

# Research on the Innovation and Development of New Rural Community Construction

—Take the “Multi-Village, One-Community” Type Construction in Zhucheng as an Example

Qian Sun<sup>1</sup>, Xin Li<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Lanshantou Street Office, Lanshan District, Rizhao Shandong

<sup>2</sup> Rizhao Airport Economic Development Zone, Rizhao Shandong

Email: chhwang001@163.com

Received: Mar. 17<sup>th</sup>, 2020; accepted: Apr. 2<sup>nd</sup>, 2020; published: Apr. 9<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

Based on the theoretical research on community construction, taking Zhucheng as an example, the new rural community “multi-village-one community” construction model is studied. Field visits and exchanges with rural community construction staff in other districts and counties of the local city, interviewed some rural community residents, mastered first-hand information, put forward problems in rural community construction and analyzed the reasons, and further improved the solution. Based on the analysis of community construction issues, it is concluded that the construction of a “multi-village, one-community” rural community is one of the effective ways to solve the current dilemma of rural community construction.

## Keywords

Rural Communities, Multiple Villages and One Community, New Construction Mode

---

# 新型农村社区建设创新发展研究

——以诸城“多村一社区”型建设为例

孙倩<sup>1</sup>, 李鑫<sup>2</sup>

<sup>1</sup>日照市岚山区岚山头街道办事处, 山东 日照

<sup>2</sup>日照空港经济开发区, 山东 日照

Email: chhwang001@163.com

## 摘要

通过对社区建设相关理论研究,以诸城市为例,研究新型农村社区“多村一社区”建设模式。实地参观并与本地市其他区县从事农村社区建设的工作人员进行交流,走访了部分农村社区居民,掌握了第一手资料,提出农村社区建设存在的问题并分析原因,给出进一步完善解决农村社区建设问题的建议,通过分析得出“多村一社区”型农村社区建设是破解当前农村社区建设困境的有效途径之一。

## 关键词

农村社区, 多村一社区, 新型建设模式

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 研究背景及意义

社会主义新农村建设与城市化的关系密不可分,城市化对促进农民从第一产业向二三产业转移、调整产业劳动力比例有重要推动作用,而且第一产业从业人员身份转化也是通过劳动力在不同行业间转移来实现的,根据诺瑟姆提出的理论,当前我国正处于中期城市化阶段,但各地城市化进度发展不均衡,为此积极推进城镇化建设,各地市抓住政策机遇,通过进行农村社区建设促进城镇化,把农村社区建设视作城镇化建设和农村建设的重要形式和途径。同样,农民随着物质生活水平的提高,民主法治意识增强,对政府提供公共服务的质量、政府服务水平提出了更高的要求,特别是在城乡收入差距和公共服务差距明显拉大的前提下,这种要求显得更为迫切,意义重大。在农村社区建设推进过程中,因为市情、村情等不同,社区建设各元素牵扯较多,各元素间相互联系、关系复杂,在理论和具体实践中出现了比较多的问题,推进农村社区建设难度较大,亟待在理论指导层面和实践探索层面上进行经验总结。

“多村一社区”型新型农村社区建设正在全国范围内展开探索,山东省积极响应政策要求,发布的文件硬性要求必须按照时间节点完成社区组织建设并规范运行,本文通过对在新型农村社区建设中的诸城市为例进行梳理和分析后,提出的对策特别是在实践探索中给出的解决问题的具体做法和方案,希望能够对其他地区推进新型农村社区建设提供借鉴。

我国目前正处于快速工业化和城市化,相应的也算农村社区发展的重要时期,特别是在农村地区,农村社区建设必然是不可逾越的工业化和城市化的发展阶段,也是实现的重要途径之一,可以预见将来中国的农村社区建设会逐步铺开,然而作为农村社区建设的理论研究却没有走在实践的前面,甚至是没有及时跟进,现在还不能满足对这一领域里的研究需求,因此希望通过本文研究可以将农村社区建设研究补漏之万一,为其他的研究提供一点借鉴作用。

## 2. 文献综述

对于农村社区建设的研究,主要从农村建设治理方面、农村社区与新农村方面、农村社区建设模式建设方面、新型农村社区建设问题与对策的研究方面进行研究。在农村建设治理方面, [1] Kumpulainen

(2017)对芬兰农村社区的建设进行了研究,村委会、村民当地活动和自我意识是积极农村社区建设的重要构成。[2] Kaisu (2016)研究了瑞典农村社区建设中政策与具体执行中的问题,指出村庄协会是农村社区和谐发展的关键所在,加强村庄协会的建设是农村社区建设治理的基础。在关于农村社区与新农村的研究中,[3]徐永祥(2002)认为,农村社区是指居民以农业生活为主要收入来源的当地社区或社区。[4]于显洋(2019)认为,农村社区是指以农业为主要生产功能或模式的社会,这个社区的大多数居民主要是农业和第三产业。[5]毕于建(2011)认为,以村委会自治为核心对农村内主要从事务农活动的人进行管理,而务农人员既是农村的生产者也是这个社区的管理者,也是由相同归属感村民的集合。[6]杨世松(2011)则指出,新型农村已经不再是狭义上的农村,而是打破了传统自然村和城市之间壁垒,旧的社会结构和关系方面被打破,出现了新的村庄运行模式,是单个或是多个村整合各项资源而形成的新型村庄。在农村社区建设模式建设中,[7]甘信奎(2014)根据我国各地区的实际情况,总结出了三种适合我国不同地区农村社区建设发展的模式,分别为城中村型、村民自治体型和就地城镇化型。[8]居德里(2006)通过对我国农村社区的建设研究,总结了五种比较典型的农村社区建设模式对我国新型农村社区建设起到了重要的理论借鉴与实践总结意义。在新型农村社区建设问题与对策的研究方面,[9]白呈明(2018)指出新型农村社区建设是统筹城乡发展的关键,有关宅基地、房屋产权、承包地等与农民利益密切相关的权益,在建设过程中容易出现侵权等问题,为此,文章对新型农村社区建设中有关农民财产权益受损产生的相关成因与对策进行了研究,确保新型农村社区建设过程中农民权益得到法制化保障。[10]王珩(2018)指出十九大所提的乡村振兴战略,为我国新型农村社区建设提供了有力指引,新型农村社区建设中要形成一套科学的管理模式。[11]许雅慧(2019)指出在城镇化的进程中,村落聚集成社区,新型农村社区建设成为“村改居”的重要议程。农村居民是新型农村社区建设的主体之一,其参与程度对新型农村社区的建设进程有着重要影响,对现代化城镇化治理体系的建设也至关重要。[12]宿珊珊(2019)指出我国农村劳动力人口流失严重,多元合作治理社区模式能够实现公共利益,帮助改善农村劳动人口流失问题,加快新型农村社区建设的经济发展。[13]王立源(2019)对河北省阜平县新型农村社区建设进行了研究,认为新型农村社区建设是新型城镇化和农村振兴的重要对策,能够提高乡村居民的生活水平。

国外发达国家和地区早已实现了由农业国向工业国的转变,在新型农村社区的建设中取得了丰硕成果和经验,这些成果和经验值得我们借鉴与学习。国内随着新型农村社区建设的提出,全国各地积极开展并落实这一政策,学者们也开展了激烈的学术研究,从研究的内容上看,基本围绕新型农村社区建设内涵、现状、存在问题与对策进行,研究的方法多以地区案例的质性研究为主,难免存在主观性偏差。本文以诸城市为研究对象,运用定性的方法进行研究,来进一步客观揭示诸城市新城街道新型农村存在的不足,并提出针对性对策。

### 3. “多村一社区”型新型农村社区建设过程中的问题及原因分析

“多村一社区”型新型农村社区是我国当前农村社区建设中最被各方认可的,“一村一社区”和“一村多社区”从理论上讲,社区数量要多于原有的行政村数量,社区建设不过是村庄发展的另称,更重要的是农村社区建设内在需求之一——公共服务和基础设施的集中、提高必然要求村庄数目要逐步减少。从我国各地的“多村一社区”农村社区建设探索上看,普遍存在一些共同的问题,本章节探究存在的主要问题,并分析造成的原因。

#### 3.1. 新型农村社区建设主体不明

人是社区的主体,由此在农村社区建设中农民必须是社区的主体,是社区建设的主体,这个主体地位是政府、组织替代不了的。在社区建设中往往农民把农村社区建设当成是政府强加给他们的任务,在

被动执行中心感受是利益被剥夺, 往往他们会从心理和行动上抵抗, 这种抗争也会增加行政成本, 影响干群关系和社会稳定。虽然政府进行了引导, 农民在社区建设中发挥的作用却比行政更大。我国在农村社区建设过程中, 最有效率最正式的方式通常表现为行政指令和任务, 政府为了完成上级的统一规划, 不得不运用强制力, 这进一步伤害了作为社区主人的农民, 谋福利的好事经常引发群体性事件, 对政府主导作用的过分强调也削弱了社区的自我管理属性, 消磨了自我发展能力。这种政府的绝对权威和农民的依附心理直接导致了政府包办、行政干预的“成熟”思路和做法。

在社区自治和社区民主建设方面, 同样我国的农村社区管理是弱势自治, 在农村普及严格民主直选制度以来, 象征意义非常巨大, 在具体落实过程中, 离设定目标还有很大距离, 民主决策、民主管理、民主监督在很大程度上受限于多方面影响因素。

### 3.2. “多村一社区”型新型农村社区建设普遍遭遇土地困局

农村土地确权和流转也是制约农村社区建设的一个重要因素, 在拓宽农民收入渠道, 增加农民资产性收入的大前提下, 城镇国有土地市场逐步完善, 农村土地资产价值逐步显现, 国家也正在制定政策引导农村土地进行确权和合法流转, 但是当前还没有明确的国家层面的法律制度保证, 只是有指导意见和各地探索所遵循的基本原则, 现状是当前土地农转非并不能简单按照《农村集体建设用地流转办法》进行有序流转, 这有各村情复杂程度不同, 村民利益角度不同等众多原因, 在当前部分农民利益短视的情况下, 出于土地巨大的利润差, 社会资本甚至是政府采用“征地”“买断”等方式从农村低价“征”走土地, 扰乱了土地市场。

### 3.3. “多村一社区”型新型农村社区建设资金短缺

自从国家取消农业税以来, 作为乡镇财政收入的主要来源之一, 农业税的取消无疑严重削弱了乡镇的财政支付能力, 对支持公共设施建设更加显得力不从心。其他财政支持方面, 新型社区的标准需要水电暖路气五通, 而国家财政尚未设立专项资金或者单独列支预算用于补贴新农村社区建设, 大多数项目资金都是依靠省级财政单独汇报或一事一议等形式给予拨付, 县级财政也不会直接拨付给社区, 而是以“以奖代补”的形式用于农村社区建设, 受限于奖金金额, 远远不能填补农村社区建设的巨大缺口。例如基础设施和公共设施一般是由各级财政负责, 新建农村社区基础设施和公共设施配套费用巨大, 是县级财政无法在预算外承受的。

### 3.4. “多村一社区”型农村社区农民社会保障体制有待完善

在我国农村, 农民人数较多, 收入不高, 社会保障面临的资金压力很大, 农村社保体制仍有待进一步理顺。在农村社保体制日益完善的同时, 财政投入不断加大, 资金负担加重, 资金缺口很大, 当前新型农村合作养老保险还只能实行县级资金统筹, 抗风险能力低, 基金安全风险大, 管理能力不够强, 筹措资金能力有限, 且跨区县手续繁琐; 受限于农民收入较低, 加之农民没有充分认识到参加社保的重要性, 参加社保积极性普遍不高; 农村社保体制仍然不够完善, 表现在统筹层次不够, 地方与地方衔接不流畅, 同地与其他渠道社会保障衔接不流畅, 当前普遍采用的是多渠道分开的社保体制, 如机关事业单位养老保险、企业职工养老保险、城镇居民养老保险、新型农村合作养老保险等, 而关于农村的养老保险还细分为如城乡居民养老、农民工养老、被征地农民养老等, 这种做法避免了一刀切有其合理性, 但是操作层面上把握起来较难, 工作量大, 而且容易引发一些社会矛盾; 当前农村社会保障还存在管理部门多, 容易出现交叉管理或者管理空白区, 例如新型农村合作医疗就归卫生部门管理, 低保归民政, 养老归人劳, 信息共享和管理不够畅通。

## 4. 诸城市“多村一社区”型农村社区建设

### 4.1. 诸城市“多村一社区”型农村社区建设过程与现状

诸城市是潍坊辖区的一个县级市, 毗邻日照北界, 农村、农业情况与日照市乡镇比较类似。笔者实地参观学习了诸城的农村社区建设经验。

诸城市的农村社区建设伴生于乡镇合并, 相比昆山农村社区建设, 显得较为“被动”。自从在全国范围内减免农村税费以来, 受行政运行经费压力的影响诸城有计划地进行乡镇和镇街合并, 受此影响乡镇及行政村的数量有了较大缩减, 人员得到进一步精简。在乡镇数量减少, 平均行政村数量增多, 工作人员精简的环境下, 如何更好地服务农村成了亟待解决的问题。与此同时, 随着工业化和城镇化的推进, 农业产出逐渐暴露出劣势, 农村劳动力趋向于涌入城市弃耕务工, 这造成一些村庄从农业生产、村务管理等各方面都出现萎缩成了空心村, 在此形势下, 一些地方开始探索将邻近的小村庄合并成大村庄, 形成大村中心村、小村卫星村的布局, 既有利于盘活农村的土地资源, 又一定程度上解决了空心村带来的各种问题, 也有利于缓解乡镇对农服务的压力, 鉴于此, 诸城市在全市范围内推行“多村一社区”农村社区建设模式, 打造“2公里服务圈”。

### 4.2. 诸城市“多村一社区”型农村社区建设经验

一是领导充分重视。党委政府专门成立书记亲自挂帅的领导小组, 财政专门拨出农村社区建设专项资金, 用于贴补符合验收条件的农村社区建设; 在完善便民服务中心建设之后, 服务部门及时跟进, 把可以上收和下放的办事权限尽可能向社区集中, 例如几乎全部涉农服务, 农民创业小微企业支持等, 把公章使用、部分财务管理等权限全部交由社区管理, 迅速在各社区打造统一标准的社区便民服务大厅, 严格管理, 配人配钱, 区镇两级均把社区建设当成工作的重心来抓。

二是农村社区服务中心定位准确, 就是服务便捷办理处, 而不具备管理职能, 更不是一级政府, 是政府功能地域上的外延。全部的社区中心可以提供社保、安保、卫生、计生、应急、文体、环卫、志愿等基本公共服务, 另外按照方便生活的原则增设农资超市、通讯、农贸市场等, 现在的农村社区中心已经初步具有公共服务、生活服务功能。

三是注重社区党建工作。在进行社区建设的同时, 紧抓党建工作不放松, 农村基层党组织一直是党在最广大农村工作的最前线, 是战斗堡垒, 不能因为社区建设带来的基层党组织建设变化而使基层党建受到影响, 根据实际情况, 研究探索了“党组织先行入驻社区”的原则, 把每个农村社区党组织的建设放在重中之重的位置, 明确了社区党组织的职责和作用, 把社区内所有党组织和党员都纳入管理范围, 更有效地开展组织活动过组织生活。

四是对传统农村社会结构改变起到积极主动的作用, 自然形成的村落以血缘为纽带, 依照自然条件自然分布, 这在经济和社会发展相对较慢的时期不是问题, 但在工业化和现代化加速推进的过程, 与村民日益增长的社会服务需求产生了巨大的矛盾, 但是这种矛盾是在不改变村级框架下无法实现的, 如果靠自然改变有可能是较长的时间, 而通过建设社区中心, 为村民提供一个公共服务的集散地, 促进村居向社区中心集中, 加速生产力从第一产业向二三产业的转移, 这是对传统农村社会结构起到的主动性的积极作用。

## 5. 解决“多村一社区”型新型农村社区建设问题的对策

### 5.1. 突出农民的社区建设主体地位

农民是新型农村社区的主人, 这体现在新型农村社区建设的全过程, 规划要听农民的意见, 建设要

让农民监督, 运行要让农民参与, 让农民真正把农村社区建设当成自己的大事。政府有意识引导社区农民参与政治, 社区建设既是对农村的整理整合, 也是一个赋权给农村的民主建设的过程, 在这个过程中, 不仅要让农民成为农村社区建设的实际受益者, 更应该让农民成为建设过程的参与者, 要通过构建公共权力机构, 形成平等协商机制, 建立内部参与渠道, 形成利益表达机制, 建立议事议政渠道, 形成政策表决机制。

### 5.2. 扎实做好合村工作, 奠定社区组织基础

多村变成一个社区, 合村无疑是第一步, 只有成功进行合村, 从行政上消除行政村建新社区, 之后的社区建设工作才有组织基础。但是合村牵扯各方利益极多, 且合村也是“多村一社区”型农村社区建设的一种探索, 应认真落实合村流程, 保障有秩序有质量的完成。

### 5.3. 拓宽融资渠道, 加大扶持力度

从各地农村社区建设探索中发现, 无论是哪一级财政, 还是村集体, 都无法独立完成农村社区建设的资金支持。所以, 破解资金的难题必须是发动一切资本, 拓宽融资渠道寻求多元化投资。

一是靠社区自己想办法。通过招拍挂, 拍卖收益全部政策性返还乡镇或村集体用于农村社区建设。通过金融方式解决, 如组建乡村投资发展公司等并以此为融资平台, 可以指定优惠金融政策筹措农村社区发展资金, 将来以入股分红等形式吸纳社会资金注入; 二是靠政府想办法。政府也应该在农村社区建设资金筹措中起到更为积极的作用, 例如政府本身可以规划资金的使用, 虽然一些专款要求专用; 三是从社会找办法。企业还是资金储蓄的主要经济体, 在新农村建设当中, 不少企业看到建设的商机, 也有一些企业家有了回报社会的慈善意识, 无论是从何种角度出发, 都应该善于借力, 从社会中找办法。

## 基金项目

山东省社会科学规划项目“山东省企业创新路径与企业价值管理协同研究”(16CGLJ09); 山东省自然科学基金项目“山东省碳排放峰值路径优化及其影响因素可控性研究”(ZR2018LG003)。

## 参考文献

- [1] Kumpulainen, M., Anderson, H., Svevar, T., Kangasvuo, I., Donner, J. and Pohjoismäki, J. (2017) Founder Representation and Effective Population Size in Old versus Young Breeds-Genetic Diversity of Finnish and Nordic Spitz. *Journal of Animal Breeding and Genetics*, **134**, 422-433. <https://doi.org/10.1111/jbg.12262>
- [2] Simo, I., Vesa, L., Kaisu, M. and Sami, K. (2016) Relation of Elite Rifle Shooters' Technique-Test Measures to Competition Performance. *International Journal of Sports Physiology and Performance*, **11**, 671-677. <https://doi.org/10.1123/ijsp.2015-0211>
- [3] 徐永祥. 论社区服务的本质属性与运行机制[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2002(4): 50-54.
- [4] 于显洋. 创新源头治理四大新举措之思考[J]. 城市管理与科技, 2019, 21(6): 44-45.
- [5] 毕于建, 贺可栋, 吕庆建. 城乡统筹视野下合村并点的新型农村社区组织建设研究[J]. 甘肃联合大学学报(自然科学版), 2011, 25(S2): 74-76.
- [6] 杨世松. 对新型农村社区建设的探索[J]. 决策探索(下半月), 2011(12): 36-37.
- [7] 甘信奎. 新型城镇化进程中农村社区党建的科学定位——以成都和深圳基层党组织建设为视角[J]. 湖北社会科学, 2014(2): 42-45.
- [8] 居德里. 农村社区是新农村建设的有效载体[J]. 上海农村经济, 2006(9): 35-37.
- [9] 白呈明, 纪凯. 新型农村社区建设中农民财产权益受损的形成与应对——基于陕西四县(区)的调研[J]. 西安财经学院学报, 2018, 31(6): 57-63.
- [10] 王珩. 乡村振兴战略背景下日本新型农村社区建设的经验对我国的启示[J]. 高等农业教育, 2018(6): 123-127.

- [11] 许雅慧, 杨春原, 刘守义. 农村居民参与新型农村社区建设研究进展[J]. 河北北方学院学报(自然科学版), 2019, 35(3): 53-60.
- [12] 宿珊珊. 合作治理视角下我国新型农村社区建设研究[J]. 产业与科技论坛, 2019, 18(12): 10-11.
- [13] 王立源. 河北省农村新型社区建设路径探讨——以阜平县村庄迁并为例[J]. 经济论坛, 2019(7): 16-20.