



社会学丛书

农村公共服务平台： 服务与设施

张勇著

中国社会科学出版社



社会学丛书

农村公共服务平台： 服务与设施

张勇著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村公共服务平台：服务与设施 / 张勇著. —北京：中国社会科学出版社，2017.11

ISBN 978-7-5203-1212-7

I. ①农… II. ①张… III. ①农村—社会服务—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 255446 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

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>
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 2017 年 11 月第 1 版
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 11.5
插页 2
字数 181 千字
定价 58.00 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营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

进入 21 世纪以来，我国进入以社会建设为重点的发展阶段，而社会建设的重要内容则是基本公共服务均等化战略的实施。在实践中，不论是在广度还是深度上，国家推进基本公共服务均等化都取得了前所未有的成果。基本公共服务均等化，其根本上产生于居民需求，是国家责任或职责的重要体现，与国家经济社会发展水平及国家决策导向紧密相关。基本公共服务均等化实施重心在基层，其难点也在基层，特别是落后地区和农村地区，对基本公共服务状态和述评评价的观测点也在基层，中央和地方的很多决策，都将“基层”作为基本公共服务均等化的重点工作区域或对象，因为基本公共服务均等化最直接的目标就是将基本公共服务覆盖到基层、惠及到基层、渗透到基层。而推进基本公共服务均等化，是一个长期的有步骤的过程，不可能一蹴而就，其至少要首先在理论上解决两个问题：一是哪些公共服务应该最先实现均等化；二是如何推进各项公共服务均等化。前者要求我们对基本公共服务的内容外延有具体性的界定；后者要求我们必须找到推进基本公共服务均等化的有利抓手。

农村是公共服务供给的“短板”，也是推进基本公共服务均等化的重点，同时，农村对基本公共服务又有着特殊性和具体性的要求，所以，必须对农村基本公共服务的内涵与外延有着较为明晰的判断；同时，对于如何更好地推进基本公共服务均等化，笔者认为

建立农村公共服务平台是重要抓手，或者是突破口。即在乡镇和村（主要指行政村或社区）这一层级建立综合性的公共服务平台，该平台作为承接从上至下的公共服务平台，同时负有组织有效供给公共服务的功能，这一做法在很多地方经过试点试验，已经纳入国家有关政策之中。各个地方在探索此类综合性公共服务平台建立过程中，其职能定位、组织形式、属性定位等都存在差异，就形式上而言，各个地方对此类综合性公共服务平台的名称各异，诸如“综合服务中心/站”、“公共服务中心/站”、“社区服务中心/站”、“社区公共服务中心/站”、“家庭综合服务中心”、“党群服务中心/站”等，还有农村地区建立的“三农服务站”等。而且，上述的各类名称所对应的层级也有不同，有的在村/社区层级以“站”命名，但个别地区在村/社区层级就以“中心”命名，但总体上来说，大多数地方实践探索中，在乡镇/街道层级设置的服务平台多以“中心”命名，在村/社区层级设置的服务平台多以“站”命名。尽管各服务平台名称各异，但基本目的是一致的：实现基本公共服务深达基层，提高基本公共服务效率。同时，这种多样化名称的背后，体现着不同的地区对综合服务平台设置的不同探索，体现了各个地方对此类综合公共服务平台的功能与职责定位、服务内容与设施配置、管理体制与运行模式等方面都有着不同的实践探索，也正是这种多样化的实践探索，绘成了我国改革开放绚丽斑斓的改革画卷。本研究正是旨在对农村公共服务平台的服务内容体系和设施配置规范进行研究，以期能为当前的改革实践提供理论上的指引和决策上的参考。

湛江市于2013年启动创建农村基本公共服务均等化示范村活动，该创建活动的直接目的在于以此推进湛江市农村地区基本公共服务均等化，其特点在于选择农村地区作为基本公共服务均等化的突破口，路径上采取“试点”示范的实施策略。该实践取得了一定成果，目前正在进一步推进中，但依然面临如何更有效、更深入

推进的问题，笔者认为，首要抓手或首要任务是建设公共服务平台。因此，本研究是在基本公共服务均等化的宏观背景下，结合湛江市实践与经验，对推进基本公共服务均等化及公共服务平台建设所做的理论探索。

目 录

前 言	(1)
第一章 基本公共服务均等化的“后转型”背景	(1)
一 社会结构进入“后转型”时代	(1)
二 社会新旧矛盾“共振”，改革进入攻坚期	(11)
三 社会组织进入以“质”为重心的发展阶段	(12)
四 政府自身发展进入“后转型”时期	(23)
五 改革进入凸显“顶层设计”新阶段	(32)
第二章 基本公共服务均等化的内涵与外延	(36)
一 界定基本公共服务内涵与外延的向度	(36)
二 基本公共服务中“基本”之内涵	(52)
三 基本公共服务的特点	(58)
四 基本公共服务均等化中“均等化”之内涵	(60)
五 基本公共服务的外延及分类	(63)
六 相关概念的内涵与外延	(69)
第三章 基本公共服务设施及标准化	(75)
一 公共服务设施及分类	(75)
二 基本公共服务设施及分类	(82)
三 基本公共服务设施标准化	(85)
第四章 湛江市实施农村基本公共服务均等化的实践与 经验	(87)
一 湛江市基本公共服务供给概况	(88)

二	湛江市基本公共服务供给存在的主要问题	(92)
三	湛江市实施农村基本公共服务均等化的实践	(99)
四	实施农村基本公共服务均等化战略的路径	(110)
第五章	农村公共服务平台服务内容体系	(125)
一	农村公共服务平台建设现状及功能定位	(125)
二	农村公共服务平台建设的必要性	(127)
三	农村公共服务平台建设的配套改革	(129)
四	农村公共服务平台服务内容设置依据	(132)
五	农村公共服务站服务内容体系	(138)
六	乡镇公共服务中心服务内容体系	(142)
第六章	农村公共服务平台服务设施配置	(148)
一	农村基本公共服务设施及分类	(148)
二	农村基本公共服务设施配置的理念与原则	(153)
三	农村公共服务站服务设施配置	(157)
四	乡镇公共服务中心服务设施配置	(167)
五	农村公共服务平台服务设施配置的几个问题	(175)
后 记		(177)

第一章 基本公共服务均等化的 “后转型”背景

农村公共服务平台建设是推进基本公共服务均等化的抓手或突破口，而公共服务平台建设最为根本的就是首先要对平台上的服务内容体系进行界定，对平台内的公共服务设施建立相应的配置标准。从宏观背景来看，农村公共服务平台研究，是基于当前我国经济社会发展到一个新的时期，国家推进基本公共服务均等化政策进入新阶段情况下的研究。那么，我们目前推进基本公共服务均等化，各地也在如火如荼地开展农村公共服务平台建设，那么，是在什么样的具体背景下展开？或者说是什么样的环境和条件影响和制约着当前基本公共服务均等化的决策和实施，影响和制约着乡村公共服务平台的功能定位、服务标准与设施配置？

一 社会结构进入“后转型”时代

社会转型是一个比较性和动态性的概念范畴，描述的是“变化”之意。社会转型，即从一种状态和属性转到另外一种状态和属性，体现着事物发展变化之过程和特征，其“转型”二字，突出了社会变化的深度和广度这一特殊属性，这种变化对事物发展过程而言，具有整体性和阶段性意义，意味着事物的属性和状态前后有着较大程度和较大范围的变化，甚至是根本属性发生了变化；对事物发展过程而言，具有阶段性，意味着事物从一个阶段发展到另

外一个阶段。当然，这种阶段性的变化并非截然断裂式的跨越，往往是潜移默化的变迁过程。因为社会所涵盖对象和内容的复杂性和多样性，在不同的研究语境和话语体系中，或者研究者根据研究需要进行有侧重的选取或强调，导致社会转型在不同语境中有着不同指向和内涵。本书所言的社会转型意指从改革开放以来，中国社会从以计划经济体制为基础的社会状态向以社会主义市场经济体制为基础的社会状态转型。这一社会转型过程带来了社会各个领域的巨大变化，经历着从量变到质变的飞跃。虽然从“长时段”来看，社会转型是一个连续和长期过程，但在转型之前这种连续和长期过程中，往往存在着一个相对稳定的状态，经历转型过程后，又会进入另外一种相对稳定的状态，尽管依然在发展和变化，而在转型时期内，更多呈现的是动态性。也正是因为前后两个状态有着相对稳定属性或特征，我们才谈得上是“型”之转变，才能比较清晰地分辨其阶段性。基于此种理解，尽管我国当前依然处于社会转型时期，社会转型始终在持续，但我们把当前我国正在经历的这场转型与起始于20世纪70年代末的改革开放所引起的社会转型相比较，将当前经历的这场转型称为“后转型”，基于此，甚至可以说我们进入了一个“后转型”时代，而且这种“后转型”当前正在进入一个新的“关口期”。当前我们正经历的“后转型”与上一轮的转型有着诸多区别，这里仅仅从狭义的社会结构层面上，将与本课题研究有关的方面进行分析。

（一）社会结构正在进入新的剧烈变迁的“关口期”

狭义上的社会结构（social structure）是指一个国家、部落、部族或地区占有—定资源、机会的社会成员的组成方式及其关系格局，包含种群数量结构、家庭结构、社会组织结构、城乡结构、区域结构、就业或分工结构、收入分配结构、消费结构、社会阶层结构等若干重要子结构，其中社会阶层结构是核心。研究者通常通过对种群数量结构、群体组合结构、个体活动位置结构、主体生存地

域空间结构、生活方式结构，以及社会经济、政治、法律、文化等各方面各领域的构成及相互关系等方面对其进行观测和研究。考察一个社会的社会结构，最为重要的在于分析研究其组成部分的地位、角色、群体和制度方面的特点。纵观我国改革开放后近40年的社会转型过程，社会结构在经历过一段相对强烈的变化之后，在进入一个相对稳定状态过程中，又在积累着新的变革能量和潜能。当前，我国总人口规模开始趋于常态式的稳定，人口增长开始呈现常态化趋势，但人口老龄化趋势和节奏格外明显，且将会对社会养老、家庭等多领域产生重大影响，需要我们必须对此现象和现实作出积极回应；在家庭结构方面，核心家庭逐渐成为社会家庭类型的主体，并且在可预期的相当长时期内，这种趋势将保持稳定，但核心家庭对传统的家庭抚育和照顾体制，以及人们的传统养育观念带来挑战；在社会组织结构方面，在经历数量大幅增长之后，目前正进入以“质”的提升为重点的相对平缓发展时期，但社会组织管理体制与社会现实需要的差距依然较大；在城乡结构方面，以城乡封闭与割裂为特征的旧“城乡二元体制”逐渐被击碎和化解后，但又出现因市场力量为主导促成的新的“城乡二元体制”，反映在城乡差距的扩大以及城乡发展的失调、脱节甚至对立等方面，而且，这种新的“城乡二元体制”给整个社会的可持续发展带来了顽固阻力和深深伤害，而打破这种新的“城乡二元体制”尤为困难；社会就业与分工结构方面，在经历了上一轮波澜壮阔的调整之后，尽管新的产业和领域在不断出现，但各行各业发展开始进入相对稳定时期，人们的就业领域与就业形势也逐渐开始走向平稳，但社会分工面临着重新整合的压力，行业差距与失衡似乎愈演愈烈，并开始侵蚀着社会肌体；在收入分配结构方面，尽管社会各群体的收入都有着较大幅度的上升，但行业之间收入差距明显扩大，且有进一步增大趋势，而且劳务性收入在社会中比重处于较低水平，金融性收入迅速膨胀给社会带来一定的风险性因素；在消费结构方面，大多数居民逐渐从满足温饱需求的消费转向耐用消费品和

小康层次的消费品消费，但存在普通居民消费乏力，而高端群体过度消费等问题，不仅严重制约着我国经济社会发展，而且会带来社会阶层分化严重化和彼此间的对立，甚至仇视；最为关键的是社会阶层方面，从曾经的“两阶级一阶层”的局面迅速分化为五阶级十阶层^①，社会阶层之间在经历频繁的水平流动和剧烈的上下流动之后，近年来社会阶层的纵向上升流动日益困难，导致社会阶层开始呈现“固化”的趋势，而这无疑将是社会有机体保持活力的魔咒。上述多种因素转型过程也产生或孕育着新的矛盾，当然，也积累着改革的新能量，在一定意义上，当前我们正处在解决现实问题的关口期。所谓的关口期，主要体现在两个方面：一则意指在此阶段，各种社会矛盾已积累到一定程度，而且处于一种相对全面展示的状态，并保持相对稳定态势，我们能够较为清晰、准确地对当前社会现实与深层次的矛盾进行观察、分析，进而也是解决矛盾的关键时期；二则是指当前阶段处于解决社会矛盾的关键点和关键时期，此阶段的改革和社会发展决策，不仅决定着当前社会矛盾解决的效果，而且对今后社会改革和发展具有方向性意义，对此后社会发展的方向或态势有着重要制约。

（二）我国进入城乡统筹发展新阶段

城乡结构是社会结构中重要内容和组成部分，城乡结构对基本公共服务的供给有着特殊地位和作用，而且，我国正在推进城乡统筹发展战略，城乡结构的新变化和新发展，将对基本公共服务均等化实施产生重大影响。

历史上我国是一个典型的“以农立国”的国家^②，新中国成立之后直到 20 世纪 70 年代，我国推行的是工业优先发展战略，后逐

^① 陆学艺：《当代中国社会阶层研究报告》，社会科学文献出版社 2002 年版，第 4 页。

^② 徐勇：《中国发展道路：从“以农立国”到“统筹城乡发展”》，载于《华中师范大学学报》2010 年第 4 期，第 50 页。

步演化为城乡分割的制度与现实。尽管在 1956 年毛泽东著名的《论十大关系》中提出了“重工业、轻工业和农业的关系”，但认为“重工业是国家建设重点”^①，在实践中形成了“以农补工”的发展道路，城乡发展不仅呈现二元化，而且被制度化。这种城乡分割二元的道路和“以农补工”策略，虽然为建成较为完整的工业体系奠定了基础，但造成农民、农村和农业的发展不足，更为严重的城乡二元分割制度，不仅严重制约着乡村的发展，也制约着城市的进一步发展。伴随着起始于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的改革开放，在 80 年代到 90 年代，我国重新确立了农业和农村的基础地位，强调了农业和农村对于社会的重要性，邓小平在《建设有中国特色的社会主义》中认为：“中国有百分之八十的人口在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”^② 实践中，我国的改革最早也是诞生于农村，发轫于农村的，也取得巨大成果，甚至有学者认为是“中国自由的农民改变了中国”^③。但另一方面，从 80 年代中后期开始，我国改革重点开始移向城市，发展重心移向沿海，其结果是东部沿海地区和城市迅速发展，中西部地区和农业发展相对滞后，城乡差距急剧扩大。而且在此阶段，城乡要素的流动处在一种不平等的地位和状态，而且带来了社会结构的紧张。因此，到 20 世纪末期，我国经过改革开放 20 多年的发展，虽然国家经济实力迅速增强，但城乡发展处于严重不均衡状态，农业基础仍然薄弱、农村发展仍然滞后、农民收入仍然较低，农村需求严重不足，这一状况又严重制约着整个国民经济和社会发展。于是，在 2003 年党中央提出科学发展观，由重点发展走向统筹发展，居于首要地位的是统筹城乡发展。

① 《毛泽东文集》（第 7 卷），人民出版社 1999 年版，第 24 页。

② 《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1993 年版，第 65 页。

③ 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》，载于《学术月刊》2009 年第 5 期。

城乡统筹发展是在我国已经进入“以工支农、以城带乡”的时代背景下开启的，其目的在于通过重点支持农业和农村发展，实现工农、城乡的协调均衡发展。2010年的党中央1号文件《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，其直接目的在于解决城乡统筹发展过程中的体制障碍问题，表明国家着眼于从制度上保障统筹城乡发展战略的实施，将统筹城乡发展的思想、政策和行为提升到立国制度层面，城乡统筹战略是对传统“以农立国”和近代以来城乡二元发展制度的历史性超越^①。从21世纪开始，我国城乡统筹战略布局主要体现在以下几个方面：“多予少取”：废除农业税，实行农产品补贴和加强农业投入制度；“国民待遇”：强化农村公共物品供给的国家责任的制度；“城乡互动”：实现生产要素合理流动并向农村倾斜的制度；“城乡一体”：改变城乡分割的社会管理体制；“农村城镇化”：形成以城镇为中心的社会体制。^②

城乡统筹的发展战略为解决城乡二元化问题，为中国再次腾飞和发展积蓄了力量并提供了可能。但在实践中，我们下一步的发展却面临着不得不解决的以下难题。

1. 城乡统筹政策面临市场力量的挤压与侵蚀，部分消解和降低了城乡统筹政策的实践效果。从我国政策调整而言，从21世纪初，我国已明确提出城乡统筹的战略部署，这一部署是在我国市场经济改革进一步深化的基础上推进的，城乡统筹政策无疑是要在市场经济大环境中实施并发挥作用。但是，市场力量所具有的“天然扩张性”与“逐利性”，特别是在市场体制机制存在一定程度不健全的时候和领域，市场力量随时可能造成对城乡统筹所预设目标的冲击或消解，例如，在统筹城乡资源配置方面，我们一直强调城

^① 徐勇：《中国发展道路：从“以农立国”到“统筹城乡发展”》，载于《华中师范大学学报》2010年第4期，第50页。

^② 同上书，第50—53页。

乡资源和人力的平等性流动，以达到合理配置目的，但在实践中却存在悖论：一方面，乡村发展需要城市资源“注入”，但在客观实践中，因为城市对于发展而言所具有的强大“聚集”效应，其结果依然是大量的乡村资源向城市聚集与集中，在一定程度上，乡村的资源包括人力流向城市的趋势并没有改变；另一方面，某些城市资源，特别是“资本”在“资本下乡”洪流中的确“下乡”了，但由于“资本”的天性，加上社会制度和规制的缺陷，导致某些“下乡”的资本开始在乡村“肆虐”，城市资本的目的不是在乡村“生根”，而是将乡村作为攫取利润的新场所。这种现实悖论的存在，一方面消解了城乡统筹改革举措的实践效果，背离了城乡资源统筹的目的；另一方面也埋下了新的城乡矛盾与隔阂的种子。特别是近几年来，各式各样的“项目制”成为各级政府的重要政策手段，特别是当某些“项目制”与具有高度公共性和公平性的“扶贫”政策结合在一起的时候，带来的实践结果却十分复杂：某一项目的实施，一方面要面临项目低效甚至无效的风险，因而会尽力采取市场化方式提高项目效率；但另一方面，在项目实施过程中面临“过度市场化”或“不应有的市场化”操作的风险，都可能导致项目实施的扭曲和项目原设目的的消解。这种实践结果，带来的不仅是某一个项目的失败与成功，而会传导和影响我们整个改革步骤与策略的选择，更会影响社会民众对改革举措的认识和对改革的信心。因而，当前我国城乡统筹发展，如何引入、规范和合理利用市场的力量，至关重要，也是推进农村基本公共服务均等化所必须面临和解决的问题。

2. 城乡统筹改革重点从“硬件”逐渐转移到“软件”上来。城乡统筹总的方向是“补短板”，重点是补“乡”这个“短板”。有学者认为，从内容而言，城乡统筹的内容包括统筹城乡规划建设、统筹城乡产业发展、统筹城乡管理制度、统筹城乡收入分配^①；有

^① 高尚全：《统筹城乡发展是我国城市化的重要战略》，http://www.ciudsrc.com/new_fenghui/disijiefenghuixinwen/2011-01-06/9360.html。

学者认为统筹城乡发展应包括统筹城乡生产力布局、统筹城乡就业、统筹城乡基础设施、统筹城乡社会事业发展和 社会管理、统筹城乡社会保障体系^①。总体上而言，我们可以将城乡统筹的对象或内容分为两个方面：“硬件”和“软件”。所谓“硬件”，就是以资源和设施为代表的物质性、可视化的对象；所谓“软件”，就是以“制度”和“服务”为代表的隐性内容为对象。“软件”与“硬件”紧密相关，“软件”依附于“硬件”之中，“硬件”是“软件”的承载载体，在城乡统筹实践过程中，各自重要性有着时间上先后位序性的不同安排。城乡统筹的直接目的在于解决“乡村”问题的现实需要，最迫切、最直接的首要任务是要解决“资源”和“设施”短缺，也因为如此，我国很多地方城乡统筹的首要工作内容或工作重点，是进行资源投入和相关设施的配置，而且，这种资源投入和设施配置往往能够起到立竿见影的可视化效果，其效果往往也是“显性”的，在我国当前官员激励和地方考评机制下，在地方政府财力允许的情况下，地方政府进行以“硬件”为重点的城乡统筹行动显得尤为“理性”而“实际”，因为该行为不仅满足了中央和上级推行城乡统筹战略的执行政策需要，而且因其具有的“可视化”物质呈现效果，也更容易获得上级和民众的认同，因而，地方政府对“硬件”的投入保持着较高的积极性。当然，我们不可否认的是，在为获取“可视化”效果的冲动下，部分地方出现一些“过度性”或“无效性”的设施配置或资源投入。资源投入和设施配置是城乡统筹的基础或前提，十分重要，但与此同时，我们不能忽视的是，城乡统筹目标的实现，更内在的需要统筹城乡的“制度安排”和“服务或管理”的统筹供给。一方面，资源和设施配置后的运营和管理都依赖于统筹的制度与规范安排，离开城乡统筹的“制度”、“服务”、“管理”等“软件”支撑，投入

^① 秦庆武：《统筹城乡发展的基本内涵与重点》，载于《山东农业大学学报》2005年第1期，第13—16页。

和配置的资源 and 设施等“硬件”也难以发挥良好效果；另一方面，“制度供给”是引导和规范“硬件”得以合理、高效投入和配置的制度性保障，合理的制度供给会激发政府和社会更积极的力量投入到城乡统筹的行动中，特别是基本公共服务供给的行动中，并且，合理的制度安排也是消除“无效”或“低效”配置公共资源和设施的重要措施。目前，我国的城乡统筹已发展到以“制度”统筹为重点的阶段，其关键在于社会管理和服务的制度统筹，而面向城乡统筹的制度改革则是城乡改善实践最为核心的组成部分，其改革难度也更大，甚至可以说统筹城乡制度供给才是城乡统筹战略的关键。在可以预期的今后及其相当长一个时期，打破城乡间制度壁垒，统筹城乡各项制度安排，是工作的重要内容。

3. 城乡统筹策略从“注入资源”到“创造资源”的转变。实施城乡统筹战略的直接动因来源于补“乡”短板的需要，其前期的重要任务或目的就是“补齐”短板，而补齐短板最直接的方式就是“注入资源”，特别是投入基础公共设施等公共资源。在客观上，“乡村”的公共资源，特别是公共基础设施的配置的确存在不足或短缺，的确需要大力投入性的配置与补充。从21世纪初以来，为实现乡村公共资源配置的均等化，党中央和国家采取了一系列的“惠民工程”或“惠农工程”，如“农村电网改造”、“农村饮用水安全工程”、“农村危房改造”、“农村村村通工程”、“农村信息化工程”等，这些项目或工程最明显特征之一，就是其资源和设施的配置多是“注入性”的，是外部力量注入乡村内部的，并且，这其中所需资金很多来自于中央和省级财政的转移支付^①。诚然，由于历史上相当长时期内“以农补工”、“优先发展城市”战略的实施，21世纪以来，国家对乡村的资源性投入具有“工业反哺农业、城市反哺乡村”的回馈意蕴。的确，外部资源的注入，是解

^① 这种财政支付模式也体现了近年来我国财政体制改革的成功，体现了各级政府之间财权和事权的合理化。