

城乡一体化视野下的农村社区建设^{*}

陈建胜

提要:农村社区建设有广义和狭义之分,而狭义的农村社区建设,当下有两种研究理论,即功能主义的共同体论和治理主义的社区治理理论。城乡一体化视野下的农村社区建设是对两者的批判性借鉴,认为农村社区既是一个功能共同体,又是一个治理单元,因此城乡一体化下农村社区建设的核心是要让农村居民享受到现代社会物质和精神文明成果,而要实现这一目标取决于两个要件:使管理型的农村治理结构转变为服务型的社区治理结构;强化农村承接各种社区服务的社区平台建设。最后,本文从社区规划机制、财政投入机制、服务供给机制和组织管理机制四个方面提出了具体对策。

关键词: 城乡一体化 农村社区 公共服务 社区治理

作者陈建胜,浙江财经学院社会建设与社会工作研究所副所长、讲师。(杭州 310018)

农村社区建设有广义和狭义之分。广义的农村社区建设是把农村作为一种自然型的社区而进行的整体性的建设,包括经济发展、基层政权构建、文化团结建设及其社会保障与公共服务等多位一体的全方位建设。这种自然型的农村社区实际上就是与城市相对应的乡村社会,因而广义型的农村社区建设实际上就是乡村社会发展建设,在很多国家又叫做农村“社区发展运动”、“社区复兴运动”、“社区重建运动”、“新村运动”等^①。从我国历史实践上看,自20世纪20年代国共两党所提的农村合作社区运动到30年代梁漱溟所提的乡村建设运动,再到新中国成立后的合作化运动及其当下所提的“新农村建设”运动,都属于广义的农村社区建设概念,它主要强调以国家规划的方式推动农村居民共同参与来实现社区经济发展和社区进步。

而狭义的农村社区建设是指借鉴于20世纪80年代兴起的城市社区管理体制和服务模式而在农村社会“移植和嵌入”的社区化管理和服务模式。这种制度化的农村社区建设起始于2000年后以试

* 本文是浙江省教育厅“撤村建居后新型社区建设问题研究——以杭州为例”(Y200906601)、教育部青年基金项目“农村社区服务中心建设和运行机制研究”(10YJC840009)阶段性成果之一。

^① 参见 Christenson, J. and Robinson, J. ed., *Community Development in America*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1980; UN Economic and Social Council, Official Records of the 24th Session, Annexes, Agenda Item 4: 20th Report of the Administrative Committee on Coordination to the Council, (E/2931) Annex iii 1956; [韩]朴振焕,《韩国新村运动:20世纪70年代韩国农村现代化之路》,中国农业出版社,2005年。

点的方式在全国若干个县市展开,至2006年党的十六届六中全会讨论通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重要问题的决定》首次明确提出“农村社区建设”的概念之后,农村社区建设运动在全国迅速铺开。本文关注的农村社区建设是狭义概念上的农村社区建设,即当下农村社会开展的社区化管理和服务模式,而不是笼统的新农村建设运动。

一、文献综述与问题的提出

狭义概念上的农村社区建设尽管提出的时间不长,但提出之后就成为社区研究乃至社会学研究的重要议题,引起了相当多的学者和专家的注意,其研究成果也蔚为大观。但这些研究综合起来,实际上都是要弄清楚这样一个核心问题,即“什么是农村社区、为什么及怎么样建设农村社区”。具体来说,主要有两种研究理论:一是功能主义的共同体论,二是治理主义的社区治理理论。

自滕尼斯首先提出“共同体与社会”的区分后,共同体理论就成为社区研究的基本理论。功能主义的共同体论认为,社区是一个自在的共同体,当前的农村社区建设要立足于村庄共同体这一本位,通过基础设施和公共服务的供给来满足和推动农村社区的发展。郑杭生认为,中国特色的社区是在党和政府领导下,具有内在互动关系和文化维系力及情感认同的地域生活共同体,无论是城市社区建设还是农村社区建设,都要强化社区服务^①。李学斌认为,农村社区是一个功能和情感共同体,因此农村社区的建设应着重强调农村基础设施和公共服务的建设,其长远目的是为了实现在农村现代化和城乡融合^②。高鉴国认为,提高农村社区公共物品的现代化水平,改善农村居民的收入、生活、工作和生产条件,是所有现代化国家的普遍趋势^③。还有一些研究者认为农村社区建设为农村社会事业和农村公共服务的提供了抓手和平台,有利于实现城乡基本公共服务均等化^④。

治理理论兴起于20世纪八九十年代,尽管发展时间不长,但该理论一产生就引起了学界的关注,产生了多种观点,如治理理论的权威斯托克曾详细梳理了治理理论的五种主要观点^⑤。在我国,治理理论与社区的结合,就产生了社区治理理论。该理论认为社区是一个基层治理单位,是国家基层政权建设的重要一环,农村社区建设要适应转型时期农村社会利益结构和组织方式的变迁,构建城乡一体化的基层社会组织和管理体制。林尚立认为,由于社区日益成为新时期中国社会结构的基本单位,并且社区的作用和功能在不断扩展,社区应成为新时期中国政治建设发展的战略性空间^⑥。徐勇、项继权等认为,基于地域和户籍基础上的原有村庄治理模式,具有封闭和排斥性,难以有效整合社区内外资源,而农村社区建设通过重构基层社会组织和管理体制,则是一个有效的平台和抓手^⑦。胡宗山、曹海林等认为,农村社区建设将催生农村基层管理体制的变革,是对村民自治的补救和创新,有利于促进新型的农村公共治理格局的产生^⑧。许远旺认为,农村社区的提出是为了重建基层组织和管理体制,

① 郑杭生:《中国特色社区建设与社会建设——一种社会学的分析》,《中南民族大学学报》2008年第6期。

② 李学斌:《城乡社区的比较》,《中国民政》2008年第5期。

③ 高鉴国:《中国农村公共物品的社区供给机制》,山东人民出版社,2009年,第59—60页。

④ 参见詹成付、王景新:《中国农村社区服务体系研究》,社会科学文献出版社,2008年;甘信奎:《新农村社区建设模式及政策推进》,《江汉论坛》2009年第2期;王青云、李成贵:《建设服务型政府的理论思考和实践经验——诸城推行农村社区化服务之考察》,《社会科学战线》2010年第1期。

⑤ 格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志(中文版)》1990年第1期。

⑥ 林尚立:《社区民主与治理:案例研究》,社会文献出版社,2003年,第325页。

⑦ 参见徐勇:《在社会主义新农村建设中推进农村社区建设》,《江汉论坛》2007年第4期;项继权:《农村社区建设:社会融合与治理转型》,《社会主义研究》2008年第2期。

⑧ 参见胡宗山:《农村社区建设:“三农”协调发展与乡村共治的生长》,《当代世界与社会主义》2008年第1期;曹海林:《农村社区治理:何以可能与何以可为》,《人文杂志》2009年第4期。

因此它的建设目标和方向是构建城乡一体的基层社会组织、管理与服务机制^①。

功能主义共同体论与治理主义的社区治理理论,都是从各自理论视野出发来分析当前的农村社区建设,实际上共同体论也关注到了农村社区的管理制度,而社区之理论也注意到了农村社区功能的满足状况,只是研究的侧重点不同而已。在现实中的农村社区,既是一个共同体单位,又是一个治理单元,两者是不可分割的。为此,农村社区建设既要满足村庄共同体对村庄社会事业和公共服务的需求,又要实现由村庄向社区转型的治理方式的变革。在当前,之所以要推进农村社区建设,主要是由以下两个因素决定的:

(1)它是实现城乡一体化发展战略、推进城乡基本公共服务均等化建设的需要。由于历史原因和制度因素所引致的城乡二元差距,使得农村基础设施和公共服务较为落后。政府公共财政长期以来对农村社会的忽视和缺位,使得农村社会建设基本依赖村庄既有资源,而随着市场化改革的推进,相当一批村庄集体经济组织能力不断弱化,集体经济难以有效支撑农村社区建设的重任。与此同时,二元体制造成的农村公共产品供给的不足,已经严重影响了农民增收、农业增产及其农村经济发展和社会稳定,并对村庄共同体能否有效整合进国家发展提出了严峻挑战。尽管在开展新农村建设过程中,政府加大了公共财政对农村基础设施和公共服务的投入力度,但长久存在的历史旧账,使得农村社会与城市社区相比,在基础设施和服务功能上还存在着不小的差距,相当多的农村地区生活环境仍旧脏、乱、差,农村居民还未能全面享受到由经济和社会发展所带来的现代文明成果。

(2)它是适应流动社会和基层社会组织管理方式变迁的需要。在改革开放之前,甚至在改革开放之后的一段时间,农村社会实际上都是一个自然型的、较为封闭的同质性社会,由于生产基本以农业为主,生活基本以村庄为主,因而往往被称为“生产生活共同体”。其组织管理体系—村民委员会,也是基于村民户籍和村庄土地集体所有制基础上的,村民只有拥有“村籍”才能享有村民自治,村民只有拥有“集体中的土地”才能加入村经济合作社并获得相应的权利,而不具有村籍和集体土地的外来人口则难以获得村民自治权并享受到相应的权利和福利。随着市场化、工业化、城市化的向农村的渗透和推进,农村社会和农民的流动性日益加大,相当多的农民已经不再依附农业而是转战到其他行业,村庄作为一种生产共同体的功能正在弱化。村庄社会的多元化、异质化正在逐步增强,这使得村民委员会作为村庄社会管理和社会组织的能力大大弱化,同时一些外来人口又得不到村民委员会的有效管理和服。这尤其体现在城乡结合部的村庄、经济较为发达的村庄,人口进出量大,社会管理和服职能难以跟进,从而产生治安、环境、计划生育等诸方面的问题。因此,如何构建与新型农村社会相适应的社会组织和管理方式,妥善处理社区内各种居民的权利关系,提供“一视同仁”的高效、便捷的社区服务,增进社区认同和归属感,已成为农村社区建设的重要内容。

正是在此意义上,笔者以为农村社区建设为城乡基本公共服务均等化和农村基层社会管理管理体制变革提供了抓手和平台,为农民享受现代社会物质和精神文明成果提供了可能,为城乡融合、城乡流动及其城乡一体化创造了条件。

二、城乡一体化视野下农村社区建设的目标、核心与条件

城乡一体化是把城市和乡村视为一条直线上的连续统,各种资源能够自由流通,管理体制能够相互协调并趋于近似,最终把城乡二元结构和体制转化为城乡一元结构和体制。因此,城乡一体化并不

^① 许运旺:《当前农村社区的实验模式及组织定位——对湖北农村社区建设试点的调查与思考》,《社会主义研究》2008年第2期。

是简单的人口城镇化、产业工业化或者说是城市对农村的消解,而是想通过体制、机制的创新和实践,逐步填平由城乡二元结构所引起的巨大鸿沟,形成城乡社会资源的共享、共用,实现较为统一的社会结构和管理体制,最终实现城乡共同发展、协调发展的局面。为此,城乡一体化背景下的农村社区建设的目标是要让农村居民享受到现代社会物质和精神文明成果,形成现代社会的生活方式,并为城乡社会流动创造必要的条件。

为了实现这一目标,需要转变观念、创新制度,明确城乡一体化背景下的农村社区建设的核心,即以推动城市社区服务项目和服务功能进农村社区为抓手,以政府财政补贴、社区志愿互助和争取其他外部资源为手段,逐步形成一套既能满足共同体各种功能需要又能满足流动社会要求的社区治理结构,积极推进社区基础设施与公共服务建设和民主政治与基层管理体制建设,使农村社区既保持田园风光,又具有城市社区的现代文明。

在一个与城市社区相比起点晚、基础设施差、建设条件更为复杂的农村社会推进社区建设,让农村居民享有城市社区的服务项目和服务内容,必须满足两个基本要件:一是要建立与城市社区相对应的管理体制,使管理型的农村治理结构转向为服务型的社区治理结构;二是要强化农村社区的各种平台建设,使农村社会有能力承接社区的各种服务功能。

村民委员会是一个基层群众性自治组织,它在一定程度上满足了村民自我管理、自我教育、自我服务的功能,同时它也有办理本村公共事务和公共事业职责。但总体上来说,村民委员会的村庄治理模式其首要职能还是在于“管控”村庄,维护村庄的社会稳定,它本质上是基于国家基层政权建设的需要而建立起来的。“管控型”的村庄治理模式,对应的是相对封闭的农村社会,是以村籍和集体土地所有权为边界的,而随着经济的发展所带来的人口流动和土地流转,人口的异质化和利益需求的多样化逐步增强,村委会的行政机械整合方式在现实中日益丧失有效性。在经济发达的一些沿海乡村,外来人口已经远远超过本地人口,而本地人口很多出去做生意或去城镇购房,导致“户在人不在”,这两部分群体难以有效架构到原有的村庄治理中。这就必须改变原有的村庄管控治理模式,建立社区治理结构,为所有生活在社区内的居民提供有效的管理和服务。因此,由村庄转变为社区,由村民委员会转变为社区居委会,并不是简单的“翻牌”,而是农村社会治理方式的重大变迁,是农村社会由管控型走向服务型治理的重大转变。

有了与城市社区类似的治理结构,只是为村庄内部治理的完善提供了可能,农村社会要想真正享受到与城市社区居民相匹配的社区服务,还必须有抓手,即要建立各种社区服务平台,用以承接政府公共服务向农村社会的转移。

尽管改革开放后,乡镇被恢复为一级基层政权组织,确立了乡镇财政的合法地位,使得乡镇初步具备了向农村提供公共产品的职能,但由于乡镇公共事务和社会事务极其多样,实际上难以满足对农村公共产品的供给。经济条件较好的村庄,如各种类型的“超级村庄”,还可以通过村庄内部资源的整合来提供农村公共产品,但经济条件一般或者较差的村庄则难以做到,使得村庄社会的公共福利和公共服务呈现出多样性和不均衡性^①。

而城市社区的教育、医疗、公共卫生、社会保障、公共服务则由政府供给,并且建立了从上到下的层级社区服务中心,这样一套完整的服务平台确保了政府公共服务能够与社区无缝衔接,使得城市社区居民能够共享改革开放的发展成果。在城市社会,除了建立提供公共服务的社区服务中心或社区公共服务站,还建立了社区商业服务平台和社区志愿互助服务平台,从而使得城市社区形成了从公共

^① 折晓叶、陈婴婴:《社区的实践:“超级村庄”的发展历程》,浙江人民出版社,2000年。

服务到商业服务再到志愿互助服务的“三位一体”的社区服务体系。例如宁波的 81890 网络信息化服务平台,通过整合政府资源、市场资源和社会资源,把供水、供电、供气、交通、气象、公交等公共服务,市政、市容、医疗、卫生、教育、环保、计生、为老服务、就业服务等社区公共服务,和物业、家政、订水、饮食餐饮、鲜花订购、家居装修、家电维修、培训服务、租赁服务企业客服电话等便民利民服务整合在一起,形成一个完备的服务信息网络,为居民提供全方位的社区服务,既有显著的社会效益,又有明显的经济效益。仅 2008 年 700 多家加盟服务企业营业额就达 3.94 亿元,纳税 1753 万元,同加盟前相比,增加了 7 倍多;服务产业的发展,又带动了就业岗位的增加。目前,加盟企业的就业岗位从平台建立前的 4810 个增加到目前的 25400 多个,其中吸纳下岗失业人员 6600 多人。

为此,农村社区的建设,也须像城市社区那样,构建完整的自上而下的层级社区服务中心及其各种横向链接的社区信息服务平台和志愿服务平台,既能承接政府公共服务的下移,促进城乡社区基本公共服务均等化,又能强化农村社区与市场的联系,还能促进社区内部资源的整合,推动农村志愿互助服务的发展,构建以居民需求为导向的农村生活共同体。

三、城乡一体化下如何推进农村社区建设

在明确了城乡一体化下农村社区的涵义、建设目标、核心和条件后,还须进一步分析当前农村社区建设所遇到的问题,这样才能使城乡一体化下的农村社区建设既盯着前行目标,又能处理现实中遇到的问题。

当前,农村社区建设刚开始在全国铺开,一些问题和矛盾还未完全显现出来,但一些较早开展试点的地区和省份已经在实践中遇到了一些问题和困难,有些问题是个别性的、地区性的,有些问题则是普遍性的,笔者主要关注后者。总体归纳起来主要由以下几个问题:一是城乡统筹和规划的力度不够,往往“各自为阵”,农村社区建设还没有很好地与城乡总体规划、城乡产业发展、城乡基础设施与公共服务、城乡劳动就业等衔接起来。二是一些基本的服务设施已经建立起来,但服务项目和服务内容还没有有效地开展,导致“走过场、看热闹”的现象还比较明显。三是财政投入力度还不够,多元化经费投入还没有完全形成,导致经费投入的随意性和偶然性因素较大,不利于农村社区的可持续发展。四是社会组织和管理体制还没有完全理顺,社区内组织缺乏有效培育,社会参与机制还不够健全,还难以有效承接各种类型的社区服务。

为进一步推进城乡一体化下的农村社区建设,让农村居民能够享受到城市居民的社区服务项目和服务内容,并克服当前农村社区建设存在的问题,须在以下几个方面采取切实可行的策略。

一是强化理念和规划建设,建立城乡一体化社区建设机制。各级政府要充分认识到农村社区建设的重大意义,明确树立农村社区建设是城乡一体化社会建设的重要载体的战略性理念,着力推动城市社区服务项目和服务内容下沉到农村社区,使农村居民共享现代社会物质和精神文明成果,形成现代社会生活方式。同时,要强化规划的指导作用,建立城乡一体化的社区建设机制。通过统筹城乡土地利用、城乡产业发展、城乡基础设施和公共服务体系、城乡劳动就业、城乡民生保障,注重城乡社区管理体制的衔接和整合,把农村社区建设纳入到新型城市化和新农村建设规划中来。此外,由于农村社区的独特性,既要做好服务,又要发展经济,只有农村经济社会发展了,农民生活水平提高了,才能更好地享受城乡一体化社区建设带来的各种好处和便利。为此,还要确立经营农村社区的理念,通过村庄整治、农居优化、土地整理等手段,努力实现城乡发展方式、区域发展方式、农民生产生活方式“三个转变”,促进城乡社区发展一体化。

二是加大财政投入力度,形成农村社区多元化经费投入机制。要坚持政府主导、多渠道筹集农村社区建设和社区服务所需经费,增加公共财政对农村社区的支出,将社区居民委员会的工作经费、人员报酬以及服务设施和社区信息化建设等项经费纳入财政预算。同时,借鉴城市社区设立政府公益金和推动政府购买服务项目,安排一定比例福利彩票、体育彩票公益金投入农村社区福利和文体设施建设。特别是要对那些已建成的农村社区服务中心,要在资金和项目服务内容的开展上加大支持,在资金的支持上应建立像城市社区那样以人口数量安排农村社区管理服务经费机制,应统筹考虑户籍人口与常住人口数量。此外,还需引导企业投资、社会捐助等多元化筹资渠道,为农村社区的长久发展提供有效的资金保障。

三是借鉴城市社区服务方式和方法,建立以需求为导向的农村社区服务供给机制。在服务手段方面,可以借鉴城市社会的信息化服务技术,加快信息化服务平台建设,推动政府公共服务、市场商业性服务和社会的志愿互助服务在城乡社会的整合。同时将城市社区正在探索的一些新颖的服务方式,如政府购买社区服务、服务外包、居民满意度调查、社区工作方式等创造性地应用到农村社区。在服务内容拓展方面,致力于满足广大农民群众对社区服务的多层次、多元化、多方面的需求,从城乡公共服务均等化的全局着眼,从农村村民最关心、最迫切、最直接的事项着手,完善社会保障,发展老年福利事业,加强就业服务,强化社区安全,搞好社区卫生、繁荣社区文化体育,同时,积极引入城市社区一些新型的社区公共服务项目,如社区矫正、心理咨询、法律援助、健康保健、社区就业培训等。此外,还要积极引进市场化服务和自助互助服务,使农村社区形成家门口的社区服务圈。

四是构建城乡一体的社会组织和管理体制,提升农民参与的积极性。在农村社区建设层面,应处理好三对关系:一是农村与社区的关系,主要是要深刻理解村民委员会与社区居委会的不同职能,防止“撤村建居”型社区所出现的“只翻牌,无实质内容”的情况;二是农村社区内部组织的关系,如社区居委会、社区党组织与社区内各种自组织的关系,要深刻理解它们各自的边界在哪里,应提供怎样的服务;三是政府推动与农民参与的关系,要让政府的主导地位和农民的主体地位相结合,要扩大农民各种类型的参与机制。农民在农村社区建设中的参与机制主要有两种:一是组织化参与机制,二是个体化参与机制。组织化参与机制,实际上就是在社区内部成立各种自组织,即社区社会组织。鉴于当前农村自组织发育还不完善,还难以有效承接各种类型的社区服务,政府应采取“培育+补贴+奖励+购买”方式,大力扶持参与农村社区服务的社会组织,增强社区服务能力。而对于个体化的参与,除了居民参与社区居委会的选举、治理、监督外,还应加大志愿互助参与,让各种类型的农村居民都能参与到社区建设中来。

责任编辑:张平