

农村建设用地整理与 地方政府官员的政治驱动力分析

彭金玉 鲁先锋

提要: 根据西方官僚经济理论,地方政府官员在推行农村建设用地整理的过程中有追求自身利益最大化的倾向,地方政府官员对推行农村建设用地政策具有强烈的政治驱动力,主要包括:权力、晋升、政绩和公共声誉。为了激发地方政府官员推行农村建设用地整理的积极性,必须正确处理官员利益与公共利益之间的关系、加强法律和制度建设、建立科学合理的激励机制。

关键词: 农村建设用地整理 地方政府官员 政治驱动力

作者彭金玉,女,浙江林学院天目学院副教授;鲁先锋,男,浙江林学院天目学院助教。(浙江临安 311300)

近年来,随着我国建设用地不断扩张,耕地持续减少,人地矛盾日益尖锐。但在我国农村存在着土地资源的大量浪费,主要是农村建设用地的大片闲置和无序分布。加强农村建设用地整理已成为促进我国农村经济又好又快发展的必然要求。而农村建设用地整理的成效如何很大程度上取决于地方政府的行为。在当前环境下,地方政府的行为受诸多利益因素影响,这些因素对政府执行政策的动机和效率都产生了直接的影响,从而形成了政府官员的内在驱动力。

一、西方官僚经济理论与政府官员行为驱动力

20世纪60年代,公共选择学派将“经济人”假设运用于政治领域,以严格的“自利”措施来塑造所有公共选择者(选民、政治家、官僚等),政治被模拟为一个经济学意义上的市场,通过对个人在政治市场上不同的

决策规则和集体制度的反应分析,以期构造一种真正能把个人的自利行为导向公共利益的政治秩序。在这种假设的支配下,西方官僚经济理论代表尼斯坎南提出了自己的观点:官僚的目的不是公共效益,也不是最大效率,而是个人效用的最大化。为了使个人效用最大化,官僚又要追求薪水等各种因素。尼斯坎南认为进入官僚效应函数的几个因变量主要是:“薪金、职务的特权、公众中的声誉、权力、庇护人的身份、部门的产出、作出改变的自由自在感和管理该部门的自豪感。”^①也就是说,政府官员是一个有理性的经济人,政府行为过程也就是政府官员追逐个人效用最大化的过程,官僚所追求的目标是个人效应的最大化,要获得个人效应的最大化就必须从薪水、职务等几个因素入手。尽管西方官僚经济理论是在代议制背景下产生的,其有关政府官员都是个人利益最大化者的假设应用到中国的现实缺乏合理性,尼斯坎南的理论也受到了不少批

^① Niskanen, willian, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: AKLine Atherten, Inc., 1971, p. 38.

评,但对我们研究政府官员的行为具有深刻的启发和借鉴价值。

从农村建设用地的具体实施情况出发,结合尼斯坎南的官僚效用函数,在农村建设用地整理中,地方政府官员的行为受到诸多因素影响,其中政治驱动力是最重要、最主要的影响因素。政治驱动力与官员的政治地位和政治影响息息相关,是“激励个体从事政治活动而产生政治行为的内在心理过程,是政治行为的直接动因”。^① 政治驱动力的大小直接取决于政治动机的强弱,政治动机大体上概括为权力动机、成就动机、交往动机、声誉和地位动机、追求和实现社会理想的动机。与其政治动机最密切的主要是:权力、晋升、政绩和公共声誉,它们与官员行为、农村建设用地整理之间的关系如图 1 所示:

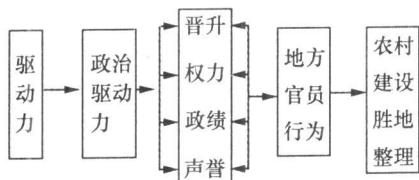


图 1 地方政府官员政治驱动力结构图解

二、农村建设用地整理与地方政府官员政治驱动力的构成

农村建设用地整理就是在一定区域内,依据土地利用总体规划及社会发展的客观要求,针对农村建设用地和利用中存在的合理性、不充分性甚至废弃闲置等问题,采取行政、经济、法律和技术手段,对农村的居民点、道路、水利设施、工矿等建设用进行科学的综合整治,调整土地关系,改善土地利用结构,增加可利用土地面积,促进生态平衡,提高土地产出率。农村建设用地整理的内容主要包括:村庄改造、乡村工矿企业破坏土地和废弃农业建设用地的整治垦复、平坟复田等,其中村庄改造是近期土地整理的重点。当前,在农村建设用地整理过程中,政府发挥了不可或缺的作用。作为具体推行此项政策的地方政府官员,他们的思想和动机状况直接关系到政府作用的发挥程度。一般而言,政府官员比其他群体对与政治地位相关的因素(如权力、晋升、声誉等)有更高的偏好,他们掌管着项目审批的权力,拥有对整理资金、人力、物力的实际控制权力,实施土地整理项目后所取得的积极结果也能给政府官员带来政绩和公共声誉。因此,地方政府

官员对推行农村建设用地政策具有强烈的政治驱动力。

(一) 权力

政府官员利用权力追逐自利的结果往往出现两种可能性:一是在政治法律体系内,把自己的私利与公共利益结合起来,在获得自身利益的同时也促进了公共利益的最大化,这是良性的结果;二是不顾国家法律,利用手中的权力进行“寻租”,把个人利益的增加建立在公共利益受损的基础之上,这是恶性结果,也必定会受到法律的惩罚。

地方政府官员之所以乐意推行农村建设用地整理政策,主要在于它对地方政府官员的权力欲望有较好的满足,并且可以享受权力所带来的最大化收益。地方政府在农村建设用地整理中追求权力的动力主要体现在:

1、扩大实际权力。农村建设用地整理是涉及面较广的工程,目前仍然是以政府推动为主,政府的介入和发生作用几乎贯穿始终(具体见图 2)。

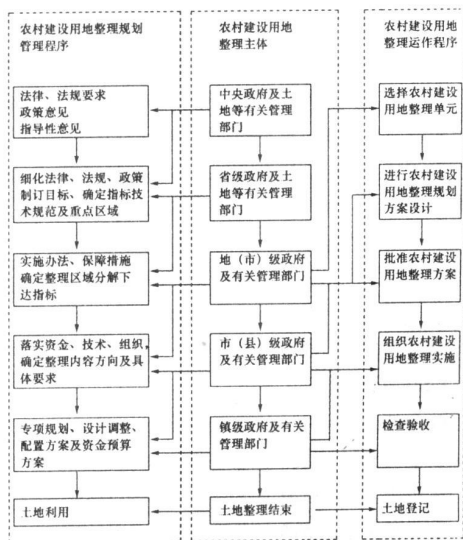


图 2 各级政府在农村建设用地整理中的权力及运作程序^②

2、提高权力地位。地方政府官员积极参加农村建设用地整理活动,按照批准的土地整理规划和设计,在区域范围内广泛动员人力、物力、财力,以确保实现项目的预期目标。开始阶段,土地主管部门的官员需要选定农村建设用地整理的区域,收集相关信息,负责整

① 吴大英、杨海蛟:《政治意识论》,太原:山西教育出版社,2001年,第42页。

② 严金明等:《土地整理》,北京:经济管理出版社,1998年,第63页。

理项目的规划设计,进行必要性、可行性、科学性分析;实施阶段,尽管不少地方出现了造地公司,业已推进了政府垄断向市场化竞争的进程,但政府官员实际仍然控制着较多的资金、财物等其他资源,并拥有对相关的承包企业进行业务监督的权力等。完成阶段,政府官员拥有项目的验收、评审权限,对土地整理后的新增农用地的重新分配及建设用地的出让等权力。这些足以说明农村建设用地整理政策的实施,已经在实际上扩大了地方政府官员对相关的人、财、物、土地的控制权力。通过掌握这些权力,地方政府官员提高了自己的权力地位,带来较高的满足感。

3、实现个人理想。官员权力具有功利性的特点,它可以充当增加公众利益的工具,也可以作为自己谋私利的手段,同时也是官员实现社会理想的需要。因此,获得权力或增加、扩大现有的权力对一般官员来说都具诱惑力和激励力。获得权力与组织授权有直接关系,而增加和扩大现有的权力除组织重新授权外,丰富管理的内容也可以达到增加实际权力的效果。在农村建设用地整理中,政府官员对权力的企盼更多地集中于后者,这是因为官员对预期权力的期望率不同。如果官员未来权力(晋升)的不确定性太大,作为风险的规避者,他会倾向于即期权力的拥有。官员要获得重新授权就意味着职位的升迁,这种期望的结果往往是难以预料了,尽管有望通过农村土地整理项目的成功实施作为晋升的条件之一,但相比而言在整理项目中把握和运用实际的权力要现实得多。所以地方政府官员更多地热衷于推行农村建设用地,在原有的权力体系内尽量扩大自己的实际权力,以实现自己的个人理想。

(二) 晋升

政府官员的晋升是国家公务员管理体系中最具有激发力量的激励手段,是官员行为动力的重要组成部分。在政府系统里,官员的晋升效应就像一支“指挥棒”,影响着组织里的每个人,促进官员们努力工作,不断进取。但是晋升制度又是一把“双刃剑”,不公平的晋升制度带来的负面影响同样是巨大的,“卖官买官,跑官要官”、“唯上不唯实”就是其负面影响的产物。

在不同的社会条件下,官员晋升的条件和标准是不同的。聂世军对此进行了总结,认为存在三个核心要素对官员的晋升起着至关重要的作用,即资质因素、劳绩因素和人际沟通能力。^①根据他的观点,可以建立

一个官员晋升的模型:

$$P = f(q, c, i)$$

其中, q 为资质因素, c 为劳绩因素, i 为人际沟通能力要素, P 为晋升。因此在理想条件下,官员要获得晋升,就要必须从这三要素入手,也就是说这些因素对希望晋升的官员产生激励作用。农村建设用地整理中,这三类因素也客观存在,但其影响程度并不相同。

1、劳绩因素 农村建设用地整理,不仅改善了农民的生活条件,也为当地的经济的发展拓展了空间,是一项利国利民政策,也是评价相关政府官员政绩的重要内容之一。如果地方政府官员能够顺利地推行它,高效地完成既定目标,必然会得到群众领导的支持和上级的肯定。所以,农村建设用地整理为地方政府官员创造政绩带来了契机。

2、资质因素 资质主要指官员应拥有与其职位相称的知识、能力和技能等,是官员必备的基本素质,也是其成功推行政务的基础。农村建设用地是一项综合性工程,涉及到经济、工程、生态、土壤、管理等各学科知识,在推行过程中,还要与政府各级、各部门进行协调,要面对群众解决诸如拆迁、安置、补偿等易发矛盾的问题,这些工作一方面对相关地方政府官员的资质提出了要求,同时也为他们提高能力提供了很好的实践材料,为其今后工作积累了宝贵的经验。

3、人际沟通因素 农村建设用地整理过程中,就纵向沟通而言,主要是信息收集、项目立项、规划设计、项目审批、实施监督等过程中与各级政府及土地职能部门之间的信息沟通和监督关系。这使各级机关步调统一、相互监督,是国家政策有效实施的必要保证。就横向沟通而言,既包括国土、发展改革、城市规划(建设)、财政农业、民政、环保等政府部门之间协同开展工作,也包括政府与市场主体之间的协作,如项目设计单位、工程实施单位。这些纵向、横向沟通渠道既为地方政府官员展示自己的才能提供了平台,也为加强与上级领导的沟通提供了机会,更有利于自己的晋升。

(三) 政绩

所谓政绩,就是领导者在行使权力、履行职责过程中所取得的工作业绩和效果,是领导干部的德才素质在实践中的综合体现和领导班子整体能力的具体体现。^②它涵盖了权力者在行使权力过程中的一切作为和不作为,也是其运用权力、进行管理所体现的一种客观效果。随着社会实践的发展,官员的政绩评价制度

^① 聂世军:《准确把握领导职务正当晋升的核心竞争点》,《理论探讨》2003年第3期,第65页。

^② 郭凤莲、陈腊文:《浅谈领导干部的政绩观》,《湖南师范大学社会科学学报》2006年第5期,第49页。

也在变化。2006年7月,中央组织部颁发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》,为新时期科学评价县级以上地方政府官员的政绩提供了依据和指导。对照我国地方政府官员政绩评价体系,可以发现,其中不少评价要点与农村建设用地整理的内容直接或间接相关。由于它们之间的存在耦合性,必然会激发地方政府官员推行农村建设用地整理的积极性。

1、耕地保护 至2006年底,我国总人口已经达到13.14亿,比2005年增加了692万人,人民的饮食消费仍然以谷物为主,人口的增长,直接导致粮食需求的增长,进而要求增加耕地。随着我国社会经济迅速发展,城市化进程明显加快,各行各业对建设用地需求也不断增长,耕地面积却呈逐年下降的趋势,我国土地后备资源十分有限,又大多处于生态脆弱的地带,难以开发利用。因此,加大农村建设用地整理,立足于挖掘潜力,既有效地扩大土地供给,缓解耕地压力,又为社会经济深度发展拓展空间。“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”已成为我国的基本国策,这一原则现在已逐渐被纳入到地方政府官员的政绩评价体系中,如《综合考核评价试行办法》中首次将耕地资源保护纳入地方领导的政绩考核体系。在此之前,2005年10月国务院颁发的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》也对地方政府作出了要求。这些规定与农村建设用地整理政策的根本宗旨是相吻合的。

2、绩效评价 农村建设用地整理政策的实施,对经济发展、社会发展、资源与环境等方面的绩效评价都产生积极影响。浙江、江苏等省(市)开展了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点工作,2005年,浙江省完成农村建设用地整理146万亩,其中建成标准农田101万亩,通过土地整理、宅基地复垦、开荒围垦造地,全省共新增耕地34万亩^①。2006年,苏州市吴中区政府在部分村镇实行了农村建设用地整理,提高了农村土地利用集约化、节约化程度,把节余的65.15公顷土地重新用于经济建设,当地农民净收益为838.01万元,村集体净收益624.21万元,政府净收益为18018.94万元,这些资金也为工农业建设提供了必备的资本。在社会发展方面,把农村建设用地整理与农村城镇化结合起来,把搬迁的农民安置到新型小区,加强了社区基础建设,扩大绿地、公共设施用地,改变了农村落后的生活条件,受到了良好的社会效果。在资源环境方面,除了保护耕地资源外,对农村的厕

所、排污系统、废弃厂矿等重新改造,提高了资源的开发和利用程度。行政管理方面,当地政府把农民的利益放在首位,及时按规定发放了相关资金,增加了农民收入,改善了官民关系。

3、政策要求 农村建设用地对地方政府官员来说,既是一项政策也是一项任务,它对地方政府官员提出了较高要求。与西欧、日本等国相比,我国现代意义上的土地整理在理论和实践上都还落后,至于建设用地整理更是近年来才在江苏、浙江等少数省市作为试点推行,正式的法律、法规还未出台。换言之,现阶段农村建设用地整理尚处于实践摸索阶段,对相关地方政府官员来说,既要高效完成任务,又要处理好各利益主体之间敏感的利益矛盾关系;既要搞好监督,又要搞好服务;既要坚持原则,又要体现灵活性。因此,从某种意义上说,农村建设用地整理政策执行的好坏本身就是地方政府官员向国家和上级机关提交的一份绩效评价的答卷。

(四) 声誉

官员的声誉是指官员在运用职权管理社会公共事务中所获得的名声、荣誉和信誉等,内容包括政治声誉、社会声誉、职业声誉等。按照公共选择理论和博弈论的观点,地方政府官员推行农村建设用地整理政策时显然是受到声誉驱动的影响的。

1、地方政府官员追求声誉是博弈的结果。博弈论假设参与人都是机会主义者,参与者是否或何时实施机会主义行为,则取决于其对所获得的总支付的判断。换言之,参与人是否维护声誉是由其所获得总支付的大小内生来决定,如果地方政府官员仅仅满足“重复博弈”和“足够耐心”的前提条件,声誉机制就能稳定地发挥作用。显然,对推行农村建设用地整理的地方政府官员来说,这是他们将是必须执行的政策,或者是众多任务中的一部分,所以他们只有较好地完成任务,符合中央和上级的要求,才能有机会继续将来的合作。

有一种情况是,如果在农村建设用地整理过程中,地方政府官员根据成本收益原则计算自己最大化自身效用时,发现实施机会主义行为(如贿赂、贪污)所取得的即期利益将超过远期利益时,机会主义就是理性行为,官员对未来利益(如权力、晋升)就会缺乏“足够的耐心”。这时官员很可能选择权力腐败。当然同时也要担当支付各种成本的风险,如常纪国法的惩处、社会和道德的谴责。

2、地方政府官员追求声誉是绩效评估的结果。目

^① 浙江省统计局:《2006浙江省统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2007年,第256页。

前的声誉评价体系有效地提高了地方政府官员推行农村建设用地的积极性。由于政绩对地方政府官员影响很大,各地方急于上项目,搞投资,尽可能地提高GDP,甚至大搞“形象工程”,劳民伤财,目标只有一个,就是彰显功绩,以获得晋升。农村建设用地整理的确为地方政府官员提供了契机,但不同的是,农村建设用地整理是一件利国利民的政策,它的成功实施不仅为自己积累政绩,也能为当地民众留下好的口碑。它不仅有效缓解了地方经济中土地供需紧张的局面,为地方经济发展奠定了基础,也与农村城镇化、新农村建设、生态建设等相联系,带来了良好政治效果、经济效果和社会效果,最终为地方政府官员及政府部门的声誉带来积极影响。

三、地方政府官员政治驱动力的引导与激励措施

农村建设用地整理在我国尚处于起步阶段,在很多方面还存在着不足,但随着社会实践的积累和理论探讨的深入,它必将不断得到完善和提高。从地方政府官员的政治驱动力角度来说,要从三方面做起:

(一) 正确处理官员利益与公共利益的关系

在推行农村建设用地整理政策的过程中,地方政府官员扮演着追逐公共利益、政府利益和个人利益的三重角色。西方官僚经济理论用“理性经济人”的行为模式分析官僚的公务行为,认为政府官员同其它社会个体一样,也有自身的利益追求,对个人利益的追求是政府工作人员行为的永恒动机之一。因此,对于官僚体制中存在的问题,不能单纯地从官僚的个人品质上去找原因,而应是在充分认识官僚个人需要和利益的同时,提供一种良性的压力,引导官僚的理性行为做出有利于组织的选择。

当前,在农村建设用地整理中,我们既要承认地方政府官员政治驱动力存在的现实性,也要坚持国家利益、集体利益和个人利益的一致性。一方面,在保证公共利益最大化的前提下,适当考虑地方政府官员自身的合理利益(如提高薪酬、晋升)。另一方面,地方政府官员在追求个人合理的利益时,绝不能损害公共利益,要把公共利益融入官员的个人利益中,做到个人利益和公共利益的有机结合。

(二) 加强法律和制度建设,避免搭“便车”现象

正确的行为必然靠科学的制度来规范与引导。在推行农村建设用地整理政策的过程中,地方政府官员是以国家名义行使行政权力,他们是权力运行的最终载体。由于自身所处的特殊地位,他们的行为具有相当的自由度和影响力。权力越大,自由度和影响力就越大。当他们受自身政治驱动力和个人利益最大化影响时,就可能借助公共权力来扩张个人利益,损害公共利益,从而出现腐败现象。

目前我国相关的法律和制度尚不完善,但从发展方向看,应该重点将官员追求自身利益的行为纳入法律范围之内。一方面,通过法律和制度的完善,严格划清农村建设用地整理中的各种利益关系,明确政府及官员应追求什么利益、维护什么利益,自身又有哪些利益。另一方面,利用法律和制度约束政府人员行为,避免个人利益对公共利益的侵害。

(三) 建立科学合理的激励机制

地方政府官员在推行农村建设用地整理过程中,掌握着很大的权力,控制着大量的人、财、物等资源,这种权力犹如一把“双刃剑”,既可能保障农村建设用地整理政策的顺利落实,促进当地社会经济的发展,提高人民的生活水平和改善人民的居住环境,也可能浪费国家资源,损害人民利益,降低政府的信誉度。因此要加强地方政府官员考评制度建设,完善激励机制,并与农村建设用地整理紧密结合起来,对贡献突出的地方政府官员要予以适当的物质、非物质报酬,以满足自身效应最大化的要求。在对地方政府官员的考评中要切实贯彻落实《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》的要求,树立正确的政绩观,不断完善干部考核制度和办法,建立健全符合科学发展观要求的干部政绩考核评价体系。为此,把各地政绩考核从主要以经济指标为重的“GDP拜物教”情结中解脱出来,尽快建立科学的评价体系和地方政府官员政绩考评体系把“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”纳入地方政府部门的政绩考核体系中,用一套完善的政绩考核指标体系来约束地方政府官员的行为,以充分激发地方政府官员在推行农村建设用地整理中的积极性。

责任编辑:田明孝