

德州市合村并居社区治理困境及相关优化建议

杨文博, 逯明龙, 牛方烨, 都冰冰, 涂祥根

大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年7月2日; 录用日期: 2026年8月5日; 发布日期: 2026年8月18日

摘要

改革开放以来,快速城镇化带来城乡人口结构变迁,城市建设用地需求增长与农村宅基地大量闲置并存,土地供需结构性错配突出。作为城乡建设用地“增减挂钩”政策的实践形式,合村并居在山东等地率先推行。德州市自2008年启动以来,在优化布局、节约用地方面取得成效,但新型社区治理面临治理主体权责不清、公共服务不足、农民生活成本上升、文化空间转型承压等多重困境。这些问题直接影响政策可持续性 with 乡村振兴落地成效。本文以德州市为对象,梳理社区治理的现实困境,结合国内外经验提出优化建议。

关键词

合村并居, 社区治理, 治理优化

Challenges in Community Governance of Village Consolidation and Resettlement in Dezhou City and Related Optimization Recommendations

Wenbo Yang, Minglong Lu, Fangye Niu, Bingbing Du, Xianggen Tu

School of Economics and Management, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: July 2, 2026; accepted: August 5, 2026; published: August 18, 2026

Abstract

Since the reform and opening-up, rapid urbanization has led to changes in the population structure between urban and rural areas. While demand for urban construction land continues to rise, large amounts of rural homestead land remain idle, resulting in a prominent structural mismatch between

文章引用: 杨文博, 逯明龙, 牛方烨, 都冰冰, 涂祥根. 德州市合村并居社区治理困境及相关优化建议[J]. 可持续发展, 2026, 16(8): 100-106. DOI: 10.12677/sd.2026.168273

land supply and demand. As a practical implementation of the “linkage between land reduction and increase” policy for urban and rural construction land use, village consolidation and resettlement have been piloted first in regions such as Shandong. Since its launch in 2008, Dezhou City has achieved notable results in optimizing spatial layouts and conserving land resources. However, governance of new communities faces multiple challenges, including unclear rights and responsibilities among governing entities, insufficient public services, rising living costs for farmers, and pressure on cultural space transformation. These issues directly affect the sustainability of policies and the effectiveness of rural revitalization. This paper takes Dezhou City as a case study, identifies the current challenges in community governance, and proposes optimization recommendations based on both domestic and international experiences.

Keywords

Village Consolidation and Resettlement, Community Governance, Governance Optimization

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

城乡社区治理是国家治理体系的重要基石。2017年6月，中共中央 国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》¹，该《意见》明确提出“城乡社区治理体制更加完善，城乡社区治理能力显著提升，城乡社区公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障”，从健全治理体系、提升治理水平、补齐治理短板三大任务入手，为新形势下城乡社区治理创新提供了根本遵循[1]。在乡村振兴与城乡一体化推进的背景下，建设农村“合村并居”社区已成为社会主义现代化建设的时代要求，这一过程风险与机遇同在，需要持续提升基层社区治理能力，最终逐步迈向社区自治。

2. 相关概念与研究

2.1. 核心概念

合村并居，又称“撤村并镇”“合村并点”，是指在城镇化与新农村建设背景下，将若干临近自然村整合撤并，引导农民搬迁至集中化程度较高的新型农村社区的综合改革实践[2]。其政策动因主要包括三方面：一是缓解城乡建设用地供需矛盾，通过宅基地复垦实现土地增减挂钩；二是应对农村“空心化”趋势，提高公共基础设施投资效率；三是推动农村产业结构转型，促进农业规模化经营。

社区治理，是指以社区为单元，由政府、社区自治组织、社会组织、居民等多元主体共同参与公共事务管理、提供公共服务、化解社会矛盾的过程[3]。在合村并居语境下，社区治理的核心命题在于：如何将传统村落治理模式平稳过渡为现代社区治理模式，实现治理有效与社会融合的有机统一。

2.2. 国内现有研究

国内研究主要围绕合村并居的动因、模式与社区治理三个维度展开。

在动因方面，李增元、张兴佳(2021)指出，获取规模化土地指标是合村并居的直接诱导因素，城乡建设用地“增减挂钩”政策构成核心制度动力，地方政府在土地财政、城镇化考核与新农村建设等多重目

¹https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5204888.htm

标之间形成推动合力[4]。陈社通、郑少锋(2013)基于山东平原县农户调查进一步证实,补偿款占购房金额比重、政策了解程度、非农收入比重等是影响农户参与意愿的关键变量,说明经济理性与信息对称性共同决定政策落地的社会基础[5]。

在模式方面,孙丽雪(2017)以德州市为例系统梳理了合村并居的实践路径,指出德州市在“农村社区建设”“城乡一体化”“增减挂钩”等多重政策叠加推动下,采取“合村子、选班子、建社区”三步走策略,探索出城中村改造型、小城镇吸纳型、强村带动型、产业联结型、企业带动型、相邻村合并型等六种模式,体现了因地制宜的差异化探索[6]。刘润泽对诸城市的研究则表明,产业化带动型模式通过发展特色产业园区、推动农业产业化经营,能够有效促进农民就业转型和收入增长,为合村并居的持续推进提供了产业支撑路径[7]。

在社区治理方面,现有研究普遍认为合村并居后新型社区面临多重治理困境。巩欣然以滨江镇为例,指出社区存在治理主体缺失、公共服务供给滞后、居民认同感下降等突出问题[8]。孔凡振、陈莉莉(2021)基于德州市齐河县的实证研究发现,合村并居社区存在治理主体权责不清、公共服务供给不足、居民参与意识薄弱等典型困境[9]。詹书鑫从协同治理视角进一步指出,政府主导作用较强而社会力量参与不足、多元主体协同机制有待健全是结构性问题[10]。于严淞则关注行政村规模调整后的过渡衔接问题,认为村庄合并后原有治理秩序被打破,新的治理体系仍在建设过程中,过渡期治理衔接容易出现真空[11]。高灵芝等对山东两县的调查也证实,合村并居后社区基础设施不完善、集体经济薄弱、基层干部素质低等问题较为普遍[12]。撒凯悦的研究进一步指出,农村劳动力就业结构转型滞后于空间搬迁速度,是影响社区治理成效的深层经济因素[13]。

综合来看,现有研究已从多维度对合村并居进行了深入探讨,但针对德州市社区治理困境的治理机制创新与多元主体协同等方面有待深化。

3. 合村并居社区的特征与优势

3.1. 基本特征

空间形态集中化。合村并居最显著的特征是将分散居住的自然村落整合为集中化程度较高的新型社区。德州市在推进过程中,将 7985 个行政村(社区)进行整合,到 2013 年建成 378 个农村社区,行政村减少 5000 多个[6]。居民从“小聚集-大分散”的院落布局迁入统一规划的楼房社区,居住空间由庭院式向单元式转变,从根本上改变了农村居民的生活方式和社会交往模式。

治理结构复合化。合村并居后,原有的村委会建制被撤销或重组,新的社区居委会或社区服务中心建立起来,但宗族关系、邻里网络等乡土社会要素并未因物理空间改变而立即消解。多个自然村合并后,不同村庄的集体资产、利益诉求、文化传统存在差异,治理结构需要在“旧”与“新”之间寻找平衡。德州市采取“合村子、选班子、建社区”三步走策略,试图通过组建新的领导班子实现平稳过渡,但新旧治理体系的磨合仍需较长时间[6]。

产业结构多元化。合村并居推动农村产业结构由第一产业向第二、三产业转型。随着土地流转和规模化经营的推进,部分农民从土地上释放出来,转向就近的工业园区、服务业就业。德州市在实践中探索出城中村改造型、小城镇吸纳型、强村带动型、产业联结型、企业带动型、相邻村合并型等多种模式,体现了产业多元化的发展趋势[2]。

公共服务集约化。传统自然村人口分散,公共基础设施投入成本高、效率低。合村并居后,社区可以集中配置教育、医疗、文化、体育等公共服务设施,降低人均服务成本,提高服务质量和可及性。特别是对于偏远自然村居民而言,集中居住使其在医疗、教育等方面获得了更加便利的条件[12]。

3.2. 核心优势

土地集约利用, 缓解用地矛盾。合村并居最直接的成效在于盘活了农村闲置的宅基地资源。通过村庄整合和宅基地复垦, 大量低效利用的建设用地被释放出来, 既增加了有效耕地面积, 又为城镇发展提供了宝贵的建设用地指标。德州市通过合村并居累计节约建设用地数万亩, 有效拓展了城镇发展空间。

提高公共资源配置效率。传统村庄布局分散, 公共基础设施建设和维护成本高昂。合村并居后, 集中居住使公共基础设施建设更加经济高效, 公共服务配置更加完善。高灵芝等的调查表明, 许多自然村在合并前道路、供水、供电等基础设施落后, 教育、医疗等公共服务难以有效覆盖, 合并后社区公共基础设施得到明显改善[12]。

促进农业现代化转型。土地整合使原本分散的地块成方连片, 为农业机械化作业和现代农业技术推广提供了基础。腾退出的土地可用于发展农产品加工、乡村旅游等新业态, 延长农业产业链。德州市多个社区依托土地流转引入农业龙头企业, 发展设施农业和规模种植, 初步实现了农业增效与农民增收[13]。

推动城乡一体化发展。合村并居是打破城乡二元结构、推进城乡融合发展的重要探索。通过统一规划社区建设、完善基础设施、提升公共服务水平, 合村并居致力于缩小城乡生活条件差距[4]。从长远来看, 合村并居为农村地区引入现代治理理念和公共服务标准奠定了空间基础。

4. 合村并居社区治理的现实困境

4.1. 治理主体能力不足, 新旧体制衔接不畅

合村并居打破了传统村落治理体系, 但新的社区治理体系仍在建设中, 治理能力与治理需求之间存在差距。

基层干部队伍素质有待提升。德州市大部分合村并居社区中, 干部多由原自然村村委成员转化而来, 习惯于传统农村管理方式, 对现代社区治理理念和方法了解有限。面对社区工作的多样性和复杂性, 他们在观念转变和能力储备方面尚需加强[12]。

治理权责边界不够清晰。行政村规模调整后, 新的社区治理组织与原村集体组织之间存在权责划分不明的问题[9]。多个自然村合并后, 集体资产的归属、管理、收益分配等问题变得复杂。原村集体资产如何整合, 新增公共设施如何维护, 不同自然村村民的利益如何平衡, 这些问题的处理尚缺乏足够细化的制度规范[11]。从协同治理视角来看进一步指出, 合村并居社区治理中政府主导作用较强而社会力量参与不足, 多元主体协同治理机制有待建立[10]。

“管物”与“管人”存在衔接缺口。新建集中居住区引入专业化物业公司负责环卫、安保等硬件维护, 但物业公司一般不承担矛盾纠纷调解、公共事务动员等“软治理”功能。原村委会的治理功能在新体制下有所弱化, 而新的社区治理机制尚在健全过程中, “管物”与“管人”之间的衔接存在空白[8]。合并后社区人口规模扩大, 从楼道杂物堆放到公共收益分配, 各类新问题因缺乏成熟调解机制而容易积累[10]。

4.2. 经济基础薄弱, 农民生活成本上升

合村并居改变了农民的生活方式, 但生产方式转型尚未同步跟进, 经济层面的压力逐步显现。

补偿机制有待完善, 经济负担加重。当前合村并居中的征地补偿标准往往参照此前的基准地价, 与实际市场价值存在脱节, 补偿方式也以单一货币安置为主, 可持续性不足[14]。陈社通等的 Logit 模型分析显示, 补偿款占购房金额的比重是影响农户意愿的最显著因素之一(回归系数 15.541), 说明补偿水平直

接关系农民的参与积极性[5]。部分社区居民反映,购买、搬迁、装修楼房的费用负担较重。农民“上楼”后,水、电、暖、物业等刚性生活支出增加,而收入来源尚未同步拓展,部分家庭面临经济压力[6]。

非农就业供给不充分,收入转型困难。合村并居后农村劳动力面临就业结构性矛盾:一方面,传统农业就业岗位因土地流转而减少;另一方面,新引入的产业与部分失地农民的技能结构存在错配[13]。宋文思指出,增加农民收入的关键在于扩大非农就业机会,否则即便农民搬上楼也难以长期稳定居住[2]。德州市作为传统农业地区,县域经济发展水平有限,产业园区规模不大,吸纳本地劳动力尤其是中老年劳动力的能力与预期存在差距。

农业生产成本有所增加。合村并居后,居住地与承包地之间的距离增大,耕作交通成本和时间成本上升。对于仍以农业为主要收入来源的家庭而言,这种空间分离在一定程度上降低了农业生产的比较效益。部分社区因未同步规划农机存放点和农业服务站点,使这一矛盾更加突出。

4.3. 社会融合困难,乡土文化空间承压

合村并居不仅是物理空间的重组,更是社会关系和文化秩序的重构,面临深层的社会文化适应问题。

社区认同感有待培育。多个自然村合并为一个社区后,原来基于血缘、地缘形成的熟人社会网络发生调整,不同村庄居民之间需要时间建立新的情感纽带和信任基础。邻里关系从院落式的开放式社交转变为单元楼中的相对独立居住,人际互动方式发生变化。对长期生活在农村的老年人而言,社交环境和生活方式的改变带来的适应压力较为明显[9]。

乡村文化载体面临更新。合村并居过程中,祠堂、古井、老槐树等承载集体记忆和情感认同的乡土文化符号在村庄整合中有所减少。标准化、模块化的社区建筑空间在一定程度上替代了乡村文化遗产的物质载体,传统民俗活动、节庆仪式等面临空间转换的需求。如何在新型社区中延续乡村文化记忆、培育新的社区文化,是社区治理中不可忽视的课题[8]。

代际需求差异较为突出。研究表明,年龄与合村并居意愿呈显著负相关(回归系数-2.216, $P=0.003$),年龄越大的农户越倾向于不愿参与[5]。老年人更关注传统文化的传承和生活的稳定性,对“上楼”后的生活适应性面临更多挑战;年轻人则更关注就业机会和生活品质提升。如何平衡不同代际群体的差异化需求,是社区治理面临的长期课题。

4.4. 政策执行存在偏差,基层信任有待修复

合村并居的政策执行过程中存在一些值得关注的偏差现象,对政策效果和基层信任产生了影响。

部分地区推进方式较为急躁。部分基层政府为尽快达成政策目标,在执行中未能充分考虑农民的实际意见和差异化需求,存在“机械性执行”或“抵制性执行”偏差[15]。一些地区的经济发展水平尚未达到需要合村并居来推动居民生活水平提高的阶段,过快推进可能影响农民的实际获得感[2]。调研不够充分、民意征集不够深入,影响了群众对政策的理解和支持。

政策透明度有待提高。研究显示,农户对政策的了解程度显著影响其合村并居意愿($Exp = 14.695$),即对政策越了解,参与意愿越高[5]。然而在实践中,大部分村庄仍依赖传统公告栏和村干部口头传达等方式传递信息,对补偿标准如何测算、土地增值收益如何分配、安置房产产权性质等核心问题,部分村民了解不够充分。信息不透明容易导致村民对政策意图产生误解,影响政府公信力[16]。

村民参与机制有待实质化。尽管部分试点村成立了“村民议事会”等民主协商组织,但在实际运行中有时未能充分发挥作用。村民在涉及自身核心利益的事项上参与深度有限,一定程度上影响了规划方案与实际需求的契合度。自上而下的行政推动模式将村民定位为政策执行的接受者而非治理主体,这种状况需要通过制度创新加以改善[10]。

5. 合村并居社区治理的优化路径

5.1. 完善治理体系，构建多元协同治理格局

浙江省在农村人居环境整治与村庄整合中，建立“政府引导、村级主体、村民参与、社会协同”的多元治理机制。通过村民议事会、乡贤参事会等协商平台，保障村民在规划、补偿等核心事项上的知情权与监督权。由村民自主决定公共事务，政府给予引导性补助，实现了政府引导与村民自治的良性互动，有效提升了政策接受度与执行效率[10]。

德州市应明确各层级权责边界和工作清单。引入专业社会工作者参与社区治理，每个社区配置不少于2名持证社工，建立“社区调解委员会”吸纳乡贤、退休干部、法律工作者等参与纠纷调解。构建“线上+线下”相结合的村务公开平台，确保补偿标准、土地用途变更、集体资产处置等核心信息实时公开。设立3~5年的社区治理过渡期，过渡期内保留原村委会部分职能，逐步完成治理体系的平稳切换。建立社区治理绩效评估指标体系，将居民满意度、矛盾化解率、公共服务覆盖率等纳入考核，形成常态化监督评估机制。

5.2. 强化产业支撑，拓宽农民增收渠道

诸城市在合村并居中，通过市场与行政力量相结合，积极发展特色产业园区，推动农业产业化经营，有效促进了农民就业转型和收入增长。诸城依托食品加工、纺织服装等特色产业，在社区周边建设产业园区，使农民实现“家门口就业”。其经验表明，合村并居与产业发展协同推进，是实现农民“搬得出、稳得住、能致富”的关键[7]。

德州市应充分利用合村并居腾退的建设用地指标，优先在社区周边布局农产品加工园区和劳动密集型产业基地，制定入驻企业优先吸纳本地劳动力的激励政策。加强与职业院校合作，针对中老年农民开展电商运营、家政服务、农机操作、设施农业等实用技能培训，每年培训不少于社区劳动力的20%。探索“宅基地置换+股权分红”的多元化补偿模式，建立补偿标准与市场物价联动的动态调整机制，确保补偿水平与物价增长相适应。鼓励社区集体经济组织利用预留用地发展物业经济、仓储物流等经营性项目，壮大集体经济实力，增强社区自我保障能力。

5.3. 注重文化传承，促进社区社会融合

苏省丰县在合村并居中探索保留乡村特色的新模式——在统一规划中建设两层楼带院子的住宅，兼顾集中居住的管理需求和农民庭院经济的生活习惯，受到农民欢迎。这种设计充分考虑了农村家庭的实际需要，保留了乡村生活的文化特质。此外，山东省宁阳县某村通过建设老年公寓，由村委会出资、60岁以上老人免费居住，切实解决了老年群体的居住养老问题，村民满意度较高[2]。

德州市在社区规划建设中应预留文化空间，在新社区中保留或重建祠堂、文化广场、戏台等乡土文化载体，建设“乡村记忆馆”，通过实物展陈、影像记录等方式留存村庄集体记忆。定期组织传统节日庆典、丰收节、广场舞联谊等活动，增进不同自然村居民之间的情感交流。针对老年群体，建设社区老年活动中心和互助养老服务站点，提供文化娱乐和日间照料服务。针对年轻群体，搭建创业孵化平台和技能培训中心，定期举办社区运动会、邻里节等社交活动，增强不同来源村村民的互动与融合。设立“新老居民融合促进委员会”，由来自不同自然村的居民代表共同组成，定期协商解决社区融合中的具体问题。

5.4. 因地制宜分类推进，完善过渡保障机制

合村并居需充分尊重农民意愿，采取渐进式推进策略，给予居民充分的适应时间[17]。以县(区)为单

位, 根据当地财政实力、农民收入水平、产业支撑条件、空心化程度等因素进行综合评估, 将辖区分为“优先推进区”“稳步推进区”和“暂缓推进区”三类, 实施差异化推进策略。对已建成的合村并居社区, 重点完善公共服务配套, 着力解决“上学远、看病难”、公交线路覆盖不足等突出问题。对尚在规划阶段的地区, 严格落实“先建后拆、先安置后搬迁”原则, 充分保障过渡期居民的住房安置和生活保障。在住房设计上, 提供多种户型选择, 增设储物空间、农具存放区等适配农村生活需求的“弹性空间”, 同步规划建设社区菜园或就近的农业生产服务点, 满足仍从事农业生产居民的实际需要。同时, 建立合村并居社区治理效果定期评估机制, 每两年开展一次居民满意度调查, 根据反馈及时调整优化社区治理政策。

参考文献

- [1] 闫薇. 中共中央、国务院出台意见加强和完善城乡社区治理[J]. 中国社会工作, 2018(1): 16.
- [2] 宋文思. 乡村振兴背景下合村并居的难点与破解策略[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(3): 144-146.
- [3] 李友梅. 社区治理: 公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007, 27(2): 159-169+207.
- [4] 李增元, 张兴佳. 城乡土地增减挂钩政策下的合村并居及其内在逻辑[J]. 社会主义研究, 2021(6): 124-132.
- [5] 陈社通, 郑少锋. 农户合村并居意愿分析[J]. 陕西农业科学, 2013, 59(2): 191-193+217.
- [6] 孙丽雪. 城镇化背景下合村并居社区建设——以德州市为例[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(2): 202-224.
- [7] 刘润泽. 诸城市“合村并居”社区治理问题与对策研究: 以北杏社区为例[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 烟台大学, 2022.
- [8] 巩欣然. 合村并居后滨江镇新型农村社区治理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2024.
- [9] 孔凡振, 陈莉莉. 山东农村“合村并居”社区治理研究: 典型特征·治理困境与应对策略——以山东省德州市齐河县为例[J]. 安徽农业科学, 2021, 49(9): 240-243.
- [10] 詹书鑫. 协同治理视角下合村并居社区治理的困境与优化路径研究: 以山东省 Q 县 N 社区为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉理工大学, 2022.
- [11] 于严淞. 行政村规模调整后治理问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2023.
- [12] 高灵芝, 杨洪斌, 王亚南. 山东两县合村并居及农村社区建设情况调查[J]. 中国发展, 2011, 11(3): 53-60.
- [13] 撒凯悦. 合村并居背景下农村劳动力就业效应研究进展[J]. 劳动经济评论, 2020, 13(2): 156-165.
- [14] 陶刘倩. 合村并居征地补偿政策实施优化研究: 以德州市为例[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 山东工商学院, 2023.
- [15] 羊中太, 吕旭腾. 乡村振兴中基层政府公共政策执行偏差及矫正机制[J]. 辽宁经济, 2022(3): 15-20.
- [16] 孙德胜. “迁村并居”过程中农民权益保护问题研究: 以山东省东营市 KL 区为例[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2021.
- [17] Suzuki, K. and Sakuwa, K. (2016) Impact of Municipal Mergers on Local Population Growth: An Assessment of the Merger of Japanese Municipalities. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 38, 223-238.
<https://doi.org/10.1080/23276665.2016.1258887>