

社会管理创新过程中的农村社区与基层责任政府建设

王荣庆

(苏州科技学院,江苏苏州 215009)

摘要:农村社区是伴随着新公共管理学兴起的一种主要社会管理方式,而我国农村独特的“内在熟人社会”发展模式,决定了当前在加强社会管理创新时期农村和谐社区建设的必然性。同时,在政府社会管理转型时期,政府主导依然是推进农村和谐社区建设的主要模式,因此,政府责任体系建设也是必然的选择。

关键词:基层责任政府 和谐社区 和谐农村

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2012)03-0024-04

社会本身总是趋良性发展,因此,农村社会管理创新的重点在于顺应农村社会发展的惯性方向,重新划分和组合社会财力、物力、人力等要素。而我国农村长期的“内在熟人社会”发展模式,决定了农村社会管理中社区建设的必然性,与此同时农村自治力量的薄弱又要求一个责任明确、工作高效的基层政府担当主导和引领者的角色。

一、农村和谐社区建设是农村社会管理创新的必然要求

社区是社会多元化治理产生的必然结果,也是社会管理创新的必然途径。在西方发达国家,早在90年代地方政府就注重培养社会组织力量,发展社会资本^[1]。社区组织不仅仅具有经济功能,而且还具备社会控制功能,是未来社会组成的主要结构形式。社区化是社会多元化治理的必然结果,同时当社区成为一种成熟的结构单元时,政府就不再需要插手社会了,它仅需要提供社区所无法承担的功能如:国防军队、恶性灾害、社会巨型工程等方面。^[2]因此,农村和谐社区的建设又是社会管理创新的必然途径。

农村社区是相对于传统行政村和现代城市社区而言的,是基于共同的血缘关系及家族利益而形成的共同纽带,也是人们交往和信任的重要基础,在家族范围内人们相互信任、守望相助、亲密无间,由此形成一种血缘共同体及家族共同体。^[3]在我国现阶段,农村和谐社区应有如下几方面的表现^[4]:首先,

村庄内部的和谐,村庄内部的和谐又表现为村民委员会与村党支部之间的和谐;其次,村庄与村庄之间的和谐;再次,乡村关系的和谐。

在社会主义新农村的社会管理创新中,和谐农村社区应该具有以下几个特征:社区多功能化,和谐农村社区应该具有更高效的政治、经济、文化、社会功能,而不是单纯注重传统的文化和社会功能;组织类型多元化,社区关系业缘化。与传统的社区相比,和谐的农村社区的关系格局是多元化、理性化的,社区中的关系更多的是由相互之间的生产合作关系决定的,社区自治化。社区内部具有良好的自我生产和服务能力,具有一套完善的自我管理体系。自治化特征明显。因此,农村社区建设是社会主义新农村社会管理创新的重要载体,构建农村和谐社区是社会和谐的重要基础和切入点。

二、政府主导模式下农村和谐社区中的责任政府作用

在我国当前政府主导的社会管理模式,和谐社区的建设离不开有力的组织者和推动者,安德鲁在研究地方政府的责任领域时提出:政府必须要承担政策性职能,如土地政策、社会发展方向等;社会性服务职能,如促进社区的发展、发展地区的文化教育;以及经济服务等职能^[5]。由于“政府掌握着超越社会个体的权力时,政府就成为经济发展的强大推动者,因为政府正为大家所认同和遵循,前进的障碍被政府以权力的形式而消除^[6]。因此,基层政权的

乡镇,其作用发挥得如何,直接关系到我国整体建设社会主义和谐社会的实现。

第一;“纽带”作用。基层政府是联系农村社区群众、团结社区群众的桥梁和纽带。构建社会主义和谐社会作为一项重要的政治任务和历史使命,在于进一步加强社会建设和管理、妥善处理人民内部矛盾、维护社会安定团结,这是构建社会主义和谐社会的基础工程和关键环节。在建设农村和谐社区中,基层政府在组织联系、团结社区群众中扮演了积极的桥梁纽带角色,首先,作为直接面对社区群众的政府,它能够及时准确地向上级政府反映新的历史背景下社区群众的愿望、要求和呼声,为上级相关部门和组织较好地把握构建和谐社会中农村社区面临的问题提供可靠的依据。其次,基层政府是向广大农村社区群众宣传我党和政府当前构建和谐社会的重大举措,解释其思想渊源、理论依据、基本思路和现实意义,真正把构建和谐社会,实现本地农村社区的和谐稳定作为基层政府的重要任务,并制定有利于促进和谐社会建设的各种措施,从而团结和带领群众完成执政的历史使命。

第二;“防火墙”作用。基层政府是化解农村社区矛盾、维护农村社会稳定的第一道“防线”。矛盾运动是社会发展的基本动力。社会主义和谐社会并不是没有矛盾的社会,相反,矛盾是推动社会达到最终和谐的基本动力。构建社会主义和谐社会的过程,就是在妥善处理各种矛盾中不断前进的过程,就是不断消除不和谐因素、不断增加和谐因素的过程。由于基层政府与农村社区联系最为密切,很多基层干部来自于农村社区,对农村社区的利益关系以及矛盾等都比较熟悉,可以较为迅速地了解社区群众情绪,及早发现可能发生的各种矛盾,并及时采取有效措施,找到化解矛盾的正确途径和有效方法,并加以控制和引导,最大限度地化解矛盾,防止矛盾激化,保证农村社会的稳定。

第三;“管家”作用。目前,服务型政府是我国各级政府改革和创新的目标。基层政府作为政府体系深入群众、联系群众的“神经末梢”系统,其主动服务性,尤其是在服务群众、表达诉求、凝聚人心、排忧解难方面有着不可替代的作用。从社会的角度来看,基层政府能够通过积极地组织和参与社会活动,在社会活动中协调各方利益关系,统筹人与自然、社会与自然的关系,通过示范引导、说服教育使社区群众正确处理个人利益与整体利益、权利与义务的关系,增强社区的凝聚力,推进城乡基层的全面建设;从经济的角度来看,基层政府的服务重在服务群众的发展需求,拓展区域与外界的经济信息联系渠道,通过

制定科学合理的区域经济发展规划以及基于区域特色的政策方针,确定地区发展目标、引导地区发展方向、解决地区发展困难、分配地区发展成果;从生活的角度来看,基层政府的服务体现在关心、丰富社区群众的生活,帮助生活中的弱势群体,开展多种多样的地区活动,丰富群众日常生活内容。只有这样,基层政府才能真正得到群众的认同,从而真正把广大群众团结凝聚起来,建立起和谐融洽的人际关系,实现社会的有效整合。总的来说,基层政府一方面是服务于地区的发展,解决好地区出现的困难和问题,另一方面其服务又具有主动性和预见性,基层政府的服务是一种内在动力机制而非外在压力机制,因此,从某种意义上而言,基层政府承担的是“管家”角色,统筹管理着其区域内的大小事务。

正因为基层政府在建设和谐社区中起到如此关键的作用,如果能够有效地发挥其积极作用,将有利于快速推动我国农村和谐社区的建设。相反,如果基层政府的积极作用不能有效的发挥,甚至其功能和角色发生了较为严重的异化,将在很大程度上阻碍我国和谐农村社区的建设,因而从整体上影响社会主义和谐社会的建设。

三、构建农村和谐社区中的基层责任政府建设

威尔逊在《行政学研究》中指出:“在任何情况下,我们都必须有一支受过充分训练的官员以良好的态度为我们服务。良好的态度就是对于他们所为之服务的政府的政策具有坚定而强烈的忠诚。”^[7]这引起了人们对责任政府的认识和思考,现代行政学认为责任政府是指,一种需要通过其赖以存在的立法机关而向全体选民解释其所作的决策并证明这些决策是正确合理的行政机构。因此,可以看出建设责任政府在和谐的农村社区发展过程中可以发挥重要的作用,但是,当前在我国,基层政府的管理在很大程度上与建设和谐社区存在着明显的差距:基层政府唯上不唯民,乡(镇)村关系不协调,特别是乡镇与村民自治之间的关系还很不协调^[8]。在这种基层管理模式,不但无法实现我国农村社区的和谐,而且在某种程度上引起了各种关系的紧张,如干群关系,农民与地方利益团体的关系等。这些问题说明,我国目前基层的责任政府建设还远未达到社会主义和谐社会的要求,因此,从和谐社会的角度积极推动我国基层政府管理的创新和改革,有效地实现我国农村社区关系和谐将成为我国基层政府当前面临的重要任务。

第一、以“社区增权”为核心的基层责任政府政策导向能力建设。“增权”最核心的含义不是外在的

给予或允许,而是对内在能力的确认和自立自强行为的许可。因此,基层政府对农村社区政策导向实质上是一种社区增权的过程,这也是实现农村和谐 的保证。我国的农村社区化建设经历了两个基础性阶段,第一阶段是 2001 年至 2006 年的地方自发实验阶段。比较典型的有:江西开展了村落社区建设;湖北秭归县杨林桥镇撤组建社,建立社区内自治、社区间联合自治、以村为单位整体自治的三层自治架构;江苏太仓市启动 15 个农村新型社区建设试点村工作等;第二阶段是从 2007 年到现在的全国性农村社区建设实验阶段。党的十六届六中全会提出“积极推进农村社区建设”任务后,为使农村社区建设积极稳妥地开展起来,民政部 2007 年确定 304 个“全国农村社区建设实验县(市、区)”^[9]。

我国的社区建设还处于起步探索的时期,在建设过程中难免会出现各种问题,这就要求我们的基层政府要做好宏观政策导向工作,实现农村社区建设中决策的科学化和合理化,减少或者是避免盲目的建设以至于造成资源的浪费。具体而言政府要做好以下几方面的工作:在思想上,要始终坚持科学发展观的理论指导,要运用战略性眼光科学判断地区的长远发展,要立足于实际不断开拓创新发展道路,努力实现以农村社区建设为载体,打破原有的城乡二元体制的束缚。在行动上,要实现决策的民主化,听取群众民意,决策执行的合理化,程序正当,责任体系明确化,实现科学合理的分工,并要形成严格明确的责任追究制度。

第二、以“政府——社区协作”为重点的政府责任划分。农村社区的建设与发展离不开与政府的合作,同时政府又应该正确处理与社区的关系。根据政府与社区权限的不同,国外的社区治理主要有三种不同的模式:自治型、政府主导型、混合型^[10]。自治型一般存在于英美等发达的资本主义国家,在这种模式中社区就是基层的管理单位,不同的社区往往具有自己本身的规章制度和特色,这是社会经济、政治、文化长期发展的产物。政府主导型一般存在于新兴的工业国家,在这种模式下,政府往往设立专门的机构负责管理各个社区,社区是政府的附属机构。混合型模式一般是指社区管理者的产生通常由社区群众选举和政府特派成员组成,政府一般不对社区进行直接的干预。这三种模式都各具特色和优点,但是任何一种模式的选择都必须符合地区的实际发展情况,作为我国社区治理,我们要综合吸取各种模式的优点,走一条长效的政府——社区合作治理模式,一方面,社区要加强自治能力建设,以便更好的接受政府下放的管理权力,另一方面,政府又

要加强对社区的指导和教育,保证社区可以更好地为居民服务。

第三、以“服务法治化”为主要方向的理念建设。“服务法治化”内涵重在要求政府的服务要有法可依、违法必究,即“没有法律依据的服务我们宁可不要”^[11]。同时也要求政府对社会的治理要输入法制观念,提高社会法治水平。改革开放以来,物质条件得到逐步提高的同时,广大农民的思想观念、价值观念受到很大冲击,原有的价值观念、思想观念正经受市场经济的洗礼,社会主义市场经济条件下的正确价值观念、思想观念亟待重建。加强社会主义法治建设,是现代化建设与市场经济发展的必然要求。良好的法治状态是社会的和谐状态。对于基层政府来说,一是树立浓厚的法治观念,在与农村社区互动过程中,为了更好地实现农村地区行政管理的公正性,必须积极转变过去那种长期以来受到封建不良习惯影响的行为方式。二是积极提高基层政府机关工作人员的法律素质,基层政府机关工作人员的法律素质比较低是一个普遍现象,而机关工作人员法律素质是基层政府法制建设的基础性、关键性问题。因此,必须长期、大力度地做艰苦细致的教育培训工作,不断提高政府机关工作人员的法制素质。三是要把握好基层政府与农村社区居民自治之间的关系,在相关法律法规的框架下指导各村依法制定“村规民约”,依照《中华人民共和国村委会组织法》的基本法律精神,积极维护社区群众“村民自治”、“民主管理”的组织制度。四是进一步完善基层信访网络,要充分发挥信访、听证会的作用,建立领导包案制度,规范信访秩序,切实为社区群众排忧解难。

第四、以“阳光权力”为特点的政府信用体系构建。基层政务公开,并主动接受农村社区群众的监督是建设和谐农村社区的重要基础,也是政府推进自身信用体系建设的基本保障^[12]。推行基层政务公开,核心是把广大群众真正关心、真正想要了解和解决的问题公开透明。除法律、法规和纪律规定必须保密和不适宜公开的内容外,凡与群众利益相关的事项,都要最大限度地实行公开;凡可以公开的权力,都要公开操作,自觉地接受群众的监督。如乡镇政府及其有关部门的年度工作目标及进展情况,乡镇年度财政预算及执行情况,上级政府或政府部门下拨的专项经费及使用情况,乡镇集体企业及其他经济实体承包、租赁、拍卖等情况,乡镇工程项目招投标及社会公益事业建设情况等;乡镇政府和县级政府部门所属的基层站所,应当公开有关的工作职责、办事依据、办事程序、办事纪律、办事期限、监督办法和办事结果,收费、罚款标准和收缴情

况等,与村务公开相对应的事项以及领导干部的廉洁自律情况、机关内部的财务收支情况等政务公开不仅要办事程序、结果公开,还要注意把办事结果的决定过程公开^[3]。

除了以上几方面,基层责任政府的机构改革也是不可忽略的一个重要问题,目前我国农村基层政府的机构臃肿在很大程度上导致了基层政府效率低下,与农村群众的要求和利益不相一致。

随着农村经济结构的不断调整和农村人口结构的改变,在农村地区,一些新的社会问题也会逐渐地显现出来,而和谐的农村社区是化解社会矛盾、解决社会问题的良好平台,因此,不断加强农村和谐社区的建设是基层政府的重要任务,同时在全国范围内的经济转型发展关键时期,农村利益主体和信息传输的多元化使得农村和谐社区的建设在此时也成为—个难得的机遇,基层政府更应该抓住这一机遇,实现农村的和谐发展。

参考文献:

[1] WARNER M. Building social capital: the role of local government[J]. Journal of Socio-Economics, 2001, 30(2): 201-205.
[2] REED M. Power relations and community-based tourism planning[J]. Annals of Tourism Research, 2007(3): 95-99.
[3] 项继权. 中国农村社区及共同体的转型与重建[J]. 华中师范大学学报, 2009(4): 2-9.

[4] 周良才, 齐芳. 农村社区建设: 构建农村和谐社会的有效途径[J]. 安徽农业学报: 社会科学版, 2006(7): 55-58.
[5] WORTHINGTON A C. Can Australian local government play a meaningful role in the development of social capital[J]. Australian Journal of Social Issue, 2000, 35(4): 345-361.
[6] DROLLERY B. Lin crase: Improving efficiency in Australian local government: structural reform as a catalyst for effective reform[J]. Geographical Research, 2009, 47(3): 249-253.
[7] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[M]. 彭立和, 竹立家, 译, 北京: 中共中央党校出版社, 1997: 28.
[8] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 33.
[9] 民政部. 全国农村社区建设工作暨“农村社区建设实验全覆盖”创建活动情况[EB/OL]. (2009-08-14) 2011-08-29. <http://gov.people.com.cn/GB/56590/9859612.html>.
[10] COOLEY D R. Understanding social welfare capitalism, private property and the government's duty to create a sustainable environment[J]. Journal of Business Ethics, 2009, 89(3): 351-369.
[11] FIONAYAP O. Governments credible commitment in economic policy-making: Evidence from singapore[J]. Policy Sciences, 2003(36): 237-255.
[12] 刘娴静. 城市社区治理模式的比较及中国的选择[J]. 社会主义研究: 社会科学版, 2006(2): 59-61.
[13] 王国勇. 论我国农村乡镇政务公开[J]. 贵州民族学院学报: 哲学社会科学版, 2004(4): 87-89.

《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊 RCCSE 中国核心学术期刊
全国水利系统优秀期刊 全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252, CN32-1165/F, 双月刊)

《水利经济》是由河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》1983年创刊,是全国唯一的水利经济研究方面的专业性期刊。

主要刊登内容:水经济学理论;水权、水市场与水价研究;水利工程建设中的经济效益、社会效益和环境效益评价与分析;水利工程经济评价和财务评价;水利工程资本运作与费用分摊研究;水利工程管理研究,以及水利事业和水利建设的管理体制体制改革研究;水库移民经济研究;农业经济与管理研究;生态与环境经济研究;生态建设领域中的水资源可持续发展研究等。

主要读者对象:从事水经济、水利水电技术、经济管理、生态、环境、农业经济及管理工作的有关工程技术人员、科研人员、管理人员以及高等院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。2013年每期定价10元,全年6期共计60元。

编辑部地址:南京市西康路1号 河海大学《水利经济》编辑部

邮政编码 210098 电话/传真 025-83786350 E-mail: jj@hhu.edu.cn

网址: http://kbb.hhu.edu.cn/web/indexjj.asp?l_id=43