



华东政法大学社会管理文丛

农村社区政府购买公共服务研究

郑卫东 ● 著

中国社会科学出版社



华东政法大学社会管理文丛

农村社区政府购买公共服务研究

郑卫东●著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社区政府购买公共服务研究 / 郑卫东著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1754 - 5

I. ①农… II. ①郑… III. ①农村社区—社会服务—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 271659 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 姜阿平
责任校对 韩天伟
责任印制 王 超

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>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 装 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 11 月第 1 版
印 次 2012 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 9.625
插 页 2
字 数 235 千字
定 价 30.00 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联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 聚焦城乡结合部的农村社区	(1)
第二节 税费改革后的农村公共服务供给问题	(4)
第三节 城乡社区建设与政府购买公共服务	(9)
第四节 调研对象简介	(15)
第二章 研究设计	(22)
第一节 理论基础与分析框架	(22)
第二节 关键概念与方法论讨论	(39)
第三章 政府购买服务与城市社区建设	(50)
第一节 政府购买服务的海外经验	(50)
第二节 上海城市社区建设中政府购买公共服务 发展概况	(60)
第四章 城市案例:普陀区长寿路街道政府购买 公共服务研究	(84)
第一节 长寿路街道社团枢纽式管理模式探究	(85)
第二节 长寿路慈善超市的长效运作机制	(104)
第三节 城市社区政府购买公共服务的经验与 借鉴	(124)
第五章 农村经济社会发展与政府购买公共服务	(140)

2 农村社区政府购买公共服务研究

第一节 松江区农业生产与农民经济生活	(141)
第二节 松江区新农村建设概况	(162)
第三节 农村社区建设概况与新动向	(182)
第六章 乡村案例:叶榭镇农村社区政府购买 服务探讨	(199)
第一节 叶榭镇的“六小工程”	(199)
第二节 农村社区公共服务居民满意度调查	(212)
第三节 农村社区政府购买公共服务的切入点	(228)
第四节 农村社区政府购买公共服务的特征	(238)
第七章 政府购买公共服务与乡村治理模式转型	(252)
第一节 上海城乡社区政府购买公共服务发展的 启示	(252)
第二节 乡村新型治理模式构想	(260)
参考文献	(270)
附件一 松江区新农村建设情况调查问卷	(291)
附件二 叶榭镇团结村 2008 年基本情况表	(297)
附件三 叶榭镇团结村 2007 年与 2008 年收支情况表	(299)
附件四 团结村《村集体经济组织》支出明细表 2008 年 12 月	(300)
后记	(304)

第一章

导 论

第一节 聚焦城乡结合部的农村社区

H. 孟德拉斯在《农民的终结》一书中指出：“10 亿—20 亿农民站在工业文明的入口处，这就是在 20 世纪下半叶当今世界向社会科学提出的主要问题。”^①因为在 19 世纪，“较之工业的高速增长，农业的缓慢发展可以给人一种安全稳定、千年平衡的印象，与工业的狂热相对照，农民的明哲适度似乎是永恒的：城市和工业吸引着所有的能量，但乡村始终哺育着恬静美满、安全永恒的田园牧歌式幻梦”^②，而工业化和城市化的铁律打破了原有的平衡，震撼和改变了整个社会结构^③。

在 21 世纪的今天，中国的农业、农村、农民也正站在社会深刻转型的入口处，工业化和城市化的铁律正在强烈地震撼

① [法] H. 孟德拉斯：《农民的终结》，李培林译，中国社会科学出版社 1991 年版，第 1 页。

② 同上。

③ 李培林：《村落的终结——羊城村的故事》，商务印书馆 2004 年版，第 84—85 页。

和改变着中国农村的整个社会结构。中国的“农业、农村、农民”走向何方？是走向“终结”？坚持“传统”？还是期待“惊人的复兴”？^① 这些问题需要 21 世纪的中国社会科学工作者给予回应。

中国幅员辽阔，地域之间自然人文特征差异巨大。中国“三农”的未来走向可能不止一条道路，有些道路还有待探索和发现。但是，在中国工业化与城市化进程中，有一片农村地区，城市化、工业化几乎已经是它们触手可及的宿命。在那里，城市与农村、工业与农业、现代与传统的冲突异常激烈，村庄耕地被大量征用，农民洗脚上田，外来人口充斥着街头巷尾，空气中弥漫着工业化的粉尘和不安定的情绪，有些人唯恐避之不及，有些人却趋之若鹜。这片在城市化大潮中骚动不安的土地就是环绕在每一个城市，特别是大中城市周边的城郊农村，它们就像裙带的花边包围着城市，为城市提供绿色的屏障，随时又可能成为城市不断向外摊的“大饼”的一部分。长期以来，城市耀眼的光环夺去了城郊农村的光彩，它们就像一个丑小鸭默默承受着自己掌控不了的命运。不仅政府官员对城郊农村社会管理关注度不大，就是专门从事社会科学研究专家学者，对这种既不具备典型城市社区特征，也不具备典型农村社区特征的“破裂”村庄，也兴趣索然。实际上，单

^① 孟德拉斯在《农民的终结》一书中描述法国农村生活发生的变化：“法国从 20 世纪 70 年代开始，农村人口数量止降反升，村庄现代化了，今天，乡下人享有城市的一切舒适。”“在乡村和小城市比在大城市特别是郊区玩乐得更好。村庄完全破裂了，被并入一个既非城市又非乡村而是两者兼之的地方社会。”“乡村重新变成了一个生活的场所。”“生活在农村或小城市是 3/4 的法国人的期望。”乡村社会“在经过一个让人以为已死去的休克期之后，重新获得了社会的、文化的和政治的生命力”（〔法〕H. 孟德拉斯：《农民的终结》，李培林译，第 304、306、304、298、306—307 页）。

纯一个城市的周郊地区或许不显眼，但是，如果把所有的城郊农村汇总起来，或者把城郊农村地区作为一个独特的研究对象来看待的话，就会发现城郊结合部农村恰恰是当前中国经济社会发展最迅猛的地域之一，这里吸引着绝大多数的流动农民工，吸纳着绝大多数的城市产业转移和外部投资，创造着数量可观的工农业产值。它们是当下中国经济最活跃的地方，也是各种矛盾汇聚的集中地带，不仅是实业家的乐园，更是政策、实务、理论研究者的“富矿”。

作为一名社会研究者，当把目光真正投向城乡结合部农村的时候，首先关注的自然是城郊农村社区的性质及其变迁动态。城郊农村的经济、文化、生活在深刻而又迅速的社会转型中处于一种什么状态？是否依然保持传统共同体的特征？^①还是在市场化的浪潮中走向原子化村庄？^②是哪些力量在左右着郊区农村社区的发展方向？长期以来，虽然有折晓叶《村庄的再造——一个“超级村庄”的社会变迁》、李培林《村落的终结》等著作问世，但大中城市周郊农村地区的农民生活、社区建设并没有成为学界研究的重点，这或许因为它们已经不属于典型的农村社区，或者被认为这里的经验不可在其他农村地区复制。笔者认为，城乡结合部农村社区恰恰因为其亦城亦乡的特征因而成为“三农研究”的重要研究对象。在统筹城乡发展、基本公共服务均等化的政策背景下，城乡结合部农村

① 参见周怡《共同体整合的制度环境：惯习与村规民约——H村个案研究》，《社会学研究》2005年第6期；李培林：《村落的终结——羊城村的故事》，商务印书馆2004年版，第84—85页；折晓叶：《村庄的再造：一个“超级村庄”的社会变迁》，中国社会科学出版社1997年版，第1—3页。

② 贺雪峰、全志辉：《论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础》，《中国社会科学》2002年第3期。

社区的发展对于更广阔的农村社区来说具有先行先试的作用，这里既得近水楼台之便成为城市公共政策外延的承接地，也是“三农”公共政策创新的试验场，值得人们关注。

第二节 税费改革后的农村 公共服务供给问题

发生在 20 世纪初叶的农村税费改革，对于中国的农民、农村、农业来说，确实是“几千年未有之大变局”。从此以后，中国农民不仅不再负担“皇粮国税”，而且种田养牲畜还能享受财政补贴。农民切身感受到身边的“世界”变了，昔日曾被部分农民视如鸡肋的耕田再次成了“香饽饽”，农村随意抛荒的现象不见了，农村土地有偿流转市场获得了较快的发展。随着农村税费改革在全国范围内基本完成，中国的“三农”发展进入了一个划时代的新时期。

农村税费改革是一项重大制度创新，牵涉乡村社会的方方面面。从税费改革的试点到税费改革在全国范围内基本完成，其发展速度之快令人瞠目。如此重大的制度变革在这么短的时间内完成难免仓促欠周全，对于制度变革的各种后果人们很难考虑周详，有些后果甚至是未曾预料到的。从最直接的效果来看，农村税费改革在减轻农民负担、增加农民收入、缓解农村社会矛盾的同时，也给农村公共产品的供给带来了很大的冲击，不少乡村基层组织因为税费改革而处于瘫痪或半瘫痪状态。税费改革后一些地方出现的乡村治理困局，反映农村正在经历税费改革后的阵痛，同时也意味着乡村治理模式转型的机遇：农村税费改革对乡村公共财政的釜底抽薪或许会“倒逼”出乡村公共服务新的财政供给机制。徐勇教授敏锐地指出，农

村税费改革不仅仅在于为农民减轻负担,更在于它直接冲击并要求改变传统的治理体制。如何实现乡村治理体制“从资源汲取型向资源支持型、从管治型向服务型”^①的转变,是突破乡村公共治理困境的治本之道。

农村税费改革后广大农村出现的公共产品供给危机是本研究得以开展的时代背景。对于税费改革后农村出现的公共产品供给危机,学界已有广泛讨论,并且基本达至如下共识:在传统的“城乡二元体制”下,农民负担了农村公共产品供给的大部分资金,农村公共产品存在着供给不足、供给结构失衡、公共产品供给效率低下等问题。^② 税费改革特别是免除农业税使县乡政府与村级财政严重短缺,农村面临无钱办事的局面,从而使原本就不足的农村公共产品供给更加陷入困境。而化解农村公共产品供给危机的根本途径在于统筹城乡发展,改变城乡二元结构,使包括农村人口在内的全体国民都能享受到平等的国民待遇。其重要内容之一就是建立能够覆盖城乡、惠及全民的公共财政和由公共财政所支撑的公共物品供给体系^③,解决政府在农村社会管理与公共服务中的“越位”、“错位”和“缺位”问题。在定位中央、地方、社区的角色与功能的前提下,按照市场化、社会化、契约化等原则建立乡村公共产品的多元供给模式。

具体到税费改革后的农村公共产品供给途经,学界大概形

① 徐勇:《在乡镇体制改革中建立现代乡镇制度——税费改革后的思考》,《社会科学》2006年第7期。

② 陈池波、胡振虎、傅爱民:《新农村建设中公共产品供给问题研究》,《中南财经政法大学学报》2006年第4期。

③ 徐勇、项继权:《公民国家的建构与农村公共物品的供给》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2006年第2期。

成如下几种观点：一是市场化供给说，如林万龙^①、党国英^②、刘银喜^③等认为市场化途径是解决乡村公共产品供给困境的有效办法，他们讨论的主要是农资、农机、农业科技等农业生产环节公共管理与服务的市场化改革，而对农村社区基本公共服务的市场化供给讨论不多；二是民间组织供给说，如温铁军、于建嵘、李昌平等人主张通过发育农民合作组织改善农村公共物品的供给状况，其所讨论的同样是农业生产销售领域的合作组织建设，而对于农村社会组织体系架构，政府与农村社会组织的关系等尚缺少深入系统的讨论；^④三是政府供给说，如贺雪峰、罗兴佐强调农村公共物品供给成本最低的办法是借助于以强制力为依托的政府性权力^⑤，笔者同意政府在农村社区基本公共服务供给中发挥主导作用的观点，但认为新形势下政府主导作用的发挥方式同样值得深入思考；四是自愿供给说，如徐勇^⑥、张鸣^⑦、陈宇峰等^⑧、常敏^⑨等发现通过农民的自组织

① 林万龙：《农村公共服务市场化供给中的效率与公平问题探讨》，《农业经济问题》2007年第8期。

② 党国英：《农村发展的公正与效率可以兼得》，《南方都市报》2004年6月22日。

③ 刘银喜：《农村公共产品供给的市场化研究》，《中国行政管理》2005年第3期。

④ 贺雪峰、罗兴佐：《论农村公共物品供给中的均衡》，《经济学家》2006年第1期。

⑤ 同上。

⑥ 徐勇：《农村微观组织再造与社区自我整合——湖北省杨林桥镇农村社区建设的经验与启示》，《河南社会科学》2006年第5期。

⑦ 张鸣：《来自传统世界的资源》，《读书》2003年第1期。

⑧ 陈宇峰、胡晓群：《国家、社群与转型期中国农村公共产品的供给——一个交易成本政治学的研究视角》，《财贸经济》2007年第1期。

⑨ 常敏：《农村公共产品集体自愿供给的特性和影响因素分析——基于浙江省农村调研数据的实证研究》，《国家行政学院学报》2010年第3期。

和农村新乡绅的志愿奉献，也可以解决部分地区的农村公共产品供给困境问题，笔者承认农村居民在任何时候都是农村基本公共服务的供给主体之一，但是在倡导基本公共服务均等化的新时代背景下依然突出强调农民的责任，于理于情于农村改革都有欠妥之处；五是多元供给说，如程又中等^①，詹成付等^②，胡豹^③，项继权等^④认为中央政府、地方政府、社区组织、村民等都是农村公共产品供给的主体，这是多数人都接受的看法，但他们对于农村社区公共服务的多元供给主体结构，以及多元主体的组织机制讨论不足；六是社会资本说，受帕特南^⑤等的社会资本理论影响，蔡（Tsai）^⑥、刘建平等^⑦、张青^⑧、吴森^⑨等分析了社会资本在农村公共产品供给中的意义，笔者

① 程又中、陈伟东：《国家与农民：公共产品供给角色与功能定位》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2006年第2期。

② 詹成付等编著《中国农村社区服务体系建设研究》，中国社会科学出版社2008年版。

③ 胡豹：《城乡公共品供给制度的差异性及其改革思路》，《秩序与进步：中国社会变迁与浙江发展经验——浙江省社会学学会2006年年会暨理论研讨会论文集》2006年，浙江杭州。

④ 项继权、罗峰、许远旺：《构建新型农村公共服务体系——湖北省乡镇事业单位改革调查与研究》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2006年第5期。

⑤ [美] 罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来》，赖海榕译，江西人民出版社2001年版。

⑥ Tsai, Lee Lily, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review* Vol 101, No. 2, 2007, pp. 355-372.

⑦ 刘建平、刘文高：《农村公共产品的项目式供给：基于社会资本的视角》，《中国行政管理》2007年第1期。

⑧ 张青：《农村公共产品供给的国际经验借鉴——以韩国新村运动为例》，《社会主义研究》2005年第5期。

⑨ 吴森：《基于社会资本的农村公共产品供给效率》，《中国行政管理》2007年第10期。

认为社会资本仅是农村公共服务供给的中间变量之一。

在操作层面,程又中、陈伟东^①根据农村公共产品的技术属性将其分为三类:资本密集型产品、技术密集型产品、劳动密集型产品,在此基础上提出中央政府应该是资本密集型产品的供给主体,地方政府特别是县乡两级应该是技术密集型产品的供给主体,社区组织和村民应该是劳动密集型产品的供给主体。胡豹^②认为:在国家财力有限的情况下,必须对农村公共品供给采取分阶段、分类别地进行,并且统筹考虑其公平和效率原则。项继权根据公益性和经营性程度的不同,把社会公共服务分为基本社会公共服务和非基本社会公共服务两大类。后者又分为准基本社会公共服务和经营性社会公共服务。认为政府是基本社会公共服务的提供者,是非基本社会公共服务的倡导者,同时是整个社会公共服务的规划者和管理者。于水^③结合对江苏农村的实证调查,概括出适合经济发达地区的“乡村主导+政府辅助+村民参与”及适用于经济欠发达地区“政府主导+乡村辅助+村民筹资筹劳”等公共产品供给模式。

总体而言,学界对税费改革后的农村公共产品供给问题已经进行了较为广泛的讨论,为后续研究奠定了较好的基础。但是,既有研究对农村公共产品供给机制转型尚缺少深入细致的前瞻性研究,对农村社区基本公共服务的市场化解

① 程又中、陈伟东:《国家与农民:公共产品供给角色与功能定位》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2006年第2期。

② 胡豹:《城乡公共品供给制度的差异性及统筹改革思路》,《秩序与进步:中国社会变迁与浙江发展经验——浙江省社会学学会2006年年会暨理论研讨会论文集》2006年,浙江杭州。

③ 于水:《乡村治理与农村公共产品供给:以江苏为例》,社会科学文献出版社2008年版。

决方案缺乏系统讨论。近年来,在中央“多予、少取、放活”的农村工作方针指引下,中央与地方政府加大了以工补农、以城带乡、统筹城乡发展的力度,财政支农资金规模日渐庞大。由此,乡村治理体制的“资源汲取型”逐渐减弱,“资源支持型”特征逐渐增强,但乡村治理依然表现出“管制型”强、“服务型”弱的特点。如何管好用好财政支农资金,进而把支农措施与乡村治理体制转型统一起来,成为新农村建设中迫切需要讨论与厘清的问题。

第三节 城乡社区建设与政府购买公共服务

我国的社区建设与社区服务工作是在民政部的推动下首先从城市开始的。改革开放以后,随着经济体制改革的推进和深化,城市社会组织和社会结构发生了深刻变化。在此背景下,民政部于20世纪80年代中期把“社区”概念引入城市基层管理和服务领域,首先提出城市社区服务,进而推进社区建设,把社区服务和社区建设作为解决城市现代化进程中各种矛盾和问题、满足城市居民各种需求、提高城市文明程度的有效途径。1986年,民政部首先在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务。此后,社区服务工作迅速在全国铺开。1991年,民政部提出了“社区建设”概念。1998年,国务院赋予民政部“指导社区服务管理工作,推进社区建设的职能”。1999年初,民政部启动了“全国社区建设实验区”试点工作,选择社区服务和城市基层工作基础比较好的26个城市为社区建设实验区,拉开了城市社区建设的帷幕。2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《转发民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发[2000]23

号),社区建设工作受到进一步重视。2001年九届人大四次会议把“社区建设”写入了我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。2001年7月2日至14日,民政部在青岛胶南县召开了“全国城市社区建设工作会议”,我国城市社区建设工作全面推开。2007年5月30日,国家发展和改革委员会、民政部联合印发了《“十一五”社区服务体系发展规划》,这是国家就城市社区服务制定的第一个发展规划。目前,我国新型的城市社区管理体制框架基本形成,并初步构筑起以社会救助为基础的社区公共服务体系。^①

与城市社区建设早在20世纪80年代就已经开始相比,农村社区建设和社区服务概念频繁出现在中央文件中,只是近几年的事情。2003年10月,党的十六届三中全会讨论通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出了“农村社区服务”、“农村社区保障”、“城乡社区自我管理、自我服务”的要求。2005年,中共十六届五中全会确定了“建设社会主义新农村”的重大历史任务。^②为贯彻党的十六大和十六届四中、五中全会精神,统筹城乡发展,探索探索社会主义新农村建设和深化村民自治的有效途径,2006年9月22日,民政部下发《关于做好农村社区建设试点工作,推进社会主义新农村建设的通知》,决定在全国有条件的地区开展农村社区建设的研究探索和试点工作。2006年10月召开的中共十六届六中全会确定了《关于构建和谐社会若干重大问题的决定》,首次提出了农村社区建设的任务,

① 詹成付等编著《中国农村社区服务体系构建研究》,中国社会科学出版社2008年版,第1页。

② 同上书,第2页。

指出要“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”；要“全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，健全新型社区管理和服务体制，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。^① 为了探索并逐步完善农村社区建设的思路，形成适合我国国情的农村社区建设管理体制和运行机制，民政部于2007年3月在青岛胶南市召开“全国农村社区建设工作座谈会”，充分论证了开展农村社区建设的重要意义，提出了积极开展农村社区建设实验工作的要求。之后不久，民政部在2007年3月29日印发《全国农村社区建设实验县（市、区）工作实施方案》，决定从全国有条件的县（市、区）中确定一批“全国农村社区建设实验县（市、区）”，用1—2年时间开展农村社区建设实验活动，为开展“全国和谐社区建设示范县（市、区）”创建活动提供样板。该方案标志着社区建设与社区服务正式由城市推向了农村。^② 2007年10月党的十七大报告重申了党的十六届六中全会精神，又对城乡社区建设提出了许多新要求，明确提出要“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”，“确保到2020年实现全面建成小康社会的目标”，“要加快推进以改善民生为重点的社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，妥善处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设社会主义和谐社会”。同年，

① 詹成付等编著《中国农村社区服务体系建设研究》，中国社会科学出版社2008年版，第2页。

② 同上书，第2—3页。

《国务院关于加快发展服务业的若干意见》要求，大力发展面向农村的服务业，不断繁荣农村经济，增加农民收入，提高农民生活水平，为发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设服务。在这个过程中，随着“统筹城乡”、“科学发展”、“基本公共服务均等化”等新的执政理念的提出，农村社区建设和社区服务进入一个快速建设和发展时期。^①

我国在城市开展社区服务与社区建设工作已经有近 20 年的时间，积累了一定的经验，正向系统化、精致化方向发展，但从总体上看城市社区建设依然处于发展探索的过程中。与城市相比，农村社区建设才刚刚起步，关于农村社区建设的目标、内容、步骤、建设主体等，都还没有成熟一致的看法。在以工补农、以城带乡、统筹城乡发展、基本公共服务均等化等施政理念的指导下，城市社区建设与农村社区建设的共性与差异也成为人们讨论的焦点话题。有些研究者认为，农村社区建设要参考城市社区建设的经验，要依靠城市公共服务向农村延伸促进农村社区建设与社区服务的发展；更多的人则认为，农村社区具有与城市社区完全不同的人员构成与资源特点，农村社区不仅是个生活社区还是个生产社区，所以农村社区对公共服务的需求跟城市社区差别悬殊，城市的经验难以在农村复制或参考。中国的城乡差别、地域差别、村庄类型差别等使得农村社区建设的复杂性、多样性不可避免，任何“一刀切”式的解决农村社区建设问题的努力可能都是徒劳的。

近些年来，政府购买服务在上海、浙江、北京、广东、湖南、江西等省市的城市都有不同程度的发展，并呈日渐蓬勃之

^① 詹成付等编著《中国农村社区服务体系建设研究》，中国社会科学出版社 2008 年版，第 1—2 页。