



智库书系·地方经验研究

丛书主编 / 徐 勇 邓大才

清远改革： 以治理有效引领乡村振兴

任路 李博阳 方帅 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



智库书系·地方经验研究

丛书主编 / 徐 勇 邓大才

清远改革： 以治理有效引领乡村振兴

任路 李博阳 方帅 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

清远改革：以治理有效引领乡村振兴 / 任路等著

· -- 北京：社会科学文献出版社，2018.8

（智库书系·地方经验研究）

ISBN 978-7-5201-2887-2

I. ①清… II. ①任… III. ①农村-社会主义建设-研究-清远 IV. ①F327.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 126050 号

智库书系·地方经验研究

清远改革：以治理有效引领乡村振兴

著 者 / 任 路 李博阳 方 帅 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 赵慧英

责任编辑 / 赵慧英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20 字 数：309 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2887-2

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

 版权所有 翻印必究



华中师范大学中国农村研究院

《智库书系》编辑委员会成员

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

编 委 （按姓氏笔画排序）

丁 文	邓大才	王金红	石 挺
卢福营	刘义强	刘金海	刘筱红
李海金	任 路	汤晋苏	何包钢
吴晓燕	陆汉文	陈军亚	杨 嬛
张晶晶	张向东	贺东航	郝亚光
徐 勇	徐 剑	徐小青	徐增阳
董江爱	黄振华	詹成付	熊彩云

总 序

地方经验研究是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得益于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”，在搞活经济的过程中确立了市场机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践以及两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代开始，就关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查作为我们的基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必要解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路和方法，由此有了地方创新经验。我们自觉主动地与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。当年初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总

结。至此，我们开启了地方经验研究的征程，并形成了基本的研究思路和框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，我们不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往不是自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享；地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方研究便秉承以上精神，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱“赞歌”。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性。二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性。三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本原因在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求解决问题的治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什

么会产生地方创新。二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新走向何处去，为什么值得总结推介。

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。地方经验研究书系因时代而生，随时代而长！

主编 徐 勇

2015 年 7 月 15 日

目 录

导论 清远改革，以治理有效引领乡村振兴 1

理论研究篇

第一章 重心下移，改革乡村治理体制 15

第二章 村民理事会，推动村民自治落地 40

第三章 产业发展，直面乡村振兴核心 66

第四章 信用合作，植入内生金融种子 88

第五章 土地整合，实现适度规模经营 111

第六章 乡贤回村，培育乡村建设的主体 133

第七章 政府引导，打造生态宜居村庄 160

第八章 村民自力，共享乡村振兴成果 184

总体调查篇

调整自治规模：村民自治有效实现的创新性探索 203

专题调查篇

产业兴旺：走稳乡村振兴“关键一步” 219

引社助农：“小农户”与“大农业”的有效衔接机制 226

点土成金：探索山区适度规模经营新路径 231

化“零”为“整”：让山区零碎化土地“再焕生机” 237

小资金、大杠杆：鼓足乡村振兴的“钱袋子” 243

“横向整合”：走出农村“分而难治”困境的有益尝试 249

让利得益：农村公益事业如何做到“四不补” 255

城乡等值：让农村公共服务“叫座又叫好” 260

自治下沉：以“小集体”破解能力瓶颈难题 266

找回群众：以组织下沉重构党群共同体 272

重振乡风：新时代乡村建设的“里子” 277

新乡贤“归根”：社会力量如何聚心聚力聚智 283

市场领跑：为美丽乡村建设挂上“加速挡”	289
小角色，大能量：“远、山、穷”村庄何以“蝶变”	295
激活小组：为美丽乡村建设注入“源头活水”	302

导论

清远改革，以治理有效引领乡村振兴

执笔人：李博阳、董帅兵、张旭亮

党的十九大提出了乡村振兴战略，将“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”列为五大总要求。然而在具体实践中，五大要求在乡村建设中往往难以协同并进，如何协调处理好五大要求的关系，实现乡村整体振兴，仍待地方实践来破题。

为推动乡村振兴真正落地，清远市以“治理有效”为引领，以治理能力提升为关键，构建起现代化基层治理体系，为乡村振兴找到了发力点，找准了突破口。具体而言，清远市以重塑治理主体能力为核心，突破组织脱力困境，确保振兴有“内力”；以健全服务体系为前提，补齐基础设施短板，保证振兴有“助力”；以焕活经营要素为支撑，摆脱发展贫血桎梏，确保振兴有“动力”；以再造乡风文明为保障，填补乡村文化缺口，确保振兴有“气力”。清远市成功地发挥了治理有效的杠杆作用，让村民得以有效自治、让政府得以有效治理、让市场能够有效参与，形成了多元主体协同振兴的发展格局，让乡村不仅从“面子”上得到振兴，更让基层的“里子”得到发展，实现了由“单一建设、短期发展”到“全面振兴、长久振兴”的转变，为实现“乡村振兴”提交了一份令人满意的答卷。

一 以基层治理为牵引，强化党的领导能力，突破“参与乏力”困境，把好乡村振兴的“方向盘”

从“管理民主”到“治理有效”的要求的变化，不仅体现出治理模式的转变，也彰显出了“治理”在其中的重要作用。为此，清远市深入推进“重心下移”，强化基层党组织的领导，重塑乡村自治能力，为乡村振兴提供了强劲动能。

（一）强化党领能力，找准组织龙头

清远市以“党组织重心下移”为抓手，健全基层党组织领导体系，提升基层党组织治理能力，牵住改革的“牛鼻子”。首先，健全基层党组织节点，形成全域一体的基层党组织网络。清远市不断创新基层党组织设置方式，推动党组织建设重心下移，通过选派第一书记、设立联合党支部等途径，在全市 1023 个行政村的自然村中建立 9383 个党支部，实现了基层党建工作的纵深发展和广度延伸。其次，提升基层党员整体素质，践行党建引领民治的协同治理逻辑。清远市以重心下移为契机，推动党员倾斜性发展，重点在村民小组长、村民理事会成员、经济能人中发展党员，有效地支持和保障了村民自治。目前，清远市的农村党员发展指标占比达到 57.5%，其中高中以上学历的党员占比达到 50.7%，35 岁以下的党员占比达到 54.1%，农村党员队伍的素质得到了整体提升。最后，落实基层党组织参与机制，确立党领经济的发展思路。清远市将党支部建在自然村，发挥基层党组织的“主心骨”作用，以适度的规模治理，保障村支两委能够有效整合集体资源，谋求村庄经济发展。连州冲口村党支部组织村民成立蔬菜生产专业合作社，带动西岸镇 30 多个村庄 500 多户农户种植蔬菜，2014 年合作社种植蔬菜 8000 亩，销售产品 1.2 万吨，产值达 6000 多万元。

（二）重塑自治能力，激活主位功用

清远市以“自治重心下移”为契机，通过在自然村设立村委会、成立村民理事会、建立经济合作社等措施，理顺了乡村自治逻辑，激活了乡村自治的主体功能。第一，村委会下移，规模适度，激发自治活力。清远市将村民委员会建立在自然村，实现了行政与自治的分离，“在门口的村委会”也为村民自治创造了广阔空间，破解了行政村自治难的问题。西牛镇

陈书记讲道：“自治重心下移后，自然村成立村委会，村民在生产生活中遇到的问题可以直接向村委会反映，村民通过内部协商解决了很多矛盾纠纷。”第二，理事会整合，对接传统，赋予自治内力。清远农村依托深厚的自治传统与文化基因，在自然村层面普遍成立村民理事会，实现村庄发展和村民自治需求的无缝衔接，激活了乡村改革的内生动力。目前，清远市的自然村共成立了16803个村民理事会，充分吸收了传统文化中的自治精神，激发农民的主人翁意识，村民理事会已经通过参事、议事成为改革发展中的重要支柱力量。第三，经济社协同，聚焦发展，强化自治动力。清远市以经济社为纽带，激励村民积极参与乡村自治与产业发展，目前已经成立了19589个经济社，深入推进农业“三品”工程，发展壮大家庭农场、合作社等新型农业经营主体。新城村经济社大力推动集体经济发展，2015年仅山林流转一项就为村集体创收20万元，集体经济增强了村民之间的利益联结，进一步凝聚了村庄建设力量。

（三）提升治理能力，汇聚改革合力

清远市在“重心下移”完善乡村治理体系的基础上，进一步转变政府职能，激活农民主体，整合社会资源，提升乡村治理综合能力，为改革发展凝聚多方合力。一是转变政府职能，以统筹规划为改革引路。清远市探索政府权责一致和乡村自主规划建设相结合的模式，按照新农村、产业、土地、公共服务和生态规划“五规合一”的要求，健全“市—县—乡镇—村”融合发展的体制机制和政策体系，为农村综合改革指引了方向。二是激活农民主体，以自我创建为改革护航。清远市加强政策引导和宣传发动，充分调动广大农民的积极性和创造性，在改革中探索出“四不补”“农民筹工筹劳筹资”等建设措施，变“要我建”为“我要建”，使农民成为改革发展的受益者和建设主体。阳山县杜菜村发动村民筹资筹劳，投入资金150万元、人工5000多工时，拆除危旧泥砖房、猪牛栏186间3120平方米，购置生活垃圾收集箱328个，清理卫生死角103处，清理积存垃圾52吨。三是鼓励社会参与，以资源整合为改革添力。清远市充分利用“广东扶贫济困日”等活动平台，积极引导社会各界参与乡村振兴，吸引乡贤回乡投资，为乡村改革增添动力。连州市熊屋村通过企业垫资、社会捐资等方式，投入200多万元开展特色村

创建，引入连州市熊福地农业生态观光旅游开发有限公司，利用村民闲置住宅改建农家旅馆 7 间 28 套客房，可同时接待游客 60 至 70 名，每月给村中带来近 3 万元收入。

二 以经济治理为核心，焕活经营要素，摆脱“发展贫血”桎梏，点燃乡村振兴的“引擎”

清远市以经济治理为导向，充分借力“三个重心下移”，有效发挥地方自治力量，推动涉农资金整合，促动土地资源调整，带动乡村产业发展，探索出了一条“以治理促经济”的改革试验之路。

（一）在整合资金中切入，“死资金”变“活资源”

清远市以自治重心下移为契机，因地制宜，探索涉农资金整合方式。第一，组织重心下移，涉农资金整合主体更易凝聚。借助组织重心下移，有效界定各方权责，是清远市涉农资金整合迈出的第一步。具体而言，包括组织引导，农民自愿，政府协调。通过上述做法，基层组织、农民与政府之间的权责关系更为清晰，为涉农资金有效整合奠定了基础。清远市在涉农资金整合中充分尊重农民意愿，组织村民与村小组集体签订《授权委托书》，通过上述方式，阳山县整合涉农资金 2046.9 万元、“一事一议”财政奖补资金 886.25 万元，撬动了 4000 多万元、150 多个美丽乡村的建设项目。第二，自治重心下移，涉农资金范围更易界定。通过自治重心下移，清远市厘清了涉农资金整合的范围，解决了较大范围内资金涉及面广、整合力度小的问题。各村在整合非普惠性涉农资金、普惠性涉农资金的基础上，撬动市场资金的进入，助力乡村振兴战略。仅 2014 年，阳山县 73 个村委会 364 个村小组就通过上述方式整合普惠性涉农资金 2046.9 万元；截至 2015 年，清远全市共整合非普惠性涉农资金 8.93 亿元，达到资金集中投放的整合效果。第三，服务重心下移，涉农资金整合方案更易落地。借力服务重心下移，依规层级推进涉农资金整合，是清远市涉农资金整合中一直重视的问题。具体做法包括：制定规划，重点突破；项目依托，共同配套；优化组合，优势互补；各方协调，统筹推进等。2014 年以来，清远市制定《清远市财政涉农资金整合实施方案（试行）》《清远市财政涉农资金整合 2016 工作要点》《清远市 2016 年涉农资金整合工作考

核评价办法》等一系列文件，为涉农资金整合提供了强有力的制度保障。

（二）在土地调整中深化，“斗笠地”变“高标准田”

在自治规模调整中，村庄有了发展的组织抓手，也获得了发展的方向指引。各村自组织将闲散的土地整合成片，激活乡村发展的土地要素，为农村实现规模化经营奠基铺路。第一，政策配套，土地整合有依据。按照中办土地置换相关政策精神，2015年3月，广东省农业厅印发《关于鼓励通过互换解决农户承包地细碎化问题的指导意见》，提出要通过土地整合、完善田间配套设施、提高耕地质量和土地利用率，实现承包地块相对连片。在上述基础上，清远市财政安排了3300万元资金推动本市土地整合工作。第二，自主谋划，土地整合有动力。清远市在土地整合过程中，借助自治重心下移契机，充分协商，初步制定“耕者优先”“大者优先”“同等条件抽签”等原则，机动灵活置换零碎化地块，土地整合动力凸显。叶屋村按照上述原则，将原户均11块的零散、抛荒土地整合成为户均2块，为实现规模化种养打下了坚实的基础。第三，因村定策，土地整合更有效率。清远市在土地整合过程中，充分结合不同村庄的实际，探索出多种土地整合方式。具体包括：以“集体统筹，重新分配”为主的叶屋模式；以“集体统筹，有偿承包”为特色的红崩岗模式以及以“集体统筹，统一经营”为特色的中华里模式。中华里村将96户村民承包的126亩责任田和2600多亩山地统一整合到村集体，由村委会统一托管，极大地发挥了土地的整合效应。

（三）在重整产业中落地，“穷弱远”变“富强新”

清远市在上述资金整合、土地整合的基础上，引进产业，优化结构，促进产业发展，“治理有效”在产业发展中得以夯实。第一，聚合财政资金，助推产业稳健起步，夯实自治基础。离开产业发展，村庄自治便缺乏长久为继的基础。清远市各村庄在充分尊重民意的基础上，将农业补贴、扶贫资金等财政涉农资金聚合起来投资于产业，解决了村庄产业起步难的问题。2016年，官坑村利用扶贫专项资金12万元，购买了4万株麻竹苗进行栽种，实现了麻竹产业的起步。第二，借力集体收入，支撑产业快速发展，筑牢自治阶梯。缺乏村庄集体资金的进入，村庄产业难以发展，自治的阶梯也难以筑牢。村集体利用集体收入投资村庄产业，成为产业“股