

过渡与协同:城镇化发展中城乡结合部新型社区治理

林莉^{1 2} 张劲松²

(1. 南通大学管理学院, 江苏南通 226019; 2. 苏州大学政治与公共管理学院, 江苏苏州 215123)

摘要: 在新型城镇化的时代背景下,我国经济较发达地区的城乡结合部出现了农民集中居住的新型社区。由于城镇化强制乡村分散居住模式改造为集聚;强制封闭社会空间产生结构性分化;强制农民身份的公民化转变;使城乡结合部新型社区治理有着复杂的背景。在被动的局面下,城镇化发展出现过渡失序,造成了城乡结合部新型社区治理困境:治理格局的不稳定,治理主体定位模糊以及治理路径依赖的失灵。人的城镇化是新型城镇化的核心,城乡结合部新型社区协同治理格局的形成是城乡结合部现代化与城市化转型成功的标志,而主体性动力的不足与文化渗透性动力的缺失,意味着新型社区治理创新的重点是,通过社区主体性建设和文化建设实现治理主体多元化发展和协同治理理念的生成。

关键词: 新型城镇化; 城乡结合部; 社区治理

中图分类号: D638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3321(2015)01-0065-07

随着城镇化发展不断深入,在地理空间上,城市不断向乡村扩张,同时乡村也不断向城市转型。在城乡边界双向融合的趋势下,尤其在经济较发达地区,由于城镇化发展带来的大量征地拆迁行为改变了农村原有的居住模式,而形成了大规模、集中居住的农民拆迁安置小区。^[1]这种在城镇化进程中出现的城乡结合部新型社区往往成为“边缘社区”或“过渡社区”,作为一种新型社区形式,其城镇化发展具有过渡性和融合性并重的特征,这也意味着城乡结合部新型社区的治理更需要体现协同与合作。

一、强制过渡:城乡结合部新型社区的治理背景

我国现阶段的城镇化进程很大程度上是基于顶层设计,是一个自上而下推动的发展过程。由于农业产业化发展和土地集约利用的驱动,大量

农业用地被征用,失地农民不得不改变原有的生产、生活模式,在此背景下产生的城乡结合部新型社区具有明显的被动性、强制性和过渡性,这决定了其治理环境的特殊性。

(一) 城镇化将乡村分散居住模式强制改造为集聚

在城镇化过程中,为解决失地农民的居住问题,在基层政府的主持或指导下,通过审批建设新的、整齐划一的住宅小区,即农民集中居住小区,并且和城市社区一样,配备基本的公共设施和公共服务。在政府的主导作用下,农民的居住模式被动地由分散演变成集聚,这种集聚有以下几个方面的特征:

1. 聚集地位边缘化

在工业向园区集中、农民向城镇集中、居民向社区集中“三集中”^[2]的这种土地集约利用的模式

收稿日期: 2014-10-22

基金项目: 江苏省教育厅高校哲学社会科学基金指导项目(2012SJD630044); 南通市社科基金一般项目(2012BNT005)。

作者简介: 林莉,女,湖北武汉人,南通大学管理学院讲师,博士,苏州大学政治与公共管理学院政治学博士后;

张劲松,男,湖北鄂州人,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,博士。

下,基层政府主导的农民集中居住区主要分布在镇区、产业集中区以及开发区等新城周边。^[3]基层政府之所以将新的农民拆迁安置小区规划在新城周边,主要是出于对失地农民经济补偿以及新城新增劳动力安置的考虑。由于地方政府发展重点是突出新城的中心地位,城乡结合部新型社区相对于新城而言,居于边缘地位,新城与农民拆迁安置小区之间形成鲜明的“中心—边缘结构”,城乡结合部新型社区治理的特殊性因此容易被忽视。

2. 聚集居住规模化

基于建设成本和时效性的考虑,基层政府主导农民拆迁安置小区的新建工作时,倾向于建设可容纳近万人居住的大规模小区^[4],有些城市亦出现了一些超大型的小区,如苏州最大的农民安置小区阳山花苑可容纳五万人居住;无锡最大的农民安置小区可容纳两万七千多人。虽然超大型安置小区会拆分为几个社区进行管理,但管理的人口数量依旧是庞大的;有些小区人口虽相对较少,但一个社区居委会往往需要向两个及多个这样的小区提高管理和服。农民拆迁安置小区大规模的聚集,虽然在一定程度上减少了政府的初始建设成本,但从社区治理的角度来看,人口过多,管理幅度过大,实施治理的成本和难度也会随之增加。

3. 聚集人口异质化

传统乡村社会是熟人社会,城乡结合部新型社区的出现打破了这单一格局。尽管农民集中居住小区主体上还是由本地农民组成,但并非是原有行政村的全部成员,而是由多个村的村民组成。同时,这些小区往往紧邻新的经济中心,其地理位置的便利和房租成本的廉价也成为外来务工人员居住地的首选。本地农民与外来务工人员同时存在于农民集中居住小区这一现象,给社区治理带来了一系列的融合与治理的难题,城乡结合部新型社区聚集人口异质化导致了熟人社会与陌生人社会并存的复杂社会格局。

(二) 城镇化将封闭的社会空间强制产生结构性分化

传统乡村社会以自然村落为基础,随着城镇化发展的外在要求以及乡村经济结构的内在变化,原有具有封闭性、等级性、同质性社会空间出现分化与转型,城乡结合部新型社区的治理空间也因此变得更为复杂。

从宏观上看,城镇化发展改变了农村土地利用的性质和形式,以及农民和土地之间的关系,土地是构成人类社会空间的根本,土地关系的改变必然带来社会空间结构的变迁。对于失地农民而言,原有土地所有权和经营性质的改变,“一方面使土地所有权从统治和从属的关系下完全解放出来,另一方面又使作为劳动条件的土地同土地所有权和土地所有者完全分离。”^[5]这种变化切断了农民和土地之间的直接联系,以及在此基础上已延续数千年的田园生活惯性,失地农民面临着从业形式和居住环境的变迁,生存空间发生巨大转型;基于家国同构的宗法关系而形成的稳定社会结构也因为乡村原生态空间的根本性改变而不断被瓦解。^[6]由于原有乡村社会空间的解构是被动的,被重构的社会空间并没有呈现为完全开放的状态。在城乡结合部新型社区,由于缺乏融合性,失地农民之间以及本地农民和外来务工人员之间,基于不同的传统和习惯形成一个个相对封闭的小型“共同体”,这对社区治理提出了更高的要求。

从微观来看,社会空间的特性与在物质空间结构有直接联系,失地农民集中居住后,建立在原有居住模式的社会关系和社会格局被打破,由单一的农村社区演变为具有开放性和多元化的社会空间。城乡结合部新型社区所建住宅基本上为多层公寓,独门独户,每家都有独立的厨房和卫生间,人们居住条件有了明显的改善,个人和家庭隐私性也得到必要的保障。但是由于公共活动的缺乏,即使住同一个小区里,居民间相互认识的程度有限,这使原来同质的、社会连带关系极强的空间结构变得碎片化,“社会空间的建构方式,乃是位居此空间的行动者、群体或制度之间越接近,它们的共同性质便越多,反之,距离越远则共同性质越少。”^[7]因此,在被动城镇化的转型过程中,农民集中居住造成地理空间、人际关系的强制性改变,使其封闭固化的社会结构被迫转为开放,城乡结合部新型社区的治理空间向异质和多元方向发展。

(三) 城镇化将农民身份强制向公民化转变

长期以来,城乡分离的二元社会结构以及户籍制度的限制,人为地造就了农村居民身份和城市居民身份的不平等。无论是在政府层面的制度设计上,还是在农民自身的行为逻辑上,农民身份向市民身份、公民身份的转换以及认同存在机制性障碍。新型城镇化的核心是人的城镇化,城乡

结合部新型社区的产生除了改善人的居住、生活环境,其首要任务是实现农民身份市民化、进而公民化的转变,包括观念和制度两方面的转变,这既是城乡结合部新型社区实施治理的前提,也是实现治理创新的目的。

以政府为主导、自上而下推动的新农村建设与新型城镇化发展,具有强制性制度变迁色彩,能在较快的时间里实现制度结构的变革。集中居住后,农民福利整体水平有所改善,地方政府试图在户籍制度改革的基础上,将城乡结合部新型社区农民登记为城市居民,使其享受城镇居民同等待遇;但是在劳动就业、医疗卫生、社会保障等具体公共服务方面,制度变迁滞后于实际需求。这不仅是指具体制度出台相对于制度需求的滞后,还包括制度在现实生活的贯彻、实施过程中,由于博弈导致新制度无法发挥作用而出现的实际制度供给滞后。^[8]我国的城镇化发展虽然推动了农民与土地之间的分离,并致力于农民与农民身份的脱离,但在制度供给上存在着明显的不足。

一方面,强制性制度变迁及其滞后性,使农民在身份转化上缺乏制度支持而不被农民所认同。另一方面,失地农民集中居住后对原有社会网络的依赖程度较高、新型社会资本不足,从而对市民身份以及公民身份的认同度较低。同时,由于新的社区条件不够成熟,公共空间较小、公共活动较少,还未形成深刻的社区记忆,农民的社区意识以及归属感较弱,身份转化意识淡薄。由于对新身份缺乏主观上的认同,在城乡结合部的新型社区出现了很多与城市文明要求不符的现象,随地小便、毁绿种菜、车库住人、违章搭建、办丧扰民等等不文明行为在农民集中居住小区比比皆是。以南通为例,为推进文明祭祖,南通市政府出台了一系列专门性的政策制止在小区办丧扰民,引导并鼓励集中办丧祭祖。但拆迁安置小区的农民仍旧大肆操办,噪音扰民、乱搭佛场、毁绿污染环境,严重影响居民正常生活秩序和城市文明形象,成为城乡结合部新型社区治理一个难点问题。

二、过渡失序:城镇化过程中城乡结合部新型社区治理的困境

由于强制性的变迁,城乡结合部新型社区的治理结构和治理模式与传统的农村社区以及成熟的城市社区均不同,并具有显著的复杂性和演变性,无法直接使用或借鉴农村社区或城市社区的治理方式,治理的难度也因此凸显。

(一) 城镇化过程中城乡结合部新型社区治理格局的不稳定

城镇化的被动性使城乡结合部社区的城市化从形式上先与农民身份和意识形态的城市化,在这一背景下所形成的新型社区不是简单地从农村社区到城市社区的转型,其治理的特殊性首先在治理格局上体现出来。

相比较而言,传统农村社区治理格局主要表现为单中心的辐射:治理的权力集中,权力辐射线单一,履行社区治理职能的权威组织通常是村委会;地域边界明确,即以行政村集体土地为边界,治理内容相对稳定;基于熟人社会的社区共同体成员社会交往密切,对治理主体及治理内容的认同意识较强。这是因为传统上我国农村社区普遍都以行政村为基础进行设置,即“一村一社区”,这种形式的社区可视为“自发型社区”,是人们在村落共同体的生产生活的交往中基于“共同纽带”自然产生认同和归属感。^[9]在理想状态下,成熟的城市社区则应是多中心合作的治理格局:治理主体多元,由社区居委会、社区代表组织(业主委员会、社区代表大会)和物业公司来共同治理社区的公共事务,分工明确,互动协同;治理地域边界清晰,政府基于历史和文化因素来规划、构建和培育城市社区;社区共同体成员基于契约精神和规则意识,具有较高的社区认同感及主动参与治理的志愿性。

综上所述,无论是传统农民社区还是成熟城市社区,其治理格局的稳定性体现在这三个基本方面:治理中心明确,权力辐射性强;治理边界清晰;社区共同体认同度较高。然而处于城市化进程中的城乡结合部社区由于其过渡性和复杂性,治理格局并不稳定,对比可见:首先,治理的权力中心虽然明确,但权力辐射力不强。在地方政府的安排下,城乡结合部新型社区居委会作为社区治理的主体在一定程度上得到组织和制度上的保障,但社区代表组织、物业公司的发展还不完善,治理主体单一,难以应对由于社区聚集人口异质化而导致的社区成员内部分化和城镇化过程中公共事务的复杂性。其次,治理边界不清晰,效率较低。居委会除了要应付与基层政府对接的各项行政事务,发挥社区内部的管理和服务功能,其主要成员还要完成一些城镇化过程带来的临时性任务,如土地拆迁等。^[10]再次,社区共同体认同度较低,既缺乏成员间的相互认同,又缺乏对新居委会

的合法性认同。由于强制性城镇化,城乡结合部新型社区居委会干部最早直接由原来的村干部转变而来,缺乏必要的选举程序;而新型社区里的成员因隶属于不同的行政村而分化,缺乏必要的凝聚力量。如南通市新城区某社区为丰富居民生活举办跳舞比赛,结果由于年青人为出风头、争强好胜,演变成社区里原来不同村的村民之间的群架。

(二) 城镇化发展中城乡结合部新型社区治理主体定位模糊

在城镇化土地集约利用的驱动下,失地农民集中居住社区的硬件条件和以往相比有了明显的改善,社区治理也从村民自治直接转变为居民自治。在转型初期,具有自治性的社会组织还未得到充分发展,因此作为城乡结合部新型社区主要治理主体的居委会在政府的主导下建立起来,由于转型的被动性和城镇化发展的动态性,居委会在新型社区治理中的定位较模糊。

一是表现为治理身份的复杂性。在传统农村社区,作为治理载体的村委会具有显著的封闭性和排他性,治理内容明确。一方面,只有拥有村集体土地产权的村民才有参与村级自治与社区治理的权力,并享有、承担村社区的福利与义务,“土地的产权关系决定着村委会的人员边界及权力范围”^[11];另一方面,在村社一体的背景下,作为治理农村社区的主体,村委会的主要工作包括完成上级政府的各项行政任务、村集体经济管理的任务和部分必要的村级内部公共事务管理。在城镇化进程中,从村委会角色演变而来的新型社区居委会在治理上既有沿袭,又有新的扩展,但在角色定位上并不清晰,担负着多重责任。首先表现在“村”改“居”身份转化上的过渡性。新型社区居委会保留了原有村委会的职责,包括原有村集体经济收益分配的权力^[12],具有一定的经济管理职能,这是成熟城市社区居委会所不具备的职能;同时新型社区内部的社会管理和公共服务的内容由于城镇化的逐步深入而不断增加,远远超过传统农村社区;另外还担负着新型社区在初期建设与规范过程的阶段性任务。其次表现为治理主体成员身份的开放性。城镇化发展带来经济的多元化和人口的异质化,使城乡结合部新型社区打破了传统农村社区的封闭性,集体土地产权不再成为决定治理主体身份的依据,所有居民都拥有社区治理的权力。但是由于城乡结合部新型社区的复杂性和过渡性,作为社区治理的核心组织,其换届

选举实际上难以按照城市社区居委会选举规则来进行。

二是表现为治理角色的双重性。现行的《村委会组织法》和《居委会组织法》将村委会和居委会均定位为基层群众的自治组织,然而在具体的社区治理过程中,两者均对基层政府有较强的依赖,体现出自治性和附属性并存的特征,而城乡结合部新型社区中居委会这种角色双重性的矛盾在被动城镇化的进程中更加凸显。由于村委会有农村生产建设和经济发展的职能,有一定的经济自主权,在治理经费来源上具有一定的独立性,但转型为新型社区居委会后,虽然保留了部分经济职能,但集体经济利益只能在原村民之间进行分配,不能用于聚集人口异质化的新型社区的公共治理。在城镇化还不完善的阶段,新型社区又无法像成熟城市社区一样,通过自治性的社区组织和营利性的物业公司分担一部分社区事务的公共支出,治理缺口大,治理经费和资源主要依赖于基层政府;同时,由于行政权力嵌入社会边缘领域的必要性,使基层政府与社区居委会之间的“恩赐—庇护关系”^[13]更加明显。尽管政府对新型社区居委会的“扶植”有利于提高居委会的治理效率和维护基层社会在城市转型中的稳定,但居委会在社区治理中对政府形成强烈的依赖,在居委会选举和人事安排上基层政府的干预性强,因此被行政化程度越来越明显,与村委会的角色相比,自治功能弱化,这与基层民主与自治的理念背道而驰,也与人的城镇化本质要求相背离。

(三) 城镇化背景下传统农村与成熟城市社区治理模式失灵

城乡结合部新型社区完全城镇化的最终目的是演变为成熟城市社区,多元治理主体基于平等协作,在契约精神和制度规范健全的前提下对社区里的公共事务实现协同治理。但是在转型的过程中,无法直接套用成熟社区的模式来实现新型社区的治理。首先,农民集中安置小区的公共服务缺口大,政府的公共投入有限,然而独立的社区代表组织与物业公司的发展滞后,新型社区的治理主体单一,居委会身兼多职,实际担任着基层行政性事务、社区公共性事务、物业经济性事务等多重任务,因而缺乏协同治理的根本前提。其次,新型社区人口异质化程度虽然明显,但并非是完全的“陌生人社会”状态,契约和制度还未能在社区治理中起到决定性作用。在城镇化的过程中,一

方面,集中居住的农民基于土地紧密联系而产生的共同记忆和伦理传统,受到征地带来的经济利益计算与矛盾的冲击;另一方面,以城市社区为目标进行转型的新型社区,“按照市场规则计算个人利益的同时关注公共利益,公私空间的区隔与融合、付出不等于回报这些‘矛盾’的规则意识让快速成为城里人的新居民感受到的是冷漠、隔离,于是他们观望、迷茫,甚至充满挫折感而沮丧”^[14],缺乏构建规则意识的内在动力,尚未形成一致的价值观和契约理念,这既不利于居民的社区共同体认同,也不利于社区整合与融合,成熟社区的制度式管理难以发挥成效。

传统农村社区因地缘与亲缘关系结合成相对封闭状态的“熟人社会”,人与人之间根据他在社会中的位置和影响力的大小与范围,交互构成一个相互联系的网络,形成一种相对稳定的“差序格局”^[15],奠定了传统社区权威式管理的基础。目前“村”改“居”的特殊路径决定了权威式管理依然在新型社区中发挥着作用,但由于城镇化过程中利益的矛盾与分化、新型社区地位的边缘化、成员结构的多层次性,不仅降低了原村民对新型社区居委会的信任,而且导致社区居民之间的也缺乏相互信任。“熟人社会”内源性社会资本——信任的瓦解,大大增加了新型社区治理的难度,权威式管理只能在部分的领域和居民身上发挥作用。另外,在城镇化的“村”改“居”过程中,建立在土地利益分配上的经济纽带被剪断,居民参与社区自治建设的主动性降低,这是因为“在缺乏民主的历史传统且市民社会力量相对薄弱的发展中国家,经济利益与民主实践之间的关联越紧,则民主政治作为一种新的价值观念和行为规范在民众中生根、成长的可能性就越大”^[16],反之亦然。新型社区居委会对社区成员经济影响力的丧失,传统权威式管理也便失去了内在的支撑要素,难以在身兼多职的状态下,通过提高居民参与社区治理的热情和积极性来完善社区建设并进一步实现城镇化。在“村”改“居”的背景下,城乡结合部新型社区的治理必须突破权威式管理的路径依赖与社会资本匮乏的困境,探索符合城镇化发展和社区转型的内在治理机制。

三、协同互动:城乡结合部新型社区的治理创新

人的城镇化是新型城镇化的核心,新型社区协同治理格局的形成是城乡结合部现代化与城市

化转型成功的标志。由于城镇化建设在经济和物质上以及取得了一定的成就,地方政府财政上的支持使城乡结合部新型社区治理进入“不差钱”的时代;而城乡结合部地理位置的特殊性,发展的动态性和地位的边缘化,导致了新型社区治理转型内在主体性动力的不足,与文化渗透性动力的缺失。因此,新型社区治理创新的重点在于治理主体多元化发展和协同治理理念的生成。

(一) 基于新型城镇化的社区组织发展与治理主体协同

由于城乡结合部城镇化发展的被动性,新型社区组织发展程度远远滞后于社区形式的城镇化,而城乡结合部问题多、变化快,社区治理难度大,处于转型过程中的居委会难以应付复杂的局面,培育并发挥社区组织的自治能力是城乡结合部新型社区治理创新的突破口。在深化改革过程中推进城镇化,城乡结合部新型社区治理主体的发展与协同应分为两步,首先通过治理主体的多元化建立多中心治理秩序,进而通过“去中心化”真正实现城乡结合部新型社区治理主体的融合。

以社区居委会、社区代表组织(业主委员会、社区代表大会)和物业公司为基本结构促进社区治理主体的多元化发展,并明确各个主体的治理权限与边界。由于城镇化发展的强制性与城乡结合部新型社区聚集的被动性,社区居委会在初期所承担的行政性任务和转型发展的临时性任务较重,为确保城镇化发展的有序性和可控性,应在突出居委会在新型社区治理中的行政功能。同时,在基层政府支持和居委会引导下,基于对社区成员结构和非正式组织发展的情况分析,鼓励社区内社团组织、代表组织的成长以及对社区公共事务治理活动的参与,提高社区自治的内在活力。另外,成立独立的物业公司并逐步实现管理的自主性和营利性,减轻居委会运行负担,提高社区经济性活动的效率和服务质量。但是治理主体的多元化并不意味着治理的多中心化,多中心社会秩序的出现也不等同于治理秩序的产生。多中心治理以自发秩序为基础,治理主体之间“在其中许多因素的行为相互独立,但能够作相互调适,以在一般的规则体系中归置其相互关系”^[17],在多元主体、多重组织并存的情况下,“它们在竞争性关系中相互重视对方的存在,相互签订各种各样的合约,并从事合作性的活动,或者利用核心机制来解决冲突”,采取“连续的、可预见的互动行为模式前

后一致地运作”^[18]。经过治理主体之间的冲突、竞争、协作,从而使社区分化的利益需求得到实现。因此,新型社区的治理创新,除了要突破治理主体单一的困境,更重要的是让社区多元治理主体的自发性力量发挥实现供给公共服务、维系社会秩序、化解冲突矛盾的作用,依靠多元主体的互动与合作来解决新型社区城镇化发展中复杂的公共问题。

然而治理主体的协同不仅仅意味着多元主体间的互动与合作。哈贝马斯主张跳出基于主客二分的主体性思维框架,将主客体关系转换成主体间关系,建立主体间的交往理性,实现从“主体—客体—主体”到“主体—主体”的角色换位,在诚实、互信、理性的基础上实现交往理性,在平等交流的过程中达成共识和谅解。在主体间性框架下,城乡结合部新型社区多元主体在治理中形成相互依赖,打破权威和单一中心结构,实现“去中心化”发展,在沟通中达成治理上的共识与行动上的一致,而不是简单的相互妥协,“而是在权势和实力相当的前提下对没有普遍意义的利益取得一致”^[19]。因此,在城镇化发展中城乡结合部新型社区治理主体间的协同互动将不是强制生成的,而通过有序合作来取代多元格局下恶性竞争,互为主体的治理组织之间通过相互对话、沟通和理解,淡化社区半熟人社会的异质性和不同组织之间的等级性,真正地实现社区治理话语权上的平等与融合,提高社区公民和自治组织参与社区治理的效能感,内在地实现人的城镇化。

(二) 基于城乡一体化的文化建设与协同治理理念

社会结构和文化体系之间具有很强的同构性,社会结构一旦发生变化,文化体系必然也发生相应的变迁。在城镇化深化发展的进程中,城乡结合部的经济状况和人口结构都发生了巨大变化,支撑农村社区管理模式运行的传统文化受到多元文化的冲击,要实现新型社区治理创新,就要通过城乡文化一体化建设来树立协同治理理念,发挥社会治理主体的积极性和协同性。

在城乡结合部,由于城镇化的发展,使经济活力得到释放、社会流动性增强,传统文化受到外来文化和大众文化的双重解构。一方面,中国传统文化中以宗法血缘为基准构建的维护等级森严、

集体利益高于个体利益的社会价值体系,也因为受外来价值体系的影响而转变为强调个体权益,以及自由平等和社会正义,为社区主体平等地参与社区治理活动提供了价值支持;另一方面,大众文化的出现打破了主流文化和精英文化垄断性的话语霸权地位,树立了公民参与的主体意识,肯定了大众的话语权地位,为社区各个主体实现协同治理提供了权力保障。^[20]由于外来文化和大众文化过于强调人们对物质性的欲望和需求,阻碍着人们在理念、心灵等精神层面上的追求和升华,造成传统文化对社会道德约束力的瓦解。城乡结合部位于城市区域的边缘、城镇化发展的前端,文化解构与转型冲击力更加凸显,尤其是农民集中居住的新型社区面临着文化载体缩减,文化主体空心化的危机。在被动城镇化的背景下,传统文化中道德自律作用的逐渐淡化、多元文化的冲突和主流文化的缺失,造成了个体的困惑和社会的浮躁。城乡结合部新型社区治理乱象的背后是文化渗透性动力的缺失,社区居民公民身份意识的不足、公共精神的缺乏是协同治理文化与理念得不到认同的重要因素。

城乡结合部新型社区建设在城镇化发展中不可避免地存在着各种矛盾和利益冲突,这些问题尽管和经济发展密切相关,但仅靠经济的力量是不能完全解决的,应通过城乡文化一体化发展内在地构建协同文化和理念,实现社区治理创新。基于城乡结合部新型社区协同治理的需求,城乡文化的统筹发展,既要打破二元制格局下文化发展的不均衡,更重要的是在激发传统文化积极作用的前提下,实现城乡文化建设的整合,使规则意识和契约精神得到普及、锻炼与实践。城乡文化一体化建设不是文化同质化发展,而是包容性发展,在城乡文化异质化的基础上择优整合:通过传统文化对社会秩序的维持和对公共利益的强调来弥补城市进程中的功利主义和个人主义缺陷;通过市场经济文化对竞争与合作的重视,对自由、民主、平等精神的肯定来培育新型社区居民的权利意识、法律观念和自主精神;通过城乡结合部乡村文化与现代文化的有机融合,调动社区治理中利益相关者的积极性,克服制度滞后的障碍,增强主体间的协调性,提高社区公共服务质量,共享城镇化发展所带来的成果。

注释:

- [1] 在中国的城市化进程中,早期失地农民住房问题的解决手段主要以经济补偿为主。在2002年左右,江苏省苏南地区较富裕的乡镇开始尝试由政府来主导,在新城区周边建设失地农民集中安置小区,取得一定成效后,逐步在全省、全国加以推广。因此,本文主要以南通和苏州为例,讨论由政府主导的、新城区周边农民集中居住小区构成的城乡结合部新型社区。
- [2] 2004年6月,江苏省政府明确提出了“工业向开发区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中”的用地思路,率先在全国推行“三集中”土地集约利用的用地模式。
- [3] 也有出于初期建设成本考虑,建在远离新城区的农民安置小区,但这种小区往往入住率低,城镇化特征不明显,因此不列入本文的讨论范畴。
- [4] 以江苏南通和苏州为例,笔者所调研访谈的几个具有代表性的农民拆迁安置小区,以多层公寓为主,房屋套数在3000户以上,建成三年以上的小区入住率超过90%,以一户三口的基数计算,所居住人数大多都在万人左右。
- [5] 《马克思恩格斯选集》(第2卷),北京:人民出版社,1995年,第539页。
- [6] 胡潇《空间的社会逻辑——关于马克思恩格斯空间理论的思考》,《中国社会科学》2013年第1期。
- [7] 苏国勋、刘小枫《社会理论的政治分化》,上海:华东师范大学出版社,2005年,第293页。
- [8] 向玉琼《实际制度供给滞后与政府行为分析:博弈论的视角》,《社会主义研究》2007年第4期。
- [9] 项继权《论我国农村社区的范围与边界》,《中共福建省委党校学报》2009年第7期。
- [10] 大部分城乡结合部新型社区的居委会主任和主要工作人员原本是村干部,所在行政村被城镇化后,演变为社区工作人员,即由村委会直接转变为居委会,下文将这一现象简称为“村”改“居”。由于农村土地征用拆迁问题的复杂性,村干部的拆迁任务并不因身份的转化而消失。在南通城乡结合部,“钉子户”走访和协调工作主要还是由原村干部来继续完成,并被作为对其现有居委会工作考核的内容。
- [11] 项继权《农村社区建设:社会融合与治理转型》,《社会主义研究》2008年第2期。
- [12] 如原村集体土地出让金提留部分、土地增值收益的分配,可自由支配土地的管理,以及对没有完全解体的农村原有集体经济的处理等等。
- [13] 张静《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店出版社,2006年,第202页。
- [14] 吴晓燕《从文化建设到社区认同:村改居社区的治理》,《华中师范大学学报》(社科版)2011年第9期。
- [15] 费孝通《乡土中国、生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年,第24-31页。
- [16] 王旭《乡村中国的基层民主:国家与社会的权力互强》,《二十一世纪》1997年第2期。
- [17] 迈克尔·麦金尼斯《多中心治理体制与地方公共经济》,上海:上海三联书店,2000年,第76页。
- [18] 奥斯特罗姆、帕克斯、惠特克《公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构》,上海:上海三联书店,2000年,第11-12页。
- [19] 尤尔根·哈贝马斯《交往行为理论》,上海:上海人民出版社,2004年,第35页。
- [20] 林莉《论统筹城乡发展中的文化建设》,《苏州科技学院学报》(社科版)2013年第3期。

[责任编辑:余言]