

# 我国农村社区建设的过程演变及路径省思

——以湖北省的农村社区建设为考察对象

刘磊, 吴理财

(华中师范大学 政治与国际关系学院, 武汉 430079)

**摘要:**农村社区建设是国家治理体系和治理能力现代化的重要基础和关键环节,它在推进农村社会乃至整个国家现代化中起着十分重要的作用。以农村社区的过程演变为分析视角,这种过程包含三个层面的含义,其一,农村社区的历史发展过程透析;其二,农村社区发展过程中的演化变迁逻辑;其三,农村社区过程演变的具体特色呈现。在具体经验分析中,以湖北省的农村社区建设为考察对象,可梳理改革开放40年以来农村社区建设的发展历程;总结了农村社区建设的演化变迁过程,即从“村落”到“社区”的演变过程,并分析了其演变的逻辑及其动因;同时也归纳了农村社区建设的典型特征:党政领导、多方参与、组织建设、公共服务。新时期,在承袭农村社区建设的经验特征基础上,管理体制变革、治理机制创新、社会力量动员和社区文化建设是农村社区建设和社会治理现代化的发展方向。

**关键词:**农村社区建设;创新经验;管理体制;社会治理

**中图分类号:**C912.83;F327

**文章标识码:**A

**文章编号:**1006-6152(2018)06-0084-09

**DOI:**10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2018.06.010

农村社区建设与社会治理既要服务于社会主义农村建设与发展的要求,又是国家治理体系和治理能力现代化的重要基础和关键环节,它在推进农村社会乃至整个国家现代化中起着十分重要的作用。尤其是十九大提出的乡村振兴战略,对农村社区建设提出了新要求,一方面,要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的农村社会治理体系;另一方面,要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的农村社会治理体制,以及政府治理和社会调节、居民自治良性互动的农村社会治理机制。因此,推进农村社区建设不但具有重要的理论意义,而且具有重大的现实意义。

纵观目前对农村社区建设的研究,有的学者将农村社区进行类型划分并加以研究,如对于“过渡型社区”的治理问题深究<sup>[1]</sup>，“企业推动型”农村社区的治理模式研究<sup>[2]</sup>，从“空心村”<sup>[3]</sup>的角度来看待社

区建设问题,关于不同类型社区治理模式的思考<sup>[4]</sup>。有的学者将农村社区建设放置在不同的进程中予以考察,尤其是将农村社区建设放置在“村改居”的进程中来进行农村社区的“公共性”研究<sup>[5]</sup>，在“村改社”进程中探寻农村社区建设的困境与出路<sup>[6]</sup>；或是城市化进程中对农村社区策略选择行为分析<sup>[7]</sup>，以及城乡一体化视野下的农村社区建设研究<sup>[8]</sup>。总的来看,现有的文献多是侧重于农村社区建设的治理模式、问题对策、机制建设、结构转型等横向型议题上的研究,很少有侧重于农村社区建设纵向方面的研究。当前,恰逢我国改革开放40年,很有必要对当前的农村社区建设进行经验总结,并为未来的农村社区建设指明方向。本文梳理了湖北省改革开放40年以来的农村社区建设历程,并总结了农村社区与社会治理的创新经验及典型特征,从中探寻农村社区建设与社会治理的发展方向。

收稿日期:2018-06-25

本刊网址·在线期刊: <http://qks.jhun.edu.cn/jhxs>

基金项目:国家社科基金青年项目“新媒体时代社会主义核心价值观的有效传播研究”(17CKS045);湖北省社会科学基金重点项目“湖北公共服务体系创新研究”(ZD2016WT010);华中师范大学中央高校基本科研业务项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”(CCNU14Z02008)

作者简介:刘磊,男,湖北恩施人,华中师范大学政治与国际关系学院博士生,中国农村综合改革协同创新中心研究人员;吴理财,男,安徽潜山县人,华中师范大学政治与国际关系学院教授,博士生导师,中国农村综合改革协同创新中心主任。

改革开放40年以来,湖北省在农村社区建设的进程中,将自身的优越条件和特色资源作为建设基础,从整体上对湖北省的农村社区建设进行规划布局与全局构思。首先,以“社会生活共同体”为总体目标和发展方向。改革开放的过程进一步导致农村社会结构急剧分化,在现代化进程的影响下,大量的农村人口流向城市,基于血缘关系的认同纽带不断弱化,如何重建农村社区的认同、增强居民的社区认同和归属感、重建并促进社区的整合和融合,已经成为当前湖北省亟待解决的问题。其次,以健全管理体制来实现有序管理为重要任务。自20世纪80年代以来,随着湖北省农村市场化、城镇化和现代化的快速发展,农村社会利益日益分化、价值观念日趋多元化、社会关系更加复杂化,如何进一步深化改革、建立健全的农村社会管理体制,保障人们的合法权益,是湖北省当前推进农村社区建设的重点之一。再次,以完善服务体系来加强社区服务为工作重点。当前湖北省的农村公共服务城乡供给不均衡,城乡二元体制导致城乡之间公共服务资源分配及供给长期不平衡,因此,如何缩小城乡公共文化服务之间的差距,健全农村基本的公共服务供给,实现公共服务在农村社会的全覆盖,是今后湖北省在推进农村社区建设中的工作重点。最后,以文化建设及社区认同为本质要求。改革开放以来,由于传统的农村社会受到现代化的猛烈冲击,导致农民观念日益多样化和分化,农村优秀文化濒临消失,在此情形下,如何加强、保护和传承传统农村文化,建设一个温馨舒适、文明祥和、和谐稳定的社会生活共同体,是湖北省今后农村社区建设的重中之重。

总的来说,湖北省围绕着三个方向来具体推进农村社区建设。一是注重农村社区的基础建设,尤其是农村社区公共服务的基础设施建设、农村社区环境的整治与改善等。二是推进农村社区的民主建设,通过组织、动员村民的有序参与、为村民提供各种参与渠道来深化农村社区的基层民主建设。三是突出农村社区的精神建设,为基层群众提供基本的公共服务,满足不同群众的多样化、差异化需求来丰富基层群众的文化生活,进而促进农村社会的和谐稳定。

## 一、改革开放以来湖北省农村社区建设的发展历程

从湖北省农村社区建设的发展历程来看,早在

20世纪20年代,以晏阳初和梁漱溟为主要代表的乡村建设改革派就开始在中国农村地区探索如何建设农村社区,这种最早的社区探索为后来的湖北省以及全国的农村社区建设提供了实践经验。之后,因为战争原因,全国农村社区建设一度停止。新中国成立以后,湖北省农村社区建设主要是在政府主导下进行,该阶段的农村社区主要从事社会福利和社会服务性工作。20世纪50年代到70年代后期,由于社区建设的重心由农村转移到城市以及十年“文革”的动乱冲击,湖北省农村社区建设被迫中断。十一届三中全会之后,社区建设再度在湖北范围推广开来,这一时期主要以城市社区建设为主,而农村社区则呈现出自然发展之势,2000年以后,湖北省开始重视农村社区建设。2006年7月,十六届六中全会完整地提出了“农村社区建设”的概念,并要求“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设”;2007年,民政部确定了304个“全国农村社区建设实验县(市、区)”<sup>[9]</sup>。此后,湖北省的农村社区建设开始在国家政策的推动下步入跨越式发展时期。

### (一) 改革开放时期湖北省农村社区的发展及特征

十一届三中全会之后,湖北省的农村社会普遍实行家庭联产承包责任制,随着家庭联产承包责任制的深入推进,原来的集体化的生产和生活共同体已经发生改变,农村基层组织与管理体制也发生了深刻的变化,农村社区的孤立性与封闭性亦被打破,这一时期,湖北省农村社区发生了重大变革,也呈现出新的特征。自人民公社体制废除后,人民公社治理体系也不断崩塌,许多乡村组织与管理机构陷入瘫痪。为重建农村社会治理体系,湖北省在乡镇和村民委员会的建设过程中探索出了基层社会治理的模式,为农村社区的自我组织和自我管理提供了空间,也为农村社区自治提供了制度建设和组织框架。

20世纪80年代初,新出现的家庭联产承包责任制打破了人民公社体系,原来的治理体系和公社结构迅速瓦解,湖北省的农村社区发生了重大变化,呈现出以下新的特征:(1)农村社区从单一的集体所有制和公有制转向多种所有制并存;(2)农村社区内部日益分散化;(3)农村社区内部逐渐平等化、经济化和非政治化。随着以人民公社制度为基础的农村集体社区的不断瓦解,为解决如何实现农村社

区重新组织和管理的问题,湖北省根据党中央废除人民公社、重建农村社会治理体系的决定,在原有生产队的基础上组建了村民委员会,并且探索出了基层新型治理模式——大区中乡制<sup>①</sup>。

村委会的建立改变了湖北省农村社区的治理格局,确定了农村基层治理的权力边界。乡镇与村委会之间不再是行政隶属上的“领导关系”,而是“指导关系”。新时期对村委会的定位,重新划定了国家与社会之间的各自职能权限,也重新构造了农村行政组组和自组织之间的权力边界,事实上也重新划分了政府与农村社区的权力边界<sup>[10]89</sup>。虽然村民自治在农村社会治理中起着显著的成效,但村民委员会制度是由公社制度延续而来,仍然具有很强的行政功能。随着农民自主性和独立性的增强,流动性的扩大,农民的利益需求日益多样化,原来的农村社区并不能满足农民生产和生活的需要,因此推动农村社区建设来创新农村社区组织与管理成为湖北省农村社区建设的现实需求。

## (二)新世纪以来湖北省的农村社区建设

进入新世纪以来,社区化治理成为湖北省农村社区治理的新方向。农村社区建设是改革开放后的一种新型基层社会治理模式探索,是农村基层社会及其管理体制的重建和变革<sup>[11]</sup>。我国的农村社区建设是从城市引入农村,1986年,国家民政部首次将“社区”这一理念引入城市管理;1991年,社区建设的概念被正式提出,并且社区建设活动在全国范围内普遍实行<sup>[12]</sup>;2001年,社区建设在全国范围展开;2003年,党的十六届三中全会明确提出“农村社区服务”的要求;2006年,民政部首次提出“认真开展农村社区建设试点”的要求。湖北省的农村社区建设也是在这种背景下逐渐诞生的,湖北省是最早进行农村社区建设的省份,早在国家提出农村社区建设之前就已经开始了。

### 1. 自然发展时期(2001—2006年)

从整个社区建设的时间节点来看,我国的农村社区建设起步较晚,最早是从地方自发试点开始。湖北省是农村社区建设起源最早的省份之一,早在2001年,湖北省一些地方就开始尝试建设农村社区的工作。如从2004年开始,湖北省秭归县杨林桥镇就开始撤组建设探索,每个社区都组建理事会,理事会的设立由社区中的农户“直选”产生,一般理事会的成员为30名。2004年杨林桥镇模式在全县12个乡镇推广。如2002年湖北武汉在推进城市社区

建设的“883行动计划”后,2005年在农村实施“家园建设行动计划”。

### 2. 实验试点时期(2007—2009年)

根据《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》文件中确定的304个全国农村社区建设实验县(市、区),湖北省民政厅决定用一至两年时间,选取17个县市区开展农村社区建设实验工作,其中包括武汉市东西湖区、蔡甸区、汉南区、江夏区,大冶市、谷城县、松滋市、远安县、宜都市、钟祥市、赤壁市、潜江市被列入全国农村社区建设实验县(市、区),武汉市黄陂区、新洲区、宜城市、孝南区、京山县被列入省级试点。

### 3. 全面推进时期(2010至今)

按照国家和湖北省政府对农村社区建设的规划要求,在继续推进农村社区实验工程建设的基础上,明确制定了建设要求,将确定的13个农村社区建设实验试点建成全省具有示范作用的新型农村社区。根据民政部《关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知》<sup>[13]</sup>,湖北省的“农村社区建设实验全覆盖”创建活动正式铺开,其中宜昌市宜都市和秭归县的农村社区建设达到了国家级别的农村社区建设验收。

湖北省的农村社区建设工作是在国家相关政策的指导下进行的,农村社区建设的进程也是在国家对当前农村社区建设的总体规划中同步进行的,尤其是“农村社区建设实验全覆盖”创建活动进一步的推动了湖北省农村社区建设的进度,并且不同的农村地区在实验工程时期突出了不同的经验特色,正是如此,也推动了湖北省农村社区建设的步伐由自然探索到试点实验再向全省铺开。

## 二、湖北省农村社区建设的创新经验

2006年,《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》作出了“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”的重大决策。为了贯彻落实中央关于推进社区建设管理体制和运行机制的政策精神,湖北省积极探索农村社区建设的思路,形成适合湖北省的农村社区发展模式。总体而言,湖北省在2000年后才开始推动农村社区特色发展,目前湖北省比较成熟的社区建设经验模式是杨林桥模式、“幸福村落”模式和“社区网格化”模式。

### (一) 自然村落社区: 湖北秭归杨林桥模式

杨林桥镇地处湖北西部, 是一个山区农业乡镇, 全镇 28300 多人。合村并组后, 村干部的数量急剧减少, 其管辖范围却变大了, 造成部分工作无法进行。为了破解这一难题, 杨林桥镇重组农村社区, 最初是受当地农村“红白理事会”的启示, 后来镇党委受“凤凰岭事件”启发, 提出了划小村级管理单元, 撤销村民小组改建社区的设想。2003年5月20日, 杨林桥镇第一个农村社区在该镇的白鹤洞村建立, 其中二五社区成立了全国第一个农村社区理事会, 二五社区的 29 户村民选举产生了全国第一个农村社区理事长。杨林桥镇白鹤洞村社区建设试点的成功, 使得镇党委领导班子看到了农村社区建设的潜在力量和发展前景。在此基础上, 杨林桥镇党委、政府决定, 在全镇全面推开农村社区建设。2003年7月1日, 杨林桥镇正式开始实行撤组建社, 农村社区建设工作就此全面开展起来。

1. 创新组织机构和运行模式。首先按照一定原则划分社区, 进一步划分为 3—5 个互助组, 每个互助组 5—7 户。其次成立社区理事会, 设理事长 1 人, 理事成员 2—4 人。互助组作为社区的基本活动单位, 主要履行科技互学、信息互通、困难互帮、环境互创和利益共享的职能, 并营造了良好的社区氛围。

2. 调整党组织设置模式。农村社区成立后, 以社区为单位划片联合建立党支部, 即“村党总支—产业党支部—功能党小组—党员中心户—党员”的党组织设置模式。这种将党组织活动和产业发展、功能需求紧密结合在一起的党建模式, 充分发挥了党员的先进模范作用。

3. 转变农村工作指导方式。农村社区的建设, 要求村党组织和村委会对社区工作的指导方式要由传统的对村民小组的管理型转变为对社区的服务型, 由传统的下达任务、安排工作等对村民小组的命令式转变为议事恳谈引导型。积极引导社区村民自觉开展自我教育、自我管理、自我服务和自我监督。

4. 整合社会化服务内容。在文化科技方面, 组织开展以文化科技信息为主要内容的宣传培训; 在治安调解方面, 全镇建立“村治调协会—社区治安中心户—互助治安信息员”的治安调解网络体系, 为经济发展和社会稳定创造了良好的治安环境和社会秩序; 在计划生育方面, 社区大力宣传计划生育政策, 全面、及时掌握计划生育的信息并宣传相关

政策及法律法规等知识, 为村民提供优质的信息和服务。

### (二) 村落社区化: “幸福村落”模式

“幸福村落”建设, 是指以自然村落为单元, 以村落党小组、理事会为载体, 以党小组长和村落“一长八员”(即经济员、宣传员、帮扶员、调解员、维权监督员、管护员、环保员、张罗员)为骨干, 以广大农户为对象, 以落实大力发展村落经济、努力改善村落民生、积极建设村落设施、不断繁荣村落文化、及时化解村落矛盾、着力解决村落困难、切实保障村落权益 7 项任务, 实现经济得到发展、民生得到改善、环境得到保护、设施得到建设、乡风得到净化、正义得到伸张、矛盾得到化解、困难得到帮扶、权益得到保障 9 个“得到”为主要内容, 以促进农村和谐稳定、提高群众幸福指数为目标的建设活动。

1. 建立了村落自治模式, 完善了农村社会治理体系。“幸福村落”建设将村落作为农村村民自治的最小单元, 社区划分为若干小单元的村落。将村民自治延伸至村落, 不断丰富村民自治内容, 建立村落自治模式, 是新时期对农村治理的新探索, 在一定程度上将有助于解决基层民主自治低效的难题。

2. 推动了党小组的作用, 强化了党在农村的执政基础。秭归县在开展“幸福村落”建设的过程中, 同步推进农村党建工作。初步形成村党支—社区党小组—村落党小组的农村基层党组织架构。将党小组建在村落上的“幸福村落”党建模式是秭归县推进农村党建工作的新思路、新举措。

3. 增强了村落自治能力, 减缓了村干部的工作压力。“幸福村落”建设, 建立了村落理事会, 提供了一个让过去分散在村“两委”、农村社区管理人员以外的农村社会精英充分展示才华与实现自我价值的平台。许多热心公共事务、有抱负、才华的农村优秀人才被民主推选为“一长八员”, 充实了村落社会管理、服务队伍中, 加强了村落自治能力。

### (三) 农村网格化: “社区网格化”经验模式

网格化管理源于城市, 在农村社区建设中, 这一方式被引入到农村社区, 农村社区网格化管理是将农村社区划分为不同的“网格”, 配备管理员(网格员), 并构建信息平台, 对网格内的人口、治安、环卫、服务等各项事物进行信息的采集、反馈、监控、管理和处置<sup>[10]188-189</sup>。由于宜昌市在外务工的农民数量庞大, 其户籍与依托组织仍留在农村, 这对农村的社会治理提出了挑战; 同时, 农村体制改革削减

了农村社会治理的力量,导致了农村公共服务需求无法得到有效保障与农村社会无法实现良好治理的双重困境。自 2012 年 2 月开始,宜昌市抢抓全省社会治理创新综合试点、宜昌市农村社会治理创新试点县市的机遇,在借鉴城市社区网格化管理经验的基础上,开启了农村社会网格化管理建设。

1. 以组织网格化为基础转变农村社会治理结构。首先,科学划分网格,按照“地域相近、产业趋同、组湾为界、无缝覆盖”的原则和“一组一格”标准,全市 10 个乡镇街道 123 个村、15 个集镇社区共划分 866 个网格,平均每个网格覆盖 106 个农户。其次,建立网格员队伍,按“一村一员”标准,每村推选一名网格信息管理员;按“一格一员”标准,确定 866 名网格员。

2. 加强党的领导和整合多方资源。将农村基层党组织在实现农村社会治理现代化过程中置于核心地位,村党组织书记兼任网格管理站长,加强基层党建和社会治理组织体系。通过整合街道、社区以及综治、公安、民政、人力资源和社会保障等基层社会治理资源,组建网格管理员队伍和社会志愿者队伍。

3. 推动企业参与和实行市场化运作。在农村社区建设中,通过引进科研企业依托网格化平台,共同搭建以公共服务和农资直购直销为主要内容的农村信息化综合服务平台。通过系统全方位的支持和网格员直接服务农民,推动了农村公共服务项目的发展,并在农资流通中减少中间环节,直接让利于民。

整体来看,湖北省的农村社区建设经历了从“村落”到“社区”的演变过程。从演变历程来看,最初的“村落化”模式是农村基层社会的自发行为,是基于解决农村社会中的实际问题而采取的自我管理的措施。但是“村落化”的形式毕竟提供的资源有限,无法满足村民现代化的生活生产需要,并且现实中的许多村落存在着无人可用的尴尬局面,“村落化”的模式多数情况下形同虚设。面对如此的社会动力不足的状况,“社区化”模式被提上农村社区建设的议程,并逐渐成为建设中的主导模式。而“网格化”模式是“社区化”的演化发展,该模式是基于对农村社会的监管而发生的,它对于农村社会的有效治理和公共服务的优化供给有莫大的功效,但它在实际操作中,却充当了地方维稳的一种工具,并且运行成本较高,事实上取代了原有的基层组织,混淆了

两者的治理功能。

“村落”到“社区”的这种过程演变逻辑有三种动因,其一,从经济变迁的角度讲,过去对于经济集中控制的分配局面被当前自主性的支配形式所取代,经济结构的转型释放了农村社会发展的活力,农村的集体经济和国家转移支付能力成为农村社区建设的经济基础。其二,从国家政策层面来看,湖北省的农村社区建设是一种政府主导的规划性变迁,从规划的制定、宣传的发动、财力的支持、体制的建立和评估考核等等一系列的组织实施,实际上呈现出明显的政府主导和推动的特点,它也是党和政府将农村社会中自发行为上升为部门政策、国家战略和政府行为,并普遍在全省推行。其三,从道德秩序上说,在现代化的影响下,传统村落社会的文化礼仪、治理秩序和道德规范发生了结构性变化,自然村落社会出现了道德滑坡的怪象,而农村社区建设是对乡村社会公共性和公共伦理道德的重建,是传统公共价值的回归和现代公共秩序的建立。

### 三、湖北省农村社区建设的典型特征

当前湖北省农村社区治理的主要特点是在农村社区建设的具体实践中提炼而来。从治理理念来看,各级党政部门及社会公众对于农村社区治理的重要性、必要性和必然性的认识明显上升。从湖北省农村社区建设的机制建设来看,普遍强调“党政领导统一、民政部门牵头、相关部门配合、社会力量参与、层层负责落实”和“政府主导、部门支持、社会参与的多元化投入机制”。从湖北省农村社区公共服务供给来看,设施数量不断增加,覆盖面不断扩大;服务对象和内容得到拓展;农村社区服务方式和方法得到改进;“一站式”服务不断推广,信息技术逐步应用于社区服务。

#### (一) 党政主导:农村社区建设的领导力量

在湖北省农村社区建设过程中,党和政府的领导贯穿于农村社区的各个方面。不少农村社区都强调加强党在农村社区建设中的领导力量,积极发挥党的领导作用和政府的核心作用。所以,基层党组织和各级政府成为组织、领导和协调湖北省农村社区建设的重要力量和推进各项工作的领导机构。

坚持党在农村社区建设中的核心作用。党的十八大报告明确强调:“党的基层组织是团结带领群众贯彻党的理论和路线方针政策、落实党的任务的战斗堡垒。”<sup>[14]</sup>湖北省在农村社区治理的过程中,同

步推进农村社区的党建工作,发挥党在基层组织的先锋模范作用,巩固党在农村的执政基础。如湖北省秭归县“幸福村落”建设深入推进党建工作,将党小组建在村落上,形成了村党支—社区党小组—村落党小组的农村基层党组织架构;鄂州市鄂城区在农村实施“党小组进网格”工程,把党小组建在网格上,激活基层社会组织的“神经末梢”,充分发挥基层党组织和党员的服务作用。

突出政府在农村社区建设中的主导责任。政府在农村社区治理中起着举足轻重的作用。如湖北省房县县委组织部推行的村级重大事务“一会两票”决策制,县委书记亲自参加联系村的民主议事会,县民政局、财政局、经管局、信访局等单位多次参与相关配套制度的调研和制定;又如宜昌市委组织部和政法委合力创新的“一本三化”社区管理服务体系,市委、市政府对网格化管理工作高度重视,省委常委、市委书记亲自担任社会服务管理创新综合试点领导小组组长,市长明确要求市财政对网格化管理给予资金补助。因此,强化政府的主导责任,明确政府的基本职责,对于推动农村社区建设有着重要影响。

#### (二)多方参与:农村社区建设的社会基础

党的十七届六中全会明确提出要引导和鼓励社会力量参与农村社区建设,十八届三中全会进一步提出鼓励社会力量、社会资本投入农村社区建设。当前农村社区建设是一个系统复杂的工程,涉及到政治、经济、社会、文化等不同内容,仅仅依靠政府部门难以完成,需要动员社会力量的共同参与。

创新社区自治模式是推动农村社区建设的发展趋势。从农村基层治理来看,村民委员会是群众性自治组织,村民自治是农村社区治理的重要内容,强调农村社区自治是当前农村社会深化村民自治的重大举措。湖北省的农村社区治理是村民自治的延伸和服务,是当前农村基层民主在新的历史条件下的创新和发展。如江汉区唐家墩街西桥社区于2012年成立社会管理综合服务部,下设自助物业服务站、新居民服务站、居民咨询调和服务站、爱心驿站、欢乐空间站5个服务站,形成了“一部五站”的社区治理新载体,使社区呈现出“平安家园、和谐家园、幸福家园”新气象。

动员社会组织参与是农村社区建设的重要推动力量。湖北省在农村社区治理中,大力培育社会团体,积极支持社会团体参与到农村社区管理中。这

种治理方式意味着管理主体的多元化、社会参与的广泛性及各管理主体间的有效衔接协作。如湖北省汉南区在农村社区建设中实行“一会五站”模式,即在中心村成立以“老干部、老党员、老模范、老知识分子、老复员军人”为主体的农村社区志愿者协会,它是村民自愿组织的为农村社区内全体村民进行公益服务的组织,它所开展的活动是在农村社区内部,参加活动的人员也是农村社区内的村民。

#### (三)组织建设:农村社区建设的基层基础

农村社区是指生活在一定地域范围内的共同体。它不仅仅是一种社会生活共同体,就其本身而言,还是一种社会组织形式。湖北省不同的农村社区地域,有着不同的农村社区组织形态,这些组织建设是农村社区治理的基层基础,并对湖北省的农村社区建设有直接甚至决定性的影响。

湖北省农村社区组织架构基本形成。从目前湖北省的农村社区建制来看,“一村多社”成为湖北省农村社区建设过程中的主要组织形态,并且通常是以自然村落、村民小组或者村民小组联合组建的,也就是在一个村设立两个或者两个以上的社区。在此状况下,农村社区组织与村委会组织分离,社区成为村委会范围内的下辖组织。如湖北省秭归县的“幸福村落”建设,建构了农村治理网络,村务管理保留“村民委员会—村民小组—村落”三级架构;社会治理实行“工作指导委员会—社区理事会—村落理事会”三级构架,两条组织架构合理分工、相互配合,从而构成“双线”运行、相互支持的农村社区治理组织架构。

农村社区治理结构多元化。面对当前复杂的农村社会环境,湖北省推积极进了社区管理和服务平台建设,以此来改变以行政村为“单中心”的治理模式,以及单一的行政村“两委”治理主体。治理单元的多极化是湖北省提升村民自治的一种途径和补充,如湖北省秭归县“幸福村落”就突破单一的治理方式,将社区理事长、村落理事长、经济员、环保员、管护员、宣传员、调解员、维权员、张罗员和帮扶员纳入农村社区治理中,实现了农村社区治理主体的多元化,有效地推动了农村社区的集体行动,解决了基层社会治理中的一些难题。

#### (四)公共服务:农村社区建设的优化路径

建立和完善农村社区服务体系,促进基本公共服务均等化,让农民群众享有丰富和便捷的市场化和社会化服务,是当前湖北省农村社区治理的重点

之一。随着国务院办公厅出台《社区服务体系规划建设》，湖北省极力强化农村社区服务，积极推动农村社区服务平台建设和农村社区服务体系转变。

搭建农村社区服务平台，着力构建农村社区公共服务。围绕“扩大公共服务”“促进社会公平正义”“逐步实现基本公共服务均等化发展”的发展目标，来推进农村社区建设全面发展，并且初步形成了“一村一平台、社区设小区”的建设模式。如将社区设置与建制村合一，在村域中心地段改造和建设一定面积的社区服务大厅和邻里服务中心，完善“村”两委办公、村民议事、文化教育、图书资料、广播和远程教育、社保救助等基础设施。同时将村民委员会自治管理服务与社区服务职能合一，以村两委干部为主体，依托服务大厅为社区群众提供公共服务。

完善农村社区服务体系是湖北省农村社区建设的基本特色。面对当前农村社区服务平台建设仍处于初级探索阶段的局面，湖北省逐步转变其运作方式与服务流程，针对不同服务项目、服务对象，湖北省在建设农村社区服务平台的同时还制定了与之相适应的规范性运行模式，以利于具体服务工作的有序开展，达到为社区居民提供优质服务的目的。如咸安区的白茶社区以深入学习贯彻科学发展观为主题，以党员群众服务中心为依托，以共驻共建为载体，以社区专干和志愿者队伍为主体，推行“45666”（四进、五会、六访、六报、六热线）工作法，打造服务型新社区。

#### 四、农村社区建设与社区治理现代化的发展方向

党的十八大以来，国家对新时期的农村社区发展进行了新的理论阐释和实践部署，提出新的发展目标。新时期农村社区治理作为提升农村居民生活质量，统筹城乡发展的重要途径，具有很强的实践性。第一，从“经济发展”转变为“五位一体”，党的十八大报告提出生态文明建设、经济建设、政治建设、社会建设和文化建设后，应将经济、社会、政治、文化和生态建设的全面协调可持续发展，作为农村社区发展的目标、内容和重点进行建设。第二，从“改造农民”转变为“以人为本”，在新的历史时期，应将社区建设中居民的基本需求作为社区建设的根本出发点和归宿。第三，从“单一化”转变为“多元化”，新时期的农村社区建设，应积极动员各个层面

的社会力量参与到农村社区建设之中，发挥他们在提供服务、反映诉求、规范行为中的积极作用。

##### （一）促进农村社区管理体制改革的

2015年5月，中办、国办办公厅出台的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》指出，要“完善在村党组织领导下，以村民自治为基础的农村社区治理机制”<sup>[15]</sup>。作为当前农村社区治理提升的重要内容，科学合理的促进农村社区管理体制机制改革的重要性日益凸显。因此，农村社区管理体制机制改革需进一步解放思想，深化改革，破除一些旧体制和机制的障碍。

首当其冲的是要创新农村社区党建模式。农村社区党支部作为最基层的党组织，是农村社区内部各类组织有效运作与各项工作正常开展的领导核心力量。“党领导下的村民委员会，这是目前中国农村村民自治的一个显著特点”<sup>[16]</sup>。《村民委员会组织法》第四条规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权。”<sup>[17]</sup>党的十八大报告明确指出：“围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。”<sup>[14]</sup>因此，党的领导不是包办更不是取代村民自治组织，而是领导和支持村民组织更好地办理社区自治事物。

推进制度建设促成社区融合也十分必要。改革开放以来，农民大规模地进入城镇或其他农村社区从事各种职业工作，这些务工者居住在他乡，成为当地的外来人口，由于户籍原因，无法成为真正的当地人，也不能同当地居民一样行使公共权利、享受公共服务，获取社会福利。农村社区建设必须要打破户籍制度所造成的身份资格差异，让包括外来的“新居民”在内的所有农村社区成员都能够参与到本社区的公共事务管理，享受公共服务，以维护并增进合法权益，推动农村社区认同，实现农村社区和谐有序发展，建立农村社区所有成员“共建共享”的生活共同体。

##### （二）创新农村社区化治理机制

当前农村社区治理需打破现行的体制性障碍，突破村民自治组织的封闭性，构建与农村开放、流动和市场经济发展相适应的社区组织、管理体系和服务体系，实行社区化的治理。社区化治理是由具有公共性的社区组织对社区公共事务实行自我组织、自我管理和自我服务的治理方式，其核心和本质是社

区和社会公共性的重建<sup>[10]</sup>。

优化农村社区自治组织架构。改革开放以来,我国农村社会一直实行村民自治制度,这一组织体系具有半封闭和封闭性特性。在农村社区组织和治理体系建设中,须建设具有唯一性的社区公共权力主体组织,克服村民委员会的封闭性,保证农村社区公共权力机构的统一性和权威性,避免管理主体的重复、分散和混同。如构建开放性和地域性的基层党组织体系,充分发挥党组织在农村基层中的治理作用,或者构建“乡镇综合服务中心—社区综合服务大厅—便民服务点”三级服务管理组织体系。

完善社区化治理的运行机制。首先,构建党委领导下的“政府、社区、社会”多方参与和合作治理机制,从当前农村社区的发展来看,农村社区的发展涉及到多方利益主体,企业、各类单位、社区居民及社会力量都需要参与社区治理中来,以便更好地解决各类社会矛盾;其次,构建政府行政管理与社区自我治理各自负责又相互衔接的运行机制,农村社区是一个自治组织,也是国家在基层的基本单元,因此,需要建立政府行政管理与社区自治的有效衔接机制。

### (三) 动员社会力量参与农村社区协同治理

当前农村社区管理体制机制改革的目标,就是要通过对现行管理体制进行改革来实现对农村社区合法、科学、合理、有序的治理。尤其是党的十八大报告明确提出“要形成党委领导、政府负责、公众参与、法治保障的社会管理体制”。这就为我国农村社区治理权责地位的确定、职能边界的界定、运作方式的明晰指明了方向。

扩大社会组织服务供给。目前农村社区民主治理已初具雏形的条件下,要确保农村社区内部各管理主体的有效行动,促使农村社区各主体协同合作推进农村社区社会管理的良好发展,除了乡镇党和政府的统一领导、村两委的有效配合外,还需转变政府的职能,将一些职能交由社会组织去管理。根据农村社区发展的实际状况,将乡镇政府和村两委管不了的、做不好的改革事物和社区公共服务交由社会组织、公民团体去做。

推动村社合作化治理。党的十七届五中全会通过的“十二五”规划建议中明确提出:“发挥群众组织和社会组织作用,形成社会管理和服务合力”,并强调:“培育扶持和依法管理社会组织,支持、引导其参与社会组织管理和服务。”<sup>[18]</sup>在农村社区治理

中,动员农村社会组织和社会团体参与农村社区社会管理,能够很好地弥补社区党支部和社区委员会两个村级组织由于资金、技术、能力等方面的缺乏而难以有效履行农村社区社会管理职能的不足。

### (四) 加强农村社区认同和文化建设

文化是社会的黏合剂,也是农村社区认同的基础。随着现代化的发展进程对传统农村社区的不断冲击,导致农村社区传统文化逐渐消解,也进一步瓦解了农民对传统农村社区的认同,当下农村社区治理中面临着如何保护、传承和发展农村社区文化,如何建设和创新农村社区文化,如何塑造农民对农村社区的认同感等问题。

加强农村社区认同感和归属感。农村社区认同与农村社区文化是紧密相连的关系,传统农村文化是社区认同的关键,而社区认同感则是传统农村文化的核心。当前,农村社区文化主要体现为社区内生的公共性,农村社区的公共性则进一步培育着农村社区认同。在传统的中国农村社区里,农民的社区认同较强,因为公共性强化了农民的社区认同,而随着当下个体化、私有化的倾向,一定程度上消解了农民既有的社区认同。因此,对农村社区公共性的建设、公共精神的培育则有助于强化农民对本社区的认同感和归属感。

构建农村社区公共文化服务体系。当前农村社区文化整体上呈现衰落状态,因此,需要通过加强农村社区公共文化服务体系建设,重建农村社区文化,促进农村社区有效治理。首先,需要建设农村社区公共文化服务设施及其网络体系。加强农村社区公共文化设施建设,健全和完善农村公共文化基础设施网络;其次,实现“送文化”与“种文化”结合。支持农村社区文化能人的培养,加强地方基层文化队伍建设,奖励和补贴农村基层文化培训项目,同时鼓励和支持农村社区自办文化。

### 注释:

- ① 湖北省的大区中乡制是指在原人民公社基础上设区,在原公社之下的管理区的基础上建立乡镇,改生产大队为村民委员会,生产小队为村民小组,因此,湖北省农村基层形成了区—乡镇—村委会的三级基层建制。

### 参考文献:

- [1] 蒋慧,吴新星.“过渡型社区”治理问题的政治社会学解析——基于社会资本的视角[J].大连理工大学学报

- (社会科学版), 2012(3): 101-105.
- [2] 李增元, 宋江帆. “企业推动型”农村社区治理模式: 缘起、现状及走向[J]. 甘肃行政学院学报, 2013(2): 12-22.
- [3] 黄词捷. “空心村”与农村社区治理对策[J]. 农业研究, 2015(10): 96-98.
- [4] 李长健. 关于不同类型农村社区治理模式的思考[J]. 山东商业职业学院学报, 2009(10): 82-86.
- [5] 崔月琴, 张扬. “村改居”进程中农村社区“公共性”的重建及其意义[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2017(4): 151-158.
- [6] 吴记峰, 吴晓燕. “村改社”过程中的社区文化建设: 困境与出路[J]. 天府新论, 2010(6): 97-101.
- [7] 杨亮承, 鲁可荣. 城市化进程中城郊型农村社区治理困境与策略选择[J]. 农村经济, 2015(5): 98-102.
- [8] 陈建胜. 城乡一体化视野下的农村社区建设[J]. 浙江学刊, 2011(5): 41-46.
- [9] 杨炳珑. 农村社区建设工作形成全面推进态势——全国农村社区建设实验工作经验交流会侧记[J]. 乡镇论坛, 2009(6): 6-11.
- [10] 项继权. 中国农村社区建设研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2016: 89.
- [11] 徐勇. 在社会主义新农村建设中推进农村社区建设[J]. 江汉论坛, 2007(4): 12-15.
- [12] 徐勇, 陈伟东. 中国城市社区自治[M]. 武汉: 武汉出版社, 2002: 26.
- [13] 民政部. 民政部关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知(民发[2009]27号)[EB/OL]. (2009-03-06)[2018-04-25]. <http://www.5/wf.com/law/1535.html>.
- [14] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2012-11-18)[2018-04-25]. <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.
- [15] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》[EB/OL]. (2015-05-31)[2018-04-25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/31/content\\_2871051.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/31/content_2871051.htm).
- [16] 白钢, 赵寿星. 选举与治理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 47.
- [17] 中华人民共和国村民委员会组织法(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订)[EB/OL]. (2010-10-28)[2018-04-25]. [http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content\\_1732986.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732986.htm).
- [18] 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 35.

责任编辑: 刘洁岷

(Email: jiemin2005@126.com)