



农村社区化服务与治理

吴业苗 / 著



Rural Community Service and
Governance

海外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



吴业苗 / 著

农村社区化服务与治理

Rural Community Service and
Governance

图书在版编目(CIP)数据

农村社区化服务与治理 / 吴业苗著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2040 - 1

I. ①农… II. ①吴… III. ①农村社区 - 社区服务 - 研究 - 中国 ②农村社区 - 社区管理 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 317920 号

农村社区化服务与治理

著 者 / 吴业苗

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 李惠惠 陈 雪

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21 字 数: 320 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2040 - 1

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

引 言

农村社区化服务与治理是新农村建设的重要内容，是促进城乡一体化和新型城镇化发展的内在要求。尽管国家在新农村建设实践中高度重视农村社区的公共设施和服务中心建设，农村社区服务、治理水平有了大幅度提高，但农村社区化服务与治理还存在诸多问题，需要进行理论与实践方面的研究。

国外一些学者将农村社区建设视为乡村社会发展，研究集中在“社区发展”“社区复兴”“社区重建”上，不仅设计了可操作性的政策工具，而且具有强烈的问题意识和政策导向。比较而言，美国、英国等国学者的研究兴趣主要在乡村社区中的贫困帮扶、邻里关怀、社区照顾和家庭护理上，而韩国学者的“新村运动”研究，虽然涉及农村的经济发展、基层政权构建、文化团结等多个方面，但对农村社区公共事业发展、社区化服务与治理的研究明显不够。

中国农村建设在2006年后得到加强，农村社区服务、治理活动在各地农村广泛开展起来，并形成了诸如山东诸城的“多村一社区”模式、浙江宁波的虚拟社区“联合党委”模式和舟山的“社区管理委员会”模式，以及江苏的“一委一居一站一办”模式等。但国内学者对农村社区化服务与治理的研究比较少：农村社区服务研究的著作只有《中国农村社区服务体系研究》《造福农民的新机制——诸城市推进农村社区化服务的探索与实践》等少数几部；农村治理研究成果更多地体现在民主管理、环境治理、治理变革等方面，很少以社区服务视角检视农村治理问题。总的来看，国内学者对农村社区的研究集中在村民自治、民间组织运作、社会资本功能、共同体再造等方面。具体有三个方面：其一，从新农村建设角度，研究农村社



区建设中正在探索的城市化扩张、“就地城镇化”和“村民自治”体制下不同农村社区模式；研究农村社区可持续性发展和公共服务的需求与供给；其二，从组织、交往及认同角度，研究农村社区在自然发展过程中形成的生活特点、合作精神和集体活动形式，以及农村社区功能整合及结构再造；其三，从村民治理角度，研究农村社区村民自治运行机制、体制改革、农村社区自组织建设及其发展等。

这些从不同理性关怀形成的农村社区研究成果，体现了功能主义和治理主义对农村社区建设和公共服务发展的关注，但这些研究存在以下局限：局限在城乡二元分化框架内，没有以城乡一体化、新型城镇化视阈综合考察农村社区化服务与治理的发展现状及其存在问题，更没有对新型“农村社会生活共同体”的未来走向，以及如何建构农村社区化服务体系和提高农村社区治理水平展开全面的、深入的研究；细节有余而整体不足，多数研究至今还停留在初步学理探讨阶段，研究过程过于强调理论推演，缺乏经验事实考察和政策指导价值的提升，理论成果的政策意义不大。

本书对农村社区化服务与治理进行了全面、系统的理论与实践研究。在理论研究上，本书运用“社会与国家”的范式，构建城乡发展一体化下农村社区化服务模式，指出了农村社区化服务与治理的未来走向。并且强调，城乡一体化进程中农村社区建设，不仅要根据农村社区特点建设一个适宜农民居住、生活的社会共同体，而且要努力消除城乡在医疗、社会保障、教育、就业等服务方面存在的差别，以实现城乡社区化服务与治理的对接、并轨。如此看来，研究拓展了交叉学科研究领域，促进社区建设、公共服务、社会管理、城镇化等理论研究的整合与互补，形成跨学科的学术成果。在实践研究上，一是利用问卷调查全面掌握江苏农村社区服务状况，并根据农民的社区服务要求，提出建立健全农村社区服务体系和提高农村社区服务水平的若干建议；二是以安徽L县某镇的和谐社区建设为例，探讨民间组织利用传统文化服务农村治理的经验，指出传统伦理文化在农村和谐社会建设中的价值。在政策研究上，鉴于发展农村社区化服务和建构创新性农村治理体制是落实城乡统筹、城乡一体化和新型城镇化战略的重要举措，是贯彻科学

发展观和响应中央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”的迫切需要，结合农村社区化服务与治理实践活动存在支持缺失、运作不规范、发展不平衡等问题，本书不仅重视农村社区建设、公共服务供给等基本理论研究，而且重点关注村改社区（居）和新型社区建设中的社区化服务体系建构实践中的经验，就农村社区化服务与治理的创新路径和问题解决提出有效的政策建议。

此外，本书还运用社会学、管理学、经济学等学科知识对农村社区化服务与治理建设进行了广泛、深入的研究，提出了一些有价值的理论观点，如纠正村委会的行政化倾向，将行政村建制变革为社区建制；政府政务再介入农村社区，将公共服务送到农村基层，以满足农村居民的城乡均等化公共服务需求；农村社区服务具有拓展农村社会公共空间、壮大农村社会公共利益和培育农村社会公共精神等功能，发展农村社区服务能减缓农村社会公共性流失、促进农村社会公共性成长、建构农村社会公共性；社区服务除了要按照城乡一体化发展要求与城市社区服务对接外，还需要发挥政府的主导作用，着力化解农村社会的一些棘手问题等。

目 录

上篇 农村社区化服务

第一章 农村社区服务的当下情境与未来发展·····	001
第一节 农村社区服务演进与发展·····	001
第二节 农村社区服务发展的基本原则与主要抓手·····	017
第二章 农村社区服务的样式与模式·····	029
第一节 农村社会转型与社区服务样式的流变·····	029
第二节 农村社区服务模式的回顾与前瞻·····	050
第三章 农村社会公共性及社区服务对其建构的意义·····	069
第一节 农村社会公共性及其流失·····	069
第二节 社区服务发展对建构农村公共性的作用·····	083
第四章 农村改革与社区服务·····	097
第一节 户籍制度改革、农业人口转移与社区服务响应·····	097
第二节 土地承包制改革与农村社区服务跟进·····	113
第五章 农村社区服务体系建设：以江苏为例·····	128
第一节 江苏农村社区服务体系建设与经验·····	128
第二节 江苏农村社区服务供需情况与发展对策·····	143



下篇 农村治理

第六章 农村基层社会管理实践问题与体制建构·····	177
第一节 农村基层社会管理的问题指向与实践创新·····	177
第二节 农村基层社会管理与“社区化”体制建构·····	192
第七章 文化服务与农村和谐社会建设·····	210
第一节 传统伦理文化关怀与农村建设的文化再造·····	210
第二节 农村和谐社会建设与传统伦理支持·····	231
第八章 农民转变与治理规约·····	242
第一节 农民经济合作组织与制度化规则的建构·····	242
第二节 农民身份转变与农村治理进路的选择·····	252
第九章 改革完善农村治理体制·····	269
第一节 农村治理体制改革与社区服务发展·····	269
第二节 完善农村社区治理制度体系·····	284
主要参考文献·····	308
后 记·····	325

上篇 农村社区化服务

第一章 农村社区服务的 当下情境与未来发展

农村社区服务是建设社会主义新农村的重要内容，小康社会的全面建成和农村社区的转型升级都需要大力发展农村社区服务。随着城乡一体化和新型城镇化战略的实施，各级政府不断加大农村社区服务发展力度，农村社区的公共服务、志愿互助服务、商业经营服务水平都有了不同程度的提高。然而，我国农村社区服务发展情境十分复杂，不仅城乡社区服务发展严重失衡，农村社区服务水平大大落后于城市社区，而且我国农村正处于深层次的结构调整期和重大社会变革期，农村社区服务的发展面临诸多新问题、新要求、新挑战。因此，正确认识当下农村社区服务发展情境，有助于促进农村社区服务又好又快发展，实现城乡社区服务一体化。

第一节 农村社区服务演进与发展

中国农村的村庄、自然村、行政村就是社区，但作为国家政治层面上的



农村社区服务在 21 世纪新农村建设开展后才被正式提出，并被国家视为农村社区建设的重要抓手。就此而言，农村社区服务还是一个比较新的概念，在理论和实践上都有不少内容需要研究。本节主要讨论农村社区服务的由来与演进、当下农村社区服务发展情境与问题以及农村社区服务发展的目标指向三个内容。

一 农村社区服务的由来与演进

中国学界对社区服务的解释不尽相同，不少学者受西方早期福利主义思想影响，认为“福利性和公益性是社区服务的本质属性”，社区服务应该是在政府组织下，“通过调动社区内外的各种资源而进行的福利性服务”，并且强调这是“中国大陆今后发展社区服务的根本之所在”。^① 尽管欧美早期社区服务主要由慈善机构或私人发起，以救济贫民的福利、公益活动为主要内容，但自 20 世纪中叶后这些国家的社区服务已经发生了较大变化：一些国家的政府介入社区服务，社区服务逐渐成为普惠性活动，除继续为社区弱势群体和困难人群提供福利服务外，还将社区全体居民纳入服务范围，为其提供更广泛的社会服务；社区服务不再是政府单方面的事情，一些国家在福利多元主义指导下，逐步减少政府直接从事社区服务活动，日渐重视与非营利组织、市场组织合作提供社区服务。由此可见，如今的社区服务不仅仅是慈善等社会组织主导开展的福利性和公益性服务活动，它还是政府和不同社会力量合作开展的为社区全体居民提供广泛服务的过程。

中国政府即是从这个含义上界定社区服务的。早在 2006 年，国务院下发的《关于加强和改进社区服务工作的意见》对社区服务的供给主体和内容就做了明确解释，即社区服务是“政府、社区居委会以及其他各方面力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活等方面的服务”。同年，国务院公布的《“十一五”社区服务体系发展规划》指出，社

^① 参见关信平《论我国社区服务的福利性及其资源调动途径》，《中国社会工作》1997 年第 6 期；徐永祥《论社区服务的本质属性与运行机制》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2002 年第 4 期。

区服务内容主要包括社区就业服务、社区社会保障服务、社区救助服务、社区卫生和计划生育服务、社区文化教育体育服务、社区流动人口管理和服
务、社区安全服务等；社区服务活动的开展，既要充分发挥社区居委会在社区服务中的作用，又要培育社区服务民间组织从事社区志愿服务活动，还要鼓励和支持各类组织、企业和个人参与社区服务。如此，当前开展的农村社区服务不仅要重视为困难或弱势群体提供福利服务，还要进行多主体合作，共同开展以满足全体农村社区居民需求的多样化服务活动。

其实，农村社区服务的实践活动由来已久。在传统农村家族社会里，村民祖祖辈辈居住在村庄熟人社会中，地缘关系与血缘关系将全村所有人网络在一起，并形成邻里关系圈和亲戚关系圈。这两大关系圈不只是村民之间你来我往的互动网络，还具有你帮我、我帮你的服务功能——那些缺乏劳动力、大农具、耕畜的家庭，或有婚丧嫁娶大事情的家庭，仅凭自家的力量是很难解决困难的，只能向邻里、亲戚救助；而邻里和亲戚对那些有困难的家庭不能不管不问，一般会出于“乡里乡亲”的熟人道义给予尽可能的帮忙。尽管这些帮助不是按照现代服务理念进行，有的是无偿的“怜悯式”帮助，有的采用人力换人力、人力换农具、人力换畜力、农具换畜力等方式进行，有的通过市场购买短工、长工获得服务。但不管怎样，村庄里发生的互帮互助行为具有服务性质和服务功能，不仅临时性地帮助困难家庭渡过难关，而且在村庄社区建立了一张全面且比较坚实的“保障网”，避免困难家庭日子过不下去的事情发生。

在社队集体化社会里，尽管以邻里、亲戚为主体的互助服务减少，市场服务也因农村社会高度政治化和组织化而受到严重削弱，但农村社区服务并没有销声匿迹，它以集体化形式为农村社区及其居民提供服务。具体地说，在农业合作化和人民公社时期，“政社合一”的人民公社和生产大队在农村基层建立了一些集体组织，如供销合作社、粮管所、卫生院、畜牧站、农机站、农技站、文化站、种子站、经管站等，它们成为农村社区服务主要供给主体，承接村庄社区自发服务和市场服务的部分职能，为农村居民生产生活提供一定的服务。虽然集体组织为农村居民提供的服务依附于合作化、集体



化制度规约，服务内容有限，服务水平也不是很高，但这些服务满足了农村居民的日常服务需求，维系了农村社会正常秩序，对巩固农村基层政权起到了积极的作用。社队时期的集体组织服务在农村社区具有较强的生命力，即使家庭联产承包责任制实施、农村基层政权改制和农业税取消等制度安排削弱了这些组织的服务能力，但集体组织提供的服务并没有全部退出农村社会，甚至一些组织的服务功能在新形势下还有所强化，如农技站、农机站、文化站等事业单位，至今仍在广大农村社区发挥着服务功能。

这就是说，我国农村本就存在社区服务，也有各种各样的服务形式。可遗憾的是，这些服务有其实而无其名，政界和学界一直将社区服务视为农村基层治理范畴，直到 21 世纪新农村建设开展后，农村社区服务作为独立活动才被国家和农村基层政府正式列入新农村建设中。2007 年党的十七大报告提出，要“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”；2008 年中央一号文件强调，把进一步完善农村社区公共服务体系建设视为逐步解决“三农”问题和实现城乡统筹的有效途径，并首次提出在有条件的地方建立便民利民的农村社区服务中心；2012 年党的十八大报告明确指出，把“增强城乡社区服务功能”作为加强和创新社会管理的核心内容。可见，虽然农村社区服务不是新事物，农村社区建设者和居民对它也并不陌生，但作为国家层面上的社区建设内容，它存在的时间并不长。

鉴于完善农村社区服务体系的自身需要，以及提高农村社区服务水平和保障农村居民享有均等化服务权益对新农村建设、新型城镇化和城乡一体化发展的重要意义，发展农村社区服务理应成为农村社区建设的重要抓手。农村工作千头万绪，村民自治、计划生育、招商引资、创办乡镇企业、征收农业税和“三提、五统”等，在 20 世纪八九十年代都曾作为重要考核指标左右着农村基层政府及其官员的日常行动。进入 21 世纪后，国家迫于缩小城乡发展差距、实现城乡统筹发展需要，将“增加农民收入”作为农村基层工作重点，一再被中央一号文件强调。固然，改善农村管理、发展农村经济、提高农民收入对全面建成小康社会和实现城乡一体化很重要，但农村社

区建设是一个系统工程，农村社会稳定、农业生产发展、农民收入提高等不完全是纯粹的经济问题，也是农村社区的社会问题、管理问题、服务问题，它们彼此影响、相互制约。如果农村社区整体服务水平提高了，农村社会的很多经济问题也将迎刃而解。故此，在农村社区建设与管理中强调发展农村社区服务，一方面在于，它能促进政府转变职能，督促基层政府及其官员将日常管理、社区治理的重点转移到发展社区服务上，进而提高农村社区的服务水平；另一方面在于，健全农村社区服务体系和提高农村社区服务质量，不仅能更好地推动农村服务业发展，还能有效地发展农村经济和提高农民收入。

二 农村社区服务发展情境与问题

当下中国农村社区服务发展情境十分复杂，虽然新农村建设、新型城镇化和城乡一体化战略的实施为农村社区服务发展带来了千载难逢的机遇，地方各级政府发展农村社区服务的自觉性大大提高，农村社区服务状况明显改善，服务水平也持续提高。但与此同时，进入快速发展通道的农村社区服务面临诸多新情境、新问题，这集中表现在如下三个方面。

（一）农村社区服务的供给主体：一元与多元

在既往的农村社区服务实践中，农村社区服务的供给主体基本上是一元的。在家族社会的村庄中，国家权力止于县，政府一般不管村庄社区和居民的烦琐事务，加上市场经济不发达，市场也无力为村庄社区提供有效服务。如此，村庄社区服务主要由邻里和亲戚提供，政府、市场、社会组织很少参与农村社区服务活动。在合作化和人民公社时期，村庄社区服务主体也是一元的，但不再是邻里和亲戚，而是社队集体组织。这个时期，国家对农村实行全面、彻底的社会主义改造和建设，不同类型的集体组织应运而生，且日渐成为农村社会重要组织力量，它们根据国家发展需要，通过提供一定的服务协助国家扩大集体化范围，巩固社会主义阵地。需要指出的是，农村社会集体组织为农村社区和居民提供的服务不完全是政府行为，合作化和人民公社时期的政府对农村社区服务介入比较少：其一，社队集体组织主要是农村



集体经济组织，一般依靠农村集体经济成长而逐渐发展起来，资金来源于农村社队组织和农民个人摊派，政府只给予政策允许和少量的资金支持；其二，合作化和人民公社时期是我国城乡二元经济社会分化形成阶段，国家建设和发展重点在城市，农村公共事业发展则主要由农村人自己解决；其三，由于当时国家实行的是高度计划经济体制，自由市场被完全取缔，农村社区几乎得不到市场方面提供的服务，只能“自产自销”服务。

改革开放后，家庭承包责任制和村民自治制度的实施，使部分国家权力从农村基层退出，民间和市场的服务力量随之逐渐成长起来，农村社区和居民获得的服务不断增多。虽然在20世纪八九十年代国家发展农村公共事业的政策没有明显改变，也没有更多地增加财政投入，但国家政治允许并要求地方政府将“三提、五统”中的部分资金用于发展农村公共事业。此外，计划经济时期成立的一些集体组织仍拥有一定的资金，能继续为农村社区和居民提供服务。国家取消农业税和“三提、五统”后，农村集体组织，尤其是经济欠发达和落后地区的农村集体组织的运行资金被釜底抽薪，生存和发展陷入空前困境，其服务功能被严重削弱。好在资金“断供”的时间并不长，党的十六大后政府加大了支农、强农、惠农力度，农村集体组织包括一些事业单位在“城市支持农村、工业反哺农业”的一系列政策安排下重获新生，农村社会公共事业和农村社区服务迎来了发展春天。不仅如此，随着政府职能的转变，农村基层政府普遍将发展农村社区公共服务视为主要职能，政府提供的公共服务在农村社区服务中的比重越来越大。如今的农村社区，服务已经呈现多元化趋势，既有民间个人服务、市场服务、事业单位和集体组织服务，又有来自政府提供的公共服务，而且政府为农村社区提供的服务越来越多。不过，虽然当下农村社区服务呈现多元化状态，农村社区居民可以通过不同渠道获取自己所需要的服务，但这种多元化尚处于分立阶段，各服务供给主体各敲各的锣、各弹各的曲，缺乏相互合作，尚未形成服务的整体合力。

（二）农村社区服务的政府角色：掌舵与划船

有学者将农村社区服务体系建设存在的问题归因于“一些地方党政领

导不够重视”，^①认为政府在农村社区建设上将工作重点放在小康示范村建设、文明城镇建设、社会主义新农村建设上，以至于农村社区服务体系建设落后。这一说法不完全符合实际。农村社区服务的推进与分散村落社区的拆、并，以及大村庄或中心/集中社区建设、小康示范村建设、文明村建设和美丽乡村建设相伴随，政府在调整农村社区的空间布局、建设农村社区的同时，不断发展、完善农村社区服务体系。换言之，政府没有将新农村建设与发展社区服务分开，反而在每一个农村社区建设中投资建设了社区公共服务中心或综合服务中心，并将服务中心、医疗服务站、养老服务站的建设作为农村社区建设最重要的组成部分，一些地方的服务中心建设俨然成为评价农村新社区建设的最主要指标。

就此而言，多数农村社区服务体系建设是由政府推动和实施的，政府既是设计者、掌舵者，又是实施者、划船人。尽管农村社区服务中心和社区卫生站的建设规模、服务设施和服务项目不尽相同，但总体上都是按照政府规定方案设计建设的，在服务特色、服务内容上几乎没有实质性区别。政府选择行政手段整体推进农村社区服务体系建设，主要基于政府的财政投入和地方的经济实力，它能在较短时间内快速提高农村社区服务水平。但这样做也带来一些问题，如在江苏省，经济发达地区苏南农村社区服务水平高，而苏中、苏北一些农村，由于地方政府财政投入有限，农村社区服务发展明显低于苏南地区；除少数拥有较强经济实力的农村社区能主动发展社区服务外，大多数农村社区将社区服务建设的重任推给政府，出现了政府给钱就发展、政府给多少钱就提供多少服务的“等待”现象；政府实施的社区服务工程，更多注重“一致性”“标准化”，致使提供的服务与需求脱节，并造成政府在农村社区服务供给上的越位、缺位、错位；政府在农村社区服务供给与管理上“单打独奏”，使民间组织、社会团体、市场主体成为观众，这不利于农村社区的社会资本、民间力量的成长，也不利于整合社会、市场资源发展

^① 詹成付、王景新编著《中国农村社区服务体系建设研究》，中国社会科学出版社，2008，第169页。



农村社区服务。

与政府在农村社区服务的高调表现相反，农村社区居民对社区服务越来越没有兴趣。其原因主要有：一是国家权力逐渐从农村社会基层上收至乡镇政府，尤其在国家取消农村税费后，“无利可图”的基层政府不再热心村庄社区事务，更懒得花精力动员村民开展社区公共事业建设活动；二是农村人口流动加快，以及大村庄制和集中社区或中心社区建设，农村社区居民日趋“原子化”“陌生化”“冷漠化”，日常互动显著减少，家庭信息日渐封闭，民间互助服务难以开展；三是随着城市化进一步推进，家庭成员“离农”日趋常规化，越来越多的农民生活预期已经不在村庄社区，他们更愿意以局外人身份看待政府实施的新农村建设，并顺势将社区服务推给政府，期望政府包揽下所有服务；四是政府出于新农村建设和新型城镇化发展的“政绩”需要，不得不主动承担起农村社区服务的主要责任，不断为农村社区提供各种各样的服务，如医疗和养老保障服务、困难家庭的社会救助服务，以及电力、自来水、通信、有线电视、宽带上网服务等，相形之下，农村社区居民愈发依赖政府，不再愿意开展自我互助服务。

（三）农村社区服务发展水平：不平衡与均等化

在城乡二元体制下，国家把公共事业发展重点放在城市，城市社区服务由此获得较快发展，而国家对农村社区服务投入非常少，农民的服务需求主要依赖于农民的自我服务和农村集体组织提供服务，这造成了农村社区服务落后的双重叠加：一方面，由于改革开放前的中国农村大多数农民尚存在温饱问题，农村经济羸弱不堪，可用于发展农村社区服务的资金捉襟见肘，农村社区服务发展越来越落后于城市社区；另一方面，由于农村地域广阔，各地的经济发展水平参差不齐，以及地方政府对发展农村社区服务的扶持力度不一样，不同地方的农村社区服务水平差距越来越大。21世纪以来，尽管农村经济状况有了明显改善，国家对农村发展的扶持力度不断加大，用于发展农村社区服务的资金逐年增加，农村社区服务体系日趋完善，但中国农村社区服务总体水平仍比较低，为农村社区居民提供的服务种类也不多，农村社区服务发展不平衡问题仍旧严重。