

单位化视野下的京郊城中村治理 ——以宝山村为个案

黄淑瑶

(海南师范大学 政法系 海南 海口 571158)

摘要: 在中国快速城市化扩张中,越来越多的近郊农村被纳入城区,成为非农非城的“城中村”。为抵抗城市的侵袭,许多村庄不约而同的进行了非农化的再组织,在组织过程中,形成了一种特有的组织形态——“村落单位制”。在单位化村庄里,村庄的自主行动力下降,表现为村委会失去经济实权,变为乡政府及所属集体经济组织的下属单位;村庄的其他治理行动者的村庄意识淡薄,单位意识凸显,对单位的依赖度日益加深。国家的行政控制力在单位化村庄中得到进一步加强,村民自治空间有限。

关键词: 城中村 村庄治理; 变迁; 治理模式

中图分类号: D915 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2013) 02 - 0036 - 06

The Governance of Villages in the City of Beijing Suburbs from the Perspective of Unitization ——A Case Study of the Baoshan Village

HUANG Shuyao

(School of Political Science and Law ,Hainan Normal University ,Haikou ,Hainan 571158 ,China)

Abstract: With rapid expansions of urbanization in China ,more and more rural areas are included in the outskirts of town ,becoming “villages in the city”. To resist the invasion of the city ,many villages have re - organized in the way of non - agriculturization ,forming a unique organizational form - “the village unit system” called by LI Peilin. In the unit of village ,the village self - mobility decreases ,showing the loss of economic power for the village committee ,and villages are changed into the sub-ordinate units of the township government and the respective collective economic organizations. The other administrators’ village consciousness weakens and the consciousness of unit highlights ,while the dependence of the unit is growing. State administrative control has been further strengthened in the unit of village. The villagers’ self - government is limited.

Key words: villages in city; governance of the villages; change; governance model

改革开放以来,我国城市经济得到快速发展,城镇数目迅速增加。伴随城市化进程的加快,城市空间日益向外拓展,城区范围不断向郊区外溢,越来越多的近郊农村被纳入到城区,许多昔日的乡村乡居点逐渐被繁华的城区包围。这些村庄的土地大多已被征为城市建设用地,原来的农业逐步被二三产业所替代,村民已经基本“洗脚离田”。之所以还称之为村庄,是因为它们还延续着农村的一套制度和政

收稿日期:2013 - 01 - 18

基金项目:海南师范大学青年教师科研启动项目资助课题

作者简介:黄淑瑶(1978 -),女,江西余干人,海南师范大学政法系讲师。研究方向:城乡社会学。

策,该类型的村庄,被学界称之为“城中村”。

对于这些村庄来说,无农化的过程并不是充满愉悦、欣喜的过程。相反,由于疾风骤雨的城市扩张,使得许多村庄尚未有所准备,就已直接面对城市的侵袭。在这种侵袭之下,现行的农村管理机制对村庄失去了约束力,村庄凝聚力急剧下降,脏乱差成为非农化村庄的代名词。为了抵抗城市的侵袭,这些村庄都不约而同地进行了非农化的再组织,在组织过程中,形成了一种特有的组织形态,李培林将之称为“村落单位制”。对于这类现象,王颖认为是新集体主义在社会意识、关系模式、组织方式上的现实化,^[1]而毛丹认为这是村庄在非农化过程中,对城市的趋近和模仿,使得乡村开始出现一些单位变体。^[2]在再组织过程中,村庄的控制机制、村民的村庄意识、村庄各权力主体之间的关系等都发生了变化,如笔者在京郊城中村调查时,当地村民经常用失业、没工作、没单位等来形容自己的处境。此外,在逢重大事件时(如选举),出来维持村庄秩序的不是各生产队,而是村民所在的单位。对于这些变化,传统的乡村自治的研究范式显然并不适用,我们需要用新的范式——单位制。

“单位制”通常是用来指那些在中国再分配体制下城市国有部门的一种组织形态。在这种组织形态下,“大多数社会成员被组织到一个一个具体的‘单位组织’中,由这种单位组织给予他们社会行为的权利、身份和合法性,满足他们的各种需求,代表和维护他们的利益,控制他们的行为。单位组织依赖于国家(政府),个人依赖于单位组织。同时,国家有赖于这些单位组织控制和整合社会”。^[3]研究者通常习惯用单位或单位制范式来看城市中居于再分配体制中的城市组织,认为位于再分配体制边缘的农村基层组织虽然具有单位的某些特征,但并不是标准单位。因此,并不赞同用单位或单位制范式来观察农村。但是毛丹在2000年就指出,不必纠结于农村是否存在标准的单位,而只是将单位制作为一种范式,有限度地观察乡村在现代化道路上的一些变化,还是很有必要的。^[2]作为农村城市最后一环的城中村,其单位化的趋势是如何形成,其治理格局出现了哪些变化?未来走向如何?这是笔者关注的焦点。

一、单位化村庄形成与发展

村庄的单位化并不是一蹴而就。建国后,为达到对乡村的全面控制,中央政府主要采用了两种手段:第一种用土地改革等社会运动将村庄原有的等级打乱,形成了新的等级地位,并从新的上层阶级——贫雇农中挑选合格的政府代理人。第二种就是用类单位制的方法实现乡村社会的再组织。类单位的特征在公社时期尤为明显,如北京海淀区四季青乡^①。^[4]四季青乡首先在组织架构设置上形成等级分明的科层结构,并且设置了考勤制和工资制,限制了社员收入的来源。在完成考勤的条件下,各社员的收入以固定工资加奖励的形式结算。

此外,四季青公社还建立起了幸福院(敬老院)、托儿所、幼儿园、卫生院等福利设施。并于1978年实行了退休制度和公费医疗制,退休的农民一年能领取四五十元的退休费,在本乡看病还可以报销。这一系列福利措施使得农民不必依托家庭也能实现老有所养的愿望,从而削弱了农民对家庭的依赖。

虽然采用打破村与村的界限,并采用类单位制管理的公社对村民来说是个新鲜事物,但并没有引起任何不适,原因在于生产队的设置。按照当时的设置,每个生产队由80至100户组成,均不出自然村的范围。由“熟人”组成的生产队意味着有着区别于科层组织的运行逻辑。费孝通先生曾在“对苏南模式的再认识”一文中敏锐地指出,公社制度之所以能被中国农民接受,并运行20多年,其原因在于作为核算基本单位的生产队的运行有着传统大家庭的影子。“家长作主,统一指挥,有福同享,有难同当。”^{[5] (p542)}因此,对于这时的村民来说,只有村庄意识或生产队意识,并没有单位意识。同时对生产队干部来说,熟人社会的生产队意味着其权威地位的来源更多的是来自村庄而非上级。这某种程度上也可以解释为什么在大跃进时期,面对上头的高压政策,许多生产队并未盲目服从上头命令,而是不约而同的采取了一些自救措施,比如扣下应该上交的粮食,藏到社员的家里,或带领一些人出去拣菜以度过难关等。

综上所述,我们可以看出“人民公社—生产大队—生产队”三级所有的组织架构和工分计酬的工资

^① 四季青乡于2004年改乡为镇,本文为讨论方便,仍沿用旧称。

制度及一系列福利措施使得原来形如散沙的农民成为公社这个组织上的细胞。在这组织里,农民不必“靠天吃饭”,他们只要完成既定的任务,就可以享受组织所提供的一切福利。而地方政府也通过这种类单位制的管理成功渗进村庄生活的方方面面,成为村庄生产和生活的具体指挥、组织与协调者。

在公社后期,四季青公社于1977年进行改革,建立了公社一级核算,分级管理体制。并按党、政、生产三块划分,形成三个不同性质的大系统。各系统按三层设置本系统的机构。公社级设管委会及各办公室;大队级设站、公司;生产队级设队、厂、场、店、所。同时在公社范围内按照菜、果、畜、粮、工业、肥料、水电、农机、基建等专业划分,托幼、医疗保健和民政等福利事业也设立了专门机构。^{[6](P49-50)}在改革后,四季青公社的集体经济得到迅速壮大,总收入一直保持了年平均递增24.7%;纯收入递增26.3%的高速度,上缴税金年递增高达46%。1981年,公社收入突破了1亿元。庞大的集体经济使得四季青公社在全国推行联产承包责任制的时候,并未拆散集体经济,仍然保持公社一级核算制度。1984年,北京市政府明确提出“我们总的方向还是发展集体经济”;乡、村合作经济组织要在双层经营中发挥经营、管理和服务三位一体的作用。^[7]在此政策指导下,四季青在实行了一段时间的包产到户后,重新把土地收回,成立了乡农工商总公司,实行乡一级经济核算体制:全乡的经济收益由乡农工商总公司负责,年度决算支出方案由乡人民代表大会讨论通过决定,而村经济则由村农工商公司负责,受乡农工商总公司直接领导。

这一系列改革,将原铁板一块的村庄开始打散,村民开始分散到各个不同的企事业单位,生活、生产场所发生了分离。村民的村庄意识开始淡化,单位意识开始凸显并日益明显。此外,由于实行乡一级核算,使得乡与村的集体经济组织形成了明确的上下级单位关系。这些最终导致了村庄单位化的形成。

二、单位化村庄中的治理格局

观察一个村庄的治理秩序,最好的切入点就是观察社区治理的行动者及之间的互动逻辑。按有无制度安排,村庄的治理行动者主要可分为制度内行动者(村党委、村委会、村集体)和制度外行动者(村中非正式精英、普通村民),或又称正式治理行动者和非正式治理行动者。

(一) 单位化村庄的“三驾马车”

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》,京郊的城中村的正式治理行动者主要涉及村党委、村委会、村集体经济组织,有学者将京郊村庄的这种治理架构称为“三驾马车。”^[8]其中村党委为领导核心,村委会和村集体经济组织均在其领导下。而村委会和村集体经济组织为独立的两个行动者,二者行为均不受其他组织的干预。同时村委会与乡政府之间的关系为指导和被指导关系,村民自治范围内的事项不受乡政府干预。这些规定使得乡政府从法理上失去了对乡村的控制。如何重新取得控制权?这是乡政府在后公社时代需要考虑的问题。

在四季青乡,每个行政村都成立了村集体经济组织,即村农工商公司,而这些公司都受乡农工商总公司管辖,而乡(村)党委成员一般同时兼任乡(村)农工商公司经理(副经理)职务,而村党委一般都设在村农工商公司。当村党委与村集体经济组织合二为一的时候,实际上就造成了村集体经济组织领导村委会并通过村委会实现对村庄的治理的局面。但由于法律上赋予了村委会独立的地位,使得村委会可以对村农工商公司的任何指令都有权利不执行。这对于村农工商公司及乡政府来说都是不乐见的。因此村农工商公司通过两种方法来化解这个处境:(以宝山村为例)

一是将村自治组织成员拉入村农工商公司,使之成为利益共同体。在宝山村,村委会主任通常兼村党委副书记,而在宝山农工商总公司的章程里明确指出:村党委副书记的职责是负责公司的党建工作和村委会工作。而作为最高权力机构的宝山村民代表会的三个代表,同样也是属于宝山农工商公司的人,分别为宝山渔场的场长,锦绣大地的副经理(由宝山公司安排进去),宝山车队的队长。这些人平日的工作重心一般都在公司。这些人在村民眼中,等同于公司代言人。“一般都是宝山公司出了事的时候,出去为宝山公司说话,很少是为老百姓说话的。”^①村民如是说道。

① 2007年宝山村访谈资料。

二包揽了宝山村委会的公共事务开支。公共事务是村委会的主要职责。由于宝山村为城中村,每年有高出本地人口二、三倍的外来人口涌入本村。这大大增加了村委会的公共事务开支。每年光在卫生清洁等方面的支出就近百万。这对于实行乡一级核算体制的宝山村来说,根本无法承担如此庞大的开支。因此,这笔开支就由宝山公司来承担。

为什么宝山公司要做这样看似“赔本”的买卖?邱泽奇在“政府与厂商之间:乡镇政府的经济活动分析”一文中给出了很好的解释。他指出,由于经济体制改革和行政体制改革使得乡镇政府由“原来公社体制下的最上级变为政府权力延伸到乡村社会的最后一段”。这种组织结构上的变动造成乡镇政府对乡村社会资源支配的有限性。为了解决急速膨胀的财政支出,乡镇政府便通过参与乡集体经济组织等活动来满足自己的需求。并通过用经济手段完成政府职能的方式来获取行为的合法性。^[9]因此,宝山公司的行为看似“赔本”,其实是它以及它的上级部门乡政府为达到乡村资源支配的合法性的一个手段。通过吸纳村委会,使其成为利益共同体,并承担原先村委会的管理成本的方法,将村委会等自治组织变成下级部门,取得了地方上的治理实权。^①:

(二) 单位化村庄中的村中精英

这里所指的村中精英主要指非制度安排,但在村中具有较大影响力的行动者。通常观察此类行动者的最佳时机是村委会选举。在进入非农化过程后,宝山村发生过几起村民集体抵抗拆迁事件,并为了掌握更多的话语权,曾于2004年掀起选举风波。但这些集体事件中的风云人物,不属于传统精英范围,也不属于学界所讨论的经济精英。他们大多数是曾经有过从政经历的,在公社时代就是公众人物的“大社员”。^[10]如2004年选举中两个重要候选人焦某曾是四季青乡组织部的干部,刘某曾任生产队队长和猪场场长。而这些曾有单位的“大社员”是否能成为村庄自主力量,2004年的选举风波结果告诉我们事实:

宝山村2004年的选举举行了二次,第一次试选举中,村民推选的五个候选人全部高票当选,分别为刘某、村委会主任焦某、副主任;三个委员绍某、张某、孟某。为了不让这个结果在第二次正式选举上出现,乡里和村里都开始了有针对性地做工作。焦某原属乡组织部的,就被叫到乡里去了。具体交谈内容不详,回来之后,给村党委提交了辞职信,收拾东西去门头沟度假去了。刘某则比较难说话,村党委就安排大地公司^②出面找他儿子(他儿子在大地上班)。在儿子劝说下,刘某也妥协,写了辞职信。其他三个人,由李某出面,给他们看了刘某和焦某的辞职信之后,他们也宣布退出。这五人宣布一退出,全村哗然,有人在村里不点名的骂人,有人跑到他们家问情况等等反应。无论怎么反应,在第二次正式选举时,村民都灰心了。于是,原班人马顺利连任。

从这选举结果中我们可以看出,这些曾有单位的“大社员”虽然能在一定程度上形成号召力,但由于他们自己本身缺乏组织性,同时,过去的政治经历使得他们又与乡(村)之间有着千丝万缕的联系,当其原属单位出面,或乡(村)给予其一定的利益补偿的时候,他们就会打退堂鼓。因此他们不可能成为村中自主力量的中坚力量。

(三) 单位化村庄中的普通村民

当村中精英的行动力被单位束缚后,普通村民的行动力又如何呢?我们且来看下单位对于没有耕地的村民的意义。在土地被征用后,城中村的村民将自家房子改造并出租,收入都不低。但对他们来说,这笔收入是不稳定的,“一般一年中常有几个月房子是空的,没人来住。”^③而单位就不一样,有单位就意味着你有固定的收入,目前宝山地区的村民在村里绿化队干的一个月能拿五六百元,卫生员也有四百元,而在大地公司上班的一般都在一千元以上。其次,有单位意味老来有保障,四季青乡早在70年代末就实行了退休制度,目前一般退休社员每月能拿到二三百元的退休费,并几年一调整。此外,四季青

① 北京四季青农工商总公司——宝山农工商公司介绍: http://www.bjsjq.com/tsqy/201006/t20100604_194848.htm

② 1998年,四季青为了调整产业结构,在上级政府的批示下,于1998年2月与大地公司以及其他13家集体或私营企业合作,成立了北京锦绣大地农业股份有限公司,注册资本为3.66亿元,性质为股份制集体企业,而四季青乡以土地入股,所占股份为5%以上。目前宝山村三分之二的地均为大地公司所占用。

③ 2007年宝山村访谈资料

乡还设置了医疗报销制度,一年能报800元门诊医疗费,住院费最高能报销4万元。这些数字虽然不高,但这是每月都能看到和计算到的钱,而脱离单位则意味着连这些都没有。经验也告诉了他们这一点:四季青乡在九十年代中后期转过一批居民。当时实行的是“转居不转工”,每个人给了三万块钱,得了个居民的头衔。其他一切待遇都没有。当时转居对于农民来说依然是令人向往的事,而三万块在当时来说也不是个小数,因此有不少人要求转居。可时间一长,转居的这批人问题就出来了。虽然,居委会接受了他们,但由于他们是“农转非”人员,因此对于居委会来说,他们只在名义上接受了他们,而诸如工作、大病统筹、养老保险等一些福利,他们并不负责。而对四季青乡来说,这批人转成居民后,就不归四季青乡管了,因此这批人就成了两不管的“黑人”,为此上诉多次均无效。2004年,四季青改为镇后,海淀区又重新将这批人划入四季青乡的管辖范围之内,让四季青乡负责他们这批人的善后工作。这个活生生的例子告诉了村民有单位的好处。

除了收入稳定、老来生活有保障之外,单位对于处于城市包围中的村民来说是个避风港。对于缺乏知识与技能的村民来说,在城市与人竞争总是处于弱势,失败的故事永远比成功的例子多。其他地区的农民失败还可以回家种三亩二分的薄田,而“无农”村庄的村民如果失败了则无后路可退。因此,对于“无农”村庄的村民来说,搞的一些副业都不是正经工作,单位工作才是真正的工作。某种程度上来说,失去土地的村民将单位当成了土地的替代品,依靠且依赖着它。这种依赖度使得村民在争夺自己利益的时候,总是那么无力。发生在村民小组长赵某身上的小插曲充分显现了这点:

在经过选举事件后,宝山公司和大地公司协商,将宝山地区的劳动力分批安排进大地公司,以解决村民的就业问题。赵某属于第三批,分在大地公司的农副产品批发市场管综合治理。赵某进去之后发现一个不公平的现象:市场分南北两块,干同样的活,南边,一个月拿1200元,北边,一个月拿1400元,而且过年过节还有东西可拿。赵在南边,他觉得很不公平,于是集合了一些人到大地公司去闹,结果被大地公司堵了回来:你要在这干就拿这么多,不想干就回家。赵某的一次“维权”行动就这样宣告失败。

三、结语——“村落”的终结

在乡村实行自治后,有学者曾预测“随着国家对乡村经济依赖性的减弱和乡村市场经济的发展,以及传统的权力文化向现代权利文化的转变,国家的行政权力将逐渐退出乡村的政治领域,乡村社会将最终完成从身份到契约的过渡,实现从传统的专制家族社会向现代民主的个体社会的转型”。^{[11] (p438)}

但从前面分析我们可以看出,对于目前的宝山村来说,国家的行政权力并未退出乡村,反而以一种更强硬的姿态介入。在公社时期,虽然采用类单位制度方法将乡村纳入公社管理体系,但由于生产队与自然村的重叠,使得村庄的治理行动者的权威的合法性依然由村庄赋予。如笔者在问及生产队时期的贪污腐败问题时,一个原生产队的队长说到“那时候这些情况极少,队里每月的账目都要上墙。年终,你还得向队员做年终总结,说明你这一年都干了什么,你要是做了点小动作,大伙都知道。”^①由熟人社会为细胞所组建的公社体系,必然有着与科层组织不一样的运行逻辑。表面上人民公社是一个破旧立新的新事物,但实际在它的运行当中,无一不闪现着传统的影子。未脱离自然村的生产队设置“使输入的制度与传统的村落社会相契合,使农民在凛冽的政治气氛中看到了自己的利益,体察到地缘的亲与血缘的亲切”。^{[12] (p153)}

公社终结后,国家将行政权力收回到乡镇,将乡镇作为国家行政权力的最后一环,并颁布了《村民委员会组织法》,显示了给村庄更多自主空间的意图。但在四季青乡,乡政府并未收回,反而采用继续学习城市单位制的方法,将乡(村)经济权力收回,通过承担起乡(村)的公共事务开支和村民的福利和保障等手段,将村委会等自治组织变成下级部门,取得了地方上的治理实权。而单位时期的村庄与生产队时期的村庄又有什么不同?在生产队时期,由于生产队与自然村同构,因此即使在公社一元化的体制架构下,生产队的运行依然是建立在村庄基础上,熟人社会的自然村决定了生产队干部的权威来源依然需要从村庄获取,村庄依然是个独立的存在。而进入单位时期后,村民被分流到各个单位,使得单位开

① 2007年宝山村访谈资料

始与村庄脱离。在这种情况下,村庄对村领导者的约束力被大大削弱,而来自上级单位的影响则被加深。对于村委会来说,俨然已成为乡政府及所属集体经济组织的下属单位。而对于村庄的其他治理者行动者,他们虽有怨言,但无力反抗。因为单位已成为他们在汹涌而来的城市化狂潮中的避风港,某种程度上来说,他们将单位当成了土地的替代品,依靠且依赖着它。由此可见,在单位化的村庄,国家的行政控制力不仅未减弱,反而得到进一步加强,村庄的自主行动力在单位制的管理下显得软弱无力,村民自治成为空谈。

对于非农化的宝山村来说,虽然村还在,人还在,但传统意义上的宝山村已经终结。作为单位化时期的宝山村,单位在村民心中的重要性已开始大过村庄。2011年5月,四季青乡开始进行农村集体经济产权制度改革,按照2004年北京市委农村工作委员颁布的《北京市农村工作委员会关于积极推进乡村集体经济产权制意见》,确定基本方向是“资产变股权、农民当股东”。而确定股权的两个条件是村籍和乡(村)集体组织的劳龄。这将更进一步加深集体经济组织在村民心中的地位,宝山村单位化还将继续。而对于单位化的村庄如何终结,目前并没有学者给出明确的答案,李培林认为“一个由亲缘、地缘、宗族、民间信仰、乡规民约等深层社会网络连结的村落乡土社会,其终结问题不是非农化和工业化就能解决的”。^[13](p153) 蓝宇蕴甚至认为,城中村这种“村社共同体”是农民城市化的一种“新型社会空间”,是弱势的非农化群体“小传统”得以依托、行动逻辑得以体现的社会场域,他认为城中村这种村社共同体能够节约政府城市化的成本,有其存在的合理性,甚至有其存在的必要性。^[14]而谢志焜指出村落难以终结的原因有着深刻的制度原因。^[15]从这些学者的观点我们可以看出城中村的终结并不是简单的“撤村改居”就能完成的,从村落单位制向城市社区的转变将是一个漫长而艰巨的过程。

参考文献:

- [1]王颖.新集体主义:乡村社会的再组织[M].北京:经济科学出版社,1996.
- [2]毛丹.村落变迁中的单位化[J].浙江社会科学,2000,(7).
- [3]胡伟,李汉林.单位作为一种制度[J].江苏社会科学,2003,(6).
- [4]北京市海淀区四季青人民公社管委会办公室.四季青人民公社章程(关于四季青人民公社的组织机构体制章程的意见、建议、办法方案及方案说明)1958年9月1日-1958年12月31日(资料由海淀区档案馆提供).
- [5]费孝通.行行重行行[M].银川:宁夏人民出版社,1992.
- [6]北京市四季青乡合作经济发展史[A].《当代中国典型农业合作史》选编(上册)[C].北京:中国农业出版社,2002.
- [7]蔡晓东.家庭联产承包责任制在京郊[DB/OL]http://www.zgbjds.com/dsqk/dsqkInfo.jsp?id=37.
- [8]袁达毅等.农村基层民主建设[M].北京:中国社会科学出版社,2003.
- [9]邱泽奇.在政府与厂商之间:乡镇政府的经济活动[J].二十一世纪(港),1998,(4).
- [10]吴毅.村治变迁中的权威与秩序[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- [11]于建嵘.岳村政治[M].北京:商务印书馆,2001.
- [12]张乐天.人民公社制度研究[M].上海:上海人民出版社,2005.
- [13]李培林.村落的终结[M].北京:商务印书馆,2004.
- [14]蓝宇蕴.都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究[J].中国社会科学,2005,(2).
- [15]谢志焜.村落如何终结?——中国农村城市化的制度研究[J].城市发展研究,2005,(2).

(责任编辑:余小江)