

中国转型

乡村学研究

【第二辑】

王立胜 主编



山东人民出版社  
（济南）

中国转型

ZHONGGUO ZHUANXING  
XIANGCUNXUE YANJIU

乡村学研究

【第二辑】

王立胜 主编

山东人民出版社

（济南）出版发行 全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目(CIP)数据

中国转型乡村学研究. 第二辑/王立胜主编. —济南: 山东人民出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-209-09154-1

I. ①中... II. ①王... III. ①农村经济-经济体制改革-中国-文集②农村经济发展-中国-文集  
IV. ①F320-63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 314846 号

## 中国转型乡村学研究(第二辑)

王立胜 主编

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街 39 号

邮 编 250001

电 话 总编室(0531)82098914

市场部(0531)82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 日照报业印刷有限公司

经 销 新华书店

规 格 16 开 (180mm × 240mm)

印 张 11

字 数 160 千字

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次

ISBN 978-7-209-09154-1

定 价 35.00 元

如有质量问题,请与出版社总编室调换。

# 中国转型乡村学研究

(第二辑)

**主编**

王立胜

**顾问委员会** (以姓氏笔画为序)

田克勤 陆学艺 张乐天 赵树凯 贺雪峰 荆兆勋 曹锦清

**编辑委员会** (以姓氏笔画为序)

王立胜 孙文亮 李安增 张晓琼 张全景 陈盛伟 聂家华 秦庆武

**本辑执行编辑**

聂家华

**编辑**

赵昆 李增元

**主办单位**

曲阜师范大学山东新农村建设研究中心

**编辑部地址**

山东省日照市烟台路80号曲阜师范大学C楼605室

**电话**

0633-3980530



# 目 录

## 专家特稿

- 在村治理模式值得推广 ..... 吴理财 (1)
- 山东省农村土地制度运行现状与创新 ..... 盖国强 (6)
- 中国农村稳定新思维 ..... 申端锋 (28)

## 理论探讨

- 论当代农村社区治理机制的变迁与转换 ..... 李增元 宋江帆 (34)
- 论当前的农民负担问题及其破解 ..... 孙迪亮 李国政 (48)
- 在农村推进当代中国马克思主义大众化面临的挑战与对策  
..... 聂家华 (60)
- 精英外流之于农村治理的困境分析 ..... 张益刚 (70)
- 依法治国背景下的农村民事纠纷调解浅析  
——以山东省青州市某村承包地纠纷案为例 ..... 姚家耕 黄 洁 (81)



## 书记论坛

传统文化:破解乡村治理难题的密钥…………… 李长胜 (97)

## 调查研究报告

国家建构视角下的新型农村社区建设研究

——基于山东省某市的实证考察…………… 张晓琼 (100)

山东省新型城镇化中的农村社区建设及社会治理研究

——基于农业型与非农型地区的比较分析…………… 李洪强 葛云霞 (140)

党组织“实体化”对新型农村社区建设的影响

——基于 R 市 J 县的实证调查…………… 李秀婷 (162)

## 在村治理模式值得推广

吴理财

在农村基层服务型党组织建设探索中，湖北省恩施土家族苗族自治州一些县市结合本地实际，创新农村治理方式，先后涌现了“农民办事不出村”“律师进村”和“村医村教进村班子”等典型经验。

恩施州是湖北省唯一的少数民族自治州，辖恩施、利川两市和建始、巴东、宣恩、来凤、咸丰、鹤峰六县。它东连荆楚，南接潇湘，西临渝黔，北靠神农架，偏处鄂西南，距离武汉 600 千米，全州 403 万人口散居在巫山山脉、武陵山脉、齐跃山脉之间的 2.4 万平方千米山地上。针对当地农村交通不便、农民到乡镇和县城办事极其不易的实际情况，巴东县从 2013 年以来在各村建设“农民办事不出村”智慧服务平台，实现了县乡村信息高速便民一体化。建始县近年来先后投资 1500 多万元，在全县 100 个村建起了“网上党员群众服务中心”，与实体化“村（社区）动员群众服务中心”同步推进，实现了“党建工作‘一键通’、党群服务‘一网通’、教育培训‘一站通’”，有效提升了农村基层党建工作水平和服务群众能力。这两个县的具体做法尽管有所不同，但在通过农村信息化建设



为农民提供便捷服务方面却一致——将现代信息技术延伸到村庄，在村内搭建信息化便民服务平台，通过信息网络为农民不出村办事提供服务，让信息网络代替农民跑路，切实解决了农民出村办事难的现实问题。

近几年，恩施市在积极探索就地城镇化等方面走在全州前列。伴随着新型城镇化开发步伐加快，必然会涌现大量社会纠纷和矛盾亟待及时调解、化解或疏导。为此，恩施市首先在龙凤镇进行“律师进村、法律便民”试点。主要做法是，组建法律顾问团队，安排专人定期到村“法律诊所”接待来访群众，提供法律咨询，协助指导、参与人民调解，在走访群众、摸清群众法律需求的基础上，有针对性地开展形式多样的法制宣传活动。龙凤镇这一律师进村主动为农民提供法律服务的方式，逐渐在全市乃至全州推广。

乡村医生和乡村教师等特殊职业群体是常年跟农民打交道、熟知农民需求和民意、具有广泛群众基础的“新乡贤”。恩施州慧眼识才，从2013年开始优选村医生村教师进村班子，不仅解决了当前农村班子建设中普遍存在的人才匮乏、素质不高、队伍不稳定等问题，而且充分发挥了这些村医村教丰厚的社会资本作用，在农村建构了广泛的社会治理网络。

上述这些创新经验的一个共通之处是，试图在村庄内部建立一种新的社会治理机制，我们不妨将这种新治理机制称为“在村治理”模式，其主要特点有如下几点。

其一，村庄成为乡村社会治理的基本单元，实现了国家和乡村社会力量的有效合作。一方面，国家通过村庄基层组织建设和律师进村和现代信息技术，主动将其政策、法律和服务下延到村庄内部；另一方面，乡村医生和乡村教师等乡村社会力量，运用他们广泛的社会网络积极配合国家的基层治理，二者不仅结成了新的乡村社会治理网络，而且达成了紧密合作和良好沟通关系。在村这个层面，国家与乡村社会实现了有效的合作治理。

其二，从网格化管理转向网络化治理，达成了乡村社会新的社会整合。所谓“网格化管理”，就是将特定行政区域划分为一个个小的“网格”，使这些网格成





为政府管理基层社会的单元。从这个意义上而言，传统的农村社会管理尽管未必将其细分的社会管理单位称为“网格”，但其实质与网格化管理无异，其基本逻辑都是社会控制。它只会强化“大政府、小社会”的关系格局，从而使社会管理变成名副其实的“管理社会”，无法促进社会自我管理、自我服务的自主性生长。网格化管理体现了管制思维，轻视了治理内涵；侧重政府主导，疏于群众工作。恩施州的“在村治理”开始了网格化管理到网络化治理的转型，后者与前者不同，它强调互相合作、彼此信任、利益协调、公共服务与包容发展的融合，最终是为了构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理新格局。

农村税费改革以后，许多农村长期处于基层党组织、政府与农民群众相安无事、互不往来的状态，二者之间缺乏有效的制度性联结渠道和相应机制，从而导致农村“悬浮性治理”。恩施州主动将一些优秀的乡村医生、乡村教师吸纳到村级班子中来，在某种程度上构建了二者之间的制度性联系，并通过这些乡村医生、乡村教师将其治理网络有效嵌入乡村社会之中，积极推动了乡村社会网络化治理转型。

其三，将治理融入服务之中，通过改善服务提高了基层组织合法性认同。无论是运用现代信息技术实现“农民办事不出村”，还是律师主动下乡进村“法律便民”、村医村教的日常性服务，都在积极改善服务过程中，增强了农民群众对基层党组织和政府的合法性认同。这种服务式软治理往往起到管制式硬治理无法实现的积极社会效果。

其四，发挥党员示范引领作用，促进了农村基层服务型党组织建设。在这种“在村治理”过程中，农村基层党组织积极发挥党员的先锋模范作用，让优秀党员在“农民办事不出村”“律师进村”和各种社会力量、社会组织参与乡村社会治理中成为中坚力量；又把农村一些优秀的村医生村教师等“新乡贤”吸纳到村级班子中来、吸收为农村党员，使之成为农村基层组织源源不断的新鲜血液，通过他们的社会服务发挥党员的示范引领作用。正是由于这些“在村治理”机



制的构建，切实促进了农村基层服务型党组织的建设。

当然，恩施州的“在村治理”模式仍在探索之中，有待进一步完善，具体表现在以下方面。

第一，“在村治理”离不开党委和政府的主动作为。“在村治理”不是将乡村治理的任务交给村，由村自主治理，而是要求基层党组织和县乡政府更加积极主动作为，转变治理方式，将各种行政资源和公共服务进一步下沉到村，在村庄内达成善治。例如，在“农民办事不出村”中，要尽量简化办事程序，除了让村干部代替农民跑腿以外，还要建立机制使县乡部门及其干部主动下乡进村送服务，在农民家门口就能办好农民的事情。“在村治理”不仅必然会倒逼着县乡政府的服务转型，而且必须上下联动配合才会真正发挥其治理优势。

第二，“在村治理”对农村基层队伍建设提出了更高要求。它不但要求农村基层干部增强主动服务的意识，而且要具备信息化、法治化和社会化的素质以及与基层治理现代化要求相适应的各种服务能力。譬如说，目前的“农民办事不出村”，大多是由大学生村官具体操作实施的，尽管这些大学生村官具备信息化等现代科技素质优势，但也普遍存在队伍不稳定、对农情不熟悉等方面的实际缺陷。因此，“在村治理”模式对农村基层队伍的优化建设提出了新的现实课题，有待研究解决。

第三，“在村治理”需要农村社会组织的有效配合与支持。“在村治理”模式的有效运行，不仅要求农村基层党组织和政府下乡进村的主动服务，更要求在村的各种社会力量和社会组织的培育、成长，增强他们自我治理、自我服务的能力，同时跟基层党组织、政府建立良性合作的互动关系。恩施州发现了村医村教的社会作用，也在自觉培育社会志愿者队伍，但仍然有待进一步去发掘、开发和培育、发展各种社会力量和社会组织，以及亟待搭建各种平台和机制，使之真正地参与到乡村治理中来，发挥其正能量。

这种“在村治理”模式缘起于恩施州特殊的村情，譬如山区地广人稀、交通不便导致农民出村办事难等实际情况，但却具有一定的普遍意义。众所周知，



在传统中国社会，乡村社会治理主要是依靠乡绅阶层借助宗族等形式实施的，也就是说，农村的大小事务都是在村内加以解决的。因此，“在村治理”在我国具有悠久的历史传统。近代以来，国家加强了农村基层政权建设。反观农村基层政权建设的经验与教训，也不难得出这样的结论：凡是国家基层政权与乡村社会结合得最紧密、最融洽的地方，就能实现各种乡村纠纷、矛盾在村组内部化解，达成“在村治理”。

更为重要的是，农民不太熟悉科层化治理，他们最苦恼的是出村到县乡政府各个部门去办事，因为他们不知道所要办的事情具体要找哪一个部门、哪一个人，而问题恰恰是所有这些政府部门都是按照现代科层的设置运作。“农村治理固然要贯彻国家的意图，但也不能忽视国家的每项政策、制度安排以及实际的治理形式都要具有一定的社会基础。尤其是乡镇政府，更须植入农村社会的‘权力的文化网络’之中；科层化治理根本不可能在这个‘文化网络’中立足、生存。”<sup>①</sup>过去，农民的事情还可以在乡镇政府得到办理，但如今包括婚姻登记这样的细琐事务也收归县级政府部门了，农民办事还须进城，进一步加剧了农民办事与国家运作的科层化之间的矛盾。

恩施州运用现代信息技术、“律师进村”和优选村医村教进村班子，将各种公共服务延伸到村庄之内，所逐渐形成的“在村治理”模式，实际上就从一定意义上解决了科层化治理与农民办事之间的矛盾。应该说，这种矛盾是普遍的。这种“在村治理”模式还需要在实践中进一步完善，但其基本的治理原则、理路却值得各地借鉴和推广。

吴理财：华中师范大学政治学研究院教授、博士生导师，中国农村综合改革协同创新中心副主任，国家公共文化服务体系建设的专家委员会委员。

<sup>①</sup> 吴理财：《改革与重建——中国乡镇制度研究》，高等教育出版社2010年版，第53页。



# 山东省农村土地制度运行现状与创新

盖国强

2013年6月，山东省政府参事室组织农业组参事调研了东营市及其垦利县和广饶县、潍坊市及其寒亭区和诸城市、枣庄市及其山亭区的农村土地产权制度和管理制度的运行与创新情况。此次调研获得的资料和形成的成果是我们这份调查与研究报告的重要支撑。

## 一、调研地区农村土地制度运行的状况与成效

### （一）当前农村土地制度运行的状况

#### 1. 执行最严格的耕地保护制度

2003年10月党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“实行最严格的耕地保护制度”。它是基于我国人多地少的基本国情，及提高我国粮食生产能力、保证国家粮食安全的国家需要提出的。调查中，各地都加大了耕地保护力度，坚守耕地红线，所做工作大同小异。以东营市为例，其主要突出做了三方面工作：一是全面落实目标责任，市、县（区）、乡镇（街道）、村每年层层签订耕地保护目标责任书，强化政府的耕地保护责任；二是强化保护措施，结合土地卫星图片执法检查，采取了划定工业用地集聚区、建设“一张图”数据库管理系统、集中处置违法用地等措施，最大限度保护耕地；三是大力推进土地综合整治，实施国家和省级重点土地综合整治项目3个，总规模15.35万亩，新增耕地9667亩。2012年，东营市被评为全省耕



地保护目标责任履行情况放心单位。

调查发现，实施耕地占补平衡项目和开展土地综合整治项目成为各地获得建设用地指标的重要手段。例如潍坊市结合新农村建设，稳妥开展城乡建设用地增减挂钩试点，推行“村企共建、迁村并点、强村带弱村”等多种模式。截至2013年6月，潍坊市已建成整体验收项目区28个，节余建新指标17662亩。2007年以来，东营市共开发整理土地36.25万亩，新增耕地3.85万亩，连续13年实现耕地总量动态平衡。

## 2. 落实征地制度，维护农民土地权益

东营市印发《关于做好土地征收管理工作有关问题的通知》（东政字〔2011〕55号），进一步明确了土地征收实施主体、征收程序及相关费用等，多年来没有出现因征地问题到省进京上访事件。其具体做法：一是严格履行政序。认真落实“两公告一公示”“四级签字”等制度，充分尊重群众意愿，约束征地行为，强化征地实施监管，补偿资金和措施不落实的一律不得实施征地。二是妥善安置群众。按15%比例集中预留安置用地，同时将安置用地出让收入扣除有关成本后全部用于安置村民，得到被征地群众的广泛认同。三是完善社保制度。实行被征地农民社会保障制度，社会保障资金由政府、集体、个人共同出资，政府补贴资金不落实的一律不予批准征收土地。2011年以来，各级政府落实社保资金5.1亿元。

枣庄市依照建设用地报批程序，认真实施征前告知、确认、听证等程序。严格执行征地补偿标准，凡达不到枣庄市最低征地补偿标准或者未按照法定补偿标准进行补偿的，坚决不予办理征地报批手续。凡征地补偿不到位的，一律不予办理供地手续，暂停项目用地所在区（市）的用地审批。加强安置和社会保障，全面落实农村集体土地补偿费专户管理、专账核算、专项审计和公开制度，把安置补助费、青苗补偿费及地上附着物补助费等发放到户，有效地防止了截留和克扣现象的发生，维护了农民的合法权益。



### 3. 农村集体土地所有权和土地承包经营权确权登记颁证

农村土地确权登记发证，是做好农村土地管理制度改革发展的重要基础性工作；也是明晰土地产权，维护农村集体经济组织和农民合法权益的需要。2013年山东省1号文件集中强调，要改革农村集体产权制度，保障农民财产权利。

第一，土地承包经营权确权登记发证工作。2013年山东省每个县都要选择不同类型的乡镇和村庄开展农村承包土地登记试点，并逐步推开，争取用3年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。按照国务院和省政府的工作部署，目前各地正在积极落实农村土地承包经营权确权登记颁证工作。

潍坊市按照《物权法》《土地管理法》等有关法律法规，率先在全国开展了农村集体土地所有权、农村宅基地使用权、农村集体建设用地使用权确权登记颁证和宗地编码。目前，全市农村集体土地所有权登记发证工作全部完成。农村土地承包经营权确权登记颁证在2012年完成26个村试点的基础上，2013年完成50%以上的村。

东营市积极稳妥开展土地承包经营权确权登记颁证工作，确定“2013年试点，2014年铺开，2015年全面完成”的方案。在广饶县和垦利县先行试点，2013年7月底前完成试点任务，下半年各县区全面进行试点。截至2013年8月，广饶县3个试点乡镇、9个试点村和垦利县2个试点乡镇、6个试点村，已全面完成土地承包信息资料的摸底调查和实地测量编码工作。

土地承包经营权确权登记发证工作的实施，使农村土地权属更加清晰，权能更加充分，为下一步农村土地流转奠定了法律基础。

第二，集体土地所有权确权登记发证工作。东营市在全省较早开展了农村集体土地所有权确权登记发证工作，目前全市集体土地所有权登记发证工作已完成，涉及村庄1754个，土地675.86万亩；集体建设用地使用权、宅基地使用权完成地籍调查任务，发证率分别为80%和60%，预计2013年年底全面完成发证工作。



#### 4. 完善土地流转服务体系

土地流转正在各地如火如荼地进行着，各地对土地流转的推动工作表现为健全机构、培育主体、规范行为、保障农民权益、促进土地规模经营等多个方面。

潍坊市近年来一直把创新土地流转模式，积极推进农村土地流转作为农村重点工作，探索了六种土地流转模式：

一是诸城的社区带动型。如诸城市密州街办通过社区内经济强村与弱村的联合，利用强村的资金技术等优势实现互补，带动弱村的土地流转，流转土地面积达4000多亩。

二是寿光的龙头企业带动型。如寿光市上口镇隆恺庄园在四个村建立优质蔬菜基地高标准大棚1000亩，带动全镇实现土地流转面积1.8万亩。

三是安丘的特色农业带动型。如安丘市吾山镇依托资源优势，通过区域化布局，形成特色农业发展带，带动农户流转，流转土地面积7200多亩。

四是昌邑的土地资源开发带动型。如昌邑市金丝达集团公司开发种植绿化苗木1万多亩，带动昌邑市发展绿化木10万多亩，使土地效益成倍增加。

五是寒亭区的都市农业带动型。寒亭区充分利用区位优势，大力发展以生态旅游农业、休闲观光农业为主的都市农业，积极搞好土地流转，全区通过发展都市农业带动土地流转7800亩。

六是创意农业带动型。主要通过“节会”和园区建设，促进土地流转。如寿光市通过蔬菜博览会流转土地7000亩，青州市通过花卉博览会流转土地5000多亩，昌邑市通过绿博会共流转土地3万亩，寒亭区通过萝卜节流转土地5000亩，潍城区通过建立回归自然园流转土地3000亩。

截至2012年底，潍坊市开展土地流转的村达5701个，占应承包村数的69.26%；涉及农户39.73万户，占全部农户的21.7%；土地流转面积211.2万亩，占家庭承包经营面积的22.2%。

潍坊市的农村土地承包经营权流转促进了土地规模经营，探索创新了诸城市社区带动型等六种土地流转模式，加快了农村土地承包经营权流转步伐。在不以



农业生产为主的村，引导村民以土地入股，成立土地股份合作社或家庭农场，推动土地规模经营。潍坊市还在全省率先实现了农村土地股份合作社的工商登记，截至2013年8月，全市土地股份合作社已发展到119家。潍坊市还在建设全市统一的农村产权交易市场，目前正以寒亭区农村产权交易市场为基础，通过改造提升，建设潍坊市农村产权交易中心，将集体经营性建设用地、农村土地承包经营权等各类农村产权纳入市场交易。

东营市的农村土地流转工作也是围绕健全机构、培育主体、规范行为、保障农民权益等几个方面展开，下面以垦利县为例作一说明。

一是健全机构，完善土地流转服务体系。主要工作表现为：在县农业局成立了土地流转服务中心，负责全县土地流转指导和管理的工作；各镇街建立了土地流转服务大厅，及时反映土地流转供求信息；30%以上的村建立了农村土地流转服务点。各镇街土地流转信息员由负责土地流转的人员担任，各村土地流转信息员由熟悉当地情况的村干部担任，信息员负责及时上报土地流转信息。垦利县基本形成了覆盖县、镇（街道）、村三级的农村土地流转信息网络。

二是培育主体，提高土地流转经济效益。主要工作表现为：第一，在依法、自愿、有偿流转的基础上，鼓励有资金、懂技术、善经营、会管理的种养大户、农业龙头企业等农业经营主体投资现代农业，连片开发农户流转的土地，发展多种形式的规模经营，提高了土地产出效益。第二，围绕优势产业和主导产业，大力发展农民专业合作社，并引导各合作社积极开展土地流转，推动了土地向农民专业合作社集中。目前，全县有国家级示范社两家。第三，加快发展现代农业示范园区。抓住东营被整建制列为国家级现代农业示范区的机遇，以黄河口现代农业示范区、黄河口现代农业产业园、东营舜景生态农业观光园等26处现代农业园区为载体，推动农业集约、规模经营。

三是加强管理，依法规范土地流转行为。主要工作表现为：第一，严格流转要求，规范流转程序。充分发挥农村土地流转工作领导小组作用，指导当事人严格按照土地流转交易办法和规范程序进行操作。第二，严格目标管理，规范日常





监管。强化流转过程监管，制止各种违背农民意愿强行占用、强迫流转、侵害农民土地权益的违法违规行为。强化流转后续监管，严格控制土地非农流向、随意改变土地用途和以租代征等行为。

四是完善制度，切实保障农民合法利益。主要工作表现为：第一，不断完善管理制度。建立了土地流转供求信息公示制度、农村土地流转公开竞争制度、县乡村土地流转合同分级鉴证制度和违法责任追究制度，制定了土地流转合同规范文本，确保了土地流转工作规范有序开展。第二，建立了农村土地流转纠纷调处机制。建立了农村土地纠纷仲裁委员会，加强对土地流转纠纷的调处。发生农村土地承包经营纠纷的当事人，可以自行和解，也可以请求村民委员会、镇政府（街道办事处）等调解，和解、调解不成或者不愿和解、调解的，可以向农村土地承包仲裁委员会申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉，做到了协商不出村、调解不出镇（街道）、仲裁不出县。

## （二）土地制度运行取得的成效

### 1. 促进了土地资源的优化配置

土地制度创新的探索在更大范围内促进了土地、资本、劳力等生产要素的合理流动和优化配置，提升了农业的组织化程度，强化了农村资源要素集约，还有利于新品种、新技术的推广，提高农产品质量。从山东省各地的实践看，大面积的土地流转后，经营主体为便于规模化、产业化生产，对原先条块分割土地进行整理，通过填平沟渠、推平地垄增加了种植面积，提高了土地资源利用效率。以枣庄市为例，由于改革推动，土地流转比例为 22.03%，流转比例在全省属于较高的地区。枣庄市土地流转入社比例为 74.3%，通过紧密型股份制土地合作社组织运营和资金、技术、人才、管理等要素集约，改善了农业的物质技术装备及管理运营方式，提升了农业的现代化水平。

### 2. 新型农业经营主体逐步形成

土地流转不但推动农业规模经营和现代农业，而且一些资金雄厚的经营者也加大了农业投资力度，这是一个再造农业生产主体的过程。农业龙头企业、农民