

【社会现象与社会问题研究】

新型农村社区社会管理创新“内卷化”及治理对策

王洪彬

摘 要:我国正处于社会加速转型期,新型农村社区建设遇到的重大挑战迫切要求创新社会管理。由于体制机制原因,当前我国新型农村社区社会管理创新出现了“内卷化”现象。这种“内卷化”的发生机制源于同质化的考核机制、乡镇政府过度追逐本地利益以及新型农村社区组织人员的行政化追求。治理新型农村社区社会管理创新“内卷化”问题,必须积极探索符合我国国情的新型农村社区社会管理模式,重塑新型农村社区社会管理创新的价值取向,发展新型农村社区社会管理创新的多元主体,完善新型农村社区社会管理创新的激励和约束机制,畅通新型农村社区居民社会管理创新的需求表达机制,改革新型农村社区社会管理创新绩效考核体系。

关键词:新型农村社区;社会管理创新“内卷化”;发生机制

中图分类号: C916.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2014)02-0071-05

新型农村社区建设是现阶段我国推进农村社会发展、促进城乡一体化的紧迫任务。目前,全国农村社区建设总的发展势头是由点到面,已经基本覆盖了三分之二的省、自治区、直辖市,取得了较为显著的成效。开展新型农村社区建设是一项系统的社会工程,各地积极探索、大胆创新,为进一步推进新型农村社区建设积累了经验。同时,一些地方在实践过程中也出现了某些偏离发展方向的问题。基于此,本文运用“内卷化”理论,对我国新型农村社区建设中社会管理创新问题进行思考,考察其社会管理创新“内卷化”的发生机制,并探讨治理对策。

一、新型农村社区社会管理创新的紧迫需求

1. 新型农村社区的概念与特点

社区这一概念最早是由滕尼斯提出来的,他将“社区”(或译作“共同体”“公社”等)与“社会”视为本质上不同的两种人类共同生活的表现形式,其中社区型的生活被理解为一种亲密的、相互信赖的、排他性的共同生活。^①2006年,中国共产党在十六届六中全会决议中首次正式提出“全面开展城市社

区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把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。”从此,学术界和社会开始普遍使用“农村社区”概念。新型农村社区就是在统一规划居住和服务设施,合理布局产业,引导农民积极参与、稳步推进的基础上,通过村庄合并、集约发展的方式,组建而成的新的生产生活共同体。

新型农村社区具有社区地域上集中居住、生产和生活功能分离、社区治理主体多元化、享受均等化公共服务等特点。它是国家统筹城乡发展的产物,是我国新型城镇化的主要内容,与城市社区有所不同。具体体现在:新型农村社区有自己的产业;它与居民关系密切;它是熟人社会,风俗习惯、生活方式基本相同,容易达成文化认同。

2. 新型农村社区社会管理创新的需求

新型农村社区管理与过去农村的村组管理相比有很大不同。在新型农村社区中,人口的集聚及集体经济实力的壮大、管理对象和管理内容的变化、复杂的社会环境和社会问题等,给新型农村社区的社会管理增加了难度,也给新型农村社区社会管理提

收稿日期: 2013-06-25

作者简介: 王洪彬,男,许昌学院副教授(许昌 461000)。

出了新的课题与挑战,使得新型农村社区社会管理创新迫在眉睫。

创新是社会主体有意识的自主行为,通过实践进行理念的现实化和对现状的改进,强烈突出主体意志和有目的的行为方式。管理创新是在组织层面进行的革新活动。社会管理创新是在经济社会发展变化、公民参与需求增加、新型社会文化形成、全球化冲击等综合因素的作用下发生的结果。实施社会管理创新的主体是政府和社会组织,社会管理创新主要表现为行政效率提高的技术改进或结构调整以及增进公共利益的社会服务两个方面的实践过程。^②新型农村社区社会管理创新就是在新型农村社区社会管理服务过程中,由地方基层政府和居民自治组织实施的管理手段、技术、组织等的技术改进或结构调整以及增进公共利益的社会服务等活动。

二、新型农村社区社会管理创新“内卷化”的表现和危害

1. 社会管理创新“内卷化”

“内卷化”概念源于美国人类学家戈登威泽对于文化现象的研究,主要指一种组织内部不断精细化的文化现象,即达到了某种状态之后,这种组织既没有办法稳定下来,又没有办法使自己转变到新的状态,取而代之的是不断在组织内部变得复杂化。^③概括而言,“内卷化”主要表现为由于外部人力、物力、财力等方面的支持不足或缺失,或者外部力量过于强大导致对组织内部的割据与渗透,形成了一种相对稳定的内部自我封闭发展模式 and 严格的自我约束机制,致使经济、社会、文化、制度和行为模式等的发展和变迁的过程之中出现一种自我“锁定”,从而导致“一种内卷型的增长或是没有发展的增长”^④。

本文所指的社会管理创新的“内卷化”就是这样一种现象:社会管理创新越是加强,社会问题越是增多。一个社会或组织既没有突变式的发展,也没有渐进式的增长,却处于不断自我复制与精细化的状态。这体现在社会管理中,社会服务供给受制于外部强大的行政力量,承担了来自社区行政体系的行政职能,其专业性和供给秩序受到严重的干扰,甚至供给机构内部的组织结构和人力资源结构也受到基层行政权力的割据和渗透,逐渐形成了一种有一定规律可循的外部约束机制,导致社会服务供给偏离了其本质目标。具体而言,新型农村社区社会管

理创新“内卷化”是社区主管部门通过扩大社区管理机构规模、出台更多政策规章、增加一些工作人员等来实现社区社会管理。

2. 当前我国新型农村社区社会管理创新“内卷化”的表现

(1) 组织机构精细化^⑤。随着新型农村社区社会管理创新的强化,新型农村社区管理部门越来越多,科层化结构不断强化,条块结构越来越复杂。近年来,我国新型农村社区社会管理部门主要有民政、环境保护、农业、建设规划、发展改革、教育、医疗、劳动就业、社会保障、计划生育等部门。从职能上看,新型农村社区承载的职能和任务过重,职能之间互相交叉、任务之间互相矛盾的现象十分普遍,导致新型农村社区忙于应付上级各部门的检查、验收等工作。

(2) 组织功能片面化。很多新型农村社区社会管理创新的主要职能之一就是维护社会稳定,重视重大事件的处理和跟踪。在一些地方,政府更关心如何遏制社会不稳定因素,而对如何从源头上解决民众诉求关心较少,从而导致新型农村社区的维护稳定工作与实际效果差异很大,难以真正实现社会稳定。

(3) 组织人员行政化。新型农村社区社会管理创新组织机构的精细化和功能的片面化,导致新型农村社区社会管理工作千头万绪,工作任务纷繁复杂,工作职能变化无常。面对严格的考核和“一票否决”,工作人员倍感压力。因此,很多新型农村社区为减轻压力雇佣一些临时人员去分解任务。而这些临时雇佣人员服务意识淡薄,往往背离新型农村社区的服务宗旨,使新型农村社区社会管理创新出现异化现象。

3. 当前我国新型农村社区社会管理创新“内卷化”的危害

(1) 社会管理创新“内卷化”的结果是旧机制继续得到复制,社会管理创新停滞不前。目前,在一些地方,加强新型农村社区社会管理创新往往通过扩大社会管理机构的规模,增加工作职能,出台更多的文件、政策、规章制度,进行检查验收和评比等来实现。以这种方式进行新型农村社区社会管理创新,显然难以应对日益尖锐复杂的社会问题。实际上,无论是增加执行制度的机构和人员,还是出台一系列的政策和制度,这些均只是在同一层面的自我复

制和自我强化。其结果是显而易见的,即政府的作用和职能更加强化,更多的部门出现职能交叉、效果低下、互相扯皮的现象。

(2) 社会管理创新“内卷化”导致公共权利异化。由于一些地方部门和地方官员出于自身利益考虑,以及受制于官员考核机制,有些地方官员在遇到农村社区社会管理问题时往往采取隐瞒、拖延、不作为等行为,导致公共权利被严重异化,背离了加强新型农村社区社会管理的初始目标。

(3) 社会管理创新“内卷化”积聚社会风险。现阶段我国社会正处于加速转型期。在此期间,在就业、土地、环境保护、农业、建设规划、教育、医疗、劳动就业、社会保障、计划生育等领域,各种社会矛盾很容易发生。由于机制“内卷化”,政府的社会管理职能不但没有得到充分发挥,反而被地方政府新型农村社区社会管理创新的任务所掩盖,创新成为一些地方政府部门推卸责任的借口。这些创新是一种“伪创新”,导致社会矛盾积聚,社会风险加大。

三、新型农村社区社会管理创新“内卷化”的发生机制

1. 同质化的考核机制促成了新型农村社区社会管理创新“内卷化”

新型农村社区社会管理创新“内卷化”的原始动力来自于自上而下的压力型体制,就是政治组织为了完成上级下达的各项指标而采取的量化分解和考核的管理方式和物质化的评价考核体系。^⑥这种压力机制是自上而下层层施加的,目的是为了完成上级部门的任务。任务从中央各部委下达到省级各部门再逐步分解到市、县、乡镇一级,各级政府再把新型农村社区建设的任务进行层层量化分解,下达给下级组织和个人,责令这些责任人在规定时间内完成,然后根据完成情况进行奖惩。“一票否决”的考核评价方式在新型农村社区建设中成为惩罚完不成任务的组织和个人的重要手段。在这种情况下,各级组织实际上是处在这种压力型评价机制的过度压力之下的。从管理上说,上级部门给下级部门适当的压力是管理的必然要求,但这种压力应当是适当而非过分。我国各地情况不同,执行上级部门任务的能力和资源不同,因此各地在进行新型农村社区社会管理创新过程中应当根据各自的情况,因地制宜。但是,现实中一些执行部门为了政绩往往超

越当地实际情况而一味追求优秀。为此,这些部门不得不建立许多非正式机构,任用大量基层人员,而这些机构和人员的行政办公经费和工资并不能由国家财政支付,而是由这些机构凭借国家赋予的各种管理职权,在行使管理控制社会、征收国家赋税等职能的同时,在正常赋税之外通过创收、摊派、罚款来自行解决的。可以说,压力型体制的过分彰显表现出地方政府对上负责有余而对下负责不足的现实状况。

2. 乡镇政府过度追逐本地利益推动了新型农村社区社会管理创新“内卷化”

乡镇政府是新型农村社区社会管理创新的直接管理单位,它的行为直接决定着新型农村社区社会管理创新的方向、方式和范围。乡镇政府和乡村社会的公共利益、群体利益存在着广泛而密切的联系,乡镇政府适度追求本地利益是履行农村服务职责的前提。但是,目前部分乡镇政府的行为异化,已经演化为在行政执法、利益分配过程中其利益超出合理的边界。^⑦乡镇政府负责人过度追求地方利益的管理理念、乡镇各部门强调部门利益、乡镇工作人员追逐个人利益,这三者推动着一些地方的新型农村社区社会管理创新进一步“内卷化”。近年来,随着农村免费义务教育、农村公路建设、农业综合开发、安全饮水工程、新农村合作医疗、农村低保、农村养老等一系列综合政策的实施,一些乡镇政府作为国家分配涉农资源的基层单位和执行机构,在政策实施过程中套取国家资源。^⑧一些乡镇利用招商引资、新农村建设、土地征用和流转等机会,打着新型农村社区社会管理创新的旗号,谋取部门利益和个人利益。还有一些乡镇负责人与地方势力联合起来,在新型农村社区社会管理创新中掠取个人财富。这些均造成一些地方和部门利益膨胀,乡镇机构利益扩张、乡镇工作人员的个人利益突出。

3. 社区人员的行政化追求强化了新型农村社区社会管理创新“内卷化”

由于新型农村社区社会管理组织结构科层化、新型农村社区组织功能行政化、新型农村社区组织成员职业化等原因,新型农村社区的组织变革名义上指向“自治”,实际上更深刻、更全面地复制了政府的科层特征,而距离自治组织的性质愈来愈远。新型农村社区的人员选拔、经费来源、组织形式在变革后更趋向于正式化和程序化,其科层特点明显。

在科层化体系下,新型农村社区组织中社区管理人员趋向于追求“行政化”。按照理性选择理论,组织中的个人在特定的制度环境中往往会做出有利于自己的行为选择。就新型农村社区工作人员来说,与正式体制内的公务员相比,无论是在工资收入上,还是在养老保险、医疗保险等福利待遇上,他们与公务员的待遇均有很大差距。然而,新型农村社区工作人员所担负的工作性质与正式编制的行政人员并无什么区别,而且其工作强度很多时候要远远超过后者。^⑨因此,虽然新型农村社区工作人员承担行政事务出于无奈,但基于待遇提高和工作稳定上的考虑,他们更盼望让自己的身份彻底“行政化”,真正变成正式行政体制内的一员。因此,在改革以后,即便新型农村社区工作人员最能理解新型农村社区在组织结构与组织日常运作之间的分离,他们仍然会在无奈和自愿的矛盾心情中配合甚至强化这种“内卷化”的现象。

四、新型农村社区社会管理创新“内卷化”的治理对策

1. 探索符合我国国情的新型农村社区社会管理模式

新型农村社区社会管理创新“内卷化”主要是缺乏顶层设计,对新型农村社区社会管理创新战略目标、战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式等缺乏整体设计,没有从整体性、系统性等方面解决社会问题。因此,目前我国新型农村社区社会管理创新迫切需要进行顶层设计,划清边界,将要的工作区分轻重缓急,明确方向,划清范围,推进创新的理论研究和实践探索,从根源上克服新型农村社区社会管理创新“内卷化”。

在新型农村社区社会管理中,应建立“乡政区治”的新型农村社区管理体制,即乡镇政府是国家管理农村社会最基层的行政管理机构,负责对农村社会实施行政管理,乡镇以下以新型农村社区为基本单位实施居民自治管理,由居民民主选举社区管理机构对社区事务实施自治管理。^⑩这种设计中的“乡政”就是乡镇政府的行政管理,沿袭原有的行政设置,乡镇政府在乡镇地域范围内进行统一的乡镇规划和村庄整合,按照实际需要进行农村社区的设置,合理设置农村社区的服务实施内容,乡镇政府应该为社区建设提供必要的资金支持,实行扶持新型

农村社区发展政策,建立规章制度来规范本地新型农村社区的规范化运行,监督并协助新型农村社区管理机构实施管理。这种设计中“区治”就是实施新型农村社区居民自治的管理体制,以新型农村社区作为社会管理的基层单位实施社区居民自治管理,在新型农村社区内部建立社区党组织和社区管理委员会,逐步取消原有村庄的管理组织,将现有的村庄管理权转移给社区管理机构,“社区自治”逐步成为农村社会基层民主管理的新载体,真正实现新型农村社区自我管理。

2. 重塑新型农村社区社会管理创新的价值取向

重新确立我国新型农村社区社会管理创新的价值取向,即在新型农村社区逐步实现从物本型社会管理向人本型社会管理转变,从人治型社会管理向法治型社会管理转变,从家长制社会管理向民主型社会管理转变,从行政化社会管理向新型社会化社会管理转变。一是要树立社会理念。要求管理者和服务者在进行新型农村社区社会管理创新时必须考虑本社区的整体利益、社区之外的社会利益。二是要有责任意识。有了责任意识,才会正确把握创新边界,才不至于利用创新为自己谋利。三是要有法治理念。新型农村社区社会管理创新必须限定在一定的法治框架内。四是要牢固树立程序理念。程序理念是新型农村社区社会管理创新的一项基本理念,是民主理念深层次的体现。新型农村社区社会管理创新的主要程序包括:选举、协商、监督、罢免。五是考核评价。新型农村社区社会管理的效果要由居民进行评价。

3. 发展新型农村社区社会管理创新的多元主体

一是要积极培育新型农村社区中的民间组织。要从资金和资源等方面积极扶持新型农村社区中各种民间组织的发展,积极倡导吸纳社会各界力量参与民间组织活动的开展,积极协调民间组织与居民、政府之间的矛盾,为三方之间的合作和交流提供相应的平台。二是要积极发挥营利性组织和企业的作用。要积极引导营利性组织和企业大力推进农村教育、社会保障等事业的发展,为社区建设、社会公益事业做出贡献。三是要充分利用社区外的非营利组织。要积极发挥社区外非营利组织的作用,使其积极参与到新型农村社区服务中,以培育新型农村社区意识,提升新型农村社区自我管理、自我发展的能力。

4. 完善新型农村社区社会管理创新的激励机制和约束机制

新型农村社区社会管理创新的激励机制的主体包括国家、各级地方政府和社会。要充分利用政府的各种资源激励新型农村社区社会管理创新,同时也要利用社会来激励新型农村社区社会管理创新。激励手段主要有部门地位提升、赋予部门集体社会荣誉、官员晋升、财政补贴与税收优惠、物质及精神奖励、良好社会形象宣传、政治荣誉等。

我国新型农村社区社会管理创新约束机制的约束主体是党组织、中央政府和地方政府,约束对象是地方政府、企业、社会组织和居民。一是党组织的约束。社区党支部应依据有关法律规定,承担起监督社区居民自治的各项工作,保证社区居民自治依法推进。二是政府的约束。要通过建设法治政府和责任政府不断优化公共服务质量,提高人民群众的生活水平。三是组织结构的约束。新型农村社区涉及多个行政村庄的合并,所以一般情况下在合村并点的新社区要建立与大社区相适应的党组织、新型农村社区组织和其他社群组织。四是政府与社区关系的约束。要厘清政府与社区之间的责任关系,从而避免乡镇政府将其应该承担的行政事务再转移至社区、增加社区行政负担的情况发生。

5. 疏通新型农村社区居民社会管理创新的需求表达机制

一是完善新型农村社区居民社会管理创新需求表达的官方路径。在政府机关内部设置专门的需求表达机构,构筑农村社区居民民意诉求平台,基层政府可以通过听证会制度、专门会议交流、座谈会、民意调查、政府热线等方式广纳言路,努力拓展需求表达渠道,有条件的情况下可以考虑适当增加新型农村社区居民人大代表的比例。二是健全新型农村社区居民社会管理创新需求表达的民间路径。结合农村的实际情况,成立民间协会,如农业技术协会、老年活动协会、村务调解协会等民间组织,按照国家规定进行注册、备案。三是优化新型农村社区居民社会管理创新需求表达的其他路径。重视新型农村社区社会管理创新的信访举报事项,依法处理信访举报。建立重大事件沟通、宣传和咨询平台,注重群体性事件的化解工作。

6. 改革新型农村社区社会管理创新政绩考核体系

新型农村社区社会管理创新政绩考核主要针对的是乡镇主要领导、社区主要负责人,主要考核这些官员和社区主要负责人在新型农村社区社会管理创新中的管理和服务效果。当前应该构建新型农村社区社会管理创新政绩考核体系,以区别于现行的官员政绩考核体系。一是规范科学的考评内容。全面科学的社会管理创新政绩考核评价指标体系包括经济发展、社会发展、生态文明、政治文明建设等多方面的内容,注重社区社会和谐、就业、医疗、资源节约、环境保护以及民生改善等方面的评价,不仅要考核成绩,更要考核干部为取得这些政绩所付出的社会代价,包括机会成本、环境成本、社会安全稳定成本等。二是多元主体参与政绩考核。加大第三方机构对社会管理创新政府绩效活动情况评估的力度,委托有实力的专业机构或者扶持非营利性机构进行科学及时的评估。三是做好新型农村社区社会管理创新绩效评估的基础工作。加强新型农村社区社会管理创新的基础数据统计工作,采用先进技术手段进行政府管理和绩效评估。四是增强新型农村社区社会管理创新政绩考核评价的导向性。强化考核结果的运用,把考评结果作为新型农村社区社会管理干部提拔使用、奖惩、调整交流的重要依据,激发和调动广大干部积极推进新型农村社区社会管理创新的积极性和创造性。

注释

- ①贾春增《外国社会学史》,中国人民大学出版社,2008年,第60页。
- ②文丰安《转型期地方政府社会管理创新的理论思考》,《管理世界》2012年第9期。
- ③Clifford Geertz. *Agricultural Involvement: The Processes of Ecological Change in Indonesia*. University of California Press, 1963, p. 80.
- ④计亚萍《内卷化理论研究综述》,《长春工业大学学报》(社会科学版)2010年第3期。
- ⑤蔡辉明《警惕社会管理中的内卷化现象》,《学习时报》2011年8月22日。
- ⑥⑦李锦顺、毛蔚《乡村社会内卷化的生成结构研究》,《晋阳学刊》2007年第2期。
- ⑧贺雪峰《论乡村治理内卷化》,《开放时代》2011年第2期。
- ⑨何艳玲、蔡禾《中国城市基层自治组织“内卷化”及其成因》,《中山大学学报》(社会科学版)2005年第5期。
- ⑩王金荣《中国农村社区新型管理模式研究》,中国海洋大学博士学位论文,2012年,第155—157页。

责任编辑:海玉