

“非正规经济”的地域社会形态及治理困境：基于上海郊区农村的考察*

张建雷

陕西师范大学哲学与政府管理学院

熊万胜

华东理工大学社会与公共管理学院/中国城乡发展研究中心

Abstract

The rise of the informal economy has profoundly changed the social structure of rural society in Shanghai's suburbs, leading to the phenomenon of the “defamiliarization” of the “society of the familiar.” As a result, local governments have lost the conventional resources and means to govern the risks posed by migrants working in the informal economy and, what is more, the model of minimalist governance itself has failed. In order to deal effectively with the risks to governance posed by the informal economy, local governments have tried persistently to strengthen their control over rural society through the expansion of administrative power and village organizations under their high-pressure system of governance. The goal of governance has been to compress and transform the production space of the informal economy, and integrate the large number of informal workers into the formal administrative management system. However, informal workers, who cannot be formalized because of the inherently informal nature of their work, face the prospect of eventually losing their livelihood space. Their lives have become more precarious and unstable since informal economic activity has continued to shrink.

Keywords

migrant population, informal economy, local society, formal governance

摘要

非正规经济的兴起深刻改变了上海郊区农村的地域社会形态，形成了“熟人社会的陌生化”结构。大量非正规就业人员既孤立于地方性熟人社会体系之外，也未被政府制度化的社会保障体系所吸纳，这完全超出了传统简约治理模式的适用范围，并导致基层政府对非正规经济的治理面临着诸多风险。在压力型体制下，为有效应对非正规经济的治理风险，基层政府通过行政职能的扩张以及村级组织的行政化建设，不断强化了其对基层社会的控制权力，以实现非正规经济的规范化治理。政府治理的目标在于不断压缩、改造非正规经济的生产空间，最终将这一规模庞大的非正规就业人员纳入政府的规范化管理体系之中。不过，政府的规范化治理也意味着大量无法被规范化的非正规就业人员生存空间的消解，从而使得底层民众处于更加不利的被剥夺状态。

关键词

流动人口；非正规经济；地域社会；规范化治理

* 编者题记：本文是提交给“实践社会科学与中国研究”（黄宗智教授八十寿庆）学术会议（2019年11月2-3日于中国人民大学社会学院召开）的论文。论文分组发表于《开放时代》、*Rural China*—《中国乡村研究》以及 *Modern China*，共二十篇。

一、问题的提出

新中国成立以来,随着国家工业化的迅速推进,中国城乡社会之间形成了显著的二元经济结构。根据发展经济学的经典理论,城乡二元经济是一国工业化发展的必经阶段。在工业化发展的初期,城乡工农业发展不统一,传统农业部门存在大量剩余劳动力,这些劳动力近乎无限供给现代城市工业部门,形成了城乡二元发展格局。不过,随着工业化的进一步发展,农村剩余劳动力将被城市工业完全吸收,城乡之间将形成统一的劳动力市场,城乡二元结构将被彻底打破,形成城乡一体化发展格局^①。1980年代以来,在中国的发展进程中,城乡劳动力市场的逐渐统一,大量农村劳动力向城市工商业部门的转移,这也似乎内在呈现了上述理论所预设的发展逻辑。因此,针对当前我国城乡居民的不平等问题,研究者们大多倡导破除城乡户籍制度藩篱,实现城乡居民在基础设施、劳动就业、社会保障等方面的一体化发展^②。

进入新世纪以来,许多地方政府都开启了城乡一体化发展模式的新探索,其中,较有代表性的是上海地区的实践经验。2001年,上海取消了农村新生人口农村户籍登记制度,将农村新增人口统一登记为城市居民户籍。2003年,上海建立小城镇居民社会保障制度(主要针对失地农民及未纳入城市居民保障的其它城镇从业人员),逐渐形成了城市居民社会保障、小城镇居民社会保障和农村居民社会保障三种主要的城乡社会保障模式。虽然,很长一段时间内这三种社会保障模式之间都有着一定的差距(例如,按照2010年的养老金领取标准,农村居民60岁以后每月可领取444元,小城镇居民为848元,城市居民为2081元)^③,但是,其城乡保障水平已远远高于大多数中西部地区。2014年,针对不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民,上海市政府颁布实施了《上海市城乡居民基本养老保险办法》,由个人缴费、集体和政府补贴,建立了全覆盖的城乡居民基本养老保险制度,城乡居民在参保缴费和基本待遇方面完全一致,基础养老金统一确定为每月540元。2019年5月起,城乡居民基础养老金的月计发标准已调整至1010元。从上海城乡社会保障的统筹水平和覆盖范围来看,该地区已基本形成了城乡一体化发展格局。

不过,上海的城乡社会保障模式有着鲜明的“地方性福利主义”特征^④,其所涵盖的人口仅限于上海市城乡户籍人口,并不包含大量的外来人员。这部分外来人员以外来农民工为主体,包括外来务工人员、务农人员、小摊贩、小餐饮店主、小作坊主等,这一群体不仅规模庞大,处于社会福利制度的保障范围之外,而且就业方式极不稳定,处于持续的流动状态,

^① 姚洋:《发展经济学》,北京大学出版社2013年版,第99-103页;[美]费景汉、拉尼斯:《增长和发展:演进观点》,洪银兴等译,商务印书馆2004年版,第96-163页。

^② 郑杭生:《农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题》,《甘肃社会科学》2005年第4期,第4-8页;陆学艺、杨桂宏:《破除城乡二元结构体制是解决“三农”问题的重要途径》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2013年第3期,第5-11页。

^③ 唐颖:《农民的终结和上海城乡一体化路径——基于上海三个类型郊区的调查研究》,上海大学博士学位论文,2016年。

^④ 熊万胜:《新户籍制度改革与我国户籍制度的功能转型》,《社会科学》2015年第2期,第78-88页。

政府部门对他们的管制亦较为有限^①。相较于处于健全社会福利保障及政府部门规范化管理下的正规就业人员而言,学界通常将这一以农民工为主体的规模庞大的外来人员称之为“非正规就业人员”,并将其所形成的经济状态定义为“非正规经济”^②。规模庞大的“非正规经济”已成为我国转型期经济发展的基本现实,同时,这也是吸纳农村转移劳动力就业,推动经济快速发展的主要动力^③。但一个不容忽视的事实是,对经济发展贡献巨大的非正规就业人员长期面临着福利保障差、报酬低以及缺少国家法律保护等问题^④。显然,在人口流动常态化的背景下,城乡一体化发展不仅涉及有限的地域性户籍人口,还涉及大量的跨区域流动的非正规就业人员。

已有关于非正规经济的宏观及微观研究,多侧重于分析其“非正规”的经济属性,以揭示非正规就业人员在经济上的不平等地位及不利社会处境^⑤。然而,从前述上海推动本地户籍城乡居民一体化发展的实践经验来看,正规经济与非正规经济的分类背后,还涉及到政府对本地户籍居民的福利化治理策略。那么,对于没有被纳入政府福利治理体系的规模庞大的非正规就业人员及非正规经济,政府将采取何种治理策略,是默认其非正规的现实合理性,还是采取新的治理策略?本研究将聚焦上海郊区农村地区——非正规经济及非正规就业人员的主要集中区域,系统考察非正规经济所形塑的上海郊区农村社会形态的变化和地方政府的治理策略。

二、非正规经济与地域社会结构变迁

本文的资料主要来源于2014年以来笔者在上海郊区农村的田野调研。截止2017年底,上海市共有常住人口2418.33万人,外来人口972.68万人。其中,浦东、宝山、嘉定、金山、松江、青浦、奉贤、崇明这八个郊区范围较大的区常住人口1474.89万人,外来人口684.29万人。这些地区是外来人员的主要聚集区域,也是非正规经济的主要集中区域。

(一) 人口流动与非正规经济的微观样态

城市工业的扩张和乡村社会的工业化构成为外来人员向上海郊区农村流动的两大基本动力机制。乡村社会的工业化起步于人民公社时期的社队企业。1980年代初,人民公社解体后,社队企业改称为乡镇企业(镇办企业和村办企业)。其后,随着市场经济的进一步发

^① 王阳、叶敏:《“土客替代”与都市郊区农村社区治理——基于S市郊区农村治理现状的考察》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第4期,第16-25页;马流辉:《底层社会、非正规经济与参与式治理——基于上海城乡结合部桥镇的考察》,《学习与实践》2015年第11期,第112-122页。

^② 黄宗智:《中国被忽视的非正规经济:现实与理论》,《开放时代》2009年第2期,第51-73页。

^③ 李强、唐壮:《城市农民工与城市中的非正规就业》,《社会学研究》2002年第6期,第13-25页;胡鞍钢、赵黎:《我国转型期城镇非正规就业与非正规经济(1990-2004)》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2006年第3期,第111-119页;黄宗智:《中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践》,《开放时代》2010年第10期,第134-158页。

^④ 黄宗智:《中国被忽视的非正规经济:现实与理论》,《开放时代》2009年第2期,第51-73页。

^⑤ 苏之慧:《非正式和不稳定的工作:不稳定型无产者和中国》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第16-39页;朱爱岚:《中国家庭护理工作的现状及其对非正规经济的启示》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第40-56页;范璐璐、薛红:《非正规就业中的女工自组织与劳工力量——以嘉兴服装业的合作生产队为例》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第57-77页;陈慧玲:《中国实习劳工》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第78-97页;黄家亮、汪永生:《华北农民非正规就业的微观形态:基于河北定县两个村庄的考察》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第98-120页;吴介民、廖美:《全球化生产下民工公民身份差序体制:比较中国沿海三个区域》,《中国乡村研究》2018年第14辑,第121-143页。

展，乡镇企业迅速发展，并成为地方经济的重要支柱。不过，到 1990 年代中后期，受乡镇企业自身经营能力限制以及国家宏观经济政策调整的影响，乡镇企业的发展进入衰落期。此后，政府开启了新一轮以园区建设为核心的工业化发展模式，开始了大规模招商引资，吸引国内外企业在郊区落户。此外，由于上海本地农村劳动力大多转移到工商业领域，许多外地农民还进入到农村中承包土地种植蔬菜、水稻或养殖鱼虾，农村地区的外来人口迅速增长。至 2000 年，上海市外来人口共计 387.11 万人，占上海常住人口总数的约 22.6%。其中，66.4% 的外来人口（257.05 万人）居住在郊区县，61.8% 的外来人口以家庭为单位流动，0-14 岁儿童占 11.4%^①。至 2014 年，上海市外来人口总数已增长至 996.42 万人，占上海常住人口总数约 41%^②。

而在许多郊区农村，外来人口更是已经超过户籍人口数量，形成了“人口倒挂”现象。以 Q 镇为例，至 2010 年底，Q 镇的外来人口占总人口的比例已达到约 47%。至 2012 年，外来人口数已超过户籍人口数，并于 2015 年达到顶峰。其后，由于地方政府的人口调控政策，外来人口数量开始下降^③。如表 1 所示：

表 1 2010 年—2017 年 Q 镇户籍人口与外来人口变动情况^④

年份/身份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
户籍人口（人）	44387	44398	48601	48714	48797	48391	49695	49592
外来人口（人）	39891	38474	50628	54115	56380	56283	46777	42956

不过，在 Q 镇的各村庄之间，外来人口分布并不平均。在城郊或镇郊村，由于距离工业区较近，外来务工人口较多（就近租住村民的房屋居住）。例如，NX、ZN、YJ 等三个近郊村便集中了 Q 镇外来人口总数的约 30%。在这三个村庄中，外来人口数量更是远远超过了户籍人口总数。一些远郊村庄由于距离工业区较远，外来人口数量则较少。为此，笔者选取了一个较适中的村庄 T 村，具体分析外来人口的结构和分布情况。T 村距离镇工业园区约 5 公里，距离区工业园区约 12 公里。截止 2018 年 4 月底，T 村共有户籍人口 1099 户 2911 人，外来人口 1604 人。下表显示了 T 村外来人口的就业结构和居住情况：

表 2 T 村外来人员情况（截至 2018 年 4 月底）^⑤

合计	性别		从事行业						携带人员		房屋租赁情况	
	男	女	务工	务农	经商	建筑	服务	无业	学前儿童	学生	出租户数	承租间数
1604	939	665	1132	348	21	6	3	12	11	71	361	728

从上表可知，外来人员进入上海郊区农村以务工和务农为主，他们或租借村民房屋居住，或自己在田间地头临时搭建棚舍居住^⑥。此外，在上海郊区农村的外来人口中，不仅有工厂

^① 2004 年上海统计年鉴，<http://tjj.sh.gov.cn/tjnj/nj.htm?d1=2004tjnj/C0309.htm>

^② 2015 年上海统计年鉴，<http://tjj.sh.gov.cn/tjnj/nj15.htm?d1=2015tjnj/C0202.htm>

^③ Q 镇的人口调控任务是 2015—2017 年连续三年每年外来人口总量减少 10%。

^④ Q 镇统计年报（2010 年—2017 年）

^⑤ T 村外来人口统计表，2018 年 5 月 4 日

^⑥ 外地农民为便于生产以及节约房屋租赁费用通常在所租赁的本地村民土地的田头直接搭建棚舍居住，形成了“田间窝棚”问题。2014 年以后，政府加强了对“田间窝棚”的管理，要求外地农民租住到村民的房

务工者、蔬菜生产者，还有大量的幼儿园、小学、餐馆、网吧、商店等经营及服务人员。T村有约 $\frac{1}{3}$ 的农户将自己的住房租住给了外地人，平均每户出租约 2 间（每间租金为每月 200-300 元）。T 村 4416 亩耕地，农户自营种植水稻面积仅有 80 亩，其余全部租赁给外地农民种植蔬菜或葡萄（租金为每亩每年 2000 元）。T 村的村民大部分都是在城区或镇区的工业园区务工，并搬到镇区或城区居住，居住在村庄中的户籍人口以老年人为主（截止 2018 年 4 月，T 村共有 60 岁以上老年人口 1011 人，占户籍人口 34.7%）。因而，若是以实际居住人口来计算的话，T 村的外来人员数量已超过本地人口数。

总体上来看，外来人员的就业模式与本地居民有着根本性差异。外来人员主要是进入工厂或餐饮等非正规经济领域，而本地居民则主要处于政府保障下的正规经济领域。外来人员既没有融入地方性的熟人社会体系，也没有被吸纳入政府所主导的制度化保障体系，而是处于一种低保障、高流动、不稳定的群体生活状态。

（二）熟人社会的陌生化：非正规经济与地域社会结构变迁

外来人员的大规模聚集也深刻改变了上海郊区农村的社会结构。外地农民进入上海郊区农村务农或从事其它行业通常是以“投亲靠友”的方式进入的，由此，就自然形成了一个明显的以地域为基础的行业分工。例如，在 T 村种植蔬菜的农民几乎都是来自安徽，种植西瓜的则以浙江人为主，种植黄瓜、西红柿等架豆类蔬菜的则以山东人为主。地域性亲缘关系网络不仅在生产结构上形塑了外来人员的行业特征，还在上海农村形成了一个新的生活圈子。这也使得在上海农村社会中形成了两种截然分割的生产和生活圈子。本地村民基于地缘和血缘关系所形成的熟人社会圈子原本是上海农村社会结构的基本形态。不过，随着工业化和城市化进程的展开，本地青年人口持续向城区转移，并搬到城区居住，农村社会逐渐老龄化、空心化，形成了“无主体熟人社会”^①。而随着外地农民的流入，因本地青壮年人口脱离农村的生产和生活结构所形成的“主体”流失便逐渐被外地农民所填充。相较于本地农民逐渐松散的社会关系网络而言，外地农民较为紧密的生产和生活互助网络使得在村庄社会中形成了一个新的更为紧密的社会团结结构。本地农民和外地农民之间的交往通常仅限于后者定期向前者缴纳土地或房屋租金，除此之外，鲜少有其它往来。因而，这两个圈子的边界明确且清晰。

对于上海农村的本地农民而言，由于政府所提供的社会保障水平较高以及本地较优越的地理位置，他们大多看不起外地农民，尤其是后者往往又从事着较辛苦且不体面的工作。因而，本地农民多是生活在自己所熟悉的小圈子中，年轻人白天多在城区上班，老年人则多在村委会附近的老年人活动中心打牌。对于外地农民而言，虽然他们大多已在上海生活多年，但他们日常生产和生活的交往仍是以同乡亲属为中心，很少有融入上海本地人生活的想法，其长远的打算往往是攒够了钱回老家买房，最终还是要回到老家生活。上海只不过是外地农

屋中，“田间窝棚”逐渐减少。有关上海地区外地务农人员的研究，详见袁中华：《“客耕农”与城市郊区的小农农业——基于上海的实证研究》，《中国乡村研究》，2015 年第 12 辑，第 304-328 页；曹东勃编著：《职业农民的兴起——对长三角地区“农民农”现象的研究》，中国政法大学出版社，2013 年。

^① 吴重庆：《无主体熟人社会》，《开放时代》2002 年第 1 期，第 121-122 页。

民谋求经济收入增长的暂居地，若是有更好的经济机会，他们将随时向其它区域流动。流动是外地农民的一个重要特征。

外地农民流动的范围通常因循着其特有的社会关系网络展开。不过，对于本地农民而言，外地农民及其社会关系网络却构成一个极为“陌生”的结构。虽然，在上海郊区农村，本地农民和外地农民共处同一地域，但是其二者似乎更是生活在两个彼此“陌生”的世界。由此，随着本地劳动力人口的流出，以及大量外地农民的流入，上海郊区农村的熟人社会结构逐渐呈现出了“陌生化”趋势，形成了“熟人社会的陌生化”。

三、简约治理与非正规经济的治理困境

随着外来人口的大量流入，上海郊区农村熟人社会的陌生化使得郊区基层政府不得不面对一个日趋陌生化、高度流动且规模庞大的治理对象群体，这也将深刻改变上海郊区农村的基层治理模式。

（一）非正规经济的简约治理困境

一直以来，我国农村地区都实行“简约治理”模式。所谓“简约治理”，即国家对农村基层社会秩序的控制，并非通过正式的国家官员，而是通过不领薪酬的、半正式的准官员（如传统时期的乡保、村长，新中国成立以后的村组干部等），借助这些半正式人员在国家和乡村社会之间的居间联络，政府便能够以较低的成本组织其行政实践的运作^①。

在简约治理模式中，这些不领薪水的、半正式人员之所以能够在基层治理实践中发挥积极作用，一个重要原因即在于他们身处村庄熟人社会结构之中，熟人社会中的“干部”身份及由此所获取的面子和声望资本是激励村组干部投身村务工作的重要动力。同时，村庄社会也构成这些半正式人员的基本生产和生活空间，村组干部和村民之间彼此熟悉，并基于一定的亲缘或地缘关系联系在一起，从而使得国家的行政意图能够广泛借助村组干部的社会关系网络有效贯彻、实施。例如，在 2000 年前后，上海郊区农村一般有村干部 5-7 人，村干部的年收入在 0.8 万元左右（与外出务工收入相差不大），村民小组长则仅在年底有少许“补贴”（部分村民小组长另兼水电工每年则有几千元的服务收入），务农收入仍是村组干部的重要收入来源。该时期，上海郊区农村普遍推行“万家富”工程，鼓励农户发展经济作物种植或家禽、鱼虾养殖，以增加家庭收入。在这一过程中，村组干部往往是首当其冲发挥带头、示范作用。

虽然，2006 年农业税费改革以后，全国范围内取消了农业税，村干部日趋正式化，逐渐成为政府领取薪水的人员，其工作更多是要完成上级政府下派的各级行政任务。但是，村级组织的治理实践仍具有半正式性。村干部主要由村民选举产生，其身份仍是农民（享有农村社区成员资格、土地权利等身份权），而非政府“公务员”。并且，作为村级治理的基本单元，村民小组的治理亦是半正式化的。村民小组长仍是不领薪的（或领取一定的“误工补贴”，平均为每年 2000-3000 元），其家庭经济收入主要源自农业或工商业领域的劳动（如兼职做村里的水电工或在村里做保洁、工厂做保安等）。因而，整体上，简约治理传统仍得

^① 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008 年第 2 期，第 10-29 页。

以延续下来。

在简约治理模式中，基层组织的治理对象主要是村庄社会中的本地居民。本地农村居民既生活在熟人社会的关系网络之中，也生活在由政府较健全的福利资源体系所建构的“正规经济”领域之中。村组干部的工作更多涉及福利资源分配、行政事务代理等服务项目，也很少需要政府行政部门直接进入村庄社会。不过，随着外来人员的增多以及由此引起的村庄社会结构的变化，基层治理的对象和内容必将发生新的重大变化。外来人员的大量流入，长期在村庄社会中生产和生活，将“倒逼”着村级组织和基层政府注意力的转向，对非正规就业人员及非正规经济的治理逐渐成为基层治理的重要内容。但是，如前所述，外地农民与本地居民之间除必要的市场交往关系外（主要涉及房屋、土地租赁），往往很少发生社会性交往活动，外来人员的熟人网络与本地居民的熟人网络基本上处于相对隔绝的状态。显然，立足于村庄熟人社会体系的简约治理模式显然难以有效应对非正规经济领域中以外来人员为主的“陌生人”群体。换言之，对“非正规经济”的治理超出了简约治理模式的适用范围，基层组织必须转变治理模式以不断适应已经变化了的社会结构。

（二）治理失灵与非正规经济的治理风险

由于传统简约治理模式的失灵，上海郊区的农村基层组织并不具有治理外地农民的常规资源和治理手段，这就使得很长一段时期内对外地人口的治理，大多数情况下都处于放任状态，形成了一种近乎“空白”的治理结构。相对于大量治理资源汇聚的本地居民而言，这也是一种极不均衡的治理状态。对于上海郊区的基层政府而言，随着“非正规经济”的进一步发展，针对外地人口的治理“空白”意味着较高的治理风险^①。

（1）信息失灵

信息失灵是基层组织面对外来人口的一个首要问题。2015年3月，笔者在Q区C镇调研期间（该镇户籍人口1.6万，外来人口4.1万），一位村支部书记说“有1/3的外来人口都不干活，不知道是干嘛的，房东都不知道，谁能知道？”^②虽然，该村干部的这一说法可能更多受部分外来人口无固定就业模式（或灵活就业）的就业特征所影响，事实上并没有该村干部所说的这么严重。但是，从这一说法中充分反映了基层组织对于其辖区内外来人口信息控制的“失灵”。外来人口就业方式的不固定性、高流动性，使得其相关信息既不处于村庄熟人社会的关系网络之中，也无法被有效地纳入基层行政部门的信息系统之中。2005年以后，上海郊区农村每个村庄都安排有1-2名人口协管员，专门负责外来人口的信息统计工作，具体包括外来人口的租住房屋、年龄、务工地点、务工单位等方面的信息。但是，实际上，除总体的人口数量外，这些具体的信息往往并不准确，“基本没什么用，他们的工作单位和地点经常变动”。而随着人口的聚集，信息的失灵也使得上海郊区农村的基层组织对外来人口聚集的后果产生了极大的担忧。C镇工商所所长告诉笔者说，“C镇工业园附近的一

^① 叶敏、刘春林：《城乡接合区域：低端市场与城市政府的治理困局》，《上海城市管理》2014年第4期，第41-45页。

^② 调研笔记2015年3月20日上午

个村子住了 2 万多外来人口，全是安徽阜阳人！对他们根本没办法的。”^①由于无法掌握外来人口的具体信息，很多基层的管理人员也将其辖区内的偷盗及脏乱差等问题归结为外来人口的聚集。

（2）安全风险

在信息失灵的情况下，外来人员“非正规”的就业形式和生活方式似乎也意味着更高的安全隐患，或许对于基层组织而言，这种信息失灵本身就构成成为一种风险。在上海郊区农村调研，经常会听到基层干部讲述有关外来人员的种种安全事故或隐患。2018 年 5 月，笔者在 F 区 Q 镇调研期间，一乡镇干部向笔者讲述了其在一次检查中曾经遇到过的一个情况：一对外地夫妻租了村民的一间民房，做饭、睡觉都在一间房子里，煤气灶就摆在床头边！该干部不停向笔者抱怨道：他们竟一点都不为自己的安全考虑！^②除这类因外来人员不规范租住房屋所易诱发的生活风险外，上海郊区乡镇干部抱怨较多的还有关于外地菜农不规范生产的问题。外地菜农为生产方便通常直接在田间地头搭帐篷居住，形成了“田间窝棚”现象。J 区 J 村的农业主任曾详细向笔者总结了外地菜农搭建“田间窝棚”的诸种问题：“这些“田间窝棚”距离住宅区较远，水管和电线都是外地农民自己搭建，往往是私拉乱建，易导致安全事故，着火了，村里逃不了责任；夏天刮台风，外地菜农住在棚子里不安全，村里就需要把村委会的仓库、会议室腾出来，作为他们的安置点，每次都麻烦的狠；外地人种菜滥用农药、化肥，掠夺式种植，破坏土质，而且，毫不顾忌，农药瓶、化肥袋子就仍在棚子旁边，污染环境！我们村里又没有权力去拆他们的棚子，这种事情讨厌的狠！”^③

此外，这种安全风险还涉及外地人私自开设的一些小作坊。小作坊生产加工、管理并不规范，一些加工环节需大量用电，极容易引发火灾等事故灾害，“不出问题还好，一出就是大问题，万一死个人，一票否决，我们一年的工作都是白干！”而村一级的基层组织缺乏监管的能力和权力，镇一级的相关执法部门（如派出所、工商所、安监所等）又受限于极为有限的行政力量难以下乡。因而，基层组织针对外地农民的治理很难形成一个有效的着力点，从而使得基层组织面对着较高的治理风险。

（3）社会风险

外地农民的大量涌入，不仅使得政府部门面临着诸多新增的安全风险，而且，基层政府不得不花费较多的注意力应对外地农民的其它社会诉求及由此带来的社会风险。2017 年 7 月 10 日下午，Q 镇政府的大门被一群（约 50-60 人）安徽的果农所围堵。果农们围堵镇政府的主要原因该时期政府规定严禁农户私自搭建大棚，但是，若不能搭建大棚的话，葡萄的品质将会遭受雨水的较大影响。因而，果农们不理解政府为何出台这样的规定，便集体到镇政府讨要说法，从而形成了群体性事件。这些安徽的果农们主要来自该镇的几个村庄，为此，政府严令各村的村干部将到政府上访的果农们各自领回。T 村的村干部 X 到现场后，让 T 村的几个领头的安徽果农先跟他回村，保证会跟他们解释清楚，T 村的安徽果农便跟 T 回去了。

^① 调研笔记 2015 年 3 月 27 日上午

^② 调研笔记 2018 年 4 月 19 日上午

^③ 调研笔记 2016 年 5 月 1 日上午

X说，“我去做（工作），很好做的，不要讲什么道理，他们刚来时，用电都是通过我帮他们装的，他们这帮人，我过去都认识，有这层关系在里面”。但是，并不是所有果农的工作都那么容易做通，“别的村吵的挺凶的，村干部劝不好的，说话没人听”^①。

如前所述，外地农民进入上海郊区农村通常以地缘或亲缘为核心形成了一个较明显的地域性行业结构，即“老乡带老乡，亲戚带亲戚”。在应对外出谋生的诸多不确定性问题时，这种地缘或亲缘关系显著增强了外地农民的社会团结程度，使得他们能够迅速团结起来开展集体行动以维护自己的利益。不过，对于基层政府而言，这种群体性行动往往意味着群体性事件的发生，从而构成为基层治理秩序的严重挑战。而如上述案例所述，更为麻烦的问题在于，外地农民一旦团结起来形成群体性事件，基层组织既缺乏有效的制度化手段，也缺乏诸种非正式性的熟人关系资源以平息矛盾。

（4）灰色暴力空间与执法困境

由于政府正式权力规训的缺乏，外来人口集聚所形成的“非正规经济”秩序更多是依赖于外来人口之间的自发互动所达成，由此也产生了较大的灰色暴力空间。S镇城管中队的队长Z曾向笔者讲述了这样一个故事：“S镇菜市场有一个河南人，身高1.8米，体重180多斤。他有3个儿子，都是20-30岁年富力强的壮劳力。自己在市场有2个摊位，但他自己的摊位租给别人赚差价，自己和3个儿子在市场外面摆摊卖菜。他家人多、拳头硬，一开始管理人员也没有管，时间长了，地位就稳定了。他开始鼓捣一些河南、安徽人在菜市场外面摆摊，他收保护费，城管过来执法他就出面，骂人、打架啥事都干。最后，没办法，执法的时候我们只能请派出所的人过来帮忙。”^②在外来人口的聚集地，诸如此类的灰色暴力现象较为普遍。正如Z队长所说：“每个摊贩的集中点，都会有个带头的，自发性有个小头头。这些小头头大部分都是块头大、拳头硬，靠暴力当头。我们执法的时候，擒贼先擒王，只要先跟他谈好了，就好办，如果谈不好，要执法了，就先拿他开刀。”

不过，并非所有的执法困境都是产生于直接的“暴力抗法”。基层执法部门所遭遇到的更多的还是诸种形式的“软”暴力的运作。例如，在C镇2014年整治“黑”网吧的过程中，该镇的执法部门便遭遇到了多种形式的对抗：“他们这些外地人都是有组织的，把探头装到路口，装了三道门。我们只能打游击战，趁他们中午打瞌睡的时候去。他们有时候弄些残疾人、断胳膊断腿的、有慢性病的，你碰到他们要倒霉的，拿他们根本没办法的。”^③对于外来人员而言，这一由诸种“软”或“硬”暴力所构成的灰色暴力空间则是其日常生活的常态，是其重要的生存策略。这也是“非正规经济”另一重要面向。对于基层执法部门而言，所遭遇到的这诸种“硬的”或“软的”暴力，往往也构成为对其执法权力的严重挑战。

四、风险治理、压力型体制与基层治理转型

（一）风险治理与基层政权建设

针对外来人口不断增多所带来的治理风险，基层政府的首要任务便是尽可能详细地掌握

^① 调研笔记 2018年4月25日上午

^② 调研笔记 2016年5月30日上午

^③ 调研笔记 2016年3月27日上午

相关信息，以实现对所面临的各种风险的控制。要实现对“非正规经济”的风险治理既要加强行政力量的渗透，也要不断调整政府执法部门的执法模式，以最小化执法过程中所可能诱发的其它风险。但是，基层政府的行政力量如何向非正规经济领域渗透？各执法机构的执法模式又如何达成？这既涉及基层政府治理资源和权力的配置能力，也涉及横向整合的基层政府与纵向分立的各执法机构的关系模式调整^①。

城管部门的改革极具代表性。城管的前身是城建监察，自 1990 年代开始设立，主要负责城区街道环境卫生、园林绿化、占道经营等城市街面管理工作。不过，在上海郊区，早期只有一些规模较大的镇才设立这一部门。并且，所招聘的管理人员的素质较低，待遇也不高（一般是最低工资），极易导致暴力执法、乱开罚单等不良行为。其后，随着郊区乡镇流动人口的增多，镇区的流动摊贩、市容环境等问题日益凸显，政府开始对城市管理队伍进行规范。在市、区级层面设立城市管理行政执法局，镇级设立城管中队，人员主要由大学生通过公务员考试考入，纳入事业编制管理。例如，在 C 镇，2002 年 8 月方开始组建城建监察队伍，所招聘的队员多是无业人员或下岗失业人员。2008 年成立城管中队后，设立编制 15 人，正式队员均为本科生通过公务员考试招录，原非正式队员作为协管员（约 30 人）。城管的工作内容多是其它执法部门不想管或无法管理的事项。小摊小贩——城管的主要管理对象——一本属于无法纳入工商部门管理的对象。根据工商部门的管理条例，所有的小摊小贩都是无证照经营即构成为非法经营而应予以取缔。但是小摊贩的经营特征并不符合工商管理的要求，并且其高机动性也使得常规的工商管理机构根本无法管理，因而只能作为城管的主要管理职能。同时，随着“非正规经济”的发展，出现了越来越多无法纳入正规管理部门的非正规活动，开始逐渐被纳入城管的工作范围。例如，黑车问题（非法客运），原本属于交通管理部门的职责，P 区于 2015 年后将之纳入城管的管理范围。

城管机构的正规化显著减少了原非正式人员暴力执法、乱开罚单等现象，执法活动日趋程序化、正式化。不过，由于城管的执法权限相对有限（最多只能没收工具、罚款），在遭遇非正规经济领域中种种硬的或软的抵抗时往往左右为难，“遇到暴力抗法的，我们首先是保护自己，然后打 110。很多小贩子也很困难，确实是弱势群体，我们也理解，平时只要他不出格，我们也睁一只眼闭一只眼，但是，到上面有检查的时候，我们也没办法，必须要赶走。老百姓也不理解，讲我们做的不对，舆论压力很大。”^②显然，对“非正规经济”的治理并非是简单地增设机构，扩充政府的职能部门及其权限就能够实现的。并且，政府的执法机构主要都集中在城区或城市中心区域，并不能直接延伸至广大的农村区域。“现在城管力量有限，管不过来，本来城管条例规定城管的执法范围全覆盖、全时段、全过程，要进农村，但实际只能到中心镇”^③。

增设新的执法部门以及不断扩充执法部门的管理权限，是政府应对非正规经济治理风险

^① 叶敏：《从运动式治理方式到合力式治理方式：城市基层行政执法体制变革与机制创新》，《行政论坛》，2017 年第 5 期，第 24-29 页。

^② 调研笔记 2016 年 3 月 26 日下午

^③ 调研笔记 2016 年 3 月 26 日下午

的一个重要策略，同时，这也构成为国家政权建设的重要内容。不过，国家正规机构的力量也不可能无限扩张，这受限于地方政府所能支配的财政资源总量。整体上看，相较于中西部经济欠发达地区，上海地区的政府财政资源较为充裕，所设立的政府管理部门数量较多。但是，面临迅速扩张的非正规经济，基层政府的执法力量仍显得捉襟见肘。例如，C镇工商所，现有编制人员12人。但C镇共计有6316家企业（70%为注册型企业），1200家个体户，80多户无证无照经营户。工商所不仅要处理新增企业的准入、登记、商标注册和管理等工作，每年还要随机抽查5%的企业的年度经营、投资和诚信情况。对这些正规企业的管理构成为工商所的常规工作任务，这也伴随着大量的文牍性工作。因而，工商所只能投入极为有限的人员和精力用之于“非正规”的无证照经营户的管理。对于无证照经营户，按程序工商所应先令其限期整改办理经营许可证，若在规定期限内办不下来，则应采取行政强制手段，立案查处、没收违法所得，并给予相应处罚。“实际上行政强制很难的，我们是不轻易启动的，我们就那么几个人，遇到老实人还好，他还听你的，遇到胡搅蛮缠的，他给你上访、闹事，出了事，我们内部还要问责，可能处理一个无证照经营的，我们一年其它事情都不要做了。”^①

因而，在实际执法过程中，为最小化执法风险，各执法部门之间通常需要相互支持和配合，并尤其需要公安部门的支持。正如C镇工商所所长所说的，“一旦启动（行政强制），公安部门必须给我们保护的！”但是，不同部门之间有着相对明晰的职权界限。为风险最小化，每个部门都要严格遵循其部门工作条例和程序办事，而不能盲目“越界”。换言之，公安部门不会无端去处理与其职责无关的事情，如管理小摊小贩、无证照经营等，而只能将其精力更多集中于打击和防范偷盗、赌博等问题，工商部门也很少会关注小摊小贩的问题。这主要是由不同部门不同的职责规定和考核目标导向所决定的。

相对而言，基层政府对各部门的统筹能力相对较强。虽然，基层政府并不控制条线部门的人事权，但是，基层政府对各条线部门也具有一定的考核权，条线部门领导人的任命仍需参考基层政府领导的意见。同时，一些职能部门也需要政府的资金支持以改进办公场所、充实工作经费等。此外，在一些基本的目标上，基层政府与这些条线部门是一致的，诸如维护治安、保障街面整洁、取缔非法经营活动等。工作需要时，政府也会协调一些部门进行联合执法。不过，这难以构成基层治理的常规机制。正如C镇综治办主任H所说的，“不是职责范围内的，都不想管，都想少干点活”。在实践中，基层各治理机构之间的实际支持和配合，通常是出于“兄弟部门”的情谊或道义，这依赖于基层干部之间的私人交往关系，是一种暂时性的私人协调机制。显然，这种私人性的协调机制是非正式的，难以有效应对迅速扩大的“非正规经济”。

（二）压力型体制与基层治理转型

在相关部门常规执法力量相对有限的约束下，“非正规经济”的治理风险便主要集中于基层政府。这是由于，根据我国的属地化管理体制，地方政府“守土有责”，担负着其所管

^① 调研笔记 2016年3月27日上午

辖区域社会稳定和经济发展的基本责任，是地方公共品供给的主要责任主体。在其辖区内所发生的任何社会问题，地方政府都负有不可推托的责任。因而，政府与职能部门不同，职能部门所关注的风险主要限于其所管辖的职责范围，地方政府则担负有近乎无限的风险。面对“非正规经济”的迅速扩张所带来的风险压力，地方政府所进行的应对方式是将风险指标和相关任务进行层层量化分解，下派给下级政府或组织，责令其在规定时间内予以完成，然后根据完成情况进行政治和经济方面的奖惩。并且，上级政府在一些重大的风险问题上通常采取“一票否决”（即一旦该项任务没有完成，则全年的工作成绩、奖励归零），以使得下级政府形成危机意识，树立起对该项工作的高度责任感。有学者将这一体制称之为“压力型体制”^①。压力型体制能够有效进行风险的分担，从而强化不同层级政府的风险和责任意识。在压力型体制下，乡镇政府作为政府行政科层体制的末梢，最终成为社会风险的兜底者^②。

在此意义上，在压力型体制下，对“非正规经济”的治理主要涉及到基层政府如何化解其所面临的社会风险和治理风险。从科层体制的层级结构上看，乡镇政府只能在其政府系统内部进行压力的再分配。如前所述，其关键在于如何有效整合各种纵向分立的“条条”。显然，这超越了乡镇政府的权限范围，而必须得到上一级政府的授权或由上级政府进行自上而下的系统整合。但整体上，无论乡镇政府如何整合各职能部门，均只能进行风险的内部化，而无法将风险彻底转移出去。

不过，除此之外，乡镇政府还可以将其压力进一步向更加基层的村级组织转移。相对于乡镇政府与各“条条”部门之间的复杂整合机制而言，这一压力转移方式就简单了许多。这也是压力型体制在基层的进一步扩展。在税费改革之前，乡镇政府即通过将农业税费和计划生育指标具体分解到每个村级组织，并将之同村干部的工资绩效挂钩（或采取包干的方式），从而充分调动了村干部工作的积极性，分解了乡镇政府的压力和风险^③。由于该时期村级组织并没有被彻底纳入行政科层体系之中，因而，这种压力转移具有“半正式化”色彩，即乡镇政府通过将“半正式”的村干部纳入压力型体制之中，以完成上级分派的各项任务。在农业税费取消之后，财政资源越来越多地向农村倾斜，村干部逐渐“正式化”，村干部的工作方式逐渐规范化，村干部日益成为领取规定薪水的政府的“准”职员，被纳入到科层体制考核模式之中。政府根据下派任务指标的完成情况对村干部进行奖励或惩处，这就使得乡镇政府具有了较多的可支配资源以规制村干部的行动，从而为乡镇政府将治理非正规经济的诸种风险和压力进一步向村级组织传递奠定了基础。

五、非正规经济的正规化？政府治理与底层民众的流动状态

（一）村级组织的行政化与规范化治理

简约治理是一种低度行政化的治理模式。在简约治理模式中，半正式的村干部主要来源于村庄熟人社会内部，村干部既是政府在村庄社会中的代理人，也是村庄社会的当家人，具

^① 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作型体制的转变》，中央编译出版社，1998年。

^② 杨华、王会：《“政府兜底”：农村社会冲突管理中的政策工具选择》，《国家行政学院学报》，2015年第4期，第43-47页。

^③ 周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》，2006年第3期，第1-38页。

有双重属性。这种双重属性也意味着村干部并不会完全服从于政府的工作安排，在很多情况下更会处于维护村庄自身的利益，而抵制政府的命令。例如，外来人员的大量聚集虽然带来了较多的治理难题，但通过租赁住房、土地以及在村庄企业务工，外来人员同时也为村庄社会及村民带来了大量的经济利益。因而，基层政府新一轮行政化建设的核心即在于解决村级组织低度行政化的缺陷，通过村级组织的行政化将村干部从村庄利益结构中彻底独立出来，而完全作为政府行政科层体制中的成员，以实现基层政府对基层社会的更好控制。

自 2005 年开始，上海郊区基层政府便开始在村委会中设置协管员，将政府一些条线职能部门的职能直接下沉到村^①。如 T 村有人口协管员 1 人、联防队员 2 人、助残员 1 人、卫生员 2 人，这些协管员平时在村委会办公，分别由镇人口办、派出所、残联、医管站直接管理，协助上述部门进行相关村级事务的日常管理工作。不过，真正完成村级组织的行政化建设还在于村干部的正式化，即将村干部作为政府科层体制中的正式化人员。这首先体现在村干部的薪酬待遇制度上。虽然，2005 年前后，随着农村税费改革工作的推进，上海郊区农村村干部的待遇便开始逐渐提高。但是，村干部薪酬制度更为根本的变化发生在 2014 年以后，政府开始明确为村干部缴纳社会保险（五险一金），并不断提高村干部的养老金水平。在具体的收入水平上，当前上海郊区农村，根据村庄的经济收入状况，村支书的年收入在 14 万元—18 万元（大致相当于政府机关的正科级干部收入），村主任领取村支书年收入的 90%（年收入在 12 万元—16 万元，大致相当于政府副科级干部收入），副职干部（村两委成员）的年收入相当于村支书的 70%，在 7 万元—10 万元（与政府机关的普通干部收入相当）。

因而，除不具有公务员的身份编制外，村干部的经济收入和福利待遇已非常接近于同级别的机关干部。同时，基层政府还完善了村干部的晋升程序，村支书和村主任可以通过考取公务员或政府的定向招考调动到政府机关工作，并有机会晋升到政府领导岗位。此外，基层政府为完善村干部队伍建设，还建立了后备干部制度，在全镇或全区范围内遴选优秀青年和大学生村官协助村干部工作，经过 1-3 年的后备干部或条线干部岗位锻炼逐渐进入村两委班子（形成了后备干部/条线干部——村支委/村委会委员——村主任/村支书的晋升路线），条线干部和后备干部的年收入在 6 万元左右。这种跨地域遴选村干部的方式就打破了村干部只能从本村产生的传统规则，从而使得村干部的产生更符合行政科层制的一般化原则^②。以 T 村村干部的构成为例，T 村现有村两委班子成员 5 人（支委委员 3 人、村委委员 1 人），条线干部 5 人，大学生村官（后备干部）1 人。其中，5 名班子成员中有 3 名户籍不属本村，5 名条线干部中有 2 人不属本村，是由镇政府先后从其它村或政府部门遴选至 T 村。此外，为强化对村级组织的直接管理，近年来，越来越多的基层政府开始彻底打破地域限制，直接从政府的机关科室人员中（公务员或事业单位编制人员）直接选派、任命村支书。在 Q 镇 24 个行政村中，仅有 4 个行政村的村支部书记是本村人。基层政府打破地域界限选派“外

^① 协管员的工资为上海市最低工资，享有政府办理的社会保障，2018 年该工资标准为每月 2300 元。

^② 不过，为保持与村委会组织法相关规定的一致性，在村庄选举时若后备干部或条线干部作为村委员候选人不是本村户籍成员，需将户口迁入所在村，但不享受村庄土地分配及分红收益资格。

人”做村干部的优势在于，这些外来的村干部能够不受村庄关系网络的限制，更坚决、彻底地执行政府的各项政策，及时完成政府交代的各种任务。

总体上看，经由基层政府一系列人事制度建设，上海郊区农村村干部的工资待遇及其选拔、调动与晋升程序已完全类似于政府科层组织的运作模式^①。从人事制度上看，村级组织成员已经被纳入政府科层组织成员的管理体系之中，不再是作为传统简约治理模式中沟通国家与乡村社会的半正式中介，而完全正式化了，成为基层乡镇政府在乡村社会中正式的“代理人”。

随着村干部越来越正式化，基层政府不断强化了对村级组织及基层社会的规范化治理能力。在上海郊区农村，基层政府对村级工作的考核主要有两个方面：社会管理考核和经济发展考核。社会管理主要涉及社区管理、公共服务、党建和村民评价四个方面。经济发展主要涉及招商引资、收支管理和三资管理三个方面，并以招商工作为中心（占80%），后两个方面各占10%。不过，在2014年以后，行政村的招商引资权被上级政府收回，村级组织不再承担经济发展职能，而是完全以社会管理为主。其中，在社会管理考核中，社区管理项目中的平安建设、违法建筑整治、土地流转、安全生产等主要针对的问题便是本村村民私自向外来人员流转土地、私搭乱建房屋租赁给外来人员居住等问题（总分值合计约占43%）。这些针对以外来人员为主体的非正规经济的治理工作也已经成为当前村级工作的重点内容。

2017年6月，SU到LY村做村支书后，适逢政府制定的拆除违章百日行动计划开始实施。LY村是近郊村，村里企业较多，外来人员在本村租房的情况较多，很多村民都违章搭建房屋出租。据统计，LY村共有违章面积8.5万平方米，违章数800多个。拆除违建厂房和房屋后，本村村集体的租金收入每年会减少几十万元，居民的租金收益也会相应减少约40万元，从而会极大损害村民的利益。SU提出“全力奋战100天”的号召，带领村两位干部加班加点，仅用了一年时间便将村里的违章全部拆除。在全面拆除村里的违章建筑后，SU又提出“再奋战100天，打造和美宅基”行动，带领村组干部动员村民整理庭院环境、清除群租，号召每户农民家里只允许住一户外来人员，以控制人口倒挂问题等。SU等人在春节期间也没有休息，创建成功了两个“和美宅基”村民组，并于2018年6月创建成为“无违建村”。SU的强有力工作作风，产生了较显著的效果，2017年底，LY村的违章建筑不仅全部拆除，外来人员也减少了约1000人，该村的社会管理考核位列全镇28个村、居第二名^②。

“拆违”是近年来上海郊区基层政府治理非正规经济的重要方式。这主要是由于外来务工人员的居住场所、小餐饮店、小作坊、中小企业的生产场所大多是村民或村集体临时修建的未经政府批准的“违法建筑”，将这些“违法建筑”拆除之后便自然减少了非正规经济的生存空间及其治理风险。

此外，在农业生产领域，针对外来务农人员土地流转及其小规模农业生产的非规范化问题。政府农业部门鼓励村级组织实行土地的规范化流转，将土地统一流转给合作社或企业，

^① 印子：《职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2017年第2期，第42-49页。

^② 调研笔记2018年5月4日下午

以此实现外地菜农的组织化和规范化，“统一品牌，统一农资，统一生产，统一销售”，从而彻底解决外地菜农私自流转土地、搭建棚舍及生产不规范的问题^①。上海郊区农业部门的目标是 2020 年实现农村土地规范化流转 100%。为此，基层村级组织以村集体土地所有者的名义严令禁止本村居民将土地私自流转给外地菜农，要求其将土地流转给村集体再由村集体统一对外流转给合作社、农业企业等规模经营者^②。由此，在上海郊区农村，土地的经营权逐渐从外地菜农手里收归村级组织，由村级组织统一向合作社或农业企业发包，从而实现将小规模、分散的小农户生产向规模化、组织化的农业经营格局转变。

虽然，对“违法”建筑的拆除以及对土地流转的严格管控会使得村民和村集体承受一定的经济损失。但是，从工作成效来看，这有助于迅速实现对非正规经济的规范化治理，从而有效完成上级政府设定的社会治理目标。另一方面，这也是随着村级组织行政化建设的不断深化，村干部被完全纳入基层政府行政科层管理体制的必然结果。

（二）非正规经济的规范化与底层民众的流动状态

总体来看，为应对非正规经济的治理风险，上海郊区的基层政府进行了一系列制度化建设及治理策略调整。基层政府通过村级组织的行政化建设，将村干部彻底纳入行政科层的管理体系之中，并以此为治理抓手，实现政府权力对非正规经济领域的全面渗透及管控。由此，也不断推动了上海郊区农村基层治理的转型——从简约治理转向更为彻底地行政化治理，即通过更加强有力的基层行政力量的运作将大量非正规就业的外来人员纳入基层社会的规范化管理体系之中，以实现非正规经济的有效治理。这也体现了非正规经济的规范化治理逻辑。在具体的治理过程中，这既包括直接的规范化治理策略，例如，将村庄中的中小企业、小作坊等直接关停或拆除，或将外地菜农所流转的土地收回交由村集体转包给合作社或农业企业统一管理；也包括诸种间接的规范化治理策略，例如，通过环境整治拆除违建以不断压缩外来务工经商人员的居住和生产空间，或通过农业经营组织的标准化建设不断提高外地菜农农业经营的准入门槛。

在基层政府强大的行政资源动员和行政能力运作下，上海非正规经济的规范化治理取得了显著的“成效”。如下述材料所示：

2015 年 7 月至 2016 年底，上海持续开展三轮“五违四必”（五违：违法用地、违法建设、违法排污、违法经营、违法居住；四必：违法建筑必须拆除、违法经营必须取缔、安全隐患必须消除、极度脏乱差现象必须整治）区域生态环境综合治理。……在生态环境综合治理工作中，市区联手、以区为主，条块结合、齐抓共管。一是综合执法，加强公安、消防、城管、市场监管、环保、税务等部门的联合执法，对危害公共安全的违法建筑立即代履行，该处罚、查封、叫停的坚决依法处理，该拆除的必须“拆落地”，涉嫌违法犯罪的及时移送公安部门。二是综合施策，充分运用各种管理手段，对附有违法建筑的房屋限制交易、抵押，

^① 叶敏、马流辉、罗焯：《驱逐小生产者：农业组织化经营的治理动力》，《开放时代》2012 年第 6 期，第 130-145 页。

^② 在上海郊区农村，外地农民租赁土地种植蔬菜的租金通常为每年每亩 2000 元，而村集体支付给村民的土地流转费用一般仅有 1400 元每亩每年（经村集体再次转包的土地以水稻种植为主，由于租金较高，另需政府补贴种植者约 50%租金水平的资金）。

对用于生产经营的违法建筑停水、停电、停气，将不配合工作的当事人纳入公共信息信用服务平台等。三是聚焦政策资源，用足用好土地利用、产业结构调整、旧区改造、生态补偿、农林发展等政策资金，落实经费保障；对于主动配合、快速搬离的当事人，给予适当激励，维护社会稳定。同时建立违法建筑信息库，将全市的违法建筑“锁定入库”。……2015、2016年，全市共拆除违法建筑 6534 万平方米，整治后的综合效应正在逐步显现。据相关统计数据显示，这两年连续实现人口负增长^①。

对于基层政府而言，治理非正规经济的目标在于将大量的非正规就业人员纳入政府的规范化行政管理体制之中，以此最大限度降低治理风险。不过，由于非正规经济内在的非正规属性，大量无法正规化的非正规就业人员必将随着非正规经济生产空间的持续缩小而最终失去生存空间^②。在逐渐失去了稳定的生产和居住空间之后，他们只能是在上海郊区农村四处游走，或选择逃离至其它地区，以不断寻求新的生存空间。随着人员的流散，外来人员在上海郊区农村所重新建构的亲缘和地缘关系网络也随之消解。这种更多具有保护性色彩的社会关系网络对于外地人员在上海郊区农村的生产生活尤为重要，其消解也意味着外来人员将处于一个既没有正式组织庇护（如上海本地农民那样），也没有非正式关系支持的极为不利的高度原子化的境况。原子化的、孤零零的个体显然难以应对异地陌生化环境的不确定性及风险。在此背景下，流动以及持续的流动状态本身便成为了外来人员的基本生存策略。如 T 村的外地菜农李某此前原本跟亲戚在浦东郊区种菜，“最早的亲戚在浦东种了二十多年，但是这两年开始不让种了，地不好找，就到处找地方，亲戚也都跑散了，浦东、金山、奉贤，到哪儿的都有，现在在这的（T 村）就我们这几家了，我们在这刚种了一年，马上又得挪地方了。”^③李某的上述经历已经成为近年来上海郊区农村外地菜农的常态：

赵某，江苏人，50 岁，2000 年赵某夫妻俩跟亲戚到上海浦东郊区种菜。2016 年跟 6-7 户亲戚和老乡一起搬到奉贤 T 村，同村民签了 5 年合同。但是到 2017 年底，村里就不让种了，强行把地收了回去，否则就断水断电。赵某只能搬到金山去。赵某的一个老乡在金山认识一个老板，老板在金山搞了一个合作社，承包了 1000 多亩地建设大棚对外出租，赵某租了 6 亩，每亩租金 4000 元。虽然租金比较高，但现在地不好找，很多人都不种了，赵某此前一起种菜的几个亲戚和老乡有的回老家了，有的到工厂打工去了，还有的则搬到了浙江平湖种菜^④。

据统计，上海市的外来人口（居住时间半年及以上）数量于 2014 年增长至顶峰，达到 996.42 万人，其后开始下降，至 2017 年末，已降至 972.68 万人（见图 1）^⑤。沪郊 Q 镇的外来人口数量变化也呈现出类似趋势，Q 镇的外来人口亦于 2014 年增长至顶峰，达到 5.638

^① 上海年鉴 2017：“‘五违四必’区域环境综合整治”，
<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw24651/nw43437/nw43440/u21aw1311493.html>

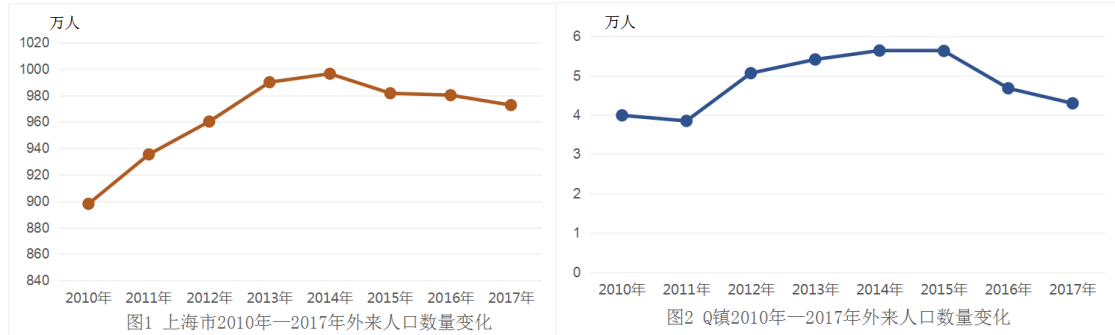
^② 马流辉：《间接驱逐与身份改造：大都市郊区农业规模经营的治理逻辑》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2016 年第 6 期，第 47-55 页。

^③ 调研笔记 2018 年 5 月 1 日上午

^④ 调研笔记 2018 年 5 月 6 日下午

^⑤ 上海统计年鉴（2011 年—2018 年），<http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/tjnj/>

万人，其后呈下降趋势，至 2017 年末，已下降至 4.2956 万人（见图 2，亦见表 1）^①。



外来人员的持续减少已经成为近年来上海地区人口变化的基本趋势。受此影响 2014 年以来，上海市的常住人口开始持续呈现负增长。而根据笔者在上海郊区农村和城镇调研的经验，外地菜农、小摊贩、无证餐饮店主、小企业务工人员等“非正规”人员的减少是该地区人口负增长的主要原因。当前，在上海郊区城镇和农村调研，已经很少能看到小作坊、小企业、小餐饮店、小摊贩的生产经营活动，若是深入到田间地头亦很少能看到外地菜农的劳动身影。随着“非正规经济”的持续瓦解，上海地区的基层社会正日趋规范化。

六、总结

1980 年代以来，伴随着大量农村劳动力向城市地区转移，一个规模庞大的非正规经济领域开始形成，这已成为转型期中国经济社会发展的一个基本现实。在制度层面，非正规经济的形成主要与我国长期以来城乡二元分割的户籍制度有关。城乡二元体制使得农村劳动力在进入城市之后无法进入正规经济部门，并难以享受健全的城市社会福利制度的保障。虽然，进入新世纪以来，东部一些经济发达地区如上海、苏州等率先开展了城乡统筹试点，逐渐实现了城乡居民社会保障制度的统一。但是，这些地区的城乡统筹实践并不包含普通的外来务工（务农）经商人员，后者也是这些地区规模庞大的非正规经济领域的主要劳动群体。显然，正规经济与非正规经济的分类背后，还涉及到政府对民众的差异化治理策略。本研究的主要目的即通过深入探析非正规经济所形塑的地域社会形态，揭示地方政府对非正规经济及非正规就业人员的治理机制及后果。

研究发现，城市郊区地带成为非正规就业人员的主要集中区域。在上海郊区农村，根本不同于本地居民所身处的正规经济领域，这一规模庞大的非正规就业人员或是进入工厂务工，或是在郊区农村租赁土地务农，或是从事小作坊、小餐饮、小摊贩等经营，从而形成了一个规模庞大的以外地人口为主体的、缺乏稳定的福利供给、较有限的行政力量干预的“非正规经济”领域。这也深刻改变了上海郊区农村的社会结构，导致了“熟人社会的陌生化”。这一既孤立于地方性熟人社会体系之外，也没有被政府制度化社会保障体系所吸纳的规模庞大的陌生化群体，完全超出了传统简约治理模式的适用范围。简约治理模式的失灵使得基层政府对非正规经济的治理面临着诸多风险。在压力型体制下，为有效应对非正规经济的治理

^① Q 镇统计年报（2010 年—2017 年）

风险，基层政府通过行政职能的扩张以及村级组织的行政化建设，不断强化了对基层社会的控制权力，以实现非正规经济的规范化治理，即以强大的行政权力持续压缩、改造非正规经济的生产空间，最终将这一规模庞大的非正规经济领域纳入政府的规范化管理体系之中。不过，由于非正规经济的“非正规”性质，政府的规范化治理也意味着大量无法被规范化的非正规就业人员生存空间的消解，而处于更加不确定的流动状态。

非正规经济的消解将呈现出何种后果？从当前上海郊区基层政府的治理过程来看，主要体现的是政府行政权力对基层社会构成的强力改造逻辑。借助密集的行政权力运作以及高昂的行政成本投入，基层政府得以实现其对非正规经济的规范化治理目标，从而最大限度减少基层社会的治理风险。但是，其客观后果却不断加剧了底层民众的被剥夺状态，底层民众最终成为了上海郊区农村治理转型的风险承担者。

感谢黄宗智先生、张小军教授、熊易寒教授的宝贵批评意见。本文是国家社科基金青年项目“农业现代化进程中地方政府行为的社会学研究”（20CSH018）阶段性成果。

张建雷 社会学博士，陕西师范大学哲学与管理学院副教授。研究领域：农业转型与农村发展。在《中国乡村研究》《中国农村观察》等期刊发表论文二十余篇。

熊万胜 社会学博士，华东理工大学社会与公共管理学院教授，中国城乡发展研究中心主任。研究领域：城乡发展与社会治理。在《开放时代》《社会学研究》等期刊发表论文近百篇。