

新型农村社区治理：现状、问题与对策^{*}

张鸣鸣

[摘要] 以农民集中居住为主要形式的新型农村社区近年来不断涌现，这种以对经济社会进行组织化再造的居住形态，深刻改变甚至从根本上动摇了传统农村的社会治理基础。本文通过典型案例分解出城郊农民集中居住社区和农村集中居住社区的治理特征，从中发现新型农村社区治理的做法创新和存在的问题，并从制度和非制度层面分析原因，在此基础上提出完善新型农村社区治理的思路和对策建议。

[关键词] 新型农村社区 社会治理 问题和建议

[中图分类号] F320.1 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2016) —09—0013 (07)

[作者] 张鸣鸣 副研究员 四川省社会科学院区域经济研究所 四川成都 610072

一、引言

通过将农村分散居住的人口集聚起来产生规模效应，新型农村社区一方面可以显著降低基础设施和公共服务供给成本，增进供给效率，使农村居民更好地分享公共财政增长的成果；另一方面，在当前农村愈加开放、人口呈现出双向流动态势下，与传统农村社区相比，新型农村社区有成为城乡一体化社会治理有效载体的潜力，在治理的成本、效果等方面具有显著优势。

关于农民集中居住可以查到的正式出版文献中，毛如柏和姜永荣^{[1][2]}是最早对这一问题进行调研的，他们对江苏省“两区”（村镇建设规划区与基本农田保护区）划定及实施工作进行了梳理和总

结，认为这一工作在引导农民建房逐步集中、农村劳动力逐步向小城镇有序转移、提高土地使用效率等方面成效显著，其经验可以在更大范围推广，特别是对农村经济发展快且人多地少的地区。陈晓华、张小林^[3]研究发现，农民集中居住的驱动机制主要包括土地开发驱动型、乡村旅游发展型、市场开发带动型、现代农业园区型、移民建镇建村型、城镇发展带动型等动力模式。吴建瓴^[4]在对成都调查时发现，成都推进农民集中居住的实践有三种类型：征地、土地出租、土地资源就地集中开发，不同发展水平和条件的差异导致了集中居住类型的差异，而农民与土地资源之间的依赖程度和土地资源本身产生收益的方式及水平决定了农民意愿。周沛^[5]认为农村居住集中化是继改革开放以来农民两次建房高潮后的第三次热潮，是农民缺乏住房福利和住房保障的结果，也是农村城镇化和农村现代化发展的必然趋势。赵海^[6]总结了江苏省昆山市农民集中居住的做法和模式，认为该模式是一种政府推动下的制度变迁，需要高地价的支撑和产业发

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“新时期我国农民集中居住区公共产品有效供给机制与政策研究”（编号：13CJY116）、国家社科基金重大项目“健全城乡发展一体化的要素平等交换体制机制研究”（编号：14ZDA033）的阶段性研究成果。

带动,对东部发达地区和大城市周边有一定借鉴意义。周飞舟、王绍琛^[7]从社会学角度观察,中国正在经历的高速城镇化过程中,政府、资本、农民的得失损益和以“土地经营”为中心的城镇化模式存在问题,在“农民上楼”过程中,国家和农民的关系因城市商业资本的加入而表现得更加复杂,成都市以政府主导、资本介入的方式推动了农民集中居住和农业的规模经营,客观上形成了农业的现代化和农村的社区化,但这是一个农民被动参与城镇化的结果。正如学术界观察的一样,调研发现,根据不同的动力机制,新型农村社区大致可分为如下五种类型:农民建房需求和村庄内部整治需要形成的新型农村社区,由村集体自发组织、自觉推动,大多是组内或村内集中;农村公共产品供给需求和政府新农村建设需要形成的新型农村社区,由政府主导推动,大多是在村内集中;城镇土地开发需要形成的新型农村社区,由政府主导推动,大多在城郊和工业园区附近,由多村、多组合并而成;城乡建设用地指标增减挂钩需要形成的新型农村社区,由政府主导推动,有组内、单村或多村合并而成;其他原因形成的新型农村社区,包括扶贫或开发移民社区、农村产业发展驱动型的社区等。

无论如何,以农民集中居住为主要形式的新型农村社区在中国大地上越来越多地涌现,这种以对经济社会进行组织化再造的居住形态,深刻改变甚至从根本上动摇了传统农村的社会治理机理。叶继红^[8]对江苏农民集中居住区农民的抽样调查显示,社区参与率总体上偏低,主要受社会网络和邻里关系、社区关注与社区认同、意见征收与政策公平度、参与途径与参与方式等因素的综合影响,应加强社区融入和参与。孙远东^[9]则认为,农民集中居住区的善治之道恐非学术界广泛推崇的“社区重建”所能担当,应是诉诸国家重建,主要路径是培养居民的公民意识和公共生活习惯,建立基本的市场制度和公共服务体系,同时投资于社会资本的建设。郭晓鸣、张鸣鸣^[10]调查发现,当前农民集中居住区的治理模式主要有政府—集体联合治理型、社区自治型和政府+社会共治型,大多数社区治理

体系不健全且效率低,缺乏完善的管理服务平台。新型农村社区的成因、动力机制、建设主体和过程,以及社区自身条件的差异,对社区社会网络产生深刻影响,而社会治理和管理的制度安排是建立在资源系统结构、社会关系等一系列基础之上的。当前国家在新型农村社区的治理上并未探索出一条有效的道路,同时社区参与率总体上偏低,其中的原因和困难多种多样,面临的选择也存在争议。^[11]

本文拟通过典型案例分解出若干新型农村社区的治理方式,从中发现新型农村社区治理的做法创新和存在的问题,并从制度和非制度层面分析原因,在此基础上提出完善新型农村社区治理的思路和对策建议。

二、新型农村社区的治理方式

1. 城郊农民集中居住社区

城郊或工业园区农民集中居住社区位于城市规划区内,农民集中居住社区实施“村改居”,采取社区化管理。大型农民集中居住社区成为建制社区,设立独立的社区管理机构,有些小区合并到当地城市建制社区统一管理。

(1) 治理权威机构。城郊/工业园区农民集中居住社区的治理权威机构参照城市社区设立,分为外部和内部两类权威机构。

社区所在镇街政府或工业园区属于社区治理的外部权威机构,按照属地化管理原则,镇街政府对社区公共服务和社会管理负责。工业园区拆建形成的农民集中居住社区在建成后移交给镇街政府管理,但基础建设部分如房屋、街道、给排水等工程的大修大建仍由工业园区负责。社区治理内部权威机构包括社区党总支、居民委员会、业主委员会和其他管理组织等。社区党总支由社区党员或党员代表选举后支部书记由上级党组织委派,一般设书记和副书记各1名,下设党支部。大型社区的党总支书记大多由所在镇街政府的公务人员兼任,是社区的领导机构,负责党员管理、服务、示范。居民委员会由居民或居民代表在本小区内选举产生,3~5人组成,包括主任1名、副主任2名、其他工作人

员2名,是居民自治组织。社区党总支和居民委员会干部均有报酬或补贴,由社区所在镇街政府财政负担。业主委员会由小区居民在本小区内选举产生,由于农民集中安置区的特殊性,大多采取“原村民小组选举—原村委会选举—新社区选举”的办法产生,一般情况下能够代表集中居住区内来自不同村社的群众。业主委员会主任和成员没有固定报酬。

除前述三类治理机构外,一些城郊或工业园区农民集中居住社区还因不同原因存在一些特殊的治理机构。一是一些村委会因居民尚未全部完成拆迁或居民身份未完全“农转非”而被保留下来,但在管理和服务对象上与之前有所不同,主要采取属地化管理,包括尚未搬迁的原集体经济组织成员、居住在本社区的原村集体经济组织成员以及居住在本社区的少部分其他集体经济组织成员,那些居住在其他社区的原村集体经济组织成员的相关事务往往由新社区负责。二是其他类型居民自治组织,如议事会、老人会等。三是社会组织,包括引进的社会组织和本土培育的社会组织。

相对于其他城市社区,城郊/工业园区农民集中居住社区形成过程和社会结构较为特殊,实践中各类权威机构的关系十分复杂。镇街政府直接任命社区党总支干部,负责社区主要领导的薪资补贴,支付社区办公经费,并提供基本公共服务和社会管理,包括社会治安、流动人口管理、社会救助等,通过社区党总支和居委会贯彻上级政府相关社会经济任务,采集信息、发现、处置社区未能解决的矛盾纠纷,通过购买服务等方式为社区提供更为专业化的服务。社区党总支和居委会是社区的决策机构,负责制定社区制度规则,为社区居民提供具体的公共服务、社会管理、教育、监督等工作,处理社区内部矛盾纠纷,及时发现问题并向上反馈,贯彻执行镇街党委和政府布置的相关工作。社区业主委员会原则上负责社区物业相关问题,如清洁卫生、物管收费等,但在实际调研中发现,业委会大多数情况下是居民和社区党总支、居委会甚至镇街政府或工业园区管委会的协调人,向这些部门反映并推动解决居民的公共诉求。除老年体育协会这类

“垂直”管理的社会组织,还有两类社会组织,一是由镇街政府委托或购买专业服务或志愿服务而产生的社会组织,如社工组织等;二是社区内部培育的社会组织,如老年腰鼓队等。

(2) 城郊农民集中居住区治理案例——成都瑞泉馨城社区。^① 瑞泉馨城社区位于成都市温江区涌泉街道,2002年城区规模加速扩张,由此形成失地农民拆迁还建,2009年初步形成社区权威治理机构。权力机构是由涉及的7个行政村共同组建的联席会议,执行机构是瑞泉馨城管理委员会和联合监督委员会,自治机构是由各院落自行组成的业主委员会。2011年瑞泉馨城成为建制社区,公推直选社区党委书记,按照村委会选举法直选居委会干部。瑞泉馨城社区现有居民1.3万人,其中2000多人户籍已迁入瑞泉馨城社区、6000余人户籍在原行政村集体,另有4000余常住外来人口。

街办政府建立一站式综合服务平台,实行“全域服务、一站受理”,为社区居民和外来人口提供计划生育、民政事务、劳动保障就业、便民服务等12大类服务。党建方面,通过党组织的网格化架构建立起“社区党委—院落支部—网格党小组—党员示范户”的四级党建格局;同时按空间布局的“地缘”关系、按组织功能的“业缘”关系分别成立党组织,在楼栋成立党小组,形成社区党委、院落党支部、楼栋党小组、党员的四级党建网络。居民自治方面,形成了社区居委会、议事会、监事会、业委会“四会联治”和居委会、院落委员会、楼栋长“三级共管”的治理结构。社区由多个村合并而成,加上大量外来人口,面临多村居民与外来人口必须共治共建社区秩序的局面。为充分发挥原有乡村网络的自治作用,社区以居住地为核心跨原社区成立联席会议,议定事项经社区党委同意后交居委会执行。社会参与方面,建立社会组织孵化培育中心,引进母婴培训公司,为社区失地农民提供免费家政培训;引进“24365”生活服务中心,

^① 瑞泉馨城社区案例系2012年12月~2014年6月本人调研案例。

24小时365天为居民提供生活服务；引进青少年艺术培训学校，为社区青少年提供低价或免费的艺术培训；引进社会工作服务中心，为社区老年人提供居家养老服务；培育新市民艺术团，在社区内组织老年人开展文化活动；建立公益银行，社区居民可以以服务换积分，再用积分换服务。

2. 农村集中居住社区

农村集中居住社区建立在原村庄基础上，通过把原先分散的、缺乏规划的居民点集聚起来，使农民居住和生活空间更为紧凑，能获得的基础设施、公共服务等资源更有效率。根据区位，可分为建制镇周边、中心村、普通村庄和村民小区集聚等类型；根据集聚村庄数量，可分为多村集聚、单村集聚和村内集聚等类型；根据村庄集聚发动主体，可分为政府主导、企业主导和村民自主集聚等类型。农村集中居住社区中土地权属、集体经济组织关系、农村社会结构、农民生产生活方式等会随居住空间而发生变化，但未从根本上改变，因此农村集中居住社区治理依然以《村民委员会组织法》为纲，依据不同情况在原行政村权威机构和组织基础上，形成了多种形态的治理类型。

(1) 治理权威机构。乡镇党委政府是农村集中居住社区强有力的外部权威机构，大型或地位相对重要的新型社区党委书记一般由乡镇委派，部分社区管理委员会主任由乡镇工作人员兼任。部分政府管理和公共服务职能“下沉”到社区，提供基本公共服务和社会管理。

村民委员会或社区管理委员会是新社区最重要的治理权威机构，在基层党组织领导下，由村民选举产生，办理新社区内公共事务和公益事业，调解社区居民纠纷和矛盾。单村整治而成的集中居住社区延续村民委员会的形式，与过去村庄治理并无不同，公共空间的管理由村委会想办法。多村合并而成的集中居住社区往往由各村原村委会主要领导组成新社区管理委员会主要成员，管理委员会主任在主要成员中选举产生或由所在乡镇政府的工作人员兼任，这类社区公共空间管理如清洁卫生、治安等能够得到乡镇政府的财政支持。调查中发现，有的

农村集中居住社区同时存在管委会和村委会，二者并非上下级关系，但工作人员有交叉，且在党组织序列上存在上下级关系，两个机构之间的权能边界并不十分严格，一般情况下，涉及村民个人事务的仍由村委会处理，管委会重点协调不同村组之间的关系以及公共事务。集体经济组织职能在新型社区被延续和保留，由行政村或村民小组负责集体公共资源的管理和利用。

(2) 农村集中居住社区治理现状的几个案例。^② 龙王店社区是多村合并而成、位于场镇的新型社区。龙王店社区于2010年开始规划建设，规划占地3301亩，由10个行政村、26个自然村的3370户、13870人组成，是个典型的多村合并新型社区。龙王店社区成立了社区管理委员会，蓼堤镇副书记任管委会党总支书记，副镇长任管委会主任，10个村委书记任管委会副主任，在社区办公室联合办公。原村委会并未消除。董堂社区是多村合并社区，由董堂4个行政村组成。2010年开始建设董堂社区，按照规划，新社区将容纳800户居民，占地300余亩。新社区设立党总支，原有村委会保留，党总支书记由过去在自然村中威信较高的董西村书记赵合地担任，其余三个村书记兼任总支副书记。各个村内事务由原村书记负责解决，涉及到社区的事务则由4个人共同商议解决。另一些单村或村内集中居住的新社区治理格局基本没有变化。例如米锅新村是村内部分村民集中居住形成的新社区，位于四川省成都市蒲江县米锅村，2010年以土地整理项目为依托，原村庄内165户集中居住在米锅新村，新村作为米锅村的一部分，依然由村委会等管理。

三、新型农村社区治理存在的主要问题及原因

1. 治理权威机构产生方式缺乏制度设计

农村有《村民委员会组织法》，城市社区有《城市居委会组织法》，位于农村的新型社区应当遵守《村民委员会组织法》，城市的新型社区应当遵

^②龙王店社区和董堂社区案例系2012年5月作者参与中国社会科学院农村发展研究所《土地综合整治与统筹城乡发展研究》课题调研案例。米锅社区案例系作者于2013年10月调研案例。

守《城市居委会组织法》，但在实践中，治理权威机构的产生方式往往难以完全依法行事。主要原因一是新型农村社区是由地方政府（主要是县级以上政府）这一外部力量推动，由乡镇政府具体落实，并依托村两委和农村精英具体办理和推动形成。在这一过程中，需要平衡多方面的利益关系，社区建成后的权威机构的形成往往也是这种利益关系平衡的体现。例如，大型社区中往往有乡镇主要分管领导“坐镇”，一方面是协调不同村社之间的关系，同时也有了以财政资金支付社区办公经费甚至公共产品供给费用、物业费用的可能；村两委依法设置，不仅是法律要求，也是“分头”管理、更好地贯彻落实国家政策的现实需要。

2. 缺乏规范的治理制度和规则

除单村整治和村内集中以外，其他类型的新型农村社区实质上是从熟人社会转向契约社会的一种过渡形态，居住人口密度扩大使村民之间熟悉度降低，居民对新居住的公共空间缺乏共识，新的权威建立需要一定的时间和事件，类似于“半熟人社会”。从信息交换程度出发，大致可以分为两类：一类是接近熟人社会，可称之为准熟人社会，居民之间较为熟悉，对社区已经形成的规范具有较高认知度，集体行动主要依赖长期合作博弈，但居民在内心却难以形成“共同价值”，甚至对长期以来形成的“规矩”和“关系”产生厌恶，前述董堂村就是这一类型。另一类是接近契约社会的半熟人社会，可称之为准契约社会，居民之间不完全熟识，但却往往有千丝万缕的关系，成员之间通过各种渠道持续进行着大量的信息交换，如城郊农民集中安置区、多村整治的新型农村社区等。值得注意的是，无论哪种社区，人口规模和密度大幅增加，使得公共空间和资源虽然前所未有地增加了，但人均享有的公共资源不仅未能增加，反而显得更少，原有村社管理规则面对新变化的准备往往不足，加上“熟人规则”下的长期合作博弈被打破，单纯依靠村规民约难以形成有效的制度和规则。与此同时，这种组织再造非农民自觉选择，农民转变成市民或契约社会公民在心理和行为上均体现出准备不足，城市公共

管理的制度和规则也难以行之有效，典型的例子是在新型农村社区几乎无一能顺利收取物业管理费。

3. 公共资源的管理和利用不可控

在农村集中居住区，复垦的耕地和置换出的建设用地指标是大多数新型农村社区拥有的最重要的公共资源，这两大块资源是否能被集体及其成员控制以及控制的程度，是村民对集体发展预期的决定性要素，进而成为村民是否愿意参与建新社区的的决定性要素。但在现实中，新型农村社区的公共资源的管理和利用往往集中在外部权威和内部少数精英手中。一方面，建设用地指标往往被外部权威即地方政府以支付村庄建设成本为代价取走。政府和一些学者认为，建设用地指标产生的基础是国家对土地的宏观调控，这与农民并无直接关系，也不需做出补偿，因此把土地指标取走是一种地利归公的思路。另一方面，复垦的耕地因未到二轮承包期满，且无明确制度法律规定，是否发包、以何种方式管理往往是少数农村精英说了算。

4. 公共产品供给来源不足且效率偏低

相对于传统农村，新型农村社区在道路交通、给排水、就医入学等基础设施和公共服务有了显著改善。然而调研发现，与城市社区相比，农民集中居住小区公共产品供给水平整体偏低，且不具有持续性，问题和矛盾的积累使新型农村社区在未来有成为“棚户区”的风险。

新型农村社区公共产品供给水平低且难以持续的原因是多方面的。一是建设之初缺乏系统的制度设计，新型农村社区普遍没有缴纳维修基金，社区后期公共设施维修养护缺乏资金来源。二是受农民意愿和行为的影响，大多数新型农村社区难以向居民收取物业管理费，社区公共卫生和安保只能由地方政府“买单”，地方政府会尽可能降低成本，公共卫生和安保等往往质量低、数量少。三是为平衡多方面的利益关系，新型农村社区的管理组织往往由原村两委成员组成，由于缺乏管理密集人群和社区型公共空间的经验和能力，社区经常处于无序状态，因公共空间被挤占、滥用等问题而引发的矛盾十分普遍。四是降低拆迁和重建成本，新型农

村社区的房屋质量与周边商品房和农户自建房相比有显著差距, 建筑质量低、户型结构不佳等问题在这类小区普遍存在。

四、完善新型农村社区治理的思路和建议

大量新型农村社区是由于中国正在经历的以土地经营为中心的快速城镇化的结果, 发端于城郊地区, 因政策变化而延伸到普通农村, 由此形成了两类存在根本性差异的新型社区: 城市农民集中居住社区和农村集中居住社区。两类社区都经历了类似的组织再造过程, 但由于对农业的联系度和依赖度、资本介入方式等存在差异, 其治理需求既有差别也有联系。从社区治理的角度出发, 社区秩序有赖于建立在共同价值上的行为规则, 由此形成普遍权威, 进而形成社会管理的组织和网络, 实现自我管理、自我服务, 在持续共振中形成利益共同体。因此, 无论城郊还是农村的新型社区, 都需要遵循这一逻辑和规律, 但在实现路径上存在差异。

1. 从制度层面明确治理权威机构

新型农村社区在提高基本公共服务、社会事业和基础设施供给效率方面的优势十分显著, 也因其对土地的集约集中利用而被普遍接受, 从长远看, 新型农村社区的规模和覆盖面都有进一步扩大的可能。与此同时, 农村社会分化体现在区域、阶层、组织、利益、观念等多个层面, 即便没有农民集中居住, 传统的治理体系特别是权威机构也面临消失和重构的现实需求。应立足国家视角, 从完善国家现代治理体系切入, 以建立居住地为核心的社区治理体系为目标, 从法律和制度层面明确新型社区治理结构: 城郊农民集中居住社区应被完全纳入城市社区系统, 按照《城市居委会组织法》设立或者参选社区权威机构, 原有集体经济组织经过公司化或股份化改造后应剥离社区治理权威机构。农村集中居住社区可参照《城市居委会组织法》成立社区权威机构, 负责办理居住地居民的公共事务和公益事业, 调解居民纠纷, 维护社区治安等, 并协助地方政府做好相关工作, 应明确居民所享受的权益与集体经济组织成员权利的边界。

2. 重塑有利于治理制度和规则形成的载体

新型农村社区与城市社区和原有农村不同, 是一个“半熟人社会”, 居民间有千丝万缕联系, 往往还存在以原有自然村或小组为基础的“熟人单元”, 但社区的开放性和规模决定了新型农村社区的公共性大幅增加, 需要重构治理制度和规则, 其中的关键在于重塑有利于治理制度和规则形成的载体和环境。一是完善自治机制, 社区内制度和规则的形成过程、执行方式等须经不同主体认可, 如协商讨论、全体同意等; 明确制度和规则的对象、内容和目的; 疏通监督和投诉渠道。二是打造公共活动空间和内容, 以丰富的社区活动弥补因社区规模变大和人口密度增加带来的信息交换缺失, 增强引导以帮助培育居民的公民意识和公共意识。例如搭建礼堂使农村传统婚丧嫁娶形式得以延续, 提供广场满足居民跳舞或健身需求, 建立儿童和老年活动中心等。

3. 构建可控的公共资源管理和利用机制

一是探索建立新型集体经济组织, 提高公共资源利用效率和公平度。在新型农村社区建设之初, 统筹安排和全面部署社区建设, 通过市场机制发挥决定性作用, 实现有效的土地资产化, 形成明确的收益预期, 由此成为农村集体和农民主动参与耕地确权量化、集体经济组织成员权确定等一系列农村产权制度改革的内在动力。在已经形成的新型农村社区, 通过整合小区铺面或者注入新型资产的方式, 将公共资源转化为产权清晰的个人资产和集体资产, 建立新型集体经济组织, 提升集体经济组织公共产品供给和解决再就业难题等能力, 恢复和重塑社区自治能力, 使其成为成员基本生活保障的重要来源和化解社会矛盾的基层单元, 构建城镇化的安全阀。二是建立代表不同利益相关群体的组织。例如建立新型农村社区居民议事会或不同类别的资源管理小组, 小组代表由新型农村社区全体居民投票选出, 定期由村两委召集全体小区住户进行民主改选, 对管理小组进行相关培训, 使之具有负责公共资产和收入日常管理活动的的能力, 同时严格内部管理, 如有管理小组成员中途退出或违规的情况,

要及时通知村两委，由村两委召集小区全体住户公开选举出新的管理人员，开展及时的效果评价，并接受社区居民和村两委的监督。^③

4. 增加社区公共产品有效供给

新型农村社区公共产品供给差异十分显著，受到区位、规模、形成原因、政府财力甚至居民需求和自身能力的影响，也因社区公共产品类别多、内容繁杂而不同。但总体来说，城郊农民集中居住社区因被纳入城市规划，公共产品投入水平总体上好于农村集中居住社区。从社区公共产品需求角度出发，应注重三个层面的社区公共产品有效供给：一是建立社区维修基金，将维修基金作为土地出让收入的支出项目，明确列出费用科目、计提比例、执行部门、管理和使用办法等，同时要明确所有权、收益权、使用权归新型农村社区全体居民。二是采取政府补贴、居民教育等多种手段，通过建立业主委员会，完善定价机制、建立物业服务质量标准体系、健全处罚机制和信息公开机制等，督促居民按时足额缴纳物业管理费。三是立足资源禀赋，挖掘社区内部资源潜力，帮助建立产权归属于新型农村社区的共有资产，例如利用公共空地种植花卉苗木或蔬菜，提高社区可持续的经营发展能力，并明确公共资产和收入的收益分配使用管理，使每个社区居民都能够持续稳定地从中获益。

5. 形成有利的外部环境

一是将传统的外部协调组织村两委和新建组织结合起来，通过培训和实践等方式提高自治组织协调能力。二是制定有利于信息交换网络上各类组织协同工作以及公共资产保值增值的政策。三是地方政府管理能力持续提升，尽可能为社区发展提供及时支持，将地方政府内化为信息交换网络上的一个关键节点，如派出技术人员对基础设施建设、果树种植等进行指导，带领社区居民外出参观考察，对小区的公共设施的改善提出建议。四是尽可能寻求专业化的外部技术支持，包括但不限于社会组织、群团组织等，第三方社会组织的参与，能够迅速发现并前瞻性地瞄准发展中可能出现的典型问题，提前介入，提前探索，提前考虑解决办法，有利于帮

助地方政府及时采取措施，将可能产生的矛盾在源头解决，维护社会的和谐。同时，社会组织也能够提出创新性解决问题的办法和思路，有效杜绝政府的发展资源跑冒滴漏。

参考文献：

- [1] 毛如柏. 关于江苏省“两区”划定工作情况的调查报告 [J]. 城市发展研究, 1997, (03).
- [2] 姜永荣. 科学划定“两区”与江苏省可持续发展 [J]. 中国土地科学, 1997, (04).
- [3] 陈晓华, 张小林. 城市化进程中农民居住集中的途径与驱动机制 [J]. 特区经济, 2006, (01).
- [4] 吴建瓴. 土地资源特征决定模式选择——关于成都市“推进农民向城镇集中”的调查与分析 [J]. 经济体制改革, 2007, (03).
- [5] 周沛. 农村居住集中化过程中农民住房保障与福利研究 [J]. 社会科学研究, 2007, (04).
- [6] 赵海. 农民集中居住模式调查——对江苏省昆山市的调查分析 [J]. 调研世界, 2012, (11).
- [7] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究 [J]. 中国社会科学, 2015, (01).
- [8] [11] 叶继红. 城市新移民社区参与的影响因素与推进策略——基于城郊农民集中居住区的问卷调查 [J]. 中州学刊, 2012, (01).
- [9] 孙远东. 社区重建抑或国家重建：快速城镇化进程中农民集中居住区的公共治理 [J]. 苏州大学学报, 2011, (05).
- [10] 郭晓鸣, 张鸣鸣. 治理视角下的新型农村社区：现状、挑战和展望——基于河南省农民集中居住区的调查 [J]. 东岳论丛, 2014, (08).

责任编辑：林涛
校对：

^③来自成都蜀光社会发展中心在成都金堂县磨盘山村的实践。