

业服务方式,委托上海乐群社工服务社开展少数民族社工服务,建立了政府主导、民族社团支撑、社工发挥骨干作用、志愿者积极参与的少数民族工作新模式,取得了良好的社会效果。

**创新社会组织服务管理模式。**枢纽型社会组织是在同类型、同性质、同领域社会组织中发挥桥梁纽带和集聚服务功能的联合性社会组织。“枢纽型社会组织”概念最早见于官方文件是在2008年北京社会建设“1+4”文件中。2009年,北京市社会建设领导小组在认定了首批十家市级枢纽型社会组织后,又在接下来的三年里分三批共认定了26家市级枢纽型社会组织。这36家市级枢纽型社会组织基本构建起了北京市市级枢纽型社会组织工作体系的基本框架,形成了社会组织服务管理的“北京模式”。枢纽型社会组织以“社会组织服务社会组织、社会组织指导社会组织、社会组织孵化社会组织”为核心理念,坚持寓管理于服务之中,发挥了对社会

组织的政治引领、调查研究、培育孵化、协调指导、集约服务、沟通反映、合作交流等诸多职能作用。枢纽型社会组织参与基层社会治理创新的成效主要体现在:第一,培育孵化了一批有一定影响力的社会组织;第二,开发了一批惠及民生的公益项目;第三,涌现了一批具有一定社会影响力的社会组织带头人;第四,推动政府购买社会组织服务机制的建立;第五,参与社会矛盾调处,为构建和谐社区作贡献。

推进社区治理体系和治理能力现代化是系统集成工程。基层党组织领导核心作用的充分发挥、基层政府主导作用的有效发挥无疑是社会力量协同作用发挥的重要前提。政府要转变职能,凡是市场能决定的就交给市场,凡是社会有能力承担的就放给社会,凡是社会组织和中介机构可以作用的就依靠其发挥作用,凡是政府能购买服务的就向社会购买。对社会组织如此“放心、放手、放宽”,才能促进其成长和功能发挥。

## 城市化进程中“村改居”社区的治理挑战

中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员 吴莹

为了应对近年来快速城市化带来的土地需求旺盛、建设用地扩张与保护耕地面积、守住“18亿亩红线”之间的矛盾,2008年开始,我国在一些试点省份进行了以“增减挂钩”为核心的一系列土地管理制度改革。通

过“农村出地、资本下乡、农民上楼”的模式,对农村土地尤其是宅基地进行整理复垦,获取建设用地指标,流转用于城市发展,而受到村庄拆迁影响的村民则搬入由政府补贴修建的回迁社区或还建社区居住。在这种国家主

导推进的城市化模式下,大量村庄被“撤村并居”,就地城市化,农民回迁上楼,“村改居”社区在各地广泛出现。

### “村改居”社区性质

从积极的角度来看,引导农民集中居住是农村现代化、城乡统筹发展的必然要求。而城市化、农业产业化、农村工业化以及村庄整理与改造等是我国农村建设过程中实现农民居住集中的主要驱动机制。工业化是直接动因,城市化是必然结果,农业产业化作为工业化的题中应有之义,直接推动了农业人口向城镇和非农产业的转移。从实施效果上说,集中居住的新社区的确有助于土地资源的集约利用、农村基础公共设施的改善和农民生活质量的提高,这些因素都成为地方政府推动集中居住和“撤村并居”的动力源。

从性质上说,原有村庄“撤村并居”,农民回迁上楼后形成的“村改居”社区又可分为两种类型。一类是以解决村庄“空心化”、居住分散为主要目的,将农村宅基地拆除,但耕地保留,农民的身份属性不变,只是由散居的村落搬入政府统一建设的新社区集中居住,建立社区但村建制保留,各种基层组织和村级治理方式延续。另一类是农村整体被纳入了城市规划范围,宅基地和耕地都被征用,农民身份转为非农业户口,进入由政府统一建设的新社区集中居住,村建制根据具体情况予以保留或撤销,建立社区同时引入物业管理公司、业主委员会等现代城市社区的多元组织。总的来说,这两类回迁社区都能够改善村民的居住环境,提升居住区的基础设施

和公共服务水平。其最终目的也是为了实现村庄的社区化管理,使农民的生活条件逐步提高,以达到缩小城乡差距、实现城乡统筹发展的目的。

### “村改居”社区的治理挑战

“撤村并居”、农民上楼使农村的传统生活方式发生了巨大改变,村民原来以血缘和地缘为纽带的社会关系网络改变了,密切的邻里交往减少了,村落的组织和管理方式发生重大改变,公共产品和服务的供给也引入了新的主体和模式。因此,“村改居”社区的治理架构和模式面临着变革和创新。对于这类社区,目前多数研究承认其治理过程和模式与传统的农村和城市社区相比均有明显差异,是一类“过渡型”的社区。而这类新型社区在过渡过程中,则会在基层治理组织体系转型、公共产品和服务供给方面面临多种挑战。

在基层治理组织体系方面,大多数“村改居”社区村庄管理和社区管理并行,原村两委和新社区两委在社会管理职能方面存在一定的交叉。但实际上,两套基层组织体系在结构、功能和治理方式上都存在巨大差别。总的来说,城市社区的基层组织类型更加多样化。城市社区组织包括社区党委、社区居民(代表)会议、社区居民委员会、社区工作站、业主大会、业主委员会、以妇联等为代表的体制内群团组织、社区舞蹈队等体制外民间组织、非营利性的社会服务机构和以物业公司为代表的营利性服务机构等多种类型,层级比较复杂。而村级基层组织主要是村党支部、村民(代表)会议和村委会,没有太多社区组织和

机构。但是从职责范围来看,村级基层治理组织的权责更大。以居委会为代表的社区基层组织主要履行优抚救济、社区教育、社会保障、流动人口管理、文化体育活动开展等服务性职能,而以村委会为代表的村庄基层组织的职能则包括社会管理和服务、生产组织和协调以及村庄集体资产的经营,可以说集群众自治、居民服务、经济管理于一身。在“村改居”社区的治理中,两套基层组织体系的并行常常遇到以下问题:

第一,管理方式的不适应。一方面,一些村委会没有完成角色的转变,仍然按照原来村庄的管理模式进行治理,显然无法应对“村改居”社区中的复杂治理问题。相比于村庄中居民的单一性,回迁社区中居民更为复杂,既包括原村民、其他村村民,也包括村民将房屋出租或出售后迁入社区的新居民,这部分新居民又可以进一步区分为暂时租住的流动人口和购买了房屋产权的新业主。同时,回迁社区中的村委会还面临与其他回迁村村委会、新建居委会、驻地其他社会单位等组织之间合作的问题。这些都要求村委会的治理能力必须进一步提高,发展出相应的人员安排和组织架构来应对这些新增任务。另一方面,部分新建居委会按照一般的城市社区来管理“村改居”社区也常常事倍功半。例如在村庄的熟人社会治理中,人情和面子是基层干部的重要工作方式,虽然进入“村改居”社区后村庄的自然边界和行政边界均被打破,人际关系淡化,但在正式规则执行中也需要依托基于熟人网络和亲缘关系的村庄内生秩序,才能切实满足“村改居”社区中居民的实际需要,并针对性地解决他们面临的问题。

第二,职能范围不明确。由于村委会和

居委会两套基层组织并存,其职能不可避免地存在重叠的领域,同时也有一些既不同于村庄也不同于一般城市社区的特定事务需要两套组织协作处理,但是在实践中却可能存在部分管理服务职能的相互推诿或者运行不畅。例如,对于流动人口的管理,有的“村改居”社区采取村委会兼任居委会的“一套人马、两块牌子”模式,对社区采取分片管理,多个拆迁村进入社区后保持原有的村委会,并成立各自的居委会,由各村的村委会管理各自村民回迁的若干幢楼房和相关区域的保洁、保安和绿化。由于村委会的经费来源于本村村民的“筹资筹劳”,也就是由村庄的集体经济负担,因此外来流动人口就有可能被排除在公共管理和服务之外,造成“村改居”社区的管理不公问题。

第三,集体资产处置隐患。对于“村改居”社区中的村庄来说,城市化的土地征用和开发在带走了集体农场和土地的同时,也带来了一笔征地补偿的资金收入。一些地方通过股份制改革,将村集体资产改组为股份公司,确定村民的股权,并基于此分配集体经济的运营红利。这就涉及清产核资、村民成员资格确定、股份分配规则、改制操作办法等一系列问题。而对于征地补偿获得的集体资产,除了统一购买安置村民的社会保障、发放村民福利、维持回迁社区后续运作等普遍性用途之外,有的地方还将其用于商业化的投资运营。这又涉及投资决策、资产安全、运营监管等多方面问题,对各个村委会的金融管理能力提出新的挑战。而在上述这些集体资产处置和投资运营过程中,存在程序不透明、过程不规范、分配不公平等问题,并存在“村改居”社区村民就业和社会保障可持

续性、社区工作经费对原村集体经济严重依赖等隐患。

同时,村庄中的公共产品和服务的供给、公共设施的修建主要是经过村集体协商决策后在政府的专项资金资助下实现的。而进入“村改居”社区后,道路、花园、健身设施、电梯、路灯等硬件设施都已经在小区建设中配套完成供给,但在居住使用过程中,这些公共空间和设施的维护则需要社区自行完成。在一般的城市社区中,这些管理和服务业主聘用的物业公司来完成,而在“村改居”社区中,回迁村民对商业物业管理模式的各种“不适应”,使得这些管理和服务工作也成为此类社区基层治理的难点。

一方面,付费购买物业的“不适应”。商业物管的特点之一是,在市场上通过公开招聘的办法聘请专业化的物业管理公司对社区提供物业管理和服务,居民根据物业服务协议支付相关费用。但是“村改居”社区的居民尚未转变过去在农村的住房消费习惯,一时不能接受付费式的专业化物业管理服务,普遍对缴纳物业费持不接受态度,因此“村改居”社区的物业费收取率很低。同时,村民也会将对拆迁赔偿、房屋质量、就业安置等问题的不满作为不缴纳物业费的理由,希望以此讨价还价,督促这些问题的解决。但这些原因或症结都是专业化的物业管理公司无法从市场的角度解决的,因而容易引发居民与物业公司之间的矛盾。此外,地方政府考虑到回迁村民的支付能力和社区稳定,往往对回迁社区的物业管理费用设立标准,而这些标准一般都低于市场水平,在没有额外补贴的情况下,以营利为目的的商业物业管理公司很难接受,最终往往难逃

撤离的命运。

另一方面,改变生活习惯的“不适应”。村庄中各家建于宅基地上的住房都是相互独立的院落,且多有用于种植和养殖的自留地,但是迁入高层住宅楼之后,独立院落消失,居住空间压缩,与左邻右舍的距离减小,就不可避免地涉及生活习惯的改变,例如楼房下面的绿地是公共花园,不能开垦出来种菜、养鸡;住楼房不能往窗外扔东西,否则会给楼下邻居和行人带来危险;楼房隔音效果有限,生活起居要注意噪音控制,否则容易影响邻居等。这些习惯的改变并非一日之功,因此破坏绿地、乱扔垃圾、高空抛物等往往成为“村改居”社区中的常见问题。而一般物业管理公司采取的发通告、劝说等工作方法往往难以奏效。

为了解决上述问题,大多数“村改居”社区采取的办法都是村委会的深度介入。一方面,利用村集体经济的收入来补贴物业费用。在目前“村改居”社区普遍采用的社区自管、商业物管和政府协管三种模式中,都需要村集体经济提供不同程度的补贴。另一方面,利用村委会人头熟的优势,协助物业开展管理工作。譬如屡劝不止的侵占绿地问题,村委会的干部凭借原有的人情和面子,再加上村集体提供了物业补贴等理由,开展起工作来往往比物业公司的单纯劝说更能取得效果。但是这种村委会深度介入“村改居”社区物业管理的模式,可能会因为集体资产的萎缩而难以为继,也会由于村委会对社区各种具体事务的全面介入而增加卷入冲突、有损权威的风险,并且从长期来看,这种“保姆式”的物业管理也不利于物业管理的专门化和居民自治能力的培养,不具有可持续性。