

# 村委会“变形记”： 农村回迁社区的基层组织建设研究\*

吴莹

**提 要：**我国近三十年来的高速城市化促成了一批村庄的“撤村并居”，农村回迁社区的出现对城市基层治理提出新的挑战。在社区基层自治组织方面，从村委会到居委会面临着组织结构、人员构成和职能范围上的全面转变，但这种转型并不是一个简单的后者对前者的替代过程。本文通过对北京、临沂、武汉、昆明等地回迁社区的考察，归纳出回迁社区中村委会转型的四种模式，及其在组织结构和职能范围方面的主要转变以及面临的问题。研究提出，回迁社区实际上是一个统一名称下的复杂存在，其组织体系、运作机制和基本秩序也是具体的行动主体在各自的利益诉求和行为方式下动态塑造的结果。

**关键词：**城市化 回迁社区 基层组织 村委会

改革开放的三十年是我国经济迅速发展的三十年，也是城市化高速发展的三十年。按照常住人口计算，我国城市化率已经由 1980 年的 19.4% 上升到 2012 年的 52.6%。城市化是一个社会经济结构、人口、生活特征由农村向城市的全方位转变过程。在由产业结构升级拉动的自发性城市化过程中，由于工业和服务业在城市地区的发展产生规模效应，吸引大批的农村剩余劳力迁移到城市。随着农村劳动力转移为城市劳动力，他们逐步在城市定居下来。同时，在农村地区，由于劳动力的外移，村庄范围不断缩减，耕地也逐渐集中，最终完成产业升级、人口转移和生活方式的转变。但是在我国，除了上述由产业结构升级、人口空间聚集所带动的自下而上的自发城市化，还存在另一条道路——“国家主导式城市化”（Chan, 1994）。这种城市化以政府的积极城市化政策作为推动城市扩张的重要动力，以建设开发区、

---

\* 资金来源：吴莹主持的国家社会科学基金青年项目（12CSH037）“城市化进程中农村回迁社区的组织再造与秩序重建研究”；吴莹主持的人力资源和社会保障部留学人员科技活动择优资助项目“‘类城市化’农村社区的组织再造与公共产品供给”。

规划新城、改造旧城等为主要形式，从而形成了我国城市化的“双轨制”。这种“双轨制”的推进模式（Ma & Wu, 2005; Shen & Wong, 2006）即除了由产业结构升级拉动和劳动力聚集引起的自发性城市化外，还存在由建设开发区、规划新城、改造旧城等推动的城市化。

而无论是城市空间不断向外扩张的连续发展，或者农村地区借助外力的跳跃发展，还是乡镇和农村通过产业升级和农民增收实现的就地发展（李强等，2012），都在不断将村庄纳入城市版图的同时，也促成了农村用地面积的扩大。从1985到2008年，我国城市建设用地从191万公顷增加到1147万公顷。目前，我国人均城市建设用地达130多平方米，不仅超过我国城市规划部门推荐的城市建设用地指标，而且超过了发达国家城市建设用地人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。同时，村庄范围并没有相应缩小。大量进城务工的农村劳动人口由于户籍制度的限制、城市生活成本等原因，无法在城市中落脚，仍然保留着农村中的宅基地甚至不断重修老宅，从而也刺激了农村农民的集体建设用地的不断超标和村庄的“空心化”。为了解决城市化过程中城乡建设用地“双扩大”的问题，国务院于2004年提出了“增减挂钩”的政策，意图在建设用地总量平衡的前提下获得新的土地开发权。由此，在全国各地促成了一批村庄的“撤村并居”和农民回迁上楼的浪潮<sup>①</sup>。

“撤村并居”、农民上楼导致了大批农村回迁社区的出现，从而给城市基层治理提出了新的挑战。农村回迁社区，在属性上由乡村空间转变为城市单元，在居民身份上由农业户口转为非农业户口，从空间布局上由平面散点转为立体集中，就必然要面临着机构设置、人员配备、职权划分等许多基层组织重组和再造的问题与挑战。本文以村委会为关注点，通过几个案例的比较研究，讨论农村回迁社区在从拆迁村庄向城市社区过渡过程中的基层自治组织在结构、人员和功能方面的重组和再造问题。

---

<sup>①</sup> 从性质上来说，通过“增减挂钩”政策形成的农村集中居住区可以分为两类，一类以实现土地集约利用、居住分散为主要目的，将农村宅基地拆除但耕地保留，农民的身份属性不变，只是由散居的村落搬入政府统一建设的新社区集中居住，村建制保留，各种村级组织和治理方式延续。此种“增减挂钩”形成的农村集中被视为新农村建设的一种新形式。另一类是农村整体被纳入了城市规划范围，宅基地和耕地都被征用，农民身份转为非农业户口，村建制根据具体情况予以保留或撤销，建立社区并引入其他相关城市社区组织。本研究的讨论主要集中于第二种被纳入城市空间的“撤村并居”类型。

## 一、农村回迁社区的基层组织转型问题

从组织体系上说，农村基层组织管理架构与城市基层组织架构有着很大的差别。农村实行的是“区/县政府—乡/镇政府—村委会”的管理架构，村级组织主要是依托“村两委”，即村党支部和村委会的架构来运作的。根据2010年颁布的《村民委员会组织法》，村党支部是村级组织中的政治、组织和意识形态核心，其权力范围“不仅限于党内事务，而且覆盖整个村庄和全体村民”（卢福营，2010）。同时，共青团、妇代会、民兵连等群团组织是党的助手，要接受党支部的领导。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会的自治权力仅限于村级自治事务范围，并实行村务公开制度等。村委会下设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会，由村民委员会成员分工负责相关工作。此外，村委会还有一个重要的主要角色和职能，即集体经济管理职能。虽然“人民公社—生产大队—生产队”体系的解体，以及家庭联产承包责任制“统分结合、双层经营”体制的建立，使得村委会的经济管理职能有所弱化，但20世纪八九十年代以来乡镇企业的蓬勃发展，又使得村经济合作社社员会议、合作社管理委员会和监察委员会等经济自治组织在浙江、江苏等乡镇企业发达的地区纷纷出现，从而在一定程度上强化了村委会的集体经济管理角色。

总的来说，农村的基层组织结构可以参见图1。

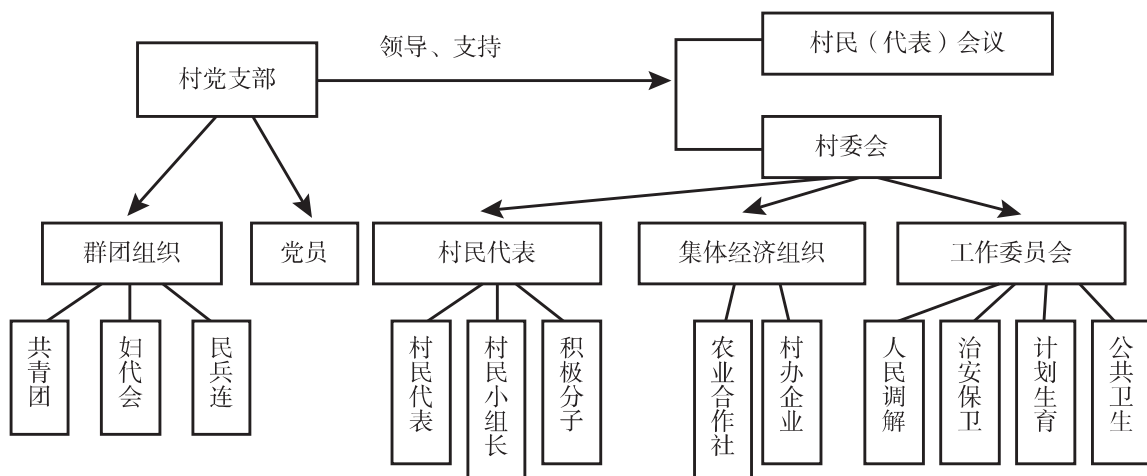


图1 农村基层组织结构图

而在城市组织管理体系下，实行的是“区政府—街道办事处—居委会”的管理架构，其核心也依然是社区党支部和居委会这两个社区“两委”。社区党委或党总支是街道党工委在社区的派出机构，对社区工作实行全面领导，是社区党建、社区建设与管理的领导核心。社区居委会是社区的常设机构和日常办事机构，根据《城市居民委员会组织法》，其职能主要包括：宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；办理本居住地区居民的公共事务和公益事业；调解民间纠纷；协助维护社会治安；协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作；向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

为了完成这些任务，社区居委会一般下设文化体育、环境卫生、综合治理、社会保障、计划生育等工作委员会。社区中的群团组织可以分为“体制内”的群团组织，如工会、共青团、妇联、老龄委等正式组织，他们发挥着协助党和政府联系群众、协助社区党委和居委会工作的积极作用；以及“体制外”的群团组织，主要是指社区居民根据需要自发成立的各种民间组织，其类型主要涉及文体活动、社区维权、社区服务和社区救助几个方面（王颖，2008）。同时，在商品房小区中由于房产私有和公共领域共有共管的原则，还有业主委员会等专门性的居民自治组织以及物业管理公司等营利性服务机构。此外，社区中还存在多种类型的专业化社区服务机构、社区驻地共建单位、非营利性社会服务组织等，组织类型更为多元，结构也更为复杂。

总的来说，城市社区的基层组织类型更加多样化，其相互关系和权责划分也更加复杂（见图2）。

由上述乡城两套基层组织结构体系可以看出，农村回迁社区的组织建设需要解决从乡村到城市的两套基层党组织的并轨、多元化群团组织的协调和动员、专门针对共有财产进行自治管理的业主大会和业主委员会的成立与功能履行、次级治理支持网络的衔接与发展、其他类型社会组织的引入与资源整合等多方面问题。而村委会和居委会作为两套基层组织的核心，则主要面对如下过渡与转型：

首先，组织结构。从农村和城市社区基层组织结构图的对比中可以发现，村委会和居委会都下辖“村/居民小组—村/居民”这一自上而下的组织动员路径，但居委会在这一支持网络上的层级更为丰富。同时，村委会没有对民间组织的管理和指



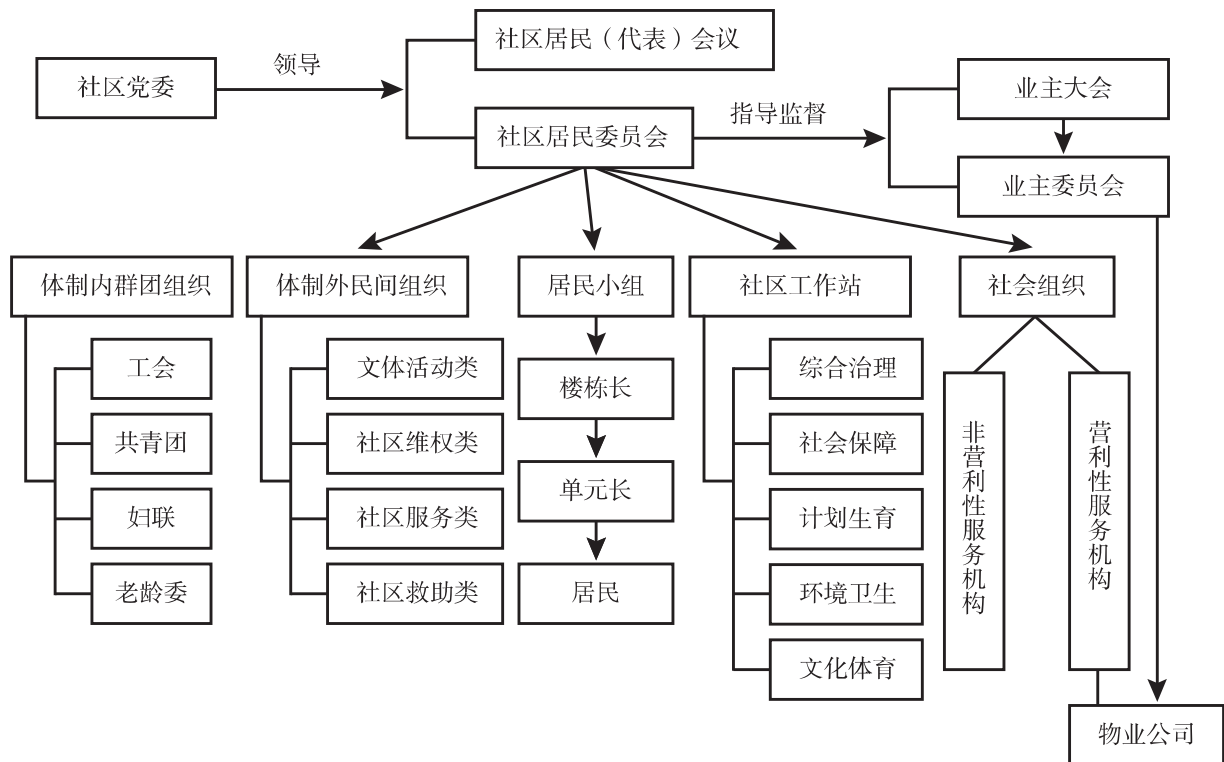


图2 城市社区基层组织结构图

导职能，其内部的工作委员会也相对简单，多由村干部身兼数职履行。而居委会作为街道办事处派出机构，承担大量政府职能工作，因此，不仅需要设立包含多个部门的社区工作站或社区服务站向辖区内的居民（包括常住居民和流动人口）提供多种类别的服务，而且需要对辖区内的其他居民自治组织、民间组织和其他社会组织进行指导和监督。因此，回迁社区从村委会到居委会的基层自治组织转型必须首先完善组织结构和部门设置。

其次，人员构成。虽然从理论上说，两套群众性自治组织的成员都是通过民主选举产生，但村委会成员基本来自乡村熟人社会，由村民选举产生，相互之间比较熟悉，而居委会由于在实际角色上更多地扮演街道的“腿”，因此其工作人员也大多由上级任命。再加上近年来城市基层建设对于社区服务专业化、职业化的强调，一些专业的社区工作者也被引入社区工作站或社区服务站，由此更增加了居委会人员构成的复杂性。由于回迁社区大多为多村并居，情况较为复杂，从实践需求上说，原回迁村村委会继续参与管理有助于回迁村民更好更快地适应和融入城市生活，解决基层治理的问题。但这又带来了主要依靠传统权威和人情面子展开工作的村委会干部向充当专业化社区服务者的居委会工作人员这一角色过渡的问题。

再次，职能重点。在组织群众自治外，村委会的主要职能是对本村村民进行社

会管理和服务、生产组织和协调，以及村庄集体资产的经营，而居委会则更多地履行优抚救济、劳动教育、社区教育、社会保障、流动人口管理、文化体育等服务性职能，并且不具有经济性职能。从这一点上看，村委会集群众自治、居民服务、经济管理的职能于一身，其权责要比城市居民委员会大（杨贵华，2014），但其服务性职能又相对较弱。因此，从村委会向居委会的转型，一方面必须剥离其经济管理职能，另一方面则需加强以专业化方式为属地居民提供公共产品和服务的能力。

最后，经费来源。根据《居民委员会组织法》，居委会的工作经费和居委会成员的工资等都是由上级人民政府全额拨付，其办公用房由当地人民政府统筹解决。而《村民委员会组织法》则规定村委会的工作经费由村民会议通过“筹资筹劳”解决，地方政府只是适当扶持。因此，从村委会到居委会的转变意味着地方政府对于基层治理投入的增加。这也决定了各地基层政府对回迁社区居委会所投入的资源和资金情况将对其成立和运作产生巨大影响：在地方政府投入大、扶持力度高的地方，居委会能够很快组建起来并成为社区治理的核心；反之，则可能流于形式。

从性质上说，回迁社区已经被纳入了城市社区的范畴，但其治理运作仍然处于由乡村向城市的过渡阶段；从相当长一段时间来看，大部分回迁社区都是村委会与居委会两套组织并存的局面。究其原因，一方面，根据《村民委员会组织法》，村委会的撤销需要由乡镇人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县人民政府批准，因制度惯性，回迁社区中的村委会一般不会被轻易撤销；另一方面，上述分析中提到的人员构成、职能重点和经费来源等方面的过渡也需要一定时间来实现。在村委会管理的大量村集体资产未能合理地处置完成、适应城市管理和服务需求的组织机构尚未建立健全之前，村委会无法撤销，居委会也未能充分履行职能。因此，回迁社区基层组织的改组和重建并不是居委会对村委会的简单替代，而是两套基层组织体系如何在一段时期内共存合作，并最终实现顺利过渡的问题。

## 二、村委会转型研究回顾

虽然大量农村回迁社区是伴随着最近十年城市化快速推进而出现的，但撤销原农村村民委员会改为城市社区居民委员会的“村改居”社区建设却早在20世纪90

年代就在整治城中村工作中被提出。因此，对于这两套基层组织的更替可能出现的问题，目前的研究已有不少归纳和分析。

第一，组织结构转换困难。从村委会到居委会的转变仅仅体现在牌子更替和名称改变，但新设立的社区居委会多数仍按照原来村委会管理模式进行管理，社区的组织结构、管理体制等尚未进行相应的转换。并且，新成立的居委会的工作人员大多由原来的村委会班子担任，在管理工作中主要还是依靠传统经验和个人威望，创新不足（周燕，2012）；或者由于固守原来的亲缘关系和宗族势力，难以实现管理人员的优化（李菁怡，2011）。有的地方虽然也按照一般城市社区的方式进行工作人员的间接选举或者公开招聘，但又由于新进入的社区工作人员不熟悉情况或回迁村民认同度较低而难以开展工作（梁慧、王琳，2008）。

第二，职能范围调整不畅。在村庄中，村委会依靠集体经济对本村村民进行社会管理和服 务，“村改居”之后，理应按照城市社区的属地管理原则将辖区内的外来人口也纳入新城市社区的管理范围内，并实现管理角色向服务角色的转变。但在新社区中，原则上应由城市公共财政承担社区机构运转的费用很多都由村集体经济改制后成立的股份制企业承担，公共财政只承担转制社区的部分公共运转费用。因此，很多“村改居”社区的公共产品和公共服务的供给对象都将外来人口排除在外，造成了新社区管理的不公（华平，2012），并且在职能履行上也比较偏重行政管理而服务意识不强（李鑫，2014）。有的地方由于村庄土地的多批次征用造成其回迁居民的多批次转居，从而造成村委会与居委会交叉重叠，管理服务职能上互相推诿以及运作不畅（谢宝富，2014）。

第三，集体资产处置不当。由于清产核资过程不规范、产权界定和股权分配不公、改制操作程序不透明等问题，村集体经济组织在改组为股份制公司后往往难以按照法人治理的结构管理，并遗留下“农转居”村民的就业和社会保障等诸多问题（郑风田、赵淑芳，2005）。再加上“村改居”社区工作经费的拨款不足，对原村集体经济的严重依赖，很容易造成“村改居”社区居委会和集体经济改制企业政企不分的局面（梁慧、王琳，2008）。

针对上述这些问题，也有一些研究提出了相应的政策建议，如搭建社区管理和服务的载体平台、理顺领导机制、调整投入机制、完善参与机制（孙春燕等，2012），拓展居委会管理服务对象、吸引新老居民参与社区活动、全面落实新老居民的民主权利、规范社区民主议事和决策程序等（杨贵华，2012）。

但值得注意的是，上述这些研究大多是从制度层面对村委会向居委会转型中所出现的问题进行经验性推测和一般性分析，或者仅针对某地经验做出有限概括。目前，各地的“撤村并居”都是先将多个村庄的居民集中在一起居住，然后再开始构建基层组织体系，而对于如何改组和重建并未形成统一有效的制度设计。上述这些现实问题的存在往往迫使各地政府进行探索性实践，尝试通过不同方法和路径推进村委会的转型和过渡。因此，各地“撤村并居”、回迁上楼形成的社区应对乡村原有基层组织的结构和治理基础的影响，所提出的解决办法各有不同，采取的政策也千差万别。实际上，随着“增减挂钩”政策试点的不断增加和集中居住、农民上楼在各地城市吸纳乡村策略中的广泛采用，农民回迁社区已经在全国各省普遍施行，并且呈现出多样化特征。

本研究在对北京、临沂、武汉和昆明四地多个农村回迁社区调查的基础上，对回迁社区基层组织面临的问题和地方性实践进行分析，尝试对村委会向居委会转型过程中形成的几种模式进行总结。

### 三、村委会“变形记”：基层组织转型的多元模式

#### （一）田野调查

本研究选取北京市、山东省临沂市、湖北省武汉市和云南省昆明市作为调查对象，对其农村回迁社区的基层组织和治理状况进行考察。从代表性和差异性上来看，这四个城市属于不同的行政层级（首都、省会、省级重要城市），可以反映自上而下的政策设计在落实过程中的权宜和变形。同时，四个城市属于不同地域（东、中、西部），其城市规模（特大城市、大城市、二线城市）和城市化发展程度也各不相同，能够反映出不同城市化模式的特点，以及不同经济社会发展水平对于回迁社区建设和治理的差异化影响。

田野工作主要于2012年10月-2014年3月开展，对象涉及北京市5镇6社区12村、临沂市1街道2镇3社区、武汉市4街道4社区，以及昆明市3街道4社区1村。主要收集的资料包括：当地政府有关城市规划、农村回迁社区的建设和管理和农转居安置办法等文件；有关管理部门和村、社区的会议纪要；地方志、档案、年鉴和图片；田野调查中的访谈录音、照片及问卷。此外，在调查准备阶段和田野工

作之后，还从当地政府官方网站、地方信息网等相关网站补充有关社区建设和治理的新闻报道等。

## （二）村委会转型的几种模式

通过对上述四个城市多个农村回迁社区基层组织改组和再造的分析，笔者发现村委会的组织结构、人员构成和职能范围的转型主要有以下四种模式。

### 1. “各自为政”

在一些地方，出于回迁社区平稳顺利过渡的考虑，或者因为村庄仍有部分土地未征用需要继续管理维护，村委会虽然迁入了回迁社区，但组织和管理职能基本上得以完整保存。当地街道政府则单独成立社区居委会，两套组织“各自为政”，划地而治。

北京市顺义区 SX 小区是此种模式的典型代表。该小区于 2003 年建成，由原 L 村、T 村、G 村、Q 村的四个村回迁合并组成，共有 30 栋楼，181 个单元门。其中，L 村、T 村、G 村属于 Z 镇，由于机场噪声污染、机场扩建等原因，于 2003 年至 2007 年期间陆续拆迁而合并。而属于 H 镇的 Q 村则因房地产开发，于 2005 年拆迁入住该小区，SX 小区所在地的土地就属于 Q 村。

目前，四个村的村建制依然存在，SX 小区的居委会筹备委员会和社区服务站也于 2011 年 1 月 1 日成立。在社区管理方面，四个村的村委会与 SX 社区居委会处于各自为政的状态。从行政关系上说，SX 社区隶属于 K 街道办事处，其居委会也受 K 街道的直接管辖并接受其委派的各项任务。在村建制保留的情况下，L 村、T 村、G 村、Q 村也继续分别归属 Z 镇和 H 镇管辖。并且更为复杂的是，从空间范围来说，由于 SX 小区处于 H 镇和 K 街道的交界处，因此从小区大门到马路中心属于 H 镇管辖，马路中心往东属于 K 街道范围。这种行政隶属关系和管辖空间区域的相互交叉进一步加剧了 SX 小区内部基层组织结构和管理的“割据”。

虽然从 2013 年开始，小区内开始实行人房分离管理，即居住在小区内的各村人员归 SX 社区居委会管理，而村委会则仅负责对各村村民所居住的房屋的管理。但在实际运作中，目前有 11 名工作人员的 SX 社区居委会主要承办 K 街道交办的社会保障、文化体育等任务，而 L、T、G、Q 四个村则依然在村集体经济、信访、民事调解、综合治理、计划生育等方面继续发挥作用。用 Q 村党支部书记的话来说，“虽然村给拆了，但政府工作一样都不能少”。并且在访谈中，各村村书记与其上级

Z镇及H镇的工作人员对于居委会的职能和地位并不完全认可。他们认为，居委会只是个架子，回迁社区的管理实务仍需村委会负责。

YC：现在这是一个冲突。如果建居委会，现在这四个村肯定是一个居委会。一个居委会要管这四个村，这四个村都有相应的组织，这可以说是一个课题！我估计，这（居委会）筹委会只能长期筹备下去，它没法建！

Z：暂时这各村的村委会它撤不了，它也不想撤。因为现在各村老百姓的事都归各村去管理，它（居委会）就是一副架子。它要管，这几个人它管不了，它没那实力。

W：我那天去看，他们（居委会）人也挺多的。

Z：人多，他不是干这个的。他是农转非之后管这居民服务的，比如民政口，这医疗报销啊，好多这街道的工作，它是干这个的。……主要的工作，由各村去管各村的村民。我们的村民虽然转成居民了，但还得我们去。他们给我们派活儿，我们再往下派<sup>①</sup>。

……

W：那有哪些是需要两边协调做的吗？

L：需要协调的事儿多了。他现在小区居委会职责范围内的事儿，全需要我们协调。

W：那他们就没有什么事自己做的吗？

L：他们就找点事儿，像什么小红帽啊，组织点舞蹈啊<sup>②</sup>。

武汉市东湖高新开发区的BX社区也属于此种村委会与居委会“各自为政”的情况。2011年底建成的BX社区，容纳了来自X、L、J三村的12000多名回迁村民。BX社区居委会虽然于2013年获得当地政府的批准，但一直处于筹建阶段，目前仍然是由三个村的村两委进行社区的基层管理和服。根据2012年5月三个村的村务公开情况，只有原来由村集体负担的五保户照料工作，由区里修建的养老院承接过去统一安排，而村两委仍然在行政、计生、优抚、公益福利、养老等方面发挥重要作用。

<sup>①</sup> 资料来源：访谈录音“20130808 H镇Q村Z书记、镇党建办公室YC”，W代表研究者。

<sup>②</sup> 资料来源：访谈录音“20130805 L村L书记”，W代表研究者。

在“各自为政”的情况下，村委会实际上承担着回迁社区管理的主要任务和服务职能，同时为了适应新的城市社区管理需求，其职能范围也发生了相应的调整。其中，村干部特别强调了维稳工作在回迁社区工作中的重要性的提升。在拆迁之前，村委会关于村庄秩序的工作主要是综合治理和民事纠纷的调解。但拆迁之后，由于大量拆迁赔偿、回迁安置等遗留问题的存在，村委会还必须把这些矛盾解决在基层，避免进一步的激化和上访。维持好基层秩序的稳定甚至成为评价回迁村村委会工作能力和绩效的主要指标。

Z: 现在最不稳定就是基层，全在基层这儿闹。我们H镇17个村都是各自抱盆吃，自己管自己，自己这村没事，就是你有本事。甭管你想什么办法，是不是？他那个村不稳定，你村领导得想办法，你得下力量，是不是？现在稳定不稳定是第一位的，其他都是次要的。现在哪个村都一样，经济条件好一点儿，老百姓得实惠多一点，他就稳定点儿<sup>①</sup>。

## 2. “一套人马、两块牌子”

有一些回迁社区中的回迁村虽然土地尚未征完、保留了村建制，但是直接在村两委的基础上组织了居民委员会，通过“一套人马，两块牌子”的办法来实现从农村基层组织体系向城市社区基层组织体系的过渡。对于这类社区中的村委会而言，他们一方面要继续承担原来村庄的管理工作，另一方面，也需要接受所隶属的街道办事处下达的社区管理和服务任务。

昆明市呈贡区的BLM社区就属于此种类型。BLM社区总建筑面积约43万平方米，总投资约10亿元，用于安置因呈贡新城建设而拆迁搬迁的B村、L和M村共1748户、3888位回迁村民。三个村回迁后分别在原各村村委会的基础上设立B社区居委会、L社区居委会和M社区居委会<sup>②</sup>。虽然各个社区有独立的社区居委会、社区党委和办公地点，但由于三个社区是统一设计和建设的，在一个小区范围内，因此我们将其合称为“BLM社区”。

在社区组织架构方面，三个社区都采取了“一套班子，两块牌子”的做法。原

<sup>①</sup> 资料来源：访谈录音“20130808 H镇Q村Z书记、镇党建办公室YC”。

<sup>②</sup> 其中，M村虽然已由村转为社区，村委会转为居委会，但由于其村民认为保留农业户口更有利于未来发展，因此在全体村民表决同意和上级政府批准的基础上，其村民的户口仍然保持为农业户口。

B、L、M 村的村委会都予以保留，并以原班人马成立新社区居委会，原村党支部书记任新的社区党委书记，各社区的辖区范围则为各村居民所迁入的居民楼。由于各村所辖的居民楼是交叉分布的，所以在各村新社区中还需要通过联系和协调共同完成社区治安等工作。

此外，原来村两委框架下的组织和网络也全部得到保留并进行相应更名。例如，村代表改称居民代表，村民大会改为居民大会，村民小组长变为居民小组长。同时，“人民调解委员会”“社区为民服务站”“就业和社会保障服务站”等各职能部门在社区的下设办公室也同时在各社区挂牌。2013 年是当地的换届选举年，但是对比新任村干部和居委会干部名单发现，基本还是各村原来的村委和村干部担任社区居委会的职务，人员变动不大。

在经费来源方面，各村原有的集体经济仍然是新社区建设和运作主要的资金依靠。一方面，在新社区中居委会办公室的重建和社区服务中心并不是由上级街道统一规划建设的，而是由各村依靠自己的能力决定其规模和水平。由于各村原经济实力有所差异，重建的新社区办公和服务条件也大相径庭。最早迁入的 B 社区的居委会办公室以及社区为民服务中心，就设在村集体用房拆迁赔偿所得的房屋里，面积狭小，基本没有什么配套服务设施。而后迁入的 L 社区和 M 社区，由于两村的集体经济较强，因此在新社区的东南角合建了一幢单独的办公楼。除了这两个村的办公地点和社区服务用房得到充分保障外，新办公楼中还设有娱乐室以及养老服务中心等其他附属服务设施。另一方面，从人员工资到公共设施的兴建和维护都由集体经济出资。从 M 社区 2012 年的村集体的主要支出项目可以看出，大部分社区运作的资金都来源于此：

表 1 M 社区 2012 年村集体主要支出

项目	数额	项目	数额	总计
修建办公楼	200 万	村干部工资（包括物业管理人	50 万	355.1 万
小区监控设备	50 万	修建小区公厕	21 万	
修建篮球场	8.5 万	为村民购买医疗保险*	8 万	
小区绿化用水	7 万	小区公共用电	4.2 万	
太阳能水管维修	3.6 万	教育支出（赞助当地幼儿园、中小学）	1.5 万	
社区文化娱乐活动	1.3 万			

注：根据访谈录音《20130412 呈贡区 M 社区 Y 主任》整理，仅涉及主要开支项目。

\* 从 2007 年开始，村集体每年为村民购买医疗保险，直至 2012 年。从 2013 年起，由地方财政负担这部分费用，村里不用再承担此项开支。



在组织职能方面，与原村庄治理相比，“一套人马、两块牌子”村委会的面临着“新”“转”“增”三个特点。首先，新增了物业管理和服务职能。在原村庄格局中，“各家自扫门前雪”，村民自己负责各自院落和周围的维护，村集体只需要聘请三五人进行村庄公共道路的清扫即可。但是搬入社区后，出现了楼道、凉亭等公共空间和电梯、路灯等共有设备财产，需要聘用大量人力维护。其次，原有的经营集体经济的职能虽然暂时保留，但逐渐剥离和弱化，新成立的居委会转变为以养老、低保等城市社区的服务性职能为主。例如 M 社区 2012 年就通过申请专项资金，成立了“M 社区居家养老服务中心”。2013 年，M 社区居委会又将原村集体经营的一个水泥搅拌站对外出售。最后，进入城市社区体系后，增加了许多比村庄管理更加繁琐的任务和职能，如对辖区内流动人口的管理，向上级政府的信息报送、文件往来等。

### 3. “三驾马车”

在上述的两种情况下，村委会虽然在向城市社区组织体系过渡，但由于所划入的新上级政府——街道办事处的大力支持力度不足，村委会的职能转变有限，无论工作方式还是管理内容上都更偏重于农村体系的运作模式。但也有一些社区，不仅撤销了拆迁村的村建制，在村委会基础上组建了居委会，而且如同城市商品房小区的一般模式，成立了业主委员会，并引入物业公司的专业管理，形成了“三驾马车”共同管理的现代城市社区基层组织架构。

DG 社区是山东省临沂市集中投建的 110 个大型城中村社区之一，也是北城新区 8 大还建社区中规模最大的社区。按照合村并点、相对集中的原则，由原 DZ、QP、HP、RT、SZ 五个行政村合并而成。DG 社区 2005 年 3 月启动拆迁，2007 年 11 月居民回迁入住，社区总占地 1700 亩，新建设的小区占地 228 亩，辖区内有 2352 户、人口 7062 人。除了社区党组织、居委会外，DG 社区还选举成立了业主委员会，并通过市场化的招投标程序聘请了商业物业管理公司。在对四地回迁社区的调查比较中，该区社区的组织架构是最为完整的。

2008 年 11 月，临沂市兰山区政府批复成立 DG 社区居委会。原迁入的五个村村建制撤销，但财务仍然各自独立保留。居委会干部 7 名，由迁入 DG 社区的五个村通过“分推合选”的方式产生，每个村选出一名村干部进入居委会，基本上均为原村的村书记，原 DZ 村党支部书记担任 DG 社区居委会主任，原 RT 村书记担任社区居委会副主任，其他村的村干部均有 1 人入选社区居委会。此外，还通过公开招聘

的途径聘用了部分大中专毕业生，从事社区服务的具体工作。同时，临沂市委、兰山区委以促进新型农村回迁社区建设的名义，定期下派机关干部到社区挂职。在社区行政管理的财政支出方面，实行兰山区和回迁村各承担 50% 的办法，每年除区财政向大官苑社区拨付的财政支出款之外，回迁的五个村每个村均需承担约 10 万元的支出成本，主要用于社区干部的工资发放。

与云南、北京等地回迁社区干部认为业委会没必要不同<sup>①</sup>，临沂市民政局社区建设部门和基层社区居委会均认识到业委会在维护业主利益、协调业主与物业公司关系方面的重要作用，并且能够突破一般商品房小区中业主一味强调维护业主利益、与物业公司争利的立场，理解物业公司在执行中遇到诸多问题并对其工作予以协调和支持。

W：你们的这个思想管理上很进步啊，因为像我去包括北京的很多社区，应该也是搞得挺早的，但是我问他们业委会这块，他们基本上都没有这个意识，他们觉得没有必要成立业委会。

WXC：你看那个电视上啊，从那个报纸上你看到，好多业主啊，他老是跟物业公司打官司，这个物业公司呢，也不太好管理，物业公司的业务水平再好，在一个社区他难免不出问题。……像这个业主委员会，业主委员会他是干什么的，他是替业主说话的，为业主争理的，是吧？那么业主花钱买了这个物业公司的这个服务，他是要花钱的，所以说他们之间有矛盾，有矛盾就往往发生争执，物业公司他干不了，他不好干。那怎么办呢？就找业主委员会和楼长啊，协调、支持物业公司的工作，协调业主和物业公司他们之间的这个关系<sup>②</sup>。

因此，仅入住半年后，2008 年 4 月 DG 社区即举行了业主委员会的选举。社区全体业主大会进行投票选举，出席率达到了 90%，通过选举产生了 7 名委员组成业主委员会，并在临沂市建委完成备案。2012 年，第一届业主委员会期满之后，社区居委会通过征集居民意见，大家均同意由原来的 7 名委员继续担任新一届业委会委员。

同时，DG 社区还通过招投标程序聘请了 NY 物业管理公司承担小区的物业管理

---

① 武汉市的回迁住房没有完全产权，居民不是业主，不符合成立业主大会和业主委员会的条件，因此完全没有设立业主委员会的打算。

② 资料来源：访谈录音“20140106 访 DG 社区 WXC 主任”，W 代表研究者。

服务。NY 物业管理有限公司具有国家二级物业管理资质，是临沂市目前规模最大、实力最强的物业管理企业之一。DG 社区的物业费标准并不高，只有 0.6 元/月/平方米<sup>①</sup>，对于一般的商业物业公司没有什么利润上的吸引力。但 NY 物业自小区建成后一直承担物业管理服务工作没有更换，且服务效果良好，一个主要的原因就是 DG 社区的特殊性质和良好的社区管理模式，使得 NY 物业公司在此社区的运作较为顺利，并将其当作公司经营的一个品牌项目广为宣传。

此外，DG 社区也加强了城市社区基层组织体系下的社区服务站的建设。社区内建有一栋投资 2200 余万元建设的社区服务中心大楼，建筑总面积 10000 平方米。服务中心集社区办公、物业管理、文化娱乐、卫生服务、生活服务于一体，内设图书室、电子阅览室、乒乓球室、器乐室、书画室、手工制作室等。这些设施的供给，为社区居民提供良好的社区服务和丰富的文化娱乐活动。自 2010 年 5 月至 2013 年底，共有 300 余人次的青少年在中心接受了培训，参加活动的青少年数量更达到了 2000 余人次<sup>②</sup>。

#### 4. “一家独大”

还有一些回迁社区中的村委会转型过渡，由于自身组织能力强、集体经济实力，不仅在回迁之后继续为全村提供优质的公共服务和设施，而且能够给村民提供丰厚的生活福利和全面的生活保障。因此，这些村委会在回迁社区中不但没有被渐渐地取代，反而在职能范围上不断扩大，甚至当地社区居委会也需要依赖其资源运作，形成“一家独大”之势。

北京市 FX 村位于顺义新城的核心位置，是当地最早进行城市化改造的村之一，早在 1993 年开始，FX 村就以旧村改造的名义陆续进行拆迁建设。最初，拆迁回建工作由当时的顺义县房管局负责。1994 年，FX 村与一家房地产公司合作，开始接手本村的旧村拆迁和回迁楼建设工作，并于 1996 年成立了自己的房地产开发公司，全面独立运作。在旧村改造的过程中，FX 村通过自筹、贷款等方式筹措拆迁启动资金进行房地产开发建设，不仅完成了 FB、FN、FD 三个回迁社区的建设，而且给本村带来了丰厚的集体经济收益。

---

① 按照山东省《住宅物业服务收费管理办法》所划分的五个档次的收入标准，这属于最低档（不带电梯 0.30 元/月/平方米，带电梯 0.80 元/月/平方米）下浮 20% 的标准，而临沂市区普通商品房的物业费大约在 1.6 元/月/平方米左右。

② 引自田野文档资料《临沂市 DG 社区简介》。

由于房地产开发带来丰厚的收益，FX 村集体经济不断增强，再加上村委会组织有效、运作有序，自 1993 年拆迁回迁之后一直就以“强村”形象出现，获得了“五好党支部”“三个文明建设先进集体”“充分就业村”“计划生育工作先进村”等诸多荣誉称号，成为顺义区闻名的先进村。拆迁回建之后的 FX 村不但没有遭遇从农村到城市的过渡难题，反而在集体经济实力、公共服务和设施状况、村民居住条件和生活福利等方面得到了全面提升，村民实现 100% 就业且对本村保持强烈认同。

目前，FX 村村委会持续发挥着作为基层村级组织的职能，包括发展本村经济、为村民提供生活福利、为社区提供全面的公共服务和物业管理，甚至是帮助居委会在本社区立足。在发展集体经济方面，FX 村依托自己的房地产公司和物业管理公司不断扩大经营。例如，2004 年该村通过协议型拆迁的方式获得了一个 90 亩的地块，土地款加上拆迁费仅花费了 1 亿元。在该地块上建设的新 FD 社区 17 - 28 号楼共 720 套房屋，建筑面积 11 万平方米。除其中 405 套用于村民拆迁外，其余约 4 万平方米面积按照市场价格对外发售，仅此一个项目的销售收入就可达 6 亿元左右。

依托雄厚的经济实力，FX 村每年都给村民发放多种补助和福利，包括：

- (1) 村民福利：10000 元；
- (2) FB、FN、老 FD 社区物业费免费，新 FD 社区居民对所缴纳的物业费给予 60% 的补贴，补贴 10 年；
- (3) 供暖费、垃圾费、水电费、自行车补助费、小型维修费：1300 元；
- (4) 就业再就业补助：3600 元（在村外自主就业，自 2008 开始，每季度发放一次）；
- (5) 老人生活补助：7200 元；
- (6) 退休劳动力：4800 元；
- (7) 独生子女父母从 2003 年至今，可以提前 10 年领养老金。

同时，FX 村也积极为新成立的居委会在社区中开展工作提供了帮助和支持。例如在 FD 社区，除了回迁村民外，还有一部分房屋是作为商品房开发出售的，因此由 FX 村委会负责村民和回迁房屋的管理和服务，而商业物业公司和 FD 社区居委会负责外来购房居民的管理和服务。但是当地街道并未给 FD 社区居委会提供相应的办公用房，于是 FX 村从自己所有的物业中免费拨出 350 平方米作为居委会的办公用房，并且负担了相应的水费、电费、采暖费等费用。这一举措在很大程度上减轻了当地基层政府的负担，不仅使得资源相对缺乏的居委会能够很快在 FD 社区立足

并开展工作，也大大拉近了村委会与居委会之间的关系。正如其 W 书记所说的，“作为我们来讲都无所谓，因为我们（的收入）比你所谓的那个（政府）投资要求那份额的多，哎，你说村委会这边开支也不碍事，你说房地产这边开支也不碍事”<sup>①</sup>。

#### 四、农村回迁社区村委会的形式与职能

从上述几种回迁社区中村委会的形式和职能范围的“变形”实践中，我们可以看出，总的来说，村委会在入住回迁社区后仍然保持着相当的组织能力和资源动员能力。无论是已经撤销村建制的 DG 社区，还是其他保留村建制、村委会与居委会并行的社区，目前村委会仍然是回迁社区基层治理的主要力量。各地虽然将回迁社区纳入城市化基层组织管理体系，但由于其所属的上级街道办事处的人力物力投入普遍不足，致使各社区虽然大多成立了居委会，但作用有限或者需要依靠相应村集体的经济支持。

从组织架构、人员配置、职能范围和与当地居委会的合作几个方面来看，上述讨论的四种村委会“变形”模式各有侧重（见表 2）。

表 2 回迁社区村委会“变形”的模式比较

	“各自为政”	“一套人马，两块牌子”	“三驾马车”	“一家独大”
组织架构变化	小	中	大	中
人员配置变化	小	小	大	小
职能范围	不变	扩大	扩大	扩大
与居委会合作	弱	—	强	中

在“各自为政”模式中，村委会仍然保留原来的组织结构和人员配置，职能范围也基本保持不变。新入住的居委会由街道单独主持成立，承担街道交办的城市社区的新增职能，与村委会的互动少，基本没有什么合作。

“一套人马、两块牌子”和“一家独大”模式下的村委会变化趋势比较类似，因为要承担城市社区的管理和公共服务职能，其组织结构和职能范围均有一定程度的变化，但由于仍然要依托原来的村委会班子，因此人员配置变化并不明显。但二

<sup>①</sup> 资料来源：访谈录音“20130725 R 镇 FX 村 W 书记”。

者的不同点在于，“一套人马、两块牌子”模式下村委会身兼两职，不存在村委会与居委会的合作问题，而“一家独大”模式下，由于村委会组织有力、资源丰富，往往起到了扶持、帮助居委会开展工作的作用，是所有模式中村、居委会合作较为密切的。

“三驾马车”应该说比较成熟的、过渡转型较为顺利的村委会变形模式。在若干村撤销建制合并为一个居委会后，基本上按照城市社区基层组织框架搭建、引入了相关组织机构。在继续承担经营集体经济、保障村民福利职能的同时，也逐步扩展社区管理模式下的社会保障和再就业、社区文化教育、外来人口管理、社会治安、公共卫生、社区共建等服务职能，并建立了综合性的社区服务中心。

同时，在这些多样化的组织形式变形背后，我们也可以发现回迁社区中村委会向居委会的过渡转型时面临着一些共同的挑战和特点。

首先，新增的社区管理和服任务，要求村委会对组织结构和职能设置进行相应调整。例如，解决征地之后出现的超转人员安置、社会保障、再就业、综合治理、文体娱乐等问题；应对物业自管的模式下新增的组织人力和物力来完成社区中的治安保卫和公共卫生的需要；针对回迁社区居民将安置房向外出租出售或用于商业经营等行为，改进在较为封闭的环境下对熟人社会的管理办法，应对城市人口的高流动性带来的挑战等。由前文关于农村基层组织结构的分析中可知，村委会原有的工作委员会类型和职能远不能满足这些管理需求。因此，不论上述哪一种转型方式，都要相应增加履行这些新增的社区管理职能的部门，从而造成了村委会内部组织的细分和职能的进一步完善。而在一些建立了社区综合服务中心的回迁社区，基层组织还需要承接相关政府职能部门和街道办事处的下沉到社区的专门化社区服务项目，甚至设立专门的办公室，如劳动保障就业办公室完成上级对口职能部门的任务。

其次，为应对基层工作条件的恶化和居民参与热情的弱化，村委会需改变传统工作方式，通过加强服务性职能获取新的认同和权威感。一方面，村民失去了参与公共生活的物质空间和利益基础。在中国传统乡村聚落中，有多种多样的公共空间，例如寺庙、戏台、祠堂，而村委会作为村民参与村庄自治和处理村庄日常基本行政事务的场所，更是每个村里最重要的公共空间（周尚意、龙君，2003）。但随着村庄的拆除、农民的上楼，这些传统的公共空间和村委办公地点大多被拆除或变得“不可见”了。随着乡村共同体的记忆逐渐淡忘，多村混居造成的熟人社会的瓦解和新社区中居民陌生感的增加，再加上多村混居的居民缺乏集体经济的利益维系，村民们对村里公共事务的关心程度也难免大为下降。另一方面，由于共同居住、规

模有限的村民小组或自然村才是村民生产协作和生活互助的基本范围，也是人情往来主要发生的空间，行政村已经超越了自然形成的农民社会单位，作为“半熟人社会”存在（贺雪峰，2000），而在规模更大的多村混居社区中，村民之间以及村民与原村干部之间的交往频率大为下降，情感联络淡化。在这种情况下，村干部难以采用过去熟人社会里卖个人情、给个面子的方式开展工作。由于回迁社区中村民代表的作用日渐式微，而以居民小组—楼栋长—单院长为主要的城市社区治理支持网络尚未建立，多元化的城市社区团体和组织也还未入住，因此，村委会需要引入新的治理方式来重建基层权威的认同和动员居民参与。从上述各地的实践中可以发现，加强服务性职能和公共产品的供给、并以此为核心组建治理支持网络是转型中的村委会广泛采用的重建社区认同感的有效方式。

最后，维稳成为回迁社区基层组织的工作重点，这也决定了村委会不会在短时间内被撤销。从基层政府评价指标体系来看，在剥离经济发展职能后，维稳已经成为评价回迁村村干部工作能力的最重要指标和晋升的有力砝码。因此，维稳成为入住回迁社区之后村委会新增的重要工作内容。但回迁村庄由于土地赔偿、转居安置等问题，往往积累了一些村民的不满和矛盾，因此在回迁后相当一段时间内，村委会必须首先妥善解决好的问题就是本村的拆迁赔偿和还建安置工作，预防可能出现的信访等不稳定事件。这一历史遗留问题就决定了农村回迁社区中基层组织向一般城市社区的转型不能采取一蹴而就的方式。此外，由于部分回迁社区建在新城区中心，流动人口较多，新的社区基层组织还必须解决社区中新增的非本村的流动人口的管理问题，及其与原村民之间的共处问题，公共产品与服务供给等问题给基层治理带来的新挑战。村委会由于掌握原村庄详细信息、熟悉情况等特点，具有解决这些问题的优势，因此必将在一段时间内通过变形、并存、转轨等方式长期存在。

## 五、结 语

在居住方式的改变之外，农村回迁社区建设面临的首要内容就是基层组织重建的问题。从体制架构上说，从村庄到社区的过渡就应当撤销作为农村群众自治组织的村委会，建立城市建制的基层居民自治组织居委会。但是实际上，村建制的撤销在实际操作中由于种种原因不易推行。进入回迁社区后，农村社区原有的组织体系，

包括村级党组织、村民自治组织、村级群团组织、集体经济组织、农业合作组织、村民社团组织等面临着在功能定位、权力结构、运作方式、组织间关系等方面的全面调整。同时，一个包括基层党组织网络、社区居民自治组织及其支持网络、社区群团组织和民间组织、专业化社区服务机构的现代城市社区组织新格局的建立也并非朝夕之功。更为复杂的是，两套组织体制的更替并非非此即彼的对立关系，而是会在相当长的一段时间内并存。本文通过分析村委会这一村民自治组织向城市社区居民自治转型过程中的几种变形方式及面临的问题，尝试说明农村回迁社区的基层组织在结构、功能、运行机制和权力关系方面的转变特点。

从组织逻辑来说，回迁社区在从乡村共同体向城市单元的过渡中，需要完成群众自治组织由村委会向居委会的转型。但大多数回迁社区中，村委会由于其所负担的集体经济职能而暂时未被撤销，原有的组织结构和人员配置在进入回迁社区之后有不同程度的调整。而其权责范围的缩小或扩大，一方面取决于自身的组织能力和集体经济实力的强弱。当一个村委会有足够强的经济实力和治理主张时，它可以拒绝“被城市化”的命运，如同昆明市 M 社区那样，实现回迁而不转居；抑或如同北京市 FX 村那样，继续发展集体经济，甚至成为社区治理的主导者和居委会运作的扶持者。另一方面，村委会的结构调整和职能转变也与当地街道政府对居委会的投入和扶持力度密切相关。虽然居委会是回迁社区名正言顺的基层自治组织，但相比主体行动能力较强的村委会，居委会由于在财力和人力上都受到上级街道办事处的全面控制，因此其建立与否以及在多大程度上发挥作用，都完全取决于街道办事处的支持力度。对于在原村委会基础上建立居委会的情况，如“一套人马、两块牌子”和“三驾马车”，回迁社区中基层组织的过渡更多受到城市基层组织体系下“区政府—街道办”扶持力度的影响；而对于村委会与居委会两套组织各自独立运作的情况，能否实现由前者向后者的过渡，则取决于拆迁村原隶属政府和回迁社区现隶属街道办事处之间的角力与合作。就目前而言，很多回迁社区单独组建的居委会还处于组建阶段，尚谈不上独立发挥培育社会组织、动员社区参与、引导居民自治的作用。

总的来说，拆迁村庄迁入回迁社区之后，其治理的行政化程度进一步提高，治理组织和规范趋于正式化与复杂化。社区规模的扩大使得其内部的治理问题更加复杂，这不仅要求治理组织架构和功能进一步丰富，也要求其运作更多依靠正式的法律法规而不是非正式的乡土逻辑来进行。从上述个案所展示出的不同变形模式来看，“撤村并居”、回迁上楼在各地造就的回迁社区实际上是在一个统一名称下的复杂存



在，即使在一些性质相似的回迁社区中，其组织体系、运作机制和基本秩序也是具体的行动主体在各自的利益诉求和行为方式下动态塑造的结果。因此，各地的相关政策制订和执行应当审慎地考虑地区的差异性背景和政策过程中的动态实践。

#### 参考文献：

- 贺雪峰，2000，《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》，《政治学研究》，第3期。
- 华平，2012，《“城中村”向“城市社区”专职过程中的主要问题及对策》，《江汉大学学报（社会科学版）》第3期。
- 李菁怡，2011，《论“村改居”中的社区自治与居民参与》，《中共南京市委党校学报》第4期。
- 李强、陈宇琳、刘精明，2012，《中国城镇化“推进模式”研究》，《中国社会科学》第7期。
- 李鑫，2014，《“村改居”社区治理中面临的困境》，《山西大同大学学报（社会科学版）》第2期。
- 梁慧、王琳，2008，《“村改居”社区居委会管理中的问题及对策分析》，《理论月刊》第11期。
- 卢福营，2010，《村民自治背景下的基层组织重构与创新——以改革以来的浙江省为例》，《社会科学》第2期。
- 孙春燕、池慧灵、蒋舟俊，2012，《健全“村改居”社区管理和服务体制研究》，《江南论坛》第6期。
- 王颖，2008，《改革与城市治理结构变革》，载李强主编《中国社会变迁30年（1978-2008）》，北京：社会科学文献出版社。
- 谢宝富，2014，《城市化进程中城乡结合部农村社区建设问题研究》，《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》第1期。
- 杨贵华，2012，《城市化进程中的“村改居”社区居委会建设》，《社会科学》第11期。
- ，2014，《转型与创生：“村改居”社区组织建设》，北京：社会科学文献出版社。
- 郑风田、赵淑芳，2005，《城市化进程中“农转居”与农村集体资产改制问题研究》，《中州学刊》第6期。
- 周尚意、龙君，2003，《乡村公共空间与乡村文化建设——以河北唐山乡村公共空间为例》，《河北学刊》第2期。
- 周燕，2012，《“村改居”进程中的问题与对策探讨》，《成功（教育）》第6期。
- Chan, Kam-Wing 1994, *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Ma, Laurence J. C. and Fulong Wu 2005, *Restructuring the Chinese City: Changing Society, Economy and Space*, London and New York: Routledge.
- Shen, J., Feng Z. and Wong K. Y. 2006, “Dual-track Urbanization in a Transitional Economy: The case of Pearl River Delta in south China”, *Habitat International*, 23 (7).

作者单位：中国社会科学院社会发展战略研究院  
责任编辑：杨清媚