

【社会现象与社会问题研究】

# 城乡融合发展背景下新型农村社区公共服务能力提升路径研究<sup>\*</sup>

## ——基于南京市江宁区的案例分析

陈沛然

汪娟娟

**摘要:** 如何缩小城乡基本公共服务差距,提升农村基层社区公共服务供给水平,打通阻碍供需资源平衡配置的关键节点,是实现城乡基本公共服务均等化亟待解决的难题。作为全国农村社区建设示范区,南京市江宁区在提升农村公共服务供给能力方面探索出一条可行路径,即从政府、社区、村民三方面出发,以社会组织为支点,以社会资源为支撑,推动农村公共服务资源下沉。稳步提高城乡基本公共服务均等化的水平,就要以政府为主导,积极推进制度改革,最大限度引导以社会组织为代表的社会资源深入社区,密切联系群众,开展嵌入式服务,逐步提升村民的主人翁意识及其对社区的认同感,营造社区共建共治共享的新局面。

**关键词:** 农村公共服务供给;多元主体参与;多元资源协同;农村社区治理

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2020)12-0062-06

党的十九大报告指出,“以标准化手段优化资源配置、规范服务流程、提升服务质量、明确权责关系、创新治理方式,确保全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务,从而切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感”。党的十九届五中全会进一步将“基本公共服务均等化水平明显提高”作为“十四五”时期经济社会发展主要目标,并明确提出“到2035年基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”的具体要求。实现城乡基本公共服务均等化,关键是要解决农村基本公共服务供给不足、供给质量失衡、供给绩效缺位等突出问题,切实提高农村基层治理能力。目前,在我国农村社区基层治理过程中存在政府介入过度、治理机制不完善、社区村民自治能力不足、社会组织治理参与度低等问题<sup>①</sup>,由此引发的

社区治理失灵直接影响农村社区基本公共服务的供给水平。因此,有必要从提升社区治理能力的角度探索农村社区公共服务的供给之道。

### 一、文献回顾与问题提出:关于农村公共服务供给模式的梳理

通过对已有研究文献的梳理和归纳可以发现,到目前为止我国农村公共服务的供给模式主要有三种。一是以政府为主导的供给模式。这种模式下政府在公共服务供给中占据主导地位,着力提供底线服务、普惠性服务与“虚体服务”(即特别关心公民的感受、社会评价、道德氛围等),是公共服务供给与管理的唯一责任主体,承担几乎全部的政治责任和经济责任。<sup>②</sup>二是多元主体供给模式。在社会主义市场经济条件下政府、公民、社会组织及民间社团

收稿日期: 2020-03-23

<sup>\*</sup> 基金项目: 江苏省社会科学应用研究精品工程一般项目“新型城镇化背景下地方社会组织参与江苏农村社会治理研究”(19SYB-134); 江苏省南京市江宁区社会科学基金重点项目“江宁区农村基层治理社区化路径探析”(JNSKZD202004)。

作者简介: 陈沛然,男,南京航空航天大学经济与管理学院副研究员,博士(南京 210016)。  
汪娟娟,女,通讯作者,南京师范大学公共管理学院助理研究员(南京 210024)。

等都成为农村公共服务的供给主体。根据农村公共服务多元供给主体之间不同的互构关系,可以区分为经济发达、社会资本充足地区的“村级社区组织主导+政府辅助+村民参与”供给模式与经济欠发达地区的“政府主导+村级社区组织辅助+村民筹资筹劳”供给模式。<sup>③</sup>两种模式下村级社区组织都在农村公共服务供给中发挥重要作用,村级社区自我保障与自我服务的功能得到彰显。因此,有研究者倡导在公共物品供给或公共服务的职能定位方面赋予村级社区更多的权利,形成以农村社区为主体或基础的农村公共服务供给模式以转变传统的以政府为主体的自上而下供给方式。<sup>④</sup>三是社会组织市场化供给模式。随着社会主义市场经济体制改革不断向纵深发展和国家治理模式的创新升级,社会组织以其社会性及内在的社会功能在社会主义市场经济条件下获得了越来越好的发展环境,逐渐成为弥补市场和政府公共服务供给局限性的力量,承担起越来越多政府转移的相关职能。

但是,在实践中上述三种模式都无法完全解决农村公共服务供给“社区村民实际需求得不到满足”与“政府资源过度供给”并存的问题。而且,农村公共服务长期处于制度外财政供给的状态,缺乏稳定的财力保障,不仅导致农村公共服务资源短缺,还加剧了基层政府的财政负担,影响基层政府对农村社区的治理成效,而基层社区治理水平不足往往又是造成供给效率低、供需脱节的主要原因之一。在城乡统筹发展背景下,要改变农村公共服务供给不足、效率低下、供需脱节等状况,需要对现有的公共服务供给模式进行变革和创新,即综合考量地区经济发展水平、社会资源以及民众自治能力,因地制宜地探索更为完善的供给模式,不能因循守旧、一成不变。<sup>⑤</sup>无论选择何种供给模式,都需要把握好三个关键点。一是厘清政府供给公共服务的边界和程度,既充分发挥政府供给公共服务的基本职能,又尽量避免“政府失灵”问题。二是以社区村民需求为导向,建立、完善多元化的筹资渠道和农村公共服务供给民主决策机制。三是以良好的基层社区治理机制为依托,利用好社会组织的服务力量,最大限度发挥社会整合力量,通过提高农村自组织自我治理的动力和效力来提升农村社区公共服务供给水平。为了从实践层面探讨农村社区公共服务供给能力提升的具体路径,本研究以南京市江宁区农村公共服务

能力提升的案例为切入点展开相关论述。

## 二、农村公共服务供给模式的创新实践

江宁区位于江苏省南京市中南部,2000年12月撤县设区,由原来以农村区域占主体的县发展成为城镇化水平较高的新市区。长期以来,江宁区委区政府以逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化作为城乡发展一体化的主要目标,采取一系列积极措施推进城乡公共资源均衡配置,持续推动城乡融合发展。近年来,江宁区农村公共服务水平和农村社区治理水平不断提升,先后被授予“全国农村社区建设实验全覆盖示范区”、“全国村务公开民主管理示范区”和“全国和谐社区建设示范城区”等称号。南京市江宁区在推动公共服务资源向农村下沉过程中积极发挥政府、社区和村民三个层面的主体能动性,以提高农村基层治理能力为突破口,提高农村公共服务水平。

### 1. 政府主导,搭建体系化社区治理“资源仓库”

江宁区委区政府始终高度重视农村社区建设工作,并作出许多有益尝试。一是建立完善的领导机制,加强管理者责任意识。成立创建全国农村社区建设示范区工作领导小组,由区委区政府主要负责人任“双组长”,街道成立配套工作机构,加强对新型农村社区建设的工作领导、工作协调和工作监管,形成上下联动、齐抓共管的推进机制。二是制订系统性的发展规划,明确社区治理发展目标。针对农村基层党建、财政转移支付、精准扶贫工作等方面提出“一揽子”综合实施计划,推动农村社区转型发展。以美丽乡村建设为主要抓手,编制新一轮村庄布点规划,按照“一般整治村、重点整治村、示范村”三级布局,分类制定村庄建设指引和标准。三是强化经费保障,确保社区治理顺利运行。区财政每年安排1000万元的农村社区建设专项资金,以奖代补,助力农村美丽新型社区的有序建设,另外每年安排6000万元为民服务专项资金,积极支持社区、街道购买公共服务,开展环境保护、公益服务、文化活动等服务项目。同时,积极探索国企主导、街道配合、社会组织参与的建设新路径,形成多方筹措、多元参与的新格局。四是完善商业服务网络,激发社区资源流通性。构建农业生产资料、村民日用品、农副产品、再生资源、非处方药品等连锁经营站点服务网络1000多个,并以此为载体推动公共服务资源向

农村倾斜。五是推行便捷化窗口服务,提升村民满意度。全面推行“一口受理、全科服务”模式,依托社区“一站式”服务平台,设立综合窗口,推行社工全科服务,基本实现村民“进一个门、找一扇窗、办所有事”,以提高村民办事便利度为突破口,增强群众满意度和获得感。

2. 社区响应,完善以社区社会组织为核心依托的服务模式

江宁区坚持“法治化民主化”的社区治理方向,积极推动社区协商和民主自治,培育社区自组织和自我服务能力,为提升社区公共服务能力奠定良好基础。具体而言,一是推行依法治理,提升社区治理效能。全面推进“一委一居(村)一站一办”建设,推动管理模式“扁平网络化”,着力打造以党组织、居(村)民自治组织、管理服务站和综治办相结合的“一核心、一主体、一依托”式新农村社区管理体系。健全村务监督管理机制,在全区城乡社区依法设立村务民主监督委员会,下设纪律监督、村务监督、民主理财等小组,对村务各方面进行调查监督,并印制村务公开表,广泛接受村民监督,坚持治理依法、依规。二是促进社区协商,确保决策民主性。江宁区在社区党组织、村(居)民委员会、村(居)务监督委员会等社区协商机制的基础上,进一步建立健全社区“两委”联席会议、村民代表会议、村民代表联系户等民主协商制度,不断提高决策程序的公开性,充分保障群众的知情权、参与权、监督权。三是创新志愿服务模式,增强服务贴心意识。在建立街道、社区两级志愿服务站点以及成立社区各类志愿服务组织的基础上,进一步推行社会组织和社会工作者“全程代理、精准服务”的服务机制,以村民群众的公共服务需求为逻辑起点建立“村民群众—社区组织—基层政府—社会组织—社工团队”多元结合的联动主体,按照“提出需求—开发设计—购买服务—竞争承接—执行实施—监督评估”的工作流程开展社区公共服务,将满足不同人群服务需求的口号落到实处。此外,还以公益服务项目为抓手扶持社会组织,积极开展社会组织公益创投项目,举办政府与社会组织间的购买服务推介会,推动公共服务资源向基层社区下沉。

3. 村民参与,形成以党建为引领、多方协同的治理合力

江宁区鼓励村民和驻区单位等不同主体积极参

与解决社区公共事务,既增强社区群众的参与感和认同感,又为社区公共服务供给开拓社会资源。具体而言,一是保障村民参与社区事务的权利和主体性,强化村民与社区组织之间的联系,畅通村民参与渠道。按照“普惠性、保基本、社区化、可持续”的思路,构建农村社区服务网络,依托社区综合服务设施和社会组织等专业机构,吸纳村民加入和参与社区组织、社会组织的服务活动,提高村民在基层治理中的话语权和主体性。二是奉行“共驻共建共享”理念,积极办好党建共建联席会议。以社区党建为抓手,以社区党总支为堡垒和纽带,召开党建共建联席会议,整合机关企事业单位、物业公司、社会组织等驻区单位和在职党员、志愿者、楼长等各种力量,打破驻区单位、街道社区之间的围墙和壁垒,让辖区单位深入了解社区情况和社区党建工作格局,社区综合分析驻区单位及其在职党员的行业分布、职业定位、社会资源、个性特点,引导驻区单位主动参与社区服务群众的活动中,提升共建单位“党员服务社区”的意识,增强社区社会资本,拓宽社区公共服务的工作格局,促进企业、社会组织“供”与居民“需”精准对接,形成“党建引领强化根基、共建联建惠民生”的良好局面。三是实施股份制改革,激发村民参与社区公共事务的内生活力。江宁区全面推进农村集体产权股份制改革,建立“量化到人、固化到户、户内继承、社内流转”的农村集体资产股权改革与管理模式,切实保障村民利益,以此激发村民积极参与社区治理的内生动力。

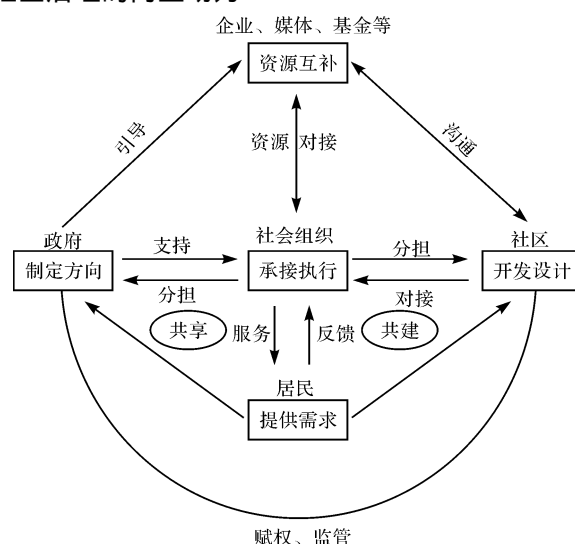


图1 多元主体参与农村公共服务供给的框架图

南京市江宁区的实践充分表明,推进农村社区

治理转型,提升农村公共服务水平,重点在于以群众需求为导向,完善政府、社区和社会组织的合作机制,在党建引领下实现社会资源的最大整合。从图1可以发现江宁经验有四个突出特点。一是注重提升村民主体性。通过村民“需求反馈、服务反馈”等方式,促使社区、社会组织积极改善社区治理服务并向政府提供更适宜的政策建议,从而激发村民参与社区事务的内生动力,提高群众对公共服务的满意度。同时促进村民以“自我治理”的方式参与社区治理,增强社区治理自治能力。二是积极发挥社会组织的中介作用。社会组织一方面为村民提供专业化服务,接受政府监管;另一方面积极搜集群众反馈意见,向政府传递群众实际需求,有利于政策制定和资源供给的精准有效。三是坚持基层党建聚力赋能社区治理。社区组织作为承接社会服务的主体,接替政府真正承担起社区治理的监督管理责任,不断优化社区组织的工作制度,以基层党建为抓手凝聚社会力量为社区组织赋予更多能量,让社区组织具备更强大的服务群众能力。四是主动转变政府职能。政府不再是社区基层治理的直接主体,而是以社区组织、社会组织为主力,为其提供财力、政策等保障,推动资源要素向农村社区基层下沉,积极发挥社区组织、社会组织联通群众的作用,使村民需求得以自下而上地被看见,确保农村公共服务供给有效。

### 三、协同共生:农村公共服务能力提升路径分析

推进城乡基本公共服务均等化,补齐农村公共服务短板,提升农村公共服务供给水平,是改善民生的大工程。它不仅要解决一系列现实问题,如满足社区群众日益增长的公共服务需求,破解后农业税时代农村公共服务的供给困境。更重要的是,要在保障社区居民享有基本公共服务权利的基础上重塑农村社会治理与公共服务体系,促进城乡融合与一体化发展。江宁经验的价值就在于从实践层面证明了以农村社区治理优化提升公共服务供给水平这条路径的可行性与价值。其中,政府政策引领、财政保障起着决定性的基础保障作用,多元主体协同合作是重要的动力条件(如图2所示)。要解决农村公共服务供给效率低下和碎片化的问题,就需要协同各个主体的优势,而要保证协同机制的有效性和可持续性,就需要构建各主体之间良好的共生关系。为此,要加强社区治理体系建设,在坚持党的全面领

导下,以社区平台建设为依托不断加大社区社会组织培育扶植力度,发挥社会组织的中介调节作用,重塑并加强政府、社区和村民之间的关系纽带。

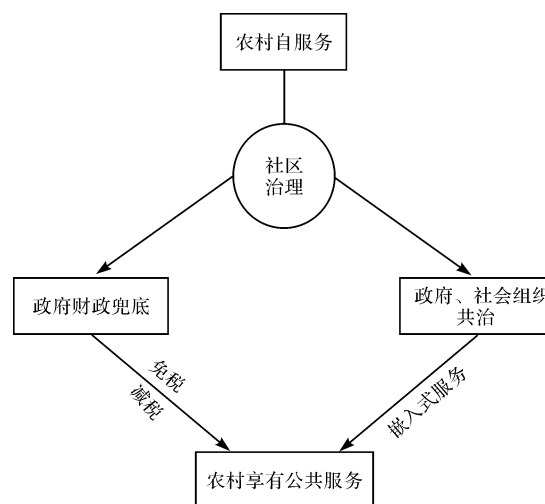


图2 农村公共服务供给能力提升路径

#### 1.转变政府职能,重塑政府治理体系和理念

过去很长一段时间内,农村公共服务主要是自给自足的村级组织自我服务,经费来源游离在政府财政基本保障体系之外。国家启动的税费改革是一个拐点,从“减税”到“免税”的变化,不仅表明我国由“以农立国”迈入“以工立国”的时代,还标志着政府资源汲取与配置方式以及政府与社区村民关系的重大转型<sup>⑥</sup>。农村公共服务供给逐步由集体服务、自我服务过渡到政府财政“兜底”,政府公共服务职能不断得到强化。政府职能转变的过程也是政府与市场、政府与社会、政府与民众关系调整的过程,政府在做好顶层设计的基础上最大限度地限制行政权力对各种具体社会经济事务的干预,通过不断增强公共服务职能、保障公民平等权益彰显社会公平正义,激发市场活力,扩大社会自由空间,进而实现公共服务多元主体“共建共治共享”的发展格局。首先,需要加强地方政府不同层级及各个部门之间的协调配合,强化上级政府统筹规划农村社区公共服务的顶层设计。<sup>⑦</sup>尤其需要加强上级政府的财政支持力度,设立社区发展专项基金,将农村社区建设及公共服务纳入财政渠道,实现农村社区服务整合式专项经费预算和统筹式专项经费使用,提高资金的使用效率。其次,地方政府需要根据农村社区村民需求及其所属公共服务类别,归并和整合分散在不同部门之间的职能权限,最大限度地为村民提供“一站式”服务。由“一站式”服务形成的“一窗受理、集成服

务”的办事服务模式,不仅是地方公共服务水平提升的集中体现,还在很大程度上重塑着政府的行政流程,为推进政府职能改革构筑有力的倒逼机制。在这个过程中需要充分利用信息技术所释放的治理效能,以技术创新跨越政府不同层级和部门之间的治理“鸿沟”,提高信息化治理水平,推进社区网格化治理。最后,政府应积极推进制度创新,以制度创新改善治理结构,如改进社会组织登记管理方式,降低社会组织准入门槛,设立社会组织孵化基金和服务平台,大力发展公益慈善类、社会福利类、社区服务类社会组织,激活社会组织活力,发挥社会组织扶贫济困、社会救助及参与提供公共服务的社会作用。在此基础上,积极推进社会组织公共服务的政府购买进程,拓展政府购买社会组织服务的渠道和机会,在重塑政府与社会组织的合作关系中完善社会治理结构。

## 2. 增赋社区职权,增强社区自组织承接公共服务能力

针对农村个体化、空心化的现象和趋势,应当积极引导偏远村和经济发展困难村向社区中心村集中,发挥中心村的辐射和带动作用。社区的网格化规模及组织化程度对增强社区集体行动和再生产能力至关重要。要提高社区组织化程度,就要积极推动社区内部资源整合,善于利用社区社会组织力量推进社区建设。例如,我国台湾地区的农会组织十分发达,在农村治理中扮演了广泛而重要的角色,不仅是农村发展的“政策执行代理者”,也是政府“公共服务输送”的传送带。<sup>⑧</sup>具体而言,一是要着力打造社区服务平台,提升平台吸引服务方与被服务方的能力。一方面要推进农村社区标准化建设,完善相关网络平台,健全组织机构和阵地建设,积极引导社会组织和社区工作者进驻社区,提升社区服务专业化水平;另一方面要按照“权随责走、费随事转”的组织运行方式,保障社区正常运转的工作经费,改善社区、社会组织工作人员的福利待遇,激发他们的工作积极性。二是要推动社会组织向高水平发展,使社会组织能不断提供更优质的服务,加大对专业社会组织的培育和扶持力度。为此,要大力发展专业合作、社区村民文化娱乐、志愿服务等方面的社会组织;地方政府应充分整合引导媒体、企业、基金会和金融机构等多方资源,建立新农村社会组织孵化基地,设立新农村社会组织扶持基金、重点项目

培育基金和公益创投基金等,加大对新农村社会组织的帮扶和培育力度。三是要以制度化协商实现农村公共服务的“政府在场”与“社会协同”,达到公共服务社区化中的政社协同。<sup>⑨</sup>在农村公共服务供给和农村社区治理中,可以通过一系列制度创设,提升政府的商议合作能力,推进政府与社会的“嵌入”及政府和社会组织的合作共治<sup>⑩</sup>,进而促进社区组织化,建立政府与多元组织的协力合作服务关系,形成“政府与社区有效对接、公共服务自我服务双向结合”的善治格局。

## 3. 催生村民动力,提高村民社区参与的主动性

村民既是社区的主人,也是社区建设的主体。调动广大社区村民参与公共服务供给和主动自我服务的积极性,不仅有利于提高公共服务质量,而且有利于激发社区村民的公共精神和社区意识,增加社区社会资本存量。因此,社区建设不仅是社区公共服务改善的过程,也是社区文化和社区意识的营造过程,同时还是培育社区“新人”的过程。为此,一要积极推动社区村民摘掉“城乡差异”的身份标签。农村公共服务社区化需着力促进社区村民身份的转变。<sup>⑪</sup>随着城乡一体化的加快,在城市打工的新型农村社区的村民既不居住在传统意义上的乡村,一般也不再从事农业劳动,摘掉“城乡差异”的身份标签有利于村民转变身份意识,调动其参与公共服务供给和主动自我服务的积极性。为了提高社区村民的主体意识,应重视构建社区治理民主协商机制,吸引村民积极参与,鼓励村民积极提出意见建议,合理行使监督权,使社区村民真正在新农村公共服务建设中受益。二要促进村民对社区公共服务理念的内化性认同。村民只有真正发自内心地体会到社区公共服务的公共性、平等性和普惠性,才能产生向社区靠拢的向心力并在行为上真正产生质的转变,即由被动接受转向主动参与。

## 四、营造“美美与共”:互构社区化的前瞻性启示

在多方资源你追我赶的社会主义市场经济环境下,农村公共服务建设是否能跟上社会变革的步伐,社区村民群体是否能共享发展成果、加入资源交互的“朋友圈”,决定我国城镇化建设的后力是否强劲稳健。追求“美美与共”,其核心在于“共”。积极建设共商、共建、共治、共享的农村公共服务发展模式,其本质是让每一位社区村民都能够平等、自由地融

入公共服务的体系,打造一个政府、社区和村民相互支持的体系,实现公共服务人人有责、人人尽责、人人享有。

(感谢江苏省南京市江宁区民政局和江苏省南京市江宁区人民政府禄口街道办事处对本研究的支持。)

#### 注释

①刘鑫、王玮《元治理视域下的“村改居”社区治理》,《学术交流》2019年第5期。②吴业苗《农村公共服务的角色界定:政府责任与边界》,《改革》2010年第6期。③李华胤《公共服务优先安排视域下农村基层治理体制的重构路径》,《中州学刊》2020年第3期。④刘强、马光选《基层民主治理单元的下沉——从村民自治到小社区

自治》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2017年第1期。⑤蒋开东《我国农村公共服务市场化供给研究》,《经济体制改革》2011年第3期。⑥贾康、孙洁《农村公共产品与服务提供机制的研究》,《管理世界》2006年第12期。⑦吴业苗《农村公共服务社区化与实现路径——基于城乡一体化视角》,《中州学刊》2013年第6期。⑧刘耀东《农村社区服务类社会组织公共服务供给能力研究——以H省为例》,《行政论坛》2017年第3期。⑨刘银喜《农村公共产品供给的市场化研究》,《中国行政管理》2005年第3期。⑩吴淼《基于社会资本在农村公共产品供给效率》,《中国行政管理》2007年第10期。⑪张明艳、田卫民、孙晓飞《农村社区公共服务设施建设:问题与对策》,《理论与改革》2013年第4期。

责任编辑:翊 明

## Research on the Path to Improve the Public Service Capacity of New Rural Communities Under the Background of Urban-rural Integration Development

— An Analysis Based on the Case of Jiangning District of Nanjing City

Chen Peiran

Wang Juanjuan

**Abstract:** How to narrow the gap between urban and rural basic public services, improve the supply level of public services in rural grassroots communities, and break through the key nodes that hinder the balanced allocation of supply and demand resources, are the problems to be solved urgently to realize the equalization of basic public services in urban and rural areas. As a national demonstration area of rural community construction, Jiangning District of Nanjing City has explored a feasible path to improve the supply capacity of rural public services, starting from the government, communities, and residents, taking social organizations as the fulcrum and supporting social resources to promote the sinking of rural public service resources. To steadily improve the level of equalization of basic public services in urban and rural areas, it is necessary to take the government as the leading role, actively promote the system reform, guide the social resources represented by social organizations to go deep into the community, keep close contact with the masses, carry out embedded services, gradually enhance the sense of ownership of villagers and their sense of identification with the community, and create a new situation of community of mutual construction, governance and sharing.

**Key words:** rural public service supply; participation of multiple entities; collaboration of multiple resources; rural community governance