

农村安置社区存在的问题及对策

——以绍兴市越城区 L 小区为例

董灵艳 黄睿¹

(浙江海洋大学 东海科学技术学院, 浙江 舟山 316000)

【摘要】: 在城镇化推进过程中, 我国农村地区出现了大量新型安置社区, 受管理机制等因素限制这些社区往往存在环境“脏乱差”、基础设施不完善、管理模式混乱、居民守责意识不强等问题。为了帮助解决新出现的农村安置社区问题, 以绍兴市越城区 L 小区为例, 通过实地考察、文献查阅、走访调查等方式剖析农村安置社区问题背后存在的深层次因素, 并提出配强基础设施、强化封闭管理、更新管理理念、完善相关机制等对策。

【关键词】: 安置社区 农民 社区管理

【中图分类号】 F325 **【文献标识码】** A

随着我国进入了经济社会发展的新阶段, 社会体制和社会组织架构都产生了翻天覆地的变化。近年来, 城镇化的快速推进使农村大量土地被政府征用, 被征地的农民转变为新型市民, 同时也造就了安置社区这一新型城镇化战略中的特殊存在。这些新型农村安置社区既不同于成熟的城市社区, 又与传统的农村村居不一样, 这些小区在发展过程中也产生了各种各样的问题, 研究这些新型农村安置社区的现状和存在问题并提出解决方案, 对于探索建立符合我国国情的社会主义新农村模式, 以及建设社会主义和谐社会, 都具有重要的意义。

1 L 安置社区现状及存在问题

改革开放以来, 中国的城镇化率已从 1978 年的 17.9% 增长到了 2021 年的 60% 左右。随着中国城镇化进程的加速推进, 产生了大规模的拆迁安置社区。安置社区管理的力量和管理水平不但关乎到民众提升得到感和幸福感, 更关乎到我国管理体制和行政管理能力现代化的顺利实施^[1]。绍兴市越城区在 2019—2020 年, 全区已累计建设安置房项目总面积 368.5 万 m², 新增安置社区 24 个, 在总小区数占比约 22%。本研究以较有代表性的 L 小区为例, 小区的占地面积近 1.07hm², 距离迪荡商贸商务区不到 2km。L 小区主要有两大特点, 一是安置的面积大, 1 号地块 A 区块总用地面积 154026m², 71 幢多层住宅建筑面积就达到 16 万 m²。二是五栋高层计面积 5 万 m², 首开市区城中村改造高层建筑安置之先河。L 小区城中村改造安置涉及到 3 个村(居), 共有拆迁户 1092 户, 安置人口近 4000 人。该小区入住率约 90%, 是一个以两村一居为主、附加部分村(居)拆迁安置户和外来人员集聚的复合型小区。通过实地走访考察发现, L 小区目前存在的问题主要有以下五个方面。

1.1 社区环境杂乱

L 社区是一个农村新型市民和外来人口的混合社区, 由于人口结构的复杂性导致其环境非常杂乱。乱搭滥建、乱堆乱放侵占

¹作者简介: 董灵艳(2001—), 女, 浙江绍兴人, 本科; 黄睿(1992—), 女, 浙江舟山人, 助教, 硕士, 研究方向: 思想政治教育。

机动车道和公共用地等情况常见。如将周边绿化地变成蔬菜园用于养殖家禽、家畜等，造成小区出入口严重拥堵、汽车停放困难。如车棚改造住人或经营商铺、麻将厅和娱乐厅，保安门卫形同虚设等。诸如此类现象屡禁不止，卫生环境“脏乱差”，管理难度较大。

1.2 社区基础设施不完善

农村安置社区公共基础设施缺乏，尤其时教育、娱乐、养老等配套设施。在对 L 社区进行调研时发现，小区道路、排水系统、广播通信、消防设施、环境卫生等与日常生活息息相关的公共服务都很不完善。以 L 小区停车问题为例，内部车位严重不足且划分不合理。原本的社区居民通行工具大多以自行车、摩托车和电瓶车为主，还有一部分居民为做小生意需要拥有人力或电动三轮车。而随着经济水平的提高，现在基本上家家户户都有一辆甚至两辆汽车。车库和车位容量已无法适应住户实际需求，很多住户选择在小区通道、楼层间或各个角落里停放汽车，导致对日常交通和周边环境产生了不良影响。同时，车辆乱停乱放也导致非机动车辆丢失事件频发^[2]。其次，由于 L 小区高层区域并没有相应的充电设备，因此部分顶层住户直接利用楼梯将电瓶车搬至自家楼层拉线充电，对消防安全构成严重威胁。另一方面，社区内消防栓、消防带和灭火器缺失严重，有的消防栓还存在打开却无水的情况，一旦火灾发生，后果将不堪设想。

1.3 社区管理模式混乱

小区管理乱，规章制度不完善，各单位职责不清，有关人员互相推脱责任。目前 L 拆迁安置小区的物业权责界限模糊，既不是管理主体，也未设立物业委员会，所以有疑问的居民并不清楚该找开发商还是政府部门。此外，物业管理工作人员缺乏专业知识，常常出现任务分配不清、很难完成任务等情况，这些小区也很难找到合适的工作人员，现任工作人员年龄普遍偏大，门卫等岗位流于形式。社区各种规章制度都不完善，包括部门职责设置、岗位职责、物业管理办法、内部装修管理规定、消防管理规定、出租房管理规定等。同时，由于小区监控不严格、保安意识不全面、安全措施不落实，小区的治安管理也出现很多漏洞^[3]。例如探头明显不足，监控系统存在死角，外来人员或者机动车辆进小区时往往因为保安不进行登记或者漏登，使很多不明身份的人走进了居民小区，带来潜在的安全风险。加之由于小区住户对汽车入库和付费停放等管理工作产生的抵抗心态，且对安全问题的认识水平和防范意识较低，L 小区“三类”案件高发。

1.4 社区自治困难

社区居民没有充分参与公共事务和社区活动，难以参与社区管理，缺乏自主权，对业主的权利的理解模糊，这对社区的管理构成了挑战。比如，在社区中公共区域被占、违建乱搭等现象导致消防隐患大大增加，L 小区曾发生过几起火灾事件。物业屡次出面管理，但收效甚微。此外，安置社区很难收取物业管理费用。目前，L 小区虽然有工作人员专门负责管理，但也仅仅解决了最基础的小区管理工作需要，实际上还是需要更多人手。同时，社区所提供的薪水相比于其他工作普遍较少，导致职工积极性也不高，要缓解这一问题就需要更多的经费。目前，物业管理费的收缴一般都比较困难，而且很多住户不配合不理解，小区相关设备的保养维护等费用更无从谈起。

1.5 居民守责意识较差

许多 L 小区的住户虽然身份变化了，但仍保持了一些不适合社区生活的习惯，毁绿种菜、高空抛物、随意晾晒、车棚改造等行为时有发生。在这种情况下，假如社区管理制度不符合原有村居的生活方式，居民就会无视新的制度去追求私人利益。但由于人员众多、人情复杂，管理人员在处理小区事务时往往有心无力。仅通过村规民约很难构建起有效的法律机制与规范，也很难在村民中贯彻执行新制定的社区管理制度和规则。

2 安置社区问题存在原因分析

2.1 社区人员流动性大，素质参差不齐

L 小区因城市大规模征地、住宅大量拆除而形成，也因为土地转卖、租赁等因素，外来人口大批迁移，不但有安置的农民，还有以外来人口为主的租户和新购房的本地市民，社区人员流动性大。不仅如此，随着城镇化的发展，各种就业机会增多，农村安置社区居民的就业结构也呈现多样化，从单一的集体劳动者分化为多种角色，原先的“熟人村落”变成陌生邻里，人口结构更替。随着城镇化的发展，就业机会变多，安置社区居民的就业也呈现多样化，包括工人、个体劳动者、企业家、农民工等多种角色，小区人员复杂，管理难度加大^[4]。目前来看，社区居民生活习惯、思想观念和文化素质程度尚未达到一定高度，在社区管理工作中工作人员难以得到理解、支持和配合，加之大部分居民身份又为拆迁户，人情复杂，管理工作的难度系数增大。

2.2 居民身份意识难以转变

安置社区成员流动性较大，但村里的人数结构复杂，市民整体素质不齐，另外动迁市民也普遍留恋于邻里乡情、熟人社会，导致他们加入新的社会意愿不强。虽然农民的身份已变为居民，但农民和居民的身份认同和概念之间仍有冲突，由于居民的身份认同没有较快从原村转移到安置社区，当有问题时，小区居民更愿意求助于以前的村委会而不是社区物业或是社区居委会。此外，由于人口规模和人口密度的快速增长，虽然公共空间和公共资源比以前多了很多，但人均公共资源还不能满足居民的需要^[5]。一个新整合的社区扰乱了村民原来居住地的邻里关系，曾经熟悉的邻里分散到每个社区，打破了原来对信任的原始依赖，难以用直接的社区制度或是村规民约管理。

2.3 管理人员缺乏有效机制和治理动力

安置社区的管理人员一般由原来的村委会成员担任，L 小区也是如此，他们对新型社区事务的治理能力和经验不足，原来的管理经验已不适用于新的社区，导致社区管理混乱，各种管理问题频发。考核评价机制是一种对行政机关实行的绩效激励机制，通过构建良性竞争机制来提高行政机关的管理水平。然而，目前一些农村安置社区并没有明确的管理目标来定期评估行政管理人员的业绩。同时，由于缺乏适当的奖惩制度，有些地区的安置社区不能有效地激励工作者改善行为，创造良好的绩效。其次，由于社区居委会有时对居民小区住宅的相关需求问题没有及时解决，从而导致居民对上缴物业费有抵触情绪，激化了居民和村落委员会、房地产物业企业相互之间的矛盾。这不但造成政府安置的社区工作者效率降低，并且不利于构建社会主义新农村，使农村安置社区的社会问题层出不穷。

3 安置社区管理思路探索

3.1 完善公共服务和基础设施

针对城市居民的生活特点和现实需求，社区居民组织可充分发挥组织带头作用，组织一些休闲娱乐活动，提高每个“小家庭”在社会组织中对社区活动的兴趣，提高社区融合度和归属感。“社区参与”机制是否能有效运作在很大程度上取决于社区中的主要群体，即妇女、儿童和老年人。此外，农村安置社区的管理者要积极贯彻落实各级各项政策，在水、电等基本设施建设和生态环境建设等方面积极修补或重建。鉴于农村公共需求的多样性，应尽最大努力为村民提供适当的医疗、健身、养老和娱乐等公共服务。根据小区配套设施中存在的问题，需要对车库作出全新的规划，增加电瓶车充电设施，社区需要添加垃圾箱，完善消防器材、健身器具和报刊栏等休闲设备，比如小区的高层区域考虑直接在原来车库基础上进行规划扩容，而多层小区考虑在空余区域设置简易车库。在制订与执行城市改造规划时，必须充分考虑到居民的需要和安全并且便于管理。在完善公共服务和基础设施建设方面，依靠政府的单方面支持是不够的，管理者应通过多种渠道增加供给，提高村民参与的主动性，发挥农村安置社区中社区领导和企业家的带头作用，发展民间互助组织，通过多方面的支持，实现村民对生活的更高期望。

3.2 加强社区封闭式管理

强化对小区的封闭式管理，加大监控巡逻检查，尤其是对外来人员的管理工作。门卫需要及时对进出的陌生人进行登记，巡逻人员应该加大对可疑人的监视、盘查，并做好机动车停放管理工作，尤其是针对外来机动车。对于停车问题，首先，规定业主的机动车应当放置在固定地点或者登记后凭卡进出。其次，制定对外来机动车停车位秩序的管理制度，做到临时收费管理。最后，增加摄像头等监控设施，严格做好出入口登记管理。必须重视的是，社区保安配备一定要合理规范，保安人员的自身条件一定要满足岗位所设定的条件。从目前L小区的实际状况来看，保安队伍的数量比较随机，且大多是四五十岁的失地农民，因此很多保安人员在工作之前并未进行过正规训练，保安人员对自己工作的职位和要求也并非很明确。因此，物业公司必须下大力气做好保安人员的岗前培训工作，使其尽职尽责。

3.3 更新社区管理理念和管理方法

为了使管理能力现代化，促进拆迁安置社区的和谐发展，更新社区管理理念和管理方法迫在眉睫。第一，政府要规范新居民居民小区的管理机构，建立居民小区规章制度。并确定对其所在区域的管辖责任。第二，根据属地原则，为了突出村民代表大会在新居民社区管理过程中的关键角色，可以选择由村民大会牵头、新物业选择代表(如楼长)和已有物业管理工作人员共同参加，建立相应的小区管理协定和规章制度，尤其是在门卫、车棚车位管理以及出租房登记管理等方面，也可以在地方政府部门的监管与引导下，逐渐向市场化、商业化、业主自治化方面转变。第三，在社区管理上让居民发挥应有的作用。社区的主体是居民，社区的建设有利于居民。第四，更新社区工作模式和管理理念。安置社区的管理不同于传统的农村，原有的部分管理方法已经不再合理。L小区村委会管理人员需要学习新的管理技能，更新管理理念来应对新的局面。第五，社区管理者应当秉承为市民服务和高效管理社区的目标，积极实施各项措施，更加贴近市民生活，并着力提升社区民生。要做好物业管理服务法律法规政策的宣传，提高市民对发展物业管理服务行业的必要性的认知度，引导市民积极参与和理解支持物业管理。提升居民参加物业管理的积极性，通过大力发展教育提升居民的职业道德、法制、环境意识，并严格遵守物业合同，明确界定业主和物业公司的权力和义务，进一步提高社区管理水平。

3.4 完善社区管理激励机制

建设创新的服务机制，有助于优化新型农民安置社区的管理模式。一是对社区工作人员的激励。对那些高学历、年轻的社区工作人员而言，安置社区的工作职责是复杂且碎的，与自身的理想形成了鲜明对比，从而形成倦怠心态。所以，有必要给予管理者一些荣誉奖励和奖金。二是对社区村民的经济奖励。管理者要让市民参与社区管理，形成信息沟通渠道，每月社区可以组织一次居民讨论会，及时对提出的建议和意见进行分析、采纳，逐步提高居民对业主身份认同感。针对一般市民不好的生活习惯，政府一方面要做好宣教工作，以增强一般业主的健康意识。另外，还应积极开展“文明楼幢”“十佳居民”等各类社区公益活动，对新当选业主减免物业费等奖励举措，以增强住户对物业身份的认同感和对小区环境的自豪感。同时，农村新型安置社区要进一步完善社区村委会制度，村务公开，规范和细化社区宣传，提高社区知名度，推进社区制度化、标准化建设。三是加强对社区团体的鼓励。各级人民政府应当引导各种社区机构参与社区事业，降低政府部门的压力。

3.5 建立健全基层社区考核体制

推进安置社区的规范化建设，建立完全的基层社区考核体制也非常重要。建立健全农村新安置社区的医药卫生、文教体育、计生、社会保险服务等方面的评估指标体系，形成社区公共服务、村民自助服务与市场化商业服务相互衔接、相互促进的社区化公共服务结构。将考评指标体系纳入对基层社区工作者的综合考评范畴，以推动社区服务水平的提高。

4 小结

强化政府对农村安置社区的监督管理，改进农村安置社区的经济管理与公共服务，是进一步增强农村党的领导力和巩固基层政权的关键措施。改变日常居住环境和空间结构，建立新的定居点，也意味着安置居民需要接受新的社区管理理念，适应新的

治理方式。深入研究农村安置与社区管理中的重大问题，并提供具体可行的处理措施，能够有效推进农村安置社区的健康发展。

参考文献:

- [1]三明市社会主义学院课题组, 魏春早. 推进社区治理体系和治理能力现代化的探索——以三明市梅列区圳尾社区为例[J]. 福建省社会主义学院学报, 2015(1): 99-106.
- [2]刘阳. 新型农村社区建设存在的问题与对策研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2019.
- [3]盛东. 城乡结合部拆迁安置社区的社区治理问题及对策研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2016.
- [4]梁慧歆. 提升社区治理现代化水平的组合策略[J]. 宏观经济管理, 2020(10): 72-76.
- [5]谢治菊. 村民社区认同与社区参与——基于江苏和贵州农村的实证研究[J]. 理论与改革, 2012(4): 150-155.