



本书基于“土地问题实质为政治问题”这一预设，将农村征地纠纷问题理解为国家权力与农民权利关系的集中反映。首先梳理了建国以来中国土地制度以及征地制度的历史沿革，接着以Y市Z区域郊村为例，对因征地引发的纠纷进行了调查研究和类型分析，然后运用政治学的相关理论，从国家与农民关系的视角分析了征地纠纷的性质、根源和后果，最后提出了防范和化解征地纠纷的因应对策。

本书始终把主题放在中国特色社会主义这一宏大的实践背景中加以考察和分析，以对案例的实证调查为基础，突破了把征地纠纷仅仅看作是经济问题这一传统视角，对征地纠纷作了较为完整的政治学分析，因而具有很强的解释力和说服力，其所提对策性建议具有现实指导意义和可操作性。

ZHENGDI JIUFEN DE ZHENGZHIXUE FENXI
YI Y SHI Z QU CHENGJIAOCUN WEI LI

征地纠纷的政治学分析

——以Y市Z区城郊村为例

孙鹤汀 著



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE



中国城市政治学研究会
CHINA SOCIETY OF POLITICAL SCIENCE OF CITY

征地纠纷的政治学分析

——以广州市城郊为例

唐世成 著



中国人民大学出版社

征地纠纷的政治学分析

——以 Y 市 Z 区城郊村为例

孙鹤汀 著

知识产权出版社

内容提要

本书基于“土地问题实质为政治问题”这一预设,将农村征地纠纷问题理解为国家权力与农民权利关系的集中反映。首先梳理了建国以来中国土地制度以及征地制度的历史沿革,接着以Y市Z区域郊村为例,对因征地引发的纠纷进行了调查研究 and 类型分析,然后运用政治学的相关理论,从国家与农民关系的视角分析了征地纠纷的性质、根源和后果,最后提出了防范和化解征地纠纷的因应对策。本书始终把主题放在中国特色社会主义这一宏大的实践背景中加以考察和分析,以对案例的实证调查为基础,突破把征地纠纷仅仅看作是经济问题这一传统视角,对征地纠纷作了较为完整的政治学分析,因而具有很强的解释力和说服力,其所提对策性建议具有现实指导意义和可操作性。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

征地纠纷的政治学分析:以Y市Z区域郊村为例/

孙鹤汀著. —北京:知识产权出版社,2010.9

ISBN 978-7-5130-0153-3

I. ①征… II. ①孙… 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(2010)第168349号

征地纠纷的政治学分析——以Y市Z区域郊村为例

ZHENGDI JIUFEN DE ZHENGZHIXUE FENXI——YI Y SHI Z QU CHENGJIAOCUN WEILI

孙鹤汀 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8129

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2011年1月第1版

字 数:180千字

ISBN 978-7-5130-0153-3/D·1066(3097)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:2006HeXiaoXia@sina.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:8

印 次:2011年1月第1次印刷

定 价:28.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

本书系 2008 年度国家社会科学基金重大项目《健全农村民主管理制度对策研究》(08&ZD028) 阶段性成果，本书出版受山东科技大学学术著作出版基金资助。

目 录

导 论	(1)
一、研究缘由与选题意义	(1)
(一) 问题提出	(1)
(二) 文献梳理	(4)
(三) 选题意义	(15)
二、研究视角、路径和方法	(16)
(一) 研究视角	(16)
(二) 路径选择	(19)
(三) 研究方法	(23)
三、研究样本和文献	(25)
(一) 研究样本	(25)
(二) 文本资料	(28)
四、叙述框架和概念体系	(29)
(一) 叙述框架	(29)
(二) 概念体系	(30)
第一章 权力与权利：农村土地制度安排的两个维度	(43)
一、新中国成立初期的土地制度	(43)
(一) 新中国成立初期土地改革的背景	(43)
(二) 新中国成立初期的土地制度	(45)
(三) 新中国成立初期土地制度的两个维度：农民翻身 与政权认同	(48)

二、合作化与人民公社时期的土地制度	(51)
(一) 合作化与人民公社时期土地制度形成的背景 ...	(51)
(二) 合作化与人民公社时期的土地制度	(53)
(三) 合作化与人民公社时期土地制度的两个维度：	
权利与权力的此消彼长	(65)
三、改革开放后的土地制度	(68)
(一) 改革开放后土地制度变迁的背景	(68)
(二) 改革开放后土地制度的变革	(70)
(三) 改革开放后土地制度的两个维度：权利与权力	
的博弈	(80)
四、小结	(83)
第二章 表现与类型：征地纠纷的个案分析	(86)
一、Z 区征地纠纷的总体情况	(86)
(一) 信访	(87)
(二) 群体性事件	(91)
(三) 人大代表建议	(94)
二、征地纠纷的类型分析	(95)
(一) 被征地农民与社区组织的纠纷	(98)
(二) 被征地农民与开发商的纠纷	(106)
(三) 被征地农民与基层政府的纠纷	(109)
三、小结	(118)
第三章 性质、根源与后果：征地纠纷的生成与演进	
逻辑	(120)
一、征地纠纷的性质	(120)
二、征地纠纷的根源	(124)
(一) 政府的视角	(124)

(二) 农民的视角	(129)
三、征地纠纷的后果	(133)
(一) 从当前来看	(133)
(二) 从长远来看	(139)
四、小结	(146)
第四章 制度保障与参与：征地纠纷的防范与化解	(148)
一、执政为民——制度设计的价值取向	(148)
二、改革和完善征地及相关制度	(157)
(一) 改革和完善农村土地所有权制度	(157)
(二) 界定“公共利益”，限制征地范围	(164)
(三) 完善征地程序，保障程序权利	(171)
(四) 征地补偿市场化，保障农民长远生计	(177)
(五) 完善财政制度，遏制土地财政	(180)
三、健全社会保障体系	(187)
(一) 被征地农民的最低生活保障制度建设	(187)
(二) 被征地农民的基本养老保障制度建设	(189)
(三) 被征地农民的医疗保障制度建设	(191)
(四) 被征地农民的就业保障制度建设	(193)
四、扩大被征地农民的政治参与	(197)
(一) 被征地农民政治参与的内涵及意义	(197)
(二) 扩大被征地农民政治参与的障碍	(202)
(三) 扩大被征地农民政治参与的对策	(205)
五、建立征地纠纷协调裁决制度	(209)
(一) 征地纠纷协调裁决制度的内涵及功能	(210)
(二) 征地纠纷协调裁决制度的必要性及可行性	(211)

(三) 征地纠纷协调裁决制度的设计	(213)
六、小结	(217)
结 论	(220)
一、权力和权利是国家与农民关系中最为核心的 两个要素	(220)
二、征地纠纷的实质是政治问题，反映和体现的是国家 与农民的关系问题	(222)
三、征地纠纷的根源在于权力和利益分配的失衡	(223)
四、征地纠纷会导致社会失序、政治不稳定	(224)
五、制度保障和政治参与是防范和化解征地纠纷的 有效措施	(225)
参考文献	(229)
后 记	(247)

导 论

一、研究缘由与选题意义

（一）问题提出

中国是一个农业大国，土地是农民最基本的生产资料和生活保障，被喻为农民的“命根子”。在中国漫长的历史时期内，改革土地制度、变动或调整土地、协调国家与农民的关系，成为统治阶级调节矛盾、发展经济、稳定民心的重要手段和兴国安邦的重要举措。因此，从某种意义上讲，土地问题不仅是经济问题，更是政治问题。土地制度及其变化，反映着执政者与占国家人口绝大多数的亿万农民的关系。

中国近现代史上三位伟人——孙中山、毛泽东、邓小平对此都有着深刻的理解和精辟的论述。孙中山从参加革命活动的早期就重视土地问题，他意识到要动员农民参加革命，就必须反映他们的利益与要求，解决他们最为关心的土地问题。“土地问题能够解决，民生问题便解决一半了。”^①此后，毛泽东在土地问题上继承并发展了孙中山的上述思想，在领导中国新民主主义革命过程中一直把解决农民的土地问题作为中国革命的根本

① 孙中山：《孙中山选集（下册）》[M]，北京：人民出版社，1981：800。

本问题。1926年，毛泽东发表了《国民革命与农民运动》一文，在文中他引用斯大林在《论南斯拉夫的民族问题》中的话来阐述解决农民土地问题的重要性。他指出：“农民问题的中心就是土地问题，不解决农民的土地问题，农民将不能拥护革命到胜利。”他还断言，在中国，“谁赢得了农民，谁就会赢得中国；谁能解决土地问题，谁就会赢得农民”^①。因此，从井冈山斗争开始，以毛泽东为主要代表的中国共产党全心全意地致力于解决农民的土地问题，把土地革命作为民主革命的中心内容，把消灭封建土地所有制，实现农民土地所有制作为党的中心任务，并将土地革命贯穿于民主革命的始终。新中国成立后，毛泽东根据马克思主义的合作制理论，领导中国农民走合作化道路，采取了从互助组、初级社到高级社逐步过渡的形式，引导农民走上了社会主义道路。邓小平更是高度重视农业和农民问题，多次强调要把解决农业和农村问题放在各项工作的首位，强调农村土地问题关系到国计民生。“中国人口的百分之八十在农村，如果不解决这百分之八十的人的生活问题，社会就不会是安定的。工业的发展，商业的和其他的经济活动，不能建立在百分之八十的人口贫困的基础之上。”^②邓小平土地思想的核心是肯定土地集体所有制为前提的家庭联产承包责任制，把所有权和经营权分开，突破了单一的公有制模式，实现了公有制形式的多样化，切中了农村传统集体经济的弊端。特别是从20世纪70年代末到80年代末期，农村家庭联产承包责任制不仅调动了农民的生产积极性，解决了农民的温饱问题，推动了农村经济的快速发展，更重要的是重塑了党的威信和政府的合法性。

① [美] 斯诺。斯诺眼中的中国 [M]。北京：中国学术出版社，1982：47。

② 邓小平。邓小平文选（第3卷）[M]。北京：人民出版社，1993：651。

20 世纪 90 年代后,我国的经济体制改革重心开始由农村向城市转移,加快工业化、城市化建设步伐成为当时的头等重要任务。而要推进工业化和城市化,政府必须要征收原来属于农民集体所有的土地,这样必然导致一些农民失去土地。我国人均占有耕地面积只有 1.39 亩,仅为世界平均水平的 40%,在这种人多地少的情况下,土地不仅是生产资料也是被征地农民的生存保障。因此政府征地,也就意味着被征地农民失去赖以生存的“命根子”。而且由于相关制度的缺失和政府征地行为中的不规范,引起了许多征地纠纷问题,也由此引发了被征地农民以各种方式进行的维权和抗争行动。

于建嵘教授主持的课题组发表的一份《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题研究》报告显示:“中央某媒体近 2 万封群众来信,涉及农村土地争议的占 30.8%;在有关土地争议的上访信中,涉及征地问题的占 60.1%;在对 720 名进京上访农民进行的专项问卷调查中,上访原因涉及土地问题的占有效问卷的 73.2%;在课题组收到的 172 封农民控告信件中,涉及土地问题的占 63.4%;课题组收集的 130 起农村群体性突发事件中,有 87 起是因土地而发生了警农冲突,占总数的 66.9%。”^①由此可见,征地纠纷已成为目前诱发农村群体性矛盾和冲突的焦点,是当前影响农村社会稳定和发展的最突出问题之一。

在中国当前的国情下,土地问题已不仅仅是个经济问题,也是个政治问题。因此,由政府征地引发的纠纷也不单纯是个经济、社会问题,而是集中反映了政府与被征地农民的博弈关

① 于建嵘. 土地问题已成为农民维权抗争的焦点 [J]. 调研世界, 2005 (3).

系，从而具有超越经济和社会性的政治意义。基于此，本文以Y市Z区域郊村（社区）为例，通过案例调查，用政治学的相关理论分析其性质和后果，并提出解决问题的对策和措施。

（二）文献梳理

国内学术界对征地纠纷的研究主要集中在以下几个方面：

1. 对征地制度的反思

征地过程中引发的种种纠纷和更为严重的政治社会问题促使学界反思深层次的制度原因。一些学者首先反思了土地征收制度，认为土地征收制度存在以下问题：

（1）土地征收中“公共利益”的内涵和外延问题

法律规定国家征地的目的是“为了公共利益的需要”，也就是说，公共利益所涉及的受益主体应当是不特定多数人，只为某个或某些经济组织或者个人利益需要，是不能征收集体土地的。但是，对什么是“公共利益”以及公共利益的范围，法律并没有明确规定，学者对此也多有诟病。朱林兴认为，“由于‘公共利益’这一概念具有高度的抽象性，而我国现行法规对‘公共利益’的范围未做出明确界定，这为任意解释‘公共利益’，扩大征地范围，留下了可钻的空子，以致出现了‘公共利益’是个筐，什么东西都往里装的情况。”^①姚长飞也认为，“现行法律、法规并没有明确界定哪些建设项目用地是为了‘公共利益需要’，或界定哪些项目用地不是为‘公共利益需要’。根据《土地管理法实施条例》对征地审批程序的规定，可以间接

① 朱林兴，规范集体土地征收征用制度保障农民权益 [J]，上海市经济管理干部学院学报，2005（1）。

推断出：在土地利用总体规划规定的城市用地范围内，为实施城市规划需要占用土地，以及能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，应当属于为‘公共利益需要’使用土地。而事实上，为实施城市规划分批次征用土地后，由哪些具体的建设项目来使用具有很大的随意性，往往是谁申请使用，就由市、县人民政府按照规定出让或划拨给谁使用。这里面的‘公共利益需要’尺度很难把握。”^① 刘海云认为，“目前我国土地经济呈现多元化，混合经济不断发展，许多传统的‘公共利益用途’也往往与非盈利性质联系在一起。应根据土地征用的目的和盈利情况对征地行为进行进一步界定，进一步划分为：纯公共利益、准公共利益和非公共利益。各性质的划分可采用概括方式进行列举。”^② 陈江龙、曲福田认为，“‘公共利益’是一个动态的概念，有绝对公共利益和相对公共利益之分，相对公共利益在不同的发展阶段可能有不同的内容。”^③ “‘公共利益’成了一个高度抽象的概念。部分地方政府以地生财，不管是否为了公共利益的需要，都大量动用征地权，造成土地征用后待价而沽，或低价招商争税源，因资金不到位而闲置土地，造成土地资源的严重浪费。”^④ 因此，国土资源部征地制度改革研究课题组的

① 姚长飞. 论土地征用 [J/OL]. http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=2707.

② 刘海云. 从我国土地征用制度的变迁论土地征用制度的完善 [J]. 改革与战略, 2008 (6).

③ 陈江龙, 曲福田. 土地征用的理论分析及我国征地制度改革 [J]. 江苏社会科学, 2002 (2).

④ 中共中央党校地厅级干部进修班 (第 51 期) 农村改革发展研究方向第五课题组. 当前我国征地制度存在的主要问题及对策建议 [J]. 中国党政干部论坛, 2009 (4).

研究报告指出,要规范政府行为,慎用征地权。但如何明确界定“公共利益”的内涵仍然是一个历史性难题。

(2) 土地征收补偿标准与安置方式问题

我国征地制度规定的土地补偿标准偏低和安置方式太窄在学术界达成共识。

第一,对土地征收补偿标准的批评集中在“按照被征收土地的原用途给予补偿”和以被征地年均产值倍数来确定补偿标准的原则上。国土资源部征地制度改革研究课题组认为,“这种测算办法,没有体现土地的潜在收益和利用价值,没有考虑土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重职能,更没有体现土地市场的供需状况,不符合市场经济规律,也不符合国际惯例。”^①刘永湘等认为,“《土地管理法》规定的征用耕地的补偿费标准(6~10倍)与1953年《国家建设征用土地条例》规定的补偿标准(3~5倍)和1982年《国家建设征用土地条例》规定的补偿标准(3~6倍)相比,相差无几。在有些地方,即使是按照《土地管理法》规定的最高标准(土地补偿费与安置补助费之和30倍)给予补偿,仍然无法使相当一部分农民维持原有的生活水平。”^②这种“计划经济体制下形成的征地制度规定按原用途补偿,一方面有其理念上的缺陷,另一方面也容易造成规定较低补偿标准与维持生活费用之间的矛盾”^③。而且,这种补偿方式“考虑到了政府的交易成本和交易费用,但却可能

① 国土资源部征地制度改革研究课题组. 征地制度改革研究报告 [J]. 国土资源通讯, 2003 (11).

② 刘永湘, 杨继瑞, 杨明洪. 农村土地所有权价格与征地制度改革 [J]. 中国软科学, 2004 (4).

③ 姜志清, 张静, 黄飞燕. 征地制度改革的理论与实践 [J]. 江海纵横, 2007 (6).

导致补偿成本与市场价格的背离。……压低征地补偿费标准，高价出让，成为地方政府财政收入的一个重要组成部分。”^①

第二，被征地农民的安置方式单一。当前对被征地农民的安置多以货币安置为主，农民可选择的安置方式很少，且有的地方的安置资金不能及时到位。王锦红认为，“在征地过程中，政府虽然给予了农民一定的经济补偿，但是，这种一次性的、纯粹的经济补偿是短期的、低水平的、不全面的，它给失地农民带来的仅仅是一次性的收益，既无法使失地农民的财富保值增值，也无法保证失地农民的长远生计。因此，在征地之后，政府不能‘一补了之’，必须承担起引导帮助失地农民建立适应城市生活长久性基础的责任，也就是说，帮助农民获得改善个人或者家庭长远生活状况的谋生能力、资产以及社会保障。”^②国土资源部征地制度改革研究课题组也发现，“地方政府的安置，多数是一次性发放安置补助费，让被征地农民自谋职业。但由于农民自身条件的局限，缺乏与城市居民同等的竞争能力，在失去土地后，就很容易陷入失地又失业的困境，造成生活无出路。”^③

第三，征地补偿安置政策不统一。2006年国务院对《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》作了全面修订，“但补偿安置标准明显低于其他建设征地，在补偿安置方式上采用的是先期补偿、后期扶持的方式。铁路建设中多采取征地等

① 刘海云. 从我国土地征用制度的变迁论土地征用制度的完善 [J]. 改革与战略, 2008 (6).

② 王锦红. 青岛经济技术开发区关于构建失地农民可持续发展机制的思考与实践 [J/OL]. <http://www.cadz.org.cn/Content.jsp?ContentID=16869>.

③ 国土资源部征地制度改革研究课题组. 征地制度改革研究报告 [J]. 国土资源通讯, 2003 (11).

资金包干方式，中央政府往往只承担部分资金，而有的地方政府发展心切，在财力有限的情况下往往压低征地补偿安置标准。这就在一些地方特别是经济欠发达地区形成了重点建设项目与一般建设项目征地补偿方式与标准的差异，导致了同地不同补偿价等问题。”^①

第四，关于征地补偿的分配问题。与私有土地制度相比，我国的土地征收补偿的分配更加复杂，这是由我国集体土地产权的复杂状况^②及现行法律对补偿分配规定不合理造成的。张中强认为，“我国的农村土地集体所有制是形成于特定历史时期的一种独特的产权安排形式。在集体所有制中，每一个成员都无差异地拥有占有、使用、收益和处置土地的权利。一方面，他们都是集体土地的所有者，因为每个人都是集体的成员，每个人都有理由要求自己拥有的土地权利和他人相同；另一方面，他们又都不是集体土地的所有者，因为每个人的土地权利只有同其他人的土地权利相结合时才能发挥作用，任何人没有排他地占有某一具体地块的特殊权利，也就无法排他地占有土地份额。农村集体成员‘既是土地所有者，又不是土地所有者’的特点是集体所有制内生矛盾使然。按照集体所有制内部产权安排思路，从逻辑上完全可以推断，当农村集体部分土地的所有权以货币形式——土地补偿费表达时，土地补偿费同样也难以在成员之间或成员与集体经济组织之间进行分配。征地制度改革实践却把集体所有制的内生矛盾推向风口浪尖。在各地的

① 中共中央党校地厅级干部进修班（第51期）农村改革发展研究方向第五课题组：当前我国征地制度存在的主要问题及对策建议 [J]，中国党政干部论坛，2009（4）。

② 我国农村土地的所有权归集体，但使用权归《农村土地承包法》规定的获得30年土地承包经营权的农民。