

# 边缘治理: 城市化进程中的城郊村社区治理\*

——以浙江省 T 村社区为个案

李 意

**摘 要:** 浙江省 T 村社区是一个介于城乡之间的城郊村, 在城市化进程中, 村社区治理呈现出明显的边缘性特征: 治理体制的双轨化、治理范围的村落化、组织结构的两栖化、组织职能的叠合化。城郊村社区治理的边缘化是多种因素影响的结果, 其中最为重要的原因是: 城乡二元性社会体制的制约、城郊村社区城市化制度的供给不足、城郊村社区的现实需求。

**关键词:** 边缘治理; 社区管理; 城郊村社区; 城市化

**中图分类号:** C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)08-0084-08

**作者简介:** 李意, 浙江师范大学法政学院讲师 (浙江 金华 321004)

近年来, 随着我国城市化进程的急速推进, 大批城市近郊的村庄逐渐被纳入城市范围, 形成了独特的城郊村社区。从某种意义上说, 城郊村社区是我国农村城市化进程中出现的一种的过渡性社区形式。受中国特色城市化道路的特殊影响, 城郊村社区不仅在地理位置上处在城乡边缘, 而且在治理方式上界于城乡两种体制之间, 呈现出独特的边缘性。本文拟以浙江 T 村社区为个案, 通过对城郊村社区组织结构和职能的考察, 分析城市化进程中出现的边缘治理现象。

## 一、T 村社区的经济社会变迁与治理方式转换

T 村社区处于浙江金华市东北郊, 是由原 T 村演变而来的。依托城郊的地理优势, 很早以前就是金华闻名的“菜篮子”。村民们大多以种植和销售蔬菜为生, 是一个以商品农业为主的典型城郊型村庄。改革开放以来, 随着金华城市规模的扩张, 自 1984 年开始, T 村的土地逐渐被政府和企业征用, 由此改变了 T 村村民的生产、生活方式和村庄的面貌。2000 年, 金华市政府对城市布局做了重新规划, 原来位于城区的许多企业和单位因种种原因, 纷纷外迁到 T 村所在的城郊地区落户。各种类型的企事业单位错落分布在 T 村土地上, T 村的土地通过征用而非农化, 广大村民群众因此成为了失地农民, 并逐渐地失去传统的农民属性。

随着改革的深入和经济社会的发展, T 村所在地政府从城市化发展和城郊村管理等多种因素考虑, 于 2001 年出台了《关于在市区开展撤村建居工作的意见》, 通过撤村建居, 将城郊村改

收稿日期: 2011-04-18

\* 本文系国家社科基金项目“城市化进程中近郊村落的边缘化问题研究”(项目编号: 11BSH057)、浙江省教育厅科研项目“边缘治理: 城郊村社区的治理模式研究”(项目编号: Y200805687)的阶段性研究成果。按学术惯例, 文中对人名、地名等做了技术处理。

为城市社区。2003 年, T 村村民委员会在这一过程中被撤消, 改建为 T 村居民委员会。相应地, 村民转变了户籍关系, 变成为市民户口。从形式上看, T 村已经被吸纳进城市体系, 已经成为一个城市社区。

然而, 刚刚从乡村社会中脱胎出来的新城市社区, 因受城乡二元社会结构及其相应的就业、教育、社会保障制度和基层治理体制等因素的影响, 依然带有其脱胎于乡村社会的痕迹, 显现出亦城亦村的两栖性特点。为便于区别和界分, 我们把这种介于城市社区与农村村庄之间的过渡型社会形式称之为“城郊村社区”。

由于配套制度改革的滞后、传统管理方式的路径依赖、T 村社区的客观情况、民众的主观意愿等多种因素的影响, 失去了农业经营的生产资料、改变了居民的户籍身份、法理上已经纳入城市管理体制的 T 村社区, 依然在很大程度上沿用着过去的农村基层治理结构与运行机制。在村社区治理实践中, 城乡两种治理制度并存, 两种治理因素渗透, 呈现出非城非村、亦城亦村的边缘性治理特色。这种边缘性治理现象打破了传统的城乡二元治理结构, 导致了界限分明的城乡两种基层治理体制的模糊, 在中国特色的城市化进程中形成了一种独特的基层治理模式, 我们称之为“边缘治理”。所谓“边缘治理”, 是指在改革以来的城市化过程中形成于城郊村社区, 介于城市居民自治与农村村民自治的边缘, 城乡两种基层群众自治体制和管理因素同时并存、相互渗透、综合作用的基层社会治理方式。

## 二、T 村社区治理的边缘性

### 1. 治理体制的双轨化

基层社会治理带有明显的公共性特征, 这就要求公共组织的存在及其治理活动不能依私人意志而定, 必须依据事先公开确定的规则进行, 旨在保证公共组织和治理活动的正当性, 进而提高基层社会治理的效能。作为基层社会治理依据的规则, 一部分是对基层社会治理活动作出统一规定的国家法律法规(包括基层政府颁布的各种规范性文件); 另一部分是基层社会公共组织在长期的治理实践中总结和制定的治理准则。当然, 在效力位阶上, 前一部分治理依据要比后一部分高, 后者必须在不抵触前者的条件下才能有效适用。

在现行国家制度安排中, 基于城乡二元经济社会结构, 采取了城乡有别的两种基层社会治理体制。在城市社区实行居民自治, 在农村实行村民自治。城市化进程中出现的城郊村社区, 介于城市社区与农村村庄之间, 是一种独特的过渡性、中介型社区形式。相应地, 其治理依据也游离在城市居民自治和农村村民自治两种体制的边缘, 形成了基层社会治理的双轨化。

在政府的推动下, T 村于 2003 年撤村建居, 居民委员会已经取代村民委员会成为法定的基层群众自治组织。从法理上讲, 与之相配套的一系列城市社区治理的法律制度自然而然地成了 T 村社区治理的依据, 原来赖以运作的村庄治理规则不再适用。T 村社区公共组织的领导人对此有着清晰而深刻的认识, 并见之于客观行动。如: 2003 年 11 月, T 村社区居民委员会成立以后, 在街道党委的要求下, 召开了由全体 T 村社区党员、三委干部以及各条线负责人参加的联席会议, 专门学习与讨论《中华人民共和国城市居民委员会组织法》, 为依法治理社区作好准备。学习与讨论后达成一致意见: 社区干部应该比照城市居委会的做法, 应该有专门办公室、实行干部上班制等。在 2005 年新一届居民委员会选举前, 政府相关部门就下发了《浙江省城市社区居民委员会选举办法》, 以此作为指导 T 村社区居民委员会的选举活动的准则。在访谈中, T 村社区领导也不止一次地表示“我们确实是在党的领导下进行社区居民的自我教育、自我管理、自我服务”。可以肯定, 城市居民自治的精神和规则已经一定程度地成为 T 村社区治理的依据。

然而, 深入调查和分析 T 村社区治理的实际运作和具体事件, 不难发现其治理活动在相当程度上依然遵循着村民自治规则。笔者在 T 村担任居委会主任助理期间, 常常听到书记、主任的口头禅“按村里的规定办。”所谓“村里的规定”, 指的是原先的《T 村村民自治章程》, 主

任将之比喻为“村里的红宝书”。撤村建居后, T 村社区事务较原村务有了许多改变, 但《T 村村民自治章程》仍然发挥着重要作用。之所以如此, 一个重要原因是新的社区自治组织仍须处理大量与原先村民自治相同或类似的公共事务。比如, 在五年过渡期内, “本村辖区面积不变, 土地、财产所有权和使用权不变, 计划生育政策不变, 建房政策不变”<sup>①</sup>。这些不变的政策使村庄管理的内容得以延续, 自然而然产生了对 T 村原有治理规则的依赖。在一定程度上, 《T 村村民自治章程》是目前 T 村社区公共组织和村民的主要行为依据。

与此同时, 笔者也发现, 既定城市社区的许多政策事实上不能为城郊村社区享受, 如政府并没有为 T 村社区公共空间的水电、卫生等公益性支出买单, 法律上已经实现村转居的 T 村“城市居民”并没有享受“市民”应当享有的福利保障待遇, T 村社区党支部书记如是说“我们成了两边不着靠的地区, 新农村建设的好处享受不到, 城市社区建设的政策也惠及不到”。

宏观地说, T 村社区的治理依据主要来源于两个方面: 一是国家法律法规的外部强制规定, 二是根植于村社区治理内在需要、作为经验总结的自治章程。在 T 村社区居民委员会选举之类重大活动中, 在 T 村社区公共组织作出的一些书面决议中, 居民自治的相关法律和制度已经成为城郊村社区治理的适用依据。但是, 这些国家法律法规的效用, 更多地依赖于政府的强制政策, 而不是生发于 T 村社区治理活动的内在需要, 因而其实际作用极为有限。相反, 某种意义上已经“过时”, 却符合 T 村社区治理实际需要的《村民自治章程》, 在处理具体的村社区公共事务时发挥了实实在在的作用。村社区干部觉得原来的《村民自治章程》非常管用, 有时还必须按原来的规则办事才行得通。显现出其特殊的合理性, 并得到了广大村社区居民群众的认同。

## 2. 自治范围的模糊化

为规范城市社区建设, T 村社区所在的金华市 J 区政府专门印发了《金华市 J 区居民委员会设置工作的意见》, 确定了社区居民委员会的设置原则。一是地域管理范围控制原则。根据人口居住情况及共建单位、企业分布等状况, 从有利于管理、有利于发展、有利于社区建设出发, 划分社区居委会管辖范围。二是人口规模原则。考虑居民、企事业单位人口分布情况, 一般以 2000 人左右的人口数目来确定社区范围。在调查中, T 村社区所在的 D 街道主任指出, T 村社区的范围是按照属地管辖的原则确定的, 在 T 村原来的土地(包括农用地和宅基地)上征地、建房、落户的单位都包含在 T 村社区范围内。区民政局 W 局长也认同这种观点。他说, J 区一共 8 个街道 18 个社区, 每个社区的管理范围都很明确, 不会留出一处空白点。可以肯定, 划分社区的时候确实是将 T 村与周边单位一起“打包”的。

可见, 根据政府文件和相关干部的访谈, T 村社区的管辖范围是按照属地原则确定的, 即以地域空间距离为标准确定 T 村社区管辖范围, 并将该空间范围内属于社区自治层面的“人”和“事”作为治理对象, 而不管这些“人”是否属于原来 T 村的村民, 也不管这些“事”是否关系原来 T 村村民的利益。亦即, 原则上关于“T 村社区的治理”应该关乎这一地域范围内所有的“人”与“事”的治理。然而, 在 T 村社区治理实践中, 却显示出了治理范围的模糊化。

(1) 对社区内的“事”的管理显得模糊。由于 T 村社区内涵盖了原村庄和大量的企事业单位, 原则上 T 村社区的治理应该是对社区范围内所有村庄事务和企事业单位除业务外事务的管理。但是, 现实中各个企事业单位各自为政, 只接受街道的指令, 与 T 村社区居委会等公共组织并无管理与被管理的关系。T 村社区公共组织只负责 T 村公共事务。诸如: 村社区环卫委员会只负责村社区居民区内公共场所的卫生状况, 村社区居民区与驻社区单位之间的道路等公共卫生由区环卫局负责; 村社区治保委员会只对村社区居民区的安全负责, 并没有将驻社区单位的社会治安事务纳入自己的管理轨道。对此, T 村社区干部深有感触“本来车站、农产品批发市场都是我们社区的。牌子换了, 公章换了, 我们也成社区干部了, 但实际上还是只管原来村里的事

<sup>①</sup> 《关于对我区撤村建居情况的调查及社区建设管理工作的几点思考》(T 村所在区政协内部资料), 2004 年 9 月。

情。”

(2) 社区内的“人”的自治显得模糊。原则上,T村社区内的人口指的是原T村村民和企事业单位的常驻人口(不包含大量租住在本社区的外来务工人员),社区自治应该是上述人口对社区领导集体的民主选举,对社区公共事务的民主决策、民主管理、民主监督的过程,但在现实中,T村社区内企事业单位的常驻人口并不拥有T村社区领导人的选举与被选举权,更无从谈及参与公共事务的决策、管理与监督。T村社区的自治只是社区内原T村村民群众的自治。

可见,T村社区的治理局限于原T村村属范围内的人以及缩小了的村落地域范围内的公共事务,在实践中不难发现形式上的社区与事实上的村庄的矛盾,这一矛盾致使治理实践与治理制度发生了明显偏离,导致了城郊村社区自治范围和对象的模糊化。

### 3. 治理组织的两栖化

任何一种形式的治理都是依托一定的组织来实现的。所谓组织,美国学者罗伯特·普莱修斯认为是“形成一定结构的人际关系”<sup>①</sup>。在社会学领域里,组织就是为实现某方面的特定目标,按照一定规则和程序排列起来并开展活动的群体。

基层社会治理是国家治理体系的有机构成部分,因而其公共组织的建构离不开国家制度的安排。历史表明,社区公共组织的设置,一方面依据国家的制度设计;另一方面来源于民众的治理实践。既是国家建构基层社会的结果,又是基层社会自主创造的产物。

T村是在金华市J区广泛进行撤村建居工作并同步开展城市社区建设的背景下实现由农村村庄到城市社区转变的<sup>②</sup>。如此,城郊村社区作为一种特殊的基层社区,其公共组织的设置需要考虑多方面的因素。

首先,城郊村社区已经纳入城市范围,其治理应当归属于城市社区管理体制,遵循城市居民自治的原则和政府关于城市社区管理的相关文件规定进行组织设置。根据文件精神,城市社区公共组织体系大体包括:社区党组织、社区居民自治组织(含社区居民代表大会、社区居民委员会及下属组织、社区议事委员会等)、社区民间组织等<sup>③</sup>。

其次,城郊村社区在城市社区的外表下延续着其固有的乡村属性,村落经济、文化、社会共同体尤其是经济共同体是这种乡村属性的核心。毫无疑问,历史延续的、事实内存于城郊村社区的种种特殊的乡村属性,必然对社区公共组织的设置产生深刻影响,这无疑要求政府在构建城郊村社区公共组织时要充分考虑其特殊性,导致T村社区的公共组织体系呈现出鲜明的两栖性。

村转居以后,T村社区居民委员会、社区党支部已经取代了原来的村民委员会和T村党支部,成为村社区治理的两个重要组织,体现出典型的城市社区公共组织结构特征。但到目前为止,J区政府通过文件的方式在T村社区建立的社区公共组织只有居民委员会和党支部,而且居民委员会与党支部的产生方式和人员构成基本上保留原来的村庄样式。只是名义上的改变,实质还是原来T村的自治组织和基层党组织。

由于地方政府对村转居后城郊村社区其他组织设置问题的不确定,加上村转居后村社区规划和村社区居民生活的实际需要仍没发生根本性变化,一些明显带有村落特征的公共组织得以完整保留。比如,普通城市社区不承担经济职能,因此不存在实体经济组织。而T村社区保留了原T村的集体经济合作社,以及原村庄的集体企业——装卸队。此外,由于小区规划的需要以及过渡期内村社区居民享受农户建房优惠政策,T村社区建房小组得以继续保留并发挥重要作用。

<sup>①</sup> 转引自卢福营《农民分化过程中的分化》,南方出版社2000年版。

<sup>②</sup> 有人将这个过程比喻为“坐直升飞机”,意指未经过居民委员会的过渡,村民委员会直接变成社区居民委员会。

<sup>③</sup> 各级文件对社区组织的设置要求有所差别,《居组法》的提法有些过时,《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》仅作原则性规定,《浙江省城市社区建设指导纲要》提出“加强社区党组织、自治组织、群团组织、民间组织的建设”要求,这里的提法参照的依据是《中共浙江省委关于加强城市社区党建工作的意见》、《中共金华市委、金华市人民政府关于加强城市社区建设和社区党建工作的意见》文件。

#### 4. 治理职能的叠合化

在中国现行城乡二元基层自治体制下,城市与农村基层自治的职能存在着显著的差异。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》等相关法律的要求,农村村民自治组织负责诸如农田水利、道路等公共设施建设,以及公共福利、公共服务等与村落生产生活相关的几乎一切公共事务。由于其建设与管理的费用由村集体经济支出或者通过村民筹资等方式来支付,因此承担一定的集体经济保值增值职能。城市社区自治组织则更多地是作为单位制管理体制的补充,只负责有限的公共事务。辖区内的教育、卫生、治安、供水、供电、道路、环境建设等社会事务管理,主要由相关政府或公共事业单位直接负责。由于社区建设与管理费用由国家财政支付,社区自治组织一般不承担经济管理职能。

据调查,T村社区自治组织承担的公共职能具有城乡叠合的特点。不仅需要完成城市社区公共组织的职能,而且承担着建设和维护村社区公共设施、提供居民社会保障、经营和管理集体经济等方面的职能。具体地说,主要有:

(1) 协助政府管理政务。《中华人民共和国居民委员会组织法》第三条规定,居民委员会的任务之一是协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作。T村社区公共组织的该项职能突出地表现为:(1) 配合街道等部门完成征地工作。配合街道做好征地工作是T村社区公共组织及干部的重中之重的职能。村转居以后,受传统乡村关系的路径依赖,T村社区干部一时难以摆脱“政府代理人”的角色,对街道政府下达的征地任务“言听计从”。(2) 响应政府号召发展经济、解决就业问题。为促进街道经济、社会协调发展,贯彻上级富民工程精神,促进农民增收,解决农村剩余劳动力、失地农民、下岗职工的生活就业问题。T村所在的D街道制订了《关于来料加工工作考核奖励的实施意见》,要求T村社区2007年发展来料加工户15户,加工人数为15人,共收加工费为23.5万元。(3) 协助街道做好流动人口、出租房管理和计划生育工作。为维护辖区社会治安稳定、维护流动人口合法权益,T村社区设立了流动人口服务与管理小组,组织了一批无职党员担任流动人口管理协管员,及时与房屋出租户签订综合管理责任书,与外来、外出育龄妇女签订计划生育合同,并在第一时间进行人来登记、人走注销以及及时发放暂住证。社区计划生育协会还要配合街道做好社区内所有妇女(包括外来妇女)的计划生育宣传与教育工作。T村社区公共组织的政府协助职能还包括配合街道做好社区环境卫生工作以及创建工作等。

(2) 建设和维护公共设施。T村社区已被纳入城市社区管理的范围,根据城市管理的相关规定,道路、路灯等基础设施的建设与维护应交由市、区两级政府相关部门进行统一管理。然而,尽管T村社区名义上已经改为城市社区,但村社区内的道路、卫生、供水、供电、电信等公共设施与公共服务均由村社区自行负责。T村社区实施的旧村改造、村庄整治正是T村社区履行公共设施建设职能,为村社区及其全体居民提供公共服务和公共产品的重要途径。

T村社区公共组织承担的公共设施建设职能,明显保留着村级组织的职能特性。不过,在典型的农村中,村级组织的公共设施建设职能侧重于农田水利等生产性基础设施的维护与建设,而T村社区则更侧重于生活、休闲类基础设施建设和公共产品的提供。

众所周知,城市公共设施的建设费用由政府提供,农村公共设施的建设费用主要由村集体自己筹措。对于象T村社区那样村改居后设立的城郊村社区,其公共设施应当由谁承担,相关制度没有做出明确规定。从T村社区的调查来看,在实践中基本由村社区集体支付。

(3) 提供劳动与社会保障。给村社区居民提供就业机会是T村社区公共组织的重要职能之一。随着土地的被征用,村社区居民的隐性失业因失去土地转为显性失业问题,如何开辟就业途径,保障社区居民的日常生活成为村社区领导干部的中心任务。2000年,T村引进了农产品批发市场并在市场内组建了装卸队,为失地又失业而且无特殊生存本领的居民开辟了新的就业渠道,成为城郊村社区公共组织的一项特殊的职能。

长期以来, 社会保障制度的二元化使农村居民的社会保障以土地保障、家庭保障、村集体保障为主, 城市居民以就业保障为主。村改居以后, 土地完全丧失, 失地农民面临着城乡社会保障的断裂。从法理上说, T 村社区居民已经是法律意义上的城市居民, 理应享受城市居民同等的养老保障、医疗保险和失业保险等社会保障待遇。但是, 在实际运作中, T 村社区居民基本不享受城市居民的社会福利和社会保障, 大部分社会福利待遇来源于 T 村集体, 街道只负责很小部分的支出。

根据调查, T 村社区提供的社会保障大致分社会保险、社会救助以及社会福利三方面:

社会保险主要集中在新型农村合作医疗保险上。由村社区集体支出, 每人每年 30 元。2007 年共支出 24630 元。由于意见不统一, T 村社区没有实施全体社区居民的养老保险。此外, 失业保险也不在列, 但 D 街道作为征地单位对失地农民给予了一定的补偿。

社会救助主要是低保家庭的最低生活保障, 村社区内有 10 户低保家庭按政策享受了城乡居民最低生活保障, 其经费由政府 and 村社区集体共同承担。其中, 区政府出支每人 90 元/月, 村社区集体出支每人 30 元/月。

社会福利主要集中在“老年人福利”上, 村社区集体给 60-69 周岁每人 20 元/月、70-79 周岁每人 30 元/月、80 周岁及以上每人 40 元/月的老年人生活补助款。每年组织老年人外出旅游 1 次。2006 年, T 村社区集体出资修建了老年公寓, 安置了村社区的 5 位孤寡老人。此外, 村社区的集体福利还包括村社区居民子女考上大学奖励、村社区居民子女受表彰奖励等。如: 居委会主任在宁波海军某部任职的儿子于 2007 年荣立三等功, 村社区集体给予了 800 元奖励。

(4) 经营集体经济。由于 T 村社区的公共服务与社会保障支出经费大部分来源于村社区集体经济, 其公共服务与社会保障职能须由强大的村社区集体经济做支撑, 因此使得集体经济经营成为村社区组织的重要职能。

始于 1980 年的征地并不必然地带来 T 村集体资产的原始积累。初期的征地活动都是在土地承包户与征地单位间进行的, 土地承包户是最直接的受益者。以村民小组为单位进行征地以后, 经各村民小组内部协商, 村民小组提取了部分征地款, 受益者改为村民小组与农户, 分配比例由各村民小组自行决定。到了 20 世纪 90 年代中期, 大规模的征地开始 (以 D 乡工业区征地标志), T 村三委作为村集体的代言人, 开始介入征地款的分配和管理。经讨论决定, 对土地征用补偿款按照村集体提成 30%, 村民小组提成 10%, 农户留 60% 的比例进行分配。此后, T 村集体积累了数以千万的货币资产。

撤村建居过程中, T 村社区管理者和居民群众拒绝实行集体资产的股份制改造。村社区集体资产依然主要由村社区核心组织及其干部负责经营。如何经营村集体资产, 实现集体资产的保值增值, 自然成为城郊村社区核心组织最重要的职能之一。

总体而言, 根据调查所获资料分析, 现阶段的 T 村社区公共组织所承担的中心任务是基础设施建设和环境整治 (包括旧房老房拆除、外墙粉刷、污水沟清理、植被绿化、道路硬化等), 当地习惯地统称为“旧村改造”; 常规任务是环境卫生、治安保卫、出租屋管理、计划生育宣传与教育等公共事务的管理; 特殊任务是装卸队和集体物业的经营与管理等。显而易见, 村庄治理与城市社区治理在此出现了交叉、叠合。

### 三、T 村社区治理边缘化的重要原因

调查发现, T 村社区的治理一头延续着农村的村民自治, 另一头接轨于城市社区自治, 呈现出一定意义上的边缘化倾向。导致 T 村社区治理边缘化的原因是复杂的, 其中最为主要地受以下因素影响:

1、城乡二元性社会体制的制约。从一定意义上说, 城乡二元性社会体制是在特定的历史背景下形成的。新中国成立后, 为了迅速改变中国的面貌, 把我国由贫穷的农业国建设成为强盛的

工业化国家,党和国家领导人决定实施工业优先发展战略,即通过工农业产品价格的“剪刀差”,低价收购农产品,把农业剩余转化为工业利润,再通过严格控制工业部门的工资水平,把工业利润转化为财政收入。另外,国家还可以从农业税收、农村储蓄等渠道获得大量工业化建设所需资金。为了保证从农业中获取稳定的工业化资金,实行严格的城乡分割政策。以城乡分割的户籍制度为基础,形成了城乡有别的二元性财税政策、就业政策、住房政策、社会保障政策等。这些制度和政策相互支持,逐渐形成和强化了城乡二元性社会体制。

城乡二元性社会体制实际上是一种不平等的“特权”制度,人为地在城乡之间设立起一道坚固的壁垒,将城市居民与农村居民划分为两个在发展机会和社会地位等方面极不平等的社会集团。正因为这样,20世纪80年代初,国家在建构基层群众自治体制时,分别建立了城市居民自治制度和农村村民自治制度,形成了两种治理体制并存的基层社会治理格局。

在地方政府借助行政力量强制推进城市化的过程中,由于受地方财政能力等多种因素制约,无法让所有“撤村建居”后的村社区居民完全享受与城市居民同等的权利和待遇。在这种特殊背景下,城郊村社区的治理方式并不是伴随“撤村建居”完全地由乡村基层治理体制转变为城市基层治理体制,而是将城市基层治理的元素作为新的变量逐渐地嵌入城郊村社区治理结构和运行机制之中,原有的一些村庄公共组织和公共权力运行机制因特殊需要而暂时得以保留或延续。比如,T村社区公共组织体系中的经济合作社之类组织,在城市社区中并不存在。村社区公共设施建设、村社区居民的社会福利保障等也不是城市社区公共组织的职能。

正是由于受城乡二元性社会体制的影响,T村社区居民依然享受不到城市居民在基础设施建设、教育、社会保障、住房等方面所享受的待遇。国家对T村社区的基础设施建设、社会保障和教育事业等方面的投入严重不足,经费只能依靠村社区公共组织和村社区居民自主筹集。开展相应的经济经营活动以获取村庄基础设施建设和村民社会保障的经费,自然成为了T村公共组织的重要职能之一。相应地,有别于城市社区,经济合作社等集体经济组织成为了T村社区的重要公共组织之一。我们有理由说,城乡二元性社会体制是导致城市化进程中城郊村社区治理边缘化,呈现为非城非乡、亦城亦乡等边缘治理特征的根本原因。

2、城郊村社区城市化制度的供给不足。我国的城市化进程不仅仅是一个“集聚与扩散”、“侵入与接替”的自然生成过程,更多地表现为政府有计划的政策推动过程。如此,超常发展与急功近利也就成了题中应有之义<sup>①</sup>。从T村社区的变迁来看,城郊“村庄”向“社区”的转变,在相当程度上是政府推动的结果。象T村那样的城郊村的完全城市化,势必依赖于政府进一步出台具有针对性的制度,以解决诸如社会保障、劳动就业、居住方式转变、集体资产处置、社会组织结构和职能转换等问题。但是,受多种因素影响,各级政府未能在城郊村城市化过程中出台充足的针对性政策和制度。从一定意义上说,城郊村社区城市化制度的供给不足是导致T村社区治理边缘化的直接原因。

在T村“撤村建居”工作中,政府供给的相关制度严重缺失。T村社区所在的J区政府出台的相关规范或文件,不仅数量有限,而且内容粗糙、模糊不清,操作性不强。针对T村的“撤村建居”工作,J区政府主要出台了三个文件:《关于做好撤村建居工作中原村集体资产实行股份合作制的工作意见》、《关于同意撤销D街道DG等二个村民委员会设立DG等二个社区居民委员会的批复》、《关于撤销DG等二个村党支部设立DG等二个社区居委会党支部的决定》。其中,第一个文件由于规定得太过简单而不具操作性,再加上大部分T村社区居民的反对,最终未能贯彻实施。为加强对T村社区集体资产的经营管理,无奈地保留了集体经济合作社这一组织。后两个文件只是宣布了村民委员会和村党支部分别被居民委员会和居委会党支部取代,并规定居民委员会的工作为原村民委员会的工作,居委会党支部由原村党支部委员组成并按原村党支部的

<sup>①</sup> 轩明飞《“边缘区”城市化的困境与反思》,《思想战线》2005年第6期。

分工继续工作。至于 T 村社区居民委员会和居委会党支部如何产生、哪些人有选举权和被选举权、社区居民委员会的管辖对象和事项有哪些等问题都没有明确规定。

政府供给的制度缺乏,使得 T 村社区的管理基本上还是沿袭着原村庄治理的模式,甚至于 2005 年的居民委员会换届选举,还是基本上按照原来村民委员会的选举办法实施,选举产生的居民委员会也只限于管辖有选举权和被选举权的原 T 村村民,而不是全社区的居民。

3、城郊村社区的现实需求。在 T 村“撤村建居”过程中,遗留下来的一个最为棘手的问题就是原村集体资产的处置。由于政府出台的制度不够详细,街道对此事的态度较为模糊,再加上村社区居民的反对,原 T 村的集体资产及其管理机构——集体经济合作社被保留了下来。

原 T 村集体资产的保留与 T 村社区治理的边缘性存在着密切关联。比如:怎样让村社区的集体资产保值增值?由谁来管理村社区的集体资产?村社区集体资产的管理组织如何产生?哪些人有资格参与村社区集体资产的管理?这些貌似经济管理的问题与 T 村社区居民委员会、党支部和经济合作社的选举程序和组成人员发生着直接或间接关联。调查中,T 村社区居民委员会委员 Z 向我们阐述了他对村社区居委会选举工作的看法:

照理说,他们(指社区内的非本村居民)也应该派代表参加选举的,我们是一个社区的嘛!但是,他们要是真出来选,万一选上了怎么办?我们村的集体资产归他管吗?要与他一起分吗?这是不可能的事情,他们最多只能出来选,绝对不能当候选人。

T 村集体资产的保留,使得原 T 村村民担心村社区其他人员参与村社区居民委员会民主选举和自治活动会损害其利益,不愿吸纳原 T 村村民之外的村社区居民参与基层自治活动。因而,到目前为止,T 村社区居民委员会、党支部委员会和经济合作社管委会都来自原 T 村的社区居民选举产生,T 村社区的三大核心组织都由原 T 村村民组成。

此外,T 村社区的周边环境和基础设施不仅无法与城市社区相比,而且难以得到国家财政的支持,主要地由 T 村社区公共组织自行承担。原 T 村村民转为市民以后,原来农村村民的自建房屋政策得到保留,相应地,负责村社区居民建房事宜的特殊公共组织——建房领导小组得以保留。同时,与一般的村庄公共组织不同,城郊村社区公共组织承担着外来人口管理、出租房管理等城郊村城市化过程中出现的新职能。

(责任编辑:薛立勇)

## Administration to Margin: the Basic Level Management of Suburban and Rural Communities

Li Yi

**Abstract:** The thesis, taking T village of Zhejiang province as a case study, explores the marginal features of community governance of the suburban and rural communities: the double track of administrative system, the village of administrative scope, the amphibious nature of organizational structure and the laminated digestion of organizational functions. The marginal administration of the suburban village communities is the result of the influence of various factors, among which the most important reasons are the restriction of the urban and rural dualistic social system, the undersupply of urbanizational system of the suburban village communities and the real demand of the suburban village communities.

**Keywords:** Marginal Administration; Rural Governance; Suburban Village Community