



清华大学
公共管理学院

工作论文系列 SPPM-2015-001-cn

2015年1月

政商关系的缔结、固化与瓦解：乌坎土地抗争中的 地方政府自主性与社会力量

张严冰 曾志敏

请通过以下链接访问公共管理学院工作论文系列：

<http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xycbw/gzlw/>

公共管理学院工作论文系列中所表述的观点为工作论文作者个人观点，不代表公共管理学院或清华大学官方立场。工作论文未经正式评审和刊发，版权属于工作论文作者。工作论文仅供个人研究学习使用参考。

政商关系的缔结、固化与瓦解： 乌坎土地抗争中的地方政府自主性与社会力量

张严冰 曾志敏*

(清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘要：本文通过考察内嵌于乌坎村过去 20 年间土地开发利用过程中的地方政商关系的缔结、固化与瓦解的历史过程，认为正是地方政府自主性和社会力量两者在特定的宏大叙事语境中的冲突性关系，决定了地方政商关系的演变过程，也在一定程度上决定了社会阶层之间矛盾关系的性质。本质上说，乌坎土地抗争的发生并不能简单地归咎于政治伦理道德层面的“官商勾结”的个人腐败问题，其根源在于政府主导型经济现代化过程的发展效率与发展公平之间的冲突问题。就地方治理而言，在当前高压反腐态势的政治背景下，不断兴起的社会力量必定会不断冲击地方既有的固化的政商利益格局，政商关系及其性质正在经历着重大调整与转型，其结果将很大程度上取决于地方政府在地方发展中的角色和作用的重新定位，即地方政府自主性空间的重新调整。着眼于中国现代化发展事业的未来，保持地方政府在地方经济社会发展中的自主性仍是非常重要的制度安排。

关键词：政商关系；地方政府自主性；社会力量；乌坎事件；土地抗争

中图分类号：D67 **文献标识码：**A **文章编号：**

1 引言

肇始于 2011 年 9 月 21 日以土地抗争为核心内涵并引发基层民主治理制度变革的广东省乌坎事件，是近年来在海内外引起广泛关注和重大影响的中国基层社会群体性事件。^[1]随着 2011 年 12 月 20 日广东省委工作组直接进驻乌坎村，乌坎事件迎来了趋于平和的转机。表面上看，2012 年 3 月 4 日乌坎村所进行的完全贯彻执行基层民主自治原则的第五届村委会选举结束以后，乌坎事件在公共舆论中就已经告一段落了。然而，就在这场备受赞誉的民主选举过去正好两周年之际，由村民一人一票民主选举产生的第五届村委会围绕着处理土地问题而形成的内部分歧及矛盾最终在 2014 年 3 月 31 日举行的第六届村委会选举前夕充分暴露出来：曾经携手抗争的村领导矛盾激化，主任与两位副主任互指贪污受贿，

* **作者简介：**张严冰，男，英国谢菲尔德大学（The University of Sheffield）哲学博士，清华大学公共管理学院助理教授，研究方向：政治学、政治经济学和国际政治经济学，E-mail: zhangyanbing@tsinghua.edu.cn；曾志敏，男，清华大学公共管理学院博士研究生，当前研究方向：发展理论、征地制度与农村发展，E-mail: zzm.779@163.com。通讯地址：北京市海淀区清华大学公共管理学院；邮编：100084。本研究得到了清华大学中国农村研究院的“清华农村研究博士论文奖学金”资助。

一位已经辞职的前村委委员远走美国寻求政治庇护，地方政府也直接介入处理村领导之间的矛盾，并在选举前夕以“涉嫌受贿”的名义刑拘了两位村委副主任。^①毫无疑问，一度被外界寄予“民主实验”厚望的乌坎因陷入困境而再次吸引了海内外的热切关注。^[2]然而，仅仅在民主选举的基层政治制度层面来看待乌坎村所面临的困境，则未免过于意识形态化和泛政治化，并无益于解决当前地方治理的中国问题。

事实上，乌坎民主选举自治的困境内嵌于乌坎土地问题的困境。在乌坎村的土地抗争中，村民们认为在过去20年间，“贪官”和“奸商”勾结在一起在他们不知情的情况下把属于他们的土地给“卖”了，因此，他们要行使民主的力量在集体土地所有权已变更或者使用权出让期限为届满的前提下，强行收回过去20年间被政府征收和原村委出让的所有原来属于乌坎村集体所有的土地。可以说，这是一个在政治上具有社会主义土地革命内涵的主张，它不仅难以与现行土地管理法律相容，而且也在根本上否定了地方政府在过去20年间所施行的发展政策的正当性，这就是当前乌坎村在处理土地遗留问题上陷入困境，以及当前乌坎村委领导集体内部“激进派”与“妥协派”两派分歧乃至冲突的根源所在。可见，乌坎土地问题的困境则深层次地反映了村民阶层与地方政商阶层之间的社会结构性矛盾。因此，在理论上亟待解释的是，这种阶层之间的结构性矛盾又是如何产生的，以至于催生了乌坎村土地抗争的集体行动。

从理论逻辑上说，要探究村民阶层与地方政商阶层之间结构性矛盾的产生机理，可以通过剖析政商关系的性质来得以解答。与寻租经济学理论或者权力腐败的政治伦理理论的视角不同，本文从政治社会学的理论视角，通过历史性地考察内嵌于乌坎村过去20年间土地开发利用过程中的地方政商关系的缔结、固化与瓦解的过程，认为正是地方政府自主性和社会力量两者在特定的宏大叙事语境中的冲突性关系，决定了地方政商关系的演变过程，也形塑了村民阶层与政商阶层之间的紧张与对立关系，同时也是导致乌坎村一方面取得了“汕尾第一村”^[3]经济发展成就的同时，另一方面也出现了近年来中国最具影响力的土地抗争群体性事件这样一种极具矛盾性发展结果的根本原因。

探寻乌坎村经济社会发展矛盾的根源及其化解之道在一定程度上是具有“时代意义和国家样本意义”^[4]的。从改革史上看，乌坎村地处广东沿海经济发达地区，它的改革发展史几乎与中国市场经济体制改革史同步，它以一个村的改革实践在一定程度上浓缩了中国过去三十多年改革发展的经济成就与政治社会问题，以及对未来发展的梦想与困惑。^[5]尤其在当前高层政治对地方既有的固化的政商利益格局保持着高压反腐态势的政治背景下，

① 2012年3月15日至18日、2012年5月8日至18日以及2013年3月24至27日，笔者所在的清华大学公共管理学院社会管理创新课题组先后前往乌坎村展开了实地调研，并先后多次深入访谈了参与过乌坎事件全过程的部分政府官员，村民，“乌坎村村民临时代表理事会”成员，“新村委会”当选委员，新任村党总支书记、村委会主任林祖銓以及在乌坎事件中村民主要的声讨对象乌坎籍港商陈文清等众多相关人士。本文所涉及的关于乌坎村及其土地方面的资料均来自笔者的一手调研所得。关于乌坎村现状及其困境的关键信息，笔者经新闻报道提示以后，虽然并没有再次赴乌坎村实地考察，但已经通过致电所涉及人士的方式予以求证信息之真伪。

本文关于地方政商关系缔结、固化及瓦解过程及其内在机理的理论探讨，在一定意义上可以为处理地方政商腐败问题提供在政治道德伦理范畴之外的更为理性的思考。

2 地方政府自主性、社会力量与政商关系：理论框架

2.1 地方政府自主性的内涵及来源

要理解地方政府自主性的内涵需要从国家自主性的内涵谈起。“当今对国家自主性的研究兴趣可以追溯到那些源自卡尔·马克思尤其是马克斯·韦伯的观点”^[6]。以国家和社会的关系为基本分析框架，马克思和恩格斯在对私人利益和公共利益之间矛盾分析的基础上提出了国家的自主性。“各个人所追求的仅仅是自己的特殊的、对他们说来是同他们的共同利益不相符合的利益，所以他们认为这种共同利益是‘异己的’和‘不依赖’于他们的，即仍旧是一种特殊的‘普遍’利益，或者说，他们本身必须在这种不一致的状况下活动，就像在民主制中一样。另外，这些始终真正地同共同利益和虚幻的共同利益相对抗的特殊利益所进行的实际斗争，使得通过国家这种虚幻的‘普遍’利益来进行实际的干涉和约束成为必要”^[7]。在马克思和恩格斯看来，尽管采取的是虚化的共同体形式，但是国家还是以公共利益的形式实现了对个体利益的超越，以国家权力独立性的形式保证了国家自主性。韦伯则以国家的政治制度为基本分析框架，认为作为国家的政治共同体存在着“对合法暴力的垄断化”，从而使其“理性地社会化为一种强制机构的制度”^[8]，即作为国家制度体现者的政治和官僚组织具有独立于外界社会和经济力量的自主性。因此，马克思主义和源于韦伯的制度主义论者均承认国家本身作为一个相对独立的利益主体和一个相对独立的政治行动者有一种“对社会的超越”的自主性，而国家自主性的程度可以理解为“国家或政府超越于各种社会势力集团的程度”^[9]。国家之所以超越于社会而获得自主性，首先来自其一些独特的、其他组织无法担当的功能^[10]；同时，国家也从构成国家组织的诸多要素中获取自主性，这些要素包括强大的官僚集团、巨大的财力、对军队与警察的控制，及对许多信息和知识的垄断。国家自主性的强弱是一个国家能否超越集团利益政策的关键。^[11]

地方政府自主性是国家自主性在地方政权上的反映。在单一制国家形式的中国语境下，基于中央与地方之间的授权体制，地方政府作为中央政府的代理人在特定行政区域内履行国家行政管理和公共事务发展的职能，它的自主性主要来源于两个方面：一是地方自主权，即中央政府通过法律和政策明确授权给地方政府管理和地方经济社会事务的权力，如果扩大地方自治权范围、授权地方部分立法权或者通过弹性的行政性放权来扩大地方某些经济管理或公共事务管理权限（比如具有差别化授权性质的各种经济改革试点政策和区域发展规划）等等；二是地方作为利益主体和政治行动者的相对独立性，即地方政府在一定程度上可以按照自己的偏好去实现其特定的行政目标和发展目标，如改革开放以来

后中央政府沿着“放权让利”调动地方积极性的思路在财政税收领域所进行的“财政包干制”、“分税制”等改革则不断地塑造地方作为相对独立的利益主体和政治主体地位。在行政学的视角下，地方政府自主性是指地方政府在国家制度约束条件下超越社会力量去实现特定行政目标和发展目标的程度，它强调地方政府相对独立的利益结构和特定的效用目标，以及地方政府按照自己的意志实现其确定的行政目标的自主能力。^[12]简而言之，地方政府自主性也可以理解为地方政府为贯彻其地方治理目的所具有的资源调动和决策能力。强大的地方政府自主性容许地方政府超越地方社会力量的约束，快速调动资源，发展经济，作出必要的决策。

2.2 地方政府自主性、发展效率与政商关系

改革开放前的极左路线，特别是给老百姓带来沉重灾难的文化大革命，使国家的主要合法性基础在短短二十多年里就从意识形态合法性（ideological legitimacy）转变成为绩效合法性（performance legitimacy）。而以经济发展为核心的绩效压力则在改革开放以后不断迫使国家以讲究实际的态度去运用手中具有的自主性来推行包括经济改革在内的各项改革，以提高百姓的生活水平，增进其执政的合法性。^[13]在“以经济建设为中心”的执政纲领之下，随着行政分权以及财政分权改革过程中中央地关系的再调整，地方政府成为了较为独立的发展主体与利益主体，并且在中央倡导的“摸着石头过河”以及“不管黑猫白猫，捉到老鼠就是好猫”的实用主义政策模式的鼓励下，身处于经济激励^[14]和政治激励^[15]制度结构之中的地方政府的自主性得到极大激发，它们为推动区域经济快速发展可谓“八仙过海，各显神通”，实施了各种各样实验型的局部改革。

为了在僵化的计划经济体制中激活市场竞争的效率与活力，中央在社会分配政策上主张“让一部分人、一部分地区先富起来，大原则是共同富裕”^[16]，这种“先富带动后富论”促使“效率优先，兼顾公平”的分配原则正式写入了1993年11月十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》当中，并一直存续至2003年10月十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。由此，发展效率就成为了地方政府推行改革政策的主导性价值，即如何以最有效的手段最快地推动经济发展，就构成了地方政府自主发展时优先考虑的核心问题。根据发展经济学理论，经济发展得以从落后阶段向先进阶段迈进，一般上都起源于主要依赖于土地、非熟练劳动力、初级产品的“要素驱动”（factors-driven）和主要依赖于对基础设施大量投资和吸引外资的“投资驱动”（investment-driven）^[17]。因此，在“GDP主义”占主流的时代里，以土地要素和工业劳动力为基础发展乡镇企业以及进行招商引资则成为了地方政府推动经济增长的主要途径。

这种发展路径就决定了地方政府的经济决策具有了浓重的“重商主义”和“亲商主义”色彩，政府官僚与商人群体由此缔结了密切的政商关系，甚至地方政府本身具备了公

司的许多特征，官员们更像一个企业家那样运作^[18]。1992年邓小平南巡以后，中国正式全面开启了以建立和完善社会主义市场经济体制为目标的新的经济现代化进程，外资、合资和私人企业经济不断蓬勃发展，而在制度上影响深远的一些变革包括财税领域的分税制改革和国有企业改制。1994年以后，在新的分税制改革下，地方政府为了广开财源而扩大了地方税基——大举招商引资并靠出售商业及商品住宅用地来增加财政收入^[19]，从而极大促进了地方经济和住房私有化的发展；1995年，国家决定保留500到1000家大型国有企业，允许较小的企业租赁或转荣。此项改革减轻了国家对国有企业长期亏损的负担，但极大推进了私有化的进程。在这样的市场经济改革背景下，自20世纪90年代以来，地方政府事实上深度卷入了乃至部分地主导了对包括地方国有资产、集体资产、土地与矿产资源在内的公共财产的私有产权化处理。这些公共财产是在当时的中央改革政策文件而非法制规范的框架下以经济发展的名义通过契约的方式转移到私人经济领域当中的，也正是这些契约缔结了并不断固化了密切的政商关系。

2.3 社会力量、发展公平与政商关系

虽然社会主义市场经济体制改革的基本目标就是让市场在资源配置中发挥基础性甚至决定性作用，而让政府从具体的经济事务干预中脱离出来，但实际上地方政府和官员却在“以经济建设为中心”的名义下更深入地介入到经济活动当中。亲商主义的经济政策以及公共财产的私有化改革，让政商阶层成为了改革开放以后“先富起来的那一部分人”，而这部分人后来凭借带有庇护性质的政商关系进一步强化了在社会利益格局中的主导地位。在发展型国家理论看来，高度的官僚自主性和密切的政商关系构成了后发展国家进行现代化赶超的主要动力^[20]。然而，这种赶超的发展效率却可能严重损害发展公平，尤其体现在伴随着经济发展过程而出现的社会阶层之间的贫富分化。强大的地方政府自主性若得不到有效约束，那可能使地方政府专断独行，漠视民意，推行损害平民阶层利益的政策，比如对“土地财政”的过度依赖导致了农民和城市居民土地抗争运动的兴起，而国有企业的过度私有化也导致了大量国有资产的流失和大量职工下岗。

从物质收入的绝对意义上说，经济发展能够促进经济民主，提高百姓普遍的生活水平，但从社会阶层的相对意义上看，正如法国经济学家托马斯·皮凯蒂在其《21世纪资本论》中所得出的研究发现，即使在成熟的市场经济体当中，市场经济发展的结果也是增加而非减少了社会阶层的贫富差距^[21]。基于发展成果公平正义分配的诉求，在经济发展过程中不断成长起来的社会力量会不断积累对政商阶层主导的利益格局的不满情绪，成为限制乃至瓦解地方政商关系的主要因素。由于中国社会具有革命传统，而且社会主义的公平价值也是共产党执政所始终坚持的理念，那么，平民阶层对政商阶层不满的社会力量就有可能通过直接的社会冲突或者间接的启动高层政治以“反腐败”名义干预的途径来瓦解固化的地方政商关系。事实上，邓小平晚年就已经非常忧虑地指出了这个问题，“少部分人获

得那么多财富，大多数人没有，这样发展下去总有一天会出问题。分配不公，会导致两极分化，到一定时候问题就会出来。这个问题要解决。过去我们讲先发展起来。现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少”^[22]。

总的来说，发展效率和发展公平在一定程度上的矛盾性导致了地方政府自主性与社会力量构成了一种冲突性关系，二者此消彼长的强弱变化影响了地方政商关系的缔结、固化与瓦解的变动过程，也在一定程度上决定了社会阶层之间矛盾关系的性质。

3 政商关系的缔结：地方政府作用与乌坎村经济发展的起源

3.1 乌坎村的经济地理及改革时代背景

乌坎村位于广东省潮汕地区，下辖于县级市陆丰市东海镇，截止 2012 年 4 月份，总人口 11689 人，居住总户数 2146 户，下辖 7 个村民小组，是当地的人口大村。1927 年 11 月 21 日，在乌坎村所在的海陆丰地区，中国共产党早期农民运动的主要领导人之一彭湃曾建立起中国第一个农村苏维埃政权。乌坎村凭借乌坎港^①天然港口的地理优势，依托珠三角经济圈辐射，内嵌于陆丰东海经济开发区^②，近年来经济发展迅速，曾经一跃成为官方宣传的广东省“社会主义新农村”典范。如今，一条将陆丰市委市政府所在地和乌坎村连在一起的距离不到五公里的笔直大道，则彰显了乌坎村土地的经济开发潜力不可限量。

乌坎村的经济发展故事是以广东省的改革开放实践为时代背景的。早在 1992 年，乌坎籍的港、澳、台华侨众多，单在港澳就有 3000 多人^③。这些华侨有相当大一部分是在 20 世纪 50 年代至 70 年代末期间冒着生命危险主要从水路非法越境进入港澳台的，地少人多的生存危机促使乌坎人一直都秉承海洋文明的冒险精神。1978 年底习仲勋主政广东后，他看到屡禁不绝的“逃港潮”问题的症结在于边境两侧香港与大陆内地生活水平的巨大差距，因此，他大力支持广东改革开放，并为改善当地经济和繁荣出口不知疲倦地争取中央的支持和帮助。^[23]在习仲勋等改革派领导人的争取下，中央逐渐给予广东足够的自主权，允许广东全省实行特殊政策，使其能够采取灵活措施，吸引生产出口商品所必需的外资、技术和管理方式。除此之外，1979 年，中央正式批准广东成立三个经济特区（毗邻香港的深圳、与澳门接壤的珠海和广东东北部沿海地区的汕头），从而赋予了广东省极大的推动地区经济发展的政府自主性。这种自主性鲜明体现在邓小平当时对广东办经济特区的瞩望上：“中央没有钱，可以给些政策，你们（指习仲勋等时任广东领导人）自己去搞，杀出一条血路来。”^[24]

^① 乌坎港位于陆丰市南的碣石湾顶部，历史悠久。该港距陆丰市中心城区东海镇仅 9 公里，历史上曾是个运输良港。清朝初期为粤海关下设的七大总口之一，对外贸易十分发达。目前建有千吨级码头两座，还有可建 3000-5000 吨级码头泊位 100 多处，已于 1997 年 3 月 3 日正式对外通航。

^② 广东陆丰东海经济开发区于 1994 年 3 月经广东省人民政府批准成立，为副处级行政级别设置，该开发区覆盖了乌坎村相当大一部分面积。

^③ 引自 1992 年当时的乌坎管理区向陆丰县人民政府提交的《关于申请成立〈乌坎港实业开发有限公司〉的报告》。

经济特区的改革精神对毗邻深圳不远的陆丰地区的政府干部带成了影响巨大的感召，为了防止包括乌坎村在内的百姓逃港潮继续出现，在广东省领导人的支持或默许下，他们以极大热情和使命感千方百计地推动地区经济发展。正是在这样的改革时代背景下，乌坎村开始了自己的发展故事。

3.2 政府推动乌坎发展的自主性安排

在广东省全面实施改革开放以后，当时的陆丰县^①政府也以前所未有的积极性投身到“以经济建设为中心”的发展事业当中。鉴于乌坎村优越的经济地理区位，陆丰县政府为了能够更好的发挥自己在乌坎发展中的作用，做出了三项自主性安排：一是将乌坎的行政建制长期设置为“乌坎管理区办事处”，性质为东海镇人民政府的派出管理机构，而非群众性自治组织；二是将乌坎的经济开发纳入陆丰地区经济发展规划框架当中；三是为乌坎确定了招商引资的工业化发展道路。

改革开放以后的1979年至1983年间，全国农村逐渐普遍实行家庭联产承包责任制。土地的家庭经营等于承认了个体的生产经营自主权，这对人民公社体制产生了根本性的冲击，农村原有的人民公社、生产大队和生产队的“三级体制”得以瓦解，并呼吁新的组织形式出现。1982年宪法为农村的历史变革提供了“制度创新”，赋予了“村民自治”地位^②。在农村治理体制的法律制度变迁中，由于广东在发展农村基层自治方面较长时间落后于全国^③，乌坎村虽然从原来的“生产大队”转变为“行政村”，但并没有同时实行“村民自治”，而是由上一级东海镇人民政府派出管理区办事处来全面负责乌坎村级层次的工作，管区干部也由镇政府任免。乌坎村管理区办事处的行政建制直到《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》于1999年1月1日正式施行以后，乌坎村才在广东省统一的农村基层组织改革安排下，采用“改体制不改建制”的方式，撤销管理区办事处，改设村民委员会，即将村民委员会设在了管理区（原生产大队）的基础上，而在人事上，新的乌坎村“两委”主要领导成员与先前无异。因此，改革开放以来乌坎村的发展权限一直掌握到地方政府手上，它的发展道路选择并非村民自治的结果。

^① 1995年1月19日，国务院批准撤销陆丰县，设立陆丰市，以原陆丰县的行政区域为陆丰市的行政区域。

^② 1982年《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

^③ 1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，其中规定：村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。按照中央部署，从1983年开始，全国实行政社分开，原政社合一的人民公社体制被撤销，生产大队、生产队也随之撤销，绝大多数地区以原人民公社为单位成立了乡政府，以生产大队为基础组建了村民委员会，以生产队为基础组建了村民小组。1987年国家颁布实施《村民委员会组织法》（试行），贯彻了宪法规定的“村民自治”原则，明确规定了“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生”。到1989年底，全国只有14个省（市、区）在试点的基础上开始大面积依法选举村委会干部，全国只有福建、浙江、甘肃、湖北、贵州、湖南6省人大常委会，依据《村委会组织法》制定了本省的贯彻实施办法，而广东都不在其内。1998年《村民委员会组织法》修订稿正式颁布实施之后，由于无法再继续妨碍全国法制的统一，《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》这才于1999年1月1日正式施行，并于2002年作了修订。

得益于得天独厚的地理优势，拥有乌坎港的乌坎经济开发潜力巨大，因此自改革开放以后，乌坎的经济开发就已经纳入了陆丰地区经济发展规划框架当中。从改革初期的历史条件来看，吸引外商投资似乎是乌坎村乃至所在市镇地区推动经济发展的唯一途径，原因有三：第一，乌坎村港口、滩涂资源的规模开发利用必须以大资本投资为基本前提。第二，珠三角地区的经济发展，不仅吸引了乌坎村大批劳动力离开农业生产进入工业，而且也鼓舞了相当一批私营企业主，从事承包养殖场、依托乌坎港办搬运公司、客运公司以及零售店等经商务务。因此，乌坎村早在 20 世纪 80 年代后期就出现了农业生产萎缩、土地“撂荒”等问题，推动土地工业化利用便成为了顺理成章的发展选择。第三，乌坎村及当地潮汕地区的华侨资源非常丰富，极重乡情的传统使得华侨对家乡有投资和经营的意愿。因此，寻找海外侨商回家乡投资建设成为了改革开放以后当地政府非常重要的经济工作。

3.3 招商引资与政商关系的缔结

招商引资的工业化经济发展道路确定以后，以地方政府在乌坎村的代理人、原乌坎管理区办事处党支部书记薛昌为代表的政系和以乌坎籍港商陈文清^①为代表的商系之间真正开始了政商紧密合作的故事。在最早纳入陆丰县政府关注视野范围内并主动接洽联系的华商群体当中，乌坎籍港商陈文清是核心人物。1943 年出生在乌坎的陈文清，在 1962 年通过水路“逃港”的方式进入香港务工并随后获得合法定居权。经过十年的打拼，陈文清于 1972 年在香港九龙开办了油塘酒家和文兴超级市场，而后涉足建筑工程、出口贸易以及贸易运输等商业领域。与此同时，陈文清积极参与香港社区发展事务，曾任香港九龙蓝田街坊会荣誉会长、香港童军总会九龙东地域副会长，以及在香港官塘鲤鱼街坊孟兰胜会担任理事长长达 32 年。由于陈文清在陆丰地区有近 20 年的生活史，以及他知名于在香港商业发展和社区发展事务的成功，在 20 世纪 80 年代初期广东率先打开国门改革开放以后，当时的陆丰县政府就主动联系接洽陈文清，试图说服其回家乡投资建设。经过多轮政商互动，陈文清在 1983 年正式与家乡结下“生意”伙伴关系，该年他与陆丰县政府合资兴办东兴宾馆，这是陆丰县历史上第一家外资合资酒店。之后，他再投资建设陆丰大酒店，以作为当时官方接待之用的“迎宾馆”。与此同时，陈文清也介绍了一批外商到陆丰投资发展。

陈文清与当时的乌坎管理区党支部书记薛昌是同时代的人物，两人在乌坎村里共同度过了青少年时光，基于这份乡谊，在陈文清与陆丰县政府进行投资合作的时候，陈文清逐渐参与了薛昌领导下的乌坎村的经济的发展过程。1992 年初邓小平南巡以后，中国的市场经济体制改革方向已经非常明朗，在此背景下，陈文清参与了乌坎港实业开发公司的创建。1992 年 12 月 2 日，乌坎管理区向陆丰县工商管理局登记注册“陆丰市乌坎港实业开发公

^① 下文关于陈文清的个人信息及其参与陆丰市和乌坎村经济发展事务的介绍均来自笔者对其的访谈调研资料，包括他与乌坎村及当地政府所签订的一系列投资合作协议复印文本，后文不一一引注。

司”，经济性质是陆丰县东海镇领导下的集体所有制企业，主要承担开发、经营乌坎港区内的道路和各项工程配套设施建设。实业公司由乌坎管理区管理、经营，由乌坎管理区党支部书记薛昌任总经理，经济上实行独立核算，自负盈亏，法定代表人为薛昌。

1992年12月16日，成立后的乌坎港实业开发公司向陆丰县政府提交《关于乌坎港区土地开发的报告》，提出“拟在乌坎港区一带荒埔荒滩地计80万平方米作为乌坎港区开发范围。已跟港商陈文清先生洽谈，同意投资合作共同开发建设乌坎港区。特此上报县人民政府批准本公司在乌坎港区有房地产开发等的权限”。12月22日，东海镇政府对这份报告先做出“同意申报审批”的批复，而后于1993年2月16日将之上报到陆丰县政府请求批复。2月26日，陆丰县政府正式做出“同意乌坎港实业开发公司经营一次性土地开发业务”的批复^①，该份批复事实上同意了乌坎港实业开发公司拥有80万平方米乌坎港区开发范围的权限，也同意了该公司可以与港商陈文清合作。

“乌坎港实业开发公司”的成立，是乌坎村通过大规模土地开发、征收与经营业务的途径来推动农村工业化经济发展的真正开始，也是缔结了陈文清与薛昌两人政商合作关系的真正起点，此后二人命运共荣共辱长达二十余年。

4 政商关系的固化：封闭型经济决策与乌坎村的土地经营之路

4.1 封闭型经济决策的原因

作为集体所有制企业的乌坎港实业开发公司，唯一可资利用的资产就是乌坎村的土地。在理论上说，对于集体所有制的土地进行处分和经营，应在程序上需要征得乌坎村民的同意，即所涉及到集体土地开发利用的经济决策应是一个开放性和参与性过程。然而，在乌坎港实业开发公司成立之后的近十多年内，由于五个方面的因素导致了处分和经营乌坎土地一直处于一个政府主导下的少部分人决策的封闭过程：第一，根据广东省政府于1991年9月2日颁布实施的《广东省农村管理区办事处暂行规定》（2000年1月28日废止），陆丰东海镇政府领导下的乌坎管理区办事处具有管理和发展农村集体经济的权限^②；第二，乌坎管区干部由东海镇政府任免，主要执行上级政府的发展政策，并不执行乌坎村民的自治意思；第三，陆丰县政府关于“陆丰东海经济开发区”（涵盖了乌坎村主要辖区）的规划于1994年3月获得广东省人民政府正式批准通过，根据1991年2月1日施行的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（该法规已被1999年1月1日实施的《中华人民共和国土地管理法实施条例》宣布失效），陆丰县人民政府有权批准东海镇政府的土地利用总体规划（第十二条），有权批准开发国有荒山、荒地、滩涂（第十三条），也

^① 参见广东省陆丰县人民政府《关于同意乌坎港实业开发公司经营一次性房地产开发业务的批复》（陆府办函（1993）23号）。

^② 《广东省农村管理区办事处暂行规定》第三条规定了管理区办事处在乡、镇人民政府领导下，执行如下任务：（三）制定管理区的经济和发展规划，统筹各项生产建设，办好经济联社和扶持各经济合作社，保障集体经济的自主权，完善以家庭承包经营为基础的双层经营体制，支持农户发展生产。

有权批准单位和个人将耕地改为非耕地的申请（第十四条），因而已被纳入东海经济开发区规划的乌坎村的土地开发利用由当时的陆丰县政府“说了算”；第四，由于外出珠三角地区务工或私营经商的收益要高于务农收益，乌坎村民对于滩涂、荒山、荒地乃至耕地的工业化开发利用本身并不反对，甚至采取欢迎的态度，因为外来投资可能会为他们创造新的就业机会或收益来源，换言之，村民当时并不关心政府如何开发土地的过程，而是关心开发土地的收益结果；第五，从社会心理上说，当地政府和管区干部当时在乌坎村民中的威信较高，村民一般上都不会或都不敢去反对政府的决策，相信政府是他们比较朴素也比较牢靠的观念。

4.2 乌坎村土地开发经营的构成

整体上看，乌坎村的土地开发经营主要可以分为三大部分。第一部分存在于乌坎港实业开发公司与港商陈文清之间的经济合作。乌坎港实业开发公司的经营范围经陆丰县政府批复同意增设“一次性土地开发业务”以后，便与陈文清展开了实质性的经济合作。他们之间的经济合作主要包括两个方面：第一，在 1993 年至 2000 年 8 月期间，陈文清向乌坎港实业开发公司注入资金，合作开发乌坎港项目。1993 年 4 月 4 日，乌坎港实业开发公司与香港佳联置业有限公司（港方、法定代表人：陈文清）签订《协议书》，约定由实业开发公司提供港区 80 万平方米场地作价 1600 万元，港方出资 1600 万元，设立陆丰佳业港区开发有限公司，合作经营开发乌坎港区道路建设和各项工程配套设施、房地产项目。实际上，陆丰佳业港区开发有限公司没有成立，陈文清于 1993 年 5 月起陆续将资金注入实业开发公司，开始实施合作项目。1997 年 10 月实业开发公司与香港东鸿企业有限公司（陈文清所有）签订《关于合作经营开发乌坎港区的协议》，明确合作项目由“陆丰市乌坎港实业开发公司”实施开发经营。2000 年 8 月双方同意终止合作。2001 年 3 月 4 日，实业开发公司与陈文清签订了《关于开发公司与香港陈文清合资开发终止协议书》，对合作经营项目进行结算分配。2000 年 9 月至 2011 年 9 月，实业开发公司独立经营。第二，1995 年至 2012 年 5 月期间，陈文清与乌坎港实业开发公司合资兴办“陆丰丰田畜产有限公司”，这是最能体现陈文清与乌坎村在经济上进行了深度合作的例子。该合资企业是 1995 年广东省经贸委在香港招商引资，由乌坎村的集体所有制企业陆丰乌坎港实业开发公司（甲方）和法定代表为陈文清的香港东兴贸易运输有限公司（乙方）合资兴办，1995 年 10 月 8 日经陆丰市外经贸局（陆外经引〔1995〕032 号）批准成立。根据甲、乙双方签订的并经陆丰市外经贸局批准的合资企业合同及章程规定：合资企业投资总额及注册资本 2000 万港元；出资比例为：甲方以荒地 400 亩折价认缴出资额 400 万港元，占注册资本的 20%（当时乌坎村公路边的政府征地价 10 港元/平方左右，合资企业周围 3 公里内基本上都是荒沙地及坟墓地，甲乙双方商定选择了离公路 1 公里外约 27 万平方米的荒沙地，折价 400 万港元，平均 15 港元/平方）；乙方认缴出资额 1600 万港元，占注册资本的 80%，以现金出资。合

资企业的利润，按双方各自的出资比例进行分配，如遇经营亏损，也按此比例分摊。十五年合作期满后，如需延长经营期限，经双方同意，可延长合作；如不继续合作，企业进行清算，清算后的财产按各方的出资比例分配。在合资企业的董事会中，乙方法定代表陈文清担任董事长，甲方法定代表薛昌担任副董事长。甲方原有的荒地作价出资后，已经成为合资企业固定资产的一部分，经报汕尾市国土局（汕国土〔1998〕19号）、广东省国土厅（粤地政〔1998〕20号）批准，1998年5月22日陆丰市国土局作出明确批复（陆国土征字〔1998〕18号），同意征用东海镇乌坎管区所属位于东海经济开发实验区原八一农场旧址土地26.834公顷（折合402.51亩，其中：水田41.26亩、旱地21.87亩、荒地323.78亩、其他土地15.6亩），出让给丰田畜产有限公司，用途为畜产种养业及成品加工基地，并于1998年8月25日正式办理了国有土地使用证，属于国有农用地，使用期五十年。1999年至2004年乌坎村委会与陈文清签订《关于承包丰田养猪场上缴承包款的协议》，由陈文清承包经营，每年不论亏赚都向乌坎村委会上缴固定承包款。根据该合资企业的历年财务报表审计结果，1995年至2005年，合资企业经历了平整土地、基建、投产等，后又经历猪价最低谷、饲料大涨价、猪病频发等波折及困难，最高亏损达700多万元，2006年开始，该合资企业的经营才逐步摆脱困境。自2000年4月至2011年9月丰田畜产有限公司上缴乌坎村委会承包款合计2725000元。丰田畜产有限公司原合资期限于2010年10月24日期满，经董事会决议，2010年3月30日经原审批机关（陆外经贸〔2010〕2号）批准，延长合营期限5年，至2015年10月24日。2011年9月乌坎事件爆发以后，丰田畜产有限公司遭受到村民的打砸后即陷入困顿。

乌坎村土地开发经营的第二部分表现在拥有80万平方米乌坎港区开发范围权限的乌坎港实业开发公司向工业企业出让集体土地使用权。1993年至2011年9月，实业开发公司出让土地267宗，其中已进账258宗，金额2270.6445万元，为进账9宗，金额477770，数额较大的有：广东亿达洲集团公司海马人工养殖基地有限公司184万元、陆丰市鸿祥港务公司120万元、陆丰市乌坎泰隆海产购销站117万元。^①这些土地的出让在程序上均得到了东海镇政府和陆丰市政府的批准。

乌坎村土地开发经营的第三部分表现在陆丰东海经济开发区向乌坎村委会（原乌坎管理区办事处）进行工业征地以及乌坎村委向工业企业出让集体土地使用权。陆丰东海经济开发区虽然是在1994年3月经广东省人民政府批准成立，但实际上在批准时间之前，东海经济开发区就早已投入运行。据一份由陆丰县东海经济开发区管委会（甲方）和乌坎管理区办事处（乙方）于1993年5月20日签订的《陆丰县东海经济开发区征地协议书》显示，甲方需要向乙方支付征地补偿款总额670万元^②。此后，陆丰市政府批准东海镇在东海经济开发区南端创建民营企业区，事实上，该民营企业区也设在了乌坎的辖区范围内。

^① 引自2012年4月广东省工作组村财务问题专项组出具的《乌坎村财务收支审查报告》。

^② 因资料字迹模糊，无法确定此次征地面积。但根据后来协议上“每平方米土地一次性补11.5元（包括青苗、林木赔偿费）”的补偿标准，可以推断此次征地面积大概为582600平方米。

1999年5月12日，东海镇民营企业区管理委员会（甲方）与乌坎管理区（乙方）签订了一份《东海镇民营区第九期用地协议书》，征地总面积为254720平方米，每平方米土地一次性补11.5元（包括青苗、林木赔偿费），共计人民币292.928万元。2001年1月14日，东海镇民营企业管委会与乌坎村民委员会（原来乌坎管理区已改制为乌坎村民委员会）再一次签订《东海镇民营区征用土地协议书》，征用土地总面积为159200平方米，土地补偿标准仍为“每平方米土地一次性补11.5元（包括青苗、林木赔偿费）”，共计人民币183.08万元。1992年至2011年6月，乌坎村委土地出让补偿费收入3275.1952万元（其中包括了乌坎港实业开发公司上缴的土地出让补偿费收入），占村委会总收入的63.1%。^①

4.3 经济发展成就与政商关系的固化

自1992年乌坎港实业开发公司成立以来的20年间，乌坎村通过大规模的土地开发、经营与出让，以及引进香港佳联置业有限公司、陆丰市富荣针织有限公司、广东亿达洲集团公司、深圳正明企业有限公司等企业的方式，推动了乌坎村经济近年来迅速发展，并一跃成为官方宣传的广东省“社会主义新农村”典范。事实上，陈文清与乌坎村合作经营的丰田畜产有限公司也是经营得比较成功的。从1995年成立以来，该合资企业所需各项证照齐全，每年均通过政府相关主管部门的资质审查，在经营规模上已跃升为汕尾市最大的养猪企业，每年供港及出口的生猪4万多头，也是国家生猪活体储备基地场。它是陆丰市人民政府认定的“陆丰市重点保护企业”，也是“汕尾市农业龙头企业”（2002年6月汕尾市人民政府认定）、“广东省健康农业科技示范基地”（2008年广东省科学技术厅认定）、“广东省重点生猪养殖场”（2010年3月广东省农业厅认定）以及“广东省农业龙头企业”（2009年10月广东省人民政府认定）。

自1993年以来，乌坎村党支部曾多次被广东省委、汕尾市委、陆丰市委评为先进基层党组织，村委连续五次被评为广东省文明单位，1996年、2006年被中组部评为“全国先进基层党组织”，1999年、2009年还被中央文明委评为“全国文明村镇先进单位”。2008年8月6日，时任广东省最高领导人率有关领导人员到乌坎村进行专题调研，“对该村的村容村貌建设和各项工作给予了肯定和鼓励”^[25]。因而，乌坎村被誉为“汕尾第一村”。

乌坎村“社会主义新农村”典范以及“汕尾第一村”的政治经济地位，为乌坎村党支部书记薛昌带来了非同一般的政治身份与地位。从1973年开始，薛昌连任乌坎党支部书记至2011年11月，前后长达38年。鉴于官方高度认可的乌坎村治理政绩，薛昌本人曾连续四届当选为广东省人大代表，连续三届当选为广东省党代表，2005年被评为全国劳动模范，2006年在广东省共产党员先进性教育中被誉为“走在时代前列的好村官”，并入选《广东年鉴2006·人物》。与此同时，身为香港广东汕尾市同乡总会会长、香港汕尾市社

^① 引自2012年4月广东省工作组村财务问题专项组出具的《乌坎村财务收支审计报告》。

团联会会长的陈文清，因其在改革开放以后的汕尾陆丰地区的经济开放与工业发展进程中发挥了重要作用，而得以在中国大陆具有特殊的官方地位：他曾连续担任五届汕尾市政协常委、陆丰市政协副主席、广东省侨联顾问、广东省海外联谊会理事、首届汕尾市荣誉市民及香港广东社团总会会董，并曾任广东省第七、八届政协委员。

从乌坎村近 20 年的经济发展史中可以发现，基于特殊乡缘联结的政商关系构成了地区经济发展推动力的重要内涵，而地区经济发展的结果本身又进一步固化了政商利益格局。就乌坎经验而言，政商关系是伴随着不断嵌入土地利益关系的过程而不断固化的。

5 政商关系的瓦解：社会力量的兴起与乌坎村的土地抗争

5.1 土地利益矛盾激化的原因

在乌坎村近 20 年的土地经营之路中，曾经并不特别重视那些荒芜土地的村民们，对不断流入工业企业的土地产生了越来越强烈的纠结情绪。村民们对土地开发应该能够给他们带来巨大利益充满了期待，但事实上并没获得多少直接的利益，因而村民们对以薛昌为核心的乌坎村领导集体越来越不满，认为他们与陈文清“官商勾结”，在出让土地时“中饱私囊”，私分了本该属于他们的那部分土地财富。在最近十年间，随着陆丰市委市政府决定将行政中心迁移到乌坎村所在的东海经济开发区，基础设施的不断完善以及农村的农业用地和建设用地向城市的工业用地和商住用地的土地性质变更，使得曾经不值钱的乌坎辖区内土地变得越来越值钱。

此外，还有另外两个重要因素让村民更加在乎他们的土地：第一，在潮汕地区多子多福的传统观念影响下，乌坎村的人口在不断增加，而集体所有的土地却在不断减少，因此，乌坎村的人地矛盾越发突显。截止 2012 年上半年，乌坎村共有人口 11689 人，居住总户数 2146 户，土地面积 9575.49 亩，其中耕地 1324.05 亩，人均耕地面积仅为 0.11 亩。第二，2008 年发生的全球金融危机严重影响了广东的外向型经济，使得大量在珠三角地区务工及个体经商的乌坎人陷入了比较艰难的境地，“生意”失意的乌坎人受到珠三角城郊结合部地区的土地食利阶层的启发和刺激决定重新回到乌坎村去经营自认为还属于他们的土地^①。

然而，在乌坎村所有已经出让使用权或被政府征收的集体所有土地中，大部分都发生在地价低廉的 1993 年至 2003 年这十年间，而土地出让补偿费则绝大部分入账在乌坎村委和集体所有制企业乌坎港实业开发公司，村民基本没有得到土地补偿款的现金分配。土地权利不断觉醒的村民们开始不断质问薛昌领导下的乌坎村委如下关键问题：（1）近 20 年

^① 参与领导乌坎土地抗争的“乌坎热血青年团”以及“村民临时代表理事会”的成员中有相当一部分人是因为在外经商失利，在 2008 年以后从珠三角地区回来乌坎村的，例如，“乌坎热血青年团”的核心成员庄烈宏和村民临时代表理事会理事长杨色茂先前均在珠三角做生意，后因生意失败才回来乌坎村争取土地权益。

来集体所有制企业乌坎港实业开发公司的利润去了何处？为何从来没有进行村民分红？

(2) 近 20 年来乌坎村集体土地出让补偿金去了何处？为何没有进行村民分配？(3) 乌坎村集体土地出让过程为何不公开透明？为何不需经过全体村民的同意？这些问题事实上表明了村民在土地利益问题上对村委领导集体已经产生了极大不信任，即认为是薛昌等一批“贪官”私分了他们的土地补偿款，而村里的土地之所以不断流失，正是有了陈文清这样的“奸商”通过“官商勾结”的方式廉价侵占了他们的土地，所以陈文清才会有“丰田畜产养猪场”这样大的“私人庄园”^①。由于在金融危机以后，亿达洲集团有限公司、合泰台商工业区、海马水产养殖公司等工业企业的经济效益大幅下降，企业生产呈现萧条迹象。这些工业地产因而也被乌坎村民理解为别有用心工业投资和囤积地皮行为。“来投资的人根本没把心思放在开工厂上，做做样子无非是想骗银行的贷款。”“这些有钱人囤积地皮的行为，更是不断抬升了土地的地价”^②。尽管薛昌领导下的村委对村民的质疑作出了某种程度的解释，但村民并不能接受他们所认定“贪官”的“辩解之词”。

5.2 社会力量兴起及土地抗争过程

经过改革开放 30 来年的经济发展，事实上乌坎村外出务工经商以及留在村里本地发展的绝大多数村民的生活水平都得到了极大地改善，乌坎村因而成为陆丰地区较为知名的“富裕村”，也是知名的“华侨之乡”。因此，乌坎村民不仅在经济基础层面跃上了中产阶级，而且在价值观念层面也与珠三角和港澳台地区的前沿信息及时代潮流基本保持一致。尤其新兴成长起来的乌坎年轻人阶层，他们不仅具有强烈的维护“私权”利益意识，而且非常熟悉运用网络时代工具来达到维权并与公权抗争的目的。这就是乌坎土地抗争的社会结构背景。

2009 年 4 月，一个网名为“爱国者一号”的人组建了一个“乌坎热血青年团”的 QQ 群组，并在随后的两年多里发展出几个子群，共有近千名乌坎年轻人加入了该群。乌坎的年轻人在“乌坎热血青年团”QQ 群里热烈讨论土地贪污问题，并共享他们从不同渠道得到的证据，包括各种各样的征地协议、内部协议、政府批文、占用耕地清单等等。群里置顶的两个文件，一个是《国际人权公约》，另一个是《联合国反腐败公约》。随着有人在群里提议上访，网络上虚拟的“乌坎热血青年团”变为在现实生活中实际运作的年轻人组织。

从 2009 年 6 月 21 日开始，“乌坎热血青年团”开始走上了上访之路，试图通过向更高层政府“揭发薛昌跟陈文清勾结的腐败罪证”来拿回“本该属于自己的土地利益”，并让薛昌在村领导人的位置上“下台”。“乌坎热血青年团”核心成员先后赴广东省、汕尾

^① 1999 年丰田畜产养猪场由陈文清承包经营以后，陈文清也继续增加了投资，把占地 400 亩的养猪场逐渐建设成为一个多元经营的农场。随着土地利益矛盾愈发凸显，乌坎村民认为陈文清是乌坎村里最大的“地主”，丰田畜产养猪场就是他的“私人庄园”。

^② 来自笔者对乌坎村民的访谈资料，访谈时间为 2012 年 3 月 16 日。

市、陆丰市、东海镇政府上访达 11 次，一共 14 个部门，但最终并没有取得他们预想的结果。至此，集体土地纠纷的利益问题导致了乌坎村社会阶层间的结构性矛盾与冲突，致使其呈现出一个分裂型的社会形态。

经过“乌坎热血青年团”事先充分准备与积极社会动员，2011 年 9 月 21 日，超过 2000 名乌坎村民就风传中的“碧桂园房地产项目”^①问题讨个“说法”赴陆丰市政府集体上访。由于不满意包括陆丰市政府、村委会在内的各方答复，以及在群体性冲动和“谣言”^②的作用之下，缺乏组织化约束的集体上访队伍将怒火冲向了在乌坎拥有产业的陈文清，将其所有的丰田畜产养猪场和海上餐厅全部给砸烂了，经警方的经济认定，直接造成了陈文清的经济损失 210 万^③。“9·21”的这场集体上访，最终在失控的打砸情形里，在第二天酿成了乌坎村民与警方大规模的暴力冲突，最终造成了六辆警车被砸毁，近百名村民和干警受伤以及严重的经济损失等后果。也就是从 9 月 22 日警民暴力冲突以后，处于风口浪尖境地的村支书薛昌连同整个村委会班子都不再出现在乌坎村的公共场合，村委会瘫痪，官民之间的“敌意”或“不信任”氛围笼罩着整个村里，乌坎村几乎陷入了“无政府”状态。随后，在乌坎村民精神领袖林祖銮以及经村民选举产生的“村民临时代表理事会”的领导下，围绕着三个主要诉求（查清乌坎村改革开放以来土地买卖情况、查清村委换届选举情况、公开村务和财务状况）与汕尾市官方展开了长达三个月的直接对抗以及反复谈判，并在土地问题上提出了“要收回乌坎村所有已经出让的上万亩土地”的激进要求。^④最终广东省委省政府直接派省工作组进驻乌坎进行干预，以省委高层肯定了乌坎村民诉求是“合理合法的”，对薛昌和陈文清等一批涉事政商人员进行实质性控制调查问责，以及对“9·21”、“9·22”打砸事件的主要参与者进行刑事赦免和重新选举产生以林

^① 碧桂园房地产项目是乌坎“9·21”集体上访的导火索。随着东海乌坎港经济发展速度加大，尤其陆丰市的行政中心搬迁到东海经济开发区以后，房地产大热，乌坎村内原来十块钱一平方米也没人要的不毛之地迅速升值，地价狂涨。但此时乌坎村内可供开发的集体土地基本上已被征用完了，无地可卖了，唯一剩下的大面积集体土地就是陆丰丰田畜产有限公司所拥有使用权的那片土地。乌坎村内很快风传一种说法，村干部与陈文清勾结卖了乌坎村最后一块集体土地（丰田畜产养猪场所在地）给碧桂园公司，并获得了几亿元土地补偿款的声音。这个补偿款有的说是 9 个亿，有的说是 7 个亿，还有的说是 3 个亿。还有说卖地合同都已经签好了，2011 年 9 月 21 日“碧桂园项目”就要动工。听闻如此巨大的征地款，而村民到现在一分钱都没拿到，他们愤怒了。于是到了 9 月 21 日那一天，乌坎村民就在一部分人的组织之下去所谓的碧桂园工地阻止他们施工，并到市政府讨说法，要公道。2011 年 12 月 9 日，汕尾市政府就陆丰市处置“9·21 乌坎村事件”作情况通报时，做出的关于“暂冻结丰田畜产有限公司与碧桂园项目的合作事宜；今后由市政府主导并征得大多数村民同意后再调整其农用地性质进行开发”的决定支持了村民的部分猜想。但对此，陈文清本人强烈否认他的丰田畜产有限公司与碧桂园有任何房地产合作的项目，并严重质疑汕尾市政府的说法毫无任何根据，纯粹是为了安抚乌坎村民的抗争情绪。

^② 除了碧桂园项目的资金数额之外，当大量维安警力出现在乌坎村口的时候，即有谣言说政府的这些干警、武警、特警都是香港老板陈文清雇来的，一个人雇用费三千块钱，专门用来对付老百姓，帮助坏人的。后来还散布有“公安打死小孩、打死妇女、打死老人”的谣言，从而极大地激发了村民的愤怒，导致村民与警察的冲突全面升级。

^③ 该数据源自 2011 年 12 月 18 日时任汕尾市委书记郑雁雄在汕尾市党政主要领导与乌坎及周边地区的干部、群众、老师、学生代表见面会上的讲话。但陈文清本人提供的证据显示，“9·21”打砸事件对他所造成的经济损失不止官方认定的数目，而且至始至终没有得到任何补偿。

^④ 关于乌坎事件的全过程参见笔者撰写的调查报告《乌坎事件始末》（参考文献[1]）。

祖銮为核心的新一届村委领导集体等措施结束了乌坎村的官民对抗状态。从结果上看，乌坎村民通过社会抗争的方式较为彻底地瓦解了原来由薛昌和陈文清缔结的政商利益格局。

5.3 政商阶层的“功”与“罪”

乌坎村民以激烈的社会抗争形式启动了高层政治的直接干预，从而限制了甚至基本上剥夺了市县地方政府处理乌坎事件的自主性，这也在一定程度上表明了高层对地方政府的不信任。然而，根据广东省工作组村财务问题专项组完成的详尽的《乌坎村财务收支审查报告》显示，乌坎村历年的土地出让补偿费收入大部分用于村经济社会建设，并无有力证据证明以薛昌为核心的村领导集体存在“私吞土地款”的违法行为。

在集体所有制企业乌坎港实业开发公司财务方面，1993年至2011年9月，该企业总收入2654.4208万元，总支出2795.7576万元，收支相抵超支141.3368万元。土地出让补偿费收入为实业公司的主要收入，一共2270.6445万元，占总收入的86%。土地出让补偿费主要用于：（1）上缴村委会1036.199万元，占45.6%；（2）道路建设、市场建设、防潮堤建设及村容村貌等集体资产建设支出910.0788万元，占40.1%；（3）青苗赔偿等44.2523万元，占2.0%；（4）其他支出280.1143万元，12.3%。

在乌坎村委财务方面，1992年至2011年6月，乌坎村委总收入5187.5062万元，其中土地出让补偿费收入3275.1952万元，占村委会总收入的63.1%。总支出5942.1199万元，收支相抵超支754.6137万元，主要用于：（1）基础设施建设2854.61万元，占48.04%；（2）管理费开支660.93万元，占11.12%；（3）公共福利开支562.93万元，占9.47%。由此可见，乌坎实业开发与乌坎村委并无财务利润或结余进行村民分红。据此，《乌坎村财务收支审查报告》的审查评价意见认为：“审查结果表明，乌坎村利用乌坎港优越的地理位置，引进港资合作经营，共同开发乌坎港区滩涂、黄埔土地资源，投资港区基础设施建设，引进企业投资发展，对改变乌坎村的村容村貌，促进当地经济发展，起到了积极的作用。”但审查结果也表明，乌坎村委及乌坎实业开发公司的财务管理存在账务混乱、造成集体资产流失、用公款进行私人消费、对公共资金的使用操作不公开不透明等诸多不规范乃至违规违纪问题。

广东省工作组对薛昌与陈文清分别进行了详尽的审查，在政治上对薛昌予以免职双规，并给予开除党籍的处分^①，其中认定薛昌在1973年6月至2011年11月任乌坎村党支部书记39年期间在经济上违纪的金额总共为6.15万，以及用村集体资金19.4万元以个人名义购买小汽车，作为村公务用车。至于陈文清的丰田畜产有限公司的经营资质及财务管理，省工作组没有发现违法违规问题，但在土地问题上认定该公司存在少批多用土地52亩的问题，因而采取的处理意见是：乌坎港实业开发公司退出丰田畜产公司的经营，所占股份转给陈文清一方，丰田畜产公司名下的402.5亩国有土地连同地上建筑物交给乌坎港实

^① 参见《关于给予薛昌开除党籍处分的决定》（陆纪审〔2012〕19号）。

业开发公司使用（属乌坎村集体财产），多占的 52 亩土地交回乌坎村，丰田畜产公司原有的品牌连同景观性名贵树木及其他搬迁设施与附着物归陈文清一方，并要求在一年内完成现址搬迁。

对此，陈文清提出了自己的辩护意见：“402.5 亩土地使用权属于合资企业的财产，1998 年经省国土资源厅批准已获颁发国有土地证，如今随意收回的法理依据何在？目前合资企业内还有约 105 亩土地因为坟墓的问题，完全不能动用，不存在多占 52 亩土地的问题。丰田畜产公司投入了我们 17 年的心血，几千万的资产，在一年之内要我们搬到哪里去？怎么办？不动产补偿和搬迁费用怎么落实？”陈文清认为，“改革之初，受政府诚心诚意邀请，排除各种阻力毅然决定回家乡投资兴业，并在社会公益事业方面，先后创办了乌坎幼儿园、乌坎养老院，赞助东海中学、陆丰红十字会、陆丰正字剧团、海陆丰公学、龙津河、凤山妈祖、道路建设和维护社会治安基金等一大批项目，合计捐资 1000 多万元，如今遭遇社会重大变故，而外商投资者的合法权益是否应当受到国家法律、党和政府的保护？”^①迫于巨大的政治压力，陈文清最终接受了省工作组的所有处理，从而换取了自由行动的权利。其他进驻乌坎的工业企业，也在一定程度上都向乌坎村交回了一部分有争议的土地。

5.4 陷入发展困境的乌坎现状

在乌坎村的土地抗争中，表面上看，村民们似乎获得了胜利，至少他们不仅推翻了原先所认定的“贪官”和“奸商”，而且也拿回了相当一部分原先已经出让的集体土地，尽管这离他们抗争之初所设定的目标还有比较大的差距。然而，从一个长期的历史视角来看，乌坎事件在一定程度上却是一个没有任何赢者的悲剧。

对于村民而言，他们民主选举产生的新领导集体，由于本身缺乏足够的治理经验，同时无法弥合村民内部在土地问题上激进派与温和派之间的分歧，而导致新领导集体不仅不能很好地满足村民对其过高的政绩期望，而且也在内部呈现出立场分裂与权力斗争的状态，目前来看，形成一个统一的有凝聚力的村领导集体在短期之内并不是可乐观期待的。

对于薛昌跟陈文清而言，有相当一部分人自始至终同情他们在古稀之年的遭遇，认为以今日之合理合法之眼光来看待他们在特殊历史背景下的作为是有失公允的，并认为他们对于乌坎村乃至汕尾地区的经济发展做出了不可忽视的贡献，持这种看法的人主要是当地政商界的精英群体，而且陈文清的遭遇使得外部投资者进入乌坎投资心存疑虑甚至心有余悸，使得如今村民通过激烈抗争而拿回的大片土地却难以吸引有效投资。

对于政府而言，由于政府在乌坎村土地经营的历史过程中始终占据着主导地位，如今为了解决社会冲突问题，高层政府更多地是采取了政治性的手段来平衡各方的利益，表面上是达到了恢复社会稳定的目的，但实质上却更深层次地损害了地方政府的公信力及其尊

^① 来自笔者对陈文清的访谈资料，访谈时间为 2013 年 3 月 15 日。

严，并严重削弱了市县在未来发展中的自主性。因此，经历过土地抗争之后的乌坎再次陷入发展困境，它非但没有走向社会阶层之间的弥合，反而进一步加剧了社会的分裂性质。

6 总结与讨论

乌坎土地抗争事件及其当前面临的发展困境，深层次地反映了平民阶层与地方政商阶层之间的社会结构性矛盾。这种矛盾最终以社会冲突的方式表现出来，并瓦解了乌坎村的政商关系及其利益格局，这在一定程度上有其必然性。在后发展国家经济现代化赶超的宏大叙事语境下，地方政府基于发展效率考虑自主地选择了“重商主义”的发展政策，尤其在资源配置包括公共资源配置上采取了由政商精英主导的封闭型决策方式，那么，随着经济发展的推进，发展利益占有与分配的不均衡就不断地分化和固化社会阶层之间的差距，这种差距在社会阶层之间所不断积累的紧张关系以及所催生的“不满”和“怨恨”，就埋下了社会冲突的种子。因此，乌坎土地抗争的发生并不能简单地归咎于政治伦理道德层面的“官商勾结”的个人腐败问题，其根源在于政府主导型经济现代化过程的发展效率与发展公平之间的冲突问题。

乌坎的发展问题并不是个别现象，它凸显了中国过去 30 年来经济发展模式在社会层面上的深层次矛盾。在所有权与使用权二分的产权框架下，为了激活市场竞争的效率与活力，政府主导了对包括国有资产、集体资产、土地与矿产资源在内的公共财产的私有产权化处理。在社会结构层面上，公共财产的私有化转移“让一部分人先富起来”，而这部分人后来凭借带有庇护性质的政商关系进一步强化了在社会利益格局中的主导地位，从而导致了社会群体间的“相对剥夺感”不断增强，引发了越来越多的社会矛盾。由此引发的一个明显的政治后果就是，在当前中央自上而下深入开展党的群众路线教育实践活动的背景下，平民阶层正在强烈地支持政治威权力量对中国社会各个领域的既得政商利益阶层进行政治问责。这种在政治上回应社会诉求的反腐败运动，一方面可以极大地营造廉洁清明的政治风气，巩固共产党执政的合法性基础；另一方面也可能阶段性地导致地方政商精英阶层与平民阶层之间的紧张对立关系，并可能严重削弱地方政府在推动地方发展中的自主性，出现“不想作为”、“不愿作为”或“不敢作为”的怠政现象。

就地方治理而言，在当前高压反腐态势的政治背景下，不断兴起的社会力量必定会不断冲击地方既有的固化的政商利益格局，政商关系及其性质正在经历着重大调整与转型，其结果将很大程度上取决于地方政府在地方发展中的角色和作用的重新定位，即地方政府自主性空间的重新调整。从乌坎面临的发展困境来看，发展利益的再分配问题仍然离不开“做蛋糕”的发展问题，社会冲突所导致的地方发展的暂时性停滞将从根本上限制地方政府解决社会分配问题的基础能力。因此，着眼于中国现代化发展事业的未来，保持地方政府在地方经济社会发展中的自主性仍是非常重要的制度安排。在此基础上，可以通过开发

法律及政策性工具来促进发展公平，比如创设民众参与途径以开放经济决策过程，制度性保障公共服务和民生建设的资源投入，促进公有财产收益的公平性再分配，等等。如果地方一旦出现了涉及社会阶层之间的利益性冲突事件，中央就对地方政商阶层采取政治上的不信任态度，以及严格限制地方政府在经济社会发展上的自主性空间，那么，长期来看，这可能并不一定有利于地方治理及其发展。

参考文献：

- [1] 清华大学公共管理学院社会管理创新课题组. 乌坎事件始末[J]. 中国非营利评论(第十卷), 2012, (2):1-67.
- [2] 沈泽玮. 乌坎模式有疾而终? [EB/OL]. 联合早报网. (2014-04-13) [2014-06-11]. <http://www.zaobao.com/media/photo/story20140413-331922>.
- [3] 林胜淡、陈春火. “滨海明珠”数乌坎[N]. 汕头日报, 2008-11-21(02).
- [4] 马立诚、吴思等. “乌坎转机”的时代意义和国家样本意义[EB/OL]. 共识网. (2011-12-26) [2014-08-28]. http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011122650934.html.
- [5] 张严冰、曾志敏. “小乌坎、大中国”——论“乌坎事件”对中国政治经济发展的启示[J]. 中国非营利评论(第十卷), 2012, (2):135-148.
- [6] 罗伯特·W·杰克曼. 不需暴力的权力[M]. 欧阳景根, 译. 天津: 天津人民出版社, 2005: 79.
- [7] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995:172.
- [8] 马克斯·韦伯. 经济与社会(下卷)[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 221.
- [9] 孙立平. 向市场经济过渡过程中的国家自主性问题[J]. 战略与管理, 1996, (4):64-74.
- [10] MANN M. States, War and Capitalism [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- [11] 杨宏星、赵鼎新. 绩效合法性与中国经济奇迹[J]. 学海, 2013, (3):16-32.
- [12] 何显明. 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007, 37(6):25-35.
- [13] YANG, H. X. and ZHAO, D. X. Performance legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle [J]. Journal of Contemporary China, 2014.
- [14] QIAN, Y. Y., MONTINOLA, G. & WEINGAST, B. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China [J]. World Politics, 1995, 48: 50-81.
- [15] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7): 36-50.

- [16] 邓小平. 邓小平文选（第三卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：166.
- [17] 迈克尔·波特. 国家竞争优势[M]. 李明轩、邱如美，译. 北京：华夏出版社，2002：第十章.
- [18] OI, J. Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporation in China [J]. *World Politics*, 1992, 45(1): 100-122.
- [19] 周飞舟. 分税制十年：制度及其影响[J]. 中国社会科学，2006，(6)：100-115.
- [20] ONIS, Z. The Logic of the Developmental State: Review Article [J]. *Comparative Politics*, 1991, 24(1): 109-126.
- [21] PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century* [M]. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- [22] 邓小平. 邓小平年谱 1975-1997（下）[M]. 北京：中央文献出版社，2004：1364.
- [23] 《习仲勋主政广东》编委会. 习仲勋主政广东[M]. 北京：中共党史出版社，2007.
- [24] 中共中央文献研究室编. 回忆邓小平（中）[M]. 北京：中央文献出版社，1998：383.
- [25] 汕尾市委实践办. 打造全国文明村的领路人——记陆丰市东海镇乌坎村党支部书记薛昌[EB/OL]. 汕尾党政信息网. (2009-05-11)[2014-09-02].
<http://www.shanwei.gov.cn/Shownews.aspx?id=127959>.