

转制社区治理模式的比较与选择

王桢桢

(中共广州市委党校, 广东 广州 510070)

摘要:转制社区作为城市化推进的过渡性社区,在具体操作和实施层面上多种模式并存。根据基层政府和集体经济组织在社区公共服务提供中的角色定位的不同,主要表现为三种模式:强集体强政府模式、弱集体强政府模式、强集体弱政府模式。其共性问题在于改革偏重组织架构调整,制度的有效供给不足。改革的方向应走向强政府强社区模式,通过制度创新理顺基层政府、集体经济组织与居委会的职能关系,形成良性互动的善治格局。

关键词:转制社区;治理

中图分类号:C916;D616

文献标志码:A

文章编号:1007-5194(2014)02-0144-05

转制社区,特指政府为推进城市化发展,对城中村及城市周边村镇进行改制,将原有城乡二元管理体制转变为城市管理的单一体制,实行有别于城市社区管理的一种过渡性社区^[1]。根据广东省的地方文件规定,如果居民户籍人口占本村总人口的一半以上,或者人均耕地面积低于所在县(市)人均三分之一的村庄都可以考虑改为城市社区,这也就意味着在经济相对发达的珠三角地区,相当多的村庄社区已经符合了转为城市社区的基本条件。然而,对于这类社区究竟要不要转,如何转,转了以后怎么治理,并没有形成一个统一的思路。由此,探索适宜此类社区的治理模式,以协调利益冲突、回应多元需求、维护社会稳定,成为摆在地方政府面前的重要议题。

一、问题的提出:转制社区多种模式并存

社区治理是指在一定区域范围内政府与社区组织、社区公民共同管理社区公共事务的活动^[2],治理模式则反映出政府、社区组织、其他非营利组织、辖区单位、居民合作供给社区公共产品、优化社区秩序、推进社区持续发展的运作机制与互动关系。目前转制社区多在地方文件的指导下运作,各个城市和地区在具体操作和实施层面都存在差别,广州地区更是“一区一策”。不同的转制社区在治理模式上究竟存在怎样的差别,对于社区居民自治和公共

服务的供给将产生怎么样的影响,笔者针对这些问题,以广东省转制社区实践为个案,通过对多个转制社区的实地观察、深度访谈,关注转制社区中的核心治理主体,包括基层政府、经济组织和居委会实际履行的职能以及他们之间的权力制衡关系。基于实践观察,不同的转制社区治理模式的差异主要体现在基层政府(镇政府或者街道办事处)与集体经济组织(经济联社或者企业集团)在社区公共服务供给中的角色以及资源依赖关系上。根据基层政府和集体经济组织为其户籍居民提供的社会保障与福利的差异,以及在社区公共服务提供中的角色定位的不同,主要表现为三种模式:强集体强政府模式、弱集体强政府模式、强集体弱政府模式。

二、不同治理模式的运行特点

(一)强集体强政府模式

所谓强集体强政府模式,特指在转制社区各种公共服务的供给中,集体经济组织以及基层政府均处于强势地位;或者说基层政府通过考核约束等特殊方式促使集体经济组织代其履行社会管理职能。如我们所调研的A村模式就属于后者。A村原有面积大约0.6平方公里,目前仅保留了0.28平方公里的村民居住地和散在的自留发展用地,居住地建筑物约3000余座,建筑面积近100万平方米。1997年

收稿日期:2013-11-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目(12CZZ035);国家社会科学基金青年项目(13CZZ036)

作者简介:王桢桢(1980-),女,江西瑞昌人,中共广州市委党校公共管理教研部副教授,管理学博士。

A 村组建了企业集团与企业集团有限公司,业务范围包括物业租赁与自营酒店。其中物业租赁涉及到 5 家四星级以上酒店,目前账面总资产在 23 亿元左右。新组建的企业集团在组织架构上由核心层、紧密层、半紧密层和松散层企业构成^[3],具体的运作机构包括“三室五部”:党委办公室、行政办公室和法律顾问室、物业管理部、企业管理部、财务管理部、劳动人事部及治保部。行政办公室主要负责内部的行政管理职能以及村委会撤销后未能完全移交的社区行政事务。根据转职方案规定其后一职能具有明显的过渡性质。改制十六年,行政办公室不仅没能逐渐剥离社区行政事务的管理职能,其过渡职能反被不断强化,不仅需要协调管理辖区内 5 个社区居委的各项行政事务,还要做好治安、安全生产、环卫、计生、信访等工作,接受上级政府的工作考核。区政府通过发布《改制公司工作考核办法》,从公司发展和治理(占 14%)、转制社区管理(占 33%)、“三旧”改造(占 30%)、专项工作(占 13%)、街道党工委办事处评价(10%)等几个方面对其管理层进行考核,对于综治维稳、计划生育、安全生产等项目实行“一票否决”,其他项目考核不达标也会克扣公司管理层的绩效工资。在严密的考核体制下,企业集团每年投资到社区内的社会管理费用都在 1000 万元以上,包括村镇建设、医疗、福利、文化、教育、治安、卫生等公共管理费用,并呈逐年递增之势。2012 年各种社区管理和公共福利费用支出已经达到 2200 万元,仅治安一项开支就接近 1000 万元,给其发展带来了较重的经济负担。集团公司虽然拥有强大的集体资产,但并没有在转型升级的竞争中异军突起。“企业集团最大的困难是一方面要承担经济发展的职能,同时要承担众多的社会管理职能,接受街道的管理和考核。我们曾经多层面地反映,希望能够将众多的社会管理职能移交给社会(街道办)。”^①

(二) 弱集体强政府模式

所谓弱集体强政府模式,特指在转制社区各种公共服务的供给中,基层政府处于强势地位,集体经济组织几乎没有或者极少承担社会管理职能。如我们所调研的 B 村模式。B 村在 1992 年进行了股份制改革,拥有 1203 个股民,面积约 870 亩,是一个面

积较小的村庄。目前经营集体经济的主体仍然为经济联社,而没有进行企业改制的主要原因是经济联社的税负比企业低,部分改制的企业集团为了降低税负也会转回经济联社。转制后经济联社需要缴纳营业税、城建税、教育费附加、房产税、租金所得税、堤围建设费以及土地使用税等多种税费^[4],综合税赋达 22%。其收入来源主要是租赁收入,包括厂房、仓库、写字楼、综合楼和商铺,年收入 6900 万元,账面总资产约 4 个亿。经济联社主要解决股民的就业问题,包括安排在其旗下的物业管理公司、停车场、菜场工作。其负责人指出^②:“我们现在归财政局、审计局、农水局和街道四个部门管,实际上街道就是我们的上级,有各种指标考核我们,我们还需要签订治安综治、安全生产、消防、交通、打假、计生、殡葬等 10 多份责任状。”而本地土著居民、水上安置居民以及外来人口均由居委会负责管理,经济联社提供场地居委会交纳租金,居委会成员与经济联社成员没有交叉任职。社区公共服务基本由政府投入,原村内小学闲置,民办老师交给教育部门,村民子弟则到附近的公办学校划分地段就近入学,环卫也交由街道负责,因为“保洁有利益,一方面收商户的钱,一方面区内环保部门有资金补贴,谁做就补给谁,所以很多街道和村都会因为保洁争利益。现在村给街道做,利益就分给街道”^③。

(三) 强集体弱政府模式

所谓强集体弱政府模式,特指在转制社区各种公共服务的供给中,集体经济组织处于强势地位,基层政府较少干预社区治理,转制社区基本维持原有乡村治理结构。农村集体经济组织转制后不仅承担社区公益事业建设、低保和就业等各种费用支出,也承担了改制后居委会的日常开支。我们选择的代表性社区是 C 村。C 村是一个典型的工业村,社区面积约 7 平方公里,工业生产总值 2009 年就达到 40 亿元,物业收入超过 1 亿元,集体企业年收入有 7000 多万元。2004 年转制后居民的户籍性质和土地所有性质都没有发生根本转变。村民认为不过是村委会门前的牌子换了,其他没有任何区别。社区干部则指出,转制以后镇政府接管了部分原来由村集体投资兴建的公共设施,承担了相应费用,减轻了

① 资料来源:2013 年 3 月 30 日对 A 村企业集团相关人员访谈。

② 资料来源:2013 年 4 月对 B 村经济联社相关人员访谈。

③ 资料来源:2013 年 3 月 25 日对 B 村经济联社相关人员访谈。

社区负担。集体经济为其“股民”提供的福利包括医疗保险、社会保险、就业保障(包括创业贷款)、住房保障、教育补贴和低收入补助等方面。如医疗保险和社会保险都不需要村民掏一分钱,全部由集体经济收入统一支付。村民看病的医疗费用 90% 以上都能报销,老人每月退休金达到 1300 元。就业方面,社区内的职位会优先考虑本村农民,还为本村户籍的社区青年开辟“创业见习基地”,提供创业贷款。在住房保障方面村民除了可以获得宅基地,还可以获得低息的建房贷款和平房改造补贴(每户 5000 元)。各种公共服务设施非常完备,社区公园、图书馆、敬老院、体育馆、卫生院等应有尽有。然而,所有公共服务的供给都有明显的边界,仅限于本村拥有土地承包权的农业户籍人口享有。

三、不同治理模式的运行结果

(一) 强集体强政府模式:“双重领导”导致资源冲突

在 A 村所采用的强集体强政府治理模式中,企业集团公司和街道以绝对的资源优势主导社区公共事务的管理权限,在社区治理中处于各占一极的强势地位,居委会则在“双重领导”挤压下左右逢源开展工作。转制后居委会的办公经费由街道拨付,缺乏使用自主权,其成员职数、任职条件、待遇标准等都由街道确定,这就使居委会相当依赖政府和街道,围绕上级政府部门和街道办事处的各种考核、检查和评比开展工作。而由于办公经费严重不足,居委会遇到经费使用缺口还需要依靠集体经济组织,获得其财力、物力和人力支持。如居委会干部在访谈中所言:“目前的居委会和城市社区的区别是接受街道办事处和企业集团的双重指挥、双重领导。”在这种双重的领导关系以及扭曲的资源依赖关系下,居委会在开展实际工作时一方面需要服从街道指令,另一方面还需要兼顾企业集团的利益,在工作中往往会陷于“两个婆婆”的两难境地。

(二) 弱集体强政府模式:“行政优先”导致自治疲弱

在弱集体强政府模式下,居委会的干部并没有与经济联社的干部交叉任职。居委会并没有有效地承接原有村委会的职能,村民认同度较低。转制前村委会虽然也会协助基层政府开展工作,但自主权较强,主要精力放在处理本村内的经济和社会事务。

转制后居委会的工作重心转向社区管理和公共服务,如社区的计划生育、综合治理、环境卫生、社区文化教育、精神文明创建、失地农民的社会保障和再就业服务、困难居民的低保与救助、外来人口服务和管理等^[5]。由于经费投入不足、编制控制严格、人员素质不高,使居委会在管理 2 万余人的庞大社区时感觉力不从心。各种报告报表与检查评比使居委会成员疲于奔命,“自治事务”反而变成了“参考工作”。另一方面,村民并不认同居委会的自治组织身份,认为居委会只是代表街道办事处的利益,不能代表他们的利益;居委会的干部都是“外人”,不能充分信任,有情况他们还是会找经济联社的“自己人”,增加了居委会的管理难度。

(三) 强集体弱政府模式:“身份优先”导致差别服务

在 C 村模式下,为了维持稳定,居委会的新一届成员并不是通过选举产生,而是由原来 C 村集体经济组织成员或者原村委会成员担任。C 村模式并非个例,许多转制社区为了方便集体资产处置和集体经济组织改制,都是基本沿用原班人马任职到“城中村”拆迁改造完成之日^[6]。伴随着城市化进程的推进与大量外来人口的涌入,原有的仅仅满足村民需求、并由村集体出资供给的公共产品和公共服务,不仅要满足原村民的需求,还要满足在这个空间里生活的居民和流动人口的需求。而集体经济提供公共服务的能力是有限的,当居委会的成员主要为本村村民时,公共服务的差异性供给不可避免。各种基本公共服务的供给不是以地域划分为界限,而是以“股民”身份为条件,由此达到控制外来人口进入和防止村庄利益外流的目的。

四、原因探究:制度分析的视角

上述三种模式都是在城市变迁中自然演进的,其结果都存在着不少缺陷,本质却又有相似之处。改革仅仅偏重在组织架构的变革而没有配套制度和规则的调整,依然保留了集体土地所有制和传统社区治理机制,制度的有效供给不足制约了转制社区与城市社区的接轨,羁绊了股份公司转型升级的脚步,也在相当程度上掣肘了社区自治的推进和发展。

(一) 权力边界模糊引起政府与社会关系紧张

转制以前,乡村社区治理和公共服务供给的主体为村集体经济组织,这种单一的治理结构有利于

明晰村民财产关系、维系生活秩序。转制以后,集体经济组织依然承担社会管理任务。虽然相当一部分的土地收归国有,但大部分转制社区仍然保留了部分土地作为集体所有,集体经济组织拥有集体土地所有权和开发使用权等具备行政色彩的经济职能。集体经济组织虽然在形式上失去了村委会所拥有的社区事务管理权,但集体土地的开发使用权所带来的经济利益以及村民福利保障的功能又使其成为事实上的威权主体。另一方面,政府“缺位”所提供的公共服务不能满足社区基本需求。街道办事处财政收入来源结构单一,远远不能与其行政职能的履行相匹配,更不足以支持社区改制需要的巨大经济投入,不能完整承担起社区公共服务的供给者和社区治理的规制者等角色,许多行政性事务不得不与企业集团协商解决,对于依附在集体所有土地上开展的规划实施和基础设施建设都显得无力。由于基层政府的公共服务供给能力严重不足,与集体经济组织职能边界模糊,导致转制社区公共服务的供给缺乏强制性和规范性,无法真正纳入城市建设与管理体制中,引起社区居民不满。

(二) 公共资源配置不合理削弱社区自治能力

社区公共服务的供给需要有特定的组织和机构收集和整合社区内居民的多元需求,“做出与消费、融资、安排物品和服务的生产与监督的有关决策,以满足公众的需求”^[7]。转制前这一职能主要由村委会履行。转制后居委会并没有在实质上承接居民自治的组织平台功能,导致村民和新增人口缺乏新的联系纽带,出现疏离化倾向。社区公共资源主要掌握在基层政府与集体经济组织手中,居委会缺乏社会资本的有力支持,自治空间和范围不断压缩,“空转”现象普遍存在。居委会开展社区建设与发展的业务经费以及日常工作所需的各种资源或者依赖集体经济组织、或者依赖基层政府、或者对集体经济组织与基层政府双重依赖,这就导致了居委会工作本末倒置,优先执行依赖关系强的基层政府和集体经济组织的各种要求,选择性地执行社区自治职能,作为居民代表的地位和作用无法得到真正的体现,对于涉及居民利益的社区公共问题缺乏有序的讨论与解决。

(三) 区别性利益协调机制引发居民内部矛盾

在社区转制的过程中,不仅涉及到对原村民的权益保障与利益分配,也涉及到原村民与外来人口的资源争夺与利益协调。由于转制社区对原有村庄

治理秩序存在“路径依赖”,依然保有以“村民”身份作为识别条件的利益分配系统,在公共服务的供给中分别“村民”待遇与“居民”待遇。这种区别性的制度安排会诱使村民谋求双重身份,如在涉及到养老保险和医疗保险等公共服务时要求“居民身份”,与城市居民同等待遇;而涉及到土地利益分配与相关纠纷时又强调其“村民身份”,不愿配合政府行为和居委会的工作。与此同时,这种以身份为边界的集体社区性社会保障制度阻碍了社区融合以及利益整合,在基础设施与公共福利方面的差别性待遇会造成新旧居民间新的不公平和不必要的冲突。一方面,村民对于“股份”的纷争不断,因为只有拥有这种特殊的社区身份,才能拥有参与社区地方性利益分配的资格;另一方面,外来人口则有强烈的被排斥感,他们认为自身也参与了城市发展,应当享受各种公共服务,而协调规则仅代表原村民的利益而非社区全体成员的共同利益,对协调机制产生了信任危机。转制社区正处于城市人口的地域性社会生活单元形成期,成员构成复杂,利益诉求多元,如果没有建立起公平、包容、开放的利益协调机制,居民内部矛盾难以协调,社区公共利益的生成与整合就缺乏动力。

五、改革方向:走向强政府强社区模式

从实践观察看在转制社区的公共服务供给中,延续“强集体”模式会掣肘集体经济组织向现代企业转型;而过分强调“强政府”的力量又会压缩居委会的自治空间,无法树立其社区权威的位置。因此,转制社区的发展方向应从乡村社区的封闭性治理走向城市社区的开放性治理,采用“强政府强社区”模式,明晰基层政府、集体经济组织和居民委员会在社区治理中的功能和作用,理顺行政、经济和社区自治之间的关系,形成良性互动的善治格局。基本公共服务应由政府均等化提供,不应从制度安排上割裂城市社区与转制社区;社区公共服务可以通过构建政府、居委会、工青妇组织与其他社会组织的治理网络合作供给;社区共同利益的维护和共同意志的表达、社区内部多元利益的协调,则应通过居委会来实现。

(一) 基层政府的公共服务职能

在转制社区建设的初始阶段,应着重强调地方政府对于转制社区公共服务安排者与制度供给者的

角色。一方面,在农村社区转制为城市社区时,借助产权制度改革的推进,地方政府应当肩负起转制社区的公共服务和社会管理职能。在体制上保证社区的行政机构与集体经济组织脱钩,由地方政府承担起转制社区运转的财政支持以及各类社区服务的供给。逐步加大财政投入,为社区公共事业的发展提供稳定的经费来源,保证社区日常管理和维护的需要,在征地收益分配中考虑失地农民集中居住以后的管理费用^[8]。在政府补位的情况下引导集体经济组织逐步淡出社会管理职能,正确履行政府对集体经济组织进行指导、服务与监督的职责,使其集中精力发展集体经济。另一方面,应鼓励社区企业、社会组织等参与社区建设。逐步建立以政府投入为主、社区企业和社会组织等资助为辅的多元资金投入机制^[9]。采用补助、贴息、奖励、收费减免、购买服务等激励措施,鼓励社区企业、社会团体、企事业单位等资助社区建设,调动工青妇等群团组织的力量,建立多元化的社区建设投入机制。

(二)居民委员会的社区自治职能

社区居委会是基层群众性自治组织,其自治能力一方面源于相对独立的自治空间,另一方面源于社区居民的认同支持。而自治空间的塑造需要推动“两个剥离”。一是与基层政府的剥离,摆脱行政职能。通过新设社区服务站承接处理各种行政性事务,包括城市低保、优抚安置、老龄服务等,将协助政府处理的各项行政事务交由社区服务站完成;二是与集体经济组织的剥离,摆脱经济职能,与集体经济组织在人员、办公场地、经费、帐目等方面各自独立。最终,使居委会的主要工作职能转为组织居民开展自我管理和自我服务,维护社区共同利益、协调社区内的利益冲突。另一方面,通过多种渠道培育社区居民的社区归属感和认同感。一是促进村民从乡土认知转向城市认知,强化现代城市的包容开放精神的教育;引导外来人口参与社区公共事务管理,通过各种联谊活动、合作项目促进原著居民与外来人口的沟通融合。二是建立完善参与机制。通过制度规范参与的程序、范围和方式,通过公共空间的建设营造场域氛围,激发居民的空间归属感;通过各种虚拟平台建设促进社区融合。只有通过各种赋权措施促进社区居民平等有序地参与社区建设与社区管理,才能促进多元利益的和谐共存,实现社区资源的公平配置。

(三)集体经济组织的经济发展职能

集体经济组织成长为现代企业的先决条件就是作为独立自主的市场经济主体参与市场竞争。由此,改革的一个重要方向就是要将经济组织原来承担的社区建设和管理等社会职能分离出去,由居委会或其他政府部门承担。而经济组织作为一个专一的经济实体承担起管理经营集体资产、发展壮大集体经济的职能。在土地成为集体经济资本的条件下,使村民能够共享“农转非”的增值收益和资本化收益^[10]。这就需要引入现代企业制度,建立高效的组织机构、规范的决策机制和有效的监督机制,完善企业集团的治理结构^[11]。与此同时,政府应当为这类特殊企业的健康成长创造条件。通过建立完整开放的产权体系和集体股权的市场交易机制,打破集体股权的流通限制,通过股权交易实现产权要素的市场化;并在过渡期内给予相关优惠政策以降低此类企业的税负。

参考文献:

- [1] 谢守红,谢双喜.国外城市社区管理模式的比较与借鉴[J].社会科学家,2007,(8).
- [2] 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003,(1).
- [3] 蓝宇蕴.都市里的村庄[D].中国社会科学院研究生院博士论文,2003.
- [4] 杜国明.“村改居”后农村集体经济组织面临的新问题探讨——基于广东省的调研分析[J].农村经济,2011,(8).
- [5] 杨贵华.城市化进程中的“村改居”社区居委会建设[J].社会科学,2012,(11).
- [6] 华平.“城中村”向“城市社区”转制过程中的主要问题及对策[J].江汉大学学报:社会科学版,2012,(6).
- [7] 杨团.社区公共服务论析[M].北京:华夏出版社,2002:21.
- [8] 徐睿.“村改居”社区组织体系的完善与问题分析[J].云南行政学院学报,2010,(6).
- [9] 宋祥秀.“村改居”社区建设的路径选择[J].学习月刊,2012,(8).
- [10] 王圣诵.“城中村”土地开发、“村改居”和社区民主治理中的农民权益保护研究[J].法学论坛,2010,(11).
- [11] 黄静晗,潘扬彬.“村改居”社区集体经济产权制度改革与探索——以福建省厦门市马垅社区为例[J].沈阳农业大学学报:社会科学版,2012,(5).

责任编辑:午 为