

“村改居”社区的转型之路

——基于珠三角五城市“村改居”社区的研究

胡念飞 杜欢政

【摘要】“村改居”作为破除城乡二元结构、推动城乡融合发展的制度尝试，在农村社区向城市社区的转型中表现出的路径依赖与不彻底性、转型后产生的二元结构并置现象和过渡形态，成为“村改居”从“非城非乡”转向城乡融合发展道路的关键性问题。对此，本文基于珠三角五城市“村改居”社区的问卷调查和实地调研，以“村改居”政策及其成效为切入点，对“村改居”社区的发展现状和现实困境进行深入分析，并提出相应的建议。

【关键词】城乡融合 “村改居”社区 股份合作制 珠三角

【作者简介】胡念飞，南方报业传媒集团南方社会发展智库研究员、高级记者；杜欢政，哲学博士，同济大学马克思主义学院、联合国环境规划署-同济大学环境与可持续发展学院教授。

【中图分类号】C911 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125(2023)03-0046-17

一、问题的提出

改革开放以来，中国的城市化进入高速发展的时期，城镇化路径表现出“渐进性”的转型特征和“接力式”的发展格局。1994年分税制改革后，中国的城镇化进入“土地城镇化”的阶段。^①土地征收的加速推动了各地“农民上楼”，这成为“村改居”社区出现的先导。伴随经济社会的发展和新一轮城镇化的推进，城乡一体化建设、城乡融合发展成为当前城镇化的政策方向。“坚持走中国特色新型城镇化道路，深入推进以人为核心的新型城镇化

^① 参见周飞舟、吴柳财、左雯敏等：《从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化：中国特色城镇化道路的社会学考察》，《社会发展研究》2018年第1期，第42~64页。

战略”被写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，成为“十四五”时期的主要目标任务之一。^①一方面，“村改居”改革作为破除城乡二元结构的制度尝试，是推动城乡融合发展的重要举措；另一方面，“村改居”社区作为就地城市化的特有产物，在从农村社区向城市社区转型的过程中呈现出“非城非乡”“亦城亦乡”的过渡性，^②由此衍生诸多新的问题。

就我国“村改居”社区的转型实践而言，早在20世纪末，工业化、城市化比较发达的地区已陆续展开，最早的一批“村改居”社区距今已有20多年的历史。目前，在城乡一体化建设和城乡融合发展的背景下，越来越多的农村投入新一轮的“村改居”实践中。然而，政府主导下的“村改居”要真正实现从农村向城市的实质性转变，还要在形式上的改制后，历经更长时间的社区发展过程。启动早、进度快的“村改居”社区，作为新一轮“村改居”的先行者，将成为新一轮“村改居”改革的实践基础，也是“村改居”社区从“非城非乡”向城乡融合转型道路的指路标。与此同时，“村改居”作为对城市化发展模式的探索和尝试，并未有全国统一的制度和政策的出台，而是由各省、市和县（区）根据自身实际情况制定地方性的政策法规予以推行。这使得围绕“村改居”制定的地方性政策法规及其实施存在较大差异，“村改居”社区的发展程度和存在问题也各有不同。作为一项牵动农村基层体系和制度的改革，“村改居”要真正地推动农村向城市的转变，还需要更合理的转型实践和更综合的制度考量。

因此，有必要通过实证研究进一步了解“村改居”社区的发展现状和现实困境，为逐步推行的“村改居”提供政策参考与建议。为此，本文基于对珠三角5个城市40个“村改居”社区的抽样问卷调查，结合对“村改居”社区的实地调查，以“村改居”政策及其成效为切入点，深入分析“村改居”社区从“非城非乡”“亦城亦乡”向城乡一体、城乡融合方向发展的转型之路，并提出相应的建议。

二、文献综述

城市化进程中的过渡型社区，无论是城乡结合部、城中村还是“村改居”社区，都存在“亦城亦乡”又“非城非乡”的两面性，因而在其转型

^① 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，人民出版社2021年版，第77页。

^② 参见折晓叶、艾云：《城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架》，《社会发展研究》2014年第2期，第1~41页。

中表现出复杂性、冲突性和矛盾性,成为众多“村改居”社区研究分析的起点。对于这种矛盾的问题表征,学者从方方面面进行了聚焦式的研究,比如“村改居”改革中的集体资产改制和管理、^①“村改居”社区中的基层社区组织建设和治理、^②社区秩序、社会资本和村落文化的变迁等。^③但从总体的研究思路上看,当前研究主要以二元互动和博弈的分析框架去理解“村改居”社区中的城乡关系及其变迁,^④大致可以分为三种研究取向。一是从“村改居”社区的构成和基本特征的角度切入去理解“村改居”社区的过渡性,^⑤这类研究着重从公共空间、人口构成、文化生活、社区管理、制度设置等方面展示“村改居”社区城市和农村特性兼而有之的状态,为初步认识“村改居”社区的基本样貌提供了丰富的资料,也为深入理解“村改居”社区实践的内在逻辑打下了坚实的基础。二是以“村改居”政策的改进方向来集中提出改革的建议,^⑥这类研究以完善政策内容、改进治理策略为研究目的,但比较缺乏在学理上的深入探讨。三是从“村改居”改革过程和实践重点分析“村改居”社区“非城非乡”的成因,这也是本文研究珠三角“村改居”社区的落脚点,这类研究随着学界对“村改居”社区研究的深入越来越多地涌现出来。对“村改居”社区过渡性的解释,有部分研究沿用二元的研究逻辑提出了许多富有洞见的理论和观点:周孟珂基于国家和

① 参见王权典、江惠生:《城市化“村改居”中农村集体资产改制的困境与出路——结合广东珠三角的实践》,《行政与法》2008年第5期,第40~42页;周大明、周博:《村改居后集体资产问题的思考——以珠三角为例》,《社会学评论》2021年第1期,第164~174页。

② 参见刘红、张洪雨、王娟:《多中心治理理论视角下的村改居社区治理研究》,《理论与改革》2018年第5期,第153~162页;杨贵华:《我国城乡社区组织发展与“村改居”社区组织建设》,《福建行政学院学报》2011年第3期,第25~32页。

③ 参见谷玉良、江立华:《空间视角下农村社会关系变迁研究——以山东省枣庄市L村“村改居”为例》,《人文地理》2015年第4期,第45~51页;潘柄涛:《社会资本与居民社区参与——基于深圳3个村改居社区的实证分析》,《学习与实践》2009年第6期,第126~131页。

④ 参见刘红、张洪雨、王娟:《多中心治理理论视角下的村改居社区治理研究》,《理论与改革》2018年第5期,第153~162页。

⑤ 参见马光川、林聚任:《分割与整合:“村改居”的制度困境及未来》,《山东社会科学》2015年第9期,第79~83页;陈晓莉:《村改居社区及其问题:对城中村城市化进程的反思与改革》,《兰州学刊》2014年第3期,第126~132页;黄海平:《城镇化道路上的夹层:城乡结合部“村改居”社区考察》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2016年第6期,第114~124页。

⑥ 参见周燕:《“村改居”进程中的问题与对策探讨》,《成功(教育)》2012年第12期,第1~2页;操世元、王永胜:《“村转居”社区:特点、问题与建设方向》,《西华师范大学学报》(哲学社会科学版)2010年第3期,第28~34页;牛君:《“村改居”社区建设的发展思路》,《党政干部学刊》2010年第7期,第19~20页。

社会互构的视角，认为“村改居”政策的变通式落实和社区居民的集体不作为是导致“村改居”政策理想和实践现实脱节的原因；^①李棉管从制度变迁和路径依赖的理论出发，进一步剖析了这种变通式改革的运作机制。^②但“村改居”改革的顶层设计和基层社区的落实并不总是存在不可调和的冲突，吴莹则以“村改居”社区的空间变革实践为例，提出了相反的观点，认为国家与社会之间并非总是充满抗争的，而是可以通过将自上而下的建设逻辑和自下而上的需求实践结合起来，实现基层的有效运作，从而推动“村改居”社区的转型。^③屈群苹等以浙江省某村为例，分别从“村改居”前、“村改居”后和“村改居”时所遗留和引发的治理问题中分析“村改居”社区“非城非乡”的建构性过程，并提出从转型社区到社区成功转型需要将城乡一体的发展思路贯彻其中，坚持“政府主导、社会参与和市场切入”，充分调动和协调多种治理力量，使得“村改居”社区真正地摆脱过渡形态，成为城市社区。^④

综上，已有研究从经验和理论上都对“村改居”社区过渡性及其形成原因做了很好的论述和分析，但遗憾的是，从研究方法上看，“村改居”的经验研究运用访谈、观察和二手资料分析等方式搜集资料，缺少问卷调查的数据予以佐证。从研究对象上看，案例选择的数量和类型比较少，地域范围也相对局限，难以覆盖更广泛和全面的“村改居”社区。“村改居”改革中体现的路径依赖和不彻底性、“村改居”社区中表现出的二元结构并置和过渡形态，对“村改居”向城乡融合发展造成怎样的挑战和困难，又给予何种创新的机会和空间？为了更好地回答上述问题，本文将依据珠三角五城市“村改居”社区的问卷调查和实地调研资料，对“村改居”社区的转型实践、转型状态和转型方向进行讨论。

三、研究设计与研究案例

本文的数据和资料来源于笔者2020年对广东省广州市、深圳市、中山

① 参见周孟珂：《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”的案例研究》，《浙江社会科学》2016年第5期，第93~98页。

② 参见李棉管：《“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》2014年第1期，第13~25页。

③ 参见吴莹：《空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究》，《社会学研究》2017年第6期，第94~116页。

④ 参见屈群苹、孙旭友：《“非城非乡”：“村改居”社区治理问题的演进逻辑——基于浙江省H市宋村的考察》，《东南大学学报》（哲学社会科学版）2018年第5期，第112~118页。

市、东莞市和佛山市“村改居”社区的实地调查和问卷调查。本研究先后在广州市ZCN社区、佛山市XJ社区及PD社区和东莞市SH社区通过实地观察、干部座谈和居民焦点小组座谈等方式,了解“村改居”社区的基本情况和现存问题,据此设计居民问卷和社区问卷。其中,居民问卷的内容涉及“村改居”后居民的职业、收入、住房、社会保障、社会关系、社会参与和身份认同,并对“村改居”的居民认知和意愿、社区基础设施建设、公共服务的满意度和获得感进行了测量。社区问卷的内容涉及“村改居”社区基本情况、集体经济发展和分配制度、社区的基础设施建设、公共服务与福利、征地和旧村改造状况,并收集了社区干部对社区治理与工作面临的困难、意见与建议。问卷调查合计抽取40个“村改居”社区,每个社区随机抽取40位居民填答居民问卷、5位社区干部填答社区问卷,共回收问卷1815份,包括200份社区问卷和1615份居民问卷。

从受访居民的基本人口特征上看(见表1),女性居民的比例为41.36%,男性居民的比例为58.64%,性别比基本平衡,性别结构比较合理。受访居民的平均年龄为41.7岁,30~39岁人群占比最高。从教育背景上看,受访居民的受教育程度普遍较高,拥有小学及以下学历的居民占比为6.93%,初中或中专学历为26.32%,高中或职高学历为19.88%,大专及以上学历为46.87%。从职业结构上看,“村改居”社区居民在党政机关、事业单位和村(居)委会工作的比例最高,为43.03%;文员、会计、经理等非体力劳动者的比例次之,为18.45%;务农、从事农林牧渔业生产的比例仅有3.91%;未就业者(在校学生、退休及无业)比例为12.38%。这表明,有相当一部分“农转非”居民从事非农工作或在社区内部实现了就业。

表1 居民样本的基本特征

	百分比/均值/标准差
性别 (%)	
女性	41.36
男性	58.64
受教育程度 (%)	
小学及以下	6.93
初中/中专	26.32
高中/职高	19.88
大专及以上	46.87
职业 (%)	
党政机关、事业单位和村(居)委会工作人员	43.03

续表

	百分比/均值/标准差
务农、从事农林牧渔业生产（如种地、养鱼等）	3.91
工人、清洁工等体力劳动者	7.12
文员、会计、经理等非体力劳动者	18.45
民营、私营企业雇主（老板）	2.04
自营劳动者（个体工商户和自由职业者）	8.92
未就业者（在校学生、退休及无业）	12.38
其他	4.15
年龄（%）	
18~29岁	16.46
30~39岁	32.26
40~49岁	24.43
50~59岁	18.89
60岁及以上	7.96
平均年龄（岁）	41.70
年龄标准差	12.19

从“村改居”社区的人口结构上看（见表2），首先，“村改居”社区平均总人口数为24955.59人，标准差为17010.56，人口规模差异大。其中，1万~2万人（不含2万人）规模的社区有13个，占比为32.50%；2万~4万人（不含4万人）规模的社区有14个，占比为35.00%。其次，平均外来人口数量为17088.58人；外来人口占总人口一半以上的社区有29个，占比高达72.50%。过高比例的外来人口使得“村改居”出现比较严重的“人口倒挂”现象，人口构成复杂成为基层社会治理和“村改居”社区转型的难题之一。最后，平均户籍人口数量为5050.85人；平均拥有股权资格的居民数量为2695.18人；股民人数占户籍人口一半以上的社区有30个，占比高达75.00%。这使得厘清集体资产权属、保障“农转非”居民所享有的集体土地收益成为“村改居”改革中至关重要的环节。

从“村改居”社区的经济状况上看（见表2），珠三角“村改居”社区经济基础良好，集体经济实力较强。“村改居”社区集体经济总收入的均值为5580.27万元，其中，集体经济总收入在1000万元以下的社区有4个，占比为10.00%；1000万~5000万元（不含5000万元）的社区有21个，占比为52.50%；5000万~1亿元（不含1亿元）的社区有8个，占比为20.00%；1亿元及以上的社区有7个，占比为17.50%。研究发现，珠三角地区有不少“村改居”社区的集体经济利用区位优势，通过出租厂房、商

铺等物业发展起来，土地收益成为集体经济收入的主要来源，社区成为以经营土地为目的、以分配土地收益为纽带的实体。^①

从“村改居”改革推行的时间来看，珠三角地区“村改居”改革平均推行时长为14.63年。其中，时长在15年以上的社区有21个，占比为52.50%。作为工业化和城市化发展速度较快的地区，珠三角地区的“村改居”改革具有先行性。最早于2001年，佛山、中山等地作为改革试点就率先启动了“村改居”工作。2002年，广东省人民政府办公厅发布了《广东省城市基层管理体制改革的实施方案》，提出让有条件的城市积极开展“城中村”改造，并考虑将部分已纳入城市规划范围的村改为城市社区。^②随后，深圳、东莞、广州等地也陆续加入了“村改居”改革进程，“村改居”由此在珠三角各城市有序推进，但在取得了一定成效和经验的同时，也面临着诸多遗留问题和新的挑战。此次问卷调查所涉及的“村改居”社区中，最早在2001年推行“村改居”的社区有8个，最迟在2016年开始推行“村改居”的社区有1个。实地调研发现，珠三角“村改居”社区征地早于“村改居”改革的推行时点，仅有5个社区在“村改居”时间节点前后发生过征地，这使得珠三角“村改居”转型实践在征地问题上减少了阻力。

表2 社区样本的基本情况

	百分比/均值	标准差	样本量(个)
总人口(人)	24955.59	17010.56	40
1万人以下	15.00	/	6
1万~2万人(不含2万人)	32.50		13
2万~4万人(不含4万人)	35.00		14
4万人及以上	17.50		7
外来人口(人)	17088.58	13490.63	40
外来人口占总人口比例(%)			
一半以下	27.50	/	11
一半以上	72.50		29
户籍人口(人)	5050.85	4286.42	40
股民人数(人)	2695.18	2312.03	40
股民人数占户籍人口比例(%)			

① 参见蒋省三、刘守英：《土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查》，《管理世界》2003年第11期，第87~97页。

② 参见《广东省城市基层管理体制改革的实施方案》，http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/137/post_137173.html#7，2022年8月20日。

续表

	百分比/均值	标准差	样本量 (个)
一半以下	25.00	/	8
一半以上	75.00		30
集体经济收入 (万元)	5580.27	4960.16	40
1000 万元以下	10.00	/	4
1000 万 ~ 5000 万元 (不含 5000 万元)	52.50		21
5000 万 ~ 1 亿元 (不含 1 亿元)	20.00		8
1 亿元及以上	17.50		7
“村改居”推行时长 (年)	14.63	3.97	40
15 年及以下	47.50	/	19
15 年以上	52.50		21

综上，珠三角地区的“村改居”社区基本上属于城市扩张型的“村改居”社区，^①城市对农村的吸纳能力强，土地非农化程度高，居民的市民化特征明显，“村改居”改革的推行时间长，社区整体的城市化水平比较高。然而，珠三角地区的“村改居”进程仍然在集体经济组织改制和集体资产处置、基层社区治理和公共服务、“农转非”居民社会保障等方面存在诸多矛盾和困难。因此，下文将从“村改居”转型中的制度性问题和转型后的结构性后果两个方面梳理珠三角“村改居”社区的发展现状和现实困境，并对“村改居”社区未来的转型方向提出政策思考。

四、路径依赖与不彻底性：“村改居”社区的转型实践

路径依赖是指“村改居”过程中因故有的制度性限制而导致的改革方向的扭曲和改革措施的变通，^②从而使得“村改居”的转型实践具有不可避免的不彻底性。作为“村改居”社区转型过程中的制度性问题，珠三角“村改居”社区政治、经济和社会组织的改制难以超出原有的制度系统，因而在实际运行过程中表现出非独立性，极大地背离了社区组织改制的方向。在股份合作制的改革过程中，“生不增，死不减”的股权固化方式逐渐表现出不适用性，但由于涉及的利益群体广泛，难以进行改动和调整，这将不利

① 参见吴莹：《空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究》，《社会学研究》2017年第6期，第94~116页。

② 参见李棉管：《“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》2014年第1期，第13~25页。

于集体经济的持续发展。

（一）社区组织改制：“政经分离”

1. 两级集体经济组织的组建

集体经济组织的改制是“村改居”的重要内容，也是“村改居”的主要目标之一。“政经分离”“经社分离”的实质是行政力量从对集体经济事务的管理中剥离出来，保持农村经济组织发展集体经济的独立性。^① 珠三角“村改居”社区的主要做法是，原有村委会和村小组退出集体经济的经营和管理领域，分两级组建集体经济组织来发展社区的集体经济。其中，不同“村改居”社区的集体经济组织改制方式多样，两级集体经济组织的构成具有灵活性。在调查所选取的40个“村改居”社区中（见图1），27个社区采用两级经济组织架构，13个社区进行了公司化改革，8个社区采用“村公司+经济社”的两级经济组织架构；在未进行公司化改革的27个社区中，有19个社区采用“‘经联社’+经济社”的两级经济组织架构。在两级经济组织的关系上，16个社区采取“一级发展”的模式，由“经联社”（村公司）整合社区全部资源统一发展；15个社区采取“两级发展”的模式，经济社和“经联社”（村公司）完全分开，独立发展，独立核算；其他9个社区处于上述两种情况之间，即由“经联社”（村公司）统筹经济社的部分资源统一发展，但经济社也保留部分资源独立发展。实地调研发现，在“村改居”之后，由居委会接管原村委会管辖的行政事务，“经联社”（村公司）和经济社负责经济事务，从而将经济事务和行政事务的管理分离开来的制度设计，由于在实际运行过程中对以往的农村治理逻辑的路径依赖，其“政经分离”的政策方向发生了偏移。具体表现为，对于没有进行公司化改革的社区，因为“两委一社”干部交叉任职，尽管已经设立居委会和“经联社”来分别管理经济和行政事务，管理人员却是“同一班人马”。“政经分离”在人员任职上的不彻底性使得集体经济组织与居委会权责不清，削弱了“村改居”在减少行政干预、推动集体经济独立发展方面的政策实效。即使在已经完成公司化改革的社区，居委会干部和村公司干部实现了单独任职，由于居委会成立时间和干部上任时间短，对社区的具体情况和基本事务了解较少，与居民沟通不足，社区居民也未形成对村集体经济组织和居委会权责范围的完整认识。出于信任和习惯，社区居民仍会先寻求村集体经济组织的帮助，这极大地制约了居委会管理社区事务、服务社区居民效能的发挥。

2. 基础设施建设与公共服务供给

随着“村改居”改革的推行，原来的农村社区将被纳入城市建设和发展

^① 参见管兵：《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》，《社会学研究》2019年第6期，第164~187页。

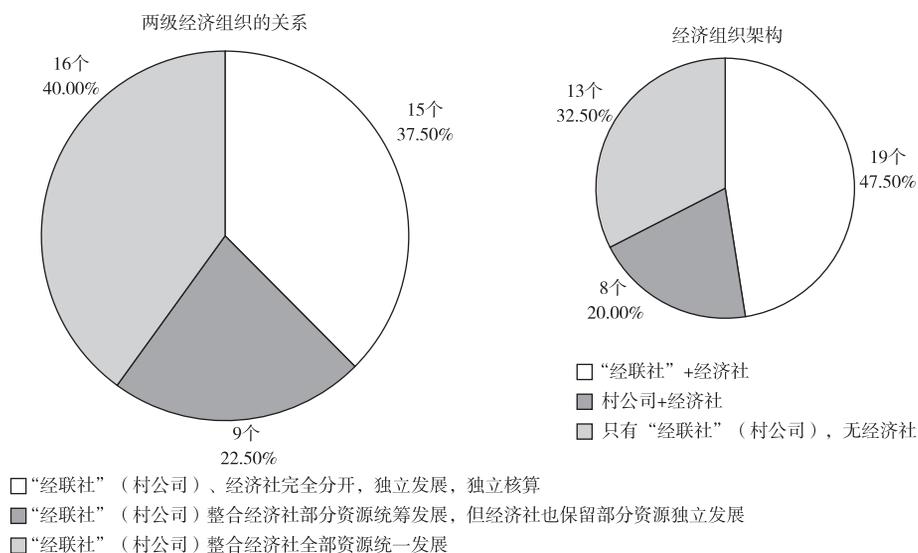


图1 “村改居”社区集体经济组织架构与关系

的规划当中，其规划编制、实施管理的各项标准和控制指标也理应按城市规划标准执行：市政基础设施建设和管理纳入市政统一管理范围，费用由政府财政承担，并在“村改居”时按规划同步配套建设市政公共基础设施。然而，在实际操作中，基层政府出现了错位和缺位，对基础设施建设的投入和对公共服务的供给缺乏规范性，并未按照城市社区的标准对“村改居”社区的基础设施进行配套。“村改居”社区基础设施建设和公共服务的供给依旧延续着以往的资源配置逻辑，即主要由集体经济来支持。实地调研发现，在基础设施建设方面，40个“村改居”社区中，只有10个社区的基础设施建设全部依靠政府出资，22个社区的基础设施建设由政府 and 集体共同出资，还有8个社区的基础设施建设仍然全部依靠集体出资。对于新建公园、广场等大型基础设施，社区虽然可以申请街道或区、市政府相关项目补助，但大部分依然由集体兜底。在社区公共服务方面，本研究考察了“村改居”社区承担环卫与污水治理、劳动就业、政策宣讲、矛盾纠纷调解和文娱活动组织等公共服务的状况（见图2）。“村改居”后，集体仍是公共服务的主要提供者。在抽样调查的40个社区中，有13个社区（32.50%）的环卫、污水治理已完全归入市政，但还有4个社区（10.00%）仍然完全由集体承担。对于劳动就业、政策宣讲和矛盾纠纷调解等公共服务，虽然提供主体是社区居委会，政府也有不同程度的参与，但理论上应该脱离行政事务的集体经济组织却在公共服务的提供上扮演着重要的角色。在社区公共服务的供给上，珠三角“村改居”社区体现出多元主体治理的特点，但基层政府的主导作用没有完全显现出来。然而，“村改

居”社区向城市社区转型，对基础设施建设和公共服务供给有了更高的要求，社区的服务对象扩展为社区全体居民，社区居民服务需求层次增多。基层政府不同程度的“缺位”，给“村改居”社区基础设施建设和公共服务供给带来了更大的压力，也降低了社区居民的获得感和满意度。在“当前社区的公共基础设施和公共服务能否满足日常需求”这一问题上，只有10.00%左右的受访居民认为日常需求能被满足。其中，基础设施的满意度为6.87%，公共服务的满意度为8.61%，近70.00%的人认为社区的公共基础设施和公共服务仍需改善。

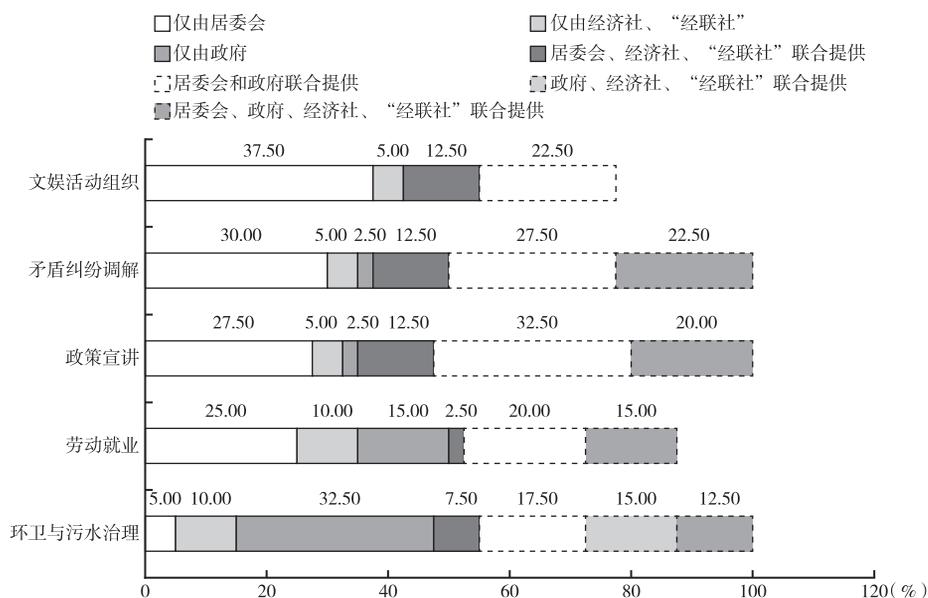


图2 “村改居”社区公共服务的提供方

注：“文娱活动组织”和“劳动就业”中有选择“其他”选项的，因此总和不足100.00%。

（二）集体资产处置：股权的固化

珠三角“村改居”社区在集体资产的处置上普遍推行以股权固化为核心的股份合作制。其中，股权固化的方式主要分为两种，即“生不增，死不减”和动态股权固化。在实行股份制的37个社区中，只有2个社区采取动态的股权固化方式，股权每10年或30年进行一次调整；其余35个社区在规定的股权确定日期之后，股权不再因人口的出生、迁入、死亡和迁出而发生改变，股民所拥有的股份数量也不随之变动。具体地，股东去世后股东身份和股份分红的流转和继承制度则各有差异。实地调研发现，大部分社区对股份分红的流转和继承限制较少，而对股东身份的流转和继承限制比较严格

(见图3)。在股份分红的流转和继承上,只有4个社区的股份分红不可流转或继承,有6个社区允许股份分红在非股东中进行流转;在股东身份的流转和继承上,有10个社区的股东身份不可流转或继承,且在允许股东身份流转或继承的社区中,有19个社区仅允许股东身份在户内流转,由直系亲属继承。以“生不增,死不减”的股权固化主导的股份合作制,在短期内对于有效量化集体资产、明确界定股东产权有重要意义,有利于在定股当下平衡社区居民的利益,促进农村集体经济的稳定和发展。但从长期来看,静态的股权固化越来越成为集体经济发展的阻碍,并表现出定股时间越早,股份纠纷与矛盾越突出的特点。因为集体经济组织的管理者必须由股东担任,集体经济组织的任何决策也需要股东进行投票表决,所以“村改居”社区集体经济组织的运作、管理和决策乃至集体经济的发展对股东具有极大的依赖性。股东不仅是集体经济收益的分享者,更是集体经济的建设者和推动者。然而,由于“村改居”社区股东身份和股份分红的流转和继承制度普遍不够完善,静态的股权固化无法适应地区经济的发展和频繁的人口变动,这导致股份合作制失去可持续性,激化了股民与非股民之间的矛盾。比如,ZCN社区于1996年已经实现股权固化,固化时有4841位股民,到现在已有1000多位股东去世。由于股权固化规定去世股东的股份分红可以被继承,但股东身份不可继承,目前实际在世的股东仅有3000多人,这意味着能够为集体经济发展做贡献、能够参与集体经济事务决策的股东人数在逐年减少。照这种趋势发展下去,集体经济组织将面临“后继无人”的难题。SH社区的股权固化规定虽然允许去世股东的股权由多人继承,且继承人拥有投票权,但每个继承人只继承几分之一股权并轮流行使投票权,集体经济组织每5年换届。也就是说,若有5个人共同继承股权,理论上则需要20年才轮到最后一个继承人行使股东权利。这种方式缺乏现实可行性,因而在实际操作层面失去了效力。

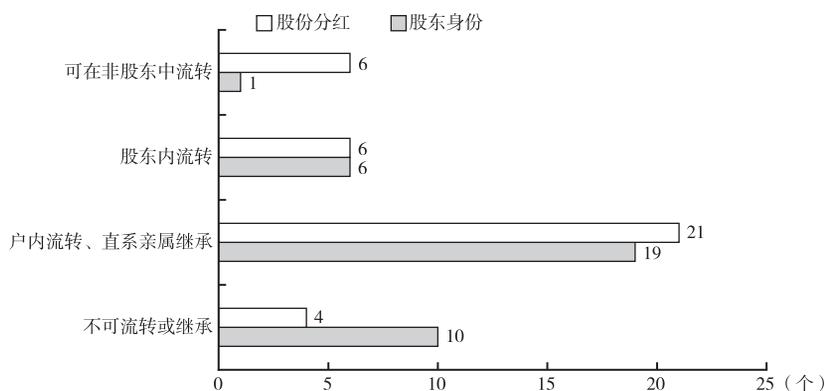


图3 股份分红和股东身份的流转和继承

五、二元并置与过渡形态：“村改居”社区的转型状态

在长期存在的城乡二元体制下，“村改居”改革过程的路径依赖和改革实践的不彻底性导致了城乡二元结构的再生产，使得“村改居”社区在农村向城市转型的过程中呈现出“非城非乡”“亦城亦乡”的二元并置过渡形态，“村改居”社区在社会生活、文化认同和空间结构上的变迁也相应地表现出不平衡性与滞后性。作为“村改居”社区转型不充分的结构性后果，珠三角“村改居”社区居民的社会保障转轨和社区认同转变仍未完成，极大地制约着“村改居”社区脱离过渡性、向城乡一体转型。

（一）双轨并行的社会保障

实现“农转非”居民的社会保障和待遇与城市居民均等化是“村改居”的基本目标之一，但“村改居”社区却出现了城市社会保障与原有的农村社会保障双轨并行的现象，无法满足社区居民的需求。调查显示，从社会保障类型上看，部分居民的医疗和养老保险种类仍属于农村或“农转非”的特殊范畴，尚未与城市社区居民的社会保障接轨。从社会保障的力度上看，“村改居”后，社区居民的社会保障水平依然不高。具体地，在医疗保险方面，18.00%的居民购买了城乡居民医疗保险，36.38%的居民购买了城镇居民基本医疗保险，34.09%的居民购买了城镇职工基本医疗保险，但仍有11.53%的居民购买的医疗保险类型是新型农村合作医疗（新农合）；在养老保险方面，11.31%的居民购买了城乡居民养老保险，36.91%的居民购买了城镇居民社会养老保险，34.05%的居民购买了城镇职工基本养老保险，但仍有6.69%的居民购买的养老保险类型是新型农村社会养老保险（新农保），有11.04%的居民购买的养老保险类型是“农转非”养老保险（见表3）。总体来说，约70.00%的“农转非”居民在医疗和养老保险的类别上与城市居民实现了统一，但“农转非”居民受到的社会保障力度依然不足。调查显示，只有3.90%的受访居民认为社会保障力度能够完全满足需求，23.00%的受访居民认为社会保障力度能基本满足需求，超过70.00%的受访者认为目前的社会保障仍不能满足需求，其中有20.74%的受访者认为当前的社会保障“微不足道”。究其原因，一方面，“村改居”社会保障制度的转轨缺乏明确的政策依据，各地未形成统一的实施办法，也没有规定将“村改居”社区居民的社会保障纳入城镇社会保障体系的时限。因此，地方政府推动“村改居”社区居民与城镇居民社会保障均等化的迫切性不足，改革措施也不够彻底，转型时实施的暂时性社会保障类型却保留了下来，最终形成了“村改居”社区社会保障的混乱状态和过渡特征。另一方面，

“村改居”居民失去了土地，实现了职业的“非农化”，但由于缺乏相应的劳动就业培训，居民自身的职业能力、受教育程度等综合素质较低，转型后的“村改居”社区居民的就业主要是非正式就业，就业质量和待遇较差，参保能力和参保意识不足，导致了低水平的社会保障。调查显示，37.4%的受访居民认为“村改居”社区居民的文化水平和思想意识与城市社区居民存在差异，26.38%的受访居民认为“村改居”社区居民的就业能力不如城市居民。

表3 “村改居”社区居民医疗保险和养老保险的参保情况

单位:%

医疗保险类型	占比	养老保险类型	占比
城乡居民医疗保险	18.00	城乡居民养老保险	11.31
城镇居民基本医疗保险	36.38	城镇居民社会养老保险	36.91
城镇职工基本医疗保险	34.09	城镇职工基本养老保险	34.05
新型农村合作医疗（新农合）	11.53	“农转非”养老保险	11.04
		新型农村社会养老保险（新农保）	6.69

（二）相对滞后的认同转变

社区居民对自我身份的认同和对社区的认知作为一种社会态度和心理现象，并不完全地与“村改居”对物理空间、组织架构的改造具有同步的表现，也不与社区居民的职业转变和工作方式的非农化具有相同的变化速度，而是在一定范围和一定时期内表现出相对滞后的特点。相比于工作方式和生活方式的转变，社区居民对自我身份的认同和对社区的认知作为生活满意度和改革获得感更为真实的反映，是检验“村改居”社区转型成效的“试金石”。

调查显示，在“村改居”之前，大部分农民已经实现工作方式的非农化，只有14.12%的居民在“村改居”之前从事农业生产经营，仅有6.19%的居民将务农作为主要经济来源。其中，在“村改居”之前从事农业生产经营的居民有76.32%也在“村改居”之后实现了非农化就业。同时，居民职业类型和土地利用方式随着“村改居”的推进越来越多地发生了变化，“村改居”对社区居民经济生活的非农化具有深刻的影响。然而，珠三角“村改居”社区居民完成从农村村民到城市居民自我认同改变的比例只有30.27%（见表4），身份认同在“村改居”推行时间上存在显著差异，即随着时间的推移，越来越多的社区居民将会认同自己是一个城市居民。类似

地,“村改居”社区居民对社区的认知更多停留在农村或介于农村与城市之间的半城市化社区和城中村,受访居民中认为所处的“村改居”社区属于城市的比例只有11.29%。从“村改居”的推行时间上看,认为“自己所处的‘村改居’社区属于城市”的居民比例随着“村改居”时间的推移显著提高。这表明,要实现“村改居”社区居民的身份认同转变和对社区性质的认知转变还需要更长的时间。

值得注意的是,受访居民中认为“所处的‘村改居’社区整体上已经与城市社区没有差别”的比例在“村改居”推行的时间上并没有显著差异,这意味着政策推行的时间并没有必然地成为“村改居”社区脱离过渡性特征、真正融入城市化发展的充分条件,关键在于理顺“村改居”改革的制度逻辑,提高政策的耦合性和实效性,充分解决前一阶段改革的遗留问题。如前所述,“村改居”社区组织改制的不彻底性,阻碍了社区组织作用的发挥和社区发展合力的形成。基层政府不同程度的“缺位”和集体公共开支负担过重,导致了“村改居”社区的基础设施和公共服务严重落后。这些制度性问题及其带来的结构性后果,构成了“村改居”社区与城市社区“形似而实非”的原因,使得“村改居”社区始终难以脱离过渡性,不利于社区居民生活的改善和获得感的提升,最终影响了其社区认同的形成和身份认同的转变。因此,在从“非城非乡”向“城乡一体”的“村改居”转型之路上,还需要各个治理主力共同发力,充分兼顾政治、经济、文化和社会多方位的发展。

表4 “村改居”社区居民的生活变迁

	“村改居”推行时间			总体
	4~10年	11~15年	16~20年	
样本量(个)	403	378	834	1615
职业转变(%)				
未转变	57.18	42.22	42.60	46.20
已转变	42.82	57.78	57.40	53.80
工作方式(%)				
未转变	34.38	20.00	19.33	23.68
已转变	65.63	80.00	80.67	76.32
土地利用(%)				
未转变	76.43	69.31	64.51	68.61

续表

	“村改居”推行时间			总体
	4~10年	11~15年	16~20年	
已转变	23.57	30.69	35.49	31.39
身份认同 (%)				
农村村民	64.56	23.64	26.32	35.28
村民和居民之间	28.86	55.98	27.43	34.45
城市居民	6.58	20.38	46.25	30.27
社区认知 (%)				
农村	64.14	37.37	18.61	34.38
半城市化社区	16.92	27.69	19.09	20.57
城中村	12.88	24.46	48.10	33.76
城市社区	6.06	10.48	14.20	11.29
与城市社区的差距 (%)				
有区别	89.08	89.95	90.29	89.91
没有区别	10.92	10.05	9.71	10.09

六、城乡一体与城乡融合：“村改居”社区的转型方向

“村改居”转型实践的不彻底性和路径依赖，导致“村改居”社区普遍出现了“非城非乡”“亦城亦乡”的过渡形态。本文从珠三角五城市的“村改居”社区的转型实践和转型状态两个方面来分析“村改居”社区的发展现状和现实困境，为推动“村改居”社区向城乡一体化建设和城乡融合发展，针对上述“村改居”转型实践和过程中出现的股权制度不可持续、社区公共服务与基础设施滞后和城乡社会保障双轨并行等问题，提出以下建议。

实行股权制度改革，确保股权制度的可持续性。股权改革涉及多方利益和矛盾的协调，既要满足股民对实际利益的需求，又要利于集体经济的长远发展。建议地方政府主导股权制度改革，一方面，鼓励社区明确和改进去世股东的股权流转和继承规则；另一方面，支持社区推进集体经济量化入股，

持股居民按照持股比例享受利益、承担风险。在股权继承制度改革方面，在尊重“村改居”社区居民意愿的前提下，支持各社区根据具体的情况改进相关继承制度，进一步优化对股权特别是股东身份的继承方式，明确继承人条件及范围和股权继承程序。同时，要引导各社区在进行股权改革时充分考虑股权制度的可持续性，避免重蹈“定死股”带来的股权制度不可持续的覆辙。

规范“村改居”社区的资源配置方式，确保基础设施建设和公共服务供给纳入市政。实现城乡公共服务均等化是“村改居”转型实践的目标之一，更是新阶段城乡融合发展的重要内容。一方面，要加强“村改居”社区基础设施建设，提高公共服务的水平和质量，推动“大市政”的广泛覆盖，将“村改居”社区中重要的基础设施（公共交通、通信网络、水电气、绿化等）和公共服务（环卫、治安等）纳入市政，由政府进行统一规划、建设和管理；另一方面，合理调整政府和集体经济组织提供公共服务和承担公共事务支出的比例，让政府角色重新归位，充分发挥主导作用。通过增加财政投入，加大力度保证“村改居”社区的基础设施建设和公共服务供给落到实处，并通过政策支持和引导多元主体参与社区的基础设施建设，创新社区公共服务的供给方式。

加快推进城乡居民社会保障一体化，实现社会保障类型与标准的城乡统一。针对“农转非”居民的社会保障问题，进一步完善“村改居”社区居民的社会保障体系，设计和完善农村医疗和养老保险向城市医疗和养老保险转换的制度，将未纳入城乡居民医疗和养老保险的居民的保险按一定条件转为城乡居民医疗和养老保险，尤其是要解决当年购买了“农转非”养老保险等过渡性质的居民养老保险标准低的问题，从而逐步实现城乡一体的社会保障。

总之，实现城乡一体化、使农村社区真正转型为城市社区，是“村改居”改革的最终目标。从珠三角地区“村改居”的先行实践来看，“非城非乡”的过渡形态既是“村改居”社区未转型成功的标志，也是阻碍其成功转型的问题来源。因此，对于各地新一轮“村改居”的实践，从“非城非乡”向城乡融合发展转型不仅是改革的方向，也是社区发展的必经阶段。在这一转型过程中，对具体实践层面产生的路径依赖、城乡二元结构并置、发展不同步等问题的分析，能帮助我们更好地理解 and 探索“村改居”社区的转型之路。

（责任编辑：温莹莹）