

政法社会学

转型社区的“总体性”组织及其破解^{*}

蓝宇蕴

[摘要]我国改革开放前的“总体性”社会结构,对改革开放后的社区组织建构产生直接影响。转型社区是城市化中产生的特殊社区,其“总体性”社区组织的结构,既是“总体性”社会作用于微观社区的呈现,也是农村社区进行适应性变迁的结果。但转型社区伴随产业结构与居民职业方式的非农化转换,各种社区关系变得复杂多元化,“总体性”社区组织越来越丧失其合理性价值并诱发诸多的问题,如“总体性”组织的公共“代表性”不足、权力及职能关系产生“异化”、基本的社区整合难以实现等。改革“总体性”的社区组织结构,建构多元共存的、权力及职能关系清晰的、整合度高的组织系统,是转型社区实现现代转型与有效治理的组织化保障。

[关键词]转型社区 “总体性”社会 “总体性”社区组织

[中图分类号]C912.83 [文献标识码]A [文章编号]1000-7326(2016)11-0049-10

改革开放后,随城市化的快速推进,我国城乡关系发生重大变化。宏观层面呈现“乡土中国”向“城市中国”的历史转型,而微观层面的重要呈现,即是产生大量的转型社区。转型社区是与城市化密切相关的概念,也是介于乡村和城市连续体中的特殊社区。本研究中的转型社区,主要是指那些具有市场区位优势行政村,随土地使用及村民职业方式的非农化转变,而向现代社区过渡的,且因此拥有“半城半村”特征的社区。其中,城中村、“村改居”社区、转制社区都是转型社区的不同称谓或不同形态。转型社区成为目前研究中的一个主要关注点,与其在治理上所具有的复杂性、敏感性,甚至成为基层社会的“社会—经济塌陷带”相关。^[1]转型社区面临的治理困境,就组织角度而言,主要是与这种社区的组织体制机制滞后、组织关系紊乱、有效制度或政策短缺,特别是与具有弥合城乡“二元结构”缝隙的衔接性制度及政策匮乏相关。本研究聚焦转型社区“总体性”组织的体制机制或结构,并在系统探讨基础上提出相应的改革思路或制度或对策建议。

一、转型社区“总体性”组织及其形成与呈现机制

“总体性”社区组织,是从“总体性”社会概念中直接借鉴和引申过来的。“总体性”社会是著名

^{*} 本文系国家社会科学基金项目(13ASH013)、广东省社会科学基金项目(GD12CSH05)、广州社会科学基金项目(2012ZD03)的阶段性成果。

作者简介 蓝宇蕴,华南师范大学政治与行政学院教授、博士生导师(广东 广州 510630)

社会学家孙立平教授率先提出并用于描述及解释我国特定时期社会结构的概念，主要指 1949 年以后到改革开放之前，国家通过对生产生活资料的全面改造和组织重建，独自掌控了绝大部分的稀缺社会资源和社会空间，从而使社会各部分之间形成高度的关联性，并使社会与市场基本不存在制度空间的社会结构状态。^[2] 在高度计划经济时期，我国社会建设是以国家意识形态消解个体意识、以集体主义与国家主义抑制个体主义扩张，如通过集体化与大跃进运动，使个体忠诚对象从家庭转移到集体，最终成为国家政治共同体的成员，而整个社会则呈现出“整体性”结构状态，或称之为“总体性”社会（Totalitarian Society）。这种社会结构形成的核心机制是，国家通过对重要社会资源的垄断性配置，如在城市采用“单位制”的组织、在农村采用人民公社的组织，使整个国家成为“巨无霸”型的“一体化”组织单元。此时的社区，充其量不过是一种隐形的、“非主体性”的存在，并且消弭在“总体性”社会的结构当中，基本不存在“自主性”社区的发展空间。

然而，党的十一届三中全会后的改革开放历程，其实也是“总体性”社会不断“破解”、多元社会包括社区日趋兴起的过程。随城市化和市场化的深入发展，“总体性”社会结构发生了深刻的变化，社会异质性增加，国家对局部社会单元的直接干预趋于弱化，社会主要资源的配置日趋多元化。所有这些变迁，都共同触动或决定了“总体性”社会结构趋向松动化。诸如，个体日益从国家和集体的庇护关系中解脱出来，并确立起越来越清晰的权界意识，重国家与轻社会的结构随之发生改变，相对独立的社会空间在形成，社会整合也从行政整合转向多元整合，包括契约性关系基础上的多元整合，“总体性”社会不断为“分化性”社会所取代。其中，在国家与不同组织的关系中，各种具体组织由“总体性”社会中的依附性生存模式转变为独立性的生存模式，人们的原城乡身份关系被以职业身份为主的新身份关系所替代，全国“一盘棋”的区域结构被打破。^[3] 正是在这些种种的社会变迁中，社区逐步成为社会结构中越来越具有“主体性”地位的社会主体。

而转型社区自然是上述宏大社会变迁中的一个实体场景。“总体性”社会向分化性社会的演变，是社区成为相对独立社会单元的过程，但在相当的时期内，“总体性”社会结构仍有强大的影响力。城乡社区作为“总体性”社会的主要“构件”，也是该强大惯性力所“型塑”的微观领域。就此意义上，“总体性”社区组织是“总体性”社会在社区领域的一种延伸。改革开放至今的近 40 年中，国家不仅是社区制度及政策的供给者与执行者，同时仍然是主要社会资源的配置者与管理者，而社区居民则依然被视为是需要特别照顾的群体和服务对象。^[4] 在这种“强国家”力量建构下的国家与社区关系中，国家及其相关代理人所开展的社区建设，往往是“总体性”社会结构的一种复制和再生产，容易在基层社会形成微观的“总体性”社会结构，包括“总体性”的社区组织。在本研究中，“总体性”社区组织特指，社区中虽然存在名称及功能定位各异的组织，但它们通过内部的运行机制，形成“一体化”的组织关系，并以此统筹各种事务的社区组织结构。在我国农村社区中，行政村基本都有标配型的三大组织，即村党支部、村委会与集体经济组织。这三者如果仅从文本角度看，各自的名称及功能定位是大相径庭的，但它们在运作中却形成单个或者拟似单个组织的结构性状态，即“总体性”的社区组织。

转型社区在顺应城市化的变迁中，对城市拓展所带来的巨大“外部性”利益，主要还是借助既有组织去获取的，并往往也是藉此进行组织结构的“再生产”的。至少在城市化的初、中期，转型社区大多经历“被动型”的城市化过程，因而，更习惯使用近乎“家族制”之类的单一权力去应对非农事务。与此有关，社区“三大”标配组织也是主要通过内部关系的运作，形成“总体性”组织系统。如社区党组织、自治组织与集体经济组织借助一些制度化的途径，诸如主要负责人可以交叉任职的制度规定，形成“三块牌子、一套人马”或“四块牌子、一套人马”（如深圳等地还有增设的社区工作站）的组织系统，进而使名称及功能定位各异的社区组织联系在一起，形成类似由单个一体化组织所组成的社区，且这种组织结构通常还延伸到村民小组或“村改居”社区的居民小组层次，体现为村（居）民小组与其对应的集体经济组织构成“两块牌子”、“一套人马”组织结构，从而整个社区构成“上下一体”的单一化组织体系。

如经济发达的珠江三角洲地区，转型社区三大标配组织的主要负责人，其交叉任职的比例相当高。有统计显示，东莞市“村改居”社区书记与主任“一肩挑”比例达到86.53%，“两委”与集体经济组织交叉任职比例达87.84%。珠海市金湾区23个转型社区中，交叉任职比例则高达97.4%。^[5]转型社区组织主要负责人之间的高度交叉，在使组织关系高度“混合化”的同时，也给非农变迁下的社区问题埋下了伏笔。

二、转型社区“总体性”组织面临的主要问题

“总体性”的组织结构及运行机制，既是转型社区的组织特征，也是使其成为问题“重灾区”的主因。城市化是“双刃剑”，它在造福社会的同时也带来各种问题。当下不同类型的社区中，转型社区的社会问题相对密集，诸如组织关系紊乱、权力运行不规范、环境脏乱差、治安问题与消防问题多发、“本地人”与“外地人”矛盾不断等等。其实，转型社区面临的问题是系统化的，“问题村”的大量产生与存在就足以说明这一点。以广州市为例，2013年在全市的1142个行政村中，就有“问题村”124个，超总数的10%。^[6]如此大比例“问题村”的存在表明，转型社区的整体状况堪忧。近十多年来，不少地方政府为化解日益增多的转型社区问题，往往急于推进“村改居”的工作。然而，“村改居”解决或缓解社区问题中的效果并不明显，如原村民的市民化进展缓慢，产生“住在城市的村民”问题；原村社区的现代转型步履维艰，产生“竖起来的都市村庄”问题；原村社组织体制的惯性力大，产生“新传统主义”约束的问题，即“总体性”组织在集体资源分配上拥有垄断权力，集体成员只有依附这种权力才能获得更多集体利益等等，^[7]致使有些“村改居”社区在运作几年后又要求改回村委会体制，有的则要求集体改制公司改回农村集体经济的性质等。而转型社区的多数问题，都很大程度上与其滞后的组织结构相关。

（一）“总体性”组织的“代表性”不足问题

客观而言，“总体性”的社区组织是有一定条件下的适应性的。如传统农业经济时期，即在社会结构简单与同质性强，社会关系高度重叠的传统乡村社区，“总体性”社区组织可发挥难以替代的一些功能。因为无论在以家庭为单位的小农经济时期，还是农业集体经济主导的计划经济时期，农村社会关系相对单纯，以“总体性”组织去应对相关事务，常常还能收到立竿见影之效。如在延续几千年之久的小农社会里，家长制或家族制这种近乎“总体性”的社区组织所具有的恒久生命力，显然就与当时情境下的适用性功能联系在一起。但是，在社区非农化的条件下，社区组织也进入结构性的变迁中，“总体性”组织的滞后性效应变得越来越大。

而与社区组织变迁滞后相伴生的是诸多的社区问题。其中，很具实质影响的问题是，“总体性”组织的公共代表性不足问题。从“总体性”社区组织的立足点看，它无疑是原村民以自己利益为中心而建构的，因为维系其运转的核心资源就是原村民所有的集体经济。在这种利益关系中，“总体性”组织对原村民利益的倾向性与代表性，应是不言而喻的。与此相关，这种组织提供的管理和服务，本质上还是“村民自治”框架下的管理和服务。有“村改居”社区的治理，之所以成为“翻牌村委会的治理”，^[8]即在居委会社区的“外壳”之下，行的是“村民自治”的实际，主要仍以“村民自治”方式去行非农化社区的治理，治理对象基本仍是具有集体经济关系的原村民。而且，由于原村民群体拥有一些共同的特征，如享有集体经济福利、交往圈子小而稳定、依赖“熟人”或“半熟人”关系网络、谋生能力普遍比较低下，等等，这些因素基础上的“总体性”组织运作，存在的封闭狭隘性特点就在所难免。

在此，关于转型社区“总体性”组织的“代表性”不足问题，有必要深入展开。如前述所言，由于“总体性”组织是在原村民利益基础上建构起来的，对其他群体存在排斥性，并难以满足居民结构多样化背景下的公共治理要求。更具体而言，转型社区的非农化必然引发人口结构的多元变迁，多元公共需求亦随之提出，这就需要新组织工具才能满足多元的公共需求。然而，转型社区长期经历被动的城市化过程，^[9]而延续的封闭狭隘的组织是难以应对开放多元社区关系的变化的，产生矛盾冲突就成难免之事。实际上，转型社区由其“内向型”体制所决定，相关组织“代理人”多是依血缘地缘关系组合起来的、并形成或明或暗的利益共同体，在涉及重大利益关系的处理时，往往就把其他群体排除在外。即转型社区的

组织关系中,运行的是具有“近亲繁殖”效应的用人机制,从管理层到一般工作人员几乎都来自这个小范围的利益关系圈,而其他运行机制亦大同小异。在这种社区运行中,外来流动人口的利益就自然被忽略,甚至产生有限娱乐设施和场所只对原村民开放的问题。如广州城中村的棠下社区,共有十多万外来流动人口在此居住,但公共服务设施严重不足,以致诱发不同群体的利益冲突。棠下社区的荷光西路有个小公园,在2011年以前的数年中,其西南三进出口门上都挂有“非本村村民不准入内”的牌子,后由于质疑其歧视外地人而被拿走。其实,原村民对小公园等社区设施采取排外的做法,关键原因在产权关系上,因社区公共设施主要由集体经济出资兴建。在社区设施的这种关系中,外来居民的公共需求往往只能排斥在外,或只能通过“搭便车”形式获得微量的满足。而且,如果从人口结构而论,转型社区外来人口多处在社会分层的底端,治理难度比较大,正如在面对转型社区治理难题之多时,广州白云区区委书记就直言,“我们白云区的城中村那里面才真叫一个脏乱差……对现状管理尤其是社会管理感觉力不从心”。^[10]总之,转型社区“总体性”组织本质上是原村民的利益化组织,但在社区居民结构多元化、外来人口“反客为主”的条件下,这种社区组织的公共“代表性”就产生问题。如果此狭隘社区组织结构不改变,相关矛盾问题就会更趋恶化。

(二)“总体性”组织权力及职能关系的“异化”

社区公共组织是社区利益最大化的主要工具,如果这种组织不能协调运行,甚至反而成为特殊利益群体的组织化手段,那么,这种公共组织就会丧失“公共性”,并使社区关系产生“异化”。转型社区是特殊社区类型,建立在村落非农化变迁的基础上。而社区关系的非农转化,需要相应社区组织结构的重构,才能与已经变化的社区实际相配合。然而,一般转型社区的组织结构,往往在非农化变迁发生以后的相当长时期内,仍沿用“总体性”的社区组织,且这种组织还受所谓集权与分权之间的博弈关系的限制。^[11]正是“总体性”社区组织难以处理复杂多元化的非农社区事务,使得转型社区的社会关系产生“异化”,而其中的权力及职能关系“异化”,影响至大。

首先,关于转型社区“总体性”组织之权力关系“异化”的问题,应当说,这是由“总体性”组织性质所决定的问题。由于“总体性”社区组织是“复制”宏观社会结构的产物,是“总体性”社会作用于基层并在基层进行组织建构的结果。如此建构出来的社区公共组织,难免与“总体性”社会具有一定程度的同构性,如权力集中,极端情形下就掌控在社区书记或改制公司董事长之手。这种具有浓厚“人治”色彩的权力结构中,权力很难得到约束,因而“异化”为特定利益集团或个人的“私”权力,甚至让集体经济“异化”为“干部经济”。“总体性”社区权力在可支配资源少、且有高密度人际关系与非正式制度约束的条件下,如在传统农业村落中通常还不至产生大量权力滥用和贪腐的问题。然而,在非农转型的背景下,一方面,“总体性”社区组织通过“再集体”化得到延续,且伴随集体利益的快速膨胀,这在给“总体性”组织带来充裕资源的同时,也给这种组织机制的“再生产”注入了动力。另一方面,在社区的非农化转型中,如果仍依赖单一权力去应对社区事务,除遭遇组织能力的局限外,还遭遇权力失去信任资源支撑的问题。因随传统人际关系及非正式制度的弱化,传统信任关系趋于弱化,此时,“总体性”组织与其成员的委托代理关系往往难以得到正常的维系。再加之,现代网络社会的兴起、“无主体交往”现象增多,一定程度上也给权力独揽创造了机会,社区公权力被扭曲。

其次,关于转型社区“总体性”组织之职能关系“异化”的问题。这主要是“总体性”社区组织与集体经济相互作用产生的问题。具体而言,在转型社区“三合一”组织的结构中,虽然三者关系模糊不清,但集体经济关系却相当凸显,大有“绑架”或凌驾于其他关系之上的气势。有研究者就发现,在转型社区的党组织、工作站、居委会与集体股份公司中,后者往往拥有绝对领导权,而其他组织则缺乏独立性,^[12]反而有被集体经济职能所挤兑的倾向。转型社区的职能关系何以如此失衡?集体经济职能又何以如此强大?简单地说,这是由集体经济在社区组织结构中的主导地位所决定的。此依据在,集体经济不仅是社区治理的主要“财源”,还是“总体性”组织得以存在发展的“财源”。长期以来,我国财政体制很不完善,

转移支付制度也不健全，集体经济就成为社区各种利益关系的聚焦点，是社区主要开支及有增难减社区福利的依靠。可以说，没有集体经济就没有转型社区的治理与居民的生存保障，因此，社区把发展集体经济作为第一要务，就并非不可理解。而且，集体经济的“霸主”地位还会反过来作用于其他社区关系的建构，如在各地的“村改居”活动中，有相关人之所以成为“村改居”反对者或成为外来人员参与居委会选举的反对者，就与担心集体经济被外人分走相关。如有调查显示，原村民中愿意让外来者参加居委会选举的只有二成多，而不愿者达四成多。^[13]此外，集体经济还在相当程度上加大居民之间的隔离，因正是围绕集体经济的利益，原村民的“村籍”意识得到强化，如一些原居民就要求分设居委会或村委会以寻求“村民心理”的认同，这样，转型社区就会变得更加“隔离化”。

（三）“总体性”组织与社区关系的“碎片化”

从社区社会整合的视角看，不少转型社区的社会关系呈疏离化的“非整合”状态。一是，转型社区传统联系纽带处在“断裂”中，难以支持非农社区的基本整合。在传统村落社区中，小农业生产把人固定在土地上很少流动，由此形成的生活共同体，人际关系凝聚力强，恰似德国社会学家滕尼斯所指称的真正社区。对这种重血缘地缘关系、结构简单稳定的传统社区，“总体性”组织大多能发挥良好的整合功能。然而，在村落向现代社区转型、居民流动性增加、许多社会关系已从社区关系中“抽离”出来、血缘亲缘联系趋向淡化的背景下，“总体性”组织会越来越丧失对社区的有效整合。此时，如果没有新型纽带以维系社区的整合，社区社会关系的离散化就难以避免。二是，转型社区的社区认同弱化或缺失，社区整合的基础薄弱。在实现社区整合的基本“要件”中，社区认同情况很重要。但转型社区由于多元力量对传统关系的冲击、内外环境变化带来的诸多不确定性、外来流动人口大规模进入并使社区边缘化等等，这些因素的存在，不仅不利于居民形成基本的社区认同，而且还程度不等地弱化了人们的社区认同。三是，目前基本公共服务均等化的推行方式也制约了社区整合的实现。众所周知，提供良好的社区管理和服是建构良好社区关系的主要手段。近年来，政府在践行基本公共服务均等化过程中却产生一些意外的效果。即基层政府在把相关公共职能引入社区时，主要是通过设立工作站或联络点的方式去推行的，这种延伸管理服务的途径，如果从组织角度看，就形成“上面千条线、下面千根针”的非整合状态。

加之，长期以来，我国社会是以政府力量去推动社会整合的，并形成纵向“一体化”的社会整合系统。但现代社会往往更偏重横向的社会联系，以及由此实现的社会整合。我国横向社会联系发育不全，各种社区亦复如此，由此而致的社区关系异化当在意料之中。而且，现代社区是有机社会系统中的局部领域，与外在社会体系直接相通，很大程度上也为外部社会所塑造。美国的社区副体系论者认为，现代社区是与宏观社会具有从属性关系的一种副体系，其变迁发展主要由宏观系统所决定。^[14]这一逻辑关系中，转型社区与社会系统的变迁同步，且共同在朝多元化、异质化、功利化与流动化方向迈进，并在共同消解或压缩“总体性”组织的生存空间。因这种变迁趋势下的微观社区，如果仍用单一组织去统筹社区关系，很容易陷入简单粗暴权力与居民多样化诉求之间的矛盾关系中。以此反观“总体性”组织与转型社区的关系，至少可概括出以下问题：一是“总体性”组织难以协调现代社会关系作用下的社区关系。尽管这种组织对同质性强的社区有适用性，但却无法应对异质性强的社区关系。如面对功利化与情感疏离化的人际关系，如果仍靠权力独大的“人治型”方式去治理，社区有序化会难以实现。二是由于转型社区和集体经济存在“捆绑”关系，而依托集体经济进行的自助型治理，不仅无法“代表”及满足不同群体的需要，反而加剧不同居民群体之间的分裂，也背离了基本管理服务均等化的原则。

三、破解“总体性”组织的思路及对策建议

城市化是多重利益关系的重构，转型社区的城市化和非农化，使社区关系发生根本的变化，靠“总体性”组织已无法应对社区实际，必须寻找新组织体制机制才能摆脱“问题化”的困局。其中，由于转型社区的城市化过程，起初往往都是在外力作用下，由“内生”机制自发演化为“内生”与“外生”机制共同作用的过程，是社区利用传统去整合和超越传统的过程。或者换言之，是“机械团结”与“有机

团结”、“行政化”与“自治化”、“社会成本”与“社会福利”不同维度的博弈过程，也是社区“共同体结构”向社区“社会结构”转型的过程。^[15]此外，由于传统村落有序化主要是靠“自发”规则与机制实现的，而现代社区的有序化主要靠“自觉性”规则和机制才能实现。因此，现代社区制度与策略的建构，就“特别需要理论和相关政策的有效指导，通过理论创新追寻制度创新的合理性”，^[16]而且，还需要在突破“人情关”、“面子关”、“质量关”、“形式关”等限制的基础上，^[17]建立具有起、承、转、合功能的现代治理体系，^[18]以推动社区的现代转型。

（一）建构多元共存的社区组织系统，以消减“代表性”不足的问题

由于转型社区“总体性”组织是以原居民利益为基点的组织，在人员流动频繁与居民结构多元化的背景下，其“代表性”不足就有一定的必然性。而多元组织的协调共存是社区现代化的标志，因为只有在这种组织结构中，社区才能让不同群体的组织化诉求得到满足。依此看，转型社区的现代化，就必须改革“总体性”组织的结构，这样才能实现由“单一权力主体”向“多元权力主体”、由单一居民群体“代表性”向多元群体“代表性”的转变，从而形成党组织、自治组织、志愿组织、专业服务组织等共同推进社区治理的组织结构。那么，何以建构这种组织系统才是社区组织结构的合理选择呢？相关的理论解释很多，其中就包括很具代表性的社会资本理论。美国政治学家帕特南（Robert D. Putnam）认为，社会资本体现为信任、规范和网络，它们可以促进人际合作和提高效率。^[19]而多元协调共存的社区组织系统，是提升社区社会资本含量的主要途径，因为在培育社区信任、完善社区规范、构建紧密邻里关系中，即在社区资本的培育中，多元组织的培育和建构是基础，^[20]

首先，转型社区的组织重构与社会资本的培育，需理清政府社区建设与本真社区建设的区别，以便让社区建设有更明确的目标。在社区建设中，“行政化”与“自治化”的博弈及争论长期存在，而未见分晓，这至少表明，社区建设有多向度的诉求，平衡不同诉求应是社区建设中需要关注的问题。迄今为止，在我国已开展的社区建设中，政府多是主导者与资源供给者。但政府角度的社区建设，主要是为加强对基层社会的控制，具有政府自身的诉求及行动逻辑，与建构社区共同体的目的并不完全一致。所谓社区“行政化”或“行政化”社区，实际都是政府社区建设的产物。如果能超越政府维度，从更中立或更理性角度看，现代社区建设的主要目标，应是建构新的生活共同体，以弥补分工细化造成的社会生活被“肢解”的问题。^[21]就此而言，社区组织重构是有自身诉求与行动策略的，特别是对自主性能力的建设有更高要求。这样，如何在政府取向与生活共同体取向的社区建设中取得平衡，就成为理论智慧与实践策略的交锋。

其次，破解“总体性”社区组织结构，需要不断“嵌入”新型的组织关系才能达到目的。如对“总体性”组织利益“代表性”不足的问题，就需要在深入推进“村改居”变革的基础上，把新居委会打造成纯粹以居住关系为纽带的公共组织，以让“代表性”无差异覆盖到居民中。为此，在经费来源上，就需逐步切断社区与集体经济的直接关联；人员结构上则要逐步切断与传统集体组织高度重叠的关联。再如，鼓励和倡导不同居民群体建构满足各自需求的社区团体，以形成多样化的组织结构。社区还可根据不同居民群体的特点，发掘各自的需求，并在此基础上助推多元组织格局的形成。目前转型社区除政府“标配”的三大组织外，其他多样化组织的数量不多与活动资源有限。而在这些为数不多的其他组织中，可能有基于产权关系建立起来的业委会、可能有基于经济关系建立的物业公司、可能有基于共同兴趣建立的晨练队、私伙局、舞狮队、腰鼓队、龙舟队等等。但所有这些所谓的其他组织，往往长期处在非正式的生存状态中。如果能把其培育起来并纳入公共监管之下，转型社区就可在破解“总体性”组织制约的同时，解决其“代表性”不足的普遍问题。

再有，建构现代多元的社区组织，还需给转型社区的独特性以足够关注。在转型社区诸多的属性中，外来流动人口聚居区是其最显著的属性。外来流动人口在进入社区的同时，也一同带来了“流动的公共性”需求。^[22]对此，地方政府一般是通过“大综管”方式，以满足外来人口的公共需求。但政府提供的这类“公共品”更偏重与市政建设及管理相关的需求，对流动人口聚集区的特殊组织诉求则是忽略的。

关于此,建议从两方面加以改变:一是,从存量组织的角度进行创新。转型社区的人口规模一般都比较较大,特别是特大城市的转型社区,外来人往往是原居民人数的几倍乃至十多倍,现有组织的工作负荷量大,为此,可在现组织框架下创设新机制,如可给村(居)委会之下的村(居)民小组赋予更多的权限和资源,包括出台相应的优待制度,以更好地发挥管理服务效能。其次,从增量角度进行组织机制创新。如建构外来流动人口乐意参与的组织,如“老乡会”、“社区议事园”等而把外来人口纳入社区组织系统中。三是,关注全覆盖的社区组织机制的建构,以促进不同居民群体之间的融合。转型社区居民主要有两类,即原住民与外来流动人口,他们的社会属性差异很大,相互缺乏基本的交流与信任,而建构共享型组织则是增加互动与促进信任的主要方式。

(二) 建构权力及职能关系清晰的社区组织系统,以消解社会关系“异化”的问题

转型社区的社会关系“异化”,是与非农条件下“总体性”组织结构滞后相关的一个问题。一般而言,“总体性”组织善于以简单综合的视野,处理比较简易的事务,但却难以应对复杂的社区事务,特别是无法应对专业化或专门化的社区事务。因而,在转型社区实现非农化转型后,改革“总体性”组织并按现代组织要求重构社区关系,这样就能消除组织关系“异化”的问题。如果重构的社区组织可让不同组织按各自功能定位去发展,并与其他组织形成相互促进与相互制约的关系,那单个组织权力过于集中与单一职能关系过于膨胀的问题就可受到抑制,组织权力及职能关系的“异化”就可得到缓解或消解。而建构或引入专门化或专业化组织作为化解社区问题的方式,其主要根据在:一是,专门化取向的组织建构,是适应现代居民生活的需要。转型社区虽然是“生存型”社区,但居民结构已经多样化,只有借助越来越专门化的组织机制,才能满足不同居民群体的需求;二是,专门化取向的组织建构,是应对社区关系复杂化的需要。现代社区是各种事务关系之社会化程度很高条件下的社区,面临各种公共问题,如社区治安与灾害防治、社区矫正与应急事件的处理等等,如果没有专业视野及专业组织的介入,是难以达到有效治理目的的。以社区邻避冲突为例,这类问题的解决,不仅需要居民的共同参与,也需要专业组织在风险评估及处理上发挥作用。而要实现对这些专业化组织的“依赖”,建立或引入多样化社区合作机制,把专业关系注入社区组织中,这在满足多元化需求的同时,还促进了社区权力及职能关系的分化发展。

在转型社区单一权力及职能关系改革的实践中,珠三角地区的经验值得借鉴。最近十多年来,广州、深圳、佛山、中山、东莞等地先后推行了“总体性”社区组织的“分离性”探索。如佛山市南海区于2011年启动“政经分离”的社区体制改革。针对“总体性”组织而主要采取了“五个分离”的改革举措,即在选民资格、组织功能、干部管理、账目资产、议事决策方面对单一组织结构进行“切割”,明晰不同组织的权利义务关系。改革的基本思路是,对传统整体化组织关系进行分离,让具有不同功能的组织独立出来,以形成分化的组织关系。操作中,主要是把集体经济组织打造成经济实体,从而把社区党组织与自治组织从相互纠结的关系中分出来,使之按各自职能去发展。以此类推,社区计生、环境、综治、安全、消防以及出租屋管理等事务,均可通过明晰责任主体的方式逐一得以落实。其中,需要关注消除“两委”成员在集体经济组织中的交叉任职现象,以理顺社区党组织或村(居)委会与集体经济的一体化关系。事实上,转型社区“政经分离”的改革,主要在集体经济组织、党组织、村(居)委会共同形成的单一关系中,以制度创新而让社区政、社、经及其他关系进行分化式的运行,以形成“职能分开、资产分开、运行分开、财务分开、互不干涉”的新型组织结构。^[23]这种“拆卸”式改革,在使社区权力及职能关系得以“分解”的同时,单个权力或职能关系独大的问题也随之得到解决。

而且,不能忽略的是,转型社区“总体性”组织的破解,往往还牵扯高昂的经济成本,需要财政配套机制的及时跟进,否则,很容易使改革流于形式。“总体性”社区组织的分解式改革,实际是使党组织、自治组织与集体经济在纠结的关系中独立出来。但独立后的运作成本如果没有新的来源,这种改革就可能产生两种情况,即或者由于党组织、自治组织没有经济来源而陷入功能弱化甚至瘫痪的状态,或者为轻易获得运作资源而重回与集体经济的一体化关系中,改革返回原点。正如没有经济支持的村民向

市民的转化，不仅无助他们的城市融合，反而由于对集体经济的依赖而强化了对原村民身份的认同，转型社区的组织改革也与此同理。集体经济的职能及权力关系之所以能占主导地位，主要就源于集体经济在社区中的核心地位。因为集体经济是社区的经济基础，集体经济组织则是集体资产的所有者和经营者，拥有对集体土地、自建房屋、集体物业、股民分红、水电使用、公共事务、集体就业、治安卫生等等事务的管理权，权限大。“分解式”改革是要实现集体经济与其他社区组织的分离，使社区“事权”与“财权”不再胶合，从而让社区党组织、自治组织可完全投入到公共事务中，不需再为发展集体经济“不务正业”。但问题是，独立出来的社区组织如果没有新“财源”，所增加的与集体经济组织的协调成本，反而就制约了社区效率的提升。因此，在割断社区组织对集体经济的依赖关系时，健全政府的财政配套机制，并承担起改革所带来的经济成本，是这种改革不至于沦为“换汤不换药”游戏的基本。

（三）建构现代社区整合机制，以消解社区关系“碎片化”的问题

社区组织是社区发展的“龙头”，而社区整合状况又是社区治理水平高低的重要标志。为化解社区关系的“碎片化”问题，重构整合机制是社区建设应有之义。不可否认，在我国计划经济时代，乡村所推行的完全行政化的“三级所有、队为基础”的人民公社体制，在发挥社会整合功能时效果相当显著，但前提是相应社会关系足够单一。当下转型社区的“总体性”组织，具有浓厚的自上而下的“类行政”色彩，但在横向社会关系纷纷兴起的背景下，其对社区整合的局限性也越来越凸显。其实，“总体性”社区组织就性质而言，主要还是乡村属性的，使用的也是乡村“内生”性资源，且很大程度上受乡村性质及资源特点的制约。而与此同时，现代社会的组织关系及理念不断进入转型社区，使其呈现出城乡交叉的过渡性特征，给转型社区的社会整合提出了新要求。也与此相应，建构开放包容的社区关系，是转型社区破解“总体性”组织与实现新条件下社区整合的基础。

任何社区整合的实现都很依赖整合纽带的打造。而转型社区在社区整合纽带的打造上，以下方面值得关注：一是培育居民的公共参与意识，为社区整合提供基本的理念及精神支持。“公共性”密聚是现代社区和社区的共同特点，而广泛踊跃的公共参与是“公共性”得以实现的基本。但由于根深蒂固村落文化的影响，特别受“总体性”组织结构的制约，居民往往习惯于权势依附，按人情关系行事，缺乏“主体性”意识与公共权能感，权利义务关系对等的公共意识及行动能力比较弱，社区自治能力低下。本来，社区参与是公民参与的一种具体方式，藉此既可促进社会变革，还可分享更多的社会资源。^[24]其实，无论在《村民委员会组织法》还是《居民委员会组织法》中，与社区参与相关的民主决策都是重要的内容和原则。并且与其他社区相比，转型社区一般都有更多的共同需求与利益，是培育公共意识和参与能力的有利条件。利用这些条件进行公共意识及能力的培育，是转型社区促成社区整合的重要凭借。二是建构党组织和自治组织在社区工作中的主导地位，让社区整合有“元动力”的推动。在社区关系的有序化中，具有统领性作用的公共组织建设是关键。而党组织与村（居）委会实际是政府链条中的基层节点，且有长期积累的权威资源与实践经验，可承担社区统合性的主要角色。其中，党组织在乡村社区具有深厚的社会根基，发挥党组织的统合功能，对有深厚乡村背景的转型社区而言，容易产生事半功倍之效。而集体经济组织作为独立法人组织，并非是履行公共职能的主要机构，但仍可以驻社区单位的身份助推社区发展。三是培育制度化的新型社区关系，以突破非正式制度及关系的约束。关于此，从社会信任角度更易于理解。社会信任有特殊信任和普遍信任之分，前者主要是在血缘亲缘与地缘关系基础上建立起来的，充满科尔奈（Janos. Kornai）所说的父爱主义（paternalism）情结，后者主要是在契约关系或正式制度基础上建立起来的，充满法制精神。我国长期的威权社会背景，再加上内向型家族制的深度影响，对国家权力的全面服从和对血缘地缘关系外的合作准则不甚知之，以致难以产生超血缘地缘关系的社团，^[25]反而在人际交往上主要体现为“‘服’的概念和‘人情’法则”。^[26]由于转型社区由传统村落发展而来，人情关系密聚与“人治型”治理，非正式制度及关系的基础相当深厚，特殊信任机制发达，社区整合仍主要依靠传统的纽带。但现代社会关系的整合，主要依靠正式制度及关系这些普遍性的信任纽带及机制。

为此，建立或健全各种社区制度，如社区联席会制度、居民代表大会制度、社区领导班子向居民代表大会报告制度、社区党员与居民定期评议领导班子及成员的制度、党组织和村（居）委会与多元组织协调制度，等等，通过这些制度化纽带的建立及完善，以推动社区整合的实现。

再则，处于社会转型阶段的社区，其社会关系复杂多变，社区整合很依赖于具有灵活应变功能的机制或策略。如“总体性”组织在社区非农化中的滞后效应，既给转型社区体制改革提出新要求，也给社区的深度城市化添加了众多不确定因素。目前，转型社区中普遍存在的诸如从“本地人”与“外地人”关系中衍生出来的多重“二元结构”，就不仅是历史原因使然，更是现实因素使然。正如有研究者发现，社区居委会对转型社区物业费收缴的支持程度，会直接影响到收费率的高低，^[27]而与此道理相通，给转型社区既有体制机制以制度化的认可，就需要在制度或政策创新中给予考虑。^[28]或者说，在转型社区的制度或政策建构中，如让村社体制与居委会体制在相当时期内交叉运行，就是给不同居民群体的利益机制以制度性认可。进一步而言，如果现代社区组织所关注的公益性、福利性与互助性服务都能纳入创新性的制度或政策中，那现代社区关系的整合就有了更灵活的制度及政策支撑。

此外，在转型社区组织的重构中，对所谓“民主权利退化”问题需要有相应的化解之策。在转型社区的“总体性”组织中，由于集体经济“异化”为主导性职能。而原村民是源于与集体经济的高度关联，才对村委选举的民主权利非常看重。理论上人们对社区是自治治理单位的制度并无很大异议，但操作中却大不相同，甚至存在有意弱化社区自治的倾向。如在珠三角的不少转型社区，政府“村改居”动议的履行往往就与村干部回避村委会民主选举有关，因在有些地方政府的政策规定中，“村改居”社区可不参加村委会那样的民主选举，由此可避免民主选举带来的压力。相比村委会选举，“村改居”组织负责人的产生，程序上相对简易或随意，实际给权力操纵制造了新的空间。在我国村委会选举的相关制度中，如《村民委员会组织法》中，就有村委会选举及意见反馈操作的相关细则，体现出村民自治的性质，而《居民委员会组织法》中，对居民代表大会选举虽然也有规定，但明确性和可操作性上均有问题。其后的《居民委员会组织法修改草案》虽然对居委会主要成员的选举有更详细要求，但实践中主要还是基层政府及相关人进行任命、指定或招聘产生，体现不出居民自治的实质。且基层社区组织由于受政府全方位的干预，考评中奉行“对上不对下”原则，组织及成员业绩主要取决于政府认同，自治功能薄弱。正是上述种种缘由，有“村改居”社区甚至还引出“基层民主权力纠纷”的问题。^[29]在“村改居”制度创新中，强化现代取向的组织建设与规范民主权利的行使值得关注。如果转型社区组织的改革带来的并非是民主权利的进步，那这种改革就不是真正有意义的改革。

概之，转型社区是城市化中产生的特殊社区，其“总体性”组织正是我国“总体性”社会结构在现时期的一种微观呈现。该社区组织结构虽然在特定条件下有其合理性的一面，但是，随社区的非农化及社会关系的复杂化，这种组织便显示出其滞后性的一面。突破“总体性”组织的限制，是转型社区由“村落社区”向“现代社区”变迁的基本需要，也是转型社区组织现代化的必须。而在异质化、功利化及个性化的社会趋势下，培育多元共存的、具有明确分工合作关系的、并具有良好的整合的组织系统，是转型社区组织重构的主要方向。而且，转型社区还是城乡关系高度混合的过渡性社区，如果能在吸取“村治”经验与规避“城治”缺陷的基础上进行组织体制机制的创新，这对转型社区的现代转型与有效治理都有重要意义。

[参考文献]

[1] 魏立华、闫小培：《“城中村”：存续前提下的转型——兼论城中村改造的可行性模式》，《规划研究》2005年第7期。

[2] 孙立平：《“自由流动资源”与“自由活动空间”——论改革过程中中国社会结构的变迁》，《探索》1993年第1期。

- [3] 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。
- [4] 黄锐、文军：《走出社区的迷思：当前中国社区建设的两难抉择》，《社会科学》2013年第2期。
- [5] 广东省人大常委会调研组：《城镇化进程中珠三角“村改居”治理体系及路径选择专题调研报告》（内部稿），2015年，第341页、105页。
- [6] 陈毅恩、谢虹：《广州扎实治理整顿157个问题村（社区）》，广东政法网，2014年2月24日。http://www.gdzf.org.cn/gdsgzdt/gz/201402/t20140224_465823.htm。
- [7] Walder, A, “Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy”, *American Journal of Sociology*, 1995, vol.101, no.2.
- [8] 胡旭昌、高灵芝、高功敬：《济南市边缘社区管理体制研究》，《济南大学学报》2007年第3期。
- [9][15] 李志刚、于涛方、魏立华、张敏：《快速城市化下“转型社区”的社区转型研究》，《城市发展研究》2007年第5期。
- [10] 《白云区委书记马文田：对白云社会管理感到力不从心》，《南方都市报》2015年2月3日A2第13版。
- [11] 徐睿：《“村改居”社区组织体系的完善与问题分析——以农村土地产权制度改革背景下的成都市A社区为例》，《云南行政学院学报》2010年第6期。
- [12] 秦瑞英、阎小培、曹小曙：《快速城市化进程中转型社区的特征及治理模式探析——以深圳市爱联社区为例》，《地域研究与开发》2008年第3期。
- [13] 梁绮惠：《佛山市“村改居”社区政策的问题与反思——以顺德区伦教街道为例》，《山西财经大学学报》2009年第2期。
- [14] 于显洋主编：《社区概论》，北京：中国人民大学出版社，2006年，第97页。
- [16] 徐勇：《为规划性的社会变迁导向——评《居委会与社区治理》》，《社会主义研究》2003年第4期。
- [17] 中共李沧区委党校课题组、王吉旭、杨增远：《关于“村改居”社区发展党员工作的探讨》，《中共青岛市委党校学报（青岛行政学院学报）》2007年第1期。
- [18] 高灵芝、胡旭昌：《城市边缘地带“村改居”后的“村民自治”研究——基于济南市的调查》，《重庆社会科学》2005年第9期。
- [19] 罗伯特·D.帕特南《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社，2001年，第195页。
- [20] 吴晓燕、关庆华：《“村改居”社区治理中社会资本的流失与重构》，《求是》2015年第8期。
- [21] 吴缚龙：《市场经济转型中的中国城市管治》，《城市规划》2002年第9期。
- [22] 田毅鹏：《城乡一体化进程中乡村“流动的公共性”的构建》，《当代社科视野》2009年第9期。
- [23] 杜国明：《“村改居”后农村集体经济组织面临的新问题探讨——基于广东省的调研分析》，《农村经济》2011年第8期。
- [24] Sherry Arnstein, “A ladder of Citizen Participation”, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, April, 1971.
- [25] 王道勇、郎彦辉：《农民市民化：传统超越与社会资本转型》，《甘肃社会科学》2005年第4期。
- [26] 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》，北京：中国人民大学出版社，2011年，第293页。
- [27] 深圳市居住物业管理有限公司：《“村改居”社区物业管理——以深圳居住物业的管理实践为例》，《中国物业管理》2014年第2期。
- [28] 王卫、童剑林、陈辉煌：《推进“村改居”建设 促进城市化发展——横岭塘居民小组综合管理改革试点调研》，《特区实践与理论》2008年第1期。
- [29] 王碧红、苏保忠：《比较分析框架下的“村改居”社区居委会的治理研究》，《湖北社会科学》2007年第6期。

责任编辑：王雨磊