

Planned Change: Mechanisms and Limitations

—The Path of Rebuilding Rural Community in China

规划性变迁：机制与限度

——中国农村社区建设的路径分析

许远旺 著



中国社会科学出版社

Planned Change, Mechanisms and Limitations
—A Case Study of Planning Social Insurance in China

规划性变迁：机制与限度

——中国农村社会养老保险的渐进分析

李海鹏 著



中国社会科学出版社

Planned Change: Mechanisms and Limitations
—The Path of Rebuilding Rural Community in China

规划性变迁：机制与限度

——中国农村社区建设的路径分析

许远旺 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

规划性变迁：机制与限度 / 许远旺著. —北京：中国社会科学出版社，2012. 8

ISBN 978-7-5161-1245-8

I. ①规… II. ①许… III. ①农村社区—社区建设—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 171390 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	冯春风
责任校对	刘 娟
责任印制	王炳图
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	北京君升印刷有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2012 年 8 月第 1 版
印 次	2012 年 8 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	14
插 页	2
字 数	222 千字
定 价	39.00 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

代序

重建失落的精神家园

自 2006 年 10 月中共中央十六届六中全会提出推进农村社区建设以来，农村社区建设在全国各地迅速展开。但是，迄今为止，人们对于农村社区建设目的和目标、组织结构与运行机制以及建设的路径和方式仍存在不同的认识。在一些人看来，农村社区建设是新农村建设的“平台”和“抓手”，“为推进社会主义新农村建设搭建一个有效平台”，以便让不断加大的惠农强农政策落实到基层，“把新农村建设的各项政策措施落到实处”；有的认为农村社区建设旨在引导政府的社会管理和公共服务向农村延伸，加强农村教育、医疗、卫生、社保等公共服务；还有的认为农村社区建设是“加强社会管理并作为社会管理创新的切入点”，通过社区建设，完善社会管理，“把问题和矛盾解决在城乡社区、化解在萌芽状态”；有的将农村社区建设看成是随着工业化和城镇化，一些村的非农产业和非农人口不断增加，经济结构发生了根本变化，对村委会实行“村改居”；还有不少认为农村社区建设就是在农村地区兴建农村居民小区，让农民“集中居住”，实行“居民管理”和“物业管理”，“让农民在农村享受城市的生活”。

的确，上述不同看法从不同角度反映了农村社区建设的不同内容和特征。从中央的要求及实践来看，农村社区建设包括健全新型社区管理和服务体制，加强农村社会管理和公共服务的内容，农村社区建设也是新农村建设的重要内容和基础。在农村社区建设中，一些高度工业化和城镇化地区存在“村改居”的要求，一些人少、分散且衰败的村庄在村民同意的前提下也可适当合并集中居住。但是，农村社区建设决不是简单的迁村腾地、集中居住，更不是农村的城镇化或“村改居”，也不仅仅是单纯的加

强农村公共管理和公共服务，或者为新农村建设集中资源而建设的组织和工作平台。事实上，农村社区建设是适应我国农村及整个国家改革、开放和现代化进程的一次重大体制改革和社会建设工程，不仅旨在改革我国农村基层组织、管理和服务体制，也是旨在增强乡村社区、社会和国家认同及融合，重建失落的生活和精神家园！

众所周知，“社区”一词最早是德国学者 F. 滕尼斯（Ferdinand Tönnies, 1855—1936）在《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》（又译为《社区与社会》）一书中提出来的。自 F. 滕尼斯之后，虽然人们对于社区有不同的解释，但是，人们普遍承认，社区也是一定地域范围内的人们基于共同的利益和需求、密切的交往而形成的具有较强认同的社会生活共同体。我国党和政府自提出城乡社区建设以来也一直强调“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”。作为一种社会生活共同体，“一定的地域”、“共同的纽带”、“社会交往”以及“认同意识”是一个社区最基本的要素和特征，其核心是具有较强的认同感和归属感，或者说是社区意识。这种社区意识或认同感就是人们对自己所属的群体或社区具有的信任、喜爱、皈依或依恋的思想和心理。F. 滕尼斯最初所指的“社区”就是存在于农村的一种人们亲密无间、相互信任、守望相助、默认一致、服从权威，具有共同信仰和共同风俗的联合体或共同体。

因此，农村社区作为农村基层的社会生活共同体，不仅内含社会组织、管理和服务的功能，更具有社会归属、认同和融合的特质。它不仅是社会组织的细胞和社会管理的单元，也是人们社会生活的场域和精神认同的依托。农村社区建设不仅仅是为了创新社会管理和服务体制，加强农村公共管理和服务，也要求加强居民的社会关联与融合，增强社区的归属与认同。它不仅包括组织或物质的共同体的建设，也包括文化和精神共同体的建设。从社区的本质属性来说，精神共同体的建设是核心，也更为重要。

在我国的历史上，农村社区的存在源远流长。不仅有基于血缘关系形成的家族和宗族村落社区，有基于民族文化形成的村寨社区，有基于长期的行政划分形成的村里社区，还有基于经济活动形成的村镇社区，更多的社区则是多种因素共同作用形成。从当代中国农村来看，20 世纪 80 年代

改革前人民公社时期，农民都生活和工作在人民公社之中。人民公社实行“三级所有、队为基础”。“生产队”作为农村最基层的组织，也具有基层社区及社会生活共同体的特征。从其组织、交往及认同基础来看，人民公社时期的农村社区具有“政经不分”、“政社不分”、“高度集中”、“组织封闭”和城乡二元化的特点，农民的生活空间和生产空间重合，社会组织与生产组织和政治组织一体，农村社区的地域边界、人员边界与集体经济的产权边界、经济边界合一，具有强烈的封闭性和排他性，只有拥有生产队集体产权的人们才可能享有相应的权利。虽然过去的30多年，农村进行了一系列改革，废除人民公社体制，实行家庭承包、政社分开和村民自治，但是，人民公社时期农村社区“村社不分”、“政经不分”和“组织封闭”及城乡二元化的特点依然在相当程度上延续。城乡之间的土地制度、户籍制度、公共服务和社会保障等方面二元化制度依然存在；村民委员会和村社区集体经济组织实行“两块牌子，一班人马，交叉任职”，事实上仍维系人民公社时期“经社不分”的状态；村集体土地的产权边界是村民的身份和权力边界，也是村级组织的组织和管理边界，组织封闭色彩依然浓厚。

然而，随着改革开放及农村社会经济的发展，农村的经济结构、社会关系、利益格局发生重大的和根本性的变化，农村社会变得开放，社区日益分化、多元化，传统封闭集体组织及以此为基础的乡村共同体也日趋瓦解，其地域边界、经济边界、人员边界、组织边界及权力边界线已经被打破。现存的村民自治日益不能适应农村社会经济的变化及农民群众的需求。特别是由于农民和农户获得了经济自主权，农民的流动性日益增大，农民的生产方式和生活方式日益独立化、多样化和分散化，传统乡村的集体组织、管理和思想工作方式也失去效力，“经济调动没有钱了，行政命令不行了，思想工作失灵了”，村委会的社会控制、组织和管理能力大大弱化，农民的集体或村委会的社区认同不断弱化。另一方面，随着城乡之间以及农村内部之间人口大规模流动，一些农村社区外来居民越来越多，但是，在现行村级体制下，外来人员难以参与村委会的选举及公共事务的管理，也难以平等地享受基本公共服务和社区服务，无法真正融入生活和工作的社区。

显然，农村改革使乡村社会陷入双重危机：组织的危机和认同的危机。一方面农村基层社区组织管理能力弱化，难以对社区居民提供平等的基本公共服务，也无法实施全面有效的管理，造成巨大的管理真空和服务空白，失去了管理与容纳能力；另一方面，随着农村社会流动、开放和分化，农村社区日益分散化和原子化，社区的归属感和认同感下降，难以实现社区和社会的整合和融合。

正因如此，随着农村及整个国家的改革开放和现代化发展，农村从单一、静止和封闭社会向多元、流动和开放的社会转变，我国农村面临组织重建和认同重建的双重任务。正是在此背景下，党和政府提出推进农村社区建设。从根本上说，农村社区建设一方面旨在打破传统基于土地产权建立起来的村社不分、组织封闭和城乡分割的村级组织、管理、服务体制，构建与农村开放、流动和城乡一体化相适应的新型乡村治理体系；另一方面，社区建设也是通过创新社会管理，加强公共服务，重建乡村社区的组织和认同，增强居民的社区认同和归属感，促进社区和社会的整合与融合。

毫无疑义，农村社区建设是当下中国农村正在开展的一项深刻的体制改革和社会变革。作为一项新的重大改革，迄今对此深入的学术研究非常有限。呈现在读者面前由许远旺博士撰写的《规划性变迁：机制与限度——中国农村社区建设的路径分析》可以说是目前比较深入和系统的农村社区建设的研究著作。本书是作者在对湖北省农村社区建设实践的长期和深入调查的基础上完成的。许远旺 2004 年进入华中师范大学学习，在此完成了从硕士学习到博士后的研究工作。早在政治学研究院攻读硕士学位期间，他就曾多次到湖北基层进行农村改革和基层组织建设的调查。博士生在读期间，他以农村社区建设作为研究方向，曾参与湖北省委政策研究室以及湖北省民政厅有关农村体制改革和社区建设的调研工作，多次深入湖北农村进行长期调查和短期考察。在对湖北省的调查同时，他还参与国家民政部有关全国农村社区建设的调研和检查验收工作。2008 年 10 月至 2009 年 6 月，他在澳大利亚悉尼科技大学进行为期半年多的学习。在访学期间，对澳大利亚农村社区建设进行了实地考察，并对其他一些国家农村社区建设进行研究。以此为基础，历经数

载，他完成了本书的撰写。在当今这个充满诱惑和浮躁的社会中，能长期关注一个问题并进行持之以恒的基层调查研究，静心思考，是难能可贵的。

尤其值得重视的是，本书作者通过对湖北农村社区建设的调查，对我国农村社区建设的路径提出了自己的解读。在他看来，与一些西方国家及我国传统的内发和自然生长的社区不同，当前我国农村社区建设是一场规划性变迁过程，政府在其中扮演了积极能动者和行动主体的角色与功能，起到了动员、组织、引导、规划和推动的重要作用。这也体现了国家权力下乡、服务下乡以及由外向内进行整合和理性建构的特点。作者虽然肯定在乡村社区分化及认同流失的条件下，政府在规划性变迁中的主动性有其一定的积极意义及合理性。但是，政府主导的规划性变迁方式在现实中也存在一定的限度。因为从历史的实践来看，20世纪以来尤其是下半叶，我国不少人也试图通过政治和行政手段改造乡村，实现乡村管理和社会秩序的有序化，虽然行政推动可以调整和变更基层社区组织与管理体系，但这种依靠经济和超经济的政治强制组成的只不过是生产共同体或行政体，而不是社会生活共同体；依靠权力和强制可以组建一个个机械的政府“单位”，但这并非是建立在人们内在认同基础上的“共同体”。

作者上述判断和结论无疑是极有见地的警世之言。他提醒人们，在当今我国农村社区建设中，我们必须清醒的认识政府的作用与限度。在农村社区建设中，政府的推动、支持和规划是必要的，但仅仅依靠行政权力和政府的力量远远不够。行政权力或许能为人们划定一个社区，成立一个组织，确定一套制度，但是，没有居民的参与，没有社会的关联，没有内在的认同，就不可能是一个真正的社区。毕竟，对于社区来说，其本质的内容不是外在的组织与制度，而是内在的归属与认同。我国农村社区建设不仅仅是为了构建一套新的组织、管理和服务体制，更重要的是为了重建农民的生活和精神家园！按照英国学者齐格蒙特·鲍曼的说法，这种社会生活共同体“是一个‘温馨’的地方，一个温暖而又舒适的场所。它就像一个家（roof），在它的下面，可以遮风避雨。”“在共同体中，我们能够互相依靠对方。如果我们跌倒了，其他人会帮助我们重新站立起来。”

无疑，这样的社区才是值得追求和珍惜的！也只有这样的社区，可能为在当今这个急剧分化、充满竞争、漂泊流动和物欲横流的社会中生存的人们提供生活的庇护和精神的寄托！

项继权

2012年4月10日于梅南山居

目 录

重建失落的精神家园（代序）	（ 1 ）
绪论	（ 1 ）
一 选题的缘起与目的	（ 1 ）
二 相关研究进展及理论综述	（ 6 ）
三 研究思路与本书结构	（ 24 ）
四 研究方法与资料来源	（ 31 ）
五 相关概念的简要说明	（ 35 ）
第一章 后税改时代农村基层治理体系的变革	（ 40 ）
一 转型与重建：农村社区建设的缘起与背景	（ 41 ）
二 基层突破与政府推动：改革的动因与路径	（ 47 ）
三 农村社区建设的实验与扩展	（ 51 ）
第二章 试点：转型期乡村治理的渐进改革模式	（ 57 ）
一 试点的启动：动员与准备	（ 62 ）
二 试点的运作：体制安排与模式选择	（ 66 ）
三 从“试点”到“全覆盖”：渐进式改革的路径与逻辑	（ 79 ）
第三章 社区重建中的基层治理转型	（ 82 ）
一 “服务下乡”：构建城乡统一的服务圈	（ 82 ）
二 “管理下移”：实现乡村管理的社区化	（ 96 ）
三 组织重塑：推进社会的合作共治	（ 105 ）
四 空间再造：培育邻里社会资本	（ 109 ）
第四章 当前农村社区建设的推进方式与实施机制	（ 113 ）
一 农村社区建设的推进方式	（ 113 ）
二 农村社区建设的实施机制	（ 119 ）

第五章 乡村治理中的“选择性政策执行”	(125)
一 “选择性政策执行”的行为及逻辑	(128)
二 “选择性政策执行”的影响与后果	(134)
第六章 “支助型”制度变迁中的政府主动性：功能与限度	(140)
一 “支助型”制度变迁：中国乡村变革的生发机制	(142)
二 农村社区重建中的政府主动性	(150)
三 社区国家性建构的成效与限度	(163)
讨论与结论 政府主导下的规划性变迁	(175)
主要参考文献	(187)
后记	(210)

图表目录

图 1.1	“杨林桥模式”全景示意图	(51)
图 3.1	人民公社时期涉农服务机构	(87)
图 6.1	国外社区发展的理论、过程与目标	(168)
图 6.2	国外社区发展推进方式 (I)	(169)
图 6.3	国外社区发展推进方式 (II)	(170)
表 1.1	新世纪以来民生建设工程	(45)
表 1.2	杨林桥镇农村社区与村民小组的区别	(50)
表 2.1	湖北省农村社区建设试点单位	(64)
表 2.2	全省农村社区建设示范培训班名额分配表 (第三期) ...	(65)
表 2.3	农村社区建设工作领导体制	(67)
表 2.4	农村社区的设置模式	(78)
表 3.1	人民公社时期农村公共品的筹资渠道	(90)
表 3.2	家庭联产承包责任制下农村社区公共品供给制度安排	(91)
表 4.1	省直新农村建设工作队主要任务	(116)
表 4.2	黄陂农村家园建设“四通四改一化一建”以奖代补 实施机制	(122)
表 4.3	赤壁农村社区试点工作目标考核细则	(124)
表 5.1	全国农村社区建设实验县 (市、区) 的申报条件	(129)
表 5.2	武汉市汉南区农村社区建设工作评估验收标准	(133)
表 6.1	武汉农村社区公共服务设施配置规划	(160)
表 6.2	高校毕业生报名到村任职的动机	(173)
表 6.3	农民对大学生“村官”的专业偏好	(173)

表 7.1	村落组织的改造	(179)
表 7.2	农村基层组织与管理体制变迁	(180)

绪 论

一 选题的缘起与目的

过去的 30 年，是我国经济社会快速发展的 30 年，也是我国体制急剧变革和创新的 30 年。对于“中国的奇迹”、“中国模式”及“中国经验”，人们给予了不同的解释。如林毅夫从新制度主义的角度出发，提出了著名的比较优势理论，认为中国的奇迹是建立在国家通过一种渐进的、双轨的方式发展比较优势产业的战略基础之上^①。也有人将中国奇迹的发生归结于具有中国特色的政治制度优势及行政体制。由于制度在经济社会发展中的作用日益重要，上述制度主义的视角对解释改革以来中国社会的发展与变迁无疑极具价值与启示意义。不过，也有人指出，制度主义的视角在强调制度的价值和重要作用的同时，却未对推动制度变迁和创新的主体给予应有的重视。由于中国是一个以农民为主体的国家，因此正如不能离开中国人讲“中国奇迹”一样，也不可离开“农民”谈“中国性”，正是农民理性的扩张才导致“中国奇迹”的发生^②。

的确，中国是一个农民大国，农村改革也是我国改革的先导。对于中国经验及中国模式的解释不能离开对农村变革及农民行为的理解和解释。早在 20 世纪末，不少学者就注意到农民的主动性和创造性。有的强调，农村的改革始自农民的自发首创行为，是农民改变和创造了中国。例如，柯丹青就认为，中国乡村的私有化过程不仅具有经济的意义和影响，而且

① 林毅夫：《“中国奇迹”的经济学解释》，《人民日报（海外版）》2010 年 3 月 5 日。

② 徐勇：《农民理性的扩张：“中国奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出》，《中国社会科学》2010 年第 1 期，第 103—118 页。

还造就了政治的影响并带来乡村政治的变迁。改革在给农民带来收入和财富的同时，也提高和增强了农民的政治权力。这种权力是一种无组织化的权力，在一个“强国家”的社会里，农民权力的行使是“隐而不现”的。但是，这种“悄然作为”的权力不仅使农民摆脱了来自基层干部的控制和限制，而且进一步改变了国家的行为和政策。具体而言，农民权力机制及行使策略主要包括利用政策（故意曲解、钻政策“空子”）、创造政策、提高生产力的“仪式化表演”以及加大国家干预的成本等^①。周凯（Kate Zhou）也持有类似的观点，他通过对包产到户、农村市场化、农民流动、农村计划生育、农村妇女权力的考察和分析指出，中国农村的改革是一场“自发的、无组织的、无领导的、无意识形态和无政治倾向的运动”^②。改革虽然与政府的行动和支持分不开或以其为条件，但主要是由农民的行动所引发。这场变革之所以能发生，并非政府有预见性、灵活及“仁慈”，而是农民通过“突围”、“绕道走”等方式而引致的创举^③。墨菲则揭示了农民流动或“民工潮”对乡村地区及中国社会的影响。他通过对江西三个山区县的实地调查，对农民的就业、建房、结婚以及回乡创业等行为进行具体分析，认为农民外出打工不仅改变了农民的价值观念、生活方式及行为选择，而且带来社会资源分配方式及乡村政治社会结构的变迁^④。近年来，国内也有部分学者采用这种观点和视角来分析中国政治和社会，例如徐勇提出了“创造性政治”的分析范式^⑤，认为农民理性的扩张创造了“中国奇迹”^⑥；于建嵘也主张开展“底层政治”的研究等^⑦。

① Daniel Kelliher, *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform 1979 - 1989*, New Haven & London: Yale University Press, 1992, pp. 240 - 242.

② Kate Xiao Zhou, *How the Farmers Changed China: Power of the People*, Boulder CO: Westview Press, 1996, p. 232.

③ Kate Xiao Zhou, *How the Farmers Changed China: Power of the People*, Boulder CO: Westview Press, 1996, pp. 240 - 244.

④ [爱尔兰] 瑞雪·墨菲：《农民工改变中国农村》，黄涛、王静译，浙江人民出版社2009年版，第206—213页。

⑤ 徐勇：《农民改变中国：基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越》，《学术月刊》2009年第5期，第5—14页。

⑥ 徐勇：《农民理性的扩张：“中国奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出》，《中国社会科学》2010年第1期，第103—118页。

⑦ 于建嵘：《底层政治——对话与演讲》，中国文化出版社2009年版。

与此针锋相对的另一观点则强调国家和基层干部在乡村变革中的重要作用和影响。安戈（Jonathan Unger）通过与从大陆广东等地移居香港的村民的访谈，发现大多数中国乡村的变革是政府自上而下推动和决定的。在其收集的 28 个样本村中，到 1982 年年底共有 26 个村实行了家庭联产承包责任制的改革，但其中有 24 个村的村民表示该村的改革完全是由上级部门决定的，仅有两个村的村干部和村民在决定采取何种经营方式上发挥过主动性^①。戴慕珍（Jean c. Oi）也认为，中国 20 世纪 80 年代启动的非集体化改革及“分灶吃饭”的财政体制安排，在对地方和基层施加约束和限制条件的同时，提供了供地方进行主动操作的政策和政治空间。随着高度集中的计划经济体制向市场经济体制的转换，地方增强了在经济和社会发展方面的主动性和积极性，在财政收益和经济发展的刺激下，基层政府加入到兴办乡镇企业和集体企业的热潮当中，形成“地方政府法团主义”的现象^②。在此意义上，她认为中国的非集体化改革并非等于私有化。国内学者杨瑞龙则提出“中间扩散型制度变迁”的理论假说，认为地方政府在中央供给主导型制度变迁与民众需求诱致型制度变迁过程中起着重要的连接和纽带作用，在制度变迁的特定阶段起着“第一行动集团”的角色^③。

针对以上两种观点，人们也提出了不同的看法和意见。例如，崔大伟（David Zweig）通过对江苏的考察指出，上述两种观点只部分地解释了农村改革的历史及事实。他认为中国乡村的改革既不是单纯由国家自上而下推动的，也不是单由农民自下而上决定的，而是国家、地方、基层干部及农民几方面力量互动和作用的结果，尤其是不能忽视地方及基层干部的态度对改革进程的决定性影响^④。白苏珊通过对上海松江、江苏无锡、浙江温州

① Jonathan Unger, *The Decollectivization of the Chinese Countryside: A Survey of Twenty-eight Villages*, *Pacific Affairs*, vol. 58, No. 4, Winter 1985, p. 587.

② Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 56.

③ 杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》1998 年第 1 期，第 3—10 页。

④ David Zweig, *Freeing China's Farmers: Rural Restructuring in the Reform Era*, New York: M. E. Sharpe, 1997, pp. 12 - 19.