

身份变迁视角下中国基层社会的稳定逻辑

——以深圳光明农场职工身份变迁的个案为例

陈世香, 王崇峰

摘要: 基层社会的稳定是保持中国经济高质量发展的重要保障, 特别是在经济社会巨大变动时期。中国国营农场职工伴随多次经营体制变革, 其身份相应由单位人向社会人、社区人转变。每次转变, 国营农场职工的利益结构相应遭受影响, 其利益诉求也相应发生转变, 必然给基层社会稳定带来冲击。基层政府相继采取事后救济、事前嵌入和需求前置的行动策略, 有效化解各种利益诉求危机, 不仅保持了基层社会稳定, 而且保障了辖区经济快速稳定发展, 为中国基层转型稳定提供智慧借鉴和政策样板。

关键词: 身份变迁; 基层社会; 稳定逻辑

中图分类号: G52 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2022) 04-0184-09

一、引言

自1978年改革开放以来, 中国经济社会发展经历了不平凡的伟大历程, 创造了人类经济发展史上的新奇迹。“纵观全球经济发展史, 再没有任何一个国家的任何一种尝试能与中国改革开放的成就比肩”。^①但这个奇迹的发生并非偶然, 除了中国高瞻远瞩的政策和强有力的执行力, 还得益于中国社会稳定奇迹。在中国党政话语体系中, 稳定与发展从来都是最为重要的政治话语。“如果没有一个稳定的环境, 中国什么事情也干不成”。^②尽管随着改革开放不断深入, 中国经济社会发生了深刻的历史变迁, 社会进入转型时期, 社会矛盾日益突出, 群体结构分层化、利益诉求多元化, 但总体而言, 社会稳定的基本面没有发生根本的变化。相应地, 一个基础性的问题是, 改革开放以来中国基层社会稳定的逻辑到底是什么?

毫无疑问, 中国基层社会的稳定是多种因素共同作用的结果。从已有的文献来看, 经济的快速发展、意识形态塑造、国家强制力量以及政府的有效投入等都为中国社会的稳定做出了贡献。其中, 强制力量和政府投入最为突出。国家强制力量无疑是中国社会稳定最重要的保障。国家通过社会治安综合治理整合政府各个部门的力量并强化责任, 进而形塑了“维稳型国家”的兴起。^③政府为确保对“暴力机器”的直接影响力, 关键性的改革包括提高公安部门的等级序列, 将公安部部长和厅局长纳入中央政治局委员和省委常委; 提高公安部门负责人担任政法委书记的比重,^④公安部门的突出地位和影响力增强了其人事和财政预算上的议价能力, 获得了编制和经费倾斜, 从而强化了维护社会稳定的力量。综治维稳被列入“一票否决”, 基层一把手的官帽与稳定息息相关。

作者简介: 陈世香, 武汉大学政治与公共管理学院教授; 王崇峰, 武汉大学政治与公共管理学院博士生 (武汉430072)

① 奥兰迪:《中国改革开放创造了发展奇迹》,《人民日报》2019年1月16日,第3版。

② 《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,2001年,第348页。

③ Yuhua Wang and Carl F. Minzner, “The Rise of the Chinese Security State,” *The China Quarterly*, vol. 222 (June 2015), pp. 339-359.

④ 杨志云:《社会治安的政治定位与调控中的社会秩序——当代中国警务运行机理的解释框架》,《社会学研究》2019年第2期。

与刚性维稳不同的是, 基层政府不再一味地通过专项治理、运动式治理等方式维护基层社会稳定, 而是更多通过综合运用各种权威影响政策对象, 将各种潜在的社会矛盾消除在萌芽状态。有的通过新乡贤的嵌入建立起基层政府与政策对象的调解机制,^① 有的通过分类谈判、民主协商的方式化解与政策对象之间的利益冲突,^② 还有的通过创新基层治理体制机制, 打造“街乡吹哨、部门报到”的模式来回应基层治理中的各种社会诉求。^③ 上述研究为某一特定阶段的社会稳定提供了各自独特视角的解释, 但对基层政府的有效应对策略这一重要变量关注度不够。

国营农场是新中国依据计划经济原则创办的社会主义农业生产组织, 是新中国追求大农业的主要战略举措。从历史来看, 国营农场在垦荒、农业发展等方面都做出了积极的贡献, 但总体而言, 其经营效率不高, 甚至出现了大面积亏损。而体制改革意味着对原有利益格局的调整。通过市场化改革, 农场转型为市场主体, 而农场职工, 以及依附于农场生存的各类临时工则希望通过资源交换和权益让渡等实现自身利益最大化。城市化是对原有基于土地和身份产权、社会组织方式所建立的产权体制的解构和重构。国营农场变迁的不同阶段反映了土地产权权属及身份权利分配的博弈过程。政府所能提供的资源有限, 而职工、农民的需求无限, 政府在博弈中由于永远达不到另一方的要求而处于弱势、被动地位。正是在这一博弈过程中, 充斥着各种潜在的社会风险。从这个意义上讲, 深入探讨基层政府在中国国营农场职工身份变迁过程中发挥的作用, 有利于解开中国基层社会稳定之谜。同时, 我国的国营农场改革过程中产生了错综复杂的基层治理难题, 其治理经验对于我国仍在推进的国有企业改革、国营农场改革都具有典型性。因此, 本文以深圳光明农场职工身份变迁为例, 通过 60 多年来地方政府回应国营农场职工身份变迁引发的不稳定因素的行动策略与应对机制, 来揭示长期以来基层社会的稳定逻辑。

二、身份变迁与基层社会稳定的分析框架

在社会身份理论看来, 社会身份是有关个人在情感和价值意义上视自己为某个社会群体成员以及有关隶属于某个群体的认知。这种两人以上的社会群体分享着共同的身份, 是一种相同的社会类别, 而群体的属性是其基本特征。就本文而言, 作为社会学基本概念, 身份对于特定群体有着特殊政治意义, 即因身份而获得的相应的权益保障。

身份变迁意味着相应的权益保障发生变化, 而制度变迁则构成了群体身份变迁、身份重塑的重要变量。^④ 换言之, 由制度变迁带来的身份变迁意味着对原有权益的调整, 因而打破了原有的利益格局。改革开放以来, 不论是 20 世纪 80 年代从计划经济到市场经济的转变, 还是九十年代的国有企业改制, 抑或是当前快速的城市化进程, 都在不同程度上改变了相关群体的身份属性, 甚至造就了新的社会阶层。而在这一过程中, 利益受损者往往会通过各种方式表达诉求, 甚至进行社会抗争, 使得处于转型阶段的中国社会面临着各种潜在的不稳定因素, 并集中表现在各种各样的群体性事件上。在维护社会稳定方面, 基层政府担负着不可退出的重要职能。这样一来, 就形成了制度变迁、身份变迁、社会矛盾、政府应对的“双向互动”逻辑链条, 如图 1 所示。

我们认为身份变迁是制度变迁的一种外在表现形式, 因而身份变迁的起源是制度变迁。新制度主义理论指出, 制度一般有两种状态: 制度的“正常时期”和制度断裂的“关键节点”。^⑤ 中国改革开

① 原超:《新“经纪机制”: 中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市 A 村乡贤理事会的运作实践》,《公共管理学报》2019 年第 2 期。

② 王斌通:《乡贤调解: 创新“枫桥经验”的传统文化资源》,《山东科技大学学报》2018 年第 2 期。

③ 孙柏英, 张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》2019 年第 4 期。

④ 佟新:《社会变迁与工人社会身份的重构——“失业危机”对工人的意义》,《社会学研究》2002 年第 6 期。

⑤ 何俊志:《结构、历史与行为: 历史制度主义对政治科学的重构》,上海: 复旦大学出版社, 2004 年, 第 246 页。

放以来，经历了较为集中的制度断裂期，产生了大量制度变迁，在微观层面就带来了多重身份变迁的现象。身份变迁的过程中，与微观个体利益紧密相关的经济、社会利益也随之发生变动。微观个体的身份特征，从原有政府或单位包办一切的依附性，逐步转变为更加依靠市场的自主性。^① 土地、住房、就业等既得利益也将面临新的调整，使得潜在社会矛盾风险不断增加。在“上下分治”为主要特征的治理结构之下，^② 社会矛盾最为集中地爆发于社会公众和基层政府之间。这就使得基层政府必须找到应对各种社会矛盾的回应策略，以防止潜在社会矛盾转变为现实的社会冲突。本文所关注的基层政府回应策略，重点在于应对身份变迁带来的社会矛盾，所进行的政策创新和利益结构调整。特别是，这些回应策略对于维护基层的社会稳定所起到的作用。本文的核心逻辑在于，基层治理的回应策略与制度变迁之间的互动，有效缓解了社会冲突风险，使得制度持续创新的同时也能够维护社会的基本稳定。

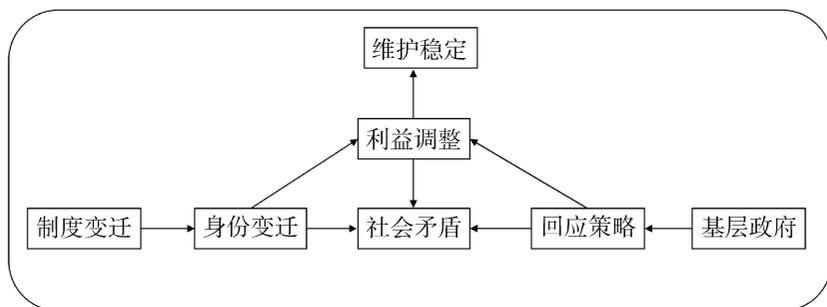


图 1 理论分析框架

基于上述分析框架，本文通过对深圳光明农场职工身份变迁的深入探讨，揭示了制度变迁影响身份变迁，进而影响其利益调整带来的社会矛盾。

三、案例描述：光明农场职工身份变迁历程

（一）制度背景

新中国成立以来，在计划经济背景下为追求农业发展，各地开始成立国营农场。农场成立之初，自然村的原住民带着土地、牲畜、农具等生产资料加入农场，身份转为具有“农业户口”的农场职工。农场为其提供工资福利，并保证为其年满 18 岁的后代安排工作。虽然国营农场与计划经济时代的城市生产单位不同，但从管理体制来看，国营农场具有单位制的显著特征。从这个意义上讲，农场职工是典型的“单位人”。

在中国这几十年的国营农场管理体制变革过程中，许多问题没有得到合理解决，社会矛盾逐渐凸显。国营农场管理体制的转变攸关农场职工切身利益。在农场管理体制变革过程中，原村民由农村户口转变为城市户口，政府若没有任何形式的补偿或补偿极少，这对农场职工而言，无疑是巨大的经济损失。自农场管理体制变革以来，关于农场土地的补偿和使用问题一直是社会矛盾的焦点，并逐渐演变成如今阻碍辖区经济社会发展的最重大的历史遗留问题，并集中体现为自然村原住民土地诉求问题、国有农场企业土地确权问题、居民公司遗留问题、已收地块清场和管理问题、历史违法建筑处理问题等等。这一系列问题的解决，涉及国土管理、国企改革、侨务政策、集体经济发展等诸多方面法律政策，事关经济社会繁荣和长治久安。

然而，我国部分社区在历经多次的管理体制转变过程中，即便各种矛盾叠加，却并没有影响到社会稳定的基本面。需要特别指出的是，有些地方地处偏远，经济不发达，各种基础设施尚处于不发

① 何海兵：《我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居制到社区制》，《管理世界》2003 年第 6 期。
 ② 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011 年第 1 期。

达、不完善状态, 社会组织、第三部门这些有助于社会自治的力量尚未显现, 社会稳定的责任只能由政府一方来承担, 在管理体制转变过程中依然能维持社会稳定, 现实中既有的控制逻辑的维稳力量也没有显著介入其中。肩扛社会稳定主责的地方基层政府, 究竟使用了基层治理工具箱中的什么工具组合实现全国信访“三无区”,^①从而保持了基层社会的基本稳定?

(二) 光明农场职工的身份变迁过程^②

广东省国营光明农场为1958年由华南农垦总局、中国人民银行广东省分行、广东省民族事务委员会、广东省外事办、华南亚热带科学研究所5个单位筹建。1979年, 因侨务工作的需要, 光明农场迎来大批越南归侨, 归属华南农垦总局管理。1988年8月, 光明华侨畜牧场下放给深圳市管理。同年11月, 光明华侨畜牧场改为深圳市光明华侨畜牧场, 并保留深圳市光明实业总公司, 行政上归口深圳市农业局管理。1993年11月, 经深圳市政府批准, 深圳市光明华侨畜牧场内部加挂“深圳市宝安区G街道办事处”的牌子, 实行一套人马、两块牌子的管理模式。1999年3月, 深圳市政府决定将光明华侨畜牧场实行政企分设, 同年10月挂牌成立光明街道党工委、办事处。2002年6月, 深圳市政府进一步理顺光明地区管理体制, 撤销“光明华侨农场”建制, 将深圳市光明华侨农场(集团)公司更名为深圳市光明集团有限公司, 下放给宝安区作为区属企业。2016年8月31日, 光明新区由公明、光明2个街道变为光明、公明、新湖、凤凰、玉塘和马田6个街道。光明办事处由下辖9个社区变为6个社区, 社区开始主导基层社会治理。

光明农场职工的身份变迁过程及其变迁的标志性事件如表1所示:

表1 光明农场职工身份变迁过程

身份变迁	标志性事件
农民转变为农场职工	1958年, 5个单位建立广东省国营光明农场。随后7个自然村与光明农场订立了入场协议, 原村民土地在未进行征收补偿的情况下从集体土地转为国有土地。
农场职工转变为城市居民	1995年, 农场将11399名农场农民转为居民户口, 且没有任何补偿。
	2002年, 光明农场撤销建制, 改组成立深圳光明集团公司, 农场市场化, 部分承担原农场职工就业及社保。
社会人转变为社区人	2016年8月31日, 光明新区由公明、光明2个街道变为光明、公明、新湖、凤凰、玉塘和马田6个街道。光明办事处由下辖9个社区变为6个社区。

四、身份变迁引发的社会不稳定因素

农场职工身份主要分为三个层次。第一层次是“国有职工”, 这一层次的职工户籍类别是“城镇居民”, 享有“商品粮”, 国有农场给予的保障最充分, 是典型的单位制; 第二层次是“农场农民”, 其户籍上是“农业人口”, 没有“商品粮”, 名义上是职工, 事实上是农民, 农场给予的保障也比较少; 第三层次是“临时工”, 他们只有暂住户口, 除了能够利用农场土地种养殖谋生外, 几乎再无生活保障。可见, “国有职工”是典型的“单位人”, 职工及其后代的就业、上学、就医、住房等切身利益得到单位的庇护和照顾, 而其他两类职工虽然没有得到单位的充分保障, 但也获得了单位一定的溢出庇护, 即依附于农场获得了基本生存的权益保障。农场职工最早由农民转变而来, 随着农场体制的改革先后从国营农场的单位人转变为政企分离后的社会人, 再到体制转型后的社区人。在每一次身份转变中, 农场职工都面临着关乎其核心利益的调整和再分配, 其背后也必然存在着各种潜在的不稳定因素。

(一) 从农民到单位人

在帝制中国, 受制于疆域辽阔、通讯技术以及财税等方面的约束, 基层社会总体上处于“乡土”

① 无进京越级上访、无大规模集体上访、无因信访问题引发的极端恶性事件和舆论负面炒作。

② 资料来源: 作者赴宝安区、光明集团、光明街道等单位档案部门的调研资料。

状态,即在“皇权不下县”的格局下,基层社会主要通过宗族、士绅,以及半正式官僚(吏)凭借惯例、习俗、宗法等维系秩序,并由此形塑了一个超稳定的结构。1949年新中国成立后,随着中国共产党基层党组织在全国的建立,党和国家将权力直接渗透到基层,由此取代了传统意义上的乡绅治理。不管是城市还是乡村,都通过再组织化的方式重新组织起来。作为一种特定的“准单位”,农场将农民纳入其中,并将其身份转为“单位人”。单位是中国社会中的一个高度整合和低度分化的基本组织形态,^①作为计划体制的重要组成部分,是国家行政化的细胞组织,并在单位成员与国家之间建立起了紧密的正式关系。在单位制里,单位成员的衣食住行、生老病死、上学就医等等都可以在单位内部提供。此外,国家又通过单位与单位成员建立起一种特殊的“保护—束缚”机制,^②从而形塑了单位的稳定性。国营农场的特殊之处在于它不是建立在工业经济基础之上的,而是以土地、生产工具入股建立生产关系作为基础的集体农业经济组织,其职工主要是就地转化的农民。

光明农场成立之初,原村民转为农场职工,享受国家规定的工资、医疗、子女教育等福利待遇,大部分农场职工依靠土地从事农林渔牧业生产为生。7个自然村与光明农场订立了入场协议,原村民土地在未进行征收补偿的情况下从集体土地转为国有土地。这一过程中产生的核心利益矛盾在于农民的土地权益矛盾,即转化为单位人以后农民不再享受农村集体土地的使用权、收益权,这也为后来的土地补偿问题造成隐患。然而,这一时期,在单位制的保护下,农场职工有着稳定的生活空间和工作环境,即便存在一些社会矛盾,但都容易在单位内部得到妥善解决。即便是纳入其中的临时工,也都受益于单位制的庇护,因而是一种典型的单位福利主义。基层治理矛盾虽然存在,但并未显性化。

(二) 从单位人到社会人

随着社会主义市场经济的推进,一些地区在经历了政企分设改制后,农场建制被取消,并一分为二,大量原农场职工陆续脱离新成立的集团公司,集团公司不再承担社会管理职能。这一体制改革从根本上改变了农场职工的利益格局。换言之,政企改革后的农场不再是单位,而是市场化的公司。政企分离改制后,原农场的职工身份发生了重大转变:从单位人变成了社会人。和新集团公司签订劳动合同的职工虽然保住了就业,但其子女的教育、就业和医疗等保障全部推向社会。而没能和新集团公司签订劳动合同的职工则完全被推向社会,第一,从就业回到失业状态,需要自谋生路、重新就业。第二,其子女的教育、就业和医疗及其本人的就业等保障全部被推向社会。失去工作退回到社会的农场职工只能依靠实际占用土地和政府帮扶措施维持生活。由于在单位时代的农场在人口和土地管理上享有较大的自主权,使得农场的户籍管理和土地规划与当地其他街道有着明显差别,因而回到社会的农场职工无法获得其他区在城市化进程中相应的补偿。被排除在公司之外的原农场职工既不能享受国有企业职工的待遇,也因失去土地以后又做不成农民。要求政府收回农场土地时参照周边街道农村集体土地标准享受农场的土地利益,成为其最为强烈的诉求。这种普遍存在的“生活难、就业难、住房难”等问题,加上长期处于无集体经济、无收入分配、无土地耕种的“三无”状态,以及与周边街道村民生活条件的差距越来越大,成为农场所在地区不稳定因素的根源。农场职工往往以未获土地补偿为由,阻挠项目的进场,甚至越级,并发生一些过激行为,扰乱机关正常办公秩序,造成严重影响。

(三) 从社会人到社区人

随着中国经济社会的发展和城市化进程的完成,有些地区逐渐出台了“统建上楼”^③的拆迁安置方案。伴随着土地整备的推进、国营农场市场化的深入和地方基层行政体制的完善,原农场的职工几乎都已经“洗脚上楼”,成为街道各个社区工作站的服务对象,按照各自居住的地理空间位置被划分到各个网格,随着个人落地到各个社区网格,原农场职工从社会人转换到社区人。一言概之,他们的

① 李汉林:《变迁中的中国单位制度 回顾中的思考》,《社会》2008年第3期。

② 揭爱花:《单位:一种特殊的社会生活空间》,《浙江大学学报》2000年第5期。

③ “统建上楼”是在片区经济发展滞后、居民住房困难、历史遗留问题背景众多的背景下,通过整体拆迁、整合土地资源、统建上楼等方式解决民生问题、推进城市化进程、拓展城市发展空间的一项重要举措。

生活时空、生活方式都发生了根本性变化, 在先告别农村、农业与农民, 后游荡在社会各个角落后, 回归为城市市民。尽管如此, 他们在本质上仍然是农民, 在身份转变过程中出现了许多不适应的现象。他们不仅缺乏城市生存技能导致就业困难, 而且进入社区后难适应陌生人的生活空间, 加上社区生活成本的大幅度增加等等, 导致这些新市民缺乏存在感和安全感, 有的甚至迷上赌博等不良嗜好。此外, 受益于城市化高速发展, 大部分原有职工靠着房屋租赁维系生活。诸如此类原因都为社会稳定埋下了不可预知的隐患。此外, 随着城市的快速发展, 大量外来人口也涌入社区。人口多样性的结构削弱了社会信任, 是导致城市犯罪率上升的原因之一。^① 据统计, 在过去 10 年里, 5 人以上集体上访近 1800 多宗, 其中涉及缠访闹访 209 宗, 围堵政府机关、拉横幅、穿状衣、举牌子、堵路等现象屡屡发生。随着科学城建设的推进, 历史问题的遗留, 加上土地整备的推进, 多因素叠加的基层社会矛盾更加突出。2018 年全区信访总量近 8000 宗, 同比上升 124%, 社会稳定压力凸显。

综上, 身份变迁所带来的主要基层社会稳定问题如表 2 所示。

表 2 身份变迁引发的基层社会稳定问题

身份变迁关键节点	主要的社会稳定问题
从乡土中国到单位人	原住农民的土地权益及补偿问题
从单位人到社会人	原国有农场职工的失业、住房、社保问题
从社会人到社区人	土地征收及补偿问题

五、基层社会稳定的政府逻辑

在农场职工身份从单位人到社会人再到社区人的转变过程中, 基层社会潜在的不稳定风险主要存续于“两个转变”之间, 即从单位人到社会人的转变, 以及从社会人到社区人的转变阶段。特别是近年来, 政府发展经济建设, 推动人才引进, 进入大开发、大建设的快速发展期, 各类风险矛盾叠加、信访问题高发, 社会治理面临一系列新挑战新要求。面对这种新形势, 基层政府积极应对这“两个转变”所带来的一系列潜在不稳定风险。基层政府通过职能变革, 实现了从事后救济到事前嵌入, 再到需求前置的转变, 从而有效地维护了基层社会的稳定, 形塑了基层社会的稳定逻辑。

(一) 事后救济

事后救济, 主要是指政府对国营农场职工身份转变过程中产生的不确定性生计风险进行的兜底性保障。国营农场职工从单位人到社会人的身份转变, 在本质上是一种制度性失业, 职工虽然保持与原工作单位的劳动关系但失去工作和薪资。^② 换言之, 农场与职工之间原来的强关系已经发生了根本性的变化。单位不再为农场职工的生存资料提供庇护。农场改制后, 新的集团公司继承的可能只是原有农场极小部分的土地和职工。被排除在集团之外的原农场职工既不能享受国有企业职工的待遇, 失去土地以后又做不成农民。由此留下了潜在的风险。

相较于单位制时代的管理体制, 政府在维护社会稳定方面的职能非常有限。对于政府而言, 农场职工下岗后何去何从, 以及如何化解由此带来的潜在社会风险, 政府并没有做好相应的准备。因此, 在农场职工从单位人到社会人转变的过程中, 政府更多的是被动地应对来自农场职工的诉求。换言之, 政府是在农场职工提出诉求之后才着手化解风险, 即事后救济。具体而言, 政府在充分尊重历史和现实的情况下, 按照前述三种类型, 制定了相应的救济政策。对于农场国有职工, 不能参照农村集体经济成员获得土地补偿和非农建设用地, 只能在国有企业的体制内解决提高福利和保障生活问题,

① 金江等:《源于身份的隔阂: 人口多样性、社会信任与犯罪》,《社会》2020年第4期。

② 顾昕:《单位福利社会主义与中国的“制度性失业”: 从新制度主义的角度看“下岗问题”》,《经济社会体制比较》1998年第4期。

并根据相关政策统筹安排资金,为在册职工补充社保或者提高福利待遇,职工发生买断工龄、内部退养、辞职、退休等劳动关系变化时,合理补偿,充分保障职工权益。对于农场农民,则根据其转入农场时所实际经营的土地面积,政府在尊重历史和结合实际的情况下,参照现有征地标准的“土地补偿”,直接配套在划拨的工商用地上,同时通过打包方式给予一定的土地补偿。对于临时工和侨民,则将生活在贫困线以下的归侨侨眷纳入低保范围,同时还对不符合低保条件但遭受意外事故生活困难的归侨侨眷给予临时救济。通过事后救济的方式,为农场各类职工提了基本的生活保障,从而有效化解了农场职工在从单位人到社会人转变过程中因诉求未得到满足而带来的各种潜在社会风险。

(二) 事前嵌入

事前嵌入,主要是指政府对一些潜在社会矛盾的事前预判,并提前嵌入矛盾化解的过程中。随着中国城市化进程的快速推进,很多地区农村、农民、农业已经不复存在,取而代之的是城市社区。原有农场职工的身份又从社会人转变为社区人。尽管身份发生了变化,但从本质上讲,他们仍然是农民,而不是产业工人。换言之,他们缺乏在城市生存的基本技能,其生活更多的是依靠土地补偿和临时救济。他们在变成社区居民后,直接被推向社区参与竞争。从农场到社会、从农民到市民,在身份转变过程中会出现许多不适应的现象。首先是生产生活方式的不适应,受传统思维定势和当前就业压力的影响,经历身份转变的社区居民对政府的依赖程度仍较高,难以完全脱离农业生产而转向第二、三产业。第二,社区居民生活成本大幅度增加,他们在经历身份转变成为社区居民后会感到生存的压力。第三,由于经济压力的上升,加上部分社区居民是外来人员,在语言、风俗、习惯等方面与当地居民都有区别,导致他们在社区公共事务管理中的参与程度较低。

为此,政府开始积极介入,从事后救济转为事前嵌入,通过全科网格的方式将社会治理力量和资源下沉到社区。所谓全科网格,是指以社区(居委会)责任边界为基本单元,统筹整合党建、综治、城管、安监、消安、民政等社区治理和服务职能事项,由相关部门授权委托,由全科网格员开展综治维稳、消防安全、安全生产、城市管理、城市建设等隐患排查工作和协助处置的事件,形成“多网合一”“一专多能”的全要素管控体系。鉴于小区、城中村、工业园区等不同业态属性,为进一步协同网格力量形成治理合力,将同一物业形态、邻近地域划分为一个“全科网格”。因此,全科网格主要分为“居民格”和“园区格”两类,其中居民格可以根据居民住宅属性划分为小区住宅格和城中村住宅格,商业区归属纳入邻近居民格,邻近居民居住区、工业企业数量较少的工业园区,纳入居民格。以深圳市光明区A社区为例,该社区内居民区较为集中,4个全科网格全部是城中村住宅格,在社会实践管理方面,则可以将城管、市政、民政等专业力量集中布局在格内,实现资源有效配置。再以光明区C社区为例,该社区进驻企业、工业园区比较集中,4个全科网格中1个为企业格、2个为园区格、1个为居民格,在社会实践管理方面,则在2个园区格适当加强安监、应急、执法、治安管控等力量,实现风险防控治理的目标;而在C社区企业格内则以企业服务力量为主力,在疫情防控的特殊时期,更好地开展企业疫情防控和复工复产等服务保障工作,做到防控和发展“两不误”。

此外,政府在全科网格中建立“巡办合一”和“巡办分离”并存的处置机制,对现场处置难度较低的一般性治理事项实行“巡办合一”,巡查发现立即现场整改,90%隐患基本能及时就地整改完毕。而对其他需要专业能力处置或行政执法事项,实行“巡办分离”,由执法部门或跨部门协同解决,有效提升社区网格精细化管理水平,自全科网格改革实施的半年时间内,已发现整治近1.1万宗隐患,整治率达98%。

(三) 需求前置

需求前置,是指对居民身份转变过程中产生的各类诉求进行分析研判,防止治理风险的演化升级。与事前嵌入相比,需求前置的治理更进一步,强调治理风险产生前的干预。在快速城市化过程中,原农场职工已经转变为城市居民。与之相伴的是大量企业的兴办和外来人口的涌入,导致人口结构日益复杂、不同群体需求日益增多。为防范潜在的社会风险,政府主动将需求前置册、服务下沉,打造群众诉求服务平台,并在全区住宅小区、建筑工地、企业园区、学校、医院、商场、车站等人流

密集场所全覆盖搭建群众诉求服务站,做到矛盾纠纷早发现、早报告、早介入、早控制、早解决。

依托建在群众家门口的诉求服务站,通过整合行政、司法、心理等专业力量,由社区统筹调配使用,为群众提供受理诉求、纠纷调处、法律服务、心理服务、帮扶救助等多元化服务,打通服务群众“最后一公里”。针对外来人口倒挂、陌生人社会矛盾纠纷预警预测难的问题,政府可以通过动员网格员、楼栋长、社区综治员、小区物管员、社区“五老”人员、^①义工、“两代表一委员”等基层多元力量参与社会治理,打造一支全覆盖平安志愿者队伍,把矛盾纠纷防控触角延伸到辖区每个角落。部分社区将原社区居民党员、退休党员以及综合治理队员、网格信息员、平安员等在内的党员按其居住地或工作地划分到社区网格党支部,吸收物业公司、业主委员会、群团组织、社会机构、两新企业等社会力量加入,构建多层次、复合型的网格支部队伍,积极发挥社区问题发现、直接联系群众、政策法规宣传、矛盾纠纷化解、特殊群体关爱、治理效果评价等作用,为群众提供很多精准化、精细化服务。

基层社会治理难题是目前社会比较关注的问题,政府要做的是早发现问题,早介入,早解决问题,然后定期回访,让问题得到根治。部分社区采用了“吹哨”发令制度,这个“社区发令、部门执行”工作机制很关键,社区发现问题可以即刻发令,由区委区政府充分授权,由社区向有关部门下发集结令,调度全区各类资源力量,集中会商解决问题。以往群众向社区反映问题,社区没有抓手,只好一级级从下往上反映,一来二去耗时又耗力。有了“社区发令、部门执行”这个机制,当群众碰到困难,需向政府部门反映意见或其他请求事项时,可以直接来群众诉求服务平台,由社区启动“社区发令、部门执行”工作机制,协调相关部门到平台实现群众诉求“一站受理、一站解决”。这相当于,以前是多边形,现在转变成直线型工作闭环,大大提高了工作效率,真正实现了“群众诉求不过夜”。

在群众诉求服务平台建设以后,社区的矛盾纠纷在当天即能在社区得到解决,大大提高群众矛盾纠纷化解率和安全感,切实实现诉求服务在身边、矛盾化解在源头、问题处理在基层,逐步建立起“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体,营造诉求疏导更加顺畅、便民服务更加高效、平安幸福更加凸显的基层社会治理新格局。

通过需求前置有效地纾解了潜在的社会风险,社会公众能够更加近距离地感受到政府主动服务的态度与责任。以侨民为例,在归侨子女成长的关键时期,基层政府协助他们通过提高成绩来建立自信自尊,养成健全的人格。联合涉侨社团、侨企等社会慈善力量,加强与社工组织、义务教育机构等社会组织合作,构建了一个为侨界子女教育服务的全覆盖网络,加大对困难归侨侨眷新生代的帮扶,共同提高归侨侨眷新生代综合素质和就业竞争能力,变“输血”为“造血”,保障侨区长远发展。此外,还通过各种丰富多彩的文化活动吸引归侨侨眷参与,密切归侨侨眷之间、归侨侨眷与原居民之间、社区与社区之间的联系,增强社区的凝聚力,提升归侨侨眷的社区归属感和认同感,构建社区生活共同体,从而形塑了一种新型的社会稳定结构。

六、结 论

本文探讨了中国几十年间国营农场职工身份“三重变迁”过程中的社会维稳治理。这其中,每一次身份的转换都意味着对原有利益格局的重新调整,也带来了政府治理场域的变化。中国治理逻辑的重要特色是“治官权”与“治民权”的分设,^②即中央政府主要负责选拔和监督官员,地方政府则主要负责处理基层事务,这就意味着地方政府需要面对复杂的社会稳定风险,倒逼基层进行更多治理创新,从而引发制度创新。本文的研究发现,基层的事后救济、事前介入等制度创新,都是应对身

^① “五老”即指老党员、老教师、老劳动模范、老军人、老干部等五类人员。

^② 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

份变迁所进行的政策适应性调整,从而缓冲了身份变化过程中的各类冲突。具体地,从单位人到社会人的转变过程中,农场职工突然失去了基本的生活保障。基层政府通过事后救济的方式消除了这一潜在风险。而在社会人到社区人的准备过程中,基层政府则通过事前嵌入和需求前置的方式实现了社区的有效治理。基层政府在农场职工身份变迁的过程中,也实现了从被动介入到主动介入的转变,从而有效地化解了农场职工身份变迁在不同阶段潜在的不稳定因素,为经济持续快速增长提供了良好的社会稳定环境。

与刚性稳定逻辑不同的是,在面对国营农场职工身份变迁带来的潜在社会风险时,基层政府实际上已经摒弃了部分刚性维稳的思路,并集中体现在不再通过运动式治理的方式来维护基层社会的稳定,而是通过转变维稳观念,优化政府职能,有效规避了刚性维稳的问题。

本文的研究对于我国基层社会稳定治理的启示在于如下两个方面:

第一,注重事前、事后干预机制的有机结合。在经济快速发展的阶段,居民身份出现快速且多重的变化,其本质是对既有利益格局的重大调整,而这一过程将产生大量的社会稳定风险。光明农场的治理经验表明,既要有事后的兜底机制,同时要有事前的研判干预机制。改革早期阶段,利益分配不确定性较大,政府应注重事后救济,对利益损失者给予充分关注,防止稳定风险扩大化。特别是,对于法律或政策未有明确规定的事项,基层政府要提早识别社会稳定风险,并且要用打破常规的方式来应对这些风险。随着改革的推进及改革经验的不断积累,风险点逐渐暴露,政府事前干预的空间将不断增长。此时,基层政府可加强事前嵌入和需求前置,有效防范社会稳定风险升级。

第二,强化基层社区治理的“神经末梢”功能。随着改革的推进,越来越多的居民将以社区人身份出现,社区在稳定治理中的作用将日益提升。中国基层社会稳定的重要经验在于基层“治民权”的充分灵活性,即基层治理主体在不违背中央政策的前提下,进行更为灵活的政策创新,充分地消解基层矛盾。^①光明区的治理经验表明,社区在促进居民参与治理、充分掌握社会需求方面有着不可替代的优势,可以有效缓解利益损失者与政府直接对抗的风险,从而达到维护社会稳定的目标。

Identity Change and the Stability of Chinese Grass-roots Society

—A Case Study of Employees of Guangming State-owned Farm

Chen Shixiang, Wang Chongfeng

Abstract: The stability of Chinese grass-roots society is essential to high-quality economic development, especially in a period of great social-economic transition. As the management systems of state-owned farm changed several times, the identity of workers has transited from unit person to social person and community person. Each time of transition affected the farm worker's structure of interests, and brought instability to grass-roots society as a no-doubt result. However, by issuing Ex post facto relief, making preparations in advance and putting embedment in social linkages step by step, the local governments have ensured the stability of grass-root society and economic development. That has brought a model for the transition of Chinese grass-roots society.

Key words: Identity change; Grass-roots society; Logic of stability

(责任编辑:邱爽)

^① 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。