

“人”的城镇化背景之下的农村新型社区治理研究*

——以成都市温江区为例

陈藻 冷天¹

摘要：作为快速城市化进程与中国独特基层社会管理体制相结合的产物，各地蓬勃兴起的农村新型社区正在成为集聚和承接各类农业转移人口及城市流动人口的重要空间。本文在对于成都市不同农村新型社区类型进行分析并结合在成都市温江区展开实地调研的基础上，提出了农村新型社区未来治理方向及发展对策：积极探索构建“三社互动”的社区服务管理新机制；以居民服务需求为导向，推动实现“复合共治”。

关键词：国家治理；农村新型社区；人的城镇化

中图分类号： F292 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006—012X（2015）—01—0111（06）

一、问题的提出

党的十八届三中全会明确指出：“推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展”，之后，2014年《政府工作报告》提出要解决好现有“三个1亿人”的问题。基于此，“促进农业转移人口市民化”已成为新型城镇化的第一要务，而中西部地区则成为两类农业转移人口顺利实现城镇化和市民化的“主战场”：第一，常规进城务工的“农民工”群体；第二，城郊失地农民、往返于城乡之间的“两栖”农民及返乡创业农民群体。与此同时，党的十八届三中全会明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标，彰显国家和社会治理制度和理念由“善政”走向“善治”的重大变革。基于“国家与社会”关系的视角，上述总目标是通过国家治理策略的重心下移加以实现的，即以“国家治理→社会治理→社区治理”的逻辑递进思路，构建新型社会治理体制体系，优化执政党、政府和社会之间的关系，从而实现全社会的“充满活力又和谐有序”。

伴随着国家城市化战略的重大调整，置于“国家治理”视阈之下的新型城镇化治理思路，当务之急在于实现“人”的城镇化，即由过去关注微观个体的“生存权”转向实现“人”的社会权利和社会融合，推进“人”的全面发展，基于此，农村新型社区治理结构的目标模式，其核心问题正在于“国家与社会”关系的重构，即实现“善治”视阈下的“强国家—强社会”模式（见表1），也就是在社区层面上，政府与社会在相互之间密切合作的基础上，逐步实现角色、职能、体制等方面的分离，形成政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会协同力量互动的社区治理体制和运行机制。^[1]正如习近平所强调的：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了”。^[2]

表1 基于“善治”视阈下的农村新型社区治理模式

	国家治理层面	社会治理层面	农村新型社区治理层面
--	--------	--------	------------

¹作者：陈藻，副教授，博士，中共成都市委党校成都行政学院，四川成都 610110

冷天，四川省审计厅，四川成都 610012

过去	以“物”为本，效益经济增长为主导	关注生存型	“人”的生存权
现在和将来	以“人”为本，兼顾公平与均衡的社会发展为主导	民生福祉型	实现“人”的社会权利和社会融合，推进人的全面发展

二、农村新型社区治理及其成都实践路径

农村新型社区,是指在一个或若干行政村基础之上规划建设而成,由辖区内的所有的原村民和新居民家庭、企业、机构和其他社会组织组成的社会生活共同体。作为快速城市化进程与中国独特的基层社会管理体制相结合的产物,近年来,农村新型社区在各地蓬勃兴起,成为集聚和承接各类农业转移人口和城市流动人口的重要空间,并且肩负两项重要历史使命：首先,有序推进全体社区居民和谐共处,相互促进；之后,分阶段促进全体社区居民完全融入城市。

基于此,农村新型社区治理方式的创新,既是政府管理工作的创新,也是“一主多元化”治理理念的有益实践,以当前一个相对完善的农村新型社区治理结构为例（如图1所示）。

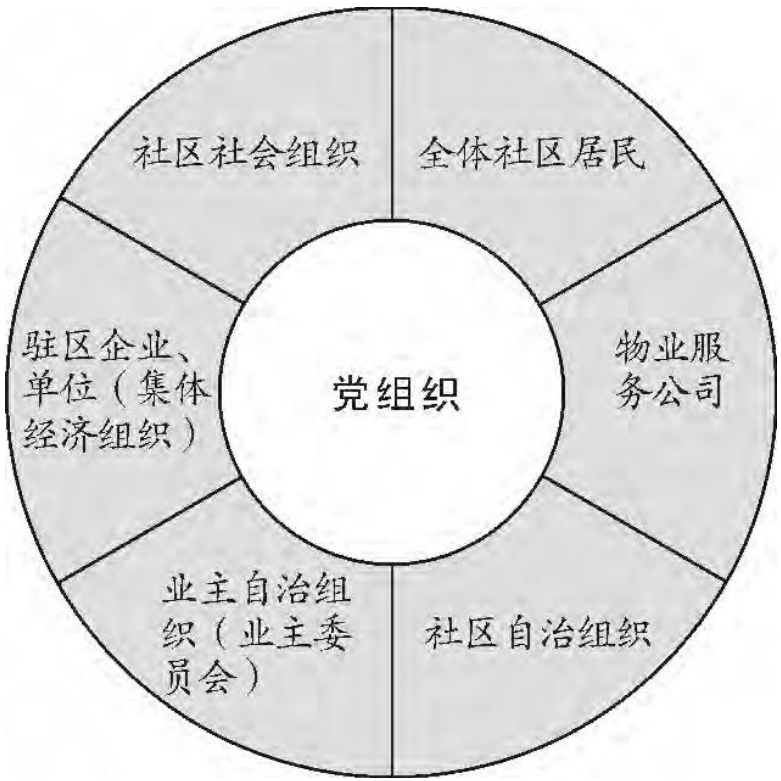


图1 一个相对完善的农村新型社区治理结构

注：成都的农村新型社区作为成都市“统筹城乡”的一个创新，其治理主体还包括议事会和监事会，用以行使村民代表大会的职责。

立足“社区”这一微观层面,农村新型社区治理是实现社区治理现代化的必由之路,其“利益共生体”的“善治”体现在：拥有支柱业的产业链条、营造包容和谐的社区环境、构建全体居民共享的公共服务体系、居民和辖区企业都共同参与,分担社会责任。而与此同时,“善治”的终极目标也是“人”的城镇化的实现过程：即社区原住民与新居民和谐共生,全体居民的主要收入来源、就业方式均实现了非农化,其社会关系、生活方式、思想意识向城市居民转变。

因其不同的资源禀赋、发展路径与现实基础,成都市农村新型社区的实践生成路径并不尽相同,按其主导产业结构和社区的形成机理的不同,主要受制于两类因素的相互作用和共同影响:第一,主导产业结构的变化:即随着工业化和城市化进程的发展,农村新型社区的主导产业由过去单一的农业生产模式,转变为以第二、三产业主导的,一元化或多元化的产业结构;第二,社区的形成机理的差异,即出于自身的经济结构演化的内在推动,或是受自然灾害、国家战略布局等外在因素影响[3](如图2所示)。据此,目前成都市的农村社区可划分为以下5种类型:

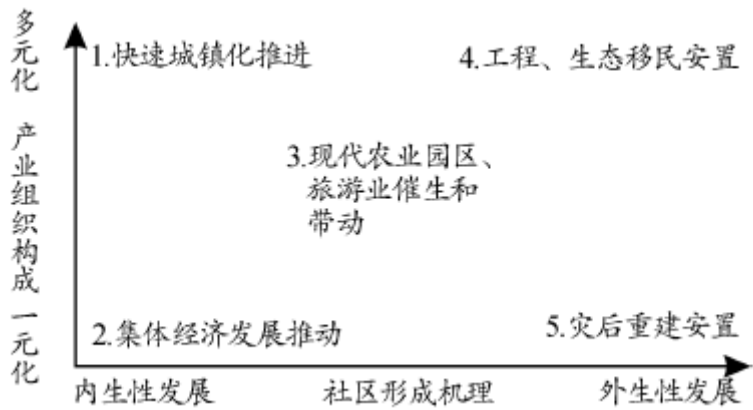


图2 成都市农村新型社区的基本类型

1. 快速城镇化推进的农村新型社区

自2004年起,成都市通过“撤村并组”、“新居工程”等方式,把土地集约利用、产业布局调整、村落住房改造、公共服务供给等结合在一起,打破原有的村组界限,经统一规划和建设,组建形成的新型农村社会生活形态。2007年,成都市城乡统筹建设进入加速期,城市近郊的大片区域开始迅速转变为具有浓厚农村特征的城市农转非社区。其中,最为典型的是在政府安置政策主导之下,借鉴城市社区建设和管理理念进行规划建设新型农村居民集中居住区。基于“人”的城镇化的视角,此类社区的兴建,并非只是农民走向城市的过渡阶段策略,而更多地承担起农业转移人口实现完全市民化的重要职能。

2. 集体经济发展推动的农村新型社区

此类社区的形成和发展以其产业结构的改变为核心,主要出现在经济比较发达的成都近郊或卫星城镇边缘,因其集体经济的繁荣和土地的规模化经营,辖区内拥有众多的外来企业和单位,村民基本不再从事传统的农村生产,转而从事非农产业,因其主导产业往往较为单一,导致社区居民生产生活方式和就业结构的同质性较高,其主要收入来源实现“非农化”了。

3. 现代农业园区、乡村旅游业催生和带动的农村新型社区

近年来,随着成都市农业产业化经营与现代农业的发展,及乡村旅游业的关联带动效应,催生了以“新农村综合体”为代表的农村新型社区。“新农村综合体”的建设,是以农民为主体,把村落民居、产业发展、基础设施、社会管理进行有机结合,打造“小规模、组团式、生态化”的农村新型社区。此类型的村庄或小城镇,通过经济发展,获得与城市几乎相同的基础设施水平,是我国新型城镇化的特色,其核心是要推动农民的市民化转型。促进居村农民的市民化,其比较优势在于能够短时间、低成本转移大量农村人口。

4. 工程、生态移民、灾后重建安置社区

近年来,成都市运用统筹城乡的思路和办法,将灾后恢复重建与推进新型城镇化、新农村建设和生态移民相结合,推进灾区农民分层次向城镇和新型社区集中,其中往往涉及自然村内部的调整、村落之间的合并集中,甚至可能突破行政区域的边界,因此,社区居民的异质性构成、职业结构的层次性与多样性,决定了此类社区居民在生活方式和社区认同方面存在的差异。

三、成都市农村新型社区治理存在的问题分析

从社会治理的角度来看,基于农村新型社区形成及人口结构的特殊性,农村新型社区治理也面临着不同于以往城市或农村社区治理的全新挑战:如处理得好,势必成为下一步“农民市民化”和“农民工市民化”的重要场域,成为经济社会发展的巨大引擎;而处理不好,则会成为危及社会和谐稳定的重大隐患。

1. 社区的“半城市化”特征明显

上述农村新型社区的农民集中居住模式,无论是空间区位、抑或社区管理体制,都处于“半城市化”的过渡阶段:因其生活、聚居方式发生重大转变,使得原有乡村“熟人社会”的特质备受冲击;缺乏成熟完善的社区治理模式体系,纵观现今城市社区行政主导下的多元治理的治理格局,抑或传统农村社区以村民自治为主的治理方式,都很难适应上述农村新型社区的现实要求,亟需探索和创新适应其独特治理需求的治理理念与方法,使之真正朝向一个重要的城市社区类型发展。

2. 行政力量高度介入的治理方式

政府主导型模式是我国农民集中安置社区治理的主要模式,因此,行政化的烙印深深根植于治理主体和基层治理的全过程。在安置社区建立之初,基层政府是集中居住点建设组织工作的主体,政府主导型治理模式有利于提高社区建设效率,加快农民的搬迁入住进程,确有其积极意义。然而,在之后的社区治理当中,“行政化”依然是其基本特征,一方面,社区居委会要向街道和有关行政部门寻求支持以开展工作;另一方面,在“压力型政府”的现实导向之下,其日常主要工作演变成执行上级政府部门的文件和指示,即政府决策的执行和实施者,政府职能转移的最后承担者,而无暇顾及社区治理主导者的角色扮演,更遑论培养社区居民对于城市的认同感、归属感,促进其实现完全城镇化了。

3. 新的“二元社区”发展趋势明显

在地理位置较好的城市近郊,农村新型社区往往成为本地居民和流动人口交叉居住和相互交往的场所,但多元化的人口结构并未促进不同群体间形成一种非制度化的、具有社会情感支持和合作互助取向的互动关系,反而有演变成为“二元社区”之虞,其具体表现为:居民之间缺乏情感沟通与交流的“黏合剂”,居民的身份认同呈现不同程度的“内卷化”。作为当前中国社会一种重要的社区形态,农村新型社区的发展目标,应当是实现“不同的人群在内部必然形成不同的关系样式和组织结构,在外部必然要求不同的管理模式和服务方式”的社区治理模式。^[4]

4. 社区居民社会参与不足

在调研中笔者发现,农村新型社区里“茶馆、麻将馆人多,外出打工的人多,社区活动的参与积极性不高,许多人宁可打麻将也不参加社区活动”的现象依然是一种常态。究其原因,一方面,是社区居民或对本社区缺乏认同感,或因自身参与能力有限、精力和时间不足等原因所困,如亨廷顿所言,“常为喂饱肚子而操心的人,不太愿意考虑社会变革的大问题”;^[5]另一方面,也与农村新型社区当前的公共服务制度设计有关:服务对象仍以“拾遗补缺”型为主,导致“一老一小”参加的较多,加之按照“谁建设、谁运作、谁管理”的原则,政府各职能部门对于社区服务设施的投入形成了部门所有制,如农家书屋、青少年空间、残疾人活动中心等,按职业、身份、性别或年龄把人群划分开来供其使用,既浪费了资源,又不利于居民的相互交流,还人为地将居民隔离,形成不平等与社会分配不公的现象。根据阿伦特的理论:“秉承公共精神、关心公共领域、积极参与社会政治生活的公民关系到

社会治理共同体运行的成败”。^[6]

四、农村新型社区未来治理方向及发展对策

近年来,成都市温江区结合区域实际,以农村新型社区建设为平台,以社会组织培育为抓手,以社工队伍建设为支撑,全面推进“三社”互动,构建多元参与社区治理的新模式,涌现出一批富有成效的、具有典型区域特色的基层实践案例,有效的提升了社会治理能力,具有一定的决策参考价值及借鉴意义。基于此,在成都市温江区现有实践与探索的基础之上,笔者对于未来农村新型社区治理的发展方向及创新路径展开如下思考:

1. 积极探索构建“三社互动”社区服务管理新机制

近年来,温江区积极探索建立以社区为平台、社会组织为载体、专业社会工作人才队伍为支撑的“三社互动”社区服务管理新机制,在为数众多的农村新型社区,也展开了诸多有益的实践,但对于其中关涉的3个要素,尚需大力培育。

(1) 尽快改变社会组织专业人才相对缺乏的状况,积极探索社会工作者人才队伍建设的渠道

目前,成都市农村新型社区的社会人才稳定性普遍较差,以温江区为例,“许多社工在经过一段时间之后,刚开始对社区情况有所熟悉和了解,就选择离开”,究其原因,一是中国的社会工作尚处于起步阶段,待遇较低,高学历的年轻人很少有人愿意投身其中,或将其作为事业的跳板,导致社区社会组织成员专业化水平低;二是社会认可度并不高,导致专业社工缺乏成就感。有鉴于此,温江区出台了一系列的激励机制,如每年对取得全国社会工作者职业水平资格证的社工给予奖励和岗位补贴等。

除此之外,借鉴国内外的先进经验,构建一支高素质、专业化的专业社工队伍可从以下方面努力:第一,引进专业、有经验的社工人才,如温江区柳城街道尝试出高薪从区外聘请中级以上社工师到社区工作;第二,建立良性的人才交流机制,如与国内社会工作发展较快的地区(如杭州、苏州等地)联系,定期输送本地社工人才去进行实地学习交流;在有条件的农村新型社区,鼓励专业社工轮流驻点社区服务中心,同时调派中心人员去社工站,“社区干部社工化”,鼓励双方加强沟通交流;第三,推动社工行业自治组织朝向职业化、专业化的方面发展,借鉴苏州市的相关经验,依托苏州大学,成立由公安局、司法局、民政局、总工会、团市委、妇联、残联等单位共同发起的“社会工作者协会”。

(2) 实现社区治理经验的品牌化和标准化,提炼成熟的治理模式加以推广

目前,成都市各区县在农村新型社区治理领域的创新探索、即兴式举措的亮点不少,但总体仍然呈现“碎片化”格局,存在“人存政举,人走政息”的可能性,缺乏可持续性体制机制,社区治理经验亟待实现品牌化和标准化。基于此,应对于全市各类型的农村新型社区,有计划、分领域地梳理现有成果,形成各具特色的社区文化和社区品牌,并提炼出成熟的治理模式,在全市各区域全面推广,从而达到创新农村新型社区管理体制、丰富社区自治形式、完善社区服务制度、优化社区服务手段的目的。

对此,国内其他城市的相关探索与经验可资借鉴:如广州市颇具特色的“羊城模式”,注重社区工作服务的长效机制建设,培植广州社区社会服务品牌:包括文化强市战略的“岭南文化工程”,社区邻里和睦的“同心工程”,社区老年人服务的“重阳工程”,从而形成创新社区社会服务广州特色。^[7]深圳市则积极推广“风景林工程”,将各行政区、各有关部门在社会建设中适用于服务社区居民的好经验、好做法筛选出来,分类设定标准,以“工程化”、“项目化”的方式对于好的“盆景”加以推广,形成具有以关注人为重点的城市新功能。

(3) 以“政府购买服务”及“公益创投”为抓手,鼓励社会组织进社区参与基层治理

在农村新型社区的治理过程中,社会组织的发展壮大和深化服务面临的瓶颈是资金问题,因此,政府应以“政府购买服务”和“公益创投”为抓手,依托政府招标和社会组织投标,以优质项目实施带动团队成长的广阔前景,给予社会组织在项目管理、服务能力拓展方面以充足的资金保障,进一步推动社会组织服务职能的深化和组织的健康有序发展。

温江区政府采用项目支撑、推动购买服务的方法,采取区级部门直接购买和区财政“以奖代补”等方式支持镇(街)购买专业社会工作服务,引进四川光华社工中心等9家省、市社工机构与镇(街)共同策划和实施“三社互动”项目,每个镇(街)分别选择1~2个具有带动和辐射效应的社区建立社会工作站,采用专业化、大众化的方法开展社会服务,培育发展政府有需要、群众有需求的社会组织。同时,温江区设立“公益创投”种子资金100万元,面向本土社会组织公开征集为老年、青少年、家庭、助残、社区服务等公益项目,通过专家评审后,为社会组织提供公益项目资助。实施“公益创投”项目化管理,委托专业机构对本土社会组织进行全程指导评估,促进其规范治理、提升专业服务能力。

汲取国内外已有经验教训,上述实践尚需厘清如下关系:第一,政府购买的是一种公共服务产品,如养老服务、残疾人照料等,并不能取代政府的公共职能,如某个部门对应的社区工作;第二,购买服务的结果是实现终端服务,而不是贯彻政府的意志;第三,购买过程应当公开、公平、具有竞争性,而不是政府将财政资金向特定对象的转移。具体而言,可借鉴上海浦东新区政府购买服务的先进做法:探索形成“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的新型政府提供基本公共服务方式,购买基本公共服务内容:一是实现预算管理,将政府购买基本公共服务的经费全部列入预算,根据财力情况合理安排项目,强化预算的约束力,同时积极引入市场机制,逐步形成充分竞争的选择机制,提高政府购买基本公共服务的效益;二是强化契约式管理,政府和社会组织的责任、义务以及服务要求,全部在合同中体现等;三是建立评估机制和规则,委托第三方专业机构,对社会组织做到项目合作前有资质审查,合作过程中有跟踪了解,合作完成后有社会绩效评估。^[8]

此外,成都市的“公共服务和公共管理村级专项资金”是基层公共服务和社会管理的一项改革创举。随着农村居民日趋适度规模集中居住,以及农村新型社区的蓬勃兴起,“村公资金”可以探索顺势而为,对其分配方式和使用范围做出相应调整,以期达到通过专项资金的使用,实现形成良性治理机制的目标。

2. 以居民服务需求为导向,推动实现“复合共治”

(1) 探索建立农村新型社区“分类、分层”治理新路径

如英国学者马歇尔所言:“为居民提供高质量的社区服务是政府的责任和义务,而不是恩赐;每一个居民都有享受政府公共服务的基本“公民权利”。^[9]针对当前农村新型社区的主体多元化、诉求多样化等新特点,应当以构建“积极型社区”为治理模式,将农村新型社区服务的覆盖面要从面向少数弱势群体逐渐拓展到以此为重点的全体社区成员,实现社区服务对象的“普惠化”导向,即要建立起服务型政府和现代福利的理念,建立“以居民服务需求为导向”的社区分类治理模式。

而对于流动人口较为集中的农村新型社区,温江区许多农村新型社区均采取特别的方式:如组建绿芽新市民艺术团,“寸草心”等社团组织,对外来人口儿童进行分类管理,展开一对一帮扶,还依托“邻里中心”社工站,整合社工、党员志愿者、社区热心家长等力量,开展系列青少年的关爱活动,增进流动人口与社区居民交流,为流动人口家庭的进入创建和谐的社区氛围。

而在本地失地农民较为集中的农村新型社区,温江区则探索“大混居,小聚居”的大社区理念,如位于公平街道正宗社区的正宗家园,毗邻一个中高端商住小区——西贵堂,社区依托西贵堂儒家生活试验基地,发挥商住区的人文优势与农民安置区的公共服务资源优势,通过对传统文化道德体系的挖掘,将其转化为现代人能够理解和接受的道德行为规范和伦理体系,促进共创共享,打造以“里仁居”为目标,探索商品楼盘品质小区和失地农民集中居住新型社区两种资源共享、两种文化互动、共创共享的社区治理新模式。

建议在失地农民较为集中的小区,社区管理部门还可参照上海的相关做法,在不影响社区整体规划的前提下,尊重中老年失地农民“安土重迁”的心理,尝试把观赏性农作物或药用食用性花卉作为小区绿化的组成部分,对动迁居民尤其是中老年居民根深蒂固的恋土情结予以疏导。^[10]

(2) 以“复合共治”理念推动社区多元主体参与

当前,农村新型社区工作资源缺乏多元化,仅凭政府这一单一的外在资源展开社区治理显然难以为继。基于此,应理顺和规范社区组织体系各主体之间的关系,逐渐形成以社区党组织为核心、社区自治组织为基础、社区服务站为依托、社区社会组织为补充、驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的具有时代特征、中国特色的现代社区治理结构。这一治理模式的实质是创建一种中国式政府、市场与社会在社区的合作模式,即PPNP(Public-Private-Nonprofits Partnerships)模式。^[11]

如上所述,正是农村新型社区成员的多样性,造就了社区资源的丰富性,社区居民邻里之间的很大一部分需求,可以通过内部资源循环,在邻里互助的过程中得以实现。因此,增加社区居民的身体体验和情感投入,树立居民的社区认同感和归属感,树立农业转移人口新的社区身份意识和社区协作意识十分重要。社区居委会可通过促进邻里共同参与的机制生成,在社区内部的不同群体之间,建立一种“类熟人社会”关系,从而提升社区凝聚力,重构邻里关系。

基于“复合共治”的思路,时下基层社区治理中颇受关注的社会管理信息化平台则有其值得商榷之处。以温江区瑞泉馨城社区为例,该社区是以动迁的失地农民为主的新型社区,自2012年起,开始推进社会管理信息化的实践,将社情民意收集,矛盾纠纷排查调解,流动人口和特殊人群管理、治安防控体系建设全部纳入其中。为此,每年软、硬件投入和人员成本总共约20多万元,由于辖区内企业不多,集体经济欠发达,目前只能由财政经费提供支撑,其可持续性和推广可能性均面临巨大的资金压力。此外,“网格化管理”内容的包罗万象,还容易陷入“网格泛化”的陷阱,模糊基层治理中的政府、市场和社会各自应有的行为边界,最终导致基层政府不得不将自身打造成为社会治理的“多面手”和“万金油”,而市场和社会组织却陷入参与空间不足与治理能力低下的恶性循环当中。

参考文献:

- [1][11] 吴群刚,孙志祥. 中国式社区治理——基层社会服务管理创新的探索与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011. 126, 139.
- [2] 刘建军等. 创新社会治理加强基层建设[N]. 文汇报, 2014-05-08.
- [3] 李宏伟, 屈锡华. 不同类型农村社区的经济特征与文化建设[J]. 农村经济, 2011, (03): 43.
- [4] 费孝通. 对上海社区建设的一点思考——在“组织与体制: 上海社区发展理论研讨会”上的讲话[J]. 社会学研究, 2002, (04): 1-6.
- [5][美] 塞缪尔·亨廷顿著, 李盛平等译. 变革社会中的政治秩序[M]. 北京: 华夏出版社, 1988. 53.
- [6][美] 汉娜·阿伦特, 刘锋译. 公共领域和私人领域[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005.
- [7] 谢建社等. 新型城市社区管理与服务模式探求——以广州为例[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2012, (08): 177.

-
- [8] 陈奇星, 徐逸伦. 建立健全基本公共服务体系: 浦东的实践与思考 [J] 上海行政学院学报, 2013, (09) : 51.
- [9] [英] 托马斯·H·马歇尔著, 刘继同译. 公民权与社会阶级 [J] 国外社会学, 2003, (01) : 1 — 29.
- [10] 张锋, 孙秀强. 上海农村新型社区治理面临的挑战与对策 [J] 党政论坛, 2014, (03) : 51.