

城市化过程中城郊农村社区治理结构变迁

——基于广州 A 区的研究

刘金龙¹ 黄小慧² 邓宝善³

摘要: 中国城郊农村正经历着快速的城市化过程。本文以广州市A区为例,从微观历史的视角探讨城市化进程中政府、社区及村民之间的关系,展示城郊社区治理结构的变迁。改革开放以来,政府是市场经济最积极的推动者,将社区土地配置到市场空间中。政府通过股改和股份固化,削减了社区经济管理权力,通过提供帮助渗入,提供资源介入,逐步接管了社区的民生事务、基础设施和治安管理等。社区组织不断边缘化,并在“三旧”改造后基本解体。基层政府、社区与村民相互关系的变迁受到地方历史文化因素的影响,且顺应了建设中国特色社会主义市场经济的要求。社会精英阶层对现代化城市社会管理的追求,事实上挤压了社区的生存空间。重建社区当是中国建设基层治理现代化必须攀登的高峰。

关键词: 地方政府 社区 村民 治理

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A

一、引言

改革开放 40 年来,中国大量的城郊农村转化为城镇,大批流动人口在其中创业、工作和生活,城镇人口增加了近 5 亿。通过释放市场活力、下放决策权、促进地方经济发展,中国成就了这一史无前例的城市化进程(Wu, 2002)。西方传统理论认为,随着市场化改革的深入,原有威权政府会逐渐从民众日常生活中退出,让位于市场和基层自治组织(Kjaer, 2004)。私有化与决策权力的下放激活了工商部门的活力,地方自治组织逐渐兴起(Huang, 2008)。市场和基层自治组织发育壮大,承接原威权政府在基层社会管理中撤出的职能(Pearson, 1997)。中国农村改革始于国家权力退出农村经济和社会管理事务,尤其从 20 世纪 90 年代初期始,地方政府权威实质性缩减,它们依靠税费征收、计划生育和粮食收购维系着对乡村管制的权力(Göbel, 2011)。因此,少数学者担忧地方政府无法提供必需的公共物品和服务(Smith, 2010),即产生“空心型政府”(华羽雯、熊万胜, 2013)。大量有关中国城郊农村城市化与治理的研究似乎证明了西方传统理论的观点。

然而,中国城郊农村社区的地方基层自治组织没有如西方传统理论预期的那样生长与壮大。相反,地方政府通过承担社区和村民的福利与公共服务供给,逐渐回到基层,重新影响并在一定程度上

控制了城郊农村社区的社会经济生活。部分地区以股份制改造为切入点，加强了对乡村的控制(Wong, 2016)。现有研究多为针对现实基层社会经济问题的政策分析，针对问题寻求更好的政策，而没有进一步分析其背后治理结构的变迁(张劲松、杨颖, 2013; Pierre, 2005)。本研究认为，这段历程不应被孤立地看待，而是应该放在历史的链条和整个演变过程中予以综合考察，以研究和解读基层政府、社区和村民三者之间关系的变迁，即基层治理结构的变迁(Chhotray and Stoker, 2009)。

本文案例来自广州市 A 区的城郊农村社区。A 区丰厚的历史变迁，是了解基层民众的社会、经济、政治活动的翔实案例。本文以土地征收、社区民生事务、社区公共事务为抓手，理解和诠释地方政府能动性的制度实践(周黎安, 2007)，在城郊社区经济、政治和社会整体中诠释改革开放以来农民、社区与地方政府关系的变迁，用事实来回应学界关于我国市场化进程中政府与社区关系的争论，并将城郊农村社区治理结构变迁置于中国城乡关系史(黄小慧、刘金龙, 2014)，甚至经济史和发展史更大的场域中考察。

二、研究方法和分析框架

广州 A 区^①是我国城市化速度最快的地区之一。2005 年，广州市政府将广州经济技术开发区（下称广州开发区）与当时的 A 镇合并，成立了今天的 A 区。作为广州市的新行政区，A 区的面积为 393.22 平方公里，2010 年人口为 373700 人。A 区是典型的城郊地区，下辖 5 街 1 镇，共 30 个居委会、28 个村委会。A 区的农民失去了农地，告别了农耕生活方式，村民收入主要来源于出租自有闲置住房的租金和集体股份合作社的分红，成为小业主和资产所有者(Sargeson, 2012)。2003 年以来，A 区推动村改居，村民从农业户口转变为非农户口。然而，他们共同拥有集体用地和其他集体资产，受访者均认同自己是村民而非城市居民。

在研究方法上，笔者采用微观历史法。微观历史研究取向可以引领笔者进入社区内部，通过仔细观察村民们看起来微不足道的日常生活细节，以详尽叙事的方式来重构村民日常公共生活的历史变迁。从微观历史研究角度，A 区可看作是中国城郊农村社区转型轨迹下整个地方治理结构调整与演进的缩影。A 区的城市化转型可追溯到 20 世纪 80 年代初期。当时，A 区的前身——广州开发区成为旨在探索中国市场化改革和城市发展政策的第一批国家级开发区。A 区的地方政府建设和“政府—社会”关系的演进，生动地展现了在社会主义和市场经济并重的一整套强力制度下，快速的城市化和治理转型是如何进行的。A 区还是一个内容丰富且发人深思的精彩样本，展示了在社会主义市场化改革中一个农业社会经历了怎样的令人惊叹的城市化进程。在 30 余年快速城市化的历程中，A 区在处理征地补偿和农民安置方面拥有丰富的经验，为本研究提供了有益借鉴。

本文还借鉴了 Hsing(2010)的“城市边缘”和“农村边缘”的研究思路。本文的研究对象 A 区，其 30 多年的发展历程已经包含了 Hsing 的“农村边缘—城市边缘—城市中心”这一连续、完整的变迁过程。本文回顾 A 区从农村地区转变为经济开发区、再转变为广州市新城区的历史，以此分析研究 A

^①现已与 H 区合并而成为 H 区的一部分。为了叙述方便，本文仍保留 A 区的称谓。

区深刻的历史与文化内涵以及独特的转型轨迹。城郊社区作为基层社会的重要组成部分，发源于传统农村社区，承载和反映了底层民众的生活，其变迁过程能展示出一幅城市化对传统农村社区不断塑造的画卷。

本研究采用基层治理结构的分析框架（Rhodes, 1997）（见图 1）。本研究针对图中虚线正方形的部分，以征地为切入点，研究 A 区政府—社区—村民三个核心行动者的行动策略，在它们的冲突和妥协中分析不同行动者之间关系的变化，诠释基层治理结构的变迁。从图 1 可以看出，如虚线圆圈所示，本文没有探究市场对政府和村民的形塑作用，尽管在行文中能够寻觅无处不在的市场影响。

笔者研究 A 区已有 14 年的积累。自 2003 年以来，研究小组在 A 区开展田野跟踪调查，广泛收集了来自政府和社区的二手数据，访问了广州市、A 区、乡镇、村组近百位干部和职工以及 200 位以上的农户和外来人员。在田野调查中，笔者运用扎根理论指导数据收集及分析：每次调研前，笔者总是心存疑惑，带着假设走访相关政府机构和社区、开展访谈；之后对现有访谈资料进行整理和分析，形成新的疑惑和假设，这些新的疑惑和假设成为下一次田野调查的主要内容。笔者田野调查注重对同一个问题访问不同的利益相关者或行动者，多次采用三角验证法，以提高研究的效度和精度。通过一次次调研，多次获得假设和对假设的解释，多次比较和修正。笔者将形成的结论与走访的机构和社区分享，在分享中促进讨论，最终形成本文的结论。本文所引用数据，除标注为他人研究和官方资料外，均来源于田野调查。

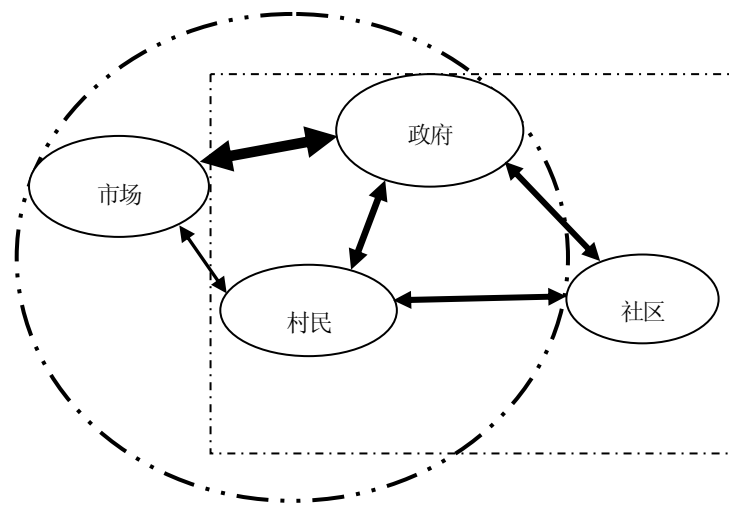


图 1 城郊农村社区治理结构变迁的分析框架

注：图中箭头粗细表示箭头所联结的一组关系的重要程度，越粗表示关系越重要。

三、征地和产权明晰政策执行及影响

（一）征地补偿

1983年，广州市成立广州开发区（以下简称“开发区”），并设立了开发区管委会，管委会代表广州市政府征用集体土地，统筹开发区的建设和管理。开发区采取包干制上缴税收，1984年向市政府包干上缴税收2237万元。这个税收基数一直没有变化，直到1995年全国实行新的税费征收制度。广州市创新性的财政政策激励了广州开发区管委会大规模征用农村土地，积极推动工业和服务业发展。开发区的财政收入从1985年的1.92亿元增加到1995年的14.24亿元，开发区管委会的自有财力大幅增长，它有足够的财力为投资商、征地社区和农民让利，尤其是积极响应村民的需求，最大化减少村民的抵抗，加快开发进程。受访官员指出：“如果不能回应村民的需要，引发群众的抵抗，耽搁了开发项目，损失会更大。”

20世纪80年代初，国务院颁布了《国家建设征用土地实施办法》，规范土地征用的补偿标准和农民安置办法。1983年，广东省政府颁布了《广东省国家建设征用土地实施办法》。根据该实施办法，广州开发区征地补偿包括四类：①土地补偿费；②青苗补偿费；③农田水利费；④拆迁费。在实际操作中，因土地是集体所有，征地补偿归集体统筹，而不是直接发放给农户。受征地影响的村民可获得青苗补偿费，需要重新安置的农户可获得拆迁费。以1988年为例，征收每亩耕地补偿40000元。其中，青苗费只有2500元，约占补偿款的6%；村集体统筹12000元，占30%；而其余的25500元被乡政府托管，约占64%。乡政府和村集体将这些钱存入银行，获取的利息按月发放给农民。在80年代末，被征地的村，每位村民每月可有多达100元的利息分配收入，而同期一个普通工人月收入为36~60元。仅依靠利息分配收入，村民就可以过上富足的生活。另外，开发区需要雇用大量的劳动力，村民可优先获得以劳定酬的工作机会；开发区需要大量的沙石，村民和村集体优先开发集体河流和山场，多了获取另一桶金的机会。

对受到征地影响的村，开发区管委会还分配了一定数量的农转非指标。当时这个政策很有吸引力，因为非农户口是身份的象征，可获得定额的粮食供应和优先就业安排。农转非数量十分有限，开发区管委会鼓励村镇想办法解决受征地影响村民的吃饭和就业问题。镇政府使用土地补偿收入购买粮食，分配给受影响的农户，并积极发展乡镇企业，为村民提供就业机会。在20世纪80年代，乡镇企业只要有资源和技术，就可办起来，业务领域广泛，如加工水果、制作家具、电镀产品等；似乎干什么都能挣钱，征地后，农民洗脚上田进厂。受访的老农说：地被征就如中了六合彩。

（二）经济自留地

20世纪90年代初，开发区作为我国改革开放的前哨，外商投资大幅增长，规模企业应运而生。来自香港等地的中小投资者落户A区，租地建厂，为这些规模企业提供配套产品。1991~2000年，开发区累计利用外资31亿多美元，外资企业上缴的税收占整个开发区税费收入的85%^①。曾经欣欣向

^①数据来源：《广州经济技术开发区志1991-2000》。

荣的乡镇企业逐渐式微，村庄的精英们很快转换思路，关闭了乡镇企业，采取租地收租这一低风险的获利模式，开始以地生财、以租获利。此时，一批国有企业破产，工人下岗；地方政府难以保障城镇职工的就业、住房。于是，竞争性的劳动力市场基本形成，除保安、企管等岗位本地人尚有优势外，本地城镇职工因习惯于养尊处优，少吃苦耐劳、勤勉奉献的特质，在劳动力市场中往往处于不利的地位。

如前所述，1990年前后，因非农居民可享受就业安置、福利分房、子女进城入学等方面的福利，农转非政策深受村民的欢迎。随着就业、住房、教育等福利市场化，农转非指标作为土地征收补偿的一部分渐不被村民待见。一位受访农民说：“1988年，一个农转非指标公开拍卖可卖到2万元；1995年，降到了4000元。”一位村干部说，20世纪90年代后期，政府分配给该村10个农转非指标，无村民愿意转，村里只好给接受指标的每位村民补贴5000元才把指标落实下去。而同意接受的村民均为老年人，青壮年农民多不愿意农转非。在广东，传统家庭偏好男孩意愿强烈。女方为非农户口的家庭必须严格实施一孩政策；而女方为农民户口，若第一胎为女孩，可以生二胎。村民说：“农转非非但没有好处，转后女孩还不好嫁了。”

20世纪90年代早期，为解决被征地农民就业能力弱、收入少的问题，广州开发区推出了一套新的土地开发政策。作为征地补偿的一部分，政府划出预征收土地面积的10%作为村经济自留地。这个政策将村社及村民的利益捆绑到开发区拓展上，与当地农民分享开发区发展的红利，大幅度降低了征地的财务成本。村组集体和村民通过土地开发获得持续的现金流，用于改善村庄基础设施、村民福利和增加农民收入(Chung and Unger, 2013)。

（三）股份制改造和股权固化

面对迅速增长的集体资产，加强对集体组织和集体资产的规范化管理提上了政府的议事日程。1995年，根据1994年广州市颁布的《广州市城镇集体所有制企业审计监督办法》，地方政府要求行政村和村小组清查并报告集体资产，包括集体土地、厂矿、物业、现金等。1996年，在地方政府的协助下，按照成员权和成员的年龄折算股份，各村小组成立股份合作社，按股份分红。股份随成员数量增减和年龄变化每三年调整一次。按照宗族和乡土规则，属于本村人并拥有本村户口，方可拥有100%的成员权；娶进来的媳妇和宗亲认同的入赘，均可拥有100%的成员权。年龄被划分为三个阶段：1~29岁，股份数随年龄增加而增加；30~60岁固定为23股；60岁后固定为22股。考虑到对本村的贡献，适当给予本村出生的外嫁女^①和外地来的插队知青^②少量股份。各村成立了股份合作联社，将村民委员会共同所有的资产注入其中。股份合作联社承担着村义务教育、养老、医疗、幼托等社会保障事务和道路修建、村庄卫生、治安等基础设施维护和公共管理的职能。

股改后，股权纷争等各种问题逐渐暴露出来：乡土规则在一定程度上主导了成员权的裁定，社区中的大家族拥有决定性的话语权；部分乡土规则不符合国家法律制度的规定，如外嫁女不迁出户口

^①因为外嫁女参与了集体时代的农业生产，出嫁前享有成员权而分享了土地承包权，承担了农业税费和公粮上缴的责任。

^②因为知青参与了集体劳动，对集体资产积累有贡献。

或将户口从婆家迁回原出生地，国家相关法律是承认她们拥有集体成员权的，而乡土规则不承认；股份合作社负责人拥有一定的自由裁量权，因在股红分配中缺乏社区的共识而激化社区内部成员矛盾的事常有发生；股份合作社负责人拥有对集体资产的管理权，部分股份合作社负责人滥用职权，甚至肆意挥霍集体资产。2003年，广州开发区管委会制定了《关于完善农村社区合作经济组织股份制的意见》（以下简称“《意见》”），将股份分为成员股和社会股。对社区成员，采取“生不增、进不增、出不减、可继承”的政策，即年龄增长不增，增加人口不增，外嫁和去世不减，股份可继承；对曾经为集体作出贡献的人配给社会股，社会股不可继承，持有人去世后，股份合作社自动收回其股权；在股东大会中成员股拥有投票权，社会股没有投票权；修订股份合作社章程，需要在股东大会获得超过95%有选举权股东的投票支持。管委会要求每个合作社根据这些原则制定股份合作社章程，由股东代表大会通过，上报管委会备案。《意见》用正式制度的形式提供了清晰和稳定的产权结构和经济关系，限制了社区领导人的自由裁量权，提高了合作社征地补偿款和经济自留地管理的透明度和可问责性。

（四）“三旧”改造

为缓解建设用地指标极为紧张的状况，2009年，广东省政府开始实施改造旧城镇、旧村庄和旧厂房的“三旧”改造政策^①。政策包括：简化补办征收手续，允许按现状完善历史用地手续，允许采用协议出让供地，可简化手续将农村集体建设用地改为国有建设用地；为鼓励集体和开发商投入“三旧”改造，“三旧”改造的土地出让金专款专用，60%返还村集体，40%按照市、区政府8:2分成；实施优惠政策吸引、鼓励开发商参与旧城改造，如“拆一免二”或“拆一免三”，即根据旧村的区位，每拆1平方米的房屋，可免交2~3平方米建筑面积的地价款，并减免相应的报建等费用。

到2015年底，A区约20%的社区完成了“三旧”改造的规划。其中2个村完成了整个“三旧”的改造。经过“三旧”改造后，杂乱的景观格局被破除，高矮不一的农民自建房、简陋的社区公共服务设施被拆除，看不到物理上的农村印记，原来的物理上的“村”完全消失，地理上的村完全融入到城市新区中。在土地国有化基础上，原来社区承担的医疗、教育、环卫、安保等民生和社会服务被城市街道接管，合作经济联社解体。而各小组合作社的资产得以壮大，所分得的高档物业必须经过招标方可出租，新的承租人多为银行、大型连锁企业和房屋中介等服务企业。过去与当地社区群众日常生活密切相关的从事餐饮、理发等小业主被清除出去。过去的租户多为打工者，改造后，承租人都为白领。原来的社区精英在城市管理程式化、标准化的过程中，失去了人脉和地方文化代表的优势，他们与普通群众一道淹没在巨大的现代化超级城市中，唯有社区节庆时方能体味旧村的余韵。

能被改造是幸运的，不只是改造后这些社区居民财富大幅度增长，尤其在2016年下半年新一轮房价上涨中，他们得益甚多，更重要的是社区精英得到了地方政府和村民共同认可。社区精英得不到地方政府的认可，很难优先安排“三旧”改造的规划。“三旧改造”的规划即使批准了，签协议、搬迁、拆房都需要村民的主动配合才能落实。按照规定，“三旧”改造方案必须得到全体拆迁业主80%以上的同意方可批准。由于旧村中不同住户住房面积差异很大，其补偿办法和具体标准很难达成一

^①参见广东省政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）。

致，需要社区精英集体的智慧才能化解。广州某拟改造村，补偿标准出台后，5年都拆不动，反而造成家族与家族之间、户与户之间，甚至家庭中弟兄之间、父子之间闹到老死不相往来的程度，社区彻底崩溃。

在规划过程中，另一个关键是选择开发商。开发商的选择不只取决于开发商的实力、在社区和当地政府的影响力，还取决于村民的认可，尤其是社区精英的认可（其中不乏有人采用灰色手段以获取社区精英认可）。地方政府垄断了政策解释和规划的权力，“三旧”改造中，规划区域容积率的高低决定了推进改造工作的难易。资本和地方政府在决策过程中起着决定性的作用，而村民和当地社区被边缘化，只能参与分配方案的部分决策(Lin, 2015)。

四、国家权力重新进入社区

落实家庭联产承包责任制后，国家权力逐渐退出了一些农村事务的管理。然而21世纪初，A区地方政府逐步重新进入社区。本部分从产权制度，民生事务，基础设施、治安和环境管理等方面来分析国家权力如何重新进入社区。产权制度决定了如何运用市场和管制机制，以改善资源的配置效率。民生事务，基础设施、治安和环境管理关乎政府与社会治理的边界。市场经济条件下，民生托底能力、基础设施的条件和依法治国水平攸关基层政权的合法性。

（一） 产权制度

产权制度是治理的基础，农村最重要的资产是土地。在实行家庭联产承包责任制之前，和全国其它地方一样，A区的农村土地属于集体，为“三级所有，队为基础”。生产队是基本的核算单元，通过大队—公社承接国家生产和分配计划。这个体系融合了国家权力和社区自治，在这个体系中，国家权威、家族和精英力量相互斗争和妥协(Wong, 2015)。在三级产权治理体系中，公社层次偏向于国家权力，而生产队更多地控制在家族和社区精英手中，偏向于社区自治。人民公社时期形成的三级产权所有者，从法理上共同拥有集体土地的所有权，其所带来的不明晰的土地产权安排深刻影响了以后的农村改革。20世纪80年代早期实施家庭联产承包责任制后，国家权力部分撤出了生产队和大队。家庭成为经济活动的基本决策单元，在生产、投资和消费中的重要性急剧提升。80年代中期，公社、大队和生产队改为乡镇、村委会和村民小组。乡镇为一级基层政府组织，三级产权治理体系终结，农村产权变成“村—小组”两级产权治理体系。

然而，在20世纪90年代中期前，A镇继承了人民公社时期积累起来的集体资产，且与村组分享被征收集体土地的利益。当时，镇政府缺乏财政收入来源，却要履行超出财政能力的公共服务职能。镇政府工作人员的收入主要靠绩效奖金，绩效奖金来源于镇政府的创收。人民公社时期留下的不明晰的土地产权制度安排，为镇政府索取部分集体土地利益提供了一定程度上的合法性的基础(Ho, 2005)。镇政府作为重要的信息通道和协调纽带，连接着开发区管委会和被征地社区，这有利于镇政府控制征地政策的解读。镇政府还为被征地村民提供农转非指标和就业等服务，为分享征地利益提供了制度上的可能性。

20世纪90年代的经济自留地政策，意味着A镇集体资产“三级所有，队为基础”制度安排的终

止^①。镇政府放弃了集体土地共有人的权利，使得 A 镇集体土地所有权实质上变为村委会和村民小组两级所有，而村民小组为土地所有者的基础。1996 年的股份制改造和 2003 年的股权固化，实施农村集体股份制，在一定程度上明确了集体资产的私人属性。农村集体土地是具有集体成员权的个人共同拥有，土地承包强调了集体土地人人有份，而产权固化把农村集体资产明晰到个人。与私有制相比，产权固化唯一的限制是农村集体资产不能自由买卖。

2009 年的“三旧”改造，改变了集体土地的属性，将其全部转变为国有土地。村社集体告别了土地所有人的身份，其成员成为合作社股份的持有者。自此，人民公社时期建立起来的农村土地集体所有的产权安排瓦解了。

（二）民生事务

在人民公社时期，政社一体化的治理体系为村民提供了基础的医疗和教育服务。改革开放以后，赤脚医生消失，农村基础教育转为民办，政府从这些关键民生事务中退出。政府出台了残疾人救助、五保户赡养、拥军优属等各项政策，但费用由村委会承担。这为村委会和基于村委会设置的股份合作联社分享土地征收利益提供了合法性。合作联社承接了这些职能，成为部分民生事务的提供者。20 世纪 90 年代，各行政村建立了社区诊所，为村民提供基础的医疗保健服务。一些富裕村盖起了设施先进的小学、中学、幼儿园，并为村民子女升学、青年入伍、孤寡老人和为集体作出贡献的村民提供福利和奖励。

21 世纪以来，A 区政府逐步加大了民生投入，从行政支持转向财政配套，逐步接收了社区的民生事务。农村义务教育首先纳入政府管理，村学校要么停办，要么转交区教育系统，基础教育费用全部纳入财政供给。社区诊所只能给村民提供基础的医疗服务，另外，村民因病致贫时有发生，这为地方政府积极介入推动合作医疗、建立医疗救助制度提供了依据。从 2007 年开始，区政府逐步建立起三级医疗卫生服务体系：第一级是通过建造新的社区诊所和翻新已有的村级诊所，成立社区卫生服务中心，向居民提供预防、医疗、康复和健康促进为内容的卫生保健活动，建立基层的社区诊疗网络；第二级是在街道，每个街道诊所有一个大约 2000 平方米的医疗服务中心，医疗服务中心的管理和运作被外包到县级或市级医院；第三级是社区卫生服务中心和大型医院之间签订协议，将社区无法医治的重病人送往签订协议的大型医院作进一步治疗。据 A 区统计年鉴介绍：2011 年，全区卫生事业财政拨款 1.74 亿元，城乡公共卫生经费标准统一为人均 35 元，新农合参与率达到 99.9%，筹集合作医疗基金 4665.21 万元，其中区镇财政补助 3609.6 万元，约占合作医疗基金总额的 77.4%。

2005 年，广州经济开发区与 A 镇合并，成立 A 区。社区村民就业成为政府民生工作的一项重要内容，区政府鼓励企业为本地居民提供就业机会，同时为本地居民提供培训，支持他们创业。2006 年区政府建立了职业培训中心，并补贴本地居民参加职业技能培训。2007 年，区政府成立了总额为

^①人民公社一级改为乡镇人民政府后，原人民公社实际是逐步退出集体土地、劳力和其他资源管理和收益分享中的权力。在湖南省洞庭湖地区，因跨村或跨乡镇共同防洪的需要，部分集体土地在乡镇所属林业站、水利站管理之下。在长三角、珠三角、环京津等城郊农村，乡镇依赖从集体土地中的分成和经营收入，拥有并积累了庞大的集体资产。

2000 万元的专项基金，补贴本地居民创业。此外，区政府逐步建立起社会保障制度，从村委会接手了农村养老、孤寡老人赡养、拥军优属等事务。区政府还参与了社区服务中心建设，把文化、体育、托儿、养老等事务承接下来，这为“三旧”改造、撤销经济合作联社，实质性推动“村改居”提供了基本前提。

（三）基础设施、治安和环境管理

A 区曾是典型的传统农村，道路、水利等农村基础设施建设、维护和改善依托集体的积累和社员的劳动。路不拾遗，夜不闭户，家庭内部和邻里间纠纷由宗亲来裁决。大队或村委会干部也可裁决村民间的冲突。随着大批企业的兴建，大量外来人员涌入，供水、供电、道路等基础设施和社会治安、环境卫生等事务越来越成为问题。于是，在 A 区，各村党支部、村委会依托雄厚的集体资产，新建、维护和管理社区用水、供电、道路、体育、文化等基础设施，建设并管理不断扩大的城管和环卫队伍，以及社区内的公共空间。

地方政府通过支持社区基础设施建设，介入或接管环卫和城管事务，强化了政府介入社区事务的合法性。区政府积极参与股份制改革，以在集体资产管理中获得更多的发言权，遏制村干部在股权分配和股份分红中的腐败行为。为了提高集体资产管理的透明度和可问责性，区政府开发了新的村级财务系统，监督村集体的实际开支和交易情况。

五、农民渐变为“拆农民^①”

在 A 区，农民是希望被征地的。村干部说：“征地越多，补偿越多，商业用地指标越多，农民的机会也越多。”在征地少或未征地的社区，受访的村民强烈渴望被征地，因为被征地越多，人均股份分红越多。如永和街与东区街征地多，2015 年人均分红超万元；镇龙村和浦心村征地较少，2015 年人均分红只有数百元。地被征得越多，外来人口越多，如 A 区征地面积占总面积 75% 以上的 10 个社区，2016 年外来人口平均为 12756 人；征地面积占比小于 25% 的 26 个社区，平均外来人口则只有 279 人。村民房屋租金收入随着外来人口增加而增多，这也是村民渴望被征地的主要原因。

在征地事务上，村民对政府的信任度越来越低。以水村为例，20 世纪 80 年代末，因建设广深高速无偿征地 400 亩，村民认可，因可改善交通，方便农产品销售。20 世纪 90 年代初，A 区开发区按照标准征地 4000 亩，用于经济技术开发区建设，村民没有讨价还价。90 年代中期，征地 700 亩用于广州东二环高速建设，征地 4000 亩用于工业和商业发展。村民认识到征地补偿款是可以与政府讨价还价的，只要策略得当，就可以多得补偿款。各村村民和经济合作社之间相互学习策略，包括抗争措施，以获得更高的补偿款。信任度下降的过程也是村民对发展的认知从参与者和分享者变成从政府的发展蛋糕中尽可能获取更大的份额的过程。

^①本文“拆农民”相对于“拆二代”，指拆迁的农民群体。这些生活在一二线城市中或城市周边的农民，一旦拆迁，可获得巨额赔偿，一夜暴富，于是心态发生巨大变化，唯利、自私、猜疑、算计，不顾亲情等。这个群体具有“三无”特征：种田无地、就业无岗、社保无份。

村民住房征收补偿战，是政府首次直面单个农户。20世纪90年代以来，越来越多的A区村民建房是为了出租，获取租金。基层政府规定，村民与村委会签订宅基地使用合同，向镇政府申请宅基地证，镇政府收取每平方米70元即每户6300元的办证费用。有的村民交了钱，盖了房，没有拿到宅基地使用权证和房产证。有的村民没有交钱，得到村组干部的默许，盖起了房。90年代末期，A区开发区发展很快，区内村庄影响了开发区的形象，为此政府决定搬迁开发区内的村庄，规定：宅基地证是唯一的房屋合法凭证，且不能超过3.5层，否则非法。此举遭到村民的强烈抵制，村民说，“这就是我的房子，村里人都知道，怎么会是非法”；“这7层楼的房子，大白天建的，没人说非法”。地方政府十分为难：“拆迁通知发出后，有一个村实际建筑面积一个月内翻了一番。”为遏制这种局面，地方政府封堵了进村道路，严禁建筑材料进村。村民动员了所有的资源，采用一切可采用的策略，增高楼层和新建房屋。有人反映：有村民将水泥放在宝马车后备箱中运进村里。面对来自村民的压力，A区开发区政府被迫推出新的政策：清零旧账，杜绝新账，即2000年12月底前的违建，提供合法建筑赔偿额度的60%，之后的违建，一律拒绝补偿；启动“居者有其屋”计划，对于多子女家庭，因结婚等原因新组建家庭需要新的住房者，政府提供安置房，以每平方米1000元的价格出售给符合政策的村民。

2003年的集体产权股份固化和2009年以后的“三旧”改造，瓦解了农村集体所有制。每一个参与其中的村民均意识到这是“最后的盛宴”，村民对“三旧”改造的要价之高，到了政府所能承受的极限。地方政府减税让利的政策空间十分有限，也无力单独面对千家万户，遂将拆迁的主体责任交给开发商。能够推动“三旧”改造的村，往往村民比较团结，村党支部和村委会深受村民的信任，并能得到基层政府的支持。这些村就家庭拆迁补偿、宗祠等宗族事务以及股份合作社增资等容易达成一致，拆迁所需时间短，这可大幅度降低村民临时安置成本，为“三旧”改造提供条件。

既然是“最后的盛宴”，在利益面前，邻里之间、兄弟姐妹之间，甚至父子之间、母子之间、夫妻之间，部分人就会为了利益而决裂。改得动的，形成了巨额财富，家庭内部分配不均的现象普遍存在；而改不动的，主因还是村民家庭内部谈不拢。“三旧”改造的负面效应，超出了政府部门和当地人民的预期，它摧毁了家庭、宗族和社区其它力量，推动成年人成为“拆农民”。在巨大的利益面前，村民可以一再突破道德底线，人性的阴暗面暴露无遗。拆前，从视觉上，他们物理性住所与这座城市极不协调；拆后，他们在精神上与这座城市难以相容，社区秩序和精神文化价值多近崩溃。其实，拆前看上去与城市格格不入的非正式景观，本来就是城市的重要组成部分，为城市低收入阶层提供庇护所，是外来人员融入并适应城市生活的场所(Roy, 2005)。而拆后，以拆二代为例，新入社会的80后和90后分享了父辈积累下来的巨额财富，却失去了集体和宗族的庇护。他们既不能像外地农民工那样不辞辛劳且接受低薪，又没有规划有钱有闲人的闲情逸致生活方式的能力。他们中的多数人没有良好的教育背景，不能成为白领、踌躇满志徜徉在本村的高档写字楼中。社区想方设法给他们安排就业岗位，他们中的一些人开着奔驰车去扫地。他们被急促的城市化进程甩了出去，成为最为危险的边缘社区人群，不少人沉迷于赌博和酗酒，成为社会潜在的不安定因素。

六、社区渐行渐远

社区是一定地域内的人们共同的精神家园，以共同的权利、义务、安全、兴趣、爱好、价值、精神和文化凝合成员，并以一定的规则约束成员（刘金龙等，2015）。这个定义强调了社区的内生性和其成员的相对封闭性，社区反映的是基层社会自组织化的程度和能力。传统乡村的家族、宗族，政社一体化时期的生产大队，改革开放后的村和小组，股份合作社和股份合作联社等都属于社区范畴。A区建村历史可以追溯到宋代，宗祠、乡贤和功成名就人士返乡，维系着乡村礼治和文化。新政权建立以后，形成了公社—大队—生产队三级组织的社区治理结构。生产队是基于传统村落而组建的，传统宗族和礼仪发挥着重要的社会维系和控制功能。在人民公社政社一体化时期，党支部建在大队，实现了党和政府对农村政治的控制。公社通过科层制、组织化的外生力量限制宗族势力，推动社会主义现代化国家的建设。

实行家庭联产承包责任制后，外生组织弱化，乡村宗族势力迅速反弹。1989年后，国家推动村委会选举，在一定程度上为基层宗族势力的兴起创造了新的空间。一些具体农村政治事务，包括拥军优属、民兵、青年、妇女等工作，改由村委会负责。由于宗族势力抬头，党和政府在农村基层政治事务中的影响力降低。家族和宗族力量基本控制了村民小组和股份合作社，这为股份合作社和合作联社等集体经济的发展提供了基本的前提，这些社区组织的发展又是政治因素和历史文化因素共同作用的结果。

以集体经济时期为例，一个生产队或村民小组的生产决策和公共事务，一个家族主要成员或几个家族的族长们坐在一起议一议就可确定。社区在决策和合作劳动的过程中自然产生了意见领袖和管理人才，并形成了关于成员资格认定和收益分配等惯习或规则。这为改革开放以后集体经济的发展，尤其是股份合作社成立和管理提供了人才、制度和文化基础。从政治上，中国特色社会主义市场经济需要维护共同富裕的价值体系，而集体就是共同富裕的一个价值符号。能够准确把握政府意图的村党支部，在地方政府的支持下，可设法控制经济合作联社的财权，防止宗族势力的上升。

基层政府不喜欢社区的强大。A区政府通过加强党建，发动青年、妇女，推动合作社和联社的财务公开等一系列措施来控制社区事务。少数村干部的腐败行为为政府压缩社区的自治空间提供了合法性理由，村两委和股份合作联社的角色演变可证明这点。村两委不只是执行国家政策，完成政府交办的事项，更为重要的是，村两委还须尽力在征地过程中维护村民利益，维护集体资产的增值和保值。表面上，地方政府采取了削减社区自治空间的措施，是旨在清除社区干部腐败，然而从根本上讲，地方政府已经与社区存在利益的分歧，需要防范社区坐大。

经济自留地成了地方政府和社区利益纠纷的来源之一。20世纪90年代早期，村集体需要向开发区政府支付一定的配套费用，用于道路、水和照明等基础设施的建设，以开发经济自留地。1994~1995年间，征地补偿款每亩8万元，扣除青苗补偿费和20%社会福利支出的提留，村小组剩下约4万元。村小组补偿款剩余不足以向管委会支付经济自留地基础设施建设配套费。有的村小组不得已将部分经济自留地以每亩6.7万元卖给政府，以筹集资金支付配套费，这引起了村民的不满。90年代后

期，迫于村民的压力，A区开发区政府停止收取基础设施建设配套费，但承诺给村民的经济自留地，政府又不能兑现，不能将土地性质从农田变更为建设用地。开发区政府只能临时向村小组支付经济自留地的高额租金，缓解社区的不满，期待上级分配更多的建设用地指标。

在经济高速增长中，有些村积累了巨额的集体资产。征地补偿款在法律上归属于被征地农民，20世纪90年代中期，有的村通过票决的方式将征地补偿款直接分配给农民。有些村民拿到巨额的征地补偿款后，任意挥霍甚至赌博。而有些村民却因病致贫。2000年后，当地政府规定村集体持有超过70%的补偿款，为村民提供包括医疗、养老等社保在内的各种福利。这一政策的顺利实施说明了村民认可股份合作联社是可以信任的社区资产管理组织。2002年，木村所有土地被征用，留在集体的补偿款达1亿元之巨，用于管理和开发经济自留地。到了2015年，木村的集体资产总量超过了12亿元。

迅猛增长的集体财力保障了部分村能够改善基础设施和社会、民生服务。一些坐大的社区成为开发区的“特区”，经济实力超强、关系网络复杂且自我封闭管理。它们修建了幼儿园、小学、诊所、养老院、足球场、篮球场、网球场、小型图书馆、社区活动中心等，免费向本村村民开放。90年代中期后，行政村成为环卫和治保的主体。如水村，高峰期建立了100人的治保队，年开支150万元。这些社区散落在开发区中，在不同的社区，因集体收入水平的差异，教育、医疗、文化、体育等社会保障和公共服务水平差距很大。这制约了基层政府开展统一的城市规划，环卫、消防、基础设施建设与维护，推动公平的教育、医疗和其他社会服务。基层政府往往采取运动式治理的方式，开展环卫、治安等活动。受访的一位村长说：“上级安排搞文明清洁运动，要忙一个星期，只是为了领导参观一下。光买盒饭就要花上万元，劳民伤财。”到了2003年后，消除社区的不合作摆上了基层政府的议事日程。

社区管理者的腐败成为政府加强社区控制的主要理由。产权明晰和股权固化，挑起了宗族内部不同家庭间的利益冲突，弱化了宗族对集体资产管理的控制能力，为政府介入创造了空间，宗族势力被迫从管理社区经济事务转向对礼仪等传统价值和文化的维护。村委会在社区公共事务管理中的角色一直被边缘化，而股份合作社和联合社成为基层地方治理的核心组织。

2003年后，A区推动村改居，村委会只是在名称上改为“居委会”。居委会成立社区服务中心，名义上是社区，实质上成为地方政府的组成部分，承接上级政府的各项职能。居委会人员和履职开支越来越依赖地方政府的财政资源。2009年实施“三旧”改造后，传统意义上的村消亡了。地方政府强调的社区建设，距实质性内涵的社区自治越来越远。部分村庄的宗祠得以保留，主要功能是守护家族历史、文化和精神。政府权力渗透到乡村的过程，受到了来自社区精英甚至村民的抵制。2011年后A区民间流行的“防火、防盗、防政府”，说明了村民的心态。

国家权力彻底覆盖了“三旧”改造后的区域，包括发展战略、规划和设计、社区政治、公共管理和民生管理。行政村变成了城市社区，变成了城市政府的一个组成部分，而原来的村民变成了非农居民，唯一不同的是这些村民还维系着股份合作社。股份合作联社解体后，其部分资产成为政府接受村民为市民的经济赔偿。

七、结论和讨论

本文试图摆脱现有城市化理论和解释框架的束缚，忠实于田野，以扎根理论为指南，用心触摸 A 区社会经济发展的脉动，以微观历史视角，展示城市化过程中基层治理结构的变迁。

（一）基层治理结构变化激烈

图 2 展示了政府、社区和村民力量消长的过程。政府是市场经济的最积极推动者，最终实现了将土地配置到市场，村民从主要依附于宗族和社区转变为主要依赖市场寻求生计。政府与村民的关系从社会事务上的管理者和被管理者的关系、经济事务上的买卖关系，逐步走向民生事务和公共服务提供者与消费者的关系。他们之间的关系因具体事务的不同，在发展的不同阶段也不一样。

A 区村民可理解为小农，但更像小资，即有抱负的创业者，他们同时还是社区事务的发动者、参与者。A 区村民从拥护支持政府征地、共谋发展、共享发展，逐步演变为用土地尽可能地换取政府主导发展成果更大的份额。村民不是政府征地的牺牲者，而是从共享发展成果变成了分享政府主导的发展成果。

A 区曾是传统乡村，在传统乡村，家户是经济生活和民生事务的基本单元，附属于家族、宗族和地方宗教为主要内核的社区中，通过乡绅、士大夫维系着与政府的联系。社区为家户提供了庇护，通过乡贤、礼仪、节庆等，延续道德和文化、教化乡里、增进认同和维护乡村秩序。地方政府基本不介入乡村民生、社会和政治事务。在人民公社时期，国家通过政社一体化的三级治理体系代替了传统社区，承担了乡村经济发展、社会管理和政治事务，为家庭提供了基础教育和医疗等民生服务，压缩了宗族传统的社区空间。改革开放以后，村委会—村小组二元治理体系成为社区的治理主体，承接了政社一体化体系解体后留下的基础民生、社会和集体经济事务管理。1996 年以后，股份合作社—合作社成为社区的核心，随着集体经济力量的不断增强，社区不断开发民生内涵，增加社会管理的内容，适应 A 区社会经济的快速发展。正式社区组织不只是社区村民庇护人，还提供经济、民生、社会管理等各项服务，为村民提供现代都市才具备的生活条件。政府通过股改和股份固化削减了社区经济管理权力，通过提供帮助渗入，提供资源介入，逐步接管了社区的社会和民生管理。通过国有化农村土地，政府接管了区域内政治、经济、社会和文化事务。社区组织不断边缘化，并在“三旧”改造后基本解体。

本文没有讨论市场在基层治理中的作用。市场在经历了集体化时期的衰退以后，改革开放以来，其在基层治理中的力量一直在上升。

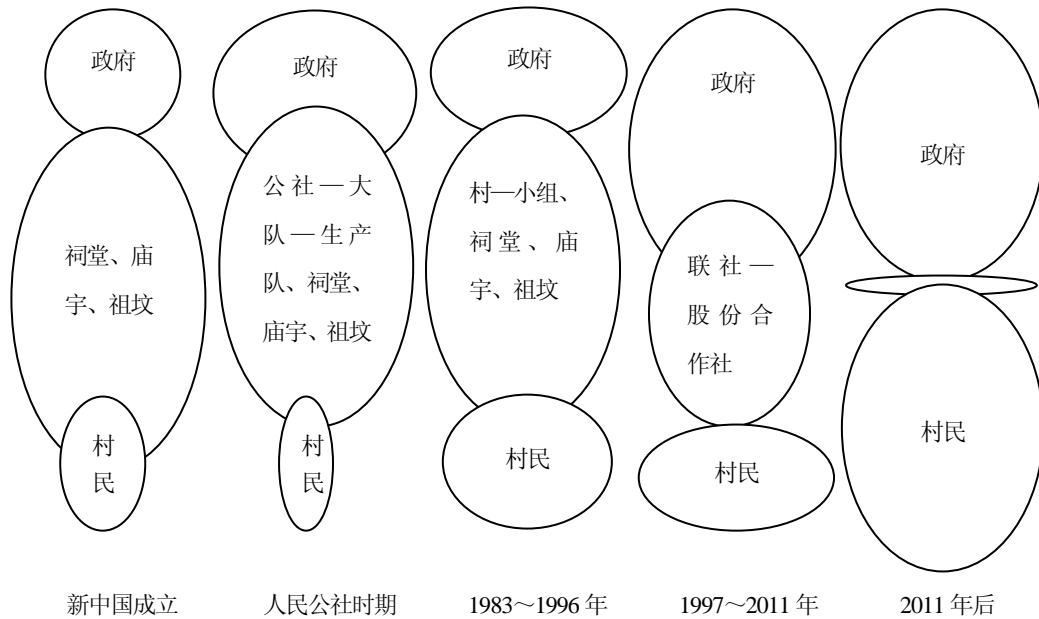


图2 A区基层治理结构变迁示意图

注：圆圈的大小表示对社区事务的权力和责任的大小。

（二）基层治理结构变化受地方历史文化传统和外部政治因素的共同影响

基层政府、村民与社区相互关系变迁嵌入到当地历史文化中。在传统社区中，村民不是以个人理性者的角色组合在一起的，而是以家庭、宗族和乡村文化有机地联系起来的。新中国成立后，他们被组织在合作社、生产队、村民小组和经济合作社下，这些组织在一定程度上代替了家族和宗族成为他们的庇护者。通过土地改革和人民公社运动，建立起政社合一的农村治理体系，国家权力高强度渗透到农村经济、社会、文化和政治事务中。集体化时代的生产组织和分配机制，为人民公社解体后，乡镇、村、组集体经济，尤其是股份合作社的发展提供了人才、制度和文化遗产。坚持中国特色社会主义市场经济的要求，实现共同富裕的价值体系，提供均等化的民生服务和专业化的社会管理服务，形塑了当今政府、社区和村民之间的关系。

（三）充满弹性的社区是中国“危而不倒”的密码

在不到40年的时间里，A区经历了传统农业、一般加工业、现代工业，再向高端服务业迈进的变迁，在这个过程中农民变成了市民，传统农村变成了现代化城市。西方学者难以理解在如此巨大的变化中，中国社会竟没有出现激烈的社会动荡，因而提出了“中国为什么危而不倒”的疑问（刘杉，2016；Irvine，2015）。对此，A区可以给出部分答案。不可否认，A区作为我国改革开放的前哨，勇于创新、敢于试验，全心全意搞改革，一心一意谋发展。A区的历届政府摸着石头过河，针对发展中不断出现的新问题，实事求是地寻求解决办法。然而，这不是理论的诠释。

党的十一届三中全会以来，国家权力逐渐放松了对农村经济发展要素的管控，尤其是对土地和劳动力的管控，退出了农村政治、文化和社会建设，为中国农村留下了一个充满张力的“大队（村）”

—生产队（小组）”和“经济合作联社—合作社”的社区，这些社区承接了国家权力退出后民生、社会管理职能。在激烈的社会经济转型中，各村的发展差异极大，合作社、合作联社等社区组织能够及时捕捉村民差异化的公共需求和民生需求，通过灵活策略及时提供这些公共服务。社区还为村民提供了庇护和安全保障，并创造条件鼓励他们勇敢地投入市场经济的汪洋大海中。政府随着财力的增长，逐步渗透到农村的民生服务和农村社会事业中，社区为国家权力的再进入提供了路径线索和时间缓冲。这就是“中国为什么危而不倒”的根源，是中国渐进式改革的密码。

（四）我国未来发展风险在累积

首先，精英阶层所理解的现代化与当地村民需求脱钩。学者和官员对“科技”和“个人理性”痴迷，对概念中现代化的追逐，已经让卷入其中的村民越来越迷茫(Wu, 2002)。只要是精英阶层偏好中的现代化载体，高楼大厦、高科技、大企业、大集团，就能得到政策比较好的支持，这助推了当地社区物欲横行、信仰缺失。“只有抓住机会变现才是王道”，这种认知使村民失去了参与现代化进程的自信，失去了在当地发展方向、战略、规划和具体行动中参与决策、实施和表达意见的权力。村民越来越被边缘化，而政府的选择空间也越来越窄(Wong, 2015)。

其次，作为精神家园的社区在消亡之中。在A区社会经济发展过程中，融合了自治和威权特质的城郊社区发挥了不可替代的作用。在西方，私有化产权实践催生了社区和公民社会，然而我国集体资产量化股权到个人的改革却瓦解了村庄，把社区甩了出去(刘金龙、黄小慧, 2016)。笔者有理由担心我国正在推动的农村集体产权制度改革可能带来的社会风险。重新审视百余年中华民族救国图强的历史，重新认识中华民族 5000 年留下的一切，活化其中的宝贵财富可以增强国人的文化和历史自信。

再次，缺乏对国家和社会边界合理的清晰的界定。主流精英们为人民描绘了现代化中国的形象，中国会像西方一样，科技先进、国际化企业、高楼大厦、人民富裕，政府为每一个公民提供从“摇篮”到“坟墓”的全能服务。然而，在欧美国家，非政府组织发达，承担着不少社区事务，对社会稳定和民生服务作用巨大，政府在地方社会管理、民生和政治事务的作用是极其有限的。本文主张，我国政府应当保护和发展乡村社区，仅承担乡村社会管理和民生服务的部分职能，注重发挥家族和宗族在教化、礼仪等方面的功能，维系中华民族的传统文化。借鉴欧美国家非政府组织发展和管理的经验，让非政府组织介入难以用政府力量推动的公共事务，比如参与式规划、学习型社会建设、城市垃圾管理等。重建社区和有限政府当是我国建设基层治理现代化必须攀登的高峰。

参考文献

1. 华羽雯、熊万胜, 2013:《城郊“二元社区”的边界冲突与秩序整合——以沪郊南村为个案的调查与思考》,《宏观视野》第3期。
2. 黄小慧、刘金龙, 2014:《城与乡的关系史: 新型城市化思考》,《湖南城市学院学报》第3期。
3. 刘金龙、翟福生、张明慧、孙旭东, 2013:《农村社区建设有待进一步破题》,《中国国情国力》第5期。
4. 刘杉, 2016:《2015 年以来西方当代中国研究的两个热点——“中国崩溃论”和对华政策反思》,《国外社会科学》第

三期。

- 5.刘金龙、黄小慧, 2016:《加拿大温哥华市社区建设及其启示——以墩巴社区为例》,《地方治理研究》第3期。
- 6.张劲松、杨颖, 2013:《论城郊失地农民社区的治理》,《学习与探索》第8期。
- 7.周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 8.Chhotray, V., and G. Stoker, 2009, *Governance Theory and Practice: A Cross-disciplinary Approach*, New York: Palgrave Macmillan.
- 9.Chung, H., and Unger J., 2013, “The Guangdong Model of Urbanization: Collective Village Land and the Making of a New Middle Class”, *China Perspectives*, 3: 22-41.
- 10.Ho, P., 2005, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights, and Social Conflict in China*, New York: Oxford University Press.
- 11.Huang, Y., 2008, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York: Cambridge University Press.
- 12.Hsing, Y., 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press.
- 13.Göbel, C., 2011, “Uneven Policy Implementation in Rural China”, *The China Journal*, 65: 53-76.
- 14.Irvine, R., 2015, *Forecasting China's Future: Dominance or Collapse?* London: Routledge.
- 15.Kjaer, A. M., 2004, *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- 16.Lin, G. C. S., 2015, “The Redevelopment of China's Construction Land: Practising Land Property Rights in Cities throughout Renewals”, *The China Quarterly*, 224(1): 865-887.
- 17.Pearson, M. M., 1997, *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.
- 18.Pierre, J., 2005, “Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities”, *Urban Affairs Review*, 40(4): 446-462.
- 19.Roy, A., 2005, “Urban Informalities: Towards an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Association*, 71(2): 147-158.
- 20.Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 21.Smith, G., 2010, “The Hollow State: Rural Governance in China”, *The China Quarterly*, 203(1): 601-618.
- 22.Sargeson, S., 2012, “Villains, Victims and Aspiring Proprietors: Framing ‘Land-losing Villagers’ in China's Strategies of Accumulation”, *Journal of Contemporary China*, 21(77):757-777.
- 23.Wong, S. W., 2015, “Land Requisitions and State-village Power Restructuring in Southern China”, *The China Quarterly*, 224(1): 888-908.
- 24.Wong, S. W., 2016, “Reconsolidation of State Power into Urbanizing Villages: Shareholding Reforms as a Strategy for Governance in the Pearl River Delta Region”, *Urban Studies*, 53(4): 689-704.

25. Wu, F., 2002, "China's Changing Urban Governance in the Transition towards a More Market-oriented Economy", *Urban Studies*, 39(7): 1071-1093.

(作者单位: ¹ 中国人民大学农业与农村发展学院;
² 香港理工大学建筑与房地产学系;
³ 香港大学城市规划与设计系)
(责任编辑: 七采风)

The Transformation of Community Governance Structure in Peri-urban China: An Empirical Study in District A, Guangzhou

Liu Jinlong Huang Xiaohui Deng Baoshan

Abstract: China has undergone an unprecedentedly rapid process of urbanization. Drawing from intensive field research in District A, Guangzhou, this article offers new insights into the transformation of grassroots governance structure in urbanizing China through an historic-micro study of how the local government, village collectives and villagers have interacted to deal with the problems and challenges arising from rapid urbanization. In the past three decades of economic reforms, the local state has played an significant role in promoting land marketization through integrating collective rural land into the fold of formal land market. Moreover, the local government has actively reconsolidated its powers into communities through direct interventions in shareholding reforms, village redevelopment and social welfare provision, leading to the dissolution of an increasing number of traditional communities which existed to facilitate spontaneous rural-urban transition of villagers. Clearly, the current trend of state-led grassroots governance restructuring has driven village-based communities to escape from its historical constraints and establish entirely new institutions that reflect an urban market-oriented society. However, an over-emphasis on the pursuits of urban modernity, formalization and desegregation has limited the development of self-governing capacities of communities. Community rebuilding is, therefore, presenting a core challenge in grassroots governance reforms in China.

Key Words: Local Government; Community; Villager; Governance