

# 成效、问题及对策： 山东省两县市“多村一社区”的社区服务体系建设的调查<sup>\*</sup>

王亚南,高灵芝

(济南大学政治与公共管理学院,山东济南 250022)

**摘要:** 该文分析了通过撤村建社区,在中心村设立社区服务中心,构建起政府性公共服务体系、社区自我服务体系与市场化服务体系有机结合的农村社区服务体系的成效,即政府性公共服务中有的服务项目规范化、专业化程度较高,村民满意度比较高;社区与企业合作提供的便民利民服务的供给比较充分。但是,也存在诸如县域间社区服务中心的建设力度差距较大、社区村(居)民自我服务匮乏、中心村与非中心村服务资源获得存在较大差距等问题。为此建议,通过强化各级政府财政转移支付,促进社区基础公共服务设施均等化配置;持续推进村(居)民自治与社区参与,促进“多村一社区”建设与村(居)民自治二者间的协调发展;加强非中心村的服务站点建设,缩小社区服务资源获得方面的差异等途径以促进“多村一社区”的社区服务体系建设。

**关键词:** 多村一社区;农村社区服务体系;政府性公共服务;社区自我服务;市场化服务

**中图分类号:** D668 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)58-0064-10

## 1 引言

山东省村庄数量多(全国 60 多万个建制村,2008 年初山东省有建制村 8.1 万个,约占 1/8),规模小,密度大,平均每平方公里有 0.4 左右个村庄。各地在规划和建设农村社区时,大多采取多村一社区模式。这种建设模式,普遍适用于村庄相对密集,交通便利,文化风俗同质性强,具有联合组建农村社区基础条件的村庄。“多村一社区”,指由一个中心村与周边相邻几个村庄组合的社区,其中的各个村庄还延续原来的自然居住格局。“多村一社区”又分两种类型,一是依法撤销了全部建制村,以社区为单元组建了社区村民委员会,如山东省诸城市;一种是在保留建制村体制不变的基础上,把若干建制村组合为一个服务区域,统一提供政府型公共服务进行政府型公共管理,即所谓“联村虚拟社区”。本文研究的“多村一社区”是指前一种。本文重点研究山东省两个县市“多村一社区”社区服务体系建设成效,尝试归纳剖析已显现和潜在的问题,以期为优化“多村一社区”社区服务体系建设提供政策依据。

## 2 研究方法和调查样本介绍

本文的资料来自课题组 2011 年 10 月在山东省 Z 市和 P 县的“多村一社区”的调查。这两个县市已全面建设“多村一社区”,Z 市的工业化、城市化程度比较高,P 县则是典型的农业县,地处平原,村落密度大,各乡镇距离县城所在地均在 25 分钟之内。课题组综合考虑这两个县市的经济、社会、区位、“多村一社区”的特点等因素,在每个县市再各选择 3 个有代表性的“多村一社区”作为调查样本。(详情见表 1、表 2)主要通过如下方法搜集资料:第一,问卷调查法。对社区内的中心村和周边村落的居民分别进行问卷调查,搜集社区内的政府性公共服务体系和社区自我服务体系的相关资料,了解它们的基本状况、服务效果和存在的主要问题。共发放问卷 934 份,收回有效问卷 794 份。第二,访谈法。对县(市)、乡镇(街道)职能部门、社区服务中心的相关负责人和村民进行访谈,并对每个社区的各自然村的负责人(社区两委成员)通过焦点小组进行访谈,从不同角度深入了解他们对“多村一社区”及其社区社会服务的主要看法及政策诉求。共访谈 26 人次,组织焦点小组 6 个。第三,实地观察法。实地观察调查地“多村一社区”内设在中心村的社区服务中心和非中心村的服务站点的空间布局和利用情况,以及其他公共基础设施状况。此外,还通过山东

收稿日期:2013-09-01

作者简介:王亚南,副教授,主要从事公共管理、社会保障等方面的研究;高灵芝,教授,硕士生导师。E-mail:sl\_wangyn@ujn.edu.cn

<sup>\*</sup> 基金项目:本文是教育部人文社会科学基金项目“村庄变革背景下农村社区社会服务体系建设研究”(11YJA840001)阶段性成果。

省建设厅和民政厅搜集山东省农村村落布局资料和 山东省“多村一社区”有关情况。

表 1 Z 市调查样本社区基本情况一览表

乡镇(街道)	社区	村	户数	户籍人口数	人均耕地(亩)	主要收入来源	2010 年人均纯收入(元)
S 街道位于 Z 市中部, 地处平原, 距 Z 市城区 15 公里。	J	中心	260	960	1.08	务工、种粮、养殖、	9000
		1	270	867	1.45	务工、种粮、养殖	9730
		2	218	788	1.32	务工、种粮、养殖	7028
		3	200	736	1.79	务工、种粮、养殖	8536
		4	60	230	2.17	务工、种粮、养殖	9000
		5	62	231	2.11	种粮、养殖	7546
J 镇位于 Z 市西部, 多为平原。具有丰富的土地资源和水资源, 适宜种植黄烟。	F	中心	168	605	1.78	种黄烟、务工	9180
		1	99	357	2.2	种黄烟、养殖、务工	9170
		2	117	380	1.87	种黄烟、养殖、务工	9160
		3	130	500	1.82	种黄烟、养殖	9300
		4	74	249	1.93	种黄烟、养殖	9190
		5	190	580	1.81	种黄烟、养殖、务工	9180
		6	46	166	2.15	种黄烟、养殖	9160
		7	107	365	2.22	种黄烟、养殖	9150
T 镇位于该市南部, 距城区 25 公里, 平原、山地、丘陵各占三分之一。	Y	中心	320	1070	1.7	种粮、养殖、务工	7300
		1	160	530	1.6	种粮、养殖、务工	7000
		2	162	532	1.7	种粮、养殖、务工	6900
		3	224	710	1.7	种粮、养殖、务工	7000
		4	162	535	1.6	种粮、养殖、务工	7080

表 2 P 县调查样本社区基本情况一览表

乡镇(街道)	社区	村	户数	户籍人口数	人均耕地(亩)	主要收入来源	2010 年人均纯收入(元)
S 乡位于该县西北部, 距县城 14 公里, 都是平原。	Y	中心	176	560	2.8	种粮、养殖、务工	5000
		1	32	103	2.7	种粮、养殖、务工	6000
		2	43	170	2.3	种粮、养殖、务工	5000
		3	47	175	3	种粮、养殖、务工	6000
		4		415	2.5	种粮、养殖、务工	5000
		5	40	145	2.6	种粮、养殖、务工	5100
E 镇位于该县西部, 距县政府所在地 15 公里, 都是平原。	H	中心	138	562	1.3	蔬菜大棚、种粮、务工	5700
		1	146	549	1.6	蔬菜大棚、种粮、务工	5900
		2	47	187	1.4	蔬菜大棚、种粮、务工	5500
		3	190	736	1.6	蔬菜大棚、种粮、务工	5200
		4	68	235	1.35	蔬菜大棚、种粮、务工	5000

F乡位于该县北部,距县城9公里,都是平原。	D	中心	180	653	1.8	种粮、养殖、务工	6300
		1	100	360	1	种粮、务工	2000
		2	120	390	1.2	种粮、务工	7000
		3	123	418	1	种粮、务工	7800
		4	150	538	2.2	种粮、务工	6300
		5	131	403	1.5	种粮、务工	7800
		6	151	546	1.9	种粮、养殖、务工	6000
		7	50	174	2	种粮、养殖、务工	6000

### 3 “多村一社区”的社区服务体系建设成效

山东省各级政府在推进“多村一社区”的社区服务体系建设过程中,给予农村社区服务体系高度重视,使这项工作发展快,成效明显。

#### 3.1 撤村建社区,在中心村设立社区服务中心;整合资源,构建农村社区化服务体系

##### 3.1.1 撤村建社区,在中心村设立社区服务中心

为打破公共服务产品供给的“城乡二元结构”,把政府公共服务延伸到农村基层,为广大农民群众提供基本公共服务,加快实现基本公共服务均等化,2007年以来,Z市和P县撤村建社区,在中心村设立社区服务中心。按照地域相近、规模适度的原则,把相邻的几个村庄和相关单位规划建设为一个社区,在每个社区选择一个位置比较适中的村庄设立社区服务中心,打造社区化服务平台。每个社区服务中心的服务半径一般在2公里以内,Z市一般由5-7个村庄组成一个社区,1500户左右,P县一般由3个村庄组成一个社区,600户左右。截至2008年6月,Z市在全市1249个村庄规划建设的208个农村社区和社区服务中心全部建成运行。截至2009年,P县876个建制村合并为180个农村社区。

社区服务中心的主要职能是承担各级政府有关部门延伸到农村的社区公共服务项目,项目设置比较齐全。各地普遍实行“一站式”服务,包括:医疗卫生、社区警务、社会保障、就业、社会救助、文化体育、司法调解、计划生育、农业科技等公共服务。

##### 3.1.2 在社区层面上整合资源,构建农村社区化服务体系

Z市和P县开展农村社区化服务建设以来,以社区为平台,整合社区内的政府性、社区性和市场化等服务资源,构建起政府性公共服务体系、社区自我服务体系与市场化服务体系有机结合的农村社区服务体系。政府性公共服务,是政府主导供给的,乡镇

(街道)和有关政府部门延伸到农村社区服务中心的基本公共服务项目,主要包括计划生育、公共卫生、警务司法、文化体育、社会保障、法律咨询、科技培训、种粮补贴、家电下乡补贴等与农民生产生活密切相关的基本公共服务;社区自我服务,包括社区自治服务体系供给的公共服务和村(居)民自治体系供给的公益性和互助性的社区自我服务;市场化服务主要指市场和社区合作供给的便利利民的社区社会服务,包括集中配送连锁经营的农资超市、便民超市、专业经济合作组织服务等。

Z市和P县通过搭建农村公共服务的组织平台和服务平台,优化社区服务资源,构建农村社区化服务体系,近距离服务于农民,有效地解决城乡基本公共服务供给不均衡问题,助推基本公共服务的均等化。同时,统计数据表明,绝大多数的社区居民对于构建“多村一社区”的社区服务体系持肯定的态度。社区居民对于多村设一个社区服务中心的看法中,选择“很好”的占56.3%,选择“比较好”的占17.1%,累计占73.3%。

#### 3.2 加强社区服务中心基础设施和社区管理与服务人员队伍的建设

##### 3.2.1 不同程度地加大了社区服务中心的基础设施建设力度

Z市和P县在推进“多村一社区”的建设中,程度不同地加大了社区服务中心的基础设施建设力度。社区服务中心一般设有综合服务大厅和若干个服务站(室),主要服务设施包括:综合服务大厅、卫生服务站、警务室及治安监控设施、图书阅览室、文体活动室(场地)等。Z市在《社区化服务与建设考核奖励办法》中规定:办公和服务用房总面积应达到300平方米以上,综合服务厅使用面积达30平方米以上、卫生站床位达到8张以上,对于不能达标的给予扣分。全面建设“多村一社区”后,农村社区服务中心平均建设面积为500平方米,条件较好的社

区到达了2 000平方米,都设有1个办事服务大厅及社区卫生室、警务室、文化体育室(活动室、图书馆、电教馆)、计划生育站、社区志愿者站等服务站(室)。S街道J社区凭借着靠近街道驻地的地理优势,该区服务中心占用的是街道办事处的一栋四层办公大楼,公共服务设施一应俱全,条件一流。P县全面建设“多村一社区”后,主要在中心村原村委会办公室的基础设施基础上改建为社区服务中心的,场地面积和设施设备没有较大改观,基本都没有综合服务大厅。

### 3.2.2 采取不同形式加大了社区人员队伍配置

Z市和P县在推进“多村一社区”的建设中,非常重视社区管理和服务人员队伍建设,两个县市采取不同形式加大了社区人员队伍配置。Z市每个社区由政府配备并发放工资的一般有7名全职工作人员,包括社区党总支书记、社区服务中心主任和专职服务人员。全职工作人员主要来源于乡镇(街道)撤并后的富余人员,到2008年底,诸城市已有1800多名机关干部转入农村社区,此外还有大学生村官和原来的村干部等。P县社区村(居)委员会按照《村民委员会组织法》的要求选举产生。社区“两委”成员主要从原各建制村“两委”成员中选举组成,基本保证了社区“两委”成员中至少有一名来自于原建制村。为加强“多村一社区”建设,乡镇政府一般给2-3个社区配备一个社区建设指导员,属于在职乡镇干部。

3.3 政府性公共服务中有的服务项目规范化、专业化程度较高,村民满意度比较高;社区与企业合作提供的便民利民服务的供给比较充分

3.3.1 政府性公共服务中有的服务项目规范化、专业化程度较高,村民满意度比较高

政府性公共服务,是政府主导供给的,乡镇(街道)和有关政府部门延伸到农村社区服务中心的基本公共服务项目,是与农民生产生活密切相关的基本公共服务。Z市和P县在“多村一社区”服务体系建设中,重视服务的规范化、专业化建设,强调“统一服务项目、统一管理体制、统一服务标识、统一窗口受理、统一服务规范”,并出台社区服务中心办事流程、服务标准等一系列规章制度,推进社区公共服务的规范化和标准化建设,培育了计划生育服务、社会治安服务、医疗卫生服务和行政代理服务等一批规范化、专业化程度较高的项目,村民满意度比较高。(具体情况见表3)

计划生育服务。Z市和P县通过制定《农村社区人口也计划生育服务规范》和《计划生育服务流程》,从制度上保证了农村计划生育工作规范化服务,同时各社区都配备了专职的计划生育管理员。主要职责是动员群众实行计划生育、落实节育措施等工作,了解掌握育龄妇女人群结婚、怀孕、生育、节育措施落实情况,提供计生咨询等;为育龄妇女搞好服务,宣传优生优育知识,代办相关婚育证件;做好计划生育档案资料的登记、管理工作。从实践效果看,为群众提供了快捷、优质和高效的服务,最大限度满足群众人口和计划生育服务需求,提高了群众的满意度。从问卷统计结果看,选择“很满意”的占52.1%,选择“满意”的占26.6%,累计占78.7%。

表3 居民对社区服务中心服务内容的满意度

	计划生育服务		社会治安服务		医疗卫生服务		行政代理服务	
	频次(个)	有效百分比(%)	频次(个)	有效百分比(%)	频次(个)	有效百分比(%)	频次(个)	有效百分比(%)
很满意	397	52.1	394	51.6	396	51.5	368	49.1
满意	203	26.6	180	23.6	195	25.4	165	22.0
一般	38	5.0	46	6.0	45	5.9	40	5.3
不满意	19	2.5	19	2.5	26	3.4	23	3.1
很不满意	0	0	3	.4	2	.3	2	.3
不了解或不知道	78	10.2	85	11.1	83	10.8	109	14.5
没有该项目	27	3.5	37	4.8	22	2.9	43	5.7
总计	762	100.0	764	100.0	769	100.0	750	100.0



社会治安服务。目前,Z市和P县在农村社区服务中心建社区警务室(站),一般由乡镇(街道)派出所向社区派出驻区民警(片警),社区内各村组建治安巡逻队,形成了专群结合、群防群治的治安联防队伍。社区警务室(站)的服务项目主要包括:接受居民报警求助;调解社区居民矛盾;提供有关法律法规咨询;开展交通、消防、灾害事故常识宣传及预防;帮助外来人员异地办理身份证等。另外,Z市和P县在农村社区统一安装摄像探头等监控设施,形成了县(市)范围的社会治安监控网络。从问卷统计结果看,选择“很满意”的占51.6%,选择“满意”的占23.6%,累计占75.2%。具体情况见表3。

医疗卫生服务。农村社区服务中心通过农村社区医疗卫生服务站(室),向社区居民提供公共卫生和社区医疗服务。社区卫生服务站(室)为乡镇卫生院直接下设的专业服务机构,承担相应社区范围的医疗卫生服务和一体化卫生所的日常管理。在具体实践中,Z市社区卫生服务站站长由卫生院中层以上干部兼任,副站长聘请优秀乡村医生或院内专业人员担任,聘任工作人员2-4名,设置病床8张,配备血压计、听诊器、血糖仪、消毒设施等仪器设施。建筑面积不少于120平方米,建立各种管理制度和操作规程。村级卫生室建设,凡属原有房屋改造的,严格执行部颁标准,一律达到60平方米以上,并严格人员和技术准入,整体提升服务条件和水平。社区卫生服务站(室)主要职责包括:开展普及卫生知识,防治传染病的等工作;提供常见病、多发病、慢性病诊疗服务;为参加新型农村合作医疗的村民建立健康档案,提供健康教育、疾病预防与保健服务、健康查体服务、康复服务;将社区卫生服务站(室)纳入新型农村合作医疗定点网络,为居民提供就近就医、及时报销服务。从问卷统计结果看,选择“很满意”的占51.5%,选择“满意”的占25.4%,累计占76.9%。具体情况见表3。

行政代理服务。目前,Z市和P县农村社区服务中心均开展行政代理服务,在服务大厅的办公设施、人员配备乃至服务流程上都做出了规范化要求,承诺办理或代办,让群众不跑冤枉路,办事放心和舒心。主要服务内容包括:政务类(经营许可等)、事务类(五保户、子女收养、婚育证件手续、独生子女父母光荣证、流动人口婚育证明、老年证等)和服务类(社会保障手续、新农合手续)。从问卷统计结果

看,选择“很满意”的占49.1%,选择“满意”的占22.0%,累计占71.1%。

### 3.3.2 社区与企业合作提供的便民利民服务的供给比较充分

农村社区服务中心根据社区实际情况和农民需求,在保证基本服务供给基础上,适当增设服务内容和服务机构,拓展服务领域,完善服务内容,形成公共、公益、市场立体化社区服务体系。

发展市场化的便民利民服务。按照互利双赢的原则,社区或各村通过设立便民超市、农资超市和便民食堂等发展市场化的便民利民服务,为农民群众生产生活提供了极大便利。农村社区超市是社区经济建设的重要内容,是统筹城乡服务业发展的重要载体。农资超市向采购者提供丰富的品牌产品,实行从工厂直接采购到直接销售给农户的方式,杜绝了假冒伪劣,成本降至最低,价格透明统一,保证农民用上“放心肥”、“放心药”,取得了较好的社会效益和经济效益。而且,农资超市提供的技术服务及金融支持,更能吸引农民的目光。为进一步提升农村社区超市运营水平,促进社区超市健康有序发展,Z市人民政府《关于鼓励和促进农村社区超市发展的意见》(诸政发[2009]25号)要求全市社区日用品超市、农资超市、快餐店达到标识规范、证照齐全、制度健全、货架开放、明码标价、商品丰富、环境整洁、运行正常。Z市农村社区市场化的便民利民服务是由社区与企业合作提供的混合式社区服务。一方面,社区提供经营场地,由企业或个人提供服务于社区的便民利民服务,该服务带有一定的公共性(公益性),另一方面,农资超市和生活超市完全按照市场化经营运作,自负盈亏。调查资料显示,目前,Z市调查地各社区都配置了服务于全社区的农资超市和生活超市,且T镇Y社区和J镇F社区建有社区食堂或社区饭店。所需房屋都由社区提供,其中,T镇Y社区和J镇F社区不收取超市房租。例如,Z市T镇Y社区内的农资超市和生活超市共占用社区免费提供的房屋12间,有180多平方米。P县的情况则与之不同,目前,P县各调查地社区均没有配置服务于全社区的农资超市和生活超市,但在各社区内的部分村建有农资代销点和生活超市。

通过发展农民专业合作社,为农民提供产前、产中和产后服务。专业合作社作为农民联合自助组织的一种典型模式,是从事专业生产的农民自愿

入社,退社自由,平等持股、自我服务、民主管理、合作经营的经济组织。调查资料显示,Z市和P县农村社区依托社区平台,根据当地农业生产特点建立了一批种植养殖专业合作社。以Z市为例,T镇Y社区建有花生专业合作社和苹果专业合作社;J镇F社区建有棉花专业合作社和黄烟专业合作社;S街道J社区建有种植专业合作社、养殖专业合作社和果品专业合作社。这些合作社吸收本社区农户参加,社区外的农户也可加入。Z市通过社区这个平台,引导发展农民专业合作社,提高农民的组织化程度,推动当地农村经济发展,提高农民收入。仅2011年新发展农民专业合作社49家,总量达到965家,入社农户7.7万户,占农户总数的29.7%,带动农户12.3万户,占农户总数的47.5%<sup>①</sup>。S街道J社区党委指导成立的前九台甜久果品和中九台绿禾蔬菜两个专业合作社,引导农民入社搞标准化生产、规模化经营,促进了特色产业发展壮大。目前,入社会员达240户,年可增加收入300多万元<sup>②</sup>。

#### 4 “多村一社区”的社区服务体系建设中面临的问题

##### 4.1 因县域经济发展程度不同,政府在社区服务中心基础设施和社区管理与服务人员队伍建设力度差距较大,地区间发展存在不平衡状况

调查发现,在推进“多村一社区”的建设中,Z市和P县在社区服务中心的基础设施建设和社区管理及服务人员队伍建设方面都存在较大差距。Z市政府在农村社区服务中心的基础设施、日常运转经费和人员工资保障方面的投入力度都大大高于P县,地区间发展存在不平衡状况。经济发展程度不同,成为Z市和P县农村社区服务中心建设产生较大差距的主要原因。

Z市属于经济发达地区。Z市地处山东半岛东南部,是国务院确定的全国沿海对外开放城市、综合

改革试点市和乡村城市化试点市,位列“全国综合发展百强县(市)”第35位。2009年实现地方财政收入24.6亿元。Z市在“多村一社区”社区服务体系构建中,坚持以政府公共财政投入为主,将社区服务中心的建设和运行费用纳入市、乡(镇、街道)两级财政预算,鼓励支持社会各界参与农村社区建设。截至2009年,Z市市级财政投入4800万元,社会捐款达3860多万元;市财政给予先期试点社区20万元扶持,此外,市财政对各乡镇建起的农村社区服务中心补助3万到5万元。Z市农村社区服务中心的建设(启动)资金、日常运转经费及社区服务中心中全职工作人员的工资和社区“两委”成员补贴(“两委”成员补贴为每人850元/月,每人10200/年)等全部由政府财政负担。具体情况是:T镇Y社区的服务中心建设资金16万元,日常运转经费是每年1.5万元;J镇F社区的服务中心建设资金达70万元,日常运转经费每年20万元;S街道J社区的服务中心占用街道的一座四层楼房,改建资金达20万,日常运转经费每年5万元。Z市每个社区的专职人员工资和非专职的两委干部、计生管理员等人员的补助每年20-30万元不等。

相对Z市而言,P县属于经济欠发达地区。P县地处鲁西北,是典型的农业县,是国家粮棉生产基地县,2009年实现地方财政收入2.4286亿元,工业化和城市化与Z市的距离较大。P县在“多村一社区”社区服务体系构建中,以县乡(镇)两级财政投入为主,建立了农村社区服务中心日常运转经费和人员工资保障机制。由乡(镇)财政负担服务中心的日常运转经费,一般仅为每年0.8万元,主要用于支付水电通信等费用。在人员工资保障方面,一个社区建设指导员一般同时负责2-3个社区工作,是在职乡镇干部,由财政负担工资。对社区“两委”成员及计生管理员(包括各村计生管理员)等全部由财政负担工资,实行星级化管理<sup>③</sup>。目前,村级计生

① 秦华. 山东诸城:开展“包社区联农户促和谐谋发展”主题活动[EB/OL]. 2011-10-21 [http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2011\\_10/21/10041100\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2011_10/21/10041100_0.shtml).

② 诸城舜王街道九台社区党委“四个促进”有效推动农村社区化发展[EB/OL]. 2010-4-8 <http://www.wfzsb.cn/news.asp?id=25119>.

③ 星级化管理即按工作年限授星,每三年授一个星,八星封顶。社区支部书记可按期领取工资和星级津贴,工资由基本工资、工龄工资两部分组成,基本工资按村人口多少分档制定,工龄工资按任职年限,每年增加36元。星级津贴以任职时间长短、工作成绩优劣双重条件评定,从三星级开始发放,三星级每年500元,以后每增一个星级每年增加200元津贴。星级津贴由县财政单独列支,每年30万元,每年7月1日由县委集中发放。村级计生管理员工资由财政统一担负,由原来的每年每人平均576元增加到2930元,是原来工资水平的5.1倍,达到了村级党小组长工资的80%以上。

管理员工资每人 2 930 元/年,社区“两委”成员工资水平一般处于 2 000 元-3 000 元/年。

#### 4.2 社区村(居)民自我服务匮乏

社区村(居)民自我服务是以村民自治互助为基础,由社区村(居)民或社区组织自供的公益性和互助性的社区服务。农村社区建设应利用村民自治组织治理结构完善、运转顺畅和群众基础牢固的特点,充分挖掘社区资源,发动社区居民参与社区事务,以降低乡村治理成本,实现政府公共资源与社区内部资源的优化配置<sup>④</sup>。在“多村一社区”的社区服务体系建设过程中,Z 市在政府指导下成立了志愿者、老年人、妇女、关心下一代、计划生育协会等民间组织。P 县基本上保持了村民自治体系,例如 P 县 E 镇 H 社区由大杨、小杨、付家庙、银王、榆林 5 个村民小组组成,社区中心村为小杨村。社区两委实行交叉任职,党支部书记兼任社区主任,支部委员兼任村委会委员,原来行政村的党支部书记经选举后担任党小组长和村民小组长。

虽然 Z 市和 P 县或者建立了一些自我服务组织,或保留了村民自治组织体系,但调查发现,一方面,公益性、专业性的社区社会服务组织极少,远远不能满足社区居民的个性化、专业化、多样化的服务需求,政府主导的在社区层面成立的志愿者协会、老年协会等社区组织实际开展的活动寥寥无几,非中心村的村(居)民对这类组织的知晓率很低。另一方面,一些适合通过村(居)民自我服务开展的服务项目,比如老年人服务、文化体育服务、残疾人服务等因为缺乏场地和设施等原因,很少或很难开展活动。“老年人(活动方面)就是组织老年人查体,有时候组织老党员老同志搞一些活动。像下棋、打扑克不是经常的。重大活动的时候,就是在老人节,党的生日等等的日子里组织一下”。“实际咱这房屋比较紧,文体活动室是和办公室在一块的。”(ZTY 社区书记兼主任访谈录)本次调查的大部分社区的基本情况皆如此。有的社区,如 Z 市 J 街道 F 社区的文体活动场所,就是两排平房间的通道,Z 市 S 街道 J 社区,在两个村子有文体活动场地,但活动设施很少。P 县调查地社区基本没有文体活动场所。尽管各社区都反映农村残疾人“真不少”,(ZTY 社区书记兼主任访谈录)但各社区针对残疾人的服务设

施基本空缺。多数村大多因为“没有条件”、“没有村经济”(PFD 社区“两委”干部访谈录)、“村集体没有收入”(ZSJ 社区的“两委”干部访谈录)等经济原因基本没有开展“一事一议”。

#### 4.3 社区服务中心的服务可及性不均衡

服务可及性也看作方便性,是评价社区服务的一个重要维度,服务的物理半径是其最重要的考察指标。

调查发现,中心村和非中心村的村(居)民的住宅与社区服务中心的距离远近不同,对非中心村村(居)民服务的可及性的影响也很大。调查发现,Z 市和 P 县非中心村的村(居)民的住宅与本社区的社区服务中心的距离,最近的 0.5 里,最远的 7 里,平均 3 里,步行至社区服务中心平均大约需要 24 分钟,老年人、残疾人想获取服务则更加不方便了。(具体情况见表 4)

表 4 村(居)民住宅与社区服务中心的距离与时间一览表

村庄类型		村(居)民的住宅与社区服务中心的距离(里)	步行大约需要的时间(分钟)
中心村	平均值	.8392	7.3622
	最小值	.00	.00
	最大值	3.00	30.00
	标准差	.72153	5.19904
	有效样本数(个)	216	225
非中心村	平均值	3.0241	24.5285
	最小值	.50	2.00
	最大值	7.0	50.00
	标准差	1.73629	14.16243
	有效样本数(个)	544	543
总计	平均值	2.4031	19.4993
	最小值	.00	.00
	最大值	7.0	50.00
	标准差	1.81014	14.51721
	有效样本数(个)	760	768

另外,调查中发现,有一个社区服务中心不是设在中心村,而是位于街道驻地,与其所服务的本社区 6 个村中间相隔一条国道,其服务半径尽管只有 1.8 公里,但中间这条车水马龙的国道给社区 6 个村的

④ 何平.农村社区建设与村民自治的共生、共建与联动[J].青岛农业大学学报(社会科学版),2011,(3):37-41.



村(居)民带来极大的不便,甚至还存在严重安全隐患。调查中很多村(居)民反映,这条公路给他们前往服务中心带来极大不便,参加问卷调查的妇女、老人绝大多数没有过社区服务中心。

#### 4.4 中心村与非中心村在社区服务资源获得方面存在较大差异

提高农村社区服务水平,促进城乡基本公共服务一体化,是“多村一社区”建设的重要目标。“多村一社区”的社区服务体系是由中心村和周边几个村落组合的社区内,通过一定的组织方式和服务手段并配以人员、经费、服务场所等保障手段,将社区居民所需求的各类服务落实到位的输送系统。服务是否输送到位以及社区居民是否能均等获取服务是衡量服务效果的重要指标。本次调查发现,从总体看,“多村一社区”的社区服务设施设备及政府配置的人力资源比合村建社区前是增加了,但由于这些资源主要集中在中心村的社区服务中心,所以,中心村与非中心村在社区服务资源获得方面存在较大差异。这一点在Z市表现的尤其突出。

Z市的两级政府对农村社区的人财物投入较大,而且主要集中投入于设在中心村的社区服务中心。

同时,非中心村原有的一些设施服务功能衰落,各非中心村的原村两委办公室等设施大多闲置不用了,也没有电话。有的设备,如原各村配备的农村党员干部现代远程教育设备也集中到社区服务中心管理。其原因,一是设配老化;二是“现在远程教育的这些设备的正常的维护、正常的管理上各村也管不了。没办法只好集中到社区里来。”“社区配有一名懂技术的远程教育管理员。”(ZTY社区书记兼主任访谈录)

由于中心村与非中心村的村(居)民在社区服务资源获得方面存在较大差异,导致中心村和非中心村获取公共资源的机会不均等,可能造成非中心村边缘化乃至衰败,形成新的不公平性问题。

### 5 促进“多村一社区”的社区服务体系建设的对策建议

#### 5.1 强化各级政府财政转移支付,促进“多村一社区”的社区基础公共服务设施均等化配置

从理论上讲,一方面,社区基础公共服务设施是农村社区基本公共服务的载体,是政府开展公共管

理和公共服务的基础平台,体现着政府的责任。另一方面,农村社区基础公共服务设施建设实质上关系到资源配置的公平问题,即作为公共产品供给重要主体的政府如何处理城市与农村、农村与农村之间资源配置的公平问题,以及作为公共产品需求主体的农民如何公平地享受公共产品等。因此,应对“多村一社区”建设过程中的社区基础服务设施的不均衡分布问题,关键在于加大政府的财政投入以及完善财政体制。

第一,从已全面建设“多村一社区”的省区看,应进一步完善转移支付制度,优化转移支付结构,对于省域内财政困难的地区,各级财政尤其是省级和县级财政应进一步加大转移支付的力度,大力推动农村社区基础公共服务设施的建设,缩小省(市)内辖区内县市间在农村社区基础公共服务设施方面的差距。建立县级基本财力保障机制,加强县级政府提供基本公共服务财力保障,促进县域范围内农村社区基础公共服务设施均等化配置,整体提升农村提供基本公共服务的能力。

第二,从整个国家的财政制度看,应进一步完善财政供给制,健全财力与事权相匹配的财政体制。应当进一步明确中央政府与地方政府,以及地方各级政府之间在农村社区基本公共服务方面的事权,按事权决定财权,事权与财权、财力相适应的原则合理划分各级政府的财权和财力,使各级政府的财力与事权相匹配。

#### 5.2 持续推进村(居)民自治与社区参与,促进“多村一社区”建设与村(居)民自治二者间的协调发展

1998年颁布、2010年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》,是为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。十多年的村民自治实践,在中国广大农村建成了比较完整的基层民主自治的组织体系和制度体系。“村民自治是农村社会管理体制的核心,也应该是社会主义新农村的基本社会制度。”因此,农村“多村一社区”建设应与村民自治二者间的协调发展。

在当前的农村“多村一社区”建设过程中,地方各级政府扮演了积极能动者和行动主体的角色,发挥着动员、组织、引导、规划和推动的作用。这种政府主导型的社区建设推进机制与方式对于动员全社会关心、支持、参与农村社区建设,引导各种生产要



素向农村社区空间合理聚集和配置,具有一定的积极意义及合理性,但同时也存在一定的限度。事实上,近年来的农村“多村一社区”建设过程中,伴随着社区整体规划,由自然村为村委会的情形大量消失,逐步地削减、架空村民自治组织,“官进民退”的倾向已很明显,对此做法和现象,必须有清醒的认识与思考。作为对策可以考虑两点。

第一,完善“多村一社区”的村(居)民自治组织与制度。村(居)民自治组织村(居)民自治组织体系及其业已形成的村(居)民参与及机制是当前和今后农村社区发展的重要资源和优势,在推进“多村一社区”建设中,应在社区村(居)民会议、村(居)民代表会议、社区村委会、村(居)民小组等村(居)民自治架构基础上,依社区村(居)民的意愿和选择,进一步培育发展农村生产生活服务组织、专业经济合作组织、文化娱乐组织等多元化组织体系,社区制定社区村(居)民自治章程,各自然村根据需要制定村规民约。

第二,在社区建立多元参与的民主协商机制。未来农村社区建设之路应走参与式社区发展战略,在发挥政府主导作用的同时,尊重农民在家园建设中的主体地位,实现政府理性与农民理性的有机衔接与良性互动。为了集中民意和民智,凝聚民心 and 民力,推动农村“多村一社区”建设与村民自治二者间的协调发展,有必要在社区建立多元参与的民主协商机制。即在社区建立农村社区建设民主协商委员会,其成员包括:中心村和非中心村的村(居)民代表、社区“两委”代表、社区各类组织机构代表、社区内的党代表、人大代表、政协委员、知名人士、驻区单位代表等,也可有自荐和民主推荐产生的代表。该委员会的主要职责是:评议监督农村社区建设的决策和各项服务的实施情况,汇集居民群众的意见和建议,讨论社区建设的重大问题,协调社区内各方关系,整合参与社区建设的各类组织资源。

### 5.3 加强非中心村的服务站点建设,缩小中心村与非中心村在社区服务资源获得方面的差异

由前文所知,非中心村村(居)民获得社区服务中心的服务存在着距离上的障碍,因此,有必要在非中心村建设服务站点。从调查问卷的数据看,社区村(居)民也有着这方面的强烈需求,非中心村的村(居)民有78%的认为很有必要和有必要。再者,从社会资本的存量角度来看,农村自然村的社会资

本——村民间的互动网络、规范和信任等,比几个自然村合成的“社区”的社会资本更丰富。因此,加强非中心村的服务站点建设,不仅方便了非中心村村(居)民获得社区服务,缩小中心村与非中心村在社区服务资源获得方面的差异,而且还有利于盘活非中心村的资源。非中心村的服务站点建设可考虑从两方面入手,一是政府财政适度对非中心村的公共设施的投入,以非中心村原“两委”办公场所为基础,改建成社区服务站点,作为非中心村的村(居)民的文体活动中心、信息中心,老年人、残疾人、儿童等的服务或活动中心。二是社区“两委”要眼睛向下,引导村(居)民组织起来,利用本村人力、物力、财力资源,开展适合本村需要的自助互助服务。

(致谢:本文的实地调查得到了致公党山东省委及调查地相关部门的大力支持;济南大学政管学院杨洪斌老师和高功敬老师对本文有较大贡献。谨此致谢。)

#### 参考文献

- [1] 党国英. 中国的新农村应该是这样[J]. 新华文摘, 2008, (7).
- [2] 高灵芝, 王亚南, 刘艳丽. 山东农村社区综合服务中心建设、管理及维护的调查与研究, 2009 民政部农村社区建设理论研究获奖论文[Z].
- [3] 高灵芝. 农村社区建设与村民自治[J]. 山东社会科学, 2009, (12).
- [4] 郑传贵, 卢晓慧. 社会资本与社区治理——兼论以自然村为新农村建设基本单位的合理性[J]. 求实, 2007, (10).
- [5] 谢旭人. 进一步健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制[J]. 财政部网站, 2010, (10).

# Achievements, Issues and Strategies of the Community Services System Construction in Rural Areas: One Community for Multi Villages

Wang Yanan, Gao Lingzhi

(*School of Politics and Public Management, Jinan University, Jinan Shandong Province 250022, China*)

**Abstract:** This paper discusses the achievements, issues and strategies during the process of the community services system construction in rural areas, analyzes the implementation of One Community for Multi Villages policy, and puts forward the relevant suggestions in terms of the governmental public services, community self services and marketization services.

**Key words:** one community for multi villages; rural community services system; the governmental public services; community self services; marketization services