

# 新型城镇化进程中城乡一体新社区建设 的新单位化现象

——基于浙江省嘉兴市的实践分析

赵定东, 王 洲

(杭州师范大学 政治与社会学院, 浙江 杭州 311121)

**摘 要** 以土地流转弱化农民对土地的依赖偏好、以住房改造隔离农民与村落的空间联系、以行政化社区组织的搭建瓦解乡村熟人社会及以城市社区服务标准催生新社区居民的“城市意识”是浙江省嘉兴市城乡一体新社区建设的主要方式和实践过程。在新社区建设过程中, 产生了诸如社区庇护主义的出现和发展、社区法团主义的产生和扩大、社区父爱情结的再生与扩张等现象, 这些现象的出现说明单位社会在中国大陆并没有完全终结, 相反, 它正以特殊的形态发挥着作用。正视这个现实是开展好新社区管理体制和管理方式建设的前提之一。

**关键词** 新型城镇化; 城乡一体新社区建设; 新单位化现象; 社区庇护主义; 社区法团主义

**中图分类号:** C 91      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3456(2013)06-0009-08

单位理论自 1989 年以来就成为解释新中国成立后社会变革的一个重要视角。在研究的过程中, 学者根据不同的研究深度, 提出了诸如单位社会、单位记忆、单位意识、单位依赖、典型单位制、后单位社会等重要概念。研究者认为, 单位社会是指在新中国成立后由中国共产党以组织化的方式来确立的独特的宏观社会联结结构, 是国家通过单位组织整合与控制社会的制度形式<sup>[1-2]</sup>。并认为, 在社会结构上, 它是一个功能尚未分化的总体性的结构形态; 在社会管理制度上, 是党和国家通过高度整合的单位组织来实施全面社会管理和控制的手段; 在个人的生存需求上它是城市社会中人们赖以生存的依靠<sup>[3-4]</sup>。在这种认识下, 认为在改革开放后, 随着私营经济的兴起、国有企业的改革、新兴社会群体的出现, 单位制的社会运行和管理机制已逐步走向终结, 单位社会作为一种社会运行方式和管理机制走向了解体<sup>[5-7]</sup>。

作为新中国建立以来主要社会管理方式的“单位”是否已完成终结? 当今的社区形态如何? 面对改革开放 30 多年来社区服务、社区建设、社区保障、社区福利、和谐社区建设等中国社区发展实践与理论探索不同时期的主题, 面对由于社区定位模糊而

导致的当今中国基层社会建设的理论困惑和实践矛盾, 学界对单位“终结”论越来越怀疑。在这个背景之下, 本文主要是根据浙江省嘉兴市城乡一体新社区的建设过程对社区新单位化现象进行探讨, 从社会学的角度为正在进行的城乡一体新社区建设有可能让单位制回归提供一个参考。

## 一、嘉兴市城乡一体新社区的建设背景和成就

城乡一体新社区是指按照统筹城乡发展、顺应新型城市化和农业农村现代化加速推进的要求, 对照现代城市、现代家园和现代市民的标准, 联城带乡科学布点、承接农村人口集聚, 推进农民市民化、职业化, 加快社区结构与功能转型升级, 并借鉴城市社区建设管理理念规划建设规模适度、设施完善、特色鲜明、服务配套、生态良好、管理民主的新型农村居民集中居住区<sup>[8]</sup>。它不同于传统意义上的社区, 其内涵与传统农村社区有着本质的不同, 它与新型工业化、新型城镇化和现代化紧密相连。

党的十七届三中全会指出, 中国总体上已进入形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,

收稿日期: 2013-07-21

基金项目: 国家社会科学基金项目“股份制村庄居民的社会关系与社区治理机制研究”(12BSH028)。

作者简介: 赵定东(1971-), 男, 教授, 博士; 研究方向: 社会政策与社会发展。E-mail: 1003935381@qq.com

要求“坚持服务农民、依靠农民、完善农村社会管理体制机制,加强农村社区建设,保持农村社会和谐稳定”,此后在 2007 年,民政部在全国确定了 304 个实验县(市)、区,各地也确定了不同层次的实验单位。随着统筹城乡发展战略的实施,全国许多地方围绕创新完善新型农村社区建设开展了一系列探索实践,顺应城乡一体化发展要求,通过合理规划、组织再造和功能提升推动农村社区的转型重构,一时成为城乡一体化发展新阶段的热点。从当前各地城乡一体化进程较快地方的农村社区建设来看,其突出特征是“社区单位化”,即创建一种政府主导且全能负责的规划性的社会生活共同体,且建设中的农村社区多数不是定位在自然村层面,而是定位在现实形态的行政村层面。因而在这个背景下构建的农村新社区在现阶段既是农民生产生活的基本单元,也是政府改革和完善农村基层组织与管理的基本单元,同时还是公共服务在农村提升的基本单元。

浙江省于 2008 年 12 月出台了《中共浙江省委、省人民政府关于推进农村社区建设的意见》,在全国率先形成了农村社区建设的制度框架。在此基础上,嘉兴市发布了《中共嘉兴市委、嘉兴市人民政府关于推进农村社区建设的意见》(嘉委[2009]25 号),指出“被国家确定为全国农村社区建设实验县(市、区)的平湖市、南湖区,2009 年要有 80% 的建制村开展农村社区建设,并在 2010 年提前完成农村社区建设任务,其他县(市、区)今年要有 30% 的建制村开展农村社区建设;2010 年要进一步巩固提高,60% 的建制村开展农村社区建设;2011 年要加大力度深化拓展,80% 的建制村开展农村社区建设;2012 年要全面完成,100% 的建制村全面开展农村社区建设,推进农村物质、精神、政治、生态四个文明建设以及农村经济社会的协调、健康、可持续发展”。至此农村社区建设成为嘉兴市推进城乡一体化发展的一项重要制度安排,而不断完善和创新城乡一体新社区的建设作为主要推进手段成为重中之重。

嘉兴市城乡一体新社区建设始于 2003 年以“五化一配套”为主要内容的村庄整治,真正启动于 2008 年的“两分两换”试点扩面工作的逐步展开。

嘉兴市大力推进城乡一体新社区建设也有其特殊条件。自 1999 年以来,嘉兴的大部分经济指标高于全国水平,嘉兴市综合竞争力排名进入全国 200 家城市前 41 强,各县(市)全部进入全国百强县前

30 强。同时,随着个体私营经济的快速发展和区域特色块状经济的迅速崛起,农民的收入水平和农村集体组织的资本积累有了较大的提高,且呈现出稳健的增长势头。至 2009 年,嘉兴城市化水平超过了 50%,农业占全市 GDP 的比例降到了 6% 左右,人均 GDP 已经超过 5 000 美元,农村劳动力 70% 以上脱离了农业生产,已经进入农业向生态区转移、农民向社会人转移的全面转型时期。当时嘉兴市共有 858 个行政村,17 000 多个自然村落,而农村劳动力非农就业和非农收入比例均达到 80% 以上,城乡居民收入比为 1.95 : 1<sup>[9]</sup>,与全国相比,更具备了新型工业化、新型城镇化、农业农村现代化的发展条件。

“十一五”期间,嘉兴市在统筹城乡中率先迈步,从基础设施建设、公共产品延伸、社会服务提供、体制机制创新等方面进行了立体式改革创新,努力消融城乡边界。“城乡一体化战略”作为“十二五”时期的七大战略之一,明确提出“全面深化‘十改联动’,扎实推进现代新市镇和城乡一体新社区建设,促进城乡资源合理流动,加快形成城乡区域一体化发展新格局”。全市规划体系为 1 640 + X,即 1 个中心城市(嘉兴),6 个县市区行政中心,40 个左右的新市镇,376 个城乡一体新社区。目前完成集聚“1 + X”(47 + 376)规划点,其中,“1”为新市镇,即目前全市有 47 个新市镇,376 个城乡一体新社区。根据嘉兴市新调整的“1 + X”村镇规划,“X”的实际数量已经大大少于目前的行政村数量,也就是说,不少的“X”布点是跨村集聚的。通过整合,嘉兴市农民的生产方式和生活方式已经发生重大的转变,城乡一体新社区成为嘉兴市广大农村居民居住生活的重要场所。

## 二、嘉兴市城乡一体新社区建设过程和主要方式

任何社区的建构无外乎人口、地域、生态、结构及社区文化等 5 个主要要素,但城乡一体新社区的建设是以实现城乡二元社会向城乡一体社会的转型及促进农民的居住向新社区集中为前提的,因此与城市社区相比,嘉兴市城乡一体新社区主要要素在内涵与外延上有些不同,包括诸如土地流转、住房改造、社区组织搭建、社区服务标准等成为新社区建设的首要问题。

### 1. 以土地流转弱化农民对土地的依赖偏好

土地承包权是农民最基本的经济权利,也是农民对土地依赖偏好的主要制度依据,通过承包土地经营权的流转以实现农民生产方式的转变是目前全国各地推进城镇化建设的主要做法。

嘉兴市在实践过程中探索出了系列办法,根据调查,发现主要有以下几种:其一,以“两分两换”推进土地整体流转。主要是结合编制实施“1+X”村镇布局规划,整村整组大面积实施土地流转,由镇成立经营公司,接受村经济合作社的委托,统一进行发包。如南湖区余新镇明星村通过“两分两换”,集中流转土地 349.95 hm<sup>2</sup>。其二,开展土地整村流转。在尚未开展“两分两换”的地方,探索开展农村土地的集中流转。如平湖市新埭镇姚浜村开展了土地的整村流转,全村 158.00 hm<sup>2</sup> 耕地,农户土地流转签约率达到 100%。其三,作价出资组建农民专业合作社。按照《浙江省农村土地承包经营权作价出资农民专业合作社登记暂行办法》,嘉兴开展了农民以土地承包经营权作价出资组建农民专业合作社的试点,到 2009 年底,全市建立了土地股份合作社 20 家,作价入股合作社土地面积 926.67 hm<sup>2</sup>,实现土地从生产资源到资产经营向资本运作的转变。其四,土地全程托管。即农户将自己承包经营的土地按季节全程或者大部分生产内容委托给服务型农民专业合作社,由其统一组织生产,农作物收获后由合作社向农民提供一定数量的农产品作为土地收益。全市实行粮油全程统一服务的面积 2 533.33 hm<sup>2</sup>。其五,季节性流转。即农民将冬季闲置地块承包给其他农户或合作社进行冬季农业开发,如海盐县对经济开发区内的全部土地实行“一地二主”经营模式,由农民专业合作社进行季节性开发。

通过土地流转,为农民由村民转变为居民提供了职业转换的可能。农村就业向二、三产业转移加速,一产就业明显减少。根据嘉兴第六次人口普查表长表汇总资料,2000 年以来嘉兴农村就业人口快速向二、三产业转移,三次产业就业结构由 2000 年的 40.5 : 47.3 : 12.1 变为现在的 20.5 : 63.3 : 16.2<sup>[10]</sup>。

### 2. 以住房改造隔离农民与村落的空间联系

嘉兴市农民的住房改造与中心镇建设基本同步。1997 年根据浙江省体改委关于加快小城镇综合改革试点的意见,嘉兴市的余新、濮院、许村等 3 个镇被列入全省的第一批试点;1998 年又有 8 个镇

被新列入了省级综合改革试点镇的试点,享受小城镇综合改革试点的有关政策,推动资源要素的集聚。但直到 2000 年《关于公布浙江省中心镇名单的通知》(浙政发[2000]198 号)文件下达后,嘉兴市的中心镇建设才正式启动,当时嘉兴市列入省级中心镇名单的共有 12 个。进入“十一五”后,在浙江省政府公布的列入中心镇新名单里,嘉兴市的中心镇上升到 14 个,分别为南湖区的新丰镇、秀洲区的王江泾镇和王店镇、嘉善的魏塘镇(县城)和西塘镇、平湖市的新仓镇和新埭镇、海盐县的武原镇(县城)和沈荡镇、海宁市的许村镇和长安镇、桐乡市的洲泉镇、崇福镇和濮院镇。在此基础上,嘉兴市政府提出通过逐步完善市镇基础功能,发挥特色功能,统筹区域功能,构建“1640”网络型大城市,实现城乡一体化发展的目标。至此,嘉兴市的小城镇建设、中心镇建设和新市镇人口规模快速扩张。以嘉兴市列入浙江省政府培育名单的中心镇为例,2009 年 14 个中心镇的人口集聚已达 134.72 万人,占嘉兴市常住人口的 28.1%,其中户籍人口 96.71 万人,占嘉兴市户籍人口的 28.4%,当年的 GDP 产出为 491.15 亿元,比 2004 年增长了 94.0%,年增长率达到 14.2%,比嘉兴市的 GDP 可比增长高出约 2 个百分点。从财政贡献情况看,14 个中心镇的预算内收入为 44.33 亿元,占嘉兴市预算内收入的 27.5%<sup>[11]</sup>。

同时嘉兴农民居住条件和生活质量日趋城市化。一是农村家庭户人均住房间数提高。2010 年农村家庭户人均住房间数 1.18 间,比 2000 年 0.91 间增加 0.27 间。二是农村人均住房面积增长快。农村家庭户人均住房面积达 61.3 m<sup>2</sup>,比 2000 年增加 22.9 m<sup>2</sup>,2010 年农村家庭户人均居住面积为城镇居民的 1.7 倍。三是住房设施城镇化趋势明显。2010 年农村家庭户炊事用燃气的比例为 71.0%,有自来水的比例为 95.7%,有厕所的比例为 91.4%,分别比 2000 年提高 38.9 个、23.9 个和 14.9 个百分点<sup>[10]</sup>。

### 3. 以行政化社区组织的搭建瓦解乡村熟人社会

城乡一体新社区是统筹城乡改革发展中,政府为促进农村社区更好更快地转型而进行的一种有领导、有组织、有计划的自觉行动和制度创新。作为一种介于传统农村社区和城市社区之间的一种新型社区形态,社区组织搭建面临着与城市社区和农村社区都不同的逻辑。在传统的自然村落中,原有村民

既是居住在村庄内的居民,也是村经济合作社的社员,经济身份与社会身份的一致性和乡村熟人社会的结合导致其管理结构和管理组织基本上是一种礼俗与现代科层制并举。但城乡一体新社区的建立打破了原有的生活联系与生产方式,村民的经济身份与社会身份随之分离。也即农民在经济身份上还是农民,可以继续保留着承包土地及拥有村集体资产的股份或收益权,但在社会身份上已经转换成社区的居民。在这个意义上说,农民从自然村落向现代社区转变的过程是农民生产方式、就业方式、生活方式深刻变化的过程,既涉及农民思想观念的转变,又涉及政府、集体、农民之间各种关系的调整。

调查发现,嘉兴市的城乡一体新社区组织结构建设基本上是沿用了目前城市社区的基本做法,建立“1+3”社区组织框架,即成立社区党总支和社区管委会、党员议事会和居民议事会,社区党总支下设支部和若干个党小组。党总支和管委会下设综合办公室、服务中心、活动中心、物业中心等“一办三中心”,组织实施社区管理。同时根据新社区的特点,每个社区又都成立农村社区发展协调委员会,协调指导社区服务体系建设工作。社区发展协调委员会和社区服务中心不是一级行政管理机构,与社区内村落不存在上下级隶属关系,不干涉村级事务,也不是以生产经营为主的经营组织。社区服务中心是为农民群众提供服务的平台,具体承接政府部门延伸在农村的公共服务及相关政务服务。

根据调查结果,发现已建成的 19 个新社区全部建立了社区党组织和管(村)委会,10 个社区(占 52.6%)建立了社会事务站,并实行“政府主导+社区自治”相结合的管理模式,社区党组织委员与管委会成员以及社会事务站工作人员交叉兼职,全面负责社区的日常建设和管理服务工作;6 个社区(占 31.6%)建立了居民代表会议、社区居民议事监督委员会以及选举产生了居民小组长;11 个社区(占 57.9%)建立了工会、共青团、妇联等群团组织,平均每个社区拥有社会组织 2 个,各类社区社会组织和社区志愿者在参与社区管理、改善民生、提供公共服务等方面发挥积极作用。少数社区还建立了社会工作室,通过引入专业社工理念,为不同服务对象提供多元化服务。

由于城乡一体新社区的构建,事实上打破了原有乡村的地缘和血缘联系,社区管理人员的组成也

是以上级政府指派性为主的,新社区居民之间社会关系网络面临重建,复杂、临时、不确定的社会关系网络正在成为一个新趋势,相互之间那种高度同质化的状况已经不复存在。同时对新社区居民个体而言,社区入住的居民在外部形态上是新市民,在实际身份上仍旧是农村居民、村经济合作社社员;社区在表现形态上是城市社区,在实际形态上又是不同于城市社区的城乡一体新社区。这些情况的存在,构成了新社区居民在经济身份、政治身份、社会身份和社区性质的双重性,给社区未来管理带来新挑战。

#### 4. 以城市社区服务标准催生新社区居民的“城市意识”

客观地说,对农民个体而言,由于新中国成立以来国家在农村不同社会政策的变更,在利益关系上农民经历了从个体利益诉求向集体利益诉求再向个体利益诉求嬗变的过程,这个过程虽然在一定程度上瓦解了乡村“守望相助”的传统公共需求理念,但总的看,在传统农村社区的管理服务体系中,公共服务往往带有社会福利的性质,有利于催生农民的“城市意识”。

调查发现,截至 2013 年 5 月,嘉兴市已建成城乡一体新社区 19 个(其中南湖区 3 个,秀洲区 4 个,嘉善县 1 个,平湖市 4 个,海盐县 3 个,海宁市 1 个,桐乡市 3 个),累计建成安置房 17 419 户,已入驻 11 439 户,平均入住率为 59.7%,其中入住率超过 50.0%的有 16 个,入住率超过 80.0%的有 7 个。19 个新社区大部分都建立了社区综合服务中心,平均工作服务用房面积超过 1 000 m<sup>2</sup>,其中“一站式”办事大厅平均面积超过 100 m<sup>2</sup>。并普遍设立了“六室二站二栏一大厅一分中心”,即社区办公室、综合治理(民事调解)室、图书阅览室、综合活动室(党员活动、老年人活动、社区学校、远程教育等)、社区综合档案室和警务室;社区社会事务站、社区卫生服务站、居家养老服务站;党务、居务公开栏和科普宣传栏,“一站式”办事大厅和文体活动分中心,实现了与新社区同步规划、同步建设、同步使用。同时将劳动就业、社会保障、民政、教育、卫生、人口计生、文化、体育、科技、法律、社会治安等政府公共服务资源向新社区移植。

这些措施对于增强新社区居民的主体意识、参与意识,激发他们投身社区建设的积极性、主动性和创造性及切实增强新社区居民对社区的认同感、归

属感确实已经产生了一定的作用,但也发现,新居民有一些实际困扰:一是生活成本增加。居民入住新社区后,与其在农村分散居住时相比,其生活成本确实有了增加。分散居住时洗衣服一般用井水,吃蔬菜一般自己种,做菜烧饭一般用秸秆,不用花多少钱。而居住到新社区后,家里不允许养鸡养鸭生炉灶,而且家用电器多,用电量,电费支出大,吃菜需要买,物管费需要缴等等,生活成本的增加必将给居民带来不小的经济压力。二是生活习惯定势。从严格意义上讲,目前入住的社区居民仍旧是农民,他们集中居住后在住房装修、环境卫生、治安防范、物管费缴纳等方面,认识相对粗浅,对社区家园的归属感还有一个逐步深化认同的过程,其生活习惯一时很难改变过来,与社区管理要求尚有较大距离。如有的居民提出要在花园内种菜、要在车库内养猪、要在天井内挖井等等。三是生产管理不便。如桃源新邨社区居民的承包地仍然是由居民自行耕种,生产不在社区,而生活起居在社区,造成生产生活相分离。农民入住新社区后,如不加快土地流转,自己仍然耕种土地确实带来诸多不便。如耕种管理时的进出需要一段路程、生产工具没有地方存放、晾晒稻谷没有场地等等。

这些现实问题已经给新社区建设带来很多深层次的问题。鉴于居民对公共产品及公共服务的要求已有极大提高这一现实,城乡一体新社区的组织形式、服务内涵、内容及方式等都值得应该进一步探讨。

### 三、单位回归抑或新单位化:城乡一体新社区建设的意外发现

前有所述,单位理论自1989年以来就成为解释新中国成立后社会变革的一个重要视角。有学者认为,单位制度的起源与晚清社会变革有关。认为在晚清中国经历了一次政治解体与社会解组结合在一起的总体性危机,不仅原有的政治制度框架解体了,原来构成社会生活基础的基层组织体系也解组了,也即政治整合与社会整合同时失效<sup>[12]</sup>。因此,在新中国成立后,面对的一个首要问题就是如何同时克服这2种危机,重建政治整合和社会整合。通过农村的人民公社化(也即农村的单位)和城市的单位化,建立了集各种职能为一身的总体性组织以消除

社会整合与政治整合之间的紧张关系,并使两者高度一致起来。

在这种体制中,单位作为社会管理的主要方式,其功能主要表现在4个方面:第一,通过单位的经济功能在国家与社会普通成员之间建立了社会资源分配的制度通道;第二,通过单位的组织功能在国家与社会普通成员之间建立了直接相联系的组织体系,同时为地方法团主义的生存与壮大提供了可靠的利益保证;第三,通过单位的庇护功能在国家与社会普通成员之间建立了依存关系,为社会控制奠定了道义基础;第四,通过单位的动员功能在国家与社会普通成员之间建立了利益纽带,为地方层次的社会整合从属于国家层次上的政治整合奠定了社会基础。

因此,在1978年以前的社会管理制度框架中,单位制已经成为中国城乡基层社会生活的基本制度安排,成为整合社会生活的基本组织形式,而所谓的“社区”则被置于单位的框架之下而退居边缘地位。20世纪80年代后,随着中国大陆社会管理的重心从“单位”转到“社区”,从“工作场所”转向“居住场所”,国家社会管理基础单元发生了转换,基层社会日常生活的支持网络发生了转换,同时制度层面上的社会资源和社会机会配置机制也发生了转换。那么这种转换的内在形态是什么呢?城乡一体新社区建设的内在制度是什么?难道单位制的管理方式和影响真的“消失和终结”了吗?这些疑问都需要学界做出回答。通过调查,笔者认为单位制还以特殊的方式存在,在此称之为“新单位现象”。

#### 1. 社区庇护主义的出现和发展

庇护主义是哈佛大学的Walder(华德)研究经典中国单位制度的重要概念。他在其《共产主义的新传统主义》一书中曾经对中国城市工厂中的权威关系进行过研究,他认为中国的工厂中存在着明显的庇护主义关系<sup>[13]</sup>。他通过韦伯有关权威关系形成的权威类型理论进行解释性比较。认为,任何权威都涉及一个很宽泛的、很模糊的条件,即所谓“同意”的问题,即实际是指一种自愿的、习惯性的服从<sup>[13]</sup>。一般而言,可以用4个特征来界定,即企业中的社会关系结构、有关这些关系的内容或“伦理”、权威的实际要求和意识形态主张及“予取”原则。

这个分析视角同样适用于当代城乡一体新社区建设。在调查中发现,城乡一体新社区多为多村集聚的结果,社区异质性强,呈现离散性、多元性特征。

从社区人员组成来看,城乡一体新社区居民成分复杂。新社区居民中存在拆迁安置户、志愿置换户、土地复垦户等不同类型,但由于不同群体之间享受政策不平等、安置情况不一致、养老保险有差别而导致群体与群体之间、户与户之间存在矛盾,阻碍了社区成员之间的沟通交流,影响了社区共同价值认同的形成。另外,随着社区开放度和流动性的增强,吸引了大量外来人口租住,使社区成员之间价值观异化现象更加突出。“熟人社会”的分量渐次减少,“生人世界”的成分快速增长。社区的离散性使社区文化形成的内生基础不足,导致社区居民缺乏归属感和认同感,难以形成融合性“生活共同体”。

在这种背景之下,新的社会整合的需要、社会团结的要求、人际和谐的期待等成为城乡一体新社区建设的内在制度需求。“有原则的特殊主义”开始盛行,如新社区主要干部岗位的激烈竞争,城市社区服务标准的诱惑,拆迁安置户、志愿置换户、土地复垦户等不同类型利益群体的个人化等,使得居民在利益方面与社区形成“类”依附关系,社区庇护虽然不如单位社会直接和明显,但功能呈现出同一性。特别是在随着国家和地方政府加大乡村城镇化投资而产生的社区资源越来越丰富的情况下,社区已经成为新居民工作保障、商品和劳务提供等方面的主要资源输出链条和中介,居民为获得这些资源的机会竞争成为社区庇护主义产生和发展的主要推力。同时,国家对新社区建设的重视及各种事务的“社区下沉”迫使社区父爱情节重新燃起,吸取和借用单位社会的管理经验成为自然。

## 2. 社区法团主义的产生和扩大

运用法团主义理论对新时期中国农村国家机构与社会的关系的分析最具代表性的是美国哈佛大学社会学家 Jean Oi (简·奥伊),在其《当代中国的国家与农民》一书中认为,地方政府法团主义的构成要素主要有 2 个:一是地方政府在经济活动中的董事会作用。地方政府通过承包合同的方式实现控制乡镇企业的财政目的,这意味着合同被引入一个计划仍然在起着支配作用的背景之中。二是部门之间的补贴与社区的公共福利。与工业化相伴随的是内部的差异化。有的部门赢利较多,有的部门则赢利较少,这样就构成了一种“内部差异化统合”。这样作为统合实体的村庄就可以用一个部门中的赢利来补助一个部门的发展。在一个村庄中,农业和工业之

间就是这样的一种关系<sup>[14]</sup>。

这个理论视角对于中国的分析虽然是在 20 多年前,但仍有解释价值。于本文的启迪关键在于提供了一个说明“农民-国家”关系性质的变化以及基层干部权力的变化的适用视角。

城乡一体新社区建设是一个相当复杂的过程,牵涉到多方面的因素。因为新社区居民原先就是农民,其生活资源在 1978 年后就不再由人民公社(农村的单位)进行配给,也因此解除了农民对于单位垄断性资源的依赖关系。也就是说,新社区居民拥有保障生活需求的体制外途径,正是在这个意义上,“去单位化”在农村很早就切实地发生了。

但作为城乡一体新社区,面对的问题与农村不一样,如组织机制问题。社区是一个上连政府,下连居民的一种社会生活共同体。一方面,国家欲将社会职能卸载,移入社会化的社区,强调社区独立(即不对体制内资源形成依赖)与社区团结(以此来构建人际关系网络的资源纽带),以求解决单位所无法应对的社会问题。很明显,这样的口号与新居民的自我认知与行动能力是不对称的。另一方面,国家无意于此退出对基层社会的治理,力图保持改革前的政策执行和行政管理效力。在新社区建设的推行过程中,呈现在我们眼前的大都是如前所述的政府“动员文本”,动员能力的有效性直接对应着政府行政效力的强大。但抽象而含糊的政策理念并未细致地界定新社区内部的各种权力关系,模糊的权力边界反衬出了单位与街居管理的效能。城市社区的“两级政府、三级治理、四级网络”管理体制与农村“两委”管理方式有很大差异。当下嘉兴市城乡一体新社区在政府的强力推动下,其治理还是以行政主导为主。由于新社区建成的时间都不长,目前各地还均处于以社区管委会暂行社区居委会部分职能阶段,并且发挥出了相当大的作用。如果从当前短期而言,社区管委会治理模式作为过渡阶段是可行和有效的,但从长期的发展趋势来看,以社区管委会代行居委会职责,势必造成社区居民自治能力的弱化和居民参与度的降低,从而造成作为镇(街道)政府工作机构的管委会的被动。同时由于城乡一体新社区处于农业向非农业、农村向城市、农民向市民转变的过程,而且社区居民成分比较复杂,既有拆迁户,又有“两分两换”户,还有大量的外来租户等,导致社区问题比较复杂,很容易引发矛盾冲突。因此在新

社区建设的过程中,如何建立切实协调新居民利益的机制是一个亟待解决的问题。

在这个背景下,处于群众和国家之间的社区干部(嘉兴市19个新社区平均每个社区配备专职工作人员只有4~5人)努力在新社区建设中挣得一席之地。对他们来说,有政策就意味着有资源,和政策结合得越紧密就能得到更多体制内传递的资源,所以,社区成为他们的事业,这一工作重点和上层意愿结合在一起。但是,他们的工作也是另有倾向性的。他们努力在新社区建设的运动中突出自己的功能,努力让上层了解自己在这个美好图景中所具有的举足轻重的意义,特别是新社区面对不断凸显的老年人问题、劳动就业问题、新居民管理问题、房屋租赁问题等政府头疼问题的时候,他们的种种利益诉求得到了上级政府的认可和依赖,他们成为新社区建设的主体,进而被群众引申到其背后代表的体制内力量。这直接促进了社区法团主义的滋生和发展。

### 3. 社区父爱情结的再生与扩张

在前文通过社区庇护主义和社区法团主义的分析,展示了新社区建设中单位的经济功能、单位的庇护功能和单位的组织功能的再现。如何看待新社区建设中的单位整合功能呢?它又以何种面目出现的呢?这需要从社区父爱情结的再生背景来考察。

在调查中发现,新社区居民转变不彻底。具体表现为:一是生产方式转变的不彻底。城乡一体新社区的居民虽然居住在新社区,但其户籍仍在农村,仍是原村集体经济组织的成员,在经济身份上仍然是农民,这直接导致了他们的生产生活无法统一到新社区。比如,部分居民的承包地尚未流转,仍然需要自行耕种,生活起居在社区而生产在农村,造成生产生活相分离。二是生活习惯转变的不彻底。由于受原有农村生活习惯影响,部分居民在花园内种菜、在树上晾晒衣物、在社区内乱丢乱扔,甚至提出要在车库内养猪、要在空地上挖井等想法。三是观念转变的不彻底。新社区的居民大部分是由“两新”工程的搬迁拆迁安置而来,很多人一辈子生活在农村,农村的思想观念根深蒂固,比如要缴纳物业管理费的问题。同时,社区居民生活成本大幅增加,从原来的自给自足型转变成市场购买型,经济压力的上升会引发居民对社区工作的不配合不支持。另外,新社区管委会是个过渡性的组织,与原行政村存在“多头”管理的问题,容易导致不问不管、相互推诿

等现象发生。

这些都给新社区管理和服 务增加了难度,同时也为社区父爱情结再生提供了条件。我们知道,在经典的单位体制中,作为功能相对完整的“小社会”,单位全能性地包揽城市职工的住房、劳保、医疗、健康检查、结婚、生育、子女入托入学、家属就业、食堂就餐、理发、上班交通、文体活动、日常用品供应、养老送终、治安环卫等事务,构成绝大多数城市居民获取生活资源的组织化渠道,正如刘建军所指出的,“从功能上来说,城市单位履行着极其重要的保障功能与供给功能,个人生存与发展的资源基本上都是从单位中索取,……一旦进入一个单位,则意味着获得了充足的、持久的保障机制”<sup>[15]</sup>。虽然伴随着由再分配体制到市场经济体制的过渡与转型,单位的社会职能逐渐收缩,城市居民开始在单位之外获取日常所需的生活资料,如住房、医疗保险以及多种福利条件(如子女教育、用品供应)等。但要说明的是,在20世纪80年代取代单位而产生的社区职能中的社区父爱情结并没有完全消失。

在新的基层社会生活框架中,新社区正在成为一个相对独立的实体,它作为一种相对独立、相对稳定的新型城乡组织管理类型,其效用的实现程度与其共同体的特征有明显的关联。“共同体是一种持久的和真正的共同生活”,是“一种原始的或者天然状态的人的意志的完整的统一体”<sup>[16]</sup>。而目前的新社区通过住房改造、土地流转、行政化社区组织搭建和提供类似城市社区服务弱化了共同体的特性。在一定意义上说,传统的乡村“人伦”关系弱化,其横向联系的共同点也远弱于新居民共同居住的原共同体。正如前文所指出的,目前大部分新社区居民转变不彻底,由于新居民之间在收入、社会地位、生活方式及兴趣、爱好方面都存在差异,甚至是冲突的。但既然要维持社会共同体的生存,就必须要求生存在其中的个体在如何维护共同体存在的问题上形成某种共识或做出某种妥协,从而形成某种公认的、基本的社会价值观。在真正培植出有较强归属与认同感的现代城乡一体新社区方面,政府主导功能是明显的,其中社区父爱主义情结的再生更是其中的有力推动因素。更何况在中国特殊国情的背景下,改革开放30多年来“国家主导”的行动特征一直没有改变,与之相关的是国家的父爱情结也没有发生根本变化,父爱情结引导的“国家主导”行动策略将是

城乡一体新社区建设的基本保障。

诚然,本文的分析不在于指出目前还在进行的城乡一体新社区建设的缺陷,相反,本文认为,目前开展的新城镇化浪潮将有利于彻底改变中国特有的城乡二元结构,改变农民的不利处境。但要指出的是,从社会学的角度出发,这个正在进行的城乡一体新社区建设有可能为单位制的回归提供一个载体和途径。正视这个现实是开展好新社区管理体制和管理方式建设的前提之一,因为对于新社区的缺乏单位社会浸淫的新居民而言,它将是一个新的议题和挑战。

### 参 考 文 献

- [1] 路风. 单位:一种特殊的社会组织形式[J]. 中国社会科学, 1989(1):71-88.
- [2] 李汉林. 中国单位社会[M]. 上海:世纪出版集团, 2004:12-13.
- [3] 孙立平,王汉生,王思斌,等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2):47-62.
- [4] [美]华尔德. 共产党社会的新传统主义[M]. 龚小夏,译. 伦敦:牛津大学出版社, 1996:274.
- [5] 华伟. 单位制向社区制的回归:中国城市基层管理体制 50 年变迁[J]. 战略与管理, 2000(1):86-99.
- [6] 田毅鹏,吕方. 单位社会的终结及其社会风险[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009(6):17-23.
- [7] 崔月琴. 后单位时代社会管理组织基础的重构[J]. 学习与探索, 2010(4):47-52.
- [8] 俞小琳,周敏华,沈玲珍. 关于加快推进嘉兴城乡一体新社区建设的若干思考[C]// 浙江省社会学学会,“秩序与进步:浙江社会发展 60 年研究”理论研讨会暨 2009 浙江省社会学年会论文集. 杭州:浙江省社会学学会, 2009:116.
- [9] 嘉兴市民政局. 关于对农村社区建设工作的调研与思考[R]. 嘉兴:嘉兴市民政局, 2009:5.
- [10] 刘新毅,李霞萍,管一佳. 嘉兴农村人口发展变化与新农村建设[J]. 统计科学与实践, 2012(6):59-61.
- [11] 国家统计局嘉兴调查队. 中心镇与小城市发展对策研究报告[R]. 嘉兴:国家统计局嘉兴调查队, 2011:7.
- [12] 孙立平,郭于华,毕向阳,等. 去单位化过程——北京市从单位到社区的功能替代问题研究[R]. 北京:“去单位化过程——北京市从单位到社区的功能替代问题研究”课题组, 2000:134-157.
- [13] WALDER A G. Communist Neo-traditionalism: work and authority in Chinese industry [M]. Colifornia: The University Colifornia Press, 1987:312.
- [14] JEAN O. State and peasant in contemporary China: The political economy of village government berkerly[M]. Colifornia: University of Colifornia Press, 1989:217.
- [15] 刘建军. 单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M]. 天津:天津人民出版社, 2000:20.
- [16] 费孝通. 居民自治:中国城市社区建设的新目标[J]. 江海学刊, 2002(3):15-18.

## New Units Phenomena in the Construction of the Urbanized Community in the Process of Urbanization

——Based on the Practical Analysis of Jiaxing, Zhejiang

ZHAO Ding-dong, WANG Zhou

(College of Politics and Sociology, Hangzhou Normal University, Hangzhou, Zhejiang, 311121)

**Abstract** The main forms of urbanization in Jiaxing in Zhejiang consist of the land transfer to weaken the dependence of farmers on the land preference, the rehabilitation to isolate villagers from their traditional space contact in villages, the building of social communities to deconstruct the traditional interpersonal relationship and the introduction of community service to foster residents' city awareness. However, the process of urbanization nurtures the community protectionism, the advent and expansion of community organizations and the reproduction of the fatherly complex, which implies that the “unit society” still exists and affects the mass in the mainland. Thus, one of the premises for the construction of the new community management forms and system should be accepting the phenomena above.

**Key words** New-type urbanization; construction of urbanized community; new unit phenomenon; community protectionism; community corporatism

(责任编辑:刘少雷)