



# 因地制宜推进村庄结构调整 为乡村振兴赋能

□ 樊继达

村庄结构调整是我国城镇化和农村现代化过程中出现的一种乡村创新模式。近年来，我国不少地方通过村庄布局调整扩大村庄规模，优化乡村生产、生活、生态布局，促进农村生产要素的合理流动和资源优化配置，在推进乡村振兴中发挥了积极作用。在具备条件的地方，在尊重农民意愿的前提下，适时顺势进行村庄撤并，建立新型农村社区，集中建设基础设施和公共服务设施，有利于解决当前村落“空心化”和“过疏化”问题，提高农村公共服务水平和效率，推动城乡一体化发展。同时，村庄撤并和结构调整要顺应村庄发展规律和演变趋势，充分尊重农民意愿，解决好农民核心关切，顺势而为、因地制宜。

## 村庄结构调整的内涵与功能

村庄作为乡村社会的基本单元，其结构是一个复杂的有机体：一是村庄的社会结构，包括人口结构、阶层结构、家庭结构、宗族结构等；二是村庄的经济结构，包括经营主体、经营模式、集体资产的产权结构等；三是村庄的文化结构，包括物质层面的村庄风貌与形态、制度层面的村规民约及风俗习惯、精神层面的理念与价值导向及远景等；四是村庄的组织结构，包括领导组织、决策结构、权力结构、治理结构等；五是村庄的空间结构，包括村庄的空间形态、建筑布局以及生产区、生活区、服务区、景观布局等。必须认识到村庄布局调整是导致村庄上述结构调整的关键点、总开关。调整后的新型社区能否得到结构优化，获得老百姓的支持，实现1+1>2的效果，主要看组织融合、文化融合、产业融合、经济融合等一系列“融合”是否到位。

村庄结构调整是推进农村城镇化进程、实现乡村振兴的有益尝试。乡村振兴要在一定区域范围统筹实施总体发展战略与主体功能区战略、协同推进工业化、城镇化、农业现代化，实现城乡融合发展、区域一体化发展。大量农村劳动力进入城市，促进了土地流转和土地规模化经营，必然深刻改变农村生产关系，进而要求采取协作化的社会组织结构和规模化的农业生产方式。大量“空心村”的出现导致土地闲置、资源浪费，必然要求推动村庄结构调整，使传统的“农耕型”“分散型”“偏远型”“落后型”村庄向当代的“农产型”“聚集型”“中心型”“生态型”“现代型”村庄更新整合，把农村鳏寡孤独与丧失劳动力的农民等向中心村集中，在中心村建设新型社区，有利于加强和改善教育、医疗卫生、养老、环境、生态以及水电气暖等方面的农村基础设施建设、社会管理与服务，提升公

共服务与保障的能力与水平，推进城乡基本公共服务均等化。

## 村庄结构调整的青岛实践

近年来，青岛认真落实中央实施乡村振兴战略的决策部署，按照省委、省政府优化村庄布局、建设美丽宜居乡村的工作要求，坚持因地制宜、分类施策，有序推进村庄结构调整，取得了明显成效。

村庄结构调整的实践探索。青岛村庄结构调整经过了三个阶段。一是示范探索阶段：2006—2011年，青岛为解决农村基础设施弱、环境脏乱差等问题，实施了以村庄硬化、亮化、绿化、净化、美化为内容的“五化”工程，通过以奖代补形式，引导农民建设新农村。二是巩固提升阶段：2011—2016年，青岛实施以新型农村社区为载体的生态文明乡村建设工程，坚持社区与产业园区两区共建的原则，分类实施“三个一批”。集聚改造一批：对城中村、镇驻地、功能区等区位优势明显、产业支撑有力、群众意愿强烈的村，因地制宜推进集聚类社区建设，带动土地向规模经营集中、产业向园区集中、人口向城镇和社区集中。环境改善一批：对农民意愿不强烈等暂不具备改造条件的社区，按照“多村一社区”布局，每个社区建设一处社区服务中心，实现社区化服务全覆盖。建立城乡一体化环卫管理机制，改变环境面貌。保护提升一批：对历史文化名村和具有长久保留价值的自然村落，纳入特色村名录，加强修复性保护。三是提档升级阶段：2017年以来，实施以生产美、生活美、生态美、服务美、人文美“五美”融合发展的美丽乡村建设工程，带动村庄结构的全面优化。按照“1+N”模式，即“1个示范村带动N个达标提升村”的方式，实施省市县美丽乡村三级联创，加快美丽乡村示范镇、示范片、美丽乡村示范村建设，提升乡村美丽宜居水平。2019年以来，认真落实习近平总书记2018年全国两会在山东代表团提出的“推动乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”的重要指示要求，坚持立足市情农情，以镇为着力点，以村为操作点，以组织振兴统领乡村全面振兴，以产业振兴支撑高质量全面振兴，积极探索“土地规模化经营、村庄布局调整、土地资源整理、美丽乡村、田园综合体建设与‘五个振兴’统筹推进”的乡村振兴之路以及“土地规模化、组织企业化、技术现代化、服务社会化、经营市场化”的村庄结构优化模式。

村庄结构调整取得良好成效。一是强化了党建统领。从2013年开始，各区市在镇街和村庄之间建立了农村

社区党委，有序推进组织融合、服务融合、产业融合。从2019年开始，探索以党组织融合推动村庄融合发展，初步构建起“镇党委—村党组织—网格党组织—党员中心户”的组织链条，形成纵向到底、横向到边、上下联动、条块融合的组织体系，优化了村庄组织结构。二是提高了服务水平。从2012年开始，加大农村社区服务中心建设力度，按照“一社区一服务中心”原则，至2017年，在全市建设了1057个农村社区服务中心。按照有社区组织办公场所、综合服务站、卫生室等“八有”配套和劳动保障、医疗卫生、经济发展等“十进”服务的标准，推动服务中心提档升级，优化了服务功能。三是促进了产业发展。坚持宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游，积极实施社区与产业协调发展，优化了产业结构。推动土地适度规模经营，在全市13个镇100个村开展整理制土地流转，镇土地规模化经营率达到62.3%。四是改善了生活环境。在尊重群众意愿和市场规律的基础上，因地制宜推进居住融合和环境改善。探索了小城镇开发型、产业主导型、功能区带动型、政策保障型、城郊村改造型等不同模式，优化了空间结构、方便了居民生活。

## 村庄结构优化调整的思路与模式

推进村庄结构调整要以改善农民生活、保护农民利益、推进乡村振兴为目标。按照《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》关于分类推进乡村发展的基本要求，明确集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类、其他类的划分，坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的底线，充分尊重农民意愿，拆不拆、搬不搬、建不建，由农民说了算。不搞“一刀切”，不搞“拉郎配”，不搞“大跃进”，坚持规划先行、因地制宜和效果导向，既要调整空间结构实现居住融合，更要优化组织结构、经济结构、社会结构、文化结构和生态格局，建设中国特色新型社区共同体。梳理下来，大概有以下几种思路模式。

一是单纯的村庄组织结构调整。这种模式属于单纯行政合并，农户并不搬迁，只是把邻近的几个行政村合并成一个新村，形成一个村组织、一个党支部或党委。原来的行政村成为新行政村的一个组，原来的党支部成为党小组，原来的土地等资源整合为新村所有。原行政村的债务不变、义务不变，但是新村的经济发

展、集体经济发展空间、农民生活生产条件等均发生显著变化。新村建设费用通过新村建设节约出土地指标，以“地票”形式进入产权交易市场获取收益得以解决。这类模式的典型代表是成都市郫都区战旗村。

二是通过优化村庄空间布局进行结构调整。最早产生于成渝综合改革试验区探索的“三集中”模式，通过人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模化集中，推进工业化、城镇化、农业现代化协调发展。之后，这一模式逐步被其他省份借鉴，按照“多村一社区”布局，推进集聚类社区建设。村居结构调整的方式有扩张式合并、扶贫式合并和联合式合并，联合式合并又细分为镇区吸纳、强弱合并、区域联合三种方式。其中的强弱合并，一般以强村带弱村进行合并，典型案例是江苏江阴华西模式、山东烟台南山模式、青岛莱西九联模式等，均是以企业集团所在强村为核心带动周边村庄联盟合体、一体化发展。

四是以功能区带动村庄结构调整。结合产业功能区建设，同步推进村庄布局调整。例如，青岛西海岸新区红石崖街道抓住中德生态园建设机遇，将15个社区集中搬迁安置，建设了新的福莱社区。长阡沟等3个村庄按照“山水田园”理念规划建设高品质“藏马山居”，合并后的新村集体存款总额已达9414万元，人均年纯收入超过2万元。同时，利用人均8平方米的集体发展用房，建设商业风情街、星创基地等项目，带动集体经济持续发展。村庄结构调整让原来零散弱小的行政村变得更加强大，走向联合振兴、共同富裕的道路。

五是小城镇集聚型村庄结构调整。以重点镇、特色镇、小城市驻地为中心，带动周边村庄融合。青岛即墨区灵山镇将镇驻地周边7个村整合，建设花乡谷合新村，实现人口集中、资源集约、产业集聚。胶州市李哥庄镇结合胶东国际机场建设，把南部11个村庄进行合并，将村庄向安置区迁移、集中居住，实现为民谋福最大化。同时，通过资源变资本、资本变股金、农民变股东的“三变改革”让农民融入其中、获得收益。

〔作者系中央党校（国家行政学院）公共管理部公共经济教研室主任、教授〕

绿水青山就是金山银山，要保护好生态环境，打好碧水、蓝天、净土保卫战。河北省承德市滦平县与北京山水相连，肩负着保护首都生态护城河安全的政治任务，位置特殊、责任重大。推进生态文明建设，争当守护生态忠诚卫士，党员干部责无旁贷。

加强源头治理，守护一泓清水。滦平地处北京上风上水位，是潮河入京的最后一道屏障。守卫首都水源安全，既是政治任务也是政治责任。过去由于对生态保护与经济发展的关系把握不到位，滦平出现了破坏生态环境的问题，代价惨痛、教训深刻。我们首先在思想上转变，围绕贯彻落实习近平生态文明思想，深入组织和开展专题研讨班、思想大讨论等活动，实现了全县上下在思想认识上的彻底转变。我们以问题整改为抓手，全面开展了一系列生态环境整治行动，排查治理违法行为、拆除违法违规建筑、加强生态修复治理，累计拆除各类违法建筑76万平方米、实施生态治理修复599万平方米，高标准建设京津冀生态文明建设示范区，保证了违法违规行为全面彻底整改到位，保障了供给首都的水质均值达到Ⅰ类标准，让曾经的环保痛点变成了现在的生态亮点。将整改成果固化成具体管用的长效机制，启动编制潮河流域生态环境保护规划，主动与北京市怀柔区、密云区建立潮河沿线生态环境保护协作，构建综合立体、跨界协调的水污染防治工作格局，进一步确保首都水源安全。

深化大气污染防治，共卫一片蓝天。滦平努力克服整体气象条件不利影响，强力实施攻坚行动，2019年度全县空气质量改善指数较上年同期下降10.15%，改善幅度在全省168个县（市、区）中位列第一。我们全面压实责任，将行业监管与大气污染防治统筹推进，将全县划分为21个战区，实施乡镇村组三级网格管控机制，建立了纵向到底、横向到边的工作责任机制。深入实施减煤、治企、控车、抑尘专项整治行动，大力推广洁净煤取暖，取缔散煤销售点，实现了洁净煤全覆盖；对涉气排放企业开展地毯式排查，逐一建立问题整改台账、逐一销号管理；狠抓车辆排放管控，大力倡导绿色出行，实施公交免费乘坐政策，降低机动车尾气排放量；对建筑工地实施24小时视频监控，严格落实管理措施，全面控制扬尘污染。按照政府引导、全民参与的理念，广泛开展习近平生态文明思想宣传活动，发起大气污染防治的全民战争，针对露天焚烧秸秆、露天烧烤、烟花爆竹禁燃问题，充分发挥网格员作用，加大打击力度，形成强大震慑。

狠抓绿矿建设，留住绿水青山。滦平矿产资源丰富，矿业及其关联产业是县域经济发展的支柱产业。由于矿业开发较早，发展方式较为粗放，不同程度存在散乱小和生态破坏问题。近年来，我们深入践行“两山”理念，抢抓列入首批国家绿色矿业发展示范区机遇，举全县之力建设绿色矿山。坚持以生态优先为根本，深入做好矿山生态环境治理修复工作，全面实施“矿山披绿”工程，对露天采场、尾矿库、矿山废弃地全面实施生态复绿，开展绿色矿山和花园式矿山建设，6家企业入选国家级绿色矿山名录。加大矿区环境治理力度，做好矿区道路养护和车辆管理，最大限度降低矿区及道路扬尘，制定并实施好

# 自觉当好生态卫士 坚决守卫绿水青山

□ 赵振清

矿区村庄、河道、道路监管长效机制，切实改善矿区群众生活环境。我们按照淘汰取缔一批、转产转型一批、整合提升一批的思路，坚持市场化方式，加强政策引导，推进矿山企业优化整合，采矿权证压减51.7%，建成大中型矿山企业12家，将县城90%矿产资源整合组建7家矿业集团，基本实现了由散乱小到规模化、集团化发展的转变。

坚持绿色发展，赢得金山银山。首都水源涵养功能区和京津冀生态环境支撑区的定位，给滦平发展提出了更高的要求，同时也带来了更大的机遇。特别是，随着京津冀协同发展战略的不断深入和推进，滦平进一步发挥产业、生态及区位优势，提出实施“四区一城”战略，发展京郊型经济，全面推进生态优先绿色发展高质量发展。我们以河北滦平高新技术产业开发区为平台，主动吸引承接京津产业技术、人才、资本外溢，引进京津企业23家，打造京郊科技创新及成果转化基地。深入开发文化旅游产业，加快金山岭长城国家公园建设，高品质打造金山岭国际旅游度假区，积极承接京津旅游休闲消费转移；加强文旅融合发展，建设普通话体验测试培训展示项目，推动普通话之乡名片变身大产业，获评国家语言文字推广基地。大力建设国家绿色矿业发展示范区，在资源综合利用上挖潜增效，集约利用荒山荒坡、闭库尾矿库建设抽水蓄能电站、农光互补发电等项目，大力发展尾矿绿色新型建材、有价值元素综合利用、砂石骨料等产业，推动绿色矿业可持续发展。以创建国家级农业高新技术产业示范区为目标，科学布局现代农业，大力发展绿色环保、特色优质、功能丰富的京郊型现代都市农业示范带。我们以创建国家生态文明建设示范县为突破，做大做强城市经济，进一步提升城市生态、城市配套、城市服务、城市经济，积极与首都教育、医疗资源对接共建，努力建设以特色城市产业为依托，功能完善、环境优美、生活便利的京郊生态卫星城。（作者系河北省承德市滦平县委书记）

# 以“三高三抓”强力推进乡村治理显成效

广西壮族自治区百色市田林县把乡村治理工作作为“一把手”工程来抓，坚持党建引领，自治、法治、德治、智治融合，强力推进全县乡村治理工作，取得了良好成效。

高站位，“一盘棋”谋划抓落实。为从高层树立起抓治理、真治理的鲜明导向，田林县三措并举，铸强乡村治理轴心。一是压实治理责任。建立健全县委书记、乡镇党委书记、村党支部书记抓治理责任机制，压实各级“一把手”工作责任。实行县包乡、乡包村、村包组、党员干部包户的责任制，层层分解任务，细化到人。建立周例会、半月通报、月调度、季督查工作机制，层层传导工作压力，做到创建不停歇、治理不松劲。二是强化顶层设计。通过实地调研、联席研讨等多种方式，立足田林实际，制定全县乡村治理工作意见和示范村创建系列文件，创新乡村治理工作思路，即突出党建引领，激活智慧乡村、智慧党建，落实民主管村主体、民主管村主责、民主管村主题，打造法治乡村、平安乡村、和谐乡村、诚信乡村，开展亮核心价值观、亮祖训家规、亮先进典型、亮诚信承诺、亮文化名片行动，为有效推进治理工作打好基础。例如，利周瑶族乡福祥村以文育村、以德树人，营造比学赶超、

积极向上的社会氛围，该村累计考上大学（含专科）101人，其中重点大学15人。三是创新“乡村治理+”模式促发展。田林县把乡村治理融入到各项中心工作中来抓，立足各村资源优势，有侧重点地推进治理工作，促进治理成果最大化。例如，在潞城瑶族乡丰防村，把乡村治理融入到争创“五旗村”工作当中，狠抓村级产业、生态、村风等综合治理，取得了良好效果，2019年度被百色市委授予产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕“五面红旗”，是百色市仅有的三个“五旗村”之一。在乐里镇新宁村，把乡村治理融入到脱贫攻坚工作中，引导大力发展芒果产业，创新“一引三链”产业发展模式，打造高山晚熟芒果产业经济圈，实现年人均增收11万元。

高标准，“一把尺”度量抓推进。为加强对基层治理工作的精准指导，田林县通过制定三张清单，促进全县



潞城瑶族乡丰防村一角新貌

乡村治理软件规范、硬件标准。一是制定创建指南定标准。制定田林县乡村治理示范村创建指南、田林县乡村治理示范村创建工作清单、田林县乡

村治理15个知晓，编印田林县乡村治理工作文件汇编等指导性资料，明确示范村镇“六个好”“四个有序”创建目标和“六个有”创建标准，确保规

定动作不偏、标准不降。二是制定“一村一案”有依据。对20个示范村进行逐一调研，坚持问题导向，结合调研实际，制定“一村一案”，落实一个示范村一名领导、一套方案、一张清单、一张联系卡和一张时间表“五个一”工作机制，突出各村特点，围绕党建引领、“四治”融合，采取“1+N”模式进行打造。例如，潞城瑶族乡丰防村采取“党建+自治”、法治、德治、智治的“1+4”模式，利周瑶族乡福祥村采取“党建+自治+德治”的“1+2”模式，分类推进，增强治理实效。三是专班人员包片把进度。成立县级乡村治理专班人马，通过分组包片、制定工作时间表、路线图，明晰目标任务、完成时间节点及责任人，切实加强督导工作力度，确保高质量完成全年创建任务。目前田林县已完成5个示范村创建工作，占市下达创建任务的50%，进度排名位居百色市12个县（市、区）之首。

高效应，“一股劲”创新抓特色。田林县注重创新工作载体，打造了一批立得住、可复制、可推广的治理精品、田林经验。一是聚焦“新”字创载体。针对乐里镇新宁村是城郊村的实际，创新乡村治理和谐调解“三步曲”，即调解前心平气和、调解中握手言和、调解后平安祥和，通过理性引导、柔性疏导，把矛盾纠纷化解于萌芽状态，近5年来，累计调解矛盾纠纷96起，调解成功95起，成功率达99%。新宁真正变安宁。二是聚焦“实”字破陋习。针对潞城瑶族乡丰防村的实际，田林县创新党建机制，由党员带领群众除陋习、治环境、兴产业，探索房顶有红旗、门前有家训、群众有承诺，群众知晓脱贫感恩、知晓乡村治理、知晓祖训家规、知晓破除陋习、知晓文明公约的“三有五晓”工作法，激发村民自治内生动力，实现村屯变美、产业变强、婚风变新。三是聚焦“深”字狠治理。针对潞城瑶族乡红旗村的实际，田林县坚持小切口、深治理，采取党建、法治、德治相结合，充分发挥党员先锋、爱心联盟等六支志愿小分队作用，狠抓整治促提升，如今的红旗村处处呈现产业兴、家和睦、生活美的新面貌。（广西壮族自治区百色市田林县委组织部 供稿）