

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

經濟轉軌與全球化下的中國大陸城市區域治理：長江三角洲  
與西部地區案例研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2415-H-002-031-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所

計畫主持人：王鴻楷

計畫參與人員：楊友仁、郭健倫、林育群、朱凌毅

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 4 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫  成果報告  
 期中進度報告

經濟轉軌與全球化下的中國大陸城市區域治理：

長江三角洲與西部地區案例研究

Chinese Urban-regional Governance Under Economic Transition and  
Globalization: A Study on Cases in the Yang-zi River Delta and the West

計畫類別： 個別型計畫  整合型計畫

計畫編號：NSC-92-2415-H-002-031

執行期間：92年08月01日至93年7月31日

計畫主持人：王鴻楷教授

計畫參與人員：博士生楊友仁

碩士生朱凌毅、郭健倫、林育群

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告  完整  
報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究  
計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢  
 涉及專利或其他智慧財產權， 一年  二年後可公  
開查詢

執行單位：台灣大學建築與城鄉研究所

中 華 民 國 93 年 10 月 31 日

## 摘要

本文係放在中國大陸地方政府積極開發工業區以招商引資的脈絡下，從土地產權體制轉化的角度探索 90 年代中期以後這一波「圈地運動」背後的作用機制，並分析地方政府(包括地級市-縣級市-鎮-村)內部治理體系在運作上的矛盾、折衝以及如何協調土地變更使用引發的利益分配。本文以長江三角洲的蘇州市以及西部地區的西安市為研究案例，指出帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與幹部考核機制加上激烈的地方招商競爭在這一波土地產權轉化的過程扮演了重要的角色，但這對於地方財政的運作並不見得有利，並產生諸如農民安置以及土地資源流失等「治理赤字」。本文顯示探討中國大陸地方經濟發展的動力時不應該只強調環繞著財政體制改革與權力下放的「經濟典範」，而必須注意諸如幹部考核與條塊指標體制等等「政治治理」的面向，才能對後社會主義體制轉化的地方發展模式有更深刻的分析。

**關鍵詞：**城市與區域治理、土地產權體制、地方發展、蘇州、西安

## Abstract

**This article aims to explore the mechanisms of the transformation of land property rights in the Suzhou and Xian areas, and investigate the practice of inter-governmental governance as well as the negotiation of the distribution of derived interests under the context of rapid industrialization since the 90's. We point out that the evaluative economic indicators scheme inherited from the by-gone socialist central planning era, combined with party members' promotion-evaluation system and fierce local competition, played an essential role in this wave of land property rights transformation. However, this model of development is not necessarily helpful to local financial conditions, as it produces "governance deficit" in terms of peasants' dislocation and losses of land resources. Furthermore, this study shows that besides the "economic paradigmatic focuses" on consequences of fiscal reforms and decentralization policies, scholars should pay more attention to the dimension of "political governance", such as systems of intra-party promotion-evaluation and the**

tensions between the evaluative indicator systems maintained by the “Tiao” (central/local sectorial command) and “Kuai” (territorial jurisdictions), which would be helpful for further understanding of the dynamics and complexities of the post-reform local development in China.

**Keywords : Urban and Regional Governance, Land Property Right Regime, Local Development, Suzhou, Xian**

### 前言

伴隨著來自外部的跨國投資，中國內部的制度改革與發展動力影響著 90 年代以後新產業空間的形構與外向型經濟的發展模式，一系列的改革使得外向型經濟與地方經濟的發展更緊密的結合。在深圳、上海等先頭開放城市實行土地出讓與使用權轉讓的土地制度改革後，1988 年 4 月土地使用權的轉讓正式納入中共憲法，國務院在 1990 年 5 月頒佈了〈城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條款〉及〈外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法〉，各地批租土地快速增加，提供土地及基礎設施成為地方政府吸引外國投資的重要手段，於是 90 年代中國大陸各地省、縣市、甚至鄉鎮級的地方政府掀起了一片「圈地運動」的浪潮，各級政府紛紛劃設開發區，形成激烈的競爭，而台商電子產業這樣的外來資本更成為各地亟欲爭取的對象，各級地方政府都經由各種形式捲入這場外資爭奪戰，對於地方發展形成相當大的衝擊。

長江三角洲的蘇州市是 90 年代中期以後台商電子產業生產網絡跨界投資的主要地區<sup>1</sup>，是地方政府投注資源建設開發區最密集的地區，也可說是中國大陸 90 年代興起之外向型經濟發展的代表性城市。蘇州地區建設的開發區主要落在幾個經濟實力較強的縣級市政府和蘇州市本身，重要的開發區包括蘇州工業園區、蘇州新區、昆山經濟技術開發區、吳江經濟開發區等。然而除了縣級以上政府投注於招商引資和開發區建設之外，近年來部分鎮級政府也迅速捲入了這場外資爭奪戰中，例如周市、張浦、陸家、錦溪、蘆墟、菀坪、盛澤等鎮批租土地的速度和數量都非常驚人，使得大量的工業開發區被生產出來。

---

<sup>1</sup>楊友仁、夏鑄九，「跨界生產網絡的在地化聚集與組織治理模式：以大蘇州地區資訊電子業台商為例」，*地理學報*，第 36 期(2004 年)，頁 23~54。

另一方面，西安是中國大陸內陸最重要的城市，同時也是經貿的重點地區，2003年西安地區累計進出口總值23.1億美元，比前年度增長23.6%，其中出口14億美元，增長24.9%。全市自營進出口總值6.9億美元，增長24.3%，其中出口4.8億美元，增長43.8%，外貿出口總值首次列於西部地區省會城市之首。從這些數據來看，西安作為內陸的主要對外貿易城市，其發展策略也緊緊地扣連在西安既有的地理與人文優勢條件。因而在90年改革開放之後，西安也積極部屬各項開發建設，包括高速公路、機場以及開發區等興闢，都需要徵用大量的土地，雖然在比例上僅佔西安市整體土地少部分，但卻也反應西安經濟貿易的發展思考，同時間城市建成區的增長，更是可以反應在以發展為前提底下，不停膨脹其市區範圍的城市規劃思維。

然而，這種從1980年代改革開放後的經濟快速成長所引發的土地由農地流轉到非農用地的壓力，促使中國大陸在1986年頒訂的「土地管理法」中明訂其任務為：「從“全國一盤棋”的思想出發，對本轄區範圍的全部土地按照“一要吃飯、二要建設、三要保護生態”，即在切實保護耕地的基礎上，兼顧建設和環境的需要的原則進行統籌安排和合理利用」。而就在這種要保護耕地，又要兼顧發展的建設用地的思維下，肩負保護耕地的「土地利用總體規劃」（以下簡稱為「土規」）以及為滿足發展用地需求的「城市總體規劃」（以下簡稱為「城規」）兩者間也缺乏有效的協調，<sup>2</sup> 即所謂的「兩規一條條之間矛盾」的張力下進行，使得中國大陸的土地發展與管理在各地社會發展條件與制度環境差異中，猶如雨後春筍般地在各省、市、縣、鄉鎮各級行政區發展出不同的土地管理體制。我們認為這個經濟再結構過程中地方展現了「制度變遷」以及城市區域治理(urban-regional governance)的新動力，特別展現在地級市以下的層次，這是本研究的基本結構脈絡。

不同於部分中國大陸研究所關切的企業產權體制變遷(如鄉鎮企業、國有企業的產權轉化議題)，<sup>3</sup> 本研究特別關注的是中國大陸「地方土地產權體制」的

---

<sup>2</sup> 參考錢銘(1997:1)，〈論土地利用總體規劃與城市總體規劃的協調與銜接〉，《中國土地科學》，北京，原刊期號：199705。

<sup>3</sup> 可參見方孝謙，「解釋鄉鎮企業變遷的制度與關係理論：社會學的利基何在？」，*台灣社會學刊*，第29期(2002年)，頁181~212；劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，*台灣社會學刊*，第26期(2001年)，頁1~54；楊友仁、王鴻楷，「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，*國立臺灣大學建築與城鄉研究學報*，第10期(2001年)，頁61~87。

轉化以及相關政府部門的治理模式。農用土地與經濟建設發展用地之間的衝突對於中國大陸而言是相當重要的問題，中國大陸自改革開放以來，農村土地面臨量與質兩大挑戰。以農地總量而言，受到工業化與城市化的影響，耕地大量被佔用，在 1986 年至 1997 年期間耕地總減少量為 684 萬公頃，相當於日本總耕地面積的 1.7 倍。由於中國大陸是世界每人平均耕地面積最少的國家之一，人均耕地只有 0.106 公頃，相當於世界人均耕地的 44%。對農政決策者而言，農村土地改革政策的核心基本上是解決糧食問題，中央為確保農業穩定增產糧食之目標，嚴格的耕地保護措施與管理制度是極重要的農業政策。否則工業化與城市化的持續發展，必將損害農業的基礎，進一步約制中國大陸邁向現代化的進程。

從理論層次而言，正如方孝謙所指出的，對於中國「地方政治經濟學」的研究取徑與田野調查應集中在「中央模糊規定的農地產權」、「地方經濟實力者的組合」以及「農地開發利益的分配」三個面向，因為這涉及到中央/地方的財政關係、土地所有關係以及兩造與地方農民的關係。<sup>4</sup> 這樣的論點無論在理論上及實際經驗研究上對於中國大陸研究都有相當的啟發性，然而綜觀國內外學者的研究，實際上能夠做到的可說是相當少。本文即呼應這樣的提法，希望在這個面向上有所突破。從勞動過程(labor process)的角度來看，全球生產網絡的跨界拓展勢必與被投資地區產生相當的互動，來自全球和在地的不同力量之間的接軌通常充滿衝突和妥協，需要特定的機制來中介，而這正是制度與組織創新的泉源。我們希望從土地產權體制轉化的角度切入，瞭解中國大陸地方層次為了吸引台商跨界生產網絡之投資所形構的地方性制度。本文的問題意識在於探討蘇州及西安地區以土地開發作為招商引資策略之制度性基礎為何？激烈的地方招商引資競爭對於中國大陸建立在分稅制和「指標制度」等基礎之上的地方治理體制產生怎樣的影響？相關的行動者透過怎樣的互動機制、採取怎樣的調節措施來緩和資本積累的矛盾、順暢再生產並維持其正當性？

具體而言，我們將針對三個關乎地方土地產權體制轉化及地方政府治理的面向作探討：第一是土地與規劃部門的面向，焦點在探討「土地利用總體規劃」與「城市規劃」這分屬不同「條條」之「兩規」之間的矛盾與協調；第二是地方財政面向，包括各級政府間的財政留成關係、建設發展的投入以及土地出讓租金的

---

<sup>4</sup>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)，頁 5~20。

分配；第三是經濟發展面向，主要是上下級政府間仍帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制。透過這三條彼此可能充滿矛盾與摩擦乃至於妥協的治理面向之深入分析，本研究計畫將探究蘇州與西安地區土地產權體制的演化與具體的地方治理運作模式，以探索地方政府是如何因應全球化下地方競爭與耕地保護的雙重壓力，如何在行政部門縱向、橫向以及對外、對內之間加以治理運作來調節不同部門對於土地資源的使用配置以及土地變更使用的利益分配，並與相關理論進行對話，以進一步討論中國大陸發展外向型經濟而快速工業化地區之地方政府治理體系的運作機制與內在矛盾，及其在理論上的意涵。

### 一、地方土地產權體制轉化與區域治理：理論概念的梳理

首先在理論的層次上，我們先從「制度地理學」的角度切入探討「地方土地產權體制轉化」與「區域治理」在理論層次上的關係與意涵。地理學領域的「制度轉向(institutional turn)」提出以制度研究作為理解不同地方經濟生活的方法論，認為「制度」係作為形塑不同地域經濟發展軌跡的中介及產物，成為理解「空間差異」如何產生以及其內涵的一種方式，乃至於地理面向成為更廣泛的制度變遷的重要解釋因素。<sup>5</sup> 制度地理學的問題意識對於我們的啟發主要有二，首先是探索形塑不同地域經濟之不同種類制度的角色，以及制度變遷的過程如何「地理地」產生差異。Martin 對於「制度」的概念區分出「制度環境」與「制度安排」，前者包括非正式的慣習、習俗、規範和社會例行公事的體系以及正式的規則與調節的結構，以限制和調控社會經濟行為，後者指特定的組織形式，例如市場、廠商、工會、國家等。地理學的制度取向關注於這兩者在特定地域所組成的「體制(institutional regime)」和這兩者之間的互動，以及不同的「地方體制」在不同地方演化、如何與地方經濟活動互動、互相強化，以理解不同地方經濟的本質。<sup>6</sup> 規範、預期與慣習是被設定在歷史地與地理地特殊調控機構中，在地方與區域尺度，制度的「路徑依存(path dependence)」效應特別明顯，制度地理學者要探究的是制度變遷的過程如何地理地產生差異，例如探究「區域性鎖死」現象，<sup>7</sup> 一

---

<sup>5</sup>Martin, R., "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.)*A Companion to Economic Geography* (Oxford : Blackwell,2000), pp.77-94. ; Jessop, B., "Institutional re(turns) and the strategic-relational approach", *Environment and Planning A*, no.33(2001), pp.1213-1235.

<sup>6</sup> Martin, R., "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.)*A Companion to Economic Geography* (Oxford : Blackwell,2000), pp.77-94.

<sup>7</sup>Grabher, G., "The weakness of strong ties : The lock-in of regional development in the Ruhr area", in

個地方性的制度體制如何陷入常規中，使得關乎創新的生產文化以及治理慣習對於萌生的經濟環境不再產生作用，阻礙了經濟再結構的過程，在全球競爭下面臨制度僵化與高社會成本問題。

放在中國研究的脈絡下，呼應著制度地理學的看法，為了探討中國大陸各地出現之歧異的「混合產權」現象以及經濟快速成長過程中所存在的官僚尋租問題，吳介民提出一個「地方產權體制(local property right regime)」的分析架構，<sup>8</sup> 值得我們參考。「地方產權體制」中的體制(regime)概念指的是一套由正式和非正式規則所構成的系統，在一特定領域中，對個別行動者提供誘因且制約其行動選項，這樣的體系有助於合作、協調，降低不確定性，降低交易成本，藉由重複的互動和可預期之結果，促使行為模式穩定化，確保交易秩序，而也暗示著權力支配的關係。廣義的產權體制不只決定資產和資源的分配，更塑造了在一特定層級關係中所牽涉的權威結構、權力分配和社會控制的機制，以幫助經濟行動者克服轉型經濟的高交易成本問題。吳介民(1998)指出中國大陸地方產權體制產生的因素是行政層級繁多，使中央政府的政策到了基層行政單位時便有很大的轉圜與詮釋空間，加上社會主義公有制轉型過程中的不確定性，使得中央無完整法律體系保障私人產權。改革開放後的權力下放讓幹部可以在其行政轄區建立起一組特定的產權體系，這樣的產權體系具有地方性格，其所支撐的所有權和財產關係只適用於一定的行政管轄範圍，地方產權體制使得地方官僚享有極大的裁量權，這樣的權力結構可以幫助企業克服不確定性的難題，提供「可靠的允諾」。

但是「制度環境」與「制度安排」的互動概念以及吳介民的架構對於探討地方體制變遷的動力與機制上顯有不足之處。在此我們引入地理學另一個探討制度變遷的面向，亦即「制度化」的概念。區域的制度化意味著建立正式的經濟、政治與文化制度，以維持領域性的再生產以及內在的象徵作用，當既有制度結構對於經濟活動產生阻礙時，政治與經濟行動者會尋求新的制度性修補(institutional fix)，就此經濟地理學者提出「制度性綿密(institutional thickness)」的概念，想要掌握不同區域之間的「體制(institutional regime)」的發展差異，「制度性綿密」應

---

Grabher, G.(ed)*The Embedded Firm : On the social-Economics of Industrial Networks*, (London : Routledge,1993), pp.255-277.

<sup>8</sup>吳介民，「中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化」，*台灣政治學刊*，第3期(1998年)，頁3~63。作者原本的意圖試用來解釋「非正式私有化」之動力與機制，本文則認為其運用範圍不限於非正式私有化的論點。



該被理解為一種「制度化」過程，而不僅只是眾多制度的現身，<sup>9</sup> 重點是環繞著一個共同發展議程(agenda)的地方制度動員與結盟過程，支持並刺激一種擴散了的企業家精神與發展意識，以及一系列經營管理、組織踐行的模式，提供了「地域性作為行動者(locality as agents)」之基礎。<sup>10</sup> 廠商被提供若干有利於發展之制度氛圍的地方吸引時，地方性的社會組織動員與制度化行動變得很重要，但地方性制度綿密的建構過程不見得導致經濟成長或地方統合主義程度的提高，也可能導致地方經濟不穩定、強化地方治理的精英主義形式。因此動員鑲嵌在特定地點的社會經濟資源(或者「軟基礎設施(soft infrastructure)」的政治過程本身也成為制度取向分析的重點，<sup>11</sup> 其對於合法化地方精英議程以及對於階級關係的影響等面向都值得探究。換句話說，不同經濟行動者之間以及新舊制度之間所產生的矛盾與衝突以及社會經濟作用者之權力分布(分配)是這種互動的重要面向，所謂的制度化過程以及形構它的更廣闊的社會、經濟和政治力量以及動員地方經濟資源的後果(包括地域競爭、分化、組織破裂化等等)也值得檢視。

經由以上的討論，在此我們試圖對於「地方土地產權體制轉化」和「區域治理」做一初步的概念化界定。我們所關注的經驗課題是中國大陸土地使用權的轉移(如集體土地徵為國有土地、國有土地有償轉讓給民間企業以及集體土地「流轉」給企業等)及土地在使用性質的轉變(如農地轉變為建設用地)，這樣的轉變過程背後所支持的制度環境及制度安排乃至於制度化的過程與後果是我們關切的理論問題。「地方土地產權體制」可以被界定為在特定地區關乎土地在使用權轉移以及使用性質轉變的一組由正式的制度環境、制度安排以及非正式的規則所組成的動態系統；而「區域治理」則是特定地區環繞著特定發展目標的地方制度動員與作用者結盟、折衝過程，以及一系列組織踐行的模式，這樣的過程牽動著土地產權體制轉化更廣闊的社會、經濟和政治力量之間的互動。放在中國大陸的脈絡下，核心問題在於各地方層級政府如何在行政部門縱向、橫向以及對外、對內之間加以治理運作，來調節不同部門對於土地資源的使用配置，以及調控土地變

---

<sup>9</sup>Amin, A. "An institutionalist perspective on regional economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.23, no.2,(1999) pp.365-378.; Amin, A. "Moving on: Institutionalism in Economic Geography", *Environment and Planning A*, no.33, (2001), pp.1237-1241.

<sup>10</sup>Amin, A. and Thrift, N. "Globalisation, institutional thickness and the local economy", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(eds)*Managing Cities :The New Urban Context* ( Chichester : John Wiley & Sons,1995), pp.91-108.

<sup>11</sup>Lovering, J., "Creating discourses rather than jobs : The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(Eds)*Managing Cities : The New Urban Context*, (Chichester : John Wiley & Sons, 1995), pp.91-108.

更使用的利益分配和失去土地之農民的利益安排。

放在以上脈絡來看，除了中國大陸對於耕地保護與農地管理的法律規定外，真正的落實是在地方政府身上。在這過程中地方政府必須執行法定的行政工作，並在上下層級單位間展開溝通、協調，在地方政府內部也必須處理國土部門與城市規劃建設部門、經濟發展部門、農業部門等單位對於農地資源的處分產生競爭的問題。此外地方政府還要面對農民、企業、政治勢力等作用者的壓力。而農地使用與產權轉化所帶來利益分配問題更是地方政府須謹慎對待的課題。可見中國大陸地方政府在土地產權體制轉化過程當中扮演著相當重要的角色，因此基本上我們對於中國大陸地方政府角色的設定就是 North 所謂的「制度創新團體」。<sup>12</sup>

最後在理論層次上我們認為探討經濟制度與經濟發展不能侷限於西方產權理論對於財產權概念的侷限性，制度變遷有「路徑依存」的特性，必須從各種新舊制度之間的相互影響來理解制度的變遷。換言之，必須關注於社會主義制度遺產對於其後之制度變遷的結構性影響，特別是財政制度改革與權力下放以及上下層級政府之間的「指標」關係上。Montinola 等人強調財政制度改革與權利下放對於中國大陸地方經濟發展產生很大的影響，他們提出「市場保存的聯邦主義 (market-preserving federalism)」或「財政聯邦論 (fiscal federalism)」的概念來作為中國經濟改革的重要政治社會基礎，強調地方分權及地方競爭在相當程度上確保了中國經濟改革的成功。<sup>13</sup> Oi 亦認為中國大陸的財政改革已經建立了刺激地方官員謀求經濟發展的強大激勵因素，地方(特別是鎮以下)政府表現出一個營運公司的許多特點，政府官員的行為像一個董事會。她將這種政府與經濟結合的組織發展稱為「地方國家公司化 (local state corporatism, LSC)」，地方政府協調其管轄領域內的經濟活動宛如一家多角化經營的公司，在經濟決策權下放和財政包幹等誘因下積極發展農村經濟以擴大稅基，利用地方公有資產推動鄉村工業化，在預算限制條件下(固定補貼少、上級政府不增加資金)地方官員有必要擴大創收來源；上級政府為下級政府訂定應該完成的「指標」，並把官員的獎金與鎮(鄉)企業完成利潤指標與生產指標聯繫起來，使官員個人的經濟福利和地方經濟發展結

---

<sup>12</sup>North, D.C. *Structure and Change in Economic History* (New York: W.W. Norton & Company, 1981). ; North, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

<sup>13</sup>Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B., "Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, no.48 (1995), pp.61-81.

合。<sup>14</sup> 邱澤奇也指出 80 年代之後的財政制度改革使得鄉鎮政府建立了鄉鎮財政，在分稅制改革尚未推行到縣級以下的過渡期間，縣級與鎮級政府之間係簽訂責任制合同，內容的主要部分是鄉鎮經濟的發展指標，使鄉鎮政府必須建立自己的財政與經濟基礎，因此地域範圍內的利益連帶性使得鄉鎮政府在一定的意義上成為地域利益共同體的代表。在這樣的制度架構下，為完成指標任務，鎮政府必須利用一切可利用的資源，運用集體資產去推動社區經濟發展。而這也萌生鄉鎮政府帶有計畫經濟遺產之「擴張衝動(expansion drive)」。<sup>15</sup> 然而也有部分學者指出實際地方發展的激勵/監督機制相當複雜，包括官員的考核、升遷制度、目標責任制等，因此不能只看財政制度的經濟誘因，還須考慮黨組織的政治因素。<sup>16</sup>

這樣的社會主義制度遺產成為我們探討地方土地產權體制轉化與區域治理必須考慮的的課題，特別是討論地方政府角色時須進一步深入到不同層級地方政府間的治理關係與帶有計畫經濟遺產的指標體制。因此，我們的經驗研究將聚焦於三個關乎地方土地產權體制轉化及地方政府治理的面向。首先我們將由「制度環境」與「制度安排」的角度探討環繞著中國大陸土地管理法規與建設規劃部門之間的互動關係，焦點在提出蘇州、西安地區土地產權體制轉化的經驗性特徵，並探討「土地利用總體規劃」與「城市規劃」這分屬不同「條條」之「兩規」間的矛盾；第二是地方財政面向，包括釐清各級政府間的財政留成關係、建設發展的投入及土地出讓租金的分配，以分析土地產權轉化所牽動的地方利益關係；第三是經濟發展面向，主要是探討上下級政府間仍帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制對於土地產權轉化產生的影響；之後我們將分析關乎土地產權體制轉化所衍生的若干地方性制度，透過實地田野調查的經驗研究，本文將探究土地產權體制轉化的機制與具體的地方政府治理「制度化」的運作模式，最後並與相關理論進行對話。

## 二、中國大陸土地產權轉化制度環境

---

<sup>14</sup>Oi, J.C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, no.45(1992), pp.99-126.; Oi, J.C., "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, no.145(1995), pp.1132-1149.

<sup>15</sup>邱澤奇，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」(陳明通、鄭永年主編，*兩岸基層選舉與政治社會變遷*，台北：月旦，1998年)，頁369~392。

<sup>16</sup>S, H. Whiting, *Power and Wealth in Rural China : The Political Economy of Institutional Change* (New York : Cambridge University Press, 2001)；金山愛，「基層幹部的政治激勵機制：中國地方政府發展經濟的動力」，*香港社會科學學報*，第17期(2000年)，頁45~66。

從 1950 年之後幾波土地產權集體化過程的用意在於明確土地產權的所有權權屬，以鞏固公有土地所有制，建立國家土地所有權與農村集體土地所有權的產權體制，而直到 1982 年的憲法修正內容明定「城市的土地屬於國家所有，農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有」，<sup>17</sup> 確定日後土地產權規範相關立法的制度基礎。

從地方經濟發展與開發區治理的脈絡來看土地產權體制，不僅牽涉到前述土地所有權權屬、土地非農化過程徵收補償等制度因素，土地的有償使用制度的轉化更是形成改革後著重招商引資與土地批租的地方發展策略在開發區治理上的關鍵性制度條件。從原本 1950 年代無償使用國有土地的規定，<sup>18</sup> 國有土地使用權在條塊行政官僚間的行政劃撥所形成無償、無限期、無流動使用特性，延續到 1979 年經濟體制改革開放初期。自 1980 年在經濟特區的中外合資企業能夠有償用地的規範開始突破土地無償使用的界限。<sup>19</sup> 1987 年以來各沿海開放城市也在其開發區嘗試性實施土地有償出讓的暫行辦法，在 1990 年國務院發布《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》將全國土地所有權轉讓法制的正式確定，到了 1998 年修訂新版的《土地管理法》明確規定「建設單位使用國有土地應該以出讓等有償方式取得」，<sup>20</sup> 因而在土地使用產權轉化為國有土地的有償使用的過程當中，不僅允許土地使用權之移轉，更能採用招標、公開拍賣及協議等方式出讓以及其他如出租、作價、入股等方式來運用土地使用產權。

1979 年中國大陸改革開放後相繼設立了有政策優惠的經濟特區以及沿海開放城市，也同時賦予各沿海地方政府對於土地產權與土地利用等行政審批的權力，期望透過放權讓利來促進改革開放的成效。然而地方政府卻藉著行政放權逕行批地與徵佔用農地，並衍生出開發區熱(zone fever)、圈地運動等問題。加上開放早期城市土地在建設部門主導管理下，造成耕地銳減、土地資源嚴重浪費。因而在 1986 年國務院做出建立統一管理城鄉土地體系的決定，其後的第六屆全國人大會第十六次會議通過了 1986 年版的《土地管理法》，並成立直屬於國務院的機構——國土管理局來統一管理全國土地利用事務，並且在各地方設立國土資源局

---

<sup>17</sup> 中華人民共和國憲法第 10 條。

<sup>18</sup> 1954 年，中共國務院頒布《關於對國營企業、機關、部隊、學校等佔用市郊土地徵收土地使用費或租金問題批復》內容中確定機關使用土地無償劃撥的制度性開端。

<sup>19</sup> 1980 年《中外合資經營企業建設用地暫時規定》出台後，規範中外合資經營企業建設用地十的有償使用，這也開突破長期 40 年土地無償使用的界限。

<sup>20</sup> 中華人民共和國土地管理法第 54 條。

分支的土地管理單位。然而 1986 年之後建設用地佔用農地造成耕地損失的問題仍然嚴重，已經面臨糧食供應安全所產生的農地保護壓力。<sup>21</sup> 1998 年之後，國務院更將土地管理機構升格為國土資源部，顯示中共中央欲以垂直階層式的管理來加強與協調全國龐大土地業務的意圖。同年修訂的《土地管理法》及其相關法規相繼出台，更多的內容規範是在耕地保護、農地佔用補償、土地有償使用範疇擴大，以及土地使用違法罰責等政策的確立(Cartier,2001)。

中共中央對於土地資源管理的重視主要圍繞著《土地管理法》的頒布與實施，要求各級人民政府應依據國民經濟和社會發展規劃、國土整治和資源環境保護的要求、土地供給能力以及各項建設對土地的需求，組織編制「土地利用總體規劃」，<sup>22</sup> 並且下級土地利用總體規劃應當依據上一級土地利用總體規劃編制，地方各級人民政府編制的土地利用總體規劃中的建設用地總量不得超過上一級土地利用總體規劃確定的控制指標，耕地保有量不得低於上一級土地利用總體規劃確定的控制指標。<sup>23</sup> 中共中央並實行「佔用耕地補償」(亦即所謂的「佔補平衡」)制度來保護耕地，嚴格控制耕地轉為非耕地，規定非農業建設經批准佔用耕地的，按照「佔多少，墾多少」的原則。<sup>24</sup> 在這樣的原則下 1998 年修改了《土地管理法》與《土地管理法實施辦法》和《基本農田保護條例》，《報國務院批准的建設用地審查辦法》也於 1999 年由國務院批准實施。

我們認為關於土地出讓審批的相關規範轉變意涵中共中央有意將土地產權治理體制從原本已下放的土地產權管理再進行中央收權，然而這樣的中央意志在地方面對其他機制的制約下是否能落實，將是我們關切的重點。

### 三、土地產權轉化相關制度調控指標

在城鎮土地與農村土地所有權的雙軌制情況下，因為土地開發而產生的土地產權轉變以目前現行的土地管理法應該是由地方政府將集體用地徵收為國有，而

---

<sup>21</sup>Lester Brown(1995)在其「誰將養活中國人？」著作當中，根據對於中國出現耕地大量流失的觀察，大膽預言中國將在 2030 年無法養活自己，而即使是世界上糧食貿易量的剩餘也不夠填飽中國鉅量短缺的問題。這樣的論述固然引起中國內部廣泛的辯論，然而無論是從後續相關的經驗研究也是朝向建議中國要謹慎處理耕地與糧食安全的問題(Yang & Li, 2000; Yeh & Li, 1999)，同時對印在之後的對於部份國土部門官員的經驗訪談也顯示其保護耕地意識形態。

<sup>22</sup>中華人民共和國土地管理法第 17 條。

<sup>23</sup>中華人民共和國土地管理法第 18 條。

<sup>24</sup>中華人民共和國土地管理法第 31 條。

從地方政府的角度來看，這樣的土地產權轉化牽涉到幾個相關的調控指標，包括「耕地佔補平衡」和「建設用地指標」，以下敘述這兩指標的運作狀況。

地方政府徵用農地變為國有建地必須經過一定的項目審批，並須達到耕地的「佔補平衡」。耕地佔補平衡指標主要是在「省」範圍內達到佔用耕地以及補充耕地的動態平衡，以維持基本農田的總量不變。這樣的制度就產生了一個「易地調控」的現象，亦即地級市以下的地方政府自己能平衡就平衡，方式是若基本農田減少一塊，從沒有用到的建設用地扣下來規劃為基本農田，劃回去。但基本上蘇州市範圍內並不能自行平衡，而必須透過省裡移地開墾，某些發展速度比較快的地區可以向省內其他用地速度較慢的地區「買」指標，例如蘇州缺一萬畝耕地，可以繳錢給省政府，由省政府在蘇北找一塊地復耕，每年視實際情況開墾一定數目的耕地。據田野訪談的了解，佔補平衡指標費一畝地大約是六千元人民幣。

至於土地開發所涉及的建設用地管控，基本上上級政府每年都會對下級政府下達一定量的建設用地指標，用地的大前提是符合城市總體規劃與土地利用總體規劃，這樣的用地規劃與審批制度基本上展現了計畫經濟的精神。然而在快速發展的過程中，計劃往往跟不上實際的經濟發展需要，特別是在蘇州這種強調招商引資的外向型經濟地區。我們觀察到各級地方政府的招商部門經常突破土地管理部門的條條管控而希望盡量爭取建地指標。我們也發現蘇州地區許多鎮級開發區不一定符合城市總體規劃與土地利用總體規劃，雖然土地管理部門強調徵地過程當中首先要就規劃過程進行審查，通過之後才批地，拿到土地批文的項目肯定要符合規劃，但我們的觀察是各級(特別是鎮級)地方政府通常將上級土地管理的指標調控視做待解決的問題，而著重在先招商，甚至強調有項目一定拿得到指標。

在此情況下，上級政府如何對下級政府超出計劃範圍的用地需求加以調控就成為重要的治理問題。這牽涉到更上一級政府下達到本級政府的建地指標如何再分解、下達到各下級政府。在具體規劃治理上，土地產權變化主要的課題就是所謂「建設預留地」(建留地)的劃設與審批。據我們的了解，一省一年的建地指標總量是剛性的，然而在全省範圍內可以調配。土地利用總體規劃對於建留地的面積在2010年之前有一定的總量，土地利用總體規劃制定後各地發展速度不一，用地規模也不同，在省裡會適當調節建留地指標。增加指標則要看具體情況，而且下級政府要向上級政府繳納一筆指標費，據田野訪談的了解大約是一畝地兩萬

餘人民幣。簡單的來說經濟發展比較快的地方，計劃指標提前用光了可以追加，但追加指標還牽涉到一系列規劃上的調整，乃至於政治治理上的協議，特別是關乎近來中央土地管理部門特別強調的基本農田保護方面。

據我們實地考察並比對相關規劃圖址時發現，蘇州地區不少鎮級地方政府用來招商引資的土地都還沒有拿到建地指標，甚至在城市規劃上透過某些「技巧」將農地劃入「未來發展用地」而呈現出符合規劃的假象，最常見的現象就是「邊招商邊調整」，在號稱「有項目就有指標」的昆山市所轄各鎮區這種現象特別明顯。這種用地計劃跟不上市場需求的現象在蘇州地區也非常普遍，例如吳江市某鎮 2003 年上級分解的建地指標為 12000 畝，但整年用地量竟超標 1 萬畝，而昆山市某鎮全鎮建留地面積至 2010 年為六千多畝，但到 2004 年就用得差不多了，因為每年大概會用到 4000 畝。另一方面據我們了解，每一年度的建設用地指標在當年一定要用完，否則隔年的指標會被刪減，這也造成各級政府急於批租土地，於是「向省裡要指標」成為發展速度快之鎮區領導的首要工作之一。

除了在用地面積呈現計劃跟不上市場需求之外，在具體的用地區位上也產生規劃的問題，這與台商的投資慣習有關係。部分台商特別偏好未開發的農地，而無視於區位是否符合相關的規劃，而地方政府則往往重招商而輕規劃，為滿足台商的需求，往往要求用地相關單位進行調整。相較於鎮區而言，蘇州市的國家級開發區對於項目審批與徵地辦理的管控就比較嚴格，以蘇州新加坡工業園區為例，從 2003 年所有徵地手續裡面還包括項目用地的手續，亦即在徵地的同時已經有具體投資項目，並且在項目審批上還要符合園區的產業政策才引進。昆山近年來則是透過資本密集度的方式制定了一套「五四三二」的政策，亦即國家級開發區要求每畝地 50 萬美金的投資密度項目才引進，省級、縣級與鎮級則分別為每畝 40 萬、30 萬和 20 萬美金，但是投資密集度管控是否有效，尚待觀察。

#### 四、地方財政分成制度與土地開發資金渠道

在蘇州市這種透過土地出讓來招商引資的發展形態中，地方財政分成情況與土地開發資金來源是我們所關切的，換句話說，我們將探討這樣的發展模式在既有的分稅體制下對於地方財政運作的影響。以昆山市為例，外資對昆山整體稅收貢獻度達 60%，2002 年全年總稅收約為 41 億，但留在昆山市本級的財政稅收僅 16 億，當中外資貢獻度約不到四成，換句話說昆山市招商引資的成果是對中央

稅收貢獻大，而留在本級可用的財源比較少，之所以產生這樣的結果跟中國大陸地方的分稅體制有很大的關係。

進一步分析地級市、縣級市與鎮這三級財政分成的狀況，我們的田野訪查顯示 1993-2001 年之間蘇州地區按照中央的分稅制，在國稅部分，消費稅屬於中央，增值稅中央佔 75%、省佔 12.5%、蘇州市佔 4%、昆山市(包括鎮)佔 8.5%，2001 以後增值稅的分成讓昆山市(包括鎮)的留成增加到將近 12.5%，但 75% 仍歸中央，12.5% 歸省，蘇州則按照縣級市總稅收集中收 0.6%，相較之前有所減少，雖然這樣的轉變使得蘇州地區的縣級市在稅收留成上有所增加，但大體上外資製造業的主要稅收—增值稅仍然大部分上繳中央。就所得稅部分而言，我們發現各級政府稅收分成呈現反覆變動的現象，例如 2002 中央留 50%，省裡留 10%、蘇州市留 0.6%，昆山市(包括鎮)留 39.4%，到了 2003 年時中央就集中 60%，省則減少為留 8%，蘇州市仍留 0.6%，昆山市(包括鎮)減少為留 31.4%，據了解 2004 年的政策又會有所改變。

至於昆山市與所轄鎮區的分稅狀況而言，基本的原則是「四六開」，亦即縣級市以下稅收昆山市佔四成，鎮區佔六成，不過實際情況又會有所變動，昆山市會根據鄉鎮實際財政供養人數跟財政收入情況核定不同的分成比例，在所得稅部分 2001 年以後也做出調整，2002 年後以 2001 年之數字為基數，超過基數以及去掉上面留成之後的 31.4% 部分昆山市跟鎮區亦採四六分成，鎮區佔 60%，市區佔 40%，但也有些特別狀況下的協議，例如處於發展中階段的陸家鎮就和昆山市訂定一個三年的協議，按照 2001 年基數增加部分除國稅外全部留在鎮。至於地稅部分變動幅度更大，市跟鎮分成從 30%-100% 不等，有些發展較滯後的鎮區地稅留 100% 還不夠，還要另外補助，換句話說在這樣的體制下縣級市與鎮區之間的分稅必須考慮如何確保鎮區基本運作所需資金而作出適當的調整。

我們的田野訪查顯示財政指標是影響地方政府積極招商引資的一個制度安排，基本上省有一個總額收入增長目標，在這個目標下達以後，各個稅務部門有一個稅源增長計劃，並層層分解、下達給下級政府，使得各級政府都有一個總收入增長目標。各個地方所被下達的財政指標視各地發展情況而有所不同，然而同時各級政府也會根據自身發展情形訂定本級的財政指標，並且預算收支要通過同級人民代表大會。基本的原則是要大於上級政府下達的增長目標，不



能有赤字預算，而上級政府則不再審核此項預算收支計劃。據了解 2002 年昆山給自己下達的收入增長目標是 18%，蘇州下達的比這個還低，但實際上昆山總稅收增長連續五年超過 20%。雖然下級政府通常制定並能夠完成上級所下達的財政指標，但也有部分地區無法達成上級指標的，當這種情況發生時上級政府就必須做若干調控，以完成更上一級政府所下達的任務指標。

放到鄉鎮一級的尺度上來看，現行的分稅體制對於依靠土地出讓來招商引資的鎮區很容易產生財政收入不足以及建設資金出現缺口的現象，例如陸家鎮 2002 年總財政收入 3.8 億，其中外資貢獻度約佔 70%，而九成是台商，但留在鎮一級的財政僅 7400 萬，外資貢獻度只佔三成左右，反而是未享受優惠措施的本地民資企業的貢獻度較大。我們發現研究個案地區的預算內財政只能滿足所謂的「吃飯財政」，亦即基本的人事開支，可用於建設的資金並不多，而且「預算外資金」也不多。例如昆山市 2002 年本級預算外收入若不包括土地出讓金，總數約四億，並分散在各個部門裡面，如規劃、外經委等專項部門加以專項利用。在這種財政結構之下開發建設所需資金有很大一部分係與土地有關，但就稅收而言土地使用相關稅收很少，2002 年全昆山市土地使用稅僅 300 多萬，所以土地出讓金以及透過土地進行抵押貸款方式就成為地方政府推動建設開發的重要資金渠道。

但是土地出讓金所得真的足以支撐開發區的基礎設施以及動遷等成本嗎？換句話說，接下來的問題是蘇州地區地方政府積極透過土地出讓來招商引資的策略對於地方財政運行是否有益，還是反而成為新的包袱？

以昆山市為例，2002 年昆山市土地出讓金(包括工業、商業以及住宅用地)收入約 20 億，這並不包括在全市預算內總稅收的 41 億裡面，還比留在本級的預算內收入 16 億高，似乎是一筆很大的收入，但還要「對上對下」繳交返還相關費用。對上部分主要是相關指標費，包括前面提到的建設用地指標費(一畝地約兩萬餘人民幣)、佔補平衡指標費(一畝地約六千人民幣)上繳指標費等等。據了解 2002 年上繳費用就達 7-8 億人民幣，扣掉上繳費用之後的 80% 以上要返回鄉鎮，因為昆山市前幾年有些鄉鎮有「集資款」問題，返還比例比較高，市裡都不留，因此全市土地出讓金 20 億裡面市級可用的估計僅一、兩億左右。

既然土地出讓金有相當一部分市返回給鎮區政府，接下來我們就從鎮區政

府的角度來探索透過土地出讓來招商引資對於地方財政運作的影響。我們的田野訪調顯示土地出讓金對鎮一級的開發起很大的作用。然而我們也觀察到鎮區政府為了能以低成本的優勢來招商引資，往往壓低實際的土地出讓成本，雖然江蘇省有統一的最低土地保護價，規定土地出讓價格不得低於 200 元/平米，約 14 萬/畝，不過這個土地保護價越往基層政府去執行時實際價格越低，例如 2002 年昆山市也進行規定地價，主要是按照當地地價來進行評估，報省裡以後核准，每畝最低保護地價已降到是 10.5 萬，其中還包括上繳到各級政府的相關費用，中央留每平米 24 元的「有償使用費」，省裡以及蘇州市也各自留 2 元/平米的費用。

在制定基本地價之後，昆山市便要求下級鎮區在土地出讓時必須繳納一畝地 105000 元人民幣到國土局，扣掉上繳部份之後之後再依一定比例返回給實際出讓土地的鎮區，然而在激烈的招商引資競爭下，我們觀察到各鎮區普遍以低價出讓的策略來吸引外商投資，出讓土地不但沒有增加地方財政收入，有時候反而需要財政補貼，因此我們發現一個有趣的現象，亦即基層政府的招商部門與土地管理部門分別受到兩種不同指標體系的影響，一個是經濟發展相關的招商引資指標(如註冊資本指標)，另一個則是上級分解下來的建設用地指標，而招商部門在註冊資本指標壓力下往往透過壓低地價的方式來吸引投資者的青睞，而不去注意是否土地出讓的金額不足以攤平徵地補償以及開發建設所需之資金。

根據中共中央財政部規定，國土出讓金或集體土地出讓金的使用一是土地補償、安置補償或拆遷補償，二是被徵用土地的開發支出。基本上據我們了解基層政府所需的若干基礎建設並不能仰賴新徵用地的土地出讓金來提供，部分要靠預算內來安排，以及通過金融部門來借款。有時土地出讓金剛好跟徵地開發成本打平，有時根本就不夠基礎設施投入和動遷補償。對於銀行而言，是否要貸款給某地區的開發區也要考慮這些地區未來的發展前景，基本上是企業行為。因此土地的規劃利用方式便扮演很重要的角色，按照以後可出讓的地來抵押，某些地區一畝地可抵押六萬多塊，與銀行透過土地抵押貸款來合作開發土地成為基層政府主要的資金渠道。

以商住用地的出讓金來平衡工業用地低於成本出讓之資金平衡模式逐漸成為部分鎮區土地開發的新模式。例如蘇州新區澁關鎮即是採取這種模式，該開發區規劃面積達 10 平方公里，在短短兩年內(2003-2004)即投入 20 億的開發資金，

其資金平衡主要靠三塊，一是商業住宅房地產，二是標準廠房，三是企業稅收的地方留成部份，因為蘇州新區管委會看好滸關的區位條件，於是便透過蘇高新集團與滸關鎮政府合資成立滸關開發區發展總公司，使得這個開發區在財稅上有一定的收入，其開發模式可說是一方面通過融資貸款，一方面賣房地產，而該公司所「圈定」之 10 平方公里的土地可說是未來開發區得以順利運作發展的關鍵。

## 五、農村徵地之利益分配問題

既然各級政府所「圈」之土地成為未來影響開發區的關鍵因素，可以想見隨之而來的利益分配也成為各個行動者(不同層級的地方政府、村集體組織及農民)競逐的問題。從更高的層次來看，大量農地被成片佔用辦開發區而引起的農民就業安置與經濟收益問題，也就是現今三農問題的一個重要成因。接下來我們就從若干研究個案進一步來探討土地產權轉化所牽動的利益分配問題。

從基層的村集體組織來看，要變更農地使用的方式有兩種，一種是被徵為國有土地而成為建設用地，之後再由上級政府出讓給用地者，第二種則是集體農地變更，由集體組織「流轉」給用地者。這兩種方式的主要差異即在於上級政府(特別是鎮級政府)與村集體乃至於個體農民之間的利益分配。在本文的研究個案中，第一種方式最主要的土地產權轉化機制，其所牽涉到的利益即在於上級政府透過行政手段徵地，並給予被徵土地的利益主體一定的動遷安置費用。在這樣的情況下如何處理村集體的經濟發展問題也是我們關注之處。

雖然中共中央對於農地徵用的補償有一定的規範，但據我們的田野訪調顯示各個地區也發展出各自地方性制度來處理農地徵收補償的事宜，其中例如昆山市的農地徵收補償制度並非採取一次性到位補償，而發展出所謂「三六九」的逐年發放補償金額制度。所謂「三六九」是指依照被徵農地的責任田、自留地和口糧田三個等級每年每畝地發放 300、600、900 元人民幣給被徵地之利益主體。換言之，亦即是將法律規定的一次性補償轉化為逐年發放的流量補償，以減少徵用土地單位的補償成本負擔。

這種「三六九」的地方制度對於村集體組織的經濟發展是相當不利的。我們根據某一村集體的個案測算一下如果全村的土地都被上級政府徵收時，「三六九」的補償方式對農民以及集體利益的影響如何。該村位於昆山市花橋鎮，總面積

2800 畝土地，村民約 1800 人。測算如下：

$1800(\text{人}) \times 0.5(\text{人均口糧田面積}) = 900 \text{ 畝}(\text{口糧田})$

$900(\text{畝}) \times 900(\text{元}) = 81 \text{ 萬}(\text{每年口糧田補償金})$

$2800(\text{畝}) - 900(\text{畝}) = 1900 \text{ 畝}(\text{責任田} + \text{自留田面積})$

$1800(\text{人}) \times 0.15(\text{人均自留地面積}) = 270 \text{ 畝}(\text{自留田面積})$

$270(\text{畝}) \times 600(\text{元}) = 16 \text{ 萬}(\text{每年自留田補償金})$

$1900(\text{畝}) - 270(\text{畝}) = 1630 \text{ 畝}(\text{責任田面積})$

$1630(\text{畝}) \times 300(\text{元}) = 50 \text{ 萬}(\text{每年責任田補償金})$

$81 + 16 + 50 = 147 \text{ 萬}(\text{每年總土地徵收補償金})$

$147 \text{ 萬} \div 1800(\text{人}) = 817 \text{ 元}(\text{每年每人徵地補償金})$

換句話說，如果該村土地全部被徵收，農民每年只能領到約 817 元人民幣的補償，而且失去了其賴以維生的土地，而這樣的補償金據了解甚至少於實際種田收入，亦即「三六九」政策並未考慮每畝產出之差異，而且相對補償可說相當低。

除了被上級政府徵為國有之外，集體所有之農地要轉變使用性質的另一個方式是在一定的「農地轉用指標」下轉變為集體建設用地，並且在蘇州地區可以由集體組織「流轉」給用地單位。集體建地流轉比國有土地出讓少了一筆佔補平衡費用，因為它原來就是建留地。理論上集體組織透過集體建地流轉應該可以得到一筆流轉金收入，但此項收入的分配根據我們的了解各地作法不一，甚至在同一縣級市裡面也有不同。就集體建地流轉之分配問題來看，有些地區的流轉收入就完全留給村集體，但有些則由鎮區政府「代管」，之後再逐年發放一定金額到村。之所以會產生這樣的差異主要考慮鎮級和村級財力的問題。理論上集體土地的使用權歸村集體所有，流轉之收益也應留在村集體，但似乎縣級市以下各級政府對於這收入相當覬覦。就縣級市而言，據我們的了解雖然現階段集體建地流轉並不須繳納指標費給縣級市政府，但未來很有可能縣級市政府也要汲取部分金額。

就徵為國有出讓以及集體建地流轉這兩種土地產權轉化模式而言，前一種仍是蘇州地區闢建開發區的主要模式，而第二種則主要涉及以廠商為單位的土地使用變更，我們觀察到縣級與鎮級政府並不希望村集體透過集體建地流轉的方式來招商引資，而往往以徵為國有的方式大規模闢建開發區，這也是蘇州地區與華南東莞一帶地方發展模式最不同的所在，換句話說，蘇州地區是一種「鎮壓村」的

方式，展現在縣級與鎮級政府的相關單位對於村集體組織利用集體建地闢建開發小區的壓抑態度，雖然我們也觀察到部分村集體曾經有過利用集體建地來招商引資的案例，但近來已逐步被上級政府禁止，也就是「拿不到指標了」。

在這種「鎮壓村」的模式下，村集體的 land 徵掉以後，作為村一級的經濟發展受到限制，加上老百姓安置補償費用也相對不足，如何來彌補這樣的利益差異已經成為蘇州當地的一項重要課題。昆山市就這方面提出了一個試驗辦法，就是成立村級的「富民合作社」，由村民入股，並按照徵收土地的面積預留 3-5% 的土地給村級的「富民合作社」來闢建標準廠房或「打工樓」以發展村級經濟。例如昆山張浦鎮開發區中規劃有六塊將近 2000 畝的土地，準備給村辦標準廠房，並將各個村的集體建地集中起來，透過置換的方式得到開發區中劃撥用地的發展權，標準廠房的租金則完全留給村集體，希望以此模式帶動村集體的經濟發展。

「富民合作社」跟過去的村級「股份合作社」有很大的不同，我們簡單的加以比較。過去的村級股份合作社是將村累積下來的公共資產量化到每個村民，老人去世就取消，嬰兒出生就有股份，而且股權沒有辦法買賣或轉讓，以昆山花橋鎮新浦村為例，2002 年整體村級經濟收入 400 萬元(主要來自民營企業租賃村集體的廠房與設備)，除了 120 萬元總支出(包括吃飯財政)外還有 280 萬元。280 萬裡面 30% 屬於公益用途，另外 30% 是公積金(公共設施費用)，剩下 112 萬(40%)，的 30% (33.6 萬元) 是集體股，剩下 80 萬元按規定以 50% (40 萬元) 分配給股民，故，全村總人口兩千人，每年每個村民約可從「股份合作社」拿到 200 元。

富民合作社則是視村民意願自由進退出，而且股權可以轉讓，可說是較符國內外「合作社」制度的精神。然而據我們的了解目前蘇州地區富民合作社成功的例子並不多，而且有成立的村集體係屬於較富有的村，例如張浦鎮雖然劃設了村辦標準廠房用地，但還沒有村集體成立富民合作社加以開發。據我們所訪查之成立富民合作社的四個村子中，為了能夠吸引資金投入發展，每個村作法也都有所不同，有的村為了吸引村民踴躍入股，把每股的價格定為一塊錢，也有的村高到 5000 元一股，甚至有的村以既有的村集體資產—股份合作社入大股來帶動發展。以新浦村為例，其所被劃撥的可發展用地約有 100 多畝土地，富民合作社資本額定為 310 萬人民幣，村集體打算投資 100 萬，所佔股份約 30%，其餘則由本村村民投資入股，每股大概 2000-3000 元人民幣，並規定每戶人家最多不能超過

五股，目標是至少要有 200 戶入股，每戶約 3 股，而且保證有 10% 的回報率，低於 10% 則由村股份合作社墊錢，但以不會影響原股份合作社股利為原則。

富民合作社的提出，基本上可說是蘇州地區大規模徵用農村集體土地的配套措施，地方政府的期望是失去土地的農民可以利用所領之補償費加入富民合作社，透過村辦標準廠房以及打工樓的形式得到一定的長期投資報酬，以確保往後的生計，但這樣配套的成敗關鍵在於村民對集體組織經營管理者的信賴，如同前面所提到的「集資款」問題，部分地區的村民已經對相關「集體」興辦的事業失去信心，這也導致富民合作社有可能成效不彰，使得失去土地的農民成為「鎮壓村」模式下的最大犧牲者。

通常徵地的問題是規劃執行過程當中最重要且最棘手的治理事項之一，在西安市也不例外，讓我們轉向考察西安東南方另外一個新開發區——曲江開發區，來瞭解像西安這種以內陸在地為主、需與當地既有發展「共建共管」的地區，其新開發區規劃實踐的徵地過程所面臨的社會安置及體制的安排。

西安曲江旅遊度假區是省級旅遊度假區，是西安市以旅遊業為主導產業的重要政策性措施，也是省、市旅遊設施建設的重點工程。曲江開發區位於西安市東南地帶，以聞名中外的大雁塔和曲江皇家園林遺址為重心，規劃面積達 15.88 平方公里，是規劃的西安市城市中心區的重要組成部分，而大雁塔風景區已成為中外遊客來西安的必遊之地（2001 年接待遊客 260 萬人次，其中境外遊客達 46 萬人次）。

曲江開發區於 1993 年立項，1996 年開始動工，歷經 1998-2000 年之間的全國性的土地凍結，使整個開發區的發展受到影響，又復以開發區管委會主委的人事更迭，曲江開發區從 2002 年起調整整個規劃方向，更名為「曲江新區」，作為西安的新城區，是以旅遊、生態與居住為基調的新城市區塊，也就是以開發城市新住宅區搭配旅遊項目來經營。

這樣的轉換反應了整個開發區啟動上的困難，截至目前為止，整個開發區才完成 6 平方公里的基礎建設，規劃項目落實的範圍為 15.88 平方公里，未來預計將擴大規劃範圍到 47 平方公里，曲江的發展規模與強度明顯低落。原因不僅是旅遊項目的招商引資顯然不如工業生產項目來得順利，同時也肇因於最初開發啟動方式的不同，高新技術區是以銀行貸款與房地產產業作為開發區資金的來源，

而曲江開發區則是僅以銀行貸款作為其資金來源；在初期資金運用方面，高新技術區主要是作為徵地與土地開發的資本，利用滾動開發的方式，讓新規劃區域的基礎設施一步到位，雖然曲江園區也與高新技術區類似，將銀行貸款作為基礎建設經費，但要等待投資商或是「立項」之後，才進一步進行徵地與開發建設。如此，基礎設施建設先行，等待立項或投資者再行徵地，即等待地價上漲，增加徵地成本與困難，因而曲江新區轉變了開發模式，例如某位開發區官員即提到：

**...97年之前，有兩種說法，高新區作法作得對，我先拿到土地，從土地去換資金來開發，蓋房子就不愁。我們這邊是借到錢就先修路，兩側地價也起來了...**

在轉換開發思路之後，曲江新區對於土地的規劃與開發有所轉變，特別是與市區內的大學有所配合，將一部份的土地規劃作大學校區，同時也加入新的住宅區域，使得土地的需求相較於「曲江旅遊度假區」時期為高，也促使其逐步開發，如同另一位開發區官員所述：

**...但是因為城市發展太快，又被併到城市裡面了，造成他們用地上的困難使得設施不足，因此許多大學又在撤併的過程中搬到現在的城市郊區來成立新校區。交大已經遷到這一塊來了...**

曲江新區位大部分的土地是雁塔區範圍內的建設用地，但仍然屬於村、生產隊的集體或是在承包制底下的家戶，因而必須要通過徵地的過程，進行土地流轉。流轉的過程一方面涉及到規劃立項等作業上的程序，例如某位開發區官員即提到：

**...目前關鍵是從農民手裡徵地，但是受法律限制，基本農田與非建設用地不能從農民手裡徵過來搞城市開發建設，得有土地證，符合土地利用規劃，規劃用地許可證、選址意見書與建築工程規劃許可證，之後還有施工許可證等等...**

另外一方面則涉及農民的安置與生活問題：在於依賴土地生存的農民，一旦其土地被徵收後，將衍生出居住與工作的安排，為解決居住問題，既使在高新技術區新一輪的規劃當中，特別劃設了「農民住宅社區」的特定區域，興建一般平民住宅供農民居住，在西安日報上是如此描述一戶高新技術區的動遷農民：

...今年 51 歲的陳四勤是陳家莊村一位普通農民，陳四勤一家在高新區拆遷安置中分到了一個單元 360 平方米的三層樓。他和妻子、兒子、兒媳和孫子一家五口住在二樓。一樓、三樓出租.....如果房子全部出租出去，每月收入至少在 1000 元以上，可以保證全家的生活和各項開支...

農民的動拆遷主要是由各開發區的管委會來執行，作為與農民商議談判土地補償工作的主要執行單位，而在土地動拆遷的過程中，得與各村的人進行拆遷補償方式的談判，在土地管理法當中有明訂各項費用的名目與計算方式，其補償的單位是農村集體經濟組織，在補償的談判當中如何確保集體的補償能落實，並且保障每個農民未來的生活，卻是十分不容易的，例如某位開發區官員即提到：

...譬如說我們給這個村定了一個規則，他們各村之間都有親戚關係的，你萬一給他的政策定不好，到時候會有有多麻煩，現在成了一個矛和盾，牽制住了，像一個網，看不見的。像我跟他談好了，他去跟同單位的說，這樣就立榜樣了，標準只能高不能低，這個地方我們現在談得非常辛苦，給農民探討，怎麼做好...

在曲江新區，徵地的過程往往是需要行政區底下的行政單位進行配合的，也就是要當地的街道辦事處釐清地屬關係，同時作為徵地過程的宣傳，而由於原先區編制的街道辦事處與居民的關係密切，管委會得與街道辦、村的領導等先取的一定的信任，好完成徵地補償條件的談判，例如某位開發區官員即提到：

...主要是在土地徵用上來齊抓共管，配合我們，他們對於地屬關係比較熟悉，像街道辦事處就要配合我們，除了社會工作之外，他們主要是在土地徵用上配合，我們還會給他發工資，甚至他配合的好，我們還會送他車子，跟他把關係搞好。處裡的好，就是皆大歡喜；處的不好，說透一點，就明著是幫你，他暗著跟農民說不給他徵，這是一個很微妙的關係...

而徵地的談判並非只是一次性的補償而已，現在更牽涉到農民未來生計的安排，因而，在補償的模式上也是有不同的作法，有些則是在徵地之後保留一定比例的「生活預留地」作為可以入股的收益地，預留土地性質為綜合、商業或住宅用地，其規劃位置於繁華或交通便利地段，並由各開發區為徵地失地農民辦理手



續，承擔有關費用。

待「生活預留地」開發後每年收取紅利，更有政府進一步介入將「生活預留地」所獲得的利益集中起來，以類似基金的概念操作，協助農民納入社會保障當中。過去雁塔區在徵地上是採「一拆一賠、雙方兩清」的徵地開發模式，從2004年開始，雁塔區對於曲江新區與高新技術區的徵地標準進一步要求到按照農村勞動力人均60平方米的標準預留生活依託地。<sup>25</sup> 這筆預留土地，當地農民可根據“兩區”統一規劃，採取開發建設，以土地入股、參股等多種方式，取得更多收益。

雁塔區的區政府除了在徵地補償上對開發區提出一定的要求之外，更進一步出資成立「農民就業培訓基金」，並規定未來將隨徵地增加一定的費用，來支持農民的就業培訓。雁塔區丈八街道辦事處並且與高新區人才服務中心合作，培訓失地農民就業技能，並輔導其在高新區內就業。<sup>26</sup>

可以看到在這個土地治理的體制當中，開發區管委會作為一個經濟發展的行政組織的設計，在整個工作職能上雖被賦予以一定的審批、財政能力，但面對原先地方上的人際網絡、土地關係，以及開發的利益分配仍然需要仰賴既有的行政體制來協助解決，而兩者的關係可以說是類似私有公司體制中的董事會與經營團隊的關係，例如某位開發區官員提到：

...我們只是以產業帶動地區發展，把城市帶起來了之後，有可能跟現在的行政區的機構合併，也有可能撤除，因為使命已了。開發區不是一個城市的新行政單位，跟一個突擊隊一樣，這個使命完成了他的任務就結束了。現在我們是在雁塔區劃一塊，讓我們幫他經營管理，我們像管家一樣，我的理解是，雁塔區是董事長，我們是總經理...

## 六、指標體系與人事升遷考核制度

在逐步理清土地產權體制轉化所牽動的利益分配問題之後，我們接下來要問的是到底是怎樣的作用機制驅動蘇州地區大規模的土地產權體制轉化，如同前面文獻回顧所提到，部分學者已指出中國大陸特殊的「指標體系」乃至於幹部考核制度有可能是其中的因素之一，以下我們就針對這一部分進一步討論。

---

<sup>25</sup> 西安日報，2004年5月9日

<sup>26</sup> 開發區報導，2004年8月18日

所謂的指標體系其實是計畫經濟時期所遺留下來的產物，主要是透過各種指標的考核來達成上級政府對於下級政府治理的要求。在計畫經濟時期各種計劃指標有相當明確的數據，而到了改革開放以後，這樣的治理機制也被保留下來，每年都會有個計畫年度總結。換句話說，不同於西方是靠選票開監督地方政府，在中國是靠指標體系來監督地方政府，而且在現階段某些地區特別著重經濟發展的相關指標，像是 GDP 增長、引進外資數額等。不過我們也發現到這樣的指標體系並非完全由上級分解、下達，而是下級政府仍有一定的自主性，在參考上級所下達的指標之後，制定本級政府所要完成的年度指標任務。此外指標的內容在各個地方也有所不同，中共中央也沒有一套明確的指標體系。換句話說，這樣的指標治理模式也是摸著石子過河，我們觀察到部分地區的指標內容也從傳統的經濟發展指標擴展到社會參與、政令公開、人民生活品質、人均收入、人均醫院數量等社會性指標。至於經濟性指標仍扮演相當重要的角色，例如以註冊資本指標為例，我們的了解是上級所下達的指標通常會定一個較中間的數值，不會太高也不會太低，而下級政府則參考過去的招商經驗以及預測整體經濟的成長狀況來制定本身所要完成的具體指標，以作為下一年所要達成項目引進之依據，而且通常是可以超過上級政府的要求。

指標的分解下達主要是由計畫委員會(計委)來負責，例如過去在計畫經濟時期計委都會制定所謂五年經濟社會發展計劃，而且每年都有一定的年度計畫考核，所下達的經濟社會指標是剛性的。然而我們也觀察到最近幾年計委所下達的指標已經從原本硬指標變成「預測性指標」，在總體上僅是預測，而且對上級政府而言是否完成所下達的指標也不是幹部升遷考核的唯一依據。此外在蘇州地區經濟類指標已經慢慢減少，例如工業產值指標在蘇州市裡已經不下達。

據我們的了解江蘇省裡已經不下達指標給地級市，所以指標下達的最上級政府乃是地級市政府，雖然在地級市的層次指標壓力似乎並不那麼大，但到了更基層的政府指標壓力卻有增加的趨勢。例如 2003 年吳江市就要求指標速度成長將近 50%，各項經濟指標要超過 50%，而且達不成指標對幹部考核會有影響，這產生了一個矛盾的現象，地級市政府已經體認到剛性指標已經違背真正意義上的市場經濟，取決於國際資本流動的招商引資相關指標更是不可預測，但地級市以下之地方為了「衝業績」、提出比上級政府之預測更高的目標也有可能，甚至把指標達成率與下級政府幹部的升遷考核綁在一起。

因此回到幹部考核問題上，到底幹部的升遷考核與其所被下達之指標完成率有沒有關係呢？據我們的了解中國大陸對幹部考核主要是由人事與組織部門來管理，特別是由政府、黨委來決定，而指標達成率只是其中的一項參考，其他還包括內部職工上級、同級、下級之間的互相考評，並且有一科學性的計算，就像一般公司的人事考核評估一般。所以照道理講指標的完成和幹部考核是不掛勾的，但在實際工作當中它似乎又有所掛勾。進一步我們發現「壓指標」的現象在縣級市以下最為明顯，原本屬於預測性的指標在經過層層分解下達之後，特別是到了基層的鎮區政府時，已經變成相當「硬」的指標，而且與幹部的考核結合的更加緊密，換句話說，「壓指標」的現象主要是在縣級市以及區這一級的首長對其下的鎮級政府來予以下達。

經過以上的討論，我們發現這種區縣級政府「壓指標」的舉措是蘇州地區大規模的透過批租農村土地來招商引資的重要驅動力，即使是在中共中央對於用地政策加以嚴格管控的情況下，區縣級以下地方政府仍透過各種方式來取得招商引資所需之土地，換句話說，即使土地管理部門有相關條條管控的用地指標體系，但縣級市以下對於幹部考核的招商引資指標反而區使這些地方政府幹部極力試圖突破土地管理部門的指標控制，而使得「招商引資指標」成為地方土地產權體制轉化最具主導性的指標。我們判斷這樣的機制係來自於中國大陸特殊的領導升遷考核方式，亦即「指標出領導」在區縣層級上的體現，就我們考察的蘇州地區而言，基層鎮政府領導少有升遷至區縣級領導的機會，區縣級領導通常是由地級市相關部門主管「下鄉」來擔任，而且任期通常不會太久，因此其擔任區縣級領導期間的政績(特別是經濟發展部分)往往成為未來升遷的一項重要參考，而這也導致了區縣級領導積極「壓指標」以驅動所轄地區積極透過土地批租來招商引資的現象。

## 七、相關協調治理機制

接下來我們從中國大陸既有的計劃體系切入，來探討分析地方政府內部治理體系如何在上述之土地產權體制轉化之作用機制下折衝、協調土地變更使用所牽動的相關問題。就中國大陸的計劃體系而言，在過去由計劃委員會所主導的(五年)經濟社會發展計劃是相當有影響力的，甚至連土地相關使用指標都是由計委所下達，土地部門只是負責執行，但在由計畫經濟過渡到市場經濟以後，計委在

土地指標下達方面的角色已經淡出，而讓土地管理部門更多負責這個部分。在經濟社會發展計劃底下有土地利用總體規劃以及城市規劃，理論上計委體系的社會經濟發展規劃是其他相關土地利用規劃制訂的依據，但據我們的田野訪調發現社會經濟發展規劃和土地利用計劃的結合並不緊密，我們接下來就針對這三個規劃體系(計委體系的社經計劃、建設體系的的城市規劃以及國土體系的土地規劃)之間的矛盾以及折衝張力。

以外商投資所需用地審批為例，據我們的了解一般是先由計委立項，再來是城市規劃部門定點，最後是土地部門供地，而計委與城市規劃部門的決策通常是體現了地方領導的意志，因此往往著眼於完成經濟指標下的招商引資，使得在計委立了項、城規定了點之後，土地部門就得照辦。然而進來在中共中央強調土地嚴格管理的方向下，原則上計委在立項的時候就得先徵求土地管理部門的意見，如果立項在基本農田上原則上是無法得到審批通過的，換句話說，土地管理部門把守最後一道關。

然而土地管理部門又是根據什麼原則來把守這最後一到關卡呢？答案就是土地利用總體規劃，但是據我們的訪查發現土地管理部門對於自己部門制定的土地利用總體規劃的「科學性」以及是否符合經濟發展的需求並不是很有把握，而土地利用總體規劃制定之後經過一段時間之後若發現「不盡合理」，也可以透過一定的審批程序進行調整，特別是與城市規劃之間的協調是一大問題，這就是中國大陸專業界所謂的「兩規」協調問題。

在此我們簡單地分析城市利用總體規劃的制定脈絡。基本上我們的觀察是由建設部門所主導的城市規劃在相當程度上是親發展的，如何把城市「做大做強」是我們在田野訪調當中常常聽到相關部門與領導提到的字眼，例如城市人口的預估往往是領導關切的重點，因為這關係到相關用地指標的取得，進而關係到能否確保招商引資所需的用地指標。然而由於中國大陸對於流動人口往往無法確實掌握，其人口預估也相對地不準確，在這樣的情形下城市規模的大小就成為下級政府向上級政府爭取城市規劃審批通過的交鋒點所在，也在下級政府產生併入城市周邊地區成為城區的「擴張衝動」。

在兩規協調的問題上，1997年中國大陸各地第一次制定的土地利用總體規劃也是可以修訂的。城市規劃五年修訂一次，土地利用總體規劃也是五年修訂一

次，理論上經過法定審批程序的「兩規」(城規、土規)是可以同步的，但兩者考慮的時間跨度、空間尺度與基本價值不一樣，因而形成相當複雜的協調治理問題。經過我們的梳理，基本上我們的看法是在大的尺度範圍內城市總體規劃要受到土地利用總體規劃的指導，比如說在土規中所劃定的基本農田、溼地是城規必須尊重的，亦即土規劃定的是大尺度的宏觀定位，然而在小尺度範圍內土規就必須依據城規的需求而作調整。原則上除了基本農田不能動之外，建成區、建留地以及一般農地是可以變更的。換句話說，城市規劃的市場敏感度較高，而且修編的時間也比較早，雖然城市規劃的修編是在土地管理部門審批下達的用地數量下來進行的，但是一旦城規批准了，土規不相適應的部分就要作相應的調整。

土地利用總體規劃應該是作為指導土地開發的重要依據，但因為各地方政府以壓低土地成本為招商之競爭方式，致使土地管理部門被責備為經濟發展之障礙時有所聞。而「兩規」協調問題是由於城市規劃編制、審批在前，土地利用總體規劃之編制、修訂在後，使得土地利用總體規劃難以對城市的用地方式進行管制，甚至導致城市內部土地利用效率低下，建設用地外延擴張趨勢增強，有礙耕地總量動態平衡目標的實現。換句話說，我們觀察到在土地利用總體規劃指導下制定的土地供應計劃與城市規劃中強調的滿足經濟發展之土地預期需求脫節，這不僅是國土部門與建設部門之間職責不清與關係不順的問題，兩規難以真正協調的根本問題其實是反映出上述土地產權體制轉化所牽動之更廣泛的機制之間的結構性矛盾，而不僅是既有體系的管理出現漏洞的技術性問題。

以下我們用昆山市南邊某鎮的規劃發展案例來顯示這樣的治理矛盾。該鎮為了招商引資提出一個「萬畝工業區」的發展藍圖(圖 4)，其所需突破的關卡主要有兩個，一是建設用地量，二是基本農田保護政策。在如何增加該鎮可用之建設用地總量上，其策略是巧妙地將開發區不納入城市總體規劃範圍內，使得其總規中的建地面積不超過人均建設用地指標，<sup>27</sup> 但開發區又出現在總規圖中，「算是符合」城市總體規劃，使其日後在土地出讓審批中可以取得「建設用地規劃許可證」，而增加的建設用地就不納入小城鎮人均建設用地來計算。在突破建設用地的管控之後，另一個問題就是基層政府拿來招商引資的土地很多都還是屬於基本農田，在基本農田保護政策上的突破方式主要有兩個策略，一是將建留地轉為基

---

<sup>27</sup>小城鎮人均建設用地指標係較「硬」的指標，由規劃部門審議，法規規定為人均 100 平方米，但可以視情形增加到 120 平方米。

本農田來自平衡，另外一個重要策略則是用項目來「硬闖」，即先透過招商讓項目確定投資後再來跟上級要指標，在昆山市號稱有項目即保證有指標的宣示下，這樣的策略往往能夠得到成功。

在蘇州地區這種中心城市以及小城鎮的「擴張衝動」相當普遍，直接導致大量農地的流失，也引起上級政府的注意，例如昆山市 2002 年被評為全國百強縣第三名，據我們所知本來昆山可以得到第一名，但因有一個指標的表現太差（土地集約利用率），而使名次下滑。換句話說，中共中央已經體認到土地利用必須加強管理，在治理上加強國土資源部「條條」的管控力度。此外我們在田野訪調中也發現 2004 年中國大陸已在六個城市推動規劃改革試點，其中蘇州是第一個，主要目的是把經濟社會發展計劃落實到空間上去，第十一個五年社會經濟發展計劃的內容將要跟空間結合。這一波規劃改革試點的重點即在於透過計委體系加強社會經濟發展計劃與國土管理部門的銜接與協調，其成效如何有待觀察。

除了由計委體系展開協調管理之外，另一個治理策略是透過撤併鄉鎮來減低下級政府的擴張衝動。例如吳江市由於每個鎮都在搞開發區，現在正在撤併鄉鎮，把 18 個鎮併成 10 個鎮，重點發展四片產業聚落，包括吳江開發區、盛澤、臨滄、七都等四處。昆山也提出「一加三」的口號，重點發展昆山經濟技術開發區以及張浦、周市、陸家等三鎮，並準備把六萬人以下的鎮撤併。

簡言之，加強土地開發管理的方向已經成為行政組織改革的一個重要思考面向，目前我們觀察到的趨勢是行政組織朝向扁平化發展，例如透過鄉鎮合併來讓機構精簡、鄉鎮政體減少以便於縣級政府對下管理，或者如基層國土所/局幹部改由土地管理部門垂直領導，因此如何讓中共中央的土地管理政策能夠有效的下達執行但又能維持地方經濟發展的積極性已成為一個區域治理的重要課題。

根據 1986 年頒佈實施的土地管理法，「土規」所採用的作法為「指標控制」和「分區控制」相結合的方法。指標控制係由全國規劃對各類用地提出規劃控制指標，然後逐級下達、層層分解，最後落實到鄉鎮，在數量上進行調控。而分區控制則主要在佈局上進行調控，不同層次的規劃有不同的要求，全國及省級規劃的土地利用分區主要是地域分區，提出各區域土地利用的特點、結構和今後利用方向及措施，進行宏觀指導；縣、鄉鎮級規劃的土地利用分區根據用途進行劃分，

並提出具體要求和措施進行管制<sup>28</sup>。不過，在實踐過程中，「土規」主要在指標控制上呈顯作用，而在分區控制上，縣及鄉鎮級則相對地擁有較自主的調控權。以下就西安市「土規」中的「指標控制」及其面臨的相關問題做進一步的說明。

由於肩負區域發展的重任，西安這幾年仍積極建設，在土地的供給上出現緊張的情形，目前西安市中心市區建設規模和人口規模應控制在批准的 180 萬人和 162 平方公里的規劃範圍內<sup>29</sup>。然而現在西安市區人口已達 208 萬人以上，城市建設已早突破了規劃範圍（西安市土地利用總體規劃 1997-2010，P98）

同時，又必須在顧及交通與各項公共事業的狀況下，將省撥給市的指標合理的再分配給底下的區、縣，這樣的過程主要是依靠幾個指標來完成：

1. 「建設佔用耕地的指標」每期規劃給定一定的數量。
2. 「補充耕地指標」：通過土地「開發」、「整理」、「復耕」三種方式，要補充耕地，這也是嚴格控制的指標。
3. 「基本農田指標」：每地區分配一定的基本農田，須在圖紙與數量上落實，基本農田不能小於耕地的 80%，本項指標以省為單位進行平衡。
4. 「耕地保有量指標」：在規劃末期，全市的耕地總量，不能低於一定數目。

這些指標都是所謂的硬指標，是由國家下達給省，省下達給市，市在下達給底下的區縣，指標逐步分解共分五級，各級的土地規劃都需要按指標進行，若違反規定佔用基本農田者，在土地法當中有相關的刑責。

前述耕地保護的指標剛性除了反應在規劃執行當中必須確實落實，也在規劃調整上可以看出來，如同西安市國土局某工程師提到：

**...局部調整是在指標不變的情形下進行的，基本農田減少一塊，就要劃回去，佔到耕地，就從沒有用到的建設用地扣下來，這是國家絕對的權威。每一個省耕地要動態平衡...**

土地嚴格管制是在整個中國調整社會主義發展的過程中，少數不以市場化為目標的治理項目，土地的一級市場由國家壟斷，並且作嚴格的計畫管理，佐以嚴格的土地用途管制，並在「土規」中落實。層層的管制與中央及省級的把關，均

---

<sup>28</sup> 參考錢銘（1997:1-2）。

<sup>29</sup> 按 1980-2000 的《西安市城市總體規劃》

緊緊地扣著耕地的各項指標，凸顯從糧食安全這一條線底下開展的治理思維。

西安「土規」的狀況為何？基本上，西安市除了市區已經進行了城市規劃的一百多平方公里土地，其他多為農田、園地、林地，以及遍佈散落的城鎮。而土地部門面對的問題，不僅僅來自都市發展的壓力，同時也必須要面臨環境生態保持的壓力。因此在土地使用的策略上必須「在保護中開發，在開發中保護」，一方面興修水利設施，提高農地產能，另外一方面也必須做到退耕還林。

然而根據市政府當中的土地部門，對上一輪土地利用總體規劃提出的檢討可以看到，下級規劃都對上級規劃下達的非農建設用地指標都有所突破。2010 年全市規劃數為 108600 公頃，各縣區規劃結果匯總為 119553.33 公頃，兩者相差近 10886 公頃，鄉鎮規劃的數就突破得更多。（西安市土地利用總體規劃 1997-2010，第 40 頁）

這種突破的起因在於在上一波規劃當中，各項法律還未齊備，上級對下級所下達的各類用地規劃指標僅是「指導性規劃」，弱化了規劃執行力。1998 年新版的土地法出台後，復以由中央統管全國土地、強化土地部門控管權力等政策下，使得土地部門較能在各級政府的需地浪潮中堅守住耕地的各項指標。

原則上，舊的既有規劃雖有其法令上的缺陷，然而新的規劃仍必須面臨與既有規劃的相互配合。在西安市，當土地部門在進行土地利用總體規劃時，西安的城市總體規劃（1995-2020 年）已報送國務院待批，因而土地部門只能被動的尊重認可其結果，因而也減弱對於城鎮規模的調控力。這個矛盾特別表現在西安城市規模的議題上，如西安城市規劃規模原先為 290 平方公里，在城市規劃部門多次與土地部門協調之後，才確定 2010 年西安市中心區人口為 214.5 萬人，面積為 175 平方公里，9 個外圍組團人口為 95.5 萬，用地為 100 平方公里，兩者合計為 310 萬人，275 平方公里，如同西安市國土局某工程師提到：

...土地利用總體規劃是確定城市規劃的規模和佈局，給你確定 175 平方公里，在這裡面你要怎麼規劃我不理你。城規比較早，但是最後還是土地部門來決定規模。但是因為我們編制指標沒有那麼多，像原先西安規劃 290 平方公里，最後只編了 275 平方公里...

而原先城市規劃部門甚至是要規劃原有的市區規模原現在的 1.5 倍，達到



555 平方公里，從這一點看出，土地部門在城市開發壓力當中，需要考量要如何與各種既有規劃進行協調與妥協了。

來自部門之間橫向的協調僅只是「土規」面對的一個部分，更多問題是來自上下級政府間的協調，對於指標分解的協商。西安市對於建設用地指標的需求遠遠超過陝西省其他地方，加上近年西部大開發政策之故，各項設施的興修使得西安市的指標使用往往超越陝西省原先的規劃，如同西安市國土局某工程師提到：

...像我們西部的話，<sup>30</sup> 一般指標都用不完，但西安市已經用完 2010 年的指標，但是陝西省還剩有很多，省上就給我們。省上原先下指標的時候，就給我們下的太少了。那時候分指標有偏差，可能是因為西部大開發，指標大部分都用在交通與基礎設施，西安是交通線集中的都市，所以指標都用得很快。現在國土資源部已經跟國務院提了，但國務院還沒有批，發生重大政策變化，但是規劃還沒有修編...

西安市在面對底下的區縣，必須要進行各項指標的分解。以規劃單位來說，必須顧慮到各區縣的現實，在指標當中扣除一定的重大建設數量之後，再考量到市中心的人口與發展預測作為分解指標的依據。在城市之外的地區是以農民住房用地（宅基地）、以鄉鎮道路為主的交通項目、村鎮建設與鄉鎮企業需要用地數量與水利建設用地等作為指標分解的依據。不可否認的指標分解的過程是以現況需求為主要依據，並且考量人口成長，但這當中存在許多不可預知的變數，因而使指標分解無法建立通用的科學方式，如同西安市國土局某工程師提到：

...可能有些區縣因為發展的緣故，分到的指標也不完全是科學的。在佈局的問題上，我們來解決，是比較宏觀的。譬如重點項目一保證，區縣就會得到該項指標，在指標分解的時候，他就落實到各個項目。截至現在，對於預測，學術界談的很多，單向技術預測問題，如灰色系統等都可以選擇，但唯獨指標分解，目前沒有一個學者敢拋出去，因為各個地方的狀況不一樣...

由於規劃指標是層層分解的結果，在市一級底下的區縣往往也只能遵循上面分解的指標數量進行土地使用的規劃，但在佈局方面卻擁有自主權。土地利用總

---

<sup>30</sup> 指稱西部各省。

體規劃到了這個層級只在限制城鎮規模上起作用，對於規劃的位置並沒有具體管制的工具，僅僅在圖面上以上下層級來往協調，如同西安市國土局某工程師提到：

**...在佈局方面，初步規劃先在市一級將重點項目落實，然後分發給區縣按指標去進行規劃，除了重點項目與城鎮體系佈局之外，其他的規劃，地方有自主權。城鎮體系佈局跟城規是同一個東西，我們只是把用地面積落實進來，主要是在規模上做了限制...**

整體而言，西安市土地規劃部門在掌握整個土地資源釋出的管控機制上，必須要面對來自「條條」（兩規）的橫向協調以及「塊塊」的上下協調，除了在總量上的管制之外，實質上並沒有發揮對整體使用或發展的引導能力。土地的使用在市區與城鎮仍然由城市規劃體系起主導作用。因而在發展快速的地區，特別如開發區如何在規劃上完成兩規的協調，而市以下的實質空間規劃應當如何具體落實，勢必要與城市規劃、城鎮規劃配合。而在具體的執行上又是如何進行的？接著，我們進一步來看在開發區是如何進行規模的擴大與土地開發如何協調。

#### 八、規劃下放與管理分工的開發區治理模式

國家級西安高新技術產業開發區（以下簡稱「西高新」）創建於1991年6月，位於西安市科研文教單位相對集中的南郊，最初園區設置22.35平方公里，開發的新建區只有3.2平方公里，在3年的時間當中都已經建設完成，其餘19多平方公里是西安的老城區，由於西安市舊城區有不少大學、研究院，這一部份也劃進高新區中。緊接著的第二期用地向西南方向擴張了7點多平方公里，約在四年之內也已開發結束。目前高新區有六個專業園區（電子、生技、航空等）、四個大學園區和長安科技產業基地，形成了「十園一基地」的產業發展格局。

西高新不同於其他（東部沿海）開發區的特點在於：創區初期採取了一個不同於沿海地區以吸引外資為主的特殊開發模式，來跨越資金不足的發展劣勢，另外一個特點是在地的科技轉化能力強。在其發展初期，因有發展科技企業部門資金不足的狀況，而其內陸的地理位置又較難以吸引外資，故而轉以本身位居中西部主要交通及經貿要衝，極具人口集中優勢的中西部大城市之利，採取了「以房地產業帶動科技企業」的土地開發模式，藉由房地產出售作為啟動資金來源的模式發展，成功地跨越了資金不足的初期發展劣勢。

另外，在科技轉化方面，主要也是運用其高度集中的大學及研究機構之在地科技發展優勢，同時將具有發展潛力的在地企業引入園區當中，並給予其創業應有的企業訓練、包裝，高新區稱之為「企業孵化器」，也成功地促進在地科技的產業化過程，這又與中國東南方沿海開發區藉由外資來引進科技技術的發展模式不同，特別強調發展在地的民族工業。高新區經過十年多的建設與發展，以基礎配套建設七通一平的水準持續經營。也因為房地產的開發使開發區當中形成不少現代化的住宅區，又以園區的經費興辦各級基礎教育，吸引更多人遷入該區居住。

由於西高新開發的速度快，在 2000 年出現土地供應的問題，高新區先接管南方郭杜鎮的「郭杜鎮工業園區」（長安縣的一個鎮），面積共 4.6 平方公里，將一些私營企業引導在該處經營，稱之為「長安產業園」。但西高新的擴展並未停住，隔年又將西高新與郭杜鎮之間的 10 多平方公里完全併入規劃範圍，目前西高新規劃總面積約為 76 平方公里。

從房地產開發到目前以高新技術作為其主要產能的發展過程，西高新對於土地的需求一直沒有減低過，在新一輪的城市規劃當中也不斷地提出不同的替選方案給西安市政府來評比，在上下級往復的溝通修改後定版，匯入西安市的城市總體規劃當中。在土地指標的取得方面也會獲得市上的支持，因而在這十多年間從原先 3.2 平方公里一路增加到今日的 76 平方公里。

西高新的城市規劃由管委會執行，各項的城市規劃由高新區的規劃局處理，詳規則由區內的各產業園來提報。西高新規劃局主要是以各項建築與都市管制性指標（容積率等）來管制開發行為。西高新的管委會在這個開發過程當中有相當的（規劃權）代理性，與目前其他行政區的規劃行為略有不同。其他區都是集中在省市一級規劃局來處理，直到 2003 起，才在各區設置規劃分局，重新調整規劃的組織佈局。然而高新區則是在管委會底下設置規劃局來主導，再向上呈報給市規劃局編入新一輪城市規劃當中，如同西高新區某位土地局官員所言：

**...高新區在城市總體規劃當中，總體規劃是市政府作，但都委託高新區來做，市政府那邊審查通過，詳規是由高新區來做。市政府一些建設部門都有設窗口在管委會，方便服務...**

高新區位於西安市雁塔區內，在行政區界範圍上，西高新整個園區幾乎都屬雁塔區當中，然則高新區對於其區內土地利用擁有自主的規劃權，那麼高新區所

在的雁塔區的行政區內的規劃又該如何進行？根據目前研究所收集的文件與資料顯示，兩者的關係並沒有太多的法令規章來說明，僅僅在「西安市開發區條例」（西安市發展策劃局，2003）中明訂高新區與另外一個經濟技術區的管理職權：

- (一)負責開發區的財政、國有資產管理；
- (二)按照規定許可權審批開發區內的企業及項目；
- (三)負責組織、協調、管理開發區的科技創新、科技企業孵化 及經國家批准的出口加工區；
- (四)負責開發區內的土地、規劃、建設、房產、市容環衛、市政、公用事業、環境保護、園林綠化的管理；
- (五)負責開發區內計畫、統計、人事、勞動和社會保障、科技、教育、文化、衛生、物價、對外、經濟等工作的管理；
- (六)負責開發區內的民政、社區、計劃生育等工作的管理；
- (七)市人民政府授予的其他職權。

前述的這些高薪區職權與地方區政府的職權相去不遠，而西高新與雁塔區又該如何進行分工，僅在「西安市開發區條例」當中的第十五條提到：「**市人民政府各部門和有關區、縣人民政府應當支持、配合開發區管理委員會的工作**」。

這樣模糊的條文似乎表示以開發區為主體，其他單位應當「支持、配合開發區」，可是開發區的行政層級畢竟與一般地方政府不同，因而在西高新在開發過程中就必須與所在地「雁塔區」達成某種分工模式--共建共管。這種開發模式特別表現在徵地與分稅的實踐過程中，如同西安市招商局及土地局兩位官員所稱：

**...所以跟他們（雁塔區）就存在一個共管的問題，要合作什麼都要談，我們也是得跟他們談財政的問題...**

**...我們跟雁塔區是共建共管，地從他們的建設區出來，他們主要是在前期負責徵地拆遷的基礎工作，其他就是管委會在做，我們只管企業，社會工作是區在做...**

然而在規劃上高新區又被視作一個完整的區塊，似乎在行政層級的設計安排之間，西高新、雁塔區與市政府有不同的立場。這凸顯了另外一個面向的問題，開發區的規劃是由市一級的單位內部進行溝通與協調，然而在整個行政層級的設

計上，西高新並沒有如蘇州新區或園區一樣是新開闢的市區，而是必須與原先的行政區進行共同的治理，這也就產生了在開發過程的一些問題：所謂共管共建，在中國大陸的行政體制中常指稱條塊之間的相互配合，可以在教育工作、區域聯合治水等需協調各部會的工作執行看到「共建」或是「共管」這樣的企圖。而實際在開發區的案例上，在銀川高新區與銀川市的 95 計畫發展目標規劃通知上，所指稱的共建共管，是指建立一個適合企業發展的管理體制和運行機制：

聯動開發——高新區依託城市科技延伸、基礎設施延伸、管理延伸的有利條件，實施以城市為整體的全社會聯動開發戰略。高新區建設遵循“區市共建、共管、共用”的原則，在自治區、銀川市黨委、政府統一部署下，發動全社會力量共同參與開發，形成整體聯動開發的局面。（銀川高新技術產業開發區“九五”計畫和 2010 年發展目標規劃的通知，銀川市人民政府，1997）

銀川的高新區管理體制是在自治區人民政府底下，由「銀川市人民政府負責開發，自治區科委歸口管理和進行業務指導；高新區管委會代表銀川市人民政府對開發區實行統一管理的管理體制，並將與開發區建設有關的自治區級的經濟管理許可權授予銀川高新技術產業開發區」。（銀川高新技術產業開發區“九五”計畫和 2010 年發展目標規劃的通知，銀川市人民政府，1997）

銀川與西安在開發區管理體制上的差異「市區共建共管」、「兩區共建共管」，開發區要合作與配合對象不同，同時資源的分配也會產生不同的效果，銀川的資料說明整個銀川高新區的啟動是與市區建設連成一體，是以市級單位作為整個體制的啟動機制；西高新雖有來自市一級的支持，但仍必須與次一級的區政府合作，這樣的體制設計隱約反映了開發過程當中所產生之「在地折衝」的治理課題。

## 九、結論：快速工業化下之圈地運動與治理赤字

由以上的討論，我們逐步梳理出大陸沿海與內陸城市在特定制度環境與制度安排下土地產權體制轉化的作用機制及區域治理的矛盾與張力，基本上帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制(壓指標)加上激烈的地方招商競爭在此波土地產權轉化的過程中扮演了重要角色，而透過土地出讓來招商引資的工業化模式對於短期(乃至中期)地方財政的運作並不見得有利，在「流血輸出」的批地風潮下，反而產生諸如農民安置以及土地資源流失等「治理赤字」，而既有的土地管理相關指標並不能有效調控地方政府的「擴張衝動」，反而萌生

諸如「三六九」、「鎮壓村」及「富民合作社」等地方性制度。但如同前面的分析，我們認為失去土地的農民是此波土地產權體制轉化下最大犧牲者，而獲利的則是見縫插針、擅長殺價的台商與所謂「指標出幹部」的「過水」領導。

我們所觀察到的這波圈地運動與治理赤字的產生背後的機制與社會主義計畫經濟體系的遺產有相當的關係。雖然「財政聯邦論」者認為地方分權與地方競爭在相當程度上確保了經濟改革的成功，但在地方尺度上卻結合縣級市以下「壓指標」的機制而產生大規模低價批地的現象。因此我們認為從土地產權體制轉化的個案來看中國大陸地方經濟發展的動力時，不應只強調環繞著財政體制改革與下放的「經濟典範」，而須注意諸如幹部考核與條塊指標體系等政治治理(political governance)面向，才能對後社會主義體制轉化的地方發展模式有更深刻的瞭解。

本文的若干經驗發現也與學者吳介民的先趨性研究觀點有一些不同之處，我們認為吳介民基於珠江三角洲的個案研究所指出的基於戶籍制度之「身分差序」而被強化的多重剝削機制並非是中國農村快速工業化之制度基礎的全貌，特別是他認為國家機器與村級幹部之間係為利益共生體。<sup>31</sup> 本文基於蘇州地區的個案研究所指出的「壓指標」加上「鎮壓村」模式就挑戰了這個觀點，村級幹部與鎮級以上的官員之間的利害關係不是一致的；而他所提出的農村工業化過程中的社會階層化模式亦不適用於蘇州地區，我們看到失去土地的本地農民的收入反而比外來就業者來得低，而且以獨資企業為主要產權體制的蘇州地區外資企業並不像華南地區那樣必須聘用本地人擔任廠長、報關員等職務，本地從業者與外地從業者一樣必須經由市場機制才能進入工廠工作。因此我們認為立基於戶籍制度之身分差序的剝削機制這個假說有可能是珠江三角洲的特例，<sup>32</sup> 真正中國大陸農村工業化的制度基礎與剝削機制可能更為複雜與多元。當然也有可能本文從土地產權體制轉化與區域治理張力所呈現的「壓指標」以及「鎮壓村」模式是蘇州地區的特例。而這兩種可能性基本上都呼應了楊友仁、王鴻楷的基本觀點，亦即，討論地方產權體制轉化時必須考慮空間差異的變項，這個變項除了肇因於地理差異所造成的變項之外，也可能來自內生的地方產權體制安排。<sup>33</sup> 在此基本觀點

<sup>31</sup> 吳介民，「壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削」，*台灣社會研究*，第 39 期(2000 年)，頁 1~44。

<sup>32</sup> 例如楊友仁、張智惠(2003)對於上海舊城改造的研究就從土地使用價值/交換價值以及地租理論的角度指出具有城市戶籍的舊城勞動階級仍是中國大陸舊城改造過程的最主要被剝削者。

<sup>33</sup> 楊友仁、王鴻楷，「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，

下，任何個案研究似乎都不宜作過度一般化的推論，而如何考慮空間差異的影響來進行更廣泛的大陸地方產權體制轉化的瞭解，就相當值得研究者繼續努力。

此外在西部開發的政策下，西安在整個發展上有了顯著的變化，特別是在土地使用的需求上。在中國大陸中央日漸重視土地流轉問題的背景底下，土地管控成為土地部門在面對發展時必須面對來自「條條」的兩規協調，以及來自地方發展的土地需求。這樣的協調過程中，本研究發現土地部門在控管工具上的貧乏，僅能限制城市規模，無發更進一步調控整個地域（省級）的土地資源，並引導整個發展的方向。而地方需地的傾向在西安高新技術區當中，展現為其城市規劃的自主，西安市對於該開發區土地資源的支應不遺餘力，然而本研究也發現該開發區的行政體制設計有別於東部沿海開發區的模式，如蘇州的園區，是管委會兼為地方小型政府；然而西安高新技術區卻是在原有的行政體制上設置一個開發區的管理委員會，因而在開發過程當中需涉及與原先行政體制的協調。

西安的開發模式與沿海的另一個不同之處在於它主要是利用本地資源，而非外資，因而在資金的啟動上是以房地產為初期積累，同時以這樣的資本發展民族工業，這一套模式主要是依附土地的開發來獲得資金，因而在土地開發遭中央阻斷，就會產生開發區無法啟動的問題。而即便是獲得土地，但也因其必須面對土地上的農民的安置問題，而遭遇到開發的阻力，因而必須與原來在地方上已經建立一定控管能力的「區政府」協調合作。曲江新區與雁塔區在土地開發徵地過程中的類董事會與經營團隊之協作模式顯示著像西安這樣內陸城市，其發展過程並不能像東部沿海地區以吸引外資來快速發展，所以常可避開在地複雜、糾纏的社會關係及網絡，而由地方政府運用較高利益（農民收入）徵用離開市區較遠的大片農地來進行工業區開發，對西安而言，必須藉由在地既有發展優勢（如大量都市住宅需求、聚集的研發人才等），透過發展政策的輔導，培育及引進在地企業與研究機構，轉化為地方發展的動力，因而很難在離市區較遠地區來進行新區開發，也因此很難跳脫與既有之地方行政體制及在地社會網絡的折衝和協調，在傾發展與保護失地農民的共同目標下，讓兩個互不隸屬的單位（就是區區）之間發展出類似私有公司治理體制中的董事會與經營團隊的關係，來緩解與妥協出區區間所可能存在之矛盾。

最後本文觀察到中國大陸正透過計劃體系的調整以及強化國土部門的垂直管理來試圖調控地方大量廉價批租土地的問題，並逐漸產生治理體系的轉化，其成效仍有待觀察。從本文的分析來看，治理的重點應該是改革帶有計畫經濟遺產的指標體制與幹部考核制度，納入諸如可持續發展以及地方財政與資源循環利用等等的考核指標，而不是僅僅從糧食安全的角度強調耕地保護(其說服力與科學性依據顯然無法打動地方領導)。而這樣的制度性改革也值得關心中國大陸土地問題的學者從理論的層次更進一步地闡述、論證，以打開政策性對話之門。

### 階段性研究成果

楊友仁、王鴻楷、郭健倫(2004)快速工業化下的中國大陸區域治理：以蘇州地區土地產權體制轉化為例，中國大陸研究(further coming)。

### 參考資料

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)，頁5~20。

「解釋鄉鎮企業變遷的制度與關係理論：社會學的利基何在？」，台灣社會學刊，第29期(2002年)，頁181~212。

金山愛，「基層幹部的政治激勵機制：中國地方政府發展經濟的動力」，香港社會科學學報，第17期(2000年)，頁45~66。

吳介民，「中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化」，台灣政治學刊，第3期(1998年)，頁3~63。

「壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削」，台灣社會研究，第39期(2000年)，頁1~44。

吳國光、鄭永年，論中央—地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題(香港：牛津大學出版社，1995年)。

邱澤奇，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」(陳明通、鄭永年主編，兩岸基層選舉與政治社會變遷，台北：月旦，1998年)，頁369~392。



楊友仁、王鴻楷，「不均等發展與中國政策分析：重慶直轄市的個案分析」，*城市與設計*，第 11 期(2000 年)，頁 97~148。

「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，*國立臺灣大學建築與城鄉研究學報*，第 10 期(2001 年)，頁 61~87。

楊友仁、夏鑄九，「跨界生產網絡的在地化聚集與組織治理模式：以大蘇州地區資訊電子業台商為例」，*地理學報*，第 36 期(2004 年)，頁 23~54。

楊友仁、張智惠，「後社會主義城市空間再結構--上海太平橋地區舊城改造個案研究」，*都市與計劃*，第 30 卷第 2 期(2003 年)，頁 109~144。

劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，*台灣社會學刊*，第 26 期(2001 年)，頁 1~54。

Amin, A."An institutionalist perspective on regional economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.23, no.2,(1999) pp.365-378.

"Moving on :Institutionalism in Economic Geography", *Environment and Planning A*, no.33, (2001), pp.1237-1241.

Amin, A. and Thrift, N."Globalisation, institutional thickness and the local economy", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(eds)Managing Cities : The New Urban Context ( Chichester : John Wiley & Sons,1995), pp.91-108.

Brown, L., Who Will Feed China: Wake up Call for a Small Planet (New York : W.W. Norton and Company, 1995).

Cartier, C., "'Zone Fever', the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions", *Journal of Contemporary China*, vol.10, no.28 (2001), pp.445-469.

Fan, C.C., "Of Belts and Ladders: State Policy and Uneven Regional Development in Post-Mao China", *Annals of the Association of American Geographers*, vol.85, no.3 (1995), pp.421-449.

Grabher, G., "The weakness of strong ties : The lock-in of regional development in the Ruhr area", in Grabher, G.(ed)The Embedded Firm : On the social-Economics of Industrial Networks, (London : Routledge,1993), pp.255-277

Jessop, B., "Institutional re(turns) and the strategic-relational approach", *Environment and Planning A*, no.33(2001), pp.1213-1235.

Lovering, J., "Creating discourses rather than jobs : The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(Eds)Managing Cities : The New Urban Context, (Chichester : John Wiley & Sons, 1995), pp.91-108,.

Martin, R., "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.)A Companion to Economic Geography (Oxford : Blackwell,2000), pp.77-94.

Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B., "Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, no.48 (1995), pp.61-81.

North, D.C. Structure and Change in Economic History (New York : W.W. Norton & Company, 1981).

Institutions, Institutional Change and Economic Performance (New York : Cambridge University Press, 1990).

Oi, J.C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, no.45(1992), pp.99-126.

"The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, no.145(1995), pp.1132-1149.

Putterman, L., "The Role of Ownership and Property Rights in China's Economic Transition", *The China Quarterly*, no.144(1995), pp.1047-1059.

Whiting, S, H. *Power and Wealth in Rural China : The Political Economy of Institutional Change* (New York : Cambridge University Press, 2001).

Yang, H., & Li, X., "Cultivated land and food supply in China", *Land Use Policy*, no.17(2000), pp.73-88.

Yeh, A. G. O., & Li, X., "Economic Development and land loss in the Pearl River Delta,China", *Habitat International*, vol. 23, no.3 (1999), pp.373-390.

## 赴大陸地區出差心得報告

本研究計劃在有限的經費預算下，針對中國大陸相關部門的官員進行了約 60 個訪談，此成果較原先預期的調研廣度與深度都為更高，之所以有這樣的成果我們總結出以下三點心得，供後續研究者的參考。

### (一)取得同業公會的協助

本研究計畫之所以能夠順利進行訪談的很大一部分原因是與台北市電腦公會大陸服務組配合進行中國大陸城市投資環境的訪問調查，以及相關服務的推廣進行，使得相關政府機構受訪的意願有所增加。

### (二)問題設定符合受訪者興趣與知識

本研究計劃在進行一手企業訪談前已先就中國大陸土地開發以及相關治理機制的基本概況進行了解，並配合受訪者的職務規劃訪問的問題以及問卷設計，使得受訪者能夠在其有限的受訪時間中能夠針對重點回答問題。

### (三)對於企業部門運作的了解仍有限

由於本研究計劃所設定之優先訪調對象是中國大陸地方政府，故將大部分研究資源與精力配置在這方面，故在有限的研究經費與時間之下，對大陸台商以及陸商的探討有限，而這也是後續研究值得進一步去探索的面向。