

农村社会治理创新研究

基于河北省100个村庄的考察

耿永志 王慧军 著



中国社会科学出版社

农村社会治理创新研究

基于河北省100个村庄的考察

耿永志 王慧军 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会治理创新研究:基于河北省100个村庄的考察/耿永志,王慧军著. —北京:中国社会科学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5161-9279-5

I. ①农… II. ①耿…②王… III. ①农村—社会管理—研究—河北 IV. ①C912.82

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第270864号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 姜阿平
特约编辑 蒋同甫
责任校对 邓晓春
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016年11月第1版
印 次 2016年11月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 11.5
插 页 2
字 数 193千字
定 价 45.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

本书为东北农业大学、河北省农林科学院博士后研究报告

前 言

本书是乡村治理领域“田野式调查”的结果，从历史发展的维度、统筹城乡发展的维度、五位一体的维度，对农村社会治理进行了全方位考察。主要采用访谈和问卷调查法，对河北省 100 个村庄的 1484 名农村居民进行调查，沿着“寻短板、找差距、构机制”的主线展开研究。在分析当前农村社会治理面临的主要问题的基础上，重点从农民需求的视角揭示问题的原因，并根据当前阶段我国农村社会治理的具体目标和任务，探究农村社会治理的创新机制和保障措施。

从历史的维度看，新中国成立后，我国农村先后经历了乡政并存、政社合一、乡政村治三个阶段。家庭联产承包责任制的推行，使我国农业和农村经济发生了翻天覆地的变化，全面取消农业税，极大地促进了我国农业的发展、农民收入的增加和农村社会的稳定。但是，另一方面也产生了一些明显的与农村社会治理不和谐的社会后果：农村集体经济发育不足、社会治理的物质基础薄弱，组织化能力削弱，社会治理主体不健全，农村社会文化零落，农村社会结构散失，农村社会关系显现利益化和个体化倾向，农村社会组织的功能尚不完善。在这样的情况下，农村社会治理的主体重构过程面临困难。农村社会治理实际上是农民在实践过程中不断自我教育和成长的过程。

从统筹城乡发展的角度看，农村社会治理除了要解决农村社会固有的矛盾和问题外，应进一步加强农村基础设施和公共投入力度、实现城乡协调发展、实现城乡公共服务的均等化配置，这是农村社会治理面临的新背景和新任务。调查结果显示，当前农民最关注的农村社会问题主要有养老服务、教育服务、土地流转法律服务及各种纠纷等。农民认为城乡之间存在较大差距的社会问题依次是环境卫生、业余生活、权益维护、交通、教育、养老等问题。从农民对农村社会状况的满意情况来看，满意度普遍不

高,农民满意度较低的问题依次是:权益维护、老年生活、环境卫生、业余生活、教育等问题。

本研究将传统的用于市场分析的IPA方法引入到农村社会治理领域,从城乡差距和农民满意度的角度进行了交叉分析。研究表明:在业余生活、环境卫生、学校教育、农民维权等问题上,农民感觉城乡之间存在明显差距,满意度也最低,农村社会治理需要关注并重点推进这类问题的解决。在养老问题上,农民感受到的城乡差距比较小,但是大部分农民对此问题的满意度很低,养老问题在城乡之间普遍存在,但在性质上存在差异,解决养老问题需要城乡同时推进。在交通问题上,虽然城乡之间存在较大差距,但是绝大多数农民对当前农村的交通状况是比较满意的,在农村所面临的众多社会问题中,其优先顺序发展较低。在治安问题和人际关系问题上,大部分农民认为在这两类社会问题上并不存在明显的城乡差距,对目前农村的治安状况和人际关系相对满意。

从五位一体的角度来看,经济、政治、社会、文化、生态等要素对农村社会治理具有重要影响。在农村社会治理过程中,经济要素是一切矛盾的根源,也是解决问题的根本性力量;政治要素则是解决问题的主导力量;文化要素则是影响农村社会治理的重要价值性要素;社会领域则蕴含着众多所需要解决的问题和矛盾,也蕴含着社会自组织的力量和形式;生态要素是解决问题的外约束性要素。文章利用调研数据对各个要素进行了卡方独立性检验,结果表明,五个要素相互之间具有显著的关联性,支持了“五位一体”理论的合理性,这说明农村社会治理需要全方位同步推进。农村社会治理需要体现农民生产、生活、生态一体化治理理念,解决农村任何一个领域的问题,均需考虑以上五个要素之间的相互关联,需要发挥各种要素的共同作用,沿着“民生—秩序—民主”的路径整体推进。

农村社会治理问题背后的根源在于经济与政治之间的割裂。从经济上看,农村经济发展借助的是市场手段,农民处于相对的小生产分散状态;从政治上看,农村管理更多借助了行政命令的方式,民意表达渠道不畅,民主监督流于形式。农村经济与政治之间的割裂,使得农村社会治理主体不健全,农村文化生活单调,农村组织的凝聚力下降,城乡社会差距扩大,环境问题突出。这是问题的根源!提升农村社会治理水平,需要弥补两者之间的裂痕,防止出现短板,从五位一体的角度全方位推进各项

工作。

推进农村社会治理工作，需要尊重农民的意愿，分析农民解决问题的逻辑。对于公共服务类问题，它属于典型的公共物品，需要更多地加大政府投入、强化农民自我供给能力^①。对于公共事务类问题，由于具有典型的外部性特征，核心问题是如何合理分担费用、提高组织化程度。对于公共秩序类问题，由于它们具有较强的内生性特征和维稳性的目的，解决这类问题需要建立相应的规则和制度，加强疏导和防范。

加强农村社会治理工作，必须将主体培育工作列为首要任务。要使乡镇党委政府和“村两委”真正成为治理工作的引导者和凝聚者，使农民个体真正成为治理的参与者和实践者，使农村社会组织真正成为治理活动的推动者，不断提升治理主体的素质及参与积极性，提高治理主体的参与质量。

加强农村社会治理，需要“寻短板、找差距、构机制”，需要完成从“维稳”到“善治”的理念转变，要维护农民在社会治理活动中的核心地位，构建包括社会自治机制、社会动员机制、矛盾化解机制以及和谐构建机制在内的治理体系。创新农村社会治理机制，从根本上改变以往落后的农村公共服务供给方式。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的和意义	(3)
第三节 文献综述	(4)
一 国内外研究现状	(4)
二 研究现状评价	(11)
第四节 主要研究内容和方法	(14)
一 研究内容	(14)
二 研究方法	(16)
第五节 重点、难点和创新点	(17)
一 重点和难点	(17)
二 创新点	(18)
第二章 相关概念和理论基础	(20)
第一节 相关概念的界定	(20)
一 社会管理与社会治理	(20)
二 基层社会治理与农村社会治理	(21)
三 农村公共产品（或服务）	(22)
第二节 相关理论基础	(23)
一 社会学相关理论	(23)
二 新公共管理（服务）理论	(25)
三 科学发展观	(27)
四 “五位一体”总体布局	(28)
小结	(29)

第三章 我国农村社会治理的历史和现状	(31)
第一节 我国农村社会治理的发展历程	(31)
一 新中国成立前的农村社会治理	(32)
二 新中国成立后的农村社会治理	(36)
第二节 我国农村社会治理的现状	(39)
一 农村社会治理取得的成就	(39)
二 农村社会治理面临的问题	(40)
小结	(47)
第四章 统筹城乡发展对农村社会治理提出的新挑战	(49)
第一节 抽样调查情况简介	(51)
第二节 农民对农村社会状况的满意度	(54)
第三节 农民眼中的城乡社会差距	(56)
第四节 “城乡差距——农民满意度” IPA 分析	(59)
一 “IPA 交叉分析”的主要思路	(59)
二 数据处理与结果分析	(61)
三 不同状况村庄的比较	(63)
四 不同位置村庄的比较	(65)
小结	(67)
第五章 农村社会治理的整体性考察：“五位一体”的角度	(69)
第一节 农村社会治理的“五位一体”研究思路	(69)
一 研究农村社会治理需要更广阔的视野	(69)
二 “五位一体”研究思路的基本内容	(71)
第二节 各种要素对农村社会治理的独立影响	(72)
一 经济要素对农村社会治理的影响	(72)
二 政治要素对农村社会治理的影响	(73)
三 文化要素对农村社会治理的影响	(75)
四 社会要素对农村社会治理的影响	(76)
五 生态环境要素对农村社会治理的影响	(77)
第三节 各种要素的相互作用及其对农村社会治理的综合影响	(78)

一	农村社会治理过程中各种要素的相互作用	(78)
二	各种要素之间的卡方独立性检验	(79)
三	要素合力对农村社会治理的影响	(83)
第四节	“五位一体”的农村社会治理	(86)
一	“五位一体”农村社会治理的要点	(86)
二	“五位一体”农村社会治理的一般过程	(87)
小结		(88)
第六章	农村社会治理：目标与差距	(90)
第一节	农村社会治理机制及总体要求	(90)
一	农村社会治理机制的含义	(90)
二	农村社会治理机制的基本内容	(91)
三	农村社会治理的总体要求	(92)
第二节	农村社会治理面临的阻力和挑战	(93)
一	治理主体多元化的阻力和挑战	(93)
二	治理行动协同化的阻力和挑战	(96)
三	治理机制民主化、法治化的阻力和挑战	(98)
四	治理手段多样化的阻力和挑战	(101)
小结		(101)
第七章	农村社会治理及其创新：农民的需求与逻辑	(103)
第一节	农民认为最重要的社会问题	(103)
一	农民对不同社会问题的重要性评价	(103)
二	不同类型农民对社会问题重要性评价的比较	(105)
第二节	农民解决社会问题的逻辑	(112)
一	农民认为最难解决的社会问题	(112)
二	农民视角的公共服务问题解决——以教育和养老 为例	(115)
三	农民参与公共事务的态度和方式——以垃圾清运 为例	(118)
四	农民解决矛盾纠纷类问题的逻辑	(123)
小结		(126)

第八章 农村社会治理及其创新：主体培育与发展	(128)
第一节 农村社会治理主体的职责与角色	(128)
一 乡镇党委政府及村两委：引导者和凝聚者	(128)
二 农民个体：参与者和实践者	(130)
三 农村社会组织：组织者和推动者	(132)
第二节 治理主体之间的权力关系	(133)
一 治理主体之间的权力关系及类型	(133)
二 治理主体作用发挥所面临的困境	(134)
第三节 参与质量与参与主体的素质提升	(136)
一 治理主体的参与主动性	(136)
二 治理主体的参与质量	(138)
三 能人带动效应	(139)
四 治理主体的素质提升	(141)
第四节 现代农村社会组织的发展	(142)
一 现代农村社会组织的使命与特征	(142)
二 现代农村社会组织的培育和发展	(143)
小结	(144)
第九章 农村社会治理机制创新：机制重构与运行	(146)
第一节 农村社会治理机制创新	(146)
一 从“维稳”到“善治”的转变	(146)
二 中国特色的社会主义乡村治理	(147)
三 树立“五位一体”的治理理念	(148)
四 农民中心地位及提升组织化程度	(150)
第二节 农村社会治理机制构成及其运行	(151)
一 社会自治机制	(152)
二 社会动员机制	(153)
三 矛盾化解机制	(154)
四 和谐构建机制	(155)
第三节 农村社会治理的配套措施	(156)
一 公共服务供给方式创新	(156)

二 农村土地制度的变革	(160)
三 城镇化与流动人口管理	(162)
小结	(163)
参考文献	(164)
后 记	(171)

第一章 导论

第一节 研究背景

改革开放近 40 年来,我国农村发生了翻天覆地的变化,这种变化不仅表现在经济层面,更主要地表现在社会结构、社会组织、利益关系、意识形态、价值观念和精神追求等诸多方面。目前,我国进入新型城镇化、统筹城乡发展的新阶段,到 2020 年,要全面建成小康社会,显然全面建成小康社会的短板在农村。目前,我国农村还没有摆脱农民“原子化”、农村“空心化”、农业“碎片化”,现有乡村管理模式远远不能适应当前农村社会的生产生活方式,也无法适应新的形势和任务的需要,我们迫切需要改进农村社会治理的方式方法,最大限度地激发农民参与社会治理的内在动力,提高农村社会治理水平,为全面建成小康社会补齐短板。

第一,提高农村社会治理水平是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。

党的十八大报告明确指出,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,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,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,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。

2013 年 11 月,党的十八届三中全会进一步明确^①,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。要加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又

^① 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的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

和谐有序。创新社会治理,必须着眼于维护最广泛人民群众的根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平。

农村社会是我国社会的重要组成部分,农村社会治理是整个国家治理体系的重要组成部分,且是薄弱区域,农村社会治理不健全就会出现“基础不牢、地动山摇”的问题。因此,我们需要针对农村的具体情况,建立健全相应组织机构和运行机制,提高农村的社会治理能力和水平。

第二,提高农村社会治理水平是统筹城乡发展、“五化同步”发展、全面建成小康社会的需要。

统筹城乡发展需要为城乡提供均衡的社会服务,需要通盘考虑城市 and 农村的发展。实现“工业化、信息化、城镇化、绿色化与农业现代化”的协调互动发展。“小康不小康关键在老乡”,全面建成小康社会,重点在农村。这些都为农村社会治理水平的提高提出了新要求。当前,我国面临着新型城镇化的任务,但在我国农村占主体的现实情况下,城镇化进程只能加快,不可能全面实现城镇化。因此,只有城镇化与“美丽乡村”建设同步进行,才是我们中国特色社会主义社会治理的必选之路。

第三,提高农村社会治理水平是促进农村经济社会全面发展的需要。

生产力决定生产关系,农村经济发展到一定阶段,需要一定的管理方式与之相适应,农村经济发展自身的矛盾,需要借助一定社会组织和管理方式来解决。随着农业现代化水平的提高,越来越多的土地会向农业龙头企业、农民专业合作社、专业大户、家庭农场等新型经营主体流转,农业生产的市场化、专业化、规模化步伐逐步加快,这必然对农村社会治理提出新的要求。同时,提高农村社会治理水平是促进农村经济发展和繁荣的必然要求和重要途径。

农村社会治理主要针对的是农村社会领域,包括公共设施、教育、卫生、文体、人口计生、社会保障等方方面面,这些均关系到广大人民群众的切身利益。长期以来,我们大多关注农村的经济发展,忽视了农村社会事业的发展,农村社会事务的管理也缺乏科学的有效机制。提高农村社会治理水平可以有效弥补长期以来农村社会领域的机制缺陷和不足。

第四,提高农村社会治理水平是维护基层民主自治的需要。

中国共产党领导下的村民自治制度是我国农村社会治理的基本制度。但由于农民的小生产、小农户分散性特征,加之其科学文化素质的低下,法律、权利、责任、义务意识的淡化,有的农民甚至已经到了麻木的地

步,利益往往“被架空”或者“被代表”,“贿选”“抓空阉”等现象时有发生。提高农村社会治理水平,寻找更有效的管理方式,可以有效体现国家的意志,贯彻党在农村的路线、方针、政策,集聚农民的声音,真正实现中国共产党领导下的基层管理民主与自治。

第五,提高农村社会治理水平是实现农村长治久安、构建社会主义新农村的需要。

中共中央在2008年《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中就明确提出,要“坚持服务农民,依靠农民,完善农村社会管理体制机制,加强农村社区建设,保持农村社会和谐稳定”。而在法治观念淡薄的农村,经济社会问题层出不穷、盘根错节,成为社会矛盾的集中爆发区,维系稳定已经成为县乡两级政府工作的重中之重。农村社会治理本身已经成为维持社会稳定、实现社会和谐的重要内容。

总之,提高农村社会治理水平,是时代赋予我国“三农”发展的历史重任,构建新的机制、加强治理能力、提高治理水平、改进方式方法,是我国推动农村经济建设、推动社会事业科学发展、全面建成小康社会的时代召唤。

第二节 研究目的和意义

本研究目的在于从历史发展的维度、统筹城乡发展的维度、五位一体的维度,对农村社会治理进行全方位考察,从农民的感受中分析影响当前农村社会治理的关键性因素,探究创新农村社会治理机制的具体措施,为推进我国农村社会治理工作提供借鉴和参考。具体包括:

(1) 通过对我国农村社会治理历史的考察,探寻当前农村社会治理问题背后的深层次成因。

(2) 把农村社会治理放在统筹城乡发展的维度进行考察,分析农民对农村主要社会问题的满意度,了解城乡社会状况差距,寻找城乡统筹社会治理的突破口。

(3) 采用深度访谈和问卷调查法,对河北省100个村庄的1484名农村居民进行调查获取一手资料,了解农民对农村社会治理的认识和看法,理解农民解决农村社会问题的思维和逻辑。

(4) 从五位一体的角度考察经济、政治、社会、文化、生态等要素

对农村社会治理影响机理,利用数据检验“五位一体”治理理论的正确性,分析系统整体推进农村社会治理的关键要素、主要问题和具体思路。

(5) 在分析当前农村社会治理面临主要困难的基础上,重点从农民需求的视角揭示社会治理困境和成因,根据当前阶段我国农村社会治理的具体目标和任务,探究农村社会治理的创新机制和保障措施。

理论意义:本研究以相关理论为基础,利用社会学、新公共管理和服务理论,对调研中所看到的具体问题进行分析,这在已有的研究当中是不多见的。无论是从城乡统筹角度的分析,还是从五位一体角度的分析,都是理论上的大胆尝试,无论是研究过程,还是研究结论,均突破了以往单一视角的研究成果,极大拓展了研究我国农村社会治理问题的理论视野。

实践意义:本研究更多侧重于实证分析,以田野调研资料为依据,普遍性数据和典型性案例相结合,详尽描述和分析访谈过程中所发现的具体问题。研究过程主要从农民需要的角度入手,分析农民对社会治理的认识和诉求,站在农民的角度提出相应的措施和建议,这对于指导当前我国农村的社会治理工作,具有较强的实践意义和政策参考价值。

第三节 文献综述

一 国内外研究现状

西方资本主义国家为维护资产阶级统治和促进社会发展,不断调整和完善管理方式,已经积累了丰富的社会管理经验,形成了比较成熟的社会管理理论。第二次世界大战以后,对社会管理具有重大实际影响的理论主要有福利国家理论、“第三条道路”理论、“新公共管理”理论、治理与善治理论等。前两者主要是从社会政策层面说的,后两者主要是从社会管理主体和方式的角度来说的。

实际上,社会管理并没有统一的模式。任何一种社会管理理论和实践,都是特定经济社会发展阶段和特定文化背景下的产物,借鉴国外的经验和理念,必须充分考虑经济社会发展阶段特征,不能简单照抄照搬。无论是“第三条道路”用“社会投资国家”取代“福利国家”的主张,还是“新公共管理”理论和治理与善治理论,它们的共同点,都是主张政府与社会的合作、互动,以高效地实现公共利益。

在党的十八届三中全会之前,国内大多数研究采用的是“社会管理”

一词，少数研究提到了“社会治理”（我们将在下一章中对相关概念进行界定和辨析）。社会管理主要是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、监督和控制的过程。社会管理主要侧重于政府对社会进行的管理活动。“治理”一词来源于公共管理领域，它是各种公共的、私人的机构和个人，管理共同事务诸多方式的总和，它是使不同甚至相互冲突利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。社会治理则强调合法权力来源的多样性，在这社会治理过程中，社会组织、企事业单位、社区组织等同样是合法权力的来源，社会治理的主体是多元的，任何一个单一主体都不能垄断管理过程。在2012年之前，理论界经常用“社会管理”这一概念，尽管不少学者指出社会管理的主体也应该多元化，其中所涉及的理念也越来越接近社会治理，但当时并没有明确使用“社会治理”这个概念，而是沿用了“社会管理”一词。（关于这两个概念的区别，我们会在后文加以详细论述）

我们注意到，在已有的研究中，许多学者在使用“社会管理”一词时，实质上已经具备了“社会治理”的内涵。也就是说，在某些情况下，原来所使用的“社会管理”的概念，实际上表达的是“社会治理”的含义。本报告在评述已有研究成果时，不再简单、机械地照搬原有“社会管理”这个字眼，而是使用更加确切的“社会治理”来表达。显然，“社会治理”的范畴远远大于“社会管理”范畴。在过去的几年中，相关学者们在农村社会治理（管理）^①领域取得了众多研究成果。归结如下。

第一，关于概念，尽管学术界有不同的看法，但越来越重视多学科角度的综合把握。

公共管理学者主要从多中心治理的视角看待社会治理问题；政治学者则主要从国家与社会之间关系的角度进行概念分析；法学学者主要从制度规范的角度进行概念解读；社会学学者大多是从社会政策、社会工作和社区建设等角度讨论社会治理问题。

实际上，对于“管理”和“治理”概念的把握应该是多元的，不能局限于单一的学科和角度。马全中和刘旺洪等学者对社会管理创新的概论

① 如前所述，社会治理与社会管理是有区别的，我们在引述原有研究成果时，仍然保留了原文中的用词，希望读者加以区分。