

在城乡统筹的旗帜下

陈 鹏

近年来，神州大地在“城乡统筹”的旗帜下，掀起了一场轰轰烈烈的“新圈地运动”，其风靡席卷之势不亚于任何一部经典大片——“迁村并点”、“土地流转”、“农民上楼”等热闹剧情反复上演，“增减挂”、“地票”、“两分两换”等新鲜台词层出不穷，观众在被告知“推进城镇化”、“农业产业化”、“建设新农村”等主题思想的同时，又不时耳闻“强拆”、“上访”之类的不和谐画外音，看似乱花渐欲迷人眼，闭上眼睛，土地财政的图腾却清晰可见。

正如陈锡文所说，和平时期大规模的村庄撤并运动“古今中外，史无前例”。尽管笔者无意因为其“史无前例”就心存成见，毕竟在中国史无前例的例子实在太多，但一些基本的规律和原理，却不可能因国而异，仍然可以作为我们判断是非曲直的主要依据。

随着国家对耕地保护的不断加强，很多地方政府把视线焦点从农民的耕地转向宅基地，通过推动“农民上楼”，腾挪出大量的建设用地，有的还通过土地换户籍、土地换福利政策，吸引农民放弃自己的土地。据统计，现在累计的失地农民可能已达4000万~5000万，成为很庞大的社会群体，其中完全失去土地、没有工作的农民至少在1000万人以上。到了今天，又有无数的农民已经或正在“被上楼”，继承包地之后，仅有的宅基地也在离农民而去。

但稍加分析不难发现：虽然部分发达地区能够开出让多数农民相对满意的条件（当然也经常“忽视”少数农民的不同意愿），但更多的地区并未对宅基地进行合理的估价和补偿，这无异于侵夺了农民的土地权益。农民可能获得了户籍，却容易失去维持生活的手段；农民可能获得了基本社会保障，但这只能解决农民的生存问题而非发展问题。显而易见，这些措施的主要目的不是改善农民的境遇，增进农民的福利，而是为了继续维持过去十几年来形成的土地财政、土地经济。

事实上，让农民集中居住上楼，只是“看上去很美的事”。如果仍然务农，必然出现生产不便和生活成本提高等问题；如果进城安置，则会产生就业和未来发展等问题——城镇化水平的提高，是让农民真正转变为市民，可以顺应规律、合理引导，但却不能只让农民穿上市民的“马甲”，大搞拔苗助长式的“积极推进”。那些强制性、运动式、严重损害农民利益的方式，其错误与危害自然毋庸置疑；但即便是看起来公允的举措，如果不符合城镇化发展规律而刻意“推进”，同样值得警惕。因为以现在经济景气时期的就业率、财政增长率、地价涨幅作为决策依据，可能会留下巨大的隐患。一旦经济增长减速，房地产市场陷入低迷，土地财政难以为继，政府必将为之前的冲动买单，不仅会替往届政府背上沉重的财政包袱，失地农民的福利也将很难得到保障。

有趣的是，在全球化日渐深入的今天，有人也不忘给迁村并点什么的找些国际经验。比如有专家认为，日本的町村数量从二战结束时的上万个减少至目前的数百个，合并力度不可谓不大。殊不知日本的町村合并主要是基于财政减负的行政合并，并不涉及大规模的集中居住，最多有一些利于农田整治的村内自愿迁并，因此日本的农村聚落数量实际上并没有明显变化。这不能不让人对部分国人娴熟运用“实用拿来主义”的本事感叹万分——只要是有利于自己的就积极和“国际接轨”，哪怕是一知半解、断章

取义的“国际经验”；但凡是不对自己口味的就强调中国“国情特殊”，哪怕是妇孺皆知的“普世价值”，也绝不照搬！

在我国，城乡统筹作为科学发展观的首要原则，旨在打破“城乡分治”的二元结构，强调以城带乡、注重解决三农问题。但事实上，很多地方在执行中却是彻底的城市本位，名为“城乡统筹”，实为“城统筹乡”，并未从城乡“共生”的角度，更不会从农民的利益出发，仅仅惦记着农民那一亩三分地，反而加剧了城市对乡村的剥夺。

中央一些初衷良好的政策，在执行中或被有意无意地曲解、变形，甚至于化善为弊。在痛心之余，我们或许应该深思背后的根源，探究政策扭曲的制度性因素。比如：

我们是否一定不能改变农村土地制度，而不顾在产权模糊的集体所有制下，政府很容易以公权侵占产权，在农民眼中往往成为资本的利益共同体甚至“帮凶”？我们是否就靠死守这 18 亿亩耕地来保障粮食安全，而不顾在微薄的种地收入面前，许多农民即使抛荒也不愿意回到农田？我们是否正在走向一条以卖地和大拆大建为组合标志的昂贵城市化道路，而不顾大量失地农民“被城市化”所带来的长远风险？我们是否真的任由政治体制改革严重滞后，而不顾各级政府在现有制度框架的激励下，科学发展、和谐社会只能是动听的口号？

我们或许还应该改变些什么，而不仅仅是指责和批判——否则，旗号可能会变，但一切都将重演！