

【土地问题】

社会性解构：对征地拆迁过程的阐释

——基于 L 县的调研

张彬,熊万胜

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

摘 要:摒弃已有从征地拆迁原因和结果切入的理解路径,从征地拆迁过程的角度,认为征地拆迁是地方政府将构筑在农村土地上的国家、集体和个体三重社会性建构进行层层解构,以实现农村土地商品化的过程。社会性解构的主要内容包括国家层面的政策性解构、集体层面的组织性解构和个体层面的关系性解构。社会性解构已成为地方政府实现农村土地商品化的重要方式和手段。与此同时,社会性解构的方式使国家、集体和个体均从属于农村土地商品化。应尽快将社会性解构方式纳入法治化的框架,使征地拆迁在法治规范中进行。

关键词:征地拆迁;社会性建构;社会性解构;法治化

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)01-0110-08

在这个高速城市化的时代,如何理解中国式征地拆迁现象是一个十分重要的问题。理解我国征地拆迁现象的视角已有很多,有的视角比较直接,如财政增收的视角、城市化的视角等;而有的视角比较间接,如产权的社会视角和法律人类学的视角。这些研究表明,征地拆迁是一个复杂的社会过程。它不仅涉及地方财政利益、城市化资本需求和土地增值收益的分配,而且与土地产权的建构、国家法及文化因素有关。尽管审视征地拆迁的视角各有不同,但它们均将征地拆迁聚焦在同一个问题意识上,即农村土地是如何被地方政府商品化的?

一、征地拆迁与社会性解构

征地拆迁始于 20 世纪 90 年代,与其相伴的除了城市化进程的脚步,还有一系列制度的重大变革,如分税制改革和住房体制改革。这些制度的改革成为研究征地拆迁的背景。从财政增收的视角,周飞舟认为征地拆迁是地方政府在分税制改革和城镇住房制度改革的背景下寻求地方财政增收的方式^[1]。温铁军等认为征地拆迁是中央政府和地方政府实现财政分权后,地方政府实现其“资本原始积累”的重要方式^[2]。地方政府通过征地拆迁而获得的资本原始积累逐渐形成了由自己掌控的、资金规模巨大的“土地财政”^{[3]218}。何清涟等认为地方政府在完成其“资本原始积累”的过程中,不可避免地导致政府中的个别掌权者与房地产开发商等人从中牟取巨额利益^[4],从而实现了其个人的“资本原始积累”。

在城市化的视角下征地拆迁被理解为中国进行低成本城市化和良性城市化的重要方式,但一个不容否认的事实是“征地拆迁问题的实质是‘人民政府’与它的人民,以及强势集团与弱势

收稿日期:2018-06-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究:聚集人口流入型地区”(15ZDC028);国家社会科学基金后期资助项目“我国农村地权结构研究”(16FSH002)

作者简介:张彬,男,华东理工大学社会与公共管理学院博士生,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究员;熊万胜,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,教授。

群体围绕土地这一‘核心利益’的激烈争夺,或者说掠夺与反掠夺”^[5]。在这场利益争夺中,农民作为征地拆迁的一个重要主体,其获得的土地增值收益相对要少很多。所以,有学者认为征地拆迁过程中农民分享合理的土地增值收益的权益遭到了地方政府的侵害,并呼吁给予农民更高的补偿^[6]。在城市化的视角下,征地拆迁不仅仅是城市化的重要方式,更是由此所引发的利益分配方式,这种分配方式会重构农村的阶层关系^[7]。

上述研究视角对征地拆迁提出了各自不同的理解,但要全面地理解征地拆迁现象的本质,可以从三个路径:第一,为什么要征地拆迁;第二,如何征地拆迁;第三,征地拆迁的结果是什么。从这个角度而言,已有研究更多地是从第一个和第三个路径进入的,即从征地拆迁的原因和结果来理解征地拆迁现象的性质,而忽视了第二个路径,即从征地拆迁过程的角度去理解征地拆迁现象的性质,这恰是本文所要努力的方向。

征地拆迁表面上是拆迁,其实质是征地,即地方政府将集体所有的不可上市交易的农村土地转变为国有的可上市交易的城市建设用地的土地征收过程。通过土地征收,农村集体所有的土地转为国家所有,土地的产权发生了变动。因此,对土地产权的研究是间接理解征地拆迁的重要基础。

从学科划分的视角来看,产权问题不是社会学领域的研究对象,而是经济学的核心概念。但是,产权不仅具有经济学意义上的权利性,更具有社会学意义上的社会性。刘世定认为这种社会性表现为在小范围内或是在传统信任网络中协调产生的、与法定产权不同的、建立在认知基础上的新的产权安排^[8]。李稻葵从经济学的角度认为我国集体产权是模糊不清的^[9],而刘世定从社会学的角度通过“人际关系网络形成的排他性”和“二次嵌入”概念框架的分析,认为经济学视角下模糊的产权在人们的社会认知的界定下是清晰的^[10]。折晓叶和陈婴婴发现社区集体产权主要不是一种市场合约性产权,而是一种具有社会关系成分的社会合约性产权^[11]。集体产权是特定行动关系协调的产物,反映的是一种社会和谐秩序,其背后存在着复杂的文化规则。申静等认为集体产权不仅是一项自上而下的制度安排,更是行动者对集体产权的主观建构,而后者往往会赋予集体产权更为深刻的内涵^[12]。也就是说产权的规则和秩序是可以经由行动者主观建构而形成的。周雪光将这种建构描述为行动者行动的结构化,在他看来产权是交往网络中的节点,因此,产权不仅是权利还是一束关系^[13]。上述社会学领域对产权的研究基于中国经验建构了“产权的社会视角”^[14]。

如果说“产权的社会视角”发现了约束产权的各种社会性规则,那么黄宗智^[15]和苏力^[16]对法律实践的分析则表明无论是在传统的中国还是当代的中国,参与产权界定的不仅有国家法,更有习惯法或第三领域参与其中。这些研究表明集体产权的建构涉及共同观念、权力与势力相交织的利益政治、国家法的相互作用,是一个复杂的社会过程^[17]。在这样的社会过程中,产权强调的不是人与物的关系,而是人们相互认可的行为关系^[12]。也就是说,土地集体产权的建构是行动者利用社会关系和社会规则进行互动的过程中形成的。然而,土地集体产权的建构由于行动者对社会规则选择的不确定性^[18]和多元社会规则中主导性规则的突生、转换和湮灭^[17]而变得不稳定。事实上,这种不稳定古已有之。程念祺将这种不稳定描述为“田无常主”甚至“千年田,八百主”^[19]。公权力成为导致这种不稳定的重要因素。比如,杜赞奇在华北地区的国家政权建设过程中发现,基于国家对乡村社会农业剩余汲取的需要,原有的权力文化网络逐渐被营利性经纪势力瓦解了^[20]。这种公权力影响下的地权建构的不稳定性使得地方政府成功进行征地拆迁成为可能。无论是上述理解征地拆迁的直接视角还是间接视角,他们都没有意识到征地拆迁所涉及的土地产权的变动过程其实是地方政府将农村土地商品化的过程。因此,上述直接的视角只从征地拆迁原因和结果的路径来理解征地拆迁,而忽视了征地拆迁过程的理解路径。从建构和解构的视角来看,地方政府要实现农村土地商品化就需要对原有的地权建构进行

解构。事实上,农村集体土地上存在着国家、集体和个体这三个层面的社会性建构。而上述理解征地拆迁的间接视角则只关注了土地产权建构的集体层面和个体层面,而忽视了土地产权建构的国家层面。具体而言,国家层面的社会性建构主要表现为以《土地管理法》为代表的法律体系、以土地用途管制制度为代表的制度体系和以耕地红线为代表的政策体系。这些法律、制度和政策旨在严格限定农村土地的用途并对其进行严密的保护。集体层面的社会性建构主要表现为以村集体组织为主体的组织建构。村集体组织被法律赋予了农村土地所有权和承包地的发包权,这些权限的存在严重阻碍了农村土地的商品化进程。个体层面的社会性建构主要表现为个体层面的权利和文化建构:一方面,法律赋予了村集体成员农村土地的承包经营权;另一方面,村落的传统文化建构了村落中的个体与土地的紧密关系。这些权利和文化使得家庭经营承包中的个体与土地组成为不可分割的整体。地方政府要实现农村集体土地的商品化,就必须将上述三层社会性建构进行层层解构。

因此,本文把征地拆迁理解为地方政府将建构在农村土地上的国家、集体和个体这三重社会性建构进行层层解构,以实现农村土地商品化的过程。而社会性解构则是地方政府进行征地拆迁的实践方式和重要手段。笔者将通过 L 县的征地拆迁来描述地方政府对农村集体建设用地的三重土地建构进行社会性解构的过程,并试图对征地拆迁作出一种新的阐释。L 县地处山东省南部,于 2008 年开始实施以旧城改造为主要城镇化形式的征地拆迁。2009 年笔者就已经开始以“他者”的眼光来关注这里日新月异的变化。需要特别指出的是本文征地拆迁中的“地”主要是指以农村宅基地为主的农村建设用地。

二、地方政府对国家法律政策建构的政策性解构

国家层面存在对农村土地建构性的法律、制度和政策,使农村土地很难被商品化。这正如卡尔·波兰尼在《大转型:我们时代的政治与经济起源》中论述的那样,具有人类、自然和社会属性的土地很难完全被市场化成为商品^[21]。那么很难成为商品的土地是如何被地方政府商品化的?

事实上,除了建构性的法律、制度和政策以外,国家层面还存在着对农村土地解构性的法律、制度和政策。这使得原本不可能实现的农村建设用地商品化成为可能。这些解构性的法律、制度和政策主要包括:中央政府制定的土地征收制度、耕地占补平衡政策、城乡建设用地增减挂钩政策以及国有土地使用权的出让和转让制度等。由此可见,中央在国家层面对农村土地的法律、制度和政策的顶层设计中提供了建构性和解构性并存的方案,其中解构性的方案为地方政府在国家层面进行政策性解构提供了可能,地方政府想要成功利用解构性的方案进行政策性解构,也并非易事。这不仅考验着地方政府的常规执政能力,更考验着地方政府面对突发问题时能否有效解决问题的治理能力。那么 L 县的地方政府是如何进行政策性解构的?

(一) 成立专项组织:旧城改造指挥部

每当面对临时性的政策任务,地方政府往往会在既有的一体化的行政体制以外,针对临时任务新成立临时性的专项组织。这些专项组织一方面可以规避官僚体制灵活性不足的缺陷^[22],另一方面也成为地方政府进行运动式管理的重要手段。在新任县委书记的积极推动下,L 县于 2007 年 2 月 28 日成立县城乡规划管理局,统一规划全县的城乡建设,征地拆迁的规划更是其首要的规划任务。为有效落实这些规划并有效推动全县旧城改造工作,2008 年 1 月 28 日 L 县又成立了旧城改造指挥部。该指挥部下设旧城改造指挥部办公室,并由县委书记和县长亲自担任指挥;县委副书记和常务副县长为常务副指挥,所有县委常委和部分人大、政协领导为副指挥,常务副县长兼任办公室主任。旧城改造指挥部办公室按照相关职能设综合协调处、宣教

处、政策法规信访处、财务处、安全保卫处、组织纪律保障处这六个处并分别开展工作。所有工作人员均是从有关单位和乡镇抽调的“精兵强将”,这些工作人员被抽调后即脱离原工作岗位。新组织设立后所面临的首要问题是如何让分工有序的组织进行有效运作,而 L 县尚无先例可循,负责征地拆迁工作的主要领导便分批次带领指挥部成员去山东潍坊等地学习外地征地拆迁的经验和做法。

(二) 制定征地拆迁的思路和方案

在考察借鉴外地征地拆迁的经验和做法的同时, L 县旧城改造指挥部还组织力量进村入户,深入调查本地征地拆迁的相关数据,以制定适合自身的完备方案。依据外地征地拆迁的经验,丈量评估需要的时间往往较长,并且,群众往往会对入户丈量后制定的征地拆迁方案存在较多的意见和建议。对此, L 县旧城改造指挥部在入户征求意见和建议的同时进行丈量评估,该办法使得工作人员在获取丈量数据的同时又征求了群众的意见,这为后期制定拆迁补偿方案和拆迁的动员做好了前期的基础工作。结合外地经验,立足本地实情,旧城改造指挥部首先制定了 L 县征地拆迁的总体思路:把整个拆迁安置工作分为入户征求意见调查摸底、室内测算、召开动员会、张榜公示、签订协议和搬迁腾空、安置楼建设、回迁安置、办理房产手续等八个步骤,并且每个环节都制定了相应的预案,明确各个阶段需要完成的工作和可能遇到的问题以及相应的解决办法。

征地拆迁的总体思路确定后,旧城改造指挥部开始深入调研数据,充分论证思路,并制定详细的拆迁安置方案。在深入走访调研的基础上,旧城改造指挥部依据国家层面的解构性法律政策,结合上级政府制定的《土地征收管理办法》《征地区片综合地价标准》《征地地面附着物和青苗的补偿标准》等地方性政策,制定了《L 县城市房屋拆迁补偿安置方案》^①。该方案明确了拆迁补偿的安置原则和政策、拆迁安置政策、拆迁奖励政策以及拆迁期限和法律责任等政策规定的同时,也确立了房屋拆迁补偿重置价格标准、房屋成新年限标准、附属设施补偿标准、安置楼楼层调整系数和容积率调整系数等数据标准。根据该方案,大多数拥有三间平房,合法用地达 166 平方米的被拆迁户如果选择产权调换的补偿方式,可得到 80~100 平方米的安置楼房一套,还可获得一定数额的补偿款。

从 L 县制定的《L 县城市房屋拆迁补偿安置方案》的过程可以看出,以县级政权为代表的地方政府在进行县域治理时的政策灵活性和“事在四方,要在中央”^[23]的中国郡县制传统的治理逻辑在县一级所焕发出的治理能力。中央政府制定的解构性政策是统一的、一致的,但是这些解构性政策在由地方政府进行具体落实时又常常会表现出巨大的灵活性,并由此形成中央政府的政策统一性和地方政府的政策灵活性的悖论^[24]。然而,这一悖论和地方政府对中央政策的政策性解构则恰恰体现了中国郡县制治理体系所焕发出的因地制宜的强大治理能力。尽管如此,地方政府想要顺利完成征地拆迁,实现农村土地商品化,还需要将拆迁补偿安置方案全面落实到位。这就意味着地方政府还要去面对拥有农村土地的所有权的村集体组织和拥有农村土地承包经营权的农民个体。

三、地方政府对集体组织建构的组织性解构

根据中国《土地管理法》的相关规定,依法属于村集体所有的农村土地由村集体经济组织、村民委员会和村民小组来经营管理,因此,地方政府要完成征地拆迁就必须将村集体组织手中

① 该安置方案针对的是城市房屋,而本文所讨论的征地拆迁,是以农村宅基地为主的农村建设用地,拆迁自然也应该为宅基地上的农村房屋。这两者似乎很矛盾,但事实上并不矛盾。因为 L 县在征地拆迁之前先把需要拆迁的村落进行“村改居”,农村社区也就成了城市社区,农村房屋自然也就成了城市房屋,这是中国征地拆迁过程中的通行做法。

的农村土地所有权转变为国家所有。L 县旧城改造指挥部通过对拥有农村土地所有权的村集体组织进行组织性解构,成功完成了对县城里的 M 村和县城周边的 Y 村的农村建设用地的所有权转换。与 L 县大部分村落一样,M 村和 Y 村村内的集体土地均由村民委员会经营管理。然而,L 县旧城改造指挥部在征地拆迁过程中对 M 村和 Y 村所采取的组织性解构的方式却不同:在 M 村采取了组织下沉的组织性解构模式,在 Y 村采取了组织替代的组织性解构模式。

(一) 组织下沉的组织性解构模式

M 村与县政府仅一墙之隔,位于县政府北面,尽管在征地拆迁之前,M 村已被“村改居”,但这里的一切和之前相比并无差异。M 村地处县城中心位置,进行土地开发的价值很高,拆迁的难度也较大。L 县旧城改造指挥部决定将 M 村纳入首批征地拆迁的名单,并对其进行全面的部署。由县六大班子成员分工挂帅,旧城改造指挥部办公室牵头,会同全县 109 个机关单位的精兵强将、骨干力量以及拆迁区域所在村的村干部、党员等,共同组成 40 个工作小组对包含 M 村在内的全县试点的第一批拆迁区域进行广泛宣传和全面动员。M 村的村干部被安排到工作小组中,接受小组长的领导和安排。这就意味着在征地拆迁过程中,村民委员会的基层自治权被成功纳入工作小组,并被工作小组的行政权力取代了。“悬浮”于乡村社会之上的基层政权^{[3]125-127}组织,以工作小组的形式成功下沉到乡村社会,形成了组织下沉的解构模式。

当然,这种组织下沉的解构模式并非 L 县独创。下派工作小组的组织下沉工作模式可以追溯到新中国成立初期土地改革工作中“下派工作队的模式”^[25]。尽管这一模式逐渐被后来的人民公社体制中的政治动员模式取代,但是下派工作队的传统却一直延续至今,尤其是人民公社体制时代结束以后,这一传统得到了加强。

(二) 组织替代的组织性解构模式

除了上述下派工作小组的组织性解构模式以外,一些基层的非正式组织也会参与到征地拆迁工作中。非正式组织的主要成员通过基层选举的方式进入村委会等基层正式组织,从而实现非正式组织对正式组织的组织替代。笔者在 Y 村就发现了这种组织替代的组织性解构的模式。

Y 村位于 L 县县城西部,全村共 344 户村民,村内的耕地在工业化时期就已经被全部征收,仅剩村庄占用的集体建设用地和村东部靠近县城的坟地。按照首批征地拆迁的安置楼建设规划,Y 村如果要征地拆迁,还需要建 12 栋左右的安置楼。一直从事建筑工程承包建设生意的 Y 村村民 CDK 从中看到了机会。因此,他和工程承包团队里的伙伴们商量后决定全力参加本村村主任一职的竞选,等选上村主任后,再利用县里的征地拆迁政策带领全村进行征地拆迁。显然,Y 村拆迁安置楼的建设可以给 CDK 的工程承包建设团队带来巨大的商机。CDK 团队中的骨干,大多是 Y 村的村民,这是 CDK 参加竞选村主任的一大优势。即便如此,CDK 也不认为这样自己就可以稳操胜券。见多识广的 CDK 深谙村里的选举之道,在他看来充足的资金和良好的人脉是选举成功的关键。为此,他很早就开始和镇里的相关官员建立了良好的人际关系,以获得他们的支持;又在选举前期给村民发红包,为自己拉人气。果然,CDK 如愿当选村委主任,而自己的几个团队伙伴也如愿进入村委。作为村主任的 CDK 对 Y 村进行旧村改造的想法得到了政府的支持,紧接着 Y 村村委会依据县里的政策制定了本村旧村改造的方案。

CDK 带领的工程承包团队作为非正式组织通过基层选举成功介入并几乎取代了村民委员会这一群众性自治组织。事实上,这种组织替代的形成不仅仅是因为 CDK 的个人实力,更重要的是基层政府的默许。因为旧城改造指挥部给基层政府旧村改造的政治任务和 CDK 的工程承包团队对工程承包的经济需求是一致的,都指向 Y 村的征地拆迁。在基层政府日渐“悬浮”于乡村社会之上的时代,通过组织替代的方式,基层政府不必深入乡村社会就能实现对其的有效治理。地方政府对村民委员会以组织替代的模式进行组织性解构的做法恰恰证实了这一点。

村级集体组织在组织层面和经济层面的主体性缺失,为地方政府实现村级集体组织的组织

性解构创造了条件。李昌平提出农村集体组织在竞争性的市场中是无主体性的,即作为市场主体没有在竞争性的市场中发挥主体性的能力^[26],那么从农村集体组织的组织层面和经济层面而言,农村集体经济组织的主体性又如何呢?通过 M 村和 Y 村的征地拆迁,我们发现拥有农村土地所有权和发包权的农村集体组织,面对基层政府的组织下沉和民间非正式组织的组织替代时,也难以捍卫自身的主体性。当然,也正是由于村级集体组织主体性的缺失,才使得地方政府能够通过组织下沉和组织替代的方式实现集体层面的组织性解构。然而,当国家层面和集体层面的解构完成以后,地方政府面对单个农户又该如何实现其土地商品化的目标?

四、地方政府对个体权利和文化的关系性解构

相对于国家层面的政策性解构和集体层面的组织性解构,地方政府对个体层面的解构要困难得多。这种困难不仅仅是因为地方政府要面对单个农户,更重要的是因为征地拆迁的对象是农民赖以生活的基础——房屋和院落。对于农民而言,房屋和院落不仅承载着他们的宅基地使用权和房屋所有权,还承载着他们习以为常的农村院落文化。当然,农民在拥有这些权利和院落文化的同时,面临很多征地拆迁的利益诱惑,如固定资产增值、征地拆迁补偿款以及居住环境改善等。在这些诱惑面前,权利和文化很容易被大多数村民抛弃,并成为期盼征地拆迁的重要原因。然而,在面对这些诱惑时,也有少数村民“变本加厉”,以自己权利和文化的坚守作为向政府漫天要价的资本,以期分享更多的土地增值收益^[27]。因此,地方政府在解构村民手中拥有的宅基地使用权和房屋所有权时,要尽可能与村民实现“地利共享”^[27],以争取大多数村民的支持,并尽量减少不配合的村民的数量。然而,一旦出现不配合的村民,地方政府又该如何应对?

为了尽可能避免少数不配合的村民的出现,地方政府往往会通过一种类似于“关系控制”^[28]的方式,发动政府机关人员和村级集体组织成员在乡村社会中的人际关系网络来推进征地拆迁工作。地方政府期待通过这种人际关系网络的运作,使得部分村民迫于关系背后的人情和面子压力而放弃其不配合的行为。也就是说,地方政府在个体层面的解构是基于熟人社会人情和面子的关系性解构。

在 Y 村,村“两委”在改造指挥部的指导下制定了《Y 村旧村改造拆迁补偿及安置方案》。方案的有效落实成为当务之急,而方案落实的重中之重就是能够让全体村民顺利搬迁。为此,村主任 CDK 在旧城改造指挥部的指导下采取了以下“以点带面”的做法:一方面,他凭借这些年做建筑包工带动诸多同村村民致富而产生的威望,发动这些村民去各自说服自己的本家和亲戚,一定要按时搬迁。CDK 会根据说服的结果来安排他们在本村安置房建造过程中的工作,以此作为奖励。另一方面,CDK 和村支书一起发动村“两委”的所有成员负责各自家人和亲戚的宣传和说服工作。村干部之所以有动力落实方案,是因为征地拆迁能够给其带来实实在在的好处。比如,可以选楼层好的房屋,房屋可以装修得好一些等等。最终,Y 村通过这种“以点带面”的人际关系运作方式顺利完成了征地拆迁,全村村民于搬迁当年全部迁入新居。

对少数不配合的村民,地方政府除了借助乡村干部的人际关系网络来干预这些村民的不配合行为外,还会利用政府机关人员的人际关系网络进行干预。L 县旧城改造指挥部通过对这些不愿意搬迁的村民的家庭和亲属关系进行走访调查,决定对这些不配合的村民采取如下措施:第一,凡是其家人或亲戚有在县各级行政机关或事业单位工作的,一律停止现有的工作;第二,让这些在县各级行政机关或事业单位的人员对其不愿意搬迁的亲戚进行进一步的走访和劝说,直至其同意搬迁为止。村民 LDH 的侄子大学毕业后在县里一所中学教书,学校根据县里的决定把他的工作进行了安排和交接,以方便他去劝说 LDH 及其家人。最终,LDH 在其侄子的耐心

劝说下签订了拆迁合同,搬离了住了大半辈子的老房子。

新中国成立后,国家政权以“行政下乡”^[22]的方式将国家意志输入乡村社会。但是,即使是强大的现代国家政权在改造农村时,也常常不得不顾及,甚至借助乡村内部传统的结构、力量和逻辑^[29]。更何况人民公社解体以后,行政下乡的组织基础不复存在。国家政权若再想改造乡村社会,势必更加依赖乡村内部传统的结构、力量和逻辑。乡村社会的人际关系网络作为乡村社会内部约束机制的重要组成部分,无疑成为地方政府在个体层面进行关系性解构的重要抓手。与此同时,作为乡村社会自身秩序的生产能力的重要一维,甚至可以称为“社区性货币”的面子^[30]不仅仅是约束乡村社会内部成员的一种道德评价、声望和地位,更是地方政府在进行乡村治理时实现治理目标的一种治理工具。由此可见,地方政府在解构农民手中的宅基地使用权和房屋所有权时所借助的是农民个体间的人际关系网,以及人际关系网中所蕴含的面子和人情等资源。与行政下乡逻辑中的命令式解构特征不同,地方政府对个体层面的解构呈现出关系性解构的特征。

五、社会性解构的法治化

综上所述,征地拆迁是地方政府将构筑在农村土地上的国家、集体和个体这三重社会性建构进行层层解构,以实现农村土地商品化的过程。针对这三重社会性建构,地方政府分别采取了政策性解构、组织性解构和关系性解构这三种社会性解构的方式。地方政府对农村土地的社会性解构瓦解了其上的三重社会性建构,从而实现了农村土地的商品化。

然而,地方政府通过社会性解构的方式,使得国家层面的政策和法律、集体层面的组织和个体层面的权利与文化等这些规范人类的社会属性,统统让位于农村土地的商品化。也就是说,征地拆迁使得社会从属于市场。而这正是市场自由主义最大的缺陷——“它将人类目标从属于非人的市场机制的逻辑”^[23]。其结果是农村土地商品化过程打破了原来包裹在土地之上的层层建构,使得本不应该成为商品的农村土地变成了商品,而这一结果恰恰是波兰尼所批判的。他认为具有特殊性的土地从来就不是商品,也不应该成为商品,否则会给社会带来灾难。要避免灾难性后果的发生,“人类应该使用民主治理的工具来控制和指导经济来满足我们的个体和集体需求”^[23]。按照波兰尼的观点,农村土地商品化过程中,地方政府所采取的社会性解构的方式应该置于法治化的框架内。也就是说,应该让市场从属于社会,使农村土地的商品化旨在满足社会需求,为社会服务,而不是让整个社会为农村土地商品化服务。

事实上,在社会性解构的过程中,地方政府这一主体的解构行为却常常缺乏一定的法治化约束。这主要表现为以下三个方面:第一,在国家层面的政策性解构过程中,地方政府往往会选择性执行国家政策,“因地制宜”地制定对自身有利的方案,使得村集体和村民的土地权益存在被地方政府侵害的风险。第二,在集体层面的组织性解构过程中,地方政府存在默许或放任一些非正式组织的主要成员通过诸如贿选等非法手段进入基层正式组织的行为。这种行为不但与基层治理的法治化逻辑相悖,而且还会使基层治理存在无序化和灰色化的风险。第三,在个体层面的关系性解构过程中,人情和面子等关系资源一旦失效,地方政府往往会寻求乡村灰色势力的暴力干预,增加征地拆迁的灰色化和暴力化风险。这些风险的存在充分表明,地方政府在农村土地商品化过程中,所采取的社会性解构方式还存在巨大的法治化空间。

因此,在完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化这一全面深化改革的总目标的引领下,社会性解构的法治化应该作为推进地方治理能力现代化的重要组成部分。通过国家治理体系的完善,将地方政府的社会性解构行为纳入宪法和法律的框架,使公权力在制度化和法治化的轨道上运行。

参考文献:

- [1] 周飞舟. 大兴土木:土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较,2010(3):77-89.
- [2] 温铁军,朱守银.政府资本原始积累与土地“农转非”[J]. 管理世界,1996(5):161-169.
- [3] 周飞舟. 以利为利——财政关系与地方政府行为[M]. 上海:上海三联书店,2012.
- [4] 何清涟,张祥平.“圈地运动”与中国社会心理的变迁[J]. 战略与管理,2000(4):27-32.
- [5] 张玉林. 大清场:中国的圈地运动及其与英国的比较[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015(1):19-45.
- [6] 于建嵘. 谨防土地流转中的农民利益受损[J]. 人民论坛,2016(19):72-74.
- [7] 杨华,姜权权. 征地拆迁:一个农村阶层关系重构过程——基于湖北省荆门市城郊农村的调查[J]. 中南大学学报(社会科学版),2015(2):144-150.
- [8] 刘世定. 科斯悖论和当事者对产权的认知[J]. 社会学研究,1998(2):12-21.
- [9] 李稻葵. 转型经济中的模糊产权理论[J]. 经济研究,1995(4):42-50.
- [10] 刘世定. 嵌入性与关系合同[J]. 社会学研究,1999(4):75-88.
- [11] 折晓叶,陈婴婴. 产权怎样界定——一份集体产权私化的文本[J]. 社会学研究,2005(4):1-43.
- [12] 申静,王汉生. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J]. 社会学研究,2005(1):113-148.
- [13] 周雪光. “关系产权”:产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究,2005(2):1-31.
- [14] 曹正汉. 产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究[J]. 社会学研究,2008(1):200-216.
- [15] 黄宗智. 法典、习俗与司法实践:清代与民国的比较[M]. 上海:上海书店出版社,2003.
- [16] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京:中国政法大学出版社,1996.
- [17] 熊万胜. 小农地权的不稳定性:从地权规则确定性的视角——关于1867—2008年间栗村的地权纠纷史的素描[J]. 社会学研究,2009(1):1-24.
- [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):113-151.
- [19] 程念祺. 国家力量与中国经济的历史变迁[M]. 北京:新星出版社,2006:41.
- [20] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996.
- [21] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [22] 刘圣中. 临时组织:一体化行政和官僚体制缺陷下的组织安排[J]. 江苏行政学院学报,2007(3):101-106.
- [23] 曹锦清. 郡县中国与当代国家治理[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2017(5):1-2.
- [24] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究,2008(6):1-21.
- [25] 徐勇. “行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2007(5):2-8.
- [26] 李昌平. 中国乡村复兴的背景、意义与方法——来自行动者的思考 and 实践[J]. 探索与争鸣,2017(12):63-70.
- [27] 贺雪峰,魏继华. 地利共享是中国土地制度的核心[J]. 学习与实践,2012(6):80-83.
- [28] 邓燕华. 中国基层政府的关系控制实践[J]. 学海,2016(5):31-39.
- [29] 董磊明,陈柏峰,聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学,2008(5):87-100.
- [30] 董磊明,郭俊霞. 乡土社会中的面子观与乡村治理[J]. 中国社会科学,2017(8):147-160.

(责任编辑:刘浩)