

WEN ZHOU XUE SHU WEN KU

温州学术文库

地权增值分配的社会机制

——官镇征地研究

朱静辉 著

DIQUAN

ZENGZHI

FENPEI

DE

SHEHUI

JIZHI



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

朱静辉 著

WEN ZHOU XUE SHU WEN KU

温 州 学 术 文 库

地权增值分配的社会机制

——官镇征地研究

DIQUAN

ZENGZHI

FENPEI

DE

SHEHUI

JIZHI



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

地权增值分配的社会机制:官镇征地研究/朱静辉著. —厦门:厦门大学出版社, 2016.7

(温州学术文库)

ISBN 978-7-5615-6108-9

I. ①地… II. ①朱… III. ①土地征用-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 136582 号

出版人 蒋东明
责任编辑 潘 瑛 江珏琦
装帧设计 李嘉彬
责任印制 吴晓平

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181253(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmupress@126.com
印 刷 厦门集大印刷厂

开本 720mm×1000mm 1/16
印张 15.5
插页 2
字数 280 千字
版次 2016 年 7 月第 1 版
印次 2016 年 7 月第 1 次印刷
定价 58.00 元



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

2015年度《温州学术文库》编辑指导委员会

顾 问：胡剑谨 郑朝阳

主 任：邱小侠

副主任：卢 达 宋文艳 张 京

委 员：（以姓氏笔画排序）

王尚银 朱静辉 祝万平 蒯正明 黄希丹

主 编：卢 达

副主编：宋文艳



总 序

对一座城市而言,经济决定地位,文化决定品味。读懂温州,既要从经济入手,也要从文化着眼。温州文化是温州人生命秉赋和生存耐性的核心体现,是温州发展进步的动力源泉。

温州文化源远流长、底蕴深厚。从先民拓荒到当代温州人创新创业,富有创造力的文化基因在这方热土上生生不息、代代相传,在不同的历史阶段迸发出了令人惊叹的智慧和力量。特别是历史上几度人口迁徙,中原文化、重商文化、海洋文化、山地文化在这个相对特殊的地理空间中交汇融合,形成了温州文化的区域特色;南宋叶适的永嘉学派、明初刘基的经世致用思想、晚晴孙诒让的治学兴业理念等一脉相承,孕育了温州文化的价值内核;改革开放以来,温州人在发展市场经济的大潮中,敢为人先、百折不挠,务实创业、开拓创新,铸就了可贵的温州人精神,升华了温州文化的时代特征。温州文化的发展脉络,是认识温州过去、把握温州现在、开辟温州未来的大逻辑。

当今时代,人类文明已从农耕文明、工业文明向信息文明迈进,文化所依赖的经济社会基础发生了根本性的变化。当这种基础发生深刻变化的时候,文化建设就必须与时俱进。老祖宗创造了代表他们那个时代的优秀文化,我们有责任加以挖掘研究、保护传承和发扬光大;然而,我们也是子孙后代的祖宗,我们也必须创造出作用



于时代、作用于这个地方、作用于经济社会发展,并传之于子孙后代的优秀文化。所以,新时期我们要进一步增强文化自信和文化自觉,切实以扬弃的方法、开放的态度、联系的观点发展温州文化,把优秀传统文化与现代先进文化结合起来,把凸显地方特色与借鉴吸取一切优秀文明成果结合起来,立足于精神文化、制度文化与器物文化的协调发展,独具匠心、精益求精,以文载道、以文化人,努力让温州城市折射出鲜明的文化品格,焕发出迷人的文化魅力,彰显出强大的文化软实力。

“温州文化丛书”和“温州学术文库”的编撰和出版,凝结着温州社会科学界专家学者的智慧和心血。这是研究温州传统文化和当代文化的重要成果,必将有助于人们更好地了解温州、研究温州、宣传温州,从而促进温州知名度和美誉度的不断提升。

中共温州市委书记 徐立毅

2016年4月7日



自 序

身处剧烈变迁的转型时代,每一个学者都无法回避对这个时代的认知与话语输出。中国土地制度安排的特殊性,即农村土地集体所有与城市土地国有的二元制度安排,就是一个激烈争论的学术话语“场域”。赞赏者称之为中国经济社会稳定发展的基石,而不同意者则视其为国家侵害农民权益的滥觞。二元土地制度的安排在“征地”上形成了特殊的悖论,中国的法律学者与经济学者紧紧围绕着“何谓公益征地”与“建设用地必须使用国有土地”中的内在逻辑困境对征地制度进行了批判。

从理论上讲,对征地的研究需要打破学科化和单向度的认知结构,亟须构建一个以征地问题为导向的总体性研究。随着中国城镇化速度的加快,征地拆迁将会是一个不断往纵深方向发展的进程,越来越多的农民遭遇征地拆迁事件。在现代网络信息技术的大背景下,中国地方政府的征地行为一旦形成冲突事件,就会因在网络上传播而广为人知,从而引发公共舆论性事件。征地拆迁冲突事件数量的增多和暴力冲突的加剧,使诸多研究者进入这一场域,对征地事件进行了多学科、多方位的解读。征地是围绕着地方政府对农民集体所有土地进行强制性征收这一进程而展开的,包含了土地制度、地方政府发展理念、法律制度、农民土地惯习等多维度的学科研究视域。学科化的认知体系给我们提供了不同视角的事实认知,但同时也造成了征地问题研究的割裂化和碎片化。无论是对征地法律制度、地方发展体制的研究,还是对农民征地信访的研究,其关注的角度虽然有助于我们对某一视角认识的深化,但对问题的片面化强调,也造成了认识的误区。事实上,征地的研究亟须建立一个“总体事实”。

从现实层面上讲,我们不能回避近几年来征地问题的尖锐性。地处沿海



地区的农村征地频繁,而笔者所调研的地区也正经历着城镇化的浪潮。从农民到失地农民,“失地”两个字蕴含着巨大的变革意义。失去土地之后的农民依靠什么生活?他们的生活会发生怎么样的改变?他们能顺利成为市民吗?他们在征地中又有着什么样的社会心理?他们为什么会反对政府征地……所有的问题并不是提升到理论程度就可以回答的。由于失去土地而发生的村庄结构性分裂、社会心态变化、日常行为的变动,促使笔者去反思征地中的一些社会行为。对被征地地区的农民行为进行研究应该充分考虑复杂性,农民的反应逻辑既存在着区域差异性的因素,又有着时间阶段性的因素,同时也有农民分化的影响。对农民的研究还要具有历史的眼光,农民在不同阶段会表现出不同的行为。

在理论层面与现实层面,对征地制度与征地事件冲突的研究还在不断深入。但是,任何事件,一旦被置于一定的历史情境中,我们总会看到一些被研究者所忽视的方面。目前,国家与政府层面的征地逻辑以及研究农民失地之后的生存保障方面的研究已经很多了,但对征地之前的村庄性质与村民生存变动的探讨却很少。笔者正是从一个地方社会的非农化的历史进程中,考察地方社会农民的就业、收入结构的变化,并且从中得出的一个结论:农民对土地的社会心理状态已经为失去土地做好了铺垫,但是农民生活逻辑的变化、征地补偿标准的变化、征地补偿的分配等已经在失地农民的心中发酵。正如石子入水会激起水花,那是水的性质决定的;如果石子投入的是深山绝谷,就只能是悄无声息。因此,对征地冲突的研究免不了要了解村庄性质以及之前农民的社会心理和社会行为。

由制度考察行为,征地制度绕不开农村的土地制度安排。农村土地属于集体所有制制度,因此在国家与农民之间又形成了必不可少的第三方——村社集体产权代理人。由此在国家与农户的二元框架之中就衍生出“国家—社区—农户”的三维框架。土地的集体所有蕴含着土地制度的两面性:一方面,它为国家作为最终土地所有者以行政权力入侵提供了可能性;另一方面,它也为村庄农户的集体维权提供了足够的合法性声称。于是在改革初期所创造的“有意的制度模糊”,在土地征收过程中却引发了诸多的矛盾纠纷。集体土地制度的两面性更进一步地会在土地集体代言人中引申出三重逻辑,即作为村庄土地的“掌勺者”,既可以是国家的代理人,也可以是村庄的当家人,还可以是赢利型经纪人。于是,围绕着这样复杂的逻辑,村庄内部因为土地征收,既可以一致对外与政府谈判,又可以在村庄内部分化成支持村庄领导人的一派和反对村庄领导人的一派;村庄领袖既可以与政府合作胁迫村民答应征地,也



可以动员村民对抗政府反对征地；而作为村民抗争土地征收的逻辑，就有可能面临着双重风险，其既有村干部的不配合和分化瓦解，又有政府的强势阻力与压制。

由于农村土地制度的集体所有，因此在国家农民之间的框架中，根据现实逻辑就重新演绎出“国家—村社”“村社—村民”“国家—农民”的三维框架。笔者通过对征地的三维框架分析，提出土地征收的国家补偿逻辑与市场逻辑中存在着一个社会机制的补偿逻辑。在与征地之后的农民、村社、国家甚至企业的互动中，村社村民与集体千方百计地通过各种方式与政府和用地企业讨价还价，不断从政府与用地企业中获得额外收益；而村民利用个人的人格和弱者的武器，集体利用自己集体产权所有身份，还有些村民组织起来，试图进入政治制度化的渠道争取利益，这些行动就构成了村民为获得土地增值收益分配的积极、正向的社会机制，这些都有助于平衡法律补偿之下的利益失衡。然而社会补偿机制因为无规则、无制度条例，往往因为村民与村社之间的分歧而走向反向吞噬的社会补偿机制，即以赢利型的村干部、混混与权势者为首的利益共同体侵蚀着集体享有的权益，且这些群体也通过一些社会行动获得原本村社集体应该享受的增值收益，从而形成小部分人分享的反向社会机制。

以土地为中心的增值收益分配不均加剧了原本非农化之间的阶层分化，而村庄结构也因为贫富分化趋向两极，由此也导致了人们对土地投机的热衷，有关宅基地和房屋的纠纷也开始日益增多。在此过程之中，地方村级组织的治理其实已经处于一种失序状态，无论是对于村庄内部的强人还是一般的村民，更不要说混混，村级组织都无法对他们形成有效的约束；而在征地中形成的基层利益共同体联盟则在不断地侵蚀着集体土地上的财产。村民对于村级组织的不买账和对基层合法性认同度的下降，使得赢利型经纪人主导下的征地社区正处于一种内卷化结构之中。

本书重点关注的是村社与村民之间的互动，偏重于土地增值利益链条的下游，对政府内部层级组织结构与内部不同层级的行动逻辑缺乏一定层次的深入理解，因此，详于下略于上的色彩较为明显，这也是笔者下一阶段研究的方向，即剖析政府征地行为逻辑。研究地方政府在征地中的组织结构与行动逻辑，无疑需要对地方治理体制和科层结构进行进一步的调研和深入研究。

理解征地冲突不仅要看到宏观制度结构中存在的问题，也要看到地方性社会中的内部治理问题，正是在地方性社会中，我们也看到农民行为逻辑的变



化——生存与谋利、分化与合作、妥协与抗争等各种形式的社会行动在失地农民群体中呈现。本书也正是在这一意义上对征地冲突的复杂逻辑进行描述,所呈现的材料或许存在选择性、地域性的问题,但是,作为转型社会中特殊时期的一段经验,较为清晰地为读者呈现了一个转型地方社会中的征地冲突,为这个转型社会添加了一点历史材料,或许正是本书的意义所在。

笔者

2016年1月



摘要

本书以地方政府与村社在征地行动中的互动为线索,以征地进程中所形成各方利益群体如何获取土地增值收益为中心,研究土地增值分配的社会机制生成机理。

政府征收农村土地按照原用途的补偿逻辑并不能获得农民的认同,城郊农村土地因城市规划、土地开发、公共基础设施建设,事实上已经形成较高的市场隐性价值。对于同一块土地,因为用途转变所产生的增值逻辑,农民虽然并不理解,但他们通过隐性的土地市场知道土地很值钱,于是土地征收的补偿价格与隐性市场价格之间的利益落差增强了被征地农民的剥夺感。农民被排斥在土地非农用途增值收益之外,刺激了他们利用各种方式和手段获取土地增值收益的社会行为,因此在政府行政补偿与隐性市场价值的落差中就构成了土地增值收益分配的社会机制。一方面是失地农民、村社集体千方百计地通过各种方式与政府、用地企业讨价还价,不断从政府与用地企业中获得额外收益——村民利用个人的人格、弱者的武器,集体则利用自己集体产权所有者身份,有些村民则组织起来试图进入政治制度化的渠道争取利益,这些行动就构成了村民为获得土地增值收益分配所采取的积极、正向的社会机制,其有助于平衡法律补偿之下的利益失衡;但是,另一方面,在土地增值收益分配的社会行动中也形成了一套灰色机制,即以赢利型的村干部、混混与权势者为首的利益共同体侵蚀集体所享有的权益,这些群体也通过一些社会行动获得原本应该村社集体享受的增值收益,形成小部分人分享的反向社会机制。

国家与市场之外的社会双重性导致了双向增值分配的社会机制,两种社会机制在征地的场域中不同程度地存在。然而,从目前的趋势来看,征地社区灰色机制的成长有了越来越大的空间,而且构成灰色机制的主体往往是掌握



着公权力组织的谋利型代理人,或者好勇斗狠的混混、帮派分子等灰色群体。

土地增值中的双向社会机制也是我们理解征地冲突的一个视角,正因为其互为正反,相互缠绕和纠葛,才引起了村庄内部复杂政治生态的演绎。政府与民争利确实是征地纠纷值得关注的方面,但是更多的征地冲突、上访与诉讼其实都来自乡村社会内部的治理结构失衡,即由于征地所形成的地方政府、村干部与混混势力利益共同体造成的村落内部其他社会精英利益的受损和大多数民众的愤慨,尤其是村庄内部治理结构导致的村干部和混混的利益侵占迫使村民不断向上级政府寻求正义的扶持。政府因为策略性的考虑,往往会忽视村民的积极要求,最终结果就是焦点外移,矛盾从原来的村内引向村外,遂引发村民与政府的显性对抗,在政府与村民征地冲突的表象背后是村庄内部利益分配不均的冲突。村庄内部地权增值分配的不均加剧了村庄内部的结构分化,如干群关系疏离、群体利益对抗严重,由此也导致了村庄权威失落和内生治理不足,需要引入国家法律与制度建构社区的治理能力。

基于分配中双向社会机制与征地社区治理结构的特殊呈现,本书认为,在征地过程之中应有效回应地权增值收益分配的正向社会机制,压制反向的社会机制,允许失地农民表达他们的利益,建立制度化的利益表达渠道,同时,政府在征地程序、补偿和实施过程之中要与村社、村民进行平等协商,允许村民组织起来表达他们的利益。具体来说,首先,不应该回避或者忽视失地农民的利益要求,抑制村民的利益表达,甚至以扶持灰色机制来掣肘正向力量的发展;其次,尽快结束征地社区过渡性、混乱型的治理形态,征地的过程中同时完成村社治理结构转型,重建一个相对透明、公正的治理结构,同时政府在分配过程之中应该建立适当的分配监督机制,以改善治理来促进分配,以此达到失地农民对土地增值分配公正、公平的要求。

关键词:土地增值;分配;社会机制;结构分化;治理



目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究背景	4
1.2.1 中国现代化的战略	4
1.2.2 以集体化解决农业的汲取	5
1.2.3 土地征收制度演变	7
1.2.4 以土地为中心的现代化	11
1.3 研究综述	12
1.3.1 征地冲突原因之探讨:征地制度、产权与体制	12
1.3.2 国家与市场:两种分配路径	20
1.3.3 本书的研究路径:土地增值分配的社会路径	23
1.3.4 征地纠纷机制的村庄视角	27
1.4 研究方法与田野调查	30
1.4.1 发现问题与研究进入	30
1.4.2 社区与集市综合的研究方法	33
1.4.3 局内人的书写	37
1.5 核心概念和章节安排	38
1.5.1 地权增值及其分配	38
1.5.2 征地制度	39
1.5.3 分配的社会机制	39
1.5.4 治理	40



第2章 转型社会中乡村社会经济结构变迁	43
2.1 地域背景	44
2.1.1 官镇概况	44
2.1.2 官镇五村行政沿革	45
2.2 后总体性社会下的非农化	47
2.2.1 农村市场的开放:再分配到市场经济	47
2.2.2 个体本位的市场对接	49
2.2.3 非农化:历史与延续	51
2.2.4 改革开放后梯度非农化:从小手工业者到工厂工人	56
2.3 土地制度变革	63
2.3.1 土改前后土地制度	63
2.3.2 合作化以来的土地制度	66
2.3.3 土地观念	71
第3章 征地的逻辑:地方政府的实践与社区互动	74
3.1 地方政府厂商主义下的土地经营	76
3.1.1 央—地政策偏好冲突下的征地制度	76
3.1.2 发展主义与以地生财	79
3.1.3 征地的实践运作	82
3.1.4 土地储备:从存量土地到增量土地经营策略	86
3.2 村庄遭遇征地	88
3.2.1 从迎合走向抵触	88
3.2.2 集体土地制度下的产权缺陷	95
3.3 土地征收补偿的分配	100
3.3.1 国家与村社之间的分配互动	100
3.3.2 村社内部的利益分配博弈	101
第4章 地权增值分配的正向社会机制	109
4.1 双重社会,双向机制	111
4.2 个人利益获取的社会机制	114
4.2.1 种苗、种房逻辑的产生	114
4.2.2 小产权房与房租租金的最大值追求	118
4.2.3 个人与村集体之间的分配博弈	120



4.3 集体利益表达的社会机制	121
4.3.1 征收补偿安置留地安排与留地上的利益博弈	122
4.3.2 集体与用地单位的讨价还价	125
4.3.3 集体土地上的非农建设	127
4.4 集体维权的政治诉求:公民社会的萌芽	129
4.4.1 选举权利的伸张	130
4.4.2 制度化政治参与的悬置	134
第5章 地权增值分配的反向社会机制	138
5.1 征地赢利型空间的形成	139
5.2 混混回流与反向社会机制的生成逻辑	143
5.2.1 外向型的混混	144
5.2.2 土地资本化与混混的回流	147
5.2.3 灰色、反向机制的利益攫取	149
5.3 “势场”与混混的再生产	154
5.3.1 “势场”需求机制的构建	155
5.3.2 混混的关系网络与再生产	157
5.4 征地冲突的村内之源	159
第6章 嵌入乡村社会结构中的征地冲突	162
6.1 从集体抗争到派性动员的征地冲突	164
6.1.1 维护集体权益的抗争:从动员到消解	164
6.1.2 抗争的异化:集体抗争下的派性斗争	169
6.1.3 派性动员下的集体抗争	171
6.2 “出口气”到“告到底”	175
6.2.1 从出口气到下不了台	175
6.2.2 上访的村庄结构	178
6.2.3 不达目的誓不罢休:告到底	179
6.3 底层压制下的抗争与诉讼	180
6.4 个人政治与征地冲突	183
第7章 结构分化与治理失序	187
7.1 土地增值分配与村庄结构分化	188
7.1.1 职业分化与兼业分化	188



7.1.2 土地资本化所带来的阶层分化	193
7.2 征地基层利益共同体的生成	203
7.2.1 压力型体制下的街道办事处	203
7.2.2 土地资本化治理中的利益网络运作	207
7.2.3 精英一体化	210
7.3 治理失序与治理合法性的流失	212
7.3.1 村级组织治理能力的丧失	212
7.3.2 基层政权的合法性流失	215
第8章 结语	217
参考文献	220
附录:官镇五村大事记(2000—2010)	228
后 记	230



第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

土地征收、房屋拆迁带来的纠纷和冲突是当前中国社会的主要矛盾之一，且这一现象自 2000 年之后正不断被相关研究和新闻媒体所证实。中国社会科学院农村发展研究所做的一项调查表明，农村土地纠纷已取代税费争议成为目前农民维权抗争活动的焦点，而土地纠纷成为影响农村社会稳定和发展首要问题的直接原因就在于近 20 年来国家快速城市化所征用的大量土地。^①随着中国工业化、城镇化的快速推进，因土地征收、房屋拆迁所导致的冲突频频引起人们的关注，2010 年有关征地引发群体性事件据我所知就有多起：江苏邳州征地命案事件、四川峨眉山征地自焚事件、广西苍梧征地纠纷发生警民冲突事件、云南昭阳征地施工引发冲突事件。最近，笔者所调研的区域又传出 16 户村民因为征地侵犯他们土地权益而相约自杀的事情，征地拆迁一时间站在了风口浪尖之上。据估计，2009 年中国共发生群体性事件 9.8 万起，在一次有关土地制度改革的讨论上，有与会的学者认为这 9.8 万起群体性事件大多

① 于建嵘，土地问题已经成为农民维权抗争的焦点——关于当前农村社会形势的一项专题调研[J]，调研世界，2005(3)。