

聂波 著

**Study on the Conflicts and Coordination of
the Interests of Villages in City Expropriation**

城中村土地房屋征收中的 利益冲突与协调研究

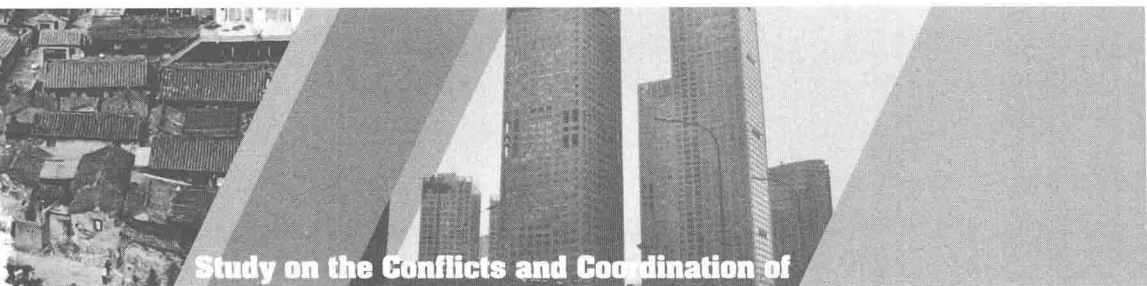
以中国特色社会主义利益观为视角



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

城中村土地房屋征收中的 利益冲突与协调研究

以中国特色社会主义利益观为视角



Study on the Conflicts and Coordination of

the Interests of Villages in City Expropriation

聂波 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城中村土地房屋征收中的利益冲突与协调研究：以
中国特色社会主义利益观为视角 / 聂波著. -- 北京：
社会科学文献出版社，2016.5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8881 - 3

I. ①城… II. ①聂… III. ①农村 - 土地征用 - 研究
- 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 051705 号

城中村土地房屋征收中的利益冲突与协调研究 ——以中国特色社会主义利益观为视角

著 者 / 聂 波

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：14 字 数：234 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8881 - 3

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

序 言

近代以来，与工业化密不可分的城市化是推进世界现代化发展的重要动力。同样，中国的现代化进程与城市化、工业化发展也是密不可分的。改革开放以来，中国的追赶型现代化战略取得巨大成功，城市化率从 1978 年的 17.92% 提高到 2014 年的 54.77%。从理论上来说，城市化对经济、社会现代化的巨大推进作用，源于城市化的产业集聚、资源密集与集约利用所带来的显著规模经济与范围经济效益。世界现代化的历史经验表明，城市化与工业化呈显著的正相关。两者变动关系的一般路径为在工业化的早中期阶段，工业化率相对领先于城市化率；而在工业化的中后期阶段，特别是进入后工业社会以后，城市化率快速提高，工业化率则有所下降，城市化率初步领先于工业化率，这一特点越是在发达国家表现得越明显。改革开放以来，中国抓住市场化、全球化带来的良好机遇，较好地发挥了自身的比较优势，推动本国的工业化与城市化取得巨大进步，使中国的综合国力及城乡居民收入与生活水平大幅提高。但我们也要清醒地看到，中国的城市化在取得巨大成就的同时，也存在一系列结构性的矛盾与问题，最直接的表现就是城市化明显滞后于工业化。北京大学周其仁教授的研究说明，中国 2010 年城市化率与工业化率之比为 1.09，而当年按照世界银行的统计数据，全球城市化率与工业化率的平均比值为 1.95，这意味着中国城市化率与工业化率的比值远低于世界平均水平。与发达国家相比，两者的差别就更加显著了。2010 年，美国、英国、德国的城市化率与工业化率之比分别是 4.1、4.09、2.64。即使与同属“金砖国家”的巴西、俄罗斯、南非和印度相比，中国的城市化率与工业化率之比也明显偏低。2010 年巴西、俄罗斯、南非和印度的城市化率与工业化率之比分别是 3.22、1.97、1.38 和 1.15。对中国城市化相对滞后于工业化原因的解释，周其仁教授的观点是：中国城市化滞后于工业化，并没有违背世界工业化与城市化互动关系的一般趋势，在中国实行对外开放与经济全球化的背景下，中国工业化的快速发展得益于世界城市体系的有力支持。但这一支持绝不是

免费的午餐，一是中国工业制造必须支付巨额的交易成本，降低了中国企业、职工的收入；二是延缓了中国国内的城市化进程，使产业结构与就业结构更不均衡，特别是使中国城乡二元结构进一步固化，既影响中国的宏观经济、社会效益，也使中国的城乡差距不断扩大，造成中国城乡协调发展的巨大困难。我认为，周教授主要是从经济全球化背景下开放经济体系的互补与相互依赖性的角度，解读中国城市化率与工业化率之比远低于世界平均水平的成因，系外因性解释方法；而不是从中国国内制度与社会层面的原因这一根本性维度，解释中国的城市化为什么严重滞后于工业化。从这一维度来看，中国城市化长期滞后于工业化的根本原因在于政府长期推行的工业化、城市化优先发展战略，以及服务于这一战略的城乡二元政策与制度体系。从经济学理论与中国现代化建设的路径来看，在共产党执政之初重新启动中国现代化进程的相当长的历史时期内，中国的主政者、知识界与世界其他国家（地区）的精英一样，都将工业化视为现代化的关键与核心，而城市化则更多被视为工业化的自然结果与副产品。这一理论认识必然导致现实中的工业化优先发展战略与相应的产业、区域政策。城市更多的是定位于工业发展的聚集地、贸易中心与政治、文化中心。加快推进工业化需要大量的资源投入，中国作为一个超大规模的后发现代化国家，在当时的国际环境下，从其他国家（地区）获得快速工业化所需的大量资源是不可能的，只能依靠中国自身的积累来加快工业化进程。在当时中国仍然是一个典型农业国的条件下，加快工业化发展所需的大量资源只能主要来源于政府对农业剩余的强制转移。因此，在相当长的历史时期内，以农（业）补工、以农（村）补城（市），是中国工农、城乡关系的结构性特征。换言之，在当时的国内国际环境下，中国的农民、农村长期为国家工业化、现代化快速发展做出巨大的牺牲，具有某种必然性与一定的合理性。但问题在于这一抑制农业、农村发展与损害农民利益的工业化、城市化战略与政策，如果在工业化、城市化中期以后仍然继续实行，就既失去了客观依据，更不符合道义原则。而且从理论上来看，如果在工业化后期不能从根本上改变城乡二元政策，必然使中国长期不合理的产业结构、就业结构与收入分配结构继续恶化，从而既制约中国经济内生发展能力的提高，使执政党与政府多年来实施的转变经济发展方式、调整优化经济结构、实现科学发展的努力收效有限；而更严重的问题还在于，使城乡居民收入与基本公共服务供给水平的差距继续扩大，导致城乡利益矛盾

的继续扩大，影响执政党与政府促进社会和谐战略目标的实现，从而不利于党的执政合法性的增强与执政基础的巩固。诸多中国“三农”问题研究专家的成果表明，中国工业化、城市化过程中不公平的城乡利益交换关系，以及造成的农村、农民利益受损与流失，在计划经济时期主要是由工农业产品价格的剪刀差和差别化的城乡公共服务供给政策造成的；而市场化改革以来，则主要是由城乡二元化的土地房产制度、在新的历史环境下继续延续的差别化的城乡公共产品投资与社会福利制度，以及由农业与工业、服务业生产经营的组织化、专业化程度的巨大差异所造成的农业的弱质性与农业经营的低收入所造成的。尽管进入 21 世纪以来，特别是 2003 年执政党提出科学发展观与构建社会主义和谐社会新目标以来，政府通过实施统筹城乡发展的一系列政策，尤其是 2006 年开始正式取消农业税，对于减轻农民负担、防止农村进一步衰落发挥了积极的作用。但是由于中国城乡差距的历史鸿沟巨大，加之政府推行的旨在缩小城乡差距的城乡统筹发展政策的力度有限，因而难以有效遏制城乡差距的继续扩大。事实上，近年来城乡居民收入与城乡发展的差距仍在进一步扩大，造成城乡利益矛盾与冲突的病根仍然无法消除。一些“三农”问题学者与社会学专家提出，改革开放以来中国的工业化与城市化取得了巨大成功，但在这一过程中也存在一系列的矛盾与问题。尤其是在快速城市化过程中，围绕土地征收与房屋拆迁的利益博弈所造成的大量矛盾与冲突，严重影响社会的和谐稳定。本书所探讨的城中村问题，在本质上也是二元化的城乡土地房产制度的必然产物。城中村是在城市化快速推进过程中，在中国城乡二元结构、不彻底的城市化政策、城市管理的疏漏、配套政策的缺失，以及外来人口大量迁入、房地产市场缺陷式膨胀强力诱导下产生的。由于从地理位置来说，城中村已处于城市建成区内部，所以随时可能面临被征收和拆迁问题，围绕城中村土地房屋征收的利益冲突尤为复杂和激烈。为了规范土地房屋征收行为，减少这一过程中的利益冲突，2011 年 1 月，国务院出台了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，在征收前提、征收程序、补偿机制、法律关系性质、强制执行方式和法律责任等方面做出了更具体的规定。但总体来看，该条例依然未能改变城市优先发展、以效率为导向的惯性，实施效果并不尽如人意。

城中村问题不仅是物质形态的问题，也是棘手的社会形态问题。城中村土地房屋征收中涉及众多利益主体，如何动态有效地协调城中村土地房

屋征收中不同利益主体之间的复杂利益关系，是最大的难点。从理论与现实相结合的维度深入分析当前城中村土地房屋征收中的利益冲突与利益协调问题，探索实现利益协调的有效途径与具体措施，具有重要的理论和现实意义。城中村土地房屋征收中频繁爆发的社会矛盾和冲突的焦点，是相关主体竞相角逐这一过程中所形成的土地增值利益。利益矛盾是一切社会矛盾的根源，和谐的利益关系是马克思对未来理想社会的憧憬。深入研究中国当前城中村土地房屋征收过程中的具体利益冲突与利益协调问题，有利于深化对马克思主义利益理论的认识。中国城中村土地房屋征收中的利益矛盾与冲突，是社会主义初级阶段利益多元化与利益协调机制不健全的必然产物。从性质上看，这种利益矛盾属于非对抗性矛盾，具有暂时性、局部性特点，可以通过进一步完善政策、法律与加强协调沟通的方式解决。本书试图通过对城中村改造中相关利益主体的界定、利益相关者的诉求和实现策略、利益冲突的表现等问题的分析，探讨利益冲突的观念、制度成因和利益主体的行为偏向，并在归纳现有城中村土地房屋征收中利益协调模式的基础上，探讨利益协调的有效途径。从实践上来说，本书作者提出的对策建议，对政府相关部门的决策具有一定的参考价值；从理论上而言，本书对城中村土地房屋征收中利益冲突与利益协调问题的系统分析，有助于我们更好地认识中国城市化进程中利益关系的结构化特征及其变化趋势。

当然，由于本书所研究主题的复杂性与敏感性，现有研究在典型案例的收集与归纳概括方面均存在一些不足和疏漏。书中所使用的数据更多来源于二手材料，作者自己的调研和统计不足。同时，本书的理论分析深度有待进一步拓展，提出的对策建议的可操作性也有待于进一步增强。希望作者今后继续跟踪、研究这一重要现实与理论问题，争取在这一领域做出更有价值的研究成果。

四川大学马克思主义学院教授 博导

黄金辉

目 录

Contents

绪 论 / 1

第一章 理论资源 / 31

第一节 马克思、恩格斯利益观 / 31

第二节 中国特色社会主义利益观 / 39

第二章 城中村土地房屋征收中的利益冲突 / 70

第一节 城中村土地房屋征收中的利益主体 / 70

第二节 城中村土地房屋征收中的利益诉求及实现策略 / 77

第三节 城中村土地房屋征收中的利益冲突类型 / 91

第三章 城中村土地房屋征收中利益冲突的主要原因 / 98

第一节 城中村土地房屋征收中的利益冲突的制度诱因 / 98

第二节 城中村土地房屋征收中的利益冲突的文化 观念诱因 / 103

第三节 城中村土地房屋征收中的利益冲突的主体 行为偏差 / 112

第四章 城中村土地房屋征收中的利益协调 / 126

第一节 城中村土地房屋征收中的利益协调的本质和 焦点问题 / 126

第二节 城中村土地房屋征收中的利益协调模式 / 136

第三节 城中村土地房屋征收中的利益协调案例分析 / 150

第五章 城中村土地房屋征收中的利益协调的途径思考 / 171

第一节 城中村土地房屋征收中的利益协调的政治途径 / 171

第二节 城中村土地房屋征收中的利益协调的经济途径 / 183

第三节 城中村土地房屋征收中的利益协调的法规途径 / 188

第四节 城中村土地房屋征收中的利益协调的观念途径 / 198

参考文献 / 205

绪 论

一 选题的背景

(一) 经济社会背景

城市化是我国土地房屋征收的重要时代背景。城市在农业社会中开始出现,在工业社会中加速发展,城市是一定数量的非农业人口和非农产业的集聚地,是国家或一定地域的政治、经济和文化中心。城市和乡村在人口和职业构成、人口规模和密度、空间形态和物质构成、职能类型和产业结构等方面有着明显的区别。我国是一个农业大国,城市化起步较晚,1949年我国城市化率仅为10.64%。新中国成立后的30年时间里,城市化发展基本处于停滞状态,1961年至1963年还出现城市化率下降现象。但自1978年以来,我国各地区城市化步伐大大加快。美国著名经济学家斯蒂格利茨认为中国的城市化和美国高科技产业是影响21世纪全球经济和社会发展的两个重要因素。城市化是指农业人口转化为城市人口的过程。“这个过程综合表现为城市人口的增加,城市数目的增多和城市地理界限的不断扩大。”^①农业生产力的发展是城市兴起和成长的第一前提,农村劳动力的剩余是城市兴起和成长的第二前提,城市化发展最基本的动力是工业化,第三产业的发展也成为城市化发展的推动力量。城乡劳动生产率差异较大是农地城市化的技术原因,城乡经济分工是城市化的经济根源,社会生产力的发展和城市财富的号召力是农地城市化的根本原因。城市化是人类社会发展的时代标志与必然结果,是实现现代化的必由之路。影响城市化的因素有很多,除了技术、制度、工业化等因素外,还包括“官僚体系”及政策因素。伴随着我国改革开放的深入发展,我国的城市化水平不断提高。尽管城市化的发展动力是随着生产力的发展水平而变化的,但我国的城市化具有明显的“制度投入型城市化”特征,城市化的发展速度、

^① 伏中林:《城市人口集中与城市规模分布》,《财经论坛》1998年第6期。

进程、资金、规模和实施都由政府控制，如控制人口数量、控制户籍关系、控制身份和控制城市建设资金投入等，在一定程度上政府推动城市化的作用要大于自然推动城市化的作用。另外，在管理体系上也存在误区，城市政绩往往通过“以买卖土地为核心的招商型城市经营与建设模式”来实现。我国的城市化已进入快速化和多元进化发展阶段，未来30年，我国将基本完成城市化的发展进程，实现社会整体变迁，这对我国的经济和社会的全面发展有着不可估量的推动作用。

表1 新中国成立以来我国城市化率统计一览

单位：%

年份	城市化率	年份	城市化率	年份	城市化率
1949	10.64	1971	17.26	1993	28.14
1950	11.18	1972	17.13	1994	28.62
1951	11.78	1973	17.20	1995	29.04
1952	12.46	1974	17.16	1996	29.37
1953	13.31	1975	17.34	1997	29.92
1954	13.69	1976	17.44	1998	30.40
1955	13.48	1977	17.55	1999	30.89
1956	14.62	1978	17.92	2000	36.22
1957	15.39	1979	19.99	2001	37.66
1958	16.25	1980	19.39	2002	39.09
1959	18.41	1981	20.16	2003	40.53
1960	19.75	1982	21.13	2004	41.76
1961	19.29	1983	21.62	2005	42.99
1962	17.33	1984	23.01	2006	43.90
1963	16.84	1985	23.71	2007	44.94
1964	18.37	1986	24.52	2008	45.68
1965	17.98	1987	25.32	2009	46.59
1966	17.86	1988	25.81	2010	47.50
1967	17.74	1989	26.21	2011	51.27
1968	17.62	1990	26.41	2012	52.60
1969	17.50	1991	26.37	2013	53.70
1970	17.38	1992	27.63	2014	54.77

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

城市化带来了一系列的社会问题,如城乡人口流动与农民工问题、城市突发事件与集体事件频发问题、社会阶层变迁与隔离问题、伦理价值与道德滑坡问题、社会分配不公平问题等。城市的发展必然以用地的扩张为前提,城乡结合部的集体土地陆续被征收为国有土地进行开发建设,建成工厂、企业、道路、住宅小区及商业设施。在快速城市化背景下,为了减少征地和动迁安置成本,地方政府往往绕过城乡结合部这些乡村聚落而直接将乡村的农用地征收为城市建设用地,农村的土地逐渐被蚕食,最后只剩下住所,失地的农民被动地“洗脚上楼”。然而,失去了土地的农民并没有当然地成为真正的市民,受城乡二元体制的影响,这部分区域村民的地缘和血缘关系并没有发生变化,没有真正地被纳入城市统一管理,建设景观和生产生活方式保留着浓厚的农村居民点特征,从而形成了我国独有的城中村现象,在我国几乎每个城市都遭遇到城中村问题。城中村的村民失去了土地,主要经济来源从原来的农业收入变为出租屋收入、小规模的商业经营收入和村集体经济分红等。城中村的改造开发需要开发商的资金和技术,而开发商借助资金、信息的优势同部分政府机构联合来获取最大化的利益,村民在保护自我财产的本能下有“利益优于一切”的诉求,当他们觉得自己赖以生存的土地和房屋被不公平地征收时,就会采取各种方式来同开发商和政府官员进行斗争。2011年6月22日,北京市信访办和零点研究咨询集团成立了社会矛盾和社会问题独立观察与对策研究中心,在成立仪式上,这个国内首家社会矛盾研究机构发布了首个研究成果——拆迁系列调查成果。该调查研究成果显示,拆迁矛盾已成为现阶段我国社会矛盾中一个突出问题,无论在深度、广度还是烈度上都显著高于其他社会矛盾。^①中国社会科学院发布社会蓝皮书《2013年中国社会形势分析与预测》指出,“群体性事件的形成原因,以征地拆迁冲突、环境污染冲突和劳动争议为主。其中,征地拆迁引发的群体性事件占一半左右,环境污染和劳动争议引发的群体性事件占30%左右,其他社会矛盾引发的群体性事件占20%左右”。^②土地房屋征收已经成为社会矛盾最易激化、上访人数最多、依法行政最为薄弱的重要领域。

① 《机构调查显示拆迁矛盾已成我国首要社会矛盾》,2011年6月23日, <http://society.people.com.cn/GB/14974416.html>。

② 《社科院报告:群体事件半数因征地拆迁引发》,《新京报》2012年12月19日。

20世纪90年代末以来,从东部沿海到西部内陆、从一线城市到中小城镇,逐步开始进行城中村改造。进行城中村改造最早的是深圳市,从1997年就开始了,珠海紧随其后,在2000年就计划用三年左右的时间完成城市建成区26个城中村的改造;广州市政府在进行城中村改造时对是否引入市场机制几经反复,最初改造时引入市场机制对村民利益造成了较大损害,在看到市场机制改造弊端后开始禁止引进市场机制,然而改造进展十分缓慢,2008年后重新引入市场机制,进行大规模的城中村改造,在2010年完成了138个城中村改造工作;北京市政府在2005年借奥运会之机改造整治了171个城中村;成都市政府2007年提出要将五城区内的12个城中村全部进行改造,包括青龙场、龙潭寺、赖家店、洞子口、天回、黄田坝、百仁、机投、金花、簇桥、琉璃场等,改造范围有12.95平方千米,改造建筑面积约546万平方米。在快速城市化的进程中,我国的城中村改造开发几乎是采用运动的方式来进行的。2011年9月,广东汕尾陆丰市乌坎村因征地问题引发几千人游行示威事件,游行者与警方对峙,引发境外媒体较多关注。省委副书记朱国明代表省委、省政府介入处理,其处理方式和结果得到学术界和媒体的高度赞扬。类似的事件层出不穷。

(二) 政策背景

我国的拆迁制度属于行政法的范畴,都是由地方政府主导的,具有强制性,但其目的一般都含有商业开发性质。1991年,国务院发布78号令《城市房屋拆迁管理条例》,标志着我国房屋拆迁法律制度的建立。当时城市建设开发的主体是国有单位,政府主导城市房屋动迁,未区分公共利益和非公共利益,以改善市民居住条件为宗旨。1994年《城市房地产管理法》出台,城镇住房制度开始改革,分税制开始在全国推行。2001年6月6日,国务院常务会议通过了对《城市房屋拆迁管理条例》的修改,这次修改的条例注重城市建设导向,没有区分公益拆迁和商业拆迁,在程序上由开发商向地方政府提交相关手续申请拆迁许可,获批后实施动迁。地方政府既是拆迁许可证的颁发者,又是拆迁矛盾的仲裁者,这套机制为官商合谋的形成提供了极大的便利,2004年修改的《宪法》和2007年出台的《物权法》,都突出对公共利益的界定和对私有财产的保护,这使得《城市房屋拆迁管理条例》与《物权法》和《宪法》的有关规定不一致,下位法与上位法相冲突。在现实中的恶性强拆事件,损害了党和政府的亲民形象,人们越来越关注《城市房屋拆迁管理条例》。2009年12月7日,北京

大学法学院5位教授上书全国人大常委会,建议立法机关对《城市房屋拆迁管理条例》进行修改。在亿万国人的千呼万唤之下,《国有土地上房屋征收与补偿条例》,经过3年多的反复调研,40多次座谈会,2次向社会公开征求意见之后,于2011年1月19日国务院第141次常务会议通过并于1月21日公布施行。

与《城市房屋拆迁管理条例》(以下简称《拆迁条例》)相比,《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收与补偿条例》)在立法理念上有很大进步,它以《宪法》和《物权法》所确立的私有权保障为核心,改变了原有的权利义务关系,颠覆了传统的利益关系格局,构建了一种新的平衡公共利益与私人利益的制度格局,兼顾工业化、城市化建设的需要和被征收人的利益。其主要有几个方面的改变。一是法律关系性质的改变。《拆迁条例》规定,拆迁人是取得房屋拆迁许可证的单位,与被拆迁人之间是普通的民事关系。而《征收与补偿条例》中征收人为市县级人民政府确定的房屋征收部门,与被征收人之间是行政法律关系。二是征收前提的改变。《拆迁条例》中规定拆迁人提交相关法律文件就可以获得拆迁资格,与此不同的是,《征收与补偿条例》规定进行房屋征收的前提是保障法定的公共利益。三是征收程序的改变。《拆迁条例》规定拆迁人取得房屋拆迁许可证即可进行拆迁,被拆迁人难以合法表达其利益,而《征收与补偿条例》设计了一系列程序规定,为被征收人了解征收决定,表达利益诉求,实现公正裁决争议,确定了公开、公平、公正的运行机制,为征收补偿制度的实施安排了程序环节。四是补偿机制的改变。《拆迁条例》虽然也确立了市场补偿原则,但评估机构基本由地方政府指定,评估标准和选择补偿方式与村民的期望值或房屋市场价格相差较大,而《征收与补偿条例》引入了独立的第三方评估制度,明确提出房屋价值的补偿不低于与被征收房屋类似房地产的市场价格,明确了被征收人对补偿方式的选择权,为被征收人设立了法律救济途径。五是强制执行方式的改变。按《拆迁条例》的规定,被拆迁户在期限内未搬迁的,一般采用行政强拆方式。《征收与补偿条例》取消了行政强拆,规定了拆执分离,改为司法强拆。六是设定了严格的法律责任。《拆迁条例》在法律责任主体、违法情形、法律责任形态等方面都存在不周延之处,而《征收与补偿条例》对征收人和被征收人都规定了严格的法律责任。但是,《征收与补偿条例》的制度规范能否在实践中得到很好的实施和推行?对公共利益的概念是否仍然由

政府单方面界定？在中国现实环境下法院是否能在强大的行政权面前保持独立性？各省市在制定具体操作细则过程中能否将这些理念体现出来？长期以来《拆迁条例》以效率为导向、强调城市发展至上的惯性能否转变？等等，从《征收与补偿条例》公布实施以来的情况看，效果并不尽如人意。

进入新世纪以来，城中村土地房屋征收被冠以“民生工程”“经济发展”“城市形象”“危旧房改造”的名义在地方政府的强力推动下实行赶超型城中村发展战略，不断出台各项政策进行改造开发。《征收与补偿条例》施行以来，以公共利益需要为前提的征收规定制约了土地财政，城中村改造开发无疑在今后一段时间内将成为土地流转的主流。“分税制的实施与地方土地财政的形成是超越型城中村土地房屋征收的制度背景”，“压力型体制与晋升博弈是赶超型城中村改造的结构性因素”。^①“虽然地方政府行为的具体方式有所转变，但是其基本的行为逻辑没有发生变化。当分税制改革使得地方政府兴办企业变得越来越‘无利可图’的时候，土地征收和转让行为就成了地方政府新的生财之道。”^②我国人多地少，人口和村落密度大，对土地保护较为严格，通过多年的建设，各地的用地指标早就突破了土地规划限定的总量，土地政策的紧缩导致城市土地资源紧张，为了提高土地利用效率，盘活效益低下的城中村土地，许多地方政府改变了“绕开、迂回”的思路，进行赶超式的城中村改造，发动了大规模的“拆村”运动。

二 研究意义

地方政府积极推进城中村土地房屋征收，主要是受到 GDP 政绩、土地财政和城市优化等多重动机驱动。城中村问题与城市化的速度、城市化的质量、城乡土地资源的科学集约利用等都有很大的关系。城中村问题不仅是物质形态问题，也是一种棘手的社会形态问题，城中村的土地房屋征收涉及多方利益主体，难点就在于如何动态有效地协调城中村土地房屋征收中各方利益主体之间的复杂利益关系。对当前城中村土地房屋征收中的利益冲突与利益协调进行归纳和深入分析，并在此基础上明确利益协调的基

^① 孙林：《地方政府推进赶超型城中村改造的动力机制探析》，《行政与法》2012年第5期。

^② 周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007年第1期。

本途径与思路,提出切实有效的具体对策,具有重要的理论和现实意义。

(一) 理论意义

城中村是中国快速城市化过程中形成的特有现象,城中村的利益冲突影响了和谐社会的构建、制约着城市的可持续发展,城中村土地房屋征收中频繁产生的社会矛盾和社会问题的背后都是利益冲突,城中村土地房屋征收本质上是土地增值利益分配问题,城中村土地房屋征收过程就是各利益主体的矛盾产生和协调过程,不同群体的利益冲突暴露了我国社会转型期间的治理困境和社会共识困境等问题。利益矛盾是社会基本矛盾,利益协调是马克思主义的价值追求,深入研究当前城中村土地房屋征收过程中的具体利益冲突与利益协调问题,有利于深化对马克思主义利益理论的认识和把握。中国特色社会主义利益观是在中国特色社会主义建设和改革实践过程中形成和发展起来的,城中村土地房屋征收中利益冲突是社会主义改革发展过程中众多的利益冲突的表现之一,具有暂时性、过程性和局部性,可以通过非对抗性的方法加以解决。此起彼伏的城中村土地房屋征收中的利益冲突影响着城市化的进程、经济的可持续增长、社会的稳定、人们对改革发展的认同。利益关系的演进过程,也是利益分配制度和利益观念不断调整的过程,通过对我国城中村土地房屋征收中的利益冲突与利益协调进行研究,有利于把握社会主义实践中的具体利益关系及其变化趋势,深化和拓展对中国特色社会主义利益观的认识和理解。

(二) 实践意义

根据国际城市化理论,当城市人口占总人口比重在 30% 到 70% 之间时,为城市化加速发展阶段,对城中村土地与房屋进行征收是城市化发展的必然要求,但城中村土地房屋征收容易引发利益冲突,影响社会稳定。本书拟进行实证描述和归因分析,通过对城中村利益主体的界定,对利益相关者的利益诉求和实现策略的分析,分析各种利益冲突的表现,探究利益冲突的观念、制度成因和利益主体的行为偏向,总结城中村土地房屋征收中的利益协调模式,并对几个典型的城中村利益协调案例进行实证分析。利益协调是一个复杂的过程,需要通过政治、经济、法规和观念等多种途径采取措施才能取得一定效果。目前,全国各地的城中村土地房屋征收正在快速推进,本书对城中村土地房屋征收中的利益冲突与利益协调的研究,对确立适合社会主义市场经济发展要求的、能兼顾各方利益主体的利益协调方式和途径有一定的实践意义,也能为国内城中村的土地房屋征

收决策提供一些可资借鉴的参考。

三 文献综述

城中村是中国城市化进程中遇到的特有现象,国外并无对我国城中村的相关研究,在国外城市化进程中遇到的类似问题有“贫民窟”“城市蔓延”“城乡过渡地带”,但是其形成机制和规模特征与我国的城中村并不一样。城市化快速发展过程中遇到的城中村问题越来越多,现实的需要逐步引发了学术界对城中村问题的关注。根据知网搜索,1998年以前国内学者关注城中村问题的文章仅有两篇,1998年我国城市化率达到30%,城市化进入快速发展阶段,对城中村的研究也逐步增多起来。2003年以前我国学者对城中村的研究侧重于探索剖析城中村的形成原因及发展过程,1998年至2003年以城中村为题进行研究的相关文章有107篇。2004年以后关于城中村的研究成果大幅增加,到2015年末有学术期刊论文2506篇,硕士学位论文556篇,博士学位论文12篇,对城中村的基本概念、类型和特点、正负作用、形成机制、改造模式等进行了全面探讨。城中村是一个涉及多门学科的复杂现象,不仅涉及政府官员、城市规划学者,还有社会学者、政治学者、法学者、管理学者等参与研究,但从利益冲突与利益协调角度研究的还较少。

(一) 对城中村现象的认识

国内学者对城中村的关注从20世纪80年代对城乡边缘带的研究开始。随着城市化速度的加快,城市郊区土地被大量征收,由于房屋征收的经济成本和社会成本较高,地方政府和开发商一般选择了“要地不要人”、绕开村落的迂回发展思路,很快那些未被征收的房屋被城市包围起来形成城中村。国内学者对城中村的研究逐渐深入,在城中村的基本概念、类型和特点、改造开发等方面取得了丰富的研究成果,为不同学科研究城中村更深层次问题奠定了较为扎实的基础。

1. 城中村的概念

城中村这个概念约定俗成并被广泛运用是在2000年左右,之前被称为“都市里的村庄”“都市村庄”“城市里的乡村”等。许多学者根据自己的研究角度对城中村进行定义,到目前为止,还没有一个大家都认可的定义。不同的研究人员从自己的专业角度出发,有着不同的观点。

①从成因和形成过程的角度定义。敬东认为,城中村是在快速城市化