



地方治理创新研究丛书

“村改居”社区转型 及其治理研究

基于宋村的调查

屈群苹◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

“村改居”社区转型 及其治理研究

基于宋村的调查

屈群幸◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“村改居”社区转型及其治理研究：基于宋村的调查 / 屈群苹著.
—北京：中国社会科学出版社，2018.12
ISBN 978-7-5203-2715-2

I. ①村… II. ①屈… III. ①农村社区—社区管理—调查研究—
宋庄 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 140684 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 12 月第 1 版
印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 12.75
插页 2
字数 178 千字
定价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

党校文库编委会

主任：陆发桃

副主任：徐明华 陈立旭

成员（按姓氏笔画排序）：

方柏华 王祖强 李 一 李 涛 吴为民

何圣东 胡承槐 徐 彬 徐邦友 陶建钟

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革（Governance Transformation），治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中，社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历，由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战，既有现代化进程的社会秩序重构课题，有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题，更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近20年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识，就是以治理创新作为思考体制改革的新视野，从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革，相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是，围绕治理创新特别是地方治理创新，理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识，不仅理论界运用治理理论的相关资源，以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践，地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素，创新国家治理体系，提高国家治理能力，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化改革的总目标，标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了

一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来，我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展，在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是，与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的破解，直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题，为治理转型提供分析框架和政策参照，进而构建中国语境下的治理理论体系，学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。20世纪90年代中期，我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入新世纪以后，我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向，随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011年，我校成功获批公共管理一级学科，并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展，我校已集聚形成了一个由30多位中青年学者构成的地方治理研究团队，其中有浙江省有突出贡献中青年专家3人，享受国务院政府津贴专家5人，浙江省“151工程”第一层级人员5人。研究团队近十年主持完成了20多项国家社科基金项目，发表了一大批高质量的学术论文，许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带，也是一片治理创新的沃土，一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷，引起了社会各界的广泛关注。近期以来，浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略，着力通过深化体制改革，再创浙江体制机制新优势，建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中，浙江将迎来

新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上，以浙江创新实践的个案经验为依据，就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思，致力于探索和构建本土化的治理话语体系，进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题，对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究，以期在强化学术创新的同时，为各级党委政府深化地方行政体制改革，加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系贡献绵薄之力。

是为序。

何显明

2014年6月8日

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 理论准备	(5)
(一) 主体理论框架：城乡关系理论	(6)
(二) 借助分析的相关理论	(8)
三 文献综述	(12)
(一) 何为“村改居”社区：界定与认知	(13)
(二) “村改居”社区焦点问题探析	(16)
(三) 西方学界对“村改居”社区研究的贡献	(24)
(四) 对“村改居”社区及其治理研究的述评	(27)
四 研究设计	(30)
(一) 调查点选取与资料搜集	(30)
(二) 研究方法与分析策略	(31)
(三) 章节安排	(33)
第二章 过去的宋村：乡土村落的回忆与远去	(36)
一 宋村的历史与地理位置	(36)
(一) 历史悠久的宋村	(37)
(二) 地理位置优越的宋村	(38)
二 宋村的乡土传统和文化习俗	(41)
(一) 血缘为纽带的差序结构	(41)
(二) 民间信仰	(44)

(三) 民俗活动	(46)
三 宋村土地的征用和农耕生活的消失	(48)
(一) 村落经济共同体的瓦解	(48)
(二) 征地拆迁和农民的离散	(49)
(三) 区划调整：失地农民权益保障成隐忧	(52)
第三章 亦城亦乡：宋村社区边界的开放与固守	(55)
一 自然边界：从“村社”“村社资产”到“我们的地盘”	(57)
(一) 村社：一个异类的城市景观	(57)
(二) 村社资产：居委会驻地、商业大楼与村民活动场地	(61)
(三) 我们的地盘：鱼塘与湿地	(64)
二 社会边界：差序场中的村民、朋友和房东身份	(65)
(一) 村民身份：血缘地缘关系的延续与淡化	(66)
(二) 朋友关系：差序格局的“另一个石子”	(70)
(三) 房东身份：强化的“新”社会关系	(73)
三 文化边界：城乡交错的混合认知	(76)
(一) 城里与乡下的“两难”选择	(77)
(二) 原居民与外地人的群体隔阂	(80)
(三) 社会地位的现代焦虑	(86)
(四) 行政边界：村委会、居委会与经济合作社的分离与合一	(88)
(一) 组织演变：从村委会（村党支部）到经济合作社	(88)
(二) 管理样态：社区管理组织的形式分离与现实合一	(94)
第四章 非城非乡：宋村社区问题的复杂与叠加	(102)
(一) 承“村”而来：宋村“改居”前的遗留问题	(103)
(一) 找村里：社区治理的有效力量与隐性阻隔	(103)

(二) 征地之痛：征地遗留与集体资产问题·····	(108)
(三) 城乡二元结构再生产：传统与现代交织中的 宋村·····	(115)
(二) 因“居”而聚：宋村“村改居”后的社区问题·····	(117)
(一) 社区组织：权责关系错位·····	(118)
(二) 社区经济：从集体所有到市场化运作的难题·····	(120)
(三) 社区福利：社区安全网的“漏洞”·····	(123)
(四) 社区文化：传统村落文化的迷失和坚守·····	(124)
(五) 社区整合不足：社区的异质化和凝聚力流失·····	(128)
三 由“改”而生：宋村改“居”进程中的 问题引发·····	(130)
(一) 基层政府：作为与不作为·····	(131)
(二) 宋建办：街道公司化及其利益诉求·····	(132)
(三) 村落力量：弱势主体及其抵抗·····	(134)
(四) 后“村改居”时代：G20 来临前的宋村治理·····	(136)
第五章 城乡共生：宋村社区转型实践与展望·····	(138)
一 城乡一体化的两个“分析理路”·····	(139)
(一) 城乡一体化：宋村嵌入的社会环境和国家 战略·····	(140)
(二) 城乡一体内部化：宋村发展的内在逻辑·····	(142)
二 宋村社区转型的“三个机制”·····	(145)
(一) 组织机制：宋村社区组织的构建与合作治理·····	(147)
(二) 参与机制：社区与乡村双重参与机制的融合·····	(149)
(三) 资源机制：政府、市场与社会三种资源的社 区化·····	(152)
三 宋村社区转型治理的三个“一体化”·····	(156)
(一) 社会与共同体的一体化：宋村社区的制度嵌 入与内生认同·····	(157)
(二) 行政化与自治化的一体化：宋村社区的他治	

(20) 与自治 (160)

 (三) 社会成本与社区福利的一体化：宋村社区的

(21) 改造与整治 (163)

第六章 结论与讨论 (166)

参考文献 (172)

附录 访谈提纲 (188)

第一章 导 论

一 研究缘起

自从滕尼斯的《共同体与社会》^①问世以来，社区就成为社会学学术脉络里经久不衰的研究议题、考察对象和社会现象。在“社区”这一极具容纳性和包容度的概念之下，不仅其内涵错综复杂，概念^②无法达成一致，呈现类型有地域维度的国家、城市、村庄，以及功能性的网络组织、民族共同体、血缘关系网等，其外延覆盖也不断得以扩展和增容。“寻找社区”桃源之梦想，不仅体现在“社区继存”“社区失落”“社区解放”等理论之间，而且也存在“远亲强于近邻”“朋友多于邻居”等日常生活体验中。而对社区的寻觅与体验、感慨与怀念，是与“住进社区”这种空间、情

^① 《共同体与社会》（[德]滕尼斯著，林荣远译，商务印书馆1999年版）又译《社区与社会》。“社区”“共同体”和“邻里”是三个相似度较高且有内在差异的概念，本著作未对三者做细致区分，而在统合的意义上使用着。

^② 例如：Hilley, G. A. JR (1995) 统计的社区曾有94种概念（Hilley, G. A. JR. Definition of Community: Area of Agreement, *Rural Sociology*, Vol. 1995, 20 (2), pp. 111—123），且只有地域、人口与组织三个社区特征有比较集中的认可。到20世纪80年代，美籍华裔杨庆坤教授的统计，社区的定义多达140多种。随着社会变迁与时代的发展，社区作为一个表达性概念不仅与客观现实存在不一致，而且不同主体对社区的认知存在着差别。本著作参照丹尼尔·贝尔（[美]丹尼尔·贝尔著，李琨译《社群主义及其批评者》，生活·读书·新知三联书店2002年版）对三种“社群”（地区、记忆和心理）划分，把社区界定为既包括居委会社区和住宅小区的地域性概念，又蕴含人际交往、集体行动和居民参与等社区面向。

感和认同的邻近性和参与感密切相关的。无论是费孝通的乡土“粘连”传统，还是鲍曼的现代“流动”移民，“住进社区”既是一种安全感、日常生活和基层社会秩序需要，也包含着多重的拥抱社区和被社区拥抱的方式。

伴随城市化的全面推进和加速扩展，从农村社区到城市社区，从亲密无间与惺惺相惜的乡村生活到“城市是一种生活方式”^①的城市文化样态，每一个人都在感受和体验着不同层面、不同内容、不同形式的“进社区”的进程与方式，多元社区不仅是社区类型化概述，更是一种生活方式的体察。而当前中国大规模开展的“村改居”，作为国家主导的城市化、社区建设与新农村建设等政治运动和社会工程的有机组成，既是实现乡土粘连与现代移民两种“进社区”形式相兼容的有效路径，也构成当下中国众多人群的居住空间、新的生活环境以及社区类型。“村改居”这种中国独有的社区建设路径、社区发展方式和人群聚合空间、生活样态，因其特有的多元动因、复杂特性、叠加景观以及城乡兼顾的混合性质与结构等，不仅使其具有独特的社区意蕴和中国底色，也引发学界的研究重视。

改革开放 30 多年来，借助城市化和工业化的双向动力推动，中国在社会经济建设方面取得巨大成就。中国经济取得巨大进步的进程，同时也是城市化^②得以大力推进的过程。城市化是农村向城市全方位转型的过程，不仅涉及社会经济结构的调整，而且也关涉人口基本特征和生活环境的改变。恰如诺贝尔经济学奖得主约瑟

① Wirth, Louis, “Urbanism As a Way of Life”, *American Journal of Sociology*, Vol. 44, No. 1, Jul. 1938, pp. 1-24.

② 一般而言，城市化与城镇化含义存有争议。在中国语境下，城市化是指人口不断向城市集聚的过程，而城镇化是指农村人口向县城城镇集聚的过程。田明：《城镇化与城市化及其确切含义》，《学习时报》2014年4月9日。另外，我国城市化的路径，主要经历了三个阶段，即从最先的农村劳动力进城务工城市过程，到90年代中小城镇快速发展形成的城市化潮流，到当前土地征用引起的农村要素全面向城市要素转变的城市化进程。

夫·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 教授所言, 中国的城镇化和美国的高科技可并称为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键要素。我国的城镇化亦如一辆失控的列车, 肆虐于中国大地之上, 大片的农田、数以万计的村庄随之被夷平、粉碎, 转瞬间传统村落社区的空间布局与物理景象荡然无存。中国的城镇化率“已从 1978 年的 17.92%, 到 2016 年已达 57.35% 左右”^①。然而, 我国的城市化道路始终遵从着政府“推进”的逻辑, 我们应该看到, 除了由产业发展和人口流动聚集所引起的自下而上的“自发式城市化”, 还有一条政府主导的“国家主导式城市化”^②, 即以政府的积极城市化政策推动的, 以建设开发区、改造旧城和规划新城为主要形式的道路, 从而形成了中国城市化的“双轨制”^③。

但是, 无论是城市空间的外扩, 还是农村借助外力的发展跳跃, 都在不断地将村庄纳入城市的同时, 也促成农村用地面的扩大。在城市与村民集体建设用地“双扩大”^④的土地资源压力下, 国家力图借助“增减挂钩”的政策, 来推动中国城市化的进一步增容。全国各地在“增减挂钩”等政策推动的农村社区化^⑤运动下, 从山区到城郊促成了一批村庄的“撤村并居”或“村改居”浪潮, 大量的宅基地和耕地被征用, 农民身份被转为非农户口, 引入城市社区相关组织, 原村建制要么被撤或者保留。这是在城乡二

① 国家统计局:《中国统计年鉴》, 中国统计出版社 2017 年版。

② Chan, Kam - Wing, *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post - 1949 China*, Hong Kong: Oxford University Press, 1994.

③ Shen Jianfa, etc. Dual - Track Urbanization in a Transitional Economy: The Case of Pearl River Delta in South China, *Habitat International*, 2006, 23 (7).

④ 吴莹:《村委会“变形记”:农村回迁房社区的基层组织建设研究》,《社会发展研究》2014 年第 3 期。

⑤ 农村社区化是指将传统农村建设成或改造为现代社区的过程与机制。农村社区化机制和工程在不同地区、城乡之间甚至同一城市的不同空间, 都具有不同的实施逻辑和形式。除了“撤村并居”外, 还有一种农村社区化类型是将农民宅基地拆除, 调整腾出更多耕地, 农民身份不改变, 村建制也保留, 村级组织和治理方式延续, 被视为新农村建设的一种形式。

元结构及其力量依然强大的状况下，通过建设性的管理，促进城乡协调发展的有效方式。当然，在城乡统筹或城乡一体化的国家政策或社会建设理念推动下，“村改居”又被塑造成实现“城市支持农村、工业反哺农业”的现实路径和增加社会正义的福利工程。如果说与其他所谓的“城市郊区化”进程中形成的社区类型有何不同，“村改居”社区更多是一种行政化力量推动的结果，是一种从相对或形式上自治的村落到嵌入与依赖外部资源的社区实践过程。因此，在“村改居”既是城乡统筹或一体化的路径，更是城市化约乡村甚至“吸纳乡村资源”路径的双重功用下，“村改居”具有“天使与恶魔”两张道德面孔。因而，“村改居”社区也存在现代文明与传统落后、发展与曲折等混杂的居住样态和现实评价。

如果说“村改居”社区是城市化、工业化进程中的必然产物，或者是城市文明不断侵蚀乡村文化的后果，那么城市化与城市文化却不一定能够把具有悠久历史的村落共同体传统消融在这种社会变更中。令人吊诡的是，在特定的历史情景中，村社共同体及其村落意涵在城镇化进程中表现出顽强的生命力和适应性，更是再次获得了前所未有的生存机制和拓展空间，展现出强大的适应能力和融合性。倘若“村改居”从形式上看，是国家推动的整合社会的政治工程，是城市“化约”乡村的现代化过程，那么“村改居”社区可以被认为是兼具现代与传统、城市与乡村的特殊化生活空间和治理单元。而中国的“村改居”社区所呈现的现实状态更是深受两种力量的交互塑造：一是中国政府自上而下力推的城市社区建设与新农村建设的两种运动之间合力的结果；二是“乡村—传统”因素与“城市—现代”因素的互相接触、冲突、融合、变形甚至重构等的影响。在这两种类型的塑造力量之下，“村改居”社区呈现出与其他边缘社区或城郊社区不同的特征：如行政力量策划、外部资源的介入、社区福利的转型、村民身份的转化等。而且“村改居”社区明显存在“内—外”两种结构对接的韵味：一是国家行政力量推动的“村改居”社区的外在结构变化；二是城市化代表的现代化力量对乡村传

统文化改造的“村改居”社区的内在结构变化。因而，“村改居”与“村改居”社区不仅深受城乡关系的外在与宏观变迁的影响，而且二者本身就蕴含“城—乡”及其关系的结构因素，可以说“村改居”与“村改居”社区就是城乡关系及其变化的微观反映，甚至是“城乡关系本身”。如何通过“村改居”透视城乡关系以及如何借助城乡关系视角分析“村改居”社区，成为“村改居”社区研究的两个必然面向和具有理论与实践意义的研究课题。

基于以上分析，本研究的主要经验问题是：在城市化与工业化、国家/政府主导、市场迎合等力量塑造下，“村改居”社区仅仅是一种中国社区的过渡形态？“村改居”社区又是如何被城乡关系所形塑？“城”与“乡”对“村改居”社区的形塑呈现何种不均衡？“村改居”社区中“城”与“乡”两种因素如何互动的？呈现出何种形式与样态？如何在城乡视角下推动“村改居”社区的发展和转型？本研究将借助城乡关系视角，按照“明—暗”两条线索来分析城乡关系与“村改居”社区之间的关系，即城乡关系视角下“村改居”社区及在社区场域内表征的“明线”和“村改居”社区内含的转型过程的“暗线”。就此而言，本书就是要回答两个相关性理论问题：一是“城”“乡”及其关系是如何在“村改居”社区内被实践；二是在城乡关系视角下分析“村改居”社区治理样态及其转型路径。

二 理论准备

城市化进程中的“村改居”社区及其治理具有复杂性和现实性，一方面既涉及政府、市场、村委（居委）、居民等行动主体，也指向了组织管理、空间改造、文化传承和社会经济发展等内容；另一方面本研究力图把“村改居”社区置于两种城乡关系之中，即“宏观—社会”背景性的城乡关系与“微观—社区”场域性的城乡关系。因此，本著作主要以“城乡关系理论”为主要理论依据和分析框架，

但是也关涉国家与社会、社会转型等较为相关的理论体系。

（一）主体理论框架：城乡关系理论

城市与乡村的关系，是一个既古老又新鲜的话题和理论视角，也是各国社会发展的核心关系。马克思^①曾在《哲学的贫困》中写道：“城乡关系的面貌一改变，整个社会的面貌也跟着改变。”城乡关系是一个非常复杂的概念、视角和理论体系，既涉及产业关系中的工农关系、社会关系中的农民与居民之间的关系、社会政治关系中的行政组织等级及其关系以及中央与地方之间的关系等。其理论演变过程存在“合一—分—合”的三个阶段^②、“冲突—融合论、社会结构转型论和一体化论”^③等视角以及中国特色的“从原生性城乡二元结构、行政主导型城乡二元结构到市场主导型城乡二元结构”^④的发展轨迹等不同分析视角。

“冲突—融合”视角下的城乡关系，主要起源于马克思主义的相关理论。马克思主义认为城乡对立既是文明时代的重要特征，也是社会发挥着必须消灭资本主义剥削和权力不对等的历史动力^⑤。当然，城乡关系失衡或城市与村庄的对立被看作为非公正的结果。不论是古典制度经济学^⑥还是空想社会主义学派^⑦都把城乡融合看作为社会和谐运作的一个基本条件。美国著名城市学家芒福德

① 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1995年版，第179页。

② 叶超、陈明星：《国外城乡关系理论演变及其启示》，《中国人口·资源与环境》2008年第1期。

③ 折晓叶、艾云：《城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架》，《社会发展研究》2014年第2期。

④ 应星主编：《中国社会》，中国人民大学出版社2015年版，第77—98页。

⑤ [德]恩格斯：《共产主义原理》，《马克思恩格斯全集》（第四卷），人民出版社1995年版，第243页。

⑥ 参见杜能《孤立国农业和国民经济的关系》，吴衡康译，商务印书馆1986年版；[英]亚当·斯密：《国民财富的性质及其原因的研究》，郭大力、王亚南译，商务印书馆2002年版等相关著作。

⑦ 参见[英]托马斯·莫尔《乌托邦》，戴镛龄译，商务印书馆2006年版等相关著作。