

造福农民的新机制

——山东省诸城市推进农村社区化
服务的实践与成效

李成贵 主编



人民出版社

造福农民的新机制

——山东省诸城市推进农村社区化
服务的实践与成效

李成贵 主编



人民教育出版社

责任编辑：王维胜
文字编辑：何 欣
封面设计：肖 辉
版式设计：任晴清
责任校对：周 昕

图书在版编目(CIP)数据

造福农民的新机制——山东省诸城市推进农村社区化服务的实践与成效 /
李成贵主编.

—北京：人民出版社，2008.6

ISBN 978-7-01-007114-5

I. ①造… II. 李… III. 农村—社区服务—研究—诸城市 IV. C912.82

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第088797号

造福农民的新机制

ZAOFU NONGMIN DE XINJIZHI

——山东省诸城市推进农村社区化服务的实践与成效

李成贵 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京京师印务有限公司印刷 新华书店经销

2008年6月第1版 2009年4月北京第2次印刷

开本：787毫米×1092毫米 1/16 印张：20

字数：230千字 印数：3,001—4,000册

ISBN 978-7-01-007114-5 定价：36.00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

编辑委员会

主 任 詹成付 张晓山

委 员 刘 相 王小林 郑有贵 马福云

檀学文 李 芹 徐从德 崔树义

李秀忠 张洪全 张福秀

主 编 李成贵

序言一

中央财经领导小组办公室副主任
中央农村工作领导小组办公室主任

陈锡文

在全国上下深入学习贯彻党的十七大精神的新形势下，由中国社会科学院农村发展研究所组织有关专家编纂的《造福农民的新机制——山东省诸城市推进农村社区化服务的实践与成效》一书出版了。发展农村社区化服务是诸城市在社会建设领域内的一项创新成果，对于推动县域内的基本公共服务均等化和社会主义新农村建设，必将发挥积极的促进作用。

长期以来，我国经济社会发展中存在着“一条腿长、一条腿短”的问题，特别是在广大农村，社会发展这条腿相对更短。农村教育、卫生、文化等社会事业发展滞后，公共服务不足。怎样有效改变公共服务产品在农村缺乏现象、加快实现城乡基本公共服务均等化，已成为各地在加强社会建设、推进新农村建设中需着力思考与解决的问题。近年来，一些地方从解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，积极探索加强和改善农村公共服务的新路子。山东省诸城市率先推行的农村社区化服务，就是在这方面的一个有益探索。

根据诸城市的实践，农村社区化服务的基本内涵和特征是，坚持“政府主导、多方参与、科学定位、贴近基层、服务农民”的原则，把地域相邻的几个村庄规划为一个社区，在社区中心村设立公共服务机构，在医疗、文化、计生、社会保障等多个方面为农民提供近距离服务，以逐步打破公共服务产品供给的“城乡二元结构”。这一实践，完全符合党的十七大精神，符合当前农村改革发展需要，是一项得民心、顺民意的惠民工程。

推行农村社区化服务，一是有利于逐步形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十七大明确提出，要“形成城乡经济社会发展一体化新格局”，这是党中央对统筹城乡经济发展提出的新方针和新要求。这些年，各地在统筹城乡经济发展方面进行了很多探索，但在推进社会发展一体化方面，真正的破题者还不多。长期以来，我国农村公共服务方面欠账太多，城乡公共服务水平差距很大，特别是文化教育、医疗卫生、社会保障等方面差距更为明显。开展农村社区化服务，就是要解决农村公共服务产品供给严重缺乏问题，努力实现城乡基本公共服务一体化。二是有利于加快推进以改善民生为重点的社会建设。“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，是党的十七大提出的又一新的战略部署。社会建设的内容很多，做好这项工作，需要有一个突破口，或曰抓手、平台，诸城市提出来“加强和改进城市社区，大力推进农村社区化服务”，这就找到了社会建设的突破口和抓手。以前县域有限的政府公共服务资源大多集中在城区和乡镇（街道）驻地，服务半径难以覆盖乡村，一些事关农民切身利益的生产生活问题得不到有效解决；现在通过农村社区化服务中心这个平台，为农民群众提供方便、快捷、近距离的服务，同时也为加强对农村社会情况的了解，加强对农村社会事务的管理创造了更有利的条件。三是有利于实现基本公共服务均等化。党的十七大还强调指出，要“注重实现基本公共服务均等化”。基本公共服务均等化往哪均？关键是往基层均、往农村均。基本公共服务均等化如何实现？必须有一定的手段、办法和措施。农村社区化服务就是将基本的公共服务由城镇向农村延伸的行之有效的好办法。四是有利于促进各级党政转变执政理念。受传统管理体制影响，乡镇（街道）机关、部门大都是坐等群众上门求服务，农民到乡镇驻地办事路程较远，很不方便。这种执政理念不转变，“为人民服务”、“执政为民”

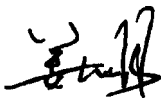
在很大程度上就会成为一句空话。我们迫切要实现由管理型政府向服务型政府的转变。推行社区化服务，将相当部分机关干部和公益性服务机构的工作人员安排到农村社区，面对面地为老百姓服务，有利于转变干部作风、密切党群干群关系、促进执政理念的有效转变。

诸城是一个富有创造力的地方。改革开放以来，历届诸城市委市政府始终坚持与时俱进、开拓创新，先后创造了商品经济大合唱、贸工农一体化、中小企业产权制度改革、农业产业化、为民服务联动等一大批在全国有较大影响的经验。应该说，过去诸城的工作一直走在全国前列，创造的经验为全国经济社会发展做出了贡献。现在，新一届诸城市委市政府又审时度势，创造性地探索出了农村社区化服务这一造福农民的新机制。预计今后几年将是我国农村社区公共服务体系发展的关键时期，诸城的做法显然具有重要的示范意义。

希望诸城进一步加大探索创新力度。祝愿农村社区化服务这一生机勃勃的新事物，能够健康成长、顺利发展、推广普及，造福于广大农民群众。

序言二

山东省省长



加强农村公共服务是统筹城乡发展，缩小城乡公共服务差距，推进社会主义新农村建设的重要基础性工作。党的十七大对全面建设小康社会、扩大公共服务、加快形成城乡经济社会发展一体化格局做出全面部署，提出新的要求。去年以来，诸城市从实际出发，在全市范围内开展农村社区化服务建设，取得良好成效。他们按照地域相近、规模适度、突出中心村的原则，在全市共规划建设了208个农村社区及社区服务中心，为农民提供医疗卫生、社区警务、劳动保障、文化体育、计划生育、社区环卫等“一揽子”服务，初步实现了基本公共服务在农村的全覆盖。诸城的做法，为新形势下全面推进社会主义新农村建设、全面实现农村小康闯出了一条新路子，是一项具有前瞻性、方向性的探索。

诸城的农村社区化服务作为一种全新的农村社区建设模式，展现了广阔的发展前景，对于全面推进社会主义新农村建设具有重要的示范意义。一是初步实现了城乡基本公共服务均等化。通过农村社区服务中心这一平台，政府公共服务普惠到广大农民群众，农民和城市居民一样享受到了及时、便捷、优质、高效的公共服务，促进了农村公共服务体系建立和完善。二是有利于形成城乡经济社会一体化发展的新格局。通过推行农村社区化服务，政府把更多的财政资金投向农村公共服务领域。同时，把社区和村庄的规划、建设、管理纳入全市总体布局，加快推进城乡规划一体化、设施建设一体化、环境管理一体化，大

大提高了农村的城镇化水平。三是促进了政府管理体制的改革。建设服务型政府，必须创新行政管理体制、创新社会管理体制。建立农村社区及社区服务中心，政府基本公共服务职能整合进社区服务中心，进一步优化了政府组织结构，加强了公共服务部门建设。同时，大批机关工作人员下沉到社区，变原来浮在机关为现在面对面搞服务，建立起了靠近群众、服务群众的新机制，促进了由管理型政府向服务型政府的转变。四是加强了农村基层组织建设。诸城市按照农村社区化服务的新要求，在规划建设的208个农村社区建立社区党组织，创新农村社区党建工作，在农村实现了对党员教育管理的全覆盖，搭建了社区内党组织及党员干部参与社会建设、发挥更大作用的平台，巩固了党的执政基础和农村基层政权。五是推动了新型农村社区形成。农村社区化服务建设，推进了中心村的形成和不断壮大，不断吸引周边村的群众向社区中心村融合聚集，逐步改变了农民以家族为圈、以村庄为界的传统生活观念和形态，促进了农村新型社会生活共同体的形成。可以看出，无论是从满足农民个体需求的角度来看，还是从促进城乡经济社会发展的一体化的大局来看，诸城的探索都是十分宝贵的。我相信，随着诸城农村社区化服务的丰富完善，一些深层次的积极影响还将会不断显现出来。

中国社科院专家学者们高度关注诸城农村社区化的探索。他们对诸城的做法进行了深入总结、完善、提炼、升华，形成了一系列具有重要现实意义的理论成果。《造福农民的新机制——山东省诸城市推进农村社区化服务的实践与成效》一书便是这些重要成果的结集。我衷心地希望这项成果对山东乃至对全国农村社区建设起到启发和推动作用。同时，也希望诸城市继续发扬改革创新精神，在推进农村社区化服务工作中，继续深入探索，进一步改善服务方式、拓展服务职能、扩大服务范

围、丰富服务内容，使这一造福农民的新机制更加健全完善，为统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设作出更大贡献。

目 录

序言一	陈锡文	1
序言二	姜大明	4
第一章 农村社区化服务：诸城市造福农民的机制创新		1
一、农村社区化服务——深化改革的必然选择		2
二、诸城市农村社区化服务的基本做法		7
三、诸城市农村社区化服务的主要成效		11
第二章 诸城市农村社区化服务的规范和流程		19
一、职责与规范		19
二、服务流程		34
第三章 诸城市农村社区化服务的基层实践		47
一、乡镇（街道）着力推进农村社区化服务		47
二、农村社区高标准建设高效率运行		53
三、职能部门深入农村社区提供服务		60
四、农村社区化服务实例		100
第四章 诸城模式的创新与启示		111
一、农村社区建设：从理论到实践		111
二、诸城模式的特点		118
三、诸城模式的价值分析		121
第五章 农村社区公共服务理论：来自诸城的诠释		127
一、公共服务的概念与分类		127
二、农村社区公共服务的概念、原则和评价标准		131
三、农村社区公共服务的影响因素及提供机制		133

四、诸城农村社区公共服务的总体评价	138
五、农村社区警务：国际经验与诸城实践	140
六、农村社区卫生：中国国情与诸城实践	145
第六章 推进社会主义新农村建设的有效途径	153
一、加强农村社区建设 构建农村科学发展新模式 ...	153
二、农村社区建设为新农村建设提供有力保障	158
三、农村社区文化建设在新农村建设中的重要意义 ...	162
第七章 建设服务型政府的成功探索	169
一、服务型政府：现代国家的核心价值	169
二、建设服务型政府是深化改革的要义和急务	172
三、诸城的成功实践	179
第八章 社会建设的基础性工程	187
 附录一 诸城市农村社区化服务新闻稿件选编	 207
附录二 诸城市农村社区化服务文件选编	269
 后记	 307

第一章 农村社区化服务：诸城市造福农民的机制创新

诸城市地处山东省东南部，总面积2183平方公里，辖13处乡镇（街道）、1个省级经济开发区，106万人口。是全国综合实力百强县（市）、中国优秀旅游城市、山东省文明城市。

诸城历史悠久，人杰地灵，文化底蕴深厚。改革开放以来，诸城市先后创造了商品经济大合唱、贸工农一体化、农业产业化、中小企业产权制度改革等在全省乃至全国有一定影响的经验，推动了经济社会又好又快发展。2007年以来，诸城市面对新的形势和任务，按照中央关于构筑城乡经济社会一体化发展新格局的要求，围绕建设富裕和谐现代化强市这一目标，突出工业强市、建设高品位城市、创新发展镇域经济“三个重点”，协调推进经济、政治、文化、社会和党的建设“五项建设”，着力抓好创建富强诸城、靓丽诸城、生态诸城、活力诸城、文明诸城、平安诸城、法治诸城“七大工程”，开创了科学发展、和谐发展、率先发展的新局面。2007年，全市完成地区生产总值303.1亿元，比上年增长16.8%；实现财政总收入28.3亿元，其中地方财政收入16.3亿元，分别比上年增长36.1%和34.7%。

在推进经济持续发展的同时，诸城市始终注意积极探索推进社会主义新农村建设的有效形式，始终注意加强以改善民生为重点的社会建设。特别是从2007年上半年开始，诸城市为解决公共服务在农村缺乏的问题，创造性地开展了“政府主导、多方参与、科学定位、贴近基层、服务农民”的农村社区化服务。其主要做法是把地域相邻的几个村庄规划为一个社区，选择一

个发展潜力大的村庄为中心村，配套设立社区服务中心，由社区服务中心具体承接和延伸政府对农村的公共服务职能与部分社会管理职能。在全市范围内，共规划建设208个农村社区，相应建立208个农村社区服务中心。到2008年6月，208个农村社区及社区服务中心全部建成并运行。这一实践，创新了为农民提供近距离公共服务的有效机制，打破了公共服务产品供给方面的“城乡二元结构”，促进了城乡基本公共服务均等化，初步开创了城乡经济社会一体化发展的新格局，也为社会建设在农村落到实处奠定了良好基础。

一、农村社区化服务——深化改革的必然选择

（一）县域内实现基本公共服务均等化的有效途径

改革开放以来，尽管我国先后多次进行行政管理体制改革和机构改革，不断扩大基本公共服务的范围，公共服务水平和质量有了明显提高，但是公共服务仍存在着比较突出的地区差距和城乡差距。公共服务的地区差距方面，主要表现在东、中、西部和东北地区由于经济发展的基础条件和水平不同，在公共服务提供上存在着明显的差别。例如，2006年上海市人均GDP是贵州省的9.4倍，人均财政收入是贵州省的12.2倍。由于区域经济发展的不平衡，区域间地方财力相差巨大，形成区域间公共服务的水平相差巨大。公共服务的城乡差距方面，主要表现在水、电、路、通讯、教育、医疗卫生、社会保障等方面，无论是在财政投入还是在服务水平，农村远远落后于城市。

党的十七大报告指出，“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化”。对于全国而言，实现基本公共服务均等化，就是要加强公共服务资源在中西部地区的配置力度，有效提升中西部地区的公共服务能力。而在一个县域内，实现基本公共

服务均等化,则主要是将公共服务向农村、向基层倾斜。诸城市总面积2183平方公里,有1337个村(居),其中村庄1257个。农村经济条件千差万别,部分农村位置偏远,并且长期以来,有限的政府公共服务资源大多集中在城区和乡镇(街道)驻地,服务半径过大,基本公共服务分配不均衡,一些事关农民切身利益的生产生活问题得不到及时有效的解决。推行农村社区化服务,设立农村社区服务中心,能够为政府公共服务向农村、向基层延伸搭建起高效平台,对政府公共服务资源进行重新配置,从而打破公共服务产品供给方面的“城乡二元结构”,使政府公共服务普惠广大农民群众,加快实现基本公共服务均等化。

(二) 转变政府职能,改进干部作风,加快乡镇机构改革的现实要求

加快转变政府职能,重要的是明确界定政府职能。基于政府的性质、地位,并结合世界市场经济运行的实践经验来看,社会主义市场经济条件下政府应履行的基本职能主要有四个方面:一是经济调控,即对社会总需求和总供给进行总量调控,并促进经济结构调整和优化,保持经济持续、快速、协调、健康发展。二是市场监督,即依法对市场主体及其行为进行监督和管理,维护公平竞争的市场秩序,形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。三是社会管理,即通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。四是公共服务,即加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生体育等公共事业,发布公共信息,为社会公众提供优质高效的公共服务。所谓政府职能的转变或归位,就是要使政府从宏观微观都管、大事小事都抓转移到主要抓好上述几方面的工作上来,真正承担起对这些工作的责任,从无所不为的“全能”政府转向为所必为的责任政府。

乡镇政府属于中国政府治理结构的最基层，在政府经济调节、市场监督、社会管理和公共服务四大基本职能中，乡镇政府转变职能的重点是适应统筹城乡发展和社会主义新农村建设的形势要求，强化政府的社会管理和公共服务职能。这就要求进一步解放思想，加大农村综合改革力度，转变政府农村治理理念。基层政府要由过去以“管理”农民为主向“服务”农民为主转变，重新定位政府的职能与角色，公平地提供基本公共服务。也就是说，我国新农村建设的过程也是政府学会运用新的理念和新的办法改善农村治理的过程。

从现实情况看，一方面，广大农民公共需求的快速增长与农村公共服务供给严重短缺已成为农村公共治理的突出矛盾；另一方面，地方政府、尤其是乡镇政府的公共服务职能薄弱，对中央政府强调扩大和强化公共服务职能还缺乏充分的估计和深刻的理解。为此，要把建立农村公共服务体制作为今后几年农村综合改革的主要任务，按照强化农村公共服务的要求，加快推进农村综合改革，进而理顺农村分配关系，消除阻碍农村发展的各种体制机制弊端，逐步建立覆盖城乡的公共财政制度，建立精干高效的农村公共服务提供机制，为改善民生和促进农村经济社会协调发展创造良好环境。

中央明确提出，要“从乡村实际出发转变乡镇政府职能，完善农村基层行政管理体制和工作机制，提高农村公共服务水平”。受传统管理体制影响，乡镇（街道）机关、部门大都是坐等群众上门求服务。这种服务方式、服务水平越来越不适应广大农民群众日益增长的服务需求，必须从服务机制方面进行创新。同时，随着乡镇机构改革的不深入，乡镇（街道）机关、部门必然产生相当一部分富余工作人员。2007年，诸城市适应新的形势要求，加大行政区划调整力度，分三次将原来的23处乡镇（街道）撤并为13处，近千名机关干部和工作人员需要被

安排到新的工作岗位。推行农村社区化服务，可以将他们安排到农村社区，面对面地为老百姓提供服务，既有利于转变干部作风、密切党群干群关系，又能够消化和转移乡镇（街道）机关、部门富余人员，顺利推进乡镇机构改革。

(三)缩小城乡差距和推进城乡经济社会一体化进程的客观需要

十七大报告明确提出了“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”的新要求，强调要“形成城乡经济社会发展一体化的新格局”。城乡差距除了经济上的差距外，更重要的体现在公共服务的差距上。公共服务在城市相对丰富，在农村却相对缺乏，公共服务供给方面的“城乡二元结构”非常明显。而随着农业税费的取消和农村市场机制的完善，农民对政府管理职能的需求正在变小，对政府公共服务的需求与日俱增。特别是医疗卫生、文化教育、社会治安、人口计生、优抚等方面的公共服务，由于与群众生活息息相关，更加受到农民的关注。推行农村社区化服务，适应了广大农民群众的这种服务需求，能够打破公共服务供给方面的“城乡二元结构”，使农民真正与城市居民享受同样的公共服务。同时，推行农村社区化服务，使公共服务资源向社区中心村集中，基础设施建设向社区中心村倾斜，有利于促进人流、物流、信息流汇集，形成集聚效应。加快社区中心村建设，在全市逐步构筑起以中心城区、城区副中心、重点镇、中心村为框架的城乡一体化发展新格局。

(四)加强以改善民生为重点的社会建设的重要抓手

十七大报告强调要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。社会建设是一项浩大的系统工程，包含的内容非常丰富，主要是优先发展教育、扩大城乡就业、改革收入分配制度、健全完善社会保障体系、建立基本医疗卫生制度、加强社会管理等。通过社会建设，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病