

国家哲学社会科学研究项目

小城镇社区建设教程

主编 水延凯

中共中央党校出版社

国家哲学社会科学研究项目

小城镇社区建设教程

主 编：水延凯

副主编：胡顺延

周明祖

邹汉清

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇社区建设教程/水延凯主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1999. 3

ISBN 7-5035-1930-4

I. 小… II. 水… III. 城镇-社区-建设-中国-教材
N. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 05404 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄100号)

北京平谷胶印厂印刷 新华书店经销

1999年3月第1版 1999年3月第1次印刷

开本: 850×1168毫米 1.32 印张: 11.25

字数: 289千字 印数: 1—10,500册

定价: 16.00元

编辑委员会

顾问：(按姓氏笔画为序)

王智灿	刘中荣	刘绪贻	向熙扬
李守经	李怀中	何秉孟	张新润
陆学艺	周大仁	夏振坤	

主任：曹世佑

副主任：周明祖 胡顺延 余章明 水延凯

委员：(按姓氏笔画为序)

丁毅	丁建石	万里翔	马圣文
王先勇	邓道玉	艾世民	左少文
田继林	孙水安	严宗敏	李传友
李杏元	李家银	肖协清	肖国顺
吴水明	何键	何国银	邹汉清
沈邦文	沈安新	张武	张汉生
张弘强	张光勇	张烈辉	陈少清
陈贻先	易春清	周旭芳	罗教讲
胡志斌	胡卓发	胡金火	胡继安
胡雪纯	赵典	赵文正	赵培春
侯向南	祝道胜	梁志斌	黄茂雄
阎春文	韩传银	谢德生	雷照金
廖三近	廖汉承	熊竹寒	熊荆州
戴永红			

编 写 组

主 编：水 延 凯

副 主 编：胡 顺 延

周 明 祖

邹 汉 清

编务人员：李 杏 元

柳 梓 珍

序

刘 海 藩

从实际情况出发，解决好农业、农村和农民问题，是推进有中国特色的农业现代化的重要途径。中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。这是一个非常重要的论断，具有十分重要的意义。近20年来，中国的小城镇得到了迅速发展，中国人口城镇化水平已经有了较大提高。但是，中国的人口城镇化仍然滞后于经济非农化，“民工潮”仍然久盛不衰，乡镇企业规模小、布局散、水平低、效益差等问题日益突出，大城市、特大城市和超大城市的“城市病”日渐严重，特别是到20世纪末在全国范围内更出现了早熟的买方市场。造成这些问题的原因是复杂的、多方面的，要解决这些问题也必须从多方面作坚持不懈的努力，其中关键措施之一就是加快我国人口城镇化步伐，特别是加快小城镇的发展。这是因为，发展小城镇有利于比较迅速地提高人口城镇化水平，有利于乡镇企业的相对集中和发展规模经营，有利于更大规模地转移农村富余劳动力，有利于避免大城市、特大城市和超大城市人口的过分膨胀，特别是有利于扩大国内的投资需求和消费需求，推动国民经济健康、稳定、快速地发展。

可以预见，在“小城镇、大战略”的思想指导之下，一个新的小城镇建设高潮必将出现在神州大地。然而，我国目前的小城镇建设中却存在着许多不容忽视的问题。其中比较突出的是：在

规划方面，或者根本没有规划，或者规划不科学、不全面、不切合实际，或者规划没有必要的权威性和严肃性；在建设方面，往往是重经济建设、轻生态环境建设和市政设施建设，重物质文明建设、轻政治文明建设和精神文明建设，重硬件建设、轻软件建设；在管理方面，习惯于权力集中，习惯于行政命令，习惯于人海战术，习惯于以政代企、以政代事、以政代社等等。这些问题的产生，主要有两个方面的原因：一是，原有管理体制的种种弊端和某些政策的不切合实际；二是，小城镇社区工作人员素质不高，不能适应改革开放的新形势。因此，要加快小城镇社区建设，促进小城镇社区健康、顺利地发展，除了要改革原有管理体制，调整有关小城镇的某些方针、政策外，关键在于加强对小城镇社区工作人员的教育，提高他们的政治、业务素质，特别是要努力提高他们对小城镇社区进行科学规划、正确建设和有效管理的知识和能力。

我国社会学的社区研究，对于小城镇的“城”、“乡”归属问题，有几种不同的观点：第一种观点认为，小城镇属于城市社区的范畴；第二种观点认为，小城镇是农村社区的重要组成部分；第三种观点认为，小城镇中的一部分（如小城市、建制镇等）应该归于“城”，另一部分（如农村集镇或非建制镇）则应该归于“乡”；第四种观点认为，小城镇介于城乡之间，是城乡的结合部。对于这个“结合部”，实际上有两种不同的理解，一种可称为“城尾乡首论”，即认为小城镇是城市社区之“尾”，农村社区之“首”，是城市社区和农村社区的重叠部分；另一种可称为“中间社区论”，即认为小城镇是城乡之间的中间环节，它与城市社区和农村社区都有密切的联系，但它又是不同于这两类社区的另一种相对独立的社区类型。到目前为止，小城镇社区研究仍然是我国社区研究的一个薄弱环节，这与我国小城镇蓬勃发展的客观现实形成了鲜明的对照。这说明，加强对小城镇社区研究，发展小城镇社区理论，是我国社区研究的一项具有重要现实意义的紧迫任

务。

水延凯同志从社区角度来研究小城镇问题，把小城镇社区看作是有别于城市社区和农村社区的另一种基本类型的社区，这是一种有益的探索。他编写的《小城镇社区建设教程》一书，对此进行了比较系统、比较全面的论述。可以作为各级党校、行政院校和高等院校有关专业的教材，也可作为各级各类小城镇社区工作人员的自学读物。希望《小城镇社区建设教程》的出版，能够对提高小城镇社区工作人员素质，促进小城镇社区建设，发展小城镇社区理论，起到某些积极的、促进的作用。

一九九九年一月

目 录

序	刘海藩 (1)
---------	-----------

第一篇 小城镇社区概述

第一章 什么是小城镇社区	(1)
第一节 社区及其类型	(1)
一 社区的概念	(1)
二 社区的类型	(2)
第二节 村庄、集镇、城市	(4)
一 村庄	(4)
二 集镇	(5)
三 城市	(7)
第三节 小城镇社区及其特点	(10)
一 小城镇社区的内涵和外延	(10)
二 小城镇社区的类型和特点	(11)
三 小城镇社区的结构和功能	(15)
第二章 城镇的起源和历史文化发展	(19)
第一节 城镇的起源	(19)
一 几种不同的学说	(19)
二 城镇产生的根本原因	(20)
第二节 工业革命前的城镇	(22)
一 古代的城镇	(23)
二 中世纪的城镇	(25)

第三节	工业革命后的城镇·····	(28)
一	近代的城镇·····	(28)
二	现代的城镇·····	(35)
第四节	工业革命前后城镇的不同特点·····	(41)
第三章	新中国城镇的发展和小城镇社区的现状·····	(45)
第一节	新中国城镇的发展历程·····	(45)
一	恢复和初步发展时期(1949—1956 年) ·····	(45)
二	调整和曲折发展时期(1956—1978 年) ·····	(49)
三	改革和加速发展时期 (1978 年至今) ·····	(53)
四	主要经验教训和存在问题 ·····	(58)
第二节	小城镇社区的现状·····	(62)
一	县级人民政府所在地城镇·····	(62)
二	乡级人民政府所在地集镇·····	(70)
三	管理区及其以下集镇·····	(75)

第二篇 小城镇社区规划

第四章	小城镇社区规划概述·····	(78)
第一节	规划的内涵和重要意义·····	(78)
一	规划的内涵和种类·····	(78)
二	规划的重要意义·····	(82)
第二节	规划的指导思想和基本原则·····	(84)
一	规划的指导思想·····	(84)
二	规划的基本原则·····	(88)
第三节	规划的一般程序和主要方法·····	(91)
一	规划的一般程序·····	(91)
二	规划的主要方法·····	(94)

第五章 区域性城镇体系规划	(99)
第一节 区域性的城—镇—乡体系	(99)
一 什么是城—镇—乡体系.....	(99)
二 城—镇—乡之间的关系.....	(101)
第二节 中国城—镇—乡体系的现状	(103)
一 全国的城—镇—乡体系.....	(103)
二 湖北省和孝感市的城—镇—乡体系.....	(107)
第三节 认真做好区域性城镇体系规划	(110)
一 规划的基本要求.....	(110)
二 规划的主要内容.....	(113)
三 规划中应该注意的几个问题.....	(116)
 第六章 城（镇）区建设总体规划	(119)
第一节 城（镇）区建设规划的类型	(119)
一 规划的主要类型.....	(119)
二 总体规划及其作用.....	(120)
第二节 认真做好城（镇）区建设总体规划	(122)
一 确定城（镇）区的性质.....	(122)
二 制定城（镇）区发展目标.....	(123)
三 预测城（镇）区发展规模.....	(126)
四 规划中应该注意的几个问题.....	(130)
第三节 评价小城镇社区的社会指标体系	(132)
一 社会指标及其体系.....	(132)
二 如何评价小城镇社区发展状况.....	(135)

第三篇 小城镇社区建设

第七章 经济建设	(142)
第一节 经济发展的现状	(142)

一	县级人民政府所在地城镇的现状·····	(142)
二	乡级人民政府所在地城镇的现状·····	(144)
三	管理区及其以下集镇的现状·····	(148)
第二节	经济体制改革·····	(149)
一	调整所有制结构·····	(149)
二	推进国有企业改革·····	(151)
三	搞好城镇集体经济和供销合作社改革·····	(153)
四	深化乡镇企业改革·····	(155)
五	完善分配结构和分配方式·····	(156)
第三节	经济发展战略·····	(159)
一	调整经济结构·····	(159)
二	转变经济增长方式·····	(161)
三	实施科教兴国战略和可持续发展战略·····	(163)
四	加强东中西合作,扩大对外开放·····	(165)

第八章 政治建设····· (168)

第一节	推进政府机构改革·····	(168)
一	机构改革的必要性和重要意义·····	(168)
二	机构改革的指导思想、目标和原则·····	(170)
三	精简政府机构·····	(172)
四	转变政府职能·····	(173)
第二节	深化人事制度改革·····	(176)
一	深入改革党政领导干部制度·····	(176)
二	继续推行公务员制度·····	(178)
三	努力提高干部队伍素质·····	(180)
第三节	加强民主法制建设·····	(181)
一	完善人民代表大会制度·····	(181)
二	做好人民政协工作·····	(182)
三	扩大基层民主·····	(183)

四	加强法制建设·····	(184)
第四节	坚持和改善共产党的领导·····	(185)
一	加强党的思想建设·····	(185)
二	加强党的组织建设·····	(186)
三	加强党的作风建设·····	(187)
第九章	文化建设·····	(189)
第一节	加强文化建设,提高国民素质·····	(189)
一	加强文化建设的重要性和紧迫性·····	(189)
二	加强文化建设的指导思想和奋斗目标·····	(191)
三	加强文化建设要处理好几个关系·····	(192)
第二节	提高全民族的思想道德素质·····	(195)
一	加强思想建设·····	(195)
二	加强道德建设·····	(198)
第三节	发展教育、科技、文化事业·····	(201)
一	发展教育事业·····	(201)
二	发展科技事业·····	(204)
三	发展文化事业·····	(207)
第四节	加强城(镇)区文明建设·····	(209)
一	搞好文明小区建设·····	(209)
二	加强新城镇居民教育·····	(210)
第十章	社会环境建设·····	(213)
第一节	社会保障和社会保险·····	(213)
一	社会保障概述·····	(213)
二	社会保险及其主要内容·····	(216)
第二节	失业保险和再就业工程·····	(217)
一	失业保险·····	(217)
二	再就业工程·····	(218)

第三节	养老保险和医疗保险·····	(221)
一	养老保险·····	(221)
二	医疗保险·····	(225)
第四节	社会救助和社会优抚·····	(228)
一	社会救助·····	(228)
二	社会优抚和安置·····	(231)
第五节	社会福利和社区服务·····	(233)
一	社会福利·····	(233)
二	社区服务·····	(236)
第六节	社会治安·····	(238)
一	社会治安综合治理·····	(238)
二	标本兼治,重在基层·····	(239)

第十一章 生态环境建设····· (242)

第一节	城镇生态环境和生态环境建设·····	(242)
一	城镇生态系统及其特点·····	(242)
二	城镇生态环境的现状·····	(244)
三	生态环境建设的指导思想和城镇生态环境考核指标·····	(247)
第二节	人口·····	(249)
一	城镇人口再生产类型已经发生根本变化·····	(249)
二	城镇人口再生产的奋斗目标和主要措施·····	(250)
第三节	土地·····	(253)
一	城镇用地现状及其存在的问题·····	(253)
二	城镇建设用地管理的标准和措施·····	(256)
第四节	水体·····	(258)
一	城镇水环境问题·····	(258)
二	加强城镇水资源管理·····	(260)
第五节	大气和环境噪声·····	(263)

一	大气污染及其防治·····	(263)
二	环境噪声污染及其防治·····	(264)
第六节	固体废物和城区环境·····	(266)
一	固体废物污染及其防治·····	(266)
二	城区环境及其管理·····	(267)
第十二章	市政设施建设·····	(271)
第一节	居民住宅建设·····	(271)
一	必须重视居民住宅建设·····	(271)
二	居民住宅的设计、施工和管理·····	(273)
三	加快住房制度改革·····	(275)
第二节	生产设施和仓储建设·····	(277)
一	生产设施建设·····	(277)
二	仓储设施建设·····	(279)
第三节	公共服务设施建设·····	(280)
一	县级市和县城的公共服务设施建设·····	(280)
二	建制镇和非建制镇的公共服务设施建设·····	(286)
第四节	城镇基础设施建设·····	(288)
一	必须加快城镇基础设施建设·····	(288)
二	对外交通和道路·····	(290)
三	供水和排水·····	(294)
四	电力和邮电·····	(296)

第四篇 小城镇社区管理

第十三章	管理体制及其改革·····	(300)
第一节	原有社会管理体制及其弊端·····	(300)
一	原有社会管理体制形成的历史条件及其特点·····	(300)

二	原有社会管理体制的历史作用和主要弊端·····	(303)
第二节	社会管理体制改革的必然性及其方向·····	(306)
一	社会管理体制改革的必然性·····	(306)
二	社会管理体制改革的方向和目标·····	(308)
第三节	社会管理体制改革的进程和措施·····	(311)
一	社会管理体制改革的进程·····	(311)
二	社会管理体制改革的措施·····	(313)
第十四章	社区管理的三种类型·····	(317)
第一节	行政管理·····	(317)
一	行政管理的特点和原则·····	(317)
二	行政管理的职能和手段·····	(320)
三	县(市)、乡(镇)两级行政管理的特点·····	(324)
第二节	社团管理·····	(327)
一	社会团体及其类型·····	(327)
二	社团管理的特点和作用·····	(328)
三	加强对社团的培育和管理·····	(331)
第三节	自治管理·····	(335)
一	自治管理的类型和性质·····	(335)
二	自治管理的任务和特点·····	(336)
三	自治管理的地位和作用·····	(339)
后 记 ·····		(343)

第一篇 小城镇社区概述

现代社会有三种基本社区类型，即城市社区、农村社区和小城镇社区。小城镇社区是城市社区和农村社区之间的纽带和桥梁，它在中国人口城镇化和现代化过程中具有重要的地位和作用。

要搞好小城镇社区建设，必须弄清楚什么是小城镇社区，弄清楚城镇的起源和历史发展，弄清楚新中国城镇的发展历程和小城镇社区的现状。

第一章 什么是小城镇社区

小城镇社区，是有别于城市社区和农村社区的另一种基本类型的社区。要弄清楚什么是小城镇社区，首先应该对社区的概念，村庄、集镇、城市等几类社区的基本特点，以及小城镇社区的内涵和外延等问题，作一些初步的探讨。

第一节 社区及其类型

一、社区的概念

社区 (community)，通常是指以一定地理区域为基础的人群共同体。例如，一个村庄，一条街道，一个集镇，一个开发区等等，都是不同性质、不同规模的社区。在现实生活中，社区的性质是多种多样的，社区的规模也有大有小。但是，任何一完整的社区，都是由以下基本要素构成的：