

# 城镇化进程中的村改居社区治理： 实践逻辑与运作机制\*

纪 芳

**摘要：**中国基层社会历来呈现城乡二元结构特征。近年来，城镇化的快速发展改变了这种“二元”社会结构局面，以村改居社区为主要形式的基层社会“第三元”形态日渐凸显。本文聚焦于村改居社区的结构特征和治理机制，尝试探讨基层治理从“二元”向“三元”转变的实践机理。研究发现：村改居社区治理呈现“村居共治”的实践形态，且因农民与集体的关系差异表现为不同的实践形式。“村居共治”的深层运作机制在于城乡两种治理机制要素并存形成的城乡嵌套，由此弥合村改居社区所隐含的乡村与城市治理体系之间的缝隙，促进村改居社区对城市外部系统与社区内部系统的治理耦合。村改居社区的治理实践体现了对城乡二元治理体制的整合与超越，在一定程度上重塑了基层社会治理格局，丰富和拓展了基层治理的研究空间。

**关键词：**基层治理 农村城镇化 村改居社区 村居共治 城乡嵌套

**中图分类号：**F299.21；C912.82 **文献标识码：**A

## 一、问题提出

改革开放以来，中国城镇化发展快速推进。2022年，中国城镇化率已高达65.22%<sup>①</sup>。总体来看，中国城镇化发展主要存在两条路径：一是农村人口的异地城镇化转移，主要发生在中西部农村；二是农村人口的就地城镇化转变，主要发生在东部发达地区以及中西部大城市郊区。不同于以人口流动为主要形式的异地城镇化，就地城镇化不仅涉及人口的非农化和城镇化，还包含整个村落空间的城镇化，意味着原村落乡土社会的全要素转变。村改居社区正是伴随农村就地城镇化而形成的一种特殊社区形态。

\*本文研究得到国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略下县域城乡融合发展的实现路径研究”（编号：23CSH038）的资助。感谢匿名审稿专家的建设性意见，文责自负。

<sup>①</sup>资料来源：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content\\_5743623.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm)。

“村改居”的字面意思是将村委会改为居委会，具体内涵包括基层组织建设、集体资产处置、土地制度转换、居民户籍业务和公共服务等，实质上是以城市社区管理体制代替原来的农村管理体制，以增强村改居社区的“城市性”。作为农村城镇化<sup>①</sup>的产物，村改居社区具有城市嵌入性与乡土延续性双重属性（纪芳，2023）。一方面，伴随工业化与城镇化的发展，土地非农化程度逐渐提高，工商业经济快速发展，大量外来人口流入，原来以村社为单位的熟人关系网络逐渐被打破，各种城市建设日益完善。这些变化都意味着村落“乡土性”的减弱与“城市性”的增强。另一方面，这些村改居社区在很大程度上保留了原来的“乡土性”，集中体现在集体产权、农民身份<sup>②</sup>以及村落文化等方面。其中，由集体产权演变而来的集体经济，几乎存在于所有村改居社区，由此塑造了村改居社区独特的经济基础、治理基础和社会关系结构。

作为一种新型社区形态，村改居社区引发了学术界的密切关注。关于村改居社区的形成，既有研究多将其视为政府征地拆迁或实施“村改居”政策所形成的特殊社区（吴莹，2014；杨贵华，2014；顾永红等，2014）。关于村改居社区的性质，现有研究主要有两种观点：一种是将其视为由农村向城市社区转型的“过渡型社区”（张晨，2011；周晨虹，2011）；另一种是将其视为区别于农村和城市社区的“第三类社区”（周大鸣和高崇，2001；刘祖云和李焯，2017）。鉴于村改居社区城市化的不可逆性与不彻底性，学术界更多是坚持第一种观点，将其视为由农村向城市社区转型的过渡性社区，认为随着时间推移以及城市治理体制和制度建设的成熟，村改居社区因城市化不彻底所引发的各种困境也会自然消解（李意，2011）。总体上看，学术界对村改居社区“亦城亦乡”的独特性基本达成共识。这种独特性反映在村改居社区的社会结构、经济结构和治理结构等方面，使村改居社区明显区别于普通农村和城市社区。

学术界关于村改居社区治理的研究，隐含着从“村治”向“城治”转型的规范化倾向（纪芳，2022）。村改居社区治理转型的必要性，源于其面临从“村落社区”向“现代社区”转型的时代命题（轩明飞，2007）。谢志岩（2015）和金太军（2018）指出，由于城市化的不彻底性，村改居社区治理在实践中保留了诸多被认为是“低效”“落后”的农村组织、制度和结构，制约着村改居社区的完全城市化。其他学者也注意到，村改居社区存在治理体制双轨化以及治理规则多元化（卢福营，2015；李焯和刘祖云，2019；叶敏，2020）等特点，认为这种混合、模糊的治理体制机制会加剧村改居社区的秩序失衡，因而必须推进村改居社区治理的城市化转型（杨贵华，2014；蓝宇蕴，2016）。

在此背景下，作为政策工具的“村改居”被普遍应用于那些已经、正在或即将被纳入城市体系的村落社区，以期通过一系列改制政策促进这些半城市化社区的完全城市化（杨贵华，2011）。“村改居”的合理性基础，在于村改居社区空间城市化与制度城市化不匹配的客观现实，即：该类社区一方

<sup>①</sup>本文所讲的农村城镇化是以农村地域空间为载体的整体性就地就近城镇化，涉及农民身份、经济形态、空间结构、公共服务等各个方面，主要发生在发达地区以及大城市郊区农村。

<sup>②</sup>需要说明的是，这里的“农民身份”并非职业与户籍层面的“农民”，而主要是意识观念层面的“农民”。这些“农转非”居民客观上仍延续着原来的思想观念与行为模式，成为村落文化延续的载体。

面在空间上嵌入了城市系统，成为事实上的城市地域空间；另一方面仍部分延续着原来的村治体制。这就造成了村改居社区“事实城市化”与“体制城市化”的分离（赵过渡和颜海娜，2003；魏程琳、钟晓华，2022）。

基于“村治”向“城治”转型的“城市本位”思想，隐含着村改居社区与一般城市社区趋同化的观点，认为村改居社区应遵循城市社区的发展轨迹，主张通过制度化、规范化的现代城市社区治理体制机制促进村改居社区的完全城市化。然而，制度变迁并非完全按照制度设计者“效率最大化”的理想路径展开，而常常受制于既有的制度实践路径（李棉管，2014）。“村改居”作为政府试图突破城乡分割、实现城乡一体化的制度安排，在实践中保留了诸多被认为低效率的农村治理体制和结构，形成了“制度变迁的悖论”（周孟珂，2016）。有研究发现，有关“村改居”的政策实践要么因与村改居社区的治理基础不适配而流于形式，要么难以实现预期的治理效果，“村改居”的形式转变大于实质转变（李培林，2004）。

村改居社区的形成与出现为深化和拓展基层社会治理提供了新的研究方向。探究村改居社区的治理逻辑与实践机制，对于理解村改居社区的秩序机制以及基层治理变迁的结构性机理尤为重要。“城市本位”的研究路径，虽然注意到了村改居社区的城市嵌入性，但忽视了村改居社区的乡土延续性，从而陷入“城市中心主义”的理论陷阱，忽视了乡村关系网络与乡土文化的现代意义（郑中玉和杨静岩，2022）。本文试图跳出“城市本位”的研究路径，立足村改居社区治理的实践场域，通过微观的经验观察与机制分析，系统呈现村改居社区的治理路径及其内在逻辑，探讨村改居社区治理的一般性机制及其对基层治理转型变迁的价值。

本文讨论的村改居社区，统指那些在就地城镇化过程中因土地非农化导致村庄经济社会结构随之变化的非农村社区，既包括因征地拆迁形成的各种安置社区，也包括就地非农化形成的“城中村”等，还包括实行“村改居”政策后的农村社区。研究方法方面，本文主要采取质性研究方法，以结构化分析的方式呈现村改居社区治理的具体实践及其内在逻辑。2019年以来，笔者团队在广东省、浙江省、江苏省、湖北省、重庆市等地开展田野调查，重点关注不同地区村改居社区的形成演变、性质特征与治理实践，由此形成对村改居社区的总体性认识。本文以两个案例社区为分析对象，试图在总体性认识的基础上展现村改居社区治理的一般性逻辑与机制。研究意义方面，本文采取自下而上的内部视角，呈现村改居社区治理的具体形式、结构差异和内在逻辑，指出村改居社区治理隐含的城乡嵌套的深层运作机制，并对其运作过程进行分析，为深入理解村改居社区及其治理实践逻辑提供新的路径和方向。

## 二、村居共治：村改居社区治理的经验考察

作为一种伴随城镇化发展而来的新型社区，村改居社区究竟是如何开展治理活动的？其治理结构与农村和一般城市社区有何不同？调查发现，“亦城亦乡”的村改居社区呈现两种不同的治理实践形态，一种是“村主居辅”的治理实践，另一种是“居主村辅”的治理实践，两种实践形态均隐含着村改居社区的“村居共治”特点。

（一）“村主居辅”：珠三角苏溪社区的治理实践

苏溪社区地处广东省佛山市，是通过乡村工业化与就地城镇化发展而来的村改居社区。改革开放以前，苏溪社区是一个具有 900 多年历史的普通村庄，村民以务农为主，包括鱼类、桑蚕的养殖以及甘蔗等经济作物的种植。改革开放后，苏溪镇迎来了发展契机。经过 20 世纪 80—90 年代的乡村工业化发展以及 2000 年前后的土地开发，苏溪社区基本完成了辖区范围内土地利用、产业结构的调整以及村民就业的非农化，形成以二三产业为主的城市经济形态。截至 2020 年，苏溪社区除保留原来的居住格局外，其他方面都已经高度城镇化，村庄生活环境和公共服务逐渐向城市社区转变。在非农化与城镇化发展过程中，苏溪社区形成了发达的集体经济，并通过集体资产出租获取收益，每年集体收益 2500 多万元，其中绝大部分用于分红。

在社区治理层面，苏溪社区的治理主体分为两部分。其一是延续原来“三位一体”综合性组织形成的总体性组织。总体性组织有两个特点：第一，作为总体性组织成员的社区干部主要来自村庄社会内部，由村民选举产生，是本土的“自己人”，且多有十年以上的基层工作经历，是社区治理各项工作开展的合法主体与属地责任主体。在村民眼中，这些社区干部首先是“本村”乃至“大家族”的成员，然后才是“干部”，干部身份服从和服务于村社利益。第二，总体性组织在形式上保留了“政经合一”的特点，从而强化了基层组织的统合功能。尽管苏溪社区早在 20 世纪 90 年代初就成立了股份合作社，实行“政经分离”，将集体经济组织从社区总体性组织中分离出来，但“三职一肩挑”的制度安排，通过党政统合机制重塑了新型的“三位一体”综合性组织（见图 1）。表面上看，苏溪社区依据专业分工原则构建分离型组织结构，这与城市社区的治理体系相适应。但在基层党组织的统合下，苏溪社区基层组织实质上保留了“综合性”的内核，这与非农化以前的村级组织性质具有内在一致性。

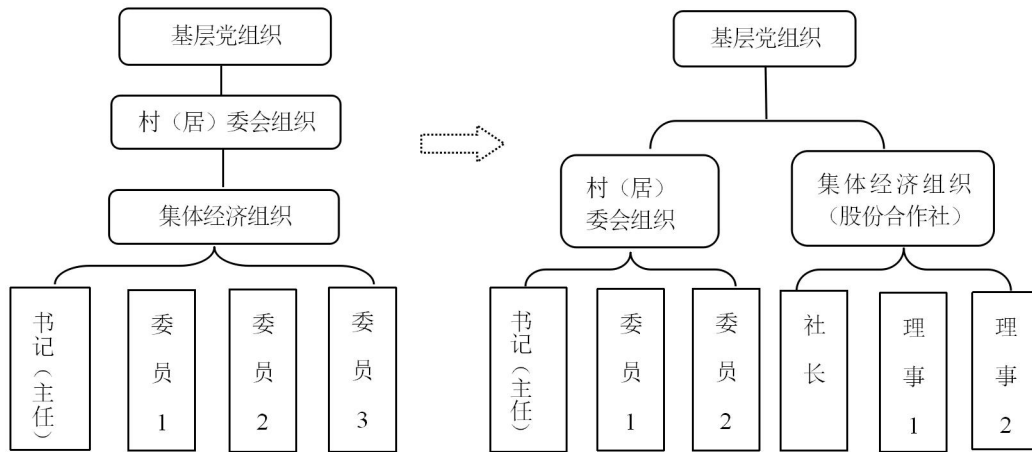


图 1 苏溪社区的基层组织结构变迁

其二是通过行政下沉形成的专业服务性组织。除总体性基层组织外，苏溪社区还设有行政服务站，由基层政府通过人员、资源和职能下沉形成，主要承担行政职能并提供政策性服务，如流动人口管理、安全监管、民政救助和国土房管等。行政服务站以年轻人为主，他们统一接受乡镇的聘用考核和乡镇职能部门的业务指导，工资由乡镇承担。行政服务站的运行依赖政府行政资源，本质上是一个行政服

务组织。从功能上看，行政服务站将原来由农村基层党组织和村民委员会（以下简称“两委”）承担的行政服务职能剥离出来，打破了“政社合一”的组织运行模式，有利于提高基层组织的运行效率。

两种不同性质的治理主体中，以“两委”为核心的总体性组织仍发挥主导作用。具有自治属性的总体性组织对服务性组织的统合，主要通过人员交叉任职实现，即由村社干部兼任行政服务站的领导，这样可以根据社区治理需要进行组织分设，从而有效解决社区组织之间的协调问题。行政服务站作为一种相对独立的服务性组织，通过交叉任职实现服务站的权力主体与社区自治组织主体的身份重合，行政服务站只有独立的业务工作人员而无独立的权力主体，是一个纯粹的业务机构，接受社区总体性组织的日常管理。因此，以行政服务站为主要形式的社区组织分离本质上是一种功能性分离，目的在于更好地回应和解决社区治理事务，而不涉及社区权力结构的根本改变。

作为社区的权力主体，总体性组织通过统合社区党组织、自治组织和股份合作社，可以增强其统筹分配与组织协调能力，也强化了其回应村民诉求的责任。一方面，“政经合一”后，股份合作社与村民之间的利益关联与权责关系会向社区基层组织转移与延伸。另一方面，村社干部与村民之间的“自己人”关系与互动逻辑迫使其不得不回应村民诉求。这些村社干部表现出明显的“当家人”色彩，他们对村民利益诉求的回应以及由此而来的发展集体经济的压力，远远超过自上而下的政治性与制度性要求。例如：在征地过程中，苏溪社区干部通过积极与乡镇政府博弈来争取和维护村民的利益诉求。回应村民诉求成为村社干部的工作重心，这形塑出“村社本位”的行动逻辑。

通过对苏溪社区的治理特征进行分析可以发现，该社区治理实践中存在两种明显不同的治理力量，即村社系统的内部力量与城市系统的外部力量。其中，以村社干部为核心的总体性组织发挥主导作用，主要通过回应原村民的利益诉求来实现社区秩序稳定，本质上是原村落社会中农民与集体之间关系的延续。通过行政下沉形成的服务性组织发挥重要辅助作用，主要处理那些伴随非农化与城镇化发展而来的政策性、服务性事务，本质上是城市公共治理体系的延伸。因此，该社区形成了“村主居辅”的治理结构，即以原村社治理组织为主、以城市治理组织为辅的结构特征。

## （二）“居主村辅”：浙东洋江社区的治理实践

洋江社区位于浙江省宁波市，是一个通过征地拆迁形成的村改居社区。该社区成立于2017年，由4个行政村整村拆迁安置而成，是一个农民集中居住区。构成江社区的4个行政村全部于2011年左右整村拆迁，但在此之前，当地农民已基本实现非农化就业。早在20世纪80年代，随着乡村工业化的发展，当地农民开始务工。到90年代，当地农民基本上不种地，土地流转给外地人耕种。2000年以后乡镇开始征地，2011—2012年该镇7个村完成整村拆迁，失地农民相继被集中安置到3个小区，洋江社区是其中规模最大的安置社区。该社区共3040户，户籍人口5000多人，常住人口近万人。征地拆迁后，除个别村有少量土地外，大部分村没有土地，村落随之消失。但由于征地拆迁产生大量集体资产，集体经济组织并未解体，而是通过改制转为股份经济合作社，成为一个相对独立的经济组织。

与苏溪社区不同，洋江社区的治理主体分为三部分。其一是高度行政化的社区基层组织。作为一种新型的类城市社区，洋江社区的治理体制与一般城市社区高度同构，成立居委会作为社区治理的属地责任主体。社区居委会成员被简称为“社工”，由当地区委组织部统一招考再分配到社区，基本上

都是本科学历，平均年龄 35 岁，是专职化的社区工作者。这些社工主要依据相关的政策和法律法规，为辖区居民提供各种政策咨询服务，同时为老弱病残群体提供福利性服务。区政府及相关部门对社工进行考核管理，考核主要基于区政府布置的任务是否有效完成以及工作过程是否规范，并将考核结果与工资绩效挂钩。在考核“指挥棒”的作用下，社区干部必须全力完成政府布置的工作任务。与绝大多数城市社区一样，洋江社区也没有自主经济来源，社区开展工作主要依赖政府财政资源。这加剧了社区对政府的资源依赖，内在决定了社区居委会“对上负责”的行动逻辑。因此，这些社区干部实际上被纳入行政体系之中，政府通过人事任免、待遇保障和考核管理等方式对社区干部进行管控，形塑了社区基层组织的高度行政化色彩。

其二是半市场化的物业服务企业。征地拆迁后，农民集中上楼居住，由此产生物业管理需求，包括社区公共设施维护、环境卫生管理、治安管理等。洋江社区通过引入物业公司这一市场主体来满足群众的日常生活需求。但与一般城市社区不同的是，作为一个征地拆迁形成的安置型社区，洋江社区物业服务的成本主要由乡镇政府承担，乡镇物业管理办公室与物业公司签订服务合同，社区物业费标准是每年每平方米 1.5 元，其中居民只承担 0.45 元，其余全部由乡镇负担。乡镇对物业公司进行考核，并赋予社区适当的考核权重。总体上看，社区的日常治理主要由物业公司负责，尤其是那些与居民生活紧密相关的事务，而社区居委会主要承担服务性事务。

其三是非正规的“乡土性”干部。通过空间重构与治理主体重塑，洋江社区在形式上形成了与现代城市社区高度同构的公共治理体系，基本上能够满足农民上楼之后的服务需求。然而，由于被动城市化过程中农民思想观念转变的滞后性，洋江社区仍面临大量非规范性事务。这些事务往往涉及传统村落生活习惯、风俗文化和人情伦理关系等“地方性知识”，经验匮乏的年轻社区干部难以应对，需要依赖传统的乡土社会精英处理。洋江社区书记表示，社区很多大事都离不开四个村书记的参与，没有他们的支持与帮助，很多工作都难以顺利开展，如小区停车位改造、垃圾分类、公共区域杂物清理等。总体上看，村干部参与的都是与村民紧密相关的事务，或涉及村民切身利益，或涉及村民思想观念转变，这些事务都需要通过做群众工作来完成。依靠群众工作经验丰富的优势以及与村民的熟人关系优势，乡土性干部在社区治理实践中发挥着“拾漏补缺”的润滑剂功能。

总之，洋江社区在治理实践中形成了与苏溪社区类似的结构力量，只是其作用机制有所不同，呈现出“居主村辅”的治理特征。其中，行政嵌入与市场嵌入形成的“居委会+物业公司”这一现代城市社区治理体系发挥主导作用，社区治理过程主要依据法律法规等正式制度规则，遵循事本主义的规范化治理原则。而乡土社会嵌入形成的“半正式治理”模式，通过引入那些掌握地方性知识规范和文化关系网络的社会精英进行辅助性治理，遵循人本主义的情感化治理原则，在类城市化的村改居社区治理过程中发挥了不可或缺的辅助作用。

### 三、农民与集体的关系：村改居社区治理实践差异的内在逻辑

为何同为村改居社区的苏溪社区和洋江社区会呈现全然不同的治理结构？表面上看，这两个社区都产生于农村就地城镇化，社区形态都呈现“亦城亦乡”的半城镇化特点，兼具城市性和乡土性的双

重社会属性。但梳理二者的发展脉络后发现，苏溪社区与洋江社区的形成路径存在显著差异，这种差异本质上来自农民与集体（土地）关系的差异，由此形塑两种不同的经济社会结构和治理结构。大体而言，苏溪社区是通过农村自主城镇化形成的内生型村改居社区，其城镇化过程中农民与土地的关系没有发生根本改变，原来“政经合一”的治理体制得以延续并在新的社区治理实践中发挥主导作用；洋江社区是通过被动城镇化形成的外生型村改居社区，其城镇化过程中农民与土地的关系被割裂，“政经合一”的治理体制被政经分离的城市基层治理体制所替代，以“居委会+物业公司”为主要形式的城市社区治理体系在社区治理实践中发挥主导作用。

### （一）内生型村改居社区：集体延续与“政经合一”治理体制的重构

内生型村改居社区通过农村自主城镇化发展而来。农村自主城镇化不仅涉及村域范围内的产业非农化、人口规模化和建筑景观化等，而且隐含着村社集体在城镇化发展过程中的主体性，是以村干部为主体、以集体土地为依托、自下而上进行的主动城镇化。农村自主城镇化的主要形式是租地开发，租地开发是集体主导的一种土地开发模式（林辉煌和陈静，2021）。村社集体作为土地交易市场中的供地方，直接向市场用地主体出让土地使用权，以土地出租的形式对农村土地进行非农化开发。从具体实践来看，以租地开发为核心的农村自主城镇化主要发生在中国珠三角地区，这与珠三角地区独特的工业化路径紧密相关（桂华，2019）。“三来一补”<sup>①</sup>的工业化路径驱动当地村社集体自主进行土地开发，集体可以通过土地租赁的形式获得源源不断的租金收益。总体上看，在地区工业化与城镇化发展过程中，村庄非农化程度逐渐提高，农村地域范围内的非农产业快速发展，人口聚集和农民生产生活方式城镇化等现象出现，“趋城市化”特征越来越明显。

然而，内生型村改居社区的村落属性并未完全消失，具体表现在以下两个方面：一是农地关系的延续。尽管农民不再务农，大量耕地也被转为建设用地，农民与土地的联系表面上被切断，但是，集体自主开发模式下的土地非农化利用是改变了土地的利用形式，而没有改变土地的产权性质，农民与土地的关系仍以地租的形式延续。农地关系的延续衍生出农民与集体的权责关系，进而影响着村改居社区治理的实践逻辑。二是村庄社会关系的延续。农村自主城镇化以村社为主体，一般不超出原有的村庄地域范围。这种情况下，农民原有的社会关系网络没有完全断裂，农民对村庄文化的历史记忆也没有受到根本冲击。同时，经济发展为农民参加各种休闲或传统文化活动提供了重要的物质条件。在地租经济的保护下，农民几乎不用参与市场就业就能获得较高收入，有充足的时间、精力和足够的经济能力重新激活村庄社会关系与文化网络，由此形成丰富的社会生活样态。

可见，内生型村改居社区得以形成的内生力量，关键来自工业化与城镇化发展过程中不断壮大的村集体。在非农化与城镇化过程中，村社集体形成了自我发展、自我完善的能力。而集体能够发展壮大的根源在于农村土地集体所有制这一制度基础，以及村社集体对土地开发权的掌握。实际上，自主城镇化的农村并非都有机会发展工业，但集体主导的土地开发模式却是这些农村自主城镇化的核心。

<sup>①</sup> “三来一补”是珠三角地区改革开放初期形成的一种工业化模式，包括来料加工、来件装配、来样加工和补偿贸易几种形式。

总体上看，内生型村改居社区呈现出以下典型特征：一是发达的集体经济；二是伴随集体经济发展而来的社区高福利性与集体强依附性；三是村社利益共同体的形成，即农民与村集体以集体经济为纽带，在村庄城镇化过程中表现出共同的获取更多土地利益的强烈诉求。

总体而言，内生型村改居社区的自主城镇化发展没有从根本上改变农民对土地的依附性关系，这为村社集体的延续与运作奠定了重要的社会基础。村集体不仅以股份分红的方式增加农民收入，而且通过社区治理和公共服务改善农民的生活环境。尽管大量内生型村改居社区都力图通过股份制改造削弱村集体的治理责任，但形式上的“政经分离”并没有根本改变原来的“政经合一”治理体制。村社集体的发展壮大使“政经合一”的基层组织在社区治理中发挥主导作用，形塑出村集体主导的组织结构与社区权力运作结构。然而，伴随村改居社区的城镇化发展，单纯依靠村社内部力量难以应对村改居社区的复杂性需求，以行政服务站、社工组织等为主要形式的城市治理体系成为内生型村改居社区治理的重要补充，由此形成了“村主居辅”的治理结构。

## （二）外生型村改居社区：村落解体与“政经分离”治理体制的替代

外生型村改居社区主要通过农村被动城镇化发展而来。农村被动城镇化主要通过政府主导的征地拆迁实现。租地开发是以村集体为主体的自主性行为，而征地开发是以地方政府为主体、以相关法律为依据的制度性与规划性行为。征地开发具有较强的统筹性与综合性，地方政府根据工业发展与城市建设整体规划，确定具体的土地利用形态，从而避免土地开发主体多元、缺乏整体规划导致的土地非农利用分散化、碎片化问题（丛艳国和魏立华，2007）。征地开发使集体土地国有化，这意味着土地的所有权、使用权和收益权都归地方政府，土地非农化利用产生的增值收益也被纳入公共财政，由此形成政府主导的土地利益分配秩序。同时，地方政府对失地农民进行合理补偿，并为农民提供失地保险，农民与土地的关系被彻底切断。政府通过征地开发使农民上楼，农民由分散居住转变为集中居住，居住空间呈现出明显的城镇化与社区化特点。在这一城镇化过程中，农民是相对被动的，农村的城镇化建设是地方政府行政规划的结果，顺应于地区城镇化的整体性发展要求。

在政府主导的农村被动城镇化过程中，征地拆迁改变了农村的空间结构，并再造出新的城市社区空间。首先，征地拆迁往往涉及多个村镇，甚至跨县（市、区），具有规模大、范围广、时间短和效率高等特点。其次，征地拆迁改变了农村的产权结构。如果说空间重构导致村落在形式上消失，那么产权结构转变则意味着村落的解体。地方政府通过土地征收完成集体土地国有化的产权性质转换，土地开发所产生的收益不再与村集体相关，而是被纳入政府的公共财政收入。农民在这一过程中获得一次性的失地补偿，农民与土地的关系被彻底切断。值得注意的是，土地产权性质的转变并不意味着集体经济的解体。即便是在农村被动城镇化过程中，村集体依然可以通过征地补偿获得大量集体补偿款，进而为集体经济发展提供资金支持。但与内生型村改居社区不同的是，政府的拆迁补偿行为使农民与土地的制度性关联断裂，居住空间的重构也进一步消解了村集体的治理责任，集体只有经济属性而几乎没有治理功能。

在被动城镇化过程中，农村发生了巨变，原来的村落社会几乎完全瓦解，分散的村落要素被重新纳入新的城市空间结构之中。随着农民上楼，农民的生产生活方式与城市居民基本上没有区别。伴随



社区空间结构和居住形态的变化，新的居住格局增加了社会交往成本，村民之间变得疏远，彼此间的情感逐渐变淡。总体而言，征地拆迁打破了村落的经济边界、社会边界和行政边界，村落随之解体，由此形成的安置社区俨然成为一个开放、流动的现代城市社会，为城市治理体制的嵌入奠定了重要的社会基础。伴随产权结构的改变以及空间结构的重构，村落社会得以维系和运行的根基不复存在，原来的社区治理体制随之发生调整。但是，农村被动城镇化过程中，农民基于传统农耕文化形成的思维观念与行为模式难以在短期内彻底改变，新社区仍在一定程度上保留着“弱乡土性”色彩。

总之，农村被动城镇化使得村集体逐渐成为一个纯粹的经济组织，不再是社区治理的责任主体。伴随集体治理功能的消解，原来以村社集体为核心的组织机制和治理机制也随之瓦解，村改居社区迫切需要一种新的主导性力量来回应其治理需求。政府通过组织输入和制度输入，在村改居社区重建了以居委会为主要形式的城市治理体制，以满足这类新社区的治理与服务需求。然而，外生型村改居社区在被动城镇化过程中，农民思想观念与行为模式转型滞后，社区由此产生大量细小琐碎的非规则性事务，这类事务的处理需要动员原来的“乡土性”力量，从而形塑了外生型村改居社区“居主村辅”的治理结构。

#### 四、城乡嵌套：村改居社区治理的运作机制

村改居社区从农村转变而来，产生于农村城镇化的过程之中，农村城镇化成为理解村改居社区形态及其治理实践的逻辑起点。基于农村城镇化的不同路径，农民与集体的关系发生分化，村改居社区治理呈现出不同的结构性特征。但无论内生型村改居社区还是外生型村改居社区，都呈现出明显的半城市化特点。正是这种总体性特征内在决定了村改居社区的“村居共治”实践，只是“村居共治”的具体形式因村改居社区的内部结构差异而有所不同。从根本上看，“村居共治”是城乡两种治理体制机制有机结合的产物。无论是内生型村改居社区还是外生型村改居社区，其治理实践都离不开城乡两种机制要素的共同作用，由此形成了一种城乡嵌套的运作机制。城乡嵌套的具体运作体现在主体、规则和资源三个层面，分别反映了村改居社区治理的多元主体结构、复合性规则体系和整合型资源结构，三者共同塑造了村改居社区治理的基本秩序。

##### （一）主体嵌套：村改居社区治理的主体结构

在城镇化发展与基层治理转型背景下，如何重塑治理主体结构成为村改居社区治理的关键。治理主体的结构配置和不同主体之间的互动关系，直接影响村改居社区的治理效能。主体嵌套意味着村改居社区治理的主体结构同时包含乡村社会系统与城市社会系统的治理主体，且根据村改居社区的形态差异呈现出不同的主导性结构。

在城乡二元分治体制下，中国城市社区和农村分别形成了不同的治理体系，集中体现为以居委会和村委会为主体的治理模式差异（张善喜，2016）。具体而言，城市社区治理与农村治理的主体构成、干部来源、干部行为逻辑和干群关系方面均存在显著差异。从主体构成看，城市社区治理的主体结构较乡村治理更为复杂多元，且城市社区治理主体的年轻化、职业化程度更高。从主体来源看，城市社区治理主体多从社区外部产生，而乡村治理主体多产生于乡村社会内部。从行为逻辑看，城市社区治理主体具有明显的“对上”行政化倾向，而乡村治理主体则遵循“对下”行为倾向。从干群关系看，

城市社区治理主体外在于社区，社区干部与居民关系较为松散，而乡村治理主体嵌入乡村社会内部，村干部与村民形成熟人关系。综上所述，两种治理主体与政府、居民以及其他主体之间关系不同，由此形成不同的治理能力、治理资源与行动策略。

村改居社区的城乡混合结构，意味着其治理内容不仅涉及遗留的村落事务，还有大量新增的城市性事务。处理不同性质的事务需要具有相应能力的主体，这就衍生出村改居社区治理的主体嵌套。主体嵌套意味着村改居社区治理主体的多元化。一般来讲，村改居社区治理的多元主体包括基层政府、社区基层组织、集体经济组织和物业公司，呈现政府力量、市场力量和村落力量对村改居社区治理的共同作用。在村改居社区治理实践中，核心的治理主体是社区基层组织与集体经济组织，并根据村改居社区的不同类型呈现出不同的组织结构。如内生型村改居社区因村集体在就地城镇化过程中的主导作用，形成社区基层组织与集体经济组织统合的政经合一结构；外生型村改居社区则因政府力量的深度介入与村集体的解体而形成政经分离的城市社区治理组织结构。但无论是政经合一还是政经分离的组织结构，本质上都隐含着城市系统和乡村社会系统两种系统的不同治理主体之间的互动。

不同治理主体结构，根源于特定的社会结构基础。村改居社区之所以同时存在乡村治理主体和城市社区治理主体，根源在于村改居社区的城乡混合社会结构。但在这种城乡混合社会结构中，农村要素与城市要素并非完全等量分布，而总是呈现出其中一种要素居于主导地位、另一种要素居于从属地位的状态。当城镇化发展程度不高时，“城市性”的增强可能只是村改居社区城市化的表征，村集体作为维护社区秩序的基础性力量，仍在社区治理中发挥主导作用。而当村改居社区的“乡村性”减弱程度足够时，“城市性”增强带来城市社会结构对乡村社会结构的替代，以城市社区治理主体为核心的城市治理体系就成为村改居社区治理的主要制度体系。总体上看，不同治理主体掌握着不同的治理资源，代表着不同的治理方式、方法和能力，擅长处理的治理事务类型也不同。多元化的主体嵌套结构能够增强村改居社区应对复杂性治理需求的能力。

## （二）规则嵌套：村改居社区治理的策略选择

基层治理不仅是主体的治理，更是规则的治理，主体不能脱离规则单独发挥作用，规则为主体提供具体的行动策略（狄金华和钟涨宝，2014）。规则嵌套意味着村改居社区治理过程中的规则多重性，即不同类型的治理规则同时作用于村改居社区这一治理场域之中。村改居社区治理的规则嵌套，具体表现为基于“类城市化”结构引入的现代公共规则与“乡土性”延续保留的村社地方性规范并存，由此形塑出一套复合性规则体系。

一方面，村改居社区的“类城市化”，在客观上要求现代公共规则的引入。村改居社区的“类城市化”主要表现为以现代工商业经济为核心的市场经济结构、以大规模流动人口为核心的多元化人口结构和以非农化使用为核心的土地利用形态。随之而来的治理事务，不仅数量密集，而且性质复杂、涉及多重利益关系，非正式的村落社会规范难以应对。基于法律法规的现代公共规则具有客观公正性和制度稳定性，有助于降低治理成本、提高治理效率，满足村改居社区的城市化治理需求。现代公共规则的运用具体包括：引用网格化治理技术对大规模流动人口进行精细化管理；通过执法下沉，利用相关的政策法规等正式制度对社区土地利用形态进行规范化治理；引入市场化物业企业对居民集中居

住区进行专业化管理，本质上是按城市空间治理要求对小区公共秩序和居民行为进行规范化治理。

另一方面，村改居社区的“乡土性”，意味着其治理过程离不开村社地方性规范的补充。村庄的非正式规则主要包括村社伦理规范、人情关系面子以及与农村生产生活相关的经验性知识等。作为一种半城市化社区，村改居社区原有的农民群体仍然保有传统农村文化观念并尊重村落地方性规范，形塑了村改居社区的乡土性色彩，这也为地方性规范的应用奠定了重要的社会基础。与农民紧密相关的治理事务就需要沿用原有的村落社会规范。通过运用村改居社区潜在的乡土性社会资源，包括德高望重的老干部、地方性知识、社会关系网络、人情面子等，基层组织获得群众信任进而实现治理有效。非正式地方性规范对村改居社区治理的意义在于：引导和帮助农民群体转变思想观念，接受和掌握现代公共规则，以缓解农民传统的村落生活习惯和行为模式与标准化、规范化的现代城市治理体系之间的冲突，进而真正实现村改居社区的秩序重建。

从根本上看，治理规则的复合性源于村改居社区社会结构的城乡混合性与治理事务的复杂性，这进一步决定了社区治理事务的处理机制和方式方法的多样性。复合性规则体系遵循特定的运作逻辑：一是事务导向，即根据治理事务的性质和类型选择相应的治理规则。现代公共规则主要适用于去关系化且数量密集的规范化、标准化事务，而非正式的乡土社会规范则适用于嵌入乡土社会关系与文化网络之中的非规则性事务。这就内在决定了不同治理规则的作用场景及其参与社区治理的实践路径与方式。二是治理主体导向，不同治理主体擅长的治理规则不同。不同治理主体的人员构成不同，相关人员的年龄层次、工作经历、受教育水平及其在社区治理体系中的角色地位等，都会影响其对不同治理规则的应用。有较高学历的年轻干部擅长运用现代公共规则，而基层工作经验丰富的老干部更擅长运用非正式的地方性规范。正式的现代公共规则与非正式的地方性规范在村改居社区治理中形成良性互动，二者相互包容、相互补充，使基层组织能够根据治理需求选择相应的治理规则与行动策略，从而增强村改居社区应对复杂性事务的能力。

### （三）资源嵌套：村改居社区治理的物质基础

治理资源是基层治理各项活动有序开展的前提与基础，治理资源的来源、结构及其分配形式直接影响着基层治理的效能。根据来源不同，村改居社区的治理资源可分为两部分：一是以集体经济为主要形式的内生性资源，主要来自集体土地以及厂房、办公楼等集体资产租赁；二是以转移支付、专项经费等为主要形式的外部性资源，主要来自地方政府的公共财政。这就使村改居社区治理的资源结构区别于普通农村和城市社区。

首先，村改居社区的集体经济根源于中国农村的集体土地所有制。工业化与城镇化发展带来土地非农化，由此产生大量土地增值收益，原来的集体土地资源被转化为集体经济。根据形成路径不同，村改居社区集体经济的实现形式有所差别。内生型村改居社区通过自主城镇化形成具有发展性的物业租赁型经济，而外生型村改居社区通过征地开发形成维持性的政策补偿型经济。

其次，村改居社区的公共财政资源主要得益于其城镇化水平的提高。城市地方政府强大的财政实力与繁重的城市治理任务是村改居社区分享财政资源的经济基础与现实基础。伴随非农化与城镇化的发展，村改居社区在空间上深度嵌入城市系统，客观上要求地方政府更多介入村改居社区的公共服务。

同时，现代工商业经济发展与大量流动人口产生的治理事务，也要求地方政府积极回应。这就在客观上为各种“专项资金”的输入提供了必要条件。

总之，村改居社区基于其与农村系统“脱嵌”又“嵌入”城市社会系统的结构性特征，形成了集体经济与公共财政相结合的整合型资源结构。其中，集体经济作为一种内生性资源，产生于集体土地所有制，是一种社区共有资源，具有对内互惠性和对外排斥性；而财政资源属于公共性资源，具有普惠性、非排斥性和保障性等特点。两种治理资源的不同来源、性质直接决定其不同的利用形式，进而发挥不同的治理效能。其中，集体经济的内生性与共有性，决定其受益对象主要是本村社集体成员，形成以股份分红为核心的福利性分配模式；财政资源的公共性则决定了这类资源只能用于社区公共服务等公益性事业。

## 五、研究结论与政策启示

伴随城镇化发展的快速推进，大量“亦城亦乡”的村改居社区出现，并呈现出明显的城乡双重性。作为农村城镇化的产物，村改居社区的形成意味着城镇化发展在推动村落终结的同时并未同步产生完全城市化的社区。这对“城市本位”的研究路径提出了新的挑战。那么，村改居社区治理与既有的农村和城市社区治理存在何种异同，其内在逻辑与实践机制是什么？本文在大量田野调查的基础上，对村改居社区治理的逻辑与机制进行剖析，并以此反思村改居社区治理对基层社会治理的深层次影响。

在研究路径上，本文试图超越既有研究对村改居社区治理的“城市中心主义”视角，立足村改居社区治理的社会结构属性，探究村改居社区治理的实践逻辑与运作机制。具体而言，村改居社区治理呈现出“村居共治”的实践形态，并表现为“村主居辅”和“居主村辅”两种形式。其内在逻辑在于，村改居社区的形成路径不同，农民与集体的关系发生分化，由此形成的空间结构和产权结构不同，最终形塑出治理结构的差异化实践。然而，村改居社区治理结构的差异，没有改变其作为半城市化社区的总体性特征，反而呈现了村改居社区治理的内部复杂性。一方面，村改居社区治理同时隐含着非规范化的乡土性要素和规范化的城市治理要素；另一方面，因村改居社区嵌入城市系统的方式和路径不同而形成不同的治理结构。“村居共治”的实质是城乡两种治理体制机制交织形成的一种嵌套性治理结构，体现在治理主体、治理规则和治理资源的嵌套，最终形塑出村改居社区的复杂性治理体系。

总体而言，村改居社区独特的社会形态意味着其治理逻辑、机制和路径也具有相应的独特性，城乡嵌套是村改居社区独特性的具体表现。基于城乡嵌套的治理机制，村改居社区通过整合与吸纳城镇化转型前后的城乡两种治理体制机制与资源要素，能够在形式上使村改居社区治理与城市治理体制衔接，同时也能够有效回应村改居社区半城市化带来的非规范性治理诉求，从而避免村改居社区在城乡社会转型过程中因社会结构与治理机制不匹配而产生治理错位问题，促进乡村与城市社会的治理耦合。

由此看来，作为一种兼具城乡二元结构性特征的社区形态，村改居社区治理既没有完全脱离既有的城乡二元治理体制机制又超越于城乡二元治理，形成了一种相对独立于城乡二元社会治理之外的“第三类治理”（卢福营，2020）。表面上，村改居社区建立了与城市治理体制接轨的正规化的公共治理体系，但其实际运作过程又掺杂着复杂的非正规性乡土治理机制，呈现村改居社区作为区别于农村和

城市社区的新型社区形态所对应的基层社会治理新模式，这种新模式表现出更强的灵活性与适应性。

基于以上对村改居社区治理逻辑和机制的总体性分析，可进一步思考的问题是：村改居社区治理的独特运行机理是一种偶然性组合还是结构性安排？从实践来看，村改居社区独特的城乡混合社会结构并不完全是因为城镇化过程的不彻底性，更与其原生的社会形态有关。追溯村改居社区的历史脉络发现，作为村改居社区原型的城郊农村原本就内在地区别于农村与城市社区而成为一种独特的社会形态（卢福营，2015），城郊村的治理在很大程度上隐含着城乡治理要素的交错（卢福营和王子豪，2019）。从这个角度看，村改居社区以城乡嵌套为核心的治理机制和路径在某种程度上是对城郊农村治理路径的延续。只不过，村改居社区的非农化与城镇化程度更高，随之而来的治理事务发生相应的变化，村改居社区治理的具体机制和运行模式与原来阶段的城郊村治理有所不同。在这个意义上，分析村改居社区治理的具体运行机制，不仅能够深化对村改居社区这一新型社区形态的认识，同时有助于拓展和丰富以郊区社会为基本单位的基层治理研究的价值空间。

最后，本文的政策启示主要有两点：第一，基于村改居社区的独特性与复杂性，给予村改居社区适当的自主性空间。作为一种兼具城乡双重属性的半城市化社区，村改居社区有其独特的治理基础，其所面临的治理难题是伴随城镇化发展产生的新问题。因此，针对村改居社区的相关政策要求和制度规定不能过于刚性，要充分考虑村改居社区处于城乡社会转型状态的复杂性，允许村改居社区在不违背原则性要求的情况下自主调整制度要求，因地制宜地执行政策任务。第二，立足村改居社区的内部差异，对村改居社区治理要分类施策。作为城镇化发展过程中从农村向城市转型的一种社区形态，村改居社区因城镇化路径差异形成了不同的实践类型，相应地，其隐含的治理基础、治理结构和利益资源均存在显著差异，由此形成不同的社区治理体系与治理能力。因此，政策执行过程中也要充分注意到村改居社区的内部差异，根据村改居社区的类型和特点分类施策，以实现政策目标与治理基础的有效衔接，从而在社区治理有效的基础上促进政策有效执行。

#### 参考文献

- 1.从艳国、魏立华，2007：《珠江三角洲农村工业化的土地问题——以佛山市南海区为例》，《城市问题》第11期，第35-39页。
- 2.狄金华、钟涨宝，2014：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》第5期，第73-97页。
- 3.顾永红、向德平、胡振光，2014：《“村改居”社区：治理困境、目标取向与对策》，《社会主义研究》第3期，第107-112页。
- 4.桂华，2019：《论土地开发模式与“人的城镇化”——兼评征地制度改革问题》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第1期，第155-161页。
- 5.纪芳，2022：《从“城乡二元”到“城乡三元”：村改居社区研究的范式转换》，《探索》第6期，第134-145页。
- 6.纪芳，2023：《村改居社区的概念辨析及其性质特征》，《农村经济》第1期，第63-74页。

- 7.金太军, 2018: 《从“边缘”治理到“多中心”治理: 边缘社区治理体制创新研究》, 《中共中央党校学报》第2期, 第77-83页。
- 8.蓝宇蕴, 2016: 《转型社区的“总体性”组织及其破解》, 《学术研究》第11期, 第49-58页。
- 9.李棉管, 2014: 《“村改居”: 制度变迁与路径依赖——广东省佛山市N区的个案研究》, 《中国农村观察》第1期, 第13-25页。
- 10.李培林, 2004: 《透视“城中村”——我研究“村落终结”的方法》, 《思想战线》第1期, 第21-26页。
- 11.李焯、刘祖云, 2019: 《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》, 《中国农村观察》第4期, 第65-81页。
- 12.李意, 2011: 《边缘治理: 城市化进程中的城郊村社区治理——以浙江省T村社区为个案》, 《社会科学》第8期, 第84-91页。
- 13.林辉煌、陈静, 2021: 《初始产业形态与土地开发模式——以珠三角地区为例》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第2期, 第39-50页。
- 14.刘祖云、李焯, 2017: 《元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略》, 《社会科学》第1期, 第11-20页。
- 15.卢福营, 2015: 《城镇化过程中近郊村落的边缘化》, 《浙江社会科学》第9期, 第78-84页。
- 16.卢福营, 2020: 《第三类治理: 城中村社会的兼容型治理》, 《浙江社会科学》第9期, 第73-77页。
- 17.卢福营、王子豪, 2019: 《新型城镇化进程中的城郊社区治理困境及其策略》, 《学习与探索》第3期, 第72-77页。
- 18.吴莹, 2014: 《上楼之后: 村改居社区的组织再造与秩序重建》, 北京: 社会科学文献出版社, 第6-10页。
- 19.魏程琳、钟晓华, 2022: 《空间再组织: 城乡接合部闲置农房产权整合与社会有效治理——上海农房再利用案例研究》, 《中国农村经济》第4期, 第23-41页。
- 20.谢志岩, 2005: 《村落向城市社区的转型: 制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》, 北京: 中国社会科学出版社, 第316-326页。
- 21.轩明飞, 2007: 《村(居)改制: 城市化背景下的制度变迁: 以济南市前屯改制为个案》, 北京: 社会科学文献出版社, 第311-312页。
- 22.杨贵华, 2011: 《论我国城市化进程中的“村改居”路径》, 《湖南社会科学》第5期, 第63-65页。
- 23.杨贵华, 2014: 《转型与创生: “村改居”社区组织建设》, 北京: 社会科学文献出版社, 第11页。
- 24.叶敏, 2020: 《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》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第5期, 第37-49页。
- 25.张晨, 2011: 《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》, 《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第74-79页。
- 26.张晨, 2014: 《城市化进程中的“过渡型社区”: 空间生成、社会整合与治理转型》, 广州: 广东人民出版社, 第31-33页。
- 27.张善喜, 2016: 《“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》, 《中国农村观察》第4期, 第13-22页。
- 28.赵过渡、颜海娜, 2003: 《顺德市农村管理体制改革的理论分析》, 《城市问题》第1期, 第67-71页。

29.郑中玉、杨静岩, 2022: 《线性进化, 还是城市社区建设的新开端? ——对村改居社区的再认识》, 《社会科学》第9期, 第159-169页。

30.周晨虹, 2011: 《城乡一体化进程中的“过渡型社区”研究》, 《济南大学学报(社会科学版)》第1期, 第8-13页。

31.周大鸣、高崇, 2001: 《城乡结合部社区的研究——广州南景村50年的变迁》, 《社会学研究》第4期, 第99-108页。

32.周孟珂, 2016: 《国家与社会互构: “村改居”政策“变通式落实”的实践逻辑——基于Z街道“村改居”的案例分析》, 《浙江社会科学》第5期, 第93-98页。

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 尚友芳)

## **Rural-to-Urban Community Governance in the Urbanization Process: Practical Logic and Operation Mechanism**

JI Fang

**Abstract:** China's grassroots society has long maintained the tradition of urban-rural dual structure, and the rapid development of urbanization in recent years has changed this “dual” social structure, with the “third element” of grassroots society, primarily in the form of rural-to-urban community transformation, becoming increasingly prominent. This paper focuses on the structural characteristics and governance mechanism of rural-to-urban communities, and attempts to explore the practical logic of the transformation of grassroots governance from “duality” to “trinity”. We find that, rural-to-urban community governance presents the practical situation of “joint governance of villages and urban areas”, and due to the differences in the relationship between farmers and collectives, it manifests in various practical forms. The underlying operational mechanism of “joint governance of villages and urban areas” lies in the coexistence of governance elements from both urban and rural systems, creating an urban-rural embedding that bridges the gap between the rural and urban governance systems inherent in rural-to-urban communities, promoting the governance coupling of the external urban system and the internal community system. The governance practice of rural-to-urban community reflects the integration and transcendence of the urban-rural dual governance system, reshaping the pattern of grassroots social governance to a certain extent, and enriching and expanding the research space of grassroots governance.

**Keywords:** Grassroots Governance; Rural Urbanization; Village-to-Residence Communities; Rural-Urban Co-governance; Urban-Rural Embedding