

农村社区化发展与 巩固党的执政基础

——山东省诸城市创新农村发展方式
构建农民新生活的实践探索

中央党校党建部课题组



人民出版社

农村社区化发展与

农民生活质量的提升

——以苏南地区城市近郊农村发展农民
组织提升农民生活质量的实践探索

南京城市经济管理学院

王德明 王德明 王德明

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

南京城市经济管理学院

农村社区化发展与 巩固党的执政基础

——山东省诸城市创新农村发展方式
构建农民新生活的实践探索

中央党校党建部课题组



人民出版社

责任编辑:郑牧野

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

农村社区化发展与巩固党的执政基础/中央党校党建部课题组 著.
—北京:人民出版社,2009.7

ISBN 978-7-01-008056-7

I. 农… II. 中… III. 农村-社区-建设-研究-中国
IV. C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 113962 号

农村社区化发展与巩固党的执政基础

NONGCUN SHEQU HUA FAZHAN YU
GONGGU DANG DE ZHIZHENG JICHU

中央党校党建部课题组

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.125

字数:193 千字 印数:0,001-6,000 册

ISBN 978-7-01-008056-7 定价:21.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

课 题 组

组 长：王长江

副 组 长：张希贤 鞠进增 刘炳香 王金柱

主要成员：王清亮 臧 波 王 刚 赵绪生

杨 柳 田 兴 赵金磊 郭冠军

尹 青 付 婷 吴立鑫 蔡 涛

焦向东

秘 书 长：尹 青

专家研讨：戴焰军 张志明 高新民 陈登才

李俊伟 曹鹏飞

目 录

引 言	1
第一章 农村问题对党执政提出的挑战	7
一、农村发展方式急需创新	7
二、乡村文化社会基础薄弱	13
三、农村基层党组织建设遇到新问题	19
四、山东诸城遇到的问题与探索	24
第二章 诸城市委的探索:推进农村社区化发展	32
一、提出农村社区化发展模式	32
二、全面推进农村“集聚式”社区化建设	41
三、构建推进农村社区化发展的长效机制	50
四、创新农村社区党组织工作机制	57
五、农村改革发展的新起点	67
第三章 在惠农富民服务中巩固党在农村的群众基础	71
一、惠农富民——农村社区化发展的显著特征 ...	71
二、在惠农服务中巩固党在农村的群众基础	74
三、在富民服务中巩固党在农村的群众基础	99

四、在惠农富民服务中转变了党在农村的执政方式	108
第四章 开辟了农村就地城镇化发展的新路径	113
一、大力发展社区服务中心——构建农民城市化生活的新港湾	113
二、规划与启动社区生活区——建设告别乡村原始村落的新居所	120
三、开拓服务生产新领域——打造城乡经济协调发展的新基地	129
四、开辟了农村就地城镇化发展的新路径	140
第五章 孕育了农村新的社会生态	145
一、新的社会生活形态在农村社区形成	145
二、新的生产形态在城乡一体化发展中呈现	153
三、新的观念形态在农村社会孕育	158
四、三个新的形态构成农村新的社会生态	167
第六章 推动了农村的政治文明建设	171
一、社区为农村政治文明建设构筑了新平台	171
二、农村政治文明建设增添了新内容	174
三、人大代表、政协委员进社区	180
四、建设法治、祥和、清正、廉明的农村社区	185
五、农村政治文明建设呈现新格局	198
第七章 促进了乡村文化的复兴和新文化的崛起	202
一、发展繁荣农村文化是党的执政使命	202
二、农村社区新文化的崛起	207

三、乡村文化现代化的复兴	218
四、解放和发展农村文化生产力	222
五、党在农村的文化基础在日益更新与巩固	225
第八章 农村基层党建呈现新格局	234
一、创造性运用农村基层党组织建设的历史 经验	234
二、构建农村社区党建新格局	239
三、党员干部、党员把根扎在社区	247
四、党组织与社区新型组织协调发展的新 格局	255
结束语	262
附 录	266
后 记	285

引 言

在人们眼里,“社区”总是和“城市”相联系。社区组合成城市,城市划分成社区。因此,当人们发现山东省诸城市在全面推进“集聚式”^①农村社区化发展模式时^②,会情不自禁地眼前为之一亮,这是一个什么样的模式?它对当今时代的发展意味着什么?

得民心者得天下。在中国这样一个农村人口占多数的国家,则是得农民者得天下。纵观中国共产党领导革命、建设和改革开放的历程,发展农民之利益,获得农民之民心,从来都是党活动的重中之重。过去如此,现在亦如此;革命时如此,建设时更如此。

但是,几千年农业文明的结构体系,破解起来绝非易事。没有一个科学的发展方式,破解不了。在各个不同历史时期,中国共产党曾经尝试了各种不同的方式来解决这个问题。民主革命时期,我们党采用了土地制度改革和互助合作的发展方式。处在外部封闭条件下进行社会主义建

① “集聚式”特征为:(1)基本公共服务约2公里半径范围内的几个村庄和单位规划建设为一个社区;(2)农村的经济、服务、文化、组织、居住形态等,在社区内实现集成发展;(3)每项具体的,如经济、服务、文化、住宅等发展内容,实施集约推进。

② 在山东诸城,也曾被称为农村社区化服务与建设。

设的时期,在计划经济的大背景下,人民公社成了我们党的最终选择。改革开放以后,农村家庭联产承包责任制发展起来,计划经济转向市场经济的道路由此开辟。风风雨雨中的酸甜苦辣,艰辛曲折,真是一言难尽。今天,面对农村改革发展新的历史阶段,探索和寻找农村科学发展新路径的问题,再次尖锐而鲜明地摆在我们党的面前。

迄今为止,中国现代社会的发展,基本上是30年一个发展阶段。新民主主义革命时期30年,社会主义建设计划经济时期30年,改革开放30年。分析已经走过的三个“30年”,每“30年”的发展方式都带有自己的显著特点。它们都是中国共产党人团结工人、农民和城市各行各业的人群,在实践中进行伟大的创造,然后通过总结、升华、提高,再回到实践中加以检验、丰富、完善和创造性地运用。尽管今天看来,有时我们收获的是沉痛的教训,但教训同样是宝贵的财富。很显然,今天,站在农村改革发展新的历史起点处,对于推进农村全面进步的新的发展方式,我们也应当在实践中进行新的创造,给予新的回答。

率先起步于农村改革的改革开放的“第一个30年”取得了举世瞩目的伟大成就,已经永久地载入了人类文明发展的史册。面对当今国际国内复杂的发展局势,不妨设想,我们正处在农村改革发展“第二个30年”的新起点,中国共产党人和中国人民需要严肃地思考:新的30年,农村改革发展的战略突破口在何处?农村需不需要新的发展方式?新的发展方式将是怎样的模式?

中共山东诸城市委对这个问题作出了肯定而富有创意的回答:推进农村社区化发展!诸城市委从2007年开始,

全面推进农村社区化服务与社区化建设。考察和分析农村社区化发展进程,我们认为,诸城的做法,是探索我国新阶段农村改革发展值得嘉许、值得研究的创举。

诸城市委市政府的做法是:把全市统筹规划为“1 城(一个中心城区)13 镇(街)208 个农村社区”,确立“城、镇、农村社区”一体化发展的整体新布局,谋定而后动,全面推进农村社区化发展。全市 70 余万农村人口居住的 1257 个村庄^①,被科学布局为 208 个农村社区。在每个社区内,选择一个中心村,在中心村建立社区服务中心,以 2 公里为服务半径,一般覆盖 5 个行政村、1500 户左右。社区服务中心以提供政府公共服务为契机,不断开拓社会化服务和市场经济服务新领域。在服务先行的带动下,各社区进一步规划和启动建设社区生活园区,并行促进农业产业化升级和农业现代化基地建设。随着时间的推移和财力的日渐强大,把社区内人口逐步集中到社区生活园区居住;社区服务中心也逐步发展为标准的、美丽而现代化的服务园区。

诸城的探索,是不是带有战略性的突破?是不是农村新的历史阶段发展方式的创新?

破解农村发展难题,推进城乡一体化发展,关键是分散在这 960 万平方公里土地上现有的 65 万个行政村、257 万个自然村、2.5 亿住户、9 亿多乡村人口的原始村落、原始栖息之所和产出率低的原始乡土、林区、水域、牧场怎么办。

^① 山东省诸城市是县级市,全市总人口 106 万,其中城镇居民 30 余万,农村人口 70 多万,分布在 1257 个村庄居住。

据统计,我国的大中城市由改革开放初的 193 座发展到近 700 座;乡镇政府由原来的 7 万个(其中 5400 个镇),减少到 3.75 万个^①,而其中的小城镇却由原来的 5400 个发展到 24000 个,行政村由 84.5 万个减少了近 20 万个^②。农村的组织结构和空间分布出现了“三减一增”的变化,即村庄人口总数、行政村个数和自然村数量逐步减少,2004 年比 2000 年分别减少了 1700 万人、5.6 万个行政村和 27.4 万个自然村(年均减少 6.8 万多个),而村庄平均人口规模不断增加。今后 15 至 20 年,“三减一增”的趋势仍将继续^③。总之,城镇化在发展,村落在集中,人口在向城市、城镇、中心村方向集结;低产出低效益的农业,在向提高科技含量、产业化、集约经营的方向发展。这些都是中国农村新的发展趋势。关键在于我们怎样去主动适应这一趋势,自觉推动农村发展方式的创新。

诸城的农村社区化发展,可以说顺应了中国农村社会的发展潮流。它凸显了两大特点:一是全面推进。不是零星的、局部的、样板式的建设,而是全市 1257 个村庄、70 多万农民全部参与,形成气势磅礴的社区化发展规模。二是“集聚式”发展。不是一村一个社区,而是 5 个左右的行政村集成一个社区,共用一个公共服务中心,形成 208 个农村

① 参见贺国强:《大力推进农村基层组织建设,为建设社会主义新农村提供坚强组织保证》(中央党校“建设社会主义新农村专题研讨班”讲稿),载《中央党校报告选增刊》2006 年 2 月版,第 92 页。

② 参见汪光涛:《搞好村庄规划和治理,改善农村人居环境》(中央党校“建设社会主义新农村专题研讨班”讲稿),载《中央党校报告选增刊》2006 年 2 月版,第 71 页。

③ 同上。

社区“集聚式”发展。政府公共服务,包括医疗卫生、社会保障、文教体育、警务司法、计划生育、社会救助、农民培训、就业指导等服务,在 208 个社区内实施集中提供;农村发展需要的市场化、社会化服务,通过 208 个农村社区集群中供给;农村的专业合作社、产业化发展,也以 208 个社区为单元,形成集约化发展模式。这种全面的“集聚式”农村社区化发展,使政府公共服务和大众的社会生活、文化生活向社区服务园区迅速集结,各方面资金、人才、科学技术向农村社区集结;农村的人气、财气、旺气等,也都向社区集结。所有这些,在刚刚起步的两年时间里,就使农村发展呈现了一个新格局,显示出了如旭日初升般的生机和活力。

诸城的全面推进农村社区化建设的进程,核心在使农民通过社区这一新载体,享受与城市、城镇社区居民同样的政府公共服务、文化服务、社会服务和生产生活服务,实现农民综合素质的迅速提高;关键在通过社区服务,促进社区范围内的农业产业化、农村专业合作社和近邻的城镇产业园区和工业化发展基地的扩大和升级,农民的人均年纯收入得到快速提高,由两年前的人均 6000 元,达到 2008 年底 7700 元的水平;根本在通过逐步发展社区服务园区、生活园区和农业产业化、城镇工业化基地的不断升级,使农民整体上逐步告别原始村落,告别过去的生产方式和生活方式。总之,农村社区化建设开辟了农民不用进城入镇而就地城镇化发展的新路径,使农民享受到了改革成果,在推动城乡一体化迅速发展的同时,也大大巩固了党在农村的执政基础,具有极其重大的政治意义和战略意义。

诸城农村社区化发展的新实践,给我们启迪,让我们期

待,也唤起了我们对农村美好未来的遐想。

山东半岛本来就是一块充满神奇色彩的土地。而她南边的诸城,更是一块有活力、有魅力、有闯劲、出成果、出经验的地方。诸城人民勤劳勇敢,诸城的干部善于解放思想,开拓创新,勇于探索。在过去的30年里,他们摸索出商品经济大合唱、贸工农一体化的发展路子,加快了农村经济市场化的改革进程。他们所创造的农业产业化发展模式,作为中国农村改革与发展的重大创新,写进了中共中央的决策。他们率先推进中小企业股份合作制改革,破解了地方国企产权改革僵局,实现了滚雪球式的和跨越式的发展,为当时的中国改革开放提供了样本。今天,站在新的历史起点上,诸城市委市政府和诸城人民又在为破解农村发展难题,全面推进农村社区化发展,巩固党的执政基础,探索着一条中国特色城镇化建设和城乡一体化发展的新道路。正像人无完人一样,诸城的每一次探索和创新,也不可能尽善尽美,但也正因为此,她的实践才弥足珍贵,吸引了广大实践者和研究者的目光。

第一章

农村问题对党执政提出的挑战

从2009年开始,中国的改革开放,进入了新的30年;农村的改革发展,进入了新的30年;国际局势的发展,因世界金融危机和国际格局的新变化,也进入了新的30年。站在新的历史起点上,按照新30年的发展周期,规划设计中国的发展全局,农业农村农民问题仍是这全局中最为突出的问题,对党的执政提出了新课题、新挑战。

一、农村发展方式急需创新

农民对中国共产党的长期支持,是党在农村执政的群众基础。站在新的历史起点上,党在农村执政的群众基础,正遇到农村发展方式的挑战。

改革开放的第一个30年,党对农村实施了家庭联产承包责任制和剩余劳动力转移到城市、城镇就业的发展方式,农村经济社会发展与农民的基本生活发生了翻天覆地的变化。30年后的今天,这一发展方式遇到了新的挑战。

一是经过30年的发展,与城镇居民的收入水平相比,农民今天仍是低收入阶层,并且差距日益拉大。2008年全年,农村居民人均纯收入4761元,扣除价格上涨因素,比上年实际增长8%;城镇居民人均可支配收入15781元,实际

增长 8.4%，城乡收入差距达到 3:1^①。城乡居民收入存在一定差距，是各国工业化进程中共存的现象，但我国城乡居民收入差距明显偏大。城市、农村收入差距日益拉大的现实，直接挑战党对农村的发展方式，告诉我们党必须对农村的发展方式给予创新。因为在生产力的发展过程中，资金、技术、人才、经验、设备等要素都在向城市集结，一方面造成了城乡二元结构的格局，加剧了城乡结构的失衡，使城乡差别制度化，农民收入的增长速度低于国民经济的增长速度和城镇居民人均可支配收入的增长速度；另一方面造成了促进农民增收的农业基础薄弱，增收渠道缺乏，持续增收的长效机制难以建立；第三方面直接间接地造成了农业生产成本的增加，使农民的实际收入的很大一部分被抵消。近年来我国农村居民人均纯收入在现金收入中所占比重虽有起伏，但总体呈下降趋势，目前已从 2000 年时的近 95% 下降到 83% 左右。也就是说，我国的农业生产和家庭经营成本在现金收入中所占的比重越来越大。受国际国内各方面因素影响，我国农业生产资料价格近几年大幅上涨。以 2008 年为例，相关统计显示，农民种粮亩均支出比上年增加近 60 元^②。站在新的历史起点上，农民收入低，城乡收入差距扩大的现实问题，如果不能得到有效的解决，必然会直接影响到农民群众的信心和对党的支持度。所以，创新农村发展方式，建立和拓宽农民的增收渠道，改善城乡之间

① 参见温家宝 2009 年 3 月 5 日在十一届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》。

② 《国务院关于促进农民稳定增收情况的报告》，人民网，2008 年 8 月 28 日。

不合理的分配格局,就成为党在农村加强执政基础首先要面对的问题。

二是农民工的工资长期偏低,并且在新的复杂发展环境下,近期难于提高的新信号,也直接影响党在农村执政的群众基础。党对农村的发展方式,有一部分内容是组织和吸引农村剩余劳动力进城务工就业。站在中国新 30 年的发展角度分析,农村和城市的发展方式都需要调整和创新。统计数据表明,2007 年我国农村外出就业的农民工达到 2.26 亿人^①。农民工对推动我国经济社会发展,尤其是对推动城市、城镇发展,做出了积极的贡献。今天,扣除他们在城市、城镇的自身消费,每年回到农村的资金是 7000 亿元左右,是农民基本的年收入。他们的工作,为农村增加了收入,为城乡发展注入了活力,促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成,形成了一条城乡融合发展的新路。但另一方面,从新的现实情况来看,农民工面临的问题也十分突出。一方面是农民工的工资长期偏低而且拖欠现象相当普遍。长期以来,有些地区农民工工资几乎就没变过,即使有增加,幅度也很小,赶不上物价的上涨。统计数据表明,2007 年我国农村外出就业劳动力月平均工资为 1060 元,比上年增长 10.6%。数字看似可喜,但结合外出人数和日常生活费用开支增加来看,则隐忧重重。此外,农民工应有的权益难以得到保障,愿望和要求难以顺畅表达。近年来尽管各地清欠农民工工资的力度在不断加大,但由于维护农民工权益的长效机制尚未建立,拖欠农民工工资的

^① 《2007 年我国农民工达到 2.26 亿人》,新华网,2008 年 8 月 28 日。