

破解农村社区社会风险路径研究

——以成都市调查研究为例

顾兴树 吴铀生 廖育蕾

[摘要]党的十六大报告提出了统筹城乡经济社会发展的理念,城乡统筹意味着城与乡之间缩小差距,变二元化结构为一体化发展。党的十八大报告中又提出了“四化互动”的概念,强调通过“工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”来实现城乡一体化的发展。新型农村社区伴随我国城镇化战略而迅速发展,是城市乡村统筹发展中期缩小城乡差别、改善农村生活环境的重要形式。文章通过对成都市新型农村社区属性和发展现状的调查,发现其规划建设、社区构成、产业资源、管理体制等方面存在问题,同时分析了形成社会风险的原因和三种影响因素,提出了化解风险进一步放大、扩散的演化路径,并针对溯源和容错两种防范风险形成给出了减少风险损失的对策及建议,对都市新型农村社区建设和发展具有参考意义。

[关键词]社会管理; 三农问题; 新型农村社区; 社会风险; 对策建议

中图分类号: F842

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2014)03—0125—05

基金项目: 成都市哲学社会科学规划项目“城乡统筹中期成都市新型农村社区社会风险形成与演化路径研究”(ZSR13—47)、西南民族大学重大资金资助项目“促进国家重点生态功能区建设的公共财政体系研究”(13SZD01)、西南民族大学学位点建设项目(2011XWD—S1204)阶段性成果。

作者简介: 顾兴树(1970—),男,四川自贡人,西南民族大学管理学院讲师,管理学博士,研究方向: 公共政策分析; 吴铀生(1955—),男,四川成都人,西南民族大学学报编辑部研究员,研究方向: 资源环境。廖育蕾(1974—),女,四川攀枝花人,成都市363医院会计师,研究方向: 资产管理。四川成都 610041

新型社区的建设能推进农村功能的升级换代,符合我国城镇化发展战略的要求。但不同区域的经济状况、资源禀赋、规划模式以及管理方面都存在着差异,因此,因地制宜地分析可能出现的各种问题种类及成因,并提出解决方案,这对于新型农村社区的建设具有重要意义。文章以成都市作为研究对象,以实际调查数据分析社会风险在新型农村社区中的成长与演化路径,研究对于城乡统筹的发展具有借鉴意义。

一、研究的基本内涵

2002年11月党的十六大报告首先提出了统筹城乡经济社会发展的理念,城乡统筹意味着城与乡之间缩小差距,变二元化结构为一体化发展。在我国,这一概念既是对国外城乡协调发展的借鉴,也是对我国计划经济时代长期实行城乡二元制而造成的社会鸿沟的修复。成都市经济社会发展在整个中西部一直处于领先水平,城镇化、工业化程度高。据刘荣增的研究理论显示,城乡统筹

发生的基本条件为人均GDP2000美元。^[1]目前成都市2006年就达到了2976美元,已经基本完成我国全面建成小康社会指标体系人均GDP3000美元的首要目标,预计2013年底,成都市人均GDP将突破10000美元大关。宋劲松根据产业、用地、交通、环境和设施五个特征,将城乡统筹分成了“初级阶段(城乡混杂)——中级阶段(城乡分野)——高级阶段(城乡融合)”三个阶段。^[2]2007年6月7日,成都市和重庆市又被国务院批准设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。根据这几项数据和分类标准可以判断出成都市正处于城乡统筹中期(城乡分野)向后期城乡一体化(城乡融合)快速推进的阶段。城乡统筹不仅体现在经济社会中产业化、工业化等指标上,也体现在人居环境指标上——即农民生活环境、居住环境的彻底改变。^[3]过去我国多数地区农民以散居为主,随着经济的发展,特别是东部经济发达地区,农村人居生活出现集中化趋势,从散居开始向社区群居转变。

20 纪 90 年代,我国东部经济发达地区率先开始了加快城市郊区开发和农村城镇化的进程,早在 1995 年上海市就已经提出了郊区发展“三个集中”战略;^[4]紧接着,伴随我国“西部大开发”政策的实施,成都市 2002 年起结合自身条件和农村特色也提出了“三个集中”战略,但内涵与上海不完全相同,近年来经调整确定为“工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中和土地向适度规模经营集中”。新型农村社区的出现与我国城镇化发展的步骤一致,是对传统农村居住方式的革命。正如李克强总理 2013 年提出的,“城镇化发展核心是人的城镇化”的要求,能够以“集约、节能、生态”的原则实现城乡融合,是伴随着城乡统筹逐渐深入的必然成果。

在我国的兴起的新型农村社区建设由于在时间段上来看不算太长,特别是在前期建设或后期管理上都还处于一个探索的阶段,因此,随着新型农村社区的发展,各种显性或隐性问题和社会风险就不可避免地出现。Ulrich Beck 创立的风险社会理论(Risk society theory)阐述了从工业社会到后工业社会过渡的过程中所出现的种种风险,尤其社会风险会在社会转型时期容易出现,“这些社会风险可能导致社会冲突,意味着爆发社会危机的可能性大大增加。”^[5]显而易见,如果不能抑制和扭转转型时期出现的各种社会风险,无疑将对社会稳定和社会秩序造成灾难。

化解转型时期社会风险就需要对新型农村社区问题成因及演化路径进行研究。国内学者对此提出了不同研究视角。如国家及各级地方政府要提高新型农村社区建设和管理中的社会风险防范意识、^[6]完善风险管理体系和风险应对机制、^[7]特别是建构农村社会风险的前期预警机制等措施,都从风险的前端预警和后期防范等多种渠道形成了破解风险的演化路径,是化解社会矛盾的有效手段,为实现和谐社会目标奠定了基础。

二、成都市新型农村社区现状及存在的问题

(一) 成都市新型农村社区现状

2008 年以前,成都市新型农村社区建设模式是以零散土地集中为目标,以土地流转为形式,按照“政府主导、集体协调、村民自愿”的原则,通过“拆村并村、拆院并院”等方法进行社区规划建设。“汶川大地震”发生后,党中央、国务院要求加快灾民安置进程,出现了政府统建、村民自建(行政补贴)以及对口省市援建等新型农村社区灾后重建

项目。我们通过对成都市下辖的区县中的五区七县新型农村社区的调研,从两种不同建设模式的社区中归类出了较有代表性的三类典型问题进行研究分析,探索新型农村社区社会风险的成长与演化路径(见图 1)。

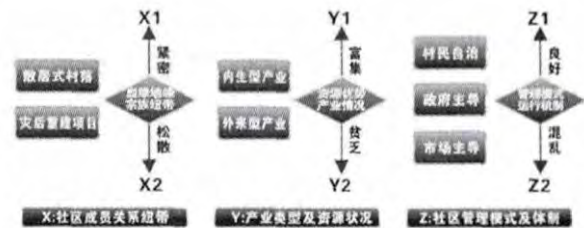


图 1 成都市新型农村社区三种不同因素

新型农村社区中存在内生型(如原村组自组织模式)和外生型(如灾后重建合村并居模式)两种不同形式的模式,新型农村社区的资金来源、空间布局、发展规划、村民构成、社区文化、服务管理等社区构成属性和资源要素等方面的差异将导致各种显性或者隐性问题出现,这些问题可能引发的社会风险在传导和演化路径上的差异,最终也会导致危害社区发展的影响程度与概率的不同(见表 1)。

表 1 新型农村社区三种不同要素构成与社会风险形成关系

指标构成	要素	状态	问题/风险	影响程度及概率
X: 社会网络 社区关系	地缘、血缘 及宗族关系 纽带	X1 (密切)	文化认同 差异,社区 归属感问题, 公共事务协调难	危害小,易 协调
		X2 (松散)		危害大,易 形成治安事 件,社区失 控等
Y: 产业类型 资源差异	独特资源 优势或农业 产业发展基础	Y1 (富集)	农业产业 状况,旅游 资源状况, 其他优势 资源	风险小,经 济支持强
		Y2 (贫乏)		风险较大, 社区空心 化,社区衰 败等
Z: 管理模式 体制差异	村民自治 政府主导 完全市场 化	Z1 (较好)	管理机制 完善程度, 组织健全 程度,村民 参与度	风险小,自 适应,自修 复,自组织 能力强
		Z2 (混乱)		危害大,管 理混乱、服 务落后

(二) 成都市新型农村社区存在的问题

1. 地缘、血缘及宗族关系被打乱存在的问题。成都市新型农村社区开发模式、形成原因各不相同,在客观上造成了社区成员间关系的差异。过

去农村村民间的社会关系极为紧密,家庭成员关系、宗族血缘关系、邻里关系都较城市居民间关系复杂,且影响力较大。但新型农村社区的网络的建立需要较长时间,且网络的稳定性通常存在着一定的阻力和不确定性,因此社会网络约束的真空期间,就可能产生社区出现自上而下的管理混乱局面。调研结果显示在成都市新型农村社区中存在两种典型社会网络关系的影响。一是社区成员关系紧密的社区。如双流某社区(成员全来自原村组),地理位置变化不大,原有的血缘宗族邻里关系保持完整,社区家庭内纵向关系和家庭间横向关系没改变,除了空间距离变化外,社区文化及核心价值观相近,即使出现纷争也可能通过家族间内部协调或社区业委会等组织协商解决,宗族关系成为化解风险的重要手段(特别针对治安及道德伦理等风险)。二是某些灾后重建的农村社区。社区成员是因地震影响由受灾地区的三个自然村分拆后按照就近原则组合而成,地缘、血缘、宗族纽带复杂,不同族姓之间常因自身利益出现冲突,甚至因长期积怨无法解决而引发群体治安事件。其中某些少数族姓因重组社区而成为弱势群体,无法适应社区生活,他们对社区归属感、认同感以及凝聚力很低,这对社区管理及服务都产生了较大影响。

2. 产业类型及资源状况。成都平原农村地区自古以来相对富饶,但是不同区县间经济发展的差异在新型农村社区的建设上仍然能明显体现,缺乏潜在的旅游资源或者可持续发展的产业,使得居民得不到稳定收入来源、社区财政得不到支撑、社区基础设施及其他服务等缺乏新的经费来源,完全依靠政府财政支持,这很难长期持续。邛崃某农村社区因离景区距离偏远,缺乏优质旅游资源,而灾后重建的土地规划整合使村民居住地远离原承包地,因而多数社区农民将土地转租他人,出外务工人员较多,导致社区空心化严重,社区内仅剩以妇女、儿童、老人为主的“386199”部队。社区出现劳作和家庭由妇女承担、村民生产生活困难、空巢老人众多、留守子女教育缺失等一系列问题极易引发的社会问题。

3. 社区管理模式及运行体制。“拆村并村、拆院合院”等的新型农村社区,原本是要解决农村社区管理模式和公共供给不足的问题,诸如,物业管理、卫生医疗服务、村民文化娱乐、村民就业等公

共供给问题。但在社区管理模式中部分基层行政制度却沿用了过去村级行政管理模式,结果导致思想僵化陈旧,工作效率低下,供给不足,与村民之间的新要求出现了差异。例如,很多物业管理纠纷因此而形成的。汶川大地震后,政府给新建社区直接补贴社区物业管理费,村民得以较低价格享受较高的物业管理服务。但是随着社区的发展,政府补贴按年递减逐渐退出,村民是否都能继续缴纳相对“高昂”的社区管理费用来维持社区环境建设存在很大的不确定性。前期调查中,即使该费用相对很低且基本不影响农村家庭生活,很多村民也明确表示无法承受三年政府全额补贴结束后自缴物业管理费。然而,对于经济条件、自然资源条件较差的一些农村社区,就更难脱离政府输血的模式(村民图书馆、村级娱乐设施很多形同虚设),出现了社区精神文明建设、生态文化建设缺失、社区“脏乱差”和社会治安混乱等现象。可见,新型农村社区管理模式及运行体制依旧观念陈旧,就会导致社区管理严重缺位,最终出现与现代化社区日趋背离的情况。

三、破解新型农村社区社会风险的路径探索

成都城乡统筹的多年实践经验证明,对包含上述问题在内的一系列社会问题和风险进行探索,在风险应对中不断解决问题、获得经验,这不仅有助于了解风险形成原因、切断风险源,也有助于控制风险演化途径、降低风险损失,并以此形成风险防范体系,应对具有综合性、复杂性和扩散性特征的新型农村社区风险。

农村社区中存在的三类问题说明,社区内部与外部社会风险的形成既有无法抗拒的客观因素,也有从建设到运营管理全过程中的各种主观因素的影响。对于政府、社区管理者、居民来说,这些问题如无前期完整的规划和预警以及后期妥善的处理手段风险,势必加大进一步演化为社会危机可能性。与风险失控的途径相比,社区矛盾化解的途径需要新型农村社区社会的利益相关者的共同协作来完成。成都市在对社区建设、规划以及管理制度的设立上,以事前控制的方式来控制风险源,并及时处理出现的风险和压制扩张演化的势头,即从切断风险源或切断风险演化路径两方面提出“溯源”和“容错”两种改进路径(见图2)。

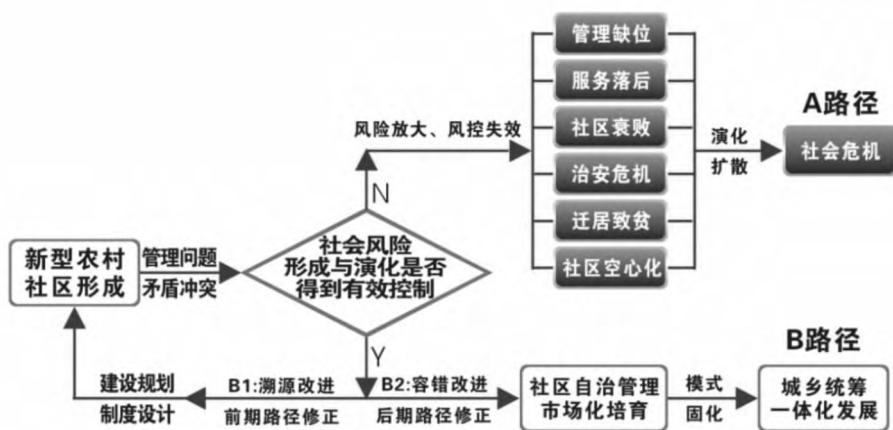


图2 城乡统筹与社会风险形成与演化路径示意图

（一）社会风险的溯源改进路径

溯源的概念来自计量学领域,此处是指向社会风险源头追溯。即追溯成都市新型农村社区在前期建设、规划上可能社区后期管理带来隐患的问题,消灭前期致险因素并削弱后期风险损失。

以农村建筑形态为例,新型农村社区不同于城市社区都市生活功能设计、景观设计等要求,还必须兼顾农村生活习惯、农村生产等特殊要求,兼顾美观而并充分考虑农村与城市社区的功能差异以及农民到居民身份转变的问题。甚至还需要根据乡村旅游产业的特殊需求而充分考虑建筑形态设计,兼顾美感、特色、实用性等要求。如,郫县唐昌战旗社区、双流三星地平村保留了川西民居特色,并且根据原宅基地情况,综合考虑了适宜生活、有利生产的现代化建筑形式,成为成都市新型农村社区样板。社区规划形态完整也直接减少了后期社区运营中出现的问题。

缺乏产业发展支撑是导致新型农村社区发展缓慢的原因之一。党的十八大报告中提出了“四化互动”的概念,其中就包括“工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”。社区建设首先有产业支撑,随之再带动社区发展。改变过去新型农村社区形成后将生产、居住两种功能剥离的情况,就会大大降低后期农民生产生活的风险。四川省双流县在前期选择农业产业化项目过程中,县乡两级地方政府、村委会、居民等多方代表共同参与挑选实力企业,以免出现产业资本逃离、财政无法支撑的局面。同时,采用粮食价格挂钩代替固定现金补偿的方式,并按周期评估、监督和审查,客观上保证了失地农民免受通货膨胀的威胁。成都市在新型农村社区中拟建了农业产

业化水平较高的双流县观光草莓基地项目、与以色列共同开发的出口草莓基地项目、新津县的观光梨园项目、彭州市的菜篮子蔬菜基地等,农业产业化项目对于农民居民化后的生产生活影响很大,经济收入的稳定增长对于社区稳定、抑制社会风险具有较好的抑制作用。新型农村社区建设中除高附加值农业升级项目以外,发展乡村旅游项目对于农村社区的发展更具有十分强大的带动力。如,中国农家乐发源地的郫县在新型农村社区建设上就充分考虑以乡村旅游带动社区发展。而福建省援建的彭州白鹿镇社区围绕旅游项目“中法风情小镇”、“白鹿镇报修道院”等具备较高知名度的旅游景点而建设,旅游业带动社区农民家庭增收,实现社区繁荣。特别值得一提的是,双流县在新型社区建设中特别注重对内生资源的培育的发掘,近年来利用高科技种植的草莓等水果,利用梨花、桃花以及农家乐体验项目等旅游资源的开发和培育都收到了很好的效果,并根据空间形态及资源情况发展可持续产业,产业发展反哺社区发展,减少或根本消除社会风险形成和发展的路径,效果显著。成都市对于很多周边区县因缺乏优质资源的社区,也在“以农业科技”和“旅游规划”上下工夫,组织专业人员重新寻找和培育产业项目,提出了“产业优先、产城一体”的具体措施,使城镇化伴随产业化共同推动新型农村社区建设的构想得以实现。

（二）社会风险的容错修正路径

容错概念来自计算机领域,此处指以包容力较高的管理机制提高社区的自组织和自适应能力。通过管理创新在社区前期自身存在瑕疵或其他不完备条件的情况下,在社区运行中不断对风

险的出现进行评估、监督、审查和及时调整,使社区管理继续正常运行。

作为新型农村社区的形成是依照城市社区建筑形式及空间形态来铸造的,原有社会关系网络将会被彻底打破。首先是地理位置、空间距离上的拉开,由平面距离上横向格局的近邻变为空间距离上的纵横网络格局的邻居;其次是过去紧密社会关系的碎片化,社区居民的地缘、亲缘等人际关系都将被淡化,原来以长辈、亲缘关系或者村干部为纽带的旧式社会网络所引发的村社矛盾也将得到缓解。“行政主导”过度而来的管理模式和“物业公司+小区业委会”的城市社区全社会化管理模式,无法适应新型农村社区特殊性的要求。成都市的经验主要是调整社区管理的参与主体,制定法律法规以社区委员会的方式合法自治。县、乡镇、村组政府的控制主要体现在建设前期和社区管理体系形成的前期,如经济支持、财政补贴、社区建设和社区自治组织形成的监督指导等。而管理服务主要是在社区内部形成民间微观组织,注重自我治理、自我适应和自我修复。这种管理和服务模式通过基层民主的深化,增强居民主人翁意识,更注重原有社会网络(家族、血缘、权威等)的影响,在平衡各方利益的情况下尽可能扩大社区管理参与面,村民享有充分的知情权、决策权、管理权、监督权。例如,成都市在新型农村社区的物业管理方面,采取了(1)村组或乡镇统筹管理。(2)村民自发成立业主委员会管理。(3)外部社会化物业管理式等不同的方式。这一方面充分考虑了保持传统社会网络的有效性,另一方面融合了政府、社区、村民和民间组织的集团智慧,使组织体系从管理成本、沟通协调等方面仍然具有成本和效率的优势。调查显示政府、基层干部、村民也普遍认可新型社区以政府为监督,社区、村

民以及民间组织为主要力量的自我管理和自我服务模式,大大地减轻了社区管理工作的阻力和障碍。

新型农村社区的出现是我国城镇化发展战略的必然成果,适合城乡统筹目标的要求。成都市在新型农村社区建设和发展过程中,通过对已存在的社会矛盾加以预警,在处理矛盾中利用群众的智慧,形成自我管理和自我服务的模式来防范风险的产生和扩大,并通过识别、转移、隔绝、利用等等一系列管理机制,将科学的前期规划和有效的后期容错修正管理相结合,获得有效地社会风险防范的经验。研究新型农村社区社会风险的防范,其目的是为新型农村社区的建设和发展提供理论和实践支持,以减少与化解社区风险,增强村民的凝聚力,提高政府管理工作的能动性和增强村民的生产生活质量,研究同时对于城市进入后工业化时代,城乡融合一体化发展也具有重要的意义。

参考文献:

- [1]刘荣增.城乡统筹理论的演进与展望[J].郑州大学学报(哲学社会科学版)2008(7).
- [2]宋劲松.城乡统筹三阶段[J].城市规划2012(1).
- [3]黎苑楚,徐东,赵一鸣.统筹城乡发展的新内涵[J].科技进步与对策2010(10).
- [4]石忆邵,杨碧霞.上海郊区实施“三个集中”战略的反思及对策建议[J].同济大学学报(社会科学版)2004(12).
- [5]乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译,南京:译林出版社2003.
- [6]张建.居村农民市民化的社会风险透视[J].湖南工业大学学报(社会科学版)2012(4).
- [7]孟荣芳.农村社会风险及其风险管理体系的建立[J].经济研究导刊2008(17).

收稿日期:2013-11-03 责任编辑 吴生