

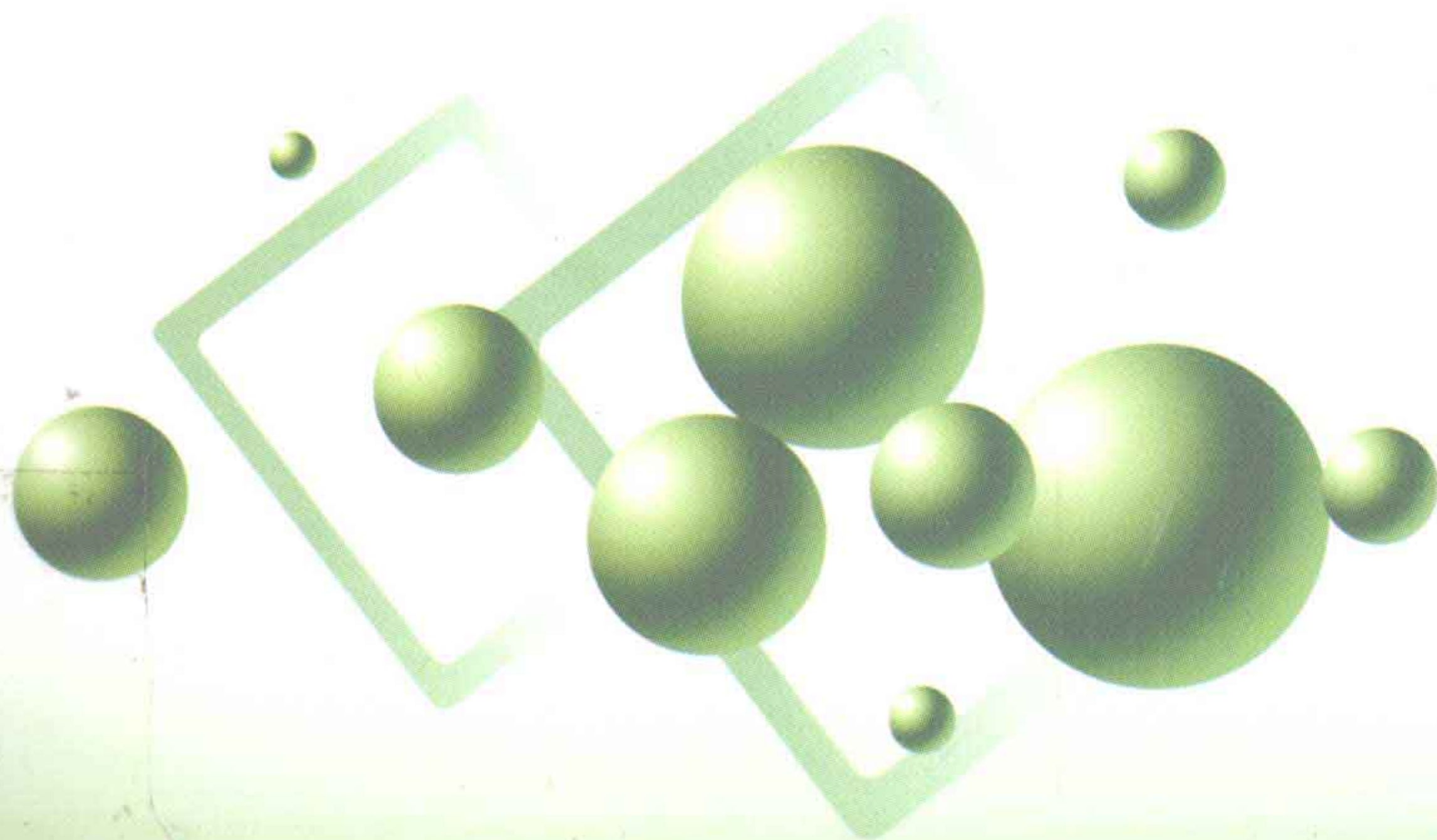
理论前瞻·政策解读·经验借鉴·实践指南

NONGCUN SHEQU JIANSHE GONGZUO SHOUCE

农村社区建设

工作手册

夏周青◎著



国家行政学院出版社

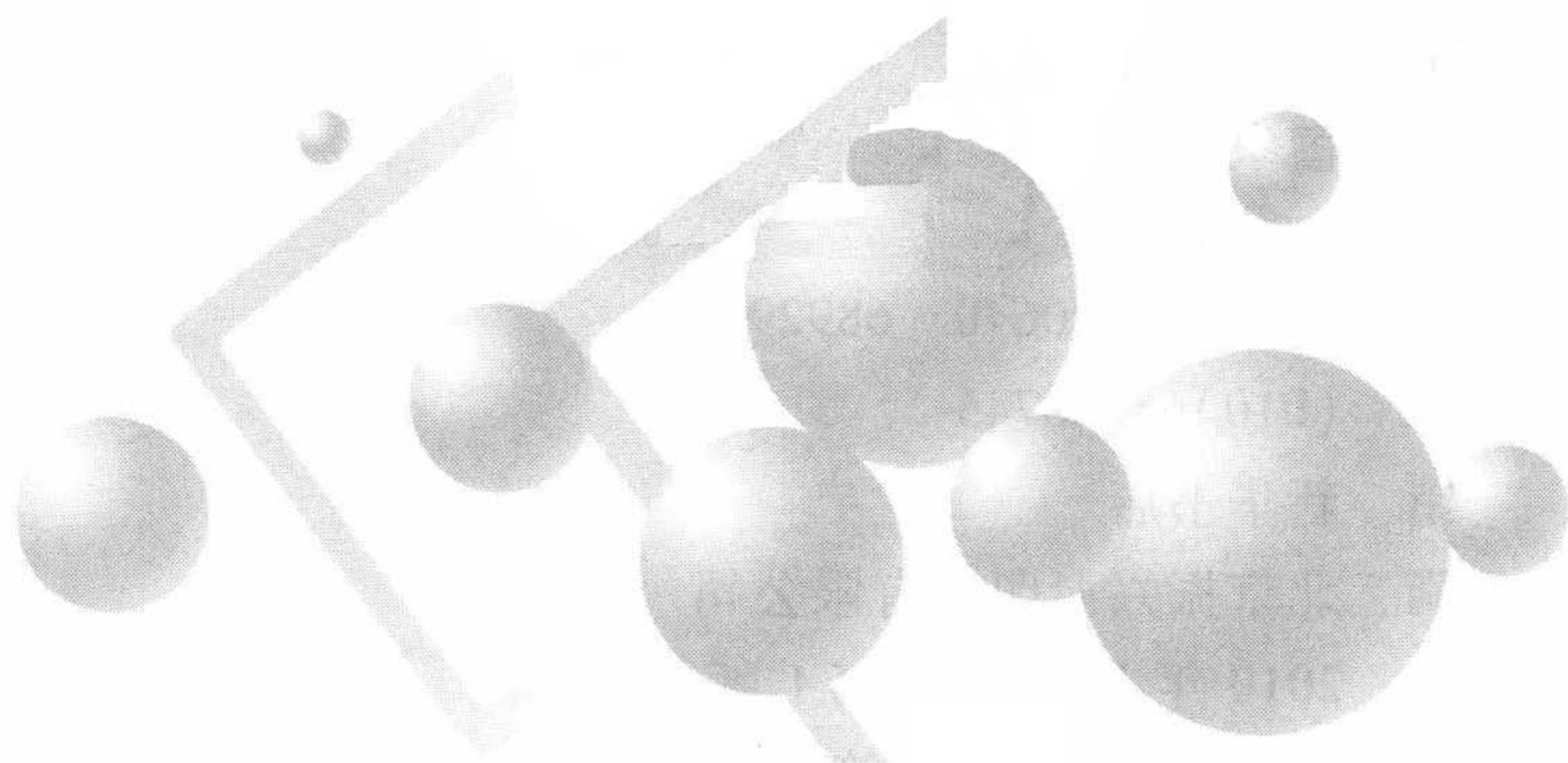
理论前瞻·政策解读·经验借鉴·实践指南

NONGCUN SHEQU JIANSHE GONGZUO SHOUC

农村社区建设

工作手册

夏周青◎著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社区建设工作手册/夏周青著. —北京: 国家行政学院出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 80140 - 931 - 7

I. ①农… II. ①夏… III. ①农村—社区—工作—中国—手册 IV. ①C912.82 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 196941 号

书 名	农村社区建设工作手册
作 者	夏周青
责任编辑	刘正刚 李少军
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话	(010)68920640 68929037
编 辑 部	(010)68928745
经 销	新华书店
印 刷	北京振兴源印务有限公司
版 次	2010 年 10 月北京第 1 版
印 次	2010 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本	880 毫米 × 1230 毫米 1/32 开
印 张	7.25
字 数	180 千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 80140 - 931 - 7/C · 40
定 价	20.00 元

序

切实解决“三农”问题的 有益探索

—

社会进入工业化阶段，工业化是经济发展主旋律，城市化是社会发展主旋律。工业化提高产业的集中度，带动各种生产要素的集中，必然推动城市化。城市化是工业化的必然产物。但在城乡二元结构和体制没有根本改变的情况下，工业化、城市化越发展，工农、城乡之间的差别越大，统筹城乡发展、推进城乡一体化就成为必然的要求。显然，社会在沿着工业化、城市化、城乡一体化的路径向前发展。

城市化是国家现代化的标志。西方发达国家城市化已经达到相当高的水平。如美国、欧盟等，省州或县以下都是市，基本没有村的概念。挪威最小的市只有 210 人，相当于我国一个村民小组的人口数量。有些城市虽然人口少，规模小，但产业集中度高，

建国后，我们实行城乡二元结构和体制，农村产业结构单一，劳动力束缚在土地上，城市化严重滞后。1949 年城市化率 10.6%，农村改革初期的 1978 年也只有 15.9%。经过 30 多年农村改革，城市化随着农村产业发展有了很大的突破。上世纪 90 年代中央提出农村城镇化发展战略，城镇化率一年增长一个百分点。鉴于城镇化发展的同时，城乡差别越来越大，党的十六大提出统筹城乡发展。鉴于农村人口数量庞大，加之经济社会发展基础薄弱，以及地理环境、人文历史等条件的制约，农业农村农民问题始终突出，2005 年党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设，2008 年党的十七届三中全会进一步提出加快形成城乡一体化新格局。

2

城市化。2010年中央1号文件明确提出把推进城镇化和新农村建设作为农村发展的持久动力。这集中体现了经济社会发展规律，又凸显了中国特色的农村发展道路。

中国农村城市化是一个长期的渐进的过程。各地要根据本地资源，合理布局产业，确立村庄建设类型，引导农民逐步建城。其基本路径应该是：先社区化、再城镇化、都市化。一般情况下，地处城镇规划区的村，可以逐步使农民融入城镇变成市民；地处城镇规划区外的工业经济强村，可建立工业小区，加快发展二三产业，引导农民就地城镇化；有山水自然资源的村，可保留农村原生态，发展生态旅游农业，建设生态型社区；有历史人文禀赋的村，可以建设保护型古村社区。对于多数没有特殊资源、处于基本农田保护区的村，应按照现代化新农村的目标，建设农村新社区。显而易见，农村社区化是城市化的必然要求，也是新农村建设的客观要求。

二

经过改革发展，我国由追求温饱，发展到追求小康，追求和谐。现在总体上已经进入小康社会，正处于从追求小康、追求和谐走向追求幸福的征途中。但是中国的发展，特别是城乡之间的发展极不平衡。一方面农村经济发展滞后，城乡居民收入差距越来越大，消费水平差距也在拉大；另一方面基础设施、社会事业发展缓慢，教育、医疗、社会保障等民生问题十分突出。造成了农村生活条件差、生产环境、生态环境恶化，也造成了农民素质提高难、转移就业难、增加收入难等问题。贯彻落实科学发展观，既要转变经济发展方式，加快经济发展，也要转变社会发展方式，在经济发展的基础上，统筹发展城乡基础设施、公共事业，为农

民提供均等化公共服务，实现城乡一体化，使农村居民既能更多地分享经济社会发展的成果，体现社会进步，又能在更广的层面上激发积极性和创造性，促进城乡经济社会又好又快发展。

近几年，国家把解决“三农”问题放在全党工作重中之重，并依据工业化阶段“两个趋向”的论断，实行统筹城乡发展战略和工业反哺农业、城市带动农村、对农民“多予少取放活”的方针。从2004年开始，连续出台7个新的一号文件，在指导思想上强化农业基础地位，在政策制定上把农民利益放在首位，在战略部署上优先安排农村工作，在资金投入上向农村倾斜，在组织保障上不断加强农村党的建设和领导。转变了过去“向农民要”的政策取向，建立了“给农民补”的制度体系。切实把重点支持工业转向支持农业，把重点支持城市转向支持农村，把重点让城镇居民受惠转向让农民受惠，一个新型的城乡关系和城乡发展格局正在加快建立。

特别需要指出的是，中央为了把更多资源有效地配置到农村，加强农村基础设施建设和社会事业发展，加快城乡经济社会一体化步伐，推进城乡基本公共服务均等化，提出“积极推进农村社区建设”。这是一个重大的战略部署。为扎实推进农村社区建设，民政部2007年牵头启动了农村社区建设实验工作，在全国确定了304个实验县（市、区）。各地相应地确定了不同层次的实验单位。为扩大农村社区建设覆盖面和受益面，民政部2009年3月印发了《关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知》（民发〔2009〕27号）。各地通过产业发展、村庄环境整治等途径，引导农村人口向社区化中心村集聚；通过建立行政办事、商贸购物、医疗保健、教育培训、社团活动、文艺体育、警务治安等一体化社区服务中心，构建城乡一体化的供水供电、供

销流通、通讯信息等基础设施网络，完善农村新社区服务和集聚功能，加快社区社会事业发展，提升社区社会保障水平。农村社区化建设使越来越多的农村居民享受到与城里人一样的均等化公共服务。

实践证明，农村社区建设给农村带来了活力，给农民带来了实惠，是社会主义新农村建设的重要组成部分。开展农村社区建设有利于推进城乡基本公共服务均等化，有利于农村经济社会又好又快发展，有利于加快农村全面建设小康社会进程，有利于巩固党在农村的执政基础。当然，由于我国农村社区建设工作才刚刚起步，取得的成绩和积累的经验还非常有限，与中央要求及农民群众期待相比还有很大差距。因此，当前和今后一个时期，我们要大力推进农村社区建设。要坚持政府主导、以人为本、因地制宜、资源整合的原则，以服务群众、造福居民为根本宗旨，以从实际出发、注重实效为工作方针，以健全领导体制和工作机制为根本保障，不断把农村社区建设引向深入。

三

综上所述，农村社区建设是农村改革发展中的新事物，承载着亿万农民过上美好幸福生活的新期待，也是加快城乡一体化、推进新农村建设、解决“三农”问题的有益探索。也正因此，周青同志编著的《农村社区建设工作手册》一书，既体现难能可贵的探索精神，又带有一定的社会意义。

我作为本书的第一读者，读后有一个深刻的印象，就是这本书有特点、有价值。

一是该书从统筹城乡发展、推进新农村建设、切实解决三农问题的战略高度，理论与实践结合，分析、研究农村社区建设的

诸多问题，具有战略性。

二是该书直面我国统筹城乡发展和农村社区建设所面临的一系列实际问题，把解决问题的着力点凝聚在农村社区建设的合理定位、科学规划、精心推进上，具有针对性。

三是该书不仅选题独到，内容系统，而且提出了一些新观点、新思路。例如如何界定农村社区的功能、如何看待农村社区建设与城市化的关系、如何在农村社区建设中做到规划先行、如何协同推进农村社区的各方面建设等等，具有创新性。

鉴于该书有这么多亮点，很高兴为周青同志的研究成果写点文字表达祝贺，同时希望他在自己事业的平台上取得新的更大的成就。

曾业松(中共中央党校研究室副主任)

2010年8月

C 目 录 CONTENTS

序 切实解决“三农”问题的有益探索·····	1
------------------------	---

绪论 二十世纪以来的中国农村建设： 从乡村建设运动到农村社区建设 ·····	1
一、民国时期的乡村建设运动 ·····	1
二、建国以后的农业合作化运动 ·····	5
三、新时期农村体制改革与稳步发展 ·····	7
四、近年来农村社区建设的兴起 ·····	9

· 案例链接	
◎ 贵州遵义县“吹拉弹唱”推动农村科学发展 ·····	13

第一章 中国农村社区刍议·····	15
一、“社区”一词的出现和演变 ·····	15
二、中国传统的农村社区 ·····	19
三、当代中国农村社区的内涵与一般特征 ·····	20
四、当代中国农村社区的新变化 ·····	24

· 案例链接	
◎ 甘肃榆中城关镇兴隆山村“五字真言”促发展 ·····	26

第二章 农村社区建设的定位：

统筹城乡发展的两大路径之一 29

一、城乡二元结构出现的必然性和破除的必要性 29

二、统筹城乡发展的基本路径之一：城市（镇）化 35

三、统筹城乡发展的基本路径之二：农村社区建设 37

四、统筹城乡发展两大基本路径的关系 39

五、推进农村社区建设的基本原则 42

案例链接

◎ 宁波农民怎“跑”得这么快？ 44

第三章 合理制定农村社区建设规划 47

一、正视问题 49

二、以人为本 50

三、服务发展 52

四、统筹兼顾 54

五、节约用地 56

六、突出特色 59

七、注重生态 60

八、加强领导 60

案例链接

◎ 山东新农房建设向城里看齐 62

第四章 提高农村社区综合生产能力 65

一、加强农业基础设施建设 65

二、加快农业科技创新 67

三、促进农业产业化经营 73

四、建立新型农业社会化服务体系 75

五、促进农业可持续发展	78
六、加强农村社区防灾减灾能力建设	81
 案例链接	
◎ 广东阳江：渔业转型升级 渔村焕发生机	87
第五章 完善农村社区民主管理体制	89
一、健全农村社区民主管理制度的重大意义	90
二、完善农村社区民主选举	92
三、推广“4+2 工作法”，促进农村社区民主决策和管理 ...	95
四、加强民主监督，推进农村社区村务公开	100
 案例链接	
◎ 四川兴文：开出“三剂良药”治疗“病态”村党组织	110
第六章 推进农村社区文化建设	113
一、农村社区文化的特点和功能	114
二、农村社区文化建设面临的主要问题及原因分析	115
三、农村社区文化建设的目标	118
四、不断拓展农村社区文化建设的途径	120
 案例链接	
◎ 陕西城固县开展“六知”活动培育新农民	124
第七章 健全农村社区社会服务体系	127
一、促进城乡基本公共服务均等化	127
二、大力办好农村义务教育事业，做好农民培训工作	131
三、促进农村社区医疗卫生事业发展	134
四、健全农村社会保障体系	139
五、加强农村社区治安建设	147

案例链接

◎ 重庆黔江区冯家街道：五个“载体”构建渔滩“平安社区” 151

第八章 注重农村社区的生态环境建设..... 155

- 一、环境和农村社区环境 155
- 二、推进农村社区生态环境建设的现实意义 158
- 三、农村社区生态环境建设的基本原则 160
- 四、加强农村社区生态环境建设的对策 162

案例链接

◎ 聚焦慈溪农村环保工作：城乡一体化实现新跨越 166

第九章 加强领导、多元参与、积极探索，实现农村社区建设新突破 169

- 一、加强党对农村社区建设的领导 169
- 二、构建农村社区建设的多元参与机制 173
- 三、积极探索农村社区建设的多种模式 175

案例链接

◎ 安徽霍山县下符桥镇圣人山村新农村示范点 178

附录一：农村社区建设相关政策

- 民政部关于做好农村社区建设试点工作推进社会主义新农村建设的通知 181
- 民政部关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知 184
- 民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见 189

附录二：农村社区建设相关流程图

- 农村社区调查研究工作程序 199

农村社区民主决策程序	200
农村社区工作者目标管理程序	201
农村社区宣传工作程序	202
农村社区思想政治工作程序	203
农村社区检查工作程序	204
农民技能培训课程程序	205
学习型农村社区创建程序	206
农村社区党支部开展“创先争优”活动程序	207
农村社区召开表彰大会工作程序	208
附录三：××市农村社区建设考核办法	209
 参考文献	 213
 后 记	 217

绪论

二十世纪以来的中国农村建设： 从乡村建设运动到农村社区建设

社区是近代以来伴随着工业化和城市化的推进首先出现于西方的一个概念，但是作为一种社会生活共同体形式，却古已有之，是一个历史范畴。20 世纪上半叶以来，随着现代化的进程演进和现代文明的发展，我国传统农业社会和农村的落后问题日益凸显，我国的学界、政界和广大基层群众为改变这种现状，实现农村地区现代化进行了长期的探索和实验，从民国时期的乡村建设运动到近年来的农村社区建设等，取得了一定的成就。

一、民国时期的乡村建设运动

我国近代乡村建设的历史，可以追溯到 1904 年米鉴三、米迪刚父子在河北定县翟城村创办的“村治”。米氏村治革除旧敝、移风易俗、创办学堂、鼓励垦荒，并得到了县政府的支持，取得了良好的效果，开创了中国以行政村为单位的地方自治的先河。

翟城村治对推动中国乡村建设运动的兴起，起到了一定作用。

20 世纪前半叶的中国，基本上仍然是农村社会。从经济上而言，20 世纪 30 年代初，农业人口占总人口的 80% 以上，农业占国民生产总值的比例为 61%，其中尚未包括农村手工业^[1]。而在文化上，当时的中国，尽管东南沿海一带有了近代思想，中国更广大的地区仍是乡村文化占主导地位。中国欲真正实现现代化，即走向民主与科学，则必须要依靠农村社会的改变，要嫁接在乡村这棵老树上，才能发荣滋长。在政治上，虽然民主共和的政体初定，但是旧时代的遗风尤其是乡村社会依然没有养成新的政治习惯，加之政局变动不拘，新的国家制度朝令夕改，乡村社会仍是实现真正的进步。

这一时期，中国农村遭遇了一连串的天灾人祸，而由于国家政局几经动荡，秩序不稳，加之军阀混战，连年不休，使农村经济雪上加霜。这时期的农村生产方式落后，生产水平低下，生活朝不保夕，农民没有最基本的教育和医疗保障，文化迟滞，积贫积弱。更为不幸的是，20 世纪 20 年代末的世界经济危机继席卷了资本主义主要国家之后，也陆续延及积贫积弱的中国，使得工农业尤其是小农经济滑向深渊。以致农产品滞销，土地价格下跌，农业人口流离失所，土地抛荒现象严重等。与经济落后，农业凋敝相伴而生的，是农村社会文盲充斥、科学落后、卫生不良、陋习盛行、公德不修等社会问题。

于是，一大批各界人士从不同的理论构想出发，提出不同的政治主张，有的注重农业技术传播，有的致力于地方自治和政权建设，有的着力于农民文化教育，有的强调经济、政治、道德三者并举。但他们殊途同归，都是持改良主义的主张，期望为衰败

[1] 巫宝三主编：《中国国民所得》（1933年），中华书局1937年版，第12页。

的中国农村寻找一条出路，史称“乡村建设运动”。乡村建设运动是近代以来我国知识分子对改变中国农村社会，促进中国农村发展的有益尝试。甚至，在当事者看来，“无疑地形成了今日社会运动的主潮”^[1]。

在轰轰烈烈的乡村建设运动中，救济农村即拯救国家的普遍认识，是知识分子投身乡村建设运动的强大动力，他们怀抱“振兴农业”、“拯救农村”的理想来到农村，推行乡村建设运动，在社会上引起极大反响。一方面，他们各抒己见，在学术界掀起了一场关于如何挽救中国农业经济，如何改变农村贫穷落后面貌的大讨论；另一方面，他们付诸行动，以不同的实践方式在全国各地掀起了一场轰轰烈烈的乡村建设运动。其中，梁漱溟、晏阳初、陶行知、卢作孚等是这场乡村建设运动的杰出代表。

乡村建设运动也得到了要进行国家建设的国民政府的支持。20世纪30年代初期，新组建的国民政府表现出改革政治、发展经济、建设国家的愿望。特别是开始从政府的角度重视民众教育工作。1930年，国民政府成立后首次把开展民众教育列入国家的法规当中，表现出为“训政建国”而推进民众教育的愿望。1932年，国民政府开始推行民族复兴运动。所谓“民族复兴”，主要是“复兴民族精神”，即注重民众的心理建设，并以“新生活运动”和“国民经济建设运动”为其主要内容。1933年8月，国民政府内政部下令，在省政府管辖下成立实验县，从事乡村复兴工作。是年秋，江苏省江宁县、浙江省兰溪县、及山东邹平县、菏泽县、河北省定县等实验区先后设立。到1947年（民国26年）成立实验县的有江苏、浙江、山东、河北、云南、贵州、湖南、

[1] 许莹涟、李竞西、段继李编述：《全国乡村建设运动概况》第1辑上册，山东乡村建设研究院1935年版，“自叙”。