



农村社会治理丛书

A series on the governance of rural society



农村社会管理体制创新研究

曲延春 李齐 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



农村社会管理体制创新研究

曲延春 李齐 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

农村社会管理体制创新研究/曲延春,李齐著. —
济南:山东人民出版社,2014.12
ISBN 978-7-209-06876-5

I. ①农… II. ①曲… ②李… III. ①农村—社会管
理—管理体制—体制创新—研究—中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第200819号

责任编辑:崔 萌



农村社会管理体制创新研究
曲延春 李 齐 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 12.75

字 数 190千字

版 次 2014年12月第1版

印 次 2014年12月第1次

ISBN 978-7-209-06876-5

定 价 33.00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

第一章 社会转型：农村社会管理体制创新的审视视角 / 1

第一节 何为社会转型 / 2

第二节 当前中国社会转型的特殊性 / 4

第三节 社会转型与农村社会管理体制创新 / 9

第二章 政府职能转变与公共财政体制的完善 / 17

第一节 公共服务型政府：社会管理创新对政府的要求 / 18

第二节 县、乡基层政府的职能现状及其转变路径 / 31

第三节 完善公共财政体制：政府职能转变的关键 / 40

第三章 农村社会组织的发展与完善 / 53

第一节 农村社会组织：农村社会管理体制创新的重要主体 / 54

第二节 村民自治组织的发展及其完善 / 66

第三节 农村经济合作组织的发展及其完善 / 75

第四章 农村社会矛盾调处与群体性事件的治理 / 85

第一节 农村社会矛盾与农村群体性事件 / 86

第二节 农村社会矛盾调处机制的建立 / 92

第三节 农村群体性事件的治理 / 101

第五章 农村弱势群体保护与特殊人群管理 / 113

第一节 农村弱势群体与特殊人群概述 / 114

第二节 农村弱势群体保护机制的完善 / 122

第三节 农村特殊人群管理措施的完善 / 128

第六章 农村精神文明和思想道德建设 / 139

第一节 农村精神文明建设状况 / 140

第二节 建设和谐文化，加强“四德”教育 / 148

第三节 以社会主义核心价值体系引领农村精神文明建设 / 154

第七章 农村公共安全体系建设 / 163

第一节 农村应急管理体制的完善 / 164

第二节 农村安全生产体制的完善 / 171

第三节 农村社会治安管理体制的完善 / 177

参考文献 / 183

后 记 / 193



第一章 CHAPTER 1

社会转型：农村社会管理体制创新的审视视角

- ◇ 何为社会转型
- ◇ 当前中国社会转型的特殊性
- ◇ 社会转型与农村社会管理体制创新

2011年2月19日,胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调指出,加强和创新社会管理,是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业发展的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是维护最广大人民根本利益的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求,对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

应当说,我国之所以要进行社会管理体制创新,是因为当前我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会管理领域存在的问题较多。而这些问题之所以存在,则是由我国经济社会发展水平及其阶段性特征所决定的。其中,我国经济社会发展的一个重要阶段性特征就是我国处于重大的社会转型期。可以说,社会转型是审视社会管理体制创新的重要视角。

第一节 何为社会转型

社会转型是近代以来中国社会发生的深刻变革过程,尽管学界对社会转型的含义认识不尽相同,但社会转型确实在发生,并且在深刻地影响着中国社会的发展。

对于社会转型的含义,有的学者对“社会转型”的词源进行考察,认为社会转型范畴源自西方社会学的现代化理论,“社会转型”是“Social Transformation”一词的解释,转用生物学的“Transformation”的概念。“转型”在生物学中指生物物种间的变异。西方社会学家借用这个概念来描述社会结构具有进化意义的转换和性变,说明传统社会向现代社会的转换。在西方较早使用“社会转型”一词的是社会学者D. 哈利生。^①中国学术界开始使用“社会转

^① 郭德宏:《中国现代社会转型研究综述》,载《安徽史学》2003年第1期。

型”一词是在20世纪80年代。根据中国知网统计显示，最早的以“社会转型”为篇名的文章是一篇发表在《城市问题》刊物上的名为《社会转型、工业新区位与我们的对策》的文章。但是在这篇文章中，作者并没有论及“社会转型”的含义。学界真正研究中国社会转型问题，是在20世纪90年代中期，如根据中国知网统计显示，1995年以“社会转型”为篇名的文章为61篇，1996年为109篇。这一时期，学界开始研究中国社会转型的动力问题、社会转型与政府职能转变问题、社会转型与道德建设问题等等。因可以说，社会转型问题真正进入学界研究视野只有20年左右的时间。尽管时间短，但取得的学术成果较为丰富。

有学者认为，社会转型本质上是一种社会结构的变动。而社会结构的主体则是从事现实历史实践活动的人，因而社会转型可以看做是代表着历史发展趋势的实践主体自觉推进社会变革的历史创造性活动，其特征为整体性、渐进性、异质性、重叠性、形式性等。^①还有学者认为，社会转型是指社会从一种类型向另一种类型转变的过渡过程，其含义包括：社会转型是指社会从传统型向现代型的转变、社会转型是传统因素与现代因素此消彼长的进化过程、社会转型是一种整体性的社会发展过程三个方面。^②

郑杭生从传统与现代的角度做过两种阐释。第一，社会转型，是一个有特定含意的社会学术语，意指社会从传统向现代型的转变，或者说由传统型社会向现代型社会转型的过程，说详细一点，就是从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会，向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型。当我们说“社会转型”时，着重强调的是社会结构的转型。在这个意义上，“社会转型”和“社会现代化”是重合的，几乎是同义的。第二，中国的社会转型，是中国的社会生活和组织模式从传统走向现代、迈向更加现代和更新现代的过程。或者说中国社会转型是中国的社会生活和组织模式即社会结构不断从传统走向

① 杜玉华：《社会转型的结构特征及其在当代中国的表现》，载《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2012年第5期。

② 刘祖云：《社会转型：一种特定的社会发展过程》，载《华中师范大学学报》（哲学社会科学版）1997年第6期。

现代、走向更加现代和更新现代的变迁过程。后一阐述是对前一阐述的深化。^①

总之，对于社会转型的含义，不同学者可以从不同角度进行分析，尽管表述不尽相同，但基本都认同社会转型就是由传统社会向现代社会的转变，并且这种转变是全面的，包括经济、政治、文化、社会生活等全方位的转变。

因此，社会转型是指我国从传统社会向现代社会的转变过程。这一转变是政治、经济、文化以及社会生活的整体性转变，是从传统向现代，农业社会向工业社会以至后工业社会，封闭社会向开放社会，计划经济向市场经济，人治向法治转变的社会全面转变过程。这一过程从近代开始，历经几个阶段，已经170余年。^② 直到目前，社会转型不仅没有完成，反而越来越深刻。特别是1978年改革开放以来，中国进入了一个更加急剧的社会转型期，整个社会已经发生了并且正在发生着深刻变化。

第二节 当前中国社会转型的特殊性

一般而言，一个国家的社会转型都会是一个长期的过程，短时间内难以完成，既然是一个长期的过程，这就决定了社会转型一般会具有复杂性的特征。作为中国的社会转型来讲，除了复杂性，更具有社会转型的特殊性。这种特殊性表现在以下几方面。

① 郑杭生：《改革开放三十年：社会发展理论和社会转型理论》，载《中国社会科学》2009年第2期。

② 关于中国社会转型的时间分期国内学者主要有两种观点，即“两分法”和“三分法”。“两分法”的观点主要包括两种概述：一是认为中国社会转型始于19世纪40年代，20世纪90年代开始确立市场经济为标志，中国社会转型的核心就是市场问题，从而进入最富有实质意义的社会转型期；二是认为20世纪的中国经历暴力式的和和平的、变革式的两次社会转型，分别是以1911年的辛亥革命以及相继成立的“中华民国”为标志的第一次社会转型，以及以1978年的改革开放为标志的由初步现代性的社会向建设较为发达的现代社会的第二次社会转型。“三分法”的观点大体一致，认为中国的社会转型由1840—1949年是第一个阶段，1949—1978年是第二个阶段，当前中国社会转型应以1978年党的十一届三中全会的召开为开端；或是表述为总体而言从1840年鸦片战争开始，大致经历了1840—1949年、1949—1978年和1978年至今三个阶段，分别称为社会转型的启动和慢速发展阶段、中速发展阶段、快速和加速发展阶段。韦岚：《何为“社会转型”——基于关键词搜索的中国社会转型问题研究综述》，载《南方论刊》2012年第5期。

一、社会转型的多阶段性

从社会发展阶段来讲，中国社会转型不仅要从农业社会转向工业社会，还要从农业社会、工业社会转向后工业社会。从农业、工业与第三产业在国民生产总值中所占比例来看，农业在2010年已经仅占10%左右，但是这绝不能说中国已经超越了农业社会阶段，虽然农业在国民生产总值中所占的比重较低，但与发达国家相比还是比较高。同时，2012年我国的城镇化率达到52.6%，但是按照户籍计算，城镇化率只有35.29%，相差17.3%。如果按照52.6%的城镇化率计算的话，那么我国还有6亿多农民，如果按照35.29%的户籍城镇化率计算，那么中国还有8亿多农民。即使按6亿计算，中国的农民数量还是非常多，尽管这6亿农民在农村并非全部都从事农业生产，但他们也没有从事非农业生产。同时，尽管我国农业生产的社会化程度已经比较高，越来越多的农民被卷入到社会化、商品化的市场大潮中，但传统的小农生产方式还广泛存在，在我国，统分结合的家庭联产承包责任制将长期实行，这就决定了小农生产方式在一定程度上还将长期存在。因而，总体来看，我国还远远没有完成从农业社会向现代工业社会的转变。“如果将整个工业化进程按照工业化初期、中期和后期三个阶段划分，并将每个时期划分为前半阶段和后半阶段，根据我们构造的工业化水平综合指数，从人均国民生产总值、三次产业产值比例、制造业增加值占总商品增加值比重、三次产业就业比例、人口城市化率5个指标评价，到2005年我国的工业化水平综合指数达到50，这表明我国整体进入工业化中期的后半阶段。”^①因而，虽然我国已经从农业经济大国转变成为了工业经济大国，但工业化的任务还远远没有完成，还没有完全实现由农业社会向工业社会的转变。

尽管没有实现由农业社会向工业社会的转变，但由于地区发展的不平衡性，在我国东部沿海发达地区，已经开始出现由工业社会向后工业社会转变的态势。根据黄群慧的研究，由于梯度发展战略，以及各个区域资源禀赋、工业化发展基础差异等原因，中国的工业化进程在不同地区发展极不平衡，形成了

^① 中国社会科学院经济学部课题组：《对我国工业化进程的基本认识》，载《中国党政干部论坛》2008年第2期。

东部、中部和西部逐步降低的梯度差距。在一个时点上，中国会有分别处于工业化初期、工业化中期、工业化后期和后工业化阶段的不同省级区域存在。2010年，我国各省份的工业化分布阶段情况是，在31个省市自治区中，3个处于工业化初期，16个处于工业化中期，10个处于工业化后期，2个处于后工业化阶段。^①实际上，如果从上海沿长江逆流而上，就可以看到后工业社会、工业社会以及农业社会不同的文明形态。从这个角度分析，中国社会转型的阶段特征也表现为在空间上的非均衡性。

二、经济转型与社会转型的非同步性

从经济与社会发展的关系来看，经济转型的速度明显快于社会转型的速度。1978年改革开放以来，我国经济快速转型，完成了由原来计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，社会主义市场经济体制处于日益完善之中，市场已经在资源配置中起到了基础性作用。众所周知，从1978年改革开放到2008年30年间，中国的经济增长速度平均达到了9.8%，是世界同期增长速度的3倍还要多。当前中国经济总量已经位居世界第二位，可以说，改革开放以来我国经济发展所取得成就为世界所瞩目，创造了经济发展领域的“中国奇迹”。这是中国经济成功转型带来的成就。但与经济转型相比，社会的发展和转型却明显滞后，主要体现在以下几方面。

第一，社会收入分配差距较大。社会收入分配差距不仅体现在城乡居民之间、行业收入之间，而且体现在城市居民内部以及农村居民内部。首先是城乡居民之间的收入差距。随着1985年我国改革重心向城市转移，从1978—1984年不断缩小的城乡收入差距重新开始扩大。2012年，我国城镇居民人均可支配收入为24565元，农村居民人均纯收入为7917元，城乡收入差距为3.1:1。可以说，由于农民增收缓慢，当前城乡收入差距仍没有明显缩小的态势。其次就是行业之间的收入差距。不同行业之间初次分配中收入差距过大，根据2010年统计局公布的数据，中国证券业的工资水平比职工平均工资高6倍左右，收入最高和最低行业的差距达到11倍，而根据人力资源和社会保障部工

^① 黄群慧：《中国的工业化进程：阶段、特征与前景》，载《工业与管理》2013年第7期。