



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 2012

刘祖云 等 著



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 2012

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,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。本年度的发展报告,从“乡村政治、经济与社会建设状况”、“乡村‘人、财、物’的发展状况”和“乡村自治性、发展性与改革性因素的状况”三个侧面来把握乡村治理的丰富内涵,从“大学生村官”这一独特视角来审察江苏省乡村治理的发展状况,旨在从“面”与“点”两个维度对江苏地区的乡村治理现状进行调查与分析,并对乡村治理的社会关注与学界理论研究概况进行了综述。

本书可为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. 2012/刘祖云等著. —北京:科学出版社, 2013.2
(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-036631-3

I. ①江… II. ①刘… III. ①农村—群众自治—研究报告—江苏省—2012
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 020948 号

责任编辑:黄 海 / 责任校对:陈玉凤
责任印制:赵德静 / 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

*

2013 年 2 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2013 年 2 月第一次印刷 印张:20

字数:300 000

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》编委会

顾 问：管恒禄 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 蔡 恒 黄爱军 杨天和
沈建华 刘志民 刘凤权 陈 巍 黄丕生
余林媛 朱 晶 姚兆余 钱宝英

《江苏乡村治理发展报告 2012》

主要撰写人员

刘祖云 刘述良 韩鹏云 向玉琼
杨建国 武小龙 严 燕 杜春林
乔 佳 张宏宇 姚志友 叶绪江

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》（2012）共分为七个分册，分别为《江苏农民专业合作社发展报告 2012》、《江苏农村金融发展报告 2012》、《江苏乡村治理发展报告 2012》、《江苏农村社会保障发展报告 2012》、《江苏休闲农业发展报告 2012》、《江苏农业信息化发展报告 2012》、《江苏农村政治文明发展报告 2012》。各报告包括了 2012 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 2012 年全省农业相关领域发展的典型案例；并附有 2012 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做出新的贡献。

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

二〇一二年十二月

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。

问卷的统计分析工作是发展报告的重要一环,承担这一繁杂任务的是刘述良博士,他为本报告付出了许多只有主持人才知道的辛苦。另外,参与这项繁杂工作的还有:武小龙、杜春林、乔佳、张宏宇、李焯、王太文、刘高吉等研究生同学。

具体调研与写作任务的担当者如下:

第一章 第一节、第二节 刘述良

第一章 第三节之一、四 杨建国

第一章 第三节之二、三、五、十 刘述良

第一章 第三节之六 向玉琼

第一章 第三节之七、八、九 韩鹏云

第二章 第一节、第二节 韩鹏云

第二章 第三节 向玉琼

第三章 第一节、第二节 武小龙

第三章 第三节 严燕

附录一 杜春林

附录二 乔佳

附录三 张宏宇

真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；真挚感谢南京农业大学科学研究院书记刘志民教授对发展报告的支持与指导；真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

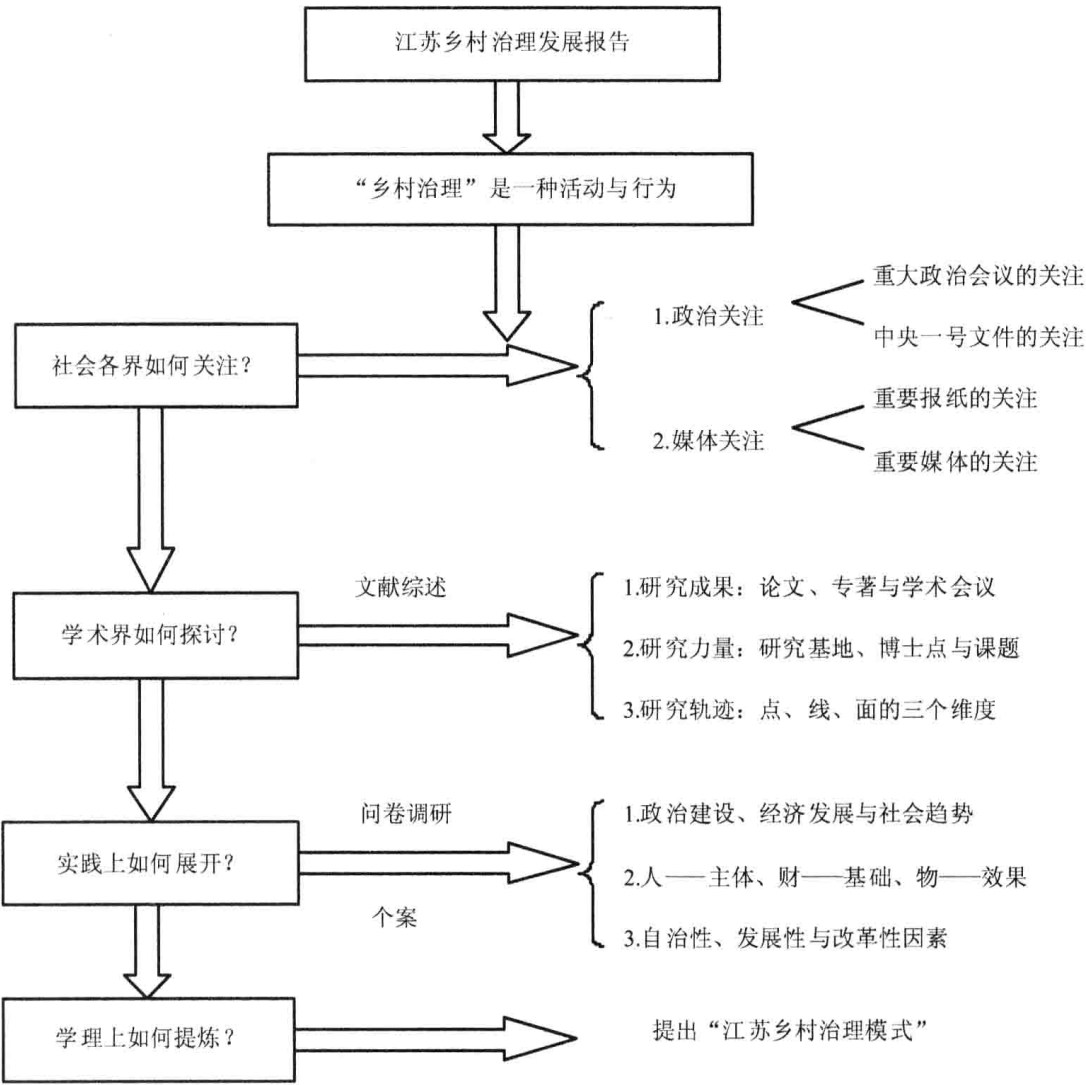
前言

导言 研究与调研框架	1
一、本发展报告的研究框架	1
二、本发展报告的调研框架	2
第一章 2012 年江苏乡村治理发展总报告	5
第一节 调查概述	5
一、“乡村治理”的操作化处理	5
二、资料获取方式和问卷设计、调查与分析	6
第二节 问卷统计与分析情况	10
一、乡村治理满意度	10
二、乡村政治、经济与社会建设状况	11
三、乡村“人、财、物”的发展状况	31
四、乡村自治性、发展性与改革性因素的状况	44
第三节 江苏乡村治理发展概况、总结评价、趋势分析与对策建议	61
一、江苏乡村治理之“政治建设”的发展概况、趋势、评价及对策建议	61
二、江苏乡村治理之“经济发展”的发展概况、趋势、评价及对策建议	64
三、江苏乡村治理之“社会趋势”的发展概况、趋势、评价及对策建议	67
四、江苏乡村治理之“人——治理主体”的发展概况、趋势、评价及对策建议	71
五、江苏乡村治理之“财——治理基础”的发展概况、趋势、评价及对策建议	73
六、江苏乡村治理之“物——治理效果”的发展概况、趋势、评价及对策建议	76
七、江苏乡村治理之“自治性因素”的发展概况、趋势、评价及对策建议	80
八、江苏乡村治理之“发展性因素”的发展概况、趋势、评价及对策建议	83
九、江苏乡村治理之“改革性因素”的发展概况、趋势、评价及对策建议	86
十、江苏乡村治理之“满意度”的状况	89

第二章 2012 年江苏省乡村治理发展的典型案例评析	91
第一节 江苏新农村建设发展模式的实践与创新——基于南京市上林镇泉水村的调查	91
一、导言	91
二、新农村建设模式的个案简况	94
三、土地统筹型新农村建设模式的推动过程	96
四、土地统筹型新农村发展模式的影响和成效	103
五、土地统筹型新农村发展模式应警惕的问题	111
第二节 江苏“村庄经济”发展——基于苏中泰州市苗圃镇上方村的调查	120
一、导言	120
二、“村庄经济”发展的个案简况	121
三、“村庄经济”发展现状及对村庄治理的影响	124
四、政府对村庄经济发展的治理：富民、强村与联建	133
五、村庄经济“发展隐忧”的思考	140
六、“村庄经济”健康发展的治理选择	148
第三节 江苏农村公共产品供给之状况——基于苏北与苏南的比较	153
一、苏北灌云县龙苴镇南李村与南李新村之比较	154
二、苏北与苏南公共产品供给模式之比较	165
三、江苏省农村公共产品供给满意度：基于苏南、苏北的比较	173
四、农村公共产品供给优化策略与机制创新	187
第三章 乡村治理的社会关注与理论研究概况	198
第一节 “乡村治理”的“政治关注”与“媒体关注”	198
一、乡村治理问题的“政治关注”	198
二、乡村治理问题的“媒体关注”	201
第二节 全国“乡村治理”研究的力量分布与理论综述	203
第三节 国内“乡村治理”的几种典型模式	213
一、浙江温岭乡村治理模式	213
二、河北青县乡村治理模式	214
三、浙江绍兴乡村治理模式	215
四、河南中牟乡村治理模式	217
五、广东蕉岭乡村治理模式	218
附录	221
附录一 2012 年江苏省乡村治理发展统计数据	221
附录二 2012 年江苏省乡村治理发展政策文件	225
附录三 2012 年江苏省乡村治理发展大事记	245
附录四 调查问卷、统计及分析	248

导言 研究与调研框架

一、本发展报告的研究框架



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与关注“乡村治理”的必要性与重要性。相关内容参见本报告的第三章第一节。

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。相关内容参见本报告的第三章第二节。

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”，拟全景式地呈现江苏乡村治理在实践中“是如何展开的”。

第四，“学理上如何提炼？”旨在通过三年发展报告的研究，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、本发展报告的调研框架

第一，本发展报告的调研对象是“乡村治理”，那么，如何理解“乡村治理”这一对象，这实际上就是本发展报告研究框架中的第三个大问题——实践上如何展开？

正如上文所言，乡村治理既是一个过程，也是一种行为。目前，从学术研究的角度来看，大致有这样几个视角：①从发展的角度，研究乡村治理的历史沿革，而且，学术界在这一问题上已基本达成一个共识，即中国乡村治理已经历了三个典型的发展阶段，即传统社会中的“乡绅治理”、人民公社时期的“政社合一”与改革开放后的“乡政村治”；②从现实的角度，研究乡村治理中各个主体及其相互关系，其目的是研究在乡村治理这一行为中，有哪些重要的影响主体与影响元素等；③从模式的角度，研究乡村治理的不同社会基础与治理形式，并且探讨它是否形成了一个固定的模式，以及它是否有推荐与借鉴价值。

本发展报告试图通过调研的方式,拟把重点放在乡村治理的模式上。在这一项目研究中,课题组将采取“面”与“点”两个维度的研究设计。第一,“面”即是指,通过选择江苏省13个市26个县(每个市选择2个县),每个县投放问卷约40份共1100份问卷,进行调研,旨在形成一个面上的数据。第二,“点”即是指,课题组将选择苏南、苏中与苏北三个地区进行个案调研,以形成具有典型性的发展个案。

乡村治理是一个比较复杂的研究对象与调研对象,本报告必须选择一个合适的角度展开调研。课题组经过多次讨论与研究,拟采取一个比较独特的研究视角,即从大学生村官这一视角来看江苏乡村治理的发展状况。因此,特说明如下:

第一,大学生村官作为一项制度创新,在江苏省的推行已有一定时日,而且已形成了一定的社会基础,仅从数量上看,大学生村官在江苏已达一定的规模。

第二,反映乡村治理的发展状况,从理论上讲,有两个调研角度,一是从普通村民的角度进行调研,二是从乡村干部的角度进行调研,这样才能反映乡村治理的全貌。为什么本发展报告要选择大学生村官这一独特视角呢?有以下几点理由:

(1) 选择村民这一角度进行调研,有以下三个难度与问题:一是,村民的知识文化水平相对较低,对问题的把握常常难以达至准确与完整;二是,在目前的乡村现实中,老年与少年村民占大多数,因此,村民结构的不合理因素会影响调研数据获得的准确性与完整性;三是,面向村民调研的难度比较大,这包括经费难度与操作难度两个方面。

(2) 选择乡村干部这一角度进行调研,也有以下一些难度与问题:一是,因为涉及与他们自身利益相关的问题,有些调研问题可能比较敏感,因此,他们难以客观地进行回答;二是,调研的经费难度与操作难度都比较大。

(3) 选择大学生村官进行调研的好处在于:一是,大学生有知识、有思想,

具有相应的社会观察力与判断力。在这一点上，将他们与普通村民进行比较，明显地，他们对于现象与问题的观察与分析，往往更具准确性与全面性；二是，大学生村官在我国目前的村庄治理体制与环境中的一个比较独特的群体。这一群体是通过考试、层层选拔而成为村官的。可以说，他们既处于乡村治理的体制之内，也游离于这一体制之外，这一独特的角色与定位，可以使他们对乡村治理的发展状况的观察具有一定的客观性与研究价值；三是，选择大学生村官进行调研，可以通过电子邮件的方式进行问卷回答，可以设置大量的问题选项，进行多方位的数据采集，实际问卷调研的经费难度与操作难度可以大大降低。

鉴于以上考虑，本报告的调研框架，进行了以下设计，拟从三个侧面进行调研与分析，以相对全面地从“48 个问”，以及“三个截面上”来了解江苏乡村治理的总体发展状况。调研问卷参见附录四(一)。

注——调研问卷的设计思路如下

第一侧面——乡村治理之“政治、经济、社会”的状况

1. 体现乡村治理“政治建设”的调研问题
2. 体现乡村治理“经济发展”的调研问题
3. 体现乡村治理“社会趋势”的调研问题

第二侧面——乡村治理之“人、财、物”的状况

1. 人——体现乡村治理之“治理主体”的调研问题
2. 财——体现乡村治理之“治理基础”的调研问题
3. 物——体现乡村治理之“治理效果”的调研问题

第三侧面——乡村治理之“自治、发展、改革”的状况

1. 体现乡村治理之“自治性因素”的调研问题
2. 体现乡村治理之“发展性因素”的调研问题
3. 体现乡村治理之“改革性因素”的调研问题

总论，江苏乡村治理之总体感受——基于“大学生村官”的观察视角

第一章 2012 年江苏乡村治理发展总报告

第一节 调查概述

一、“乡村治理”的操作化处理

本课题中的乡村，即我们通常所说的农村，是相对于城市而言的主要以农业生产为主的居住地域。农村概念偏重经济学的内涵，而乡村概念中文化的色彩相对浓厚。在本课题中，二者含义没有本质上的差别，在文中亦可互换使用。

至于乡村治理，目前学界还没有一个统一的定义。不同的学者基于不同角度对乡村治理进行了定义。^①本课题中的乡村治理，指的是性质不同的组织和个人，基于特定的制度、机制共同把乡级以下的公共事务管理好，以实现乡村社会的有序发展。

基于这一认识，本课题从“乡村政治、经济与社会建设状况”、“乡村‘人、财、物’的发展状况”和“乡村自治性、发展性与改革性因素的状况”等三个方面来把握乡村治理的内涵，并从这三大主题出发，设置乡村治理的指标体系(9 个一级指标和 29 个二级指标)，并围绕这些指标展开问卷设计(见表 1-1)。

① 参见本报告中关于乡村治理的研究综述，即第二章第三节的相关内容。

表 1-1 本课题设置的主要乡村治理指标体系

主题	一级指标	二级指标
乡村政治、经济与社会建设的状况	1. 政治建设	1. 乡镇政府与村两委的关系
		2. 村两委班子成员之间的关系
		3. 村民代表大会的召开与职责
		4. 村庄事务决策
		5. 两委工作重点
	2. 经济发展	1. 惠农政策
		2. 城镇化及其影响
	3. 社会趋势	3. 群体性事件产生原因
		4. 集体行动能力
		5. 新农村建设
乡村“人、财、物”的发展状况	1. 人——治理主体	1. 村组干部构成及其行为
		2. 村支书公推直选情况
		3. 后备干部选拔问题
	2. 财——治理基础	1. 财务收支状况
		2. 集体经济收入来源
		3. 集体资产状况
		4. 资产管理四个维度
		5. 重大经济事项的决定
	3. 物——治理效果	1. 主要村级公益事业
		2. 主要资金来源
		3. 公共产品建设方式
		4. 农村公共产品建设监督
乡村自治性、发展性与改革性因素的状况	1. 自治性因素	1. 村庄自治
		2. 多元治理主体
	2. 发展性因素	1. 村庄文化建设
		2. 大学生村官
	3. 改革性因素	1. 村务公开
		2. 土地流转
		3. 土地征用

二、资料获取方式和问卷设计、调查与分析

1. 资料获取方式

总报告的所有数据都来自问卷调查。

2. 问卷调查

第一，问卷设计。课题组于 2012 年 5~7 月召开 5 次课题组会议，专题研究江苏省乡村治理发展报告的调查问卷设计，问卷共 48 题，从宏观上涵盖了

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com