



上海市学术著作出版基金

城市化进程中的 农村社会管理研究

吴新叶 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

博士文库

城市化进程中的 农村社会管理研究



吴新叶 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中的农村社会管理研究/吴新叶著.—
上海:上海人民出版社,2014
ISBN 978-7-208-12410-3

I. ①城… II. ①吴… III. ①农村-社会管理-研究-
中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 139328 号

责任编辑 金 婕



城市化进程中的农村社会管理研究

吴新叶 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 23 插页 4 字数 290,000

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12410-3/D·2514

定价 50.00 元

•

城市化进程中的
农村社会管理研究

序 言

人类历史演进的经验表明,社会管理先于国家而存在。即使人类社会处于部落时期,群居的有序状态也能在一定程度上反映出自然状态下的管理逻辑。比如,人们为了生存,不得不“以群的联合力量和集体行动来弥补个体自卫能力的不足”,甚至对于如何分工、如何分配劳动成果等,也有一定的基于习俗演化的管理规范,这些都属于社会管理的范畴。唯物史观认为,在国家尚未产生前,这种管理方式不具有阶级性。社会史的研究也发现,社会管理也需要约束性的治理制度,比如在原始社会由关系亲疏和辈分的称呼所形成的制度,就是“一种完备地制订了的亲属制度的基础,这种亲属制度可以表达单个人的数百种不同的亲属关系”。^[1]而这种非正式制度在人类社会的早期是非常多见的,并成为人们处理共同事务和社会人际关系的基础。国家的产生并不是社会事务绝迹的结果,而恰恰是社会自治无法解决的必然。但是,国家的出现彻底颠覆了社会管理的自发机制,尤其是制度体系也被赋予了强制性的因子,成为全体国民共同遵守的约束性规范。在有文字记载的人类社会历史进程中,文明的兴衰、国家的交替、时代的变迁,无不传承着社会管理的影子。

今天,我们所讨论的社会管理,或者说现代化取向下的社会治理,无法脱离国家治理体系与治理能力现代化这一现实语境。必须看到,当前社会管理的问题是当代中国国家建设与社会成长进程中的产物。

工业化带来了物质的繁荣,全球化带来不同文化的交融,信息化带来空间距离的削减,而我们却不得不坦言:社会公正既没有与财富积累同步,也没有随着经济发展而呈现质的提升。过去,人类历史经历了战争、内乱、偷盗、杀戮、饥荒等不幸或灾难;今天,我们却要继续品尝因社会排斥而带来的苦果。这些问题,不但不是靠简单的行政管理所能够解决的,而且随着社会复杂性和多元化的特质增强而一直存在并有可能以新的形式固化下来。因为,社会问题有其自身的演展逻辑,属于社会治理的范畴,需要社会管理机制的介入。也就是说,针对社会问题的产生原因和处置方式,一方面,我们需要弄清楚社会管理同政治治理、经济增长之间的关系;另一方面,我们需要找到适应现代化发展的社会管理体制与机制,从高屋建瓴的角度去做好顶层设计工作。

吴新叶博士的这本专著就是尝试发现社会管理机制的努力,其研究视角更是投向了自然状态与现代化特征交织的农村社会。作为国家社科基金项目的结项成果,这本专著积累了丰富的前期成果。比如,在《党对非政府组织的领导——以执政党的社会管理为视角》一文中,吴博士认为执政党是社会管理的当然主体,在中国政治发展逻辑下,组织吸纳、包容沟通是中国共产党领导社会管理的优选路径。^[2]在其他的几篇研究社会管理问题的论文中,他以微观观察的方式相继探讨了政府机制、非政府组织参与机制等具体问题。这些基于实证考察和比较研究的成果,得到了学术界的认同,大多被中国人民大学报刊复印资料全文转载。

把农民作为农村社会管理的价值归宿,深深地体现了作者本人的学术情怀和社会责任。尽管在未来很长一段时期内农村社会农民的主体性价值还无法在制度框架下得到充分彰显,但这恰恰构成了消解城乡二元体制、实现城乡一体化发展的时代任务之内核。

通读全文,感觉这本专著有三大特色:

第一,作者对农村社会管理的总体判断是准确的。

为了挖掘和了解农村社会管理的形态和实际状况,作者使用了定量分析与案例比较相结合的方法。本书设计了一套绩效衡量标准,分

别从公共性、社会性、有效性和社区共同体四个维度,衍生出共十八个子指标进行观测。通过对问卷的统计分析,发现农村社会管理呈现出分化、依附和非均衡的特征。

“分化”主要表现在三个方面:一是城乡物质文明与精神文明发展的不同步,存在硬件设施等物理差异小,而文化软件等精神差异大的分化局面;二是政府责任领域中,公共权力对资源配置的公共性较为理想,政府履行职责正获得越来越多的村民认同,如公共服务均等化、推进三农发展的公共政策等,成为村民“最满意”领域,与此同时,公共财政的覆盖率不够,尽管中央与地方财政在满足农村基本公共服务均等化方面有所倾斜,但城乡二元格局的消极影响远未消除,村民应该享有城市化成果的诉求没有在财政政策中得到充分体现,以公共财政途径实现公平的目标远未实现;三是村民主体资格与主体能力呈现的分化短期内无法弥合,表现为村民参与管理村级公共事务的政治目标还流于规划层次,村民对于公共利益的主体责任认知也非常不足,特别是对企业责任的零认知表明了农村公共管理的宣传与普及工作还有待进一步深化。此外,村民也鲜有机会参与村集体经济的处置,公共理性成分不足。总体上,农村社会管理中的分化现象是农村社会发展过程中的一种具有历史合理性的态势,但也是一个亟待解决的主观性问题。

“依附”的原因是历史与现实因素造成的。在我国长期以来“强政府弱社会”格局下,政府在农村公共服务中的作用一枝独秀,多元主体的互补作用没有得到充分体现,特别是作为管理主体的农民及农民自治组织公共参与的独立性不足,对政府存在程度不同的依附。这种现象是一种与民众意愿有所偏离的“国家意志”。^[3]

“非均衡”是一种矛盾现象。一方面是政府主导下的农村建设与农村治理效率较高,而且村民对农村治理也存在较高认同度,但农村社会的自我调节机制和法治秩序却存在程度不同的落差,特别是在由于青壮年外出打工而产生诸多留守老人与留守儿童的情况下,农村社会生活圈生态呈现出失衡态势。作者通过深入调研发现,尽管农村还

存在着程度不同的社会不满倾向,如“上访”、“村民意见达成方式”、“社会治安”等问题,但熟人社会下的秩序机制仍能发挥小范围的微观效应。与此同时,作者针对这种非均衡状态提出了目前农村治理存在的一些隐患,特别是在现代信息技术日益普及和农民主体意识日益觉醒的背景下,通过熟人社会的秩序机制来维系农村治理有效性的优势将逐渐丧失,如果无视农民主体的价值本位而一味侧重于物化层面的社区建设,即使获得暂时的有效性,终究还是会丧失殆尽。

第二,作者的立场是经得起实践的检验的。

通过深入调研,作者发现了农村社会管理中存在的一些关键问题,但并不悲观,创新性地提出了农村社会管理应选择“国家主导、社会自主”的路径,这是作者基于农村社会管理中的国家与社会关系而得出的判断。其中,“国家主导”主要强调执政党和政府等公共权力主体的作用领域,比如基础设施供给、农村发展规划、政府规制提供、社会公正维护、农村公共服务供给等方面;而“社会自主”则以非权力主体的作用领域为主,比如农村社会组织所承担的社会管理责任,主要体现在参与公共事务管理、社区服务、社会工作等领域,目的是调动农民参与的积极性和创造性。由于这二者的作用领域不同,无法替代,各自保持相对自主性是完全可以做到的。综合起来看,国家的主导作用是全面的、根本性的,而社会自主作用的实现还有赖于农村社会功能的完善与优化。相比于国内学术界的类似研究成果,作者并非是将国家主导作用与社会自主作用进行简单相加,而是做出了一种结构性的解释:国家政策、体制与机制的统合,必须建立在村民权利意识的养成和公共精神的培养基础之上。

在一定意义上,这种社会治理机制可以替换为“包容性机制”。社会包容的核心是发现利益相关者之间的合作态势与策略选择,^[4]而社会治理的包容则是制度性的整合,侧重于整体性治理的机制创新。在当代中国快速城市化阶段,社会的急剧变迁加大了社会管理与政治调适的难度,因此国家将维护社会秩序和稳定、提高政治合法性作为社会管理的根本目标,为经济发展提供秩序保障,有其历史合理性。

有研究因此断言：国家的型塑(structure)作用建立在“国家本身具有的基本功能可能会更好地提供这种支撑”。^[5]在实践中，这种立场得到了执政党和国家的确认，如前任中共中央总书记和国家主席胡锦涛就提出了“社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面”的任务。^[6]作为公共权力的代表，国家尽管是这些任务的合法责任主体，但国家的天然缺陷与治理能力中存在的有限理性，使得社会中的具有自主性、自发性、自治性的领域，对于国家自上而下的治理方式具有一定程度的免疫力和矫正力。正是在这个意义上讲，国家与社会的包容已经超越了相对自主的行为边界，需要在治理过程中体现有效性，需要建立将法定义务、问责、回应与社会责任都协同起来的包容机制。

第三，作者的预测是有事实依据的。

同大多数乐观的研究结论相反，作者不认为城乡一体化发展就能够解决社会管理的全部问题，并认为只要仍然存在偏离农民是价值主体轨道之倾向，社会管理的问题就难以根除。姑且不论农村社会管理本身存在的问题，我们应该看到，当前农村社会很多社会管理问题是由城市化进程造成的，即便有一天城市湮没了农村，社会管理问题仍将以另外一种面目呈现。当前，很多快速城市化地区出现的农民“上楼即失业”现象，已经验证了这一结论。发达国家的城市化经验也表明，城市盘剥农村会产生一系列社会问题，并成为政治秩序的重大隐患。如果说消除当下存在的城市蚕食农村所带来的社会管理问题是长期的任务，作者更悲观地认为，由农村模仿城市而形成的新的社会管理问题则可能是无药可救的，因为后者往往会导致农村的消失。显然，作者不希望中国重演孟德拉斯笔下的二战后的法国农村。^[7]作者借用生物学的“共生”术语来描述如何促进城市与农村的合作“共赢”：农村与城市的共生最多只是存在一种“偏利共生”形态，即城市获得了更多的发展资源，获益良多，而对农村则相对少有帮助；而“偏害共生”、“竞争共生”等形态则会迟滞农村的发展，甚至可能会进一步加大

城乡的差距。如果出现这种情况,那么更加严峻的社会管理难题将再一次不可避免地造访我们。这是我们不愿看见,也不希望发生的。

当然,此本专著中也存在一些不足:国家治理与社会治理具有相对自主性,前者侧重于通过法治的途径强化公共权力的责任,在应对公共压力的过程中回应社会需求,而农村社会管理中的难题很大程度上不是国家应该多么强大,而是国家主导的治理过程在多大程度上运用了社会自主的机制与规律。作者在定量研究中对此考虑不够。至于其他的一些不足,我认同作者在书中的自省。

作为最早的读者之一,我乐于推荐这部把实践经验和理论分析互为融通、将定量与定性有机结合且有质量的专著。

是为序。

唐亚林

2014年2月于“闲云野鹤斋”

注 释

- [1]《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第25、26页。
- [2] 吴新叶:《党对非政府组织的领导——以执政党的社会管理为视角》,《政治学研究》2008年第2期。
- [3] 唐亚林、朱春:《当代中国公共文化服务均等化的发展之道》,《学术界》2012年第5期。
- [4] Eamon O'Shea, Kieran Walsh, Tom Scharf, "Exploring Community Perceptions of the Relationship between Age and Social Exclusion in Rural Areas", *Quality in Ageing and Older Adults*, Vol.13, Issue 1, 2012.
- [5] [美]莱斯利·里普森:《政治学的重大问题》,刘晓等译,华夏出版社2001年版,第135页。
- [6] 胡锦涛:《扎扎实实提高社会管理科学化水平》,《党政干部参考》2011年第3期。
- [7] 详见[法]H.孟德拉斯:《农民的终结》,李培林译,社会科学文献出版社2009年版。

目 录

序言	1
绪论	1
一、选题缘起	1
二、研究回顾	9
三、核心概念、研究思路和研究方法	19
四、主要观点与不足	31
第一章 回应城市化:农村社会管理的时代任务	39
第一节 新农村建设与社会管理	39
一、社会管理是新农村建设的手段与途径	39
二、社会管理是新农村建设的支撑	41
第二节 城乡一体化下的农村社会管理:使命与任务	44
一、社会管理价值取向的确定	45
二、国家与社会关系的处理	46
三、文化在农村社会管理中的地位	48
四、建构农村社区建设的共同体	51
五、社会管理与农村社会功能的开发	53
第三节 农村社会管理的模式及其选择	55
一、社会管理的两种模式	55

二、我国农村社会管理的模式选择	57
第二章 农村社会管理主体:结构与机制	65
第一节 农村社会管理主体结构的形成	65
一、城市化路径	66
二、基层民主管理的路径	67
三、社会进步的路径	68
第二节 农村社会管理的权力主体及其作用机制	70
一、执政党:农村社会管理的领导者	70
二、政府:农村社会管理的责任主体	75
第三节 农村社会管理的非权力主体及其机制	84
一、社会组织主体:协同的角色定位与作用方式	84
二、村民主体:边缘化境遇及其诉求	88
三、企业主体	91
第三章 农村社会管理的绩效分析	100
第一节 农村社会管理绩效的衡量指标	100
一、社会管理绩效的四个衡量维度	100
二、农村社会管理绩效指标的三级体系	108
第二节 农村社会管理的绩效状况	113
一、调查问卷描述	113
二、问卷调查发现	117
三、三个案例的比较分析	139
四、问卷与访谈的比较	154
第三节 进一步的讨论	157
一、政府组织管理绩效的再思考	157
二、农村基层自治组织的社会管理绩效再思考	159
三、企业社会责任的绩效再思考	161

四、农村社会组织绩效的再讨论	165
五、农村社区改革的绩效再讨论	169
第四章 国外社会管理的经验与启示	180
第一节 美国的城市化与社会管理的经验与启示	180
一、政府作用不可或缺	180
二、社区参与机制	183
三、非营利组织机制	186
四、企业社会责任(CSR)机制	187
五、美国社会管理经验的启示	189
第二节 欧洲的城市化与农村社会管理的经验与启示	190
一、民主参与是社会管理的实现途径	191
二、人本关怀的确立	191
三、动员全社会参与环境保护	193
四、现代信息技术的应用	194
五、欧盟经验的启示	195
第三节 巴西的城市化与农村社会管理的经验和启示	197
一、城市化对社会秩序的冲击	197
二、改革民生政策,在农村实施减贫与扶贫项目	198
三、动员农村妇女群体参与社会管理	199
四、鼓励邻里组织发展,发挥基层社会的自主作用	200
五、工人党的执政思维:保持政策的连续性	201
六、巴西农村社会管理的启示	202
第四节 韩国的城市化与农村社会管理的经验启示	204
一、农村社会管理要体现农民的主体性	204
二、政府主导作用要有限度,权力边界要清楚	206
三、动员大企业农村实行扶持	208
四、社会组织不可或缺	209

第五节 小结	210
第五章 农村社会管理的绩效改进与体制完善	217
第一节 农村社会管理的绩效改进	217
一、彰显农村社会管理的公共性	217
二、维持均衡而广泛的社会性	221
三、以公共财政为支撑,提高政府社会管理的有效性	224
四、建设具有公共生活特征的农村社区共同体	227
第二节 农村社会管理的体制完善	232
一、创新党的领导方式	232
二、明确政府负责的权力与责任边界	236
三、社会协同中的社会组织:功能领域与责任	240
四、村民参与:从观念到行动	247
五、构建立体化的法制保障体系	250
第六章 总结与展望	263
第一节 村民主体的价值归宿	263
一、作为参与主体的村民	263
二、村民主体价值实现的可能障碍	266
第二节 乡镇政府的角色及其定位	268
一、社会管理创新的提倡者与主导者	268
二、农村新型组织成长的培育者	269
三、现有制度空间的挖掘者	270
四、农村公共事务“合意空间”的建构者	271
第三节 农村社会功能的优化	271
一、应对新的社会功能失衡	271
二、社会功能优化的两个路径	273
第四节 农村社区化:社会管理的空间转换	274

一、社区共同体的公共精神	274
二、社区改革要以村民为原则导向	277
三、社区的包容性决定着公共生活的质量	278
四、渐进地改革农村社区中的行政化现象	279
第五节 城乡一体化下的社会管理:共生机制及其可能	281
附 录	287
附录 1 调查问卷.....	287
附录 2 访谈记录.....	292
参考文献	326
后 记	350

绪 论

一、选题缘起

(一) 城乡差距有增无减

我国自实行向市场经济转轨以来,城市化便进入了快速发展阶段。在这快速发展的二十年间,我国的城市化率几乎翻了一番:1992 年为 27.63%,2011 年底达到了 51.3%。^[1]中国社科院蓝皮书预测:到 2020 年,我国的城市化率将达到 55%。在历史的纵向坐标下,这一发展速度是史无前例的:1978 年我国实行改革开放时的城市化率只有区区的 17.92%,同“文革”时基本持平,众所周知那十年是停滞的“失去十年”。如果以十年为一个考察周期,近二十年来的城市化发展是惊人的:1990 年我国的城市化率为 26.23%(实行市场经济转轨的 1992 年为 27.63%),2000 年为 36.22%,2010 年为 49.68%,几乎每年增加一个百分点。在这二十年间,超过 2.7 亿农民迁入城市,并成为城市市民,平均每年进城人数在 1 300 万左右。^[2]这表明我国正在步入快速的城市化阶段。参见表 I:

表 I 我国 1992 年以来的每五年城市化率比较表

	1992 年	1997 年	2002 年	2007 年	2011 年
城市化率(%)	27.63	29.92	39.09	44.93	51.3
递增率(%)	2.31	2.29	9.17	5.21	6.37

资料来源:国家统计局历年统计数据。

与之对应的是,城市化的巨大成就并未带来农村的同步增长,反倒拉大了城乡差距。我国在 2004—2006 年间,曾尝试通过取消农业税的政策来扭转农村发展不利的窘境,并在事实上改善了农村发展和农民生活落后的现状,但城乡二元格局并未得到彻底扭转。由于城乡差距依然巨大,城市仍然是农村青壮年劳动力就业的理想场所。国家统计局的数据显示,我国的城乡收入差距一直没有得到有效缩小,最近二十年甚至有进一步拉大的趋势:1990 年的城乡居民收入比为 2.2 : 1(1992 年为 2.6 : 1),2000 年扩大为 2.8 : 1,而到了 2010 年又扩大为 3.2 : 1。2011 年,农村居民人均纯收入为 6 977 元,而城镇居民人均可支配收入为 21 810 元,差距高达 3 倍之巨。到了 2012 年,城市人均收入还是农村人均收入的 3 倍并未改观。^[3]考虑到农村收入中的恩格尔系数往往高于城市 10 个百分点的事实,农村与城市的差距远比统计数据还要显著。以下筛选自 1992 年我国实行市场经济体制转轨以来城乡居民收入的比较数据,以管窥近二十年来城乡差距。参见表 II :

表 II 近 20 年来城乡人均收入比较表(五年段及近三年)

	单位	1992 年	1997 年	2002 年	2007 年	2010 年	2011 年	2012 年
城市	元	1 826	5 160	7 703	13 786	19 109	21 810	24 565
农村	元	784	2 090	2 476	4 140	5 919	6 977	7 917

资料来源:国家统计局历年统计数据。

在经验层面考量,我国的城市化是建立在对农村蚕食的基础之上的:一方面,城市扩张所占用的土地来自农耕地,只要完成了由集体土地向国有土地的制度转变,农村便自然增加了一批失地农民;另一方面,农村为城市化发展提供了资源支撑,农产品成为城市生产的工业产品,农民成为城市建设所需的廉价劳动力,客观上加快了城市化的步伐,而农村作为市场则成为城市化强劲动力;再一方面,城乡二元结构为城市化提供着制度保障,并在相当长的时间内成为制约中国农村社会发展的路径依赖。事实上,缩小收入差距、实现社会公正也是发