

# 名义社区与实质社区:社区的本质与分类

——基于土地产权性质与城市公共服务供给机制的二维视角

张雪霖

(武汉大学 新闻与传播学院,湖北 武汉 430072)



**摘要** 在城乡分治体制下,“社区制”起初专指我国城市基层治理单元。然而,由于社区概念的泛化使用,社区的内涵与属性也趋于模糊化。基于我国土地产权性质与城市公共服务供给机制两个维度,揭示城乡社区的内涵与属性的差异,进而重构社区的分类体系,将之划分为“名义社区”与“实质社区”。这将有助于在由城乡二元结构下城乡分治体制向城乡一体化下城乡共治体制转型的新时代,构建既有共性又有特色、既统筹设计又因地制宜的城乡社区治理体系。

**关键词** 社区;土地财政;城市公共服务;商品房;小产权房

**中图分类号**:C 912 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2019)03-0024-08

**DOI 编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.03.004

“社区”这一由 Community 翻译为中文的概念,最初由民政部引入政府改革的政策文件时,专指城市社区。在单位制时期,单位是连接国家与个人的中间结构,也是将分散的城市社会组织起来的基础。20 世纪 90 年代,单位制渐趋解体,大量“单位人”成为“社会人”,城市社会面临解组与失序的风险。为此,1991 年民政部提出“社区建设”概念。1992 年 10 月,中国基层政权建设研究会在杭州市下城区召开了“全国城市社区建设理论研讨会”。1999 年民政部在全国选择 26 个“城市社区建设试验区”作为试点,经过几年探索,形成了各具特色的社区管理新模式,如上海模式、沈阳模式、江汉模式等。民政部基层政权建设司也改名为基层政权建设和社区建设司。2000 年 11 月,中共中央办公厅和国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,社区建设运动在全国的城市推广和普及,由此我国城市基层治理迎来了从单位制与街居制向社区制转变的时代。

在当时城乡二元结构的背景下,形成的是城乡分治的体制,社区建设运动专指城市基层治理改革。相应地,乡村治理的末梢则是以行政村为建制,并以村两委为基层组织体系。然而,社区建设于 2000 年在全国城市推广后,随后逐渐出现一个泛化使用的现象,如城乡社区、农村社区等,将社区的概念延伸和嫁接到农村,社区的内涵与属性也趋于模糊化。随着城市化的快速推进,城市社会中还诞生了一类独特的居住形态——城中村,即在城市行政区划里的村庄,将从村委会向居委会转变的部分,又称为“村改居社区”,学界也将之称为“转型社区”或“过渡社区”<sup>[1]</sup>。有学者认为现在我们已经有了“城乡社区”这个概念,这将影响社区研究的面向<sup>[2]</sup>。同时,社区的泛化使用也影响到中央政策的顶层设计,社区在政策设计上由最初特指城市基层治理,逐渐演化为统一的城乡社区治理体系。

2006 年中共十六届六中全会提出“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的重大决策。这是我国首次完整地提出“农村社区建设”。2007 年民政部印发《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》,先后在全国开展了农村社区建设实验、农村社区建设实验全覆盖等创建活动。

收稿日期:2019-02-15

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)。

作者简介:张雪霖(1989-),女,副研究员,博士;研究方向:城乡基层治理。

2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，这是中央出台的首个推进农村社区建设的政策文件。2017年6月12日，中共中央、国务院发布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，首次以中央的名义统筹对城乡社区治理进行顶层设计和宏观布局。随后党的十九大报告进一步强调“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。2018年3月1日全国城乡社区治理工作电视电话会议在北京召开。这标志着我国基层社会由城乡分治开始迈入城乡统筹的社区治理新时代。

社区概念的泛化使用，在横向空间上形成了农村社区-转型社区-城市社区的演进谱系，但是也不得不在社区前面加上定语以示区分。那么，社区制在我国是否具有独特的内涵与逻辑？社区制由纯粹的城市社会开始推广到城中村，再到如今广大的农村社会，这对城中村或农村社会意味着什么？目前，学界对这一问题尚未有充分的认识，关于城乡统筹视野下的社区研究还是空白，缺乏对政策的解释与回应能力，因而也就无法有效地指导基层治理改革实践。中央政策将农村社会也纳入社区治理体系中来，这让基层干部也感到困惑。笔者受邀给扬州市民政局组织的全市社区/村书记做社区治理相关的讲座，提问环节在场的村书记对于现行政策要求将村庄也变为社区感到很困惑。他们问：不知道政策为什么要将村庄变为社区？村庄变为社区，只是换个名称，还是有实质的影响？和城市社区有没有什么差异？扬州市基层干部的困惑，在一定程度上可以说也代表了全国基层干部的心声。而对于这一重大政策与现实问题，学界尚没有给出学理性解释与机制性分析。本文将基于我国土地产权性质与城市公共服务<sup>①</sup>供给机制两个维度，来尝试理解我国城市社区的本质与独特内涵，进而比较城乡社区属性的差异，重构社区的分类体系。唯有此，方能在城乡统筹的背景下，构建既统筹设计又因地制宜的城乡社区治理体系。

## 一、土地财政与城市公共服务供给机制

### 1. 快速城市化与社区建设时期的耦合

伴随着社会主义市场经济体制的建立和单位制渐趋解体，单位办社会的城市治理格局发生改变，原单位负担的诸多福利职能和非经济职能被剥离出来，分别推向市场、社会和国家。在城市住房商品化改革导向下，1998年停止福利分房，城市居住形态主要为：存量房屋以单位房改房和传统邻里街区私房为主，而增量房屋则以新建商品房为主，辅之以少量经济适用房、廉租房和两限房等保障性住房。由于传统邻里街区私房都是新中国成立前建设的，都是比较低矮的老旧建筑，除了少数具有历史文物价值的建筑外，大部分都已经为城市“三旧改造”<sup>②</sup>政策拆除。单位房改房，基本上也都是1998年之前建设的住房，从五六十年代到八九十年代的都有，房屋也都有一定的房龄了，相较于新建商品房小区而言，往往被称为“老旧小区”。老旧小区住房一般为开放式的多层建筑群，在城市低效用地再利用的政策导向下，越来越多的老旧小区住房也被纳入“三旧改造”的范围。2000年在全国城市推行社区建设时，刚刚是住房商品化改革的开端，城市居住形态还是以单位小区或“房改房”老旧小区为主，商品房小区方初露端倪。随着住房商品化改革的深入，以单位小区、“房改房”老旧小区和传统邻里街区为代表的城市存量房屋是不断减少的，而以新建商品房小区为代表的城市增量房屋是不断增加的。

2000年社区建设以来，与城市住房商品化改革相伴随的是我国城市化的快速发展，具体表现在我国工业化发展、城镇户籍制度改革和人口迁徙政策的变革。1995—2005年，九五和十五期间被认为是我国工业化发展迅速的阶段，这为城市容纳力提供了基础。2000年前后，我国城市从人口迁徙限制和人口严格管控开始转向城乡人口融合和自由流动政策，大规模的打工经济兴起。同时，我国城镇户籍制度也开始松动和改革，先从中小城镇改革再到大中城市，全国各城市先后纷纷推行购房落户

① 本文所用的“城市公共服务”是借用公共经济学的概念，泛指由政府提供的城市公共物品与服务(public goods and services)，而非指与公共管理职能相对应的狭义公共服务。

② “三旧改造”指旧城镇、旧厂房、旧村居改造。

政策。由此,我国城市化步入了快速发展的时期,城市开发建设迅猛扩张,大量商品房社区开始兴起。与此同时,随着城市的扩张,都市也形成一种独特的景观——城中村,已经被城市包围的都市村庄。由于不再从事农业生产,生活方式也已发生转变,很多城市对之采取村改居政策,即由原来的农村行政村村委会转变为城市社区居委会管理体制,学界也将之称为城市“转型社区”。既有的社区研究都将关注的焦点放置在城市单位制及其解体的历时性背景上,而忽视了社区建设开启后与我国快速城市化进程的耦合,这对理解我国城市社区的内涵与逻辑具有重大意义。

城镇住房市场化改革和社区建设以来,我国城市目前已经形成多元化的住房体系和多样化的社区类型。郭于华等通过对北京市的考察认为我国城市目前的居住形态存在传统街区、商品房、房改房、单位宿舍房、经济适用房、两限房、廉租房、拆迁安置房和城中村等九种住房类型,不同的居住形态构成了不同的城市社区类型。他们认为住宅产权的界定构成居住形态差异的根本因素,并将城中村农民因征地拆迁引发的上访以及商品房小区业主维权行动,视为权利抗争范式<sup>[3]</sup>。简单地将住宅产权作为私有财产权,无法把握城市住房性质的根本差异与社区运转的深层机理。由于不同的社区类型是由辖区居民小区住房的性质决定的,因此要想理解社区的内涵与属性就需要首先认识不同住房性质的差异。

## 2. 土地财政、城市公共服务供给与现代财政平衡

一个城市的发达水平和该城市提供的公共服务质量是成正比的。城市公共服务的提供是需要成本的,这就涉及城市公共品如何供应和公共财政来源问题。根据人的有限理性假设和公共品的非排他性特征,一旦可以不付出成本享受公共服务,公共品供给便会面临搭便车难题,这也是市场失灵的根源,因此就需要依靠政府通过强制性手段来收取公共服务费用,即税收。城市公共物品与服务的提供,可以分为两个阶段:第一阶段为城市开发建设期,涉及的是城市基础设施与公共服务配套的一次性资金投入,相当于城市固定资产投资,面临的是一次性资金投入与长期性收益之间的矛盾;第二阶段为城市维护管理期,涉及的是城市公共服务维系的长期性开支,面临的是长期性财政资金来源问题<sup>[4]</sup>。

对于美国等西方民主政体国家,则是将之视为两个分开的过程,第一阶段是通过地方政府发行债券来融资,以解决城市基础设施与公共服务配套的一次性资金投入与长期性收益之间的矛盾;第二阶段则是通过地方政府每年征收财产税以获取用于城市维护管理的长期性支出<sup>[5]</sup>。由于完善的城市公共服务的供给带来的正外部性外溢,带动所在地房地产的增值,然后再通过每年征收财产税,获得用于公共服务成本的税收财政,因此能够有效防止城市公共服务生产的租值漏失,实现公共服务的成本与收益相一致的财政平衡原则。

而我国由于地方政府不允许发行债券,也没有财产税,所以城市开发就面临两个问题:一是城市开发建设一次性投入的资金来源,二是提供的城市公共服务如何收回成本以及防止租值漏失<sup>[6]</sup>。我国前后形成了两种不同于欧美税收财政的独特模式,前期为计划经济时代的国企利润上缴模式,实质是通过生产剩余积累形成的财政收入来提供城市基础设施及公共服务配套。由于仅靠生产剩余积累而形成的财政资金短缺,决定了城市开发建设规模的有限性以及公共服务配套的低水平,这也是2000年前实行人口流动严格管控的原因。后期则为实行社会主义市场经济体制改革后形成的土地财政模式,即国家垄断土地一级市场,放开土地二级市场后形成的土地差价。从表象上来看,政府从农民那里低价征地,然后转手在市场上高价卖地形成土地财政,被认为是侵犯了农民的权益、房价高企的推手和腐败的渊藪,实则并没有真正理解土地财政在我国城市化中的重大功能和背后的机制。

正是通过国家垄断土地一级市场,放开土地二级市场形成的土地财政,既有效地解决了城市开发建设一次性投入的资金问题,又有效地解决了城市公共服务的成本回收和租值漏失问题。因为在土地财政模式下,城市开发建设和城市维护管理两个阶段的财政资金的获取过程是合一的,不像在美国是前后分离的两个过程。所谓的土地财政是由征地拆迁成本、城市开发建设成本(小区基础设施及城市公共服务配套)、未来70年城市公共服务成本的贴现以及市场供求竞争下的剩余索取等四部分构成。进入土地二级市场上拍卖的国有土地,政府一般会订立基准地价,即拍卖的地价款至少要能一次

性收回该宗地的征地拆迁成本、城市开发建设成本以及未来70年城市公共服务成本的贴现。也就是说地方政府通过土地财政,不仅向购房业主收取了城市开发建设费用,同时一次性将未来70年政府提供公共服务的费用提前收取。这也就意味着政府向购房业主承诺在住房产权期内的未来70年提供免费公共服务<sup>[7]</sup>。对于购房业主而言,则相当于是对城市的入股投资,在支付房地价款后,未来70年就可以享受城市公共服务完善带来的土地增值收益。此点也经常被诟病为地方官员在流动的任期制下竭泽而渔的短视行为,实则也不尽然,因为这部分财政资金并不是无谓浪费掉了。

土地财政除了用于城市开发建设,提供城市基础设施及公共服务配套,以创造良好有竞争力的营商环境吸引资本投资外,地方政府还会将土地财政用于补贴工业地价以及对重点工业项目各种税收减免等政策优惠,进行招商引资和发展经济。不同于欧美等发达国家以所得税和财产税等直接税为主,我国实行的则是以流转税和间接税为主,而来自居民缴纳的税收收入占比不足10%<sup>[8]</sup>。所以,地方政府将一次性收取的土地财政,通过用于补贴工业以招商引资发展经济,就可以间接转化为未来可以持续获取的税收财政,从而形成将来城市维护管理阶段公共服务供应的财政基础,兑现对购房者的承诺。以直接税为主的税收财政模式对于国家的税收征管能力要求较高,而且税收征收成本也比较高。而我国以流转税为主形成的间接税收财政模式,虽然税负重,但对于个人税负痛感并不明显,国家的征税成本相对较低。

## 二、城市公共服务成本的支付:不同住房与土地产权性质的差异

美国式的“债券融资+税收财政”和我国式的“土地财政+工商税收”模式是两套不同的城市公共服务供给机制,但本质上都是现代财政平衡原理,即城市公共服务的成本和收益相平衡,以及城市公共服务的成本主要由受益者承担。城市公共服务的受益者主要为市民或房产业主。不同住房土地使用成本的高低,实质上对应的是业主对城市公共服务成本支付的多寡,及其能享受到的城市公共服务水平的高低。本文将以商品房、经济适用房、单位房改房与农村小产权房等四种住房的价格构成为切入点,分析其内在的土地产权性质与城市公共服务成本的差异。

### 1. 国有转让用地与商品房

根据《商品住宅价格管理暂行办法》第五条规定,商品住宅价格由下列项目构成:(1)开发成本:a、征地费及拆迁安置补偿费,b、勘察设计及前期工程费,c、住宅建筑、安装工程费,d、住宅小区基础设施建设费和住宅小区及非营业性配套公共建筑的建设费,e、管理费:以本款a到d项之和为基数的1~3%计算,f、贷款利息;(2)利润;(3)税金;(4)地段差价,其征收办法暂且由省、自治区、直辖市人民政府根据国家有关规定制定。商品房的价格构成中有很一部分属于开发商支付的土地使用权取得费用,即土地使用成本,商品房用地属于国有转让用地,拥有70年的国有土地使用产权。由上文对土地财政的分析可知,土地使用权取得费用主要包括三部分:征地拆迁安置成本、城市开发建设成本(小区基础设施及公共服务配套)以及未来70年为住宅小区提供的城市公共服务。此类土地使用权取得费用,可以称之为广义的土地出让金。那么,购买商品房的业主,支付的房价中就包含了完全的城市公共服务成本,包括城市开发建设配套的公共服务和未来70年政府应提供的公共服务。因此,商品房可以自由入市交易,可以合法享受城市公共服务水平的提高带来的房产增值收益。

### 2. 国有划拨用地与经济适用房

根据《经济适用住房管理办法》第二十条规定:“确定经济适用住房的价格应当以保本微利为原则……房地产开发企业实施的经济适用住房项目利润率按不高于3%核定;市、县人民政府直接组织建设经济适用住房只能按成本价销售,不得有利润。”具体而言,经济适用房的价格构成为:(1)开发成本:a、征地费及拆迁安置补偿费,b、勘察设计及前期工程费,c、住宅建筑、安装工程费,d、住宅小区基础设施建设费和住宅小区及非营业性配套公共建筑的建设费,e、管理费:以本款a到d项之和为基数的1~3%计算,f、贷款利息;(2)利润:3%以下的利润;(3)税金。商品房与经济适用房的价格与成本相比主要是有两个差异:一是有无地段差价,即有无土地出让金,商品房土地性质属于国有转让用地,需要缴纳土地出让金,而经济适用房土地性质属于国有划拨用地,不需要缴纳土地出让金,两者的

土地使用成本不同;这里的土地出让金可以称之为狭义的“土地出让金”,即广义土地出让金中扣除征地拆迁安置成本和城市开发建设成本之后的剩余部分。二是利润是否受限制,商品房住宅不受限制,由市场自行决定。经济适用房开发建设也需要缴纳一定的土地使用权取得费,只不过和商品房相比,土地使用权取得费只包括征地拆迁安置成本和城市开发建设成本。因此,购买经济适用房的业主,支付的房价中仅包含部分城市公共服务成本,即城市开发建设配套的公共服务。那么,经济适用房的入市交易就受到一定限制,一般需要购买满五年后,在补缴了土地出让金(注:狭义的土地出让金)后,方可入市交易,以合法享受房产增值收益。这里补缴的土地出让金,实质就是支付的享受未来城市公共服务的成本。

### 3. 复合土地产权与单位房改房

“房改房”,又称已购公有住房或售后公房,是国家对职工工资中没有包含住房消费资金的一种补偿,是住房制度向住房商品化过渡的形式,以住房简单再生产和建立具有社会保障性的住房供给体系的原则决定的。房改房有三种出售方式,分别是市场价、成本价和标准价。按市场价购房的,产权归个人所有,属于商品房性质,可以随时上市交易;按成本价购房的,产权归个人,但一般满5年后才能进入市场交易,交易前补缴土地出让金,就可以变为商品房了;按标准价购房的,职工和单位共有产权,分享比例具体按照当年标准价占成本价的比重来确定,满5年后入市交易时,需先补足标准价和成本价的差价,变为成本价购房,然后再补缴土地出让金,或者出售时不补足标准价和成本价的差价,而与单位按产权比例分享房产增值数额。按照市场价购买的为商品房性质,土地性质为国有出让土地。按成本价或标准价购买的,类似于经济适用房,具有保障性住房性质,土地产权为国有划拨用地。以成本价购房的价格构成,和经济适用房的价格构成相比,就是少了微利润一项。因此,购买单位房改房的业主,能享受到的权利与利益,是由其支付的购房成本决定的,购房成本就包含了城市公共服务成本。

### 4. 集体建设用地与农村小产权房

我国实行城乡二元的土地产权结构,即国有土地所有制和集体土地所有制。小产权房是相较于在国有土地上建设,并由国家发放国有土地使用证和房屋所有权证(俗称“两证”)的“大产权房”而言的,具体是指在农村集体土地上建设的房屋,可以分为合法的小产权房和非法的小产权房。根据《土地管理法》的规定,农村宅基地性质属于集体建设用地,根据一户一宅原则,农民在宅基地上建设的房屋具有自住和社会保障性质,只能在本集体经济组织内部转让或出售,且转让方此后就无法再无偿分配新的宅基地。此类经过审批,按照法定面积建设的农村住宅,拥有的是集体土地使用证和房屋所有权证,为大多数普通农村合法的居住形态,可谓是合法的小产权房。另外一类则是未经审批、违规超越法定宅基地和房屋面积,或违法占用耕地建设的住宅,属于违法的小产权房。而城中村由于被城市包围的地理位置优势,可以免费分享城市公共服务溢出的正外部性,带来土地非农利用的大量增值利益,因而具有较强的违法使用和开发集体土地的获利动机,第二类的非法小产权房较为普遍。此类非法小产权房,属于违建,无法获得国土和房管部门颁发的土地使用证和房屋所有权证,因而就无法自由入市交易。

大产权房和小产权房之间的根本差异,不在于房屋所有权,而在于土地使用权性质。我国《土地管理法》规定,国家垄断土地一级市场,放开土地二级市场。集体土地所有权是不允许自由交易的,集体土地使用权只允许在集体经济组织成员内部之间转让,只有国有土地使用权可以入市交易。集体土地要想转为国有土地性质,只有通过国家先征收后再转为国有土地性质一条路径,即国家垄断土地一级市场的内涵,已经征转为国有的国有土地使用权便可以在市场上自由交易,即放开土地二级市场的内涵。对此,学界和媒体批评政府低价从农民那里拿地,高价在市场上卖地,赚取巨额差价,侵犯农民的权益,并呼吁集体土地与国有土地“同地同权同价”,或者主张集体土地直接进入市等<sup>[9]</sup>。然而,这实则是对我国土地财政的严重误解,不了解我国城市公共服务的生产原理。小产权房相较于城市商品房而言,根本的差异就在于没有缴纳国有土地使用权取得费,或者说没有支付城市公共服务成本,具体包括征地拆迁安置成本、城市开发建设成本(小区基础设施及公共服务配套费)以及未来70年城

市公共服务费用。因此,农村小产权房不能合法自由入市交易。

### 三、社区的属性与分类:名义社区和实质社区

社区治理路径的选择应和社区自身发展过程以及社区属性相一致,这是社区治理体系建设的基本前提。社区一词虽然是舶来品,但是在创造性地引入中国并落地后,便具有了独特含义和生命轨迹。我国社区自身发展的过程主要有两个特征:一是在过去城乡分治体制下,社区特指城市基层社会的治理单元;二是社区的地理边界不像西方国家基于文化认同自然形成的,也不需要经由辖区居民投票决定,而是由政府基于方便服务管理与居民自治的原则而做的行政区划调整,和西方国家社区的属性与边界不同。新时期将特指城市基层社会治理单元的社区概念扩大到乡村社会,构建统一的城乡社区治理体系时,需要首先深入研究城乡社区的属性及其分类,方有可能建构出既有共性又有特色、既统筹设计又因地制宜的城乡社区治理体系。

#### 1. 社区的属性:产权、社会、财政关系属性

结合土地产权性质与城市公共服务生产机制两个维度,可以将纷繁多样的城市住房主要划分为三类:商品房、保障房和农村小产权房,其中经济适用房、房改房、拆迁安置房和两限房均可归为保障性住房范畴。其土地性质依次为国有转让土地、国有划拨土地和集体土地,相应地承担的城市公共服务成本的完全度分别为完全、不完全和未承担。因此,国有转让土地性质的商品房,可以自由入市交易,由于购房款中土地使用权取得费既包括了征地拆迁安置成本与城市开发建设成本,也包括了未来70年城市公共服务成本,便能完全分享由不断完善的城市公共服务带来的房产增值利益。而国有划拨用地性质的保障房,入市交易有一定限制,由于购房款中土地使用权取得费中只包含征地拆迁安置成本与城市开发建设成本,没有支付未来70年城市公共服务成本(表现为狭义土地出让金),因此便无法直接分享城市公共服务完善带来的房产增值利益。而是在购房满五年且补缴土地出让金的前提下转变为商品房后,方可获得房产增值利益。商品房和保障房都是建设在国有土地上,没有实质性差异,都可入市交易,只是保障房在满足一定条件下可以转为商品房性质,两者都符合城市公共服务提供的现代财政平衡原理。

而对于农村小产权房而言,虽然其中的城中村很多已经实施村改居政策,但是其农村集体土地性质没有改变,没有支付土地使用权取得费,也就没有承担城市开发建设成本和未来的城市公共服务成本,因此也就无法自由入市交易,获取城市公共服务完善带来的房产增值利益。由于城中村的地理位置优势,虽然无法通过合法交易土地以及住宅来获取土地增值利益,但城中村往往具有很强的冲动非法利用土地,以分享城市公共服务外溢带来的土地增值利益,主要表现为小产权房的出租收入。一般农村与城中村小产权房的逻辑实质上是一样的,只是一般农村的地理位置因远离城镇,缺乏分享城市公共服务完善带来的土地增值利益罢了。那么,我国纷繁多样的住房类型构成的社区,最根本的还是城乡之间的差异,理解了城中村小产权房构成的村改居的逻辑,便能理解一般农村也要转变为社区的内涵。

具体而言,城乡社区的属性的差异主要为:(1)产权关系属性。社区的土地产权结构对社区公共利益产生最直接的影响,决定着社区居民之间的利益关联度,并制约着居民社区参与的动力与行为。在我国土地管理制度下,城市社区与村庄之间的本质区别在于土地产权性质的差异,城市社区为国有土地,国有土地使用权可以在土地二级市场自由转让,那么形塑的是开放性的社区经济结构。而村庄实行的是集体产权土地,集体成员权的取得无法自由流动,形塑的是封闭性的村庄经济结构。(2)社会关系属性。不同的土地产权结构进而形塑了社区内部不同的社会关系结构,在城市社区开放性的经济结构下,社区成员的进入与退出是高度自由而流动的,形成的也是开放性的社会关系结构。与此相对,相对封闭的村庄经济结构形塑的是相对封闭的社会关系结构,血缘与地缘关系相互交织。社区居民的家庭关系、社区关系与社会关系构成的社会资本结构不同,进而决定了居民社区参与的动力与行为的差异。(3)财政关系属性。由于我国独特的土地财政与城市公共服务供给机制,不同土地产权性质的住房实际上包含了城市公共服务成本支付的差异。城市国有土地上的社区,由于市民在购买

房屋时支付了城市公共服务的成本,因此社区公共服务的供给需要由政府财政负担。而由于农村土地实行集体所有制,村庄拥有集体经济,村庄内部的公共服务一般需要集体经济负担。

## 2. 社区的分类:名义社区与实质社区

不同的居住形态构成了不同的社区类型。我国社区的范围是基于管辖便利原则而划定的行政边界,既可能为单一住房性质的社区,如一个大型商品房小区构成的社区,或若干个商品房小区构成的社区;也可能为若干不同性质住房构成的混合社区,如一个社区辖区内同时包括有商品房小区、各类保障房小区或城中村等其中至少两类住房。为了分析和理解的便利,研究采取理想类型建构的方法,即均采用单一住房性质构成的社区类型为基础。因此,根据小产权房、商品房和保障房的居住形态可以相应建构为农村社区、村改居社区、商品房社区和保障房社区。我们知道,保障房和商品房用地都是国有土地性质,土地使用权取得费都包含了城市开发建设成本,其中就内含了居委会和派出所等公共服务配套设施。所以,商品房社区和保障房社区支付了城市公共服务的成本,作为城市公共服务范畴的居委会和派出所等,就需要纳入政府公共财政支出的范畴。

在城市化导向下实施村改居政策,城中村由村委会转为居委会建制,并不仅仅是牌子的变化,还意味着牌子背后城市公共服务责任的转移。城市商品房和保障房社区居委会的人员工资、办公经费以及公共服务开支等一开始就是纳入地方政府财政的,属于政府向城市居民履行提供公共服务的承诺,因为购房居民支付了城市公共服务费用,这实质上也是市民化的成本或门槛。对于村改居社区而言,最核心的利益在于土地,虽然村改居政策中包含有集体土地转变为国有土地的内容,但只是实现名义上的转变。如深圳市 2004 年的农村城市化政策,政府只实现了将少量未利用土地通过征地补偿转变为国有土地,大量已经开发为非农利用的土地还是在原村集体和村民手中,包括原村集体在集体土地上开发的工业厂房以及商厦酒店等物业,以及村民在宅基上抢建加建以用于出租的楼房,实质上都属于小产权房。由于集体土地是村集体和村民无偿取得的,由于历史和地理位置优势的原因获得了土地非农利用的机会,免费分享了城市公共服务完善带来的正外部性,但并没有支付城市开发建设的公共服务成本。

由于我国尚未实行房产税,城市政府提供的公共服务在城中村地区就会产生租值漏失。在村改居以前,原村集体和村民在享受土地非农利用产生的土地增值收益同时,负担本村集体内部公共服务事业的开支,如村办小学、环境卫生、治安、公园、道路等,具有内在的合理性。因为村级公共服务环境的完善,吸引资本和外来务工人员的流入,带来的土地增值收益还是属于原村集体和村民的,成本和收益具有关联性。但是在没有房产税,也没有通过将集体土地转变为国有土地间接缴纳城市公共服务费用的前提下,通过一次性的城市化政策推行村改居改革后,政府便承揽起村改居社区的公共服务责任,实质上相当于政府公共财政向村改居社区的二次转移。因此,村改居社区享受的城市公共服务收益和成本是不对称的,享受到的权利和义务也是不平衡的。

此外,由于村改居社区仍然是集体土地性质,而集体土地的使用权仅允许在集体组织成员内部转让或出售,不允许向城市居民等非集体经济组织成员买卖,集体土地的分配具有成员权和身份属性,所以村改居社区的小产权房就不能自由入市交易。相较于商品房和保障房社区而言,村改居社区在“人-地关系”上形成的是一种封闭性和排斥性的社区经济关系结构,及其衍生出来的“人-人关系”上形成的也是一种基于血缘和地缘交织的封闭性社会关系结构。因此,从社区经济关系结构、社会关系结构以及公共服务关系等方面去看,村改居社区和城市商品房社区及保障房社区都有质的不同。

商品房社区和保障房社区用地都属于国有土地,虽然保障房一般需要在满 5 年后补缴土地出让金后方可自由入市交易,但是这本身就是符合现代财政平衡原理的。享受房产增值收益是以支付城市公共服务对价为基础的,在满足条件后保障房便可转化为商品房,自由入市交易。因此,商品房和保障房社区形成的都是开放性的现代经济结构和社会关系结构。对照之下,在土地性质没有转变的情况下实施农村城市化政策,只是一种名义上的城市化,村改居社区也就只是一种“名义社区”。与之相对,笔者将以商品房社区和保障房社区为代表的城市社区称为“实质社区”。“名义社区”与“实质社区”在社区经济关系、社会关系以及公共服务关系结构不同的情形下,社区治理体制和机制的设计也

应该不同。

## 四、结 语

社区治理是社会治理系统的基础单元,是国家治理体系的微观细胞。社区治理问题关系到国家基层社会治理模式的变革,社区治理体系和治理能力的现代化也是国家治理体系和治理能力现代化的重要推动力量,那么如何选择和实施有效的社区治理模式是一个兼具理论与政策现实意义的问题。然而,在城乡二元结构的背景下,我国基层社会长期实行的是城乡分治体制。在人民公社时期,城市社会实行的是单位制为主、街居制为辅的组织体系,而乡村社会实行的是政社合一的人民公社-生产大队-生产小队的组织体系。改革开放后,80年代初人民公社渐趋解体,随着以村民委员会为代表的村民自治制度创新,我国乡村社会便进入了“乡政村治”建设阶段,形成了乡镇-行政村-村民组的基层组织体系。而在城市随着单位制的式微,街居制逐渐走向城市基层社会管理的前台,并于2000年在全国城市开启社区建设运动。因此,社区在我国起初专指城市基层治理组织。

随着社区概念的泛化使用,进一步被吸纳进国家政策决策。过去城乡二元结构下的城乡分治体制正在向城乡一体化下城乡共治转型的新时代迈进。由过去城乡分治向城乡共治转型后的城乡社区治理体系建设将是新时代我国基层社会治理现代化改革探索的重大议题。然而,基于土地产权与城市公共服务供给机制两个维度的分析得知,城乡社区的属性存在很大差异,笔者用“名义社区”与“实质社区”对之分类。然而,在我国治理实践中,村改居社区大量存在,村庄变社区、村委会变居委会、村民变市民,不仅仅是名义上的变化,还包含实质上的财政关系的转变。因为转变为村改居社区后,社区公共服务与管理的支出都要由政府财政负担。这是中央政策在推动构建城乡社区治理体系时不得不面对的主要问题之一。因此,城乡社区属性的差异要求城乡社区治理体系的建设不能简单地“一刀切”,而应根据新时代变化了的社会主要矛盾对社区进行再分类,方能构建既有共性又有特色、既统筹设计又因地制宜的城乡社区治理体系。

## 参 考 文 献

- [1] 刘宣. 快速城市化下“转型社区”空间改造的障碍——广州、深圳案例[J]. 地理研究, 2010(4): 693-702.
- [2] 李培林. 当前社区研究的三个面向[C]//清华社会学评论(第七辑). 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 182.
- [3] 郭于华, 沈原, 陈鹏. 居住的政治: 当代都市的业主维权和社区建设[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2014: 1-21.
- [4] 赵燕菁, 刘昭吟, 庄淑亭. 税收制度与城市分工[J]. 城市规划学刊, 2009(6): 4-11.
- [5] 赵燕菁. 城市化的几个基本问题(上)[J]. 北京规划建设, 2016(1): 156-158.
- [6] 赵燕菁. 城市化的几个基本问题(下)[J]. 北京规划建设, 2016(3): 147-150.
- [7] 赵燕菁, 庄淑亭. 基于税收制度的政府行为解释[J]. 城市规划, 2008(4): 22-32.
- [8] 赵燕菁. 土地财政与政治制度[J]. 北京规划建设, 2013(4): 167-168.
- [9] 周其仁. 城乡中国(上)[M]. 北京: 中信出版社, 2013.

(责任编辑:金会平)