

# 扶植型秩序:农民集中居住后的社区治理

——基于江苏P县、浙江J县的调研

□ 郭亮

**摘要:** 依据社区自治达成的条件不同,本文将社区划分为传统型社区、市场型社区和行政动员型社区三种类型。既不同于传统的社区共同体,又不同于以市场力量为主导的商品化小区,农民集中居住所形成的新社区秩序的达成主要依赖行政力量的介入和动员。但是与一般行政动员型社区不同,新型农村社区形成的特殊性使得行政权力过度介入社区治理,从而彻底挤压了社区自治和内生秩序产生的空间与可能。这种完全依赖外部力量扶持的治理模式在维系社区当下秩序的同时,从长远来看具有高度的不稳定性,基层治理的成本和风险增大。

**关键词:** 新型农村社区;自治;扶植型秩序

**中图分类号:** D669.3; D63-3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-7023(2019)05-0114-09

## 一、问题的提出

基层社会的自治是传统社会尤其是传统东亚社会重要的社会治理机制。所谓自治是相较于国家治理而言,是社区组织依靠自身能力解决问题、维系自身秩序的过程。在传统社会中国“皇权不下县”的政治条件下,基层社会的公共品供给和公共秩序的达成更是主要依靠乡绅精英等乡村内生主体对农民的组织 and 动员。随着20世纪“国家政权建设”的完成,虽然国家权力已经深入基层社会,但是由于基层社会的复杂性,社区秩序的达成仍然离不开熟悉并在场的村社力量的参与。20世纪80年代以来,我国农村推行的村民自治制度为村庄内生力量参与村庄治理提供了制度空间和路径。在法律关系上,村民委员会是村庄中的自治组织,其通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等过程完成对村庄社会的治理。

与传统国家相比,现代国家已经拥有强大的治理能力和丰富的治理资源,为何在这种条件下,国家仍然要借助社区自身的力量来达成社区秩序?为何不能在社区中建立彻底的行政化组织?事实上,社区中围绕着生产和生活所产生的问题和纠纷数量庞大且持续发生,通过村民自治而非行政管理的方式来解决,国家能够极大地降低自身治理社会的成本。不仅如此,处理和解决好社区事务需要的是一种“地方性知识”,需要处理者熟悉问题发生的历史脉络和问题嵌入的“社会关系”,而这往往只有在社区生活并具有共同知识背景的内生力量才能具备。因此,国家权力的强大表现在其对农民社会的动员以及“办大事”的能力,对于社区中每天发生小事的处理能力恰恰是不足的<sup>[1]</sup>。在当下乃至未来,国家对农村社会的治理仍然要尊重社区的内生秩序,要依靠社区自身的力量来实现基层社会的整合。

然而,随着农村改革的深化,一项“农民集中”居住的运动正在瓦解基层社会的自治基础。在城市化背景下,受制于城乡二元制度的约束,进城农民无法将村庄中的宅基地流转或者退出,村庄社会的“空心化”的现象日益严重。为了盘活土地资源、改善乡村面貌,一些地方政府力图通过将传统村庄合并或者拆迁,之后将农民统一安置进新型农村社区的方式来解决这一问题。这一运动发源于江浙等发

**作者简介:** 郭亮,华中科技大学法学院副教授、硕士生导师

**基金项目:** 2019年度教育部人文社会科学研究青年项目“乡村振兴战略背景下新型农村社区的土地制度创新研究”(19YJCZH042)以及2019年华中科技大学人文社会科学发展专项基金“新型农村社区中的治理矛盾及治理法治化研究”

**收稿日期:** 2019-06-04

达地区,之后蔓延至全国。据统计,在1991—2013年,中国减少了140~150万个自然村,减少幅度为33.3%~35.7%,其中2007—2013年的减少幅度每年约为8万个,远大于此前10年间的平均数<sup>[2]</sup>。这一运动已经引起了学者的关注,他们注意到由于我国实行“土地增减挂钩”的土地管理政策,地方政府建设新型农村社区的目的其实是通过农村建设用地的减少来获得建设用地指标<sup>[3][4]</sup>。在这一过程中,尽管农民的住宅和社区外观发生了改观,但农民的土地权利却受到侵害<sup>[5][6]</sup>。而且,进入新社区的农民面临着自身行为失调和文化适应困难<sup>[7][8]</sup>、社会关系紊乱与变迁<sup>[9]</sup>等一系列问题。与以上研究主要关注农民的权利和地方政府的行动不同,本文重点关注的是新型农村社区形成后社区的治理机制。在笔者看来,农民的集中居住彻底改变了传统村社的自治机制,其引发的是一场深刻的基层治理方式变化。农民居住空间的变化为什么会改变传统的自治治理机制?新型农村社区又最终能否实现向城市社区的顺利转型?本文将进行分析和回答。

在资料来源上,本文主要建立在对浙江J县姚镇桃园社区和江苏P县屯镇邓村社区等两个新型农村社区的田野观察基础上。姚镇地处浙北、临近上海,经济较为发达,共辖21个行政村和社区居委会,户籍人口4万余人,外地居民3万余人。2015年,当地农民人均年收入超过2万元。姚镇所在市是全国最早推动农民上楼的地区,其以“两分两换”<sup>①</sup>改革而闻名。该镇是“两分两换”的试点乡镇,镇政府计划用5至8年的时间,投入14亿元实现全镇农民的集中居住。屯镇地处苏北平原,辖25个行政村和居委会,总人口5.7万人。2016年,该镇农民人均年收入1.4万元左右。从2014年开始,县政府将农民集体建设用地的退出列为五项农村工作之一,屯镇积极响应县政府的部署,是全县推动农民集中居住的先行者,计划用5年左右时间完成全镇农民的集中居住,目前该运动仍然在进行中。

## 二、自治何以产生? 社区治理的三种类型

随着现代国家行政权力的下沉,任何基层社区都不存在完整意义上的自治。本文所指的社区自治主要指在国家资源有限且不能将所有问题大包大揽的条件下,社区居民能够通过集体行动的达成来实现社区公共环境以及其他公共秩序的维系。由于在现代社会从“社区”到“社会”的变迁之中<sup>[10]</sup>,个人摆脱了村社等共同体的约束而成为具有高度行动自由的个体性存在,社区内部集体行动的达成面临着日益增大的难度。为此,社区自治的达成往往需要一些条件的辅助。在呈现新型农村社区的治理特征之前,笔者首先要讨论社区自治的一般类型,以为对特定社区治理机制的理解建立一个基本的参照体系。根据自治达成条件的不同,笔者将社区分为三种理想类型。

**第一种类型,传统型社区。**在传统型社区中,由于具有聚居的长久历史和紧密的血缘、地缘关系,居民对社区具有天然的认同,他们具有一种较强的“我们”感。在这种认同下,社区居民不会表现出过度的社区冷漠,而且在熟人社会中,一个合格的社区成员应该珍惜自己的社区声誉,不能仅仅追求个体利益,还要维护社区整体福利的最大化,否则就会面临巨大的社区压力。为此,面对社区中的公共问题,社区居民尤其是社区中的精英和积极分子愿意出面协调、组织居民,集体行动的达成成为可能。由此,在缺少国家权力介入的条件下社区完全可以实现自身的秩序。从历史上看,依靠乡绅族长等精英的治理,中国基层社会实现了长达几千年的稳定。

20世纪以来,国家通过基层政权的设置逐渐实现了对基层社会的整合,国家意志得以进入社区。但是,与城市社会相比,国家权力资源在农村社会中的配置仍相对薄弱,诸如公共环境的维护、邻里纠纷的调解、农业生产的协调等事务仍然需要依靠村社自身的力量解决。而从当前中国农村的现状来看,相比于城市或者其他类型的社区,传统社区中的农民依然具有较强的互助和合作能力,尤其是在自然村一级,由于地域范围更小、居住更加聚集,村民对自然村具有更强的认同并更容易达成集体行动。自然村一级一般会设置村民小组长,由其直接负责本小组内上传下达、纠纷调解、生产协调等诸多公共事务。

① “两分两换”是指将宅基地与承包地分开,搬迁与土地流转分开;以承包地换股、换租、换保障,推进集约经营,转换生产方式;以宅基地换钱、换房、换地方,推进集中居住,转换生活方式。

而村民小组长几乎没有工资,都是由村民推选产生的。在这个意义上,自然村一级表现出较强的自治能力,以致有学者认为村民自治应该下移到自然村一级<sup>[11]</sup>。

由于延续了共同体的社会属性,传统型社区的自治主要建立在村民对社区的认同以及社区自身整合功能发挥的基础上。在国家与市场力量相对缺位的条件下,传统型社区实现了一种“无须法律的治理”<sup>[12]</sup>。

**第二种类型,市场型社区。**在现代化的进程中,随着大量农业人口的转移,城市中逐渐产生了一种新的城市社区。首先,与传统农村社区相比,这一社区形成历史短暂,且由于缺少血缘、地缘关系的作用,居民对社区还缺少足够的认同。其次,不同于农村社会的“机械团结”,城市社区居民因处在不同的社会分工体系中而具有高度的异质性,由此产生了居民生活方式、价值观念等的差异。在这种条件下,除非关涉自身的具体利益,社区居民很难通过集体行动来完成社区的日常自治。再次,从当下中国城市的现实来看,与农村社区 1000~2000 人规模相比,城市社区的居住人口一般在 2 万人~5 万人。但与农村社区的占地面积相比,城市社区的面积只是前者的数分之一甚至几十分之一。因此,在社区关系陌生化、居民异质性强以及单位面积人口密度过大的条件下,城市社区内生秩序的达成面临着远高于传统社区的难度。

在这种条件下,作为提供社区公共服务的专业性组织,以物业公司为代表的市场力量往往在社区日常秩序的维系中发挥着重要作用。随着 20 世纪 90 年代以来中国住房商品化的进程,城市社区往往由若干封闭或者半封闭的商品化小区组成,居民是以交易的方式获得住房及其相应的社区环境,住宅开发商则在一定年限内承担着居民房屋、公共基础设施维护责任;在居民入住后,物业公司成为小区日常管理和公共服务的主体。在程序上,小区的居民通过业主大会推选出业主委员会,之后由业主委员会聘请物业公司,也就是说,在社区被分解为各个小区后,小区又通过引入市场力量的方式实现了小区公共秩序的维系。从当下现实来看,虽然普遍存在着业委会、物业公司、业主大会三方的矛盾,相关利益主体的权责关系仍需进一步厘清,但依托市场力量实现的小区治理已经成为大部分商品化小区的常态。

**第三种类型,行政动员型社区。**当前中国城市社会中还存在第三种类型的社区,即依靠政府动员达成秩序的社区。该类社区既缺少传统农村社区的自治传统,又常常无法引入市场力量,只能通过行政力量的动员和资源输入达成秩序。在住房商品化改革之前,我国城市居民的住房主要由其所在的工作单位或者政府提供,居民只享有房屋的使用权。20 世纪 90 年代中后期以来,国家逐渐改变了“单位办社会”的传统思路,其在大力发展新型商业化小区的同时,也着手将原来单位的宿舍区通过所谓“房改”的方式改造为居民的私有房屋,从而形成了该类社区。

由于该类社区房屋大都是上世纪八九十年代之前建成的,房屋和基础设施逐渐老化,社区内的规划也不能满足居民生活的需要,比如停车位不足、绿化率偏低、建筑布局不合理等问题,而且由于缺乏封闭或者半封闭的围墙,社区维持公共秩序的成本偏大,一般很少有物业公司愿意进入。为了应对居民的生活诉求,地方政府只能通过下拨专门资金的方式来帮助社区解决诸如公共道路维修、楼道门更换、路灯维护等问题。由于社区中的问题纷繁复杂且大量发生,政府和居委会还必须动员社区居民参与社区治理。在社区中,地方政府和居委会最重要的工作就是要发现社区中的积极分子和志愿者,通过让他们担任楼栋长和志愿者等职位的方式,调动他们上报社区信息、维护社区安全和环境、调解邻里纠纷的积极性。正是在地方政府和居委会的长期动员下,且由于社区的形成已经具有了一定年限,社区的居民逐渐熟悉起来,社区具有了产生内生秩序的可能。

但是,由于政府的行政动员和社区居民的自治存在天然的矛盾和张力,一旦行政力量事无巨细地介入社区公共事务,那么社区自治的力量将始终无法培育起来。新型农村社区中的治理困境在某种程度上正在于此,本文以下将进行专门讨论。以上的三类社区如表 1 所示。

表 1 社区类型及自治条件

需要指出的是,这种划分仍是一种基于“理想类型”的划分,现实中社区秩序的达成往往是三种力量混合作用的结果。以上分类的意义在于揭示不同类型社区秩序达成的主导性力量,只有具备相应的主导性力量,在此基础上结合其他力量的辅助,社区的有效治理才能实现。那么,新型	社区类型	自治达成的条件
	传统社区	社会认同
	市场型社区	市场介入
	行政型社区	国家动员



农村社区属于哪一种类型呢?

### 三、空间的重塑与传统共同体的瓦解

截至2015年,浙江J县的桃园社区共有居民1.5万人,预计将在未来3-5年内扩容到2.5万人。江苏P县屯镇正在打造三个大型农民集中居住社区,其中包含已经建设完成的邓村社区。三个社区计划未来共容纳全镇的5万农民,社区平均人口规模在1.7万人左右。从社区治理的效果上看,浙江桃园社区明显优于江苏邓村社区。但从与当地其他类型社区的比较上看,两地区的新型农村社区却具有治理机制上的高度相似性。

在新社区中,农民不可能保留传统农村中的庭院格局,一般都是居住在中高层的单元楼房中。在浙江桃园社区,农民是以原有的房屋作价,之后按照成本价购买新社区中的房屋。最初,为了吸引农民的到来,地方政府不仅将新房的价格控制在800元每平方米,并且提供四层和六层楼的复式楼房。由于容积率过小导致社区建设的成本加大,地方政府在桃园社区的二期建设中则主要建设8-10层的小高层楼房。在江苏P县屯镇,镇政府采取“拆一还一”的方式给农民进行房屋置换,农民只需补足新旧房屋每平方米350~400元的差价就可以获得新的住宅。但该社区的楼房大都是10层以上的中高层住宅。在这种人口高密度居住的社区中,一个新型农村社区包含了若干个甚至十几个传统村社,其整体上已经不再是一个熟人社会。此外,在搬迁方式上,两地都是采取先搬迁者先选房的策略,以鼓励全镇农民积极地参与房屋置换。由于是村民以家庭为单位选房,原有的村庄居住格局全部被打乱,搬进新型社区中的农民也不再生活在那种左右皆亲邻的传统社会空间之中。

从社会关系上看,新社区的居民仍然保留着以传统社区为单位的人情往来,但是在局促的空间中,居民之间的社会交往受到了极大限制。传统社区中的空间形态与传统的社会交往方式是相互契合的,一旦空间发生变化,传统的社会交往方式尽管由于行为的惯性而仍然延续,但终究会不适应新的空间形态。按照江苏P县的习惯,一户村民家中有红白喜事,亲戚朋友都要前来帮忙,红白喜事是家族甚至村庄的公共事件。但在局促的空间中,红白喜事很难能够顺利完成。由于社区关系的陌生化和居住空间的紧密相邻,一旦红白喜事持续数日,由此将对其他居民生活产生巨大干扰,围绕着红白喜事产生的纠纷使得越来越多的居民只能逐渐缩小红白喜事的规模,甚至不得不改变传统的习惯;不仅如此,农民日常社会交往活动的展开也不再享有传统社区中的便利性。从空间上看,农民之间的距离并没有拉大甚至有所缩小,但在封闭式的单元楼住宅空间下,农民之间的串门、聊天等活动变得极为不方便。为了不对他人生活产生影响,这些传统活动都在大幅度减少。在邓村社区的建设中,由于缺乏对居民公共活动需求的考虑,新社区没有建设社区的公共活动室,这使得住进单元楼房的农民无法在私人空间中完成社会交往的同时,也丧失了在社区正式公共空间中交往的可能。随着村民之间交往的萎缩,传统的社会关系呈现出松动的趋向。

除去邻里走动,以传统大家族为单位的活动也逐渐减少。在农村社会,由于“生于斯、长于斯”,农民在村庄中往往有可以上溯几代甚至十几代的血缘、姻亲关系。在平日,农民生活在核心家庭或者直系家庭之中,但是在重要的节庆日尤其是春节,农民则开展各种以大家庭为单位的社会活动。在江苏P县,农民一般都会在清明祭祖后举行大家庭的聚会,在春节时更会轮流在不同叔伯弟兄以及亲戚家中聚会。在外出打工的背景下,这种家庭聚会是维系大家庭情感的重要时节。然而,在新社区中,这种集体活动日渐减少。村民邓某抱怨,他们兄弟姐妹家庭的聚会人数一般都要在30~40人,在原来老家的庭院中根本不成问题,而如今在一个小小的单元房内很难舒适且体面地完成。现在要搞一次家族聚会,只能到外面的餐馆酒店中去<sup>①</sup>。尽管农民完全有能力这样做,但与传统村社中的大家庭聚会相比,通过货币开支增大维系的家庭活动对于收入有限的农民而言不具有可持续性。在某种程度上,单元楼房式的封闭生活空间正与核心家庭化的生活方式高度契合。随着大家庭活动的减少,农民对家族的认同也将逐渐下降,农民呈现出更加“原子化”的特征。

① 2016年7月27日江苏P县邓村社区邓某访谈。

从社区纵向关系上看,新型农村社区逐渐缺少了产生内生权威的可能。在传统的村社中,由于相互熟悉,村民对村庄中有能力、有威望的人心知肚明,这使得村庄范围内的民主选举成为可能,尤其是在自然村一级,村民一致推选的村民组长一般都是具有较高威望并有一定能力的村民。但在新社区中,高密度的人口聚集和社会关系的陌生化一方面使得社区选举活动的组织难度增大,另一方面也使得选举很难具有良好的效果。因为在陌生化的社区中,村民往往无法就谁是有威望的村民达成一致。不仅如此,即使选举出有威望的村民,该村民也难以胜任新社区的管理工作。事实上,作为农村深化改革的重要成绩,地方政府一般都要对新型农村社区投入大量资源。在这种背景下,新型农村社区中的干部必须具有丰富的行政管理经验。显然,社区的内生权威已经无法胜任这项工作,社区管理呈现出全面行政化的特征。从现实来看,新型农村社区的主要干部一般都是由乡镇政府在全镇范围内选任、调配,社区干部不再来源于社区内部。

在社区内部松散的社会关系下,居民缺乏对社区的认同,对社区公共事务较为冷漠。为了降低管理的成本,两个社区都选出了若干楼栋长。按照规定,楼栋长要负责本栋楼房内人员流动、公共环境、公共设施等情况的上报,要参与调解邻里纠纷、组织社区活动等事务。但由于生活开支急剧增大,农民面临着巨大的生活压力,社区中的中青年甚至身体条件容许的老年人都在寻找就业机会,很少有愿意花时间参与社区事务的居民<sup>①</sup>。从两个社区的实际情况来看,担任楼栋长的一般是65岁以上的老人,他们处理问题的能力和精力都明显不如原来留守在村庄的“中坚农民”<sup>[13]</sup>。而且,由于社会关系的陌生化,楼栋长对于每家的具体情况都不再了解,不可能如在传统村庄中那样根据当事人的性格特征“对症下药”,其在动员村民以及参与纠纷调解中所具有的“地方性知识”优势不复存在。从目前来看,新型农村社区中的楼栋长基本形同虚设,社区内有限的自治亦无法实现。

当有效度的自治成为不可能时,新型农村社区还可以通过引入市场力量来配合社区的日常治理,那么在新型农村社区中建立一种市场主导型的治理模式是否可能?

#### 四、社区内部市场化机制的生成困境

在新型农村社区形成后,社区中的问题不断凸显,其中住宅质量、社区环境和邻里纠纷是困扰居民的三大问题。由于不能有效应对这些问题,两个新型农村社区尤其是邓村社区在形成不久便陷入治理的困境之中。尽管新型农村社区的建设方、开发商和物业公司等市场主体事实上都存在,但却无法提供相应的服务、承担相应的责任。这种状况的形成与新型农村社区的形成方式、社区居民的群体特征以及心态等因素密切相关。

第一,由于农民房屋是行政分配和市场交易混合作用的结果,复杂的多边关系消解了房屋开发商在房屋质量维护中的责任。与商品住房买卖中购房者和开发商的双边关系不同,新型农村社区中住房的交易是围绕着农民、政府和开发商三方关系展开的。首先,农民退出自己的原有房屋和宅基地,并将新旧房的差价交给地方政府,地方政府则承诺在一定期限内提供住房,并另外支付农民过渡期间的租房费用;之后,地方政府则寻找开发商,并以开发商先行垫资的方式进行新型社区的建设;再之后,地方政府以该片区土地使用权作价的方式补偿开发商前期的投资和利润<sup>②</sup>。在现行土地管理体制下,地方政府是城镇范围内建设用地供给的唯一主体<sup>③</sup>,其一般通过征收农村集体土地的方式占有土地。一旦某区域人口聚集、产业发展,那么建设用地价格往往随之上涨。为此,地方政府就可以利用自己对建设用土地的垄断作为后期补偿开发商的重要筹码。也正是在这种预期下,开发商愿意以先行垫资的方式负责

① 据农民估算,相比于在传统农村,如今在水、电、煤气等方面的开支至少增加了一倍以上。而由于庭院的丧失,村民基于饲养、种植所产生的副业收入基本为零。

② 按照规定,国有土地的出让要采取招、拍、挂的形式,用地方必须要以竞争的方式获得国有土地的使用权。但是在当前很多基层社会,地方政府的意志仍然对土地的出让起决定性作用,土地的市场机制往往形同虚设。参见,郭亮,土地财政中的地方政府权力运作机制研究,华中科技大学学报(社会科学版),2017(01)。

③ 《中华人民共和国房地产法》第9条规定:城市规划区内的集体所有的土地,经依法征收转为国有土地后,该幅国有土地的使用权方可有偿出让。同时,现行《中华人民共和国土地管理法》第四十三条规定:任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。也就说,尽管《宪法》规定了我国土地具有国有和集体所有两种平等产权形式,但是在部门法规定的约束下,集体土地却不能直接入市,集体土地只有在被政府征收进而转化为国有土地后才能进行出让。

新型农村社区的建设。由此,农民、地方政府和开发商形成了一种三角关系,可用右图表示。

然而,地方政府通过土地涨价来弥补开发商投资行为可能具有一定的风险,现实中土地的涨价往往要受地理区位、经济形势、国家政策等各种因素的影响。在江苏P县,在缺少产业发展优势且本地以农业人口为主体规模的人口结构下,开发商对未来土地开发的前景并无充分的信心。P县屯镇政府曾先后找过三十多家开发商商谈当地新型农村社区的建设,最终虽有一家开发商在政府的反复动员愿意接手,但是出于降低成本、防范风险的考量,开发商和建设方商仍然想尽一切办法压缩建设成本甚至偷工减料。一般在农民入住1—2年后,房屋漏水、外墙脱落、房屋开裂等问题就层出不穷。在当地,新型农村社区的房屋质量差、环境糟几乎是老百姓的共识。可以预测,在未来几年,随着房屋老化的加剧,房屋质量问题还将大规模涌现。

由于农民和开发商之间不具有直接的市场关系,一旦房屋质量出现问题,他们只能要求地方政府负责。在法律关系上,地方政府固然可以要求开发商承担责任,但在土地未涨价以致开发商的前期投资还没有得到补偿的条件下,其根本不愿再投入资金进行社区设施的建设和维护。由于自己违规、违约在先,地方政府此时难以正当性地伸张自己和农民的权利,面临着“有苦说不出”的尴尬。正是在这样一个多方互相扯皮、权责不清晰的利益关系中,开发商规避了自己在社区基础设施维护中的责任。

第二,由于新型农村社区形成和居民群体的特殊性,物业公司往往无法获取正常的利润,其缺乏服务社区的动力。由于新型农村社区的人口密度远高于传统村社,大量人口的聚集产生了对诸如公共卫生、社区治安、停车管理等公共服务的需求,社区内需要有专门的物业公司提供服务。但是,物业公司的进入是要以获取市场利润为前提的,一旦成本收益不划算,物业公司便不会进入社区。从两个社区的情况来看,物业公司进驻新型社区一般都是政府动员的结果,而在进入社区后,由于面临巨大的亏损压力,物业公司或者已经“跑路”或者正准备“跑路”。桃园社区2014年的社区公共支出和物业收入情况如表2所示。

从支出上看,与商业化小区相比,新型农村社区的公共环境维系需要更多的人力和资金投入。作为还未实现真正城市化的居民,他们仍然保留着传统的生活

习惯,未养成现代社会中公民应该具有的公共素养。从一般规律上看,在城市化过程中,随着农民身份和职业的转移,他们不断地调整自己的行为,适应城市社区生活的特征。一旦农民是以整体的方式进入新型社区,这意味着居住方式已经城镇化的居民事实上仍生活在传统的农民群体之中。由于自身行为与周围的社会行为不存在着紧张关系,农民便缺少改变自己传统习惯和行为的持续压力,从而导致生活方式的变化速度远滞后于以个体方式进入城市社区的居民。比如,在桃园社区中,居民没有养成垃圾入桶的习惯,2014年该社区的垃圾清运费高达50万元左右,这几乎是同等规模商业化小区的2倍。此外,社区中绿地、树木、楼道等公共设施出现问题的频率极高,由此产生修复和养护成本亦远高于正常的商品化小区。正是由于超过了成本的预算,物业公司往往不愿意投入足够的资金进行维护。

从收入上看,物业公司一般很难在新型农村社区中获得正常的物业收入。在原来的村社中,年纪偏大的农民一般会通过耕种土地、宅院内种植蔬菜、饲养家禽的方式降低生活开支。随着新型农村社区的形成,农民的承包土地一般都顺势流转给了农业公司、种田大户等新型农业经营主体。虽然农民能够得到不低于土地产出价值的流转租金,但与土地产出的实物相比,货币的保障功能明显不足。在江苏P县,每亩土地的流转租金为600元,在人均一亩土地的条件下,一户三口之家的土地流转收入在1800元左右。邓村社区中一农民感慨,在现在的物价水平下,这点收入的增加完全没有改善自己生活质量的可能。而如果仍由自己或者年迈的父母在家耕种土地,三亩土地的产出足以支撑全家一年以上的口粮,其

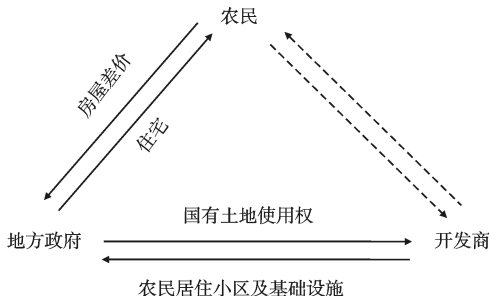


表2 桃园社区2014年社区开支与物业收入

年度/收入/开支	社区开支	物业收入
2015	社区保洁开支:50万	18万
	社区治安维护:30万	
	公共设施维护:30万	
	其他开支:10万	



功能绝非单纯的 1800 元钱所能相比<sup>①</sup>。此外,在住进单元楼房后,由于居住空间的极大限制,基于庭院空间所产生的家庭副业经济不再可能,于是,农民的口粮、肉、蛋、蔬菜等一切食物都要在市场上购买,由此极大地增加了家庭的货币化开支。

与此同时,农民居住空间的变化无法导致农民收入的增加,农民要维持较高成本的生活,便只能压缩自己的生活开支。其中,在很多人看来,物业费并非是一项必须开支,即使缴纳,由于自己的搬迁是被政府所推动,政府自然要为社区的公共环境和秩序买单。考虑农民的生活实际,新型农村社区的物业费本身就低,桃园社区的物业费仅为每平方米 2 毛钱——这几乎是当地最便宜的物业收费。按照这个标准,物业公司正常的物业收入应该在每年 40 万元左右,但由于很多农民不愿意缴纳,该公司每年所能收取的物业费最多只有 20 万。为此,从 2011 年至 2014 年,该社区已经先后有三家物业公司退出。

从目前来看,新型农村社区中的物业公司形同虚设,社区服务的市场机制无法建立起来。在这种情况下,社区秩序的达成事实上来自于政府的行政介入和资源输入。在这个意义上,新型农村社区具有了行政动员型社区的某些特征。

## 五、扶植型秩序:无法被动员的社区

在行政动员型社区中,地方政府固然要通过资源输入和行政管控来维系社区的基本秩序,但由于老旧社区数量庞大,每个社区所能得到行政资源和经济资源毕竟有限。在这种条件下,为了维系社区的基本秩序,地方政府的行政动员必须和社区自身自治能力的发挥结合起来。但是,在新型农村社区,地方政府的资源输入和行政权力介入却始终无法动员社区居民参与社区事务的主动性,社区秩序的维系几乎全部依赖外部力量的扶持。在某种程度上,这种局面的产生正与新型农村社区产生中地方政府的行为逻辑密切相关。

从源头上看,新型农村社区本身就是在地方政府的推动下产生的,而并非城市化发展的自然产物。在人多地少的基本国情下,为了保护耕地,国家对变更土地农业用途的行为进行严格限制,除非地方政府能在别处通过复垦的方式获得相应面积的耕地,国土部门才会给予地方政府多余的建设用地指标。在现实中,农民的宅基地正存在复垦为耕地的可能,获得农民搬迁节省出的宅基地就成为地方政府推动农民上楼的直接目的。在浙江桃园社区一期建设中,有 825 户农民退出宅基地,共为地方政府腾出了 800 亩的建设用地指标。而这 800 亩建设用地指标不仅为地方政府的招商引资项目落地提供了土地资源支撑,也为其带来了相应的土地出让收入。为了提高乡镇政府的工作积极性,浙江 J 县政府按照土地出让收入的 8:2 比例与姚镇政府进行分成<sup>②</sup>,由此使得县镇两级政府在新型农村社区的建设上具有利益的高度一致性。此外,随着农民的集中居住,社区周边的第三产业得到发展,县镇政府都能够提升地方经济的总量。显然,实现农民的集中居住能够给地方政府带来各种益处。

从过程上看,地方政府常常动用强制或者半强制的手段。所谓强制就是政府明确通知村民必须在某年某月某日前退出原有住房,签订搬迁安置合同,否则政府将强制性拆迁和复垦。在江苏 P 县,考虑搬迁后生活成本的增加,有大量的年迈农民和经济贫弱农民不愿意搬迁,他们都是在政府的强制命令下被迫离开。所谓的半强制是政府不通过直接的命令,而是通过动员、劝说等“软手段”迫使农民搬迁。由于搬迁的决定并非完全出于自由意志和理性选择,农民对新的生活方式并没有做好充分的准备。地方政府原本只是想快速实现对农民搬迁的动员,但未曾预料到的是,正是动员过程中权力的激进运作以及相关程序的不健全、不正义为其后期承担巨大的管理责任埋下了伏笔。

事实上,在“权力—责任”相一致的原则下,地方政府对农民传统生活方式的改变力度越大,其后期所要承担的责任也就越大。为此,随着搬进新型农村社区的居民增多和问题的暴露,地方政府承担的压

① 2016 年 8 月 19 日江苏 p 县邓村社区邓某访谈。

② 2015 年,当地待出让土地的成本(包含农民的土地补偿费和土地整理费)约为 30 万元每亩,土地出让价格则根据土地的用途不同具有明显的差异。其中,工业土地的出让价格基本是按照成本价出让,商业和住宅用地的价格则高达 100 万到 300 万之间,地方政府的土地出让收入主要来自商业和住宅用地的出让。

力与日俱增。在这种条件下,如果地方政府不能有效回应农民的诉求,他们便有极强的被剥夺感和被欺骗感。与城市社区不同,新型农村社区中的居民虽然在空间上被打散,但他们的社会联系不可能在短期内消亡,从而能够更容易地达成集体行动,尤其是在高密度集中居住的社区中,任何小范围的集体行动都容易引发关注。在维稳的政治压力下,地方政府对问题严重的社区绝不能掉以轻心。

在浙江桃园社区,除去县镇政府以专项资金方式输入的资源以外,县交警大队、财政局、司法局等三个部门还专门与社区建立了帮扶关系。他们不仅有部门资金定点投入该社区,而且每周都会有人员参与社区纠纷的调解、环境的清洁等活动。除此之外,在2016年当地开始推广“网格化”管理制度<sup>①</sup>。但与一般社区中的网格员往往由社区干部兼任不同,该社区的网格员实现了专职化,其工资全部由地方政府的财政支付。在行政资源大量下沉到社区的条件下,社区居民自然将社区中面临的所有大小问题都诉诸这些行政力量予以解决。对他们而言,相比于市场交易或者将自身组织起来的方式,依赖行政力量来解决社区的公共环境和秩序问题,不需要自己付出任何的经济成本和组织成本。显然,一旦有这种力量可以依赖,社区居民便丧失了改善自己社区环境的主动性和积极性,依靠前两种方式实现的社区治理逐渐成为不可能。

从短期来看,社区居民的这种心理特征和行动选择符合自身利益的最大化。问题是,依靠行政力量介入实现的社区治理却不具有可持续性。在江苏P县,短短几年内,新型农村社区由原来的一两个增加到十几个并且仍将持续长。在政府资源有限的条件下,政府已经不可能对每一个社区都投入大量的资源。这个时候,只有政府着力打造的“试点社区”才能得到“特殊主义”的对待,其他社区所能得到的资源正在急剧减少。由于邓村未能进入当地的试点社区,社区治理中的问题开始暴露出来。比如社区中的公共绿地年久失修,一些居民将其占用种植蔬菜,甚至私搭乱建。由于无人管理,违规的居民越来越多,由此引发社区内部其他住户的不满。再比如,由于社区的生活垃圾得不到及时清理,周围居民苦不堪言,围绕着垃圾堆放产生的社区矛盾不断增长。事实上,对这些“小问题”,社区组织乃至居民原本完全可以自行解决。但在全面依赖行政力量介入的社区治理模式下,一旦行政力量管控力度下降,社区中的“小问题”便得不到及时的解决,以致逐渐积累成社区中的“大问题”。

由于新型农村社区产生方式的特殊性,地方政府要为社区秩序的达成承担巨大的责任。但地方政府通过大量资源的输入在维系社区当下秩序的同时,却也在不断地生产出社区居民对行政力量的依赖心理,进而消解了社区内生秩序发育的可能。因此,与政府动员型社区不同,至少在一段时间内,新型农村社区中的居民无法被有效地动员起来达成自治和合作。在这个意义上,新型农村社区不属于以上三种社区类型中的任何一种,其事实上还未形成一种有效的治理结构。

## 六、结论

从经济发展上看,随着新型农村社区的大量出现,地方社会的城市化率得到明显提升。但从社会治理上看,新型农村社区的出现却引发了一场基层治理模式的重构,即其既丧失了传统共同体的内生秩序,又无法形成以市场力量为主导的治理秩序,最终生成的是一种全面依赖政府资源输入的扶植型秩序。而且,与城市中老旧小区不同,新型农村社区中的居民是生活在城镇中的“农村人”。由于是以整体而非个体的方式进入社区,农民无法完成生活方式的现代化改造,也未能进入城市社会的分工体系之中,进而真正融入城市社会。在这种社会形态中,农民失去了基于传统小农经济以及村落社会关系支撑所产生的安全感,又要面临前所未有的问题和社会矛盾,他们孤立无援,所能求助的只能是行政权力。因此,以地方政府为代表的行政力量不得不介入新型农村社区的日常治理之中。

然而,从长远来看,建立在行政力量的过度介入和资源大量输入基础上的社区治理不具有产生内生秩序的可能。为了防止社区有可能的失序,地方政府必须投入资源,但是政府投入的资源越多、管控力

<sup>①</sup> 2013年,中共十八届三中全会出台《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出要创新社会治理体制,建设以网格化管理、社会化服务为方向的基层社会治理体制。所谓网格化管理是指依托统一的城市管理以及数字化的平台,将城市管理辖区按照一定的标准划分成为若干单元网格,并由网格员对每一网格实施动态、全方位管理的一种管理模式。



度越大,社区的自治空间越被压缩,最终,原本可以通过合作等自治方式解决的问题全部涌向地方政府,新型农村社区的秩序维系成为地方政府无法摆脱的治理负担。如果说依靠传统或者市场力量来达成自治是社区具有秩序生产能力的体现,那么地方政府推动的农民集中居住运动却正在消解地方社会的内生秩序。在这个意义上,这场正在全国范围内愈演愈烈的农民上楼和新型农村社区建设运动是一种无视治理规律和治理传统,无视新型农村社区治理结构缺陷的激进行为。在有效的治理机制未形成的条件下,新型农村社区的增多将极大地增加基层治理的风险和治理成本。

此外,通过对新型农村社区治理机制的研究也具有一般的政策启发意义。在中央大力推动乡村振兴的战略背景下,国家的大量资源正在源源不断地输入基层社会。在这个过程中,行政力量在进行资源输入和社区动员时要注意自己的权力边界,要注重激活社区的自治能力而非替代社区组织进行治理。因为,仅仅依赖国家的资源输入和行政动员无法实现乡村社会的最终发展,激发乡村治理的活力、实现一种有效的且可持续的社区治理方式才是乡村振兴的关键和核心。

#### 参考文献:

- [1] 欧阳静:《强治理与弱治理:基层治理中的主体、机制与资源》,北京:社会科学文献出版社 2019 年版。
- [2] 张玉林,大清场:《中国的圈地运动及其与英国的比较》,载《中国农业大学学报》2015 年第 1 期。
- [3] 谭明智:《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,载《中国社会科学》2014 年第 7 期。
- [4] 李元珍:《央地关系视阈下的软政策执行:基于成都市 L 区土地增减挂钩试点政策的实践分析》,载《公共管理学报》2013 年第 3 期。
- [5] 郑凤田、丁冬:《撤村并居中的土地问题:现状、原因与对策》,载《现代城市研究》2013 年第 6 期。
- [6] 汪晖、陶然:《论土地发展权转移与交易的浙江模式》,载《管理世界》2009 年第 8 期。
- [7] 吴业苗:《农民转身:新型农村社区的适应处境与公共服务建设》,载《浙江社会科学》2013 年第 1 期。
- [8] 王义保:《社会资本视角下新型农村社区治理秩序困境与能力创新》,载《思想战线》2016 年第 1 期。
- [9] 谷玉良、江立华:《空间视角下农村社会关系变迁研究:以山东省枣庄市 L 村为例》,载《人文地理》,2015 年第 4 期。
- [10] (德)滕尼斯:《共同体与社会:纯粹社会学的基本概念》,林荣远译,北京:商务印书馆 1999 年版。
- [11] 徐勇、赵德健:《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,载《华中师范大学学报(人文社科版)》2015 年第 4 期。
- [12] (美)罗伯特·C.埃里克森:《无需法律的行为:邻人如何解决纠纷》,苏力译,北京:中国政法大学出版社 2003 年版。
- [13] 贺雪峰:《论中坚农民》,载《南京农业大学学报(社会科学版)》2015 年第 4 期。

## Order Depending on External Forces: Community Governance after Farmers Living in Concentrated Passively

——Based on Research in P County of Jiangsu Province and J County of Zhejiang Province  
GUO Liang, HUST

**Abstract:** According to different conditions of community autonomy, the author divides the community into three types: traditional community, market-based community and administrative mobilization community. Different from traditional community and commercialized community dominated by market forces, order of new rural community relies mainly on the intervention and mobilization of administrative forces. However, different from administrative mobilization community, the special formation of new rural communities makes the administrative power excessively involve in community governance, thus completely squeezes the space and possibility of community autonomy. Although administrative power can maintain the current order, this way of governance is highly unstable and may bring some risk in the long run.

**Key words:** new rural community; autonomy; order depending on external forces

责任编辑 胡章成