

整体性治理与组织化发展：城乡结合部社会治理途径的新探索 ——以 S 村违法建筑综合整治为例

沈菊生

(安徽建筑大学, 安徽省城市管理研究中心 合肥 230601;

摘要：城乡结合部是城与乡的中介桥梁，兼具城、乡特色，对它的治理势必不同于市域社会或乡村社会的治理。本文从城市理性发展角度出发，基于城郊社区 S 村违法建筑综合整治项目为抓手，研究城乡结合部基层社会治理的新途径。田野调查发现上海城郊基层社会治理具有整体性治理和组织化发展的双重特征。整体性治理体现在治理观念的整体性、治理机制的整体性和治理样态的整体性。组织化发展即充分赋权村级集体组织，由村支两委间接或直接引领、组织和监督城郊的生产与生活活动，开展土地发展权的集中和福利性价值空间的再造。整体性治理和组织化发展实现了社会秩序和经济秩序的治理耦合，但也加速了村社同质化、空心化的意外后果。如何破解治理局限，在理性发展的前提下，补足村社末端创新活力，营造适合老人居多的生活空间和吸纳青壮年回归的生产空间是实现城郊社区的“善治”逻辑。

关键词：违法建筑；城市理性发展；社会治理

Keywords: illegal construction; rational urban development; social governance

基金项目：本文系安徽省高校省级人文社会科学研究项目-重点项目《大都市郊区违法建筑综合整治研究》(批准号 SK2019A0653) 的阶段性成果。

一、问题提出与研究梳理

2015 年 7 月国家出台了《中华人民共和国城乡规划法》，并于 2019 年 5 月进行了修订，该法案对城乡基层社会治理提出了明确的要求；而党的十八大，尤其是十九大、十九届四中全会更是多次强调要建立科学化、规范化和法制化的社

作者简介：沈菊生：安徽建筑大学公共管理学院讲师，博士；安徽省城市管理研究中心研究人员。安徽省合肥市经济开发区紫云路 292 号安徽建筑大学公共管理学院 19965150663，

会治理体系。学界紧跟时代脉搏，顺应社会需求，展开基层社会治理研究并取得了丰硕的成果。对这些成果进行梳理，发现主要从社会治理的主体内涵、社会治理的现实困境、社会治理的实现路径、社会治理的变迁历程四个方面展开。

第一，关于社会治理的主体内涵研究。对于社会治理的内涵，李连江等指出治理就是依靠人为干预，使得社会恢复自然秩序，是一种实事求是地求善^[1]。应星认为治理是国家治理与多元主体治理的结合。张静则把治理看作是一种基础性关系的配置和平衡^[2]。不难看出，社会治理就是要提高社会治理水平，确保人民安居乐业、社会安定有序；要改进社会治理方式，激发社会组织活力，健全公共安全体系。而对社会治理的主体研究，学者们一致认为在多元治理主体构成的社会治理体系中，政府本位主义已经丧失了历史合理性，必须确立起“他在性”的原则，要开展政府、社会组织和公民之间的合作。因而，改革社会组织治理制度，鼓励和支持社会力量参加社会治理和公共服务，是当下社会治理革新的主要方向。

第二，关于社会治理的现实困境研究。目前基层社会治理面临的问题主要涉及治理理念、治理机制和执行过程这三大方面的障碍。在治理理念上还存在过于狭隘的现象，如一些地方政府仍然习惯于对社会组织和社会成员采取自上而下任务下达与政治动员的刚性工作方式，对社会事务大包大揽，忽略各种社会组织和公众在社会治理中的主体地位和主力作用^[3]。治理体制机制不健全，主要指目前我国很多的治理体制机制还是沿袭十几年前、甚至更早的制度安排，制度更新缓慢，很难及时回应社会转型时期的多重矛盾^[4]。执行过程不规范更是屡见不鲜，这主要与问题底数不清、推进路径不明、政社职能不分、基层基础薄弱、综合协调不够等基层行政执行不力的现状有关。

第三，关于社会治理的实现路径研究。姜晓萍指出社会治理现代化的实现路径有赖于制度创新的积淀和持续激励，主要包括完善社会政策体系，构建公民权利保障体系，优化基本公共服务体系，巩固公共安全体系。而王彦平则认为政府可以下放一部分权力给社会，提供土壤，创造环境，发展壮大社会组织，与政府一起共同管理社会事务，形成合作共治的局面^[5]。由此可见，有力的政治经济支持、国家层面的社会政策指引、制度性规范执法和监管，集权与分权问责方式是实现社会治理现代化的有效路径。

第四，关于社会治理的变迁历程研究。应星、刘守英等认为我国基层社会治

理历经了从总体化的治理到简约化的治理，再到 2008 年之后建基于网格化之上的新时代强化治理。1978 年之前是城市单位制和农村公社制的双轨总体性治理，而后是专项指标式的简化治理模式，2008 年之后是网格化大数据支撑下的精细化强治理模式。而且，当下的社会治理不再是单单依靠发展这一前轮驱动，而是政治、经济、文化、社会和生态等五位一体的全面治理^[6]。

综观上述文献梳理，有关基层社会治理的研究已经形成了一些共识，如基层社会治理需要坚持以人为中心的价值观，建构党建引领与整合治理的治理框架。但这些研究大多较为片面追求宏观层面的理论框架建构，或者选取的案例不具有代表性，提出的治理之道缺乏普适性意义。如人们的研究多聚焦于市域治理，或者乡村治理，而很少有研究专注于城郊结合部的基层社会治理。如何提高城郊基层社会治理能力，建立更加宜居宜业的社会生态，本文从城市理性发展视角出发，以上海城郊结合部 N 镇 S 村为实践场域，基于违法建筑综合整治项目为抓手，探寻大都市城乡结合部基层社会治理新途径这个“大”道理。

二、分析框架

城市理性发展是对城市发展过程中由于城市蔓延而产生的生态变化、农地减少以及居住环境质量下降等问题的深刻反思基础上提出的一种理论概念，其重点研究密集型发展模式和土地利用的关系^[7]，即如何提高土地的利用率、保障土地可持续性发展，主要从城市规划、土地利用和保护、社会治理三个方面对城市健康发展进行了阐释。

第一，在城市规划上，该理论认为要做好城市规划的顶层设计，提倡对旧城的再开发，向存量土地要发展，要克服无序、碎片的发展模式，加强政府的统一规划引领。

第二，在土地利用和保护上，要提高土地的利用率，保护好农田、开放空间、自然景观以及生态脆弱区，要做好城乡边界界定，统筹安排好城乡结构布局，从而真正促进城乡一体化发展。

第三，在社会治理上，通过激发相关部门及公众之间的协作，建设守望相助的邻里关系，营建有吸引力和富有特色的社区^[8]，也就是要构建政府、市场和社会三者之间新型合作关系，从而形成共建、共享、共治的美好社区。

从对城市理性发展理论的追溯，可以看出对农业用地的大力保护、设定城市增长的边界、保护生态环境、提倡价值利益和全民参与等是城市理性发展最重要的四大任务^[9]，而四大任务又可以被提炼归结为城市治理结构和城市治理价值两

大核心主题。受城市理性发展理论启发，本文尝试建构一个“结构—价值”的二维分析框架，寻求城郊基层社会治理结构和治理价值的辩证统一关系，即从结构功能角度分析基层治理的主客体、治理的方法选择及治理的功能样态，从治理价值中反思如何才能达成基层治理的善治。

本文采取无结构访谈法和文献追溯法，通过深度访谈、档案查询等对上海市城郊结合部的N镇下属S村进行田野观察，获取数据资料。S村与N镇镇区只有一条高速公路之隔，是典型的城郊社区，半工半农，城乡边际模糊，兼有农村特色与都市景象，正发生在该村的违法建筑综合整治行动是由政府主导的基层社会治理的典型，对研究城郊基层治理具有重要意义。

三、S村违建整治的个案呈现

位于上海市城郊结合部的S村由三个行政村合并而成，面积4.4平方公里，村庄原住民以留守老人为主，靠半工半农或房屋租金为生，年轻人几乎都已搬离村庄。商业方面，该村有所在城区最大的农贸市场，共有店面210间，另有外围违法搭建门面房120间，市场紧邻沪蓉高速公路，交通便利，吸纳了大量本村劳动力就业和外来小商小贩。工业方面，村中有工厂和手工作坊百余家，主要生产铝合金门窗、玻璃制品、食品加工、木器加工等低端产业。农业方面，共有耕地3000余亩，部分流转给村集体，部分由农户自由耕种，以粮食和蔬菜种植为主。

正是因为S村“大都市郊区”的特殊地理位置，使其在现实生活中体现出三个明显的特征：第一，人口混杂，社会风险加剧。年轻劳动力大量进城购房，在城区就业，村庄的空心化与老龄化加剧，代际关系疏松。另外，“城乡结合部”的特殊地理位置吸引了大量外来人口，他们以从事小商品经营、承包菜园或在村落工厂打工为主，使得社会治安问题日益严峻，增加了治理的难度。第二，资源分配不均，城乡区隔依然严重。城乡之间资源分配不均，农村社区无论是交通建设、住房改造还是教育医疗等公共服务都全面落后于城市社区，社会保障体系很不完善。第三，承接低端产业，生态平衡破坏。农村社区承接了很多中心城区的产业转移，特别是低端制造业，导致环境污染日益严重。这些企业规模小、耗能高、污染重、产出率低，同时又存在严重的用水用电安全隐患。

出于上述现实困境，上海在全市范围内开展了“五违四必”2015-2017三年违法用地综合整治行动，各区县又陆续增持了2017-2019三年违法建筑综合整治行动。经过连续多年的综合治理，S村无论是物理空间还是社会空间都发生了前所未有的变化。常住人口由整治之初的9762人锐减到2019年底的3880人左右。

村中大小企业 123 家拆到仅剩 8 家。村中农贸市场全部整体拆除。

S 村违法建筑综合整治之所以能取得如此显著的成效，主要是采取了整体性治理和组织化发展的治理方式，从而实现了治理结构和治理价值的再造。

四、整体性治理：治理结构的再造方略

以 S 村的违法建筑综合整治为抓手进行田野观察，城乡结合部基层社会治理在结构上体现了明显的整体性治理特征。整体性治理是在对新公共管理理论批判基础上提出的一种治理理论，针对新公共管理理论中存在的管理碎片化、孤岛化现象，整体性治理理论倡导以公民需求为治理导向，信息技术为治理手段，协调、整合和责任为治理机制，对治理中的碎片化问题进行有机协调和整合，实现从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合的目的^[10]。自改革开放之后，城乡结合部的 S 村就开始实行包产到户制度，农民家庭自由组织生产，参与市场竞争、追求利润最大化使得 S 村的土地利用五花八门，也由于地方政策的变化不定，如曾经的“万家富”工程^①更是使得 S 村产业碎片化、社会关联孤岛化，碎片化的产业形态形成了碎片化的治理生态，专项指标式的治理成为该村很长一段时间的主要治理模式，但如今生态更复杂、治理难度更大，再按照过往简约化的专项指标式治理模式已很难适应 S 村的发展需要。正是在这样的背景下，起始于 2015 年的 S 村违法建筑综合整治行动自始至终都贯彻着整体性治理的方略，具体体现在治理观念的整体性、治理机制的整体性和治理样态的整体性。

（一）整体性的治理观念

首先从认识事物的规律性来看，只有从整体上反映和分析事物，才能做出正确的判断。从整体上开展对 S 村基层社会的治理，本质上是一种认识论的要求。从更大范围来看，虽然各区域扮演着不同的角色，发挥着各自的功能，但都是构成大上海这个特大系统不可或缺的组成部分，对 S 村的治理需要从全局考虑，这是一种整体性方略。对城乡结合部的治理，重点要落实到对土地的保护之上。土地是城市发展最宝贵的资源，没有充足的土地作为保障，城市的一切发展都是空谈，尤其像上海这样的超大型城市，城市发展对城郊的依赖性非常高，从而使得城郊实际上处于城市的预备状态。有效实现城乡对接，疏解人口过多、建设用地稀少对中心城区造成的巨大压力，就是城郊的一种隐性功能。S 村的“五违四必”

^① “万家富工程”是指上海各涉农区县为激发农民发家致富，于 2000 年提出了“万家富工程”三年行动计划，大力开展“小果园、小鱼塘、小畜禽场、小菜园、小苗圃、小经作、小庭园、小流通、小加工”等“九小”经营活动。

环境综合整治行动，拆除农户违法建筑和企业违法建筑，拆除之后及时复垦，引导人口结构合理流动，加速作为生产要素的人才在乡与城之间自由流通，促进城乡之间对接，体现了部分与整体的功能关系。同时，“拆违”之后的城郊 S 村大力发展现代化农业，为中心城区提供口粮和蔬菜，形成城区和城郊的功能互补，彼此之间相互融合与相互依赖加强，形成一个共同繁荣的整体系统。再者，利用城乡建设用地增减挂钩政策，从 S 村现有农村建设用地中腾退出部分用地指标用于南桥镇的城区发展，为南桥镇的高速发展提供了建设用地支持，也体现了局部与整体的辩证统一。正如吕德文所言，无论是产业结构的安排，还是人口结构的调整，抑或是建设用地的增减挂钩本质上都是要以工促农，以城带乡，最终实现上海整体高质量发展^[11]。

（二）整体性的治理机制

在整体性治理的目标取向下，政府积极建设社会、社会协同政府；同时恰适性借助市场资本的助推作用，新塑多重互动与多重建构的多元协同治理机制。这种旨在发挥多方功能的新型整体性治理机制主要体现在两个方面。

一方面是政府行政体系内部碎片治理走向整合治理，形成一种整体性的治理方略。首先因为按部门职能分工的层级治理本身就是一种技术性治理，专业人做专业事。在传统的科层管理模式下，对违法建筑的综合整治通常是划归为城管执法部门的职责，其他职能部门主要起配合行动的作用。由于缺乏对其他配合部门的真正考核机制，这种联勤联动常常是名存实亡，处于一种貌合神离的窘境，而违法建筑整治是一个涉及面很广、技术性很强的行政事务，单靠城管执法部门行政执法，是无法完成的艰巨任务，从而导致以前的拆违整治行动效果不佳，总是出现越拆越多，越多越拆的恶性循环。如何改变这种不利的治理局面，很显然仅仅从技术层面是无法达到的，从体制机制上进行改革，突破城管执法部门一元治理主体格局，形成所有相关部门轮流主导，互为中心的整体性治理是从本轮违法建筑综合整治中提炼出来的新举措。违建整治模式前后差异对比如图一所示。

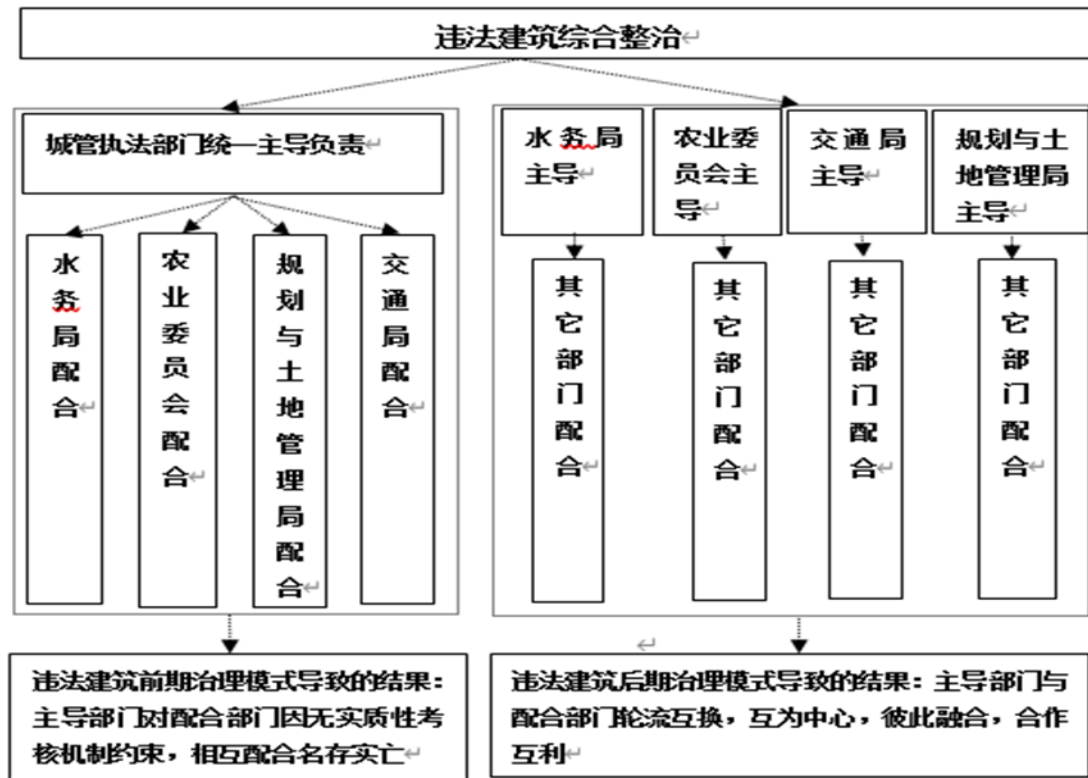


图 1 违法建筑治理模式前后对比图

作者自制

另一方面是政府、市场和社会三者协同合作，互助互利，形成一种整体性的治理体系。违法建筑的治理需要整合政府、市场和社会多方的力量，建立多元共治局面，共同解决违法建筑整治问题，更强调政府、市场和社会的新型合作关系。政府提供制度供给、市场保障资本支持、社会参与协同治理。作为治理的主体，利用制度，政府对违规建筑空间进行鉴别、组织、规范和渗透。作为获利的对象，市场资本对空间进行规划、开发和消费^[12]。而作为被动治理的客体，社会努力提升自治能力，选择性参与配合政府行政执行。很显然，政府、市场和社会在这种新型合作关系中所处的地位和发挥的作用不尽相同，政府处于主导地位，极力推动政策的向前迈进，资本作为辅助手段，对政策起到加速助推作用，而社会是一种从最初的抵制到中期的观望、再到最后的协同配合，是逐步被规训、被吸纳的一元。三者之间形成一种“一个核心、两翼协同”的合作关系。S村违建整治过程中，在《中华人民共和国城乡规划法》和《上海市拆除违法建筑若干规定》等上位制度基础上，运用了清单制度和销项制度，建立了账单式执法，采取了运动式治理。同时通过资本杠杆与环评技术的共振，给予每亩30万元的减量化补偿，大大降低了政策执行的阻力。该村从最初的违法企业123家变成了最后的无

违法建筑文明村^①。政府、市场和社会之间的新型整合机制，激活了城郊基层治理每一个“神经末梢”，营造了一个“共创、共建、共享、共融”的发展共同体。

（三）整体性的治理样态

城市理性发展理论在土地保护上的核心要义是要不断提高土地的利用效率，保护好农田和生态脆弱区；而在社会治理上的核心要义是要激发政府与公众之间的合作，建立守望相助的邻里关系。如何做到有效的保护，又如何才能建立良好的关系？首先就是发挥政府的引领作用，在政府的统一治理下，建立统一性、整体性的时空观。具体到S村空间的重塑，是要在基层政府的引领下，随着违法建筑的拆除，政府通过严苛的环评制度，严格限制该村工业产业的发展，以有效保证农村生态环境治理的长效性。这种物理空间的重塑目标是要从直观上改变农村社区非正规经济的负外部效应，合理调节人口结构的倒挂现象，从而提高村域空间的利用率。

物理空间的整体性治理主要体现在生活空间和生产空间的整治上。生活空间的统一拆违建绿主要围绕农户宅前屋后违法建筑拆除之后的修复。作为具有排他性的私人使用空间，拆违之前因追求经济利益，S村扩建加层现象特别严重，破坏了该村的空间秩序，损坏了村域空间的美观性和生态性，更是损害了遵纪守法者的利益。政府出于公平、便民、利于交往、容易营造良好邻里关系目的，对生活空间统一进行了绿化，增加了农民生活的娱乐性和舒适性。生产空间的统一拆违复垦是集体建设用地和集体农耕地之上的拆违建复耕。为确保城郊社区耕地红线，地方政府明文规定减量化项目后的土地必须要及时复耕，还原耕地性质。集体建设用地上违法建筑基本上属于减量化项目，拆除之后要填埋新土、剔除砖块、以到达可以耕种为标准。土地复耕，还原土地原本的性质，减少环境的污染，更是增加了人们亲近自然的机会，居住环境改善大大提高了农民的获得感和幸福感。

社会空间的整体性治理是物理空间治理的演化。对城郊S村物理空间进行整治之后，最明显的变化是城乡产业结构的调整，彼此边界变得清晰，S村的功能就是发挥粮仓的作用，做好城市社区的后勤保障，而城区的作用就是发展现代技术产业，以便更好的反哺农业。泾渭分明的表象背后其实是城乡一体化的真正融合，城乡各司其职，相互依赖，共同繁荣，逐步缩小城乡经济发展水平的差距^[13]。本文意指的社会空间整体性是指在政府统一规划、引领下，建构城乡一体化的整

^① 数据来源于对驻村拆违组Z干部的访谈。

体空间。其内涵是要减少社会的异质性，控制社会群体差距的拉大，减少社会结构的构成要素，将社会结构的构成要素、互动关系及其功能整合为一个有机整体，从而提高整个城乡社会一体化的进程。S村“五违四必”环境综合整治：一方面是全面加强人口综合调控管理。降低外来人口对本地人口空间的挤占，控制非正规人口，减少人口结构的异质性，从而达到人口结构的一体化。另一方面是创新驱动发展、实现经济转型升级。改变过去有增长、无发展的无序产业给该村环境造成的破坏，从而控制非正规经济，达到产业结构的一体化。再一方面是消除该村“农保”、“镇保”和“城保”的差别，尤其是土地流转之后农民的社会保障，实现社会保障制度的一体化，以达到惠民生、防风险的功效。S村在“拆违”之后统一建绿、统一复垦、统一种植、统一农业机械化，又通过统一组织、统一管理，重新建立一种整体型的新式城郊社区，是一次社会结构关系的大调整，也为特大城市城乡接合部经济结构转型提供了新动力，是产业发展升级的新机遇。

五、组织化发展：治理价值的实现途径

当然，要想在小农意识浓厚的城郊社区实现整体性治理并非易事，而S村的具体做法是把分散的农民尽可能地组织到村集体之中，充分挖掘村集体的组织、引领与监督作用，由村支两委代替村民直接或间接组织城郊社区的生产与生活活动，走组织化发展的道路。分散经营的发展模式已经不适应当下城郊社区，尤其是特大城市城郊生产力发展的需要，更与上海世界城市的整体布局不符，而土地又是这一整体布局中最核心的要素，所以归并土地，加强土地发展权的集中成为了S村生产方式组织化最主要的事项。而S村生活方式的组织化主要是营造各类不同性质的福利性价值空间，以服务于留守村民公共福利的发放与分配。

（一）生产方式的组织化：土地发展权的集中

土地发展权又称土地开发权，是指土地所有人遵守土地开发的法律规定，将某块土地或其上的建筑物用于某种特殊用途的权利，是一种可以与土地所有权分割而单独处分的财产权^[14]。而土地发展权的转让集中是指在遵循自愿原则基础之上，通过某种组织化方式使得土地开发权集中在某些集体或者个人手中，从而更大限度的提高土地的利用率，因而土地发展权的集中本质上是一种基于土地要素的同质性生产组织的再造，是当下国家“三权分置”土地政策的一种具体体现。何以能够实现土地发展权的集中和同质性生产组织的再造？

从农业和农户的角度而言，农业生产具有先天的生物性、地域的分散性和规模的不均衡性，面对市场的激烈竞争，要想克服先天劣势，提高竞争能力，增加

利益所得，农业和农民就必须要提高组织化程度，走规模化发展道路，这使得各类农民生产组织化就有了存在的必要性，农民被组织起来成为了可能^[15]。另外，农民生产组织常处在市场机制失灵的边缘，对政府扶持具有天然的亲近倾向，必然力图得到官方的关注、许可并争取资源输入，一旦有了政府的扶持，组织化速度就会加快，组织化程度就会提高。

就基层政府的角度而言，农民生产的组织化明显可以降低基层政府的治理难度，减少政府治理的成本。正如贺雪峰所言，政府对农民的治理过程中离不开村社组织，因为政府无法低成本地直接对接千万家情况复杂的小农，政府与农民之间需要有一个更有力的对接平台与工作抓手^[16]。因而基层政府也有意通过政策或者资金支持，加大对农民生产组织的帮扶力度，大力培植农民生产合作社，资金支持种粮大户等等。而要真正达成政府和农民的双赢目的，首先就要想方设法实行土地发展权的集中。

具体到S村，在违法用地、违法建筑整治之后，如何面对碎片化的村社，当地政府一方面极力要求加大该村土地流转力度，鼓励村民将复垦的土地或现有成熟土地流转给村集体，走集体农庄或农民合作社道路。另一方面，重新强化村社集体的组织能力，鼓励培育各类同质性农民自组织。基层政府通过权力下放，充分赋权S村村两委，使村集体有能力尽可能把农户组织到集体中来，同时，基层政府直接或间接利用政策设计和经济杠杆从农户手中让渡土地发展权。具体做法是政府对机械化作业的农户进行补贴，而对传统手工劳作者没有补贴，对种粮大户进行补贴，对非种粮户不补贴。分散农民小块土地无法机械化作业，又无法克服农业生产生物本性带来的风险，所以实用主义的农民通常会很乐意加入农民合作社，或者直接把土地流转给村集体组织，由村委会统一配置，承包给其他种植大户。对整个治理过程的田野追踪，笔者发现组织化发展，整体性治理是当下城郊社区的一种经济秩序样态。S村在拆违之后的2019年，共有耕地3192亩，已有2500亩经村集体流转给6位种粮大户和1个农村经济合作社，土地发展权开始逐渐集中到村集体手中。农民合作社或其他集体组织形式可能会是今后城郊社区生产发展的一种主流趋势。

（二）生活方式的组织化：福利性价值空间的再造

价值性空间是指空间的建构带有明显的价值判断和人文导向，体现了空间主体鲜明的文化导向和价值诉求。S村“拆违”之后的生活空间重塑具有社会主义福利性价值特色。该村违法建筑拆除之后，随着大量外来人口离开、青壮年原住

民进城就业，村庄与土地之间的有机关联变得松散，更由于政府主导，交由几个种粮大户或农民合作社组织化生产，大部分农民的生产功能被剥离，村落也逐渐成为市场系统中的消费终端和公共福利发放与分配的生活空间。村社组织的社会活动更多以丰富留守老人的休闲娱乐、健康保健和养老助老为主。为提高服务能力，作为服务主体的地方政府依据留守老人的生活需要或者兴趣爱好，想方设法增加农村基础设施的资金投入，组建各类不同性质的团体组织。如S村加大力度重点改善了村级卫生医疗设施，增设了“四堂间”农村养老助老服务中心，更是消除了城保、镇保和农保三者之间的差别，尽可能将满足条件的农户都纳入到统一的社会保障体系之中，提高农民社会保障覆盖率和保障水平。同时修建了老年活动中心，成立了兴趣小组，不但从物理空间，更是从社会空间和心理空间把老人组织到各种不同性质的团体之中，使得留守老人都能找到属于自己的空间领域。在S村就专门组建了老年人广场舞团队、自行车团队、书法爱好组织、围棋象棋团队等十几个社团组织。福利空间的组织生产重在保障留守老人老有所养、老有所乐，同时也便利了对留守老人的管理与服务。

（三）组织化发展的价值贡献

S村违法建筑拆除之后，对后期村社空间的修复主要由政府统一采取“拆违建绿”和“拆违建垦”的方式进行。在农户宅前屋后的私人空间或沿河沿路的公共空间，由政府出资种草补绿，增设公共服务设施等，美化环境，改善村社外貌景观。对于原本属于农用性质的土地，政府及时进行“拆违建垦”，推广粮食播种。这种一统治理的模式明显缓解了城郊社区经济失序、环境失调的境况，具有重要的价值贡献。

第一，从显性社会问题来看，结构性失调、功能性失调和制度性失调得到了缓解。在结构上明晰了城乡边界界定，阻止城市向郊区的肆意扩张，凸显城郊的功能主要为城区服务，为城区提供充足的口粮和蔬菜瓜果，不再以工业经济作为村社的资本积累，这种结构功能的调整另一方面也为理顺治理制度提供了基础，以前的村社是工农商杂存，治理制度也必然要有不同的类别与之相对应，既增加了治理的难度，又增加了治理的成本，组织化发展，城郊走向集体农庄之后，简化了治理难度，提高了治理的效率。

第二，从隐性社会问题来看，社会关系失调、个人失范越轨行为得到了有效抑制。在违建整治之前，建立在经济资本和社会资本不同基础上的各种违法建筑，加剧了农民之间的不平等，出现了公共利益和私人利益的互侵，从而导致了马太

效应下的有钱人更有钱，没钱人更贫穷的现象。经过政府授意下的集体组织一统治理之后，村社资本积累的来源是统一的地租和利益分红，原来因违法建筑多寡而形成的利益不均被消除，邻里关系趋于缓和。目前 S 村农民几乎都加入了农民专业合作社，组成了新的经济共同体。违法建筑综合整治，除了对 S 村紊乱的社会秩序进行了再造，同时对该村的经济转型发展也是一次重新整合，从治理的价值来说，实现了公平与效应的双重回归，是一种理性的城市发展态势。

六、双重耦合治理的局限及其超越

城市理性发展追求土地的高效、集约化利用，而城郊土地集约化道路势必导致土地发展权的集中，并最终引发原子化个体农民土地发展权的丧失。上文已经分析过，利用经济杠杆和政府政策的引导，城郊社区的土地流转正在加速，伴随而来的是现代化集体农庄的出现。更因为当下农业还是一种弱势产业，获利本就不高，而种粮补贴利益诱导城郊社区粮食作物种植面积逐渐扩大和机械化耕种日渐提高。此种整体性集中土地开发从生产力发展角度来说，确实提高了土地の利用效率，亩产总量有所增加。但从自然生态属性上讲，却是抹杀了村社之间的差异性、有违传统村落社会“五谷丰登、六畜兴旺”的美好愿景，使得“千村一面”的现象比比皆是，同质化极大增强。同时，本就稀缺的青壮年劳动力因村社就业机会的减少而不得不进城谋求出路，加之外来流动人口的大量减少，村庄活力日渐丧失，城郊社区逐渐成为了留守老人的困顿之所，赡养老人成为了一大社会难题。通过对 S 村村支书的访谈了解到，拆违后的 2019 年底，留守该村的本村常住人口几乎都是 55 岁以上的老人，大约 380 人左右，村社空心化问题日渐加剧。如何有效改变“违建”整治之后的意外后果，笔者认为，在遵循城郊自然发展规律的前提下，适当合理培育村社独立自主的生产空间和生活空间，允许分散化到集约化生产之间过渡时期的存在是缓解当下困境的有效途径。

（一）双重耦合治理的局限：被裹挟的规模化土地利用

第一，虽然农民和土地、农民和村庄的粘度正在发生变化、产生松动，但是对于农一代而言，他们还不可能离开乡土，他们通行的还是熟人社会的关系规则^[17]。土地对于他们而言，不仅是谋生的手段，更是一种情感相依的生活模式，离开土地，农民的生命之花也会枯萎。与此同时，上海当下的城市化发展水平还不足以安排所有城郊人口的真正城市化，务必为农一代留足充分自由的发展空间仍是目前城郊社区的真实生存样态。另外，人们的思想、谋生的技能还远未跟上如此高度集中发展的步伐。因而城郊社区土地的集约化、规模化发展应是有计划、

分步骤的提升，而不应是靠行政命令、比拼式的强制推行。当前阶段城郊社区必须有自己相对独立的产业、能容纳适当人口的就业、具有一定的居住和消费功能，应具有相对自由的生产、生活空间。然而笔者调查发现，如今城郊的发展受到城市发展模式的裹挟，过分追求与城市的对接、刻意强调治理的整齐划一、盲目崇尚产业的集约化和规模化，丧失了城郊发展的独立性。

第二，当下城郊社区推行的组织化发展、整体式治理模式忽略了村社差异性、偏离了村社发展规律。整体、同质化的发展，对大量熟悉的城郊肌理、乡村文脉的损毁使得乡愁寄托的物质载体彻底消失，历史记忆逐渐消亡。集体归属感的丧失定会导致离心力的萌生，非常不利于城郊社会资源的开发，最终会间接导致政府治理成本的增加、治理难度的加大。同时，采取一刀切的治理方式虽然利于政府的统一管理，但是过于僵化，过于追求统一的标准，没有考虑村社经济基础的差异性，造成部分村落资本萎缩，村民利益受损，缺乏实体经济的支撑，直接导致了城郊社区一片荫绿背后的凋敝与落寞。如“拆违”之前，S村共有各类企业123家，最终拆除只剩8家；村中原有N镇最大的农贸市场（大约2.6万平方米）也被整体拆除；涉及到单违建筑或跨单双违建筑的家庭达到了100%，政策规定3年之内必须拆除用于经营性质的农户违建，5年内拆除不涉及经营但实属违法建筑房屋。从以上数据可以看出，整治的深度和广度前所未有，治理的结果是第一产业几乎只剩下粮食作物，第二产业和第三产业基本消失殆尽；郊区仅剩老年人口，主要靠农保、镇保和城保维持生计。如此力度的治理终将引发城郊政治、经济、文化、社会和生态等全方位的深刻大转型。

（二）双重耦合治理的超越：生活空间与生产空间的自主营造

如何破解治理带来的负面效应，目标导向和需求导向下的自主营造生产与生活空间是应然之道。

第一，在治理内容上，注重双重空间的营造。城郊的“违建”整治既要考虑城市理性发展的整体目标，也要关照农民的现实需求，理应是目标导向和需求导向的有机结合。虽然经过整治之后的统一建绿，城郊外貌景观有了质的变化，但仅仅是目标景观的营造还不能缓解村社活力丧失、同质增强的现实样态。应在遵循城郊社会发展规律的基础上，从“利人”原则出发，创造一个以使用者为本的空间，发挥农民对于自己生产空间和生活空间改善和创造的主动权^[18]。目前城郊空间使用者以留守老人居多，要在充分调研老人真实需求的基础上，重点营造安全、温馨、便于老人交流和相互照应的生活空间；适当布点方便老人日常生活消

费的便民小店；追加专项资金投入以提高老人的生存保障，缓解他们的后顾之忧。另一方面，村社治理不仅仅是新的地貌景观，更要有新的经济基础和新的就业机会。在产业升级、业态调整的同时，要充分考虑当地剩余劳动力的生存技能，或增加对他们的技能培训；适度引进低碳高效企业，使他们在家门口就能找到更多合适的就业机会，从而吸引青壮年劳动力的回归。正如吴晓林所言：“造人、造景和造形三者之间是有机统一的整体，只有三箭齐发，才能建造出美好的社区^①。”

第二，在治理机制上，合理使用控制权，设置恰当的激励机制。要做好有效的城郊治理，就必须认真落实好党中央的“放、管、服”政策，真正下放“人、财、物”权利，有效激发村社区块的活力，提高村社末端的创新能力。上海市级政府作为制度制订部门，合理使用控制权就是要明确并履职好“违建”整治的政策产出和权力监督，区级政府作为“守土有责”的二级政府，合理使用控制权是要制订相应的奖惩措施，并贯彻实施，镇级政府作为“二传手”，在将拆违重任转承给驻村工作小组和村两委的时候，重要职责是要充分激发村组的热情，督促落实村组的工作行动，而在农民层面，要畅通参事议事的渠道，积极引导农户关注自己的事务，发表自己的声音。在整套治理的闭环中，核心是构建边界清晰的“权责体系”，不越俎代庖，不推诿塞责。

第三，在治理技术上，搭建信息化网络治理平台，构建智慧治理体系。信息化平台搭建是促进城郊社会治理的有效方法，它既是管理的手段，又是交流的空间。首先是信息化网络治理可以做到对治理对象的清晰化认知，智慧治理广泛读取城郊空间信息，对各种显性和隐性的违建事实进行编码，用标准化的数据呈现什么需要治理、哪里需要治理，提高了治理效率。上海市各级违法建筑综合管理执法部门要着力推进信息化建设，构建移动执法信息管理平台，实现行政执法创新驱动。其次，对人手一机的信息化社会，人们的交流更多在智慧网络中进行，既方便又快捷，充分利用智慧网络空间，可以为基层社会治理提质增效。如可以充分利用现代化高科技手段营造各类利益共同体，最大限度吸纳每一个原子化、异质化个体加入，使他们都有机会和通道表达自己的诉求。

七、结论

总体而言，基于违法建筑综合整治项目的城郊社会治理，是一种组织化发展，整体性治理的尝试，是一项治理领域的改革创新。这种整体性治理、组织化发展

^① 第四届复旦大学城市治理论坛《社区营造与城市更新》学术研讨会，南开大学周恩来政府管理学院吴晓林教授的发言，2018年12月14日。

主要从治理理念、治理机制、治理样态、发展动力四个方面体现出来。第一，在治理理念上，凸显了整体系统论思维。不再是各区域、城乡分而治之，而是从上海世界城市定位的角度出发，整合城乡、区域的协同治理模式。第二，从治理机制而言，政府采取自上而下的运动式治理模式展开，通过统一的“拆违建绿”和“拆后复垦”，治理步调一致、标准统一，因而是一种强制性的整体化治理。第三，就治理样态来说，以违法用地为治理核心、以违法建筑为治理抓手，最终调整了城郊人口结构，消除非正规经济的负面效应，实现了城郊社区物理空间和社会空间的同一化。第四，从发展动力来说，通过土地流转，实现自下而上土地发展权的集中，提高了城郊土地的利用效率；现代化新型农业逐渐成型，替代落后产能的工业和不成体系的商业，同时实现了对经济领域的治理，达到了产业结构的转型。

不难看出，违建整治行动和产业结构、人口结构的调整是环环相扣，违建整治行动为产业结构、人口结构的调整创造了条件，也只有整治行动的基础上，才能顺利开展产业结构、人口结构的调整，降低了后者调整的阻力。违建整治行动是一种社会秩序的重整，而产业结构调整是一种经济秩序的再构，打破了以往单维的治理模式，既是一种治理实践的创新，更是一种思维的创新。从上海违建整治案例可以看出，经济和社会的改革可以同时进行，而且两者之间是可以相互促进、互为条件的，突破了以往经济改革先行的惯习思维。甚至在社会领域的先行改革可以带动经济领域的持续跟进。社会治理与经济治理的齐头并进，不再是单一层面、单一领域的分类治理，是一种城郊整体治理的新模式。

诚然，改革有成功，亦会有不足，是一个不断试错的过程，上海违法建筑综合治理行动也加剧了城郊社区空心化和同质化的现实困境。但作为一种特大城市城郊基层治理模式，上海的改革为我们提供了经验和启示。（1）大都市的治理是一种复合型治理，是社会、经济、政治、文化和生态等多领域的整合治理，各领域之间是相互关联、互为促进的关系。随着社会的复杂性程度增加，对某一领域的治理一定是需要其它领域的密切配合。（2）社会治理和经济治理孰为基础，孰为结果，没有固定的法则，在不同的治理环境中，经济治理先行还是社会治理先行，抑或是齐头并进要根据治理环境而定，而且随着治理的推进，两者之间地位也会发生变换。（3）整体性治理和组织化发展成为很多地区基层治理的一种治理趋势，但与历史上出现的总体性治理是不同的概念。两者的治理基础不同，治理环境不同，治理内涵亦不相同。

Holistic governance and organized development: new exploration of suburban social governance

—*Take illegal building renovation in S village, suburb of Shanghai as an example*

Shen Jusheng

Abstract: The urban-rural junction is an intermediary bridge between the city and the countryside, and it has both urban and rural characteristics, and its governance is bound to be different from the governance of urban society or rural society. This article starts from the rational development of the city, based on the comprehensive renovation project of illegal buildings in S Village, Shanghai suburban community, to study the new way of grassroots social governance in the urban-rural fringe. Field investigation found that the grass-roots social governance in Shanghai suburbs has the dual characteristics of holistic governance and organizational development. Holistic governance is embodied in the integrity of governance concepts, the integrity of governance mechanisms, and the integrity of governance styles. Organized development means fully empowering village-level collective organizations. The two committees of the village branch indirectly or directly lead, organize and supervise the production and living activities in the suburbs, and carry out the concentration of land development rights and the reconstruction of welfare value space. The development of holistic governance and organization realizes the governance coupling of social order and economic order, but it also accelerates the unintended consequences of homogenization and hollowing of village communities. How to break the limitations of governance, make up for the innovative vitality of the end of the village under the premise of rational development, create a living space suitable for the elderly and a production space that can absorb the return of young adults is the logic of "good governance" in suburban communities.

Keywords: illegal buildings; urban rational development; social governance

参考文献:

- [1]李连江,张静,刘守英,应星. 2018(03):5-11. 中国基层社会治理的变迁与脉络——李连江、张静、刘守英、应星对话录[J]. 中国社会科学评价.
- [2]张静,董彦峰. 2018(04):76-87. 组织分化、政治整合与新时代的社会治理[J]. 文化纵横.
- [3]姜晓萍,许丹. 2019(04):29-37. 新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版).
- [4]宋贵伦. 2017(06):13-15. 社会治理现代化建设背景下的目标导向[J]. 社会治理.
- [5]王彦平. 2014(06):141-145. 改革政府治理模式是推进社会治理创新的根本途径[J]. 当代世界与社会主义.
- [6]刘守英,熊雪锋. 2018(09):10-23. 中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J]. 农业经济问题.
- [7]李景刚,欧名豪,张效军,张全景. 2005(05):321-325. 城市理性发展理念与我国城市化道路的战略选择[J]. 农业现代化研究.
- [8]Downs A. What Does 'Smart Growth' Really Mean[J]. Planning, 2001, (4):20-25.
- [9]李凤,龙开胜. 2006(09):46-47. 城市理性发展与城市人居环境质量提升[J]. 资源与人居环境.
- [10]姜庆霞,张绍芑. 2019(01):10-11. 整体性治理理论研究综述[J]. 度假旅游.
- [11]吕德文. 2019(11):86-87. 走好城乡融合发展之路[J]. 人才资源开发.
- [12]杨雪冬. 2018-11-26(014). 城市空间治理是国家治理的主要阵地[N]. 北京日报.
- [13]农业部农村经济研究中心. 2010年. 《中国农村研究报告 2009》, 中国财政经济出版社.
- [14]李晓妹,裘燕燕. 2003(07):48-49. 美国的土地发展权[J]. 国土资源.
- [15]徐旭初,金建东,嵇楚洁. 2019(12):88-97+2. 组织化小农与小农组织化[J]. 学习与探索.
- [16]贺雪峰. 2018, 18(06):11-16+157. 改革开放以来国家与农民关系的变迁[J]. 南京农业大学学报(社会科学版).
- [17]李连江,张静,刘守英,应星. 2018(03):5-11. 中国基层社会治理的变迁与脉络——李连江、张静、刘守英、应星对话录[J]. 中国社会科学评价.
- [18]邹华华,于海. 2017(06):86-92. 城市更新:从空间生产到社区营造——以上海“创智农园”为例[J]. 新视野.