

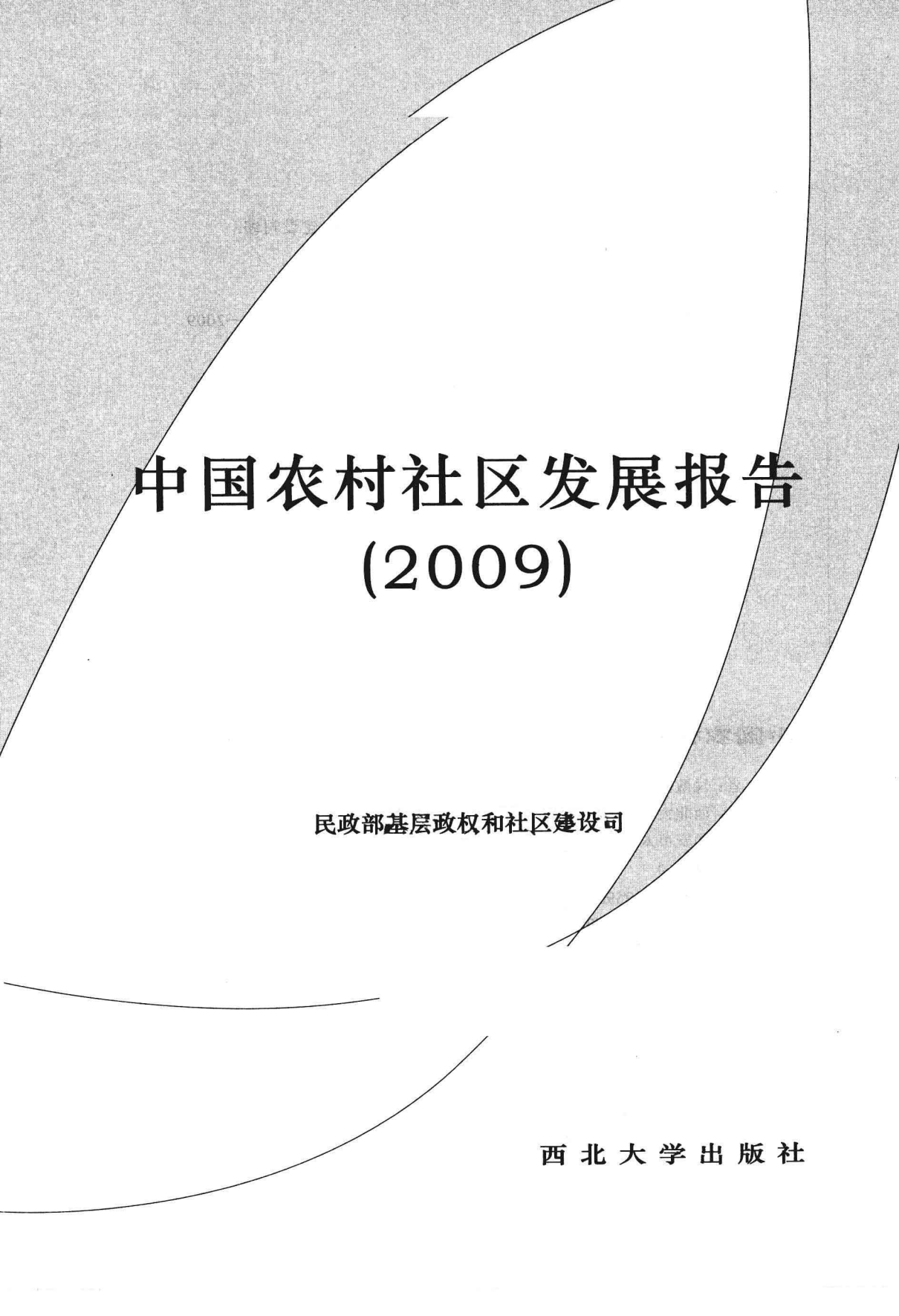
2009

中国农村社区 发展报告

民政部基层政权和社区建设司



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS



中国农村社区发展报告 (2009)

民政部基层政权和社区建设司

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社区发展报告. 2009 / 民政部基层政权和社区建设司编.

—西安: 西北大学出版社, 2011. 1

ISBN 978-7-5604-2873-4

I. ①中… II. ①中… III. ①农村—社区—发展—研究报告—中国—2009

IV. ①C912.82

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第002066号

中国农村社区发展报告(2009)

作 者: 民政部基层政权和社区建设司 编

出版发行: 西北大学出版社

地 址: 西安市太白北路229号

邮 编: 710069

电 话: 029-883032590 88303593

E-mail: xdpres@nww.edu.cn

网 址: <http://press.nwu.edu.cn>

经 销: 全国新华书店

印 装: 西安华新彩印有限责任公司印刷

开 本: 700毫米×1000毫米 1/16

印 张: 32.5

字 数: 580千

版 次: 2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5604-2873-4

定 价: 55.00元

编者的话

2009,是中华人民共和国历史上十分重要的一年。这一年,新中国度过了她60岁华诞,“改革开放”走过了30年的春秋。这一年,在国际金融危机的惊涛巨浪冲击中,我们度过了新世纪经济发展最困难的时期。这是辞旧迎新、充满期待的一年,共和国将步入一个新的甲子,改革开放已进入一个新的时期。这是危机并存、变革图强的一年,正是在这一年,党中央、国务院出台了一系列重大政策,“保增长、保民生、扩内需、调结构”,大力推进产业升级、结构调整和发展方式的转变,着力加强社会建设,保障和改善民生,终于取得GDP增长8.7%的骄人成绩,实现了经济社会协调平稳较快发展的目标。

在2009年中央出台的各项政策中,兴农惠农政策着墨之多、地位之重、决心之大,近年罕见;农村社会建设措施之新、速度之快、进步之大,多年少有。党和政府顺民意、解民忧、惠民生,加大“三农”的投入,加强农村公共服务,农村教育、医疗、卫生、社保和环境得到了显著的改善。农民学有所教、病有所医、老有所养、闲有所乐,正逐渐变成现实。

在这一切的进步之中,农村社区建设功不可没!社区是一个社会的细胞,也是社会建设的基点。党和政府的各项惠民政策最终都要落实在基层、落实在社区。农村社区建设为惠农政策在基层落实、公共服务向农村延伸、支农力量在基层整合、社会矛盾在基层化解提供了有效平台,为贯彻落实科学发展观、加强和改善以民生为重点的社会建设创造了可行途径。

“新农村”需要“新社区”。农村社区建设是新农村建设的重要内容,也是新农村建设的重要保障。农村社区建设是一项重大民生工程,通过社区建设,我们将公共服务引入并全面覆盖农村,让农民群众得以平等享受到改革开放的成果;它是一项重大的社会工程,消除社会矛盾并实现社会整合和融合;它是一项重大的政治工程,赢得农民的拥护并进一步巩固党在农村的执政基础;它是一项重大制度创新工程,是农村基层组织与管理体制的重大变革!

如果从2006年党的十六届六中全会提出推进农村社区建设算起,农村社区建

设仅仅只有几年时间。但是,农村社区建设已经取得了令人瞩目的成绩!尤其是2009年,农村社区建设实现了跨越式的发展,开始从“实验”走向“全覆盖”的新阶段。虽然农村社区建设全覆盖过程刚刚开始,但是,我们已经开启了一扇新时期的历史之门!农村社区建设的覆盖面、受益面正迅速扩大,越来越多的人开始享受农村社区建设带来的丰硕成果。

2009年已经过去,这是中国历史值得谨记、中华民族难以忘怀的一年。我们编写《中国农村社区发展报告(2009)》以记录这一段农村社区建设的历史。作为农村社区建设的第一部年度发展报告,本书不仅收集了2009年度农村社区建设的相关文献,也汇集了这些年我国农村社区建设的相关政策、理论和实践研究,旨在让人们更好地了解这些年来农村社区建设中的所思所想,理解农村社区建设的所作所为。这不仅是在记录我们所走过的历史,也是为走向未来的人们提供参考。

《中国农村社区发展报告(2009)》由国家民政部农村基层政权和社区建设司与华中师范大学中国农村问题研究中心联合组织编撰。基层政权和社区建设司詹成付司长、王金华副司长审定编写大纲并多次指导编写工作,农村社区建设处范瑜处长和华中师范大学中国农村问题研究中心项继权教授组织实施,参与报告编写工作的有民政部基层政权和社区建设司农村社区建设处高洪山、孙宝印,华中师范大学中国农村问题研究中心王敬尧、袁方成、宋哲、郑柏琼、李睿、操家齐、李增元、杨桓、李梅、汪洋、王继琴、吴志刚、戴娣、陈圣龙、张兆鹏、刘广磊、朱伟等。报告编写及相关调查和研究工作得到教育部重大攻关项目“新农村建设中的社区建设研究”的支持。

在此,我们要特别感谢参与创造历史的人们!也要感谢参与记录历史的作者!

《中国农村社区发展报告(2009)》编写组

2010年1月20日

目 录

上篇 实践与研究

一、综述：农村社区建设从“实验”走向“全覆盖”	/3
1. 农村社区的起源和发展	/3
2. 农村社区的建置与组织体制	/8
3. 农村社区的功能与运行机制	/14
4. 农村社区的服务平台与财政投入	/18
5. 社区建设的领导体制与推进机制	/22
6. 在新的起点上推进农村社区建设	/26
二、各省、市、自治区农村社区建设的发展	/30
1. 北京市农村社区建设	/30
2. 天津市农村社区建设	/31
3. 上海市农村社区建设	/34
4. 重庆市农村社区建设	/36
5. 河北省农村社区建设	/38
6. 山东省农村社区建设	/42
7. 江苏省农村社区建设	/45
8. 浙江省农村社区建设	/50
9. 福建省农村社区建设	/56
10. 广东省农村社区建设	/59

11. 辽宁省农村社区建设	/67
12. 黑龙江省农村社区建设	/70
13. 吉林省农村社区建设	/72
14. 河南省农村社区建设	/74
15. 湖北省农村社区建设	/78
16. 湖南省农村社区建设	/80
17. 安徽省农村社区建设	/84
18. 江西省农村社区建设	/87
19. 山西省农村社区建设	/92
20. 陕西省农村社区建设	/93
21. 甘肃省农村社区建设	/97
22. 青海省农村社区建设	/102
23. 云南省农村社区建设	/104
24. 贵州省农村社区建设	/106
25. 四川省农村社区建设	/109
26. 广西壮族自治区农村社区建设	/113
27. 宁夏回族自治区农村社区建设	/116
28. 内蒙古自治区农村社区建设	/118
29. 新疆维吾尔自治区农村社区建设	/120
30. 西藏自治区农村社区建设	/124
31. 新疆生产建设兵团农村社区建设	/127
 三、农村社区建设全覆盖示范单位的经验	 /134
1. 创新实践载体,强化服务功能,打造“五个一流和三个满意”的农村社区 ——江苏省海门市农村社区建设全覆盖	/134
2. 着眼城乡统筹,提升服务内涵,全面建设便民惠民利民的农村社区 ——江苏省张家港市农村社区建设全覆盖	/138
3. 打造组织健全、设施配套、服务完善、政治民主、风气文明、生态和谐的 农村社区——浙江省嘉兴市南湖区农村社区建设全覆盖	/143

4. 创新载体、优化服务,全面提升农村社区建设水平
——浙江省平湖市农村社区建设全覆盖 /147
5. 政府主导,多方参与,科学定位,贴近基层,服务农民
——山东省诸城市农村社区建设全覆盖 /152
6. 坚持城乡统筹、以城带乡,创新管理体制,完善服务功能,提升环境品位
——山东省青岛市黄岛区农村社区建设全覆盖 /154
7. 精心规划,落实措施,以农村社区建设为抓手推进城乡一体化发展
——甘肃省阿克塞哈萨克族自治县农村社区建设全覆盖 /158
- 四、农村社区建设的调查与研究 /161
1. 在社会主义新农村建设中推进农村社区建设(徐勇) /161
2. 关于社区建设的几个问题(詹成付) /167
3. 社区建设中的农民:认知、意愿与公共需求——基于一项全国性的主题调查(袁方成、王剑虎) /183
4. 从“社队”到“社区”:我国农村基层组织与管理体制的三次变革(项继权) /197
5. 社会资本与农村社区建设的可持续性(郎友兴、周文) /205
6. 全国农村社区建设实验分析与政策建议(项继权、袁方成) /216
7. 农村社区建设实验县(市、区)问卷调查分析报告(唐忠新、刘堃、付连峰、栾明梅) /241
8. 社区公共服务设施分类及其配置:城乡比较(陈伟东、张大维) /275
9. 关于山东省农村社区设置模式的调研报告(蒋德生、田志梅) /292

下篇 文献与资料

- 一、领导讲话 /301
1. 中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志在第十二次全国民政会议上的讲话(2006年11月23日,摘录) /301
2. 中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志在中央农村工作会议上的讲话

(2008 年 12 月 27 日, 摘录)	/301
3. 民政部部长李学举同志在第三期全国农村社区建设实验工作讲习班上的总结讲话(2007 年 11 月 23 日)	/302
4. 民政部部长李学举同志在黑龙江省社区建设工作大会上的讲话(2008 年 12 月 2 日)	/313
5. 民政部部长李学举同志在全国民政工作会议上的讲话(2008 年 12 月 25 日, 摘录)	/318
6. 民政部副部长姜力同志在全国农村社区建设工作座谈会上的讲话(2007 年 3 月 19 日)	/319
7. 民政部副部长姜力同志在第二期全国农村社区建设实验工作讲习班上的讲话(2007 年 10 月 31 日)	/329
8. 民政部副部长姜力同志在全国农村社区建设经验交流会(第三片区)闭幕式上的讲话(2008 年 12 月 11 日)	/335
二、政策规范	/341
1. 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定(摘编)	/341
2. 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(摘编)	/341
3. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗(摘编)	/341
4. 中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见(摘编)	/342
5. 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定(摘编)	/342
6. 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	/343
7. 关于印发《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》的通知	/345
8. 关于开展“全国农村社区建设全覆盖示范单位”创建活动的通知	/347
9. 北京市民政局 北京市农村工作委员会关于开展农村社区建设试点工作的意见	/350
10. 天津市人民政府关于开展农村社区建设工作的意见	/354
11. 河北省民政厅关于搞好全省农村社区建设实验活动的通知	/358

12. 山西省民政厅关于山西省开展农村社区建设实验工作的实施意见(试行) /360
13. 内蒙古自治区民政厅关于开展农村牧区社区建设试点工作的意见 /364
14. 辽宁省民政厅关于做好农村社区建设实验(试点)工作的意见 /369
15. 中共吉林省委办公厅 吉林省人民政府办公厅关于开展农村社区建设试点工作的意见 /372
16. 黑龙江省委办公厅 黑龙江省人民政府办公厅关于转发《黑龙江省农村社区建设试点工作方案》的通知 /377
17. 上海市人民政府印发《关于支持农村基层组织增强公共服务能力的意见》的通知 /383
18. 江苏省人民政府关于加强社区服务促进和谐社区建设的意见 /385
19. 中共浙江省委 浙江省人民政府关于推进农村社区建设的意见 /392
20. 安徽省社区建设工作领导小组关于印发《安徽省开展农村社区建设试点工作的实施意见》的通知 /398
21. 福建省民政厅关于抓紧做好农村社区建设五项工作的通知 /401
22. 中共江西省委办公厅 江西省人民政府办公厅关于转发省民政厅《关于切实做好全省农村村落社区建设工作的意见》的通知 /403
23. 山东省民政厅关于开展农村社区建设试点工作的通知 /407
24. 中共湖北省委 湖北省人民政府关于深化社区建设推进社区服务的若干意见 /410
25. 湖南省农村社区建设试点方案(试行) /415
26. 广东省农村社区建设试点工作方案 /419
27. 广西壮族自治区人民政府办公厅转发《自治区民政厅关于开展农村社区建设试点工作的意见》的通知 /421
28. 海南省人民政府办公厅转发省民政厅《关于推进农村社区建设工作的意见》的通知 /426
29. 中共重庆市委办公厅 重庆市人民政府办公厅关于开展农村社区建设工作的意见 /431
30. 四川省民政厅关于开展农村社区建设试点工作的意见 /436
31. 云南省民政厅关于印发《云南省农村社区建设试点工作方案》的通知 /438

32. 西藏自治区民政厅关于在全区开展农村社区建设试点工作的意见	/444
33. 陕西省人民政府办公厅关于开展农村社区建设试点工作的通知	/449
34. 甘肃省民政厅关于开展农村社区建设试点工作的通知	/452
35. 宁夏回族自治区民政厅关于印发《农村社区建设试点工作实施方案》的通知	/456
36. 新疆维吾尔自治区民政厅关于开展农村社区建设试点工作的意见	/460
37. 关于加强兵团屯垦戍边新型团场社区建设的意见	/464
38. 中共诸城市委 诸城市人民政府关于农村社区建设的意见(试行)	/470
39. 北京市通州区关于开展农村社区建设试点工作的意见	/473
三、统计数据	/481
1. 全国省(自治区、直辖市)农村社区建设基本情况统计表	/481
2. 全国农村社区建设实验县(市、区)名录	/483
3. 2009 年全国农村社区建设全覆盖示范县(市、区)名录	/485
4. 各省、市、自治区农村社区建设实验县(市、区)所占比例	/485
5. 全国农村社区建设实验县(市、区)农村社区建置的类型	/486
6. 全国农村社区建设实验县(市、区)农村社区的机构设置	/487
7. 全国农村社区建设实验县(市、区)农村社区的功能配置	/487
8. 全国农村社区建设实验县(市、区)农村社区的财政支出类型	/488
四、大事记	/489



上篇

实践与研究

一、综述：农村社区从“实验”走向“全覆盖”

2006年10月,中共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》明确提出在全面开展城市社区建设的同时积极推进农村社区建设。党的十七大报告进一步强调“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”。农村社区建设作为党和政府新时期新农村建设的重大发展战略和重大的社会建设工程,受到各级政府前所未有的重视。各地在农村社区建设中积极探索,大力推进,成效斐然。至2009年,农村社区建设已经从“农村社区建设实验”阶段转入推进“农村社区建设全覆盖”的新阶段,步入加速发展的新时期。

3

1. 农村社区建设的起源和发展

社区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。人类历史上最早出现的社区是以农耕文明、自然经济为主要特征的村落社区。随着经济社会发展,后来出现了以商品生产和交换为主要特征的集镇社区和城市社区。^①作为一种社会生活共同体,社区是在历史中形成的,源远流长。社区的产生和发展并不完全是一个自然或自发的过程,它是人们有意识地参与、干预和行动的结果。特别是

^① 1887年,德国学者F·滕尼斯(Ferdinand Tönnies,1855—1936)在《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》(又译为《社区与社会》)一书中最早提出了“共同体”即“社区”的概念。虽然人们对于这种共同体有不同的解释,但是人们普遍承认,“一定的地域”“共同的纽带”“社会交往”以及“认同意识”是一个社区或共同体最基本的要素和特征。1955年美国学者G·A·希莱里对已有的94个关于社区定义的表述作了比较研究,他发现其中69个有关定义表述都包括地域、共同的纽带以及社会交往三方面的含义。(George A. Hillery, Jr. Definitions of Community: Areas of Agreement. Rural Sociology, 1955; 194-204. 参见于燕燕. 社区自治与政府职能转变. 北京: 中国社会出版社, 2005: 5; 姜力. 谈关于农村社区建设的若干问题//詹成付, 主编. 农村社区文选. 北京: 中国社会出版社, 2008.)

在现代社会中,为了解决社区和社会问题、促进社区和社会发展、提升人们的生活品质,很多国家和国际组织都大力推进社区建设工作。我国社区建设是在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。^①我国社区建设最初起源于城市,20世纪80年代中期,随着计划经济体制改革的深入及国营企事业单位的改制,企事业单位原有的社会职能逐步向社会转移,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,社会流动人口急剧增加,迫切需要构建新的社会组织、管理和服务体制。正是在此背景下,国家民政部在城市适时引入了社区制度,提出社区服务,开展社区建设,把社区建设作为解决城市现代化过程中各种矛盾和问题、满足城市居民各种需求、提高城市文明的有效途径。到20世纪90年代末,社区建设已经在城市全面开展。

相对于城市社区建设,我国农村社区建设起步较晚。2003年10月党的十六届三中全会讨论通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》从“农村社区服务”“社区保障”及“城乡社区自我管理、自我服务”的角度提出农村社区建设问题。但是,直到2006年党的十六届六中全会,党中央才正式提出推进农村社区建设。我国农村社区建设的实践及其发展可分为三个阶段:

第一个阶段:地方自发试点时期(2001—2006年)。早在2001年,江西一些地方就开始尝试建设农村社区的工作。2003年之后,江西省将农村社区建设的着力点转向自然村,积极开展了以“一会五站”为模式的农村村落社区建设。所谓“一会五站”模式,即通过民主选举,产生以德高望重、影响力和组织管理能力较强的“五老”(指老地下党员、老游击队员、老接头户、老交通员、老苏委)人员为主体的志愿者协会;协会下设社会救助站、卫生环境站、民间纠纷调解站、文体活动联络站和科技信息传递站。协会按照便民、助民、利民、安民、富民的目标,在村“两委”的指导下,依托“五站”组织村民参与村落社区事务。2003年,江西在100个自然村设立了村落社区建设试点。

2004年,湖北秭归县杨林桥镇开始按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的原则撤组建社。每个社区一般由30个左右的农户组成,社区群众直选产生社区理事会,设理事长1人,理事2—4人。理事会成员由所在社区农户

^① 参见《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(2000年11月3日)。

直选产生,理事长由理事推选产生,任期一年。同时,创新村民自治运行机制,建立社区内自治、社区间联合自治、以村为单位整体自治的三层自治架构。2004年杨林桥镇模式在全县12个乡镇推广。湖北武汉在推进城市社区建设“883行动计划”的同时,从2005年就开始在农村实施“家园建设行动计划”,选择一些村进行新农村社区建设。

除江西、湖北等地之外,江苏、山东、四川等一些地方在城市社区建设的同时也进行了农村社区建设的探索工作。不过,总的来看,各地的探索和实验大都局限于县(市、区)及农村部分地区,农村社区建设工作还没有上升为中央和国家的总体发展战略。

第二个阶段:农村社区建设实验时期(2006—2008年)。2006年,农村社区建设开始从地方行为转变为国家行动,从地方主导转变为中央推进。2006年7月,民政部党组在全国民政工作年中情况分析会上,从贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设的高度,第一次向民政系统提出了“开展农村社区建设试点”的要求。此后不久,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。2006年10月,党的十六届六中全会关于《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》正式明确提出“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”。为了进一步贯彻落实中央的精神,民政部决定开展全国农村社区建设实验工作。从此,农村社区建设工作从各地自发试点阶段过渡到全国实验阶段。

为了顺利地推进农村社区实验,民政部制订了《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》,并在各地自愿申报的基础上确定了第一批251个全国农村社区建设实验县(市、区),这些实验区覆盖28个省、市、自治区和直辖市。由于各地参与农村社区实验工作的积极性异常高涨,一些省、市、自治区的县(市、区)纷纷要求加入全国农村社区建设实验工作,民政部不得不适当扩大农村社区建设实验的范围,增加全国农村社区实验县(市、区)名额,最终确定了304个全国农村社区建设实验县(市、区),占全国2862个县级单位的10.55%;20,400个农村社区实验村,占全国64万多个村的3.19%。除香港、澳门两个特别行政区之外,32个省、市和自治区均参与了农村社区建设实验工作。为进一步交流经验、凝聚共识,2007年10月10日—12日、10月31日—11月2日、11月21日—23日,民政部先后分三批次在江苏

南京、四川宜宾、湖南常德举办了三期“全国农村社区建设实验工作讲习班”,对全国农村社区建设实验县(市、区)的有关负责同志和省(自治区、直辖市)民政厅(局)主管部门的同志进行集中培训、观摩考察。^① 2008年12月,全国农村社区建设实验工作经验交流会分别在吉林长春、江苏海门、山东诸城及云南昆明召开,对前一阶段试点工作经验进行总结,分析实验工作过程中存在的困难和问题,探讨和明确继续推进农村社区建设实验工作的基本思路和政策措施,提出全面推进农村社区建设实验工作的要求。

第三个阶段:农村社区建设全面推进时期(2009年开始)。为巩固农村社区建设实验工作的阶段性成果,扩大农村社区建设的覆盖面,促进农村经济社会又好又快发展,国家民政部决定在全国开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动。

2009年3月6日,民政部下发了《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),要求各地以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以农村社区建设规划为引领,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,深入推进农村社区建设实验工作,推动各个层面确定的农村社区建设实验单位在较短的时期内尽快实现实验工作全覆盖,让更多的农村居民从中受益。^② 对农村社区建设实验全覆盖的内容,民政部提出了五项具体要求:一是“领导协调机制的全覆盖”。县、乡两级建立有党委政府领导、民政部门牵头、有关部门协同、社会力量参与的农村社区建设领导体制和工作机制,各有关职能部门在农村社区建设中职责明确、政策到位、工作有力,形成推进农村社区建设整体合力。社区(村)一级成立有相应的协调共建机制。农村社区建设工作纳入党委政府重要议事日程,纳入本地区经济社会发展规划,纳入政府财政预算,有稳定的经费投入机制,各项资金合理统筹。二是“社区建设规划的全覆盖”。制定有农村社区建设规划,农

^① 第一期讲习班有来自国家11个部委和全国27个省、自治区、直辖市的85个农村社区建设实验县(市、区)的政府分管领导及民政局长共230多人参加。与会的8名专家学者对农村社区建设的相关理论和实践进行了讲解,与会代表还实地参观了江宁区、栖霞区农村社区建设情况。第二期有来自全国31个省、直辖市、自治区、新疆生产建设兵团民政系统的领导干部和民政部领导以及82个实验县(市、区)的党政主要领导、民政局长共220人参加会议。与会代表实地参观了翠屏区火花村和珙县兴太村。第三期参加实验工作讲习班的学员有314名,涵盖了全国29个省、市、自治区。

^② 民政部《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),2009年3月6日。