

农民集中居住区的组织变迁： 体制转型与机制重塑

石伟

(安徽大学 社会与政治学院,安徽 合肥 230601)

摘要: 管理体制的制度变迁和社区治理机制实践,构成农民集中居住区的组织形态,反映了农民集中居住区治理主体及其权责关系。当前针对农民集中居住后的“村改居”“撤村并居”管理体制改组设计,在实践中形成多元化的管理模式。但是,受集中居住安置方式差异的影响,不同管理模式中制度设计遭遇的社区结构有所差异。在农民集中居住区治理事务的刺激下,管理体制以重构权责关系的形式因地制宜形成不同的治理机制,包括属地管理模式、管委会模式与第三方托管模式。农民集中居住区治理机制的权责关系重塑实践,以地域空间为对象形成治理单元再造、治理力量统合、治理事务分流的治理格局,建构起基层政府治理能力。

关键词: 农民集中居住;管理体制;治理机制;权责关系;“村改居”

中图分类号: F320.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2023)01-0059-13

步入21世纪以来,在中国社会的高速发展,工业化和城市化高歌猛进的同时,农村社区被城市化的巨大张力撕扯,社区形态出现剧烈的转型与变迁,产生大量“农民上楼”集中居住的新型社区。较为直观的是,21世纪以来我国新城开发飞速增加,设区的新城数量约为3846个^[1]。中国科学院相关研究数据显示,中国城市化率从1949年的10.64%到2018年激增至59.58%,高于世界城市化平均水平的4.29%;在此期间,城市建设面积从0.56万平方公里增长到7.48万平方公里,增长12倍^[2]。

农村集中居住区这一农村社区形态的转变,不仅面临着居住方式和空间体系的变迁,还面临着管理体制的更新和嬗变。我国社会基层治理实行的是社区自治模式,从概念内涵上它包括正式政府结构之外的组织领域与社区治理中采用的实际操作方法^[3]。社区组织形态的变化,经验上表现为基层管理体制的变化和社区组织的转变,深层内涵是社区秩序的解体与再造。随着当前农民集中居住的多元化演进,出现异地扶贫搬迁安置、城市扩展的城郊拆迁以及远郊的多元安置多种形态,社区管理体制和组织形式呈现分化。面对当前形态多样、体量众多的农民集中居住区,如何认识农民集中居住区的管理体制变迁与社区治理实践,是厘清农民集中居住区基层组织转型及社区治理机制的重要内容,亦是探索农民集中居住区有效治理的基本前提。

一、农民集中居住区的组织变迁

农民集中居住区的组织变迁,核心是管理体制转型。它决定着社区管理主体与管理方式的选

收稿日期:2022-09-30

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2023.01.006

基金项目:国家社科基金一般项目(19BSH037)

作者简介:石伟(1993—),安徽宿州人,安徽大学社会与政治学院讲师。主要研究方向为城乡转型与基层治理。
E-mail:1239300233@qq.com

择,影响着农民集中居住区管理责任与义务的厘定。在地方政府“以地谋发展”模式下,推动“农民上楼”形成以集中居住为空间形式的农村社区转型^[4]。政府依靠行政力量主导农民集中居住区的建立,并在社区管理体制的转型中扮演着决定性作用^[5]。在管理方式上,地方政府以“撤村并居”和“村改居”改革基层管理体制,试图建立与农民集中居住这一社区转型相匹配的管理制度,但是实践中呈现出复杂形态并涌现诸多问题。既有研究对农民集中居住区组织转型的研究,主要围绕政府主导社区管理体制行政设计的实践效度、政社关系等方面对农民集中居住区中行政管理体制改革实践性、合理性与合法性维度进行论述。

首先,围绕农民集中居住区管理体制转型的实践主体与方式研究,认识到行政管理体制改革在实践中的错位,引发对农民集中居住区管理成效的探讨。即“村改居”后制度文本与实践规则的分离^[6]。20世纪末,“村改居”实践具有“过渡性”,完成了农转非却未实现“撤村并居”依赖党和政府的制度整合^[7]。随着“村改居”行政管理体制的变化,村级选举模式存在“贿选”“等额选举”等影响居委会角色以及基层民主的行为^[8]。农民集中居住区管理体制混乱的结构性问题是村庄管理和社区管理并行,引发社区管理主体角色模糊、权责不清等村居衔接不畅问题,制约农民集中居住区的管理困境^[9]。当前国家层面没有统一的指导性原则,实践中转型社区的基层组织一般担当经营者、管理者与服务者的角色,需要引导两套组织体系的有效合作与优势互补^[10]。

在此基础上,随着农民集中居住区的形成与发展,学者们逐渐发现村居并行的行政管理体制实践性也具有治理上的优势。安置社区村居双重管理模式的实践有效弥合行政建构的空间生产和不完全城市化之间的张力,调和社区转型的双面社会形态^[11]。与此同时,通过发挥党建引领的作用,实现村居转型中的统筹协调、互动补位^[12]。

其次,围绕农民集中居住区行政管理体制改革实践的合理性、合法性,从理论取向与治理内涵方面,探究农民集中居住区管理体制下形成行政主导、多元参与的理念与价值困境。早在20世纪末,已有学者观察到,农民集中居住后村组织的类政府化,在基层“两委”自治组织形态基础上,发展出诸多类政府结构的组织部门。“只是没有正式的政府机构设在那里,没有为之赋予相应的外在行政权力。”^[13]行政主导的转型社区管理模式实践中社区力量的参与不足。因为政策执行的绩效合法性问题,政府参与容易陷入角色困境,出现无限责任与有限政府相互交织,未能建构出与政府行为相匹配的“在场”合理性^[14]。同时,在行政主导的“村改居”城市化进程中,依靠行政力量推动的治理模式存在着社区力量参与不足、自治性面向弱化、治理主体权责不清等问题^[15]。虽然在社区转型初期,依靠政府力量主导,农民集中居住区可以在短时间内完成社区的公共服务供给、经济利益输入等方面制度衔接导致社区可持续发展能力严重不足,社区公共服务能力受限,行政自治组织功能与定位混乱^[16]。政府主导的“村改居”之核心应该是“公”与“私”的意识转换,重构社区共同体、形成公民道德、建立公共参与的共同体社会,有利于社区归属感道德提升、公共精神的培养与公民参与的激励^[17]。

综合已有研究可以看出,随着经验的不断丰富和发展,学者们围绕农民集中居住区的管理体制变迁形成深刻而多元的认识。总结起来可以概括为农民集中居住区“村改居”的管理体制的制度设计与实践运作之间的张力,构成社区管理问题的结构性困境。以追求农民集中居住区管理的制度完善与理念更新为目的的管理体制改革并未实现既有效果,反而制造出农民集中居住区内社区管理的制度壁垒。农民集中居住区的组织形态,不仅包括管理体制的制度设计,也包括社区治理的实践机制。管理体制作为社区管理责任主体与管理组织的制度设计,影响并决定着社区治理机制。此外,治理机制表现为治理实践中主体的行动逻辑,受农村社区转型的乡土资源、生活要素和转型机制等多元要素的影响。如果仅从农民集中居住区管理体制的制度变迁认识社区组织转

型,会忽视掉农民集中居住管理实践经验内在的复杂性。制度实践上的困境是治理制度设计悬浮,忽视地方社会实践,割裂农民集中居住区内乡土资源与制度计融合实践,形成治理主体的界定不明。所以,理解农民集中居住区行政管理体制应当立足于社区治理机制实践,坚持体制设计与机制运行的融合。

二、分析框架与研究方法

(一) 研究分析框架:“制度变迁—村庄结构转型”

本研究的核心问题是,基于农民集中居住区管理体制的制度变迁和社区治理机制理解农民集中居住区的组织形态,以期厘清农民集中居住区治理主体及其权责关系。当前学界对农民集中居住类型的社区并未形成统一定义。有学者从地域维度,根据此类社区常设在城市郊区,从城乡转型角度界定为“城乡结合部社区”^[18]。在此基础上,将农民集中居住区界定为“混住化社会”^[19]。此外,大部分学者立足于农民集中居住区的功能和性质进行定义,将其称为“拆迁安置”和“回迁社区”^[20]。还有研究者注意到农民集中居住社区的生产和生活方式涉农性,称为“涉农社区”^[21]。农民集中居住区研究概念的多元化,显示出农民集中居住后社区的复杂性和多样化。本研究认为农民集中居住区作为一种社区形态,是随着土地资源的非农化利用而形成村庄社会结构变迁和社区空间重塑,农民上楼集中居住的地域性共同体。

跳出对农民集中居住区的概念争议和界定,可从农民集中居住区的特征中认识其类型。一些学者从社区转型中的制度变迁实践视角,围绕农民集中居住区搬迁的成因差异进行类型化。从产权归属角度看,转型社区城市化方式划分为农民自建、集体统建与国家规划三种类型^[22]。吴莹根据城市化土地开发及整理模式不同,将“村改居”划分为新城开发型、土地流转型与城市扩张型^{[23]43-44}。也有研究从搬迁类型维度,把农民集中居住区划分为特色旅游类与城市化类型,两种不同类型在生计资产、政府行为模式、土地利用规划都有所差异^[24]。针对学界的众多分类讨论,田毅鹏和胡东森将农民集中居住区的分类指标概括为以空间整理模式为要素、以驱动类型为要素与以政策推动主体为要素^[25]。通过多维度和多视角对农民集中居住区呈现的类型进行划分,可以看出,制度变迁推动农民集中居住区的组织方式和实践形式成为学界的共识。然而,应当注意如下方面:其一,受制度变迁驱动因素不同,农民集中居住的实践经验产生分化;其二,村落社会基础的复杂性亦在影响着农民集中居住过程的制度实践。

此外,农民集中居住区的组织形态指向在基层社会结构转型过程中,既有的村落社会结构和社会整合机制的解体。如何在重组的物理空间中重新建立社会整合的方式,具有村庄社会结构特征。从广义范围讲,农民集中居住区的组织形态,不仅包括管理体制变迁后的正式基层组织的形式,也包括实然状态下社区空间的社会性。空间的社会性受到农民集中居住区转型实践受到制度驱动和社会行动刺激等“制度—社会—物质”三元影响^[26]。从社区空间的规则与秩序层面看,农民集中居住为形式的新型社区,来自生活实践的“传统性”受到制度创制秩序的冲突,产生日常反抗与妥协,形成“创制秩序”与“日常生活”的互动^[27];在社区秩序上呈现出,纪律规则、礼俗规则和契约规则的共生与冲突^[28]。若是聚焦于农民集中居住社区转型过程的本身,会陷入对社区转型主体的探究,以土地产权、社区转型推动力量等要素理解社区转型的类型,而忽视制度变迁的非均衡实践^[29]。当我们以理解农民集中居住社区结构转型为问题意识时,土地产权变迁成为根本性力量。但是,聚焦于转型社区组织形式时,社区转型这一过程便被置为静态实践,土地产权和空间变革两个核心要素成为社区转型的核心机制。

因而,根据既有研究,可以看出构成农民集中居住组织形态变迁的主要动力包括制度变迁实

践与基层社会结构转型。一方面,农民集中居住区的制度变迁构成地方政府推动社区转型与变迁的动力;与此同时,社区转型后的制度运行实践与制度输入建构出的管理体制改革成为转型社区的秩序建构、组织重塑的制度基础。实践经验中,可以根据是否进行管理体制改革,如村改居、撤村并居等形式进行观察。另一方面,社区转型过程中传统治理资源的延续与社区社会结构的重塑成为农民集中居住区的社会基础,根据社区转型实践可以将其操作为社区安置方式。即回迁居民采取的是镇域集中安置还是村庄集中安置,它决定着既有的村庄礼俗、道德等地方规则是否成为农民集中居住区的治理资源。因此,通过制度变迁和安置方式两个维度,可以将转型社区组织体制划分为四种类型:以“村改居”为形式分散安置的社区再造体制,以村庄体制分散安置的分散管理体制,以“村改居”为形式整村安置的村庄社区体制,以村庄体制整村安置的村庄管理体制。

(二) 研究方法

本研究采用多案例研究的方式,以课题组 2019 年至 2021 年间在 6 省 10 市进行的田野调研为经验支撑,观察农民集中居住区管理体制改革的制度实践机制(见表 1)。访谈资料来源于调研组在田野期间以半结构式访谈、辅之以查阅政策文件和办公文书的方式收集。本研究运用过程分析和类型分析相结合的多案例比较分析方式,根据农民集中居住区的实践差异,进行分类讨论。其理论出发点是韦伯的理想类型。受限于农民集中居住区经验的复杂性,以多案例研究的方法能够避免农民集中居住区管理体制变迁过程中的特殊性与地方性要素,如区域文化、地方资源、距离市场远近,更加清晰地抽离出影响农民集中居住区管理体制变迁的核心要素。

表 1 农民集中居住区的管理体制实践

田野地点	社区名称	社区形成背景	回迁方式	体制转型	管理体制类型
江苏省苏州市	GT、MX 社区	城市空间扩展	分散安置	成立新社区	社区再造体制
湖北省宜昌市	WL 社区	城市空间扩展	分散安置	双重管理	分散管理体制
山东省淄博市	DD 社区	新农村建设	整村安置	村改居	村庄社区体制
上海市金山区	HK 社区	城市空间扩展	分散安置	成立新社区	社区再造体制
四川省成都市(郫都区)	QGS 村	城市空间扩展	整村安置	村庄体制	村庄管理体制
湖北省武汉市	DSX 社区	城市空间扩展	分散安置	成立新社区	社区再造体制
江苏省南京市	XW、SLT 社区	城市空间扩展	分散安置	村庄体制	分散管理体制
四川省成都市(彭州市)	D 镇 SN、DQ、SDN 等社区	灾后重建安置	分散安置	村改居	分散管理体制
贵州省遵义市	SB 乡 BY 社区	扶贫搬迁安置	分散安置	成立新社区	社区再造体制
江苏省泰州市	SH、JL 社区	新农村建设	分散安置	村改居	分散管理体制
江苏省宿迁市	LH 镇 YJ 村	新农村建设	整村安置	村庄体制	村庄管理体制

注:1. “成立新社区”是指在农民集中居住后以“村改居”组建新的居委会社区管理体制。“村庄体制”是指农民集中居住后,管理体制未发生变化,未进行“村改居”,延续之前的村委会管理体制。2. 表格根据访谈资料绘制,遵循研究伦理与学术规范,表格及下文中具有明确指向的地名均进行匿名处理。

三、农民集中居住区管理体制的制度变迁

“村改居”被看作是与农民集中居住区空间变迁、社区转型相伴而生的行政管理体制改革^[30]。自改革开放以来,随着城市化的发展与社会管理体制改革的不断创新,户籍制度被认为是社会发展、释放经济活力的制度壁垒。为解决城镇化过程中带来的户籍管理弊端,中央曾提出“提高户籍人口城镇化率”的要求,在农民集中居住的社区转型契机,各地纷纷采取就地变更户籍身份的策

略。此举,同样成为社会管理体制改革的推进方式:“县”改“区”、“市”,“乡”改“镇”,“村委会”变为“居委会”。其中“村委会”变为“居委会”被认为是社区管理体制改革的进路。

(一)“村改居”管理体制变迁的内涵

简言之,“村改居”是把基层正式组织的管理身份,从农村村民委员会转变为城市居民委员会。在行政设置方面,农村社区的村一级行政建制改为社区建制。从管理体制改革的目的来看,“村改居”旨在为城市化进程中产生由村庄社会向城市社区转型的社区形态变化提供相匹配的社区管理方式。地方政府通过变革社区行政属性与社区基层组织形态的方式,回应居民需求、提供公共服务、提升居民生活质量,推动社区向城市化发展。“村改居”作为一种城市化取向的社区组织形态,在基层组织的性质方面存在组织结构、组织权责和居民身份三重变化。

首先,基层组织结构的变化。“村改居”直接改变了社区治理的组织体系,从“村民委员会”、“村支委”两委形态转变为“社区居委会”、“社区党支部”。“村改居”从村委会向居委会的转变,在管理体制上意味着基层组织层级的变化,社会参与群体的扩大,基层自治向更加微型单元下沉。依居委会管理制度的设置,居委会制度是街道的派出机构,经济自给能力非常弱、人事任免与干部选派需要街道任命。在街道的强有力统合与引领之下,社区居委会作为街道的派出机构,在基层社会结构中承担着承上启下的作用,居委会下面辖有小区自治组织,如小区管理委员会等。

其次,基层组织的权责变动。对比《城市居民委员会组织法》与《村民委员会组织法》可以发现,村民委员会承担着村庄集体经济管理、承担集体土地所有权的职能。农村土地所有权是村庄区别于社区的经济基础。集体土地既是村庄自治的经济基础,又是勾连个人与集体互动的事务机制。从村委会向居委会的转型,消解基层组织的经济职能,基层组织的土地控制弱化^[31]。可以说,社区行政管理体制的转型,基层组织的经济角色被剥离。社区组织失去了集体土地控制能力,直接消解了社区居委会的土地承包经营、宅基地分配的实践性权力。

最后,村民身份的变化。“村改居”的核心是打破户籍管理制度形成的公共服务供给和社会福利保障体系城乡二元结构。长期以来,乡村社会的公共服务以村庄自我供给,呈现出社区化为主导,政府兜底的模式。“村改居”社区转型和身份变迁后,农民集中居住区农民,失去土地这一自然的保障,如何建立与城市保障水平平均等化的公共服务和社会福利体系,做好社会保障的有序衔接,是附加在居民身份权利基础上的必然要求。它不仅是管理体制变迁的制度设计要求,而且是社区管理和服务的重要内容。

实践中,各地“村改居”操作形式不一,改制的目的也有相异,出现了村委会直接改成居委会,“合村并居”等变异形式。“村改居”作为伴随着社区转型而生的管理体制转型,依托于行政力量的介入与主导,嵌入到社区制度变迁中,为农民集中居住农村社区转型提供制度基础与组织基础。从实现效果看,村庄管理体制改革,为村庄输入治理制度的体制基础,促进社区管理体制在基层社会中的落地。同时,社区管理体制,社区组织制度变迁推动社区组织功能转换。

(二)“村改居”管理体制变迁的实践

“村改居”以及“合村并居”的方式改变社区管理体制与制度设计,但是农民集中居住区面临着社区空间与管理模式的双重变化。尤其是实践中因社区转型程度、阶段的差异导致制度落地实践中的环境差异性。因而,管理体制的制度设计变迁,因制度环境的差异,形成转型社区管理模式的差异化。吴莹从村级正式组织的人员配置、职能范围、组织架构与居委会合作程度四方面,将村委会的改制类型划分为“各自为政”、“一套人马、两套牌子”、“三驾马车”、“一家独大”四种类型^{[23]140-159}。虽然从管理模式上可以将转型社区划分为四种类型,但是会遮蔽住“村改居”本身的

制度变迁行为。从“村改居”制度变迁与农民集中居住的安置方式,可以将社区转型中的“村改居”管理体制改革划分为村庄管理体制、村庄社区体制、社区再造体制、分散管理体制。

1. 村庄管理体制。村庄管理体制是拆迁后安置时选择村内集中居住的方式,仍然采用“村两委”组织形式的村庄管理体制。村庄内部通过拆旧建新、建设用地腾退,以整村重建的方式集中居住,推动“农民上楼”,但是并未“村改居”转变村庄管理体制。此类村庄的转型,村庄整体结构未发生改变,只是村内的居住结构与社会结构发生变化,社区空间结构和农民生活方式受到影响。在管理体制方面,原有的村组两级体系仍然维持有效运转,但是“村小组”的组织和生产功能受到村庄内部空间转型与重组的影响而减弱。农业生产活动和村集体的经济职能仍然存在,成为维系村庄纽带、村庄整合的经济基础和社会基础。总体上,农民集中居住后依靠既有的村庄管理体制,以村民自治的形式维持农民集中居住区中的公共品自我供给和村庄社会管理。

2. 村庄社区体制。在村庄全部拆迁旧建新、重新集中居住后,村庄管理体制从行政设置上进行“村改居”改革,采用社区化管理体制。实践中,呈现为村民委员会改为社区居委会,按照村级组织按照居委会形式进行管理和组织。此时,村庄整体向社区模式转变,集体组织以政经分离的方式运作,村集体的经济职能剥离,消解了村集体的生产功能。与此同时,受村庄社会福利体系裹挟与行政推力的影响,农民生活生产离土化,市场参与程度高,人地关系断裂。总的来看,村庄社区体制虽然在安置方式和社区社会结构方面与村庄管理体制具有相似性,但是在村集体的经济功能、村庄生产属性与村庄治理取向有着鲜明差异,这也导致农民集中居住后集体组织的群众动员能力弱化、村庄社会结构松散化。

3. 社区再造体制。社区再造体制是地方政府以“村改居”的制度设计,在农民集中居住的地域空间内重组村庄管理模式的行政规划。社区的管理方式和治理取向属于重组型管理模式。它一般是发生镇域范围内进行的全域式土地开发,行政村一级的管理模式完全被打乱,村庄居民被分散到镇域内的各个居住点,以分散安置的方式重新组合集中居住。在这过程中,既有村庄社会结构在分散安置的过程中完全解体,村庄的生产属性消失,农民的社会关联减弱,削弱集中居住后正式组织的社会基础。此时,地方政府在镇域范围内重新划分行政区划,并设置居委会。通常情况下,以属地化多村重新组合的“村改居”模式,居民对社区干部的熟悉程度不高,受行政再造村庄管理体制的影响社区干部的职业化程度高,干部队伍趋向年轻化。

4. 分散管理体制。村庄经过全域式土地开发被解构,村民通过拆迁安置分散打乱在镇域或县域范围内的若干集中居住点内居住。但是因村庄管理体制改革相对滞后,仍然按照原有的行政村管理体系,村民在户籍身份、公共服务事务、土地成员权等方面归属原有的行政村。原属村庄利用村民小组体系与回迁居民保持着若有若无的联系,维持行政事务和政策信息的传达,居民办理公共服务事务时需要回到原来的村庄。此时,在集中居住的地域社区内,缺少统一管理的行政管理体制设计和行政区域规划调整,农民受集中居住和分散管理的双重影响,社区关系散化,地域空间中的原子化、个体化程度更高。但是,因为农民的分散安置,原来村庄的生产功能弱化,社会关联和社会情感随着居住空间的转移也发生消解,个体既缺少原生村落的认同与联系,也无替代性的组织方式,可以说个人与集体之间联系断裂。农民集中居住区分散管理的管理体制制度设计,在制度上导致属地性事务与行政村之间的冲突、错位,导致农民集中居住后地域性空间中居民管理方式的混乱,管理主体不清,存在大量的无主体管理事务和管理的真空地带。

(三)“村改居”管理体制变迁中的权责失衡

因农民集中安置方式的差异,“农民上楼”实践催生社区转型过程中行政管理体制改革呈现出

来的管理形式具有多样化。在治理事务方面,我国长期实施的是属地化管理的权责体系,即把基层社会按照行政区域划分块状单元,由块状单位内的行政管理主体统筹管理权力,承担治理责任^[32]。随着回迁居民与属地行政社区的空间错位和物理距离产生,诸多社区治理事务面临着管理的责任主体和属地管理之间的错位,引发社区治理中的权责失衡困境。

已有研究指出基层治理中,条块关系挤压属地主体的治理权^[33]与纵向科层体制内部治权^[34]随体制延伸而弱化,都会导致基层政府权责失衡。不同于这两种类型形成的权责失衡问题,管理体制设计与农民回迁安置两个结构性因素形成农民集中居住区内的治理事务与治理责任划定之间的错位,导致农民集中居住区内出现无管理主体的事务,引发社区治理的权力与责任的缺失。农民集中居住区内社区治理权责失衡,制度基础是管理体制的行政划分与属地管理。因而,当农民集中居住区行政管理体制设计遭遇社区农民回迁安置的空间位置转移冲击,在治理机制中会出现不同类型的权责重构机制。

四、农民集中居住区权责互动与治理机制转型

在农村社会组织形态中,以法律规范为支撑的村民自治管理制度是一套相对固定和契合村庄社会环境的制度形式。随着社区转型的基层社会结构变迁,受限于制度环境的差异性,各地推动“村改居”管理体制与回迁居民不同安置方式融合,最终展现出农民集中居住区治理的实践机制。管理体制是社区治理机制实践的基础,农民集中居住区管理体制的多样化,促使基层政府与社区正式组织做出调适,以看似更为合理的方式应对社区变迁中管理体制转型的问题,形成实践中的农民集中居住治理权责关系。在多元化的权责重构治理机制中,不同农民集中居住区呈现出的治理成效不一致。根据社区转型中制度运行的制度方式嵌入进农民集中居住的程度形成的权责互动关系,在社区管理体制行政改革的影响下,农民集中居住区的治理机制可以划分为“属地管理”、“成立管委会”、“第三方托管”三种类型。

(一) 权责延续:属地管理

属地化管理延续农村社区管理的治权和责任。农民集中居住区内的权责关系相对清晰明确,居委会既能完成行政任务和公共治理的事务,又能有效满足和回应居民的需求。村庄管理体制和村庄社区体制两种管理体制实践,呈现出的治理机制具有相似性。依赖于土地开发整村拆迁的方式和“农民上楼”集中安置的方式,村庄既有的治理资源得以在转型后的农民集中居住社区中延续,成为维系村庄治理的纽带。此时,发轫于村庄中的公共事务、社会活动等维系联系的纽带虽弱化但存在。但是,两者管理体制治理实践中的不同点在于,村庄管理体制在村民自治的导向下,具有自治性。而经历过“村改居”管理体制改革后,具有城市社区取向的基层管理组织随着制度输入逐渐被行政化。

一般而言,农民集中居住区以属地管理的组织机制,社区规模较少,群体结构在一定限度范围内属于完整状态。偶尔会有极少部分外来拆迁群体的迁入,此时便会通过回迁社区群体所占比例划定管理责任,同时将管理责任主体划定为属地社区。农民集中居住区的社区转型,受空间的影响,居民居住突破行政属地社区。属地管理作为以村庄为单位集中居住区管理体制改革的实践形式,核心在于明确管理主体和运用村庄内生治理资源。然而,在农村社会,社会公共服务和生产事务,很大程度上还是依靠行政供给与村庄社会自我供给^[35]。失去行政供给体制的回迁农民,在集中居住社区内又无法获得公共服务事项,治理事务无法满足,以致社区管理的权责失衡,缺少明确的公共服务承担者。而整村集中搬迁安置的方式,维持了村庄社会结构的完整性,消解了拆迁安

置这一行为对村庄管理责任的挤压。

此外在村庄体制下的农民集中居住区,行政管理体制与村庄单元的重合,既明确了管理主体,又有效的统合社区治理事务,形成治理责任和治理事务相匹配的治理状态。随着农民集中居住的空间变革,社区事务从农业生产活动和村庄社会活动转变为以生活事务和空间产权上的交织,如社区环境卫生、邻里关系。这些社区公共事务具有很强的地域性。村庄体制模式将地域单元和行政单元结合,厘清了生活事务的管理主体。

利用村庄治理资源是村庄体制中属地管理机制的优势。从治理要素看,村庄治理资源包括治理主体、治理规则和治理方式。行政管理体制与安置单元的重合,保留了村庄社会结构,集中居住的地域空间中熟人底色成为维系转型后居住空间中的关系、情感纽带。与此同时,在社区转型过程中,“村两委”干部的延续,治理主体较为稳定。村干部可以利用村组两级治理体系,实现治理事务的分流,运用熟人社会资本和长期村庄管理工作积累下来的政治权威,以群众工作的方式维持集中居住后的治理秩序。

(二) 权责分配:“管委会模式”

“管委会”模式与“第三方托管”模式是农民集中居住区内管理主体缺失,在权责关系和治理成效上呈现出的两个不同极端。“管委会”模式在农民集中居住区内下沉自治单元,由行政社区协商组成属地管理主体,进而压实农民集中居住区管理责任,具有自治取向。而“第三方托管”是多个行政社区均存在治理责任,而又难以进行治理责任分割时,通过委托代理的形式,聘请第三方管理主体,代为行使治理责任。

“管委会”模式是有搬迁居民的多个社区联合起来,组成管理委员会管理的方式。实施此种管理模式的社区通常是因为小区居民由几个村庄搬迁组成,各个村的搬迁人数相差不大,组成的村庄数量有限。因为搬迁群体规模相差不大,单个村委会管理存在惰性,介入意愿有限,通过组建“管委会”的方式,将有拆迁居民村庄的村两委负责人组织起来一起协商。“管委会”成员是由各个社区的社区书记及其他干部、小区内有威望的居民组成。小区管理方式为:村庄主要负责人就农民集中居住区的管理问题相互协商达成共识,一般为按社区搬迁人口出资,划拨给管委会,由“管委会”负责农民集中居住区内的日常具体生活服务和矛盾纠纷调解事务,行政事务仍然归属原村庄。管委会的责任执行由几个村庄轮流负责,每个村庄管理一年,或者聘请小区内的老干部、老党员等有身份和社会资本的人代为管理。“管委会”并不是基层正式组织,而是社区层级之下的协商议事单位。“管委会”的组织形式缺少社区管理的合法性,其管理权力来源于各个社区的治权分配。但是这种权力的获得方式,由此形成的治理能力比较弱,管理主体有管理任务、管理责任,而无管理权力。基层组织在农民集中居住区的管理实践中,虽有属地管理压力,但是他们通过变通性形式管理责任,重塑农民集中居住区内的权责关系。“管委会”在居民中的认同度也不高,仅能实现集中居住区维持性的状态。

以彭州市 SDN 社区中的 FYHP 集中居住区为例。该集中居住区建设在 SDN 社区的辖区范围内,由 SDN、WH、SH、XC 四个社区部分居民搬迁组成,每个社区安置人口大体相当。居住区 2011 年搬迁,4360 余人,1300 多户。刚开始该集中居住区无人管理,社区只负责本社区中的行政事务,对居民生活上的需要亦无回应,居民意见比较大。在镇政府的协调下,几个社区在一起协商,成立管委会,由每个社区书记轮流负责。在安置区内聘请 3 名老干部兼职,轮流值班,作为常设人员。最终组成包含由四个社区书记,三名安置社区内人员的 7 名管理小团体。遇到安置社区的问题时,社区干部一起协商。管委会负责安置社区日常的保洁、保安聘

用,房屋维修、矛盾纠纷协调,信息通知。在违章整治时,原本各个社区协商交由管委会组织,因为管委会在执行中,阻力比较大,还是决定由各个社区负责自己的村民。

(三) 权责代理:“第三方托管”

分散管理的多村集中在一起安置的社区内,会出现以权责代理为形式的“第三方托管”治理机制。它是在超越村庄范围进行安置的基本情况下,多元行政管理责任主体出于社区管理的复杂性和困难性考虑,而主动规避管理主体角色,将管理权力和管理责任授权给其他主体,引进第三方进行管理的方式。不同于管委会模式,“第三方托管”中属地社区和原社区的管理责任和管理事务有限,不会参与农民集中居住区的具体管理事务。地方政府以及作为利益相关者的居委会,以服务外包的形式,将社区管理的事务托管给第三方。第三方管理虽然是明确的管理主体,但是受限于第三方管理权力来源的非政治性、非正式性,而且以市场契约关系为基础,第三方管理权力的合法性和治理能力不足。在社区利益相关主体之中会形成不平等与不匹配的权力与义务关系,社区治理中的权责关系也走向失衡。

第三方作为管理者,通常以公共服务供给替代治理,如社区物业服务,居家养老照料服务。基层政府或所属行政社区通过购买服务,引进第三方代为管理,营造回迁农民“不用出钱就可以享受服务”的假象,致使农民与政府在社区管理事务中权利与义务失衡。同时,政府是服务购买方,服务接受者是居民,第三方组织从服务的理念设计应需要对居民负责,但是因为政府掌握建立和中止服务关系的权力,第三方托管中的服务对象与服务提供者的关系容易失衡。政府购买服务方主导社区管理的多元利益互动,居民与第三方的关系错位。此类管理模式的社区,通常见于大型的政策性开发、安置农民集中居住区,居民以弱者的身份要求政府包办,承担无限保姆式的责任。此外,安置区居民来源分散,体量大,搬迁距离远,搬迁居民与原生社区联系弱,客观上排斥了对原属行政社区管理主体的追责。

彭州市D镇石化安置小区与武汉市DS街道DSX社区均属于第三方托管模式。彭州市D镇三个石化安置小区,因为彭州石化建设防护林搬迁至此,小区为10个村村民混居,居住群体复杂,每个村所占群体体量相对较少,各村委均无管理动力。小区居民所属村庄较远,最远村庄距离安置点近20公里。因为空间原因,割据了居民与所属社区的联系,村居委不会主动介入小区的事务。受石化公司委托,镇政府代为引进物业,安置区内的居民只能找物业处理社区事务与行政事务。与该社区相似,武汉市DSX社区辖区内有三个安置小区,为全镇已拆迁村庄的村民。村庄数量较多,各个村也无介入的动力,便由街道引进三个物业分别负责。

五、农民集中居住区组织变迁与基层治理能力建构

农民集中居住区的管理体制多元化与治理模式多样化,指向农民集中居住这一空间变迁行为中,社区治理的权责重构问题,形成复杂的治理权力关系。通过管理体制转型与治理机制重塑的互动实践中,农民集中居住区的组织变迁在权责重构中重新建立社区治理能力。具而言之,权责关系重组的组织转型中,通过行政统合的引领,以治理单元重塑厘清治理责任与边界,找回治理场域;以治理事务分流机制重塑治理体系建构社区治理能力。

(一) 行政统合力量主导权责重塑

在“村改居”这一基本背景下,正式制度的实践与社会结构差异,产生化学反应形成不同类型的治理机制,呈现出来的治理能力与治理成效也具有鲜明差异(见表2)。然而,在农民集中居住区组织变迁中,权责重塑实践核心是依托社区行政统合重塑社区治理权责关系,构建社区治理能力。

表2 农民集中居住区治理制度设计及其治理模式

制度设计	安置方式	管理体制	治理机制	权责关系	治理能力及其面向
未进行村改居	整村安置	村庄体制			自治性、强治理
村改居	整村安置	社区体制	属地管理	权责延续	行政性、强治理
组建新社区	分散安置	社区再造			行政性、弱治理
分散管理	分散安置	分散管理	第三方托管 管委会模式	权责分配 权责代理	市场性、弱治理 自治性、弱治理

农民集中居住的组织变迁实践中,社区治理权责失衡刺激行政力量下沉,重塑农民集中居住的权责关系。在拆迁安置转变村落聚集形态时,基层管理体制与社会结构之间的错位,形成多样化的组织体制。而在治理实践中,“村改居”这一基层管理体制变迁与农民集中居住区社会结构的转型,使原本清晰明确的村级组织与村民之间的权责关系,变得多元而复杂,影响村集体与个人之间的联系。回迁农民面临着在属地管理社区中是身份不明的他者,对行政社区“呼叫”又“无应”的窘境。但是,社区转型后治理事务出现几何式增长,空间挤压导致的邻里矛盾、社区物理空间中的部件更新、不同村庄居民的相互融合等问题,需要有为的治理主体积极介入。面对农民集中居住后治理事务数量的剧增,刺激着基层组织主体重新找回断裂与失衡的权责关系,进而重新分配权责,以农民集中居住的地域空间为单元,凝聚治理力量。

然而,在农民上楼的拆迁安置过程中,社区空间的解体与重塑,不仅仅是瓦解农民赖以生存的物理空间,更为重要的是通过空间的变迁造成社会的断裂与社会力量的解体。原本具有社会整合能力、集体行动能力,发轫于农民长期生活互动实践中国家与农民之间的“第三域”缺失,依靠基层社会内生力量难以实现农民集中居住区权责关系的重塑。而地方政府推动“农民上楼”集中居住的社区转型与空间重组环境中,逐渐形成一个“行政社会”的逻辑,导致强政府弱社会和政府无限责任^[5]。因而,农民集中居住区强行政导向,推动科层体系的行政能力延伸到社区,不仅表现为社区转型过程之中,还融入到农民集中居住后的管理体制中,成为农民集中居住区治理权责关系重塑的主导力量。

(二) 治理单元划定厘清治理场域

农民集中居住区的组织变迁,以明确基层治理的单元,厘清治理责任,为农民集中居住区的治理资源输入提供空间。首先,治理单元重塑,是以农民集中居住地域空间为基本单元,重新划分基层社区的组织体系。在农村管理制度设计和社会实践中,形成以村组两级体系为单元的治理层级。通过村组体系,有效的实现基层组织动员的下沉和治理事务的分流。融入到农民生产生活实践中的村民小组,作为微自治单元,既是对行政村治理功能的补位,又实现对农民的组织整合^[36]。在拆迁安置集中居住的空间转型过程中,村小组一级治理单元存在的基础消失,功能弱化。行政村面对农民集中居住区巨量治理事务而主动卸责的行为,村组机制的基层治理有效路径变得层级模糊化和能力弱化。通过以农民集中居住区地域单位以“管委会”等形式重新组织回迁农民,形成类似于城市社区中小区自治的单元结构。农民集中居住区治理单元的重塑,建立社区、小区的层级治理体系,促使行政与自治的有效分流。

其次,治理单元重塑将行政力量带到农民集中居住区的治理现场,为行政力量治理效能的激活提供治理场域。行政力量的组织、协调、动员与整合治理资源,成为农民集中居住区治理能力的资源基础。经济资源成为社区治理能力核心。以农民集中居住的地域单位为结构的治理资源输入包括政府福利性集体资源和行政社区因治理责任而承担的义务性资源。政府福利性集体资源,是地方政府在主导土地开发,因土地溢价收益,对安置群体进行的资源让渡,主要包括以股权量化

形式进行的福利分配、承担物业服务费用等。义务性资源是行政社区因其对安置的回迁农民承担有管理责任,按照人口进行的办公经费划拨。治理单元重塑,在地域性生活空间层面重新组织治理力量吸纳治理主体,来自科层体系的行政力量下沉到社区,各行政村的传统权威在生活空间中被重新聚集。治理资源的输入、治理主体的吸纳,农民集中居住区成为一个具体实践意义上的治理单元,重新形塑出农民集中居住区的治理场域。

(三)事务分流机制重组治理体系

以行政综合力量重组农民集中居住区的治理权责关系,建立生活单元的治理属性,形成农民集中居住后的治理场域,厘定了社区治理边界。由此,在治理层级上形成“乡镇(街道)—行政社区—集中居住区—村民组(楼栋)”治理体系。然而,农民集中居住区组织转型中塑造的层级化治理体系是实践中基于社区治理权责关系重塑,以治理事务分流的治理方式,对社会治理力量吸纳。

首先,农民集中居住区治理事务多元化,且规模体量较大,刺激农民集中居住区的治理需要吸纳社会力量。从实践看,农民集中居住区的治理事务大抵分为三类:一类是科层条线分割的影响,与拆迁安置土地开发过程中相关的部门服务类行政事务下放到社区。此类事务因为事务体量大,成为转型社区治理中重要的一环,如国土部门的房产证办理,社保部门的失地保收缴等事务,以及各种行政临时性、阶段性的大督查。一类是常规性的行政工作,各种日常化的行政任务随着行政力量的输入而下放到基层。一类是与农民日常生活紧密相关的生活型事务,如社区环卫、矛盾纠纷调解等。面对农民集中居住后体量繁多的治理事务,传统治理的消解,需要吸纳并动员社区既有的治理资源。依靠密集的资源,聘请相关主体,用“专门的人”应对专门的事务。

其次,农民集中居住区的层级化治理体系,融合法理型治理和非正式组织的情感型治理,起到事务分流和筛选的作用。情感型与法理型之间存在先后顺序。首先发挥作用的是情感型治理。返聘老干部,利用老干部的精英身份和社会威望,把陌生人之间的冲突纠纷转化为熟人之间的内部矛盾。一方面可以利用熟人之间的亲密性,建立起情感关联,通过情感打动,把矛盾非规划地消解掉。另一方面,老干部的熟人身份,承担着情感慰藉的功能,担当矛盾纠纷者的委屈倾听者。但是,他们没有治理资源,不能解决问题只是淡化问题。当熟人关系的情感互动解决不了问题时,便需要进入到行政社区层面,运用制度规则和正式的体制性资源。但是,如果把所有治理事务都集中到社区干部身上,他们没时间应对。层级吸纳为社区治理的情与法配合提供了空间。老干部的情感型治理就起到了筛选的机制,减轻了社区干部的工作任务。事务分流和筛选机制,实际是农民集中居住区以包干制的形式,根据治理权责匹配治理事务,建立治理事务的准入机制和动态管理体系。

六、结语

研究发现,地方政府依靠基层组织的建设为农民集中居住区重塑治理权责关系,输入正式的治理制度。影响农民集中居住区组织转型的力量,包括“村改居”等正式制度,变迁与拆迁安置形成的社区结构转型。在制度运行和社会结构的共同作用下,制度变迁产生多元化的管理体制实践。农民集中居住区的管理实践探索,重构社区的权责关系,以属地管理,成立“管委会”和引入“第三方托管”的形式形塑治理机制。对治理模式的比较发现,不同治理模式的农民集中居住区的治理实践,通过治理单元重塑、治理力量的整合,形成以行政综合调动多元力量参与,充分激活安置群体内生治理资源的新型权责关系。

农民集中居住区组织形态的实践表明,在社区转型的基本背景下,社区善治的实现需要厘清基层治理中的权责关系,建立行政与自治相结合的治理体系,以实现正式制度变迁与非正式制度

的均衡发展。值得注意的是,缺乏制度基础的农民集中居住区的自治机制建构能否长期维系,发育成超越人格化组织模式的常态机制需进一步探讨。

参考文献:

- [1]王凯,刘继华,王宏远等.中国新城新区40年:历程、评估与展望[M].北京:中国建筑工业出版社,2020:12.
- [2]马爱平.大数据重现新中国成立以来城市扩展过程[N].科技日报,2019-10-09(5).
- [3]BRAY DAVID. Building "community": New strategies of governance in urban China[C]. //Elaine Jeffreys. China's Governmentalities: Governing Change, Changing Government. London: Routledge, 2009: 100-118.
- [4]刘守英,等.土地制度与中国发展模式[J].中国工业经济,2022(1):34-53.
- [5]王春光.城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J].社会学研究,2013(3):15-28.
- [6]田鹏,陈绍军.论“村改居”后村委会的功能嬗变[J].湖北社会科学,2015(7):23-28.
- [7]王杨.治理转型何以可能:“过渡型社区”的“过渡”逻辑——对“村居并行”治理模式的案例研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(4):61-71.
- [8]张善喜.“村改居”社区居委会选举困境与治理路径——以城乡协调发展为视角[J].中国农村观察,2016(4):13-22.
- [9]陈晓莉,白晨.回迁安置社区社会管理创新的语境与思路[J].学习与实践,2012(4):83-89.
- [10]吴莹.农村回迁社区中的村委会角色转型[J].学海,2016(3):55-62.
- [11]叶敏.城乡混合的双重管理:农民安置社区的治理之道——基于沪郊嘉定区的经验探讨[J].华东理工大学学报(社会科学版),2020(5):37-49.
- [12]黄立丰.“村改居”社区“双轨制”党建模式的运行逻辑与实践启示[J].中州学刊,2021(5):15-19.
- [13]折晓叶,陈婴婴.超级村庄的基本特征及“中间”形态[J].社会学研究,1997(6):27-45.
- [14]李德虎.城乡结合部转型社区治理中政府角色的困境与调适[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(5):13-20.
- [15]李和中和,廖澍华.行政主导的“村改居”社区治理困境及其化解——基于深圳市宝安区S街道的个案分析[J].社会主义研究,2017(2):105-117.
- [16]张蕾,范丹.乡村振兴中的社区转型与治理研究——以Q市R镇为例[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2019(4):208-214.
- [17]崔月琴,张扬.“村改居”进程中农村社区“公共性”的重建及其意义[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(4):151-158.
- [18]田毅鹏,徐春丽.新时期中国城乡“社会样态”的变迁与治理转型[J].中国特色社会主义研究,2015(2):72-77.
- [19]田原.理解中国城郊社会变迁须引入“混住化社会”概念[J].探索与争鸣,2020(8):150-156.
- [20]陈靖,刘明.上楼之后:“涉农社区”的生活秩序及其治理探索[J].中国行政管理,2020(11):59-66.
- [21]王海侠.过渡型社区研究述评:理论与实践[J].社会治理,2020(1):60-64.
- [22]SONG J. Official relocation and self-help development: Three housing strategies under ambiguous property rights in China's rural land development[J]. Urban Studies, 2015(1): 121-137.
- [23]吴莹.上楼之后:村改居的组织再造与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2018:43-44,140-159.
- [24]XU Y, QIU X, YANG X, et al. Disaster risk management models for rural relocation communities of mountainous southwestern China under the stress of geological disasters[J]. International Journal of Disaster Risk Reduction, 2020, 50:101697
- [25]田毅鹏,胡东森.“农民集中居住区”的政策起源、演进及其模式化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(5):17-30.
- [26]杨菁,陈雨.拆迁安置社区权力、资本与行动的空间生产逻辑——基于成都市S社区的个案研究[J].中国行政

- 管理,2020(11):67-75.
- [27]李焯,刘祖云. 拆迁安置社区变迁逻辑的理论解释——基于“制度-生活”的分析框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016(6):34-40.
- [28]李焯,刘祖云. 纪律、契约与礼俗:论过渡型社区三元治理规则——基于江苏省J市拆迁安置社区的田野调查[J]. 中国农村观察,2019(4):65-81.
- [29]钱全. 乡村振兴背景下公共品供给模式类型及其治理分化[J]. 学习与实践,2021(7):85-95.
- [30]崔宝琛,彭华民. 空间重构视角下“村改居”的社区治理[J]. 甘肃社会科学,2020(3):76-85.
- [31]石伟,董国礼. 地方政府土地开发与社区治理机制建构——基于苏南Y安置社区的田野经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):148-158.
- [32]周振超. 当代中国政府“条块”关系研究[M]. 天津:天津人民出版社,2009:12-20.
- [33]赵吉. 条线下沉与权责失衡:社区治理内卷化的一种解释[J]. 城市问题,2020(5):81-87.
- [34]陈家健,张洋洋. “非对称权责”结构与社区属地化管理[J]. 社会学评论,2021(3):143-163.
- [35]陈柏峰. 农村公共品供给的组织基础——基于河南省G县的两个案例分析[J]. 社会科学研究,2021(4):11-20.
- [36]吴理财. 村民小组的历史变迁及其基本逻辑[J]. 社会学评论,2021(4):44-62.

Organizational Change in Concentrated Peasant Settlements: Institutional Transformation and Mechanism Remodeling

SHI Wei

(School of Social and Political Sciences, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: The institutional changes of management system and the practice of community governance mechanism constitute the organizational form of centralized farmers' settlements, which reflects the governance subjects of centralized farmers' settlements and their power and responsibility relations. Targeting at the current system design for the reform of the management system of “villages change into residence” and “village withdrawal and merging into residence” after the centralization of farmers' residence, there has appeared diversified management models in practice. However, influenced by differences in centralized residential placement, the community structure encountered by the system design in different management models varies. Under the stimulation of the governance affairs of the centralized farmers' settlements, the management system has formed different governance mechanisms in the form of reconstructing the power and responsibility relationship according to local conditions, including the local management model, the management committee model and the third party trustee model. The practice of reshaping the power responsibility relationship in the governance mechanism of farmers' concentrated residential areas, forming the governance pattern of reengineering the governance unit, unifying the governance forces and diverting the governance affairs with the geographical space as the object of governance, constructing the governance capacity of the grassroots government.

Key Words: farmers' centralized living; management system; governance mechanism; power and responsibility relationship; “villages change into residence”