

地利互动视角下政府征地政策的实现逻辑及实践审视

——基于东部H镇征地拆迁的案例考察

梁琦

(广西大学 公共管理学院, 广西 南宁 530004)

摘要: 征地政策落地关乎国家城镇化发展目标的实现。从地利互动视角, 遵循“行政动员-利益互动-目标整合”的逻辑路径, 探讨征地政策落地机制及城镇化进程。研究发现: 第一, 地方政府通过行政动员, 构建高效的组织体系, 实现政策执行的连贯与一体化; 第二, 农民在政策利益驱动下响应与配合, 由此进一步实现了政策目标; 第三, 地方政府通过“行政动员”“补偿政策”“资源能力”与上楼农民生活目标的有效衔接, 达成了目标整合, 最终推动东部地区的城镇化。然而, “激进”城镇化政策可能会导致农民对政策信任度下降、影响市民化路径、排斥乡村弱势群体等问题。基于此, 地方政府应兼顾政策目标和上楼农民的长远利益, 确保征地政策推进的稳定性与适配性。

关键词: 乡村治理; 政策落地; 乡村振兴; 地利互动; 城镇化发展

中图分类号: D668

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)02-0083-09

A review of the logic and practice of the government's land acquisition policy from the perspective of land interest interaction: Based on the case study of land acquisition and demolition in H Town in eastern China

LIANG Qi

(School of Public Policy and Management, Guangxi University, Nanning 530004, China)

Abstract: The implementation of land acquisition policy is crucial for achieving the national urbanization development goals. From the perspective of land interest interaction, following the logical path of “administrative mobilization - interest interaction - goal integration”, this study explores the mechanisms of land acquisition policy implementation and the process of urbanization. The research findings indicate: First, local governments build efficient organizational systems through administrative mobilization to achieve coherence and integration of policy implementation. Second, farmers respond and cooperate under the incentive of policy benefits, thereby further realizing policy objectives. Third, local governments achieve goal integration by effectively linking “administrative mobilization”, “compensation guarantees”, and “resource capabilities” with the life goals of relocated farmers, ultimately promoting urbanization in the eastern regions. However, “radical” urbanization policies may lead to issues such as collective disempowerment of farmers, impacts on the path to citizenship, and exclusion of vulnerable rural groups. Based on this, local governments should balance policy objectives with the long-term interests of relocated farmers to ensure the steady and appropriate advancement of land acquisition policies.

Keywords: rural governance; policy implementation; rural revitalization; land interest interaction; urbanization development

收稿日期: 2025-01-08

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(23&ZD139)、
广西哲学社会科学课题一般项目(24ZZB001)

作者简介: 梁琦(1995—), 男, 江西九江人, 博士、
助理教授, 主要研究方向为基层治理与公共政策。

一、问题的提出

党的二十届三中全会提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。”这一重要论断深刻揭示

了城乡关系在国家现代化建设进程中的关键地位。在这一进程中,城镇化是实现国家现代化目标的重要推动力。根据2024年1月国家统计局发布的数据,2023年末中国城镇人口占总人口的比重为66.16%,比2022年提升0.94个百分点,城镇化呈现快速增长样态。这一增长得益于国家城镇化战略的持续推进以及农村人口向城市的加速转移。其中,农民城镇化作为农村人口向城市转移的核心路径,不仅推动了城镇化率的提升,也深刻改变了城乡社会结构。

从这一角度看,城镇化已成为基本的人口发展变迁趋势,其中农民城镇化是重要的城镇化路径^[1]。学界认为农民城镇化主要有两种路径:一是基于农民家庭发展需求而自主参与城市发展的主动城镇化,即农民参与城市发展建设并逐渐获得市民身份,形成市民意识,最终在观念和行为模式上的城镇化^[2]。另一种路径被学界称为被动城镇化。此类农民城镇化主要由地方政府推动,致使农民失去土地而被迫进城上楼,地方政府在此过程中占主导地位^[3,4]。在城镇化发展进程中,征地拆迁是地方政府推进城市扩张并实现农民城镇化的主要形式。地方政府通过征地拆迁并给予被征地农民相应的补偿,将农村集体土地转变为国有建设用地以增加城市用地指标,推动城市工业化以及商业发展,以实现“财政、土地、金融”三位一体的开发^[5]。换言之,地方政府通过主导土地开发的一级市场,将土地入市所形成的经济收益转化为财政收入,为城市发展与工业建设提供完善的基础设施和公共服务,服务于城市本身的发展。

综上,征地拆迁成为国家(中央政府)、地方政府、农民三方在土地利益配置中的互动过程,此过程的核心问题在于国家征地拆迁推动城镇化发展的政策如何落地。由于涉及多方行动主体,学界认为征地政策落地的路径主要有以下两种:

一是强调央地政府能力的“强国家推动论”。学界普遍认为,作为国家政策制定者与府际运作的核心,中央政府更关注全局性、战略性的宏观目标^[6]。如,中央政府在1982年颁布《国家建设土地征收条例》之后,通过修订与调整相关法规以适应经济社会的快速发展与变迁^[7]。基于此,许多学者关注中央政府的政策制定能力、资源供给能力与改革推动能力,认为这些能够从顶层设计角度维护地方征地

拆迁秩序。此外,学界认为,地方政府以经济增长与地方政绩为导向,致力于加快本地工业发展与增加财政收入,央地政府之间具有目标一致性与制度同构性^[8]。由于征地拆迁服务于城市经济与社会建设的整体发展,按照中国征地政策的规定,当项目工程推进到城郊地区时,村社干部和农民都应配合,因此征地拆迁在基层落地时整体上呈现出顺利落地的样态^[9]。此观点认为央地政府间的行政协调与制度联结构成了征地拆迁的决定性因素,从而顺利推动征地政策落地运行。

二是强调多元利益博弈,即“强社会诉求论”。从具体实践来看,在征地拆迁事件中,地方政府以快速推动政策落地为导向,而农民则倾向于从地方政府争取利益。尽管国家的征地政策要求农民予以配合,但政策落地与农民配合之间的张力导致了征地过程中的隐性风险^[10],在“增减挂钩”政策的影响下,征地拆迁甚至会引发一系列极端的社会事件^[11]。杨华^[12]认为,在利益博弈中,地方政府虽然占主导地位,但社会力量并不是无计可施,在具体场域下农民会依据自身能力选择恰当的策略和方法,并根据对方的反应实施不同的策略,以追求自身利益的最大化。从这一角度看,农民有组织的积极抵抗对社会秩序产生了极大冲击,不仅给政府带来了治理压力与风险,同时也使政策推进不力^[13,14]。农民的消极抵抗具备群体性、组织性、对抗性和持久性,成为征地政策难以实施的主要因素,决定了政府必须和农民谈判或妥协^[15]。因此,此观点坚持只有了解农民的需求结构、解决农民的核心诉求,才能实现征地政策的顺利落地。

学界关于征地政策落地实现路径的讨论,其背后的核心议题为,究竟是选择政府“行政-资源”路径,还是选择农民“诉求-回应”路径更有助于征地政策顺利落地?这本质上是行政主导与社会参与在政策实施过程中哪个优先的问题。但无论是“政府推动论”还是“农民诉求论”都隐含了在征地政策动员过程中国家与农民之间因利益竞争关系导致的割裂,忽略了二者结构化的联结机制。同时,既有研究多考察政策落地过程的实现因素,聚焦于特定的地域或治理事件讨论政策落地的因素与静态功能,忽视了征地政策落地过程中动态的行政动员逻辑及其内在机制,也忽视政策落地后的后果呈现与长远影响。

鉴于此,本文通过地利互动的研究视角,以江苏南京X村等“村改居”的村庄为例,遵循“行政动员-利益互动-目标整合”的逻辑路径考察征地政策如何落地,关注国家政策如何向农村社会推进,以及政策与农民互动过程中可能存在何种风险。笔者调研团队于2023年4月对江苏省南京市A区H镇X村进行了为期20天的调研,主要了解当地征地政策的落地过程与实现机制,并对政策效应进行了考察。21世纪初,H镇原来的老X村、L村和Q村合并为新的X村。截至2023年,X村户籍人口4 809人,常住人口1万多人,辖区面积9平方公里,耕地面积3 280亩,共有21个村民小组。A区征地动员之后,X村的17个村民小组已完成拆迁工作,剩下4个村民小组被改造为南京市的“美丽宜居村庄”。

二、地利互动：一个分析视角

政策能否顺利落地关乎地方政府行政过程的核心目标,直接影响行政水平与效能。因此,探究地利互动的运行机制及其内在逻辑是深刻理解政策落地的关键。“地利”即土地利益的简称,“地利互动”即基于土地利益的配置而产生的主体互动,这一分析视角源自马克思在《资本论》中对土地本身及衍生价值的论述与评判^[16]。其后,现代契约经济学家从农业领域的土地契约角度考察土地流转价值,提出了土地权益的价值效用^[17]。道格拉斯·诺斯(Douglass C.North)指出契约即制度,是为实现专业化结构的交易收益而做出的合约安排,其目标是实现最大化交换价值^[18]。正是在中国农地制度下,农村土地的价值配置权引发了多方利益主体的竞争。在工业化与城镇化推动下,地方政府为了实现公共利益将土地作为经济发展资源,依照法律规定的权限和程序征收集体、个人所有的土地、房屋及其他不动产。而对广大农民而言,土地关乎核心权益,因此他们需要争取最大的利益配置权。本文需要回答的首要问题是:在以土地利益建构的行动竞争场域中,多方利益主体之间的一致行动如何实现以形成稳定、一致的利益结构?鉴于此,本文以土地利益配置背后的主体互动为依据,构建地利互动的分析视角,此研究视角具备广泛的区域适用性、多层次的主体互动与明确的内在机制这三个方面的特征:

首先,该研究视角能够探讨地利互动在不同经济发展区域的适用性与拓展性。有学者指出,从经济发展角度来看,中国农村可以划分为经济发达的东部地区农村和欠发达的中西部地区农村^[19],地利互动的视角不仅适用于前者,对后者在城镇化进程中的征地拆迁同样具有适用性。作为典型的资源密集型区域,东部地区特别是长三角、珠三角及周边的经济发达城郊地带,地利互动形式更为集中^[20],引发了学界对土地的“利益博弈”“分利秩序”以及“分配型民主”等问题的深入探讨^[15,21]。随着全国城镇化进程的加速,中西部地区也出现了密集的地利互动现象。

其次,地利互动涉及的主体属于“国家-社会-农民”的研究范畴。大部分研究考察了征地冲突过程中的即时利益冲突和秩序问题,鲜少系统地探讨地方政府与农民之间稳定的行为联结与动力机制。从地利互动的视角出发,围绕“国家-社会-农民”的研究范畴,探讨地利互动的实现逻辑。从这一角度审视,自征地制度确立以来,现行的政策实施并非由传统的主体冲突因素所驱动,而是因为国家、社会、农民等主体的目标产生了整合效应,致使征地工作顺利完成。换言之,征地政策落地以农民顺利上楼获得利益分配,地方政府获得土地资源、财政与税收为基本形态。

最后,地利互动的过程具备三个方面的内在机制,即行政动员推动地利互动开展的动力机制,利益激励形塑地利互动的联结机制,目标整合实现地利互动的终结机制。其中,利益激励实现了政府行政目标与农民意图之间的整合。地利互动视角下“区域-主体-机制”逻辑框架如图1所示。

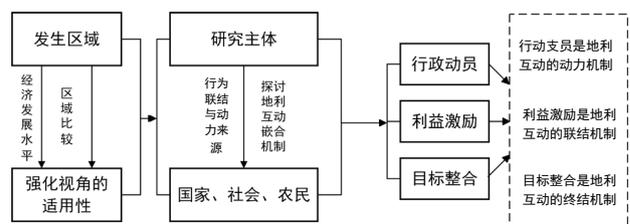


图1 地利互动视角下“区域-主体-机制”逻辑框架

三、征地拆迁的政策实践与利益博弈

在城镇化发展进程中,东部地区的土地增值收

益被大量释放出来,成为被征地农村主要的收益来源。基于农村土地的大规模开发,被征地的城郊村获得发展机会,各方主体展开了征地拆迁过程中的利益博弈。

(一) 征地拆迁的政策实践

1. 东部地区的快速城镇化

自20世纪80年代以来,东部地区的工业化发展不仅促进了城市规模的扩张,还加速了本地城镇化进程^[22]。在此过程中,获取土地增值收益是地方政府征地拆迁的重要动力。土地增值收益涉及农村土地征收、集体经营性建设用地入市、国有土地有偿使用与出让等多种收益类型^[23]。有学者指出,我国土地增值收益分配中的主要问题表现为征地过程中土地补偿标准过低、政府收益份额偏高^[24]。地方政府为获取高额土地增值收益,具有强烈的土地征收动机,并依据土地增值收益状况将补偿款分配给村集体,以确保城郊土地的顺利征收^[25]。不仅如此,地方政府还可以获得土地的正外部性收益,如,通过改变土地用途提高利用率实现土地增值,获取因土地经营者的投资而产生的间接收益等。

为了获取土地的增值收益,南京市各区地方政府自2010年起启动征地拆迁,大力推动城郊村融入城市的主功能区。为了将A区的建设用地指标腾置给南京市,自2021年起,H镇开始为征收本地农民的宅基地和承包地做前期工作,推动征地政策落地与农民上楼。在东部资源密集型地区,X村因集体经济收入不足200万元,被乡镇干部称为“空壳村”。在压力倒逼下,该村也走上了征地拆迁的发展道路。

2. 征地拆迁的土地利益

对村集体与农民而言,在征地拆迁过程中,土地增值收益再分配是土地利益补偿的主要来源^[26]。土地利益补偿主要源自农民被征收的住宅用地、承包地以及集体所有土地。其中农户住宅和承包地涉及农民的个体利益,而集体土地则涉及集体利益的分配。土地利益补偿来源于以下几个方面:

(1) 土地附属物的利益补偿。征地拆迁不仅深刻改变了被征迁农民的生产模式、生活方式以及社交格局,还涉及农民生活保障和土地增值收益的巨额补偿问题。东部地区征地拆迁的补偿价格普遍高于全国水平。在X村,被征地农民的房屋多为砖混二级结构,补偿标准较高。此外,农民的建房面积普遍较大,有主房、副房、厨房、坯房等,核算面

积一般为400~500 m²。当地政府按照每平方米3000元左右的价格进行现金赔偿后,再按照户头数对农民进行安置房补偿。一般每个农民家庭都有2个户头,如果农民家中有未婚的成年子女(不能分户),可在每户220 m²的基础上再增加50 m²的补偿指标,X村被征迁的农民家庭据此能够分得多套安置补偿住房,征地利益补偿较多。

(2) 农民承包地的利益补偿。在地方政府征地方案中,本地被征迁农民的土地征收补偿依据《中华人民共和国土地管理法》《南京市集体土地征收补偿安置办法》(以下简称《补偿安置办法》)等法律法规执行。自20世纪80年代以来,H镇的乡镇企业快速发展,土地的生产价值与符号价值都大幅提升,由此被征地农民能够获得较多的补偿收益。在2021年H镇的征地中,地方政府按照每亩1.4万元的标准给予被征地农民土地补偿款,对于地上有作物的土地,地方政府还给予青苗补偿及农业配套设施补偿。

(3) 村集体土地的利益补偿。土地的国有性、法律对土地所有权的界定以及集体经济组织对土地的实际管理权,共同决定了该部分土地征迁必须以村集体为单位进行,以此确保征迁过程的合法性和组织性。村集体被征收的土地包含村属山林、水塘、留用地以及基础设施建设用地等。在征地拆迁中土地的价值被大量释放,形成巨大的利益体量。在土地增值收益的分配中,除了地方政府获取部分外,大部分分配给村集体。

(二) 征地拆迁过程中的利益博弈

1. 农民与地方政府的土地利益博弈

农民与地方政府的土地博弈源于利益之争^[27]。随着工业化、城镇化的推进,农民赖以生存的土地价值被不断抬升,使得农民对土地利益产生了较高期待,进而与地方政府展开了利益博弈。土地附属物的赔偿是农民与地方政府利益博弈的重心,也是农民获得地方政府安置补偿的基本来源。20世纪八九十年代,X村农民把赚的钱用于建房,每家每户修建了2层的砖混小楼房,并在房前屋后搭建厨房、仓库,围起院子。由于当时农村自建房管理较为宽松,X村每家每户除主房外,还有3~4间附属房屋。在2021年征地拆迁过程中,为获得更多房产和高额现金补偿,X村农民开始了新一轮违建潮。“新的违建房如牛皮癣一样又搭满了农户的左墙右舍”

(20230410WJL)。

农民宅基地附属价值本身较低,房屋都比较老旧,很多没有翻建的房屋质量堪忧。目前H镇的安置房因被纳入A区实验小学的学区地段,每平方米房价已涨至1万多元。相较于南京A区本地的安置房,老旧的自建房的价值远低于安置房。考虑房价差距,大部分农民都愿意和政府“以物换物”。

(20230424LW)

截至2021年,地方政府为防止农户违建,对新建房屋都不予承认,以维护土地管理秩序。此外,地方政府在每个村庄都安排巡查员对本村的违建工作进行劝导。但一般情况下,对于“不过分”的村民行为,巡查员不会上报违建信息给执法机构。

2. 农民与村集体间的土地利益博弈

在分配集体土地补偿款时,大部分村民小组按照成员权以及土地承包权的权重来实施分配。这导致对一些特殊农民群体的分配产生较大的差别。这些特殊群体包括:因第二轮承包时主动放弃承包土地的“失地农民”、户口外迁的外嫁女、嫁入本村的媳妇、回迁户等。这些特殊农民群体与村集体之间产生了土地利益博弈。

其一,农民向村集体据“理”力争。部分外出务工农民认为自己是土地的原承包者,对土地产生的增值收益按“理”应该有合理的分配权。实际上,这些外出务工的农民在土地二轮承包时,有的放弃了土地承包经营权,有的则将土地让给本村熟人耕作,土地流转已成为既定事实。然而在征地拆迁时,本村土地获得极大的利益属性。这部分农民认为,尽管土地经营权已流转,但他们作为土地的原承包者,按“理”对土地权属应有重新认定的权利,所以他们据“理”向村集体争取土地的权属,导致他们和村集体之间产生了以“理”为核心的土地权属问题的矛盾。

HYP和HYW是Q组的村民,两人也是亲兄弟。他们在二轮承包时把土地交回村集体,因此在征地拆迁时没能获得土地赔偿。但这两兄弟认为,为了不让土地荒废,把土地交给小组,这是一种无私奉献的行为。而其他组员则认为,这两家在第二轮承包时不仅放弃了自己的土地,也放弃了缴纳农业税的义务和责任。“之前缴纳农业税的时候,也没见他们来要土地,怎么一到征地拆迁有好处的时候,他们就来讨要土地了?”(20230415YYH)

其二,农民以“气”向村集体讨要说法。“底

层之气”的研究由来已久,“气”被学界看作是大农村矛盾的导火索^[28]。当利益协商失败后,部分农民内心产生了不满情绪,这种情绪促使他们将村集体作为讨要说法的对象,以期获得心理慰藉或利益补偿。然而,按照已经规定的分配方案,村集体并不会为这些少数农民“开口子”,其他农民也认为这些人是胡搅蛮缠,对他们评价较低。

W组的WZQ,以前当过兵,当兵期间受过伤。他在一轮承包时就把户口迁出去了,因此在本村没有土地。后来他在战友的帮助下把户口迁回,但在小组内协商时未获得“土地成员权”。作为回迁户,他只有“人口钱”没有“土地钱”,也无法征地进保,就在村里找村书记闹气,导致“亲兄弟都不理他,王姓几百人也不太愿意和他来往”。

(20230420TZX)

其三,外迁农户集体回村谋求土地配置利益。集体土地利益与土地成员权紧密相关。村庄外迁农户因较早将户口迁出村庄,在征地拆迁过程中,尽管“本村人”的身份事实得到其他农民的认可,但无论是依据户口还是土地的分配方案,这个群体都难以获得土地赔偿,他们因此聚集起来向村集体讨要说法。

2021年以前,附近T村的十几个非农户口村民想将户口转回本村,但村里要收1万元的转入费,这些人觉得收费不合理,就打消了迁入户口的念头。2021年这个村民小组拆迁,人均分了3亩多地,有6万多元的补偿款。这十几个人就到A区和南京市讨要说法,最终由乡镇帮助解决了户口问题。

(20230418LML)

四、征地政策落地的实现逻辑

从地利互动角度来看,征地过程遵循了地方政府、村集体与被征地农民之间“行政动员-利益互动-目标整合”的行动逻辑,最终实现了征地政策的顺利落地。

(一) 行政动员:自上而下的政策推动逻辑

在执行征地政策时,地方政府通过“行政动员”的运作机制,推动了政策的快速落地^[29]。

首先,部门深度整合与行政推动促使政策快速落地。地方政府在拆迁工作中整合条线部门,投入大量的人力和财力,通过征地补偿和利益激励措施,对被拆迁农民实施搬迁动员。各条线部门被统

筹协调,形成高效的组织体系。乡镇成立了专门的拆迁工作小组,由副镇长担任组长,整合了建设管理中心、农业服务中心、社保所、国土所、综治办、经管站、审计办等相关部门的资源和力量。在拆迁过程中,拆迁工作小组将测量、审计等专业工作外包给第三方公司,这不仅有效防止了因人情导致的农民不合理要价行为,还通过专业团队的参与提高了工作的专业性。

其次,上级部门对镇村的强考核与压力传递推动了政策的快速落地。在南京市A区,乡镇需要应对上级部门的高强度考核。考核以各条线工作要求的“千分制”形式实施。在村社一级,乡镇负责将考核任务分配至村干部,并监督执行。考核排名垫底的村干部会被乡镇点名批评并扣除绩效工资。在访谈时,X村村干部表示,F村的村委会因征地政策执行不力在前几年获得了乡镇颁发的“老弱涣散”奖,原村书记被换掉重新下派(20230411YRK),这给本地村干部极大的压力。

最后,以规范倒逼镇村协同与利益让渡。作为政策宣传动员与执行的基本单元,乡镇、村集体在征地拆迁中发挥了中流砥柱作用,推动了拆迁政策的落地。征地拆迁遵循自上而下的国家政策导向,呈现出显著的行政主导特征,同时配套一系列严格的规范和标准。镇村干部需严格按照《补偿安置办法》配合各条线的要求执行,才能使政策更好地落地。然而,拆迁工作“时间紧、任务重”且涉及的考核比重很大,这给镇村干部巨大压力。为了做好拆迁工作,镇村干部需要经常去拆迁一线做群众工作。这就导致镇村干部为了尽快完成上级政府交办的任务,往往采用更多“妥协”的办法进行周旋,以利益让渡的方式推动政策落地。这些利益让渡方式包括“先交房先选房”、对在规定时间内搬走的农民给予一次性奖励、承诺补贴物业费等。由此可见,地方政府借助考核机制,调动了镇村干部在征地拆迁过程中的积极性,而镇村干部通过利益激励、让步妥协等多种方式来争取农民配合。因此,在行政体系的“最后一公里”,产生了以地方政府意志主导、镇村干部与农民接触的利益互动。同时,地方政府也通过利益互动的形式化解了大部分农民群体带来的纠纷。

(二) 利益互动: 自下而上的利益动员逻辑

如前所述,东部地区地方政府为了使农民快速

配合采用了多种政策手段。这些政策以利益激励、让步妥协等方式落地,通过满足农民生活保障需求、支持农民家庭发展、让利少数不合作者等举措实现了对农民的利益动员。

一是征地政策的多元利益补偿满足了大部分农民的生活保障需求。东部地区的地方政府在安置政策上采取了较为多元的措施,包括在交房过渡期间提供相对较高的过渡费用,以及给予一次性的住房补偿金等。这些政策旨在确保农民失去原有住房和土地后基本生活能够得到保障,同时也落实了地方政府对农民的保护措施。被征地农民不仅希望通过补偿弥补失去土地的经济损失,还期待通过政策获得稳定的生活保障和改善生活。征地政策的补偿标准与保护举措不仅满足了大部分农民的生活保障需求,还超出了部分农民的预期,从而增强了政策的吸引力。

二是利益补偿为城镇化发展过程中的农民家庭提供了重要支持。在地方政府的强力推动下,征地政策加速了上楼农民的城镇化进程。然而,上楼农民在融入城市过程中逐渐显露出弱势地位,这决定了他们需要在征地前期获得更高额的政策收益,才能顺利实现城镇化发展。东部地区的征地政策在短期内将土地价值变现,并转化为农民家庭发展的内生资源,从而为上楼农民提供了必要的经济支持。因此,征地拆迁政策为城镇化发展中的农民家庭提供了支持,成为被征地农民实现城镇化的重要依托。

三是地方政府通过提供更高的利益补偿,实现了被征地农民中不合作者的配合。征地拆迁政策是国家能力向基层贯彻的体现。但在政策推进过程中,存在着少数不配合政策落地的农民,即“不合作者”。地方政府通过在政策范围内提高利益补偿的方式使“不合作者”配合政策落地。普遍而言,不合作者的行为并非有意为难政府,而是为了在利益谈判中争取更有利地位。换言之,在进行征地拆迁补偿时,一方面,大部分“不合作者”以不配合地方政府工作作为“筹码”来获取高额的利益补偿与稳定的社会保障,实现更高收益。另一方面,地方政府因急于推进政策落地会给被征地农民追加补偿收益,“不合作者”与村集体之间的利益纠纷由此暂时平息。由此可见,在高额利益驱动下,“不合作者”容易被征地政策动员。

（三）目标整合：行政动员与利益互动的适配

从顶层动力角度来看，征地政策通过行政动员深入基层，而利益互动则将被征地农民吸纳进动员体制之中，从而突破了动员屏障。自上而下的行政动员结合利益互动，在治理手段、治理机制、治理能力等层面达成匹配与均衡，最终实现了地方政府与农民间的目标整合。

一是在治理手段层面，“行政过程-理性行动”实现了地方政府与农民之间的目标整合。从治理手段来看，地方政府采用行政动员、层层考核等手段，督促乡镇、村集体以利益激励的方式来动员农民群体。而被征地农民在理性行动的驱动下，容易接受地方政府的动员策略。针对少数与地方政府博弈的农民，地方政府采用了更高利益激励的方式，从而通过一系列治理手段，使得自上而下的征地政策顺利落地。

二是在治理机制层面，“行政过程-补偿政策”实现了地方政府与农民之间的目标整合。从治理机制来看，为实现农民的配合，东部地区地方政府配套了“高标准”的补偿政策。这些补偿政策一方面满足了被征地农民的生活保障需求，另一方面为农民家庭提供支持，同时提高了他们对资源获取的预期。一旦地方政府向被征地农民停止供给政策配套的补偿，部分农民可能会产生不满情绪。由此，高标准的补偿成了农民积极配合政策的重要因素，推动了政策落地。

三是在治理能力层面，“行政过程-资源能力”实现了地方政府与农民之间的目标整合。从治理能力来看，征地拆迁所蕴含的巨大资源潜力，使地方政府能够通过资源向下配置的方式，强化基层执行政策的能力。因此，乡镇通过征地拆迁强化了政策执行能力，能够在面对被征地农民和“不合作者”时，以利益为导向进行动员，以加速实现征地拆迁的政策目标。被征地农民则在此过程中实现了家庭长远发展的目标。乡镇在征地拆迁政策落地过程中强化的是资源能力，并非自身的治理能力。

总之，在治理手段、治理机制与治理能力三个层面，地方政府实现了与上楼农民之间的多重目标整合，进而“加速”了城镇化进程。“行政动员-利益互动-目标整合”的政策实现逻辑如图2所示。

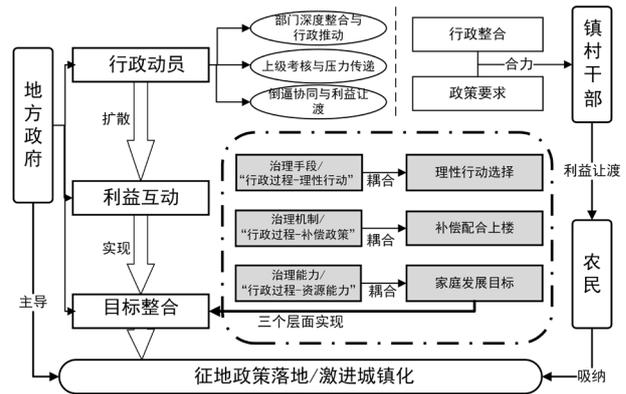


图2 “行政动员-利益互动-目标整合”的政策实现逻辑

五、后果呈现：激进城镇化导向的征地政策审视

随着国家城镇化战略的推进，地方政府通过征地政策推动农民进城，短期内实现了农民的城镇化。当前，东部地区地方政府普遍存在“农民上楼就是城镇化”的认识误区^[30]，进而塑造了一种较为激进的城镇化路径。在这一城镇化路径下，地方政府仅以利益激励实现对农民的妥协，因而征地政策落地后必然会出现各种矛盾纠纷，由此加剧社会转型的不稳定性，产生一些负面影响与不良后果。

一是地方政府无法兑现利益承诺，导致农民对政策的信任度下降，损害了政府的公信力。在农民上楼之后，地方政府兑现承诺的动机会消失，并通过各种推诿扯皮的方式与农民周旋。这反映出在政策执行过程中，部分地方政府存在急于完成上级任务而不注重利益均衡的问题，为进一步的利益冲突留下隐患。访谈对象表示，在征地拆迁之前，乡镇曾经许诺过“以奖代补”政策。这个政策激励了大部分农民尽早搬迁。而在农民搬迁之后，地方政府没能兑现承诺，导致农民对政策的信任度大幅降低，进而对地方政府后续工作表现出不配合的特征。

二是激进城镇化影响农民的市民化进程。研究发现，通过利益互动实现的征地政策落地并非农民市民化路径，而是农民被动的城镇化^[2]。部分农民在激进的城镇化过程中承受了巨大的压力，表现为农民的生活成本大幅提高，社会关系网络被削弱。在征地拆迁时，地方政府极力采用行政动员与利益补偿的方式加速政策落地。农民上楼是一次性“使命”，上楼后他们的生活却是漫长的过程。一部分农民脱离土地后难以获得维持生活的工作，不仅失去了赖以生存的保障，还需要负担新的城市生活成

本。然而,部分地方政府本身的服务能力不足,也难以对农民的不适做出调整,导致上楼后农民的生活节奏被扰乱,同时还面临生存、适应和融入问题。

三是急于推进城镇化进程和征地政策,容易排斥农村弱势群体。作为农村弱势群体的老年人,在激进的城镇化模式下承受着更高的心理成本。这表现为许多老年人在长期农业生活中形成的思维观念、行为习惯很难在急剧的城镇化转型下彻底改变,导致他们在面对新的居住环境及管理要求时,难以适应^[31]。老年人与村庄具有很强的关联,因而在急速的城乡转型中很难适应新的生活要求。据调研,老年人认为安置房如同鸟笼一样,限制了他们原本的生活。对于安土重迁的老年人来说,激进、被迫上楼成了难以接受的过程。

六、结论与讨论

(一) 研究结论

自20世纪80年代以来,中国东部地区较早经历过工业化、市场化的两轮冲击,实现了快速城镇化发展,农村面貌发生较大改变。在国家征地政策的推进下,农民不断被卷入城镇化的进程。东部地区征地拆迁中的土地利益配置不仅构成了城镇化发展的核心要素,也成为国家、地方政府与农民之间利益博弈的重点。

从地利互动视角来看,一方面,东部地区地方政府迅速整合条线部门,通过行政动员形式调动村社组织,以考核与压力传递为手段,实现了政策执行的连贯与一体化;另一方面,被征地农民在利益驱动下,经过理性比较选择了响应与配合征地政策。由此,地方政府在“理性行动”“补偿政策”和“资源能力”三个层面,与农民的生活目标有效衔接,最终推动了东部地区的快速城镇化。基于此,“行政动员-利益互动-目标整合”的逻辑路径构成了当前东部地区地方政府推进征地政策的基本模式。

然而,在推进国家征地政策时,地方政府的行政动员手段遵循的是行政主导的逻辑,而并非政府服务逻辑。由于征地政策主要服务于地方政府的政绩与财政目标,地方政府对农民的动员更容易失效。因此,地方政府普遍愿意采取利益互动的方式调动农民的参与性,获取农民的响应与配合。在具体实践中,村社干部只需执行上级的利益激励策略就能够使农民配合,使政策顺利落地。但是通过一次性的利益交换过程只能达成一种短暂的利益均衡秩

序。这不仅塑造了激进的城镇化路径,还难以形成有效常态的“国家-社会-农民”互动模式,更无法推动地方政府建立多方主体参与的政策长效运行与纠偏机制。在激进城镇化背后,农民的利益面向会逐渐收窄,地方政府与农民之间的利益均衡秩序会在长期的社会转型中显露出难以调适的一面,给政策落地后的社会治理埋下隐患。

(二) 地利互动与公共政策价值讨论

从探讨公共政策价值的角度来看,总结案例中的政策执行过程和实践经验,能够更好地对政策价值进行讨论。基于此,本文将从以下几个方面提出政策借鉴价值与启示:

第一,从公共政策落地的角度来看,强化政策一体化执行尤为重要。在本文案例中,地方政府通过整合体制资源并调动镇村干部的积极性,进行了快速的行政动员,推动了政策的一体化执行,取得了政策有效落地的效果。因此,为了进一步增强政策的落实力度,地方政府需要强化体制内部的组织协调机制,通过优化行政能力来提升政策的执行效率,确保政策执行的一体化。此外,在政策执行过程中,还需要优化执行流程,避免政策执行主体的急躁与功利心态,以确保政策落地效果。在遵循政策原则的基础上,根据实际情况灵活调整执行策略,是实现政策落地的重要保障,有助于提高政策的适配性和合理性。

第二,实现公共政策执行过程中利益互动机制的良性运行。H镇的案例显示,在征地拆迁中,通过利益补偿方式能够实现农民的集体配合,例如利益补偿满足了农民的生活保障需求,支持了农民的城镇化发展,避免了农民的不合作行为,等等。这说明,利益互动机制的良性运行是实现公共政策的重要因素,它构成了地方政府、被征地农民以及其他利益主体之间达成利益均衡的行动逻辑。从这一角度看,公共政策顺利落地需要保障农民的整体利益,实现利益整合与政策优化。

第三,目标整合构成了公共政策落地的关键环节。本文案例展现了地方政府与被征地农民之间目标整合效应的实践模式,这是实现公共政策顺利落地的关键。由此可见,以推动城镇化发展与城乡融合战略为导向的政策落地,需要以一种整体治理方式稳步推进,实现利益主体之间的目标整合。从长远看,地方政府应坚持优化自身的治理体系与治理能力^[32]。因此,地方政府在推进征地政策时,不仅

应关注政策目标的实现,同时也要重视农民的长远利益、生活面向和价值归属。在国家与农民的互动过程中,需要采用更长效、稳步的工作方法,制定更具适配性的政策目标,以促进城镇化发展与城乡融合。

参考文献:

- [1] 王春光. 中国城镇化与社会结构变迁[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2008(3): 55-67.
- [2] 白永秀,王颂吉. 由“被动城镇化”到“主动城镇化”——兼论城乡经济社会一体化的演进[J]. 江西社会科学, 2011, 31(2): 81-86.
- [3] 张海波,童星. 被动城镇化群体城市适应性与现代性获得中的自我认同——基于南京市561位失地农民的实证研究[J]. 社会学研究, 2006(2): 86-106.
- [4] 齐燕. 我国不同地区农民城镇化路径差异研究——基于农民与市场关系的角度[J]. 城市问题, 2020(3): 20-27.
- [5] 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.
- [6] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26-34.
- [7] 郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95-112.
- [8] 杨华. 城郊农民的预期征地拆迁: 概况、表现与影响——以荆门市城郊农村为例[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2013, 27(2): 98-105.
- [9] 朱东恺,施国庆. 城市建设征地和拆迁中的利益关系分析[J]. 城市发展研究, 2004(3): 23-26.
- [10] CHENG F Y, LIU Y S, LIU B Y. The effectiveness of administrative power on farmers' attitude in land acquisition negotiation: Mediating role of perceived fairness[J]. Land, 2024, 13(6): 896.
- [11] 叶敬忠,孟英华. 土地增减挂钩及其发展主义逻辑[J]. 农业经济问题, 2012, 33(10): 43-50.
- [12] 杨华. 农村征地拆迁中的利益博弈: 空间、主体与策略——基于荆门市城郊农村的调查[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2014, 40(5): 39-49.
- [13] 柳建文,孙梦欣. 农村征地类群体性事件的发生及其治理——基于冲突过程和典型案例的分析[J]. 公共管理学报, 2014, 11(2): 101-114.
- [14] DENG Y H, O'BRIEN K J, ZHANG L. How grassroots cadres broker land taking in urbanizing China[J]. The journal of peasant studies, 2020, 47(6): 1233-1250.
- [15] 鲍海君,方妍,雷佩. 征地利益冲突: 地方政府与失地农民的行为选择机制及其实证证据[J]. 中国土地科学, 2016, 30(8): 21-27.
- [16] 马克思. 资本论(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 649-668.
- [17] 李钟书,翁里. 论城市拆迁中社会利益和经济利益的博弈[J]. 安徽大学学报, 2004(4): 95-100.
- [18] 易宪容. 合约、制度与经济成长(上)——诺斯的合约理论述评[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 1997(4): 57-61.
- [19] 贺雪峰. 东西中国: 中国区域差异的经济视角[J]. 开放时代, 2023(2): 148-162.
- [20] 贺雪峰,谭林丽. 内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J]. 政治学研究, 2015(3): 67-79.
- [21] 李祖佩. 项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J]. 政治学研究, 2015(5): 111-122.
- [22] 刘彦随. 中国东部沿海地区乡村转型发展与新农村建设[J]. 地理学报, 2007(6): 563-570.
- [23] 陈乐宾,姜海. 公共政策与社会共识的协调治理——以土地增值收益分配改革为例[J]. 中国土地科学, 2024, 38(9): 11-20.
- [24] 朱一中,曹裕. 农地非农化过程中的土地增值收益分配研究——基于土地发展权的视角[J]. 经济地理, 2012, 32(10): 133-138.
- [25] GUI X W. How local authorities handle nail-like petitions and why concessions are made[J]. Chin sociol rev, 2017, 49(2): 162-182.
- [26] 程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究, 2014, 36(5): 76-97.
- [27] 徐琴. 农村土地的社会功能与失地农民的利益补偿[J]. 江海学刊, 2003(6): 75-80.
- [28] 应星. “气”与中国乡村集体行动的再生产[J]. 开放时代, 2007(6): 106-120.
- [29] 梁琦,田先红. 典型评选: 县域综合治理的实践逻辑与优化路径——基于鄂西南F县的案例[J]. 天津行政学院学报, 2023, 25(5): 14-24.
- [30] 孙自铎. 城镇化的误区分析与实践思考[J]. 中国农村经济, 1996(9): 62-66.
- [31] 梁琦. 从物质生产到价值生产: 中西部农村老年人以地养老的转化逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2023(6): 88-98.
- [32] 桂华. 农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J]. 政治学研究, 2017(1): 99-110.

责任编辑: 黄燕妮