

# 分利秩序、治理取向与场域耦合： 一项来自“过渡型社区”的经验研究

钱 全

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



**摘 要** 城镇化推进下的“过渡型社区”成为城乡分治的模糊地带,利益和资源的不断输入,使得其治理主体和治理场域发生重构。基层治理视角下的村民自治被“分利性”进行价值侵占。就如何厘清“过渡型社区”利益博弈秩序中,出现“弱治理强分利”与“强治理弱分利”两种分化样态的内在机理与演化过程。基于绍兴安置社区、武汉城中村两地治理实践经验表明,在“国家-市场-社会”三重结构化关系中,社会治理单元在“城乡转变”过程中呈现出分利制度化、农民利益外显、基层治理弱化等具体表征。其中治理主体、治理对象在“国家-市场-社会”场域耦合中形塑出的治理取向,揭示出国家基层治理现代化转型的多元面向。

**关键词** 分利博弈;过渡型社区;治理场域;弱治理强分利

**中图分类号:**D 669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)05-0088-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.011

据统计,中国行政村数量正由 2005 年的 62 万个减少到 2015 年的 58 万个<sup>[1]</sup>。城镇化的持续推进,一方面农村人口不断外流,村庄主体空心化现象日益显化;另一方面国家主导的撤村并居、易地搬迁、集中安置等政策驱使村庄单位实体趋向规模化。

“双轨城市化”的快速推进,“村改居”“农民上楼”成为社会治理单元转型的重要表征,在村庄向社区流变进程中,传统文化秩序、生产生活系统、基层治理体系等各个社会结构维度都发生着“过渡性”转变。“过渡型社区”作为中国宏观经济社会差序格局中“传统农村”与“现代城市”的混合交织体,其处在了“传统-现代”基层治理变迁、治理场域转型的节点之上。对此转型载体的深入考察,利于进一步抓取并理解中国农村社会“千年未有之大变局”缩影式嬗变图景。

## 一、“过渡型社区”研究回溯及进路

在村庄空心化和规模化并行的路径下,大量村转居社区、城中村、集中安置点、拆迁社区等“过渡型”城镇化实践形态成为各界关注的焦点。绝大多数“过渡型社区”在空间结构、社会关系网络、基层治理模式等方面都趋向临时性、过渡性特征。这种介于城市与乡村之间的中间特性,也聚集了农村到城市、传统到现代转换过程中的潜在社会冲突与治理问题。因此,研究分析此类社区,能够促进理解转型社会中“国家-社会”的博弈共生关系。

对“过渡型社区”本身概念与特征界定上,学者们提出的“转型社区”<sup>[2]</sup>“安置社区”“过渡型社区”<sup>[3]</sup>等概念,是基于现实经验向抽象性理论建构的深化与尝试,笔者倾向选择“过渡型社区”的概念,理由是:一是反映了“过程性”与“演进性”的社会发展历程,即无论是社会问题还是治理问题都可能是其进入下一阶段前的暂时性问题<sup>[4]</sup>;二是模糊了城市与农村之间绝对的社区单元属性,为学理和实践

收稿日期:2019-05-05

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)。

作者简介:钱 全(1991-),男,博士研究生;研究方向:农村社会、基层治理。

提供了更广泛的价值探讨空间。既有文献中,学界对“过渡型社区”治理结构与利益分化的研究,主要体现在以下两个视角:首先,围绕宏观社会变迁层面。针对这一社会新现象,该视角的核心机制是村庄社会结构转型与经济分化的产生,内化并重塑着村庄社会治理结构,尤其是村庄主体利益与治理格局之间的互构关系。如部分学者认为在拆迁安置相关政策下,社区变迁不仅意味着户籍身份的转变,也代表着乡村空间记忆的流变<sup>[5]</sup>,空间变革意味着治理规则与治理角色的转换。吴新叶等从易地搬迁的制度设计来分析,城市生活取代乡土生活存在“制度-生活”的张力<sup>[6]</sup>,治理规则强介入下传统村庄“原始”利益观念与利益格局发生演变,其核心张力就是指向经济利益的分化。其次,关注微观治理层面。“治理”是学界研究社区问题的主流路向,不少学者从治理资本转变<sup>[7]</sup>、治理结构变迁<sup>[8]</sup>等视角来审视“过渡型社区”如何实现“基层善治”。该视角的核心观照指向多元治理主体与利益主体的博弈边界。如有学者以农转非安置社区居委会、物业和业委会作为治理主体转型切入视角,探讨彼此利益与权力结构之间如何实现平衡状态,从而构建“小联合,大网络”的协作机制<sup>[8]</sup>,其更多的是对治理问题本身的反思,未对利益主体之间博弈细节及其对治理样态的影响作进一步深入。综上所述,学界关注视角大多集中在单一社会或治理层面,对两者“联接”与“过程”机制缺少进一步的探索。政府主导城镇化和国家资源输入时代,“过渡型社区”作为新的社会单元,在资源利益密集下达中社会结构所形成的分利秩序,对基层治理格局已催生新的重塑力量。本文主要探讨的是过渡型社区、利益分配、社区治理等要素之间的关系问题,力图通过实证分析,对之前学者们在分利秩序观、社区治理理论等领域已作出诸多贡献和积累的基础上,有一个田野经验的回应与脚注。

2018年12月与2019年3月,笔者及所在调研组于绍兴市安置社区、武汉市城中村进行实地考察,发现两地都处于利益密集的分配型治理状态之下,但村民自治范畴内的分利博弈与基层民主语境下村庄治理之间形塑出迥异的特征:其一,绍兴安置社区利益分配格局趋向稳定,国家行政关系纵向下沉较深,市场经济关系边界明晰,社会结构关系趋向陌生化。其二,武汉城中村利益分配格局处于剧变期,同时国家行政关系纵向下沉不够,市场经济关系介入较深,社会结构关系横向分裂明显。这两种截然不同的治理结构化关系,能够窥见社会治理单元“城乡转变”过程中基层政权内卷化、农民利益外显化、分利制度化等多元交织的复杂样态。本文结合湖北和浙江等地调查经验,以城中村为案例切入、安置社区为对比参照,运用“分利-场域-治理”分析框架(图1)探讨“过渡型社区”如何在利益博弈场域下形成“分利”与“治理”此消彼长的分化样态。

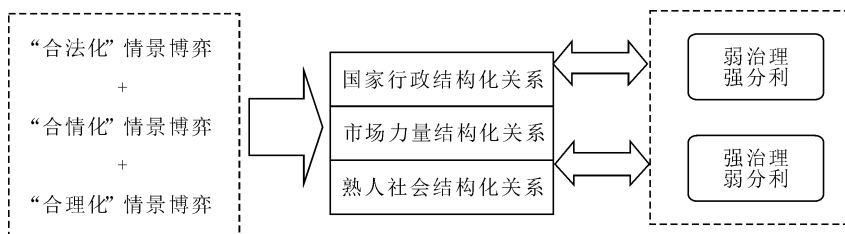


图1 分析框架

## 二、“过渡型社区”的分利秩序

### 1. 利益相关圈层与泛公共福利化

利益是理解人类行动能力的最显要出发点,城中村改造对传统村庄的空间格局、经济产权、社会形态、亲缘文化等多维层面产生深刻影响,其中以经济产权为基础的利益关联,对参与主体而言,最能引发群众动员和空间政治。基于利益相关的视角,将城中村改造的利益相关主体划分为首要利益相关与次要利益相关。首要利益相关包括:基层政府、开发商、村民,这类主体与城中村利益分配核心相关。次要利益相关包括:外来人口、周边居民、商户等,他们与改造中的经济利益非核心相关。

涉及城中村改造利益相关的物事主要涵括:土地生产资料、公共品供给、基本福利保障、可持续收益等内容,利益主体圈层内部对相关物事存在不同的诉求。如围绕土地资料增值收益为中心的主体

主要是基层政府和开发商,村民和村集体则更在意公共品供给和福利保障等内容。在城中村改造场域中,基层治理的逻辑下,利益相关主体圈层彼此之间互动过程,尤其是首要利益相关主体之间的互动可分为:识别、表达、冲突与调和四个面向。一是利益识别,是各个利益主体相互参照并给出利益预期的过程,利益参照在行动实践中往往包括地域临近与历史时间双重维度的比较;二是利益表达,一般在利益识别与参照之后,站在自身角度提出相关利益诉求与利益分配问题;三是利益冲突,在利益主体之间互动沟通过程中出现信息不对称、表达越位等造成的利益匹配失衡,如开发商在市场理性驱动下出于降低成本以追求组织经济利润最大化的逻辑,会采取压低拆迁安置费、减少福利发放等措施,而村民则希望在既得利益基础上博取更多隐性利益;四是利益调和,与利益冲突是相互依存的重复博弈关系,在不同利益相关主体经过“识别-表达-冲突”阶段之后,开始对处于分利格局中的自身利益角色重新审视与定位,在新一轮的利益关系中达成短暂均衡。

武汉 L 城中村自 2009 年规划征地拆迁以来,政府主导下的村庄经济利益格局发生剧烈变动,涉及拆迁补偿的主要措施有:还建房建设、社保医保买断、基本生活补贴发放、集体经济成员权分红等。村改居是一个阶段性系统工程,在 L 村近 10 年城中村改造中,上级城镇化政策、村庄基础条件与村民生产生活样态都在发生流变。村庄人口由最初的 1 000 余人,发展到 1 500 多户籍人口加 3 000 余外来人口混居的复杂社会结构。以村民为利益主体视角的分利秩序下,基层政府和开发商与其进行利益博弈中,双方互动演化出新的分利实践面向。

在利益相关主体进行利益分配环节时,会出现“泛公共福利化”实践常态。泛公共福利化是指城中村拆迁安置赔偿过程中,利益分配实践背离了政策制度初衷和责权边界,使得一般性的常规赔偿走向了持续性的“高位福利”赔偿<sup>[10]</sup>。在政府和开发商主导的分配制度和运行规则下,主客体双方出现利益错位,具体有三个方面表征:一是赔偿对象群体变动,超出初始规则中人群界定,其中如外嫁女和新生儿是主要纠纷点;二是赔偿标准调整背离初始预期,出现相关利益捆绑的现象;三是赔偿分利制度吸纳挂钩其他资源,使得政府行政系统中的基层治理逻辑出现失衡和异化,形成一系列泛公共福利化“问题集”。

## 2. 分利秩序的情景博弈:规则、情面与道义

城中村内部依然留存着传统乡村以血缘和地缘为缔结关系的场域化结构,村民能够通过利益关联、集体情感形成组织化和动员能力。现实空间场域下存在大量权益性、短时性的情景,行动者会依据场景条件和局部情况,依靠个体或群体能动力予以达成实践目标<sup>[11]</sup>。

城中村改造社会情景建构的场域中,村民在分利博弈过程中,呈现出了多重情景化博弈特性<sup>[12]</sup>,即在拆迁安置的利益博弈中,依托正式“合法化”规则、非正式“合情化”情面以及半正式“合理化”道义等多重情景博弈机制,形成了城中村改造中的分利主体的行动策略。

首先,“合法化”:正式规则情景博弈。国家正式规则代表的是科层体制下行政权威的公共意识和执行力度,村社政治结构下国家力量和社会力量始终在博弈中相互融合。利益博弈与分利秩序在国家正式规则之下,村集体作为“代理人”,村民通常不会将国家和基层政府作为直接博弈对象,而是经过行政建制的末梢——村委会来进行情景博弈。L 村在国家相关政策文件下达后,以土地流转、土地征收、村村交易等形式将土地利益逐步外化。村民基于“利益共享”的原则,将国家正式规则作为表达利益诉求的证据。除了国家政策文件,市场主体提出的相关补偿标准也会成为村民博弈的条件,并且与国家正式规则建立强关系,以维持规则情景博弈的合法性。

“国家 2010 年 4 月 1 号就下达了红头文件,这拆肯定是要拆的,我们小组拆了一部分,剩下的(未拆部分)赔偿标准,估计要和以前不一样。以前每个月生活补贴才 200 多,怎么够生活?现在涨到 600 多,也不够。”(201903-A-G)

“JX 区的一个村,这两年国家一次性前期补偿了 10 多万,我们没有。去年年末大家来村里闹,就是因为这个事。隔得这么近,政策咋可能不一样?”(201903-A-G-1)

在前期征地拆迁中,“国家在场”是村干部针对拆迁对象进行的策略性话语建构,通过“国家的地”

“国家让征的”等营造出正式规则执行的行政氛围。在后期分利博弈中,村民同样借助国家在场的言语表达,以规则的天然公共性,将个体利益诉求扩散为群体利益诉求,能够提升与国家“代理人”和市场主体之间的博弈能力。

其次,“合情化”:非正式情面情景博弈。孙立平的“正式权力的非正式运作<sup>[13]</sup>”在城中村分利秩序中有着深厚的社会基础,传统熟人社会的面子、人情和关系在利益博弈中能起到软化规则、消解矛盾的作用,地方非正式情面运作与国家刚性制度设置,在博弈互构关系中达成微妙平衡。

情面关系的运作,根植于村民之间生产生活逻辑的日常演绎,弥散于社会价值标准与规范,已内化为“习性”<sup>[14]</sup>。个体的身份认同、社会评价与获得感,都与村庄社会结构中无处不在的情面关系所形塑的价值基础与价值再生产密切关联。反映到城中村改造下的利益博弈:L村是血缘+地缘混合型村社,村庄杂姓居多,趋向原子化的社会结构。在拆迁安置利益密集时期,村庄政治格局面临变数,精英权威十分注重个体情面关系的维护,因为在相对稳定封闭的类农村原子化社区,个体社会关系网络就意味着权力关系网络。L村第四村民小组的组长,在2019年年初村民“闹福利”的公共事件中起到了关键性的“摆拍理顺”作用,事件起因是关于新增人口的社保、医保及生活补贴等利益争端。在进行村民个体利益交涉时,一般从家庭内部成员情感为出发点,如体制内家属的面子、孩子在学校的影响等,最后引入非正式的情面博弈场域,逐步消解了纠纷扩大化的可能。

“工作是要一点点做出来的,有的家庭倔,跑了不下10次,他们还会扯上以前村里没给解决的陈芝麻烂谷子(的事情)。只要不是太过的,一般都一并答应了,卖个面子,以后工作也好开展些。”(201903-B-Z)

与上述规则情景博弈不同的是,主导非正式“合情化”情景的主体是村干部,因为自下而上的利益博弈已经进入基层自治的范畴,情面关系运作是一种低治理成本的积极控制,内含了公序良俗、“善良风俗”的自治精神。村民在利益博弈中形成的集体行动能力,未向上呈现出“违法性”“暴力性”政治群体事件特性,得益于这种软性情景控制功能,情面的约束机制类同费孝通先生笔下的“从俗即从心”:村社情面场域中自主无意识的价值规训,让大多数成员逐渐内化为一种稳定性高、风险性低、成本可控的社会性制约机制,如村庄舆论、村社公共记忆、人情往来互动等,都构成了个体到集体、自我认同到社会认同的复合范式。分利秩序下的工具理性,在情面网络的价值差序格局中,以血缘为核心基点由外向内,价值理性不断加强,村民的利益博弈空间始终内嵌在熟人社会的“关系总和”之中。

再次,“合理化”:半正式道义情景博弈。“道义经济”与“理性小农”之争,是斯科特与波普金关于农民组织行为的经典论题,这两种解读分别趋向“道德理性”和“经济理性”特性:前者认为村社是具有集体认同感的道德共同体,整体利益高于个体利益;后者偏向村民处于松散的村庄结构内,个体之间会将利益计算作为互动、竞争的主要出发点。本文认为,分利博弈场域下,村社道义情景特征介于国家规则正式性与社会情面非正式性之间。市场力量的进入,是在国家行政力量引导下与村庄熟人社会非正式关系网络的一次联结,双方在“市场契约”与“社会情面”逻辑下演化出半正式的“村社道义”。如郭亮从“不完全市场”角度出发,认为村庄土地流转是建立在特定的地缘道义关系基础之上,而非完全服从于市场货币,这与笔者的田野经验相符,城中村改造时村干部代表国家和市场,与村民进行利益道义情景博弈实践时呈现了三种面向:权力、情感与道义。前两者对标上述“合法化”规则博弈、“合情化”情面博弈,后者道义“合理化”利益博弈主体在科层体制力与经济诱致力双重影响下,体现了公共性与私人性、政治性与经济性、契约性与道义性多重混合型行动逻辑<sup>[16]</sup>。武汉市城中村征地拆迁中,涉及“二次赔偿”的事例,集中彰显了半正式情景博弈下道义性的一面:

“城中村改造中,征地项目分了好几个阶段,除了宅基地以外,不少农地出现了‘二次赔偿’。农地征收后,村两委会和村民签订相关合同,表示土地已正式同意被征收。但距离土地真正被规划使用仍存在一段空窗期,L村陆续拆迁10年,村民在土地征后又返回耕作多年。村干部代表基层政府和开发商,重新与村民谈判:首先,向村民表示是他们违背合同条

款在先,按照规定是需要立刻征收回去,不予任何补偿;其次,考虑对方这一季种植投入成本也不少,而且平时此前也较配合村里工作;最终,在职权范围内‘行个方便’,种完这一季再也不能种,青苗费也适当补一点,一般低于正常每亩赔偿标准。”(201903-B-G)

以上情景符合斯科特阐述“道义经济”的两重特性:互惠机制与生存理性<sup>[15]</sup>，“合理化”的道义博弈一方面能够有效规避刚性制度安排带来的外溢风险,另一方面也较大程度满足了个体与家庭的利益需求。上述可知,规则、情面与道义三种情境博弈下的分利秩序,其核心形成机制是治理主体在治理场域中,与国家行政、熟人社会与市场力量三重结构化关系之间互相作用、重叠、融合,达成“治理”言路中的分化样态。“分利”面向之所以在“过渡型社区”治理实践中凸显,其内在运行机理是市场力量在三重关系中的渗透。社会“过渡型”治理单元在转型时期,多元治理主体、治理事务与治理资源的杂糅,意味着利益在空间变革下的治理场域内短期密集。分利秩序下对三重场域结构化关系的考察,有利于进一步理解“过渡型社区”治理的运行逻辑。

### 三、“过渡型社区”治理场域结构关系下的“分利”与“治理”

#### 1.“过渡型社区”的三重场域结构化关系

吉登斯将“结构”视为“作为社会系统特征而得到组织的规则与资源”,结构不是行动的障碍,是包含在个体行动生产之中,既是行动生产的结果,又是行动生产的条件,行动中对资源和规则的利用与生产,便引出新资源与新规则的再生产,这导出了“结构二重性”,即“社会系统的结构性特征既是构成这些系统的实践的媒介,又是其结果”<sup>[16]</sup>。城中村改造过程中,规则和资源作为结构性要素面临重塑,基层治理场域与治理主体之间存在“结构二重性”,具体能体现两方面特性:一是国家和市场资源的密集下达,为村庄政治场域带来新的治理条件与运行基础,村治实践能够借助理治结构的调整迎来“善治”契机;二是外部资源在短期内大量聚集,而规则尚未形成及稳定,村治实践时常陷入“弱治理强分利”的失衡局面。以“治理主体-治理场域”结构化关系为视角,来进一步探析“过渡型”社区在分利博弈秩序下,基层治理实践所呈现的两种样态。

上述武汉城中村改造分利情景博弈中,可以明晰地考察出“国家-市场-社会”三重场域结构化关系,国家、市场与社会对基层治理主体的行为逻辑的形塑,以及进一步在治理场域中形成互构关系,彼此历经制约、促进、排斥、吸纳等阶段,在绝对动态和相对静态的治理演进中形成“过渡型社区”特有的“分利性-治理性”共融结构。

其一,国家行政结构化关系。“过渡型社区”的治理主体与治理实践,是在中国科层治理体系的框架内进行分析的,在三重场域结构化关系中,它固然处于中心地位。以强调城乡统筹、城乡一体为特征的新型城镇化趋势下,国家行政力量推进始终是主导路径。武汉市近年来出台涉及城中村征地拆迁的政策,已逐步禁止村集体先招标开发商,后申报基层政府的自主改造路径,演变为统一经由政府报批,再进行拆迁改造的流程。可见,国家行政结构化关系,从利益输入的角度看,它掌握了社会资源的绝对分配权,在城镇化扩张过程中能实现社会公平、保障利益平衡。此外,分利秩序的经济驱动属性决定其天然的不稳定性,国家行政结构化关系下的维稳逻辑,将进一步发挥并深化科层行政体制下的“强制性协调”机制<sup>[4]</sup>,调研中发现,党委核心化+居委行政化正成为“过渡型社区”的必然趋势。国家行政结构化关系的实践样态与治理策略,在村社过渡的不同阶段,能因地制宜采取不同的行政手段,如针对公共品供给、福利保障、村财监督等利益枢纽点的管控,国家行政权能的强化程度需要根据当地村社权力结构、自治状况来具体安排。

其二,市场力量结构化关系。中国社会结构自计划经济向市场经济过渡以来,已逐步向市场契约身份转变,基层治理场域中各个治理主体已具备一定的市场精神与市场意识,如政府购买市场,以行政外包的形式实现有效治理便是典型做法。国家行政结构化关系下的“过渡型社区”,与成熟理想型的城市社区不同,公共事务治理规则、治理资源都处于不稳定状态,科层行政体制系统往往难以全面覆盖繁杂多变的基层治理事务。市场力量作为“一只看不见的手”,能够有效弥合国家与社会关系中

的“剩余领域”与结构性“缝隙”。例如,“过渡型社区”物业管理时常遭遇“无钱可赚”“无人接盘”的窘境,基层政府通过招投标,以公共财政支出,将物业服务外包给私人物业公司,或者自行成立街道物业,以行政吸纳市场的方式达成目标。市场力量结构化关系在“过渡型社区”治理场域中,会出现反向“遮蔽”阻隔国家行政力量的情况,主要表征有:一是市场关系的契约精神容易促成“搭便车”的既得利益者与灰色利益空间,市场力量在国家与社会对接中如同隔上了一层隐性利益圈层,对基层权力结构嵌入了不可控因素;二是“过渡型社区”主体居民在市场契约关系中的经济理性行为,对市场关系自身的正外部性产生负面效应,村改居过程中居民权责对等的意识尚未形成,权责边界尚且模糊,居民“闹福利,去责任”现象普遍,如原失地农民的物业管理费在过渡阶段中后期应自主缴纳,但“政府拨款”“社区执行”行政吸纳市场的治理初衷,最终演化为居民广泛拒缴、社会对抗行政的治理现状。

其三,熟人社会结构化关系。熟人社会乡土伦理价值体系奠定了其结构化关系的“文化基因”,传统乡村相对封闭、完整的社会结构在现代化和市场化浪潮中迎来新的变革,上述“国家-市场”结构化关系便是在基层治理转型的框架下进行讨论。在“过渡型社区”治理场域中,熟人社会内生的价值形态能够以低成本内嵌入“国家-市场”结构化关系之中。当后者处于短暂失灵状态时,社会内部自组织性与自治性在基层治理体系中将激被激活,如杰索普所言,有别于国家治理与市场治理的网络治理范式,社会“自治理”拥有了类似于“中间道路”“对话”“反思性”“自主性”等积极内涵<sup>[17]</sup>。“过渡型社区”的熟人社会正向半熟人社会、陌生人社会转变,“治理结构变革”与“居民自治化”的两个基本维度<sup>[18]</sup>下的社会结构化关系正面临自组织内在能力与自组织外化形态的双重衰落。调研中发现,社区内日常自组织的性质与形式较为单一,如集中在节假日和老年人业余活动为主,缺乏政治性与治理性。传统乡贤精英主体在半熟人社会的空间区隔下,难以真正发挥政治动员作用,当社区居委会成为“过渡型社区”新的基层行政治理机构,老一代精英只能退隐于楼栋长、积极分子与志愿者等非正式政治身份背后,而新一代精英生产生活逻辑已基本脱嵌于社会政治结构。“过渡型社区”分利博弈中,熟人社会结构化关系既能催生基层自治规制框架下的“自我管理”,也能反向致使利益取向的“横向联结”<sup>[19]</sup>,于是在城中村改造中,我们能看见群众“一动,全动”的利益团结型自我动员。

基层治理场域内“国家-市场-社会”三重结构化关系,在“过渡型社区”治理实践中分别遵循着“行政动员逻辑”“资本动员逻辑”和“社会动员逻辑”<sup>[4]</sup>。学界有提出“一主两辅”治理结构,可以看出三重权力结构关系中,国家行政科层治理处于主导位置,市场与社会则起到辅助性“稳定器”的作用。结合上文,“过渡型社区”场域在拆迁、改造、安置等一系列城镇化进程中,正迎来资源与规则的重塑,尤其经济资源的大量涌入,治理规则的尚未健全,村庄整体格局陷入“强分利”状态,与之相对应的是“弱治理”的产生(表1)。

表1 “过渡型社区”治理场域结构化关系

|        | 场域结构化关系特征                      | 治理样态表征           | 过渡阶段  | 代表性社区      |
|--------|--------------------------------|------------------|-------|------------|
| 弱治理强分利 | 国家关系纵向下沉不够;市场关系渗透较深;社会关系横向分裂明显 | “村社理性”衰退;“微自治”失衡 | 过渡前中期 | 武汉L村;武汉X村  |
| 强治理弱分利 | 国家关系纵向下沉较深;市场关系边界明晰;社会关系趋向陌生化  | “村社理性”有效;“微自治”平衡 | 过渡中后期 | 浙东B村;浙东X社区 |

治理主体在结构化关系下的三重“动员逻辑”中不必然形成“强分利”单面偏向,而是村庄主体与治理主体之间达成场域性“分利”与“治理”相对分立的割裂形态,至此,呈现出“弱治理强分利”与“强治理弱分利”两种治理样态,如上述所言,这两类样态一方面在一定程度上印证了“过渡型社区”所处的前后过渡阶段;另一方面则更为细致地体现了村组治理单元在“村社理性”与“微自治”层面的表征差异。

## 2.“过渡型社区”的“弱治理强分利”与“强治理弱分利”

基于浙江绍兴拆迁安置社区与武汉城中村田野经验的比较,从分利视角下,审视两地治理实践的基本样态。诚然,中国社会经济结构的东中西部发展水平存在差异,决定了两地“过渡型社区”的社会基础差异。但两地都处在城镇化进程的前沿地带,过渡性的场域特性和治理策略有诸多相似之处,从

同一层面、同一维度对比和思考两个田野个案的异同,符合吴毅“何以个案,为何叙述”<sup>[20]</sup>中“复杂事件和过程的叙述有其独立实践的空间”的阐述;同时,两地处于过渡的不同阶段,武汉市处于前中期,绍兴市处于中后期,能从时间跨度上去理解基层治理实践的演变趋势。

调研发现,在浙东过渡中后期社区,“国家-市场-社会”三重场域结构化关系有着不同面向的差异:第一,国家行政结构化关系纵向下沉较深,从地方政府、街道、居委会为核心的纵向科层体系,已形成较为完整有序的治理模式。例如,当地开始探索网格化协同的治理策略,街道到社区层级逐步达成网格信息互动链条,能够相对有效地打破条线部门之间的壁垒,对于社区公共管理事务的分工,有着完善的考核机制。对比武汉城中村,街道层级行政力量尚未有力下沉到村社,日常治理事务仍依赖于“微自治”。第二,市场力量结构化关系边界明晰,浙东的市场资本同样逐步渗透到社区内部,但经过政府前期引导,从土地产权经营、集体经济分红、商业合作等各个环节都已达成明确的利益界限,例如,当地 B 村的综合批发集散中心是街道辖区内支柱产业,也是村庄分利的矛盾聚焦点,当地政府通过土地产权细分、引进合作对象,有力管制了灰色利益空间给村社治理带来的负面可能。武汉城中村的准入机制仍相对混乱,村村之间土地交易、村属营业房出租管理等方面甚至没有系统的财务管理,基本依靠村干部一手操持。第三,熟人社会结构化关系在浙东安置社区趋向陌生化,当地 B 村和 X 社区所属的原自然村,都被插花分散地安置在不同小区,人情互动和地缘价值再生产被阻隔,建立在熟人社会基础之上的价值理性认同趋向衰落。温铁军将农村基本经济制度描述为:“小农村社内部化的财产权益关系为前提的产权制度、积累和分配制度、管理与服务制度,以及对外能够与市场经济相适应、对内能够整合资源和收益的组织载体<sup>[21]</sup>”,“过渡型社区”在经济理性层面的分利博弈样态契合温铁军的理解,拆迁安置前中期的村社,基于乡土伦理上的地缘协作、利益互助,其背后的根源是村社财产权益制度变迁下,人地关系高度紧张的现实表征<sup>[22]</sup>。相比武汉城中村处于过渡的前中期,横向社会关系虽分裂明显,但其“村社理性”仍能演绎出特有的集体分利行动能力,与村庄治理逻辑变迁达成互构。

“过渡型社区”的治理实践样态,在分利博弈情景下,伴随“国家-市场-社会”三重结构化关系的形塑,呈现两种偏向:“弱治理强分利”与“强治理弱分利”。

首先,弱治理强分利:“村社理性”衰退。“村社理性”是由温铁军提出,初始是为了解释苏南工业化模式,其独特之处是依赖村社内部化了发展过程中的种种外部性问题<sup>[23]</sup>。而当前“过渡型社区”遍地开发,围绕土地为利益核心要素的资本下乡,带来发展的同时也造成“无差别福利”、灰色利益、以权谋私等现实问题。以化解负外部性、降低社会成本的“村社理性”,在过渡中前期的村社,出现显著衰退:一是村社公共性发展的瓦解,武汉城中村前期资本投入过程中,村组间拆迁进度不一样,资本运作出现时间差,既造成了公共基础设施建设的成本提高,也使得村组间利益分配失衡,消解了基于经济利益均分的村社公共性。二是村社动员能力的减弱,自进入城中村改造阶段, L 村整体进入“等拆迁”状态,无利益的动员项目,难以激发民众积极性,村社基层组织陷入被资本“俘获”的困境。三是村社行政力量的软化,除了公共性与动员力,“过渡型社区”要在资本密集期取得良性发展,离不开村社行政组织的强有力主导,而 L 村级组织在拆迁安置过程中更多地是扮演“公共分利者”的角色,随着新型治理主体居委会的成立,原村社最具权威行政力的村委会退居二线,“村改社”的过渡阶段,整体基层组织的群众性与凝聚性匮乏,致使村社难以形成积极行政氛围。

其次,弱治理强分利:“微自治”失衡。在村民自治的框架内,“微自治”不仅指基层自治单元的缩小<sup>[24]</sup>,更多地是向上承接行政村(社区)治理任务与治理资源,向下有效地回应群众多元诉求。运行有力的“微自治”能够平衡“国家-市场-社会”三方结构化关系,能够衔接基层行政组织与社会主体,化解基层治理“悬浮”困境。“过渡型社区”语境下,“微自治”运行有效尤为重要,从现实经验来看,村社处于过渡期,主要面临两方面治理问题:第一,街社关系失调,社区行政化任务过重。居委会成为最新科层治理层级,需要同时应对自上而下日常行政化任务与压力型体制下中心工作,同时村改居阶段大量陌生化人口被聚集到统一治理空间,单纯依靠社区工作人员将难以应付。第二,村(社)组关系悬浮,基层组织乏力。过渡时期,大量自然村组的乡贤精英逐渐边缘化,社区组织只负责社保、医保、暂

住证等相关服务业务,能主动接触群众的老干部慢慢退出“历史舞台”,调研中发现,老干部边缘化有着两重逻辑:一是主动边缘化,村社处于分利时期,大量经济“扯皮”矛盾难以解决,他们甘于退于幕后,L村成立了社区商贸公司,原村两委班子便退职其中;二是被动边缘化,基层治理现代化与城镇化持续推进,地方政府统一招纳社区工作者开始进驻基层,村组干部政治合法身份被正式边缘化。可见,“过渡型社区”尚存的“微自治”力量被排挤在基层行政组织之外,新兴自治力量短期内难以深入群众,村组关系悬浮。

最后,强治理弱分利:“村社理性”有效与“微自治”平衡。浙东处于过渡中后期的社区,国家行政结构化关系下沉到治理单元的程度较深,“市场-社会”结构化关系中的利益边界相对明晰,村社分利秩序趋向博弈的稳定期,村庄政治未受到灰色利益与灰色势力的侵染。基于此,探讨“强治理弱分利”的治理样态,三重场域结构化关系下的“村社理性”与“微自治”实践与上述有着截然不同的偏向:当地“村社理性”内涵中的价值理性与工具理性能够实现较好的融合与切换,其实现基础是拆迁安置过程中集体经济产权归属、后期股份量化分红,在村社组织主导下一次性顺利完成,在城镇化“资本进村”的大逻辑下,其村社内部利益的内生性特征,保障了“村社理性”“有效地内部化了村社组织在原始资本积累与遭遇的外部性问题”<sup>[25]</sup>,这种村社理性能够较大程度地实现全村利益最大化,且具有可持续性。同时依靠“微自治”有效联动基层集体组织,能够内部化处理村社发展的外部性问题<sup>[26]</sup>,当地“微自治”一大创新性探索在于网格化治理的有效实践,从街道到社区再到小区,实行三级网格化自治单元的重构。其现实意义在于,能够调动基层工作人员的积极行政动力,条例严明的考核制度“倒逼”社区干部走进群众,去发现事务并解决事务。实现了“街道-社区”与“社区-小网格”,双层治理结构间的有序平衡。

#### 四、结 语

本文聚焦基层社区在城镇化进程中遭遇“分利”与“治理”互为博弈现象,其在“国家-市场-社会”框架下演化为:“弱治理强分利”与“强治理弱分利”两种偏向的治理实践样态。前者治理单元处于社区过渡的前中期,此阶段发现国家正式的行政力量纵向下沉不够,非正式市场关系渗透较深,同时熟人社会结构关系趋向分裂。后者则相反。研究表明,社区在向成熟的治理功能完整城市单元过渡的中后期,三重场域结构化关系下的“村社理性”相对有效,“微自治”下多元主体之间配合有序。其中的变迁机制则是村社分利秩序与治理体系的分立与融合,社会治理单元在过渡转型中形塑出不同的治理取向。其中治理主体、治理能力、治理对象在“国家-市场-社会”场域中多维深浅耦合,揭示了国家基层治理转型的多元面向。

转型时期,城乡治理单元在国家资源密集输送下,内在治理结构发生过渡与重塑。“过渡型社区”是基层治理实践处在农村到城市、传统到现代的衔接实体,是考察中国基层治理现代化转型的缩影与窗口。在探讨其治理场域结构下“分利”与“治理”的此消彼长状态后,仍有诸多研究命题值得继续跟进:

其一,村民自治与治理场域的耦合关系。村民自治实践在当下村庄资源和利益分配格局下,面临着诸多新的矛盾和问题。村庄治理事务基本围绕利益分配为中心,自治属性被治理属性挤压,很多民主自治流于程序正义的范畴而忽视了自治实质。当然,在分配型村庄治理中,各种类民主会议的开展有利于解决利益引发的纠纷,尤其是像“钉子户”这类潜在矛盾不会进一步上升为政府与农民之间的张力问题。

其二,村级组织经济化及村治主体的合法性联结。在分利场域中,不少村庄自主成立经济股份合作组织,以期为村民带来持续收益。同时,在不少发达基层社区开始主推干部职业化,且与村集体收入高度关联,于是村干部作为传统精英阶层,在政治身份和经济身份之间又出现了新的转换机制。因此,在私人性利益与公共性利益之间,又有着国家正式行政权力的赋予,如何在新的公共规则中注入公平、公正机制,保证“国家-社会-干部”三方在村治场域中重新确立合法性,实现基层善治的民主内涵,值得进一步思考。



## 参 考 文 献

- [1] 国家统计局社会 and 科技统计司. 中国社会统计年鉴 2015[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [2] 蓝宇蕴. 转型社区的“总体性”组织及其破解[J]. 学术研究, 2016(11): 49-58.
- [3] 张晨. 城市化进程中的“过渡型社区”: 空间生成、结构属性与演进前景[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2011, 32(6): 74-79.
- [4] 刘祖云, 李焯. 元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略[J]. 社会科学, 2017(1): 11-20.
- [5] 吕璟, 潘知常. 再造居民——社会空间视角下拆迁安置房社区失地农民问题研究[J]. 南京社会科学, 2018(4): 80-85.
- [6] 吴新叶, 牛晨光. 易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018, 17(2): 118-127.
- [7] 蒋慧, 吴新星. “过渡型社区”治理问题的政治社会学解析——基于社会资本视角[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2012, 33(1): 101-105.
- [8] 宋辉. 新型城镇化推进中城市拆迁安置社区治理体系重构研究[J]. 中国软科学, 2019(1): 62-71.
- [9] 仇叶, 贺雪峰. 泛福利化: 农村低保制度的政策目标偏移及其解释[J]. 政治学研究, 2017(3): 63-74.
- [10] 迈克尔·林奇. 科学实践与日常活动: 常人方法论与对科学的社会研究[M]. 邢冬梅, 译. 苏州: 苏州大学出版社, 2010: 21-23
- [11] 刘建, 吴理财. 情景化博弈: 农村土地流转的行动策略与分利秩序——基于赣南 G 村的案例分析[J]. 江西财经大学学报, 2018(4): 94-102.
- [12] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇定购粮收购的个案研究[M]//清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [13] 董磊明, 郭俊霞. 乡土社会中的面子观与乡村治理[J]. 中国社会科学, 2017(8): 147-160.
- [14] 郭亮. 不完全市场化: 理解当前土地流转的一个视角——基于河南 Y 镇的实证调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010, 10(4): 21-27.
- [15] 斯科特. 农民的道义经济学[M]. 程立显, 刘建, 译. 南京: 译林出版社, 2013: 16-33.
- [16] 吉登斯. 社会理论的核心问题: 社会分析中的行动、结构与矛盾[M]. 郭忠华, 徐法寅, 译. 上海: 上海译文出版社, 2015: 26-41.
- [17] 鲍勃·杰索普, 程浩. 治理与元治理: 必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 国外理论动态, 2014(5): 14-22.
- [18] 杨蓓蕾, 孙荣. 城市社区网络治理: 内涵、建构与实证[J]. 中国行政管理, 2008(9): 87-91.
- [19] 田毅鹏. “村落终结”与农民的再组织化[J]. 人文杂志, 2012(1): 155-160.
- [20] 吴毅. 何以个案为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思[J]. 探索与争鸣, 2007(4): 22-25.
- [21] 温铁军. 中国农村基本经济制度研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 22-23.
- [22] 徐嘉鸿, 贾林州. 从“村社理性”到“村社制度”: 理解村庄治理逻辑变迁的一个分析框架[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014, 14(2): 92-100.
- [23] 温铁军, 董筱丹. 村社理性: 破解“三农”与“三治”困境的一个新视角[J]. 中共中央党校学报, 2010, 14(4): 20-23.
- [24] 赵秀玲. “微自治”与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5): 51-60.
- [25] 温铁军. 解读新苏南模式[J]. 社会观察, 2012(3): 16-21.
- [26] 陈靖. 城镇化背景下的“合村并居”——兼论“村社理性”原则的实践与效果[J]. 中国农村观察, 2013(4): 14-21.

(责任编辑: 金会平)