



温州社区建设与
管理创新丛书

农村社区治理的结构转型： 温州模式

吴素雄 何长缨 毛 丹 等著



中国社会科学出版社



温州社区建设与
管理创新丛书

农村社区治理的结构转型： 温州模式

吴素雄 何长缨 毛 丹 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社区治理的结构转型:温州模式 / 吴素雄, 何长缨, 毛丹等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 2

ISBN 978-7-5161-4076-5

I. ①农… II. ①吴…②何…③毛… III. ①城乡一体化—
社区建设—研究—温州市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 040083 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 王丽华
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 2014 年 2 月第 1 版
印次 2014 年 2 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 18.25
插页 2
字数 308 千字
定价 55.00 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

自序

温州提出了要素市场化，的“三分三改”，旨在通过“政经分离、户产分开、资地分开”以及“地改、股改、户改”，将集体经济组织从原有村民自治组织中剥离，经济组织在股改后可以按照市场方式运行，个体所持有的股份及入股的土地不会因为个体身份、居住地变化而变化。“三分三改”旨在促进温州城乡要素的有效交流，以缓解温州经济进一步成长的资源约束。

温州的“三分三改”离不开城乡社区一体化建设，温州的城乡社区一体化建设与“三分三改”是互相促进的，也与国家城乡基本公共服务均等化要求与趋势相一致，但温州正是有了“三分三改”这个前提，使得温州的社区建设更有了创新的意义，也使得温州城乡要素交换和基本公共服务均等化从长远来说更深入、更全面。当前，农村社区建设正在全国形成热潮，然而，许多农民甚至部分领导干部不能正确理解社区的含义及社区建设的必要性，这成为了社区建设推进中的不利因素，在温州尤甚。温州政府官员及温州人民正确、深刻理解温州的改革极其重要，不能简单认为社区建设就是居住的地方的硬件建设，如果仅仅是从立足之所来理解，比较之下，以前的农村也是居住的地方，这样就找不到两者的差异。

事实上，传统的农村是礼俗社会，也是熟人社会，很大程度上是基于宗族文化和道德伦理的整合，而这一事实的更深刻之处在于自然的血缘作用。但传统农村社区延续到现在其弊端是显而易见的，一是村社合一的治理体制不利于城乡要素交换；二是不利于城乡基本公共服务的均等化；三是传统农村社区规模过小，不利于提高公共服务水平。出于这种认识，我国在全国范围内掀起了一股“村”改“社区”的浪潮，但如果“村”改“社区”只是合并而扩大规模只能从形式上有利于解决基本公共服务均等化或提高服务质量的问题，但城乡要素交换仍然存在障碍，而不能解决这

一障碍，就不能从根本上解决城乡基本公共服务均等化问题，也不能真正提高农村公共服务质量。

当前，要克服城乡要素平等交换的障碍，关键是要将经济元素从村社合一的体制中剥离出来以还原社区生活单位的性质。然而，全国的“村”改“社区”的主要类型中，一种是已经或即将城市化的地区实现了经济的剥离，另一种类型存在于全国的绝大多数农村，即只实现村庄的合并，却没有剥离经济。而温州的特色尝试在于在非城市化的农村地区通过“三分三改”实现经济的彻底剥离，这意味着，温州农村社区的自治已经不是原来意义上的“村民自治”，而是有利于要素流动的“农村社区自治”，这在全国来说有首创的意义。

当然，这并不是说温州的改革就一帆风顺，其实，温州农村社区化党建、社区社会组织培育、公共服务平台及社区干部队伍建设只是温州农村社区建设的启动阶段，相关制度完善还要经过反复的试验和论证。而且，温州的农村社区建设绝不是孤立的，尽管温州农村社区建设的前提是将农村集体经济以股份制形式从“村社合一”体制中剥离出来，但股份合作制是温州农村社区自治的背景与经济基础，这必然会产生诸多的复杂关系，从而产生温州改革中需要积极应对的未来问题，至少存在于以下几个方面。

其一，社区自治下“政社难分”结构与体制。社区支部、居民委员会和股份合作社多数是按照“一套班子、三块牌子”的模式来运作的。农村社区自治的“一人一票”与股份合作社治理中的“一股一票”原则不一致。民主的公平性、开放性与集体经济的差异性和封闭性存在矛盾，进而影响到民主制度与经济制度之间的有机融合、相互促进，这是农村社会稳定和经济发展中急待解决的重点和难点问题。

其二，社区自治下福利主义决策结构与体制。股份合作社的公有属性使个人的所有权与分配权分离，也使得社员股东只关心分红，而不关心集体资产的经营。这种福利主义还体现为股份合作社经营好坏不影响股东福利的准入，使经营者缺少激励。对于重大投资的决策无法做到民主与效率统一。这也是股份合作研究的难点。

其三，经济与社会双重身份的矛盾及其化解。股份合作社引入现代企业的运作模式并有了市场化运作的身份，但是股份合作社既要促进合作社本身的经济的发展，要求组织本身的资产增值分红，同时又要考虑到对于原

先社区集体的社会保障功能。双重的负担影响到合作社发展，也是研究中的重点。

其四，社区自治下产权与股权矛盾及其化解。社区外的个人和法人资本不能进入合作社，后续迁入的个人也不能享有分配权。股权没有平台而无从实现规模交易，这与股权的开放性相矛盾，也间接造成了原有社员与新流入社员间的利益对立。因而社区自治视角下，产权与股权的矛盾化解成为选题研究的重点之一。

我国农村股份合作制是我国城市化过程中，农民为了分享农地转变引起的级差地租所带来的集体资产增值以及自身保障而作出的选择。这一选择是将集体存量资产进行评估清核，在考虑农民基本生活补助、养老保险及集体公益金基础上折股量化到人，将集体资产变成法人或准法人财产，由董事会运作的新型经济组织形式。但在温州的实践中，要化解上述的种种问题，必须首先明晰股份合作社的单一经济法人地位，设置公共服务基金保证自治组织立足于公共服务，并将现代企业制度融入股份合作社的管理中，形成真正民主决策机制，实现个人股自由流通，股东自由退出，以股东直接民主决策机制取代原先股东代表大会的代议制。在此基础上，社区自治的小范围协商民主与股份制公司更大范围内的直接民主相结合。另一方面，股份合作制是城乡分割治理下的特殊制度，应随着城镇化发展而退出。改制后的股份公司需要通过货币方式缴纳使用权属费用，避免既得利益群体对集体资产侵占，同时要健全股份公司债权债务规范。应对经营不善的股份公司设定破产条件，要求其与股份有限公司一样具有有限债务偿付制度，从制度上规范集体资产可延续经营。只有如此，温州的农村社区建设才能立于不败之地，真正实现城乡一体化和谐发展。理论如此，在实践上，温州首先面临的是百分之六十以上的股份合作（联）社是空壳经济体，因而，所有上述问题及其预案需要深入研究使其变得更加清晰而有操作性。

本项研究成果既是国家社科基金项目“‘村一社’自治背景下农村股份合作社结构与体制转型研究”（13BZZ050）的部分成果，也对“温州城乡一体化进程中的农村社区建设研究”及“温州市社区组织及其职能设置研究”调研结果的理论总结、逻辑梳理及社区职能的进一步挖掘，这个工作由温州医科大学人文与管理学院 & 社区发展与地方治理研究所的吴素雄博士、温州市民政局基层政权与社区建设处的何长缨处长及浙江大

学公共管理学院的毛丹教授完成，这项工作的落实得到了市社工委、民政局李爱燕局长、王绍寅副局长的大力支持，同时也得到了温州市委市政府及各县市区有关部门、乡镇和社区有关领导和干部的大力支持，也得到了所调查社区的居民的理解、协助和支持，在此一并致谢！

温州医科大学人文与管理学院 吴素雄
温州市民政局基层政权与社区建设处 何长缨

目 录

第一章	导论	(1)
第二章	温州农村社区建设的宏观背景	(19)
第三章	温州农村社区功能与实现方式	(29)
第四章	温州农村社区的治理结构转型	(57)
第五章	温州农村社区治理的结构障碍	(96)
第六章	农村社区治理结构的外部经验	(106)
第七章	温州农村社区治理的结构调整	(121)
第八章	温州城乡社区组织及职能设置	(135)
第九章	温州城乡社区服务需求与供给	(187)
第九章	结语	(239)
	主要参考文献	(285)

第一章 导 论

随着改革开放的深入发展和社会主义新农村建设的积极推进，我国农村社会经济呈现出快速发展的态势，农业生产经营方式、农民的思想观念和农村的生活方式都发生了深刻的变化，农村居民对居住环境、文化娱乐、医疗卫生等公共产品和服务提出了更高的要求。同时，经济快速发展必然也伴随着新的社会矛盾的涌现，尤其是涉及农民自身利益的矛盾如果得不到妥善处理，就随时有可能爆发，不利于社会主义和谐社会的建设。面对变化了的农村社会形势，当前的农村社会管理体制受到了强烈的冲击，很难与社会主义和谐社会建设、社会主义新农村建设相适应，因此，创新农村社会治理体制势在必行。

一 我国农村社区建设的目的与意义

为了探索新的农村社会治理体制，在 2006 年中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，明确提出了“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”的目标和任务。2007 年 10 月，“党的十七大报告”进一步提出“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，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。”可见，村社区建设，亦即推进农村社区化，就是党中央在农村社会管理体制探索中的新创举。新型农村社区既是社区，又在农村，如果简单一点儿，可以理解为按照城市社区的标准在农村建的社区，但它又不仅仅是居住环境的改善，加上“新型”两个字，其本质就发生了变化，提高到了新的层次。新型是对农村社区居民生活一个“质”的提高，他们不再是“面朝黄土背朝天”的农

民，其生产方式、生活方式发生了根本的转变。新型农村社区不同于新农村建设，新农村主要是指居住环境的改善、农民精神风貌的改善，包括新房舍、新设施、新环境、新农民、新风尚五个方面，是较低层次的农村社区。而新型农村社区，实现了让农民群众享受与城市同质的、一样的基础设施、公共服务和社会保障待遇，并通过产业支撑，把农业劳动力变成了一产、二产或三产工人，实现了收入提高，生活质量、生活理念的根本转变，物质、文化生活的根本转变，群众文化素质修养的根本提高。为什么要建设新型农村社区，它的意义体现为如下4个方面。

（一）建设新型农村社区是统筹城乡发展、解决“三农”问题的必然选择

改革开放以来，我国经济飞速发展，人民群众物质文化生活得到了极大改善，但同时也出现了一些问题，主要体现在城乡差距逐步拉大，“三农”问题愈来愈突出。这些年，国家虽然不断加大惠农力度，取消了农业税，对农民进行直接补贴，实施了新型农村合作医疗、免费义务教育和最低生活保障等，但这些都是修修补补，解决不了根本问题，用于改善人们生活的基础设施和公共服务设施的投资绝大部分放到了城市，这与国家的发展战略和现状有关。政府财政有限，如果投向农村，点多面广、居住分散、蜻蜓点水，根本不解决问题，所以集中用于城市发展。这就造成农村居住环境、农民生活质量差，农村的发展严重滞后于城市的发展，出现了城乡“二元结构”，导致“三农”问题的突出。基础设施落后还带来了农村二、三产业发展的滞后，农民文化教育水平的滞后，农民就业难、收入增长难、看病难、上学难等问题日益突出，如果任其发展下去，不仅城乡发展差距在拉大，中国占大多数的农村和农民就无法享受到经济发展的成果，更无法实现全面小康。目前，随着经济的发展，国力的增强，政府财力的增强，解决“三农”问题，改善农民生产条件、生活环境，提高农民的物质文化生活水平，已迫在眉睫，而且也到了能够逐步解决这一难题的程度。所以说，通过建设新型农村社区是破除城乡“二元结构”，实现城乡互动发展，从根本上解决农业、农村、农民问题的必然要求和必然选择。

（二）建设新型农村社区是中国城镇化道路的必然选择

城镇化是工业化和农业现代化发展到一定阶段的必然之路。国内外的

实践经验证明,工业化发展到一定程度,就必须推动城镇化,否则将制约经济社会发展。按照新型城镇化的要求,温州市明确要求要走出一条城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的新型城镇化道路。这是一次重大的战略改革。过去的城镇化是单纯的农民向城镇转移的“被城镇化”路子,现在是农村就地城镇化的农民自主“进城”的新机制。目前,新型城镇化在全国逐步达成共识,新型农村社区建设作为新型城镇化的必由之路、必然选择,逐步步入健康快速发展的轨道。

（三）建设新型农村社区是实现新型农业现代化的必然选择

农业是国民经济的基础产业,随着国家对农业投入的加大,农业生产条件的改善和农业现代技术的应用,要使农业粮食生产再上一个台阶,实现继续增收、继续增效,专家论证,实践也证明了必须走规模化、产业化、标准化的新型农业现代化路子,要构筑完善的现代农业发展体系。建设新型农村社区,其中一个必要条件,就是要实现土地流转,把大量农业劳动力从土地上解放出来,支撑二、三产业发展。通过农业公司、农民专业化合作组织和种粮大户规模经营,提高农业组织化、产业化、集约化、标准化水平。通过建设新型农村社区,利用产业支撑促进农民就地就业,使他们从生活理念上脱离传统的农村、农业观念,便于土地流转。通过新型农村社区建设,撤村并点,可以集中集约利用原村庄占地,将农村分散的土地要素重新布局,重新调整土地使用结构,从而整理出大量闲置用地用于补充耕地。

（四）建设新型农村社区是实现全面小康社会的必然选择

我国制定了2020年全面实现小康的战略目标。实现这一目标,最大的问题、最难的问题是“三农”问题。要实现全面小康目标,必须解决好农民问题,通过建设新型农村社区,使农民就地城镇化,享受到改革发展的成果,享受到与城市居民一样的待遇,使生活质量、生活理念有一个根本性的改变。小康目标是一个内涵很丰富的目标,它不仅是人们生活水平的提高,而且还包括教育水平、文化素养和文明程度的提高。这同样迫切要求加快新型农村社区建设,通过完善农村各种公共服务和文化教育设施,全面提高广大农村的文化教育水平,全面提升广大农民的文明素质。

二 农村社区的相关概念与理论基础

（一）农村社区治理的相关概念

下面介绍与农村治理相关的五个概念。

1. 自然村

自然村是自然形态的居民聚落，即由村民经过长时间聚居而自然形成的村落，它往往是一个或多个家族聚居的居民点。自然村的分布、规模和形态深受所处地区的自然地理条件（水源、气候、地形及建筑材料特性等）以及经济条件、风俗习惯等社会因素的影响，反映与周围环境的某种适应。中国的自然村数量大、分布广、规模不一，既有仅个别住户的孤村，也有涵盖数百人的大村。自然村经济结构比较单一，一般由从事农（林、牧、副、渔）业的人口居住。但现在随着农村产业结构的调整和商品经济的发展，很多自然村已不仅限于单纯经营农业，还逐步发展工业、零售商业和服务业。

2. 行政村

与自然村相对应的概念是行政村，自然村是农民日常生活和交往的单位，但不是一个社会管理单位，而行政村则是政府为了便于管理，划定乡下一级的管理机构所管辖的区域。行政村是国家为实现其意志而设立的，通常由一个大自然村或几个自然村联合组成，它既是农村的基层管理单位，又是农村群众自治组织的区域依托。自然村与行政村二者之间的区别不只在于规模的不同，根本在于行政村设有村民委员会、建有党的支部委员会，而自然村不设立。行政村是乡政府管理的村级行政单位，主要领导有书记、村长，在参加政务、经济活动时一般按照一个单位对待。

3. 农村社区

农村社区是相对于传统行政村和城市社区而言，指聚居在一定地域范围内，以从事农业生产为主要谋生手段的农村居民所组成的社会生活共同体。在我国，农村社区可以由一个自然村构成，也可以按照地域临近的原则将几个自然村合并组成。农村社区是一个比自然村更具有弹性的制度平台，它围绕如何形成新型社会共同体而构建，注重通过整合资源、完善服务来提升人们的生活质量、凝聚力和认同感。农村社区不仅仅是一个地域的概念，更多的是一个政治、经济、社会和生态功能的复合体，它有不同

于城市的经济活动方式,是与农业生产方式直接联系的社会区域。农村社区的主要特点有:①人口密度低,同质性强。农村地域较广,人口密度比城市稀疏得多,人口流动性小。同一社区人口的社会生活比较稳定,同质性较强,受外界信息的影响相比城市困难。②居民从事职业以广义的农业为主。农村社区的居民主要以从事农业生产或以农业为核心的产前、产后环节为主要谋生手段,但随着产业结构的调整,非农产业比重也将逐渐上升。③居民的血缘、地缘关系浓厚,受传统观念影响大。在自然经济长期占统治地位的农村,人际关系受狭小地域的限制,未摆脱血缘、地缘关系的束缚,思想比较保守封闭,传统观念根深蒂固。④社区物质条件、服务设施相对落后。城乡的长期对立和分离,造成了农村经济长久以来的低水平,公共设施投入明显不足。而农业又是弱质产业,农村社区缺少经济来源,没有生存和发展的基础,公共产品、公共服务短缺的问题比较突出。

4. 社区管理

社区管理是指在社区党组织领导和基层政府组织的指导下,在社区居民与内部组织的辅助下,为维护社区整体利益,满足社区居民物质生活和精神生活的特定需要,采取一定方式,对社区各项公共事务和公益事业进行一系列自我管理和行政管理的活动。现代社区管理是动态的,是随着社区管理环境的变化而不断调整和灵活选择的,从管理的基本要素出发,社区管理的定义主要包括三方面:①社区管理的主体是多元的,既包括社区政府组织、居民委员会,又包括社区中介组织、企事业单位等;②社区管理的对象是社区内的各项事务,如地区性事务、社会性事务和公益性事务;③社区管理的目的是维护社区的整体利益,合理配置社区各种资源,满足居民的物质和精神需要,促进居民生活质量的提高。

5. 社区管理模式

社区管理模式是指对社区管理实践进行反思和概括得出的具有代表意义的典型形式或是可以使人参照执行的标准样式。人们对社区管理模式的理解经历了由单层面变为综合化的过程,一般认为其基本要素主要有:①社区环境与结构特征,包含宏观社会环境、社区性质和类型、社区居民构成与年龄结构、社会价值观与制度环境等;②政府职能,主要指政府职能转变与社区管理体制;③市场作用与影响,包含市场机制作用和对社区管理的影响;④民间组织的地位与角色,包括社会团体、非企业单位和社区互助组织状况;⑤社区工作者角色,包括社区工作者的性别、年龄、受教

育程度、专业化程度以及工作方法；⑥社区服务对象、服务内容和范围；⑦社区资源结构与状况，包括各种社区资源配置与资金筹集渠道。

（二）农村社区治理的理论基础

下面主要介绍与农村社区治理较密切的四种理论。

1. 合作均衡型治理理论

合作均衡治理理论在很大程度上是受到合作主义的启发，合作主义指一个利益代表系统，是一个特指的观念、模式或制度安排类型。它的作用是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中。汲取合作主义的思想，合作均衡型理论从根本上排除了任何政府中心主义的取向，在行为模式上超越了政府管理过程中的公众参与，它要求众多的公共行动主体（包括政府部门、私营部门、社区自治组织和居民个体）以平等主体的地位分享公共权力，共同管理公共事务。将合作均衡型治理理论引入农村社区管理中的界定为：农村社区管理依靠政府、社区委员会、社区中介组织和社区居民为平等主体，通过合作与制约的方式，维护社区的整体利益，最终达到对社区各项事务的有效和有序管理，推进社区全方位发展。这可以从两个方面加以理解：①政府、居委会、社区组织和居民之间的平等合作与互动是合作均衡型治理的首要特征，不同于政府主导型的政府主导和社区自治型的绝对自治；②合作均衡型社区治理给予居民以平等的主体资格参与管理各项事务，促进了基层民主政治发展。合作均衡型社区治理强化了多种主体的积极作用，发挥了他们的有效功能，调动了社区建设参与的积极性，整合了社区不同主体间的关系，最终达成目标的一致性。因此，为突破原有管理方式的束缚，获得社区管理的高绩效和高质量，合作均衡型治理是农村社区未来的发展方向。

2. 新公共管理理论

新公共管理理论是在行政管理改革的背景下产生的，经济合作与发展组织对新公共管理的内涵归纳为：①政府服务应以社会 and 公众的需求为导向；②加强政府宏观指导而非强制干预的职能；③放松行政管制，实行绩效目标管理，对绩效目标的完成情况进行测量和评估；④采纳企业中常用的成本—效益分析、全面质量管理、目标管理等管理方式；⑤打破公共服务供给部门的垄断；⑥重视人力资源管理和优化信息管理。我国农村社区目前所存在的一些弊病是由于政府干预过多造成的，应逐步回归自由竞争

状态。减少政府干预，垄断会大大减少，从而提高政府公共管理的有效性。将新公共管理理论引入农村社区治理中，会实现农村社区行政管理与治理方式的根本性转变，主要的启发是：认清政府在社区管理中的定位，进行以转变“全权、全能体制”为目的的内部管理体制变革，即使在政府必须介入的领域也应实现工具创新（运用市场化机制）。因此，新公共管理理论需要重新划分不同的公共管理和公共服务的组织机构，并界定各个组织的功能和权限，在此基础上再实现管理机制和模式的创新。此外，从竞争与效率方面考虑，新公共管理重新定位了政府与市场之间的关系，即主张建立市场型政府，这也为农村社区提供公共产品和公共服务探索了一种新机制。

3. 公共产品供给理论

公共产品又称公共物品，与私人物品相对，是指可以供社会成员共同享用的物品，严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。所谓非竞争性是指某人对公共产品的消费不会影响别人对该种产品的消费；所谓非排他性是指某人在消费一种公共产品时，不能排除其他人消费该产品（不论他们是否支付费用），或者排除消费的成本很高。依据公共物品的这两种特性，可以将公共物品分为纯公共物品和准公共物品，纯公共物品具有完全的非竞争性和非排他性，准公共物品又称为公共资源，不同时具备非排他性和非竞争性，只具备其中一个特性或者两个特性都不完全具备，但具有较大的外部收益性。在公共产品概念的基础上，农村社区的公共产品界定为：在一个农村社区内为农民、农村和农业发展提供的具有非排他性、非竞争性和外部收益性的物品和服务。主要包括：社区环境卫生，社区治安，义务教育，供水、供电、道路等基础设施，文化、体育等娱乐设施，农业科技、气象、减灾，社会保障、法律服务等服务。公共产品的非竞争性和非排他性会引起公共物品的外部性和“搭便车”问题，私人厂商没有积极主动性来供给公共产品，即使供给也是低效的。因此，公共产品的供给不能单纯依靠市场配置，而应主要由政府调控、提供。但是政府提供并不意味着一定要由政府生产，“供给”和“生产”是可以相分离的，关键是这种产品的需求者必须是政府，它既可以自己组织生产，也可以向别的生产者购买，具体的供给方式有：政府直接供给、政府委托私人供给、政府补贴私人供给、社区集体供给、市场供给。面对目前我国农村社区公共产品短缺的现实，基层政府要做出有效的征税和财政支出决

策，决定适应农村社区发展需要的产品和服务，并安排和监督生产。公共财政要保证农村社区公共产品的供给，首先要坚持财力和效率并重，提高资金利用率；其次处理好政府调控与市场配置的关系，构建高效的公共产品供给机制。

4. 公民社会理论

公民社会理论兴起于 17—18 世纪，随着社会利益向公与私两个极端分化，马克思将整个社会分为政治社会和公民社会两个领域，前者是公共利益关系的总和，后者是私人利益关系的总和。黑格尔认为，公民社会是介于家庭和国家之间的经济和社会领域，既不同于家庭，也不同于国家，是市场得以运作及其成员得以保护所必需的制度和机构。公民社会理论的核心是公民社会与国家的关系，其本质特征是相对于国家的独立性和自主性。随着公民社会理论不断发展，现代学者更多关注的是公民社会与国家的积极性或正相关性，强调二者之间的良性互动，追求和谐共存、合作互补、相互渗透的状态。因此，公民社会不再单纯追求私人利益，而是组织公民参与政治，改善国家制度、政治决策，推动国家治理的有效、民主和平等。国家也不再一味独断专行，而是承认和尊重公民社会的独立性、自主性，同公民社会积极进行互动。公民社会理论的发展推动了农村社区管理向更开放的民主和更有效的治理方向发展，尤其是对于以农村人口占据绝大多数的中国，公民社会的发展更需要农村社区的民主和有效治理。因此，在农村社区管理中要调整政府组织、中介组织、居民等多方权利关系，通过广泛的公民参与治理来探索农村社区管理体系的构建，努力实现社区与居民的良好互动合作关系。

三 我国农村治理结构的变迁与类型

（一）我国农村治理结构的变迁

任何事物的形成和发展都不是一蹴而就的，都有着长期的演变过程。根据马克思理论，经济基础决定上层建筑，农村社会管理体制也必然是由特定时期的经济基础决定的，随着经济基础的发展和变化，农村社会管理体制也呈现出不同的模式。

1. 传统社会的乡绅治理体制

自从秦始皇统一中国，政治权力高度集中的封建专制体系逐渐在中国

建立。但是，中国历来是一个地域辽阔、人口众多的农业国家，加之国家治理缺乏社会经济与组织基础，“农业的帝国是虚弱的，因为皇权并不能滋长壮健，能支配强大的横暴权力的基础不足”，其权力渗透能力十分有限。因此，在传统社会中，“王权止于县政”，强制性的国家权力并没有以组织化的方式直接统治农村社会，而是形成上下分立、国家统治与乡村社会分治的治理体系。那么，在传统中国，国家到底是如何实现对农村的管理的呢？对此，秦晖教授将其总结为：“国权不下县，县下唯宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅。”也就是说，“皇权不下县”，国家体制性的正式权力只到县一级为止，县以下主要依靠非体制性的权力进行治理。由此构成“县官治县，乡绅治乡”的权力格局。在乡村中具有社会影响力的人物，如士子、颇有文化的地主、致仕的官吏、宗族长老等构成了乡绅阶层，美国学者费正清说：“在过去的 1000 年里，士绅越来越多地主宰了中国人的生活，以致一些社会学家称中国为士绅之国。”“在 100 年前就已超过 4 亿人口的一个国家里，正式皇帝官员不到 2 万名，带功名的士绅却约有 125 万之多。”数目庞大的乡绅阶层在乡村社会权力体系中居于特殊地位：似官而非官，似民而非民，这种特殊的地位使他们成为乡村社会的实际统治者，农村社会公共事务也主要由乡绅通过国家的认可进行管理。

乡绅治理的农村社会管理体制在传统中国得以建立，一是土地的家族所有制为乡村提供了经济基础，二是科举制为乡绅身份的获得提供了合法性基础，三是家族观念等传统文化和意识形态成为乡绅治理乡村的一种整合力量。虽然乡绅治理的这些生存土壤在当代不复存在，但是这种体制告诉我们，农村社会的自我管理由来已久，符合中国的历史传统。只是随着科举制度的废除和农民运动、土地革命的冲击，使得“乡绅治乡”的管理模式被摧毁，国家与农村、农民的关系也因此断裂了，乡村和政府之间出现了结构断层和权力真空，中国乡村社会陷入了混乱无序的局面，国家不得不将政权全面下移至乡一级，既加大了财政支出，又影响了乡村精英参与农村社会管理的积极性。为了打破这个局面，有学者提出“新乡绅”治理，比如老党员、老干部、老教师、老劳模、老复员退伍军人等。

2. 新中国成立初期的人民公社体制

新中国成立后很长一段时间，社会管理并未被单独提出，都是通过政治和经济管理的形式表现出来，因此，农村社会管理一直也只是依附于政