
 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 社会发展与社会治理文库

上楼之后
村改居社区的
组织再造与秩序重建

AFTER MOVING UPSTAIRS

ORGANIZATIONAL TRANSFORMATION
AND ORDER RECONSTRUCTION
IN "VILLAGE-TURNED-COMMUNITY"

吴莹
著

非外借

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 社会发展与社会治理文库

上楼之后

村改居社区的
组织再造与秩序重建

AFTER MOVING UPSTAIRS

ORGANIZATIONAL TRANSFORMATION
AND ORDER RECONSTRUCTION
IN "VILLAGE-TURNED-COMMUNITY"

吴莹
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

上楼之后：村改居社区的组织再造与秩序重建 / 吴莹著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.8

(社会发展与社会治理文库)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2435 - 5

I. ①上… II. ①吴… III. ①城市 - 社区管理 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 048744 号

社会发展与社会治理文库

上楼之后：村改居社区的组织再造与秩序重建

著 者 / 吴 莹

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 佟英磊

责任编辑 / 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心(010)59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.5 字 数：282 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2435 - 5

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

序

自改革开放以来，中国的快速工业化和城镇化进程至今已历 40 年。经过 40 年的发展，中国的经济实力已经跃居世界前列，同时，中国的社会结构也在发生剧烈的变化。无论将来的中国社会变成什么样子，这 40 年的变化无疑是具有重要历史意义的。

社会学对中国城镇化的研究，主要集中在两大方面。第一个方面，是在快速城镇化进程中各种资源的再分配所导致的社会冲突和社会协调，这其中最为重要的研究大都是围绕征地拆迁展开的，这些研究可分为“自下而上”和“自上而下”两部分。自下而上的部分，是从以农民为中心的视角切入，研究农民在失地过程中与资本或政府发生的冲突及其抗争过程；而自上而下的部分则刚好相反，大部分从政府的视角切入，研究政府在城市规划和城市建设，土地征用、开放和出让过程中各种政策和行为的动机和结果。这两部分的研究有一个潜在的先后顺序，即自下而上的部分兴盛于 21 世纪初，而自上而下的部分则是最近几年研究的主流之一。这种顺序反映出社会学对城镇化认识的逐步深入的过程：由假设资本和政府是一些“社会”之外的利益集团，到“进入”政府或资本“内部”去分析和讨论其行为逻辑及原因。这种分析和讨论将城镇化中的土地纠纷放到整个中国的政治经济和发展战略背景中进行考察，一方面开拓了社会学研究的视野，另一方面逐渐脱离了社会学为底层抗争“鼓与呼”的政治立场，使得研究在走向深入和全面的同时，也保持了

独立性和客观性，由此针对社会问题和社会政策提出的发现和建议也更加贴近实际而更具可行性。

社会学城镇化研究的第二个方面，则是集中在农民工群体及其城市融入上。在20世纪末及21世纪初，农民工群体的社会学研究主要集中于流动模式上，社会学对其流出地和流入地、“推力”和“拉力”、农民工群体的内部分层和子群体以及农民工群体的社会关系方面展开了大量深入的研究，到最近几年，这些研究大都指向农民工怎样在城市“落地”以及“生根”（城市融入）的问题。在社会学看来，城镇化是一个人口向城镇集中并变为“城市人”的过程。而真正的“城市人”，既不是以“常住”或“户籍”人口来区分和辨认，也不是以“劳动力”和“收入”为其主要标志，而是从生活方式到社会心理都变为真正的“城市人”，这很快成为当代社会学城镇化研究的最为重要和突出的问题之一。

与世界历史上常规的城镇化进程相比，农民工群体要“落地”和“生根”尤为困难，这与中国城镇化独特的发展道路有关。中国的城镇化最初走的是“工业城镇化”的道路，以乡镇企业的发展为带动力量，大量的工业劳动力走的是“离土不离乡，进厂不进城”的极富中国特色的路径。分税制以后，工业大量向沿海地区的城市集中，中国逐渐成为世界的制造业基地，大量的农村劳动力由中西部地区向东部沿海的城市流动，造就了世界历史上独一无二的、规模达两亿多的“农民工”流动群体。这些流动人群，在“土地财政”驱动的“土地城镇化”的发展模式下，在城市打工，家仍安在农村；在东部地区打工，家仍安在中西部地区。而农民工的这种不稳定的流动形态也极大地降低了地方政府推进土地城镇化的成本，“土地财政”大行其道。随着土地和房产价格的飙升，巨大的农民工群体逐步陷入既买不起房也租不起房的尴尬境地，加上户籍和社会保障制度的城乡区隔，“落地”“生根”变成了中国城镇化的核心问题。

从统计指标上来看，虽然中国的城镇化率增长很快，实际上是“常

住人口城镇化率”增长很快，“户籍人口城镇化率”则相对增长缓慢。二者之间的差距在 21 世纪的前十年间迅速拉大，成为中国政府转变城镇化战略的主要原因之一。自党的十八大以来，中央政府开始全力推进“人口城镇化”，力图使“户籍人口城镇化率”跟上城镇化形式的发展。在中央总的城镇化方针指导下，地方政府也面临一个从“土地城镇化”向“人口城镇化”的战略和政策转型问题，这使得各地出现了形形色色的促使农民进城的政策和做法，这些农民进城的政策和做法正是我们理解当前中国城镇化道路转型的关键所在。

吴莹的专著《上楼之后：村改居社区中的组织再造与秩序重建》正是针对这个问题的社会学专业研究。这本书通过对四个地区（北京、山东、湖北、云南）的村改居案例的研究，来分析农民在“政策性”地变为“市民”之后所出现的一系列问题以及地方政府的对策和解决方式。此书的研究问题无疑是当代中国城镇化中最为关键的问题，其分析之细致、资料之翔实也是这类研究中的佼佼者。结合当前的研究状况和中国的城镇化形式来综合考察，此书有以下几个显著的特点。

第一，此书的研究范围“横跨”“土地城镇化”和“人口城镇化”两个领域，抓住了城镇化道路转型的关键。“村改居”虽然是农民诸多进城方式中的一种，却是最为常见、地方政府最为热衷推进的一种。这种方式首先是“土地城镇化”的产物，地方政府可以从中获得建设用地的宅基地置换指标，是城镇化真正的利藪之所在。同时，农民在失去宅基地、获得市民身份之后，面对被重新组织纳入城市生产和生活方式的局面。这种身份的转换并非出于农民的愿望和能力，而多是规划和发展政策的产物。我们也可以理解为农民实际上是被城镇化的浪潮所“裹挟”而在一夜之间由农村村民变为城市居民的。书的题目叫作“上楼之后”，正展现出研究对象在快速的发展政策作用之下的无助和茫然状态。

第二，此书的研究视角从“政府”切入，准确把握住了当前城镇化的主要矛盾。这个研究采用的主要是“自上而下”的视角，从基层政府的角度入手，考察和分析农民在“上楼”之后怎样被地方政府“小心翼

翼”地对待和重新组织。此书从空间、组织、党建、认同等各方面进行考察，实际上是从不同的层面来看待农民的生产和生活安置问题。此书最为重要和有意义的发现之一，就是从几个案例的形成过程来看，各种因为政策产生的社会矛盾和冲突也不断地被政策化解，这得益于几个案例中表现出来的“上下融合”的机制，达到了一种作者所谓“非冲突治理”的状态。

第三，此书的研究方法颇有特色，用的是社区类型的比较法。作者研究的几个大型社区位于不同的地区及社会经济形势之下，因而呈现不同的特点。作者十分注意比较这些特点，实际上也在尝试总结不同的“村改居”类型。这些社区各有特点，但是都面对由一个“真村庄”“假社区”变成“真正的”城市社区的问题。在比较中看到的问题有利于我们认识“村改居”问题的复杂性和多面性，更使我们认识到城镇化不是一蹴而就的事情，高楼虽然可以在很短时间内盖起来，城市可以日新月异地建起来，但是城市本身需要一个很长时间的“生长”和“调适”过程，“上楼”并不等于城镇化，真正的城镇化是在“上楼之后”才开始的。

周飞舟

2018年4月

目 录

第一章 导言：城市化进程中的基层社区	001
一 国家主导城市化下的“撤村并居”	002
二 作为城市新基层的“村改居”社区	006
三 如何观察基层重建：空间、组织与秩序	010
四 研究对象与方法	020
五 内容框架	024
第二章 因地制宜地“上楼”	027
一 城市化的多元推进	028
二 村改居社区类型	042
三 小结：多样化的“村改居”社区建设	074
第三章 空间的变革	078
一 转变中的村庄	079
二 布局与景观	089
三 公共空间	099
四 居家环境	115
五 小结：过渡性新型城市空间	125

第四章 组织的再造	128
一 基层组织：从农村到社区	129
二 村委会变形计	140
三 居委会的进驻	162
四 次级治理支持网络	175
五 小结：结构调整、权力重划与竞争合作	185
第五章 管理与服务	189
一 基层党建的挑战	189
二 村集体经济的改制	205
三 物业管理的引入	220
四 小结：以服务为核心的秩序重建	231
第六章 参与和认同	235
一 闲暇生活	235
二 重建共同体意识	246
三 成为“城里人”	257
四 小结：“新市民”的建构	272
第七章 结语：新基层的秩序重建	275
一 两套逻辑融合下的变革	276
二 “变革—适应”：非冲突治理的达成	278
三 从村庄共同体到国家治理单元	280
四 研究的不足和进一步讨论	283
参考文献	285
后 记	296

图表目录

图 1 - 1	2000 ~ 2015 年我国地级以上城市数及城市化率	003
图 2 - 1	临沂古城和新城组团发展方案	033
图 2 - 2	昆明市环滇池生态保护带规划范围	040
图 2 - 3	FX 南区内部待拆迁建设的田地及老宅	046
图 2 - 4	拆迁前的村貌和新建的 DG 社区	048
图 2 - 5	HC 家园党员群众服务中心运营管理框架	065
图 2 - 6	HW 村拆迁前村貌	072
图 2 - 7	YH 社区中心广场及小学	073
图 3 - 1	小村地图	082
图 3 - 2	云南昆明传统民居“一颗印”	083
图 3 - 3	TSZ 传统民居	084
图 3 - 4	被一分为二的 TS 村	085
图 3 - 5	TS 村未被拆迁的部分	086
图 3 - 6	TS 村被拆除房屋和退耕土地	087
图 3 - 7	XF 村中心及沿村小道修建的民宅	090
图 3 - 8	北京市 S 区 XF 村民居样式	091
图 3 - 9	JH 小区平面图	092
图 3 - 10	传统村庄与“村改居”社区的空间布局比较	093
图 3 - 11	北京市 LN 镇“村改居”社区	095

图 3-12	山东省临沂市 DG 社区	095
图 3-13	湖北省武汉市 XB 街道“村改居”社区	096
图 3-14	云南省昆明市 C 区 BLM 社区	096
图 3-15	北京市“村改居”社区 SX 家园中被毁而种植蔬菜的绿地	098
图 3-16	呈贡区吴家营街道某私营老年协会	100
图 3-17	昆明市 J 区的 ZH 社区老年活动中心	101
图 3-18	TS 村天后宫	103
图 3-19	LS 村和 GS 村村委会租用的办公室	105
图 3-20	ZH 社区客堂	113
图 3-21	武汉市 FZ 社区展厅	114
图 3-22	北京市 S 区某村的一角	116
图 3-23	山东省临沂市 L 镇某村旧貌	116
图 3-24	云南省昆明市 J 区 ZH 社区楼顶的太阳能设施	117
图 3-25	云南省昆明市 J 区 ZH 社区回迁房厨房	117
图 3-26	拆迁安置前后居住格局对比	120
图 3-27	昆明 BLM 社区的经营性用房	124
图 4-1	农村基层组织结构	132
图 4-2	城市社区基层组织结构	135
图 4-3	XY 村的居委会综合服务大厅（左）和村委会办公室（右）	148
图 4-4	BZ 社区为民服务站（左）和 LJ 社区与 MJ 社区的办公楼（右）	150
图 4-5	BLM 社区组织架构	151
图 4-6	位于 FX 村商业楼四层的 FX 东区居委会	159
图 4-7	DG 社区干部联系群众服务网格化结构	166
图 4-8	DG 社区楼宇网格化管理示意	177
图 4-9	FZ 社区 B 区网格	178

图 5-1	DG 社区党组织网格	199
图 5-2	武汉市 FZ 社区党员群众服务中心“五务合一”功能 建设结构示意	201
图 5-3	普通商品房小区基层组织结构关系	231
图 5-4	“村改居”社区政府协管物业模式下基层组织结构	231
图 6-1	2014 年春节 FX 社区花会表演	239
图 6-2	DG 社区的文化长廊及典型人物宣传	241
图 6-3	昆明市 C 区 BLM 社区凉亭烤火	244
图 6-4	昆明市 C 区 BLM 社区楼前小聚	245
图 6-5	昆明市 C 区 BLM 社区花园	245
图 6-6	HC 家园的专有标识	257
表 1-1	几种“撤村并居”类型	008
表 2-1	S 区村庄数目规划	030
表 2-2	武汉市 G 区四镇征地拆迁安置情况	037
表 2-3	“四退三还一护”生态建设规划	041
表 2-4	“村改居”社区类型	043
表 2-5	FX 村拆迁后建设的“村改居”社区	045
表 2-6	JH 小区回迁村庄拆迁量	050
表 2-7	SX 家园入住村庄概况	053
表 2-8	QSY 村和 GS 村土地征用情况	054
表 2-9	昆明市 C 区失地农民安置地块概况	056
表 2-10	BLM 小区入住村庄概况	057
表 2-11	BLM 小区上楼农民再就业情况汇总	060
表 2-12	武汉市 G 区征地赔偿标准	062
表 2-13	J 区失地农民安置点概况	067
表 2-14	ZH 社区居民各村户数占比	068
表 2-15	临沂市 G 片区合村并点社区规划建设概况	071

表 3-1	各地“村改居”社区人口规模	094
表 3-2	各地“村改居”社区绿化率及物业费	097
表 3-3	各地“村改居”社区居民服务中心等配套设施情况	109
表 4-1	BX 社区 SL 村 2012 年 5 月村务公开	145
表 4-2	MJ 社区 2012 年村集体主要支出	152
表 4-3	“村改居”社区村委会“变形”模式比较	159
表 4-4	ZH 社区居委会成员	164
表 4-5	ZH 社区居委会 2012 年主要工作	167
表 4-6	M 园社区惠民项目资金计划审批情况	184
表 5-1	北京市 S 区部分村庄超转安置支出估算	209
表 5-2	北京市 S 区部分村庄上楼后资产及收入（2013 年）	212
表 5-3	HC 街道各村村庄公司化改制股份量化情况	216
表 5-4	北京市 S 区部分村庄 2013 年集体经济部分开支	218
表 5-5	QSY 村 2013 年 1~6 月财务收支情况概要	220
表 5-6	2013 年 1~6 月 FX 小区物业维护费用开支	222
表 6-1	YJW 街道劳动力资源情况汇总	267

第一章

导言：城市化进程中的基层社区

自从柏拉图和苏格拉底在雅典的一个集会场所展开辩论以来，作为分布在全球各地的人口密集区域，城市已经成为了创新的发动机。佛罗伦萨的街道给我们带来了文艺复兴，伯明翰的街道给我们带来了工业革命。当前伦敦、班加罗尔和东京的高度繁荣得益于它们产生新思想的能力。漫步在这些城市——不论是沿着鹅卵石铺就的人行步道还是在四通八达的十字街头，不论是围绕着环绕交叉路口还是高速公路——触目所及的只有人类的进步。

——格莱泽，2012：1

本书通过对若干地区“村改居”社区的比较研究，考察在快速空间城市化进程下新的城市基层单元和新市民的形成过程。自20世纪90年代开始，学界就开始全方位地探索城市化的重要性和城市化理论（赵新平、周一星，2002）。虽然关于发展小城镇还是大城市仍存在争论，但推进城市化有助于促进经济更上台阶、实现现代化目标已获得多数学者的共识，拥有无可置疑的正当性，甚至成为一种意识形态（陈映芳，2004）。作为人类生存方式的转变，城市化实际上涉及科技的进步、环境的改变、文化的发展、服务的改善和心态的转变等各个方面的问题。但相当长一段时间以来，我国按照发展主义逻辑推进的城市化只关注产业结构升级和人口的“乡—城”转移，关于社会结构和社会心态的转变被

忽略。

随着各种问题的凸显，学界开始对当前的城市化模式进行反思，其中最突出也最先被质疑的就是农村流动人口的城市融入问题。很长一段时间以来，进城务工的农民工大多在非正规领域就业，发展能力弱，没有能力租住或购买体面的住房，无法进入城市的社会保障体系，他们的子女无法与城市的孩子一样享受同等的教育待遇，等等。因此，有不少研究关注和批判了这种“半城市化”状态（吴维平、王汉生，2002；王春光，2006；王佃利等，2011），指出这些进城的农村劳动力仅仅是在经济系统中被接纳，他们在生活方式、心理认同和社会权利方面并未完全融入城市。而除了人的“半城市化”，通过“撤村并居”推动的城市迅速扩张实际上是另一种“半城市化”——只有空间的城市化，而“没有为城市作为‘社会’的发展做出相应的规划”（陈映芳，2004）。作为一场经济运动的村庄吞并，关注的是土地的获取、空间形态的改变，而上楼之后的基层社区、治理组织和公共秩序将如何发展，人们的心态和生活方式将如何改变，则未被纳入考量。而正是这些迁入社区的乡村和上楼居住的农民构成了新的城市基层社会和新的市民。因此，本书着眼于“村改居”社区这类处于从乡到城过渡中的城市基层单元，观察和分析新的“社会”和“市民”的发育、发展过程。

一 国家主导城市化下的“撤村并居”

自20世纪90年代以来，“城市化”已经成为全球化的趋势。世界城市化率从1995年的45%增长到2014年的54%，预计到2050年将增长到66%。从纽约到东京，从上海到孟买，全世界的人们都倾向于选择在城市居住，很多人相信“城市已经取得了胜利”（格莱泽，2012：2）。改革开放以来，我国也经历了城市化的高速发展。20世纪90年代依托于乡镇企业的蓬勃发展，走小城镇道路，实现农民“离土不离乡”的就地转移是当时的主流城市化观点。1997年的东南亚金融危机使人们认识到

“相对过剩”和“城市短缺”时代的到来（赵新平、周一星，2002），因此自2000年起，城市化被国务院11号文件和“十五”计划确定为中央政策，由此开始了土地和劳动力等生产要素向农业以外领域的急剧转移。从2000年到2015年，我国地级及以上城市的数量从262个增加到295个，按照常住人口计算的城市化率由36.2%上升到56.1%（见图1-1）。

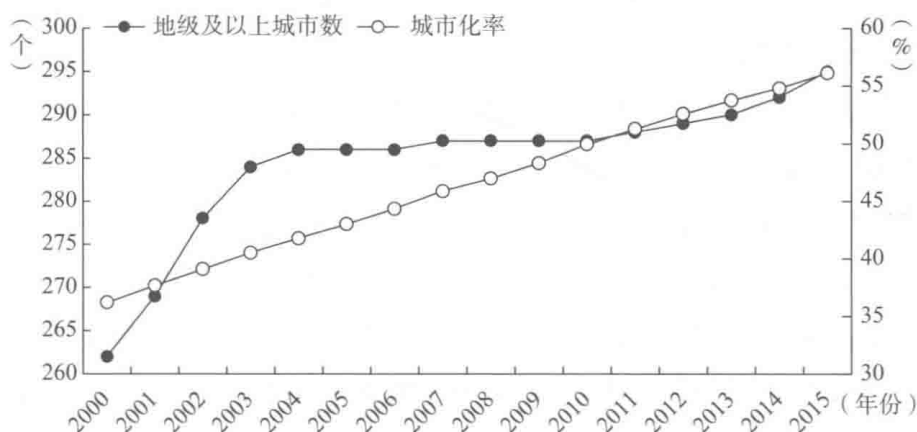


图 1-1 2000~2015 年我国地级及以上城市数及城市化率

简单地说，城市化是人口从农村向城市的迁移，是产业结构由农业向工业、第三产业的转变，但其推进有不同的动力。在由产业结构升级拉动的自发性城市化过程中，由于工业和服务业在城市地区的发展产生规模效应，大批的农村剩余劳力迁移到城市。随着农村劳动力转移为城市劳动力，他们及家人逐步在城市定居下来。同时，在农村地区，由于劳动力及其家属的外移，村庄范围不断缩减，耕地也逐渐集中，最终完成产业升级、人口转移和生活方式的转变。这就是由城市吸引力和乡村排斥力，或者说推力与拉力共同构成的自发城市化。而在我国，还存在以政府的积极城市化政策为城市扩张主要动力的另一条道路——“国家主导式城市化”（Chan, 1994）。在此种情况下，国家战略对城市和地区的城镇化起决定性作用，农村的推力作用基本可以忽略。在土地公有制的背景下，国家能够通过大型项目建设整体性地推进城市化，但其社会力量发育不足，可能尚不具备推进城镇化的条件（李强等，2012）。因此，

我国的城市化是自发城市化和国家主导城市化并存的“城市化的双轨制”（Ma & Wu, 2005; Shen et al., 2006）。

21世纪以来，这种国家主导式城市化又进一步演化为土地、财政、金融三位一体的“经营城市”模式。地方政府以高度繁荣的建筑业带来的营业税和规模巨大的土地出让金为主要财政收入，又通过以土地抵押为核心的土地金融助推大规模的城市基础投资，再基于新的城市建设对土地的需求启动新一轮的“土地—财政—金融”的循环（周飞舟，2007）。在这种模式下，土地是关键，一旦土地不能继续征用，或者土地出让价格下跌，政府的土地出让收入就会“缩水”，进而将无力偿还土地抵押贷款，城市建设步伐就会放缓，从而拖低政府财政预算收入和偿还财政担保贷款的能力，使得整个城市化开发的循环停滞。为了获取足够的土地推动城市经营，各地城市的建设用地不断扩张：通过规划城市新区、高新技术开发区、新产业园区、城市副中心以及新城市组团等方式，将城市的规模不断向外延伸。而这其中，建设用地面积和占用耕地面积都呈现快速递增的趋势。根据国土资源部的数据，2001年，全国城镇村及独立工矿用地达2487.58万公顷，其中占用耕地16.37万公顷；2002年时全国城镇村及独立工矿用地为2510.00万公顷，占用耕地19.65万公顷；2003年时，全国城镇村及独立工矿用地为2535.42万公顷，占用耕地22.91万公顷。^①为保护耕地、保障粮食安全，中央政府以《土地管理法》（1998年）、《基本农田保护条例》（1998年）、《土地管理法实施条例》（1999年）、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（2006年）、《耕地占补平衡考核办法》（2006年）和《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008年）等一系列法律、法规和政策强调对耕地的保护，严格管理土地的征收和建设用地的批准。一边是地方政府对土地资源的大量需求，另一边是中央政府对守住“十八亿亩耕地红线”、保障粮食安全目标的要求，因此必须找到一条新

^① 资料来源：中华人民共和国国土资源部《2001年中国国土资源公报》《2002年中国国土资源公报》《2003年中国国土资源公报》。