

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.04.02

论城市化中“民众诉求”推动的土地征收改革模式*

——温州土地征收实践的经验与启示

王华华,王尚银

(温州大学 法政学院,浙江 温州 325035)

摘要:目前,我国土地征收改革模式主要有“政府主导”驱动和“民众诉求”推动两种。温州“民众诉求”推动的土地征收改革模式,其典型特点是政府回应征地群众的“民生诉求”问题,通过“三分三改”给予农民“携土地资源用益物权”入城的市民身份,并创造农民可以“自由择业”的“宜农则农、宜商则商、宜工则工”的经济环境,使得被征地农民生活“有依靠”、工作“有奔头”。从温州征地模式的成功经验来看,“民众诉求”推动的土地征收改革模式,本质是“民众诉求”推动与政府“回应改革”,具有民主性、回应性、责任性特征,有利于化解城市建设社会风险和实现城市经济可持续发展。

关键词:土地征收改革模式;温州模式;返还地;民众诉求;三分三改;政府主导;土地资源用益物权;户籍制度改革;社会民生

中图分类号:F321.1

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)04-0011-08

On Land Expropriation Reform Mode Promoted by “Masses Appeal” in the Process of Urbanization

—Experience and Enlightenment from Wenzhou’s Land Expropriation Practice

WANG Hua-hua, WANG Shang-yin

(School of Politics and Law, Wenzhou University, Zhejiang Wenzhou 325035, China)

Abstract: Currently, China’s land expropriation mode mainly includes the expropriation “driven by government” and “by masses appeal”. The land expropriation reform mode of Wenzhou is promoted by “masses appeal”, the typical characteristics of which are that governments solve “the livelihood appeal” of the people whose land has been expropriated, use “three-separation and three-reform” to give urban resident status to the peasant by his “land resources use right” and create economic environment to let the peasants “freely conduct agricultural work, or conduct commercial work or conduct industrial work” by their own will, which makes the peasants whose land has been expropriated have the dependence for livelihood and have hope for working. Based on the successful experience of Wenzhou’s land expropriation mode, the essence of the land expropriation reform mode promoted by “masses appeal” is driven by “masses appeal” and the “reform responded by governments”, has the characteristics of democracy, resilience and responsibility and is beneficial to melt social risk in the urbanization construction and to realize sustainable development of urban economy.

Key words: land expropriation reform mode; Wenzhou Model; land returned; masses appeal; three-separation and three-reform; government-led; land resources use right; household register system reform; society and livelihood

* 收稿日期:2012-05-17;修回日期:2012-06-11

基金项目:温州大学创新基金项目(Wzu0101)“社会公正视阈下土地征收的政策困境与出路”

作者简介:王华华(1984—),男,湖北襄阳人;研究生,温州大学公共政策研究中心助理研究员,在温州大学法政学院学习,主要从事行政管理与公共政策研究。

王尚银(1956—),男,贵州贵阳人;教授,在温州大学法政学院任教,主要从事社会学理论研究。

一、引言

塞缪尔·亨廷顿(2008)认为,“现代化是近代以来世界历史发展的潮流和趋势,是一个世界性的历史进程”,但“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”“亨廷顿悖论”从一个侧面反映出“现代化”过程是一个社会实现“现代性”的“阵痛期”。同理,“城市性”能够带来社会的安定与繁荣,“城市化”则有可能引发社会冲突,特别是在城市化进程中丧失合法权益的社会群体,会通过各种方式阻碍“城市化建设”或影响“社会稳定”,像2008年甘肃“陇南征地拆迁”群体性事件、2010年江西“宜黄自焚事件”、2011年云南“绥江村民不满征地安置的堵路事件”等。因此,深入研究城市化中土地征收改革的模式问题,寻求科学合理的改革路径,有助于实现城市建设中土地征收科学化、理性化、和谐化地进行。

依照城市建设驱动力的来源,城市建设主要有两种模式:一种是自下而上的社会公众需求驱动的“建设城市”模式,其动力主要源于社会公众对城市扩建的需求,由社会公众影响政府去开发和建设城市;另一种是自上而下的政府部门需求驱动的“城市建设”模式,其动力主要源于政府部门依靠城市扩建来解决社会、经济、政治问题的需求,由政府主动提出并倡导社会公众去开发和建设城市(王华华等,2012a)。事实上,城市建设的两种模式也包含着相对应的土地征收改革模式:一是“民众诉求”^①推动式的土地征收改革模式。在自下而上的社会公众需求推动的“建设城市”模式中,其土地征收典型特点是:利益分配反映民众诉求,被征地群众对于“建设城市”持一种赞成、支持的态度,民众诉求能够有效地推动政府土地征收政策的改革,使得土地征收政策更加科学化、民主化、合法化;二是“政府主导”驱动式的土地征收改革模式。在自上而下的政府部门需求驱动的“城市建设”模式中,其土地征收典型特点是:利益分配反映政府意愿,被征地群众对于“城市建设”持一种被动、消极的态度,其土地征收政策执行的阻力主要源于利益分配受

损的被征地群众,能否改革成功关键还在于被征地群众的“民众诉求”是否被满足。

目前,我国城市化类型主要是后一种,即政府驱动“城乡一体化”的“城市建设”模式。一方面,在“城市建设”模式下取得了巨大的城市化政绩;另一方面,也在“城市建设”模式下激化了“建设用地”与“农业用地”之间“此消彼长”的关系矛盾(温铁军等,2011)。为了解决城市化中土地征收的难题,学术界开始了不少关于土地征收改革模式的研究。当前,学术界对于自上而下“政府主导”驱动式的土地征收模式研究较多^②,而对于自下而上“民众诉求”推动式的土地征收模式研究较少^③。而温州城市化中的土地征收改革实践,充分体现了“民众诉求”推动的特点,既有其成功的独特性,又有可以在全国范围普遍推广的共性。因此,为弥补有关研究的不足,本文以温州土地征收改革实践为案例,科学总结温州土地征收改革的成功经验,研究城市化中“民众诉求”推动的土地征收改革模式,以期能推动有关理论研究,并为土地征收改革实践提供参考。

二、温州城市化中的土地征收改革实践

1. 温州将军村征地的实践:自下而上“民众诉求”的推动

鹿城区是温州市城市化建设的典型成果之一。20世纪90年代初,由于温州民间社会的成长,迫切需要加快城市化进程,以“造城”来满足居民对于城市生活与发展的需要,温州市鹿城区的规划建设因此应运而生。具体而言,当时温州市鹿城区城市化建设面临的困境主要有如下几方面:(1)制度层面上,历史规划欠科学,政策执行欠合理。在法制建设相对不健全的情况下,市场经济运作的“盲目性”特征,使得早期温州市鹿城区的城市化建设缺乏科学规划,越权批地、乱占耕地、侵吞耕地的问题较严重,造成了工商业用地与农业建设用地比例严重失衡。(2)环境层面上,土

① 这里“民众诉求”有其特定含义,是指在城市化中涉及土地征收的民众,基于承担的城市化代价而提出的与代价相当的、符合合理性的合法性“诉求”,主要包括资源权诉求、生存权诉求、发展权诉求等。

② 既有研究成功模式的,像重庆“地票”交易征地模式(这是一种自上而下、由政府主导的保护被征地群众合法权益的土地征收模式,即在土地征收过程中,把保护农民合法权益作为前提,从乡村取得土地必须还利于民,使得城乡建设融合发展);又有研究经验教训的,比如甘肃“陇南征地”、广东“乌坎征地”等(蔡继明,2009)。

③ 由于这方面成功的典型案例很少,导致了对其研究的匮乏。

地质量整体下降,环境污染日益严重。缺乏整体科学规划的城市建设后果之一,便是土地利用质量的整体下降,城区环境的污染问题日益严重(易千枫,2008)。(3)利益层面上,市场主体维权意识强,城市规划利益协调难度大。温州是一个民间社会强大的城市,鹿城区进一步的城市化建设,必然涉及土地资源利用的调整问题,也就必然涉及包括城市居民、边缘区农民、外来务工人员、国有企业、私营企业、个体户、社会中介组织等各个市场主体切身利益。如果土地征收的利益调整不到位,将严重影响社会稳定。

因此,如何在城市化建设中建立“深入了解土地征收的民情、充分反映征地利益的民意、广泛集中征地方案的民智、切实珍惜城市建设的民力”的决策机制和执行机制,使得城市化建设中的城市规划与土地征收更加理性化、科学化、民主化、合法化,显得颇为重要。温州鹿城区的城市化建设实践,充分反映了被征地群众的“民众诉求”,创造了一种自下而上、民间要求的保护被征地群众自身合法权益的土地征收模式,即温州“返还地”模式。其中,温州市鹿城区“将军村”的土地征收实践,是“返还地”模式的典型(见表1)。

表1 温州市鹿城区将军村土地征收改革实践

土地征收政策执行		公告	“民众诉求”反应	反馈	土地征收决策修正执行	
温州鹿城 征地 拆迁 方案	农村承 包地	征地补偿方式: 补偿款	公告 执行	将 军 村 村 民 的 利 益 诉 求	民主 推动	改革对象: 村两委 与村集体利益之间 存在矛盾,须化解。
		归属对象: 村民个人				
	村民宅 基地	征地补偿方式: 补偿款 +安置房				
		归属对象: 村民个人				
	村集 体 公地	征地补偿方式: 补偿款				
		归属对象: 村委会				
温州市政府土地征收政策改革设计		推动	“民众诉求”对政府改革的启示			

注: 依据温州市人民政府网站发布的鹿城区征地拆迁公告内容及实施反馈情况, 结合政策分析模型制作。

温州将军村在鹿城区旧城改造建设的土地征收中,自下而上、自发要求“保护”自身合法权益,即在土地征收中不是获得“社会补偿”,而是“社会赔偿”;不仅是静态的征地拆迁款,而且是动态的征地政策优惠保障;既能够保证征地后的“生存权”,也能够保证进城后的“发展权”(王华华等,2012b)。依据《土地管理法》第四十八条“征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见”的规定,将军村村民合理提出关于“土地征收社会赔偿”方案的具体建议,以维护自己的合法土地用益物权。将军村村民主要提出了三点“民众诉求”: (1) 土地征

收的社会赔偿方案应由全体村民会议表决,认为村委会只是土地征收中的“中间组织”,不具有掌握土地征收赔偿款使用和分配的权力,以避免村两委组织腐败的问题; (2) 土地征收的社会赔偿款和土地征收福利,应按照村民持有土地的份额进行等额划分,以保证分配的社会公正性; (3) 土地征收应实现“土地”换“福利”的基本目标,并认为土地征收应按照“现金补偿+返还地安置”的方式进行,以保证村民对土地的需求。温州将军村村民的“民众诉求”得到了政府的回应,成功地用10亩农业用地换来了5亩非农业用地(即“返还地”),同时获取了与外界一样的土地征收赔偿款,既“保护”了自身的合法土

地权益,也为其农民市民化的身份转型创造了物质条件。

结合将军村征地实际情况,“民众诉求”对温州市政府土地征收改革的启示,主要表现在以下几方面:(1)厘清村两委组织与村集体经济组织之间的关系。由于村两委组织的政治权力,较易获得村集体经济组织的盈利收入,进而侵害到村民合法权益,使得农民与村两委、村集体经济组织与村两委之间的利益关系紧张;化解村两委政治组织与村集体经济组织之间的紧张关系,是土地征收政策政治层面改革的一个关键问题。(2)农民土地用益物权收益保护的问题。一般而言,农民拥有宅基地使用权和耕地承包使用权,这两类土地的使用权是保障“农民应该享有土地用益物权收益”的法律权利的基础,也就是农民的“命根”。城市化建设中的土地征收不应该用低代价的方式征收农民“保命”的土地,而应该保护农民土地的用益物权,使农民能够在征地后获取较为公正的收益,以提高农民征地后的生活水平,进而提升城市建设的“品质”。(3)保护进城农民土地需求的问题。是不是所有的

进城农民都愿意丢掉土地而转型去务工,答案显然不是完全肯定的。因此,城市化建设的土地征收中,必须重视进城农民中“愿意继续务农、善于务农的农民的土地需求”问题,改革城乡二元体制下“户籍身份”与“土地资源权益”捆绑的问题。温州鹿城区将军村村民对于“置换地”的需求,从一个侧面反映出了这个问题。

2. 温州“三分三改”的实践:政府回应民众诉求的改革

当前,“稳定压倒一切”成为我国构建社会主义和谐社会的一项重要政治任务,各级政府都把“社会稳定”与“民生幸福”建设作为一个重要政绩考核内容,客观上有利于社会经济发展和社会长治久安。2011年,温州市政府总结了鹿城将军村等地土地征收改革的经验,主动提出以“三分三改”为主要内容的“理性化的土地征收,科学化的城市建设”发展政策(见表2)。这既是对被征地群众“民众诉求”的积极回应,也是“自下而上”由“民众诉求”推动的土地征收改革模式的真正形成。

表2 温州市“生产·生活·生态”三生融合^①的城乡一体化建设模式

政策目标	政策内容		关系博弈	执行方式	政策绩效
	“三分”内容	“三改”内容			
理性化的土地征收	“政经分开”:村“两委”会政治组织与村集体经济组织相分离,利于维护村民收益。	“股权制改革”:对村级集体经济中的非土地资产进行股份制改革,可以流动。	政府、村民、村“两委”、村集体企业之间的关系博弈。	经济手段:用“政经分开”使农民在非土资产股改中获益。	“三分三改”,既使得土地征收更加理性化,也使得城市建设更加科学化,从而构建“生产·生活·生态”三生融合的城乡一体化建设的“幸福温州”模式。
民众诉求 → 推动改革	“资地分开”:土地资产与非土地资产分开,利于土地使用权流动。	“农用地改革”:对农用地、宅基地和建设用益物权改革。	政府、村民、开发商之间的关系博弈。	法律手段:用法律方式确认农民的土地用益物权。	
科学化的城市建设	“户产分开”:户口与土地产权关系分开,利于农民群体市民化。	“户籍制改革”:农村户口改为城市户口,原有农户的土地用益物权不变。	政府、村民、市民之间的关系博弈。	行政手段:用行政方式确认农民户籍“携权”流动。	

注:依据温州市人民政府网站发布的“十二五”规划内容及实施考核情况,结合政策分析模型制作。

^①温州市政府希望通过“三分三改”的城乡一体化建设模式,努力把温州建设成为生产发展、生活改善、生态优美“三生融合”的现代化国际大都市,满足温州人民群众日益增长的物质、文化、生态需求。

由表2可知,温州市实施以“三分三改”为政策主体内容的土地征收改革尝试,实际上是回应“民众诉求”、保护被征地群众自身合法权益的土地征收模式。这种政府受“民众诉求”推动、保护农民合法土地权益的城市化土地征收模式,有三个重要特征:珍惜农民的资源权、重视农民的生存权和尊重农民的发展权。基于在土地征收中“保护农民合法土地权益”的政策考虑,温州市政府着眼于实际,定位于未来,以“三分三改”为核心,以中心镇建设为平台,以农房集聚改造为切入点,促进农民转变为市民、农村转变为社区、传统农业转变为现代农业,从而促进“生产·生活·生态”三生融合的城乡一体化建设。具体而言,回应“民众诉求”,围绕着保护农民资源权、生存权、发展权的需要,“三分三改”政策从以下三个方面促使土地征收和谐化进行:

(1)经济层面:“政经分开”“股权制改革”保收益。城市化建设中的土地征收能够和谐进行,最关键、最根本的是土地征收中的利益分配问题。利益分配得好,大部分农民也愿意进城实现“市民化”的身份转型。温州市政府基于这一点,提出“政经分开”^①和“股权制改革”^②,以利于农民获取城乡一体化建设中的非土地资源权收益,保障农民“进城无后顾之忧”。“政经分开”“股权制改革”的政策,是政府、村民、村两委、村集体企业之间关系博弈的结果,它使农民在非土地资产改革

中获益,从而为土地被征收后的农民增收解决了后顾之忧问题。

(2)法律层面:“资地分开”“农用地改革”安民心。依据我国《宪法》《土地管理法》相关规定,“土地所有权归国家所有和村民集体所有”。土地所有权不能轻易地在市场上交易流动,城市化建设中的土地征收主要是基于“公共利益”而发生的土地由“村集体所有”到“城市国家所有”的转变,其实质是土地使用权在公有制范围内的移交问题。基于此,温州市政府为了让农民在土地征收中获益于土地的用益物权,从而自愿接受征地拆迁,提出了“资地分开”^③“农用地改革”^④的制度设计。“资地分开”与“农用地改革”在法律层面的确认,确保了农民的土地用益物权,使得农民进城有了“安民心”的物质基础。

(3)社会层面:“户产分开”“户籍制改革”促发展。温州市城市化建设面临两个方面的难题:一是城区“村落”改建的城市化困境,二是农民进城的“户籍”限制问题。这两个方面的问题,核心是农民能否在城市化建设的土地征收中获取“生存权”和“发展权”的问题。大量城中村、城郊村、城边村的出现,影响了温州市工业化、商业化、城市化建设的步伐。如何改造三村,需要解决现行农村土地的用益物权等产权问题以及户籍与城市公共服务“捆绑”的城乡二元体制问题(薛晴等,2012)。温州市通过“户产分开”^⑤和“户籍制改革”^⑥,解决了农民

①“政经分开”,即把村支部委员会和村民自治委员会与村级集体经济组织分开,两委组织的运作经费不再由村集体经济组织埋单,而由地方政府财政支付,从而使得村级集体经济组织的企业收益归村民成员所有,以利于农民增收。

②“股权制改革”,即对村级集体经济中的非土地资产进行股份制改革,改革之后,无论是否发生“土地征收”,农民可持股继续获得收益,也可自由出让自己的非土地资产股份而获益。

③“资地分开”,即把土地资产与非土地资产分开,解决目前地方政府对土地资产和非土地资产“捆绑”管理“过死”的问题,在保证土地资产公有化的前提下,使得非土地资产能够进入市场自由流动(姜晓萍等,2011)。

④“农用地改革”,即依据农村土地使用性质进行分类管理(大致划分为农村耕地、农村宅基地、农村集体建设用地),对农村土地分类进行用益物权改革,以提高农村土地资源配效率:(1)农村耕地实行“权属性质不变、用途不变、量质不变”三不变的流转,可以促进耕作土地相对集中,实行规模化、产业化经营,提高生产效益;(2)“农村宅基地”可置换“城市房产”,以帮助农民进城安居,既能有效降低农民进镇入城的安居成本,又能实现房产增值,增加农民财产性收入,并有利于促进城乡公共服务均等化;(3)实行农村集体建设用地可以同国有土地一样进入市场的政策,促进农村建设用地土地交易市场的形成,从而把农村建设用地资源转化为城市发展的要素,充分激发城市化的动力和潜能。

⑤“户产分开”,即把农民户口与农民拥有的产权分开,使农民在农村所享有的各项权益(包括土地承包权、宅基地用益物权、集体经济权益等),不因农村户口转换成城市户口而改变,也不因居住地变化而改变。

⑥“户籍制改革”,即户口以实有人口、实有住所为依据,按居住地登记,剥离依附在户口制度上的身份、职业、公共服务、社会保障等附属功能,还原户口本来的社会管理功能。从社会层面而言,户籍制度改革后,农民和市民可以同等享有城镇居民的待遇,同时保护农民在原来农村享有的正当权益,农民就可以自愿进镇入城转变成市民,从而加快推进城市化建设。

进城后的产权问题,以及农民市民化后的公共服务供给问题,从而使农民由“被动入城”向“主动进城”过渡。“户产分开”“户籍制改革”的政策,使农民不再“迷信”农民身份,转变为市民身份后,也可以拥有原有的土地资源权益,还可获得市民享有的公共服务,使农民更加主动接受“城市化”建设,促进城乡一体化发展。

温州市回应“民众诉求”,实行“三分三改”,其政策意义在于:(1)有利于城市化建设中土地征收政策的和谐化执行。“三分三改”政策,保护了农民土地上的用益物权,使得农民由“被动入城”转向“主动进城”。政府可以不再用“强制征地”的手段征收土地,可以采用市场采购、调换、土地增值入股分息等手段征集建设用地,也可以预先收购进行土地储备,减轻土地升值带来的矛盾,从而大幅度减少土地征收引发的“上访”事件(王华华等,2011)。(2)有利于促进人才流动,繁荣城乡经济。“三分三改”政策解决了农民进城的“后顾之忧”的土地利益问题,使农民可以转变成市民,职业身份也从农业领域向工业、服务业转移,以便更好地投入到城市化建设中。同时,农民有了更多的收入,也会促进消费,扩大经济发展的内需,进而促使城市经济、社会、政治可持续发展。(3)有利于城市建设科学规划土地,提高土地资源的使用效率。总之,“三分三改”政策把农村土地科学地划分为农村耕作地、农村宅基地、农村集体建设用地,并进行产权改革,使农民充分掌握土地用益物权,进而合理引导农民接受“城乡一体化建设”理念,为城市化建设中的土地征收和谐化进行创造条件,从而形成了“政经分开、资地分开和户产分开”的温州土地征收新模式。

三、温州“民众诉求”推动的土地征收改革的本质、特征与意义

城市化中非理性的土地征收,容易造成的两个主要问题是经济发展不可持续和社会风险难以避免。温州市在城市化建设的土地征收中,能够实现征地拆迁无群体性事件发生、和谐化进行,其走出的“自下而上”的“民众诉求”推动的土地征收改革路径,对于城市化建设中土地征收的理性化有着重要的借鉴意义。

1. 本质:民众诉求推动与政府回应改革

城市化中“民众诉求”推动的土地征收改革模

式,主要是指在政府发布城市规划方案后,涉及土地征收的群众对于原征地赔偿方案提出“利益诉求”,并由政府回应“民众诉求”,修正原征地赔偿方案,以保证“征地群众满意”,从而进行和谐化的土地征收。其本质包括两个方面:一是“民众诉求”的提出,二是政府回应“民意”。具体而言,是指由“民众诉求”推动政府征地方案更为客观的、准确地“反应群众意愿”,实现土地征收中的利益赔偿由政府“自以为是”向群众“自认为是”的转变,从而促进城市化建设中的土地征收“保民生”与“谋发展”双重目标的实现。比较而言,“民众诉求”推动的土地征收改革模式,在本质上不同于“政府主导”推动的土地征收改革模式,主要体现在:

(1)“政府主导”驱动的土地征收改革模式,“重发展”“轻民生”。马克思、恩格斯曾预言:“社会主义并不要求取消地租,而是把地租收归社会”(马克思恩格斯选集,1995)。许多城市建设开发商的理论代言人,甚至一些地方政府出于获取“土地财政”的需要,基于马克思、恩格斯的这个预言,把马克思社会主义地租理论,“歪曲”为现阶段城市化建设中“土地征收带来的‘土地增值’归公论”的理论依据。并且,地方政府在土地征收实践中“发展”出一种“捆绑逻辑”征地理论,认为“城市化=农村土地国有化+农村农民市民化”,把“农民市民化”同“土地国有化”捆绑在一起,强制推行“市民身份”换“农民土地”的政策(王春超等,2012)。“捆绑逻辑”征地理论,简单地通过“给予农民市民化的身份”就把“农民的土地承包经营权”收回了,使得“城市化”简单等于“把农村土地国有化,把农民身份市民化,市民化的农民土地增值归公化”,扩大了地方政府的土地增值权益,却损害了农民的切身权益。因此,不同于“民众诉求”推动的土地征收改革模式,“政府主导”驱动的土地征收改革模式缺乏对“保民生”目标的追求,在实践中体现出“轻民生”的特性。

(2)“政府主导”驱动的土地征收改革模式,其土地征收过程否定“民众诉求”,缺乏“政府回应”。“政府主导”驱动的土地征收改革模式,把政府意志“自以为是”民众意愿,强加给被征地群众,一旦遇到群众异议,则采取简单的行政强制,如甘肃“陇南

征地强拆”事件、广东“乌坎征地”群体性事件等,既破坏了政府“行政为民”形象,又不利于政府和群众关系的长远发展(温家宝,2012)。从社会主义社会公正的视角来看,让一部分失地农民群众来承担城市化建设的“代价”,而其他社会成员来享受城市建设的“成果”,显然是不合适的、非理性的土地征收方式,容易因“社会不公”引发群体性事件,进而为城市经济可持续发展和社会可持续稳定埋下隐患。城市化中理性的土地征收政策,应该像温州回应“民众诉求”的征地模式那样确立“谋发展”和“保民生”的双重政策目标。“民众诉求”推动的土地征收改革模式,其“谋发展”与“保民生”的政策目标之间的关系,犹如“车之两轮,鸟之双翼,合则两美,离则两伤”。两者的有机统一,既“谋发展”,城市建设有财力;又“保民生”,农民交地有动力,才能实现城市化建设中土地征收的和谐化。

2. 特征:民主性、回应性与责任性

(1)民主性。民主性是“民众诉求”推动的土地征收改革模式的首要特征。只有“讲民主”“学民主”“行民主”,才能保证城市化中土地征收工作“从群众中来,到群众中去”,认真听取群众意见,汇总征地群众“民众诉求”,进而为推动土地征收改革提供“璞玉”般的“民众诉求”。温州“三分三改”的土地征收政策就得益于“民众诉求”的推动。而“政府主导”驱动的土地征收改革模式,则在土地征收政策制定与执行中缺乏民主性,甚至无视“民众诉求”,如广东“乌坎征地”群体性事件、云南“绥江征地阻路”事件等。

(2)回应性。回应性也是“民众诉求”推动的土地征收改革模式的重要特征之一。“民众诉求”只有在土地征收中得到政府相对应的“诉求回应”,实施让被征地群众满意的土地征收改革,才能真正实现“民众诉求”推动的土地征收改革模式。而“政府主导”驱动的土地征收改革模式,则不具有回应性的特征。温州鹿城将军村的土地征收中,政府对于将军村的“民意诉求”持一种理性的、负责的、民主的态度,并对“民意诉求”做出了让将军村群众满意的“返还地+现金”赔偿的“回应”。

(3)责任性。权力制约问题是法治国家建设中的重要问题。现代法治国家应着力建构一种

“责任性权力”。“政府主导”驱动的土地征收改革模式,在执行中遇到“民众维权”时,往往采取简单的行政强制,不符合法治政府的责任性要求(贺雪峰,2010)。而“民众诉求”推动的土地征收改革模式,则在土地征收中对“民众诉求”负责任。在城市化建设的土地征收中,不能不负责任地、简单地对“农村的土地”实行“计划经济化”的配置——“行政定价”,而对“农村的农民”实行“市场经济化”配置——“竞争就业”,而应该帮助农村、农业、农民实现全面发展,即“农村城镇化、农业现代化、农民职业化”。温州作为市场经济改革的典型城市之一,其在城市化建设的土地征收中,积极对“民众诉求”负责任,确定“谋发展”与“保民生”双重政策目标,采取“三分三改”的经济方式,优化土地资源配置环境,既给予农民“携土地资源用益物权”入城的市民身份,又为农民创造“自由择业”的经济环境,主要包括:给予土地被征收的农民“返还地”和“置换地”政策,让农民“宜农则农”;给予土地被征收的农民创业优惠政策,让农民“宜商则商”;给予土地被征收的农民职业转型培训政策,让农民“宜工则工”。

3. 意义:经济发展可持续与社会风险可化解

理性化、科学化、和谐化的土地征收,应该在经济上给予被征地农民以保护性的政策,以保证农民被征地后有足够的资源维护“生存权”和“发展权”,而不是目前大部分“政府主导”驱动的土地征收改革实践中给予农民的“最低生活保障”补偿。地方政府为了城市建设、GDP 政绩考核指标,依靠行政强制力量肆意吞并农村土地或大量对城郊地区进行“低价”圈地、扩张城市规模,是一种非理性的土地征收行为。这种土地征收行为,不注重城市建设的“品”和“质”,既不利于提升城市建设文化含量,也不利于提高城市居民的生活水平(张曙光,2011)。目前,一些城市建设中,过多注重开发建设的 GDP 增长和“土地出让金”带来的财政收益,而不顾及被征地群众的征地前后的“民生”问题和“发展”问题。失地农民在土地征收中丧失了合法权益。低收入会限制消费水平,低消费又会限制生产发展,进而导致城市经济难以持续发展。温州“民

众诉求”推动的土地征收改革模式,既能够在回应“民众诉求”中“保民生”,又能够在和谐的土地征收中“谋发展”。可见,相比“政府主导”驱动的土地征收改革模式,“民众诉求”推动的土地征收改革模式更具有民主性、回应性、责任性的特点,也更能够有助于化解城市建设社会风险、实现城市经济发展可持续。

四、结语

概而言之,理性的城市化土地征收,应本着“以农民为本”“与农民为善”的工作态度,使得城市化建设中的土地征收,既能“化地”(实现工程建设现代化),又能“化人”(实现农民身份转型市民化)。温州“民众诉求”推动的土地征收改革模式,其典型特点是回应征地群众的“民生诉求”问题,通过“三分三改”给予农民“携土地资源用益物权”入城的市民身份,并创造农民可以“自由择业”的“宜农则农、宜商则商、宜工则工”的经济环境,使得失地群众生活“有依靠”,工作“有奔头”。其主要启示在于:城市化中理性的土地征收,无论是“自下而上”的“民众诉求”推动的土地征收改革,还是“自上而下”的“政府主导”驱动的土地征收路径,都必须以“满足人民群众日益增长的物质文化需要”为城市化建设的最终目标,应该确立“谋发展”与“保民生”的双重政策目标;要利用“经济手段”的政策工具,保障农民的资源权、生存权和发展权;同时,利用“劝导教育”政策工具做好宣传工作,在合法程序下慎用“行政强制”政策手段;并将“经济发展可持续”和“社会风险可化解”作为土地征收政策绩考的两个重要标准,以推动城市建设中土地征收的理性化、科学化、和谐化。

参考文献:

- 蔡继明. 2009. 农村建设用地流转模式的比较与选择[J]. 经济学动态(9):64-67.
- 贺雪峰. 2010. 地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去[M]. 北京:中国政法大学出版社:138.
- 姜晓萍, 衡霞. 2011. 农村土地使用权流转中农民权利保障机制研究[J]. 政治学研究(6):65-73.
- 马克思, 恩格斯. 1995. 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社:128.
- 马克思, 恩格斯. 1995. 马克思恩格斯选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社:545.
- 塞缪尔·P·亨廷顿. 2008. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海:上海人民出版社:118.
- 王春超, 荆琛. 2012. 中国城市化进程中农民工对经济产出的贡献与收益分享[J]. 经济社会体制比较(2):41-49.
- 王华华, 陈国治. 2012a. 我国城市化中土地征收引发的群体性事件防控研究[J]. 中国政治(1):26-32.
- 王华华, 王尚银. 2011. 善治视域下的“村民自治”与“村官自治”[J]. 安徽行政学院学报(2):77-81.
- 王华华, 王尚银. 2012b. 中国土地征收政策社会公正化:由“保障”到“保护”[J]. 理论与改革(3):51-55.
- 温家宝. 2012. 准确把握农业农村发展中的几个重大问题[J]. 新华文摘(7):4-7.
- 温铁军, 郎晓娟. 2011. 中国农村社会稳定状况及其特征:基于100村1765户的调查分析[J]. 管理世界(3):66-76.
- 薛晴, 刘俊英. 2012. 马克思主义城乡融合思想与我国省域城乡一体化发展[J]. 改革与战略(1):36-38.
- 易千枫. 2008. 对我国城市经营型旧城改建实践的思考——以浙江省温州市为例[J]. 规划师(4):59-63.
- 张曙光. 2011. 对温州模式的若干思考[J]. 浙江经济(1):14-15.

(编辑:夏冬;校对:段文娟)