



中国发展研究基金会

研究参考

第 11 号 (总 203 号)

2015 年 9 月 28 日

农村社区治理与社会企业

——遵义县城乡一体化改革的启示

内容摘要： 本文为中国发展研究基金会副秘书长崔昕在贵州考察社区治理时的一些启示。

村庄治理是农村改革发展中的关键问题，村庄“集体”仍然是农村治理的重要主体，农村社区公司成为“集体”的有效载体。社会企业理念是适应农村社区建设和社区公司发展的新思路，成为引领社会改革的新方向。要实现这一目标，不仅需要理论上的突破，更需要管理体制机制上的创新。

关键词： 农村；社区治理；社会企业

农村社区治理与社会企业

——遵义县城乡一体化改革的启示

崔昕 冯明亮¹

一、村庄治理是农村改革发展中的关键问题

村庄是农村社会的生活共同体，其治理问题关系到农民群众的切身利益，关系到农村社会的稳定和基层政权的巩固。近年来，政府积极推进新农村建设，农民住房、乡村道路等硬件设施得到明显改善，村容村貌大大改观。但是随着农村青壮年劳动力大量外出务工，留在农村生活的大多为中老年人、儿童以及发展能力较弱的贫困家庭，往往居住分散，他们的生活质量和所能享受到的基本公共服务仍然远远落后于城镇社区。造成这一差别的原因可以归咎于多方面，如经济发展水平低、远离城镇交通不便、生活习惯保守等等，但治理能力不足是一个不容忽视的重要原因。

但村庄治理难以直接复制城市社区治理的经验。随着政府大力推进城乡发展一体化改革，城乡居民身份上的差别逐步减少甚至取消，但治理上的差异化仍然在所难免。从遵义县的改革情况看，农民在身份上成为居民，行政村在建制上成为街道，一些村民小组也被改造为新型农村社区，城市管理和公共服务逐步延伸到农村，缩小了城乡之间的差距。但是，城乡间在生产方式和生活方式、人口结构和密度、空间分布状况方面有很大差异，需要关注和解决的问题的优先序也有所不同，二者的治理方式难以真正简单同化，一味套用城市管理模式并不现实。

二、村集体是治理中的重要主体

村庄“集体”仍然是农村生产生活共同体不可或缺的主体。当前，随着农村改革的全面深化，农村土地确权登记颁证工作正在全面展开，农村产权关系进一步明晰，农民的土地权利将得到更加周密的法律保护，这无疑将有助于农业生产要素的优化配置和效率的进一步提

¹ 崔昕，中国发展研究基金会副秘书长；冯明亮，国务院发展研究中心农村经济研究部。

升。农民除了获得劳动所得外，还有机会获得土地经营权流转所带来的资产性收入。但随着农户产权的明晰，作为土地所有者的“集体”在产权关系上的模糊地带将进一步缩小，这也使传统意义上的农村集体经济组织的原有根基受到一定冲击。而与此同时，以村民小组为基础建立的农村社区，作为村民聚居地和生活共同体，还存在大量公共事务，一些问题靠单个家庭难以解决，需要采取集体行动加以应对。政府在农村开展的民生项目，也需要载体承接，有效地将其传递到千家万户。

在新的历史条件和政策环境下，如何凝聚和发挥村庄“集体”的功能成为重要问题。中国传统的宗族式乡村治理模式早已被打破，而单靠行政手段解决问题，一方面行政成本过高，不可持续；另一方面容易产生排斥性，民众参与度低，效果也不理想。而改革开放以来，前期那种主要靠处置集体资产维持集体经济的做法，如出卖集体用地等，不仅造成社会矛盾冲突，而且不可持续。因此，提高农村基层服务供给能力成为乡村治理中的一项突出难题。

三、农村社区公司成为“集体”的有效载体

遵义县在城乡一体化改革中，在村庄治理、尤其是农村基层服务供给能力方面做出探索，部分乡镇尝试在农村社区用兴办经济实体的方式解决一些公共问题，以农村社区或村民小组为基本单元、以市场化的机制提供社区服务。在这些农村社区或村民小组中，每个社区或小组设立一个经济实体，用有偿的方式为社区提供服务，包括清洁、组织劳务、为农家乐开具发票、承接政府在本地开展的小型建设工程等，产生的利润投入社区公共积累，用于维持社区运转、为社区工作人员发放补贴、维护公共设施等等。这些探索对于破解当前农村社区治理中的突出问题具有重要意义，其经验逐渐引起有关部门的关注。

社区企业的发展又成为农村社会中新的敏感问题。农村改革发展过程中，乡村集体企业也曾经突飞猛进，但由于产权关系不明晰，部分集体企业运作不规范、财务不透明，乡村干部以集体经济的名义损公肥私，不仅侵害农民利益，而且伤害政府公信力。因此，面对改革中出现的新的农村社区经济实体，对其性质、治理结构、经营范围等一系列问题有必要认真研究。

四、社会企业成为引领社会改革的新方向

社会企业（Social Business, Social Enterprises）是孟加拉诺贝尔和平奖获得者尤努斯教授首先提出的概念，他通过向穷人发放小额贷款、而非赠与的方式，改善了大量穷人、特别是妇女的生活，与此同时他的贷款得到及时偿还、项目能够持续运作。他用这一模式创办的格莱民银行得以不断发展壮大。他根据自己的亲身实践提出了“社会企业”的概念，其要旨在于，一是把解决社会问题作为首要目标，而将非利润最大化置于首位，如规定企业不得分红，投资人可把初始投资收回，利润部分再投回企业用于继续发展；二是强调可持续性，用企业的方式运行，从业人员按市场价格获取酬劳；三是强调企业社会价值不仅在财务，而且要体现在运行过程之中，如便于弱势群体创业和就业，有助于他们的能力提升等等。这种介于一般企业和慈善机构之间的经济模式一经提出，得到许多国家政府、学术界和公益组织的广泛重视。

一些西方发达国家曾经在社会福利上大量投入，公众对政府产生依赖性，一方面对政府的预期不断提升、政府开支不断加大，而另一方面又反对政府提高税率、导致政府债务飙升难以为继，同时，搭福利便车成为常态，公共支出效率低下；而一些发展中国家、特别是一些落后国家，连政府运行都要靠借债，拿不出钱来用于国民福利，使民生恶化、政府得不到支持，国家陷入崩溃。而公益慈善组织能力有限，经费规模相对较小且不稳定，所能解决的问题十分有限。因此，无论是穷国还是富国或者是民间机构，在面临社会问题时，都在寻求新的突破。

随着我国经济发展程度的提高，政府在民生改善方面取得了巨大成就，对农民“多予、少取、放活”，农村生活水平大幅度提高。但是，随着经济发展进入调整期，“新常态”下经济增长速度放缓，财政负担进一步加大，实现全面小康目标进入攻坚阶段，原有的那种粗放式的、不计成本、不计效果的政治任务式的方式难以维继。原有条块分割的体制下，项目碎片化现象严重，人员和资金大量浪费。一些靠专项经费、慈善捐助支撑的项目尽管具有一定的影响力，产生了可观的社会影响，但是要长久持续下去，要么需要政府财政全面接续，

要么只能在现有规模上勉力维持、难以扩大，缺乏可持续性。因此，国内很多学者也在探索解决社会问题的新途径，借鉴社会企业这一概念创新我国的农村基层治理。

五、社会企业理念是适应农村社区建设和社区公司发展的新思路

基于我国目前农村基层治理面临的挑战和社会企业的基本特征，本人认为，遵义县农村社区所兴办经济实体契合社会企业理念。这类实体应该把解决本社区的公共事务作为首要目标，而不能把盈利最大化作为目的。就这些实体目前开展的业务来看，基本属于公共事务，如通过收取每户每月5元的卫生费，保持村容整洁；为农家乐代开服务性发票，开拓农家乐服务市场，促进农户增收并规范服务质量；特别是承接政府在当地投入的公共建设项目，在简化招投标程序的同时，可以更好地保证质量。随着生活水平和收入不断提高，农民对自己生活质量要求会进一步提高，社区经济实体的服务性工作可以不断拓展，如老人的看护、留守儿童的照料等等，都可以用低价、有偿服务的企业运作形式进行尝试。而这些工作单靠行政体系推动或志愿服务彻底完成是不现实的。

社会企业作为公司法人，其治理结构不同于村委会或村民小组，也不同于专业合作组织。一般的基层组织没有股东概念，而社会企业有出资人、有股东，管理人与股东的关系是委托代理关系，其运作必须考虑股东的意愿和财务的可持续性。作为社区社会企业股东是谁？同社区是什么关系？同乡镇党委、政府是什么关系？公益组织用何种方式参与社会企业？这些问题都牵涉到企业的运行和今后的发展。因此，社会企业作为新型经济实体，具有一定的复杂性和不确定性，有些问题需要在探索中解决。在企业组织架构方面，目前遵义县的做法是村民小组长兼任公司的法人代表，党支部书记负责监事会。办企业需要人才，从当前农村社区现实情况看，大部分有知识的年轻人都外出打工，由村干部作为留在村庄的乡村精英兼任企业负责人，可以推动企业的建立和运行，提高基层社区管理者的积极性。但是，长此以往有可能会造成“政企不分”，也有可能出现村干部损公肥私等道德风险，影响党组织和农村基层组织的公信力。在企业的所有制方面，遵义县认为社区企业属集体经济范畴。如果是集体企业，则所有者应

是所有社区成员，管理人与他们之间是委托代理关系。从长远看，企业还要聘请更适合的具有企业家精神的人选管理企业，这样既有助于效率的提升，又给回乡年轻人提供了创业和就业机会。

六、以社会企业理念改革政府的管理体制和运行机制

政府对社会企业的扶持也应打破过去行政化的机制。条块分割的政府体制对村庄治理产生了明显影响，上级单位对基层帮扶方法往往各自为政，如组织部门加强党建、每个村建个党员活动室，卫生部门建卫生室，体育管理部门送健身器材，文化部门再建图书室，零零碎碎、效果不好，大量设施闲置。对社会企业的扶植方式应有别于此，可以重点考虑效果，按照结果制定考核标准，可考虑使用“有条件的资金转移”（conditional transfer）方式购买社会企业的服务，也可考虑用税收返还的方式支持企业发展，这样既可以节约财政支出，又提高资金使用效率。

可以考虑将公益慈善资金与社会企业的运行链接起来。目前慈善捐款的使用效果不理想是个普遍性问题，现有的接受方式和渠道满足不了捐助人的愿望。可以按照社会企业的方式运行公益项目，如将捐款收集起来，对农村社会企业提供初始投资，约定资金本金返还，把利息和利润留给企业继续发展。捐款人或基金会可以针对某些特定问题与社会企业一起制定方案，如贫困问题、儿童问题或养老问题，尽量把不同的利益相关方的考虑和合理诉求考虑进去，用可持续的方式运作。

总之，结合遵义县农村社区治理创新探索和社会企业的研究，本人认为，可以将社会企业作为农村社区经济实体的发展方向。互联网时代极大拉近了城市与乡村之间的距离、不同收入人群之间的距离，与农村治理密切相关的民生问题，如贫困问题、留守儿童问题、养老问题以及环境保护问题，已经不仅是政府需要面临的挑战，而且是全社会关心的问题。社会企业可以为解决这些问题提供有效途径，农村社区治理创新也将极大丰富社会企业的研究与实践。当前，越来越多的投资人正在寻找社会价值的投资机会，影响力投资、公益债券、公益众筹等等新创意已经成为大家热议的话题。社会企业嵌入农村治理之中可凝聚更多社会力量，丰富现有解决方式。而实现这一目标，不

仅需要理论上的突破，更需要管理体制机制上的创新。

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
