

城市化进程中“村转居” 社区居民自治的再建构^{*}

徐 琴

内容提要 实地观察发现,“村转居”社区并不天然地更利于自治,其实际的治理状况经常表现为典型的弱自治特征。由于村转居社区一般是城市化进程对村庄进行了改造、并在行政整合的外力建构下形成的,原来的行政村所实施的村民自治主要基于村民之间共同的经济联结而不是社会自主性,决定了行政村的自治传统基本不具备可继承性。因此,对于村转居社区的治理方式,应理性地定位于“有限自治”,并需要经过一个长期的、以培育居民社会联结和社会自主性为目标的再建构过程。

关 键 词 弱自治 社会联结 社会自主性 再建构

“村转居”社区是中国城市化进程中出现的一种特殊社区类型,是城市化进程与中国独特的基层社会管理体制相结合的产物。从发生学上看,“村转居”社区主要是在原“村民委员会”基础上逐步过渡或进行组织重构而来的,具体而言,是

指那些地处城市郊区、原来属于“村民委员会”管辖的农村社区,近几年已经从农村的行政村建制转为“居民社区委员会”建制,一方面逐步建构城市社区的组织架构、管理职责和管理模式,另一方面还或多或少地保留着原行政村的管理事务、管

^{*} 按照学术规范,这里对具体的社区名称以及相关被访人员的姓名都进行了匿名化处理。鉴于用汉语拼音缩写代替真名会极大地破坏文字的连贯性和阅读的流畅性,本文采用重新命名的方式进行匿名化处理。

理职能甚至是组织成分。在一些地区,“村转居”社区也被称为“村改居”社区、“撤村建居”型社区或“村改社区”,总之是一类兼具城市社区形态与农村社区特质的过渡型社区。虽然没有确切的官方统计,但村转居社区的规模已十分可观却是不争事实,例如杭州市在过去的10年中已累计建立了171个“村转居”社区^①。随着城市化进程的不断推进,“村转居”社区的数量和所集聚的人口规模都将继续增加,不仅将成为“农民市民化”的重要场域,而且也将成为一种颇具代表性的城市社区类型。

由于“村转居”社区所具有的过渡性和复杂性,交织着各种复杂的经济利益和社会矛盾,很多社区虽然在组织形态上明确了社区居委会的架构,但实际的社区治理往往困境重重。因此,探索适用于村转居社区的治理模式和路径成为重要的实践议题和理论议题。本文通过对江苏省N市两个村转居社区的实地调研,试图回答以下问题:(1)“村转居”社区真实的自治状况如何,是否天然地更适于“自治”?(2)“村转居”社区的自治水平为何与理论界的推论和想象不符?(3)村转居社区居民自治如何得以推进?

“村转居”社区的弱自治

对于“村转居”社区治理状况的观察以及治理模式的探索,很多学者发现,“村转居”社区存在着体制不顺和公共服务缺失的问题,诸如村委会、集体经济组织、居委会、党组织、政府以及社区居民等各个治理主体的职责不清,权限不明。“村转居”社区虽然名称上与成熟的城市社区(下文统称“纯社区”)无异,部分社区在组织架构上已具备了纯社区的外壳,但依然被排除在城市建设和城市社会管理的体系之外,公共产品和公共服务的供给尚未真正到位。对于上述治理困境的突破,很多学者指出,实施“自治为主”是当然的选择。主要依据有:(1)与城市社区相比,“村转居”社区因其来源于以“村民自治”为主的行政村,天然地具有更多的“自治”成分,其治理模式的选择无疑应以“自治”为主^②;(2)“村转居”社区的突出优势是保留了传统的“熟人社会”元素,具有较为丰富的社区社会资本,因此,在继承原有社区社会资本的基础上,进一步扩大和深化社区自治便

是一脉相承的治理路径^③;(3)以自治为导向,要求社区成员自我管理、自我服务及时发现并满足其自身的需求,是村改居社区建设的内在需求^④。

不难发现,持上述观点的研究者,在很大程度上将“村转居”社区想象成天然地适于自治的一种社区。这种自治想象主要有两个来源,一是认为原来的村民自治传统会自然而然地在新的“村转居”社区中得以继承并充分发挥治理功能;二是出于对应然的“自治”状态的热切期待,以至于对村转居社区现实的居民性质、治理资源和治理状况缺乏透彻的认识。那么,村转居社区真实的自治状况如何呢?是否真的比纯社区更多地具有自治成分并天然地更易于实现自治呢?

2011年1月和11月,我们分别调研了2个村转居社区——复瑞社区和宣航社区*,都位于江苏省N市主城区的城乡结合部。复瑞社区于2009年实施了撤村建居,由原来的“复瑞村民委员会”直接翻牌改为“复瑞社区居民委员会”,虽然其间已经经过居委会主任的居民直选和党委书记的党员直选,但管理人员构成基本未变,居委会主任由原村委会主任担任。该社区总面积1.3平方公里,2010年底户籍人口为2205人,但社区内集聚的总人口规模已经达到13000人。居民主要有两种居住形态,一是村庄居住形态,二是集中居住在7个居民小区中,这些集中建设的居民小区从形态上与城市的纯社区无异,都是街道和村里自2000年以来陆续建设的。该社区范围内的土地,虽然农用地已经极少,但所有土地依然为农村集体土地性质,所开发的住宅楼都为“小产权房”。由于地处城郊地区,该社区的住宅又属于小产权房,价格明显低廉,因此成为城市中心低收入拆迁户和外来人口首选的居住空间。

在我们调查的两个村转居社区中,总体上居民对于社区公共事务的参与意愿十分薄弱。原村民们只在两件事上表现出一定的“自治”热情并参与其中,一是村集体经济分红,因为这关系到其切身的经济收益;二是居委会选举,因为原村民依然希望能够将自己熟悉的人选为居委会主任,以保持与社区领导的熟人关系,从而在日后的社区管理中较为便利地获益。至于其他事务,即使在制度安排上明确属于居民自治的范畴,即使社区管理者着力动员,居民的参与意愿也很差,主动参

与更是罕见,最为典型的是物业管理。物业管理属于典型的自治事务,本应由居民自行组织起来向市场购买,但复瑞社区的物业服务全部由街道提供并承担全部费用,仅物业管理费一项,复瑞社区所在的街道每年要向其辖区内的村转居社区补贴300多万元。宣航社区中的商品房小区由居民自行购买物业服务,但其中的农民安置房小区则和复瑞小区一样,由所在街道提供并承担费用。2011年,宣航社区的主要工作之一,是动员其社区范围内的6个居民小区尽快成立业委会,以实现小区的自我管理。其中的3个商品房小区和1个单位制小区的居民,业主们很快就通过各种方式组织起来,进入了筹备阶段。但由原村民组成的农民集中安置小区,则无法动员起来。这些村民们认为,成立业委会首先意味着自己的责任增加了,但福利和收益并不会增加,最现实的就是,物业管理将要自己付费了。至于其他事务,两个社区的居委会成员,都普遍感到,原村民实际上的参与意愿往往比商品房居民更差。宣航社区党委的罗书记直言道,“我到这里工作几年了,原村民找我们的倒是不少,都是邻里纠纷、家庭不和,或者就是一些征地补偿的利益分配等等。从来没有原村民找我们,是为了改进安置小区的管理,或者是加强居民间联系的。我们也在安置小区搞个小区“居民公约”之类的约定,主要是想引导他们逐步学习一些城市生活所必须的文明习惯等等,但始终也弄不起来。我感觉要请他们自己为自己的小区管理出点力、办点事,那简直就太难了。商品房小区的居民一般不找我们,最近有几个找我们的,都是为了成立业委会的事情。这些人一般都会通过QQ群,进行交往和联系,有很多事情他们都通过QQ群或小区的社区论坛协商。”而在原村民们的认知中,城市化就意味着政府应更具体地承办社区的公共事务。复瑞社区的原村民潘某说,“原来我们住在村里,卫生道路什么的,都要村里自己搞。现在不是城市化了吗,不是有政府吗。”

从社区居委会的职能和事务范围看,推动“自治”在其中所占的分量也极低。复瑞社区和宣航社区都是较为典型的“村转居”社区,其管理事务的范围既大于农村社区,也大于城市的纯社区。首先,原来的村庄事务并不会随着撤村建居

的完成而同步剥离,村集体资产还在运营之中,发展集体经济还是其重要职责,集体经济的收益还需在原村民间进行分红。2010年终,复瑞社区的2000多名原村民,每人就获得了4000多元的年终分红。还有征地补偿款分配、拆迁回迁等等历史遗留问题的处置,宣航社区至今还有1000多名被拆迁村民分散在全市各地过渡,等待安置房建成回迁。其次,作为已经被列入城市社区管理范畴的社区,城市社区的管理内容必然随之成为其日常管理事务,主要包含社会保障、劳动就业、帮困扶贫、社区宣传、物业管理等等,还有各个职能部门在社区层面的具体行政事务。再次,城市社区的居民自治事务,例如业委会选举和成立、社区公共规制的协商制定、小区公共环境和公共设施的管理与维护等等。此外,由于村转居社区公共设施和公共服务供给缺位,必须由社区自行解决,也扩大了其事务范围。复瑞社区由于土地的集体所有制性质,其供水供电供气和道路,都不属于市政设施,但又是居民生活所必需的基础设施,所以也必然成为社区的管理事务。不仅如此,街道对于“村转居”社区工作的考核,也与纯社区不同,其中一个重要的考核指标是“经济发展”,并且将社区的经济总量(主要是税收)与社区居委会成员的收入相挂钩。在这诸多的管理事务中,真正属于自治范畴并且也确实能够由居民自我组织、自我服务解决的,是少之又少。

可见,村转居社区的居民参与意愿很淡漠、自治能力也很弱,往往比城市纯社区更淡更弱。而村转居的社区居委会,其职能中实际所含的自治成分也极少,能够通过自治方式解决的社区事务更是微乎其微。总之,无论从哪方面看,村转居社区都呈现出典型的弱自治特质。并且,这种“弱自治”现象在村转居社区中并非个别现象,带有一定的普遍性。

“村转居”社区弱自治的内在机理

我们已经观察到,村转居社区的自治状况与很多学者的理论想象明显不符,且差距甚远。准确理解“村转居”社区治理实践与理论想象之间的鲜明反差,需要从村转居社区的发生机制、治理传统的独特性来进行透视。

就发生机制而言,村转居社区,是“城市化”

这一外力改造的产物。城市化作为一个综合的经济社会变迁过程,对于社会变迁而言是一种内在力量,但对于社区变迁而言,则是一种典型的外力。城市化首先是一个对农村社区居民构成进行改造重组的过程。村转居社区,很多是对城市近郊村庄撤并、实施集中居住后形成的安置小区,例如复瑞社区。此类村镇建设项目,既是为了通过村庄撤并与集中居住,积极改善农村基础设施水平和农民的居住环境,推动农民的生活方式向城市转变;同时也是近郊镇街或行政村实施开发并获得经济收益的重要途径。因此,这类安置小区的建设规模和住宅数量都会远远大于其本地村民的实际需要,而这类住宅也因其位置偏远以及部分住宅的小产权性质,价格明显低廉,吸引了大量外地涌入的新市民,以及旧城改造中低收入的被拆迁居民。当然,还有一些村转居社区则是直接因为政府实施的城市建设项目而形成的,例如宣航社区主要是因为城市地铁的兴建而形成的,该社区的土地已经经过征用程序,成为国有土地,其中无论是商品房小区还是安置房小区,都是国有土地上的产权房。

但无论是由村镇建设还是由国家建设项目征地催生的,村转居社区的居民构成都发生了极大的变化,都经历了一个从同质性人口到异质性人口的过程。复瑞社区居住总人口为13040人,其中属于原行政村的户籍人口仅有2205人;总人口中不仅来源地多样化、职业多元化,而且除2205名原村民,其他的居民因为住房的小产权性质都没有本社区的户籍。宣航社区常住总人口约12000人,其中户籍人口约6000人,约6000人为租住人口;而安置小区中居住的原村民不足2000人。撤村建居,作为一种行政措施,从某种意义上也是对其居民异质性所产生的新的管理需求的回应。所以,村转居社区的居民,因其来源地、职业和户籍等诸多方面的差异,其异质性程度往往比城市的商品房小区更高;而原村民,作为曾经具有较高同质性和密切社会联系的居民群体,在总体的居民构成中所占比例很低。经过城市化这一外力的改造,原有的邻里网络和社会联结已不可避免地遭到了不同程度的破坏并发生了断裂。撤村建居,虽然可以迅速地完成一个“行政整合”的过程,但却无法在短期内完成“社区整合”的过程。

不仅社区内的多数新居民尚未形成基本的社区认同和归属感,即使是社区居委会干部,虽然服从社区工作的要求在履行管理和服务职责,但也并未将社区的所有人都视为本社区居民。复瑞社区居委会奚主任称,“其实这里很多人都不是我们的,都是从外面过来的,我们的人也就2000多,但那些人不管有什么事,都要我们管。”

早期的社会学家始终关注城市化和城市生活异质性对社区生活的冲击以及对社区演化的影响,齐美尔和沃思就曾针对都市生活造成传统社区内部联结和邻里关系消逝的现象,提出“社区失落论”^⑤。我们今天看到的“村转居社区”,就是经过外力改造重组但尚未实现内部整合、呈现断裂状态的社区,是一种典型的“失落的社区”,失落的社区无疑是难以实施自治的。

那么,村转居社区有无可以继承的、有利于实施自治的治理传统呢?如果从文本出发,应当有。村转居社区的前身一般是一个或多个行政村,按照《中华人民共和国村民委员会组织法》,行政村的管理由村民委员会负责,由此,行政村的自治性质是毋庸置疑的。就行政村的治理实践看,自治是肯定存在的,其自治水平也是明显高于城市社区的。目前属于自治范畴的事务,对于大多数行政村而言,最为常见的是村民选举和各种土地事务;而在经济发达地区和大城市郊区的行政村,发展村集体经济、建设和改善公共设施和村庄环境,是更为常见的自治事务。

然而,行政村的自治性质并不具有可继承性,或者说,村转居社区并不能从原村庄获得可以继承的自治基础和自治传统。因为,人民公社解体后的村民自治,本质上并不是真正意义上的社区成员的“自组织治理”,也并非内生于农民和农村社会的“社会自主性”,而更多地属于国家的一项制度安排。作为村民自治的主要组织载体——村委会,与城市社区居委会相类似,具有相同的“半官半民”性质,其主要工作是执行来自政府的各项指令。就其实践效果而言,行政村的自治状况虽然并未达到国家期待的水平,与传统社会的乡村自治更无法相提并论,但确实明显比城市社区好。这一方面因为农村社会作为熟人社会,长期的共同生活形成了一定的沟通交流机制和人际信任,具有一定的有利于自治的社会基础,但20多

年的人民公社制度已经极大地破坏了这一社会基础。后人民公社时期,国家在农村推进村民自治,以充填国家政权后撤在农村基层社会留下的管理空隙。所以,当前的农村村民自治更多地是在外力推动下被动启程的,这一进程在农村或多或少地得以推进,则更多地是因为村民们在行政村内部具有共同的经济利益联结,一是土地,二是集体经济。因此,我们可以看到,当前农村行政村的治理水平悬殊极大。有些村村民富裕、村容整洁、乡风文明;有些则垃圾围村、治安不良;还有一些村庄日渐凋敝,成为空心村。造成这种悬殊格局的关键,在于当前村庄所依托的自治基础并非基于村民自身义务感、责任感和权利感的社会自主性,而是共同的经济联结。具体而言,是村庄的土地价值以及在此基础上的集体经济,并且,经营土地、发展经济是村民自治的主要事务内容,也是村民愿意并能够实现一定自治的基础。

正因为当前村庄自治的基础不是内生的社会自主性,而仅仅限于共同的经济联结,导致了村转居社区的弱自治特征。如果说共同的经济联结是村庄自治的必要条件之一,但显然不是充分条件,即使产权或成员权可以继承,但却无法作为一种自治资源继续继承;而社会自主性才是社区自治的充分条件,更重要的是,具有内生特质的社会自主性是具有可继承性的。城市化这一外力,在冲击着村庄社会网络的同时也打破了村庄的经济联结,因此,建立在经济联结基础上的村民自治并不能形成可以继承和延续的自治传统。在经过城市化改造的村转居社区中,原有行政村的地域边界部分或完全被打破,原村庄的土地一般已经所剩无几,而集体资产则关系复杂,部分村转居社区中的“原村民”还是可以继续享受其村庄的“成员权”并参与集体分红;另一些集体资产则已经处置完毕,与原村民再无关联。但无论属于何种情况,原村庄的集体资产收益并不属于边界经过变更的村转居社区。即使原村民多数依然居住于此,也还有原村民集中居住的安置小区,但没有了内在的社会自主性为基础,也丧失了外在的经济联结,自治只能成为一种想象。

村转居社区居民自治的再建构

如此看来,村转居社区在发生学上所具有的

建构型特征,即使原村民依然是其居民的主要来源,也不能必然地从原村民或村庄获得可以继承的自治传统,而村转居社区的弱自治特征则具有某种必然性。在此情况下,村转居社区居民自治水平的切实提高,需要一个长期的再建构过程。

根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,社区自治是指社区居民的自我教育、自我管理和自我服务。根据治理理论,社区自治是社区自组织治理的简称,其实质内容是社区成员以及各利益相关者之间自主性的合作行动。治理意义上的社区自治,则有三方面含义:社区自治的主体是居民;社区自治的核心是居民权利表达与实现的法制化、民主化、程序化;社区自治的对象包括与居民权利有关的所有活动和所有事务^⑥。笔者以为,社区自治的本质含义是以社区成员为核心主体的“自组织治理”,即在无外在强制力的作用下,社区成员之间能够就社区的公共规则和公共事务进行自我组织、共同协商达成共识并得以实施执行的治理过程。一般而言,理想的社区自治需要一些基本条件:(1)充分的赋权,这要求政府与社会具有较为清晰的权力边界,社区居委会应具有相对的独立性,社区成员以及利益相关者都是独立的权利主体,对社区公共事务都有充分的参与权。(2)共同的利益,共有财产、公共资源以及其他各种共同的利益诉求,都属于共同利益范畴,是社区合作行动的基础。(3)密切的社会联结:社区成员之间具有一定的公共生活基础和熟识度,其社会交往和联结的水平至少达到“半熟人”社会的状态。(4)高度的社会自主性,即社区成员具有充分的责任意识和权利意识,以及实施自组织治理的意愿和行动能力。

相比于城市的纯社区,村转居社区上述各个方面的条件并不具有显著优势。赋权方面并不充分,特别地表现为社区居委会的独立性较低,其职责更多地服从上级(区政府或镇街)的管理,甚至担负着为街道贡献税收的责任;在社会自主性方面,村转居社区则表现为严重不足,居民对社区公共事务的参与意愿十分淡薄,自治活动的动员和实施也较为艰难。一般而言,赋权状况和共同利益还可以通过一定的制度安排和外部推动在短期内加以改进,而社区成员之间的社会联结和社会自主性,外部输入的能量则难以发挥直接作用,而

是需要社区从内部生发,需要社区成员在长期的共同生活和治理实践中逐步培育的,需要在各种实践活动中学习和锤炼,公民意识和行动能力也需要一个长期塑造的过程。

因此,不难发现,对于主要由外力建构的村转居社区,其适宜的治理模式不是理论想象的传统自治,而应当是基于现实和实践基础之上的“有限自治”,即在政府力量的推动和引导之下,通过一定的动员促成社区居民的熟识和信任,在社区居民不断加强的日常交往与互动中逐步培育其对社区事务的关注和参与,使其社会自主性水平逐步提高,不断改变目前村转居社区中政府无处不在的局面。即使是定位并不算高的“有限自治”,也同样需要一个长期的再建构过程。

这个再建构的过程,从赋权层面看,首先要重新界定社区各个相关主体,特别是社区居民委员会的权能边界。需明确界定社会管理职能与经济管理职能的边界、区分社区的公共事务与社区企业的经营事务。原有的集体资产则可以经过股份制改造,原村民转为股东身份,通过股东大会行使自己对集体资产所拥有的成员权、管理权和决策权^⑦。进而将社区居委会的权能明确定位于社区的公共事务。

赋权仅仅是一个外部条件,更为重要的是要从社区内部促进居民之间社会联结的形成并切实培育其社会自主性,这也应当是社区居委会的关键职责。换言之,社会居委会应是社会联结和社会自主性的引领者。具体而言,建立社区公共空间、搭建居民交往的活动平台和互助机制,例如帮助居民建立自愿者组织、各种社区自治组织、一切能够促进社区居民交往互动的组织;经常性地组织社区各类文化活动、联谊活动、节庆活动,活跃社区氛围,使居民们在社区空间中获得互相交往、熟识、了解和信任的机会;进而培育社区居民的归属感和认同感。搭建社区居民的协商议事平台和合作机制,引导居民积极参与社区各类公共事务,增强其对社区事务的关心,为居民参与社区管理、参与民主议事提供多样化的实践机会。在多样化的

参与实践中,逐步增强其社会自主性。尽管城市化对传统社区的破坏作用是人所共知的,但社区依然是一个无法超越并颇有吸引力的社会空间、公共生活和社会管理的方式,即使在高度城市化的西方国家,也从未停止过寻找社区和重建社区的种种努力。因为社区确实能够不同程度地解决一些单纯由个人、市场或政府无法解决的问题^⑧。

因此,对于村转居社区而言,尽管社区居民自治并不具有先天的优势和必然性,但依然不妨碍我们积极探索推进自治的路径。我们可以以“有限自治”作为基本定位,不断地在治理实践中再建构、从社区内部催生居民间的社会联结和社会自主性。这是一个长期的社会再生产过程,也是一项更深刻的社会工程。

①陈建胜《社会资本视野下的“撤村建居”型社区治理——以杭州的实践为例》,《调研世界》2010年第11期。

②高灵芝、胡旭昌《城市边缘地带“村改居”后的“村民自治”研究——基于济南市的调查》,《重庆社会科学》2005年第9期。

③丁煌、黄立敏《从社会资本视角看“村改居”社区治理》,《特区实践与理论》2010年第3期。

④李菁怡《论“村改居”中的社区自治与居民参与》,《中共江苏省委党校学报》2011年第4期。

⑤Wellman, Leighton, 1979, “Networks, Neighborhoods, and Communities: Approaches to Study of the Community Question”, Urban Affairs Quarterly 14.

⑥陈伟东《中国城市社区自治:一条中国化道路演变历程、轨迹、问题及对策》,《北京行政学院学报》2004年第1期。

⑦万雪芬《“村改居”社区转型期自治模式探微——以杭州市西湖区为例》,《中共杭州市委党校学报》2007年第2期。

⑧Bowles, Samuel & Herbert Gintis 2002, Social Capital and Community Governance, Economic Journal, 112(483).

作者简介:徐琴,社会学博士,江苏省社会科学院研究员。helenqinxu999@126.com,南京,210013

(责任编辑:毕素华)