

社会学丛书

农村社区建设 与管理研究

张兴杰 游艳玲 谭均乐 等著

华南理工大学出版社

社会学丛书

农村社区建设 与管理研究

张兴杰 游艳玲 谭均乐 等著



华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

20 世纪 90 年代以来,我国形成了一股“社区研究”热,但以往的研究几乎全都集中在城市社区领域,很少涉及农村社区。本书是国内第一部专门研究农村社区建设与管理著作。全书共十二章,分别论述农村社区的管理体制、农村社区规划、农村社区经济、农村社区的民主实践、农村社区文化、农村社区教育、农村社区科技、农村社区的社会保障、农村社区服务、农村社区卫生和体育、农村社区环境、农村社区的社会控制等问题。

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社区建设与管理研究/张兴杰,游艳玲,谭均乐等著.
—广州:华南理工大学出版社,2007.5
(社会学丛书)
ISBN 978-7-5623-2525-3

I. 农… II. ①张… ②游… ③谭… III. 农村-社区-建设-研究-中国 IV. C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 064400 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑: 庄 严

印 刷 者: 广东省阳江教育印务公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 10.75 字数: 320 千

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

版权所有 盗版必究



张兴杰，四川达州宣汉人，1962年4月生。社会学教授，华南农业大学公共管理学院院长，广东农村社区建设与公共管理研究中心主任，兼任广东省社会学学会常务理事和副秘书长、广东省城市社区建

设研究会常务理事和副秘书长、广州市社会工作学会副会长和副秘书长、国家社科基金社会学学科通讯评审专家等十余种学术职务。发表学术论文60余篇，其中16篇被人大复印资料转载。出版《影响中国稳定发展的主要社会问题》、《中国社会发展年报》、《现代社会学》、《农村社会学》等专著和教材10部，其中个人专著1部，独立主编3部，第一主编5部，第一副主编1部。2003年后主持国家级科研课题1项、省部级2项、厅级2项、横向课题多项。先后荣获省部级政府二、三等奖3项（其中2项独立获得，1项排名第一），厅局级特、一等奖多项。2006年被评为华南农业大学“教学名师”。



游艳玲，江西吉安人，1976年10月生。副教授，华南农业大学公共管理学院公共事业管理系主任，兼任广东省精神文明学会常务理事、广东社会学学会“三农”专业委员会副秘书长、

广东省城市社区建设研究会常务理事等多种职务。近三年内发表学术论文10余篇，参编著作、教材4种，先后获得两项厅局级奖励和多项校级奖励。



谭均乐，广东乐昌人，1961年5月生。经济学研究生并获律师资格，现任中共广州市萝岗区区委政法委专职副书记，广州开发区、萝岗区综治委副主任兼办公室主任，区防范和处理邪教问

题办公室主任。曾在党务系统和政府机关多个部门工作，社会阅历丰富，在社会事务管理、调处化解各类社会矛盾纠纷、处置群体性突发事件等方面有一定的实际工作经验。

社会学丛书编委会

顾问: 王乐夫 (中山大学教授、博士生导师、教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员)

蔡 禾 (中山大学教授、博士生导师、社会科学处处长、政治与公共事务管理学院副院长、中国社会学学会副会长)

徐永祥 (华东理工大学教授、博士生导师、社会与公共管理学院院长、中国社会工作教育协会副会长)

沈关宝 (上海大学教授、博士生导师、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会会员)

包国宪 (兰州大学教授、博士生导师、管理学院院长、中国地方政府绩效评价中心主任、甘肃省管理学会会长)

莫岳云 (华南理工大学教授、博士、政治与公共管理学院院长)

主任: 李大胜 (华南农业大学副校长, 教授, 博士生导师)

主编: 张兴杰 易 钢

编委: 李建军 张兴杰 易 钢 孔繁玲 胡武贤

汤惠君 张 玉 向安强 史传林 邹静琴

吴顺辉 卓彩琴 贾海薇 钟建英 游艳玲

潘 军

导 言

—

20 世纪 80 年代初,我国提出了建设“小康社会”的战略任务,其中的重点、难点是建设农村小康社会。2005 年党的十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,在总结社会主义建设经验特别是改革开放以来的经验基础上,又把“建设社会主义新农村”作为一项重要的战略部署,为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。

对于全国各级政府来说,在社会主义新农村建设中关键而首要的问题是要弄清楚:新农村“新”在哪里?如何建设新农村?我们认为,“新农村”应“新”在地位、“新”在内容、“新”在主体的改变上。

所谓“新”在地位,是指农村建设地位的提升。由于历史和体制的原因,我国城乡发展长期存在明显差距,尤其在社会事业的发展水平上差距更大,这对我国经济社会发展产生了很不利的影响。历史证明,城市和乡村是我国社会发展进步的两个轮子。忽视农村、单腿突进的城市发展,不是文明进步的特征,不是现代化发展的方向,也不是人民群众的愿望。消灭城市和乡村、工业和农业之间的对立,是经济社会发展的必然趋势。建设社会主义新农村就是顺应经济社会发展趋势所做出的有力选择。新农村建设,不只是站在农村的角度就农村建设而谈农村建设,而应是站在城市的角度,站在社会现代化的高度来看待农村建设

的性质与地位,把农村建设摆在促进城市发展、促进社会整体和谐的历史地位上来看,这是一种发展“战略”的提升、视角的提升,也是“农村建设”地位的提升。通过新农村建设不仅要实现农村的现代化,更重要的是要构建一种新型的城乡关系。在这种新型关系下,农村和城市的发展是一种“互补的”、“比翼齐飞”的发展,通过城乡互动的方式实现全社会的飞跃进步。

所谓“新”在内容,是指农村建设内容的更新。中央在《十六届中央委员会第五次全体会议公报》中用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”来描述社会主义新农村,实际上是对农村物质文明、精神文明和政治文明未来发展蓝图的生动写照。过去建设农村更多地关注农民能否吃得更好一些、穿得更暖一些、住得更宽敞一些,因而在建设内容上以物质建设为主。但新农村建设除了关注农民的物质需求外,还有一个更新、更具挑战性、更具长效性的关注点,即农民的精神生活、文化教育、政治素质、竞争能力、抗风险能力等。抽象地说,即从关注“生存”层面转移到了“生活”层面。通过新农村建设要求实现农村新面貌、农民新形象、农业新发展。“农村新面貌”是指农村既生产发展、基础设施完善、村容整洁,又乡风文明、管理民主、公共服务齐备;“农民新形象”,是指农民不仅生活宽裕,而且生活习惯优质化、文明素质提高、法律和民主意识增强;“农业新发展”是指不仅农业增收、农业实现产业化,而且逐步与第二、三产业联姻,产业结构逐渐优化。也就是说,社会主义新农村是一个全面、综合的概念,对它的建设“不仅仅是一个村镇建设的问题,而且是一个村民发展的问题;不仅仅是一个经济建设的问题,而且是一个包括社会、政治、经济、科技、教育、文化、交通、人民生活、社会治安和社会保障等涉及社会生活方方面面的有机统一体,是社会综合发展程度的标志。”^①

^① 郭忠杰.积极探索社会主义新农村建设的路子.老区建设,2005年第7期,第6页.

所谓“新”在主体上，是指农村建设主体的改变。建设新农村要明确“建设主体是谁”的问题，而建设主体又与建设目的是相联系的。目的不明确会导致主体错位，主体的错位则导致建设成果的不理想。在过去的农村建设中，建设目的往往与“政绩”挂钩，因而政府越俎代庖的现象屡见不鲜，造成农村建设成果与农民最需要和最想要的东西发生严重脱节。新农村建设就是要建设一个适宜农民居住的环境。为了避免过去农村建设中政府大包大揽的现象，中央正式提出了“政府积极引导、农民为主体、社会广泛参与”的方针。把建设新农村的成果与农民的利益挂起钩来，激发农民的创造性，让农民根据自己的需要和可能来决定新农村怎么建、先建什么、后建什么、以什么标准去建，如此，才能把建设新农村真正落到实处。2006年上半年，由农业部组织的“建设社会主义新农村百村调研”活动显示，有五大问题困扰新农村建设，问题之一是“包办代替，农民参与不进来”。调研组发现，尽管各地方政府和部门建设新农村的积极性非常高，工作力度也很大，但往往缺乏引导和激发农民发展生产、建设家园的有效措施。

新农村的这些新特点，要求新的建设方式的跟进。“社区建设”是被世界各国及我国城市建设的实践经验所证明了的、最有效的社会综合发展方式。在建设内容上，它以社区经济、社区政治、社区文化、社区教育、社区卫生、社区环境、社区治安、社区服务、社区保障为基本要素；在建设主体上，它动用了全社区资源，鼓励居民广泛参与，以实现社区自治为主旨。由此可见，它非常吻合新农村建设的要求。在广东省，改革开放以来，农村经济在全省经济高速增长的带动下也有长足的发展，但相较之下，农村社区的社会发展则明显滞后。广东省副书记欧广源曾严肃地指出：“经过25年的改革开放和现代化建设，我省农村发生了翻天覆地的变化，总体上达到了小康水平……但是，我省‘三农’问题依然严峻……农业是弱质产业、农村是落后社

区和农民是弱势群体的状况尚未根本改变。”^① 所以，以农村社区建设为载体，大力发展农村社区经济、社区政治、社区文化、社区教育、社区卫生，优化社区环境、社区治安，完善社区服务、社区保障，是建设新农村的有效途径，将最终促成广东社会主义新农村的实现，达到真正意义上的城乡和谐。

二

“社区”是社会学中的一个基本概念，源于拉丁语，本意为关系密切的伙伴和共同体。一般认为，首次将“社区”一词用于社会学研究的是德国社会学家 F·J·滕尼斯（F. J. Tönnies）（1855—1936）。1887 年他出版了《Gemeinschaft and Gesellschaft》一书，将 Gemeinschaft（社区）一词同 Gesellschaft（社会）进行对比分析，用以说明社会变迁的趋势和两种不同社会团体。第一次世界大战后，美国学者查尔斯·罗密斯把德文的“Gemeinschaft”译为英文的“Community”。20 世纪 30 年代，我国以费孝通为首的一批燕京大学的学生将英文“Community”翻译成为中文的“社区”一词，后被我国社会学界一直沿用下来。社区的含义是指基于地缘关系基础上结成的彼此之间相互关联、相互交往，具有共同生活特征并产生了共同利益和认同感的相对独立的人群共同体。

按经济结构、人口密度、规模大小、组织特征、文化模式等标准，社区可分为城市社区、集镇社区、农村社区三种类型。一般来说，无论是西方的社区发展运动，还是我国的社区建设，很长一段时间在对象上都以城市社区为主，农村社区建设和管理活动相对滞后。

我国城市社区建设运动发端于 20 世纪 80 年代由民政部推动

^① “三农”问题依然严峻——访广东省委副书记欧广源，南方日报，2005 年 2 月 17 日。

的社区服务。1986年，为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设，民政部就倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的“社区服务”，首次将“社区”这一概念引入了城市管理。1989年公布的《中华人民共和国居民委员会组织法》明确规定，“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动”，“社区服务”的概念第一次被引入法律条文。1991年，民政部又提出了“社区建设”的概念，并在全国各个城市中广泛地开展了社区建设活动。1998年，国务院将“推进社区建设”的职能赋予了民政部。1999年，民政部正式启动了“全国社区建设实验区”工程，在全国73个市辖区中进行了社区建设实验。2000年11月3日，中共中央办公厅和国务院办公厅正式转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，从而使城市社区建设在全国范围内铺开。可以说，我国的城市社区建设是城市经济体制改革和社会转型的产物，经过20年的发展，取得了可喜的成绩，已经由便民利民的社区服务逐步扩展到包括社区规划、社区政治、社区文化、社区经济、社区卫生、社区环境、社区治安等基本要素在内的社会管理职能的建设，在承接政府社会管理职能的下放、完善城市基层管理体制转型等方面起到了重要的作用，更在促进城市经济与社会和谐发展、构建城市和谐社会中做出了有益的尝试。在“城乡一体化”既是社会发展原则又是目的的今天，在城市居民已经广泛地享受到社区建设带来的益处之时，推动农村社区建设，让农民也分享社会发展的成果，必然成为建设城乡一体化的应有之举。

农村社区也称乡村社区，是主要以农业生产方式为基础聚集起来的生活共同体。它是人类历史上古老而又十分重要的社会共同体，对人类生活发挥了悠久的历史作用，至今也仍在对世界数十亿人口的生活发挥着独特的社会功能。从我国乡镇区划的角度来说，农村社区的形态可以是一个自然村，也可以是一个行政村。本书将它定位于后者。相较于城市社区，农村社区普遍呈现出规模小、结构简单、基础设施差、服务功能不完善、缺乏科学的规

划等劣势特征。

农村社区建设是强化社区要素，发展社区组织，逐步改善农村社区成员的生存环境，增强社区活力，提高社区居民生活水平的运动，目的在于建设一个环境优美、人文和谐、可持续发展的农村社区，使农村成为和谐社会。我国的农村社区建设与管理起步较晚，江西、上海、江苏、浙江、四川、湖北等省市在推动农村建设方面走在了前列，并取得了颇多的成功经验。广东省现代化进程整体上已经进入工业化的中期阶段，具备了工业反哺农业、城市支持农村的经济实力，农村社区建设蓄势待发。广东省自20世纪90年代起，就以南海为龙头，有规范、有力度、系统地开展了以文明户、文明村、文明镇为载体的村镇创建活动，大大改变了农村“室内现代化，室外脏乱差”、“只见新屋不见新村”等种种问题，杜绝了诸多不良现象的滋生。在创建活动中积累了许多经验，如农村工作要抓住农民“向上”心理和“从众”心理，要善于树典型、找能手、抓重点、起高潮、上台阶等，这些经验方法都值得农村社区建设借鉴。文明村镇创建活动在一定意义上既可以说是农村社区建设活动的前身，也可以说广东省早已有农村社区建设之实，不过无农村社区建设之名而已。但这又远不止是一个“名实”的问题，因为早期文明村创建活动基本以硬件建设、基础建设为主，推动力量仍以政府为主导，是在传统管理体制下的与物质文明的一种和谐发展。在政府职能转型、社区管理体制转变的新形势下，推行农村社区建设，将以硬件为主的文明村镇创建活动和以提高居民自治意识与能力、提升社区凝聚力为根本任务的这一软件建设相结合，则是质的升华。更主要的是，农村社区建设在管理方式上不同于过去的政府主导型，它倡导的是由政府、社会、居民共同管理社区事务，这是农村基层管理体制的转型，它将有实现与城市基层管理体制改革的接轨，也就是实现了城乡一体化。

三

由于长期的城乡二元体制的影响，在农村社区建设中作为主导力量的政府的推动和宣传一直比较薄弱，相应地，有关农村社区建设的研究成果也不多。我们可以看到，在推进农村社区建设的各省、市、区中，无论是理论上还是实践上，可以说都是因地制宜型，你趟你的水，我过我的桥，普遍缺乏深厚的理论指导，导致了各地在基本概念上，如农村社区的范围定位、农村社区的功能、建设的内容等，都存在极大的差异性。许多地方把农村社区建设等同于一般的农村工作，把农村社区建设内容简单化为农村社会稳定工作或农村经济工作。这非常不利于农村社区建设的真正深入和高效展开。所以必须推动农村社区建设的理论研究，加强对农村社区建设的重点、难点的探讨，使农村社区建设有“章”可循，有“法”可依，功能定位清晰，思路明确。当下尤其要重视对具体问题的研究，重视实证的研究。我们正是抱着这样一种心态来编写本书的，目的在于抛砖引玉，期望有更多的学者一起来共同探讨农村社区建设与管理这个大课题。

本书的特点之处主要体现在以下三个方面。

一是新颖。自我国开展社区建设运动以来，国内关于城市社区建设与管理著作不少，但暂未有一本关于农村社区建设与管理方面的专著，这和我国目前的现实需要是极不吻合的。本书致力于结合我国尤其是广东省农村的实际，探讨农村社区建设与管理理论与实践，围绕农村社区管理体制、农村社区规划、农村社区经济、农村社区政治、农村社区文化、农村社区教育、农村社区科技、农村社区社会保障、农村社区服务、农村社区卫生与体育、农村社区环境、农村社区社会控制等 12 个方面的内容展开探讨。

二是实证。为避免从理论到理论的泛泛而谈，本书的每一章都以当前我国尤其是广东农村社区建设和管理中最突出的问题为

研究对象，重点分析，针对实际情况提出解决对策，同时也有许多实证调查与分析。

三是情系“三农”。作者站在国家发展亟需解决“三农”问题的高度，站在时代的前沿来探讨农村社区建设与管理问题，把解决“三农”问题的种种关键性问题都融入农村社区建设与管理的话题中，在理性的框架中饱含着浓情。

张兴杰 游艳玲 谭均乐

2007年2月

目 录

导 言

第一章 我国农村基层的管理体制 (1)

- 一、理想的农村社区及其管理体制 (1)
- 二、我国农村基层管理体制的历史沿革 (3)
- 三、现阶段我国农村基层管理体制面临的问题 (6)
- 四、农村基层管理体制创新的理论资源 (10)
- 五、各国农村社区管理体制创新的实践模式 (14)
- 六、“他山之石”对于完善我国农村基层管理体制的
 启示 (18)

第二章 农村社区规划 (24)

- 一、农村社区规划亟待重视 (24)
- 二、现代社区规划的兴起 (25)
- 三、农村社区规划的概念、特征 (27)
- 四、农村社区规划的重点内容与方法 (35)
- 五、以人为本：农村社区规划的出发点与根本原则
 (37)

第三章 农村社区经济 (49)

- 一、发展经济是农村社区建设与管理不可或缺的重要
 内容 (49)
- 二、与农村社区经济相关的几种重要经济形式及其在

广东省的现状	(54)
三、广东省农村社区经济发展困境	(61)
四、广东省农村社区经济的建设与管理	(63)
五、结论	(83)
第四章 农村社区的民主实践	(87)
一、中国农村社区自治的缘起及其核心内容	(87)
二、村民自治背景下农村社区的权力结构分析	(92)
三、农村社区民主政治发展存在问题的分析	(101)
四、村民自治的政治价值与社会意义分析	(103)
五、结语	(105)
第五章 农村社区文化	(107)
一、农村社区文化概述	(107)
二、广东农村社区文化建设与管理	(119)
第六章 农村社区教育	(139)
一、农村社区教育的内涵	(139)
二、农村社区教育建设及管理的现状	(142)
三、农村社区教育建设及管理中的问题	(151)
四、加强农村社区教育建设及管理的对策、建议	(153)
第七章 农村社区科技	(160)
一、基本概念	(160)
二、农业推广模式研究	(166)
三、对策建议	(196)
第八章 农村社区的社会保障	(203)
一、以农村养老作为考察对象的原因分析	(203)

二、传统与现代：变迁中的家庭养老	(207)
三、博弈与理性：农村养老方式的选择	(213)
四、结论与建议：制度背景、实践研究和分类规划	(220)
第九章 农村社区服务	(223)
一、长安镇社区服务的现状分析	(225)
二、长安镇社区服务存在的问题与对策分析	(236)
第十章 农村社区卫生和体育	(245)
一、农村社区卫生建设与管理	(245)
二、农村社区体育建设和管理	(263)
第十一章 农村社区环境	(277)
一、农村社区环境概述	(277)
二、我国农村社区环境建设	(283)
三、我国农村社区环境管理	(289)
第十二章 农村社区的社会控制	(303)
一、社会控制的此与彼	(304)
二、中国农村社会控制的历史回顾	(308)
三、当前中国农村社会控制的两难困境	(313)
四、当前中国农村社区社会控制的对策思考	(320)
后记	(325)