

从“农场”到“城市”^{*}

——国有农场变迁中的产权交易和身份配置

黄晓星 蒋 婕

提要:城镇化是土地产权和个体身份重新配置的结果。本文提出“产权体制”概念,以指在产权交易过程中形成的一种相对稳定的非正式合作关系。城镇化过程中的产权体制包括两个重要的范畴——土地产权和身份产权,二者处于动态的配置和互动状态之中,城镇化通过产权的交易和配置逐步推进。基于Z省S市国有农场G的案例,本文提出了以产权体制解释城镇化过程的路径。国家通过产权配置推动城市化和经济发展,而农场职工、村民等不同主体则希望通过资源交换和权益让渡等实现自身利益最大化。城镇化是对原有基于土地和身份产权、社会组织方式所建立的产权体制的解构和重构。国有农场变迁的不同阶段反映了土地产权权属及身份权利分配的博弈过程,也折射出“单位制”组织的改革发展历程。

关键词:国有农场 城镇化 产权交易 身份配置 产权体制

一、研究问题

城镇化是社会组织方式的变化,其核心在于人口城镇化和土地城镇化协调发展。土地作为城镇化发展的关键要素,暗含着从集体土地到国有土地的转变过程。20世纪90年代以来,房地产市场化和土地招拍挂制度进一步推动了我国城镇化发展进程和土地开发效率,形成了以土地发展为导向的城市治理结构(于洋,2019)。有关城市治理的研究主要集中于城市发展的制度安排、治理结构的组织架构和行为特征,以及城市发展联盟的形成(Wu,2003;何丹,2003;Zhang,2002)。城

* 本研究受2015年国家社会科学基金重大招标项目“我国城市社区建设的方向与重点研究:基于治理的视角”(项目号:15ZDA046)的资助。本文曾在中山大学“城市社会研究前沿论坛(2019)”上宣读,感谢与会老师的点评。感谢王宁教授在本文修改过程中提出的宝贵建议,以及王庆明、陈家建、黎相宜、管兵等诸位同仁提供的帮助。匿名评审给予了大量建设性意见,在此一并表示感谢!文责自负。

市经济学研究中有两个较为重要的理论——增长机器 (growth machine) 理论和城市体制理论 (urban regimes),^①用以分析不同的城市主体如何组成不同的增长联盟或建立非正式的合作关系,以土地的开发利用等多种方式推进城市经济发展和社会政策的实施 (Stone, 1989; Logan & Molotch, 1987)。斯通丰富了“城市体制理论”的相关研究,按照体制的目标和特征等将城市体制分为四种类型:维持型 (maintenance or caretaker regimes)、发展型 (development regimes)、中产阶级进步型 (middle-class progressive regimes)、低收入阶层机会扩展型 (low-class opportunity expansion regimes)。“体制”是一种组织形式,其中发展型体制特指政府和城市商业精英间建立的非正式合作伙伴关系,通过对土地资源的运作和开发等一系列正式或非正式的制度安排,促进经济增长 (Stone, 2008)。这一模式可用于思考推动中国城市化的方式,城市发展动力中国国家力量、市场力量、社会力量三者是何种关系,以及不同配置方式对于城市空间的构筑和治理结构变化的影响。

土地利用转型是城镇化的必然结果,这一过程中土地权属关系的变化以及不同参与者的互动关系推动着该区域社会的发展与重构。土地产权的制度安排是重新界定权属的配置过程,涉及不同主体的产权交易和利益分配。已有的社会学研究关注土地集体产权中的社会性合约建构、产权博弈中的追索权、关系产权等议题 (折晓叶, 2018; 臧得顺, 2012; 曹正汉, 2008; 周雪光, 2005; 周其仁, 2004), 不同于经济学学术传统中强调产权的“排他性”“独立性”和“边界清晰” (Hart, 1995; Coase, 1960; Demsetz, 1983)。在中国的产权实践过程中,许多方面含糊不清,留有解构和建构的空间,如改革开放初期乡镇企业“戴红帽

① 学界常把“urban regimes”翻译为“城市政体”。按照牛津英语词典的释义,“regime”可翻译为“政体”或“体制”。因此,本文将“urban regimes”翻译为“城市体制”,“development regimes”翻译为“发展型体制”。原因有三:第一,政体和体制均有组织形式的意思。政体侧重于政权的组织形式,指一个国家政府的组织结构和管理体制,政体与国体相适应;体制泛指有关组织形式的制度安排与运作体系,从政治学分类上来说,政治体制等同于政体。第二,斯通在 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* 一书中强调“regime”一词对不同的人意味着不同的事物,而他关注的是城市政府和私人利益部门间所建立的合作关系与非正式制度安排 (Stone, 2008)。第三,笔者基于斯通所提出的“发展型体制”发展出“产权体制”概念,以分析中国城镇化过程。“产权体制”是指在产权交易过程中所形成的相对稳定的非正式合作关系,包括产权范围内各主体为有效协调产权利益分配、实现自身受益最大化的一系列非正式制度安排。因此,为避免造成读者字面意义上的混淆,本文认为将“regimes”翻译为“体制”更贴合文中的叙述。

子”,珠三角农村地区产权改革中的“外嫁女争议”,浙江城市开发中出现的“以土地换社会保障”“土地换股权”等模式都是如此。一方面,这些经验事实表明,土地/社区集体产权并非基于市场或正式的合同约束达成的产权共识,而是一种社会合约性产权,常以非正式的合作方式协调、处理土地权属等复杂问题;另一方面,“土地换社保或股权”的方式是基于土地产权的资源交换和权益让渡,实则是一种身份产权的重塑(王庆明,2019),不同主体的身份在特定的关系结构中得到形塑和界定。对于许多产权交易而言,相互之间的默契、理解和社会期待是一种比法律协议、正式合同更为有效的关系建立方式。这一路径中呈现多元产权结构并存互融的特征,产权主体的互动、行动策略以及国家的强力干预建构出产权演化的多重逻辑。

以往研究大多关注城市化过程中的城中村变迁和单位制解体后的社区构建。前者是村落集体与城市的博弈与土地转型,后者基于企业契约的合同解除并在国有土地上进行物业小区兴建与社区建设,二者展现了城市化中农村与城市的两个维度。在该连续统中,国有农场处于中间位置。从土地利用的角度看,农场是农村;从身份的角度看,农场是城市或单位制社会。国有农场的变迁反映了土地利用转型,而其单位制解体的过程也反映了组织方式的变化和个体身份的重构。因此,农场变迁提供了分析中国社会转型的第三种视角。在国有农场从建立到转型的过程中,“产权模糊”在其发展初中期提供过成功的经验,农场组织和农民集体合作建场,集体土地等生产资料归入农场,农场赋予了村民单位职工的“身份”。基于土地的非正式互惠合作推动了农场以及该区域的生产发展。这一产权模糊交易的过程体现了产权主体为达到某一共同的预期和目标所结成的“联盟”。然而,随着市场经济发展和农村城镇化,国家推动产权明晰与效率优先的市场机制的建立,导致农场和农民集体合作关系被打破。农场土地产权权属发生变更,原有的产权秩序被新一轮的产权制度安排所置换,引发了土地产权的追索和利益分配的博弈;农场改制造成职工集体下岗,引发了身份产权的重新配置和社会组织方式变化,加剧了农场后期改制中出现的诸多实践难题。这给我们提出一系列值得认真思考的问题:农民集体和农场组织通过何种产权安排(土地产权和身份产权)推动农场的生产发展?农场改制中的产权交易和身份配置是如何发生的?农场改制后如何导致农民土地失权和身份失权?

以上述问题为指引,笔者在斯通所提出的“发展型体制”上加以推进,发展出“产权体制”的概念,来分析中国城镇化过程。“发展型体制”强调组织间对于土地利用的非正式合作关系和运作安排,“产权体制”则指在产权交易过程中形成的一种相对稳定的非正式合作关系,以互惠交易为核心而联系整合。农场组织的身份控制权和农民集体的土地所有权在产权交易中不断变化,而农场和农民集体在资源交换和权益让渡的基础上建立了非正式的合作关系。一个产权体制需要将产权主体和涉及产权的各个组成部分融合在一起,并建立一种类似于“联盟关系”的非正式制度安排。这一关系在确定产权安排、协调产权利益分配上具有重要作用,因此可以把产权基础上的关系、交易和实践看作完成整体目标的动力机制。笔者于2018-2019年对Z省S市国有农场G进行实地调研,访谈对象包括农场员工和下岗职工,街道政法办、综合办工作人员,社区党委书记、委员和自然村原村民,主要关注城市开发中农场土地利用转型和区域变迁。资料分析采用“情境分析法”(王宁,2007),通过了解当事人所处的具体情境来理解主体的所思所想和行动逻辑,同时联系事件发生的社会情境和时代背景,探究城镇化过程中农场变迁的土地与身份产权交易。

二、“产权体制”:产权安排与城镇化的逻辑关联

(一)文献回顾

城市体制理论产生于20世纪80年代,由费恩斯坦夫妇提出,用来分析二战后美国城市空间中的权力结构和资源博弈(Fainstein & Fainstein, 1983)。埃尔金在此基础上发展了这一分析范式,认为城市体制形成于市场力量和正式制度的动态联盟关系中(Elkin, 1985)。最后,斯通进一步完善了城市体制的演化历史分析。他通过研究亚特兰大四十多年来的城市治理与政治,解释了这一体制的稳定性和内部运作机制,将这一理论逐步完善,并成为城市政治经济学的典型理论(Stone, 1989)。不少研究者对“城市体制”的概念进行了界定,形成了一个基本共识,即城市体制是一种公私合作的制度安排,通过正式或非正式的合作联盟关系及其运作方式对城市的发展发挥持续性的支撑作用(Mossberger & Stoker, 2001)。城市的发展关键在于地方政府和谁合

作,以及如何通过合作形成相对稳定的管治结构(Stone,1989)。城市体制的性质由参与者控制的资源和互动关系所决定,而斯通所提出的“发展型体制”则通过改变土地的利用形式促进经济增长。这是一种建立在社会期待和相互理解基础上的非正式合作关系,将不同的主体身份和土地资源配置在一起,实现城市整合发展。一方面,城镇化是土地资源运作、产权变更的背景和动力;另一方面,土地利用和产权的制度安排又是推动城镇化发展的关键要素。针对产权安排与城镇化的逻辑关联,有两个脉络较为重要,其一是土地利用转型(由农业用地向城市用地转化),其二是土地产权交易过程中人的身份配置及社会组织方式的变化(从集体到个人的转变)。

中国的土地产权制度能否适应现实需要,在很大程度上影响着城镇化的发展方向和效果(熊启靖、过建春,2017)。它允许国家控制空间和人的重新划分,将土地划分为不同类型的商品:在不同市场中可交易和不可交易的,可使用和不可使用的,以及生产、建设、农业用地等不同的功能。这种划分构成了近二十年来国家征用集体土地的基础,而土地征用的过程被视为土地使用的理性化过程,即国家通过对土地进行理性规划,提升土地利用效率和经济价值(Tomba,2017)。有学者指出,近年来城镇化的加速发展恰恰发生在含糊不清的农地转让权的限制下(周其仁,2004)。这一权属关系经历了从集体产权到国有产权,从模糊到清晰的变化过程。在国家的强力干预下,产权演化为国家拥有土地的所有可能权利和分离具体权利的权能(刘守英、路乾,2017)。这意味着新一轮的产权制度安排打破了原有的土地集体产权秩序和利益分配结构。

按照法定意义,以往存在于乡村社会中的“集体产权”的界定是一种高度抽象的“集体所有权”形态。权利主体高度模糊,难以体现为村集体成员的个人所有还是集体组织的法人所有(孔祥俊,1996)。因此,从产权的社会视角出发,学者们将其理解为一种“社会契约性产权”。契约是非正式的,建立在社会期待之上,嵌于社会关系网络之中,包含观念和道德的力量,是集体成员互惠行动的产物(曹正汉,2008;申静、王汉生,2005;折晓叶、陈婴婴,2005;周雪光,2005)。基于土地产权的社会性契约背后反映的是一种集体的迷思,类似于涂尔干所提出的以集体意识为基础而发展出的社会团结与相互依赖的合作关系(涂尔干,2019/2001)。由此,城镇化过程中的产权变化成为一种摆

脱共同体的过程。农民的生存与发展不再依附于集体土地,原有村庄社区的关系状态被打破,导致了的社会联系弱化和共享的社区归属感消失,而个体也失去了一种共同的身份。

城镇化过程中的产权实践表明,社会性合约与身份关系能够在产权界定中并存互融。社会性合约的缔结可以理解为在经济原则和互惠交换基础上的产权交易与合作。它规定各主体的权利关系并协调集体产权的利益分配。交易者投入土地成本、社会期待、信任风险,关注预期收益和互惠承诺的兑现。在城镇化过程中,产权的变化包括土地权属关系的变更,也包括基于土地集体所有权向就业权、身份权和福利权转化的权益让渡。当交易者从一种关系向另一种关系转变时,他们的身份也向另一种身份转变(蒂利,2008),而身份影响资源占有和产权界定(刘世定,2003;王庆明,2019)。因此,产权交易中的个体必须享有合法性的身份来源才能主张权利和分配利益,而交易过程中产权所有者的合法性身份也在不断转换。产权交易是在相互依赖与合作基础上的产物,是当事人之间配置资源、改变权利的互动过程。通过比较交易成本与利益分配的差异,双方以非正式的互惠方式协调资源的配置比例,包括对预期的收入和资源占有及使用情况等权利关系进行认定。这一过程可能存在信息不对称的情况,会导致权利和义务不对等,引起交易过程中的讨价还价、身份权利的不对等配置以及事后追索(张静,2005;折晓叶,2018)。

从城市体制理论和城市化过程中的产权实践可以洞悉城市发展的资源配置和身份转换过程。中国土地产权的制度安排不仅是对土地空间的划分,而且嵌入特定的身份关系结构中。个体身份附着于人与土地、人与组织的关系之上,而这种身份关系被城镇化过程中的土地产权变迁和社会组织方式变化所形塑。土地集体产权作为一种“社会性合约”维系着集体的生存发展,而“集体化”的组织形态又成为一种关系机制。产权的社会建构逻辑指出“产权是一种社会性合约”,在市场合约不完备但制度环境稳定的情况下,可将其看作特定行动关系协调的产物,反映的是一种社会和谐秩序。但是,城镇化过程中产权的交易和再配置打破了原有的合约关系和产权秩序。从国家的角度看,这是一种明晰和厘清产权的运作策略,而从农民集体的角度看,这是一种可“讨价还价”的交易。日益复杂的地权结构使产权主体间的权利关系变得日益明确起来。产权的多元性和流动性日益消解了社会合约性产

权背后的集体预设。当依靠行政力量改制或者推动城镇化时,集体土地转变为国有土地。这意味着一种新的产权秩序和基于个人的组织方式正在形成。这一过程涉及土地产权交易和个体身份的重新配置。土地产权和身份产权都发生了变化,并从不同维度呈现城镇化发展的特点。这回应了城市体制理论的基本关切,即以何种方式推动城市的发展。

(二)分析范畴与理论推进

城镇化过程暗含着从集体土地到国有土地的产权交易过程,以及附着于土地关系上的身份变迁和社会组织方式(从集体到个人)的转变。本文以城市开发中国有农场土地利用转型和体制变迁的案例为基础,分析农场区域内城镇化过程中的产权制度安排和组织方式变迁如何影响该区域发展。中国的新型城镇化过程是资本、土地、劳动力等要素自由流动和重新配置的结果,而城乡土地资源是影响城镇化发展的关键力量(涂圣伟,2017)。一般意义上,产权的制度安排与城镇化的关系可以从两条解释路径进行分析,即土地产权的交易和身份产权的配置。首先,从土地集体产权转变为国有产权是土地征收、产权变更的过程,而且包括以共享土地关系所达成的合约性产权秩序的破裂。这种社会性合约建立在共同的社会期待之上,其背后所蕴含的“集体”(包含集体土地、集体意识、集体生活状态)的组织形式也在产权交易中得到消解。因此,土地产权的变化折射出土地城镇化的过程以及农村/城中村社区向城市社区的转变。其次,集体成员的个体性身份在产权交易的关系结构中也发生了变化。在农村,只要个体仍属于村庄集体成员,其产权关系和权利就不会被改变。但在城镇化过程中,土地集体产权的边界被打破,集体形式也随之改变。个体从传统的共同体中脱离出来,成为各种风险、权利、责任的最基本的承载者(王小章、冯婷,2014)。长期以来,学界对于产权研究中土地产权和身份产权的理解颇多,但仍然存在一个问题,即产权制度安排中土地和身份产权的运作与变化如何助推城镇化发展。基于此,本文将“发展型体制”这一概念加以延伸,提出“产权体制”概念,试图在此基础上进一步厘清产权安排与城镇化发展的逻辑关联。

“产权体制”是指产权范围内各主体为有效协调产权利益分配、实现自身受益最大化的一系列非正式制度安排,隐含着土地产权和身份产权的交易与配置,其特征主要表现为基于产权的制度安排、资源权利

的配置和互动关系。一方是形式上的产权主体,掌握产权的所有权利,但并不能最大限度发挥产权的生产价值,对于产权的利用极其有限。另一方是拥有象征性资源和权力的组织。双方以产权让渡和权益交换的非正式合作方式来挖掘产权的最大化价值,实现产权再分配,在二者利益的共同作用下,形成新的产权秩序和安排。“产权体制”并不能解决一切产权问题。产权的交融隐含着模糊性,相互间的合作与稳定关系是为了适应其所处的环境。“产权体制”的形成有两个条件:一是产权资源(实现产权交易和资源交换的前提条件);二是合作(需要促进充分的合作与协调使不同主体达成共同的社会期待和承诺),而合作的基础是互相依靠,以共同增强产权价值。合作的形式有多种,可能会产生“搭便车”等问题,但在某些条件下合作行为也伴随着工具理性和情感因素。因此,通过互惠交易方式而形成的关系才能持续稳定。

伴随土地和身份产权的变更、组织方式的变化,城镇化过程中原有的产权制度安排被打破。本文特别关注农场与农民集体的合作关系,在资源交换和共同生产的情形下产权如何分配,以及如何建立新的产权安排推动农场发展。产权形式中从集体产权变为国有产权,社会组织方式由集体变为个人,从不同属性的搭配中(见表1)可以看到不同社会事实中产权状态和组织方式的差异。这些差异代表着转型变革中的不同路径和发展逻辑。从农村/城中村社区向单位制社区发展,其最大变化在于产权形式的转变,而向街居制社区发展,发生的变化则不仅在于产权形式的变更,而且包括原有的集体产权背后预设的“共同体”形态的消解。同理,企业或组织的产权发展逻辑也是如此。从农村到城市的城镇化过程包含产权形式和社会组织方式的变化,而集体与国家的产权交易过程又涉及土地权属变更、产权利益分配结构的变化,以及个体身份的重新配置。不同的产权形式反映的是产权与环境的关系。

表1 本文分析范畴

		产权形式	
		集体产权	国有产权
社会组织方式	集体/单位	农村/城中村社区	单位制社区/企业
	个人	乡镇企业	街居制社区

G 农场

注:“乡镇企业”特指中国经济改革开放初期的乡镇企业,其组织产权属于村集体所有,但在实际运行过程中却为几个人/家庭所支配。具体案例阐述可见相关文献(周其仁,2002;折晓叶、陈婴婴,2005;周雪光,2005)。

这一关系结构的转变一方面带来了产权权属和秩序的变化,另一方面也引发了身份权利和组织方式的变化。因此,从土地产权和人的组织方式这两个维度的变化可以折射出城镇化发展的特征。

从以上讨论不难看出,中国的产权实践与安排是推动城镇化发展的重要力量。西方产权经济学的基本命题认为“产权清晰是效率的前提”,强调产权形态是组织独立性的反映。产权转移对资源配置的影响是附着在物品之上的权利转移,而这一过程是清晰的,不因交易关系和当事人的身份而改变。因此,西方的城市发展并不依靠这样一种基于产权互融合作的非正式制度安排来助推。但在中国城镇化中,产权形态往往是多元混合的,而产权关系变更的过程伴随着产权的融合与模糊交易。因此,基于土地和身份产权的交易配置会以非正式方式或正式的制度安排形成一种合作秩序,可以较好地处理和解决产权合作、利益分配等问题,从而推动城镇化的发展。这一过程的难题是产权交易主体的信息不对称以及产权被反复界定,不仅受到效率原则、交易成本等影响,而且受到制度环境、社会关系、政治和文化观念等社会性因素的影响。既有研究对于土地产权的分析大多关注土地产权的社会性合约。在城镇化和市场经济发展过程中,国家推动产权明晰与效率优先的市场机制,随着制度环境的变化和产权的交易,原有社会性合约的作用十分有限。本文在此基础上进一步指出,虽然产权变更使其背后的“集体”预设和“共同体”的组织形式消解,但这一过程中也可以同时存在一种基于土地和身份产权交易的关系,既作为产权利益分配的新秩序,也是社会层面的能动与反应。“产权体制”既是正式的制度安排,也可以是非正式的合作关系。这一产权的交易配置和合作关系的形成将有力地助推城镇化的发展。在这种情况下,产权变迁中土地资源运作方式和社会组织方式的变迁对城镇化发展的影响成为一个有待继续深入探究的问题,既是对社会学经验研究基本问题的回应,也是对城市研究的丰富。

三、案例简介

城市开发中国有农场的变迁既体现了土地利用转型,也呈现出基于土地产权变迁与农场改制而引发的身份转换和组织方式转变。本文

以 G 农场^①为案例,诠释国有农场在不同年代的发展过程。20 世纪 50 年代,为响应国家建设的需要,Z 省下放一千多名省属干部在 S 市组建 G 农场。为获得发展的生产要素,G 农场与当地农业合作社签订“临时性的契约合同”^②合作建场。双方达成共识,通过重新划分财产权利关系使土地从农民集体所有转变为农场统一管理,按照生产所需进行分配。农民集体加入农场后,可享受农场提供的就业、医疗、教育等生活保障服务。随着农场的扩展,该地域内的社会构成日渐复杂和多元,侨民、外迁户、知青等不同身份群体在不同阶段的加入给农场造成了极大的财政负担和管理压力。加之市场经济竞争激烈,G 农场在经济效益上面临持续亏损。20 世纪 90 年代,国家实行政企分离,建立现代企业制度,运用“切割策略”将农场原先承担的社会管理职能转嫁给市场和社会。农场实行改制,大量职工以买断工龄等形式陆续下岗,农场不再承担其就业、教育、医疗等社会保障。农场建立之初签订的合约内容对于产权权属的主体、合作关系的时效以及对未来风险的评估都未作明确规定,原属于二者共同享有的土地产权关系不得不重新进行权属划分和利益分配。农场改制前后村民身份属性、土地状况也发生了变化。

农场建制和发展时期所确立的土地产权关系是基于认知和社会期待达成的,非常模糊,缺乏法律依据。随着市场经济的发展,国家推动产权明晰与效率优先的市场机制,农场发生转型与改制,土地关系和组织方式也发生变迁。一方面,城市化中的土地利用转型打破了原有的产权安排,农场和农民集体原先依靠共享土地产权而达成的合作在土地产权国有化过程中被打破,土地产权秩序和利益分配格局的变化引发产权博弈和治理冲突;另一方面,土地利用转型不可避免地涉及区域内人口身份属性的变迁以及社会组织方式的转变,农场改制中“办社

① 文中提及的地名和人名均为化名。

② 由于该契约内容历时久远,作者未能在调查和农场档案资料中找到原件,但从村民代表 MRX 的信访申诉原件以及政府两份保密性调查文件中可了解到当时合约的具体内容,原文如下:

甲方:六条农村

乙方:原国营农场(现今的 G 集团公司)

协议内容:甲方为国营农场提供土地和生产资料,耕牛、农具、种子、公益金、公积金。乙方保障甲方全体村民劳动、就业、读书、幼儿免托、公费医疗、生养死葬。协议签订后农民继续以农为主,按劳取酬,在本村设大队,下设生产队。

会”职能的剥离使原农场职工失去单位/集体庇护,原先在农场组织边界内建构的“单位共同体”,伴随农场解体而出现消解与分化。国家通过土地产权和身份产权的配置推动城镇化发展,村民则希望基于两种产权的交易实现自身利益最大化。城镇化之前约定俗成的产权制度安排被打破,单位/集体的庇护屏障失去效力,从而引发区域治理的冲突。以下结合图1所展示的G农场发展脉络,从土地产权的模糊交易和组织方式变迁中的身份配置两个方面进一步剖析。

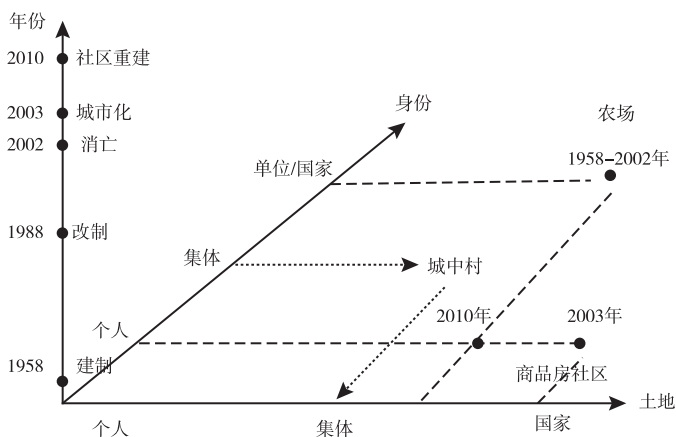


图1 G农场发展脉络

四、农场转型及土地产权关系变化

(一)混合的土地产权:农场建制与发展时期(1958—1987年)的土地产权形态

1958年,为促进中国大陆及境外地区的商业贸易往来,农垦厅的工作人员通过前期调研与选点考察,于S市区域内的农村所辖地建立省属国营农场——G农场。由于农场的发展需要大量土地、劳动力及生产资料,G农场与周边地区的7个自然村建立合作关系,通过资源交换和权益让渡等非正式方式共同发展农场。当时,7个自然村已发展为高级农业合作社,土地等主要生产资料已转为合作社集体所有。在缔结合约的过程中,社员集体答应带着土地、牲畜、农具等生产资料加

入农场。农场承诺保障全体合作社社员的生活所需,提供工资福利、幼儿免托、公费医疗、生养死葬,并保证后代年满18周岁时为其安排工作。^①该合约标志着土地集体产权的让渡、社员身份转换为具有“农业户口”的农场职工。农民集体投入了土地和人力,基于互惠的承诺以及社会期待,以土地等生产资料和农场进行交易。“土地权”向“就业权”“集体福利享有权”“身份权”转换,实现就业、福利、保障、发展等集体性目标。然而,双方并未明确界定土地产权的具体归属以及该合约效力的时效。双方所达成的模糊交易,造成了集体、国有等土地产权混合的形态,意味着所有者的控制权缺乏保证,为后续农场改制所引发的产权纷争及区域治理冲突埋下了导火索。二者在长期的互动过程中自发地建构了行为规则,并形成稳定的行为模式(曹正汉,2008)。而在其他一般的农村地区或早已通过土地改革法预留备用土地发展的农场,^②其土地权属中的所有权、使用权均得到明确界定和区分。

经济学产权理论认为经济发展的前提条件是建立产权明确的经济组织,重点是明确所有者以及谁能够享有和支配产权(季稻葵,1995)。但是在中国经济转型和发展的过程中,由于市场不完善,产权的边界时常处于模糊的状态,有的甚至可以在私底下协议转让权属关系。根据科斯定理,产权利益主体会通过协商产生一种制度安排,从而让双方的利益得到保证(Coase,1960)。农场在建立之初,土地产权是模糊的,但这一产权形式并不影响其经济效益,反而满足了农场发展所需的土地、劳动力等生产资料的需求,并推动了产业发展。在具体的产权安排上,农场享有对集体土地的使用权、控制权,农场可根据生产所需划定给集体进行农业生产。集体对土地享有实际的占有权,土地掌握在农民集体手中。一旦关系破裂,相关主体必定在产权所属的问题上产生争斗以及对利益分配的讨价还价。这种制度安排反映出市场的不完善以及对产权的保护不力,但又是转型时期的合理选择。

① 资料来源于Z省S市G街道办事处关于“国营农场”的档案资料,包括一份调研报告和一份工作方案,均详细记录了农场和当地社员合并组建时的协定和发展历程。笔者通过档案资料记载和访谈资料,以及当地原村民信访诉求书对于该契约的描述尝试还原当时双方签订合同关系的情境。

② 1950年的《土地改革法》第十五条规定:“分配土地时,县以上人民政府得根据当地土地情况,酌量划出一部分土地收归国有,作为一县或数县范围内的农事试验场或国营示范农场之用。此项土地,在未举办农场以前,可租给农民耕种。”

(二) 体制变革与土地产权国有化: 农场改制(1988-2002年)与农场消亡

1988年,Z省将全省23个华侨农场下放给所在地(市/县)管理,成立华侨经济管理区,并将农场发展纳入地方经济和社会发展规划中。农场出于行政管理需要被下放给S市农业局管理。1993年S市华侨畜牧场内部加挂“街道办事处”的牌子,实行一套人马、两块牌子的管理模式。“政企合一”的模式进一步加大了农场的经济负担,农场每年需划拨3500万-4000万元办公经费给街道办事处。农场因承担大量社会公共管理职能,出现经费紧张、管理体制不顺等不利局面。20世纪80-90年代,随着全国农场亏损日益严重,农垦系统开始对农场“办社会”体制改革进行探索。1999年,G农场出现严重的经济困难。市政府决定在农场实行政企分设,挂牌成立街道党工委、办事处。农场不再承担街道办事处的管理职责,无需再提供经费。

2002年,农场经济依然入不敷出,无力承担种种公共管理职能。市政府为进一步理顺该地区的管理体制,推动农场摆脱“办社会”职能,更名为“G集团有限公司”。改制后,大量原农场职工逐步被推向社会,以内退、买断工龄、分流、整体改制等形式脱离集团。农民集体下岗,失去了原有单位的庇护和保障,其家庭后代无法再享受年满18周岁为其安排工作的待遇,社员的土地交予农场统一管理后也不再退还。这一过程并未与农场内全体职工协商,而是采用了政府和农场管理层“一刀切”的方式。中国多数农村地区所经历的变迁往往是在国家行政性力量主导下的变迁(科斯等,1994)。同样的,在国营农场与农民集体建立的产权交易中,国家的力量遵循“强力”原则,农民集体处于交易中的被动地位。农场与农民集体的合作以双方对非正式原则达成的合作共识为依据,难以得到法律上的印证和支持,因而缺乏稳定的基础,留有在强力干预下解构和建构的空间。

城市化的发展对土地产权确权工作的要求愈加明晰。S市政府对该区域做出土地收归国有的决定,^①计划将其发展为农场集体用地或城市建设用地,土地所有权归属国家所有,土地使用权相继收归国有。政府试图理清农场和农民集体共享的土地的权属关系,但由于农场组建前的集体、国有等土地产权混合,再加上长达几十年的模糊交易,缺

^① 《关于进一步理顺G地区管理体制的通知》(S府[2002]95号)。

乏统一、清晰的法律界定,权属主体间的关系变得更加多元、复杂。多方利益群体对土地产权权属并未形成统一的认知。土地使用规则具有不确定性和多样性,且缺乏包含统一原则和合法性声张的法律依据,使得多种规则并存,并分别具有各自的象征合法性(张静,2003)。

从1958至2002年,原村民和国营农场按照协议共同发展。农场土地没有确权,我们农民从来没办理征地协议,没有任何补偿和文件证明农民土地被征为国有。我们强烈要求返还入场时的全部土地和资产,共享利益分成。(村民W-MRX181217)^①

新中国成立初的土改,这些地就归我们农民集体。1958年,几个村各自把一部分地贡献出来,组建农场。农场改制,不经村民同意,擅自把畜牧场的土地划归国有,也没有对村民给予其他补偿或返还,引起我们强烈不满。(村民C-MDC181217)

在这场产权纠纷中,政府和农场管理方认为按照以下两个文件^②可确定国家享有土地所有权。然而,农村集体在后续的博弈过程中寻求了法律援助和相关团队支持,提出质疑,认为依据以下资料^③和1952年的土地房产证可证实土地所有权属于集体所有。双方就土地权属问题展开激烈博弈,行动者试图通过一系列行为策略再次界定土地产权,达成新的共识。产权的社会建构逻辑和产权安排的实施认可受到多重

① 引文代码根据引文性质、来源、获得时间进行编码。引文性质包括访谈内容(C)和文献(W)两类,MRX是被访者的化名,181217指资料获得时间为2018年12月17日。资料来源于村民上访代表MRX的信访材料申诉书原件。

② 《国家土地管理局关于印发〈确定土地所有权和使用权的若干规定〉的通知》第十四条规定:“因国家建设征用土地,农民集体建制被撤销或其人口全部转为非农业人口,其未经征用的土地,归国家所有。继续使用原有土地的原农民集体及其成员享有国有土地使用权。”另外,按照2001年《Z省人民政府办公厅转发省侨办省国土资源厅省农垦总局〈关于国有农场土地确权与登记发证工作意见〉的通知》中,第一条第六项规定:“国有农场与周边农民集体、其他单位现使用的土地有争议,无法查证土地权属来源归属或不能依法证明争议的土地属于集体所有,且又协商不成的,争议土地按规定属于国家所有,使用权可根据实际使用状况确定”。

③ 《国务院办公厅转发国土资源部、农业部〈关于依法保护国有农场土地合法权益意见〉的通知》第一条第一项规定:“1962年实行劳动、土地、耕畜、农具‘四固定’时将国有农场规划设计范围内的土地固定给农民集体所有且该农民集体使用至今的,应当确认该农民集体的土地所有权”。

因素的制约。早期,在中国市场经济发展不完善和产权保护不得力的情况下,为应对特定发展环境,组织通过产权的妥协、分享或出让等策略,建构出一个相对模糊的产权状态(Nee,1992)。正是因为产权的模糊状态给不同产权主体留存建构和解构的空间,当事人才开始依据不同时期的土地使用规则进行产权利益博弈,针对法定或约定拥有但没有被执行的权利进行追索,前者的索取、后者的让渡,以及多个主体间的多边关系界定引发了产权的事后变动和动态建构(折晓叶,2018)。中国产权制度变革和产权运作实践是一个模糊不清与反复界定的过程,在产权改制过程中因权属不清、利益分化等因素产生了大量的社会矛盾。模糊产权的清晰化路径和界定受到多重逻辑影响,既有国家政策、法律法规等正式制度性因素制约,又受到社会成员或组织的自我期待和行事习惯等非制度性因素影响(王庆明,2019)。

(三)分化治理与产权博弈:农场城市化(2003年以来)及土地管理纷争

2003年,该区域成立了高新技术园区,为发展高新技术产业,征收了约5.8平方公里的农场土地,其中一个自然村的土地几乎全部被征收(宅基地除外),土地使用权收归为国有。参照征收标准,若该土地所有权属为国有,收归国有土地使用权,则只需对青苗和地上附着物给予补偿。由于补偿费用较低,引起村民较大不满,其积愤情绪为后续矛盾爆发埋下危机。2004年,S市为加快推进城市化进程建设,选取了两个区进行试点,实行农村全面城市化,将该区内的所有土地全部征收为国有,发展城市建设用地,同时将该区农村户籍人口全部转为居民户口。对于两个试点区的土地征收管理补偿,市政府印发了《关于S市两区城市化土地管理补偿办法的通知》,^①包含丰厚的土地补偿收益。城市化过程中土地征收的分类治理和不同的补偿标准,再加上不少下岗后的原村民工作无着落、生活居住条件困难,与周边地区人们的生活水平差距进一步拉大,引发了原村民心理的极度不平衡。

^① 该管理办法第六条规定:“补偿费用包括土地补偿费、青苗补偿费和地上附着物补偿费”。第十四条规定:“继受单位和个人非农建设用地按下列标准予以确定:(一)工商用地,按100平方米/人计算;(二)居住用地,按100平方米/户计算,建筑面积不超过480平方米”。

城市化征地,其他农村可以享受工商用地和非农指标,但我们只有每亩3000元的青苗补偿。怎么也要把这个土地怎么算给讲清楚,该分给我们的要分。我们失去了发展的根源,这不公平!所以才闹呀。(村民C-HJH190703)

从2002年农场改制到后来的城市化收地过程中,原农民集体进行了长达十年的上诉和抗争之路。由于收地后部分土地闲置,无人看管,暂未有项目进驻,部分原村民私自占有土地使用。他们一面通过群体聚众闹事的方法阻碍项目进场,一面搭建临时建筑物,将其对外分租。最终,政府部门依靠强制性执法行动才清拆了违法违规建筑,既耗费了大量的行政资源,又加剧了社会矛盾。土地权属问题一直是村集体和政府间争议的焦点问题,多方按照不同时期的法律政策作为支撑其各自立场的论据。原先各方基于对某种原则的共识而形成的权利分配格局在城市化过程中随产权变化而发生了变化。国家试图利用其资本的强制性力量,遵循产权界定的“强力原则”来重新规范地权的实践逻辑,引导其朝积极的方向发展(臧得顺,2012)。

五、身份配置及社会组织方式转变

(一) 身份转换及单位共同体的构建:农场建制初期的社会整合

1958年,合作社按照自然村属性整村划入农场,社员身份转变为拥有“农业户口”的农场职工。随着农场的发展,产业体系日益完善,急需外来劳动力,因而引入了大量外迁户。外迁户可发展为农场正式职工,和社员享受同等待遇,部分成为临时工或散户。同时,农场的干部队伍也发生了变化,原省属单位下放的干部陆续恢复原先职位。农场通过接收安置城市知青补充新的血液。农场内部职工的工资待遇主要依据入职年限和岗位级别评定。农场正式职工中,一般女工每月有18元、男工每月有20元的基础工资,并享受农场的医疗教育服务。^①

其他很多地方都羡慕我们,虽然我们是农民,但和城市职工一

^① 这部分经验材料根据农场原职工的访谈(C-LHB190703)整理而成。

样,有铁饭碗。农场级别很高,属于省属直辖。地位高,这种优越性自然而然就出来了。(村民 C-HJH190703)

1979年,对越自卫反击战爆发,22.4万名华侨同胞分批次回国,由国家将他们分别安置在全国各地43个国营农场中,^①其中4300多名越南归侨被安置于G农场。同年,农场更名为“Z省华侨畜牧场”。为妥善安置越南归侨,农场通过扩大就业岗位、压缩生产成本、降低职工福利待遇等一系列措施,实现该区域的社会稳定和解决员工的基本生计问题。这些政策性和社会性的“非营业支出”占用了大量资源,使农场承担着较大的经济压力和社会治安压力。

我们当时回国是分配到这里的(农场),政府按人均6平方米左右分配砖瓦平房,男的要是没有60(岁),女的没有50(岁),就安排在农场工作,每个月的基础工资加上专项补贴,记得有29元。(侨民 C-ZZX190703)

随着农场扩张及职员增多,加入农场后的原村民、侨民、外迁户等成为农场生产发展的主力军,身份发生巨大变化。原村民依托“土地权”的让渡获得农场提供的组织庇护,包括了医疗、教育、就业等方面全方位一体化保障。归侨侨眷虽有特殊的身份属性,但也逐渐适应并融入了当地生活,享受相应的福利待遇及侨惠政策,与农场其他职工组建了生产队,开启稳定生活。外迁户作为临时性补充人员,享受的福利待遇和社会保障与原村民、侨民等相比较差。部分在农场有长期且稳定工作的外迁户可发展为农场正式职员并落户,另外部分流动型外迁户则因工作周期短、流动性高,得到的社会保障较弱。三类人群作为省属国营农场的职工,不仅经济地位得到提高,而且也享受一定的政治地位,极大地提升了生活幸福感和满意度。从空间视角看,生产生活的高度合一使单位空间承载着较强的邻里关系与传统社区的功能。同时,农场的“办社会”职能解决了不同群体间关系涣散的问题,形成了以农场为载体的新的“集体认同”。农场是一个生产性组织,又是社会成员的生活空间,从整体上支配着人们的经济、生活领域,扮演着全能角色,

^① 这部分经验材料根据归侨的回忆记录整理而成。

承担着资源分配、社会整合、社会控制等多重功能,维系着共同体的整合。在全方位的单位庇护下,成员衍生出强烈的组织认同和身份优越感,塑造出“共同体”关系(田毅鹏、吕方,2014)。

(二)单位共同体的消解与去集体化:农场转型时期的利益分化

20世纪90年代,国家为推进城市建设,加强土地管理,对户籍迁移制度进行了相应的改革,推行“农转非”举措。1995年,农场将11399名农场农民转为“居民户口”。^①对于此次户口性质变迁,农民集体、外迁户等并非完全知悉。户口性质转变标志着人口城市化的发展,但转变为城市户口后,人与集体土地的关系也发生了相应变化,为城市化收地风波埋下伏笔。政府认为,根据1999年施行的《土地管理法》第二条第五项规定:“农村集体经济组织全部成员转为城市居民的,原属于其成员集体所有的土地属于全民所有即国家所有”。而原村民集体则认为该做法有失公平,户口性质转变是在当事者不知情的情况下发生的,且户口变迁过程未获得任何补偿。因此,这一事件中不同群体对于土地级差收益的分配以及产权秩序的变更产生了不同的认知逻辑与建构路径,激化了社区冲突,造成了一定的治理压力。

当时听说要换户口本,户口本拿出来换成蓝色,也没有说农业户口变成了居民户口,我们就这样稀里糊涂换了户口本,把户口性质也变了。(村民C-ZXY190704)

在该事件中,不同利益群体出现了分歧和摩擦。部分村民代表对政府这一决议深感不服,认为这片土地由祖辈打拼而得,虽加入农场,暂由农场进行集中管理和分配,但当农场不再承担村民的社会保障时,应退还其土地。另外一部分村民代表(原属于农场管理干部队伍)则支持政府决议,认为该土地从加入农场就属于农场全民所有。虽农场与村民解除合作关系,但村民仍享有高额退休金,因此,他们认为土地应属于国家所有。而侨民和外迁户则认为,全体员工共同为农场发展努力,对于土地利益分配,应当全员共享。不同的主体从各自利益和角

^① 资料来源于《解决G农场职工土地诉求工作方案》和《关于S市G华侨畜牧场“农转非”计划的答复》(S计人口[1995]33号)。

度出发建构自我对产权的认知,土地使用规则因人、情境、行动者的力量而异,认知分化引发了权属利益间的博弈。

土地从祖祖辈辈开始就一直在(我们)手里,我们都还有产权证,下岗了又没有畜牧场的保障,按道理土地应该退回来。(原农场挤奶员 C-LJ190117)

其实这里的地在开始办农场的时候就归农场了,集体下岗每个人都有补偿(买断工龄),现在也有退休工资可以养活(自己)。(牛场副场长 C-HD190703)

这里建场之后,要是没有我们加入,根本不可能发展这么好,虽然没有(土地)产权,但是这里的地归农场以后,这么多年付出了心血汗水,也应该有畜牧场补偿。(外迁户 C-LHB190703)

2002年,农场生产效益低下,无法继续维持全体职工的生活保障和公共管理所需。为理顺该地区的管理体制,市政府将农场改制为企业,农场不再承担社会管理职能,同时精简裁员,大量农场原职工被迫下岗,解除与农场的劳动关系。2005年,该地区实行大范围的城市化收地。农场区域内14.3平方公里的土地使用权陆续被收归国有。至此,该地区的原村民彻底失去了世代代赖以生存和维持生计的土地。

在农场建制和发展时期,基于单位的封闭性和“办社会”职能,农场建立了相对公平的分配原则和福利制度。与侨民、外迁户相比,原村民的最大特点在于拥有“土地产权”;而侨民与其他两类职工相比,最大的特点在于其归侨身份,享有特殊的政策优待,如子女高考加分等。不同群体间并未出现根本性差异,呈现一种典型的“蜂窝状”结构。农场的转型意味着单位共同体的消解,原来在单位组织庇护下形成的集体感情的强度不断降低,组织凝聚力和认同不断减弱,单位最初所拥有的控制和决定权也逐渐消失。由于利益主体日趋多元化,不同利益群体间或群体内部开始产生边界和利益分化,并从这种边界中萌发出“我们”与“他们”的概念和意识(孙立平,2008)。原村民凭借“土地产权”权属主体的身份进行博弈,侨民和外迁户则认为作为农场发展的“中坚力量”,应共享产权利益分配。农场变迁涉及两个相关过程,一

一个是基于土地和组织体制的变革,这既是一套社会生活规则的改变,也是不同主体间所达成的合作关系的破裂;另一个是不同群体的身份配置以及社会构成力量的变化,这种变化对社会组织形式产生重要影响,意味着以抽象整体利益为主的农场组织转变为以具象个人利益为导向的个体化发展。

(三)建构的“集体”与个人的结合体:区域变迁后的社区重建

2010年,原村民集结百人越级到S市委市政府群访,并发生围堵市委大门等过激行为,扰乱正常社会秩序,产生恶劣影响。为解决原农场职工的土地诉求问题,市政府采取“尊重历史、面对现实、创新思维”的原则,尊重农民集体当时支持国营农场建设所做的贡献,故不将国有农场的土地简单等同于国有土地,但又不能完全照搬该市其他区农村城市化的补偿政策,按照“搁置争议、统筹兼顾、轻重缓急、一视同仁”的解决策略,推动问题的解决,从而实现可持续发展。同年,市政府四届一五八次常务会议审议通过了该区管委会《关于审定〈解决原G农场职工土地诉求问题工作方案〉的请示》,同意返还18亿元资金和54万平方米的发展用地。按照市政府指示,退还的土地和资金必须以社区成立的股份有限公司作为载体承接,不能直接分配给个人。原村民、归侨、外迁户等可根据户口条件(于2003年10月29日之前落户于该地)入股社区股份公司,社区股份公司以分红的形式向每位股东发放生活补助费和津贴。集体土地的返还与社区集体经济的发展,为居民的参与提供了组织平台(社区股份公司),也建立起了相应的行为规则。社区成员成为社区股东,通过直接选举成立社区股东理事会,并依照自治、自助、互助的原则满足多方群体的利益需求,形成社区自我整合的机制。这有利于构建新型社区生活共同体,提升社区的聚合性、融合性、包容性(李增元,2009)。

农场的“去社会化”以及城市化过程中的“去集体化”,使该区域的社会总体结构逐渐由“单位共同体”向“利益结合体”转化。农场改制后,社区取代农场成为社会管理和社会生活的基本单元,长期以来由农场/集体所承载的意识形态因素和政治要素重要性减退,个体间的横向联系明显减弱。市政府为安抚民情,返还了部分集体土地和发展资金。集体土地被重新赋权,在土地产权关系上建构出了新的集体意涵,使得共同体在消解过程中仍然有整合的基本载体。土地作为实体性表征弥

合了个体与集体之间的关系,并以共享土地权益强化共同意识。将发展资金通过社区股份公司返还给个体,也将社区成员重新吸纳进社区内部,而个人通过各项活动、股份分红直接与社区发生联系,产生了对社区的归属和认同。这些都有利于建立社区的组织体系和规制系统,形成新的社会联结和社区的组力、协力,实现社会空间的重组和再造(田毅鹏、吕方,2014)。

六、结论与讨论

以上案例反映了我国城镇化的一个中间类型,即处于“半农半城”的国有农场城镇化的过程。该类型彰显了产权实践如何推动区域发展,即国家通过不同的产权安排推动城镇化发展,农场组织和农民集体也是构建“产权体制”的主体之一。城镇化过程中的产权体制包含两个重要的属性:土地产权和身份产权,包括土地利用转型过程中的产权交易和社会组织方式转变过程中的身份配置。城镇化过程暗含着以集体土地到国有土地的转变,而社会组织方式则从单位/集体转变为个人。本文引入“产权体制”的分析视角,试图厘清通过产权置换与交易实现城市发展的过程,同时指出关系产权、社会性合约等背后的集体组织形式。城镇化是对原来基于土地和身份产权、社会组织方式所建立的“产权体制”关系的建构与解构。国有农场变迁的三个阶段代表了土地产权属性及身份权利分配的博弈过程,也折射出“单位制”组织的改革发展历程。

首先,从第一条主线上看,土地产权转变的过程是在产权清晰化路径中不同产权主体的博弈,是实现产权现代化的过程。土地の利用转型包括土地利用形态的长期性和趋势性变化,而这一过程又受到政策制度等因素的强力约束。中国的土地制度(土地用途管制制度、土地产权保护制度、土地征收征用制度等)直接影响土地利用转型(龙花楼,2015)。为提高土地经济和社会效益,国家在特定的环境下运用法律和行政手段调整土地关系。因此,土地利用转型往往随着区域经济和社会发展阶段的变化而变化(王万茂,2003)。这涉及三种类型的变化:第一种是农村(包括城中村等)集体土地的变迁。农村集体在一定的关系空间中通过对土地的垄断及排他性建立非正式合约,用来规范、

约束组织内部成员的行为和利益分配。政府主导的城镇化过程中,土地产权的变化改变了原有的产权规则,形成了新的产权秩序。第二种是混合产权的农场土地变迁,即本文的关注类型。在城市化的连续统中,国有农场处于农村和城市两极的中间位置。农场组建初期,为建立长期稳定的关系,农场与周边组织发展合作,追求非正式混合化的策略,实现了集体、国有等土地产权的混合。双方通过在产权上以某种形式的妥协、分享或出让等策略,建构了一个相对有利的发展环境。这种“模糊交易”使得产权的归属表现出极大的弹性,给产权实践逻辑留有较大的建构空间。正如本文案例所展现的,在利益主体的博弈间出现了对土地产权的反复界定,从集体、国家再到返还部分土地给集体,产权关系随着所属主体的变更发生变化。第三种是基于城市国有土地的利用转型,如大型国有企业破产或转型之后对原有土地的利用转型。这在土地产权的转变上相对清晰,也并非本文的分析对象,此处不作赘述。

其次,与第一条主线交织在一起的是个人身份配置及社会组织方式的转变。社会学经典理论认为城镇化是从共同体到社会(结合体)的转变,但这种转变在中国更为复杂。与上述三种类型相对应的是三种转变过程。第一,在农地城镇化过程中,产权过程是产权摆脱氏族、宗族、家庭、村社等的控制而逐渐变得清晰、独立的过程,也是国家或者国家型政体与产权主体的博弈过程(邓大才,2018)。社区土地集体产权的边界被打破,导致该区域人口丧失了共同的身份和集体的利益。第二,本文分析的G农场经历了从20世纪50年代创办到2000年代政企分离、建制撤销的过程。从“农场”到“城市”,既反映了土地的利用转型,农民集体的身份转换,也反映了社会组织方式的变迁。在市场经济发展过程中,国家推动产权明晰和效率优先,社会组织结构和个体身份权利相应发生变革。即使在本案例中,集体土地的返还也并没有重新构建出一个生活共同体,而是一种个人利益的结合体。土地已不受集体成员的控制,而是国家赋予集体的一种象征意义和权属关系。第三,单位的解体意味着“单位人”身份的消失。在新的社会历史条件下,社会组织方式的转变不仅是简单的组织体制转换,而且是一个复杂的整体结构转型,伴随着企业产权制度的变革以及住房、医疗、人事、就业制度等方面的改革(田毅鹏、胡水,2015)。这三种类型的转变都意味着传统的集体/组织边界被打破,内边界被强化,外边界被弱化。由

于分化现象明显,成员对集体/组织的依附性大大减弱。依附在土地关系上而形成的共同体在城镇化过程中分崩离析,逐步转向个体化社会。

从案例中可见,城市开发中国有农场的土地利用转型和组织体制变迁折射出中国社会在不同年代的发展。20世纪50年代,村集体拿出土地加入农场,以换取单位的保障。20世纪90年代至21世纪头十年,农场的解体意味着这种非正式合作关系的破裂,同时导致土地失权和身份失权。该案例呈现了“产权体制”的建立、交换与破坏,其中产权交易和身份配置的过程呈现出中国城镇化的特有景象。城镇化过程中土地的利用转型试图消除该区域城乡二元结构的差别。围绕土地利用转型过程中人的身份变迁及社会组织方式的变化,是进一步推动人口城镇化和土地城镇化协调发展的重要路径。长期的二元土地制度下,城乡间的土地配置只能通过征收或征用的方式。城市化过程中政府的行政干预,加之土地制度的缺陷造成对产权保护很有限,可能导致农民土地产权权益受到侵犯。明确的产权主体、清晰的产权界定,以及产权的对等和权能的完善是提高土地资源合理配置的有效方式(曲福田、田光明,2011)。我国在特定历史条件下形成了城乡二元结构,而这一结构也经历了不断的调整。在G农场的案例中,通过抗争后的土地返还在某种意义上是向新的城乡二元结构“倒退”,表明城乡二元结构的影响依然存在。农场改制前后,各种制度和政策因素造成农场原村民、侨民、外迁户与城市居民在经济条件和社会生活保障等方面具有明显差距。通过对农场城镇化过程的演变分析,在这种社会结构发生总体变迁过程中,我们能看到特定环境背景下产权实践安排对城镇化发展的影响,理解不同时期的产权界定规则和利益关系,进一步洞察区域转型及城市化进程中的社会结构和运行机制,并对区域治理提供有益补充。

参考文献:

- 曹正汉,2008,《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。
- 邓大才,2018,《通向权利的阶梯:产权过程与国家治理——中西方比较视角下的中国经验》,《中国社会科学》第4期。
- 蒂利,查尔斯,2008,《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海:上海人民出版社。
- 何丹,2003,《城市政体模型及其对中国城市发展研究的启示》,《城市规划》第11期。
- 季稻葵,1995,《转型经济中的模糊产权理论》,《经济研究》第4期。

- 科斯, 罗纳德·H.、阿曼·A·阿尔钦、道德拉斯·C·诺斯, 1994, 《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》, 刘守英、胡庄君、陈剑波、邱继成译, 上海: 上海人民出版社。
- 孔祥俊, 1996, 《中国集体企业制度创新》, 北京: 中国方正出版社。
- 李增元, 2009, 《农村社区建设: 治理转型与共同体构建》, 《东南学术》第 3 期。
- 刘世定, 2003, 《占有、认知与人际关系》, 北京: 华夏出版社。
- 刘守英、路乾, 2017, 《产权安排与保护: 现代秩序的基础》, 《学术月刊》第 5 期。
- 龙花楼, 2015, 《论土地利用转型与土地资源管理》, 《地理研究》第 9 期。
- 曲福田、田光明, 2011, 《城乡统筹与农村集体土地产权制度改革》, 《管理世界》第 6 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。
- 孙立平, 2008, 《利益关系形成与社会结构变迁》, 《社会》第 3 期。
- 田毅鹏、胡水, 2015, 《单位共同体变迁与基层社会治理体系的重建》, 《社会建设》第 2 期。
- 田毅鹏、吕方, 2014, 《“单位共同体”的变迁与城市社区重建》, 北京: 中央编译出版社。
- 涂尔干, 埃米尔, 2019/2001, 《社会分工论》, 渠敬东译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 涂圣伟, 2017, 《新型城镇化建设背景下我国农村产权制度改革研究》, 《经济纵横》第 7 期。
- 王宁, 2007, 《消费制度、劳动激励与合法性资源——围绕城镇职工消费生活与劳动动机的制度安排及转型逻辑》, 《社会学研究》第 3 期。
- 王庆明, 2019, 《身份产权——厂办集体企业产权变革过程的一种解释》, 《社会学研究》第 5 期。
- 王万茂, 2003, 《土地资源管理学》, 北京: 高等教育出版社。
- 王小章、冯婷, 2014, 《集体主义时代和个体化时代的集体行动》, 《山东社会科学》第 5 期。
- 文军, 2012, 《个体化社会的来临与包容性社会政策的建构》, 《社会科学》第 1 期。
- 熊启靖、过建春, 2017, 《新型城镇化背景下的土地产权制度改革》, 《农村经济》第 6 期。
- 于洋, 2019, 《西方城市政体理论的源起、挑战及其演变》, 《中国人民大学学报》第 6 期。
- 臧得顺, 2012, 《臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建》, 《社会学研究》第 1 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。
- , 2005, 《二元整合秩序: 一个财产纠纷案的分析》, 《社会学研究》第 3 期。
- 折晓叶, 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。
- 周其仁, 2002, 《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》, 北京: 社会科学文献出版社。
- , 2004, 《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》, 《经济学(季刊)》第 4 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。
- Coase, Ronald H. 1960, “The Problem of Social Cost.” *Journal of Law and Economics* 3.
- Demsetz, Harold 1983, “The Structure of Ownership and the Theory of the Firm.” *Journal of Law & Economics* 2.

- Elkin, Stephen L. 1985, "Twentieth Century Urban Regimes." *Journal of Urban Affairs* 2.
- Fainstein, N. & S. Fainstein 1983, "Regime Strategies, Communal Resistance, and Economic Forces." In S. Fainstein, N. Fainstein, R. Hill, D. Judd & M. Smith (eds.), *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*. New York: Longman.
- Hart, Oliver 1995, *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Logan, J. R. & H. L. Molotch 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Mossberger, Karen & Gerry Stoker 2001, "The Evolution of Urban Regime Theory." *Urban Affairs Review* 6.
- Nee, Victor 1992, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly* 1.
- Stone, C. 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- 2008, "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs* 1.
- Tomba, Luigi 2017, "Finding China's Urban: Bargained Land Conversions, Local Assemblages, and Fragmented Urbanization." In Vivienne Shue & Patricia Thornton (eds.), *To Govern China: Evolving Practices of Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, Fulong 2003, "The (Post-) Socialist Entrepreneurial City as a State Project: Shanghai's Reglobalisation in Question." *Urban Study* 40.
- Zhang, Tingwei 2002, "Urban Development and a Socialist Pro-Growth Coalition in Shanghai." *Urban Affairs Review* 4.

作者单位:中山大学社会学与人类学学院、
中山大学城市社会研究中心(黄晓星)
中山大学社会学与人类学学院(蒋 婕)
责任编辑:梅 笑