

农村政策与管理
系列丛书

主编 崔富春

XINNONGCUN SHEQU JIANSHE YU GUANLI

新农村社区建设 与管理

师坚毅 II 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli
Xiliecongshu

 中国出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

新农村社区建设与管理

师坚毅 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村社区建设与管理/师坚毅编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010. 2

(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3077 - 6

I. ①新… II. ①师… III. ①农村—社区—建设—研究—
中国②农村—社区—管理—研究—中国 IV. ①C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 010176 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 新农村社区建设与管理

编 著: 师坚毅

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京凯达印务有限公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.5

字 数: 140 千字

版 次: 2010 年 2 月第 1 版

印 次: 2010 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方亮

成员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺艮鼎

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社

区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

目 录

第一章 农村社区建设的含义和意义

- 一、农村社区的含义和特征 /1
- 二、农村社区建设的含义和特征 /15
- 三、农村社区建设的重要性和可行性 /21

第二章 农村社区建设的目标和要求

- 一、农村社区建设的指导思想 /27
- 二、农村社区建设的基本目标 /29
- 三、农村社区建设的基本原则 /36

第三章 农村社区政治体制建设

- 一、建立健全农村社区建设体制 /41
- 二、建设服务型乡镇政府 /48
- 三、推动村民直接管理社区服务 /54
- 四、积极运用市场和社会力量进行社区管理 /64

第四章 农村社区经济建设

- 一、农村社区经济建设的特征 /70

二、农村社区经济建设的意义 /79

三、农村经济建设的发展趋向 /83

第五章 农村社区文化建设

一、农村社区文化的含义与功能 /106

二、农村社区文化的现状与加强建设的必要性 /114

三、农村社区文化建设的内容 /117

四、农村社区文化建设的途径和方法 /119

第六章 农村社区的公共服务体系

一、提供基本的农村社区公共服务 /124

二、发展便利的农村社区市场服务 /131

三、形成多元的农村社区志愿服务 /134

第七章 农村社区建设实践类型

一、以社区范围划分社区类型 /138

二、以组织形式划分社区类型 /149

三、经济发展程度不同的地区有不同的社区类型 /156

第一章 农村社区建设的含义和意义

开展农村社区建设，首先应该清楚农村社区和农村社区建设的含义及开展这项工作的重要意义。鉴于此，我们首先揭示农村社区的含义和当今我国农村社区的重要特征，进而阐述农村社区建设的含义和特征，以及农村社区建设与农村社区服务、农村社区工作、农村社区精神文明建设、农村社区经济建设等相关范畴的关系。在此基础上，论述开展农村社区建设的重要性和可行性。

一、农村社区的含义和特征

（一）农村社区的含义

严格意义上的农村社区，是指聚居在一定地域范围内的农村居民在农业生产方式基础上所组成的社会生活共同体。科学理解农村社区的基本含义，还需要把握以下几个要点：

1. 农村社区是一个社会实体。农村社区是一个相对完整的社会结构体系。它不仅包括一定数量和质量的人口，而且包括由这些人口所构成的社会群体和社会组织；不仅包括人们的经济生活，而且包括政治、文化生活；不仅包括经济关系，而且包括血缘、地缘等其他社会关系；不仅包括一定的地域，而且包括人们赖以进行经济社会活动的生产资料和生活资料。农村社区是一个由人群、地域、生产和生活设施、管理机构和社区成员的认同感等要素构成的社会生活共同体，包括了农村社会的最基本内容，农村社会普遍存在的一些现象都可以在农村社区内反映出来，人们能够透过农村社区观察到千变万化的农村社会现象，能够倾听到农村社会生活浪潮发出的细微呼声。从范围上看，任何一个农村社区都是农村社会的一部

分,是农村社会的基本构成单元。换句话说,整个农村社会是由若干不同类型的农村社区所构成的。所以,建设社会主义新农村应该从农村社区建设入手。

2. 农村社区具有多重功能。作为社会实体的农村社区的功能是多方面的。概括地说,一是具有经济功能。主要表现为农村社区发挥着组织、协调、管理生产经营活动,提供产前、产中、产后服务等作用。二是具有政治功能。主要表现为农村社区发挥着贯彻执行党和政府的方针政策,维护村民的合法权益,建立和发展各类社区组织,推进村民自治和基层民主法制建设等作用。三是具有文化功能。主要表现为农村社区担负着发展教育事业、组织开展文化娱乐和体育活动,组织开展群众性精神文明创建活动等功能。四是具有社会管理功能,主要表现为农村社区组织具有维护本社区的治安秩序、调解民间纠纷、管理计划生育、维护社区的社会稳定等项职能。五是具有社会建设的功能。例如,农村社区组织要依法办理本社区的公共事务和公益事业,发展本社区的社会保障和福利事业等。农村社区功能的多重性是由社区内容的多样性和农村居民的多方面需求所决定的,也是农村社区作为社会实体的一种反映。它要求我们在开展农村社区建设的过程中统筹兼顾农村社区各方面功能,要可持续地强化农村社区的各主要功能,努力使全体农村居民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

3. 农村社区的主体是农村居民。农村居民是农村社区产生、存在的前提,是农村社区经济社会生活的创造者,是农村社区社会关系的承担者,因而是农村社区的主体。这就要求我们把实现好、维护好、发展好最广大农村居民的根木利益,作为开展农村社区建设的出发点和落脚点,尊重农村居民的主体地位,发挥农村居民的首创精神,保障农村居民的的各项权益,促进农村居民的全面发展,努力做到社区建设为了农村居民、社区发展依靠农村居民、社区建设

成果由农村居民共享。

4. 农村社区的基础性经济活动是农业生产。如果说城市社区的经济基础是二、三产业的话，那么，严格意义上的农村社区的基础性经济活动则是农业生产。农业生产劳动是多数农村居民的主要职业活动；农业生产的特点决定着农村社区的特点；农业生产的变化，包括在农村产业结构中的地位变化，从根本上决定着农村社区的变化。一部分农村社区转变为城镇型社区的根本原因在于社区二、三产业取代了农业生产的主体地位。

（二）农村社区的特征

当前开展好我国农村社区建设工作，不仅要了解农村社区的基本含义，而且还应该把握当今我国农村社区的主要特征。

1. 当今我国农村社区正处在现代化、城镇化进程之中。农村产业结构从单一农业生产结构向农业生产基础上的一、二、三产业共同发展转变；大批农村劳动力向非农产业转移，进城务工经商；农村居民的物质文化需求日趋旺盛。这个特点要求我们把发展乡镇企业，多渠道转移农民就业，促进农村城镇化健康发展，培育有文化、懂技术、会经营的新型农民作为农村社区建设的重要内容和重要目标。

2. 当今我国农村社区具有多元类型。如果从生产职能角度划分，也就是按照社区具有的主要生产职能进行分类，可大体划分为农村、林村、牧村、渔村等。其中，农村（狭义农村）是指以从事种植业为主的人们组成的社区；林村是指以从事林业为主的人们组成的社区，往往以林业为主；牧村是指以从事畜牧业为主的人们组成的社区，有的也兼营农业或副业；渔村是指沿海或湖畔以从事水产业为主的人们组成的社区。如果从法定地位角度进行划分，也就是按照是否是一个法定性社区来进行分类，可大体划分为自然村和建制村两种类型。前者是指自然形成的村落社区；后者是指在自然村落的

基础上，出于村民自治和社会管理需要而设置的农村社区，也就是村民委员会辖区共同体。它或者是由一个自然村组成的，或者是由相邻的几个自然村组成的，或者只是一个大自然村落的一部分。但就全国农村而言，由相邻的几个自然村组成一个建制村的情况最为普遍。如果按照不同村落的地位作用划分，还可以将农村社区大致划分为村落社区和集镇社区，以及基层村落社区和中心村落社区等不同类型。农村社区类型的多样性特征，要求我们因地制宜地开展农村社区建设工作。

3. 当今我国农村社区人口聚居规模相对较小。人口聚居规模是衡量一个社区发展水平的重要指标，通常是指聚落人口（居民点人口）的多少。与城市社区相比，农村社区人口聚居规模小是其显著特征之一。根本原因在于，作为农村基础性经济活动的农业生产必须在大面积的土地上进行，致使农民不可能像城市居民那样大规模聚居于一处，而只能小规模分散居住于多处。这个特点给我们完善农村社区管理、发展农村社区服务提出了一系列客观要求。

4. 当今我国农村社区中的家庭功能比较突出。农村家庭不仅担负着生育、赡养、消费、文化娱乐等多项职能，而且还是农业生产的最基本单位和农村组织的重要构成单位。改革开放以来，我国广大农村实行了家庭承包经营制，农民家庭普遍成为统分结合的双层经营体制下的农业生产的基本单位。家庭之所以适宜作为农业生产的基本单位，是因为它的一些最基本特征能够比较充分地满足农业活动提出的多重要求。不仅如此，由于家庭地位的重要性，在农村社会生活中，个人往往以家庭成员的身份参加组织活动，社区组织在其活动过程中也往往把家庭视作承受任务的单位，并不直接论及个人。尤其像家族、邻里、经济合作组织和村民委员会等，大都是以家庭为单位构建起来的。因此可以说家庭是农村社区的细胞。这个特点要求我们把通过和谐家庭建设转化家庭的社会功能，作为农

村社区建设的一项基础性工作。

5. 当今我国农村社区中的血缘、地缘关系依然具有基础性作用，但业缘关系的作用日益凸显。自古以来，血缘、地缘关系就是农村社区具有基础性意义的社会关系，农村社区组织基本上是以这两种纽带结合起来的。时至今日，农民们遇到生产、生活困难，往往首先求助于亲族、邻里、街坊帮助解决。这些情况表明，血缘、地缘关系依然是农民生活的社会支持系统。因此，农村的家族（宗族）和邻里群体表现着顽强的生命力。不过，也应该看到，处在现代化、城镇化进程中的我国农村，由于经济社会的发展，农村居民间的业缘关系正在不断扩充、增强，发挥着越来越重要的作用。这就要求我们在开展农村社区建设的过程中，既要进一步发挥血缘、地缘的良性功能，限制其负面功能，又要培育发展业缘关系，使其发挥更大、更好的作用。

6. 在社会学中对农村社区的特征基本是按照下述几个方面概括的：

（1）地域特征或地缘关系

地域是农村社区首要的特征，其特点是社区受地域自然环境的直接支配作用较强。农村聚落点总是限定在特定空间的范围之内，不仅农作物的种植带有地域性，而且人与人之间的关系也带有地缘的色彩。在现阶段，村落仍是我国农村社区的基本单位。村落社区的形态与规模受到自然环境因素如山川形势、气候、物产、地理位置、交通条件等因素限制，如黄土高原的窑洞村落、青藏高原和内蒙古草原的帐篷村落，平原地区的普通的农村村落等等，都显示了不同自然环境条件下的地域特征。又如我国南方山区由于地势起伏、山陵绵延、道路狭窄、人多地少等原因，村落的规模一般都较小；而北方则土地平坦、畜力丰富，村落的规模都比较大。农村也因此具有较多较广的自然景观。

（2）人口特征

这个特征与地域特征相互联系，相互作用，构成农村社区区别于城市社区的主要特征。中国农村人口的总量是十分庞大的，据国家统计局最新统计，2006年末全国人口为131448万人，其中，城镇人口为57706万人，乡村人口为73742万人。农村人口占总人口的比例为56%。但是由于中国幅员辽阔，绝对数量很大的农村人口，散居在广大的地域上，人口密度就相对较低，人口的流动率相对较小。如果人口密度提高，其职业必然会出现分化，形成集镇或城镇，从而失去农村的意义。农村中的主要职业是务农。由于职业稳定，交通不便，信息不畅，文化不发达，农村人口的移动范围小和频率低，交往范围狭小，人们在世代定居的社区中度过一生。在这种社区中社会生活比较定型，人口的同质性较高。

（3）经济特征

农业是农村中的基本产业，它是一种历史最悠久的产业，大约在七八千年前，农业已经遍布全球。农业经济的特点是直接和自然的物理要素打交道，包括土地、河流、海洋、气候、动植物。这里，土地性质和数量、气候的变化、动植物的品质和疫病，都在相当程度上支配着农产品的数量和质量。同时农业生产在很长时期内依赖再生能力，生产技术落后，主要是人力，其次是畜力，经济活动也比较简单。商品经济不发达，存在着相当比重的自然经济。当然，在现代化农业生产条件下，通过广泛采用机械化生产、进行人工水利设施建设、使用化肥和农药，改良作物和牲畜品种，可以提高农业生产力的水平。不过在中国，由于耕地缺乏，人口众多，农业机械化程度低，故而农业生产、农村社区生活对自然的依赖程度仍然很高，也不能改变农业经济生活的有机性。

（4）文化特征

主要表现在农村社会组织系统和农村社会规范系统。从组织方

面来看，农业经济生活的有机性，具体表现为对劳动力的季节性要求，提供和培养这种劳动力的自然是家庭。因此家庭是农村社区组织的中心。当农村社区中各种正式组织尚不发达的时候，农村家庭不仅是经济生活（生产、交换和消费）的中心，而且是社会交往、教育和娱乐的中心。从社会规范方面来看，传统农业生产是一种低层次的经验型的生产，社会规范的功能就是要延续已经取得的传统经验。不仅生产经验要在社会规范中得以延续，社会的其他方面经验也要在社会规范中得以延续。因此，农村的社会规范是传统取向的。农村文化活动的物质条件较差，文化生活水平较低。

（5）人际关系特征

专家们特别指出了传统中国农村社区的“血缘群体”的社会关系特征，“血缘的意思是人和人的权利和义务关系根据亲属关系来决定”。血缘群体与农村社区的联系是内在的，也是现实的。说它是内在的，是因为最初的村落，实际上就是血缘群体的定居地，这一点，今天我们仍然可以从“李家庄”、“赵家村”这类村落名称上看起来。说它是现实的，是因为传统农村由于自然经济的特点，家庭成为基本生产单位和初级的农村组织，但是为了抗御自然风险和社会动乱，适应生产和社会的两种需要，家庭必然结成更高一级的组织形式，这在农村只能是血缘群体。血缘关系及其亲属群体是一个人和一个家庭最可靠的关系资源和社会后盾。血亲、姻亲，以及由于世世代代血亲、姻亲关系形成的复杂网络，是农村社会关系的核心和联系纽带。农村中血缘群体的形态，最重要的也最基本的是家族。家族有家长和家属，后者必须服从前者。在家族之上可能还有宗族。宗族是比家族更严密更严格的组织形式，有族长和族产。宗族已不是初级群体，而是具有正式组织结构的次级群体。血缘关系的交往原则是“差序格局”，在这个差序格局中，以个人为中心，分布着距离不同的关系网络层次，其中亲缘关系越近的人所处的网络层次也越

近。最近的是父母关系、子女关系、夫妻关系，兄弟关系稍次，叔侄关系更次等等，逐级推演直至同宗不同门的远亲。

同时，农村社区还有一种重要的人际关系，就是邻里关系。邻里由于相互之间交往较多，相互帮助的需求与实现频繁，因此，在感情上比较接近，逐步形成一个守望相助、共同生活的小型群体。邻里是除了家庭之外的农民最基本的社会单位，对农民个人来说，最初的家庭之外的社交场所是邻里间进行的，邻里也是个人身份的一种标志，个人不但是属于家庭的，也是属于邻里的。在一个传统的社区中，不和邻里交往的家庭是不具有社会意义的，也难以独立应付他自身的生存和发展问题。邻里之间同样有认同感，这种认同同样表现在价值观念和行为方式上。这种基于地域关系而建立起来的邻里关系，是一种对农民血缘关系的补充。在农民的生产、生活、社会整合方面，发挥了互助、情感交流、形成群体规范的重要作用。这种以血缘关系为基础的差序格局和以邻里关系为基础的合作格局，都可以称为农村的初级社会关系。

当然，以上对于农村社区特征的概括是一般化的。我们需要注意的是：第一，由于中国幅员广阔，各地区差异极大，因此不同地区的农村社区的特征也有很大不同。即便是在同一个区域内，也有“五里不同风，十里不同俗”的特点，也就是说，每一个农村社区，都可能具有它某一方面的独特性。第二，在农村现代化过程中，农村社区出现了诸多新的特征。虽然这些新特征中的某些特征还是一种动态性的、现在进行时的，因而可能是不定型的，但是它仍然代表了一种新的发展趋向。

（三）当前农村社区呈现的新特征

有许多学者对改革开放也就是新时期的农村社区的诸种新的特征，进行了生动的描述。笔者的概括是：

1. 地域特征方面，其自然边界日益模糊化

主要是指在沿海及经济发达地区的农村，由于工业化、城镇化，其耕地日渐减少（据中央电视台报道中国目前已有十几个省人均耕地不足 0.8 亩，有 660 个县人均耕地不足 0.5 亩），而新型的工商业建筑如工厂、商品交易市场、商店、旅馆、饭店和游乐场等大规模兴建，甚至已经毗连成片，以往村庄的自然边界即使还存在，也不再具有以往的意义了。特别是在一些城郊村，与城市的边界更加模糊甚至完全取消。

2. 经济特征方面，出现了农产品的基本市场化和产业结构的变化

中国最广大的地区虽然仍是农村，但在中国国民生产总值中，农业比例已经非常小了，而且最重要的是，今天的农村已经不再是自给自足的经济了。农民的种子、化肥、农业机械都是来自城市或城镇，甚至来自更遥远的地方。在生产许多产品时，农民的目光便盯着城市甚至国外的市场。他们使用了电和各种电器，使用了汽油、煤油或柴油；在许多地方，甚至浇地的水都要购买——今日中国农民的生活在很多方面都已经同城市连接在一起了，他们已经构成了现代工商社会的一部分。从这个意义上看，中国的农民和农村现在其实更多是捆在市场上，就整个中国而言，已经是“市场中国”了。

市场化的一个明显的特征，就是专业化。即使是在传统农业内部，市场经济对于社会分工和规模经济的要求，也改变了过去农民从事农业生产分工不细密、靠传统经验就可以进行的经济行为特征，全国各地都出现了许多在种植、养殖、农产品加工业方面的“专业县”、“专业村”、“专业户”。专业化不但体现在生产方式方面，也体现在生活方式方面。我的一个朋友在农村的母亲去世后，其丧事是由一个专业化的组织承办的，事主只要交代了待客人数和标准，其他诸如搭棚、桌椅、餐具、食材、厨师、乐队等，都由这个组织负