

## 中国城镇化进程中土地征收模式转型研究\*

### ——从保障农民生活到保护农民权益

王华华<sup>1,2</sup>

(1.中共江苏省无锡市委党校,江苏 无锡 214086; 2.南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210093)

**摘要：**以“保障被征地农民现有生活水平”为政策基调的“保障式”土地征收模式，在快速推进中国城镇化发展取得显著成效的同时，也由于利益分配矛盾凸显而带来相应的社会风险和社会矛盾，进而引发了一些群体性冲突。“保障式”土地征收模式，在制度设计上存在《土地管理法》与《宪法》及《物权法》之间的衔接矛盾以及土地征收政策效果与城镇化目标之间的政策悖论，在运行机制上则体现为政府（开发商）与农民之间只有“自上而下”的单向对话机制以及对土地征收“行政强制”的约束和监管不足。随着新型城镇化的推进和生产水平水平的提高，国家有经济能力对土地征收实施更高水平的社会赔偿，土地征收模式应在马克思主义社会公正理论指导下向以“保护被征地农民长远发展权益”为目标的“保护式”土地征收模式转型升级。“保护式”土地征收模式的建构，关键在于利益分配的公正和对话机制的公平，需要修订征地补偿政策，构建多元化的土地征收社会赔偿政策体系，并建立和完善“公示—反馈—公告”的民主决策机制以及“农民—政府—开发商”合作的平等协商机制。

**关键词：**土地征收；新型城镇化；社会公正；土地征收补偿；共享发展；土地权益；社会赔偿；民主决策机制；平等协商机制

中图分类号：F301.1；F293.2

文献标志码：A

### 一、引言

美国政治学家塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）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”，“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。”（亨廷顿，2008）“亨廷顿悖论”也适用于“城镇化”和“城镇性”之间的关系，“城镇性”是一种城市建设所要达到的理性状态，具有较强的社会稳定性和现代性；而“城镇化”过程中则可能因为不合理的征地拆迁引发群体性事件等社会冲突行为，具有社会不稳定性 and 现代化特性。中国的城镇化过程，主要有城市扩展、建立开发区、旧城改造、村庄产业化、建设新区和新城、乡镇产业化、建设中央商务区等七种推进方式（李强等，2012），不论是哪一种方式推进城镇化，均会涉及土地征收问题。政府在城市建设中不可避免地需要征收土地，而在征收土地前、中、后所引发的一系列问题，都是土地征收问题（潘嘉玮，2009；刘云生，2010；王坤，2010；张广辉等，2016）；当土地征收中出现利益分配不公正时，则会引发群体冲突。因此，深入研究土地征收中利益冲突产生的原因以及土地征收制度和实践中存在的问题，进而改进和完善土地征收政策和机制，对于更好地维护社会稳定和推进新型城镇化发展具有重大理论价值和现实意义。

我国现行土地征收模式的成型，始于1987年1月1日实施的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），该法并经过三次修订完善，分别是1988年修订、1998年修订和2004年修订，其中，2004年的修订突出表现在“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”等

\* 收稿日期：2016-09-14；修回日期：2016-10-18

基金项目：国家社会科学基金重点项目（16ASH006）

致谢：感谢南京大学马克思主义学院副院长王建华博导的学术思维点拨。

作者简介：王华华（1984—），男，湖北襄阳人；讲师，博士研究生，在中共江苏省无锡市委党校任教、南京大学政府管理学院学习，主要从事现当代中国政府与政治及城镇化政策研究；Tel: 15062289389, Email: wanghuahua2008@126.com。

相关规定上，为加快城镇化建设增强了土地征收的合法性（汪振江，2008；张千帆等，2012；刘婧娟，2013）。笔者认为，从被征地主体——农民角度看，我国现行土地征收政策的基调为“保障被征地农民维持现有的生活水平”，以补偿款为主，辅之以就业安置、社会保障、公共服务等内容，尚不能完全满足被征地农民的利益诉求；同时，一些地方政府由于利益驱使在实际操作中实施的地方“版本”或地方“特色”不完全符合规范，导致被征地农民失地后生活水平相对降低或生活预期不确定性增强。所以，随着城镇化步伐的加快，越来越多的农民在征地中愈加重视初次补偿利益分配问题，一旦认为在土地征收过程中利益受损，便会采取群体性行动以寻求补偿利益分配问题的解决。根据国土资源部统计，每年因城镇建设或区域规划调整涉及的征地将近 20 万公顷土地，因征地利益诉求得不到合理解决而引发的群体性上访事件占农村群体性上访事件的 65% 以上，已成为影响我国社会稳定的一个重要因素（唐庆鹏等，2016；肖唐镖等，2016）。

当前，我国学术界关于土地征收问题的研究主要集中在以下几方面：一是对发达国家和地区的经验借鉴（王慧博，2009；徐勇，2013；沈飞等，2015；衡爱民，2015；黄宇骁，2015；李海霞，2016；黄冠豪等，2016）。美国、英国、日本等发达国家和地区的征地制度有一个共同点，就是保护处于弱势地位的农民的权益，不经过正当的合法程序，不能非法侵犯公民个人的土地、房屋等财产；而中国的土地征收实践在这一方面不够重视。二是土地征收中的“公共利益”研究（刘运宏，2007；徐勇等，2011；华生，2013；周联合，2016）。土地征收过程中的“公共利益”不是简单的“全民利益”；事实上，除了大型铁路等国家工程外，大部分市政工程的征地只是造福于一个城市的“市民利益”，土地征收不能借“公共利益”之名而行“私有利益”之实。三是土地征收制度与程序研究（王玉波，2013；潘嘉玮，2009；汪玉凯，2013）。我国目前土地征收制度的制定和变迁以政府主导的强制性变迁为主、人民群众可以接受的诱致性变迁为辅，随着经济发展转型和改革深化，土地征收制度也面临着大调整和大改革。四是土地征收补偿研究（郭跃，2013；王红建，2013；彭小霞，2013；叶必丰，2014；陈晓芳，2013；许可，2013；高志宏，2014；李增刚，2015；孔祥智等，2016）。在城镇化过程中，土地征收已成为不可避免的一个社会问题，问题不在于是否征收土地，而在于征收多少、补偿多少的问题。关于城镇化中土地增值利益的分配问题，学界有诸多观点，但应关注和保护农民合法权益已是不争的共识。五是土地征收后失地农民就业研究（王华华等，2012；徐勇，2013；杨庆峰，2016）。目前，相关研究主要集中在要不要让农民继续从事农业生产，是让农民参加职业培训转化为职工、还是让农民成为依靠土地享受土地开发增值收益的有产者等方面。

客观而言，我国学术界对于城镇化土地征收问题的研究已经相当全面，产生了不少理论成果，也在实践中取得了一定成效，突出表现在土地征收补偿数额的增长和补偿安置方式的多样化等方面（王红建，2013；杨建顺，2013；孔祥智等，2016）。然而，在如何改进土地征收政策方面，现有研究基本没有突破我国《土地管理法》所设定的土地征收补偿政策基调，所提政策建议多为“完善土地征收补偿发放机制”“促进农民市民化身份转型”“完善对失地农民的就业培训机制”等，并未涉及土地征收补偿政策的根本。

本文将我国现行的土地征收模式称为“保障式”土地征收模式，其特点是：政策上只给予被征地农民保障其现有生活水平的补偿，实际操作中往往以低于市场价值的“价格”购买土地，甚至不考虑被征土农民的真实意愿强制实施土地征收（姜晓萍等，2011；王华华等，2012；温铁军，2013）。这种初级版本的“保障式”土地征收模式，一方面，为我国快速城镇化降低了显性成本，取得了“高楼大厦”的城镇建设绩效；另一方面，也提高了城镇化可持续发展的隐性成本，激化了社会矛盾（张海波等，2006；童星等，2006；王华华等，2012；吴春梅等，2014；肖唐镖等，2016）。城镇化土地征收政策的出发点是“维护农民利益”，但是，各个地方版的土地征收政策在执行中的表现却良莠不齐，甚至在部分土地征收强制实施中引发了群体性事件。究其原因，不排除部分农民的“漫天要价”以及个别官员的腐败行为，但也应当看到“保障式”土地征收模式在制度设计和运行机制上存在的问题。当前我国城镇化土地征收中之所以“抗征收”“防拆迁”“老不信”等问题频出，归根结底在于利益分配还存在不符合社会公正的地方，如果不突破《土地管理法》所设定的土地征收补偿政策基调，仅限于对现有政策的“修修补补”，将不能解决根本问题（柴涛修等，2008；李富田，2009）。随着经济发展方式的转型和新型城镇化的推进，土地征收模式也亟待转型升级，那么，转型的方向和路径在哪里？本文在探究初级版“保障式”土地征收模式（保障被征地农民现有生活水平）存在的问题基础上，运用马克思主义“社会公正”理论探讨土地征收模式转型的价值取向，进而提出应向升级版“保护式”土地征收模式（保护被征地农民长远发展权益）转型升级，并

主要从制度创新和机制完善两个方面进行了模式构建。

## 二、初级版“保障式”土地征收模式存在的问题

### 1. “保障式”土地征收模式的制度设计缺陷

从学理角度来看,“保障式”土地征收模式的制度设计存在一定缺陷,主要表现在:

#### (1)《土地管理法》与《宪法》及《物权法》之间存在衔接矛盾

当前,在土地征收中的权益分配与保护方面,相关法律规定之间还存在着一些碎片化现象,即法规之间缺乏有效的整合,主要在于《土地管理法》与《宪法》及《物权法》等之间存在衔接矛盾。《中华人民共和国宪法》(2004年修正)第十条规定“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《宪法》强调土地必须得到合理利用和开发,并不得以“公共利益”之名剥夺或削弱被征地人民群众的合法权益,其依据是《宪法》第十三条规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”。《中华人民共和国物权法》第四十二条规定“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益”。

虽然《宪法》和《物权法》规定要保障被征地群众享有的土地用益物权,但是实际的土地征收却是以《土地管理法》为标杆的。《土地管理法》第十四条和《中华人民共和国农村土地承包法》第二十条都规定“土地承包经营期限为三十年”,即实际征地补偿也以土地年产值的最高三十倍进行赔付,这与《宪法》和《物权法》规定的“长期保持土地使用权稳定”实际上是矛盾的。因为如果不被征地,被征地农民在三十年耕地承包期结束后,仍然对原有的承包地享有“自然续约”承包权,并继续获取相应收益。因此,《土地管理法》规定征地补偿以土地年产值的最高三十倍进行赔付,与《宪法》和《物权法》规定的保持农民土地用益物权长期稳定相矛盾,也就是说相关规定存在着衔接矛盾。

#### (2)土地征收政策效果与城镇化目标之间存在政策悖论

公共政策一般由政策目标、政策内容、政策方式构成,只有政策实施内容、方式与政策目标的方向一致,才能保证政策内容的执行达到预期政策目标,否则不仅浪费政策资源,而且还会“南辕北辙”,达不到政策目标(邵彦敏等,2015)。当前,我国城镇化建设中就存在土地征收政策实施效果与城镇化建设目标不一致的政策悖论。“提高失地农民生活水平”是城镇化的主要目标之一,而依据是《土地管理法》第四十七条的规定,“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍”,并且规定“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。土地征收补偿的计算是以过去三年平均产值为标准,是按农民过去的收入水平进行补偿的。这种“保障式”的土地征收补偿方式,是难以提高农民在失去土地后的生活水平的,如果考虑CPI上涨的影响,其生活水平甚至可能下降。所以,土地征收政策实施效果与城镇化目标存在脱节,导致土地征收政策在执行中阻力较大。

### 2. “保障式”土地征收模式的运行机制缺陷

#### (1)对土地征收“行政强制”的约束和监管不足

在“保障式”土地征收模式中,遇到被征地群众的反对或抗争时,很多地方政府或开发商与村委会都采取了强硬的强制征地拆迁,引发了不少社会冲突。事实上,2004年我国《宪法》修订后,将“保护公民合法私有财产”入宪,并于2007年颁行《物权法》进一步保护公民的土地用益物权;在2011年实施的《中华人民共和国行政强制法》中也限制了政府对公民采取断水、断电、断气等行政强制实施的条件,进一步约束了“行政强制”权,以保护公民合法私有财产权不受非法侵害。国家对土地实施“用途管制”政策,依据《土地管理法》第二条规定“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”,即必须是因“公共利益”征收土地才能按照《行政强制法》实施行政强制措施。而现实中的土地征收行政强制行为,并不都是以“公益型土地征收”为标尺,以谋取开发商利益而动用行政强制行为在土地征收中时有发生。这种因私人利益或商业利益而实施的强制征地行为,实际上也违反了《行政强制法》第七条“行政机关及其工作人员不得利用行政强制权为单位或者个人谋取利益”的相关规定。那么,在土地征收过程中,不规范的“行政强制”行为何以频发?其原因不仅在于对“公共利益”界定的模糊,更在于



没有形成有效的约束监管机制。

## （2）政府（开发商）与农民“自上而下”的单向对话机制

新型城镇化是以“人为中心”的城镇化，不能只“化”农民的土地，让农民失去尊严。“保障式”土地征收模式下，很多地方都存在一个共性的程序性问题，即民主集中制被拆解了应用，对农民的土地征收行为只有“自上而下”集中指导下的民主，直接告知农民“你的土地将被征收，土地征收补偿方案是这样的：……”；一旦农民不愿意被征收，并抛出自己的利益诉求抗争后，也是采取“自上而下”事后回应民意的方式来解决（王华华 等，2012；王红建，2013；孔祥智 等，2016）。土地征收事前没有“自下而上”地了解民情，决策中“尊重民意”未能得到体现，执行中也缺乏解决矛盾的双向对话机制，导致矛盾激化，容易引发群体性事件。

总之，我国城镇化过程中的初级版“保障式”土地征收模式，以低于土地市场价值的价格来购买被征地农民的土地，往往会引起被征地农民的不满；由于缺乏平等的对话机制，为了抵触过低的土地补偿，被征地农民群体便会以各种和平的或非和平的方式来解决利益诉求问题；此时，若政府通过“行政强制”强行征收土地，则被征地农民极易以群体性事件等“闹事”方式引起社会轰动，加上互联网的传播扩散，直到引起上级政府重视，以期实现自身的利益诉求（童星 等，2006；王华华 等，2012；马铁成，2016）。

## 三、土地征收模式转型的价值取向：保护农民权益

我国初级版“保障式”土地征收模式，最大的困境在于制度设定上的“耕地征收赔偿，以过去三年平均产值为基数，补偿款最高为年产值的三十倍”，这一计算方式所得出的补偿数额，并不能满足被征地农民的补偿心理预期。说到底，就是土地开发的利益分配问题。“保障式”土地征收模式引发的社会冲突，原因固然是多样化的，有来自政府、开发商、村委会、农民多方的利益博弈，而追根溯源还是在于其制度设计存在着不符合社会公正的地方。因此，要实现土地征收模式的成功转型升级，必须要处理好利益分配问题。如何分配利益？应基于马克思主义社会公正理论确定土地征收模式转型的价值取向。

社会公正，是指社会运行所希望达到的公正性办事规则或公正性的社会状态，它可以是一种政治理念，也可以是一种办事规则。社会公正，不仅是人们追求的价值观念，更应是社会、政治、法律、经济运行的制度规范。马克思主义体系下的社会公正理论，不是经验和教条，不论是罗尔斯在《正义论》中提出的社会资源“分配的公正性”，还是诺齐克在《无政府、国家和乌托邦》中提出的社会资源“持有的公正性”，只要有助于实现 1848 年《共产党宣言》中所提出的“人自由而全面的发展”的社会目标，都可以作为工具理性，吸收并整合成马克思主义体系下的社会公正理论。也只有这样的社会公正理论，才有助于指导一个地区、一个社会、一个国家社会公正的真正实现（葛长龙，2008）。

罗尔斯的《正义论》从“最少受惠者”的地位来看待和衡量社会的不公平，其正义理论反映了对社会“最少受惠者”的偏爱，试图通过某种有差别的社会补偿或社会资源的再分配使所有成员都处于平等的地位，即实现社会资源“分配的正义”或“分配的公平”（罗尔斯，2009）。诺齐克的《无政府、国家和乌托邦》则强调“持有的正义”，即“权利是神圣不可侵犯的”，社会只有合理保护了“个人”，使得每个人的权利基于道德或法律而不被侵犯，才能实现整个社会的和谐（诺齐克，2008）。从罗尔斯的“分配的正义”观来看，“保障式”土地征收模式恰恰忽视了对弱势群体——被征地农民权益的保护，农民处在信息和政策的“无知之幕”下，社会资源不能实现“分配的正义”，形成不了“农民—村集体—地方政府—开发商”之间的“重叠共识”，以致强制征地拆迁的社会冲突不断上演。从诺齐克的“持有的正义”理论来看，“保障式”土地征收模式一定程侵害或剥夺了被征地农民的土地增值收益，使得开发商等既得利益群体不正当地持有更多的社会资源，不利于社会公平和社会稳定。

马克思主义认为，作为社会主义国家，在社会全体人民占有生产资料的条件下，社会“通过有计划地利用和进一步发展一切社会成员的现有的巨大生产力，在人人都必须劳动的条件下，人人也都将同等地、愈益丰富地得到生活资料、享受资料、发展和表现一切体力和智力所需的资料”，即“消除了劳动的异化，人的异化才会被消灭，才有可能实现人自由而全面的发展”（马克思 等，2009）。而且，马克思有一个很重要的政治经济学观点，就是“经济基础决定上层建筑，生产资料所有制决定劳动产品的分配方式”（马克思 等，1995），“分配”的问题大得很，弄不好会出“大问题”，会影响到社会政治稳定，这一点被中外历史实践反复地证明。马克思主义的社会公正，并不是挂在嘴上简单地说“公道”，而是一种实践的正义。从马克思主义社会公正理论来看，“保障式”土地征收模式由于没有较好地保护农民的合法权益，才导致

土地征收中社会冲突事件频发。所以，应该基于马克思主义社会公正理论，在城镇化土地征收过程中保护好农民的合法权益，以减少和消除土地征收引发的社会冲突。

中国城镇化过程中存在的一个客观现实是“土地的城镇化”快过了“人的城镇化”，现在需要反思城镇化究竟是为了什么？借用民间一个不太学术但又客观存在问题——“我们的社会，应该惦记（关心）农民的生存与发展，还是惦记（关心）农民仅剩的土地？”（唐庆鹏 等，2016）从计划经济体制下城乡差异化发展、农村哺育城市的“政策找农民要粮”，到城乡二元结构形成后农村继续支持城市的“政策找农民要钱”，到取消农业税并给种粮农民补贴，近年来党和国家确实在更好地关心农民上做了许多“漂亮的文章”。党的十八届三中全会提出，全面深化改革要“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，赋予农民更多财产权利”。《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》也指出：应“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益，保障被征地农民长远发展生计”。这些政策和战略规划，对农民而言整体上是“惠民”的。但具体到城镇化土地征收改革方面，尚未有“大手笔”。

不可否认，“保障式”土地征收模式的形成与发展，在我国城镇化进程中发挥了重要作用，但其局限性也不容忽视。随着新型城镇化的推进，社会生产力进一步发展，国家有经济能力对土地征收实施更高水平的社会赔偿来更好地保护农民的权益，让失地农民在后城镇化中能够共享城镇化发展成果，有更可靠的物质保障、有更好的职业转型机会、有更多的社会获得感和社会尊重感。因此，土地征收模式的转型升级必须着眼于保护被征地农民的权益，从保障被征地农民现有生活水平的“保障式”土地征收模式向保护被征地农民长远发展权益的“保护式”土地征收模式转变。

#### 四、升级版“保护式”土地征收模式的建构

从推进城镇化的路径来看，不论是“人造式”城镇化，还是“自生式”城镇化，抑或是“规划式”城镇化，都需要在土地征收中分配好土地增值收益，保护好被征地农民的土地用益物权，尽量减少土地征收引发的社会冲突，通过和谐的方式推进城镇化建设。面对土地征收引发的社会冲突，许多地方版土地征收政策也在不断地调整，但其“分给农民利益”的政策调整速度往往快不过社会经济发展通胀的速度（刘金发 等，2013；齐睿 等，2015）。于是，“保障式”土地征收模式下总会出现地方版的“怪圈”，即“政策执行—农民抗征—强制征地—冲突升级—媒体关注—政策调整”，一旦调整后的利益分配仍然不能达到农民的心理预期，上述怪圈就会重复发生（王华华 等，2012；温铁军，2013；高志宏，2014；孔祥智 等，2016）。马克思主义认为，任何事物都会经历一个量变引发质变的过程。初级版“保障式”土地征收模式在长期的政策博弈与政策修订中，也是量变不断积累的过程，孕育着新的土地征收模式，土地征收模式的转型升级势在必行。怎么转型升级呢？基于马克思主义社会公正理论，农民在城镇化中承担了“发展代价”，也就自然应该享有城镇化的“发展成果”。抓住土地征收模式转型的“牛鼻子”——利益的分配或土地价值的分配，也就能大致勾画出中国城镇化土地征收模式转型的图景（见表 1）。

周恩来认为，“新中国的政府是人民的政府”，政府及其干部必须像牛一样“为人民服务”（邓弋青，2009）。习近平也指出：“人民对美好生活的向往，就是我们党的奋斗目标”（习近平，2014）。因此，新型城镇化建设中的土地征收，也必须体现“为人民服务”的价值标准，以社会主义“共享发展”理念为指导，实现由保障被征地农民现有生活水平的“保障式”土地征收模式向保护被征地农民长远发展权益的“保护式”土地征收模式转变，使得被征地农民的合法权益得到保护，不至于因开发商的“地产暴利”和地方政府的“土地财政”而被“合法剥夺”。因此，应在马克思主义社会公正理论指导下，积极建构“保护式”土地征收模式，让农民共享城镇化发展红利。

根据前文分析，建构升级版“保护式”土地征收模式，关键在于两个方面：一是利益分配。在“保障式”土地征收模式下，通常是地方政府、开发商、村委会等占据土地开发增值的“大份”，而农民占“小份”。或许东部沿海城市以及较为发达的城市能够给被征地农民相对多的“政策利益”，但大部分城市提供给被征地农民的“政策利益”小于“土地价值”，这也是中等及不发达城市土地征收冲突相对多发的关键性原因之一。因此，“保护式”土地征收模式分配给农民的“政策利益”应合理地大于“土地价值”。二是对话机制。土地征收模式的转型升级，必须实现对话机制的“平等化”转变，即让被征地农民在土地征收过程中享有平等的对话权利，包括“自下而上”“尊重民意”的民主决策机制、解决征地矛盾的多方平等协商机制以及合法的农民维权路径。

表1 中国城镇化土地征收模式转型图景

中国城镇化土地征收模式转型：价值分配		
初级版“保障式”土地征收模式	政策转型的价值分配	升级版“保护式”土地征收模式
地方政府、开发商、村委会	博弈双方	农民
? 或×（不通过，可能调整）	政策利益 > 土地价值	√（通过，支持城镇化）
√（通过，寻求其他增值）	政策利益 = 土地价值	√或×（通过，比较勉强）
√（通过，甚至强制征地）	政策利益 < 土地价值	×（不通过，可能抗争）

初级版对话机制：自上而下  
——事后“回应民意”

农民承担城镇化发展代价      社会公正      农民享受城镇化发展成果

保持平衡

升级版对话机制：自下而上  
——事前“尊重民意”

注：参考威廉·N·邓恩的《公共政策分析导论》中的政策建模分析，结合本文实际制作。

## 1. 保护农民权益的土地征收政策创新

土地征收政策，其核心内容在于征地补偿或赔偿问题，即如何补偿或赔偿才能让农民接受征地。事实上，土地征收政策并不仅仅是一项经济政策，也是一项重要的政治决策，因为解决不好征地矛盾就会影响社会发展的政治稳定。“保障式”土地征收模式在土地征收补偿的内容上，包括土地征收补偿款、土地附着物补偿费、入城户籍优惠、失地农民就业培训、失地农民办理社保、征收宅基地的安置房、拆迁民房补偿款、村集体公共建设用地的补偿等，其特点在于重视“静态”的财物补偿超过“动态”的权益补偿（王华华等，2012；宋仁登，2012；温铁军，2013；齐睿，2015）。“保护式”土地征收模式，在态度上要重视保护弱势一方（被征地农民）的合法权益，在政策上要着力保护农民的“动态”权益，即让农民在自主的市场选择中能够获取长远的收益。

### （1）征地补偿政策的修订

一是征地的补偿期限应调整为六十年及以上<sup>①</sup>。当前，按照《土地管理法》和《土地承包法》的相关规定，实际征地补偿以土地年产值的最高三十倍进行赔付，这与《宪法》及《物权法》规定长期保持土地使用权稳定实际上是矛盾的。而且，农民的寿命不止三十年，如果不被征地，当地农民在三十年耕地承包期结束后仍然对原有的承包地享有“免费自然续约”承包权，继续获取土地使用过程中产生的收益。1990年实施的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定，按照土地用途确定土地使用权出让的最高年限，其中，居住用地七十年、工业用地五十年、商业旅游娱乐用地四十年、其他或综合用

<sup>①</sup> 土地征收政策对于土地本身的补偿或赔偿，有两种做法，一种是，“形而下”的“器物性”做法，即拿一部分钱直接买断“土地使用权”；一种是，“形而上”的“道德性”做法，即分期付款，租用土地使用权，被征收人可以终身享受土地租金，包括其合法继承人，直至其家庭自然地或意外地消亡，才由政府接管该耕地或宅基地的最终使用权。目前，“保障式”土地征收模式采取的是前者“形而下”的做法，用三十年的土地年产值收益价格买断村集体土地所有权，转化为城市国有土地。从长远来看，“保护式”土地征收模式可尝试逐步由“形而下”的“器物性”做法转变为“形而上”的“道德性”做法，即由用六十年的土地年产值收益价格买断农民的土地使用权逐步转向让农民可以凭借土地股权终身受益。



地五十年。因此，相对于地方政府卖地年限最高七十年而言，征地补偿额度计算年限为三十年太少，不利于被征地农民共享城镇化发展成果。所以，应将征地赔偿期限设定为六十年及以上，且不设上限，以有效保护农民长远发展权益，并可解决《土地管理法》与《宪法》及《物权法》之间的衔接矛盾。

二是合理提高征地补偿计算标准。目前，以“过去三年的平均产值”作为征地补偿计算标准，没有考虑经济发展、CPI 上涨等对农民生活的影响。改革开放以来，我国经济实现了持续高速增长，进入经济发展新常态后，经济增长速度也在 7% 左右，再加上 CPI 的影响，将农民的预期收入提高 8%~10% 是合理的。因此应提高征地赔偿的计算标准为“近三年平均产值的  $1+x\%$ ”倍，可以规定  $x$  的测算标准，由地方政府根据实际情况设定。这样，既可以保护被征地农民生活水平不至于降低，也可以解决城镇化政策目标“提高失地农民生活水平”与土地征收政策手段“限制农民收入水平为过去的状态”之间目标与手段脱节的政策悖论。

三是统一“公益性用途”征地与“商业性用途”征地的补偿标准。“保障式”土地征收补偿政策区分了征地的“公益性用途”与“商业性用途”，使得被征地农民在“公益性用途”征地中获取的补偿通常比在“商业性用途”征地中获得的补偿低很多。从社会公正的角度来看，凡是承担了城镇化发展代价，就应该公平地享受城镇化发展成果和改革红利，因此，无论是“公益性用途”还是“商业性用途”都应进行同样的补偿，使被征地农民获得的实际补偿不再受土地征收用途的影响。

四是土地附着物作价市场化。从宽泛意义上讲，土地上的附着物一般有两种：一是自然生长物，包括农作物、林作物等；二是人为建设物，包括硬化的晒谷场、房屋等。实际的土地征收中，政府或开发商通常偏好选择城郊菜园地、耕作地作为征收对象，因为不涉及或少涉及拆迁问题。在土地征收时，如果城郊菜园地、耕作地上只有自然附着物，只需给予被征地人少量的青苗补偿费；而如果土地附着有房屋等人为建设物，政府出于保障农民基本生活条件的需要，会给予每人约 30 平方米左右的还建房或定销房作为安置补偿，并将农村房屋超过人均 30 平方米之外的面积以垄断低价购买。“保障式”土地征收模式下，非市场化的不平等交易，损害了被征地农民的宅基地用益物权，是造成征地矛盾的主要导火线之一。“保护”式土地征收模式则应在对土地附着物进行市场化作价的基础上，采取公平的市场交易方式，让农民有自主选择的权利。具体来讲，对于城郊菜园地、耕作地的土地征收，可采取“青苗补偿+开垦荒地费用”的市场化作价方式，保护被征地农民的合法权益；对于附着有房屋等人为建设物的土地征收，不能盲目地认为政府和开发商建设的高楼大厦就是好房子，就应该有好价钱，置换房和农民的住宅都应按市场价格进行平等的交易，同时还可提供多样化的安置方式供农民选择。

## （2）构建多元化的土地征收社会赔偿政策体系

一是对被征地农民给予“折腾成本”赔偿。“保障式”土地征收模式对于因征地行为而发生的拆迁安置，有基本的“搬迁费用”和“还建房未交房前的租房补贴”等方面的补偿。“保护式”土地征收模式不仅要考虑“搬迁费用”和“还建房未交房前的租房补贴”，还要考虑对被征地农民因征地拆迁而造成的“折腾成本”进行赔偿。本文所讲的“折腾成本”赔偿，是指因城镇化征地拆迁引发了被征地农民的非自愿性或非预期性迁移，而导致被征地农民将在较长时间里处于工作和生活“被折腾”状态，承担“被折腾”的社会代价，理应获得相应的赔偿。不设立土地征收“折腾成本”赔偿，就难以维护被征地拆迁人的合法权益。以 2009 年湖北省襄阳市某村征地拆迁为例，征地拆迁后对被拆迁人给予每人 100 元/月的租房补贴，实际上是不足以达到村民原有的居住水平和条件的；而且截至 2016 年 3 月，仍未按期交还建房给被征地拆迁人，导致其实际生活质量下降，“折腾”了被征地拆迁人 6 年多的正常工作与生活<sup>①</sup>。可见，由于拆迁安置房具有“建房—交房”的时间滞后性和空间差异性，“保护式”土地征收模式需要设置“折腾成本”赔偿，才能完善保护农民权益的政策内容。“折腾成本”赔偿，包括因搬迁所发生的家具与装修方面的损失、搬迁造成的家庭劳动者误工费、因租房造成的生活水平和生活质量降低的赔偿等。

二是对被征地农民的市民化转型给予政策和资金支持。农民市民化是一个实现包括生存方式、社会身份、自身素质、职业技能以及意识行为等综合因素在内的由农民到市民的身份转型过程。从转型的动力来看，农民市民化也是城镇化过程中制度变迁的增值收益表现，主要有两种类型：一种是诱致型身份转型，

---

<sup>①</sup> 类似于湖北省襄阳市的三线城市以及四线城市，受中国一线、二线城市房价、地价高涨的影响，也掀起了城镇化征地建设的高潮，但由于后续发展中地产开发商的房子价高卖不出，开发商就拖着被征地农民的还建房，迟迟不肯交房。文中情况描述，源于笔者实际调研情况。

农民被城市生活所吸引或被政府的优惠政策所诱导，主动采取行动去实现市民化身份转型；另一种是强制型身份转型，农民被动失去土地后不得不在职业上、生活上进行市民化转型。对被征地农民而言，城镇化土地征收导致其身份转型，是一种典型的强制型身份转型，由于其自身未做好相应的积累和准备，必然面临诸多困难，此时就需要政府或开发商给予其必要的帮助和支持。在这种强制型身份转型中，“保障式”土地征收模式给予的政策支持不够、资金投入不足，使得许多失地农民陷入一种尴尬的境地：既不是纯正意义上的有地耕作的农民，也不是城市所能容纳的素质良好的市民，成为“失业、失地”的边缘化特殊人群。“保护式”土地征收模式在政策设置上，必须重视失地农民的市民化转型，给予必要的政策支持，并加大相关投入：一是加大对失地农民市民化转型所需的职业技能和综合素质的培训教育投入，帮助其“有技能、能就业”；二是加大对失地农民职业市场信息和职业介绍方面的投入，帮助其“找对口、就好业”。

三是对被征地农民实现基本社会保障全覆盖。“保护式”土地征收模式，不是要放弃对失地农民的基本社会保障，而是要完善社会保障，消除基本社会保障的城乡二元结构和不平等，实现基本社会保障与公共服务的均等化，解决失地农民进城的后顾之忧。党的十八届三中全会在全面深化改革关于“完善城镇化健康发展体制机制”的指导意见中指出，“稳步推进城镇化基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”，实现城乡居民能够均等地享有公共服务和社会保障。而在现实中，被征地农民往往由于对相关政策、程序不了解或其他原因，在其市民化转型期间出现基本社会保障中断，进而影响其生产生活。因此，“保护式”土地征收模式应更加关注被征地农民的社会保障问题，尽量让广大被征地农民了解相关政策，并可通过“一站式”服务等方式为被征地农民办理相关手续提供便利。

四是对被征地农民给予适当的情感赔偿。“保障式”土地征收模式在对农民进行征地补偿时，仅考虑了土地和土地附着物的价值，并没有考虑被征地农民的“情感损害”。以消费者侵权损害为例，消费者不仅有权获得基本的物质赔偿，还应该获得因侵权而造成精神损害的精神赔偿（俗称“精神损失费”）。土地征收行为的发生，无论是基于国家层面的城市建设，还是基于商业层面的城市开发，并非都是出于被征收人的主观意愿。而且，正如农村民俗所言“金窝银窝不如自己狗窝”，被征收人对于原有土地及住宅是有深厚感情的，非大灾大难或特殊原因，一般不会主动搬迁或改变原有生活方式。所以，违背被征地农民主观意愿而发生的土地征收行为，征收者应该为此负责，应对被征地农民在情感方面受到的损害进行适当赔偿。因此，“保护式”土地征收模式有必要设置情感赔偿政策，可以货币作价赔偿为主要形式，辅以入城优惠政策，以更好地保护农民权益。

## 2. 保护农民权益的土地征收机制创新

新型城镇化中，要防止地方政府“透支性”征地、利益集团大肆圈地和乡村干部“捞利性”卖地，以避免农民的土地承包权益和经营权益得不到有效保护。“保障式”土地征收模式缺乏有效的保护被征地农民权益的平等协商机制、利益诉求保护机制以及社会监督机制，导致损害农民权益的不规范行为频发，容易引发社会冲突。“保护式”土地征收模式必须从程序设计上保护农民在市场交易环境下的身份平等性，使农民能以平等、自愿的原则进行土地自由流转并获取合法土地权益，使得“行政强制”公权力不再被地方政府和开发商以“公共利益”之名滥用，进而减少城镇化土地征收的社会冲突。保护被征地农民权益，需要建立和完善相应的土地征收机制，主要在于民主决策机制和平等协商机制。

### （1）建立和完善土地征收“公示—反馈—公告”的民主决策机制

公共政策制定的一般路径分为“自上而下”精英制定决策和“自下而上”民众参与决策两种。现代民主政治越来越强调“精英民主”不能代替“人民民主”，应建立“自下而上”的民意“反馈—回应”机制。一般而言，城镇化建设与土地征收问题并非“公共危机”决策，多走一些民主程序，与民众更多的社会沟通、增进互信将有助于减少政策执行阻力。虽然《土地管理法》第四十八条规定“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”，但现实中，地方政府常常对涉征地块城市发展规划方案保密而忽视被征地农民的“知情权”，或选择“遮遮掩掩”的方式发布土地征收拆迁方面的公告，使得农民获取的相关信息不对称、不及时、不确定。同时，更为关键的是，在征地补偿安置方案的确定过程中缺乏广大被征地农民的参与。

“保护式”土地征收模式需要建立民主决策机制和程序，首先应对征地补偿安置初步方案进行公示，并使被征地农民能够通过畅通的渠道向政府反映其意见和建议；而政府则应重视农民的意见，及时整合、



研究被征地农民的反馈信息，特别是关于赔偿措施、公共服务、就业转型帮扶、安置迁移、土地用益物权分配等各种民生事项的建议，在此基础上对初步方案进行修订，并体现民意共识，最后形成正式方案，并进行公告。同时，还应优化征地补偿安置方案的公示和公告方式。征地补偿安置方案的公告，是被征地农民了解城镇规划和发展的主要路径之一，地方政府应该树立“公开为常态，不公开为例外”的理念，将征地拆迁的主体、范围、赔偿标准、优先赔偿原则、农民市民化转型政策、被征地块建设用途等实质性内容，利用电子政务、微信平台、政务 APP、当地电视及广播、村务社区公示栏、到户通告等各种有效形式，让被征地农民及利益相关者及时、充分地获取相关信息，以便其理性决策。

## （2）建立和完善土地征收“农民—政府—开发商”合作的平等协商机制

城镇化土地征收中引发的社会冲突，其实也是城镇化发展的一种经济负外部性或经济非效率性表现，对城镇化土地征收冲突的治理，可以借用制度经济学的“科斯定理”（Coase theorem）来求解，即社会转型和制度变迁中，“经济发展的外部性问题，可以通过该问题的利益相关人的平等协商而得到纠正，减少不必要的社会冲突，从而实现社会利益的‘帕累托最优’或利益共享的最大化”（科斯 等，2005）。从维护社会弱势群体的角度，“保护式”土地征收模式需要通过开放、包容、平等、协商的程序设计来完善“农民—政府—开发商”之间的对话机制，减少“信息不对称”下的“囚徒困境”，增强“信息公开”下的“纳什均衡”，达成“利益共享”理念下的合作。

首先，应允许农民代表参与土地征收赔偿方案的决策。建立和完善土地征收“农民—政府—开发商”合作的平等协商机制，首要的一条是让农民代表能够直接参与到土地征收赔偿方案的制定中。参与决策是农民代表可以平等对话政府、开发商的有效程序，并能够减少信息传递的失真、增进征地赔偿方案的共识。其次，应提供和完善农民表达诉求的制度内路径。制度内的诉求表达路径与制度外的诉求表达路径，是判断是否已引发社会冲突的重要标准。只有土地征收引发了社会冲突，被征地农民才需要依靠制度外路径表达诉求（包括堵路、堵桥等群体性“闹事”方式），以引起社会关注并激发政府通过“例外原则”迅速提上议事日程，进而化解城镇化土地征收的利益矛盾和社会冲突。应给予农民制度内的利益诉求表达路径，包括土地征收前的民意汇总、土地征收中的民主决策、土地征收后的权益保护等各个环节，使农民“有法可依”地找到解决问题的路径。这些表达路径，可以通过村民会议、“农民—政府—开发商”征地洽谈会、土地征收决策听证会等多种方式体现。最后，应提供和保护有效的农民维权路径。现代社会，由于市场经济的盲目性、自发性、滞后性特征，决定了市场活动存在着价格欺骗或资本投机的漏洞，而政府的角色则是维护产权平等交易的“守夜人”“裁判员”“服务者”。城镇化土地征收过程中，也可能存在信息不对称下欺骗被征地农民的行为，使得被征地农民权益受损，只有设置和保护有效的农民维权路径，才能让农民在其合法权益受损后能通过制度内的维权路径去解决问题，减少和避免社会冲突事件的发生。

## 五、结语

新型城镇化是中国改革开放谋求可持续发展的社会经济领域的重大变迁，既涉及农村和城市资源的再分配，也涉及生产要素的集聚分流和发展方式的转型升级，不合理、不公正、不科学的土地征收利益分配机制容易在引发社会冲突和群体性事件。“自上而下”推行的“保障式”土地征收模式，其利益分配的基调是“保障被征地农民现有生活水平”的社会补偿，而“自下而上”民主决策的“保护式”土地征收模式，其利益分配的基调则是“保护被征地农民长远发展权益”的社会赔偿。理论上讲，社会补偿是一种非平等性、自上而下的行政道德性做法，而社会赔偿是一种法治社会追寻的平等性、公正性、协商性的民主做法，可以更好地治理城镇化土地征收的社会冲突。从实践上看，推进城镇化土地征收模式由“保障式”向“保护式”转型升级，有其生产力发展水平提高的经济基础和共享发展成果的政治基础。中国城镇化建设走到今天，生产力水平的不断提升决定了政府提供的征地补偿水平和服务水平也应提高，即实现土地征收模式由相对低标准的“保障式”向相对高标准的“保护式”转型升级，以更好地保护被征地农民的合法权益和长远发展能力，让农民共享城镇化发展成果，也能有效减少和化解城镇化土地征收引发的社会冲突，更利于树立党和政府“为人民服务”的政治形象。或许，升级版的“保护式”土地征收模式也不能“包治百病”地解决城镇化土地征收中的所有问题，但其在价值立场上更好地保护了相对弱势的被征地农民群体的权益，在获取农民的认同和支持下，应该能书写一幅中国城镇化土地征收相对和谐的美好图景。

参考文献:

- 柴涛修、刘向南、范黎.2008.新中国征地制度变迁评述与展望[J].中国土地科学(2): 69-74.
- 陈晓芳.2013.土地征收中的“公共利益”界定[J].北京大学学报(哲学社会科学版)(6): 115-124.
- 邓弋青.2009.周恩来的政府观[J].马克思主义研究(1):45-50.
- 高志宏.2014.土地征收中的利益博弈与法律制衡[J].江苏社会科学(1): 167-172.
- 葛长龙.2008.简论马克思恩格斯的公正观[J].理论探索(3): 28-30.
- 衡爱民.2015.中美土地征收制度的比较及启示[J].探索(6): 187-192.
- 亨廷顿.2008.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,译.上海:上海人民出版社出版社: 118.
- 华生.2013.城市化转型与土地陷阱[M].上海:东方出版社: 215.
- 黄冠豪,唐云锋.2016.大陆集体土地征收补偿制度改革探讨——基于两岸土地征收的比较视角[J].北京行政学院学报(3): 87-94.
- 黄宇骁.2015.日本土地征收法制实践及对我国的启示——以公共利益与损失补偿为中心[J].环球法律评论(4): 121-145.
- 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.
- 科斯,诺斯,等.2005.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M].刘守英,等,译.上海:上海三联书店、上海人民出版社: 79-81.
- 孔祥智,张琛.2016.十八大以来的农村土地制度改革[J].中国延安干部学院学报(2): 116-122.
- 李富田.2009.失地与失业:城市化进程中失地农民就业状况调查[J].江汉论坛(2): 125-129.
- 李海霞.2016.两岸四地土地征收补偿制度比较研究[J].学术界(3): 212-220.
- 李强,陈宇琳,刘精明.2012.中国城镇化“推进模式”研究[J].中国社会科学(7): 82-100.
- 李增刚.2015.前提、标准和程序:中国土地征收补偿制度完善的方向[J].学术月刊(1): 24-30.
- 刘金发,王洛忠.2013.跨越双重倒逼机制:土地征收制度从碎片化改革到顶层制度设计[J].当代世界与社会主义(6): 158-164.
- 刘婧娟.2013.中国农村土地征收法律问题[M].北京:法律出版社: 116.
- 刘运宏.2007.公共利益的确证——以征收征用制度为中心[J].重庆社会科学(6): 90-95.
- 刘云生.2010.农村土地征收三大命题证伪[J].甘肃社会科学(6): 165-167.
- 罗尔斯.2009.正义论(修订版)[M].何怀宏,译.北京:中国社会科学出版社: 79-81.
- 马克思,恩格斯.1995.马克思恩格斯选集:(第3卷)[M].北京:人民出版社,1995: 149-150.
- 马克思,恩格斯.2009.马克思恩格斯文集:(第1卷)[M].北京:人民出版社,2009: 709-710.
- 马铁成.2016.城镇化视角下失地农民社会保障问题研究——兼评《中国现行征地制度下失地农民经济权益损失研究》[J].农业技术经济(8): 126-128.
- 诺齐克.2008.无政府、国家和乌托邦[M].姚大志,译.北京:中国社会科学出版社: 33-35.
- 潘嘉玮.2009.城市化进程中土地征收法律问题研究[M].北京:人民出版社: 205.
- 彭小霞.2013.农村土地征收中农民利益表达的困境及完善路径[J].求实,(5): 87-93.
- 齐睿,李珍贵,李梦洁.2015.土地征收补偿与安置制度辨析[J].中国行政管理(1): 94-98.
- 邵彦敏,武靖茗.2015.改革开放以来中国农村土地冲突嬗变的逻辑审视[J].学习与探索(5): 54-58.
- 沈飞,赵久田,李文谦.2015.中美土地征收制度比较研究[J].中国土地(6): 32-33.
- 宋仁登.2012.城市化进程中农民市民化问题研究[J].山东大学学报(哲学社会科学版)(1):27-31.
- 唐庆鹏,康丽丽.2016.用地冲突,还是公共性危机?——邻避问题认知与治理的演进脉络[J].天津社会科学(1): 73-77.
- 童星,李显波.2006.农民失地社会风险——以江苏省为例[J].公共管理高层论坛(2): 79-91.
- 王红建.2013.土地征收理论研究综述及启示[J].河南社会科学(10): 13-16.
- 王华华.2016.“供需共振”畛域下地方政府新型城镇化政策创新研究[J].求实(10): 32-41.
- 王华华,王尚银.2012.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和启示[J].西部论坛(4): 11-18.
- 王慧博.2009.征地制度的国际比较及借鉴[J].江西社会科学(4): 163-169.
- 王坤.2010.新中国土地征收制度研究[M].北京:社会科学文献出版社: 205.
- 王玉波.2013.土地财政的成因与效应及改革研究综述[J].经济问题探索(2): 150-155.
- 汪玉凯.2013.新型城镇化需要新的治理模式——关于中国城镇化的教训与风险[J].中国党政干部论坛(7): 68-69.

- 汪振江.2008.农村土地产权与征收补偿问题研究[M].北京:中国人民大学出版社:205.
- 温铁军.2013.八次危机:中国的真实经验 1949-2009[M].上海:东方出版社:186.
- 吴春梅,郝苏君,徐勇.2014.政治社会化路径下农民工主流意识形态认同的实证分析[J].政治学研究(2):90-103.
- 邬跃.2013.土地征收的公共利益及其实现[J].思想战线(6):107-110.
- 习近平.2014.必须全面推进社会主义法治国家建设[J].党建(12):2-3.
- 肖唐镖,刘莉.2016.农民抗争经典著作评述[M].北京:中国社会科学出版社:139.
- 许可.2013.土地所有权制度设计与征收补偿[J].政法论坛,(3):67-75.
- 徐勇.2013.中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J].中国社会科学(8):102-123.
- 徐勇,林冠.2011.论农业生产能力与农户生产能力提高的非均衡性——以社会化小农为分析视角[J].江汉论坛(8):5-8.
- 杨建顺.2013.土地征收中的利益均衡论[J].浙江社会科学(9):43-54.
- 杨庆峰.2016.城市空间生产及其对主体记忆的影响[J].马克思主义与现实(1):183-190.
- 叶必丰.城镇化中土地征收补偿的平等原则[J].中国法学2014,03:126-137.
- 湛中乐.2012.我国土地使用权收回类型化研究[J].中国法学(2)98-107.
- 张广辉,魏建.2016.农民土地财产权利与人口城镇化[J].学术月刊(3):57-65.
- 张海波,童星.2006.我国城市化进程中失地农民的社会适应[J].社会科学研究(1):128-134.
- 张千帆,杨世建.2012.如何修改《土地管理法》——中国土地制度改革的原则、理念与建议[J].学习与探索(6):63-67.
- 周联合.2016.土地征收法制改革与治理现代化[J].广东社会科学(2):231-240.

## Research on Land Expropriation Model Transformation in the Process of China's Urbanization —From Guaranteeing Peasants' Life to Protecting Peasants' Rights

WANG Hua-hua<sup>1,2</sup>

- (1. The Party School of Wuxi Municipal Committee of CPC, Jiangsu Wuxi 214086, China;  
2. School of Government Governance, Nanjing University, Jiangsu Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Guaranteeing peasants' life level model of land expropriation based on the guaranteeing the present life level of the peasants whose land is expropriated makes obvious achievements in the process of rapid urbanization but brings corresponding social contradictions and problems because of interests distribution contradiction and further results in mass disturbance. Guaranteeing style land expropriation model has institutional contradiction in the perspective of Land Management Law, Constitution Law and Real Rights Law, has the policy paradox between land expropriation effect and urbanization goal, in operation mechanism, only has simple dialogue between government (development merchants) and the peasants from up to down, and has the shortage of restriction and management with administrative enforcement of land expropriation. With the promotion of new-style urbanization and productivity level, the government has the economic ability to compensate the peasants whose land is expropriated, and the land expropriation model should upgrade and transform in protection style by the goal of protecting long-term interests of the peasants under the guidance of social justice theory of Marxism. The construction of protection style land expropriation model should crucially embody the justice of interests distribution and the fairness of dialogue mechanism, need to revise compensation policy for land expropriation, build multiple social compensation policies, set up and perfect democratic decision-making mechanism of notice-feedback-notice and fair negotiation mechanism by the cooperation among peasants-government-development merchants.

**Key words:** land expropriation; new-style urbanization; social justice; land expropriation compensation; sharing development; land right; social compensation; democratic decision-making mechanism; fair negotiation mechanism

CLC number: F301.1; F293.2

Document code: A