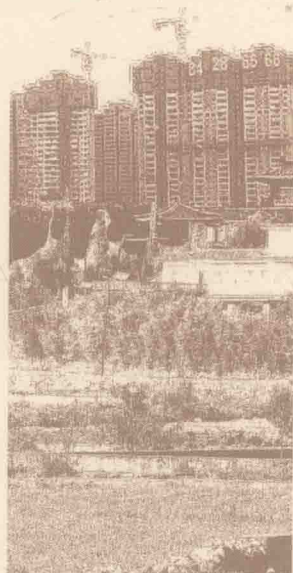


结合国外土地冲突研究最新进展和我国特殊国情，提出了征地冲突治理概念，对征地冲突治理本质进行再思考，构建征地冲突“关系”治理理论，对征地冲突治理多元化和治理工具进行了深入探讨

Woguo Zhengdi Chongtu
Zhili Wenti yanjiu

我国征地冲突 治理问题研究

齐 睿◎著



 中国农业出版社

0922.504
4
中国地质大学(武汉) 矿产资源战略与
政策研究中心开放课题资助

我国征地冲突 治理问题研究

齐 睿 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国征地冲突治理问题研究 / 齐睿著. —北京:
中国农业出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 109 - 20947 - 3

I. ①我… II. ①齐… III. ①土地征用-民事纠纷-
研究-中国 IV. ①D922.394

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 227544 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/16 印张: 7.375

字数: 200 千字

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

在城市化加速推进和社会经济全面转型的背景之下，征地冲突问题已逐渐成为影响我国农村社会稳定和经济发展的重要问题，亟待有效治理，但相比征地冲突对社会经济和稳定所造成的威胁，当前征地冲突治理工作总体上严重不足，治理主体单一、方法简单、效果不佳、效率低下。在此背景下，本书结合国外土地冲突研究最新进展和我国特殊国情，提出了征地冲突治理概念，在我国征地冲突治理主体及手段现状研究基础上，分析了征地冲突治理“零和”逻辑缺陷，重构了征地冲突治理的“共赢”逻辑，对征地冲突治理本质进行再思考，提出征地冲突“关系”治理理论，对征地冲突主体多元化和适合征地冲突治理的若干治理工具进行了深入探讨。

本研究主要结论包括：

(1) 征地冲突治理主体应实现多元化

当前我国征地冲突治理是以政府为单一主体的冲突治理，其结果导致征地冲突政府治理失灵。我国征地冲突治理潜在主体包括农民自治组织、农村非治理精英和中立第三方。不同的治理主体在资源

禀赋及治理效果上存在差异性,不同主体身份、特征对于征地冲突治理效果可能具有重要影响。这些结论表明征地冲突治理应实现主体多元化,以便充分利用各治理主体的资源禀赋和治理效果的差异性优势。征地冲突的多元治理必须在一个综合框架下实现。综合框架应包括宏观和微观两个层面,宏观层面以中央政府为治理主体,微观层面则应促进地方政府、农民自治组织和农村非治理精英以及中立第三方的分工与协作。

(2) 征地冲突治理应以征地过程中的社会关系为治理对象

当前我国征地冲突治理是以“冲突行为”为对象的治理,这种以行为本身为对象的征地冲突治理存在诸多局限。因此本书试图从农民征地冲突参与行为入手,探索其行为背后的动机与激励,从这一层面上探索征地冲突治理对策。本书在 Korf 的情景模型基础上,强调宏观的经济社会背景因素对冲突主体参与决策的影响,提出了“背景—情境”模型(Background-Contextual Model, BCM),将其运用到对中国征地冲突中农民参与行为的研究中,并利用结构方程模型,探索农民参与行为的影响因素和作用路径。利用安徽省桐城市城郊农户问卷调查的数据,结构方程模型运算结果表明虽然部分假设在该区域数据条件下并不成立,但农民征地冲突参与

行为背后确实存在激励与动机，BCM 模型也适用于我国征地冲突的分析。这一结论为征地冲突治理提供了新思路，即征地冲突治理不应再以冲突行为本身为研究对象，而应以征地过程中的社会关系为研究对象。征地冲突的“关系”治理可以从对农村社会干群关系的治理、对征地人员工作方式和工作态度的治理、对征地领域腐败的治理和对征地补偿分配的治理四个方面展开。

(3) 征地冲突治理应基于“共赢”逻辑

当前征地冲突治理逻辑具有明显的“零和”特征，“零和”逻辑可能会严重影响征地冲突治理效果，甚至产生相反的效果。征地过程中农民与地方政府“零和”博弈模型的比较静态分析结果表明，在不改变当前征地冲突“零和”博弈格局的前提下，即便中央政府治理征地冲突、维护社会和谐意愿增加，也可能无法达到减少征地冲突的目标，反而会激励农民和地方政府都增加暴力的投入，从而导致更多的冲突。本书以征地冲突发生率对省级行政区域征地冲突情况进行考量，发现我国征地冲突表现出较强的正空间相关性，存在高冲突发生率地区与高冲突发生率地区相邻，低冲突发生率地区与低冲突发生率地区相邻的空间特征。本书运用回归模型探索我国征地冲突发生率的影响因素，结果表明我国征地冲突发生率与人均耕地面积成反比，与区

域城市维护建设资金收入中土地出让金所占比重成正比。征地冲突的这些规律性表明我国征地冲突本质上是现实性的利益冲突，因此，本书提出要引入“共赢”思维作为征地冲突治理的逻辑，即以实现征地过程中各利益相关主体的共赢为指导，对征地冲突问题进行治理。“共赢”逻辑的核心是改征地利益分配的“零和”博弈为“合作”博弈。征地冲突的“共赢”逻辑对我国征地制度改革和征地冲突治理模式选择具有重要启示。

(4) 征地冲突治理手段应不断创新

征地冲突治理手段需要不断创新。本书基于 BP 神经网络，构建了征地冲突后果评价和预警评价模型。本书从人员伤亡、经济损失、社会危害和政治危害四个方面来评价征地冲突后果，从征地项目的具体特征、区域征地管理情况、地方政府及相关部门征地冲突治理能力、待征区域社会基础四个方面进行预警评价。两个模型均表现良好，这表明征地冲突预警模型在征地冲突治理中有广阔应用前景。研究还指出，诉讼外纠纷解决机制（ADR）长期以来一直是我国农村社会冲突治理的主要组成部分，但是当前 ADR 存在缺陷，不适合治理有地方政府涉入其中的征地冲突，必须进行调整，一个合理的调整方案就是构建征地冲突调解委员会。征地冲突调解委员会成员构成应采用“三三制”。

前言

1 绪论	1
1.1 选题背景	1
1.2 研究目的与意义	5
1.3 国内外文献综述	6
1.4 基本概念	21
1.5 研究思路、技术路线与研究方法	24
2 征地冲突治理的基本理论	29
2.1 冲突理论	29
2.2 新制度经济学相关理论	31
2.3 行为理论	33
2.4 治理理论	34
3 征地冲突的治理主体	39
3.1 征地冲突治理主体现状	39
3.2 当前征地治理主体的结构缺陷	49
3.3 征地冲突治理主体优化	53
3.4 本章小结	66
4 征地冲突的治理对象	67
4.1 征地冲突治理对象的现状	67

4.2	以“行为”为对象的征地冲突治理局限性	71
4.3	征地冲突治理对象优化	100
4.4	本章小结	109
5	征地冲突的治理逻辑	111
5.1	征地冲突治理逻辑现状	111
5.2	征地冲突治理“零和”逻辑的局限性	124
5.3	征地冲突治理逻辑优化	131
5.4	本章小结	153
6	征地冲突的治理手段	155
6.1	征地冲突治理手段现状	155
6.2	征地冲突治理手段创新	161
6.3	本章小结	178
7	结论与展望	180
7.1	主要结论	180
7.2	主要创新点	186
7.3	讨论	188
	参考文献	190
附录 1	征地冲突治理调查问卷（农民篇）	201
附录 2	征地冲突治理调查问卷（地方政府篇）	218
附录 3	征地冲突治理调查问卷（律师及 新闻工作者篇）	224

绪 论

1.1 选题背景

1.1.1 严峻的征地冲突形势

中国正处在快速的工业化和城市化进程中，经济的飞速发展让城市面貌日新月异，但发展也带来了诸多新的社会问题，其中之一便是日益严重的征地冲突。征地冲突频繁而密集。征地冲突几乎遍布我国各省、直辖市、自治区，有些地区几乎每一次征地都会引发一定规模的冲突。据有关部门统计，征地问题是农村群体性事件最主要的原因之一。

征地冲突带来了严重的经济、社会和政治损失。

首先，征地冲突造成人员伤亡。一些征地冲突中存在暴力或暴力威胁，地方政府为尽快完成征收工作常常出动警力强行征地，更有甚者默许或雇佣社会黑势力介入冲突。随着媒体监督力量的增强和国家对警力使用规则的规范，警民冲突中警方行为已逐渐克制，农民冲突暴力行为有升级趋势。黑势力的介入则通常先采取暴力威胁，打砸农家财物，再对个别抗争积极分子施以暴力，少数会演化为群体性暴力冲突。除恶性冲突造成的巨大人员伤亡外，普遍存在的小规模征地冲突中人员受伤屡见不鲜。

其次，征地冲突造成财产损失。征地冲突过程中暴力会造成财产的直接损失。被征收土地通常会处于闲置状态，既

无法施工，又无法再耕种，造成土地资源的浪费和农业生产的停滞。大量人力物力被冲突双方投入到对抗这种非生产性活动之中，资源的沉没成本应纳入冲突成本之中。征地冲突常常会引发大规模集会，影响到区域交通和社会秩序，对区域其他生产领域产生消极影响，抑制经济行为。

再次，征地冲突严重破坏社会秩序。在发生暴力冲突的地区，基本的社会秩序遭到严重破坏。农民与政府和村委会、农民与农民之间出现信任危机，合作关系被“零和”竞争关系所取代，一些正常的社会活动被迫取消，社会治安状况恶劣。并且这种关系将持续相当长的时间，在缺乏有效干预的情况下，后冲突关系的恢复是漫长而艰巨的。

最后，征地冲突严重威胁中国共产党的执政根基。恶性征地冲突事件的发生极大地动摇了地方政府和基层党组织在农村社会的合法性和群众认同，尤其当征地过程中存在腐败，以及政府作为冲突方介入或采取不作为时。虽然征地冲突不会影响中国共产党的执政合法性，但在农民政治感知中，中央和基层党组织还是出现了明显的分层现象。征地冲突的影响还将扩散到其他社会生活领域，受影响农民通常会长久地表现出对地方政府管理的抵制。

1.1.2 低效的征地冲突治理

征地冲突问题已成为阻碍我国实现构建和谐社会伟大愿景的主要因素之一，引起各级政府和社会各界的高度关注，征地冲突治理工作迫在眉睫。2007年起，一些省份相继出台了重大征地项目社会风险评估办法，希望通过风险评估提早预防征地冲突的发生。2010年安徽省出台通知，要求下属各地市筹建征地纠纷调解委员会，并聘请了1万多名村级

国土资源信息员，力求将征地矛盾和纠纷化解于基层。这些努力对于我国征地冲突治理而言，具有重要意义，但相比征地冲突对社会经济和稳定所造成的威胁，当前征地冲突治理工作总体上是严重不足的。其缺陷主要表现为以下几方面。

首先，各级政府对征地冲突认识不足，讳疾忌医。征地冲突这类利益矛盾引发的社会冲突，是经济社会发展过程中的正常现象，是制度变迁滞后、产权不安全和经济价值增长等因素共同作用的结果，与政治体制等并无直接关联。如果治理得当，此类型社会冲突将是制度改革的强劲动力。但是受意识形态因素影响，多数地方政府不愿正视征地冲突，为保护政绩隐瞒征地冲突的相关信息，刻意回避媒体和学者对征地冲突的调查。这种讳疾忌医的做法，一方面导致社会各方无法获取准确的冲突信息，为谣言传播提供了空间，加剧冲突，另一方面，使得我国征地冲突研究严重匮乏，冲突治理缺乏科学指导。

其次，征地冲突治理主体单一。当前政府是治理征地冲突的唯一主体，中央政府主要通过法律和政策疏导矛盾，规避冲突，地方政府则通过行政手段控制和解决冲突。主体单一给冲突治理带来的问题有很多，首先，其他治理资源得不到有效利用，如媒体、社会精英、乡村耆老等主体，在国外和国内社会冲突治理过程中被证明是极具价值的重要资源，可以有效缓解对政府治理资源的需求，分担工作压力；其次，降低了治理效果，主体多元化被国外经验证明可以有效提高治理过程的公平性和权威性，能够产生创新性的治理结果以满足不同利益相关者的利益需求；最后，当地方政府作为行为主体参与到冲突之中时，造成治理主体真空，这也是当前很多地方政府强行征地，导致恶性征地冲突的重要

原因。

再次，征地冲突治理缺乏原则、手段贫乏。征地冲突是复杂的社会现象，明确的原则是选择治理战略和确定治理方法、力度的基础。但是我国征地冲突治理实践中，息事宁人是唯一原则。为尽快平息冲突、完成征地，各种合法和不合法的手段都被采用，无论这些手段是否会侵害政府公信力、公民权利、社会基本价值和道德规范等。当前各级政府治理征地冲突主要依赖行政手段。征地冲突治理的法律手段和经济手段、技术手段运用较少，发展缓慢。行政手段处理征地冲突具有灵活性特征，法律手段则能降低冲突治理的不确定性，有利于治理标准化，经济手段能从理性经济人行为动机角度规避冲突的发生，防患于未然，技术手段能为冲突治理提供各方都认为公平公正的参考方案。有效的冲突治理应当是这些手段综合运用结果。

最后，征地冲突治理效果不佳，效率低下。征地纠纷调解机制因制度设计和权力配置存在缺陷，调解效率低下。政府部门能够较迅速地控制暴力，但在寻求冲突最终结果过程中，常常忽视部分重要利益相关者的参与，没有形成参与性谈判机制，缺乏中立无偏第三方。因此大多数谈判工作缺乏技术支持，费时甚多又难以形成一个共识性的冲突解决方案。冲突即使得到暂时的平息，但矛盾依然存在，并潜伏在农村社会生活中，在新的触发因素作用下重新暴发，并与其他社会不满情绪相互激化。大多数地方政府工作人员缺乏必要的治理技术培训也是治理效率低下和效果不佳的原因之一。

征地冲突已经成为我国社会稳定和经济平稳发展面临的主要挑战之一，但我国征地冲突治理的理论和实践研究都远

不能应对这一挑战。正视征地冲突这一社会现象，客观、中立地研究其发生发展的规律，充分吸收现有征地冲突治理实践的优点，弥补不足，丰富征地冲突治理的原则和手段，在当前无疑具有重要的学术和实践意义。

1.2 研究目的与意义

征地冲突已经成为困扰我国经济发展和稳定的重要因素，亟待有效治理。但国际经验表明，这类资源型社会冲突的治理必须科学而谨慎，必须对征地冲突发生和演化的规律有充分的了解，必须对冲突背后社会、政治、权力关系进行细致的分析，必须对冲突治理的方案和资源进行科学的谋划，否则盲目的治理对策可能不会有效地控制和减少征地冲突，反而会成为新的冲突源。本书正是希望从新制度经济学、公共管理学、社会心理学、行为学出发，通过对征地冲突治理的逻辑思路、主体、客体、手段、效果等问题的研究，一方面能够探索这些要素相互作用的客观规律，另一方面为政府制定合理有效的征地冲突治理政策提供建议。

本研究的理论意义在于：①弄清当前我国征地冲突治理的主体、程序和治理成效。我国征地冲突治理一直并未正式纳入政府相关职能之中，征地冲突治理研究也较少，对我国征地治理现状进行梳理和总结，有助于进一步认清我国征地冲突治理所面临的严峻形势，也有助于把握我国征地冲突治理的基本特征。②探索征地冲突过程中农民参与行为的影响因素，为征地冲突治理政策的制定提供科学依据。虽然国外学者对暴力冲突过程中主体的参与行为动机有充分的研究，

但各地区社会背景的差异决定了特定社会背景下的主体冲突参与行为动机的特殊性,对我国征地冲突过程中农民参与行为动机的研究将丰富这一领域的研究成果。③揭示我国征地冲突治理应遵循的逻辑,指出治理政策的作用点。在对征地冲突本质准确把握的基础上,吸收政治学、经济学和社会学等学科最新的研究进展所提出的征地冲突治理逻辑,能明确征地冲突治理政策的作用点,也能有效指导征地冲突治理政策的方向,促进政策发挥积极效果,抑制消极效果。④弄清我国征地冲突治理效果、公平性和效率的影响因素。运用数量经济模型对实地调研所获得的一手数据进行分析,提炼出影响我国征地冲突治理效果、公平性和效率的影响因素,还能揭示行政、社会等因素影响治理绩效的路径。

本研究的实践意义在于:①能为政府制定公共政策治理征地冲突提供指导。如对我国征地冲突本质的再思考能够反映出我国征地冲突的制度根源,以及经济、政治、法律等要素如何相互催化,共同导致冲突的发生。这一分析将为征地冲突治理政策的制定,尤其是征地制度改革、农村社会纠纷解决机制改革等提供指导。②能为政府优化征地冲突治理过程,提高治理绩效提供指导。研究将基于实证,分析影响征地冲突治理效率和效果的影响因素,对政府从过程规范化、程序标准化等方面改进治理绩效提供借鉴。

1.3 国内外文献综述

征地冲突,是“征地过程中的土地冲突”的简称,是当前我国土地冲突的主要类型。从国际研究来看,“土地冲突”

(Land-related Conflict) 是一个较为宽泛的概念, 隶属于“资源冲突”(Natural Resource-based Conflict) 概念。土地冲突广泛地发生于南亚、非洲、拉丁美洲的发展中国家。冲突程度从邻里纠纷到种族战争, 差异巨大。冲突根源也随着国家历史、经济、文化、法律、土地产权制度、自然条件的差异而大相径庭。冷战的结束标志着政治军事冲突逐渐淡出世界舞台的中心, 虽然局部战争在中亚和非洲部分地区依旧是政治的中心, 在更多发展中国家, 经济发展带来的资源冲突, 尤其是土地冲突, 已逐渐成为影响社会稳定的主要因素。

土地冲突已引起各国政府和国际社会的高度关注。冲突多发国大都已采取各种土地政策和农业改革, 缓解社会矛盾。土地冲突治理也被纳入到联合国新千年计划之中。来自冲突发生国的研究机构和学者, 以及国际和平组织资助的研究机构和学者对土地冲突及其治理的研究, 涌现出一大批优秀的成果, 使得人类对这一社会现象发生及演化规律的认识在不断加深, 控制和解决冲突的能力也在不断增强。诸多治理土地冲突的成功经验为其他饱受这一问题困扰的地区, 提供了充足的信心和丰富的经验。

1.3.1 国外相关研究综述

(1) 国外征地冲突治理研究

Muzondo 等人(2005) 分析了南非的大城市周边征地冲突的种类和根源。由于历史上长期的种族隔离政策和经济地位的巨大差异, 大城市周边存在很多非法定居点。随着周边劳动力的大量涌入和贫民窟原住民人口的迅速增长, 这些非法定居点扩张迅速。大城市的发展又使得城市周边土地价

值不断上升,房地产商和原地主开始重视这些曾经的荒地。在非法定居点拆迁过程中,出现了大量的暴力冲突。

Muzondo 等人(2007)列举了 Wallacedene 定居点正式化过程中所出现的一系列解决征地冲突的机制和工具。首先是政治过程和政治压力。原住民很好地组织起来,形成有力的政治团体,有效抗拒强行驱逐行为,并对政府和社会媒体施压,以获得更多的关注和帮助。其次,是政府、商人与地方领导者的政治谈判。合法性的代表和公平公开的谈判过程,有助于冲突各方最终达成共识。最后,正式法庭、调解委员会制度、调解中间人、谈判记录存档等手段和制度,也有助于冲突的和平解决。Pacione(1990)对城市扩展过程中类似冲突及治理展开过研究。

(2) 土地冲突治理对象研究

Chris 和 Herman(2005)对非洲大湖地区的研究,从“不满”理论出发,认为资源稀缺是导致这一地区土地冲突的重要原因。Moore(1996)等人也是从政治经济不平等角度来审视土地改革及其引发的政治冲突的,认为此类冲突治理的对象是社会制度的不公平结构,即社会关系。

Amman(2001)等人从工具理性出发,模拟了土地冲突的发生,Douglas(1999)用类似的模型分析了土著部落寻求安生之所过程中土地冲突的过程,Wlodarczyk(2005)对非洲冲突与和平逻辑的研究也都强调了要对土地制度改革。

Homer-Dixon(1999)、Cramer(2002,2003)等人,认为暴力冲突来自于资源稀缺、分配不平等、分配排他性和贫困。Bar-Tal(2007)对难以解决的冲突的社会心理学基础的研究也是从这一角度展开的。Korf(2006)对斯里兰卡