

新型农村社区共同体何以可能?

——中国农村社区建设十年反思与展望(2006—2016)

闫文秀 李善峰

(山东社会科学院 省情与社会发展研究院,山东 济南 250002)

[摘要] 农村社区建设的实质是在现代社会条件下重新构建新型农村社区共同体。2006年始,农村社区建设在全国各地迅速展开。十年来,该项政策的实施在改善农村社区人居环境,建设美丽乡村;推进农村住房建设与危房改造工程,打造宜居乡村;社区建设与产业发展同步推进,打造富裕乡村;积极推动基层社会治理体制创新,打造和谐乡村;实施传统村落保护行动,打造特色乡村以及加强服务,推动城乡公共服务均等化等方面取得了巨大的成就。但近年来也显示出社区建设动力衰减、社区公共性不足以及社区建设的成本控制与风险防范等问题。构建新型农村社区共同体要在农村社区层面上正确处理国家、社会、市场与村庄的关系,使其实现有效衔接并发挥协同作用。同时在互惠互利的原则下,强化共同的利益与情感建设,扩大社区的自治空间,积极培育符合时代和现实需要的新型社区共同体意识。

[关键词] 农村社区建设; 农村社区共同体; 实现路径

[中图分类号] D422.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145 [2017]12-0106-10

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2017.12.016

一、文献回顾及问题的提出

农村社区建设的实质是在现代社会条件下重新构建新型农村社区共同体。从2006年民政部在全国部分地区开展农村社区建设试点工作至今,我国的农村社区建设已走过了十年的发展历程。综合来看,我国建设农村新型社区的目的有三:一是将其作为解决“三农”问题的抓手,改变弱质的农业、弱势的农民和弱化的农村的现状,实现农民的市民化、农业的产业化和农村的现代化;二是以此为切入点,逐步实现农民的就近、就地城镇化,进而探讨中国新型城镇化的发展道路问题;三是通过建设新型农村社区,逐步推进城乡公共服务的均等化,进而改变建国后形成的城乡分割的二元经济社会体制,加快实现城乡一体化发展。围绕以上三点,大量学者进行了广泛的研究,从政策实施效果和理论总结方面来看,目前的研究主要基于以下几个视角:一是效益的视角,该论点认为实行村庄合并建设新型社区,将实现资金、资源、人才等方面的优势互补,促进基础设施和公共服务向农村延伸;减少行政村及乡镇数量,精简机构,降低行政成本;提高土地集约利用效率,推动农业规模化和专业化经营;推动中国农村由村民自治迈入“社区化管理”,令农村变成城镇,农民变成市民;最终达到农业发展、农民增收、农村稳定以及农民的就近就地城镇化。^①二是问题的视角,该论点主要认为盲目的大规模的村庄合并建设新型社区是各地政府为满足城市化和工业化对土地和发展空间的重大需求,以“城乡建设用地增减挂钩”的名义剥夺农民的土地的“农村社区化”运动,是一种“伪城市化”“伪现代化”,其最大的问题是提高了农民的生产生活成本,导致农民“上楼致贫”、破坏乡土文明、农业地位的下降

收稿日期:2017-10-30

作者简介:闫文秀,女,山东社会科学院省情与社会发展研究院助理研究员,主要研究方向为农村社会学。

李善峰,男,山东社会科学院省情与社会发展研究院研究员,主要研究方向为农村社会学。

基金项目:本文系山东省社会科学规划研究青年项目“城镇化背景下农村新型社区的定位及发展路径研究”(项目编号:14DSHJ03)、国家社科基金项目“农村社区社会动员能力提升的路径与保障机制研究”(项目批准号:13CSH050)的阶段性成果。

^①《中国政改新目标 推行大村庄》,香港《文汇报》2008年1月22日;刘越山:《中国正推动村庄合并“大村庄制”成未来政改新目标》,《人民日报海外版》2008年1月30日;秦庆武:《村庄兼并:现代化中的农村社会变迁——山东村庄兼并现象考察》,《战略与管理》1996年第5期。

以及产权关系和利益分配等在村庄拆迁过程中造成的各种农村社会矛盾和问题的增多,因此,村庄合并不可盲目推行,要因地制宜,进行合理规划。^①三是政策类的研究,主要是全国和各省在推进村庄合并进程中的实证研究,主要从村庄合并建设新型社区的必要性、具体步骤和方法以及村庄兼并的形式和效应等方面进行阐述。^②四是农村社会转型和变迁的视角。该论点认为农村社区建设的提出意味着国家战略层面的积极转向,从正面肯定了村庄存在的必要性和社区价值:即农村社区是农民生产和生活的全新载体,是国家提供公共服务和进行基层社会治理的基本单元,是统筹城乡发展的重要平台,在共同体意义上发挥着重要的社会整合作用,也为村庄的复兴提供了一条可能的路径。从社会变迁的角度来看,当前中国农村实行的“社区制”改革是自人民公社时期的“社队制”、家庭联产承包责任制时期的“村组制”之后的农村社会管理的第三次重大变革和制度创新,是村庄变革的基本走向。作为一种规划性的社会变迁,中国乡村社区现代转型是市场和农村双重力量共同作用的结果。国家政策的调整 and 市场的介入使封闭的乡村社区日益开放,加快了农村社区的现代转型,但其复杂性和艰巨性也前所未有。^③

上述视角为我们进一步深化该项研究提供了广阔的视野。作为一种规划性的社会变迁,十多年来,中国农村社区建设受到来自全国上下的全方位重视,人力、物力、财力的持续投入,从中央部委到省市厅局再到县区各处,一波又一波的建设规划、制度设计和社会资源都涌向农村社区,即便在社区建设的模式、路径以及村民自治权的扩大还是缩小等问题上还有争执和分歧,但是对农村社区建设的终极目标——建设富强、文明、和谐的新型村落共同体这一点上均有高度一致的认同。本文将以2006年以来的中国农村新型社区建设这一政策的实践为核心,结合我国农村社区在传统向现代的转型过程中的村落社会结构的变迁情况,探讨农村社区共同体的重构问题。并努力回答以下问题:第一,为何要建设农村新型社区?也即农村社区建设的历史背景、现实挑战及社区建设的本质分析;第二,经过十年的实践,当前中国农村社区建设目前的进展和成效如何?还存在哪些需要研究和解决的问题?第三,经过十年的积淀,未来我国农村新型社区建设的前景如何?社区建设的现实路径和发展趋势是什么?也即回答开篇所提“新型农村社区共同体何以可能?”这一问题。

二、农村社区建设的历史背景及实质分析

(一)传统村落共同体的瓦解

作为经典社会学的核心概念,“共同体”一直都作为中介来担负着连接个人与社会相互关系的重任,共同体的或解体或重构是衡量社会变迁程度或温和或剧烈的重要标准和尺度,同时也是观察社会秩序和社会运行优良与否的重要场域。从历史上看,作为一类延续千年的地缘性社会组织,我国的传统村落共同体还是比较发达的。关于传统村落共同体,费孝通先生作了精确概括。他认为,传统的村落社区是建立在血缘和地缘基础上的熟人社会,是以农业为主要活动聚集起来的人们生产生活共同体,“血缘和地缘的合一是社区的原始状态”^④。并且由于农民对土地的依附,他们祖祖辈辈在固定的地域从事相同的农业生产,与外界社会缺乏沟通交往,以宗族血缘关系以及地缘关系为纽带,自然而然地形成了传统的宗族治理模式和独特的乡土文化,并在传统乡村社会治理中发挥着巨大作用。社会结构简单,人口密度相对稀疏,封闭性、同质性特征明显;经济活动单一,自给自足性强;传统文化浓重,宗族性强,个人自由度较低等是它的主要特征。近代以来随着中国现代化进程的不断加快,市场和外部性因素日益向乡村社会渗透,乡村社会不再处于自然状态。尤其是改革开放以来,城市化和市场化对传统乡村的侵袭日益加剧,更是加速推进了传统村落共同体的解体。经典现代化理论认为,随着国家现代化进程的加速推进,城市化是农村发展的基本趋势,固定农业本位的村庄将不可避免地走向衰落,村庄的终结和以此为代表的传统社会的衰退就是它们的宿命。城

^①郑风田:《迁村并居五种不良倾向剖析》,《人民论坛》2010年第10期;党国英:《不可盲目推行“大村庄制”》,《村委主任》2009年第12期;党国英:《迁村并居:别把好事变坏事》,《新京报评论周刊》2010年9月21日。

^②朱志伟:《村庄合并是农村城市化的必由之路》,《村镇建设》1999年第9期;曹大贵:《镇乡域规划中村庄合并的方法与步骤》,《小城镇建设》2001年第3期;吴业苗:《居村农民市民化:何以可能》,《社会科学》2010年第7期。

^③毛丹:《村庄前景系乎国家愿景》,《人文杂志》2012年第1期;夏周青:《中国农村社区从传统到现代的嬗变——以国家与社会关系为考察视角》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2010年第5期;项继权:《从“社队”到“社区”:我国农村基层组织与管理体制的三次变革》,《理论学刊》2007年第11期;林聚任:《村庄合并与农村社区化发展》,《人文杂志》2012年第1期;彭兵:《超越市场:中国乡村社区发展道路研究》,《丽水学院学报》2010年第4期。

^④费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版,第70页。

市化的加速推进了乡村人口向城市的快速流动,农民的生活空间不断向城市拓展,许多农村出现“空壳化”现象,村落内部的封闭性被迅速打破,村落共同体的内部公共性降低,传统村落共同体封闭结构的解体摧毁了其赖以存在的基础;生产力的发展和市场体系中社会分化程度的提高,改变了村落的产业结构和就业结构,传统村落共同体自给自足的生产和生活体系不复存在;教育的普及、市场经济中社会资源配置的相对均等化,扩大了社会成员的经济社会活动空间,村落共同体对其成员的制约性大大降低,村民的自由化和平等性程度提高等等皆揭示了传统村落共同体的瓦解和日益解体。同时传统村落共同体解体所带来的乡村秩序的混乱也日益显现:人口流动性增强,打破了传统共同体村落成员的紧密团结,人际联结弱化,安全感降低,社会焦虑蔓延,社会风险加大;村落组织提供公共产品的能力不断下降,村落基础设施和公共服务出现大量缺口,难以满足村落继续发展的需要;市场化的侵入打破了传统村落自给自足的生产生活体系,村落成员对共同体的集体认同和依赖性迅速降低,加大了农村社会治理的难度。

(二) 新型村落共同体的重构

以市场为导向的农村现代化打破了传统村落共同体的封闭性和同质性,加快促进了它的解体。但是我们要澄清的是,传统村落共同体的解体和村庄的消失并不是同一回事。目前我国还有近60万个行政村^①,并且规模如此庞大的村庄在国家的现代化进程中、在现代市场经济的冲击下仍然显示出顽强的生命力,这是因为一方面“村庄数量庞大而不易被整齐纳入市场统治,它组织下的居民很难被平和而迅速地转移”^②,更为重要的是“村庄的存在一直基于地理、生产、文化和治理四个方面的条件,只要存在着粮食和农产品生产需要,存在着地理、文化、治理体系方面的支持,农业、农民和村庄似乎就会继续存在”^③。由此可见,现代化变迁进程中,中国农村的转型和发展也将有它自身的规律和特点并发挥它无可替代的功能,传统村落共同体的消解并不意味着村庄的终结,村落作为地域性社会组织将继续存在。在这个利益日益分化的时代,面对被卷入现代化进程中的农村社区,国家的使命就是在尊重村庄的发展规律的基础上,正确引导村庄处理村庄与市场、村庄与国家的关系,激发其内发发展动力,并提供恰当的政策支持推进传统村庄共同体的现代转型和重建,最终实现乡村社区的良治。显然,农村新型社区建设搭建了这样一个平台。以农村新型社区建设为载体促进新型村落共同体的构建是我国经济社会发展到今天的独特的历史使命。长期以来由于历史、体制、观念等多方面原因,我国形成了典型的城乡二元格局,割裂了城乡间的和谐互动,造成了城乡之间差距过大、发展不协调等问题,导致诸多社会问题的城乡二元化社会管理体制已经成为妨碍城乡一体化发展的一块“短板”。为了使这块“短板”变长,党中央提出了建设农村社区的策略。十七大报告明确提出“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”,首次将农村社区建设置于与城市社区建设同等的地位,表明我国社区建设步入城乡并举的新阶段。十八大报告把建设新型城乡关系,推动城乡一体化发展作为解决“三农”问题的根本途径。十八届三中全会的召开促进了基层社会管理向社会治理理念的转变。十九大报告指出要围绕提高保障和改善民生水平,加强社区治理体系建设,打造共建共享的社会治理格局。我国正处于从“城乡分割”向“城乡一体”转型的关键时期,一方面它为改革我国当前城乡分治的二元化社会管理体制,破解因城乡分治所带来的诸多社会问题找到了突破口;另一方面它为重塑农村社会、实现农村社会现代化、达到城乡经济社会的协调和融合找到了合适途径。农村社区建设搭建起一种新型的制度平台成为统筹城乡发展的有力抓手,它的出现表明农村也将和城市一样作为国家的基本单元被整合进现代国家的总体发展战略之中,成为现代国家体系的重要组成部分。以农村新型社区建设为基点,构建新型农村社区共同体是我们当前的主要任务之一。现代化对传统乡村社会的冲击造成的自然村落的衰败和城乡一体化背景下国家对农村的政策性倾斜是新型农村社区出现的重要背景。因此,我们根据社区构成的基本要素和当前比较公认的新型农村社区形成的历史渊源以及其所承担的功能等因素,认为农村新型社区是指在统筹城乡发展、促进城乡公共服务均等化、改变农村落后面貌,提高农民生产生活条件、节约集约利用土地、发展现代农业的目标下,按照统一规划和要求,打破原有村庄的地域界限,依照城市社区的居住方式将原有村庄重新规划改造或者将两个或两个以上村庄合并建设而形成的现代社会生活共同体。

①根据民政部发布的《2014年社会服务发展统计公报》2014年底我国村民委员会个数为585451个。

②毛丹:《村落共同体的当代命运:四个观察维度》,《社会学研究》2010年第1期。

③毛丹:《村落共同体的当代命运:四个观察维度》,《社会学研究》2010年第1期。

三、中国农村社区建设十年成就及其问题

(一) 农村新型社区的数量和类型

1. 村庄数量和农村人口的持续下降

村庄和农民数量的减少是城镇化的重要特征。从2006年国家推动农村新型社区建设以来,农村村委会的数量逐年减少。2006年,中国村委会的数量还是631184个,到了2014年,这一数量就迅速下降到585451个,减少了45733个,年均减少五千多个村庄^①。村庄数量下降的背后原因有二:一方面是随着城市化的快速推进,部分农村地区逐步转化为城市社区,村居改制后,村委会被居委会取代,村庄数量不断下降,居委会数量逐年增多。另一方面,在部分地区,村庄合并建设农村新型社区正在如火如荼地进行,村庄合并造成村庄数量的减少也是中国村委会数量下降的原因之一。人口方面,2006年—2014年,乡村人口从73160万人减至2014年的61866万人,减少了11294万人^②。村庄和人口数量的减少是快速城镇化对中国农村空间形态和社会结构重塑的具体体现,这一背景下,农村人口陆续向外转移,村庄规模逐渐缩小,促使村庄合并和农民向农村新型社区聚居成为社会发展的必然。同时,节约集约用地导致人均耕地面积的增加也为大规模的农业产业化腾出宝贵的空间。2006年,民政部下发了《关于做好农村社区试点工作推进社会主义新农村建设的通知》(民函〔2006〕288号),全国共有28省251个县成为国家首批农村社区建设实验县。2007年3月民政部在山东青岛召开了全国农村社区建设座谈会后印发了《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》(民函〔2007〕79号)一文,全国农村社区建设试验地扩大为304个。2008年前后,村庄合并建设农村新型社区进入高潮,东部的浙江、山东、江苏推进速度较快,随后河北、河南、天津、安徽等地也陆续跟进。2009年3月,民政部印发《关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知(民发〔2009〕27号)》后,农村社区建设进入全面推进阶段。2015年5月,民政部出台《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》(中办发〔2015〕30号),农村社区建设继续向纵深发展。截至目前,全国大部分省、市、自治区都先后开展了农村社区建设活动,经过多年的发展,建成了一批功能完善、服务良好的农村新型社区,改善了农民的生产生活条件,加快了城乡公共服务均等化步伐,实现了节约集约用地为农业产业化腾出了宝贵空间,有力地推进了农村经济社会发展。

2. 农村新型社区的类型及其内部社会结构的变化

新型城镇化背景下,农村新型社区的类型日趋多样化。以山东省为例,该省依据城镇化的不同水平,综合考虑社区发展方向、地形地貌、区位特点、建设模式、空间布局和生产方式,将农村新型社区划分为城镇聚合型和村庄聚集型。城镇聚合型社区是村庄合并后在规划城镇建设用地范围内建设,并将逐步纳入城镇体系的农村新型社区。村庄聚集型是指由多村合并形成的具有一定规模、集中居住、设施完善的农村新型社区,按照改造动力和空间组织的不同,又分为村企联建型、强村带动型、多村合并型、搬迁安置型和村庄直改型^③。不同类型的社区其人口组成、经济结构、社会组织方式、社区文化等都呈现出不一样的特点,即使是同一类型的社区,由于各方面的影响,也存在较大的差别。农村社区内部分化明显,社会结构也呈现出与传统农村社区不一样的特点:开放性。不同于传统村庄的封闭性,新型农村社区由于打破了地域界限,由多个村庄合并而成,而具有了开放的特质;异质性。传统村落是一种有共同血缘关系和共同的习俗和价值观念的同质人口组成,新型农村社区的人口组成比之更为复杂,出现了异质性的特征;经济结构和社会结构的多样性。在新型农村社区里,农业不是唯一的产业,出现了一、二、三产业融合发展的情况。社区内各种社会组织并存,居民身份和社会职业多样化,社会结构变化明显;社区文化的多样性。传统农村社区以宗族文化、中华优秀传统文化为主,新型农村社区传统文化逐渐淡化,出现了多种文化融合的局面。

(二) 中国农村社区建设主要成就

1. 积极推进村庄环境整治工作,打造美丽乡村

农村人居环境的改造与提升是农村社区建设的重要内容,也是在农村地区实施绿色发展战略,稳步推进

^①数据来源:国家统计局网站。

^②数据来源:国家统计局网站。

^③山东省住房和城乡建设厅、山东省民政厅、山东省城乡规划设计研究院《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014—2030)公示稿》2014年9月。

“人的城镇化”的首要工作。建国以来,受工业和城市优先的经济社会发展政策的影响,城市和农村在人居环境上也呈现了明显的二元结构特征:城市人居环境的研究和改善得到持续重视,农村则长期受到忽视,造成了农村聚落发展空间无序、自然生态失衡、人文景观破坏、基础设施落后、公共服务不足、传统文化衰落等严重的后果。近年来,随着城市支持乡村、工业反哺农业等国家发展战略的调整,农村的人居环境建设工作得到了前所未有的重视。党的十六届五中全会提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”是社会主义新农村建设的总体方针,村容整洁是“二十字方针”中的一项重要内容。党的十八大提出“要努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”,以此理念为指导,2013年中央一号文件正式提出“美丽乡村建设”的奋斗目标。2014年国务院办公厅下发了《关于改善农村人居环境的指导意见(国办发〔2014〕25号)》一文,对全国范围内的农村人居环境改善工作进行指导。尤为值得一提的是,2008年3月《村庄整治技术规范》(GB50445-2008)和2015年5月《美丽乡村建设指南》(GBT32000-2015)两部国家标准的发布将乡村建设从方向性概念转化为定性定量的可操作化实践,为在全国改善农村人居环境,开展美丽乡村建设提供了框架性、方向性的技术指导。

在积极推进农村人居环境整治,建设美丽乡村方面,浙江省走在全国的前列。2008年起,浙江省以城乡建设用地增减挂钩政策为契机,以打造“宜居、宜业、宜游”的美丽乡村为目标,在乡村环境整治、打造美丽乡村风景线、生活垃圾污水集中处理、历史古村落保护、浙派民居建设、加快农村产权和户籍制度改革等方面做足文章,有效改善了农村人居环境和农业生产条件,促进了现代农业转型,提高了城乡公共服务均等化水平,尤其在缩小城乡差距、提高农民收入方面成效明显。2015年浙江省城乡居民收入差距为2.07:1^①,远低于全国2.73:1的平均水平^②,农村常住居民人均可支配收入超过2万元,连续31年居全国省区第一。

2. 大力推进农村住房建设与危房改造工程,打造宜居乡村

农村住房建设与危房改造是由国家推动实施的重要民生保障工程,也是建设农村新型社区、加快推进新型城镇化的有效途径。2008年,中央先从贵州开始开展农村危房改造试点,并逐步扩展到全国。2009、2010年,住建部、国家发改委和财政部连续两年联合发出《关于扩大农村危房改造试点的指导意见》,鼓励各地按照“保民生、保增长、保稳定”的要求开展农村危房改造试点,解决农村困难群众的基本居住安全,推动农村基本住房安全保障制度建设。随后的几年,住建部、国家发改委、财政部三部委又相继发出《关于做好农村危房改造工作的通知》(建村〔2014〕76号、建村〔2015〕40号),对农村危房改造进行具体指导。从2008年至2014年,全国累计改造农村危房75.6万户,受益人数达94.4万人。

表1 农村危房改造数量

年份 指标	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
户数(万户)	5.3	12.2	9.8	10.2	11.8	9.4	13.2	12.2	9.0
受益人数(万人)	8.9	16.7	14.0	14.0	14.5	11.5	15.7	14.4	10.3

数据来源:国家统计局网站

土地是农村危房改造的核心要素。山东省在新一轮的土地利用总体规划修编中,为农村住房建设和危房改造预留建设用地空间,落实新建住房用地指标,从2009年开始省里每年将新增建设用地计划指标的5%专项用于农村住房建设和危房改造,满足旧村改造和新村建设周转用地指标。^③

3. 农村新型社区建设与产业发展同步推进,打造富裕乡村

产业基础是农村新型社区可持续发展的内生动力和物质保障。经过多年的建设与发展,农村新型社区的产业集聚功能逐渐显现,农村居民收入取得较快增长。一是将农村新型社区建设与产业发展相结合,积极发展特色优势产业,因地制宜,宜工则工、宜农则农、宜商则商,突出专业分工,引导规模经营,加快建设产业园区,优化基础设施配套,方便社区居民就业创业,切实提升农村新型社区的产业支撑能力,逐步实现居住在社区、就业在园区和就地就近城镇化。山东省从2008年开始,通过逐步推进“两区同建”(即农民居住区和产业园区建设同步推进)的新型城镇化模式,让农民在社区居住、在附近园区上班,生产生活方式同步变化,

①数据根据《2015年浙江省国民经济和社会发展统计公报》计算得出。

②数据根据《2015年国民经济和社会发展统计公报》计算得出。

③数据来源:《中共山东省委山东省人民政府关于大力推进新型城镇化的意见(鲁发〔2009〕21号)》2009年10月。

打造富裕乡村。该省德州市按照“每个社区都有主导产业、每个主导产品都有龙头带动、每个龙头企业都有产业基地”的思路,在农村社区建设方面推行农村社区与产业园区“两区同建”,促进了农民收入不断提高。二是改革农村社区集体产权制度。集体产权制度改革是建设农村新型社区,打造富裕乡村绕不开的关键环节。当前大部分农村新型社区的主要做法是对社区所有的集体资源性、经营性资产进行股份制改造,作股量化到户。同时出台相关配套政策,积极鼓励发展社区股份合作社、土地股份合作社、集体资产股份合作公司等农村新型集体经济组织,逐步实现农村集体资源变资产、资产变资本、资本变股权的良性循环,最终推动建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的现代农业产权制度,为增加农民的财产性收入畅通渠道。当前农村产权制度的改革在城镇化水平相对较高的城中村、城边村和乡镇驻地附近村等城镇聚合性农村新型社区表现较为明显,也积累了不少的经验。2014年以来,上海市以闵行区和松江区为试点推进的农村集体经济产权制度改革成效显著,为促进农村集体经济的可持续发展和赋予农民更多的财产权利奠定了坚实的基础,在全国具有一定的示范意义。除此之外,近年来农业集约经营积极推进也是促进农民增收打造富裕乡村的重要途径之一。

4. 积极推动基层社会治理体制创新,打造和谐乡村

创新基层社会治理体制机制,保持社会稳定和谐是改革开放以来中国社会发展和建设的基本经验,也是经济社会发展新常态下构建新型村落共同体的基本前提和重要保障。十年来,乡村社会治理的新进展主要表现在以下几个方面:

一是乡村社会治理的理念实现了从“社会管理”到“社会治理”的重大转变。党的十八届三中全会指出,大力推进社会治理体制创新,加快从传统社会管理向社会治理转变,加强基层社区治理与服务是基础和关键。近年来,基层社区治理理念的创新主要实现了以下几个转变:从重经济建设、轻社会建设向更加重视社会建设和经济社会协调发展转变;从重政府主导、轻群众参与的一元治理模式向政府——公民社会——社会组织为特点的多元社会治理模式转变;从重管理、轻服务向实现社会治理与服务的一体化转变;从重管控制、轻协商协调向更加重视协商协调转变;从使上级政府满意向使人民群众满意的目标追求转变;从重事后处置、轻源头治理向更加重视源头治理转变;从重行政手段、轻法律道德等手段向多种手段综合运用转变。

二是社会治理结构的改变。实施合并村庄,推进农民集中居住的农村新型社区建设模式一定程度上解决了原来分散居住所带来的政府配套设施难以集中,社区公共服务和管理不方便的问题,节约了社区建设成本,但是“共住”之后如何“住好”成为所有农村社区面临的主要问题。因此,解决问题的关键是必须探索出一套新的超越原来村庄边界的农村社区治理与运行机制。山东省日照市是民政部2011年10月批复的全国唯一的农村社区管理和服务创新实验区。在农村新型社区治理结构上进行了有益的探索:在具备条件的地方,探索开展行政村合并工作,撤销覆盖村村委会,以农村社区取代行政村,变辖区行政村为自然村。把农村社区作为农村基层社会治理服务的基本单元,采取上级委派、民主选举两种形式成立社区管理委员会或社区村民委员会,并健全各类下属组织,建立社区成员(代表)会议制度,实施社区事务村民公决、民主听证、全程公开,形成了以自治组织为主体、区务公开为保障、依法运作、多元参与的农村社区自治体系,将村民自治由村级提升至社区级、村民自身扩大到社区成员多方、村民自己治理转变为社区共同治理,以使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督在更大范围、更广领域、更高层次实现。在实践中为强化社区权威,积极探索将各级党委、政府能够下放的权力下放到社区,将辖区行政村能够集中的权力集中到社区,逐步把社区做实、做强。从法律上来讲,《中华人民共和国村民委员会组织法》规定村民委员会才是农村治理和村民自治的主体,日照市在社区层面上成立的社区村民委员会缺乏一定的法律地位,但这种根据农村社区发展的实践进行的积极探索将为未来农村治理结构的变革提供有益的借鉴。

三是社会治理手段上,从过去的更多依赖党政行政力量的直接干预的一元治理转向激发社会活力、动员多种社会力量进行协同治理的多元治理方式。清华大学的“社会学新清河实验”就是在北京清河社区通过“社区再组织”和“社区提升”,挖掘社区居民中存在的积极社会因素、社会力量和社会动力参与社区营造,从而不断激发社会活力,动员社区多元主体进行社区建设与社区治理。

四是社会治理路径的创新。网络社会的迅速崛起和信息技术的广泛运用标志着大数据时代的到来。利用大数据分析平台,将互联网+运用于基层社会治理领域是近年来基层社会治理的新趋势。这一手段的运用为社会治理的共建共享和进一步将社会治理推进精细化提供了重要的技术和手段。目前部分经济社会发

展水平较高的农村地区已经开始利用物联网和大数据等信息技术,搭建区域信息和资源共享平台,这一新技术的运用打破了原有基层治理结构的条块分割,建立起智能化、立体化的网状治理架构和公共服务平台,促进了政府部门、市场主体和社会组织之间的横向沟通和联系。这一技术的运用将为加快建立更加精细化的社会治理体制机制,实现全民共建共享的社会治理格局贡献力量。

5. 实施传统村落保护行动,打造特色乡村

农村是乡村风貌和乡土文化的载体,农村新型社区建设要注重对传统村落格局和历史风貌的保护,避免全面“拆旧建新”“弃旧建新”。为此,中央要求各省市在农村新型社区建设中,要尤其注重深入挖掘传统村落,按照《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见(建村[2014]61号)》和《关于做好中国传统村落保护项目实施工作的意见(建村[2014]135号)》的要求,逐步建立村落档案,编制保护发展规划,保护文化遗产,加强特色村庄保护,以彰显传统村落风貌,传承优秀乡土文化。山东省在农村社区建设中提倡要根据不同地区的自然历史文化禀赋,明确区域差异,提倡形态多样化,建设有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽乡村,使村庄发展更具特色、更有活力、更加生态。一是建立了特色村庄评价机制;二是实施乡村记忆工程;三是将特色村庄保护与促进农民增收结合起来,把潜在的自然资源、历史文化资源转化成促进农民增收的资产和资本^①。

6. 完善农村社区服务体系,推动城乡公共服务均等化

社区是公共服务与社会治理的重要载体,以何种途径提供何种标准的公共服务是社区建设的核心问题。完善农村社区服务不仅是改善农村生产条件、提高农村居民生活质量的必要条件,而且对缩小城乡差别,化解社会矛盾,促进社会和谐都有着重要的意义。同时还有助于培养居民的社区认同意识,激发其参与社区建设的内在驱动力。经过多年的建设,目前的农村新型社区服务体制呈现以下几个特点:

农村社区服务设施和服务平台标准化建设进展迅速。农村新型社区建设过程中,各地根据当地经济社会发展水平,逐步建成以社区服务中心为主体、专项服务设施为配套、市场服务网点为补充、室内室外设施相结合的农村社区服务设施网络。山东省按照每千人200平方米,总面积不少于500平方米的标准建设农村社区服务中心,在一室多用的原则下,以“一厅一校八室”(“一站式”服务大厅、社区教育学校、社区综合办公室、多功能会议室、党员活动室、文体活动室、阅览室、农业综合服务室、社会组织服务室、电子商务室)的基本标准规范社区服务中心功能。社区综治警务、医疗卫生、计划生育、养老托幼、残疾人康复和托养照料、便民利民等专项服务设施,以及农资供应、农产品购销、农机维修、便民超市、金融通讯、邮政物流等市场服务设施,按照有关规定标准,与社区服务中心一同建设。^②

不断创新社区服务体制机制,农村社区服务内容和模式更加丰富多样。一是以社区服务中心和“一站式”服务大厅为依托,推进基本公共服务项目和相关职能下放下沉,将医疗卫生、社会保障、社会救助、劳动就业、文体教育、环境卫生、人民调解、技能培训等基本公共服务延伸到基层社区,使农民群众在2公里服务圈内享受到直接、快捷、优质的公共服务。这一方面山东省农村社区服务的“诸城模式”备受关注。二是以激发社会组织活力,满足社区群众对专业化、个性化、社会化的社会服务为导向,部分省市在基层社区层面上建立了以社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者为核心的四方联动服务机制,满足了经济社会发展水平提高后社区居民多层次、多样化的社会服务需求,推动了社区共建共享,实现了社区融合发展。三是建立了政府购买社会组织服务制度。2013年9月,国务院办公厅公布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号),该文的发出奠定了政府向社会力量购买服务的制度化基础。以此为指导,全国各省市相继出台《政府向社会力量购买服务办法》以及《政府向社会力量购买服务指导目录》等文件,将适合采取市场化方式提供、社会能够承担的公共服务转让给社会,推动了政府职能转变,增强了社区服务的活力^③,提高了社会组织的服务能力。

(三) 中国农村社区建设的主要问题

^①山东省住房和城乡建设厅、山东省民政厅、山东省城乡规划设计研究院《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014—2030)公示稿》2014年9月。

^②山东省委办公厅、省政府办公厅《关于深入推进农村社区建设的实施意见》(鲁办发〔2015〕44号)。

^③雷望红:《“村改居”小区中的自办物业与社区治理》,《济南大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

经过多年的建设和发展,我国农村新型社区建设在缩小城乡差距、改善农村人居环境、提高农民收入、完善农村服务体系以及创新乡村治理体制等方面取得了重要的成绩,但农村新型社区建设是一项复杂的系统工程,尤其在新型城镇化的背景下,农村新型社区开放性、异质性增强,传统的村落经济社会结构逐步瓦解,新的经济社会结构尚在重塑,农村新型社区在建设和发展过程中有以下几个关键问题亟待关注:

1. 农村社区建设的动力衰减问题

按照社会学的概念,推动社会变迁的动因分为内生因与外生因,变迁的动力发于社会体系内部时属于内生因,产生于社会体系外部时属于外生因。实际上在社会发展的实践中,一个社会的向前发展往往是内生因和外生因共同起作用的结果,内生因的推动和外生因的拉动,一推一拉之间促进了社会的变迁。农村新型社区建设是新型城镇化背景下,依靠政府的推动和农民自身的力量对原有的传统农村社区进行建设和重构的过程,是农村现代化进程的重要表现形式。但随着中国农村改革进入深水区,农村新型社区建设的动力衰减问题浮出水面。在村落与国家的关系方面,由于国家占主导地位,村落在相当程度上受国家政策和国家整体经济形势的影响。经济发展的新常态下全国范围内的房地产市场全面过剩,土地财政低迷,土地增减挂钩减速;同时随着农村改革进入深水区,政府在维稳支出、民生支出以及投资支出不断上升,代表国家的地方政府进行农村新型社区建设的动力衰减,这是外在拉力方面。内生动力方面,首先部分农村社区建设过程中未有切实尊重农民的主体地位,以人为本理念贯彻不足,导致农民利益被忽视甚至被严重侵害,同时农民组织化程度较低的现实使得农民在维护自身利益方面存在诸多困难,一定程度上消减了农民参与农村社区建设的热情,甚至出现抵制情绪^①。比如部分地区出现的农民“被上楼”现象就是其具体体现。其次农村新型社区内发展的一个关键特征就是在充分发挥社区内部主体力量的情况下,根据当地的地理生态、人文历史以及经济社会条件,建立起一个能动的适应市场的产业支撑,才能夯实农村社区可持续发展的经济基础。但当前的情况是土地制度改革缓慢并且难度较大延误了农业的现代化进程,同时受国内国际形势的影响,农产品市场竞争过于激烈,利润空间不断下降,人才和资金很难被吸引到农村,农业产业化阻碍重重,无法为农村新型社区提供坚实的产业支撑。同时当前农村基层社会动员机制的日渐式微也是农村社区建设动力衰减的重要原因。

2. 提高农村新型社区的整合度,重建社区公共性问题

社区公共性是社区建设的核心价值追求,也是维持基层社会良性运行的基础性支撑。新型城镇化背景下以合村并居为主要特征的农村新型社区建设加速了原有的以地缘和血缘为主要特征的传统村落共同体的瓦解,相比以熟人社会为主要特征的传统村落,农村新型社区在空间布局、成员构成、生产方式、权力关系等经济社会结构方面都呈现出诸多不同,新型社区建成之初,社区居民需求不一,利益复杂多元,居民对新社区的认同感不高,凝聚力较弱,如何提高陌生社区的整合度,重建社区的公共性,形成一个具有一定内在向心力和凝聚力的现代农村社区是当前农村基层社会建设面临的基本问题之一。当前社区公共性的重建面临以下挑战:

一是社区建设中农民的主体性缺位的问题。农民是农村新型社区建设的真正主体,但随着刘易斯拐点的到来,农村发展遭遇到了前所未有的人力资源危机,人及人才的空心化成为当前农村社区建设中农民主体性缺位的重要表现。快速的城市化如同一台高速运转的抽水机抽离了农村的青壮年人口,城乡之间在基础设施和公共服务方面的巨大差距加剧了新生代农民工城市化意愿,促使越来越多的年青农民逃离农村,尤其作为社区内发展的主导力量的精英人才的流失,对农村新型社区的发展有着严重的影响。与此同时传统的以家庭为单位的劳动密集型农业衰落,耕地抛荒弃耕现象频发,老人农业蔓延,粮食安全问题严峻,农业现代化面临的人力资源瓶颈不容忽视。没有人,农村经济社会发展就成为无源之水、无本之木,可持续发展也无从谈起。

二是农村新型社区的整合困境。以合村并居为特点的农村新型社区建设推进了农民由传统的分散居住向集中居住的转变,这一居住方式的转变实现了农村新型社区地理空间上的社区整合,但是作为社会的基本单位,社区是一个由一系列制度要素构成的有机整体,在稳定高效的社会整合中推进社会变迁与进步是社会发展的内在要求,社区公共性的培育和重建也有赖于此。首先在土地的整合方面,在全社区范围内对土地资源进行整合是推进农业规模经营和农业产业化的基本前提。但是改革开放以来中国农村土地产权制度的复

^①贺雪峰《乡村建设中提高农民组织化程度的思考》,《探索》2017年第2期。

杂性加大了农村新型社区内土地整合的难度。比如在农村除了农地产权之外,还有宅基地产权、乡企用产权以及四荒地产权等^①,不同类别的土地产权在国家政策和民间惯习上都有不同的政策规定和认知;二是改革开放后的农村家庭联产承包责任制改革后,由于地域条件以及民间利益结构的差异,全国不同地区产生了不同的产权安排,有学者将其分为六种类型:大稳定小调整制度;两田制、苏南模式、温州模式、土地股份制、生不增地死不减地制度等六种^②;第三,由于中国农耕地对于农民独有的福利性和社会保障性质,农民对于土地的依赖短期内很难改变,同时由于土地的村集体所有制性质,村与村之间具有很强的封闭性和排他性,在社区层面上进行土地整合难度大,情况复杂。最后社会治理的合作缺乏,村民自治空间的挤压问题。很多新型农村社区都是多个小村合并建成的,建成后的社区尽管在社区层面建立了党组织和管理委员会,负责社区范围内服务与协调性事务,但同时为了管理的方便或者适应过渡期的需要,又保留社区内原有各个村的村委会,负责本村的民主管理与自治工作^③。显然,由村级管理向社区管理的过渡和转变并不是一朝一夕就能实现的,社区的融合需要一个长期的过程。

3. 农村新型社区建设中的成本控制和风险防范问题

成本控制和风险防范是基层社会建设和社会治理中的关键问题,对这一问题的关注有关社会建设的成效和社会的稳定发展。我国的基层社区建设是以政府为主的一种制度投入型社区建设模式,公共性和社会福利性是基层社区建设的根本宗旨,优点是能迅速集中资源,速度快、强度大、效率高,但也面临着成本控制和风险防范问题:首先在政府内部,为有效解决公共服务和社会治理的“最后一公里”难题,政府的主要做法是以社区服务中心建设为载体搭建社会治理平台,推动权力下放、人员下沉和职责前移,但这种做法同时也伴随着治理结构、分权模式与公共服务体系的调整与重新整合,这就有可能导致社会治理的成本提高和治理结构不稳定的风险。其次,转型期的乡村社会,市场和社会是除政府以外社区建设的重要力量,但是代表市场导向的城市化和工业化有可能使乡村面临粮食安全风险、农民失地风险、经济纠纷风险等危害农民利益和乡村发展的问题出现;代表社会导向的社会在承接政府职能转移方面也有可能面临诸多的不确定因素,影响社会组织参与社会治理与服务的效果和效率。以当前政府购买社会服务为例,虽然这种模式一定程度上提高了政府资金使用效率,改善了公共服务的质量和水平,但作为政府管理体制变革背景下的一种利益再分配机制,实践中也存在招投标风险、权力寻租风险、政府保密信息泄露风险、服务质量不达标风险等问题。因此,在风险防范和应急处置方面如何定义政府、市场和社会在基层社区建设和社会治理中的边界和责任,尤其在风险的早期识别和善后处置方面形成完善的政策支撑体系与应急反应机制是当前面临的主要任务。

四、结语:以农村社区建设为起点重塑基层社会,构建面向未来的新型农村社区共同体

(一) 在农村社区层面上正确处理国家、社会、市场与村庄的关系,使其实现有效衔接并发挥协同作用

在转型期的中国乡村社会,农村社区是一个国家、社会和市场力量相互渗透、相互制衡、相互作用的场域。以政府为代表的国家逐渐加强对基层政权和社会治理能力的控制和渗透;代表市场化力量的城市化、工业化和农业现代化对传统乡村的冲击力愈加明显;代表社会的民间组织和社区自治组织在社区场域内发挥着不可替代的作用。十八届三中全会报告指出,创新社会治理体制要“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”^④社区是社会建设和基层社会治理的重要平台,建设新型农村社区,推进社会治理体系现代化,就是在这一平台上加强政府、市场和社会力量之间的平等协作,使三者在社区层面实现有效衔接并发挥协同作用。

一是进一步加强政府在农村新型社区建设和社会治理中的主导作用。有别于传统农村社区的自然形成过程,新型农村社区是在以政府为主导的外在因素推动下建设而成的。在农村新型社区的建设和发展上,政府依然是社区建设所需资源的主要提供者,主要包括良好的政策环境及重要的财政资金支持;再者,农村社区建设是一项复杂的系统工程,涉及多个行业 and 部门,需要统筹规划、合理配置资源,在资源的整合和配置方

^①叶剑平等编著《中国农村土地产权制度研究》,中国农业出版社2000年版,第53页。

^②叶剑平等编著《中国农村土地产权制度研究》,中国农业出版社2000年版,第73-81页。

^③王亚南《新型农村社区公共服务供给中的县级政府职能研究——基于Z市“多村一社区”的调查分析》,《济南大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

^④中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),第十三部分,创新社会治理体制。

面,政府具有独特的权威和优势,其他任何组织都难以做到,更无法替代。未来要充分发挥政府在农村新型社区建设和社会治理中的主导作用,加快政府职能转变,着重强化在引导农村社会发展方向、研判农村社会发展趋势、编制农村社会发展规划、创造良好发展环境、制订相关社会政策、提供优质公共服务、维护社会公平正义和统筹城乡社会治理方面等制度性、全局性事务管理等方面的职能。继续推动政社分开,改进政府提供社区公共服务的方式,推广政府向社会组织购买服务,完善政府购买服务的体制机制^①,这是未来的主要发展趋势。

二是明确市场在农村新型社区建设中的主体责任。在农村社区发展方面,某种意义上市场激发了乡村社区发展的活力。尽管市场的冲击有可能使乡村社区在产业、人口及社区发展方面都面临着许多不确定因素及各种风险,但代表市场化倾向的工业化与城市化以及农业产业化,为乡村社区的产业发展、农民向市民的转化以及乡村面貌的改善注入了强大的动力^②。承认市场的社会主体地位,鼓励市场主体参与农村新型社区建设与社区治理,明确政府、市场和社会三者之间的权力边界,鼓励市场主体在权责范围内参与社会治理并采取有效的方式对其进行监管和约束,使市场在农村新型社区建设中发挥其重要的作用,实现社会良治。在社区服务方面,市场的力量也不容忽视,在社区层面上,除了政府提供的基本公共服务,市场提供的社区经营性服务很好地弥补了公共服务的空白和不足,不断优化社区商业网点布局和网络,鼓励和支持各类组织、企业和个人兴办居民服务业,以满足社区居民不断增长的多样化的社区服务需求。

三是强化社会组织在农村新型社区建设和治理中的地位和作用。基层社区自治继续完善,并成为社会治理体制改革的基本方向。进一步解放思想、转变观念、准确定位,淡化行政色彩,坚持民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,逐步规范社区事务管理体制,尽快实现社区居民的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督,使社区自治组织真正承担起居民和社会的自治诉求,服务社区居民。社区民间组织的培育扶持工作继续推进,并将成为农村新型社区建设的主体之一。

(二) 积极培育新型社区共同体意识 构建共同体的文化认同基础

按照社会学经典理论,共同体的形成和维持,需要满足两个基本的条件:一是作为所有成员赖以生存和发展的共同的生产生活单位,共同体必须具备基本的物质基础,这是物质层面;第二,精神层面上,作为所有成员共同的归属和认同单位,“认同感、安全感和凝聚力作为整体的社区而不是单个的个人所体现的整体属性,具有公共的性质,也即公共性,它构成了社区的必要条件”^③,这是共同体形成并赖以存续的重要的精神内核。通过前面对农村社区建设成就的分析,我们发现,如今乡村社会实际上仍然具备并且通过农村新型社区建设加强了共同体存在的物质基础。但是在精神层面,共同体的文化传承和精神基础则面临着一定程度的断裂和重建问题^④。在有关共同体的稳定与有机团结方面,仅仅依靠物质因素,公共性是不稳固的,也是不长久的,共同的价值导向和观念认同是更重要的,也是维持共同体长久存在的精神基础。因此,要恢复这一共同体的内在精神支撑,就需要在互惠和互利的原则下,重构良性的社会整合机制,强化共同的利益、情感与社区组织体制机制建设,扩大社区的自治空间,积极培育符合时代和现实需要的新型社区共同体意识,在共同体内部加强共识的达成。

(责任编辑:陆影)

①李文静、时立荣《“社会自主联动”:“三社联动”社区治理机制的完善路径》,《探索》2016年第3期。

②闫文秀《现代化变迁中的乡村社区发展道路探讨——基于山东省新型农村社区的调查》,《东岳论丛》2011年第11期。

③黄平、王晓毅主编《公共性的重建:社区建设的实践与思考》(上),社会科学出版社2011年版,第9页。

④陆益龙《乡土重建:可能抑或怀旧情结》,《学海》2016年第3期。