

北京大学与国家行政学院合作培养MPA学位论文选

中国政府管理 实践研究 (第一辑)

北 京 大 学

国家行政学院

MPA联合教育指导委员会办公室 编

MPA

国家行政学院出版社

北京大学与国家行政学院合作培养MPA学位论文选

中国政府管理 实践研究 (第一辑)

北 京 大 学

国家行政学院

MPA联合教育指导委员会办公室 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府管理实践研究. 第1辑/北京大学国家行政学院
MPA联合教育指导委员会办公室编. —北京:国家行政
学院出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-80140-747-4

I. 中… II. 北… III. 国家机构—行政管理
—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 198119 号

- 书 名 中国政府管理实践研究(第一辑)
作 者 北 京 大 学 MPA 联合教育指导委员会办公室 编
国家行政学院
责任编辑 刘 水
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2009 年 2 月北京第 1 版
印 次 2009 年 2 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 26.75
字 数 479 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-747-4/D·375
定 价 53.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

2001年,我国引进了公共管理硕士(MPA)专业学位教育,并作为国家公务员继续教育的重要形式。2003年4月,经中共中央组织部、国务院学位委员会批准,国家行政学院与北京大学合作开办了以地厅局级领导干部为主的MPA专业学位项目。这是我国第一个采取合作培养MPA专业学位的教育项目,既是我国研究生教育制度和培养模式的一次创新,也是适应大规模培训干部、大幅度提高干部素质要求的干部教育培训新模式。

5年来,在党中央、国务院的关怀下,在中组部、原人事部、教育部及其他有关部门的大力支持下,合作培养坚持正确的办学方向,积极探索,开拓创新,项目已经取得了初步的成果,截至2008年,合作培养项目共招收了497名学员,已有228名学员通过学位论文答辩,获得公共管理硕士(MPA)专业学位,为中央和国家机关、地方党政部门及有关单位培养了一批熟悉并拥有公共管理和公共政策最新理论与管理方法的高层次、复合型的领导人才。同时,也产生了大量的优秀学位论文,这些论文不仅是MPA学员运用所学知识和研究方法对所从事工作中的现实问题进行了理论反思的成果,具有一定的学术价值,而且具有较强的决策咨询价值。

为了更好地反映项目成果,我们把优秀的学位论文编辑成《中国政府管理实践研究》正式出版,供大家学习参考。《中国政府管理实践研究》(第一辑)收录了首届北京大学与国家行政学院合作

培养 MPA 十四位学员的学位论文,以后还将陆续编辑出版各届学员的优秀学位论文。

北 京 大 学
国家行政学院

MPA 联合教育指导委员会办公室

2008 年 12 月 25 日

目 录

农村社区建设的政府介入政策	陈 浩(1)
事业单位人事争议处理研究	陈 蔚(24)
我国农民合作经济组织政策问题研究	胡纪源(54)
政府职能转变背景下的公共财政改革研究	冀国强(79)
中国公共气象服务运行模式研究	
——以陕西省公共气象服务为例	李良序(109)
国有企业公司治理问题与对策	闵玉清(136)
从鄂州的实践看卫生体制的改革与创新	汪鸿雁(167)
基于产业转移理论的江西对接长珠闽战略研究	王福平(198)
政府绩效审计:理论研究及实施对策	王高峰(236)
中国全国政协和美国参议院政治协商功能比较分析 ...	杨小波(266)
论事业单位“一把手”方圆兼顾的领导艺术	叶贞琴(303)
试论政府在社会信用体系建设中的角色定位	张新民(327)
中国电力社会普遍服务政策研究	张旭波(351)
高级公务员培训工作创新研究	周志龙(392)

农村社区建设的政府介入政策

陈 浩*

一、序言

在经济转轨、社会转型、政府职能转变的新形势下,加强以推行社区服务,发展社区文化,推进农村基层民主发展等为内容的农村社区的建设是当前促进我国经济和社会协调发展,进一步推进政治经济体制改革的客观要求,也是加快社会主义新农村建设,推进城乡一体化,实现全面建设小康社会奋斗目标的重要实践。在我国广大农村地区,社区仍然停留在理念上,社区的精神、社区的服务、社区的文化建设等虽然开始引入农村基层组织建设的规划和考虑中,但是至今并没有建立起一套完整的、独立的社区运行体制,在农村社区建设中,政府应发挥怎样的作用以及如何发挥作用等,也还没有形成系统性的分析。论文将着重从理论和实践的层面对这些问题进行研究和探讨,以求为今后政府制订农村社区建设的政策抛砖引玉。

(一)研究意义

综合考虑时代背景和面临的形势两个重要外因,选择农村社区建设以及政府介入农村社区建设的策略为主线具有重要的现实意义和理论创新意义。

1. 农村社区建设对现代政府理念更新和职能转变的现实要求

(1)农村社区建设展现政府理念更新

政府在推进经济、社会、价值观念转型的同时,自身理念也在悄然发生着变革,这种新变化迫切需要加强社区尤其是农村社区的建设。作为有限政府,要求政府有所为有所不为,要求政府把应由社会承担的责任还给社会,即还权于社区。作为民本政府,要求政府积极提供公共产品,纠正市场失灵,成为公共服务型的政府。作为高效政府,要求政府严守质量与效率理念,加大约束力度,不越位、错位、缺位,高效运转。作为责任政府,要求政府

* 陈浩,男,浙江省台州学院党委书记。
指导教师:国家行政学院汪玉凯教授。

秉持民主,积极回应社情民意,把政府的权威建基于民众发自内心的认同上,把矛盾和问题消解于基层,使社区真正成为政府与民众沟通交流的桥梁。

(2)农村社区建设要求政府转变职能

中国农村社区建设,是把中国农业、农村和农民问题综合在一起的制度设计,是从经济、政治、文化各个方面对中国农村改革和发展的整体性制度创新。农村社区建设具有政府行为和社区、基层群众自治相统一的特点,没有政府行为,农村社区建设必将成为一种失序行为。在农村社区建设过程中,合理界定政府角色,发挥其引导、规划、政策支持的功能,处理好社区建设中政府、市场和村民自治三者的关系,设计出合理的政策和组织制度,直接关系到农村社区建设的实际成效。

2. 农村社区建设中政府介入策略研究的理论和实践意义

对于农村社区建设的重要性,大多文章以强化社区服务功能的广泛性、深入性,将农村合作经济改造成为社区集体经济,推进社区文化建设,做大做强社区服务为中心展开。而这些研究的系统性、深度都没有真正上升到政府制度安排的层面,缺乏理论的系统思考与提炼,可持续性不强,尤其是对于政府如何介入农村社区建设的策略选择问题,分析和研究不够透彻。因而对农村社区建设的理论研究应当切入到政府制度安排层面,这样也能成为转型期的中国新农村建设和政府职能转变提供了实践研究路径。

(二)研究内容

1. 研究思路

通过阐述社区、社区建设、农村社区建设等概念,分析农村社区建设的特点、存在的问题以及变化趋势,比照西方发达国家在社区建设中的政府介入策略,并在借鉴舟山市在渔农村新型社区建设方面的成功经验和不足的基础上,提出一个关于中国农村社区建设的理想模式和政府有效介入的策略方案。

2. 对象选择

浙江舟山是一个千岛之城,综合经济实力列浙江省第6位,海洋经济发展势头良好。2003年,舟山市委市政府在广泛深入调查研究的基础上,认为要解决当前渔农村存在的突出问题,最根本的是要打破城乡二元体制,建立城乡一体化的管理体制,遏制城乡差别扩大趋势。而其实践的主要抓手在于建设渔农村新型社区,让城市文明辐射渔农村,让改革发展成果惠及渔农民,让城市工业带动渔农产业。舟山市渔农村新型社区建设充分体现了政府主导、市场推动和社区自治三者相辅相成的特点,目前已经取得了初步成

效,但也显现出一些在政策设计、政府制度安排等方面的不足和问题,这个对象能为研究农村社区建设和政府介入农村社区建设的策略选择提供鲜活的生动案例。

3. 研究方法

(1)规范理论研究方法:本文的出发点是构建农村社区建设中的政府介入策略,因此,在写作过程中注重理论分析和研究。在综述大量相关研究成果的基础上,通过分析中国农村社区建设的特点、问题和变化趋势,并且比照了西方发达国家的政府介入社区建设的经验,探索了我国当前政府介入农村社区建设的策略问题,最终构建了一个有关农村社区建设的政府介入策略的初步理论体系。

(2)案例研究方法:本文在研究过程中大量应用案例研究方法。这样一方面可以对农村社区建设中政府介入策略的研究提供事实支撑;另一方面还可以理清对当前农村社区建设(尤其是案例中的农村社区建设)中存在问题的思考和启示,对于论文观点和结论的进一步完善将起到积极的作用。

(三)研究现状

农村社区现今已经是使用广泛的专有名词,而对于农村社区建设的理论研究和实践研究也已经开展。本文研究的视角是农村社区建设中的政府介入策略,这里主要以几个角度分析为主。

1. 有关社区发展和社区建设的理论分析

王青山^①以中国城市社区建设模式作为研究对象,通过实践和理论的分析,把全国现有城市社区建设模式分为社区服务升华模式、政府体制改革牵引模式、自治社区模式、地域功能社区模式、文明社区建设模式等,同时,在分析中国社区建设基本模式内涵的基础上,研究了中国模式的基本特点,并提出党的领导、政府主导、社区自治、社团中介和居民参与是构成中国模式的五大要素。这样不仅从理论上提供了社区建设模式选择与创新的基本思路,而且也为科学制定社区政策和社会政策提供了理论指导。刘为民^②在对比国内外社区建设理论的基础上,指出应重组市场、政府、社会三者关系,构建“大市场、强政府、有序社会”三方相互关联、良性互动的新模式。同时,他还认为在转型期我国城市社区建设的制度变迁应走“强制性→诱致性→自主性”的路径,社区模式也将历经“依附型→合作型→自治型”三个递进层次。在社区建设的初始阶段,政府要审慎选择介入策略。这对于本文分析

^① 王青山等:《中国社区建设模式研究》,中国社会科学出版社2004年版。

^② 刘为民:《转型期我国城市社区建设的政治学分析》,《求实》2004年第1期。

农村社区的制度演进方式以及政府介入策略的提出提供了参考。

2. 有关政府在社区建设中的作用分析

于燕燕^①通过对中国社区建设中的政党、政府与社会的分析,呈现了中国社区体制的基本现状,并从社区理念的形成、政党与政府的关系、政府的职能与架构、政府的职能转变、公民的参与、政府在社区建设中的行为、社区自治、社区治理的理念等多方面,论述了社区自治与政府职能转变的关系,全面阐述了政府职能转变是社区自治的前提和基础,并在此基础上归纳和描述了中国社区自治的未来模式是由社区居民参与的社区和政府的合作治理,以最终实现社区的“四个自我”和“四个民主”。这为开拓作者的思路,明晰政府在农村社区建设中的职能定位都起到了积极的作用。于跃敏^②则有力地提出了社区建设中的“四力合一”问题,即政府推动力、社区自治力、社会参与力和市场运作力等都是社区建设中的有效推动力,还提出了“人本社区”、“文化社区”、“生态社区”、“数字社区”的“四位一体”的战略目标,这对实践是一个很好的总结,也是对今后农村社区建设一个很好的借鉴。

3. 有关农村社区建设中政府、市场、村民自治等多元力量协同整合理论的分析

王玉培^③提出要正确处理县域社区建设中居民自治和行政管理的关系,把政府的有关管理目标,通过社区居民自治的形式,转化为社区居民的意愿和行动,从而使社区自治目标与政府管理目标达到一致,促进政府转变职能,加强城市基层组织建设,共同推进城市基层民主化进程。这对于如何处理好农村社区建设过程中政府与村民自治的关系是一种较好的借鉴。彭大鹏^④认为农村社区建设是一个浩大工程,需要发挥各方面的积极作用,这里包括政府的作用、农村社区自身的作用以及企业、非政府组织等的作用。综上所述,可知农村社区建设的多元投入机制是农村社区建设的一个有力保障。

4. 有关对社区建设中政府授权模式的思考与分析

张庆祥^⑤认为,政府授权模式是社区建设现阶段的主要方式。他指出,在政府和社区关系中,所谓授权就是政府向社区授权,包含有政府责任和权力的让渡。政府授权模式是调动政府和社区两个积极性的最佳手段,社区建设首先是政府的责任、政府的权力,政府一定要有社区建设的积极性。社

① 于燕燕:《社区自治与政府职能转变》,中国社会科学出版社2005年版。

② 于跃敏:《杭州市下城区社区建设“四力合一”理论与实践》,吉林人民出版社2002年版。

③ 王玉培:《对县域社区建设的认识》,《江南论坛》2002年第1期。

④ 彭大鹏:《衰落与重建:关于农村社区建设的若干思考》,华夏社会网,2006(3)。

⑤ 张庆祥:《县级社区建设初探》,正定县社区党建网,2004。

区组织通过授权过程,其主观能动性和首创精神能够得到最大限度的发挥,社区资本可以得到最充分调动。政府授权模式是建设“小政府,大社会”的最佳方式,是培育中介组织和发展居民社会的催化剂。本文正是基于这样的观点来进行分析与研究。

5. 有关制度变迁理论和农村制度演化的分析

王振海^①对中国农村社区的制度设计与变迁进行了深入的考证和分析,阐明了农村社区运行的基本机制,并对村民自治这一农村基层治理的制度载体进行了深入浅出的研究,充分肯定了村民自治这一机制的积极作用。邹薇、庄子银^②指出制度变迁理论的基本分析框架是通过分析变化了的自然环境、技术水平、人口结构、产权、道德文化、意识形态等如何向人们提供新的获利机会,从而提供变革旧制度、创造新制度的动机。人们为了获得更大的收益或节约某些交易成本,就必须进行制度创新。当新制度所能提供的边际收益相当于旧制度运行所需付出的边际成本的时候,制度变迁就会暂时停止,制度结构就达到了某种“均衡”,只有当环境改变时,才会又发生对新制度的“需求”与“供给”,从而导致了制度的变迁。而制度变迁又包含强制性制度变迁、诱致性制度变迁和自主性制度变迁三种方式,这三种制度变迁的方式构成了不同制度的一个渐次展开升华的过程。王明华^③认为我国农村制度变迁有五大特色,分别是经济因素影响深化、非正式约束积淀深厚、制度创新潜力巨大、制度变迁路径多样、基层党建促进有力。正是这些因素的存在,促进了我国农村社区制度的渐进发展。同时,他也指出了我国农村社区制度变迁的五大缺陷:强制性制度供给、正式约束残缺、社团组织发育不全、城乡二元结构、地方性势力影响较大,这些对于作者分析中国农村社区建设的特点和问题提供了借鉴的思路。

(四)研究难点和可能的创新点

1. 研究难点

第一,在推动农村社区建设的过程中,政府、市场与村民自治三者的关系如何界定,责、权、利如何进行明确的划分,如何使政府介入的作用发挥与农村基层群众的自治有机结合起来,从理论和实践层面看都是难点;第二,农村社区建设的过程也包含了利益重新调整的过程,而如何正确认识现有集体资产形成的性质与特点,如何作出有效的集体资产合理保护与利用的决策,如何保障社区共同利益的形成,对于推动农村社区建设都具有十分重

^① 王振海:《农村社区制度化治理》,中国海洋大学出版社 2005 年版。

^② 邹薇、庄子银:《制度变迁理论评述》,《国外社会科学》1995(7)。

^③ 王明华:《我国农村社区制度变迁的特征》,《太湖论丛》2003 年。

要的意义,而这些也都是论文研究的难点所在。

2. 创新点

本文的创新点主要有两个方面:一是基于中国农村社区的发展历程、内在特点和问题思考,借鉴西方的实践经验,研究提出政府授权模式是中国农村社区建设的理想模式。二是以案例研究方法,通过浙江舟山渔农村新型社区和白沙乡的案例评析,研究政府授权模式在实践中的成功经验和存在问题,并以此为主要论据,研究农村社区建设中的政府介入策略,具有很强的针对性和现实指导意义。

二、农村社区发展的特点和问题

(一)农村社区的涵义及特点

1. 社区的涵义

社区是我国社会学者从外文翻译过来的一个名词。1887年,德国社会学家滕尼斯提出“社区是一种亲密的社会关系结构,是通过血缘、邻里和朋友关系建立起来的人群组合”。其后,美国人罗密斯将社区英译为 Community。1933年,燕京大学一批青年学生首次将 Community 译成中文“社区”,至此“社区”流传到了中国。在现代社会学中,虽然对于社区的定义有上百种,但比较准确地应定义为“整个社会是由大大小小的区域性的生活共同体结合而成,而这种聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体,在社会学上就被称社区”。^①

2. 农村社区的涵义

基于上面提出的社区概念,可知社区与社区之间由于存在着种种差异,按照不同的标准可以把社区分为不同的类别。一般而言,把社区分成农村社区和城市社区两大基本类型。而农村社区主要是指以村落为居住和社会活动的地域范围、以从事农业生产为主要谋生手段的人口组成的区域社会共同体。

3. 农村社区的特点

农村社区和其他一般社区的本质区别可以概括为以下三个方面:第一,农村社区的居民普遍缺乏对政治、经济、文化、社会层面事务的自治感与意识;第二,农村社区居民很少会把自己当作推动国家发展的一个不可或缺的力量;第三,农村社区的社团组织严重缺位,缺乏一般社区应有的矛盾激化的缓冲器。

^① 丁欣:《国外老年精神病人的社区服务模式简介》,《中国心理卫生杂志》2000年第6期。

(二)农村社区发展的历史进程及变化趋势

1. 农村社区组织的历史演进

我国现代农村社区组织脱胎于半殖民地半封建社会,经过社会主义革命和建设的改造,伴随改革开放和社会主义市场经济建设和发展,形成了具有中国特色的农村新型社区组织。从历史的视野考察农村社区,我国农村社区组织形式的演进大致经历了旧民主主义革命时期的封建宗族型社区、社会主义建设初期的人民公社型社区和家庭联产承包责任制时期的村民民主自治型社区三个阶段^①。从封建时期到新中国成立后的农业合作化道路,再到十一届三中全会后的家庭联产承包责任制,伴随着《村民委员会组织法》的颁布实施,农村社区组织担负起组织农民群众开展“自我管理、自我教育、自我服务”的社区民主自治职能。农村社区组织的历史演进,可以看出农村社区不仅仅只是一个抽象的社会学概念,而且也已融入到人类社会的实践活动之中。

2. 农村社区发展的新趋势

随着工业化、城市化的不断推进,在日益完善的市场经济体制背景下,农村社区开始出现了一些新的特征和变化趋势,其核心就是传统性下降、现代性增强。具体来说,主要体现在以下八方面:1. 社区对外开放性增强,与外界联系增多;2. 社区经济市场化增强,商品经济开始成为主体;3. 社区成员流动性增强,人口数量从相对减少演变为绝对减少;4. 社区成员同质性下降,价值取向开始出现多元化;5. 社区血缘凝聚力下降,人际关系复杂化;6. 社区家庭小型化明显,对社会服务的依赖性增强;7. 社会生活多样化明显,生活节奏不断加快;8. 社区文化多元化明显,城市对农村社区的影响不断扩大。

(三)当前农村社区建设中存在的主要问题

由于受到传统经济体制的影响,加之囿于转型社会的复杂性和经验积蓄的欠缺性,当前我国农村社区建设不可避免地存在一些无法预料却又在所难免的问题,包含政治、经济和社会层面的因素,具体有七方面问题:

1. 城乡二元结构明显

计划经济时期实行的城乡之间因人口流动受到严格限制而出现的城乡分割状态,改革近30年来一直没有彻底消除。传统的体制以牺牲农村为代价来发展城市,这就造成了农村的极弱极贫,农村社区的基础设施匮乏,社会保障体系脆弱,农民人身受到限制,思想受到钳制,原有的生产要素价

^① 《在农村社区建设中加强党的建设问题研究》,中国农村研究网,2005(12)。

格的变动以及新的非正式约束成为正式约束的建立的障碍^①。这种城乡的二元经济和社会结构使得城市和农村发展的差距进一步拉大,农村社区的建设由于缺少人、财、物的有效投入,给农村社区建设这一正式制度变迁制造了不小的障碍。

2. 社区组织带有明显的政治色彩

近代以后,国家政权开始下沉到乡村社区,特别是解放后,传统的农村社区公共生活受到了彻底地破坏,取而代之的是处在国家全面控制下,农村组织基本是国家或政府供给的,属于强制性制度变迁。在这一政府主体与非政府主体参与制度安排的博弈中,政府往往在政治力量与资源配置权力上处于优势地位,而农民总是处于弱势地位,从而决定了农村社区建设这一制度供给的方向、形式、进程及战略安排具有明显的政治色彩^②。

3. 社区组织的次行政化倾向明显

从目前各地推进农村社区建设的实践来看,政府在组建农村社区组织的过程中,大多从管控的角度出发,使社区职能设置、人员配备、运行方式等方面与上级政府组织的相关职能部门形成某种对应关系。这一模仿或复制上级行政组织的现象导致社区组织的“次行政化”,即政府将社区组织纳入行政序列,作为管理链的末端直接或间接对社区居民进行管理。

4. 社区组织利益代理人角色之间存在冲突

农村社区是农村基层群众性自治组织,理所当然是辖区内农民利益的代理人。但同时,农村社区又是政府创建的社会微观组织,是政府利益在农村无可非议的代言人。因此,从理想状态上说,两者的利益是重合的或基本一致的,但在现实中,利益代理人的角色之间常常发生冲突,使农村社区组织的自治行为“异化”:如角色错位,农村社区组织的成员以管理者身份自居,把农民作为管理对象,使农村社区自治变形;如服务宗旨倒置,作为村民自治组织,农村社区的工作不以农民的意愿为出发点,而是唯上级行政组织号令是听;如工作重心位移,农村社区的工作主要围绕上级政府的指挥棒转,为政府“分忧多”,替农民着想少;维护政府大局多,维护农民权益少等等。这些都是当前农村社区建设中存在的突出问题。

5. 社区组织提供公共产品的能力不足

在现有体制下,农村社区运作完全仰仗政府,农村社区负责人的津贴由地方政府提供,工作经费由地方财政负担,提供基础设施和兴办公益事业的权限分掌在政府有关职能部门手中,这种格局使农村社区提供公共产品的能力极

① 王明华:《我国农村社区制度变迁的特征》,《太湖论丛》2003年。

② 董海宁:《浙东农村社区公共生活现状考察》,三农中国网站,2004年。

其有限和低下,成为制约农村社区建设的“瓶颈”。投入机制的约束,以及政府对农村社区掌控的内在需要,使农民在享有依法自主的政治权利与经济权利之间出现不对称状态,政治权利因失去经济权利的支撑而成为空中楼阁。

6. 社团组织发育不全

农村社团是农村社区的非正式组织,它的功能主要是满足成员、谋求发展、维护利益、交流情感、寻觅同道。壮大中介组织,提高农民的自治意识,增强农村社团的自我调节、自我控制、自我发展的能力是农村社区自治现代化的一个标志。中国的农村社区管理实现“从政府管理为主,到半行政半自治,再逐步走向自治”就必须发展农村社团。但是,中国农村的社团组织是缺位的,农会组织、农民自救组织基本没有,这就造成了农村社区矛盾激化缓冲器的缺乏^①。

7. 社区组织的强化与居民参与意识的萎缩之间存在巨大落差

从组织机构上看,一个农村社区就是一个“准行政组织”或微型政府。与农村社区组织强化趋势相反的却是农民对参与社区公共事务的普遍冷漠,农民的政治参与程度和水平仍然很低,老百姓对于政治参与要求的积极性不高,参与次数的频度也十分之低,基本上是手段性参与,不是目标性参与,同时非制度化参与、抗议性参与和暴力参与往往又合而为一,这恰恰是农村社区组织行政色彩浓厚、自治观念淡漠的合逻辑性结果。这对农村社区的制度化建设造成了不小的冲击,也给基层组织工作带来了压力。如何缩小二者之间的距离,在政府管理与农民利益表达之间达成某种动态均衡,是值得十分重视的。

三、农村社区建设的模式分析

本部分的主要内容是,基于上部分所述的当前农村社区建设中存在的一些问题,在分析农村社区建设的相关模式的前提下,思考提出我国农村社区建设的合理切入点和理想模式。

(一)农村社区建设中的政府推动力

当前农村社区发展和建设中存在的问题,固然有体制性和结构性的因素,但一个比较重要的原因是没有对政府职能进行准确定位,使政府在社区建设中的推动作用难以得到有效发挥。

1. 政府推动力的基本内涵

所谓社区建设的政府推动力,是指政府在改革社区管理体制和转变政

^① 王明华:《我国农村社区制度变迁的特征》,《太湖论丛》2003年。

府职能的基础上,通过加强和完善社区组织、管理、评价、投入等政策的科学化和规范化调控所形成的推动力。这种推动力体现在政府对社区建设实施的指导和调控的各种具体行为和过程中。

2. 政府在农村社区建设中的地位

政府在农村社区建设、农村社区发展过程中有着十分重要的作用,这主要由政府自身的独特优势和农村社区建设的基本特点所决定的。

(1)农村社区建设是一项复杂的系统工程,牵涉到方方面面,需要一个最具权威性的组织从整体出发制定科学的农村社区建设的发展规划和工作计划,并付诸实施。而政府作为基层行政机关,是本辖区范围内最具权威性的正式组织,从而决定了政府在辖区内农村社区建设工程中处于主导地位。

(2)政府掌握着决定本辖区发展的主要经济和政治资源,能够有效地运用行政、经济和法律手段协调农村社区的各种力量,沟通农村社区各方面关系,控制农村社区发展方向,并且能够合理开发和使用农村社区资源,限制任何偏离农村社区建设目标的行为。这是一个区域范围内的任何一个社会团体都不可能做到的。同时,由于农村社区经济活动主要以自给自足的广义农业为主,经济积累较少,更需要作为社会经济资源主要动员方的政府出面为农村社区建设注入资金。

(3)从农村社区建设的自身特点来看,我国农村的社区建设既不是单纯的政府行为,也不是单纯的民间行为,而是政府实施社会管理,推动“三农”发展和村民自治相结合的产物,是政府主导下的“社会化”行为,这也就决定了政府势必处在本区范围的农村社区建设的主导地位。

3. 政府在推动社区建设中的主要作用

(1)引导和指导作用。一是为农村社区建设和发展制定各类长短结合、分步实施、符合农村社区主要特点和农民群众、辖区单位需求的区域性发展规划和工作计划。二是通过深入的调查研究,了解农村社区内老百姓的需求状况和农村社区建设过程中的问题,提出对策和建议,作为农村社区决策的依据。三是制定一系列农村社区建设的政策、规定,供有关组织遵照执行。

(2)组织和协调作用。政府可以运用大众传媒等多种手段来宣传农村社区建设的重要意义和基本知识,创造有利于农村社区建设的舆论氛围,培养和提高机关干部、城市居民等对农村社区建设的责任意识和参与意识,进而影响和带动广大农民积极参与到农村社区建设中来,逐步形成“共建社区”的良好局面。也可以发动各类主体积极参加农村社区建设活动,协调各行各业、上下左右、方方面面的资源,形成合力,共同建设农村社区。

(3)管理和控制作用。凭借其拥有的合法权利和权威,以及社会成员对

这种权力和权威的认同,政府可以利用行政手段和经济手段制定并实施一系列规章制度,把农村社区建设纳入政府工作的目标管理体系,通过经常性地开展督促和检查,对农村社区建设过程中可能发生的偏差行为实施有效的预防、控制,对已经出现的问题要及时纠正,切实加强对农村社区建设的管理。

(二)西方国家政府介入社区建设策略的借鉴及启示

政府在农村社区建设的推动力作用源于其独特的主导地位,如果对政府职能定位发生偏移,就不能有效发挥其在社区建设的积极作用,反而会成为社区建设的障碍。因此,有必要对西方国家政府介入社区建设的策略加以分析和借鉴,从中引发出对政府介入农村社区建设思路和方向的思考。这里,本文主要从美国和加拿大两国政府在社区建设的做法和特点^①上进行分析。

1. 西方国家政府介入社区建设策略的借鉴

(1)政府高度重视社区建设,工作规范性强

社区发展在美加两国已经走过了近半个世纪,形成了较为系统的社区发展理论和方法。美加两国的社区工作在形成和发展的初期,带有自发性质,随着社区地位、作用的突出,特别是上世纪50年代联合国倡导社区发展后,社区建设成为两国政府有计划、有目的地引导社会发展的重要内容。两国政府每年对社区建设工作都要制定一系列的工作计划、发展规划等,如每年对老旧社区的改造数量、新社区福利机构、解决社区居民就业、贫困、医疗、老年、青少年与儿童等方面的各类社区发展计划、廉价住宅计划、济贫计划等等。

(2)社区的工作机制和组织体系十分健全

美加两国的社区工作组织体系是由政府各职能部门、政府资助的社区组织和民间团体举办的非盈利机构所组成,即“三大板块”。政府在社区工作体系中一般只负责宏观调控,而将具体事务交给社区组织或民间团体,主要承担四项职能:如制定相关政策与立法,并通过制定规划来贯彻执行;对社区发展进行财政支持;监督、检察民间团体和盈利机构的工作情况;政府通过制订标准,发执照等对民间团体以及所举办的非营利服务机构实行严格的宏观控制与管理。

(3)非政府非营利组织较为发达

在两国的社区建设中,数量多、分布广的非政府组织是一支重要的社会

^① 民政部管理干部学院网站:《民政部赴加拿大、美国社区建设培训考察报告》。