

ZhongGuo XiangCun SheQuHua JianShe YanJiu

中国乡村社区化建设研究

黄大金 著



经济科学出版社
Economic Science Press

湖南省科技厅软科学基金项目

湖南农业大学经济学院省级重点学科资助出版

中国乡村社区化 建设研究

黄大金 著

藏书



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村社区化建设研究 / 黄大金著.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4102 - 3

I. ①中… II. ①黄… III. ①农村 - 社区 - 乡村规划 -
研究 - 中国 IV. ①TU982. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 296613 号

责任编辑: 袁 激
责任校对: 王苗苗
版式设计: 齐 杰
责任印制: 邱 天

中国乡村社区化建设研究

黄大金 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 8 印张 200000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4102 - 3 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

随着中国城乡一体化发展战略的深入推进，一家一户以农业为主体的广大乡村的建设发展必然发生深刻的变化。依托城镇化的强力拉动，社会各种经济政治生态文化资源包括大量乡村优质资源集结、输入城镇，催生新一轮县城、乡镇提质扩容。由资本主导的土地市场掀起新一轮“土改”高潮。各种力量渗透到农村，致使农村社会遭受各种利益集团的分割和包围，老人、留守儿童、妇女守望的乡村陷入被动承受状态，任由外面各种力量剥蚀乡村资源，面对几千年来中国农耕文明被城市文化和商业文化颠覆而无可奈何。一些地方的新农村建设成为各级政府领导集中财力打造政绩工程、形象工程、样板工程、示范工程的“秀场”，其真正普适推广意义不大，更与大范围推进以农业为主体的乡村“生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主”渐行渐远。城市及紧邻城镇周边的地区光鲜华丽，而仅仅是稍稍远离城郊的农业乡村，有些库塘已年久失修，好多沟渠淤塞，田地出现荒芜现象，有些村落甚至变成了城镇垃圾之地。在以农业占主导地位的广大农村，这些年国家财政倾斜投入的农业现代化的实施主体涉农企业、农业专业合作社、专业大户、家庭农场“真不多，真的不多，真不起来”，而且承担不了推动乡村社会整体发展的历史重任。

毫无疑问，国家大力实施城镇化发展战略，推进农业人口非农化进程，减少农民，实现规模经营，发展现代农业这一路径是正确的。重提“农业是国民经济的基础”好像不合时宜，但若丢掉这个

基础，单纯依托行政、资本和市场的力量，走“城市包围农村”之路，极有可能导致新的社会矛盾冲突，特别是成千上万失地农民、进城务工人员如果不能真正与城镇化发展融为一体，很难想象中国全面小康社会的实现及健康稳定繁荣发展的持续。如何防止新的城镇化加剧农业乡村的衰退，有效避免丧失掉我们赖以生存发展的根基——农产品安全供应的出产基地、生活家园的生态屏障、数千年来农耕文明的传承源泉，确实是摆在我们每一个研究农村社会发展的专家学者和各级政府部门面前亟待解决的重大命题。

在中国社会新的发展阶段，与城镇化发展相融合，切实实行基层政权职能转换，走乡村社区化道路，重新构建农业乡村社区化建设治理组织，大力培育和确保乡村社区组织化的村民的主体地位，振兴乡土文化，凝聚乡村建设本土力量，科学规划整合乡村社区自然、经济、人文和社会各类资源，推动乡村社区经济结构优化升级，加速乡村社区农业现代化，增加乡村社区居民的收入，努力打造一个真正让农业乡村社区居民当家做主，政府、社会各类组织协调，充满活力的且与外部紧密联系的开放性的和谐乡村社区的治理体系，推进中国乡村社区政治经济文化改革创新发展的，应该成为推进城乡一体化发展的重大战略选择。

作者从2004年开始对中国乡村社区化建设进行研究，并将其作为博士论文选题，就有关乡村社区化建设的基本理论、基本范畴进行了深入的探讨，旨在通过走乡村社区化建设道路，搭建承接中国城镇化浪潮的乡村建设治理新的平台，将传统落后的以农耕为主的广大乡村纳入整个社会发展格局，推进各种现代化元素在农业乡村有机植入、开花结果，确保中国广大农区快速健康稳定发展，确保国家农产品安全供应根基不受伤害，真正实现城乡共生共荣的目标。

本书以社区为视角，借助国内外有关社区建设管理理念和先进经验，系统分析研究了中国农业乡村社区政治、经济、自然生态、文化、教育及其他公共服务的现状及存在的问题，并以湖南农村地

区乡村社区建设作为实证研究对象，就农业乡村社区组织管理体系构成及其功能定位、乡村社区发展规划、乡村社区经济、乡村社区生态环境保护、乡村社区基础设施建设、乡村社区教育、乡村社区文化、乡村社区医疗卫生、乡村社区养老及互助救济、乡村社区社会秩序的治理、乡村社区化与城镇化等分别进行了全面的阐述。

作者长期从事宏观农业发展战略研究和湖南农业区域规划工作，熟悉农业政策。通读全书，可以感觉到他鲜明的个人风格：一是政策敏感性强，具有对农村社会发展的宏观判断能力，善于发现问题；二是系统性和现实针对性较强，本书对乡村社会建设与发展各个方面、各个层面几乎都有涉及。他常年坚持深入农村基层开展调查研究，及时掌握农村发展的真实情况，许多实证材料都是作者亲自调研所得，内容鲜活生动；三是具有一定的创新意识，运用社会学等专业知识研究设计中国农村社会整体发展问题，这在研究方法上是一个很好的尝试。

乡村社区化发展离不开各种资源的整合再造。尤其是土地问题的研究不能回避。据我所知，作者曾经在湖南郴州永兴县带领科研团队指导创建“永兴农鑫土地信用合作社”，书中可以系统介绍一下。还望作者今后继续在这方面加强研究。

极具中国特色的城乡关系不仅是一个复杂的综合性的经济现象，同时也与中国政治、社会、生态、文化建设发展息息相关。而作为一项庞大的系统工程，乡村社区化建设不可能一蹴而就，需要一个漫长的历史过程。推动农业乡村社区化与城镇化相互结合、相互促进、相互推动、相互适应、相互支持、共生共荣，既需要社会方方面面达成共识，更需要实实在在共同行动。

相信中国乡村社区化道路会越来越宽广。

是为序。

曾福生

2013年11月20日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究目的	2
1.2 研究意义	3
1.3 国外研究动态	5
1.3.1 理论研究	5
1.3.2 实践研究	11
1.4 国内研究现状	14
1.5 国内外研究比较	18
1.6 主要研究内容	20
1.7 研究思路与方法	20
1.7.1 研究思路	20
1.7.2 研究方法	21
第 2 章 乡村社区化建设的理论基础	23
2.1 社区的基本理论	23
2.2 乡村社区的基本理论	25
2.3 乡村社区化建设的基本理论	27
2.3.1 需求层次理论	27
2.3.2 公共产品供给理论	29
2.3.3 公共选择理论	30

2.3.4	新公共管理理论	32
2.3.5	政治治理理论	33
2.3.6	持续发展理论	34
第3章	乡村社区化建设的基本范畴	37
3.1	乡村社区化建设的基本概念	37
3.2	乡村社区化建设的基本原则	38
3.2.1	以人为本原则	39
3.2.2	因地制宜原则	39
3.2.3	资源整合原则	41
3.2.4	突出重点原则	41
3.3	乡村社区化建设的标准	42
3.3.1	成本最小化和效益最大化	42
3.3.2	管理民主与公正公开公平	43
3.3.3	确保新农村目标的全面实现	44
3.4	乡村社区化建设的基本特征和主要内容	44
3.4.1	基本特征	44
3.4.2	主要内容	46
第4章	国外乡村社区化建设状况与启示	50
4.1	国外乡村社区化建设情况	50
4.1.1	高度重视乡村社区农产品的产地生态保护	50
4.1.2	积极推进乡村社区现代农业的多功能开发	51
4.1.3	乡村社区居民生产与生活异地分离	52
4.1.4	乡村社区田园生活诱发“逆城市化”潮流	52
4.1.5	实行城乡统一的社会公共政策	53
4.1.6	制定和实施切实有效的乡村社区农业保护政策	53
4.1.7	切实加强乡村社区科学技术推广	54
4.1.8	加大乡村社区人力资本投入提高劳动者素质	55

4.1.9 建立乡村社区社会化服务配套体系	55
4.2 对中国乡村社区化建设的启示	56
4.2.1 确保乡村社区居民农用土地的最大受益权	56
4.2.2 高度产业化是发展乡村社区现代农业的必然选择	56
4.2.3 完善的市场购销体系是现代农业必不可少的条件	56
4.2.4 将农业多种功能的开发作为乡村社区经济发展的 重要内容	57
4.2.5 把城乡一体化区域经济作为乡村社区经济建设的 战略重点	57
4.2.6 重视发挥乡镇政府和村级组织的作用	58
4.2.7 建立完整的有关乡村社区化建设的政策体系	58
第5章 乡村社区化建设沿革与现状分析	59
5.1 建国前的乡村社区化建设	59
5.1.1 封建时代的“乡绅治理”	59
5.1.2 近代的国家政权内卷化	61
5.2 建国以来乡村社区化建设的历史演进	62
5.2.1 政治导向的乡村社区化建设模式（1949~1956年）	62
5.2.2 城市工业化导向的乡村社区化建设模式 （1957~1978年）	63
5.2.3 市场经济导向的乡村社区化建设模式（20世纪 80年代以来）	65
5.3 乡村社区化建设的新探索	65
5.4 中国乡村社区化建设存在的主要问题	66
5.4.1 乡村社区布局整合存在误区	66
5.4.2 现行行政管理体制不顺	66
5.4.3 乡村社区人才与领导者能力的培育严重缺失	67
5.4.4 公共服务与公共设施投入不足	67
5.4.5 重构新型农民合作组织落实不力	68

第6章 乡村社区结构及其功能定位	69
6.1 乡村社区机构运转现状调查	69
6.1.1 基本情况	70
6.1.2 政府公共管理职能	70
6.1.3 公共事业	71
6.1.4 社区经济发展	71
6.1.5 乡镇政权与村里的关系	72
6.1.6 合乡撤村并组	72
6.1.7 村委会选举	72
6.1.8 乡村干部培养	73
6.1.9 乡村社区建设试点	73
6.2 乡镇政府职能调整分析	75
6.3 乡镇政府的机构调整与职能定位	77
6.4 乡村社区化建设组织的构建与职能定位	78
6.4.1 社区行政管理组织	79
6.4.2 社区经济合作组织	81
6.4.3 社区公共服务组织	82
第7章 乡村社区化发展规划	85
7.1 规划指导思想	85
7.2 规划遵循原则	86
7.3 规划总体目标	87
7.3.1 群众自治	87
7.3.2 管理有序	87
7.3.3 设施配套	87
7.3.4 服务完善	87
7.3.5 经济繁荣	88
7.3.6 生态和谐	88

7.3.7 文明祥和	88
7.4 规划重点内容	88
7.4.1 乡村社区布局重组	88
7.4.2 乡村社区经济重构	89
7.4.3 乡村社区设施重建	91
7.4.4 乡村社区生态重整	91
7.4.5 乡村社区形象重塑	92
7.5 规划实施保障措施	92
7.5.1 加强组织领导 健全工作机制	93
7.5.2 加大资金投入 提供物质保障	93
7.5.3 加强队伍建设 强化人才支撑	93
7.5.4 强化宣传引导 营造良好环境	94
第8章 乡村社区经济	95
8.1 乡村社区经济发展现状调查	96
8.1.1 区位条件	96
8.1.2 特色高效主导产业	96
8.1.3 劳动力转移	97
8.1.4 农业合作经济组织	97
8.1.5 历史传承产业	98
8.1.6 生态有机食品开发	98
8.1.7 问题诊断	98
8.2 乡村社区经济建设的基本目标	99
8.3 乡村社区经济发展主要任务	101
8.3.1 农民合作经济组织——乡村社区经济发展的 基础工程	101
8.3.2 市场物流网络体系建设——乡村社区经济发展的 突破口	102
8.3.3 完善金融服务体系——乡村社区经济发展的“血液”	

保障	103
8.3.4 产业结构调整与优化——提高乡村社区经济内质的 根本途径	106
8.3.5 农业产业化经营——乡村社区经济发展的 必由之路	109
8.3.6 小城镇建设——乡村社区劳动力转移的重要载体	110
8.4 典型乡村社区经济发展的启示	112
8.4.1 以工促农的华西村	112
8.4.2 以食品加工为龙头的南街村	113
8.4.3 农耕为主的小岗村	113
8.4.4 村企合一的南山村	114
8.4.5 艰苦创业的大寨村	115
8.5 乡村社区经济发展的具体路径	117
8.5.1 实施旨在城乡一体化的民生保障政策催生乡村 社区经济	117
8.5.2 加大农业保护力度创新乡村社区经济发展平台	117
8.5.3 加大科技兴农力度支撑乡村社区居民增产增收	118
8.5.4 加大信息支农力度帮助社区居民经济决策	118
8.5.5 加大产业带动力度合理配置乡村社区经济资源	119
8.5.6 加大互助合作力度壮大乡村社区经济经营规模	119
8.5.7 加大能人引领力度推动乡村社区经济发展	119
8.5.8 加大农业基础设施投入力度提升乡村社区 经济水平	120
第9章 乡村社区生态环境保护	121
9.1 乡村社区生态环境恶化原因剖析	122
9.1.1 乡村社区生态环境随着中国城市化发展正面临 破坏	122
9.1.2 乡村社区生态环境随着中国工业化进程正面临	

污染	123
9.1.3 乡村社区生态环境随着日趋严重的面源污染 正面临伤害	123
9.1.4 乡村社区生态环境因规划滞后管理不力 正面临冷落	124
9.2 乡村社区生态环境治理目标	125
9.2.1 乡村社区基础设施基本完善	125
9.2.2 乡村社区饮用水安全卫生	126
9.2.3 乡村社区能源清洁化	126
9.2.4 人居环境整洁卫生	126
9.2.5 农业面源污染有效控制	126
9.3 乡村社区生态环境治理的基本原则	126
9.4 乡村社区生态环境治理主要任务	127
9.4.1 科学制定乡村社区生态环境治理总体规划	127
9.4.2 加强乡村社区村庄建设与环境净化	128
9.4.3 乡村社区耕地保护	130
9.4.4 乡村社区生态安全	131
9.5 乡村社区生态环境治理路径	132
9.5.1 强化乡村社区环境治理的组织保障	133
9.5.2 加大环保法制宣传和执行力度	133
9.5.3 大力发展乡村社区现代生态农业	134
9.5.4 充分利用市场机制多渠道筹措社区环境治理资金	134
第 10 章 乡村社区化公共事业	136
10.1 加快公共事业发展已成社会共识	137
10.2 乡村社区公共事业治理内容界定	139
10.3 主要任务及其治理路径	140
10.3.1 基础设施——乡村社区化建设的充要条件	140
10.3.2 教育——乡村社区人力资源的孵化器	141

10.3.3	文化——乡村社区核心凝聚力的基础工程	149
10.3.4	医疗卫生——乡村社区人文关怀的重中之重	156
10.3.5	养老保险与社会救助——乡村社区居民幸福生活的 保护伞	162
10.4	公益福祉事业——乡村社区公共事业发展 新途径	168
第 11 章	乡村社区社会秩序的治理	170
11.1	乡村社区社会秩序的制度含义	171
11.2	乡村社区社会秩序治理	172
11.2.1	传统乡村社会秩序治理	172
11.2.2	人民公社时期乡村社会秩序治理	173
11.2.3	改革开放时期乡村秩序治理	174
11.3	新时期乡村社区社会秩序治理面临的挑战	175
11.3.1	乡村社区村民自治的纵深发展存在严重制约	175
11.3.2	乡镇政权组织的治理功能失范	176
11.3.3	村民自组织的治理能力弱小	176
11.4	乡村社区社会秩序的治理	177
11.4.1	尊重民意,集中民智	178
11.4.2	形成政府、市场和社会合力	178
11.4.3	加强民主法制建设	179
11.4.4	强化公共服务	179
11.4.5	开展基层平安创建活动	180
11.4.6	加强人口管理	181
11.4.7	建立健全应急管理体制	181
11.4.8	依法管理宗教事务	182
11.4.9	抓好返乡农民工就业创业	182
11.5	“三会联治”——一种乡村社区秩序治理的 新模式	182

11.5.1 创建民主的社区管理机构	182
11.5.2 党小组与“三会”双线共治	183
11.5.3 构建社会事业协调发展机制	183
11.5.4 “五步法”民主管理社区事务	184
11.5.5 建立规范的自治运行体系	184
第12章 乡村社区化与城镇化	185
12.1 城镇化与乡村社区化的关系	185
12.1.1 城镇是乡村社区与大中城市的连接点	185
12.1.2 乡村社区化建设是城镇化的重要依托	186
12.1.3 乡村社区化建设与城镇化共生共荣	186
12.2 实现城乡统筹一体发展的基本前提	187
12.2.1 统一的城乡制度	187
12.2.2 平等的城乡地位	187
12.2.3 协调的城乡关系	188
12.3 一体化发展乡村社区和新型城镇面临的 主要障碍	188
12.3.1 城乡二元社会结构	188
12.3.2 农村资金来源渠道不畅,持续发展基础不牢	188
12.3.3 居民收入水平差距因“双重二元结构”持续拉大	189
12.4 立足新一轮“土改”推进乡村社区化和新型 城镇化	189
12.4.1 耕地流转是实现农业规模经营和农业现代化的 前提条件	190
12.4.2 集体建设用地流转是土地城镇化转型的关键	190
12.4.3 土地增值收益分配改革是推动农村人口市民化的 潜在突破口	191
12.4.4 推进乡村社区土地流转新探索——农村土地信用 合作社	191

12.5	扎实推进乡村社区化,大力构建新型就地城镇化体系	195
12.5.1	发挥以城带乡的龙头作用	195
12.5.2	大力推进农村工业化	196
12.5.3	大力推进农业现代化	196
12.5.4	大力推进就业创业	197
12.5.5	切实实施城乡一体化发展的战略,不断创新财政支农资金整合方式	197
第13章	结语	199
13.1	建设现代文明乡村社区是中国乡村社区化建设根本目标	199
13.2	科学统筹城乡协调发展是中国乡村社区化建设必由之路	200
13.3	推进乡村社区民主自治是中国乡村社区化建设重要前提	201
13.4	培养造就乡村社区精英是中国乡村社区化建设关键所在	202
13.5	坚持乡村社区分类治理是中国乡村社区化建设现实选择	202
13.6	编制乡村社区发展规划是中国乡村社区化建设应有之策	203
13.7	加大财政投入社区基础设施是中国乡村社区化建设当务之急	204
13.8	发展乡村社区合作经济是中国乡村社区化建设的首要任务	204
13.9	加快乡村社区公共事业建设是中国乡村社区化建设迫切需求	205
13.10	确保乡村社区生态安全是中国乡村社区化建设	

永恒职责	206
13. 11 创新乡村社区管理组织是中国乡村社区化建设	
基本保障	208
附录 1:《乡村社区化建设研究》调研方案	209
附录 2: 乡镇调研提纲和村民调查问卷	211
附录 3:《倾听来自乡村的声音》——黄大金等赴澧县石门调研访谈文集题录	223
参考文献	225
后记	240