

征地制度的国家视野

——评《地权的逻辑 II》

刘 锐

征地拆迁天下第一难，围绕征地制度争议不断。学界主流认为，征地制度存在根本缺陷，应该加快改革进度。相关研究从三个角度论述：一是农民的角度。认为征地补偿制度没有考虑农民的土地权利，及生存和发展问题，带来失地农民生活水平下降，及社会保障无着落问题，引发失地农民的反抗和社会不稳定。二是国家的角度。认为“以地谋发展”模式弊大于利，它加大了地方财政和金融风险，带来土地利用本身的不节约，易引发土地投机和土地腐败，带来巨大的政治风险和金融风险。三是资源配置的角度。认为现行以行政手段配置土地资源的方式，带来土地流转的机制不畅，及价格发现的不充分，抑制了资源流动的规模和速度，不利于经济活跃及城市发展。

上述三种思路无论在论证逻辑还是在前提假设上都存在漏洞，《地权的逻辑 II》（以下简称《地权》）分别进行一一回应，并抽丝剥茧般从土地性质、国家发展、农民福利三个角度论证征地的复杂性及完善路径，立意高远、论述深刻。相较于用“黑板经济学”和教条主义思维构建理论模型，然后否定现实情况的宏大论述，《地权》让后来者在感受作者强烈经验情绪、强大民族关怀的同时，也不禁折服于作者对建设用地相关问题的理解准确。

因《地权》“主要针对学界和政策部门的某个具体观点或实践展开，所写不免零碎分散”^{[1]292}，要对其进行全面总结和系统评述并不现实，笔者只能挂一漏万的选取征地制度进行评述，并谈谈自己的一些浅见。

一、征地冲突的政治逻辑

一般认为，征地冲突的频发与征地补偿过低有关，只要提高征地补偿力度，失地农民问题自然减少，官民冲突会相应缓和。问题是，当前地方政府普遍提高征地补偿，创新安置方式，但征地冲突不仅没有减少，反而迅速上升，地方政府无奈的用“刁民”逻辑来诠释“钉子户”。更加讽刺的是，近年来农民因征地一夜暴富的现象屡见报端，笔者的一个同学在京郊调查发现，一个失地农民开着宝马去当清洁工，主要是该农民得到近千万的征地补偿，就想享受下豪车生活。两者的反差从侧面揭示出当前征地冲突的复杂性纠结性。《地权》从实践出发，认为当前征地冲突的发生与博弈无序化有关，给农民更多权利会损害农民权益，点到了征地冲突的穴位。

（一）征地冲突与“公共利益”无关

政府征地的本质是土地增值收益分配，有利益的地方就有矛盾，就容易发生冲突。若按学界主流建议，实行集体建设用地流转，让城郊农民享有全部土地收益，则政府征地必将面临窘境。因为土地资源具有不可移动性，城郊农民因此有坐地要价的能力，在权利至上的话语和制度下，他们漫天要价很是正常。若政府按市场原则与农民对等谈判，则土地不可移动性造成城郊土地的供应求，必然使该部分土地具有极高价值。若再让城郊农民为“公共利益”让渡土地权利，则肯定会带来农民的誓死维权，到时征地冲突不仅不会减少，反而会更趋激烈。城市化、工业化的发展将大大延迟，中国的现代化也将因此停步。

学界主流对此有所考虑，他们试图搞个折衷，建议制定“公共利益否定式目录”，明确规定经营性项目用地不得征用，对于“为了公益利益的需要”征地，要求加入按市价补偿的原则^[2-3]。“黑板经济学”者针对政府征地造成土地浪费严重，土地腐败事件频发的情况，其思考目标是正确的，思考路径却值得商榷。且不说“公共利益”界定的困难，单说“公益”和“非公益”征地的双轨制，就会带来征地实践的困顿局面。

原因很简单,城市化扩张带来城郊土地升值,作为利益主体一方的城郊农民,既可将土地卖给资本,也可将土地“卖”给政府。为追求利益最大化,城郊农民肯定会选择有谈判空间,补偿价格高的资本,而不是“为了公共利益”的政府。城郊农民的博弈策略是,对政府征地是否具有公益性不断纠缠质疑,如果政府征地代价低,后续的土地收益不大甚至有损失,城郊农民马上会反驳,认为该征地项目具有反公益性质,好事的专家和舆论也会掺和进来,共同抵制政府征地。则权力将被权利绑架,政府征地的总体好处无法惠及全社会,最终带来全体国民福利的损失。

（二）征地冲突与钉子户博弈有关

征地冲突的频发与钉子户的抗争有关系,要搞清楚征地冲突的发生逻辑,必须理解钉子户的产生及行动逻辑。笔者依据钉子户的形成机制,将钉子户划分为维权型、协商型、无理型三类^[4]。维权型钉子户的产生与征地补偿过低有关,他们以法律和政策为依据进行维权。维权型钉子户的产生从侧面反映出政府征地规定的不合理。协商型钉子户的产生与征地标准的同一性与农民诉求的差异性存在固有矛盾,与政府对群众工作不甚重视,征地程序及文件不公开不透明,农民的利益表达机制不畅有关,直指政府的官僚主义作风及征地程序的公正问题。无理型钉子户的特征是利益诉求不合理,他们为谋求利益最大化,不惜采取暴力胁迫手段。从政治学的角度讲,无理型钉子户的抗争反映出的人民内部矛盾色彩较弱,敌我矛盾色彩较强,应该是政府打击的对象。

在政府不断提高征地补偿的背景下,维权型钉子户的形成环境不复存在,出现概率将大大减少。当前征地冲突的频发,与协商型钉子户及无理型钉子户的斗争有关。征地补偿标准是根据当地经济社会发展水平制定,具有很强的地域性和官方色彩。协商型钉子户并不反对征地标准本身,只是迫于家庭困难、生活压力,要求政府给予适当救助。从制度逻辑和政府角色来看,给予困难户多点补偿并不过分。问题在于,如何判定哪些是需要救助的人。征地的利益分配特点决定了多数人有多要补偿的动机,如果不对被征地户进行有效分类,然后瞄准困难户进行适当补偿,必然将带来资源的浪费及分配的不公,引发部分农民上访及“找补”。

合情合理的补偿、救助困难户,并安抚好一般被征地户,并不是一件易事。它需要政府发扬人民民主,实行村民自治,保证被征地户利益表达的顺畅,同时要保证征地程序的公开透明,以善意和真诚对群众进行宣传教育,只有政府抛弃“官老爷”的做派,扎实做好群众工作,才能抚平利益分配矛盾,实现征地有序及社会稳定。

无理型钉子户在任何社会都存在,他们具有反集体反公益的属性,是即定征地结构的破坏者,对于他们的漫天要价及无理诉求,很难通过宣传教育,耐心解释,柔性管理等使其妥协,改进工作方法的无效及他们狮子大开口的要价让地方政府伤透脑筋。无理型钉子户之所以敢如此放肆的无端要价,主要是洞悉体制软肋,了解社会舆情,具有较强的抗争能力。如果政府迁就其无理诉求,利益损失不说,群众的不满和攀比引发的竞相要价,将带来征地博弈的无序化及政府合法性的下降。在维权话语塑的笼罩性氛围下,如果贸然打击无理型钉子户,将带来媒体的连篇谴责,引发诸多意外情况,地方政府因此战战兢兢。

在中央号召走群众路线,以人为本,杜绝强制征地的条件下,政府改进征地方式,保证征地程序公开透明,将带来协商型钉子户的下降。与此相应,无理型钉子户因得不到有效制裁而得到大把利益,不仅使政府征地陷入被动,城市化、工业化发展受阻,而且使得“会哭的孩子有奶吃”的社会舆论形成,带来城郊农民机会主义式的抗争,征地工作陷入困境,征地意外屡屡发生。如果再扩大农民土地权利,将进一步提高农民的征地获利期待,农民与政府的博弈将更趋激烈,结果可能是征地冲突激烈的频发^{[1] 120-121}。

二、征地制度的国家视野

政府征地被人诟病之处主要有两点:一是给农民补偿过低带来失地农民的生活安置及生

存保障问题，二是政府过度依赖土地财政存在很大风险，带来征地范围过宽及宏观经济波动问题。因此给出的相关建议为，改革土地财政格局，创立财产税制度，让农民参与到征地补偿谈判中，落实农民的土地承包权长久不变，放开农村建设用地流转等^[5]。

《地权》对上述两点进行驳斥，并对政府征地进行全景式论述，作者认为，“涨价归公”具有理论正确性与现实适用性，它对促进中国经济高速发展具有重大作用；土地财政本身有一些缺点，但不能彻底否定、推倒重来；当前的征地制度总体利大于弊，应当坚决拥护、认真完善，而非一棒子打死，推倒重来。

笔者深为认同《地权》的论证逻辑，认为土地问题的复杂性决不是经济学、法学思维等学科化思维可囊括，只有具备国家视野和战略眼光，高屋建瓴的从社会学、政治学等视角综合考察土地问题，才能得出较为客观公正的，适于中国国情的解释体系。笔者沿着作者睿智深刻分析，不揣浅陋的谈点自己的理解。

（一）土地资源的性质

当前学界有一种观点，认为土地是重要的要素资源，只要参与市场流动，实现与劳动力、资本等要素的结合，就能创造巨大的财富。因此，应该改革土地制度，盘活土地资源，显化土地价值，建立城乡统一的土地市场。如周其仁说，只要赋予农民完整的土地权利，让农民以土地参与城市发展（即“还权赋能”），就能实现土地资源的优化配置，让农民分享城市发展的成果^{[5]35-38}。

问题是，土地不是一般商品，它具有不可移动性。城市化要平面扩张，只能占用城郊村的土地，占全国农民 5% 的城郊农民大获其益，他们可以凭借其区位优势坐地要价。若依照学者^[6]建议，实行农民自主城镇化战略，允许集体建设用地流转。则只会有极少数的城郊农民分享城市化工业化的成果，占中国农村 95% 的一般农村难以被城市辐射到。《地权》反驳认为，即使按照现在城镇化速度再发展 30 年，也只有 5% 的耕地被城市化扩张所占用^{[1]80-81}。也就是说，未来 30 年内 90% 以上的农村土地只能用于农业生产，而不能够分享城市发展成果。保障农民土地财产权的后果将是少部分城郊农民极大的富裕，甚至成为土地食利者，多数一般农村的农民难以被享受公共财政的福利，中国也因此形成“三元利益结构”^{[1]82-83}。

相关研究也考虑到城郊农民一夜暴富对社会公平及国家正义的危害，因此建议改革相关税费制度，实施全面的财产税，在土地开发的各个环节征税，以保证国家税收的总体稳定可持续^{[5] 41, [2] 67-69}。问题是，城郊农民占据的位置极其优越，所获得的土地增值收益极大，即使征 50% 的财产税，占 5% 的城郊农民所得依然极富裕，占 95% 的一般农民所得依然较少。

《地权》因此认为，实行农村建设用地入市，推行“农民自主城镇化”的建议根本错误，现行征地补偿标准较低可以通过适当提高达到，决不能全面否定，走上歧途，那将破坏中国“土地的宪法秩序”。

（二）土地财政的好处

学界主流认为，政府低价拿地、高价卖地主要有三大危害，一是损害农民的土地权益，危及社会稳定及政治合法性，二是土地财政作为预算外收入，随意性较大，容易滋生土地投机与政府腐败；三是土地财政是当前城市高房价的主要原因，它不利于农民的城市转移，对市民生活也拖累不少。无论从政府角度还是从农民角度讲，都应该彻底摒弃土地财政，根本改革征地制度，建立新的财税体制。

不可否认，政府征地过程中会有官员腐败，会有违规征地事件发生，但仅仅因为上级政府监管力度的不完善，征地程序的不公开透明，就上纲上线的全盘否定土地财政本身，实在有些因噎废食、因私废公。政府低价拿地高价卖地并不仅仅出于利己动机，它具有极强的政治性、社会性，考察土地财政的利弊需要从分税制切入。1990 年代中期形成的分税制体制对土地财政的作用影响深远。

在现行分税制体制下，主要税收的大部分由中央掌握，地方政府获得的公共财政较少，

仅能维护基本运作。要想经营城市、发展工业，仅靠自上而下的转移支付远远不够，必须依靠土地增值收益。一般说来，地方政府要想吸引大企业落户本地，必须给予相应的政策优惠，主要途径有两条：一是工业用地的优惠政策，二是完善的基础设施。因为有了土地财政，地方政府可以不向中央政府伸手，自主解决城市发展问题。若世界大企业落户本地，则不仅带来不少就业机会，而且能带来稳定持续的工商税收，地方政府因此能推行各项惠民政策，搞好民生工程，完善城乡基础设施。中央政府也得以腾出手来，用公共财政的阳光普照区域、城乡社会差距，提高国家的公共服务能力，建设更完善的基础设施，推动产业结构升级，扶持战略产业的发展，平衡潜在的经济风险和社会危机。

总体说来，我国目前的财政汲取能力不高，再分配能力也不强^{[7]194-197}。广大中西部地区的低补偿不利于失地农民，国家确实应该提高征地补偿力度。但若向城郊农民过度让渡土地利益，则中央和地方政府即使有意愿，也难以在缩小贫富差距，解决各类民生问题上有所作为，社会主义建设将更加难以完成。

需要说明的是，政府出让的土地主要有三类，公共性用地、工业化用地和商业性用地。舆论所说的政府征低价征地高价卖出的情况主要指商业用地，对于公益性土地出让，政府不仅不赚钱，而且还要贴钱，因为公益性用地主要用来修路架桥、支持教育卫生事业，完善国家公共设施等。对于工业性土地出让，政府也难以赚到钱，甚至会贴钱，因为招商引资并不容易，只有以极低的土地价格，才能吸引到好企业落户。而公益性用地和商业性用地的相关支出多是靠卖商业用地所得进行平衡。

无论从央地关系，还是从地方发展来讲，土地财政都有极大的好处，它指涉土地增值收益如何分配的问题，与中国基础设施完善，中国经济高速增长关系密切，不能断然抛弃，而应坚持并完善。

（三）征地制度的正当性

中国现行征地制度不仅具有理论深刻性，而且具有现实合理性，《地权》用两个关键词，“涨价归公”、“地利共享”来概括，高度贴切。笔者以为，只有从土地价值的学理问题，征地制度的国家视角去分析，才能搞清楚“涨价归公”的学理性与战略性。

土地价格的高低主要由土地使用价值及土地供求关系决定。相较于农地，建设用地没有劳力投入，本来并不具有任何使用价值，是否参与市场流通与其土地发展权关系不大。当前建设用地的高价格，主要与城市化、工业化的积聚有关。具体说来，农村建设用地的升值由两个因素决定，一是城市化、工业化发展带来城郊土地的辐射性增值，二是土地市场的供不应求带来土地的稀缺性增值。前者与城市发展带来就业机会增多、公共品供给增加、资金流动速增快有关。后者与土地用途管制政策有关，国家为保持合理的经济密度，对建设用地实施偏紧的供给策略，带来土地资源的供不应求，建设用地也因稀缺快速升值。

无论是自然属性，还是政策属性带来土地快速增值，都与农民自身的努力无关，只与国家经济发展政策及地方经济发展水平有关。从产权经济学的角度讲，全社会共同努力带来的土地升值，其收益自然应该归全社分享，政府作为集公益性与社会性于一体的组织，通过征地获取土地增值收益无可厚非，“涨价归公”具有学理正当性。

说明征地制度的学理性并不是说现实中的征地制度没有问题，只有立足中国国情，兼顾局部与整体、现实与长远，从国家发展与农民福利角度做战略考量，才能正确评判征地制度的功过是非。

刘守英等人认为土地财政有问题，主要指土地财政的支出风险，“涨价归公”指的是获取土地增值收益的正当性，两者并不在一个层面论述，厚此薄彼、以此否彼的层次谬误，不仅片面，而且有害^{[8]8-10}。

单从经济学角度讲，“以地谋发展”作为有效的融资模式，以高补贴吸引资本落户，促进经济快速增长及基础设施完善，对中国现代化发展作用巨大，是“中国模式”的核心动力。

“以地谋发展”模式确实具有经济风险与社会风险，但不认真仔细的分析其存在原因，找到稳健的解决之道，只是盲目的一棍子打死，然后另辟蹊径，重建发展模式。且不说“制度依赖”被破坏后带来诸多负面影响，单说其对中国适应程度及彻底改革的相关不确定因素，就值得综合研究、严谨论证，深入思考。只对现象做囫圇吞枣的解释然后全面打倒，不是学术研究的应有态度，对基层实践的指导意义也应重新评估。

难能可贵的是，《地权》并不是盲目为现行征地制度歌功颂德，而是在考察中国发展阶段及独特现代化路径后，从战略高度评价征地制度的存废问题，笔者深表赞同。肯定征地制度的好处，并不是说它是包打天下的良药，可以一以贯之的执行下去。而是指出，征地制度具有实践阶段性，只适合于中国现代化的初级阶段，对当前的中国城市化利大于弊。

征地制度出现的问题应该依据中国发展实际，通过完善相应体制机制来实现。等到二三十年后，中国已建立起完善的城市基础设施，中国的人口城市化和土地城市化基本结束，中国城市进入内涵式发展阶段，此刻再向市民征收房产税，区分“公共性”与“商业性”用地，实行按市价补偿失地农民，将具有高度合理性及现实可行性。

三、化解征地矛盾的思考

坚持和完善现行征地制度，并不表示对失地农民不予关注。提高征地补偿是必要的，但要有个度。《地权》指出，公平补偿的合理区间是，既要保证其生活水平不下降，又要防止因补偿较多而使其一夜暴富^{[1]129}，可谓切中要害。笔者以为，失地农民问题既与农民所得的征地补偿较低有关，也与农民城市化方式异化有关。笔者在多地调查发现，失地农民盼征地，且认为征地带来实惠。问题是，当失地农民的生活方式完全城市化，而自身却无职业技能和市场意识，则征地补偿很快花完，农民很快陷入经济困境，后续的农民上访及“找补”行为也会出现。也就是说，失地农民问题与社会保障程度低，政府就业安置不足有关。

折衷的观点认为，要想在政府征地的国家主义与民生主义间做好平衡，实现中央-地方-农民三者利益的统筹兼顾、均衡发展，就必须重视失地农民的生产生活问题，给予相应的政策优惠和行政帮扶。具体说来，就是地方政府为失地农民提供良好的技能培训，提供多样化的就业安置方式，引导和教育农民改变就业观念；地方政府引导失地农民建立健康的生活方式，建立和完善失地农民的社会保障体系，加强对困难群体医疗、养老、教育等方面的社会救助。

笔者以为，以土地为中心建立起的生产方式、生活方式及交往方式，支撑起农民的物质追求和价值归宿。失地农民要想融入城市，不仅要改变生产生活方式，而且要改变交往方式。熟人社会的瓦解及生活的个体化引发的精神疏离感与价值惶惑感，带来失地农民消费欲望增强和消费方式变现的问题，值得相关部门关注、引导和帮扶。地方政府尤其应注意加强对失地农民的消费观念引导，帮助其建立健康的消费方式；通过精心的住宅规划和组织活动，增进失地农民生活交往和有益文化体验。

化解征地矛盾，解决失地农民，有很多种办法。《地权》就对“留地安置的龙华模式”很赞赏，认为以村集体作为土地增值分配的重要主体，可保证政府征地的基本公平。当然，《地权》也强调，留地安置方式不能无限扩大，否则会产生不劳而获的食利者，对学界主流所谓“集体土地入市”的观点可谓当头棒喝^{[1]169-170}。

征地制度是个复杂的经济问题、社会问题、政治问题，讨论征地制度的存废需要突破学科界限，具备战略眼光，尤其要有国家视野。国家视野可使我们分清主次矛盾，条分缕析的清理征地问题，有的放矢、循序渐进、有主有次的完善征地制度，而不是“眉毛胡子一把抓”、教条化情绪化意识形态化的批判否定、另起炉灶。《地权》的可贵之处在于，它对高度复杂化的农村和高度分化的农民有清醒认识，对中国现代化的伟大目标和主要矛盾有深刻判断，对9亿农民的生活福利及中华民族复兴有自的理解。也因此，作者可以游刃有余的讨论征地

制度的经济、政治、社会问题，并对征地制度的前途做原则性辩证性的思考。

我们当然可以论争、批判、拓展《地权》所揭示的问题，但作者的国家视野、辩证思维、综合分析的路子值得我们学习和传承，作者对征地制度的战略思考值得我们深思，中国的现代化路径如何实践，中国特色的征地制度如何完善，值得我们深入实践，严肃思考。

（作者系华中科技大学中国乡村治理研究中心人员，博士生，邮编：430074。）

[参考文献]

- [1] 贺雪峰. 地权的逻辑 II——地权变革的真相与谬误. 北京：东方出版社，2013
- [2] 张曙光. 博弈：地权的细分、实施和保护. 北京：社会科学文献出版社，2011
- [3] 周其仁. 产权与制度变迁：中国改革的经验研究. 北京：北京大学出版社，2010
- [4] 陈柏峰. 农民上访的分类治理研究. 政治学研究，2012（1）
- [5] 周其仁. 还权赋能：奠定长期发展的可靠基础. 北京：北京大学出版社，2009；
- [6] 蔡继明. 中国征地制度改革的三重效应. 社会科学，2006（7）
- [7] 王绍光. 安邦之道：国家转型的目标与途径. 北京：生活·读书·新知三联书店，2007
- [8] 刘守英，周飞舟，邵挺. 土地制度改革与转变发展方式. 北京：中国发展出版社，2012