

农民上楼与资本下乡： 城镇化的社会学研究*

周飞舟 王绍琛

摘要：在“统筹城乡”模式带动的城镇化进程中，成都市以政府主导、资本介入的方式推动了农民集中居住（“农民上楼”）与农业的规模经营（“资本下乡”），不但改变了“三农”的面貌，也推进了城乡一体化的进程。将这种模式放到中央与地方、国家与农民、政府与企业这三对彼此联系的关系结构中进行考察，并将其与中国正在经历的高速城镇化的历史进程联系起来，可以看到政府、资本、农民在这个过程中的得失损益和当前以“土地经营”为中心的城镇化模式的问题所在，以及转向“以人为本”的城镇化的历史必然性。

关键词：城镇化 城乡统筹 农民集中居住 国家与农民关系

作者周飞舟，北京大学社会学系教授（北京 100871）；王绍琛，北京大学社会学系博士研究生（北京 100871）。

自2008年以来，全国农村正在经历一场巨大的变化。各地通过“拆村并村”，建立起各种“农民集中居住区”或者“新型社区”。这些新型社区一般以多层单元式楼房为主，农民按照人均30—40平方米的居住面积，从原来村落住宅中搬入单元式楼房，原有住宅被平整、复垦为耕地。农民一般将这种现象称为“上楼”。“上楼”后，不但农村的村落形态、农民的生活方式会发生剧烈的改变，农民的生产方式及“包产到户”以来的家庭经营形式也在发生剧烈的变化。由于新型社区离农户的承包地比较远，耕作半径增大，农民从事正常的农业生产会发生困难。在这种局面下，地方政府引进各种城市企业集中租赁农民的承包地，大规模种植经济作物或从事各种高投入、高附加值的“现代农业”。我们将这种现象称为“资本下乡”。

要深入理解这个现象，须将其放在历史的、结构的背景中进行考察。“三农”问题在中国的经济增长和社会发展环境下，与工业化和城市化有着千丝万缕的联系，

* 本研究得到北京大学李斌守望社会学基金的资助，写作过程中得到周雪光、艾云等多位师友的建议和帮助。特此致谢。

同时也是近现代以来国家和农民关系变迁的结果。本文尝试以工业化和城市化中涉及的政府、企业和农民之间的复杂关系角度对农民上楼和资本下乡现象作出宏观解释，并结合实地调查的案例进行分析。

一、土地、财政和金融：“三位一体”的新城市化模式

不同于西方国家工业化与城市化同步展开的历史状况，我国的城市化道路有着鲜明的中国特色。1949年至改革开放以前，由于优先发展重工业政策的实行，我国的城市化一直徘徊在低水平阶段。改革开放以后，全国的工业产业结构虽有大幅度调整，但并没有明显体现在城市化率的大幅度提升上，原因在于乡镇企业的蓬勃发展，这段时间的工业化采取的是“离土不离乡、进厂不进城”的模式。众多学者认为乡镇企业得以迅猛发展的原因在于其独特的产业、产权和治理结构，以及地方政府的强力推动。虽然地方政府就GDP和财政收入展开的“锦标赛”正是财政包干制造就的“财政分权”的结果，并且区域竞争对经济增长的作用已经得到了实证性的证明，但是较少学者去正面讨论财政分权、区域竞争和城市化的关系。1994年的分税制改革改变了中央与地方的财政收入格局及地方政府与企业的关系，使得地方政府与其所属的企业“脱钩”，这一点可以通过20世纪90年代中期乡镇企业的迅速倒闭和转制得到证明。但是，地方政府区域竞争的基本模式并未改变，只是竞争的方式和内容发生了巨大变化：如果说此前的区域竞争是地方政府通过大办企业推动工业化实现的，那么此后的区域竞争则是地方政府通过经营土地、推动城市化来实现的。

在现行的土地制度下，地方政府通过垄断土地的征用、开发和出让过程可获得高额的财政收入，学界称之为“土地财政”。地方政府在分税制后转向土地财政，既符合可以直接观察到的经验事实，也在财政和土地数据上得到了证明。^① 土地财政的内容，不仅包括地方政府通过土地出让得到的土地出让金，也包括作为分税制后地方财政收入主要支柱的建筑业营业税。这两大收入来源都与城市土地征用、开发和出让的过程紧密相关。但土地收入与工业企业产生的税收不同，具有外生的不稳定性。无论是土地出让金还是建筑业的营业税，在纳入预算之后，便产生了稳定增长的要求。由于城市扩张、土地征用都需要大量的资金投入，土地出让金远不能满足城市基础设施建设的需要，地方政府“经营城市”必然要求金融资金的介入。

地方政府并不能直接利用贷款资金进行城市建设。政府机构既不能直接向金融机构贷款，^② 也不能作为担保人实行政府担保贷款。^③ 在实际运作中，地方政府通

① 孙秀林、周飞舟：《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》2013年第4期。

② 1996年6月28日起实施的中国人民银行《贷款通则》第十七条。

③ 1995年10月1日起施行的《中华人民共和国担保法》第八条。

常的做法是利用财政资金作为注册资本金成立一些拥有独立法人资格的国有城市建设投资公司,利用这些公司进行融资。这些公司一般包括城市建设投资公司、城市交通公司、城市水务集团、土地储备中心,等等,由地方政府的国资委管理,以公司方式运行,利用政府划拨的国有建设用地从银行获得土地抵押贷款进行城市建设。这种运作方式自21世纪初就在东部沿海地区的城市实行,^①西部地区最早有重庆的所谓“八大投”模式,^②目前全国各地市、县普遍有这些城市建设公司,统称为“地方融资平台”。^③这些地方融资平台通常以国有土地为抵押物,按照土地评估价值的70%获得土地抵押贷款,用于城市的基础设施和公益性项目的建设。

对于地方政府融资平台土地抵押性质的贷款,银行面临的风险相对较小。在实际运作中,银行可以实施动态抵押率,实时对土地价值进行动态评估。这样,一旦房地产价格下跌,借款方就需要补充抵押物。在这种条款下,房地产价格变动带来的风险和额外的收益大部分都由地方政府的融资平台承担了。事实上,自有融资平台以来,土地价格一直在上行状况,其中所含的潜在风险并没有成为现实。土地抵押贷款相对于其他贷款而言,对银行这类商业机构无疑是最为优质的贷款。因此,只要融资平台有国有土地抵押,就会相对顺利地获得贷款。

综上,地方政府通过土地征用、开发和出让,一方面获得国有建设用地用于城市建设,另一方面获得大量的土地财政收入,并在地方融资平台的运作下,从银行获得土地抵押贷款用于城市建设。这构成了由土地、财政、金融三个要素组成的循环机制,这个机制不断将土地和资金吸纳进来,造就了日新月异的繁荣城市,可称之为“三位一体”的新城市化模式。

“三位一体”的城市化模式,并非意味着新城市化模式可完全脱离人口和产业,而是指人口和产业相对于土地和资金来说只是辅助因素。人口是随着产业而聚集的,而产业聚集首先表现为工业企业的发展。分税制后,乡镇企业的转制与国有企业的股份化表明,地方财政的主要支柱已不是企业发展,但地方政府招商引资的动力并没有减弱。对此,有些学者的解释是工业企业所产生的增值税和企业所得税虽然与中央共享,但从长远看仍是地方财政收入的重要稳定来源,并且工业企业本身带有较强的“溢出效应”,能在一定程度上带动城市服务业的发展。^④产业集中一方面带来人口集中,另一方面虽然对于地方政府的财政收入贡献有限,但其产生的大量社会财富无疑有利于推高城市房地产价格。在“三位一体”模式中,高位运行的房地

① 周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期。

② 赵朝霞:《重庆发展的投融资模式研究》,《商业经济》2012年第5期。

③ 参见国发[2010]19号文件《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》。

④ 陶然等:《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》2009年第7期。

产价格是一个关键要素。这个因素一方面可通过大量兴建城市基础设施来推动，另一方面也需通过高收入人口的集聚来推动，而产业集中无疑是其中的关键环节。

然而，“三位一体”模式本身构成了一个封闭循环机制，在一定程度上可脱离产业和人口的集中而独立运行。从全国的局面看，中西部许多地区在缺乏产业和人口的情况下也可通过土地运作来大规模兴建城市。在“三位一体”的模式下，只要有足够的国有建设用地供应，地方政府就可通过财政和金融手段来兴建大规模的豪华城市，只是这种城市缺乏“人气”而已。所谓鄂尔多斯“鬼城”就是这种模式运作的结果。

二、“土地整理”和“增减挂钩”：地方政府的实践

“三位一体”的新城市化模式在扩张中会受到土地征用这一瓶颈性因素的制约。虽然政府垄断了土地征用、开发和出让过程，但地方政府将农地征用成为国有建设用地的数量却受到中央政府的指标控制。

中央政府与地方政府的目標不同。除推动经济增长外，中央政府还关注社会稳定和粮食安全。21世纪初，随着农村税费改革的推进，社会稳定的主要威胁由农民负担转变为征地拆迁和失地农民的问题，土地征用大量占用优质耕地也威胁着全国的耕地保有量和粮食安全。控制这两大威胁的关键都在于对土地征用和强制拆迁行为的约束。中央政府主要通过两种手段来控制地方政府获得建设用地，一是全国、省、市、县、乡镇的五级土地利用总体规划体系，地方各级政府编制的土地总体规划中的建设用地总量不得超过其上一级政府土地总体规划所确定的指标，耕地保有量则不得低于上一级政府土地总体规划的指标；二是土地利用的年度计划，其核心是新增建设用地计划指标。随着地方政府在城市化过程中对建设用地的需求迅速增加，中央政府对土地征用的控制也在逐步加强。自1999年国土资源部2号令颁行以后，中央政府分别又在2004年、2006年颁布了26号令和37号令，对《土地利用年度计划管理办法》进行修订。对比这三个文件，可看到中央政府在三个方面加强了控制：首先，将土地年度利用计划的编制权完全收归国土资源部；^①其次，将土地年度利用计划中的核心指标“农用地转用量”改为“新增建设用地量”，从而将农地外的“未利用地”的征用也纳入控制范围；再次，实行严格的指标控制手段，对

^① 土地利用年度计划的编制权在2号令中是“国土资源部会同国务院有关部门”，在26号令中则是“国土资源部会同国家发展和改革委员会”，在37号令中，则是国土部会同发改委提出“全国土地利用年度计划总量控制指标建议”，而年度计划草案的编制则完全收归国土资源部。

用地计划实行按月上报、中期检查及年度评估和考核,^①而且这种考核要以“土地利用变更调查和监测数据为依据”。除对建设用地指标进行严格控制外,中央政府从粮食安全和保护耕地的角度出发,规定实施建设占用耕地的“占补平衡”制度。^②占补平衡是控制地方政府利用建设滥占耕地的另一道“紧箍咒”,对地方获得建设用地设置了政策障碍。在各地实践中,地方政府通过多种途径实现占补平衡,出现了诸如“占多补少”、“占优补劣”、“先占后补”等各种办法,在一些环境保护区或生态环境脆弱的地区,占补平衡对生态环境造成了破坏。^③

在实践中,由于新增建设用地指标远不能满足地方政府的用地需求,因此,各地政府展开了各种土地制度方面的探索。这些探索与中央政府的土地政策不断发生互动,构成了理解当前用地政策与制度的基础。

第一轮对中央指标控制的突破是“土地整理”的实践。按照有关规定,1999年1月开始,县乡(镇)人民政府应当按照土地利用总体规划,组织农村集体经济组织制定土地整理方案,并组织实施;土地整理新增耕地的60%可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。^④国土资源部随后发文指出,^⑤为鼓励开展农村集体农用地整理,对各地自筹资金进行农用地整理净增农用地中的耕地面积,经省级国土资源管理部门复核认定后,可以向国家按照60%的比例申请增加建设用地占用耕地指标。这种“补偿指标”在地方又被称为“折抵指标”,事实上是一种建设占用耕地的计划外指标,浙江省是进行这一实践的典型代表。

早在1998年6月6日,新《土地管理法》尚未实施之前,浙江省颁布了《关于鼓励开展农村土地整理有关问题的通知》,规定一个土地整理项目完成以后,其增加的有效耕地面积的72%^⑥可作为计划外的建设用地指标,称为“折抵指标”。折抵指标的总量非常大,一般远远超过地方行政单位所获得的计划用地指标。按照《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)》规定,浙江省的建设占用耕地规划指标为100万亩,但截至2001年,浙江省建设占用耕地量就达到99.2万亩,^⑦已经

① 参见国土资源部2006年37号令第十四条、第十五条、第十六条。

② 《中华人民共和国土地管理法》第三十一条、第三十三条。

③ 报告这类现象的文章较多,代表性的讨论可参见唐菊华、吕昌河:《我国城市化过程中实施耕地占补平衡的问题与对策》,《安徽农业科学》2008年第9期。

④ 参见1999年1月实行的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第十八条。

⑤ 参见2000年的408号文件《关于加强耕地保护促进经济发展若干政策措施的通知》。

⑥ 按该通知的规定,对于土地整理项目,可以按预期增加的有效耕地面积的30%预先配给启动用地指标,待项目完成、验收、复核并冲抵预先配给的启动指标之后,再按实际增加有效耕地面积的60%下达建设占用耕地指标,这样,实际的“折抵指标”是新增加有效耕地面积的72%(30%+70%×60%)。

⑦ 施建刚、魏铭材:《计划管理下的土地整理折抵指标有偿调剂研究——以浙江省为例》,《农村经济》2011年第4期。

用完了规划指标；到2005年，浙江省实际占用耕地为232万亩，已超过2010年指标的1.3倍。^①具体到一些县市，这个比例还要大得多。之所以增加如此之快，主要是因为使用了折抵指标。到2004年底，浙江全省通过土地整理新增耕地达182.07万亩，可使用折抵指标104.26万亩，^②这相当于浙江省14年土地利用总体规划的规划指标的总量。由于各地之间土地开发整理的潜力和建设用地的需求差别比较大，所以在地方实践中，“折抵指标”很快就变为可在县市间调剂并有偿转让，再发展到全省对各县市的折抵指标进行统筹安排和分配。^③2001年，仅浙江全省折抵指标跨县调剂就涉及39个县（市、区），调剂面积达69150亩，调剂金额9.9亿元，这些折抵指标的价格，市场价可以达到每亩3万元。^④有些地方每亩折抵指标可以达到5万—6万元，还供不应求，^⑤到2007年，折抵指标的价格上升到了每亩7万—9万元。^⑥

随后，全国各省国土资源厅也纷纷出台了关于农用地整理指标折抵建设用地指标的规定，^⑦以折抵指标为目的的土地整理在全国范围内迅速展开。土地开发整理不但能够完成建设用地“占补平衡”的要求，还能够新增远多于计划指标的折抵指标来满足地方城市化的要求。这一轮地方实践的主要后果有两个：（1）新增耕地的质量难以保证，而且对地方生态带来了较大的负面影响；（2）中央通过指标控制来规范建设用地占用耕地的做法迅速失效。

对于这种突破指标的做法，国土部持有谨慎的保留态度。在2005年回复浙江省国土资源厅的一封正式函件中，国土部一方面指出浙江开发区用地规模偏大，另一

-
- ① 张蔚文等：《基于可转让发展权模式的折抵指标有偿调剂政策分析——一个浙江省的例子》，《中国农村经济》2008年第12期。
 - ② 王松林：《加大土地整理开发力度 为我省经济社会可持续发展作出新贡献》，《浙江国土资源》2005年第10期。
 - ③ 有偿转让的规定始自浙江省国土资源厅《关于加强土地整理折抵指标使用管理的通知》（浙土发〔1999〕235号）；指标统筹的规定始自浙江省国土资源厅《关于建立土地整理折抵建设用地指标统筹制度的通知》（浙土发〔2003〕46号）。
 - ④ 谭峻等：《浙江省基本农田易地有偿代保制度个案分析》，《管理世界》2004年第3期。
 - ⑤ 李华等：《利国利民利集体的大实事——浙江省绍兴县土地整理工作的报告》，《中国土地》2002年第4期。
 - ⑥ 汪晖、陶然：《论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义》，《管理世界》2009年第8期。
 - ⑦ 参见山东省国土资源厅：《山东省国土资源厅关于实行建设用地指标置换和农用地整理指标折抵的意见》（鲁国土资发〔2003〕79号）；河北省国土资源厅：《关于印发〈农用地整理新增耕地折抵建设用地指标办法（试行）〉的通知》（冀国土资发〔2005〕15号）；安徽省国土资源厅：《安徽省土地整理新增耕地折抵建设用地指标实施细则》（皖国土资〔2006〕97号）。

方面强调“土地整理折抵建设用地指标应当纳入土地利用年度计划进行统一管理”。^① 2007年12月,国务院办公厅颁发的文件明确指出,^② 土地整理新增耕地面积只能折抵用于建设占用耕地的补偿,不得折抵为建设用地指标,扩大建设用地规模。这相当于对1999年《土地管理法实施条例》的明细解释,也与2007年底中央经济工作会议的精神相一致。在中央政府的严厉态度下,土地整理的实践基本被控制住了,但地方迅速发展的城市化需求与有限的建设用地指标的矛盾并没有消除,且随着2008年金融危机的爆发被空前加剧。

为应对金融危机,中央政府于2008年底出台了“四万亿”的经济投资计划,^③ 并由此带动了地方政府十几万亿的投资。这些投资除1.18万亿为中央政府发行的国债外,绝大部分是银行贷款和一些社会资金。^④ 根据上述对“三位一体”模式的分析,银行贷款大部分需有国有建设用地的抵押才能变为政府和社会投资,而新增国有建设用地的数量和规模则受到中央政府严格的指标控制。激进的经济刺激计划与严格的用地指标控制相矛盾。新一轮地方政府在“建设用地指标”方面的探索和实践正是在这个背景下展开的。

1999年10月,国土资源部指出,农村居民点在向中心村、集镇以及乡镇企业向工业小区集中的过程中,其旧址复垦为耕地之后,新址所占面积可以与之“置换”,那么这些新址面积“可以不占用年度建设占用耕地指标”。^⑤ 这种“土地置换”意味着可通过整理农村的集体建设用地和宅基地的方式突破中央的建设用地指标控制。但是,与“折抵指标”相比,这种农村集体建设用地的整理成本高、难度大、社会牵扯面广,并没有成为地方政府获得计划指标外建设用地的主要方式。

2004年,国务院颁行《关于深化改革严格土地管理的决定》,旨在保护耕地的数量和质量,“进一步完善符合我国国情的最严格的土地管理制度”。该决定的第十条“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村集体建设用地减少相挂钩”,有意识地引导地方政府将建设用地指标获得的重点由耕地转向农村集体建设用地。^⑥ 2005年,国土资源部出台了《关于印发〈关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见〉的通知》,于2006年在天津、江苏、山

① 参见国土资规函[2005]10号《国土资源部关于浙江省开发区(园区)审核中涉及待置换用地等问题的函》。

② 参见《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》。

③ 参见《四万亿决策内幕首曝光 财政部长称兜里没钱了》,2013年3月7日, <http://fj.qq.com/a/20130307/000086.htm>, 2014年9月20日。

④ 参见寇博:《四万亿:千万里,我追寻着你》,《南方周末》2009年12月24日,第D14版。

⑤ 参见国土资发[1999]358号《关于土地开发整理工作有关问题的通知》第二条。

⑥ 在2005年国土资源部致浙江省国土资源厅的函件中,明确指出要将折抵政策实施的重点由农用地整理转向建设用地整理。

东、湖北和四川五省市开展增减挂钩的试点工作，共批准增加挂钩项目区 183 个，使用增加挂钩周转指标 4923 公顷（7.38 万亩）。作为试点，涉及的面积和规模都比较小。

在第一批增减挂钩试点工作展开之后，由于中央政府对建设用地的指标控制渐趋严格，第二批试点直到 2008 年 6 月才正式批复，同时印发了《城乡建设用地增加挂钩试点管理办法》。第二批试点虽然涉及的省市增加到 14 个，但试点面积的规模并不大，共计 10246 公顷（15.368 万亩），而且对于增减挂钩的办法有非常明确的规定，要求增减挂钩必须严格限制在增减挂钩项目区内进行。

增减挂钩政策的出台，有了现实的合理性。随着大量农村人口向城市流动，农民居民点所占的建设用地规模不但没有萎缩，反而有所扩大，这造成我国城市建设用地和农民建设用地“双扩张”的现象。按照《全国土地利用总体规划纲要（1997—2010 年）》，计划到 2010 年，城镇和独立工矿用地增加 186.8 万公顷，农村居民点用地减少 189.8 万公顷，所以建设用地总量减少 3 万公顷。但实际上，仅到 2004 年，城镇、工矿用地就净增 158 万公顷，农村居民点不但没有减少，反而净增 9.88 万公顷。农村人口人均占有农村居民点用地为 219.7 平方米，远远高于规划中 150 平方米的上限。^①

2009 年，随着激进的经济刺激计划的实施，对于建设用地的需求空前增大，增减挂钩的进度也迅速加快。这主要表现在两方面。（1）增减挂钩不能严格按照项目形式展开，即拆旧区和建新区往往突破了同一项目限制的范围，甚至有跨地区挂钩的现象。（2）试点范围迅速扩大，试点面积迅速增加，几乎覆盖全国。到 2011 年，国土部先后四次共下达增减挂钩周转指标 73.9 万亩，涉及 27 个省（市区）。^②这两方面主要是就全国的情况而言。全国一些省市地方政府也根据本省的情况纷纷出台增减挂钩试点办法，并迅速发展出了不同的模式和做法。

成都是实施增减挂钩最早、范围最广的地区，增减挂钩以及由此形成的“农民上楼”和“资本下乡”实践开展得较为成熟，并发展出一系列的制度创新，也正在为全国许多地方政府所效仿。以下以在成都的相关调查^③为案例，对“农民上楼”和“资本下乡”进行分析。

① 参见《周其仁：城镇化或将引发一波“再城市化”》，2013 年 11 月 4 日，http://news.cnstock.com/news/sns_bwkx/201311/2794190.htm，2014 年 9 月 20 日。

② 郭图文：《严格规范增减挂钩试点——国务院 47 号文件系列解读之一》，《中国国土资源报》2011 年 4 月 22 日，第 3 版。

③ 2010—2012 年间，我们的研究团队多次赴成都进行城乡统筹调查，除对相关政府、企业、农民的访谈外，也专门针对青白江区三个村 450 户农民进行了问卷调查。文中所引材料，除注明出处外，均来自于这一实地调查。

三、农民上楼

成都市城乡总人口超过千万,像中西部地区大部分大城市一样,城乡差距巨大。2007年,成都市被中央划定为“统筹城乡综合配套改革试验区”,统筹城乡的主要改革内容被概括为“三个集中”,即“工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中”。其中,“农民向集中居住区集中”就是所谓的“农民上楼”。具体做法是,按照“增减挂钩项目”的要求将一些拟“上楼”的村落与城镇拟占用的耕地申请成立“增减挂钩项目区”,分别作为此项目的“拆旧区”和“建新区”。^①“拆旧区”拆掉农民房屋后将宅基地复垦成耕地的面积与“建新区”所占用的耕地面积相等或者大于后者,这样能够保证“拆旧区”与“建新区”所在行政区域内的总耕地面积不减少,甚至有所增加。通过拆旧、复垦获得的耕地面积被称为“增减挂钩指标”,被当地官员简称为“指标”。这些“指标”与“新增建设用地指标”不同,不会受到土地年度利用计划的严格限制。从2006年到2008年间,成都市共实施了15个增减挂钩的项目,指标为6980.23亩,累计有7578户农民集中住进了新型社区。^②2008年后,成都市各区县展开了规模庞大的土地整治运动,农民上楼的速度也迅速加快。本文以笔者实地调查的成都市青白江区为例来详细说明农民上楼的过程和机制。

青白江区地处成都平原的东北部,2010年总人口41万,其中农业人口26.5万,约占总人口的65%,全区的土地总面积为37894公顷,其中农用地总面积为31093公顷。按青白江区2010年修订的《成都市青白江区土地综合整治专项规划(2006—2020年)》,在2020年前,对农用地的86%进行土地整理,可获得新增耕地2938公顷(新增11%),按照这一规划,可满足规划期间耕地占补平衡的要求,但不能满足城市规划中“有条件建设用地4604公顷”的用地需求。也就是说,超出的部分用地约1600多公顷需求要靠“增减挂钩”的方式来实现。

农村居民点所占的农村集体建设用地总面积为3035公顷,其中可通过集中居住来进行整理的面积为2322公顷,预计可通过搬迁、复垦节余建设用地“指标”1857公顷,这样就可以完全满足规划期城市扩张的需求。按照这一计划,青白江区在2011—2015年内要搬迁人口19.26万人,其中迁入集中居住区12.41万人,规划新建农民集中居住区55个,这一“上楼”规模占全区农业人

^① “建新区”除城镇扩张所占用的耕地外,还包括为上楼农民新建住宅所占用的土地面积。

^② 北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2010年第2期。

口的75%。青白江区的这种情况在成都市的9区4县和4个县级市中并不是最突出的。

地方政府对建设用地整理和农民的集中居住热情如此之高，与“增减挂钩”这一土地运作方式的效益有关。从获得建设用地的指标方面看，在青白江，农民人均宅基地占地面积131.35平方米，而集中居住之后，人均占地面积只有原来的20%，节余建设用地、复垦耕地的效率非常高。从经济效益看，青白江整理2322公顷的农民居民点建设用地约需投入资金104.5亿元，可以节约出1857公顷增减挂钩的“指标”，这些指标最终通过“招、拍、挂”的形式出让，按照青白江的工业用地和经营性用地的价格，可以获得土地出让金216亿元，扣除各种成本，收益率高达107%。这是青白江全区的估算，我们以一个具体的增加挂钩项目为例，分析项目的效益及其效益在政府和农民之间的分配。

青白江区弥牟镇与青白江区福洪乡河坝村“灾后重建城乡建设用地增减挂钩试点项目”由拆旧区和建新区组成。拆旧区位于青白江区福洪乡河坝村，涉及拆迁居民点42个，农户988户，3192人；建新区中用于集中居住的建新区在福洪乡河坝村集中居住区内，规划882户，2912人（106户、280人进入城镇居住），使用增减挂钩周转指标192.6亩；^①建新区中用于城镇建设的建新区规划在弥牟镇红星村，使用增减挂钩周转指标529.9亩。两处建新区共使用增减挂钩的周转指标722.5亩。^②（其他数据参见表1）

表1 青白江区弥牟镇与福洪乡河坝村“增减挂钩试点项目区”建新区与拆旧区地类情况（亩）

建新区						拆旧区	
编号	位置	总面积	建设用地面积	农用地		位置	建设用地面积 (指标)
				耕地面积	其他农用地面积		
		(1)	(2)	(3)	(4)		(5)
用于集中居住的建新区	福洪乡河坝村1、5、7组	218.4	24.0	179.5	14.9	福洪乡河坝村	726.1
用于城镇建设的建新区	弥牟镇红星村3、4、7组	655.5	125.6	509.2	20.7		
合计		873.9	149.6	688.7	35.6		

说明：(1) = (2) + (3) + (4)，(5) = (3) + (4) + 1.8亩。

以下是这个项目的投资和收益情况，参见表2。

- ① 虽然这个建新区占用194.4亩耕地，但只使用了192.6亩指标，因为在搬迁复垦中耕地总量多增加1.8亩，可参见表1的“说明”部分。
- ② 该案例的主要数据来自2010年《四川省成都市青白江区弥牟镇与青白江区福洪乡河坝村灾后重建城乡建设用地增减挂钩试点项目实施规划》，我们对村庄的名字进行了技术处理。

表 2 青白江区弥牟镇与福洪乡河坝村“增减挂钩试点项目区”建新区与拆旧区投资情况 (万元)

投资类别		项 目	标 准	费 用	投资金额	投资比例 (%)
拆旧区	(1)	房屋拆除补偿	200 元/平米	3388.47	4110.94	35.07
	(2)	林盘等地上附着物补偿	3000 元/亩	141.59		
	(3)	宅基地复垦费用	8000 元/亩	580.88		
集中居住区	(4)	房屋建设	农民统规自建		3830.40	32.68
	(5)	公共设施投入	1.2 万元/人	3830.40		
城镇建新区	(6)	房屋拆迁补偿	240 元/平米	1205.76	2819.31	24.05
	(7)	地上附着物补偿	3500 元/亩	17.58		
	(8)	青苗补偿	3500 元/亩	185.47		
	(9)	建新房费用	1000 元/平米	1410.50		
其他投资		设计、规划、管理费用		961.47	961.47	8.20
总投资					11722.12	100.00

从表 2 的最后一栏可看出, 总投资约有 68% 用于福洪乡河坝村的拆旧建新。对于河坝村而言, 涉及拆旧建新的共有 988 户 3192 人, 其中有 106 户 280 人在房屋拆除后没有搬入集中居住区, 而是搬入城镇居住。拆旧的面积中, 包括房屋 169423.5 平方米 (合 254 亩) 与林盘场院 471.9 亩, 人均分别为 53 平米和 98 平米。在表 2 中, (1) (2) 两项是给这些农民的补偿, 合计为 3530.06 万元, 户均 3.57 万元, 人均 1.1 万元。新社区的楼房由农民统规自建。按照我们在福洪乡杏花村的实地调查, 只要户籍在本村的上楼农民, 人均可以获得 30 平米的面积指标, 根据楼层不同, 这些指标价格约在每平米 180 元到 280 元左右。若超出 30 平米, 则按照每平米 1600 元的价格结算。这样, 以三口之家为例, 上楼住进 90 平米的户型, 需要支付 1.6 万到 2.5 万。所以拆旧补偿足以支付搬进新楼的费用。

农民能够不用或者交很少的额外费用就可以住进新楼, 在于其背后有政府对农民的补贴。这些补贴, 可看做是农民上楼的收益和农民所失宅基地价格的一部分。在青白江, 建新楼的成本价在每平米 1000 元左右, 所以每平米需要有 770 元^①左右的补贴。河坝村的项目中共有 2912 人住进集中居住区, 按照人均 30 平米计算, 则人均补贴 2.31 万元, 补贴总额约需 6727 万元。这些补贴加上对农民的房屋和地上附着物补偿, 折算到宅基地上, 则相当于每亩 14.1 万, 粗略而言, 这就是宅基地从农民手中“出让”的“价格”。^② 按照上述青白江区建设用地出让价格的一般水平, 河坝村的土地指标可获得土地出让金 56919 万元, 合每亩 78 万元。就该村的项目成本收益核算而言, 其投资总成本 11722 万元, 集中居住新房补贴为 6727 万元, 则总

① 按每平米支付 230 元的均价计算, 根据楼层不同, 农民每平米支付 180—280 元不等。

② 需要指出的是, 这一宅基地价格是由农民得到的补偿价计算的, 并非这些宅基地的市场出让价。

收益为 38470 万元。

在青白江，农民在上楼过程中失去其宅基地的同时，获得了相当于其最终出让价格 18% 左右的补偿，这就是有些学者所说的纯农区的农民通过流转建设用地所分享的城市化的收益部分。由于在当前的情况下，宅基地并不能直接进入土地市场，“农民上楼”可以说是开辟了一条宅基地间接进入市场的道路。但是，这种“间接”进入，农民并不能按照市场的供求水平来获得收益，宅基地的“价格”并非市场价格，而是地方政府通过项目运作、土地整治及其成本收益估计“补贴”给农民的价格。所以，这与土地征用一样，在本质上是一种“补偿”，只是土地征用的“补偿”大多是耕地补偿，农民上楼的“补偿”则是宅基地补偿而已。因此，在全国范围内，与耕地补偿一样，“农民上楼”过程中所获得的补偿由于各地政府的政策而呈现出很大的差异。在山东寿光的案例中，上楼的农民每户要缴纳 6 万元才能搬进新楼，山东阳谷则需要缴纳 4 万—7 万元不等。^① 可见，所谓“分享城市化的收益”，在本质上是由地方政府的土地和城市化政策所决定的，如同耕地征用补偿一样，农民虽得到了一些收益，但并没有得到获得收益的权利。从实质上讲，纯农区的农民在以低价的宅基地支持城市的建设用地需求和城市扩张。

农民住进楼房，其居住条件得到了明显改善。按照成都市的规定，每个集中居住区都须配备有人均 1.2 万元的公共服务设施投入。根据我们在青白江三个村 450 户的农户调查，集中居住户与散居户的居住满意度分别为 87.7% 和 75.4%，前者显著高于后者。但是，集中居住也带来了一些农民始料不及的问题。首先，“上楼”之后，农民的日常生活成本显著上升，这包括水、电、气的支出以及蔬菜、水果、肉、蛋等食品性消费的支出等，上升的比例约在 20% 左右；其次，伴随着“上楼”之后居住方式的改变，村落内部原有的邻里、宗亲、小组相重合的社会关系模式也遭遇较大的挑战，村民之间的情感联系不及以前密切；再次，农民集中居住之后，村庄治理成为一个难题。与散居户相比，这些集中居住的农民就像野生植物被盆栽种植一样，对社区服务、物业管理等公共服务有着更高的要求。因此，一旦出现问题，乡镇政府就会成为多村混居居民的矛头所向。随着农村人口的迅速老龄化，这些新社区很容易在不久的将来变成像“养老院”一样的老人集中区，极易使得作为基层政府的乡镇政府变为“保姆型政府”。

四、资本下乡

根据增减挂钩的相关政策，通过农民上楼所整理的土地指标一般只能在县域内

^① 参见北京大学社会学系课题组：《“农民上楼”与新农村建设运动：政策和案例的调研》，2011 年，未刊稿。

进行流转,而且必须严格限制在同一项目区内。这种以特定项目运作方式进行的增减挂钩,政策性较强而市场化程度较弱,农民作为宅基地的供给方并不能获得除新房补贴外更多的收益。成都作为“统筹城乡综合配套改革试验区”,在政策探索上进行了进一步的突破,建立了土地指标的交易平台,使得土地指标变成可以交易的商品,以最终实现不同性质土地的“同制、同价、同权”。^①土地交易所实质上是要建立农村集体建设用地参与城市化进程的一种市场机制,使得土地指标在成都市范围内,实现跨县域的流转和交易。

成都市的“农村产权交易所”于2008年10月13日挂牌成立,并于2010年底在成都市国土资源局相关政策的指导下进行了第一次2000亩“建设用地指标”的拍卖。根据成都市人民政府办公厅转发的国土局规定,^②竞买国有经营性建设用地使用权的申请人,必须持有《建设用地指标证书》,才能报名参与竞买,这叫做“持证准入”制度。而获得这个证书的途径只有两个,竞买人或者通过参加农村土地综合整治直接获得建设用地指标,或者在成都农村产权交易所购买。在这一规定下,2010年底的第一次“指标”拍卖出现了异常火爆的情景。2000亩土地指标的起始价为15万/亩,成交价为72万/亩,溢价率达386%。^③这直接推高了成都市建设用地的地价和使用成本,致使远郊区县的开发商根本无力购买国有建设用地。翌年4月,成都市农村产权交易所发布公告,将“持证准入”制度改为“持证准用”制度,即国有经营性建设用地不再设“准入”制度,成都市主城区和二圈层区竞拍人在拍得土地之后、签订《国有建设用地使用权出让合同》之前,必须获得相应面积的建设用地指标;^④三圈层区的市县则须按照指标的最低保护价^⑤缴纳竞买宗地相应面积的建设用地指标价款即可签订合同。这样,农村产权交易所的指标交易就变成了新的分类挂钩机制,主城区和二圈层区的土地指标交易仍然使用拍卖机制,价高者得,这既保证了土地指标可以在主城区、二圈层区和三圈层区内的跨县域交易,又能稳定三圈层区内的土地价格,建立了不同所有制土地的市场同价机制。

① 周其仁:《试办“土地交易所”的构想——对成都重庆城乡综合配套改革试验区的建议》,《中国科技投资》2008年第8期。

② 参见《成都市人民政府办公厅转发市国土局等部门关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治和农房建设工作实施意见(试行)的通知》(成办发[2010]59号)与成都市国土资源局《关于进一步完善国有经营性建设用地使用权出让“持证准入”制度的公告》。

③ 谭明智:《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》2014年第7期。

④ 成都市农村产权交易所:《关于实行国有经营性建设用地使用权“持证准用”制度的公告》,2011年4月14日。

⑤ 根据《关于实行国有经营性建设用地使用权“持证准用”制度的公告》,三圈层土地指标的最低保护价为18万元/亩。

根据相关规定,^①农村土地综合整治项目既可由农民集体申报,也可由农民集体和农户委托投资者、政府土地整治专业机构等申报立项,在立项获得批准后,农民集体既可自行筹资实施,也可寻找投资者。对于这些委托投资的项目,节余建设用地指标归属由双方合同约定,节余建设用地指标的收益由双方按合同约定分享。根据成都市国土局和农村产权交易所“持证准入”、“持证准用”的两个公告,国有经营性建设用地的竞买人只有通过两个办法才能获得建设用地指标,即直接在农村产权交易所购买或者参与农村土地综合整治。由于在主城区和二层圈区的指标交易使用的是挂牌出让的竞买机制,所以指标价格较高。^②按照成都市农村产权交易所2014年3月的挂牌出让信息,指标的挂牌起始价格均为每亩30万元。而通过参与农村土地整治,则成本相对较低,还可获得指标出让的部分收益。

根据成都市农村产权交易所于2012年10月9日发布的消息,成都市邛崃市大力引进社会资金参与城乡建设用地的增减挂钩项目,涉及5个镇27个村的10个项目共可节余建设用地指标3132.54亩,共引入了8家企业投资,按照投资成本每亩20万元计算,投资总额为6.265亿元。^③根据交易所发布的项目投融资公告,项目投资方“通过投资获取建设用地指标,按照投资协议指标等级在投资方名下,可在成都农村产权交易所交易并获得回报,年投资回报率超过30%的部分归项目区农民集体和农户所有”。^④从公告中可见,指标的归属权属于投资方,投资年回报率可以达到30%。按照《社会资金参与邛崃市农村集体建设用地整理协议书》,^⑤“甲方拥有流转集体建设用地的处置权,此后产生的交易与再次流转收益与乙方无关”;“甲方取得集体建设用地未来一切收益与乙方无关”。上述材料提供的线索显示,社会资金如果条件允许,其更加理性的方式是投资参与土地综合整治项目,如果其投资成

① 参见《成都市国土资源局关于完善建设用地指标交易制度促进农村城市化土地综合整治的实施意见》(成国土发[2011]80号)。

② 据成都市国土局网站黄晓兰的文章《关于成都市探索开展建设用地指标交易的实践与思考》:“2011年,全市通过统一的交易市场流转的集体建设用地共计46宗,涉及流转总面积1400亩,流转总价4.5亿元。”则每亩集体建设用地价格为32万元,可作为推测建设用地指标成交价的参考。<http://www.cdjr.gov.cn/Detail.aspx?ID=37077&ClassID=001002003007001>,2012年5月7日。

③ 参见成都市农村产权交易所网站:<http://www.cdaee.com/news/list.php?page=4&cid=24>。

④ 参见成都市农村产权交易所网站发布的《成都农村产权交易所土地综合整治项目投融资公告(成农交融告[2012]001号—012号)》,2012年9月19日,<http://www.cdaee.com/notice/>,2014年9月30日。

⑤ 此份协议书的格式似以某投资管理公司与郫县友爱镇金台村的协议为范本。参见百度文库:http://wenku.baidu.com/link?url=_z9mUCdot-WGFwmSjOAzcntvsCkZoMkdIpi4VSt-BxPqfevDmF9O7JHijM42d4diTTjHzP7wpZggI8fVfiZigrgi2J8aiVjeDIe70iGHWh3。

本为每亩指标 20 万元，则即使按照挂牌起始价为每亩 30 万元计算，其投资回报率亦为 50%。^① 这与用地的开发商直接去农村产权交易所竞买指标相比，无疑有着巨大的差别。那么，既然直接参与土地综合整治对于需要用地的企业如此有吸引力，它们是如何“下乡”的？企业会不会存在这方面的竞争？

土地综合整治包括对房屋的拆旧、原宅基地的复垦和农民的安置即集中居住，这些也是资本方的投资内容。但“农民上楼”后，除居住和日常生活方式发生变化外，农业经营的方式也发生了变化。由于农民的承包地多零散分布在其原住址周围，上楼后的耕作半径必然增大。根据对青白江区 450 户农民的调查，集中居住的农民其耕作半径平均为 3.01 公里，与“上楼”前 1.18 公里的耕作半径相比增加了 1.6 倍；样本中散居户的平均耕作半径为 0.95 公里，仅为上楼户的 1/3。这种直接的困难间接促成了耕地的流转。2011 年，青白江全区的耕地流转面积累计达 14.16 万亩，占全区耕地总面积的 49%。^② 流转比重如此之高，除部分是农户间的个人流转外，主要原因是大量的“业主”也就是外来企业下乡承包农民的耕地。从调查结果看，在农户回答的所有转出的地块中，流转给外村业主、集体经济组织和政府的比重约为 46.7%，这些“外村业主”，除少数是农户外，大部分是下乡的企业。这些企业一般通过村集体统一与农民签订多年的耕地流转合同。从流转方式看，可分为农户个人间流转和集中流转。集中流转的一般是下乡的企业业主，这些企业一般都是集中、连片、长时间地承包农民的耕地，在样本中，有 46% 的农户与流转方签订的是 10 年以上的合同，还有 31% 的农户表示不清楚合同的期限，只有 13% 的农户签订 10 年以下的短期合同或者口头合约。综合考虑流转主体、流转方式与流转期限，可以看出农户流转的主要原因是“资本下乡”。（具体情况可参见表 3）

表 3 调查样本中所有转出地块的流转主体和流转方式

流转主体	频 次	占有所有地块百分比 (%)	流转方式	频 率	占有所有地块百分比 (%)
外村业主	117	32.14	集中流转	215	58.9
村集体/集体经济组织	43	11.81	个人间流转	145	39.7
政 府	10	2.75	不清楚	5	1.4
本村业主	112	30.77			
其他（注明）	61	16.76			

① 社会资金参与投入土地整治的成本，在成都存在区域差异。（参见艾云：《产权是怎样界定的——来自成都温江区土地产权制度改革的实证研究》，2014 年，未刊稿）根据我们对成都市农村产权交易所的人员进行的访谈，如果成本价高于指标的回购价或者卖价，地方政府会向投资主体通过协议转让这些指标在“落地”后的国有土地使用权出让收入的一部分作为补偿。

② 参见《统筹之手：青白江开创都市型现代农业新局面》，《成都日报》2011 年 10 月 29 日，第 11 版。

续表 3

流转主体	频 次	占有所有地块百分比 (%)	流转方式	频 率	占有所有地块百分比 (%)
不清楚	21	5.77			
合 计	364	100		365	100

随着越来越多的“农民上楼”，“资本下乡”集中流转耕地也成为成都市农业经营的主要形式。根据 2011 年的调查，在青白江，这些企业一般以每年每亩 1000—1200 元作为流转费付给农民，流转规模相对较大。通过访谈得知，福洪乡流转了一万多亩土地，其中最大的两家业主，一个流转土地 4000 亩，另一个流转 3000 亩，都是从事旅游观光“农业”；祥福镇流转土地 1.4 万亩，其中最大的业主 2400 亩，主要种植大棚蔬菜和水果；城厢镇引进的“业主”中，最大的是玉米制种企业，流转土地 3210 亩。在实地观察中，我们发现这些企业大多种植高附加值的农作物并以此为基础发展观光、休闲、旅游“农业”，而这些企业在“下乡”前有许多是和农业生产毫无关系的企业。在访谈中，青白江的融禾公司^①一个部门主任提到：

来青白江（投资农业的企业）比较多。但是你看不到最后这个项目怎么运作。它要人工，要流转费，要各种成本，它的收益点在哪里？它还有什么其它的目的？有些它有可能不是靠农业赚钱。

不是靠农业赚钱，而是靠介入土地综合整治项目赚钱。在对青白江区农发局某干部的访谈中，对答如下：

问：东江月^②（公司）很复杂，既做农业又做旅游业，好像还做点建筑业？还搞土地整治？

答：它要不做建筑早就垮了。

问：等于是靠做建筑来补农业这块。土地整治后这个指标能够全部到它手里自己用？

答：它不需要（自己用），可以漂移。指标整理出来可以卖钱。它巴不得指标回到市场，如果能到成都（更好）。

在访谈中，融禾公司的那位主任更加明确地指出了投资农业发展与土地综合整治之间的联系：

我们这个项目的支持是这样：它最初做农业，我们就给它一部分不是很大的资金支持。然后它发展得比较好，效果比较明显，区里就比较重视，规模就放大了一些，然后它才涉及土地整理增减挂钩。它又和政府联合经营，也就是政府出资源，它找钱，共同进行（土地）整治。

^① 即“成都市融禾现代农业发展有限公司”，是一家国有的以农业投资为主的融资平台。

^② 是一家大量流转土地、发展农业的外来公司。我们对名称进行了技术处理。

土地整治项目从目前来看就是稳赚钱的，拿到这个项目是非常不容易的。所以，比如说东江月最初做大棚蔬菜、西瓜甘蔗，这些都有可能亏钱，但是当这些亏钱的时候它发展第三产业，搞服务、餐饮、会务、娱乐、购物等等，是一个长期的过程，要突然叫它把资金抽出来还钱，难度非常大。它现在又发展做土地整治这块，时间就短了很多。这两头结合还是降低风险，目前市场情况，做这个项目是有投资价值的。

访谈中所提到的“政府支持”是指融禾公司这个政府的农业融资平台会对外来公司的农业项目提供资金支持。可以看到，外来公司能够介入土地综合整治这种“稳赚钱”的项目，必须有一定的资格，即必须下乡从事“集中流转土地”、“发展现代农业”这种可能赔钱的项目。有研究指出，这种国有的融资平台也会对这些资本直接提供土地综合整治方面的资金支持，但是从访谈内容看，这种支持也是以其“下乡”从事农业为条件的。对于下乡从事农业的企业，地方政府除了在融资方面、土地整治方面予以支持外，财政和农业项目方面也有一些实质性的支持。青白江区委文件详细规定了如何按照土地经营给予一次性的奖励。在对福洪乡、祥福镇领导的访谈中，镇领导都提到，对于来到镇域内投资农业的企业，区和镇都会帮助其争取财政项目，支持其对农业园区内的道路、水渠等基础设施的建设。需要指出的是，社会资本参与土地综合整治项目，也并非一定要以“下乡”为前提。一些实力相对较弱的公司也可通过其他的渠道获得土地综合整治项目的投资权。资本下乡大规模流转土地，需要雄厚的实力，所以我们看到一些从事房地产业务的综合型公司。事实上，真正从事现代农业发展的公司对于大规模流转土地反而会非常谨慎，这些公司大多宁愿采用“公司+农户”这种流行的农业产业化模式。^①

综上，“资本下乡”包括两个方面，一是企业资金参与了以“农民上楼”为主的土地综合整治项目，作为投资方获得了建设用地指标的剩余收益。二是社会资金参与了农村的耕地流转，帮助地方政府推进了土地的规模经营，大力发展现代农业。这同时推进了农民的集中居住和土地的集中经营，是统筹城乡的关键性内容。从政府的角度看，“资本下乡”一方面有力撬动了“社会资金”参与城乡一体化的进程，另一方面也解决了农业经营由传统的家庭模式向规模经营模式转型的问题。成都这样的大量人口外流的中西部农业区，“三农”的面貌随之发生了剧烈的变化，这一进程和中国社会激烈的转型过程联系在一起。

^① 这一观点来自于我们对成都市农村产权交易所工作人员的访谈，也与当前我们在全国各地观察到的专门从事农业产业化的资本经营形式相吻合。在当前农业劳动力大量外出、农村日益老龄化的状况下，资本大规模“下乡”从事农业生产也具有历史和现实的合理性，但这是否构成中国农业现代化的主要出路，尚需进一步的观察和研究。

五、政府、资本和农民：城镇化的社会学意涵

“农民上楼”和“资本下乡”虽然是发生在纯农区的社会现象，但却是理解我国当代城镇化模式及其问题的锁钥。在当代中国，城镇化模式的关键和问题都是土地。以土地经营作为城镇化的基本动力，是由政府主导、地方竞争的经济驱动模式引发的。低成本的土地征用开发与高位运行的房地产价格支撑了城市的大兴土木和迅速扩张，所谓“经营城市”，本质上是在“经营土地”。改革初期以廉价劳动力为基础的工业化与改革后期以廉价土地为基础的城镇化构筑了“中国制造”的竞争优势。在这个意义上，当代城镇化的基本模式也是中国经济增长的基础动力。

地方政府转向经营土地，在一定程度上是中央与地方税收分配制度改革的结果。在城镇化过程中，中央和地方的博弈围绕土地展开。中央政府对耕地保护和粮食安全的重视最终迫使城镇化的土地来源由耕地转向农民的宅基地。“农民上楼”，实质上是农民以价格低廉的居住用地为城市的扩张“续航”。从国家和农民的关系看，在粮食流通体制改革、农村税费改革后，农民对国家的贡献由粮食、税收转向了宅基地。所以，从土地角度，国家和农民关系的变化是中央和地方关系变化的结果。

在“农民上楼”的过程中，国家和农民的关系表现得更为复杂，这是因为有新的力量加入了宅基地由农区向城市的“漂移”过程。这个新力量是以城市房地产企业为主力的商业资本。商业资本力量的壮大是中国改革和市场转型的结果，其结构特点与中国市场转型的特征密切相关。通过分析，可以看到商业资本通过成为投资主体，与地方政府一起成为级差地租的剩余索取者。这就是与“农民上楼”紧密相随的“资本下乡”过程的主要内容。

社会学的分析要求将社会现象放在结构背景中进行观察。在中央与地方、国家与农民、政府与资本这样三对彼此联系的关系结构中，可以比较清楚地看到政府、企业和农民在城镇化进程中的得失损益。城镇化不但改变了城市的面貌，也在极大地改变着“三农”的面貌。农业的现代化和农村的社区化的确是农民参与城镇化进程的结果，但这是一个被动参与的结果。

在轰轰烈烈的城镇化进程中，农民的主动参与表现在外出打工方面。但是，这些世界历史上规模空前的流动人口在当前的城镇化模式中却无安栖之地。低微的务工收入、高昂的城市居住成本和日趋严格的城市管理使得这些人口的主体始终处于流动状态而不能“落地”。这造就了城镇化的怪现象：一方面农村变成了“空心村”，另一方面许多豪华城市变成“空城”。这些现象不断提醒我们，城镇化的最终出路在于人而不在于地，人的城镇化才是解决土地问题的根本。