

乡镇村建制调整后撤并乡镇村归属感 培育途径与方法

中共南江县委党校课题组

摘要：随着四川省乡镇行政区划和村级建制调整“两项改革”工作的持续深入推进，大规模的乡镇村建制调整业已顺利完成。全省县域乡村经济和国土空间治理格局也随之发生变化。乡镇村撤并后在治理过程中出现了融合难、便民服务供给不足、发展受掣肘等治理困境。造成这一困境，精神层面的原因便是民众归属感不足。本文旨在为培育出各乡镇村居民新的归属感提出行之有效的解决办法，为基层干部解决居民归属感不足这一问题提供路径参考。

关键词：乡镇村撤并 归属感培育 两项改革

一、南江县乡镇村建制调整后乡镇村现状

1. “两项改革”后南江县乡镇村建制变化大

经过“两项改革”，南江县行政区划得到了较大改变，乡镇由 48 个撤并为 1 个街道、29 个镇、2 个乡，减少 16 个，达到三分之一；村（社区）由 516 个撤并为 414 个，减少 102 个，达到 20%。

2. “两项改革”后村（社区）干部调整大

乡镇村建制调整改革后，改变了村（社区）原来数量多、规模小、实力弱等现状。为配套村（社区）建制调整，南江县各乡镇村都进行了干部调整，2021 年 4 月，全县 414 个村（社区）全部顺利完成换届选举，其中，388 个村（社区）实现书记主任“一肩挑”，占比达 93.7%。同时，南江县打破“本村人当本村官”的传统模式，探索村（社区）党组织书记异地选任和实行“职业化”管理，在更大范围统筹农村人才资源，这使得全县

村（社区）干部都有了较大的变化。

3. 各撤并乡镇村居民归属感不足

各撤并乡镇村居民归属感情况大有不同，有的面对新的情况，能积极适应新的建制，抢抓机遇，发展较好；有的则不能适应新的情况，处于迷茫散乱的状态。经调查发现，总体上，南江县各撤并乡镇村归属感相对较低。横向比较，在撤并的 16 个乡镇和 102 个村（社区）中，居民的归属感较低，但其中撤并前后名称一致的乡镇村和乡镇政府及村（社区）党组织所在地的居民归属感相对较高。纵向比较，各撤并村（社区）归属感比各撤并乡镇要高。总的来说，尽管发展速度和方式有所不同，但整体情况较调整前持续向上向好发展。

二、撤并乡镇村居民归属感过低带来的问题

1. 各主体之间融合难

（1）乡镇村（社区）班子成员融合难。撤并后的班子成员大部分来自撤并前的各村（社区）干部。因为职数限制和各种因素的影响，撤并后，原来的干部有的离任，有的仅担任村（社区）“两委”成员。尤其是原来的“一把手”或自认为威望不错的干部，调整后在新的村（社区）“两委”中未如愿成为书记或主任而觉得没面子，进而心里不服气，不甘心，与新村（社区）班子主要领导“面和心不合”。与此同时，合村后的村级班子成员在性情脾气、工作方法等方面存有差异。班子成员一旦在磨合期出现大的矛盾和冲突，在日后的共事中更容易扯皮拆台，各自为政。调研中，有一位村长直言：“村里有些地方、有些事，我基本上插不上手，说不上话”。

（2）干部与民众难融合。区划调整后面积大为增加，辖区人数激增。

如石矿村由原长丰村、民主村、战斗村和土寨村 4 个村合并而成，现全村面积 31.3 平方公里，辖 1383 户 5016 人，10 个村民小组，全村党员 20 人，干部 5 人，后备干部 1 人。其他合并村也至少由 2 个及以上村合并而成，村民数量在 1000 有余到 5000 不等，合并后的村支“两委”的成员一般在 7 人左右，最多不超过 9 人，这一定程度上造成干部与全体居民的熟悉程度减弱。此外，合并后的干部通常对原任职区域居民熟悉，加之血缘人情因素的影响更显亲近，其他的居民则心存失落或不平。那些未当选的原来的干部在部分居民中依旧存在影响力，也不乏有少数人借此挑拨新干部与居民之间的关系。

（3）民众之间难融合。乡镇村合并后，原来形成的“熟人社会”被打破，代之的是“半熟人社会”或“生人社会”。撤并之后，尽管同属一个乡镇村或社区，但是村民之间很难全部熟悉，社会关联度低，对新村镇的认同感、归属感普遍还比较弱。通过对石矿村的村民进行访谈发现，他们从内心上还没有产生是同村人的情感认同，依然保持合并前原村的村民身份标识。特别是在涉及村集体资产处置之时，村民之间的身份界限意识更为强烈。

2. 发展之路“迷雾重重”

（1）发展共识难取得。合并之前，各村社发展不平衡、不协调，合并之后，发展难以形成一致决议。有的干部心怀“小算盘”，要么想方设法将“好处”往自己原来所在的村倾斜，要么极力不让他人插手自己曾经担任“一把手”的片区事务，班子成员内耗严重。居民之间在争夺优质项目时互不相让，甚至引发激烈冲突。

（2）发展项目难推进。区划调整之前，干部与民众之间相互都比较

熟悉。出于熟悉和信任，提出发展项目也比较容易获得民众的支持，而且“熟人社会”的舆论压力也让不合作的居民行为有所收敛。撤并之后，居民对新集体的认可度和归属感不强，对干部不熟悉不理解不信任，因此在项目发展的参与度上积极性不高。此外，合并之前有的村社利用各种资源还可以争取到项目和资金支持，反而合并之后由于情况复杂，争取发展资金的难度加大了许多。

(3) 惠民政策难覆盖。建制村合并之后所辖村民人数增多，服务半径扩大，服务需求量增多，服务难度加大。农村居民大多呈散落居住状态。在并村之前，村民到村委办公点距离较近，办事比较方便，村“两委”对自己村的村民都比较熟悉，能够较好的将各项惠民政策实施下去。并村之后，尽管新村的村委会选择在半径距离相对中心，人口相对集中的村庄，但是由于村域面积较之前大了很多，服务半径也长了不少，很多偏远地区的村民不太关注村集体发展，根本不知道有什么有利于自身发展的政策。同时，由于对其他村民的不熟悉，有惠及民生的政策、服务，两委干部还是优先考虑自己原本所在村。

三、影响撤并乡镇村居民归属感的原因分析

居民归属感，在国际国内都有着大量的研究，总体上看，影响居民归属感的因素是多方面的，在不同国家、不同地区，甚至同一国家的不同地区都有着不同的影响因素，概括起来看，主要有以下几个因素：

1. 居住年限

居住年限是指在一个地方居住的具体年数。就一般情况来说，居民在同一地区居住年限越长，其归属感也就越强。首先，较长时间地居住在同一个地区，必然形成深厚的社会关系，而这种人与人情感上的紧密联系正是形成归属感的重要因素。其次，在同一地区内长时间的居住对于辖域内

的各种公共服务、福利设施以及各种公益性活动也会形成一定的认同感。第三，长时间居住在同一地区，当地的文化习俗、行为习惯都会对其本人产生潜移默化的影响，从而产生文化认同感。对于辖域内的社会关系以及其他方面的依恋程度的提高，必然会对本地区产生“家”一样的归属感。

2. 居民的个人基本情况

居民的个人基本情况主要包括年龄、文化程度、职业、经济状况及社会地位等方面。由于居民年龄、文化程度、职业、经济状况及社会地位存在差异，其对本地的归属感也存在差异。一般来说，居民的年龄与归属感呈正相关关系，年龄越大，对本地区的归属感就越高，年龄越低，对本地的归属感越低。文化程度则与归属感呈负相关关系，学历越高，在外部生活的几率则越大，对本地的归属感则相应降低。职业方面，经调查研究，政府的公职人员、科研人员对本地事务的关注和参与程度高于其他职业者，其归属感相对较高。经济状况则与归属感呈负相关关系，经济状况越好，外出旅游、游玩的机会则会增多，参与本地的事物就会变少，其归属感就会降低。社会地位正好相反，在一个地区拥有较高社会地位的人，其对本地的归属感是比较高的。

3. 居民在本区域内的亲朋数量

人都是具有社会性的，无法脱离社会而独立生存，而亲朋作为人类联系社会的纽带，在人的社会性中具有很大的作用。一般来说，居民在当地的同事、朋友和亲戚越多，其归属感也就越强。因此可以说，社会交往和社会关系，是作为一种社会生活共同体的聚居地必不可少的基础。没有这种社会交往和社会关系，各种行政区划都成了一种没有什么意义的纯粹地域性的概念了。而同一地区生活上的许多方面，也都是与社会交往和社会

关系密切联系在一起的，频繁的交往和较密切的社会关系也是认同感和归属感形成的重要条件。

4. 居民对集体活动的参与度

活动参与指的是在闲暇时间是否参加集体组织的活动。这儿的活动主要分为两类：一类是正式活动，直接涉及村（社区）的发展和开发。这类活动本身能够提高整个村（社区）的水平，诸如包括归属感和认同感在内的集体意识以及政治技能，最常见的活动如村（居）民大会、招商引资等。另一类是非正式活动，包括一般交往性和消遣性活动。居民对非正式活动的参与有助于他们对集体生活的体验和对集体发展的了解，进而有助于增强他们的归属感。公众的参与度是建设的深厚基础，也是提高凝聚力、形成归属感的根本所在。公众参与可以加强成员对村（社区）领导班子的信任程度，也能改善成员之间的邻里关系，增强居民间的凝聚力以及本身自我调节、自我控制、自我实现的能力，提高整个地区的文明程度。

5. 居民对村（社区）的认同度

居民对村（社区）的认同度是指居民是否把自己看成是村（社区）的一部分。从社会心理学的角度看，居民的认同感是其归属感的前提和组成部分。换言之，居民是否愿意把自己看成是村（社区）这一群体的成员及村（社区）生活的组成部分，直接影响到其对村（社区）的喜爱与依恋。也就是说，只有在居民对集体产生依恋和认同感的基础上，即首先在情感上接受了村（社区），然后才能在心理上进一步生成归属感。

6. 居民对辖区生活条件的满意度

村（社区）只有给居民提供了健全生活设施、完善的服务体系、优美的生活环境，使居民乐于在本地生活，才可能形成村（社区）的归属感。

在一个不能提供良好生活条件的环境中培育归属感只能是一种奢望。村（社区）治安与人们的安全感有关；绿化和环境卫生与人们生活的清新感、舒适感有关；早点、副食等物质生活和电影院、公园、文化站、图书馆等文化生活与人们生活的便利程度有关。这些方面的满意程度，都是影响居民归属感的重大因素。

7. 居民在辖区内的人际关系

辖区人际关系，指同一村（社区）内，相邻或相近的居民日常的互动关系，主要表现为邻里关系。邻里通常指在居住地理空间上具有紧密关系的家庭聚居地区，家庭之间最紧密的关系就是邻里关系。居民的集体意识总是在日常生活的具体行为中表现出来，居住环境内的人际关系状况与居民的集体意识有着密切的关系。良好的人际关系容易形成居民间的亲和力，从而提高居民的归属感。反之，不良的人际关系则可能导致整个地区凝聚力的下降和发展的停滞。

除了上述七大因素外，还有一些因素也对居民归属感的形成及其程度具有这样或那样的影响，如居民结构、居民是否在本地所属的单位工作、以及本地工业化和现代化程度的高低。居民归属感本身不过是集体生活的真实反映。因此与本地生活有关方面都会对居民归属感产生不同程度的影响。

四、撤并乡镇村居民归属感培育的途径与方法

归属感的培育，村（社区）的建设是关键，居民对村、社区的归属感较高，对乡镇的归属感才会高，对一个城市的归属感才会高，怎样提高村（社区）居民的归属感呢？需要在物质与精神的双重保障。在村（社区）建设和发展过程中，只有居为居民提供必要的物质保障以及居民参与和治

理,才能培育居民的村（社区）归属感、认同感和社区意识。

1. 基础设施是基础

完善村（社区）基础设施，改善村（社区）硬件条件，为居民创造良好的生活便利度，这是提高村（社区）居民的归属感的基础性因素。通过实地调研发现，基础设施较好的地区，其居民归属感也相对较高，如公山镇卫星村。公山镇卫星村由原卫星村和同心村合并而来，通过实地走访，原同心村的居民对现在卫星村有着较强的归属感，其一是因为两个村地域相邻，长久以来就是“睦邻友好”的关系，合并之后，联系更加紧密。其二是两村的交通较为便利，道路管护较好，入户公路基本得到硬化，同时，两村还有条件较好的村医务室、村民活动室等，基础条件相对较好。其三是因为合并之后，整合双方的资源，大力发展以金银花为主的主导产业，让两个村全部投身于国家现代农业产业园的建设，在产业发展中频繁的人际交往，让两个村的居民产生了较深的融合，从而加深了原同心村居民的归属感。所以，加强基础设施建设，是提高村（社区）居民归属感的基础。

2. 特色文化是纽带

文化能够满足人们的精神和情感需要，增加人与人之间的情感交流，构建特色文化，能促进各撤并乡镇村居民之间的交往沟通，从而提升各撤并乡镇村居民的归属感。根据村（社区）的实际情况，开展公共活动，促进居民交流，增强居民联系，构建村（社区）的人际网络和人文氛围。

（1）**大力发掘本土文化资源。**南江县各种文化资源非常丰富，以古巴人文化、米仓古道、萧何月下追韩信、夜雨寄北为代表的传统文化，以烈士陵园、巴山游击队纪念馆、李先念骨灰撒放地为代表的红色文化，以光雾山 5A 景区、十八月潭景区、小巫峡景区为代表的旅游文化交相辉映。

此外，各乡镇还有着自己独特的文化资源，例如正直镇的大酥肉节、兴马镇的金银花旅游文化节等。这些不仅仅是各地的文化瑰宝，也是各地加强归属感培育的有力手段。

挖掘本地历史，开发特色资源，是打造特色文化的重点。一是大力发掘传统文化资源。查阅村史县志，了解各地之间的历史脉络，从传统文化的角度出发，加大各撤并乡镇、村（社区）的历史联系，消除他们的隔阂感和生疏感，以达到增强归属感的目的。二是大力发掘红色文化资源。南江是红色之乡，各地的红色资源都非常丰富，以红色文化为纽带，从而以红色的足迹将各地相互串联，使得以红色之乡为纽带的相互联结，从而增强居民们的归属感。三是大力打造文旅文化资源。各地要发掘本地优质旅游资源背后的深厚文化底蕴，以风景吸引游客，以文化留住游客，也要以文化留住本地的居民。

（2）广泛开展特色文化活动。定期让群众欢聚一堂，开展各类特色活动，也是增强居民归属感的重要手段之一。有研究表明，居民是否愿意参加村（社区）的各项活动，是测量居民凝聚力的一项重要指标。南江县各乡镇、村（社区）都致力于开展各项特色文化活动，例如公山镇桥坝社区，曾举办过坝坝宴和居民运动会，取得了不错的成效，社区凝聚力明显增强。此外，还可以开展广场舞、太极拳赛、篮球赛、健身跑、拔河、唱山歌、拉二胡、书法赛、象棋赛等文体活动，有效增强居民归属感。

3. “社区情节”是关键

中国传统文化讲究“落叶归根”，培育各撤并乡镇、村（社区）的“社区情节”，要让撤并后的乡镇、村（社区）成为他们新的“根”，这是解决归属感过低的重要一环。城市、乡镇的基本组成单元都是村（社区），提

高村（社区）居民的归属感，那么他们对城市、乡镇的归属感就会自然而然地提高。培育“社区情节”换言之就是培育社区意识，是村（社区）成员（包括辖区单位、部门和组织等）对地域的一种心理情感，主要包括认同感、归属感、责任感和参与感。集体意识是居民们形成生活共同体和利益共同体的基础，只有所有居民意识到集体发展是大家共同的事业，涉及每个成员的共同利益，才具备了建设现代新型村（社区）的动力和思想基础。

首先，根据村（社区）环境、居民特点等因地制宜地制定相应的政策和措施，开展一系列有针对性的社区活动，确保社区活动形式和内容的多样化，充分满足不同环境、不同层次、不同年龄段、不同职业居民对参与活动的需求，树立“社区是我家，建设靠大家”的社区意识，强化居民对村（社区）的认知和认同。当一系列活动能够满足居民的需求时，他们会逐渐愿意参与村（社区）活动，并关注村（社区）事务。例如，在调查走访中，黄金村和红塔社区，其人口构成存在一定的差异性，他们中既有大量“农转非”回迁居民，又有部分居住在新建小区的居民，因此，我们要开展针对性强的活动对于“农转非”居民，可以开展一些劳动技能、再就业培训，让他们从中受益，促进再就业。对于居住在新建小区的居民，可以适当增设和开放一些图书馆、花园、运动场所等。在村（社区）建设过程中，只有不断地探索新途径，根据居民的不同需要和不同水平发挥居民的积极性和创造性，变居民的被动为主动，一个真正的生活共同体才会建立起来。

其次，在村（社区）环境、卫生、治安、文化教育、民主选举等方面的决策上，发挥居民积极主动性，与居民协商、沟通、征求意见，培养村（社区）居民的主人翁意识和责任感同时，强化村（社区）服务功能和服务设

施建设, 逐渐满足不同层次居民的物质和文化需要, 提高居民对社区的满意度。

4. 群众参与是保证

群众参与就是利用村（社区）居民的自主性、参与性所形成的自治愿望, 来组织村（社区）居民参加各种公共事务, 包括村（社区）的经济、环境、文化、服务、治安和公共设施等诸多方面的管理和建设, 实现每位居民的自由和平等权利。要充分调动和发挥村（社区）居民的主动参与意识, 就必须在政府的科学和规范化指导下, 将村（社区）参与推向规范化、制度化, 依据有关法规、政策通过民主程序和法定程序制定相应的规章制度, 形成一整套参与机制, 如激励机制、责任机制等, 稳步有序地建立和完善多样化的村（社区）自治组织及其运行机制, 积极构造具有本地特点的、引导居民参与社区事务和民主管理的新体制、新机制。

一是制定相关法律法规, 致力村（社区）参与的法制化、制度化, 明确居民参与村（社区）事务的范围、权利与义务, 主要途径及政府的相关职责等内容。通过完善村（社区）参与制度, 实现村（社区）的民主选举、民主管理、民主决策、民主监督, 保证居民参与村（社区）共建的可持续发展。因此, 要用“法治”代替“人治”方法, 例如, 应尽快以法律形式确立村（社区）管理中的政务公开制度、公众听证制度、公示制等。居民可以通过村（社区）成员代表大会或社区议事协商委员会等中介, 按照法定程序, 参与村（社区）重大事务的讨论和决策、管理、服务等事宜, 落实村（社区）成员代表大会及议事会不确定的各项管理工作任务, 协助政府完成规定的各项任务。

二是建立良好的信息交流途径, 保持与村（社区）居民沟通的渠道。通过广播、电视、报纸、电话和网络等形式保证村（社区）居民及时获得村（社区）有关信息, 并能及时反馈给相关部门, 不断解决和完善在实际工

作中的实际问题,逐步满足居民的需求。

参考文献:

1. 《村建制调整改革背景下村干部重组建设的困难》，重庆科技学院报，出版时间：2021-11-15，作者：刘长江、郭亚梅
2. 《“两项改革”释放乡村发展新动能》，农民日报，出版时间：2021-08-16，作者：李传君
3. 《夯实镇村建制调整改革“后半篇”》，乐山日报，出版时间2020-07-15，作者：乐山日报评论员
4. 《扎实做好村级建制调整改革“后半篇”文章》，乡村振兴，出版时间：2020-11-15，作者：赵良坤、任楚国
5. 《乡村振兴背景下的乡村社区“归属感”及“社区情结”》，中国农业资源与区划，出版时间:2022-01-25,作者：张迪
6. 《由归属感出发的中国乡村更新模式探讨》，中国建筑教育，出版时间：2021-03-31，作者：罗谨、金方
7. 《社区归属感对乡村旅游地居民社区参与的影响——以浙江安吉为例》，旅游科学，出版时间：2013-06-30，作者：杜宗斌、苏勤
8. 《论社区归属感的培育》，社区研究，发表时间：2002-03，作者：李 炜
9. 《社区归属感与和谐城市社区的构建研究》，行政管理，发表时间：2007-05，作者：安娟
10. 《城郊结合部居民社区归属感和社区参与研究》，计算机与人口信息管理，发表时间：2006-04-20，作者：程燕

课题组成员：

岳锐刚，南江县委党校校务委员，生于 1969 年 10 月，通讯地址：南江县委党校，邮编：636600，邮箱：418974107@qq.com，联系电话：17336872738；

熊 林，南江县委党校干训室负责人，生于 1994 年 3 月，通讯地址：南江县委党校，邮编：636600，邮箱：891280669@qq.com，联系电话：19130574205；

李茂琴，南江县委党校教师，生于 1998 年 12 月，通讯地址：南江县委党校，邮编：636600，邮箱：1126464371@qq.com，联系电话：15760176015。