

文章编号:1671-6523(2011)02-0060-05

统筹城乡发展背景下 农村社区网络治理模式研究

徐世雨

(德州学院 历史社会学系,山东 德州 253023)

摘要:农村社区建设是激活农村社会机体的生命力,实现城乡统筹发展的一条重要途径。农村社区管理存在很多问题,制约了农村社区建设与发展。实施网络治理,构建有利于农村社区发展的组织结构和运行方式,建立科学的管理体制与机制,对农村社区建设与发展具有极大的推动作用。

关键词:城乡统筹发展;农村社区管理;网络治理

中图分类号:D625 文献标志码:A

A Study on Rural Community Management Model Innovation from the Perspective of Coordinative Urban-Rural Development

XU Shi-yu

(Department of History, Dezhou University, Dezhou 253023, China)

Abstract: The rural community construction is a vital force to activate the rural community organism, and an important means to achieve coordinative urban-rural development. However, many problems are found in the management of rural community which restrict the rural community construction and development. To promote the construction and development of rural communities, it is necessary to implement network management, construct organizational structure and operational mode which is conducive to the development of the rural communities, and establish a scientific management system and mechanism.

Key words: coordinative urban-rural development; rural community management; network management

党的十六届六中全会《决定》指出,“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。”党的十七届五中全会强调要推进农业现代化、加快社会主义新农村建设,统筹城乡发展,加快发展现代农业,加强农村基础设施建设和公共服务,拓宽农民增收渠道,完善农村发展体制机制,建设农民幸福生活的美好家园。农村社区是社会主义新农村建设的重要载体和平

台,将传统的村庄建设转变为新农村社区建设,是推进社会主义新农村建设的有效途径,农村社区建设有利于激活农村活力、推动农村各项事业发展、实现公共服务均等化,是新时期解决我国城乡二元体制、实现统筹城乡发展的一条重要途径,对国家政治稳定和社会发展具有重要意义。

由于农村社区建设与管理在全国范围内处于实践与探索阶段,尤其是关于农村社区管理的研究方面还处于起步阶段,关于农村社区的研究主

收稿日期:2011-03-10 修回日期:2011-04-15

作者简介:徐世雨(1967—)男,副教授,硕士,主要从事公共政策分析与基层政府治理研究。

要集中以下几个方面:一是关于农村社区概念的界定研究。徐勇^[1]认为农村社区是以村或镇为活动中心,以从事农业活动为主的社会生活共同体。项继权^[2]把农村社区建设视为我国农村治理结构转型的一种制度安排。二是关于农村社区建设存在问题的研究。张静^[3]认为农村社区建设主要存在三个方面的问题,即政府越位、居委会错位和非营利组织缺位。肖茂盛^[4]则认为农村社区建设主要存在以发展农村经济增加农民收入和农村基础设施建设两个方面的问题。三是关于农村社区建设模式的研究。陈小京^[5]总结了湖北农村社区建设实践,提出了农村社区建设“一村一社区”和“自然村、村委会和企业农村兼有”两种模式。甘信奎^[6]概括了全国农村社区建设的三种模式:珠江三角洲地区城市化扩张模式、江浙地区“就地城镇化”模式和江西“村民自治体”模式。应该说,国内学术界对农村社区建设问题做了大量的研究,所取得的成果涉及到农村社区建设的许多层面,对我国农村社区建设具有很大的指导意义。本文结合网络治理理论在西方政府治理改革的实践,分析统筹城乡发展背景下农村社区实施网络治理模式的必要性,结合目前农村社区管理中存在的问题,提出在农村社区实施网络治理,构建有利于农村社区发展的组织结构和运行方式,建立科学的管理体制与机制。

一、统筹城乡发展背景下农村社区实施网络治理模式的必要性

发端于西方的网络治理理论对我国统筹城乡发展背景下农村社区管理有一定启发意义。网络治理概念首先是由美国的威廉·D·埃格斯提出的,他认为网络治理指一种全新的通过公私部门合作、非营利组织、营利组织等主体广泛参与提供公共服务的治理模式。我国学者陈振明^[7]最先对公共部门的网络治理进行了概念的界定,他认为网络治理是指为了实现与增进公共利益,政府部门与非政府部门包括私营部门、第三部门或公民个人等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程。网络治理坚持了治理的多元参与和分权的理念,因其各参与主体共处相互依存的环境中而更具实践的可操作性。

1. 实施网络治理有利于和谐社区的构建。网络治理和传统的治理方式不同,传统的治理方式主体主要是政府,对农村社区公共物品的提供缺

乏及时性和针对性,同时由于管理层级较多,存在着效率低下、运作成本较高的弊端。而网络治理强调引入市场机制,可以提高效率、节约成本和公共资源,同时网络治理主张以网络化的组织方式引入多方参与,共同管理社区事务,更多地关注社区居民对公共服务的需求和利益诉求,这样既可以提高农村社区公共事务管理效率,也解决了居民公平参与社区事务管理的问题,符合科学发展观的基本要义,满足和谐社区的建设要求。

2. 实施网络治理充分体现了以人为本的社区治理理念。网络治理的最终目标是实现社区公共利益,倡导多元化主体广泛参与,通过多方参与协同解决的方式提供公共物品和公共服务,打破了传统的自上而下的单向管理模式,实现了政府与社会公众共同负责的公共责任机制。网络治理坚持顾客导向,根据社区居民的需要,并且以社区居民是否满意作为评价标准对政府和管理者的绩效进行评估,充分体现了民主,实现了政府与公民社会的良性互动。

3. 网络治理符合统筹兼顾的方法论。网络治理倡导多元化主体参与,有效地兼顾了各方主体的利益,保证了各方权益的充分表达。在政策制定过程中,协调并兼顾各种利益关系,是统筹兼顾方法论的直接体现。网络治理坚持多元化主体、分权化治理,网络治理主体中的任何一个体都不拥有充足的资源来解决一切问题,网络成员必须彼此依赖,进行谈判、交易,解决公共原则的形成和认同问题,从而在实现共同目标的过程中兼顾各方面的利益^[8]。

二、农村社区管理的现状及其存在的问题

统筹城乡发展背景下,村民自治的宏观环境发生了变化,而农村微观管理和组织体制建设出现滞后,因此创新农村社会管理体制势在必行。可以说,构建与市场经济体制及城乡一体化发展相适应的农村社区管理体制,将是我国农村基层组织与管理体制的第三次重大变革^[2]。目前从农村社区建设的实践来看,人们对农村社区的定位大多是行政村、自然村、村民小组或者是乡镇管辖区。另外还有把农村社区定位为几个自然村或行政村的重新组合。但随着农村社区建设管理的不断深入发展,加上农村社区管理还是一个新生事物,全国绝大多数农村社区都在探索适合新形势下的农村社区管理体制,在农村社区事务管理方面也还存在许多亟待改进的地方。主要

表现在:

1. 农村社区管理观念落后。从农村改革发展三十多年来的情况来看,在乡镇建设管理、社区建设管理方面做了大量的工作,并取得了明显成效,广大农村干部的管理水平和自身素质都有了较大提高,对农村经济社会的稳定与发展作出了突出的贡献。但是,随着我国城镇化水平的不断提高,与国家实施的统筹城乡发展战略要求相比,部分农村社区管理组织、管理人员的观念仍然比较落后,管理人员的工作能力、文化素质、法制观念、服务意识和管理的积极性普遍不高,管理人员的思想观念仍然受计划经济体制的影响,且“行政化”色彩较浓,重对上级行政部门负责,轻对社区公共事务的管理和服务,其管理方式、活动开展、服务实效等均严重滞后于农村经济社会发展,越来越不能适应新农村建设发展的需要^[9]。

2. 农村社区管理体制滞后,没有形成适合多元化需求的主体结构。新型农村社区管理体制的建构本身需要打破原来农村治理体制,建立与农村社会发展相适应的组织体制。从目前农村社区组织建构的实践来看,存在较大的机械性。以德州市为例,正在建设的农村社区,农村社区的管理组织基本建立起来,其组织架构主要包括社区党组织、社区村委会、村民小组以及专业组织和合作经济组织。但从运作的实践来看,目前的组织架构只是一种形式上的,其实质开展工作还存在诸多的问题;这主要是基于目前农村社区正在建设的现状有关,虽然已经建立了社区组织,完善了制度,但目前组成社区的原村庄还没有实现功能的融合和社区意识的认同;农村社区管理仍然以村民自治为核心,农村社区管理民主化、制度化方面进展缓慢,也存在着农民参与公共事务管理尚不普遍、参与渠道不够通畅等问题^[10]。

3. 管理机制不科学,主要采用自上而下的科层制管理模式。农村社区管理中存在着“政社不分”现象,纵强横弱。政府的行政管理与社区自治管理职能集于一身,结果是现有社区管理体制的建立,既没有明显减轻社区管理和社会管理负担,也未提高社区广大公众民主参与社区管理的意识,社区管理人就更多地体现为一种行政管理行为。目前我国农村社区管理主要是以乡镇村为依托,社区自治程度不高,居民的自治组织性较弱。在实际操作中,乡镇政府会以各种方式影响和控制农村社区活动,从而降低了社区自治的能力。在民主决策管理方面,社区党组织与社区自治组

织的职责,仍然分不清楚,从某种意义上讲,社区党组织成为实际意义上的管理主体,除了负责党的组织、制度和思想建设外,对社区自治事务也实施具体的管理。村民自治背景下的党支部与村委会的矛盾依然存在。在社区自治方面,社区自治活动理应由居民委员会负责并报告工作,且重要的事情必须经由居民委员会讨论决定,但实际工作中个人因素往往决定一切,群众自治热情不高,有的根本不能代表社区居民的利益。这些问题的存在,反映了农村社区管理与统筹城乡发展的要求还存在一定差距,必须通过改革来加以完善^[11]。

4. 农村社区服务体系不健全、功能不完善。城市居民通过城市社区享受到了社会保障、社会救助、文化教育、卫生保健、综治警务等公共服务,社区志愿互助服务和市场化的便民利民生活服务和物业管理服务。但农村社区尤其是欠发达地区农村社区服务缺位较多,农村社区许多公共事务基础设施建设简陋,运行经费比较紧张;公共服务规模小且分散、单一,服务水平不高,特别是农村社区的养老保障、文化教育和卫生保健等方面表现的尤为突出^[12]。

三、统筹城乡发展背景下农村社区网络治理模式的构建

当前,迫切需要基层政府和村民自治组织以外的多元主体参与农村社区公共事务,以有效满足农村居民日益增长的、多层次、多样性的公共需求;迫切需要在坚持和深化村民自治制度的基础上,实现从传统的农村基层社会管理向强调社区(基本治理单元)规模适度、多元主体组织化和制度化参与的现代农村社区治理体制转型。同时农村社会组织逐年增加,客观上已经具备了政府、各类市场主体和社会组织、农村基层群众自治组织互动共治的工作格局。借鉴西方的网络治理理论,创新农村社区管理体制和方法,在农村社区实行网络治理模式,对提高农村社区管理水平,具有一定的理论指导和借鉴意义。

1. 树立以人为本、合作共建的农村社区治理理念。全面贯彻科学发展观,牢固树立以人为本、城乡统筹发展的治理理念,加快“服务型政府”和“法治政府”建设。各级政府要树立城乡居民平等观念,从根本上改变城乡二元思维模式,让农民享受与城市居民一样的竞争机会和公民权利,真正承担起农村公共产品和公共服务供给的主体责任。改变政府施政中存在的重权力轻责

任、重管理轻服务现象,强化服务和责任意识,推动政府从“权力本位”向“责任本位”转变,从偏重行政管理方式向科学化的公共治理模式转变。适应农村经济社会发展阶段和体制变化,针对农村社区社会公共事务日益多样化、复杂化新形势,改变传统的单纯依靠政府作为农村社区治理和公共物品提供的唯一主体的做法,更新管理理念,走合作治理之路^[13]。

2. 创新农村社区管理体制,构建农村社区网络治理的组织架构。依据农村社区管理的具体功能,构建多元化的农村社区合作治理组织架构。目前农村社区应该具备的功能:一是公共管理功能。农村社区履行公共管理功能,主要包括社区公共资产管理、社区居民事务管理、环境卫生管理、社区治安管理等。二是社区自治功能。主要涉及到社区自治事务范围。三是社区服务功能。建成乡镇政府服务、社区自治服务和市场化服务有机结合、相互促进的农村社区服务网络。具体内容包括:便民利民服务、社区福利和公益服务、社区医疗卫生服务、科教文卫服务。四是文化组织功能。要把社会主义核心价值观体系融入到居民教育和精神文明建设过程中贯穿社区建设各个方面。倡导爱国敬业、诚信友善等道德规范,在社区形成知荣辱、讲正气、促和谐的风尚。加强公益性文化设施建设,组织开展文化娱乐活动,丰富居民的经社文化生活^[14]。

基于上述四个方面的功能,结合农村社区的实际,确立农村社区治理的主体。充分发挥中央和地方各级人民政府在农村社区管理中的主导作用,一方面为农村社区建设与管理提供法律支持和政策保障,另一方面承担涉及全局性的农村社区公共物品的提供比如农村社区治安安全等。进一步健全包括村民(代表)会议、村民委员会、村民小组、村民议事协商委员会等在内的村民自治组织体系,社区居民委员会主要负责社区内的公共事务的管理,负责社区公共利益的主张和维护。积极有序发展农村各类社区民间组织,如专业合作社、专业经济协会等合作组织,志愿者协会、老年人协会、文体协会等社会服务组织,开展农村社区的自助、互助服务,由这些社会性组织负责社区内各种专业性服务的提供和管理。这几个方面之间既有纵向上的领导和指导关系,也存在着横向上的合作关系,构成了农村社区的网络治理组织结构。

3. 改革传统的农村社区运作方式,建立农村

社区网络治理机制。组成农村社区网络治理的各主体在地位上是平等的,每个主体都有自己的目标,不存在终极性垄断地位的行动者;同时各主体之间是相互依存的,各主体都掌握一定的资源,成为相对独立的决策中心,又都依赖其他行动者的资源,实现各自的目标,追求社区“网络利益”最大化。首先要统筹治理手段。统筹政府、市场、社会和社区公众个人,依据及时、高效的原则,合理搭配,综合运用各种手段,以实现农村公共产品的有效供给。其次是构建合作治理机制。建立沟通、协调的合作机制,以信任作为合作基础,各治理主体依据自身所具备的资源优势,互相配合,共同协调,在农村社区建设中各尽所能,合作共赢,共建美好和谐社区。第三是要完善治理效果评价机制。组成由上级党委政府、第三方和社区居民代表等多元化评价主体,对各治理主体的治理效果及综合治理效果进行全方位的评价,肯定治理效果,发现治理过程中存在的问题,完善治理机制,实现良性互动。第四要建立健全约束机制,各治理主体必须在国家法律、法规和规章的框架内开展各自的活动,同时为了更好地实现农村社区治理,要建立农村社区自治章程,推进农村社区向规范化高水平方向发展。通过网络治理机制,可以有效整合社区资源,推动社区居民参与社区的公共事务管理,并使社区治理直接处于社区居民的监督之下,从而使社区居民萌生社区意识,产生对社区的认同感、归属感和责任感。

4. 探索公共服务合作供给模式,满足社区居民日益增长的物质和文化的需要。统筹城乡发展,实现公共服务均等化不仅要求实现资源的公平享受,同时还必须实现资源的有效供给,实现供求一致的原则。因此,探索公共服务政府、社区、社会合作供给模式,能够有效弥补政府和社区单方提供的不足,还能充分利用社会力量,从而实现资源的优化配置,提高供给效率。同时,还能实现公共服务供求中的信息共享机制,有利于有效公共服务均等化。

依据农村社区公共产品的技术属性和地域特征,对农村社区公共产品进行合理的分类,同时根据农村社区网络治理中各主体掌握的资源,分工负责,合作供给。一是要全国资本密集型产品,比如国防、安全体系、义务教育、人畜饮水、农村电网、交通通信、金融体系等由中央政府来提供;地方资本密集型产品如文化场所、社会保障、社会治安、医疗保健等由省级政府提供。二是要全国技

术密集型产品,如农业气象、农业先进技术的研发等由中央政府提供;地方技术密集型产品,如病虫害防治、新品种新技术的推广和试验、农业技术培训等由地方政府来提供,也可以由社会组织来提供;农技、畜牧、农机等农村公共产品可以通过各

种专业技术学会、行业协会等组织提供。三是要劳动密集型产品,如村民之间的生产互助、社会互助、资金互助及社区民主和社区自治等活动主要由社区组织和村民提供^[15]。

参考文献:

- [1]徐勇.在建设社会主义新农村建设中推进农村社区建设[J].江汉论坛,2007(4):12-15.
- [2]项继权.我国农村基层组织与管理体制的三次变革[J].理论学刊,2007(11):85-89.
- [3]张静.统筹城乡社区建设发展展望[J].求实,2006(2):192.
- [4]肖茂盛.推进农村社区建设的思路与对策[J].中国行政管理,2007(6):58-60.
- [5]陈小京.湖北农村社区建设的调查与思考[J].湖北社会科学,2008(11):79-80.
- [6]甘信奎.新农村社区建设模式及推进政策[J].江汉论坛,2009(2):134.
- [7]陈振明.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2003:150.
- [8]姚引良.网络治理:地方政府践行科学发展观的可行选择[J].西安交通大学学报:社会科学版,2010(1):46-51.
- [9]徐世雨,高国武.转型期我国乡镇政府组织重构探究[J].山东科技大学学报:社会科学版,2008(4):59-63.
- [10]李增元.农村社区建设:治理转型与共同体构建[J].东南学术,2009(3):28.
- [11]龚世俊,李宁.公共服务视域下的新农村社区建设及其模式创新[J].南京社会科学,2010(11):85.
- [12]周毕芬,阙春萍.构建欠发达农村养老保障模式的探讨[J].江西农业大学学报:社会科学版,2009(4):80-84.
- [13]刘悦.基于多中心治理理论的农村公共物品供给问题研究[J].决策咨询通讯,2010(2):89.
- [14]张国祥.农村社会管理体制的探索与思考[J].社会主义研究,2008(6):101-105.
- [15]张润君.合作治理与新农村公共事业管理创新[J].中国行政管理,2007(1):56-59.

(责任编辑:郭春兰,英摘校译:吴伟萍)