

國立清華大學
社會學研究所碩士論文

轉型經濟下的產權耗損——
中國農村徵地協商案例研究



研究生：陶逸駿

指導教授：劉瑞華 博士

中華民國九十七年六月

摘要

2005 年夏天，中國大陸 X 市為了興建教育園區，著手徵收市郊農村土地。然而，地方政府與村民之間的補償安置協商並不順利，甚至發生激烈糾紛。糾紛過後，大部分村民選擇妥協，搬遷至安置房，但仍有一群拒遷村民不斷嘗試透過抗爭、信訪、媒體等維權方式，與地方政府角力，以求取自認應得的補償安置條件。事件僵持近兩年後的某日凌晨，終於在地方政府強拆行動的暴力衝突下滄桑收場。兩年徵地過程中，官民雙方都承受了利益耗損。

轉型經濟下，中國大量農村土地面臨轉制需求。徵收補償的協商卻往往存在顯著的交易成本，顯示產權變動的制度程序與機制並不完整。而在勤村案例的實際追蹤考察之後，本文指出：產權制度的不完整，不僅在於農村土地相關法令的缺陷，更重要的，是轉型經濟制度環境內較高的不確定性。這種制度的不確定性帶來財產利益相關的團體以行動爭取有利條件的空間，並以政治過程中的權利安排形態呈現。這就直接衝擊了官民雙方的行動與最終配置結果，乃至轉型過程中制度發展的取向與速度。

而徵地協商事件政治過程中，重要的權利安排條件，除了村民們的權利意識之外，還包括了農村基層的政治社會組織結構網絡、地方政府面對壓力與資源時所掌有的裁量權限、政府決策的試誤空間、以及群眾維權與媒體管道的制度功能等。惟有納入這些以往常被經濟分析所忽略的因素，才可能更為充分地解釋產權制度下的行為互動、衝突耗損、乃至於配置結果，也才能夠進一步理解產權制度轉型進程中的諸多障礙。最後本文則將試圖呈顯：面對中國經濟改革的自發動力，組織結構的遺緒加上政治權利安排的轉型問題，將使得制度下衝突耗損的交易成本成為發展的潛在瓶頸。

自序

2006年暮春，我在中國大陸某個地方性網路論壇的時政版面上，無意間掀起一場波濤。在這場迅速塵埃落定的爭議當中，我結識了幾位表達支持的朋友。其中一位來自農村、在事業上已小有所成的年輕人，幾乎毫無保留地與我分享基層社會的現況，包括他身邊朋友所經歷的真實故事。在思忖與前置準備工作半年後的某天，他引介給我認識的一位鄰鎮農民，騎著那輛和車主同樣飽經風霜的摩托車，載著我行經顛簸曲折的小徑，到達在拆遷過程中已然破敗頹圯的勤村。

拋荒的農田雜草蔓生，完好的屋舍宛如孤島，某些視角中還能夠顫慄地連成一排，屋上高懸的紅旗猶似一隻隻枯槁的細手，揮舞著脆弱的願望。我踏著尖利的瓦礫和泥濘的土石穿越其間，進入村民家進行訪談。一位年近九十的老奶奶哽咽著緊握我的雙手，我惟有沉重地回以安慰。因為我必須隨時冷靜地記起：此刻我來此只能是做學術研究，過多的情感與憐憫無濟於事。

這就是我第一次在勤村訪問與接觸村民時的情景。在那之後，我若即若離地持續掌握著村裡發生的種種事件。2007年，更曾經住進勤村的安置房社區、與村民一同上市場買菜、啃著熱呼呼的白饅頭、喝著小舖買來的黃酒、在鎮上的小廣場隨著民歌起舞。除了訪談與文件資料外，我接收村內的各種耳語、認識更多更遠的村民，然後，嘗試在村落消失於沃野平原上之後，以吉光片羽拼湊出關於她的故事，以及故事的合理解釋。

這真是一段既危險而又浪漫的旅程。指導教授劉瑞華老師，從大三引領我進行國科會專題研究，荏苒四年，始終給予最開闊的空間，讓我在這段旅程裡探索、嘗試、歷鍊、以及揮灑，卻隨時不忘提醒我身在何處、所為何用。這是我由衷感謝的。口試委員徐斯儉老師和劉雅靈老師，除了在口試過程中分別對於分析架構與理論概念應用方面提出精闢的建議之外，也提供了更多的助益：徐老師強調演繹邏輯的思考方式，三年來始終影響著我，而讓我在中研院參與研究計畫，更促使我隨時貼近相關領域的訊息脈動；劉雅靈老師對勤村所處地方社會特色的掌握以及豐富的田野經驗，則讓我在旅程當中更為順利愉快。很謝謝老師。

陳志柔老師雖然因事不克擔任論文口試委員。但作為論文計畫口試委員，以及兩年修課過程中與我接觸較多的老師，深厚田野功底之上的談諧與睿智、冷靜與周到，每每成為我在研究過程中遭遇困難險阻時的信心支柱。這也是我一直深懷感激的。

應當具名感謝的老師遠不僅於此。論文計畫的草稿，最初寫就於吳介民老師的方法論課堂習作，在計畫正式發表後，吳老師也提醒我不妨注意重要的社會運動面向；對於中國社會議題強烈而廣泛的興趣，很大部分是在碩一上學期、陳明祺老師那流彈四射般的導論課堂所觸發。而所上專任老師之外，我也很幸運地遇到不少貴人：美國哥倫比亞大學的 Andrew Nathan（黎安友）教授，2006 年 6 月來校開設講座課時，閱讀了我以勤村故事前半為背景寫成的課堂報告、與我面談想法，並表現了高度的興趣與評價。這直接在我投身如此充滿危險性與不確定性的題目之前，產生了莫大的激勵效果。那次課堂報告和討論的思路，也成為論文計畫繼續堆疊的元素；而透過 Nathan 教授介紹認識的、美國路易斯安納州立大學的陳曦教授，更細心閱讀了論文計畫初稿，並且隔海親自撰寫了極具建設性的書面評論。另外，來自德國的 Nicolai Volland（傳朗）教授，在中國媒體性質以及文獻引用的規範上提供了懇切的意見；北京大學的周其仁教授，則在產權決策主體的概念上給予了有用的提示。這些幫助都相當關鍵。

雖然這可能並非一篇傑出的論文，但我仍堅信它來自於太多前輩的提携照顧。大學與碩士班七年來，在生活與智識上，主要得益於清華大學經濟學系與社會學研究所的師長與資源，在此一併表達謝忱。當然，論文當中有諸多缺陷錯謬之處，則概屬我個人的疏忽，以及在學識上的怠惰貧乏所致。

我也無法想像，在其他任何一個研究所，還可能擁有如此過癮充實的三年時光。師長們的引導之外，同儕在學習生活過程裡的相濡以沫，顯然也是不可或缺。彭昉、卿樺對於論文內容曾經提出很專業的批評意見，讓我由衷拜服；同班同學尚林、秀玲、惠元、慧萍、嫻楓、子綺，其中任意兩人就可以說相聲，三人就能上演廣播劇、全出現就是一場嘉年華會，你們是研究生活中最完美的伙伴。即使最後沒能如我們所願——出版一本屬於我們的畢業紀念冊，希望在這裡也能讓你們知道：三年來讀書、寫作、田野、旅行、偷懶、閒談、吃喝玩樂、講垃圾話，有你們陪伴真好，那是永遠的革命情感。當然我也不會忘記周阿宅學長，凌晨在線上隨時開啟筆戰辯論時政、分享生活心得，天明猶酣，總是促使我不斷習慣批判思考，並且對世界保持熱血。謝謝你們。

毋庸置疑，最應感謝的還是我的家人：爸、媽、外婆、妹妹。你們包容我浪跡天涯、擔心我身涉險境、放任我隱蔽於房間堆積如山的書冊之中，提供我各種支援，只為成就一個我自認值得從事但卻不好賣錢的研究、求取一個不易謀職卻可能成為繽紛生涯另一個新開端的學位。這不是一句感謝就足以完滿交待的。而爺爺、奶奶、外公雖然已經離我們遠去，但是歷經大時代震盪、一甲子前流離顛沛終落腳於這片可愛土地的他們，身後鮮明卻滄桑的中國近代史，或許早已註定了這篇論文對中國人民命運的關懷。

是的，一股關懷。它可能不易孕育一項大發利市的研究，不過，我期望至少當事者、甚至多數局外人，都願意承認它絕不只是無病呻吟。在論文口試通過之後，我再度回到勤村的安置房——村民家裡甚至有我的枕頭、床墊與拖鞋。我任由幾位比較熟稔的村民翻閱我的論文口試本，當他們看到老村子老家的照片、地圖、組織，讀著自己曾參與的故事，都感到相當興奮。有村民很率真地叫道：「這寫得比我們所知道的都還清楚」、「這東西真是好得不得了啊！」這般來自當事人的認同，對我而言，或許遠比任何學術巨擘的肯定更值得欣喜快慰。如今，勤村早已走入歷史，規劃的園區已然大致建成，新穎亮麗的樓房、寬闊筆直的馬路、園區裡提供勞務的民工阿姨，對於我和勤村村民而言，也同樣自始存在有別於他者的全新意義。謝謝周阿姨全家、老丁全家、小夏、老馮、小王、以及其他來自X市基層的村民們，謝謝你們讓我這個來自千里外的研究生，兩年來有機會陪伴你們感受甚至參與這樣一個真實的故事。我願意將這篇論文獻給你們，以及你們的背影中、同樣在幸福與困境間努力求取生存的八億中國農民。這個故事是屬於你們的。



寫于台北南港·中央研究院人文社科大樓

目錄

摘要

自序

前言——勤村事件 1

第一章、問題意識 5

第一節、宏觀背景 5

第二節、研究問題 8

第二章、文獻評述 11

第一節、財產權利與租值耗損 11

第二節、徵地糾紛的解釋 16

第三節、經濟理論中的制度與政府 22

第四節、制度理論中的政府角色 25

第五節、地方非正式制度與國家社會關係 28

第三章、分析架構 31

第一節、財產權利的認知 32

第二節、政府理論 35

第三節、本文分析架構 47

第四節、研究規劃 50

第四章、案例追蹤與實地考察 57

第一節、地區背景 57

第二節、徵地風雲起 62

第三節、信訪維權 71

第四節、暗潮洶湧的官民角力 75

第五節、暴力強拆 84

第六節、勤村的新生活 96

第五章、結論 101

第一節、產權安排的模糊 101

第二節、政府行為的試誤	102
第三節、產權與政治過程	103
附錄	107
參考文獻	119



地者，政之本也，是故地可以正政也，地不平均和調，則政不可正也；

政不正，則事不可理也。

《管子·乘馬篇》

前言——勤村事件

坐在飛機窗口邊，由高空遙遙下望，青黃相間的農地上阡陌縱橫，生機無限。這裡是物產豐饒、沃野千里的中國華東地區。倘若想像視野自沿海往內陸推移，廣袤的一片平原將在河湖丘陵之間蔓延深入，繁華的X市則恰好約略位於這個平原的幾何中心地帶。歷史機遇與地理資源的優越條件，使其成為人文薈萃的千年古城；而改革開放的先驅動力，如今更使之成為中國工商業發展成果較為快速而耀眼的地級市之一。

2005年7月初，X市政府一如往常許多政令推行時的明快手腕，正式公布了位於城外市郊H區錢鎮一座大型職業教育園區的規劃方案，並舉辦了一場奠基儀式，隆重開工興建。儀式當中，貴為省委常委之一的X市委書記親自蒞臨剪綵，X市長、數位省府官員、錢鎮黨委書記等領導幹部也陪同在側。大張旗鼓後的數日之內，即由鎮政府開始對園區規劃區域中的農村土地著手進行徵收作業。徵收範圍涵蓋了許多農村，徵收情況也各有差異，而勤村，是一個在首期工程當中就面臨到全村土地徵收的農村，並被當地媒體稱為園區建設的「主戰場」。

7月中旬，鎮政府人員就這麼直接進入勤村之內測量青苗與補償條件，並且

準備拆遷農舍了。然而直到 8 月中旬，村民們都還沒有見到任何正式徵地公告、徵地批准文件，也沒有獲得任何有關徵地補償標準以及安置方案的具體訊息，遑論徵地補償款項。村民們因此陸續開始表示不滿，也不願意承諾配合搬遷。經過長達半年多的協商之後，村民們所認為法律上規定應有的補償費、安置費以及社會保障，仍然沒有獲得實踐，民怨聲浪日積月累，政府人員與村民之間的零星衝突糾紛也逐漸增加。2006 年 3 月下旬，村民們與地方政府所派遣的人員之間，終於爆發激烈的群體暴力衝突事件，多達 1000 多位勤村村民參與行動。事件當中，有 10 多位村民遭到毆傷，其中幾位甚至重傷住院。

此時的村民們既憂慮且憤怒，卻又感到走投無路。彼此商議之後，開始紛紛捐獻路費，由兩位勤村村民老丁、小丁、以及附近一位同樣對徵地補償不滿的風村村民老馮作為代表，帶著擬妥的信訪文件材料，前往省政府上訪。不料，省政府相關單位表示無法處理，幾位村民代表們當下便決定直接遠赴北京，繼續嘗試上訪。2006 年 4 月下旬，這三位村民迂迴著避開重重的截訪危機，順利將事件資料呈交給國務院與全國人大的信訪辦公室。此後，事情似乎開始有了一點轉機。依據村民的說法，在進京上訪後，地方政府的部分資金遭到凍結，並且比較不敢擅自動用暴力手段。更重要的是，關於補償條件的協商能夠開始分別進行，迄同年 8 月為止，1000 多位勤村村民中的大多數已經各自接受不同的補償合約談判結果，遷往年中倉促趕工建成的安置房社區，只剩下 10 戶左右大約 30 多位村民堅守村內，持續抗爭與談判，¹並由身為當初上訪代表之一的老丁領導維權。這些村民各自在房屋上高高懸掛起五星紅旗，強調「依法抗爭」，並在村內布置標語，宣稱「維護中央權威，保證政令暢通」、「反對訴諸暴力、還我合法權益」，決心以法令作為後盾，繼續抗爭拒遷，爭取權利。

¹ 這種拒絕搬遷而成為開發工程障礙的住戶，俗稱「釘子戶」。不過由於這一名詞事實上帶有一種「礙眼礙事」、「令人頭疼」的負面意涵，因此在本文當中，將盡量以「拒遷村民」或「留守村民」來稱呼這些不願妥協的失地農民。

在大部分的村民搬遷後，園區開發工程也能夠在部分區域開始按規劃方案興建。僅存 10 戶村民持續留守拒遷，情況雖然緊繃，但尚稱平和穩定。直至 2007 年 1 月中，H 區政府發下一份強制拆遷令，警告這些留守村民限期搬遷，情勢顯得越來越嚴峻。在這 10 戶當中，有的村民決定妥協、搬往安置房社區，但多數留守村民仍決定寸步不讓，並且展開另一波積極的維權行動。2 月，區政府一方面在信訪回覆文件中再度峻拒了村民的訴求，另一方面，則以「經重新研究」為理由，宣布撤銷強拆令。然而沒過多久，卻又發出一份新的強拆令。如此發布後隨即撤銷強拆令，反覆多達 3 次，轉眼間已經到了 4 月。

2007 年 4 月初某日，午夜剛過，留守村民們都還正在睡夢當中，地方政府所派遣的警力與拆遷人員忽然強行進入領導村民維權的老丁家裡，將老丁的老父、哥哥、妻子等人逮捕。老丁和幾位村民起而奮力抵抗，與警方發生激烈的暴力衝突，混亂之中，磚瓦、汽油彈、水柱，各種棍棒武器彼此相攻，一時之間火光沖天，煙霧瀰漫。千百位來自其他村落以及勤村安置房的村民，紛紛到達現場圍觀吆喝助陣，有的村民甚至抓住警察與保安，並將其監禁起來。激烈衝突一直延續到當天晚上 8:00 才結束，老丁終於是選擇了妥協，自家房屋也很快被夷為平地，剩下的留守村民在群龍無首的情況下，只得陸續遷離勤村。幾天之內，整個勤村就大致被徵收拆遷完成。事件之後，老丁與數位攻擊警方的村民因暴力抗法理由遭到逮捕起訴，另外則有部分村民持續在外逃竄。直到 2008 年中，老丁仍然被拘押著，並身陷於漫長的司法訴訟程序。而勤村以及附近村莊的村民當中，尚有不少人對之持續表示關心，或者設法奔走援救。

沃野平原上，千年古城郊的這個村莊，終於拖著長長的火光與血跡結束了她在這片土地上的千年生命，取而代之的將是嶄新的校舍及寬闊的園區。原本生產農作物的耕地，也將轉變為培育地方產業發展所需的勞動力。整起事件似乎已經告一段落。只不過，無論任何人從何種觀點來看，如此的農地徵收與轉用過程，

顯然都很難被認為是理想、順利、或者合乎效率的。自 2006 年 7 月到 2008 年 4 月，這裡的肥沃農地未能被利用來生產原本年年豐收的水稻與蜜桃、許多宅基地無法讓村民住得安穩、大片荒蕪的土地之上也沒能進行原本規劃的園區開發工程。各種土地相關權利的破碎模糊，不僅使得村民在生活條件與精神上損失都難以估計，就連許多地方政府人員也深感棘手。而在這長達一年半以上的期間之內，不只一次的激烈暴力衝突與終告無效的上訪維權行動，更同時大量虛耗政府與村民雙方的利益。即使如今勤村已被徹底鏟平，但農民們口耳相傳的不滿以及地方政府正當性所面臨的挑戰，似乎也仍然將會持續下去。



第一章、問題意識

第一節、宏觀背景

自 1980 年代以來，中國經濟發展的成就無疑是舉世所矚目的。而中國在經濟發展乃至城市化與工業化的過程當中，許多新市鎮或開發區拔地而起，範圍不斷擴張，各種非農業用途的土地經營模式，持續且大規模地浮現在原本的農村土地上，也呈顯了農地轉用的強烈需求。《憲法》第 13 條第 3 款規定：「國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對公民的私有財產實行徵收或者徵用並給予補償。」²《土地管理法》第 63 條第 1 款則規定：「農民集體所有的土地使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設。」³一般而言，在城市與開發區的擴張興建規劃方案中，需要由政府先以公共利益的名義，將集體所有的農地財產徵收為國有，爾後才能將土地運用於城市發展所規劃的非農業用途。⁴

而將集體農地財產轉制為國有，依法應當對農民給予補償與安頓。《土地管理法》第 47 條規定：「徵收耕地的補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。」但是在一方面，《土地管理法實施條例》第 26 條中明訂：「土地補償費歸農村集體經濟組織所有。」這樣的法律規定突顯了周其仁所指出的問題：「集體如何補償失去土地承包權的農戶，並沒有法律規定，在實際上常常五花八門，可以便宜行事。」⁵於是，地方政府的補償規定與執行情況

² 《中華人民共和國憲法》，2004 年 3 月 14 日修正後版本。

³ 《中華人民共和國土地管理法》，2004 年 8 月 28 日修正後版本。

⁴ 這裡的「集體所有的農地財產」與憲法中「公民的私有財產」似乎有些差別，但是後面我們會加以詮釋：私有財產是以決策個體主觀認知為準，這與法定集體所有財產並不衝突。

⁵ 周其仁（2004）《農地產權與徵地制度》，收錄於論文集《產權與制度變遷》，北京大學出版社，頁 110。

往往各行其道。另一方面，在《土地管理法實施條例》第 26 條當中雖然規定：「地上附著物及青苗補償費歸地上附著物及青苗的所有者所有，安置費則由安置單位管理使用、專款專用不可挪作他用」，似乎旨在保障農民應得的青苗補償與安置條件，然而，一般失地農民猝然面臨徵地拆遷，大都需要將身家託付給單位組織，由村集體協助安置，因此安置費仍大多直接交由村集體管理使用，而實際執行的過程中，大部分款項的決定權掌握在村集體手中，村民卻並不容易過問用途。因此，實際的安置情況與款項配置，各地也是各有千秋。

經濟分權給予地方政府更多的自主經營空間，財產轉用情況在基層是各行其道、各有千秋，這或許可以不是對於區域經濟發展的負面條件，不過事實上，在這樣的宏觀背景當中，被徵地農民的財產權利補償協商過程往往並不順暢。一旦農民在面臨土地徵收之際，自認合法的財產權利受到損害，決意依法爭取，而村集體權力所有者與上級政府又傾向掛靠在一起，那麼，農民們就只能夠透過自發行動嘗試維護產權，無力期望政治權力的支援，從而形成一個農民與基層政權之間的二元協商架構。而這裡所指的基層政權，乃是指涉實際參與執行徵地與補償協商的任何一級政府權力，也包括角色一向較為模糊的村級政權。如此的官民對立態勢，成為地方政府與失地農民之間緊張關係的主要來源。這種緊張關係，蘊藏著將情況推往衝突與虛耗的動能，也成為城市化與經濟發展進程的重要障礙。前述的真實事件，便是一個鮮明具體的案例。

與勤村事件雷同、關於城郊農村土地徵收的衝突事件，在中國地方現象中顯然並非特例。中國社會科學院農村發展研究所課題組曾經對進京上訪的農民進行問卷調查：進京上訪原因涉及土地問題者，佔有效問卷的比例高達 73.2%。而在對 837 封有關農村土地的上訪信的分析結果顯示，屬於「非法、強行徵用土地」的佔了 33.1%，「土地補償款過低或被侵吞」佔了 22.9%，兩項因素數量已逾樣本總數之一半。另外，在這些信件中，村民聯名信的比例高達 75.1%，遠高於村

民小組公章的 14.7%與村委會公章的 4.1%。⁶倘若這些數據與案例足堪我們粗略瞭解農村徵地問題的現況，應可進一步推論：農村土地問題在中國日益嚴重的地方群體事件中，佔了相當的比例，⁷而農地徵收所引發的糾紛，則是農村土地問題的典型。此外，面臨徵地問題的農民們在維護財產權利時，主要是透過自發集結、自力救濟的方式，村集體層級的權力運作並不傾向於維護農民財產權利的這一邊，乃是扮演著配合執行上級行政命令的角色，同樣地，村集體層級對村內資源款項的裁量決策，也能夠受到上級政府的庇護。

勤村的案例正是如此。對於 X 市而言，經濟發展的前景中，需要一定規模的職業教育來滿足當地產業型態的大量人才需求，因而政府能夠以公共利益的名義規劃園區，並且徵收農地。而在區域內原本農村的穩定狀態下，村民各自均擁有一組關於農地的財產權，屬於主觀認知中的法定財產權利。從 2006 年 7 月鎮政府人員進入村內執行徵地的那一刻起，勤村村民的這種財產權利便遭受到減損，且期望受到應有的補償與妥善的安置。然而，由於基層政府並未依照農民認知中的權利執行補償安置，以致於這個財產權利的減損被延續下去。再加上村集體權力依附於基層政府之內，並未提供支援，因此當村民們希望能夠爭取財產權利的補償時，無從要求基層政治經濟組織的協助，而必須各自設法或者集結起來，嘗試透過各種途徑，採取各種維權行動，期望對於執行產權的地方政府施加若干壓力，以制止甚至補回自身認知中法定財產權利的損失。只是如勤村案例中所見，衝突與耗損的情況往往反而更是因此加劇。

⁶ 于建嶸（2005）《土地問題已成為農民維權抗爭的焦點－關於當前我國農村社會形勢的一項專題調研》，《調研世界》2005 年 03 期，頁 22。

⁷ 于建嶸（2005）結論中寫到：課題組認為，農村土地糾紛已取代稅費爭議而成為目前農民維權抗爭活動的焦點，是當前影響農村社會穩定和發展的首要問題。

第二節、研究問題

本文的核心議題，便是在開發區規劃徵收集體農地的過程中，村民與基層政權各自秉持權利觀點、各有千秋、各行其道、各自依附結構資源的二元協商框架內，對於衝突虛耗現象過程與模式的一般性解釋：在一個專政的威權政治體制，以及正處於轉型過程中的集體產權制度之下，為什麼地方政府徵收農地會引發一連串集體抗拒的行為，甚至激烈的暴力衝突，使得財產權利價值的耗損一再發生？為什麼財產權利的配置如此難以達成妥協？如果這種耗損是一種制度下的現象，那麼，農村土地財產權利的轉制過程，所依循的是什麼樣的制度安排？而村民在採取各種維權抗爭策略之後，最終仍然沒能爭取到原本的訴求，甚至逐漸成為村內弱勢而面臨進退兩難的處境，進而遭到地方政府鏟除。這更讓我們不禁疑惑：一旦資源權利的轉用與配置發生競爭，決定競爭結果的是什麼樣的競爭規則？而農民與基層政府的行為，又是如何遵循與牽動這些規則？

進一步的問題則是：倘若這種產權競爭規則所產生的虛耗損失，在中國城市化過程的徵地事件中並非特例，那麼，為什麼如此一套在各地一再引起官民衝突、資源浪費等租值耗損（rent dissipation；或作「租值耗散」）現象的產權制度安排，卻得以強韌地延續下來？原本制度安排的利基在何處，鑲嵌在什麼樣的歷史條件與制度遺緒中？又是否存在轉變的可能性？

依此開展的課題，在現實應用中的重要性已毋庸贅言——畢竟農村土地衝突與租值耗損的產生，可說皆起源於農民維護主觀財產權利的不順利與不滿，或者基層政府施政手段的瑕疵。而農地轉用的順利與否，則直接影響了城市化與經濟開發的成本效益。另一方面，就理論的角度而言，由勤村徵地衝突的實際案例出發，對於中國農村徵地衝突事件的解釋，以及實際競爭規則安排的揭露，將有益

於瞭解理論架構當中財產權利的性質、實踐產權的行為、決定產權安排的制度路徑，繼而由轉型經濟當中不確定性的展現，輔助反思制度與制度變遷的本質——畢竟任何一種經濟體制，某種程度都仍處於制度轉型的過程當中。

於是，本文的理論論述，也就以「產權制度」作為核心概念而推展開來。在第二章的文獻評述當中，本文將先鋪陳產權理論的既有概念，再回顧以往中國各界學者對於農村徵地糾紛現象的不同解釋，然後將這些解釋當中的概念整合至理論當中產權與制度的觀點，形成並且詮釋一個關於產權制度的基本理論框架，繼而將此框架逐漸擴充，涵蓋產權制度、政府行為、非正式規則等觀點；第三章的理論架構部分，則以 North 的制度理論為基礎，嘗試透過幾個不同的詮釋角度，參酌文獻理論對話，並且引入針對中國特色的制度概念，重新梳理鋪設原本的理論假說內容，使之能夠應用於中國徵地衝突現象與規則，並且進一步推論出十個可供檢驗的命題，從而揭示說明研究方法，簡略介紹實證研究進行的規劃；而第四章的實地考察，則先交待歷史演變的過程，繼而以民族志的方式，在敘事當中呈顯重要事實以及演變的邏輯，加以分別輔證第三章中所提出的十個命題。最後一章則為結論以及延伸問題的建議。

由農地財產權利的衝突與妥協出發，透過中國情境下特定局限的考察與辯證，包括政治體制下的組織角色與協商情境的經驗，我們將能夠為中國產權制度的發展納入更廣泛的解釋項，並且進入與制度論的對話，使經濟權利制度的觀點能夠從制度轉型不確定性的角度與變遷的因素，擴及以往所定義的政治制度或自由民權，而由此逐漸推展至制度經濟學的一般概念。最後則將顯現，由這種制度論的局限條件架構之下的交易成本，將可能開拓關於中國社會運動、政治參與、政治權利，乃至於民主化的新視野。



第二章、文獻評述

本文所嘗試解釋的現象，乃是中國農村土地財產權利徵用過程中的衝突耗損與協商情況，以及這種財產權利安排的制度邏輯，進而以此推往轉型政治經濟體制當中的制度不確定性與變遷因素。而若要探究衝突耗損現象與財產權利的制度安排，首先必須瞭解的應當是財產權利結構本身。因此，我們由以往文獻中關於財產權利的性質開始談起。

第一節、財產權利與租值耗損

(一) 財產權利的性質



Coase 在 1937 年的 “The Nature of the Firm” 一文當中，首先揭示了交易成本 (transaction cost) 的概念，⁸並被逐漸接受作為經濟學一種新研究典範的基礎。這種納入了交易成本概念的經濟學，將研究的焦點轉往交易制度局限條件的考察與實證。而被制度所局限與導引的交易內容，實際上是關於財產的權利 (property rights)。Coase 繼而在 “The Problem of Social Cost” 一文的結論當中以土地為例，指出財產權利的性質：「我們也許能夠說某人擁有一塊土地，並且將它作為生產要素，然而，土地的所有者實際上擁有的是一項權利，這項權利使他可以進行有限的行為。」⁹進一步，Demsetz 則提出：「一組財產權利是附著在具體的商品或勞務之上，且正是這組權利的價值，決定了被交換的商品或勞務的價值。」

⁸ Coase (1937) “The Nature of the Firm”, *Economica* 4 (November): pp.386-405.

⁹ Coase (1960) “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, no.1., p.44.

¹⁰換言之，任何一項「財產」所蘊涵的意義，實際上是一組「關於這項財產的權利」，以及「這項權利所面臨到的約束」。而依此權利與約束的性質，所能夠透過交易行為獲得的利益價值，決定了這項財產權利的價值，乃至財產的價值。倘若我們從個人主義方法論為基礎，則可定義：在約束條件下，能夠使個人獲得主觀利益的權利性質的價值，是為私有產權價值。

關於產權的本質，張五常進而提出應用於制度經濟學的私有產權定義，將私有產權分為三個型態：

- 私人使用權。
- 收入享受權。
- 自由轉讓權。

在這個產權定義的基礎上，張五常更加明確地闡釋了私有產權的理念與關聯：「使用權與收入權息息相關。資產如果沒有任何私人的使用權，就沒有從該資產界定的私人收入；另一方面，資產的收入權利如果受到壓制，以至局部或全部變為是無主的話，其使用就會有非私產的效果。有私人使用權與收入權的存在，不一定有私人轉讓權，但有私人轉讓權的資產，在某種程度上必然有私人使用權與收入享受權。」¹¹

對於張五常的產權觀點，本文認為其中一點定義上的問題，似乎有必要先加以指出：若沒有私有轉讓權，則使用權與收入權即使存在，也必然是相對不完整的。以張五常所提出的大學教授辦公室的例子來說，¹²當一名教授可能自願將辦

¹⁰ Demsetz (1967) "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 57, no. 2, p. 347.

¹¹ 張五常 (2002a) 《經濟解釋—卷三—制度的選擇》，香港花千樹，頁 82-96。

¹² 張五常 (2002a)，頁 96。張五常以大學教授的辦公室為例指出：使用權與收入權的存在，不

公室出租給他人，但受到限制而無法這麼作時，他的使用權與收入權的價值也就比不被限制出租的情境來得低。需要強調這一點的理由是：在中國農村土地的實際情況中，轉讓權的缺乏，對於農民所能夠享有的使用權與收入權都有顯而易見的影響。正如 Alchian 所指出的：「公有制與私有制的差別，源自於公有制下的所有者不能夠出售公有財產中他自己所擁有的股份。」¹³以此看來，私有產權的三個部分彼此終究是密切連結，一體成型，因而能夠被視為財產權利結構的一種理念型（ideal type）。

準此，每個人或每一戶作為行為決策主體，¹⁴面對的都是一組主觀利益之下所認定的私有財產權利結構。這種財產權利結構不僅如 Coase 所說的必然受到局限，而且隨時可能面臨侵入與切割。Alchian and Demsetz 在分析權利結構時便曾經提到：「資源不同用途的範圍，可在一些人之間進行切割。不止一方可以宣稱對於同一項資源擁有部分所有權的利益。一方可能擁有耕種土地的權利，而另一方，也許是國家，可能擁有橫越的通行權利，或者將土地用於某些特定目標。」¹⁵值得再度強調的是，這種分割並非對使用權、收入權、轉讓權其中一項的分割法，而是同時分割三種權利各一部分的整體分割。倘若回到中國的發展經驗來看，可以很清楚地看到：經濟體制的轉型過程，實際上就是財產權利分割配置形態的調整過程。而在徵地補償的案例中，農民如何能夠採取行為來維護受到地方政府主觀分割的財產權利，也正取決於各種相關權利分割的規則與效果。如果採用較為概念化的說法，我們可以稱這種分割形態為「關於財產權利的制度安排」，即「產權安排」（property rights arrangement）。

一定要有轉讓權。

¹³ Alchian (1965) "Some Economics of Property Rights" *Il Politico*, 30, no. 4, p. 816-29.

¹⁴ 個人主義方法論會強調利益與行為決策，是以個人主觀觀點出發。但本文的案例中，大多行為與成果是以戶為單位，包括補償契約。因此，「戶」或「人」在不同情境下皆可能作為利益與決策的基本單位，我們講的私有產權是以「決策個體」（所認知的）的私產而言。

¹⁵ Alchian and Demsetz (1973) "The Property Rights Paradigm", *The Journal of Economic History*, no. 3, p. 17.

（二）產權安排與租值耗損

產權安排決定了權利在財產上的呈現形式與種類，乃至於流轉的行為決策與利益的配置。Alchian 就認為：「一個社會裡規定的產權形式和種類，可以界定或展現這個社會的性質特徵的競爭、區別和行為的種類。」¹⁶張五常在觀察中國經濟體制的發展情況數十年後，對於各式各樣的產權安排進行界定時，曾經用較為口語化的表述方式，指出人與人之間的權利劃分可以歸納總結為三種形式：

- 論資排輩：以人的等級排列劃分權利。
- 論管排貪：以管制法例劃分權利。
- 論產排富：以資產劃分權利。

對於這樣的劃分，張五常補充說明：「第一種權利安排就是共產制度；第二種在印度盛行；第三種則是私有產權制度。中國的制度改革是要從第一種權利劃分轉變到第三種，而第二種是必經之路。」¹⁷這種近乎直覺武斷的劃分方式，也許不見得能為所有人所接受，但卻再度突顯一個事實，那就是：權利的制度安排形式，決定了產權的內容以及關於產權的競爭行為，包括交易與紛爭，並且直接影響到產權所能夠帶來的價值與效率。而公有制到市場體制的轉型，就是財產權利型態朝向私有產權界定明確執行的轉變。

當財產權利尚未界定明確、存在不確定性、或者根本沒有固定的私有產權時，各個行為主體對於財產所蘊涵的租值（rent；亦即生產者剩餘）便存在相互競逐的誘因，並且導致恣意奪取乃至從事暴力紛爭的競爭行為。當這些租值競逐

¹⁶ Alchian (1965), p.817.

¹⁷ 張五常 (2002a)，頁 274。而「論資排輩、論產排富、論管排貪」則是張五常對於這三種權利制度的詮釋。來自張五常，(1993)《權利三制—論產排富、論資排輩、論管排貪》，收錄於張五常，(2002b)《中國的經濟革命》，香港花千樹，頁 72。

(rent seeking) 行為彼此扞格，負的外部性產生交易成本，便可能反噬既有財產所可能帶來的利益，使得產權的租值出現耗損的情況。Gordon 在 1954 年探討公海捕魚競爭現象的文章當中，對於這種因私有產權不明確甚至不存在，而在競爭過程中使租值出現虛耗的情況，首度提出了租值耗損 (rent dissipation) 的概念。¹⁸於是我們進一步瞭解：產權制度安排局限了交易過程，交易成本影響了產權的價值；產權安排不明晰的情況下，契約的交易行為會轉變為充滿負外部性的現象，使產權的租值產生耗損。從另一個角度來看，一旦資產權利界定清晰，交易成本極低，契約交易流轉順暢，那麼無論初始分配情況如何，最終都仍會達成最高的配置效率——這正是名聞遐邇的 Coase 定律 (Coase theorem)。而在中國農村土地徵收過程當中，地方政府與農戶之間的紛爭衝突與交易成本，就往往使得土地財產與區域發展條件產生耗損情況，呈現效率不彰的分配過程與結果。

概覽產權經濟學相關文獻，我們已經可以得到這樣一個基礎概念：產權是關於財產本身的一組權利，這組權利的性質與局限，決定了財產本身的利益價值。這種利益價值是個體主觀利益下的評價，當產權的價值體現於個人或行為決策單位的契約交易行為時，則可被視為私有產權價值。私有的產權隨時可能受到分割與侵入，實踐的情況則取決於財產權利的制度安排。當制度安排的實踐不明確時，產權的利益價值便可能因競爭行為與交易成本而受到減損，是為租值耗損現象。張五常在觀察中國與西方社會多年後，口語化歸結出三種權利的安排方式，可以作為產權界定形態的理念參考，至少使我們瞭解：經濟體制轉型，就是產權安排型態規則的轉型，這種轉型使得交易過程中發生的成本降低。

必需再度強調的一點是：即使中國農村土地在名義上屬於集體所有，然而，這些「集體土地」所蘊藏的價值與利益，終究是被個體在局限下所享受，而各種

¹⁸ Gordon(1954) "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery", *Journal of Political Economy*, 62: 124-42

決策也仍是個體在局限之下所進行的選擇，因此，由私有產權的理念出發，應當更能夠貼近個體行為的誘因與局限，進而推往同樣分別屬於各個個體的政治經濟權利。接下來，我們的問題便可以進一步聚焦：在我們所見的中國農村徵地糾紛案例中，實際決定財產權利補償協商決策與衝突情況的，是什麼樣的界定方式，該如何定位？更重要的是，為什麼會是這樣看似存在交易成本而引起租值耗損的權利安排？在進入這些問題之前，我們先來看看中國大陸本土的學者們有些什麼觀點。

第二節、徵地糾紛的解釋

（一）改革開放之前



讓我們先將時序拉回家庭聯產責任承包制普及之前。在人民公社時期，國家主導下的集體土地產權是基本的權利安排方式。人民公社作為基層政治經濟組織，直接領導著生產大隊的活動。在這段時期當中，城鄉二元體制的色彩相當明確，農地轉制以進行城市化或開發區建設的需求相對較小，更重要的是，中央向地方的政治經濟分權尚未推展開來，一旦決定徵收土地，民眾也比較沒有討價還價的意願與空間。劉金海對 1970 年代武漢團結村的田野研究結果指出：

團結村（大隊）的領導者在對徵地的安排及農民安置問題上是不會有差距很大的異議的，處於國家強有力的社會調控體系之下的社員個體也不會有什麼反對聲音的。吳梅回憶起當時的情況說：「國家有政策，徵多少地走多少人，都是有規定的，由不得你。」¹⁹

¹⁹ 劉金海（2006）《產權與政治－國家、集體與農民關係視角下的村莊經驗》，中國社會科學出

在這個時期內的農民主觀利益評價下，土地產權中被認為能夠屬於私人所享有的價值極低，而地方層級的政治權力較無力去決定、且沒有太強烈的需求去自主嘗試對產權進行重新安排，農民們自然也就相對無從擁有面對地方政府維護產權的可能性。當時，在徵地補償與權利協商中，農民集體中的農民個體，也是存在差別待遇的問題，但是進行重分配的產權安排邏輯與現今的情況似乎不同。團結村的田野研究中寫道：

團結村（大隊）農民中的一部分交上了好運，他們由社會地位低下的農民一躍成為吃商品糧的國家工人。對他們來說，這實在是天上掉下來的餡餅。因為，他們自身並不需要付出很大的努力就成為令人羨慕的城市人，而僅僅是因為：（1）他家裡有三個勞動力甚至更多，或者（2）相對而言，他家比較困難。尹應良回憶說：最開始考慮勞動力多的先走，軍烈屬先走，困難戶（孩子多，勞動力少，家庭經濟困難）先走，還有附加條件，都很活。吳梅也說，走人的條件：三個勞動力的走一個，困難戶的先走，一戶戶安排。²⁰

前一小節曾經提及，張五常將「論資排輩：以人的等級畫分權利」列為權利安排方式的第一種。如果我們將「資」定義為政治權力主觀定義下的「等級、資歷、身份」，那麼這個時期的「差別待遇」，應是以身份來進行區別的「論資排輩」權利安排。由於這時期中國經濟轉型尚未展開，市場所需要的法制並不普及，更難存在私有產權的經營與擴張空間，因此產權規則安排以政治權力主觀認定下的身份資格為主，似乎也就相當自然。另一方面，此時地方權力較為缺乏從執行產權的機會中謀利的誘因，使得這種安排相對穩固。²¹不過從生產的結果看來，並

版社，頁 133。

²⁰ 劉金海（2006），頁 135。

²¹ 論者可能批判的是，團結村在公社時期的平和徵地是否只是個案？根據對於勤村村民的訪談，改革開放前地方幹部確實比較不敢胡來，也較少民怨。村民之間的社會網絡連繫緊密，市內

不能夠說這種產權制度比較不會產生耗損現象，只是主要耗損在要素的利用上，而非競逐的過程。由 Coase 定律的觀點來看，改革開放前的這種制度安排如果存在效率問題，在於政治權力充分局限了土地要素之上的私人生產誘因，屬於生產行為本身的無效率，卻並非本文所關注的當前官民衝突耗損現象，是不同局限條件下的交易成本。

（二）改革開放之後

當中國經濟改革開放，家庭聯產責任承包制開始普及，進而由包產到戶走向包產到勞，農民們所認知到的、自身能夠享有的土地財產權利價值，逐漸開始存在擴張的可能性。另一方面，正如吳國光與鄭永年所指出的：「所謂市場化，事實上不僅包含了經濟權力從政府到企業的轉移，而且包含了經濟權力從中央政府到地方政府的轉移。」²²經濟發展的策略考量促使中央對地方分權、實行產權地方化，提供了地方政權從區域經濟發展主動決策中謀取部門利益的機會與誘因，地方政府自主便宜行事的模糊空間便開始出現。土地徵收補償款「不合理」，支付「不到位」，補償款層層截留等現象，在當今中國顯然已非特例。徵地的權利制度安排界定執行不明確，地方上的官民利益衝突開始較為明顯，農民與基層政權的協商維權空間也具體浮現。事實告訴我們：農民更敢說話，但地方政權權力也變大了。以往中央一言九鼎依身份地位等主觀權衡安排的權利配置方式與成因，已無法對現今徵地的權利紛爭現象合理解釋，即使它們之中的一部分可能轉化為現況所面對的制度遺緒。

那麼，在改革開放後的徵地事件中，當農民面臨到地方政府對於財產權利的

有徵地抗爭的問題都互通聲氣，如果當時有民怨，勤村村民應該是會知道的，但卻未曾聽說。加上邏輯的推理，我們願意假定，團結村的平和徵地與政府武斷排資的現象，在改革開放前應非特例。

²² 吳國光、鄭永年（1995）《論中央—地方關係》，牛津大學出版社，頁 53。

干涉時，是為何產生衝突？產權是如何發生耗損與達成配置？另外，產權在開放前後的安排情況有何差異？前一章當中已經述及，中央政府法規雖然訂有關於補償條件的規定，但是普遍是各地各行其道，實際補償標準實際上往往是由省政府或縣市政府按照地方情況頒布施行，而這些款項條件大部分也仍然必須透過集體組織來分配給農民農戶。一旦集體組織權力主體的決策傾向與鄉鎮基層政府、甚至更高層級掛靠共謀，配合低價徵地後以高價轉讓取利，則農民自認的財產權利便蒙受損失。對於「集體之下」權利分配與衝突的解釋，周其仁以河南登封鐵路徵地案例指出：「因為被徵地農民沒有法律許可的『還價權』，就只好通過上訪上訴、甚至採取超越現行體制許可的其他集體行動，來影響補償額的最後決定。」²³而在對於福建閩侯東南汽車城的徵地案例研究中，也強化了類似的觀點：「真正決定政府向農民支付徵地補償款下限值的，惟有農民的上訪、上訴和採取其他集體行動的壓力。」²⁴周其仁並認為，政府徵地代價不高的原因，與農戶無從參與徵地補償談判有關：「有權去談補償條件的只是『集體』，而實際上的集體常常不過就是幾個鄉村權力人物。」²⁵

以這種觀點看來，對於地方政府與農民在徵地過程中權利衝突和配置情況的描述與解釋，似乎均指向了正式制度的不足、農民們的集體行動、以及所掌握的政治權力資源：倘若能夠在集體維權行動當中施加壓力，或者身為掌控權力的人物，則可以獲得較高的財產權利。這屬於什麼樣的權利安排邏輯？如果加上包括村集體在內的基層政權中，任何人員從中尋租牟利的行為，那麼這種制度安排顯然是以政治權力界定為基準。某種程度上，我們就可以將這種權利安排歸為張五常所說的「論管排貪：以管制法例劃分權利。」無論如何，這些情況展現的確實仍是一種產生交易成本與效率損失的權利安排。而同樣以正式法規為出發點，對於現行的這種權利安排與現象，主要有三種內涵政策取向的解釋路徑：

²³ 周其仁（2004），頁 95。

²⁴ 周其仁（2004），頁 99。

²⁵ 周其仁（2004），頁 111。

- 農村土地私有化的不完善。
- 農村土地公有制的不完善。
- 農村土地承包制本身的缺陷。

周其仁、厲以寧、文貫中、蔡繼明等學者是從私有制的不完善作為解釋，並依此認為政府應該在法令上推行土地私有制；²⁶張德元等學者提出的是土地國有化的觀點，認為國家對土地的宏觀調控權乃是土地問題的根源；²⁷而黨國英、張紅宇等學者則從現行農村集體所有制的角度出發，指出土地承包制本身的缺陷才是問題的解釋，並認為強化承包權、使權利獨立化、長期化、商品化才是解決的途徑。²⁸倘若對應本章一開始提出的產權安排性質觀念，我們立即能夠發現，這些解釋所秉持的理論觀點以及推展出的解決途徑，看似歧異，但事實上都是從產權界定的視角來切入，並且從現行土地正式規則中財產權利安排明晰與否來解釋問題，只是理念中的界定實踐形式彼此有所差異而已。

（三）產權解釋的整合與反思

上述各種解釋當中，關於產權性質的理念應是正確的。然而，對於文獻中運用這種理念進行解釋的方式，本文需要在此先提出一些質疑。首先，在衝突現象的理解方面，由田野調查所獲得的資料中可以得知，縱使集體行動對於農民維護

²⁶ 周其仁（2004）；厲以寧幾乎已經是股份制與私有化的代言人之一了，李昌平（2004）《我向百姓說實話》，遠方出版社，書中曾經對「厲股份」的觀點進行質疑；文貫中（2006）《解決三農問題不能迴避農地私有化》<http://www.cenet.org.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=23813>；蔡繼明（2006）《中國的現代化、城市化與農地制度改革》，收錄於中國社會科學院經濟研究所編（2006）《政治經濟學研究報告—中國農業、農村與農民》，社會科學文獻出版社，頁 116-26。

²⁷ 張德元（2004）《實行土地國有化，賦予農民永佃權》，收錄於張德元專集：<http://www.xslx.com/htm/zzlb/zhangdeyuan/index2.htm>

²⁸ 黨國英（2005）《當前中國農村土地制度改革的現狀與問題》，華中師範大學學報（人文社會科學版）第 44 卷第 4 期，頁 16；張紅宇（2002）《中國農地調整與使用權流轉：幾點評論》，收錄於《管理世界》2002 年第 5 期：<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp>。

產權的情境與結果可能有正面助益，因而被視為農民維護產權的決策選擇之一，但事實上，集體行動發生並且導致官民衝突的因素，並不僅僅出於農民的維權策略，而存在土地產權之外的考量。再者，大部分的協商是由基層政府人員與農戶之間分別進行的，在身份等級並非主要考量的前提下，行動力較低的老弱婦孺經協商所調整的補償結果不一定較差，受補償結果相對優越的村民可能也仍不願妥協。這些差異現象所突顯的背後權利安排邏輯，似乎並非政治資源或集體行動觀點所能完全解釋，農民決策的現象與制度安排的因素顯然還受到許多背景條件的影響，若不納入這些條件，則無法充分理解不同案例中的不同衝突與妥協情況，包括部分農民堅持留守的行為。集體行動在財產權利安排中的實際情況，以及農民各自面對的背景條件，尚有待更為切實的考察。

而在制度成因的理解方面，當我們承認現行制度是一種造成租值耗損效率損失的權利安排，對於這種權利安排存在的解釋乃至於發展出的解決方式，也存在若干問題。第一、土地國有化的產權界定方式對於徵地耗損的作用，必須置於特定的中央地方政治經濟關係下才能夠存在，換言之，土地國有化觀點的解釋，只能回到改革開放之前的情境才能成立，但如第一小節所述，徵地問題本身在改革開放之前卻又是不明顯的，這顯然是一種弔詭。第二、關於土地私有化或是強化現行集體承包制的看法，事實上都只能夠從正式法令條文上的產權出發，然而，由現況中大量「依法抗爭」的現象看來，農民不願妥協往往不是由於正式條文的不足，而正是因為徒法不足以自行。我們一來沒有理由將耗損現象的制度解釋完全歸於政府的立法作為，二來當政府的法令推出後，所獲結果可能是另一回事。換言之，應當將解釋推往土地產權制度與運作過程產生變遷的深層因素，而非土地制度本身。

秦暉就認為土地公有制與私有制的爭論意義不大，他指出：「歸根結底，掌握地權的不是老百姓（農民），就是官府（官員）。如果農民有結社權，可以自由

結成『集體』，那麼土地歸農戶還是歸這種集體，並沒有原則上的區別（在國外民法中它們都算「私有」）—即便有區別，農民自己也可以作出選擇，而無須他人越俎代庖」²⁹、「在當前條件下侵犯農民的公民權益往往是通過侵犯農民的合法土地權益表現出來的，因而保障農民地權不受侵犯是維護農民公民權的一個重要底線。」³⁰秦暉這種說法的出發點，是將制度的解釋溯及影響制度形成與運作的民間力量，這雖然掌握了要點，也與本文產權性質的運用理念十分契合，但最後仍落入將民間力量與組織權力解釋歸於政府主動制度決策的窠臼。本文則認為，若要解釋權利的衝突現象與制度安排，不該只是指出「政府沒有頒布某些法令、實施某些規則，因而政府與農民之間發生衝突，引發產權耗損」，而應當是「為什麼某些農民在某些特定情境下決定採取衝突的行為，而行為所帶來的耗損卻又為何未能促使權利安排形式的調整。」更重要的是，基層政權所遵循的權利安排，如果不純粹是基於法律規定或者集體行動，那又會是什麼？換言之，我們將是從「所設想的『有效率』產權配置為什麼無法形成」以及「已經形成了的制度為什麼無法被確實執行，而仍充滿不確定性」這兩個面向重新切入。正由於執行產權的是政府，因此唯有回歸到政治權力的經濟性質與行為動機，以及人民對於政權角色能夠產生的局限，才能夠更完善地解釋政府在農地產權中任何作為或不作為的考量，以及作為過程中所產生的障礙，最後，也才能夠將解釋導回政府與人民各自對於產權的決策行為，以及行為所引致的衝突與耗損現象。

第三節、經濟理論中的制度與政府

從以上的批判與推論可以知道，被徵地農民個體維護產權的行為決策，以及

²⁹ 秦暉（2006）《關於地權的真問題：評無地則反說》，載於《經濟觀察報》2006年8月21日觀察家欄目，見 <http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp>。

³⁰ 秦暉（2002）《中國農村土地制度與農民權利保障》，《學術與爭鳴》2002年第2期，頁16。

這種權利規則安排的形態，事實上是取決於他們所能夠對政權造成的成本，以及政治體制實際承擔成本的能力。而這些成本，並非純粹來自於法令或集體行動的強制力，還包括了政治經濟體制當中權利關係的界定，以及各種制度變遷的動力。必須強調的是，在本文當中，政府本身被聚焦為接觸補償安置與地方財政決策的基層政權行為主體，至於基層政權之上的中央政權，則被視為基層政權的部門利益與壓力來源。不同層級政權所扮演的不同角色職能、受到的局限條件，以及農民們影響這些職能與局限條件的行為，便構成了一個維護產權的利益協商架構。前文已回顧了產權的意涵、制度對於產權的意涵，而現在，我們需要納入的將是政府對於制度的意涵。

在以往經濟學的思想脈絡中，政府的經濟角色是如何被定位的？Pigou 認為，隨著時代的發展，政府部門的組織結構與管理方法不斷改進，可以使得政府對於經濟活動的介入達到對社會有益的效果。³¹ Samuelson 承續了 Pigou 的觀點，將利益價值無法透過市場價格來充分表現的部分，視為需要政府干預的部分，並且將這個需要被政干預的部分稱作「外部效果」(externality effect)。³² 這種觀點與許多早期的政治理論家一樣，都預設了政治權力在既有條件下基於公共利益執行決策的本質，當條件改善，則政府對於公共利益的行為效果也就有所提升。Coase 則反對這種期望政府透過介入某些經濟活動來改進社會的觀點。他認為，「Pigou 與 Samuelson 的理論未能告訴我們哪些因素決定政府部門介入經濟活動是否有益，以及應該介入哪些活動」。Coase 並且具體指出：「政府可以做的就是修改法令或者改變行政組織。」³³ 類似的觀點代表的是政府的契約理論，也就是說，政府僅是基於維繫契約的需要而存在，³⁴ 政權透過契約的權利界定來達到社

³¹ Pigou (1920) "The Economics of Welfare", *New Brunswick, NJ: Transaction Pub.*, 2002.

³² Samuelson (1958) "Aspects of Public Expenditure Theories", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 40, No. 4, p. 334.

³³ Coase (1988) "The Firm, The Market, and the Law", *University of Chicago Press*, p. 24.

³⁴ Umbeck (1981) "A Theoretical and Empirical Investigation into the Formation of Property Rights", *University of Iowa Press*.

會利益的提升、促進經濟成長，而不是干預交易。在這裡，政府的角色從積極干預轉變為消極地保護財產權利。然而，與前一節提到的土地公有或私有化之爭一樣，這些觀點與解釋都只追溯到政府的行為結果，將制度預設為政府給定的，政治過程下的制度選擇依據前提為外生的、自然演化的，而未考量政府權力結構當中決策個體的自主行為動機，以及行為面臨到的社會局限條件。

到了公共選擇（public choice）學者手上，將政府部門與團體的私人利益動機納入考量，對於政府作為或不作為的假設顯然就沒那麼鄉愿了。Olson 就指出：「統治比部落更大的群體的政府的興起，並不是因為任何形態的社會契約或自願交易，而是更傾向是因為那些得以建立最強武力的人理性與自利的結果。並且認為，統治由自願選擇而形成，是種不符現實的假設。」³⁵公共選擇的觀點將政權所有者視為純粹追求權力租值極大化的自利個體，³⁶甚至認為政府與匪徒或竊盜集團在本質上並無二致。而政權組織當中的成員與代理人，也自是各懷鬼胎。在對於共產主義演進及其遺緒的分析當中，Olson 進一步指出：「只要截留產品、偷盜國有財產或者不盡責工作只在共謀的小範圍內受到注意，中央就不會發覺，專制者不能夠親眼看見，只能透過底下的人匯報才得以瞭解。而且，小範圍所能得到的是有限度的，超過這個限度就會被範圍以外的人發覺。」Olson 認為，軟預算約束（the soft budget constraint）正是一種共謀行為的證據。³⁷對於中國農村許多徵地糾紛的利益協商以及調整來說，Olson 這樣的描述似乎是相當準確。正如黨國英在討論農村土地問題時所指出的：「在目前政治權力格局之下，每一級政府對上級政府都有很強的隱蔽信息的能力，除非有告狀事件（特別是集體上訪事件）發生，上級部門並不糾正下級的違法行為。」³⁸只是，公共選擇理論概念

³⁵ Olson (1993) "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, Vol.87, No.3, p.568.

³⁶ Buchanan and Tullock (1962) "The Calculus of Consent", *University of Michigan Press*, ch2-4.

³⁷ Olson (2000) "Power and Prosperity", *New York: Basic Books*, ch.8.

³⁸ 黨國英 (2005), 頁 10。然而，黨國英認為大多數農民不反對調整土地，集體上訪的事情在土地調整中事實上很少發生。但一則不符合本文對事件的前提假設，二則本文認為徵地維權具有高外部性，是絕對數量的問題而非相對數量，有一件影響到政治經濟穩定就有解釋的必要，遑論當

下對於政府行為的假設，又顯得太過於極端，一如先前我們對於「協商機制缺陷導致集體行動」的評論，政府掠奪論同樣無法完全解釋決定私下協商成果的制度安排與妥協情況，乃至部分農民的堅持行為，以及部分個案中民間力量的維權成果。換言之，在自利的假設套用在政治互動之後，我們仍需要為政府執行產權的行為納入更為廣泛的局限條件。

第四節、制度理論中的政府角色

（一）North 的政府理論

North 對於契約權利界定與公共選擇的觀點內容進行了通盤檢討，並嘗試將政府理論作為其制度理論架構中的一個重要部分。North 指出：「政府的契約理論雖然解釋了最初簽訂契約的利益，但未能說明不同利益成員隨後的極大化行為；而政府掠奪論則忽略契約簽訂的利益，而只著眼於國家權力擁有者榨取租金的行為。」³⁹North 對於理論進行批判與修正後，進而提出一個以財富或效用極大化的政府模型：

第一、政府提供一組服務——我們稱之為保護與治安——以交換國庫收入。

由於提供這些服務存在著規模經濟 (economies of scale)，因而由一個組織專門從事這些服務所獲致的社會總所得高於社會中每位個人自己保護自己擁有的財產權的情況。

第二、政府試圖採取一個歧視性壟斷者 (discriminating monopolist) 的行動，

前類似案例已是汗牛充棟，沸沸揚揚。

³⁹ North 這種說法運用在本文，應包括政權體制中的成員，以及在徵地契約提出後進行維護產權行動的農民。

它區分出各個民眾集團，並為每一個集團處理財產權，使政府收入極大化。

第三、由於總是存在著能提供同樣服務的潛在競爭對手，所以政府受制於其人民的機會成本。它的對手是其他國家，以及現存政治經濟單位中可能成為統治者的個人。因而，統治者壟斷力的程度是各個不同民眾集團所面對之替代品接近程度的函數。⁴⁰

依據這個模型進行推論，將可以同時容納「政府界定有效率的財產權」以及「使統治者收入極大化」的目標，並且已然蘊藏引入政治權力與人民之間關係的潛能。然而在中國，統治者猶可分為中央政府和基層政權，就本文而言，政府主要指涉的是實際處理徵地過程的基層政權，而中央政府則被視為基層政權的行為局限，包括競爭考量來源。這種特殊基層政權角色的特徵，使得 North 政府理論的基礎之上，似乎需要進行更精確的描述與定義，才能夠對中國地方制度與經驗現象作更完善的解釋。



（二）市場過渡理論與地方國家公司主義

與 North 同樣由新古典經濟典範的制度理念出發，針對中國基層政府執行制度安排的型態與演變的解釋，市場過渡理論與地方國家公司主義的概念則提供了較為明確的定位方式。

市場過渡理論是由 Nee 所提出。面對改革開放以後的中國政治經濟體制，所推演出的理論架構與傳統經濟學典範下的分析卻是相當神似。這個關於市場轉型的制度理論，將共黨專政下的計劃分配體制與市場經濟體制視為制度安排形式

⁴⁰ North (1981)，劉瑞華譯，《經濟史的結構與變遷》，時報出版，1995 年，頁 28。

的兩種極端概念，但認為計劃分配體制在開啓朝向市場經濟體制的轉型之後，市場機能的力量便會逐漸替代政治體制對於資源的重分配權力，從而使得政府角色漸漸淡化，並在制度安排的決策中趨向於市場經濟的安排形式。⁴¹如此一來，政府的角色自然被預期將演變為市場經濟體制的維繫者，恰與前述 Pigou、Samuelson 等經濟學者在假設之下的觀點不謀而合。

市場過渡理論對於制度轉型與政府行為角色，比傳統經濟學理論進行了更深一層的理論推演，而非直接予以設定。然而，中國經濟改革 30 年來的經驗現象卻明顯使得這樣的理論架構在實證上遭遇到困境。事實上，中國農村基層政治體制內的官僚，大多並未因市場經濟的發展而逐漸釋出對地方資源的配置權力。Nee and Ingram 在較為近期的著作當中，加入行為主體面對社會脈絡局限條件的因素，作為市場過渡理論中政府角色的修正。⁴²這再度突顯了：對於政府角色與制度決策，尚有其他需要納入的考量因素。不過，社會脈絡似乎也只能是其中的一部分。

Oi 將這個需要考量的因素大力歸給了地方政府的經濟利益。相對於市場過渡理論，Oi 以「地方國家公司主義」來詮釋經濟發展過程中地方政府的角色與面臨的情境。在地方國家公司主義的概念當中，地方政府所扮演的就是一種企業組織的角色，並且以集體所有的手法與公司化經營特色，使基層政權能夠以法人的形態推動區域經濟發展。⁴³作為企業經濟者般的政治行為主體，運用對要素資源與制度誘因的分配權力，為自身謀取利益，同時接受其他公私營組織或利益團體的依附掛靠，從而進一步強化自身的力量。這種觀點與前述 Olson 的理論架構

⁴¹ Nee (1989) "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism", *American Sociological Review* 54: 663-681.

⁴² Nee and Ingram (1998) "Embeddedness and beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure" pp.19-45 in *The New Institutionalism in Sociology*, edited by Mary C. Brinton and Victor Nee. New York: Russell Sage Foundation.

⁴³ Oi (1998) "Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform", Berkeley: University of California Press.

較為神似，突顯政府本身就屬於一種共謀的營利組織，而較 Olson 更深一層地納入了政府所面對的決策背景。但是，這種觀點也同樣無法充分解釋制度過程中的大量紛爭、耗損、折衝及妥協——這個「公司」的經營下所帶來的地方經濟成就，似乎來得並非如此理所當然，而所謂的「經濟成就」，面對的競爭環境也並不像大部分的企業組織一樣是一個市場體制。

市場過渡理論與地方國家公司主義，這兩種關於政府角色的觀點，在傳統經濟學的理念上，分別從市場自發力量與地方經濟利益著手，切入地方政府制度決策的轉變，皆較傳統經濟學更往前推了一步。加以參照，也能夠使得 North 制度論當中的政府理論內涵更為豐富。不過，地方政府面對經濟利益的這個前提，卻忽略了地方政府仍然作為政府，而同時必須面對基層民眾回應的這個事實。地方政府如何能夠、且由地方取得多少利益，相當一部份將受限於地方民眾如何回應；另一方面，以中國地方政府之多，地方如何遭受中央政府的局限，取決於中央是否能夠獲得並回應關於地方政府施政績效與取利情況的訊息。而這些往往是需要透過民眾來加以認定的。因此，在納入了中國地方政府決策特色的政府模型當中，我們必須再聚焦於兩項因素。第一個因素，是地方的非正式制度，包括正式制度消除後所殘存的制度遺緒，第二個因素，則是國家與社會關係。

第五節、地方非正式制度與國家社會關係

前一小節提及，如果要解釋中國經濟轉型之下的制度現象與地區差異，乃至運作過程當中的紛爭與無效率，那麼政府的決策角色是不能被忽略的。而政府的制度決策與執行情況並非一成不變地直線行進，隨時面臨各種機會結構變動下不同的利益考量與局限條件。這些利益與局限的考量不僅僅出自於正式宣稱的法令

與地方經濟利益的獲取誘因，還包括國家與社會群眾之間的連結型態，以及盤根錯節的地方形勢。正如 Helmke 與 Levitsky 所認為的，非正式的制度安排與正式規則的執行成果密不可分。⁴⁴

關於將地方非正式規則納入制度理論的架構，陳志柔曾經指出：「單單依靠國家官僚制度以及市場機制來解釋中國農村的經濟制度變遷是不夠的，唯有加入地方制度的分析，瞭解地方社會與國家、市場的互動關係和影響過程，才可能更完整解釋中國農村近二十年來的制度轉型過程。」而對於理論的實際檢證，陳志柔則進一步具體強調：「各個地區地方制度的型態和強弱，其實直接影響了國家正式規則的執行後果。因此，對於經濟制度的變遷脈絡，最好的檢證方法之一就是觀察新的正式限制如何在非正式限制的影響下發展成型。」

地方規則是解釋制度形成與運作現象的重要條件，必須被納入分析架構。不過，還有幾點需要留意：首先，地方規則本身自始仍受到正式制度或其遺緒的作用；再則，身處地方規則影響下的民眾，對於當下牽引地方規則的正式制度的影響力，也需要被納入考量，而這種影響力同樣是被正式與非正式制度所共同決定的。換言之，產權安排受到政府制度決策與地方非正式規則影響，而無論是政府作為或者地方制度運作，都必須考量民眾對這些制度所能夠產生的回應力量，這些力量也仍然必須同時考量正式與非正式制度。在正式制度方面，民間力量受到既有法令體制的影響，而處於這個認知基礎上的民眾，又面對自己所遵循的正式或非正式的運作模式與行為背景，並不斷嘗試接受或影響正式或非正式的產權安排——本文所要做的，正是從民間力量的觀點，重新檢視對於產權制度的解釋架構，而非局限於傳統分析中強調的財產權利規則與市場力量。然後我們將會發現，民眾在產權上聲稱與實踐的效率，受到與國家政府部門之間連結形式的影

⁴⁴ Helmke and Levitsky (2004) "Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda", *Prospective Politics*, Vol.2, no.4, pp.725-40.

響，而這種形式不但牽動政府界定執行或涉入產權的職能，也總是回頭衝擊民眾自身。不僅如 Perry 所指出，國家社會關係的視角是研究中國政治重要的新觀點，⁴⁵且由於政治體制對於執行產權安排的重要意義，因此也必然是理解經濟體制的重要觀點，而國家社會關係的細節，則需要我們進一步進行實際的分析考察。



⁴⁵ Perry (1994) "Trend in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations" The China Quarterly, no. 139. (Sep. 1994), pp. 704-713.

第三章、分析架構

North 對於傳統經濟學的解釋架構進行了全面的檢討之後，嘗試建立一套運用於經濟體制變遷的制度理論。這套制度理論最終可分為三個部分：

- 財產權理論：描述一個體制中個人和群體的誘因。
- 意識型態理論：解釋人們對現實認知的不同如何影響其對「客觀狀態」變化的反應。
- 政府理論：因為是政府在界定與執行財產權。

本文依據這個思考架構，前一章已經評述了關於制度安排的既有文獻當中，財產權利以及政府角色的概念，包括 North 自己所提出的政府理論。至於意識型態理論方面，則是暫時被擱置了。因此前文當中所謂之產權，乃是基於個人主義方法論、主觀理性評價當中關於財產的權利，並不強調特定的信念來源。而在這一章當中，我將在前一章文獻評述中已經到達的概念基礎之上，由產權與意識型態概念的結合出發，並且對於個人面對權利制度安排決策過程的詮釋，進行必要的調整，其中依法維權的觀念，則作為其中某種意識型態的證據。至於在產權安排與政府角色的定位方面，則以中國實際經驗現象為考量，進一步引入地方發展型國家、壓力型體制與村莊社會關聯的概念，作為政府與人民互動情況的解釋基礎，以及各種不確定性所滋生的環境。在既有的制度理論基礎之上，如此對於產權與政府概念的重新檢視與推演，應當能夠開啓更為廣闊的國家與社會關係視角，從而有助於發展出較為完整的分析框架以及可供驗證的命題。

第一節、財產權利的認知

（一）主觀認知的產權

前面曾經提及 Coase 定律的意義：一旦資產權利界定清晰，交易流轉順暢，那麼無論初始分配情況如何，最終都仍會達成最高的配置效率。然而在實際社會的運作中，財產權利的界定往往並不清晰，也並不容易進行界定。不清晰的權利界定又增加了交易成本，使得資產的轉移並不順暢，資源配置的效率也隨之降低。如果要瞭解財產權利安排的邏輯與成因，便需要先知道為何權利的界定執行如此不易。劉世定認為：「法定產權與當事人認知的產權的範圍存在落差，而權利交易是在認知的權利基礎上進行交易。」⁴⁶張靜則對土地使用規則的不確定提出解釋：「在政治關係和法律關係未經分化（區分）的制度結構下，不存在包含統一原則和限定性合法聲稱的系統，結果是多種規則並存，並分別有各自的合法性。規則的執行過程變成規則的選擇過程，它遵循政治競爭而非法律衡量原則。」⁴⁷從這樣的觀點看來，正由於不同認知下的規則難以明確地界定，而產權又是主觀認知下的權利，因而關於產權所發生的糾紛與協商，均必須先清楚一致地對於各自權利認知的界限相互達成共識，才可能被解決。以中國農村徵地事件來說，一旦已被民眾認知的財產權利並未依照認知被執行，就傾向發生不滿，而導致產權的衝突。在單一的村莊內，如果政府執行產權的行為與村民的落差規模越大，則越容易使村民願意承擔拒絕妥協的成本，使得衝突難以協商解決，並且演變為引致耗損的現象。因而，我們可以提出這樣一個命題：

⁴⁶ 劉世定（2003）《占有、認知與人際關係－對中國鄉村制度變遷的經濟社會學分析》，華夏出版社，頁 62。

⁴⁷ 張靜（2002）《土地使用規則的不確定：一個解釋框架》，收錄於羅沛霖主編，《當代中國農村的社會生活》，中國社會科學出版社，2005 年，頁 240-241。

命題一：其他條件不變的情況下，若單一村莊中村民所認知的財產權利，在地方政府執行產權時受到的分割侵入程度越大，則村民們越傾向花費資源以採取拒絕妥協的策略、集體與政府發生衝突，從而導致制度下的產權租值耗損。

這種從產權規則與執行本身入手的論述方式，極為符合傳統經濟學的直覺，屬於一種純粹理性的產權觀點。在前一章當中，所列舉中國經濟學家對徵地亂象的產權解釋觀點，也幾乎都停留在這個層次。亦即：產權法令的不完整與執行時對村民生活的衝擊規模，乃是導致產權耗損的因素。然而，即使單就產權這部分來說，仍需要留意的是：產權界限是村民的認知在形成之後才被定義以及進入決策考量的，而村民對於受損的認知，卻不見得單純來自於法律條文或者影響程度。




（二）依法產權意識

在許多徵地衝突案例中，村民表示不滿，並非是由於對法律條文不滿，或者自認生活條件受到侵害，而往往只是認為：執行產權的政府行為並未依照法律的規定、而法律規定的內容決定他們自身應當擁有的產權。這種情況下所發生的衝突，就減低了純粹理性的產權觀點下對於耗損現象的解釋力。正由於產權是被村民所主觀認知的，因此我們也需要將認知形成的因素加入產權的概念。換言之，在承認產權是「認知中的產權」之後，進一步需要知道的則是：認知當中所秉持的某種信念，以及這種信念的性質與來源。

對於本文徵地案例中這類傾向導致衝突的信念，李連江與歐博文曾提出「依法抗爭」(policy-based resistance)的觀點，于建嶸則對此提出「以法抗爭」(struggle

by law) 作為回應。⁴⁸關於這兩種觀點的區別，于建嶸認為：「『以法抗爭』是抗爭者以直接挑戰抗爭物件為主，訴諸『立法者』為輔；『依法抗爭』則是抗爭者訴諸『立法者』為主，直接挑戰抗爭物件為輔甚至避免直接挑戰抗爭物件。在『以法抗爭』中，抗爭者更多地以自身為實現抗爭目標的主體；而在『依法抗爭』中，抗爭者更多地以立法者為實現抗爭目標的主體。」⁴⁹當然，這兩種觀點的差異主要在於回應訴求與對象，可以確定的則是：在農民所掌握關於法令的訊息逐漸增加的情況下，無論「依法」或「以法」所發動的抗爭，所聲稱依據的都是國家政府所頒布的正式法令。以此，可以推出下面這個命題：

命題二：在農村訊息開放的趨勢中，正式法律的規定，以及法律之下關於市場運作的訊息，構成村民們所認知並且聲稱的產權，是為依法產權意識。



這個命題強調村民依據法令認知產權的信念，同時隱含「村民認知到的權利」與「關鍵行政決策者執行產權的考量」可能處於不同定位的事實。O'Brien and Li 進一步提出的則是「維權抗爭」(rightful resistance) 的觀點，強調被承諾的權利以及實際能夠達成的權利之間的落差，引發了農民維護權利的抗爭事件，⁵⁰也就是本文當中所指稱之制度耗損現象的主要形式之一。其中，「獲得承諾」乃是民眾宣稱權利的信念依據。而最被普遍認定的「承諾」，則來自於界定產權的法律。在這種關於產權的信念之下，民眾所採取的行動，和他們對於法律與行政體制的理解與信賴息息相關，所發生的衝突也肇始於這些瞭解和信賴與實際情況的落差。從這樣的事實承繼前述兩個命題，可以再推展出第三個命題：

命題三：其他條件不變的情況下，村民在法律規定與市場訊息下的依法產權

⁴⁸ 于建嶸 (2004) 《當代中國農民維權活動的一個解釋框架》，《社會學研究》2004 年第 2 期。

⁴⁹ 于建嶸 (2004)，頁 50。

⁵⁰ O'Brien and Li (2006) "Rightful Resistance in Rural China", Cambridge University Press.

意識如果越強烈，則越可能不滿於政府執行產權過程中的分割與侵入，並且傾向發生衝突，進而產生制度下的租值耗損。

基於法律規定著手維權的觀念，可以彰顯勤村徵地案例中，民眾對於產權的認知基礎——產權是認知的產權，而認知的產權又是認知中「法律給予」的產權。這種觀點補強了文獻中「正式規則缺陷」或「產權受到侵入」所提供的制度耗損解釋，並且提供一個較為完整的行為圖像：村民們屬於村民群體，地方政府處於基層政權的範疇中，至於中央政權，又存在自身的政治經濟權利認知，成為地方政府的誘因或局限。三者之中的行為者，各自形成了不同的權利認知模式，也依循著不同的產權規則。這些相異認知下的權利規則與實際執行過程，構成衝突耗損的因素。然而一方面，衝突耗損除了產權的面向外，執行產權與回應執行的結構背景也必須納入考量，另一方面，一旦發生衝突耗損，照理說，彼此勢必嘗試透過各種途徑來解決，解決的途徑則需要進一步納入各自行為的背景、彼此的關係、以及在其他相關制度上可能發生的認知差異，而這一切，我們都需要由政府的行為考量與局限條件來著手。

第二節、政府理論

前一節已經設定了一個農民依法認知的產權架構，也就是「依法產權意識」的觀點。這種觀點揉合了制度理論中的產權理論與意識型態理論，然而，仍需要和政府行為的結構背景相互配合。如果回到 North 制度理論裡的政府理論架構，經過前一章當中市場過渡理論、地方國家公司主義、地方非正式制度與國家社會關係的參酌之後，則可以將理論內容重新歸納為下列三項：

- 政府提供服務：地方政府需要正當性。
- 政府作為歧視性壟斷者：地方政府追求部門利益。
- 政府面對競爭：地方政府行為受到制衡局限。

而這三項因素，也仍需要置於更為具體的中國體制架構當中來檢視，才能夠看清理論對於政府行為在制度現象上的解釋力。這個體制架構包括地方政府以及村民行為各自所依恃的主體與結構背景、乃至地方政府與村民之間互動影響的模式。首先，地方政府行為決策的主體與結構背景，分別是中國地方政府的發展型國家性質，以及行為決策所面對的壓力型體制。

（一）代理人與壓力型體制

1. 代理人與地方發展型國家

North 的政府理論納入了政權擁有者的自利行為，以及維護人民財產權的動機。然而，任何政權結構本身都不會是一個整體。正如 North 自己所指出的：「在創立出旨在界定和執行財產權的基礎結構之際，統治者勢必要賦與代理人權力。由於代理人的效用函數與統治者並不一致，因此統治者要設立一套規則以促使他的代理人的行動與他自己的目標維持一致。然而，雖然統治者盡力去監督，但無論在哪一個組織機構裡，其代理人都不完全受約束，而他們的利益並不完全與統治者一致，其結果是，統治者通常或多或少要在其代理人身上消耗一些壟斷租金，在某些情形下，代理人與國民會勾結起來瓜分一些壟斷租金。」⁵¹

在農村徵地事件當中，村民面對的主要是接觸徵地決策的基層政權。我們一直將它定位為理論當中的政府，但它同時也作為中央政權行為的代理人。中央政

⁵¹ North (1981)，頁 31。

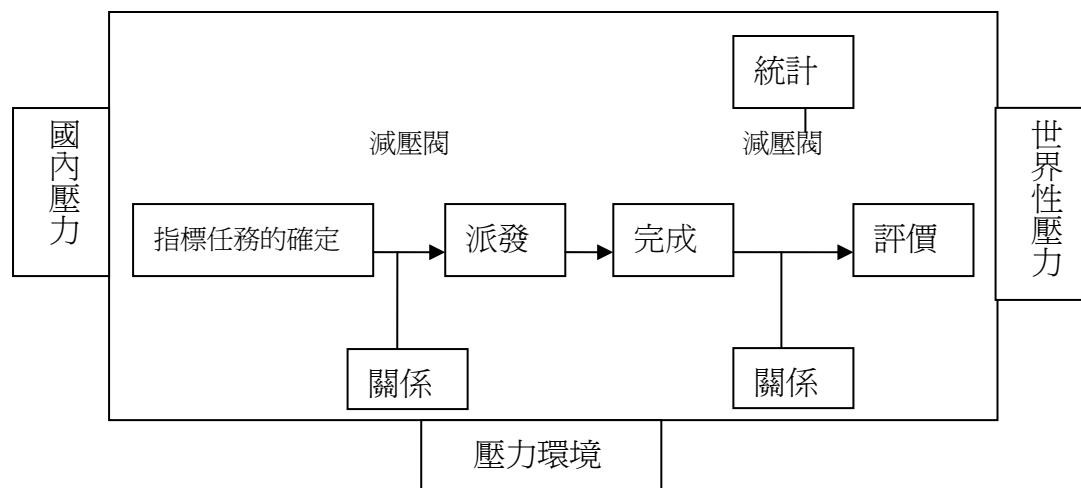
權將權力逐級下放給實際參與政策執行的代理人，由這些代理人在地方政府掌握政府施政的正當性，維持區域經濟發展，並且形成穩定的地方發展型國家形態。其中值得注意的是，在正當性主要來自經濟發展向中央的回報、但中央在其他方面監督成本又極為高昂的情況下，這些地方政府作為中央代理人，自然存在以部門利益而選擇性實踐中央政權意志的誘因。許多低價徵地、草率安置補償、高價開發轉讓，而將差額轉而成為部門租值的尋租案例，因而頻繁出現。另一方面，代理人對於能夠掌控的土地權利在認知上就可能與村民不同，因此在尋租衝突過程中就會產生許多差額租值的耗損現象。當利益增加或者租值耗損的程度擴大，地方政府還可能與部分擔任村幹部的村民、甚至普通的村民勾結起來吸收這些租值，並減少耗損的程度。而其他村民若想維持自身的財產權利，則只能嘗試尋求對於地方政府行為製造局限條件。綜而述之，執行產權的地方政府，所扮演的一方面是選擇性實踐中央意志的代理人，更鮮明的則是在局限下追求部門利益的地方發展型國家角色。



2. 壓力型體制

地方發展型國家中的代理人對權利的認知與運用，以及行為誘因所面對的局限條件架構，便形成與村民互動時所面對的權利安排背景，並影響了制度決策的實踐成果。這個地方政府的行為誘因，以及所面對的局限條件架構，必須先放在更宏觀的政治體制底下分析。在這裡，我引入的是「壓力型政治體制」的概念。什麼是壓力型體制（pressurized system）？榮敬本指出：「所謂壓力型體制，指的是一級政治組織（縣、鄉）為了實現經濟趕超，完成上級下達的各項指標而採取的數量化任務分解的管理方式和物質化的評價體系。為了完成經濟趕超任務和各項指標，各級政治組織（以黨委和政府為核心）把這些任務和指標，層層量化分解，下派給下級組織和個人，責令在其規定的時間內完成，然後根據完成的情況

進行政治和經濟方面的獎懲。」論述繼而將壓力型體制運行過程圖解如下：⁵²



圖一 壓力型體制運行過程⁵³

壓力型體制是在政治體制分權化以及經濟發展的過程中逐漸形成的。一方面，地方各級政府所掌控的政治經濟裁量權力逐漸增強，另一方面，各個部門層級卻仍面臨由上而下的層層壓力。如果再加上前述的認知以及代理人因素，那麼，這種政治體制就傾向使得政權所有者、下屬部門與村民之間發生一些利益實踐的落差。張德元曾經指出，徵地問題出在壓力型體制之上，應該提高到政治高度來解決，⁵⁴但是，張仍是傾向政策建議而非解釋的觀點，也並未進一步探討政府與農民行為，乃至產權衝突以及壓力型體制之間的具體邏輯關係。本文則提出：在壓力型體制之下，地方政府所認知到的部門利益基礎與正當性來源，主要來自於具體的施政成就，包括地方經濟發展成果以及大型公共工程開發規劃方案，並且在達成這些施政成就的過程當中，傾向侵入或分割農民的財產權利。因此，我們可以獲得這樣一個命題：

⁵² 榮敬本等（1998）《縣鄉兩級的政治體制改革》，收於榮敬本等，《從壓力型體制向民主合作體制的轉變》，中央編譯出版社，1998年，頁28-35。

⁵³ 本示意圖直接引自榮敬本等，（1998）。

⁵⁴ 張德元（2006）《徵地問題是什麼問題》，調研世界2006年第10期。

命題四：村民在抱持依法產權意識的情況下，面對壓力型體制內的地方發展型國家。若地方政府部門執行產權的作為分別依據上級的具體要求，正當性與部門利益主要源自於對上級政策要求的具體達成程度，以及結合而成的地方經濟發展成果，那麼執行產權的作為過程就傾向與村民以依法產權意識所主張的產權存在落差，乃至侵入或分割這種產權。

至於在執行產權的過程中，分割侵入的程度與解決爭端的方式，則必須視政府行為所面對的局限條件而定。這些局限條件可能包括地方政府彼此之間的競爭關係，或者地方的經濟社會穩定情況，當然，這相當程度取決於地方上村民所能夠採取的回應力量，即使它並非一個民主體制。

而村民自願而且能夠採取的回應形式，乃至導引衝突的可能性，除了受到前一節已經提過的依法產權意識影響之外，還有民眾在基層面對的結構背景，包括正式與非正式制度。這些制度以村內村外的組織畫分、宗族血緣、社會網絡、甚至地緣關係等型態呈現，而各式各樣型態對制度運作效率所產生的影響，事實上都可歸為村莊社會關聯的力量。

3. 村莊社會關聯

涂爾幹在《社會分工論》當中，提出了「社會關聯」(solidarity；亦可作「社會連帶」)的概念，並用於描述社會整體的結構現象。而賀雪峰將這個詞彙運用於中國農村內的社會關係，則是強調村莊內部人與人之間的具體關聯。賀雪峰認為：「村莊社會關聯關注的是處於事件中的村民在應對事件時可以調用村莊內部關係的能力。當一個村民被種種強有力的關係掛在村莊社會這個網上面，這個村民就可以從容面對生產生活中的事件，他具備有效降低生存風險，經濟獲得公共

物品，從容談判達成互贏協議，以及穩定建立對未來生活預期的能力。」⁵⁵因此，村莊社會關聯指的正是村民們利用彼此關係面對實際問題的一種力量，包括回應政府在執行產權時的分割與侵入行為。

那麼，如果以結構背景的觀點來看，村莊社會關聯這種強而有力的網絡，究竟是從何產生的？賀雪峰進一步指出：「從結構層面看，村莊社會關聯是指在村莊內村民因為地緣關係（同一自然村或同一居住片所產生的鄰里關係）、血緣關係（宗親和姻親關係）、互惠關係（禮尚往來和生產互助產生的關係）、共同經歷（同學、戰友、生意上的合伙人）以及經濟社會分層產生的社會契約關係和權威—服從關係等等，所結成的人與人之間聯繫的總和。」⁵⁶這也就是說，村莊社會關聯的力道來自於許多型態的結構背景。

賀雪峰主張，決定這種社會關聯度的因素，來自傳統型與現代型的社會關聯、社區記憶、經濟社會分化等因素，⁵⁷然而，本文針對農村徵地衝突的政治協商性質，則將村莊社會關聯的因素聚焦於基層政治經濟結構之上，而這種政治結構除了家族關係、地理位置等因素之外，相當程度還來自於人民公社制度所留存下來的結構特徵，包括「三級所有、隊為基礎」的制度遺緒。至此，可再推演出一個命題：

命題五：壓力型體制下，村莊社會關聯或者所傳播的產權意識倘若越是強韌明顯，則政府執行產權的範圍則傾向與依法產權意識存在越大落差。而這種村莊社會關聯的力量，除了來自於地緣關係、血緣關係等因素，更受到人民公社時期所殘存基層制度遺緒之影響。

⁵⁵ 賀雪峰（2003），《鄉村治理的社會基礎—轉型期鄉村社會性質研究》，中國社會科學出版社，頁4。

⁵⁶ 賀雪峰（2003），頁6。

⁵⁷ 賀雪峰（2003），頁7-14。

而從命題四和命題五，可以直接依循邏輯，推展出第六個命題：

命題六：壓力型體制下的發展型國家，倘若村莊社會關聯以及所傳播的產權觀越是強韌明顯，則政府執行產權的行為越容易被認為侵入或分割村民主張的產權。

命題六是由政府行為與局限的角度下所推展出的。如果再搭配前一小節關於產權與依法產權意識的命題，也就是命題三，則將可再推展出第七個命題：

命題七：地方政府作為壓力型體制內的地方發展型國家，倘若村莊社會關聯以及所傳布的依法產權意識越是強韌明顯，則地方政府執行產權的行為過程越容易與村民發生衝突，進而導致產權的耗損現象。

（二）政府與農民的連結：制度轉型中的不確定性

目前我們的理論模型當中，已經設定了農民的依法產權意識、以及政府和農民各自面對的行為結構背景與考量，並且藉著體制結構下的衝突邏輯以解釋耗損現象：村民在依法產權意識的形成趨勢下，依恃著村莊社會關聯，與壓力型體制內地方發展型國家執行產權的作為產生衝突，並導致耗損現象。而現在我們進一步需要解釋的，則是耗損現象難以被化解的因素，其中應當納入的，乃是農民與政府實際行為彼此直接互動交鋒的管道與過程。首先，依據命題七，我們可以在村民認知趨勢不變的前提下，依邏輯推展出命題八：

命題八：村民依法產權意識形成的趨勢下，壓力型體制的運作過程當中，倘

若越是不易以制度化途徑因應執行產權時與村民發生的衝突，則產權的耗損現象便會被延續與強化。

當村民們確立了依法的產權認知，並且具有足夠強大的村莊社會關聯時，便傾向在自認產權受到一定程度的侵入後，採取實際的回應行動，以嘗試對地方政府的正當性與部門利益製造局限條件，讓執行產權的行為接近己身的主張。這些局限條件呈現的形態，或許是消極地堅守村內影響工程進度、或許是積極的維權抗爭，當然，也可能採用 James Scott 所說的「弱者的武器」(weapons of the weak)：在勉強妥協之後採取一種日常的抵抗形式 (everyday forms of peasant resistance)，⁵⁸並帶來其他相關制度運作的無效率。然而大致來說，無論是何種抵抗形式，最終必須透過某種管道對地方政府的行為產生局限：維權抗爭如果讓地方政府忌憚，將是因為有權壓制地方政府的行為者（譬如中央政府），可能因為地方維權行動的興起而對地方政府施壓；村民堅守村內如果使地方政府苦惱，那將是因為衝擊了規劃中的開發進度，而讓地方政府面臨壓力型體制下完成政策目標的壓力；而倘若日常抵抗對地方政府有所損害，最重大的意義，應在於民眾對於地方政府越來越普遍的不信賴，乃至往後施政的障礙。換言之，村民回應所能夠施加的局限條件，主要透過的是「政治壓力」以及「訊息傳布」這兩種管道。另一方面，壓力型體制內的地方政府部門也會盡力設法封堵這類管道、化解這類壓力。

而在中國農村基層，特定事件當中，基於訴求傳遞這種壓力的管道，有兩種是比較常被村民們所嘗試運用的，分別是被民眾期望施加政治壓力以改變現況的「信訪請願」，以及掌控訊息傳布乃至輿論壓力的「媒體資源」。而信訪與媒體制度在認知與實踐之間的不確定性，則皆是制度下租值耗損的重要來源，正如我們在幾乎任何一件徵地上訪案件所能看見的。

⁵⁸ Scott (1985) "Weapons of the Weak", Yale University Press.

1. 媒體輿論

關於中國政府體制當中的行為局限，徐斯儉提出了「軟紀律約束」的概念，列舉了若干硬化軟紀律約束的政治改革案例，包括黨內監督條例、審計風暴、問責制、以及媒體和輿論監督，並且指出：這些軟紀律約束的改革案例與民主集中制基本上是矛盾的。⁵⁹這些矛盾成為政治改革乃至產權制度運作過程中的不確定性來源，其中，在徵地事件裡地方政府與村民的互動過程中，媒體和輿論監督的環境又扮演了相對重要的角色。

對於自認產權受到侵占的村民而言，除了抗爭衝突之外，透過媒體輿論所施加的力量，是最常被視為可能對地方政府行為產生局限的工具之一。然而，一如我們以往對中國媒體的認知，中共政權從上到下對各級媒體的監控可謂相當嚴密。何清漣曾指出中共控制媒體的幾種手段：⁶⁰

- 對媒體實行批准登記制，要害是任何傳媒都必須有政府機構作為媒體的主管部門；
- 將傳媒業納入黨與政府這架龐大的官僚機器的政治等級序列裡，讓傳媒負責人享有與政府官員同等的政治經濟待遇，這意味著中國傳媒的負責人是官員而不是傳媒人士，只按共產黨官員的行為準則辦事。
- 建立審讀制度。
- 由宣傳部門確定某一時期媒體報導的重心，並隨時頒布各種禁載規定。

村民與地方政府之間的衝突當中，耗用各自的資源進行博弈，而博弈的情況相當程度則取決於媒體輿論是否能夠將消息傳達至社會各界，進而引起廣泛的共

⁵⁹ 徐斯儉（2007）《「軟紀律約束」改革中共黨國體制的內在限制》，收錄於《黨國蛻變——中共政權的菁英與政策》，五南出版，頁 158-166。

⁶⁰ 何清漣（2006）《霧鎖中國－中國大陸控制媒體策略大揭密》，黎明文化，頁 117。

鳴，並且對地方政府行為產生壓力與局限。然而，在對媒體輿論功能認知與實際利用情況的訊息落差之下，制度下的輿論競爭通常是村民處於弱勢，因而被迫絞盡腦汁另覓它途，包括訴諸國際媒體。這種情況下，大多數聲音被湮沒於媒體控制的手段裡，而一旦消息傳出，往往是事件已經演變得非常激烈，難以收拾，甚或成為國際關注的焦點。在這個過程當中，對村民或者地方政府都充滿了不確定性。而即使在極少情況中政府最終選擇了妥協，也難以避免資源更劇烈的耗損。

2. 信訪維權

在媒體輿論之外，信訪維權也是村民對於政府行為優先考慮的施壓管道。「信訪」意謂以「信件」、「走訪」進行請願的形式，是一種比較具有中國特色的政治參與管道。當村民們認為自身權利受損，或者有其他關於時弊的意見企圖表達，卻又不信任或者不便採取行政訴訟時，向政府部門信訪便成了較為慣常使用的手段，而各級政府部門當中也多設有信訪辦公室，專責接受人民的來信與走訪。應星認為：「1949 年後，由於科層化片面發展的現實與人民民主的理念、廣泛的社會動員與穩定的社會秩序之間構成了某種內在的緊張關係，通過上訪聲討形形色色的『官僚主義』、解決各式各樣的『遺留問題』的『委屈式訴苦』就成為化解這種緊張的一個重要途徑。」⁶¹如今，這種信訪制度所依據的是 2005 年國務院通過施行的《信訪條例》，然而，即使具備了較為制度化的形式，但上訪實際上仍遠遠不是供民眾參與政治決策的途徑，而只是一種在特定情況下疏導民怨的方式。當然，也仍充滿著不確定性。應星便指出上訪實踐中存在著許多模糊處與斷點：⁶²

- 個別上訪與集體上訪。
- 越級上訪（尤其是進京上訪）

⁶¹ 應星（2001）《大河移民上訪的故事》，三聯書店，頁 315。

⁶² 應星（2001），頁 315-317。

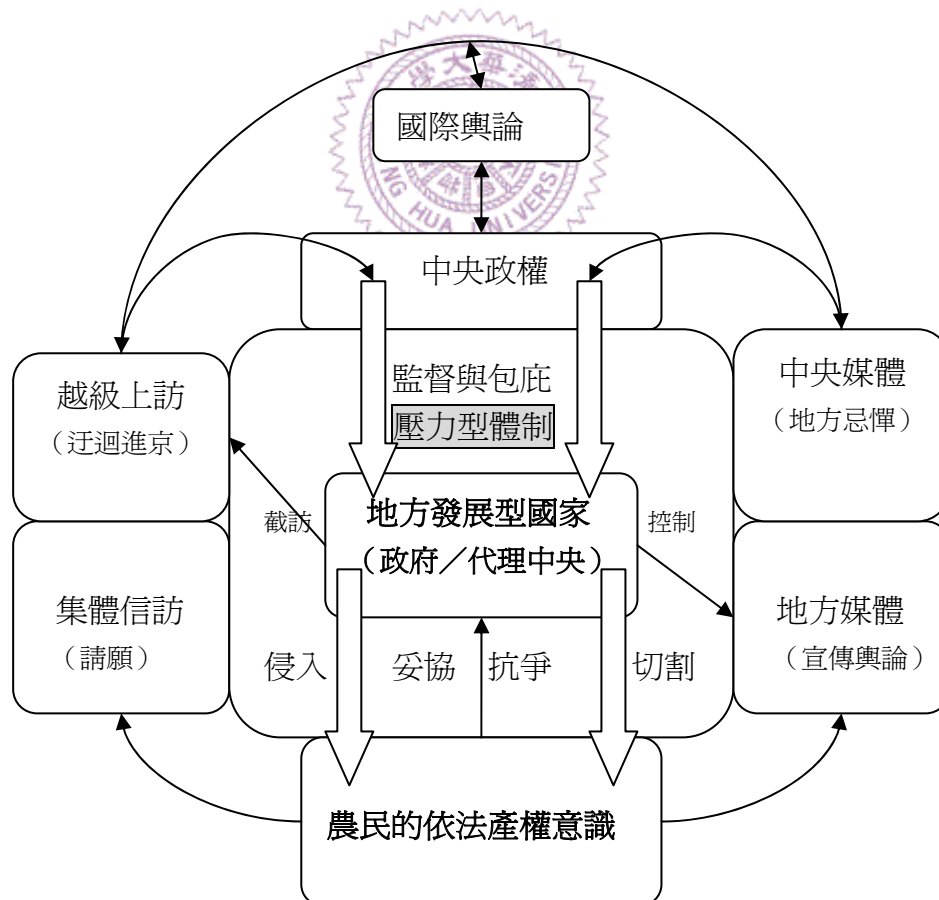
- 合理上訪與纏訪的斷點。
- 高層與基層對上訪態度的模糊性。
- 平常時期與特殊時期的斷點。

這些因素突顯了信訪本身並非讓民眾參與政治決策或制衡政府行為的制度化工具。對於各級政府而言，信訪制度只是提供見機行事、化解地方社會反彈力量的一種減壓閥。然而，對於自認權利遭受侵害的村民而言，信訪維權絕不只被視作單純疏發怨氣的手段，而是被期望能夠真正達成某些具體訴求。因此，在制度與實踐過程當中的不確定性，即使在信訪條例頒布施行之後，也仍是顯而易見。這些不確定性受到民眾與政府雙方對信訪制度的認知以及實際利用的行為影響，構成一種權利競爭規則，並往往由地方政府基於權力優勢而成為制度下的獲益者。一旦民眾在地方發現利用信訪制度無效，則可能一級一級繼續上訪，直到北京。在北京，很多地方都有上訪民眾聚集的聚落，俗稱「上訪村」。上訪村裡許多訪民嘗試上訪許多年，長路漫漫，散盡家產而毫無所獲。至於地方政府，則無所不用其極試圖阻止民眾越級上訪，甚至動用人力物力進行「截訪」。而無論信訪過程是否順利，最終的結果都仍傾向無法壓過政治權力的競爭優勢。這無疑是一種充滿耗損現象的制度。綜觀媒體輿論與信訪維權這兩種最被期望發生作用的制衡管道，我們可獲得這樣的命題：

命題九：當村民的依法產權意識與地方政府執行產權的行為之間發生衝突，並且逐漸擴大，倘若村民寄望的維權制衡管道越不完整、不確定性越高，則壓力型體制基於訊息優勢，越可將耗損的價值轉嫁在村民身上，因而內在缺乏對村民行為進行回應調整的誘因。

在分別加入壓力型體制的疏導機制與制衡管道的內在矛盾因素之後，我們可以由命題八與命題九再推展出最後一個命題，也就是本文的核心假說：

命題十：在壓力型體制與村莊社會關聯結構下所產生的產權衝突當中，倘若村民對地方政府的維權制衡管道效果越是充滿不確定性，則官民之間產權衝突耗損現象的延續情況就越強韌。而如果依照這個邏輯繼續推演，這種耗損情況將持續至村民能夠採用更為特殊而有力的維權制衡管道，譬如國際媒體與組織的援助，或者成功串聯更為激烈、規模也更宏大的維權行動。



圖二 徵地事件決策主體行為互動圖⁶³

⁶³ 圖二為本文作者自行編製。

第三節、本文分析架構

本文的分析架構，乃是依據前小節所鋪設之十個命題開展而成：

命題一：其他條件不變的情況下，若單一村莊中村民所認知的財產權利，在地方政府執行產權時受到的分割侵入程度越大，則村民們越傾向花費資源以採取拒絕妥協的策略、集體與政府發生衝突，從而導致制度下的產權租值耗損。

命題二：在農村訊息開放的趨勢中，正式法律的規定，以及法律之下關於市場運作的訊息，構成村民們所認知並且聲稱的產權，是為依法產權意識。

命題三：其他條件不變的情況下，村民在法律規定與市場訊息下的依法產權意識如果越強烈，則越可能不滿於政府執行產權過程中的分割與侵入，並且傾向發生衝突，進而產生制度下的租值耗損。

命題四：村民在抱持依法產權意識的情況下，面對壓力型體制內的地方發展型國家。若地方政府部門執行產權的作為分別依據上級的具體要求，正當性與部門利益主要源自於對上級政策要求的具體達成程度，以及結合而成的地方經濟發展成果，那麼執行產權的作為過程就傾向與村民以依法產權意識所主張的產權存在落差，乃至侵入或分割這種產權。

命題五：壓力型體制下，村莊社會關聯或者所傳播的產權意識倘若越是強韌明顯，則政府執行產權的範圍則傾向與依法產權意識存在越大落差。而這種村莊社會關聯的力量，除了來自於地緣關係、血緣關係等因素，更受到人民公社時期所殘存基層制度遺緒之影響。

命題六：壓力型體制下的發展型國家，倘若村莊社會關聯以及所傳播的產權觀越是強韌明顯，則政府執行產權的行為越容易被認為侵入或分割村民主張的產權。

命題七：地方政府作為壓力型體制內的地方發展型國家，倘若村莊社會關聯以及所傳布的依法產權意識越是強韌明顯，則地方政府執行產權的行為過程越容易與村民發生衝突，進而導致產權的耗損現象。

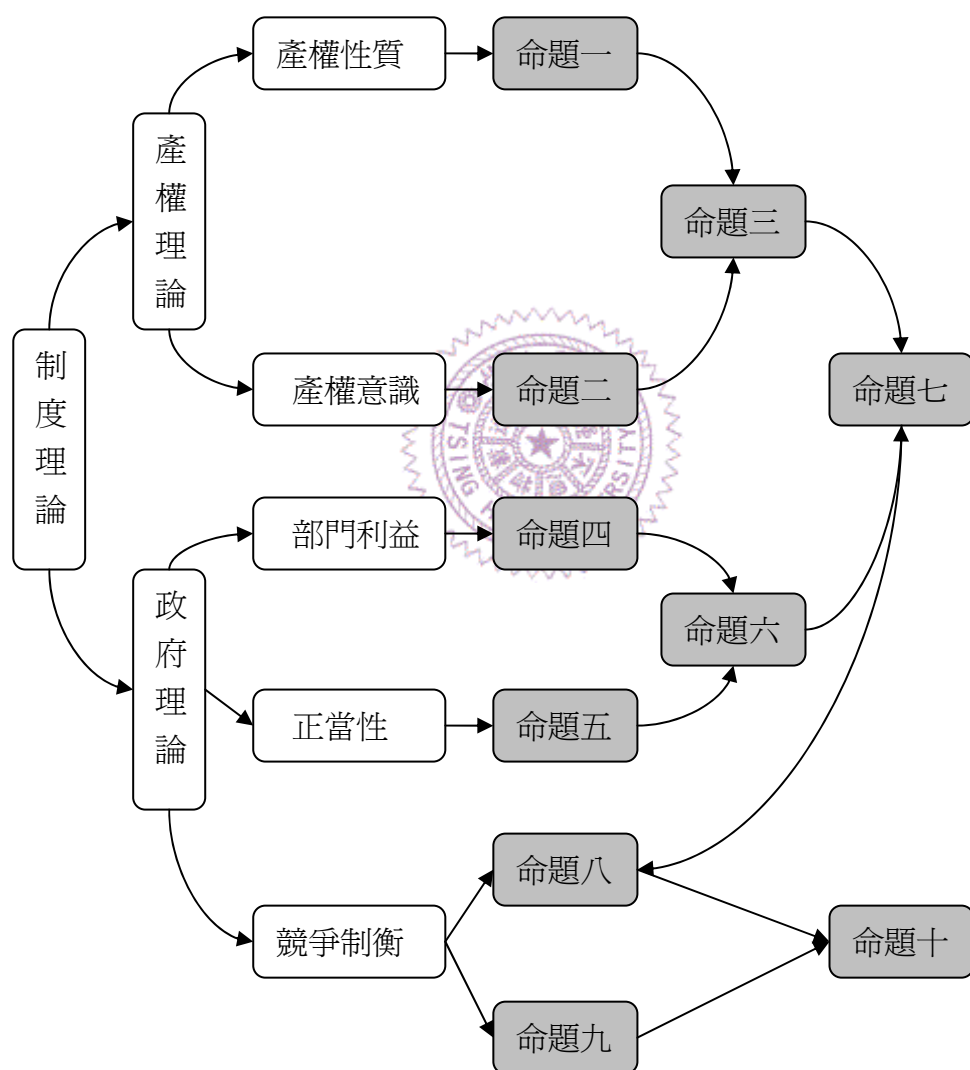
命題八：村民依法產權意識形成的趨勢下，壓力型體制的運作過程當中，倘若越是不易以制度化途徑因應執行產權時與村民發生的衝突，則產權的耗損現象便會被延續與強化。

命題九：當村民的依法產權意識與地方政府執行產權的行為之間發生衝突，並且逐漸擴大，倘若村民寄望的維權制衡管道越不完整、不確定性越高，則壓力型體制基於訊息優勢，越可將耗損的價值轉嫁在村民身上，因而內在缺乏對村民行為進行回應調整的誘因。

命題十：在壓力型體制與村莊社會關聯結構下所產生的產權衝突當中，倘若村民對地方政府的維權制衡管道效果越是充滿不確定性，則官民之間產權衝突耗損現象的延續情況就越強韌。而如果依照這個邏輯繼

續推演，這種耗損情況將持續至村民能夠採用更為特殊而有力的維權制衡管道，譬如國際媒體與組織的援助，或者成功串聯更為激烈、規模也更宏大的維權行動。

而上述這十個命題架構，可以依制度理論當中的定位圖示於下：



圖三 本文理論命題架構⁶⁴

⁶⁴ 圖三為本文作者自行編製。

第四節、研究規劃

（一）研究方法

由文獻評述與分析架構的部分已可得知：本研究的核心議題，在於透過勤村案例的考察，展現農民面對政府執行產權強制力侵入依法產權意識下私有財產權利的情境，並且分析他們回應強制力以嘗試維護產權的行為現象，乃至這種現象背後的制度安排邏輯。Umbeck 曾經指出，強制力看起來是影響產權分配的重要因素，但是由於關於強制力的假設以及觀察的變項往往並不明確，因此並不容易經由實證檢驗。⁶⁵本文以實際事件發展過程為基礎，透過理論文獻與經驗現象的概念，從最為普遍基本的產權觀點開始逐漸推展，運用三組三段論式演繹邏輯，構成十個可供檢驗的命題，並且在第十個命題提出預設的結論。十個命題將各自以現象比較或是邏輯推演的方式進行論證，也各自面對據以論證的可操作變項。這三組論證所採用的變項如表一所示。

（二）資料蒐集

若要在命題中逐步驗證各種在產權下導致耗損現象的因素、牽動產權界定規則的力量、以及這股力量所受到的影響與調整障礙，必須透過一些經驗資料的蒐集與案例分析，以作為實證檢驗。至於實證檢驗的方法，主要以事件故事貫串首

⁶⁵ Umbeck (1981) "Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights", *Economic Inquiry*, Vol. XIX, pp. 57-8.

表一 命題概念操作表⁶⁶

	命題	命題來源	核心概念	變項	比較對象
第一組	命題一		產權結構	被徵地批次規模	村
	命題二		依法產權意識	所強調的話語	前期：村 後期：小隊
	命題三	命題一與命題三	產權結構與 依法產權意識		
第二組	命題四		壓力來源層級	參與的官員等級	前期： 高明低暗 後期： 高暗低明 ⁶⁷
	命題五		村莊社會關聯	村民的小隊比例	小隊
	命題六	命題四與命題五	壓力型體制與 村莊社會關聯		
第三組	命題七	命題三與命題六	依法產權意識與 壓力型體制		
	命題八	命題七推展而來	壓力型體制的 產權耗損轉嫁		
	命題九		維權制衡的力量	媒體被控制程度 信訪的效果發展	村民的期望 與現實
	命題十	命題八與命題九	維權制衡的管道與 產權耗損的轉嫁		

⁶⁶ 表一為本文作者自行編製。表中或有「前期」、「後期」者，以 2006 年 8 月為分界。在此之前，大部分村民留守村內，在此之後，只剩下 10 餘戶 30 多人持續抗爭達 8 個月之久，詳細情況留待下一章敘述。

⁶⁷ 在前後期的發展中，各級官員有不同的參與情況。大抵而言，前期省市級等較高階官員較為高調，後期則以鎮政府人員的執行行動為主，省市級官員退居幕後。

尾，同時依資料性質分為四大部分，包括對被徵地村民的訪談、政府文獻資料的整理、媒體輿論文件、以及村民的信訪材料等：

1. 對村民的深度訪談除了問答討論之外，尚且包括補償契約的收集以及現場的照片，這將在田野調查過程中齊頭並進。透過村民們關於特定時點的事實與經驗的口述內容，輔以實際上已確認具有效力的各種文件互相參照，可知期望與實際中的補償安置條件，以及行為的過程、動機和結果。
2. 文獻資料來自於中央與地方的徵地法令文件，包括徵地補償安置公告，以及對村民的信訪批覆與通知。
3. 徵地事件補償相關的新聞報導，包括了從省級到地級市區級的報刊。當然，由於中國媒體作為黨政喉舌的性質，報刊新聞報導內容一方面某種程度加強對政府手腕的理解，另一方面，政策宣稱的執行情況與實際現象之間的落差，則需要隨時透過其他方式反覆對照檢驗。
4. 研究過程中，蒐集到大量的不同時點版本信訪材料，是村民在不同情境下自行或委託他人所撰擬的，可清楚看出村民們的具體訴求。各份信訪材料內容略有差異，一般視為訪談內容引入過程描述，而最重要的三份信訪文件則收錄於附錄之中。

其中，大部分的參考依據，乃是以政府或媒體具體文件與農民的信訪材料為主，因為這些資料代表博弈雙方各自聲稱並堅持的具體權利，而能夠看出在產權協商發生衝突的原因，也是耗損解決與否的關鍵。至於對村民的訪談，則大致作為補充之用。大抵而言，是由客觀可信的資料入手，以期能夠對權利安排逐步發展出概念性的因果解釋。

（三）環境評估與研究限制

1. 案例選擇

有關於農村徵地衝突的實際案例，由於具有相當的政治敏感性質，因此在案例的選擇上極為受限，只可能見縫插針來嘗試掌握。不過，本文所掌握到的X市勤村案例也確實具有推展的潛能。X市所座落的地區，可以說是中國經濟發展成果相對出色的地區，也是城市化擴張較為頻繁的地區。而這種城市開發擴張的過程，也是其他各個城市經濟發展的必經之途。當人民收入普遍提升，而政府的區域經濟規劃決策具有擴張的傾向，那麼，財產權利轉制的需求就會隨之浮現。另一方面隨著經濟發展下的訊息流通開放，人民認知的財產權利也就相對容易受到影響，且有較高的回應誘因，進而與轉制的需求產生衝突。我大膽地假定，中國最迫切的產權耗損問題、社會經濟穩定性問題、乃至對基層政治體制最有力的改革需求，可能都將不會是發生在最為貧困偏遠、封閉知命的農村，而恰恰傾向存在於這些位於城鄉交界、處於利益衝突尖端的農村。

X市勤村正是這樣一個農村，它位於數十年來中國經濟發展成就中最具代表性的區域，並且直接面臨到城市化與開發區土地徵用的利益衝突，產生了具體而完整的抗爭與協商過程，也能夠從中發現產權衝突與平息的發展邏輯。

2. 研究時程與規劃

2006年5月，我經由鄰鎮鎮民得知關於勤村事件的訊息。在閱讀了第一份信訪材料，並且進行一些前置準備工作後，7月，我先到北京上訪村觀察村民代表進京上訪的環境。8月，則開始在X市進行這項田野調查，當時勤村事件仍在如火如荼進行當中，因此是與領導維權的村民老丁以及附近鄰村的民眾在市區接觸為主，並未進入村內。然而隨著事件稍微降溫，繼續留守村內的少數村民有一

段長達 8 個月的相對平和時期。在這段期間內，2006 年 11 月我進入仍在進行抗爭的村內進行訪談與蒐集資料。而到 2007 年 4 月，勤村拆遷作業已經完成，且與維權村民頻繁接觸具有較高危險性，因此我開始駐點於 X 市區，每隔兩三日進入距離勤村一公里左右的藕鎮安置房社區進行田野調查。除了盡可能收集各戶手中的具體文件外，也關照特殊的經歷要求以參考拼湊較為完整的事件過程。到 2007 年 8 月，則在安置房社區當中暫住一段時間。由於事涉政治敏感，因此整個田野調查安排盡量短期多次，並且在各個地點間跳躍。接觸訪問的對象則包括各種立場的村民，但仍以曾支持抗爭的村民為主。

表二 實地田野過程簡表⁶⁸

時間		地點	當時勤村內背景	接觸對象	重點
2006 年	7 月	北京上訪村	進京上訪過後協商搬遷	北京訪民	維權過程
	8 月	X 市區	大部分村民妥協搬遷	老丁 鄰鎮村民	訴求條件
	11 月	勤村、 安置房	10 戶村民拒遷留守	勤村村民	衝突因素
2007 年	5 月	安置房	甫遭強制拆遷 部分村民遭逮捕	搬遷村民 逃出村民	強拆事件
	8 月	安置房、 職教園區	新生活開始、 被捕村民部分仍被拘	搬遷村民	新生活條件

3. 田野調查與研究限制

2006 年，當勤村徵地協商過程仍在陸續進行時，我就已進入村內數次，對

⁶⁸ 表二為本文作者自行編製。

一些留置原村的農民進行訪談，也曾經進入安置房參觀，並且認識了一些村民。由於村民大都親身經歷財產權利的損失，感到有苦難言，因此當有外人想要進入村內訪談並且取得資料，大部分村民皆表歡迎。不過其中存在兩個問題，首先，願意受訪的村民可能將其面臨的困苦情境誇張化表述，而影響訪談的可信程度。這一點，我希望能夠透過多方面以及反覆的資料文件蒐集與詢問來加以確認；另外，願意受訪與提供資料的村民，或許都是對於維護產權成果較為不滿的，因而可能影響取樣的代表性。對於這個問題，我一方面將具體資料來源縮小，僅限於在原村內待到最後階段的 10 餘戶 30 多位村民。這個增加的假設是：完全經歷應當也包含了先前達成協商並撤往安置房的村民的經歷，因此作為完整經歷過徵地事件全程的村民，他們手上掌握的維權行為與決策考量可具有周延性與代表性。先前的協商成敗則歸為個體情境的差異，為產權的認知情境。另一方面，也在接觸訪問對象中增加一些早早拆遷的村民。






第四章、案例追蹤與實地考察⁶⁹

第一節、地區背景

（一）區域概覽

在中國華東地區這片沃野千里的平原之上，多年前有著這麼一首歌謠，從大湖之濱的城市傳唱至國內各地，版本眾多，餘音不絕。這首歌謠的其中幾段，是如此頌讚魚米之鄉的那一片親切可愛湖景：



水上有白帆哪啊，水下有紅菱哪啊。水邊蘆葦青，水底魚蝦肥。
紅旗映綠波哪啊，春風湖面吹哪啊。水是豐收酒，湖是碧玉杯。

在這樣一個孕育著豐饒物產的湖泊流域範圍內，X市或許是其中受到湖水裨益與影響最深遠的一個地級市了。綿密的水利灌溉網絡、溫煦的陽光氣候、加上便捷優越的地理位置，無論是農作、紡織、或者商業貿易，都極為興盛發達，使得這裡自古以來就一直作為區域的經濟中心之一。而在進入近代史的脈絡之後，X市也率先成為中國輕工業蓬勃發展的一個典型，並且不斷存續著深厚的輕工業傳統基底。帶著這些傳統工業基底，蟄伏著歷經百年來的大時代動盪，終於能夠隨著改革開放的潮流，重新搏扶搖而直上，X市區範圍也開始因應工商業發展而持續加速擴張。如今，這座城市更是進一步積極培育起高新科技工業，不落於方圓數百里內其他城市之後。在城市的東南郊，機場與城區之間，短短幾年之內，就規劃建設完成了一座規模宏大的高新科技經濟開發園區——X新區，成為市內

⁶⁹ 本章內容全採自作者所訪談或蒐集到的資料，以及田野過程中的見聞。

經濟發展的新星。整個 X 市的簡略現況如下圖所示。



圖三 X市概覽圖⁷⁰

相較之下，或許是因為有群小山丘，阻隔了通往市區、機場以及湖泊的路徑，也或許是地方政府進行區域規劃時的取捨考量，以致於 X 市的西隅和西北隅在整個城市發展的進程當中顯得相對保守，許多地區仍一直是維持著農業生產型態。不過即使如此，二三十年來，在這裡處處可見的農田與果園之間，也確實興建起越來越多的、以輕工業為主的廠房，使得這裡的農民在生產自給自足的農產品之外，能夠有些機會到這些廠房裡工作，賺取較為優厚的收入。而 X 市區以及各種大型開發區的實際範圍，則也在升斗小民們每日辛勤生活工作的光影當中繼續擴張，並且逐漸影響到一個又一個的村落與農田果園。此刻，就算是發展再滯後的地區，都慢慢能夠開始感受經濟發展所帶來的要素需求，正聲聲催促著產業的轉型與資源的轉用。

⁷⁰ 圖三為本文作者自行繪製。

由城區中心往西北行進大約 20 公里，經過錢鎮、林立的工廠、以及一片永無休止的飛揚塵土，將會到達後來被併入錢鎮的藕鎮。倘若從藕鎮沿著舜山的山腳，繼續往西南方向前進，幾乎就要接近胡鎮時，可以看到一整片的村落群。這些村落群至少從宋朝年間就已經在此地萌芽生根了，而歷經千年來的時局動盪與戰亂侵擾，竟然仍是薪火相傳，生生不息，並且凝聚發展出數個千人以上的中大型村落。這群靜靜地守候在古城郊區的千年村落裡，其中有這麼一個村落，曾經在她的舊生命消逝之前，演示了一段關於中國基層政治經濟體制的滄桑故事。這就是本文的主要場景：勤村。

（二）勤村組織與政治生活

如果追溯至共和國成立以前，現今勤村的範圍內依聚落位置大致還可分作好幾個小型傳統村落，包括東村、西村、陳村、管巷等。到了 1950 年代末期，藕鄉作為人民公社，開始實行「三級所有、隊為基礎」的組織劃分方式，將這幾個小型傳統村落歸併成為藕鄉公社轄下的其中一個大隊，也就是現今的勤村。而在這個勤村大隊範圍內，小型傳統村落之下更小型的眾多鄰里聚落群體，又被進一步畫分為 18 個小隊，並且擁有各自的小隊長，負責監督與協助執行計畫經濟體制下的集體農業生產活動。

1970 年代末期，中國各地農村紛紛告別公社制度。藕鄉公社也隨著時局潮流，改制為藕鄉人民政府，並且在 1993 年再改制為藕鎮人民政府。藕鄉改制的同時，勤村大隊也改制為行政村，勤村的 18 個小隊則各自成為村民小組。不過，在村民日常生活的話語當中，彼此依然常以公社、大隊、小隊來稱呼這些組織層級。至於傳統的東村、西村、陳村等畫分方式，規模介於大隊與小隊之間，雖然也仍常在口語中被提及，但是並沒有任何領導幹部的編組，也不在行政區劃當

中，完全是正式體制編制外的劃分方式，因此，已經只是一種習慣卻有些模糊的地理位置概念了。在徵地事件發生之前，勤村所涵蓋的基層組織背景大致如下表所示：

表三 藕鎮勤村組織架構概覽⁷¹

公社	大隊	傳統村落劃分	小隊（村民小組）
藕鎮	勤村	東村	山北、山南、街里、邵巷、袁巷、椿樹巷、小東店、大東店、長巷
		西村	西一、西二、西三、西四
		陳村	河西巷
		管巷	韓巷、管巷
		秦家漕	秦家漕
		不詳	方橋
	風村、舜村、洋村、稍村等其他大隊。		

公社時期的勤村大隊，有個老書記名叫陳成，是陳村河西巷的村民。老書記面對這麼大規模的一個大隊，在各個小隊長協助之下，一切事務倒是平和穩當，即使面臨全國性的大饑荒與政治運動，勤村大隊終究安然挺了過來。而在公社解體之後，老書記隨即退休，勤村也逐漸換上一批新的黨政領導。到了徵地事件發生的前幾年，村書記由丁英擔任，村級治理權力則主要掌控於年輕的村主任倪興手中。不過大致說來，村裡各級幹部職能的運作形態，始終未曾出現過太過劇烈的變動：村支書與村主任方面，或許是因為村大人多，勤村的領導幹部一直傾向扮演配合行政命令的角色，與上級關係良好，在職位的選派過程中，也比較容易受到地方政府的掌控。

⁷¹ 表三由本文作者自行訪問整理而成。

至於村子內部的組織幹部，情況稍有不同，但也大致算是穩定規律。公社時期，各個小隊當中設有小隊長職位，負責對村民發放上級通知、督促執行集體生產、同時也代表村民向上級傳遞意見。在大隊改制為村、小隊改組為村民小組之後，這樣推選小隊長的慣例也依舊延續不輟，只是由包產到戶的實行開始，農地生產與組織運作的形態逐漸顯得迥然不同，不再那麼需要集體生產計劃經濟下的鞭策管理，因此這個小隊長的職位似乎也越來越無足輕重，甚至被村民戲稱為「擺設」。即使如此，村內小隊長職位的選舉活動仍持續進行。這個選舉是各個小隊各自在不固定的時點所舉行的，由村委會指派幾個候選人，然後經小隊裡的村民投票選出。直到 2000 年，小隊長職位才被正式撤銷。

這種選舉活動看起來極為受限，以致於幾乎難以說起任何民主政治的意義。然而事實上，在小隊長職務選舉的整個興衰過程當中，已經可以感受到某些小隊在政治行為上的活力。例如邵巷這個小隊，就曾經對選出的小隊長感到不滿，因而集體要求村委重新指派幾位候選人供他們選擇。對這些村民而言，能夠有個為自己行使政治權利的代表，似乎是相當重要的。他們重視這個仍然存在的職位，以及它所可能發生的功能——即使他們仍然戲稱它為擺設。而在徵地事件前後所發生的一連串行為現象，也將再度證明這個重視權利的集體特徵。

（三）勤村的日常生活

在平常的情況下，勤村村民們大都還是單純較為注重自身自家的生活品質提升。大抵而言，勤村可以算是個富足和樂的村子。初生的男孩就可以獲得一小塊農地，而幾乎每家每戶都有好幾畝的農地可供耕種。這些農地裡，有的是田地，有的則是果園，分別種植著水稻與水蜜桃，產量通常也甚為豐碩，不僅能夠自給

自足，多餘的還可以運到鎮裡、鄰鎮、甚至城裡的市場去販賣。因此，在農作之外，許多村民都還能夠有餘裕到附近的工廠裡工作，當然，也有更為積極的村民到遠方去經營事業而有所成就的。

就這麼在工廠與田園間賺取生活溫飽，勤村的村民們通常不會遭遇到太嚴重的生活困境。改革開放後的數十年之間，勤村村民的生活水平普遍有著大幅度的提升，紛紛建造起較為寬敞的住宅，也有能力購買摩托車、汽車、甚至小麵包車來代步或運貨。而在平日愜意的閒暇時光中，村民們與鄰村或者其他鄉鎮的村民更為頻繁地來往，彼此互通訊息、購買營養品、傳播流言、到城裡遊玩買賣——儘管許多互動形式在鄉村之中是一直存在著，但在豐衣足食的近幾年，確實是更為頻繁，內容更為多元，涉及範圍也更加廣闊了。晚上晚飯過後，除了在村裡納涼閒聊，有些村民還會到鎮裡去參加社區活動。例如藕鎮主要街道附近的一個小廣場，總是在晚上七八點間點亮繽紛的彩燈，播放起地方的民謠——也包括那首頌讚湖水的民謠，讓鎮民們一群群來到這裡跳雙人舞。勤村的大媽大嬸，有時也會換上鞋子，拉著自己的丈夫或兄弟來到這裡跳舞，即使她們覺得鄉鎮街上的人們似乎有些看不起她們。

自給自足、自得其樂，時時伸出對知識的觸角，彼此流通訊息，更不忘與更遙遠的外界接觸。這群在時代發展下擁有嶄新生活形式的農民們，視野顯然並不封閉。在優渥的生活與穩定的環境之下，農村裡的一些人們自然會對自身所享有的一切，開始設想某種顛仆不破的原則，雖然只是備而不用。

第二節、徵地風雲起

（一）O T職業教育園區

至少在O T職業教育園區開工的一年半以前，X市便已經正式著手進行區域規劃與土地徵收的前置作業了。2004年，藕鎮被併入錢鎮這個較為靠近市區也較為繁榮的鄰鎮。同年4月，教育園區規劃範圍內的村民們陸續收到當地村委會所發放的、關於被徵地村民辦理基本生活保障方案的通知書，要求村民前往填表辦手續，一次辦完手續的就可以領取500元獎勵。這時，藕鎮的部分村民們便已獲悉土地即將被徵收的事實，耕地也開始逐漸拋荒。然而，具體的規劃與保障內容還並不清楚，村民們也普遍尚未表示願意配合搬遷。

2005年7月8日，O T職教園區正式動工。在隆重的奠基儀式當中，身為省委常委之一的X市市委書記親自蒞臨剪綵，宣佈園區首期開工；X市市長前來致祝賀辭，市裡其他重要領導也大都到場觀禮。不僅如此，省教育廳的副廳長、省勞動和社會保障廳副廳長，也都到了現場參加儀式。冠蓋雲集的貴賓與慎重宏大的場面，充分顯示這項工程所即將要開展的，必然是一項省市兩級皆高度肯定而且重視的重要規劃方案。

在奠基儀式過後的幾天之內，當地的新聞報導便開始大篇幅而且詳細地介紹了關於O T職教園區的構想與規劃內容：O T職業教育園區是爲了因應X市當地目前產業型態的人才需求而規劃建設的。園區東至錢路、西達胡鎮、北濱高速公路、南臨舜山山腳，總占地面積爲14.78平方公里，建設用地爲12.06平方公里，職教園區啓動區4平方公里，實訓基地1.75平方公里，職教發展備用區2.15平方公里，居住生活區2.9平方公里。規劃架構大致可以分爲「一帶、一片、兩區、兩基地」。「一帶」指的是河濱生態公園，「一片」指的是河濱的居住生活區，「兩區」是啓動區與發展備用區，另外再加上兩個實訓基地。全部工程規劃方案預計

在國家「十一五」期間內完工。而 7 月 8 日宣佈開工的是第一期工程。



圖四 OT職業教育園區範圍簡圖⁷²

第一期工程占地大約 2 平方公里，規劃三年內完工。而勤村，則位於這片構建區域中的主要部分，必須面臨全村拆遷，因而被喻為第一期工程的「主戰場」。7 月 8 日奠基儀式過後，錢鎮政府拆遷辦人員就直接進入村內測量耕地與青苗，並且同時執行藕鎮主要街道附近風村農田的徵收作業，以便在 8 月 1 日開始興建勤村安置房。這時，勤村與風村的村民們都已經開始產生了一些疑慮，進而要求鎮政府拆遷辦人員出示徵地批准文件，以及具體的補償和社會保障條件，但是這些人員遲遲沒有提出令村民們滿意的回覆。這麼一來，部分村民已經開始蘊釀維權行動。有的村民說，勤村書記丁英知道村民反彈後，曾經試圖向鎮裡商談補償條件，但因而得罪了上級，並遭到替換。但也有村民指出，丁英是拿了好處之後走人的。總之，幾乎從事件發生的一開始，村裡的實際權力以及補償運作的執行，就幾乎已經徹底落入村主任倪興的一手掌控當中。而倪興則完全是配合著地方政府的策略來行事。

⁷² 圖四由本文作者自行繪製。

這時的勤村村民們已經知道，認知中的合理補償是無從期望村集體單位來達成了，只得設法自尋出路。而在勤村裡，權利意識一向較強、彼此關係也較為緊密的邵巷村民們，這時將希望寄託於數十年來幾乎已經失去實際功能的小隊長職位，臨時自發地推選出了一個新的小隊長，也就是村民們稱作「老丁」的丁初，期望他能夠帶領邵巷村民——事實上一開始是以東村為主的全體勤村村民，準備共同來維護自認應有的權利。

（二）土地批次批准通知

2005 年 8 月中，在村民聲聲催促下，地方政府仍然拿不出任何批准文件，也無法提出令村民安心的補償安置與社會保障條件，民怨聲浪日積月累，無從疏導。在後來村民們的信訪文件當中寫道：

丁初曾三次向戴元提出要按《關於深化改革，嚴格土地管理的規定》辦事。第一次 8 月中旬，第二次 9 月上旬，第三次 9 月 26 日並出示該文本。（鎮委書記）戴元說不要拿給我看，村民曾多次提出要看土地批准文件，他說你們沒有權利看，你們在亂搞亂鬧。

顯得有些措手不及的 X 市政府，趕緊接連向省國土資源廳呈上數份《建設用地項目呈報說明書》，並在 2005 年年底前分別獲得省國土資源廳所回覆之《關於批准 X 市 H 區 2005 年度第 2、3、5、6、7、8 批次城鎮用地的通知》。這連續一共六份的通知文件，主要內容如表四所示。

表四 省國土資源廳關於O T職教園區的徵地批次內容⁷³

批 次	同意徵收為國有		同意使用國 有未利用地	總共批准面積	日期
	集體農用地	集體建設與未利用地			
2	藕村、 勤村 、稍村、舜村 32.9347 公頃（其中耕地 29.8347 公頃）	勤村 16.4349 公頃集體建設用地、0.504 公頃集體未利用地	藕村、 勤村 、舜村 2.4071 公頃	建設用地 52.2897 公頃（轉用農用地 32.9437 公頃、徵收土地 49.8826 公頃）	9 月 13 日
3	風村、藕村、 勤村 、稍村、舜村 26.5483 公頃（其中耕地 24.8393 公頃）	風村、藕村、 勤村 、舜村 4.0117 公頃集體建設用地、0.1 公頃集體未利用地	藕村、 勤村 、稍村、舜村 0.646 公頃	建設用地 31.306 公頃（轉用農用地 26.5483 公頃、徵收土地 30.66 公頃）	8 月 18 日
5	風村、 勤村 、洋村 36.2838 公頃（其中耕地 34.4638 公頃）	風村、藕鎮鎮區、 勤村 、洋村 12.3827 公頃集體建設用地、2.272 公頃集體未利用地		建設用地 50.9385 公頃（轉用農用地 36.2838 公頃、徵收土地 50.9385 公頃）	12 月 27 日
6	勤村 、稍村、舜村 32.5825 公頃（其中耕地 29.8965 公頃）	勤村 、舜村 8.482 公頃集體建設用地、2.272 公頃集體未利用地		建設用地 43.4632 公頃（轉用農用地 32.5825 公頃、徵收土地 43.4632 公頃）	12 月 27 日
7	華村、藕村、 勤村 、稍村、舜村 29.5286 公頃（其中耕地 29.6525 公頃）	恒村、藕村、 勤村 、稍村、舜村 7.7144 公頃集體建設用地、2.014 公頃集體未利用地		建設用地 39.257 公頃（轉用農用地 29.5286 公頃、徵收土地 39.257 公頃）	12 月 27 日
8	藕村、 勤村 、稍村 36.0585 公頃（其中耕地 31.1325 公頃）	藕村、 勤村 、稍村 4.9649 公頃集體建設用地、4.5999 公頃集體未利用地		建設用地 45.6233 公頃（轉用農用地 36.0585 公頃、徵收土地 45.6233 公頃）	12 月 27 日

從表中可以發現，在關於O T職教園區六個批次總共 14 欄徵收項目當中，每一欄裡頭都看得見勤村的存在。勤村的 18 個村民小組、所有的建設用地與耕地，全部面臨拆遷。事實上，勤村也確實是第一期工程區域之內最主要的部分，後來曾經與勤村聯手維權的風村，在 24 個村民小組當中只有 6 個遭遇土地徵收，

⁷³ 表四由本文作者自行蒐集官方文件整理製成。

而且被徵收的均是耕地。相對之下，勤村是在這一期工程當中衝擊面積最大、受影響程度最高的單一行政村。

另一方面，關於六個土地批次的時點，也存在一些奇特而引得村民爭議的現象。7月8日第一期工程宣布動工，隨即開始準備測量土地與青苗，然而此時，省國土資源廳尚未批准任何一個批次。第一和第二個批次（編號2、3號）分別在9月13日與8月18日獲得批准，時點互相錯置，顯示存在修正與補發的可能性。而接下來的四個批次全是在12月27日一天內批准，更令村民們感到不解。在後來呈交給國務院與全國人大信訪辦的信訪材料當中，村民指出：

根據《省建設用地審批辦法》規定，市、縣報批城市分批次建設用地原則上每年控制在5個批次內，而關於X市H區錢鎮建設用地為何在半年內就有8個批次，甚至出現了在2005年12月27日一天之內通過關於我們錢鎮建設用地的4個批次。

以此可以推論：在7月8日宣布開工、8月初拆遷人員進入村內測量土地青苗、引起村民反彈之際，乃至此前一切關於徵地的前置作業施行期間，地方政府確實完全無法拿出任何可供村民參考的批准文件。而8月中到12月底之間的六個批次批准通知，則呈現一種混亂與匆促的特徵，也顯示了地方政府在執行規劃工程時先斬後奏的傾向。這種傾向下的土地徵收，未能妥善提供能夠安撫村民的補償與安置方案，也使得2005年7月到2006年初的半年期間，幾乎所有勤村村民都共同處於一種極度不安、不滿、懷疑地方政府的情緒當中。在這種疑慮情緒之下，不但如前所述，村民們臨時推選出了一位小隊長作為領導人，開始形成一個鬆散的維權組織，其中部分村民更在這段期間之內大量閱讀農地徵收相關法令，並且口耳相傳這些法律知識，認定地方政府違法的事實。如此一來，對政府人員的不信任感與拒絕妥協的決心也越來越強烈。

（三）第一次暴力衝突事件

2006 年初，地方政府已經取得省國土資源廳的批次批准文件，並且將園區的規劃占地面積追加到 18.06 平方公里。不過村民在查閱法規之後，卻認為這整件規劃案應該交付中央，經由國務院的批准才能符合法定徵地程序。村民的信訪材料中寫道：

根據《中華人民共和國土地管理法》第四十四條的規定，建設佔用土地涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。第四十五條明確規定，徵用基本農田，基本農田以外耕地超過 35 公頃的，其他土地超過 70 公頃的，由國務院批准。《省建設用地審批辦法》也明確規定 X 市等五市在土地利用總體規劃確定的城市建設用地規模範圍內建設占用土地涉及農用地轉為建設用地的經省政府審查後報國務院批准。

來自省政府的六個批次批准文件無法說服村民，使村民認為地方政府的徵地行動根本就是違法行為。另一方面，地方政府嘗試提出的補償與安置方案只越來越讓村民們不滿。最令村民們感到不滿的原因，主要包括幾個部分。首先，土地補償費與安置費仍沒有著落，而興建中的安置房，將以政府估算的房價與村民原本住房估價結果相比較，並要求村民補繳房價差額，但政府往往刻意低估舊房價格、高估新房價格，這讓村民們相當不滿；第二，市裡所撥下的部分安置費用照規定加入社會保障基金，但是法定應有 15 年社保費用，地方政府只負擔 10 年，剩下 5 年保費需由村民自行負擔，對許多村民而言，這是天外飛來一筆的龐大支出。村民們認為，平白無故被徵收土地，干擾平靜生活，已是無妄之災，現在還要額外付出社保與住房差價這麼一筆龐大支出，確實太不合理。

直到 2006 年 2 月，地方政府還是沒能給予令村民們滿意妥協的補償與安置標準，但也並不打算針對村民們的訴求採取配合或更動的措施。這時在 X 市政府方面，選擇的是繼續大力正面宣傳與單方面說服的策略，包括加強說明建設職業教育園區的理由。在 2 月 10 日發布的新聞稿中，刊載了對於 X 市教育局副局長章中的採訪內容：

我們 X 市的職業教育雖然獲得了很快的發展，但是實際上 X 市的整個企業的發展和未來我們要打造的五個中心五個名城的需求來講，我們還需要大量的高技術人才和應用型的人才，在這方面我們覺得職業教育要大量的發展、快速的發展和高品質的發展。

而同一份新聞稿當中，X 市商業職業技術學院副院長馬興，也在訪談中進一步指出 O T 職教園區的必要性：



作為我們 X 市（這個經濟區的一個中心城市）需要大量的高等職業技術人才，而 X 市現在職業教學面臨的問題是規模小、層次低、技術含量並不是很高，和我們現在 X 市的經濟社會發展很不相適應，所以市委市政府決定在藕鎮建立 O T 職教園應該說是一個非常好的舉措，這也是為了確保我們 X 地區乃至這個經濟圈在這 5-10 年發展過程中人才需要的一個強有力的保證。

從 2005 年 7 月 8 日以來，由 X 市主導的、這類關於規劃方案目的的說明與宣傳就已經開始，直到 2006 年 2 月未曾稍歇。試圖強化政策理由正當性的大力正面宣傳，成為 X 市在此事上對民間傳遞訊息的主旋律。另一方面，在區級政府以下的行政單位，則是馬不停蹄地繼續承接上級命令，積極開展徵地拆遷執行工作。3 月 8 日前後，H 區拆遷辦將拆遷補償安置通知書發放給村民。然而，在這

份補償安置通知書裡面，完全沒有提到任何補償安置的條件改進相關事宜，僅僅寫明了拆遷實施單位以及拆遷範圍。村民們向政府人員表示應當依法行事，卻獲得「你們是咬文嚼字、鑽牛角尖、不要跟我講法律」這樣的回應。很顯然，即使地方政府與村民之間的緊張關係已經瀕臨臨界點，但一場非被拆遷者自願的強制拆遷行動，已是看似毫無轉寰空間地在蘊釀當中。

3月23日中午，鎮政府拆遷辦人員帶著一批來路不明的人士，強行進入勤村之內，封鎖附近通道，著手進行拆遷工作，終於與積怨已久的村民們發生激烈的暴力衝突。勤村2000名左右村民，有1000餘人親臨事件現場，其中有十餘人遭到毆打受傷，也震驚了鎮內其他鄰村村民。幾位勤村村民隨後在慌亂恐懼之中，對於當天事件發生始末草草寫下一份自白書，並且正式開始蘊釀集體維權行動，針對的對象則是媒體以及省政府相關單位。自白書全文內容如下：

尊敬的省公安廳同志們、焦點訪談：

快……請救救我們老百姓

本月23號X市H區OT職教園區勤村發生嚴重的流血暴力強占耕田事件，當地政府為了政績，在土地補償、安置費沒有足額到位（一分錢也沒有到位）的情況下，強行（派）施工隊施工，嚴重違反了國家和省府的政策法規，嚴重侵害了被徵地農民的合法權益。而施工隊工頭竟是惡勢力，在光天化日之下動用200多位黑惡勢力，他們分乘兩輛金龍大客車，他們大多是「光頭」，向手無寸鐵的農民大打出手，當時就有七八位農民倒在地上被打傷，更有多位農民被強行捉到汽車裡，他們封鎖了道路，誰要進入就打誰，有位「光頭」說這裡是禁區指（工地），當時有位女學生回家被威脅到大哭，一時間黑惡勢力強單整個（東村）當時圍觀群眾達上千人，他們敢怒而不敢言，誰要高聲說話就要遭到圍攻，就要往汽車裡捉，農民當時向110求救，派出所到發

事地大約 2.5 公里都是水泥路，農民足足等了一個多小時民警才到，他們到後縮在後邊不敢上前，大路兩邊乃是殺氣騰騰的「光頭」，值得農民更吃驚的是農民向外舉報求助信號全中斷。

在我們文明 X 市，全面進入小康水平的 X 市，在國家以法治國的今天竟出現這種看了叫人心寒聽了叫人憤怒的 3.23 事件，他們為什麼膽敢這樣瘋狂，為什麼？我們是小民百姓，我們失去了依靠生存的土地，沒有得到補償，將要失去居住住房，還要從口袋拿錢交安居房房錢，我們是農民，哪裡來的錢交，我們沒有活路了，並且我們時時會受到黑惡勢力的威脅，懇請你們一定要救救我們。我們代表藕鄉勤村、風村被徵地農民向你們磕頭了，我們保證提供你們下來調查的一切費用，求你們了，下面是我們全體村民的簽名。

連系方法：

0XXX-XXXXXXXX

0XXX-XXXXXXXX

0XXX-XXXXXXXX

手機：130XXXXXXXX



第三節、信訪維權

生活一向相對優渥的勤村村民們此前從來沒料想到，自己的村裡竟然會發生這等事件。在暴力威脅的陰影之下，村民們決定共同委託代表，嘗試採取上訪維權的方式，以求制衡地方政府，進而換取談判空間與產權利益。村民們經過協商之後，決定共同推派邵巷小隊長丁初（老丁）、山北小隊的丁毅（小丁）、以及風村的馮興（老馮）作為代表，聯合前往省府相關部門上訪。村民們以各個小隊小

組爲單位，熱烈地開始進行簽名聯署與捐款，爲三位上訪代表籌備路費。大多村民捐出 10 元，也有一些捐 5 元或 20 元的，總共募集到了八九千元之多。所有小隊當中，僅只有西三小隊因爲是村主任倪興所屬的小隊，特別受到監控，因而沒有村民參與簽名或捐款。這三位村民就帶著 17 個小隊所捐助的款項，背負著村民們的期望，開始了上訪的旅程。

這三位村民首先到了省政府的國土資源廳，述說所遭遇的事件來由，以及所背負的村民訴求。然而，省國土資源廳的人員卻很快地告訴他們：「這事情，省政府是搞不成的。」三個人在省會虛耗，推延了整整六天，確定沒有什麼進展的可能性，算是碰了個釘子。但總是不甘心事情遲遲沒有解決的契機，三位村民隨即直接搭火車啓程前往北京，打算向中央政府進行上訪。這時，他們警覺到地方政府可能已經派出人員進行截訪，於是相當機敏地在北京站的前一站下火車，還在下車後對路線周邊環境仔細偵察了一番。然後，爲了免於遭到截訪人員一網打盡，使得上訪行動胎死腹中，三人更決定各自帶著一份信訪材料，分頭進入北京城區，再行會合。就這麼經過一連串煞費苦心而極其迂迴的過程，三位村民終於都同時平安到達北京永定門附近的國務院與全國人大信訪辦公室。不過，如果與附近的東庄社區上訪村裡一些個體信訪民眾相較，到此刻爲止，這幾個村民代表除了偶有對地方派員截訪的疑懼之外，進京上訪的過程顯然進行得算是相當流暢，沒有耗去太多額外的精力。在回憶進京上訪過程時，老丁的談話內容就說明了這個事實：

問：那進去你怎麼跟他們談，他怎麼樣接待你啊？

丁：他接待我他就是一個辦公桌啊，他是一個人，我們兩個人，就這麼談嘛，他問我我就上訪來的。

問：你等多久？有很多人在那邊等嗎？

丁：有等，我在裡面等了一個多小時，排了一個多小時，排三四個。

問：排三四個，他不是要領號碼牌什麼的嗎？

丁：對，第一個進去是不要領號碼的，就是那個上訪辦的給我們身份證拿出來，你就進去，進到這個大院裡面，就一排排，拿表來填，填好了以後，再到裡面排隊。

老丁等人將已經重新擬妥的完整信訪材料，順利呈交給國務院與全國人大信訪辦接訪人員。這份信訪材料開頭就直指中央，並且具體提出幾點訴求：

第一、徵地補償不到位，安置不落實

- 1、 土地補償費、安置補助費的歸屬權問題
- 2、 我們被徵地農民的基本生活保障在哪裡？
- 3、 我們認為基本生活保障發放標準太低，有部分人不願意參加基本生活保障，願意自行安置，自謀出路，要求發放安置補助費。
- 4、 被徵地農民有權利選擇是否參加基本生活保障，X市H區政府卻強制我們徵地農民必須納入基本生活保障。

第二、徵地程序違法，越權批地，土地未批先用

這些訴求，當時確實獲得了中央接訪人員的正面回應，表示願意處理此事，也認可村民提出的主要訴求，並且承諾向地方政府給予壓力。以下則是針對關於上訪行動的效應，對老丁所進行的訪談內容節錄：

問：那談了以後他有給你什麼回應嗎？

丁：談了以後他給我說，你們回去到X市以後，我明天有電話打到你們X市，就這樣。

問：那後來有什麼改變嗎？

丁：有改變了一些，我去舉報了他以後，國務院凍結了X市貸款，兩百個億

貸款。

問：凍結X市兩百億貸款？

丁：對，就是這個，其他的問題沒有解決嘛。

問：他有告訴你是因為這樣所以凍結？

丁：他沒有告訴我的，不告訴我的，不告訴我上訪人的。

問：那您怎麼會知道的？

丁：這個是地方政府那個鎮長講的嘛，地方政府鎮長講的，X市的貸款凍結的。

問：這是上訪的功勞？

丁：對，就是我弄了這一點功勞，後來評估的時候，比那邊一個村多了，鈔票要比那邊一個村評估要高了一些。

中央究竟有沒有凍結X市的貸款資金，又或者是否真是因為上訪而凍結這些資金，顯然沒有任何確切的管道可以證實。然而，有兩個現象發展應是可以確定的。首先，中央政府已經收到關於事件的訊息，並且某種程度造成地方政府的疑慮與壓力；第二，在老丁等三人回到村子之後，相當長的一段時間內，未再發生任何的暴力衝突事件，地方政府人員與村民之間關於補償安置條件的協商，也開始能夠分別展開。4月28日，勤村村委會在一张便條紙上，草草地書寫了一份承諾書，交給村民們收執：

承諾書

本村土地補償款、社保後多餘的資金到村帳戶後，分配方案經協商決定，股份制或現金分配到村民，特此承諾！

勤村村民委員會（公章）

2006.4.28

這份承諾書雖然自始就不見得有什麼約束力，但在暴力衝突事件發生甫滿一個月的當時，似乎可以視為由村級權力代表表達地方政府態度軟化的一個證據。地方政府在手段上，確實已經開始有所忌憚保留。然而這一刻起，官民之間分別絞盡腦汁、利用其他各種資源、暗潮洶湧的彼此角力，才正要開始。此刻開始發生的衝突與耗損，也是對於民眾所自認持有財產權性質的更嚴峻考驗。

第四節、暗潮洶湧的官民角力

經過暴力衝突與進京上訪的行動之後，地方政府已經面臨到中央施壓的疑懼以及村民們的激烈抗爭力量，也比較願意分別與村民開始協商談判補償安置條件。然而，此時在村民方面，縱使有部分村民持續對中央「主持正義」的能力抱持期望，而繼續留守村內不願搬遷，並且仍打算嘗試各種方式進行維權，但多數村民已經對地方政府採取暴力行為的可能性抱以恐懼與妥協的態度，使得原本依法抗爭的意識產生動搖。許多村民紛紛加緊與地方政府人員的和談，並承諾遷往即將完工的安置房社區——藕苑小區。

看起來，地方政府確實不再採取暴力手段了，但仍然是在一種關於暴力的印象之中，承受上級壓力並且繼續面對村民。而勤村村民自此在態度與決策上則區分為兩大類：傾向妥協的村民與決定繼續維權的村民。其中，傾向妥協的村民一部分成為地方政府加強拉攏的對象，老弱婦孺則鮮少被理會；而堅持留守的村民數量則急遽減少，當中的組織領導者也成為地方政府加強威脅利誘的對象。越來越少數的維權村民因而必須調整爭取權利的手段，於是，在暴力陰影與進京上訪過後的平和表象之下，地方政府與逐漸分裂的留守村民之間，開始了另一波暗潮洶湧的角力。



現場照片 勤村村民圍觀房屋拆遷⁷⁴

（一）媒體輿論



首先，地方政府一面開啓補償安置協商、拉攏村民，一面著手調整對於媒體輿論的宣傳與控制策略。原本一再強調的內容，主要是開發規劃方案的公共利益與對地方產業發展的重要性，如今，則同時刻意突顯被拆遷村民的妥協意願傾向。在 2006 年 5 月 26 日，H 區委機關報的頭版右下方，刊載了這樣一則報導，標題為「建設職教園區，我們全力支持——錢鎮村民拆遷簽約一瞥」：

5 月 20 日一大早，勤村村委大院內人流如潮，擠滿了前來排隊登記領取簽約號碼的被拆遷戶，樸實的村民用實際行動來表達自己積極支持、配合 O T 職教園區建設的心願。「市委、市政府建設 O T 職教園區是一件好事，我們要全力支持，今天我早早來排隊等候簽約，為拆遷工作帶個好頭。」勤村的

⁷⁴ 照片為本文作者於 2006 年 11 月自行拍攝。

老婦女主任、有著幾十年黨齡的老黨員陳鳳 19 日晚 8 點多就和老伴趙興一起排隊等候簽約。村委主任倪興和原勤村老書記、現政府調研員陳成的賢內助等為配合拆遷，帶頭排隊。

勤村是 O T 職教園區首期 2 平方公里內建設的主戰場，共涉及村民小組 18 個 800 多戶村民。為做好市重點工程，O T 職教園區建設領導小組全體成員和勤村兩委幹部顧大家捨小家，只要是拆遷戶來簽約，他們隨時等候。目前，勤村拆遷前期工作正有序推進，越來越多的被拆遷戶踴躍地與拆遷指揮部簽訂拆遷協議，積極配合 O T 職教園區建設，截止目前，排隊登記已達 585 戶，已簽約的有 280 戶。

這類關於被拆遷戶的新聞報導當中，自然不曾提及之前所發生的種種糾紛與暴力衝突事件，也淡化當時許多村民是在不滿與恐懼中妥協的事實。至於仍有許多村民留守村內不願配合拆遷的僵局，甚至積極起而抗爭上訪，更是被刻意忽略了。而拒遷村民們後來在官民角力中繼續上訪維權所撰寫的材料當中，更具體指出了報導內文被蓄意捏造的部分：

（錢鎮鎮長）華君用一種特別手段，用 H 區新聞單位在勤村剛評估開始的第一天，用冒充老黨員和老婦女主任（村民陳鳳，女）在 H 區新聞版面上刊登了她積極參與評估的表現。這表明華君不擇手段，欺蒙百姓，以達到其違法順利評估的目的。

姑且不論村民這樣的指控是否完全符於事實，但可以相信的是：地方媒體輿論當中的訊息，確實是經過政府單位某種程度的安排營造，也引起村內許多民眾的怨懟與無力感。接著，地方政府要求村民在 8 月 10 日前都搬遷至安置房，否則將不給予任何協商空間。事實則是，大多數村民是在 5 月底一直到 8 月 10 日

的這段期間內，面對談判契約中各種令人不滿的條件與威脅利誘的手段，加上輿論的壓力與人際網絡力量的削弱，終於是選擇妥協。至少，遠非報紙新聞報導當中的那般和諧順暢。然而，村民們自身並沒有透過媒體輿論傳達意見的相應管道，雖然他們之中的許多人總是期望能夠那麼做，但始終只能夠四處請託鄉親朋友，嘗試將訊息傳達出去。他們甚至還期望能夠接觸到國際媒體的力量，因為曾經聽說「有其他地方的村民找到了外國記者，外國記者在溫家寶巡視地方的場合，向溫提起了那件事，事情因而獲得解決。」

（二）繼續信訪維權

4 月上訪行動過後，地方政府除了軟化拆遷談判手段以及調整媒體輿論的走向之外，同時也採取瓦解集體上訪抗爭力量的策略。從 5 月開始，地方政府就透過村幹部拉攏一些不願妥協、但是所處的村莊社會關聯也並不強韌的村民。而這些村民在 4 月的上訪行動當中，都是曾經簽名連署並且捐了款表示支持的。韓巷小隊村民陳根就指出：「袁巷的屠興後來被拉到了大隊裡。而韓巷的韓琪，大隊裡給了好處，就不再支持了。」

另一方面，不願妥協的村民們則由幾位代表帶頭，繼續積極進行上訪，或者嘗試將訊息傳達給媒體或外界人士。但文件當中的內容也已經有所調整，由原本對徵地補償安置條件的不滿以及對地方政府違法行為的指控，轉變為著重地方政府的暴力鎮壓與對媒體輿論的刻意營造行為。文件的附件當中，現在不僅是村民們的連署名單，還附上了 3 月暴力衝突事件中被毆村民親自敘述、並且押上指印的自白書。這份文件當中清楚地寫道：

農民針對地方政府在沒有土地批准文件的情況下，各地老百姓遵照國務院

《關於深化改革，嚴格土地管理的決定》中安置補償不落實的，農民有權拒絕其使用土地的精神，曾多次阻止其違法用地。

留守村民們開始更致力於將維權行動聲稱為「遵照國家規定精神」了。而同一時間的村子裡面，這些留守村民們在通往耕地的要道入口布置起各種意義相近的標語，包括「維護中央權威，保證政令暢通」、「反對訴諸暴力」、「還我合法權益」等等：



現場照片 勤村村內的依法抗爭標語⁷⁵

而除了基於集體抗爭，在村內公共場所所布置的宣傳標語之外，留守的村民們也分別在自家屋頂上高高掛起紅旗，表明擁護共產黨的立場。這些作法，無一不是企求進一步強調自己乃是依照中央的法令規定進行抗爭，也期望中央能夠成為自己的維權後盾。

⁷⁵ 照片為本文作者於 2006 年 11 月自行拍攝。



現場照片 勤村村民與屋頂上的紅旗⁷⁶

村民由於暴力事件的發生，而各自調整或強化了自身對於依法維權信念的堅持，地方政府則因中央得知此事所帶來的壓力，而暫時軟化態度與手腕。然而，此時的地方政府仍然面臨工程進度的壓力，因而利用政府所擁有的背景資源，採取威嚇利誘、軟硬兼施的方式，包括透過媒體輿論的力量塑造政策的正面環境，以及拉攏較為有力的村民，弱化集體維權力量。直到 2006 年 11 月，留守在村內拒絕搬遷的村民，終於只剩下 10 戶，總共 30 餘人。如表五所示：

⁷⁶ 照片為本文作者於 2006 年 11 月自行拍攝。

表五 2006 年 8 月至 2007 年初的勤村留守村民⁷⁷

戶長	所屬小隊	身份
丁初(老 丁)	東村邵巷	進京上訪的代表之一 抗爭的主要領導者。妻子朱秀
丁清	東村邵巷	丁初之兄
夏振	東村邵巷	丁初的表弟。父親為夏德
夏平	東村邵巷	夏振的堂兄
章海	東村邵巷	
徐明	東村邵巷	周碧之夫。與徐洪是兄弟
徐洪	東村邵巷	與徐明是兄弟
丁毅(小 丁)	東村山北	進京上訪的代表之一
周鳳	東村街里	老丁家前方的鄰居
陳拱	陳村河西巷	

固然，這 10 戶村民都是仍然抱持著對於依法維權觀的實踐期望，來繼續進行留守抗爭的。不過從上表中可以發現：這些村民之所以能夠堅持留守抗爭的行為決策，與所處的村莊社會關聯強度相當有關係。在留守拒遷的 10 戶之中，有 9 戶位於東村，7 戶在邵巷小隊。而不屬於邵巷的 3 戶當中，山北的丁毅曾經與老丁一同代表村民進京上訪；而街里的周鳳住房則僅僅相隔一個小池塘的距離，就位於老丁的住房的正前方，地理位置極為接近。如圖五所示：

⁷⁷ 表五為本文作者自行訪問整理。



圖五 概略的勤村平面圖⁷⁸

邵巷小隊大約有 40 戶 137 人，在勤村 2000 人中，抗爭比例明顯較高。⁷⁹前面曾經提過，邵巷原本就是勤村內政治權利意識較為強烈、村民彼此關聯也比較緊密的小隊之一，而老丁則是在 2005 年徵地事件發生之初，邵巷臨時推選出的維權行動領導者——後來也成為整個勤村上訪維權抗爭的主要領導者之一。因此，以老丁家乃至邵巷小隊的地理與人際網絡為核心的村莊社會關聯背景，便扮演著持續嘗試上访維權的力量來源，也成為地方政府面對政策執行的壓力之際，全力透過媒體輿論控制與拉攏村民仍難以破壞的最後障礙。

而這一切成為地方政府眼中障礙的上訪維權及對外求援行動，幾乎都是由老丁來主導的。老丁勤讀法條、宣導法律知識與政府違法事實、利用人際網絡積極奔走、指導村民懸掛標語旗幟，以致於到後來，地方政府人員往往只是直接湧進

⁷⁸ 圖五為本文作者自行繪製。

⁷⁹ 本文作者曾經在河南省與甘肅省的大城郊訪問曾經面臨農地開發徵收的農民。在這些平和徵收的案例中，農民一來比較不具備法律知識，二來村裡並沒有小隊運作的慣例。這些村子最低層級的村民組織也有四五百人之多。而勤村的邵巷小隊僅有 40 戶 137 人，凝聚更為容易。

老丁家裡，嘗試找老丁談判，並且私下承諾優厚條件，因為他們知道，只要老丁決定搬遷，這股反抗力量就可以立即被瓦解。不過即使如此，老丁仍然不為所動。事實上，作為一個村民，一旦一開始就被賦予了整個家族、整個小隊、乃至整個勤村的使命，要在原本設想的訴求達成之前便卸下這一切，也並不是那麼容易。對於仍希望、而且幾乎是必須在村莊人際網絡當中繼續生存的老丁而言，可能不是鎮裡人員口頭允諾的收買條件所能夠單純彌補的。於是，老丁帶著對 10 戶村民的責任，以及千百位已搬遷村民的期望，就這麼繼續在村內堅守僵持下去。緊繃但尚稱穩定的局面，也就這麼持續著，直到 2007 年初。



現場照片 地方政府人員圍在老丁家門口準備談判⁸⁰

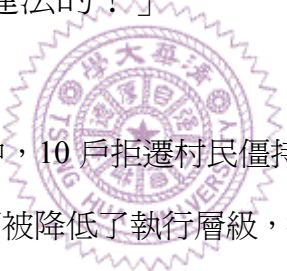
而根據在村內調查的結果，大抵而言，在事件的一陣複雜化之後，此時村民們不滿的理由大致有下列數項，而這數項不滿之處均是在法律的名義之下作出訴求：

⁸⁰ 照片為本文作者於 2006 年 11 月自行拍攝。

1. 補償款不到位
2. 安置房估價不合理
3. 社會保險款項不到位
4. 選安置房的權利被剝奪
5. 房產證拿不到
6. 安置房品質不佳

第五節、暴力強拆

（一）「你們強制拆遷是違法的！」



暗潮洶湧的表面平靜當中，10戶拒遷村民僵持留守了幾乎半年之久。在這期間，村民得知O T職教園區被降低了執行層級，從市級變為鎮級。省市官員也不曾再積極支持。然而，開發工程仍然持續進行。2007年1月18日，老丁和他的哥哥丁清，收到一份《X市H區人民政府文件》，編號X H強拆[2007]2號，標題為「X市H區人民政府關於對錢鎮勤村東村XXX號房屋實施行政強制拆遷的決定」，內文如下：

根據《市政府辦公室關於對市建設局X建發[2006]82號文答覆的函》（X政辦函[2007]2號）精神，H區人民政府決定，自本決定書送達之日起十五天後，依法組織有關部門對錢鎮勤村東村XXX號房屋實施行政強制拆遷，以確保城市建設的順利進行。

二〇〇七年一月十八日

此令一下，暴力強制拆遷的疑慮與急迫性立刻重新浮現。村民們忽然又感受到退無可退的危殆處境了。老丁的哥哥丁清，急忙在 1 月 21 日草擬了一份文件，寄發給 X 市長以及 H 區長：

X 市 O T 職教園區在沒有國有土地批准文件同時沒有房屋拆遷許可證的情況下對我越權決定並下達房屋行政拆遷決定，事實不清，用法不當。

你們違反了土地法第四十五條規定，同時也違反了行政許可法的規定，拆遷人從未和我商談房屋拆遷補償安置事宜擅自作出強拆決定。

我為維護憲法第十三條、第三十三條、第三十九條賦予我的合法權利，在正當防衛下由此造成的一切嚴重後果有你們政府負責。



原 X 市 H 區錢鎮勤村 XXX 號

村民：丁清

2007 年 1 月 21 日

老丁則隨即在 1 月 22 日再擬了一份文件，直接寄往當時的中紀委書記吳官正與公安部長周永康，內容與之前至中央上訪所撰寫的信訪材料大同小異。不過這次沒有獲得任何回應。除了這些意在大聲呼救的文件之外，1 月 27 日，老丁和丁清也重新回到體制中慣用的方式，再度向 H 區政府進行信訪。然而大約 10 天後，也就是 2 月 7 日，H 政府拆遷管理辦公室就發下一份文件，標題為「關於丁初丁清房屋拆遷補償信訪問題的函覆」，並且隨即依據這份文件向 H 區人民法院申請執行強制拆遷。這份文件的內容如下：

丁初、丁清：

1 月 27 日你們的來信區政府已責成我辦具體負責辦理，經對你們在信中提

出的問題認真研究梳理，現答覆如下：

1. 關於集體土地房屋拆遷「只要房屋拆遷補償安置通知書不要拆遷許可證」的法律依據問題以及關於H區政府是否有權以「房屋拆遷補償安置通知書」的形式代替「拆遷許可」的問題。

X市人民政府X政發[2004]363號文件《市政府關於印發〈X市市區集體土地房屋拆遷管理辦法〉的通知》第七條規定：「市拆管機構應當會同被拆遷房屋所在地的區人民政府（管委會）對拆遷人提交的房屋拆遷補償安置實施方案進行審查並予以公告，由市拆管機構向拆遷人發出房屋拆遷補償安置通知書」。X政發[2004]363號文件並未規定集體土地房屋拆遷必須出具拆遷許可證，因此不存在我區政府是否有權以「房屋拆遷補償安置通知書」的形式代替「拆遷許可」的問題。同時，X政發[2004]363號文件第三十九條規定：「J市、Y市、X區、H區人民政府和新區管委會可以參照本辦法執行。」因此，區拆管機構經市拆管機構同意後，由區拆管機構向被拆遷人發出「H區集體土地房屋拆遷安置補償通知書」，是依法執行X政發[2004]363號文件的相關規定，是處置得當的。

2. 關於○省信息技術學院建設使用的土地是否國有土地的問題以及是否有「城市發展總體規劃」和「土地利用總體規劃」以及農用地轉建設用地的批准文件的問題。

○省信息技術學院的建設符合「城市發展總體規劃」和「土地利用總體規劃」。該地塊在建設用地預留區內，不涉及基本農田保護區，該地塊已經省政府批准徵為國有土地，具體批准文件為省國土資源廳國土資地函[2005]301號、1084號、1085號。

2007 年 2 月 7 日（X 市 H 區人民政府拆遷管理辦公室公章）

這份文件避開了村民的主張依據，再度正式駁回了老丁和丁清的信訪訴求。不過老丁和丁清的一連串自救手段，似乎暫時產生了一些作用。2 月 25 日這天，H 區人民政府又發下了這麼一份文件，標題為「X 市 H 區人民政府關於撤銷 X H 強拆[2007]2 號文件的決定」：

2007 年 1 月 18 日根據《市政府辦公室關於對市建設局 X 建發[2006]82 號文答覆的函》（X 政辦函[2007]2 號）精神，區政府作出了《關於對錢鎮勤村東村 xxx 號房屋實施行政強制拆遷的決定》（X H 強拆[2007]2 號），經重新研究，決定予以撤銷。



X 市 H 區人民政府
二〇〇七年二月二十五日

區政府如此下發強制拆遷命令，然後隨即再發文撤銷，來回達到三次之多，而村民就在這期間內緊張萬分，找中央、找記者、找律師，疲於奔命。3 月 29 日，老丁與丁清向 H 區法院寄出了拆遷前最後一份的信訪文件：

X 市 H 區法院：

你們作出強制拆遷的決定是違法的，現在你們不是在執行法律，而是違反財產保護法，並且是故意在剝奪公民的權力，但是我們也響應黨的號召，我們同意進行社會主義建設，但建設不等於可以破壞人民的財產。所以，在建設其間，首先應考慮人民生命財產的安危，所以我們有權力保護自己的勞動所得建造的合法財產，任何個人及政府、司法機關等不得以手中的任何權力高

於公平、公正的法律之上。不得以錯誤決定損壞公民的合法財產。我們是中國公民，而且是中國的真正主人，任何政府及個人的違法行為，我們作為公民有應盡的權力，抵制一切非法行動。我們將誓死與非法行政及違法行為作鬥爭，維護法律的尊嚴。

如果你們要面談，應以法律的公平、公正為前提和基礎，可以前來我處面談，並且必須還要糾正以前所作出的不合法行為，然後在公平、公正的前提下妥善解決。

我們的條件：房子是拆一還一，裝潢可估價，以前所評估的是屬非法行政所為。我們是集體土地，按土地法進行賠償。

現時你們法院應首先處理解決糾正好此事為前提，以上是我們的條件，一定要公平、公正的正確對待。安置用房必須要有房屋產權證。並且必須符合國家標準。

另外，以前丁毅等四戶所簽訂的拆遷協議屬於強制簽字，屬非法行政，我們有權不執行。

○省X市H區錢鎮勤村村民

2007年3月29日

附件：退○省X市H區人民法院傳票四份

（2007年3月28日和3月29日丁清、丁初各兩份）

回應最後通牒的這一份文件，內容幾乎可說是慷慨激昂，義憤填膺。也刻意將層次提高到「人民應有的權利」與「法治高於政府」的理想。顯然直到此時，這些村民還是堅持不願向現實與理想之間的不確定性進行妥協退讓。而一週後所

發生的事件，證明這期間以來的所有努力，終究沒有能夠獲得期望中的成果。從徵地開始以來各種不確定情境中所產生的衝突與耗損，最後承擔最多的，似乎仍是留守村民自身，尤其是他們的領導者。

（二）「共產黨救救我！」

這一天終究到來了。2007年4月4日午夜，老丁和妻子朱秀仍留守村內家中，都已經沉沉入睡。睡到凌晨1:30左右，忽然外頭一陣騷動，接著兩人就被老丁的哥哥丁清在屋外的呼救聲吵醒，趕緊出門察看。這麼一看，老丁夫婦不禁大驚失色。原來是H區政府趁夜派遣警力以及拆遷人員，打算通宵對幾位帶頭拒遷村民的房屋進行強制拆遷——而以老丁與丁清首當其衝。隨後，丁清、朱秀、以及老丁的年邁父親均遭拆遷人員強行帶離現場，並由另一批人員開始進入屋內又敲又砸。此時，老丁奮力爬上屋頂，用磚瓦嘗試攻擊房屋底下的政府人員。警方則在樓下縱火、並以水柱攻擊老丁。

當事件一發生，所有留守的勤村村民們就都被鼓動起來了，並開始求援與助勢。消息也很快地傳到藕鎮上的安置房——藕苑小區，以及小區附近的風村。曾經與老丁一起並肩上訪的風村村民老馮，偕同一些小區內的原勤村村民們，拎起鍋碗瓢盆，就在靜夜中的小區裡大聲敲打吆喝，匯集群眾，一齊趕往勤村。很快地，勤村之內就擠滿了趕來助陣以及附近聞風前來圍觀的其他村民，人數達數千人之多。但地方政府顯然也是有備而來，同樣在四周布置了大量的警力與消防人員。官民之間劍拔弩張莫此為甚。這時，在屋頂上的老丁繼續攻擊屋下的政府人員，僵持不下，有些村民則衝進屋內，毆打挾持拆遷人員，頓時屋上屋下、屋裡屋外，棍棒、拳腳、水柱一陣彼此亂攻，火光沖天，煙霧瀰漫。終於，幾位拆遷人員與村民遭到毆傷的情況下，老丁與幾位村民遭到警察逮捕。以下是老丁所撰

寫、關於當天詳細情況的自白書：

本人：丁初，男，55 歲，家住 X 市錢鎮勤村東村 xx 號

本人於 2007 年 4 月 4 日凌晨 1:30 分左右，我和愛人均已入睡。忽然被玻璃門窗破碎聲驚醒，隨即聽見我哥哥（丁清）大聲呼救聲，當即自感不妙，隨即拿起衣服，褲子等前往自家四層平頂上，伏在上面，看見下面消防車，救護車，行政執法車以及各種小轎車等幾十輛，現場有好幾百人，看下去下面黑壓壓的一大片。當時看見我愛人朱秀被幾個人綁架而去（往車裏去）。只聽妻子高喊「共產黨萬歲」、「共產黨救救我」等話，不料被素不相識的幾個人一手按住喉嚨，另一個人打巴掌（後來我妻子三天內喉嚨嘶啞，連聲音都發不出來），連衣褲都沒穿整齊，就連我 92 歲的老父親也未逃一劫。這簡直是人間悲劇！不知我們觸犯了哪一條國法？我在上面看得一清二楚。他們肯定是衝著我來的，急於找我，只能把父親和妻子先綁了去！當他們架著梯子爬到我四層平臺時，我即奮起反擊，那人（不知姓名）被我打了兩下，後被消防車的人發現，當即用高壓水槍衝擊我，白茫茫的一片，我渾身上下水淋淋的。我只能在上面用磚瓦反抗自救，以防不測。大約相持兩個多小時後，目睹了那些人到處在亂砸，亂敲我家門窗傢俱等。在凌晨 3:40 左右，發現我家前造兩層開始起火。當時村民將近 200 人左右。到 4 時，村民們越聚越多，他們那些人就紛紛逃走。在逃走過程中，不料被村民抓住員警，保安各一名，揪入我家中。就在這時，消防車起火燃燒。當時我還一直在自家四層平頂上。

到中午 11 時左右，Y Z 晚報等記者紛紛來到事發現場。我想見證人和親人來了，揪趕快下來，把事情發生經過原本講清楚。後我仍然回到自家四層平頂上。直到下午四時左右，H 區公安分局執法大隊潘同志直接與我談話，要

我放走員警，保安，我即同意放人。但當時村民們不是不同意放人。事隔半小時後，市公安局張局長要我放人，並且說再過五分鐘再不放人，他們將採取行動。但我說「放人可以，但必須員警警車立即撤走，房屋不能拆除」。當時張局長答應同意，但員警警車絲毫未動。我當時考慮到不連累村民們，決定下來撤走，放棄一切私有財產。據悉，到晚上八點多鐘我私房已被全部鏟平。

以上是我的事發經過的陳述。如有誤差，願認一切後果，並懇請包青天大人明察秋毫！

陳述人：丁初（手印）

強拆事件發生後，包括老丁在內的多位村民遭到逮捕。而警方則繼續在四周搜索圍觀人員。老丁的表弟、同樣也是勤村拒遷村民的夏振，認為凌晨拆遷極不合理，當時就在強拆現場錄影存證。但事後隨即被警方抓捕，並要求交出所有當天實況的影片資料。其他進行拍攝的村民也大都遭到如此待遇，使得關於當天的影片資料幾乎完全被封鎖銷毀，只有後來執行拆遷房屋的部分影片，為管婦與沈婦等附近村民低調留藏。

（三）「為什麼四大報幾乎一字不差？」

強拆事件在發生的隔天，也就是4月5日，便很快地被當地各大報報導了。從新華社直屬事業單位出版的報紙，到省委、市委下轄的機關報，都同時在顯著位置刊載了關於這個事件的訊息，即使省市級的官員大都已經不再直接插手此事。報導全文內容大致如下：

4月4日晨，X市H區法院組織人員依法對錢鎮勤村東村的丁清和丁初兩戶住宅實施強制拆遷。鑒於丁初家存放了爆竹和汽油等危險物品，H區公安分局為排除危險物品，組織警力配合工作。

在強拆過程中，丁初暴力抗法，持磚頭將一名民警頭部砸傷。後丁初帶領兩名村民爬到自家房屋頂，分別用瓦片及裝有汽油的玻璃瓶點火後向工作人員投擲。隨後，丁初又將點燃的汽油瓶投擲自家房屋引起燃燒。當地消防聯防隊接報火警後，出動消防車前去撲救。丁打電話召集周邊村民到現場，起哄鬧事，放火燒毀一輛正在滅火的消防車，並將一名民警及一名消防隊員扣留。

省、市領導高度重視，市領導迅速趕赴現場，組織當地黨委、政府及有關部門研究處理辦法，開展疏導化解工作。經多方工作，並對丁初進行法制宣傳教育，下午4時許，丁將被扣留人員主動放回。隨後，在丁初離開現場後，強制拆遷繼續進行，並順利執行完畢。

然而值得注意的是，所有報紙所刊載的內文，竟然幾乎皆與這份全文內容完全相同。唯一的細微差別，只有讀者受眾區域範圍較廣的報刊中，註明了事件發生的省市名稱，但市級的機關報便只寫明「本市」。而在報導內文之外，各家報紙媒體所欲在標題上突顯的重點以及對版面的配置情況，也略有差異。大抵而言，光從版面安排與報導取向即可清楚地觀察到：這個事件受到至少從省級以降、從上到下的高度重視，事件的性質則被定調為村民的「暴力抗法」。在較高層級報紙媒體的標題上，強調的是村民的暴力行為，以及政府的疏導措施；而在較低層級、也就是較為接近徵地開發決策實際執行的層級，報刊標題則刻意指出是「依法的拆遷」遭受到「暴力的抵抗」。當地各個主要報刊標題與版面配置概況如下表所示：

表六 強拆事件隔天，各大媒體的刊載情況⁸¹

報紙名稱	所屬單位	標題	版面位置
X D 快報	新華社直屬事業單位	拆遷遭遇暴力抗法 警方積極疏導化解	A2 右上角
Y Z 晚報	省委機關報新華日報主辦	X 市積極處理暴力抗拆事件	A3 右上角
W X 日報	X 市委機關報	H 區積極處理一起依法拆遷中暴力抗法事件	A2 左下角
J N 晚報	X 市委晚報	H 區積極處理一起依法拆遷中暴力抗法事件	不詳

上下口徑一致的報導內容，一再企圖傳遞給各階層讀者的訊息是「政府依法拆遷、村民違法抵抗、政府疏導化解」的事件性質。然而，對於心裡依舊秉持著依法產權意識的拒遷村民，以及當天即時得知這個訊息的村民而言，這些內容與自身對事實認知顯然大相逕庭，更難以接受——無論這些村民對依法產權意識在實際執行中的效果是否曾經抱持信心、也無論是否早早就決定屈服於尚未令人滿意的補償安置條件之下，當中許多人確實對政府行為與媒體輿論有了全新的認識，並且對於老丁所遭遇的處境抱屈。陳根就直指最後強拆事件中匪夷所思的部分提出質疑：

我只想問兩個問題：

為什麼是凌晨 1:30 來拆房子？

為什麼隔天四大報內容幾乎一字不差？

⁸¹ 表六為本文作者自行整理編製。

（四）信訪維權

無論對地方政府或者村民而言，這種解決僵局的方式，似乎都顯得有些不堪。不過，這片土地上的這個古老村落，終究是這麼拖著長長的火光與血跡，結束了它在此處的千年生命。堅持留守在村內的村民們，在老丁的房子遭到強拆後，除了被逮捕的之外，有些還是決定妥協搬遷，在安置房裡開始自己的新生活。但也有村民自事件發生後就開始逃竄，甚至遠走異鄉。事件發生後，10 戶留守村民概況大致如下：

表七 強拆事件過後，勤村拒遷村民的情況⁸²

姓名	所屬村民小組	情況	備註
丁初（老丁）	東村邵巷	抗爭領導者。4/4 被捕	父親 92 歲
丁清	東村邵巷	拘留後遷入安置房	丁初之兄
夏振	東村邵巷	被拘押後釋放	丁初表弟。父夏德
夏平	東村邵巷	被捕	夏振堂兄
章海	東村邵巷	在逃	
徐明	東村邵巷	被扣押後釋放	與徐洪是兄弟
徐洪	東村邵巷	被扣押後釋放	與徐明是兄弟
丁毅（小丁）	東村山北	被捕。妻在逃。	
周鳳	東村街里	事發前遷往安置房	
陳拱	陳村河西巷		

老丁、丁清、以及老丁的妻子朱秀，在事件發生之後暫時獲得釋放，但仍然心有不甘，對於印象中曾經能夠對地方施壓的中央政府，仍然抱以一絲希望，因

⁸² 表七為本文作者考察後自行編製。

而決定繼續嘗試進京上訪，並且針對 2007 年 4 月 4 日凌晨發生的暴力衝突事件，重新撰寫了一份信訪文件。然而，此時的老丁早就被盯上了，地方政府隨即又開始追捕行動，並於 4 月底之前就將老丁拘捕到案，而朱秀與丁清雖然並非地方政府所忌憚的對象，很快獲得釋放，但仍在被拘提問話的恐懼當中躲躲藏藏，同時設法為老丁提供支援。

此時，其他多數村民皆已遷入安置房社區，準備或者已然開始新生活，這使得老丁家族成員感到有些孤獨與心寒，覺得老丁領導村民們爭取權利達兩年之久，如今，事情發展至此，老丁的處境很有些不堪，村民們卻都沒有能力提供支援。這也讓朱秀與丁清對安置房內的新生活望之卻步。不過事實上，許多村民其實還是非常感佩老丁一家的，只是事情還正在風口浪尖之上，自身又忙碌於新生活的張羅經營，因此不敢、也無力提供任何支援。此時，村莊社會關聯的力量幾乎可說已經到了最脆弱的程度，村民們，特別是原本的留守村民之間，一時之間已難以串連合作。就連丁清與朱秀之間彼此都有些不滿與猜疑，朱秀就曾經抱怨說，丁清實在是比較怕事。

2007 年中，勤村的維權抗爭力量可說已經被徹底瓦解了。不過，還是有些村民，持續為仍受到拘留的老丁等村民奔走求援。老丁在事發後暫時獲釋時，所撰寫的一些自白內容，以及村民為老丁所整理的一筆筆材料，繼續以更為針對政府暴力的形式，成為信訪與對外求援的依據。村民輾轉委託能夠使用互聯網的朋友，將相關訊息發布在網上讓更多人知道，雖然大多被網管人員刪除封鎖，但還是有些訊息流傳出去，包括一些國際知名的新聞網站。不過即使如此，當初進京上訪後所獲得的正面回應與自信已如過往雲煙，一切作為似乎再也無法產生足以改變現況的力量。老丁與家屬的這些質疑，在不短的一段期間之內，似乎也沒能撥雲見日：

1. 為什麼一件發生在X市H區錢橋鎮勤建村丁初普通的妨礙公務案，卻有成千上百的百姓集體強烈要求X市H區法院回避審理？
2. 為什麼家屬先聘請了X市律師後，當事人要改聘北京市XT律師事務所律師？
3. 為什麼一個只有小學文化的人能苦讀法律文書，問得X市市委書記，市長啞口無言？
4. 為什麼H區法院下了3次強拆令，卻又先後解除了？
5. 為什麼凌晨的1：30分左右（2007-04-04）一群身穿公安，城管執法衣服以及不明身份者上百人，開來了貨車，救護車，消防車一同前往。他們帶著口罩墨鏡，雲梯，在丁初家人只穿內衣褲的情況下，破門破窗而入丁初家？還用火槍噴燒房屋，用水槍噴射丁初本人呢？
6. 為什麼有成千上萬的百姓聯名上書，要求法院公開審理，要求參加旁聽呢？維權的艱辛，百姓的無奈，敬請媒體關注，詳細開庭日期垂詢電話：丁哥：XXXXXXXXXXXX 丁妹夫：XXXXXXXXXXXX

第六節、勤村的新生活

縱然比預定的時程延宕了一年以上，但勤村終於是完全被拆遷徵收了。寬闊筆直的柏油馬路鋪設在田野間的阡陌小徑上，嶄新的職教園區校舍大樓拔地而起，原本村內的池塘溝渠被填平，或者改建成下水道，杳無聲息地成為園區的一部分。除了少數在外逃竄、或者寄宿於親友家中的村民之外，大部分村民已經遷往2006年中匆促建成的安置房社區：藕苑小區。

藕苑小區約略位於藕鎮主要街道附近，鄰近風村，使用的正是風村幾個小隊

的耕地，當時也數度引起風村村民的不滿，成為一些風村村民加入抗爭的理由。不過，風村的抗爭力量終究因為波及的農戶比例遠遠較低，而沒能夠延續擴大，使得藕苑小區的興建工程依然能夠在相當短促的期間內完成。

在這個容納了數千村民的大型安置房社區之內，大部分的住戶是原本的勤村村民，也有少數是其他被徵收土地村落的村民。然而，雖然勤村大部分村民都來到了這裡，但村內原本的村莊社會關聯，可以說大都已經被打散了。這主要有兩個原因：其一，是由於房舍的安排並未依照原本村內傳統村落或小隊的配置，而是依照簽約搬遷順序先後來選房的，因此難以聚集。其二，新社區均是無電梯的六層公寓，而非原本勤村內的平房，村民們串門子互通聲息不再那麼容易，日常交流的形式產生了一些改變：藕苑小區分成南北兩部分，小區裡面各有幾座小型公園，每到黃昏，村民們可以聚在公園乘涼，運動，聊天，某些程度延續了鄉村生活的悠閒。在一連串事件與居住空間的重組之下，村民們在此開啓了全新的日常生活光影步調。



現場照片 勤村安置房——藕苑小區⁸³

⁸³ 照片為本文作者於 2006 年 11 月自行拍攝。

幾千位村民從平房遷入樓房，由鄉村搬往鎮上，除了生活空間與原本鄰里之間的交往關係型態完全不同之外，在經濟生活也面臨衝擊。以往農田果園可供種植稻米水果、自給自足尚有剩餘能夠銷售，如今，這些農田果園都被徵收為國有，這不僅使得村民們的收入來源面臨困難，同時還必須設法在物價較為高昂的鎮上購買糧食。如果再加上新房的裝修費用，許多家庭經濟情況頓時難免顯得捉襟見肘。有些村民原本在村裡就做些賣糧油雜貨的小生意，現在到了社區公寓裡，還能夠勉強繼續經營。但許多原本栽種水稻果樹的村民們，現在則只能嘗試到附近的工廠裡謀取工作、幫忙送報，甚至有些年邁缺乏工作能力的村民到城裡撿拾可回收垃圾變賣。不過，也有的村民被激發出對外發展的企圖心，開始前往外地創業或者經營小生意，經濟生活顯得較為具有活力。大致來說，村內的經濟生活是逐漸呈現一種貧富落差與多元色彩都大幅增加的特色。



現場照片 勤村村民在小區內繼續開雜貨店⁸⁴

⁸⁴ 照片為本文作者於 2007 年 5 月自行拍攝。

然而，正當村民們紛紛開始在安置房社區中張羅新生活之際，忽然有人發現，村委會竟然開始在安置房社區面向道路的一側，開始大興土木地建造起店面，準備出租經營。店面屬於集體所有，所收的營利也將歸於集體。不過，村民們指出，這些店面建造與經營的經費，正來自於當初徵地過程中消失的補償款。這一切決定，卻都沒有經過村民的同意，完全是由村領導幹部自行決定，而集體單位往後如何運用店面營收，一般村民也無法說得準。也許，這種未來很可能獲利並促進地方繁榮的經營方式，又再度突顯了地方發展型國家的特色，但也映襯出村民的無力感。也如一位村民對整個維權行動的評價：「一切都是拉牛尾巴，大勢已去，拉不回來了。」



現場照片 正在興建的安置房店面⁸⁵

⁸⁵ 照片為本文作者於 2007 年 8 月自行拍攝。



第五章、結論

第一節、產權安排的模糊

觀照勤村附近其他遭遇徵地問題的農村，以及當地媒體輿論的報導敘述，不難發現：在O T職教園區的徵地過程當中，勤村是最早受到影響、也是其中初始規模較大的村莊之一。而倘若與其他規模相仿、時點相當、並且曾經同時嘗試維權的農村相較，則勤村又是受到衝擊的頻率與比例都最高的一個村莊。正如前一章當中一段報導文字所描述的：「勤村是開發案中第一期的主戰場。」然而，這個所謂的主戰場，卻也成為整個第一期規劃工程裡，徵地過程產生衝突與產權耗損最為劇烈的區域所在。這種現象相當符合經濟直覺，也使我們可以相信：在個別村莊之間，當產權被政府執行時所受到的侵入程度越大，則村內就越傾向在協商過程中採取回應行為，並導致衝突與產權耗損。

這種由產權受損程度切入的解釋方式，常可見諸中國大陸本土經濟學者論述中，並進而提供一種比較具有政策意義的觀點：「正式法律制度在界定產權的不完善，是衝突與耗損的解決之道。」然而，從勤村村民的口述內容、抗爭標語、以及信訪文件等資料可以證實，村民們的維權依據往往正是正式法律制度本身，以及認知中法律所保障下的市場交易價值。這就顯示，由界定產權的法律入手是不足的，也促使我們將村民的認知因素納入村內對產權轉制回應的解釋中：在城鄉訊息逐漸開放的趨勢之下，法律的正式規定與其下的市場訊息，構成了村民們所認知的「產權」。

如果結合前面這兩段論述，則可進一步推知：在城鄉訊息加速流通開放的趨

勢之下，法律規章與市場訊息所提供給村民們的「依法產權意識」倘若越是強烈，財產權利的界限更趨於交疊，村民也就越容易感受政府執行產權時的侵入行為，也越傾向發生官民衝突與產權耗損。

第二節、政府行為的試誤

在先納入了「產權」與「依法產權意識」的因素之後，接下來，我們則必須聚焦於「執行產權的政府」以及「政府所面對的地方結構」。這裡指稱的「政府」是參與執行徵地的地方政府，而地方政府的行為權力，一方面並未如市場過渡理論的推論下為市場化力量所弱化，反而在市場轉型的分權過程中，更能夠運用政治權力來推動地方經濟發展，繼而提升部門利益；另一方面，卻也不完全是地方國家公司主義的企業型政府。這是一種由上往下推動具體政策目標、以各自追求部門政治經濟利益的體制，呈現的是一種壓力型體制下的發展型國家色彩。由勤村案例中冠蓋雲集的開工典禮、明確宏大的園區工程規劃、以及先斬後奏的執行傾向，可以使我們相信：這種壓力型體制下的發展型國家，政府執行產權的作為主要依據各部門政治經濟利益的態勢下，執行情況將更傾向與村民基於依法產權意識所聲稱的產權存在落差，並且與這些產權存在交疊，進而提升衝突發生的可能性。

然而，地方政府作為壓力型體制下的科層部門，執行產權的過程中也必然面臨到來自地方社會結構的局限。在勤村裡，源自宗族、地緣關係、政治活動、公社組織遺緒等因素的村莊社會關聯，形成了一種傳播強化依法產權意識、並且促使村民互相串聯干擾政府執行產權手段的障礙。細究 10 戶堅守勤村長達半年以上拒遷農民之彼此關係，便可以清楚地發現這類社會關聯的存在，也因而能夠進

一步推論：壓力型體制的產權執行策略之下，村莊內村民之間的社會關聯，以及依此而傳布的環境與法律訊息，存在形勢倘若越是強烈而顯得關係密切，則產權的執行越傾向與依法產權意識存在落差。

經由前面這兩段論述，又可再進一步推論：壓力型體制下的發展型國家，倘若所面對的村莊社會關聯越是強韌，民眾對成文法律與環境的訊息掌握得越豐富，則更傾向在執行產權的過程中，被認為是侵入村民產權的行為。而這個論點如果與前小節產權部分的觀點相結合，將可繼續推得：壓力型體制下的發展型國家，如果村莊內村民彼此的社會關聯越是密切、對法律或環境知識越是充足，則也越傾向與執行產權的地方政府發生衝突，並導致產權的耗損。因此，地方政府無可避免地要面對一個產權執行的試誤過程，並且由政治過程中，逐漸探索政府租值的底限。



第三節、產權與政治過程

如果透過前兩小節所推得的產權耗損解釋，應當可以再對政府行為推論：如果壓力型體制越是難以透過制度化程序化解官民之間的產權衝突，無法減低政府行為試誤過程中的成本，則產權耗損的情況便會在各個類似情境中持續發生，無論該成本最終是由何者承擔。

在勤村的案例中，意圖維權的村民們所優先採用並期望發生立即效果的管道，主要是信訪維權以及媒體輿論。然而，在超過一年的積極奔走下，信訪維權的行動在省級以下可說是完全無效，在中央也僅僅獲得曇花一現的、本質僅是安撫的正面回應；而媒體輿論方面，更是有充分證據顯示，從省委到區委的機關報

都已被打通關節，使得論調徹底一致。訊息的封鎖加上維權的困境，使地方政府得以讓產權衝突過程中發生的耗損，主要由村民承擔。這麼一來，可以繼續推展：維權制衡管道的不確定性，使得壓力型體制內的地方政府在訊息優勢以及暴力潛能之下，擁有較為充分的試誤空間，並能夠將產權價值的耗損大量轉嫁到維權村民身上，因而內在也就不傾向對村民的維權行動進行回應與體制的調整。

綜上兩段推論，正由於村民所面對維權制衡管道的不完整，充滿不確定性，官民衝突過程中由官方佔上優勢的產權耗損因而被持續下去。而如果依照這個邏輯繼續推演，這種耗損情況將演變為村民被打壓、採用更為特殊有力的維權管道，譬如國際媒體，或者採取甚至串聯更為激烈、規模也更宏大的維權行動。事實上，這類情況已經正在某些地區開始浮現。勤村的老丁曾經表示，X市新區有些徵地事件就是靠著找到了外國記者，外國記者為之發聲，而能夠使村民達成訴求。另一方面，更大規模、更強烈的產權衝突也正在展開，甚至突破依法產權意識的界限。《亞洲週刊》曾經對各地許多農民自行宣布收回土地的現象進行分析報導：

陝西、河北、黑龍江、江蘇、上海、天津等省市的一些村莊，不滿政府、地產商徵地過程中的不公壓榨，自發以土地入股等形式收回土地所有權，分享土地收益。而徵地引發的衝突是農村不穩定主因。⁸⁶

中國經濟轉型的過程當中，似乎仍將繼續上演類似規模的產權耗損事件。相較之下，勤村案例雖顯得冰山一角，但也已經展現體制運作邏輯中的代表性。本文已經指出：對徵地產權耗損的解釋不僅在於市場與政府的權力，更在於民間的力量以及人民與政府間的連結型態。這超越了傳統的市場概念所能觸及的範疇，但從產權概念便可清楚知悉：它必然應屬市場體制概念的一部分。Coase 曾經指

⁸⁶ 《亞洲週刊》，「農民入股分紅呼喚土地革命」，2008年3月23日。頁42。

出：

完全競爭要存在，必定要有一套繁複的規定與管理方法。經濟學家一看到交易活動受到管制，往往就認定是有人企圖壟斷市場或減少相互競爭。對於這些管制，他們忽略或不重視另外一種詮釋：這些管制措施的目的，在於降低交易成本以增加交易量。⁸⁷

從徵地事件的案例來看，產權制度的不完整，不僅在於農村土地相關法令的缺陷，更重要的，是轉型經濟制度環境內較高的不確定性。這種制度的不確定性帶來財產利益相關的團體以行動爭取有利條件的空間，並以政治過程中的權利安排形態呈現。這就直接衝擊了官民雙方的行動與最終配置結果，乃至轉型過程中制度發展的取向與速度。

而徵地協商事件政治過程中，重要的權利安排條件，除了村民們的權利意識之外，還包括了農村基層的政治社會組織結構網絡、地方政府面對壓力與資源時所掌有的裁量權限、政府決策的試誤空間、以及群眾維權與媒體管道的制度功能等。惟有納入這些以往常被經濟分析所忽略的因素，才可能更為充分地解釋產權制度下的行為互動、衝突耗損、乃至於配置結果，也才能夠進一步理解產權制度轉型進程中的諸多障礙。

中國的壓力型政治經濟體制，自從改革開放以來，確實讓中國充分催生出市場經濟發展的活力，並助長了高速發展的熱焰。然而，發達快速的訊息力量，以及更多元意見管道的逐漸浮現，喚起了民眾的產權觀念以及提出訴求的能力，更讓這些力量在原有的社會結構遺緒當中嘗試展現。這些來自各處的各種新生力量，正在提升政治經濟體制的運作成本，更在相對滯後的政治體制當中，促使一

⁸⁷ Coase，陳坤銘、李華夏譯《廠商、市場與法律》，時報出版，頁 19。

直以來政府主導以裨益市場化發展的「繁複的規定與管理方法」調整它轉嫁耗損的方向。中國的產權耗損現象，似乎正在隨著官民聯結形式的改變展現出新的氣象，這種新氣象在此處並未隱示好壞評斷，但似乎卻將中國推往另一個大時代的前端。



附錄

針對中央的三份主要正式信訪文件全文

(一) 2006 年 4 月進京上訪

標題：○省 X 市 H 區錢鎮徵地問題信訪材料

國務院信訪辦、全國人大常委會：

我們是○省 X 市 H 區錢鎮風村、勤村農民，現本地被 X 市規劃為 O T 職教園區，徵地面積為 14.78 平方公里。因我們的耕地被徵用以來，徵地補償費不到位，安置不落實，嚴重損害了我們失地農民的利益，同時，我們認為對我們土地徵用的批准程序違法，特向國務院信訪部門反映情況並提供材料。

2005 年 7 月 13 日開始，X 市 H 區錢鎮政府組織人員強行對風村 500 畝耕地、勤村耕地開始測青工作，2005 年 8 月 1 日起開始施工建安置房。僅半個月的時間我們這些農民就稀里糊塗的失去了土地。我們未見到任何的徵地公告、徵地批准文件，對徵地補償標準，安置途徑未見到任何公示，也未拿到徵地補償款，就這樣我們失去了祖祖輩輩賴以生存的土地，從人均 1.5 畝土地到一無所有，我們吃什麼？我們同時面臨著房屋拆遷，房屋拆遷中的種種不合理問題也圍繞著我們，我們住什麼？隨著社會經濟的發展，我們要搞新農村建設，城鎮建設，但如此大拆大建佔用耕地，如此不聞不問農民的意願強行快速的占用耕地，特別是我們的基本農田，我們這些被徵地農民認為此徵地事件中存在以下幾點問題。

一、徵地補償不到位，安置不落實

1、 土地補償費、安置補助費的歸屬權問題

我們從土地被徵用至今已長達 9 個月，我們的土地補償費至今未劃歸我們的農村集體經濟組織，安置補助費也不知道在何處。按照《中華人民共和國土地管理法實施條例》第二十五條第四款，徵用土地的各項費用應當自徵地補償安置方案批准之日起三個月內全額支付。第二十六條第一款土地補償費歸農村集體經濟組織所有，地上附著物及青苗補償費歸其所有者所有，安置補助費由農村集體經濟組織安置的歸農村集體經濟組織，由其他單位安置的，歸其他單位；不需要統一安置的歸安置人員個人或徵其同意後用於支付其保險費用。由此可見，土地補償費的所有者是農村集體經濟組織，安置補助費的支配權可以是集體經濟組織或其他安置單位，若不需統一安置的也可歸安置者本人，我們被徵地農民的村委會至今仍然存在，為何得不到土地補償費與安置補助費？

2、 我們被徵地農民的基本生活保障在哪裡？

若根據《○省徵地補償和被徵地農民基本生活保障辦法》第十條之規定，市、縣人民政府土地行政主管部門應當在徵地批准之日起 3 個月內，將未進入基本生活保障的被徵地農民的徵地補償安置費用和 16 周歲以下人員的生活補助費按規定足額支付；將進入基本生活保障的被徵地農民的不低於 70% 的農用地補償費和全部的安置費用劃入同級財政部門在銀行設立的被徵地農民基本生活保障資金財政專戶，將剩餘的土地補償費支付給農村集體經濟組織。徵地補償安置費用沒有足額到位的被徵地農村集體經濟組織及其成員有權拒絕交地。而實際情況是，我們拒絕交地的權利只能停留在文字上，我們的土地早在 9 個月前已不容分說的被徵用了，而至今我們的基本生活保障又

在哪裡呢？我們是屬於進入基本生活保障的人群？還是未進入基本生活保障的人群？我們這群農民不清楚。若我們是進入基本生活保障的人群，我們的土地補償費和安置補助費不低於 70% 的部分應劃入被徵地農民基本生活保障資金財政專戶，剩餘的土地補償費支付給農村集體經濟組織。我們沒有見到什麼基本生活保障資金財政專戶，農村集體經濟組織也未見到一分錢：若我們是未進入基本生活保障的人群，徵地補償安置費用和 16 周歲以下人員的生活補助費按規定應該足額支付給我們，我們至今未拿到。我們這些失地農民的基本生活保障在哪裡？

3、 我們認為基本生活保障發放標準太低，有部分人不願意參加基本生活保障，願意自行安置，自謀出路，要求發放安置補助費。

按常理來講，讓我們這群失地農民參加基本生活保障，有利於我們的生產生活，有利於社會的穩定，我們應該是擁護的，但問題的關鍵是，參加基本生活保障的發放標準太低。例如，被徵地農民參加基本生活保障後，○省一類地區第四年齡段的人員發放養老金最低標準是 200 元/人月，這些人依靠土地勞作了一輩子，已達退休年齡，喪失勞動能力，今後就靠養老金度日，而根據 X 市統計局的資料顯示，X 市 2005 年農村居民人均純收入達到 8004 元，增幅位居全省第一，農村居民人均消費性支出 2004 年已達 5000 多元，由此可見，按照基本生活保障發放的養老金的標準已明顯偏低，與當前人民的生活水平嚴重不相符。故我們這些被徵地農民有些不願意參加基本生活保障，寧願讓政府或集體經濟組織把個人的安置補助費發給個人分配，把這筆資金作為再就業的資本，投入到生產當中。這也與我們 X 市經濟發展狀況協調，因為 X 市近幾年經濟的發展，無論在○省還是在長江三角區都非常迅速且名列前茅，X 市隨著外商投資企業的不斷進入，私營個體經濟的穩步壯大，已成為經濟發展的重要支撐，X 市還是旅遊城市，所以失地農民如果有

一定的資本，完成從農業生產轉向工商業的機會還是很多的。我們失地農民在剛失去土地時，沒有其他就業技能，有些農民也因年齡因素再就業的機會有限，此時若能及時得到一筆安置補助費，無疑可以作為我們再就業的一種生產資本，無論投入其他企業進行入股分紅，還是自己從事個體經濟都有了一定的保障，我們失地農民願意讓這筆安置補助費作為流入再生產環節的本金，讓它滾動起來，給我們帶來收益，而不是讓它納入基本生活保障資金帳戶，若干年後再使用它。

4、 被徵地農民有權利選擇是否參加基本生活保障，X市H區政府卻強制我們徵地農民必須納入基本生活保障。

根據《○省徵地補償和被徵地農民基本生活保障辦法》的規定，○省將被徵地農民分為四個年齡段，按經濟發展水平分為四類地區，其中第一年齡段 16 周歲以下的，按地區不同可一次性領取不低於 6000 元、5000 元、4000 元、3000 元的生活補助費，該年齡段人員領取一次性生活補助費後，不再納入基本生活保障。第十條規定，第二、三、四年齡段人員被徵地農民可以選擇是否參加基本生活保障，各級人民政府應當採取積極措施，鼓勵和支持被徵地農民參加基本生活保障。第二十條，有條件的地區，可以按照自願原則，將被徵地農民的基本生活保障納入城鎮社會保障體系。由此可見，省政府的行政法規中明確了對被徵地農民參加基本生活保障採取的是提倡、鼓動的態度，並不強制。然而X市是H區人民政府印發《關於貫徹X市徵用土地補償和被徵地農民基本生活保障暫行辦法實施細則的通知》（H府發[2004]121）要求所有被徵地農民全部參加基本生活保障見第 12 條：土地補償費和安置補助費劃入財政部門在銀行設立的被徵地農民基本生活保障資金財政專戶，專款用於被徵地農民的安置，其中，土地補償費的 80%用於 2004 年 6 月 1 日後被徵地農民的保障安置與就業安置，土地補償費的 20%主要用於解決歷史遺留的被徵地農民的基本生活保障問題：如果有剩餘用於農村集體經

濟組織發展生產和公益性事業，不得挪作他用。由此看來，H區政府要求被徵地農民全部參加基本生活保障，被徵地農民根本沒有選擇餘地。另外，更令人不解的是，每一批被徵地的農民的徵地補償費用都應是專款專用的，用20%的徵地補償費用於解決歷史遺留的被徵地農民的基本生活保障問題，我們可以理解，但剩餘的80%的土地補償費用於被徵地農民應該是用在同一批次被徵地農民身上，為何其中土地補償費的80%用於2004年6月1日後被徵地農民的保障安置與就業安置，我們這批被徵地農民是2005年7月被徵地的，我們的徵地補償費為何要用於2004年的被徵地農民，這是否意味著我們這批被徵地農民將得不到足額安置。同時，根據《國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定》若在2004年底前不能足額償還被徵地農民補償安置費的縣（市、區），應暫緩下達2005年農用地轉用計劃的，而如今已是2006年為何用現在的徵地補償安置費來安置2004年的部分被徵地農民。政府如此使用被徵地農民的補償安置費，我們有異議。

二、徵地程序違法，越權批地，土地未批先用

1. 根據《中華人民共和國土地管理法》第四十四條的規定，建設佔用土地涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。第四十五條明確規定，徵用基本農田，基本農田以外耕地超過35公頃的，其他土地超過70公頃的，由國務院批准。《○省建設用地審批辦法》也明確規定N市、S市、X市、C市、Z市五市在土地利用總體規劃確定的城市建設用地規模範圍內建設佔用土地涉及農用地轉為建設用地的經省政府審查後報國務院批准。由此可見，無論從法律還是從地方性法規都明確了X市建設佔用土地涉及農用地轉為建設用地的最終批准權在國務院，而○省國土資源廳於2005年8月18日蘇國土資地函[2005]104，2005年9月13日○國土資地函[2005]301，2005年12月27日○國土資地函[2005]1084，[2005]1085，

[2005]1088，[2005]1089 下發，《關於批准 X 市 H 區 2005 年度第 2、3、5、6、7、8 批次城鎮建設用地的通知》函告 X 市人民政府共計批准 H 區錢鎮建設用地 262.8777 公頃，其中轉用農用地 193.9454 公頃，耕地 174.8283 公頃。

根據《○省建設用地審批辦法》規定，市、縣報批城市分批次建設用地原則上每年控制在 5 個批次內，而關於 X 市 H 區錢鎮建設用地為何在半年內就有 8 個批次，甚至出現了在 2005 年 12 月 27 日一天之內通過關於我們錢鎮建設用地的 4 個批次。

2、 國土資[2004]238《關於完善徵地補償安置制度的指導意見》的通知對土地的徵用有嚴格的工作程序。要有當地國土資源部門告知徵地情況，確認徵地調查結果，書面告知農民有組織聽證的權利，公開徵地批准事項，支付徵地補償費用。這些徵地程序對我們來講形同虛設，沒有一個環節落實，正因為徵地程序違法才導致了我們被徵地農民的合法權益受到損害。

綜上，徵地補償安置費用不到位，安置政策不落實，因政府徵地程序違法，徵地行為嚴重損害我們被徵地農民的切身利益，我們被徵地農民失去了賴以生存的土地，失去了生活來源，我們村民代表曾逐級信訪致惠山區政府，無錫市政府，省國土資源廳，問題均不能得以解決，令被徵地農民寒心的是在失去農用地的同時，房屋拆遷也接踵而來，拆遷補償的不合理進一步激化了政府與被徵地農民的矛盾，2006 年 3 月 23 日中午，因徵地問題引發了暴力事件，有 1000 多人參與其中，有 15 個村民被打傷，3 個重傷住進醫院。事情發展至今我們這群失去土地的農民面臨吃飯問題，居住問題，心中的恐慌與焦慮是可以理解的，無論我國的法律法規還是政府政策都是好的，為什麼就是執行不了，落實不了，我們失地農民無法安心生產生活，我們要求國務院及相關部門檢查督辦我們的實際問題。

(文後附上 17 個小隊村民的簽名捐款名單)

(二) 2006 年 7 月繼續上訪所使用之文件材料

尊敬的上級領導：

關於 X 市 H 區錢鎮在建設 O T 職教園區中違法亂紀的事做如下陳述：

X 市在 2005 年 7 月份前在報刊上登載建設 O T 職教校區的規劃（錢鄉與藕鄉合併為錢鎮），並在 7 月 8 日在藕鎮勤村進行奠基儀式。X 市委書記楊澤和錢鎮黨委書記戴元參加剪綵儀式。並在 7 月 13 日開始在東村和勤村開始測量青苗賠償工作，事先沒有按法定程序在村民中做動員解釋工作，為此和農民就發生了矛盾。村民丁初當時就提出要按照國務院制定的《關於深化改革，嚴格土地管理的規定》辦事，戴元說這是中央文件，地方政府要執行的是地方文件，他藐視中央政策法規，把持 H 區地方規定。丁初曾三次向戴元提出要按《關於深化改革，嚴格土地管理的規定》辦事。第一次 8 月中旬，第二次 9 月上旬，第三次 9 月 26 日並出示該文本。戴元說不要拿給我看，村民曾多次提出要看土地批准文件，他說你們沒有權利看，你們在亂搞亂鬧。

農民針對地方政府在沒有土地批准文件的情況下，各地老百姓遵照國務院《關於深化改革，嚴格土地管理的規定》中安置不落實的，農民有權拒絕其使用土地的精神，曾多次阻止其違法用地。

由於村民的一再要求，2006 年 3 月 13 日錢鎮政府通知勤村和風村村民 10

人到錢鎮政府協調徵地事宜，村民一再要求依法徵地，依法補償。在爭議過程中，H區常務副區長顧杰說村民講法律是咬文嚼字，鑽牛角尖，原錢鎮拆遷辦負責人孫亮說你們不要講法律，錢鎮政府一再回避國家有關徵地法律法規。在徵地過程中沒有透明度，其動機是想混水摸魚，違反土地管理法第79條嚴禁侵占挪用土地補償費和安置費。

由於老百姓一再阻止其違法用地，戴元密謀策劃了在2006年3月23日發生的徵地暴力事件，出動社會黑勢力200多人，分乘二輛大巴，一輛中巴，十多輛轎車，其來勢洶洶來到做路地段，戴元和黑勢力頭目馮榮親自指揮，誰開口說理就打誰，打傷十多人，重傷三人，其中有80多歲的老人和老弱婦女。並在預謀安插錢鎮勤村村委副書記李英，村聯社副主任俞明，治保主任丁康分別等候在藕鎮醫院和洛鎮醫院為打傷人員以公款支付住院費和醫藥費款。這再一次證明戴元早有預謀，在當天無法無天時群眾報了上個110報警，但一小時以後110還沒有到現場，只到了一個片警和三四個保安，在那時候黑勢力人員說為什麼在打人犯法警察不抓我們，我們打死人也只要賠二十多萬錢，還把保安人員的帽子扔掉。

在錢鎮在沒有國有土地使用證的情況下，強行使用土地和強行評估拆遷，錢鎮鎮長華君說你們上訪國務院也是無用，我華君說了算，這說明了在他們眼裡根本沒有中央權威，目無黨紀國法，目無人民，阻止中央政令暢通。華君在評估拆遷中以恐嚇和株連九族的卑劣手法欺壓百姓。華君用一種特別手段，用H區新聞單位在勤村剛評估開始的第一天，用冒充老黨員和老婦女主任（村民陳鳳，女）在H區新聞版面上刊登了她積極參與評估的表現。這表明華君不擇手段，欺蒙百姓，以達到其違法順利評估的目的。另外拆遷公司負責人焦芬在沒有領到拆遷許可證的情況下，在評估過程中獨攬大權，既掌握評估又掌握分配安置用房。

另外：一、據我們藕鎮人民紛紛輿論，都一致認為勤村村委書記丁云因為是領導，所以提前得知徵地拆遷的基本情況，於是就安排各種不利於人民的事項，並且還利用人民給予的權力，把原村委辦公大樓賣給了黑勢力頭目馮榮，在這事情上人民群眾都覺得不妥，其中有因，而且勤村人民還得知丁云在很短的時間內就已有了轎車（不妥）有因。

二、勤村村委主任倪興時從在徵地對青苗測算過程中，有著突飛猛進的大收入，人民都感到非常驚訝，就在短短的時間裡購買了兩輛轎車其中有非常不妥之因。他們這些領導不顧人民死活，現在把我們勤村人民的生活逼到最底的貧困線上，並且還對人民實行暴力鎮壓，搞一套非法行政。（現請求上級政府救救這裡百姓，懇請黨政領導進行實地調查，聽聽人民的呼聲。了解百姓的疾苦，還百姓一個公道，體現一個法治中國的和諧社會）

勤村、風村全體村民

（三）2007 年 4 月 4 日強拆事件後的信訪文件材料

尊敬的中央領導：

○省X市○T職教園區（面積為 14.78 平方公里）自 2005 年 7 月 8 日奠基儀式後，即開始實施徵地拆遷工作，由於徵地拆遷的違法，遭到村民的抵制。我和丁毅等人曾為此事去北京信訪國土資源部和國家信訪辦，得到接待。在國土資源部我們出示了○省國土廳X市H區申請的土地批覆，國土資源部的同志認定了該土地批覆不能作為國有土地的批准文件，國務院審批的土地文

件才能作為國有土地的批准文件。且該批覆申請的是村鎮建設和城鎮建設，一天有四次批覆，且還是化整為零。村民依據國務院《關於深化改革，嚴格土地管理的規定》中的精神，曾多次阻止其違法用地，要求根據土地法的精神進行徵地補償，後遭到地方政府雇用 200 多人的地方黑勢力進行威脅，村民遭到毆打，其中有 70 多歲的老婦人和 80 多的老人。後地方政府又以和土地法相抵觸的地方文件進行徵地補償，以每人 500 元的獎金為誘餌騙村民做社保。

在徵地拆遷中，村民一再要求政府出具國有土地批准文件，城市發展總體規劃和土地利用整體規劃國務院的批准文件，房屋拆遷許可證。而地方政府以省國土廳的土地批覆作為使用國有土地的法律依據，從而又進行房屋拆遷，以房屋拆遷補償安置通知書作為房屋拆遷的法律憑證，取代拆遷許可證。在房屋具體評估中又不以市場評估為原則，只是以重置價進行評估，且重置價還是 X 市 2002 年的平房價格，拆遷人和被拆遷人簽定的拆遷協議只有拆遷方持有，協議書上無拆遷人，無安置房產證，沒有安置房國家質量合格證書，委託代理人移地簽名。我們 10 戶人家為維護自己的合法權益，堅持國家的相關法律，據理力爭，堅持不肯拆遷，最終在 2007 年 4 月 4 日凌晨 1:30 左右非法強制拆遷，人身遭到傷害，財產遭到極大的損失，我 92 歲的老父親晚上遭到非法綁架，至今仍在醫院。

X 市 H 區是在 2007 年 1 月 18 日送達 H 區人民政府 X H 強拆[2007]2 號文件，在 2007 年 2 月 25 日 H 區人民法院又送達了 H 區人民法院聽證通知書、聽證權利通知書、申請執行書、X 市 H 區人民政府 H 府發[2007]29 號撤銷強拆文件。該申請執行書根據《○省城市房屋拆遷管理條例》第二十七條規定和 X 市市區集體土地房屋拆遷管理辦法《363 號文件》的精神作為申請執行的法律依據。我在三日內即去信並送達 H 區人民法院，論證了 X 市 363 文件不要

拆遷許可證，只要規劃部門出具的建設用地規劃許可證（含地圖），再有市拆管機構向拆遷人發出的房屋拆遷補償安置通知書即可實施房屋拆遷的錯誤內容。且《○省城市房屋拆遷管理條例》第二十七條沒有授權設區市徵收集體土地房屋拆遷有權制定房屋拆遷文件。H區法院不以國家的法律為依據，不以事實為根據，錯誤作出強拆決定，造成我家財產的嚴重損失，人員受到傷害。關於徵地拆遷的相關國家法律在X市形同廢紙，山高皇帝遠，以和國家法律相抵觸的地方文件禍害百姓。渴望中央領導為民作主，體現法律的尊嚴，還我們百姓法律所賦予的合法權益。

○省X市H區錢鎮原勤村村民

丁初





參考文獻

- 《中華人民共和國憲法》，2004 年 3 月 14 日修正後版本。
- 《中華人民共和國土地管理法》，2004 年 8 月 28 日修正後版本。
- 于建嶸（2004）《當代中國農民維權活動的一個解釋框架》，《社會學研究》2004 年第 2 期。
- 于建嶸（2005）《土地問題已成為農民維權抗爭的焦點－關於當前我國農村社會形勢的一項專題調研》，《調研世界》2005 年 03 期。
- 文貫中（2006）《解決三農問題不能迴避農地私有化》
<http://www.cenet.org.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=23813>
- 江迅（2008）《農民入股分紅呼喚土地革命》，載於《亞洲週刊》，2008 年 3 月 23 日，第二十二卷第十一期。
- 何清漣（2006）《霧鎖中國－中國大陸控制媒體策略大揭密》，黎明文化。
- 李昌平（2004）《我向百姓說實話》，遠方出版社。
- 吳國光、鄭永年（1995）《論中央－地方關係》，牛津大學出版社。
- 周其仁（2004）《農地產權與徵地制度》，收錄於論文集《產權與制度變遷》，北京大學出版社。
- 徐斯儉（2007）《「軟紀律約束」改革中共黨國體制的內在限制》，收錄於《黨國蛻變——中共政權的菁英與政策》，五南出版。
- 秦暉（2002）《中國農村土地制度與農民權利保障》，《學術與爭鳴》2002 年第 2 期。
- 秦暉（2006）《關於地權的真問題：評無地則反說》，載於《經濟觀察報》2006 年 8 月 21 日觀察家欄目。
- 陳志柔（2001）《中國大陸農村財產權制度變遷的地方制度基礎：閩南與蘇南的地區差異》，《台灣社會學》第二期。
- 張五常（2002a）《經濟解釋卷三－制度的選擇》，香港花千樹。
- 張五常（2002b）《中國的經濟革命》，香港花千樹。

張紅宇（2002）《中國農地調整與使用權流轉：幾點評論》，《管理世界》2002 年第 5 期。

張德元（2004）《實行土地國有化，賦予農民永佃權》，收錄於張德元專集：

<http://www.xslx.com/htm/zzlb/zhangdeyuan/index2.htm>

張德元（2006）《徵地問題是什麼問題》，《調研世界》2006 年第 10 期。

張靜（2002）《土地使用規則的不確定：一個解釋框架》，收錄於羅沛霖主編，《當代中國農村的社會生活》，中國社會科學出版社，2005 年。

賀雪峰（2003）《鄉村治理的社會基礎－轉型期鄉村社會性質研究》，中國社會科學出版社。

榮敬本等（1998）《縣鄉兩級的政治體制改革》，收於榮敬本等，《從壓力型體制向民主合作體制的轉變》，中央編譯出版社。

劉金海（2006）《產權與政治－國家、集體與農民關係視角下的村庄經驗》，中國社會科學出版社。

劉世定（2003）《占有、認知與人際關係－對中國鄉村制度變遷的經濟社會學分析》，華夏出版社。

蔡繼明（2006）《中國的現代化、城市化與農地制度改革》，收錄於中國社會科學院經濟研究所編（2006）《政治經濟學研究報告－中國農業、農村與農民》，社會科學文獻出版社。

應星（2001）《大河移民上訪的故事》，三聯書店。

黨國英（2005）《當前中國農村土地制度改革的現狀與問題》，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》第 44 卷第 4 期。

Alchian, Armen A.(1965) “Some Economics of Property Rights” *Il Politico*,30,no4.

Alchian, Armen A. and Demsetz, Harold (1973) “The Property Rights Paradigm” , *The Journal of Economic History*,no3.

Buchanan, James and Tullock, Gordon (1962) “*The Calculus of Consent*” , University of Michigan Press.

Coase, Ronald (1937) “The Nature of the Firm” , *Economica* 4 (November)

Coase, Ronald (1960) “The Problem of Social Cost” , *Journal of Law and Economics*,3,no.1.

Coase, Ronald(1988) “The Firm, The Market, and the Law” ,*University of Chicago*

Press.

Denzau, Arthur T. and North, Douglass C. (1994) “Shared Mental Model:Ideologies and Institutions” , *Kyklos*,Vol.47,Fasc.1.

Demsetz, Harold (1967) “Toward a Theory of Property Rights” , *American Economic Review*,57,no.2.

Gordon, Howard Scott (1954) “The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery” , *Journal of Political Economy*, 62: 124-42

Helmke, Gretchen and Levitsky, Steven (2004) “Informal Institutions and Comparative Politics:A research Agenda” ,*Prospective Politics*,Vol.2,no.4

Nee, Victor (1989) “A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism” , *American Sociological Review* 54: 663-681.

Nee, Victor and Ingram, Paul (1998) “Embeddedness and beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure” pp.19-45 in *The New Institutionalism in Sociology* , edited by Mary C. Brinton and Victor Nee. New York: Russell Sage Foundation.

Oi, Jean C. (1999) “Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform” , *Berkeley: University of California Press*.

Olson, Mancur (1993) “Dictatorship, Democracy, and Development” , *American Political Science Review*,Vol.87,No.3.

Olson, Mancur (2000) “*Power and Prosperity*” ,New York:Basic Books .

O’Brien, Kevin J. and Li, Lian Jiang. (2006) “*Rightful Resistance in Rural China*” ,Cambridge University Press.

Perry, Elizabeth J. (1994) “Trend in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations” *The China Quarterly*,no.139.(Sep.1994),pp.704-713.

Pigou, Arthur C. (1920) “*The Economics of Welfare*” , New Brunswick,NJ:Transaction Pub.,2002.

Samuelson, Paul (1958) “Aspects of Public Expenditure Theories” ,*The Review of Economics and Statistics*,Vol.40,No.4.

Scott, James C. (1985) “*Weapons of the Weak*” ,Yale University Press.

Umbeck, John (1981) “A Theoretical and Empirical Investigation into the Formation

of Property Rights” ,*University of Iowa Press*.

Umbeck, John (1981) “Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights” ,*Economic Inquiry*, Vol. XIX.

North, Douglass C. (1981), 劉瑞華譯,《經濟史的結構與變遷》,時報出版,1995年。

