



# 城市化进程中过渡型社区治理困境研究

——以河南省许昌市 DX 社区为例

王亚文

(中南财经政法大学 行政管理系,湖北 武汉 430073)

**摘要:**在地方政府的强势推动下,城郊农村在城市化进程中被城市改造、吞并,农村社区摇身一变成为向城市社区发展的过渡型社区。然而政府主导下,过渡型社区存在着多方面的治理困境,以河南省许昌市的过渡型社区 DX 社区为例,社区存在着社区居民的参与意识薄弱、自为意识匮乏,社区主体的综合素质低下、治理能力欠缺,社区人员的居住人口复杂、文化认同低下和社区治理的规章控制失效、乡村精英凸显等现象。究其原因,是过渡型社区的社区居民观念的“文化堕距”、社区居民素质的能力低下、社区文化价值的认同障碍和社区治理模式的滞后脱节等,而通过过渡型社区的社区主体、政府和社区组织等三方在增强意识、培养素质,加强建设、提高管理和完善服务、铸造认同等措施可以实现这种社区治理困境的消解,助于完成现代城市社区的过渡。

**关键词:**城市化进程;过渡型社区;社区治理;社区组织

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 03-0016-04

## 一、引言

城市化的蔓延不但以城市经济为辐射中心带动了城市周边农村经济的城市化,而且带动了土地的城市化。近年来,在高涨的城镇化浪潮下,地方政府为了快速实现地方的城镇化规模、增加地方政绩,通过拍卖、征收等行政方式大量规划新区,将城市周边原有的农村社区改造为新型的城市社区,村庄一夜之间过渡为社区<sup>[1]</sup>。然而这种社区与现代城市社区和传统农业社区不同,它既脱离了传统村庄的实体存在、具备城市社区的外在特质,又在诸多方面保留着农村社区的色彩,因而具有更加复杂的“过渡型”特点,是一种过渡型社区<sup>①</sup>。过渡型社区是我国城市化进程中一种不成熟的社区形式,却也是农村社区向城市社区让渡的必由阶段。

以往我国学术界的研究中,对社区的研究方向往往容易出现一种两级趋势,单纯的关注城市社区或农村社区的治理问题。然而随着我国城市化进程的加快,过渡型社区数量和规模不断增多,成为一种日趋普遍的社区类型,引发了学术界关于这种新型社区更多的关注和思考。张晨(2011)认为:过渡型社区是区别于“城中村”概念并更具有未来发展可能的社区形态,是中国特色城市化进程中的特定社区演进形态,既涵括城市社区的空间形态特点,又兼有农村社区的属性,他提出了过渡型社区的七大结构属性:社区生成的行政化、社区人口结构的复杂化、社区文化的异质化、社区居民的非农化、社区景观的城市化、社区发展的动态化和社区治安的复杂化<sup>[2]</sup>。周晨虹(2011)认为,过渡型社区是处于“后城中村”阶段的社区,它在城乡连续体的中间地带既不断地增

收稿日期:2015-03-26

作者简介:王亚文(1992-),女,河南许昌人,中南财经政法大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生,研究方向:公共行政及社区治理。

加着现代城市性，又保留着乡村社区的传统精华<sup>[3]</sup>。蒋雪菲(2007)将过渡型社区最初称之为“城乡结合部社区”，它体现了城市要素自内向外的扩散和农村要素自外向内的集聚，是郊区城市化和农村城镇化的产物<sup>[4]</sup>。关于过渡型社区的外延，学术界一直各有所执：其主要争论焦点在于过渡型社区与“城中村”的概念界定，多数学者认为过渡型社区以发展为成熟的社区为远大前途和最终使命，具有更强的生命力，象征着现在和未来。而“城中村”则是城市化中逐步走向消亡的社区形态。本文在此将过渡型社区定义为城市化进程中政府主导下的新型社区，它不同于城市中杂乱脏差的“城中村”社区，而是一种农村社区跨越性向城市社区蜕变的过渡形态。为探究过渡型社区在城市化中的治理现状和困境，本文以河南省许昌市DX社区为例，通过分析比较其治理现状和存在的问题，浅谈此类过渡型社区的治理通病并给予相应对策。

## 二、管中窥豹——DX社区的治理现状解析

近两年来许昌市政府在社区建设方面共完成固定资产投资12.6亿元，魏昌佳苑、大新佳苑、大徐佳苑、中原电气谷尚东小区等社区均为许昌市政府为新区建设开发而统一规划的过渡型社区。DX社区是魏都区在坚持“政府主导、市场运作、自主开发、居民满意”的原则下，在位于文峰北路以东、宏兴路以北、隆昌路以南、青梅路以西规划建设现代化城市新型社区，计划总投资约2亿元，占地面积约50亩，共建设14栋楼890套住房，建筑面积约10.1万平方米，建成后可置换土地约350亩，安置DX村居民约410户1200人。DX社区在建成后成为配套设施齐全、环境优美、质量上乘的新型城市小区，但由于DX社区的前身为DX村的村民社区和集体用地，虽然该社区在许昌市政府的主导下被规划建设为现代化的城市社区，但居住条件和户籍身份的改变既不能完全抹去它的乡土气息，也不能使其迅速完成城市社区的转型，社区面貌在诸多方面都具有一定的过渡性。具体说来，DX社区的治理存在以下困境：

### (一) 社区居民的参与意识薄弱、自为意识匮乏

DX社区为例的此类过渡型社区之中，社区居民主体仍旧是文化水平不高和参与积极性不高的村民，变化的只是村民的身份由农民过渡为市民，而传统的和缺失的社区参与意识和自为意识明显薄弱。农民文化水平的局限和民主参与意识的匮乏，使其在社区中缺乏组织性和主动性。在现实生活中，过渡型社区极易盲目跟着政府的政策走，“领导指哪儿往哪儿干”、“让干什么就干什么”，这种思维使得过渡型社区建设很难真正反映居民的实际需要。

### (二) 社区主体的综合素质低下、治理能力欠缺

DX社区的社区居民多为原有的DX村的村民，受教育水平有限、能力素质偏低、知识背景单薄，这些知识和素质的差距造就了我国农民自古以来安于现状、逆来顺受的狭隘意识，同时也使得他们在理解政策法规和表达利益需求等方面的能力有所欠缺。在对DX社区的居民进行的调查走访中发现，半数以上的居民完全不懂关于社区治理和社区参与等方面的知识和程序流程，相当数量的社区居民甚至对法律法规等基本政策也知之甚少，这种素质和能力的欠缺使过渡型社区的居民在面对利益冲突和摩擦时，多数居民也不懂该如何运用合法有效的手段来捍卫自身和社区的利益。

### (三) 社区人员的居住人口复杂、文化认同低下

DX社区位于城市与农村的交界地带，便捷的交通加之附近的工厂、学校等因素使得社区内广泛活跃着非本社区原有安置居民的流动人口。在原有的社区安置方案下，DX村的村民均可按照家庭户籍人口和原有房屋面积获得多数房产，受利益的驱动，多数村民倾向于将多余的房屋租赁或转卖给在附近工厂工作或外地来许昌打工的流动人员。人员的复杂性导致社区的异质性在不断地扩大，很难形成统一的社区价值取向和社区文化，缺乏相应的社区文化认同也稀释了社区的内聚力。

### (四) 社区治理的规章控制失效、乡村精英凸显

在DX社区的管理中存在着一类特殊群体：他们要么是原有的村干部领导，在社区改造后就任社区干部；要么是原有村落中德高望重受人敬仰的前辈；要么是集聚了大量社会关系和社会人脉的“乡村能人”。这些昔日的“乡村精英”在农村依赖信任和感情所形成的村规民约的治理模式下具有举足轻重的地位，往往比政府的政策法规更具有信任和服从权威。社区治理的“法治”规章制度与传统的乡村“人治”氛围相比处于流于形式和效用不高的尴尬境地。

## 三、溯本求源——过渡型社区治理困境的原因探究

过渡型社区作为承接我国农村社区和城市社区发展的中间地带，必然存在着治理与发展的脱节现象，即过渡型社区的治理并不能与过渡型社区的建设发展一样保持同步，二者往往存在一定程度上的时间差。过渡型社区的治理既不能简单的按照城市社区治理的条框规章生搬硬套，也不能将乡村社区治理的经验惯例因循守旧，过渡型社区治理的困境来源于其背后错综复杂的社区利益关系，具体说来如下：

### (一) 社区居民观念的“文化堕距”

对于居住在过渡型社区的居民来说，过渡型社区的城市化是一种“被动的”城市化，是由政府主导

的一种强制城市化和市民化。我国的农业经济长期自给自足，农民具有与生俱来的分散性特点和“小农”思想，而身处过渡型社区的居民无法使自身的思想观念和行为意识实现像市民身份一样的快速转变，因而在农民“洗脚上楼”以后，这种传统的“小农”生活观念也随之带进社区之中，产生了个人脱离团体、个人孤立组织、消极不参与等“文化堕距”<sup>②</sup>的现象。

### (二) 社区居民素质能力的低下

社区居民作为原有农村的转型村民，存在着我国村民普遍受教育水平不高、学历较低、技能不精等素质和能力困境。加上受过良好教养的青壮年人口大多已经完成向城市商业社区的涌入而从过渡型社区中流出，取而代之的是较低素质的外来人员的持续流入，造成了过渡型社区居民的普遍能力低下。

### (三) 社区文化价值的认同障碍

城市化的发展使得跨区域的人口流动成为常态，据第六次全国人口普查数据显示，2011年中国的流动人口已达到2.6亿人，同2000年相比增长81.03%<sup>③</sup>。过渡型社区的社区居民在以家庭为单位的社区安置过程中往往会出现“一家多房”的现象。环境优美、设施现代的过渡型社区由于地理位置、交通便利和房租价格相对低廉等因素往往容易成为外来人口融入城市的落脚点首选，甚至不少本市居民也会在价格的权衡下通过中间人购买过渡型社区中的房屋。本村人口、本市人口和外来人口，人员构成的复杂性和人员往来的流动性使得过渡型社区难以形成统一的社区文化认同和社区价值观念，使得社区邻里间关系疏远、感情淡漠，难以形成共同的社区文化认同。

### (四) 社区治理模式的滞后脱节

长久以来，村民自治制度、集体土地制度以及在此基础上形成的乡规民约、村领导权威等成为治理和约束我国农村社区的社区规范。农村社区所盛行的这种约定俗成的治理风格将家族伦理、传统道德和派系关系等潜移默化地根深在村民的行为观念之中。即便农村社区被破除拆建成新的现代社区，原有村落村民的集聚仍使传统的治理氛围在新的社区得以笼罩和延续。这种乡里乡亲、邻里之间的“乡情”伦理治理模式在城市现代化社区中缺乏相应的统一规章和管理规范，即村民虽然更换了居住场所成为现代社区的居民，但却没有按照现代社区的“法治”治理模式来完成过渡型社区的治理，或者即便社区完成了城市社区制度和规范的现代化嫁接，过渡型社区的原有村民在心理和价值观念上仍旧倾向和认可原有的乡村治理模式。社区治理模式的艰难过渡和社区居民心理适应接受新型治理的过程都使过渡型社区存在治理滞后和脱节的情况。

## 四、迎刃冰解——过渡型社区能力的提高

英国学者吉登斯认为社区是新兴政治的根本所在<sup>④</sup>。社区的良性健康发展是提升城市生活质量、增加人民福祉、推进城市化的良好保证，也是充分协调好城市化进程中国家与社会、政府与社区、社区与居民等相关社会关系的良好保证，而这一切都有赖于社区能力的提高。Rubin 夫妇针对社区能力认为社区能力是指多数人的集体知识以及可用于解决问题的经济物质社会和组织资源。即社区能力强调的是多种要素之间的互相作用。过渡型社区在城市化进程中实现治理的转型同样需要社区能力的提高，以此来实现过渡型社区中社区主体、政府和社区组织的良性互动，从而实现过渡型社区的可持续发展，其逻辑模型图和相关路径如图 1<sup>⑤</sup>：

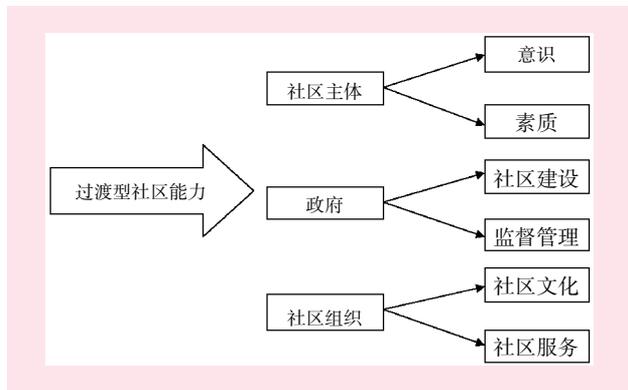


图 1 逻辑模型图

### (一) 社区主体方面

#### 1. 培育参与精神、觉醒主体意识

过渡型社区的居民应促进自身社区主体意识的觉醒，对社区治理事务抱有参与性和积极性，对社区建设和社区组织的各项活动摒弃以往事不关己高高挂起的消极姿态，转而积极参与、热心关心社区生活的方方面面，在对社区的日常事务中培育对社区的责任感、归属感和认同感，增强自身的社区意识。

#### 2. 提升综合素质、锻炼治理能力

为了弥补知识背景薄弱带来的治理能力不高等问题，过渡型社区的居民更应抱有积极学习的心态，对基础的科学文化知识进行扫盲，更要对和社区组织参与管理等方面相关的程序和知识进行系统的培训，使得过渡型社区的居民由“不懂”、“不会”治理社区到能了解社区治理的系统环节和具体流程，增强社区居民的治理能力和治理水平。

### (二) 政府方面

#### 1. 增强社区建设、提供公共服务

政府机关应对社区公共场所和设施加大投入建设来促进过渡型社区的公共娱乐活动和文化体育活动的发展。在基础设施建设之外，政府机关还应增强

对过渡型社区在医疗卫生、文化教育、社区文化等方面的具体服务,从社区居民的具体需要出发,贴近社区居民的实际生活,更好地服务社区、治理社区。

## 2.加强监督管理、保障社区稳定

由于过渡型社区的治理涉及的人员多、事务杂,而过渡型社区的治理问题本身又是当前城市发展进程中的热点问题,在实际治理中矛盾错综复杂,因而治理难度大,更需要政府加强监督管理,保障社区稳定,杜绝过渡型社区在推进和发展过程中的不和谐因素阻扰其向现代城市社区的过渡。

## (三)社区组织方面

### 1.培养社区文化、铸造社区认同

社区组织应通过教育和讲座等形式向过渡型社区居民传输与城市发展和现代社区发展基调相一致的生活理念和价值标准,在社区间大力弘扬优良传统、提倡传统美德、重塑社区信任,使相亲相爱、互帮互助的社区文化氛围在社区邻里间传递蔓延,使所有居民逐渐建立共识、培养认同,在治理社区的过程中更加积极主动,具备良好的参与意识和集体荣誉感。

### 2.增强社区服务、完善社区功能

过渡型社区的社区组织应积极发挥自身在推进社区建设和维护居民利益等方面的职责和功能;对外应积极为改善社区基础设施建设、医疗卫生教育和信息渠道开放等方面的服务而努力奔走呼号,为过渡型社区不断争取更多的权力空间和社会资本支持;对内应增强自身沟通协作和组织评估等诸多方面的能力,从而提高过渡型社区中社区组织服务基层、服务民众的能力。

## 五、结语

长期以来我国城市化进程都存在着发展速度较快但水平不高的问题,城市化的深入推展使过渡型社区的相关治理问题日益凸显。“过渡型社区”作为我国农村城市化进程中出现的特殊历史性现象,既有其存在的特殊性又有其客观的必然性。积极妥善解决“过渡型社区”的治理困境,促进传统农村社区

向现代城市社区成功转变,提高我国的城市化水平与质量,使过渡型社区居民真正融入城市,成为城市的主人。

## 注释:

①美国著名行政学家弗雷德·W·里格斯提出,所有的社会在一定点上都是从农业化形态向工业化形态转变,“过渡型”社会代表了农业化形态和工业化形态中的过渡阶段,并且具有农业化形态和工业化形态的特征。受过渡型社会概念的启发,“过渡型社区”这一概念用以表述处于城乡一体化进程中的由农村社区向城市社区过度的特殊社区类型

②美国社会学家 W.F.奥格本在 1923 年出版的《社会变迁》一书中首先提出“文化堕距”概念,他认为在社会变迁过程中,社会各部分的变迁速度不同,物质文化和科学技术等变迁速度要快于制度与观念等变迁速度,因而就会产生一种延迟现象,而这种延迟产生的差距即文化堕距。

## 参考文献:

- [1] 吴晓燕,赵普兵.“过渡型社区”治理:困境与转型[J].理论探讨,2014,(2).
- [2] 张晨.城市化结构中的“过渡型社区”:空间生成、结构属性与演进前景[J].苏州大学学报,2011,(6).
- [3] 周晨虹.城乡一体化进程中的“过渡型社区”研究[J].济南大学学报(社会科学版),2011,(1).
- [4] 蒋雪菲.社会资本视域下城乡结合部社区治理研究——对江西省景德镇市的个案分析[J].北京航空航天大学学报,2007,(12).
- [5] 国家统计局综合司.马建堂就第六次全国人口普查主要数据公报答记者问[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjdt/gjtjdt/t20110428\_402722390.htm,2011-04-28.
- [6] 张卫,成婧.中国式社区治理模式的深层分析[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2013,(9).
- [7] 李长健,朱慧娟.社区能力培育视角下农村社区建设模式的嬗变[A].李昌麒.中国农村社区法治发展研究[M].北京:人民出版社,2006.

[责任编辑:石芬芳]

(下转第 30 页)

(上接第 19 页)

## Dilemma in Governance of Transitional Community during Process of Urbanization

WANG Ya-wen

(Department of Administration Management, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

**Abstract:** Coming with urbanization, the suburban villages have been merged and rebuilt somewhere between urbanized community and rural community. The local government is faced with a dilemma in governing these transitional communities. The paper studies DX community, a transitional community in Henan province. It is found that community residents' consciousness of political participation is weak; there is a lack of consciousness of self-governance; the overall quality of the people in the community is low, but some rural elites stand out; most people are not capable of managing the community; the population structure is complex; the cultural identity is low; community governance rules are complicated and control is not effective. These are mainly owing to the "cultural lag", the lower quality of the community residents, identity disorder of cultural value and the inefficient community governance mode. To solve these problems, the paper suggests that the transitional community authority, the local government and community organizations work together to help the residents improve consciousness, enhance quality, strengthen the construction, improve the management, and service and establish identification to complete the transition towards the modern urban communities.

**Key words:** urbanization; transitional community; community governance