

# “三农”决策要参

2014年第15期（总第71期）

清华大学中国农村研究院

2014年7月31日

---

## 农村新社区治理机制建设的探索与思考

**内容摘要：**农村新社区作为介于农村社区和城市社区之间的一种新型社区形态，其科学治理问题是当前统筹城乡改革发展中面临的全新课题。本文以浙江省嘉兴市嘉善县为例，客观分析了农村新社区的特性、发展模式、面临的难题和该县的创新做法及其成效，深度剖析了存在的体制机制障碍和瓶颈，从改革创新角度提出了急需把握和科学处置的三大关键环节，形成了可供各地借鉴的农村新社区长效治理思路 and 模式。

**关键词：**农村新社区 治理机制 探索

农村新社区是在当前城乡统筹推进过程中出现的由农村居民向城镇或周边跨组、跨村、跨镇集聚而成，并介于农村社区和城市社区之间的一种新型社区形态，是统筹城乡改革发展中的新生事物，也是推进城乡一体化进程的必然趋势。鉴于农村新社区管理的特殊性、复杂性及其治理机制尚处于探索阶段的工作实际，现对浙江省嘉兴市嘉善县农村新社区管理中的一些做法进行分析，并作探索性的思考。

## 一、嘉善县农村新社区管理的具体实践和初步成效

随着城乡一体化的探索实践，在嘉善县城和城镇周边形成了三种不同类型的农村新社区建设管理模式：**第一类村内全集聚型社区**，是以村域为基本单位，依托整村拆迁或搬迁跨组形成的新社区。**第二类村内半集聚型社区**，是以部分村域为单位，依托部分农房拆迁或搬迁跨组形成的新社区。**第三类跨村集聚型社区**，是以突破村域界限依托农房置换集聚为支撑，跨村形成的新社区。近年来，嘉善县围绕农村新社区建设，客观分析农村新社区存在的问题，破解难题，创新模式，并设计了符合实践的科学规范和高效实用的工作机制，在农村新社区治理方面进行了有益探索，并取得了积极成效。

### （一）构建管理体制，形成组织框架

农村新社区建成后，承担着大量的管理服务性事务，嘉善县村内集聚社区仍以村（社区）管理组织为基础，适当配备专职工作人员进行日常管理，其管理权限和职责与村级事务工作相互交

叉、协作实施。而跨村集聚型社区由于已打破村域界线，必须形成全新的管理体制，以适应新社区管理需要。目前，嘉善县姚庄桃源新邨已形成了较为完整的管理体系，设立了“1+3”社区组织框架：“1”为社区党总支，“3”即社区管委会、党员议事会和居民议事会。社区党总支和管委会下设“一办三中心”，即：综合办公室，服务中心、活动中心、物业中心。

### **（二）创新工作机制，强化联结协作**

嘉善县村内集聚二类社区在工作机制上仍以村级管理职能延伸为基础，一般安排 1~2 名村干部专职在新社区进行网络化管理。如繆家村将新社区划分为六大片区，每个片区设立联络员，组建区内管理小组。而跨村集聚型社区则根据社区居民身份未改变、生活与生产相分离等实际情况，按照“生活原则上由社区管、生产原则上由村里管”、“权利两地共享、义务两地共担”的原则，实行对社区党员、居民的“双重”管理和服务。从物业管理来看，不同社区根据实际情况采取物业公司进驻和社区自主管理两种模式。

### **（三）提升公共服务，丰富社区功能**

从公共服务配套情况来看，嘉善县建成启用的农村新社区既具备了一般城市社区的基本功能，区内道路、绿化、照明、安全、三产服务等硬件配备齐全，保安、保洁、垃圾收集、维修维护等软件功能配备到位；又根据农村社区的特点，加强了便民服务功能设置，如配备一站式便民服务大厅，开设警备室、卫生室、多

功能厅、电子阅览室、休闲娱乐室，加大文体设施配置力度，特别是有些新社区还加配了家宴服务中心、老年茶室等符合农村风俗的服务设施，体现了农村新社区的特有属性。

#### （四）寻求资金平衡，拓展收入来源

资金是确保农村新社区日常管理运行的基本保障。嘉善县村内集聚二类社区管理资金来源主要依托村级集体经济，部分社区适当向居民收取物业费或垃圾收集清运费，用以弥补社区管理资金的不足。而跨村集聚型社区则通过自有平衡为主、政府适当补贴的方式解决资金问题。如姚庄桃源新邨一年的社区开支在 100 万元左右，包括物业管理费 40 万元、公共设施维护维修费 36 万元、公共水电费 10 万元和日常管理费用 14 万元。其收入来源主要由社区内 60% 的公建配套房租收入 90 万元，加上向居民收取每平方米 0.4 元/年的卫生费共计 12 万元组成，以此来基本实现社区管理资金的平衡。其社区管委会工作人员的工资待遇则由政府解决。

## 二、嘉善县农村新社区特性分析与当前社区治理面临的问题和困难

农村新社区相对于传统行政村和城镇社区而言，作为城市化进程中一种全新的社会管理形态，具有其自身的特殊性。农村新社区与纯农村相比，具有三方面明显特点。一是居住环境城市化。农村新社区由布局零星分散、基础设施不足的村庄形态转变为配套设施完善的现代居住区。二是农民职业身份多元化。新社区内

的村民实际上具有双重身份，既是城里人又是农村人，并逐步向新市民转化，就业也逐步向二三产业转移。三是村务管理居务化。村级职能随着新社区建设逐步向社区服务等日常居务工作转变。农村新社区与城镇社区相比，具有三方面明显差异。一是治理对象不同。农村新社区居民的思想观念、行为方式仍然保持着农民本色。二是治理主体不同。农村新社区并未脱离农村管理体制的束缚，与城市分割的现象仍然存在。三是治理方式和内容不同。农村新社区更依赖于民主自治和管理，村内集聚社区还担负着农村、社区双重治理任务。

由于农村新社区的特有性质，在当前新形势下，一方面对探索其治理机制提出了迫切要求，另一方面在实践中又遇到诸多瓶颈，主要面临四大矛盾。

#### **（一）农村新社区相对独立性与管理主体法定地位缺失矛盾**

目前，村内集聚型社区依附于原行政村或农村社区管理主体，由村级管理职能逐步延伸，相对较为平稳有序。而跨村集聚型社区面临着管理主体的建立问题。然而，这种介于行政村和城镇社区之间的城乡一体新社区在法律上尚无明确定位。由于社区内居民的户籍仍在原村级组织，部分自然集聚农户的身份性质还属于农业，新社区无法以城镇社区报批；由于失去了村级组织功能，新社区也无法以农村社区报批。如姚庄桃源新邨目前只能以镇批准的社区管委会名义进行管理，下设的居民议事会也没有法定地位，这对新社区实施规范化管理、开展有法律保障的民主决策造

成了管理障碍。

## （二）农村新社区相对封闭性与管理关系多重交叉配置矛盾

由于农村新社区与居民身份所在的村级组织之间存在管理交叉问题，涉及到的治安调解、计划生育等事务工作属于双头管理，同时，社区在职党员及居民由新社区和村级组织双重管理。虽然新社区在管理机制上进行了联结配置，但管理权属不清、考核主体不明的问题仍然存在。而随着社区集聚力度不断加大，村民置换集聚进区的比例逐渐提高。如姚庄镇部分村已有 60%的农户集聚至桃源新邨。按照这种趋势发展下去，有合法、完善管理职能的“空壳村”和管理权限不清却职责加重的新社区之间的机制障碍将进一步突出。

## （三）新居民身份多重性与配套改革探索相对滞后矛盾

新社区的居民户籍仍在原行政村，居住地却已换作城镇周边的新社区，而依附其社会身份的土地承包经营权、村集体经济收益分配权、农村宅基地使用权三大权益还未有效分离，农民市民化的实质性转化还未真正实现。从当前情况来看，由于土地承包权只是一种用益物权，且有承包期限限制，实施土地承包经营权置换社保缺乏法律保障；村集体经济收益分配权由于嘉善县村级经济的现有发展水平，目前只到了产权明晰阶段，权益分配还需要较长的改革过程；农村宅基地使用权置换在国家法律层面还没有明确保障。

## （四）新居民习性延续性与社区管理服务规范要求矛盾

由于新社区居民来自农村，原有农村生活习惯还未得到根本改变，再加上大量的外来人口租住在新社区，进一步扩大了新社区的管理规模，增加了管理负担，给社区治安管理、环境卫生、计划生育等管理工作带来极大的压力。如姚庄桃源新邨启用初期，采用物业托管的方式。在实践中发现，其管理难度大大高于城镇社区，特别是在环境卫生、绿化维护、安全防范和防止乱搭建方面压力更大。现已调整管理方式，采用自管形式，实行居民自治管理。同时，由于新社区居民在就业方面的压力明显大于城镇社区，出租房管理、外来人口管理、就业平台搭建等方面耗费的工作精力也明显大于城镇社区。

### **三、探索农村新社区治理机制需把握的关键环节**

针对嘉善县在农村新社区管理中存在的问题和困难，我们认为在探索农村新社区治理机制的总体思路时，要以提高农村居民生活质量和农村文明程度为目标，通过合理设置布局、健全组织保障、提升公共服务，着力构建符合时代特征和实践需求的农村新社区治理机制，努力将农村新社区建设成为管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利和具有安全感、舒适感、亲切感的和谐社区。

#### **（一）正确把握社区发展建设与居民身份转变的依存关系**

针对农村新社区多样化需求的特点，妥善解决部分居民已脱离土地等生产资料的实际问题，积极搭建社区就业服务平台，通过电子信息平台、劳务招聘会、提供公益岗位等形式，及时有效

地提供劳动用工双方的需求信息，解决居民就业问题。在此基础上，积极协调做好居民土地流转、养老保障、医疗保险等服务工作。充分发挥健身广场、图书室等公共设施的作用，推进社区文体活动开展，培育区内居民健康生活方式。

## （二）合理处理社区管理机构与原村级管理机构的联结关系

针对城镇化过程中跨村型集聚新社区的双重属性和社区居民的双重身份，建立健全相关组织机构和管理制度，实施过渡期内社区党组织、管委会（居委会）和村党组织、村委会对社区党员、居民的“双重”管理和服务。根据原村级各专项工作的特征，重点针对计划生育、治安调解、社会矫正、老龄关爱等工作建立专项联结机制，在新社区内探索网络化管理模式，实现工作重心下移，建立工作动态管理机制，探索业务工作村级、社区双考核制度，确保各项工作不重叠、不脱节、不缺位。对于村民已全部进入新社区的村级组织，可探索将原村级管理职能纳入新社区，原集体经济通过产权制度改革确权到原组织成员后实行股份制管理。

## （三）科学设计社区公共经济与原村级集体经济的支撑关系

针对跨村集聚型社区的特点，进一步明晰社区居民的村级集体经济权益，深化居民带股进区工作模式。有条件的村级组织可通过收益分红进一步加强“出村进区”居民保障。积极探索跨村集聚型社区村集体经济补偿机制，由原村级集体经济在民主决策的基础上，根据原行政村置换进区的人数规模适当给予新社区资



金补偿，用于弥补进区居民日常管理经费的不足。有条件的村级组织可与新社区联建共建配套和公益服务设施，实现新社区建设和村集体经济壮大同步推进。

中共浙江省嘉兴市嘉善县委 姚高员  
中共浙江省嘉兴市嘉善县委 朱 苗  
浙江省嘉兴市嘉善县人民政府 爰世平



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）