

中国农村社区 服务体系 建设研究

詹成付

王景新

编著



中国社会科学出版社

中国农村社区 服务体系建设研究

詹成付

王景新

编著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社区服务体系建设研究/詹成付, 王景新编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7305 - 3

I. 中… II. ①詹…②王… III. 农村 - 社区服务 - 研究 - 中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 159974 号

责任编辑 宫京蕾
特约编辑 郭兰芳
责任校对 张 青
封面设计 弓禾碧
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 鑫鑫装订厂

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 18.75

插 页 2

字 数 333 千字

定 价 32.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

“全国农村社区服务体系建设研究”课题组

总 顾 问：詹成付 民政部基层政权和社区建设司司长
总负责人：王景新 浙江师范大学农村研究中心主任、教授
首席专家：车裕斌 浙江师范大学农村研究中心教授、博士
执行负责：汤晋苏 民政部基层政权和社区建设司副司长
葛深渭 浙江师范大学农村研究中心副教授

成 员：何菊芳 浙江师范大学农村研究中心教授
姜新旺 浙江师范大学农村研究中心副教授、博士
林 燕 浙江师范大学农村研究中心副教授、博士生
董富华 浙江师范大学农村研究中心副研究员
郭金喜 浙江师范大学农村研究中心副教授、博士
金峰峰 浙江师范大学农村研究中心副教授
马燕君 浙江师范大学农村研究中心副教授
尹作亮 浙江师范大学农村研究中心副教授、博士生
鲁可云 安徽师范大学教授、中国农业大学博士

参加课题的研究生：

吕 敏 薄成珍 朱跃东
柴 欣 马佳佳 张崇安

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

上篇 研究报告

第一章 农村社区服务体系建设的理论基础	(11)
第一节 社区建设和社区发展	(11)
第二节 农村社区服务和服务体系建设	(16)
第三节 农村公共品生产和公共服务供给	(20)
第二章 农村社区服务体系建设的总体状况	(29)
第一节 农村社区服务设施建设现状	(29)
第二节 农村社区基本公共服务供给现状	(32)
第三节 农村社区互助服务、市场化服务现状	(37)
第四节 农村社区服务体系建设面临的问题	(39)
第三章 农村社区服务体系建设的区域特色	(42)
第一节 农村社区服务体系建设的区域差异	(42)
第二节 农村社区服务体系建设的地域模式	(55)
第四章 农村社区服务体系建设的可行性	(67)
第一节 农村社区服务体系建设的意义	(67)
第二节 农村社区服务体系建设的可行性分析	(72)
第三节 农村社区服务体系建设的风险与防范	(81)
第五章 农村社区服务体系的结构与功能	(84)
第一节 结构与功能的理论分析	(84)
第二节 农村社区服务体系的内部结构	(85)
第三节 农村社区服务体系的功能定位	(89)
第四节 农村社区服务体系与基层管理体系的关系	(91)
第五节 农村社区服务组织之间的关系	(94)
第六节 农村社区管理和服务体制创新	(97)
第六章 农村社区服务体系建设的价值及政策取向	(99)
第一节 农村社区服务体系建设的指导思想	(99)

第二节 农村社区服务体系建设的目标	(99)
第三节 农村社区服务体系建设的的基本原则	(102)
第七章 农村社区服务体系建设的的主要任务	(106)
第一节 农村社区服务体系规划布局	(106)
第二节 农村社区服务体系建设的的主要任务	(108)
第八章 农村社区服务体系建设的重点工程	(112)
第一节 农村社区服务设施工程	(112)
第二节 农村社区服务组织运转工程	(116)
第三节 农村社区服务网络工程	(117)
第四节 农村社区服务人才工程	(121)
第五节 农村社区服务体系工程	(122)
第九章 农村社区服务体系建设的体制机制	(126)
第一节 体制机制创新面临的新情况、新问题	(126)
第二节 理顺关系,建立多层次的推进和参与机制	(129)
第三节 建立健全农村社区服务的制度体系	(131)
第四节 建立多元投入机制,保障农村社区服务供给	(132)
第五节 扶持新型服务组织,完善农村社区服务体系	(134)
第六节 培育社区服务人才,构建农村社区服务梯队	(135)

下篇 调查报告

第十章 山东省农村社区服务体系建设调查报告	(139)
第一节 农村社区服务体系建设的状况和特征	(139)
第二节 诸城市中心村社区或“多村一社区”模式	(143)
第三节 胶南市社区邻里中心	(148)
第四节 胶州市九龙镇“三层级服务网络”	(152)
第五节 农村社区服务体系运行机制的探索	(155)
第十一章 江西省农村社区服务体系建设调查报告	(160)
第一节 农村社区及服务体系建设的状况和特征	(160)
第二节 村落社区及服务体系建设的模式和内容	(163)
第三节 村落社区及服务体系建设的主要成效	(166)
第四节 村落社区及服务体系建设的创新点	(168)
第五节 村落社区及服务体系建设存在的问题与对策	(169)

第十二章	黑龙江省农村社区服务体系建设调查报告	(174)
第一节	调研区域简况	(174)
第二节	黑龙江省农村社区服务体系概况	(176)
第三节	双城市农村社区服务体系概况	(181)
第四节	样本社区服务体系概况	(182)
第五节	样本社区居民的服务体系建设需求	(189)
第六节	黑龙江省农村社区服务体系建设的几点启示	(190)
第十三章	新疆维吾尔自治区农村社区服务体系建设调查报告	(192)
第一节	新疆农村社区服务体系建设现状和趋势	(192)
第二节	博州精河县农村社区和社区服务体系建设	(199)
第三节	克拉玛依区城乡一体化的农村社区服务	(206)
第四节	农村社区服务体系建设的相关问题的讨论	(211)
第十四章	山西省农村社区服务体系建设调查报告	(215)
第一节	调研目的、方法	(215)
第二节	山西省社区服务体系建设基本情况	(215)
第三节	样本区基本情况及简要分析	(221)
第四节	山西省农村社区服务体系建设调研基本结论	(231)
第十五章	湖北省农村社区服务体系建设调查报告	(233)
第一节	湖北省农村社区及服务体系建设的进展与模式	(233)
第二节	宜都市“一村一社区、社区设小区”模式	(235)
第三节	大冶市农村社区管理服务的“三个探索”	(239)
第四节	京山县“湾长”理事制社区服务管理模式	(244)
第五节	赤壁市建制镇、建制村、自然村三种试点模式	(249)
第六节	农村社区服务体系运行机制探索	(251)
第七节	“一村一社区”主导模式的优越性	(254)
第十六章	四川省农村社区服务体系建设的调查报告	(256)
第一节	四川省农村概况	(256)
第二节	四川省农村社区建设现状	(257)
第三节	四川省农村社区建设试点地区的典型做法	(261)
第四节	四川省农村社区试点建设中值得借鉴的几点经验	(266)
第十七章	浙江省舟山市农村社区服务体系建设调查报告	(268)
第一节	舟山市渔农村社区建设的背景和进程	(268)
第二节	舟山市渔农村社区的布局、模式与案例	(274)

第三节	舟山市渔农村社区建设的内容及体制创新	(280)
第四节	舟山市渔农村社区建设的问题与应对策略	(284)
参考文献		(288)
后 记		(290)

前言

一 农村社区服务体系建设研究背景

“社区建设”和“社区服务”在我国不仅是一个全新的学术研究领域，更是经济社会转型发展新阶段的一个重要实践领域。城乡基层丰富多彩的实践，呼唤社区服务的理论和制度创新，唤醒我们社会调查和理论研究的激情。

我国的社区建设和社区服务是从城市开始的。1986年，民政部首先倡导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年的机构改革中，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”^①。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，中央两办《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。九届全国人大四次会议把“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—14日，民政部在青岛召开了“全国城市社区建设工作会议”，我国城市社区建设全面推开。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。

农村社区建设和社区服务概念频繁出现在中共中央文件中，只是近几年的事情。它的缘起，标志着党和国家的执政理念和发展战略的重大转变。2002年10月，党的十六大报告庄严号召，“我们要在二十一世纪头二十年，

^① 杨作清：《时光集》，中国社会科学出版社2005年版，第366页。

集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会……”^①随后提出了“统筹城乡经济社会发展”的新思路,“科学发展观”也应运而生。2003年10月,中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了加强“农村社区服务”、“农村社区保障”、“城乡自我管理、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。2006年,中共十六届六中全会《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,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”。2007年,党的十七大号召“确保到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标”,“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,《国务院关于加强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,“统筹城乡”、“科学发展”、“基本公共服务均等化”、“社会公平正义”等新的执政理念正在逐步转变为各级政府的战略和政策。一切迹象表明,延伸城市社区建设和服务体制创新的成果,推动城乡社区协调发展势在必行,农村社区建设和社区服务将进入一个快速建设和发展时期,相关理论、战略和政策研究也必将随之兴起。

本研究是建立在“全国农村社区建设实验县(市、区)”初步实践基础之上的。2007年至2008年7月,民政部先后数次通过申报评审,在全国选择了304个农村社区建设实验县(市、区),印发了《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》(民函[2007]79号),社区建设和社区服务正式由城市推向了农村。适应这一形势,亟须制定农村社区服务体系(未来五年)发展规划。在这样的背景下,2007年10月,民政部基层政权和社区建设与浙江师范大学农村研究中心,联合成立了“全国农村社区服务体系建设研究”课题组,在全国范围内选择样本,开展实地调查和相

^① 江泽民:《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》(单行本),人民出版社2002年版,第19页。

关研究。

二 农村社区服务体系建设研究框架

按照项目书的设计,本项目的研究目的是:全面调查、了解和把握我国农村社区服务体系建设的现状、特点以及面临的形势和需求,阐明我国农村社区服务体系建设的意义,明确我国农村社区服务体系建设的指导思想、基本原则和发展目标,提出我国农村社区服务体系建设的任务、重点工程及其政策与保障措施,为编制《全国农村社区服务体系发展规划(2008—2012)》提供前期成果。

在项目展开过程中,我们逐渐认清了本项目研究的实际困难。首先,农村社区建设和社区服务的理论研究刚刚兴起,许多理论问题都还没有展开研究;其次,农村社区建设实践也刚刚在实验县(市、区)展开,农村社区服务还未作为独立的建设任务和研究内容,许多现实问题远未充分显露。这些情况决定了本研究的问题多、难度大,超过我们在项目书中的设计。

随着项目展开和深入,我们逐渐归纳出希望研究解决的问题:(1)如何认识农村社区及社区服务体系建设的重大意义,在当前“三农”工作部署中,农村社区服务体系建设的地位是什么,它与中国农村改革历史上新一轮的“五个中央一号文件”部署的关于“促进农民增收收入”(2004)、“提高农业综合生产能力”(2005)、“推进社会主义新农村建设”(2006)、“发展现代农业”(2007)、“加强农业基础建设”(2008)等工作主题的关系究竟如何处理?(2)如何认识农村社区、农村社区建设、农村社区服务、农村社区服务体系等核心概念和基本理论?(3)如何从初步实践中提炼和概括出农村社区的结构、功能、类型或模式,正确区分和处理农村社区与村民委员会、村级经济组织、专业合作社、民间组织、中介服务组织的关系?(4)农村社区及服务体系建设的必要性、可行性与风险防范;(5)如何通过样本和典型调查,总结全国农村社区建设和社区服务体系发展的总体状况、特征、模式,发现农村社区建设和服务体系发育的区域差异及特色,预测农村社区建设和社区服务体系发展面临的问题及前景?(6)如何从典型案例中提炼农村社区服务体系建设的五年规划中的基本问题,比如:农村社区和社区服务体系建设的编制依据、指导思想、空间布局、网络体系及层次划分;农村社区服务体系发展目标、发展战略和基本原则;农村社区服务的基础设施及其重点建设项目,建设投入和运行成本预算,农村社

区服务体系的保障措施、支持政策,以及管理体制和运行机制。(7)农村社区服务项目的顺序安排与轻重缓急问题,哪些是农村居民迫切需要的服务项目和服务内容,哪些是暂时并不急需的项目。

回答上述系列问题,我们确立的项目研究框架分为两篇。

上篇含前言和九章:前言介绍课题研究背景、框架、样本和方法。第一章在文献综述和理论研究的基础上,阐释农村社区、社区建设和社区发展,分析农村社区服务体系的核心概念、本质内涵、时代特征、结构功能,以及农村公共品生产和公共服务供给方式。第二、第三两章通过实证研究,全面梳理和归纳当前我国农村社区服务基础设施建设,公共服务、互助服务和市场化服务供给的当前现状,指出农村社区服务体系建设面临的现实问题。在此基础上,提炼我国农村社区服务体系建设的区域特色,明确不同区域农村社区服务体系建设需求、实践经验、模式的差异性。第四章至第九章,根据制定“全国农村社区服务体系建设未来五年规划”的实际需要,研究一些基本问题。第五章,讨论农村社区服务体系的结构与功能,论证我国开展农村社区服务体系建设的必要性、可行性与风险防范,阐述农村社区服务体系的结构与功能,提出改善系统结构的对策。第六章至第八章,首先,根据我国农村社区服务体系建设的当前现状及农村社区服务体系建设的理论需求,凝练出我国农村社区服务体系建设的指导思想、总体目标及分阶段目标,提出建设过程需要遵循的主要原则;其次,讨论农村社区服务体系建设的规划布局、主要任务,农村社区服务设施建设重点工程,根据建设重点工程和项目的数量进行经费的预算和安排;再次,针对农村社区服务体系建设的重点任务 and 重点工程项目的要求,讨论农村社区服务体系建设的体制与机制问题,从认识、思路、组织领导、多元投入和参与机制等方面,提出了农村社区服务体系建设的保障措施。

下篇汇集了黑龙江、山西、新疆、四川、湖北、山东、江西、浙江等八省(区)的调查报告,记录和研究了我国农村社区服务体系建设的现状、模式、特点、经验和问题,以及未来发展趋势,展示了我国农村社区和社区服务体系建设的最新面貌。

三 农村社区服务体系建设研究样本和方法

课题组选择采取分层、聚类取样的方法,在我国东北、华北、西北、西南、中南、华东等六大区,每个区按照经济发展水平的上、中、下三等,各

选择一个县作为调查样本,设计样本为18个县,同时兼顾和利用“全国农村社区建设实验县(市、区)”的成果。然后,课题组分六个调研组分赴各大区调研。实际调查样本覆盖六大区10省(区)、24县(市区)、47乡镇、81个建制村(社区),并进入164家农户作问卷调查与访谈(见下表)。

课题调研样本一览表

大区	省区	县市	乡镇	社区、村
东北	黑龙江	双城市	联兴满族乡	新华村
			双城镇	长勇村
		铁力市	桃山镇	新建村
			铁力镇	东胜村、吉松村
			双丰镇	双河村
		青冈县	柞岗镇	红砖村
			民政乡	公平村
华北	山西	长治县	南宋乡	永丰村、东掌村
			北呈乡	南呈村
	内蒙古	和林格尔县	城关镇	二道河村、昭君道社区、广场社区
华东	山东	诸城市	龙都街道办	土墙社区
			辛兴镇	大杨庄子社区、徐家芦水社区
			昌城镇	道口社区
		胶南市	隐珠街道办	北高家庄社区、李家石桥社区
		胶州市	九龙镇	九龙镇便民服务中心
	江西	都昌县	汪墩乡	郑家舍村
		湖口县	付垅乡	绕林山村、崔后湾村
		彭泽县	黄花镇	东红梨树村、小屋陈村
			天红镇	庙前下湾村
	浙江	舟山市定海区	小沙镇	光华社区(村)、滨海社区(东风村、毛峙村)
			干石览镇	龙潭社区(村)、青龙社区(村)

续表

大区	省区	县市	乡镇	社区、村
中南	海南	儋州市	那大镇	群英社区、石屋村
			大成镇	高坡村
			雅星镇	茶山新村
		海口美兰区	三江镇	上云村
			演丰镇	星辉经济社、龙江经济社、 林市经济社、边海中心村
	湖北	宜都市	陆城街道办	龙窝村、宝塔湾村、三江村、车家店村
			红花套镇	周家河村、杨家畈村、大溪村
			聂家河镇	邓家桥村、王家坪村、肖家岗村
		大冶市	金湖街道办	泉塘村、石花村
			陈贵镇	陈贵村、刘家畈村、袁伏二村
			灵乡镇	宫台村、坳头村
		潜江市	竹根滩镇	仁合村、竹根滩村、夫耳堤村
			园林街道办	梅咀村、马家台村、工农村
			渔洋镇	三叉河村、快岭村、新台村
西南	四川	都江堰市	蒲阳镇	金藤村、双柏村
			虹口乡	高原村
			永安镇	白果村
		双流县	万安镇	高饭店村
			黄龙溪镇	古佛社区
		成都锦江区	三圣乡	红砂村
		德阳市	旌阳区	风光村
西北	新疆	博乐市	青得里街道	街心社区
			克尔根街道	长江路社区
		精河县	大河沿子镇	呼萨英铁热克村
			托里乡	依吉林哈日莫墩村
		克拉玛依区	小拐乡	团结新村、小拐村

本课题研究方法有自己的特色：第一，农村社区公共品供给以及社区公共服务研究属于经济学研究范畴，而社区建设和社区服务则是基层民主建设和村民自治的题中应有之意，显然，单学科知识结构的课题组不能担负这样的研究任务。因此，我们组建课题组时就特别注意成员知识结构的多学科性。课题组成员中，有长期从事我国基层政权和社区建设的领导干部，有农业农村经济学专家、学者，亦有社会学专家、学者。

第二，在资料利用上，把课题组实地调查、入户调查与利用民政部现有“全国农村社区建设实验县（市、区）”的实验成果结合起来；在方法上，把文献研究、案例研究结合起来，利用多学科优势，综合运用经济学、政治学、社会学的研究方法。

第三，重视专家指导与合作研究。为了保证课题成果质量，我们以浙江师范大学农村研究中心专家委员会作为本课题的专家指导组，立项后，在北京召开了农村研究中心专家委员会，讨论农村公共服务体系研究的有关重点问题。分阶段组织课题组内部交流与合作研究，比如文献研究和理论准备阶段，交流学习心得，讨论研究框架；调研结束后，召开调研汇报会，介绍各地社区服务体系建设的状况，讨论“农村社区公共服务体系建设的趋势和需求”；研究报告初稿完成后，召开“农村社区公共服务体系建设研究报告（框架）讨论会”。

第四，把好论证关，初稿完成后，将研究报告（框架）呈送民政部基层政权和社区建设司詹成付司长审读，审读者提出了许多至关重要的修改意见；副司长汤晋苏也提出许多建设性意见。随后，课题组再次分工修改。2008年6月中旬，课题组提交了两份成果，一是《全国农村社区服务体系建设研究报告》即本书上篇，二是《全国农村社区服务体系建设调查报告》即本书下篇。2008年7月19日，民政部基层政权和社区建设司与浙江师范大学农村研究中心联合召开了“全国农村社区服务体系建设研究报告”论证会，参加论证会的专家在肯定本成果的同时，对研究报告的进一步修改提出了建议。会后，课题组吸纳论证会的一些重点观点和建议，再次对本成果进行修改。

应该说，多学科参与的课题组、适用的研究方法和比较严格的评审与论证，保证了本课题的质量和如期完成，使本书得以问世。在此，对所有为本课题付出辛劳的参与者表示最衷心地感谢！

上篇 研究报告