

“选择性”治理：当代中国农村社区建设的新机制*

田原史起¹ 李增元² 乔海彬³

(1. 东京大学; 2. 中国·曲阜师范大学; 3. 中国·华中师范大学)

摘要：为适应农村经济社会发展的深刻变革，自2007年开始，中国开始在新农村建设中开展农村社区建设。对于农村社区建设的生成、发展机制，学界从不同视角进行了阐释分析。然而实践中，中国农村社区建设形成了五类不同的建设机制及路径模式，并呈现出不同的特征，当前既有分析框架很难对之作出解释。实际上，中国农村社区建设机制及具体模式的采用，是为实现新时期“民生国家建设”和“民主国家建设”目标，基于不同地区经济与社会发展现实为基础，所进行的适宜性的“选择性治理”。治理方式、治理手段及治理内容更为灵活、多样、贴近现实。

关键词：农村社区；建设机制及路径；“公”“共”“私”；“选择性”治理

为“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，中国民政部从全国有条件的县(市、区)中确定一批“全国农村社区建设实验县(市、区)”，开展了农村社区建设实验活动，经过几年的探索发展，当前农村社区建设已经实现了从实验阶段向全覆盖阶段的跨越。总体上来看，农村社区建设是在中国农村经济社会发生深刻变革的社会背景下展开的，在实践中表现为国家的全面推动。对此，学者从不同角度对农村社区建设的发生机制进行了深入的理论探讨，然而，似乎这些分析并不能很好的解释农村社区建设的实践路径。本文基于开展农村社区建设以来的长期跟踪观察，通过分析农村社区建设的路径机制，探讨农村社区建设机制与生成逻辑，并为农村社区建设的深入推进提供相关参考。

一、农村社区建设研究的理论范式

中国农村社区建设作为新世纪以来的一项重大农村建设工程，对推动农村基层社会发展具有重要的现实价值。从传统社会向现代社会的变迁过程中，中国农村社区形态也经历了一个历史变迁过程，不同时期的农村社区具有不同的内涵与特征，不同时期的农村社区之间又具有一定的内在联系。因此，当前学界对农村社区建设机制的研究，也形成了不同的理论范式。

（一） 制度变迁论

制度变迁理论起源于诺斯的制度经济学理论。在诺斯看来，制度的创新源于制度的不均衡性，推动制度创新的出现，并形成“均衡打破-创新”的动态制度演进过程，推动着经济社会的全面发展。¹⁾ 国内学者林毅夫结合中国的现实特征提出了以供求为基础的强制性制度变迁与诱致性制度变迁两种制度变迁类型，这成为分析当前农村社区建设的重要理论资源。持这种观点的学者认为当前中国农村社区建设是国家自上而下进行的规划性制度变迁，它不同于传统社区自我生长性特征，是基于国家外部推动的结果。如项继权指出，农村社区建设是中国农村基层组织与管理方式的重大变革和制度创新。²⁾ 在此过程中，民众自下而上的需求压力与“倒逼”机制，地方领导的默许支持和回应机制以及中央自上而下的合法性确认和推动机制共同推进了制度变迁的进程。³⁾ 徐勇通过对中国农民的历史性考察后指出，农民是中国乡村变革的原动力，他们以自己的行为不断冲击和突破体制性障碍，并创造出新的体制和行为模式，引发和推动乡村及整个国家体制的变迁。⁴⁾ 总体上来看，制度变迁论者认为，农村社区建设是当前国家主动推动的一项基层制度改革。

（二） 社会重建论

社会重建论是从现代化进程的角度来分析农村发展问题，其理论依据在于现代化的发展导致了农村社会被日益边缘化，并走向衰败，农村社区建设的目的在于在现代化进程中，重振乡村社会。早在民国时期，梁漱溟基于乡村经济社会发展的落后性，就提出了“文化救国”的乡村建设运动。晏阳初则指出，中国今日的生死问题，是害了几千年积累而成的很复杂的病，它对于民族的衰老，要培养它的新生命，对于民族的堕落，要振拔它的新人格；对于民族的涣散，要促成它的新团结、新组织。⁵⁾ 徐杰舜认为，当前乡村建设，主要是通过改善人们的生存环境，不断满足人们日益丰富的生活需要，提升人们的生活质量，以此建构人们对社区的归属感和认同感，从而形成现代社会生活共同体。⁶⁾ 贺雪峰提出应立足农民自身的幸福感和消费水平，建设一个“低消费、高福利”的社会。⁷⁾ 董磊明则认为，随着市场经济的扩展及农村政策的低下，村庄日益陌生化，亲密社群、村庄共同体不断解体的过程，需要培育诸如舞蹈队、篮球队以及老年人协会等文化类的合作组织。⁸⁾ 通过此类措施，达到重振乡村共同体，增强乡村社区归属感与凝聚力。

（三） 共同体理论

共同体理论源于德国社会学家滕尼斯的共同体学说。在其看来，共同体不同于以利益、交易、支配等为基础的社会，共同体是一个温馨的场所，表现为邻里、亲属及以情感为基础，具有归属感、亲密无间的熟人社会。共同体理论也成为社会学家、政治学家研究农村社区的重要理论资源。如早期的费孝通对传统乡村社区的分析中指出，农村社区是一个礼治秩序，没有陌生人的社会及熟人社会；无为政治，基层社会结构是一根根私人联系构成的网络。⁹⁾ 自改革开放以来，农村社区的形态、结构都在发生快速的变化，特别是新世纪

以来，随着中国农村社会的结构性变迁，农村社区形态发生了很大变化。由此，张康之认为，到了后工业社会，我们不是否定所有的组织，而是要选择一种新的组织形式，通过这种新的组织形式来重建一种健全的公共生活。¹⁰⁾ 项继权指出：“当前农民对于原有的集体及乡村社区的认同和归属感已经淡化，乡村社区及共同体陷入信任与认同危机”。需要通过强化农村社区公共服务，增强农民对于所在社区共同体的认同感和归属感，也有利于增强农民对于整个国家和社会共同体的认同。¹¹⁾ 当前在社会转型期，必须实现同质性共同体向异质性共同体转化、从生活共同体转向精神共同体、从社区共同体被组织机制转向社区共同体自组织机制，社区共同体建设始终离不开政府的引导和推动。¹²⁾ 可见，共同体理论阐发者重点在于如何通过组织、机制建设，形成新时期的农村社区共同体。

（四）国家政权建设理论

国家政权建设理论是西方国家学者查尔斯·蒂利等，考察西欧民族国家形态发展所提出的一种理论研究范式。杜赞奇将运用这一理论分析民国时期的华北乡村社会，提出了现代国家政权建设实现以下两个目标：一是对社会生活和经济生活各个方面全面控制，二是在现代化的民族国家内，公民的权利和义务也在逐步扩大。¹³⁾ 徐勇教授认为：“当前中国现代化建设的主要任务是建构一个民族—国家与民主—国家相对均衡的现代国家，为每个公民的平等发展提供制度保障，也以此达致每个国民对国族的高度认同和忠诚，并不断提升国家的能力”。¹⁴⁾ 而农村社区建设无疑是新时期国家政权建设的一个重要组成部分。叶本乾认为：“一方面国家加强政治整合和社会整合，促进国家认同。另一方面国家提升经济发展水平和质量，创造人民的福祉；强调政企分开、国家与社会的分离”。再者健全民主制度，提高民主意识，公民社会的发育和生成；法治和宪政的建立。以此，构建新时期的社会认同。¹⁵⁾ 另有学者认为，应科学合理地划分国家行政权与乡村自治权的界线，以社区政治自治为核心，推动乡政村治向县政乡社的模式转换，构建以社区自治为核心的乡村自治体制。¹⁶⁾ 由此看来，这种理论模式侧重于将农村社区建设作为国家政权实现特定阶段时期的基本手段与目标。

（五）多中心治理理论

多中心治理理论也是当前研究农村社区建设的重要理论之一，运用这一理论考察农村社区建设的学者紧扣全球治理委员会所提出的治理定义。如刘伟、吕云涛指出，要实现乡村社会的善治，需要重新建构乡村社会秩序，最终形成多中心协同治理型的乡村社会秩序。¹⁷⁾ 阳信生认为，应以民主自主和自治为精神内核和指针，倡导村民的共有共治和共享的理念，以村民利益共同体为基础和载体，强调以农村多元合作治理为基本治理模式，以激发农村社会的自组织资源为切入点和根本点，在现有的组织结构和规模的基础上进行改革与创新，设计出一个能充分发挥各方面的合力，上下左右联动、科学合理、结构完整的制度链条。¹⁸⁾ 由此看来，多中心治理理论是旨在于从现代化民主治理中，构建多主体参与

的农村基层治理机制角度来解释农村社区建设。

总体上来看，当前学界已经对农村社区建设研究进行了多角度分析与理论提炼，并取得了丰富的成果。不过值得注意的是，在当前推进的农村社区建设中，出现了各种各样的社区建设模式，每种社区建设模式既有区别，又有内在联系，这些都是既有的理论范式很难给予解释的，究竟当前中国农村社区建设机制体现着何种逻辑及内涵，正是本文尝试解答的问题。

二、当代农村社区建设的实践模式

自新世纪以来，为适应农村经济社会发展要求，在开放、流动社会背景下加强农村公共服务水平与基层社会管理水平，国家提出了在新农村建设中开展农村社区建设，也是对中国新时期农村基层治理制度创新的深入探索。由于中国农村区域差异比较大、经济社会基础不同，在农村社区建设中，各地区基于自身现实状况展开积极探索，形成了不同的实践机制及路径选择。当笔者分析目前基层治理问题时，曾经提出过“公”“共”“私”应该被视为地方治理资源的三个不同领域¹⁹：“公”-政府 (government)、“共”-民间组织、共同体 (community)、“私”-市场 (market)。从经济性能来看，这三者各自代表着不同的资源供给原则：“公”代表着政府的“再分配原则”，“共”则是社区的“互惠原则”，“私”就是市场的“交换原则”。比如说，利用政府资金进行村级公共设施，这属于“公”的再分配原则。而如果村民大家依据较高的归属感和村庄认同感来集资，或者是民间组织带头建了公共设施，这属于“共”的互惠原则。若是以企业投资的方式来解决公共服务的供给问题，这就是“私”的交换原则。

目前看来，在当前农村社区建设当中，中国各个地区显示着不同治理资源的搭配方式，可分为以下几种类型。

(一) “公”主导型

“公”主导型是指政府在农村社区建设中居于主导地位，政府通过强大的行政力量，构筑起自上而下的社区管理和服务体制，实现政府管理和服务下乡。这种类型一般存在于农村人口分布相对比较密集的地区，如北方地区、东部地区，便于政府集中资源提供管理和服务，这些地区在社区设置上多为“一村一社区”和“多村一社区”，社区组织和村委会重合，或高于村委会。“一村一社区”地区往往设在人口比较稠密、地区比较大的村庄，政府通过行政化力量实施社区综合服务中心建设，便民服务站、卫生服务站、图书阅览室、文体活动室、便民超市等一应俱全，集便民服务、村民自治、文体娱乐于一体。以村“两委”、有威望人员及驻社区单位代表组成社区建设协调委员会，依托服务中心，成立便民服务、环境保洁、护村巡逻等队伍，开展便民管理和服务活动。“多村一社区”一般由2-5个村组成，打破家族圈、村庄界限，在中心村建立社区综合服务中心，打造“两公里”服务圈，吸

引周围村庄村民向中心村集聚，将社区范围内的原村民、打工者、外来人员都纳入服务的范围，以公共服务打造流动社会中不同成员对社区的认同，提升社区参与意识、自我管理意识和社区归属感。如山东诸城在农村社区建设中，以政府力量为主导，撤销全部 1249 个行政村，合并为 208 个农村社区，实施社区化管理和服务。²⁰⁾ 与之相类似，胶南市也通过建立邻里中心、搭建各类载体平台、实行服务代理制等，将管理和服务延伸进社区内部，17 个镇全部建立了便民服务大厅，965 个农村社区建立了便民服务站，让社区内的全部居民都享受到基本公共服务。²¹⁾ 总体上来看，这类社区建设机制是基于政府强大行政力量进行的规制性变迁，通过制度变迁，创新组织管理体制，将政府管理和服务覆盖到社区内各类成员，促进异质性社会中的社会融合与和谐发展。

（二）“私”主导型

“私”主导型是指企业是农村社区建设的主体，社区管理和服务主要由企业承担，形成以企业为主体的社区管理和服务机制。这类社区建设模式一般仅限于经济比较发达、村集体企业实力雄厚的农村地区，企业具有较强的管理和服务能力。在组织设置上，这类模式社区实行村委会、村办企业、社区管理组织“一套班子、三块牌子、交叉任职”，社区居民既是企业的员工，也是社区成员，还是社区集体经济组织成员，具有多重身份。社区规划、基础设施建设、社会福利、基本公共服务、行政管理都由企业承担，并以集体企业强大的实力形成了集教育、村民议事、便民服务、社区医疗、民事调解、健身娱乐、物业管理等功能于一体的邻里中心或服务中心，通过各类文体教育等活动等形成了教育、管理与服务的“三位一体”，通过引导社区不同群体的社区参与、交流互动实现社区的融洽相处、和谐发展。如山东胶南北高家庄以珠光科技集团为依托，积极探索形成了一条“以企带村、村企合一”的社区管理和服务之路，通过发动不同社区成员参与，借助各种载体、平台，形成了“社区自我管理、行政管理、社区建设、企业经营管理、社区服务”五位一体的社区管理和服务机制，促进了开放、流动社会中的和谐社区发展。²²⁾ 与之相类似，山东日照后楼村借助村集体企业——江豪建材集团，实现了从传统农业社区向现代城市社区的转型，形成了社区自我管理和服务体制。²³⁾ 总体上来看，这类社区建设模式充分发挥了企业主体的推动作用，企业成为凝聚社区成员、共建和谐的推动主体，而政府则成为了社区建设的辅助者。

（三）“共”推动型

“共”推动型是指民间组织是推动社区建设的重要主体，通过发育各类民间组织力量，逐步构筑起社区的微观组织结构，并承担社区发展的重任。这种类型的社区建设具有内生性、自发性特征。这种建设机制一般存在于“一村多社区”和“社区设小区”建制中，社区组织在村委会领导下开展工作，社区组织是村委会的下属组织。在组织体制设置上，一般都具有“村委会-社区理事会、民间组织”组织结构，作为重要民间组织形式的社区理事会成员由社区居民通过直接选举产生，一般都由党员模范、产业大户能人等农村精英组成，

在村党支部和村委会的领导下，投身社区建设。社区理事会、互助组等民间组织力量为基础的社会化服务网络体系，承担起社区基础设施建设、公益事业发展、解决邻里纠纷、红白事、实现互帮互助等管理和服务任务。同时，以村委会为载体，建立文化科技、治安调解、计划生育、社会保障等协会，作为实现政府服务下乡的平台；形成了社区内自治、社区间联合自治、以村为单位整体自治的三层自治架构；依据“自我教育、自我管理、自我服务、自我发展”的原则，在村党总支的指导下开展工作。如湖北秭归杨林桥镇各村按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的原则形成了社区理事会及其他协会组织，积极承担起社区管理和服务的重任。而江西农村社区建设中也形成了以“五老”人员为主体的志愿者协会及下设的社会救助站、卫生环境站、民间纠纷调解站、文体活动联络站和科技信息传递站，形成了自我管理、自我教育和自我服务的自治机制，成为推动社区建设的重要主体力量。²⁴⁾

（四）“公、共”互补型

其实，“公”“共”“私”这三者并非是互相代替的关系 (substitutes)，而是一种互补的关系 (complements)²⁵⁾，或说是相互渗透的关系。比如，目前中国新农村建设可视为“公”的原则逐渐渗透到基层治理的一个表现，但是笔者在几个田野观察点了解到，近年来新农村建设比较普遍的拨款方式就是，先由村委会自己筹措资金，完成项目之后才可以向政府申请经费。这等于是先动员村庄社区“共”的原则，动员成功了，再采用“公”的再分配原则进行分配。而且，通过这种做法，“公”的原则可以很有效地刺激、促进“共”的成长与发挥。农村社区建设的“公、共”互补型也是指政府、社区居民、社区组织间合作、有机配合共同推动社区建设，社区发展是政府与社区等社会力量共同推动的结果，这也是探索实现政府行政管理和基层群众自治有效衔接和良性互动的重要典范。在社区建设中，政府与社区建立了有效协作机制。这种类型主要存在于“一村一社区”或“集中建设区”等社区建制中，政府往往以社区为依托建立社区服务中心，在服务中心设立相关服务设施及服务机构，做到政府服务下乡。以此为基础，社区积极响应，建立与之对应的管理服务队伍及管理服务站，实现对口承接。总体上来看，一般设有专业管理队伍、专业服务队伍和志愿服务队伍；也特别是结合原有村委会的职能，成立农业服务站、社会事业服务站、公共卫生服务站、社会保障服务站和综合治理服务站，形成与政府服务的对接机制。同时，在服务站的基础上，构建各种娱乐活动多功能室，如老人和残疾人活动室、图书阅览棋牌室、警务信访调解室和多功能教育室等。积极将外来人口吸纳到社区各类组织中，建立健全由社区原住民、外来人员和驻区单位依法推选产生的社区成员代表大会，形成“党委、政府领导，归口管理、部门协作、社会共同参与、基层具体落实”的组织管理体制，实现了外来人、原住民、驻村单位共同参与、民主协商机制，实现流动性、异质性社会中的社会融合与认同。江苏太仓在农村社区建设中形成的“12345”模式就是积极发挥政府、社区力量形成的新型新农村社区建设机制。²⁶⁾

（五）“公、共、私”互补型

“公、共、私”互补型是突出政府、社区居民、社区组织、社会和市场力量的协作、互助作用，旨在于发挥多种力量之间的合作，实现多种资源的优化配置，推动社区建设与社区发展的一类模式。这类建设机制一般在“一村一社区”中较为普遍，社区居委会与村委会合一，或社区居委会在村委会指导下工作。在社区组织管理体制设置上，一般设有社区服务中心，社区服务中心即是政府服务下乡的载体，也是农村社区居民天地、社会平台、政府窗口。在社区服务中心载体的基础上，社区积极构筑各种社区自我管理和自我服务站所，组建以产业大户、外来务工人员、本地人员、驻社区企业代表、其他驻村单位为主体的各类专业经济社会组织，参与社区经济发展与社区管理。积极引导社会及市场力量参与社区发展，如积极探索代管、承包、租赁等多种形式，引导社会力量进入公共管理服务领域，形成以政府公共服务为支撑、社区自我管理与服务为补充、社会力量积极参与的立体、系统、全面的管理和服务体制。如重庆永川区在推进政府公共服务、助农增收服务、社区志愿服务“三大服务”，提升村民自治功能、社会管理功能、文明促进功能、改善环境功能“四大功能”，强化组织保障、制度保障、经费保障、设施保障、队伍保障“五大保障”基础上形成了“2+3+N”管理和服务体制，成为集合政府、社区、社会多元力量共同推动农村社区建设的重要机制。²⁷⁾

三、当代农村社区建设的实践特征

总体上来看，随着现代社会的深入发展，农村经济社会结构也在发生深刻变革，国家与社会关系需要重新调整，这些都推动着农村基层治理结构的变革。也正是基于此，学界提出了当前农村基层管理体制面临第三次变革。从当前新农村建设机制来看，它的确是国家为适应农村社会发展变化所进行的治理调整。然而，在农村社区建设具体实践中，逐渐形成了以政府、企业、民间组织、社会力量为主体的不同社区建设机制及实践路径，它是不同地区基于当地农村经济社会发展现状所进行的治理模式。

第一，建设主体具有多样性与差异性。当前农村社区建设并不完全具有规划性变迁特征，规划性变迁突出了政府的强力推动作用，政府在农村社区建设中的重要主体地位。然而，在实践中，当前农村社区建设的主体具有多样性与差异性。农村社区公共管理与公共服务活动的开展，特别是基础设施建设的推进体现为政府的强力推动，不过，在诸多经济发达的地区，社区集体企业已经开始承担起社区治理的责任，政府则处于次要地位。另外，除此之外的社区经济发展、社会管理等，政府的责任主体地位不明显，其他经济社会组织、市场力量的主体地位更为突出，成为具体社区管理和服者。在相对封闭性地区，有些农村社区内的各类成熟经济、社会组织已经开始承担起推动社区自我管理和服务的重任；在开放性、流动性较强的地区，市场及社会力量在农村社区建设中的主体地位显得尤为突出。

第二，管理运行机制具有灵活多样化。在农村社区建设中，基于各地的现实差异，农

村社区运行机制也更加富于弹性、灵活，并不具有统一的模式。在农村社区内部自我组织能力较强的地区，组织化渠道成为农村社区公共决策的重要途径和方式。各类居民通过加入相应经济社会组织，以集体的方式参与社区重大决策制定，并投身社区经济建设、社会管理。而在内部组织相对较弱的地区，社区党组织领导下的社区自治机制则是社区管理的重要运行方式。在社区自组织力量不发达的地区，行政组织运行机制或通过购买服务形成的社会化服务运行机制更为凸显。另外，有些地区，市场主体介入程度较高，市场化运作是农村社区管理和服务运行机制的重要组成部分。

第三，建设内容具有因地制宜性。农村社区建设的最终目的在于构建新时期的新型社会生活共同体，形成具有凝聚力、向心力与归属感的新社区，社区意识显得尤为重要。然而，在实践中，农村社区建设的内容却千差万别，有的社区建设侧重于推动农村经济发展，这也是市场经济条件下，调动广大社区居民参与社区建设、提高社区凝聚力的重要动力所在。而对于经济条件较为发达的地区，社区建设侧重于社区文化建设，丰富广大农民群众的文化娱乐活动是社区建设的重要内容。在异质性较强的地区，外来人口比较多，社区建设则侧重于搞社会管理治安、公共服务建设。总体上来看，每个地区的社区建设基本上都是在侧重于某一项内容的基础上还兼顾搞其他方面建设，承载着不同的功能。

总之，随着经济社会的深入发展，利益需求日益多元化、价值追求日益差异化，实践中的农村社区建设机制也并不具有统一的模式，在参与主体、建设内容及管理运行机制上都更为灵活，具有多样性与差异性特征，更加具有弹性。诚如美国学者莱斯特·萨拉蒙在分析公民社会发展中所指出的，“由社会中多元的独立行为主体要素（个人、商业组织、公民组织、政党组织、利益团体、政府组织），基于一定的集体行为规则，通过相互博弈、相互调适、共同参与合作等互动关系，形成多样化的公共事务管理制度或组织模式”。²⁸⁾实际上，中国农村社区建设实践的开展，已经开始形成这种现代公民社会所具备的多元化、多样化管理和服务机制，以一种更为灵活、弹性的管理、服务机制来适应农村经济社会发展的变化要求，形成更能够符合不同群体要求的多元化社区治理机制。

四、选择性治理：当代中国农村社区建设机制的新阐释

现代社会发展及国家治理目标的现实选择，“意味着国家和公民社会关系的重新调整，意味着人类在国家（政府）、市场、公民社会三维组合中，寻求不同以往的、更为有效的实现共同利益道路努力”。²⁹⁾以特定时期的历史时代特征为基础，以有效顺应经济社会发展的现实要求为起点，以满足广大民众发展要求为方向所形成的社会秩序安排才能够更加富于弹性，更加具有张力。当前中国农村社区建设的开展，是现代化进程中开展的乡村重建运动，顺应农村经济结构分化、价值多元化的总体发展趋势，重构更加适应当前开放性、流动性、异质性社会发展要求的基层组织管理体制，推动新时期农村政治、经济、文化、社会的全面发展，所以它不同于以往的乡村建设运动，它是当前农村经济社会的全面改革发

展所进行的治理结构调整。

从农村社区建设的背景、建设机制、路径及特征来看，当前学界所提出的理论研究范式似乎很难给予合理的解释。制度变迁论无法解释实践中很多地方的农村社区建设的自发性特征，许多地区的农村社区建设是乡村社会为适应外部经济社会环境的变化冲击所进行的自发性变革。社会重建论和共同体理论不能很好的解释农村社区实践并不完全仅仅局限于构建精神性的生活共同体，而往往把经济发展作为社区建设的重要内容来抓，以经济发展形成社区居民参与、强化凝聚力的重要手段，也很难与社区建设内容千差万别、内容多样化相容。国家政权建设理论也不能对实践中的很多社区建设本身起源于自发性创新、首先体现为非国家力量的积极介入作出回应。多中心治理理论也没法解释经济条件不发达、社会基础不强的地区，纯粹的政府主导社区建设是社区建设的主体，以及有些地区更突出社区内部自组织性主导及集体企业主导方式。

实际上，自新中国成立以来，中国农村基层治理体制先后经历了人民公社制与村组制两次大的变革。人民公社制组织管理体制是特定历史时期国家基于经济社会发展状况所做出的特定行政体制构建，而村组制时期的村民自治制度虽然具有一定的行政性色彩，但自我管理、社会自治性特征已日益明显，这也是经济体制转轨对政治制度所产生的巨大影响。近几年来，现代化的深入发展，已经使中国农村的经济社会结构开始发生更为深刻的变革，利益结构趋于多元化、价值分化更为严重。在新的形势下，国家需要对农村基层治理体制重新作出调整。另外，在新的历史发展阶段，国家现代化发展面临着“民生国家建设”与“民主国家建设”的双重任务。民生国家建设在基层体现为加强政府对农村基层社会管理与公共服务能力，而民主国家建设在基层体现为加强社会自主管理能力与自治能力建设，保障更大范围的公民权利，这些都需要通过新农村社区这个平台得以落实。因此，当前农村社区建设不同于传统的人民公社及村民自治，它是国家基于新时期宏观经济形势的变化，及具体农村发展现实状况所形成的“选择性治理”。农村社区建设的“选择性治理”不是毫无目的的随机治理，而是有目的的因地制宜性治理，体现在手段上更加突出具体实践路径的灵活多样性，充分考虑不同地区经济社会发展基础状况，形成不同的治理路径；在运行机制上更加富于弹性、灵活，不是走向政府行政管理一刀切或自由化治理两极模式，而是形成更加符合当地实情的具体运行机制；在具体内容上不是国家统一安排，而是结合当地实情需要开展活动，从而使内容更加丰富、多样化、贴合实际；主体参与上也更加具有选择性、适宜性，不是单纯的依靠政府、社会或市场，而是基于当地的主体性质、角色与能力，形成多种参与主体模式。当然，无论参与主体、手段、机制如何差异不同，但农村社区建设机制及实践路径，其“选择性治理”目的在于有效实现“民生国家建设”及“民主国家建设”的目标。

有效的国家治理，不是通过国家权力无限扩张来完成的，相反，是通过合理范围内的国家权力运作、社会自治的有效展开以及这两者的相互配合与合作来实现的。³⁰⁾当前农村社区建设机制的“选择性治理”正是基于现代民生国家建设、民主国家建设的目标，及农村

经济社会结构的深刻变革、区域发展的不平衡性所进行的阶段性、适宜性治理模式选择。它是基于时代发展背景下的农村治理新机制选择，推动农村治理由政府单一治理向国家、市场和社会共同参与的合作治理模式迈进。

注

- * 本文受到中国国家社科基金青年项目“社会流动背景下的农村社区协同治理体系建设研究”(13CSH031)、及中国山东省中共党史重点学科规划项目的资助。
- 1) 道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1991: 121.
 - 2) 项继权. 农村社区建设: 社会融合与治理转型 [J]. 社会主义研究, 2008, 2: 61.
 - 3) 许远旺. 规划性变迁: 理解中国乡村变革生发机制的一种阐释 [J]. 中州学刊, 2011, 2: 164.
 - 4) 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 [J]. 学术月刊, 2009, 5: 11-14.
 - 5) 宋恩荣. 晏阳初全集(第1卷) [M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1992: 294.
 - 6) 徐杰舜. 新乡土中国 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2007: 246.
 - 7) 贺雪峰. 农民本位的新农村建设 [J]. 开放时代, 2006, 4: 40-41.
 - 8) 董磊明. 村庄公共空间的萎缩与拓展 [J]. 江苏行政学院学报, 2010, 5: 57.
 - 9) 费孝通. 乡土中国 [M]. 上海人民出版社. 2006: 22-23.
 - 10) 张康之、张乾友. 共同生活与公共生活的兴衰史 [J]. 学术研究, 2009, 10: 64.
 - 11) 项继权. 中国农村社区及共同体的转型与重建 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, 3: 6-8.
 - 12) 韩洪涛. 走向实践的社会共同体及其构建路径 [J]. 求索, 2010, 8: 49.
 - 13) 杜赞奇. 文化、权力与国家 [M]. 苏州: 江苏人民出版社, 1994: 231.
 - 14) 徐勇. “回归国家”与现代国家的建构 [J]. 东南学术, 2006, 4: 26.
 - 15) 叶本乾. 现代国家构建中的均衡性分析: 三维视角 [J]. 东南学术, 2006, 4: 33.
 - 16) 甘信奎. 中国当代新农村社区建设的现实条件及路径选择 [J]. 理论学刊, 2007, 1: 59.
 - 17) 刘伟、吕云涛. 中国乡村社会秩序的变迁与重构 [J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2011, 1: 10.
 - 18) 阳信生. 农村社区自治体制的建构乡村治理模式创新与现实选择 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2010, 6: 89.
 - 19) 田原史起. 日本视野中的中国农村精英: 关系、团结、三农政治 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2012: 6-8.
 - 20) 山东诸城撤销全部 1249 个行政村 并为 208 个社区 [EB/OL]. <http://news.sohu.com/20100819/n274312155.shtml>, 2012-12-21.
 - 21) 山东胶南农村社区建设经验推向全国 [EB/OL]. http://www.sdny.gov.cn/art/2007/3/21/art_602_23491.html, 2012-09-21.
 - 22) 北高家庄村简介 [EB/OL]. <http://www.jiaonanta.cn/list.asp?id=16652>, 2012-12-21.
 - 23) 2012 年对该村的调查资料。
 - 24) 江西省农村社区建设的情况 [EB/OL]. <http://cmzz.mca.gov.cn/article/tbgz/qggzhy/ncsqjsgzzth/201201/20120100063644.shtml>, 2012-06-15.
 - 25) Bowles, Samuel and Herbert Gintis, “Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Community,” Erik Olin Wright ed., *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets*, London: New York; Verso, 1998, pp. 2-71.
 - 26) 吕红娟. 开辟新领域驶入新天地: 太仓市探索建设中国新型农村社区 [N]. 学习时报, 2004-

8-23(11).

- 27) 统筹城乡发展, 探索 2+3+N 农村社区建设新途径 [EB/OL].
<http://www.1949.gov.cn/NewsDetail.php?I=3238&S=1>, 2012-10-12.
- 28) [美]莱斯特·萨拉蒙. 全球公民社会: 非营利部门视界 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 4.
- 29) 张成福. 论政府治理工具及其选择. 公共行政 (人大复印报刊资料) [J], 2003, 5: 45.
- 30) 林尚立. 社区: 中国政治建设的战略性空间 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2002, 2: 59-60.