

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

中国乡村治理模式研究

祁勇 赵德兴 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

农村社会治理丛书

A series on the governance of rural society



中国乡村治理模式研究

祁勇 赵德兴 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村治理模式研究/祁勇,赵德兴著. —济南:
山东人民出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 209 - 06884 - 0

I. ①中… II. ①祁… ②赵… III. ①农村—群众自
治—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 304891 号

责任编辑:崔 萌

中国乡村治理模式研究

祁 勇 赵德兴 著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 12.25

字 数 180 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 06884 - 0

定 价 32.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

《农村社会治理丛书》编委会

主 任 李松玉 李秀忠

副主任 娄树旺 曹立前 曲延春 刘伟红

编委会 (按姓氏笔画排列)

刘伟红 曲延春 祁 勇 李秀忠

李松玉 娄树旺 战建华 赵英兰

袁书华 曹立前

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的“多予少取放活”、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此，中国农业和农村发展中仍然存在许多问题，例如：农产品供求结构性矛盾突出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快，农业竞争力下降，传统农村社区急剧分化，农村社会保障体系尚不健全，政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善，老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军，农村发展后继乏人，等等。此外，一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生，群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前，伴随工业化、城镇化的深入推进，中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远；农村社会结构加速转型，城乡发展加快融合，农民利益诉求日益多元。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重中之重”，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此，中国农业和农村的进一步和可持续发展，必须顺应阶段变化，遵循发展规律，加大强农、惠农、富农政策力度，加强和创新农村社会管理和内部治理。为此，党的十八大报告提出，“要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”，“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”，这对加强农村社会管理体制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理，体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式，提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题，并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角，深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁，探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择，提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织（IMF）的统计数据显示，2012年，世界国内生产总值71.28万亿美元，其中，美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元，占世界国内生产总值的11.57%，跻身于世界经济大国行列，也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时，这也表明，当前中国经济发展正处于“黄金时期”，但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中，要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此，《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据，重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验，构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架，探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点，以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路，重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点，重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 / 1

导 言 / 1

一、再识乡村 / 2

二、再论治理 / 6

第一章 乡村治理模式的研究背景 / 9

第一节 全球经济、社会运行的总体态势 / 10

第二节 中国经济社会转型的压力与机遇 / 13

第三节 中国农村发展的阶段性内涵 / 17

第二章 乡村治理模式的中国演绎与国际经验 / 21

第一节 中国古代乡村治理的基本模式及其变迁 / 22

第二节 近代中国重构乡村治理模式的经验 / 29

第三节 新中国乡村治理模式的演变及经验 / 37

第四节 西方主要国家乡村治理模式的构成要件 / 44

第三章 当代中国乡村治理模式典例分析 / 55

第一节 社区重组式乡村治理模式 / 56

第二节 广泛参与式乡村治理模式 / 60

第三节 多元平衡式乡村治理模式 / 69

第四节 村代常设式乡村治理模式 / 75

第四章 乡村治理模式的要素考察 / 81

第一节 资源禀赋对乡村治理模式的制约 / 82

第二节 生产力发展水平对乡村治理模式的影响 / 88

第三节 政治制度对乡村治理模式的塑形 / 94

第四节 文化传统对乡村治理模式的影响 / 101

第五章 乡村治理模式的设计原则 / 107

第一节 乡村治理模式设计的法制原则 / 108

第二节 乡村治理模式设计遵循效率原则 / 119

第三节 乡村治理模式设计遵循多样性原则 / 123

第四节 乡村治理模式设计的发展原则 / 126

第六章 未来中国乡村治理三种模式前瞻 / 129

第一节 压力与机遇并存的“乡政村治”模式 / 130

第二节 勃然兴起的农村区化管理模式 / 138

第三节 典型意义的全面城市化模式 / 143

第七章 建构未来中国乡村治理模式的路径选择 / 149

第一节 以可持续发展为建构乡村治理模式的目标 / 150

第二节 以党的领导为建构乡村治理模式的指针 / 154

第三节 以民众的需求与创意为建构乡村治理模式的动力 / 162

第四节 以重修府际关系为建构乡村治理模式的保证 / 166

第五节 以优化乡村公共产品供给为建构乡村治理模式的抓手 / 176

结 语 / 183

参考文献 / 185

后 记 / 186



导 言

◇ 再识乡村

◇ 再论治理

驻足乡村，回望百年，一幕幕繁复变换的场景迎面而来，使我们颇感应接不暇。乡村，或主动或被动地卷入中国“千年未遇之变局”之中，不断涤新着形态与神采。然而，现实总是要求我们描摹刻画出中国乡村在变动不居中的一鳞半甲，以期为确定未来发展的走向找到依据，那么，我们不妨从最为权威的论述中寻找线索，为我们今日所识之乡村厘定形体。

一、再识乡村

本书即将成稿之时，适逢十八届三中全会闭幕之日，全会公报有关农村问题的政策宣示恰好为我们认识乡村的切实状况进而讨论乡村治理的模式确定了基调。公告称：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。”^①

从以上论述中，我们可以梳理出对当下乡村基本状况的几项认识：

首先，“城乡二元结构”仍然是当前和今后一段时间乡村发展所处的基础状态，这一状态决定了乡村发展及其治理所面对的特殊与具体问题，最为直接的就是乡村发展及其治理所涉及的人群规模依然巨大，也意味着面对的情况乃至问题仍然复杂。据中国社科院 2012 年下半年发布的《城市蓝皮书》显示，“2011 年中国城镇人口达到了 6.91 亿，人口城镇化率达到 51.27%，城镇常住人口首超农村常住人口”^②。在学术界和决策层面看来中国社会正处于一个关

① 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报，2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

② 《城市蓝皮书：中国城市发展报告》（NO.5），社会科学文献出版社 2012 年版。

键转折点,表明中国社会主体已经从乡村型为主体转变到以城市型为主体,中国社会进入到城市主体治理阶段;而且,“在这一新的城市时代,城市经济将占支配性地位,城市生活方式占主导地位,城市品质受到高度重视,城市发展趋向集群化,绿色休闲空间备受关注。而现有城市在经济结构、规划建设、管理体制、环境质量、公共服务、社会和谐和安全等方面还难以适应城市时代的新要求,城市发展面临严峻的挑战”^①。目前看来,即便“蓝皮书”所揭示的情况符合实际情况,我国仍然有约6.5亿的人口生活在乡村,这一人口规模与整个欧洲相近,超过了世界上大多数国家的人口规模,考虑到人口素质等因素,其面临的发展与治理问题不可谓不值得重视。何况更有研究者对以上研究结论提出了质疑——在2012年举办的第二次中国智库论坛期间,国家发改委宏观经济研究院副院长马晓河就曾指出:“这6.91亿人中有一部分人是‘被城市化’的,他们是1.59亿农民工。从统计资料上看他们是城市人,但他们的福利、住房、教育都是农民工式的。真实的城市化率只有40%。”^②与此同时,社会科学院城市发展与环境研究所副所长魏后凯尽管未就“真实城市化率仅40%”这一论断表示认同,但是魏后凯认为当前我国在城镇人口统计中存在大量的外出农业人口,而这些外出农业人口不应该被统计进城镇人口范围。2011年城镇总人口中外出农民工占23%,而现有的统计城镇人口中,农民工及家属更是占据城镇人口的27.5%。这一说法使得对乡村民众的认识更为复杂:“以‘城市化’这一概念在人口以外的意义而言,农民工及其家属很难构成真正的城市化力量。他们不受城市各项福利保障措施的覆盖,因其高度流动性而无法稳定成为产业工人,对城市产业转型贡献极为有限,也达不到城市居民的平均消费水平。专家们均认为,如下一步不将农业人口转变为真正的城市人口,城镇化程度将止步不前,而这将直接阻碍我国‘21世纪末成为中等水平发达国家’目标的实现。”^③由此可见,乡村治理与发展不仅涉及的人

① 《城市蓝皮书:中国城市发展报告》(NO.5),社会科学文献出版社2012年版。

② 《我国真实城镇化率仅40% 专家:关键是城市为谁建》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/26/c_123872991.htm。

③ 《我国真实城镇化率仅40% 专家:关键是城市为谁建》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/26/c_123872991.htm。

群广，而且其结构正产生急剧的变化，在可以预见的将来所产生的问题将日益复杂。

其次，当前“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系”尚未建立，适应新关系需要的社会治理与社会发展体制机制尚不健全。

研究者在对当前城镇化发展状况进行总体分析后指出：当前城镇化过程中人口集聚呈现出明显的两极化特征，大城市一方面对外来人口展现出强大的吸纳能力，一方面却对外来人口缺乏承载能力，城市普遍患有“急剧膨胀病”——人口向大城市集中的意愿强烈，而大城市提供公共服务的能力有限，无法为更多的居民提供适宜生产和生活的条件；同时，村庄和小城镇则不断衰落，出现了村庄“空心化”、“三八、六一、九九（妇女、儿童、老人）”驻村等现象，小城镇有承载能力而无吸纳能力——可为居民提供生产和生活发展的资源和空间，但居民定居意愿薄弱。研究发现，造成上述现象主要是因为城镇资源配置中存在行政化倾向带来的资源集中，在实际的资源配置中优先向大、特大、超大城市倾斜，优先向首都、省会、副省级城市、地级市倾斜。中国综合开发研究院研究员李津逵提出，行政级别越低越没有财政自主权。他以顺德为例指出顺德平均每年在工商业收入方面能达到60多个亿，但是能够由自己自由支配的财政收入仅仅6个多亿。另外深圳市宝安区大浪街道某下属社区居民达13万人，新生代农民工是整个社区的主要居民，每年社区的出生率为千分之十，但是整个社区却只有5个篮球场。李津逵向我们抛出这样的疑问：“未来我们会需要多少钱来建篮球场？但这些钱在哪儿呢？都在深圳市？他们用来做什么呢？花2000亿办大运会。”在他看来，当前资源分配状况严重不均，在改善民生方面存在资源分配不足的现状。马晓河曾无奈地指出：“公共服务这块不是市场调节的，我们能不能指望地方政府哪一天突然良心发现把这个部分改进了呢？”马晓河认为当前我国面临的公共服务问题，其根源还在于城市建设并没有把如何吸引人口作为工作的重中之重，他指出：“现在没有一个城市考虑到这一点。现在城市是为了什么建设？可能在很大程度上是为了漂亮、政绩、脸蛋。越有钱的城市建设得越漂亮，越大的城市公共服务越好，这就导致人口向大城市集中，越集中服务压力就越大，最终财力承担不了，只

能用行政方法限制，于是限购等政策就出台了。”^①他认为，城市建设存在的核心问题是：我们的城市是为谁建的？当前城市建设决策者们应当考虑的是大城市与小城市如何按照自身实际进行建设以打破这种循环。他说，这种滞后的特征体现在，国家把绝大部分公共发展资源过早过多地应用于推动工业化方面，导致在推动城镇化进程中缺乏必要的公共资源投入，这样吸引人口进城自然也就存在困难，不由感叹城市“在战略选择上晚了一步”。魏后凯根据社会科学院近期进行的一项测算指出，隐形成本决定了城市高端制造业发展的关键，忽视用税收等方法所表示的成本来考虑高端制造业的发展。马晓河指出，工业化过于超前，而城镇化则相对滞后，表面上很多政府掠夺了农民工创造的福利，实际上却造成了严重的隐形浪费，公共资源过多地投入到推动工业化建设中去，必然导致产能过剩，而农民工两栖化的生存模式造成大量基础设施的空置与浪费，人口不集聚严重阻碍了城市的长远发展。“我的结论是，体制和公共资源要调整，要改革，不改革中国的城镇化完不成。”^②

针对这一问题，专家认为十一届三中全会公报给出的线索是：今后在整个城镇化的过程中乡镇乡村的发展被上升到了一个新的高度，要破解城乡二元结构，城乡统筹发展，最终实现城乡发展一体化，构建一种新型工农城乡关系。农民的待遇和未来也被放到了重要的位置，要赋予农民更多的财产权利，让农民能够真正融入城市，分享城市化的红利，分享现代化成果。当然，在构建新型工农城乡关系过程中，要赋予农民更多财产权利，追求公共资源配置均衡，都离不开财政的支撑。要获得财政的支撑，唯有进行土地制度改革，尤其是农村集体用地流转改革，把更多的土地红利分配给农民和乡村。在我国现行的城乡二元土地制度之下，城市用地归国家，农村土地归农村集体。农村集体用地要变成城市建设用地，必须通过地方政府的征收，再用招拍挂的方式转卖给开发商，而国家向农民支付的征地补偿款，都大大低于土地的真实价值。某种程度而言，低买高卖和招拍挂的政策，地方政府最大限度地获取了大部分的土地

① 《我国真实城镇化率仅40% 专家：关键是城市为谁建》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/26/c_123872991.htm。

② 《我国真实城镇化率仅40% 专家：关键是城市为谁建》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/26/c_123872991.htm。

红利，这些资金又会集中用在城市建设中，加剧了城乡在公共资源配置方面的失衡。这样的模式，在一定程度上侵害了农民和乡村的利益，要改变这一点，就需要给农民让渡更多的土地红利，进而逐渐形成城乡统一的建设用地市场。

同时，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。就意味着需改变目前的“半城市化状态”，需要大力推进户籍制度改革，让农民工在城市里长期工作生活的同时，也享受城市化带来的红利，全面融入城市。“推进城乡要素平等交换”的表述，意味着土地制度改革会和社会事业改革相配套，类似的“以土地换养老”，“以土地换医疗保障”等模式或将在各地试点推广，加快养老、教育和医疗等方面的改革，促使城市里的农民工享受更加均等的公共服务，而“推进公共资源均衡配置”，意味着国家会将更多的资源投向农村和小城镇，包括修建医院、学校等公共服务设施和道路、垃圾处理等基础设施，缩小大城市与中小城镇的差距，缩小中小城镇和乡村的差距，推进就地城镇化，缓解大城市的人口压力和环境压力。

传统的城镇化模式，地方政府对土地财政的依赖性很大，这与中央和地方财权事权不匹配有很大的关系，此次公报强调了财政改革的重要性，有助于减轻地方政府对土地财政的依赖性。公报提出要“完善立法、改革税制、透明预算、明确事权、提高效率”并“建立事权和支出责任相适应的制度”。这意味着各级地方政府需要规范预算，披露长期支出需求和融资缺口，中央会加大对地方财政预算的审查。以往大拆大建的城市开发，需要转变为量入为出的有计划地开发。^①

二、再论治理

作为英语国家的日常用语，治理（governance）概念源自古典拉丁文或古希腊语“引领导航”（steering）一词，原意是控制、引导和操纵，指的是在特定范围内行使权威。它隐含着一个政治进程，即在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同，以便实施某项计划。

^① 唐黎明：《从城镇化视角看十八届三中全会公告》搜狐财经，http://roll.sohu.com/money_bak/。