

中国农村发展研究丛书

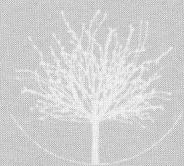
新型农村社区建设研究

黎昕 / 主编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



中国农村发展研究丛书

新型农村社区建设研究

黎昕 / 主编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

新型农村社区建设研究/黎昕主编. —武汉:华中科技大学出版社,2015.4
ISBN 978-7-5680-0830-3

I. ①新… II. ①黎… 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(2015)第 090799 号

新型农村社区建设研究

黎 昕 主 编

策划编辑:张馨芳

责任编辑:章 红

封面设计:刘 卉

责任校对:何 欢

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:15 插页:1

字 数:300千字

版 次:2015年6月第1版第1次印刷

定 价:48.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目录

第一章 绪论	/1
第一节 社区与新型农村社区建设的基本内涵	/1
第二节 新型农村社区建设的重要意义与现状分析	/6
第三节 坚持统筹城乡发展,加快推进新型农村社区建设	/12
第二章 农村社区的历史变迁	/21
第一节 城乡关系中的农村社区变迁	/21
第二节 国家与农村社区关系的变迁	/28
第三节 城乡二元制度:农村社区发展的现实困境	/38
第四节 城乡一体化:农村社区发展的基本前提	/44
第三章 农村社区建设的历史实践与经验	/50
第一节 乡村建设运动与农村社区改造的尝试	/50
第二节 新中国建立后农村社区的集体化变革	/57
第三节 改革开放后农村社区建设的多元探索	/65
第四节 城乡一体化目标下农村社区建设的制度创新	/75
第四章 农村社区治理创新	/82
第一节 创新农村社区治理的背景及意义	/82

第二节	我国农村社区治理的历史演进	/86
第三节	我国农村社区治理的问题和困境	/91
第四节	创新农村社区治理的路径探究	/98
第五章	推进农村社区基础设施建设	/110
第一节	推进农村社区基础设施建设的意义	/110
第二节	农村社区基础设施建设现状与存在问题	/114
第三节	农村社区基础设施建设滞后的成因分析	/119
第四节	推进农村社区基础设施建设的对策建议	/123
第六章	农村社区公共服务研究	/132
第一节	城乡一体化迫切需要完善与提高农村社区 公共服务水平	/132
第二节	农村社区公共服务面临的问题及成因分析	/141
第三节	新时期完善农村社区公共服务的 思路与对策	/146
第七章	农村社区文化研究	/152
第一节	农村社区文化建设的意义	/152
第二节	农村社区文化发展的现状分析	/155
第三节	农村社区文化发展存在的问题	/161
第四节	城乡统筹视阈下的农村社区文化发展	/166
第八章	农村社区规划研究	/175
第一节	农村社区规划的内涵与现实意义	/175
第二节	农村社区规划的具体实施与存在问题	/181
第三节	新形势下加强农村社区规划与建设的 对策与措施	/189
第九章	农民的主体作用和农村社区建设	/197
第一节	农村社区建设和农民的发展	/197
第二节	农民在农村社区建设中的主体作用	/199

第三节 农民主体作用发挥的制约因素 /204

第四节 充分发挥农民在农村社区中的主体作用，
促进社区发展 /209

参考文献 /225

后记 /234

绪论

新型农村社区是统筹城乡发展的结合点,是建设新型城镇化的重要抓手。党的十八大报告指出,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径,要加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡发展差距,促进城乡共同繁荣。加强新型农村社区建设既是统筹城乡发展的必然要求,也是推动城乡发展一体化的重要平台。坚持统筹城乡发展推进新型农村社区建设,加快完善城乡发展一体化的体制机制,对于促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果,实现全面建成小康社会的奋斗目标具有重要的意义。

第一节 社区与新型农村社区建设的基本内涵

一、何谓社区

社区作为社会学的一个基本概念,最早是由德国的社会学家滕尼斯提出的。在他那里,社区是作为社会的相对概念而被使用的,指的是一种存在于前工业社会的、具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的彼此关系密切、守望相助、富有人情味的社会生活共同体。人们加入这一社会生活共同体,是由血缘、地缘和文化等因素自然形成的,而不是社会分工的结果。第一次世界大战后,随着资本主义制度对人际关系所造成的淡漠、疏远,社区这一概念引起了人们广泛的注意。另外,随着美国经验社会学研究的兴起,在滕尼斯那里并不特别强调地域意义的社区一词,又往往被赋予了更多的“地域”的含义。1932年,美国社会学家罗伯特·帕克接受燕京大学邀请来华讲学,把“社区”一词引入中国。1933年,费孝通等一批燕京大学的学生在翻译帕克的论文时,将英语“community”一词,翻译成“社区”。从那时起,社区不仅成为中国社会学的一个学术术语,而且,我国的社会学家也对社区进行了不懈的研究。如20世纪30年代,吴文藻先生就提出:社区是观察和了解社会的重要视角。费孝通认为,社区是若干社会群体或社会组织聚集在

某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体等。由于在不同的历史时期和发展阶段,在不同的国家和地区,在不同的文化背景下,社区总是多元化并且不断发展的,因而,人们对社区的理解和认识也不尽相同,定义就更是多种多样。但尽管如此,人们对社区的基本含义还是比较认同的,从定义的角度看,不外有两大类:一是从功能观点出发,认为社区是一群相互关联的人组成的社会团体;二是从空间结构的观点出发,认为社区是由在一个地区内共同生活的人群所构成的社会单位。社会互动、地区和共同约束是社区的本质因素。^① 我们认为,所谓的社区,一般是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。

社区作为地域性的社会生活共同体,具有构成社区所需要的人口、地域、文化、组织和设施等要素。其中,具有一定数量并按一定的社会制度和社会关系联结起来、参加共同社会生活的人口是构成社区的首要因素,是社区社会生活的主体。同时,社区又内在地蕴含着地理和空间的意义,它总是存在于特定的自然地理和人文地理的空间中,总是有着一定界限的地域。社区的地域要素,是社区自然地理条件和人文地理条件的综合。社区所处的地理位置、地貌特征、自然资源、生态特征、空间形状和大小等构成了社区的自然地理条件,它是社区存在和发展的必要前提和社区变迁的重要因素。社区的人文地理条件则是指由人工建造的用以满足社会成员基本物质需要和精神需要的各种社会生活服务设施及人文景观,它既是人们改造自然的结果,也是社区人口经济生活和社会交往得以开展和进行的必要条件。社区各种社会生活服务设施的完善程度往往是衡量一个社区发展水平高低的重要标志之一。不仅如此,社区成员的经济生活和社会交往等日常共同社会生活要得以正常和有序地进行,还需要一套相互配合、与社区生活相适应的制度、组织和管理机构等予以保障,它也是社区构成的基本要素之一。此外,社区成员在长期的共同生活中,往往会形成一种对其所属社区在情感上和心理上的认同感和归属感,即我们通常所说的社区意识或社区文化,这也是社区构成的要素,它是维系社区共同社会生活的重要纽带,对于加强社区成员之间的亲近感和凝聚力具有重要的作用。

社区作为地域性的社会生活共同体,不仅具有构成社区所需要的人口、地域、文化、组织和设施等要素,包含人们的多种社会关系、社会群体和社会活动内容,而且,由于受不同的地理环境、历史传统、人口构成的影响和作用,以及受制于不同发展水平和不同发展阶段的经济、政治、文化条件,各社区的要素、内容及结合方式的差异,往往又呈现出不同的时代特征,从而形成不同类型的社区,如农村社区和城市社区。

所谓农村社区是指社区成员以从事农业生产活动(包括农林牧渔)为经济活

^① 陆学艺. 社会学[M]. 北京:知识出版社,1991:200.

动的主要内容,人口密度相对稀疏、人口聚集规模相对较小的社区。它是人类历史上最古老的社会生活共同体。目前我国农村社区的主要形态有自然村和行政村两类。农村社区与行政村、自然村的地域可以是重合的,也可以是不重合的。自然村是农村地区最基本的居民点,它是人们在长期的共同生活中逐渐扩展而形成的。自然村虽然规模较小、生活服务设施较为简单,但由于它是社区居民世代繁衍、共同生活的结果,因而居民对本社区往往具有强烈的认同感和归属感。行政村或者叫中心村,主要是由于社会管理的需要而设置的,社区边界也主要是出于社会管理的需要而划定的。它往往以自然村为基础,许多自然村也往往被划为行政村。行政村较之自然村,人口规模较大,社会生活服务设施也更为齐全。一般来说,农村社区具有以下几个显著的特征:一是人口密度较为稀疏,职业分化程度和社会分工程度远不及城镇复杂;二是血缘关系浓厚,人际关系密切,家庭在生活中起着重要的作用,它既是基本生活单位,又承担着生产、消费、保障等多种社会功能;三是社会结构相对简单,社区人口同质化程度较高,社区归属感和认同感较强,宗族、习俗、道德、舆论等非制度化的社会控制方式对社区生活起着重要的整合作用;四是社区生活水平和公共服务设施较之城镇要低。^①

所谓的城市社区是以非农产业活动为基础,人口密度高且聚集规模大、社会组织结构较为复杂的社区。与农村社区相比,它具有以下几个显著的特征。一是人口密度高且聚集规模大,社会流动性强。这种流动既包括那种由于城市社会分工较细、发展机会较多所导致的个人在社会地位和职业上的垂流动,又包括那种由于市场经济的发展所引起的个人在职业与行业方面的横向流动或水平流动,同时还包括由于整个城市产业结构调整所引发的人口结构性流动等多种流动方式。二是经济活动和其他社会活动频繁,经济、政治、文化相对发达,社区居民的生活水平相对较高,生活方式多样化。高聚集性是城市的基本特性,城市社区作为一定区域的社会发展中心,不仅是工业、商业、运输业和服务业等非农产业的聚集地,是一定区域的生产中心、流通中心和消费中心,而且是一定区域的政治中心、文化中心和社会交往中心。城市社区的这种中心作用,使其成为现代社会中人们最重要和影响力最大的一种居住地和生活共同体。现代所有的消费与生活方式的新潮流几乎都是由城市开创的,城市化水平往往成为衡量一个国家或地区现代化水平的重要标志之一。三是具有结构复杂的各种社会群体和社会组织,社会成员的异质化程度高,制度化的社会控制方式在社会生活中起主导作用。由于人口的高度异质化,加之城市社会组织科层制的特点,人际交往更多地是以利益和共同兴趣为纽带,人际关系和社区生活的整合虽不排除情感要素的介入,但主

^① 黎昕. 转型中的城市社区建设[M]. 福州:福建人民出版社,2004:26-28.

要是依靠理性契约和法律的力量,制度化的社会控制方式在社会生活中起主导作用。^①

从统筹城乡发展的视角来看,目前,我国的农村社区与城市社区表现为两种不同的关系。一是在城乡二元结构尚未完全消除的情况下,二者基本上相互隔离,无直接的关联,如城市的中心社区和偏远的农村社区;二是在城镇化的过程中,呈现相互交叉、过渡和融合的关系。由于城市范围的不断扩大和原来部分农村产业转型,一部分农村实际上已经变成城镇的一部分,成为城市社区,另一部分农村则由传统的农村变为三个产业兼具的城乡结合的、带有过渡性质的半城镇半农村社区。如集镇社区或小城镇社区,就是具有一定人口规模并聚集着一定规模的非农业活动的聚落,它是兼具农村社区和城市社区某些成分与特征的社区类型。

正是由于社区构成的基本要素及其相互关系,在不同的历史条件下,往往呈现出不同的时代特征,构成不同类型的社区,其要素的完备程度和发展水平也有明显的差异。这就要求我们既要从它们有机统一的联系和关系中综合地进行分析 and 把握,又要坚持从实际出发,因地制宜,提高社区各要素的完备程度和发展水平,从而有效地推进社区建设。

二、新型农村社区建设的基本内涵与主要特征

新型农村社区是相对于传统农村社区而言的。传统农村社区是一种在自然状态下,基于自然情感和血缘关系、以农业生产为主要内容而聚集起来的社会生活共同体。但是进入现代社会以来,传统农村社区发生了重大的变化,随着现代国家的建构,外部性因素日益向乡村社会渗透,农村社区不再是自然状态,更是一种国家规划性制度变迁的产物。新型农村社区建设就是在党和政府的领导下,在加快社会主义新农村建设的进程中,充分发挥农民的主体性作用,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,从而形成现代的社会生活共同体,让农村成为农民安居乐业的美丽家园。新型农村社区建设,既不能等同于村庄翻新,也不能简单地等同于人口聚集,而是以统筹城乡发展和城乡一体化的理念,强化规划引领作用,加强资源统筹整合,完善基础设施和公共服务,创新社区治理机制,化解社区矛盾,激活社区活力,促进社区经济、政治、文化、社会、生态健康协调发展,加快缩小城乡差距,使农村社区的治理机制进一步健全,农村基层服务体系进一步完善,农村文化和生态建设进一步加强,农村居民生产环境、生活质量和文明程

^① 黎昕. 中国社区问题研究[M]. 北京:中国经济出版社,2007:9-11.

度明显提升,让农民群众共享改革开放和现代化成果的过程。

我国的新型农村社区建设是在工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化的背景下开展的,具有以下几个显著的特征。

1. 新型农村社区建设是人们自觉地有计划地推动社区变迁的过程

这种自觉性和计划性一方面突出地表现为新型农村社区建设是国家规划性制度变迁的产物,是我国实现城乡和谐发展、使农村居民享受现代文明成果的重要战略决策。它是着眼于社会整体协调和进步,在党和政府的领导和支持下,有目的、有组织地改善农村社区经济、政治、社会、文化、生态状况的一个过程。另一方面则表现为在新型农村社区建设具体实践中,通常需要根据社区的实际情况制定切实可行的社区发展规划和工作计划,然后依据规划和工作计划开展工作和活动。由于社区规划反映社区的历史、现状和未来发展走向的规律性认识以及未来发展的基本思路和政策选择,体现了人们推动社区发展的主观自觉性和能动性。因此,在新型农村社区建设过程中,搞好社区发展规划,对于明确社区建设的目标定位,提高社区建设的自觉性和能动性,规范和引导社区建设的进程,推动社区结构和功能的优化、社区关系的协调和社区资源的整合,培养社区成员的认同感和归属感,充分发挥社区成员在社区建设中的主体作用等都有重要的意义。

2. 新型农村社区建设是一个综合性的社会系统工程

这种综合性不仅表现为其内容涉及农村社区的经济、政治、文化、环境等社区生活的各个方面,既包括物质文明建设又包括精神文明建设,既包括硬件建设又包括软件建设,具有极强的综合性。而且,就方法和手段而言,也具有极强的系统性和综合性,新型农村社区建设所运用的手段,包括经济手段、行政手段、法律手段、社会手段等等。另外,新型农村社区建设所追求的目标和依靠的力量也不是单一的。新型农村社区建设的目标是农村社区的全面发展,使农村社区与整个国家的社会生活融为一体,并通过新型农村社区建设促进整个社会进步。新型农村社区建设既不是一种单纯的政府行为,也不是一种单纯的民间活动,而是在党和政府的领导下,各类社区主体、各种社区力量共同参与的过程,它需要动员经济、政治、文化和社会力量,并力求使它们有效统筹整合才能达致目标。新型农村社区建设的这种综合性特征是由社区要素的多样性和社区内容的复杂性所决定的。由于社区从根本上说是人们社会生活的共同体,是社区成员经济生活、政治生活和文化生活的统一体,因此,以促进农村社区的全面发展为目标的新型农村社区建设就应该涵盖这些要素和生活方面。

3. 新型农村社区建设是具有鲜明地方特色的农村社区再造过程

由于社区是一个地域性的社会生活共同体,因而新型农村社区建设也自然具有明显的地域性特征。这种地域性的特征,一方面表现为新型农村社区建设主要是根据本社区成员的需求和愿望,统筹整合社区资源,发展社区事业,解决社区问

题,提高社区成员的生活水平和生活质量。本社区成员既是社区建设的主要力量,又是社区建设成果的主要享受者。新型农村社区建设虽然离不开外部的支持,但就本质而言,它更是一个内生的过程,是一种以社区为对象,强化社区要素、增强社区机能的过程。广泛动员社区成员主动参与社区建设,既是社区建设的基本立足点,也是决定社区建设成效的关键所在。另一方面,这种地域性的特征则表现为新型农村社区建设往往要受制于本社区的地理环境、人口构成、文化传统等要素。因此,农村社区的再造,必须坚持因地制宜,“注意乡土味道,体现农村特点,保留乡村风貌”,避免“千村一面”,使农民既享有同市民相当的生活品质和公共服务,同时又能“看得见山,望得见水,记得住乡愁”,使农村保持乡土田园风光和地方特色。

4. 新型农村社区建设是一个长期的动态的发展过程

如上所述,我国的新型农村社区建设是在工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化的背景下开展的,由于我国工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化是一个长期的、复杂的、动态的发展过程,不同的时期具有不同的特点,因此,新型农村社区建设也将是一个长期的过程,不同阶段其侧重点也往往会有所不同。这就要求我们必须以发展的观点,用动态的视角去看待和推动新型农村社区建设,充分认识新型农村社区建设的长期性、复杂性和艰巨性,切忌对新型农村社区建设作简单化、浅薄化的理解,更不能不顾客观实际,揠苗助长,只有这样,才能保证新型农村社区建设顺利健康地发展。

第二节 新型农村社区建设的重要意义与现状分析

一、加快推进新型农村社区建设的重要意义

1. 加快推进新型农村社区建设是构建城乡一体化发展格局的客观需要

城乡发展不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化,但是城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距拉大的趋势没有根本扭转。相比于城市日新月异的变化,农村的发展依然滞后。农业基础仍然薄弱,城乡之间在劳动力就业、居民收入、基础设施建设和公共服务水平等方面还存在明显差距。要从根本上解决这些问题,必须推进城乡发展一体化。而要实现从城乡非均衡发展向城乡一体化发展的历史性跨越,必须首先从增加农民收入、加强农村基础设施建设、改善农村环境、提高农民生活质量等重大的民生问题抓起。通过新型农村社区建设,可以有效整合资源,促进城乡要素

平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,使之与新型城镇化协调发展,互为一体,形成现代化的双轮驱动,这对于切实改善农村居民的居住环境和生活条件,让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果,逐步缩小城乡差距,实现城乡和谐发展具有重要作用。新型农村社区建设不仅是我国统筹城乡一体化的重要切入点,也是推进社会主义新农村建设的基础和载体。

2. 加快推进新型农村社区建设是实现农业生产方式现代化的必然要求

中国要强,农业必须强。没有农业的现代化,就没有国家的现代化。我国农业资源短缺,开发过度,污染加重,如何在资源环境硬约束下,主动适应经济发展的新常态,围绕建设现代农业,加快转变农业发展方式,尽快从主要追求产量和依赖资源消耗的粗放经营转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业科技创新、注重可持续的集约发展上来,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路,继续强化农业的基础地位,促进农民持续增收,加快推进中国特色农业现代化,是必须面对的一个重大挑战。在推进新型城镇化的背景下,农村与城市、农业与工业之间的关联度提高,相互影响加深。特别是在工业化、城镇化的带动下,农业劳动力正大规模向城镇和非农产业转移,农村空心化、老龄化日益凸显,如何加快构建新型农业经营体系,增添农村发展活力,是必须解决好的一个重大问题。农业经营体系,既包括从事农业生产经营活动的主体,也包括为农业生产提供各种经济、技术支持的服务主体。加快新型农村社区建设,通过地域上的集中建设以及拆旧建新,科学规划,可以有效节约土地,提高农村土地资源的利用率。通过人口的相对集中居住,可以为土地、劳动力等资源要素的集约使用,为农业生产方式的改进、二三产业的引入和经济结构的调整优化创造条件,有助于坚持家庭经营在农业中的基础地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新,推进家庭经营基础上的农业经营主体的多样化。通过进一步加强农田水利基础设施建设,完善农业社会化服务支持体系,发展多种形式的合作与联合,有利于实现土地等农业生产要素的合理流动和重新组合,推动农业生产的规模化、专业化、现代化经营,促进农业增效、农民增收。

3. 加快推进新型农村社区建设是促进城乡基本公共服务均等化的重要依托

实现城乡基本公共服务均等化,对于改善民生发展、维护社会公平、促进社会和谐建设、推动小康社会全面建成具有重要的意义。党和国家历来重视对城乡基本公共服务均等化的支持,出台了基本公共服务的“十二五”规划等诸多政策文件。党的十八大报告更是具体提出到2020年要达到“基本公共服务均等化总体实现”的宏伟目标,为今后一段时间内我国城乡基本公共服务均等化的发展指明了方向。近年来,我国在推进城乡基本公共服务均等化方面取得了历史性的突破,财政性基本公共服务建设投入稳步增长,覆盖城乡的基本公共服务体系基本

建立,基本公共服务水平和均等化程度明显提高,城乡基本公共服务体系建设呈现出整体推进、重点突破、全面提升的良好态势。但是,与当前经济社会发展水平和人民群众日益增长的物质文化需求相比,与十八大提出的城乡基本公共服务目标要求相比,农村基础设施建设欠债多,城乡居民享有的基本公共服务差距大的状况尚未根本改变,农村的基本公共服务体系建设水平仍然有待提高。加快推进新型农村社区建设,通过加强社区道路、水电、绿化、垃圾处理等公共基础设施建设,以及文化教育、医疗卫生、社会保障等公共服务建设,以社区综合服务设施为平台,整合各类服务资源,推进社区公共服务事业发展,有助于统筹城乡公共服务设施布局,均衡配置城乡公共服务资源,建立公共服务城乡联动机制,实现城乡社区公共服务资源整合、互联互通,促进城乡基本公共服务的均等化,为农村社区居民提供与城市居民平等良好的基本公共服务,是促进城乡基本公共服务均等化的重要依托。

4. 加快推进新型农村社区建设是创新农村基层社会治理机制的重要平台

党的十八届三中全会提出了国家治理现代化的宏伟目标,如何使农村治理与这个目标相衔接,将是一个艰巨的任务。农村是法治建设相对薄弱的领域,加快推进新型农村社区建设,有利于突破先前那种以血缘宗亲为纽带、乡土生活为根基的村落熟人社会的束缚,增强农民的法治观念和学法用法守法意识,形成民主平等、法制健全的社区生活环境;有利于进一步扩大基层民主,完善群众自治制度,增强社会自治功能,发挥村民民主协商在乡村治理中的积极作用。同时,加快推进新型农村社区建设,对于统筹城乡法律服务资源,健全覆盖城乡居民的公共法律服务体系,加强对农民的法律援助和司法救助,引导农民运用法治思维和法治方式,通过合法途径维权,理性表达合理诉求,对于激发社会组织的活力,培育和发展农村专业协会类、公益慈善类、社区服务类等社会组织,构建农村社会治安防控体系、化解矛盾纠纷,加强对突出问题的专项治理、维护社会稳定等都有重要作用,是提高农村基层法治水平、创新和完善农村基层社会治理机制的重要平台。

5. 加快推进新型农村社区建设是提高农民生活质量、实现全面建成小康社会的重要途径

全面建成小康社会是党和国家到2020年所要达成的目标,同时也是全国各族人民的根本利益所在。全面建成小康社会的目标是经济持续健康发展,人民民主不断扩大,文化软实力显著增强,人民生活水平全面提高,资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展,它覆盖了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设等方面。要实现这一目标,难点和重点都在农村。从根本上解决好农业、农村、农民问题,事关全面建成小康社会大局。新型农村社区是改善居民居住条件、提高生活质量的重要载体。新型农村社区,既有别于传统的农村居民点,又不同于城市社区,它是由若干村庄合并在一起或由某个行政村为主,组建成规划

科学、布局合理、功能齐全、环境优美、管理完善的新型社区。新型农村社区建设,以节约土地、提高土地生产效率为动力,以实现集约化经营为主导,以提高农民生活水平为目标,营造一种新的社会生活形态,有助于完善农村公共配套设施和文化教育设施等基础设施,从而使农民享受到和城市居民相同的居住环境和公共服务,提高农民的生活质量和幸福指数。加快推进新型农村社区的建设,不仅可以迅速改变农民的居住条件,而且必然促使农村基层组织建设、土地制度、财政金融政策等方面的创新,有助于推动农村二、三产业的发展,促进农民就业,增加农民收入,提高农民的生活水平,实现生活宽裕的目标;有助于促进社区建立起和谐互助的人际关系,提高村民的文明程度,丰富农民的文化生活;有助于进一步完善村民自治制度,促进“四个民主”的实现;有助于城乡一体化发展。这些无疑都有助于推进小康社会发展,实现全面建成小康社会的目标。

二、我国新型农村社区建设的现状分析

我国早期的农村社区建设可以追溯到20世纪30年代初的乡村建设运动。其中影响最大、持续时间最长的是以梁漱溟为首的山东邹平乡村建设运动,以及以晏阳初、李景汉为首的河北定县平民教育实验区运动。这是对农村社区改造的尝试。新中国成立后的“公社运动”实现了农村社区的集体化,使社区公共生活不再单纯是社区的内部事务,而是决定于国家制度的安排。改革开放以来,强国家弱社会的治理模式开始转变,出现了农村社区建设的多元探索,如以小岗村为典型和主流的社区模式,以江苏省华西村、河南省南街村为典型的新型集体主义社区模式,以小城镇带动农村社区发展的苏南模式,大城市与城郊社区一体化发展的“成渝模式”,江西对村落社区建设的探索等。

但是,从严格的意义上来说,具有中国特色的新型农村社区建设还是最近十多年的事,它大致经历了探索试验、全覆盖发展、和谐社区提升、社区规范化建设四个阶段。2004年10月,中共十六届三中全会提出“完善基层群众自治型组织,发挥城乡社区自我管理、自我服务的功能”,首次在中央文件中出现“城乡社区”的概念。2005年10月,中共十六届五中全会通过的《关于制定“十一五”规划的建议》提出,建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实稳步地加以推进。要充分发挥规划对农村社区建设的引领作用,完善农村社区总体规划、农村社区土地利用,促进政治、经济、交通、文化、卫生的全面协调发展。2006年10月,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题的决定》进一步提出:“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”,正式

提出了农村社区的概念。2007年,民政部出台了《全国农村社区建设试验县(市、区)工作实施方案》,在全国范围内积极推进农村社区建设,首批确立了304个县市区开始全面开展农村社区建设实验,各地也根据中央指示,确定了不同层次的实验单位。2007年,党的十七大报告再次强调要把城乡社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。十七届三中全会明确提出“加强农村社区建设,保持农村社会和谐稳定”,构建新型农村社区是我国实现城乡和谐发展、使农村居民享受现代文明成果的重要战略决策;强调要坚持城乡统筹发展,破除城乡二元结构,加强制度改革创新,逐步推进资源配置、产业布局、基础设施、公共服务、城乡发展规划、就业社保和社会管理一体化,基本形成功能区域合理分明、基础设施配套完善、农村改革重点突破的良好局面,首次将农村社区建设置于与城市社区建设同等的地位,表明我国社区建设即将步入城乡并举的新阶段。2009年民政部提出“城乡和谐社区建设”的目标,要求城乡社区要拓展范围,着重提升建设质量。农村社区建设在全国迅速展开,并取得了积极的成效。2011年,民政部开始在全国范围内开展农村社区建设试验全覆盖示范单位基础上逐步推行“中国社区”统一标识,开始城乡社区规范化建设活动;提出“十二五”期间,全国农村地区将普遍展开农村社区建设,60%以上的社区将建成“管理有序、服务完善、文明祥和”的社会生活共同体。党的十八大报告进一步强调“要加大统筹城乡发展的力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣”,要加强和创新社会管理,增强社区服务功能,推动城乡发展一体化。十八届三中全会提出要“健全城乡发展一体化体制机制”,“统筹城乡基础设施建设和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化”。2013年12月召开的中央新型城镇化工作会议强调,在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树,不填湖,少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件,做到看得见山、望得见水、记得住乡愁。这些重要战略决策都有力地推动了新型农村社区建设的进展。

各地在推进新型农村社区建设的实践中也探索出了符合当地实际的多种建设模式。一是村庄合并型。主要是按照规划建设的要求,多个行政村在自愿联合的基础上建设社区,通过政府扶持、金融支持和搬迁农户建筑材料补助,以及享受就业、低保、养老保险等优惠政策,引导农民到新村建房。二是旧村完善型。即以原有行政村为基础,统一规划,对建筑、环境、设施进行完善提高,建设新型农村社区。三是城中村改造型。主要是依托城市及县城城中村改造项目,按照规划启动新村建设。四是产业带动型。主要是产业聚集区内村庄,依托聚集区产业,整合村庄,促进人口和生产要素聚集,建设新型农村社区。五是服务共享型。主要是指两个或两个以上紧邻的村庄,通过整合公共服务资源和实施社区化改造,实现资源共享和利用最大化。六是整体搬迁型。主要是对深山区、滩区等生活环境恶劣,不适宜居住的散居户,选择条件较好的地方统一搬迁建设新社区。这些不同

的实践有力地推动了新型农村社区建设的多元探索,不仅使农村居民享受到了农村社区基础设施建设的成果,而且享受到了农村社区建设带来的更高水平的农村公共服务。通过加强社区道路、水电、绿化、垃圾处理等公共基础设施建设和文化教育、医疗卫生、社会保障等公共服务建设,在村民集中居住地区新建或整合利用原有设施,兴办集管理、服务、教育、活动等功能于一体的社区综合服务中心,并依托社区综合服务中心等设施,重点把医疗卫生、人口计生、社会治安、司法调解、社会救助、社会福利、体育文教等基本公共服务送进农村,使公共管理和服务资源得到优化配置,把转变政府职能、建设服务型政府落到了实处。另外,新型农村社区建设还进一步推动了村民自治制度的完善,大量服务型、公益型、互助性社区社会组织的培育和发展,日益发挥着提供服务、反映诉求、规范行为的作用,拓展了村民自治的领域,村民的合法权益得到进一步保障。

我们在充分肯定新型农村社区建设成效的同时,也应清醒地看到,由于多方面的原因,新型农村社区建设过程中仍存在一些亟待解决的问题,值得我们高度重视。

一是对新型农村社区建设的内涵认识不清,开展新型农村社区建设的长期性、复杂性、艰巨性估计不足。如有的认为新型农村社区建设就是简单地把几个行政村集中居住,建成一个较大的农村组合体,而对于社区所具有的内在功能认识不够,没有在农村社区服务、创新社会治理、完善基层自治上下功夫。有的对社区建设缺乏全面、长远的规划,一定程度上存在着重当前建设轻长远打算、重形象改变轻产业发展、重居住环境改变轻农民利益保障、重形式建设轻内涵发展的现象。有的脱离本地实际,农村社区建设缺少当地人文和地域特色,一些地方为了追求“成效”、整齐划一的外观效果,对农村长期形成的生产生活方式考虑不周,照抄照搬城市社区建设的经验,把原先自然的道路、河道全改成直马路、直河道,损害了村庄原有的与自然有机融合的形态、空间格局、建筑风貌等,从功能上也割裂了农村生态系统内部特有的联系;有的地方将独具历史文脉、特色景观的镇村撤并,在建筑风格上造成千村一面,没有彰显地域特色,在文化发展和特色产业上失去了支点;有的把农村社区建设当成政绩工程、形象工程,在追求政绩、土地财政的心理驱使下,盲目规划,竞相攀比,大拆大建,在“拆村并居”、“集约土地”等口号下,不考虑农民的适应能力和接受程度,强迫农民集中上楼进小区,存在强制拆迁、野蛮拆迁现象,影响了社会和谐稳定。

二是资金不足制约了新型农村社区建设的进一步发展和发展的不平衡。资金不足是目前新型农村社区建设面临的普遍问题。大多数农村地区由于经济发展水平所限,财政投入的比例相对较小,地方政府财政支持不足,很多农村社区更多是依靠乡镇和村集体投入进行建设。中央、省、市的投入比例不到10%,且中央下拨的资金来自各个部门,渠道比较分散。随着新型农村社区功能不断完善,其