

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFADAXUE
GONGGONGGUANLIWENKU

中国快速城市化进程中 社会冲突发生机理研究 ——基于政治经济学视角

李云新 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFADEXUE
GONGGONGGUANLIWENKU

中国快速城市化进程中 社会冲突发生机理研究 ——基于政治经济学视角

李云新 著

图书在版编目(CIP)数据

中国快速城市化进程中社会冲突发生机理研究:基于政治经济学视角/李云新著.

武汉:湖北人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-216-08424-6

I. 中… II. 李… III. 城市化—社会问题—研究—中国 IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 256302 号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:余兆伟

封面设计:董

责任校对:范承勇

责任印制:铁

法律顾问:王在刚



出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:170 千字

版次:2014 年 12 月第 1 版

书号:ISBN 978-7-216-08424-6

地址:武汉市雄楚大道 268 号

邮编:430070

印张:6.875

插页:3

印次:2014 年 12 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

摘要

在中国城市化快速推进过程中,资源要素在城乡间大规模集聚流动,城乡利益网络关联区域深度扩展,社会摩擦和利益冲突呈现显性化趋势,存在着社会冲突加剧的巨大风险。本研究对于社会冲突成因的分析试图采用制度分析的交易解释,认为社会冲突的本质是社会互动的结果而不是系统或者个体的特性,从个体或团体之间的分配地位和谈判轨迹来解释社会冲突。

新古典主义理论关于渐进、和谐的城市化发展过程的描述仅是一种理想状态,城市化与社会冲突如影随形。城市化不仅产生了显著的经济、社会绩效,而且同时鼓励了不同社会利益群体争相参与到城市化进程中来。在很大程度上,城市化是一个利益再分配的过程。城市化进程中由利益分配引发的社会冲突本质上是一个政治经济学的概念,其发生、扩散、消解与政治、制度、市场等因素息息相关,应该被定位在政治与经济的关系、政府与社会的互动这样一个连接界面上。

地方政府主导的城市化大跃进以及由此造成的城乡断裂与发展结构失衡是社会冲突频发的外部环境。快速城市化进程中的社会冲突主要表现为资源征用冲突、经济机会与利益获取冲突、外部性转嫁冲突、内部性转嫁冲突等诸多类型。社会冲突发生频率高、强度高、烈度大,呈现出边界敏感性、社会敏感性、相互关联性与高度扩散性等特征。

制度规则的模糊化为政府和强势集团对城市化利益进行策略性分

配提供了行为空间,成为城市化利益分配冲突发生的制度根源。在城市化进程中,作为主导力量的地方政府具有强烈地追求应获利机会进行城市化运动的动机,成为积极谋取城市化净收益的“第一行动集团”。由于委托代理机制的失灵,中央政府对城市化发展的目标定位、利益诉求都会落空。在信息高度不对称的情况下,地方政府、资本投资者等利益主体有着采取策略性行为的动机和能力。由于它们在城市化运动中存在着狭隘的共容利益,因此,它们更容易在城市化推进过程中形成非正式的利益联盟,来谋取城市化收益而转嫁成本。

制度规则的模糊化使得其未能及时有效调整以及反映新的资源价值和经济机会,才导致为了争夺资源价值和经济机会而发生的社会冲突,而地方政府的介入及其凭借强制力对资源价值和经济机会进行的策略性分配使得这一过程变得更加复杂与剧烈。通过利用制度规则模糊性提供的机会,关键行为者为获得城市化利益而展开争夺,他们围绕城市化利益分配存在着根本性的利益冲突。地方政府和强势利益团体,在短期利益的驱动下,日益严重地侵犯农民等弱势群体的权利边界,利益攫取和成本转嫁越来越厉害。在城市化的利益分割严重不对等和公共权利非均等覆盖的情况下,弱势群体也并不意味着忍气吞声,运用“弱者的武器”进行抗争成为他们的理性选择。

社会冲突的有效治理需要清除与更新其发生的社会土壤,祛除策略性分配城市化利益的行为空间,公平分摊成本与分配收益,激励与约束相关参与主体的行为选择等多个方面的政策响应与激励联结路径:减少对城市化的过度干预,促进城乡社会的自然融合;公共政策响应:科学规划、恰当监管与公共服务均等化;明晰制度规则,压缩策略性分配城市化利益的行为空间;建立社会安全阀制度,实现社会冲突的动态治理。

关键词:快速城市化 社会冲突 策略性分配 规则模糊化 发生机理

目录

第一章 导论 / 1

第一节 研究缘起 / 1

第二节 研究现状 / 3

- 一、国外学者关于社会冲突起因和根源的研究 / 3
- 二、国外学者对于西方发达国家城市化进程中社会冲突的研究 / 6
- 三、国外学者对欠发达国家城市化进程中社会冲突问题的研究 / 11
- 四、国内学者对于经济社会转型期社会冲突问题的研究 / 13
- 五、国内学者对于快速城市化进程中社会冲突问题的研究 / 16

第三节 研究思路、内容与方法 / 25

- 一、研究思路 / 25
- 二、研究内容 / 25
- 三、研究方法 / 26

第四节 研究意义 / 27

- 一、理论意义 / 28
- 二、现实意义 / 28

第二章 城市化与社会冲突:一个政治经济学的分析视角 / 30

第一节 城乡一体化是否会自发形成——对新古典主义

城市化理论的回顾 / 31

一、新古典主义城市化发展理论的基本假设和分析方法 / 32

二、新古典主义发展观:渐进、和谐的城市化发展过程 / 35

第二节 超越新古典:制度框架和政治因素的不可忽视 / 38

一、适宜制度的重要性 / 38

二、政治因素的不可或缺 / 41

第三节 城市化的收益与成本:分配冲突的至关重要性 / 42

一、制度与权力的分配效应 / 43

二、社会冲突本质上是一个政治经济学的概念 / 45

第四节 本章小结 / 48

第三章 类型与特征:社会冲突发生的真实图景 / 50

第一节 社会冲突的类型与表现 / 50

一、资源征用冲突 / 51

二、经济机会与利益获取冲突 / 60

三、成本转嫁冲突 / 64

第二节 典型案例描述:H省L市资源非农化进程中的社会冲突 / 69

一、由征地拆迁补偿引发的利益冲突 / 70

二、由征地拆迁安置引发的利益冲突 / 71

三、“三违”建设和清理中的利益冲突 / 74

第三节 社会冲突的主要特征 / 77

一、社会冲突发生的边界敏感性 / 77

二、社会冲突发生的社会敏感性 / 79

三、社会冲突的关联性和高扩散性 / 81

第四节 本章小结 / 83

第四章 城市化大跃进:社会冲突发生的外部环境 / 84

第一节 从分割到融合:新中国成立后中国城市化发展历程
回顾 / 85

一、城乡二元分割下城市化停滞、徘徊阶段(1949—1978年) / 85

二、小城镇和沿海城市发展为主导的城市化缓慢起步阶段
(1979—1995年) / 88

三、城乡互动频繁的城市化加速推进阶段(1996—) / 90

第二节 城乡断裂与结构失衡:地方理性下的城市化大跃进 / 91

一、城乡系统断裂 / 92

二、发展结构失衡 / 94

第三节 系统失调与功能异化:城乡加速拼合中的社会系统
失范 / 105

一、城乡加速拼合中的系统失调与功能异化 / 105

二、无组织力量的发育与社会系统失范 / 110

第四节 本章小结 / 114

第五章 政府主导与策略性分配:社会冲突发生的根源追溯 / 116

第一节 制度规则的模糊化:策略性分配城市化利益的行为
空间 / 117

一、城乡边界的行政设置与二元分割制度的形成 / 117

二、城乡边界松动与制度规则的模糊化 / 120

第二节 并行授权与信息成本:地方代理机制下国家目标的
落空 / 124

一、城市化进程中地方政府与中央政府的目标分野 / 125

二、地方代理机制下的政府组织失灵 / 127

第三节 非正式联盟与利益共谋:强势集团的利益俘获与成本转嫁 / 130

- 一、非正式联盟的产生及其有效性 / 130
- 二、非正式联盟主导下的城市化利益共谋 / 132

第四节 本章小结 / 136

第六章 规则边界与分配效应:社会冲突发生的机理阐释 / 138

第一节 资源价值和经济机会:边界变动与利益冲突的显性化 / 139

- 一、资源价值的结构变动与价值提升 / 140
- 二、经济机会的增多和城乡利益关联区域的深度扩展 / 146

第二节 规则边界与利益分配:“公共领域”中的博弈与冲突 / 149

- 一、制度规则模糊化下的城市化利益“公共领域” / 149
- 二、城市化利益“公共领域”中的博弈与冲突 / 151

第三节 利益分割与谈判破裂:公共权利非均等覆盖下的理性抗争 / 157

- 一、城市化利益分割的非对等博弈 / 158
- 二、谈判破裂与弱势群体的理性抗争 / 161

第四节 本章小结 / 164

第七章 稳定与变迁:社会冲突治理的政策响应与激励联结 / 166

第一节 减少对城市化的过度干预,促进城乡经济社会有机融合 / 167

- 一、明晰政府、市场和社会边界,减少对城市化的过度干预 / 167
- 二、发挥市场作用,走空间集聚与融合的高效城市化之路 / 168

第二节 公共政策响应:科学规划、恰当监管与公共服务均等化 / 171

一、发挥政府的公共理性,科学把握城市化发展方向 / 171	
二、进行恰当监管与公共服务均等化,实现权利均等与 成果分享 / 173	
第三节 明晰制度规则,压缩策略性分配城市化利益的行为 空间 / 175	
一、加速制度变迁,促进制度系统与城市化进程的 有效调适 / 175	
二、清晰界定权利边界,规避城市化利益分配的 “公地悲剧” / 178	
三、做出可信承诺与威胁,增强制度规则的合法性与 有效性 / 180	
第四节 构建社会安全阀制度,实现社会冲突的动态治理 / 181	
第五节 本章小结 / 183	
 第八章 研究结论与展望 / 185	
第一节 主要观点 / 185	
第二节 政策含义 / 187	
第三节 未来之路 / 188	

参考文献 / 189

后记 / 209

第一章 导论

第一节 研究缘起

诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨在世界银行的一次会议上断言,21世纪对世界影响最大的两件事情:一是美国高科技产业的发展,二是中国的城市化。国家统计局发布的统计数据显示,2011年末,中国城市化率已经达到51.27%^①,标志着中国开始进入城市型社会,城市化成为推动经济社会发展的重要引擎。中国只用30年时间赶上了西方国家200年的城市化历程。如果按照此前的发展速度,2020年城市化率将达到60%左右,2030年将达70%,城市人口较20年前要增加3亿人。从国内外经验对比来看,从20%到40%的城市化率,英国经历了120年,法国100年,德国80年,苏联30年,日本30年,中国是22年。考虑到中国巨大的人口基数,可以说我国正经历着人类历史上规模最大、速度最快的城市化进程。Friedman(2006)称中国的城市化进程为“urbanizing at breakneck speed”,可以直译为“要使颈骨折断似的、非常危险的城市化速度”。陆大道等(2007)认为,中国城市化进

^① 国家统计局. 中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报,2012-02-22. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20120222_402786440.htm

程正处于一个“大跃进”和空间扩展失控状态,城市化速度虚高。

城市化的快速推进促进了经济社会的高速发展,大大加速了中国工业化和现代化进程。由农村劳动力转移等因素带来的“财富回流”现象也在某种程度上促进了城市和乡村的共同发展。然而,由于中国城市化进程在空间维度上的高度集聚、时间维度上的极度压缩和内容维度上的纷繁复杂,城乡经济社会系统各方面要素发展极不平衡,产生了一系列复杂的社会问题,社会系统运行的偶然性、不确定性和风险大大增加。在自然界中,自然群体的快速变异和分化必然带来整个生态链条的断裂与破坏,由失衡到平衡、由混沌到有序需要经历一个漫长的过程。在人类社会,社会的快速变化也必然引起整个社会秩序的重新调整,并很可能引起社会的剧烈分化与整合,尤其值得关注的是快速的社会演化并非按照理性的前进方向运行,其中蕴含的社会风险将引起社会的巨大动荡和社会退步。

由于中国城市化所用时间与西方发达国家相比大大压缩,再加上中国政府将城市化水平作为衡量各级政府工作的重要指标,各级政府仅仅满足于追求城市化水平这个数字的提高,大铺摊子、不重内涵、盲目无序扩大用地规模,并且由于巨大利益激励而存在着快速推进城市化的冲动。由于在我国城市化跃进式发展过程中,经济发展、产业结构水平及就业岗位增加不能适应如此冒进式的城市化,各方面因素发展的不平衡产生了一系列复杂的社会问题。例如,城市财富积累速率与民生幸福要求的不同步、城市规模快速扩张与要素集约水平的不匹配、城市规模的适度控制与流动人口的过分集聚的不协调、城市物质文明建设与生态文明建设的不同调、城市化高速发展与现代城市管理水平的不适应等^①。

在城市化的跃进式推进过程中,由于上述社会问题的存在,社会矛

^① 牛文元. 中国新型城市化发展报告 2011[M]. 科学出版社, 2011: 6~20

盾逐渐趋于显性化,社会冲突事件频发。比如,老城区改造和新城区扩张中的强制拆迁、强行征地引发的政府、开发商和城乡居民间的各种冲突;“被城市化”群体失地、失业、无社会保障引发的社会问题;农民工在城市生活中的被边缘化,农民变市民存在的各种障碍和冲突;农民工群体城乡间集聚、无序流动引发的社会冲突;城市资本下乡引发土地流转冲突与农业产业链风险;城市化利益分配严重不公引发的群体对立;城乡差距持续拉大引致的贫困固化;城乡融合的巨大社会成本、产权冲突、文化冲突,等等。

快速城市化进程中大量社会问题的存在和社会冲突的频发,使得整个城市化进程处于高风险运行状态,呈现出不断扩散的、人为的不确定性逻辑,社会结构和社会关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。社会系统的外部环境以及内部结构迅速变化,各方面的干扰对社会运行造成无法估量的压力。人口流动加速、资源密集征用、利益分配不公等因素正在逐步侵蚀社会系统运行的基础。社会成员之间的摩擦和冲突逐渐增多。由于共振与扩散效应,社会冲突大有由点到面、从局部到整体演化的趋势,社会系统运行的不确定性和风险大大增加。社会冲突成为现阶段中国城市化最紧迫、最具现实意义的重大课题,这关系到整个社会平稳发展的大局。因此,必须结合中国城市化的具体情况,探索社会冲突的发生机理与一般规律。本书基于中国快速城市化的背景,研究在这一进程中存在的诸种社会冲突,从城市化成本与收益的分配冲突这一视角来分析这些社会冲突发生的内在机理。

第二节 研究现状

一、国外学者关于社会冲突起因和根源的研究

社会进程是在某种程度上与他人利益相一致,同时又在某种程度

上与他人利益相冲突的个人利益、集团利益相驱动连续过程。社会冲突与社会变迁如影随形,社会冲突是社会变迁的重要起源与动力,社会变迁消除社会冲突的负面效应。社会冲突理论的产生、发展与成熟,深受西方社会学有关冲突的理论传统的影响。其中,齐美尔承认冲突和对抗是正常现象,冲突是互动的基本形式之一。马克斯·韦伯认为经济、政治与声望三个方面存在着冲突和斗争。卡尔·马克思从经济角度进行解释的冲突理论也深深地影响了社会冲突理论的发展。对于社会冲突的起因,Lewis A. Coser(1964)认为,社会是一个由多种要素组成并相互关联的复杂系统,相互联系的各要素之间存在着不均衡、矛盾、紧张与冲突。冲突的起因是由于社会系统处于不平等状态,作为受到压制和剥夺的底层成员开始对社会系统的合法性产生质疑,并开展了抗争性活动。Ralf Dahrendorf(1992)则认为社会冲突发生的根源在于社会主体对权威、权力等稀缺资源的争夺。Randall Collins(1975)综合了诸多社会学家关于冲突来源的理论,认为冲突来源于三个方面:支配他人的主观定义;经济、权力、声望地位的不平等;暴力和强制力量造成的威胁。Seymour Martin Lipset(1985)则从社会价值取向的多元化角度解释了社会冲突的根源,不同的意识形态、不同的政治力量以及不同的社会思潮,相互交织,产生冲突和分裂。

我们可以将西方学者对社会冲突的一般性描述和解释分为三种类型:系统说明、意向说明和交易说明(Charles Tilly, 2005)。系统说明通过实体(entity)之中事件所处位置(location)来解释,将社会冲突的特点与强度归结为社会要素的错误搭配,例如社会风气与机会结构之间的错误搭配;意向说明借助于实体行动前的方向解释他们的行动,具有动机、决定逻辑、情感和文化模本的特点,一般突出具有冲突倾向的个人所具有的动机和机会;交易说明将社会场所之间的互动作为起点,将社会冲突看作是互动的结果,经常从个人或团体之间的谈判轨迹方面来解释社会冲突。系统说明的缺陷在于存在大量识别与限制相关系统

的困难,以及对系统内部原因与结果的持久的混淆不清。意向说明的缺陷在于没有很好的说明社会过程是如何出现的以及它的集合效果。交易说明的缺点在于对社会行为的常识性说明并因此成了蹩脚的表达与传统道德推理之间的矛盾。进入 21 世纪,社会冲突的交易说明逐渐在学术界取得了主导地位。Roger Gould (2003) 在分析社会冲突时放弃了系统说明、批评了意向说明、采用和发展了交易说明。他认为社会冲突是关系的特性而不是个人的特性,由于没有一个社会能够建立起完美的一致性和稳定性,以至于所有社会关系都涉及某些非对称性,小规模顺从诉求斗争一直发生着。当已有的当事方之间关系发生变化的时候,当关系的冲突定义变得越来越显著的时候,当第三方支持者变得不确定和无效的时候,这些冲突会变得越来越频繁和具有破坏性。Charles Tilly (2005) 进一步发展了交易解释,提出了一个以“边界、身份与社会联系”为核心的理论框架。他认为产生社会冲突的原因是:在边界之间有关交易不确定性的变化,如第三方的政治权威的能力变化、边界各方力量及秩序变化等,对冲突和非冲突群体之间的转换产生了强烈的影响。

新制度经济学者对于社会冲突的解释实际上也是采用了交易说明的解释方式。传统经济学理论认为社会制度的形成通过市场协调交易的结果 (Smith, 1776), 这就是著名的“看不见的手”的论证逻辑,认为效率较低的制度将被交易效率更高的制度排挤出去,市场最终趋向于对集体有利的制度。社会选择理论虽然认为制度之间的竞争以战争和斗争的方式呈现出来,但是最终社会选择机制将会选择传递集体利益的制度形式 (Spencer, 1969)。强调社会制度集体利益的制度学说,因其脱离现实的抽象假设,显然不能解释在制度的形成和发展中存在的大量社会冲突,也不能解释社会制度的差异效应。Jack Knight (1992) 认为那些强调集体利益的制度学说忽略了制度发展和变迁的关键性特征,即普遍的忽略了影响制度的维持和发展的力量关系、制度的分配效

应以及这类效应的内在冲突。由于制度的分配效应,制度的维持、形成与变迁的过程中都存在着大量的社会冲突,社会冲突意味着有着对抗利益的有意行为人与人之间的互动。Jack Knight 更加强调在制度维持和发展中的策略性行为。Darviel W, Bromley (1989) 强调在制度维持和变迁过程中,对制度安排的偏好比起对制度安排的结果的偏好更加重要,制度变迁将重新配置经济机会和经济优势,因此在制度形成、发展和维持过程中存在着一个策略博弈的讨价还价的制度交易过程,这一过程不可避免的产生社会冲突。还有一些经济学家从宏观经济角度来解释通货膨胀、不平等和社会冲突的关系(Christopher Crowe, 2006), Paul De Grauwe and Frauke Skudelny (1999) 则验证了欧洲大陆经济增长和社会冲突的关系, Holger Strulik (2006) 则论证了社会构成、社会冲突和经济增长的内在关联。

二、国外学者对于西方发达国家城市化进程中社会冲突的研究

1. 传统经济学对于城市化的解释及其缺陷

传统经济学对于城市化的研究多是从分工的角度解释城市化的出现的(Smith, 1776; Marshall, 1890; etc), 认为城市化事实上促进了城市和乡村的共同繁荣和稳定。杨小凯和赖斯进一步发展了这一理论(Yang and Rice, 1994), 运用一般均衡分析分析了分工和城市化的关系, 认为随着交易效率持续提高, 城乡二元结构会最终消失, 城乡之间生产力、商业化程度以及商业化收入也会均等, 城乡一体化会自发实现。也就是说, 在资源要素自由流动的假设下, 城乡之间、群体之间并不会出现大量的社会冲突。传统经济学假定个体是分析的基本单位, 个体都是理性的, 个体理性也意味着社会理性, 这样就意味着政治和社会并不是独立于市场而存在的, 而是被简单抽象的、被市场简单代替的领域。但是这些假设在现实生活中是非常难以满足的, 传统经济学的研究没有考虑到城市化的分配冲突效应, 城乡差别产生以后, 城市化初

期获益的群体会想办法维持这种差别,并将这种差别制度化,并能在更进一步的城市化进程中获得更大的利益。在这一过程中,不可避免地就会产生社会冲突。

城市化不仅仅是一个在技术和交通不断改善的情况下,产业和人口在空间的集聚(Adna Ferrin Webber, 1899; Hope Tisdale, 1942),城市化还带来了道德、政治、社会的深刻变化。城市化带来了社会转型,社会理性不断增强,传统的以亲缘、地域、家庭等要素组成的社会关系逐渐变迁为以组织、社会控制、职业为重要标志的新型社会关系(Sir Henry Maine, 1861; Ferdinand Tonnies, 1887; Emile Durkheim, 1893; William Graham Sumner, 1906)。原有的社会关系和社会秩序被切断和瓦解,导致城市中新移民在价值观上的迷失和行为上的失范,人们之间的社会联结变得脆弱,有时甚至变得对立并发展成为冲突。城市中由于人口的大量集聚,极大地降低了人的活力,居民贫穷、住房过度拥挤、不卫生的环境都是城市边缘居住区中司空见惯的现象。Louis Wirth (1938)将城市定义为大尺度、高密度、居民具有异质性的人口聚集点,认为城市影响着社会关系,高密度的人口能够产生频繁的接触、快节奏的生活、城市亚区域的功能分化以及居住区的隔离,导致了差异化、形式化、体制化以及社会孤立、社会失序状态。阶层间的冲突、社会阶层的复杂性和自然孤立性也阻碍了相互之间的理解(Brian J. L. Berry, 1973)。

2. 城市化进程中的社会阶层的形成、固化与社会冲突

自从恩格斯(1849)发表著作《英国工人阶级的状况》以来,成长中城市的社会分化即成为持续不断的争论话题之一。即使是到了20世纪、21世纪的英国、美国和欧洲国家,这一现象仍然存在。20世纪70年代的伦敦,当时人们普遍担心这座城市将呈现两极分化状态,那是因为技能娴熟的体力劳动者皆迁至新城镇和其他地区,高技能人才也越来越集聚,中产阶级化和相对技能匮乏的人群掉落在住房和就业的陷阱之中(Cole, 1975; Eversley, 1972; Hamnett, 1976; Harris, 1973)。在城