

陈晓莉  
著

# 城中村 治理中的

政府管理与村民自治研究

科学出版社

陈晓莉  
著

# 城中村 治理中的

政府管理与村民自治研究

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城中村治理中的政府管理与村民自治研究 / 陈晓莉著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2251 - 5

I. ①城… II. ①陈… III. ①农村—城市化—研究—中国  
②农村—群众自治—研究—中国 IV. ①F299.21②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 059461 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 喻苗  
责任校对 刘娟  
责任印制 王超

---

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 3 月第 1 版  
印次 2018 年 3 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 27  
插页 2  
字数 421 千字  
定价 99.00 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

本书为国家社科基金一般项目  
“城中村治理中的地方政府管理与村民自治  
有机衔接与良性互动研究”（优秀结项）成果。

## 前 言

城中村作为城市化进程中的一种“副产品”，在空间位置、产业结构、政治生态、管理体制、文化心理、生活方式等方面呈现出一系列特殊的表征。其既非传统农村，也非城市社区，而是具有明显过渡性特征的农民生活共同体，就其本质而言，仍属农村的范畴。因此，城中村治理从类型化研究的角度来看，当归于社会治理中的乡村治理。城中村治理和其他乡村治理一样，包括基层政府管理和村民自治两个基本方面。党的十七大提出要“深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”。十八大报告强调，要发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合。然而在现实中，由于体制、制度和机制等方面的问题，导致城中村治理出现“高度行政化”和“过度自治化”倾向，使得政府管理和村民自治“两张皮”，甚至产生严重的断裂乃至冲突，难以实现有效衔接和良性互动。城中村在产生、存续、改造、回迁安置和“村改居”等不同发展阶段问题层出不穷，几乎成为“问题村”的代名词，严重影响了城中村治理绩效，也在一定程度上阻滞了这一特定区域城市化进程的顺利推进。

我国在城市化进程中产生了大量的城中村，特别是大中城市。城中村既是城市化进程中的产物，又须在城市化进程中消解。因此，无论是学界还是政府都必须直面这一十分复杂而棘手的问题。鉴此，本课题的研究目的在于梳理城中村不同发展阶段中政府管理和村民自治存在的主要问题，破解政府管理和村民自治发生断裂、冲突的深层原因，揭示政府管理与村民自治衔接互动的内在需求和契合，总结政府管理与村民自治衔接互动的实践经验，探索政府管理与村民自治衔接互动的有效途径。

本研究内容包括八部分：1. 城中村及其发展与走向；2. 城中村村民自治“生态”环境；3. 地方政府治理理论借鉴与实践举要；4. 基层政府城中村管理的一般考察；5. 政府管理与村民自治的断裂与冲突；6. 政府管理与村民自治的衔接互动；7. 政府管理与村民自治衔接互动实践考察；8. 政府管理与村民自治有机结合的有效途径。其逻辑关系是：通过对社会矛盾最突出、最集中、最复杂的城中村治理现状的考察，充分展示当前城中村治理中政府管理与村民自治“断裂”乃至冲突导致乡村治理失灵的基本现状，引出本课题所要研究和解决的问题。根据问题反思和检讨城中村改造、重建和发展三个阶段（尚未改造、拆迁过渡、回迁安置）的治理现状。基层政府管理与村民自治外部环境发生的新变化对未来乡村关系走向产生了重要影响。充分认识和把握这些变化，以揭示基层政府管理与村民自治衔接与互动的内在契机和机理以及影响衔接互动的制约因素。在充分关切基层实践经验的基础上，通过基层政府职能转变和村民自治机制创新，为二者衔接互动奠定客观基础。在此基础上提出实现政府管理与村社自治衔接互动有机结合的有效途径。

通过以上内容的考察研究，形成以下主要观点：

1. 城中村作为城市化进程中的一种产物，其既非传统农村，也非城市社区，而是具有明显过渡性特征的农民生活共同体，就其本质而言，仍属农村的范畴。因此，城中村治理是乡村治理的特殊组成部分。城中村治理和其他乡村治理一样，包括基层政府管理和村民自治两个基本方面。只是由于城中村的特殊性，使得政府管理与村民自治及其二者的关系呈现出独特的样态。这种独特性决定了城中村治理必须“因地制宜”，既不能按传统农村治理，也不能按城市社区对待，而是需要具有针对性的治理方式和机制。

2. 城中村是一个动态的、连续不断的发展变化过程，包括产生、存续、改造、直至在城市化进程中走向“终结”。同时，城中村随着城市化的推进，在不断产生、改造、终结。因此，城中村的治理应有战略眼光，从动态、持续、发展的角度进行考量，一切以“消灭”城中村为目的的“片断”式治理都是短视的、不可取的。

3. 城中村的发展变化具有持续关联的特质，表现为不同的发展阶段，包括改造前的城中村，改造过渡中的城中村及回迁安置后的城中村（村

转居前后一定时期), 城中村政府管理和村民自治, 有着不同的价值取向、目标任务和方式方法。因此, 城中村治理包括政府管理和村民自治应根据不同阶段的条件、问题和需求而行。那种不加区分的“统一”治理必然失灵。

4. 城中村的政府管理和村民自治之间因缺乏衔接互动、有机结合的体制和机制, 导致产生严重的断裂乃至冲突。从基层政府管理角度审视, 首先是社会管理理念以“稳控”为主, 公共服务为辅。在具体管理方式上表现为单向的政策输出和服务于稳控的选择性治理。由于缺乏利益上的勾连, 导致城中村丧失对政府管理回应、对接的动力。第二, 基层政府社会管理创新不足、能力有限。基层政府在传统农村和城市社区的管理方面具有比较成熟的制度和机制, 对于介于城乡之间具有过渡性特征的城中村管理却缺乏具有针对性的、行之有效的管理体系和机制。在实践中, 表现为对城中村管理的不作为或乱作为。如对尚未改造的城中村消极不作为, 对改造过渡中的城中村存在管理“空档”, 对改造回迁安置村社的管理无所适从, 对城中村管理施以简单的行政命令, 以及在城中村改造过程中的逐利行为。这些问题的存在, 客观上制约甚至阻滞了政府管理与村民自治的衔接互动。第三, 政府职能转变不到位。基层政府始终以管理者自居, 并未真正认识和落实公共服务职能, 缺乏创新公共服务的自觉性和内在动力, 未能建立起双方衔接互动的制度平台和有效机制。

5. 对于城中村政府管理与村民自治产生严重断裂乃至冲突的原因, 从村民自治角度审视, 我们发现是由于城中村村民自治的“停摆”、依附和异化现象所致。具体表现为: 城中村一旦列入“改造”计划, 村民自治就会进入一个“在维持中等待, 在等待中维持”的“停摆”期, 甚至为了维持稳定, 确保顺利改造, 连换届选举也不举行了, “四大民主”不见了踪影, 村民自治犹如凝固的空气。与政府管理单向输出对应的是村民自治的高度行政化, 村民自治完全依附于基层政府, 失去了其自身的独立性和自主性。另一种极端现象是村民自治的“过度自治化”, 实际沦为少数村干部的“自治”, 是村民自治走向“异化”的表现。这几种现象的存在, 使村民自治与政府管理衔接互动丧失了基本的前提和条件。

6. 城中村政府管理与村民自治衔接互动有其内在需求和契合。尽管

城中村政府管理与村民自治之间存在断裂乃至冲突，未能建立起有效衔接和良性互动的关系，影响了城中村治理绩效，但当我们深入考察和研究会发现，实现二者有效衔接和良性互动并非不可能，因为在二者之间存在一种衔接互动的内在需求和契合，客观上为其衔接互动提供了重要的前提条件。其表现为，第一，具有共同的法律价值取向。无论是政府管理还是村民自治皆以法律为前提。政府管理须依法行政，村民自治须依法自治。法律具有终极权威的属性，故法律的价值取向为基层政府管理与村民自治所共同遵循，是城中村政府管理与村民自治衔接互动的共同价值基础和行为准则。第二，城中村政府管理与村民自治同为国家治理体系的重要组成部分。虽然基层政府管理行使的是国家行政权，而村民自治行使的是社会权力，但二者共同担负着实现国家治理的责任，其行为目标是一致的。第三，基层政府公共服务职能与村民自治执行公共事务功能的作用范围和对象是相融的。基层政府的主要职能是对辖区进行社会管理和提供公共服务，而村民自治的一个重要功能是在村社共同体中执行公共事务，二者服务的内容并不排斥和矛盾。第四，基层政府对辖区域城中村拥有管理的权力，城中村自治组织负有协助政府管理的法定义务。基层政府社会管理和公共服务的最终实现需要村民自治组织的配合、对接；村民自治的充分实现需要政府的指导、支持和帮助。如果将二者割裂或对立，必将损害政府职能和村民自治功能的实现。

7. 城中村政府管理与村民自治衔接互动必须通过一定的制度和机制来实现。城中村政府管理与村民自治衔接互动在理论和实践层面都充分显示出具有十分重要的意义，然而它的实现必须通过更新治理理念，构建制度平台，创新工作机制等途径才能得以完成。具体而言就是：社会治理不是单纯的政府管理，而是包括村民自治体在内的多元化治理主体的共同治理活动；制度化、民主化、法治化是实现政府管理与村社自治衔接互动的根本途径；基层政府必须加快职能转变，及时调适角色，摒弃选择性治理思维，厘清管理与自治的行为边界，合理配置双方权利、义务；村社组织应努力提高依法自治能力、公共事务执行能力、民主协商能力和资源整合能力。只有通过基层政府和城中村自治体的双向驱动，才能实现政府管理与村民自治的有效衔接和良性互动。

本研究成果的学术价值和应用价值在于：

1. 拓宽乡村治理研究的领域。对乡村治理研究应有一个完整的理解和把握，不仅要研究传统的农业村庄，还要研究城市化进程中所产生的大量城中村，以及村改居后的“都市村庄”的治理。对这些不同区域和类型农村的政府管理与村民自治的结构和运行机制进行研究，使乡村治理研究形成一个完整的“版图”和链条，以促进乡村治理理论的丰富和发展。

2. 丰富了乡村治理研究的视角和进路。在考察和研究基层政府管理与村民自治有机衔接与良性互动问题时，没有从惯常使用的国家与农民的上下视角来分析，而是从内外结合的视角深入揭示二者衔接互动的内在需求和外部条件，把基层政府管理与村民自治有效衔接与良性互动置于一个平面或一个完整的行为过程予以考察和研究。同时，从动态关联的角度，系统研究了不同发展阶段城中村政府管理与村民自治衔接互动的问题、机理、实践与路径，为城中村治理研究探索出一条新的研究进路。

3. 有助于对重大社会问题解决方案的探索。城中村集聚了各类社会矛盾和问题，城中村问题已演变成为重大社会问题。城中村治理的衰败，充分表明基层政府管理与村民自治断裂乃至冲突的严重后果。因此，研究不同发展阶段城中村政府管理与村民自治衔接互动的问题、机理、实践与路径，为有效解决城中村问题、推进新型城镇化顺利进行提供了具有针对性和实用性的思路与建议。

# 目 录

前 言 .....	(1)
第一章 城中村及其发展与走向 .....	(1)
第一节 农村及农村类型化考察 .....	(2)
一 农村的界定 .....	(2)
二 农村的分类 .....	(4)
第二节 城中村的产生、变迁与终结 .....	(11)
一 城中村的产生与变迁 .....	(11)
(一)城中村的形成 .....	(11)
(二)城中村的发展变迁 .....	(14)
(三)城中村的类型 .....	(17)
二 城中村的性质与特征 .....	(18)
(一)城中村的性质 .....	(18)
(二)城中村的特征 .....	(20)
三 城中村的改造与终结 .....	(25)
(一)城中村改造的“计划”与时机 .....	(25)
(二)城中村改造的意义 .....	(26)
(三)改造的基本做法 .....	(27)
(四)城中村改造面临的问题 .....	(32)
(五)城中村的终结 .....	(35)
第三节 城中村管理与自治 .....	(39)
一 城中村的管理与自治现状 .....	(39)

二	城中村管理与自治研究述评 .....	(39)
<b>第二章</b>	<b>城中村村民自治的“生态”环境 .....</b>	<b>(45)</b>
第一节	独特的区域位置及影响 .....	(45)
一	居住空间明显分离 .....	(46)
二	过密空间与过疏关系 .....	(47)
三	外来人口的权利缺失 .....	(49)
第二节	产业结构及其影响 .....	(50)
一	产业结构非农化 .....	(51)
二	集体经济发展不平衡 .....	(51)
三	“非正规就业”问题突出 .....	(52)
第三节	体制“夹缝”及其影响 .....	(53)
一	管理体制双重化 .....	(53)
二	改造规划碎片化 .....	(55)
三	社区设立迟延化 .....	(55)
四	村(居)民自治制度不对接 .....	(56)
第四节	城乡文化及其影响 .....	(58)
一	农民市民化发展缓慢 .....	(59)
二	文化与心理隔离难消除 .....	(60)
三	多元文化影响村民自治 .....	(61)
<b>第三章</b>	<b>地方政府治理的理论借鉴与实践举要 .....</b>	<b>(62)</b>
第一节	地方政府治理相关概念的界定 .....	(62)
一	地方政府治理中的“地方”指称 .....	(62)
二	“地方治理”与“地方政府治理” .....	(64)
三	“地方政府改革”与“地方政府创新” .....	(65)
四	“地方政府治理”的内涵与价值 .....	(66)
第二节	地方政府治理的理论基础 .....	(67)
一	国家与社会关系说 .....	(67)
(一)	西方理论界国家与社会关系认识 .....	(68)

(二) 中国国家与社会关系的理论认识·····	(71)
(三) 中国国家与社会关系发展主导框架·····	(74)
(四) 国家与社会关系格局中的地方政府治理·····	(75)
二 多中心治理理论·····	(76)
(一) 含义和基本假设·····	(76)
(二) 打破单中心的传统权威模式·····	(77)
(三) 构建“多中心”的地方政府治理结构·····	(79)
三 “第三条道路”理论·····	(81)
(一) 发展新型的、民主治理模式·····	(81)
(二) 国家、市场和公民协同治理·····	(82)
(三) 政府与社区自治的合作治理·····	(82)
四 社群主义思想·····	(83)
(一) 社群主义思想的基本主张·····	(83)
(二) 社群主义思想的治理价值·····	(85)
五 社会资本理论·····	(86)
(一) 社会资本理论的相关逻辑·····	(86)
(二) 社会资本理论的治理价值·····	(89)
第三节 我国地方政府治理模式举要·····	(90)
一 省直管县的“扁平化治理”模式·····	(90)
二 民众的“参与式治理”模式·····	(92)
三 社会组织的“协同治理模式”·····	(94)
四 企业的“合作治理”模式·····	(95)
五 “组为基础,三级联动”的基层社会管理机制·····	(96)
六 “政社互动”的管理模式·····	(98)
第四章 地方政府城中村管理的一般考察·····	(102)
第一节 地方政府城中村管理机构设置·····	(102)
一 市一区两级政府架构·····	(103)
二 街一村(居)两级管理体制·····	(105)
(一) 街道办事处·····	(106)

(二) 村(居)委会 .....	(127)
三 开发区的特殊管理体制 .....	(129)
(一) 开发区管理体制基本类型 .....	(130)
(二) 开发区的主要职能 .....	(131)
(三) 开发区社会事务管理特点 .....	(134)
四 城改部门的专门管理 .....	(138)
第二节 地方政府城中村管理主要内容 .....	(140)
一 城中村人口管理 .....	(141)
二 城中村组织管理 .....	(143)
三 城中村公共事务管理 .....	(145)
四 城中村财务管理 .....	(146)
五 城中村土地管理 .....	(147)
第三节 地方政府城中村管理方式与绩效 .....	(150)
一 城中村管理方式 .....	(150)
二 地方政府对城中村管理绩效评价 .....	(153)
第五章 地方政府管理与村民自治的断裂 .....	(156)
第一节 基层政府城中村管理基本形态 .....	(156)
一 基层政府管理中的单向输出 .....	(156)
(一) 被动接受的城市化 .....	(157)
(二) 缺乏沟通的政府决策 .....	(162)
(三) 没有回应的村(居)民参与 .....	(163)
二 基层政府管理中的“一头沉现象” .....	(165)
(一) 重管制轻治理 .....	(165)
(二) 重改造轻建设 .....	(168)
(三) 重拆迁轻安置 .....	(169)
(四) 重补偿轻保障 .....	(171)
三 基层政府管理中的“选择性治理” .....	(172)
(一) 经济发展:重中之重 .....	(173)
(二) 信访维稳:一票否决 .....	(175)

(三) 市容整治:面子工程 .....	(179)
四 基层政府管理中的“权利义务失衡” .....	(182)
(一) 公共服务匮乏下的权利悬空 .....	(183)
(二) 政府管理权挤压基层自治权 .....	(183)
(三) 政府管理重任务下达轻经费投入 .....	(184)
第二节 城中村村民自治的价值取向与行为方式 .....	(186)
一 高度行政化的村民自治 .....	(187)
(一) 征地拆迁政府强势介入 .....	(187)
(二) 村级组织工作行政化 .....	(189)
(三) 通过村级党组织的村庄控制 .....	(192)
(四) 村干部工作的行政化考核 .....	(194)
(五) 通过村财街管强化领导关系 .....	(200)
二 过度自治化的村民自治 .....	(201)
(一) 党员发展的自利行为 .....	(202)
(二) 村委会村民自治权的膨胀 .....	(204)
(三) 城中村自治的越界与失控 .....	(206)
三 能人主导的村民自治 .....	(213)
第六章 基层政府管理与村民自治的衔接互动 .....	(218)
第一节 基层政府管理与村民自治的内在关联 .....	(219)
一 基层政府管理与村民自治的内在契合 .....	(219)
二 村民自治与政府管理的内在契合 .....	(220)
(一) 村民自治是在国家政策法律框架内实施 .....	(221)
(二) 村民自治组织是国家治理体系的组成部分 .....	(221)
(三) 村社公共事务执行与政府公共服务目标一致 .....	(221)
(四) 村民自治的健康运行有赖于政府的指导和支持 .....	(222)
三 基层政府与城中村关系的动态观察 .....	(225)
(一) 尚未改造的城中村村民的需求 .....	(225)
(二) 改造过程中城中村村民的需求 .....	(228)
(三) 改造过渡期中城中村村民的需求 .....	(232)

(四) 回迁安置后城中村社区居民的新需求 .....	(236)
第二节 基层政府管理与自治衔接互动的的外部条件 .....	(251)
一 基层政府职能逐步转变 .....	(251)
二 网格化治理显现互动成效 .....	(254)
三 村民自治机制不断创新 .....	(257)
四 城中村村民自治环境宽松 .....	(258)
五 公众政治参与意识越来越强 .....	(262)
六 新型乡村关系正在形成 .....	(263)
第三节 基层政府管理与村民自治衔接互动的制约因素 .....	(264)
一 双方责权利边界存在制度性模糊 .....	(265)
二 治理主体利益博弈及其影响 .....	(266)
三 行政区、开发区、街道办事处、村社关系未理顺 .....	(269)
四 基层政府职能转变滞后 .....	(273)
五 村民自治制度功能发挥不够 .....	(274)
六 基层干部的素质和管理能力难以推动良性互动 .....	(277)
七 城中村自治缺乏集体经济支撑 .....	(280)
八 官民信任瓦解隔阂严重 .....	(283)
九 农民权利意识与自治能力不平衡 .....	(286)
十 城中村干部腐败致使乡村职能异化 .....	(291)
第七章 基层政府管理与村民自治衔接互动的实践考察 .....	(293)
第一节 调研样本概况 .....	(293)
(一) 西安市城中村概况 .....	(293)
(二) Y 区域城中村概况 .....	(298)
第二节 城中村社会管理体制创新: 制度与机制 .....	(303)
一 资源整合: 基层治理的核心力量 .....	(304)
(一) 创新农村党员发展机制 .....	(304)
(二) 建立乡(街)村衔接机制 .....	(306)
(三) 提升村级组织发展能力 .....	(308)
(四) 拓展基层党组织建设外延 .....	(308)

二	建章立制:基层治理的制度供给 .....	(309)
	(一)城中村人、财、物管理制度 .....	(309)
	(二)两委会联席会议制度 .....	(310)
	(三)“一会两课”制度 .....	(310)
	(四)“村财街管”和“双签”制度 .....	(310)
	(五)村民监督委员会制度 .....	(312)
	(六)村务公开制度 .....	(313)
	(七)农村干部廉政谈话和离任审计制度 .....	(314)
	(八)农村干部年度考评制度 .....	(316)
	(九)农村干部教育培训制度 .....	(316)
三	协商民主:基层治理的机制创新 .....	(317)
四	法治思维:基层治理走向法制化 .....	(321)
	(一)创新信访维稳机制 .....	(321)
	(二)整合资源化解矛盾纠纷 .....	(323)
	(三)引导群众依法维权 .....	(324)
第三节	社会管理方式创新:服务与协商 .....	(324)
一	村社管理网格化 .....	(325)
二	村庄管理社区化 .....	(326)
三	社区服务人性化 .....	(328)
四	工作流程科学化 .....	(329)
五	农村管理信息化 .....	(329)
<b>第八章</b>	<b>政府管理与村社自治有机结合的有效途径 .....</b>	<b>(333)</b>
第一节	基层政府城中村管理的价值取向 .....	(334)
	(一)基层政府农村社会管理的价值核心 .....	(334)
	(二)从传统的社会管理到公共治理的转变 .....	(337)
	(三)从命令服从向互动合作转变 .....	(338)
	(四)从选择性治理向制度自觉型治理转变 .....	(340)
	(五)从“指令为导向”向“以需求为导向”转变 .....	(341)
	(六)从社会排斥向实现社会融合转变 .....	(342)

(七)从政府官治向社会自治转变 .....	(344)
第二节 城中村治理中基层政府的角色调适与职能转化 .....	(345)
一 尚未改造改制的城中村治理 .....	(346)
(一)选择改造和整治相结合的治理模式 .....	(346)
(二)监督和制约村民自治权力乱作为和不作为 .....	(347)
(三)支持和保障村民开展自治 .....	(348)
二 城中村改造过程中的政府责任 .....	(352)
(一)政府主导与政策供给 .....	(352)
(二)区域性改造与“合村并社” .....	(353)
(三)村民“三权”与实现机制 .....	(353)
(四)规范引导集体经济改制 .....	(354)
三 城中村改造过渡期的政府治理 .....	(354)
四 回迁安置后村转居的政府治理 .....	(355)
(一)准确定位村转居社区的性质 .....	(357)
(二)加大村转居社区建设投入 .....	(357)
(三)切实满足居民保障型需求 .....	(359)
(四)帮助改制公司规范管理与独立运营 .....	(360)
(五)多渠道为村社居民自治输送管理人才 .....	(361)
(六)关注与改善青少年成长环境与未来发展 .....	(362)
(七)构建社区文化促进村社居民和谐共融 .....	(362)
第三节 新型城镇化背景下城中村治理改革创新改革 .....	(364)
一 城中村社会治理体系创新建构前提 .....	(364)
(一)树立“逐步推进、平稳过渡”的改造理念 .....	(365)
(二)实行“政府主导,农民自愿”的管理方式 .....	(366)
(三)优化村改居社区规划空间布局 .....	(367)
(四)从大拆大建向拆建管的城市化转变 .....	(367)
(五)从权利义务失衡型向责权利分明型转变 .....	(368)
(六)从“生存型”社区向“发展型”社区转变 .....	(368)
二 建构多元主体协同治理的共治格局 .....	(370)
(一)坚持基层党组织的领导核心地位 .....	(371)