

城乡结合部“村落终结”的难题^①

◎ 刘 杰(吉林大学哲学社会学院社会学系博士生 长春 130012)

城市化的核心内容是中心城市的迅速膨胀和向外扩张的过程。那些位于城市边缘的城乡结合部,将不可避免地率先走向终结。在城市化的进程中,城乡结合部的“农民正在大量地失去土地,他们的农业耕作史断裂和终结了,而村落的历史还在延续”。^②在这个过程中,乡土文明的传承和变异两种截然不同的阶段得以完全糅杂,其传承表现在收入、生活、情感、社会交往、心理认同等诸多方面对原有村落的全面依赖,基于村籍的利益关系形成一种“村落单位制”,^③其变异不仅仅是生产方式的非农化,更多的是生活方式、思维方式以及价值观的转换。

从一般意义上讲,村落终结实质上是“人类社会由传统向现代转变过程中的特有现象”。虽然城乡结合部“往往会在很短的时间内即被迅速纳入城市空间,但村落的终结并非是通过一个简单的空间转换所能完成。因为城乡结合地带不仅仅是一个单纯的过渡性空间,而是一种特殊的‘社会样态’”。^④这一特殊的地域是“一种包含了地理、经济和文化元素的综合体”,“在某种程度上是人类意愿和目的细致完整的表达”。^⑤在我国城市化的进程中,城乡结合部具有独特的作用,在走向村落终结的过程中,遇到许多其他村落终结类型所不同的难题,这些难题存在的根源就在于城乡结合部在我国城市化进程中的独特功能定位。

城乡结合部是我国城市化进程中由于特定的土地征收政策及二元户籍制度产生的特殊地理空间。从历史和发展的视角来看,城乡结合部在我国城市化进程中至少有以下几个方面的功能:

一是为进城农民工提供一种“正常”的生产生活空间。城乡结合部集结着大量为追求更好的生活来到城市谋生的外来人口,但因教育程度和劳动技能的缺乏,他们要么以临时工的身份在城市从事低端的、无多大技术含量的体力活,要么在城乡结合部租种本地居民的菜地谋生。他们收入不高,无力承担也不愿承担市区高额的房租;临时工的身份也使他们无法获得工厂、单位提供的“集体宿舍”,他们只能选择城乡结合部廉价的租房。而城乡结合部的本地居民在丧失耕地缺乏专业技术与其他谋生技能难以实现城市就业的情况下,将多余房间或原有农村宅基地上的老房子进行扩建和改造,出租给外来人口,自己“转变为收取租金的房东,仰赖房租而活”,形成一种新兴的“农民收租阶级”。^⑥

虽然这种出租房非常简陋,并存在很大的安全隐患,但相较于“宿舍劳动体制”下的集体宿舍,显然给城乡结合部的外来人口带来了很大的便利。“宿舍劳动体制”是南中国工业区中普遍存在的利用宿舍安置外来劳动者的一种“工作—生活”一体化的另类社会空间形态。这是一种独特而有效的劳动控制与管理形态,把工人置于军营式的管束中,对工人的控制从劳动过程延伸到日常生活,严密的“宿舍管理”纪律置工人于“福柯式的‘全景敞式空间’”,

① 基金项目:国家社会科学基金重点项目“社会管理体制改革创新的模式选择与推进路径研究”(10A2D002)阶段性成果。

② 李培林《〈农民的终结〉中文版再版译者前言》,《社会科学文献出版社》2005年,第6页。

③ 李培林《巨变:村落的终结——都市里的村庄研究》,《中国社会科学》2002年第2期。

④ 田毅鹏、韩丹《城市化与“村落终结”》,《吉林大学社会科学学报》2011年第2期。

⑤ [美]刘易斯·芒福德《城市文化》宋俊岭等译,中国建筑工业出版社2009年,第404页。

⑥ 刘雅零《中国都市化过程中新兴的“农民收租阶级”》,《台湾社会学》第18期。

没有任何个人隐私可藏。^①与之相比,城乡结合部为进城农民提供的是一种“正常”地生产生活空间,在这简陋的空间里,他们能有正常的家庭生活,能在劳累之余享受家庭的温馨,实现了流动人口的“家居化”。

二是缓解了城市化速度过快与城市基础设施不足的矛盾。城市化率每提高一个百分比,就意味着有1500万左右的人从农村流入城市,同时将伴随着城市住房、道路、管网等城市基础设施的大规模建设和钢铁、水泥的大量消耗。^②但是我国城市化表现出明显的“快速化”特征,“为扩大消费和投资需求提供了强大的机遇和动力,同时也给节约资源、改善城镇发展的质量和水平带来了前所未有的挑战”。^③由于其低廉的房租及相对较低的生活成本,外来农民工大都选择在城乡结合部作为临时栖居之所,这在很大程度上缓解了城市基础设施方面的压力。由于当前户籍制度的作用,外来农民工只是城市的匆匆过客,他们“拥有在城市工厂中打工的自由,因为整个中国经济的发展需要农村的劳动人口;然而城市却拒绝(或者是无能)承担无产阶级化及其世代再生产的成本,它不允许农民工在城市中生根,户籍制度连同劳动力控制一起,共同建构出一种特殊的权力形态,一方面限制了他们的自由,另一方面也塑造出农民工模糊的身份认同。换句话说,他们不拥有在城市中长期生活下去的自由。由于城市政府不为这些临时居民提供住房、教育以及其他环境设施。”^④城乡结合部恰恰弥补了城市政府这方面的缺陷,缓解了快速城市化和基础设施不足的矛盾。“人们的社会地位及其所拥有资源将最终决定他们以怎样的方式生活和工作在城市的哪些地点。”^⑤外来农民工进城务工的原因就在于希望通过自己的一技之长或体力获取比农作更高的收入,他们希望以最低的生活成本获取更高的回报,城乡结合部这一特殊地域空间恰好满足了这一需求。

三是为本地居民顺利市民化提供了预演场所。城市化不仅仅是将郊区的农民纳入城市管辖范畴,也不仅仅是户籍的“非农化”,而是有内在的更深层次的社会和文化层面的内涵,这就涉及到农民市民化问题。从广义的角度来看,农民市民化是指“在中国现代化建设过程中,借助于工业化和城市化的推动,使现有的传统农民在身份、地位、价值观、权利以及生产生活方式等方面向城市市民转化,以实现城市文明的社会变迁过程”。农民市民化不仅仅是农民生产方式的转变和居住场所的转换,更是“农民社会文化属性与角色内涵的转型和城乡关系的重构过程”。^⑥就城乡结合部的本地居民而言,土地被征占,不再从事农业生产,经济收入主要依靠房租和打临工,在生产方式和居住方式上实现了城市化,但离实际意义上的市民化相距甚远。经济生活层面,虽然实现了职业身份的“非农化”,但在消费层面并未学会城市居民的理性化,很多失地农民拿到征地补偿款后很快挥霍一空;社会交往层面,城乡结合部的本地居民找不到满意的方式与城市市民群体相处,也瞧不起外来农民工,仅仅在本地居民之间,即原有的社会交往圈来往,依然保留原有“熟人社会”的生活逻辑;对城乡结合部的本地居民而言,身份认知是他们能否积极融入城市的关键,这意味着他们在城乡不同的社会情境中要重新界定自己的身份,确定自己的社会角色。城乡结合部特殊的社会样态为他们的市民化提供了预演场所。房租收入可使其有足够的时间和经济实力去学习城市生活技能;其接近城市的天然地域优势,使其可在较短时间内开辟新的社会交往圈,并重新进行自我身份定位。

二

城乡结合部的“村落终结”并不仅仅是城乡形态的简单转换,其城乡关系“呈现出更加复杂的样态”,“村落终结”已“远远不是简单的‘空间变迁’和一般意义的‘关系变动’,也不是农民群体单一的‘去农为工’,而

①④ 任焰、潘毅《宿舍劳动体制:劳动控制与抗争的另类空间》,《开放时代》2006年第3期。

② 联合国开发计划署《中国人类发展报告:迈向低碳经济和社会的可持续未来(2009)》,中国对外翻译出版公司2010年,第57页。

③ 国际欧亚科学院中国科学中心等编著《中国城市状况报告(2010-2011)》,外文出版社2010年,第72页。

⑤ [美]安东尼·奥罗姆、陈向明《城市的世界——对地点的比较分析和历史分析》,曾茂娟、任远译,上海人民出版社2005年,第72页。

⑥ 文军《农民市民化》,《开放时代》2009年第8期。

是一个非常复杂的总体变迁过程,其中充满着激烈的矛盾冲突和利益重组”^①而正是这一系列矛盾冲突和利益重组,构筑了城乡结合部“村落终结”的难题。

一是村集体“三资”的收益与分配问题。村集体“三资”包括资产、资金和资源,这是理解城乡结合部“村落终结”难题的关键所在,而资产又是“三资”中的重中之重。其来源主要有三个渠道:安置补助费的村集体提留、原集体机动地被征占后的土地补偿金以及村集体房产的出租所得和利用土地补偿金兴办的集体企业收益。城乡结合部的村集体往往拥有巨额资产。这份资产的财产关系并不明确,财务运作很不透明,围绕集体资产的收益和分配问题村集体和村民纠缠不休。矛盾症结就在于对“集体”概念的界定上。“集体”概念首先表现为“集体”代表的是村委会成员还是全体村民。由于村委会成员(主要指村支书和村长)掌握着政策信息的来源,垄断着上下级之间沟通渠道,在村集体资产的收益和分配上更有主动权和垄断性,导致村干部的腐败贪污现象层出不穷。村干部在利用集体资产进行投资大都以失败告终,导致村集体资产的大量缩水。“全体村民”意义上的“集体”也有两层不同涵义,即“集体成员内部平等地享受土地利益的权利”和“非集体成员不享受集体土地的任何权利”。“集体对其内部成员的平等开放和对外部成员的不开放是合二为一的”。^②

在城乡结合部,“非集体成员”包括外来农民工和“自理口粮”两大群体。由于群体特性外来农民工根本不可能具备村集体资产收益和分配的资格。自理口粮群体是一种市民和农民身份之外的“另类身份”群体。自1980年代开始,我国农村结束了集体化时代,开始实行包产到户的家庭联产承包责任制。与此同时,户籍制度对人口流动的限制开始松动,一些“不安分”或者是不甘现状、善于把握形势和机会的农民开始向城市流动,他们或是进城做临时工,或是在城郊承包菜地。为解决这些人的户口问题,国务院于1984年10月13日颁布《关于农民进入集镇落户问题的通知》,规定“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给‘自理口粮’户口薄,统计为非农业人口。”这一户口是特殊的历史背景下形成的一种“转人不转粮”,不享受国家供应粮,自己解决口粮的一种特殊的户口类型,是当时国务院为解决进城农民的实际困难采取的一种临时性户口政策。这一群体虽然在城乡结合部落户并长期在此生产生活,但“坐地户”们并不把他们纳入“集体成员”范畴。城乡结合部的村落对“集体成员”的资格认定取决于人“大帮哄”集体生产时期是否参与集体劳动,由此他们拒绝承认“自理口粮”群体的“村民身份”,更谈不上参与村集体资产的收益和分配。“自理口粮”群体则围绕“村民身份”的认定及村集体资产收益和分配不断抗争,采取一系列诉求活动。

概括来说,城乡结合部“村落终结”集体资产方面的难题集中在三个方面:一是村集体资产财产关系不明确及资产总额的大量缩水,村财政状况无法公开,而村落终结的前提则是村集体资产在村民之间的平等分配;二是城乡结合部的“坐地户”们依靠村集体资产收益每年能享受不少分红,他们亦不愿意进行村落终结;三是围绕集体资产各群体之间错综复杂的矛盾冲突,特别是“坐地户”们与“自理口粮”身份群体之间的利益纠葛,导致政府和开发商轻易不敢介入。

二是开发成本过高问题。开发成本包括行政成本和资金成本。城乡结合部的征地开发包括土地、宅基地和住房三个方面的内容。在征地过程中,地方政府和开发商不仅要与村委会谈判确定征地方案,在涉及到农户宅基地和住房拆迁方面如何进行拆迁和补偿,往往需要拆迁方与农户家庭单独谈判。由于个体意愿与需求的不同,加上拆迁方与农户之间利益或价码的不一致,导致这个过程极其复杂,也异常漫长和艰难,很容易出现拆迁补偿的不均而引发村民的不满,举措不当极易引发暴力冲突,导致城乡结合部终结过程中行政成本极高。

城乡结合部的村民们在征地拆迁迹象出现之初,就开始着手准备拆迁征地的补偿问题。首先是在宅基地上大肆的混搭乱建,充分利用自家宅基地上的每寸空间。他们要么向高空发展,要么充分利用地面建造平房。这些住

① 田毅鹏、韩丹《城市化与“村落终结”》,《吉林大学社会科学学报》2011年第2期。

② 贺雪峰《地权的逻辑》,中国政法大学出版社2010年,第130页。

房当然不可能获取产权证和土地使用证,但在征地拆迁的过程中依然要赔付不低的补偿款,无疑增加了巨额资金成本。其次是村民在自家承包地上盖大棚或高密度种植经济作物。在拆迁补偿条例中,大棚和经济作物的补偿款大大高于农地和粮食作物。城乡结合部到处覆盖着简易大棚,有些仅仅简单的用砖头垒个外围。在这些简易大棚里,高密度地种植着诸如葡萄、蓝莓等经济作物,这就导致了城乡结合部征地拆迁的资金成本大大提高,开发商往往不愿意承担这些成本,常常绕过这一地带迂回向外围扩张,延缓了城乡结合部村落终结的进程。

三是各大利益主体之间错综复杂的矛盾和利益纠葛。城乡结合部至少存在三大利益主体,包括城市政府、村委会与村民,由此产生三大矛盾:城市政府与村委会之间的矛盾、城市政府与村民之间的矛盾以及村委会与村民之间的矛盾。第一个矛盾主要是由于村委会希望在征地拆迁过程中获取更大的土地级差收益。在开发过程中,城市政府往往需要与村委会谈判确定征地拆迁方案,村委会掌握着主动权和垄断权,希望在这个过程中为村集体,甚至是个人谋取更大的经济利益;第二个矛盾是由于宅基地和住房属于村民私人所有,他们希望通过征地拆迁获取最大程度的补偿;第三个矛盾原因错综复杂。村干部在征地拆迁过程中“往往会扮演两面的角色,一方面村干部会鼓励农民团结起来以获取更多的土地补偿及更优惠的征地条件,一方面城市政府往往希望村干部来说服村民,并可能通过给村干部好处来收买村干部服务大局”,^①村干部在征地拆迁过程中可能会得到巨额好处,由此导致村民的猜忌和怀疑,引发村委会与村民之间的矛盾和冲突。这两大主体之间的矛盾还在于村委会对土地安置补助费的不合理分配和使用。征地拆迁的补偿款一般包括青苗费、土地补偿费和安置补助费三个部分,其中安置补助费占绝大部分。青苗费和土地补偿费归属权在于村民毫无疑问,但安置补助费一般都是支付给村委会,构成村集体资产的主体,然后由村委会兴办集体企业安置村民,但由于村干部往往将这笔巨额补偿金用于不合理方面,甚至贪污,或者村干部在村集体资产收益分红方面存在不公,引起村民对村委会的极度不满。这三大利益主体之间的三对矛盾往往在征地拆迁的过程中集中爆发,引发激烈的矛盾冲突,甚至导致大规模群体性事件。鉴于这些顾虑,城市政府轻易不敢启动城乡结合部“村落终结”的进程。

四是从农村向城市转制及农民市民化的难题。“在城乡结合部的社会空间内,农村的终结并不意味着农民的终结,农民能否顺利地融入城市,完成市民化,是一个比空间变迁和居住模式改变更为复杂的问题。”^②城乡结合部的管理大多采取双重治理模式,即在原有村委会的基础上另挂一个社区居民委员会的牌子,两套班子一套人马。原有的村委会成员转制后即为企业居委会成员。这种治理模式面临的问题首先表现在村委会成员的素质。面临更为复杂的城市社区管理,原有村委会成员素质能否承担转制后的管理工作是一个值得思考的问题;其次在村委会成员拒绝将居住在城乡结合部的外来人口纳入管理和服务范围,即使将外来人口纳入管理和服务视野,也仅仅是停留在计划生育和社会治安层面。因此,城乡结合部地域的“村落终结”不仅仅是空间变迁和居住模式的改变,管理模式的转制亦是城乡结合部“村落终结”难题的深层表征。

至于如何实现村民的市民化,是城乡结合部“村落终结”的终极难题。农民市民化不仅仅是其职业身份的转变和居住空间的转移,也不仅仅是管理模式的转制,更重要的是“一系列角色意识、思想观念、社会权利、行为模式和生产生活方式的变迁,是农民角色群体向市民角色群体的整体转型过程”。^③城乡结合部的村民通过土地征占实现“洗脚上楼”,在居住方式和经济生产层面实现了市民化。但在城乡结合部村民现有素质和文化修养的状况下,如何改变其原有农村生活惯习,在谋生技能、消费习惯、理财技能、休闲生活乃至行为模式和思维方式层面逐渐向“市民”角色特质转变,做到真正意义上的“市民化”,实现终极意义上的“村落终结”,可能需要更长的时间,甚至可能花费几代人的时间。

责任编辑:秦开凤

① 贺雪峰《地权的逻辑》,中国政法大学出版社2010年,第57页。

② 田毅鹏、韩丹《城市化与“村落终结”》,《吉林大学社会科学学报》2011年第2期。

③ 文军《农民市民化:从农民到市民的角色转型》,《华东师范大学学报》2004年第3期。