

叶敬忠——主编

RESEARCH REPORT
ON CHINA'S
RURAL VITALIZATION

(下 册)

中国乡村振兴调研报告
(2018—2019)

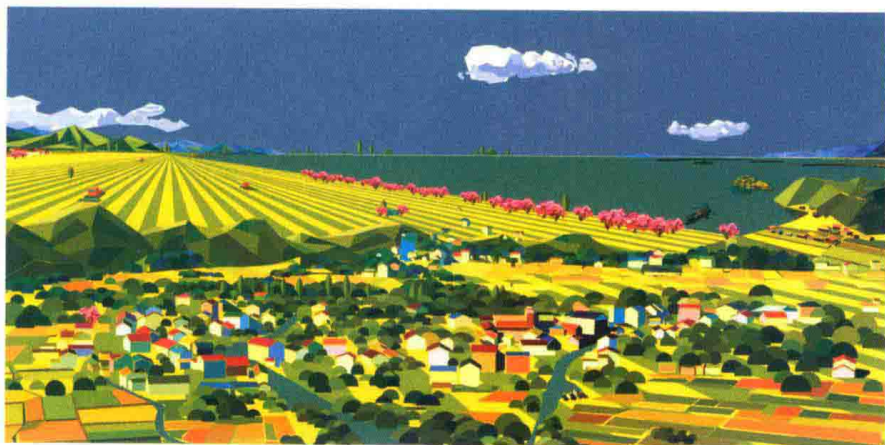
非虚构



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

叶敬忠——主编

RESEARCH REPORT ON CHINA'S RURAL VITALIZATION



(下 册)

中国乡村振兴调研报告 (2018—2019)

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村振兴调研报告. 2018-2019: 上、下册 /
叶敬忠主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 7
ISBN 978-7-5201-4625-8

I. ①中… II. ①叶… III. ①农村-社会主义建设-
研究报告-中国-2018-2019 IV. ①F320.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第059191号

中国乡村振兴调研报告(2018—2019)上、下册

主 编 / 叶敬忠

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215

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 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 47.5 字 数: 786千字

版 次 / 2019年7月第1版 2019年7月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4625-8

定 价 / 248.00元(上、下册)

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

目 录

第一部分 产业兴旺

1 产业兴旺的经验探索与动力机制	003
2 小农户与绿色农业发展	017
3 小农户与有机农业生产	030
4 小规模养殖户的发展逻辑与制度衔接	043
5 农村电商发展与政府公共服务	057
6 休闲农业与乡村旅游	070
7 多功能农业视角下的小农户产业发展	082
8 小农户的农业生产技术变迁	099
9 土地流转与农业生产方式变迁	111
10 小农户产业发展的动力与策略	122
11 “小农户”与“大市场”的对接	134
12 农民合作与“大市场”应对	146
13 新型农业经营主体与小农户的利益联结	160
14 农民专业合作社的价值回归与功能重塑	170
15 村集体推动的农业产业化与小农户经营的存续性	185
16 小农户生产的政策支持	196
17 小农户和现代农业发展有机衔接的法律保障	213

第二部分 生态宜居

1 耕地休耕的农业生态补偿机制	233
-----------------------	-----

2 生态补偿的自愿性与减贫效果	250
3 公益林的护林岗位模式	267
4 多主体视角下的农村环境治理	280

第三部分 乡风文明

1 传统村落保护的现状、问题与对策	295
2 农业文化遗产的功能、保护与利用	314
3 乡村传统道德资源的传承与利用	334
4 乡村文艺活动的教化功能	348

第四部分 治理有效

1 农村基层治理的创新与效果	367
2 农民合作组织与乡村治理	375
3 新乡贤与乡村治理	389
4 教化传统与乡村治理	399
5 妇女与农民合作组织的发展	414

第五部分 生活富裕

1 深度贫困地区学前教育的现状、困境与出路	427
2 农民创业的现状、困境与扶持	441
3 返乡农民工的生计策略	452
4 农村基础设施的运营与管护	466
5 山区农村社会医疗保障体系的现状与问题	481
6 土地流转背景下农村老人的养老现状与问题	497
7 贫困地区农村老年福利供给的现状、困境与成因	507
8 农民积极养老的模式与实践	521
9 乡村医生的职业衰落与应对策略	538

第六部分 脱贫攻坚

- 1 农村贫困人口可持续稳固脱贫的挑战与对策 555
- 2 公益组织的扶贫行动与困境分析 568
- 3 产业发展的益贫实践与益贫机制 578
- 4 精准扶贫与乡村振兴有机衔接的路径探索 590

第七部分 体制机制

- 1 农民专业合作社的本质与现状 613
- 2 合作社主导的土地托管 625
- 3 集体林权制度改革的政策与实践 639
- 4 宅基地“三权分置”结构下的权利配置 654

第八部分 社会参与

- 1 资本型新农人的现实特征与发展困境 673
- 2 妇联组织参与乡村振兴的优势与困境 689

第九部分 结构保障

- 1 乡村振兴试验中的城乡文化资本互动 703
- 2 乡村振兴立法的基础与展望 721

农村基层治理的创新与实效

——以江苏省如皋市为例的实证研究

第四部分 治理有效

2004年，如皋市在全国率先启动“村务公开民主管理示范村”创建活动，探索农村基层民主政治建设的创新之路。2006年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2007年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2008年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2009年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2010年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2011年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2012年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2013年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2014年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2015年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2016年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2017年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2018年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2019年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2020年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2021年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2022年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2023年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2024年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。2025年，如皋市被民政部授予“全国先进基层党组织”称号。

如皋市在推进农村基层民主政治建设的实践中，积极探索创新，取得了显著成效。一是创新了村务公开的形式，实现了村务公开与村民自治的有机结合。二是创新了民主决策的机制，建立了村民议事会、村民监事会等组织，保障了村民的知情权、参与权、决策权和监督权。三是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。四是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。五是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。六是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。七是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。八是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。九是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。十是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十一是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。十二是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。十三是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。十四是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十五是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。十六是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十七是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。十八是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。十九是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。二十是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

在推进农村基层民主政治建设的实践中，如皋市不断探索创新，取得了显著成效。一是创新了村务公开的形式，实现了村务公开与村民自治的有机结合。二是创新了民主决策的机制，建立了村民议事会、村民监事会等组织，保障了村民的知情权、参与权、决策权和监督权。三是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。四是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。五是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。六是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。七是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。八是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。九是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。十是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十一是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。十二是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。十三是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。十四是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十五是创新了民主监督的渠道，建立了村民监督委员会，加强了对村干部的监督和制约。十六是创新了民主管理的模式，实行了村民自治与社区自治相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。十七是创新了民主选举的方式，实行了差额选举、直选等方式，提高了选举的透明度和公正性。十八是创新了民主协商的机制，建立了村民协商议事会，促进了农村基层民主政治建设的和谐发展。十九是创新了民主评议的机制，实行了村干部述职评议制度，加强了对村干部的考核和评价。二十是创新了民主理财的机制，实行了村务公开与民主理财相结合的模式，提高了农村基层民主政治建设的水平。二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

农村基层治理的创新与效果

——以苏南东林村党员议事组为例

引言

2018年中央一号文件指出中国乡村发展的不平衡不充分问题尤为突出，并提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。显然，只有实现乡村的有效治理，才能真正实现中国社会的有效治理。中国的基本国情决定了有效的乡村治理并没有标准答案。不过，正如中央一号文件指出的，乡村治理主要的问题表现为：乡村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。具体而言，目前中国乡村治理主要面临党组织薄弱、干群矛盾激化、乡村空心化、发展失能失衡、人文生态环境恶化五大挑战。

近20年来，学界通过将治理理论引入乡村社会研究，对乡村治理进行了逐步深入的探索。而在乡村治理问题中，党组织薄弱和干群矛盾激化是最迫切需要正视的问题。在乡村社会建立良好运行的治理结构，是解决五大挑战的基础。所以，有效的治理结构是乡村振兴基础中的基础。王春光（2015：44-55）归纳了在理解和分析乡村治理问题上的一些基本共识：“最一致的看法是，社会治理在主体和方式上不同于统治、管治、管控：社会治理的主体是平等的、多元的，包括政府、社区（村庄）、社会组织、企业、家庭、个人等，而不是单一的，也不存在隶属、上下级的不平等关系；在方式上，社会治理采用的是协商、合作、透明和妥协……以实现社会发展与社会秩序和谐。”在多元治理的目标下，单独探讨治理主体是没有意义的，必须面对多元主体间的互动关系。

在城镇化率日益提高并超过50%的形势下，被快速城镇化的村庄，即以城镇为组织形式但仍保留农村为组织内容的社区，其治理更是面临严峻考

验。这些城镇化的村庄，既不同于城镇社区，也不同于农村社区，因此需要探索不同于以往城市和农村的治理方式。而本报告所研究的东林村，正是这样一个正在经历城镇化过程的村庄。东林村位于江苏省太仓市城厢镇，在2004年由4个村合并而成，辖区面积7平方公里，耕地面积4400亩。2017年底，全村有768户2949人，下辖42个村民小组。东林村并村时，村级经济薄弱，建设高速公路取土留下的废水坑引发村民出行难、村居环境破坏、收入分配不均等问题，群众意见很大。为了解决民生问题，东林村选拔党员代表，成立了“党员议事组”，定期召开议事会议，讨论和解决群众关心的实际问题。在东林村的众多实践中，“党员议事组”保证了村集体主导、全体成员参与的基础，为村内民主参与、生态循环经济、社会凝聚力等方面的建设提供了切实的保障。对东林村在村庄治理和发展上的创新进行调研，有助于我们理解和探讨快速城镇化乡村基层治理的问题。

一 东林村概况

2006年，得益于城厢镇的金仓湖湿地公园建设项目，东林村开始了整村拆迁，实现了并村以来的大融合。这一现象在中国城镇化过程中屡见不鲜。出于城乡一体化中公共建设用地的需要，城厢镇镇政府出资让当地村民以土地换取社保，按照城镇小区的设计规划了新住宅地。截至2010年，该村村民基本上都搬进了新居，只有一小部分人选择自拆自建。随着居住环境从农居变成高楼，村民的生产生活方式和基层管理机制也发生了变化。

金仓湖湿地公园建设项目共拆迁农户520户，安置失地农民2000余人。东林村充分利用开发机遇发展集体经济，成立了太仓市第一家劳务合作社。东林村所有失地农民，只要愿意都可以申请加入合作社。合作社带有明显的公益性质，主要是为了解决集体经济组织范围内的闲置劳动力就业和增收问题。2017年以来，东林村紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，大力发展村级经济，着力改善民生。经过全体村民的共同努力，东林村的村级资产总额逐年增长，从2004年合并时的720万元，增长到2017年的16120万元（见图1）。

2010年6月，东林村完成城乡一体化建设，土地全部集中流转，失地农民就业问题突出。党员议事组在村民中充分调查，多次开会与村两委讨论，



图1 东林村村级可支配收入和村级资产总额

数据来源：东林村历年统计资料。

提出着重发展循环农业和劳务产业，以增加村民收入。东林村先后成立富民、劳务、养殖、农场等七大合作社，下设 11 项集体产业。2017 年，东林村人均纯收入 2.3 万元，其中种植业、农业企业收入占比 40%，养殖业收入占比 5%，商业、租金收入占比 50%，林果业收入占比 5%。

为让每一个村民都能共享村集体发展的成果，切实提高村民的幸福指数，东林村实施了大病困难补助、居民医疗补助、失地农民粮食补贴等各类惠民政策。2017 年，东林村全年累计发放各类补贴和福利超过 200 万元，还为所有老年村民购买了人身意外保险，为每户家庭购买了财产保险。东林村取得的这些发展成果，很大程度上得益于党员议事组在村务中的参与协商。

二 党员议事组的创立、成员构成与运作机制

（一）党员议事组的创立

2006 年，城厢镇开展城乡一体化建设。东林村作为试点村之一，利用金仓湖区域开发建设，在全村范围内全面开展拆迁工作。在项目实施过程中，村两委为了有效破解农村基层党内决策不民主、党员民主意识不强、党员主体作用发挥不明显等重点难点问题，创造性地提出“农村党员议事制度”，成立“党员议事小组”（后来简称为“党员议事组”）。

在并村之后的磨合期内，村民代表大会和党员代表大会无法发挥功能，

治理组织的缺位亟待补充。党员议事组的成立，可以为并村过渡时期的村庄发展提供有效建议，减少村两委的决策失误。党员议事组正式发挥作用，是在2009年村民陆续回迁到东林佳苑小区之后开始的。当时，村内各项事务繁杂，党员议事组的成员正好熟悉情况，每位成员都有自己负责的片区，能够及时有效地实现村民与村两委的沟通，减少矛盾的发生。

（二）党员议事组的成员构成

党员议事组成员均是具有党员身份的村民，以担任过政府公职和村干部的人为主，也包括村委会现任的主要领导。2007年的第一届成员由苏书记牵头提名、党员代表大会表决通过，共有30位当选，60岁及以上的成员超过半数。2015年，党员代表大会公开推选、投票，选举了第二届成员，共有21人，其中70岁及以上6人，60—69岁6人，50—59岁4人，40—49岁5人，40岁以下的村民没有入选，仍以60岁及以上的老党员为主。

党员议事组成员将议事工作定位为志愿服务，不计报酬。党员议事组成员开会时会有签到，按照签到次数在年底发一定的误工费补贴，但凡在村内有任职的党员议事组成员，比如村两委成员、村合作社和企业工作人员等，均无补贴。基于此，村民多认可党员议事组为志愿服务组织，称之为东林村的“中顾委”。

（三）党员议事组的运作机制

党员议事组的运作严格按照提出议题、事项论证、党员议事、组织决策、执行监督、结果反馈六个步骤，以及自上而下的“村委提议、小组讨论、村民知晓”和自下而上的“村民反映、小组讨论、村委研究”这两种议事方法，搭建了农村党员参与议事决策的新平台。

作为一项党组织领导下的非决策性议事制度，农村党员议事制度是以基层党支部为单位建立，秉持“议事、参事、做事”的原则，主要发挥民主商议、民主管理和民主监督的职能：商议本村发展规划、年度计划和村两委领导班子任期目标任务及落实措施；商议村集体重要决策、生产发展、改革管理等有关事项；按照上级党组织要求部署，贯彻落实上级安排的具体措施；对本村党组织领导班子成员工作进行民主评议和民主监督；听取、搜集、反映村民群众对本村生产生活以及党的建设工作的意见和建议等。

党员议事组承担起村干部精力有限而无法兼顾的日常沟通事务，被村民视作传递村两委权威的代表，也被村两委视作可以及时反映民意的代表。但无论是村民还是村两委都不能直接干预党员议事组的行动，党员议事组对村民负责，也受村党委的方向性领导。

三 党员议事组工作案例

2007年以来，东林村党员议事组在村庄各层面的发展中都起到重要作用，如建设合作农场、制定大米分发制度、解决村民失地失粮问题、讨论村集体所有的金仓湖科技公司资金募集策略、综合各方意见制定规划完成停车位改造、向上级反映邻村化工厂长期排放废水废气造成的环境污染问题等。

（一）建设合作农场^①

如何避免村民丧失生计、被迫卷入商品化浪潮，是城镇化建设中的一个重要问题。2010年9月，东林村村两委召开会议，党员议事组和业主委员会共同参加，经与城厢镇领导协商，决定建设1600亩东林合作农场，力争做到村民失地不失粮。党员议事组讨论后全票通过上述决议，并提请村民代表大会予以表决。2012年3月，党员议事组成员建议合作农场向生态循环农业方向发展，生产有特色、高附加值的农副产品；同年11月，党员议事组成员建议向老百姓分发东林合作农场生产的富硒大米。2015年1月，党员议事组讨论发放粮食的问题，认为之前村两委会议提出的2014年粮食补贴按照股份量化完成后的人头发放，2014年以前按照安置人口发放，新增人口补发2014年粮食的方案相对合理，可以缓解安置后新增人口无粮食的矛盾。

东林村党员议事组主导了生态合作农场建设，通过大规模机械化实现了丰产丰收，施行了依据安置人口和股份量化情况分发粮食的制度，并在土地集体所有制的前提下，健全了村民福利制度。在党员议事组成员多年的关注下，不断发展的合作农场和充足稳定的粮食发放，使村民在基本生活得到保障的前提下谋求进一步的发展。这为村庄发展奠定了生存基础，也解放了村民的精神和思想，从而更好地促进了村民和村庄的发展与创新。

^① 该案例来源于课题组收集整理的《东林村党员议事组活动记录2007—2017》。

（二）金仓湖科技公司资金募集^①

在村庄有了基础产业和稳定收入之后，党员议事组在村集体所有的金仓湖科技公司资金募集方式的选择上发挥了重要作用。2015年1月，党员议事组开会讨论金仓湖科技公司向本村村民募集资金的可行性。金仓湖科技公司报告，2014年向部分村民募集资金，每年保本收益不低于8%，每户不超过2万元。根据公司的运行情况，2015年需要继续募集资金，但收益改为风险共担，所以提请党员议事组成员讨论可行性。

党员议事组关于投资的讨论，分为两派意见。支持派认为，可以向村民募集资金，但是要告知村民风险，因为这次投资不像上一次可以保本，盈亏不明，风险与利润并存。反对派则认为，无论是否提前向村民说明风险，公司的盈亏都会使村民有一定的看法。若盈利分钱，村民会欣然接受；若公司亏损或倒闭，村民则会来闹事。支持派又提出这个投资相当于买股票，但股民亏了找不到公司，这个投资若失败，村民还可以找到村集体。经过激烈讨论和举手表决，按照少数服从多数的原则，大家最终同意向村民募集资金，但要谨慎对待。在填认购书前，公司要告知村民利害关系。

虽然向村民募集资金的会议出现了分歧，但党员议事组与不同意见的村民交流沟通，在充分尊重两方意见的基础上，经过平等讨论和表决，使村民达成了共识。

（三）停车位改造^②

经过多年的发展，村民的经济水平和生活质量都有所提高，开始追求更好的生活环境。党员议事组也开始关注村民最为重视的民生问题。2016年1月，党员议事组召开务虚会议，为东林村2016年实施工程计划的制定奠定了民生基础。激烈讨论后，党员议事组总结出村民热切关注的两个问题：一是小区内私家汽车越来越多，停车位严重紧缺，夜间小区主干道停满车辆，老人散步非常危险；二是小区羽毛球场空置，年久失修地面塑胶开裂，需要将这块地方修整并利用起来。

^① 该案例来源于课题组收集整理的《东林村党员议事组活动记录2007—2017》。

^② 该案例来源于课题组收集整理的《东林村党员议事组活动记录2007—2017》。

村两委经过现场勘查，查明部分需要改造的停车位，希望通过党员议事组听取村民对停车位改造的看法。党员议事组部分代表认为停车位改造利大于弊，停车位紧缺容易引发事故。也有反对者认为停车位改造可能会侵占部分绿化设施和老人休息场所，尤其是老人集中聊天乘凉的地方。村民希望村里能够兼顾年轻人和老年人的需求。

村书记综合党员议事组意见后表示，一定会兼顾老年人和年轻人的诉求，尽量保留休息处，计划将空置的羽毛球场改造为老年人休息处；停车位尽量利用绿化空地铺设草坪砖，最大化保留绿化面积，争取双赢。

总之，大多数议事组成员居住在村内，在日常生活中听到、看到村里的民生问题，通过党员议事组制度解决问题，改善村民的生活。这样的获得感与成就感是党员议事组运作的重要基础。

（四）邻村化工污染治理^①

当然，党员议事组并非无所不能。在东林村，这个组织可以很好地完成参政议政工作，但对于涉及村外和地方政府的事情还是会面临困境。处理村民反映的邻村化工厂长期排放废水废气造成严重污染问题，就是党员议事组2017年的重点工作。

东林村以北的村庄经营的电镀厂和电化厂，存在严重的空气污染和水污染问题。尤其在冬天，北风会将化工废气直接吹到东林村的居民小区，影响村民的正常生活。村民将意见反馈给党员议事组，党员议事组收集整理后逐级向村、镇、县反映。但这毕竟涉及邻村的厂房租赁、镇和县的工业区规划等问题，党员议事组一直没有找到合适的协商和解决方式。

尽管化工厂污染问题未能解决，但在访谈中我们看到村民、党员议事组成员以及村干部对这个问题的关切和付出的努力。如何在村、镇、县各级建立交流和议事的稳定机制，在跨区域范围内解决化工厂污染问题以实现生态宜居的要求，还需要相邻的村镇以及太仓市共同探索。

总的来说，在乡村振兴战略背景下，东林村已经在积极探索和创新基层治理结构上先行一步，但要实现区域性的协调发展和有效治理，在更大范围和更高层级中参政议政创新主体的建构将是完善基层社会多元治理结构的前提。

^① 该访谈案例来源于课题组2018年8月对多位村民的访谈记录。

四 总结与讨论

江苏省太仓市东林村党员议事组，产生于并村之后村内干群矛盾突出、民众与政府意愿不一致且难以调和之际。其成员主要由并村前熟悉村情、有一定威望、愿意为村子继续奉献的老党员组成。在形成和发展的十多年间，党员议事组逐渐从缓和矛盾的应急机构发展成为全面参与基层治理的常规机构。

党员议事组既可以确保能人发挥才干，又能够兼顾大多数人的意见，在实现乡村经济快速发展的同时稳步推进公共事业。党员议事组成员得到村民的认可，这使国家力量获得社会力量的反哺；党员代表村民参政议政，这又扩大了社会力量在基层治理中的分量。党员议事组既体现了国家的意志，又凝聚了村民的意愿，同时具备了“国家”与“社会”的双重权威。党员议事组作为村两委决策的顾问，有效地避免了利益相关方——村民和权力代表（比如村两委、基层政府）的冲突，作为双方均能信得过的“第三方”从中调解、仲裁，稳定了社会秩序，满足了村民的需求，减少了政府的管理成本，获得了群众的支持和信任，建立起有效的基层治理体系。十多年间，党员议事组不断探索新定位，组织独立性逐渐加强，结构性功能愈加丰富，成为激发乡村发展活力的新动能。

党员议事组是村民自治、自我培育可持续发展能力的一项重要实践，是重新塑造基层党组织权威的有力举措。东林村社会治理的实践，有效落实和健全了自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，对于改变当下基层治理薄弱的现状有突出作用。东林村在乡村治理和发展上的创新，为我们探索被快速城镇化乡村的基层治理，应对当前乡村基层治理面临的诸多挑战，提供了可资借鉴的经验。

参考文献

- 王春光，2015，《中国乡村治理结构的未来发展方向》，《人民论坛·学术前沿》第3期。

（张艳霞 郭天禹 刘远冬 陈曦 执笔）

农民合作组织与乡村治理

——以蒲韩农民合作组织为例

当前，中国农业、农村与农民的长期可持续发展面临日益严峻的挑战，在农村治理方面集中表现为村集体作为最主要的治理主体却频频陷入治理失效的困境。自20世纪70年代末中国农村实行统分结合的家庭联产承包责任制以来，土地等集体资产几乎被一刀切地分到各家各户，但“统”的一面有名无实，绝大多数农村集体丧失了自主收入来源和公共积累。尤其是农业税免除后，村集体无法再向农民收取各种费用，因而在乡村治理中的职能越来越萎缩，农民与村集体之间的关系也越来越淡化，村庄里涉及生产生活的公共事务治理几近瘫痪。此外，在城市从农村抽取大量资源，转嫁成本的同时，农村社会出现了土地抛荒、留守人口、环境污染、资源破坏和食品安全等一系列涉及经济、政治、文化、教育和养老等亟待解决的问题，但村集体组织的涣散致使其对这些问题不管不问，或有心无力。

在此背景下，蒲韩农民合作组织依托其组织平台，通过开展公共文化教育活动，动员村民清理垃圾，兴办儿童学堂，发展互助养老、资金互助和统购统销等业务，有效推动了村庄公共事务治理的发展，回应了当前分散小农如何面对大市场，如何在工业化与城市化浪潮中重拾乡土价值，以及在村集体组织涣散的情况下发挥村民主观能动性等一系列问题。这些公共事务不仅涉及村庄的生产和经济方面，更涉及社区生活方面，关系到村民最为迫切的需求。本报告从社区生活层面来讨论蒲韩农民合作组织如何参与村庄公共事务治理？起到什么作用？有哪些经验与挑战？

一 蒲韩农民合作组织概况

蒲韩农民合作组织是一个由不同注册单位组成的综合性农民合作组织，位于山西省永济市，因其服务范围横跨蒲州镇与韩阳镇12个行政村43个自