

# 集体产权与封闭乡村社会结构 :社会流动 背景下的农村社区治理 ——基于温州的调查分析

李增元<sup>1,2</sup> 葛云霞<sup>2</sup>

(1.中央编译局,北京 100032;2.曲阜师范大学,山东 日照 276826)

**【摘要】**在当代农村社区治理中,以村庄集体产权为基础所形成的一系列基层社会制度,构筑了封闭的乡村社会结构,广大农民被内在地束缚在乡村大地上难以自由流出,离土无法真正离乡。同时,基于制度的限制,外来人员也无法真正流入并融入乡村社会。在现代化发展中,乡村社会基础不断发生质性变革,但是嵌入乡村社会的各种制度却成为乡村社会转型发展的重要阻滞。由此,乡村社会的内在封闭、排外与现代社会的外在开放、流动形成矛盾与冲突,造成了当代农村社区治理的诸多困境。走出社区治理的困境,实现社区治理的现代化发展,需要从集体产权制度及由此衍生出来的一系列基层社会制度入手进行改革,破除封闭、排外的乡村社会结构。

**【关键词】**村庄集体产权;封闭乡村社会结构;社会制度;农村社区治理

**【中图分类号】**C912.82

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-4997(2014)03-0078-10

## 一、问题的提出

改革开放以来,乡村社会的封闭性、同质性被打破。在工业化及市场化的推动下,大量农民在城乡间自由流动,国家统计局公布的2012年统计公报显示,2013年全国农民工总量为26894万人,比2012年增长2.4%。<sup>[1]</sup>在东部沿海发达地区,外来人口大量流入农村地区,如作为我国经济发展较早的温州地区,2010年全市外来人口284.22万人,占全市常住人口的31.16%。在现代化的推动下,广大农民的生产、生活、组织方式发生根本性变化:一是以传统村民为基础的封闭村庄社区逐步解体,农村社区的边界日益开放;二是大量农民已经从传统农业、农村中解放出来,职业身份发生转型。

在开放与流动中,制度所构筑的社区社会具有较大的封闭性与排外性,乡村社会呈现出内在分割的圈层社会结构。

早期,折晓叶、毛丹、项继权等在村治研究中就敏锐地指出,改革开放以来工业化、城镇化发展,对传统乡村社会制度产生了重大冲击。<sup>[2](P38)</sup>正是看到了现代化发展对乡村社会产生的影响,项继权指出“构建城乡一体的社区制度,将是我国农村基层组织与管理体制的第三次重大变革”。<sup>[3]</sup>茅于軾指出,一定要给农民自由选择的权利,让农民真正流动起来。<sup>[4]</sup>杜睿云从户籍改革角度指出,要做到“破冰”和“融冰”,着眼于剥离户籍制度背后的与公民社会生活密切相关的利益权利以使其能

收稿日期 2014-06-01

**作者简介** 1.李增元(1981-),男,中共中央编译局博士后,曲阜师范大学政治与公共管理学院教师,研究方向:农村社区治理;2.葛云霞(1990-),女,曲阜师范大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向:农村社区治理。

**基金项目** 国家社科基金青年项目“社会流动背景下的农村社区协同治理体系建设研究”(13CSH031),中国博士后科学基金资助项目“城镇化中的农村社区治理研究”(2014M550776),山东省中共党史重点学科规划项目、曲阜师范大学科研启动基金。

够合理流转。<sup>[6]</sup>周作翰、张英洪则指出,尊重和保障农民的人权,应该成为新一轮乡镇体制改革的核心价值所在。<sup>[6]</sup>应彻底进行户籍制度改革,保障农民的迁徙自由。<sup>[7]</sup>李强则认为,“在权利体系中,应保障公民的自由迁徙权,维护社会秩序得以形成的各种条件”。<sup>[8]</sup>总体上来看,学界已经意识到了开放、流动社会背景下基层社会制度的滞后性,并尝试从破解各种制度入手促进社会的自由流动与社会融合。

值得注意的是,农民的外部自由流动背后隐含着现代化进程中的农民生存与发展权利问题。从现实来看,社区村民既是社会组织成员,同时也是经济组织成员,因此社区经济利益关系及权益分配变的更为复杂。袁方成就指出,农村社区建设,最重要的在于以村庄土地集体所有制为基础的社区产权的深刻变化。<sup>[9]</sup>与此同时,基于现代化发展对当代农村社区产生的巨大冲击,诸多学者提出了构建现代农村社区的相应途径,总体上来看可以概括为重塑社区公共性、重建农村社区文化、强化农村公共服务、构造社群共同体“四种路径”。<sup>[10]</sup>不过,这些并没有从根本上改变流动社会背景下的村庄社区封闭性,仍然以原有的村庄为基础,无法解决外在流动下的内在排斥与封闭的困境。在现代化进程中,在开放、流动社会中从广大民众最基础的生产、生活场所——社区出发,维护流动社会中个体的合法权益,是时代发展的必然要求,也是维护基层社会和谐的核心内容。基于此,笔者2012年4、6月份对温州进行了深入实证调查,对这一问题展开探讨。

## 二、乡村社会内在束缚与外部排斥:社会流动背景下农村社区治理的现实环境

“在现代化进程中,社会的政治、经济、文化、家庭系统在功能和结构上不断地分化出子系统,现代社会由诸多异质化的单元和模块构成”。<sup>[11]</sup>现代社会的快速发展,改变着传统的经济社会结构,孙立平就指出,“20世纪80年代,中国开始出现社会分层现象,90年代中后期之后,中国的阶层结构开始发生质性变化”。<sup>[12]</sup>在工业化、市场化的冲击下,广大农民的职业结构逐步发生分化。2011年4-5月,我们对湖北农村青年的调查就显示:大部分农村青年都已从务农身份向务工身份转化,单纯从事普通农业种植的仅为调查总人数的21.68%。不过,值得注意的是,虽然大部分农民职业身份上发生了转换,但是与现代公民身份相适应的各种生存与发展权利却无法得到有效保障。内嵌于乡村社会的各种社会制度成为个体流动的

外部束缚,城乡二元体制也使他们很难真正融入城市社会。

与其他地方相比,温州农村社会分化及流动更为明显。就当前的112个农村集镇(除市区2个镇及4个人口规模在10万以上的县城外)来看,54%以上的工业分散在农村集镇和村庄中,农村的工业化程度较高,绝大部分农民从业非农化,从从业性质来看,第一产业从业人员仅占10%左右,大量农民已经从农村转出,从事第二、三行业。从总体上来看,温州市农村已经逐步实现了从传统农业社会向现代工业社会的转型。现实中,虽然温州广大农民的职业身份及从业方式发生了根本性变化,在城乡之间能够自由流动,然而,集体产权制度、户籍制、村庄组织制度,却严重制约着他们从农村向城镇的转移。在现实中,农民离开农村和农业不再享有集体经济、土地使用等方面的各种权益,离开农村和农业的农民“弃土”动力不足,“两栖”现象较为普遍。<sup>[13]</sup>另外,广大农民虽然可以自由进入城镇地区打工,但是却与城市居民在待遇、权利保障等方面有着较大的差距,是名符其实的城市边缘人。因此,如何将2/3以上的农业户籍人口向城镇转移,向二、三产业转移,并彻底脱离与农业、农村的关系,是温州市面临的紧迫任务。另外,村社一体、政经不分,经济利益关系复杂,村庄社区治理成为各种势力较量的场所,因涉及村庄公共建设所开展的拆迁、土地征用等,所引发的矛盾也更为严重。村民对村干部的不满行为在温州市具有普遍性,毛庭强的调查就印证了这一点,据他调查显示,有47.6%的村民对村干部持不信任态度,持一般态度的为28.6%,仅有23.8%的村民持信任态度。<sup>[14]</sup>对村干部的不信任,在村庄社区治理中进一步引发了各种矛盾与冲突。

与此同时,在开放与流动中,温州农村成为大量外来人口的集聚地。据温州第六次人口普查显示,温州市省外人口为272.5万人,省外人口达5千人以上规模的行政村有86个。<sup>[15]</sup>2012年6月,我们对温州平阳县的调查发现,整个平阳“新居民”超过了11万。外来居民虽然生活于乡村社会,却难以真正融入当地社会。在既定的制度框架下,村庄成员的边界就是集体经济组织成员的边界,集体土地产权的边界与村级组织的边界、村民的边界具有重合性。产权的封闭排外性致使村庄社区呈现出封闭性,外来人员的加入意味着分享集体经济利益及福利,必然遭到本地居民的反对与排斥,大量外来人员也无法参与当地的社区公共治理。由于户籍等因素的限制,他们又无法享受到国家提

供的合作医疗、社会保险等基本公共服务待遇,生存与发展机会不足。传统乡村社区各项制度构筑出的是一个封闭的治理体系,外来人员“有流入、无融入”。总体上来看,在开放、流动社会背景下,建基于社会制度之上的乡村社区社会仍然是一个内在封闭与对外排斥的社会,这些新变化都超出了传统农村社区治理的容纳限度。

### 三、“三分三改”破除封闭乡村社会结构的实践做法及特征

面对农村经济社会发展带来的诸多矛盾与问题,温州市实施了“三分三改”改革工程,通过“政经分开、资地分开、户产分开、股改、地改、户改”为核心的改革,将广大农民从原来的户口、村籍、产权关系中解放出来。通过改革,逐步打破开放社会中的封闭乡村经济社会结构,破除乡村社区的内在封闭性与外部排斥性,促进社会的自由流动与居民权益的保障,并推动乡村社会的社区化治理及促进社会的有机融合。

#### (一)政经分开

政经合一一直以来都是农村基层治理中的显著特征之一。据农业部介绍,在2010年村委会组织法修改前,全国有约60%的行政村的村委会和村集体经济组织是合一的,有近40%的行政村另有村集体经济组织。从村民自治制度正式实施后,土地产权集体所有基础上的村集体经济及以户籍为基础的村籍身份是村民自治产生与运行的重要经济与社会条件。<sup>[16]</sup>政经合一使村民既是村庄社区成员,又是村集体经济组织成员。然而二者合一的特征使农民的社员身份与集体经济组织成员身份很难实现自由分离,任何一项身份的消失可能会带来所享有的村庄集体经济利益、个人所拥有的承包地、宅基地及房屋等财产、社区福利的消失,这就无形中对广大农民的自由流动带来了较大冲击。

针对城乡社会流动加快、农民离土难离乡、流动中权利难以保障,外来人难以进入融入本地乡村社区的困境,温州市在“三分三改”中实施了政经分开。所谓“政经分开”,就是将村两委组织与村级集体经济组织分开,使村委会从经济活动中剥离出来,恢复其群众性自治组织的性质,专门从事村庄公益事业与社会管理活动,村支部是村庄的政治领导组织,运行经费由公共财政承担。而村集体经济组织从事农村集体经济、资产的经营与管理活动,依法享有独立的经济自主权。政经分开改革是一个系统性工程,它涉及到农村集体资产产权制度改革,这一改革贯穿于“三分三改”的始终。

从温州现实来看,农村集体资产主要包括资源性资产(包括尚未征用的土地、山林)、经营性资产(包括经营性固定资产、货币资金、应收款项等)、公益性资产(主要包括公共和公益事业设施),这其中经营性资产与公益性资产属于非土地资产部分。通过改革,温州市实现了村委会和集体经济的分离,集体经济由成立的股份经济合作社和土地合作社集中管理,村经济合作社成为管理村庄集体经济的合作组织,社管会是社员大会的执行机构和日常工作机构,对社员大会负责。在集体经济合作社基础上进行股份改革,后续成立股份经济合作社和土地合作社。土地合作社是土地承包经营者以土地为基础的自由联合,负责管理原行政村农用地,农村集体林权、林地一并纳入土地合作社中。与此同时,村委会的管理与服务功能上提到后续成立的社区来承担。通过政经分开及后续的改革,实现了乡村社会集体经济组织与社会组织的分离,集体经济组织逐步成为一个有明确成员边界及产权关系的新型组织形态,传统制度束缚下的社区社会组织的封闭性被打破,社区的社会性特征逐步凸现出来,成为一个居民共同生活的开放社会领域。

#### (二)资地分开

长期以来,农村集体经济实行的是大一统的管理方式,即将农村土地财产与非土地财产集中统一管理,这也是政经合一导致的必然结果。从当前来看,作为经济联合的重要形式之一,集体资产也是市场性生产要素,具有资本的特性,集体企业可以专门参与市场经营,实现经济利益最大化,而作为土地、厂房、设备、资金等都可以以资本的形式投放市场,实现资产增值,这也是新时期保障农民经济权利的根本体现,是新时期农民经济自由的重要体现。由于股份合作制和股份制具有产权清晰、经营自主、管理民主、分配合理以及聚集生产要素、扩大生产规模、增加资产积累的功能,因而对于乡村集体经济组织实行组织形式创新、转换经营机制都取得了明显成效。<sup>[17]</sup>在市场机制下,集体资产的实现形式日趋多元化、灵活化。集体资产采取价值形态作为产权载体,促进了市场经济条件下产权的合理流动和组合。<sup>[18]</sup>另外,农村土地也具有流动的特点,可以通过承包经营权的流转,实现土地要素的合理流动。通过建立农村经济合作组织可以提高农民抵御各种风险的能力,拉长产业链条,形成产业优势,增加农民收入,还可以把广大农民分散的力量集中起来,增强其与农业龙头谈判的能力,有效保护他们在土地流转中的合法

权益。<sup>[19]</sup>

基于新时期土地资产与非土地资产不产生的一系列矛盾,温州市在农村综合改革中提出了“资地分开”的改革思路。所谓“资地分开”就是指在农村经济发展中,将非土地资产与土地资产分开,明确土地集体所有的性质,并鼓励通过发展土地合作社形式,实现土地的集中管理与规模经营。对于非土地资产,通过建立经济合作社及股份制改革的方式,促进非土地资产的合理流动及市场化运转。总体上来看,把非土地资产与土地资产分开,为市场化机制下的分类处置创造了条件,使各类资产能够自由流动与优化配置。从名义上来看,股份合作社仍然是一个集体经济组织,当前难以量化的经营性资产、公益性资产及自愿性资产(包括土地)不列入折股量化范围,因土地征用等由集体经济组织所得的土地补偿费(扣除征地户青苗补偿费、劳力安置费等)和集体资产置换增值等收益追加到总股本中。合作社拥有的各项经营性资产由本社の股东共同所有,这部分资产以现代企业经营方式运行,资产运营收益按成员拥有股份进行分配。对于承包经营土地的农户可以自己继续经营,也可以采取转包、出租、互换、转让等方式流转,或转让给中心镇新农村建设公司或土地合作总社经营,提高农业规模经营效益。改革中,温州市以原来行政村为单元,鼓励广大农民以承包经营地为基础,自由联合组建土地合作社,由土地合作社统一流转、规模经营农村土地,增加农民收入。通过资地分开,拥有土地承包经营权的农民可以根据自己的意愿将土地入股加入土地合作社,以后无论他们居住在哪儿、从事什么行业、户籍怎么转化,他们依然可以依据自己的土地股权的多少享有分红的权利,依法享有土地征收政策补偿的权利,这就为个体的自由流出及打破封闭乡村社会结构奠定了基础。

### (三) 户产分开

自古以来社区不仅是一个地域性社会组织,也是国家治理基层社会的最基本治理单元,建基于社区之上的户籍制度就是国家管理民众的基本制度之一,户籍制度与集体产权的结合使得问题复杂化,土地边界、集体产权边界也是村庄的成员边界,由此构筑出了开放、流动社会中的封闭社会圈层,外来人员很难进入本地社区,参与社区的公共事务,在社区享有相关权利权益,而户籍制度及产权的封闭性也使广大村民形成了对村集体的依附关系,很难脱离集体单位,脱离集体单位则意味着集体经济利益的消失。然而,在新的历史时期,

随着城乡社会的流动性加快,大量农民已经不再局限于在原来封闭的土地上生存与发展,一个社区的居民不再仅仅是本地的村民,户产一体化的社区制度成为阻碍农民自由流动与社区融合的根本约束。有学者就指出,“农民集体所有权是以集体为主体单位所享有的排他性物权,这一权利体系通过身份制度将集体利益限定并分配于成员之间,使成员直接占有、使用并受益集体财产,村集体成员资格确立的宽严程度与能分享的成员利益多少关系紧密”。<sup>[20]</sup>这一问题在开放、流动社会中更为明显地表现了出来。

作为东部沿海城市,温州改革开放起步较早,社会流动性更大。为解决广大农民离土难以自由离乡,离乡难以自由融入等问题,温州市实施了“户产分开”改革,“推行农村集体资产产权制度改革,实行农民户籍与村经济合作社资产权益分开,确保农民社员正当合法权益,消除农民进城镇落户的后顾之忧,促进户籍制度改革,加快推进城乡一体化建设”。<sup>[21]</sup>所谓“户产分开”就是将农民的户口与产权关系分离,保障农民在农村所享有的各项经济权益、财产权利不会因为户口的转换而改变,受到法律的保护。户产分开的前提是明晰享有集体经济组织利益的成员边界。在实施户产分开的改革中,温州市对何种人员可以拥有村集体产权,享有村集体经济权益做了明确规定。在集体经济权益的分享上,村籍身份并不是享有村集体权益的唯一标准,还综合考虑了历史、文化、风土人情等多项因素,在改革中,被确立为集体经济组织成员无论未来户口如何变动,无论居住地如何变动,产权关系及享有的集体经济利益都不会改变与消失。集体产权的明晰化及制度化,不仅明确了集体经济组织成员资格及相应经济权益,也将广大农民从原来封闭的产权制度中解放了出来。总体上来看,这一改革彻底打破了户籍与产权的捆绑关系,理清了产权组织与社会组织之间的界限,真正使乡村社会的边界走向开放,使乡村社区社会成为一个独立的领域。

### (四) 股改

在农村基层治理中,无论是人民公社时期,还是村组制时期,农村资源都是集体所有制。从我国农村集体资产归属的立法现状来看,农村集体资产属于农民集体所有,而不属于农民或者农户所有,既然农民不享有土地和集体资产的所有权,也就不存在农民利用土地所有权出资形成股份制法人的情形。<sup>[22]</sup>在现实中,广大农民对集体资产的占有呈现出虚化状态,农村集体资产一般由村委会

代行管理,村集体经营性资产为村级公共基础设施建设、公益建设、自治实践提供了相应的经济基础。除此之外,广大农民很难感受到村集体经济的存在。随着乡村社会日益走向开放与流动,流动中的个体更难以掌管应该属于自己的集体资产,也难以监督村委会等集体组织非法侵占集体资产。更为重要的是,个体的流动与迁出村庄,将意味着集体资产分享权利及利益的消失。为此,有学者就指出,“应在不改变土地集体所有和不分割集体财产的情况下,把集体资产进行债务剥离和资产评估,并进行折股量化,并在此基础上明确每一名集体经济组织成员所拥有的份额,使股东(农民集体成员)平等地参与农村集体资产的使用、收益和处分的组织形态”。<sup>[23]</sup>有学者还专门设计了改革的思路结构,如赵淑华指出,“在集体所有的财产中,属于每个成员的财产份额可以继承,可以有条件地在成员之间相互转让,可以投资入股,可以有条件地设定抵押权,但是不能要求分割和单独处分”。<sup>[24]</sup>总体上来看,在市场化发展背景下,对农村集体资产进行股份化改革,建立现代企业法人制度,既有利于促进农村集体经济的壮大与发展,更有利于做实个体的财产权利,促进社会的流动与流动中的权益保护。

针对农村经济社会发展中所产生的一系列问题,温州市进行了股改,破解农民对农村集体资产“人人有份又人人无份”、流动社会中农民经济利益难以保障、难以自由支配本该属于自身拥有的经济份额等系列问题。所谓“股改”,是指对村级集体经济中的非土地资产进行股份制改革。具体来说,就是将村集体经济组织中的经营性资产部分进行量化,村民以股份占有多少的形式持有经营性资产的股份,并以股份组建股份经济合作社。股份经济合作社是一个村民以股份入股所组成的法人企业,属于集体经济组织范畴,按照市场化运作模式实现经营性资产的增值,广大农民以所持有的股份分享集体经济利益,集体经济股份组织与村庄社区社会组织逐步分开。作为集体股份经济组织成员,广大农民持有的股份可以在本集体成员之间进行继承、转让、赠予,或者根据自己的意志退股,这些股权受到法律的保护,不会因农民居住地及身份的变化而丧失。在具体改革中,以人口、土地、劳力、基分等为基本要素,区分社员类别,确定合理的计算比例界定各户股权,设置股份数量。考虑到改革过程中存在着不可预计因素,可量化资产不得同时全部量化或配置完,可提取一定比例的村集体净资产作为改制风险金,用于补

偿解决各类非量化人员问题;也可以不提取改制风险金,直接以量化资产补偿解决各类问题。(股份)经济合作社及其社员(股东)应享有的农村集体经济待遇和权益,不受户籍制度改革先后的影响。通过集体经济的股份化改革,既明确了持股个体与集体经济之间的法定权利与义务关系,也使村民的集体经济组织成员身份与村庄社区成员身份发生分离,村民的集体经济成员权不会因为个体的身份及空间变动而消失,这也为外来居民自由进入社区社会领域提供了制度条件与基础。

#### (五)地改

改革开放后,农村经济社会逐步卷入市场化、工业化、城镇化大潮中,在市场化经济发展中,农民的承包经营土地、宅基地及集体建设用地的财产要素特征日益体现出来,但是建基于传统农村社区之上的土地制度,使这些具有增值潜力的土地要素很难体现出来。为此,有学者就指出,“要为农民颁发具有法律效力的土地承包经营权证书和宅基地使用权证书,将土地的使用权、收益权和部分处分权明确赋予农民,允许他们在自愿、公平的基础上有偿转让其在农村的土地财产权。”<sup>[25]</sup>在宅基地所有权集体属性不改变的背景下,土地使用者在使用期内可以将其使用权转让给他人。<sup>[26]</sup>在基层治理探索中,诸多地方政府也着手从事这方面的改革探索。如2005年,天津市尝试允许农民用自己的宅基地置换城市房屋,农民腾出来的宅基地再进行复垦,保障城乡土地总量不变。2007年,成都通过确权登记,明确农民及集体经济组织对承包地、宅基地、集体建设用地、农村房屋等物权关系后,允许农民将承包经营土地通过市场机制进行流转,成为增值资本,并允许以宅基地、农村房屋等财产作为抵押贷款的抵押物。从总体上来看,在市场运行机制中,实行农村集体土地产权改革,促进土地使用权的市场化流转,实现土地资源的合理配置已经成为当代农村经济社会发展的必然趋势,也是市场化、工业化、城镇化发展背景下切实维护农民土地财产权利的重要途径。

地改也是温州农村综合配套改革的重要内容之一。所谓“地改”,是指农用地、宅基地及农村建设用地的用益物权改革,在保障农村集体土地产权不变的情况下,通过使用权及经营权的转换促进农村土地资源的合理配置,保障市场运行机制中的农民基本权益。其中,农用地改革是指允许农村承包经营土地在权属性质不变、用途不变、量质不变的前提下进行流转,保障农民承包经营地的财产权利;宅基地改革是指农民拥有的宅基地用

益物权可以变现,允许农民跨行政村(镇)异地置换城镇房产或异地建房;建设用地改革是指建设用地同国有地一样可以进入市场,进行使用权的流转,保障集体建设用地的升值及财产收益。对于农用地流转,温州市指出,“任何组织和个人利用职权强迫或者阻碍流出方流转农村土地承包经营权,给流出方造成损失的,应当承担赔偿责任;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任”。<sup>[27]</sup>农村宅基地置换按照“管住管好农保地、保有保护耕地、放开放活建设用地”的思路,在确保建设用地总量平衡的前提下,允许农民跨行政村、跨镇置换土地盖房,鼓励引导农民用宅基地置换城镇住宅,推动农民向城镇集中居住,广大农民所拥有的住房可以抵押,盘活了农民拥有的房产。允许集体建设用地的市场化运行,经依法批准,集体建设用地可以入市交易,以盘活农村集体土地资源,维护集体经济利益。通过地改,理清了过去产权关系不清的农村集体产权,明确了产权主体及产权关系,适应了市场经济的发展要求,改变了传统的滞后产权制度,产权改革客观上推动着乡村社区治理制度的改革与创新,为突破以集体经济为基础的传统社区治理困境扫清了障碍。

#### (六)户改

自封建帝制建立后,为实现对基层社会的有效治理,统治阶级就建立了编户齐民制度,这是我国户籍管理制度的雏形,主要用于人口统计、田亩丈量及征税需要。就户籍制度的形成来看,张琳指出,“政权统治、生产力水平、重礼思想、社会结构是我国户籍制度自古产生的根本原因所在”。<sup>[28]</sup>新中国成立后,国家建立了新的户籍制度,户籍制度最开始被赋予人口信息登记、社会管理等职能。不过,在计划经济时代,户籍制度“被政府用来实现广泛的经济和社会调控的政策目标,而逐渐远离户籍制度本应具有的基本价值”,<sup>[29]</sup>为优先发展工业,国家制定了针对城市的一系列倾斜政策与制度,“农业户口”与“非农户口”二元户籍制度应运而生。“户籍”并不是一个符号或称谓,除了人口登记功能外,它还是资源配置的重要依据。<sup>[30]</sup>当前在开放与流动中,二元户籍制度已经成为城乡社会协调发展的一大障碍,户籍制度改革势在必行。实际上近几年来,地方政府在实践中也在不断探索破解二元户籍制度弊端的解决之道,如自2010年开始,重庆市规定,居住在乡镇的农村居民只要自愿,可以就近就地转为城镇居民。转制为城市居民后3年过渡期内可以继续保留原有的承包

地、宅基地的使用权和收益权。可以继续保留农村林地的使用权、继续享受计划生育扶助政策,享受各种农村种粮直补、农机补贴等惠农政策,在农民自愿退出承包地经营权之前仍继续保留,转城市户口后可享受到城镇就业、社保、住房、教育和医疗政策,到2020年,非农籍人口比重提升到60%,逐步形成自由互通、权益公平、城乡一体的户籍制度体系。<sup>[31]</sup>总体上来看,破除城乡二元户籍制度、剥离附着在户籍上的各项福利、恢复户籍的管理职能成为新的历史时期户籍制度改革的核心内容,也是促进城乡发展一体化,保障城乡居民同等公民身份的重要基础。

在城乡经济社会快速发展进程中,滞后的二元户籍制度也是温州市社会治理中面临的一大困境。为了顺应城乡经济社会发展的需要,温州市进行了户籍制度改革,即“户改”,它是指还原户口本来应该具有的社会管理功能,户口以实有人口、实有住所为依据,按照居住地登记原则剥离依附在户口之上的身份、职业、公共服务、社会保障等附属功能。具体来看,一律取消全市所有农业、非农业户口,及由此衍生而来的自理口粮户口、定销粮户口、蓝印户口等各种户口类型,统一改称为“本市居住居民户口”,并积极保护户口改革前农村居民所享有的农村承包经营地、宅基地、集体经济、良种补贴等正当权益,同等享有城镇居民的待遇,解决农民进城务工、孩子就学教育、医疗社会保障等一系列问题。建立以实际居住地登记为主的登记管理制度。农业、非农业性质户口取消后,实行以实际居住地为管理依据的“居住地人口登记制度”、“居住地人口迁移制度”、“居住地人口统计制度”等新型户籍登记管理制度。建立以实有房屋为主的居住管理制度。新时期温州市实施的户改主要是剥离附着在户籍之上的各种福利,恢复户籍的社会管理功能,它充分维护了户改后农民在农村所享有的计划生育政策、土地承包权、农村土地征用指标返还政策和农村房屋拆迁补偿等各项正当利益。户口统一后,通过加强城乡社区服务中心建设,使城乡居民在流动中逐步享受到均等化的公共服务。户籍改革,逐步消除了城乡居民之间的身份差距及待遇差距,也消除了城乡制度壁垒。户籍的一体化也逐步消除了社区治理中的身份差距。随着新农村社区建设的逐步加强,农村新社区将逐步成为城乡居民自由居住、平等享受待遇、平等参与公共事务的新的社会场所,也是国家实施均等化公共服务的新载体。

#### (七)小结

总体上来看,在新的历史时期,温州市围绕集体产权所开展的“三分三改”,打破了以村庄集体产权为基础形成的封闭经济社会结构,随着经社分离,村庄的边界日益走向开放,并逐步转变为个体的生活、居住场所,生活共同性特征更为明显,集体产权的股份化既明确了经济组织成员边界,为生活于社区中的个体经济及社会边界划清了界限,同时农民自由流动中仍然可以享受集体经济权益。围绕集体产权进行的改革,打破了传统村庄的封闭格局,消除了社会流动中的村庄居民的恐惧心理,产权改革破除了封闭的乡村经济社会结构,外来人员也将自由地生活居住在乡村社会,在居住场所平等地享受到各项公共服务。户籍制度改革打破了城乡二元制度结构,逐步保障了个体的自由迁徙权利及平等的社会权利,随着后续改革的完善,个体在流动中能够自由享受到与城市居民同等的公共服务待遇及民主权利,获得公平的社会发展机会。“三分三改”破除了乡村社会的内在封闭与外部排斥,将广大农民从封闭社会结构中解放了出来,乡村社区成为开放、流动社会中的容纳性社会组织单元,为实现社区治理体系与能力的现代化发展创造了有利条件。

#### 四、讨论与思考:内在封闭乡村社会结构与外部社会流动背景下的当代农村社区如何治理

自新中国成立以来,为了巩固新政权,国家对农村基层社会进行了彻底改造,国家创造性地构造出了集党、政、经于一体的人民公社体制,在粮食购销制度、户籍制度的配合下,城乡二元体制逐步形成。在乡村社会,由各种制度体系所编制出的是一个封闭的社会结构,内部人无法自由流出,外来人无法自由流入,如邹谠认为人民公社时期的政治社会特性为“总体性社会”、“全能型政治”模式,<sup>[32]</sup>舒绣文(Vivienne Shue)则指出,人民公社时期的乡村社会结构是一种“蜂窝状”社会结构模式,<sup>[33]</sup>横向之间彼此没有联系,纵向上的联系体现着上下级之间的行政领导。广大农民被长期束缚在乡村社会,其活动空间较为有限,社区之间具有较为明显的产权边界、人员边界及地域边界,每个人都具有明确的身份及边界意识,乡村社会呈现出较高的同质性。

改革开放后,我国经济体制发生了质性变化,国家控制乡村社会的方式逐步转化,以村民自治为基础的治理制度模式逐步取代了过去的“党、政、经”高度合一的治理模式。随着经济体制的转换,我国整个经济社会结构也开始发生全新的变化。改革后,政府意欲打破限制国家对农村进行渗

透和控制的地方政治圈,农村经济商品化扩大了过去建立在类似细胞组合的社会结构之上的农民和干部的交往范围,以市场为基础的“网状”(web)结构取代了人民公社时期的“蜂窝状”结构。<sup>[34]</sup>市场经济发展使社会的自由、自主性更为明显,乡村经济社会结构分化,同质性、封闭性的乡村社会结构逐步被打破,乡村社区的边界越来越模糊,乡村社会横向之间的流动及城乡社会之间的流动日益加快。农民的从业方式、职业身份都在发生变化,生产、生活方式更加现代化,个体的独立性、自我支配性增强。总体上来看,乡村社会正经历着从传统农业社会向现代工业社会的转型。

在开放、流动社会中,建基于村庄之上以集体经济制度、地权制度、财产制度为核心的集体产权制度,及以集体产权制度为基础围绕农民居住、生活所产生的村庄组织制度、管理制度,无形中构建出了一个封闭的乡村社会结构。虽然广大农民外在形式上实现了跨越地域边界的流动,但是他们“离土难以真正离乡”、外来人员“流入难以真正融入”。集体财产分享权成为区别内外人员的重要标志。集体财产权构筑出了无形中的集体利益与权利分享边界,在以村庄集体为基础的传统产权制度下,村民长期脱离集体则意味着各项经济利益及权益的消失,受到集体产权的捆绑。从我国农村集体资产归属的立法现状来看,农村集体资产属于农民集体所有,而不属于农民或者农户所有,既然农民不享有土地和集体资产的所有权,也就不存在农民利用土地所有权出资形成股份制法人的情形。<sup>[35]</sup>在流动中,广大农民对集体资产的占有呈现出虚化状态。在现实中,他们离土无法真正离乡,真正离乡则意味很难享受到相应的集体经济权益。与此同时,以集体产权为基础形成的村庄社区以经济利益为纽带链接而成,外来人虽然可以进入本地社区居住、生活,村庄集体产权制度的对内性及利益纽带联系使外来人很难融入本地乡村社会。虽然本地人与外来人共同生活在同一乡村社区中,但是乡村社区社会内在呈现出圈层社会结构,外来人员所构成的是乡村社区的外部社会圈层,基于社区集体经济利益的排斥性,外来人被排斥在外部。不过,共同的生活中,外来人也有相应的公共需求,但是基于产权制度构筑形成的封闭乡村社会结构,外来人很难嵌入其中,无法参与当地的社区公共活动,无法通过参与本地社区治理来满足个体需求。由此也引发了大量利益矛盾与冲突,这是开放、流动社会中的社区治理面临的重要困境之一。另外,虽然大部分农民实现了乡村

内部的跨界流动或者进入城市地区生活,但是受到集体产权制度及社区组织制度的束缚,他们很难从农村社会结构中脱离出来,城乡二元户籍制度又使他们无法真正融入城市生活,这也是当今乡村社区治理困境的重要表现。

实际上,建国以来,在启动现代化以后,国家就尝试以制度为基础构造全新的社会结构,在城市地区,工业经济及单位制、身份制构造出了特定的封闭社会结构,在农村地区,党政经合一的人民公社制度构造出了封闭的乡村社会结构,城乡之间呈现出二元社会结构,制度的封闭性与排外性,造成了城乡社会的二元分割,广大农民被束缚在农村社会。改革开放后,封闭的二元社会结构随着经济体制的改革有所松动,外在形式上,城乡社会出现了流动与交融,但是以产权为基础的制度体系仍然强制性地嵌入到发展的乡村社会中,形成了特定的封闭乡村社会结构,成为个体自由发展进步的重要障碍,成为城乡社会自由流动、融合的重要障碍,更是造成现代农村社区治理困境的重要原因所在。

现实社会中的个体,受到具体制度与社会规范的约束,在诺斯看来,“制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范,它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为”。<sup>[66]</sup>制度是国家对社会有效控制的机制,无论是剥削社会,还是现代民主社会,国家都通过建构一系列的制度体制来规范社会的运行。制度对生活于社会中的个体具有较强的规范性与约束性,一套制度规则是价值理念的外化。制度本身体现着人们之间的社会关系,一个制度体系实际是围绕某种价值理想实现的制度安排,同时,制度决定着价值观的性质与价值观的变革。<sup>[67]</sup>不同时期制度内含的价值理念的不同内在体现出制度运行的目的不同,制度是人的意志的外在表达,而外部物质世界决定人的意志,制度运作于特定的经济社会环境,当制度内嵌于特定的社会结构时,这种社会结构便被打上了制度的烙印。制度的发展与变迁依据实践中的个体社会关系的发展而变化。从当前乡村社会的发展现实来看,在社会的深入变革发展中,社会关系的发展更加朝向凸显个体自主性、自我性、独立性、平等性方向发展,社会的领域也在不断扩展与变化,规范社会运行的制度体系必须朝向推动社会发展进步的方向迈进。在当前,在城乡社会流动与开放背景下,以集体产权为基础所形成的集体经济制度、土地制度、财产制度等及由此所衍生出来的一系列社会制度,内在地构造出了

一个无形中的封闭性社会结构,进而致使开放、流动中的农村社区治理面临诸多困境。由此,产权改革与制度重构正是破解当代农村社区治理困境的重要出路。

在开放、流动社会发展中,应逐步实现乡村社区经社分离,集体经济交由集体经济组织管理,组建股份制合作社,将集体产权量化到人,持股人受到法律的保护,不因身份及居住场所的变化而变化。集体经济由选举产生的董事会按照市场经济原则经营,受到股东的监督,原持股居民按照持股比例分享年终分红。另外,个体所承包经营的土地可以入股成立土地合作社,由土地合作社具体经营,这不仅有利于实现土地的规模化经营,也可以吸引资本、技术下乡,实现农业现代化经营,承包经营户依据入社土地享有收益,这也有利于将广大农民从农村土地上解放出来。另外,逐步赋予广大农民对个体房产、承包经营土地、有使用权的宅基地的处置权利,使广大民众成为真正的产权主体与法定资格。产权改革后的集体经济组织是市场经济下的经济组织形式,广大农民是法定的股份主体,具有了明晰的经济利益享有主体边界,个体在流动中所享有的权益都受到了法律的明确保护。

与此同时,经社分离与产权改革后的村庄社区不再是传统意义上政经一体的社区。改革后,村庄集体经济组织独立出来,具有经济组织成员权的村民拥有了股份权,集体经济组织按照市场机制运转。经社分开后分离出来的村庄社区组织,它是由居住在社区内的居民组成的社会生活共同体,公共生活是其显著特征,不涉及经济利益之分。这样,原来的社区社会的封闭性就被打破,外来人员也可以进入社区居住与生活,基于共同的生活需要,在长期的社会生活与社会交往中,社区的认同感与凝聚力也会逐步增强。当然,在此基础上,不同村庄社区的联合可以形成更大范围的社区生活共同体,通过构建社区自我治理制度,促进任何居住在社区内的居民平等参与社区治理的权利,社区成为开放性公共空间,同时,国家也可以通过重新构建新的治理制度,将社区作为提供基层社会公共服务的有效载体与平台,以社区为平台满足开放、流动社会中的不同居民的公共服务需求。

围绕集体产权为基础的改革,明晰集体产权受益主体、确定经济成员边界,并通过现代法律制度固化之,可以改变原来集体产权模糊、个体权益不清的状况,在无形中将集体经济组织与社区组

织分离开来,破除原来因产权不清所引发的社区治理一系列矛盾与困境。更为重要的是,通过集体产权改革,原来封闭的乡村经济社会结构将逐步被打破,真正推动实现“经济走向市场化,社区回归社会”的目标。通过产权改革及社区制度重构,外来人员也会自由地进入当地乡村社区居住与生活,共同参与当地社区的治理。马克思、恩格斯指出,“消灭城乡之间的对立,是社会统一的首要条件之一”<sup>[38]</sup>,乡村社会封闭结构的破除正为城乡社会融合的形成奠定了坚实的基础。通过后续的制度改革,城乡二元社会结构将逐步被打破,城乡一体、有机融合的城乡社会将逐步形成。在这个时候,城乡社区的一体化也将逐步实现,城乡社区成为城乡基层社会的基础性居住、生活单元,也将成为工业化、城镇化、市场化及农业现代化背景下的现代社会的新型组织单元及治理单元。

### 五、总结

在工业化、市场化、城镇化及农业现代化进程中,乡村社会正经历着从传统农业社会向现代社会的深刻转型。在现实中,乡村社会外在表现为开放、流动与容纳,但是内嵌于乡村社会结构中的既定集体产权制度构造出了一个封闭的乡村社会结构,形成了开放、流动社会中的一堵墙,它牢牢地将外在流动中的民众禁锢在内在封闭的乡村经济社会结构中。乡村社会的内在封闭、排外性与现代社会的外在开放、流动性形成了矛盾与冲突,这正是乡村社会及社区治理的困境所在,在新的历史起点上,深化改革,破除乡村社会封闭结构是时代发展的必然趋势,也需要从社会制度入手,打破乡村社会发展及社区治理的困境。在现实中,结合市场机制的运作特征及农村集体产权特征进行产权制度改革,理清集体经济组织成员的边界,根据不同集体财产的特征,以法律及契约的形式赋予个体本该享有的集体经济权益,保障个体应该享有的其他财产权利,并赋予民众根据自我意愿处置自己享有的那部分财产的权利,促进个体的自由发展是现代民主内涵的根本体现。以财产权利的法律化、明确化改变过去政经不分、内在排斥的乡村社会特征,促进开放、流动社会中的乡村社会居民的自由流动,为外来人员的进入扫清制度障碍。围绕农村产权制度进行户籍制度、乡村组织制度、治理制度改革,打破开放、流动社会中的城乡社会制度性障碍,破除乡村社会的封闭性与排外性,使整个城乡社会真正自由流动、流通起来,构造新型城乡关系及以生活为基础的乡村社区单元,恢复社区的本来面貌,在新的乡村社会基础上促进城

乡社会融合。

注释:

①李增元,社会转型背景下的湖北农村青年研究,共青团省委2011年咨询报告。本次调研将农村青年界定为出身、成长于湖北乡村地域的14-40岁的青年,整个调研过程共发放调查问卷13000份,回收有效问卷11027份,有效回收率为84.82%。抽取样本2037份,涉及全省17个市,涵盖99个县级单位。

②温州称外来人员为“新居民”,以减少本地对外来人的歧视,促进社会融合。

③《温州市村级集体资产产权制度改革资料汇编》指出,(一)应全额享受人口股的对象为:1.户籍在本村、开始实行农村双层经营体制时原生产大队成员的农村居民(农业户口、下同);2.户籍在本村、父母双方或者一方为本村经济合作社社员的农村居民;3.与本社社员有合法婚姻关系落户本村的农村居民;4.因社员依法收养落户本村的农村居民;5.政策性移民落户本村的农村居民;6.户籍迁出本村的解放军、武警部队的现役义务兵和符合国家有关规定的初级士官;7.户籍迁出本村的全日制大、中专学校在校学生;8.户籍迁出本村或注销的被判处徒刑的服刑人员;9.符合法律、法规、规章、章程和国家、省有关规定的其他人员,以及经社员大会或社员代表大会按程序表决通过、同意给予人口福利股的人员。(二)不应享受人口股的对象。1.经人事劳动部门办理正式录用手续的行政事业单位工作的现职和退休人员、在部队已提干人员以及其他国家财政供养人员等;2.已在其他村经济合作社享有股权的人员;3.未入社的外来挂靠人员;4.其他按照法律、法规和政策不应当享有人口福利股股权的人员。(三)其他对象。除上述应全额享受人口股和不应享受人口股之外的对象,经社员大会或社员代表大会通过,可酌情享受人口福利股。若改制村有专门规定、协议的,从其规定、协议。

参考文献:

[1]2013年中国农民工总量达2.69亿人 月均收入2609元[EB/OL].[http://news.china.com.cn/2014-02/20/content\\_31535822.htm](http://news.china.com.cn/2014-02/20/content_31535822.htm).

[2]折晓叶.社区的实践:“超级村庄”的发展历程[M].杭州:浙江人民出版社,2000:38.

[3]项继权.农村基层治理再次走到变革关口[J].人民论坛,2009,(5).

[4]茅于軾.城市化要给农民自由选择的权利[J].农村工作通讯,2011,(10).

[5]杜睿云.对我国户籍制度改革的新思考[J].北方经济,2009,(15).

[6]周作翰,张英洪.农民自由发展与乡镇体制改革[J].湖南师范大学社会科学学报,2009,(15).

[7]邹星.试论赋予农民迁徙自由的必要性[J].中共

南昌市委党校学报,2003,(2).

[8]李强.户籍制度、迁徙自由与社会秩序的建构[J].行政与法,2003,(2).

[9]袁方成.治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013,(2).

[10]李增元,袁方成.农村社区认同:在管理体制变迁中实现重塑[J].中州学刊,2012,(1).

[11]徐鸣,刘勇智.现代性与民主政治[J].辽宁行政学院学报,2010,(10).

[12]孙立平.中国社会结构的变迁及其分析模式的转换[J].南京社会科学,2009,(5).

[13]江海滨,谢小荣.温州农村改革与发展30年[M].北京:中国农业出版社,2009:162.

[14]毛庭强.关于温州城中村村民生活状况的调查报告——以鹿城区上田村为例[EB/OL].http://jpkc.wzu.edu.cn/shdcff/?kc-n-d-117.html.

[15]温州市外来人口聚集区基本情况[EB/OL].http://www.wzstats.gov.cn/2010rkpc/infoshow.asp?id=4458.

[16]李增元.从“村民自治”到“社区自治”:农村基层民主的演进逻辑——基于湖北省若干地区的实证考察[D].华中师范大学硕士论文,2010.

[17]陈国良.市场经济条件下农村集体经济的实现形式[J].福建论坛(经济社会版),2000,(6).

[18]董允慧.新时期农村集体经济的特征[J].江海纵横,1997,(3).

[19]娄亚娜.我国农村土地流转问题研究——基于马克思地租理论的分析[D].中南民族大学硕士学位论文,2011.

[20]戴威,陈小君.论农村集体经济组织成员权利的实现——基于法律的角度[J].人民论坛,2012,(2).

[21]陈国胜,吴呈良,林新磊,张瑞静.农村集体资产产权制度改革研究——以洞头县北岙街道为例[A].第十三届中国科协年会第17分会场——城乡一体化与“三农”创新发展研讨会论文集(下)[C].2011-9-21.

[22]曹昌伟.农村集体资产运营中的治理架构问题探讨[J].现代经济探讨,2012,(6).

[23]赵万一,张长健.农村集体经济组织法权关系

的创新——以社区型股份合作制法人组织的构建为研究对象[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2012,(6).

[24]赵淑华.农村集体产权及实现方式研究[D].哈尔滨理工大学硕士学位论文,2005.

[25]张立先,郑庆昌.保障农民土地财产权益视角下的农民财产性收入问题探析[J].福建论坛(人文社会科学版),2012,(3).

[26]翟玉胜.农村宅基地使用权流转的现实困难与制度重构[J].中国国土资源经济,2011,(4).

[27]温州市农村土地承包经营权流转管理暂行办法[EB/OL].http://www.law-lib.com/law/law\_view.asp?id=369348.

[28]张琳.行政学视阈下户籍制度产生原因透析[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2012,(3).

[29]于佳,丁金红.中国户籍制度:基本价值、异化功能与改革取向[J].人口与发展,2008,(5).

[30]陆益龙.户籍制度:控制与社会差别[M].北京:商务印书馆,2003.

[31]重庆启动统筹城乡户籍制度改革 农民变市民三年内可留土地[N].人民日报,2010-7-30.

[32]邹谠.二十世纪的中国政治(中文版)[M].牛津大学出版社,1994.

[33]SHUE, Vivienne. The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic. Stanford University Press, 1998.

[34]饶静,叶敬忠.我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述[J].社会,2007,(3).

[35]曹昌伟.农村集体资产运营中的治理架构问题探讨[J].现代经济探讨,2012,(6).

[36][美]诺思.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994:225-226.

[37]吴向东.历史唯物主义视域中的制度与价值观[J].河北学刊,2005,(3).

[38]马克思恩格斯全集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1960:57.

(编辑:井虹)