

城镇化进程中城郊村的基层组织重构

——以浙江省武义县程王处为例^{*1}

卢福营何花王莉

【摘要】:组织重构是城郊村城镇化的重要内容,也是当前地方政府极为关注的城镇化行动。武义县程王处的个案表明,伴随着城镇化的推进,正处于乡城转变时期的城郊村经济社会结构发生了根本性变化,形成一种边缘性的基层社会单元,决定了城郊村基层组织需要适应治理条件的变化而重构。二十一世纪初,武义县政府提出了以“撤村”、“保社”、“建居”为主要内容的“两社分治”方案。在随后的实施过程中,有关部门理性变通,最终建构了“两社联动”的城郊村基层组织模式。基层组织重构是城郊村城镇化的必然趋势,结合型组织模式是城郊村边缘性社会下的理性选择,城镇化进程中城郊村的组织重构是一项复杂的系统工程,需要审慎对待。

【关键词】:城镇化;城郊村;基层组织重构;结合型组织体系

【中图分类号】:C912**【文献标志码】**:A**【文章编号】**:1007-9092(2017)04-0025-006

基层组织重构是城郊村城镇化的基本环节和重要内容,也是各地政府极为关注的城镇化行动。在过去的几十年里,伴随着城镇空间的扩张,地处城镇周边的城郊村陆续地被纳入城镇范围,逐渐实现乡城转变。在这一过程中,各地政府主动实施“撤村建居”或“村改居”,旨在适应城郊村城镇化的要求和基层社会新环境下的管理需要,推动城郊村由农村基层治理向城镇基层治理转变。在具体实践中,不同地区、不同城郊村的“撤村建居”等基层组织重构方式有所差异,对城郊村治理和城镇化进程形成了特殊影响。^[1]浙江省武义县城镇化进程中城郊村的基层组织重构过程具有独特性,本文以程王处为例做个案研究。

一、城镇化:城郊村组织重构的社会基础

城郊村城镇化是城郊村落由农村社会到城镇社会的转变过程。从表面上看,主要表现为一种特殊的空间吸纳,即城郊村落逐渐地被纳入城镇空间范围。从实质上看,是一个综合性的社会变迁过程。有人曾形象地视之为“化工、化人、化境共同发展的有机统一”^[2]。宏观地分析,城郊村的城镇化变迁大致包括“去农化”和“趋城市化”两个方面。一方面,表现为村落社会不断脱离农村社会属性的过程,即“去农化”;另一方面,表现为村落社会不断获取城镇社会因子的过程,即“趋城市化”。正是通过两者之间的一消一长,城郊村逐渐由农村社会变成为城镇社会的一部分。正处于乡城转变过程的城郊村,呈现为“脱离农业的村庄”、“留存乡村因子的城镇社区”等边缘性社会样态。^[3]时常被冠之以“某某新村”、“某某村社区”之类名称。

程王处是浙江省武义县的城郊村,原来是一个典型的农业村落。据调查,村落的城镇化大致始于20世纪80年代末的金温铁路建设。因建设火车站的需要,当地政府向程王处村征用了第一块土地。借助金温铁路建设创造的城镇化发展机遇,武义县重新调整了城镇发展规划和发展空间,程王处因此被纳入新的县城扩展范围。1992年初,武义县成立了经济开发区,开启新一

¹ 收稿日期:2016-03-19

作者简介:卢福营,杭州师范大学公共管理学院、社会建设与社会治理研究中心,教授、博导;何花,杭州师范大学公共管理学院硕士研究生;王莉,杭州师范大学公共管理学院硕士研究生;主要研究方向为地方治理创新、农村研究等。

基金项目:浙江省社科基金项目“乡城转变时期城郊村落的结合型治理研究”(16NDJC065YB)

轮城镇化建设，程王处的农地随之迅速地被征用、开发，目前只剩下几块零碎的边角地，成为了武义县第一个“失地村”。同时，村民的房屋也陆续地被拆迁安置，街道、银行、商场、商住楼等城镇设施进入村域内，人居环境得到了根本性的改变。根据政府的统一安排，完成了基层组织重构工作。如此，程王处的人居环境、经济社会结构、基层治理方式等均发生了根本性变化。

一是人居环境的“趋城市化”。通过房屋拆迁安置和城镇设施建设，程王处的人居环境发生了重大改变。一方面，根据政府统一规划建设的村民安置房，虽与城镇居民的商品房存在着一定差距，但初步实现了住宅结构的套房化、建筑格局的统一化、居住环境的整洁化；另一方面，城镇公共设施和商业设施的嵌入，极大地改善了居民的生产生活条件。程王处的人居环境已经而且正在进一步地与城镇人居环境相趋近。

二是社会成员的异质化、开放化。伴随着城镇化的推进，不仅大量企业、商店进驻程王处村域内，而且许多外来务工经商人员租住和生活在程王处居民的住宅中，由此导致村域居住人口数量激增，在村的外来人口远远超过村籍人口，形成了“一个村庄，两个世界”的社会成员结构。同时，程王处户籍居民也因利益驱动或土地被征用而转换职业，实现了多元性的职业流动，形成了职业身份的多样化、异质化。如此，程王处的社会成员构成日益复杂化，异质性、开放性增强，逐渐地由“熟人社会”转向“陌生人社会”。

三是经济结构的“去农化”。程王处因集体土地被征用而失去了赖以从事农业生产经营的耕地，不再拥有发展农业经济的条件。然而，在土地征用中政府给予了一定的补偿金。其中，大部分被用于发展集体经济和集体福利，也有相当部分被分配给居民家庭并用于建设或购置房产，或作为发展非农经济的资本等。失地后的村集体组织和村民个人理性地选择了发展物业经济，或经商办厂，或务工谋生，基本转向了非农产业领域。

四是管理服务的边缘化。程王处完成了“撤村建居”，但保留了集体经济合作社。除前期征用土地时，有少量居民根据当时的政策安排实现了户籍“农转非”外，大多依然持有农业户口。如此，程王处居民变成为持农业户口的城镇居民。他们部分地脱离了农村管理服务体系，但尚未充分进入城镇管理服务体系，无法完全获得城镇居民身份及其权利待遇，处于城乡两类管理服务体系的边缘。

在城乡二元社会体制下，城镇与农村之间在经济社会的各个方面均存在着明显差异，在此基础上设置的城乡基层组织体系和治理体制也相互区分，由此建构了独特的社会区隔。城郊村本属于农村社会体系，由农地、农居、农业、农民组成，边界清晰。然而，伴随着城镇化的推进，城郊村正处在乡城转变之中，进入了独特的过渡性阶段，呈现出“是村非村”、“是城非城”的临界性、两栖性样态，形成为一个边缘性的基层社会单元，急切要求实现基层组织的创造性重构和基层治理方式的适应性转换。

二、制度安排:城郊村组织重构的理想设计

过去几十年的中国城郊村城镇化，主要呈现为政府推动的“被城镇化”。城郊村的城镇化行动，首先起始于政府的制度安排和政策设计。程王处的组织重构也是依照当地政府的制度安排开始的。

在2000年以前，武义县按国家的统一部署，在县城建成区内按城镇基层治理体制实行街居制，设置武阳街道办事处负责基层行政管理；设置9个居民委员会，开展居民自治。在农村则实行“乡村村治”体制，即设置乡镇政府负责基层行政管理；在村一级设村民委员会，开展村民自治。同时，建有村级党组织，发挥基层领导职责；设立村集体经济合作社，负责集体经济经营管理事务。此外，还建立村妇代会、老年协会、共青团、民兵连等配套组织，各自履行一定的基层治理职责。

20世纪90年代以后，武义县的城镇化进入了加速发展时期。伴随着城镇化的快速推进，大批城郊村被纳入城镇范围，对基

层治理提出了新的挑战。面对城镇化进程中的城郊村变迁及其面临的新问题、新挑战，当地政府积极应对，主动推动以“撤村建居”为核心的城郊村组织重构，尝试城郊村基层治理方式创新。2001年6月27日，武义县委、县政府出台了《关于城区撤村建居工作的意见》，明确提出：撤销武阳镇城区11个行政村和9个居委会，保留11个村集体经济合作社。同时，按地域重新划分，设置12个社区，社区设立居委会负责社区管理服务。此外，对城区“撤村建居”工作的指导思想、社区居委会的性质、任务、规模、范围、机构和干部调配管理、办公用房和经费及其党组织建设和群团组织建设和等方面作了简要规定，强调了加强经济合作组织建设与社区建设工作的责任问题。同年7月6日，武义县政府做出了《关于同意撤销武阳镇齐心等十一个村委会、九个居委会，建立十二个社区居委会的批复》，指令县民政局依法组织实施。

根据相关文件分析，武义县城郊村组织重构的制度安排呈现出以下特点和创新之处：

第一，撤消原村(居)委会，统一建立新的社区居委会。城郊村基层组织重构与城镇基层组织重构统筹规划、整合行动、整体推进。不只是撤消原城郊村设置的11个村委会，而且同时撤消原城镇设置的9个居委会。然后，打乱原有基层社会单元(村、社区)的边界，统一规划，按地域进行重新划分，设立12个社区，在社区中设居委会。如此，在基层组织重构中，不再按城乡区别对待，代之以统一的制度安排，较好地体现了公平原则；不再是在原城郊村辖区内实施“村改居”，代之以街区为边界重组社区，新设立的社区由多个不同原单位的成员构成，突破了传统的单位边界，较好地凸现了新社区与原村落之间的差异。新设置的社区居委会被定性为居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织，负责社区管理服务。

调查中发现，武义县政府之所以做出这种制度安排，主要是当初的武义县党政领导努力尝试城郊村基层组织重构的一步到位，彻底实现由乡村基层组织到城镇基层组织的转变。

第二，保留集体经济合作社，实行自主经营。从法理上讲，集体经济合作社是一个基层集体经济组织，主要承担集体资产管理与运营等经济职能。实行独立核算、自主经营、自负盈亏、民主管理，具有独立的法人资格。然而，在乡村治理实践中，事实承担着一系列特殊的社区功能。合作社管委会成员与村支委、村委会等组织的人员多有交叉，且浙江省有关部门规定合作社管委会主任原则上由村书记兼任。一定程度上削弱了集体经济合作社的独立性，变通性地改变了集体经济合作社的组织属性。

武义县在城郊村基层组织重构中，做出了保留原集体经济合作社的政策设计。一方面，尊重城郊村经济社会发展的历史，保障集体经济发展的稳定性、可持续性；另一方面，厘清集体经济合作社的组织职能，剥离集体经济合作社的社区功能，保障集体经济合作社的独立性，真正以独立法人的资格代表合作社社员实施集体经济的经营管理。如此，武义县的城郊村基层组织重构，不再是一般意义上的“撤村建居”，而是具体表现为“撤村建居保社”。

第三，明确基层组织职能，实行“两社分治”。在当前的浙江农村基层治理实践中，一个村庄设置村党支部委员会(党委)、村民委员会、村集体经济合作社管委会等村级组织，共同承担村务管理服务。三个村级组织同时并存，边界不清、职能不分、权责不明，三套班子统一分工、一体化运作。故人们习惯地称之为“村三委”。在城郊村基层组织重构的制度安排中，武义县按街区设立社区，社区内建立党组织和居委会，负责社区管理服务；保留原城郊村集体经济合作社，合作社建立管理委员会、社员代表会议、监事会等机构，独立自主地管理集体财产和经营集体经济。如此，社区与合作社同时并存，但组织权责、组织职能、管辖对象等相对分离，建构了一种独特的“两社分治”模式。意在按基层组织现代化和职能分化的要求，进行基层组织的职能分工，各司其职地独立开展基层治理工作，改变过去城郊村组织的混沌状况。

三、理性变通:程王处的组织重构过程

根据县政府出台的相关政策和具体部署，武义县于2001年开始了新规划城区的基层组织重构工作，程王处也在其列。按照规划和要求，撤消了原程王处村委会和村党支部，程王处村与周边的商品房小区等合并成立程王处社区^[4]。社区设置居委会，相应建立社区党组织，负责社区管理服务，隶属白洋街道管辖。按照城郊村基层组织重构的理想设计，程王处社区居委会由

主任、副主任和委员等6人组成。为实现组织重构工作的有序推进，县政府决定先建立社区居委会筹建小组，待条件成熟后再按照《中华人民共和国居民委员会组织法》有关规定选举产生社区居委会。筹建小组成员采用组织选调和聘用方式，由县委组织部、白洋街道办事处综合考评后任命。

然而，城郊村基层组织重构是一项复杂的系统工程。理想的制度设计输入特定城郊村治理环境后势必遭遇多种具体因素的影响，并引发种种问题与挑战。“撤村”后的“建居”工作并未按理想设计顺利推进。据调查，程王处社区居委会事实主要由街道办事处任命，配备了5名工作人员（暂未配备书记），至今仍然是合同工，没有实行居民民主选举。社区居委会的运行经费由政府财政负担。据调查，财政下拨的社区运行费随经济社会发展逐年提升。目前，程王处社区每年可获得约50万元的财政经费。

为了保证城郊村基层组织重构工作的顺利开展和平稳过渡，武义县在“撤村建居”过程中，尊重历史事实，保留了原程王处集体经济合作社，合作社社员即原程王处村民的户籍关系不变。合作社主要负责集体经济的经营管理，保障合作社社员的权益。合作社设置管委会作为常设工作机构。另外，建立了社员代表会议、财务管理小组和监事会等，加强集体经济事务的决策、管理与监督。^[5]

如此，按政府的理想设计初步完成了程王处的基层组织转换，也即相关部门所说的“撤村建居”工作。事实上，具体地表现为“撤村建居保社”。

基层组织重构后，程王处社区治理遭遇到了诸如人员复杂、事务繁杂、资金不足、人力缺乏等一系列新的问题与困境，造成了一定意义上的“社区失灵”。一方面，社区居委会无力有效承接政府下放或下延到社区的各种管理服务和创建工作；另一方面，社区居委会难以有效开展居民自治活动。如何切实有效地解决“社区失灵”问题，推进城郊村或社区的基层治理，成为了摆在面前的一个紧迫课题。面对这一事实，相关部门积极应对，做出了一些理性变通。集中表现在：

第一，调整和创新基层组织结构与机制。程王处社区与程王处经济合作社是按组织分化与职能分工的现代组织原则设置的两个基层组织。按“两社分治”的理想安排，两者分别承担社区管理服务与集体经济经营管理的职能，且管辖范围不相一致。在基层组织重构的实践中，相关部门做出了以下适应性调整和应对性创新：(1)在程王处集体经济合作社重新建立党支部，隶属白洋街道党工委管辖。试图借助基层党组织的嵌入，通过党组织关系加强对集体经济合作社的调控。如此，对于原程王处村民而言，事实形成了两个基层党组织，即社区党支部与合作社党支部并存的格局。调查中，大家几乎公认一个事实：合作社党支部是过去村党支部的翻版。程王处合作社党支部不仅在集体经济事务上发挥领导作用，而且全面负责程王处合作社整个辖区或者说涉及原程王处村民的各项事务。有人更进一步地指出，事实是程王处合作社党支部领导和管理合作社成员和所辖地域，程王处社区党支部只领导和管理合作社之外的社区成员和辖区。(2)社区党组织与合作社党组织的干部交叉任职。合作社党组织的书记兼任社区党组织副书记，社区党组织负责人兼任合作社党组织副书记，借此促进社区党组织与合作社党组织之间的沟通与协调，形成了一种独特的嵌套关系。

第二，恢复和发挥集体经济合作社的社区功能。程王处合作社组织及其领导拥有较丰富的集体经济资源和社会资本，呈现出明显的基层管理服务优势。面对客观存在的“社区失灵”现实，程王处社区党委和居委会自觉不自觉地部分社区管理服务和创建工作转由合作社管委会承担，或者与合作社管委会协同承担一些社区管理服务事务和创建项目。调查中了解到，程王处合作社借助城镇化和市场化创造的机会积极发展集体经济，取得了较为理想的成效。依靠较为深厚的集体经济实力，合作社党委和管委会自主决定向全体社员免费发放口粮，给老年社员发放集体老年福利。^[6]同时，根据社区居委会要求创办了老年人食堂，为老年社员提供免费伙食。此外，还要负责合作社范围内的计划生育、征兵、治安等社区管理服务事项，以及“三改一拆”等名目繁多的创建任务和中心工作。

可见，程王处经济合作社的职责远远超出了制度规定的范围，已经不再是单纯的经济组织，事实依然承担着大量社区事务，发挥着重要的社区功能。调查中，不少人明确地说，程王处集体经济合作社与原来的程王处村没有实质性的差异。

如此，通过理性变通，程王处的基层组织重构出现了独特的实践与制度偏离。在一定意义上，实现了从制度设计的“两社分治”到实践运作的“两社联动”的转变。

四、讨论与思考

作为一个城镇化进程中的城郊村，程王处的基层组织重构过程具有一定的代表性。十多年来，武义县有关部门和程王处等城郊村民众一直在实践中逐步探索，为进一步推进城镇化进程中城郊村的基层组织重构和基层治理转换，提供了有益的启示。

(一) 基层组织重构:城郊村城镇化的必然趋势

从治理生态学的视角看，治理形式与治理条件密切相关。德国生态哲学家汉斯·萨克塞认为，生态学是研究关联的学说。采用生态学的考察方式是科学研究的一个很大进步，它克服了从个体出发的、孤立的思考方法，认识到一切有生命的物体都是某个整体的一部分。^[7]从所处环境和条件中去寻找和建构合适的治理方式，具有独特价值。正是在这个意义上，一些学者积极探索治理形式与治理条件的关系，揭示影响基层治理的重要条件。^[8]国家也积极倡导根据不同情况不同条件寻找有效的基层群众自治形式。^[9]

从一定意义上说，基层组织重构是城镇化新条件下实现城郊村(社区)有效治理的必然要求，是伴随城郊村城镇化而发生的基层治理条件变化而做的适应性转变。城镇化作为一项重大的社会综合变迁行动，势必对城郊村基层治理产生影响，导致基层治理环境与条件的重大改变。长期以来，我国实行城乡二元社会体制，城郊村原来属于农村社会体系，依照农村基层治理制度运作。伴随着城镇化的发展，程王处等城郊村落逐渐地因城镇空间扩张被纳入城镇社会体系，进入了特殊的乡城转变过程，引发了经济社会的根本性变化，形成了特殊的基层治理环境与条件，进而要求实行基层组织和治理方式的适应性调整与创新。

然而，在国家层面的顶层设计中，尚未根据城郊村城镇化的事实与需求做出及时反应。在中央政府缺乏明确的城郊村治理制度安排的背景下，地方政府和基层社会自主探索城郊村基层组织重构，尝试基层治理创新，也就成为了一种回应社会需求的合理选择，是一种基层治理的“需求—回应”型创新。^[10]从一定意义上说，程王处的基层组织重构既是当地政府和民众做出的积极探索，也是回应城郊村城镇化的必然趋势。

(二) 结合型组织体系:城郊村边缘化社会条件下的理性选择

城镇化是一场全面而复杂的社会变迁，它不仅是一个伴随现代化而发展的自然过程，更表现为人类主动改造世界的建构过程。特别是在过去几十年的中国城镇化过程中，城郊村的城镇化主要表现为政府主动推动的建构性变迁。受多种因素综合作用，尤其是特殊的城镇化政策影响，城郊村呈现出独特的“中国式边缘化”。^[11]

正处于乡城转变过程中的城郊村或社区，既不同于一般意义上的农村基层社会单元，也不同于城镇基层社会单元，形成了一种特殊的过渡性、边缘性社会样态。因此，需要根据城郊村“似城非城、似乡非乡”的边缘性特点及其形成的治理条件出发，探索和创新基层治理模式，建构一种既区别于现行城乡基层组织体系，又兼容城乡基层组织因子的结合型基层组织体系。

程王处的基层组织重构实践表明，结合型组织体系是城镇化进程中城郊村(社区)组织重构的理性选择。在程王处的组织重构过程中，其所在的武义县政府起初设想实现城郊基层组织由乡村到城镇的“一步到位”，在撤消原有村委会或居委会的基础上，打乱边界，重新划分社区，统一按城镇基层组织设置的要求建立社区居委会。由此，在城郊村(社区)被注入了城镇基层治理组织的因子，且居于主导性地位。但是，当地政府还是不得不尊重城郊村集体经济发展的历史事实，在“撤村”的同时保留了原程王处集体经济合作社。如此，城镇化进程中城郊村依然保持着一些农村组织的遗留和痕迹。不仅如此，更为重要地是在随后的城郊村组织重构实践中遭遇到了系列新情况、新问题、新挑战，致使基层社会和地方政府理性地进行变通，重新在程

王处集体经济合作社设立党支部，并将一系列社区功能嵌入集体经济合作社，最终形成了社区和合作社“两社联动”的基层组织架构。

武义县城郊村基层组织重构的制度设计与程王处基层组织重构的实践变通，向我们提出了一个值得思考的问题：城镇化进程中城郊村的基层组织究竟应该“分”还是“合”？现代化理论强调组织分工和功能分化，但公共治理理论与实践的最新发展表明，过度的组织分化有可能导致治理的“碎片化”，主张实行整体性治理。^[12]我们认为，抽象地或者简单地依据某种理论讨论城郊村基层组织的“分”与“合”缺乏实践价值。从原则上讲，“分”与“合”应当有“度”，但这个适宜的“度”需要在实践中寻找。关键在于如何根据城郊村城镇化的进程及其引发的基层治理条件的变化，适时适地探寻实现城郊村基层有效治理的组织形式。该“分”则“分”，该“合”则“合”。不过，城镇化进程中的城郊村正处于边缘性的社会样态，这是不可逾越的历史阶段，也是一时难以改变的基本事实。由边缘性社会及其创造的治理条件所决定，城镇化进程中的城郊村组织应当是一种新型的结合型基层组织体系。

注释：

[1] 参阅卢福营：《城镇化进程中近郊村落的边缘化研究》，中国社会科学出版社 2015 年版，第 35—36 页。

[2] 卞华舵：《主动城市化——以北京郑各庄为例》，中国经济出版社 2011 年版，第 19 页。

[3] 卢福营：《近郊村落的城镇化：水平与类型——以浙江省 9 个近郊村落为例》，《华中农业大学学报（社会科学版）》，2013 年第 6 期。

[4] 新设置的程王处社区辖区东至铁路火车站（东侧），南至东升路，西至武川路，北至象龙塔及上松线，实质是一种带有一定行政区划意义的街区，是一个基层治理单元。

[5] 据调查，合作社管委会成员开始时由原行政村的领导过渡，由政府任命。经过一段时间后，改由社员群众民主选举产生，选举方式类同于村委会选举。社长和副社长从合作社管委会成员中推选产生。合作社财务管理小组组长由分管财务工作的社长担任，成员由报账员、文书等 3—5 人组成。合作社监事会设会长 1 名，副会长 1—2 名，委员 5—7 名，从社员代表中产生。管委会成员和财务管理小组成员不得兼任监事会成员。经济合作社社员代表会议作为决策机构，由 10—20 名社员代表组成，社员代表经由经济合作社社员民主选举产生。

[6] 程王处合作社规定：向全体合作社成员免费供应大米。合作社有专人负责，统一向产地购买、统一发放。合作社社员按季度到大米发放处领取，15 岁以下的 45 公斤、15 岁以上 56 公斤。同时，60 岁以上的老年社员可以领取 400 元的老年生活补贴，并按年龄每增加一岁加 5 元。

[7] [德] 汉斯·萨克塞：《生态哲学》，文韬、佩云译，东方出版社 1991 年版，前言。

[8] 邓大才：《村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察》，《政治学研究》，2015 年第 2 期。

[9] 《中共中央国务院印发〈关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见〉》，《人民日报》，2014 年 1 月 20 日。

[10] 卢福营、应小丽：《村民自治发展中的地方创新》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 37 页。

[11]卢福营：《城镇化过程中近郊村落的边缘化》，《浙江社会科学》，2015年第9期。

[12]参阅韩兆柱、翟文康：《西方公共治理理论前沿理论述评》，《甘肃行政学院学报》，2016年第4期。