

《社区治理蓝皮书》丛书

丛书主编 张 雷 宋珊萍

中国农村社区

治理报告

(2018)

李国青 续慧杰 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

《社区治理蓝皮书》丛书

丛书主编 张 雷 宋珊萍

中国农村社区

治理报告

(2018)

李国青 续慧杰 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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社区治理报告. 2018 / 李国青, 续慧杰主编. —北京: 中国社会出版社, 2018. 2

(《社区治理蓝皮书》丛书 / 张雷, 宋珊萍主编)

ISBN 978-7-5087-5905-0

I. ①中… II. ①李… ②续… III. ①农村社区—社区管理—研究报告—中国—2018 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 038406 号

丛 书 名: 社区治理蓝皮书

丛 书 主 编: 张 雷 宋珊萍

书 名: 中国农村社区治理报告 (2018)

主 编: 李国青 续慧杰

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 尤永弘

策 划 编 辑: 浦晓晶

责 任 编 辑: 曲丽媛

责任校对: 杨建萍

出 版 发 行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通 联 方 式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124825

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124824

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.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: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 17

字 数: 250 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 80.00 元



中国社会出版社微信公众号

《中国农村社区治理报告（2018）》

编委会

主任委员：张 雷 宋珊萍

副主任委员：李国青 续慧杰

委 员：（以姓氏笔画为序）

邓耀棋（广东省广州市南沙区人民政府副区长）

刘永成（辽宁省沈阳市沈北新区民政局局长）

吕海清（浙江省湖州市德清县民政局党委书记、局长）

陈 阵（黑龙江省民政厅基层政权和社区建设处处长）

杨君力（内蒙古自治区鄂尔多斯市伊金霍洛旗民政局局长）

宣智武（安徽省铜陵市义安区民政局局长）

郭泓洋（天津市民政局基层政权和社区建设处处长）

黄雨涛（福建省福州市长乐区人民政府副区长）

主 编：李国青 续慧杰

副 主 编：苏 捷 孙宏伟

编委会办公室成员：

黄晓林 李 岚 杨炳琰 张 竞 张宝珠

杜丽丽 赵艺淇 田 间 范晓翌

总 序

加强城乡社区的治理，特别是城乡社区的融合发展，是落实习近平总书记提出的要实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益的一个最切实的工作。在 2017 年党的十九大报告则明确提出：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”

新中国成立以来，基层群众自治制度与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以及民族区域自治制度成为我国的基本政治制度。其中，基层群众自治制度走过了从街居制到社区制的演变过程。2000 年中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》是我国第一次以中央文件的形式十分具体地提出了中国城市管理中的社区建设问题，对中国和谐社会的建设起到了巨大的推动作用。

改革开放以后，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制被打破，大量“单位人”转为“社会人”，同时大量农村人口涌入城市，社会流动人口增加，加上教育、管理工作存在一些薄弱环节，致使城市社会人口的管理滞后，迫切需要建立一种新的社区式管理模式。

在充分总结全国各地城市社区建设探索实践经验的基础上，2000 年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。这一文件的出台标志着我国城市社区建设工作开始进入了规范化、系统化时代。文件明确提出了社区建设的指导思想是从我国基本国情出发，改革城市基层管理体制，强化社区功能，巩固党在城市工作的组织基础和群众基础，加强城市基层政权和群众性自治组织建设，提高人民

群众的生活质量和文明程度，扩大基层民主，密切党群关系，维护社会稳定，促进城市经济和社会的协调发展。

经过十几年的城市社区建设工作，社区党组织和社区居民自治组织建设得到有力加强，建立起了以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区，构建起了新的社区组织体系，建立起了与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制。政府指导和社会共同参与有机结合，合理配置了社区公共资源，建立起管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区，城市社区基础建设任务基本完成。

但是随着我国经济与社会的迅速发展和城市社区建设水平的不断提高，城市社区发展问题越来越多，比如如何适应社区发展新形势，进一步加强社区党组织的核心领导作用，如何处理居民委员会和业主委员会的关系，如何更有效地动员广大居民参与到社区建设中来，如何激发社会组织参与社区建设的活力，如何协调政府、社区与社会的关系，等等。同时各地区各部门也探索出了更加多样的社区管理新体制和新机制。这些新情况、新问题和新探索都迫切要求更新的社区发展理念，从社区建设和社区管理向社区治理转变就成了大势所趋。在2011年民政部启动第一批全国社区管理与服务创新实验区时，已经展开了社区治理的新探索和新实践。

2012年召开的中国共产党第十八次全国代表大会第一次将“社区治理”一词写入党的报告中，提出“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式”。

2014年民政部在启动第二批社区建设实验区时，将全国社区管理与服务创新实验区正式更名为全国社区治理与服务创新实验区，实验区围绕创新社区治理体制机制、丰富社区居民自治形式、完善社区服务制度、优化社区服务手段等领域进行了积极探索，在夯实基层、做实社区方面积累了初步经验，有力推动了我国社区治理探索不断向深度和广度拓展。

2017年6月颁布的《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》则开启了一个城乡全面开展社区治理的新时代，这个意见成为中

国社区发展进程中的一座新的里程碑。标志着从中央层面确认了我国社区发展正式进入社区治理新时代。该意见明确提出了我国社区治理的指导思想，即“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进‘五位一体’总体布局和协调推进‘四个全面’战略布局，坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，健全体系、整合资源、增强能力，完善城乡社区治理体制，努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园。”

作为民政部设立在高等院校的研究基地，东北大学城乡社区建设研究院多年致力于中国城乡社区的研究，发挥了高校智库在国家社会建设中的咨政、建言作用。民政部主管的乡镇论坛杂志社下辖的《乡镇论坛》《社区》杂志和《中国社区报》，则是国内报道中国城乡社区治理最权威、影响力最大的媒体。2016年5月，东北大学城乡社区建设研究院与乡镇论坛杂志社建立了战略合作关系。《社区治理蓝皮书》丛书则是我们合作的重要标志性成果。

《社区治理蓝皮书》丛书以《乡镇论坛》《社区》杂志和《中国社区报》全年的数据资源为主要分析与研究基础，结合其他文献资料和东北大学城乡社区建设研究院的实地调研成果，力图全面系统地梳理、分析和总结中国城乡社区治理的实际情况，全景式地展现给读者一个中国城乡社区治理的完整图景。

作为学术界和媒体界在城乡社区治理实务与研究领域通力合作完成的两部社区治理报告，我们希望能够给参与城乡社区治理实际工作的读者提供工作借鉴，也希望能够给研究城乡社区治理的学界同人提供有益研究的素材，更希望能够给中国的城乡社区发展留下一个个闪光的足迹！

谨此为序。

张 雷 宋珊萍
写于2018年1月1日

序

2017年6月，中共中央、国务院颁布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，从促进城乡社区治理体系和治理能力现代化的高度，提出了加强和完善城乡社区治理的要求。党的十九大报告进一步强调：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，为进一步加强和改进农村社区治理体系和治理方式，提升农村社区治理能力和治理水平指明了方向。

如同中国农村的改革肇始于地方创造性的探索一样，中国农村社区建设也是从地方的率先探索开始的。早在2001年江西省就提出要“抓好农村社区建设”，随后，开始探索农村村落社区建设试点，其他一些省份随之跟进，开展农村社区建设试点工作并形成了若干农村社区建设的不同模式，有效改善了农村社会治理、提升了农村社会服务、推动了农村社会发展，取得了显著成效。

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若干重大问题的决定》作出了“全面开展城市社区建设，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”的重大决策。此后，民政部积极在全国范围内推进农村社区建设试点工作。2015年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，对深入推进农村社区建设试点工作作出了全面部署，农村社区建设由此进入了一个快速发展的阶段。

中国农村社区建设无论是从2001年一些地方开始试点算起，还是从

2006年党的十六届六中全会提出“积极推进农村社区建设”算起，都已经有了十多个年头了。那么，经过十几年的实践探索，中国农村社区建设进展到了什么程度？在刚刚过去的2017年，中国农村社区治理的总体情况如何？在农村社区治理模式、农村社区党建、村民自治、农村社区服务、农村社区文化建设、农村社区基础设施建设和农村社区人才队伍建设等方面，都取得了哪些进展？有哪些创新性做法？还存在哪些不足？面临哪些问题？这些问题该如何解决？中国农村社区治理比较好的典型案例有哪些？它们是怎么做的？这些问题都亟待得到回答。

由东北大学城乡社区建设研究院和乡镇论坛杂志社合作出版的《中国农村社区治理报告（2018）》就试图回答这些问题。全书由总报告、分报告和案例三部分构成。第一部分是总报告，从总体上描述分析了2017年中国农村社区治理的整体情况、主要特征、基本经验以及问题和政策建议。第二部分是分报告，分别对2017年农村社区治理模式、农村社区党建、村民自治、农村社区服务、农村社区文化建设、农村社区基础设施建设、农村社区工作者队伍建设进行了总结分析。第三部分是案例，选取了八个2017年有代表性的农村社区治理案例，介绍剖析了各自的主要做法、特色和成效，以期能够帮助读者更加形象、具体地了解当前中国农村社区治理的样态。

《中国农村社区治理报告（2018）》力图全面准确介绍2017年中国农村社区治理的整体情况和各主要领域的具体情况，尤其是2017年中国农村社区治理的最新进展，深入剖析2017年中国农村社区治理中存在的不足或面临的问题，并有针对性地提出对策建议。同时，也试图通过有代表性的案例，生动形象地展示2017年中国农村社区治理的具体实践。但是，由于中国农村社区治理涉及的领域十分广泛，受作者的能力、写作时间和资料收集范围的限制，本书的一些观点、数据、文字和案例可能存在不准确、不恰当或不全面之处，恳请各位专家学者、同行和广大社区工作者批评指正。

编 者

2018年1月1日

目 录

第一部分 总报告

2017 年中国农村社区治理分析	(003)
一、2017 年农村社区治理整体情况概述	(003)
二、2017 年农村社区治理的主要特征	(015)
三、2017 年农村社区治理的基本经验	(020)
四、2017 年农村社区治理的主要问题和政策建议	(032)

第二部分 分报告

农村社区治理模式分析	(051)
农村社区党建情况分析	(064)
农村社区村民自治情况分析	(082)
农村社区服务开展情况分析	(100)
农村社区文化建设分析	(121)
农村社区基础设施建设分析	(134)
农村社区工作者队伍建设分析	(147)

第三部分 案例研究

刘塘庄村社区治理案例	(165)
百户村社区治理案例	(176)
太石村社区治理案例	(188)

兴十四村社区治理案例 （199）

沈阳市沈北新区农村社区治理案例 （211）

铜陵市义安区农村社区治理案例 （223）

浙江省德清县农村社区治理案例 （235）

内蒙古自治区伊金霍洛旗农村社区治理案例 （246）

后 记 （257）

第一部分

总 报 告

2017 年中国农村社区治理分析

摘要：经过十几年的实践创新和经验积累，2017 年中国农村社区治理得到了明显的发展，体现在五个方面：社区治理主体和实践形式日益多元化，治理内容更加规范化，公共服务职能日渐突出，社区工作者素质提高，保障机制改善。整体上，中国农村社区治理体系正在朝着更加完善的方向发展。从 2017 年全国各地的实践情况来看，中国农村社区治理呈现出了明显的阶段性特点，即政府主导规划性、实践创新性、模式差异性和文化治理突出性。不难看出，现阶段中国农村社区治理已然取得了一些成果，包括治理手段的创新、治理方式的改进等。但同时也面临着一些普遍性的问题，例如社区治理中的政府角色问题、治理的体制机制问题、专业治理人才缺失问题等，不断发现并解决这些问题是当前探索一条适合中国农村实际情况和满足村民真实愿望的农村社区治理路径的首要任务。

关键词：农村社区；社区治理；治理主体；公共服务

一、2017 年农村社区治理整体情况概述

农村社区是指由生活在一定农村地域范围内的人们基于长期的共同生活而形成的社会生活共同体，农村社区治理是指在农村社区范围内，在党的领导下，政府负责下，由社区组织、村民及社会各方力量共同参与农村社区公共事务管理的过程。

党的十八大以来，农村社区治理作为现代国家治理的一个重要组成部

分日益受到重视。2017年6月,中共中央、国务院颁布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,对进一步提升城乡社区治理水平提出了新的要求和标准。农村社区治理作为农村社区建设的一个重要内容,其发展和创新不仅有利于缩小城乡差距,大幅度提高农村社区居民的生活水平和质量,还将有利于维护农村社会的和谐与稳定。

(一) 我国农村社区治理的发展进程

在我国,明确意义上的农村社区治理是伴随着农村社区建设开始的。而农村社区建设则是从地方自发试点开始,后来逐步推向全国。

1. 地方自发试点阶段(2001—2006年)

改革开放以来,伴随着城市化、工业化进程的加快以及城乡差距的骤然拉大,越来越多的人走出乡村,进入更广阔的城市定居或短暂居住,人口流动、阶层分化不断加剧农村传统社会秩序的失势和核心价值体系的迷失,乡村社会普遍呈现衰败之势,与此同时仍有大量的人口生活在农村。为了解决农村社会治理出现的一系列问题,早在2001年,江西省就提出要“抓好农村社区建设”,并从2003年开始,在100个自然村试点“一会五站”的农村社区建设工作,取得了突出成果,2008年末全省已有3万多个自然村落开展了社区建设^[1]。之后又出现了江苏“太仓模式”和湖北“秭归模式”。农村社区建设的地方试点取得了显著成效,因此在地方实践经验的基础上,为了提高农村人口的生活质量,使他们共享现代文明成果,实现城乡一体化,化解农村社会矛盾,并重构农村社区认同,搭建新农村建设的平台,党和政府逐步将农村社区建设提上了工作日程。

2. 全国试点推进阶段(2006年至今)

伴随着农村经济的发展及村民自治实践的不断深化,农村社区建设重要性日益凸显。为了更好地推进农村社区建设试点工作,2006年7月,民政部党组在全国民政工作年中情况分析会上,第一次向民政系统提出了“开展农村社区建设试点”的要求。同年9月民政部下发了《关于做好农村社区建设试点工作推进社会主义新农村建设的通知》(民函〔2006〕288号),决定在全国有条件的地区开展农村社区建设的研究探索和试点工作。

同年10月,党的十六届六中全会讨论通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次完整地提出了“农村社区建设”的概念,提出要“全面开展城市社区建设,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”,农村社区建设也由此进入一个国家主导推动的快速发展阶段。

2007年3月,为了进一步探索适合我国国情的农村社区建设思路,民政部决定在全国遴选一批“全国农村社区建设实验县(市、区)”并制订了《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》(民函〔2007〕79号),在自愿申报的基础上,民政部从28个省份中确定了251个农村社区建设实验县(市、区)作为第一批试点单位。随后农村社区建设工作在全国范围内逐渐展开,各地也按照实际情况开展了各种不同形式的农村社区治理创新活动。到2008年,全国共遴选出了304个农村社区建设实验单位。2008年,中共浙江省委、浙江省人民政府下发了《关于推进农村社区建设的意见》,这是全国第一个以省委、省政府名义下发的关于农村社区建设的指导性意见。经过两年多的努力,全国农村社区建设取得了阶段性成果并得到了社会各界的认可,形成了初步明确的工作思路和领导体制,创建了一批类型各异且具有示范意义的农村社区。

为了进一步巩固农村社区建设实验工作的阶段性成果,扩大试点社区的范围,民政部于2009年3月6日下发了《关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知》(民发〔2009〕27号),要求各地深入推进农村社区建设实验全覆盖创建工作,以农村社区公共服务设施建设为抓手,以提高农村社区管理和服务能力为重点,以完善农村基层社会管理体制为保障^[2],扩大农村社区建设的覆盖面。2011年民政部共遴选出了106个县(市、区)作为农村社区建设的示范单位。2015年为了贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,创新农村基层社会治理,提升农村公共服务水平,促进城乡融合发展,5月份中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》,对深入推进农村社区建设试点工作的总体要求、工作任务和具体工作要求作出了部

署。山东省、湖北省、福建省等多数省份也随即下发了深入推进农村社区建设的实施意见，农村社区建设进入一个深入试点的阶段。2017年6月《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》正式颁布，促进农村社区治理现代化作为农村社区建设的重要内容被提到前所未有的高度，打开了农村社区治理的新局面。

这一时期，中国农村社会的变迁是巨大的，社区治理环境发生了深刻的变革。首先，从经济环境来看，一方面，从2006年开始中国全面取消了农业税，实行对农业的综合补贴政策，进一步放活了农村经济；另一方面，改革开放进入新阶段，小城镇企业日益壮大，农村集体经济改革层出不穷，第二、第三产业的比例也逐年快速提升，农村社区治理的整体经济环境得以改善。其次，从社会环境来看，经济发展必然带来社会的分化，近年来中国农村社会的均质化程度大大削弱，阶层分化日益明显，由利益争端所引发的矛盾纠纷不断增多，农村社区治理的社会环境日益复杂。从政治环境来看，农村社区治理总体上正在朝着一个更加开放、自由与民主的方向发展，主要表现在乡村关系的不断规范、调整，引进和扶持农村社会组织的发展，注重提升村民在社区治理中的主体地位以及改进和创新社区治理手段等多个方面。

（二）2017年我国农村社区治理的主要进展

经过多年的实践探索，中国城市社区治理已经在全国范围内顺利铺开，取得了明显成效，下一步工作的重点是在巩固现有成果的基础上进一步提升治理水平。相比之下，中国农村社区治理工作虽然也取得了一些成果，但实际仍处于由各地试点到全面推进的过渡阶段。从本质上说，现阶段中国农村社区治理变革实际是要实现由传统村组管理向现代社区治理的转变，不断进行农村社区治理创新，并探索一条符合中国农村实际情况和满足村民真实愿望的农村社区治理路径，这是当前农村社区治理的主要任务。全面了解农村社区治理的整体状况，将有利于积累经验，为进一步推进农村社区治理创新奠定坚实基础。