

身份多元化和新型农村社区治理困境及其化解路径^{〔*〕}

○ 李勇华¹, 陈祥英²

(1. 浙江农林大学 马克思主义学院, 浙江 临安 311300;
2. 浙江农林大学 法政学院, 浙江 临安 311300)

〔摘要〕新型农村社区是中国“四合一”现代化进程的必然产物,是农村集体产权制度改革背景下城镇化的重要表征,但现阶段对基层治理体系与能力带来了挑战。它造成了农民身份的多元化,并由之带来了新型社区治理的困境:治理碎片化的困境;自治体“跨域主体”的困境;治理组织及成员角色混淆的困境;治理组织性质定位的困境等。治策之要,首先要实现主体归一,入区农民的政治身份统一于城镇自治社区,消除“跨域主体”;其次要把迁居农民的政治权利行使其与其户籍地脱钩,不论户籍选择在城还是在村,都能在城镇社区享受政治权利;再次要消除治理组织跨区域现象,实现村、居管理者的身份归位;再后要尽快废除“社区管理委员会”体制,回归法定居民自治之正轨;最后要对碎片化管理现状进行梳理,提供整合性个性化的治理服务。

〔关键词〕新型农村社区;身份多元化;治理困境;化解路径

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.01.008

近年来,在新一轮城镇化和农村集体产权制度改革的推动下,许多省份兴起了新型农村社区建设的热潮。“新型农村社区”,有的叫“城乡一体化新社区”或“农村新社区”,是指把数个、十数个、数十个乃至上百个行政村的村民迁移到城市(镇)或城(镇)郊的新建小区集聚居住而形成的居民区。新型农村社区,是中国“四合一”现代化进程的阶段性必然产物,是由农村社区向城镇社区的过渡

作者简介:李勇华(1960—),浙江农林大学马克思主义学院教授,浙江省哲学社会科学重点研究基地“浙江省农民发展研究中心”副主任,主要从事乡村治理、农村社区治理、农村组织建设的研究;陈祥英(1983—),博士,浙江农林大学法政学院讲师,主要从事乡村治理、农村村级组织建设的研究。

〔*〕本文系国家社科基金项目“农村文化礼堂在培育社会主义核心价值观中的重要作用研究”(15BKS044)的成果。

型态,是城镇化的重要表征,具有充分的历史正当性,但也带来了一系列值得重视的经济和社会问题。本文在对某些先行省份实地调研的基础上,着重从社区治理的视角分析若干问题。

一、新型社区农民身份多元化及其治理困境

相比于原有农村社区,从治理的视角,现阶段新型农村社区最大的变迁就是农民身份的多元化及由此带来的治理的困境。

(一)新型社区农民身份的多元化

身份是“人的出身、地位、资格,是指人在一定社会关系中的地位”。^[1]身份也是人的一种社会归属,是个体社会成员在社会生活中的标识、社会属性及其社会位置。^[2]身份给予社会以秩序和结构。“一个社会的社会结构主要是指这个社会的社会成员之间按照特定的社会地位或社会角色行动与互动的一种社会情境与状态,它是在特定的价值观念和行为规范框架内进行社会互动的社会关系。”^[3]传统的中国社会是典型的身份社会,国家千百年来依据身份对社会进行统治和管理。^[4]因而,身份的变迁直接牵动社会治理的转型。

长期以来,农民的身份是高度统一的。“农民”意味着他在社会结构中与其他人群的根本区别,透现着他个人在社会网络中的全部信息。他长期束缚于狭小的村落与土地之中,既是村庄的一员,村落社会的共同生活者,也是集体资产的共同拥有者,村级组织的共同管理与服务者,村庄秩序和村庄财产的共同守护者。传统体制中,村民身份具有高度聚合单一性,其经济权益、政治权益、社会权益及其管理等汇聚于一个村落下的一“体”(人)之中,村民呈现为一个“完整”的人。土地等经济资源由村里管理,公共服务及保障由村里提供,参与管理由村里组织。迁居到新型农村社区后情况发生了很大变化。农民原有的身份“一体性”不再存在了。原有的一体化的经济人、政治人、社会人身份被分开了,分置于不同的治理界域,呈现出一个“支离破碎”的人,即身份的严重多元化。它包括两个层面的多元化。首先,是城乡层面的多元化。农民的社会身份(公共服务意义),或者叫“社会人”被支列出来交给了新社区,叫做新型农村社区的“居民”。农民的经济身份,或者叫“经济人”角色,留在了乡下的村里。所谓“三权到人(户)、权跟人(户)走、带权(地)入城”。即使是社会身份也出现分裂,有的已成为完全享受城镇市民公共服务和保障的居民,有的因为户籍还留在村里,只是部分享受城镇公共服务和保障的居民。其次,是村庄层面的多元化。即使是农民的经济身份,有的地区土地留在了原来村的集体经济合作社,村民因而叫做集体经济合作社“社员”;其他集体财产留在了新成立的村股份经济合作社,村民因而叫做股份经济合作社的“股东”。而且,村民的村股份经济合作社的股份可以买卖过户,也就是说,村股份经济合作社的“股东”身份可以随时退出,新的“股东”可以随时进入。最应关注的是农民的政治身份,即“政治人”角色,一方面他要参与村民委员会的选举、决策、管理与监督,以维护自己的经济权益,因此

他是村民自治体中的一员,即“村民”;另一方面他又要参与新型社区居民委员会的选举、决策、管理与监督,因此他又是居民自治体中的一员,即“居民”。迁居农民和基层治理组织同时被置于无所适从的境地。

(二)新型社区治理的困境

身份的多元化带来了“单一身份”治理到“多元身份”治理的剧变,造成了新型社区治理的困境。

1. 社区治理碎片化的困境。即出现了当代“整体政府”理论所力求克服的“碎片化”“分割管理模式”。^[5]表现在两个方面。第一,治理职能碎片化:从整体性治理到分离式治理。原有农村的治理职能,是以行政村为单元高度统一的。行政村既是一个集体财产所有单位,又是一个自治体的治理单元,它实行村民自治制度,村内组成了以党组织为核心的包括村委会、合作社、监委会等的一整套治理组织,它们分工协作、发挥不同职能,对村内的各方面事务进行“总体性”治理,以及“全方位”“一站式”服务。“有事找两委”成为村民的共识。迁居到新型农村社区后情况就发生了很大变化,原有的“总体性”“一站式”治理职能和机构就被打散了。因为农民进城后其留在农村的各项经济权益仍须保障,于是,就形成了他们的社会事务(公共服务)归新社区管、土地宅地等经济事务仍归原村民委员会(或集体经济合作社)管、集体经济中的股份归原来村的股份合作社管的“分项(事项)”治理的复杂局面。第二,治理机构碎片化:从一地式治理到异地化治理。原来农村的“总体性治理”特征,不仅意味着治理组织上是一个机构的统一治理,治理职能上是全事务的综合治理,治理对象上是全身份的“一体”治理,而且从空间上,治理机构是固定于一个地方的“一地式治理”。“一地式治理”确实给治理组织和村民带来了很大方便,对自治体来说,节省了治理的成本,对村民个体来说,节省了参与成本。居住到新型农村社区后一地式治理的状况就被终结了。村民开始时分不清楚不同的事项该在何地办理,接着奔波在不同的治理机构之间。他们不得不在现在居住的城镇与原来的村庄(土地)之间作“钟表式”的来回摆动,形成“离土不离乡”的新型态。

2. 社区自治体“跨域主体”的困境。我们调查的一些新型社区已经进行了居民委员会的选举。于是,新的问题发生了:这些居民们还能参加原来村的村民委员会选举吗?实际情况是:可以。即使制度规定只能选择一头参加选举,实践中也控制不住。进城居住的村民始终不愿卸下自己“村民”的身衣,始终认为自己还是“村民”,这主要不是基于其心理和文化的根深蒂固,而是基于对其现实利益的考量。他们怕一旦脱离了村庄,自己在村里的经济利益就难以保障,而参与村委会选举是保留与村庄的联系、维护自身利益的不可或缺的重要途径。由此,违背民主通则、也违反法律规定的情况就发生了:新型社区的居民成了城乡基层自治体中的“跨域主体”,或者说“双重选民”“双重主体”。一方面,他们取得了新型社区“居民”的资格,不仅可以参加社区居民委员会的选举,而且可以参与自治体的决策、管理与监督,享有完整的社区治理的民主权利。另一方面,

他们仍保留着村庄“村民”的资格,不仅可以参加村庄村民委员会的选举,而且可以参与自治体的决策、管理与监督,也享有完整的村民自治的民主权利。

3. 治理组织及成员角色混淆的困境。新型农村社区居民身份的多元化也折射在社区治理组织及其成员的角色混淆上。为了弥补治理职能和机构分治所造成的困境,许多地方采取了治理组织及其成员角色相互混淆的做法。反映在两个侧面。一则,新社区治理组织与村民委员会职能混淆。城里的社区组织理应管公共服务,但有的社会事务仍滞留在原来的行政村;原来的行政村管经济事务,但有的仍要为进城村民的公共服务项目埋单。新社区治理组织一下子还管不住进城的“婆姨叔伯”,遇到来自不同村庄居民之间的矛盾纠纷等解决不了的事情,还得去搬相关村委会的“救兵”。也就是说,新社区的治理组织虽然建立起来了,但许多职能还需要相关村委会来弥补。“包容性”角色混淆的现象经常发生。^[6]二则,不仅如此,新社区治理组织成员与村庄治理组织成员角色混淆。相关村的村民委员会成员(包括主任)往往兼任着新社区“管理”委员会的副主任或者委员,有的甚至是新社区“居民”委员会的副主任或者委员。其内在逻辑与社区成员身份的“跨域性”是同构的。这同样产生出问题。如果说,村委会成员兼任新社区“管理”委员会的负责人或委员或许表面上尚可接受,因为管理委员会成员本来就是政府任命的,它不是一个自治组织;但是,相关村的村委会成员因为新社区管理上的需要和组织上的安排被选进了“居民”委员会,同时成为城乡两个基层社区群众自治组织的负责人,那就犯了大忌,即使经过了居民普选的法律程序也不符合法律与正义。原理同前。而且与上相比,它是一种更严重的“跨域”现象。它是只顾一时的管理之需,而丢弃价值与法则的典型的实用主义。

4. 社区治理组织性质定位的困境。新型农村社区居民身份的多元化及其产生的治理困境,导致许多地方在社区形成的一个相当时期内,社区治理组织普遍采用的是“社区管理委员会”模式,而不是“社区居民委员会”形式。这虽然是在中国场域下最便捷、最有效的方法(即政府出面接管),有它一定的内在逻辑。有的地方更是把它作为规避跨越城、乡两个基层群众自治体的“双重主体”“双重管理者”的违法现象的有效办法。但是,其一,取代居民委员会的“社区管理委员会”的存在没有充分的法律依据。其二,宪法和法律明文规定我国城乡实行的是“基层群众自治”,农村基层法定的是村民自治,城镇基层法定的是居民自治。^[7]而“社区管理委员会”不是基层群众自治组织,而是城镇(街道)政府的行政性派出机构,其负责人由政府指派而不是经居民选举产生。如此,实际上是以“管委会”这一行政性机构取代了社区居民委员会自治机构。社区治理由此发生了倒退。学理上它从社区村(居)民自治退回到了行政管理,抛弃了基层自治的价值与制度;法律上它也不符合现行法规的有关规定。它实际上把法定的基层政权与居民委员会的“指导”与“协助”的关系,变成了“领导”与“服从”的关系,侵害了基层群众自治制度。^[8]党的十七大把“基层群众自治制度”提升到了中国特色社会主义的四大政治制度之一。最近中央下发的《关于深入推进农

村社区建设试点工作的指导意见》专门提到了新型农村社区的治理组织和结构问题,指出,“严禁以‘管委会’等机构取代村党组织和村民委员会”。^[9]居民委员会自然也同样不能以“管委会”取代。

二、当下新型社区治理困境的评价视野

当下新型农村社区农民身份多元化及其治理困境虽是客观存在,但却是历史发展阶段性的产物,应该把它放到历史发展的长河中,从更长远、更宏观的视野来评价。

(一)宏观而论,它是基于我国农村产权制度的中国特色新型城镇化乃至现代化过程中的特有现象

从宏观视野看,放眼全球工业化、城市化、农业现代化的普遍规律,工业化、城市化、农业现代化是一个相互推进的过程。中国已进入工业化的中后期,城镇化处在加速发展的高峰期,但依照国际标准仍然落后于本国的经济发展水平。在这样的历史时期,大量农村人口往城镇迁移实现城镇化,是必然的历史进程,这是大势所趋。另一方面,中国农村实行的是土地等生产资料的集体所有制,这是中国农村与国外最大的区别,它体现了我国的社会主义根本性质,必须坚守,此乃宪法规制。这就凸显了一个问题:农民要流动进城,土地等怎么办。中国不存在土地买卖一说,实行土地等的私有制就从根本上动摇了国基(经济基础)。鉴于此,国家实行了农村产权制度的改革,在坚守农村生产资料集体所有制的前提下,对农民的用益物权、股份权进行确权,然后赋权准予有价流转,这样农民就能流动起来(城镇化)。这就是“三权到人(户)、权跟人(户)走、带权(地)入城”的土地新政。这样一举三得:既维护了农村集体所有制,又保障了农民的财产权,又推动了农民向城镇集聚,加速了城镇化。^[10]这是中国特色新型城镇化道路的重要内容,或者说是中国城镇化的必然特征。正是在这样的背景下,新型社区的居民既是城镇自治体居民,又是农村自治体村民;既是新社区的一员,又是农村集体经济合作社(或集体股份经济合作社)的社员;既是居民委员会的选民,又是村民委员会的选民等的“身份多元化”现象就发生了。由此,一系列治理困境就随之而伴。

(二)进程而论,它是从“身份社会”向“契约社会”转型过程中农民身份变迁的阶段性状况

第一,农民身份多元化及其治理困境是从“二元身份社会”到“一元契约社会”转型的必然现象。英国思想家梅因有一句名言:“所有进步社会的运动,到此处为止,是一个‘从身份到契约’的运动。”^[11]“血缘是身份社会的基础”^[12],职缘是契约社会的基础。以身份关系为基础的社会和以契约关系为基础的社会是人类社会发展史上两种不同的社会类型。因此,“从身份到契约”的社会关系模式的变革,是近现代法治社会建立的基础和起点,是人类社会发展的必然趋势。我国城乡二元身份源于中国悠久的等级社会传统,形成于上世纪50年代末

户籍制度的正式确立。^[13]农业人口与非农业人口的区别固化,并被附着了迥然不同的经济社会文化待遇、福利和权利及建筑其上的国家法律与制度的保障,农村“农民”与城市“居民”有天壤之别,由此造成了巨大的社会不公,带来了严重的社会问题。身份是传统社会的基础(产物),契约是现代社会的基础(产物)。^[14]改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展,对农民的种种身份限制被陆续打破,农民的社会流动加速,基于契约的人的社会身份日益多元化,这是我国从“身份社会”向“契约社会”转型的重要标志。第二,农民身份多元化及其治理困境是农民身份转型过渡期的阶段性状态。法国社会学家H·孟德拉斯曾提出了著名的“农民终结论”。^[15]就是指伴随现代化的进程,必然发生农民身份的转化,最终传统意义上的农民消失。当下农民身份分裂及其治理困境正是这种漫长的社会大过渡期农民身份逐步转型的阶段性特征,是一种过渡性状态。新型社区的现有型态不是最终型态,也不是理想意义上的型态,它仅仅是一种过渡型态。身份分裂而牵动的治理困境确实带来了许多问题。今后发展指向是进城农民身份逐渐归一,转型为比较典型意义上的城镇居民和城镇社区。这种过渡将是一个长期和缓慢的过程,“历史上古希腊罗马真正法制化的契约社会的形成,前后就经历了近千年之久。当今西方被称之为法制化、契约化社会的某些发达国家,其过程从文艺复兴和启蒙运动时期算起也有数百年的历史,而且这一过程仍未完结”^[16];这将是一个艰难而复杂的过程,应“充分认识这一社会转型过程的艰巨性和复杂性”^[17];将是一个阶段性波浪式推进的过程,农民身份的终结是发展的连续性与阶段性的统一,要尊重阶段式发展的规律,一步一个台阶地波浪式向前推进,不能拔苗助长,幻想“三步并作一步走”的跨越式发展。

(三)治理而论,农民身份多元化及其治理困境对基层党和政府带来挑战

第一,新型社区治理中产生的问题与困境是在我国“四化同步”高速推进的历史新时期萌生的,是在我国全面推进改革涉入深水区的历史新阶段发生的,它是一个前所未有的新问题。第二,这些问题与困境虽然从长时段看,具有过渡性。但当下还会延续相当一个时期。因为它们都是伴随进城农民的“身份多元化”而产生的,而“身份多元化”直接植根于农村的基本经济制度,植根于农村基本经济制度之下的“三权到人(户)、权跟人(户)走、带权(地)入城”政策。“带权(地)入城”等新政是“一举三得”的良政佳策。只要这一政策不变,附着其上的一系列现象短时期就不会有大的改变。因此,一方面,它会对党和政府的治理体系与治理能力构成一定的挑战,“老的体制过时了,新的体制还不成熟!”它反映了一定程度基层治理体系的危机、治理能力的危机,不可等闲视之。另一方面,这种挑战会迫使党和政府进行改革创新,建立起适应时代演进的体制机制,从而实现治理体系与治理能力的现代化,提升我国制度的适应性能力。

三、新型社区身份多元化及其治理困境的化解路径

“新型农村社区是新型城镇化进程中‘就地城镇化’的产物,其治理必将是

下一步社会治理的重心。”^[18]然而,“新型农村社区尚未形成成熟的治理模式”。^[19]身份分裂及其治理困境的治理,将是一个长期的过程。现阶段,治理之策,举其要者有以下几个环节。

(一)实现“主体”合一,进城农民的政治身份统一于城镇自治社区

进城农民的身份破碎化而带来的治理碎片化,许多囿于财产等制度、机构与职能的局限,一时还难以克服。但是,进城农民对居民自治和村民自治同时参与的“双重政治主体”状况,则是必须重点予以解决的问题。努力的方向是,进城聚居的村民要逐步失去村民委员会意义上的“村民”的身份,归一于城镇居民委员会意义上的“居民”。也就是说,要退出对村民委员会选举等活动的参与,专一于参与新型社区居民委员会的选举等整个民主活动。是否可能?现实中,有三条路径。第一条路径,解散迁居村村民委员会,使其消亡,也就是说,使村民自然失去“村民”身份,从而自然丧失参加村民委员会选举的权利。第二条路径,即使迁居村的村民委员会还存在,但动员入居新社区的居民们不再返村参加村委会选举。但是,迁居村村民委员会会消亡吗?在村民委员会尚存在的情况下新社区的居民们会不返村参加村委会选举吗?所有这些,都取决于村民委员会的职能定位。至今为止在全国许多地区,村民委员会还承担着《村组法》赋予的两大职能:管理“村农民集体所有的土地和其他财产”,办理“本村的公共事务和公益事业”^[20]等社区事务。特别是只要第一项职能还存在,村民委员会就不会消亡;只要村民委员会还存在且承担着管理“村农民集体所有的土地和其他财产”的职能,迁入新社区的居民们就不会不返村参加村委会选举。因为,虽然有很多村民搬进了城,但他们的田地仍在村里要靠村民委员会守护,他们在村集体财产中的权益要靠村民委员会打理。在这种情况下,进了城的农民必然不会放弃参与集体经济治理的应有民主权利。也就是说,只要原有意义上的村民委员会还存在,进城农民同时保有“居民”与“村民”两种政治身份的“双重政治主体”状况就将长期存在。第三条路径,就是对农村集体产权制度进行深入改革,将行政村有关组织的职能进行重新梳理,合理分离,准确定位:村民委员会不再承担经济职能,将村民委员会原有的经济职能进行剥离并分解。具体来说,土地等的管理交给村集体经济合作社;集体资金、资产和资源的经营管理交给新成立的村股份经济合作社;村民委员会就成为单纯进行社区管理与服务的组织。如此,就形成两种类型:第一种是村民已整体搬迁进城的行政村,可撤销村民委员会,因为原有的村庄公共服务职能已自然消亡(交由城镇居民委员会承担),进城聚居农民也就自然失去了原村民委员会“村民”的身份;第二种是部分搬迁进城的行政村,仍需保留村民委员会并发挥公共服务功能,但进城聚居的农民已经没有保留村民委员会“村民”身份的的必要,因为村委会只是提供社区公共服务的组织,这些服务新型社区都能替代且更加优质。当然,不论是第一种类型,还是第二种类型,进城农民都依然是村庄的集体经济合作社社员和股份经济合作社股东,虽然他们已不是村民委员会的“村民”。这样,统一了进城农民的政治身

份乃至社会身份,固定于“一个”基层社会自治体,即城镇新社区的成员之上,有利于新社区居民自治工作的开展,也步入了法制的正轨。

(二)入区农民的政治权利行使与其户籍脱钩,户籍任其在城乡间自由选择

入区农民在新型社区行使政治权利新遇到的另一个问题,是户籍地的问题。传统上,户籍与身份、权利紧密相连。以往公民的政治权利是随着其户籍走的。户籍在村里就参加村民委员会的选举,户籍在城里就参加居民委员会的选举。农村就近城镇化和集体产权制度改革后,出现了新的复杂情况。许多农民迁居进城后,户口不愿意随迁,还是留在了农村。显然,采取只有户口随迁的迁居农民才有资格参加新型社区居民委员会的选举,户口留村的就一律取消参加新型社区居民委员会的选举资格,是不恰当的。应该淡化户籍概念,把入区农民的户籍与其政治权利脱钩,户籍任其在城乡间自由选择,无论如何选择都不影响其在新型社区行使政治权利,努力消除城乡二元身份带来的影响。当然,户籍在村的入区农民在新型社区行使政治权利后,就不能再到原村参与村民自治活动,成为“跨域主体”。其理论前提,依然是厘清职能。如前述,农村集体产权制度改革完成后,迁居村民土地等的管理交给了村集体经济合作社;集体资金、资产和资源的经营管理交给新成立的村股份经济合作社;参与基层民主自治的权利交给了社区居民委员会;社区管理与服务交给了新型社区组织。迁居农民的户籍,既不与土地等问题相关,也不与村集体“三资”问题相关,更不与自治参与地相关,自治参与地实行的是居住地,而非户籍地原则,居住在农村的参加村民群众自治,居住在城镇的参加居民群众自治。现阶段,迁居农民的户籍,只跟城镇公共服务问题相关。具体来说,城镇公共服务又分两种类型。第一种是社区层面的公共服务(社区治安、社区卫生、社区文化等),这是不论户籍迁移与否,凡新型社区居民都能一体享受的。第二种是国家层面的公共服务(城镇居民的养老保险、医疗保险、住房保障、入学保障等),这些目前城乡尚有一些差别。只有户口随迁到城镇的农民才能享受,户口留在农村的农民继续享受农村的社会保障政策,这由农民自由选择。

(三)消除治理组织跨域现象,实现村、居管理者身份归位

凭借农村集体产权制度改革,既可以解决进城农民的“双重政治主体”问题,也可以通过制度设计,消除与此相连的社(居)、村治理组织与成员的“跨域现象”。首先,明确定位,消除社(居)、村治理组织职能混错现象。社(居)、村管理组织职能混错的现状,是由于两个方面造成的,一方面是新型农村社区“管理(居民)委员会”与原“村民委员会”职能本身就划分不清;另一方面,更重要的是,由于农村集体产权制度改革尚未到位所造成的各个村级集体组织之间职能不清,致使好多村庄的问题带入新型社区,制约并造成了新型农村社区“管理(居民)委员会”与原“村民委员会”之间职能的抵牾。因此,还得从农村集体产权制度改革入手,厘清各种组织的职能定位:村民委员会不再承担集体经济管理职能,村集体经济合作社管理土地等集体财产,村股份经济合作社经营集体资

金、资产和资源,新型社区主要管理入住农民的社区性公共服务。第二,制定规则,消除社(居)、村治理组织成员角色混错现象。如果说,村民委员会成员担任作为政府派出的过渡性治理机构的新型农村社区“管理委员会”负责人尚可容忍的话,那么,对已经经过普选正式成立了“居民委员会”的新型社区,就应该明确规定,在村民委员会任职的村干部,就不能再在新型社区“居民委员会”任职。而且,农村产权制度改革也已创造了这样的条件。整体搬迁进城的村,村民委员会自然消亡,有能力的村干部可到新型社区竞选居民委员会职务;部分搬迁进城的村,村民委员会仅留下公共服务的职能,不再管理集体资产,村民委员会的重要性和吸引力大大下降,在这种情况下,已迁居入区的村干部可以放弃原职务竞选居民委员会职务,仍在原村居住的村干部可以继续留在原村任职。

(四)赋予居民自治权利,尽快从“社区管理委员会”转变到“社区居民委员会”

如前所述,许多地方在社区形成的一个相当时期内,社区治理组织普遍采用的是“社区管理委员会”模式。某一由10个行政村、13870人合并而成的社区,“镇副镇长任管委会主任,镇副书记任管委会党总支书记,10个村委书记任管委会副主任,联合办公”。^[21]笔者认为,首先要从顶层设计上把问题厘清楚。第一,新型农村社区到底是属于社会的一个基层自治体,还是属于基层政府的延伸行政体?在这同一层级的基层治理范围,能不能只设“社区管理委员会”而不设“社区居民委员会”,即以管委会取代居民委员会自治机构?现在许多地方是把它作为隶属于乡(镇、街道)之下的基层行政管理层级,实际上是作为解决干部安排困难,特别是乡镇和村庄撤并后解决剩余干部的一种制度性安排。第二,如若本身就是把新型农村社区设计成一个城镇基层自治体,即城镇社区居民自治,那么就应该“心有所归”“不忘初心”,尽一切努力,创设向居民委员会过渡的条件。一旦条件基本成熟,就要组织居民委员会的普选产生社区自治机构,结束“社区管理委员会”的过渡状态,实现从“社区管理委员会”体制到“社区居民委员会”体制的转变。从目前的实践看,先建立社区融合性组织(比如“社区和谐共建会”等^[22]),再建立社区居民委员会,以融合性组织的先期运作为居民委员会的出场创设条件、奠定基础,不失为一条成功的路径。过分强调新型农村社区的特殊性,长时期倚重于“管理委员会”,乃至觉得管委会更加得心应手,而有意无意拖延向居委会转型,就无疑是侵害群众法定自治权利、动摇法定自治制度的违法行为。

(五)梳理碎片化管理,提供整合化个性化的公共服务

进城农民的身份破碎化而带来的治理机构和治理职能的碎片化一时还难以克服,但是,要本着“以人为本”的原则,对其加以梳理和整合,尽可能就近、就便、灵活地给新社区居民提供基本公共服务,助推广大农民身份转换的历史性进程。社区居委会要积极回应社区居民的诉求,“主动了解社区居民的服务需求并进行分类”,构建“社区服务供需主体互动回应机制”。^[23]第一,对迁居农民的养老保障、医疗保障等分量较重的公共服务,要在县域并轨的基础上,在新型农

村社区集中的城镇设立公共服务大厅,方便迁居农民就近、就便办理,让迁居城镇的农民从办事的程序与时间成本上,也真正享受城镇居民的待遇。避免成为在居住的城镇与原来的村庄间作“钟表式”摆动的、“离土不离乡”的新一代移民。第二,对迁居农民承包地的流转收入服务,集体财产“股份”的收益服务,可进入新型社区,即行政村的集体经济合作社和股份经济合作社,可在新型社区设立季节性服务窗口,特别是整村搬入的新型社区。这种窗口不是社区的职能范畴,而是外部的行政村组织因其成员迁移而把它的相关职能延伸到新型社区。

特别说明:此稿基于2015年6月至2016年1月对河南、浙江、山东等县市的实地调研,文中隐去省名地名。

注释:

- [1]《马克思恩格斯选集》(第一卷),北京:人民出版社,1997年,第18页。
- [2]陆学艺:《社会学》,北京:知识出版社,1996年,第175页。
- [3]王力平:《身份——社会学视野中的社会资本》,《黑龙江教育学院学报》2006年第5期,第7-9页。
- [4][14]梁治平:《“从身份到契约”:社会关系的革命——读梅因〈古代法〉随想》,《读书》1986年第6期,第22-31页。
- [5]Christopher Pollit. Joined - up Government; a Survey, Political Studies Review, 2003, (1).
- [6]王义保、李宁:《社会资本视角下新型农村社区治理秩序困境与能力创新》,《思想战线》2016年第1期,第141-146页。
- [7]新华社:《中华人民共和国宪法(全文)》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387.htm。
- [8]李勇华:《农村社区管委会:对村民自治的除弊补缺——公共服务下沉背景下农村社区管委会体制的实证研究》,《学习与探索》2009年第2期,第76页。
- [9]《中办国办印发〈关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见〉》,《人民日报》2015年6月1日。
- [10]李勇华:《农村集体产权制度改革对村民自治的价值》,《中州学刊》2016年第5期,第6-10页。
- [11][英]梅因:《古代法》,沈景一译,北京:商务印书馆,1995年,第97页。
- [12]费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年,第13-25页。
- [13]王爱云:《试析新中国成立后我国身份社会的形成及其影响》,《中共党史研究》2011年第12期,第48-60页。
- [15][法]H·孟德拉斯:《农民的终结》,李培林译,北京:社会科学文献出版社,2010年。
- [16][17]蒋先福:《从身份社会向契约社会的转化及社会条件》,《湖南师范大学社会科学学报》1995年第1期,第10-13页。
- [18]石艳文、白山稳、梁华:《新型农村社区的社会治理创新》,《农村经济与科技》2016年第3期,第112-113页。
- [19][21]郭晓鸣、张鸣鸣:《治理视角下的新型农村社区:现状、挑战和展望——基于河南省农民集中居住区的调查》,《东岳论丛》2014年第12期,第110-115页。
- [20]新华社:《中华人民共和国村民委员会组织法》, http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/28/c_12713735.htm。
- [22]李勇华:《公共服务下沉背景下农村社区管理体制创新模式比较研究——来自浙江的调研报告》,《中州学刊》2009年第6期,第21-24页。
- [23]肖云、邓睿:《城市社区服务供需主体互动回应机制构建》,《重庆大学学报(社会科学版)》2016年第1期,第197-202页。

[责任编辑:刘姝媛]