
探索新型农村社区治理有效路径

焦亚飞 申嘉欣 李浩昇

南京大学哲学系、江苏城乡一体化研究基地

新型农村社区是推动城乡社会协调发展的新载体，既保留了传统村落部分的“乡土性”特质，又融入了城市社区的管理模式、服务标准和基础设施，有助于促进生产要素在城乡间的优化配置、改善农民的生活条件与环境。2021年，江苏省委办公厅和省政府办公厅联合印发《关于加强新型农村社区治理与服务意见》。近年来，苏南地区在新型农村社区治理服务方面进行了多样化的探索。

作为改革开放时代乡镇企业的发源地，苏南地区农村较早具备了提升新型农村社区治理服务水平的客观条件和动力，经济社会发展的客观实际推动着传统村庄向新型农村社区的转型，雄厚的集体经济实力促进着村庄基础设施的改进和公共服务的完善。可以说，苏南地区新型农村社区建设一直走在前列。一是建立了以党组织为引领的“一核多元”的治理结构。各地突出党组织在社区治理服务中的主导作用，普遍构筑了以党组织为统领力量、其他主体协同参与的立体化治理格局，社区党组织在落实党的政策、推进社区治理效能、提升公共服务水平、化解基层矛盾、整合社区自治资源方面发挥着引领作用。二是推进了新型农村社区服务的基础设施建设。各地普遍采取政府补助、村集体自筹、社会支持和资源盘活等方式，汇集资金资源，并制定了具体的建设细则，打造标准化的新型农村社区服务中心。三是健全了新型农村社区服务体系。各地普遍探索政府、基层组织、社会组织、市场、社工队伍和志愿者等多种力量协同并进的多层次服务体系，提高综合服务的效能，实现服务主体的多元化、服务内容专业化、服务边界的清晰化，把社区中需要解决的各项事务无遗留地纳入服务体系中。四是改善了农村生产生活条件与环境。雨污分流、垃圾集中处理、燃气管道铺设、道路整治等改变了农村脏乱差的面貌，极大地提高了农村居民的生活品质。五是形成了一批效能突出的治理创新模式。各地因地制宜，利用自身的优势，进行体制机制创新，形成一批较为成熟的创新模式。

苏南地区新型农村社区的治理服务在实践中取得了一些成果，但也出现了一些值得关注的共性问题。比如，部分农村居民对新型农村社区治理参与不足，一些新型农村社区治理服务过度行政化，有些新型农村社区治理服务建设存在形式主义，少数新型农村社区治理服务出现“滑坡效应”。造成新型农村社区治理服务问题的原因错综复杂。这包括一些居民对治理的认识还没有实现从传统到现代的转变，滞后的观念与新型农村社区对居民公共精神需求之间的冲突构成了居民社区治理参与不足的主要原因；新的社会组织无法在短期内建立起来，而原有的社会网络被破坏，这使得居民的社会关联减少，很难汇聚成理性的治理力量；基层组织出现了科层化的倾向，这对于提高特定工作效能具有一定作用，但要考虑社区基层事务的模糊性、零碎性和难以标准化的特征。解决好这些问题，必须顺应新的阶段性要求，探索提升社区治理服务水平和能力的新路径。

以社区营造为抓手，促进现代熟人社区的建构。由于新型农村社区具有开放性，人口流动带来了居民异质性的增加，更由于部分新型农村社区属于拆迁、安置或商品房性质，或者是这几种类型的混合，原有的熟人社会结构被打乱，重新聚合在新社区中的居民虽然在居住空间上更为紧密，但也更为个体化，彼此缺少信任和可供调动潜在资源的网络。这不仅会造成个体和家庭生活上的困难，而且会影响居民对社区事务的主动参与、社区合作以及社区组织的生长。因此，要通过有效的社区营造来加强居民间的亲密互动，进而打造现代熟人社区。比如，以居民需求为主体，由居民共同参与公共空间构造，践行“共建共治共享”的社会治理理念，在提升生活品质的同时，增加彼此的互动、熟悉和信任。通过公共服务下沉，把服务平台变成群众的活动地，增加居民交往的机会；完善志愿服务机制，提供更多“微服务”平台，激发社区活力，完成社区人际网络的重构。

以行政推动为策略，完善社区治理的动力机制。在社区居民参与意识不强、组织力量薄弱、资源匮乏的背景下，完全依靠社会自我生长的力量、自我联结的方式，只会带来社区治理的混乱，而过度的行政化则无法有效回应居民需求，会抑制社区自治机制的生产。因此，新型农村社区治理服务必须在行政介入和自发生产之间寻找平衡，即采取行政推动的策略，激发社区内部的活力，提高治理服务效能，完善社区治理服务机制。这主要体现在：尽量不用强制手段，避免行政刚性和科层制的刻板僵化；在做好整体规划之后，把更多的精力放在培育社会力量上，创造有利的条件，创设特定的情境，采取有效的激励手段提高各主体主动性。

以强化组织建设为基础，重构“能动善治”的新型农村社区治理体系。虽然各个社区都建立了以党组织为核心、多种社区力量参与的治理结构，但在实践中，有的基层党建与社区治理还没有实现很好的融合，在领导方式、责权分配上存在一定的偏差，有的党组织建设存在虚化的现象，社区中党员的号召力不强，社会组织发育缓慢。这就需要协调好党组织和社区自治组织的关系，强化党组织组织群众、团结群众、服务群众的作用。在新型农村社区建设中，要根据不同的社区类型分别采取优化原有组织、组织合并以及重新建立组织等方式进行治理架构的重构，以适应社区治理服务的要求。要注重社会组织作为居民参与社区治理的载体作用。在原有的村落瓦解和新的共同体重构的过程中，要通过各种手段培育和孵化现代社会功能性组织，提升居民之间的多维联结。同时，完善社会组织参与治理的渠道和路径，真正把各种社会力量纳入社区治理结构中，切实发挥协同作用。

以多元创新模式为引领，分类分层优化社区治理服务。经过近年来的政策推动和实践探索，各地已形成一批特色鲜明、效能突出的社区治理服务的样板，有的已总结成较为成熟的模式。这些经验模式对于廓清社区治理服务的思路，确立任务与目标，制定实施方案，最终以点带面从整体上推进社区治理服务工作有着积极作用。但是也要看到，一些样板按照高标准建设而成，在资源有限的情况下，尚不具备全面推广价值；有些模式的成功得益于特殊的产业、区位、文化、人口结构等治理资源的组合，并不具有普适性；有的制度体系契合于社区发展的某个阶段，但并不适用于社区变迁的每个阶段。因此，各地在推进新型农村社区治理服务能力建设的过程中，除了汲取具有共性的经验外，还要充分考虑各地自然、社会、经济、人文环境差异，以及发展阶段和社区类型的不同，因地制宜地开展实践探索，分类分层推进，分阶段地制定符合自身特色的社区治理服务的目标、任务和实施方略。