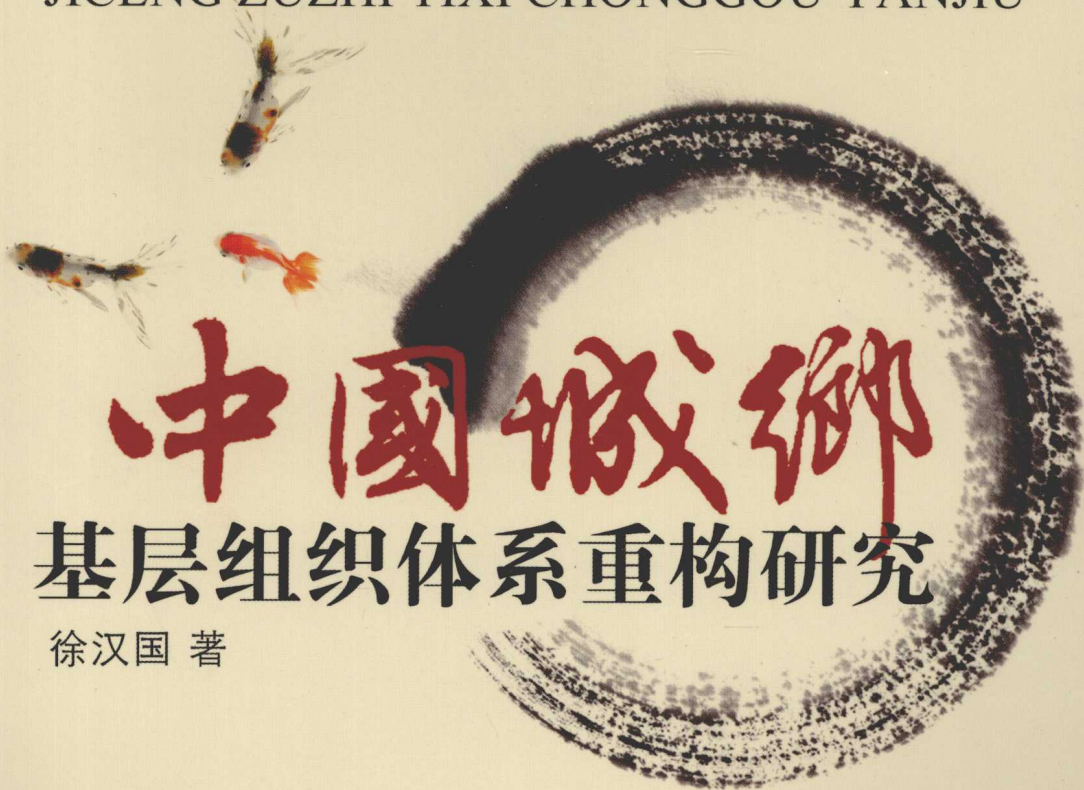


ZHONGGUO CHENGXIANG
JICENG ZUZHI TIXI CHONGGOU YANJIU



中国城乡

基层组织体系重构研究

徐汉国 著

乡村政治格局的确立和集体企业改制导致城乡基层公共领域扩展，而原有的基层公共组织并没有多少改进，致使所耗费的社会资源不足以弥补私人价值的损耗从而出现基层公共治理的内卷化。

其原因是城乡社区公共组织并不是一个协作的系统，而是个连体婴。这个连体婴只有一个身子却长了两个脑袋。既是政治组织，也要靠市场来度量。这样就形成了一种以城乡基层党组织为主体的组织体系，这种组织的权力边界并不严密，在实际运作过程中产生过变异，要么是公共企业性质的人民公社，要么是营利性的公司结构。

因此，必须对基层公共组织做外科手术，使它的边界清晰地分为两个相互关联但是又不从属的组织，一是执行公共管理职能的公共组织，二是发展和管理经济的合作经济组织。这是解决公共管理内卷化的根本出路。

知识产权出版社

ZHONGGUO CHENGXIANG JICENG ZUZHI TIXI CHONGGOU YANJIU

中国城乡 基层组织体系重构研究

徐汉国 著

乡村政治格局的确立和集体企业改制导致城乡基层公共组织扩展，而原有的基层公共组织并没有多少改进，致使所耗费的社会资源不足以弥补其价值损耗从而出现基层公共治理的内卷化。

其原因是城乡社区公共组织并不是一个单纯的系统，而是一个综合体。这个综合体只有一个身子却长了两个脑袋。既是政治组织，也要靠市场来度日。这便形成了一种城乡基层党组织为主体的组织体系，这种组织的权力边界并不严密，在实际运作过程中产生过变异。要么是公共公益性质的人民公社，要么是营利性的公司结构。

因此，必须对基层公共组织做外科手术，使它的边界清晰地分为两个相互关联但是又不从属的组织，一是执行公共管理职能的公共组织，二是解决公共管理内卷化的根本出路。

内容提要

乡村治格局的确立和集体企业改制导致城乡基层公共领域扩展,而原有的基层公共组织并没有多少改进,致使所耗费的社会资源不足以弥补私人价值的损耗从而出现基层公共治理的内卷化。其原因是城乡社区公共组织并不是一个协作的系统,而是个连体婴。这个连体婴只有一个身子却长了两个脑袋。既是政治组织,也要靠市场来度量。这样就形成了一种以城乡基层党组织为主体的组织体系,这种组织的权力边界并不严密,在实际运作过程中产生过变异,要么是公共企业性质的人民公社,要么是营利性的公司结构。

因此,必须对基层公共组织做外科手术,使它的边界清晰地分为两个相互关联但又不从属的组织,一是执行公共管理职能的公共组织,二是发展和管理经济的合作经济组织。这是解决公共管理内卷化的根本出路。

责任编辑:蔡虹

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡基层组织体系重构研究/徐汉国著. —北京:
知识产权出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-80247-634-9

I. ①中… II. ①徐… III. ①基层组织—研究—中国
IV. ①D630.1 *D638*
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第042800号

中国城乡基层组织体系重构研究

徐汉国 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8324

印刷: 北京市兴怀印刷厂

开本: 720mm×960mm 1/16

版次: 2010年4月第1版

字数: 335千字

ISBN 978-7-80247-634-9/D·957

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: caihong@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 18.75

印 次: 2010年4月第1次印刷

定 价: 45.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

自序

社区可以视做聚居在某一地域内的、互相关联的若干社会群体（家庭、民族）、社会组织（机关、团体等）的总和。这个生活共同体具有共同利益、相互互动，具有心理认同。但是现在有谁把自己所在的社区、居住区当做自己的理想之地？外来的人口在拼命的为追求这座城市的户籍而奔波，无暇顾及社区的存在，而原有居民，在不断地挑选自己的理想住所，居住区或居住小区总是处在高度的流动之中，谁也不去爱惜。

由于原有的社会管理制度和体制并没有随着社会的变化而相应的变革，结果导致了不安全性增加了，人们只好住在一个被锁住的鸟笼中，人们的自由没有了，主动性、积极性、创造性没有了，就不再把所在地当做自己的家园，城市和乡村失去了灵魂和方向，也就失去了活力和生机。

不仅仅如此，与计划体制时期许多矛盾聚集在“单位”不同，当前，随着市场经济的发展，各种社会问题，诸如下岗失业问题、贫富差距问题、农民工权益保障问题、困难群体救助问题、戒毒问题、医疗卫生服务问题、社会治安问题等都向社区聚集，社区组织在调节利益关系、化解社会矛盾、维护社会稳定中处于“前沿”地位。社区成为社会建设和管理的基础环节，政府在行使卫生、教育、就业、治安、社会保障等方面职能越来越离不开社区的支持和配合。据不完全统计，目前，社区承担着社会治安、社会救助、就业再就业、计划生育等100多项管理和服务工作，社区已成为城乡社会建设和管理的重要组成部分。随着企业承担的社会职能逐步向社会转移，越来越多的原来由企业管理的离退休人员陆续移交给社区管理。在城镇化进程中越来越多的农村人口向城市转移，更多的农民转变为城市居民，流动人口与城镇居民之间、老居民与农转居人员之间的交流融合和相互适应将更突出。同时，社会发展中不断涌现的新问题，如禁毒、社区矫正等，将会成为社区的新任务。

杜赞奇内卷化现象值得反思。杜赞奇最早使用“内卷化”是用它来描述政治过程而非经济现象，它所揭示的现象已脱离了原词本意。国家政权内卷化是指国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益，而是靠复制或扩大旧有的国家

与社会关系——来扩大其行政职能。按照杜赞奇的说法，政权内卷化的主要特征在于：①没有实际发展的增长（即效益并未提高）；②固定方式（如赢利型国家经纪）的再生和勉强维持；③正规化和合理化的机构与内卷力量常处于冲突之中；④功能障碍与内卷化过程同时出现。因此他认为，国家政权的扩张应建立在提高效益的基础之上，否则其扩张便会成为吉尔茨所描述的那种内卷化。当国家政权的职能及人民对政权的期望迅速增长，即其增长速度超过人均收入的增长速度之时，对政权建设的要求便会产生与早期政权建设大不相同的一系列问题（杜赞奇）。

最近30年来，中国大陆县级以上行政管理体制，发生了很大的变化，仅是县级这个管理层级就有四种不同的情况，有省管县、直辖市管区、地级市辖区，县级市，在县级以下层级有直辖市的区街道办事处（相当于县级）、地级市辖镇（相当于县级）、地级市辖区街道办事处以及县级市、县的城关镇街道办事处等，涉及具体的分类可能还要复杂，这说明一方面中国地域广大，情况复杂，经济、政治、社会文化发展的非均衡性，另一方面也表明基层社会管理体制改革存在混乱。

随着经济体制改革的深入和社会的发展，县级以上基层管理主要实行组织化调控，致使许多矛盾日益突出。其一是，社会生活的各方面工作基本上是由上级政府各个部门来推动实施的，往往各唱各的调，缺乏统一性。其二是，由于权力过分集中，基层村委会（居委会）的作用不能得到充分发挥，形成了看得见的管不着，管得着的看不见。条条部门虽然有权，但因力量有限管不到“底”，是管得了，看不见。而处于最基层的村委会（居委会）则缺乏相应的职权，而管不到“边”，是看得见而管不了。其三是，由于权责利不统一，县（区）、乡镇（街道）干部既感到很多事情难干，又没有积极性。乡镇（街道）干部反映：“上面千条线，下面一根针”，乡镇（街道）管的事大小100多项，许多事情只让承担责任却没有权。其四是，由于存在条条之间职能交叉，条块之间责权不清，经常出现争权争利、互推责任的现象，严重影响行政效率和政府的威信。其五是，一方面是政府职能和机构不断膨胀，许多事情仍然管不好；另一方面是把社会管死了，七色阳光变成了一色阳光，社会存在的潜能和积极性不能得到发挥。

这种以组织建设与组织拓展治理空间为主要方式的组织化调控结果却导致了杜赞奇内卷化现象的出现，机构中人浮于事，没有效率，各类机构的扩张不是建立在创造公共价值的基础上，也没有立足于改进新机构的机制，而是靠复制或扩大旧有的行政关系来扩大其职能，因而出现了扩张的速度高于所得效益

等问题，社会成本远远大于社会收益，公共组织所耗费的社会资源不足以弥补私人价值的损耗。

很显然，这种管理模式已经不能适应现代化的需要，迫切要求进行社会管理体制的改革。梅耶的“问题—组织—问题—更多组织”的科层增长循环模型为杜赞奇“内卷化”提供了一个解。组织被用于解决问题，随着新问题的产生，新的组织也就形成了。随着时间的流逝，结果是科层制增长了。科层制的增长使得科层制运作变得同科层制试图解决的问题同样复杂。在科层制内部行政职位与监管职位随组织成长而增加，但在经济衰退时期却降不下来，产生了一种“棘轮”或“千斤顶”效应，管理耗费（监管人员与非监管人员之比）不可避免的增长。

尽管政府机构的工作人员忙得不亦乐乎，尤其是领导干部几乎没有节假日，但是政府的权威却在不断下降。不能不引起人们的思考。

新型社区管理体制框架正在形成。社区是国家与社会的接口，社区建设又是政治体制改革和政府行政管理改革的助推器。

我国的“社区热”兴起于20世纪80年代，20世纪90年代以来，我国城市开始了社区管理体制的改革实验，特别是1999年民政部启动“全国社区建设实验区”试点工作以后，社区建设的管理模式可谓是异彩纷呈。其中，上海、沈阳、武汉、宁波在社区管理体制改革的实践中取得了初步的成效和经验，具有一定的代表性。在相互学习、不断创新的基础上，近几年北京、上海、深圳、广州、南京等城市基层社会管理体制创新取得了突破性的进展。

2003年初，北京市西城区《关于在全区范围内推进社区居委会管理体制改革的试点工作指导意见》明确在社区推行“两会一站”（社区成员代表大会、社区居委会和社区工作站）管理体制和运行模式。

上海市徐家汇街道探索“议行分设”的社区管理模式，借鉴我国人大制度和政协制度中的一些经验特点，率先开展了一场社区民主管理体制改革的 new 尝试。

深圳市的社区管理体制改革的也一直走在全国前列。2005年5月底，深圳市盐田区在社区直选中创设了“一会两站”社区管理新格局。具体来说，就是让直选产生的居委会与2002年开始设立的工作站彻底“分家”，社区居委会由居民依法民主选举产生，完全剥离政府职能，成为群众自治性组织。社区工作站负责各项行政性事务；设立社区服务站，为民办非企业，由社区居委会登记注册，向社区居民开展低偿服务。政府可以向社区服务站购买社区服务项目。

广州市一些社区也进行了居委会直选，并首创了“两委一中心”的居民社

区管理架构。与“一会两站”模式类似，“两委一中心”模式让居委会发挥自治功能，而由社区政务中心承担起行政职能。其创新的“两委一中心”组织架构为：在社区党委、居委会的基础上新增与居委会平行的社区政务中心。

江苏、安徽两省都进行了撤销街道办事处改革试点工作。南京市白下区淮海路街道的主要做法是：成立社区党工委、社区行政事务中心、社会工作站和社区服务中心。

但是在我看来，效果并不理想。基层社会管理体制主要包括两个方面：一是基层政府管理体制，二是社区管理体制。基层社会管理体制创新就是完善社区公共治理结构，对政府管理社区的体制，改革的主要任务是理顺关系、明确职责、简政放权、重心下移、强化基层。对社区自治组织内部的管理体制改革的主要任务是按照“四自（自我管理、自我教育、自我服务、自我监督）”的要求，构建新型社区组织体系，扩大基层民主、完善社区基本功能，改变行政化倾向。这种认识是建立在对社区性质分析的基础上，通过划分政府、市场和社会的权力边界，而首先的任务是对原有公共组织进行重构和组织流程的改造。

案例的选择。从2006年4月到2007年8月，我到北京市朝阳区高井村调研，高井村是一个典型的城乡结合部。这种典型性表现在三个方面：

一是同一种管理体制管理两种不同的社会形态。城市社区和纯农村同时并存，其中高井村、太平庄村、兴隆庄村3个自然村已经由乡村变为城市，农民转居民，演变为高井村、大黄庄、兴隆家园、南太平庄南里和南太平庄北里5个社区，而白家楼村仍然保持原有的农村形态。

二是随着北京城市化进程的不断推进，高井村的土地被大面积征用，土地资源严重稀缺，围绕着土地问题引发了一系列的矛盾，具体来说可以总结为“四多”（占地拆迁多、失地农民多、流动人口多、遗留问题多）；“四少”（发展空间少、就业岗位少、农民收入少、文化活动少）；“四难”（环境整治难、治安管理难、就业保障难、民心凝聚难）。这“四多”、“四少”、“四难”交织在一起就如同一块巨大的磐石，使高井村的发展遇到了严重的障碍，但是这些问题是一个地区从传统社会向现代社会嬗变，从农村向城市转变的过程中不可避免的，不但要解决而且还要解决好，否则就会造成严重的社会问题。因此，如何进一步推进高井村的城市化进程，不断提高村民的生活水平，是高井村面临的现实问题。

三是高井村在城市化过程中的具体做法也具有典型性。具体表现在：通过不断调整和优化基层组织，积极引导培育发展民间组织，使政府、企业、社会

融为一体，主动破解农村城市化进程中的矛盾，走出了一条新公共治理模式。通过实施高效的领导，激励人的变革，提高组织效率，彻底解决了无农业、无耕地、无工作所导致的问题，而坚持以人为本，解决村民生产生活中最迫切的实际问题，切实让村民得到实惠，实现了社会和谐。

高井村所表现出来的典型性，却具有普遍性。对于北京市城郊结合部的高井村来说（它又处在北京市中央商务区的功能区上），具有特殊的地理优势，这是其他城郊结合部所不能比拟的，这可以说是高井村的独特性，但是城郊结合部所处的社会、政治、经济环境条件都是一样的，因此，高井村的这种典型性在城郊结合部地区具有普遍性。在深入调研的基础上，笔者写成了博士论文《中国特色城乡社区管理模式研究》，并获得了北京市科委的资助，同时此博士论文被评为中国社会科学院研究生院政府政策与公共管理系的优秀博士论文。

带着同样的问题，2008年7~12月，我在珠江三角洲就社会管理创新作了深入调研，对深圳、广州、东莞、惠州等地作了全面的考察，对惠州市惠城区桥东办事处、桥西办事处、江北办事处、横沥镇等社区建设情况深入调研。就像马克思在英国所做的考察一样，英国有他所需要的一切，即与那些构筑《资本论》的“砖瓦与砂浆”一样，改革开放以来，珠江三角洲地区充分发挥改革“试验田”的作用，率先在全国推行以市场为取向的改革，较早地建立起社会主义市场经济体制框架，成为全国市场化程度最高、市场体系最完备的地区；依托毗邻港澳的区位优势，抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇，率先建立开放型经济体系，成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口；人口和经济要素高度聚集，城镇化水平快速提高，基础设施比较完备，形成了一批富有时代气息又具岭南特色的现代化城市，成为我国三大城镇密集地区之一；城乡居民收入水平大幅提高，覆盖城乡的社会保障体系初步形成，教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业迅速发展，公共服务体系基本建立。珠江三角洲地区已经站在了一个新的、更高的历史起点上。珠江三角洲地区社会管理模式创新孕育着未来发展的萌芽。

基本结论。必须对基层组织体系进行重构。城乡基层组织并不是一个协作的系统，而是个连体婴。这个连体婴只有一个身子却长了两个脑袋。既是政治组织，也要靠市场来度量。这样就形成了一种以城乡社区党支部、村委会（居委会）为主体的组织体系，这种组织的权力边界并不清晰，这样会使整个组织产生变异，要么是公共企业性质的人民公社，要么是营利性的公司结构。而基层组织在纯城市社区则是一盘散沙。如果社区公共组织不能创造公共价值，就会失去其权威性，失去其根基。

本书的特色和创新之处。一是方法的创新。本书的主要观点是在不断分析案例的过程中提炼出来的。首先是对高井村的深入调查和研究，得出结论后，又到广东地区调研，然后对照，找出其共同点，把前人已经研究的四分五裂的观点系统化，先分析再综合。

具体的思路是，通过一个亦城亦乡的典型的村庄社区作为案例进行剖析、归纳，提出一个理想模型（ideal type），然后对这个理想模型的公共治理结构进行演绎，分析其特征。第二，运用历史与逻辑相统一的方法，把集体组织作为分析的单位和分析起点，分析其在人民公社情形下、市场情形下和理想情形下不同的治理模式及其治理效果。

在具体的写法上，先是理论分析，后是案例研判，前后呼应。

二是理论创新。本书不满于已有的公共组织理论，而是着眼于城乡一体的基层管理体制，构建了理念模型及其公共治理结构和组织体系。

另外，涉及高井村的经济和社会发展的数据，仍然保留博士论文的数据，并没有变动，其主要目的是为了刻画高井村转型的初始状态和过程，经过近三年的发展，高井村已经有了更大的发展，我们可以从网上和其他渠道获得，就不再赘言了。

徐汉国

2010年2月21日

目 录

1 导言	(1)
1.1 静悄悄的革命	(1)
1.1.1 基本事实	(1)
1.1.2 城乡社区公共领域的扩展	(5)
1.2 公共管理的内卷化	(9)
1.2.1 内卷化的内涵	(9)
1.2.2 公共管理内卷化的具体表现形式	(11)
1.3 城乡社区是一个利益相关者的有机集合	(14)
1.3.1 城乡社区的构成	(14)
1.3.2 城乡社区的性质	(16)
1.4 公共管理在于创造公共价值	(21)
1.4.1 失地农民和“无农”村如何发展	(22)
1.4.2 如何有效引导和管理流动人口	(23)
1.4.3 如何重塑社会资本与信任	(26)
1.5 分析单位	(28)
1.5.1 李培林的疑问	(28)
1.5.2 公共组织和私营组织的区别	(29)
1.5.3 组织的边界	(31)
1.5.4 基层组织的涵义以及它的变迁	(32)
1.5.5 基层组织是个连体婴	(33)
1.5.6 基层组织作为研究单位	(36)
1.6 方法与资料	(41)
1.6.1 研究方法	(41)
1.6.2 资料来源	(42)
2 从村庄自治到社区发展	(44)
2.1 村庄自治的研究	(44)

2.1.1	乡政村治的研究与探索	(44)
2.1.2	国家与社会关系的研究途径	(47)
2.1.3	张静的反驳	(49)
2.1.4	制度主义的视野	(50)
2.1.5	治理和善治研究	(52)
2.1.6	小结	(53)
2.2	社区发展研究	(59)
2.2.1	社区研究	(59)
2.2.2	小结	(64)
2.3	理论模型	(65)
3	公共组织理论研究与实践	(69)
3.1	西方公共组织理论与实践	(69)
3.1.1	传统公共组织理论	(70)
3.1.2	政府再造理论与实践	(72)
3.2	我国的政府改革实践与理论	(77)
3.3	小结	(79)
4	基层组织的公共治理结构	(81)
4.1	引言	(81)
4.2	社区公共组织的目标	(82)
4.2.1	公共产品的定义	(82)
4.2.2	社区公共产品的分类与特征	(83)
4.2.3	社区公共产品的判断标准	(85)
4.3	社区公共组织的治理结构	(86)
4.3.1	社区组织的内部结构	(86)
4.3.2	委托—代理问题：道德风险和逆向选择	(96)
4.3.3	公共治理结构：一种象征性契约	(96)
4.4	社区公共产品供给机制	(98)
4.4.1	“一事一议”的困惑	(98)
4.4.2	集体经济组织的内部缺陷	(100)
4.4.3	建立合作经济组织	(106)
4.5	小结	(108)
5	对两种社区公共组织体系的分析	(111)
5.1	作为公共企业的人民公社	(111)

5.1.1 人民公社的组织目标	(111)
5.1.2 人民公社的治理结构	(112)
5.1.3 人民公社的基本特征	(114)
5.1.4 人民公社的绩效	(115)
5.1.5 南街村的未来	(118)
5.2 作为营利性公司的社区组织体系	(119)
5.2.1 基本概况	(119)
5.2.2 市场情形下的公共产品的生产与消费	(120)
5.2.3 市场情形下的组织结构和绩效	(121)
6 中国城乡社区组织体系的重构	(125)
6.1 城乡社区管理的目标模式	(125)
6.1.1 城乡社区管理的目标定位	(125)
6.1.2 建立社区体制的依据和原则	(126)
6.1.3 社区管理需要解决的问题	(127)
6.1.4 城乡社区内部结构与职能	(134)
6.2 目前城乡社区管理模式存在的问题	(135)
6.2.1 目标定位不明确	(135)
6.2.2 城乡社区组织并不是一个协作的系统	(135)
6.2.3 目前存在的社区管理模式没有突出基层组织的 主动性	(136)
6.3 重构城乡社区的组织流程	(137)
6.3.1 重塑社区组织流程的基本思路	(137)
6.3.2 重构后的社区组织机构和职能定位	(139)
6.3.3 核心问题是处理乡镇(街道办)与村委会(居委会) 之间的关系	(141)
6.3.4 实现社区党政权力对接	(143)
6.3.5 探索社区公共治理的分权与制衡机制	(144)
6.3.6 建立和形成新的社区管理理念	(145)
7 高井村社区管理实践的剖析	(147)
7.1 高井村的经济社会发展概况	(147)
7.2 高井村社区管理的主要内容	(151)
7.3 高井村社区管理的基本特征	(154)
7.4 高井村社区管理的成功经验	(155)

8 高井村组织业务流程的转换与组织体系的重构	(159)
8.1 原有村组织的优化	(159)
8.1.1 党支部与村委会的关系	(160)
8.1.2 原有职能的转化	(160)
8.1.3 新职能部门的设立	(161)
8.2 NGO 的兴起	(165)
8.2.1 非公经济企业协会	(165)
8.2.2 老年志愿者协会	(169)
8.2.3 非营利组织在社区公共管理中的作用	(173)
8.3 小结	(176)
9 创造公共价值	(178)
9.1 安置失地农民就业	(178)
9.1.1 “50 米路 60 人扫”	(178)
9.1.2 影响失地农民就业的供给因素	(178)
9.1.3 影响失地农民就业的需求因素	(180)
9.1.4 高井村安置失地农民就业的实践	(181)
9.1.5 高井村安置失地农民就业的两大特色	(185)
9.1.6 高井村安置失地农民就业的启示	(186)
9.2 有效引导和管理流动人口	(193)
9.2.1 引子	(193)
9.2.2 高井村辖区流动人口特点	(193)
9.2.3 高井村有效管理流动人口的实践	(194)
9.2.4 高井村流动人口管理的启示	(200)
9.3 社会保障	(206)
9.3.1 失地农民最需要什么	(206)
9.3.2 高井村建立社会保障的实践	(207)
9.3.3 高井村社会保障模式的启示	(213)
9.4 现代公共卫生	(216)
9.4.1 高井村卫生公共体系现状	(216)
9.4.2 高井村构建公共卫生村的思路和实践	(219)
9.4.3 高井村建设现代公共卫生村的启示	(225)
9.5 拆迁及拆迁后的管理问题	(226)
9.5.1 拆迁现象引人关注	(226)

9.5.2 两种不同的拆迁方式及其后果	(227)
9.5.3 小结	(234)
10 社会资本的重塑	(236)
10.1 社会资本的内涵	(236)
10.2 高井村重塑社会资本的实践	(238)
10.2.1 信任是社会资本的本质	(238)
10.2.2 正式组织是构筑社会资本的桥梁	(239)
10.2.3 民间组织是社会资本的根基	(246)
10.2.4 社会资本需要潜移默化来实现	(247)
10.3 社会资本所体现的公共治理理念	(252)
10.3.1 社区组织管理所形成的价值理念	(252)
10.3.2 社区居民整体行为的价值理念	(254)
10.3.3 制度理念	(256)
10.4 小结	(257)
11 政策建议	(259)
11.1 加快城乡基层组织改革, 理顺基层管理体制	(259)
11.2 强化社区公共管理和服务	(260)
11.3 建立社区建设的经费投入机制和多元合力机制	(264)
11.4 积极引导和培育民间组织, 重塑社区社会资本	(264)
11.5 发展和培养社区管理人才	(266)
11.6 树立城乡社区管理新理念	(268)
11.7 深入探索中国特色城乡社区有效的管理模式	(268)
结束语: 历史能倒转吗	(270)
参考文献	(273)
后记	(282)

1 导 言

几个世纪以来,整个世界的面貌发生了天翻地覆的变化,在这一过程中,各地的村庄也在与其不断演化的内部和外部环境相互作用,不同的农业社会对外来的挑战作出了不同的回应,并逐渐发生着各种形式的“异化”。中国目前大约有 67 万个行政村,320 多万个自然村^①。各个村庄由于所处的地理位置、自然条件、经济社会环境不同,其表现也是千差万别。有些村庄处于穷乡僻壤,而有些却聚在闹市区,一些已经非常富裕而很多却是依然贫穷;一些正在城市化之中。村庄有时看起来像是静止不变的,但是只要稍微思考一下就会意识到,它是一条赫拉克利特所说的不停流动的河流。在赫拉克利特看来,永远变化不息然而永远持续存在的河流象征着世界。不仅我们周围的世界——这是赫拉克利特想要表达的世界——而且,甚至连我们自身从某一瞬间到另一瞬间也不是同样的。我们可以用赫拉克利特的思想确切地指出现实世界的深刻特征。正如法国社会学家孟德拉斯在《农民的终结》一书中指出:20 亿农民站在工业文明的人口处,这就是在 20 世纪下半叶当今世界向社会科学提出的主要问题^②。

1.1 静悄悄的革命

1.1.1 基本事实

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口以及城市的不断发展完善的过程^③,这个过程是个艰难曲折的过程,在中国这样一个占世界人口 1/5 的国家里实现城市化,对

① 中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司. 2006~2007 年:中国农村经济形势分析与预测 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2007.

② [法国] H. 孟德拉斯. 农民的终结 [M]. 李培林译. 北京:社会科学文献出版社,2005: 1.

③ 《中华人民共和国国家标准城市规划术语》的定义。

全国乃至全球的发展产生深刻的影响,因而许多国外学者把中国的城市化,列为21世纪人类发展进程的一个关键性因素。斯蒂格利茨曾提到,21世纪对于中国有三大挑战,居于首位的就是中国的城市化^①。

自20世纪80年代以来,在中国发生一场静悄悄的革命^②。这场静悄悄的革命确如折晓叶所说的那样,并没有如急风暴雨扫荡乡土社会的传统,促使村庄逐渐解体,而是如润物无声的细雨,渗入原有的社会结构,与乡土社会的传统相互融合,再造出新的社会结构与文化,即与工业化相伴随的城市化^③。

(一) 村庄的消失与泛化

中国自20世纪80年代以来,城市化加速。据陆学艺^④的统计,1983年我国有286个市,2968个镇;2003年已有660个市,20226个镇,平均每年增加近19个市和863个镇;1984年我国有926439个行政村,到2003年只存在678589个行政村,减少247850个,每年减少13769个行政村,几乎每天都约有70个行政村在消失,以至于社会学家李培林感叹村庄的终结之迅速^⑤。

城乡结合部成为人口增长最为迅速、人口高度集聚的地区。从人口构成看,从以村民(原城乡结合部村镇居民)为主,转向村民、市民和流动人口并存,并形成各种亚群体。调查表明,城乡结合部已经成为外来人口(暂住人口、流动人口)的集中居住区,有些城乡结合部村落的人口变成主要由外来人口构成。从职业构成看,劳动力以从第一产业为主,逐步转向以二、三产业为主;从年龄结构看,随着大量以中青年为主的劳动力的大量流入,人口明显低龄化,18岁~35岁人口所占比重快速上升;从文化程度看,受教育程度大大高于农村平均水平,但仍然低于城市平均水平。西方社会学家曾经指出:人口的规模、组成、变化的速度会对社会的性质产生深远的影响^⑥。而城乡结合部

① 彭嘉陵. 共同关注城市发展 [N]. 人民日报, 2005-10-11, 13.

② “静悄悄的革命”一语最早由马克·塞尔登在《革命的中国:延安道路》提出,主要是指中共战时的各项改革纲领和政策,主要包括税制改革、减租、鼓励互助等。这些改革政策增强了自耕农的地位,削弱了富人的势力,同时又在混合经济的格局中维护家庭与市场的主导地位,在政治上则团结了多数并使党的影响深入乡村。弗里曼等人曾说:“1938年至50年代初期的静悄悄革命成功地建立了一个生气勃勃的、相对公正的社会。”〔美〕弗里德曼,毕克伟,塞尔登. 中国乡村,社会主义国家 [M]. 陶鹤山译. 北京:社会科学文献出版社,2002:385.

③ 折晓叶,陈婴婴. 社区的实践:超级村庄的发展历程 [M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:370.

④ 郑孟煊. 城市化中的石牌村 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:2.

⑤ 李培林. 村落的终结——羊城村的故事 [M]. 北京:商务印书馆,2004年.

⑥ 〔美〕戴维·波普诺. 社会学(10版) [M]. 李甄子译. 北京:中国人民大学出版社,1999:549.

人口构成的巨大变化,使这一地区的社会性质必然随之发生变化,最突出的是实现了人口在空间上集中和职业构成的非农化这个城市人口特征。城乡结合部在城市化进程中的这两个变化,其实质是使其具有了鲜明的城市特征。

城乡结合部是一种城市与乡村互相结合的特殊经济地理单元,既不同于单纯的城市区域,又不同于纯粹的农村区域,与一般农村相比,其人口、劳力、资金、生产、流通等都比较集中,反映了紧密依托于城市而出现的生产力结构层次和经济成份多样化。同时,由于城乡结合部有着可以利用的城市巨大需求,便捷的交通运输,强有力的工业支持,雄厚的科技力量,灵敏的信息传递等条件,因而其企业产品和农副产品的生产和交换周转快、成本低,形成较高的商品率,取得高于一般乡村的收益,成为商品经济活跃发达的地区。城市先进的技术、设备、文化和生活方式等一切新东西首先为城乡结合部获得,造成该地区的农民在技术、文化、经营管理、生活消费、娱乐活动等方面均优于一般农村,从而成为农村工业化、商品化、城市化的先导。因此,在原有村庄的基础上,生长出一个结构复杂,规模庞大的非农社会经济区来,传统意义上的村子,只是这个社区结构中最基本最核心的部分,但绝不是它的全部,这个社区还包括聚集在村里的和分散在周边地区的以及在外省区的为数众多的村属或村属以外的非农产业、人口的外联区位关系^①。

在城乡结合部一方面传统村庄的消失,另一方面则是村庄的泛化。如北京的“浙江村”是一个外来人口聚居社区,也是一个自发形成的社区,却具有极强的生命力。一方面带动了当地经济的发展,如今“浙江村”地区已成为当地政府的重要经济支柱,而且,随着“浙江村”服装市场的辐射力越来越大,也会带动周边地区经济的发展。更重要的是,不同的文化交流对改变当地农民的观念起到了“催化剂”作用。随着“浙江村”的生意规模大大扩展,与外界联系日益紧密,“浙江村”的社会关系发生了很大的改变,强烈的地缘色彩正在逐步淡化。

（二）国际村的出现

20世纪90年代后期,中国的城镇化进入快速期和国际化提升期。不仅北京、上海、广州等大都市出现了外国人集中居住的区域如肯尼亚村、韩国村等,就连二线城市的郊区,十几年前村民见到一位老外都感到稀奇,忍不住要转过身去多看几眼,如今却和不同肤色不同语言的老外同住在一个屋檐下。如

^① 折晓叶,陈婴婴.社区的实践:超级村庄的发展历程[M].杭州:浙江人民出版社,2000:339-340.