

# 论土地开发模式与“人的城镇化”

## ——兼评征地制度改革问题

桂 华

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)



**摘 要** 国家大规模征地奠定了我国经济社会快速发展的基础,在此过程中也产生出农民失地、征地冲突等社会问题。人的城镇化本质上是农民脱离传统生产生活方式,向现代生产生活方式转变。对比珠三角、苏南和浙江地区的工业化进程,不同的土地开发模式深刻地影响当地的城镇化形态。珠三角地区由农民主导的开发模式延缓了农民的城镇化,苏南地区由政府主导的征地开发模式促进了农民的市民化。站在人的城镇化角度看,我国现行征地制度具有合理性。

**关键词** 工业化;城镇化;土地开发;征地制度

**中图分类号:**F 324 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)01-0155-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.01.018

改革开放以来,我国进入高速城镇化阶段。人口城镇化率从 1978 年的 17.9% 上升至 2017 年的 58.52%<sup>[1]</sup>,年均提高约 1 个百分点。伴随着城镇建设推进,我国实施了大规模的土地开发,1981—2014 年,我国城市建成区面积从 6 720 平方公里扩展至 49 982.7 平方公里,增长 6.44 倍<sup>[2]</sup>。“中国依靠土地公有制创造了发展的奇迹”<sup>[3]</sup>,形成了具有中国特色的“城镇化与现代化道路”<sup>[4]</sup>。在这一史无前例的大开发大建设过程中,土地征收制度发挥关键作用。在国家垄断土地一级市场的制度体系下,大规模的土地开发主要以征地方式实现。通过土地征收,农村土地从农业用途向建设用途转化,这一个过程还伴随着土地从集体所有向国家所有的权利转移。土地是农业基本生产资料,大规模的土地开发深刻地影响当地农民的生活方式。

国家通过合法的强制性权力进行土地征收,奠定了我国经济社会快速发展的基础,但在土地开发过程中也产生了农民失地、征地冲突等社会问题。对此,一些研究者认为我国存在着“土地城镇化”与“人的城镇化”背离问题,即被征地农民没有随着土地开发而同步完成城镇化,并因此批判我国现行征地制度。持上述观点的学者主张改变国家在土地开发中的主导地位,鼓励农民以兴建小产权房的形式实现“自主城镇化”<sup>[5]</sup>。

目前《土地管理法》正在修订中,征地制度是本轮修法的重点内容。农民如何分享到土地开发利益,以及如何更好地推进农民城镇化,成为土地制度改革的焦点问题。农民城镇化不单纯是一个农民参与土地利益分配的问题,而是在土地建设开发的过程中,丧失土地生产资料的农民如何实现自身就业能力的提升和生活观念的转变。城镇化过程除了包含物质层面上的空间转移之外,还具有深刻的社会性内涵。我国地域广大,不同地区的土地开发强度和开发模式存在显著差异,由此造成不同地区农民参与土地开发的差异,进而影响农民的城镇化过程。本文比较不同土地开发模式下的农民城镇化方式差异,揭示土地开发模式的社会效应,最后回到对当前征地制度改革的评析。

收稿日期:2018-10-16

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴战略背景下能人返乡现象研究”(18YJC840014)。

作者简介:桂 华(1985-),男,研究员,博士;研究方向:乡村治理与土地制度。

## 一、工业化路径与土地开发的地区差异

工业化是城镇化的动力引擎,1978 年以来的高速城镇化进程与我国工业化发展有关。工业化改变人口、资本和要素的组合方式,吸引各要素在特定空间中集聚进而产生了城镇化结果。20 世纪 80 年代以来,我国逐步在传统的计划经济体制之外开辟商品经济空间,通过“双轨制”改革放活社会力量。在此背景下,各地区开启自下而上的工业化路径,在传统的国营经济体系之外,发展出以集体企业为主体的“苏南模式”,私营经济为主的“温州模式”和“三来一补”政策带动下的“珠江模式”等。90 年代以后,日渐深入的社会主义市场经济助推工业化进一步发展。工业化改变土地用途,提升土地价值,土地从农业生产资料向工商业要素转变。基于不同地区的工业化路径差异,我国形成了几种典型的土地开发模式。

珠三角地区在我国改革开放中扮演了桥头堡作用,珠三角已经成为我国工业化、城镇化程度最高的地区之一。珠三角地区的发展与其位置上毗邻香港特区和改革开放初期享受的特殊政策优惠有关。1978 年东莞市(原东莞县)设立了第一家与港商合作的来料加工企业,自此启动珠三角地区的“三来一补”工业化发展模式<sup>[6]</sup>。“三来一补”政策吸引外商来投资,结合土地资源和低廉充裕的人力资本优势,珠三角地区在二十多年间发展成“全球工厂”。

土地是公有制生产资料,改革开放后,土地作为基本生产要素面临着参与市场配置问题。在不改变土地所有权的情况,我国发展出国有土地使用权出让制度,1988 年的《宪法》修正案确认土地使用权可依法出让。通过产权分割和设置土地使用权出让制度,我国成功地解决了公有土地生产要素的市场化难题。在实施国有土地出让制度之前,珠三角地区已经开始大规模兴建工厂。与全国其他后发地区政府征地建设工业园区的工业化模式不同,珠三角地区的工业化是在农村集体土地上进行的。珠三角地区形成了县乡村组“四个轮子”一起转的土地开发模式,在工业化过程中,地方政府创造投资环境、提供政策配套服务和建设公共基础设施,村组集体提供土地生产要素。珠三角地区的土地开发以农村集体经济组织为主体。

早期“三来一补”企业通过两种方式解决用地问题,一是从农村集体经济组织获得土地使用权,二是租赁集体经济组织建设的厂房。当时珠三角地区的基层政府鼓励以村和以组为单位,由农村集体经济组织自发开发土地,兴建标准化厂房,筑巢引凤,吸引外商投资办厂。政府获得税收,农村集体经济组织获得土地收益,外商利用廉价土地和劳动力来赚取利润。随着企业越建越多,大量的外地民工涌入,珠三角地区产生了针对外来人口的居住和服务配套问题。地方政府无力解决这些公共配套,鼓励农民来解决,各村的集体经济组织向农民审批宅基地,农民投资建设出租房。以东莞市高埗镇为例,该镇属于珠三角地区工业化程度一般的乡镇,当地村民几乎每户都拥有两套以上的房屋,每套五层左右,建筑面积近千平方米,区隔为几十个房间出租,年房租收入近十万元。高埗镇有几个村庄在 90 年代向农民划分过四次宅基地,按照“四口人一个标准户”的标准来划分,这些村庄每户都有四处以上宅基地,并且多数建成了出租屋。在工业化、城镇化程度更高的东莞市虎门镇,房屋出租收益更大,农民投资积极性更高,当地部分农民在私人宅基地上违法建设 15 层以上的永久性建筑。

我国严格实施土地管理是在 1998 年之后,当年修订《土地管理法》,规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,并规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。这意味之后的城镇建设用地与工业发展用地只能通过国家征收提供。珠三角地区在 1998 年之前已经实现很高水平的工业化,该地区的土地开发避开了 1998 年修订的《土地管理法》中的相关规定,避开政府对土地的严格管控,形成了具有强烈私人性和自发色彩的土地开发模式。这种土地开发模式低成本地解决了企业用地和外来务工人员居住配套问题,成为当地工业化腾飞的基础,化解当时政府财力不足的困境。另一方面,这种自发开发模式也造成了缺乏空间规划、地权散乱等问题,给现阶段珠三角地区的产业升级和城市更新埋下隐患。

苏南地区的土地开发与珠三角地区构成鲜明对比。改革开放后,苏南地区的集体经济发展模式独具特色。苏南地区的集体企业在20世纪90年代初期发展到顶峰,之后随着市场环境变化开始走下坡路,90年代中期开始实施集体企业改制,90年代末期改制结束。苏南地区集体企业改革的主要操作方式是将集体企业的所有权和经营权变为私人控制,集体经济组织继续保持对土地、厂房的权利,并通过租赁合同的形式将土地和厂房的使用权让渡给私营主体,集体经济组织收取相关费用。农村土地集体所有制是苏南乡镇企业蓬勃发展的基础。乡镇企业推动苏南地区第一阶段的工业化进程。在集体企业发展后期,苏南地区开始转变工业化思路。90年代中期苏南地区开始兴办工业园区,当地政府向农民征收土地,然后进行基础设施统一配套,招商引资,形成税收收入。工业园区的土地属于国家所有,企业有偿获得一定期限的土地使用权。苏南地区较早实行政府主导下的“征地—园区”的土地开发模式,这一模式之后向全国推广,构成当前我国工业用地主流开发模式。

“征地—园区”的土地开发模式,提高苏南地区对企业的吸引力,大量优质企业进驻,推动当地产业升级和乡镇企业之后的第二轮工业化。随着工业园区扩大,土地征收规模扩大,政府在征地过程中对农村集体和农民实施一次性补偿安置之后,转变土地所有权性质,切断农民与土地的联系。苏南地区的土地开发具有行政规划和政府主导色彩。

浙江地区在二十世纪八九十年代也经历过乡镇企业的蓬勃发展,与苏南地区不同的是浙江的乡镇企业具有鲜明私营特征。改革开放以后,一些在社队企业中积累经营经验的农民,开始全国市场中寻求个体发展机会,当时还不具备民营经济的发展环境,一些敢闯敢干的农民带着集体企业的“帽子”私人投资办厂。随着政策的逐步放开,浙江农村地区的工业化被民营企业主导。在早期阶段,这些民营企业在一次性支付费用后将社队企业场地、厂房、村庄空地等直接转为私人控制。

在八九十年代的工业化过程中,浙江民营企业为了增加市场竞争力,自发完成产业的集聚和分工,形成独具特色的“一镇一品”产业形态,比如印染、纺织、制衣、伞业、五金加工等,在镇域内集中,获得产业集聚优势。以诸暨市大唐镇的袜业为例,该镇的袜业生产能力占全球一半以上,此类具备产业特色的乡镇在浙江地区比较普遍。产业集聚以完整的上下游配套体系为基础,“一镇一品”的工业化模式带动各种形式的企业经营,很多浙江农民都曾参与这个发展过程。少数人从家庭作坊开始,一步一步做成全国百强民营企业。在早期发展阶段,能否获得土地,是制约企业发展壮大的关键。少数农民地从村庄集体获得土地,突破家庭作坊,向正规企业转变,最终做大做强。大多数农民依然处在依靠自家住宅从事经营活动的阶段。这种民营经济发展方式,致使当地农民在集体土地的争夺上相当激烈。宅基地管理和分配是浙江农村基层治理中的矛盾焦点。浙江地区部分村庄内部的宅基地占有状况十分不均,农民在村庄中的经济分层,与其占有宅基地面积大小高度相关<sup>[7]</sup>。

珠三角、苏南和浙江地区都属于我国东部沿海先发工业化地区,其土地开发模式呈现差异化特征。我国广大中西部地区的工业化进程是在2000年以后才开始大规模启动的。近年来东部地区实施产业升级,一些被淘汰的落后产能开始向中西部地区转移,带动中西部农村地区的工业化发展。广大中西部农村总体属于资本稀缺状态,工业化呈点状分布,一般集中在城市周边,不同于珠三角、长三角等地区的高度密集化的工业化形态。1998年以后我国土地管理制度开始调整,政府对土地的管控越来越严,在此背景下,中西部地区的土地开发必须经过征地过程,企业向园区集中。

## 二、不同土地开发模式下的农民城镇化形态

以上呈现了我国不同地区的几种典型的土地开发模式。受工业化路径的影响,不同地区的土地开发在开发强度和开发方式上存在差异。通常是工业化程度越高,土地开发强度越大,土地增值空间越大。土地开发还受国家的土地管理制度的影响,1998年之前存在集体自主开发土地的制度空间,之后国家主导了土地开发过程,土地征收成为农地非农使用的常规方式。在不同的土地开发模式下,形成不同的农民与土地关系和差异化的土地增值收益分配方式。这对农民的城镇化方式造成影响。

珠三角地区的土地开发强度高,政府对土地开发介入少,绝大部分土地增值收益留在本地。以东莞市高埗镇为例,全镇数万亩的建设用地中被征收为国有建设用地的不足 2 000 亩,其余的土地开发收益由农民和集体获得。当地农民除了在宅基地上自建物业获得房租收入之外,还能够获得集体分红。1993 年左右,南海区(原南海县)首创土地股份合作社的做法,将农民承包地收归到集体来集中建设开发,然后按照股份分红。土地股份合作社做法后来在珠三角地区普遍推开。房租收入和集体分红在当地农民家庭收入中占很大比重,东莞市一些镇村的农民在土地上获得的直接和间接受入,占到他们家庭收入的三分之一。很多村庄将土地租金和厂房出租收入拿来分红,一些村庄集体的分红每年每股超过一万元,超过中西部大多数农村的人均年收入。由于政府很少征地,在深圳、东莞等城市的城区地带保留大量的城中村,这些城中村农民从土地上的获益更大。

从空间外观上看,珠三角地区的农民已经高度城镇化,早已脱离农业生产,村庄被城市和工业园区包围。近年来,珠三角地区的基层政府大力推行村改居改革,推动农民向市民身份转换。调查却发现,当地农民在思想观念和行为逻辑上,却与现代市民相距甚远。珠三角当地农民与外地人最明显的差别体现在就业方面。本地二三十岁的年轻人最愿意从事的工作是参加本村的治安联防队。联防队员属于集体提供的公益岗性质,每个村几十人到上百人不等,工资参照当地规定的最低工资标准,每个月 2 000 元左右。这些本地年轻人认为当联防队员比进工厂工作轻松。调查也发现当地企业对本地年轻人的应聘就业持消极态度,认为本地年轻人闲散、不能吃苦,不适合到工厂上班。这些年轻人逐步丧失了就业市场上的竞争力。另外,当地人对下一代的教育也不重视。当地某城中村的集体资产数十亿元,每年给村民分红数十万元,甚至有村民认为教育是留给穷人的机会。

珠三角地区的集体开发土地模式,为当地农民带来巨额利益。当地人在不付出任何劳动和承担市场风险的情况下,单凭本地人身份就可获得巨大收益,他们从改革开放前的勤劳农民变成了今天的“食利者”。对土地、房租和分红高度依赖的珠三角农民的思想观念没有随着社会变化而进步。城镇化本质是迈向现代化。人的城镇化,本质是农民脱离传统生产方式和传统生活方式,变成一个现代人。在这个意义上看,珠三角地区的农民距离现代化很远,珠三角的土地开发模式具有反城镇化特性。

受不同工业化路径和土地开发模式的影响,苏南地区的农民表现出与珠三角农民完全不同的精神气质。苏南地区的工业化起步于村办镇办企业,这些乡镇企业属于集体所有制,是劳动群众利用公有生产资料,共同投入劳动,采用按劳分配原则的经济组织形式。集体企业建设在集体公有土地上,土地增值收益转化为企业收益,由集体成员共享。伴随着土地非农使用过程,农民也发生了职业转化,随着集体企业发展壮大,越来越多的农村劳动力被企业吸纳,从事农业生产的农民越来越少。2000 年以后,苏南地区一些工业化程度高的村庄,集体实施口粮田置换,集体向农民返租土地,然后集中向外发包,推动农业规模化经营。苏南地区的工业化进程同时也是农民脱离土地的过程。

集体企业改制之后,苏南地区进入第二轮工业化阶段。在大规模的园区建设和招商引资背景下,进驻企业为当地提供大量的就业岗位,那些之前在集体企业中积累生产技能的苏南农民,迅速进入到园区就业,成为熟练的产业工人,部分农民还变成企业技术骨干和中层管理人员。苏南地区的农民具备良好的职业技能和优良的职业精神。当地大部分的年轻人都到园区企业就业,他们在就业之前一般会专门学习职业技能,就业后严格遵守企业管理制度,并有清晰的个人职业规划意识。当地的中老年人也十分勤劳,从企业退休之后,六七十岁的农民继续从事保洁、保安、企业后勤等方面的非正规就业。

就业方式转变和劳动力素质提升是农民迈向城镇化的基本标志。苏南农民在集体企业主导的早期工业化阶段完成身份转变,积累人力资本,奠定他们在劳动力市场竞争优势,为第二阶段的工业化做好了准备。对比来看,珠三角农民在工业化过程中从土地上获得收益,他们长期脱离劳动生产,人力资本弱化。苏南地区与珠三角地区构成鲜明差异。

浙江地区的工业化由民营经济主导,浙江农民兴办企业,开拓全国甚至全球市场,形成浓厚的商

业文化,培育出企业家精神。调查宁波地区的一个村庄,该村有三分之一的农民曾经兴办过家庭作坊或是企业,他们参与市场竞争,生长一批、成功一批、淘汰一批,最终留下最有竞争力的一部分人。与珠三角农民收租和苏南农民进企业不同,浙江农民向市场要利润。“一镇一品”的产业发展形态及其内部生产分工,为当地农民提供各种市场经营机会。浙江地区的年轻人在职业选择上,首先是考虑从事企业经营活动。他们中的一部分人参与家族企业活动,一部分人自己办企业、开店铺、承包工程或是到外省从事经销活动。只有那些能力一般的人,才会考虑到企业谋求一份稳定的就业。

竞争激发活力,竞争产生效率,参与这一过程的浙江农民具有高度竞争意识。这种民营经济主导的工业化模式在村庄内部催生出明显的分层格局。当地村庄中产生了少数资产千万或过亿的企业家,也生活着中小企业主、承包商、经销商等中层群体,还生活着老弱病残等下层群体。与当地农民的阶层分化格局对应,浙江地区的城镇化也表现出鲜明的阶层分化形态,浙江地区的上层农民通常选择到上海、杭州等大城市买房定居,中层农民一般选择在县市生活,部分中层和下层农民则留在村庄中生活。

广大中西部地区的工业化起步晚,土地开发程度低,本地就业机会少,中西部地区农民自 2000 年以后大规模涌入东部地区就业。这些外出就业的中西部地区农民的未来预期是返回家乡,他们通常的做法是将外来务工的收入积累起来,将来回到家乡的县城或是乡镇购房房屋,实现在家乡的就地城镇化<sup>[8]</sup>。

工业化与城镇化的本质是资本、劳动和土地三大要素的集合<sup>[9]</sup>,不同地区农民在这一集合过程扮演不同角色。珠三角地区的农民,牢牢地控制着土地权利,为企业提供土地,获得地租收入。苏南农民以劳动者的身份参与工业化进程。浙江地区的民营企业企业家从事企业经营活动,承担市场风险,也获得与风险相匹配的市场利润。中西部地区的农民则流入到东部的先发工业化地区,成为“中国制造”所需的庞大产业工人。

### 三、土地开发模式选择与征地制度改革

土地开发模式受国家政策、市场机遇和地区区位条件等因素的影响,其中最直接的是受土地管理制度的影响。改革开放以来,我国土地管理制度经历不同阶段的调整,因起步时间不同,我国不同地区的工业化与城镇化面对着不同的政策机遇。珠三角地区农民自建厂房和物业的土地自主开发,与苏南地区所采用的“征地一园区”模式,构成我国土地非农建设开发的两种典型形态。前者由农民主导,后者由政府控制。对比珠三角与苏南两个地区的经济社会状况,可看出两种土地开发模式的优劣。

首先是珠三角地区。珠三角地区的工业化起步早、发展速度快,到 20 世纪 90 年代末期,该地区的土地开发强度已经很高,在深圳、东莞、广州、佛山等珠三角核心地带的广袤土地上布满了厂房、住宅等建筑物。由于政府未进行大规模征地,珠三角地区的工业开发和城市开发由村庄集体经济组织主导,村村分割,村内规划不强,各村之间缺乏统筹协调,农民与小组之间、小组与村之间、村与村之间竞相建设,造成开发建设缺乏整体规划性。农村集体经济组织采用一次性交易土地使用权、出租、集体建物业等多种方式处置土地,造成土地权利关系相当混乱。经过前二十年缺乏规划的高强度建设,珠三角地区形成了土地细碎插花、产权分散、权利关系复杂的土地开发形态。当前整个珠三角地区形成“村中有厂”“厂中有城”“城中有村”的无序形态,城市与农村、工业与商业互相嵌套,土地产权关系犬牙交错。虎门镇的一位干部说形容当地的情况时说,“我们这里不是城中村,而是村中城”。珠三角地区是城市建在村庄中。

1998 年《土地管理法》修订之后,国家严控未经征地的土地开发行为。到这个时期,珠三角地区的土地开发基本完成,受耕地红线限制,之后集体自主开发土地的速度大幅放缓。1998 年的《土地管理法》修订象征着国家加强对土地开发的控制,此后珠三角地区就面临着地方土地政策与全国法律衔

接的问题。2008 年全球金融危机之后,珠三角地区面临产业升级问题。广东省提出的“腾笼换鸟”政策落地难度很大,原因是珠三角地区的广袤土地上已经覆盖密集的物业和坚固的权利。既有的土地开发格局成为产业升级的最大障碍。广东省推行“三旧改造”政策,试图进行地块和地权整合,腾退“低小散”的落后产能,挖掘存量土地资源来发展新型产业。相对于征收农用地来建工业园区,“三旧改造”的成本十分高昂。珠三角地区的发展陷入了土地开发的“先行劣势”<sup>[10]</sup>,早期的土地开发不仅耗尽土地资源,而且在土地上已经形成了刚性利益格局,任何触动现有利益结构的行为,都会激起农民的激烈反抗。土地开发不可逆,土地利益格局难以调整,前期的土地开发成模式构成当前珠三角地区产业升级和城市更新的最大障碍。

在乡镇企业蓬勃发展的带动下,苏南地区的农民从 80 年代开始脱离农业生产,工业化程度越高,当地农民对土地的依赖性越低,农民参与劳动力市场的程度越高。到九十年代后期,很多村庄实施土地“反租倒包”,农民的承包地集中到集体,这为当地政府进行土地征收提供极大便利。苏南地方政府支付土地补偿费和为农民办理失地养老保险之后,获得集中连片的土地,然后进行工业园区建设,一张白纸画图画,一张规划蓝图管到底,推动工业化和城市化。通过政府主导的土地滚动式开发,苏南地区的基础设施越来越完善,高质量的园区配套吸引大量优质企业入驻,同时,企业也提供越来越多的就业机会,推动当地农民的职业转型。苏南地区在土地开发、工业化和农民城镇化三者之间形成良性循环,显示政府主导的“征地—园区”这一土地开发模式的优越性。

当前土地制度改革是学界研究的焦点问题之一。其中,在征地制度方面分歧较大。城镇化和工业化带来土地大幅增值,对于土地开发中的增值收益“归公”还是“归私”,不同学者各执一词。我国现有土地制度是新民主主义革命与社会主义革命的产物,土地是公有制生产资料,《宪法》规定农村土地属于集体所有,城市土地属于国家所有。在城市边界快速扩张的过程中,产生了政府征地行为。国家完成土地统一征收之后,一部分用于公共基础设施建设,一部分作为工业用地,还有一部分出让用于商业和房地产开发。其中,出让用于商住建设开发的这部分土地产生巨大增值收益。国家征收农村集体所有土地,要进行征地补偿。征地补偿包括三部分:一是土地补偿费,是对集体丧失土地所有权的补偿;二是安置费,对农民丧失土地生产资料的补偿;三是青苗补偿。《土地管理法》规定三类补偿总和不超过土地原产值的三十倍。征地补偿按照农业用途确定。

土地公有制是社会主义制度的基石,土地属于社会主义公有生产资料。土地公有制的本质是取消私人基于土地占有而发生的剥削行为,实施按劳分配制度。在土地征收过程中,集体土地变成国有土地,相当于国家剥夺集体所有的生产资料,因此要按照生产资料的价值对其进行补偿。离开劳动投入,土地本身不能产生价值。城镇化过程中的土地增值收益来自政府前期的投资配套,比如修建地铁,建设城市管网等。农村土地被征收开发之前一般只具有农业资源价值,超过农业资源价值的升值部分,属于公共投资的结果,与农民无关。我国现行的征地补偿方式具有合理性。

反过来看我国不同地区的土地开发实践。珠三角地区的农民避开政府征地,实施土地自主开发,将全社会发展带来的土地增值收益占为私有,这属于制度上的例外。1998 年修订《土地管理法》之后,城镇化和工业化用地需通过政府征收来供给。当前,有一种观点是主张取消征地制度,让农民向市场提供土地,这种主张是想将珠三角地区的例外变成一般。这类改革主张忽视了我国土地制度的基本秩序,“地近其利、地利共享”构成我国土地制度的宪法秩序的基本内涵。珠三角地区目前已经出现土地低效利用问题,违背“地近其利”原则。珠三角地区农民的所得与劳动无关,是基于土地占有对社会财富的无偿摄取,农民通过土地不劳而获地摄取巨额社会财富,违背社会主义分配制度与社会主义“地利共享”原则。

以人为本的新型城镇化战略需要惠及多数人。从全国范围来看,城镇化迫切需要解决中西部农民工的市民化待遇问题。珠三角地区的土地增值收益被当地农民独占,形成对外来农民的利益排斥。以苏南代表的征地模式,将土地增值收益转化为政府公共收入,可用于城市保障性安居工程建设,有利于公共服务向进城农民工覆盖。珠三角地区的土地开发,不仅对于本地人具有反城镇化作用,对于

外地农民工也具有排斥性。从“人的城镇化”角度看,苏南地区所代表的政府征地主导的土地开发模式更可取。

#### 四、结 语

土地制度是基础性的社会制度,一个国家和地区的发展路径深受其土地制度影响。曹锦清教授到印度考察时,发现印度专家在思考印度发展战略时常常以中国为背景,印度学界存在的一个共识是,中印两种完全不同的土地制度造成两国现代化道路差异<sup>[11]</sup>。我国经历过社会主义革命和土地秩序重建,新中国后建立的土地公有制,彻底消灭土地私人占有形态,为社会主义建设奠定基础。我国现行土地制度有利于资源配置,有利于社会财富公平分配,有利于农民城镇化。土地制度改革属于全面深化改革重点内容之一。我国城镇化正在推进过程中,在此紧要关头,政策设计者一定要保持清醒,要坚持土地制度改革的公有制底线,要坚持中国土地制度的宪法秩序。结合全国不同地区的实践经验来看,取消政府征地的改革主张暂时还不可行。

#### 参 考 文 献

- [1] 国家统计局.中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报[J].中国统计,2018(3):7-20.
- [2] 方创琳,李广东,张蔷.中国城市建设用地的动态变化态势与调控[J].自然资源学报,2017(3):363-376.
- [3] 柯缙祖.土地公有制是中国创造发展奇迹的最大奥秘之一[J].红旗文稿,2011(22):4-7.
- [4] 贺雪峰.论中国式城市化与现代化道路[J].中国农村观察,2014(1):2-12.
- [5] 刘世锦.农民集体土地上的自主城镇化[N].中国经济时报,2014-01-06(11).
- [6] 吴少敏,郭文君,黄少宏,等.激荡东莞:从农业大县到“世界工厂”[EB/OL].(2018-7-10)[2018-11-10].[http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2018-07/10/c\\_1123101697htm](http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2018-07/10/c_1123101697htm).
- [7] 刘锐,刘小峰.农村阶层分化与“住房地群体”[J].人文杂志,2014(5):118-124.
- [8] 李飞.农村户口更值钱?——户口价值变迁与农民工的主体认知[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(3):123-129.
- [9] 毛哲山.“人的城镇化”理论的建构与创新研究[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016(1):88-92.
- [10] 贺雪峰,桂华,夏柱智.地权的逻辑Ⅲ:为什么说中国土地制度是全世界最先进的[M].北京:中国政法大学出版社,2018:42.
- [11] 曹锦清.印度归来话中印比较[J].华东理工大学学报(社会科学版),2015,30(5):16-23.

(责任编辑:金会平)