

土地制度和中国特色城市化模式

——对“地方政府公司化”理论的反思

夏柱智

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072)



摘要 “地方政府公司化”理论框架难以完全解释建立在中国特色土地公有制基础上的城市化模式。基于“新苏南模式”的经验研究表明,自 20 世纪 90 年代以来城市快速发展秩序背后是中国特色社会主义土地制度的优越性。地方政府通过征地制度,把土地作为公有生产资料投入到经济建设中推动经济的现代化,形成政府主导的、公共性的城市开发体制。同时地方政府不断改革完善征地补偿制度,保障被征地农民普遍、公平地实现市民化,促进以人为核心的城市化,形成城市开发的社会基础。苏南的经验对全国后发地区有重要的启示意义,我国土地制度构建了中国特色的又快又好的城市化模式,不仅促进了城市快速发展,而且有利于国家和农民新型关系的形成。

关键词 土地制度; 征地制度; 地方政府公司化; 新苏南模式; 城市化

中图分类号: C 919 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)05-0112-07

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.013

改革开放以来尤其是近 20 年来,我国进入高速城镇化阶段。中国的城镇化不仅速度快,而且质量高,大规模人口城镇化并没有伴随严重的社会失序,这和土地制度安排有重要的关系。笔者所在研究团队曾撰文讨论了农地制度及农村社会的“半工半耕”结构与城镇化秩序的关系^[1]。接续这个命题,本文试图转换一个角度,从土地非农化的制度安排出发,研究地方政府推动城市化(城市开发)的模式、特征及被征地农民的命运。

城镇扩张必然伴随着大量土地征收和土地开发,土地制度安排深刻影响城镇化模式^[2],这个过程中地方政府扮演的角色及土地增值收益分配中的政府和农民关系非常重要^[3]。学界普遍指出自 20 世纪 90 年代开始,随着市场经济体制改革的进展,政府陆续退出直接的企业经营,包括乡村组织退出乡镇企业。然而地方政府并非完全退出经济领域,而是转为城市开发的主导者^[4]。按照法律规定,中国土地公有,城市土地属于国有,农村集体土地必须经征收转为国有土地才能依法转让和开发使用,这赋予地方政府主导城市开发的权力。地方政府通过统一的土地征收和土地开发,建设工业园区和新城,为经济社会发展提供土地空间。这一角色的转变最早是在沿海发达地区完成的,深圳特区、上海浦东开发区和苏州工业园区是其中最为成功的代表。

学界对我国政府主导的城市化模式的态度是矛盾的,反映这种矛盾的一个概念是“地方政府公司化”^[5-6]。市场经济条件下地方政府是“谋利型政权经营者”^[7],地方政府过去经营企业,现在经营土地、经营城市^[8]。一方面,这种体制有力地促进了中国经济发展,表现为各地方政府在竞争背景下,在极低的土地成本基础上快速推进工业化和城市化^[9],是改革开放以来中国经济奇迹的重要条件。另一方面,这种体制被认为忽视了农民的土地财产权利,将农民排除在现代化收益的分配体系之外,造成城乡和贫富差距固化^[10-11]。还有学者认为当前城市开发体制形成了政府和农民之间的“对抗性冲

收稿日期:2019-06-17

基金项目:中央高校基本科研业务项目“新时代构建中国特色渐进城镇化模式研究”(413000026)。

作者简介:夏柱智(1987-),男,副教授,博士;研究方向:农村社会学、城市社会学。

突”,形成“正当性危机”^[12]。一种流行的说法是政府混淆“公共管理者”和“市场经营者”的角色,“既是裁判员,又是运动员”,不符合市场经济的要求,其负面后果是极大的政治和社会风险^[13]。

“地方政府公司化”概念有一定的启发性,注意到国家和政府在经济社会发展中的重要作用,同时又极大地遮蔽了丰富而复杂的中国经验实践。学界对现行城市化体制认识的矛盾源于研究者主观地把政府介入的城市开发等同于私人企业的经营,不了解政府主导的城市化的性质和过程。本文的研究思路是从地方政府主导的城市化内部入手,着重分析土地制度和城市化的关系及政府主导的城市开发模式的运行过程和机制。

一、政府主导城市开发与“新苏南模式”

苏南包括长三角的苏锡常地区,是改革开放之后快速增长的地区,形成了有明显区域特征的经济发展模式——苏南模式。其经济层面的主要表现是以乡镇企业为基础的农村工业化和小城镇发展,费孝通先生最早提出这一概念^[14]。随着乡镇企业改制,经济意义的苏南模式在20世纪90年代中期后不复存在。以1994年的“苏州工业园区”的建立为标志,整个苏南地区走上了外向型经济发展道路,各类园区、开发区成为带动城市快速扩张的主要方式。这一经济社会发展方式被学界称为“新苏南模式”^[15]。

新苏南模式的形成依赖于改革开放以来中国特色的城市开发体制,其中关键的制度安排之一是土地制度。在苏州城市大规模扩张之前,农村经历了从20世纪70年代中期到90年代中期的20年的农村工业化和小城镇建设时期。80年代乡镇企业以30%左右的增长速度,创造了苏州市工业产值“三分天下有其二”的辉煌^[16]。当时地方政府允许集体自主开发土地,支持农村工业发展和小城镇建设。进入90年代,苏州通过建设工业园区、开发区招商引资,促进经济转型升级,改变了集体自主开发模式,转向以征地制度为基础的政府统一规划和开发。尽管政府也建立“集体建设用地流转”制度,其目标仅用于解决农村工业化时期遗留下来的经营性的集体建设用地,集体建设用地流转服从于主导的征地制度^[17]。

另外,在严格土地管理政策下,国家也要求地方改变土地利用方式,形成集约用地的“集中型城市化”^[18]。1992年,《国务院关于严格控制乱占滥用耕地的紧急通知》最早提出要形成“五统一”的城市开发体制:“当前,对建设用地,要实行由政府统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理。”从土地管理角度,典型城市苏州较早推进工业化和城市化,面临土地资源约束问题,有动力形成现代城市开发模式。较系统的制度安排是2004年苏州市政府颁布的《苏州市征用土地暂行条例》,“本办法所称征用土地,是指国家为了社会公共利益及实施规划的需要,依据法律规定的程序和权限批准,依法给予农村集体经济组织及农民补偿,将农民集体所有土地变为国有土地的行为。”(第3条)“征用土地时,被征地的集体经济组织和成员应当服从国家需要,不得妨碍和阻扰。”(第4条)。可见征地是地方政府的合法权力,公共利益、程序合法和足额补偿是基本前提,实施城市规划包含在法定公共利益的范围之内。

在20世纪90年代政府开始转变经济发展方式的同时,政府着手解决农村工业化时期遗留的集体建设用地问题,试图盘活这些存量土地资源。1996年,苏州市在国家支持下出台了《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》。其背景是1996年乡镇企业改制进入末期,私营企业如何合法地使用集体土地成为法律上的问题。苏州市进行了大胆制度探索,取得了很好的效果。这一办法把集体建设用地流转范围界定为“存量集体建设用地”,指的是“农村集体土地中已依法办理过使用手续的非农业建设用地和农业建设用地”(第2条),且农村集体建设用地流转限于城市规划区外,流转用途限于工业,不允许用于商业和房地产。这表明苏州集体建设用地流转制度的目的是解决历史遗留下的农村工业用地问题,集体建设用地流转和征地制度并不是相互替代的关系^[19]。在城市扩张过程中,国家征地制度始终是主导性的,这为地方政府主导的城市开发体制提供了土地制度基础。

二、公共性:政府主导城市开发的性质分析

建立在征地制度上的城市开发,是地方政府转变经济发展方式的关键制度机制。从已有研究来看,学界把城市开发作为“地方政府公司化”的重要表现,批评地方政府既是“运动员”又是“裁判员”的双重角色,忽视了城市开发不同于私人公司的经营。从中国城市开发的经验来看,地方政府通过统一征地和城市开发为经济发展提供土地空间,将土地市场化配置形成的土地增值收益归公,这些收益反过来投入到城市开发,形成了快速的经济增长,是中国又快又好地城市化的基础^[20]。本文称这种城市开发具有“公共性”特征或者说具有公共利益的特征。

1. 城市开发中的地方政府角色

从时序来看,苏南地区地方政府主导的城市开发有三个不可或缺的相继环节,分别是征地拆迁、土地开发和招商引资。

首先,征地拆迁。征地拆迁是乡镇(街道)政府主导进行的,旨在为工业园区建设提供土地。中国农村实行集体土地所有制,征地拆迁就是政府依法依规把土地收回统一配置,为大规模的工业和城市建设提供空间。在分散的农村工业化时期,土地利用高度碎片化,城市和农村空间混杂,与现代化建设对土地利用要求不相符合。其次,土地开发。土地开发是政府通过大规模的基础设施建设把“生地”转为“熟地”的建设过程。在乡镇建制下,征地拆迁和土地开发均由乡镇政府组织。在开发区—街道建制下,街道则负责征地拆迁安置,开发区则负责土地开发。苏州地区的城市开发一般执行的是苏州工业化园区的“九通一平”标准,指的是道路、供电、供水、供热、燃气、排水、排污、邮电、有线电视和土地平整。最后,招商引资。城市开发过程中发展经济是最终目的。地方政府有专门的招商局大规模地招商引资,充分发挥地方政府调控经济发展的功能。在经济发展的早期,土地资源比较丰裕,地方政府招商引资的门槛较低。在经济发展到一定阶段,土地资源紧张,地方政府提高招商引资门槛,注重引入占地规模小、产值高的高新技术企业。

总结来看,政府在城市开发过程中发挥的核心功能是提供经济发展的平台——工业园区,这是城市经济发展所需的“公共品”。公共品由政府提供的理由在于个人或企业供给不经济,因为存在“搭便车”问题。社会普遍认识到的公共品包括铁路和公路等这样的基础设施,却忽视了工业园区这样为大规模工业生产提供条件的基础设施也是公共品。工业园区不仅是物质性的,而且包含着一套为经济发展服务的整体的体制机制。为了创造良好的经济发展环境,苏州学习昆山招商引资时创造的“保姆式服务”的理念,由党委政府统筹发改、规划、土地、建设、财税、劳动等部门配合服务企业。由于土地的不可移动性,企业与分散的集体及农民进行谈判存在十分高昂的交易成本,由政府统一集中配置土地则大大减少成本,这是中国经济发展的基本经验。土地是所有建设和经济发展的前提,地方政府首先必须低成本地掌握大片土地向工商业企业分配,而具体的分配方式是另一回事。中国的土地制度赋予地方政府征地权力,有利于地方政府掌握土地资源为经济发展提供服务,克服分散工业化问题。

备受学界推崇的集体建设用地流转(也称为集体土地入市),理论上可以替代征地制度向市场供给土地。然而要建立数十个,占地面积数百平方千米的大型工业园区,集体建设用地流转制度无力满足。按照法律规定,集体举办乡镇企业只能使用本集体经济组织的土地,这样农村工业必然存在“村村点火”的特征,土地利用高度细碎化,这是农村自主工业化的劣势^[21]。因此撇开政府统一征收,农村集体向市场供给的只能是小块土地。有学者认为,可以通过集体和集体之间协商共同为企业提供服务,然而珠三角农村大量事实表明因为存在巨大的交易成本,集体和集体之间的协商很少有成功的^[22]。每一个集体均是由众多的农民个体构成的,集体内部又有复杂的治理结构,由于不同集体、不同农民预期的土地交易方式及土地价格不同,企业要为用地付出巨大的交易成本。这是迄今为止,很少有跨村集体的集体建设用地流转成功案例的原因。

2. 土地有偿使用和土地财政的性质

地方政府在提供经济发展的公共品,促进经济发展的同时,通过土地使用权的有限期市场化获得

了经济发展产生的土地增值收益,即“土地财政”,其制度基础是20世纪80年代末开始确立的国有土地有偿使用制度。

土地财政的主要功能是为城市建设提供资金。1994年开始实施的《城市房地产管理法》的解释者就认识到,“实行国有土地有偿、有限期使用制度,把本应归国家的土地收益归人民政府,以地养地,以地生财,就从根本上解决了城市基础设施建设难题”,避免了“城市基础设施建设只有投入没有回报,政府投入越多,财政包袱越重的恶性循环”^[23]。从全国的数据来看,2014年土地财政收入达到4.2万亿,80%属于成本补偿性费用,即主要用于补偿政府前期的征地成本和城市开发成本,可见土地财政构成城市建设资金的主要来源。学界批判地方政府通过经营“城市”获得土地财政收入,忽视了土地财政收入是土地非农使用的增值收益归公形成的,是合法的而不是非法的,是“公共”的而不是“私人”的。地方政府把这笔收入投入城市开发,提升经济发展水平,这就不同于土地私有制条件下具有剥削性质的土地收入。

在实践中,土地财政收入主要来自约占四分之一的商业和房地产用地,体现了城市发展的客观规律。在城市开发中,一般的规律是工业化带动城市化,地方政府的土地开发时序一般是先工业用地,再商住用地。工业用地的价格很低,各个地方政府进行竞争,甚至出现了“零地价”招商的现象。短期来看,政府是亏本的。然而从长远看,工业化带动人口聚集,从而带动商业和房地产的发展,商业和住房用地就能产生大量的土地出让收入,这些收入足以补偿政府前期的投入。在苏州工业园区,目前工业用地一般是协议出让,底价是22.4万元/亩,然而商业和房地产用地的价格高达每亩上千万元。有了这样巨大的财力,地方政府才有能力继续进行城市开发,形成经济发展和土地财政收入的良性循环。

综上,在征地制度基础上,地方政府主导城市开发的体制包含了征地拆迁、土地开发及招商引资等基本内容。其核心角色是提供“工业园区”这样的公共品,这是地方政府介入经济发展的现代方式,目的是促进整体的经济发展。在工业化带动城市化、带动土地增值过程中,地方政府作为国家土地所有权的代表及投资者获得了主要来自于商业和房地产用地的出让收入,形成土地财政,为迅速扩大的城市开发提供了资金来源,形成中国又好又快的特色城市化模式。在地方政府主要扮演提供经济发展的公共品角色,获得土地非农化的增值收益反过来服务于城市开发的背景下,地方政府主导的城市开发具有“公共性”,其服务于整体利益的“经营”和私人企业的“经营”尽管具有一定的相似性,但在性质上具有根本区别,不能用“地方政府公司化”概括政府的土地开发行为。

三、人的城市化和被征地农民的市民化

“地方政府公司化”理论还认为,现行征地秩序对农民是不公平的,主要表现为土地未能按照市场价格进行补偿,造成土地的城镇化与人的城镇化不协调^[24]。按照现行土地制度规定,政府征收土地按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地补偿费用主要包括土地补偿费和安置补偿费,两者之和原则上不超过原土地用途价值的30倍。2004年之后,为保障农民利益,征地制度改革的重要方向是提高征地补偿水平,改革完善征地补偿方式,保障被征地农民长远生计。发达地区实际的补偿标准远超法定的30倍。苏州的经验是形成了“土地换社保”“宅基地换房”等制度安排,通过财政的再分配保障农民的长远生计,促进了被征地农民市民化。在这个过程中,农民对现行城市化模式形成了高度认同,这是该地区征地拆迁和谐有序的社会基础。

1. 征地拆迁补偿的政策特征

在现行制度安排下,国家要求地方政府根据经济发生水平确定征地补偿的水平和方式。由于土地征收规模快速扩张,发达地区的制度探索走在前面。从内容来看,2004年以来苏州地方政府主要的征地拆迁政策是“土地换社保”“宅基地换房”。征地政策是全区统一的、标准化的,基层操作空间很小,推行起来也很容易。较为复杂的是拆迁政策,目前地方政府普遍采取“宅基地换房”制度。由县(区)政府和乡镇政府制定政策和筹措资金,各个行政村则是拆迁主体。这一政策的本质是城市化背景下,政府取代集体经济组织为农村人口提供融入城市的基本保障,从制度上形成了城乡一体化。以

苏州相城区为例分析。

土地换社保。土地换社保在各区标准不同。如苏州相城区地方政府为被征地农民办理社会保障基本政策是:18 周岁以下一次性补偿 6 000 元,18~60 周岁之间的劳动力政府统一采取社保安置,政府为个人建立社保账户,包括个人账户和统筹账户。其中政府通过征地补偿及从土地出让金中提取的收入为其缴费 11.4 年。该地区原来流行“两田制”。在 1998 年的二轮承包中,农民已经把责任田交回集体,现在农民只需签订协议退出人均 0.5 亩口粮田,就可以获得政府分配的 11.4 年的社保,按照 400 元/月的社保费用来计算,约 5 万元。目前 11.4 年社保缴费条件下,农民领取退休金待遇约 870 元/月。农民也可以缴满 15 年社保,就可以享受约 1 250 元/月的退休金。从数量来看,农民从社保中获得的收入比单纯的征地补偿多得多。

宅基地换房。大规模的征地往往伴随着农村房屋的拆迁。各地方政府有其特色的拆迁补偿政策。由于拆迁补偿利益巨大,各地围绕拆迁政策而形成的利益博弈一直比较激烈^[25],如何公平公正地建立拆迁制度一直是难点。苏州市通过“宅基地换房”创新拆迁政策,形成了和谐拆迁的秩序。苏州市相城区的基本规则是:三代家庭标准户安置一大一小两套房,一共 180 平方米;双子女户可以多安置一套大房(110 平方米);四世同堂可以多安置一套小房(70 平方米)。农民获得房屋补偿、宅基地补偿各类补偿加起来大约在 50~60 万元,补偿不高,购置安置房的成本也非常低。农户在购买相应标准面积的安置房后还剩余 20~30 万元,这些资金用于装修房屋。当地的拆迁严格来说是安置性质,拆迁把农民从农村一次性迁入城市,但不能达到拆迁致富的目标。

2. 征地拆迁和农民市民化

征地拆迁补偿对于农户而言具有巨大的社会意义,主要是加速农民市民化。相关研究揭示,大多数普通村庄的农民融入城市主要依赖自身的市场能力和三代家庭结构的代际支持,形成的是代际接力的城市化模式^[26]。苏南地区的农民在自身和家庭支持之外,能够通过征地拆迁获得政府再分配的收益,是相当大的优势。调查发现在苏南地区农村,农民仍然是城市劳动力市场竞争中相对弱势的群体。他们在 20 世纪 80 年代就已经实现就业非农化,然而由于教育水平和就业能力的限制,他们仍然只是初步融入城市社会。在城市扩张过程中,政府通过征地拆迁,向农民分配社会保障和安置房大大提升了他们的城市竞争力。

社保对于农民融入城市很重要,为农民提供长远的预期,消除了农民进城的后顾之忧。征地拆迁之前的农民大多数未购买城镇居民社保。农民年老后享受新农保,大约是 270 元/月,尽管比全国水平高几倍,却依然很低。老年人生活依然过得十分节俭,基本上没有存款,很难支持子女进城。土地换社保之后,政府每月发放 870 元的退休金,大大提高了老人的收入。老年人评价这一政策时说:“共产党比亲儿子还亲。”老年家庭的退休金支出的安排一般是“一半用于生活、一半用于储蓄”。苏州的老年人在 70 岁之前还要务工,在发达的工商业,只要老年人愿意干,他们就可以找到就业机会,月收入有 1 000~3 000 元。退休金的保底收入加上务工所得的额外收入,足够让老年人过上宽裕的生活。节俭的老人还可以适当地支持子女,提高农民城市化的质量。

更重要的是拆迁所得的安置房,对于收入偏低的农民而言,这是一笔福利性的“巨额财产”。郊区农民一般进入小城镇购房,能进入中心城区购房的很少,比例不超过 20%,这源于多数农户缺乏足够的资金。苏州地区农村劳动力大多数也是普通工人,收入一般只有 3 000 多元,与外来农民工的收入差不多。只有在政府及事业单位就业的农民才能获得较高的收入,月收入达到 1 万元以上。普通农民比外来农民工占优势的地方是就近务工,节省了房租,降低了生活成本。由于工业集中到城市,大多数郊区农民获得的房租收入并不高,平均来说不超过 2 万元/年。因此,他们购买城区住房也是困难的。对于农民而言,安置房虽然不可能致富,却让农民获得进入城市的一份资产,农民普遍盼望拆迁。根据相城区漕湖街道的数据计算,在拆迁安置中每户农民平均获得 2.6 套房,大约是 240 平方米。2009 年时,房屋价格仅仅为 3 000 元/平方米,目前市场价值是 1 万元/平方米,房产总价值就是 240 万元。有了这笔资产,农民就有了融入城市的物质基础。如果农户想进入中心城区就业和居住,那么农民就可以卖掉一套安置房以获得首付资金。如果没有征地拆迁政策,大多数农民很难购买这

么高价值的房产。

综上,苏州市普遍采取的“土地换社保”“宅基地换房”政策充分保障了农民的基本利益。且在城市经济发展的过程中,地方政府不断地改革完善征地拆迁补偿制度,提高农民分享经济发展成果的比例。由此,城市扩张不仅是城市规模的扩张,而且是城市化质量的提升,体现了“以人为核心的城镇化”的新型城镇化要求。从农民和城市的关系角度,笔者把苏南的城镇化分为两个阶段:一是乡镇企业和小城镇阶段,工业化把农民从小块土地上解放出来,使其进入非农劳动力市场,农民进城但没有融入城市,处于“半城市化”阶段;二是工业园区和城市化阶段,政府通过征地拆迁把农民彻底地从农村剥离出来,纳入政府主导的城市再分配体系,体现了社会主义国家性质和共同富裕的要求。相对于集体,国家通过汲取城市现代经济剩余,能为农民提供更高、更公平的城市化。当前限于经济发展的水平,苏州地区的做法还仅限于发达地区,然而这种土地制度所构建的国家和农民的关系性质具有一般性和普遍性,发达地区的制度安排所形塑出来的城市化模式为欠发达地区指明了未来的发展方向。

四、结论和启示

通过对土地制度和中国特色城市化模式关系的经验研究及对流行的“地方政府公司化”理论的深刻反思,本文得出两点结论。

第一,土地制度影响城市开发方式的转变。苏州的案例充分地表明了现行土地制度的优势。土地首先是基本的生产资料,这是社会主义土地公有制的应有之义。只有在这一前提基础上,政府才有可能通过征地建立统一的、具有公共性特征的城市开发体制,才会有改革开放以来大中城市的快速崛起。第二,土地制度影响城市化进程中国家和农民关系。现行土地制度规定了国家和农民集体的“社会主义”的政治关系^[27]。苏州作为发达地区,采取“土地换社保”“宅基地换房”的征地补偿政策表现了政府在征收集体土地的同时负有对被征地农民的安置义务。这一义务体现了国家政权的政治性。政府提高被征地农民所得是通过社会保障和安置房这一再分配的方式,有利于农民融入城市,体现了社会主义中国解决城乡发展不平衡的重要制度安排。

从根本上,苏州的土地制度是符合宪法精神的,较为彻底地贯彻了现行土地管理法律的精神,从操作上有些复杂,却甚为精巧。中国宪法规定了土地的公有制,土地是作为生产资料而存在的,土地并不是私人的财产权。在城市化进程中,征地制度发挥的作用是把集体土地转为国有土地,征地补偿则把农民转为“市民”身份,把农民从封闭的集体中解放到开放的城市体系中来。当集体土地全部被征收,农民全部被安置,“集体”这个政治经济组织也自然消解了,农民终结和村庄体制的终结是同步的。不同地区采取的征地拆迁补偿方式不同,属于发达地区的苏州已经过渡到对农民进行社会保障的阶段,大多数欠发达地区仍主要采用货币补偿方式。这不否认征地补偿所体现的国家和农民的关系性质。

本文对当下三项土地制度改革试点和《土地管理法》修改具有启发意义。土地制度是全面深化改革的重要内容,2015年开始的三项土地制度改革将直接为《土地管理法》修订服务,十九大报告继续提出深化土地制度改革的要求。从苏州的经验研究来看,现行土地制度和城市化模式总体上是合理的,建立在土地公有制基础上的征地制度对中国城市化作出了巨大的贡献。在城市扩张过程中,被征地农民通过征地拆迁补偿获得融入城市的基本条件。当前学界在土地制度改革层面最为推崇集体土地直接入市的经验,其单向度的土地权利的评价标准偏离现行土地制度的原则和精神,也是偏离经济发展实际的。集体土地入市主要在珠三角地区,诸多研究表明当地的农民成为“土地食利者”,征地和城市连片开发面临困境,土地利用被锁定在细碎化利用格局^[28]。由此观之,相对于珠三角,苏南地区所实践的土地制度具有优势,应当作为国家推动土地制度改革的样本,成为后发地区工业化和城市化及保障农民分享经济发展收益的基本制度安排。

参 考 文 献

[1] 夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.

- [2] 桂华.论土地开发模式与“人的城镇化”——兼评征地制度改革问题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):155-161.
- [3] 桂华.论社会主义地利共享秩序及其制度实现——兼评《土地管理法》修订[J].社会科学,2018(6):64-73.
- [4] 赵燕菁.制度变迁·小城镇发展·中国城市化[J].城市规划,2001(8):47-57.
- [5] 赵树凯.地方政府公司化:体制优势还是劣势? [J].文化纵横,2012(2):73-80.
- [6] 夏永祥.“苏南模式”中地方政府公司主义的功过得失[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2012(4):103-107.
- [7] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [8] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-82.
- [9] 曹锦清.中国土地制度、农民工与城市化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(1):24-39.
- [10] 温铁军.“地方政府公司主义”的利与弊[EB/OL].(2016-10-13)[2019-06-07]. http://www.sohu.com/a/116006568_498982.
- [11] 董悠丹.再读苏南——苏州工业园区二十年发展述要[M].苏州:苏州大学出版社,2015.
- [12] 陈映芳.城市开发的正当性危机与合理性空间[J].社会学研究,2008(3):29-55.
- [13] 黄小虎.征地制度改革的历史回顾与思考[J].上海国土资源,2011(2):7-13.
- [14] 费孝通.农村、小城镇、区域发展——我的社区研究历程的再回顾[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1995(2):4-14.
- [15] 武小龙,谭清美.新苏南模式:乡村振兴的一个解释框架[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):24-32.
- [16] 朱黎.苏州乡镇企业的历史与未来[J].群众,2003(7):55-56.
- [17] 张梦琳.农村集体建设用地流转:绩效分析及政策选择——基于苏州、芜湖、南海三地的流转实践[J].国土资源,2008(11):44-46.
- [18] 张路雄.中国要确立集中型城市化的方向[J].社会科学论坛,2010(11):4-27.
- [19] 夏柱智.城市化进程中的土地制度改革比较研究——基于苏南和珠三角的经验[J].社会科学,2019(2):83-90.
- [20] 贺雪峰.城市化的中国道路[M].北京:东方出版社,2014.
- [21] 贺雪峰.论农民的地权意识与公共治理——以珠三角地区为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018,18(1):8-13.
- [22] 杨廉,袁奇峰.珠三角“三旧”改造中的土地整合模式——以佛山市南海区联滘地区为例[J].城市规划学刊,2010(2):14-20.
- [23] 房维廉.中华人民共和国城市房地产管理法释义[M].北京:人民法院出版社,1995.
- [24] 丁静.农业转移人口市民化政策运行的逻辑起点与理性回归[J].求实,2018(6):85-96.
- [25] 贺雪峰.如何理解征地冲突——兼论《土地管理法》的修改[J].思想战线,2018(3):111-117.
- [26] 王海娟.人的城市化:内涵界定、路径选择与制度基础——基于农民城市化过程的分析框架[J].人口与经济,2015(4):19-27.
- [27] 桂华.论土地使用权转让的《宪法》秩序——《土地管理法(修正案)》(征求意见稿)评析[J].思想战线,2018(3):118-124.
- [28] 贺雪峰.浙江农村与珠三角农村的比较——以浙江宁海与广东东莞作为对象[J].云南大学学报(社会科学版),2017(6):93-101.

(责任编辑:金会平)