

中国城市化大转型的一种图景

评 *The Great Urban Transformation:
Politics of Land and Property in China*

黄晗*

Hsing, You-tien (2010). *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press. 272PP.

继工业化、市场化之后，城市化成为推动中国经济社会发展的巨大引擎。中国正以每天消失 100 个村子的速度，快步进入城镇化（褚朝新，2012）。如何解释和评价这种开发型城市化模式，抑或说由城市化主导的经济发展模式，及其对中国政治经济格局的深刻影响，是近年来学者广泛讨论的话题。牛津大学出版社 2010 年出版的由邢幼田（Hsing You-tien）教授撰写的著作《The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China》（《城市化大转型：中国土地和财产的政治》^①），是近期在中国城市化研究领域中具有拓展性的一部新作。邢幼田教授任教于美国加州大学伯克利分校地理系以及伯克利东亚研究所中国研究中心，研究领域为东亚、尤其是中国的政治经济发展与都市区域发展，并侧重于观察和分析政治经济现象中权力与空间的关系。这本书是她在不同地区长达十年田野研究的成果。她试图观察和解析：国家和社会的转型

* 黄晗，北京大学政府管理学院，博士研究生。感谢该书作者加州大学伯克利分校地理系邢幼田教授的指导和修正，同时感谢伯克利东亚研究所中国研究中心的张惠琳（Angel Ryono），本文亦得益于与她的多次讨论。

① 书名笔者译。

如何塑造了中国空前的城市化大转型？而反过来，围绕土地和产权而展开的城市化进程，又怎样改变了国家和社会之间的关系？空间在这个过程中起到了什么样的作用？在书中，可以看到，作者通过类型学的方法、从国家行为者和社会行为者两个方面，将城市化过程中的各种具象非常全面、有序地呈现出来，并对于中国过去十多年来城市化的内在动力机制、空间变迁的分配性意涵、以及城市化进程对国家与社会关系的影响做出了全面精当的分析。

一、两个核心概念

城市化与地方国家和社会之间的作用关系是双向的。在以土地增值为主轴的地方经济发展过程中，地方国家和社会双方都同时塑造了城市化进程，也反过来被城市化进程所改变。为了反映这两个方向的过程，作者首先引入了两个核心概念——“地方国家的城市化（urbanization of the local society）”和“地域性公民（civil territoriality）”。

（一）“地方国家城市化”

本书对于现有城市化研究的推进，首要的一个方面，就在于其提出了“地方国家城市化”（p. 7）这个概念，用以阐释中国城市化进程的内在动力机制。一方面，这一概念准确说明了从九十年代开始的“城市现代化”取代“产业现代化”，成为中国经济增长的主要拉动力的转变；另一方面，这一概念较之于“国家主导的城市化”，更能体现地方政府在推动城市化进程中的主导性作用。地方政府的权力并不是自上而下的财政和行政分权的自然产物，中央放权并不当然地就意味着地方政府权力的增加，地方政府还需要把中央政府给予的权力空间转变成实质性的权力。而土地天然是一个地方性的资源，因而，通过城市化谋求土地扩张及其带来的利益就变成了地方政府加强自己权力的法宝。也因此，城市从现代化的象征和治理的一个场域变成了发展和增长的平台，城市建设成为了地方国家建设的关键机制。地方经济的增长高度依赖土地的买卖，地

方国家机器的增长也与城市扩张高度同步。地方政府通过城市扩张和城市建设获取财政来源、扩大自身权力，同时各级政府官员也通过城市化过程谋求自己的升迁。总而言之，地方政治日益紧密地围绕城市建设和发展这个主轴而展开。而反过来，城市化这个核心也决定了地方国家的运行机制及其与市场和社会的关系，地方政府在中国的这场城市化大变革中自身也被城市化了。因此，“地方国家城市化”这个概念通过对“地方政府推动的城市化”和“城市化形塑下的地方国家”两重意涵的相互加强，实际上准确地阐释了中国城市化进程的内在动力机制。

（二）“公民的领域性”

“公民的领域性”（p. 14）则是作者用以描述城市化进程中国家社会关系形态变迁的另一核心概念。城市化背后不仅有着深刻的权力逻辑，也有着丰富的分配性内涵，它对不同社会群体带来了差异性的影响。在这些的“土地分配政治”中，社会行动主体有着不同的集体意识，利用不同的经济社会政治资源来建构自己的不满和需求，定义自己的“领地”。作者把这种公民社会有意识的行为现象称为“公民的领域性”（civil territoriality）。

这一概念把地理学中“领地”（territory）一词借用到社会领域，比较形象地反映了社会的自我保护。“领地”在人们的印象中是一个地缘政治的概念，通常与民族国家联系在一起，用以标识一个国家的主权范围。“公民的领域性”扩展了我们对这一概念的认识，领地的竞争不只存在于主权国家之间，它其实也存在于国家和社会之间。在城市化过程中，地方政府用城市化和城市建设来巩固和合法化自己的权威，而社会主体却用它们相应的一套行为策略来自我保护。从这个角度来定义的领地，就不再是一种主权范围，而更是社会对于国家的权利宣称，是社会相对于国家的独立性，以及自下而上的社会自我保护。同时，“公民的领域性”也启示我们去思考公民社会运动的可能性与局限性。对于社会运动而言，最重要的是维持集体行动的稳固性，而空间恰恰可能是这种重要的

联结因素^①。城中村的独立空间能变成其相对于城市政府的重要权力资源，而失地农民却因为失去了集体的空间和认同而陷入越来越弱势的循环之中。对于整体性的公民社会自我保护而言，“公民的领域性”也使得在城市化进程中权益受到侵害的公民难以形成一个跨越空间区隔的集体行动，实现自我保护。

二、三种空间类型

在上述两个核心概念框架下，作者进一步将中国城市化进程划分为三种空间类型：城市中心、城市边缘和乡村边缘（inner-city, urban fringe, rural fringe）。这三种不同空间里发生的不同故事，是我们早已熟知的，分别是：城市中心的城市改造、城市边缘的土地扩张以及农村边缘的土地征用。但事实上，这三种空间的城市化过程分别集中体现了中国政治体制内非常重要的三组关系，即，条块关系、城乡关系、地方政府层级间关系。在本书主体部分，作者依次描述了每一个空间类型中，地方政府如何推动城市化，同时，这一区域下的民众如何围绕土地利益分配与政府展开策略互动，实现自我保护。

（一）城市中心地区

在城市中心，看似统一的土地国家所有的制度下，土地的实际权益归属却是一个碎片化的格局。除了地方政府外，计划经济体制下的“条条”，例如各垂直机构、政党和军队单位、大学、医院、研究机构等都拥有自己的土地。这些土地权益主体被作者称为“计划经济下的土地掌握者”（“socialist land masters”）（p. 34）。它们在二十世纪九十年代土地变成一种要素资源进入市场时，构成了城市政府权力巩固和扩张的巨大障碍。因此，在接下来的城市化过程中，城市政府利用强大的政治和金融实力，通过“城市规划”“城市现代化”

^① 卡斯特尔（Castells, 1983）对欧洲、美国及拉丁美洲城市社会运动的研究表明，聚居在同一地区的城市居民，尽管在职业、收入、教育水平等方面存在巨大差异，但是他们却为了谋求共同的基础服务（common service）而联结起来，展开集体行动。

垄断土地交易市场以及管制下级政府官员等策略，将原来在计划经济体制下属于各部门的土地收归自己手中。在这个围绕土地利益展开的竞争中，城市地方政府正是最终的胜出者，通过城市化强化了对城市土地的控制，也巩固和合法化了自己城市现代化运营者和建设者的身份。

发生在城市中心的一系列规划、拆迁、改造、重建，受到了来自城市市民的激烈反抗。但是反抗的方式和结果是分化的：一部分群体通过诉诸历史、上访申诉的方式成功地保卫了自己的产权，比如那些文革期间私人房产被没收，市场化之初未能享受到房产的产权增值，在新一轮的城市改造中亦不能享受拆迁补偿的北京“标准租”房主群体。同样是面对拆迁带来的权益损失，拆迁户就更多的是通过市民权益、生活权、居住权等方式来进行申诉和抗争。而那些与“标准租”群体一样被剥夺产权的“经租房”房主，却因为涉及到全国范围内的历史遗留问题，最终无法撼动全国范围的政策，追回自己对于城市房产的权益。

（二）城乡边缘地区

在城乡结合部，向外扩张的城市政府和位于城市边缘的乡村政府是这一空间中两个重要主体。随着九十年代乡镇企业的大量倒闭，以乡村基层政府为主导的开发区热潮受到中央政府的抑制，土地权限被作为主要的宏观调控手段转移到高一级政府，于是，大城市代之而起，主导了新一轮土地开发。大城市政府通过诸如“新城建设”“大学城”等方式，大量吞并原来分散在城市边缘的乡村工业土地，并将城市边缘变成一个城市扩张、土地增值、资本积累的场域。在这个过程中，一系列既有的制度安排起到了重要支撑作用：土地国有制度使得城市政府以公共利益的名义实现土地的征收；城市政府对农村政府的行政管辖权，如“市管县”“市代县”，便利了城市政府对农村土地的控制；而政府对市场的主导作用则保证了城市政府能够通过诸多手段创造拆迁经济、实现“城市经营”。

在城市边缘，有的地方政府受到来自社会的反抗并不像城市中心那样强烈。

有的城市政府与当地居民通常能够通过谈判达成一定的和解和妥协，政府与社会之间的关系在这一地带是妥协性的、谈判性的。同时，因为能够在转让土地之后获得一定的集体土地补偿份额，被城市化的村庄可以利用集体土地资源实现集体资产的增值，并得以在城市政府的管辖内谋求一定的自治空间。

（三）乡村边缘地区

在乡村边缘地区，乡级政府主导了这一地区的城市化过程。作为处在国家官僚体系和村集体之间的最低一级政权代理人，乡级政府的权力具有高度不确定性：一方面，地方政府层级之间的权力划分并不明晰，乡级政府的权力大小、范围都非常取决于上级地方政府的意志；另一方面，乡级政府对于作为群众自治组织的村一级没有合乎法理的管辖权，但却通过党支部对村集体保持着实际的控制力。在乡镇企业大量倒闭之后，乡政府遭遇严重的财政危机，同时它们在城市政府主导的土地开发中也目睹了地方政府层级间土地收益分配的不平衡。因此，利用村集体土地的制度和法律空间，乡政府转而开始充当地方国家和村庄社会之间的掮客（broker）（p. 157），进行土地开发。这就是我们所看到的“乡产权房”背后的开发动力机制。通过对于村集体土地的经营，乡政府强化了对于村庄的控制，也扩展了自己原本模糊和有限的权力。

乡村边缘小乡镇市区的土地开发当然是以失地农民的巨大损失为代价的。更重要的是，对失地农民而言，土地丧失的后果是多重的，农民不仅从物质上失去了土地，也从社会联结以及权利话语上失去了集体行动的基础。失地农民所面临的处境不仅止于经济状况的恶化，更是村民组织化能力的下降、农村社会的解体以及村民集体认同的断裂等一系列更深远的后果。

三、另一种大转型

将作者对于地方国家城市化及在此过程中国家与社会的关系的诸种观察整合起来，可以勾勒出一个中国城市化大转型的整体性图景：

一方面,正如“地方政府城市化”所揭示的,从二十世纪九十年代后期以来这十多年的城市化进程中,我们看到政府权力与城市化的紧密关系,城市化可以说已经成为地方政府内生性的一部分。如果说二十世纪八十年代至九十年代初期出现在东南沿海一带的小城镇化热潮体现了分散的工业化,以及投资—产业—就业—城镇化的城市发展路径,那么,近十年的城市化过程则是以行政主导的征地造城为主要特征的土地开发型城市化。一方面,主导城市化的地方国家行为者从原来的县乡政府上移到更高一级的地级市、省会城市等大城市;另一方面,城市化的根本形态从工业引导的城市化变成土地扩张的城市化。尤其对于城乡关系而言,作为资本和权力集装箱的城市政府迅速扩展自己的版图,扩大对腹地农村地区的控制力。

而另一方面,与权利和资本日益集中的图景相对比的,却是因为城市化进程中产权、社会联结和话语能力销蚀而高度分化的公民社会图景。对于中国城市化过程中引发的社会抗争,人们一直存在这样一个疑问:一般情况下,持续的大量抗争行为的出现一般会导致一个整体性的社会运动,但是,为什么在中国,争夺土地权益和补偿的抗争没有变成一种整体性的社会运动?(陈映芳,2008)作者在这本书中事实上已经为上述问题提供了两个方面的解答。一方面,正如“公民的领域性”这个概念试图揭示的,国家不是铁板一块,社会也不是一个整体,不同空间下的城市化以及对土地利益的分配导致了集体性的社会运动的分化。城市化进程在不同的空间位置呈现出不同的形态,也相应产生了社会与国家不同的互动方式。正因为公民社会在利益、观念、意识、行动策略、和行动资源上的各种差异,使得他们之间的集体行动更难以达成了;另一方面,物质空间的丧失进一步带来的是社会空间和话语空间的丧失。在城乡结合部,因为在与城市政府的博弈中村民得到一块集体补偿土地,村民的集体认同反而在城市化过程中得到加强,甚至生发出自治的权利话语。而相反,在农村地区,集体土地的丧失对集体有效的社会运动产生了很大的破坏作用。同时,基层政权也有意识地削弱了村民的团结,制造了很多人为的纷争和对立。因此,对于这些失地者而言,失地并不仅仅一个物质财产的丧失过程,也是一个社会经济

关系以及话语权力丧失的过程，经济上的被剥夺和社会上的分化往往是处在一个互相加强的循环中。

波兰尼在《大转型》一书中阐述了“资本的扩张以及社会的自我保护”这样一种“双向运动”（Polanyi, 1944: 132）。而在本书中，作者向我们呈现了，在中国的城市化转型中，“由权力和资本主导的、以土地和空间效益为目标的城市发展模式”（陈映芳，2008：29）是如何运作的，与此同时，社会又如何寻求自我保护。显然，从全书的结构看，波兰尼的《大转型》应该在作者的思考场景中。在被问及这个问题时，邢幼田教授认为，发生在中国的这场城市化大转型既部分地印证了波兰尼的观点，也部分地超越了其理论的解释范围。在政府、市场和社会三者的三角关系中，市场总是政府干预的结果，是权力的产物，但是市场的扩张是否必然引起社会的有效的反抗和自我保护，她显然是持保留态度的。在她看来，社会的自我保护不是自发的、自然产生的，而是需要很多条件。在很多时候，社会对自我保护的组织能力比起权力对于资本的组织能力而言，要弱得多。这也是中国城市化过程中社会行动困境的原因。中国的大转型有着自己独特的形态和轨迹，本书正是力图通过城市化过程这个面向，对发生在中国的大转型做出的一种分析。

作者写作此书的十年是中国城市化进程迅速发展的十年，也是围绕着土地的抗争政治迅速浮现的十年（于建嵘，2005），城市化进程剧烈地改变了中国的经济地理图景，也改变了国家与社会的关系形态。而此书面世的时候，中国新一轮的城镇化正在拉开大幕。正如书中副标题所言，“土地和产权的政治”将仍然把住未来中国政治经济发展的脉搏。从这个意义上讲，这本书是一本有厚度的书，同样也是一本有温度的书，值得一读。

参考文献

陈映芳（2008）. 城市开发的正当性危机与合理性空间. 社会学研究, 3.

褚朝新（2012）. 城市化：任重而道远. 南方周末, 11月8日.

于建嵘（2005）. 土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一

◆ 书评

项专题调研. 调研世界, 3.

Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. California : University of California Press.

Hsing, Y. (2010). *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.