

论央地关系的实践性平衡

——结合两项土地制度的分析

■ 桂 华

[内容提要]央地关系是政治学研究的基本问题。实践中的央地关系既存在“一放就乱、一收就死”的非理想状态,也存在“乱了就收、死了就放”的纠偏机制,中央与地方通过权力的动态调整而达到实践性平衡状态。中央对地方放权是为了促使治理目标更好地实现,保持政治统一是放权的底线,政治统摄行政是维系央地关系运转的轴心。合理有序的央地关系既不是单向度的权力下放,也不是单向度的权力上收,而是部分权力下放与部分权力上收同时发生的双向过程。本文结合两项土地制度实践展开论述。土地管理作为国家合法权力的行使,包含了中央政府、地方政府与农民三层关系。土地征收与城乡建设用地“增减挂钩”两项制度实践显示,确保国家与农民关系平衡是实现央地关系平衡的前提条件之一;保护农民权利和增进群众利益是锚定央地关系的重要基石。

[关键词]央地关系 国家与农民的关系 实践性平衡 土地制度实践

一、问题的提出

央地关系作为国家政治制度的核心组成部分,是政治学研究的基本问题之一。作为单一制的巨型国家,中国治理需要处理维护中央权威性与保持地方政府灵活性的矛盾,即毛泽东所说的兼顾“中央和地方两个积极性”的问题^①。新中国成立以来,我国经历了多轮中央对地方的权力下放与上收过程,央地关系呈现灵活与可控的特征。央地关系在实践过程中,既存在“一放就乱、一收就死”的非理想状态,也存在“乱了就收、死

了就放”的纠偏机制。正是在这种“左一脚、右一脚,深一脚、浅一脚”^②的摸索中,实现了央地关系的调整、维系和保持,促进了经济社会持续发展。本文将这种通过对权力不断收放调整而试图达到“两个积极性”都得到发挥的理想状态,称为央地关系的实践性平衡。

国内外学者对于我国的央地关系已经进行较多的讨论。总体来看,既有研究分为两种思路。第一种是制度分析,主要是从静态制度层面分析我国央地关系的特征与性质,并常常将联邦制当作认识央地关系的参照对象。联邦制下的

桂华:武汉大学社会学院(Gui Hua, School of Sociology, Wuhan University)

地方自治源于两方面:一是各级政府享有较大的自主权,二是每一级政府的自主权获得了制度化保障^③。我国地方政府的权力来自于中央政府的授权,具备鲜明的权力集中的特征。然而,我国省级地方政府在某些方面又享有比联邦制下的州政府更大的行动自由和权力^④。我国央地关系呈现混合型特征,与作为“理想类型”的联邦制或集权体制都存在一定的差异。基于这一“混合”特征,部分学者对我国的央地关系提出不同的概括,包括“行为联邦制”“民主集中单一制”^⑤等。

第二种是实践分析,重点讨论央地关系在推动我国经济社会发展过程中所发挥的作用。改革开放之后,我国顺利转型并保持经济持续高速增长,与央地关系持续灵活、稳定有关。其中的关键在于,中央下放权力以赋予地方发展空间,再辅之以与国内生产总值(GDP)增长相挂钩的官员考核晋升制度,逐步形成“为增长而竞争”的发展模式^⑥。在认识到分权对于促进经济增长的意义的同时,一些学者反对无限制地分权,强调国家在市场转型中的积极作用^⑦。我国的央地关系调整与联邦制下不同政府层级间的权力静态分割形态有所不同,中央加强某一方面权力和中央对地方下放部分权力,在不同领域同时发生,进而通过“经济激励和政治调控的双重约束,塑造了中国地方政府独特的治理模式”^⑧。

综合以上两方面的研究来看,部分研究者在认识上存在着一个矛盾:一方面,一些研究者面对改革开放以来所取得的显而易见的经济社会发展成就,不得不承认我国央地关系的有效性;另一方面,部分研究者又认为我国目前的中央与地方关系存在不稳定性,认为缺乏制度性分权会引发各方面的负面后果,因此提出最终要建立起政治和法律上分权体制的改革主张^⑨。这种词与物的背离,源于理论上的如下假设:分权相对于权力集中更容易走向有效治理,联邦制相对于单

一制是更为理想的政治体制,制度性的分权相对于选择性分权能够为地方政府提供更稳定的预期并减少基层短视行为。

本文无意在抽象层面讨论制度的好坏问题,而是将分析对象聚焦于央地关系实践本身,尝试从灵活变动的央地关系中找到稳定机制,从不断调适的央地关系中找到一贯逻辑。本文认为,在中央和地方之间尽管缺乏制度化的权力划分以确保地方的自主性,但是并不意味着地方政府缺乏行使权力的制度空间,在弱制度化的央地关系中,地方政府的稳定预期源于其对中央政治统一的坚信。保持政治统一是放权的底线。中央对地方放权是为了促使治理目标更好地实现,政治统摄行政是维系央地关系运转的轴心。本文以两项土地制度执行为例展开论述。

二、土地管理中的中央政府、地方政府与农民

土地制度属于国家的基础性制度之一^⑩。通过社会革命和社会改造建立起来的土地公有制是我国社会主义制度的基础,土地制度具有鲜明的政治内涵。不仅如此,土地作为基本生产要素影响几乎所有的经济社会活动,土地还承担社会保障功能,是维系社会稳定的基石。因此,土地制度调整一直受到国家和社会高度重视。下文讨论的土地征收与农民的宅基地收回,都属于建设用地制度的范畴。与农用地相比,建设用地所产生的利益更多,对其管理会涉及更多的利益分歧和更大的矛盾冲突。

(一)建设用地制度与建设用地管理

人地关系紧张制约着我国的经济社会发展,珍惜合理利用土地属于基本国策。为了提高资源利用效率,我国建立了土地用途分类管理体系,将土地划分为建设用地、农用地和未利用地

三类。土地管理的基本思路是控制建设用地规模,确保农用地基本保有量和合理开发利用未利用地。建设用地包括城市建设用地与农村集体建设用地。改革开放以来,城镇化发展与乡村建设带动了建设用地规模的增加。土地是城市建设和工业化的基础,当前阶段我国建设用地面积持续增加的趋势不减。另一方面,土地从农用地变为建设用地被视为资源的不可逆利用。这些对耕地保有量提出了严峻的考验。在经济社会发展的背景下,我国面临着土地建设开发与资源保护的矛盾。为此,国家逐步建立了一套规范化的土地管理制度。

国家从耕地保护的角度强化建设用地制度。改革开放以来,我国的建设用地管理呈现从紧从严和逐步走向规范的演变趋势。与之对应的是地方政府对建设用地需求量的增加。改革开放后,以县级政府为代表的地方政府在推动经济发展中发挥了关键作用。尤其是分税制改革之后,中央政府拿走了税收的大头,土地出让收入成为地方政府的重要财政来源。县域竞争及其带来的经济发展展示了放权让利的正面作用,其中关键点一是中央政府对于地方政府下放了的土地管理权力。地方政府千方百计地扩大建设用地规模,改变当地经济社会面貌,背后最直接的动机是增加地方财政收入。这具体包括三个方面:一是通过建设增加和投资扩大来拉动经济增长并带来税收增加,二是通过土地出让获得预算外的土地出让金收益,三是政府通过向银行抵押土地来筹集建设资金^⑩。

城镇化与工业化带来的建设用地增加还涉及农民的切实利益。新中国成立之后经过社会主义改造,我国逐步建立起土地公有制,形成集体所有与全民所有两种土地权利形式。《宪法》规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,

属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”改革开放之后快速推进的城镇建设,在空间上是沿着国土平面展开的,呈点状分布的城市被广大农村包围,城市规模大幅扩张推动了土地权利的变化,即农村集体所有土地向城市国有土地转变。农村土地集体所有的本质是一定范围内劳动群众共同占有生产资料的公有制形式,政府进行土地征收,让一部分集体所有的土地变为国家所有,造成部分农民丧失土地生产资料并改变其生产生活方式。建设用地增加背后包含的是利益分配问题。

建设用地规模扩大还包含着农村新增部分,主要是村庄建设占地和农民建房占地。农村建设用地增加也被纳入土地非农使用管控的范围,农村新增建设用地需经过政府审批,且占用国家向地方政府下达的新增建设用地年度计划指标。在新增建设用地总量控制的前提下,农村新增建设用地的规模扩大,自然而然挤占城市建设用地的新增空间。因此,地方政府进行土地管理时,存在着将有限的建设用地指标是用于乡村建设还是用于城市发展的矛盾。土地从农用地向建设用地转换会产生级差地租,新增建设用地指标是用于覆盖乡村建设还是用于覆盖城市发展,包含着土地增值收益不同分配以及城乡发展不同布局的问题。下文讨论的城乡建设用地“增减挂钩”政策与此密切相关。

(二)不同利益主体间的博弈

建设用地管理涉及中央与地方、政府与农民、城市与乡村以及不同地区之间的复杂关系。这是由土地的复杂性质所致。站在不同的角度看,长期土地保护和短期土地利用所产生的价值不同,不同主体在土地管理和土地使用过程中所获得的收益也不同。

1. 中央政府

中央政府站在国家整体立场上实施土地管

理。中央政府的目标包括三个部分:第一,执行基本国策。通过土地立法、空间规划和用途管制来提高土地利用效率,确保建设用地供应规模,减少耕地被占用面积,努力在工业化、城镇建设与保障粮食安全之间做好平衡。第二,通过土地管理来引导和调节经济社会发展。运用土地政策进行宏观调控,通过控制新增建设用地指标下达数量来调控经济冷热,通过建设用地指标的省际分配来促进经济社会发展的区域平衡。第三,保护农民权益。在城乡土地二元制度框架下,城市建设用地扩张往往伴随着政府的土地征收行为,土地是农民的基本生存资料,国家要保障被征地农民的基本权利,确保失地农民基本利益不受损,以此来缓解征地矛盾并维持社会稳定。

2. 地方政府

事权配置要做到与公共服务供给的受益边界相匹配。中央综合考虑土地资源利用的持续性、环境承载力、耕地保有量、建设用地需求、经济发展的用地成本等因素,从国家全局的角度制定土地管理政策。相对而言,耕地保护、粮食安全和经济调控属于社会发展的总体目标,地方政府对于这些考虑较少。在现有的政绩考核方式下,地方政府考虑的主要问题是推动当地经济增长和实现财政收入增加,地方政府的主要动机是增加建设用地规模和提高城市商服用地的出让价格。

3. 农民

农民在建设用地上利益包括:首先,按照政策申请宅基地审批,确保“住有所居”;其次,确认自己的土地承包经营权和宅基地使用权,土地被征收时依法获得政府的补偿;再次,被纳入征地范围时确保集体土地所有权实现,农村土地属于村民集体所有,农民组织起来与政府进行征地谈判,参与土地增值收益分配,尽可能多地从政府那里获得征地补偿。

土地管理不是简单的政策制定和政策执行过程,它既涉及不同主体之间的权利分配,也涉及政府不同层级之间的权力配置^②。经济社会发展带动土地供求关系的变化,伴随着经济社会发展目标调整,土地管理包含着中央与地方关系的变动。农村集体土地是农民的生存之本,将农民这个因素加入之后,围绕土地管理所展开的央地关系实践,呈现更加复杂的样态。

三、多重关系中的土地制度实践

为了实现土地资源的可持续利用,改革开放后,我国逐步建立起自上而下的一套规范严格的土地管理制度,并维持着农村土地集体所有与城市土地国家所有并存的城乡二元土地制度结构。土地的公有制属性、国土垂直管理的行政属性与土地利益配置的公共属性叠加在一起,塑造了权限高度集中于中央的土地管理制度。于是,在充分发挥地方积极性的经济发展背景下,出现土地管理权限如何下放的问题。央地关系在实践中存在的难题在于,为了激发地方政府的活力,中央需要对基层下放一部分土地管理权力,与此同时,还要确保土地资源不被浪费和地方政府不滥用权力。土地管理高度集中,土地资源利用又高度分散和地方化,集中与分散背后是中央与地方的博弈。观察权限高度集中的土地管理制度的复杂运行过程,是理解央地关系的很好切入口。

对此,存在两个不同的分析角度:

第一个角度是,从建设用地指标分配、土地审批权限控制等方面,分析中央基于资源开发效率和经济调控考虑所作出的土地管理制度调整。

土地是最基本的生产要素,我国政府垄断土地一级市场,土地供给因此构成与金融政策并列的政府宏观调控工具,即“银根”与“地根”。21世纪初期中央提出运用土地政策参与宏观调控,

“土地政策参与宏观调控,实质上是政府通过制定和实施相关的土地政策,对土地市场进行干预来调控宏观经济,以实现经济长期稳定增长的目标。”^⑬

经过1998年对《土地管理法》进行的修订,我国开始严格实施土地“先征后用”制度,经济建设与城市开发需使用国有建设用地,向农民征收土地构成政府供应土地的主要来源。地方政府进行土地征收需依规向上报批农地转用、征地方案和耕地补充方案,中央通过土地利用总体规划、年度计划指标下达、审批权控制等方式,掌控了不同时期建设用地规模,由此实现对经济社会发展的宏观调控。国家和地方政府都具有积极“发展”的动力,与地方一味谋发展不同,中央不仅要保护地方的积极性和维持增长,还要防止经济过热,抑制泡沫,防止出现土地金融化所引发的地方债务和金融风险,中央通过土地管理实现上述调控。一些研究从“地根”调控的角度,梳理土地管理制度演变与不同时期经济发展的关系,展示央地博弈的一个方面。^⑭

本文采取另外一个分析角度,即国家权力行使(与社会相对)的角度,将分析对象从土地供应向前回溯至集体土地向国有土地变动的环节,展示中央基于保护农民利益所作出的对地方政府权力行使的控制逻辑。

在“先征后用”制度下,农村土地需经过征收才能用于城市化和工业化建设。农村集体土地使用权属于“物权”,农村房屋所有权属于私人财产权。土地征收是国家权力对物权、财产权的强制改变。农村土地国有化是经济社会建设的基础。从微观环节来看,每一块土地开发,都包含了国家强制权力的动用,即国家依法强制改变农民个体和集体的财产形态。通常,经济发展速度越快,用地规模越大,征地规模就越大,由此引发的政府与农民的矛盾也越多。本文不打算从经

济调控的角度来理解土地管理中的央地关系,而是将经济持续发展作为背景,分析土地开发利用过程中政府强制改变农民财产权时的国家权力行使问题,及其背后的央地关系。

在笔者看来,国家实施土地管理不仅要在“地根”控制方面实现中央政府与地方政府之间的权力平衡,还要维持国家公权力的边界,实现国家权力行使与保护农民财产权的平衡。从“地根”调控角度观察央地关系,是将分析对象限定在政府内部不同层级间的权力配置上。从国家权力行使与农民权利保障角度来看,国家治理还存在保护社会的横向维度。央地关系受制于国家治理目标、地方发展任务和农民利益保护目标的同时实现。本文增加对农民权益保护方面的分析,将分析对象拓展至“中央权力-地方权力-农民权利”三个层面,在“国家与农民三层互动”^⑮的分析框架下认识央地关系实践形态。

(一) 征地制度及其演变

保护社会主体的合法财产是发展社会主义市场经济的必要条件。我国《宪法》规定,“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”《物权法》和《民法典》对农民的土地权利做了相应规定。农村集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权被纳入相关法律保障,与其他形式的财产受到一体化保护。通过立法和土地确权,农民以集体或个体形式掌握了农村土地上的不同权利。土地是人类开展经济社会活动的基础,经济社会发展必须要占用土地,土地作为基本生产要素具有位置不可移动的特征。与劳动力、资本等生产要素相比,土地供给缺乏弹性且位置不可替换。受其自然属性影响,利用市场手段进行土地资源配置时,在农民与用地主体之间存在着高昂的交易成本,有可能产生“市场失灵”问题。保护农民的土地权利与经济社会发展之间存在一定矛盾。

破解这一矛盾的办法是实行征地,即政府依法收回农民的土地权利。

土地征收属于财产保护的宪法保留条款,是实现土地资源有效配置的必要制度。《宪法》规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”土地征收强制改变了农民的权利形态,且涉及面广,这项权力集中于中央政府。改革开放之前,在计划经济体制下,我国长期按照政府征收划拨的方式解决建设用地需求。改革开放后,为了适应市场发展,我国探索形成了土地有偿使用制度。政府从农民那里征收土地之后,通过公开“招拍挂”等程序向社会经营主体出让国有建设用地使用权,利用市场手段和价格机制来配置土地资源。土地供应是经济建设的基础,当前经济发展和城镇建设的主体为地方政府,全国不存在统一的建设用地市场,土地供给以县为基本单元,由《宪法》赋予的土地征收权力因此面临着向地方政府下放的问题。《土地管理法》规定,“国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。”国家将征地权力下放最低至县级人民政府,满足了县域经济发展的需求,实现“行政性分权”与“经济性分权”的统一^⑩。

地方政府在实施土地征收的过程中,存在两方面的冲动:一是扩大征地范围,以此来增加建设用地的供给规模;二是降低对被征地农民的补偿标准,以此来减少征地成本和增加政府财政收入。这两方面行为,直接损害国家总体目标和农民的利益。为了防止征地制度被地方滥用,中央在下放权力的同时,又逐步加强对地方政府征地行为的管控。中央政府的管控具体包括两个方面。

一方面,站在耕地保护的角度加强对征地的统一审批管理。其中的关键点是逐步建立了规

范化的建设用地审批制度。重点包括:第一,实施农用地转为建设用地的分类审批制度,其中涉及永久基本农田由国务院直接批准;第二,执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,地方政府实施建设不能突破国家下达的新增建设用地计划指标;第三,实施耕地“占补平衡”,国务院向省、自治区和直辖市下达耕地保护任务并实施责任考核,确保耕地数量不减少和质量不降低;第四,建立土地督查体系,强化对国土部门的垂直管理,确保国土部门履行“守土”职责。在相应的制度设置下,地方政府的征地数量、征地范围、征地程序和耕地补充方式等,都被中央政府严格限定,避免地方政府扩大征地范围和随意占用耕地。

另一方面,站在农民权益保护的角度推进征地制度走向规范化。国家保护农民以及其他社会主体的财产权,同时,在特定情况下政府可以按照法定程序实施财产征收。《宪法》规定,“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”土地属于合法征收对象。土地征收需严格满足三个条件,分别是“公共利益”目的、公平补偿和程序合法。围绕这三个方面,自《土地管理法》颁布实施以来,国家就征地制度不断做出调整。

首先是“公共利益”的界定标准逐步被细化。界定“公共利益”的基本标准在于土地征收能否实现多数人受益的实质目的。最新修改的《土地管理法》规定了符合“公共利益”的若干情形,包括军事和外交用地、基础设施建设与公共事业用地、扶贫搬迁和保障性安居工程建设用地、成片开发的城镇建设用地等。在此标准下,城镇化建设被纳入征地范围。城镇化是现代化的必由之路,推进“以人为核心”的新型城镇化是促进经济

发展和改善人民福利的基本手段,城镇建设因此具备了“公共利益”的内涵。我国正处于全面建设社会主义现代化国家的阶段,征地制度将继续服务于城镇建设和经济发展目标。其次是明确征地补偿标准。土地属于公有制生产资料,土地征收是国家利用合法手段将农村集体土地转变为全民所有,属于生产资料从“小公”向“大公”的转换,农村集体经济组织成员丧失生产资料,国家需要给予合理补偿^⑩。国家从土地的生产资料性质出发建立补偿制度,新修订的《土地管理法》规定,按照省、自治区、直辖市所制定的区片综合地价确定补偿标准,明确提出“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”,并要求“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系”。再者是在征地程序方面,《土地管理法》就征地审批、政府公告和召开听证会等作出了详细的规定。

综合来看,改革开放之后,中央政府为了推动地方发展经济而向地方政府下放征地权力,与此同时,又不断地加强对地方政府行使征地权力的规范化管理,对于地方政府的征地规模、征收权启动条件、征地补偿标准和征收程序等进行严格要求,两个方面相向推进,推动征地制度逐步走向完善。

(二)“增减挂钩”政策执行

“增减挂钩”是指将城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的一种制度形式。该政策最早发源于个别地区的局部做法,后经国土部门的总结、试点,逐步演变为一项在全国多地被运用的政策^⑪。我国在城镇化推进过程中,存在着城市建设用地与农村建设用地“两头增加”的问题,耕地保护压力面临巨大压力。人口城镇化带动城市规模扩大,与此同时,农村人口大规模流出造成部分村庄趋于“空心化”,全国农村建设用地超过2亿亩。为了激励地方政府整理腾退包

括宅基地在内的农村闲置建设用地,国家试行“增减挂钩”政策。地方政府利用该政策进行农村建设用地复垦,在国家下达的新增建设用地计划指标之外获得了额外的指标,可借此实现建设用地规模的扩大,破解地方发展所面临的土地限制。设置“增减挂钩”政策的初衷是在不减少耕地的情况下,实现城市建设用地规模扩大,既缓解国家面临的耕地保护压力,也解决地方政府面临的用地问题。

“增减挂钩”实施城乡建设用地总量控制,实现乡村建设用地向城市的腾挪。农民宅基地是农村建设用地的主要部分,实施“增减挂钩”牵涉到对农民宅基地的收回^⑫。农村宅基地与房屋建筑属于农民的合法财产,与征地制度相似,地方政府实施“增减挂钩”政策,同样涉及政府的权力行使和农民权利的保障问题。

实施“增减挂钩”时,为了做到土地连片复垦,政府通常以自然村或行政村为单位开展“拆旧建新”。麻烦在于,当前农民处于高度分化状态,一部分外出农民没有扎根城市,他们处于随时可能返乡的“半城镇化”状态,乡村还没有完全“空心化”,同一村庄中的不同农民对宅基地和农村房屋的依赖程度不同。地方政府开展“增减挂钩”项目时,为了增加建设用地指标的节余数量,倾向于扩大项目的实施范围,一些地区因此出现强制农民上楼的现象。“增减挂钩”需要农民将原宅基地退出,因此牵涉到对农民的还建安置。为了降低安置成本,一些地区对农民原有房屋采取低价补偿,先拆后建做法,并且还建房的质量得不到保障。还建需要占地,为节约占地面积,地方政府通常选择建设高层房屋来集中安置农民,给农民生产生活带来不便。一些地方政府不直接与千家万户农民打交道,将“增减挂钩”项目套上村庄建设的帽子,以“村民自治”的名义推行,采取“行政包干”的操作模式^⑬,将项目打包给村

委会或开发商实施,由村干部或开发商私人与农民谈判,对基层治理造成负面影响。

“增减挂钩”政策由地方政府执行,体现中央对地方的权力下放,该政策相当于地方政府获得了扩大城市建设用地规模的制度在建设用地计划指标之外空间,因此地方政府的积极性很高。一些地方政府基于自身利益的考虑,变相扩大政策使用范围,造成农民利益受损。“增减挂钩”政策构成理解中央与地方关系的重要维度,执行该政策的关键在于“为地方开‘口子’的大小和松紧程度”^②。

在执行“增减挂钩”政策的过程中,由于农民的权益保护问题一直没有得到很好地解决,因而,该政策自实施以来就一直存在着被批评的声音。如中央农村工作领导小组原副组长陈锡文曾认为“没有必要出台增减挂钩政策”,这项政策在实践中“异化成一些县城通过这种方式来增加建设用地指标”^③。2020年下半年,针对一些地方政府运用“增减挂钩”政策开展村庄拆并所引发的基层矛盾,国家就村庄建设和农民宅基地收回问题做出政策上的明确回应^④。2021年中央一号文件指出,“规范开展城乡建设用地增减挂钩,完善审批实施程序、节余指标调剂及收益分配机制”,并要求乡村建设“保留乡村特色风貌,不搞大拆大建”,明确提出乡村建设“不刮风搞运动。严格规范村庄撤并,不得违背农民意愿、强迫农民上楼”^⑤。与征地制度趋于稳定相比,“增减挂钩”政策在实践中还存在较大的规范空间,该项政策还未演变为稳定的制度形式。

(三)对比分析

作为建设用地的两项制度,土地征收与“增减挂钩”政策,在政策对象和政策目标方面存在很多相同的地方。这两项制度在实践中出现了不同的结果,区别在于是否实现了中央政府、地方政府与农民三者之间的平衡。

首先是征地制度。一部分人认为土地征收属于政府“与民争利”,主张缩小征地范围甚至取消征地制度。实际上,国家保护财产与实施征收并不冲突,实施土地私有制的一些欧美国家在法律中也存在土地征收条款。顺应改革开放以来的经济社会发展需求,我国基于土地公有的“宪法秩序”逐步建立了规范化的土地征收制度,并以法律的形式固定下来。基于《宪法》和《土地管理法》等法律规范,中央一方面赋予地方政府依法征地的权力,另一方面又严格控制地方政府的权力使用空间,在下放权力的同时加强管控,在对地方政府赋权的同时,又强化对地方政府的权力行使的限制,实现了央地关系的相对平衡。

从治理效果来看,中央政府通过土地利用总体规划、土地转用审批管理、建设用地计划指标控制和占补平衡政策等措施,实现对全国建设用地规模增速的有效控制,国家保护耕地和有计划地增加建设用地的目标同时达到,兼顾土地非农开发(服务于城镇化与工业化)与耕地保护。在此过程中,国家与农民的关系也达到了基本平衡。近年来,随着国土部门卫片执法技术运用、土地督察加强和“大棚房”专项整治等工作的推进,基层中的乱占耕地建房、未批先建和以租代征等土地违法违规行为逐步被控制,地方政府的行为也逐步走向规范化。从农民的角度来看,随着征地制度的完善,被征地农民的权益受保护程度逐步提升,土地补偿标准提高,征地程序走向规范,其结果是因征地引发的大规模恶性冲突事件减少。中央与地方权力关系调整的第二重后果是,在土地征收过程中实现了公权力行使与公民财产权保护的平衡,国家与农民的关系得到改善。

其次是“增减挂钩”政策。计划指标内的土地征地和“增减挂钩”政策都让地方政府有机会扩大建设用地规模,这两项权力对于地方政府的激励是一样的。差别在于,在这两项制度的实施

过程中,中央政府对于地方政府的控制力度不同。在规范化的征地制度下,地方政府的征地权力被严格锁定在中央政府编制的“制度笼子”中,地方政府在经过严格审批,保障农民利益和严格履行法定程序责任的前提下,才能行使征地权力。对比来看,“增减挂钩”属于国土部门的政策,中央政府对于该实施政策提出了“依法、自愿、有偿、规范”等原则性规定,包括在项目实施过程中要“尊重群众意愿,维护集体和农户土地合法权益”,在利益分配方面要求“建新地块实行有偿供地所得收益,要用于项目区内农村和基础设施建设,并按照城市反哺农村、工业反哺农业的要求,优先用于支持农村集体发展生产和农民改善生活条件”。^⑤这些原则性规定缺乏具体的操作标准和操作程序,譬如农民退出宅基地后获得何种补偿,以及政府如何对农民进行安置等,都缺乏政策上的强制性规定。相对模糊的政策规定给予地方政府巨大的权力行使空间。与征地制度相比,地方政府实施“增减挂钩”时缺乏法定程序和明确的针对农民的补偿标准,更容易引发地方政府滥用权力,农民的权益很难得到保障。“增减挂钩”政策在实践中容易走向“异化”和失控,结果是扩大政策范围,并损害农民利益。

对于上述两项制度的实践逻辑,可通过表1对比呈现。

以上两项土地制度实践表明,合理的央地关

系在于,中央政府在下放一部分权力的同时,强化对权力的管制和规范,在赋予地方政府某种权力行使空间的同时,要同步规范地方政府的行为,在给予地方政府某种激励的同时,需要强化对地方政府职责履行的考核和督查。合理有序的央地关系既不是单向的权力下放,也不是单向的权力上收,而是权力下放与权力上收同时发生的双向过程。征地制度的演变过程符合上述逻辑,征地权力分配走向了央地平衡。“增减挂钩”政策在实施过程中由于对地方放权后缺乏约束,造成权力的不规范使用和国家与农民之间的关系失衡,引发基层矛盾并最终致使政策实践停滞。比较两项土地制度实践可以看出,权力分散形态或权力集中形态都不构成衡量治理效果的抽象标准,制度的好坏需要放到实践中去考察。

四、央地关系的实践性平衡机制

央地关系是动态而复杂的,中央选择对地方下放权力还是上收权力取决于治理目标本身。正如一些研究观察到的,改革开放后,政府将公有土地制度改造成为重要的宏观调控工具,当经济发展乏力时,中央政府会适当扩大建设用地计划指标下达数量,赋予地方政府更大的发展空间,刺激社会投资,带动经济增长;反之则会减少土地供应,压缩“地根”,抑制经济过热。在此过

表 1: 征地制度与“增减挂钩”实践逻辑对比

	中央政府目标	地方政府目标	实施条件	地方政府权限	补偿农民	政策后果	实践逻辑
征地制度	保护耕地,保护农民权益	扩大建设规模	严格审批、依法进行	法定	法定标准	农民权益纳入法律保护	央地平衡、国家农民关系平衡
增减挂钩	鼓励农村建设用地复垦,推动乡村建设	节余建设用地指标	按照政策文件实施	弹性空间大	标准模糊	农民权益受损	央地失衡、国家农民关系失衡

程中,国家鼓励地方政府进行土地管理制度创新,为了缓解土地资源紧张局面,中央将一些地区探索实施的农村宅基地复垦做法上升为“增减挂钩”政策。当地基层借助制度“创新”而出现大范围违反政策的行为时,中央政府则会启动集中整治和相关督查工作,将地方政府的做法拉回政策框架内。权力下放既能激发地方政府的积极性,也有可能带来基层的乱作为,因此,中央政府需要具备对下控制和权力再上收的能力。央地关系正是通过“放了可能会乱”,“乱了有能力收”,“收了有可能管死”,“管死之后再放活”的不断调整优化而达到动态平衡。通过权力动态调整所建立起来的央地关系是一种服务于治理能力提升的相对平衡状态,其背后存在若干促进关系平衡的机制和规则。

(一)三层互动与央地关系平衡机制

对央地关系的分析通常被划为政府治理体系内部层级议题,聚焦于府际关系运作与权力配置等问题。实际上,“权为民用”,国家治理中的权力运行还受到被治理对象的影响。以土地征收为例,在征地实施的过程中,农民的地权意识及其组织化程度,影响征地难度和地方政府的权力行使,进而会塑造当地的政治社会秩序。以珠三角地区为例,该地区的村庄具有浓厚的家族文化传统,农民的自我组织动员能力较强,面对政府征地时,该地区的农民容易以群体形式与政府谈判,甚至出现群体冲突。地方政府行使权力既要向上级政府负责,也要回应当地的社会需求,地方政府处于国家与农民的双重关系之中。与之相关,地方政府从中央政府获得授权后,行使权力并引发社会后果,这些社会后果通过各种方式反馈到中央政府,进而会影响中央政府的决策。群众是否满意是衡量治理效果的基本标准,社会反馈构成影响央地关系的重要变量。对央地关系的认识不能仅限于中央与地方两方本身,还需

要从被治理对象的角度分析央地关系变化过程。

前文所分析的两项土地制度都牵涉农民的切身财产利益,无论是土地征收还是“增减挂钩”政策下的宅基地收回,都需要被相关农民接受。政府依法行使土地征收权力具有一定的强制性。从维护社会稳定的角度来看,地方政府获得法律上的授权还不够,地方政府行使权力时还必须得到农民的认同,否则有可能引发大范围的社会冲突。农民认同政府权力的根本条件是自身合法权益被承认。改革开放以来,中国高速发展带动大范围的土地征收,形成数以千万计的“失地”农民,却未引发危害社会稳定的大范围剧烈冲突,这与我国征地制度不断调整、改革和完善有关。国家加强立法和修改征地制度,在很大程度上是要约束地方政府行为,实现权力下放与权力管控的平衡。在此过程中,征地补偿标准不断提高,征地程序越来越规范,最终实现对农民权益的有效保障。征地冲突减少和社会稳定是地方政府继续行使征地权的前提,这为我国经济发展创造了条件。而土地“增减挂钩”政策没有实现这一点,即国家与农民关系没有达成相对平衡,地方政府利用政策缝隙来扩大权力行使范围,造成农民利益被侵害,负面结果自上而下地反馈出来,引发中央对政策的收紧,“增减挂钩”政策受到极大的限制。两项土地制度实践表明,央地关系需要将国家与农民之间的关系结合起来理解。中央政府依靠地方政府完成治理任务的本质是要实现社会利益,群众反映成为中央政府决策的重要信号指示,国家与农民关系平衡既构成央地关系调整的目标,也构成央地关系调整的手段,中央政府、地方政府与农民的三层互动构成了维系央地关系平衡的关键机制。

(二)政策叠加与央地关系调节机制

央地关系的相对平衡源于权力下放与权力上收的动态调整。改革开放以来,中央通过“选

择性放权”与“选择性集权”^⑤的策略推动了渐进式的社会转型。20世纪80年代通过“放权让利”改革,在中央与地方之间建立了分级财政包干制度,地方政府获得财政收入的剩余索取权,极大地激发出地方发展经济的积极性。财政包干制造成地方财力强而国家财力弱的后果,为了扭转这一局面,90年代初期国家开始推行分税制改革。分税制改革是要加强中央财力,不是要扼杀地方发展的空间。因此,实施分税制之后,中央又将土地开发权力下放,完善国有建设用地出让制度,关闭集体土地入市大门,由地方政府垄断建设用地一级市场,大头留在地方的土地出让收益成为地方政府预算外收入的主要来源^⑥。由地方政府控制的土地收储出让制度,实际上构成一种以“经营土地”和“经营城市”为内容的新型财政包干制度。分税制强化中央政府在财政上的统筹权力,表面上看,这改变了之前的以“税种划分”为内容的财政包干制,但是地方政府相对独立的财权并未完全被取消,其中关键点土地权力下放让地方政府获得了对土地增值收益的控制。也就是说,分税制后的中央政府财权集中和以土地开发为手段的财权下放是并行的。

在同一事务上,中央能够做到对地方上收一部分权力的同时又下放一部分权力,原因是国家权力不是实体性的,每一“束”权力本身可以被分割。以土地征收制度为例,它既包括《宪法》赋予的权力,也包括政府的行政审批权,还包括《民法》《物权法》的内容。政府实施土地征收要符合《宪法》《土地管理法》和《物权法》等法律规定。权力可被视作政府从事治理活动的行为空间,“法无授权不可为”,是指政府要在各项规范编制而成的制度网络中行使权力。

既然权力不是单一实体化的,那么中央针对地方的权力调整,就不是权力的“全有”或“全无”,而是为了寻求接近最优治理效果的适度权

力配置状态。地方政府在复杂的制度网络中开展治理活动,每一项约束条件变化都会深刻地改变权力行使空间及其效能。因此,中央针对地方的权力调整,很多时候只需要局部改变某些制度规范即可。以建设用地管理为例,国家是否允许在集体土地上建设商品房出售,会对整个土地制度、土地财政和城镇化模式发生根本性影响。中央通过政策文件、会议精神、领导人讲话等方式改变权力运行的具体条件,辅以局部试点试验后再进行全面推广的政策创新做法极大地降低了政策调整的系统性风险,缓和了央地关系调整可能带来的震荡。“治大国若烹小鲜”,这种局部的政策调整做法如同不断地添加“佐料”,在保持央地关系总体稳定的前提下优化权力配置,实现改革与稳定的兼顾。因此,央地关系调整很少发生在“体制”层面,大多数时候表现为“机制”层面和具体领域中的微调。在日常治理中,央地关系正是以这种政策叠加的方式逐步走向完善。

(三)政治统摄行政与央地关系维系机制

联邦体制的典型特征是中央与地方属于相对独立的政治实体,联邦体制下的中央政府与地方政府存在较大的博弈空间。与之不同,我国的中央与地方属于上下级之间的隶属关系,央地关系的调整是以强化中央的统一领导为前提的。在我国统一的体制下,中央政府与地方政府不仅存在事权划分上的差别,还存在政治与行政的分别,前者属于中央与地方在“量”的层面上的差异,后者则属于“质”的区别。央地关系调整遵循政治统摄行政的基本原则。

在央地互动中,政治统摄行政体现在三个层面。一是权力来源于中央。在整个国家治理体系中,中央政府确定整体发展方向,地方政府承担政策执行任务,中央向地方下放权力“是保证中央政权稳定前提下获得长期利益最大化的策略性手段”^⑦。二是中央政府目标统摄地方政府

目标。中央做出整体发展规划,将整体性的战略目标转化为各类治理指标,层层分解到地方,再辅以考核、督查、奖励和问责等制度,确保地方治理服从国家大政方针。三是增进人民福祉是国家治理的根本。衡量政治责任的基本标准是国家治理与人民利益实现的统一。地方政府行使权力必须要符合“执政为民”的政治理念。以土地管理为例,地方政府按照法定程序行使征地权,当其很好地解决被征地农民的补偿和后续生计问题时,就实现了地方工作与中央目标的统一。反之,有些地方为了增加财政收入,扩大化地利用“增减挂钩”政策,强行拆除农民房屋,违背政策初衷,造成农民利益受损和社会大范围的不稳定,就会被中央政府问责。国家治理的最终目的是为人民服务,这是确保央地关系变动而不紊乱的根本。农民权益的实现构成地方政府行使权力的目标所指,加入国家与农民关系的维度之后,更容易理解央地互动的复杂逻辑。

五、央地关系再认识

前文结合两项土地制度实践来分析央地关系这组政治学命题。从中可以看出,中央与地方之间的关系是通过实践活动而走向“相对”平衡,而非被抽象的制度预先规定好。正如黄宗智所指出的,制度表达与实际行动存在一定的差异,即“说的”与“做的”有所不同^②,理想化的央地关系存在于制度表达和理论分析中。实践性的央地关系具有实用性、即时性,以及具体问题具体解决等特征。然而,这并不是说这种实践性的央地关系就没有规律可循。中央具有调整和纠偏的能力,这本身就构成我国央地关系的最根本的“制度性”特征。尽管这一“制度性”很多时候不是通过“制度”文本而是通过“政治语言”的形式表达出来的。

从土地管理过程来看,保护农民和社会利益,构成央地关系实践的基本维度。本文的分析不局限于中央与地方权力博弈本身,而是加入了社会维度,展示推动央地平衡的另外一个变量(实现人民利益),丰富了对央地关系实践的复杂性认识。我国属于发展中国家,国家治理体系与治理能力现代化建设正在推进,社会转型没有完成,权力不断调整构成央地关系的实际形态。跳出抽象制度并回到实践来看,可得到关于我国央地关系的如下认识。

(一)放权的底线

与联邦制下的分权体制相比,我国保持中央权力集中,在制定和执行国家长期规划,应对紧急突发事件和广泛动员群众方面,具有显著的“体制优势”。另一方面,我国内部不同地区间存在巨大的发展差异,国家治理任务十分复杂,下放权力是实现有效治理的必要条件。我国的央地关系具有很强的实用主义特征,即在锚定政治统一的前提下,中央对地方该放权则下放权力,对地方该上收权力则上收。在具体工作中,地方政府的灵活自主性与“地方主义”往往只存在“一步之遥”。从性质和后果来看,二者存在着本质差别。王绍光从事权配置的角度定义分权的底线,即“如果应该由中央政府行使的权力相当一部分落到了地方政府手中,就是跌出了分权的底线”^③,这会带来治理上的负面后果。地方分权还存在另外一个限度,即不能损害中央的权威。防止出现“地方主义”是中央放权的另外一条底线。历史经验表明,当地方权力过大,存在权力滥用行为时,中央一般采取微调手段,局部上收权力。如果地方权力进一步失控,演变为“地方主义”甚至出现“山头主义”时,中央则往往采取政治层面的处置措施。

(二)央地关系的可预期性

《宪法》就中央与地方之间的关系作出了原

则性的规定。有效的国家治理依赖于“令行禁止”。从地方政府的角度来看,获得中央政府的授权之后,只有当自上而下的激励措施与监督制度明确而稳定时,地方政府才会形成长远预期;反之,则会造成地方政府缺乏目标规划且行为不稳定。我国的央地关系具备可预期性。地方对于中央的预期来自两个方面。首先是地方政府具备明确的合法行为空间。以征地为例,地方政府依法征收土地,在特定条件下可强制行使权力,如司法强制拆迁。其次是政治上的预期。任何制度都不可能完备,在政策明确规定之外的一些领域,地方政府具备一定的“裁量权”。地方政府开展治理创新活动,前提是维护中央政府的权威,而不是利用政策缝隙来逃避中央政府的管控。中央政府鼓励地方政府进行治理创新。创新难免会出错。错误可分为两类,一是地方政府有意为之的错误,即目标和动机存在问题;二是任何创新性行为本身必然蕴含的风险所造成的失误。前者需通过加强权力监管来解决,针对后者则需建立容错纠错机制,鼓励基层干部敢担当和有作为^③。对于中央政府的稳定预期减少了地方政府的投机行为,确保了央地关系以合作为主。

(三)央地关系的规范化路径

对比联邦制下央地关系的法定化形态来看,我国“多以文件形式处理政府间关系,缺乏必要的法律权威和约束”^④,制度化程度较弱。这一形态的央地关系既存在容易调整的优点,也存在一些弊端,如容易受个人意志影响,加剧地方政府采取策略行为等。我国的央地关系调整不可能照搬联邦制模式,需坚持“道路自信”和“制度自信”,在保持政治体制稳定的前提下推进央地关系走向规范化。实践中可从三个方面着手。首先是加强党的领导。一些研究指出,认识央地关系需要突破“纯国家视角”和引入“党政关系”视

角,“中国央地关系变迁不是所谓单一制还是联邦制的回旋,也不是所谓‘集权-分权’的简单交替,而是在单一制中央集权的制度基础上,由执政党根据改革开放的实际需要而进行的动态权力配比。”^⑤强化党的领导是完善央地关系的基础。二是科学决策。中央对地方的领导很多时候是通过下达政策任务实现的。政策制定向社会开放,提高决策的公共化程度,降低官员个人因素的影响。三是提升政府回应能力,优化政府考核方式,激励地方政府积极回应当地群众的利益诉求。

(四)央地关系实践中的社会参与

前文对两项土地制度实践的分析表明,我国的央地关系运行并非封闭在政府层级内部,央地关系运作背后包含了实质目标诉求。央地关系嵌套在国家与农民的关系当中。我国的央地关系调整不仅不脱离社会,而且是以回应广大人民群众的利益诉求为根本出发点。国家治理离不开对群众的动员,任何一项政策获得广泛支持的前提是符合群众的利益诉求。从中央政府、地方政府与农民之间的三层关系来看,地方政府积极地回应群众诉求便是对中央政府负责,中央政府的政治目标与群众利益一体同源。反过来,当地方政府侵害农民利益而引发社会反弹时,中央政府就会采取针对性措施来约束地方政府。农民参与国家治理以及将维护群众利益当做治理出发点,是影响央地关系的关键因素。

(五)央地关系的阶段性

央地关系调整与国家治理目标变化相契合,不同时期社会主要矛盾不同,央地关系随着国家治理任务的变化而做出调整。改革开放后,我国面临着社会“放活”问题,国家围绕着“放权让利”来调整央地关系。20世纪90年代中后期,为了加强中央权威,中央通过金融、税收、国土方面的改革来提高权力集中度。党的十八大之后,从严治

党推动各级用权进一步走向规范化,中央在此基础上探索激励地方积极性的政策措施。当前,我国社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,国家治理既要保持经济持续发展,又要促进社会公平。从这一点出发,下一步调整央地关系的重点是改变过去以国内生产总值增长为单一指标的考核方式,建立与全面提升社会治理水平相匹配的考核激励手段。这是当前调整央地关系需要解决的重要问题。

注释:

①《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社1999年版,第31页。

②王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,载《中国社会科学》2008年第6期。

③杨光斌:《我国现行中央-地方关系下的社会公正问题与治理》,载《社会科学研究》2007年第3期。

④郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,北京:东方出版社2013年版,第4页。

⑤童之伟:《论有中国特色的民主集中单一制》,载《江苏社会科学》1997年第5期。

⑥张军:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海人民出版社2007年版。

⑦王绍光:《国家在市场经济转型中的作用》,载《战略与管理》1994年第2期。

⑧徐晨光、王海峰:《中央与地方关系视阈下地方政府治理模式重塑的政治逻辑》,载《政治学研究》2013年第4期。

⑨郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,第299—324页。

⑩姜大明:《平稳推进农村土地制度改革》,载《人民日报》2015年1月11日,第2版。

⑪周飞舟:《大兴土木:土地财政与地方政府行为》,载

《经济社会体制比较》2010年第3期。

⑫有研究者从农民、地方政府和国家互动关系的角度分析征地制度,指出“土地征用政策的变迁本身是农民、地方与国家之间关系的一个互动过程……其过程就是国家、地方政府以及农民之间利益关系进行重新界定和相互妥协”。该研究认为,“地方政府征地权的滥用……是中央、地方与农民在土地征用过程中的权利分配和制衡关系不明确或缺乏有效性造成的后果。”赵德余:《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》,载《社会科学研究》2009年第2期。

⑬丰雷、孔维东:《2003年以来中国土地政策参与宏观调控的实践——特点、效果以及存在问题的经验总结》,载《中国土地科学》2009年第10期,第10页。

⑭刘守英、周飞舟、邵挺:《土地制度改革与转变发展方式》,北京:中国发展出版社2012年版。

⑮贺雪峰:《国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源》,载《天津社会科学》2011年第4期。

⑯刘吉瑞:《论行政性分权和经济性分权》,载《经济社会体制比较》1988年第3期。

⑰桂华、贺雪峰:《宅基地管理与物权法的适用限度》,载《法学研究》2014年第4期。

⑱2005年国土资源部印发《关于规范城镇建设用地上增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》,2013年将“增减挂钩”试点范围扩大到全国29个省、市、自治区。

⑲一些地区实施“增减挂钩”项目,收回农民宅基地(注销宅基地使用证)并将其复垦后,将新增耕地无偿发包给农民,相当于农民用宅基地置换耕地,同样存在着价值差额。

⑳郭亮:《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,载《政治学研究》2015年第1期。

㉑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》,载《中国社会科学》2014年第7期。

㉒陈锡文:《农村宅基地改革的焦点和核心是什么》,载《中国乡村发现》2016年第5期。

㉓2020年7月29日,自然资源部联合农业农村部发布

《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，明确提出“充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住”。2020年10月29日，国务院副总理、中央农村工作领导小组组长胡春华参加深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，强调宅基地制度改革“严格控制村庄撤并，充分保障农民群众合法权益”。《胡春华强调稳慎推进农村宅基地制度改革试点》，载《农村经营管理》2020年第10期。

②④《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，载《人民日报》2021年2月22日，第1版。

②⑤《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》，载《资源与环境》2009年第6期。

②⑥郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央-地方关系的变革与动力》，第312—314页。

②⑦周飞舟：《大兴土木：土地财政与地方政府行为》。

②⑧李芮：《再论行政发包：历史溯源、演化逻辑和现实矛盾：基于组织学视角的解释》，载《公共管理评论》2015年第1期。

②⑨黄宗智：《清代的法律、社会与文化：民法的表达与实践》，上海书店出版社2001年版，第14页。

③⑩王绍光：《分权的底线》，载《战略与管理》1995年第2期。

③⑪2018年中共中央办公厅提出：“建立健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误错误，把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。”《中共中央办公厅印发〈关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见〉》，载《中国民政》2018年第10期。

③⑫楼继伟：《推进各级政府事权规范化法律化》，载《中国财政》2014年第24期。

③⑬汪仲启：《中国央地关系解释的话语变迁与核心要素》，载《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

责任编辑：皮莉莉

ing into the revolutionary self-cultivation theory, but such a transformation has also had a devastating impact on the Confucian theory itself. In the post-revolutionary self-cultivation era, with the Weber question unfortunately skipped, the subjects in the market in a consumer society are no longer in need of a set of skills for self-cultivation, and the future of the Confucian self-cultivation theory remain in limbo.

Keywords: Confucian self-cultivation theory, revolutionary self-cultivation, ideological transformation, organization, the Weber question

From “Treating People as if They were Hurt” to “Serving the People”: Reflections Caused by Covid-19 Pandemic 74

Zeng Haijun

Abstract: The COVID-19 pandemic is a crisis, and in dealing with it nothing is more appropriate than the extremely urgent and perilous feeling as expressed in the ancient remark, “just as if oneself were getting drowned.” People infected with Covid-19 are in dire straits, and “saving the people in deep water” requires a large and complex strategic plan of the state. The spirit of top-down compassion is inseparable from wholehearted implementation, and this kind of “wholeheartedness” can be traced to the phrase “rescue at all cost” in the traditional political discourse of “treating the people as if they were hurt”. “Serving the people” not only acknowledges the subject status of the people, but also requires the sacrificial nature of the Communist Party. In this extraordinary Covid-19 period, the traditional “filial son of the people” theory should give us some insights into the motto of “serving the people” which implies sharing joy and sorrow with the people and standing with them in weal and woe. In other words, the CPC’s maxim of “serving the people wholeheartedly” is well in line with the traditional political civilization characterized by “treating the people as if they were hurt.”

Keywords: treating the people as if they were hurt, serving the people, filial son, the people

FEATURE TOPIC II: STATE GOVERNANCE (II)

Practical Balance in the Relationship between Central and Local Governments: An Analysis with Special Reference to Land Management Practice 92

Gui Hua

Abstract: The relationship between the central and the local governments is a basic issue in the study of political science. In practice, we often see things easily gotten out of control when the central government loosens its grip on the local governments, and a state of lifelessness when the central government tightens its grip. To remedy it, the central government would tighten up when things are getting out of control or loosen up when things need to be revitalized. In this way, the central and the local governments have achieved a state of practical balance

through the dynamic adjustment of power. The purpose of the central government's power decentralization is to facilitate and promote local governance, with political unity as the bottom line and the dominance of politics over administration as the axis. A reasonable and orderly relationship between the central and the local governments is neither a one-way power decentralization nor a one-way power centralization, but a two-way process in which decentralization and centralization occur at the same time. This paper expounds on two land expropriation cases. In land management, which is the exercise of the legitimate power of the state, there involves a three-level relationship among the central government, the local government, and the farmers. The two institutional practices which link the amount of land expropriation with that of urban and rural construction land shows that ensuring the balance of the relationship between the state and the farmers is one of the preconditions for achieving the balance between the central and local governments; Protecting the rights of the farmers and promoting the interests of the masses are important anchors for stabilizing the relationship between the central and the local governments.

Keywords: relationship between the central and the local governments, relationship between the state and farmers, practical balance, institutional practice of land

Ethnic Earnings Stratification in the Western Region of China: An Empirical Study Based on Macro-structural Features and Micro-individual Factors 107

Li Xiaoguang

Abstract: Ethnic earnings stratification and underlying causes are fundamental dimensions for examining ethnic relations and promoting ethnic equality. By integrating macro-structural characteristics and micro-individual factors, this paper proposes a comprehensive theoretical framework for examining ethnic earnings stratification. An analysis of the data from China Survey of Social Change in 2010 has led to the following findings. First, in terms of the underlying mechanisms of ethnic earnings stratification, the employment sector, human capital, social capital and ethnic concentration can explain the 57%, 22%, 14% and 7% of earnings differences between Han Chinese and the ethnic minorities respectively. The Blinder-Oaxaca decomposition shows that the deficits in stock of human capital and social capital of the ethnic minorities are important reasons for earnings differences, rather than the deficits in the returns to capital, indicating that there is no significant ethnic discrimination in the Western Chinese labor market. Second, ethnic concentration and employment sectors have a dual moderation effect on the returns to social capital, but have no significant impact on the returns to human capital. In the government organs as well as public sectors, ethnic concentration does not affect the returns to social capital. But in the private sector, concentrated settlement reinforces the income returns to social capital. In the agricultural sector, ethnic concentration inhibits the returns to social capital. In light of this, the government has an important role to play in achieving common prosperity for all ethnic groups by further accelerating the development of education to enhance human capital in the ethnic minority areas, strengthening inter-ethnic interactions to optimize social capital, and accelerating the process of urbanization to improve the quality of employment available to ethnic mi-