

农村征地拆迁中的利益博弈： 空间、主体与策略

——基于荆门市城郊农村的调查^{*}

杨 华

(华中科技大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430074)

摘 要:通过阐述当前农村征地拆迁中利益博弈的空间、主体与策略,揭示征地拆迁的利益博弈实质和征地拆迁问题的根源,破解对征地拆迁的某些误解。研究发现,征地拆迁中的问题和冲突来源于利益博弈空间与具体政策实施和操作过程,而非根本的征地拆迁制度及其补偿制度。减少和克服征地拆迁中的问题和冲突,应着眼于调整具体政策实施和限制利益博弈空间。

关键词:征地拆迁;土地制度安排;补偿政策;利益再分配;利益主体;利益博弈;策略选择;维权抗争

中图分类号:C912/C914 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2014)05-0039-11

一、问题的提出:维权抗争,还是利益博弈?

改革开放以来我国城市化不断推进,城市化率和城市化水平快速提高,以致与此相伴随的农村征地拆迁已成为举世瞩目的现象。对农村征地拆迁中出现的问题的研究已有相当丰富的成果,多数学者主要是从我国土地制度安排和土地征用补偿政策两个角度展开分析。这些学者认为,征地拆迁问题的关键之一是我国土地制度安排存在巨大缺陷,农民的土地产权不清晰,政府既是城市土地的“地主”,又是国民经济的管理者,这种双重身份决定了它可以随时以征用的名义将农民的土地夺走,使失地农民处于两难处境。^{[1][2]}他们还认为,土地增值收益分配不合理也是问题的关键之一,政府在对土地一级市场的垄断购买中,拿走了土地级差地租的绝大部分,而对失地农民的补偿很少^[3],从而造成失地农民的无地、无业和无社会保障问题^[4],以及较容易触发征地拆迁冲突^[5]。为了解我国征地拆迁中出现的问题与冲突,学者主张进一步规范征地拆迁、明晰农民土地产权、允许农地自由进入城市建设用地市场等,最终实现农民的土地发展权,通过这些措施限制政府征地拆迁和攫取巨额土地增值收益的权力,而将大部分利益留给农民。

上述研究给人的印象,一是征地拆迁中的问题和冲突源于基本的土地制度安排,二是在征地拆迁过程中,政府的权力过于强大且无止境,它处于积极主动的位置,农民是手无寸铁的弱势群体,处于被动挨宰的地位,政府与农民的关系是剥夺与被剥夺的关系。但也有学者认为,我国土地制度、征地拆迁制度及补偿政策总体上是合理的,需要完善的是具体的实践机制和相应的地方政策,明晰

^{*} 收稿日期:2014-05-22

作者简介:杨华,社会学博士,华中科技大学马克思主义学院,讲师。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究”(12CKS016),项目负责人:杨华。

和扩大农民产权、允许农地入市等不仅不会消解征地拆迁中的问题,反而会加剧各群体之间的利益争夺和冲突。^[6]另据笔者调查发现,征地拆迁在本质上是对土地增值收益的再分配,这个过程必然会引发不同利益主体的碰撞、博弈与抗争,并由此引发利益主体之间的纠纷与冲突。农村征地拆迁中的利益主体主要包括地方政府、村委会与农户三方。在利益博弈中,地方政府虽然占据主导,但农民并不是无计可施,各方在具体场域下依据自己的行为能力选择恰当的策略和方法,并根据对方的选择而实施自己的策略,但各方参与者都极力追求自身效用函数的最大化。

本文基于对荆门市城郊农村征地拆迁的参与式观察与访谈,主要目的是通过阐述当前农村关于征地拆迁中利益博弈的空间,分析征地拆迁利益博弈中各利益主体的基本状况和诉求,勾勒各利益主体在利益博弈中的基本策略,揭示征地拆迁的利益博弈实质和征地拆迁问题的根源,破解对征地拆迁的某些误解,使对征地拆迁的认识回归基本的事实和常识。

二、农村征地拆迁中的利益博弈空间

在农村征地拆迁中,征地拆迁补偿及其他利益机会的分配不是铁板钉钉的,而是有巨大的利益博弈空间。土地增值收益的再分配由两个部分构成:一是征地拆迁过程中利益机会的再分配,包括拆迁、丈量、平整土地、修路、建筑、小区管理等工程的承包与务工,二是对村集体和农户的补偿。这两部分具有不同的利益博弈空间。

根据《土地管理法》,对农户的补偿由土地补偿费、安置补助费与地上附着物和青苗补偿费构成。土地补偿费根据“涨价归功”原则,国家保证农村劳动力从事农业劳动的收入^[7],即为该耕地被征用前3年平均年产值的6~10倍,最高可达30倍。征用耕地的安置补助费按照需要安置的农业人口数计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前三年平均每公顷年产值的4~6倍,最高不得超过征用前三年平均年产值的15倍。征用其他土地的安置补助费标准,也是由省、自治区、直辖市参照征用耕地的安置补助费的标准规定。如果被征用的土地尚生长着不到收获期的农作物以及其他附着物,征地单位应根据农作物预测产量支付相应的青苗补偿费和其他附着物补偿费。青苗与附着物补偿标准由省、自治区、直辖市规定,或根据实际情况确定。^[8]

在上述两个部分的利益再分配中,第一部分的利益再分配不存在政府的文件规定,是纯粹村庄内部利益的再分配,再分配权力由村庄体制精英掌握,那么在再分配过程中就必然会涉及各阶层在这个再分配利益上的较量,较量的结果由各阶层的权力、经济和社会关系等资源占有情况决定,那些掌握再分配权力,或与体制精英关系较近,或能够在征地拆迁过程中助体制精英一臂之力的阶层就能获得更多的再分配的机会。反之则少。

第二部分对村集体和农户的补偿,虽然各地都有严格的标准,但是在具体的操作中还会有较大弹性空间。除了征地拆迁中的田亩丈量、房屋面积、附着物多少、建筑材料贵贱、违建违种等具有博弈的空间外,对村集体与农户补偿份额的分配中依然有空间。不同的农户具有不同的讨价还价的能力和策略,它同样取决于他们的权力、经济水平与社会关系等资源的多少。那些资源丰富的农户,在征地拆迁过程中讨价还价空间就大,获得的补偿就多。反之空间小,获得补偿就少。总之,征地拆迁过程是各农户群体的利益博弈过程,并且主要是农户群体与村干部和地方政府的利益博弈过程。利益博弈必然会因为利益分配的不平衡而产生冲突。

三、农村征地拆迁中的利益主体

(一)地方政府

公共选择理论认为,政府官员是具有理性的“经济人”,不会因为在政治领域中就从自私自利的利己者转变为大公无私的利他者,他们也具有追求自身利益的动机和愿望,在进行行为选择之前也要对成本与收益进行核算。^[9]政府及其官员也具有自身的利益目标,在交易过程中同样追求自身利

益的最大化。政府作为经济人,如果某个行为既可增进公共利益,又可以实现个人利益及地方和部门利益的最大化,他们就会热衷于实施该行为。^[10] 农地转非是经济发展、城市扩展的必然趋势,地方政府作为一个理性经济人之所以将其纳入政府官员的效应函数中,是基于土地的过度激励。

1. 彰显地方官员政绩。城市发展状况是地方官员政绩考核和政治升迁的最主要指标。我国政府官员的选拔制度不是公民选举,而是由上级政府任命并对其进行政绩考核,从而决定其升迁。相对于上级政府,下级政府的行为和绩效具有私人信息的性质,要想在上级政府考核中取得高分就必须发送业绩信号。^[3] 在非对称信息情况下,上级政府不能准确掌握下级政府的行为,只能根据下级政府的行为结果进行评价。显性的政绩莫过于经济发展指标(GDP)和城市化推进速度、宽广的广场(草坪、大学城)、高大的标志性建筑以及灯火通明的城市建设场景。地方官员还有任期限制。为此,地方官员在晋升的压力下,必然在其任内以公共利益的名义征收农民土地,尽可能地推进城市化建设。

2. 扩大地方财政需求。地方要发展必须依靠财政,但是分税制下,75%的增值税被中央拿走,地方只剩下25%,但地方政府仍然承担着巨大的经济社会职能,因此地方财源紧张,财政压力非常大。但是经济社会发展又是必须的,于是对土地及与土地相关的产业收入和税收就形成了过度依赖。有学者将这种预算外的财政收入形象地称之为“土地财政”^[11]。

3. 地方官员其他的任职收益。譬如,通过推进城市化发展地方经济、增加就业、扩大城市等级,以及地方官员“为官一任造福一方”的声誉,等等。

上述情况都促使地方政府和地方官员希望在最短的时间内,花费最少的成本来完成征地拆迁、急速推进城市化进程;同时,在其承担主要政治责任的情况下,又必须防止农民因利益再分配不公而发生大规模社会冲突而导致政治社会不稳定,也希望尽可能地防止群体访、越级访和进京访以避免上级政府的政治压力。

(二)村委会

由于征地拆迁过程牵涉复杂的村庄政治、经济、社会和文化关系及其变化,这些关系不理顺和处理好,就会给征地拆迁带来难度,而最熟悉这些关系的莫过于村委会干部。村委会在实践中扮演着多重角色:一是执行上级政府的各项方针政策,贯彻上级指示和精神,即作为上级政府的代理人角色;二是作为农户选举出来的自治机构,要争取和保护农民利益,即作为农户的委托人角色;三是村委会充任者还要为村集体及其自身利益考虑。作为征地拆迁的主体,如何扮演和协调上述三种角色,如何在上述三方利益中走钢丝,既让上级满意,又为农户所认可,还使自己的利益最大化,是村委会干部需要思考的策略。

(三)农户

农户作为重要的利益主体,他们拥有共同的利益。但在农户分化的情况下,农户个体之间利益的差异性极为突显。^[12] 根据征地拆迁中农户行为及其逻辑的差异,以及各方主体的认定,可以将征地拆迁中的农户主体分为精英农户、硬钉子户、软钉子户和普通农户。在这里“钉子户”纯粹是为了方便阐述该类农户的行为特征而援用农村的本称,不包含任何价值判断。不同农户群体在权力、经济(财富)和社会关系等资源的占有上存在差异,并因此具有不同的特征、社会禀赋和结构性位置,这也使得他们在征地拆迁的利益博弈中具有不同的行为方式、逻辑和策略选择空间。

1. 精英农户。精英农户是村庄中的上层人士,包括体制精英、非体制精英、经济精英和灰色势力等,他们掌握着村庄主要的权力、经济和社会关系等资源。这部分农户占10%左右。体制精英是指除村委会干部以外的掌握一定村庄权力的群体,包括小组长、退休村干部以及其他农村公职人员。非体制精英包括在外闯荡者、医生、退伍军人、乡村教师、村霸、家族头人等。经济精英是指通过经商或办实业,拥有较大规模的资产、年收入在数十万至上百万不等的农户。灰色势力是指乡村混混,他们不从事正当职业,通过暴力市场化^[13]或欺骗手段谋取利益。精英农户拥有农业之外的

收入和利益机会,经济水平在中上;它们之间关系较为密切,一般都支持村两委的工作;他们拥有村庄再分配权力或接近该权力;他们的超社区关系网络较广,尤其拥有体制性资源。

2. 硬钉子户。这部分农户由两类农户构成,第一类是精英农户中现任村干部的反对派,第二类是村庄中最边缘的群体,共占总农户的1~2%左右。第一类硬钉子户属于村庄的精英农户,他们拥有较丰厚的资源,在经济和社会关系上都独立于其他农户,尤其是独立于现任村干部,因此他们的策略选择空间较大,行为较少受约束。他们在征地拆迁博弈中的诉求,除了经济利益外,更多的是通过做钉子户来实现在村庄的政治目的。第二类硬钉子户是被村庄日常生活和村庄政治所排斥的农户,他们处在村庄主流生活和社会关系之外,对村庄的社会关系依赖程度较低,不在乎村庄的评价,包括村庄外来户、小姓农户、极端贫困户、无赖户、越轨农户及其他边缘农户。这类农户在征地拆迁中表现为耍赖、“破罐子破摔”,不顾及村干部、精英农户的面子和其他农户的利益,除了数额巨大的利益诉求外,还包括对村干部、其他农户的报复心理,通过做钉子户来达到对以往被排斥的平衡。江西“宜黄事件”中的钉子户就属于村庄的边缘农户。^[14]

3. 软钉子户。这部分农户一般属于村庄中的中上等农户,主要包括举家外出经商或在本地兼业成功的农户,占农户数的10%左右,年收入在5万元至10多万不等,他们的经济资源较为丰厚,也拥有一定的象征性资源。他们的主要特点:一是他们占有一定规模的土地(20~30亩),自己耕种或转出;二是他们主要的利益关系和社会关系在村外,拥有较高质量的超社区关系,对村庄内部社会关系的依赖程度较低;三是他们拥有一定的知识和见识,对征地拆迁政策有一定了解,相关信息渠道较为畅通;四是他们与村干部接触并不紧密,参政议政的热情很高,等等。正是因为他们权力、经济和社会关系上对其他农户,尤其是对村干部的独立性较强,才有能力做钉子户。他们在征地拆迁利益博弈中的策略选择空间较大,行为较为自主,主要诉求是维权和获得更多利益。

4. 普通农户。这部分农户包括纯农业户、半工半农户和贫弱农户,其中纯农业户耕种中等规模土地(30~50亩),收入在3~4万元,属于中等水平;半工半农户耕种20亩左右的土地,并外出务工或兼业,收入在中等偏下;贫弱农户耕种较少土地(5~15亩),因鳏寡孤独、既缺少技能又缺少劳动力、常年有病号等缘故,家庭经济较为困难。普通农户阶层在权力、经济和社会关系等资源占有上都一般或较低,他们在权力上依赖于村干部,在经济和社会关系上不独立于村干部和精英农户,并受村干部和精英农户的支配和排斥。这部分农户接近80%,是农村中最大的群体。他们在征地拆迁博弈中的策略选择空间较小,行为能力较弱,行为较容易受村干部和精英农户的束缚,但他们一旦形成群体维权行动,就具有极强的政治性。

四、农村征地拆迁中各利益主体的策略

(一)地方政府的策略

1. 停止批地和控违拆违。地方政府在征地拆迁中的一个重要工作是控制征地拆迁的成本,其手段之一是在征地拆迁展开前停止批地和控违拆违。地方政府是征地拆迁政策的制定者和执行者,当它将某片区域土地纳入发展范围之后,首先要做的是未雨绸缪,停止审批农村建设用地。农村建设用地主要是宅基地。当一个村庄被规划进开发区后,无论农户是否在符合法律的条件下申请宅基地,还是希图通过廉价建房来获取高额征地拆迁补偿,皆不再予以审批。因为如果不停止宅基地审批,农户在得知征地拆迁的消息后就会疯狂地申请宅基地,或者按照农村的惯例,先建再申请宅基地。届时政府就要额外花费巨额的补偿款。

停止审批宅基地政策出台后,农民在土地上或原来宅基地上的所有新建筑都属于违规建筑,都是在拆除范围之列。面对农村的违章建筑,政府的策略是组建“控违拆违办公室”(控违办),首先对可能的违建给予控制,对农户宣传教育,并定期进行巡查,制定村干部的定期汇报制。一旦发现违章建筑,第一次予以警告,勒令其自行拆除,第二次则由专派干警、城管和土管联合组成的拆违支队

进行强制拆除。^[15]通过控违拆违,地方政府一般能够控制大规模的违章建筑。

在停止批地和控违拆违的同时,地方政府还开了道口子,即对农村少数精英农户的申请宅基地是批准的,理由一是这少部分人在地方政府中有关系,二是这部分人在村庄中有威望和能耐,可以为政府所用(否则做钉子户还惹麻烦)。同时,对农户在耕地上突击种树、打禾场和搭敞篷等违规举动,政府一般是睁只眼闭只眼,一来对这些行为的额外补偿较少,而“控违拆违”的执行成本又较高,二来通过补偿这些“违禁”附作物,使农户尝到甜头,但又因是违禁的而处于道德的低位,因而不会理直气壮地再要挟政府,政府的工作就较好做通。

2. 利用利益空间调控村干部与村民的博弈。由于村干部最熟悉村庄和农户的情况,地方政府作为村庄的外来者必须倚重村干部来完成征地拆迁工作。要调动村干部的征地拆迁积极性,除了行政命令外,就是必要的利益激励。在荆门市郊农村,有以下两种基本激励机制:一是地方政府通过文件规定给村委会留补偿款,即土地增值收益分三块,一块给地方政府,一块给村委会,一块给农户;二是直接给予村委会和村干部奖励,如村干部拿下多少户就给多少奖励。在这两块利益中,前一块是大头,它的比重一般要占土地增值收益的10%左右。但是这两个措施的激励是有缺陷的:即便村委会干部在征地拆迁中不卖力,它也可以得到第一部分补偿款;在实践中,村委会往往为了不得罪农户而将工作难度放大、将矛盾上交。

鉴于此,地方政府后来改变策略,采取对村干部的激励与农户的补偿款绑定的方式,即规定给村委会和农户的补偿款是固定的(如26 000元/亩),其中规定给农户的是一个固定的数(13 000元/亩),剩下的就留给村委会(13 000元/亩)。这就使得主要的博弈方从地方政府与农户,变为村委会与农户——只要农户要价高于13 000元/亩,且博弈成功,那么高出的部分就是村委会损失的部分,村干部为了留住更多的补偿款就会加大力度与农户博弈。地方政府通过设定利益博弈空间、改变博弈方式,一方面使自己从村庄博弈中释放出来,在某种程度上脱离了村庄矛盾的漩涡,另一方面加强了对村干部的激励,加快了征地拆迁速度。

3. 让开发商直接征地拆迁。利益博弈必然会产生矛盾,一旦引发冲突,对于地方政府来说就是引火烧身。在维稳的压力下,这是地方政府亟须避免的。因此,地方政府就让开发商直接与农户谈判,使博弈方从地方政府、村委会与农户,变成开发商与农户。地方政府打的算盘是,一旦开发商与农户发生利害冲突,也是社会主体之间冲突,属于民事纠纷的范畴,不牵涉到地方政府,就不会演变为政治事件(如上访、群体性事件)。开发商也乐意如此,因为这样征地拆迁的速度要快得多。

开发商征地拆迁速度快,有两个方面原因:一是他出价较地方政府高,二是他请混混协助征地拆迁。就第二点而言,混混是拥有暴力的群体,他们通过威胁或直接使用暴力使农户同意开发商开出的条件。调查了解到,开发商给农户做工作,身边总要跟几个混混,或混混直接去农户家纠缠,农户被打在征地拆迁中很频繁。混混一般不在本村“做工作”,而是采取回避熟人社会的方式。在混混参与征地拆迁中,矛盾的双方虽然不是地方政府与农户,但是地方政府的如意算盘还是打错了,农户依然将矛盾对准地方政府,上访和群体性冲突依然对准地方政府和村级组织。并且开发商拉高了征地拆迁的标准和村民的预期,导致政府以后的征地拆迁阻力和成本增大。

4. 变相施压拔软钉子。普通农户在政府与村委会干部的配合下很快就同意征地拆迁了,但是村庄中的软钉子户却不是很好对付的,他们以各种理由拖延拆迁,甚至直接漫天要价使谈判无法进行。政府和村委会除了继续“地毯式”地做工作外,为了使软钉子妥协,一般采取两个相辅相成的战术:一是心理战术,二是干扰战术。心理战术主要是在做工作的过程中给软钉子户进行心理施压,其一是欺骗软钉子户说其他不愿签协议的农户都陆续签了,就剩下你们一两户了,如果你们再不签,影响整个征地拆迁工作,损害其他农户的利益,他们会对你们有意见,在背后戳你们的脊梁骨,甚至背后捅刀子;其二是威胁说如果你们不同意征地拆迁(尤其是拆迁),就绕开你们不拆,这些现象不是没有出现过,到时的损失你们自己负责;其三是告诉他们早搬迁早住进好的楼层,否则就只

能分到较差的安置房了，并且政府提供的房源有限，不一定完全安置得过来，最后搬迁的只能在外搭棚户或租房子。由于软钉子户并不是真正地想阻止征地拆迁，而是想通过做“钉子户”搞更多好处，在政府的这些心理战术下，一般会有所松动。干扰战术是指通过一系列“合法的伤害”措施，破坏农户居住环境、给农户生活带来不便而迫使他们退让，主要是在施工上做文章，譬如施工中故意制造巨大的噪声，并且整晚整夜地施工，让农户在震耳欲聋的声音中难以入眠；阻隔和破坏农户出行的道路；施工车辆不停作业，造成农户居住区黄土尘沙漫天飞扬，使农户无法呼吸，并布满家庭的每个角落，等等。另外，还直接断水、断电，使农户生活无法继续。在这些压力 and 不便之下，软钉子户不得不降低自己的要求，在政府能够接受的最高范围上同意签协议。

5. 强征强拆拔硬钉子。当前农村的征地拆迁体制是一个等级体制，村委会、乡镇及拆迁办和县市领导各掌握一定的征地拆迁权限和空间，权限越大，掌握的补偿空间也越大，担负的政治责任也越大。村委会是征地拆迁的“排头兵”，他执行征地拆迁政策，掌握一定的补偿空间，但他不负政治责任。乡镇及拆迁办是征地拆迁的直接指挥者，掌握较大的补偿空间。县市领导是地方征地拆迁政策的最高制定者和执行者，掌握最大的补偿空间，但最后的政治责任也尤其重大。当村委会无法满足钉子户的额外要求时，村干部就将责任往上推。如果乡镇及拆迁办能够满足钉子户的要求，就会“表态”满足，如果它们也不能或无法满足，他们也将责任往上推到市县主要领导。在后者掌握的空间和尺度上，能够满足的则“表态”满足。在一般情况下，村委会和乡镇及拆迁办会将大部分农户的工作做通，他们最后不能真正“表态”的一般只剩下一两户或两三户硬钉子户，即真正需要市县主要领导“表态”的只有很少的几户。如果这几户提出的要求连市县主要领导都不能满足，那么为了完成征地拆迁工作，市县主要领导就会下令“强征强拆”。此时，可能会出现暴力和流血事件，地方政府正好通过“流血”而把市县领导能够表态的补偿款塞进了硬钉子的口袋，完成征地拆迁。当然也极有可能演化为政治事件（如宜黄事件），其政治责任由市县主要领导承担。

（二）村委会的策略

在征地拆迁过程中，由于地方政府对村庄和农户的具体情况不了解，很多工作都得村委会协助或直接来做，所以村委会的角色和策略就至关重要。

1. 对农户的策略。村委会在做工作之前，会对不同群体农户的反映和行为有个基本的预估，根据这个预估而采取相应的行动。一般而言，农户会有三种行为：首先是群体联合行动。农户可以通过抱团的形式联合起来，形成行动的群体效应性，加强讨价还价的能力，以给村委会和地方政府施压。其次是消极不合作。农户在无法进行积极反抗时，消极不合作是最常用的方式，即通过拖延的方式延误拆迁时间，拉高征地拆迁成本，以此逼迫村委会和地方政府就范。最后是过激行为。拆迁中的过激行为通常包括个体对抗、上访和群体性事件，普通农户的个体对抗包括自我伤害行为。极端行为的产生能够引起强烈的社会反响，赢得属于弱者的道德优势，给村委会和地方政府以压力。

（1）瓦解农民联合行动。村干部通过不同的方式消解村民间的联合行动。第一，适当提高补偿标准以加剧农户之间的利益分化。不同的农户对补偿标准的心理底线不同，达到其底线后，便可能脱离联合行动而同意征地拆迁，这样就会置其他不签字的农户处于弱势和不道德的境地，即他的不同意会损害其他同意农户的利益，最后也会被迫同意。第二，树典型，找先锋。老百姓有攀比心理，如果有人带头都会跟着走，村干部首先做通党员、代表、小组长及有威望、有地位的农户的工作，让他们带动、影响其他农户。第三，逐一做工作的方式造成村民之间信息不流通和相互不信任感。村干部只有在第一次要村民表态的时候会把村民召集起来开会，其余时候都是逐一到农户家做工作，特殊情况特殊处理。甚至有时候动员大会都不开，直接一户一户做工作，甚至很多农户在其他农户领了补偿款之后才知道征地工作开始了。在逐一做工作的方式下，村干部与农户签订“秘密协议”，并被要求对其他农户保密，而农户为保住自己的既得利益，通常会与村干部采取一致行动。通过这些方式，村干部基本上可以瓦解农户之间的抱团行动，为后续步步为营、各个击破创造条件。

(2)步步为营、各个击破。这种方式是根据不同农户群体的特点、社会禀赋和在社会结构中位置的差异,判断其基本的个性化需求以及所能采取的应对策略,而在做工作的时间、地点和方式上都有所不同,从易到难一个一个突破瓦解,最终使工作做通,达到和谐征地拆迁的目的。

首先是做精英农户的工作。村委会对他们采取的是笼络和许以利益的方式,使他们做出让步,并坚定地支持征地拆迁工作。针对他们的方式有,在房屋质量、征地面积以及山林、鱼塘及其他附作物等方面尽量多计算,对他们的违章建筑睁只眼闭只眼,将他们纳入征地拆迁工作小组协助做工作,将征地拆迁及其后的建设工作工程、务工承包给他们,等等。

其次是做普通农户的工作。普通农户在权力、经济和社会关系上都不独立于村委会干部及精英阶层,因此面对前者来做工作,他们能够动用的关系、资源和策略较少,只能尽可能采取拖延的方式。针对普通农户,村委会干部一般采取短时间内的强攻势,即村干部和陪同做工作的精英农户分成两班轮流到农户家里。村干部做普通农户的工作具体有以下几套话语逻辑:第一,发展的话语,告诉农户土地被征了就能解放劳动力,能够出去打工致富;第二是集体主义的话语,征地拆迁是为了村集体的发展,你不卖村里的事情就搞不成了;第三是感情的话语,说自己也没有办法,征地拆迁是上面给的任务,要农户给些面子,配合自己的工作,否则村干部都要被撤职;第四是压力性话语,申明土地的性质是集体的国家的,村里已经被纳入规划,土地不卖也得卖。一般而言,在村干部等的攻势下,普通农户在两三天之内就会“缴械投降”,接受村干部给予的补偿条件,当然村干部也会在“秘密协议”上给他们点额外的好处。

再次是做软钉子户的工作。软钉子户对征地拆迁是抱无所谓的态度,他们之所以能做“钉子户”,就在于他们在权力、经济和社会关系上都独立于村干部和精英农户,其做“钉子户”的理由可以无限多样,归结一点就是漫天要价、任何环节都要价。对这一点,村干部看得很清楚,所以需要耐着性子跟软钉子户“软磨硬泡”。一是坚持不懈,不做通工作坚决不放弃;二是频繁上门,每天都去做工作;三是经久耐坐,有时候一坐就是一天,甚至坐到凌晨三四点也是常有的事;四是磨嘴皮子,好说歹说,能攀的关系、能拉的话题几乎都会攀上拉上;五是要找关系人,通过与之关系较密切的中间人沟通、协调和润滑相互之间的关系;六是打擦边球,额外给他们好处,满足他们的要求,这是做通软钉子户工作的关键环节。在村干部的软磨硬泡之下,软钉子户由于经不住长期“折腾”、“折磨”并得到了好处之后,一般都会同意征地拆迁。

最后是做硬钉子户的工作。硬钉子户在某种程度上是现任村干部的反对派而不配合征地拆迁工作,或以拒绝征地拆迁为手段达到其他的目的,如政治诉求,一般做工作的方法对他们来说没用,所以放在最后采取特殊的方法解决。针对这部分人,可能有以下方式:一是挑拨他们的家庭关系;二是找与硬钉子有过节的人对硬钉子采取强制性征地拆迁,闹出一定程度的事故,如肢体冲突,从而可以借着事故将额外的补偿塞给硬钉子并将征地拆迁完成,这个方式虽然有点血腥,但是村干部不用负责任,因为事故双方是“有过节的”;三是绕开硬钉子户征地拆迁,使其处于孤立状态,再对他们进行断水断电断路,使他们生活不方便,以使他们屈服;四是在硬钉子只剩下一两个之后,将他们上交给地方主要领导,如县长、市长决定强征强拆,从而完成做工作的任务。

2. 对政府的策略。村委会介于政府与农户之间,既是政府在村庄的代理人,又是村民自治主体,它的身份是双重的,因此地方政府(县乡)虽可对它进行行政考核和下达行政任务,但它又处在正式行政科层制和压力型体制之外,可以不受行政的辖制。因此,在征地拆迁中,它的角色较为多元,既要协助地方政府完成征地拆迁任务,又要代表农户的利益跟地方政府博弈,同时又有自己的盘算。这样,在征地拆迁过程中,村干部可以利用农户难以做通工作为由向上级政府讨价还价,为村集体和村民争取更大的利益空间,也为自己捞取更多的好处。

征地拆迁中工作难做,对于村干部而言并不是纯粹的坏事,因为并不是村干部不卖力,而确实是农户太难缠,要求难以满足,而只有给更多利益空间工作才好做,征地拆迁才能按时按质完成。

所以,工作越难做,软硬钉子户越多,尤其是农民诉求的群体性越突显(如出现群体性的抗争),村干部对政府的谈判能力就越强,政府就会下放更多利益由村集体支配。当前在沿海地区通行的“留地安置”,很大程度上就是村干部利用村民的反抗情绪争取而来的土地发展权。另外,由于村干部处在行政科层制之外,即便没有做通钉子户的工作,或者他们干脆不卖力工作,上级领导事实上也拿他们没办法。所以,一方面上级政府会尽量给村干部许以利益,以使其卖力工作,另一方面是当村庄剩下一两个“硬钉子户”实在做不通工作,村干部和拆迁办都无法满足其要求,如要价太高无法表态时,村干部就可以将硬钉子户名正言顺地交由上面来拔,自己则完全推卸责任。这是一种矛盾上交的策略。

3. 对自身的策略。村干部在征地拆迁中要达到的目的是尽量完成上级交代的任务,尽可能少地得罪农户,而最重要的是在其中得到巨额的好处。要得到额外的好处,有以下几个策略:一是加强村委会内部整合,在共同的利益上达成默契,因此可以在针对自己的补偿时,不需要任何博弈就可以得到巨额的利益,如多丈量土地、房屋面积,在山林、鱼塘及其他附作物等方面多计算等;二是利用监督的漏洞攫取村集体财产,如在现有村民自治制度中,村民和上级政府对村委会的监督缺乏有效的途径,这就使得村级财务存在巨大“黑洞”,造成征地拆迁中留给村集体的巨额补偿有可能流向村干部手中;三是与村庄的灰色势力、经济精英结成利益联盟。精英阶层利用灰色势力的暴力因素和经济精英的财富使征地拆迁及后续建设更加迅速,灰色精英和经济精英则利用精英阶层的再分配权力介入再分配的核心过程,共同攫取征地拆迁中的再分配资源。

(三)农户的策略

在征地拆迁博弈中,农户的策略选择空间及采用什么样的策略,取决于他们所拥有的权力、经济和社会关系资源。这些资源占有越多,策略选择的空间就越大,在博弈中就相对占优势,获得的再分配资源就越多。反之则少。

1. 精英农户的策略。精英农户中,除少数是现任村干部的反对派而往往成为征地拆迁中的硬钉子户外,一般都在村干部笼络下支持征地拆迁工作。他们在征地拆迁中为了使自已利益最大化,最主要的是与精英阶层结成利益联盟,攫取巨额利益,以及积极配合、支持和参与征地拆迁工作,从中获得利益机会;其次是通过与村干部及乡镇的关系获得征地拆迁中的工程拆建项目;最后是通过疏通各方面关系,明目张胆地建设“违章建筑”或在户头上增添人口,从而获得额外的补偿,等等。

2. 硬钉子户的策略。硬钉子户在征地拆迁中是要通过做“钉子户”达到特殊目的和攫取巨额利益,其策略一般是个体对抗和个体上访。个体对抗的方式包括:一是提出自己的特殊诉求,威胁村干部和乡镇干部,若不满足或不解决就不同意征地拆迁。他们的诉求包括陈年旧账,这些问题一般较难解决,或者一时半会儿解决不了。二是在施工现场用身体阻止施工,并与村干部和乡镇干部发生口角和肢体冲突。三是不让做工作的干部及其他人员进家门,不给予后者直接沟通的机会。四是漫天要价。五是提出不合理要求,如给子女解决工作问题等。通过这些措施,硬钉子户极大地拖延了征地拆迁的时间,增加了自己与村干部和乡镇谈判的筹码。个体上访也是硬钉子户的策略。硬钉子户针对村干部的上访主要有两个理由:一是管理者阶层在征地拆迁中违法违规操作和非法攫取利益问题,二是村干部对硬钉子户的权利和利益的侵犯问题。两个理由都具有维权性质,但是硬钉子户的目的除了维权外,主要是以上访为手段要挟基层干部为自己解决问题或获取额外利益。且硬钉子户的个体上访往往是缠访、越级访和进京访,因此具有极强的政治性,基层政府也就有压力去为其解决问题和许诺额外利益。^[16]

3. 软钉子户的策略。软钉子户没有硬钉子户那么多的特殊诉求,他们做钉子户就是为了得到更多的补偿款。他们不像硬钉子户那样粗暴、生硬地对待做工作的人,而是跟他们“打太极”,采用“拖”的策略。双方有直接交锋,但让村干部和政府挠不到痒处。他们不按照常规出牌,但每次交锋都谈不到点子上,在征地拆迁的每个阶段他们都有“拖”的理由,“拖”对他们而言不需要付出代价,

因为他们懂得政府征地不能违法而且有时间压力。在签订协议阶段,村干部主要通过软钉子户的亲朋好友上门做工作,有时村干部和上级征地拆迁单位人员也陪同,软钉子户主要通过各种理由拒绝或拖延签字。不同的农户会有不同的理由,这些理由既有合理合法的,也有不合理不合法的,有的甚至是漫天要价,但都是村干部无法完全满足或一时半会儿无法满足的,从而使得村干部的工作难以做下去。这一阶段的冲突一般是言语冲突,也可能出现冷漠对峙的情况。有时村干部会突破“和谐征拆”而请乡村混混介入,就可能造成双方的肢体冲突。在双方的讨价还价的博弈中,双方谈妥后会签订“秘密协议”,软钉子户从中获取标准补偿之外的巨大利益,如一套房子或数十万不等的额外补偿。在领取补偿阶段,软钉子户亦可能以某些理由拒绝领取补偿,不在补偿清单上签字画押,也可能造成双方的对峙。在交付土地阶段,软钉子户还可能故伎重演,在现场向村干部提出新的要求,不满足就不让动工,这种现场对峙会引起村民的围观从而将双方的冲突彻底公开化,且很可能会出现“钉子户”与村干部发生肢体接触和暴力冲突;同时也可能使双方的私下交易公之于众,这很大程度上会损害村干部的公正公平形象。

4. 普通农户的策略。普通农户占有的资源较少,在权力、经济和社会关系上都不独立于村干部和精英农户,因此当他们与村干部和来做工作的精英农户博弈时,策略选择空间就较狭窄。他们一般不敢得罪村组干部和精英农户而漫天要价和横扯,以免被认为不给后者面子和人情而得罪后者,以后没有好果子吃。村干部会鉴于普通农户的友好态度而适当地给他们调高补偿标准,给点小甜头,但不许外传。有的普通农户通过“诉苦”等悲情方式会获得村干部等的同情而得些额外的小好处,如在工程中务工、小区管理、环卫等。除此之外,普通农户较为普遍的策略是在征地拆迁前或预期征地的时候在自己院子、耕地上植树,将禾场倒上水泥,有条件的还可以在门口搭个铁皮棚子、在地里挖个堰塘,以及暗地里建些违章建筑(砌墙、附属屋、刷墙、加层等),以期获得更多的附着物赔偿。村委会和政府一般容忍这些突击行为。另外,普通农户为了多获得村集体按人口分配的款项,或者为了多获得按户头分配的安置房(面积),倾向于添置家庭人口或户头,策略是让儿子早点结婚、分家及生子,或者推迟女儿出嫁、甚至干脆招婿上门。除了这种个体的策略外,普通农户还可能采取群体行动,典型的是群体性事件和群体性上访。这种群体行动针对的对象是村委会和地方政府。因此,其诉求有两个:一是要求村委会和地方政府纠正征地拆迁中的不公平不公正的政策和做法,惩治其中村干部和地方官员的贪污腐败行为,二是纯粹的“出气”、“解气”,通过群体性事件的方式释放对村干部和地方官员的不满。

五、进一步的讨论

(一) 征地拆迁问题主要源于利益博弈,而非基本制度设置

当前学界和公共媒体普遍将农村征地拆迁中出现的问题和冲突主要归结为政府的侵权,而其背后是我国土地制度和征地制度安排存在根本问题。这种观点源于没有切入征地拆迁现场,忽略了征地拆迁事实的复杂性和多面性,没有全面了解事实的本质。从总体上来说,我国现有对土地增值收益的再分配是合理的,征地拆迁中出现的问题和冲突不能归结为土地制度和征地制度,它是征地拆迁具体的地方政策不合理及实践中具体操作所带来的问题。征地拆迁补偿作为利益再分配的一种方式,具有较大的利益博弈空间,使得各方利益主体尽情地参与其中,依据各自所掌握的权力、经济和社会关系等资源而采取不同的策略使自身效用函数最大化。但是不同利益主体所掌握的权力等资源大小不一,从而获得的再分配利益也存在差距。这种不均衡的博弈必然导致对利益再分配的激烈争夺,再分配结果必然是不均衡的和不公平的,从而会影响各利益主体之间的相互关系,进而产生摩擦和冲突。因此,解决问题的方向是对征地拆迁具体政策和操作过程给予调整,诸如:(1)制定相关制度和措施缩小利益博弈空间;(2)限制强势主体的谋利行为;(3)保护弱势主体的基本权益,而非基本制度的推倒重来。

（二）征地拆迁能带来实质利益，大部分农户盼征地拆迁

当前学界和公共媒体弥漫着一种征地拆迁剥夺农民权利、使农民致贫的普遍情绪，据此认为农民拒斥征地拆迁是本能，征地拆迁过程中农民做“钉子户”、“上访户”是抗拒征地拆迁，是维权抗争。笔者并不否认存在政府在征地拆迁过程中对农民权益保护不到位的现象，但是随着我国征地拆迁工作的逐渐完善，征地拆迁补偿的数额和标准不断提高，对失地农民的保障制度也逐渐建立和完善，征地拆迁对于农户来说不再是洪水猛兽。^[17]从实地调研来看，城郊农村的大部分农户非但不抗拒征地拆迁，反而翘盼征地拆迁，因为对于大部分农户而言，相对于土地上的农业收入，征地拆迁补偿是一笔巨额的财富。这笔补偿款的意义，对于年青的户主来说，可以成为一笔可观的积蓄或创业资金，抚养子女问题不大；对于中年户主来说，可以成为完成子女读书、子女婚嫁等人生任务的物质基础；对于子女已经外出工作或是已经结婚的中老年户主来说，可以成为自己的养老资金或是给子女的一笔可观的遗产。除了补偿款外，政府都会给失地农民安置在城市化的小区、介绍工作和购买失地农民养老保险，不仅可以解决失地农民的后顾之忧，还让他们过上了城市的生活。真正不愿意征地拆迁的只有极少部分农户，他们一般是土地较少、房屋较陈旧，缺乏其他生活技能和社会关系，征地拆迁对于他们的财富增长不大，反而会降低他们的生活质量，因此他们对征地拆迁具有抗拒心理。

（三）征地拆迁是必然的，并积极为利益博弈做准备

当前学界对征地拆迁有个误解，即农民“抗争抗拆”是为了不被征地拆迁，是为了保护自己的财产不被侵犯，或者说对土地和现有居住环境有难以割舍之情而企图以死抗争。^[18]但笔者的实地调查感受是，城郊农民的心里都很清楚，他们的地是要被征的，房屋是要被拆的，征地拆迁趋势是阻挡不住的。农户的这个心理是基于以下几个理由：一是对城市化发展的认识，认为征地拆迁是城市化发展的必然要求；二是对政府权力的认识，认为谁都没有足够的能耐跟政府作对，跟政府作对总是没有好果子吃的，这显示的是在政府强大权力下农民的微小与孱弱；三是对集体土地的认识，认为土地是集体的，集体拥有土地所有权，农户只有承包权，集体要收回土地是不能阻拦的；四是对农民群体意识的认识，认为其他农户都愿意征地拆迁，自己不能做另类，等等。既然最终是要被征地拆迁的，那么与其想着怎么不被征地拆迁，还不如积极地为征地拆迁做准备，即为在征地拆迁利益博弈中如何获得更多的利益积极谋划。这样，在农村就会产生“预期征地拆迁”的影响，主要有土地产权纠纷与人际关系紧张：前者主要是由于农户间土地权属不明确，或者按照地方性共识是明确的，但是却不符合法律规范，那么在预期征地拆迁的情况下，农户之间为了争夺土地权属、明晰产权而产生纠纷，或者援引法律规范来争夺土地产权而与地方性共识下的产权产生矛盾；后者是指由于预期征地拆迁之后，农户都将住进了小区，打破原来的邻里居住格局，且不再务农之后，相互之间在生活、生产和交往中的互助合作也不再需要，即预期征地拆迁后相互之间的社会关系依赖程度降低，于是不再顾及彼此情面而肆意争夺土地产权及相关利益，从而造成人际关系紧张局面。

（四）征地拆迁中多数利益博弈在平静中展开，强征强拆是个案

当前政府和学界流行两个判断：一是征地拆迁是“天下第一难”，二是“强征强拆”侵犯了农民权益。^[19]“天下第一难”与“强征强拆”必然是联系在一起的，前者强调的是“难”，为政府所深切感受，后者强调的是暴力，为学者所痛切，正是因为难才会有暴力。无疑这两个判断都具有真实性。但是实地调研表明，征地拆迁过程中大部分时间都是在平静中度过的，强征强拆只是个案。上文对分化农户的分析中可知，精英农户占10%左右，他们中除少部分是现任村干部的反对派外，一般都支持现任村干部，且在征地拆迁过程中受村干部的笼络。接近80%的普通农户处在村庄社会结构中的下层，在征地拆迁的利益博弈过程中，这部分农户的策略选择和博弈空间较为狭窄，经不住村干部的劝说、诱骗和恐吓很快就会同意征地拆迁。真正要花费村干部和地方官员一定脑力和精力的是软钉子户和硬钉子户。^[20]软钉子户之所以是“软”，是因为他们做钉子户就是为了获得更多的补偿，因此在多做工作和利益许诺之下，经过一段时间的软磨硬泡，也会拿下来。最难对付的是有特殊目

的和信口要价的硬钉子户,但一般性做工作和在“可表态”范围内的利益许诺难以使其妥协,从而将村干部和地方官员的时间和精力无限耗费,极大地抬高了征地拆迁成本。到这个时候,就只能由地方主要官员(市县长)下令强征强拆,所谓的“暴力”才由此发生。

(五)“钉子户”、“上访户”抗征抗拆不一定是维权抗争,更多的是利益博弈

当前学界和公共媒体普遍有着这样的论调,即地方政府在征地拆迁中严重侵犯了农户的权益,剥夺了农户的财产权、土地权利,使农户的利益受到了极大的损害,甚至使农户基本的生活保障都不能维系,从而激发了农户的维权抗争行动。权利话语、“抗争政治”的理论范式,主导了对征地拆迁过程中出现的“钉子户”、“上访户”抗征抗拆等现象的解释。^[21]实地调研发现,征地拆迁中确实有一些农户采用上访、做钉子户的方式进行维权抗争,但并不是主流。调查了解到,在当前农村,为了个人利益做“钉子户”、“上访户”还得不到农民的普遍接受,大部分农民对这种行为都持鄙夷的态度。所以能够做“钉子户”、“上访户”的农民必须满足以下几个条件:一是不在乎村庄的评价,这样才能脱离村庄的主流评价去上访、做钉子户;二是在权力、经济和社会关系等资源上对村干部的依赖程度较低,这样才敢与后者对抗;三是有一定的知识、见识和胆识,这样才能了解相关政策信息、政府的运作逻辑而敢于行动。除软钉子户、硬钉子户外,其他农户都不具备这些条件,也就是说能够上访、做钉子户的只是少部分人。据调查,只有 30%的“上访户”、“钉子户”案例是属于维权型的,70%的是无理的或谋利型的。这就是说,多数“钉子户”、“上访户”抗征抗拆不是因为权利遭到倾轧,而只是想在与政府的博弈过程中获得更多的利益空间。

参考文献:

[1] 黄小虎. 重在纠正城市偏向——谈如何避免出现土地利用失控局面[J]. 中国土地,2003(8):15-17.

[2] 王瑞雪. 失地农民抑或征地农民? [J]. 社会科学战线,2013(6):50-55.

[3] 刘东,张良悦. 土地征用的过度激励[J]. 江苏社会科学,2007(1):47-53.

[4] 钱忠好,曲福田. 中国土地征用制度:反思与改革[J]. 中国土地科学,2004(5):5-11.

[5] 谭术魁. 中国土地冲突的概念、特征与触发因素研究[J]. 中国土地科学,2008(4)4-11.

[6] 贺雪峰,魏继华. 地利共享是中国土地制度的核心[J]. 学习与实践,2012(6):80-83.

[7] 周诚. 关于我国农地转非自然增值分配理论的新思考[J]. 农业经济问题,2006(12):4-7.

[8] 梁爽. 土地非农化过程中的收益分配及其合理性评价——以河北涿州市为例[J]. 中国土地科学,2009(1):4-8.

[9] 陈振明. 非市场缺陷的政治经济学分析——公共选择和政策分析学者的政府失败论[J]. 中国社会科学,1998(6):89-105.

[10] 丁煌. 公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示[J]. 南京社会科学,2000(3):44-49.

[11] 周飞舟. 大兴土木:土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较,2010(3):77-89.

[12] 杨华. 阶层分化背景下不同类型的土地流转及其影响[J]. 中共杭州市委党校学报,2013(3):66-72.

[13] 宋丽娜. 暴力市场化:转型期农村混混行为的新转向[J]. 中共杭州市委党校学报,2013(6):42-46.

[14] 吕德文. 媒介动员、钉子户与抗争政治:宜黄事件再分析[J]. 社会,2012(3):129-170.

[15] 丁南. 不法性强制拆迁的认定及相关私权救济[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版,2012,29(3):103-109.

[16] 田先红. 当前农村谋利型上访凸显的原因及对策分析[J]. 华中科技大学学报:社会科学版,2010(6):100-105.

[17] 段修建. 记者调查发现南京郊区农民不想种地盼拆迁致富[N]. 新京报,2011-02-10.

[18] 于建嵘. 从维稳的角度看社会转型期的拆迁矛盾[J]. 中国党政干部论坛,2011(1):20-21.

[19] 刘锐,刘晓川. 从四起强拆案看我国强拆制度存在的问题[J]. 国家行政学院学报,2010(1):101-105.

[20] 林来梵,陈丹. 城市房屋拆迁中的公共利益界定——中美“钉子户”案件的比较[J]. 法学,2007(8):25-30.

[21] 于建嵘. 抗争性政治:中国政治社会学基本问题[M]. 北京:人民出版社,2010.