

农转非新型社区管理的创新问题

——以成都同乐社区为例

宋 辉¹ 张 璇² 苏 楠²

(1.西南大学,重庆 400715;2.四川大学,成都 610064)

[摘要] 近年来,农转非新型社区管理创新实践积累了经验,很多地方形成了富有特色的社区治理模式,完善了民主治理制度,构建了社区管理服务项目机制。但是,也存在发展瓶颈,如权责分工混乱,居务信息公开不科学,社区居民公民意识淡漠,参与社区管理的能力较弱。创新农转非新型社区管理,应加强行政立法和法律宣传,完善社区居民参与机制;健全社会协同机制,实现社区民主管理有序化;拓宽居务公开途径与渠道,实现社区民主监督常态化;提升社区管理人才素质,提升民主决策水平与执行效果。

[关键词] 农转非社区,管理创新,实践探索,瓶颈,思路

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1004-4175(2013)03-0083-04

随着城市化进程的发展与推进,一些农村向城市化转型,原来的农民全部转非成为城市人口,由此建立的社区称为农转非新型社区。但是伴随着城市化的快速发展和郊区的延伸,农转非新型社区原有的传统空间被打破,人口结构也发生了巨大变化,给社区管理建设带来了极大的挑战。因此,农转非社区管理体制的重构必然成为我国社会管理体制改革创新的重要组成部分。2007年6月,《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》发布,成都市城乡统筹建设进入加速期,成都市近郊的大片区域正在迅速转变为具有浓厚农村特征的城市农转非社区。基于成都市失地农民社区的特殊性、典型性,本文选择了成都市最早兴建的42个农转非之一的同乐社区作为此次研究的样本。2012年12月,课题组对成都市同乐社区居民展开随机抽样调查,同时,访谈了82名社区居民(含社区管理者7人),为该项课题的深入研究获取了丰富的第一手资料。

一、农转非新型社区管理的实践探索

目前国内学者对社区管理体制的研究主要集中于两个方向,即城市社区管理体制的研究,以及围绕基层政府和村委会关系的乡村社区管理或村民自治研究。对于城市化过程中新形成的农转非新型社区居委会组织结构及其运行机制该如何设计、管理体制该如何构建的研究成果较少。已有的探索如2007年“三站六室两厅两栏两中心”的宁波镇海实验模式,2008年广西北洞源村“一会一体五小组”的管理模式,2010年北京大兴区大生庄村社区化管理等,这些实践都取得了良好的效果,为全国农转非新型社区管理体制创新提供了很好的借鉴价值。本文的研究范本同乐社区是成都市城乡统筹进程中城郊农村向城市社区过渡中一个典型的农转非社区。该社区是成都市非城市建设用地范围内规模较大、建设水平较高的新型生态社区。同乐社区始建于2005年底,地处成都市龙潭街东北部,位于北湖风景区内,占地33.33平方千米,建筑面积80万平方米,可容

[收稿日期] 2013-03-15

[基金项目] 国家社会科学基金项目(11CSH058),教育部人文社会科学基金项目(09YJC08435),西南大学中央高校项目(SWU1209370),负责人宋辉。

[作者简介] 宋 辉(1977-),男,湖北随州人,西南大学文化与社会发展学院副教授、管理学博士。

张 璇(1988-),女,四川广安人,四川大学公共管理学院硕士生。

苏 楠(1987-),男,河南安阳人,四川大学公共管理学院硕士生。

纳近2万人集中居住。目前，社区已有常住户数1665户，共5000余人。近年来，同乐社区根据自身情况进行积极的探索，不断完善与创新社区管理体制。其做法主要有：

(一)打造“1+6”为核心的社区治理模式。在探索创新社区管理体制的过程中，同乐社区形成了以社区党委会为领导、居民自治为核心、社区其他组织协同参与的“1+6”社区治理模式。具体而言，“1+6”社区治理模式由1个集中居住区党组织(社区党委会)和6个分设治理机构组成，6个分设治理机构分别是社区居委会、业主委员会、居民议事会、市民中心、物业管理公司和集体经济组织。其中，最为核心的治理主体是社区党委会、社区居委会、业主委员会、居民议事会。

“1+6”社区治理模式坚持三会共治，由社区居委会、业主委员会和居民议事会共同管理社区公共事务，服从社区党委会领导。其中，居民议事会是自治事务的决策机构，讨论决定日常事务；业主委员会负责召集和主持业主大会，维护业主物业权益；居委会是居民自治的执行机构，主要负责执行居民议事会的决定。同时，同乐社区成立集办事、互动、咨询为一体的三大服务平台市民中心，力求更好地实现自我管理、自我服务。同乐社区市民中心由党委会、居委会、议事会、监事会和资产管理委员会组成，党委会、居委会、议事会等机构属于集体单位，由街道办发放工资。同乐社区党委会由社区党员组织内部产生，居委会、业委会、议事会等机构由社区居民选举出来，每届任期3年。

(二)打造“四民主”治理制度平台。实现社区居民共治的权利，保障居民能够共享治理效果是我国社区管理体制改革与创新的重要目标。^[1)(P32]同乐社区经过优化整合社区资源，规范基于民主选举、民主决策、民主监督和民主管理四大着力点的“四民主”社区治理制度平台，充分保障居民的选举权、决策权、管理权和监督权。一是以公推直选为龙头，创新社区民主选举制度。社区建立了专门的选举组织机构——社区居民选举委员会，负责居委会选举工作。二是以居民会议为机制，推进社区民主决策制度。在社区事务民主决策的过程中，社区将居民大会、居民代表会议确定为社区民主决策的基本形式，未经“两会”讨论决定的事项，任何组织或个人无权以集体名义实施。三是以居务公开为核心，深化社区民主监督制度。社区制定了“居务公开、民主管理”工作制度，先后对其政策、办事程序、财务预算、社区建设、

征兵等十余项内容进行了居务公开。同时开展社区集体财务的审计监督工作，社区干部任期届满或离任时必须审计。四是以为制度建设为先导，完善社区民主管理制度。为实现和确保社区居民的民主管理权利，同乐社区党委会、居委会依据国家相关法律法规，经社区居民讨论制定了《居民自治章程》、《居民公约》、《财务管理制度》等制度，明确社区干部和居民的权利和义务，实行社区居民的自我管理、自我教育、自我服务。

(三)构建“5+2”社区管理服务项目机制。同乐社区根据社区的实际情况和居民的需求构建了“5+2”的社区管理服务项目机制。5大核心项目指的是劳动就业保障、医疗卫生服务、社区资源配置、学校教育服务和综合治安管理。2大补充项目即残疾人帮助服务和社区公益服务。其主要资金来源于政府，社区也会自筹部分资金。具体开展情况如下：在劳动就业保障方面，设有社区社会工作站，承接并做好政府进入社区的就业再就业工作。在医疗卫生服务方面，由政府出资创建了社区的卫生服务站，承办集预防疾病、医疗保健、健康教育、计划生育服务于一体的综合性卫生服务机构，开展门诊医疗、社区康复、社区预防保健业务等社区卫生服务。在社区资源配置方面，社区居委会牵头将原住居民的土地以入股的形式参与保底分红，通过市场运作融资兴建部分社区设施，政府负责社区的市政设施建设。在学校教育服务方面，社区协调周边学校的资源，对外来务工人员子女实行免费就读，还成立了市民学校，组织开展市民终身教育、青少年教育。在综合治安管理方面，社区管理干部中有一人负责辖区综治维稳工作，以黑板报、讲座、宣传栏等形式，积极开展各项普法宣传工作。在残疾人帮扶方面，设有社区残疾人协会，和社区志愿者互助站一起负责社区残疾人日常事务工作。在社区公益服务方面，设有固定的服务场所，依托街道法律援助中心、红十字会和敬老院等机构开展相关公益服务。

二、农转非新型社区管理面临的瓶颈

当前，我国城市农转非新型社区在实践和制度设计上取得了一些重要突破，在促进城市化发展方面起到了良好的推动作用，但该类社区由于本身存在着明显的过渡性和不确定性，体制机制构建时间还不长，存在着多种类型管理体制并存的现象，运行中还有许多亟待完善的地方。从成都市同乐社区管理的实践看尚存在以下发展困境：

(一)社区自治机构内卷化^①，权责分工混乱。社

区自治机构作为基层民主管理和居民自治的核心组成部分，是实现农转非新型社区管理体制创新的助推器。但是，同乐社区的“三会共治”模式容易导致管理机构角色的混乱化和无序性，本来应该由居委会牵头处理的事情有时候却由居民议事会实施，加上社区事务繁琐复杂，经常出现互相推诿的情况。与此同时，随着国家治理策略重心的下移，使得社区居委会实际上成了街道居委会下一级政府机构。同乐社区居委会也毫无例外地成为政府职能转移的最后承担者，往往只是执行政府部门的文件和指示，较少结合社区自身情况开展工作，忽视了其应该担负的社区治理主导者角色。居委会负责人王某认为：“其实我觉得，我们的上级就是街道办，就是区政府，也可以说是成都市政府，他们怎么说我们就怎么做，一切都听他们的安排。”社区自治机构的内卷化使社区实际上变成了政府决策的执行者、实施者，导致同乐社区构建的“1+6”社区管理体制沦为空谈，社区自治机构不能真正代表民意。

(二)居务信息公开不科学，决策无法体现民意。近年来，同乐社区虽然进行了居务信息公开，但居民对于这些信息的了解却非常少。访谈中，居民李某说：“社区一天搞了些活动，我们啥子都不晓得，他们硬是个人当导演，个人又当演员哦！我们又不怎么识字，贴在公告栏那些我们看不懂。”这说明，一方面，社区信息公开途径的单一不利于居务信息的全面公开；另一方面，社区居民文化素质的差异性也影响着社区信息公开的效果。居务信息公开不能在居民中产生很好的效果，也影响了社区居民参与决策的积极性。当问到“过去一年中，您参加社区居委会、议事会的次数是多少”时，66.3%的居民选择了“1次也没有”，仅有4.8%的居民选择了“9到12次”。有44.6%的居民表示在过去的一年中，没有在居委会、业委会、议事会的换届选举中投过票，显示出同乐社区居民参与社区重大事务决策的程度较低，社区决策无法体现群众意见。

(三)社区居民公民意识淡漠，参与民主管理意愿较低。农转非新型社区管理体制是以社区居民的主体地位为支撑的，必须充分调动居民的积极性和主动性，才能实现政府与社区共治、社区与居民共治。我们在同乐社区调查发现，社区居民公民意识相对薄弱，“过去一年中，您在社区居委会、议事会举行的活动中通常扮演什么角色”的时候，49.4%的居民选择了“没参加过”，22.9%的居民选择了“旁观者”。这显示出同乐社区居民参与社区管理的频率、质量

都不高。而“您认为未来社区治理应该由谁来主导”，选择政府部门的最多，占33.7%，说明不少居民没有意识到社区建设有自己的一份责任，认为社区建设是政府和管理者的事情；其次是“居民自治”，占26.6%，这又暗示了居民在参与管理的态度上并非是完全消极的。在问及“您认为应该由谁来评价社区治理的水平”时，选择“社区居民”开展评估的最多，占68.7%，再一次印证了居民希望参与社区治理的态度。调研数据表明，同乐社区居民的现实行为与其主观态度是存在矛盾的，正如居民张某某表示：“社区搞的这些选举呀什么的，一点都没得意思，走过场的多，很难体现我们的想法。”多位受访者表达了大致同样的意见。已有治理的不良效果和对未来治理效果的消极预期，形成他们在行为与态度上的巨大反差。如果不能有效解决这一问题，将会进一步降低居民参与民主管理的意愿。

(四)社区居民素质存在差异性，参与社区管理的能力较弱。同乐社区居民由附近几个村村民搬迁组成，就受访者文化水平而言，初中高中文化水平的占62.7%，大中专及以上仅占7.9%。由于文化知识的欠缺，居民往往人云亦云，抱怨多、行动少，难以提出针对性的建设意见，不利于推进基层民主治理和居民自治。另外，从随机抽取样本的年龄分布来看，50岁以上的受访者占59%，60岁以上的受访者达32.5%。可以看出，留在同乐社区的常住人口年龄偏大，参与管理的智力、体力、能力等要素都受到客观限制。从前文分析可知，虽然居民参与治理的意愿不高，且有进一步下降的趋势，但仍有一定的积极性。然而由于社区居民个体素质的差异及客观条件的限制，使得居民参与社区建设的能力和居民参与社区治理的意愿呈负相关。在推进社区管理体制创新的过程中，如何提升社区居民参与管理的能力是我们必须思考的问题。

三、农转非新型社区管理创新的思路

现阶段，农转非新型社区尚处于从农村向城市过渡的阶段。如何在传统道德的基础上创新农转非新型社区管理，构建政府引导、多元参与、和谐互动的社区管理模式，多数居民形成共同的价值观，逐步接受制度化的管理，不仅是城市管理的需要，也是维护社会稳定、构建和谐社会的需要。基于同乐社区管理的体制实践，我们提出如下建议：

(一)加强行政立法和法律宣传，完善社区居民参与机制。从同乐社区实例可以看出，目前农转非新型社区居民管理参与度普遍不高。有效提升参与度，

无疑是实现社区管理体制创新的重中之重^[2]。首先，通过创办关于社区行政立法的普及读物，在社区内建立行政立法、行政管理的咨询服务窗口，调动居民参政议政的兴趣与积极性，培育社区居民的公民意识，使社区居民懂得利用法律手段来保护自身的合法权益和集体利益。其次 扩大民意诉求通道和话语权。建立社区社情民意的反馈渠道，可通过问卷调查、座谈、访谈、设立群众来访接待日、挂民意畅通意见箱等有效形式，对社区居民的闲暇时间、兴趣爱好、精神需求等作广泛分析，以此来决定社区管理的组织方式、活动形式。充分发挥社区服务信息网联结街道和社区的作用，让社区居民以理性、合法、便捷的方式表达意见和利益诉求。最后，居委会定期组织社区居民开展集体、团体活动，使社区居民与居委会之间加强联系和互动，重塑“熟人社会”，借助熟人关系来构建信任基础，形成对居委会的认同、信任和支持。

(二)健全社会协同机制，实现社区民主管理有序化。作为推动基层民主管理和实现居民自治的重要支撑，社区自治组织必须明确界定其在社区管理体制中的主导者角色，制定合理的民主管理制度。首先，理顺政府与社区自治组织在社区管理中的权利、职责关系。政府部门与社区自治组织之间的关系是指导与协助、服务和监督的关系。实现“把自治的部分还给自治组织”和“把行政的部分还给行政组织”，使得社区居委会恢复其法定的自治职能。政府职能部门及街道办事处无论长期固定交由社区居委会办理的公共服务和福利服务项目，还是临时交办的工作事项，均要求实行项目管理制度，以项目落实目标管理，按项目支付经费，确保社区的权益。其次，必须明确不同社区自治机构相互之间的关系。发挥社区居民自治组织、社区公益组织、志愿者组织等的协同作用，政府从旁协调辅助，从而形成政府与社会力量互联、互补、互动的社会管理和公共服务网络体系。社区党组织负责人可以和居委会主任交叉任职，居委会成员必须由居民代表大会选举产生，居委会工作要向居民议事会报告，接受监督，坚持和完善群众自治制度。业委会、物业公司和市民中心等社区内其他服务性组织接受居委会的领导和协调。只有明确界定社区机构的角色，才能有效地开展社区工作，实现社区基层管理体制机制的创新和居民自治的深化。

(三)拓宽居务公开途径与渠道，实现社区民主监督常态化。社区治理的公开化和透明性作为评价社区社会管理的一个重要指标，在推动基层民主管理、实现社区居民自治的过程中扮演着重要角色。首

先将社区居民切身利益的事务进行公开，力求居民最大限度地清楚了解社区居务信息，改善居民在信息上的不对等地位，使居民充分认知自己的利益所在、表达方式和实现途径。其次对涉及社区公共利益的事务，应发挥居民大会和居民代表大会的作用和优势，集中反映民意、民声和民情。再就是对于社区财务和资源使用、分配情况要及时公开。同时，拓宽社区居务信息公开的途径与方法，积极探索创新居务公开模式，充分利用现代化传播和通讯工具，公开各职能负责人的办公电话，设置网上办公电子邮箱、QQ号码等，并向社区居民公布和公开，实现居务公开与现代电子技术的结合，不断推动社区民主监督的常态化。

(四)提升社区管理人才素质，提升民主决策水平与执行效果。一是切实重视社区队伍自身建设。发现和培养社区中的各种能人，鼓励和扶持他们发挥示范引领作用，邀请专家和优秀社区工作者定期进行专题讲座，分批组织社区工作者走出去，对他们进行系统的业务培训，学习农转非社区管理的成功经验，提高开展活动的能力，使其成为社区建设的中坚力量。区、街道要切实改善农转非新型社区工作者的生活待遇和条件，解决他们工作中遇到的实际困难，增强和培养他们开展工作的信心。二是完善社区人才引进政策。建立灵活多样的人才聘用机制，采取有效措施鼓励大学生进社区，服务基层，将专业素质好、热爱社区工作的管理人才吸纳到农转非新型社区工作。三是大力开展社区志愿者队伍建设。加强社区志愿者的招募选拔、组织管理、教育培训，通过建立健全激励保障机制、政府购买服务等方式，鼓励和支持社会力量广泛参与志愿服务活动。依托社区志愿服务组织，切实开展针对社区优抚对象、老年人、残疾人、未成年人、五保对象、低保对象、留守人口等特殊群体的志愿活动。

注 释：

①内卷化一词源于美国人类学家吉尔茨《农业内卷化》。根据吉尔茨的定义，“内卷化”是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后，便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象。此文指社区自治结构由于种种原因无法发挥其应有作用。

参考文献：

- [1] 罗中枢，王 卓. 公民社会与农村社区治理 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2010.
- [2] 刘小妹. 浅析城市社区公民参与立法的途径 [J]. 法学杂志，2009(10).