

流动性平衡：“村改居” 社区的空间生成与秩序实现

魏程琳¹, 寇怀云^{2*}

(1. 同济大学政治与国际关系学院/中国特色社会主义理论研究中心, 上海 200092;

2. 同济大学建筑与城市规划学院, 上海 200092)



摘要 为推进农村城镇化、农民生活现代化并从农村获取建设用地指标, 地方政府积极推动农民向新型社区集中居住, 重构农民生活空间。“村改居”社区空间的商品性、阶层性、共有性和规则多元性, 意味着其面临更为复杂的公共事务和更为多元的利益主体。在“村改居”空间生产阶段缺乏参与的农民, 入住新型社区之后, 与乡村干部在公共空间利用上展开机智灵活的竞争。他们基于产权性、生计性和补偿性理由, 施展富有权宜性和流动性的策略, 修改了政府单向度规训农民生活的治理框架, 型塑出社区公共空间的“流动性”景观。在“村改居”社区空间秩序达成中, 基于主体互动达成的流动性平衡机制具有如下政策启示: 在农民生活空间现代化转型进程中, 有必要确立农民参与建设、治理自身生活空间的主体地位, 通过充分的政社互动形成有活力的新社会空间治理共同体。

关键词 空间生产; 空间治理; 生活实践; 社区景观; 城市化

中图分类号: C911 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2023)03-0127-11

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.03.012

近年来, 推动农民集中居住成为地方政府获取建设用地指标、提升城镇化水平的重要手段。“村改居”社区在空间形态和治理体制上具有“非城非乡”“半城半乡”的城乡过渡属性^[1], 面临着空间重构与社会治理转型的时代命题。学界从实践类型模式^[2]、农民文化生活适应性^[3]、社区共同体再造^[4]、社区组织转型与社会治理机制重塑^[5]、社区物业管理^[6]、老年人居住排斥^[7]等方面对“村改居”社区作了深入分析。从空间视角对“村改居”进行研究的成果集中在空间生产与空间治理两个方面。在“村改居”空间生产研究方面, 国内学者大都借鉴了列斐伏尔的空间生产理论。列斐伏尔指出“由空间中的生产转变为空间的生产, 乃是源于生产力的成长以及知识在物质生产中的直接介入”^[8]。哈维^[9]与列斐伏尔都关注了宏观空间生产中的国家与资本力量, 列斐伏尔在“社会—历史—空间”三元辩证法中回归到微观的日常实践^[8]。有学者运用列斐伏尔“绝对空间、抽象空间、差异空间”的分类方法, 展示了“村改居”过程中传统村庄消解、新型居住社区诞生及社会对空间利用现状不满的抗议行为^[10]。总体而言, 政府和企业主导、农民被动集中居住是“村改居”的主要方式^[11], 村民在空间生产阶段除了采取各种方式延缓、拒绝动迁外, 参与空间较小。为了缓解财政压力, 地方政府和企业“在村改居”社区配建商品房对外发售, 回迁居民、外地居民、商品房业主混居状况明显^[12]。

如果未曾生产一个合适的空间, 那么“改变生活方式”“改变社会”都是空话^[8]。“村改居”空间治理研究关注空间变化带来的治理新问题, 例如农民居住垂直化集中化^[13]、传统公共文化空间消失^[12]、社会关系网络弱化^[14]等问题。在“村改居”社区, 社区服务中心、物业公司成为社区治理和服务的核心主体, 公共生活空间成为其治理的重要内容。土地由生计资料向绿地景观转变, 以及由此产生的管理

收稿日期: 2022-11-16

基金项目: 国家社会科学基金项目“新时代党领导基层社会组织的制度创新及实现路径研究”(20BZZ020)。

*为通讯作者。

者和使用者间的矛盾冲突,是社区空间治理从“乡”过渡到“城”的集中体现^[12]。城乡过渡性社区治理的标志性事件之一是农民毁绿种菜。从发生机制上看,农民毁绿种菜是延续庭院经济、沿袭农耕文化、满足日常休闲娱乐的需要,也是社区治理缺位与小范围共识协同作用的结果^[15]。处于城乡过渡之中的“村改居”社区,还面临着征地拆迁、居民违建、业主维权、公共服务配套难落实等新旧问题,这加剧了“村改居”社区空间治理的复杂性。

空间变革是“村改居”社区诸多治理难题的重要诱因,既往研究从空间生产、空间重构、空间治理等方面对“村改居”现象展开深入研究,但也存在以下不足:第一是分析框架相对简单,多聚焦微观的社区治理主体间互动,将国家或地方政府视为空间变革与治理场景展开的背景,未反映制度设计主体对“村改居”空间生产与治理的复杂影响;第二,对“村改居”公共生活空间秩序重构的过程缺乏深入分析,多限于居民与社区干部间“刺激—反应”互动,未对空间治理实践中的行政管理限度、居民空间优势及二者在秩序重构中的互动关系展开分析。本文试图从日常生活空间的微观实践进路探究“村改居”空间秩序重构的机制。

一、空间生活的日常实践

把民众的日常生活从背景世界拉回到理性的地平线上,使理性自觉地向生活世界回归,是二十世纪哲学的重大发现之一^[16]。列斐伏尔突破既往学界的宏大理论与重大事件分析范式,发掘了日常生活的积极面并对此进行系统研究,指出“空间是社会性的,它不仅被社会关系支持,也生产社会关系和被社会关系所生产”^[8],空间内含的财产关系(特别是土地的拥有)是土地空间生产的决定性力量。在“村改居”社区中,地方政府的空间风貌管控主张、居民的生活便利诉求以及不同阶层之间因空间分配不均而产生的分歧,都影响着社区公共生活空间的秩序状态。本文拟从日常生活实践的视角,分析“村改居”空间的生产过程及秩序平衡机制。生活实践是指作为实践主体的人,在错综复杂的场所中,在各种机制力量、具体欲望、特定环境之中探求各方面的微妙平衡活动。

空间秩序的生成是多方力量在日常实践中博弈的结果。相对强者“划地为王”的空间行动逻辑,弱势的空间利用者则会伺机行动,耦合各类异质性要素为自己创造机会^[17]。政府和资本希望将空间变为可控区域,然而,民众并非对强者的空间管控毫无抵制能力,他们通过耍花招、伪装、逃避等策略,实现了空间利用上的短暂胜利。私人采取流动的、非正式的空间秩序生产方式,改写了精英设定的路径,把原本包含着的符号的、制度化的空间改造为另一种形态^[18]。以社会为本位的空间是使用价值优于交换价值、尊重生活多样性的空间,它以社会而非个体的方式来定义发展。中国的土地开发建设不同于欧美国家的资本主导模式,政治制度对空间的影响远大于资本。政府对民众负有的公共责任,也促使其调适政策回应民众诉求,这为政社有效互动提供了空间。本文拟采用“国家制度—乡村干部—农民生活”的框架对“村改居”空间的生产与治理过程展开分析。

国家制度:国家是现代公共生活和私人生活的基本背景,代表国家意志的具体制度规范,成为推动、塑造人们生活秩序的根本力量。民国时期的新生活运动、新中国成立后的爱国卫生运动以及新时代的农村厕所革命,都展现了国家推动民众生活现代化的努力。“村改居”是地方政府在中央政府严格管控建设用地指标背景下采取的策略行动,深受国家宏观土地制度、地方政府行为的影响。国家制度与地方政府行为是理解“村改居”空间生产与治理的实践背景和关键变量。乡村干部:乡镇政府与村居“两委”是离农民最近的政权组织,是国家政策的执行者,乡村干部也是最深知民情民意的(准)行政人员,在政策执行上具有一定的自由裁量权。乡村干部能够采取兼顾政府、农民双方诉求的策略性治理行为。因此,乡村干部是社区空间秩序重构的重要行动者,是城乡过渡性社区治理实现内在平衡的操盘手。农民生活:农民是“村改居”公私空间的利用和实践主体,其空间观念、生活活动直接作用于空间之上。作为被新生活规则规训的对象,农民在“村改居”公共空间中的各类策略行动影响着空间景观形态。一定程度上,农民的生活实践最终决定着“村改居”空间秩序重构的成效。本文分析框架如图1所示。

日常生活实践具有即席创造能力,这是一种重新使用与重新结合异质性材料有所作为的能力。日常生活的实践性、鲜活性和即时性,意味着其秩序的形成具有流动性。流动性平衡既是城乡生活过渡性社区公共空间秩序的状态,也是当前处于巨变之中的整体社会现状,探究其秩序生成机制,具有实践和理论意义。

2018年以来,笔者在重庆、上海、皖南、苏北等地调研皆关注了“村改居”社区治理现象,在综合其他地区实践经验的基础上,本文以苏北杨林社区为例,展现国家、地方政府、农民等不同主体对公共空间的功能界定及其空间实践。杨林社区是林村和杨村于2005年合并而成,2016年由杨林行政村改为杨林社区,距离县政府10千米。杨林社区常住人口962户4260人,社区耕地5000亩、水面2000亩几乎被周边工业园区征用完毕,村民多在附近工业园区、村中木板厂务工。截至2021年7月,该村仍在老村居住的农户仅剩50户,其余农户皆到社区集居点和周边集镇居住。

杨林社区的案例资料来自笔者2021年7月在苏北Y县的调研,调研活动持续开展15天,期间采取半结构式访谈法对县乡国土部门干部、乡村干部、物业经理、村民和外村购房业主等主体进行深入访谈,访谈人次20余次,每次访谈时间不低于1.5小时。遵循学界惯例,文中省级以下的地名和所有人名皆为化名。

二、行政推动下的乡村空间变革

自上而下运动式推进是中国农民现代化的一个重要特征^[19]。由政府主导的城市扩张、新城建设、工业园区建设及重点工程建设(例如机场、学校),推动乡村空间快速城市化,“村改居”的空间生产与空间资源分配成为政策讨论的中心议题。

1.“村改居”空间生产的制度动力

为了协调保障经济发展与保护耕地资源的关系,国务院于2004年发布《关于深化改革严格土地管理的决定》,首次提出“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村集体建设用地减少相挂钩”。到2009年,城乡建设用地增减挂钩试点范围几乎覆盖全国。随着城乡建设用地增减挂钩指标的跨区域流动,非重点项目区域的普通农村也被纳入城市化浪潮之中,农民集居在非发达省份或地区逐渐出现。

近年来,苏北地区腾退的宅基地指标除自用外,大部分售给苏南对口支援地区,国土局成为县政府的“第二财政局”。Y县政府于2011年将宅基地腾退工作列为政府重点工作,2016—2019年将之列为政府中心工作,Y县每年增减挂钩的任务指标是2万亩。经过协调,Y县腾退的农村建设用地指标中的15%留作自用,85%流转给结对帮扶Y县的苏南某市。建设用地指标分为带规划和不带规划两类,带国土空间规划的指标价格为100万元/亩,不带国土空间规划的指标价格为50~70万元/亩。据统计,Y县每个农户迁出之后,平均可以腾退0.8亩建设用地。农户所获得的补偿因区位不同、乡镇政策不同而不同。通常情况下,城郊片区农民房屋拆迁补偿价格为每平方米900~1200元,普通农村片区农房拆迁补偿价格为每平方米300元,有的乡镇采取“数房子”的补偿方式,即一间房子补偿3000元。农民退出之后的宅基地变为耕地,农户可以自己使用,也可以将之流转给村集体,流转价格为1.6万元/亩。因复垦出来的耕地地块零碎耕种不便,大多数村民将原宅基地流转给村集体。

苏北农户的农宅建筑面积平均为300平方米,以300元/平方米的建筑成本补贴价格计算,农户可获得9万元房屋补偿,还可获得0.8亩宅基地流转费1.28万元,两项合计为10.28万元。加上宅基地腾退中发生的组织、人力等费用,Y县宅基地腾退的成本为15万元/亩。如果按70万元/亩的指标价

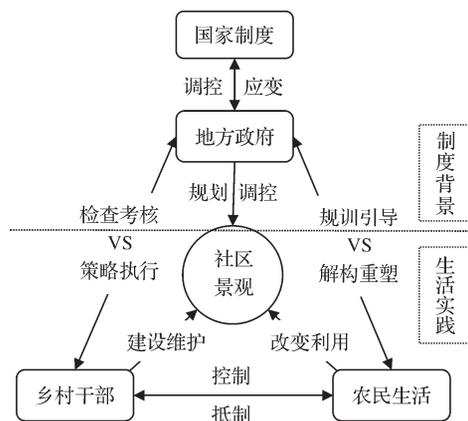


图1 “村改居”社区空间生产与治理的分析框架

格流转出去, Y县每年可用于交易的1.7万亩城乡建设用地指标可获得93.5亿元收入,这在每年只有53亿元财税收入的Y县,显得格外重要^①。

城乡建设用地增减挂钩政策的实践矛盾在欠发达地区表现明显,这些地区政府因财政实力薄弱,能够补贴农民房屋拆迁的费用有限。如果地方政府强迫农民集中居住,很容易诱发群体性事件和国际国内舆情。从多地调研情况看,多数地方政府能够尊重农民意愿循序渐进地推动农民集中居住,但其中也不乏违背农民意愿、强行推动农民集中居住的行为。为尽可能多地获得建设用地指标,地方政府通常要求农民连片拆迁、集中居住在人口密集的新型小区。农民原有的独门小院或建筑良好的楼房被政府“软硬兼施”拆除,而后又不得不住进拥挤的公寓楼,这为“村改居”社区治理埋下隐患。

农民集中居住客观上推动了农民生活现代化。然而,地方政府推动农民现代化的目标是复杂的,财税收入的目标重于提升农民生活水平的目标。混合性目标既为政府推动农民集居提供了政策权威,也为农民后期的生活空间诉求、物理空间竞争提供了理由。农民在日常话语中不断重复“要是(房屋)平移就好了”“我们为国家做贡献了”“上楼之后生活压力大”等话语,不失为一种争夺空间话语权的策略。

2.“村改居”社区空间的市场塑造

有能力指挥和创造空间的机构和人,通过各种手段创造有形的空间、空间表象和表象空间,以此来再创造和增强自己的力量^[20]。政府和资本主导着“村改居”社区空间的物理生产过程。在“村改居”中,政府扮演的角色是政策制定、行政推动实现净地交付,资本扮演的角色是协助政府建设还建房并从中谋取商品房开发的土地空间,推动“村改居”空间朝着混合型社区发展。

在农民集中居住的开始阶段,拆除分散的空心村建设集中居住的中心村是主流模式。随着苏南工业用地稀缺,苏北宅基地指标的货币价值彰显,地方政府开始压缩农民集中居住区的土地空间,推行无院落的二层联排房屋,后来则是通过住宅高层化策略实现宅基地指标剩余最大化的目标。政府在不同阶段推行的农民集中居住政策,反映在空间建设的物理拼接形态上。杨林社区作为村改居社区,集中了三类集居建筑,其空间形态如图2所示。



图2 杨林社区集中居住区的空间分布(作者自制)

村改居社区的空间形态与传统社区有着明显区别:首先,在规划建设布局上,村改居社区空间具有鲜明的土地集约利用导向,整齐有序的房屋排布形式与传统农村以生产生活便利为目标的分散式布局大不相同;其次,在空间生活设施配套上,村改居社区会仿照城市社区为居民配置绿地、公园、健

① 由于苏南地区建设强度受限以及东西协作扶贫对口地区宅基地指标的涌入, Y县2020年的增减挂钩指标缩减为1万亩,2021年缩减为0.5万亩(资料来自Y县国土局)。

身空间;再次,在房屋空间占有上,村改居社区具有明显的不均衡性,村民基于自身市场资源获得大小不等的生活空间。

杨林社区展示了新型社区的空间形态。杨林社区空间由四部分拼接而成,第一部分是2009年由三个村民小组平移自建形成的空间,此片区共有206套带院落的二层农房,庭院占地面积100平方米,建筑面积180平方米。杨林社区平移工程于2009年启动,2011年完工,农户在新居住点的占地面积为0.42亩,包括房前屋后的道路、绿化地以及房屋占地面积(90平方米)和庭院面积(大约10平方米)。农户在原村落的宅基地面积平均为0.8亩,扣除其新宅占地面积后,剩余的0.38亩土地仍归农户所有,但这0.38亩地的属性已转变为农用地。

在县政府对建设用地指标需求日增的情形下,政府不再提倡宅基地平移式的集中居住点建设,转而委托市场资本或直接由市场资本建高层住宅。2012年,镇政府以3万元/亩的价格将杨林中心村临近田地征用,以30万元/亩的价格转让本地商人郭某。在政府指导下,郭某与合伙人2013年建成了多层住宅小区,以安置因增减挂钩政策和园区征地政策被拆迁的农户。村改居小区的第二部分是由市场主体郭某与合伙人在2013年建设的6栋4~6层高的多层住宅小区,共有房屋192套,房屋面积为80~120平方米不等。

村改居小区的第三部分是处于多层小区和农民自建小区之间的一排二层独院别墅,2013年建成,共有房屋22套,每套房屋占地面积100平方米,建筑面积180平方米;第四部分是在多层小区和二层别墅对面的三排六户高档别墅区,2013年建成,每个庭院占地面积是360平方米。这两部分住宅也是由市场主体郭某及其合伙人开发的。多层住宅在2013年的市场价为1300元/平方米,2021年的价格是2200元/平方米,已入住的208户中有13户是非本村居民。截至2021年7月,多层住宅尚有50套房子未出售。小别墅在2013年的市场价格为24万元/栋,到2021年其价格为35万元/栋。22套小别墅中仅有2套是本村人购买,其余皆由县城市民预定购买。6套大别墅则由郭某及其合伙人自建自用。不同类型小区的情况如表1所示。

表1 集中居住区的小区空间类型

空间类型	两户一栋自建小区	两户一栋别墅区	多层住宅区	大号别墅区
产权	农民宅基地和房屋	小产权房	小产权房	小产权房
使用者	本村居民	县城中等家庭	拆迁安置农民	本地富豪
户数	206	22	208	6
占地面积	自有100平方米	自有100平方米	共有小区道路、绿化等公共空间	自有360平方米

3.“村改居”社区的空间属性

政府和市场主导下的空间生产,塑造了不同于农村社区的空间社会关系、市场关系和阶层关系,这集中体现在村改居社区的空间属性上,即空间的商品性、阶层性、共有性和规则多元性。

村改居社区主要有统规自建、统规统建、自主购买三种模式。第一、二种模式是农民自建或请公司代建后农民支付成本,空间的商品性较低,第三种模式下的住房空间具有显著的商品性。绝大多数村改居小区是自建、商品房混合式小区,空间具有货币价值属性和可比较性,也具有一定的投资性。杨林小区的农房、多层住宅、两层独栋别墅在近几年都有市场交易,部分市民在此买房的目的是投资。住房空间的商品性使得空间所有权主体具有不稳定性和多元性,村改居社区打破了传统农村居住的成员边界,成为原村民、其他村民和市民混合居住的新型社区。

村改居社区空间的商品性,为资本差异转化为社会差异提供了中介机制,展现出了空间的社会阶层属性。人们通常将社会差别理解、构筑并表现为空间的差别,反之亦然^[21]。杨林社区宽敞豪华的大别墅区与拥挤的多层住宅区是社区空间资源分配不均衡的呈现。开发商郭某拥有两套大别墅,庭院门口摆放着石刻小象,庭院内部是菜园、花园和停车场,而对面多层住宅区的居民则只能委身于100平方米的狭促空间,他们只得向公共空间要菜园。

村改居社区基于商品属性产生了一种新空间,即共有空间。在空间产权安排上,村改居社区除了私人空间,还有共有的公共生活空间,例如绿地空间和地下建设空间(地下停车库、下水道等)。共

有产权空间以房屋所有权为依据,它不同于既往以社员权为基础的集体所有权空间。从产权上看,传统村社居住生活空间是由以集体所有、居民无偿使用的宅基地为基础的准私有住宅空间和集体所有的公共空间组成。封闭的小区将村改居空间划为“公—共—私”三类空间,而共有空间的景观、秩序产品将由共有者承担成本,这催生出物业公司等企业组织。

村改居社区的人口多样性和产权共有性带来两个治理难题,一是催生大量需要居民间充分协调、共担成本的公共事务,二是难以形成统一的治理规则。不同类型的居民在物业费交纳、花台绿地景观维系、公共空间利用等方面存在不同认知。多数农民一时难以接受物业管理收费模式,还经常将公共空间作为稻谷、玉米晾晒场地。但为了安静祥和的田园生活而到小区购房的城市人、投资者,则要求物业公司依据现代生活标准管理小区公共空间,并通过投诉等方式给基层政府施压。此外,地方政府对小区的“示范样板”定位,为小区增加了“高标准现代社区”的规则。多元规则并存及其冲突、协调现象,成为村改居小区公共事务治理左右摇摆的主要成因。

空间不仅被社会关系支持,也生产社会关系和被社会关系所生产。在政策变化和资本运作的双重作用下,杨林社区成为一个具有城市社区空间形态但却由农民按照既往生活惯习和方式使用空间的过渡性社区。集中居住空间内不同类型的居民拥有不同类型的空间和不同质量的社会关系,不均质空间分布呈现了“村改居”社区的不均质社会,这使得村改居社区面对着远较传统农村更为复杂的治理局面。

三、政社博弈下的公共空间治理平衡

政府是空间生产中的主导力量,在“村改居”空间生产和利用中期待能够实现农民现代化的政策理想。然而,抽象的政策理想欲落地生效,需要与农民不断互动以形成空间共识和治理平衡。

1.“村改居”空间的政策定位

地方政府在推动农民集中居住时,往往将多个相关政策叠加,以增强其行动合法性与资源整合力。21世纪初的社会主义新农村建设、2010年前后的美丽乡村建设、2017年以来的乡村振兴战略等是地方政府在不同时期将政策资源与宅基地腾退相结合的宏观背景。然而,地方实践一旦与相应政策结合,就需要在“村改居”空间生产中呈现政策理想目标。

杨林社区宅基地平移项目启动时,政府将其定位为苏北新型农村社区(集中居住区)样板村。为此,县政府邀请同济大学、南京大学建筑规划专业团队按照高品质田园社区的目标,对集中居住点进行空间规划设计。最终选定和落地的村庄规划设计方案,不但有错落有致的农房,还有高覆盖率的绿地景观,在居住区周边是带有流水湖泊、游览栈道的小型公园,腾退出来的老村宅则被设计为花海景观园区。2011年村民开始入住时,该小区的公共空间皆是绿地景观,参观视察者络绎不绝。平移小区空间承担了政策理想,其空间景观具有超现实、理想化的异托邦性质^[22]。该社区的道路、地下管网、路灯、绿化以及各类绿地景观皆由政府项目资金覆盖。据不完全统计,围绕这一面积不大的中心村区域,政府自2009—2016年间至少投入4000万元的基础设施建设费用。2016—2020年之间,杨林社区每年又从省政府某部门获得专项建设资金150~250万元不等。在此期间,为将集中居住区打造为特色村寨,政府出资为村庄购买栽植各类果树、在路边绿地栽植围栏,以呈现整齐和谐的景观美感。

在行政考核日益注重民生保障、治理创新的背景下,乡村空间成为地方政府展示民生政绩的理想平台。因此,多地政府在美丽宜居乡村、集中居住社区建设中,倾向于集中项目资源打造亮点,给参观者带来强烈的空间震撼。然而,政府对“村改居”公共空间的功能界定,与生活其中的农民并不完全一样。政府将“村改居”空间视为农民过上现代美好生活的象征,这样的空间既不同于钢筋水泥丛林般的狭促城市空间,也不同于杂乱无序不够清洁卫生的传统乡土空间,是弥补两类生活空间缺陷的新型空间。这类理想空间就像现实世界中的迪斯尼乐园,具有幻想性和补偿性。出乎空间设计者意料的是,绝大多数农民对于“村改居”空间的功能界定是生活性的、实用主义取向的,供人观赏的花草的使用价值远不如萝卜白菜高,而那些石榴、柿子、枣树等体现特色村寨风貌的果树也大都“中

看中不用”。然而,部分到村改居社区购房的市民、在城市社区居住习惯的年轻人,却赞同并维护政府对于村改居社区公共空间的功能定位,并在后续的公共空间治理中成为市民热线投诉的主力。

倾向于打造现代美好生活空间、在政策行动资源中占据优势地位的地方政府和少量居民,与倾向于务实利用土地空间、在既有制度行动体系中处于劣势的多数居民,分别依据自身行动资源对绿地空间进行塑造。

2. 公共空间治理中的生活化抵制

宏观的空间生产、空间表象和表象空间由强者来操纵,而微观的空间实践却给民众留下了参与缝隙。农民在“村改居”空间中利用全天候在场的优势实行分散性、生活化的策略,抵制政府利用新空间规训农民生活习性的工程,他们蚕食绿地景观直至将其变为菜地。

在平移区,单家独栋的农家庭院前后都有宽2~3米的空地,这些空地的形成一方面是因财政资金受限仅修了单行道,另一方面是为绿地景观预留空地。随着入住人口越来越多,农民的生活性诉求开始在庭院前后的景观绿地上呈现出来。杨林社区书记反映,“新型居住小区难管理,居民都在毁绿种菜。他们偷偷拔花草,今天拔一块草皮,明天拔一枝花。还有居民嫌景观树妨碍蔬菜成长,偷偷地刮树皮,让树看起来是自然死亡。村民门口有几平方米的菜园子,一家人生活就不用买菜了。”^①

面对社区绿地景观衰退的局面,来自县乡政府部门的包联干部明确要求居两委成员及时制止毁绿并补绿,以免影响考察活动。居两委成员除了口头宣传劝阻外,还铲除绿地中的蔬菜并补种绿植。然而,日益行政化的居两委干部成员被繁忙的行政事务和材料填报工作占据大量时间精力,加上9名居两委干部中有6名不住在该区域,客观上不可能全天候值守绿地。同时,社区干部自身的生活习惯、空间认知使得他们本身并不排斥菜园地,结果是只有县乡领导明确下任务时,社区干部才会将口头劝说付诸实际行动。

2013年,拆迁安置农民开始入住多层住宅小区。多层住宅小区居民处于降低生活成本的诉求,开始向公共空间要“口粮”(蔬菜),住宅小区内的花坛、小苗木很快被居民替换成时令蔬菜,侥幸留存下来的景观树周边的小方砖也被撬掉,成了微型菜园地。楼房背后小树林、小区围墙边上皆是居民的“隐秘菜园”。物业经理反映,“居民种菜不是一下子就开辟个菜园子,他们一块一块地把绿化树周边砖块撬掉,一根树枝一根树枝地把小树苗折腾死。他们白天不好意思搞,就晚上搞。”^②

2017年,县政府要将杨林社区集中居住点打造为苏北特色田园社区,在平移区每户门口种三棵果树,形成瓜果田园风光,该村成功获得省级特色田园村庄称号。之后,社区居民又开始了“默默蚕食—试探占领—逐步蔓延”的空间占领模式。村干部反映,“目前我们这里仅能看到少量的枣树和季节性花草,其余时间几乎都是蔬菜。高品质小区的定位失败了。”在创建特色田园村寨期间,乡镇与社区干部采取运动式治理模式控制住了绿地景观局面。然而,来自官方的行政化治理无法永久消除来自于民间的生活化反规训行为,两类行动模式的具体特征如表2所示。

表2 政府与居民在公共空间中的行为模式

	行动主体	行动依据	行动策略	行动稳定性	场域控制
官方	正式	行政规范, 地方条例	行政逻辑, 集中式	稳定性高	间断式在场
民间	非正式	生活诉求, 生活习惯	生活逻辑, 分散式	流动性高	全天候在场

在力量对比悬殊的治理格局中,农民在反规训行动中采取的战术具有流动性和非正式性。居民的行动不是全盘推翻政策,而是微小的即身抵抗,是不需要离开权力体系就可以进行的,意即“避让但不逃离”。通过有主体性地采取隐秘的、流动的、权宜性的战术,农民将自己的差异性诉求迂回地渗透于社区公共空间之中。

① 访谈对象:杨林社区书记,访谈日期:20210714。

② 访谈对象:物业经理何先生,访谈时间:20210718。

3. 公共空间治理的流动性平衡

政府与民众对住宅区公共空间功能定位的观念分化,产生了生活现代化框架下的“规训—反规训”治理模式。观念分化的背后是农民生活惯习与行政制度、现实物质利益或理想政策目标之间的矛盾。农民从空间生产过程中寻找正当性辩护,从空间近便性的条件中寻找行动机会,通过干预行政活动效果修改治理框架。

在“村改居”公共空间的具体实践场景中,地方政府是空间标准、目标的制定者,乡村两级基层政权组织是具体治理行动的实施者。而在小区购房的市民、投资者及其他追求生活品质的居民则通过投诉热线、拒缴物业费等方式,要求乡村干部、物业公司制止农民种菜、维护社区公共景观。作为国家与社会的连接通道,乡村干部通晓政策目标又深知民情民意,在制度赋予灵活空间的情况下综合运用情、理、法等工具实现治理平衡。

从空间生产过程的角度,居民为其使用公共空间提出如下理由:第一,产权性理由,平移区住户的房前屋后空地是从老村带来的宅基地面积,住户应当自主决定如何利用土地;第二,生计性理由,农民集中居住上楼之后生活成本增高,加之菜市场较远,生活实在不便;第三,补偿性理由,部分居民是在乡社区干部轮番劝说之下为配合政府工作才同意拆迁,而政府又未同意他们的宅基地平移诉求,属于被动上楼居住。地方政府集中居住政策的不连贯性、空间补偿的不充分性、空间分配的不公平,软化了乡社区干部铲菜护绿的合法性和行动强度。加上种菜群体多是留守老人,乡村干部难以强制执行。“我们没有执法权,不能罚款。在家的都是老头老太,乡里乡亲的,你行为举止上不能过分。没有办法,管不好,又不能不管。”^①乡村干部一方面通过“治标不治本”的“表演式”铲菜护绿,一方面寻找问题的突破口。

在创建特色田园村寨的2017年,乡村干部商定将复垦后的老村宅基地无偿划分给高层住宅小区居民种菜,前提是居民自行放弃在小区内毁绿所得的菜园地。在新菜地,每户一块宽2米、长5米的菜园地,足够住户日常生活所需。然而,居民在集中菜园地的利用中也是矛盾重重,因邻里地边、打药施肥、高秆作物遮挡、多占面积等问题产生的纠纷涌入居委会。为消除菜园地利用矛盾,社区一次性取消所有农户的菜园地,农户又返回社区公共空间开辟菜园地。

经过长期的治理互动,地方政府逐步默许了居民在公共空间种菜的行为,这显然与乡村干部不断向上级领导反馈基层实情分不开。政府默许并不代表其放弃对社区公共空间的治理,乡镇政府提出“隐秘性”的菜园地规范化要求,即通过社区干部口头宣传的空间利用规则,规则如下:不允许种植高秆作物(玉米、高粱等)和爬藤作物(豆角、黄瓜),以防影响交通视线和整体美感;不允许施用带气味的农家肥,以免影响空间质量、带来邻里矛盾;不允许毁坏已经定型的绿地和景观树木;夏收之后,公共空间仍然以花草为主,居民不得再次毁坏。针对高层住宅小区居民间有争议的菜地,社区干部采取“不告不理”的态度,但凡有居民举报,就会一次性全部清除,直至村民内部形成共识。经过多次博弈,各户的菜地范围、种菜时间节点成为治理共识。村改居社区公共空间治理平衡的实现过程如表3所示。

表3 村改居社区公共空间治理平衡的实现

多元主体	诉求及规则依据	博弈过程	协调平衡过程	阶段性成果
政府	现代小区样板	压力传导	默许并治理	1. 居民间形成势力范围共识;2. 居民和乡村干部在种
市民、投资者等 农民	现代生活标准 生计诉求及政策补偿性	市民热线投诉,拒缴物业费 分散式袭击,蚕食绿地	部分认可并继续提出原要求 部分认可并继续突出原要求	菜时间、空间上形成边界共识;3. 定期的铲菜护绿行动

市民、投资者等主体一方面通过市民热线投诉向政府传导压力,一方面通过拒交物业费向社区管理者传导压力维护其自身利益,已然成为村改居社区不可忽视的一股力量。这明显有别于以熟人社会为基础的传统农村社区治理。为了回应政府、市民及投资者等主体的诉求,社区干部和物业公

① 访谈对象:物业经理何先生,访谈时间:20210718。

司人员通常在每年的3月和8月进行铲菜护绿行动,3月、8月分别是菜籽刚发芽、蔬菜即将收割完毕阶段,这时于农户而言损失较小,农户对官方化的规制行动抵触性也较低。社区干部还会将铲菜行动提前告知农户,进一步降低农民的抵抗性,甚至在一定程度上获得农民配合。“每年3月、8月以及有大型检查之前,村组干部都会带着铁锹去铲菜。告诉村民,下次不要再种了。我们主要是警告,不能激化矛盾。”^①社区干部在公共空间开展的铲菜护绿行动看似声势浩大,实际具有很强的表演性质。事后,社区干部会将此形成新闻稿上报镇政府,以完成县乡政府督办的事务。

既然农民种菜、政府种花的时间空间都已清晰,为何社区干部仍然定期举行铲菜行动呢?这一行动实现了两个治理平衡。第一个治理平衡是通过铲菜护绿回应市民和投资者的投诉诉求,乡村干部和物业公司铲菜和明确告知农民毁绿种菜不合规,让投诉者实现心理平衡。事实上,相当部分市民和投资者对农户种菜行为予以理解,但对不可控制的毁绿现象无法理解,乡村干部护绿种花的行为一定程度上满足了他们的诉求。第二个治理平衡是通过流动性的治理行为确认空间边界。政府采取默许态度并坚持定期铲菜,意在保证公权力在空间治理中的合法性地位,也在规约公私空间边界,防止越界失控现象发生。村干部反映:“你若认可村民种菜的权利。村民能把所有的绿化树拔掉。”每年8月份,村组干部和物业人员将村域公共空统一撒播百日菊种子,尽管个别村民也会“违规”撒播香菜种子,但总体不影响田园景观,公私空间边界维持了大体均衡。

“村改居”社区流动性的空间景观展现了空间治理中的流动性平衡机制,其中的关键行动主体在多次博弈之后形成妥协性共识,由于公共规则尚未定型,乡村干部的治理行为也具有权宜性、策略性和流动性。当新的变量出现并打破了这一平衡格局,社区治理将经过短暂的失序、混乱和调整,形成新的妥协性共识和暂态平衡,直至治理主体之间形成总体性共识。公共行政人在多元主体的利益诉求、心理期待、预期调适和行动妥协上扮演着重要的居间协调角色,其治理能力一定程度上决定了村改居社区的生活秩序水平。

四、结论与讨论

改革开放以来,中国城镇化以每年1%的速度提升,城镇规模和城镇人口迅速扩张,随之而来的交通拥堵、环境污染、住房紧张、城中村失序等城市病日益凸显。以人为本的就地或就近城镇化成为降低城市化成本、提升城市化率、化解大城市治理难题的可行方案。“村改居”社区是就地就近城镇化的重要载体,是近20年来地方政府寻求建设用地指标、推动农村生活现代化的重要手段。

“村改居”从空间上深刻改变了农村社会,它不同于传统农村的空间形态和空间属性,使得相应的治理问题呈现出城乡过渡特征。本文通过对混合型“村改居”社区的观察分析,试图展示转型期乡村社会空间秩序重构的机制。

在城市扩张、工业园区建设以及城乡建设用地增减挂钩等政策背景下诞生的“村改居”社区,其空间生产、空间利用及空间社会关系再造深受国家制度和地方行政因素影响。从政府视角看,“村改居”社区作为农民生活现代化的新型空间,应该摒弃杂乱无序、不卫生不整洁的空间生活习惯,展现出整洁有序、文明现代的精神风貌,于是投入项目资源、引入物业管理推动农民生活城市化。但从农民视角看,社区绿地景观远没有菜园子带来的物质利益重要,于是在空间生产阶段缺乏参与权的民众,入住集中居住点后充分利用自身优势资源与政府在公共空间利用上展开机智灵活的竞争。

村改居社区空间的多元属性决定了其治理的复杂性。社区空间的商品性、阶层性型塑了空间内的多元主体和多元规则共存格局,而社区空间的共有性又催生大量与私人利益有关的公共事务,诱致多元主体利益冲突和多元规则相互冲撞的现象发生。本文基于“国家制度—乡村干部—农民生活”的分析框架,展现了国家与农民、宏观制度与微观生活的互动过程。乡村干部在“村改居”空间实践中代表国家与农民发生互动,其灵活变通的政策执行方式是公共空间秩序实现流动性平衡的

① 访谈对象:物业经理何先生,访谈时间:20210718。

关键。

案例中公共空间展现出的流动景观,是农民通过权宜性的战术将其诉求渗透于空间之中的结果。面对农民在公共空间中的积极博弈,地方政府逐渐改变对“村改居”空间的严格管控态度,采取更为折中的治理方案。尽管公共空间中农民种菜、政府种花的时间空间节点已经确定,但乡村干部仍然采取“运动式”治理行动铲菜护花,这表明面对农民生活的实践性、灵活性和流动性,政府也在以“流动”的方式制约社会扩张,维持多元主体利益诉求和公私行为边界平衡。转型期社会实践的复杂性、多样性对寻求稳定性的科层治理机制发出挑战,流动性平衡是过渡性社区甚至是转型期社会实现有效治理的重要机制。

流动性平衡是政府目标与农民生活实践不匹配背景下,一线行政人员与农民多次博弈后所形成的部分认可却又不稳定的治理状态,它需要主体间通过不断的实践互动来维持边界平衡。流动性平衡机制是现代科层治理机制的重要补充,一定程度上拓展了“村改居”社区空间治理研究的理论内涵。流动性平衡机制的政策启示在于,以“村改居”为代表的农民现代化生活空间重构和秩序实现,有赖于政府与农民的互动性共识。在农民生活空间变革中,政府既要发挥规划引导、观念引领的功能,又要赋予农民参与空间建设、表达生活诉求的权利,确立农民在新生活空间的主体地位,最终形成有活力的新社会空间治理共同体。

参 考 文 献

- [1] 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[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2018,20(5):112-118,148
- [2] 魏程琳,史源渊.农民集中居住的实践类型、困境与对策——基于江苏P县的实证分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(1):88-95.
- [3] 张青.农民集中居住区——居住形态与日常生活[C]//陈映芳.都市大开发:空间生产的政治社会学.上海:上海古籍出版社,2009:150-153.
- [4] 郭明.空间变革中“村改居”社区共同体的式微及再造[J].科学社会主义,2020(3):131-136.
- [5] 吴莹.村委会“变形记”:农村回迁社区的基层组织建设研究[J].社会发展研究,2014(3):118-138,241-242.
- [6] 雷望红.“村改居”小区中的自办物业与社区治理[J].济南大学学报(社会科学版),2016,26(6):117-122.
- [7] 刘超.城镇化中的空间排斥与老年人地位的边缘化——基于山东省M镇“村改居”社会学考察[J].学习与实践,2017(3):99-107.
- [8] 亨利·列斐伏尔.空间:社会产物与使用价值[C]//包亚明.现代性与空间的生产.王志弘,译.上海:上海教育出版社,2002:47.
- [9] 大卫·哈维.资本的城市化:资本主义城市化的历史与理论研究[M].董慧,译.苏州:苏州大学出版社,2017:13-15.
- [10] 杜培培.从差序、离散到融入——“村改居”社区的空间生产研究[J].城市规划,2019,43(6):64-70.
- [11] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116,205-206.
- [12] 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[J].社会学研究,2017,32(6):94-116,244.
- [13] 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[J].人文地理,2015,30(4):45-51.
- [14] 郭明.空间变革中“村改居”社区共同体的式微及再造[J].科学社会主义,2020(3):131-136.
- [15] 卢义桦,陈绍军.农民集中居住社区“占地种菜”现象的社会学思考——基于河南省新乡市P社区个案研究[J].云南社会科学,2017(1):134-140.
- [16] 衣俊卿.日常生活批判与社会科学范式转换[N].光明日报,2006-02-14(12).
- [17] 米歇尔·德·赛托.日常生活实践:1.实践的艺术[M].方琳琳,黄春柳,译.南京:南京大学出版社,2015:40.
- [18] 伍端.空间句法相关理论导读[J].世界建筑,2005(11):10-15.
- [19] 赵秀玲.农民现代化与中国乡村治理[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2021,36(3):179-191,210.
- [20] HARVEY D. The condition of postmodernity[M].Cambridge: Blackwell, 1990:227-240.
- [21] 阿里斯戴尔·罗杰斯.多元文化主义和公民权利的空间[C]//中国社会科学杂志社.社会转型:多文化多民族社会.北京:社会科学文献出版社,2000:256-277.
- [22] 米歇尔·福柯.不同空间的正文与上下文[C]//包亚明.后现代性与地理学的政治.陈志梧,译.上海:上海教育出版社,2001:18-28.

Mobility Balance: Spatial Generation and Order Realization of “Village-Turned-Community”

WEI Chenglin, KOU Huaiyun

Abstract In order to promote the urbanization of rural areas and the modernization of peasantry life, and to obtain the construction land index from rural areas, local governments actively promote peasantry to live in new communities from villages, which reconstructs the living space of peasantry. The commodification, social stratification, co-ownership, and multiple rules of “Village-Turned-Community” space imply that they face more complex public affairs and more diverse interest subjects. Peasantry who lack the right to participate in the production stage of “Village-Turned-Community” space, compete with rural cadres in the use of public space after moving into new communities. Based on the property rights, livelihood and compensatory reasons, they employed strategy of expediency and mobility to modify the government’s one-way governance framework of peasantry life, shaping the “mobility” landscape of community public space. In the reconstruction of the spatial order of the “Village-Turned-Community”, the mobility balance mechanism through subject interaction has the following practical implications: it is necessary to establish the dominant position of peasantry’s participation in the construction and management of their own living space in the modernization transformation process of peasantry’ living space, so as to form a dynamic new social space governance community through sufficient government-society interaction.

Key words space production; spatial governance; practice of life; community landscape; urbanization

(责任编辑:金会平)