

# 新型城镇化进程中的城郊社区治理困境及其策略

卢福营<sup>a,b</sup>, 王子豪<sup>a</sup>

(杭州师范大学 a.公共管理(政治与社会)学院; b.社会建设和社会治理研究中心, 杭州 311121)

**摘要:**在新型城镇化进程中,经济社会发展和新科技革命进一步推动了我国城郊社区治理环境的根本性改变,既提出了转换治理方式的要求,也为治理创新创造了可能。由于现行社区治理体制机制无法充分适应重构的城郊社区治理环境,使城郊社区治理在实践中面临着定位不清晰、城郊社区居民美好生活需要识别不精准、城郊社区治理能力相对薄弱等问题。因此,在推进新型城镇化进程中,要合理定位城郊社区职能,科学界定城郊社区居民的美好生活需要,切实提升城郊社区的治理能力。

**关键词:**新型城镇化;城郊社区;社区治理;治理环境;治理能力

**中图分类号:**D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2019)03-0072-06

任何一种治理总是在特定环境中运作并深受其影响。从现实来看,城镇化、市场化、网络化等现代因素有力地冲击着城郊社会,尤其是新型城镇化进程重构了城郊社区的治理环境,并与现行城乡二元分割的基层社会治理体制发生了尖锐矛盾,遭遇一系列困境,急切需要治理方式的创新。

## 一、新型城镇化进程中城郊社区治理环境的重要变化

从治理生态学的视角来看,城郊社区治理深受治理环境影响,其运行与发展必须基于当时当地的具体环境,特别是经济社会发展所创造的社会条件。在城镇化之前,城郊村落归属清晰,属于农村社会体系,依据乡村治理体制实施治理。伴随着新型城镇化的推进,一些城郊村落被拖入城镇化进程,逐渐地由农村村落转变为城郊社区。加之市场经济发展、新科技进步等因素的共同作用,城郊社区发生了广泛而深刻的变化,呈现出边

缘化、开放化、多样化、智慧化等重要特征,面临着系列新情况、新问题,进而对城郊社区治理提出了许多新要求新挑战。

### 1. 城镇化进程中城郊社区日益边缘化

20世纪80年代以来,伴随城镇经济的迅速发展,城镇空间犹如“摊大饼”般地向郊区蔓延。通过行政强力推动的城镇化行动,使一批批处于城乡边缘地界的城郊社区逐渐被纳入城镇范围,但又未能充分融入城镇社会体系,呈现出一种介于城乡之间、具有“两栖性”“过渡性”特征的边缘性社会样态。近年来,在推进新型城镇化过程中,特别是中央提出的“三个1亿人”政策背景下,各地政府纷纷实施大规模的“城中村改造”,进一步引发了城郊社区新的剧烈变化,呈现出更为复杂多样的情况。从一定意义上说,改革开放以来中国城郊社区的城镇化主要是政府主导、行政推动的过程。正因为政府一系列独特的城镇化行动,致使中国城镇化过程中的城郊社区边缘化呈现出特殊性、复杂性,建构了极其特殊的城郊社区治理环境。

### 2. 市场化过程中城郊社区日益开放化

伴随着市场经济改革的深入发展,社会成员受利益驱动开始大规模的多源性流动,对原有社会结构形成了根本性的冲击,处于城乡边沿的城

**基金项目:**浙江省高校重大人文社科项目攻关计划项目“新型城镇化中城郊村(社区)的包容型治理研究”(2014GH011)

**作者简介:**卢福营,1962年生,杭州师范大学公共管理(政治与社会)学院教授、博士生导师。

郊社区首当其冲。由于独特的地理区位,城郊社区往往是农村非农经济的先发地和进外来务工经商人员的主要租居地。在新型城镇化进程中,城郊社区居民依然沿用农村住房政策,在房屋征迁安置中获得了多套房屋,在满足自己居住之余可以用于出租,因而在城郊社区中形成了独特的出租房“市场”,吸纳了大量的租客;同时,受利益驱动,城郊社区居民特别是青年人纷纷进城务工经商。这样,城郊社区又成为村籍居民流出地。多数城郊社区的在职居民和租客工作在城镇,生活在城郊,形成了工作地与生活地相分离的状态。社会成员的多元性流动从根本上打破了传统社区的封闭性,重构了城郊社区成员结构,形成了城郊社区的开放性格局。城郊社区不再仅仅由社区户籍居民构成,而是出现了本社区人、本地人、外地人、外出人、工作地与生活地分离的人等多元并存共生的复杂局面,建构了城郊社区独特的治理条件。

### 3. 多元化发展中城郊社区日益多样化

改革开放以来中国选择了一条多元化发展之路。各地政府和城郊社区及其居民均不同程度地拥有一定的自主发展权,可以在不违背基本原则的前提下自主地选择不同的发展方式,从而在四十年的经济社会发展实践中逐渐形成了城郊社区的多样化格局。其一,城郊社区经济社会的多元性发展。随着市场导向的经济改革的深入,集体、私营、个体等多种产权经济,自营、租赁、承包等多种经营方式,农业、工业、商业、物业等多种经济业态共存于城郊社区。相应地,城郊社区成员结构也发生了根本性的改变,出现了多元性的分层、分群,以及在此基础上形成的社会地位、社会权力、利益需求等社会差异,形成了社区居民多元化的美好生活需求。其二,城郊社区经济社会的非均衡发展。改革开放以来,中国经济社会发展具有典型的不平衡性,各地社区在经济社会发展过程中越来越呈现出差异性、多样性。正是在这个非均衡发展过程中,中国社会在原有城乡非均衡的基础上,进一步形成了地方发展不平衡,以及同一地方不同城郊社区之间发展不平衡的格局。

### 4. 新科技条件下城郊社区日益网络化

20世纪90年代以来,信息的网络化传播和

全面数字化进程,实现了社会生活在网络空间的全景呈现和全面展开,或者说,实现了社会生活的全面网络化。曼纽尔·卡斯特早就敏锐地觉察到了互联网快速发展带来的这一社会变化,并提出了网络社会崛起的重要论断。在卡斯特看来,网络社会的“典型特征是战略决策型经济活动的全球化、组织形式的网络化、工作的弹性与不稳定性、劳动的个体化、由一种无处不在的纵横交错的变化多端的媒体系统所构筑的现实虚拟的文化,以及通过形成一种占主导地位的活动和占支配地位的精英所表达出来的流动的空间和无时间的空间,而造成的生活、实践和空间的物质基础的转变”<sup>[1]</sup>。可以肯定,新科技与社会的相互结合将破坏建立在工业化逻辑和工业化秩序基础上的旧世界,造就一个基于互联网逻辑和网络化秩序的新世界。在那里,社会生活方式将发生根本性改变。尽管目前新科技对城郊社区的影响尚不深入、不广泛,但它必将促进城郊社区的网络化和智慧化发展,进而推动城郊社区的治理创新。

总之,现阶段城郊经济社会的结构性变迁和社区治理社会基础的重大改变,使得基于户籍制度、城乡分割、区域分割的传统社区治理体制呈现出各种不适应,遭遇了众多困境和严峻挑战,因而需要对城郊社区治理方式做出因“境”制宜的调整。

## 二、新型城镇化进程中城郊社区治理面临的困境

早在20世纪90年代,我国就提出了社区建设和社区治理的号召,经过近三十年的探索与实践,积累了一些成功经验,但尚未达到理想效果。由于城郊社区治理环境的根本性改变,导致现行的城郊社区治理体制在实践中表现出明显的不适应性,因而遭遇了一系列治理困境。

### 1. 城郊社区定位不清导致治理无序化

社区治理首先需要有明确的定位,但现阶段城郊社区治理由于环境的急剧变化而导致定位尚不确定。

第一,城郊社区的定位不确定。当前,城郊社区的经济社会发生了一系列结构性变迁,但基层治理迄今依然沿用着城乡二元社区体制。在城乡

二元体制下,城郊社区归属于城镇社区抑或农村社区?甚或是一种超越城乡社区的新型社区?不仅在学术界未能形成共识,而且在国家法律制度上也没有明确规定。社区是古老的学术概念,又是当代的实践课题。在当前中国的社区建设和社区治理实践中,一些人依据学术经典把社区界定为居民生活共同体;而在现行政策中,社区主要指一个特定的区划和管理层级<sup>[2]</sup>。国家法律制度也尚未对社区性质特别是处于城镇化进程中的城郊社区性质做出明确界定。同时,城郊社区的边界及其划分存在着模糊性、随意性。在城镇化的过程中,城郊社区原有的地域边界、人口边界、产权边界等被逐渐打破。那么,城郊社区究竟依据什么进行划分并确定边界呢?这还是一个尚待解决的问题。与此相关,随着城郊社区的开放化,共同生活在一个地域内的人们因来源不同、职业不同、身份不同、单位不同、利益不同、文化不同等而缺乏交往、缺少认同,除居住地域相同外,几乎没有共同的生活基础和身份认同,未能建构起联结社区成员的新的社会基础和关系纽带。

第二,城郊社区治理的定位不确定。对于社区治理,过去主要围绕治理主体展开讨论,但始终未能形成统一认识。事实上,社区治理主体以及社区治理中的政府角色,也是西方国家社区治理中需要合理解决的重要问题之一<sup>[3]</sup>。中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出:“坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力,健全体系、整合资源、增强能力,完善城乡社区治理体制”<sup>[4]</sup>。同时,也对基层党组织、政府、群众组织、社会力量等多元主体在社区治理中的地位和作用做出了原则性规定<sup>[5]</sup>。然而,这一制度设计虽然较之以前更加突出城乡融合、强调城乡社区治理的整合与统一,但没有从根本上突破传统的城乡二元社区体制,特别是未能从当前城郊社区治理环境的独特性出发做出具有针对性的制度安排,未能对现阶段城郊社区治理方式的转换做出详细而明确的说明与规定。

正是由于现阶段城郊社区及其治理的定位不清,造成了城郊社区治理实践中城乡两种社区治

理体制并存、双轨并用,导致了城郊社区治理的随意性、无序化,出现了“各唱各调”的局面,甚至有可能造成城郊社区治理的危机。

## 2.城郊社区居民美好生活需求识别不准导致治理偏差

城郊社区治理应当坚持以人民为中心的发展理念,以城郊社区居民需求为导向,把服务城郊社区居民、造福城郊社区居民作为出发点和落脚点。这就要求科学分析和界定城郊社区居民日益增长的美好生活需要,只有在此基础上才能真正实现城郊社区的有效治理。正因为如此,中央特别强调社区治理的需求导向。然而,现阶段对城郊社区居民美好生活需要的识别存在着一定困难。其一,由于经济社会快速、多元发展,城郊社区居民的美好生活需要呈现出不断增长、日益多样、逐渐分化的复杂态势,这在客观上给现阶段城郊社区居民美好生活需要的分析与界定造成了困难。其二,无论是理论上还是政策上均未对美好生活需要的内涵与构成等做出明确界定和操作化说明,致使城郊社区居民需求分析与识别缺乏科学的理论指导和有力的政策支持,造成了城郊社区居民需求分析与界定的随意、混乱。其三,随着城镇化进程中城郊社区逐渐由封闭转向开放,传统的以户籍为依据的社区居民界定方式日益呈现出适应性,客观上给城郊社区居民的界定与识别带来了新的困难与挑战。其四,长期以来的工作习惯和官僚作风,形成了城郊社区居民美好生活需求分析的长官意志和主观武断,以及需求识别的非科学化,甚至在城郊社区治理实践中出现了形式多样的居民“被需求”的问题。

实证表明,在过去一个时期的城郊社区治理实践中,对于城郊社区居民日益增长的美好生活需要及其在社区治理层面、社区治理不同领域的具体表达,缺乏深入分析和科学判断,一些部门根据“自以为是”“自以为需”的社区治理惯性开展工作,导致了对城郊社区居民美好生活需要识别不准,造成了工作失精准、政策难落实、治理无实效等治理偏差,陷入了城郊社区治理的官僚主义、形式主义、装饰主义,使得城郊社区治理的工作不少、项目不少、创新不少,但城郊社区居民群众的

获得感不高、幸福感不高、认同度不高。

### 3.城郊社区治理能力相对薄弱导致治理“失灵”

受历史和现实等多方面因素特别是发展不充分不平衡的影响,使脱胎于农村的城郊社区在治理能力上还相对薄弱。

第一,城郊社区治理基础设施不足。在传统的城乡二元分割社会体制下,农村基层治理的基础设施主要依赖农村集体经济和集体组织自主建设,使其有意无意地被政府所忽视,致使刚刚从农村社区脱胎而来的城郊社区治理基础设施相对落后,甚至缺乏社区管理服务安全工作的必要场所和设施。近年来,受国家政策特别是新型城镇化政策行动的影响,城郊社区治理设施有了较大改善,但仍然不能有效满足城郊社区管理服务安全工作的需求,难以充分满足城郊社区居民日益增长的美好生活需要。加之,一些政府主导下的城郊社区治理设施建设脱离具体实际,形成了不同程度的无效投入和浪费问题。

第二,城郊社区服务功能虚弱。长期以来,城乡社区治理习惯于“管治”而不是服务,忽略了社区公共服务体系的建构。在由农村村落向城镇社区转换过程中,城郊社区服务需求未能获得政府的特别关注和有力支持。在新型城镇化过程中城郊社区边界的调整和城郊社区集体经济的改制,导致城郊社区治理失去集体经济的有力支撑,无力开展自我服务。长期形成的服从意识和依赖习惯,弱化了城郊社区干部和群众的自我服务能力。城郊社区人才大量外流,导致社区服务缺乏强有力的人才支持。这些情况从整体上制约了城郊社区发展,严重影响了城郊社区服务功能的发挥。

正处于城镇化过程之中的城郊社区极为特殊,除一般城镇或农村社区需要完成的治理工作之外,还面临着极其繁重、复杂的管理服务安全工作。诸如配合政府完成集体土地征用、居民房屋的征收拆迁安置、社区居民的职业转换、社区转型中的民生服务、社区剧变中的利益协调与矛盾调解、边缘社区的特殊安全保障,等等。独特而艰巨的城郊社区治理工作和治理任务需要强有力的资源和人才支持,这远远超出了城郊社区现有的治理能力范围,因而导致了治理“失灵”现象。

## 三、新型城镇化进程中城郊社区治理创新的策略

在新型城镇化进程中,城郊社区治理的创新与发展要以党的十九大精神和中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》为指导,结合现阶段面临的独特治理环境和现实问题,积极推动治理创新。

### 1.合理定位现阶段城郊社区治理

合理定位是有效治理的基本前提,城郊社区治理的现代化首先要求对现阶段城郊社区治理做出合理定位。

第一,合理界定城郊社区的类型和边界。当代中国经济社会发生了复杂多样的变化,特别是政府主导的快速城镇化对城郊社区产生了根本性冲击,引致城郊社区在城镇化变迁过程中形成了一种介于城乡之间的边缘性社会样态。因此,需要根据城郊社区的经济社会发展及其特点,与时俱进地做出科学而合理的社区定位。

当前,中国城郊社区已经拥有了独特的社会属性,成为一种有别于传统城镇社区和农村社区的特殊社区形态,突破了传统的城乡二元社区结构。从一定意义上说,现阶段的城郊社区正处在由农村社区向城镇社区转变的过程之中。它脱胎于农村社区,未来将逐渐走向城镇社区,既与过去的农村社区相联系与相区别、又与未来的城镇社区相区别与相联系,呈现出独有的过渡性、边缘性特征。也就是说,城郊社区已经在事实上突破了城乡二元社区结构,成为第三类社区。因此,应当从当下城郊社区的实际出发,尊重客观社会事实,转变理念,重构体制,改变政策,逐渐推动中国社区从二元体制向三元体制转变。

在明确城郊社区类别和性质的基础上,应进一步厘清城郊社区的边界。这需要有关部门做出顶层设计,按照社会生活共同体的现代社区要求,结合城郊社区的具体情况和主要特征,有针对性地确定城郊社区的准确边界,进一步建构界分城郊社区的识别指标,实现边界定位的精细化,使城郊社区管理更加清晰、准确、有效。

第二,具体确定城郊社区治理的主体、对象、

内容、资源、方式等。在合理界定城郊社区的基础上,进一步地做出系统而具体的制度安排。其一,科学地确定城郊社区治理的主体,即“谁”在治理?根据现代社区治理的原则,社区治理拥有多元主体。现阶段城郊社区治理无疑也需要多元主体的共同参与,并要求对城郊社区各个治理主体特别是政府的角色与职能、权利与义务、地位与作用以及彼此之间的关系等做出明确而具体的规定。可以根据具体情况积极探索城郊社区治理的小微权力清单、小微责任清单制度。其二,明确地界定城郊社区治理对象,即治理“谁”?城郊社区治理对象无疑是社区居民,但究竟是城郊社区的户籍居民还是在地居民?在人口流动、人户分离、社区日益开放的背景下,特别需要明确那些户籍在社区但工作生活不在社区的外出居民,以及工作生活在社区但户籍不在社区的外来经营者、务工者、租住者等两类成员是否属于城郊社区的治理对象,户籍不在社区的在地居民能否享有社区户籍居民同等权利待遇。其三,系统地规定城郊社区治理的主要内容,即治理“什么”?具体明确现阶段城郊社区治理的管理项目、服务工作和安全事务等。在条件许可的情况下,积极尝试和推行城郊社区治理事务清单制度。其四,具体地说明城郊社区治理的资源,即以“何”治理?应当明确说明城郊社区治理所需的经费、人力、设施、技术等,以及各种城郊社区治理资源的来源。其五,合理地建构城郊社区治理的方式,即“如何”治理?包括城郊社区的管人、管事、管财、管物方式,城郊社区的党建引领方式,城郊社区的公共服务供给方式,城郊社区居民的群众自治方式,城郊社区治理的社会协同方式,以及城郊社区的安全保障方式,等等。总之,需要具体明确城郊社区治理系统的各个要素及其相互关系,只有在此基础上才能克服治理的无序化,实现有效治理。

宏观地说,在新型城镇化背景下,城郊社区发展面临着崭新的发展环境,也承担着全新的发展任务。因此,应当根据城乡一体化和创新发展、协调发展、共享发展的原则,以及城郊社区边缘化的现实而重构治理环境,探索和建构一种具有包容性的新型治理形式——包容型治理作为城郊社区治理

创新与转型的目标模式<sup>[6]</sup>。

## 2.科学界定现阶段城郊社区居民的美好生活需要

“美好生活需要”的新提法是对以往“物质文化需要”的发展,需要在理论上加以论证,在政策上加以明确,科学分析“美好生活需要”的内涵与结构。在此基础上,建构现阶段城郊社区居民“美好生活需要”的评价指标和评估体系,并选择恰当方法对现阶段城郊社区居民美好生活需要进行系统评估,准确界定现阶段城郊社区居民美好生活需要的总体情况与增长趋势,以及不同城郊社区居民美好生活需要的共性与特点,为探索需求导向的城郊社区治理有效方式奠定基础。

第一,对现阶段城郊社区居民的美好生活需要开展分类评估。其一,对不同类型城郊社区居民的美好生活需要做分类评估。不同类型城郊社区居民因其生活环境的不同,势必形成美好生活需要的差异,因而对于不同类型的城郊社区居民生活需要进行分类评估就成为提升治理效能的必要举措。其二,对现阶段城郊社区居民的不同类型美好生活需要做分类评估。人们的美好生活需要具有多种类型,对于不同类型的美好生活需要做出分门别类的评估分析,可以有效地提高需求识别的精细化水平,因而是提高城郊社区服务精准度的必要举措。

当然,人们的美好生活需要可以依据不同标准进行多样化的分类,相应地,其分类评估也可以是多元化的。英国学者布莱德萧曾经将需求分为四种类型:一是规范性需求,即根据规范或标准来确定需求;二是比较性需求,即通过横向比较确定的需求;三是感觉性需求,即个人想要满足某种生活状况的需求;四是表达性需求,即人们在行动上表现出来的某种“要求”。他认为,人们可以在一个给定的情形中识别各种类型的需求状况。“一个现实的需求就是上述所有类型的需求的组合。”<sup>[7]</sup>布莱德萧的需求分类理论具有重要的实践价值,可以引用为现阶段城郊社区居民美好生活需要分类评估的理论工具。

第二,应当对现阶段城郊社区居民的美好生活需要实施分层评估。其一,对不同层次城郊社

区居民的美好生活需要进行分层评估。城郊社区成员结构极为复杂,呈现出鲜明的多元分层特征。不同阶层的城郊社区居民自然具有美好生活需要的差异性,因而需要分层评估,以精准地识别和界定各个阶层的美好生活需要。其二,对城郊社区居民的不同层次需求做分层评估。人们的需求具有多层次性,而且在不同的发展阶段和不同的城郊社区也会有所不同,由此呈现出多样性的美好生活需要结构,因而需要分层评估,以提高城郊社区居民美好生活需要识别的精细化。

现阶段城郊社区治理应当以需求为导向,只有在科学评估城郊社区居民美好生活需要的基础上,才能精准识别需求,进而有的放矢地实施有效策略,增强城郊社区治理的有效性。

### 3. 切实提升现阶段城郊社区治理能力

长远地看,城郊社区治理能力的有效提升最终依赖于经济社会的充分发展。当前,急切需要从城郊社区的实际需求和现实条件出发,采取一系列应对策略<sup>[5]</sup>。

第一,加强城郊社区治理的基础设施建设。根据城郊社区治理的特殊要求和现实困境,以及不同社区的具体情况,开展有针对性的城郊社区治理基础设施建设。政府需要做好规划,完善供给政策,提供有效支持,保证城郊社区治理有场地、有设施,为有效开展社区管理服务和安全保障提供必要的基础设施。

第二,加强城郊社区治理的经济基础和财政保障。积极探索城郊社区治理资金的多元筹集机制。一方面,需要充分发展和合理利用城郊社区集体经济;另一方面,需要更好地发挥政府在城郊社区治理资金保障中的主导作用。《关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确提出政府要在社区治理中发挥主导作用。据此,应当从根本上改变城郊社区治理经费主要依靠社区集体经济的不当做法,将城郊社区治理经费供给逐步纳入公共财政预算范围,切实履行政府在城郊社区治理经费供给上的主导责任,甚至成为城郊社区治理经费的主要供给者。

第三,加强城郊社区治理的人才队伍建设。

城郊社区治理是多方力量协同参与的共治体系,其面对的治理对象和治理内容较之于城镇社区与农村社区更为复杂,需要多方人才的有力支撑。一是在现有基础上进一步增加城郊社区治理的人员配置,充实和加强城郊社区治理组织。二是大力加强教育与培训,有效提升城郊社区各类组织人员的管理服务能力,增强城郊社区居民群众的参与能力。三是积极探索和创新城郊社区治理人才引进、开发、使用机制,通过多种方式和途径,有效开发和利用城郊社区治理的人才资源,解决现阶段城郊社区治理人才短缺的问题。

第四,加强城郊社区治理的智慧力建设。新科技势必成为嵌入城郊社区治理的重要变量,伴随着互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等现代科学技术的发展,新时代城郊社区治理将与新科技深度融合,逐渐实现智慧化。为此,需要采取切实举措,主动适应新科技革命带来的信息社区、网络社区、智慧社区的发展需求,努力提升现阶段城郊社区治理的智慧力,不仅要让新科技成为现阶段城郊社区治理的重要工具;更为重要的是积极探索新科技条件下的城郊社区治理新形态,切实推动真正意义上的“互联网+城郊社区治理”。

### 参考文献:

- [1] 曼纽尔·卡斯特:《认同的力量》,曹荣湘译,北京:社会科学文献出版社2006年版,第1页。
- [2] 熊兢、卢福营:《“三民一体”:突破二元体制的社区建设样本——浙江宁波奉化市力邦社区调查》,《新视野》2017年第6期。
- [3] 吴晓林、郝丽娜:《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》,《政治学研究》2015年第1期。
- [4] 《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,《人民日报》2017年6月13日,第1版。
- [5] 熊兢:《新时代城乡社区治理的突出问题》,《领导科学》2018年第1期。
- [6] 卢福营:《探索城郊社区包容型治理模式》,《中国社会科学报》2018年5月2日,第6版。
- [7] 黄晨熹:《社会政策》,上海:华东理工大学出版社2008年版,第46页。

[责任编辑:巩村磊]