

运动式治理与制度建设：中国改革开放时期 经济制度变革的组合拳模式

任星欣*

【摘要】中国从计划经济向社会主义市场经济的转型面临着制度变革的“双重挑战”：既要建立起全新的与市场经济相适应的制度体系，又要在有效新制度体系尚未就位的情况下保障基本的治理成效。应对“双重挑战”的一种重要方式是“运动式治理加制度建设的组合拳”：一方面，以制度建设为根基，逐步建立适应市场经济的制度体系，从而完成制度体系的本质性变革；另一方面，在缺乏有效的制度体系的情况下，通过运动式治理应对不断出现的现实问题以保障基本的治理绩效。论文对1978年至2012年土地使用制度变革历史过程的实证研究验证了上述的“双重挑战”以及“组合拳模式”的运作机制与现实成效。“运动式治理加制度建设的组合拳模式”能够缓解短期治理压力从而拥有更大试错空间，进而能够通过持续探索与调整寻求切实可行的解决方案，最终成功完成制度变革。

【关键词】 制度变革 双重挑战 组合拳模式 运动式治理 制度建设

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2020) 01-0003-19

一、问题的提出：中国改革所面临的双重挑战

改革开放以来的中国既是一个发展中国家又是一个经济体制转型国家，从计划经济向社会主义市场经济的转型意味着经济社会制度体系的全方位变革。这一变革面临着两方面的困难：一方面，建立起一套与社会主义市场经济相匹配的制度体系绝非易事；另一方面，更重要的是，原有的计划经济制度是一套

* 任星欣，重庆大学公共管理学院，讲师；重庆大学公共经济与公共政策研究中心，研究员。感谢清华大学景跃进教授、梅赐琪副教授对本文的修改意见。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：重庆市社会科学规划一般项目（2019YBGL051）、重庆大学中央高校基本科研业务费学院创新提升项目（2019CDSKXYGG0042）。

内在逻辑一致的体系，一旦进行变革就会牵一发而动全身，造成原有体系的运作失效，而新制度体系成型需要一个过程，在旧制度已经失效新制度尚未成型的过程中，大量现实问题可能造成严重后果，从而影响制度变革。本文将这两方面的困难称为经济社会体制转型面临的“双重挑战”，即：既要建立起全新的制度体系，又要在有效的新制度体系尚未就位的情况下应对不断出现的现实问题、保障基本的治理成效。应对“双重挑战”是一项艰难的任务，它就像是既要从零开始建设一家工厂，又要保证这家工厂有持续不断的产出。那么中国是如何应对“双重挑战”，完成这项艰难的任务，从而将高速且持续的发展一直保持到今天？

中国经济社会制度变革面临的双重挑战，其本质体现为制度变革过程中两个紧密关联的问题：第一，如何建立起行之有效的新制度体系？第二，在新制度体系尚未建立的中间转换期，如何解决在此期间有效制度缺位所带来的治理失效问题？关于第一个问题有两种思路：一是激进改革，即用一套提前设计好的制度体系来替代旧的制度体系；二是渐进改革，即在改革过程中逐步形成全新的制度体系。第一种思路的代表性学者是时任哈佛大学教授的杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs），他之所以坚定地支持激进改革而反对渐进改革，其中一个核心关注点正是基于对第二个问题的分析，即认为渐进改革需要相当长时间来建立全新的制度体系，而有效制度的缺位带来的治理失效在这么长时间段内必然引发严重问题，因而这样的改革模式难以持续，无法成功。正是基于上述分析得出的“渐进改革不可行”这一判断，杰弗里·萨克斯才坚定地认为激进改革是唯一可行的道路，并且提出“休克疗法”，强调必须在极短的时间内完成制度体系的全面替代，以避免“制度变革过程中的治理失效”对整个变革带来的毁灭性打击（Sachs, 1987, 1992a, 1992b, 1993）。

尽管后续大量研究对杰弗里·萨克斯的观点提出了强烈的批评，但质疑主要集中在“激进改革”与“休克疗法”上，关于其“渐进改革不可行”的观点以及背后的核心逻辑，并没有强有力的分析从逻辑上予以反驳。事实上许多西方学者仍然认同杰弗里·萨克斯的这一分析，并且基于此认为长远来看渐进式改革不会成功，这也正是在很长一段时期内西方学术界对于中国改革悲观预期的重要原因之一。因此，要解释中国的制度变革，就必须直面杰弗里·萨克斯的分析逻辑去回应：采取了渐进改革模式的中国，是如何制定出全新的制度体系，又是如何有效解决了“制度变革过程中治理失效”问题。

二、文献综述

大量基于中国改革的研究尝试解释中国改革成效的来源。接下来将对与本文所关注的制度变革相关的几类代表性研究进行简要阐述，并分析这些研究是否有效回答了“双重挑战”中的两个核心问题。

第一类研究强调中国在改革过程中“放权地方”带来制度变革上的巨大活力。大量研究强调地方政府在经济发展过程中的重要作用（Oi, 1995, 1999；周黎安, 2017；郁建兴、高翔, 2012）；“M型结构”模型指出了地方政府扮演重要角色的组织基础及其历史渊源；财政联邦制和晋升锦标赛模型从不同角度解释了地方政府的动机来源（Qian & Xu, 1993, 1998；周黎安, 2007）。这类研究能够很好地解释中国改革过程中地方政府所带来的政策创新活力，然而在放权之下，一方面地方政府是大量政策创新方案的来源，但另一方面地方政府的自利行为本身就是带来“制度变革过程中治理失效”的重要原因之一。以本文后续的土地使用制度变革案例为例，在推动土地制度从计划经济体制走向市场经济体制的过程中，地方政府出于自身利益的大量违规审批、违规供给、乱占滥用等行为，正是土地制度变革过程中治理失效的重要原因之一。因此，“放权地方”的观点无法回答中国如何解决“制度变革过程中治理失效”从而有效应对双重挑战。

第二类研究关注中国特定的政策过程所带来的制度创新方面的优势。德国学者韩博天（Sebastian Heilmann）认为中国通过“分级制政策试验”能够探索出有效的政策，从而实现有效的制度变革（Heilmann, 2008, 2009；韩博天, 2018）；王绍光在此基础上指出中国有一套更加全面的政策学习与政策创新模式（王绍光, 2008, 2009）；朱旭峰分析了政策创新扩散的方式，并在此基础上解释中国的地方政策创新能够快速扩散的原因（Zhu, 2014；Zhu & Zhang, 2016）。但是这类研究只涉及了“双重挑战”的第一个问题，即渐进改革的政策方案具体是怎么来的，而没有涉及第二个问题即制度变革过程中的治理失效如何应对。事实上，以“分级制政策试验”为代表的这类政策过程模型正好清晰地呈现了通过政策试验的方式完成制度变革需要漫长的过程，而在这个过程当中（如分级制政策试验8个阶段的前5个阶段）在全国层面都没有可以有效运作的制度体系。因此，这些研究事实上验证了杰弗里·萨克斯分析逻辑的前半部分即渐进改革中制度体系的形成需要漫长的时间，而没有挑战杰弗里·萨克斯分析逻辑的后半部分即长时间治理失效造成渐进式改革不可行。

第三类研究关注中国政治体制在保持变革过程中稳定性方面的优势。比如许成钢指出中国改革在经济层面分权的同时在政治层面是集权的，中央政府通过掌握人事权等方式对地方政府有着相当的控制力，这有利于提供改革过程中的稳定性（Xu，2011）。然而，就解释中国如何应对“双重挑战”这一问题而言，这类研究存在以下两方面进一步提升的空间：第一，宏观层面中央政府的控制力和权威需要微观层面的载体，那么在制度变革过程中中央政府通过自身权威保障变革过程稳定的具体机制是什么？回答这一问题尚需要更多的深入研究，尤其是通过实证案例分析来展示具体机制如何运作。第二，论证中央政府的权威并不能等同于论证中央政府能够有效保障制度变革过程中的治理绩效。推动变革需要放权，维护稳定往往意味着收权，“一放就乱，一收就死”是中国改革中常见的现象，这一现象恰恰表明中央政府在保障治理绩效方面的困境。那么中国政府如何维持改革与稳定的平衡？其具体机制是什么？这才是需要进一步探讨的核心问题。因此，深入实证案例，分析推动政策创新的机制和保障基本治理绩效的机制在实证中如何结合，具有重要意义。

综上所述，在20多年前杰弗里·萨克斯提出了“制度变革过程中的治理失效问题使得渐进式改革不可行”的分析，而在此之后出现了众多观点来解释中国的渐进式改革，但是就制度变革这一关注点而言，尚没有真正回答中国是如何有效应对“制度变革过程中的治理失效”从而使得渐进式改革变得可行。因此，中国如何解决经济体制变革时期的双重挑战仍然有待回答。

三、运动式治理与制度建设的组合运用：中国应对双重挑战的战略选择

中国如何应对“制度变革过程中的治理失效”，又是如何克服“双重挑战”，从而为高速、稳定、持续的经济增长提供有效支撑？在现有研究的基础上，本文基于1978年至2012年土地制度变革这一代表性案例的实证分析，提出中国应对“双重挑战”的一种重要方式，本文将其称为“运动式治理与制度建设相结合的组合拳模式”（后文将简称为“组合拳模式”）。这一模式以制度建设为根基，通过不断的摸索尝试来逐步建立一套适应市场经济的全新制度体系从而完成制度体系的本质性变革；同时在缺乏有效的制度体系的情况下，通过运动式治理来应对不断出现的现实问题以保障基本的治理成效；这两者相互依赖、相辅相成，形成一个有机整体。本节将详细阐释这一模式的核心逻辑和运作机制，下一节将通过实证案例分析详细展示这一模式的具体运作。

本文中的“运动式治理”概念沿用周雪光对其作出的分析性定义。周雪光

将官僚体系的运行方式区分为两种类型：“常规型治理”和“运动型治理”。常规型治理指的是“建筑在分工明确、各司其职的政府组织结构上，体现在稳定重复的官僚体制过程以及依常规程序进行的各种例行活动中”；而运动式治理则与之相对，强调“通过超越常规的紧急动员过程、突破已有的组织结构”，进行大规模动员以非常规的方式在一定时期内完成特定任务（周雪光，2012：108）。本文中的“运动式治理”的含义即为：通过自上而下的动员，突破官僚体系的常规机构和任务，按照临时的组织安排和任务要求，在一段时间内完成某项特定的任务。

组合拳模式的基本操作结构如图1所示：渐进改革中，制度建设需要一个漫长的过程，在这个过程中，旧的制度体系已经被打破，新的制度体系还没有形成，依靠当下的常规制度（即当下的常规官僚组织结构与规则体系）无法有效解决现实问题，常规型治理的绩效会不断下降（如图1中ABC线所示），因而随着现实问题的逐步积累，如果没有有效的应对措施，治理绩效将最终下降到保障经济社会基本秩序所必须的安全红线以下，就会如杰弗里·萨克斯所分析的那样，带来经济社会的严重问题而造成变革的失败（如图1中BC线所示）。而通过运动式治理，即突破常规的机构与程序，按照临时的组织安排和任务要求，解决这些积累的现实问题，在短期之内提升治理绩效（如图1中BD线所示），虽然并不能从根本上解决问题，但是能避免制度变革过程中的治理失效突破安全红线，保障整个制度变革过程都能达到基本的治理绩效（如图1中ABD线所示），从而为持续的渐进改革创造条件。

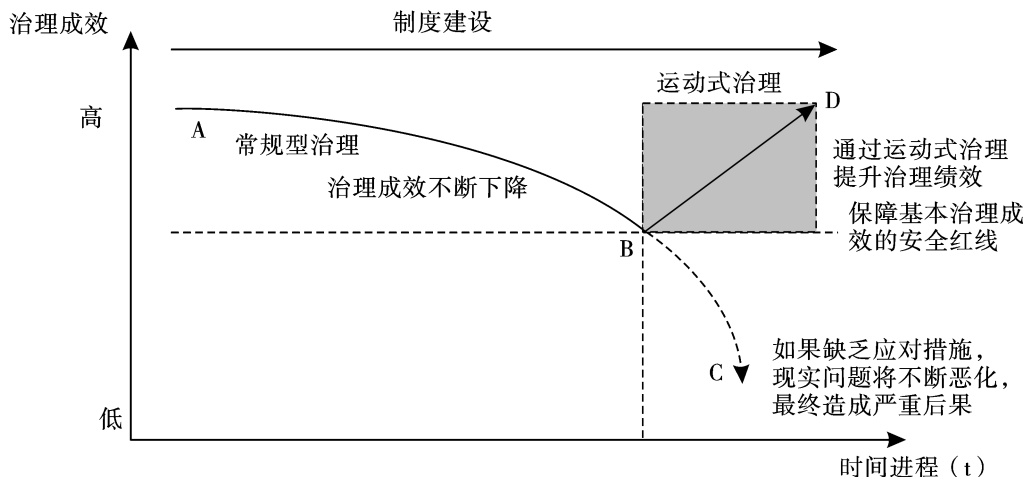


图1 运动式治理与制度建设的组合拳在实践操作中的基本结构

资料来源：作者自制。

在更长的时间维度下，“运动式治理加制度建设的组合拳模式”则会呈现出如图2所示的结构，即：一段较长时间的制度建设的过程中穿插着数次运动式治理。在相当长时间内，常规型治理都无法达到理想的治理效果，随着问题的逐步积累，治理绩效会不断下降。每当其问题积累到可能突破安全红线的时候，就需要进行一次运动式治理，在短期内提升治理绩效，如此循环，如图2所示：

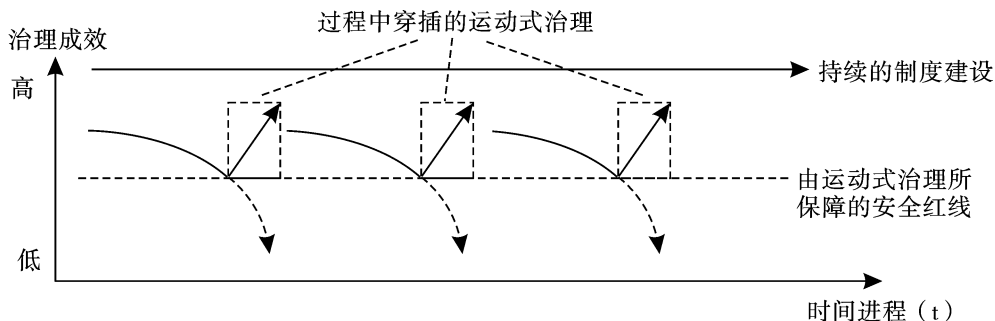


图2 组合拳模式：持续的制度建设过程中穿插着数次运动式治理

资料来源：作者自制。

图3将更加清晰地展示“组合拳模式”的核心逻辑与运作机制。这一模式以制度建设为根基，从一开始就立足于长远的制度建设，随着制度体系的逐步发展完善，制度运作的效果逐步提升（如图3中AD线所示）。但在相当长的时间内，依靠当下制度体系进行常规型治理无法保障基本的治理绩效，造成“制度变革过程中的治理失效”（如图3中AC线所示）。通过运动式治理，可以将治理绩效维持在经济社会稳定所需的安全红线以上，从而保障基本的治理成效（如图3中BC线所示），从而为持续的制度建设创造机遇、赢得时间。而随着制度建设的不断推进、新制度体系的不断完善，到某一特定时刻已经能够形成对行为主体较为有效的事前规范与事后监督，实现较低的治理成本，保障基本的治理绩效。这一时刻便成为关键的转换点（即图3中的 T_1 时间点），整个治理工作便从前期有较多空子可钻、较为依赖运动式治理的状况转换为有章可循、有法可依的、依靠制度性约束来实现有效治理的阶段。此后虽然依然需要制度的不断完善从而实现更好的治理绩效，但已经不再需要进行运动式治理，而是从“组合拳治理时期”转变到“常规型治理时期”了（如图3中的斜线CD所示）。

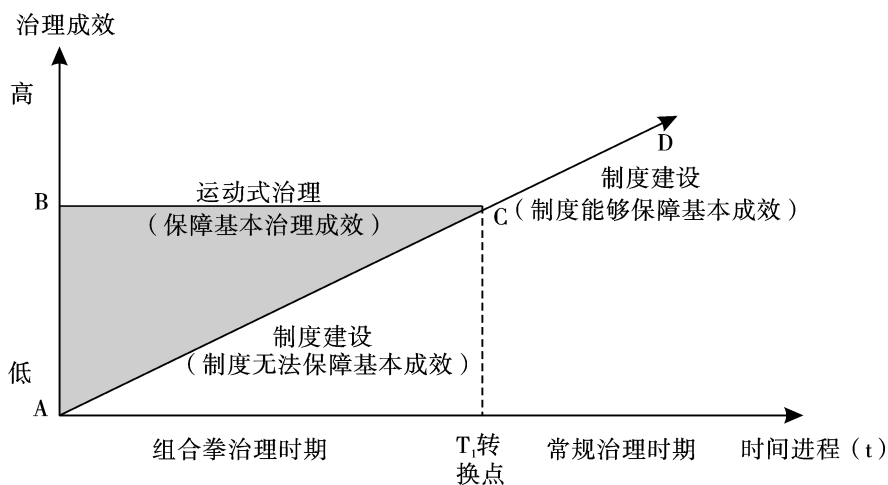


图3 制度建设加运动式治理的组合拳模式的运作机制

资料来源：作者自制。

这一“运动式治理加制度建设的组合拳模式”可以应对双重挑战：一方面，通过长期制度建设最终实现制度体系的本质性变革；另一方面，通过运动式治理保障基本的治理绩效。这一模式下治理绩效最终如图3中BCD这一折线所示。相比之下：如果只是单纯进行制度建设而缺乏运动式治理，制度变革过程中的治理失效将会突破安全红线（如图3中AD斜线所示）；如果只是单纯进行运动式治理而缺乏制度建设，则无法从实践中探索出真正有效的制度，建立起全新的制度体系。

这一组合拳模式并不能视为制度建设与运动式治理的简单组合，而是两者相互依赖、相辅相成的“一体化”方案。这主要体现在以下三点：

第一，运动式治理为制度建立立足长远创造了可能性和基本空间。在经济快速发展、体制急剧转型的背景下，制度建设需要立足长远以期成功完成制度体系的全面变革。这就需要顶住众多短期问题所带来的现实压力，避免大量资源投入针对短期问题的事后修补，以致丧失实现制度体系变革的机遇。正是得益于运动式治理对基本治理绩效的保障，制度建设才不会被短期治理压力牵着鼻子走，而能立足长远，最终探索出有效的全新制度体系。

第二，运动式治理降低了制度建设的成本，提高了制度建设的效率。运动式治理的过程中可以深入获取广泛的信息，这种积极的方式可以降低制度建设过程中的信息获取成本。在后面的案例中我们会看到在制度建设的进程中，关键性的转折和突破往往伴随一场大规模的运动式治理而产生。从某种意义上说，运动式治理实现了制度建设中方案设计与现实状况的积极互动，减少了设计方案出台后与现实状况之间并不契合的风险，从而降低了试错成本，加快了制度

建设的进程。

第三、持续的制度建设逐步提升常规制度运作绩效，避免了反复使用运动式治理可能陷入的困境。由于运动式治理治标不治本，因而每一次使用的时效有限且成本高昂，而且随着运用的次数增加效果会越来越差，而成本会越来越高，长此以往很容易陷入困境。在组合拳模式中，虽然往往需要多次使用运动式治理，但是随着制度建设的不断推进，当下制度运作的效果逐步提升，对运动式治理的依赖程度逐步减少，直至不再需要进行运动式治理，正如图3中ABC三角形所示，这将减少上述运动式治理的弊病所带来的不利影响。

四、实证研究：改革开放以来土地使用制度变革的历史过程

本节将对改革开放以来的土地使用制度变革这一案例进行实证分析，以验证“组合拳模式”是有效应对“双重挑战”的一种重要方式。第一小节将介绍选择这一案例的原因，着重分析其重要性与代表性；第二小节将对该案例进行整体描述，主要分析“双重挑战”在本案例中的具体体现并且证明在本案例中“双重挑战”确实得到了有效应对；第三小节是整个案例分析的主体部分，将详细分析该案例中“组合拳模式”的运作过程，论证本案例是通过“组合拳模式”有效应对了“双重挑战”。

（一）案例选择

本研究选择1978年至2012年土地使用制度变革案例，具体分析这一制度变革过程是否符合上述“组合拳模式”，以及验证“组合拳模式”是否有效应对了“双重挑战”。选择这一案例主要有以下两点原因：第一，重要性与代表性。面对制度变革中的“双重挑战”这一宏大议题，实证研究必须需要跳出“小时空”之下的微观分析，体现长时段的制度变革过程。从计划经济向市场经济的转型的整个过程中，最重要也最具代表性的案例就是公有土地和公有企业的制度变革。公有企业制度变革被分割为几个不同的时期（包括改革开放早期扩大企业自主权、20世纪90年代建立现代企业制度改革、进入21世纪之后的混合所有制改革等）。而国有土地的制度变革具有很强的连续性和清晰的逻辑主线，为实证案例分析提供了良好的基础条件，因而是更好的选择。第二，资料的可获得性。无论在政府机构运作层面还是学术研究层面，土地管理都是一个专门领域，在相关资料的记录和保存方面具有独特的优势，这使得我们有条件较好地追踪和剖析整个土地使用制度变革过程。之所以选择“1978年至2012年”这个

始向市场经济转变，土地就会从无偿使用转变为有偿使用，从不可流动转变为可以流动，原有的制度体系中既没有关于土地出让转让的程序规则，也没有相关的组织人员，更没有约束机会主义行为以及保护耕地的制度体系，根本无法维系基本的土地管理绩效。而新制度体系对旧制度体系的替代就面临“双重挑战”：一方面，需要建立起一套与市场经济相匹配的全新的土地使用制度体系，这套体系需要明确规定土地有偿使用、出让、转让的具体方式与程序，需要制定与土地使用相关的监督与惩罚措施，需要在宏观上保护耕地和保障粮食安全，还需要提供合理的土地供给以支撑经济社会的发展。另一方面，在现实中能够有效运作的全新制度体系形成之前，经济社会的改革发展已经在快速前行，高速的经济增长需要大量的土地供应，伴随现实土地利益而来的大量机会主义行为造成土地市场的混乱，耕地面积的大量减少可能危及粮食安全。在旧的制度体系已经失效，新的制度体系尚未建成的时间段内，如果不能将这些问题的危害限制在一定的范围内，就会出现严重危机，甚至造成整个土地使用制度改革的失败。

3. “双重挑战”的有效应对

本研究的实证分析表明，土地使用制度变革过程中面临的双重挑战得到了很好的应对。一方面，中国最终建立起一套能够基本有效运作的全新制度体系（如图5所示）。这套制度体系以土地市场为核心，通过一个复杂的流程来实现市场化运作：根据土地作为稀缺资源的基本特征而设立了土地用途管制、土地储备制度、一级市场和二级市场，由国家垄断一级市场通过招标、拍卖、挂牌等方式向市场有偿出让土地，此后经出让的土地可以在二级市场上进行买卖从而实现转让。这一全新的体系以“土地储备、一级市场和二级市场”取代了原有制度体系的行政划拨，并且建立起一系列配套体系以保障土地供给的市场化运作以及土地市场的基本稳定与秩序。

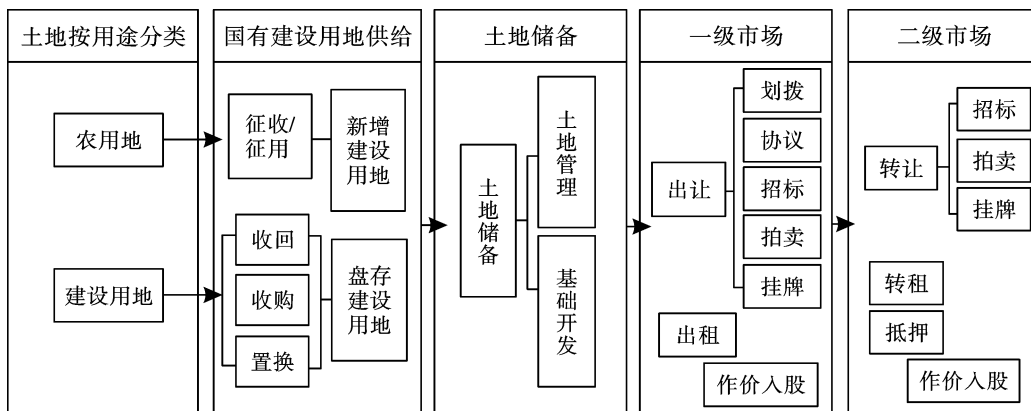


图5 市场经济体制下的土地使用制度

资料来源：作者自制。

另一方面，上述体系的探索过程艰辛而漫长，到1998年整个制度体系的框架才基本成形，到2004年才能保障基本的治理绩效。而在这套制度体系尚在建设和逐步完善的过程中，既没有因为土地市场的严重问题阻碍经济的持续发展，也没有在耕地占用方面突破基本的安全红线，如图6所示。

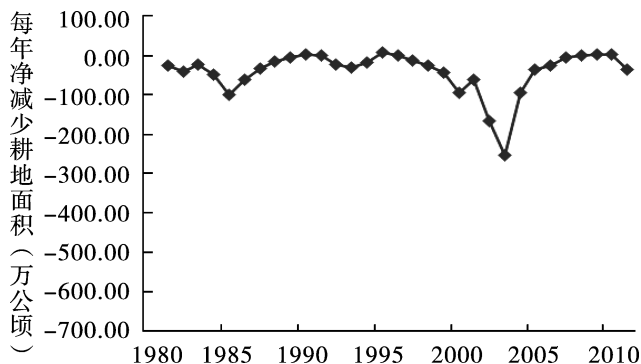


图6 1980—2011年我国每年净减少耕地面积

资料来源：作者根据国土资源公报数据制作。

（三）土地使用制度变革案例的详细实证分析：组合拳模式的具体运作

1978年至2012年，土地使用制度变革过程中共进行了四次运动式治理，分别发生在1986年、1992—1993年、1997—1998年和2004年，整个制度变革过程经历了四轮“制度建设加运动式治理的组合拳”，到2004年迎来了 T_1 转换点，进入到常规型治理，如图7所示。

本节将详细分析每一轮组合拳的具体运作过程，通过论述以下几个观点来论证“组合拳模式”对“双重挑战”的有效应对：1. 整个制度变革过程在持续进行立足长远的制度建设，每一个阶段的制度体系都在不断发展完善，并且最终建立起了能够基本有效运作的全新制度体系；2. 在组合拳模式运作的过程中，当下的制度体系无法实现有效的治理，依靠当下制度体系运作的常规型治理出现了大量的问题，面临突破安全红线的危机；3. 通过运动式治理，控制了现实问题的不断积累，保障了基本的治理绩效，为持续的制度建设创造了条件。整个案例分析具体的呈现方式是：前四个小节将分别论述每一轮组合拳的具体运作，每个小节包含（1）制度建设（2）过程中出现的现实问题（3）运动式治理三个部分，对应上述三个观点的论证。最后一个小节将论述组合拳模式向常规型治理的转换。

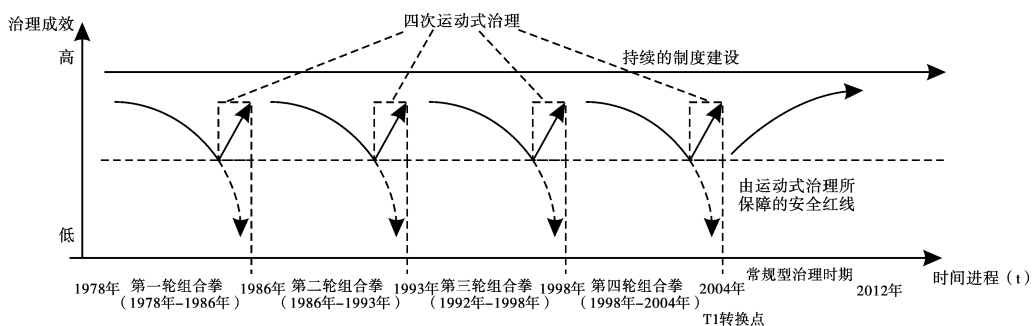


图7 土地使用制度变革的组合拳模式与时间表

资料来源：作者自制。

1. 第一轮组合拳：1978年至1986年

（1）制度变革的开端

土地的使用制度改革从农村的“包产到户”和城市的土地税费征收开始。中央政府虽然对这些改革表达了肯定态度，但是尚未制定正式的法律政策，制度建设远远滞后于改革实践。这一时期的制度建设主要是被动应对改革出现的新问题，比如针对土地乱占滥用等行为，国务院颁布了《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》（国发〔1981〕57号）等政策文件。这一时期没有建立起完整的土地管理制度体系，甚至没有专门的土地管理部门，已经颁布的政策文件也缺乏具体的执行标准和有效的监督惩罚措施。

（2）过程中出现的现实问题

由包产到户和土地有偿使用开启的转型之下，土地成为了可以获益的资产，围绕土地出现了大量的利益。各相关行为主体（包含农民、乡镇企业、企事业单位等）出现了强烈的从土地中获益的动机，而与此同时并没有制定一套制度体系来约束与控制相关的行为。这种情况下，“乱占滥用”土地、非法买卖租赁土地等行为大量涌现。这些行为带来了严重的后果，其中一个突出表现就是耕地的减少，图6中1978—1985年每年的耕地减少面积直观地反映了这一状况，如果无法遏制情况的恶化，就会突破安全红线，引发重大危机。

（3）运动式治理

中共中央于1986年3月21日颁布了《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》（中发〔1986〕7号），开展了第一次运动式治理，要求“各级党委和人民政府尽快组织有关部门，在今年内，对非农业用地认真进行一次清理”。通过这次清理，全面摸清了违规审批交易和耕地占用的情况，恢复耕作减少的耕地的占用量，同时有效地震慑了乱占滥用耕地的行为。全国每年净减少耕地面积在1985年达到阶段性峰值之后明显得到遏制（如图6所示）。

2. 第二轮组合拳

(1) 制度建设

与第一次运动式治理相伴随的是重大的制度建设：在组织层面初步建立起全国统一的土地管理机构^①；在法律层面颁布了《土地管理法》，提出建立土地调查统计制度、编制土地利用总体规划以及建立分级限额审批制度。此后，于1988年修订《宪法》和《土地管理法》明确土地使用权可转让，1991年正式颁布了《中华人民共和国土地管理法实施条例》。通过这一时期制度建设，初步建立了用于解决土地使用权出让问题的分级限额审批制度的基本框架，如图8所示：

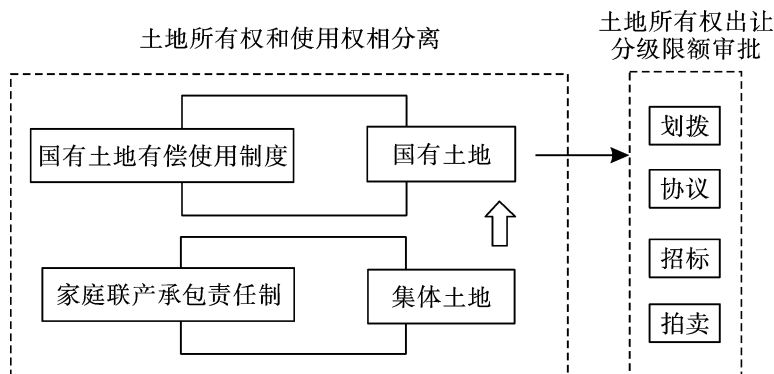


图8 1986—1992年制度建设之后的土地使用制度

资料来源：作者自制。

(2) 过程中出现的现实问题

这一轮制度变革之后，出现了“无偿划拨”和“有偿出让”并存的“双轨制”。“双轨制”意味着巨大的套利空间。城市单位、农村集体、村民个人甚至地方政府都想方设法参与土地交易，利用土地套利。这些套利行为带来了两大严重问题：一是出现了庞大的隐形土地市场，整个土地市场非常混乱；二是“圈占生财”引发了改革开放以来第一次圈地热、开发区热和房地产热。造成了国有资产的流失，大量的腐败行为和一部分人非法暴富，以及土地资源的极大浪费，耕地面积减少数量显著上升，现实问题的积累不断逼近安全红线。

(3) 运动式治理

1992年，中央开始第二次运动式治理。国务院在短时间内接连发出三个文件，1992年11月18日《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》（国发

^① 这里指的是中央层面的土地管理机构即国家土地管理局，而地方层面土地管理机构的建立还有一个漫长的过程。到1988年，省、市、县级土地管理机构才逐步建立起来，各地乡镇土地管理部门更是到1999年才基本建设完成。

〔1992〕13号）、1992年12月9日《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》（国办发〔1992〕59号）和1993年4月28日《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》（国发〔1993〕33号），要求“今冬明春组织力量，对耕地占用及撂荒情况进行认真的检查”以及“检查清理各类开发区的工作情况”。这次运动式治理，很好地遏制了乱占滥用耕地、开发区热和违规审批的势头，同时通过清理整顿地方政府越权审批、层层下放审批权等违规行为，对地方政府的违规审批的具体操作方式和带来的后果有了比较全面的了解，为下一步的制度建设创造了条件。

3. 第三轮组合拳

（1）制度建设

1992年党的十四大确立我国要建设“社会主义市场经济”，“土地市场建设”自然是“社会主义市场经济建设”的重要组成部分。面对当时“多头供地”和“隐形市场”带来的土地市场混乱，中央在制度建设上提出了重要的“两级市场”方案：由政府垄断一级市场通过有偿出让的方式向市场供给土地，而土地进入市场之后则可以在二级市场上进行买卖从而实现转让。这一方案的核心在于通过“一支笔审批”和“五个统一”来实现政府对一级市场的垄断，从而在根本上解决多头供地和隐形市场的问题。这一时期制度建设形成的制度体系如图9所示：

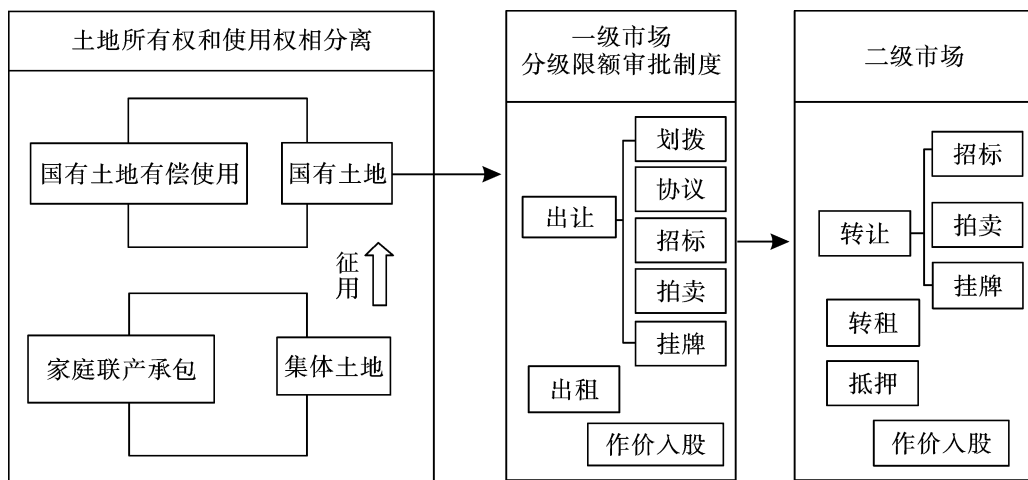


图9 1993—1997年制度建设之后的土地使用制度

资料来源：作者自制。

（2）过程中出现的现实问题

“两级土地市场”的制度建设虽然为解决“多头供地”“隐形市场”问题走

出了关键性的一步，但是地方政府违规审批依然没有得到有效控制。除了因为政府垄断一级市场在现实中难以实现，更为核心的是：在“分级限额审批”制度下，各级地方政府都拥有一定额度的审批权，在中央政府缺乏信息获取和监督惩罚能力的情况下，地方政府可以通过“化整为零”“少批多用”“未批先用”等多种方法违规审批和使用土地。尤其在土地成为地方政府重要利益的背景下，超额审批成为常态，而违规审批甚至随着政府垄断一级市场反而越发严重。

（3）运动式治理

分级限额审批制度难以实现有效的土地管理，1997年中央决定进行全面的调整，发布《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号），开始了第三次运动式治理，一方面对“开发区热”和大量的违规审批降温，另一方面为接下来的制度建设创造条件。这次运动式治理力度空前，不仅要求对“1991年以来各类建设以及农村宅基地用地情况进行全面清查”，而且直接“冻结非农业建设用地占用耕地审批一年”。同时，文件中的表述直接表明了运动式治理和制度建设组合使用的关系，明确指出“借用这一年冻结的时间，修改《土地管理法》”。一年之后新的《土地管理法》没能如期出台，中央办公厅、国务院办公厅又下发了《关于继续冻结非农业建设项目占用耕地的通知》（中办发〔1998〕2号），要求“继续冻结直到新修改的《土地管理法》实施为止”。

4. 第四轮组合拳

（1）制度建设

1998年修订《土地管理法》，用全新的土地用途管制制度替代了之前的分级限额审批制度。所谓土地用途管制，就是把土地应该如何使用明确划分为农用地、建设用地和未利用地，改变用途必须经过合法的程序。前面的分析已经指出，在分级限额审批制度下，地方政府可以通过各种方式突破中央的规定严重超额批地，中央政府没有有效的制度加以控制。而在土地用途管制制度下，中央把农专用作为一种指标来控制，相当于创造了一个控制地方违规审批的工具，整个制度体系都围绕农专用这一核心环节来设计：根据用途把土地分为农用地、建设用地和未利用地是控制农转用的基础条件；土地利用总体规划和年度计划是实施农转用控制的依据；正是因为手握了农转用的否决权，建设用地审批不再像以前那样走过场而是真正具有了约束能力。同时，1997年前后在上海、杭州、青岛等地创新的土地储备制度也在这一时期得到中央认可并迅速在全国扩散开来。土地储备制度为“五个统一”提供了真正切实可行的现实操作方案，从根本上提供了解决隐形市场的方法。这一时期制度建设的主要成效具体如图10所示：

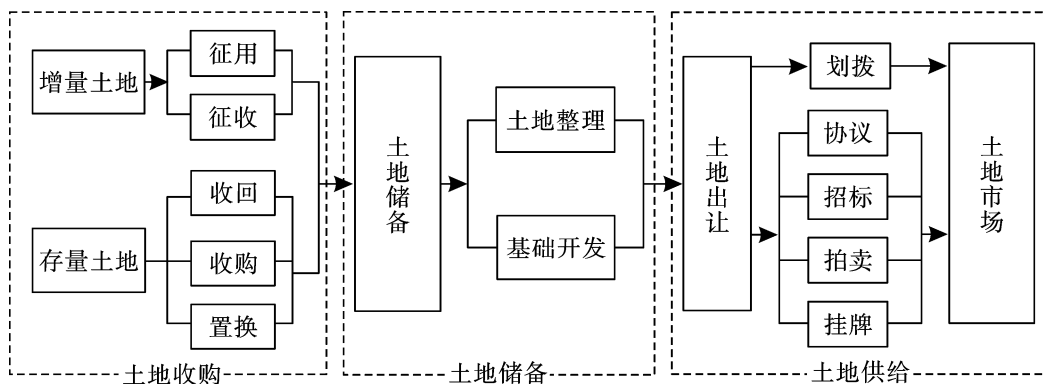


图 10 1998—2004 年制度建设之后的土地使用制度

资料来源：作者自制。

（2）过程中出现的现实问题

经过上述的制度建设，中国土地使用的管理制度体系已经基本成形。然而当时这套制度的运作效果依然不佳，主要问题出在政策执行层面，具体原因在于 1997 年亚洲金融危机给中国宏观经济带来了巨大压力，中央为了加大土地供应力度以支撑经济发展而刻意给予地方政府规避土地制度约束的空间。这一时期地方政府大量设立开发区并加大了产业建设力度，其结果是耕地净减少量进一步加剧，2003 年出现了有统计以来耕地减少的最大的峰值（如图 6 所示）。

（3）运动式治理

2003 年宏观经济开始全面企稳，中央开始第四次运动式治理。2003 年国务院办公厅发布了《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》（国办发〔2003〕70 号），要求“对各类开发区以及建设用地管理情况进行全面的清查”。2004 年又发布《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》（国办发〔2004〕20 号），要求“集中半年左右的时间，继续深入开展土地市场治理整顿”，并且详细明确地规定了整顿的内容。这次运动式治理有效扭转了大面积违规批地造成耕地面积减少量猛增的状况。同时通过全面清查，对地方政府等行为主体的各种违规行为及其后果有了全面的了解，为后续完善土地用途管制制度创造了条件。

5. 从组合拳模式进入常规治理

在历经半年的整顿之后，国务院于 2004 年 10 月 21 日发布《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号），明确指出实行最严格的土地管理制度。此后，中央政府开始对地方政府的违规行为进行针对性的制度完善。主要包含两个方面：

第一，地方政府突破中央对建设土地的总量控制主要依靠两点：一是依据

自身信息优势规避中央监督；二是通过占用未利用地来突破农转用指标的限制。随着卫星片区扫描技术全面使用，以及计划指标体系将未利用地纳入统一管理，中央基本通过常规性制度约束实现了对建设用地的总量控制。

第二，中央政府对土地出让方式和价格早有明确规定，要求以“招拍挂”为主，但地方政府一直没有执行，直到2001年招拍挂出让比例依然仅占7.27%。2004年3月中央提出“8.31大限”，2006年则明确要求工业用地必须采用招拍挂方式出让。到2011年我国土地通过招拍挂出让的比例上升到91.3%，土地供给方式从计划经济时期的划拨制度到招拍挂出让方式的转变到此基本完成。

这一时期虽然依然在进行进一步的制度建设，但是此时的土地使用制度已经能够保障基本的治理绩效，土地市场基本有效运作，耕地减少面积稳定在可控的范围内（如图6所示），因此自2004年以后再也没有进行运动式治理，中国的土地制度变革过程从组合拳模式时期转变到常规型治理时期。

六、结论与讨论

本研究深入中国经济体制变革的历史过程，指出中国的经济体制变革催生了经济社会治理的“双重挑战”：既要跟上经济体制转型的步伐尽快建立起适应全新市场经济的制度体系，又要在有效的新制度体系尚未就位的情况下应对不断出现的现实问题、保障基本的治理成效。对于这一双重挑战，本研究提出一种有效的应对方式即“运动式治理加制度建设的组合拳模式”，并且通过1978年至2012年土地使用制度变革这一最具代表性的案例进行实证分析。最终我们可以得出以下三点结论：

第一，实证研究表明：土地制度变革催生了土地治理工作的“双重挑战”。为了应对这一双重挑战，中国采用了“运动式治理加制度建设的组合拳模式”。这一模式从1978年一直持续到2004年，在此期间土地使用制度完成了从土地无偿划拨向两级土地市场的巨大变革，在制度变革过程中共进行了四次大规模的运动式治理，将土地治理绩效保障在一定的基准之上，为持续的制度变革并最终形成基本有效的制度体系创造了条件。

第二，这一组合拳模式的内在逻辑与运作机制是：一方面以制度建设为根基，通过不断的摸索尝试来逐步建立一套适应市场经济的全新制度体系从而完成制度体系的本质性变革；另一方面在缺乏有效的制度体系的情况下通过运动式治理来应对不断出现的现实问题以确保基本的治理成效。这一“组合拳模式”的实质在“制度变革过程中的治理失效”无法避免的情况下，用运动式治理将过程中治理失效的危害限制在安全红线之内，从而为制度建设创造机遇、赢得

时间。

第三，对于中国的经济制度转型而言，这一“组合拳模式”的现实意义在于：赋予中国在有效制度暂时缺位的情况下维持基本治理的能力，使得决策者能够屏蔽短期治理压力从而拥有更大的试错空间，进而能够通过持续的调整与变革来寻求切实可行的解决方案。如果缺乏这一组合拳模式，短期治理压力会压缩长期探索的可能性，正是因为“试不起”，才造成20世纪80年代阿根廷、巴西和秘鲁渐进改革的失败，而正是因为“试得起”，中国才能够以持续不断的试错与调整来完成大规模的制度变革，才能够呈现出如我们最终看到的成功的发展过程。

本研究着重阐释了“运动式治理加制度建设的组合拳模式”的重要意义，并且证实了它在中国土地使用制度变革中的现实成效。但是这一组合拳模式是否适用于中国改革开放以来的其他领域尚需要更多的实证研究。此外本研究主要是对组合拳模式整体逻辑的阐释，更侧重运动式治理如何为制度建设创造机遇、赢得时间，而如何保障制度建设的成效与效率，以及中国在制度建设上的成功经验，这都是值得进一步深入研究的议题。

在“运动式治理加制度建设的组合拳模式”中，运动式治理并非完美的方案，它对于现实问题的反应和在保障基本治理成效上有着明显的滞后性，这正如实证研究中“每年净减少耕地面积”的指标变化所展示的一样，运动式治理只能在耕地出现大幅减少之后再进行事后弥补。然而这并不影响“组合拳模式”在全局层面的战略意义，即：制度变革并非发生于真空之中，而是对一个持续运转的、时刻面临着现实压力的体系进行本质性的变革，因此通过积极的手段来创造出足够的试错空间，使得变革能够轻装前行，这是决定制度变革能否成功的关键之一。

从全球视野来看，发展中国家在追求经济发展的过程中普遍面临着经济制度变革所带来的巨大压力。而中国改革开放40年所实现的伟大成就为这些国家带来了重要启示：积极地为制度变革创造足够的试错空间，这是发展中国家、甚至是所有国家进行制度体系变革的可以参考的重要经验。这并非杰弗里·萨克斯提出的“休克疗法”那般的未经验证的理论设想，而是用中国经验验证的真正可行的实践方法，这将明显降低大规模制度变革的潜在风险，有效提升制度变革的成功概率。从这一角度来看，这是中国为全世界发展贡献的又一智慧与方案。

参考文献

韩博天(2018). 红天鹅：中国独特的治理和制度创新. 北京：中信出版社.

王绍光(2008). 学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学,

- 6: 111 – 133.
- 王绍光(2009). 学习机制、适应能力与中国模式. 开放时代, 7: 36 – 40.
- 郁建兴、高翔(2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 5: 95 – 112.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36 – 50.
- 周黎安(2017). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
- 周雪光(2012). 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9: 105 – 125.
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1 – 26.
- Heilmann, S. (2009). 中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验. 开放时代, 7: 43 – 50.
- Oi, J. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144(144): 1132 – 1149.
- Oi, J. (1999). *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Qian, Y. & Xu, C. (1993). Why China's Economic Reforms Differ: The M – Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non – State Sector. *Economics of Transition*, 1(2): 135 – 170.
- Qian, Y. & Xu, C. (1998). Innovation and Bureaucracy Under Soft and Hard Budget Constraints. *Review of Economic Studies*, 65(1): 151 – 164.
- Sachs, J. (1987). The Bolivian Hyperinflation and Stabilization. *American Economic Review*, 77(2): 279 – 283.
- Sachs, J. (1992a). The Economic Transformation of Eastern Europe: The Case of Poland. *Economics of Planning*, 25(1): 5 – 19.
- Sachs, J. (1992b). Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe. *American Economic Review*, 82(2): 43 – 48.
- Sachs, J. (1993). Can Communist Economies Transform Incrementally? The Experience of China: Comment. *NBER Macroeconomics Annual*, 8: 137 – 147.
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076 – 1151.
- Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117 – 139.
- Zhu, X. & Zhang, Y. (2016). Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro – Business Administrative Reform in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26: 535 – 551.