

中国农村社区服务体制的 变迁及其后果

以河南省息县为例

管义伟 李燕南 著

中国社会科学出版社

中国农村社区服务体制的 变迁及其后果

以河南省息县为例

管义伟 李燕南 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社区服务体制的变迁及其后果：以河南省息县为例 / 管义伟, 李燕南著. —北京：中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7491 - 3

I. ①中… II. ①管…②李… III. ①农村社区—社区服务—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 017927 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 269 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书获洛阳理工学院学术著作出版基金资助

序 言

通过服务促进社区认同和社会融合

“通过服务重建社区认同,促进我国社区和社会融合”,这是管义伟博士在新著《中国农村社区服务体制的变迁及其后果》中的一个判断,也是我们的一个共识。

社区是一种社会生活共同体,也是社会的细胞。社区繁荣与和谐是整个社会发展和稳定的基础。作为社会生活共同体,社区最本质的特征是社区居民有较强的社区认同感和归属感。然而,经过 30 多年的改革开放,我国城乡经济社会结构发生了深刻的变化,主要体现在城市单位制的解体、住房选择的市场化以及大量的农民进城,城市社区和社会日益分散化和陌生化;农村集体经营方式的改革、土地和资源的流动及农民大规模流动,传统农村集体社区日益分散化,传统的熟人社会日益陌生化。在如此快速的分散化、多元化、异质化和陌生化的社区和社会转型时期,如何重建人们的社区认同和社会融合,让人们拥有社区和社会的信任、生活和心灵的依托,是当前社区和社会建设的重点和难点。

管义伟博士的著作旨在通过一个县农村社区和社会建设的案例探讨当前社区认同和社会融合的路径。从历史的角度看,自 20 世纪以来,人们对于乡村社会和社区的重建之路就进行了诸多的探索,并提出了不同的方案。其中,最有代表性的有以下三种:

一是文化建设:通过社区文化活动和思想教育促进社区认同。早在 20 世纪 30 年代,面对乡村衰败、社会分裂和礼崩乐坏,梁漱溟就把中国问题归于文化的衰弱,中国社会及乡村重建也要以振兴儒家文化为旨归,认为“中国问题的内涵虽包括有政治问题、经济问题,而实则是一个文化问题”。同样,晏阳初也认为当时中国农村的基本问题是西方文化输入所引起的中国传统文化的失落或崩溃。1933 年他在《中华平民教育促进会定县工作大

概》中写道：“在定县，我们研究的结果，认为农村问题是千头万绪。从这些问题中，我们又认定了四种问题，是比较基本的。这四大基本问题可以用四个字来代表它，所谓愚、贫、弱、私。”^①由此，他们都把农民教育、文化复兴作为乡村建设的首要内容，力求通过文化建设来增强乡村社会和社区的凝聚力。新中国成立以后，我国也实行社会主义改造，其中，加强对农民教育、培育社会主义新人，也是社会主义新农村建设的重要内容。人民公社时期，农村社队还纷纷组织文艺宣传队，开展多种形式的文化活动，以此加强对农民群众的集体主义、社会主义教育，提高农民群众的思想觉悟，增强对集体的认同。在新时期农村社区建设中，一些地方在社区建设实践中也加强文体团体、活动设施的建设，开展多种形式的文体活动。在台湾社区营造中，也将“文化引领”作为社区建设的核心和重点。毫无疑问，文化是社会和社区的粘合剂，丰富多彩的文体活动可以增加人们的联系，促进社区的融合。同时，加强农民的思想道德教育，实质是国家、社会以及社区规范社会化的方式，通过这种教育，也有助于提升人们的思想道德水平，强化对人们行为的规范，从而促进社区和社会的认同、团结和融合。也正因如此，通过文化建设是构建人们认同的必要的和有效的方式。

二是组织建设：通过构建社区组织与制度建设增强社区调控能力和凝聚力。社区本身是一种社会组织，具有自身的组织网络，也有一定的组织形式承担社区功能。组织建设也是实现社区联合的基本方式。在不同国家和地区及不同时期的社区建设中，人们都注重社区的组织建设。在20世纪30年代的乡村建设运动中，一些知识分子就组织各种团队，进行乡村建设实验，推动乡村发展；国民党在乡村也强调“管教养卫”，将“管”置于首位，力求“由管入手”，通过建立一套组织体系，将农民组织与管理起来，并通过农民自我管理来改造乡村。新中国成立后，中国共产党特别强调将农民“组织起来”，并在农村建立了党政经一体的人民公社组织体系。通过这一套组织体系，将农民群众全面地组织起来。在农民组织化过程中，也加强了对农民的控制，并最终形成农民对社队组织的依附及高度的认同。不过，随着家庭承包制的实施，这种严密的组织及组织认同日益解体。1982年中央1号文件就指出，“最近以来，由于各种原因，农村一部分社队基层组织涣

^① 晏阳初：《晏阳初全集》第1卷，湖南教育出版社1989年版，第247页。

散,甚至陷入瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象在滋长蔓延。”^①为此,再次要求各地高度重视并切实加强农村基层组织体制的建设。不过,在重建乡村组织的过程中“出现了两种管理思路。一种可叫‘回归型’,遇到难点,留恋过去的管理办法和手段,抱怨现行政策软、手段弱,主张强化基层干部权威,强化威慑手段,施行强硬手段‘管’、‘治’。另一种思路可叫‘发展型’,总结过去的经验教训,本着适应、发展、前进的思路,研究新形势下出现的新问题,主张用民主管理的办法,走民主之路。”^②从实践来看,20世纪80年代以后,最终选择了村民自治的道路,希望通过农民的自我组织、自我管理和自我服务,实现农村社会 and 社区的有序管理。不过,在实践中,乡镇政府对村委会一直保持着较强的行政、财政和人事控制,村民委员会事实上被“行政化”了。税费改革以后,随着“村财乡管”以及村干部纳入财政补贴等措施的实施,乡镇政府对村委会的控制进一步强化,村委会组织的行政化色彩更加浓烈。在新社区建设中,各地再次强调加强社区组织建设,通过组织建设,增强社区的组织、管理和服务能力,进而增强社区的影响力及社区的凝聚力。

三是经济建设:通过发展社区集体和合作经济以促进社区发展和社区融合。自20世纪以来,无论是乡村建设学派、乡村复兴运动以及乡村革命运动,还是新中国不同时期的农村建设,无不将农村经济建设作为乡村建设和发展的重点。为此,人们提出了发展合作经济、发展集体经济、发展乡村工业等不同路径。虽然人们的主张不同,但是,“经济发展”无不是基本的甚至是首要的目标。从社区发展本身来看,社区经济发展无疑是社区建设的重要内容和目标。不仅如此,一些公共资源和经济的存在,也为社区服务提供了公共资源。即使在传统帝国时代,一些家族宗族都有自己的公田、族产,并以此提升对贫弱家庭的支持以及奖励耕读和各种表彰。乡村建设学派中有的也强调发展合作经济,促进乡村发展。人民公社时期,乡村的集体化也成为乡村集体和社区的经济基础,也是人们生产和生活的基础,并由此形成对集体社队和社区的依赖和认同。也正因如此,在当今农村社区建设中,一些地方也强调大力发展集体经济。有的学者批评家庭承包和分散经

① 中共中央文献研究室、国务院发展研究中心:《新时期农业和农村工作重要文献选编》,中央文献出版社1992年版,第114页。

② 李学举:《村民自治三年实践的思考》,载中国基层政权建设研究会编《实践与思考:中国基层政权建设研究会1991年年会论文集》,中国社会出版社1992年版,第4—5页。

营破坏了农村集体经济,也破坏了社区公共资源和社区认同的基础。为此,一些学者强调壮大集体经济,将发展集体经济作为社区重建和认同的基础和根本。有的地方在实践中则推动农村土地的归并、集中经营,甚至重建“集体农庄”。^①

毫无疑问,文化建设、组织建设、经济建设均有助于增强社区的关联和认同,推动社区和社会发展。不过,在我们看来,任何一种单一的方式都不足以完成社区和社会的重建。尤其是,在实践中,每一种推进社区建设的方式都存在并常常出现一些偏差。从文化建设来看,通过社区文化建设是促进社区认同的必要选择。但是,长期以来,我们常常赋予文化建设更多的政治宣传和教育的功用。社区文化活动一旦成为政治和政策的工具,就会偏离文化自身基本和内在的功能和目标。从根本上说,文化根植于社会,社区文化活动也是为了满足社区居民精神需求。文化生活的政治化最大的危险在于存在脱离社会和社区以及人们自我精神的需求,成为政治教育的工具。从“文化大革命”的实践来看,文化政治化的结果常常是导致社会 and 社区的紧张,最终也破坏了社会 and 社区的和谐与融合。

从社区组织建设来看,完善的组织体系是成熟社区的标志,也是社区存在和活动的基础。不过,长期以来,一些地方将社区组织建设理解为构建农村基层社区的组织与管理体系,并由此加强农村社会和基层社区的有序管理。事实上,社区组织建设不是单纯的行政性、管理性组织建设,更不是完全依靠外在输入的组织体系,或者使社区成为行政化的组织单元。社区组织建设包括社区居民的自组织和它组织,包括社区管理组织、政治组织、兴趣组织、志愿组织及经济和文化组织,等等,同时,也包括整个社区的组织网络的建设。依靠权力和强制而建立的组织管理体系,或者是行政化的管理单元和组织,其结果必然是社区的行政化、政治化。这种行政化和政治化的共同体并不是一种社会生活共同体。政治和行政权力可以规划并组建一个“社区”,将人们组织起来,人们也可以对这种社区组织及权力表示敬畏与服从,但是,这并非是建立在内在认同基础上“共同体”。

从社区经济建设来看,一定的公共经济和公共资源可以为社区管理、服务及人们的认同提供支持,发展社区经济也是提高社区居民生活质量的方

^① 此类分歧可倪方六:“江苏‘新集体农庄’调查”、“大陆学者热议‘新集体农庄’”,《凤凰周刊》2006年第4期 总第209期。

式。但是,在此必须指出的是,社区经济发展绝不仅仅是集体经济的发展,公共资源也不仅仅是集体经济。有的学者就曾正确地指出,“公共资源包括三种类型:第一类是‘公共自然资源’,包括土地、河流、山脉等;第二类是可以形成直接投入和计算的‘公共经济资源’,包括财力、物力和劳力;第三类是基于个人组成的群体在进行集体行动时的‘公共社会资源’,包括(1)道德、伦理、信任、互助、合作、理解等规范型资源,也包括(2)规范、规则、组织等制度型资源”^①。从实践来看,新中国成立以后的合作化、集体化及人民公社化最终实现了社区资源的公有,建设了一种高度集体化的社区。高度的集体化和集中化也为人们的认同提供了条件。但是,人民公社时期的集体化的实践已经表明,集体化否定人们的自由选择权利,如果缺乏经济或超经济的强制,集体化组织本身难以维系的。对集体化组织的认同也不过是人们的一种生存依赖或对强制的敬畏和服务而已。这种认同是不自愿,也是不稳定的。也正因如此,一旦外在强制弱化和消失,人们对于集体的认同便连同集体本身一并解体。为此,社区公共经济的形成以及公共资源的发展,必须建立在严格的产权独立、民众自愿的基础上。也正因如此,在新农村及社区建设中,社区公共经济的发展不应是集体化,而应是“合作化”。如果说集体化是建立在产权的集中化或集体化及归并以及集中经营的基础上的话,“合作”则是强调在尊重农民个人的产权基础上的自愿联合。

显然,农村社区建设必须致力于社区文化建设、组织建设和经济建设,但是,必须切实把握建设的重点和方式。除此之外,在新时期农村社区建设中,必须更加注重社区民生服务,通过“服务”将分散的人们重新联系起来,在“服务”的基础上重建社区认同。在任何社会中,人们的生产和生活都不可能是孤立的,都存在一定的共同的需求。正是基于共同的需求,人们之间建立和形成了不同类型的社会组织。从根本上说,人们所指出历史和现实中种类繁多的“共同体”,也是基于共同的需要而形成的。是否能够满足人们的共同的或公共的需求,是一个社区或共同体赖以存在的基础,也是形成人们认同和归属感的条件。在传统社会中,建立在血缘、地缘关系基础上的农村基层共同体为乡民提供了水利、耕作、治安、防卫、祭祀、信仰以及娱乐

^① 黄平:《重建社区公共性——新农村社区建设的实践与思考》,《中国经济》,2010年第3期。

等的支持和保障,由此获得了人们的认同和信任;在集体化时代,社员的生产、生活以及教育、医疗、卫生和安全等也完全依赖集体组织,由此也形成了社员对于集体的服从与认同。在现时代,随着农村及整个国家的改革不断深入,尤其是随着经济和社会流动,村社区的多种所有制的发展,社区的地权关系、居民关系日益多元化和复杂化,传统农村村落社区与集体的封闭性已经打破;随着社区和集体的组织、管理及服务功能的弱化,传统的社区和集体的认同也不断弱化。不过,也正是在随着市场化的发展,农民分散化的同时对于社会公共服务的需求更加强烈,要求国家、社会和社区能够提供更多的社会支持和保障。然而,新中国成立后相当长一段时期,我国在教育、医疗、卫生及社会保障上实行城乡二元化体制,国家财政投入重城轻乡、重工轻农,整个国家公共服务体制也是一种城市优先发展的体制,由此造成城乡之间基本公共服务水平严重失衡,也严重制约了农村基层社区组织向农民提供公共服务的能力。不仅导致农民群众对于基层社区组织的失望,也引起农民对于国家政策的不满;既损害了农民对于基层社区的信任和认同,也损害了对于国家和社会的信任和认同。城乡公共服务的二元化及非均衡性还破坏了城乡社会的一体化与融合,制造了城乡社会的失衡与分裂。正因如此,只有强化农村社区公共服务,才可能真正增强农民对于所在社区共同体的认同和归属感,同时,也增强农民对于整个国家和社会共同体的认同。不仅如此,只有进一步加大农村公共服务,促进城乡基本公共服务一体化和均等化,才有可能促进城乡社会的团结与融合。

不难看出,在新的历史时期,“服务”将是人们与社区及国家联系的纽带,也是人们对于国家和社区认同的基础。完善的公共服务和社区服务,不仅将农民与社区联系起来,赢得人们对社区积极的、发自内心的支持、信任、认同和归属感,同时也增强人们对于国家和社会的认同感,增强国家政权的合法性并促进整个社会的融合。正因如此,我非常赞同管义伟博士的观点:通过服务构建社区认同,促进社会融合。只是有一点需要进一步强调:只有均等化的社区服务和公共服务,才有助于社区团结和社区融合。毕竟,公平正义才是消除纷争、促进和谐的根本,也是社区认同和社会团结的基石。

项继权

2015年8月20日于梅南山居

目 录

序言 通过服务促进社区认同和社会融合	项继权(1)
--------------------------	--------

第一章 导论	(1)
--------------	-----

第一节 研究的缘起与问题	(1)
--------------------	-----

第二节 研究的进度与实践中的问题	(3)
------------------------	-----

一 农村社区服务定义和分类的研究	(4)
------------------------	-----

二 农村社区服务投入主体及供给方式的研究	(6)
----------------------------	-----

三 农村社区服务筹资方式研究	(8)
----------------------	-----

四 农村社区公共服务供给制度研究	(9)
------------------------	-----

第三节 研究思路与本书结构	(11)
---------------------	------

第四节 研究方法 with 资料来源	(16)
--------------------------	------

第五节 核心概念的界定	(18)
-------------------	------

第二章 集体背景下农村的社区服务与社会认同	(20)
-----------------------------	------

第一节 小农的社会需求与集体化的逻辑	(20)
--------------------------	------

一 小农的社会需求与人民公社集体化的出现	(21)
----------------------------	------

二 农村社区服务体制的形成和确立	(27)
------------------------	------

第二节 国家安排下的农民自我服务	(34)
------------------------	------

一 投入主体:以集体为主、国家为辅的二元主体	(34)
------------------------------	------

二 筹资渠道:集体税收、提留与“一平二调”	(40)
-----------------------------	------

三 供给原则:计划调配与划拨	(46)
----------------------	------

第三节 农村社区服务体制的社会影响	(51)
-------------------------	------

一 加剧农村内部分割与城乡二元分割	(51)
-------------------------	------

二	社会认同弱化:农村社区服务的供给计划与实际 承受能力的张力	(54)
三	操作层面的失误加速了农民认同的分离	(61)
四	总体性社会认同的出现	(64)
第四节	小结	(74)
第三章	农村改革后社区服务与社会认同的变迁	(75)
第一节	农村社区服务体制的改革与发展	(75)
一	农民的分散经营与需求的多元化	(76)
二	农村社区服务体制的发展及其限度	(80)
第二节	从集体化服务到市场化服务	(84)
一	投入主体:集体主体逐步消退,农户与市场主体 开始出现	(85)
二	筹资渠道:集体收入、“三提五统”与集资摊派	(89)
三	供给原则:从计划调拨转向社会化服务	(92)
第三节	农村社区服务体制的社会影响	(100)
一	“三农”问题凸显	(101)
二	农民职业和身份的分化	(106)
三	“搭便车”与分税制加速了农民认同的裂变	(108)
第四节	小结	(122)
第四章	新农村建设中农村社区服务体制的改革	(124)
第一节	新农村建设:重大的社会建设工程	(124)
一	新农村建设中的社区重建	(124)
二	将基本公共服务引入农村	(130)
第二节	新时期农村社区服务的运行机制	(133)
一	投入主体:国家主导下的多元组合	(133)
二	筹资渠道:公共财政与多种资金来源	(139)
三	供给原则:等价交换和市场交易	(141)
第三节	推进城乡基本公共服务均等化	(144)
一	城乡基本公共服务均等化	(144)
二	城乡一体化与社会融合	(147)

第四节 小结	(161)
第五章 以服务重建认同:通向社会融合之路	(163)
第一节 服务:认同与合法性的基础	(164)
第二节 服务:社会联系和组织的纽带	(166)
第三节 通过社区服务增强农民的社区认同	(168)
第四节 通过公共服务走向社会团结与融合	(170)
附录	(173)
参考文献	(211)

第一章 导论

第一节 研究的缘起与问题

21 世纪之初，党中央明确提出了统筹城乡经济社会发展的重大发展思路 and 战略目标，实施了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，推出了一系列深化农村改革发展的重大举措。概而言之，这些措施是分三步推进的：第一步，实行农村税费改革。此举不仅减轻了农民负担，而且调整了国民经济的分配格局。第二步，对农业生产者进行直接补贴。这种做法对农民增收节支、调动生产积极性发挥了巨大作用。第三步，扩大公共财政对农村覆盖的范围。该项措施对农民提供的基本公共服务越来越全面，使农民负担逐渐减轻。

正是在这个背景之下，人们对农村公共服务进行了大量研究。总体看来，当前这些研究大都集中于公共服务本身，尚处于把公共服务视为民生问题的阶段，不但没有把社会发展内在动力和外在动力的关联性及其社会后果联系起来考虑，而且缺少对公共服务、农民认同与社会融合等社会关系的深层关注。针对研究中存在的这个薄弱环节，本书的问题意识，是以公共服务覆盖农村，以服务构建农村社会认同，促进城乡社会融合。笔者沿着这个思路，尝试探讨如何通过农村社区服务体制的改革，以及通过基本公共服务的一体化和均等化，实现农民认同重建、城乡整合及社会融合。

在笔者看来，社会融合首先是社区内部的融合。之所以这样判断，主要是基于当下业已改变了的社会结构。近年来，农村剧烈的社会分层与大规模的人口流动，已经引起并将长期引起社会结构的变化。在广大农村地区，人民公社时期单一的社员结构早已打破，取而代之的是农民、企业工

人、农民企业家、私营业主、乡村管理人员、外出务工者、民间中介人员等阶层，以土地与户口作为管理手段的时代已基本结束。当前，变迁分化的村庄需要的是现代化的管理方式——社区服务。那种以提供服务为宗旨的现代农村社区，可以凝聚着居住在乡村的人们，形成一个个或大或小的社会生活共同体。在这种共同体中，社区服务不但整合了社会资源，而且促进了社区内部融合。放眼国外，欧美发达国家早在一百多年前就开始发展社区服务，那里的农村与城市几乎没有二元格局的差别，即使有一些差别的话，也不会像我国农村与城市的差别这样悬殊。换句话说，发达国家的农村可以不要城市的喧嚣，但须臾不能离开的却是社区服务！

其次，社会融合还意味着城乡之间的融合。在新中国成立之后相当长的一段时期内，我国在文化教育、医疗卫生及社会保障等方面实行了城乡二元分割体制，国家财政投入存在重城轻乡、重工轻农倾向，逐渐形成城市优先发展的公共服务格局，由此造成城乡之间基本公共服务水平严重失衡，从而严重制约了农村社会发展的活力，致使城乡差距不断拉大。直至2005年10月，中共十六届五中全会提出了建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村的重大历史任务，党中央、国务院采取了一系列支农惠农的政策。为了把这些政策措施及时落实到基层，各级政府及有关部门加大了对“三农”工作的扶持力度，大力推进新农村建设。中央和地方政府的这些举措，落脚点是让亿万农民群众真正受益，政策的预期目的是为了改变长期以来我国农村公共服务的缺失、城乡公共服务的非均衡性分布等状况。显然，这是一种政治制度自觉地改造农村社会的尝试，通过这种政策的持续推行，希冀推动中国农村社会从传统状态转型为现代状态，使农村与城市最终融为一体。

再次，县域社会融合是整个社会融合的观察点与风向标。通常来说，一个县域之内，不仅有城镇，还有广大的农村，因此，县域社会是中国社会的一个缩影。观察和研究社会融合，往往可以通过县域社会融合来透视整个社会的融合。本书所选取的样本县——河南省息县，自身拥有两大研究优势：一是具有典型的代表性，二是调研的便捷性。从代表性上说，2009年7月，河南省信阳市被省委、省政府批准为“河南省农村改革发展综合试验区”，息县恰是该试验区的主要阵地之一。地处黄淮海平原南端的息县，是典型的农业大县，与河南省的省情十分相似。时任中共河南省委书记徐光春到信阳调研农村改革发展综合试验区工作时，明确了此次

农村改革发展的三大任务：一是推进改革创新，加强农村制度建设；二是发展现代农业，提高农业综合生产能力；三是发展农村公共事业，促进农村社会全面进步。^①因此，“土地流转让小田变大田，金融创新让死钱变活钱，农民专业合作让农户抱成团，新村建设让村庄变乐园，农村社保让农民无忧乐开颜”^②，这种歌谣里的神话正在这片广袤的试验区里逐步变成现实。所以说，息县的试点经验极具代表性。从便捷性上说，我们的研究得到了中共息县县委、县政府的大力支持，尤其是时任息县县委书记张富治同志，热情坦诚，视野深远，对我们的调研工作高度重视，为此还专门成立了以县委常委、县委宣传部部长为组长的协调小组，给我们的调研提供多方支持，使我们顺利获得了息县试验进程的最新信息与历史资料。其实，不管什么实证研究，也不管研究对象多么具有代表性，只要无法进入现场，就采集不到有效数据与资料，实证研究就不能进行下去。因此，实证研究必须具备样本的代表性与调研的便捷性，二者不可或缺。息县的典型代表性与县委、县政府的热情支持，增强了我们调研的决心与毅力。我们有幸能够在息县推行的这场农村改革综合试验中进行观察，并从中获取和掌握一手资料，对今后的研究将大有裨益。

基于此，笔者选择农村社区服务体制作为研究对象，立足于 21 世纪之初的这场新农村建设运动，既回顾历史，力求还原新中国成立以来农村社区服务的变迁过程，又展望未来，尽可能判断今后的发展方向。由于这方面的问题已经引起学界、政界的关注与研究，不少人提出了一些比较中肯的解释，所以本书没有过多关注供给行为所产生的一组组经济数据及其绩效等问题，而是试图分析农村社区服务供给机制的政治含义，以及不同历史时期制度安排对社会融合所造成的各种影响。

第二节 研究的进度与实践中的问题

农村社区服务是近年来比较热门的话题，相关研究主要集中在农村社

① 万川明：《徐光春在信阳调研农村改革发展综合试验区工作时强调：深刻领会正确掌握中央关于农村改革发展的新精神，解放思想大胆探索新时期农村改革和发展的新实践》（<http://www.henan.gov.cn/jrhn/system/2009/08/07/010150005.shtml>）。

② 第一食品网：《小田变大田 死钱变活钱 农户抱成团——河南省信阳农村改革发展综合试验区生机勃勃》（<http://www.foods1.com/content/832757/>）。

区服务定义和分类、农村社区服务投入主体及供给方式、农村社区服务筹资方式与保障方式、农村公共服务体制的历史变迁及其内涵与标准等方面。

一 农村社区服务定义和分类的研究

在国外研究中，人们通常把服务作为物品（Goods）来看待，并将物品分为公共物品、私人物品和有益物品三类。萨缪尔森是最早研究公共物品的经济学家。在1954年出版的《公共支出的纯理论》（*The Pure Theory of Public Expenditure*）一书中，对公共物品（Public Goods）定义为“每个人对这种物品的消费，都不会导致其他人对于该物品消费的减少”。与之对应的是私人物品（Private Goods），“是指如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他个人没有产生外部效果”（Samuelson, 1954）。由此揭示出公共物品的两大特性：一是非竞争性（non-rivalness），二是非排他性（non-excludability）。

此后，马斯格雷夫（Musgrave）提出了第三类物品的概念，即“有益物品”（Merit Goods），是指“一种极其重要的物品，当权威机构对该物品在市场机制下的消费水平不满意时，他甚至可以在违背消费者个人意愿的情况下对该物品的消费进行干预”（Musgrave, 1959）。这是一个伦理和主观价值判断层面上的概念，目的在于说明政府有必要对个人消费行为进行干预。

正是“第三类物品”这一概念的提出，引起了人们理解上的分歧。美国学者奥斯特罗姆夫妇（V. Ostrom & E. Ostrom）以及布朗德尔（R. Blundell）等人分别从不同角度，对介于公共物品和私人物品之间的物品进行了划分，提出了准公共物品的概念。

在此基础上，日本经济学家植草益对准公共产品又细分为两类：第Ⅰ类准公共物品是指具有消费的非竞争性但不具有受益上的非排他性，第Ⅱ类准公共物品是指具有受益的非排他性但不具有消费上的非排他性。具体来说，第Ⅰ类准公共物品由于具有排他性，有可能成为市场性物品，如医疗、保险、教育等。第Ⅱ类准公共物品由于不具有排他性，因而价格形成困难，适宜采取免费供给，如垃圾处理、孤儿院和养老院等社会福利服务（植草益，1990）。

国内研究人员也对公共物品的种类进行了描述。有人将公共物品概括