



江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏

乡村治理发展报告2014

刘祖云 等 著



科学出版社



江苏新农村发展系列报告

南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏乡村治理发展报告 2014

刘祖云 等 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书为《江苏新农村发展系列报告》之一。近年来,乡村治理议题受到社会各界的高度关注,而经济发达地区的乡村治理研究很不充分。为了进一步推进乡村治理主题的研究工作,本书定位于“理论思考、实证调研、个案考察与数据收集”为特征的“年度性”系列学术出版。本书着重关注“财——治理基础”的发展状况,主要从乡村“财政财务管理”的状况、“一村一品”特色经济的发展状况、乡村“农业龙头企业”的发展状况与乡村“农业经营主体”的发展状况等方面,考察影响江苏乡村治理行为与过程的财政、财力与经济发展等基础性内容。

本书可以为地方政府相关部门提供决策参考,又可为学术界对乡村治理的研究提供学术资料、实践个案与信息数据等内容,也是关注中国乡村治理发展的各界人士的良好读物。

图书在版编目(CIP)数据

江苏乡村治理发展报告. 2014 / 刘祖云等著. —北京: 科学出版社, 2015.3

(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-044015-0

I. ①江… II. ①刘… III. ①农村—群众自治—研究报告—江苏省—2014 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 063257 号

责任编辑: 黄 海 曾佳佳/责任校对: 赵桂芬

责任印制: 徐晓晨/封面设计: 许 瑞

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张: 16 1/2

字数: 240 000

定价: 89.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《江苏新农村发展系列报告》(2014)编委会

顾问：左 惟 周光宏 张颢瀚

主任：丁艳锋

副主任：周应恒

编委：丁艳锋 周应恒 钟甫宁 汪兴国 蔡 恒
尚庆飞 汪国培 朱 晶 董维春 刘志民
吴 群 卢 勇 钱宝英 张天保

《江苏乡村治理发展报告 2014》

主要撰写人员

刘祖云 姚志友 刘 晶 刘述良
杨建国 谭 涛 韩鹏云 叶绪江 刘爱军

总 序

为了深入贯彻落实党的十七届六中全会精神和国家中长期科技与教育发展规划纲要，繁荣我校人文社会科学，强化我校新农村发展研究院的政策咨询功能，从2012年起，南京农业大学在中央高校基本科研业务费中增设人文社会科学重大专项。人文社会科学重大专项通过招标方式，主要资助我校人文社科专家、教授针对我国农业现代化和社会主义新农村建设中遇到的具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践挑战，以解决复杂性、前沿性、综合性的重大现实问题为重点，以人文社会科学为基础、具有明显文理交叉特征的跨学科研究。其中，为江苏“三农”服务的发展报告是首批重点资助的项目，项目实施一期三年，每年提交一份年度发展报告，并向社会公布。

江苏地处中国经济发展最快速、最具活力的长三角地区，肩负“两个率先”的光荣使命，正处于率先实现小康社会奋斗目标、全面开启现代化建设征程的新的历史起点。其经济社会发展的现状为南京农业大学发挥学科特点和综合优势，服务社会需求和发展大局，提出了新的挑战，提供了新的机遇。我校设立校人文社会科学重大招标项目主要基于四个方面的出发点。第一，随着我国整体改革的进一步深入，农业现代化进程的不断加快，农业现代化过程中凸显的难点和重点问题，使得人文社科研究的整体性、系统性、迫切性更加突出。我校通过顶层设计设置的人文社科重大招标项目——江苏“三农”相关领域发展报告，就是希望我校农业相关的人文社科领域专家、教授发挥团队力量，通过系统设计、周密调研和深入剖析，实现集体“发声”，冀求研究成果为江苏“两个率先”的实现做出应有的贡献，并对全国的农业现代化、对将来起示范和引领作用，从而扩大南京农业大学人文社科研究整体

的社会影响力。第二，通过项目的实施，希望进一步引导我校人文社科领域专家、教授更加注重实际、实例与实体研究，更加关注传统与现实的结合，更加注重研究的定点和定位，更加重视科学研究资料和素材的积累。第三，通过项目实施，一个报告针对一个问题、围绕一个主题，使人文社科老师的科研活动多与社会、多与政府对接，使得研究成果的社会影响力和政府影响力都能得到充分发挥。第四，希望我校人文社科的老师与自然科学的老师形成交叉，培育新的人文社科学科发展增长点，推动学校创新团队培养和学科交叉融合。通过项目的实施，人才、团队、成果、学科、学术都能得到同步成长。

《江苏新农村发展系列报告》(2014)共分为十三个分册，分别为《江苏农村经济社会发展报告 2014》、《江苏农民专业合作社发展报告 2014》、《江苏农村金融发展报告 2014》、《江苏乡村治理发展报告 2014》、《江苏农村社会保障发展报告 2014》、《江苏休闲农业发展报告 2014》、《江苏农业信息化发展报告 2014》、《江苏农村政治文明发展报告 2014》、《江苏农村生态文明发展报告 2014》、《江苏农村公共服务发展报告 2014》、《江苏农村文化建设发展报告 2014》、《江苏农村工业和城镇化发展报告 2014》、《江苏农村农业生产经营发展报告 2014》。各报告包括了 2014 年江苏全省农业相关领域的发展现状、总体评价、趋势分析及对策建议等；分别针对苏南、苏北、苏中专题进行评述并提出了相关建议；评析了 2014 年全省农业相关领域发展的典型案例；并附有 2014 年全省农业相关领域发展统计数据、政策文件以及发展大事记等。项目通过实证研究和探索，获得来自于农民生活、农业生产和农村社会实际的第一手资料，以期政府决策提供真实的信息。项目实施过程中充分发挥了青年教师与研究生等有生力量的作用，既扩大了工作的影响面，又培养了人才。

总之，我校从专家集体发声、鲜明的导向、与社会及政府部门的对接、团队和学科交叉的发展这四个方面设计资助人文社会科学重大招标项目，希

望对我校的人文社科发展起到积极的推动作用，能真正达到“弘扬南农传统和优势、对接古典和现实、破解农业现代化难题、振兴南农人文社科”的目的，同时为我国“三农”事业、经济社会发展，为江苏省农业科技进步、农业现代化和新农村建设作出新的贡献。

在项目的实施和发展报告的编写过程中，农业相关领域省级主管部门及各级各单位、各项目负责人及课题组成员给予了大力支持和密切配合，相关领域的领导和专家给予了指导，在此一并致以谢忱。

《江苏新农村发展系列报告》是一个全新的尝试，不足甚至谬误在所难免，还望社会各界倾力指教，以利更真实地记录江苏农业现代化进程的印迹，为美好江苏建设留下一组侧影。

南京农业大学副校长 丁艳锋
二〇一四年十二月

前 言

《江苏乡村治理发展报告》得到了中央高校基本科研业务费专项资金、南京农业大学人文社会科学重大招标项目资助(项目编号: SKZD201205)。

本项目的研究期限为三年,旨在通过调研,以了解经济发达的江苏省在乡村治理方面的基本状况,总结相关实践经验。

项目主持人刘祖云教授负责项目的整体策划、统筹与相关协调工作,并负责稿件的审定与修改等工作。

江苏省委组织部叶绪江博士、南京农业大学公共管理学院姚志友博士主要负责调研工作的组织、协调及相关联系事宜。这一工作对于发展报告的顺利完成具有极其重要的价值;同时,他们还在发展报告的整体策划、构思及报告的写作中,给主持人提出了相当有价值的意见与建议。

具体调研与写作任务的担当者如下:

导 言 刘祖云 姚志友

第一章 刘 晶

第二章 刘述良

第三章 杨建国 刘爱军

第四章 谭 涛

第五章 韩鹏云

感谢关心与支持发展报告的每一个人!

目 录

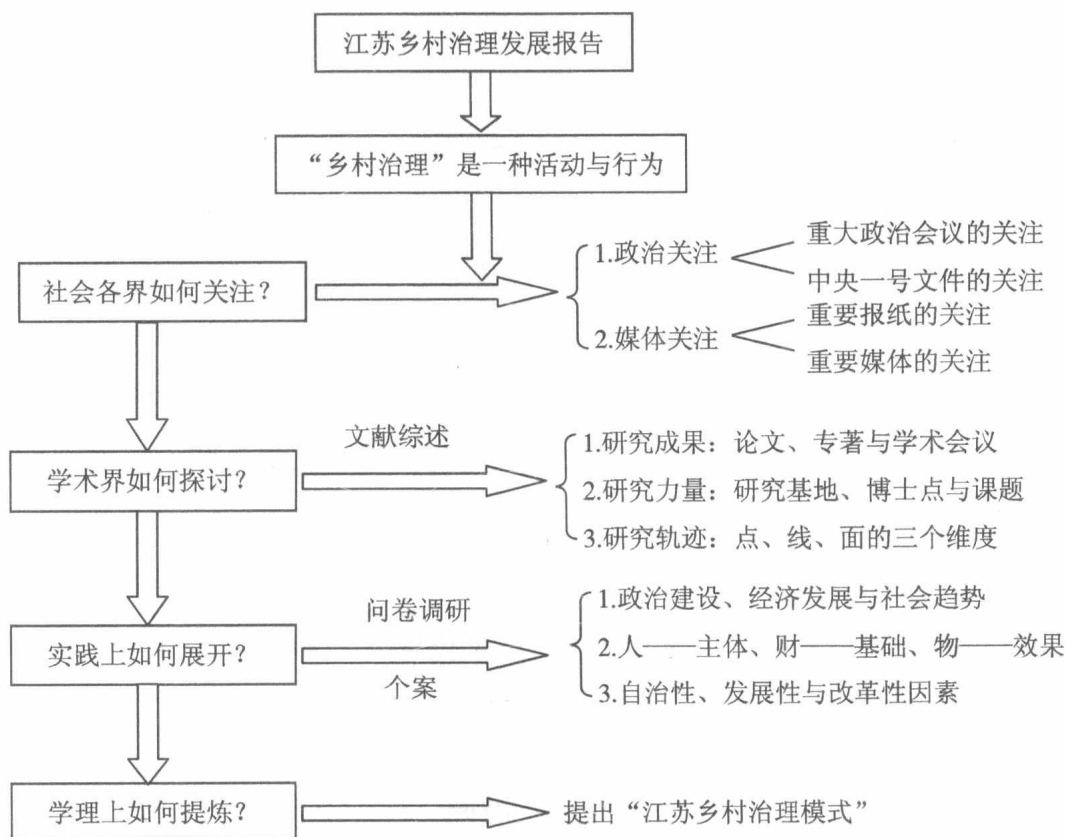
总序	
前言	
导言 调研与写作思路	1
一、本发展报告的研究框架与思路	1
二、本发展报告的调研与写作框架	2
第一章 2014 年江苏乡村治理发展总报告	7
第一节 2014 年乡村治理“学术研究”的新动向	7
一、2014 年乡村治理研究成果的基本概况	7
二、2014 年乡村治理研究的基本选题	11
三、关于 2014 年乡村治理研究成果的基本认识	24
第二节 2014 年江苏乡村治理“实践发展”的新现象	25
一、2013 年江苏乡村治理实践的回顾与总结	25
二、2014 年江苏乡村治理实践的基本进展与新举措	29
第三节 2014 年乡村治理“政策决策”的新指向	46
一、2014 年中央政府推动乡村治理与农村发展的基本决策与部署	46
二、2014 年江苏省各级地方政府关于乡村治理的基本决策与政策	50
第四节 乡村治理财政基础的研究进展与趋势	55
一、当代乡村治理的财政基础现状	55
二、乡村治理的财政困境及原因探析	59
三、走出乡村治理财政困境的思路研究	62
第二章 江苏乡村“财政财务管理”发展状况	65
第一节 2013 年江苏乡村财政与财务管理“实践状况”	65
一、2013 年江苏财政支农政策	65
二、2013 年江苏乡村财务状况	84
第二节 乡村财务治理满意度调查——基于海门的调查	93
一、对各分指标的评价	93
二、总体评价	98
第三节 江苏乡村财政与财务管理新趋势与建议	99

一、2014 年江苏乡村财政与财务管理新趋势	99
二、发展建议	101
第四节 乡村财务管理个案调研——“三资”管理示范县句容市	103
一、主要经验	103
二、取得的成效	105
第三章 江苏“一村一品”特色经济发展状况	110
第一节 乡村特色经济“一村一品”发展缘起与功能定位	111
一、“一村一品”运动的由来	111
二、“一村一品”的基本内涵	113
三、发展“一村一品”的主要功能	115
第二节 江苏乡村特色经济“一村一品”的发展历程	117
一、学习模仿阶段(1985~1990 年)	118
二、自发探索阶段(1991~2005 年)	119
三、加速推进阶段(2006 年至今)	120
第三节 江苏乡村特色经济“一村一品”的政策状况	121
第四节 江苏乡村特色经济“一村一品”的典型案例分析	127
一、徐州市铜山区三堡镇徐村——小蘑菇做成大产业	128
二、洪泽县西顺河镇——洪泽湖大闸蟹美名扬	130
三、如东县马塘镇——建设生猪产业化强镇	133
四、武进区秦巷村——优质葡萄实现产业化经营	136
第五节 江苏乡村特色经济“一村一品”发展现状与存在问题	137
一、江苏乡村特色经济“一村一品”发展的主要成效	138
二、江苏乡村特色经济“一村一品”面临的主要问题	143
第六节 推进江苏乡村特色经济“一村一品”发展的思路与对策	147
第四章 江苏乡村“农业龙头企业”发展状况	152
第一节 农业龙头企业概述	152
一、农业产业化龙头企业的定义与内涵	152
二、农业产业化龙头企业的特征	154
三、农业产业化龙头企业的发展意义	155
四、国内外农业龙头企业发展实践	157
第二节 江苏省“农业龙头企业”现状概述	159
一、江苏省农业“龙头企业”的发展背景	159
二、江苏省农业“龙头企业”的政策状况	161
三、江苏省农业“龙头企业”的发展状况	164
第三节 江苏省“农业龙头企业”发展现状分析——基于南京地区	166

一、南京市农业龙头企业发展方向	167
二、南京市农业龙头企业发展现状	168
三、南京市农业龙头企业发展成效	175
四、当前南京市农业龙头企业发展存在的问题	180
五、南京农业龙头企业案例分析——以南京桂花鸭集团为例	182
第四节 加快江苏省“农业龙头企业”发展的对策着力点	188
第五章 江苏乡村“农业经营主体”的发展状况	192
第一节 江苏新型农业经营主体发展趋势的相关研究	192
一、江苏新型农业经营主体的相关研究	193
二、江苏农民专业合作社的相关研究	194
三、江苏家庭农场的相關研究	195
第二节 江苏推动新型农业经营主体发展的政策状况	196
一、江苏农业发展和新型农业经营主体培育的相关政策	197
二、江苏农民合作组织建设的相关政策	198
三、江苏家庭农场发展的相关政策	199
第三节 个案研究：平铺镇新型农业经营主体的实践与发展	201
一、调研地点简介	201
二、调研过程和调研发现	202
三、平铺镇家庭农场和农民合作社的发生过程和当前状态	204
四、平铺镇家庭农场和农民合作社运行中所存在的问题	214
五、平铺镇家庭农场和农民合作社发展推进的对策建议	221
第四节 江苏省新型农业经营主体培育和发展应坚持的理念和原则	229
参考文献	233
附录	238
附录一 2014 年江苏省乡村治理(财——治理基础)的政策文件	238
附录二 2014 年江苏省乡村治理(财——治理基础)大事记	248
附录三 关于“农业经营主体”调研的访谈提纲	249

导言 调研与写作思路

一、本发展报告的研究框架与思路



第一，“社会各界如何关注？”本报告主要从“政治关注”与“媒体关注”的两个角度梳理了社会各界对于乡村治理这一现象或问题的高度关注度，旨在说明从学术角度研究“乡村治理”的必要性与重要性。

这一内容在《江苏乡村治理发展报告 2012》中，已有详细的梳理与论述，

对于 2014 年的情况,参见本报告的第一章。

第二,“学术界如何探讨?”属于文献综述的内容,本报告从三个方面对乡村治理的研究进行了综述,即研究成果、研究力量与研究轨迹。

这一内容在《江苏乡村治理发展报告 2012》中,已有详细梳理与论述。对于 2014 年度学术界关于乡村治理研究的新进展,本书从基本概况、基本选题与基本认识三个方面进行了综述,参见本报告的第一章第一节。

第三,“实践上如何展开?”这属于调研要解决的问题,即通过“面上的问卷调查”与“点上的个案研究”,以呈现江苏乡村治理在实践中“是如何展开的”。

这一层面是发展报告最核心的内容,我们研究与调研的思路是:①在 2012 年的发展报告中,我们提出对“乡村治理”这一概念的理解与分解指标,并就这一指标进行一次综合性的调研,这样就形成了 2012 年发展报告的主要内容。②2013 年以后,我们的“年度发展报告”将集中在一个指标的研究与调研上,以集中性地反映江苏乡村治理发展的深度情况。因此,2013 年,我们选择的专题是:“人——治理主体”的发展情况;2014 年,我们选择的专题是:“财——治理基础”的发展情况。

第四,“学理上如何提炼?”旨在通过三年以上系列发展报告的研究与调研,提出经济发达地区的江苏乡村治理的理论模式,从学理上提升本报告的学术价值,这也是我们学术研究的长期目标。

二、本发展报告的调研与写作框架

1. 对“乡村治理”的理解与操作化处理

在 2012 年的发展报告中,我们对“乡村治理”这一整体性的概念,进行了理论上的分解与操作化处理,即把它分解为 3 个主题、9 个一级指标与 29 个二级指标。参见表 0-1。

表 0-1 “乡村治理”的分解指标

主题	一级指标	二级指标
乡村政治、经济与社会建设的状况	政治建设	乡镇政府与村两委的关系
		村两委班子成员之间的关系
		村民代表大会的召开与职责
		村庄事务决策
		两委工作重点
	经济发展	惠农政策 城镇化及其影响
乡村“人、财、物”的发展状况	社会趋势	群体性事件产生原因
		集体行动能力
		新农村建设
	人——治理主体	村组干部构成及其行为
		村党支书公推直选情况
		后备干部选拔问题
	财——治理基础	财务收支状况
		集体经济收入来源
		集体资产状况
		资产管理四个维度
乡村自治性、发展性与改革性因素的状况	物——治理效果	重大经济事项的决定
		主要村级公益事业
		主要资金来源
		公共产品建设方式
	自治性因素	农村公共产品建设监督
		村庄自治
		多元治理主体
	发展性因素	村庄文化建设
		大学生村官
	改革性因素	村务公开
		土地流转
		土地征用

2. 2014 年江苏乡村治理发展报告的结构安排

《江苏乡村治理发展报告 2014》从总体结构上看，共分为两个部分：

(1) 第一部分，即第一章“2014 年江苏乡村治理发展总报告”。这一部分，旨在 2012 年发展报告的基础上，从“乡村治理”9 个一级指标的角度，来研究与概括江苏乡村治理发展的总体情况，从内容上看，它正好构成发展报告至少 20% 的工作量。

这一部分，我们除了要继续关注学术界对于乡村治理的研究进展外，主要的任务是：动态地考察江苏省乡村治理发展的基本情况与重要的发展动向。这一写作与研究思路将在以后的发展报告中得以连续性地贯彻与实施，其目的是每年的发展报告都将关注江苏省乡村治理的基本概况与重要动向。

(2) 第二部分，即从第二章至第五章，共四章，主要是以“财——治理基础”为研究对象，关注在江苏省乡村治理的过程中，影响乡村治理行为与过程的乡村财政、乡村经济的基本概况与发展动向。

3. 如何理解乡村治理中的“财——治理基础”？

“财——治理基础”是我们对乡村治理学术分解后的一个重要的指标，从乡村治理行为与活动的角度来理解，它是乡村治理的核心要素之一。因为，所有的乡村治理活动与行为都要以它为基础来展开，这也是我们感性认识中体会到的“经济发达地区社会治理总是相对比经济欠发达地区容易一些”的主要原因。

但是，在 2012 年的发展报告中，我们对于这一基础的理解还很不到位，那时，我们主要把它分解为五个子指标，即“财务收支状况、集体经济收入来源、集体资产状况、资产管理四个维度、重大经济事项的决定”。这一分解还属于对“财——治理基础”这一指标的狭义理解，即只是把“财”理解为“财政、财务”。在这几年的研究中，我们进一步意识到：在现实的乡村治理

活动中,治理基础事实上包括了“财政与财务”在内的乡村经济发展的情况。因此,在2014年发展报告中,我们把“财”理解为乡村的经济发展基础,并把它分解为以下几个方面。

第一,乡村治理的基础之一——乡村“财政与财务管理”的状况。乡村的财政与财务管理显然是乡村治理的核心内容之一。可以说,不关心这两个问题,人们对乡村治理的理解和把握就是不完整的。作为经济发达的省份,江苏乡村财政与财务管理的实践经验值得我们去把握、总结与反思,这就展开为本发展报告第二章的内容。在这一章中,我们重点关注两个方面的内容,一是“乡镇财政管理”的状况;二是“农村财务管理”的状况,前者涉及江苏财政支农实践、财政治理状况等问题,后者则更多地与乡村财务管理及其满意度等问题有关。

第二,乡村治理的基础之二——“一村一品”特色经济的发展状况。经济基础决定上层建筑,可见,乡村经济在乡村治理中的地位。发展乡村“一村一品”特色经济,是带动乡村经济发展的一个可持续的路径。2006年5月,农业部在江西南昌召开了发展“一村一品”经验交流会议,在全国范围内掀起了发展“一村一品”的高潮。2008年11月14日,“一村一品”国际研讨会在江苏溧阳召开,其主旨是推动“一村一品”乡村经济的创新与可持续发展。因此,本报告第三章以“一村一品”特色经济为研究对象,分析江苏省乡村特色经济“一村一品”的功能定位、发展历程、典型案例、基本现状、面临的问题等内容,并提出了加快江苏省乡村特色经济“一村一品”健康发展的思路与建议。

第三,乡村治理的基础之三——乡村“农业龙头企业”的发展状况。乡村治理的深入推进,离不开农业实体经济的支持,而农业龙头企业就是乡村实体经济一种重要的存在形式。农业龙头企业的发展壮大,既有利于实现农业的产业化经营,提高农民收入,又可以改变传统农业生产自给自足的生产局面,即实现了用发展工业的理念来发展农业的方式。此外,农业龙头企业

在其自身的发展过程中，还直接参与了乡村的建设和改造。因为，通过股份合作等模式，龙头企业可以参与村容村貌改造、基础设施建设、公益事业发展以及养老院创办与现代化村庄建设等活动。因此，乡村农业龙头企业的发展事关农业、农村的繁荣与发展及乡村治理的有序推进。本报告的第四章，就对江苏乡村农业龙头企业的发展情况进行了调研与评价。

第四，乡村治理的基础之四——乡村“农业经营主体”的发展状况。在2013年的中央一号文件中，中央提出了鼓励和支持承包土地流转，以形成农业适度规模经营，大力培育新型农业经营主体的战略举措。在这个文件中，明确界定的新型农业经营主体主要有三类，即专业大户、家庭农场与农民合作社。江苏属东部发达地区，全省统筹城乡发展水平在全国居于前列，较高的农村工业化水平使农村土地的集中度较高，新型农业经营主体的发展具有必要性和迫切性。对此，江苏省连续出台了多项农村和农业政策，全力培育新型农业经营主体的发展，也取得了一系列实效。在本报告的第五章中，从理论研究、政策状况和实践现状三方面，对江苏省新型农业经营主体做出了概括和分析，之后，通过个案调研的方式呈现了新型农业经营主体的发展状态和存在问题，并提出相应的对策性建议。