



□ 赵婷婷 吴学军

美丽乡村社区建设是推动城乡融合发展的重要载体，它不仅有利于实现农民生活、就业与公共服务的统筹谋划，而且能够通过转变农民生活方式、农业发展方式与农村治理方式等真正缩小城乡差距。以美丽乡村社区建设为突破口推动乡村振兴，符合中央要求，顺应群众意愿，具有十分重要的现实意义。

美丽乡村社区建设有利于促进生产要素在城乡之间的流动与配置

实现城乡融合发展，其实质是实现各类要素在城乡之间合理配置和充分利用，这就要求必须打破城乡二元体制，解决当前城乡生产要素配置不平衡、利用不充分的问题。可以说城乡生产要素融合是城乡融合发展的关键。美丽乡村社区建设是促进生产要素在城乡间自由流动与合理化配置的重要途径。第一，美丽乡村社区建设有利于土地集约节约使用，均衡城乡用地，提高土地收益。美丽乡村社区建设通过整合自然村，促进农民向社区和中心村集中，产业向园区集中，可以有效盘活农村闲置、低效用地，破解土地资源瓶颈，为规模经营创造条件，实现用地节约、布局优化和要素集约，为农村和城市建设腾出空间，提高农村土地单位收益。第二，美丽乡村社区建设有利于促进农业生产方式升级和农业发展方式转变，引导优化当地就业方式和就业结构，提高农民的劳动收益。美丽乡村社区建设打破了原有村庄布局，统一规划并统一建设、统一管理，有利于耕地向规模化经营集中，进而提高农民生产经营的组织化程度，促进现代农业发展，推动农业产业内改造升级。通过项目引进、企业进驻、产业合作社等措施，可以吸纳农村就业人口。第三，美丽乡村社区建设有利于吸引资金流入农村、留在农村，提高农村资金密集度。通过美丽乡村社区建设，农村社区经济建设将得到有效加强，现代农业与二三产业持续发展将降低农村金融的投资风险和供给成本，提升当地的投资价值与投资回报，进而

形成资金流入与农民增收、农村发展和美丽乡村社区建设的良性循环。第四，随着土地、劳动力、资金等基础要素的价格趋于合理，这些要素不断向美丽乡村社区聚集，市场条件下其他生产要素也必然随之向农村涌流，比如现代农业发展必然要求更高的科学技术、管理技术与信息技术等。

美丽乡村社区建设有利于进一步完善城乡公共服务均等化体系

推动公共服务城乡融合发展，是消除城乡二元差距的重要内容。在当前城镇公共服务体系不断健全的背景下，要促进城乡公共服务融合，应将重点放在完善农村公共服务建设机制上，美丽乡村社区建设则为其提供了契机与平台。第一，美丽乡村社区建设为农村公共服务体系的规模化构建提供了有利条件。传统的农村发展中，自然村的村落规模与布局客观上造成了农村公共服务供给与普及的障碍。随着新型城镇化不断推进，农村公共服务的缺失加速了农村“空心化”，人口从农村源源不断地流入城镇，而农村“空心化”趋势对农村公共服务供给提出了新的难题，在缺乏有效组织的情况下，农村基本公共服务建设很容易陷入这一恶性循环当中。比较而言，美丽乡村社区能够有效发挥集聚效应，通过村庄的适度集中产生规模经济，有助于提升公共服务的规模和效益。第二，美丽乡村社区能够促使农村公共服务体系建设更加有章可循。从制度变迁理论的角度，美丽乡村社区建设更多地体现为一种强制性制度变迁，其特点是政府作为主导，变迁方式自上而下，有前瞻性的目标规划和路径设计，这其中就包含了农村公共服务体系的建设规划，因此美丽乡村社区的公共服务建设能够有章可循，有的放矢，进而提高公共服务建设的供给匹配度和供给效率。第三，美丽乡村社区建设有利于政府公共投入的有效利用。一方面，美丽乡村社区通过科学规划、统一建设，大大提高了政府公共投入的利用效率，相较于传统农村发展普遍

存在的年年投资、年年“撒胡椒面”、年年不见成效的局面有明显优势。另一方面，美丽乡村社区作为多个自然村聚集整合的成果，其公共服务体系理应具有区域集聚、使用集约的特点，因此相较于传统农村发展更能够节省资金投入，并易于“集中力量办大事”。第四，美丽乡村社区建设有利于激发农村市场产生对优质公共服务的强烈需求，进而吸引社会资本，延伸农村公共服务供给层次，推动城乡公共服务融合。在美丽乡村社区建设初期，其公共服务供给主要由政府主导规划、投入、建设、运营等，这一时期的农村公共服务供给是一种被动的、补偿式供给。随着美丽乡村社区逐渐成熟，社区内基础设施、产业配套、基础公共服务趋于合理和完善，此时对优质公共服务如优质教育、优质医疗、优质养老、优质环境等的需求便成为趋势。伴随社会资本、私人资本的积极参与，这一时期的农村公共服务供给成为主动的、自发性供给，进而推动城乡公共服务体系均等化、一体化。

美丽乡村社区建设有利于根本改善农村人居环境生活条件与环境

党的十九大作出新时代我国社会主要矛盾转化的判断，是一个完整系统的论述，包含着极为丰富的内容，有着深刻的理论意义和实践意义。当前农村居民对居住条件和生产生活环境提出了新的更高的要求。一部分人通过就学、创业、进城务工、随亲入城等方式逐渐流入城市并留在城市，能够基本享有城市的生活条件与环境，而那些未进城的村民，在乡村还未全面振兴的情况下，大部分人面对的仍是规划缺口、环境堪忧、公共服务不足的旧村面貌。要真正改变这种旧村面貌，使农村居民的生活条件与环境实现实质性改善，需要依靠美丽乡村社区建设。第一，美丽乡村社区建设能够集中整治当前存在的农村环境污染问题，有利于形成环境优美、生态涵养的农村新貌。乡村振兴，生态宜居是关键。美丽乡村社区建设将

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。必须充分认识到村庄布局调整是围绕乡村振兴战略大的背景下的这个关键点、总开关。合村并居是一项具体的公共政策问题，有些地方基层政府却在实施公共政策的过程中，甚至狭隘的把落实乡村振兴战略简单的理解为通过合村并居就可以实现，这是十分偏颇的。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》明确要求要顺应村庄发展规律和演化的趋势，根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路，分类推进乡村振兴，不搞一刀切。特别是对于拆迁撤并类村庄明确规定，农村居民点迁建和村庄撤并，必须尊重农民意愿并经村民会议同意，不得强制农民搬迁和集中上楼。要实施好合村并居政策，把乡村村庄结构调整好必须做到好事要办好，必须处理好四种关系。

处理好自觉自愿和合理引导的关系。新中国成立以来，中国农村发展的实践证明，由于农村情况复杂多样、千差万别，农村改革发展涉及面广，在实施公共政策的过程中，一定不要搞“一刀切”，必须做到循序渐进，采取渐进制度变迁的方式来推进改革的完善。农民选择何种居住方式是他们自己的事情，不能越俎代庖。政府要做的是在农民自愿的基础上，采取民主协商的方式，进行合理引导，在绝大多数农民自愿的基础上，顺势而为。但是有些地方采取命令主义强制性方式，强迫农民搬迁和集中上楼，这样不仅得不到农民的理解和认同，反而会造成基层社会的不稳定，影响社会和谐和基层治理的成效，也违背了乡村振兴战略实施的初衷。

处理好权利使用和利益分配的关系。事关农民切身权利和利益的关键问题就是农村土地使用权和宅基地使用权。新中国成立以来，农村土地使用权制度改革也经历了一个曲折发展和不断探索的过程，并最终以家庭联产承包责任制的方式给予确定下来。从历史发展来看，尤其是从本次新冠肺炎疫情发生以来，中国虽然有大量农民工暂时没有找到合适的工作，社会依然能保持和谐稳定，这与农民在农村还有自己的一份土地密切相关。既然农村宅基地的使用权归农民所用，那么用复垦的农村宅基地换取的利益自然也要由农民来支配，而不能挪作他用。这需要坚持以人民为中心的发展思想，以农民利益为最高原则，坚持权利和利益的一致性，使广大农民得到最大的利益和实惠。

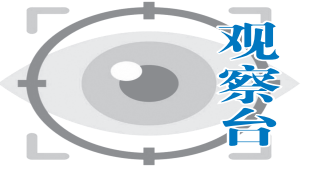
处理好顶层设计和基层探索的关系。有的地方政府在实施合村并居政策过程中，进行了积极的探索和创新，工作取得了良好的效果。但是，也有的地方在实施合村并居中工作存在偏差，侵犯了农民的利益，使得农民意见

要处理好村庄结构调整「四种关系」

□ 苗贵安

较大。目前来看，在实施合村并居政策中并没有统一的标准可以遵守，各地基本上还是摸着石头过河，工作中出现了一些问题。比如违背农民意愿，实施强行和暴力拆迁；拆迁后完不成住房建设；农民要交钱才能上楼，增加了农民生活成本；集中居住地配套设施不完善、农民生产生活不方便等等。针对这些问题，要在总结各地创新实践的基础上，从国家层面进行顶层设计，完善相关的法律法规，使合村并居有法可依、有规可循。

处理好统筹谋划和抓好落实的关系。合村并居是涉及农民生产生活的件大事，涉及方方面面的利益协调，要处理好这一问题，需要树立统筹思维，加强统筹研究，坚持做到在人、时间和空间相统一的基础上，统筹处理好合村并居当前利益和农民长远利益、乡村振兴战略整体规划和合村并居局部计划、统一规划和因地制宜的关系。同时，在统筹研究和统筹规划的基础上，抓好具体实施和落实工作，合村并居费用的筹备、新社区位置的选择、住房样式的设计、建筑质量的把关、物业管理费用的收取、配套公共设施 and 公共物品的供给以及社区管理和领导等等，都需要进一步细化和抓好落实，确保把好事做好。



党的十九届四中全会在坚持和完善共建共治共享的社会治理制度方面，确定了“构建基层社会治理新格局”的战略目标，并提出了“加快推进市域社会治理现代化”的行动目标。在新时代新时期如何来理解治理呢？需要从三个维度来阐述：第一个维度是国家意义上的治理，包含政府治理体系、市场治理体系和社会治理体系，由规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度组成；第二个维度是国家层面和地方层面区分上的治理，包括中央治理和地方治理；第三个维度是区域角度下的治理，包括城市治理和市域治理。市域社会治理做得怎么样，事关顶层设计落实落地，事关市域社会和谐稳定。因此，正确理解“市域社会治理现代化”理念，也须从治理这三个维度来清晰把握其中的内涵和要求。

国家治理现代化视野下的社会治理现代化。社会治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分。现代国家治理体系包括政府治理体系、市场治理体系和社会治理体系，三者是一个统一的整体，相互协调，密不可分，共同支撑着整个国家现代化的大厦。没有社会治理的现代化，就没有国家治理的现代化。

首先，社会治理现代化是当前国家治理现代化的薄弱环节。经济制度的转轨和社会结构的转型带来利益多元化和生物多样性，亟须创新社会治理体制。在当前社会转型与经济转型、社会治理转型与社会转型不同步的情况下，中央关于社会治理的政策导向是要重视和研究社会领域的突出问题。如，社会治理成本居高不下、影响社会秩序与公共安全的失范行为增加、社会认同缺失、社会基本公共

服务均等化程度不足等，并遵循社会发展规律，秉承基本社会价值，谋求经济发展与社会发展同步、经济现代化与社会现代化协调的适应现代社会发展要求的发展格局。

其次，国家治理的现代化目标决定社会治理现代化的基本路径。推进国家治理体系现代化，就是为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。国家治理能力现代化，就是要求治理更加科学、有效，同时也更加制度化、规范化。在充分激发社会发展活力的基础上以四个方面来保障良好的社会秩序，实现活力释放与秩序维护的良性循环。

一是主体的多元化。社会治理的复杂性和整体性对治理主体的多元化提出了新的要求，社会治理呈现出多元主体的共治形态，包含提供领导力和整合力的执政党、提供基本制度供给的政府、提供公共服务的市场，以及提供社会归属的社群。政府、市场和社会三个领域的发展程度以及相互之间的良性互动，是现代化的一项重要指标。

二是过程的法治化。法治化是现代化的重要指标，主要指向公权力的法治化，坚持依法治理，强化法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾、解决社会问题。在这个过程中，也逐渐引领和培育社会主体的法治思维和能力，从而实现法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设。

三是方式的科学化。以新技术引领治理创新，充分发挥大数据、互联网等信息技术的作用，完善精细化治理，提高风险预警能力，优化政府决策，从而不断提高化解风险、有效解决问题的社会治理能力。同时，也要遵循人的现代化和共同体建设的规律，将依法管理与以理服人、以情动人有机结合起来，既用好正式的制度安排，也要用好社会规范等非正式的制度规则，更多地实施“柔性社会治理”，德治和法治兼顾。

四是机制的规范化。治理主体的多元必然要求建立相互协作、良性互动的系统治理机制。它建立在正确的激励导向基础之上，通过完善的动员机制、意见表达机制、利益协调机制、制度保障机制等，实现系统治理、源头治理、综合施策的社会治理。

府际关系视野下的地方社会治理现代化。相对于国家治理而言，市域社会治理带有地方治理的特点，也会面临一些地方治理的共性问题。首先，地方治理的结构性困境对地方社会治理有效性的挑战。要理解地方治理，就要理解地方治理的结构和过程。地方政府职责纵向配置基本上是“职责同构”，即职能、职责和机构设置上的高度统一。同时，压力型



理解社会治理现代化的三个视角

□ 王 柳

体制的权力运行逻辑，形成自上而下的权力链条和自下而上的责任格局，导致政府间权力和责任、事权和财力不匹配，权力和资源主要集中在上级政府部门，而大量社会问题积压沉淀在下级基层，资源结构和问题结构错位。地方治理体系的内部结构，面临着治理主体的分化不够（强政府弱社会）与治理碎片化（条块分割）的双重矛盾。为此，地方社会治理需要在一个条块分割的多层级政府体系内，跨条线部门形成推进社会治理转型的合力，完成公共性培育和社会赋权。因此，市域社会治理的关键是强化市一级党委政府的统筹能力，形成市一区（县、市）一乡镇（街道）权责明晰、高效联动的体制机制，以及在党委领导下，政府、社会、公众等多方合作的共建共治共享社会治理格局。

其次，地方治理制度变迁的特点对地方社会治理政策均衡的约束。改革开放以来，我国的制度变迁路径总体上呈现出自上而下的强制性变迁的特征，即它以政府命令和法律形式引入和实行制度变迁，在金字塔型的行政系统内自上而下地规划和实施制度创新。我国制度变迁的另一个特征是渐进式的制度变迁，即问题导向，先易后难，从局部性改革到整体性改革，在实践中主要体现为我国政策制定和执行过程中的“试点”“试行”等做法，是一种把来自基层的建

议和地方积累的经验注入国家政策的中央和地方互动机制。自上而下的强制性制度变迁和新进式的制度改革有助于降低改革难度和风险，保障社会的稳定，提高我国政府的适应能力。因此，在这样的制度变迁总体特征之下，应鼓励地方社会治理创新，不拘一格，以问题为导向，寻求结合本土情境的多元治理结构和治理机制，地方社会治理则需要在渐进式改革与制度创新、风险管控与利益激活、社会活力与社会秩序等多维政策均衡的情境中寻求突破，并推动可持续的地方社会治理实践。

“城—乡”视野下的市域社会治理现代化。“市域”的概念需要在城市化的背景下予以理解。城市化是人类文明发展的一个主要标志，城市从诞生起，就呈现出与乡村治理不一样的功能定位。

首先，按照国际通例，“市”是城市型的行政建制，“县”是广域型的行政建制。“市”作为城市型的行政建制，主要管理市区和郊区，不管理农村区域；“县”作为广域型的行政建制，直接管理县属的乡镇。随着上世纪80年代以城带乡的发展目标的确立和市管县体制的推行，整县改市模式基本替代切块设市模式，“市”逐渐演变成成为一种广域型的行政建制。市制的泛化导致“市”既要管理城市经济和城市生活，又要管理农村经济和农

村生活；既要建立一套适应城市发展的行政管理体制，又要设立一套适应农村发展的行政管理体制，城市政府组织结构与广域型的省、县政府组织结构完全一致。

其次，大城市的市辖区有多种类型，包括设置在主城区（中心城区）的市辖区。目前，我国绝大多数市辖区均属于这一类型，是城市中人口密集，工商业、服务业、交通运输业以及文化、教育、体育和卫生事业比较发达的城区。这类市辖区通常被称之为“市区”。也有随着城市化的推进，包含了近郊的市辖区，与城区经济发展、生活方式和生态系统密切联系；还有随着撤县（市）并市形成的市辖区，实际上它本身就是一个独立的城市或城镇，只是从行政建制上被划归大城市并由市政府管理，被列为城市的一个组成部分；此外，很多地级市下辖的县级市，也纳入市域社会治理的范畴。因此，在当前的市制设置下，市域社会治理有城市治理的任务，也有乡镇治理的要求，其内部应该有因地制宜的基于城乡差异的现代化路径。市域社会治理现代化需要对“市域”做“城—乡”视角的差异化研究和推进。

综上，市域社会治理要在城乡分治背景下理解“市域”这个空间概念，要深刻把握地方治理的结构性矛盾对整体性的基层社会治理的挑战，从治理的公共性、法治化、有效性角度，因地制宜地探索现代化治理道路。

