

创新农村社会管理

*I*nnovation of
Rural Social Management

杨沛英 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杨沛英 / 主编

创新农村社会管理

*I*nnovation of
Rural Social Management



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

创新农村社会管理/杨沛英主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3663 - 0

I. ①创… II. ①杨… III. ①农村 - 社会管理 - 研究 - 中国 IV. ①C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 185077 号

创新农村社会管理

主 编 / 杨沛英

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目统筹 / 恽薇

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 高雁梁雁

责任校对 / 李艳涛

责任印制 / 岳阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 10 月第 1 版

印 次 / 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3663 - 0

定 价 / 59.00 元

印 张 / 18.5

字 数 / 274 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

由陕西省社会科学院农村发展所全体同志历时半年多合作完成的《创新农村社会管理》一书终于结集成册，由社会科学文献出版社即日出版。这是一件值得庆贺的事情。

首先，这本书是破解农村社会管理难题的新作和力作，对认识和解决当前农村社会管理问题有借鉴和参考意义。统筹城乡发展，“三化”同步推进，是我们党解决“三农”问题历史经验的最新总结，也是“十二五”时期所要完成的一项重大任务。然而，在统筹城乡发展、“三化”同步推进过程中，创新农村社会管理问题变得愈来愈突出。农村社会管理问题是城乡一体化和农村社会转型期出现的突出问题，也是农村管理面临的新的历史课题。

改革开放步入新阶段以后，农村社会形态出现了一些新的显著变化。一是工业化、城市化进程加快，农村劳动力和人口在城乡之间的流动频率和流动量空前增大，城乡居民之间生活习惯和文明相互影响、相互冲突，城乡融合的步伐加快；二是市场经济对家庭经营方式的冲击日益加剧，小生产与大市场的矛盾更加突出，农产品市场供求和价格波动的频率和程度日趋激烈，改造传统农业的任务迫切艰巨；三是城乡之间生产要素流动组合中的利益关系日益复杂，村庄改造、房屋拆迁、土地征用过程中矛盾频发，群体性事件较前增多；四是在村民自治和民主管理推行中农民的公民意识日益觉醒，当家做主意愿

增强，社会诉求多元化问题日益凸显，农民的思想统一工作更加难做；五是农村管理体制和税费制度改革以后，农村基层组织权力散发的方式和渠道出现了新的变化，原来行之有效的组织动员农民群众的方式方法已经过时，短期内还没有找到有效的与群众沟通协商的方式方法。

从农村社会管理的角度而言，有三个领域必须高度关注。一是留守妇女、儿童和老人的物质与精神生活必须高度关注。改革开放以来，城乡人口流动性加剧，大量劳动力外出，农村以老人、小孩和妇女为主，他们大多缺乏关爱，精神生活空虚，需要获得来自社会物质和精神方面的慰藉。二是家庭经营的兼业化、边缘化问题值得高度关注。大量劳动力和人口转移城市以后，农户家庭兼业化、边缘化趋势明显，土地收益已经不能满足农户需要，务工收入成为农民收入的主要来源，土地对农民的吸引和束缚程度降低，农业产值不再是他们关心的主题，对家庭经营和传统农业生产方式改革与创新成为主题，谁来种地的问题被提上议事日程。三是“两栖”农民工像候鸟一样于城乡之间来回流动带来的社会管理问题需要解决。进城农民工非常向往城市生活，但务工的不稳定和城市生活的高成本使他们难以变为城里人，孩子义务教育补助、新农合医疗保障、父母亲养老保险都和户籍捆在一起留在原籍，使他们难以割舍与家乡的联系，只好游离于城市与农村之间，城市把他们当流动或暂住人口管理，农村的公共服务又不便利享受，因而带来诸如计划生育、医疗医保、孩子上学、户籍管理、党团员登记与过组织生活等一系列社会管理问题。

其次，这本书的出版，是在村民、村委会和乡镇政府三个层面，对农村社会管理实践和经验全面总结。农村社会管理的出发点和根本目的是满足农民全面而自由发展的需要，因而农村社会管理必须围绕解决农民的政治地位、权利与义务、社会保障与公共事务决策等众多领域的价值诉求来进行，并通过农民主体地位的全面提升，来促进农村社会和谐稳定，经济全面发展。

表现在村民全面而自由发展层面上，农村社会管理主要是解决利益

多元、经营分散和农民觉悟提高问题。由于农村主要劳力外出务工，留守妇女和老人农活家务繁忙、接受培训不够，思想素质不适应形势需要，村民在公与私的利益冲突中，对服务的需求愿望增多，对参与、协同、自治、自律、互律的积极性不高。由于受知识和眼界所限制，一些年纪大的农民小农意识、小私有观念严重，商品经济观念较差，在经济活动中斤斤计较眼前得失，看不到经济发展走势和长远利益。农民生活习惯与文明程度的提升，商品经济意识的觉醒和农业科技知识的提高，单靠生产生活中的经验积累是远远不够的，必须通过教育培训及科学的社会组织机制来提升，所以创新农村社会管理的基本任务是教育培训农民，用农村发展的美好远景吸引农民。

表现在村级管理层面上，农村社会管理主要是解决村民自治、村务公开和村政普选的民主集中制建立和完善问题。虽然广大农村普遍建立了村委会普选、村民会议和村民代表会议制度，有的村还建立有监事会、理事会和村务公开等制度，但由于家庭户主外出打工的人多，流动频繁，留守妇女和老人家务繁忙，农活繁重，组织村民会议比较困难。一些地方虽修订完善了村民自治章程、财务管理制度、“村务三公开”等制度，但遵章办事执行力度不够，少数基层干部存在贪污、侵占、挪用、乱支胡花问题；村民自治和村委会民主选举已普遍实行，但由于家族势力和利益集团干预较多，选举中弄虚作假以及请客拉选票等问题时有发生。因此，建立公开公平、民主协商、民主监督的村民自治制度仍然是一项长期任务。

表现在乡镇层面上，农村社会管理主要要解决执政理念、执政水平和工作作风的转变问题。目前，在我国农村，一些乡镇党政组织的治理方式不适应农村新形势。一是“乡政村治”的治理模式存在“断层”。一方面是乡镇党政组织管理与村民自治组织之间的“断层”，乡镇以上是行政管理，村以下是民主自治、自我管理，两者之间缺乏有效衔接；另一方面是村委会与村民小组（经济社）的“断层”，集体所有的土地、山林、水塘等财产基本上掌握在村民小组（经济社）手中，是农村真正的经济实体，一些村民小组组长（经济社社长）任意处置集体

资产，乡镇组织和村委会无法有效管理监督。二是乡镇党政组织的管理职能弱化，他们把精力主要放在上级考核的各个项目中，自税费改革、农业税取消后，乡镇财政收入来源进一步削减，提供公共管理和提供服务的能力下降。三是乡镇党政组织的治理手段单一，习惯于行政手段和经济处罚的方式，而这些对村干部和农民群众常常“失灵”，不能有效应对农村出现的新情况、新问题。近几年来，虽然国家出台的“惠农、强农、扶农”政策愈来愈多，财政转移支付愈来愈大，农村市场环境和公共设施也在逐步完善，但政府职能转变的速度水平仍然赶不上农村发展的需要，工作作风和工作方法还未完全从行政命令型向指导服务型转变过来。由于农村公共服务体系尚不完善，部分干部“以人为本、为人民服务”的公仆意识不强，导致他们面对各种复杂问题时感到力不从心。个别乡镇热衷于搞政绩工程和招商引资，在土地征用和项目建设中过快过急，透明度不高，与群众沟通协商不够，使得干群关系紧张和上访事件频发，结果造成部分乡镇整天忙于熄火，无法安心其他工作。

再次，这本书坚持以统筹城乡发展理念为指导，站在城市看农村，跳出农业抓农业，理论观点有前瞻性。党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中明确提出，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化。这是我们党科学把握现代化发展规律，构建新型工农、城乡关系的重大部署，是着眼经济社会发展全局的重大战略，但在实际推进中仍然存在一些难以克服的矛盾和困难。例如，工业化、城镇化用地刚性需求和农业规模化对土地刚性需求的矛盾，农村劳动力总体过剩和农业经营人才严重短缺的矛盾，米贵伤市民、谷贱伤农民的矛盾，等等。为克服这些矛盾和问题，解决农村社会经济发展的结构性难题，我国政府要坚持统筹城乡发展、“三化”同步推进的理念，以城市化视野看农村，跳出农业抓农业。

一是解决米贵伤市民、谷贱伤农民问题，保持农业稳定和解决农产品安全问题上要坚持城乡统筹，站在城市看农村。近年来农产品价格和

市场波动屡屡发生，2007 年出现以猪肉打头的农产品涨价，使中央不得不连续 7 次下调利率，抑制物价上涨势头；2008 年为应对世界金融危机对我国经济的冲击，中央实行了积极的财政政策和宽松的货币政策，出台了 4 万亿元的经济刺激计划，但宽松的货币政策并没有带来农业的发展，反而出现了 2010 年初以蔬菜打头的农产品的全面涨价，导致中央又不得不采取措施，抑制通胀的压力。总之，农产品供给剧烈波动，价格像过山车一样上下震荡，弱质农业就像一把剑，一直悬在我们的头上，随时有可能掉下来腰斩我们的全面现代化。农业、农村和农民问题看似发生在农村，根子却是二元分割的经济体制。长期以来，我们一直实行的是工农业产品“剪刀差”的城乡交换模式，用农民的廉价劳动力维持低价位的农产品价格，这样，一方面使城镇居民能够消费价格较低的农产品，另一方面通过城乡交换的“剪刀差”为国家工业化提供资本原始积累。这种带有掠夺性的城乡交换模式，在农村劳动力大量剩余并且靠国家对城市消费市场的垄断时尚可维持，但现在农村劳动力市场已发生质的变化，农村用工成本成倍上升，已不再可能用廉价的农村劳动力维持低价位的农产品了。米贵伤市民，谷贱伤农民，二者利益很难兼得。因此，我国政府必须坚持城乡统筹发展，站在城市看农村，用跳出农业抓农业的办法统筹解决。

二是平衡土地流转和征用中的利益关系需要坚持城乡统筹，站在城市看农村。工业化、城镇化不断侵蚀耕地和农产品需求刚性增长，使得保护耕地“红线”的矛盾愈来愈突出。工业化、城镇化发展对土地的需求是刚性的，粮食安全和保障其他农产品供给对土地的需求也是刚性的，两种刚性需求造成的用地矛盾在实践中很难调和。城镇建设用地过度扩张，而城镇人口却没有同步增长。现在几乎所有的市和县都在争城市建设用地指标，而国土资源部门却一再发出警告，说国家规定的 18 亿亩耕地红线岌岌可危。时任国家发展和改革委员会秘书长杨伟民在上海城镇化发展高层论坛上指出：“本世纪以来，国内城市建成区面积扩张了 50%，而城镇人口只增长了 26%。国家级和省级开发区超过 1500 个，平均每个开发区面积 6 平方公里，大的 15 平方公里

以上。”因而他提出了“‘十二五’期间要通过一项规定防止特大城市面积过度扩张，增加城市人口密度”的规划。另外，工业化、城市化带来的城市人口增长，意味着农产品需求增加也是刚性的，这将会给农产品供给带来更大的压力。城市人口增加后也许直接消费的粮食会减少，但肉、蛋、奶、菜、果、糖、棉等产品将会显著增加，而这些产品有的是由大量的粮食转化来的，有的要和粮食生产争占耕地。所以长远来看，保障农产品稳定供给，维护粮食安全，关键还是要坚持城乡之间的协调发展。

三是解决农村劳动力和人口转移带来农业劳动力结构性、季节性短缺矛盾，也需要统筹城乡，站在城市看农村。总体上来看，农村土地承载了过多的劳动力和人口，农村劳动力和人口向城镇转移是符合经济发展规律的。但在农业生产方式落后、经营规模弱小、机械化优势难以施展的情况下，不少农村又出现了地无人种或者粗放经营农业的问题。据本书作者在陕西 11 个地级市的 11 个村共 300 个农户的入户调查资料显示，接受入户调研访谈的人男性占 36%，其中 20~55 岁的仅占 28%；女性占 64%，其中 20~55 岁的占 55%。这说明目前留在农村的劳动力绝大部分是妇女和 55 岁以上的老人。那么，5 年以后最多 10 年以后，当这些老人和妇女失去劳动能力以后，谁留在农村搞农业，现代化农业靠谁来完成？近几年来，农村用工成本大幅攀升，雇用零工每天工价最低 70 元钱，最多 100 元以上，另外还有管午饭、送烟等附加条件。由于劳动成本大幅上升，一些劳动密集型的生产环节，比如摘棉花、苹果套袋、摘花椒、摘草莓等，已很难雇到零工，有的经营者已开始寻求用机械代替人力操作，有的寻求用休闲农业方式吸引城市人自己采摘，还有的干脆放弃经营，任其腐烂或者任由别人采摘。要解决农村劳动力短缺问题，从长远看，我国政府必须加大工业反哺农业、城市支持农村的力度，加快改造传统农业，提高农业机械化、科学化水平。

最后，这本书的出版有利于在全国上下齐心协力完成“十二五”规划，党的十八大胜利召开之际构建农村和谐稳定的气氛。通常认为，

一个社会，当它开始急剧转型时，也是社会冲突频繁发生、社会心理危机大量涌现的时期。从失意农民工群体性讨薪到城镇化改造和土地征用中的上访事件，从留守儿童的无奈到空巢老人孤独寂寞，无不表明农村社会正在经历复杂的心理危机与社会转型。

今日中国，经济高速增长，社会财富积累迅速，但同样不可避免的是正在拉大的贫富差距和城乡差别，这一切问题的解决，迫切需要我国政府尽快健全社会福利保障体制，完善对底层群体的制度性扶持，强化维护公平与正义的人文精神。当前，关注蛋糕做大问题还是蛋糕分配问题，绝不是单纯的经济问题，而是比较敏感的政治问题。国际经验表明，人均 GDP 在 3000 美元 ~ 10000 美元的阶段，既是中等收入国家向中等发达国家迈进的机遇期，又是矛盾增多、爬坡过坎的敏感期。这一阶段，经济容易失调，社会容易失序，心理容易失衡，发展容易掉进“中等收入陷阱”。我国 2010 年人均 GDP 按照汇率法计算已接近 4500 美元，已跻身中等收入国家行列，因此，“中国会不会深陷其中？中国能不能越过这道坎”是发展中遇到的新的挑战。要知道，正是在挫折与绝望之间，在诱惑与无助之间，一些人才因失去爱与信仰，而同时失去直面日常挫折的平常心。经年累月的不如意让他们觉得“被社会抛弃”，由此产生种种愤懑，不惜以聚众闹事、频繁上访等过激的行动来维护自己的权益。因而，寻求心理慰藉和社会公平正义，随时随地关注社会心理健康，是社会进步的重要标志之一，而跨越这场社会危机与心理危机的关键，仍在于以权利为公约的公民教育的程度和水平，在于创新社会管理。

农村稳则天下安，农业丰则百事兴。本着对广大农民生存权利的尊重和个人生命与家庭负责的态度，及时化解部分农民的心理危机，政府与社会对此要有所作为。广而言之，包括积极推进社区、农村、学校、企业等心理疏导机构和民事调解机制建设，塑造自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态等。与此同时，心理危机更离不开公民教育、生命教育。所有这些，都是创新农村社会管理应该关注的内容和要追求的目标。

陕西社会科学院农村发展研究所是陕西省社会科学战线专门研究“三农”问题的研究机构。近年来，他们深入基层、深入群众，坚持理论联系实际的工作作风，完成了一系列有分量的研究课题和专著力作，《创新农村社会管理》是最新的成果。杨沛英作为该所所长和该书的主编，付出了艰辛的努力和不少心血。

最后，预祝该书出版发行能顺利完成预期目标，希望社会各界能关注这本书，喜欢这本书。

陕西省社会科学院党组书记、院长 任宗哲

2012年7月

目 录

序	任宗哲 / 1
第一章 农村社会转型呼唤农村社会管理理论创新	1
第二章 工业化、城镇化浪潮对乡村社会的冲击	17
第三章 农村改革矛盾凸显期农村利益关系的新变化	30
第四章 农村人口城市化进程加快背景下出现的 社会管理新问题	43
第五章 农村劳动力转移与人口迁移带来家庭结构新变化	56
第六章 城乡文化碰撞与融合过程中的思考	68
第七章 村民自治与村民委员会选举的现状与问题	80
第八章 农村社会管理中县乡村的治权与分权	91
第九章 农村环境问题现状和形成原因	102
第十章 各地在创新农村社会管理实践中的新探索	113
第十一章 创新农村社会管理的目标和路径	136
第十二章 创新农村社会管理的基本原则	147
第十三章 把解决民生问题作为创新农村社会管理的出发点和 落脚点	157

第十四章	建立上下联动、多方配合的农村社会应急管理体系·····	180
第十五章	创新农村公共文化产品供给方式·····	195
第十六章	加强农村基层组织和人才建设·····	212
第十七章	创新农村社会保障的政府支持·····	225
第十八章	全面推进义务教育，提供更加丰富的优质教育·····	239
第十九章	加强农村环境保护工作的原则和对策建议·····	254
第二十章	建立以农村襄理为主体的红白喜事理事会， 解决村民婚丧大事操办中的困难·····	270

Table of Contents

Preface	<i>Ren Zongze / 1</i>
Chapter 1	Rural Social Transformation Needs Innovative Management Theory / 1
Chapter 2	Impact of Industrialization and Urbanization on Rural Society / 17
Chapter 3	New Changes of Rural Interest Relation in the Period of Prominent Contradiction of Rural Reform / 30
Chapter 4	New Problems of Social Management in the Rapid Urbanization of Rural Population Process / 43
Chapter 5	New Changes of Family Structure in the Migration of Rural Labor and Population / 56
Chapter 6	Thinking in the Process of Collision and Fusion Between Urban and Rural Culture / 68
Chapter 7	Villager Autonomy and Villager Committee Election; Situation and Problems / 80
Chapter 8	Power and Decentralization of Grass-root Government in Rural Management / 91
Chapter 9	Current Situation and Causes of Rural Environmental Problems / 102

Chapter 10	New Explorations of Innovation on Rural Social Management Practices in Different Areas	/ 113
Chapter 11	Goal and Path of Innovation on Rural Social Management	/ 136
Chapter 12	Fundamental Principles of Innovation on Rural Social Management	/ 147
Chapter 13	Start Point and Goal of Innovation on Rural Social Management: Issues of People's Livelihood	/ 157
Chapter 14	Establishing the Interaction System for Rural Social Emergency Management	/ 180
Chapter 15	Innovation on Supply Ways of Rural Public Cultural Products	/ 195
Chapter 16	Strengthening the Construction of Rural Grass-root Organizations and Talents	/ 212
Chapter 17	Governmental Support for Innovation of the Rural Social Security	/ 225
Chapter 18	Promote Compulsory Education Comprehensively and Provide Abundant High Quality Education	/ 239
Chapter 19	Principles and Countermeasures of Strengthening Rural Environmental Protection	/ 254
Chapter 20	Establishing Council of Rural Assistant Managers to Solve the Difficulties in the Weddings and Funerals	/ 270

第一章 农村社会转型呼唤农村 社会管理理论创新

党的十六大以来，社会建设与经济建设、政治建设、文化建设并列为四大建设之一，同时提出要加强和创新社会管理，建设和谐社会。这凸显了社会建设和社会管理所具有的战略性和基础性、保障性重要地位，也说明创新社会管理具有很强的客观必要性和紧迫性。创新社会管理面对的领域既宽泛又深远，面临的问题既复杂又多样，但最具挑战意义的是创新农村社会管理。我国有 13.32 亿人口，其中 6.7 亿人生活在乡村，1.8 亿人生活在县城和建制镇。县镇和县级以下的乡村社会，既是中国社会最大的村落群体，又是中国社会稳定的重要保证。自古以来，我们就有“农村稳而天下幸”的古训。乡村社会不仅在数量上占中国社会的大多数，而且就其发展变化轨迹而言，也反映了中国社会发展的基本特征。因此，认真研究和梳理农村社会管理创新问题，既有重要的理论意义，又有迫切的现实意义。

一 农村社会转型及其历史学分析

农村社会转型主要包括两个方面：一是农村组织架构的历史变迁；二是农村社会管理对象、管理目标与管理任务的改变与换位。

（一）农村基层组织架构变迁引起的社会转型

新中国成立以来，农村村一级组织和乡镇一级组织经历了三次较大的变化。村一级组织经历了互促组、合作社、人民公社组织架构向家庭承包责任制实行后村民自治组织架构转变的过程。以十一届三中全会为标志，农村村一级经济和行政组织进入改革开放时期。家庭承包经营责任制实行以后，村经济组织由生产大队和生产队改为村委会和村民小组，原来“三级所有、队为基础”的集体经济组织改为土地家庭承包经营、村集体经济组织共有土地的统分结合、双层经营的经济组织。村政方面，“文革”期间人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层政权组织，又是集体经济的领导机构，基本组织结构沿袭“三级所有、队为基础”的模式，某某生产大队改称为某某大队革命委员会，生产队依然称为第几第几生产队。1975年《宪法》规定，地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府，从法律层面确立了人民公社和生产大队政社合一、政经一体的体制结构。1979年召开的第五次全国人大第二次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》中，将地方各级革命委员会改为各级人民政府。至此，革命委员会组织自上而下宣布结束，大队革命委员会转变为村民选举、村民委员会自治的组织架构，政社合一的生产大队被村民委员会所取代，生产队作为村政组织，被村民小组所代替，而作为集体经济组织被搁置起来。

乡镇一级组织经历过小乡制、大乡制、人民公社、恢复乡制、撤乡并镇等几次大的改革。1950年12月，中央人民政府政务院颁布了《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，确认乡与行政村同为农村基层政权组织，实行的是小乡制。1954年《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定县以下农村行政区划为乡、民族乡和镇，撤销了行政村建制，实行了大乡制。1958年中央八届六中全会通过《关于人民公社若干问题的决议》，我国农村基层政权建设正