



Xinxing Nongcun Shequ
Zhili Yanjiu

新型农村社区 治理研究

王振海 等◎著

 人 民 水 电 出 版 社

*Xinshang Hongcun Shequ
Xinshang Hongcun Shequ*

新型农村社区 治理研究

王振海 等 著

 人民出版社

责任编辑:毕于慧 余 雪

封面设计:石笑梦

版式设计:董晋伟

图书在版编目(CIP)数据

新型农村社区治理研究/王振海等著. —北京:人民出版社,2018.3

ISBN 978-7-01-018887-4

I. ①新… II. ①王… III. ①农村社区-社区管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 022760 号

新型农村社区治理研究

XINXING NONGCUN SHEQU ZHILI YANJIU

王振海 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24.75

字数:351 千字

ISBN 978-7-01-018887-4 定价:75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042



版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一篇 建设历程与治理特色

第一章 新型城镇化建设与新型农村社区治理.....	3
一、新型城镇化建设与新型农村社区治理关系辨析	3
二、新型农村社区建设历程与现实进展	12
三、新型城镇化条件下新型农村社区治理创新	25
第二章 新型农村社区的类型特征与治理特色.....	30
一、新型农村社区基本类型与特征	31
二、新型农村社区类型分析	37
三、新型农村社区治理特色	41
第三章 域外新农村社区建设与治理模式借鉴.....	49
一、域外新农村社区建设与治理的主要模式	50
二、域外新农村社区建设与治理典型做法	55
三、域外新农村社区建设与治理经验启示	61

第二篇 体制运行与治理主体

第四章 基层政府与新型农村社区治理.....	69
一、基层政府和新型农村社区关系演进与特征	69

二、基层政府与新型农村社区治理关系困境	72
三、基层政府与新型农村社区关系创新	80
四、基层政府与新型农村社区关系模型	86
第五章 新型农村社区内部治理体制及运行	90
一、一核多元：新型农村社区内部治理体制架构	90
二、多维互动：新型农村社区内部治理运行机制	95
三、新型农村社区内部治理体制运行矛盾及破解	98
四、多元共治新型农村社区治理模式的实践探索	104
第六章 新型农村社区多元治理主体与整合	110
一、新型农村社区治理主体的历史演进与定位	111
二、新型农村社区实现多元主体整合的制约因素	119
三、新型农村社区的精英治理	123
四、构建社区多元治理主体有效整合机制	131
第七章 社区居民与社会组织的治理功能发挥	139
一、推进居民参与新型农村社区治理活动	139
二、社会组织参与社区治理功能及有效发挥	149
第八章 妇女参与新型农村社区治理	167
一、妇女参与新型农村社区治理势在必行	167
二、妇女参与新型农村社区治理的广度效度	171
三、制约妇女参与新型农村社区治理的因素分析	179
四、推进妇女深度参与新型农村社区治理	184

第三篇 治理方式与制度创新

第九章 新型农村社区治理的制度创新与功能提升	193
一、新型农村社区的协商民主式治理	193
二、新型农村社区治理的服务功能提升	203

第十章 新型农村社区法治化制度化治理	213
一、法治化制度化是新型农村社区治理的内在要求	213
二、新型农村社区治理法治化制度化基础分析	217
三、推进新型农村社区治理法治化制度化	224
第十一章 “互联网+”新型农村社区治理	229
一、互联网迅速普及是新型农村社区治理提升的契机	230
二、“互联网+”新型农村社区治理现状分析	236
三、互联网在美国农村社区治理中的应用	240
四、基于“互联网+”的新型农村社区治理发展趋势	242
五、进一步推进“互联网+”新型农村社区治理	244
第十二章 新型农村社区居民公共精神培育	247
一、新型农村社区居民的身份转变	248
二、新型农村社区居民公共精神及发育状况	251
三、新型农村社区居民公共精神影响因素	257
四、新型农村社区居民公共精神有效培育	265
第十三章 新型农村社区的社会排斥与融合	271
一、社会排斥与社区排斥	271
二、新型农村社区社会排斥现象及成因	274
三、新型农村社区社会融合思路	284
第十四章 民风民俗传承与乡村文化重建	291
一、新型农村社区治理离不开民风民俗文化遗产	292
二、新型农村社区民风民俗文化重建的现实背景	294
三、新型农村社区民风民俗文化遗产的影响因素	296
四、传承民风民俗，重建乡村文化	301
附 录	
1. 平度市徐福社区产权制度改革案例.....	309
2. 新型农村社区干部培训与治理能力提升.....	324
3. 连片组合型新型农村社区治理调研.....	335

4. 村庄集聚型新型农村社区治理调研.....	351
5. 城中村改造型新型农村社区治理调研.....	362
6. 旧村整体改造型新型农村社区治理调研.....	371
参考文献.....	384
后 记.....	387

第一篇

建设历程与治理特色

第一章 新型城镇化建设与 新型农村社区治理

2014年发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，赋予了我
国城镇化建设新的理念和新的要求，是引领我国城镇化健康发展的纲领性
文件，由此规划的城镇化建设也被称为新型城镇化。新型城镇化不以牺牲
农民和农村的利益作为代价，而是站在城乡统筹的高度，实现城乡发展的
一体化。近年来，全国各地通过大力发展新型农村社区，实现农民的就地
转移和城乡公共服务的均等化，让农民更多地分享改革发展的成果。这一
改革也必然引起了农村治理的重大改革。

一、新型城镇化建设与新型农村社区治理关系辨析

（一）新型城镇化之新及现实价值

1. 新型城镇化的内涵与特征

2012年中央经济工作会议提出新型城镇化概念后，其内涵引起了理
论界的高度关注和广泛探讨，目前比较一致的看法认为：“新型城镇化是
以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基
本特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促

共进的城镇化。”^①新型城镇化是相对于传统城镇化而言的，我国的城镇化经历了十几年的快速发展，由于过分追求城镇空间的扩大和人口数量的快速增加，即城镇外延式的发展，导致土地资源的浪费，严重侵害农民工和农民的利益，资源环境约束不断加大，基础设施和公共服务滞后，不少城镇的承载力较弱等。与此不同，新型城镇化是内涵式发展，其新的方面主要体现在：

第一，新型城镇化强调以人为核心。这是新型城镇化与传统城镇化的最大区别。以人为核心的城镇化特别重视保护农民工和农民利益，农民在向城镇转移的同时，同步实现由农民、农民工到城市居民身份的转变以及生产生活方式的根本转变，享受均等化的公共服务。以人为核心的城镇化更加关注城乡居民居住环境、人文环境、生态环境的改善和社会的进步，城镇的品质和功能不断提升，更加宜居幸福。

第二，新型城镇化强调城乡发展的一体化。着眼于城乡一盘棋，把农村地区纳入统一的规划体系中，大力发展各具特色的小城镇和农村社区。与此同时，实现中心城区基础设施、公共服务和社会管理向农村社区的延伸和倾斜，在信息、交通上实现互联互通，在产业发展上优势互补、融合联动发展，在社会事业发展和公共服务的提供上均质均等，提升农村农业农民的现代化水平，最终打破城与乡的分割，缩小城与乡的差距，实现二者的互促共荣和无差别发展。

2. 新型城镇化的现实意义

按照新型城镇化的理念以及当前推进新型城镇化的实践看，全国各地城镇化规划和建设普遍重视农村农业农民的利益，以重点和特色小城镇、新型农村社区建设为抓手，着力解决城乡差距问题，实现城乡均衡发展。

(1) 新型城镇化是推进农村农业农民现代化的重要平台。纵观世界各国现代化的历史，工业化、城市化、信息化是现代化建设的重要内容和

^① 新型城镇化 360 百科, baike.so.com/doc/5369090-560。

主要表现形式。在我国过去 30 多年的现代化建设中, 农业农村是短板, 农村大、农民多, 农业脆弱, 农业现代化滞后于工业化; 城镇化滞后于工业化。因此, 进一步提高城镇化和农业现代化的水平, 并使之跟上工业化、信息化发展的步伐, 是我国现代化建设的重要任务。当前推进新型城镇化建设是实现农业农村农民现代化的重要平台和载体, 这是因为新型城镇化为提高农业劳动生产率、农民素质和收入提供了前提条件, 为农村的工业化和信息化提供了发展空间, 对农业现代化产生了有力支撑, 是我国最终迈向全面现代化的根本途径。

(2) 新型城镇化是建设宜居幸福家园的关键举措。新型城镇化强调以“人的城镇化”为核心, 以提高质量为目标。推进新型城镇化, 将增强城镇承载和带动能力, 改善城乡居住环境, 提高城乡居民宜居幸福指数。

(3) 新型城镇化是转变经济发展方式的重要支撑。推进新型城镇化, 有利于扩大城镇消费群体, 提高城乡居民收入和消费水平, 不断促进消费升级, 扩大消费需求, 增强内需对经济增长的拉动作用; 有利于扩大城乡基础设施和公共服务设施投入及房地产开发建设等, 扩大投资需求, 稳定经济增长; 有利于实现空间资源的优化配置和各项经济要素的合理流动; 有利于经济增长从要素驱动、投资驱动转为创新驱动, 加快现代服务业发展, 实现经济发展方式转型和产业结构优化升级。

(4) 新型城镇化是解决“三农”问题的重要途径。推进新型城镇化, 有利于促进农村富余劳动力向城镇转移, 提高家庭收入水平; 有利于进一步集约节约利用土地, 为农业规模化经营创造条件; 有利于以城带乡, 以实现各项城镇公共服务和基础设施向农村延伸与覆盖, 切实提高农村居民生活水平。

(5) 新型城镇化是建设生态文明、促进文化繁荣的重要抓手。城镇化进程中贯彻生态文明理念, 不断加强生态保护与环境治理, 有利于扭转环境污染、生态退化的局面, 改善人居环境, 造福子孙后代。在城镇化进程中加强文化保护、传承与发展, 有利于弘扬历史文化精髓, 彰显地域文化特色, 丰富城乡居民精神文化生活, 提升全民素质。

(6) 新型城镇化是促进社会全面进步的必然要求。加快推进新型城镇化,不仅能够进一步繁荣城镇经济,而且能不断完善城镇服务功能,促进城镇社会事业发展,消除城乡之间二元结构和城市二元结构,使城乡居民共享改革发展的成果,促进人的全面发展与社会和谐进步。

(二) 新型农村社区是新型城镇化的重要载体

1. 新型农村社区是新型城镇化建设的重要环节

(1) 新型农村社区是新型城镇化的基础性环节

“三农”是城镇化的基础和主体,我国城乡经济社会发展严重不均衡,就更加要求必须真正以全域统筹和城乡一体化的理念,城乡一盘棋,将广大农村地区纳入整个城镇体系通盘考虑,形成一个完善的“城市—小城镇—新型农村社区”城镇体系,由此可见,推进新型城镇化建设,切入点就是新型农村社区的建设。

目前,各地新型农村社区建设存在不同模式。例如,2012年以来,青岛在推进新型农村社区建设的同时依托各地的比较优势和产业特色,建设经济园区和公共服务中心的模式。通过全区的建设,解决了社区居民的就业,提高了社区居民的收入,促进了农村居民生产生活方式的转变。通过社区服务中心的建设,使政府的公共服务延伸和覆盖整个农村地区,农村居民可以享受到政府提供的更为全面、便捷的各项公共服务,促进了基本公共服务的城乡均等化。当前农村社区和社区服务中心建设稳步推进,配套设施不断完善。很显然,这种功能比较完善的新型农村社区与传统意义上的农村社区或新农村有了很大的区别,从而成为新型城镇体系的基础性环节。

(2) 建设新型农村社区是实现农民就地城镇化的重要途径

新型城镇化的核心要义是以人为本,就是要实现“人的城镇化”,即从农村、农业转移出来的劳动力进入城市要和城市居民享有同样的公共服务及各种市民待遇。但是,由于户籍制度、福利制度等种种原因,大部分进城农民无法取得市民的身份和待遇,在农村和城市之间候鸟般地迁徙,

由此带来了留守儿童、妇女、老人等诸多社会问题。新型农村社区的建设可以方便农民就地转移,同时降低农民进城成本,留住劳动力和人才,繁荣农村经济,缓解大城市规模的快速膨胀,为那些没有条件进入城市的农民或虽然已经进入城市但始终无法真正融入其中的农民就近实现城镇化打通了通道。

在生产方式上,一方面,新型农村社区建设,促进了农村人口、产业和土地的适度集中,为现代农业和工业服务业等产业的发展创造了条件、提供了空间、扩大了市场;另一方面,为社区居民成为职业农民和产业工人提供了方便。在生活方式上,新型农村社区是按照统筹城乡发展、人口适度适时聚居、合理确定服务半径、有效资源配置、配套完善功能等原则进行规划建设的,社区居民的生活条件、居住环境、公共服务和福利待遇与城镇居民均等同质化。可以肯定的是随着生产和生活条件的改变,农村社区居民可以顺利地实现向市民身份的转变,人们的现代化水平会大幅度提高。

(3) 建设新型农村社区是实现新型城镇化的关键环节

新型城镇化建设的重要任务之一是实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。新型农村社区是城镇生产要素、基础设施和公共服务向农村延伸、倾斜和覆盖的重要载体。

建设新型农村社区,人的集中居住和产业的集约化发展,可以节约利用土地,减少土地资源的浪费,从而拓展农村发展空间。通过土地整理或者可以增加耕地数量,或者可以腾出土地用来发展农村二三产业,为城镇的产业企业转移提供有利的条件。与此同时,加强了城乡信息、交通、市场、人员的联系和沟通,促进城乡生产要素的合理流动和配置,使以城带乡、以工促农、城乡互动、融合发展落到实处,解决城乡生产要素单向流动的难题,解决农村生产要素短缺的问题。

2. 新型农村社区促进新型城镇化进程的实证分析

新型农村社区建设作为新型城镇化建设的基础性环节在全国各地得到广泛发展,对城乡一体化建设起到了重要的促进作用。在此,我们以青

岛市为例加以分析。近年来,青岛市强化大青岛发展理念,坚持农业现代化和城镇化、工业化、信息化同步推进,推动城乡发展一体化,补齐短板。强化全域规划的引领,有序推进新型城镇化建设,重点推进强镇和新型农村社区建设,加快城乡基本公共服务一体化。

2011年青岛市出台了《关于加快农村新型社区建设意见》,按照1—1.5公里的服务半径,3000—5000人的规模,将全市6018个村(县城5449个村)规划成1047个农村新型社区,截至2015年新型农村社区累计开工408个,建成回迁217个,32万农民搬进新居。累计建成新型农村社区服务中心1057个,农村社区化服务覆盖率达到90%以上。

(1) 城镇化水平持续提高

2000—2014年,全市城镇常住人口从428万增加到904万,城镇化率从57.16%提升到68.4%,高于全国和全省约13个百分点。

(2) 城镇体系逐步优化,一体化格局初步形成

以全域视角统筹城乡发展,有序推进新型城镇化建设,完成新一轮城市总体规划修编,青岛成为国家新型城镇化综合试点城市。“主城区—次城区—城镇—社区”梯次布局进一步优化,城镇人口加速集聚,全域城镇化体系逐渐完善。

(3) 公共服务日益完善,服务水平全面提升

社会保障体系进一步健全,建立了居民基本养老保险制度,启动了城乡居民基本医疗保险整合工作。大力推进“千万平方米”社会事业设施建设,基本公共服务明显改善。乡村公共服务设施建设稳步推进,实现镇镇有敬老院、卫生院、文化站,村村有卫生室和文化活动室。社会保障覆盖面逐步扩大,与农业转移人口待遇相关的户籍、社保、住房、医疗、就业等政策日益完善,基本公共服务均等化水平不断提升。

(4) 社区服务中心建设稳步推进,配套设施不断完善

农村基础设施建设力度加大,生产生活条件明显改善。全市行政村柏油路通达率达到95%,基本实现村村通公路;供水普及率达到97.75%,98.27%的行政村实施集中供水;90%的行政村有垃圾收集点,初步建立

了“户集、村收、镇运、区（市）处理”的农村垃圾收集处理系统。

当然，新型农村社区建设仍处在起步阶段，有待进一步提升。农村社区建设形式单一，多以社区服务中心形式呈现。从社区服务中心自身来说，缺乏专门管理人员和管理经验，规章制度不健全或落实不到位，没有形成有效的管理机制和运行机制，导致运行不够流畅有序，质量和效果受到较大影响。服务对象还没有实现均衡全覆盖，不同地区社区服务中心建设的水平差距较大。

（三）新型城镇化对新型农村社区治理的影响

1. 新型农村社区建设改变了“乡政村治”的治理基础

近年来，在新型城镇化大背景下，全国各地正在采取多种类型、多种方式快速推进新型农村社区建设，改变了乡村的面貌，农村的生产条件、生态环境和生活环境得到了很大改善，农民收入水平和文明水平也相应地得到提高和改变。在一些经济发达的省份，如浙江、山东等地，主要通过合理确定服务半径，以小城镇、龙头企业、经济园区、发达村带动等多种类型，3—5个村庄合并，实现农村经济社会的集约发展，在加快农村城镇化建设进程的同时以居住的融合、管理的融合为主要形式形成了农民新的生产生活共同体。伴随传统意义上的村庄的消失，人们的行政边界和地域边界被重新定义，由此形成了新成员身份，相应的权利义务也发生了改变。实践证明，新型社区的建设，特别是在一些发达的地区，农村社会的封闭性被彻底打破，千百年来的农村熟人社会正在发生巨大的变化，农村社会的开放性、流动性、异质性和多元性前所未有地提高。新型农村社区建设带来的农村社会发生的和即将发生的这些巨大变化，使原有村庄的管理及服务职能远远不能适应新形势发展的需要，即原有的社区治理制度越发滞后，由此带来了一系列矛盾与问题。在此情形下，需要探索与新型农村社区这种新的生产生活共同体相适应的社区治理机制和方式。

2. 大量外来人口融入新型农村社区促使新的治理主体的不断扩大

2014年7月，国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》

提出,到2020年,基本建立新型户籍制度,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。取消农业户口与非农业户口性质区分,居住证持有人享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利;以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件,逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利^①。众所周知,过去大量农民工长期进城打工,但始终得不到城镇居民的 identity,更得不到城镇居民的福利待遇和公共服务,主要原因是我国长期以来实行的城乡分割的户籍制度,把农民挡在城镇门槛之外。相关调查显示,55.14%的农民工表示只要外部环境允许就愿意成为永久的城镇居民,只有28.55%的人表示在赚钱或学到技术后愿回农村^②。根据国家统计局国民经济和社会发展统计公报数据显示,2015年,全国农民工总量27747万人。其中,外出农民工16884万人,本地农民工10863万人。外出农民工人均月收入超3000元。在这些农民工总量中,多数是1980年以后出生的新生代农民工,与父辈的农民工主要是想在城里打工赚钱回家的愿望不同,新生代农民工不会种地,也不愿意种地,受城市生活方式的吸引,有着强烈的愿望留在城市特别是东部沿海经济发达地区的城镇。而随着户籍制度的改革和放开以及他们收入的提高,不仅为这部分人留在大城市提供了便利的条件,也使他们中的许多人可以在新型社区落户。大量的外来人口融入社区,成为利益主体后,为了表达利益诉求,必然要求参与社区治理。

3. 合作社等农村新型经营主体的发展促进社区多元治理机制的建立

随着我国工业化、城镇化的快速发展,农村劳动力大量转移到城镇打工,为土地流转和规模经营提供了条件,催生了大量新型经营主体。截至2016年6月底,全国承包耕地流转面积达到4.6亿亩,超过承包耕地

^① 《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,人民网,2014年7月30日。

^② 参见张兴华:《城市农民工的现状、问题与对策》,《技术经济与管理研究》2007年第5期。