



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2013

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 2013

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,乡村治理议题受到中国社会各界的大力关注,而经济发达地区的乡村治理研究很不充分。为了进一步推进相关研究工作,本书定位于“理论思考、实证调研、个案收集与数据积累”为特征的“年度性”系列学术著作出版。本书着重以“人——治理主体”为研究对象,主要从“乡镇政府:乡村治理中的政府职能与政府角色”、“村级正式组织:乡村治理的主导性主体”、“村级非正式组织(宗教组织):乡村社会稳定的调节阀”、“大学生村官:乡村治理中‘嵌入性制度’的作用”等方面,动态地考察江苏省乡村治理过程中各个不同的主体参与乡村治理的功能、作用及其对江苏省乡村治理的影响等基本概况与发展动向。

本书可以为地方政府相关部门提供决策参考,又可为学界后续研究奠定前期基础,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. 2013 / 刘祖云等著. —北京: 科学出版社, 2014.3

(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-040198-4

I. ①江… II. ①刘… III. ①农村—群众自治—研究报告—江苏省—2013 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 048850 号

责任编辑: 黄 海 曾佳佳/责任校对: 张凤琴

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

*

2014 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014 年 3 月第一次印刷 印张: 17 1/2

字数: 250 000

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》(2013)编委会

顾 问：左 惟 周光宏 张颢瀚

主 任：丁艳锋

副主任：刘志民

编 委：丁艳锋 钟甫宁 汪兴国 蔡 恒 尚庆飞
汪国培 朱 晶 董维春 刘志民 刘凤权
吴 群 钱宝英

《江苏乡村治理发展报告 2013》

主要撰写人员

刘祖云 刘述良 向玉琼 韩鹏云

谭 涛 杨建国 姚志友 叶绪江

总 序

为了深入贯彻落实党的十八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》(2013)共分为十三个分册,分别为《江苏农村经济社会发展报告 2013》、《江苏农民专业合作社发展报告 2013》、《江苏农村金融发展报告 2013》、《江苏乡村治理发展报告 2013》、《江苏农村社会保障发展报告 2013》、《江苏休闲农业发展报告 2013》、《江苏农业信息化发展报告 2013》、《江苏农村政治文明发展报告 2013》、《江苏农村生态文明发展报告 2013》、《江苏农村公共服务发展报告 2013》、《江苏农村文化建设发展报告 2013》、《江苏农村工业和城镇化发展报告 2013》、《江苏农村农业生产经营发展报告 2013》。各报告包括了 2013 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 2013 年全省农业相关领域发展的典型案例;并附有 2013 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,以期为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
二〇一三年十二月

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。

本项目的研究得到了江苏省委组织部、各市县组织部门及其相关工作人员的大力支持,特此致谢!

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、南京农业大学学工处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

第一章 刘述良

第二章 向玉琼

第三章 韩鹏云

第四章 谭涛

第五章 杨建国 姚志友

诚挚感谢南京农业大学副校长丁艳锋教授对发展报告的大力支持;诚挚感谢南京农业大学科学研究院社会科学处处长刘志民教授对发展报告的支持

与指导；诚挚感谢南京农业大学科学研究院社会科学处副处长钱宝英老师及邓丽群老师为发展报告所付出的辛劳。

最后，感谢关心与支持发展报告的每一个人！

目 录

总序

前言

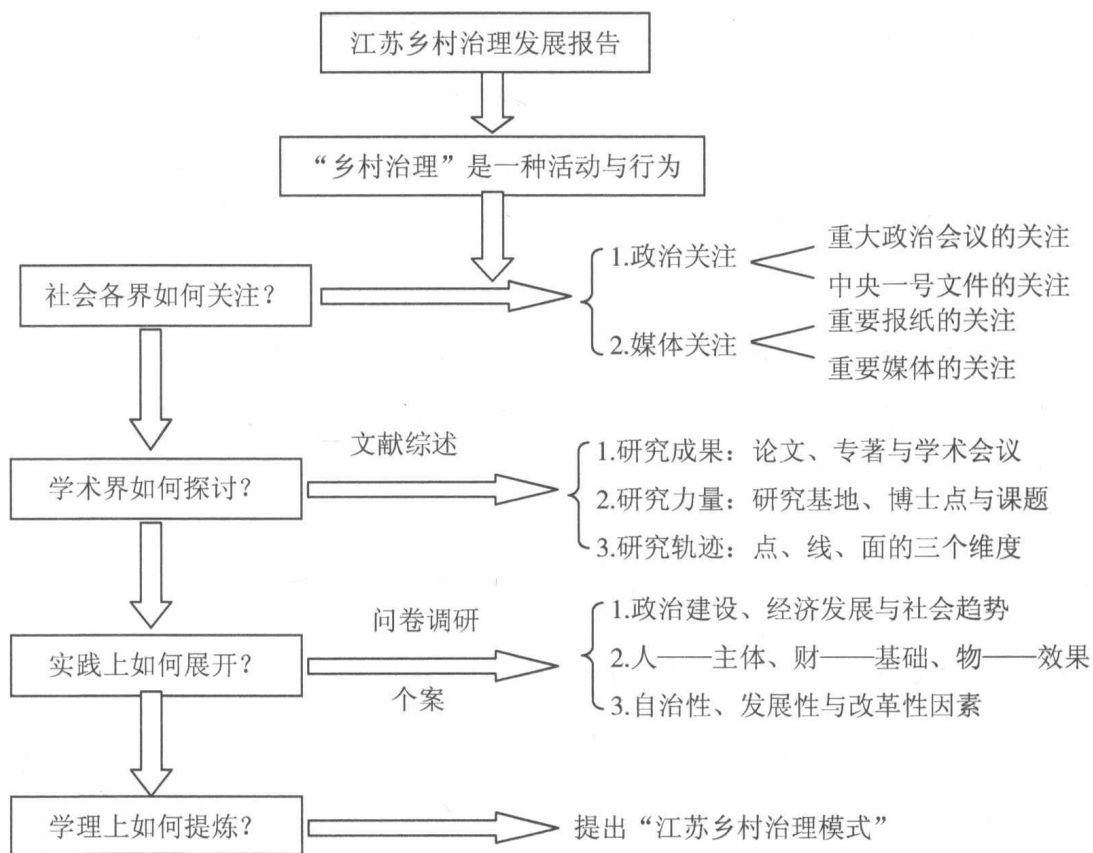
导言 调研与写作思路	1
一、本发展报告的研究框架与思路	1
二、本发展报告的调研与写作框架	2
第一章 2013 年江苏乡村治理发展总报告	6
第一节 乡村治理“实践状况”	6
一、政治实践	6
二、媒体关注	9
第二节 2013 年“乡村治理”研究进展	11
一、乡村治理研究成果呈现——论文、专著与学术会议	11
二、乡村治理研究力量分布——研究基地、博士点与课题	14
三、研究轨迹	16
第三节 江苏乡村治理新趋势	18
一、2012 年全省乡村治理再总结	18
二、2013 年全省乡村治理总体部署	21
三、2013 年全省乡村治理实践新趋势	22
第四节 年度关注焦点：乡村治理主体理论进展	34
一、既有研究成果概述	34
二、研究趋势	36
第二章 乡镇政府：乡村治理中的政府职能与政府角色	37
第一节 乡镇政府在乡村治理中的职能及其法律规范	38
一、乡村关系模式中乡镇政府的职能定位	38
二、乡镇政府关于乡村治理职能的“法律定位”	41
第二节 江苏省乡镇政府乡村治理职能运行的现实状况	46
第三节 江苏省乡镇政府乡村治理职能运行的个案考察	55
一、个案之一：对比鲜明的村委会换届选举	55
二、个案之二：乡镇政府在乡村治理中的不同角色	64

三、案例小结	72
第四节 江苏省乡镇政府乡村治理职能的偏差、原因及其优化对策	72
一、江苏省乡镇政府乡村治理的职能偏差及原因分析	72
二、江苏省乡镇政府乡村治理职能优化的对策	77
第三章 村级正式组织：乡村治理的主导性主体	82
第一节 村级正式组织在乡村治理中的功能定位	82
第二节 江苏省村级正式组织参与乡村治理的政策状况	86
第三节 江苏省村级正式组织参与乡村治理的实践状况	90
第四节 个案之一：苏北新民村正式组织参与乡村治理的调研	95
一、调研地点简介	95
二、调研过程和调研发现	96
三、新民村村级组织的治理实践和治理特征	96
四、新民村村级正式组织参与乡村治理的思考：发展主义与强人治村	113
第五节 个案之二：苏南花园村正式组织参与乡村治理的调研	115
一、调研地点简介	115
二、调研过程和调研发现	116
三、花园村村级组织的治理实践和治理特征	117
四、花园村村级正式组织参与乡村治理的思考：“率先基本实现现代化”与富人治村	132
第六节 优化江苏省村级正式组织参与乡村治理的对策与建议	134
第四章 村级非正式组织(宗教组织)：乡村社会稳定的调节阀	141
第一节 乡村非正式组织的“发展状况”描述	141
一、基本状况概述	141
二、政策决策状况概述(以宗教组织为例)	149
三、研究进展概述	152
第二节 我省农村非正式组织(宗教组织)发展状况的实证分析——基于东台市的调研	154
第三节 乡村宗教组织管理的进展、评价与对策建议	171
一、进展概况与总体评价	171
二、成就、经验及困难与问题	172
三、进一步发展的思路、政策建议及工作重点	175
第五章 大学生村官：乡村治理中“嵌入性制度”的作用	181
第一节 大学生村官在乡村治理中的功能定位	183
第二节 江苏省大学生村官的发展历程	187
第三节 江苏省大学生村官的政策实施状况	191

第四节	江苏省大学生村官发挥作用的个案展示·····	197
第五节	江苏省大学生村官现状分析——基于常熟、宝应、盱眙的调研·····	204
第六节	江苏大学生村官参与乡村治理的困境、对策与建议·····	210
参考文献	·····	221
附录	·····	225
附录一	2013 年江苏省乡村治理发展统计数据·····	225
附录二	2013 年江苏省乡村治理发展政策文件·····	229
附录三	2013 年江苏省乡村治理发展大事记·····	244
附录四	调查问卷与访谈提纲·····	246

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 2013 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 2013 年的情况,参见本报告的第一章。

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”,拟全景式地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。

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。

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

续表

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	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
	社会趋势	群体性事件产生原因
		集体行动能力
乡村“人、财、物”的发展状况	人——治理主体	新农村建设
		村组干部构成及其行为
		村党支书公推直选情况
	财——治理基础	后备干部选拔问题
		财务收支状况
		集体经济收入来源
		集体资产状况
乡村自治性、发展性与改革性因素的状况	物——治理效果	资产管理四个维度
		重大经济事项的决定
		主要村级公益事业
		主要资金来源
	自治性因素	公共产品建设方式
		农村公共产品建设监督
		村庄自治
乡村自治性、发展性与改革性因素的状况	发展性因素	多元治理主体
		村庄文化建设
	改革性因素	大学生村官
		村务公开
		土地流转
		土地征用

2. 2013 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 2013》从总体结构上看，共分为两个部分：

(1) 第一部分，即第一章“2013 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 20% 的工作量。

这一部分，我们主要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“人——治理主体”为研究对象，去关注在江苏省乡村治理过程中，各个不同的主体参与乡村治理的功能、作用及其对江苏省乡村治理的影响等基本概况与发展动向。

3. 如何理解乡村治理中的“人——治理主体”？

“人——治理主体”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，它也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是从它那儿发出的。但是，在 2012 年的发展报告中，我们对于这一主体的理解还很不到位，那时，我们主要把它分解为三个子指标，这一分解还属于对“治理主体”的微观理解。在研究中，我们进一步意识到：在现实的乡村治理活动中，其治理主体是多维的，所涉及的面也比较广泛，即它不仅仅局限于“村支部”与“村委会”这一个主体。因此，在 2013 年发展报告中，我们主张涵盖一个面域广泛的主体范围。

第一，乡村治理主体之一——乡镇政府。在乡村治理行为与活动的分析中，我们常常将视线集中在村庄治理上，这一思路是对的。但是，在现实中，

对于村庄治理产生重要影响与干预的一个力量，就是基层的乡镇政权组织。这是一个事实，那么，如何理解乡镇政府在乡村治理中的政府职能、政策功能以及管理角色，这是本报告需要关注的一个主体，这就形成了本报告的第二章。

第二，乡村治理主体之二——村级正式组织(村党支部与村民委员会)。在我们的理解中，村党支部与村民委员会都属于村级正式组织，也就是说，它拥有乡村治理的话语权，这样，它就形成了乡村治理的主力军与主导性力量。因此，如何理解村级正式组织在乡村治理活动中的主导性力量，以及如何理解作为村级正式组织主要构成人员的“乡村精英”在乡村治理活动中的地位、作用等，就构成了本报告的第三章。

第三，乡村治理主体之三——村庄非正式组织(宗教组织)。如果说，村党支部与村民委员会承担着乡村治理的主导性责任，它们是乡村治理中的正式组织的话，那么，活跃在中国乡村大地上的各种类型的宗教组织就是非正式组织，它们在乡村治理中承担的责任就是非主导性。在我们看来，乡村宗教组织在乡村治理中起的作用就是一个调节阀与缓冲带的功能。那么，事实真的是这样吗？在本报告的第四章，我们作了回答。

第四，乡村治理主体之四——大学生村官。在中国乡村治理的发展动向中，最值得我们关注的是大学生村官这一新型的制度设计。在乡村治理的制度变迁中，大学生村官的出现显然是一个嵌入性的顶层制度设计。在乡村治理的各主体中，他们的地位与作用非常特殊，因为他们既存在于乡村治理的行为与活动中，处于乡村治理的时空境遇之中，同时，他们也游离于乡村治理这一活动之外，因为，他们也可能远离这一特殊的社会治理活动。因此，如何认识与理解大学生村官在乡村治理中的作用以及存在的问题，本报告的第五章进行了有针对性的调研。