

全省民政系统调研报告选编

(2009年)



吉林省民政厅
2010年5月

中国反洗钱系统国际报告汇编

(2009年)



中国反洗钱系统
2009年报告

目 录

长春市农村社区及体制创新研究	/001
关于困难群众患病及其获得医疗保障情况的调研报告	/016
关于全省救灾物资储备现状的调查与思考	/043
长春社会组织发展研究报告	/052
关于我省农村低保发展状况的调查思考	/066
加快构建新形势下优抚服务体系——以长春市优抚对象现状调查为例的研究	/077
关于加强我省社会组织建设与管理的调查报告	/093
转型、探索与创新：救助管理社会化模式研究——以长春救助管理站为例	/103
对通化市社会养老现状的调查分析与思考	/121
对我省城乡退役士兵职业教育与技能培训工作的调研与思考 ..	/134
关于全省部分县（市、区）农村社区建设情况的调研报告 ...	/144
关于松原市农村五保供养情况的调查	/153
吉林省民政法制建设的调研与思考	/161
关于加快构建我省新型城乡社会救助体系的几点思考	/167

长春市农村社区建设及体制创新研究

长春市民政局 李旻 唐天正

继全面推进城市社区建设后，2007年下半年以来，我市按照国家 and 省委、省政府要求，适时启动了农村社区建设工作。我市朝阳、绿园、二道、宽城和南关五城区先后被国家确定为全国农村社区建设实验区，并积极开展农村社区建设实践。经过近两年的努力，我市农村社区建设在基础设施和探索管理服务机制体制建设上取得了初步成效。为了深入推进我市农村社区建设，长春市民政局与吉林大学社会学系共建民政政策理论研究联合体，并成立“长春市城郊农村社区建设体制创新研究”专题课题组，在我市5个农村社区建设实验区范围内进行了专题社会调查，采取座谈、访谈和问卷调查相结合的方式，先后召开各个层面的代表座谈会10余次，深入访谈100余人，问卷调查500人次。在调研基础上，课题组对农村社区建设的基本模式、社区服务体系建设等问题进行了深入研究和探讨。

一、关于农村社区建设实践类型的探索

目前农村社区建设的实践类型主要存在“一村一社区”、“一村一社区、社区设小区”、“多村一社区”、“村寨社区”、“自然村社区”等多种模式。我市农村社区建设本着“建在村上、连到屯组、依托自治、完善服务”的原则，根据本地经济和社会发展水平、地域自然条件、群众生活习惯等不同情况，科学合理地选择和设置农村社

区。具体来说，我市城郊农村社区建设的实践类型大致有以下 2 种：

（一）村屯联建模式

村屯联建模式是我市农村社区建设过程中根据东北地域特色探索出的新型模式。村屯联建模式的基本原则是“立足村级，辐射村屯”，具体做法是把农村社区定位在建制村一级，辐射自然屯，即在一个建制村建立一个社区，将某某村民委员会改为某某社区居民委员会，同时建立相应的农村社区党组织；在村民活动比较集中的场地和比较宽敞的自然屯和村民家中建立社区村民活动点，形成全覆盖的组织网络，尽可能地缩小服务和活动的半径。社区村民活动点并不是每个屯一个，建设点的选取原则是人口相对集中，距离村部 2 公里以上半径，步行 20 分钟以上。

采取村屯联建模式的有二道区、绿园区和宽城区，这种模式主要优点有：

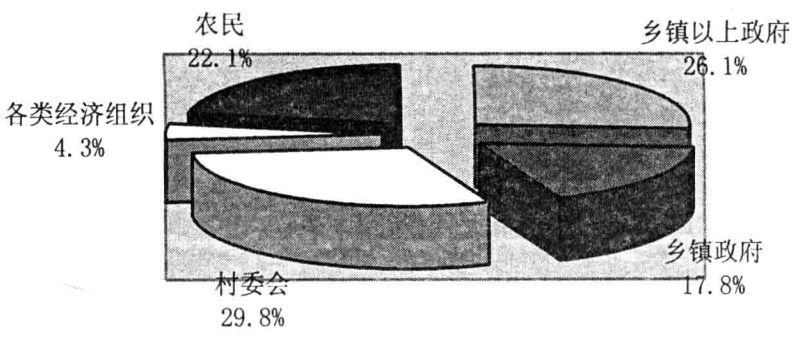
1. 有充分的法理依据。《中华人民共和国村民委员会组织法》（1998 年）第二条明确规定了村民委员会的自治性质。村屯联建模式以建制村为基础，将村民委员会和农村社区合二为一，统称“社区村民委员会”，既没有改变《宪法》和法律对村民委员会的自治性质和法律地位的规定，又使农村社区建设有了村民委员会这一法定的依托和基础。更重要的是，这种模式实现了村委会组织和农村社区组织的有机统一，杜绝了机构重叠、机构重建的现象。

2. 符合长春地域特点。我市地处东北，具有鲜明的东北地域特点。东北农村辖区面积大，所辖自然屯数量多，且屯与屯之间相距甚远。在这种自然情况下，单纯在村部建立社区活动点显然不够，家住

地理位置偏远自然屯的村民无法享受农村社区的各项设施，社区的各项服务尤其是公共服务无法覆盖。所以，根据东北农村特点，设定一定的标准，在相应自然屯建立社区活动室就成为必然要求。实行村屯联建的二道区、宽城区和绿园区共有建制村 78 个，98%以上的建制村所辖面积都在 2 平方公里以上。其中有 50 个建制村所辖面积超过 5 平方公里，占总数量的 64.1%。

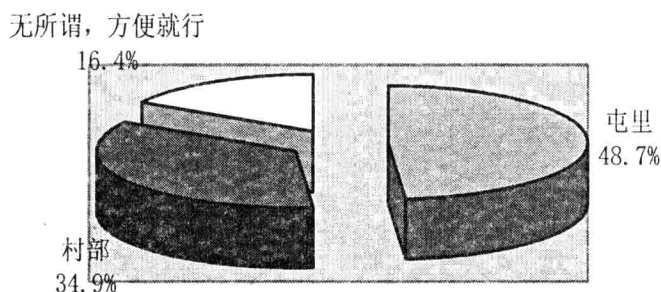
3. 顺应村民要求。农村社区的建设要建立在充分尊重农村居民意愿的基础上。调查数据显示农村居民认为“村委会”应该是农村社区建设主体的最多，占总样本的 29.8%，这说明“一村一社区”的模式符合群众意愿。

图表 1 农村居民对农村社区建设主体的意愿



同时，调查数据显示，有 288 个调查对象希望建立社区活动室，占总样本的 83.4%，在这 288 个调查对象中，有 48.7%的调查对象希望社区活动室建立在“屯里”，数据表明村屯联建模式具有很大的群众基础。

图表 2 农村居民对社区活动室建立地点的选择



最后，我们测量了农村居民的社交状况。农村居民的社交范围和日常生活圈直接关系到农村社区活动室的利用率。数据显示，农村居民的“经常来往”和“来往比较多”的是“屯里的村民”和“同村的村民”，其中以“屯里的村民”为主体，占 80.9%。

4. 有利于调动各种资源参与社区建设。一是能有效利用集体经济投资社区建设。城郊农村的集体经济基础比较雄厚。充分利用集体经济投资社区建设，不仅可以增加村委会的凝聚力，而且对社区建设的全面规划和发展有充足的资金保障。二是能顺理成章地接受政府对农村社区建设的各项拨款，使其列入政府的全盘部署，获得一定的资金保障。三是村委会和农村社区合二为一，统称“社区村民委员会”，与城市“社区居民委员会”在称谓上趋同，有利于调度城市社区资源，借鉴城市社区建设经验。

但是，作为农村社区建设探索期中的一种模式，“村屯联建”模式有一些问题值得我们注意和思考。

1. 资金问题。在农村社区建设的初期，各项投入都由政府出资完成，村屯联建对基础设施的投入较大，建设成本较高；

2. 管理成本问题。村屯联建模式摊子大，在村部以外另设若干社区活动室，这就增加了管理层次和管理难度。我们在实际操作的过程中要探讨如何建立有效的管理机制，降低管理成本，充分利用社区活动室。

（二）多村一社区模式

多村一社区模式通常是以一个中心村为单位建立社区，社区服务大楼建立在中心村上，涵盖附近几个村，这些村的村民到镇上接受服务，根据当地实际情况，有选择的在各村建立社区服务站。

朝阳区民政局根据自身实际情况，借鉴外省实践经验，采取了多村一社区的模式。这种模式的主要优点在于：

1. 整合资源，节约成本。“多村一社区”模式以中心村为基础，把社区服务大楼建在中心村，在各项服务上辐射附近几个村，同时根据实际情况有选择的建立社区服务站，整个设置和管理能体现专业化、科学化的特点，它体现了社区服务中心这一平台的高度集中，同时又考虑了其对周围的辐射作用，这在一定程度上减少了资源设施的重构和浪费，降低了农村社区建设的成本。同时，社区服务站的设立又考虑了当地的实际情况，满足了农民的需要。

2. 共建共享，优化布局。“多村一社区”模式按照地域相近、规模适度、便于服务和中心村有发展潜力的原则，合理确定社区中心村和服务范围。朝阳区长红社区的中心村设在长红村，涵盖塘坊村和莲花村，社区服务中心建立在长红村。这三个村相距不远，属于半小时服务圈范围。这种模式既防止社区服务半径过大、服务效率不高的问题，又防止社区服务半径过小、服务资源浪费的问题。在中心村设立

社区服务中心，内设医疗保健、社会保障等服务室，不断完善各项服务功能，吸引周边村庄逐步向中心村聚集发展，提高社区公共资源的利用效益，能尽快构建现代化的乡镇发展格局。

3. 重在服务，突出自治。朝阳区社区服务中心的一个特点就是它更加接近于一个纯粹服务的机构，而不是一级政府的行政机构，在性质上是把社区服务定位在一个社会服务的体系中。这种定位削弱了行政色彩，增强了专业特色，有利于把社区服务引向更加系统化、专业化、科学化和标准化，并且可以把服务模式体制化固定。农村社区不是一级行政组织，其功能定位是服务，基本功能主要包括：为社区居民提供基本公共服务和生产生活服务；受政府和社会团体的委托，进行必要的社会管理，寓管理于服务之中；发挥社区载体作用，促进当地经济、政治、文化和社会发展；借助社区服务平台，逐步增强中心村和辐射带动功能，引导辖区内居民逐步向社区中心村聚集发展；推动社区服务不断完善和提高，逐步向“自我服务、自发管理、自我教育、自我监督”方向发展。

但是，在研究的过程中，我们发现，“多村一社区”的农村社区建设模式有一些问题值得注意：

1. 关于管理体制。“多村一社区”模式脱离原有的村级建制，乡镇治理体制由原有的“乡（镇）—村委会”二级建制演变成“乡（镇）—社区服务中心—村委会”三级结构，这在一定程度上增加了一层机构。更重要的是，社区和村民委员会的同时存在，导致了在同一地域、同一层面出现了两个性质相同、目的一致的自治机构。同时，社区服务中心建立以后，需要配置一系列工作人员，这就牵涉到“多村一社区”模式中社区主任由谁担任的问题，在实际的操作过程中，难免出

现各种摩擦和矛盾。

2. 关于集体经济的使用。集体经济是城郊农村社区建设资金的重要来源。但是，“多村一社区”模式打破了建制村的原有体制，如何有效使用集体经济促进社区发展是一个值得研究的课题。

3. 关于村民的认同感。“多村一社区”的农村社区建设模式在多大程度上能代表村民意愿，社区服务中心的利用率如何等等，也是非常值得注意和研究的问题。

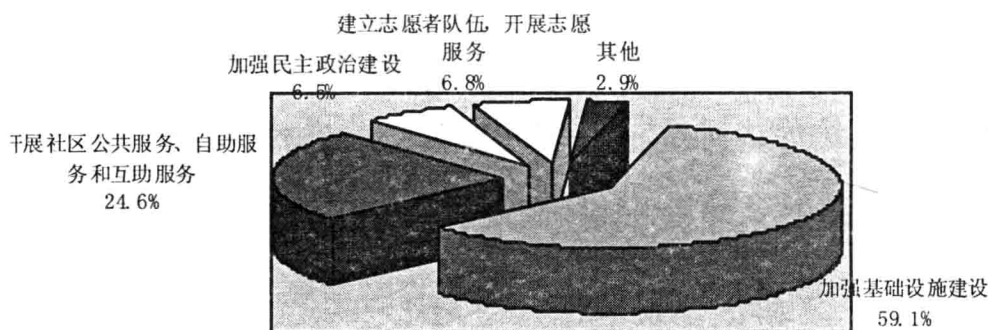
二、关于农村社区公共服务体系的建设

当前政界和学术界认为公共服务主要指政府为公众提供的各项服务，包括社会保障、公共卫生、公共安全、公共教育、公共基础设施建设与管理以及与此相关的制度、政策等。但是，这种内涵的公共服务无法涵盖农村社区公共服务的全部内容。因此，公共服务的内涵应有狭义和广义的区分。广义的公共服务泛指农村社区面向农村社区居民的所有服务活动。我们正是在这个内涵的基础上展开对农村社区公共服务的研究。

（一）农村社区公共服务基础设施的建设

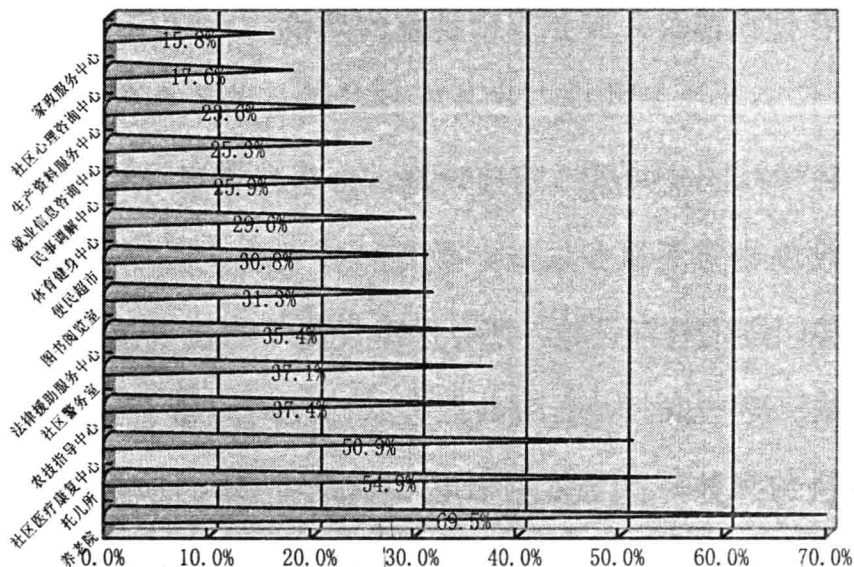
农村社区公共服务基础设施是农村社区公共服务得以开展的平台和载体。农村社区公共服务基础设施，由基本农田水利设施、交通设施、电力设施、信息服务设施、教育科技设施、医疗保健设施、环境卫生设施、文化教育设施、社会保障设施等物质设施及相应的配套设施等构成。这些农村社区公共服务基础设施均属于公共品性质，政府应成为供给主体。加强农村社区公共服务基础设施建设顺应民意。数据显示有 60.7% 的调查对象认为农村社区建设的重点应是“加强基础设施建设”。

图表 3 村民认为农村社区建设的重点



农村社区公共服务基础设施大致可以归为生产设施和生活设施两大类。根据我们的调查，村民希望建立农村社区公共服务基础设施主要包括养老院（69.5%）、托儿所（54.9%）、社区医疗康复中心（50.9%）、农技指导中心（37.4%）、社区警务室（37.1%）、法律援助服务中心（35.4%）等 15 项。

图表 4 村民希望建立的农村社区服务基础设施



（二）农村社区公共服务体系的构成

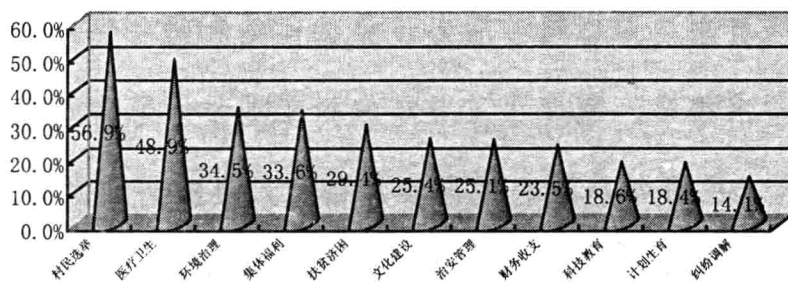
从广义的公共服务内涵出发，农村社区公共服务有不同的类型划分。从公共服务的来源上分，农村社区公共服务可以分为政府提供的公共服务和社区居民自发提供的公共服务；从公共服务的内容上分，我们可以将农村社区公共服务分为政务性公共服务、生产性公共服务和生活性公共服务。我们采用第二种分类方法研究农村社区体系的构成。

1. 政务性公共服务

政务性公共服务即狭义上的公共服务，主要指政府为公众提供的各项服务，包括社会保障、公共卫生、公共安全、公共教育、公共基础设施建设与管理以及与此相关的制度、政策等。

调查显示，村民所关心的村里的公共事务主要有村民选举（56.9%）、医疗卫生（48.9%）、环境治理（34.5%）、集体福利（33.6%）、扶贫济困（29.4%）、乡村文化建设（25.4%）、治安管理（25.1%）、财务收支状况（23.5%）、科技教育（18.6%）、计划生育（18.4%）、纠纷调解（14.1%）等12项，其中医疗卫生、环境治理、扶贫济困、乡村文化建设、治安管理、科技教育、计划生育等7项属于政务性公共服务内容。

图表 5 村民关心的村里公共事务



社会保障服务是政务性公共服务的重要内容。数据显示，农民最关心养老保险制度的建设，比例达到 75.9%；其次是农民认为应参照城市社区普遍建立农村低保制度，选择比例是 57.8%；排在第三的是农民希望解决失地农民的就业问题，比例达 52.2%，这个数据充分反映了城郊农村社区的特点。

2. 生产性公共服务

农村社区不仅是社区居民的生活共同体，而且是社区居民的生产共同体。突出发展要务，促进农业增效、农民增收，提供农民生活质量，是农村社区公共服务体系的重要职能。

农村社区生产性公共服务的供给，主要表现为农业产业化发展提供产前、产中和产后服务，具体包括产品供销服务、科技服务、信息服务和金融服务四种服务。

产品供销服务主要包括产品供销服务设施的供给和维护保养，对农业产业化扶持，农机市场化服务，生产性基础设施的供给，种子、化肥和农药等生产资料的统一供给等。调查显示，农民对种子、肥料、农药等在购买方便程度方面的满意度接近或超过 50%，而在价格高低、质量信誉等方面满意度都比较低。这说明农村社区生产性公共服务在产品供销服务层面还有很大的提升空间。

科技服务主要包括科技服务设施的供给和维护保养、农业科技服务与农业技术推广、家庭手工业与农村工业技术服务等。调查发现，有 55.0% 的农民每年从没有机会参加科技人员或者相关专家的指导，26.2% 的农民一年只参加一次。同时，调查显示，53.0% 的农民希望参加“养殖技术的培训”，42.7% 的农民希望是“农业生产技术培训”，

34.4%的农民需要“农产品加工技术培训”，26.5%的农民希望获得“手工工艺技术”方面的知识，还有14.0%的农民希望参加“电子机械技术”的培训。

信息服务包括产品需求、劳动力需求、新技术等信息的收集、整理与供给；金融服务主要指提供给农村居民和社区组织需求的金融产品，包括提供贷款等。

3. 生活性公共服务

农村社区生活性公共服务包括社区文化服务和生活性互助服务两大内容。

在当前构建社会主义和谐社会的大背景下，农村社区文化体系的建设要突出“和谐文化”的建设，弘扬和谐之道、和谐精神。因此在农村社区努力构建社会主义核心价值体系、提倡和谐乡风是必要的。同时，开展灵活多样、村民喜闻乐见的文化体育活动是农村社区文化建设的重要内容。调查发现，农村居民认为农村社区应该开展的文化体育活动有体育健身活动（52.6%），时事、法制、科普、健康、技能教育等（39.1%），棋牌活动（32.8%），手工艺品制作（29.6%），歌咏、舞蹈（27.6%）和书画（23.0%）等。

农村社区互助服务主要是在突发性或临时性生产生活事件（如婚丧嫁娶、自然灾害）发生时产生作用，组织形态灵活多变，组织结构相对松散，服务范围小，服务方式灵活，服务深入家庭内部，对组织成员不具有制度刚性约束，以社区居民的自觉参与为主。因此，通过政策支持，恢复重组农村社区互助服务组织体系，为农村社区互助服务提供相应的设施设备，从而强化农村社区服务体系的互助服务供给

功能，是完善农村社区服务体系功能的重要途径。

（三）农村社区公共服务的供给

我们从农村社区公共服务的供给模式和人员配置两大方面探讨农村社区公共服务的供给问题。

1. 农村社区公共服务的供给模式

我市农村社区公共服务的供给模式，可以借鉴长春市城市社区公共服务供给模式。城市社区公共服务的供给模式在城市社区建设的实践中证明是行之有效的，可以作为农村社区公共服务的借鉴。

首先，设立社区公共事务服务中心，坚持农村社区的社区建设主体地位，规定社区公共事务服务中心是农村社区居委会的下设机构，接受农村社区居委会的领导，由农村社区主任兼任中心主任。

其次，赋予农村社区公共事务服务中心以“民办非企业单位”的法人身份，允许其以社团法人的名义根据社区居民的服务需求开展社区服务；给予中心相应的法人权利，支持和鼓励每个社区公共事务服务中心以社团法人名义设立账号，进行独立的财经核算。

最后，充分尊重农村社区自治性质，强化社区自治功能，在社区自治的各种活动中开展社区服务，实行社区自治与服务一体化，围绕服务开展自治，通过自治落实服务。

2. 农村社区公共服务供给的人员配置

农村社区公共服务供给的人员配置，需要从宏观和具体两大层面进行。

在宏观层面，我们从不同的公共服务类别入手：

政务性公共服务可以借鉴城市社区的人员配置方式，利用“公益

岗”的名义采取政府购买服务的方式进行，坚持“按需设岗、一人多岗”的原则。考虑到当前国家推行的“一村一大学生”的政策，可将“大学生村官”与政务性公共服务直接挂钩，充分利用大学生村官的文化素质和专业技能，做到人尽其才。

生产性公共服务可以成立经济性合作组织，充分利用当地农村社区中的经济性精英人物或回乡企业家，为当地农村居民的各项生产性活动提供服务。农村社区居委会制定各项政策措施，规范经济性合作组织的管理，并监控经济性合作组织的日常运作。

生活性公共服务可以充分调动农村社区中社会性精英人物（即东北农村中的“屯把式”）的积极性。农村社区居委会可以赋予这些具备“民间权威”的当地精英人士以“官方权威”，充分利用他们的影响力。

在具体层面，我们从农村社区工作人员的岗位设置和工作人员数量方面探讨农村社区公共服务的人员配置：

首先是岗位设置。农村社区的公益岗位一定要坚持“按需设岗”原则，结合各村具体实际，不搞一刀切，根据农村社区公共服务的类别进行设置。对于政务性公共服务，低保专干、妇联专干、残联专干、医保专干、治保专干、司法调解专干、计生专干、劳动保障协理员、劳动经济协理员等应在农村社区设立相应岗位；对于生产性公共服务而言，可单设专人负责；对于生活性公共服务，卫生专干、文体专干、民间纠纷调解员等应设立相应岗位。

其次是人员数量。我们要有效使用村委会班子成员，对他们进行培训，转换成社区工作人员。在社区工作人员的班子配备上，可借鉴

城市社区的书记、主任一肩挑形式，除社区书记和主任外，其他成员如村会计、妇女主任和治保主任同时兼任一些公益岗位，担任专干职位。在此基础上，根据“按需设岗，一人多岗”的原则，增加一定数目的公益岗人员，根据我们的调查和研究，认为每个农村社区在原有村委会成员的基础上，增加5个公益岗为宜，这样农村社区工作人员在总数上不超过10人。

三、结论与建议

开展农村社区建设，是构建社会主义和谐社会的重要措施，是推进社会主义新农村建设的有效途径，是完善村民自治、扩大基层民主的有效载体，是提高广大农民生活质量和文明程度的内在需求。但是，农村社区建设是一个长期艰巨的系统过程。通过对我市城郊农村社区建设的调查和分析，我们可以得出以下结论，并提出相关建议：

1. 关于农村社区建设的模式选择

我们立足东北地域特色，细致探究我市城郊农村的优势和特点，本着“建在村上、连到屯组、依托自治、完善服务”的原则，着力于城郊农村社区体制的探索和研究，丰富了农村社区建设的经验和模式，为农村社区的建设提供了经验借鉴和理论支持。我们要坚持“一村一社区”的基本原则，要充分发挥“村屯联建”模式的活力和生命力，同时，根据不同的发展基础、地域条件和乡土民情，结合村民群众的实际需要，分类指导，分类建设，因地制宜采取“多村一社区”等多种形式。

2. 关于农村社区公共服务的供给

在社区公务服务方面，我们要根据农村社区公共服务的内涵界