

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林

信访与社会矛盾

问题研究



【2015年第2辑】（理论版）
北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

信访与社会矛盾

问题研究

【2015年第2辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2015 年. 第 2 辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京: 中国民主法制出版
社, 2015.3

ISBN 978-7-5162-0726-0

I. ①信… II. ①北… III. ①信访工作-研究-中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024535 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 张霞
特邀编辑 / 吴镛鸣 王凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究 · 2015 年 · 第 2 辑
作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)
传真 / 010-63292534

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米

印张 / 10.75

字数 / 139 千字

版本 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / 978-7-5162-0726-0

定价 / 40.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问（按姓氏笔画排序）

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系主任、教授

主 编

张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员（按姓氏笔画排序）

王长江	王玉梅	王传颂	王怀超	王浦劬	毛寿龙	邓正佳
左芷津	田 阡	闪淳昌	曲 星	朱维究	任 才	刘 林
刘 俊	孙贵芳	李 强	李连江	李君甫	李培林	李路路
何增科	沈 原	张 良	张 勤	张千帆	张宗林	陈小君
陈庆云	范丽珠	邝海杰	单光鼎	胡正荣	侯志光	洪大用
袁 岳	莫于川	党国英	唐 军	唐 钧	崔和平	董关鹏
喻国明	谢立中	魏 杰				

执行主编 郑广森 吴镛鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

治理视野下的中国信访和“三农”问题

在中国，农业、农村和农民是一个关乎国家经济社会发展大局的根本性问题。2015年2月，中共中央、国务院印发了2015年中央一号文件，关注农业现代化建设问题，这已是中央一号文件连续第12年关注“三农”问题。从信访窗口来看，涉农信访在整个信访总量中占有较大比重。如果“三农”问题解决不好，其引发的种种社会矛盾和社会问题甚至可能成为中国未来发展道路上的重要障碍。因此，研究中国信访和“三农”问题具有重大理论与现实意义。

本期重点探讨在推进国家治理体系和治理能力现代化建设的宏观背景下，中国信访与“三农”问题之间的关系，思考城乡二元体系下，如何推进多层次、多领域依法治理，在法治轨道上维护社会正常秩序、解决各种社会问题、协调各种社会利益关系，预防和化解基层信访矛盾和社会矛盾，从而推动各项社会事业发展。

在经济高速发展、社会发生巨大转型的时代背景下，我国的“三农”问题日益凸显。为此，本刊对中国社会科学院农村发展研究所乡村治理研究室主任谭秋成研究员进行了专访，探讨涉农信访问题的预防与化解，我国乡村治理改革等问题。谭研究员指出，信访是反映“三农”问题的重要窗口，当前我国“三农”问题集中体现在农业掠夺式经营、农民与城市居民收入差距悬殊、农村公共服务提供不足等方面。城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。推进我国城乡一体化建设进程，主要可以从完善村民自治、推进户籍制度和农村土地制度改革方面进行。党的十八届三中全会、四中全会均强调“推进我国治理体系和治理能力现代化”。在此背景下，推进我国的乡村治理

改革，应做到将集体产权落实到个人，使村委会成为真正管理村内公共事务的组织。此外，村委会应接受乡镇政府领导，解决这一问题可以考虑在乡镇成立议事会，讨论那些涉及全乡镇的公共事务及专项资金分配、使用等问题。

相较于其他社会矛盾，农村土地纠纷具有数量庞大、类型多样、原因复杂、主体多元、群体性、危害性大等显著特点。因此，如何更好地化解和预防农村土地纠纷，是当前农村工作的重中之重。本期“理论视野”专栏的《农地纠纷、村民自治与涉农信访》和《工业化城镇化进程中征地补偿与失地农民安置的政策措施研究——以S省为例》两篇文章通过分析涉农信访案例，分别探讨了工业化、城镇化进程中，以农地纠纷为主的涉农信访所面临的困境与出路以及失地农民安置的相关政策措施。研究发现，农地纠纷这一当前农村社会主要矛盾，在征地补偿标准的确立执行等诸多方面需要法律制度保障实施。面对情况复杂的农村土地问题，需要对农地法律进行深入探讨研究，找出法律漏洞所在，使其不断完善，并成为群众解纷的可靠依据。

本期“探索与思考”和“信访观察”栏目，集中探讨了当前基层社会治理面临的主要矛盾和问题及其解决途径。其中，《当前我国城乡社区治理中的主要问题及其基本原因分析》一文指出，要澄清我国社区治理认识上的误区，把社区治理从政府属性与陈旧思维中剥离出来，通过培育居民社区治理的现代观念，确保社区治理成为一种自治管理。《城乡统筹发展背景下基层信访矛盾预防化解对策探讨》一文分析了城乡统筹发展背景下基层信访矛盾的新特点，提出探索多渠道、多层次、多主体参与化解纠纷的基层信访治理模式的理念。《基层政府如何应对农民群体性诉求》一文阐释了基层政府的超负荷运行，属地管理造成权责失衡，缺乏高素质人员，信访接待机制不完善等原因导致基层政府应对群体性诉求乏力。解决这种困境需要明确属地管理的合理边界、规范基层政府的行为、完善社会矛盾纠纷的综合治理机制等措施。

近年来，在“三农”领域，一些新的矛盾和问题也日益凸显，如

“农民荒”和农村“养老金”发放等问题。本期《破解“农民荒”：基于一个跨期限的动态分析框架》一文通过调查研究提出，短期缓解“农民荒”的现实途径是农民兼业化，长期解决农业生产接班人危机的根本之策是农民职业化。“社会调查与案例分析”专栏重点收录了《新农村“养老金”发放现状的社会学调查研究——以S省某村为例》一文。该文通过问卷调查与结构访谈的方法，对被调查村60岁及以上老年人进行了实证调查，了解到新农村养老金具体发放的现状，分析其中存在的问题，并在此基础上对进一步完善新农村养老保险金相关政策的规定提出了相应的建议。

此外，结合本刊的特点，本期还刊登了《关于信访工作链的思考与建设》《信访制度的现状及其完善》两篇文章，从信访工作实践角度出发，思考探索了新时期完善信访制度、畅通信访工作链条的措施与建议。

本刊编辑部

2015年3月

目 录

CONTENTS

写在卷首

治理视野下的中国信访和“三农”问题

专家访谈

中国信访与“三农”问题 002

——专访中国社会科学院农村发展研究所
乡村治理研究室主任谭秋成研究员

理论视野

农地纠纷、村民自治与涉农信访 / 陈小君 张 红 012

工业化城镇化进程中征地补偿与失地农民安置的

政策措施研究 / 陈红爱 025

——以 S 省为例

信访观察

关于信访工作链的思考与建议 / 王 唯 036

城乡统筹发展背景下基层信访矛盾预防

化解对策探讨 / 田 阡 欧书阳 042

信访制度的现状及其完善 / 龙宁丽 054

探索与思考

- 普遍性信任何以建立：人际信任与组织信任的实证研究 / 张云武 064
- 当前我国城乡社区治理中的主要问题及其基本原因分析 / 张永理 081
- 基层政府如何应对农民群体性诉求 / 叶贵仁 090
- 破解“农民荒”：基于一个跨期限的动态分析框架 / 韩占兵 098
-

社会调查与案例分析

- 新农村“养老金”发放现状的社会学调查研究 / 刘占勇 116
- 以 S 省某村为例
-

论坛与点评

- 第三届公共政策年会暨“治理·制度·公共政策”学术研讨会
在北京召开 128
-

信息动态 139

观点摘登 141



专家访谈

谭秋成

中国信访与「三农」问题

——专访中国社会科学院农村发展研究所

乡村治理研究室主任谭秋成研究员

中国信访与“三农”问题

——专访中国社会科学院农村发展研究所 乡村治理研究室主任谭秋成研究员

受访人：中国社会科学院农村发展研究所乡村治理研究室主任谭秋成研究员
统稿：郭晓燕

谭秋成，经济学博士，中国社会科学院农村发展研究所研究员，乡村治理研究室主任；中国社会科学院研究生院教授，博士生导师。英国利物浦大学历史学院访问学者，美国芝加哥大学政治系访问学者，比利时根特大学土地经济系访问教授。主要研究方向为乡村治理、生态经济、工业化与城市化。曾主持和承担的主要课题包括：“我国农村政策的制定程序与实施机制”（中国社会科学院重大项目）；“生态补偿关键技术开发与



谭秋成研究员

示范应用”（国家重点科技支撑计划课题，编号：2006BAC18B04）；“主要国家和我国温室气体排放路径分析、峰值研究及减排成本效益分析”（国家重点基础研究发展计划（973）课题，项目编号：2010CB955205）；“重点生态功能区生态补偿关键技术研究”（国家重点科技支撑计划课题，编号：2013BAC03B05）。

党的十八大报告指出，解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。党的十八届三中全会、四中全会均强调要“推进我国治理体系和治理能力现代化”。中国是一个发展中农业大国，在新的时代背景下，如何破除城乡二元结构，构建中国特色的乡村社会治理机制，实现乡村社会治理现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义。信访，作为反映社会矛盾的一扇窗口，反映出了农业、农村、农民的诸多问题，涉农信访在整个信访总量中占有较大比重，信访已成为中国式发展道路上的重大问题。因此，研究“三农”问题与信访之间的关系具有重大的理论与实际意义。基于此，本刊对中国社会科学院农村发展研究所乡村治理研究室主任谭秋成研究员进行了专访。谭秋成研究员从当前我国“三农”问题的集中体现、如何有效预防化解涉农信访问题、如何推进我国城乡一体化建设进程、如何推进我国的乡村治理改革四个方面，与我们分享了他的见解。

本刊：在经济高速发展、社会快速转型的时代背景下，我国“三农”问题日益凸显。您认为，当前我国的“三农”问题集中体现在哪几个方面？

谭秋成：先谈农业问题。农业问题现在谈得比较多的是农业竞争力低的问题，2015年中央一号文件也提到了这一点。农业竞争力低是指我国主要农产品，尤其是粮食、棉花、大豆等大宗农产品的国内价格明显高于国际市场价格。竞争力低一方面将导致国内农产品卖不出去，另一方面将导致农产品进口增加。以2013年谷物为例，当年我国出口是5.14亿美元，而进口达50.54亿美元^[1]，逆差非常明显。一般认为，我国农业竞争力低的主要原因是：第一，随着工业化和城市化，大量农村劳动力从农业部门转移到工业

[1] 参见2014年《中国统计年鉴》。



和第三产业部门，农业的劳动力成本提高，导致农业部门出现资本替代劳动；第二，我国人均土地资源本来就较少，城市化扩张后进一步缩减了用于农业的耕地面积。

我个人认为，竞争力低是现阶段我国农业出现的一个现象而不是农业的主要问题。首先，农业劳动力成本增加说明整个社会分工水平提高了，农民收入增加了，农民福利改进了，这正是社会经济发展的目的；其次，人多地少是我国基本国情，部分土地被用于工业和第三产业实际上提高了这些土地的利用效率。而且，随着工业化和城市化，农业人口向城镇聚集，可以腾出部分原来的农村建设用地，农业耕地未必就会减少；最后，长期来看，竞争力低可通过农业科技创新解决，短期则可以利用国际市场进口农产品，减轻国内市场压力，节约本国的水土资源。

目前我国农业的主要问题是，为最大化短期利益，经营者对自然资源进行掠夺式开发和利用，严重破坏了人与自然的的关系，这种经营方式很难持续。农业掠夺式经营首先表现在对地下水进行无节制的开采上。华北平原是我国小麦主产区。由于降雨量不足，水资源短缺，河南北部、河北、山东等地从20世纪60年代便开始打机井，抽取地下水用于农业灌溉。机井起先是20—30米，现在则已达到150—180米。^[1]地下水位下降导致地面河流干涸，破坏地表生态系统，长此以往可能引起荒漠化。即使不考虑生态环境问题，这种严重依赖地下水灌溉的农业生产方式也是很难持续的。过量使用化肥农药的问题也值得关注。1980—2011年，中国粮食产量增加了78%，农业增加值增加了5.76倍。与此同时，农业利用的化肥增加了3.49倍。^[2]大量施用化肥农药后导致土壤板结，局部生态环境被破坏，生物多样性受到威胁。

再谈农民问题。农民问题多年来集中在农民收入增加上，因为城乡居民之间收入差距一直悬殊。自2005年以来，我国农民人均纯收入增加是非

[1] 参见中国社会科学院农村发展研究所“转型背景下的农村公共服务研究”创新组调查的数据。

[2] 参见2012年《中国统计年鉴》。

常快的，由 2005 年的 3254.9 元增加到 2013 年的 8895.9 元，年均增长率达 13.39%。尤其是 2010~2013 年期间，每年基本上增加了 1000 元。城乡之间收入差距也由 2005 年的 3.22 : 1 降至 2013 年的 3.03 : 1。^[1]但是，农民收入快速增长可能掩盖了一个问题，这就是农村内部收入差距不断扩大。以我们曾经在湖南资兴调查的 135 户农村家庭为例，2012 年，收入最高的一户居民人均收入达到了 43.81 万元，而有四户家庭由于歉收且没有劳动力外出打工，当年出现了入不敷出的情况。农户由于拥有的劳动力、经营技能、金融资本、社会资本存在差异，其收入水平不可避免地产生差距。需要注意的是，收入不平等可能在农村社会引起政治权利不平等，进而引起对公共资源占有的不平等。

第二个比较突出的农民问题是公共服务提供不足。应该说，自 2006 年开展新农村建设以来，从中央到地方，各级政府投入了大量财政资金来改善农村基础设施、提高农村公共服务水平和质量，如修路、改水、垃圾处理、义务教育、合作医疗、最低生活保障、农民养老保障等，效果也非常显著。但由于之前忽视乡村建设，农村居民享受的公共服务与需求相比仍存在较大差距，与城市居民享受的公共服务水平相比更是显得不平等。以农村合作医疗为例，目前一些地方还存在资金不足、农民报销比例低、报销手续繁琐等问题。值得注意的是，由于城乡公共服务不平等，政府为农民提供的公共服务也可能要打折扣，部分农民实际上难以分享到这些服务。以农村义务教育为例，农村小学与初中不交学费，教育经费由中央或地方财政补贴。但由于城乡教育水平差距大，部分农村家长将自己的孩子送到县城上小学或初中。这部分孩子不仅没有享受到政府提供的财政补贴，反而还要另外交高昂的赞助费或择校费。

第三个比较突出的农民问题是老年人福利问题。2013 年，我国平均老年抚养比达到 13.1%。^[2]老龄化问题在农村同样非常突出，我 2009 年在湖

[1] 参见 2014 年《中国统计年鉴》。

[2] 参见 2014 年《中国统计年鉴》。



南湘乡某村做过调查,该村60岁以上的人口竟达到15.65%。传统上,养儿可以防老,但这种“孝”文化维持依赖于两个条件,其一是父母对土地等财产的控制,其二是社会舆论的监督。农村土地集体所有制和工业化、城市化破坏了上述两个条件。目前,农村60—70岁的老人一般仍从事农作,努力做到自给自足;70岁以上丧失劳动能力的老人可能从子女处获得部分赡养费用,但这部分收入通常较少且不稳定。农村老年人收入低、疾病多、缺少陪伴、精神文化活动少等问题较为突出,而这些问题显著降低了农村老年人福利水平和生活质量。

本刊:信访是反映“三农”问题的重要窗口。在“三农”问题日益凸显的背景下,近年来我国涉农信访的数量长期在高位运行。您认为,应如何有效预防、化解涉农信访问题?

谭秋成:农民信访在20世纪90年代开始显著增加,当时主要是因为“三提留”、“五统筹”等农业税费给农民带来了较重的负担。90年代后期,农村合作基金会被关闭,部分农民遭受严重的经济损失,这也引发一大批农民上访。2006年开展新农村建设以来,国家取消了农业税,同时在农村基础设施、教育、医疗、低保、养老等方面投入了大量财政资金,这期间农民收入增长也非常迅速。从我们调查的情况来看,目前农民对中央的政策是满意的,尤其对农业税减免、粮食等农业补贴、义务教育“两免一补”、新农保、农村新型合作医疗、电网改造、家电下乡等政策非常满意。农民上访主要是部分地区在工业化城市化过程中征用了农民的土地,而补偿土地的价格太低或补偿款不到位,这些地区的农民受损的利益大,所以上访的意愿强烈。此外,拖欠农民工工资,农村基层干部侵占农民利益,村组政务财务不公开、司法判决不公等也是目前部分农民上访的原因。

因土地征收引起的信访问题最终还是要通过产权保护才能得到根本解决。提高补偿价格可以缓解社会矛盾,但不能完全杜绝被征土地农民的不满,因为征地过程中农民个人没有参与谈判,最后总能找到借口不承认集体达成的合约。司法判决不公的问题随着十八届四中全会依法治国方针的提

出，相信会得到逐步解决。但这里要指出的是，完善村民自治、保障村民投票选举村委会的权利是减少农村纠纷、缓解社会冲突的一项重要制度安排。村庄内部越民主，村委会就越具权威，越能得到村民信任，越容易解决村内纠纷和矛盾。

农民上访可能是因为部分政策本来就存在歧视农民倾向。因此，应废除歧视农民的各项法律和管制条例，保障农民财产安全，防止地方政府在政策执行过程中滥用权威。农民上访也可能是因为政策初始目标虽是为了农民利益，但因为监督成本高昂，这些政策容易被基层政府扭曲，结果让农民受损，如20世纪80年代发布的允许农村基层办合作基金会的政策。这就要求：第一，政府制定的农村政策目标应简单、清晰，减少地方政府理解偏差、随意解释、故意扭曲的机会；第二，任何政策应有明确的执行手段，充足的财政资源；第三，政府应通过电视、广播、报纸、小册子、互联网等方式公布各项支农资金的数量、流向、扶持范围、申请条件和程序等。让政策透明，让农民知情，鼓励农民和媒体参与监督；第四，改善对基层政府的考核机制，取消“一票否决制”，允许地方政府根据当地实际情况利用地方性知识解决问题。

本刊：党的十八届三中全会指出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。对此，您怎么看？您认为应如何推进我国城乡一体化建设进程？

谭秋成：20世纪50年代，我国为了实现重工业优先发展的赶超战略，在农村建立了集体经济为主的人民公社体制，在城市建立了以国有经济为主的计划经济体制，农村、农业的主要任务便是为国有工业发展积累资本。为了确保对农业剩余的索取，国家对粮食、棉花等大宗农产品实行统购统销，并建立了防止农民逃避任务的户籍管理制度。20世纪80年代改革开放以来，人民公社体制被废除，粮食统购统销制度被取消，农民可以进城跨区域工作，国有企业被改革，多种所有制经济竞相发展，市场已成为资源配置的主体。尽管如此，城乡二元结构并未完全消除。这种二元结构目前主要表



现在两方面：(1) 城乡分割的户籍管理体制。尽管农民可以进城就业，甚至可以在城里买房生活，但在教育、医疗、养老、就业等方面不能享受与原城市居民同等待遇；(2) 农村土地集体所有制。农民拥有土地承包权，但不允许买卖。农村土地要改变用途必须首先由国家征用。农民拥有的宅基地虽可交易，但交易对象仅局限于农村社区内部。

户籍制度在一定程度上损害和侵占了农民的利益，造成城乡居民之间在就业、公共服务获取、发展机会上的一系列不平等。第一，农民在城市创造的增加值中有一部分以税收的方式上缴给了政府，政府以此作为财政收入用来修建道路、通信等基础设施，提供医疗、文化、教育服务等公共品。由于农民不能在城市定居，他们无法享受到这方面的服务。第二，受户籍制度约束，农民作为外来人员，与雇主的谈判地位完全不对等。第三，户籍制度使农民正常的社会权利在城市得不到健全的社会保障。第四，当农民预期自己不能与城市居民享受同等的社会服务和社会保障时，他们就不会努力使自己在城市定居下来。因此，户籍制度在一定程度上限制了农民的发展机会。

土地集体所有制同样成了城市化和城乡一体化的障碍。集体所有制限制农民买卖土地后，降低了土地资产的价值，并使农民完全失去了土地的市场增值收益，除非土地被征收。集体所有制也限制了城市居民下乡定居生活，限制了社会对农村地区基础设施和公共服务的投资，导致城乡之间公共服务水平差距拉大。概言之，农村土地集体所有制与户籍制度扭曲了我国劳动力和土地要素市场，导致我国城市化水平滞后于工业化水平，阻碍了城市聚集经济的形成和城市化过程。

户籍制度早已失去了提取农业剩余的功能，但户籍制度暗含着身份认同和利益分配。事实上，在我国不仅城乡之间，而且地区之间，大城市和中小城市之间都存在着户籍隔离。不同地区和城市的户口在教育、医疗、养老、就业等方面带来的利益是不同的。户籍制度需要由中央政府颁布法律，保障任何居民有权利在全国任何城市和地区就业和定居，同时调整中央政府和地方政府以及地方政府之间的财权，实现公共服务均等化。