

农业政策学

教学案例解析

刘广东 郑世忠 · 编著



农业政策学教学案例解析

刘广东 郑世忠 编著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

农业政策学教学案例解析 / 刘广东, 郑世忠编著.
南京: 东南大学出版社, 2019. 8
ISBN 978-7-5641-8518-3

I. ①农… II. ①刘… ②郑… III. ①高等学校-农业政策-教学研究-中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 179443 号

农业政策学教学案例解析 Nongye Zhengcexue Jiaoxue Anli Jiexi

编 著 刘广东 郑世忠
出版发行 东南大学出版社
出 版 人 江建中
社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编: 210096)
网 址 <http://www.seupress.com>
责任编辑 孙松茜(E-mail: ssq19972002@aliyun.com)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 700 mm×1000 mm 1/16
印 张 16.75
字 数 338 千字
版 次 2019 年 8 月第 1 版
印 次 2019 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5641-8518-3
定 价 49.80 元

(本社图书若有印装质量问题, 请直接与营销部联系。电话: 025-83791830)

目 录

案例一:村庄治理与村干部作为	1
(一) 案例介绍	1
(二) 案例解析	5
案例二:粮食安全与粮食安全责任制的由来	12
(一) 案例介绍	12
(二) 案例解析	15
案例三:农业土地流转为什么可行	20
(一) 案例介绍	20
(二) 案例解析	24
案例四:粮食价格改革的市场化探索	32
(一) 案例介绍	32
(二) 案例解析	38
案例五:农业污染与治理前景	44
(一) 案例介绍	44
(二) 案例解析	47
案例六:职业农民向我们走来	56
(一) 案例介绍	56
(二) 案例解析	60
案例七:精准扶贫与脱贫的空前投入	65
(一) 案例介绍	65
(二) 案例解析	71
案例八:农村集体产权改革路向何方	80
(一) 案例介绍	80
(二) 案例解析	84
案例九:宅基地改革何去何从	91
(一) 案例介绍	91
(二) 案例解析	96

案例十:农业用水资源如何配置	101
(一) 案例介绍	101
(二) 案例解析	105
案例十一:农业社会化服务的潜力	111
(一) 案例介绍	111
(二) 案例解析	115
案例十二:农家乐的异军突起	125
(一) 案例介绍	125
(二) 案例解析	130
案例十三:林权改革的成效	135
(一) 案例介绍	135
(二) 案例解析	140
案例十四:“小苹果”如何做成大产业	147
(一) 案例介绍	147
(二) 案例解析	150
案例十五:大樱桃热销的背后	154
(一) 案例介绍	154
(二) 案例解析	158
案例十六:柑橘产业的难题	161
(一) 案例介绍	161
(二) 案例解析	165
案例十七:草场确权与牲畜圈养的意愿	170
(一) 案例介绍	170
(二) 案例解析	174
案例十八:乳制品安全为什么重要	179
(一) 案例介绍	179
(二) 案例解析	182
案例十九:生猪养殖成本与价格波动	188
(一) 案例介绍	188
(二) 案例解析	191

案例二十:蔬菜价格为何起伏不定	200
(一) 案例介绍	200
(二) 案例解析	203
案例二十一:寿光蔬菜产业的奇迹	208
(一) 案例介绍	208
(二) 案例解析	212
案例二十二:海洋捕捞安全生产如何进一步加强	218
(一) 案例介绍	218
(二) 案例解析	222
案例二十三:水产养殖质量如何更安全	226
(一) 案例介绍	226
(二) 案例解析	228
案例二十四:农渔业专业合作社发展的机遇和挑战	232
(一) 案例介绍	232
(二) 案例解析	236
参考文献	242

案例一：村庄治理与村干部作为

（一）案例介绍

作为一名土生土长的农民，毛丰美将大半生都贡献给了山沟乡村的发展。1980年，30岁的毛丰美就任凤城市大梨树村党支部书记。他带领全村人艰苦创业几十年，把一个昔日的穷山村发展成人均年收入1万多元、集体资产3亿元的全国文明村。

实干苦干加巧干是他留给大梨树村最宝贵的精神财富

苦干，弯大腰、流大汗；实干，重规律、求实效；巧干，讲科学、闯市场。在大梨树村发展初期，村民们对毛丰美的很多决策都抱怀疑态度，“村里人进城卖东西，能行吗？”“没住过宾馆的农民开宾馆，好使吗？”“种了一辈子地办企业，能挣钱吗？”毛丰美自信地说：“我们暂时不会干，不是有会干的吗？我们可以学着干！”他带领村民外出学习、培训，回来埋头苦干，想着法儿干，不仅干得红红火火，还为村里带出了一批经验丰富的管理人才。1989年他决心向荒山开战，带领党员、干部100多人上山，一干就是40天，一口气建成了500亩标准果园。第二年春天，毛丰美趁热打铁，组织了全民大会战，当时村民都叫他“泥腿子”，因为他的裤腿总是半卷着，腿上、裤子上经常沾满泥巴。在他的带领下，大梨树人拧成了一股绳，在十多年间，先后组织了大小会战近百场，出工10万多人次，治理了20多座荒山，修建了近百公里的环山作业道，建成2万多亩果园，整治了70多条沟壑，开掘了年蓄水量40万立方米的人工运河。2008年7月，大寨村党总支书记郭风莲到大梨树村参观后，连声赞叹：“你们大梨树村造地的规模是我们大寨当年的10倍，我向农民实干家致敬！”30多年前被称为穷山沟的大梨树村如今已成为远近闻名的“中国美丽乡村”。

“让咱村里人过上和城里人一样的好日子”是他毕生的追求

20世纪80年代初的大梨树村，“吃粮靠返销，花钱靠贷款，村干部工资靠社员交”。很多村民一年到头吃不上一顿猪肉，买不上一件新衣服。当时31岁的毛丰美已是十里八村有名的兽医，看着乡亲们过的苦日子，他不顾亲朋好友的劝阻，毅

然接受上级的要求担任生产大队长和党支部书记。在村口的小广场,瘦小但结实的毛丰美顶着大雪发表就职演说:“咱们村虽然现在是山穷水尽,只要大家肯干,我一个共产党员的名义向大家保证,一定让咱村里人过上和城里人一样的好日子。”这句话成了他毕生的追求。这年冬天,村民们还习惯在家猫冬时,毛丰美揣着四处筹借的4万元钱,领着村干部,北上吉林、黑龙江,蹲车站、啃饼子、喝凉水,倒腾回小米和土豆,顶着寒风沿街售卖。1985年中央出台了活跃农村经济的政策,毛丰美贷款进城建了凤城第一座宾馆;1992年春天,受小平“南巡”讲话鼓舞,毛丰美又建起了辽东地区最大的封闭式贸易市场,此后建万亩果园、旅游风景区……毛丰美以敢想敢闯的精神和劲头,硬是在既无资源也无区位优势的山沟里,走出了一条农、工、商、贸、旅一体化发展的道路。2014年,村集体总资产超过4亿元,人均年收入超过2万元;村里先后投入1.5亿元新建村民新区、文体宫等基础设施,实现集中供电、供水、供热,大梨树人初步实现了自己的梦想。

熟悉毛丰美的村干部开玩笑说,那以后,每隔几年组织部都会像“例行公事”一样想着把毛丰美“整成公务员”。组织上之所以接二连三来找毛丰美,其实是看中了他的治村之道。从1980年治理大梨树村开始,毛丰美做过“投机倒把”,为村干部解决工资,不再花百姓一分钱;也带着村里在凤城兴建宾馆、市场,解决了全村所有剩余劳动力的就业;还用了10年,发扬“干”字精神,把大梨树的20多座荒山治理成梯田,兴建花果山、仿古村、联珠三湖以及拍摄《小姨多鹤》《女人一辈子》等电视剧的影视基地,并使其成为名副其实的国家4A级旅游景区。大梨树村先后被授予中国人居环境范例奖、中国农业公园等奖项和称号。2013年,全村实现社会总产值14.2亿元,村民人均年纯收入20300元。毛丰美本来并不懂这些,但是他懂得学习。看果树结的果子卖不出去就去考察生态旅游和采摘,看村子依山傍水就学丽江建古城。学习之余,他更明白知人善用。村里请了几个发展顾问,认识的第二天就把来村里定居的老干部请到了自己隔壁的办公室。治村之本在于人,村里有几千人,可是提起毛丰美,每个村民都有话说。毛丰美杜绝村里的送礼、宴请之风,可是村民困难时他却自掏腰包,还叮嘱“就说是村里的心意,别说我给的”。一次,村民史淑云为了感谢毛丰美,往村里的公告栏上贴了个大报,正巧撞上毛丰美,史淑云没想到,毛丰美看见后,大声斥责道:“你这是搞个人崇拜!谁让你弄的?”史淑云说她被吓了一跳,赶紧把大报撕了。很多时候,富裕是滋生腐败的温床。大梨树富了,村里兴办的大小项目不胜枚举,往来资金数亿元,村里和实业公司的副手们都管过钱,唯独毛丰美除外。按他的话说,“他们管钱我监督;我是一把

手，我管钱，谁来监督我？”

“天下第一村”——华西村的富裕和转型

“华西村”，在中国改革开放的40年中，一直是农村富裕的代名词。这个地处长江三角洲腹地的村庄创造的“华西样本”，是中国改革开放的一个重要见证，也是中国农村改革发展的历史缩影。被华西村民至今念在口中的老书记吴仁宝，把一个贫穷落后的小乡村建成了“中国第一村”，成为“华西样本”的缔造者。如今，老书记的四子吴协恩，成为华西村的“二代掌门”，在他看来，华西的发展史是一部“改革史”，如今在他面前更是一条“转型之路”。

1978年11月，安徽小岗村实行“分田到户，自负盈亏”的家庭联产承包责任制（大承包），拉开了农村改革的大幕。然而在华西，作为村支书的吴仁宝则提出全村600多亩粮田集体承包给村里的30名种田能手，把绝大多数劳动力转移到蓬勃兴起的乡镇企业工作，将农民变成工人。自此，华西村的乡镇企业“异军突起”，华西模式成为中国乡镇经济的一面旗帜。1988年，华西在江苏省率先成为“亿元村”。

20世纪80年代末，“家家万元户”，让华西引来了全国人民羡慕的目光。不满足于“村民”个人富裕的吴仁宝老书记动员村民们把年终分配的钱投资建厂，将“村民”变成了“股民”。从此逐步形成了具有华西特色的“集体控股、个人入股”的新型股份制集体经济制度。1999年7月，华西村股票在深圳证券交易所上市，开创了“村庄上市”的先例。华西村走出了一条以集体经济为主，多种经济成分并存的多元化、混合型经济发展新路子。现在，华西集体所有占股比例为75.37%，村民个人占股比例为24.63%。“家家住别墅洋房”“户户有百万存款”是如今华西村民的真实写照。

2003年，吴仁宝老书记隐退，吴协恩继任“一把手”，任江苏华西集团公司（下称“华西集团”）董事长、总经理和华西村党委书记。此时，华西已是一个下辖8大公司、年销售收入达105亿元人民币的大型企业集团。“我也知道‘守业难’，难就难在‘守’字上，那么我就去‘创’业。”吴协恩如是说。

钢铁是华西村从农业经济向工业时代转型的支撑。20世纪90年代，在前任村党委书记吴仁宝的带领下，华西村通过引进上钢五厂因杨浦大桥建设而拆迁的线材生产车间，拉开了建设现代工业的序幕。华西村财富的积累在相当程度上要归功于钢铁产业的贡献。就如同中国经济逐渐走过重工业时代，华西村钢铁这一支柱产业面临转型。现在，钢铁仍在华西村产业中有一席之地。但华西村现任党委书记吴协恩不再将工业看作核心要务，服务和金融产业为他所看重。旧力已怠

的华西村,该怎样走好后工业化之路?

在华西村工业区,成卷钢材裸露着存放在华西特种焊管厂的库房之外,库房保管人员告诉《第一财经》记者,华西村的钢铁产品滞销已经成为常态,大量的钢材原料只能扔在库房之外。而在华西五村,马口铁生产基地破败的厂房年久失修,有附近村民告诉记者,这家厂已经破产,厂房正在重新招租。华西村的钢铁产业以“华西钢铁有限公司”为最大,该公司的一位员工则说,在钢铁行业不景气的时候,很多一线工人只能在车间“磨洋工”。显然,在整个钢铁产业周期中,华西村的钢铁业未能独善其身。从2011年开始,整个中国钢铁行业开始进入下行周期,华西村的钢铁企业也从2008年的历史高点开始走下坡路。接连几年时间,华西钢铁业都在困境中挣扎。从地理位置来看,华西钢铁的区位并不占优势。在中国钢铁版图中,苏南地区地位显赫,钢铁行业的很多明星企业诸如张家港的沙钢集团、常州的中天钢铁集团和南京的南钢集团都位于这一片区,不可避免地蚕食着华西村钢铁产品的销售。华西钢铁在整个钢铁行业中既不具备规模效应,又缺乏技术引导能力。“华西村钢铁厂日子真的很难熬,市面上基本已经看不到华西村钢厂的产品了”。一位华西村钢贸商告诉记者,华西钢铁的辉煌已经过去。

在价格双轨制时期,曾经的“小五金”华西村借助钢材等物资的价差做交易完成了原始积累。20世纪90年代,在吴仁宝的带领下,华西村通过引进上钢五厂因杨浦大桥建设而拆迁的线材生产车间,拉开了建设现代工业的序幕。此后20年间,华西村先后建起型材厂、法兰厂、带钢厂、焊管厂、弯管厂等一批企业,并由此形成以钢铁加工为主的产业结构。随着银行对于钢铁等行业放款的收紧,华西钢铁将会面临愈发趋紧的财务环境。“廉价劳动力开始远离将迫使华西村放弃之前工业时代的发展模式”。华西村两任书记,分处中国两段经济转型时期。吴仁宝生逢农业经济向工业经济转变,闪转腾挪间乘势而起;吴协恩执掌华西村之际,中国则已经走到了重工业化的末程,亟待寻找新的增长动能。吴协恩正在尝试跳出“工业强村”的思维,服务业在他眼中是重中之重。他曾表示,自2008年起,已经先后关闭了热轧带钢厂、老线材厂等八家相关的企业。目前,华西村已经将经济发展的重心转向旅游、金融投资、仓储物流、远洋海工、农产品批发市场和矿产资源等服务业。

转型发展也为华西引来了负债率过高的质疑,但在吴协恩看来,华西百分之五十几的负债率并不高,而这正是为了提高华西的资源配置效率。吴协恩说:“现在的华西瞄准的是国内、国外两个市场,我们不是以华西为世界,而是以世界为华

西。”全球的产业布局使得华西形成了“转型空间开拓在外部，转型成果体现在本部的新格局。”吴协恩说，争取“十三五”到“十四五”期间，国外的利润要达到每年10个亿。

安徽村民联名写请愿书按手印为留村党总支第一书记姜维锦

2016年11月，安徽滁州定远县范岗乡宋府村54名村民代表联名写下请愿书、按下红手印，只为留下村党总支第一书记姜维锦。2012年，作为滁州的选派干部，从警20年的滁州市清流监狱警察姜维锦来到了定远县范岗乡宋府村，担任党总支第一书记。面对城里来的年轻人要当村里的当家人，不少老百姓也不买账。姜维锦决定从群众反映最强烈的道路建设着手。他四处奔走争取项目、跑资金，为了节约资金，他亲自带领村干部和工人一起上路干活。宋府村村民黄传清说，为了道路能早一天畅通，他从自己荷包里掏钱，来垫付工资。姜维锦进村入户深入调研，和村“两委”成员反复研究，制定出宋府村经济发展规划，同时招商引资，加大土地流转。几年来，村里引进两个生态农林业观光园项目，总投资额将达2亿元，流转土地1200亩，村民增收明显。姜维锦的苦干实干打消了乡亲们的顾虑，也赢得了村里人的信任。2015年，姜维锦3年任期即将结束，村里54名村民代表联名按下红手印“申请书”，请求组织上让姜维锦留任。面对村里百姓的挽留、组织上的信任，姜维锦经过慎重考虑，向组织上提出留任申请，与乡亲们一起再努力奋斗3年，让旧村换新颜。姜维锦说，百姓的认可度，这种口碑、这种荣誉对我来说，是金杯银杯换不来的。

（二）案例解析

1. 教学目的与用途

通过本案例的教学，使学生较全面地了解村庄治理的基础理论和基本知识；熟悉村庄治理问题的由来和特征，能够把握村庄自治的特有规律以及加强党建的必要性和适当方式。在教学过程中，注重理论联系实际，运用所学理论知识和方法分析现实问题，及时跟踪学术发展前沿；注重培养学生主动获取知识的能力，加强专题研讨、案例研究和团队项目的内容训练，为学生将来从事相关理论和实际工作打下坚实基础。

2. 背景分析

农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。农耕文明在中国历史悠久，源远流长。中国现在有行政村将近60万个。在社会主义现代化建设过程当中，乡村是一个短板，城乡

差距不断拉大,城市高度繁荣、繁华,农村却落后于国家的整体发展。要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。社会主义新农村建设的总要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。十九大报告提出,实施乡村振兴战略,到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。

我们国家在农村基层实行村民自治制度,由村民实行自我管理、自我教育、自我服务,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,这是十一届三中全会以后,我们党和国家推进社会主义民主政治建设所采取的一个重大举措。我们国家的村委会从1980年广西三岔公社合寨大队第一次民主选举产生了我们国家历史上第一个村委会以后,我们历经1982年宪法,确认了村委会的地位,1987年试行村委会组织法,1998年正式实行村委会组织法,到2010年进行修订,整个国家对村委会的法律地位的界定是一个逐渐完善的过程。村民委员会是在人民公社进行政社分开、建立乡政权的过程中,在全国农村逐步建立起来的。农村实行家庭承包经营等责任制形式后,对以三级所有队为基础的人民公社体制进行改革。在改革过程中,在原来生产大队(有的在生产小队)的基础上建立了村民委员会。根据第二次(2006年度)全国农业普查资料,我国共有乡镇34756个,其中有15365个乡、19391个镇;共有村庄637011个,其中有平原村242474个、丘陵村197439个、山区村196785个、其他类型村313个。截至2008年年底,全国共有村委会60.4万个,自然村200.9万个,村民小组480.9万个,村委会成员233.9万人(其中中共党员137.3万人,女性委员50.7万人)。

乡村治理是一项系统工程,需要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。村干部是推进乡村治理的骨干力量。村民自治制度已经发展成为中国特色的社会主义民主政治的重要组成部分。从1987年试行到1998年正式实施的《村民委员会组织法》,规定村民自治包括四个民主(民主选举、民主决策、民主管理和民主监督)。我国农村基层民主制度体系逐步完善,组织载体日益健全,自治内容不断丰富,实践形式更加多样,村民自治制度已经发展成为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。目前,全国95%以上的村委会依法实行了直接选举,绝大多数村进行了7次以上村委会换届选举。在选举中,竞职演讲、治村演说等形式普遍实

行,竞争日益激烈。一大批有文化、有本领、热心为村民服务的村民当选村委会成员,使村委会干部素质明显提高,村委会成员年龄结构日趋合理,形成了一支比较稳定的村委会干部队伍,村委会主任的连任比例在50%以上。

在我国农村普遍建立的村民委员会,具有以下三个特点:一是基层性。村是我国农村最基层的单位,是村民长期生产、居住、生活的单位,跟村民关系最直接、最紧密。一个村就是一个小社区,村民们在社会生活中有着共同的利益和要求。村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立,具有基层性的特点。二是群众性。村民自治的主体是本村村民,本村村民都有权参加村民自治。村民委员会由村民直接选举产生,不得任命、委派和指定产生;村民委员会成员来自于本村村民,享有选举权的本村村民都有机会被选为村民委员会成员;村民委员会成员不脱离生产,既从事劳动生产,又从事村民委员会的工作;村民委员会代表和维护村民利益,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议;村民委员会进行工作,应当走群众路线,坚持说服教育。三是自治性。村民委员会是村民自治的执行机构和工作机构。村民组成村民会议,讨论决定涉及村民利益和村民普遍关心的事项,村民委员会向村民会议负责并报告工作。办什么,不办什么,先办什么,后办什么,如何办理,由村民自己决定。对于自治范围内的事项,任何组织和个人都不得干预。村民委员会的性质特点,使它区别于国家政权机关。

中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。根据中国共产党章程的规定,乡、镇党的基层委员会和村党支部领导本地区的工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。乡村振兴要强化基层党组织建设,加强党的领导,把村民自治的动力发挥出来,培养懂农业、爱农村、爱农民的干部队伍、经营队伍,让他们能够扎根,能够沉到基层去干工作。村支部要发挥好战斗堡垒作用。支部书记和党员都要加强学习,调动老年协会和村委会等的力量,团结广大村民,以身作则,发展村级经济,带领大家共同致富。一定要有实体经济,没有经济基础很多事做不了。

精准选配第一书记。第一书记在乡镇党委领导和指导下,依靠村党组织、带领村“两委”成员开展工作,主要职责任务是帮助建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平。第一书记不占村“两委”班子职数,不参加换届选举。任职期间,原则上不承担派出单位工作,原人事关系、工资和福利待遇不变,党组织关系转到村,由县(市、区、旗)党委组织部、乡镇党委和派出单位共同管理。2014年,

辽宁省向 1 790 个贫困村选派驻村工作队。2018 年,辽宁省出台了《关于大规模选派干部到乡镇工作和任村第一书记推动乡村振兴的实施方案》,从 2018 年 2 月起,选派 1.2 万名干部到乡镇和村工作,对全省 593 个经济困难乡镇和 1.17 万个村实现全覆盖。

大学生村官是服务乡村振兴的重要力量。2014 年新春佳节来临之际,习总书记在给山东大学生村干部张广秀的回信中,希望所有大学生村官热爱基层、扎根基层,增长见识、增长才干,促农村发展,让农民受益,让青春无悔。大学生村官,是指筛选的专科以上学历应届或往届毕业生,担任村党支部书记助理、村主任助理或其他“两委”职务的工作人员。1995 年,为解决“三农”问题,江苏省率先开始招聘大学生担任农村基层干部。1999 年,海南省推出大学生“村官”计划,定安、临高、东方等市县先后组织招聘大学生“村官”。同年,浙江省宁波市采用公开招考方式,成为全国第一个推行“一村一名大学生”计划的地区。2000 年 3 月,广州市天河区公开招聘 52 名大学生“村官”,全国各地 3 000 多名大学生前往求职。2002 年河南省鹤壁市招聘 205 名大学生“村官”,拉开了河南省大学生“村官”工程序幕。2004 年,河北省邢台市在试点工作的基础上,决定每年选派 1 000 名大学生到农村工作,5 年内实现全市 5 200 个行政村都有大学生“村官”的目标。2008 年,中组部、教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合下发了《关于选聘高校毕业生到村任职工作的意见(试行)》,决定连续用 5 年时间,选聘 10 万名高校毕业生到村任职。中央领导同志多次做出重要批示,要求建立健全长效工作机制,既注重对大学生村干部的激励保障,又要强化竞争择优,确保大学生村干部下得去、待得住、干得好、流得动,真正成长为社会主义新农村建设骨干力量和党政干部后备人才。2009 年 4 月,中组部、中宣部、教育部、公安部、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、农业部、国家林业局、国务院扶贫办、共青团中央、全国妇联等部门联合下发了《关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见》,进一步加强和改进选聘工作,完善配套政策,健全规章制度,不断提高选聘工作的制度化、规范化水平,逐步形成选聘工作的长效机制。

3. 理论依据与分析

村庄是最基层的社会组织,血缘、地缘关系牢固,在社会治理过程中,既要加强对社会阶层的动态分析,又要发掘传统的社会资源优势,促进社会融合。村庄不属于政府层级序列,但具有政府的某些特征。中国现在有中央、省、市、县、镇五级政府,在传统上是一个中央集权的国家,但随着改革开放进程的推进和发展社会主义

市场经济,适当分权和扩权已经是一个趋势。“省直管县”“强镇扩权”等行政管理体制的改革,充分调动基层的工作积极性,促进了经济和社会各方面的发展。如果说乡镇脱胎于计划经济时期的人民公社,那么村庄和村民小组就脱胎于生产大队和生产队。在历史上皇权不下县,乡镇是近现代行政管理精细化才开始出现的,这是由于政府对经济和社会的管理负有更多责任。既然对乡镇一级加强了管理,乡、村又具有密切联系,因此乡镇的某些政府职能就会向村庄延伸。

从村治的模式来看,主要有宗族主导型村治模式、家庭联合主导型村治模式、原子型村庄的村治模式等(贺雪峰,2009)。其中宗族主导型村治模式的外在标准是修有族谱、建有祠堂、重建了宗族组织并经常有共同的活动,内在标准则是当地村民认为,族人必须维护本族人的利益与荣誉,并且愿意为此而行动,例如:历史上福建、广东、江西的客家人,代表性建筑有祠堂和永定的土楼。家庭联合主导型村治模式表现为小亲族、户族和联合家庭,小亲族、户族较为类似,一般由五服内的血缘联系构成的认同和行动集团,多在十数户至数十户之间而联合家庭则是兄弟分家形成的农民行动单位。原子型村庄的村治模式表现为家庭之间难以联合起来,姻亲关系超过宗亲,兄弟关系不如郎舅关系紧密,家庭决策权掌握在妻子手中。兄弟分家以后联系并不紧密,可能不如一般村民。宗族主导型村治模式代表性地域是江西、福建农村,山东、豫东、皖北、苏北所在的黄渤海地区是小亲族主导型农村,陕西关中地区是户族主导型农村,原子型村庄村治模式的典型有湖北、辽宁、吉林农村。

村规民约作为乡村的非正式制度,对规范村民的行为、调节乡村社会矛盾、稳定乡村社会秩序起着重要的作用。村规民约具备了制度的三大基础要素,即规制性基础要素、规范性基础要素、文化认知性基础要素,它们统一为一个相互联系的整体。这三大要素外化表现为惩戒监督机制、价值导向机制、传递内化机制,三大机制相互影响、相互强化,共同推动着村规民约作用效力的发挥(周家明等,2014)。这些非正式制度与正式制度共同作用,构成了村庄治理的制度体系。

村庄治理是一项系统工程,需要抓住农民最直接、最现实的利益问题,又要加强理想、信念教育,教育和引导广大农民在中国共产党的坚强领导下,走有中国特色的村民自治之路。实行家庭联产承包责任制以来,分散经营得到强化,传统的村庄治理受到冲击,村庄层面的公共事务弱化,出现了一系列问题。党中央决定实施乡村振兴战略,乡村发展迎来了难得的历史机遇。目前我国实行村庄自治的基本制度,自行管理村庄内部事务,包括生产、经营和公共服务等,从一定意义上说,具

有“政企合一”的特点。乡镇政府既需要对村庄实行有效管理,但又不能越位。在现行体制下村委会似乎充当了政府代理人 and 村民代理人的双重角色。虽然村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,但基于社会转型期基层政府治理资源与能力的不足,现行立法上不得不规定村委会要担负起协助政府开展工作的职责。村委会除了向村内提供社会保障类公共品,还承担着较多来自政府的公共行政事务。作为村民自治组织的村委会能否完成提供村落内部的准公共品的职能,现行体制下村委会自身能够向村内提供社会保障类公共品的能力不足,而在政府主导的社会保障类公共品供给的各个环节中起到重要作用,能够部分承担起由政府委托的社会保障类公共品供给职能(高圆圆 等,2011)。而从实践中看,基于基层政府对村委会尚存在有效支配力,村委会也基本能够担负起这种职责,积极协助基层政府的行政性事务,从而被赋予了代理某些政府职能的权利。

村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村委会职责的重心在于村庄自治性事务,服务于村庄、维护村民合法权益是其核心功能。目前中国农村村庄的权力分配格局实际上是乡镇政府、普通村民以及村“两委”等各方力量相互作用的结果,乡镇党委、政府对村干部的工作压力越高,权力越倾向于向村党支部集中;村民的集体上访越多,村“两委”之间的权力就越平衡(刘明兴 等,2009)。村委会是村民直选出来的公共服务机构,代表村民的意愿行使权力,受到村民的约束。同时,村委会的干部,又要接受乡镇上级部门的指导和监督。可以看出,村委会干部的眼睛,既要“对下”又要“对上”,这两方面的力量约束着村委会的工作目标和具体作为。尽管村民的诉求和上级政府的要求不能完全一致,但这只是出发点和优先次序的问题,各方的根本目标是一致的,就是建设社会主义新农村。所以,表现突出的“村官”善于在共同目标和根本利益方面,找寻各方面的最大公约数,寻求有效突破,带动村庄各方面工作的有效开展。

当然,村委会作为一个类似政府的组织机构,也要防范寻租问题的发生。个案考察显示,村委会在行使职权的过程中具有严重的选择性、自利性倾向,背离了自身职责与功能。其原因在于村民自治中决策、管理与监督环节民主建设滞后、村民自治物质基础薄弱、基层政府指导与监督职责缺失以及深层次上村庄治理中传统体制与观念的影响(刘明兴 等,2009)。为了实现自身利益的最大化,村委会往往将工作重心转向从村庄内部汲取资源,满足自身需求。所以,从对待不同事务的态度上来看,村委会总是积极地从事那些能够于其自身有利的事务,而回避那些于其

利益无关特别是损害自身利益的事务(刘行玉,2011)。这都需要加强对村委会行使职权的民主监督和管理。另外,在村委会选举中,严格按照制度规定举行选举、改进选举的宣传工作、防范候选人使用不正当竞争手段,都有利于提升村民对选举公正程度的评价;提高村委会选举公正程度将显著改善村干部行为,而村干部行为的改善对农村干群关系有显著的正向影响(郑广琯,2016)。选举制度的不断完善,对于村委会成员秉公用权,具有重要的约束和激励作用。

4. 思考和讨论题

- (1) 村庄管理的目标是什么? 面临哪些约束条件?
- (2) 总结优秀村干部的特点。
- (3) 谈谈大学生村官如何发挥优势,实现建功立业。