

东方慧博——

## 城镇化进程中“村转居”社区开展农民市民化工作的策略探析

东方慧博公司

随着经济社会的发展和产业结构的调整逐渐加快,城市中的一些农村地区通过产业结构改革、征地拆迁等方式变成了“村转居社区”,成为城市社区的一员,农村居民则从身份上转边成了城市居民,在法定意义上完成了城市化的过程。但受到长期的城乡差异影响,这些“村转居社区”改造后面临诸多问题,比如经济发展、环境治理、居民就业增收、精神文明建设、社会公共事务参与等。

### 一、“村转居社区”与“农民市民化”

#### (一)社区的相关理论

国务院办公厅在《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作会议》中提到:1986年,我国民政部首次将“社区”概念引入城市管理。一般认为,“社区是指那些有着相同价值观、人口同质性较强的共同体,其体现的是一种亲密无间、守望互助、出入为友、疾困相扶、富有人情味的社会关系。”<sup>i</sup>

社区是政府在基层实现政治、经济、社会、文化等功能的载体,具有社会服务功能和社会参与功能,各级政府通过整合社区内资源和调动社区各方面的力量,来发展社区的各项事业。社区也是当前社会最基础的组织细胞,是自下而上推动社区治理过程中最具创新活力、最快显示出成效的地方。

#### (二)村转居社区的相关特征

学者郑光和汪强在其研究型文章《新型农村社区就业信息服务系统的研究与构建》中提到:“‘村改居’社区的出现是城镇化过程中的

重要现象,其是指在农村区域内通过征地拆迁、村庄合并、产业带动等方式,把农民变成城市居民,把农村进行统一规划建设,调整产业布局,构建新型农村社区的居住模式、服务管理模式和产业格局。这种社区不同于农村村委会也不同于城市社区,是一种城镇化进程中的一种新生共同体,是农村村委会迈入城市社区的过渡阶段。”<sup>ii</sup>

“‘村改居’后的社区主要面临社区自身角色的转换、社区自治中如何调动居民参与社区事务、发展自组织以便更好地管理社区三个主要方面问题。”(学者李鑫在《“村改居”社区治理中面临的困境》中提到)<sup>iii</sup>

与农村村委会相比,其变化主要体现在以下几个方面:

1、组织体系的重组,即由原来的村委会转变为居委会以及与之匹配的各类现代化社区组织结构;

2、生产、生活方式的转变,即从农业型向工业型和现代化服务型社会转变,去工厂上班、经营出租房生意、创办商贸企业等实体组织等成为新的生活方式;学者吴莹在《社会学研究》刊物中提到:“‘村改居’社区均呈现统一、规则的布局,一些传统的乡村公共空间被拆除,大量新的市政公共设施建立起来,空间的变化影响着居民生活方式的改变以及社交方式的变化。”<sup>iv</sup>

3、思想观念的现代化,即传统乡村的乡土观在一定程度上被打破,社会角色发生根本性的改变,更期望社区管理与社会活动的参与以及自身权益的维护。

4、工作重心有所转变。原来的村委会工作重心在经济上,公共事务在比较次要的位置。“现在‘村改居’的社区居委会,逐渐进行从发展经济到社会公共事务管理的转变,如社区共建、居民联络、社会保障、补助弱势扶持、就业以及权益保障等问题。(学者李鑫在《“村改居”社区治理中面临的困境》中提到)

### (三)村转居过程中的农民市民化

村转居后,不仅组织的特征发生改变,居民的生存空间、生活方式、社会角色、思想行为也悄然发生变化。原有的农村居民通过这一变化

过程实现从农民范式到市民范式的转变,成为真正意义上的城市市民,这一过程即是农民市民化。

会与城市社会是两种异质社会形态,以此为基础所形成的生活方式、价值取向、思想观念和行为习惯大相径庭。由此带来的角色的转变与思想行为意识的停滞必然产生矛盾性,为“村转居”后的居民生活带来困扰,为农民市民化工作造成复杂的难题。

## 二、农民市民化进程中面临的主要问题

当前,城乡收入差距愈加明显,社会保障、就业制度、教育等制度安排不均衡等问题均已经成为影响城镇化建设步伐的重要内容。打破“二元化”结构、缩小城乡差距、加快新型城镇化建设成为城市发展的关键课题。

### (一)居民教育水平较低导致的文化冲突强烈

据慧博研究院 2019 年的数据调研显示:“北京市某区内的‘村转居’居民村转居农民的受教育程度普遍不高,初中及以下学历占比达到 30.9%、高中学历占比 19.6%、中专学历占比 13.10%。”这使得他们在认知观念、文化素养等方面与城市生活所需相差甚远,不能快速适应紧张的生活节奏、相对清冷的人际关系、强烈的竞争氛围等,这些都导致了他们城市融入的进程受阻。

### (二)居民职业技能不足与观念落后导致职业竞争力不足

长期的劳动力市场人力资本投资不足,导致农村地区的居民在职业技能水平、发展机遇方面与城市社区存在较大差距。这使得已然发生身份转变的居民在职业发展方面仍然存有诸多问题。据慧博研究院 2019 年的数据调研显示:北京市某区内的“村转居”居民当前就业状况存在不充分、不匹配和结构性错位问题。一方面,工资已经成为主要的收入来源,但整体收入水平普遍不高,超过 80%的家庭月收入在 10000 元以下,且未来一年内受人口和房租减少等原因影响家庭整体收入水平显现下降的趋势。另一方面,居民就业选择面较窄且渠道有限,就业的岗位集中在集体企业、民营企业、政府机关和事业单位的基层岗位和编外岗位。近 50%的居民还是依靠熟人介绍方式获得工作机会,没有充分利用和发挥出互联网招聘渠道及其他招聘渠道的积极作用。再者,他们对市场化就业缺乏了解,倾向于离家近、薪酬高、技能要求低和比较稳

定的工作,对自身的职业发展和未来生活缺少规划,工作预期与自身条件呈现明显不匹配的矛盾。

### (三)村转居社区的管理水平有限,工作人员能力素质亟待提升

当前的村转居社区大多是直接从原来的村委会整建制的转型而成,面临着诸多新鲜的工作职责和内容,经常关注于形式,在工作思路及方法方面缺乏经验,无法取得实质性的效果。

同时,社区工作者的专业化水平也明显无法与社区工作需要相匹配。一方面,社区工作者中的很多人学历水平相对较低,且缺少社会工作专业对口的专业学历或者学习经历,队伍的专业化程度不高。另一方面,社区的组织管理效率不高,存在岗位职责不清晰、团队士气低落、人浮于事等普遍性问题,难以应对市民化工作中的挑战。

### (四)城乡二元结构导致政府公共资源及社会资源分布不均衡

“改革开放以来,农村经济社会获得较大发展,但由于城乡二元结构的存在,在公共资源的配置上一直存在城乡分割的“双轨制”资源配置模式,导致城乡公共资源配置严重失衡。”(学者吴丽丽和徐冲在《中国城乡公共资源均衡配置问题探究》文章中提到)<sup>①</sup>除道路交通、医疗设施等基础设施建设水平不一外,城乡居民在利用互联网、享受信息资源方面亦有较大差距,存在短期难以跨越的“数字鸿沟”。同时,在公共管理机制与具体工作思路方面,农村地区的公共管理水平也是远远落后于城市。此外,农村区域的经济市场尚未成熟,明显落后于城市社区,缺乏社会资源的凝聚与作用发挥机制,难以实现资源整合与效用发挥。

未来,基础设施的不均衡性将随着村转居的产业进程将逐步得到改善,同时政府配套的公共政策、制度体系、作用机制均亦需要适配性调整,形成与城市统一的、与村转居社区相匹配的公共管理制度体系,提升公共管理水平。

## 三、基于社区推进农民市民化的策略探讨

党的十八大指出:“推进农村城镇化新型社区建设是破解‘城乡二元结构’、解决‘三农问题’的根本举措,‘村转居’居民接受、认同城市文明、增强城市归属感和认同感、确立自身身份与角色的落脚

点最终是在社区,其核心要义是以产城融合和产业支撑的理念实现农民就近就地接受文化熏陶、教育以及就业。”

### (一)社区是解决农民市民化问题的发力点

“社区对促进农民市民化的重要性体现在两方面:一方面,社区是农民市民化的过渡转换区域,是一个由逐渐淡化原有的城乡分离制度到逐渐走向一体化制度的转化载体,对制度的变迁能起到积极作用。”<sup>vi</sup>

(学者杨栓保在《城市进程中农民市民化教育探究》中提到)另一方面,社区是能够满足居民心理认同感的资源载体,它延续了转居农民原有的生活地域、社交圈子,会使新市民对城市社区产生熟悉和亲切感。因此,农民市民化的发力点仍是转居后的社区组织。社区组中在实际工作中要搭建高素质的人才队伍,整合居民资源与社会资源,形成市民化工作的有效运转平台。

一方面,社区工作者队伍需要通过严格的筛选组建高水平的工作队伍,通过系统化培训形成开展市民化工作的思路、方法与具体技巧。要积极落实社区工作者队伍岗位责任制,要做到责任到人、分工负责,积极制定相关的工作制度、流程制度、绩效考核办法等,使得社区市民化工作更加制度化和规范化。

另一方面,要整体在市民化实践中,可以应用“赋权”的社会工作工作方法和理论,发掘并整合社区资源网络平台,发展和培育社区社团组织,学者杨扬在《公民意识与城市社区建设》中提到:“培育‘我是社区人,社区发展我有份’的公民意识,让社区居民关注自身的社区,建立社区、社会组织、社会工作者联动机制,共同参与和解决社区的问题等。”<sup>vii</sup>例如北京市某村转居社区充分发挥“从社区中来回到社区中去”的思路,策划了“百姓大讲堂”活动,挖掘转居居民中的文化带头人、专业培训讲师等人员,聘请其为兼职讲师,负责进行课程的组织设计与讲解。这一活动挖掘出了居民中的太极大师、民俗艺术带头人、非遗匠人、居民权益捍卫者、社区调研员、编织串珠巧手等多类人员,作为社区市民化工作的骨干,带动了社区居民积极参与活动,形成了农民市民化工作独特的“指导-扩展-互动”的有效模式。

此外,要将社区教育作为农民市民化的重要环节,立足社区场景,通过精神文明、法治伦理、技能培训、创业指导及心理和家庭教育等课

程体系,提高社区居民素质、改善社区成员的知识结构,提高其融入城市的能力与幸福感。

## (二)就业是加速农民市民化进程的有效手段

就业的参与能够加速转居农民融入城市生活,加速农民市民化的进程。一方面,通过就业,他们能获得劳务报酬性收入,化解因失地而面临的持续性收入问题;另一方面,他们能建立基于职业发展的生存模式与个人提升路径,以“岗位、公司、职场圈”作为社会参与的组织单元,享受社会权益保障、参与社会文明创造,向现代产业工人、现代城市市民、现代城市主人转变。农村劳动力转城市居民后,多样化需求和相对较高的期望值,需要政府主管部门提供针对性更强、更加细致深入的就业服务,需要构建一个涵盖就业促进、招聘服务、培训和公共服务各个方面的统一、规范、高效的服务体系和平台。地区政府、人社部门、社区以及社会相关资源可以通过就业这一要素连接起来,以就业促进作为切入点促进转居居民的市民化进程。

一方面,应建立适应转居社区的市场运行平台与就业促进服务机制。随着村转居等一系列变化的发生,以新型农村社区为载体的就业市场正在初步形成。但是,现有的政府、社会企业化招聘网站的就业服务都难以满足“村转居”社区农民和社区产业雇主的需要。因此,政府主管部门要建立就业服务工作规范和工作标准,充分发挥微信公众号和互联网平台的作用,依托于行业协会组织建立区域内就业服务线上平台,设置就业政策宣传、就业信息发布、职业指导与求职辅导、就业创业指导、培训资源展示、公共服务和活动对接、在线咨询、在线培训学习等功能,集合并连接社会中各服务机构,发挥专业优势,联合各方资源为农村劳动力提供就业观念指导、职业信息介绍、工作推荐、面试求职技巧辅导、劳动权益保障、职业技能开发等各领域的专业服务。

另一方面,应建立完善职业技能培训机制。转居农民的就业问题究其原因,主要因素为受教育程度偏低,劳动技能欠缺,许多情况达不到用人单位的用人标准。因此社区可以加大对转居农民的职业技能培训,有针对性地丰富培训课程内容,提高其思想观念;国务院发布的《关于推行终身职业技能培训制度的意见》中提到:“构建多元化的培训投入机制,增强该群体的素质和水平,确保该群体备就业的相关职业技能,<sup>viii</sup>使他们能够更快地接受工作技能,成为真正的‘人力资本’,而非普通的劳动者。”

### (三) 社会资源的加入是实现农民市民化的助推剂

转居农民的市民化工作是一项系统、持久的工程,在当前的公服管理水平有待提升、转居社区仍在建设完善的状态下,仅依靠政府一方资源与力量是无法实现有效目标的。新公共管理理论认为政府的公共管理应该引入考核的理念,适当引入社会专业化资源,共同服务社会。在农民市民化工作中亦是如此。社会资源的引入能够在现有转居市场中形成活力,激活这一新兴市场的活力,创造适应这一特定性市场的发展模式与机制,助推农民市民化工作的深化。比如,政府可以鼓励市场化培训机构通过多种方式参与公共就业服务,通过合作办学、合作研发课程等方式,调动社会资源进行职业技能、文化文明、城市生活等方面的综合性市民化培训。对于年度内为区域内农村劳动力提供培训服务达到一定人次的培训机构,政府可以按照一定比例给予奖励。

### 四、总结

总之,“村改居”后,社区如何发展治理、居民如何就业增收、融入城市是破解新型城镇化难题至关重要的环节。<sup>ix</sup> 以“人的城镇化”为核心的新型城镇化发展需要国家大力推进农民市民化,这关系到广大农民能否顺利向市民转身,对解决农民工问题、推进新型城镇化、统筹城乡发展和建设和谐社会亦有积极意义。

---

<sup>i</sup> 国务院办公厅,《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作意见》

<sup>ii</sup> 郑光,汪强,《新型农村社区就业信息服务系统的研究与构建》, 2017.08

<sup>iii</sup> 李鑫,《“村改居”社区治理中面临的困境》, 2014.07

<sup>iv</sup> 吴莹,《空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究》

<sup>v</sup> 吴丽丽,徐冲,《中国城乡公共资源均衡配置问题探究》

<sup>vi</sup> 杨栓保《城市进程中农民市民化教育探究》

<sup>vii</sup> 杨扬,《公民意识与城市社区建设》

<sup>viii</sup> 国务院,《关于推行终身职业技能培训制度的意见》

<sup>ix</sup> 赵斯桐,《“村改居”社区治理的困境及出路》, 安徽农业科学, 2016年第20期