

【土地问题】

地方政府土地开发与社区治理机制建构

——基于苏南 Y 安置社区的田野经验

石伟,董国礼

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

摘 要:安置社区治理机制的形成,与地方政府土地开发行为有着密切联系。梳理苏南土地开发实践发现,地方政府在土地开发中形成土地控制,实现对安置社区社会、经济与政治三方面的统筹,塑造了安置社区社会结构均质化、经济基础输入性及政治体系嵌入式的特征。地方政府以空间变革的方式改变了社区既有的社会关系与社会秩序,并通过治理资源的输入与治理需求的满足释放治理空间。基于土地控制的权力运作,地方政府在安置社区形成了层级吸纳式治理体系和有效回应农民需求的治理机制。地方政府以土地开发行为获得村集体所享有的土地控制权力,直接切断了农民与土地的关联,以建构社区治理机制的方式,为国家与农民建立起间接联系,丰富了土地政治蕴含。

关键词:地方政府;土地开发;安置社区;土地控制;治理机制

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)03-0148-11

土地的政治功能是国家土地制度安排与地方土地开发、利用双重作用的结果。在国家土地制度的管控与规制下,各地的土地开发、使用直接影响土地政治功能的实践形式。截至 2018 年底,我国城镇化率已达 59.58%,据预测,2030 年我国城镇化率将达 75%^①。随着城市化的平面式推进,大规模的土地开发将产生大量的城市安置社区。土地开发实践不仅是农民个体身份与家庭生产方式转变的过程,而且也是地方政府依托土地要素完成社会层面的社区整合与重塑的过程。当前,各地以土地为载体的大开发建设中,厘清土地开发与安置社区的关联机制,是理解土地政治功能的有效路径,亦是探索安置社区治理机制与治理体系的切入点。

一、土地政治功能转换:从地权属性到社会治理术

(一)村社集体土地控制及其弱化

田,民之本也。自古以来,土地便与农民生产生活息息相关,构成国家治理的基础性要素。在国家中心范式下,国家行动能力的提升需要对社会要素进行协调、汲取,进而增强国家性^[1]。在现代化发展的进程中,城市化的推进重构了人地关系,重新配置了土地资源,放活了土地经营权。从土地权利属性来看,土地经营权的重新配置是农村土地产权残缺的表现,衍生出农户的“虚拟控制权”,它包含三层含义,即农户对土地的实际控制、被农户认可而不是法律,以及成员

收稿日期:2020-08-19

基金项目:国家社会科学基金重点项目“农地产权改革与乡村社会治理体系研究”(17ASH012)

作者简介:石伟,男,华东理工大学社会与公共管理学院博士生;董国礼,男,华东理工大学社会与公共管理学院教授,博士生导师。

① 中新网.报告:到 2030 年中国城市化率将达 75%;增加 2.2 亿“新市民”,<http://www.chinanews.com/gn/2019/10-11/8976527.shtml>,2019-10-11。

控制权的加总^[2]。刘守英、周其仁早在研究村集体土地所有权时,就已考察土地的实践权力^①。在既有研究中,地权属性中的土地控制被分为两类:生产要素性质中的土地集体属性与产权私有观念下的地权冲击。

第一,土地作为生产要素,土地实践以集体属性方式展演。国家以土地的集体属性而实现政治功能,主要有两方面:作为村庄治理的经济基础和在土地调整中的行动能力。有学者指出,“土地是农民的命根子,是农村社会秩序的基础”^[3]。在农村社会中,土地是村庄治理的经济基础,是农民安身立命和村庄得以存在的生产资料。在对集体所有的土地进行分配、调节的过程中,村庄形成公共治理事务,并围绕公共事务的治理塑造村庄自治体系^[4]。在农村社会中,村集体对土地的控制,既是其利用土地实现村庄整合的要求,又是地方政府治理成本的技术体现^[5]。地方政府以“行政包干制”的方式,下放权力与责任,以避免与农民直接发生冲突,从而将土地利用过程中产生的矛盾化解在基层治理体制中^[6]。实际上,土地发挥生产属性时,集体性实践展演的土地政治功能保障了村集体对土地的控制。

此外,土地实践中的集体属性亦通过土地发挥经济价值的方式进行展演。沈坤荣、赵倩^[7]指出,自分税制改革以来,地方政府的土地开发行为使土地作为要素属性的功能异化,从土地到土地财政,衍生出土地的金融功能,使政府有能力推动城市化和工业化进程。地方政府推动土地参与经济建设,以土地增值归公实现地利共享^[8]。作为生存性资源,土地财政关乎马克思主义正义观,是政府实现人的自由和发展权益的公平、正义之路^[9]。土地财政旨在强调土地的制度合法性,把凝结在土地之上的国民财富进行二次再分配,坚持了土地收益的地利共享价值^[10]。在此视角下,有学者认识到土地开发行为的政治蕴含,地方政府以土地征收补偿来保障农民的市民化权益,具有公共性^[11]。

第二,土地作为生产要素的政治功能还表现为产权私有化主张对村集体土地控制的冲击。土地产权的研究起点是新制度经济学派关于产权理论的论述,其认为财产是一束权利,它包括个体或他人受益、受损的权利^[12]。在此基础上,国内学者运用社会学的研究方法与研究理论进行解读,将其概括为产权的社会建构,并根据土地的权利观念衍生出复合产权、关系产权和关系地权,强调土地权属观念的社会嵌入性^[13]。土地产权研究脉络下的学者们看到了在土地要素中嵌入的个体权利观念是制约土地价值体现的核心因素。如在土地流转中,不同流转模式的经济绩效不同^[14]。生产要素导向下的土地政治功能以村集体土地实践权力为讨论起点,土地政治功能以集体性方式呈现。村集体通过调地等行为获得土地的正向效度,个体产权观念则通过对土地集体性的批驳建构起村集体土地控制的反向效度。村集体土地控制的正反效度,反映了国家主导的紧密型人地关系。

(二) 土地控制的权力延展及其政治蕴含

村集体掌握土地实践权力,体现了转型中国家与农民的互动关系。从村级土地内部置换获得集体土地实践的权力,到私有产权与集体土地实践的冲突,村社集体实践着土地的政治功能。集体的土地控制,建构了紧密的人地关联。朱冬亮^[15]认为国家通过频繁的土地调整,实现土地的社会保障与社会控制的重要功能。在实践中,农地制度朝着强化农户主体地位的土地物权演进,非农地制度朝向土地收益最大化与强化地方政府土地垄断权转换^[16]。随着“三权分置”法律修订工作的完成,新《土地管理法》的执行,以土地权属为依托建立国家与农民直接联系的争论有了明确的法律定性。国家通过保障农民土地权益、强化城乡土地管理与实现集体土地财产价值等土地制度改革创新,调控国家、集体与农民三者的关系^[17]。有研究指出,国家控制方式

① 在周其仁、刘守英等人早期的土地研究中,通过对农村集体土地所有的考察,提出集体所有是一种双重解释:一种是法律意义上的;另一种是实践中因土地控制形成的农户土地权力认知。后者则是在实践中对土地开发、利用等方面的掌握而形成的主体性权力。参见周其仁、刘守英《涓潭:一个传统农区的土地制度变迁》,《发展研究报告》,1988(7)。

与农地集体产权制度变迁有密切关系^[18]。随着地方政府主导土地非农使用频次增多,人地关系、地权逻辑与土地增值收益发生变化,村集体逐渐采用土地制度实践中国家与农民间接的互动形式。自 21 世纪以来,随着土地非农使用的快速增加,村集体土地实践中的权力受到来自地方政府的影响,土地实践权力逐渐被上收。国家与农民互动是土地秩序形成的基础,土地空间与土地剩余的政治化构成资源转移中的政治权力^[19]。在国家力量统摄土地开发、利用的过程中,原本作为生产要素的土地资源已经成为政府实现社会治理的有效技术,以村集体所有权为载体的土地利用构成国家、村集体与农民三元互动体系。逐渐地,土地的各种实践性权力被学者们认知。陈柏峰^[20]剖析土地发展权时,认为其“并非土地所有权的派生权利,而是因国家管制权的行使而成为一项独立的权利”。郭亮^[6]将集体的土地控制概括为一种社区性权力,“通过对农民土地权利的限制、调整、置换以及消灭,从而实现对土地支配和使用的过程”。

土地实践中的权力关系贯穿土地开发的全过程,其权力主体不仅包括村集体,还包括地方政府。Rithmire^[21]对比哈尔滨和大连的土地使用方式指出,地方政府以控制土地使用与开发的方式制造了城市景观,不同的土地使用方式形成的政府土地控制能力不同。在当前村社集体土地控制能力弱化的实践中,厘清土地利用的权力关系,认识土地的政治性是认识土地社会功能的前提。已有研究多聚焦于村社集体的土地控制过程,缺乏对土地开发等土地利用行为中的土地政治权力的探究。安置社区的建立是贯穿在整个征地拆迁过程之中的,是土地开发的一部分,从而在经验上提供了有效的切入点。在社区建构的过程中,地方政府依托其土地控制的实践权力而实现对社区的控制,由此建构起新的治理体系,为我们理解土地政治功能提供了新范式。

(三) 问题意识与研究方法

本研究的问题意识与田野经验,来源于 2019 年 7 月在苏南 Y 社区的 20 天驻社区调研。调研期间采用无结构性访谈的方式收集资料,访谈了社区居民、社区“两委”干部、S 街道部门工作人员及 S 街道其他社区的社区干部。访谈中笔者在了解该社区形成脉络的过程中,产生对社区治理何以形成的疑问,经过梳理资料了解到社区的治理机制背后是地方政府土地开发的行为逻辑与土地政治功能的实践。但是,在土地非农利用的实践中,土地利用权力主体与权力展演方式发生变化,演化为地方政府的社会治理技术。因此,本文的研究目标是:探究地方政府实现土地控制的过程,并解释其利用土地控制实现社区治理的机制。具体研究思路见图 1。

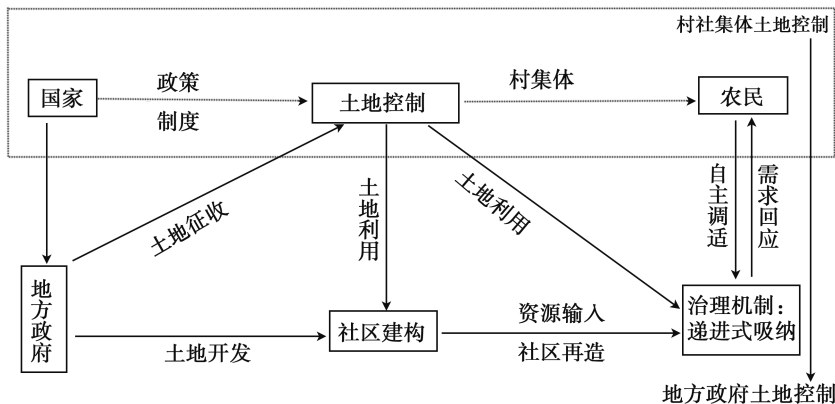


图 1 地方政府土地开发行为与安置社区治理

二、土地开发:地方政府土地控制生成的历史逻辑

Y 社区隶属于 S 街道,由原 TD、LF、YY、YL、FQ 等 5 个村合并而成。2005 年 Y 社区首批安

置户入住,2006 年 9 月成立社区居委会,2010 年全部安置完毕。Y 社区毗邻苏州工业园区,社区面积 2.75 平方公里,现有户籍人口 8316 人,暂住人口约 18000 人,属于超大型社区。21 世纪伊始,S 街道开始实行全域开发模式,先是以土地换社保的形式将耕地集中到区政府手中,切断农民与土地之间的联系,打破原有村落格局中的农地关系。随后通过宅基地换住房政策将农民集中到安置社区居住。全街道共建 3 个安置社区,其中 Y 社区居住群体主要是 5 个村庄中较早拆迁的居民。地方政府通过土地征收、土地开发等方式运作土地:一方面,地方政府将土地控制转换为发展效能,建立工业园区用来招商引资,使用合法途径进行出租、拍卖土地;另一方面,地方政府利用土地非农使用的增值收益开展社区管理和社区建设。如由街道出资引进有正规资质的物业公司,通过街道让渡公共收益获取社区集体资产,设置股权量化给失地农民土地分红,以直接或间接的形式向社区输送福利体系,实现社区再造。

地方政府土地控制能力源于其土地征收实践,深嵌于地方长时间的发展理念和发展行为之中。21 世纪初便有学者将其归纳为苏南模式,“小城镇为依托、集体经济为主体、农村工业为主导”^[22],即地方政府统筹的工业开发路径。纵观 Y 社区的发展实践,地方政府土地控制的能力是在政府主导下的土地开发历史中不断实践出来的。透视 Y 社区的发展历程,可将地方政府土地控制的权力实践过程分为 3 个阶段:

第一阶段,20 世纪 80 年代乡村工业早期,人地关系分离,强化村集体土地控制。S 乡倡导推动村集体利用闲置土地开办工厂,该时期工厂多为原料加工,主要负责制造业中的配件生产^①。在 S 乡的倡导下,各村利用集体土地创建村办企业,如 YY 村建立纸板厂,TD 村开办白磷加工厂、珠宝加工厂,S 乡在 TD 村建立苏州染料公司。工厂以来料加工为主,需要依托外部市场的原料供给。工厂规模较小,务工机会不足,进厂工作的农民还是少数。当地村庄采取以失地补偿的形式,安排被占地的农户家庭劳动力进厂务工。乡办厂和村办厂土地所有权利用模糊,两者在人员、资产、土地上可轻易转换,农民土地收益观念弱化。在这一阶段,村集体土地控制权强化,地方政府的土地开发意识开始萌发,通过办厂建立了村集体与乡镇一级的紧密联系,两者成为利益共同体。

第二阶段,20 世纪 90 年代乡镇集体企业改制,村级土地控制能力弱化,土地控制的权力主体上移。由于 S 镇村镇开办的中小企业没有发展理念,发展无序,缺乏市场参与的竞争力而走下坡路,许多工厂处于亏损状态。集体企业从乡镇的财政支柱变为乡镇的财政包袱,不能带来财政收入反而需要乡镇补贴企业。为化解集体办企业的难题,S 镇进行集体企业改制,准许个人承包乡镇企业。到了 20 世纪末 S 镇完全放手,将企业设备分到个人,厂房由集体出租,乡镇设置管理部门,土地所有权未变。在乡镇企业改制中,核心是如何建构起基层政府与村集体的联系。改制前,乡镇通过上收村办企业的财权、人事权的方式,实现对村集体的管控;改制后,一方面乡镇部门将在企业担任领导的干部调至部门任职,另一方面乡镇政府开始掌握土地使用权,并以此与村集体、企业形成新的联系方式。

第三阶段,21 世纪初地方政府发展工业园区,获得对土地的控制,形成“控制权”。2004 年国家提出小城镇建设发展战略,苏州市成为城镇化排头兵,开启全域城镇化的发展规划。W 区政府以“预征收”^②的方式征收土地,S 街道紧接着提出“撤村并居”的口号。在土地征收的过程

① S 街道原为 S 乡,Y 安置社区的 5 个村落原本就隶属于 S 乡。1983 年 S 乡正式成立,1994 年改乡为镇,2004 年撤销 S 镇编制,并入其他镇域 3 个村,成立 S 街道。Y 社区的开发历史实际上是 5 个村在 S 镇时期的镇域开发。资料来源:根据访谈记录整理。

② 预征收是苏州市的征地实践方式。在 21 世纪初,苏州市为保障经济发展有充足的国有土地,在未明确的征地规划之前,将土地从农民手中征收归集体,此时的土地法律性质依然是农业用地,但实际上农民与土地已经脱离联系。待政府取得用地指标后,便将土地经过招拍挂的流程转变为国有土地。此法使得地方政府有足够可供利用的土地,也不用在急需用地时与分散的农民打交道。

中,政府以土地换社保的方式切断农民与土地的联系,获得土地的控制权力。在拆迁安置过程中,地方政府以规则控制的方式设置拆迁补偿标准,使村集体失去了自主谈判的空间,同时再造新的居住空间。至此,地方政府将村庄和农民纳入统筹体系。地方政府掌握统筹土地的权力后,通过招商引资发展工业,既促进经济发展,又充分获得土地非农增值收益。前者是地方政府实现城市化的动力,后者是地方政府实现城市公共设施建设尤其是安置社区等居住空间建设的资本。经过3个阶段的发展,地方政府逐步通过土地形成自己的统筹资源能力。

根据笔者在各地的调研经验来看,地方政府土地控制的权力展演有其共同点,地方政府以城市化和工业化为发展导向,打破村社集体的土地控制原有格局,在市区级层面建立土地统一使用和开发市场。根据苏南经验,地方政府控制土地的权力形成不是得益于其发展方向,而是由发展主导者、发展路径形塑。在土地开发中,地方政府以其发展主导者的角色,制定发展规划,统筹发展资源,其中土地则是最根本的资源。与其说地方政府控制土地,不如说地方政府以土地为抓手进行社会资源配置与社会统筹。因而,地方政府的土地控制权力实则是统筹土地资源的能力。

三、社区建构:地方政府土地控制的实践机制

苏南工业化路径为理解S街道及区级政府的土地控制形成过程提供实践经验。地方政府土地控制的核心在于,政府主导土地的发展,统筹安排基层社会。立足于马克思主义基本理论,有研究者认为人地关系重构可以实现制度安排、土地功能和农民行为三者的有机结合^[23]。土地是组成基层社区的最基本要素之一,因土地资源的有限性,土地开发与农村社区不可或缺地存在天然张力,发展逻辑下的地方政府对土地的规划,必然冲击与改变既有的社区物理形态。从Y社区的实践经验来看,地方政府依托对土地的控制,实现了对社区的社会、经济和政治3个方面的重构。

(一) 社会建构:均质的社会结构

地方政府土地开发,变革了居住空间,改变了社区性质,塑造了社区社会结构与生产生活方式。根据S街道的土地开发实践,Y社区均质的社会结构从2个方面建构起来:一方面是征地拆迁过程中原有5个村落的社区结构瓦解;另一方面是农民上楼集中安置形塑原子化的个体。在S街道的工业化发展进程中,地方政府的土地开发策略直接导致人地关联发生改变。苏南地区人口密度高,人地关系紧张,户均土地面积少,土地人均产值低,农业收入少。而且工业化起步早,农民较早受工业化和城市化的吸引,形塑了农民对外的生活面向。20世纪80年代,兴办集体企业后,农民感受到来自非农务工收入的经济刺激,争相进厂工作。S街道兴办的集体企业虽然规模小,通常二三百人,但企业数量较多,基本满足每户一位劳动力进厂打工的诉求,而且进厂务工收入要高于务农收入。在务工的吸引下,大多农民不愿种地,或将土地流转给他人种植,或将土地直接抛荒。到了20世纪90年代末,乡镇集体企业衰败,政府进行全域开发并大规模征地时,享有土地承包权的农民并没有感受到土地增值的非农收益,预征收切断了人地之间的关联。

在整个土地开发过程中,政府主导资源分配,强公共性的土地开发秩序使得基层社会中没有因利益输入形成既得利益型的对抗性力量,原子化的个体未受到组织性的张力。在安置补偿过程中:一方面,按拆迁先后顺序抓阄的方式安置,解构了原有的村落熟人社会。在Y社区中重新建立起新的居住空间,社会结构更加原子化。另一方面,以人口为标准划定的拆迁安置补偿政策使每户的补偿均衡化。公正、透明的拆迁标准,完善的补偿方式,保证了家庭安置补偿的均等化。在社会条件相同的情况下,农民均质性较高,没有形成极少数的土地食利者,客观上抑制

了因分配不均带来的社会矛盾。

(二) 经济庇护:经济利益输送

庇护关系是角色间的交换关系,交换双方在互惠交换的基础上达成结盟^[24]。村集体放弃土地所有权,进而获得地方政府土地开发中的增值收益分配。政府以经济利益为载体把不同主体纳入土地统筹体系,形成了地方政府与社区之间的利益共同体,建立利益输送庇护关系,且街道在其中扮演经济兜底者的角色。庇护关系的建立贯穿地方政府土地控制权力实践的始终。乡镇集体企业时期,政府利用税收从企业提取企业剩余。而企业效益低迷难以维持时,政府又运用供销网络为企业盘活销售渠道,刺激企业生产;并且街道出面以正式身份做担保,为企业疏通贷款,增加设备。地方企业的生产计划与主职人事任命由乡镇负责,而且乡镇对企业有监督权和考核权。土地开发时期,新型村镇利益共同体以安置社区建构的方式展演,包括村社土地开发权的转让和安置社区集体经济的再造。地方政府以预征收的方式将土地使用权收归集体所有,意味着土地的使用决定权在地方政府手中。地方政府具有控制土地使用方式达到优化地方发展经济形态的能力。如苏州市正在进行的“腾笼换鸟”式产业升级。地方政府通过控制土地利用方式,调整产业结构,把既有的低端产业迁往远郊,引进高新技术企业,同时利用超额地租完成基础设施建设。

贺雪峰^[25]认为苏南地区土地非农化利用为村集体带来大量资源,使得村集体可与农民密切联系起来,村社具备了“算平衡账”的机制。村集体“算平衡账”的基础是村集体经济,而Y社区的集体经济主要来源是政府让渡:政府建设好商铺,社区直接收租。此外,地方政府以直补的形式,为居民建立了福利体系,如集体经济分红、股权量化。土地的非农使用过程实则建立了村集体、农户和地方政府三者之间的利益关联机制。农民让渡土地使用权与经营权,集体让渡土地所有权,寻求地方政府的经济庇护,地方政府以统筹土地资源的权力向农民与村集体输送经济利益。

(三) 政治约束:嵌入式的政治体系

土地开发的政治控制是地方政府以新型安置社区为基点建立的一套新行政体系,表现为地方政府对社区治理主体的吸纳。首先,地方政府主导社区的人事安排,控制社区治理主体。在社区基层自治的行政化和职业化导向下,社区人事任免权消解,科层体制与社区自治之间的晋升渠道被打通。社区干部做得好可以调到街道当干部,而且街道能够在同级社区干部之间相互调动。Y社区前任书记金某,原为本社区副书记,因拆迁安置指挥出色,被街道调到其他社区任书记,而后调任街道房管科科长。乡镇企业时期的用人方式,不仅打通了乡镇之间的任用体系,而且还建立了企业与街道、民众到干部之间从社会精英到政治精英的身份转变机制。顾某,原FQ村村民,因其学历高于普通村民,在开办集体企业时被推选为村办企业生产副厂长,经过几番岗位调动在街道任职,退休后吸纳为社区工作人员,其政治身份的获得与转换成为地方政府政治体系嵌入社区的表现。

政治约束还体现在地方政府突破国家建设用地管理政策的约束。Julia Chuang^[26]认为,在土地征收过程中,地方政府以转变农民身份化解土地征收中的矛盾,通过变更农民身份削减农民对土地的合法诉求。征地拆迁切断了农民与土地的联系,使农民失去了赖以生存的土地保障。在此基础上,地方政府以社会保障等形式的福利体系代替土地保障功能,以地方政府行政力量建立新的社会福利与社会保障体系,提升了农民对国家的认同。一般情况下,农村建设用地商用需要变更土地所有权。地方政府以土地征收的形式,使集体所有土地转变为国有土地,然后经过市场上的“招拍挂”出让土地。虽然现阶段国家政策以集体经营性建设用地直接入市的方式,开启政策调适的空间,但就全国而言,政府主导的土地开发仍占绝大多数。在此过程中,国家为了土地管控,对城市建设用地进行用地指标限制,用地指标每年限量供应。在建设用

地需求量较大的城市,地方政府能够以策略性方式突破指标硬约束,却存在着无地可征与征不动的情况。没有土地可征或征不动土地,导致征地外部成本过高。苏州的预征收方式,解决了发展中用地问题的无地之忧。通过预征收,土地使用权实际已经归地方政府所有,从而减轻地方政府需要用地时再次征地的困难。政府以预征收的方式突破国家对土地管控的约束,为地方发展先期积累土地资源。

四、治理重构:地方政府土地控制的实践效度

农民通过土地与集体发生互动,进而上升为农民与国家的关系^[27]。地方政府的土地开发行为,直接切断了人地关联,把农民与国家之间以土地为连接的方式转变为地方政府以土地为抓手的社区控制,改变了国家与农民发生联系的方式。地方政府在控制土地过程中建构了安置社区,通过对社区的社会结构、资源与管理体的建设,形塑安置社区的治理机制,形成政府土地控制权力实践的溢出效应。此时,国家与农民之间的土地关联,转变为依靠地方政府土地控制权力实践的社区治理机制链接,从二元互动转变为三元互动。个体性的农民在安置社区中以其自主性不断调适个人行为 and 观念,以适应生活方式的变化。作为联结纽带,地方政府主导的安置社区治理,因重构社会关系与社会秩序治理基础,治理空间得到释放,治理方式发生更迭。

(一) 治理基础嬗变:社会关系和社会秩序的重新建构

地方政府的土地开发行为改变既有的村庄空间格局,重塑新的社区居住形态,产生新的社会秩序,建构出与新社会空间体系相匹配的治理结构。物理空间是社会空间的基础,物理空间的性质改变社会空间中的关系、秩序与规则。土地开发中的征地拆迁行为打破了既有的传统村落格局,以拆迁安置方式建构了新的社区物理空间。新社区空间中,居住格局从平面、散乱的单门独户变为标准化紧密相邻的立体式楼宇,社区的空间结构更加紧密。新社区的居住空间建立在随机安排的基础上,昔日邻村不甚了解的半熟人成为今日楼上楼下邻居。社区空间结构的变化,致使基于人际互动基础之上的社会结构发生改变,熟人社会的空间基础被消解,而与安置社区居住空间特征相匹配的社会关系则不断被再生产。

物理空间嬗变不仅改变空间性质,也改变了空间结构和空间密度,引发社会结构中的社会关系、社会互动与社会规则被重新编织。在高密度的空间结构中,社会关系的展演方式与互动类型发生改变。社会空间是以人际关系为纽带的关系互动网络,安置社区物理空间改变了原有的人际关系的物理距离,彼此熟络的村民被打乱分散在社区空间结构的各个位置。同时,高密度的空间结构导致户与户之间的空间距离被缩短,个体或家庭在居住的社区空间结构中建立新的人际交往和社区互动圈。生活的需求刺激个体在相对陌生化的空间快速建立联系:一方面空间密度的变化为家庭在社区空间中的生活参与提供了基础;另一方面原有的熟人结构网络难以满足现在的生活需求。在人口密度较强的居住空间中,不同主体的社会关系网络与各种形式的社会互动相互编织,组成社区的关系结构。在调研中,一位访谈对象向笔者讲述,“住在TD村时,吃饭都会端着碗去邻居家,刚搬过来周围的邻居都不熟悉,根本不会端着碗到邻居家吃饭。以前的老邻居现在离得远,起初还会过去走动,时间长了也不怎么去串门”。

在新的社区关系结构中,社会秩序与社会规则面临重塑,使得社区公共空间、社区动员机制、社区公共性发生转变。乡土社会中,街头巷尾式村民聚集的场所是村庄公共性衍生的物理空间,空闲时间村民聚在此处休闲、娱乐或商议村内的公共事务。拆迁安置的物理空间变化直接压缩了社区公共性空间,社区缺少了激活公共性的场所。同时,社区性质的变化对村民的生产和生活方式产生影响,最直接的结果是农民不再种地,农民之间因生产上相互勾连的合作需求缺失,治理既有的组织基础被瓦解。在农业生产型村庄,村民会因为调地、兴修水利设施或修

路等公共议题相互协商。而安置社区中,公共事件和公共空间的缺失减少了公共合作的需求,公共服务供给的市场化或行政化使安置社区失去了公共服务自我供给的能力,公共性需求变成私人需求。

(二) 治理空间释放:地方政府资源输入为社区治理需求满足提供保障

治理资源是治理需求满足的基础性条件,治理事务为社区治理提供新的治理需求,两者共同构成社区的治理空间。地方政府以土地控制的方式与安置社区形成庇护关系,为安置社区提供体量庞大且具有稳定供给渠道的治理资源,满足社区治理对资源的需求。其中,地方政府供给治理资源的形式表现为再造社区集体经济。一方面,地方政府在土地开发中,塑造了社区集体经济的基数。S街道中社区集体资产突破千万元的仅有2个社区,Y社区是其中之一。在Y社区的建设中,地方政府在Y社区属地范围内连带修建了一个商业广场。由于广场用地是地方政府的用地计划,原先的村集体用地转化为国有用地,商业街的土地产权归街道。但商业广场投入使用后,街道便将商业广场店铺门面的收租权让渡给社区,作为社区集体经济收入的一部分,而且商业广场的物业管理和维修等费用也由街道统筹。社区书记表示,商业广场的年租金收入就将近千万元,是社区集体收入中的重要组成部分。

另一方面,街道为社区的公共服务供给买单。Y社区成立初,未引进专业物业管理,社区物业服务由社区自主成立的物业管理委员会负责,经费由街道拨款。2018年起,政府统一招标采购具有资质的专业物业公司提供服务,物业管理费由街道负责。除此之外,街道拨付专门款项用于社区环境改造和社区建设。2018年,Y社区三期进行全面改造,费用全部由政府出资,调研中得知,街道即将启动一期和二期的改造计划,预计费用2亿元,也将由街道负责筹资。充足的社区集体资产与优质、专业的社区公共服务成为社区的治理资源,是社区进行政治动员和社会行动的基础,使社区有能力聘用相应的社区工作人员来满足社区治理需求。

社会结构与社区性质的转变改变了社区的治理需求。社区建构改变了社区社会结构,需要社区的治理事务建立新的社区治理需求。在传统的农村社区,社区事务是以农地生产和邻里生活为方式衍生出来的,如田间的耕地侵占纠纷、生活琐事的邻里争吵。社区社会关系与社会结构发生改变后,互动方式和生活方式也发生相应变化。个体从既有生活场域习得而来的生活习惯、日常行为与安置社区空间体系不相符,由此引发个体的社会行为失范、社会规则失效。如Y社区一期别墅区房前屋后堆积废品和柴火,铲花种菜,胡乱搭建等传统村落习俗与城市社区规整化的要求相冲突。诸如此类的个体行为习惯与社会规范的缺失,使得安置社区在治理任务与治理事务方面呈现的已不再是传统型的治理需求。再则,地方政府通过直接或间接资源输入的方式,改善居民的生活环境和生活水平,通过设置党群驿站、一站式服务大厅等服务机构,满足了居民的公共服务性需求,这些举措进一步抵消了一些原本属于社区治理性的公共事务。治理事务的变化和治理资源的丰富,使得社区治理的资源得到释放。在个体行为的自主适应与地方政府社区建构之下的经济庇护形成良性互动,安置社区治理空间面貌一新。

(三) 治理方式更迭:从社区自治到嵌入式的递进吸纳

农村社区治理以村民自治为基础,治理主体是社区内生的传统型精英。这部分人是收入在村、社会关系在村和家庭生活完整的村庄中坚农民,他们依靠熟人社会中的人情亏欠和熟人关系,能够将治理事务解决在村庄内部,维持村庄治理有序。

然而,安置社区性质上既不属于传统的农村社区,也不是完全意义上的城市社区,它是一个从农村社区向城市社区过渡的半城市化社区^[28]。所以,它既有农村社区熟人间的亲密关系,又有现代城市社区陌生人之间的等距关系。前者要求社区治理主体具备与人打交道的艺术,能利用在传统社会中积累的威望与关系,找到新社区中的熟人情感因素,实现对人的治理。而现代社会带来的等距式关系,需要建构公共空间,利用技术手段和规章制度维持社会秩序、建构社区

公共规则,实现对事的治理。而传统熟人社会中的村庄精英发挥作用是因其关系在村、利益在村,在长期且持续的社会互动中形成认同式权威。随着安置社区现代化和技术化的建设,传统权威难以胜任城市治理技术化手段带来的冲击,容易被年轻人取代。特别是在基层治理现代化的要求下,越来越多的年轻群体加入社区治理队伍,挤压传统精英的政治参与空间,导致安置社区在治理主体、治理方式与治理取向方面同初始村庄差别巨大。如未拆迁以前 YY 村的村干部文化水平最高的是妇女主任,读过高中,其余的是小学或初中学历;Y 社区现有社区两委委员 11 名,高中以上学历 9 人,35 岁以下 10 人,入职本社区前有社区工作经验 3 人。

但是,安置社区多样化的治理事务又需要基于熟人社会中人情与关系的非规则性治理。在地方政府土地开发之下的政治控制体系中,地方政府以其层级吸纳的政治控制方式,将不同类型的社区治理主体吸纳进政府基层治理体系中,包括以选拔、考核、晋升的方式对社区“两委”干部的行政化吸纳与以社区社会组织为载体对社区退休老干部、社区工作人员的半正式吸纳。如成立金色夕阳志愿服务队吸纳退休老干部,使其成为社区内处理邻里矛盾纠纷的主体;利用社区的配套组织吸纳社区年轻群体,使其成为治理主体的后备军和执行者。社区两委干部对接上级政府部门的条线工作,社区工作人员负责行政性和职业化的工作,退休干部则专门对接群众的传统需求。

这样,地方政府以土地控制实现对社区的建构。地方政府土地开发行为改变社区社会关系与社会秩序,社区治理的社会基础发生改变。在政府的社区控制行为逻辑之下,地方政府以经济资源输入的方式为社区治理提供资源保障,极大地释放治理空间。除此之外,基层政府以递进式层级吸纳的方式,形塑社区治理多元主体,建立社区治理体系。

五、结论:地方政府土地控制形塑安置社区治理机制

如将不尽,与古为新。同一批居民,改变社区性质与空间形态,按照不同的顺序重新排列组合,产生奇妙的化学反应。理解安置社区,需要厘清它是如何从旧事物中衍生出新逻辑和新体系,而撬动此体系的支点便是地方政府通过土地开发行为展演土地控制的实践权力。地方政府以土地为要素,在土地开发过程中通过对土地权利的调整、置换形成控制力,获得土地统筹能力,实现对社区的社会、政治、经济方面再造。而地方政府的社区建构行为,改变了社区治理机制。政府的土地控制权力实践实则是地方政府改变人地关联方式,以统筹土地的形式瓦解既有的人地关联,然后以社区再造的形式建立间接联系。梳理地方政府土地控制权力实践的效度发现,地方政府的土地开发行为具有提升社区治理能力,构建社区治理体系之功效。

政府主导的社区治理机制实现了安置社区的治理有效。安置社区治理体系既有政府主导、统筹的协调和分配机制,又有政府资源输送的兜底保障。政府以递进式吸纳的方式,把社区中的社会精英吸纳进治理体系成为治理主体,利用精英的不同类型建构多样化的社区治理方式,以满足不同群体对治理的需求,从而以治理事务分流和治理回应迅速的特点,应对社区中的治理任务和治理需求。政府在土地开发和社区控制过程中输送的经济利益成为安置社区的治理基础,同时地方政府的社区再造行为也释放了安置社区的新型治理需求。

土地不仅具有提供社会保障和促进社会发展的经济功能,而且具有展演个体权利和社会关联的政治功能。土地控制是土地社会关联的主要形式。在农村社会,土地控制权力主体是村社集体,形成社区性权力。它是基于农村土地承包责任制在村庄内因土地调整形成的公共议题和公共事务。此过程激活村庄政治,在村庄内部形成了围绕土地的人、事有效互动。自 1949 年以来,中国土地制度变迁的过程也是国家与社会权力关系变化的过程^[29]。土地控制权实际是人地关联的政治与社会展演,背后是国家与农民的互动。地方政府的土地开发行为,切断了农民

与土地之间的直接联系,村集体土地控制能力被地方政府土地开发行为弱化,形成地方政府土地控制能力,进而统筹资源,再塑基层社会体系。地方政府土地控制能力的获取,实则是国家与农民直接互动转变为国家权力让渡给地方政府。地方政府以社区再造建立起与农民的间接互动,它重构了农民与国家的关系,转化为社区治理能力。在不同的地域,地方政府土地控制权力及其治理能力不一样,形成的历史逻辑也有所差别,如在中西部开发较晚的区域,地方政府土地控制能力的形成过程就不是在土地开发中形成的。但是,地方政府通过对土地控制权力展演建构社区治理体系,形塑治理能力的逻辑是一致的。从该意义上讲,本研究旨在抛砖引玉,为理解土地的政治蕴含及其背后的逻辑提供一种思路。对于地方政府通过安置社区治理机制如何与分散、异质性的个体农民打交道,以及农民又如何接纳与认可地方政府土地控制形成的权力需要作进一步探讨。

参考文献:

- [1] 曹胜.国家性的能力向度——以国家中心范式为基础的理论考察[J].行政论坛,2019(5):58-64.
- [2] 刘骏,杨莹莹.虚拟控制权、土地制度路径依赖与农户土地流转:土地产权残缺性下的行为分析[J].农村经济,2014(7):38-43.
- [3] 杜鹃.土地调整与村庄政治的演化逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017(1):24-36.
- [4] 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.
- [5] 郭亮.村级组织的土地控制:功能及其弱化——理解地权冲突的一个视角[J].学术月刊,2018,50(8):104-113.
- [6] 郭亮.土地征收中的“行政包干制”及其后果[J].政治学研究,2015(1):114-125.
- [7] 沈坤荣,赵倩.土地功能异化与我国经济增长的可持续性[J].经济学家,2019(5):94-103.
- [8] 桂华.论社会主义地利共享秩序及其制度实现——兼评《土地管理法》修订[J].社会科学,2018(6):62-71.
- [9] 曾盛聪.地利共享的正义逻辑与制度安排[J].哲学研究,2016(2):94-98.
- [10] 石伟.地利共享:土地财政的制度合法性[J].经济体制改革,2020(2):151-156.
- [11] 夏柱智.土地制度和中国特色城市化模式——对“地方政府公司化”理论的反思[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):112-118.
- [12] 哈罗德·德姆塞茨,银温泉.关于产权的理论[J].经济社会体制比较,1990(6):49-55.
- [13] 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].社会科学研究,2008(1):200-216.
- [14] 董国礼,李里,任纪萍.产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效[J].社会科学研究,2009(1):25-63.
- [15] 朱冬亮.土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J].中国农村观察,2002(3):14-21.
- [16] 刘守英.中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论[J].经济研究参考,2008(31):2-12.
- [17] 夏柱智.国家治理视域中的土地制度改革[J].求索,2020(2):143-150.
- [18] 王金凯,常伟.控制权视角下的我国农地制度变迁[J].兰州学刊,2011(2):81-85.
- [19] 杜鹃.农民政治认同的土地秩序基础与集体实践脉络——改革开放以来农民与国家关系的思考[J].探索,2020(5):77-90.
- [20] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012,34(4):99-114.
- [21] Rithmire M. Land Politics and Local State Capacities: The Political Economy of Urban Change in China[J]. The China Quarterly, 2013,216(4):872-895.
- [22] 宋林飞.苏南区域率先发展实践与理论的探索——从“苏南模式”“新苏南模式”到“苏南现代化模式”[J].南京社会科学,2019(1):1-10.
- [23] 刘双,佟明湛.中国农村人地关系的基本界定——基于马克思主义理论的分析框架[J].中国土地科学,2018(1):29-34.

[24] Scott J C. Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia[J]. The American Political Science Review, 1972(1):91-113.

[25] 贺雪峰. 如何再造村社集体[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(3):1-8.

[26] Chuang J L. China's Rural Land Politics: Bureaucratic Absorption and the Muting of Rightful Resistance[J]. The China Quarterly, 2014, 219(3):649-669.

[27] 余练. 新土地精英的崛起与村级治理重构[J]. 思想战线, 2018(1):164-172.

[28] 石伟. 城市安置社区的吸附性治理及其治理成效——基于苏州市 GT 社区的田野经验[J]. 天津行政学院学报, 2020(3):70-78.

[29] 董国礼. 中国土地产权制度变迁:1949—1998[J]. 中国社会科学季刊(香港), 2000(3):3-17.

(责任编辑:刘浩)

Land Development of Local Government and Construction of Community Governance Mechanism: A Case Study of Y Resettlement Community in South Jiangsu Province

SHI Wei, DONG Guoli

Abstract: The formation of the resettlement community governance mechanism is closely related to the local government's land development behavior. In the history of local land development in southern Jiangsu, local governments have established the land-control, that is, the overall the social, economic and political co-ordination of resettlement community, and the reshaping of homogeneous social structure, inputting of economic basis and embedding of political system. Through these three controls, the local government changes the existing social relations and social order in the way of spatial transformation, and releases the governance space through the input of governance resources and the satisfaction of governance needs. Based on the power of land control, the local government has formed an absorbing governance system based on the power operation of local government's land-control and an effective governance mechanism to respond to farmers' needs. However, the local government obtains the land control ability which the village collective enjoys by the land development behavior, thus directly cuts off the between the farmer and the land, establishes the indirect connection between the state and the farmer by constructing community governance mechanism, and thereby enriches the political implications of land.

Keywords: Local Government; Land Development; Resettlement Community; Land Control; Governance Mechanisms