

城乡统筹发展视角下农村社区管理体制变革与制度创新

仇丽萍

“社区”不仅是一个地理学的区域概念,更是一个社会管理的理念。农村社区建设,作为统筹城乡发展和推进城乡公共服务均等化的战略选择,正在全国各地广泛开展。但到目前为止,国家层面的农村社区建设政策体系还没有形成。因此,加强农村社区管理体制变革和制度创新,促进新型农村社区建设,是统筹城乡综合配套改革过程中必须认真探索并努力实践的重大课题。

一、加强农村社区建设和管理是统筹城乡发展的有效载体

社区既包括城市,也包括农村,是社会的基本单元,是人们社会生活的共同体和人居的基本平台。加强社会管理的重心在社区,改善民生的依托在社区,维护稳定的根基在社区。

农村社区,是指在农村地域中以行政村或中心村为一定范围,以从事第一产业(农、林、牧、副、渔业及其加工产业)的农民为主体的同质人口组成的,以村委会为农村社区居委会自治组织,便于镇街指导,便于以村委会为主体进行社区建设与管理的,具有明显认同感和归属感的社会生活共同体。农村社区既包括农村居民生活的自然区域环境,也包括在这些辖区内进行经济、政治、文化、社会活动的社会群体。农村社区建设是在党和政府领导下,在行政村的地域范围内,依靠政府、社会和村民自身等多方面的资源和力量,引入城市社区管理模式和服务理念,对行政村进行社区化服务和管理,逐步提高农村服务水平和农村居民生活质量,扎实构建农村基层社会生活共同体的过程。

多年来,城市社区建设取得了显著成效,为提升城市文明程度,改善城市居民生活质量作出了贡献。但是,由于城乡二元制度的限制,我国农村社区长期以来却一直沿着与城市社区完全不同的路径发展。在城乡分治的社会管理体制下,城市社区的发展得到了更多的公共资源和政策支持,而农村社区的发展才刚刚起步。

我国提出推进农村社区建设的思路,经历了一个循序渐进的过程。2003年10月,党的十六届三中全会在《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》中提出了加强“农村社区服务”、“农村社区保障”、“城乡自我管理、自我服务”的要求。2006年10月,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和

谐社会若干重要问题的决定》，进一步作出了“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”这一重要部署。2007年10月党的十七大报告又对城乡社区建设提出了许多新要求，重申了党的十六届六中全会精神，明确提出要“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”，这就为全面深入地推进农村社区建设进一步指明了方向。2007年，民政部在全国范围内启动农村社区建设实验工作，确定了304个国家级实验县(市、区)，各地也确定了不同层次的实验单位。2008年，十七届三中全会决定提出了“坚持服务农民、依靠农民，完善农村社会管理体制机制，加强农村社区建设，保持农村社会和谐稳定”的工作要求，为农村新型社区建设指明了方向。截至2009年，全国已有11%左右的村庄开展了农村社区建设实验工作。

从全国范围来看，目前在各地农村社区建设的实验中初步探索出了“一村一社区”、“一村多社区”、“多村一社区”等多种模式。在不同地区，其着眼点和着力点又有所不同。与城市社区相比较，农村社区有其独特的特征。一是人口相对集中，居住人群比较单纯；二是居民一般以农业生产为主，自我服务意识强；三是生活方式简单，人际关系比较和谐，乡村文化色彩浓；四是组织程度不高，形式单一化。由于农村社区不同于城市社区，社区服务管理的现状、方式和效应也就有所不同。因而，正确认识农村社区服务管理的规律和特点，进行相应的体制改革和制度创新，充分发挥农村社区的服务管理功能，将对新型农村社区建设，统筹城乡发展起着巨大的推进作用。

农村社区建设是通过改革农村社会管理体制，形成农村自治和发展的新的单元。农村社区建设既不同于正在发展中的城市社区建设，也不是传统农村社区的恢复，而是农村社会的现代化建设。农村社区建设，是深化村民自治、完善社区管理服务功能的重要载体；是促进政府转变职能，强化农村公共服务的重要手段；是统筹城乡发展，改善农村生产生活条件，提高农民生活水平和生活质量的重要措施。加强农村社区建设和管理，有利于把建设社会主义新农村的各项政策措施落实到农村基层；有利于调动群众和社会力量

参与新农村建设的积极性；有利于整合资源，促进农村经济社会全面发展；有利于把社会公共服务向农村社区延伸，让广大群众共享改革发展成果，加快城乡一体化进程。

二、农村社区有效管理面临的主要问题

当前，我国农村经济社会的发展已进入一个全面发展时期，以工哺农、以城带乡的发展，极大地促进了农村经济社会的发展，农村城镇化和城市现代化的发展，也使我国农村在管理体制和管理方式方面发生了许多变化，特别是在这几年的实验推广过程中，农村社区在管理改革实践过程中也取得了一定的成绩。但随着农村社区建设不断深入发展，农村社区管理也面临一些问题。

1. 思想观念滞后，管理体制不健全。随着农村乡镇体制改革的不断深入发展，农村许多社区管理组织、管理人员的观念仍然比较落后。许多干部群众对农村社区建设还比较陌生，主动参与意识不强。大部分农民在思想认识上存在一个误区，即认为农村社区建设是政府的事，跟自己关系不大。许多基层干部支持意识也不强，认为农村社区建设超前，现在条件还不成熟，有的认为农村社区建设是图形式走过场，认为村委会向农村新社区转型只是换了个名头，简单地将农民身份转为居民身份而已。许多农村社区并没有专业的管理机构，而往往采用由村委会统而管之，社区管理与村务管理难以区分职责重点，多数还是以村务管理老办法来对待，社区管理结构不健全，管理不到位。大多数村干部没有受过社区管理的相关培训，甚至从来没有接触过社区管理，容易以老眼光来看待新问题，缺乏针对性的管理措施和方法，管理与实际契合度不够。

2. 领导重视不够，工作机制尚未建立。在一些地方，领导对农村社区建设重视程度不够，农村社区建设工作尚未进入政府重要议事日程，仍存在民政部门单打独斗的现象，工作进展不平衡。不少地方农村社区建设领导机制和工作机制还不够健全，城乡一体化社区建设机制尚未建立，宏观的工作环境还不是很成熟，尚未形成协调统一的服务管理体制。有些地方在农村社区运行机制上，缺乏充满活力、热情的领导动

员机制,村级组织的号召力和凝聚力弱,没有形成便捷有效的社区建设的参与机制和系统的社区规划体系。

3. 公共服务薄弱,服务水平不高。城市居民通过城市社区享受到了社会保障、社会救助、文化教育、卫生保健、综治警务等公共服务、社区志愿互助服务和市场化的便民利民生活服务和物业管理服务。但由于城乡二元体制尚未打破,与城市相比,农村社区还没有纳入市政管理范畴,不能享受城市社区待遇,农村公共服务提供上仍显不足,如农村教育、卫生、文化、社会保障以及农民群众日常生活所必需的便民服务资源相对比较薄弱,多数社区服务还停留在传统性、邻里性和救助性的服务上,服务规模小且分散、单一,服务水平不高,缺少面向整个社区居民的物质和精神需求的服务,与农民快速增长和日趋多元化的服务需求不相适应,没有从根本上实现乡村管理服务向社区管理服务的转变。

4. 社区意识淡薄,居民文明程度不高。农村社区管理需要有文化、有知识、年轻化、有工作热情的新型社区居民参与。但是,有知识、有文化、有技能的青年大多流向城市务工经商,驻留在村的大部分为文化程度低、生活技能差的中老年人。农村传统习惯在这些人生活当中仍占据主导地位,他们大多安于现状,对新生事物接受较慢,对社区管理缺乏主动参与的积极性,社区意识有待培养;而我们的社区管理人员的工作能力、文化素质、法制观念、服务意识和管理的积极性普遍不高,社区管理人员缺乏有效管理办法和创新意识,且“行政化”色彩较浓,其管理方式、活动开展、服务实效等均严重滞后于农村经济社会发展。虽然不少地方都配备了大学生助理,对社区管理人员的整体素质有所提升,但仍不能适应新型农村社区建设管理的需要。

5. 资金投入不足,基础设施落后。我国农村基础设施建设长期滞后于城市。随着城乡一体化进程和农村社区建设步伐的加快,农村社区的日常办公设施、文体设施配套、生活配套服务等基础设施建设需要大量资金的投入。但是,目前我国农村社区建设专项资金投入与实际需求相比还存在很大不足。一是政府投入不足。大部分地区仅仅靠民政的福彩公益金投入,没有纳入财政专项支出,远远不能满足大规模建设的需

要。二是村级投入不足。特别是集体经济薄弱的村,因为可用收入不足而无法建设,即使建设好了,也存在后续资金和经营管理费用的缺口,导致日常服务和管理工作难以有效开展。三是社会投入不足。由于缺乏有效的政策引导和经济鼓励,企业参与、社会组织投入、个人赞助等社会力量参与严重不足,资金投入未能够实现多元化。

6. 社区文化缺失,业余生活单调。随着城乡交流的增强和现代文明的推进,农村居民的开放意识、自主意识、竞争意识不断增强,文明素质有了较大提升。但同时,在转型期农民身上也交织着多重文化冲突带来的矛盾,农民价值观趋向多元化。传统农村社区“地缘相近、血缘相亲、出入相友、守望相助”的人文情怀逐渐流逝,人际关系中功利主义倾向日益突出。物质生活改善后,农村居民越来越重视精神文化生活,但农村社区文化建设还没有跟上时代的步伐。农村社区缺少必要的文体活动和有力组织,农民业余生活不够丰富。农村社区缺乏积极健康的文化引导,农民公民意识塑造和农村社区精神文化、制度文化建设尚未摆上议事日程。

三、实现农村社区有效管理的路径选择

农村社区建设和管理,是一项事关农村经济社会协调发展的基础工程和系统工程,是扩大基层民主的有效载体,是完善村民自治的有效途径,也是加强社会服务管理、打造公共服务平台的必然要求。我们应当在城乡综合配套改革实验过程中,深入推进农村社区管理体制创新和制度创新,努力建设管理有序、服务完善、文明祥和的新型农村社区。

1. 建立健全农村社区领导协调机制。各级党委、政府要将农村社区建设纳入社会主义新农村建设总体规划,一同部署、一起考核、一体推进,切实加强农村社区建设的规划指导、综合协调和督促检查,努力形成上下配合、相互协作的领导协调机制。

首先,建立领导责任机制。党委、政府要将农村社区建设作为重要议事日程和重点议题,及时研究解决工作中的重点难点问题;将农村社区建设经费纳入政府年度财政预算,建立稳定可持续发展的资金投入机制;将农村社区建设工作成效作为各级领导班子和领导

干部实绩分析的一项重要内容,建立健全党委政府目标考核、群众评价和社会评议相结合的农村社区建设绩效评估机制。其次,完善工作协调机制。建立健全党委政府领导、民政部门牵头、有关部门协同、村级组织配合、社会力量支持、群众广泛参与的农村社区建设工作推进机制。民政部门作为农村社区建设的牵头部门,要切实加强农村社区建设的组织协调、工作指导、政策制定、督促检查和业务培训等工作;组织、人事部门要切实抓好农村社区工作者队伍建设;财政部门要认真落实促进农村社区建设的政策措施;教育、科技、公安、司法、劳动保障、国土资源、建设、农业、文化、卫生、人口计生、环保、体育等部门,要积极主动地将服务职能延伸到农村社区,提高服务水平;共青团、妇联、残联等组织,要积极参与农村社区建设,大力倡导团结互助、扶贫济困的良好风尚;邮政、电信、移动等部门要积极在农村社区设立分支机构,开展相关服务。宣传部门要大张旗鼓地宣传农村社区建设的重大意义,发挥好农村社区建设典型的引领作用,营造推动农村社区健康发展的良好氛围。

2. 积极创新农村社区管理体制。目前,在农村社区建设发展中,社区管理还处于改革调整发展阶段。统筹城乡发展,就要推动农村社区管理体制不断地创新发展。我们要积极探索建立以农村社区党组织领导为核心、村民自治为基础、农村居民广泛参与、各类社区组织互动合作的农村社区管理体制,切实提高农村社区管理水平。

首先,加强农村基层组织建设。明确农村基层党组织的职责,使组织建设与社区建制同步开展进行,使社区公共事务的运行规范化、制度化。通过加强农村基层党组织、自治组织等组织建设来逐步提高农村社区自我管理水平。全面推进农村基层党组织建设,积极探索农村党建、企业党建、社区党建、社会组织党建等多种模式相融合的路子,充分发挥农村基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用;加强农村社区群众自治组织建设,进一步规范村党组织领导下的村民自治运行机制,深入推进村务公开和民主管理工作,推动农村社区建设按照民主化、科学化轨道进行。其次,建立社会广泛参与机制。在推进农村社区建设和管理的实践中,仅仅依靠党委政府和村两委会自身的力量是不够的,还需充分调动工商企业、

社会团体、民间组织等社会力量的积极参与,充分发挥其动员群众、提供服务、反映诉求、规范行为的作用,积极拓宽农村居民参与社区建设的有效渠道。充分挖掘和发挥农村社区的各种人才资源,创造条件吸引社区人大代表、政协委员、企业家、经济能人、回乡创业人士、大学生“村官”等积极参与社区建设,努力调动社区群众的积极性和创造性,最大限度地把各种力量凝聚到农村社区建设中来,共同致力于农村社区建设。再次,推进社区管理队伍建设。社区管理者是社区各项工作开展的执行者,是社区工作的主体。一要开辟农村社区工作者任用新渠道,把工作能力强、服务意识强、思想作风过硬、人民群众信得过的优秀人才选拔到社区管理队伍中来,尤其是要选配好农村社区党支部书记,在班子的其他成员配备方面,可采取公开招聘、民主选举等办法,选聘社区管理的工作人员,逐步实现社区管理专职化。二要建立完善农村社区工作人员的任用、考核、监督、待遇、奖励机制,形成科学的管理运行机制。三要重视培训教育,加强对社区管理者专业技能和职业道德的教育培训,不断提高社区管理者的整体素质、工作能力和服务水平。

3. 全力构建农村社区服务体系。社区服务是农村社区建设的核心内容。我们要结合农村生产、生活特点,以农民需求为导向,逐步构筑起以基本公共服务为基础、社会化服务为依托、志愿性服务为补充的相互衔接的农村社区化服务体系,努力缩小城乡公共服务差距,真正使农村群众困有所助、难有所帮、需有所应。

首先,完善基本公共服务。建立健全政府公共服务网络,积极推动各种政府服务资源向社区延伸,重点开展社会保障、社区卫生、社区救助、社会福利、社区安全、社区就业、计划生育及社区文化教育体育等基本公共服务,为农村居民建立完善的公共服务体系,让农村居民也切实享受城里人的服务,逐步缩小城乡差别,不断增强农村社区幸福感和归属感。同时,应在公共服务提供方式、公共服务绩效考核等方面进行创新,不断激发社会力量参与公共服务提供的积极性,让公共服务的提供更符合时代特色和农村居民需求。其次,发展社会化服务。完善规划,制定措施,鼓励和支持各类组织、企业和个人开展社区服务业务,创办农村经营实体。通过投资入股、合作经营等形式,进

社区兴办便民超市、农资供应、农机维修、邮政通讯、金融保险等农业产前、产中、产后和生活方面全方位服务项目,切实满足农村居民多样化、个性化消费需求。对开办商业性服务项目的,社区要积极提供平台,创造条件,简化审批手续,维护其合法权益,积极落实各项优惠政策。再次,培育志愿性服务。鼓励和支持驻社区单位、社区居民和社区志愿者广泛开展便民利民、助老扶幼、扶残助残、纠纷调解、环境保护等群众性自我服务活动,为居家的孤寡老人、残疾人、优抚对象、低收入家庭、留守儿童等解决生产生活中遇到的各种困难。倡导社区居民和驻社区单位开展社会捐赠、互帮互助,对社区困难群体实行辅助性生活救助。利用社区公益性服务设施,方便社区成员生活。有条件的社区可以根据居民需要,建立热线电话救助网络、社区智能服务网络等服务载体,开展自助互助服务。

4. 不断丰富农村社区文化生活。繁荣社区文化,促进社区文明和谐发展,是当前农村社区工作中的一个重要内容。我们要采取多种形式,弘扬农村文明道德风尚,努力培养符合现代公民社会要求的新型农民。

首先,加强社区文化设施建设。全面推进文体、广播、信息等公共文化设施建设,满足农村居民经常、就近、有择的精神文化需求,为农民群众提供便利的读书、阅报、健身及开展文艺活动的场所,为农民提供现代科学技术、文化知识以及农业生产急需的科技常识和生活信息,丰富群众文化生活。其次,丰富和拓宽农村文化载体。鼓励和组织群众开展贴近农村、亲近居民、健康向上的文化活动,增加社区居民间的交流与互动。可以是群众喜闻乐见文娱活动,也可以进行各类体育健身活动,还可以举办一些关于健康、科普、消防、法律等各类知识讲座,通过丰富多彩的社区文化的培育,来满足农民的精神文化需求,实现农民向市民化的转变,提升社区居民群众的文化素养和整体素质。充分挖掘社区内民间文化新秀和乡村文艺骨干,组建社区自身的活动团队,发挥其示范、辐射、带动作用。广泛利用社会力量进入社区开展活动,寓教于乐,使社区的各项工作得到提升。再次,开展形式多样的

文化创建活动。开展以少生优生、富裕文明、健康幸福为主要内容的文明家庭创建活动,促进农民家庭关系的和谐。加强农村殡葬管理与服务,推进农村殡葬改革,倡导文明节俭的丧葬习惯,切实转变农民传统的丧葬陋习。大力宣扬先进文化及科学思想,使广大农民群众自觉远离各种封建迷信,抛弃各种封建愚昧的陈规陋习,从而树立正确的人生观、世界观、价值观,努力营造健康向上的精神风貌。

5. 逐步建立农村社区多元化投入机制。农村社区建设是一项长期的工程,建设的周期和投入的精力都要比城市大。我们要妥善解决农村社区建设的经费来源,逐步形成财政投入、村社支持、社会资助的多元化社区投入机制。

首先,加大政府的财政投入。与城市相比,农村地区经济基础相对较差。在初期投入尤其是在基础设施、公共服务投入上,还是要以政府投入为主。各级政府要将农村社区建设作为统筹城乡发展、实现公共服务均等化的战略举措,纳入地方经济社会发展规划,加大公共财政投入力度,加大人力与物资的投入力度,为农村社区基础设施和公共服务设施建设提供必要的支持。其次,开展农村集体经济投入。在政府公共财政的财力尚无力覆盖农村公共服务建设的全部的时候,村域集体经济的收入直接决定了社区公共服务的水平。要大力发展农村集体经济,提高农村集体可用收入,变“输血”为“造血”,切实增加农村集体经济投入农村社区建设的能力和长效性。再次,增加社会力量的投入。采用补助、贴息、奖励、收费减免、购买服务等激励措施,鼓励动员社会团体、企事业单位和个人投入社区建设,增加投入的比例。鼓励社会团体、企事业单位和个人以资金、设备、技术、信息等方式资助社区公益事业,逐步建立多元化的农村社区建设投入机制。□

(作者单位:中共江苏省东台市委党校)