

合村并居后农村新型社区管理模式的探索

毕于建 姜继玉 丁国军

(济宁医学院 山东 济宁 272067)

【内容摘要】合村并居作为一种新兴的基层管理模式,为解决中国资源短缺,合并农村产业,加强农村领导班子增强管理能力提供了一个新的思路。本文将从探索新农村建设中合村并居后基层管理模式为切入点进行详细展开,为社会主义新农村的建设提供一种切实可行高效有序的管理模式。

【关键词】新农村建设 合村并居 管理模式 探索

中图分类号: C912.2

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2011)09-0055-02

一、当前新型农村社区建设的进展情况

现阶段,合村并点新型农村社区建设具有广泛而长远的重大意义。一方面,现行农村基层管理体制,已经不适应农村加快发展的需要,平原县提到的“三难两高”问题(三难,即:人口规模小,公共服务推进难,村级管理水平低,带领群众增收致富难,很多“蝇头村”家族管村顽疾难根治。两高,即:村级组织运转成本高,各级财政承担的村级经费居高不下,空心村比例高,全县农民居民点人均用地远远高出国家规定标准,是中国广大农村地区比较普遍存在的问题。以往我们在调研农村工作中,也深有感触,一些村干部也充分认识到这一点。合村并点新型农村社区建设是有助于有效妥善解决“三农”方面存在的问题、实现城乡一体化的一条重要途径。

随着经济的发展,农村正在发生着一场深刻的变革,2009年初,济宁市以推进农村住房建设与危房改造为契机,充分利用城乡建设用地增减挂钩等政策,启动新型农村社区建设。新型农村社区的崛起,不仅改变着济宁农村的居住形态和公共服务水平,改善着农民的居住条件和环境,也改变着他们的生产生活方式和农村社会形态。

伴随着新农村改造各合村并点工作的推进,新型农村社区建设提上日程,村委会改为居民委员会的“村改居”工作,也在积极实施和推广中。在社区建设上,济宁坚持科学发展、规划先行,以县为单位、以乡镇为基点,将全市6274个建制村,除保留702个具有历史文化和产业特色村庄外,其余5572个建制村规划为792个新型农村社区,形成以县城-乡镇驻地-新型农村社区为主体的布局框架。城中村、城边村纳入城市规划,镇中村、镇边村纳入小城镇规划,其他村综合考虑区位优势,合理制定发展规划。济宁市新

型农村社区建设工作走在了全省乃至全国的前列,力争2012年底基本实现全市农村社区建设“领导协调机制、社区建设规划、社区综合服务设施、社区各项服务、社区各项管理”全覆盖。

二、合村并居促进了农村基层管理职能与模式的转变

(一)合村并居促进了农村基层管理模式的转变

随着我国城市化的步伐不断地加快,很多农村地区自主或者被动地进入到城市化的浪潮当中,其管理体制、经济结构和生活文化需求等方面发展到了城镇的水平或者接近于城镇的水平,或者是由于要适应村级行政区划的重新调整等形势,被强制性地划入到城市建设的规划区域之内,这些地区都面临着要进行“村改居”工作。而“村改居”社区居委会就是在这种背景下产生的,它是指将原来的农村村民委员会撤销,改为城市社区居民委员会,用城市的管理模式去治理被城镇化的原农村地区。而“村改居”社区居委会管理就是指以“村改居”社区居委会为管理主体,采用科学的手段,对辖区范围内实施的有效组织管理。

(二)农村新社区的职能

农村新社区以现有的新建制村为范围,即一个建制村划为一个农村社区。农村社区建设实验的主要任务是完善一个组织体系、建立一个工作机制、搭建一个社区平台、健全农村社区三个功能。一个组织体系,即在村党组织领导和村委会指导下,农村社区各类组织,主要包括社区服务中心和各类服务站、协会和民间组织、群团组织和自治组织等,按照各自的章程开展活动。一个工作机制,即建立村党组织领导、村委会主办、农村社区民间组织协助、农民群众广泛参与的农村社区建设运行机制。一个社区平台,即以村民中心为依托,建立健全农村社区机构,建设农村社区服务和活

* 本文为山东省软科学课题“科技视野下合村并镇对农村宗族势力的影响研究”(编号:2010RKGB2121),及日照市软科学“城乡统筹视野下的新型农村社区组织建设研究”(2011年一般项目)研究报告之一。

* 作者简介:毕于建(1966-),男,济宁医学院社科部副主任,副教授,硕士,研究方向为高校哲学社会科学和新农村建设;姜继玉(1952-),男,济宁医学院党委副书记,研究员,研究方向为高校哲学社会科学和新农村建设;丁国军,男,济宁医学院学生处,研究方向为社会科学和大学生思想政治教育。

活动场所。三个主要功能:即围绕农民群众生产生活需求,完善农村社区服务功能、管理功能和自治功能。

(三)农村新社区建设的模式

农村新社区建设一般有三种模式:一是“单一模式”。即以行政村为主导的一村一社区模式,一个行政村就是一个农村新社区,社区与现有村委会的管辖区域一致,社区组成人员基本为纯农业人口构成的传统意义的本村村民,重点是改善农村新社区的生产生活条件,提高生活质量和环境质量。二是“混合模式”。即由两个及以上行政村,或只有一个行政村但有较多的外来人口,组成一个农村新社区,社区组成人员比较多样化,但不同社会群体之间互相不排斥、共融相处,重点是加强社区服务,培育社区归属感。三是“过渡模式”。即在经济比较发达的城中村和城郊村,由于拆迁或者大面积“农转非”,已经开始撤村建居,由农村社区逐步向城市社区过渡,并建立城市社区建设和管理的运行机制。

2009年6月,山东省济宁市民政部门出台《新型农村社区管理制度创新工作指导意见》,规定对合村并点分步实施型农村社区,建立社区联合党总支,在“起步村”先行建立社区党支部,其他村根据聚集程度适时跟进。将农村社区规划为“合村并点一步建成型”、“合村并点分步实施型”和“社区服务辐射集聚型”。试点内容包括社区党组织设置、居民自治组织和群众组织建设、村集体资产股份制改革、社区服务中心管理、物业服务等。对合村并点分步实施型、服务辐射集聚型农村社区,保持原村及村民经济利益关系不变,待条件成熟后适时推进。

三、完善“村改居”社区居委会管理体制,形成新型社区框架体系和运行机制

(一)立足现实,逐步过渡,创新模式,保障基层民主

由于我国长期存在的城乡二元体制,使农村与城市之间的跨度较大,体制也不尽相同。因此,“村改居”工作存在其特殊性和敏感性,在进行新的组织体系的设置之前,我们要立足现实,基本保持原状,又要有适度的改革,使“村改居”社区居委会一步一步地转变为适合城市社区发展的要求的管理组织,实行和平过渡,从而安定民心。在管理方法上,要吸取原村委会的治理经验,借鉴村民自治的合理因素。例如在选举管理人员时,借鉴原行政村候选人的产生办法,即村民直接提名产生候选人,以无记名投票和公开计票的方法直接差额选举出村委会,保留民主的做法,发展基层民主。在管理模式上,要推进模式的创新,例如健全科学合理的社区自治体系,建立与基层党委、政府、社区企业等单位共建社区的机制,组建新的社区工作网络,招聘专业的社区工作者,加强“村改居”社区居委会管理人员队伍的建设,强化社区服务,建立完善的社会保障体系,把“村改居”社区的社会保障体系纳入到城市的管理体系,按城市的标准执行。

(二)加强社区工作平台建设,加快形成新型社区框架体系和运行机制

着力抓好“城中村”改造和“村改居”工作,积极推进村委会向居委会、农民向居民、农村经济组织向城市经济组织、农村村落向城市社区的转变,妥善解决好改造过程中农民就业安置、土地补偿、社会保障、集体资产处置等问题。抓紧推进社区规模调整,加强社区工作平台建设。改进政府公共服务方式,进一步理顺各级政府及

其工作部门与社区的关系,尽快实现从领导向指导、从指令向协调、从管理向服务的转变。切实做好社区减负工作,充分尊重和支持社区的自治权力。强化农村社区建设,结合推进新农村建设,促使政府公共服务尽快向农村延伸。切实加强社区组织建设,尽快形成以社区党组织为核心、居民自治组织为基础、民间组织为载体、志愿者服务组织为依托的社区领导、管理和服务体系。

(三)继承传统,重视特色,打造社区品牌

开展农村社区建设工作,要注重从实际出发,打造农村社区品牌,形成地区特色,做到“一村一品牌”。要在实践中不断总结创新活动的内容和形式,不断丰富和完善农村社区工作模式。要努力研究新情况,解决新问题,创建新机制,探索新途径,推进农村社区持续健康发展。加快农村社区建设步伐,需要理顺各种关系,强化农村社区功能,以完善农村社区党组织和居民自治组织建设为重点,形成有效动员社区内生性资源的机制,以发展农村社区服务为龙头,以提高农村社区居民生活质量和加强农村社区精神文明建设为宗旨,逐步建立起强有力的农村社区工作运行体系,建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的农村社区。

(四)“村改居”选举中要关注宗族势力的影响

中国有着2000多年的封建宗族社会的历史,传统宗族文化根深蒂固。宗族势力抬头,与近年来农村基层组织经济、社会、文化功能的弱化有很大关系。一是农村实行家庭联产承包责任制以来,农民成为新的独立的利益主体,享有极大的自主决策权,有着较多的利益选择权,在这种情况下,基层政权组织对群众的干预和控制能力大为减弱,基层干部失去了以往的感召力和凝聚力。二是一些农村党员干部,或办事不公,或财务不清,或服务不强,加重了部分农村的负担,挫伤了农民的感情,部分农民由此产生了对党和政府的怀疑、失望甚至强烈不满,农村宗族势力趁机抬头,形成了与基层政权的对立。因此,农村新社区建设中为了避免因宗族问题带来的不必要的纠纷,我们要加强党组织的领导核心地位,制定具体办法和措施,避免宗族势力干扰“两委”选举,加强对新村两委干部的培训,完善组织和制度建设,依法打击利用宗族势力干扰选举或村级事务的行为。德州平原县从2009年4月初到11月底,对新组建的180个社区党支部、村委会全部产生。党支部成员由全体党员选举产生,农村社区村(居)委会成员由具有选举权的全体村(居)民“海选”推出。完成合村后,立即启动并居试点,投入新型社区建设,不给宗族势力活动的时间。新的办法有效地防止了宗族势力对新社区选举的干扰。

参考文献:

- [1]万雪芬.“村改居”社区转型期自治模式探微——以杭州市两湖区为例[J].中共杭州市委党校学报,2007.
- [2]崔运武,任新民,苏强.中国社区管理[M].昆明:云南大学出版社,2003.
- [3]王禹.我国村民自治研究[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [4]邓泉国.中国城市社区居民自治[M].沈阳:辽宁人民出版社,2004.
- [5]王振海,王义.农村社区制度化治理[M].青岛:中国海洋大学出版社,2005.