



# 村社治理研究

Research on Governance of Rural Community

李立华 主编  
朱哲学 著


**WUHAN CULTURE RESEARCH BASE**

☼ 武汉出版社

# 村社治理研究

Research on Governance of  
Rural Community

朱哲学 著

 武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

村社治理研究/朱哲学著—武汉:武汉出版社,2012.12

(武汉文化研究基地学者丛书)

ISBN 978-7-5430-7372-2

I. ①村… II. ①朱… III. ①农村社区—社区管理—研究—  
中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 299066 号

---

著 者:朱哲学

责任编辑:廖国放 易迎青

封面设计:慧泽书业

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

http://www.whcbs.com E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉新鸿业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:700mm×1000mm 1/16

印 张:11.25 字 数:168 千字

版 次:2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

---

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

# 武汉文化研究基地指导委员会

主任：唐良智

副主任：彭丽敏 刘英姿

成员：唐良智 彭丽敏 刘英姿 郭胜伟

吴清 周学云 李立华

办公室主任：李立华

# 《武汉文化研究基地学者丛书》编委会

主 任：唐良智

副主任：彭丽敏 刘英姿

委 员：郭胜伟 吴 清 周学云 陈元生

李立华 孙学光 黄红云 王开学

吴永保

主 编：李立华

# 总 序

文化和城市是人类进步的阶梯。著名城市学家刘易斯·芒福德在《城市发展史：起源、演变和前景》一书中，归纳了人类进步阶梯上的两大创造工具：一是文字，一是城市。无独有偶，2001年诺贝尔经济学奖获得者、世界银行原副行长斯蒂格利茨也说，21世纪将会有两件大事影响人类的进程：一是新技术革命；二是中国的城市化<sup>①</sup>。人类凭借着文化和城市这两大阶梯，走向现代化，走向未来。

城市作为人类历史演进和文化展示的中心舞台，是人类物质精神财富生产和积聚的主要载体。“世界史就是人类的城市时代史。国家、政府、政治、宗教等等，无不是从人类生存的这一基本形式——城市发展起来并附着其上的。”<sup>②</sup>人们在城市中生产生活，将无数精神智慧和劳动果实保存、融合、积累和集散于城市之中。“城市通过它集中的物质和文化的力量加速了人类交往的程度，并将它的产品变成可以贮存和复制的形式。城市通过他的许多贮存设施（建筑物、档案馆、纪念性建筑、石碑、书籍）能够把它复杂的文化一代一代往下传，因为它不但集中了传递和扩大这一遗产所需的物质手段，而且也集中了人的智慧和力量。这一点是城市给人类最大的贡献。”<sup>③</sup>

文化是城市的灵魂。在经济全球化和区域一体化浪潮的冲击下，城市的差异化发展主要体现在城市所显现出的文化特色、文化品格和文化魅力；人们对一个城市感知与认同也主要不是其技术与经济，而是城市的文化底蕴和文化韵味；衡量一个城市的竞争力、吸引力，最重要的是看它的文化资源、文化气象和文化水平。也就是说，城市发展不仅要体现为硬实力，更要体现为软实力。在当代，文化的产业化与产业的文化化趋势已非常明显，正如美国著名未来学家托夫勒所言：“哪里有文化，哪里早晚就会出现经济繁荣，而哪里出现经济繁荣，文化就向哪里

---

① [http://www.qstheory.cn/tbzt/shsbh/rwsb/201005/t20100506\\_28963.htm](http://www.qstheory.cn/tbzt/shsbh/rwsb/201005/t20100506_28963.htm).

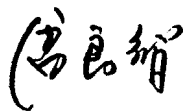
② 斯宾格勒：《西方的没落》，黑龙江教育出版社，1988年版，第106页。

③ 刘易斯·芒福德：《城市发展史》，宋峻岭、倪文彦译，中国建筑工业出版社，2005年版，第574页。

转移。”<sup>①</sup>城市文化具有聚集性、辐射性、公共性、多样性等显著特征。城市文化对城市市民的思维、精神和行为具有强烈的感召、凝聚、同化、分化乃至解构作用。文化与城市、文化与经济的互动,使得文化成为城市科学发展、跨越发展的强大动力。城市文化建设不仅有利于推动城市经济社会发展,而且能够更好彰显城市的文化个性和品位,提升城市的功能与形象。

武汉是一座历史文化底蕴深厚的城市。历史上,武汉几度辉煌。悠久的历史赋予武汉“四大名镇”之首、“中国近代工业文明发源地”之一、辛亥首义之都、“两型”社会建设综合配套改革试点城市、武汉东湖国家自主创新示范区等历史责任与光荣使命,孕育了敢为人先、追求卓越的武汉精神。目前,武汉已进入发展新阶段。在经济社会转型发展、跨越发展的关键时刻,需要用先进的文化凝聚人心、鼓舞士气,需要用高尚的精神促进发展、引领未来。建设国家中心城市、复兴大武汉,需要经济大发展,更需要文化大发展。这已成为全市人民的普遍共识和热切期待。

为进一步推动武汉文化大发展大繁荣,助推武汉国家中心城市建设,2012年初,我们成立了武汉文化研究基地。近一年来,基地在社会各界的广泛参与和支持下,紧紧围绕国家中心城市建设主题,组织动员武汉地区的专家学者联合攻关,取得了一系列成果。一批研究报告转化为决策实施,一批研究成果即将付梓出版。其中,《汉剧大师陈伯华评传》、《中心城市建设研究——城市功能、生活成本与城市规模》、《城市形象传播研究》、《建设武汉区域金融中心:战略思路与创新实践》、《农村公共品供给模式研究》、《地方税体系研究》、《农村金融:体制突破与机制改进》、《村社治理研究》等著作,围绕当代武汉改革发展,调研细致、观点鲜明、论证翔实,具有相当的理论与实践价值。我希望,武汉文化研究基地始终坚持基础研究和应用研究并重,坚持以重大现实问题为主攻方向,紧扣武汉国家中心城市建设主题,更加重视基础性、战略性、前瞻性问题研究,进一步发挥“辅助决策、服务社会”的重要作用,推出更多更好的科研成果,为武汉的现代化建设作出应有的贡献。



二零一二年九月

---

<sup>①</sup><http://www.people.com.cn/GB/news/37454/37459/3589258.html>.

# 从管理到治理

## ——序《村社治理研究》

《村社治理研究》是朱哲学先生的第一部专著。作者十年来一直从事农村问题研究,完成了十多项“三农”问题的研究课题,内容涉及农村产业发展、农民家园建设和村民自治等方面。其中,“武汉市新农村中长期发展研究”、“武汉市农村土地集约节约利用研究”、“武汉市现代农业产业发展研究”、“武汉村民自治调查研究”等成果,给我留下了深刻印象。

《村社治理研究》是武汉文化研究基地 2011 ~ 2012 年度的重点课题之一。作者借鉴国内外有关农村社区治理的理论和实践,以武汉市农村社区为研究对象,全面研究了农村经济建设、社会管理、村民自治等方面的现状和问题,并提出了相应的对策建议。这部作品理论新颖,提出的对策建议操作性强,研究农村问题的学者和从事“三农”工作的人员都可以从此书获得有益的启示。



关于农村社区治理,国内学术界一直十分关注。相对而言,对城镇社区治理研究较多,对农村社区治理研究略显不足。现有的一些研究主要集中在村民自治方面,而对农村社区经济发展、社会管理和村民自治进行综合分析的还不多见。而在欧美,农村社区治理研究主要集中在社区内部,围绕社区人际关系的处理,农村居民的个性发展,农村社区社会心理变化,农村社区运行机制以及社会组织等方面展开,较少研究政府与社区权力之间的关系。作者批判地吸收了国外相关研究成果,从中国国情出发,既分析了村民自治的若干问题,也分析了政府引导和支持农村社区发展的方方面面,思路开阔、立论持中,值得肯定。特别地,作者能将研究重点放在这些薄弱环节上,的确难能可贵。

农村社区治理的本质是促进政府与农民之间积极有效的互动,形成党委领导、政府支持、农民自治的社区治理架构和运行机制。作者提出,农村社区治理的



根本目的是发展农村经济、提高社会管理水平、推进村民自治。应该说，这部作品从总体上把握住了农村社区治理的关键。

本书运用现代社区治理理论，围绕新农村建设的伟大实践，分析了如何增强农村社区凝聚力、提高农村社区自治能力、增进农村社区成员福利、加快推进农村社区经济发展和社会事业进步等重大问题，拓宽了农村社区治理研究领域。值得一提的是，我认为，作者针对武汉农村的实际情况所作的实证分析，对我们解决现实工作问题和服务武汉发展具有相当积极的参考价值。

## 二

本书的创新在于把农村社区经济发展、社会管理和村民自治结合起来进行系统分析。作者将农村社区治理视作一项综合事业，而经济发展、社会管理和村民自治这三者是相互影响、相互作用的，要确保农村社区治理达到“善治”，要进行综合分析、统筹发展，不能孤立地推进。作者在分析中指出，经济发展是推动社会事业进步的物质基础，如果在不具备一定经济基础条件下盲目加快社会事业发展，就会陷入福利陷阱。在发展经济和推动社会事业进步的过程中必须要让农民充分参与，保证每个农民的权利和利益。村民自治最重要的内容是要建立和完善村务监督委员会制度，有效的监督才能保证村民自治顺利推进，才能形成合力搞经济发展，公平合理地开展社会建设与管理。

作者认为，农村社区经济发展是提高社会事业发展水平、推进村民自治的基础，也是产生矛盾冲突的根源之一。因此，作者通过亲身的调研和资料的积累，运用了大量的材料和数据，对国内农村实际情况探索农村社区经济发展思路进行了多层次的分析，并提出了针对性的解决建议。一是分析如何加快发展现代农业。重点分析农村社区通过大力推动农业产业化经营促进农业增效，通过提高农用地利用集约度推动农业适度规模经营、提高土地产出率，通过建立支撑服务体系为现代农业提供保障措施。二是分析农村劳动力流动情况，并提出了保护农民工合法权益、解决农民工融入城市的对策建议。三是分析城镇化问题，提出了小城镇规划原则以及发展小城镇产业支撑的对策建议。

作者从小生长在农村，工作以后长期深入乡村农户，对农村的现实问题源自内心的感悟在这里溢于言表。作者指出，农业产业化经营就是要把农业产业“化”成一条乃至若干条的龙型经济，扶持建设好龙头企业，引导农业生产、深化加工、

开拓市场等,使农户结成“风险共担、利益共享”的利益共同体;龙腾则踏云而行,呼风唤雨无所不能,龙头企业要在农业产业化经营中发挥作用,也需要“云”和“雨”,这就是要围绕龙头企业或市场打造生产基地,使农业产业与相关产业协调发展;同时要营造良好的市场环境,建设农产品物流体系,发挥农村社会化服务功能,引导社会资源向农村社区流动;这样的龙型经济才是充满生命力的经济……在发展农村社区经济的这一部分,字里行间都透露出作者良好愿望。

与此类似的,关于农村土地集约化利用问题的分析,也体现着作者长期研究农村问题的切身感悟。随着工业化和城市化进程加快,怎样缓解“人地矛盾”这个关系中华民族长远发展的问题?唯一可行的是提高土地利用效率,那么怎么才能提高土地利用效率呢?适度规模经营可以成为提高土地利用效率的重要途径,有哪些途径有利于促进农业适度规模经营呢?作者基于平常的积累和跨学科的理论分析对此作了比较详细的阐释。值得一提的是,对农村剩余劳动力转移与农村土地流转这两个紧密相关的“热点”问题,作者以武汉农村为对象,通过数据分析,认为短时间内农村剩余劳动力供给会逐渐地停止增长甚至负增长;长期地看农村剩余劳动力供给将会逐渐增长,但既不是“无限供给”,也不是“长期短缺”。这种没有显著“刘易斯拐点”特征的初步判断,我是认同的。

我对社会事业发展问题的研究一直很有兴趣,所以我很乐于读到书中对社会事业推进发展的详细分析,我感觉这些分析有助于我更立体和更全面地理解社会主义新农村建设的全局。在我看来,随着经济社会的转型与发展,利益与诉求的多样化趋势逐步增长,并在博弈中不断孕育新的矛盾与局面,这是农村社区发展的大趋势;不管已经或即将出现多少社会问题,都必须坚定不移地加快发展,经济发展和社会事业发展的同步推进,将更有利于解决“三农”问题。确实,相对城市社区来说,农村的社会事业发展的总体水平仍然很低,而且区域发展极不平衡,东部沿海地区发展较快,中西部贫困地区由于历史、自然和经济条件等原因,各项社会事业的发展还相当的滞后,提高农村社区社会事业的治理水平是我国农村社会事业的发展亟待解决的一个重要问题。

大胆创新,选举产生全国第一个“村务监督委员会”的浙江省武义县后陈村的案例,让我自然而然地联想到当年的小岗村。基层民主建设是村社治理中比较具有挑战性的一类现实问题,这种率先打响改革第一枪,之后促使全国人大常委会表决通过了修订后的《村民委员会组织法》以获得法律支撑,从而推进基层民主进

步的制度改革,我是相当敬佩的。当前,村民自治这种民主政治实践不断深入,新问题不断出现,作者有针对性地对村民自治出现的若干问题进行分析,力求为探索对经济发展和村社治理具有推动促进作用的民主程序和制度建设的研究者提供一些思路和建议。

### 三

通读全书,感到作者较为系统地掌握了现代农村社区治理的理论,把握住了新农村建设中遇到的难点和热点问题,在调查分析的基础上提出的对策建议,具有相当的理论与实践意义。农村问题一直是社会各界关注的问题,把“社区管理”和“治理”引入到农村问题研究之中,是学界的创新,许多学者都运用这些新的理论和方法探索解决农村问题的对策,作者的研究是这些努力的一部分。我诚挚地希望作者沿着选定的路,继续开拓前行。

在未来的研究中,我谨提出三点建议,以供参考。首先,重视历史分析方法。通过对不同时期农村发展的情况加以联系和比较,弄清农村问题的本质,揭示其规律,预测未来的走向趋势。我们现在碰到的很多新问题,如果追根溯源,总是能找到它的历史根源。还会发现,前人已经碰到过类似问题,无数先辈已经探索出对策思路,在漫漫的历史长河中,先辈的很多经验都是可以参考借鉴的,尽管时代背景与以前相比有很多不同之处,但是很多主要问题并没有发生太大的变化,比如,城乡差距、农民增收、农村和谐稳定等问题在任何时代都是不容忽视的重大问题。其次,重视定量分析。把抽象的理论分析定量化,通过建立计量分析模型,分析各种影响因素与农村发展的关系,把一些核心因子综合成指标体系,通过量化指标指导考核农村建设。通过定量计算来评价村民自治的水平、经济社会事业发展水平等等。第三,重视对策研究。尤其要重视所提对策建议的可行性研究,既要有经济、社会、生态效益的考量,也要有政治利益的考量。一定意义上讲,社会科学工作者既要有经世致用的现实责任感,也要有雄视古今的历史责任感。

李立华

2012年9月于竹叶山

# 内容简介

本书从微观层面关注农村社区经济发展、社会管理和村民自治的细节,借鉴国内外有关农村社区治理的理论和实践,围绕我国新农村建设的具体任务,以武汉市农村社区为具体研究对象,深入分析我国农村社区经济发展、社会管理、村民自治方面的现状和存在的问题,运用现代社区治理理论分析了如何增强农村社区凝聚力、提高农村社区自治能力、增进农村社区成员福利、推进农村社区经济发展和社会管理进步。本书的创新之处,是把农村社区经济发展、社会管理和村民自治结合起来进行系统分析,并探索这三者之间的联系。本书理论新颖,提出的对策建议操作性强,研究农村问题的学者可以从此书获得一些借鉴,涉农部门的工作人员能够通过此书开启工作思路。

# 目 录

<b>第一章 村社治理的相关理论</b>	1
<b>第一节 村社治理的内涵</b>	2
一 村社治理的本质	2
二 村社治理的意义	9
三 村社治理的目标和原则	14
(一) 坚持以人为本的科学发展理念	15
(二) 以农为本	16
(三) 因地制宜, 传承地方历史文化特色	16
(四) 农民参与	17
(五) 加强法制保障	18
四 村社治理的特征	20
<b>第二节 文献综述</b>	21
一 国内外村社治理的理论综述	22
(一) 国内学者研究综述	22
(二) 国外学者研究综述	27
(三) 国内外研究比较分析	30
二 中国社会主义新农村建设	31
(一) 积极推进城乡统筹发展	32
(二) 加快推进现代农业建设	33
(三) 千方百计增加农民收入	34
(四) 加快农村基础设施建设	35
(五) 加快发展农村社会事业	36
(六) 加强农村民主政治建设	37

<b>第二章 中外村社治理比较分析</b> .....	39
<b>第一节 中国村社治理的历史沿革</b> .....	39
一 中国古代村社治理的变迁 .....	39
二 近代中国村社治理的探索 .....	41
三 社会主义建设时期的村社治理 .....	43
四 改革开放时期的村社治理 .....	45
<b>第二节 国外村社治理的经验与启示</b> .....	46
一 美国 .....	47
二 德国 .....	52
三 日本 .....	56
(一) 经验 .....	56
(二) 问题 .....	60
(三) 启示 .....	62
四、 印度 .....	65
<b>第三章 农村社区经济治理</b> .....	70
<b>第一节 发展现代农业</b> .....	70
一 农业产业化经营 .....	70
(一) 龙头企业 .....	71
(二) 生产基地 .....	71
(三) 主导产业 .....	72
(四) 市场体系 .....	73
(五) 农产品物流体系 .....	74
(六) 农村社会化服务 .....	75
二 提高农用地利用集约度 .....	
——以武汉市农村为调查研究对象 .....	76
(一) 理论辨析 .....	77
(二) 制约因素 .....	80
(三) 思路创新 .....	83
三 配套政策与支撑体系 .....	88

(一) 推动农业金融保险 .....	89
(二) 农业科技创新 .....	89
(三) 加强农产品质量安全监管 .....	90
(四) 农产品储运流通 .....	91
(五) 加强农业生态环境保护 .....	91
<b>第二节 农村劳动力流动 .....</b>	<b>92</b>
一 农村剩余劳动力	
——以武汉市农村为调查研究对象 .....	93
(一) 调查方法 .....	94
(二) 数据分析 .....	96
(三) 思考和建议 .....	99
二 农民工融入城市 .....	100
<b>第三节 城镇化 .....</b>	<b>102</b>
一 小城镇规划原则 .....	102
二 城镇化产业支撑 .....	104
<b>第四章 农村社区社会事业治理 .....</b>	<b>106</b>
<b>第一节 社会保障体系 .....</b>	<b>107</b>
一 医疗保险 .....	107
二 养老保险 .....	110
三 社会救济及其他 .....	111
<b>第二节 和谐社区建设 .....</b>	<b>113</b>
一 社区治安及纠纷调解 .....	113
二 社区环境治理 .....	115
三 社区文化建设 .....	118
<b>第三节 村湾改造 .....</b>	<b>121</b>
一 基础设施建设 .....	122
二 长效管理机制 .....	123
<b>第四节 节约并盘活农村存量建设用地</b>	
——以武汉市农村为调查研究对象 .....	124

一 现状分析 .....	124
二 制约因素 .....	127
(一) 城乡规划方面的制约 .....	127
(二) 土地制度方面的制约 .....	127
(三) 行政管理方面的制约 .....	128
(四) 资金来源局限性较大 .....	128
三 解决问题的思路 .....	129
(一) 通过合理规划整合村镇空间 .....	129
(二) 优化农村建设用地流转政策 .....	129
(三) 探索建立城乡统一的建设用地市场 .....	130
(四) 加强宅基地的管理和利用 .....	130
(五) 开发低丘缓坡和荒地 .....	131
(六) 加大土地综合整治投入力度 .....	131
(七) 进一步推进城乡建设用地增减挂钩 .....	132
(八) 依法保障农民土地权益 .....	132
(九) 保护生态环境和文化习俗 .....	132
<b>第五章 农村社区村民自治 .....</b>	<b>133</b>
<b>第一节 民主选举 .....</b>	<b>133</b>
一 问题分析 .....	134
(一) 宗族、房族势力发挥影响决定选举结果 .....	134
(二) 流动人口难以行使选举权 .....	135
(三) 贿选 .....	136
(四) 有的基层政府违法干预民主选举 .....	136
(五) 村民对民主政治的冷漠情绪成为普遍现象 .....	137
(六) 党支部和村委会之间容易发生矛盾 .....	137
二 解决问题的思路 .....	138
(一) 必须加强党和政府的领导 .....	138
(二) 处理好基层政府和村委会的关系 .....	139



(三) 大力发展经济、加强社会管理, 夯实民主选举的基础 .....	139
(四) 加强对民主选举的监督 .....	140
<b>第二节 民主决策</b> .....	140
<b>一 问题分析</b> .....	141
(一) 村民忙于生计且民主意识淡漠影响了民主决策 .....	141
(二) 村委会职能发生偏差 .....	142
(三) 村党支部把领导权变成决策权 .....	142
<b>二 解决问题的思路</b> .....	143
(一) 加强法规制度建设 .....	143
(二) 党支部与村委会分工协作 .....	143
(三) 发展农村社会组织参与决策 .....	144
<b>第三节 民主管理</b> .....	144
<b>一 经济事务民主管理</b> .....	145
(一) 民主理财 .....	145
(二) 财务公开 .....	145
(三) 土地管理 .....	146
(四) 村集体企业以及农村合作经济组织的民主管理 .....	147
<b>二 公共事务民主管理</b> .....	147
(一) 村务公开 .....	147
(二) “一事一议” .....	149
<b>第四节 民主监督</b> .....	150
<b>一 村务监督委员会制度</b> .....	150
<b>二 探索思考</b> .....	152
<b>结语</b> .....	153
<b>一 农村社区经济发展是提高社会事业发展水平、推进村民自治</b> <b>的基础, 也是产生矛盾冲突的根源之一</b> .....	153
<b>二 农村社区经济发展、社会事业进步与村民自治要协调发展</b> .....	154
<b>三 村民自治最重要的内容是要建立和完善村务</b> <b>监督委员会制度</b> .....	154
<b>参考文献</b> .....	156