政府在土地產權移轉中的利益問題，提出四個不同利益層級，包括基層鄉鎮政府領導集團中，政治企業家的個人利益、經濟利益、部門利益和政商尋租利益，構成了完整的利益體系。本文沿用趙樹凱對於基層政府領導集團的定義，將鄉鎮的領導集團界定為副科級以上領導階層。¹⁹在經濟利益面向中，具體說明了官僚群體利益、地方利益和公共利益，其中官僚群體的概念，指的是鄉鎮政府內具有公務員身分的編制內幹部群體，有別於普通百姓及市場主體所有人。此外，本文借用尋租理論中對於政商結合利益的論述，提出了政商尋租利益；基層政府中不同部門受到同級政府和七站八所的上級政府雙重管理，²⁰因而產生部門利益。本文將鄉鎮治理中的利益問題分為四個層

18.張靜，《基層政權：鄉村制度諸問題》（上海：上海人民出版社，2007年），頁282-283。

19.趙樹凱，《鄉鎮治理與政府制度化》，頁271。

20.「七站八所」是指縣、市、區及上級部門在鄉鎮的派出機構。

面探討，在利益訴求和表達上，土地產權的移轉才能得到更好的解釋。

三、農村建設用地產權移轉的討論

如圖 1 所示，現行《土地管理法》第 4 條，將農村土地畫分為農用地、建設用地和未利用地。關於農村土地產權，以土地使用類型可以將之分成三種，亦即農地承包地、農村建設用地，以及農民宅基地。其中建設用地和宅基地同屬於《土地管理法》的建設用地。在農地承包權上，目前中央要求實行農地集體所有權、農戶承包權，以及農地經營權三權分立的原則，同時，嚴格規定全國耕地總數目至少維持在 18 億畝以上，並畫定永久基本農田保護區。實務面大多以土地流轉的形式，來實現農地集約化、規模化的利用問題。至於建設用地和宅基地，用途上又可畫分為經營性建設用地、公益型建設用地，以及工業性用地。實務面涉及廣泛，相關的政策制度包括占補平衡制度，²¹ 增減掛鉤制度，²² 以及地方探索的地票交易制度。²³ 中央在建設用地的利用

21. 「占補平衡」是基於《土地管理法》第四章耕地保護中的「國家實行占用耕地補償制度。」非農業建設經批准占用耕地的，按照「占多少，墾多少」的原則，由占用耕地的單位負責開墾與所占用耕地的數量和品質相當的耕地。沒有條件開墾或者開墾的耕地不符合要求的，應當按照省、自治區、直轄市的規定繳納耕地開墾費，專款用於開墾新的耕地。

22. 〈國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定〉也提出「鼓勵農村建設用地整理，城鎮建設用地增加要與農村建設用地減少相掛鉤」。請見中華人民共和國國務院，〈國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定〉，《國發[2004] 28 號》，2004 年 10 月 21 日，《中華人民共和國自然資源部》，〈http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112_642080.htm〉。

23. 2008 年重慶報經中央同意，成立農村土地交易所，啟動了地票交易試點，按照增減掛鉤政策，地票與國家下達的年度新增建設用地指標具有相同功能。地票具體是指：農村宅基地及其附屬設施用地、鄉鎮企業用地、農村公共設施用地和農村公益事業用地等農村集體建設用地，經過復墾並經土地管

指標管理上，實行嚴格控管。在宅基地的管理上，涉及的問題包括違建拆除、小康新居的集中居住，以及宅基地復墾的問題。

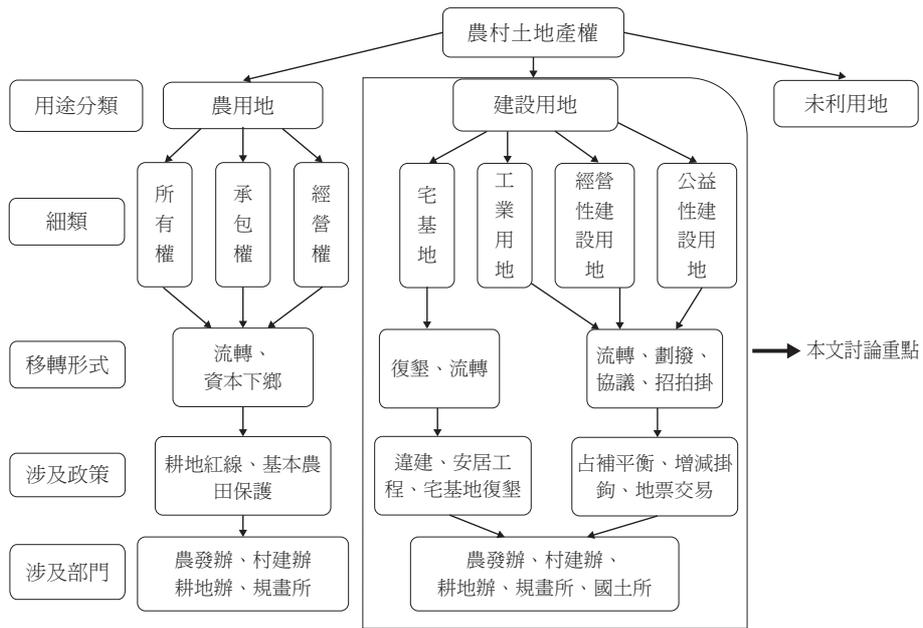


圖 1 農村土地產權類型圖

資料來源：作者自行繪製。

針對農村集體建設用地問題，學者論證集中在經營性建設用地入市制度的建立，²⁴ 以及相關法律制度和政策銜接。²⁵ 有學者認為當前的

理部門嚴格驗收後產生的指標。

24.肖澤原，〈我國農村集體經營性建設用地「入市」的法律思考〉（長沙：湖南師範大學碩士學位論文，2014年），頁7。

25.陸劍，〈集體經營性建設用地入市的實證解析與立法回應〉，《法商研究》（武漢），2015年第3期，2015年6月，頁16-25。

法律制度規範落後於實際的發展、上下位法衝突，以及中央和地方政策衝突的情況屢見不鮮，當前的首要任務是修改《土地管理法》和《擔保法》，為經營性建設用地入市鬆綁。上述問題間的因果關係，可能需要再作梳理，但對地方核心利益，若只考量到單一面向的官僚利益，不足以完整地解釋當前土地產權移轉中出現的種種問題。在土地產權移轉問題上，只有在了解財稅、府際及特定義務和考核下所帶來的地方政府相對獨立的利益結構，以及在土地政策的傳達和代理時的自利行為後，才能比較全面地梳理土地產權市場問題的癥結所在。

為了活化農村經濟，中國大陸自 80 年代鼓勵基層鄉鎮創辦企業以來，利益問題便成為地方政治的主要問題，本文根據索爾茲伯和何顯明所提出的利益網絡，並以實地訪談進行增補後，提出基層政權核心利益分析架構。本文有關土地產權的討論，集中在農村集體建設用地（請見圖 1），包括公益性建設用地、經營性建設用地、工業建設用地，以及農民宅基地。至於移轉的形式，則包括農村建設用地經徵收、流轉、劃撥、招拍掛後向國有建設用地的移轉，以及農村宅基地集中居住，剩餘建設用地復墾後的產權移轉。

四、訪談資料

由於中國大陸各地經濟發展和資源情況不同，基層鄉鎮的財源情況和土地產權移轉的作法更是千差萬別，本文除檢閱相關文獻外，在 2016 年至 2017 年之間，作者先後至重慶地區，在四個鄉鎮、三十餘個鄉鎮土地管理部門進行訪談，訪談對象包括鄉鎮長、土地部門（如國土規畫部門、建設部門）負責人、地票交易所、鄉鎮企業管理局等（請見附錄訪談資料）。

訪談地點集中在重慶，主要因為重慶是直轄市，有廣大農村，同時又是大庫區，²⁶典型的二元結構是中國的縮影，農村面積占全市幅員

26.大庫區即為三峽庫區。

的97%以上，農村戶籍人口占全體人口的73.5%。²⁷同時，重慶的土地制度改革集直轄市、城鄉統籌試驗區、地票交易試點，以及經營性建設用地試驗區等政策試驗於一身，在農村土地制度探索中，中國政府一直將重慶作為各項制度改革探索的先行試驗區。²⁸

本文以重慶四個鄉鎮為例（請見表1），研究土地產權移轉中，基層政權所涉及的具體利益，其中J、S鎮位於主城區，土地價格高，但農村集體建設用地資源相對不足，且土地用途較多用於城市開發的商業用途，相較之下，T、Y鎮位於合川區，離主城區較遠，主要依託工業用地發展工業。

表1 重慶四鎮基本情況對比表

名稱	距離主城區	建設用地存量	主要發展產業	政策優勢及劣勢
S	近	不足	商業	無
J	近	不足	高新技術產業	高新產業特殊稅收
Y	遠	充足	農業	自然保護區限制發展
T	遠	充足	工業	無

資料來源：作者自行整理。

27. 中國農業部課題組，《農業農村經濟重大問題研究》（北京：中國財政經濟出版社，2010年），頁42-45。

28. 2007年，國務院同意、國家發展改革委員會批准重慶市和成都市成為全國統籌城鄉綜合配套改革試驗區，「根據統籌城鄉綜合配套改革試驗的要求，全面推進各個領域的體制改革，並在重點領域和關鍵環節率先突破」，重慶市在直轄市的基礎上獲取了更大政策探索空間，將「增減掛鉤」的土地「周轉指標」市場化，同時指標對應的區域範圍擴大到全市轄區，拆舊和建新無須一一對應。2008年10月，重慶成立農村土地交易所，地票成為交易所的交易對象。2015年全國經營性建設用地確立了33個試點，重慶市大足區結合地票經驗，在此基礎上的試點工作有很多亮眼之舉，是直轄市試驗區中的小試驗區。

選擇此四個鎮為例的目的，在於四鎮所處的位置和享有的土地資源，以及依託發展的產業、享有的政策福利及限制不同，較有對照效果。J、S 位於主城區，土地存量不足，因此基層政權依靠出讓土地的空間小，其目的在於如何讓土地價值最大化。J 以工業為主，S 以高新技術區內福利政策及高新技術產業為最大優勢，T、Y 距離主城區遠，土地存量多，但 Y 受自然資源保護區限制，土地發展和利用受到限制。T 土地存量多，屬工業重鎮，土地產權制度移轉後，因以租代徵等後續問題和環境考核要求增加，故其目前在核心利益上發生的變化，極具研究價值。這四個不同類型的鄉鎮，提供了自不同面向研究基層鄉鎮在土地產權移轉中，其核心利益的多元視角。另外，此次訪談會同重慶一高校內土地產權制度研究課題組一起進行，該課題組主要研究重慶轄內產權制度變化情況及對未來政策調整。

參、基層鄉鎮政府不同時期的核心利益

在探討中國大陸農村土地財政時，常常被忽略的問題之一，就是不同時期和不同中央政策背景下，地方政府所能依靠土地運作實現的利益輸送，不一定相同。陳金永和蘇紅將地方政府分為改革前的代理人角色和 90 年代以後的「謀利集團」，²⁹ 劉祖華依照不同的稅制時期，將基層鄉鎮政府分為統收統支時期、財政包乾時期的廠商型政權經營者、分稅制時期的盈利型政權經濟人，以及財政過渡時期的依附型政權守夜人。³⁰

然而，在時隔近十年後，基層鄉鎮政府借土地產權移轉之名，所

29. 蘇紅、陳金永，〈土地徵用與地方政府的行為〉，2006 年 8 月 4 日，《凱迪網》，〈<http://m.kdnet.net/share-1214968.html>〉。

30. 劉祖華，〈中國鄉鎮政府角色變遷的財政邏輯〉，《二十一世紀》網路版第 72 期，2008 年 4 月 9 日，《愛思想》，〈<http://www.aisixiang.com/data/18298.html>〉。

形成的依附型財政，已經展現了全新的面貌。本文依照財政取得的對象，以及不同的政商結合模式，將地方政府的角色分為分稅制前的經營企業時期、分稅制後稅費改革前的經營城市時期，以及稅費改革後的經營村莊時期等三類型，³¹ 如表 2 所示。

表 2 不同時期的鄉鎮政府獲取土地利益表

時期	策略	土地利用方式	政府與市場關係	政府角色	地方政府利得
分稅制前	經營企業	零地價	摸著石頭過河的摸索期	被動廠商 盲目買單	1. 企業上繳利潤 2. 企業稅收 3. 鄉鎮企業變為小金庫
分稅制後 稅費改革前	經營城市	圈地運動	GDP 至上的 高速發展期	積極廠商	1. 土地出讓金 2. 土地直接稅、間接稅 3. 土地收費
稅費改革後	經營村莊	土地流轉	謹慎、理性的 理財時期	資深理性 投資人	1. 轉移支付 2. 涉農項目補貼 3. 涉農企業稅收 4. 新增房地產營利

資料來源：作者自行整理。

一、分稅制前的經營企業時期

如表 2 所示，分稅制實施前基層政府以招商引資為最重要任務，各級政府成立商務局，招商成為政府部門工作的核心，基層鄉鎮政府也大舉興辦鄉鎮企業，成效不錯。在土地產權運作上，為了有更多的企業上繳利潤，獲得更多的稅收，有時候甚至提供零地價或減免土地使

31. 此種畫分借用周飛舟的畫分方法，請見焦長權、周飛舟，《「資本下鄉」與村莊的再造》，《中國社會科學》（北京），2016 年第 1 期，2016 年 1 月，頁 100-116、205-206。

用費，同時給予不等的水電、配套優惠措施，政策彈性很大。

上述情況造成的影響，至今部分地區仍然以不同的程度存在。以重慶市合川區下轄的 Y 鎮來說，80 年代末期以零地價的方式徵收五千畝耕地，用以招商引資，企業在拿到土地後，幾年內便將工業用地指標變更為商業用地，用土地抵押換取銀行貸款和政府相關配套優惠，包裝成高檔商業項目後，再轉賣給其他企業。³²由於是零地價，農民的徵地賠償款無法落實，各部門也不願承擔，企業則早已不知去向，直到 2016 年市政府要求各級基層政府須將農民補償款全部足額發放完畢，否則嚴格追究政府部門領導的責任後，區政府才開始「要求鎮政府書記、鎮長認領補償款每年一千萬元，不同意馬上就換人。」³³由此可見，在早期的政商結合模式中，政府初期涉入市場，考慮的因素比較盲目和單一。也就是說，分稅制前的政商模式是摸著石頭過河的探索階段，基層鄉鎮政府與市場之間的關係是被動和不成熟的。

早期的鄉鎮企業大多是建立在濃厚的血緣和地緣關係之上，「村村點火，戶戶冒煙」，一方面解決了農村大量剩餘勞動力，另一方面也在市場經濟初期為活絡市場做出了巨大的貢獻。但《土地管理法》第 60 條規定，鄉鎮企業用地必須持縣級以上政府批准文件，向縣級政府土管部門提出申請，按照省、自治區、直轄市規定的標準補償。³⁴同

32. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 13（Y 鎮規畫所所長），Y 鎮規畫所辦公室（重慶），2017 年 4 月 20 日。

33. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 12（Y 鎮黨委副書記），Y 鎮鎮長辦公室（重慶），2017 年 4 月 20 日。

34. 第 60 條規定：「農村集體經濟組織使用鄉（鎮）土地利用總體規畫確定的建設用地與辦企業或者與其他單位、個人以土地使用權入股、聯營等形式共同舉辦企業的，應當持有關批准檔，向縣級以上地方人民政府土地行政主管部門提出申請，按照省、自治區、直轄市規定的批准許可權，由縣級以上地方人民政府批准；其中，涉及占用農用地的，依照本法第 44 條的規定辦理審批手續。」「按照前款規定興辦企業的建設用地，必須嚴格控制。省、自

時依照《鄉鎮企業法》第 28 條規定，鄉鎮企業用地必須符合土地利用總體規畫，依照法律、法規辦理有關用地批准手續和土地登記手續。³⁵ 法律上對於鄉鎮企業用地的審批嚴格規範，門檻設置頗高，但在現實中，幾乎沒有鄉鎮企業的用地是完全按規定完成相應手續的。³⁶ 一方面，稅收分散便於基層政府管理和利用，但中央卻難以管理；另一方面，企業占地手續不完備，統計資料缺失，³⁷所占土地逐漸形成了隱性交易市場，便於基層政府掌握。

二、分稅制後的經營城市時期

如表 2 所示，分稅制實施後，土地費用開始由之前的土地使用費轉變為土地出让金，³⁸ 地方政府開始依靠低價徵、高價出的土地壟斷收

治區、直轄市可以按照鄉鎮企業的不同行業和經營規模，分別規定用地標準。」

35. 第 28 條規定：「舉辦鄉鎮企業，其建設用地應當符合土地利用總體規畫，嚴格控制、合理利用和節約使用土地，凡有荒地、劣地可以利用的，不得占用耕地、好地。」「舉辦鄉鎮企業使用農村集體所有的土地的，應當依照法律、法規的規定，辦理有關用地批准手續和土地登記手續。」
36. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 14（重慶市鄉鎮企業局局長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶），2017 年 4 月 22 日；古曉婷，當面訪談，訪談人編號 15（重慶市鄉鎮企業局政策法規處處長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶），2017 年 4 月 22 日；古曉婷，當面訪談，訪談人編號 16（重慶市鄉鎮企業局經濟運行處副處長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶），2017 年 4 月 22 日。
37. 作者在省的鄉鎮企業管理局訪談發現，2011 年後，國家農業部鄉鎮企業局轉為農產品加工局，目前各地鄉鎮企業局和中小企業局只是兩塊招牌，一套人馬，鄉鎮企業的統計數據自 2013 年就沒有再繼續。在此之前，所有的統計部門關於鄉鎮企業用地的情況，也沒有相關的統計數據。
38. 中華人民共和國國務院，〈中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例〉，《中華人民共和國國務院令第 55 號》，1990 年 5 月 19 日，《中

入，來彌補前一時期招商的財政損失，於是大舉進行「圈地運動」，成立土地儲備中心，以各種名義的開發管委會，以及以土地為底價、股份參與的投資公司來經營土地。地方建設的資金來源，多依靠土地出讓收入和以租代徵的各種運作手法取得，同時壓低農民補償，並對出讓金採取違規截留挪用、拖欠上繳。³⁹在基層鄉鎮政府所得亦即利益的實現上，出現大額的土地出讓金返還或獎勵金、土地直接稅、間接稅、土地收費，以及房地產業的相關稅收。⁴⁰

目前在一些基層土地資源相對充沛但經濟發展卻落後的地區，此類的情況仍普遍存在。作者在訪談中發現，由於建設用地指標管控嚴格，部分地區常年使用以租代徵的形式占用大量土地，進行開發。⁴¹基層政府代表廠商出面，以30年到80年不等的租期，與農民簽訂租賃契約，進行開發經營，土地的租賃價格每畝約300至500元人民幣，甚至更低。常年租賃的價格遠遠低於徵地補償的價格，同時基層政府不需要為農民辦理農轉非戶籍，也不需要為其繳納社保及養老保險。⁴²基層政府在賺取稅收的同時，在租地價格差中又有收入，同時不需要負擔更多的公共支出義務，也不占用商業開發建設用地指標，這樣以租代徵的形式，在當時的政府看來，是一本萬利的好買賣。

在徵地方面，由於《土地管理法》規定依照徵收土地的原始用途

華人民共和國國土資源部》，<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060119_642175.htm>。

39. 劉祖華，〈中國鄉鎮政府角色變遷的財政邏輯〉。

40. 自1988年修改《土地法》使土地使用權可以轉讓實施後，直至90年代初期全國開發區共計800多個，每年流失耕地1,000萬畝。請見蘇紅、陳金永，〈土地徵用與地方政府的行為〉。

41. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號2（S鎮國土所副所長），S鎮國土所辦公室（重慶），2017年4月17日。

42. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號7（J鎮a村主任），J鎮農業發展辦公室（重慶），2017年4月18日。

給予補償，並規定土地補償費和安置補助費的總和，不得超過土地被徵收前三年平均年產值的30倍。土地徵收補償每畝價格約10萬元人民幣，而在政府將「生地」轉變為「熟地」之後，實現「五通一平」，⁴³每畝地的成本價大約在35萬元人民幣左右，但在招拍掛之後的土地價格，大多上百萬元人民幣甚至更多，其中的土地出讓金雖然要全額上繳區縣一級政府，設立專項資金專款專用，但大多數鄉鎮通過轉移支付，可以達到80%以上的返還，個別中心城鎮和重點發展鄉鎮甚至是100%返還，⁴⁴這一類徵收的前置條件，是要符合規畫同時要有建設用地的指標。因此，土地資源豐富又享有很多指標的基層政府，自然是同類鄉鎮中的富裕戶。基層政府低價徵、高價出的手法大量獲得土地出讓金，成為了財政收入的一大來源，也就是所謂的「土地財政」。

基層政府通過徵地獲取土地，將土地整理、做好基礎配套後，每畝地的成本價大約在35至45萬元人民幣之間。但為了實現工業園區建設，吸引工業企業，一些地區將工業用地的價格定為15萬元人民幣一畝，每賣出一畝土地，基層政府就要虧損近30萬元人民幣，但各地還是希望吸收更多的工業企業入駐，一方面藉由稅收彌補土地成本的虧損，另一方面，通過由農業城鎮向工業城鎮的轉變，帶動房地產市場的價格，以獲取更高的商業用地出讓金。⁴⁵由此可見，基層鄉鎮政府在分稅制後稅費改革前，採取大規模經營城市的策略，追求經濟高速發展，扮演了積極廠商的角色。

43. 「五通一平」是為了有序施工進行的前期準備工作，包括通水、通電、通路、通訊、通氣、平整土地，將直接影響招標、後續工程的正常開工。

44. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號8（T鎮小城鎮辦主任），T鎮小城鎮辦公室（重慶），2017年4月18日。

45. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號17（重慶市國土局規畫處副處長），重慶市國土局綜合辦公室（重慶），2017年4月29日。

三、稅費改革後經營村莊時期

現階段國家凍結非農建設占用耕地，⁴⁶同時結束農業「三提五統」的收費，⁴⁷基層政府計畫外預算和計畫內預算合併，政府設立專項基金統一管理土地轉讓收入。此一時期主要的土地運作為土地流轉，借助土地流轉實現小城鎮建設、引進涉農項目，以及農民集中居住後的宅基地開發。在利益實現上，包括轉移支付、涉農項目的專項補貼，以及涉農企業稅收和新增的房地產營利。⁴⁸

相對於土地財政而言，政府官員的土地出讓行為更傾向於引資，因為這樣更能預期對未來 GDP 帶來持續的增長。⁴⁹例如基層政府在建設用地指標管理上，有些地區有建設用地指標高達四百餘畝以上，⁵⁰也有大量已經整理好的土地，但每年卻只釋放出少量（如 15 畝）建設用地用於商品房的開發，一方面為了使土地市場供應量維持平穩以吸引新的開發商，另一方面則應在地開發商的要求，少量釋出土地，維持房地產價格。再舉例來說，目前一些基層政府已經意識到，零散的小

46. 1997 年《中共中央、國務院關於進一步加強土地管理、切實保護耕地的通知》凍結非農建設占用耕地，2003 年《國務院辦公廳關於清理整頓各類開發區，加強建設用地管理的通知》，其中重點糾正越權審批、違規圈占地、防止農地轉為建設用地的變相房地產。請見蘇紅、陳金永，〈土地徵用與地方政府的行為〉。

47. 指村級三項提留和五項鄉統籌，村提留包括公積金、公益金和管理費，鄉統籌費包括農村教育事業費附加、計畫生育、優撫、民兵訓練、修建鄉村道路等。

48. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 20（重慶市國土局前副局長），重慶市國土局綜合辦公室（重慶），2017 年 4 月 30 日。

49. 張莉、王賢彬、徐現祥，〈財政激勵、晉升激勵與地方官員的土地出讓行為〉，《中國工業經濟》（北京），2011 年第 4 期，2011 年 4 月，頁 35-43。

50. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 11（Y 鎮國土所所長），Y 鎮國土所辦公室（重慶），2017 年 4 月 20 日。

規模開發，是當地土地價格上不去的主要原因，因此，在可開發可不開發的小項目上，不願意提供土地，轉而希望在規畫下整片開發，吸引高端房地產商。在土地指標的比例分配上，工業用地和商業用地之間的比例經常是 2:1，雖然工業用地常常虧損，但若無工業項目，商住用地和房地產就喪失驅動力，易陷入空心化的問題。⁵¹

在安居工程上，中央政策要求村村、社社、戶戶都要通公路。在 Y 鎮的訪談中，⁵²發現有的農民居住地偏遠，鄉鎮初步核算通路的成本近 2,000 萬元人民幣。雖然上級財政全額撥款，但鄉鎮政府還是將這 16 戶農民從偏遠山區移居到鎮上，鎮上補貼 200 萬元人民幣為其修建安居小區，並提供建設用地指標，但鎮上幹部開會時明確指出，這個情況極為特殊，不推廣、不複製，否則鎮上財政吃不消。然而實際上修路撥付的 2,000 萬元人民幣和安居工程花費的 200 萬元人民幣之間，還有 1,800 萬元人民幣的差價進入了鎮財政，還變相地符合了中央戶戶通路的要求。

由此可知，經過多年的經驗後，稅費改革後基層鄉鎮政府開始轉為謹慎理性，市場化的名目和花樣變多，也逐漸具備了資深理性投資人的特質。

以上三種基層政商結合的路徑，無法絕對而完整地畫出分界點，一方面因為各地經濟發展的差異大，同時土地資源的差異也大。經濟發達地區和落後地區，城市周邊鄉鎮和遠郊鄉鎮所面臨的情況也很不同，有的地方已經沒有大量整片的土地資源可以運用，建設用地指標也已超額使用到十年後，有的地區則剛起步熱衷大規模開發，土地資源及建設用地指標，包括產業政策的鼓勵和傾斜，都為其創造了新的歷史機遇。另一方面，由於不同時期的政策規範和考核要求，基層政

51. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 18（重慶市規畫局規畫處處長），重慶市規畫局辦公室（重慶），2017 年 4 月 29 日。

52. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 12（Y 鎮黨委副書記）。

府涉入市場的程度不一，對於各種土地運作的手法所帶來的後果和影響考慮也不同，所表現的土地運作手法各異。同時，由於土地資源的不可再生性，土地政策實施的效果和影響，在相當一段時期內依然會顯現，這些因素都使得時期與時期間難以清晰畫分，不同期間也不是決然割裂，有些地方土地產權移轉便呈現多元樣貌。但整體而言，許多基層政府都不同程度地先後經歷著如表 2 所示的三個時期。

政府早期對官員離任後留下的政府負債問題沒有規範，導致基層政府官員在任期內借助土地資源大量開發、舉債。⁵³然而作者綜合訪談結果發現，由於考核制度的變化、對官員管理趨嚴，以及不能出事邏輯，致使基層官員在進入市場時愈來愈理性，已經成為有一定經驗的「資深投資人」，少見做出短期、盲目的投資決策行為。⁵⁴

綜上，由於不同時期政商關係脈絡不同，基層鄉鎮政府政策和政績的要求與約束也不同，從變賣或一次性出讓固定資產，或者出賣破產鄉鎮企業的廠房、土地，把家底一次花光的鄉鎮財政空殼化，⁵⁵逐漸

53. 曹海濤、劉柏定，〈中國大陸鄉鎮政府債務的形成：中央—地方關係之分析方法〉，《中國大陸研究》，第 58 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 1-37。作者指出斷裂式的政府財政體系、壓力型基層政府治理機制和政策實施模式，是鄉鎮政府債務之所以形成的制度原因，面對財政短缺和政策執行，地方的策略行動具體表現為舉債。基層鄉鎮負擔大量隱性債務，在資源不足的同時，財政體系斷裂導致收支失衡，必然需要進行自我融資來彌補鄉鎮財政體制；壓力型體制下，強烈的政績考核壓力又構成了基層鄉政的行政體制。在鄉鎮政府政策執行中，利用行政權力和執行中央政策的合法性名義，變通擴大執行政策，具體表現為增加非稅收入、擴充編制、赤字舉債，同時擴大管制政策的實施範圍和執行強度。

54. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 1（S 鎮副鎮長），S 鎮副鎮長辦公室（重慶），2017 年 4 月 17 日；古曉婷，當面訪談，訪談人編號 21（Y 鎮黨委書記），Y 鎮鄉鎮辦公室（重慶），2017 年 4 月 24 日；古曉婷，當面訪談，訪談人編號 12（Y 鎮黨委副書記）。

55. 周飛舟，〈鄉鎮政府「空殼化」與政權「懸浮」〉，《中國改革》（北

蛻變為資深理性投資人，基層鄉鎮政府與市場之間，已經完成了自被動廠商到積極廠商，再到資深投資人的轉變，鄉鎮政府對於市場的態度，也自「摸著石頭過河」的探索性階段，到經濟發展高速期的「GDP 至上」階段，逐漸過渡到謹慎、理性的理財時期。經營的方式則經歷了自「經營企業時期」到「經營城市時期」再到「經營村莊時期」的轉變，⁵⁶對於市場及相關問題的思慮，愈來愈成熟。⁵⁷

肆、鄉鎮基層政權的層級利益結構

郭曉琳(Xiaolin Guo)認為，農地產權執行與否的主要因素，在於地方政府的決策，是地方自主性擴張的結果。⁵⁸關於基層鄉鎮政府的決策行為，一種意見認為該級政府代表國家公權力，是政治體系的神經末梢，也是後極權威權政體的延伸，⁵⁹但另一方面，也不能將鄉鎮政府完全看作是中央政府的直接代理，鄉鎮政府不僅可以選擇性的執行政策，通過一系列應對的辦法，來規避上級的考核和管理，還會捲入利益的博弈中，甚至與民爭利。⁶⁰基層縣鄉在「黨管幹部，下管一級」和在部分地區試點的「三輪兩票制的公推直選」選拔機制下，加上多元的幹部考評機制，以及嚴格的問責制度，鄉鎮政府看似層層受制。如此，在土地產權移轉的問題上，具體事權究竟誰說了算？

京)，2007年第4期，2007年4月，頁64-65。

56. 焦長權、周飛舟，〈「資本下鄉」與村莊的再造〉，頁49-52。

57. 付偉、焦長權，〈「協調型」政權：項目制運作下的鄉鎮政府〉，《社會學研究》（北京），2015年第2期，2015年2月，頁98-123。

58. Xiaolin Guo, "The Role of Local Government in Creating Property Rights: A Comparison of Two Townships in Northwest Yunnan," in Jean C. Oi & Andrew G. Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford: Stanford University Press, 1999), p. 73.

59. 趙建民，《威權政治》（臺北：幼獅出版社，1994年），頁197-209。

60. 趙樹凱，《鄉鎮治理與政府制度化》，頁4-5。

目前一般鄉鎮編制內人員約 60 至 80 人，但加上非編制內人員總數通常達到 100 至 120 人之間，非在編亦即預算外人員經常過半，⁶¹ 副科級以上的領導集團大約 10 人，⁶² 包括黨委書記、黨委副書記兼鎮長，以及三至四名副鎮長。在機構設置上，涉及到土地產權的部門包括規畫所、國土所、農建辦、耕地辦等三到四個。土地產權問題涉及政策法規，包括對中央政策的理解、法條的熟悉，以及地方實際情況的掌握，也涉及部門管理，包括多重規畫、建設用地指標、耕地保護、基本農田保障等不同的條條塊塊。⁶³ 舉例來說，在「占補平衡」的農民安居工程中，宅基地復墾這一項業務，涉及的業務部門包括耕地保護的耕地辦驗收復墾、國土所的建設用地指標批覆，以及規畫所按照〈城市總體規畫〉和〈土地利用規畫〉作出的規畫批覆。其中國土所和規畫所是「七站八所」中的部門，在隸屬上是縣級的派出單位，受到上級部門和本級鄉鎮政府的雙重領導，在規畫和國土指標上須上報縣級規畫局和國土局。從此一權力結構可以看到，土地產權並非單一領導或部門統轄，慣常的運作模式是：多個部門開會協調分工後，由主管土地的鄉鎮副書記協調，若有重大問題或者協調不了的問題，最終由鄉鎮黨委書記決策。因此，土地產權移轉的決策過程包括國土所、規畫所、耕地辦等部門的合作分工，提供基本情況和意見，另外還涉及的周邊部門包括鄉鎮農發辦、村建辦，以及主管副鎮長。有關土地產權的決策，無論是流轉、徵收、設置農業產業園或其他涉農項目，由鄉鎮領導集團共同承擔。

但是鄉鎮關於土地問題的決策考量何在？核心利益為何？何顯明在地方政府利益結構的論述中，提出多重利益目標的概念，包括政治

61. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 1（S 鎮副鎮長）。

62. 蘇紅、陳金永，〈土地徵用與地方政府的行為〉。

63. 趙建民，〈塊塊壓條條 中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，第 38 卷第 6 期，1995 年 6 月，頁 66-79。

企業家的個人利益、官僚群體的利益、地方利益，以及公共利益四種，⁶⁴他同時指出，特定的利益結構決定特定的效用偏好及效用目標。本文借用其中有關政治企業家個人利益和經濟利益，再增加上部門利益和政商尋租利益，勾勒出鄉鎮政府官員在土地流轉中的核心利益（請見圖2）。

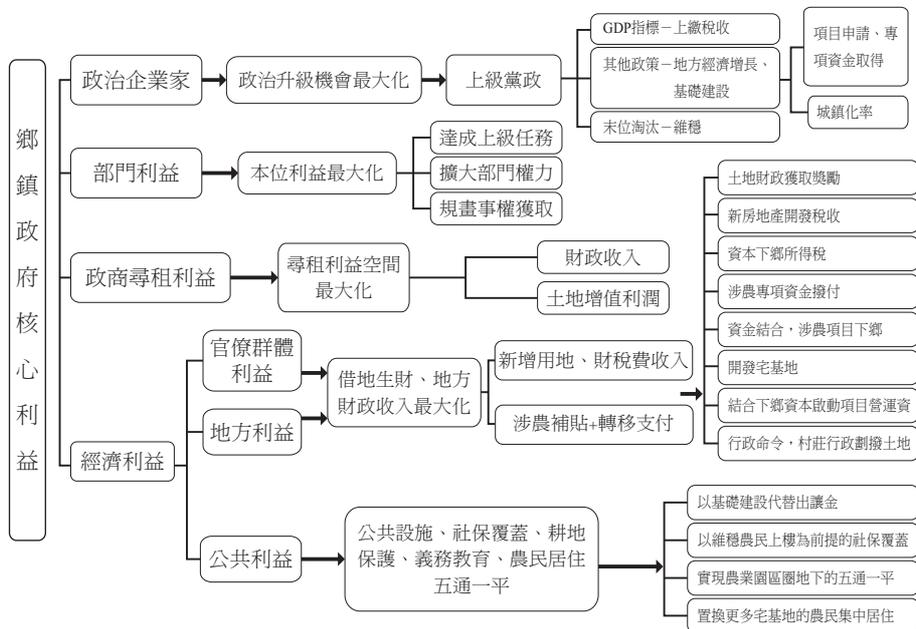


圖2 鄉鎮政府核心利益結構圖

資料來源：作者自行繪製。

64. 何顯明，《市場化進程中的地方政府自主性行為研究—基於浙江的個案分析》（上海：復旦大學行政學博士學位論文，2007年），頁35。

一、領導集團政治企業家的個人利益

鄉鎮領導集團指的是副科級以上的幹部，大約 10 人。在這四個不同層次的利益結構中，可以看出鄉鎮領導集團最重視的是政治升遷機會的最大化。在下管一級的幹部管理體制下，對鄉鎮政府幹部而言，既然升遷和政績考量評估由縣級政府決定，因此，縣級政府指派的任務，是核心利益中之關鍵所在。在土地產權移轉的相關工作中，領導集團的利益具體表現有五：1.依照上繳的稅收，衡量 GDP 的指標是否達成；2.平均土地流轉率、城鎮化率是否達成甚至突破；3.向上級政府申請涉農項目是否獲准，以及大額專項資金的取得；4.基本耕地保護任務是否完成；5.縣級政府在具體社會穩定中採取末位淘汰的考核機制，亦即是否因為土地問題，出現大的影響社會治安穩定的事件，以上五個方面構成基層鄉鎮政府核心利益中的核心。

以重慶市合川區 Y 鎮徵地補償款為例，區級政府召開會議，迫使 Y 鎮政府接受每年從財政中支出 1,000 萬元人民幣用來支付農民的徵地補償款，區政府負責領導在會議上明確對 Y 鎮鎮長、書記表示，「同意就照做，不同意就換人。」⁶⁵ 在這場土地徵收中，Y 鎮沒有得到任何實質的好處，區政府引進項目有功，開發商獲利，但賠償的責任卻落到鎮政府頭上，因為區政府掌握了鄉鎮主要領導的升遷，才會出現這種賠本和風險由下級承擔，收益和政績卻由上級政府獲取的情況。在多重利益衝突下，基層鄉鎮政府領導集團核心成員個人的升遷，顯然大於地方財政和官僚群體利益。

在實地訪談中，多位鄉鎮黨委書記坦言：「上級爭利、賠款擦屁股都還好，目前最重要的原則就是不要出事，政策是只要一出事就停職，所有的政績考核的導向都偏向於民生、民意。」⁶⁶ 在地方具體的理

65. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 21（Y 鎮黨委書記）。

66. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 12（Y 鎮黨委副書記）。

解和執行就成了「不出事邏輯」。⁶⁷在政績考核上，目前很多地方已經取消一票否決制的考核，中央也不允許經由一票否決制將縣、區政府的任務派發給基層鄉鎮政府，但在政績考核上卻並沒有相應放鬆下來，譬如若因土地拆遷、補償問題處置不當，引起越級上訪或違法上訪問題，仍然要以鄉鎮領導幹部的升遷和考評作為懲罰。區縣級政府要求，在兩會期間對上訪專業戶 24 小時追蹤，⁶⁸手機 GPS 定位，基層鄉鎮政府領導兩班制輪流看守，一旦上訪戶跑到北京或者省會，不但年終獎金泡湯，考核還被扣 0.5 分，出現兩次便換崗。⁶⁹「不出事邏輯」已然變成每一位鄉鎮基層幹部的「緊箍咒」，甚至被上訪戶勒索。

除了不出事邏輯外，上級考核雖然已經少有一票否決制，但各種變換形式的考核並沒有讓鄉鎮領導變得輕鬆，例如在農村土地違建拆除、城市和鄉村環境治理的綜合考核中，區級政府採用暗訪的方式考核，每季度公布一次結果。假如考核結果落在區、縣倒數三名內，除年終考核扣分外，還要遭約談、訓誡，以及在同級環境整改大會上被迫檢討。⁷⁰

由於這種壓力型的考管制度，使得許多基層鄉鎮官員在升遷願景上，並不嚮往鄉鎮長→副書記→書記的路徑，多數官員更希望回到區、縣一級的所謂好的局級部門任職，但如果是被調至信訪辦或者城管局，就不如留在鄉鎮。大多數的書記、鎮長、副鎮長都住在區、縣，呈現候鳥式的工作樣態，最希望借助於土地產權移轉作出大的、

67. 賀雪峰、劉岳，〈基層治理中的「不出事邏輯」〉，《學術研究》（廣州），2010年第6期，2010年6月，頁19-28。

68. 兩會指的是每年三月召開的全國人大會議和中國人民政治協商會議全國委員會會議，以及地方各級人民代表大會會議和政協地方委員會會議的簡稱。

69. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 21（Y 鎮黨委書記）。

70. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 1（S 鎮副鎮長）。

具有示範性的政績工程。

二、經濟利益

(一) 官僚群體利益

如果說上級考核政治升遷是緊箍咒，那基層官員是否喪失自主性？在實踐當中，答案是否定的。地方官僚群體不論是副科級以上的領導集團，或是編制內具有公務員身分的幹部群體，都有發展經濟的共同利益，在土地產權移轉中，需要實現更多的財政收入。總體上，基層政府還是長期處於事權多雜而經費不足的窘境，要想更好地完成上級指派、加派的任務，讓鄉鎮更好地運轉，需要大量的土地出讓金、轉移支付和稅收來實現。龐雜的支出包括編制外人員的工資發放、土地項目、復墾工程的前期工程款墊付等，所需的大量資金，上級均不會撥付。近年來鄉鎮機構合併，村級人事及財政支出也轉到鄉鎮，鄉鎮政府還要支出村委會主任工資補貼等多項開支，鑑於此，官僚群體在土地產權移轉中，更希望實現地方財政收入的最大化。如圖2顯示，依靠土地所得的財政收入，主要包括新增建設用地財、稅、費的收入和借助土地所申請的涉農項目的專項經費補貼，以及賣出土地後土地出讓金的轉移支付。然而在地方財政收入最大化的願景下，卻又要面對基層鄉鎮政府預算外收入合併、農業稅取消，以及為了完成稅收任務與完成項目建設而須大量借貸的現實。因此土地收入依然是基層政權財政的最大來源，包括完成土地出讓金繳納標準的獎勵、更快速且不被拖延的轉移支付、更多的涉農專項資金的撥付、惠農政策的補貼、新增房地產開發的相關稅收，以及入鄉鎮的資本企業所繳納的所得稅等。只有當財政收入獲得基本或者更多的滿足時，基層鄉鎮政府官員才不必擔心基層行政人員的工資核發，也不必為基礎建設籌措資金，或者為項目申請的初期款項舉債，也才能在當地有更多的話語權。

在項目申請及補貼方面，一些地方將商業地段原水泥路面拆除，

改為木製路面，將綠化帶的花草拔出改種其他樹木等等，只要改個名義，幾乎都可以申請到大額涉農專項補助。每個鄉鎮政府中，幾乎都有一個專設的「項目辦」，其職掌就是跑項目、要項目。⁷¹

實行增減掛鉤政策以來，重慶作為試點地區進行了地票交易探索。初期交易市場活躍，但截至2017年4月，重慶市地票交易中心積壓了近二十多萬畝地票，每畝地票交易價在17萬至20萬元人民幣之間，積壓了市值近300至400億元人民幣的資金。一方面因為房地產市場低迷，更重要地是，基層鄉鎮政府不願意按市場價格購買地票，在地票和項目劃撥地指標與項目申請增加用地指標之間，出於土地成本考慮，沒有鄉鎮願意自掏腰包購買，而是更願意積極申報項目，無償獲得指標，降低土地成本。⁷²

確認產權所有、頒發產權證明已經是中央明定的土地政策，可是部分基層官員以人手不夠等理由，遲遲不願完成確認產權的工作，⁷³這是由於為農民確認產權後，會極大地增加拆遷成本，為日後開發帶來難度。

以上事例證明，基層鄉鎮政府在官僚群體利益中，最為注重地是稅收等各項財政收入等重大群體利益，減少相應的財政支出，以維持整個鄉鎮政府運轉。

(二) 地方利益

對於基層鄉鎮政府而言，為了促進經濟增長，唯一可以利用的資源就是借地生財，方法有五：1.受到各地在經濟增長中所表現出的各項

71.古曉婷，當面訪談，訪談人編號4（S鎮項目辦主任），S鎮項目辦辦公室（重慶），2017年4月17日。

72.古曉婷，當面訪談，訪談人編號9（T鎮國土所所長），T鎮國土所辦公室（重慶），2017年4月18日。

73.陶然、汪暉，〈中國農村土地改革的誤區與進路〉，《FT中文網》，2014年12月23日，〈<http://www.ftchinese.com/story/001059786?full=y>〉。

大膽舉措和獎勵政策的激勵，使得基層政府在資金鏈出問題時，敢於借助土地抵押，高額借貸；2.利用土地融資，成立創投機構、實業公司，開發房地產；3.利用農地和政策吸引資金，再結合資金網綁涉農項目，同時通過項目申請補貼，利用下鄉資本啟動項目運營所需要的配套資金；4.利用農民集中居住政策，開發剩餘宅基地；5.以行政命令的方式，要求下級村莊行政無償劃撥土地。

再以重慶合川區J鄉鎮為例，在400畝鄉鎮用地規畫上，工業用地250畝，售價每畝15萬元人民幣。商業用地150畝，土地成本價格每畝約40萬元人民幣，商業用地最少120萬元人民幣，為何不把400畝地全都劃歸為商業用地，豈不更有利？該鎮國土所負責人回答是：「全劃為商業用地，市場難以消化，雖然工業用地賠錢，但入駐企業後會成為常態性稅收，也才能帶動人氣和周邊房地產商業用地的價格。」⁷⁴在一次性的土地出讓金，和常態性的稅收增加稅基的比較下，官僚考慮的更為長遠和周全。上述事例說明，基層政府帶動地方經濟長遠發展、借助土地實現農業城鎮化向工業城鎮化的轉變，實現地方利益的考量。利用土地實現多種經營模式吸引資金，是基層政府在利益結構中，實現地方利益的主要方法。

(三) 公共利益

圖2將公共利益置於利益結構的最底層，並不是說基層鄉鎮政府不重視公共利益，但相對而言，對上級負責、GDP考核、仕途晉升、基層鄉鎮政府的財政現狀、機構人員的工資核發等，這類任務顯然更重要。在公共利益方面，鄉鎮政府所具體要實現的，是公共設施的完善、基本社保水平的覆蓋、義務教育的履行、耕地保護政策的落實、農民居住及基本建設，以及土地整理的「五通一平」。在此情況下，基層鄉鎮政府藉由實現公共利益的名義，而實際要達成的目標，包

74.古曉婷，當面訪談，訪談人編號23（J鎮國土所副所長），J鎮國土所辦公大廳（重慶），2017年4月25日。

括：集中農民居住以釋出更多的宅基地、發展公共設施建設以便更好地進行項目包裝、吸引資本下鄉鎮，減免土地出讓金，以期企業代為完成基礎建設、農民集中上樓，⁷⁵實現社保覆蓋以維護社會穩定、以經濟作物代替種糧的種植策略以達成耕地保護任務、完成上級攤派的義務教育和實現農業園區圈地下的「五通一平」。

除了圖2所表述的公共利益外，基層鄉鎮政府雖然有其他更高層次的利益訴求，但地方幹部做為「街頭官僚」的親緣屬性，在一定程度上也必須滿足人民對公共利益的需求。中央政策改革的目的，也希望基層政府更多的管理職能朝向公共服務職能轉變。作者在重慶市訪談中發現，鑑於目前地票交易市場行情不好，很多基層鄉鎮政府不願意將土地整理後，成為地票交給地票交易所，一方面因為基層政府需要墊付前期地票整理的工程款項，更重要地是，地票交易周期長，農民從交付土地到拿到補償款要經歷四到五年，這段期間農民沒有資金，沒有土地，生活維持有問題。⁷⁶因此，地方官員在逐層實現領導集團政治企業家的個人利益、官僚群體利益、地方利益之外，還是希望滿足部分的公共利益。這一點也說明了政府不是單純的廠商，所扮演的不是單一的市場主體角色，還包括了市場主體以外的地方利益和公共利益。儘管借地生財有其吸引力，但當面對轄區農民的剛性需求時，基層政府還是會某種程度地予以滿足，譬如審批轄區內新增農民人口的宅基地，即使政府沒有太多可供利用的土地，也還是會按國家標準無償劃撥農民，若按「法團主義」的邏輯，則無法解釋此一現象。

因此，在強調政府的盈利和市場化因素後，不能完全忽視其公共服務的職能。這就是為什麼鄉鎮基層政府對於學界研究抱持成見，認

75.指中國大陸有些地方為了換取城鎮建設用地指標，將農民的宅基地復墾用來增加耕地，從而強迫農民搬出平房，集中搬到共建的樓房居住。

76.古曉婷，當面訪談，訪談人編號19（重慶市農村土地交易所副所長），重慶市農村土地交易所會議室（重慶），2017年4月30日。

為被污名化、妖魔化，不能將執行困難的責任化約為「中央政策好，地方官員歪嘴和尚亂念經」，⁷⁷要從其自主的核心利益層面剖析，才能找到問題的癥結所在。

三、政商尋租利益

如前文所述，基層鄉鎮政府與市場之間的關係，經歷三個不同時期的變化，雖然尋租的模式和方法發生了很大的變化，但政商之間尋租的利益關係始終存在。在目前基層鄉鎮政府開始經營村莊的模式下，一方面許多市縣周邊鄉鎮土地已經大量徵收，剩餘的土地不多，沒有可以整片大面積開發的土地，對於建設用地的指標存量，甚至大量透支。受到土地利用總體規畫和城市建設規畫、鄉鎮規畫的多重規畫影響，以及農業稅費的結束，對於需要自給自足的基層鄉鎮政府，財政上出現了空前的壓力。⁷⁸另一方面，大量資本在政策要求下進入農村，但單一的種地、規模化經營無法滿足資本持有人的利益，因此開啟了新的政商結合模式，亦即項目包裝下的土地整理，也就是「經營村莊」，基層鄉鎮政府在增加財源的同時，資本持有人的利益，也在土地政策的嚴格約束下，獲得了最大的滿足。

舉例來說，早期由於農業經濟不發達，宅基地的管理及批覆鬆散，因此一戶多宅，占用建設面積超標，住宅分散的情況非常普遍，這樣一方面浪費了大量的建設用地，另一方面農民居住環境差，居住地交通不便。因此，基層政府借用小城鎮建設、農民安居工程，通過「占補平衡」的政策，將農民集中居住上樓。但在政商結合、政策變

77.古曉婷，當面訪談，訪談人編號6（J鎮b村主任），J鎮b村會議室（重慶），2017年4月18日。

78.付翠蓮，〈我國鄉村治理模式的變遷、困境與內生權威嵌入的新鄉賢治理〉，《江西行政學院學報》（南昌），2016年第1期，2016年1月，頁67-73。

通下，有的地方農民安居工程的住宅樓高達 20 層，騰出來大面積的整片建設用地，但運用「占補平衡」的政策變通，多半只占不補或多占少補，藉此獲取國有建設用地指標，用來進行商品住宅開發；同時，在安居工程中包裝一定的項目，可獲得大量專項的配套資金。⁷⁹ 這樣，同樣是相鄰的小區，一個是農民居住，沒有產權證，也沒有國有建設用地使用證，但另一個小區卻是高檔的商品房和辦公樓，有產權證和國有建設用地使用證。有時甚至出現在置換後的土地上修建房屋，在沒有獲得建設用地指標的情況下，開發商與基層鄉鎮政府聯合修建商品房屋，亦即小產權房屋，以低於一般市售商品房的價格，出售給城市居民。宅基地復墾的要求，變通成了「增減掛鉤」和土地置換後的耕地邊緣化，復墾的多在極為偏僻的遠郊或者林地周邊，幾乎沒有任何土地利益可言。⁸⁰

中央政策強調 18 億畝的耕地紅線不能動搖，又畫分了永久基本田，凍結非農建設占用耕地，因此，基層政府只得借用農地經營權的流轉，將大量的土地流轉給進入鄉鎮的資本持有人經營。在訪談中發現，一些資本經營農地的模式變相成為修建別墅，搭配一些自種農地和花園後，高額出售，美其名為「管護房」，擁有 50 年以上產權，但由於沒有產權證，所以別墅的價格略低於商品房，儘管如此，進入房地產市場後立即被搶購一空。⁸¹ 一些資本下鄉後開發民宿和農家樂，不用變更土地產權性質就可以經營收益，繳納稅收。現實當中看到的農家樂，少有占用建設用地指標修建，大多是農地上的非法違章建

79. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 22（J 鎮拆遷辦主任），J 鎮拆遷辦辦公室（重慶），2017 年 4 月 25 日。

80. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 5（S 鎮農耕辦副主任），S 鎮會議室（重慶），2017 年 4 月 17 日。

81. 江帆，〈重慶農業園變身別墅區 官商結成「利益聯盟」〉，《重慶熱線》，2014 年 1 月 16 日，〈<http://www.cqrmc.com/chongqingnongye/20140116/3121.html>〉。

築。

一些被畫分為永久田的耕地，由基層政府出面將之轉租給下鄉資本持有人經營。不同地是，在糧食價格下跌和政府稅收要求的背景下，永久田改成種植大面積經濟作物，企業引進工廠在地深加工，⁸² 占用耕地，藉助農業產業項目名義修建工廠，基層鄉鎮政府則靠農業企業，獲取稅收和更多的產業政策支持和項目補助。⁸³

由此可見，儘管不同時期政商結合的脈絡和尋租的方法各有不同，但借助於土地生財，使地方財政最大化，以及資本持有人土地利潤最大化，仍是雙方共同的目標利益。在這一情況下，政府在市場中所扮演的角色雖然發生了變化，對土地投資的行為更加理性，但政商結合利用土地滿足各自利益，在本質上沒有根本變化。

四、部門利益

由於土地產權移轉涉及多個部門，主要職權部門為區縣一級的規畫局、國土局和建設局，鄉鎮相關職能部門「七站八所」中就占到了三個。因此，重大的項目規畫和引進，好的地段可能被區縣政府無償或者低價拿走。舉例來說，在實地訪談中，重慶 Y 鎮原有可利用地近一萬畝，但由於該鎮座落在四川和重慶市中間，目前土地價格不高，但有區位優勢、未來開發潛力大。目前該鎮被畫為永久田 2,000 畝，其他土地大多是環境保護和規畫要求下的禁建區，剩餘可開發地不多，但還是被隸屬上級政府的城投集團和地產集團以一萬元人民幣一畝的價格，圈地 3,000 畝，鎮政府即使擁有未開發利用地和潛在的財政巨大收益，仍被上級搶先占有。⁸⁴ 由此可見，在土地市場中，上級區縣政府

82. 深加工即是對半成品進一步加工，增加產品附加價值。

83. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 19（重慶市農村土地交易所副所長）。

84. 古曉婷，當面訪談，訪談人編號 10（Y 鎮農耕辦主任），Y 鎮農業發展辦公室（重慶），2017 年 4 月 18 日。

利用鄉鎮幹部的升遷願景，在利益衝突出現時，可能會優先獲得土地資源。

長期以來，中國大陸城市規畫中存在著「縱向」的部門垂直管理和「橫向」平行部門的多規並行、複雜交錯的條塊問題，土地產權移轉過程中必然遇到諸多困難。不同的形態土地產權移轉，涉及不同的部門利益，需要基層鄉鎮政府協調分工。舉例來說，就規畫而言，有權規畫土地使用的，包括了規畫系統的總體規畫和國土系統的控制規畫，規畫權力過度分散到各個部門手中，規畫事權成為部門利益的重要依託。目前有法定依據的各類規畫就有八十多種，非法定規畫更是不計其數，從分類上看，有綜合性規畫，如發展規畫；有建設計畫型的規畫，如交通運輸規畫、產業規畫；有控制性規畫，如環境保護規畫、生態規畫等。⁸⁵ 在各類規畫中，經規和城規是發展導向的，而土規和環規是以資源保護為目的，各自的出發點不同，這是造成規畫「打架」的根本原因。鄉鎮政府當中，土地產權移轉規畫職能部門，所涉及到的「七站八所」中，國土所和規畫所都是上級派出單位，受到上級主管部門和鄉鎮雙重管理。在實際情況中，國土系統更加關注耕地保護，而規畫部門則是從城市發展的角度處理區域空間。一方側重保護，而另一方關注開發，相互之間「打架」的情況難以避免。⁸⁶

作者在重慶九龍坡區的下轄鎮訪談，該鎮在2016年引進了一個高檔房地產項目，鎮國土所和規畫所都已經研究過相關地塊規畫，並上報區級政府審核完畢，還需要再上報到市規畫局。為了留住項目，鎮上同意項目工程先動工，但市規畫局卻否定了該項目，理由是有一條

85. 許昌規畫局，〈我國「多規合一」的難點及出路分析〉，2016年8月17日，
《Sanwen8》，<<https://sanwen8.cn/p/2267Geq.html>>。

86. 鄭新鈺，〈多規合一後「一」歸何處？〉，《中國城市報》，2016年8月1日，<http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2016-08/01/content_1700801.htm>。

新地鐵線經過該地產項目。由於這個項目前期是採用租地名義開始施工，項目被新的鐵路規畫否定後，由鎮規畫所具體監督執行的工程全面停滯，大量的爛尾樓目前遺留在工地。⁸⁷經常是項目規畫所的規畫圖沒有問題，但到了國土所的控制性規畫，因耕地控制原因遭到否決。這兩個部門一方面受到上級部門的職能管轄，另一方面又受到鄉鎮發展的工作部署要求，實際權力大，所面臨的衝突和矛盾也很多。目前中國大陸正在進行多規合一的試點工作，但具體到鄉鎮實際的工作部門，卻未能落實。一方面，誰來牽頭和負責多規合一成為部門利益之爭的新焦點；另一方面，國土所和規畫所在合併前彼此制衡，雙方能更有效地利用自身所擁有的資源；但在合併後，少了相關部門的約束，會更多地考量鄉鎮政府的利益及發展，也為政商尋租追求土地利潤因而重新規畫地塊，提供庇護場所。

伍、結論

本文從地方治理中的政商關係理論出發，具體觀察中國大陸農村土地產權移轉當中，基層鄉鎮政府的核心利益結構。基本上，基層政權的核心利益包含了兩個層面，一方面是不同時期中基層政府政商結合脈絡中的利益輸送；另一方面，則是政府內部不同層級的利益結構。本文認為，基層鄉鎮政府在不同時期涉入市場的程度和獲得的經驗不同，已經由「盲目的買單」和「吃光家底」變為資深的理性投資人，而基層鄉鎮政府在市場中的角色，亦已自被動廠商，轉向積極廠商再轉為資深投資人。鄉鎮政府對於市場的態度，也自「摸著石頭過河」的探索性階段，進入經濟發展高速期的「GDP至上」階段，再轉變為謹慎、理性的理財時期。經營的方式經歷了經營企業時期、經營

87.古曉婷，當面訪談，訪談人編號3（S鎮國土所所長），S鎮國土所辦公室（重慶），2017年4月17日。另外，爛尾樓指建築工程進行到一半，因資金或法律問題無法繼續施工，被迫停工的工程。

城市時期、轉向經營村莊時期，對於市場和轄區內其他連動問題及後果和影響，思慮愈來愈全面。

另一方面，在基層政府已經成為資深理性投資人的同時，其利益層面也不再是單一的追求 GDP 的增長、政績或者不出事邏輯，而是一套綜合的層級利益結構。鑑於土地產權移轉的專業性和複雜性，涉及多個層面的部門機構，基層政府在土地產權移轉中，核心利益並非一元，決策也不是一個人可以下達，涉及領導集團中政治企業家的個人利益、經濟利益、尋租利益、部門利益的廣泛利益結構網。因此，以空殼化或內捲化理論，或是以廠商理論或行政發包制理論，來概括基層鄉政府在土地產權移轉中的利益行為並不全面，實務界也不接受。

作者在實地訪談中發現，理論界和實務界的距離很大，造成許多研究無法繼續，許多基層政府行為無法解釋。揭開基層政府對於土地產權的核心利益面紗，許多實質問題才能進一步探討。近年來，中國大陸過於強調建立健全農村土地市場和解除城鄉二元市場，以減少基層鄉鎮政府將集體土地低價徵收、高價出售為國有建設用地，賺取差價的情況。但土地的根本問題還包括了農民與土地之間的依存關係，決定了農民適不適合成為土地市場的主體，有沒有風險承擔的能力。農民固然應當是土地增值的收益者，但是土地整理、道路鋪設的成本、復墾的資金由誰來承擔？以修法的方式進一步解放農村土地束縛、開放擔保、抵押、增加土地流通，但種地賠錢、大面積撂荒的情況該如何解決？用政府即廠商的廠商理論或法團主義理論，無法解決現實中的多元複雜矛盾，更無助於基層鄉鎮政府的職能改善。唯有在了解基層政府在土地產權移轉中的利益行為後，才能對土地產權完善和政府職能健全，有更充分的認識。

（收件：2017年11月3日；修正：2018年4月24日；採用：2018年5月3日）

參考文獻

中文部分

專書

中國農業部課題組，2010。《農業農村經濟重大問題研究》。北京：中國財政經濟出版社。

張 靜，2007。《基層政權：鄉村制度諸問題》。上海：上海人民出版社。

趙建民，1994。《威權政治》。臺北：幼獅出版社。

趙樹凱，2012。《鄉鎮治理與政府制度化》。北京：商務印書館。

專書譯著

Duara, Prasenjit 著，王福明譯，1994。《文化、權力與國家：1900-1942年的華北農村》(*Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*)。南京：江蘇人民出版社。

專書論文

戴慕珍(Jean C. Oi)，1997。〈中國地方政府公司化的制度基礎〉，甘陽、崔之元主編，《中國改革的政府經濟學》。香港：牛津大學出版社。頁 99-132。

期刊論文

方孝謙，1998/7。〈中共農村改革試驗下的河北三鎮：中央與地方利益之衝突〉，《中國大陸研究》，第 41 卷第 7 期，頁 5-20。

付 偉、焦長權，2015/2。〈「協調型」政權：項目制運作下的鄉鎮政府〉，《社會學研究》(北京)，2015 年第 2 期。頁 98-123。

- 付翠蓮，2016/1。〈我國鄉村治理模式的變遷、困境與內生權威嵌入的新鄉賢治理〉，《江西行政學院學報》（南昌），2016年第1期，頁 67-73。
- 周飛舟，2007/1。〈生財有道：土地開發和轉讓中的政府和農民〉，《社會學研究》（北京），2007年第1期，頁 49-82、243-244。
- 周飛舟，2007/4。〈鄉鎮政府「空殼化」與政權「懸浮」〉，《中國改革》（北京），2007年第4期，頁 64-65。
- 周飛舟，2010/6。〈大興土木：土地財政與地方政府行為〉，《經濟社會體制比較》（北京），2010年第3期，頁 77-89。
- 孫富娟，2007/8。〈廈門城市化進程中的土地財政與政府經濟行為研究〉，《重慶建築》（重慶），2007年第8期，頁 39-40。
- 陸 劍，2015/6。〈集體經營性建設用地入市的實證解析與立法回應〉，《法商研究》（武漢），2015年第3期，頁 16-25。
- 曹海濤，2012/6。〈中國大陸「小產權房」的政治經濟學－基於產權理論的分析〉，《政治學報》，第 53 期，頁 1-27。
- 曹海濤、劉柏定，2015/12。〈中國大陸鄉鎮政府債務的形成：中央－地方關係之分析方法〉，《中國大陸研究》，第 58 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 1-37。
- 張 莉、王賢彬、徐現祥，2011/4。〈財政激勵、晉升激勵與地方官員的土地出讓行為〉，《中國工業經濟》（北京），2011年第4期，頁 35-43。
- 焦長權、周飛舟，2016/1。〈「資本下鄉」與村莊的再造〉，《中國社會科學》（北京），2016年第1期，頁 100-116、205-206。
- 賀雪峰、劉岳，2010/6。〈基層治理中的「不出事邏輯」〉，《學術研究》（廣州），2010年第6期，頁 19-28。
- 趙建民，1995/6。〈塊塊壓條條 中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，第 38 卷第 6 期，頁 66-79。
- 劉乃銘、金澎，2014/1。〈土地出讓方式對中國地方政府財政收入的影

響研究〉，《中國土地科學》（北京），第 28 卷第 1 期，頁 91-96。

期刊論文譯著

Smith, Graeme 著，蘇麗文、展楓譯，2013/1。〈鄉鎮政府「空殼化」問題研究：一種內部運作的視角〉，《經濟社會體制比較》（北京），2013 年第 1 期，頁 118-127。

學位論文

肖澤原，2014。《我國農村集體經營性建設用地「入市」的法律思考》。長沙：湖南師範大學碩士學位論文。
何顯明，2007。《市場化進程中的地方政府自主性行為研究—基於浙江的個案分析》。上海：復旦大學行政學博士學位論文。

網際網路

中華人民共和國國務院，1990/5/19。〈中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例〉，《中華人民共和國國務院令第 55 號》，《中華人民共和國國土資源部》，<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060119_642175.htm>。
中華人民共和國國務院，2004/10/21。〈國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定〉，《國發[2004] 28 號》，《中華人民共和國自然資源部》，<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112_642080.htm>。
江帆，2014/1/16。〈重慶農業園變身別墅區 官商結成「利益聯盟」〉，《重慶熱線》，<<http://www.cqrmc.com/chongqingnongye/20140116/3121.html>>。
許昌規畫局，2016/8/17。〈我國「多規合一」的難點及出路分析〉，《Sanwen8》，<<https://sanwen8.cn/p/2267Geq.html>>。

- 陶 然、汪暉，2014/12/23。〈中國農村土地改革的誤區與進路〉，
《FT 中文網》，<<http://www.ftchinese.com/story/001059786?full=y>>。
- 鄭新鈺，2016/8/1。〈多規合一後「一」歸何處？〉，《中國城市報》，<http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2016-08/01/content_1700801.htm>。
- 劉祖華，2008/4/9。〈中國鄉鎮政府角色變遷的財政邏輯〉，《二十一世紀》網路版第 72 期，《愛思想》，<<http://www.aisixiang.com/data/18298.html>>。
- 蘇 紅、陳金永，2006/8/4。〈土地徵用與地方政府的行為〉，《凱迪網》，<<http://m.kdnet.net/share-1214968.html>>。

訪談資料

- 古曉婷，2017/4/17。當面訪談，訪談人編號 1（S 鎮副鎮長），S 鎮副鎮長辦公室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/17。當面訪談，訪談人編號 2（S 鎮國土所副所長），S 鎮國土所辦公室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/17。當面訪談，訪談人編號 3（S 鎮國土所所長），S 鎮國土所辦公室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/17。當面訪談，訪談人編號 4（S 鎮項目辦主任），S 鎮項目辦辦公室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/17。當面訪談，訪談人編號 5（S 鎮農耕辦副主任），S 鎮會議室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/18。當面訪談，訪談人編號 6（J 鎮 b 村村主任），J 鎮 b 村會議室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/18。當面訪談，訪談人編號 7（J 鎮 a 村村主任），J 鎮農業發展辦公室（重慶）。
- 古曉婷，2017/4/18。當面訪談，訪談人編號 8（T 鎮小城鎮辦主任），

T 鎮小城鎮辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/18。當面訪談，訪談人編號 9（T 鎮國土所所長），T 鎮國土所辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/18。當面訪談，訪談人編號 10（Y 鎮農耕辦主任），Y 鎮農業發展辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/20。當面訪談，訪談人編號 11（Y 鎮國土所所長），Y 鎮國土所辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/20。當面訪談，訪談人編號 12（Y 鎮黨委副書記），Y 鎮鎮長辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/20。當面訪談，訪談人編號 13（Y 鎮規畫所所長），Y 鎮規畫所辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/22。當面訪談，訪談人編號 14（重慶市鄉鎮企業局局長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶）。

古曉婷，2017/4/22。當面訪談，訪談人編號 15（重慶市鄉鎮企業局政策法規處處長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶）。

古曉婷，2017/4/22。當面訪談，訪談人編號 16（重慶市鄉鎮企業局經濟運行處副處長），重慶市鄉鎮企業局會議室（重慶）。

古曉婷，2017/4/24。當面訪談，訪談人編號 21（Y 鎮黨委書記），Y 鎮鄉鎮辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/25。當面訪談，訪談人編號 22（J 鎮拆遷辦主任），J 鎮拆遷辦辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/25。當面訪談，訪談人編號 23（J 鎮國土所副所長），J 鎮國土所辦公大廳（重慶）。

古曉婷，2017/4/29。當面訪談，訪談人編號 17（重慶市國土局規畫處副處長），重慶市國土局綜合辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/29。當面訪談，訪談人編號 18（重慶市規畫局規畫處處長），重慶市規畫局辦公室（重慶）。

古曉婷，2017/4/30。當面訪談，訪談人編號 19（重慶市農村土地交易

所副所長)，重慶市農村土地交易所會議室（重慶）。

古曉婷，2017/4/30。當面訪談，訪談人編號 20（重慶市國土局前副局長），重慶市國土局綜合辦公室（重慶）。

英文部分

專書

Niskanen Jr., William A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton, Inc..

專書論文

Guo, Xiaolin, 1999. "The Role of Local Government in Creating Property Rights: A Comparison of Two Townships in Northwest Yunnan," in Jean C. Oi & Andrew G. Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press. pp. 71-94.

期刊論文

Salisbury, Robert H., 1969/2. "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-32.

附錄

附表 重慶市農村地區田野調查訪談資料表

被訪人	時間	職務	訪談地點
編號 1	2017/4/17	S 鎮副鎮長	S 鎮副鎮長辦公室
編號 2	2017/4/17	S 鎮國土所副所長	S 鎮國土所辦公室
編號 3	2017/4/17	S 鎮國土所所長	S 鎮國土所辦公室
編號 4	2017/4/17	S 鎮項目辦主任	S 鎮項目辦辦公室
編號 5	2017/4/17	S 鎮農耕辦副主任	S 鎮會議室
編號 6	2017/4/18	J 鎮 b 村村主任	J 鎮 b 村會議室
編號 7	2017/4/18	J 鎮 a 村村主任	J 鎮農業發展辦公室
編號 8	2017/4/18	T 鎮小城鎮辦主任	T 鎮小城鎮辦公室
編號 9	2017/4/18	T 鎮國土所所長	T 鎮國土所辦公室
編號 10	2017/4/18	Y 鎮農耕辦主任	Y 鎮農業發展辦公室
編號 11	2017/4/20	Y 鎮國土所所長	Y 鎮國土所辦公室
編號 12	2017/4/20	Y 鎮黨委副書記	Y 鎮鎮長辦公室
編號 13	2017/4/20	Y 鎮規畫所所長	Y 鎮規畫所辦公室
編號 14	2017/4/22	重慶市市鄉鎮企業局局長	重慶市鄉鎮企業局會議室
編號 15	2017/4/22	重慶市鄉鎮企業局政策法規處處長	重慶市鄉鎮企業局會議室
編號 16	2017/4/22	重慶市鄉鎮企業局經濟運行處副處長	重慶市鄉鎮企業局會議室
編號 17	2017/4/29	重慶市國土局規畫處副處長	重慶市國土局綜合辦公室
編號 18	2017/4/29	重慶市規畫局規畫處處長	重慶市規畫局局辦公室
編號 19	2017/4/30	重慶市農村土地交易所副所長	重慶市農村土地交易所會議室
編號 20	2017/4/30	重慶市國土局前副局長	重慶市國土局綜合辦公室
編號 21	2017/4/24	Y 鎮黨委書記	Y 鎮鄉鎮辦公室
編號 22	2017/4/25	J 鎮拆遷辦主任	J 鎮拆遷辦辦公室
編號 23	2017/4/25	J 鎮國土所副所長	J 鎮國土所辦公大廳
編號 24	2017/4/20	重慶高校法學教授	重慶市重慶高校法學院辦公室

Interest Structure in the Transfer of Collective Farm Land for Commercial Purposes in Rural China: A Case Study of Chongqing

Xiao-ting Gu

(Ph. D. Candidate, Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies, Chinese Culture University)

Chien-min Chao

(Professor, Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies, Chinese Culture University)

Abstract

This paper focuses on the interest structure of rural township governance over land rights transfer in Mainland China from the view of a state-business theory. The core interests of a rural township ruling authority are composed of two items: profit transfer and profit structure. This paper suggests that rural township governments have changed from being “blind buyers” to becoming “senior rational investors”; their attitude toward markets has shifted from the explorative stage of “crossing a river by feeling one’s way over the stones” to the GDP first stage, and then to the stage of cautious and rational money management. Land rights transfers in rural townships provide opportunities for political entrepreneurs to seek their self-interest, for rural township governments to seek economic interests, for government-business relationship to seek rent-seeking interests, and for government departments to seek departmental interests.

Keywords: Land Rights Transfer, Rural Township Government, Rural Business-like Management, Interest Structure, Tiao-kuai Structure