转型期征地问题的三重逻辑

汪小红[1,2], 朱 力[2]

(1. 安徽农业大学 人文学院,安徽 合肥 230036; 2. 南京大学 社会学院,江苏 南京 210046)

摘 要: 征地矛盾是转型期我国面临的突出社会问题。征地由一种普遍现象演变为社会问题,是征地制度体系碎片化、地方政府选择性政策执行、被征地农民互渗型利益表达这三重逻辑互构与耦合的结果。制度体系的碎片化构造了征地现象问题化的外在环境;地方政府和被征地农民对碎片化政策"理据"的选择性运用使征地问题凸显和激化:地方政府选择性政策执行和被征地农民的互渗型利益表达使征地利益博弈过程趋于策略化和复杂化,导致征地冲突问题频繁发生。鉴于此,应以征地制度的顶层设计避免征地政策的碎片化,以法治化约束地方政府的政策执行行为和被征地农民的利益表达行为,通过征地利益行为的分类治理等措施预防和化解新时代背景下征地现象的"问题化"趋势。

关键词: 征地制度; 城市化; 土地权属; 公共利益; 征地补偿; 土地财政

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2018)01-0012-07

一、征地现象"问题化"的背景及其内涵

中国的城市化,被美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨称为"21世纪全球经济和世界社会的两个最重要因素"之一。农业用地征收为解决城市化快速发展的土地需求提供了基本保障,无论发达国家还是发展中国家皆然。"在一个正常的市场经济国家里,只要经济发展,农民的土地必然会因为工业用地、公益用地被征用,但几乎很难看到失地农民会变为一个社会问题"[1]。然而我国却正面临此种窘境,2009年我国因土地问题引发的群体性事件占全部农村群体性事件总量的65%[2];2012年由征地拆迁引发的群体性事件约占当年群体性事件总量的一半左右[3];另有研究表明在27省样本中有15省征地冲突发生率高于0.2[4]。以上数据均凸显了我国征地现象"问题化"的基本态势,以至征地冲突被称作我国群体性事件的"三驾马车"之一。进一步地,除了以上非制度化的、基于农民和政府部门之间冲突的群体性事件之外,还存在着大量其他形态、主体和解决方式的征地冲突现象。因此探讨新时代背景下我国征地现象"问题化"的生成逻辑并提出应对举措,有其强烈的现实意义。

"问题化"一词在本文中具有特定内涵。当前学术话语中的"问题化",通常被用来描述利益受损群体为实现利益诉求目标而采取将维权行为扩大化以引起上级政府部门或社会关注的过程,即运用各种策略和技术把自身所处的困境建构为国家重视的社会秩序问题[5],是分析民众维权抗争行动的策略主义范式,侧重于探讨维权行动的微观层面。而笔者所称之"问题化",意指在我国工业化、城市化时期征地由一种普遍性社会现象转化为具有矛盾冲突性质乃至产生群体性事件等严

收稿日期: 2017-10-20 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2018.01.002

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(14ZDA061);教育部人文社会科学研究青年项目(17YJC840035);安徽省哲学社会科学规划青年项目(AHSKQ2014D83)

作者简介: 汪小红(1978—),女,安徽合肥人,安徽农业大学人文学院讲师,南京大学社会学院博士研究生,主要研究方向为农村社会矛盾与治理。E-mail:edenwxh@sina.com

重后果的过程及其生成机理，既涵盖现有研究话语中的策略议题但又不局限于此，是基于更宽泛层面的运用。鉴于此，本文将具体探讨征地制度体系碎片化、地方政府的选择性政策执行以及被征地农民互渗型利益表达这三重逻辑在征地现象“问题化”过程中的合力作用。

二、征地制度体系碎片化与“问题”初现

（一）征地制度体系碎片化的表征

制度体系碎片化，是征地制度以及与其相关的政策体系间存在相互抵触、不匹配或缺失、缺位情形，制度不完善致使征地实践中政策依据不足或无效。在土地征收这一涉及巨大利益分配的过程中，以完备的制度体系规制各利益相关者的权利和义务关系是保障有序征地的必备条件。作为一项制度设计，被征地农民的权益保护与耕地保护被置于同等重要的地位，中央保护农民利益的初衷显而易见。然而，在国家相关制度和政策不断完善的背景下以农民维权抗争为核心内容的征地冲突事件发生频率却居高不下，这是与当前征地制度体系碎片化紧密相关的。纵观征地领域的制度，当前有关集体土地征收的统一立法尚为空白，只有散见于各不同位阶的法律规范[6]。这对被征地农民的权益维护造成不利局面。

当前在土地权属、公共利益、补偿标准以及国家为弥补现有制度缺陷而陆续出台的政策上均呈现出碎片化特征。首先，关于土地权属。《宪法》第 10 条规定了集体土地所有权与国有土地所有权的平等法律地位，但仅涉及土地使用层面的承包使用权而未对土地持有层面的产权加以明确，甚至在关于何为“集体”的问题上也存在相互冲突的解释。如《民法通则》将之解释为村农民集体和乡（镇）农民集体两类，而《土地管理法》则解释为村农民集体、村内集体经济组织和乡（镇）农民集体三类。“集体”概念的不确定导致农民主体权利的不明确并最终造成土地权属的虚置，被征地农民的征地补偿权利不能得到有效保障。其次，关于公共利益。我国《宪法》强调了“公共利益”作为征地的限制性条件，数次修订的《土地管理法》也始终坚持这一前置性条件，但在共同强调“公共利益”的原则下，两者却产生了相互矛盾的表意，其中以“征地悖论”最具代表性[7]。学界的共识是：法律层面有关公共利益的模糊界定是现阶段征地冲突频发的制度性根源之一。再次，关于补偿安置标准。补偿安置是征地问题的核心但不同法律规范无法统一，易造成不同利益相关者的差别化理解并导致冲突。如《土地管理法》明确规定补偿总和“最高不超过被征地前三年平均产值的三十倍”，然而在《大型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》中则规定“大中型水利水电工程建设征收耕地的，土地补偿费和安置补偿费之和为该耕地被征收前三年平均产值的 16 倍”。尽管不能忽视各土地类型及其使用去向的客观差异，但过于悬殊的补偿标准易引发相对剥夺感，制造潜在的社会矛盾。最后，关于各利益主体的行为约束。针对基层政府失范的征地行为和农民利益表达的机会主义，国家层面的制度改革和政策调整也存在碎片化现象[8]，难以形成整体性的治理成效。征地领域各类制度和政策引发的直接或间接问题不断累积、叠加，治理过程涉及越来越多的部门以及以部门规章呈现的政策改革，而现有的“条块分割”使部门间缺乏有效整合协调机制，造成民众尤其是被征地者对政策公正性与合法性的质疑。

（二）碎片化政策体系诱发征地现象“问题化”：制度逻辑

碎片化政策体系对征地现象“问题化”的诱生逻辑体现为两个层面。首先，是造成基层社会征地场域规则的不确定。在现有法律制度框架内，中央政府为应对征地冲突的发展态势而不断以“打补丁”的方式进行调整。这些适时调整的政策在体现政府为规范征地行为、保护被征地者权益所作出的努力时，在客观结果上却呈现出难以避免的不足：要么征地所涉的相关内容未被规定，要么即使有所规定但内容简略，难以有效应对征地实践中出现的各类具体问题，甚至这些涉及征地问题的法律法规本身就存在着不匹配乃至相互矛盾的情形。其次，征地法律政策的碎片化易使征

地过程走向无序化。不可否认,国家政策体系不断调整的出发点是社会福利最大化,相对稳定的征地制度为征地实践提供了基本的法律依据和约束性规范。然而,缺乏顶层设计的法规政策难免造成制度体系碎片化的后果,不仅难以达成有效的基层治理,反而成为地方政府和被征地农民之间非制度化利益博弈的"温床"。围绕法律政策空隙展开的博弈,在地方政府层面突出地表现为"选择性政策执行",而在被征地农民层面则表现为"互渗型利益表达",二者的本质都是通过对现行法律政策中有利于己方"理据"的引用和宣称,各执一词,其结果往往是导致僵持局面甚至冲突行为的产生。

制度体系的碎片化倒逼中央政府不断调整征地制度和政策,以回应和修正其既已成形的局部性、阶段性之症结。然而正如有学者进一步指出的:我国的征地矛盾治理具有跨界性、治理主体和机制碎片化的特性[9],政策调整在一定程度上起到预防和缓解征地矛盾作用的同时,也不可避免地产生了一定的负面效应:直接来看是形成"碎片化—调整与修正—碎片化加剧"的怪圈,间接来看则是地方政府和被征地农民间的矛盾累积和沉淀,以致政策调整的初衷与实际结果之间出现较大偏差。由此可以看出,现有制度体系的碎片化给征地过程制造了明显的负面影响,给征地利益冲突关系最明显的双方——地方政府和被征地农民——对各自刚性利益的争夺制造了"不确定性规则"和空间,成为诱发当前征地冲突的制度逻辑。

三、选择性政策执行与"问题"凸显

(一)选择性政策执行的表征与内在动力

欧博文和李连江[10]以"选择性政策执行"概念,具体分析了基层政府和官员对某些中央政策予以执行贯彻而对另一些政策不执行或者调整后再执行的现象。进一步来看,选择性政策执行至少具有3方面的内涵:首先,是地方政府的政策执行具有灵活性,地方政府需要在遵守中央政策的前提下依据"地方性知识"制定具体的政策文件,这也是中央政策制定的既有之意。但在政策执行和落实中不乏基层政府对"制度性规则"的拒斥行为,在直接面向农民的征拆条件谈判过程中选择性展示利于政府主体的"理据",以实现法律政策框架体系内地方政府利益的最大化。其次,是地方政府具有制定本辖区操作性政策的自主权限,制定具有保护自身利益的政策。有媒体曾报道渝北征地中同时出现5套可用补偿标准的现象[11]。在征地实践中使用何种标准以及如何使用这些标准,无不呈现出地方政府与民争利的本质,表征了地方政府在实现财政收入目标过程中与被征地农民争利动机的增强和征地手段的强硬化。再次,是违规征地,即地方政府在征地过程中不完全按照法定程序。如,中央采取土地征收"两公告"以及经营性用地必须以招标、拍卖或挂牌方式公开出让等制度来规范地方政府土地征用行为,但在选择性政策执行策略下,以租代征、预征土地、未批先征乃至强征等违规征地的事件仍时有发生。尽管在3种策略中,违规征地是一种较为显性且高风险的执行方式,但无论是基于现实利益的考量抑或上级政府对于征迁时间节点的严格限定,此类方式仍将成为基层政府的一项重要策略。

地方政府在征地场域的选择性政策执行,是与其一极利益主体的身份不可分割的。政策的选择性执行意味着执行者对政策的主观取舍,而取舍权衡的标准必然是对官员个人或政府组织的有"益"。征地之"益"既有可能是现实的物质利益也有可能是建立在征地职责上的政绩,无论是人格化的政府组织还是官员个体,都对征地带来的直接或间接利益具有强烈的争夺动机。从当前实践来看,征地中的选择性政策执行是与地方发展主义下官员的考核晋升体制密切相关的,众多学者的研究均指向这一基本观点[12]。分税制改革裹挟下的压力型考核机制和晋升锦标赛体制,使地方官员和政府陷入土地依赖的局面。压力型考核机制和晋升锦标赛体制决定了地方政府和官员选择性政策执行的实践策略。

（二）选择性政策执行诱生征地现象“问题化”：实践逻辑

首先，选择性政策执行导致地方政府与被征地农民的直接冲突。选择性政策执行是当前基层政府征地的常用策略，它以基层政府的“自利”为目标，表现为敷衍、曲解、断章取义或者附加条件等。与此相应的，是各类不合法律程序的征地行为出现。然而随着被征地农民法律意识的不断提升，要求政府依法征地、提供合法征地手续和批准文件的诉求越来越强，不合程序的征地行为与要求依法征地的行为形成张力，导致冲突事件的产生。程序违法型征地矛盾是征地现象问题化的一种突出表现。有研究表明我国符合程序的征地行为仅占 1/4[13]，而根据国土资源厅的统计，2016 年全国违法土地案件 8.62 万件，涉案面积 2.69 万公顷[14]，较大程度上折射了违法用地的严峻形势。如前所述，征地场域相关法律界定的模糊性和政策体系碎片化为地方政府的选择性征地行为提供了潜在制度环境，使征地冲突现象层出不穷。

其次，基层政府的选择性政策执行也会使征地冲突的事态走向另外一极。如果将上述选择性执行称为基层政府对农民的“选择性侵权”，另外一极就是对农民的“选择性让利”，后者同样也会导致征地现象的“问题化”结果。迫于上级考核的压力，基层政府倾向于以政策标准外的、权限范围内能掌控的“好处”说服少数不配合的农民或农民集体，相比于前述强硬的执行手段，这在一定程度上也显示了基层政府“妥协”的策略。宽泛的自由裁量权使基层政府的征地行为产生即时性效果的同时也容易诱发农民征地谋利行为，无形地制造了负向的“螺旋效应”。

再次，选择性政策执行导致被征地农民对政府信任的缺失，形成结构性怨恨，导致出现以追求公平公正为目标的“问题化”趋向。当前被征地农民利益表达逐渐呈现出从单纯的物质利益转向附着于物质权利基础上的政治权益的新趋势[15]。以公平公正为利益诉求手段和目标的表达行为时常可见。选择性政策执行常常是基于对保护农民征地拆迁利益政策的选择性，在农民利益意识和政策接受能力逐渐提升的态势下，政府难以形成完全的政策“屏蔽”或“垄断”。选择性执行必然有其制度成本，在一定程度上造成政府的信任危机，加深了民众对基层政府和干部为自身利益不择手段的认知和怨恨情绪，进而升级到以公平正义为名义的利益表达。

总体而言，基于对地方经济发展和个人政治晋升的追求，地方政府和官员对于现实物质利益或政绩均存有极大偏好，选择性政策执行是实现这一目标的有效策略。它使得地方政府在不明显违背中央政策的同时，又能在征地利益分配中实现地方政府利益的最大化。然而另一方面，选择性政策执行必然导致被征地农民利益不同程度的损失，甚至压制被征地农民的利益表达乃至产生直接冲突。地方政府的土地财政思维和征地冲动以及中央政府难以从根源上有效控制地方政府的选择性政策执行，形塑了征地场域问题凸显的格局。

四、被征地农民的互渗型利益表达与“问题”激化

中央层面制度体系碎片化、地方层面的选择性政策执行，以及二者的同时并存都并不必然导致征地现象“问题化”的产生。只有当被征地农民产生对征地利益的意识和内在诉求并以各种形式尤其是非制度化渠道进行表达时，征地问题才真正被激化。换言之，农民利益表达的潜在意愿和显性行为才是征地问题激化的决定性因素。

（一）互渗型利益表达的表征

征地利益博弈中的农民群体与地方政府同样具有“理性人”特质，与地方政府的选择性执行相抗衡的是被征地农民的互渗型表达策略。互渗型利益表达表征着农民利益表达是基于表达环境和情势的变化而在体制内、外进行适时调整的一种动态策略。从当前的征地实践来看，被征地农民的诉求目标和表达行为均呈现“互渗”性特征：诉求目标上存在合理/法与不合理/法的互渗，表达行为上存在制度化和非制度化的互渗，表达效果上存在即时性化解与长期性积累的互渗。在制

度化表达方式低效而非制度化利益表达被约束的情形下,农民的利益表达不得不游走于制度和非制度之间,在合法性与有效性间寻求最佳平衡点。

(二)互渗型利益表达诱生征地现象"问题化":行动逻辑

互渗型利益表达昭示着基层政府和农民在征地场域博弈策略和行为的复杂性,造成农民与基层政府在征地场域的关系张力,在诉求目标、表达行为及其结果上均可能导致征地冲突的出现,激发征地现象"问题化"倾向。

首先,诉求目标的互渗,导致被征地农民利益心理的复杂状态,进而诱发征地现象的"问题化"。当前阶段农民的利益诉求具有多种样态,从静态来看,可区分为维持生存的、谋利的和公平正义的目标形态。中央政府不断调整的征地政策在为利益受损的农民进行利益表达和博弈提供了"弱者的武器"的同时,也为少数欲图谋求不合理利益诉求的农民创造了正当性、合法性谋利空间[16]。"钉子户"在这类诉求中的主体地位尤为突出,不仅引发其自身与基层政府的直接冲突,还有可能对其他被征地农民利益表达心理造成负面示范效应。谋利型利益诉求的出现,在增加征地"问题"生成风险的同时又给矛盾的化解制造障碍。

其次,利益表达行为的互渗增加了博弈的复杂性程度,诱发征地现象"问题化"。当前农民利益的公开表达已成为常态,这不仅体现于对政治机会结构的合理把握和运用的能力,也体现于冲突过程中的显性行为。受到个体表达能力的影响,被征地农民在利益表达策略和行为选择上出现分化,一般而言以生存为目标表达者较多禀赋资源不足,对各类机会的把握和运用能力较弱而更容易产生激烈行为,甚至在主观上以生命为代价来换取目标的实现;与此相比,谋利型利益表达者对各类政治机会和博弈策略的运用更为熟稔甚至呈现职业化倾向,因而在基层治理的"不出事"逻辑下,他们往往在体制内、外的表达行为的选择和切换上游刃有余并能达成部分或全部目标。事实上,农民的行为逻辑是由国家—社会建构的,有什么样的国家—社会形式就生产什么样的农民行为逻辑[17],被征地农民的利益表达中同样嵌入了这种逻辑。

再次,利益诉求行为的有效或无效都有可能成为导致征地现象"问题化"的导火索。无论是基于生存目标还是谋利目标的利益表达,都将诱使征地问题的产生。有所不同的是,前者以基层政府不给予合理补偿而将征地问题显性化,如致人死亡事件频发;后者则是基层政府的"摆平"策略即给予正当利益之外的补偿以平息少数人的谋利行为,隐藏了即时性的矛盾,但长期来看难免导致征地问题的累积效应。

尽管互渗型表达涵盖了诉求目的、手段和效果,但从征地现象"问题化"的生成来看,利益表达行为的互渗性却是居于主导地位的。农民与地方政府的征地博弈中,由于"不存在包含确定性原则和限定性、合法性声称的法律系统,因而在现实的土地纠纷中利益政治常常渗入法律过程,造成强势者的规则压倒弱势者的规则"[18]。然而,权利意识和维权能力的逐步提升,使被征地者逐渐摆脱了"沉默"或"以死抗争"的极端方式,也不再囿于"原始抵抗",而是尽可能坚守在采取预期有效抗议或对抗行为的同时又尽量避免触犯法律的底线。因此,当利益弱者的软武器遭遇强者的硬实力,他们在行动能力、话语权和政治参与等方面均不足以支持其利用体制内方式来维护自身的合理权益时,隐性的冲突心理显现为弱者外在的激烈抵抗行为,这也是民众感知征地现象"问题化"的直接来源。

五、结论与建议

转型期的征地现象"问题化"的诱致因素是多元的,本文立足于制度政策、地方实践与农民利益表达,具体探讨了这三重要素对征地问题的作用机理和形成逻辑。上述每一重因素都是征地现象问题化的潜在动因但又不足以使之成为现实,也就是说,"问题化"的呈现,既非宏观制度缺陷,

也非利益相关者各自刚性利益诉求的单一因素所致，而是国家宏观制度和政策（碎片化）、地方政府征地实践（选择性政策执行）和被征地农民行动（互渗型利益表达）三重要素相互耦合的结果。征地制度碎片化在客观上给地方政府和农民的利益博弈提供了制度空间，二者围绕着中央政策形成各自的利益边界和行为/行动策略——即地方政府的选择性政策执行和农民的互渗型利益表达，从而使征地从一种普遍的社会现象转化为复杂的社会问题。在现有国家征地制度不断调整完善的宏观背景下，碎片化的法律体系间产生“缝隙”，给基层政府和被征地农民的利益争夺造成负向外部效应，这是征地问题化的制度逻辑。制度碎片化一方面造成了地方政府征地实践中的无所适从，另一方面——也是更重要的——使之在“土地财政”和“晋升锦标赛”双重动机下形成政策性越轨，政策的选择性执行和过度使用征地权侵蚀被征地农民利益，诱发后者应激性利益诉求和表达行为，这是征地问题化的实践逻辑。基于利益表达能力的提升、有利政治机会的不断呈现，被征地农民利益表达的策略日趋成熟，互渗型利益表达使之与地方政府的策略交锋愈加明显进而使征地问题更突出，这是征地问题的行动逻辑。地方政府不断膨胀的征地动机与被征地农民不断涌现的、日益策略化的利益表达行为引发了诸多经济社会问题，征地现象问题化态势仍不容小觑。制度环境改善所带来的效应被征地双方日趋策略化的博弈行为所抵消，这是转型期我国征地法规体系不断完善背景下征地矛盾仍旧频繁出现的缘由。制度碎片化、选择性政策执行和互渗型利益表达三重逻辑共生与耦合，共同勾勒了征地现象“问题化”的图景。

以上结论对转型期征地冲突的化解具有一定的借鉴意义。转型期征地现象的“问题化”，难于依靠也不应完全依赖地方政府和被征地农民间的博弈策略来化解，而必然依赖中央的权力调控之手建立起“具有确定性的法律系统”，既保证地方政府和被征地农民的合法利益也约束和规制双方追逐不合理利益的行为，使征地过程有序化。首先要进行顶层设计。以顶层设计破解征地制度体系的碎片化，以相关法律和政策体系的完善来实现各类政策体系的统一性和整体性，这是制度本源。如在法律层面厘清公共利益的确定性边界，充分考虑各级政府有关征地补偿政策的契合性和一致性，避免制造地方政府和被征地农民基于政策不确定性而形成的利益纠纷；还应建立起相应的纠纷化解和裁决机制，从制度和政策体系的完善上来预防和化解征地现象问题化。其次要进行分类治理。对地方政府和被征地农民双方的利益及其行为予以分类对待，既充分保障双方的合法利益与行为又严厉打击双方的不合法乃至非法的利益和夺利行为。一方面，通过制度创新改变基层政府的不利处境，对政绩考核和压力型体制的合理妥当的调整，赋予地方政府宽松适度的发展空间而不是身处上级考核与社会污名的夹缝中，同时又要约束地方政府的征地行为，完善征地相关法律，实现法律和政策体系的整体性，避免法令的多头化和相互抵触，压缩地方政府“与民争利”的选择性政策执行空间。另一方面，政策体系的调整应充分关注被征地农民群体的现实利益，不仅对土地征用予以明确的和具有操作性的补偿标准和方式，还应考虑他们被征地后的生活保障，在征地补偿之外保证其生活的可持续性，减轻征地后的生存风险；同时也需要建立起强有力的法规体系来约束少数农民的谋利型利益表达。总之，中央政府的治理、地方政府的征地实践以及被征地农民的利益表达行为之间形成了复杂的互动关系，征地现象问题化的预防和化解有赖于中央主导下三者关系的不断调适，这不仅是征地领域“问题化”的化解之道，同样也是新时代背景下我国各类刚性社会矛盾化解的必经之路。

参考文献：

[1]林毅夫. 工业化、城市化与土地权益[M]//楼培敏. 城市化：在经济开发中快速推进. 北京：中国经济出版社，2004：6－7.

[2]新京报. 学者称土地问题已占全部农村群体性事件 65%[N/OL]. (2010-11-05). http://finance. people. com.

cn/nc/GB/13136389. html.
[3]龙玉琴. 我国每年数万起群体性事件近半因征地拆迁[N/OL]. (2012-12-19). http://news. sina. com. cn/c/2012-12-19/050425843372. shtml.
[4]谭术魁,齐睿. 快速城市扩张中的征地冲突[J]. 中国土地科学,2011(3):26-30.
[5]吴清军. 乡村中的权力、利益与秩序——以东北某"问题化"村庄干群冲突为案例[J]. 战略与管理,2002(1):5-17.
[6]胡晓玲. 中国式农地征收补偿的困境及其出路探寻[J]. 东北师范大学学报(哲学社会科学版),2014(2):1-8.
[7]周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学(季刊), 2004(4):193-210.
[8]刘金发,王洛忠. 跨越双重倒逼机制:土地征收制度从碎片化改革到顶层设计[J]. 当代世界与社会主义,2013(6):158-164.
[9]祝天智. 农村征地冲突的整体性治理[J]. 中国行政管理,2013(10):52-56.
[10]欧博文,李连江. 中国乡村的选择性政策执行[EB/OL]. (2011-02-23). http://www. sociologyol. org/yanjiubankuai/fenleisuoyin/fenzhishehuixue/nongcunshehuixue/2011-03-01/12259. html#.
[11]程维. 重庆渝北征地冲突背后:农地征用补偿5个标准用哪个[N]. 第一财经日报,2011-08-19(A06).
[12]陈抗,HILLMAN ARYE L, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J]. 经济学(季刊),2002(4):111-130;孙秀林,周飞舟. 土地财政与分税制:一个实证解释[J]. 中国社会科学,2013(4):40-59,205;陈潭. 锦标赛体制、晋升博弈和地方剧场政治[J]. 公共管理学报,2011(2):21-33,125.
[13]孔祥智,顾洪明,韩纪江. 我国失地农民状况及受偿意愿调查报告[J]. 经济理论与经济管理,2006(7):57-62.
[14]中华人民共和国国土资源部. 2016 中国国土资源公报[R/OL]. (2017-04-01). http://data. mlr. gov. cn/gtzygb/201704/P020170428532821702501. pdf.
[15]朱力,汪小红. 现阶段中国征地矛盾的类型、特点、趋势和对策[J]. 河北学刊, 2014(6):123-128.
[16]田先红. 从维权到谋利—农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架[J]. 开放时代, 2010(6):24-38.
[17]吴理财. 中国农民行为逻辑的变迁及其论争[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2013(3):22-30.
[18]张静. 土地使用规则的不确定:一个解释框架[J]. 中国社会科学,2003(1):113-124,207.

Triple Logic of Land Expropriation in Transforming Period

WANG Xiao-hong[1,2], ZHU Li[2]

(1. *School of Humanities & Social Science*, *AnHui Agricultural University*, *Hefei* 230036, *China*;
2. *School of Social and Behavioral Science*, *Nanjing University*, *Nanjing* 210046, *China*)

Abstract: Land expropriation contradictions are prominent social issues. Land expropriation problems originates from the triple logic combined and interacted by the fragmented policy system, selective policy enforcement of grass-roots government and mutual infiltration expression of land-lost peasant. The fragmented policy system formed the its objective environment; grass-roots government and land-lost peasant selected the evidences that are advantageous to their respective, making the problem acute; selective policy implementation and expression of interest interpenetration made land acquisition tendency tactical and complicated. Because of this, top level design should be introduced, to legalize the policy implementation of grass-roots government and the expression of land-lost peasant so as to classify governance and take precaution against land expropriation problems.

Key Words: land expropriation; urbanization; land ownership; public advantages; compensation for land acquisition; land finance