

# 产权实践的场域分化\*

——土地发展权研究的社会学视角拓展与启示

陈 颀

**提要:**城市化带来的土地增值分配引发了土地发展权议题研究。借助“产权社会建构”和“政府行为”脉络的相关文献,本研究提出“场域分化”的概念,用以强调体制场域和社会场域对于土地产权的形塑机制,以及体制场域中的地方权力机制之于地权界定的中心意义。研究发现,地方政府借助土地规划、收储和“增减挂钩”政策等发展出的隐性嵌入机制,深刻影响着基层社会的产权界定。由此,制约农民产权实践空间的并非地方政府在征地拆迁中发展的显性嵌入机制,而是隐性嵌入机制。城乡分化问题则源自不同实践场域中地方政府与农民在收益能力方面的隐性分化。

**关键词:**土地发展权 场域分化 体制场域 隐性嵌入

## 一、导 论

在中国的改革进程中,如何在土地公有制的基础上给农民赋权并清晰界定农民、集体和国家之间的权利和义务边界,是农村土地产权制度改革面临的挑战。迄今为止,农地产权制度改革呈现出不同特点。一方面,在土地作为农用的制度领域,从家庭联产承包责任制的推行到《土地承包法》的出台,再到党的十八大启动的“三权分置”改革,均践行着“给农民赋权”和“产权清晰化”的目标。另一方面,在土地的非农用途方面,转变土地用途和分配增值收益的权利归属一直处于模糊状态。上述被学界称为“土地发展权”<sup>①</sup>的产权形态在《宪法》《土地

---

\* 本文得到“中央高校基本科研业务费”(2019WKYXQN030)的资助。感谢“城市社会研究前沿论坛(2019)”与会专家吴毅、狄金华、彭亚平、王鸥等学者以及匿名审稿专家的意见。文责自负。

① 本文聚焦农地的发展权问题,不涉及城市土地。鉴于“土地发展权”和“土地开发权”都有同样的英译(land development right)且涵义一致,本文统一使用“土地发展权”概念。

管理法》《物权法》中没有明确的定义(程雪阳,2014),而有赖于地方政府、农民、村集体组织的具体实践与磨合,常常引发冲突。进入21世纪,随着农地承包经营权改革绩效的不断凸显,长期悬而未决的农地发展权问题成为无法规避的矛盾焦点,引发广泛关注。

主流研究论证土地发展权国有化和民有化等权属模式的优势,争论《土地管理法》《物权法》如何修订,以确定协调国家与农民关系的制度方案(陈柏峰,2012;程雪阳,2014),这为厘清土地发展权问题的矛盾焦点、确定改革路径作出了重要贡献。不过,上述研究局限于国家法律制度建构层面,忽视了如下问题:在法律制度模糊了产权归属的背景下,基层农村土地的发展权如何配置?农民、村集体组织和地方—基层政府如何互动?若在社会生活与国家制度存在相互矛盾的情况下,土地开发、收益分配及集体资产管理等问题是如何达成一致的?有别于强调产权归属的法律意义的主流理论,社会学界的相关研究指出,“产权并非单纯由法律或外生的规则所能界定”,而是社会建构的产物(曹正汉,2008a)。该研究脉络深入探讨了乡镇企业发展与衰败、土地征收与农民抗争、集体产权的运作与资产分割等与农民土地发展权相关的现象,指出公平互惠的社会观念、土地的空间占有、关系网络、各方依据势力博弈的强力原则、地方政府控制土地的能力等决定了不同主体间的权益配置(折晓叶、陈婴婴,2005;刘世定,2006;曹正汉,2008a;折晓叶,2008;张静,2003;何艳玲、程宇,2018)。由此,产权社会学的核心即凸显了产权的实践逻辑,通过展现不同社会机制在实践过程中的意义,有效揭示了在相关法律制度尚不明晰的情况下农村土地发展权如何配置的经验“黑箱”,弥补了主流产权理论的不足。

然而,社会学的相关研究没有能完全解答如何界定土地发展权问题。因为它处理的是微观社会场域中的产权实践问题,而没有从整体上呈现产权自上而下、从宏观到微观以及不同场域下的实践逻辑。这类研究基于“社会在场”的视角,考察微观经验中“可见”的各方在社会场域中的互动过程。在此视角下,国家权力常常被化约为基层代理人、权力精英或一线执行者,其或被动受到社会约束,或主动嵌入乡村社会,然而这些研究却无法深入考察国家权力的运作逻辑。实际上,国家权力运作表现在土地管理、财政、金融体制改革中的央地互动以及地方政府执行城乡建设规划、土地规划和管理、土地收储、土地“增减挂钩”政策等相应的行为之中,可绕开社会场域而独立展开,并决定农民土地发展权的实践空间。显然,宏观体制场域诱发的权力运作是研究土地发展权实践逻辑不可忽视的问题。只不过,对于这种脱离社会场域、在体制场域中独立运作的现象,产

权社会建构视角要么无法将其化约为“社会在场”视阈下的研究对象,要么只考察权力运作的末梢而将权力运作的中枢排除在外。由此,产权实践的权力运作“黑箱”并没有被完全揭示,其对农民土地发展权的影响亦有待探讨。

本文引入“场域分化”<sup>①</sup>的概念来拓展产权实践逻辑的理论意涵。场域分化是指产权实践存在两种不同的场域——社会场域和体制场域。社会场域已被产权社会建构视角所揭示,即指不同主体围绕土地开发和收益分配进行互动的场域。社会场域涉及微观社会生活,强调社会行动逻辑,凸显社会规范对于行动方的制约。在此视野下,国家权力也是由社会逻辑塑造的对象,即使政府能够嵌入土地产权,也是建立在适应乡村社会规范的基础上的。体制场域指由不同层级政府和土地行政部门进行土地规划、管理、开发事项的场域,它决定了农村土地开发的规模、空间范围、时间进程和收益分配。体制场域涉及宏观制度领域,关注与土地行政权力配置相关的制度改革以及由此塑造的地方政府行为,此场域的特点是脱离于社会场域而运作,相应的政府行为由体制逻辑所塑造,而不取决于社会约束。需要指出的是,本文强调场域分化,是为了说明产权实践存在两种相对分离和独立的空间,二者的制度环境和行为逻辑具有各自特性——体制场域的排他性使国家能够控制土地产权的收益,社会场域的股份性则让社会主体共同分配国家让渡后的土地收益。二者具有相互关联的作用机制:体制场域形塑的政府行为对于社会场域中的农民、村集体组织等建构土地发展权具有直接的影响力。简言之,宏观体制场域生发的政府间关系和地方政府行为会影响基层农村社会土地产权界定的资源空间、权力安排,且通过“隐性嵌入”的方式来连通宏观—微观的产权实践。以往的产权社会建构视角仅仅将产权实践视作一种由乡村规则、社会文化与行动所形塑的总体性社会现象,其不完全契合中国土地公有制的制度环境以及国家权力主导土地产权制度改革的路径依赖。总体来看,场域分化的概念将中国改革背景下的产权实践视作一种自上而下的总体性体制现象,强调国家体制、地方行政、基层社会生活对于产权的共同形塑机制及不同机制的相互关联性,由此拓展了以往的产权社会建构视角。

<sup>①</sup> 本文的场域概念源自新制度主义理论中的“组织场域”概念。“组织场域”是指“由那些聚合或集群在一起的组织构成的一个被认可的制度生活领域”;强调不同主体形成的关系系统以及不同规则机制形成的治理系统,将场域视为“多层次的制度过程”(斯科特,2010:192-198)。据此,体制场域是指各级政府以行政规则为治理系统而形成的一类产权实践领域,社会场域是指不同社会行动者以社会规范为治理系统而形成的另一类产权实践领域。

为了夯实“产权实践的场域分化”概念,本文借助不同脉络下的文献来回答如下问题:在不同场域中,产权是如何通过实践来界定的?两种场域的产权实践具有怎样的关系,如何产生影响?循此脉络,我们首先回顾有关“产权社会建构”的研究,以揭示产权实践的社会场域特点,说明在此场域中,产权界定是怎样实现的。在此基础上梳理与土地行政相关的“政府行为”研究文献,呈现影响产权实践的体制环境特征,揭示地方政府如何实践并如何控制土地产权。最后,基于不同场域下产权实践逻辑的发现,本文总结“产权实践的场域分化”的理论意义,延伸探讨其对于中国改革的启示。

## 二、产权实践的社会场域:产权社会建构视角的发现

产权社会学的一大特色即强调从民众(或社会)的角度理解产权界定过程和结果(曹正汉,2008a),该特点与中国改革的背景密切相关。首先,自我国启动农村改革后,土地改革的赋权逻辑让农民获得实践空间,给产权实践的社会逻辑提供了研究机遇。其次,在中国社会学田野研究传统的指引下,一批学人扎根农村改革的基层实践,呈现了土地产权关系的剧烈变动与复杂多样的乡村社会生活。社会学界长期、不断地考察了土地产权改革背景下的乡村社会实践。产权社会学大体包括从发现社会逻辑到找回国家权力过程两条线索,两种思路交替兴起,恰好与中国改革进程以及产权实践的不同维度的变化紧密联系。尤其是找回国家权力的探索,不仅丰富了社会场域的分析,而且为本文将权力分析拓展到体制场域提供了基础。

### (一)发现场域中的社会逻辑:乡村工业化背景下的土地发展权研究

土地发展权的社会学研究可追溯至乡村工业化时期,彼时兴起的乡镇企业是农村集体土地作为工业化用途的一种形式,以村集体支配权为中心的、强调人人共享的产权模式是这一时期土地发展权的基本特征,被称为“社区性集体产权”(折晓叶、陈婴婴,2005)。这一时期国家对农村进行放权让利改革,允许集体土地流转、对土地管理实施分权治理,且地方政府为激励乡镇企业发展而采取“放水养鱼”策略,大大拓展了集体土地发展权的实践空间,村集体由此得以占地兴办企业、流转和出租建设用地,建构了多样化的产权实践形式。国家放权让利的改革激活了乡村社会的活动空间,也让社会学者获得了发现社会自主性的

机遇。围绕着集体产权如何协调不同主体间利益关系问题,学者们的研究展现了由社会自主实践的场域以及其中的社会规范制度。

1. 以成员权为中心的村庄福利制度。这一制度是为了保障每位村民都享有维持基本生计的权利,以实现村庄的底线公平。成员权制度延续了人民公社体制的“村庄份地制”惯例,强化了集体产权的“平均主义”色彩和村庄管理者的社会义务(曹正汉,2007)。在市场转型背景下,成员权制度确立了具有排他性的身份机制。折晓叶(1996)发现,为了防止村庄利益外流,那些集体产权发育较好的村庄确立了严格的入籍制度,强调“村内人”相对于“村外人”的优先地位,划分了村籍成员、“空挂户”、外来商户、外聘人员、外来打工者等类型人员在享有村庄公共福利方面的差异。此种“先确定排他性身份再分配福利”的形式延续至今,成为成员权制度影响集体产权的核心机制(申静、王汉生,2005)。

2. 激励原则,即承认企业经营者、投资者的收益和资产控制权,激励他们将集体产权做大、做强。有研究指出,产权改革在绕开集体所有的基础上,以切分企业经营权和土地资产收益权的方式来实现激励企业经营者的目的(渠敬东,2013)。在此激励下,企业经营者充分利用人际关系资源构筑特殊的保护圈,由此实现对企业的排他性占有(刘世定,1999)。这种方式获得了社会的认可。折晓叶、陈婴婴(2005)的研究发现,乡村精英对村庄的贡献不仅让他们享有较高的声望,还使他们在企业的“社会性合约”中获得了对企业的控制权,用村民的话说就是“谁办的厂谁说了算”。这种权利在社区内部是公认的,且自始至终界定得非常清楚。

3. 协调原则,即通过协商乃至诉诸强制力等方法来处理土地资产占有和收益分配方面的矛盾。协调原则常凸显于不同村庄的土地边界纠纷以及集体经济内部的经营权和资产、收益分配纠纷。张静(2003)指出,在土地纠纷中,存在着法律政策、集体意愿、精英权威、个人约定等多种规则,纠纷协调更多依赖情境中的各方势力对比和关系博弈。还有研究揭示,法律资源并非主要的协调资源,乡村社会的情理资源和产权惯例——如“沙骨权”和“祖业权”都可发挥作用(曹正汉,2008b;陈柏峰,2020);当纠纷相持不下时,相关方通过关系资源乃至诉诸强制力的方式来解决(申静、王汉生,2005)。

4. 分成合约原则,涉及村集体或企业承包者与政府协调企业经营和土地开发的收益分成。研究表明,分成合约是社会关系网络生成的产物。刘世定(1999)发现,乡村社会中长期积淀的依附—庇护关系造就了合同约束软化的现象:乡镇政府或村领导单方面修改合同规定的经营指标,或不兑现承包方合同约

定的利润,或在企业亏损时不责罚承包方。依附—庇护关系还塑造了如下现象:权力地位高的一方允许地位低的一方享有企业经营和土地开发的自主权,前提是后者承担社会公共品供给职能,并给上级提交部分收益(白苏珊,2009:62-64)。总之,嵌入到关系网络中的分成合约强调不同主体权利—义务的相对平衡,往往会随着村集体、企业承包者与上级政府的互动而发生变化。

以上社会学者的探索工作具有共同性,他们试图说明,在集体产权界定中,自发的社会行动及乡村内生的社会规范机制发挥了主要作用(曹正汉,2008a)。产权实践逻辑形塑了多重合约关系——农民、村集体组织、基层政权等均包括在内。不同主体间订立的合约并非具有清晰产权边界的法律合约,而是一种“社会性合约”——契合了人人共享和公平互惠的社会观念,建构在政府对企业、集体对农民的庇护之上(折晓叶、陈婴婴,2005)。借此合约,集体产权在社会公平、乡村经济发展以及协调国家与农民关系等多重目标中达成均衡,因而在产权主体未清晰化的情况下获得了政学两界预期之外的发展。

基于上述意义,产权社会学与主流产权理论形成了对话。后者认为,集体产权存在无法清晰界定权利主体的弊端,一方面,因不能形成有效激励而存在效率难题(李稻葵,1995),另一方面,又因为无法说明村集体、农民个体享有怎样的权利,引发了权利不平等和冲突,即存在公平难题(皮特,2008)。基于这样的认识,乡镇企业则不具有存在的基础。然而社会学者指出,这一有悖主流理论的现象之所以存在,是因为集体产权制度中存在相应的社会机制来解决效率难题和公平难题。例如,通过激励机制——承认企业投资者和管理者的资产收益权,并向政府让渡产权以获取政治庇护(刘世定,1999;周雪光,2005),以取得经营绩效;通过社会规范机制——以土地收益划归社会公益的分配原则夯实集体产权的社会基础,以成员权制度保障每一个体的基本生计和社区公共品(折晓叶、陈婴婴,2005;申静、王汉生,2005;白苏珊,2009),以弥合集体产权潜在的社会矛盾。总之,社会学通过分析集体产权的内部运作逻辑和社会规范机制,摆脱了“产权模糊必然导致其失败”的理论迷信,为理解集体产权为何普遍得以实践提供了答案。

不过,在乡镇企业研究中,社会建构视角注重展现社会自主实践逻辑,而没有能揭示国家权力的作用意义。这一不足与当时主流的利益分析范式有关。利益分析范式强调地方政府、乡镇企业的管理者基于利益逻辑来协调关系。这容易简化权力机制,难以洞察国家权力嵌入乡村社会生活的复杂性(周飞舟,2019)。权力分析的不充分还与乡村工业化的成功有关,学界将地方—基层政府

视为推动乡村经济发展的力量,将国家权力与集体产权视为亲和关系,忽略了两者的张力。然而,在乡镇企业改制过程中,权力精英操作集体产权造成的负面后果普遍存在。这表明,在乡镇企业起源、发展和退出历史的过程中,国家权力与集体土地产权之间的秘密未得到充分挖掘(渠敬东,2013)。学术研究与时势息息相关,在乡村工业化时期,产权社会学在权力分析中留下的空白和遗憾为后来城市化背景下的土地产权研究埋下了伏笔。

## (二)找回场域中的权力维度:城市化背景下的土地发展权

城市化运动几乎与乡镇企业改制同步启动。1998年《土地管理法》修订后,新实施的土地用途管制制度限制农村土地进入市场,使村集体和农民将土地用于非农用途的行为处于灰色地带,因而时常引发农民与基层政府官员、国家政策一线执行者之间的冲突。社会学界开始着力探讨产权实践的权力问题,并聚焦于征地拆迁中的官民博弈、城市开发中的村集体与地方政府的博弈、集体产权的管理和政府治理关系等方面研究(折晓叶,2008;何艳玲、程宇,2018)。由此发展起来的产权社会建构脉络既延续了以往的特点——从社会生活的角度来展现权力嵌入社会的复杂性,也借鉴了社会学关于国家权力分析的理论资源,例如吸纳“权力的非正式运作”的理论分析。由此,产权社会建构拓展的是“关系”逻辑下的权力分析,认为国家权力通过与乡村社会互构来发现自身。总而言之,以下研究角度展现了产权权力实践的关系互构,并让国家权力的社会面向得以逐步清晰。

### 1. 权力映照下的社会观念和行动

采用此视角的研究致力于分析乡村社会观念以及由此形塑的社会行动,延续了乡镇企业时期产权实践逻辑的研究特色,且研究者开始自觉地关照国家权力对于社会的影响。在此研究视角下,无论是个体意义上的农民产权认知、集体意义上的社会公平观念还是由此诱发的行动,都是国家权力映照的产物。

农民的产权认知映射出父爱主义政治文化的影响。父爱主义强调,国家既拥有如父亲一般的权威,又肩负着为民众生活兜底的责任。在此文化熏陶下,农民遵循“土地属于国家”的产权认知,服从国家安排,同时要求保障家庭生活和生计发展的土地补偿(张浩,2013),进而他们将国家的角色形象道德化、神圣化,将国家的基层代理人作为讨价还价、履行父爱主义道义契约的对象(朱晓阳,2011:100-104)。在政府征地中,乡村社会普遍存在的“互惠式公平观念”也是国家权力嵌入的产物。折晓叶(2008)指出,集体制作为国家体制的一部

分,使得农民传统的责权利关系网络突破了村社区,建立了农民权益依附于国家的社会联系,由此使农民将社会认可的互惠原则推展至他们与国家的关系之中,从而建构出“政府征地与农民获得补偿”的互惠交换模式。

农民的行动亦可以反映国家权力的作用意义。研究表明,农民以国家认可的情理原则作为诉求表达的安全边界。在征地时,农民以生存权、安置权这一地方政府认同的社会情理原则获得留用地收益(曹正汉、史晋川,2008)。农民在征地结束后展开的土地追索权实践,强调获得庇护的合法性基础,迫使地方政府承认历史欠账,由此促成土地产权的反复界定(折晓叶,2018)。以上研究展现了“政府是父母官”的认知如何塑造了农民的行动。农民还以向中央政府求援的方式给地方政府施加压力。如在由土地收益矛盾引发的群体性事件中,村民借用“求中央为百姓做主”等合法性话语来让事件收场(陈颀、吴毅,2014),展现的即是“中央政府是青天”的认知对于农民行动的影响。

## 2. 权力的“社会性嵌入”

与上述研究关注作为社会想象和行动对象的国家权力不同,这类研究是通过主位视角来考察地方—基层政府如何参与产权界定的。因其关注权力如何运作关系网络 and 情理资源,本文将它称为“社会性嵌入”。

此视角虽将国家视为不容置疑的权威力量,但也强调国家权力在与地方社会的习俗制度、道德规范相互融合之后,才能有效界定产权。该视角的中心命题可归纳为:国家权力通过“地权界定中的法律、习俗与政治力量的基本原则来发挥作用”(曹正汉,2008b)。例如,曹正汉(2008b)在研究珠三角地区的滩涂产权纠纷案例时发现,地方政府以当地习俗制度——沙骨权或沙骨权的延伸为基础,以村集体围垦投资的既成事实为依据,进而与村民讨价还价,完成产权的界定。何艳玲、程宇(2018)关于广东南海集体股份制改革案例的分析表明,该地政府之所以能够将土地的所有权确定在行政村一级来实现规模经营的目标,是因为政府尊重当地村小组控制土地产权的惯例和人人共享土地收益的社会规范,并给农民分配留用地和出台“基本股、贡献股、福利股”等具有利益兼容性的股权制度来获得社会同意。

“社会性嵌入”视角在强调国家权力融入乡村社会的同时,也带来了新问题——如何解释国家权力与乡村社会的张力?毕竟二者在利益目标、行为逻辑等方面存在矛盾。产权社会学概念吸纳了“权力的非正式运作”研究的洞见。后者认为国家权力在深入融合乡村社会的关系网络、人情资源后,实现了“软着陆”(孙立平、郭于华,2000)。在权力嵌入产权的观察中,此种非正式运作俯拾



可见。例如,在征地过程中,基层政府常常打人情牌,对当事人施加恩惠,动员亲属对抗议者进行情感安抚;又如,动员乡村社会关系资源和灰色势力,以应对农民上访(吴毅、陈颀,2015)。这些观察表明,国家权力调动了乡村精英、地缘关系网络、人情资源,等等,如同毛细血管般对乡村社会进行权力渗透,从而实现调适和消解冲突。就此而言,权力在社会嵌入的过程中强化其秩序维持功能,那些恩庇关系和熟人网络正是国家权力在土地产权界定中自我强化的资源和工具。

以上观察呈现了产权社会学关于国家权力的理论想象,即社会学不把国家权力视为外在的、具有绝对优势地位的对象,而视为内生于社会场域中的、受到社会规范约束的力量。地方政府之所以能够实现社会嵌入,主要是因为其借助乡村社会权威、关系网络来达成界定产权、控制土地的目标。对于强调社会自主性的研究而言,这是一种理论拓展。不过,权力的社会性嵌入更多将国家/政府视作一种抽象的主体形象,而没有展现权力嵌入中具体而复杂的人和故事,因此在展现社会生活方面仍有缺憾。

### 3. 权力实践的行动伦理

这一视角聚焦于基层人员的日常生活和权力实践过程,关注国家权力在嵌入社会后依据怎样的社会伦理准则而行动。

行动伦理是基层治理和政府行为研究领域出现的理论概念。周飞舟在反思“关系”研究时认识到,以往研究将关系视为某种社会资本——普通民众、乡村精英、基层官员获得经济利益、政治庇护的媒介,进而将基层社会简化为由“权力—利益”脉络覆盖的场域,这容易遮蔽关系网络背后的义理准则、伦理规范对于乡村社会生活的意义。由此,他提出“行动伦理”的概念,用以指涉约束社会行动的各种伦理关系——父子、夫妻、长幼、亲属、朋友等——以及协调这些关系的道义准则。他特别指出,用行动伦理的概念去研究基层治理时,要重视官员的个人和关系特征,要关注执行政策的基层官员或乡村精英受到乡土社会各种人伦关系束缚的一面(周飞舟,2016,2018,2019)。

行动伦理将产权实践的权力逻辑引向对基层官员和精英的关注,展现了这些生于斯长于斯或存在各种连带关系的人在执行政策中的日常生活,推进了“权力的社会性嵌入”视角的研究——后者将地方政府视为整体的拟人化角色(周飞舟,2016),而且将社会简化为习俗制度,但却未深入展示具体的人和日常生活。行动伦理研究尚处于发展阶段。研究揭示,在土地确权中,基层官员通过“讲政治”的官场伦理、私人关系和情感交换来动员下属完成这项吃力不讨好的工作(狄金华,2019);在征地中,基层官员纠缠于农民的诉求,不得不诉诸人情、

面子、社会情理等来化解压力(朱晓阳,2011:100-106)。

更充分展现行动伦理的是林叶关于拆迁安置的研究。<sup>①</sup> 作者的观察表明,在拆迁户要求“回归到平顺和正常的生活”的压力下,基层拆迁人员被卷入拆迁户的家庭矛盾和道德辩论中,以诉诸情理而非法律的方式来解决民众诉求。因为基层拆迁人员与拆迁户共处于地方社会的关系网络中,且他们以“会处”“会为人”的声誉机制嵌入社会——这种关系网络的特征和伦理准则要求他们必须如此行事。她们研究还发现,基层拆迁人员与拆迁户的生活边界发生了融合。一方面,拆迁人员与原单位的人际关联逐渐疏离,甚至无法回归单位而将原本的临时工作作为日常状态;另一方面,他们远离了家庭,长期外出不归,甚至将办公室作为日常栖身的场所。由此,拆迁人员成为“带有一定社区程度的半居民”,他们必须按照拆迁社区认可的熟人关系、伦理准则和居民对他们的角色要求来处理工作(林叶,2018)。

权力实践的行动伦理研究表明,权力嵌入后,基层的实施者依据社会伦理准则来行动。如果说拆迁意味着权力嵌入带来产权关系的改变并冲击了地方关系网络和社会生活秩序的话,那么林叶的研究表明,正是通过基层拆迁人员对关系/伦理社会的弥合,拆迁户的家庭生活才艰难地完成重建,权力的嵌入才未解构地方社会粘连的人情和伦理准则。尤为重要的是,在舆论普遍批判拆迁人员乃至将他们置于污名的情况下,作者对拆迁人员的脸谱和日常生活的刻画,对强拆带给他们的道德震撼的展现(林叶,2018),均还原了拆迁冲击下执法者人性的正常面向。在城市化运动仍将持续、权力对产权的嵌入仍会不断深入的情况下,“权力实施的行动伦理”具有拓展意义。尤其是征地拆迁对“孝道”等家庭伦理的冲击,以及这种冲击对于基层执行者的人性考验和道德压力,值得借助更多的故事去考察和呈现。

### (三)小结

关于土地发展权的社会学研究表明,自农村改革以来,尽管国家制度经历了从赋权到限权的转变,但农民、村集体组织具有建构产权的能力和空间。在此背景下,产权社会学经历了从发现社会逻辑到找回国家权力的过程,其中心命题可归纳为:土地发展权由农民、村集体组织、外来投资者、乡镇政府、市/县政府等通

---

<sup>①</sup> 虽然林叶研究的是城市房屋拆迁及补偿问题,但她强调权力实施者受到社区人情关系和伦理准则的影响,呈现了他们丰富的脸谱和故事,这对于研究农村土地产权的伦理实践具有启示。

过社会规范制度界定。这表明社会场域是由社会制度和国家权力机制交互塑造的。其中,国家权力在社会场域中具有独特性。它影响农民的观念和行动逻辑,并借助关系网络来控制土地产权;同时,国家权力也受到社会伦理约束,而借助国家权力通过基层执行者变通的情理逻辑来弥合权力嵌入产权给乡村社会带来的张力。上述研究展现了产权社会学关于国家权力分析的视角:把国家视为“在场”于社会中的角色,认为国家权力借助与社会的关系互构来发现自身。这种理论视角将微观生活中的权力机制还原为具体可见的人与事,研究者在考察国家权力对民众观念和行动的影响、地方政府完成社会嵌入的行动末梢、执行政策的基层工作者的行动伦理的基础之上,更为丰富地呈现了权力实践在社会场域中的面貌和作用机制。

然而,产权社会学在还原国家权力“在地化”“可视化”形象的同时,也让人难以理解那些脱离社会场域、在体制场域中独立运作的现象:要么无法将此类现象化约为“社会在场”视阈下的研究对象,要么只考察权力运作的末梢而将权力运作的中枢排除在外。这为将产权实践的权力分析在“体制场域”的拓展提供了空间和方向。

### 三、产权实践的体制场域:政府行为研究的发现

体制场域是指各级政府及土地行政部门进行土地规划、管理、开发等事项的场域。其中,中央与地方政府间的权力配置以及由此诱发的地方政府行为深刻影响着基层农村的产权界定。从研究脉络看,体制逻辑影响社会场域的产权实践一般可追溯至20世纪90年代中国全面推进城市化之时。这一时期的土地管理体制和财政体制改革影响到地方政府经营土地的行为;改变了乡村工业化时期地方政府与农民共享土地开发收益的制度环境,造就了地方政府与农民之间具有零和性质的博弈模式,也影响到地方政府对农村土地的深度嵌入。如前所述,以往的产权社会学研究尽管初步揭示了国家权力对农村社会产权界定的影响力,但缺乏系统考察体制场域“黑箱”的尝试,因此对此议题的研究尚未详尽。本节以政府行为研究为线索,分析在体制场域下地方权力机制的发展及其如何影响产权实践等问题,以补充对场域分化中的体制场域——这一产权界定中最为关键的一环的考察。

### (一)体制场域的改革与地方政府经营土地的行为

20世纪90年代启动的分税制和土地制度改革是学界考察“地方政府如何诱发经营土地行为”的时点。分税制是国家为了克服地方经济挑战并加强宏观调控能力而实施的改革。改革后,中央政府占有了大部分的增值税和消费税,强化了财政的支配权,但企业税的上缴也让地方政府失去了经营企业的动力,因而不得不谋求新的发展模式(周飞舟,2012)。同时,土地改革也是为了践行“国家垄断城镇一级市场”和“世界上最严格的耕地保护制度”的目标。其中,20世纪90年代开始推行的国有土地使用权有偿使用制度、1998年土地管理法修订后实施的土地用途管制制度形成“严控与激励”并存的治理结构(谭明智,2014;吴毅、陈颀,2015),使国家得以在经济发展和土地资源利用的目标之间维持平衡。

学者们发现,本来处于不同领域、目标各异的两项改革,却在同一时点的交汇下产生了意外后果。其中的关键在于市/县政府。在分税制和土地用途管制的约束下,市/县政府借助土地改革赋予其自身垄断土地一级市场的能力并开始大规模地经营土地,以获得不受新制度约束的资源(周飞舟,2012;吴毅、陈颀,2015;Xu,2019)。地方政府经营土地由此被视作制度改革的产物。从谋求土地出让金到推动土地金融化,再到经营城市化项目(折晓叶,2014),这一系列行政行为突破了分税制和土地改革的原初目标,至今仍对地方经济和社会产生着深刻的影响。

地方政府如何控制农村土地被视为带动地方经济发展的关键一环。曹正汉、史晋川(2009)以“经营辖区经济”概念说明地方政府把所辖区域当作一家“企业”来经营的现象,能否控制农村土地的开发权决定着政府执政目标的实现。折晓叶(2014)提出以“行政—政治—公司”的统合机制来分析地方政府经营城市化项目。她指出,在公司化模式下,地方政府通过抵押土地来实现融资目标,由此积极控制农村土地。周飞舟等人发现,地方政府借助“土地—金融—财政”模式来经营城市,不但将城市土地资源盘活,而且借助“增减挂钩”政策和“农民上楼”,将经营之手伸向了广袤的农村地区,使得经营村庄成为经营城市的延伸。在经营村庄模式下,市/县政府发现了建设用地指标的新来源(清理“农民上楼”遗留的宅基地、置换“增减挂钩”政策允许的建设用地指标),控制农村土地成为必要环节(周飞舟、王绍琛,2015;焦长权、周飞舟,2016)。

### (二)隐性嵌入:地方政府控制地权的机制

前述研究揭示了地方政府经营土地的时空背景及其核心行为机制,但尚未

系统揭示政府控制土地产权的操作。另有一类文献对此做了补充。这些文献有的考察地方政府的城市规划和土地管理措施,有的研究地方政府实施土地收储、“增减挂钩”、土地整治等政策,这些均从不同角度揭示了地方政府垄断农村土地的经验“黑箱”操作。其中,土地规划涉及城市建设边界——尤其是农地开发边界的设定,它决定了农村地区的产业布局、项目建设和土地开发范围。土地储备是政府将土地规划和项目布局区域的农地控制权纳入手中的机制,也是土地从农用转非农用并经由“招拍挂”程序产生巨额收益的制度途径。“增减挂钩”则是对土地规划和收储的一种补充:前两者受到建设用地指标对于征地规模的约束,而“增减挂钩”则可在完成农地复垦任务的基础上产生折抵建设用地指标的效用,从而让地方政府将土地开发的触角伸向广阔的农村地区。通过梳理这些领域的经验研究,本研究发现,地方政府之所以能够控制地权,是因为其借助土地规划、土地收储以及“增减挂钩”等发展出了隐性嵌入产权的机制。隐性嵌入是针对社会民众而言的。一般研究多聚焦于征地拆迁现象,建构了外显、公开的权力想象,但这种显性嵌入的社会成本巨大且效率低,并非常态的地方政府行为;而隐性嵌入是地方政府的常规行为机制,更为精细化、技术化,且绕开了社会约束,或在民众无从制约甚至无从知晓的情况下完成。由此,隐性嵌入奠定了地方政府单一垄断地权的格局,从而深刻影响着基层农村的产权界定。

为何地方政府能够发展出隐性嵌入土地产权的机制?既有研究对城市化背景下中国土地行政的特点进行了分析。

首先,在集权体制分离出的分权机制下,地方政府能够在上级和社会无从约束的空白地带实现隐性嵌入。研究发现,自从实施土地用途管制后,中国土地管理形成了以集权为主、分权为辅的模式。“集权”表现为中央控制土地转非农用途的审批权以及借助土地总体规划(15年周期)和年度计划来约束地方政府使用新增建设用地指标的规模;也体现为国家不允许村集体、农民将农地用于非农用途的制度约束(刘守英,2018:177-179)。为了强化激励,中央还实施了分权机制,但仅限于地方政府而非村集体和农民。这种行政分权让地方政府获得了“结构洞”般的地位优势,它既能充分利用国家的分权机制扩展土地行政自主权,又可借助国家对农民的限权来控制农村土地产权(吴毅、陈颀,2015),且绕开了农村社会的约束。例如,地方政府可以自主地决定土地规划的内容、土地收储范围、征地规模和补偿标准、“增减挂钩”捆绑的政策项目(如农民上楼、“地票”、异地扶贫搬迁),会出现不按土地规划的用途使用农地、突破土地收储的规

定范围征地、突破“增减挂钩”只准在县域范围内实施的要求等违规行为。这些行为不仅因多层级政府体制下的监督难而普遍存在,而且由于地方政府向社会隐瞒信息,造成农地开发范围和补偿政策处于不透明的状态(蒋省三等,2010:154;谢志岩,2015:112-117)。

其次,土地行政常常以多部门合作的方式展开,多线运作的繁复过程使人们很难洞察到土地行政的“黑箱”。在地方政府以资源打包来推动城镇化战略的惯性模式下,土地行政并非土地管理部门的专职,而是多部门协作的结果。如农业、林业、土地管理、城乡建设规划、民政、财政等部门合作完成“中心村建设”“农村人口转城镇户籍”“宅基地复耕”“土地整理”“农民上楼”“集中居住社区建设”等工作,搭建农村社区和农民身份属性变更、土地集中、“增减挂钩”置换土地指标、指标用于本地工业或异地出让等一系列运作链条,从而最大化地激发了土地资源的政策效用(曹亚鹏,2014;孙建伟,2018:119-126;周飞舟、王绍琛,2015)。当上述政策打包模式在基层社会扎根时,无论是农民还是乡镇干部都很难知晓此种复杂政策背后的运作逻辑和多重目标。例如,农民在被动员上楼时,一般不清楚该政策是为了让地方政府置换建设用地指标;又如,在政府推动土地整治项目时,也少有农民能知晓该项目可用于置换“地票”并用于城市房地产市场。如此,地方政府通过多部门运作下的复杂政策来建构对于农村社会的信息优势,从而在农民无法知悉政策“黑箱”的情况下吸纳农村土地。

最后,土地管理引入科学技术,强化了地方政府对于土地的信息控制,由此让政府在社会无从发现的情况下吸纳农村土地。斯科特(2011)指出,现代统计和地图绘制技术让国家得以实现土地“清晰化”的治理目标。就我国而言,自2000年后,随着红外卫星遥感技术、全球定位系统在城乡建设规划和土地利用规划领域的推广,各种城乡土地的建设规划边界陆续划定,国家将每一片农村土地的使用情况、空间分布以及可能的开发空间具体勾画出来,并借助制图术将土地的利用形态具象化(林坚、许超诣,2014;杜月,2017)。各类基层的土地行政工作,如征收、收储、“增减挂钩”、用途规划、土地确权、土地整治等均依托一张张清晰绵密的多维地图来完成。然而,与地方政府借用制图术所掌握的详细地籍情况相比,农村社会成员无法完整掌握所处地区土地的具体信息——农民一般仅清楚自己使用的承包地和宅基地以及少数村集体土地的相关情况。信息不对等造成农民本应享有的土地发展权常被权力“悄悄”夺去。研究表明,在村改居等涉及行政区划和大规模土地产权调整的社会工程中,地方政府将农民不知

晓的集体土地——尤其是长期荒置的建设用地转为国有土地(陈甦,2001)。总之,地方政府借制图术建构了信息优势,由此实现隐性嵌入。

### (三)隐性嵌入的政策工具:土地规划、收储及“增减挂钩”

#### 1. 土地规划

土地规划权力本质上是空间权力,分属于不同部门。发改委负责地方总体规划,国土资源管理部门负责土地利用规划,建设规划部门负责城乡建设规划。<sup>①</sup>土地规划权力是城市化的基础权力,它可决定城市扩展的具体边界、农村地区的产业布局以及不同地区的土地价值。邢佑田指出,地方政府尤为看重空间规划权力,发展出“领域化”(territoriality)策略来控制辖区土地资源(Hsing,2010)。

研究表明,基于领域化的机理,地方政府或借规划权力突破国家制度的约束,或借规划权力利用国家制度的缝隙吸纳农村土地。一方面,尽管地方政府受到国家土地用途管制以及建设用地指标和耕地保有指标的约束而不能随意开发农用地,但仍通过修改地方总体规划、城乡建设规划的方式设置各种新城区、开发区,改变土地用途制度规定的允许建设区、限制建设区、一般农田区等空间布局,由此在农村土地开发范围上突破约束,进而借助土地收储大举吸纳农村土地(程雪阳,2018)。当地方政府开发的农地数量大大突破了土地利用规划的数量时,它们借助修订土地用途总体规划的时机与上级国土部门谈判,要求后者在新修订的总体规划中承认地方政府超出指标规定的用地行为的合法性(谢志岩,2015:97)。

另一方面,地方政府利用土地管理制度的缝隙,通过规划权力将集体土地“无偿”地国有化。1998年《土地管理法》的配套政策——《土地管理法实施条例》第2条第5项规定,“农村集体经济组织成员全部转为城镇居民的,原属于其成员的土地属于全民即国家所有”。这意味着,只要农民的身份变更和农村社区的行政属性改变,地方政府就可以大规模、低成本地吸纳农村集体土地。这一规定被许多地方政府通过实施规划权力来变通利用:借助城市总体规划和建设

<sup>①</sup> 地方总体规划涉及地方发展战略,决定重点开发的区域、新城区、开发区。城乡建设规划、土地利用规划是对地方总体规划的配套和细化,前者指地方政府对城镇的功能分区和各类项目建设所进行的总体布局,后者是地方政府以区域内全部土地为对象,对土地利用、开发、整治、保护的统筹安排。从权力配置来看,地方总体规划和城乡建设规划是地方政府具有完全自主权的领域;土地利用规划则受到国土资源垂直管理模式下的“条条部门”的约束。由此,地方政府常以地方总体规划和城镇建设规划等自主实施的权力来绕开“条条”控制下的土地用途管制的约束。

规划来设置若干新城区,进而推动“撤县设区”“撤村并居”等,以此改变农民的户籍身份和集体土地所有制的属性,将需要补偿的承包地和宅基地之外的大部分农村集体土地无偿地国有化(程雪阳,2018:115-116;陈甦,2001)。此现象之所以存在,是因为城市化涉及农村社区向城镇社区的转变,其中大批已经进入城市建设规划区但还没有完成征收的农村土地(通常是集体建设用地)的归属尚不明晰——尤其农民不知晓具体的土地信息。在此种模糊制度下,地方政府常借助权力地位和信息优势,绕开征地制度的用地指标约束,实现对这部分土地的控制。<sup>①</sup>此策略比征地更具有掠夺性,它吸纳了比征地涉及的承包地和宅基地体量更大的农村集体建设用地,且几乎不需要付出成本。

值得关注的是,土地规划是一门专业性强且完全由政府主导的技术性工作,有赖于政府的土地规划部门和专业规划公司、高等院校的城市规划研究机构与专家合作完成,而作为规划对象的农村社会群体却因缺乏制度参与渠道和专业知识缺席于土地规划的制定过程。在规划实施过程中,地方政府还借助其控制的规划信息,有意隐藏其以规划权吸纳农村集体土地的事实,这些隐藏在政策“黑箱”中的行为是农民无从监督、无从发现的。由此,当许多农村地区被纳入城市版图时,大量农村土地也悄无声息地被转为城市国有土地了。

## 2. 土地储备

该制度最初是地方政府用于解决城市土地利用主体的分散化、协调成本高且国企改革遗留大部分闲置用地等问题的(王小映,2003),但在全国普及后,土地收储演变为地方政府垄断土地收益的制度。土地财政及金融化收益是此种演变的激励因素,“收购—储备—出让”等严密的操作流程、科层化运作机制及项目制设定的“成本—收益”体系是此种演变的技术支持(陈晓芳,2011;蒋省三等,2010:154-157)。土地储备的关键一环是控制农村土地。尽管按照规定,收储的土地必须是国有建设用地,但在以收益—成本核算为中心的运作模式下,储备农村土地是低成本、高收益的选择,因而灰色地带普遍存在(蒋省三等,2010:154;陈晓芳,2011)。灰色地带中的土地储备通过如下变通机制实现:以公益项目为名为工业园和房地产业储备农村土地(陈晓芳,2011);借助“包干制”下的剩余收益激励和风险下移机制来保障征地收益和风险的可控化(郭亮,2015),并发明了“预征地”“先储后征”等程序来规避上级治理(谢志岗,2015);通过成

---

<sup>①</sup> 2004年,深圳市把宝安、龙岗西区内的27万农村人口转为城市居民,并在没有征地的情况下将共计956平方公里的农村集体土地转为国有,引起巨大争议。广东省的佛山与东莞、浙江省的杭州、河南省的新乡等地都有类似的做法(程雪阳,2018;陈晓芳,2011)。



立由不同层级政府部门控制的土地开发公司来拓展土地储备的行动主体(折晓叶,2014),动员地方企业参与征地谈判、土地平整和收储来克服政府的资源不足(陆益龙、郑绍杰,2020),等等。总之,土地储备呈现出前文所说的复杂政策特征,其通过繁复的运作程序和多主体参与的运作模式来实现收储目标,且土地储备的具体范围、图示、规模、收储方式、参与群体、程序规范和政策补偿标准等信息较少向社会公开。因此,农村社会不但无法参与和监督土地储备过程,更无法洞察土地储备的“黑箱”操作。正是在上述复杂政策链条和信息屏蔽的作用机制下,地方政府不断地吸纳农村集体土地为城市开发续航。

### 3.“增减挂钩”政策及其变体

“增减挂钩”全称为“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”。按照要求,地方政府在完成耕地整理任务的前提下,可置换出相应的建设用地指标。由此“增减挂钩”被视作国家放宽土地用途管制中的建设用地指标限制而给予地方政府的激励机制(谭明智,2014)。研究表明,地方政府扩展了该制度的应用范围,建构了各种政策变体。例如,新农村建设、村庄合并、土地整治、农民上楼等涉及地权边界调整的政策,就普遍与“增减挂钩”捆绑实施。在重庆、成都等地发明的“地票”制度中,“增减挂钩”置换的建设用地指标被作为“地票”卖给企业,催生了更大的利益空间。党的十八大以来,“增减挂钩”还被应用于异地扶贫搬迁、集体经营性建设用地入市等新政的实践中,是国家反哺农村和实现农村社会收益再分配的政策工具(谭明智,2014;周飞舟、王绍琛,2015;孙建伟,2018)。

研究表明,上述扩展让“增减挂钩”成为对土地规划和土地收储的有力补充。土地规划和土地收储受制于土地利用计划中的建设用地指标(即征地规模),只能让地方政府控制区位较好的农村土地;而“增减挂钩”及其捆绑的政策工具则让地方政府突破征地模式的束缚,从而将经营土地的“触手”伸向偏远农村,由此构成地方政府控制农村土地的新机制(周飞舟、王绍琛,2015)。与传统征地模式对于政府控制土地收益的时间限制相比,新机制能够让政府在偏远农村土地价值尚未凸显时就可以更快捷、更低成本地垄断农村土地的增值收益权利。由此,尽管“增减挂钩”可以促进地方发展、增加农民的财产性收入,但学界也批评“增减挂钩”政策变相剥夺了农民的土地发展权。因为农村土地(尤其是宅基地)在被置换为耕地后,就要受到国家严格的耕地保护制度约束而不能进入市场。无论对农民个体还是村集体来说,这都是一种潜在的权利限制。此外,与政府将指标用于工商业开发或出让所获得的巨额收益相比,农民获得的补偿相差悬殊,甚至存在农民享有的土地补偿不足以购买新房、宅基地产权被侵犯的

情况(孙建伟,2018:143-144)。

需要注意的是,“增减挂钩”常常与农民上楼、土地整治、异地扶贫搬迁、“地票”制度等政策捆绑实施,相关的政策执行具有复杂而漫长的运作链条,农民与地方政府之间存在高度的信息不对称。例如,农民上楼、宅基地换房是地方政府借助“增减挂钩”政策推动的大型工程,政府的目的是获得新增建设用地指标,但农民很难知晓真实的政策信息,常常被“乡村振兴”“改善农村环境”“节约利用土地”等公益光环所遮蔽。因而,“增减挂钩”虽“不显山不露水”,却可起到“四两拨千斤”的作用——是帮助地方政府动员各类政策资源、绕开社会约束、控制农村土地兴建大型社会工程。自党的十八大召开以来,国家推出了新型城镇化建设、乡村振兴、精准扶贫等战略,地方政府则形成借助“增减挂钩”政策来控制农村土地的新趋势。例如,河南实施的“地票”制度是在省域下推动的,突破了一般的县域实施边界,中西部地区借助精准扶贫推动了用地指标的省内交易市场。这些扩展了实施边界且延续着隐性嵌入效力的“增减挂钩”政策将对城乡发展格局起到怎样的作用,值得进一步追踪。

#### (四)小结

联系城市化背景下的分税制、土地用途管制改革,上文考察了改革诱发的地方政府经营土地行为——“经营辖区经济”“土地—金融—财政”等,聚焦土地规划、土地收储、“增减挂钩”政策等土地行政领域。本研究发现,地方政府以隐性机制嵌入到地权界定和收益分配中。其中,体制的分权机制赋予地方的自主权、土地行政的多部门参与和复杂政策特征、地方政府借助科技建构的土地信息等,均使地方政府得以建构针对农村社会的信息优势和控制能力。以上发现构成了“场域分化”理论的关键,它不同于一般将地方政府的权力运作视为可视化的、社会在场的理论前提,为突破产权社会建构的传统视角,建构产权自上而下实践的整体图景提供了新方向。

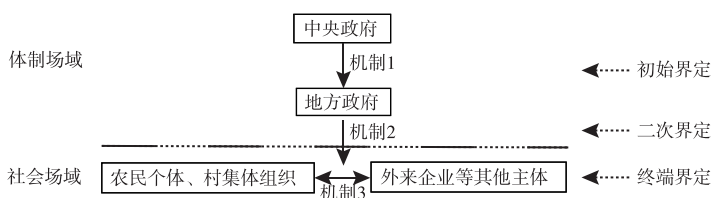
## 四、讨论和结论:产权实践“场域分化”的理论意义

“场域分化”概念强调产权实践存在两种相对分离和独立的空间,二者的制度环境和行为逻辑具有各自特性。这从前文关于社会场域和体制场域的不同实践逻辑的分析中可得到清晰呈现。但本文重点并不在于强调两大场域中的产权

实践逻辑的平等关系,而是试图说明,两大场域构成自上而下、宏观—微观相互连通的产权实践图景,二者存在相互关联且主次清晰的地位关系,体制场域中的实践机制深刻影响着社会场域中的产权实践。实现上述理论目标的关键即有关体制场域特征和地方政府隐性嵌入行为的发现。这一发现丰富了在体制运作“黑箱”中对产权的分析,弥补了以往产权社会建构视角的局限,建构了场域分化这一审视中国改革经验背景下产权如何界定问题的新视角。

首先,场域分化视角凸显出体制场域的权力实践对于产权界定的中心意义。产权界定问题虽然在社会建构视角下有了共识性的回答,即强调社会行动逻辑和乡村社会规范对于产权配置和收益分配的中心意义,但却忽视了深处于体制“黑箱”的权力运作对于产权界定的意义。本研究表明,产权界定在体制场域中完成了最为核心的权利配置工作。其中地权的初始界定由中央与地方政府完成。尽管法律并未明确定义权属问题,但在限制农民的前提下,国家实现了对于土地发展权的控制;进而中央政府通过行政分权方式,主要是分包农地开发审批权和建设用地指标分配权来决定地方政府的农地开发规模。地方政府绕开农村社会,单边完成了地权的二次界定。二次界定经由土地规划、土地收储和“增减挂钩”等隐性嵌入方式,使地方政府得以吸纳农村土地,即完成土地发展权中的自主开发权和收益分配权的界定。经过体制场域的运作后,社会场域中的产权界定完成的是土地剩余收益的分配工作,即终端界定。在这里,农民的产权实施空间并不在于产权是否清晰或者他们是否具有博弈能力,而是取决于在隐性嵌入的运作背后,地方政府还留给农民多少收益空间。即使农民的博弈获得了基层官员的让步,甚至维权获得成功,他们也仅能分享体制场域垄断后所剩余的收益,而不能影响体制控制产权界定权力的格局。实际上,体制场域中的政府垄断与社会场域中政府对农民的有限让利是并行不悖的,农民在社会场域中的博弈并不能动摇政府在体制场域中的垄断地位。

其次,场域分化视角揭示了体制场域如何影响社会场域的产权实践问题。以往研究揭示了分税制改革后地方政府“以地谋发展”的行为以及征地拆迁中地方—基层政府的与民博弈现象(周飞舟,2012),但其中呈现的“分税制改革—以地谋发展—嵌入地权”的逻辑链条仍相对简单,而且突出的是显性嵌入的机制,忽略了这并非体制场域中权力运作的常态。而场域分化的意义即揭示体制场域通过更为复杂的机制来影响基层社会的产权实践,而不仅是单一的政府谋利行为和显性嵌入的方式。第一,体制场域中的隐性嵌入机制决定了社会场域中农民实践土地发展权的无形边界。本研究指出,城市化背景下的分税制改革、



说明:机制1为以行政分权来决定地方的农地开发规模,机制2为以隐性嵌入垄断农地收益权,机制3为以社会规范机制分配剩余收益。

图1 不同场域下的产权界定逻辑

土地管理体制改革的诱发了比“以地谋发展”更为复杂的机制——地方政府借助土地规划、储备和“增减挂钩”政策发展的隐性嵌入机制,并绕开社会来控制农村土地。隐性嵌入和显性嵌入实际构成政府权力运作的中枢和末梢,是一般和特殊情况下的政府行为形态。在特殊情况下,农民在面对政府权力末梢——基层政府官员时才有博弈空间。面对地方政府在权力运作中枢——土地规划、储备和“增减挂钩”政策等领域中更为常态、隐秘的权力嵌入,农民不仅很难知晓,也难与之博弈,甚至没有讨价还价的机会。可见,真正制约农民产权实践空间的是政府常规、非强制的隐性嵌入机制,而不是学界批评的地方政府显性、强制化的嵌入机制——有时强制征迁的嵌入方式会引发社会不满和农民的集体行动,并给予他们扩展收益空间机会。第二,地方政府推动隐性嵌入的方式会影响基层社会的产权实践。例如,“增减挂钩”与农民上楼、村改居等政策的捆绑实施是地方政府实现隐性嵌入的领域。为了发挥该机制的效能,地方政府推动企业参与土地整治、流转以及村改居后的社区治理。由此,权力扶植的资本治村机制主导着农民“进城”后的集体产权的实践(焦长权、周飞舟,2016)。实际上,地方政府在隐性嵌入中使用的政策工具(作用机理不同的土地规划、收储和“增减挂钩”)、政府与农民关于信息权的博弈、政府留存农村土地的规模(涉及集体产权的体量)、政府与乡村精英、外来经营者的关系等,均会作为某种外部嵌入机制,潜在地影响着农村土地产权的实践。这种外部权力嵌入对于乡村社会产权秩序的影响虽在产权社会建构视角中有所涉及,但唯有对权力隐性嵌入的经验“黑箱”进行深入挖掘,才能完整展现其中的过程和内在机制。

最后,场域分化视角可拓展转型期农民土地产权权利议题的解释力。这一领域尚待解释的议题是:在转型期国家给农民赋权的背景下,为何农民建构土地产权的能动空间在不断拓展,却没有能解决权利不平等和城乡分化问题?此问题不能在产权社会建构视角下获得完整的答案,只有在场域分化视角下才能获

得更为深入的解释。本研究发现,在城市化背景下,农民建构产权的空间与地方政府嵌入产权的能力处于共生、分化而不对等的场域中。农民一般只能占有土地处于较低价值形态时的收益空间;地方政府拥有控制土地价值的政策工具,其实践场域恰恰是农村社会无从约束甚至难以发现的。尽管在国家赋权的环境下,农民建构土地发展权的能力仍在不断拓展,却无法与地方政府发展的隐性嵌入能力相提并论。可见,城市化中的城乡分化问题并非源自学界强调的地方政府的显性权力实践,而是源自不同产权实践场域中地方政府与农民在收益能力方面的隐性分化。<sup>①</sup>

总之,产权实践的“场域分化”概念是对由中国改革经验发展而来的产权社会学研究进行拓展的一项尝试。为了克服后者之于体制场域权力运作的分析局限,场域分化概念将产权实践视作一种自上而下的总体性体制现象,强调体制场域和社会场域对于产权的共同形塑机制,以及体制场域中的地方权力机制之于产权界定的中心意义。本研究发现,在土地管理体制改革的背景下,地方政府发展出的隐性嵌入机制,深刻影响了基层社会的产权界定。此发现将产权界定拓展到地方权力“黑箱”与基层社会生活等不同场域中的复杂运作过程之中,由此突破了产权社会建构视角——此视角将产权实践视作国家权力在社会“可见”的平台下与社会群体讨价还价的过程。不过,限于既有文献的知识基础,产权实践场域分化概念还有待发展。特别是在本文涉及的隐性嵌入议题中,土地规划、收储和“增减挂钩”政策的相关研究多属于孤立、碎片化的经验叙事,如果有更深入的案例研究,地方政府的隐性嵌入如何影响基层产权实践的问题会有更多的发现。

#### 参考文献:

- 白苏珊,2009,《乡村中国的权力与财富:制度变迁的政治经济学》,郎友兴、方小平译,杭州:浙江人民出版社。
- 曹亚鹏,2014,《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》,《社会发展研究》第2期。
- 曹正汉,2007,《土地集体所有制:均平易、济困难——一个特殊村庄案例的一般意义》,《社会学研究》第3期。

---

① 党的十八大召开后,国家推动“征地改革”“集体经营性建设用地入市”“宅基地改革”,修订了《土地管理法》,这有助于建构村集体的土地发展权和扩展农民的财产性收益。不过,新政没有改变地方政府发展的隐性嵌入机制。农民和村集体的权利仍依附于地方政府的权力实践下,农民和村集体的权利有赖于新政如何再构地方政府的利益空间。

- ,2008a,《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》,《社会学研究》第1期。
- ,2008b,《地权竞争中的法律、习俗与政治力量——珠江三角洲的三个滩涂纠纷案例研究》,张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》第六集,北京:中国财政经济出版社。
- 曹正汉、史晋川,2008,《中国民间社会的理:对地方政府的非正式约束——一个法与理冲突的案例及其一般意义》,《社会学研究》第3期。
- ,2009,《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说和案例研究》,《社会学研究》第4期。
- 陈柏峰,2012,《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》第4期。
- ,2020,《“祖业”观念与民间地权秩序的构造——基于鄂南农村调研的分析》,《社会学研究》第1期。
- 陈硕、吴毅,2014,《群体性事件的情感逻辑:以DH事件为核心案例及其延伸分析》,《社会》第1期。
- 陈甦,2001,《城市化过程中集体土地的概括国有化》,《法学研究》第3期。
- 陈晓芳,2011,《我国土地储备制度正当性考辨——以收储范围为视角》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 程雪阳,2014,《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》第5期。
- ,2018,《中国地权制度的反思与变革》,上海:上海三联书店。
- 狄金华,2019,《“权力—利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》,《社会学研究》第4期。
- 杜月,2017,《制图术:国家治理研究的一个新视角》,《社会学研究》第5期。
- 郭亮,2015,《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,《政治学研究》第1期。
- 何艳玲、程宇,2018,《“村集体属于谁”与农地产权的行政建构——基于南县的土地改革研究》,《社会发展研究》第3期。
- 蒋省三、刘守英、李青,2010,《中国土地政策改革:政策演进与地方实施》,上海:上海三联书店。
- 焦长权、周飞舟,2016,《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期。
- 李稻葵,1995,《转型经济中的模糊产权理论》,《经济研究》第4期。
- 林坚、许超诣,2014,《土地发展权、空间管制与规划协同》,《城市规划》第1期。
- 林叶,2018,《钉子和拆子:旧城征迁中的空间、家庭与社会联结》,北京大学社会学系博士学位论文。
- 刘世定,1999,《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》第4期。
- ,2006,《占有制度的三个维度及占有认定机制:以乡镇企业为例》,《中国社会学》第5卷,上海:上海人民出版社。
- 刘守英,2018,《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社。
- 陆益龙、郑绍杰,2020,《国家制度视野下地方政府开发策略选择及其动因——华北D市开发区建设的个案研究》,《江苏行政学院学报》第3期。
- 皮特、何,2008,《谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突》,林蕴然译,北京:社会科学文献出版社。
- 渠敬东,2013,《占有、经营与治理:乡镇企业的三重分析概念(上)——重返经典社会科学研究的一项尝试》,《社会》第1期。
- 申静、王汉生,2005,《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》,《社会

- 学研究》第1期。
- 斯科特, W. 理查德, 2010, 《制度与组织——思想观念与物质利益》第3版, 姚伟、王黎芳译, 北京: 中国人民大学出版社。
- 斯科特, 詹姆斯, 2011, 《国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》(修订版), 王晓毅译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 孙立平、郭于华, 2000, 《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇定购粮收购的个案研究》, 《清华社会学评论》特辑, 厦门: 鹭江出版社。
- 孙建伟, 2018, 《城乡统筹背景下宅基地置换法律问题实证研究——以上海市为例》, 北京: 知识产权出版社。
- 谭明智, 2014, 《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》第7期。
- 王小映, 2003, 《我国城镇土地收购储备的动因、问题与对策》, 《管理世界》第10期。
- 吴毅、陈硕, 2015, 《农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角》, 《社会学研究》第5期。
- 谢志岩, 2015, 《弹簧上的行政: 中国土地行政运作的制度分析》, 北京: 商务印书馆。
- 张浩, 2013, 《农民如何认识集体土地产权——华北河村征地案例研究》, 《社会学研究》第5期。
- 张静, 2003, 《土地使用规则的不确定: 一个解释框架》, 《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶, 1996, 《村庄边界的多元化——经济边界开放与社会边界封闭的冲突与共生》, 《中国社会科学》第3期。
- , 2008, 《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》, 《社会学研究》第3期。
- , 2014, 《县域政府治理模式的新变化》, 《中国社会科学》第1期。
- , 2018, 《土地产权的动态建构机制——一个“追索权”分析视角》, 《社会学研究》第3期。
- 折晓叶、陈婴婴, 2005, 《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》, 《社会学研究》第4期。
- 周飞舟, 2012, 《以利为利——财政关系与地方政府行为》, 上海: 上海三联书店。
- , 2016, 《论社会学研究的历史维度——以政府行为研究为例》, 《江海学刊》第1期。
- , 2018, 《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》, 《社会学研究》第1期。
- , 2019, 《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》, 《中国社会科学》第3期。
- 周飞舟、王绍琛, 2015, 《农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究》, 《中国社会科学》第1期。
- 周雪光, 2005, 《关系产权: 产权制度的一个社会学解释》, 《社会学研究》第2期。
- 朱晓阳, 2011, 《小村故事: 地志与家园(2003-2009)》, 北京: 北京大学出版社。
- Xu, Nannan 2019, “What Gave Rise to China’s Land Finance?” *Land Use Policy* 87.
- Hsing, You-tien 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press.

作者单位: 华中科技大学社会学院  
责任编辑: 张志敏