

新农村 新社区 新居民

XINNONGCUN XINSHEQU XINJUMIN
XINXING NONGCUN SHEQU JIANSHE YU ZHILI SHIJIAN TANSUO

——新型农村社区建设与治理实践探索

王振海
主编

中国
社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

新农村 新社区 新居民

——新型农村社区建设与治理实践探索

XINNONGCUN XINSHEQU XINJUMIN
XINXING NONGCUN SHEQU JIANSHE YU ZHILI SHIJIAN TANSUO

王振海 主编

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

新农村 新社区 新居民: 新型农村社区建设与治理实践探索 /
王振海主编. — 北京: 中国社会出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5087-5423-9

I. ①新… II. ①王… III. ①农村社区—社区建设—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第222867号

书 名: 新农村 新社区 新居民——新型农村社区建设与治理实践探索
主 编: 王振海

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 秦 健
策划编辑: 向 飞

责任校对: 李艳玲 丁 一

出版发行: 中国社会出版社
通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号
电 话: 编辑部: (010) 58124839
邮购部: (010) 58124845
销售部: (010) 58124841
传 真: (010) 58124856

邮政编码: 100032

网 址: www.shcbs.com.cn
www.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 保定彩虹印刷有限公司
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 19.75
字 数: 340千字
版 次: 2016年9月第1版
印 次: 2016年9月第1次印刷
定 价: 48.00元



中国社会出版社微信公众号

编 委 会

主 编 王振海

副主编 王 义 窦泽秀

编 委

王振海	王继军	李元峰	李抒望	杜成君
黄建明	孙向阳	杜裕禄	张荣华	张维克
张德友	王 义	窦宗君	窦泽秀	

新型农村社区建设与治理地方探索

青岛市新型农村社区建设：现状·困境·对策 陈言智 牛月永 / 3

城镇化背景下新型农村社区治理问题研究 赵俊英 / 11

强化新型农村社区管理的个案探索与思考 王振海 崔旭升 / 17

当前新型农村社区建设面临的风险与化解 李盛祥 / 35

青岛市崂山区新型农村社区建设调查分析 邱华德 / 41

青岛市西海岸新区新型农村社区建设调查分析 王可云 / 53

推进青岛市西海岸新区新型农村社区建设的思考 庄洪艳 / 60

推进聚集性新型农村社区有效融合 李 波 / 65

平度市新型农村社区建设存在的主要问题与改进对策 刘秀燕 / 72

胶州市新型农村社区建设的做法与启示 张海伦 韩文玉 / 78

平度市新型农村社区建设的现状分析与建议 窦美增 / 83

平度市推进新型农村社区建设面临的难题与对策 宿爱梅 / 94

常熟市农村基层社区建设与治理探索

仇振国 王菁菁 李 娜 金晓艳 / 102

坚持以人为本推进新型农村社区建设 徐京利 / 113

新型农村社区治理主体与治理活动

治理体制对接与转换：新型农村社区治理面临的难题与出路 王 义 / 123

青岛市西海岸新区新型农村社区基层党组织建设实践探索 周春华 / 130

青岛市西海岸新区新型农村社区服务型党组织建设探讨 王 艳 / 137

胶州市新型农村社区党建工作的调研与思考 刘 洋 / 143

村改居社区党建面临的挑战及应对 李 波 张 夏 李 琨 / 147

- 以党建为引领 推进农村社区治理的个案分析 贾晓峰 / 155
- 以创新社区党建为抓手提高社区治理能力 刘 青 / 162
- 基层政府在新型农村社区建设中的功能发挥 王振海 江守岩 / 169
- 新型农村社区居民参与状况个案调查与分析 修彩波 / 192
- 平度市居民参与新型农村社区治理的状况分析 张晓艳 / 200
- 新型农村社区公民社区归属感培育 郭岩岩 / 207
- 社会工作介入农村社区治理个案探索 刘 霞 潘聪聪 / 213
- 青岛市城阳区市民议事活动调查与思考 刘海霞 倪 巧 / 224

新型农村社区治理功能与有效发挥

- 青岛市崂山区新型农村社区服务体系建设的有益尝试
王振海 王东海 / 233
- 青岛市崂山区新型农村社区服务体系构建 单忠献 / 253
- 青岛市城阳区社区服务体系建设的探索与启示 李 刚 李 赛 / 260
- 平度市推进新型农村社区服务中心建设的思考 曲春妮 / 274
- 平度市新型农村社区文化建设现状分析与对策 崔淑燕 / 281
- 胶州市农村社区文化建设的调研与思考 纪建美 / 288
- 新型农村社区居民权益保障问题探析 蒋玲玲 / 292
- 加强农村社区人才培养的几点思考 高安宁 / 298
- 新型农村社区人才培育与开发的紧迫性与有效应对 孙德朋 刘在刚 / 303

新型农村社区建设与 治理地方探索

青岛市新型农村社区建设：现状·困境·对策

陈言智 牛月永

党的十八大报告明确指出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”为此，在解决好农业农村农民问题中需要积极推进新型农村社区建设。当前青岛在新型农村社区建设方面探索出一条“政府主导、企业参与、两区共建”的新路子，促进了青岛农村宜居宜业和谐发展。同时，新型农村社区建设也面临亟须解决的困境，迫切需要针对性对策予以解决。

一、新型农村社区建设基本状况

新型农村社区作为青岛全域统筹、城乡统筹的重要载体和建设宜居幸福现代化国际城市的关键举措，在市委、市政府高度重视下，自2011年开始谋划，2012年全面推开。2013年4月，市委办公厅出台《关于扎实推进2013年新型农村社区建设的意见》，扎实推进社区建设。2015年5月，市委、市政府印发《青岛市新型城镇化规划（2014—2020年）》通知，规范引导全市新型农村社区建设。其具体进展如下。

（一）规划宏伟蓝图

2012年4月，青岛市出台《关于加快统筹城乡发展的意见》，规划青岛新型农村社区建设宏伟蓝图。具体而言，该《意见》提出将以四方区、李沧区为重点推进七区统筹，以平度市、莱西市为重点推进城乡统筹，促进城乡规划、基础设施、公共服务、产业布局和社会管理一体化，加快县域工业化、新型城镇化和农业现代化，以乡镇（街道）合并和新型农村社区建设为突破

口,实施农村产权、财政体制、投融资体制和户籍管理等改革,构建城乡互动发展长效机制,建设国家东部地区统筹城乡综合配套改革试验区和全省统筹城乡发展示范区。关于新型农村社区建设,青岛市将坚持规划先行、服务下沉、循序渐进、和谐集聚原则,在五市规划建设大约1000个3000—5000人的新型农村社区。2012年上半年完成新型农村社区布局规划,年内开工建设100个集聚型新型农村社区,全面启动新型农村社区服务中心建设,力争完成50%以上。此外,设立新型农村社区建设补助资金,市级财政给予每个新建新型农村社区一次性奖补资金200万元,支持社区公共服务平台建设。设立新型农村社区特色园区建设补助资金,给予每个完成规范建设的特色园区一次性奖补资金200万元。获得市级财政资金支持的小区、市予以等额配套。

(二) 明确具体路线

2012年8月,青岛市下发了《青岛市新型农村社区建设实施方案》,进一步明确了青岛市新型农村社区建设工作的路线图。在此基础上提出了“一二三四五”的社区建设总体思路。“一”就是把握统筹城乡发展“一条主线”,加快破除城乡二元结构制约,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果;“二”就是实施新型农村社区和特色产业园区“两区共建”,实现农村环境改善与产业发展齐飞、农民宜居与宜业并进;“三”就是推动农村人口向城镇(社区)、产业向园区、土地向规模经营“三个集中”,均衡配置城乡要素资源;“四”就是促进社区服务、组织、居住、经济“四个融合”,有序构建新的农村社会生活共同体;“五”就是打造城中村改造、功能区整合、小城镇集聚、龙头企业带动、中心村融合“五型社区”,形成城镇化和新农村建设协调发展新格局。

(三) 设计编制规划

2012年结合青岛市总体部署与要求,各区市立足当地实际,编制新型农村社区建设布局规划与建设规划,以规划引导新型农村社区建设工作。在充分考虑现有村庄规模、发展水平、地缘关系、历史沿革、风俗习惯、自然条件等因素的基础上,按照3000—5000人、服务半径1.5—2.0千米的规模,将现有的5400多个行政村整合为1000个左右新型农村社区。全市6018个村(含传统农村社区)共规划建设1057个新型农村社区。其中,城中村改造型185个,占17.5%;小城镇集聚型127个,占12%;功能区整合型194个,占18.4%;龙头企业带动型44个,占4.1%;中心村融合型507个,占48%。全市

2012—2013年开工建设200个新型农村社区。社区布局规划确定后,由所在镇(街道)负责,分阶段、分类别编制新型农村社区建设规划,并与土地利用规划、镇(街道)驻地建设规划、产业发展规划相衔接,实现“四规合一”。

(四) 合理分类社区

2015年,《青岛市新型城镇化规划(2014—2020年)》指出,综合考虑地域特色、生态环境、生产方式、居民习惯和意愿,将全市农村新型社区分为集聚类社区、服务融合类社区两大类,实现分类引导、分级建设。合理确定社区建设模式,凸显田园风光,保护和传承农村优秀传统文化。引导城中村、乡镇驻地村、重要功能区中的村庄以及由龙头企业带动的村庄,通过改建、扩建、新建等方式建设集聚类农村新型社区,同步推进农村人口集中、产业聚集和服务均等化,发挥城镇集聚带动作用。引导地域相近、文化相近的多个村庄,建设服务融合类社区。建设农村新型社区服务中心,增强社会管理和服务功能。《青岛市新型城镇化规划(2014—2020年)》指出,到2020年,规划建设800个左右农村新型社区。

(五) 实施分类推进

围绕打造新环境,按照“宜聚则聚、宜散则散、宜楼则楼、宜房则房”的原则,分类实施“三个一批”。集聚改造一批:对区位优势明显、产业支撑有力、群众意愿强烈的社区,坚定不移推进建新拆旧、集聚改造,集聚类社区开工数量连续两年超过100个。环境改善一批:对暂不具备改造条件的社区,从村容村貌综合整治入手,着力解决垃圾、污水问题,建立城乡一体化环卫管理机制,改变农村“垃圾靠风刮、污水靠蒸发”的面貌,5000多个村庄环境面貌焕然一新。保护提升一批:对历史文化名村和具有长久保留价值的自然村落,全面摸查,精心规划,加强保护,使其成为财富而不是包袱,全市已有3个村庄列入国家传统村落保护名录。

(六) 促进服务融合

为加快推进城乡基本公共服务均等化,青岛在规划的新型农村社区中,普惠性配套建设社区服务中心,硬件设施达到“八有”标准,即:有社区组织办公场所、有综合服务厅、有卫生室、有警务室、有幼儿园、有社区居民学校、有文体活动中心、有综合超市等商业服务设施;公共服务实现“十进”社区,即:行政审批、经济发展、劳动保障、社会救助、医疗卫生、文化体

育、教育培训、人口计生、社区警务、党建工作进社区；同时开展扶困助学、敬老助残等公益性服务，发展金融、保险、邮政、通信等经营性服务，方便了群众生产生活。崂山区、莱西市率先实现了社区服务中心全覆盖。

（七）完善支持政策

坚持把改革创新作为统筹城乡发展的重点，加强政策创新，增强社区建设内生动力。2015年以来，先后出台了财政奖补、土地保障、规划指导、金融优惠、企业参与、部门帮扶等一系列支持政策，有效破解了“钱从哪里来、地从哪里要、人往哪里去、事由谁来做”等难题。特别是在解决资金投入方面，探索了开发式、捆绑式、置换式、公益式四种方式。“开发式”就是对城中村改造型社区，通过企业参与、市场开发实现资金平衡，不用政府花钱。“捆绑式”就是将社区和经济功能区建设有机结合，由功能区管委会招商引资保障社区集聚改造，腾出土地培育新型产业，黄岛区泊里镇董家口社区、即墨市温泉镇荆疃社区都是这种类型。“置换式”就是利用城乡建设用地增减挂钩政策，将农村拆除旧村腾出的土地指标由区市收储，“飘移”到异地有偿使用，实现农民以宅基地换住房。“公益式”就是对社区服务中心等公益性社区建设项目，由各级政府投资进行建设。全市各种类型社区建设累计投资超过500亿元。为了解决社区有钱办事、有人办事，青岛探索了政府补贴、社会捐助、村集体配套相结合的经费保障机制，健全了机关干部、村委干部、社区义工“三支队伍”达1.8万人。

（八）取得显著成效

一是农村人居环境明显改善。以清脏治乱、绿化美化和长效机制建设为重点推进农村环境综合整治，农村陈年垃圾和“三大堆”清理基本完成，植树增绿成效明显，村庄美化和小广场建设全面推开，农村污水治理点上突破，城乡环卫一体化管理机制加快建立，传承了乡风文明，密切了干群关系，农村呈现出“洁净、绿色、秀美、和谐”的新景象。

二是农村产业园区建设成效显著。社区园区同步规划。目前，青岛已建设农业园区569个、工业集聚区和服务业园区66个，完成园区基础设施投资172亿元，吸纳农民就业26万人。在农业园区示范下，土地流转达144万亩，建设百亩以上家庭农场5153家、合作社7759家。

三是农村社区化服务基本覆盖。目前，新建改扩建社区服务中心达1034个。同时，推动行政审批、经济发展、劳动保障、社会救助、医疗卫生、文

化体育、教育培训、人口计生、社区警务、党建等公共服务“十进”社区。

二、新型农村社区建设面临的困境

就全国而言，虽然新型农村社区建设取得了诸多成效，但是仍然面临一些困境，比如供给与需求的平衡问题、共性与个性统一问题、经济与生态协同发展问题，这制约新型农村社区的持续发展，集中体现在以下几点。

（一）认识存在片面化，群众、企业参与积极性不高

社区建设根本目的是让农村更宜居、农民更幸福、城乡更和谐，主要包括服务融合、组织融合、居住融合、经济融合，但目前部分干部群众对社区建设的丰富内涵没有全面理解和准确把握，片面将新型农村社区建设理解为单一的集聚改造，单纯的“建新房拆旧房、平房改楼房”，产生了“逼农民上楼”的误解，在一定程度上影响了社区建设的积极推进；部分干部群众对新型农村社区的规划、政策等了解不够，参与积极性、主动性不高。大型企业参与积极性不够高。

（二）农村现代产业基础不牢固，基础配套不完善

目前，一家一户分散经营仍然比较普遍，农村现代产业体系还不够完善，一定程度上制约了农民生产方式和生活方式的同步转变。在社区配套产业园区建设中，不同程度存在园区规模偏小、产业单一、投资主体偏弱的问题，支撑农民就业、地方财政增加和社区集体增收的能力有待提升。社区建设规模小、配套难度大。农村基础设施配套难度大。农村集中供水、排污、燃气、供暖、道路、水利、公共交通等基础设施还有较大欠账，成为制约农村产业发展和社区建设的重要瓶颈。特别是部分镇远离气源热源，供热、供气、排污等配套成本高、难度大，承载力较低。

（三）服务体系有待优化，支持政策未完全落实

农村组织化、专业化、社会化服务体系不够完善，满足不了农民群众多元化服务需求。传统农村社区服务中心作用发挥不够充分，对农民的个性化需求研究不够、开发不足，在人员配备、经费保障、职能设置、管理创新上都有待进一步加强。服务中心建设区市配套奖补资金没有到位，市级层面制定的政策还需细化，传统农村集聚类社区贷款贴息、基础设施补贴、土地收

益预拨付政策等尚未实施。对农村人口变动趋势还缺少精细准确的研判，没有将农村殡葬改革与新型农村社区建设结合起来统筹考虑、科学规划。

（四）政策难以“活起来”，体制机制不完善

虽然部分地区分别制定了《关于扎实推进新型农村社区建设的意见》《鼓励企业参与新型农村社区建设的优惠政策》《新型农村社区建设资金管理办法》《利用土地级差收益筹集新型农村社区建设基金及建立挂钩结余指标有偿使用平台的实施意见》《关于推进新型农村社区建设融资工作的意见》等文件，并且相关市直部门制定了配套建设标准和方案，但是“建起来”只是个前提条件，这些规定在有的地方只是“转起来”，难以达到“活起来”。同时，有些阵地只是建成，还没有“转起来”。现有的体制机制难以达成体系，决策、执行与监督难以协调一致。由于监督机制的乏力，体制机制有待进一步完善。

不可置疑，当前青岛在推进新型农村社区建设进程中也面临上述一些问题，都需要在全国视域下及时解决。

三、推进新型农村社区建设的对策

新型农村社区建设是一项涉及面广、影响深远的系统工程。当前要认真总结经验，以问题为导向，不断提高青岛新型农村社区建设的科学化水平。

（一）解放思想，尊重规律，实现共建共享

一是新型农村社区建设要在实事求是的基础上解放思想，进一步充分认识“大拆大建”强迫农民上楼的行为违背农民意愿的非科学性，这种行为既违背村庄的演进规律，又违背城镇化发展的客观规律。努力避免盲目地撤村并居、盲目强迫农民集中居住、盲目利用非农用地，以利于农民的合法权益、农村的持续发展和新型城镇化的健康推进。为此，要进一步加大对新型农村社区建设工作的宣传力度，明确形势任务，统一思想认识，凝聚社会共识，形成推进合力。

二是要把握农村经济社会发展的规律，做好农村社区建设的顶层设计和整体谋划，提高试点工作的科学性、前瞻性、可行性和有效性。坚持因地制宜、分类指导，进一步完善新型农村社区布局规划，明确近期集聚改造村、远期集聚改造村、长期保留村、特色村落和历史文化名村，坚持集聚改造一批、整治完善一批、保护提升一批，促进新型农村社区健康发展，让居民望

得见山、看得见水、记得住乡愁。

三是实现新型农村社区共建共享。促进村民自治与多元主体参与有机结合，健全村民自我服务与政府公共服务、社会公益服务有效衔接的农村基层综合服务管理平台，形成乡土文化和现代文明融合发展的文化纽带，构建生态功能和生产生活功能协调发展的人居环境。推进农村基层治理的现代化和城乡公共服务的均等化，确保农村基层既充满活力又管理有序，确保农村居民共享改革发展成果。

（二）夯实产业基础，促进两个转变

一是加快推进农村“四权”担保融资，在已经出台农村土地承包经营权抵押贷款管理办法的基础上，完善相关配套措施，赋予农村产权融资权能，缓解农业和农村发展融资难的矛盾。

二是加快土地流转，完成农村土地承包经营权确权登记颁证；完善土地流转服务平台，依托社区服务中心，搞好土地流转的信息收集发布、合同签订、政策指导、纠纷调处。

三是推动产业集聚，实施现代农业十大重点工程，加快发展现代都市农业，大力实施“接二连三”战略，促进农业与二三产业深度融合；按照组团发展要求，加强县域工业集聚区和现代服务业园区建设，加强新型职业农民培训，促进农民转移就业和致富增收。

四是鼓励和引导有条件的社区采取直接投资、土地入股等市场化手段，规划建设一批特色农业园区、工业园区或服务业园区，促进产业向园区集中、土地向规模经营集中，推动农民就地就近转移，实现社区集体收入和农民收入持续增长。

（三）加强基础配套，完善服务体系

一是加强基层设施配套建设。深入实施生态文明乡村建设行动计划，系统治理农村垃圾、农村污水和农业面源污染，推进村通规模化供水、镇（街道）驻地通暖气和天然气工程，改善农村人居环境。抓好建筑质量、设施配套和后续管理，确保社区建设成为百年大计。新建农村幼儿园、学校、卫生室、文化体育设施、党员干部远程教育网络工程、农村规模化供水工程、万村千乡市场工程、农村路网建设工程、平安建设工程、农村信息化工程、农村垃圾和生活污水处理等要优先集中向新型农村社区配置。

二是抓农村社区服务中心硬件建设，根据新型农村社区布局规划和建设

规划,由所在镇(街道)党(工)委、政府(办事处)组织,全面启动新型农村社区服务中心建设,尽快实现社区服务融合。新型农村社区综合服务厅要安排专职工作人员,通过选派乡镇干部、大学生村官和整合现有村干部等途径解决,每个社区服务中心不少于5人,有条件的社区可适当增加人员。

三是积极引导科技、信息、咨询、通信、金融、保险等各类服务机构和经营组织将服务网点延伸到新型农村社区,扩大服务领域和范围。鼓励城市大型商贸、流通企业组建大型农产品流通企业集团。加快直营农家店、乡镇商贸中心、配送中心建设,实现服务功能一体化和社区商业现代化。

(四) 细化落实政策,健全长效机制

一是健全工作推进机制。建立信息沟通、经验交流、典型推介和工作通报制度,及时总结、宣传、推广各区市和部门的好做法、好经验。建立重点工作调度、重大活动协调和重要政策会商制度,协调解决新型农村社区建设的重大问题。建立大企业、大项目联动机制,实施新型农村社区建设项目与市政府投资或主导的地铁、港口、机场、公路、城建等大项目捆绑招标。

二是建立大企业参与新型农村社区建设激励机制。建立企业参与新型农村社区建设业绩累积制度,对参与新型农村社区建设业绩突出的企业,优先推荐参与大项目建设,推动大企业整镇连片开发建设新型农村社区和特色经济园区。

三是完善督导服务机制。按照进现场、解难题、促开工的要求,扎实做好新型农村社区建设服务督导工作,确保项目落实到地、责任落实到人、进度落实到周。精心组织新型农村社区建设观摩评比,以评促建,营造赶学比超、创先争优的氛围。

四是健全群众参与依法治理机制。完善群众参与决策机制,新型农村社区建与不建、怎么建、社区的规划设计等,都要听取群众意见,进村入户调查研究,群众同意才能开建。健全依法治理机制,推进农村社区建设必须遵守村民委员会组织法、土地管理法、农村土地承包法、城乡规划法等法律法规,使农村社区建设始终在法治化、规范化的轨道上运行。

城镇化背景下新型农村社区治理问题研究

赵俊英

新型农村社区是在统筹城乡发展、推进城乡一体化的新的时代背景下，针对农村未来发展的方向、目标、路径及模式等问题而提出的一个新的概念。这一概念目前在全国许多地方的政府文件、领导人讲话、媒体宣传和学术研究中已得到普遍的使用，其中，河南、山东、四川、河北等省更是把新型农村社区建设当作重要战略而加以推进。但是新型农村社区“建得好”，不一定“管得好”，如何使新型农村社区发挥其真正的功能地位，而非简单的拆房上楼，已经成为大家讨论的热点。推动传统农村社区管理向新型农村社区治理转变，需要学术界和实践界的共同努力。

一、新型农村社区治理的含义与特征

（一）新型农村社区与农村社区治理概念

“新型农村社区”是在规划引导下，通过若干村庄集聚融合，集中建设农村居民点，形成具有一定规模和产业支撑、基础设施和公共设施完善、管理民主科学的农村新型聚落形态。综合考虑区位特点、建设模式、空间布局和生产方式等，将农村新型社区划分为城中村改造型、小城镇集聚型、功能区聚合型、龙头企业带动型四种类型。不同类型的新型农村社区在治理过程中，形成了符合自身特点的治理结构。农村社区的治理，是以社区为基础，居民在其区域以农业生产为主要生活来源，政府、社区自治团体及村民多元化的管理主体，共同推动社区健康发展的一系列活动。