·社会学研究·

分割与整合:城乡社会福利一元演进的制度逻辑

马光川

(潍坊学院,山东 潍坊 261061)

[摘 要]社会福利模式深嵌于社会结构之中,中国城乡社会福利制度体系正经历着深刻的模式转换,即由城乡福利制度分割到城乡福利制度整合的进程。本文以Y社区村居变迁为例,刻画中国城乡社会福利模式转型的样态,剖析其多重逻辑主体制度博弈的逻辑。论文以解剖麻雀的方式动态透视中国城乡福利体系及其模式变迁、演进机制,为中国城乡社会福利体系的进一步整合提供典型案例与经验借鉴。

[关键词]城乡社会福利;分割;整合;一元演进;制度逻辑

[中图分类号]C913.7 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2016)06-0102-07

在社会福利关注全民化、民生诉求多元化背景下,中国社会福利制度研究面临着如何精确定义福利内涵、生成性建构城乡福利样态、模式与变迁逻辑的新课题。本文认为,当前形势下,在更宽泛的、更一般意义上定义社会福利概念的是恰当的。社会福利可以一般性地理解为所有有利于提高社会生活共同体及其成员可行能力的项目、服务、待遇、制度或理念,其实质是可行能力①的增长。中国社会福利制度模式及其变迁深嵌于中国二元分割的城乡结构及其整合进程之中。中国城乡社会福利体系整合很大程度上体现对既有"籍""权"媾和的剥离,但又远不止于此。

一、城乡社会福利整合的社会学分析理路

既有的城乡社会福利整合研究主要在两种理路上展开。一是侧重分析中国具体社会保障制度的城乡一体化,一是强调更广泛意义上的福利体系的普遍整合。前者以郑功成为代表,集中表现为社会保障学领域,诸如具体保障制度更大范围、更高层次的存续转接,着眼点在"广覆盖";后者为景天魁所推动,是近年来福利社会学研究的热点,倡导"底线公平"基础上的"大福利",重在"保基本"。二者都能从中国城乡社会结构急剧变迁的社会实际出发,以特定区域城乡社会福利整合的制度实践(重庆模式、昆山模式、浦东模式)或农业剩余劳动力大规模转移引致的福利制度覆盖问题着眼,并对具体社会福利制度的应急性建构有清醒的认识。但他们在研究方法、分析思路与具体的福利关注上又迥异其趣。社会福利整合研究面临着精确定义福利内涵与科学理解城乡社会福利模式及其整合机制的问题。而这一问题的答案,寓于中国城乡社会结构的分割、整合进程之中。

[作者简介]马光川,潍坊学院副教授,博士。

①[印]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任赜、于真译,北京:中国人民大学出版社2012年版,第1-13页。在森看来,"可行能力"意即自由,与"赋权"及相关制度安排密切关联。"国民生产总值或个人收入的增长,作为扩展社会成员享有自由的手段,可以是非常重要的。但是自由同时还有赖于其他决定因素,诸如社会的和经济的安排(例如教育和保健设施),以及政治的和公民的权利(例如参与公共讨论和检视的自由)。类似地,工业化、技术进步、社会现代化,都可以对扩展人类自由做出重大贡献。"

在中国,城乡远远超出了纯自然地理空间的意涵,成为了一个深具社会属性的概念。它在相当长的一个历史时间内成为社会分层的最重要的维度,职业差别、阶层差别、收入差别、生活方式差别与地理差别高度重合并相互强化①,最终固化为"城乡分治,一国两策"②的格局。中国城乡分割的制度体系大致成型、固化于建国之后的第一个30年,发展、型变之后的第二个30年,并于新世纪前后开始呈现出制度整合的趋向。在陆学艺看来,所有制差异中国城乡二元结构分化的始作俑者,以全民所有制为主的城市与以集体所有制为主的乡村分别形成了迥异的经济、社会制度体系,彼此映照并不断相互强化。社会行动是嵌入社会结构之中的,这在社会学界已经是高度的共识。城乡社会福利整合演进的分析自然也不能脱嵌于中国城乡结构的分割与转型进程。而中国学者关于城乡二元结构的探讨从一开始具有极强的社会学意味,刘纯彬等枚举了中国城乡分割的14种具体的制度,指出"户籍制度发挥了一道强有力的闸门作用,意义并不在于闸门本身,而在于我们下面要论及的13种具体制度。换言之,如果没有这道闸门,这13种很难存在甚至根本无法存在。"③城乡分割是一个极具张力的刚性结构,已经形成就发挥出重要的制度阀效应,"从历史的角度看,阻碍城市新居民市民化的城乡二元制度是我国在特定历史时期形成的特殊的制度安排。新中国成立之初,为巩固新政权,满足当时相对落后的社会经济发展的需要,先后制定并实施了一系列优先发展城市工业的国民经济计划。其结果,通过政策、制度构建(粮食统购统销、户籍制度)与组织重建(单位制、合作社、人民公社),逐步形成了城乡分割、重城轻乡的二元制度。"④而制度安排往往是利益博弈的结果,并不简单地依赖于个人的理性选择。在市场化、城市化的推动下,中国社会结构在建国之后的第二个30年发生了新的型变,呈现出社会学家称之为的"新型二元结构"⑤或"三元结构"⑥。尽管有学者⑦认为这一型变在彻底打破改变城乡分割作用还相当有限,但它在促进城乡合理流动、推动城乡福利整合以及城乡居民可行能力的实际增长层面仍具有明显的意义。新世纪以来,随着社会结构改革的深化,城乡居民养老、医疗以及低保等领域的制度一元化大大加速,中国城乡社会福利制度整合的多重逻辑主体制度博弈的逻辑日益突显。

村居改制无疑是当下中国城乡结构急剧转型变迁的典型与缩影。通过对典型社区村居改制及其福利模式整合的透视,不仅有利于真实刻画中国城乡居民社会福利的多重样态,还可以再现城乡福利一元整合逻辑的生成性建构。这显然不同于既有社会福利整合研究的宏大叙事传统,而典型案例作为一种理想模型与成功样板,同时又可以为我国城乡社会福利制度的进一步整合提供思路借鉴与模式参考。

二、村居改制与案例社区的城乡福利体系整合实践

村居改制,又称"村改居",特指中国基层社区从村民委员会到城市居民委员会的治理体制转

①陆学艺,王春光,张其仔:《社会主义道路与中国农村现代化》,南昌:江西人民出版社1994年版,第103-107页。

②陆学艺:《走出"城乡分治,一国两策"的困境》,《读书》,2000年第5期,第3-9页。

③郭书田,刘纯彬:《失衡的中国》,石家庄:河北人民出版社,1990年版,第31页。

④林聚任,马光川:《"城市新居民"市民化与"制度阀"效应:一个制度分析的视角》,《人文杂志》,2015年第1期,第102页。

⑤孙立平:《城乡之间的"新二元结构"与农民工流动》,载李培林:《农民工:中国进城农民工的经济社会分析》,北京:社会科学文献出版社,2003年版,第149-160页。

⑥李强:《农民工与中国社会分层》,北京:社会科学文献出版社,2004年版,第387页。

⑦Whyte, Martin. ed., 2010. One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China. Cambridge, MA: Harvard University Press, p14.

变。囿于城乡结构长期二元分割的社会事实,中国城镇化背景下的村居改制并不完全是一个“城特质”增加、“乡特质”弱化引致的制度变迁过程,城乡制度分割有着深刻的诺斯笔下的路径依赖,诸如城乡不同的所有制差异、公共服务非均等以及社会保障等方面差异的消弭远不是一个自然而言的过程,“生发于中国二元城乡结构的‘村改居’绝不只是简单的土地、区划的城市化,更不是简单地‘换牌子’了事。它深层触及到中国经济社会结构、制度理念与制度设置,为传统的、惯习的、利益的各方因素裹挟,从而呈现出制度不接轨、多元复合性、样态混合性、整合难等特征。”①

Y社区地处沿海经济大省中部百万以上人口城市的中心城区,建国之后之初维持了建成区面积不足5平方公里老旧县城的远郊村样态。Y社区旧为典型华北村落,依Y河而建,错落有致。村西有桥可通城区桥,为左近村社沟通Y河两岸的唯一通道。每逢县城大集,Y社区比人涌马嘶极为热闹。其时,Y社区有着清楚、明确边界。社区聚落形态及社区耕地虽屡有变化,但自然边界是可以轻易廓清的;虽因地利之便,居民除农耕外亦有少数兼营红炉、木工、刺绣等手工业,经济上虽在一定程度上辐凑于城区大集的“基层市场社区”②,但仍然保持了比较清晰的社区经济边界;社区居民内部及其与周边社区婚妻嫁女是社区主要的通婚模式,社会边界清晰;社区自明初立村,以韩、马、王三姓为主,其中韩姓居民比重最大,占比达6成有余,居民之间有淳朴的情感基础、守望相助,有比较强烈的文化和心理认同。在建国之后的第一个30年,Y社区生活样态没有发生大的变化。囿于当时的社会经济条件,政府提供的福利仅限于极低水平的农村“五保”制度,社区居民的生活主要靠农耕维持,遇有建房、婚娶、丧葬等则主要依靠村社集体及邻里之间的扶助实现。社会福利的供给渠道有限且缺乏必要的辅助、补充手段。

城乡社会福利整合的实质是“籍”与“权”的博弈。随着城乡分割制度的逐步松动,Y社区在短短二三十年时间内由远郊村——近郊村——“村改居”社区的转变。Y社区无疑是城乡结构转型的最早感受者、受益者。而早在20世纪80年代末一路之隔邻村整建制“农转非”,以及由此引致的就业、养老、医疗、教育等社会福利不均衡带来的心理悸动与失落也早已随着城乡结构的转型消弭殆尽。社区的经济、社会边界不断被打破,社区“城特质”增加,福利供给日益多元。城市蔓延进程同时也是市郊社区实地的进程,也是相关社区自然边界逐步突破的进程。自1984年始到2000年,Y社区有651.87亩耕地先后被征用,而实际上该社区自1993年就已经无地可种。但围绕着土地的博弈并为随之终止。社区利用征地补偿金收入兴办社区集体企业是城郊村最常规的经济社会发展路径。Y社区也不例外,并最终在1997年成立了集团公司。极盛时其产品销往欧、美、加拿大等50多个国家和地区,年度收入过亿、利税过千万。集团公司社区集体企业集中安置本社区居民就业近70%,剩余劳动力也多从事运输、个体等行业,各谋其职、各司其业。社区居民也不再被50公里封闭生活圈所囿,社会交往的边界不断被突破,居民的生活呈现出多样化趋势。“保地运动”同样是城郊社区常见的土地博弈手段之一。2004年间,Y社区掀起了保卫沿河7.58亩土地的运动,地址该地块无偿征为绿地,社区自发成立护卫队,日夜守护坚持半年有余终获成功,并在事后的商业开发中为集体带来了不菲的集体经济收入。而购置土地则被该社区被视为社区领导最富远见的决策之一。上世纪90年代初,Y社区两委决定购入原市工具三厂、工具四厂的占地,这两个地块使得该社区在随后的“城中村”改造的斡旋中占据了很大的优势;而2000年社区以180万购入一块25亩土地,则在随后的土地征用中获得补偿金超过1800万元,盈利翻了近10辈之多。“与工业化相比,城市化的一种最大红利,就是土地的增值。土地增值是继工业化带来的原始资本积累之

①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页。

②施坚雅:《中国农村的市场和社会结构》,史建云,徐秀丽译,北京:中国社会科学出版社,1998年版,第40页。

后,最重要的资本积累过程……土地增值是城市化的必然结果和农民走向富裕的通途。”①其时,Y社区有了良好的集体经济积累,自1990年开始对男满60周岁,女满55周岁的发放养老退休金;从1994年开始,按农业人口每年发给口粮补助金。

村居改制是城乡社会福利制度的集中、全面冲撞过程。资产改制与撤村改居是“村改居”的关键环节,城乡福利制度的急剧冲撞、整合内嵌于资产改制与撤村改居这两个前后相继的关键环节之内。透视Y社区“村改居”实践,可以发现村居改制一方面实现了治理模式、社保制度等的城乡一元,但同时又表现出明显的过渡性——应急性、非彻底性特征。依据山东省《关于加强和改进城市社区居民委员会工作的意见》(鲁办发〔2012〕22号)规定,“先改制,后改居”是村居改制必须坚持的唯一原则。城市居委会依法不具备农村居委会集体经济的管理运营职能,因此,集体资产改制既是农村集体经济产权虚置实化,对农村经济经济组织成员自身利益诉求的制度回应,农村集体资产改制本就是村居改制的题中之义。农村社区集体资产改制的实质是农村集体经济经营向现代企业制度转化。但从村居改制的具体操作过程当中的先进行农村集体资产改制,再落实户籍、城市社会保障等实践来看,集体资产改制事实上却错误地成为了农民市民化的制度壁垒。而集体资产改制过程需要克服的既有资产量化、分配,接轨现代企业制度等制度操作性难题,又要克服农村集体资产改制尚无具体的法律、政策指导的制度缺位难题,是“村改居”工作的难点与焦点,也是整个“村改居”进程中最受关注、最为敏感的环节。Y社区资产改制的经验是其鲜明的自主性特征与程序规范性。2006年,Y社区依据中心城区“城中村”改造“一村一策”策略与实施方案,按照稳步推进、分步实施策略有序展开,于2005年、2010年先后启动“城中村”和撤村并居工作,并按预期计划顺利完成。农村社区集体资产经营管理工作中存在着诸如主体不清、产权虚置,以及空挂户口、学生户口的迁出嵌入、出嫁女、招婿郎等人员的‘村民待遇’问题,问题多样、成因复杂,因此,作为一种“看得见的正义”,规范的程序运作对农村资产改制显得尤为重要。Y社区集体资产改制工作的基本流程是:广泛宣传发动——搞好资产评估——拟定改制方案——审议改制方案——召开股东大会——召开股份合作社成立大会——资料归档与经验总结。其集体资产改制工作的最直接后果,便是建立并完善了现代企业法人治理结构。这有利于集体资产的现代运营与发展,有利于保护村民的合法权益,也有利于社会的和谐进步。然而,我们也注意到,依据Y社区《股份经济合作社章程》,该股份经济合作社设置个人股与集体股两种形式的股权,否定了原《集体资产经营管理体制改革工作方案》确定的不设集体股方案,而从该股份经济合作社的主要运营管理项目分析(单纯的沿街商业房、商务楼的租赁与管理),集体股股权的设置及其后续集体股收益的使用与管理带来了新的问题。城乡制度模式的转换是村居改制的显在结果,它还使得原社区居民福利的市场化供给模式制度化。社区改造的成功意味着社区在聚落形态实现了城市化,但这里保留了守望相助的传统与相对浓厚的人情味,谁是谁的本家是很容易识别的,辈份关系也体现在人们的日常称呼之中。社区的自然边界、经济边界的突破并没有引致社区社会边界与文化、心理边界的消弭。Y社区居民依然有比较高的社区认同感,以致于基层政府更愿意把一些群众性的活动安排在改居社区。

三、城乡社会福利整合的多重逻辑主体制度博弈与功能机制

Y社区的“村改居”实践呈现了一幅城乡制度变革引致的村落、乡村居民可行能力增长,及其反身性引致的福利制度冲撞与博弈图景。诺斯已经证明,制度一经产生就有其路径依赖,中国城乡分割的福利制度体系亦不能例外。显见地,城乡社会福利制度的一元变革亦不能脱嵌于中国二元

①李培林:《城市化与中国新成长阶段》,载李培林:《当代中国城市化及其影响》,北京:社会科学文献出版社,2013年版,第9-10页。

社会结构的冲撞、整合路径。“村改居”是一个涉及户籍管理制度、土地所有制、房屋产权制度及就业、养老、医疗、教育、公共基础建设等诸多方面、诸多领域的深层次制度变革,是一个深涉“籍”“权”的制度多重逻辑主体的博弈过程。都市蔓延催生的土地财政问题,显示了土地征用当中土地收益、补偿制度的不合理。而巨大的土地出让金收入及其在地方财政收入中日益提高的占比又似乎成为了阴谋论最直接的证据支持。据统计①, 2007 年全国土地出让金单年度超过了 12000 亿元。在一些地方土地出让金收入占政府预算外收入的 60% 以上,这无疑是对地方财政紧张的一个极大缓解和极其重要的补充,也是地方政府大规划城市化的重要驱动之源。但在我看来,政府在城镇化推动中的角色实际上在很大程度是被妖魔化了的,因此在该进程中政府不仅仅是获益的一方,更是承担具体责任、制度设计、方案策划甚或是具体落实的一方,由于社会一极的孱弱,政府自身不得不承担比之西方政府更多更重的负担。以 Y 社区所在的辖区而言,其 59 个“城中村”改居之后单年度直接增加区财政支出预算 1500 余万元。诸如居民安置住宅和小学、幼儿园免收公共配套设施所有行政性规费、各类基金、保证金,规划设计费用减免,生活保障用地土地收益按规定返还等优惠政策的减免还不计算在内。村居改制是一项极费钱的工作,也是一项极具风险的工作,一旦处置不当、矛盾激化会严重影响甚至终结负责同志的政治前途,远不是一种政府纯盈利的单向模式。因此,在村居改制及其社会福利模式转型过程中,政府并不是最强力的一极,因地制宜、一村一策是其主要的工作策略。

社区自治及其自治组织是城乡福利整合的多重逻辑主体的重要一极,在政策框架内表现出极强的博弈灵活性与策略性。社区自治组织是社区的代理人,社区集体经济组织毫无疑问有自己独立的利益。依法行使管理职权村委会的成员们同时也是该集体经济组织成员,个人利益与集体利益高度一致。这也就有了制度博弈的产权基础。Y 社区购地、保地事件等皆是在既有的制度背景下理性选择、大胆博弈的结果。社区自治组织有时也会以全体社区居民的名义裹挟政府或他人谋取个体或集体的利益。Y 社区“城中村”改造完成后,小区供热采暖问题提上了议事日程。小区规划总用热面积 17 万平方米,其中,一期工程用热面积为 12.4 万平方米,二期工程为 4.6 万平方米,计划筹备建设三处换热站,共计需支付配套费 595 万余元。后社区自治组织以周边新建小区热力管道必须经过本社区裹挟,最终达成协议实纳管网配套费用 375 万元,节省资金 220 余万元。小区建成后仍有高压线杆矗立小区,既不美观又不安全。但电缆入地成本较高,且该线路属电力公司不受地方政府管辖,协调难度大。最终,Y 社区居委会以相邻两个居民小区生活用电线路必须经过本社区裹挟,相邻小区开发商为不影响楼盘发售最终妥协,连带承担了 Y 社区电缆入地费用。

房地产商往往被污名化为城市化进程中的食利者,但我们实际调查的个案社区中,房地产商在村居改制中的作用十分有限,甚至可以忽略不计。他们大都极力回避开发商独立运营的模式,或是自己成立建筑公司或是招标有资质的建筑公司承建。基于建筑质量高要求及村民利益最大化的考虑,Y 社区采取的是招标建筑公司的做法,而临近的 S 社区、J 社区则采用了社区集体所有的建筑企业承建模式。“城中村”改造 40 座居民楼、幼儿园及所有建筑施工,Y 社区从未与开发商直接打过交道。他们采取公开招标方式,面向全国招标资质高、信誉好的施工单位,坚持跟踪、参与、监督建筑施工全过程,参与建筑材料的购置并坚持现场先取样后使用的用料原则。Y 社区负责同志的原话是,“我们通过自己的参与、把关,确保我们建成的是我们想要建成的小区,住的是我想住的房子”。

全面、客观展示社会福利制度整合的逻辑与机制,还必须关注制度因素当中的组织要素、规则系统及其与社会福利制度整合之间的关联。从制度的组织要素来看,村居改制主要是居委会取代村委会、社区股份经济合作社取代农村集体经济组织的过程。鉴于《农村集体资产管理条例》“未

①陈锡文,赵阳,陈剑波等:《中国农村制度变迁 60 年》,北京:人民出版社,2009 年版,第 61 页。

建立集体经济组织的村,可以由村民委员会行使集体资产的管理职能”的规定,我们也可视“村改居”为一个组织结构分化的过程,由“经社合一”的村委会分化为单一经济职能的股份经济合作社和单一社区服务职能的居委会的组织变迁过程。经济职能分化与股份经济合作社的建立依据的《村委会组织法》《居委会组织法》《土地承包法》等法律制度,以及《农业部关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》(农经发[2007]22 号)及地方性政策文件;撤村改居及改居后的社区建设主要依据的则是两个组织法与《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(中办发[2010]36 号)等制度规范。如前所述,利用土地征用补偿金兴办集体企业几乎是所有城郊村或城中村实现集体资产积累的通用模式。Y 社区就曾大力兴办集体经济,并曾有过强大的集团公司的辉煌。但村办集体企业终未能突破自身经营管理体制的局限,未能承受住体制内国有大厂与体制外民营企业双重夹击,或倒闭或改制或出租。Y 社区的集团公司亦未能幸免。集体经济向现代企业制度经营方式转变既是符合企业自身的发展规律,也符合社区居民自身利益诉求,较为彻底地解决了庞大的“集体共同所有”的庞大资产到底归谁所有,收益分配给谁,又由谁来进行管理运营的问题。村民委员会到城市居民委员会的更替体现的社区自治组织对自我服务职能强化。撤村改居是村居变迁的另一个中心环节,新组建的承继了原。改制完成后的 Y 社区大大突破了原有村落共同体范围,社区工作人员由街道办事处派驻,有事业编制,完全实现了社会管理与经济管理职能发分离,真正实现了城市基层群众性自治组织的制度功能转变。Y 社区新建小区是改造安置小区,原社区户籍户平均分配住房 2.8 套、人均 70 平米住房。新建小区以社区原居民为主,“外人”不足 2/5。Y 社区股份经济合作成立后,很大程度上承接了原社区集体经济组织对其成员的服务与管理。股份经济合作社的组织构架除董事会、监事会外,还常设办公室、财务室、保卫科、三产办(房屋租赁等)、房产办、基建科、计生办、物业办等常设机构,建有党员活动室、老年活动室、会议室等活动场所供原社区居民免费试用。变成股民的 2107 名社区居民股民按股权享受合作社年终分红。股民还可享受中秋节补贴 300 元、春节补贴 300 元、供暖补贴 500 元。60 岁以上老年股民每年可享受 9600 元的生活补助金, 1300 元(通常是包括鸡蛋、花生油、面粉、大米、肉、茶叶等 6 样物品)的老年节补贴。

关于集体资产的改制,学者大多是从产权明晰与现代企业制度层面去分析,而忽略了其社会意义的发现与挖掘。而股份经济合作社通过资产量化、股份平等、利益共享与风险共担机制在客观上强化了原村民之间的经济利益联结,“生不增、死不减、进不增、出不减、可继承”的个人股管理制度与“股权只能股东内部转让”的流转原则具有更加突出的排他性,有利于增强集体认同感。由此看来,农村社区集体资产的改制,非但不是原生活共同体的终结、消失,反而通过更明确的利益纽带强化了与原生活共同体的认同感、归属感。股份经济合作社具有一种明显的自我强化机制,具有阿瑟所指出的锁定效应,但这样的股份经济合作社似乎不是一个有效率的组织形式。诺斯提供了一个“简单静态模型”,该模型提供两种约束——竞争约束与交易成本约束,以帮助说明经济组织无效率产权的产生。简单来说,就是通过限制竞争、简化交易以降低交易成本的方式制造了经济组织的低效。ZSY 股份经济合作社的资产运营收益主要来自于沿街商业防租金收入与 WF 港峰纺织有限公司的股金分红, 前者运营余地有限, 后者只是坐地分钱, 二者都难言激励机制与绩效考核。而合作社管理者或者早期管理者皆由原村 “两委” 成员转化而来, 一时还无法顺利完成身份、职能的转变。

四、结论

中国城乡社会福利制度变革、特征与演进路径内嵌于城乡二元制度的分割、整合路径。城乡社会福利制度分割突出表现为“籍”“权”的媾和,并在事实上严重影响并左右着城乡居民可行能力。

十八届三中全会以来,城乡居民户籍统一登记制度全面落实,户籍制度改革逐步推向深入并有望取得新的突破,城乡居民一元化社会养老保险制度已经有了广泛的实践。但我们也注意到,资产改制依然成其为村居改制的关键,改制完成村民变市民之后,才可以享有相应的城市居民"权",这依然没有突破"籍"与"权"的制度框架,是二元社会结构框架内的有限制度整合。

多重逻辑主体博弈是城乡社会福利制度冲撞、博弈的生成机制。中国的现代化的后发型特性决定了政府社会转型中的主导地位与作用。"一村一策"的村居改制模式为我们提供了一个透视当前形势下中国城乡社会福利整合的多重逻辑主体制度博弈的靶向,让我们可以更加清楚地辨识出政府、社区及其自治组织以及房地产商等的主体地位及其博弈策略。论文认为,科学分析制度的组织要素、规则要素及其变迁、更替对于正确理解当前形势下的城乡福利制度整合是必要和有益的。

需要注意的是,正如孙立平教授担心的"转型陷阱"①一样,村居改制进程中的"转型陷阱"也并不鲜见。这样的风险既有村居变迁实践中的由股份经济合作社组织低效带来的竞争力问题,又有股份经济合作社职能定位不清、承担了过多的社会管理职能问题。重要的是,这个风险尚不为参与者们所认知——因为增强了工作的便利性,社区居委会是乐见其成的;股份经济合作社管理人员及其股民也认为是理所应当的,在他们看来这就跟一家企业承担相应的员工管理职能是一样的,而没有认识到企业剥离社会管理职能早已成为传统且是自身组织效率的重要保证。负载过多社会管理职能的股份经济合作社与现代企业制度的精神是不相符合。无论如何,"村改居"的实质应该是治理体制的现代化与专门化,股份经济合作社因其历史继承性过渡性承载一定的社会管理职能情有可原,但与理不合与法不容。股份经济合作社面临着新的后集体经济时代的福利功能最大化难题。

[责任编辑:萧　景　jdxbshehui@163.com]

①清华大学社会学系社会发展研究课题组、孙立平:《"中等收入陷阱"还是"转型陷阱"?》,《开放时代》,2012年第3期,第126页。