



暨南大学  
JINAN UNIVERSITY

IESR   
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

# 政策简报

2018年12月 第9期 总第9期



## 提升乡村治理水平，奠定乡村振兴基石

李书娟

2018年10月23日，习近平来到广东清远农村考察再次指出：“既要加快脱贫致富，又要推动乡村全面振兴、走向现代化”。实施乡村振兴战略是一项系统工程，乡村治理是其中的基础一环，关系乡村振兴的成败。乡村治理是否有效，不仅决定着乡村社会的发展、繁荣和稳定，也体现国家治理的整体水平。十九大明确提出新时代乡村治理的具体内容，就是要“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’的工作队伍”。

为了全面深入了解广东各地区农村经济社会发展现状，2018年7-8月暨南大学经济与社会研究院开展了“广东千村调查项目”，本次调查针对广东农村乡村治理中突出的宗族文化、治理模式等一系列问题进行了问卷调查。在此基础上，本文对广东乡村治理现状进行了总结，并针对存在的问题提出对策建议。

### 一、广东乡村治理的现状特点

#### （一）广东地区宗族文化盛行，单姓村较为普遍

在广东地区，祠堂文化较为盛行，有第一大姓祠堂的比例较高，平均71%的村有第一大姓祠堂。其中以东翼地区为最，接近93%的村都有第一大姓祠堂。这可能与当地鲜明的地区文化有关，东翼地区主要包括汕头、潮州、揭阳、梅州、汕尾，属于传统潮汕文化及客家文化地区，这一地区的传统文化得到了良好的保留与传承。山区

次之，平均 76%的村有第一大姓祠堂。相比较而言，西翼地区和珠三角的祠堂比例则低得多，不到 60%。

从老人会这一民间传统组织来看，广东平均有老人会的行政村比例不算太高，但东翼地区一枝独秀。总的来说，广东省有老人会组织的行政村平均为 48%，不到一半。其中珠三角地区最低，不到 20%的行政村有老人会。西翼和山区地区稍高，分别为 46%和 33%。东翼则形成鲜明对比，有老人会的行政村比例达到了约 86%，远高于广东其他地区。

同宗同源的单一姓氏村落也是广东乡村结构的重要特征。从第一大姓占比来看，一个村平均一半的人共用一个姓，东翼地区这一比例更高。总体而言，广东农村行政村第一大姓人口占比平均约为 50%。珠三角、山区和西翼地区则低于平均值，第一大姓人口占比分别为 48%、44%和 46%。东翼地区这一比例更高，第一大姓人口占比为 70%，这意味着，在 10 个人中，就有 7 人拥有相同姓氏。

## （二）村议事方式多元，集体重大决策公示

总的来说，受访村在做重大集体决策时，主要是通过民主投票、村干部投票和上级政府决定三种方式，老人会等宗族组织影响有限。具体而言，约 37%的重大集体决策是由上级政府作出，约 68%的重大集体决策由村民大会投票作出，还有约 27%的重大集体决策由村干部投票作出。老人会在作重大集体决策时的影响有限，只有约 5%的由老人会决定。

集体重大决策基本在决定前进行了公示。有 95%的受访村在集体重大决策决定前都进行了公示，有 4%的是“部分公示、部分没有公示”，只有 1%的没有在决定前公示。分地区来看，东翼地区和西翼地区公示比例最高，达到 96%，山区次之，珠三角相对最低，为 91%。



### （三）广东乡村地区间公共服务供给不充分、不平衡

总体而言，与充分的公共服务供给还有一定距离。广东乡村有提供清洁卫生公共服务的有 60%，提供贫困家庭关爱的有约 54%，提供残疾人照顾和老年人照料的分别有 46%和 40%。提供少年儿童关爱服务的在几项中最低，约 31%。

不平衡的公共服务供给体现在公共服务购买方面。分地区来看，珠三角与东翼、西翼、山区地区购买公共服务的领域相比呈现不平衡特征。珠三角地区的公共服务提供领域集中在残疾人照顾、贫困家庭关爱及卫生清洁，三者比重几乎一样（接近 80%）。而在东翼、西翼及山区地区，公共服务购买领域分配比较均匀，普遍不足 60%，皆低于珠三角地区，在贫困家庭关爱和卫生清洁方面比重稍高，但总体上与在老年人照料及少年儿童关爱及残疾人照顾方面比重差别不大。

## 二、广东乡村治理问题及对策建议

（一）充分发挥宗族组织影响力，有效服务乡村治理。宗族文化浓厚是广东农村的一个鲜明特色，要充分利用宗族组织为广东乡村治理服务。一是，发挥宗族在乡村治理体系中的特殊作用，引领他们积极参与到乡村治理中，实现共建共联共治共享，打造新时期乡村治理新格局。二是，发挥宗族在扫黑除恶中的预防作用。通过宗族的血缘关系，在预防、教育方面发挥积极引导作用，把恶势力、小问题扼杀在萌芽中。三是，发挥宗族在促进乡风文明建设中的带动作用。乡风文明既是乡村振兴战略的目标，也是重要手段，有了良好的乡风文明，才能更好地实现乡村治理、推动乡村经济发展。四是，发挥宗族能人在乡村发展致富中的助推作用。宗族中在事业

及学业等方面的成功人士，在乡村具有不可替代的示范和榜样作用。

（二）警惕强大宗族势力可能带来消极影响，对宗族组织进行有效的引导和管理。不能忽视的是，宗族势力过强可能导致乡村利益集团化，阻碍民主管理。具体表现在：一是，可能对基层民主选举造成干扰。在宗族势力过强的地区，可能会出现某些宗族为了本宗族的利益参与甚至操纵村委会选举。二是，可能破坏村民的民主决策和民主管理。在村委会的选举过程中，各家族为了将本族的精英分子选进村委会班子，可能采取互相串通、走访拉票等不正当手段来影响选举结果。这些精英可能会在村集体事务决策时偏向于照顾本家族的利益。例如，在广东千村调查的过程中，有受访村民反映“在村上没有说得上话的人”。

（三）大力开展乡村技能人才培养，应对乡村人口空心化问题。根据广东千村调查样本，全年外出务工人员已婚的比例（53%）更低，担任或担任过村干部的比例（0.3%）更低，更为年轻（16-24岁占比25%，25-34岁占比47%），教育程度更高（高中学历占比18%，大专及以上学历占比12%）。这使得农村人口在年龄上分布不合理、乡村治理参与主体断层，村领导班子无法注入新生力量、治理方式固化，无法适应新形势下村民的多元化需求。对此，一是，要培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，引进和造就各种专门人才。二是，扩展渠道、创新制度，合理保障外出务工人员的乡村政治参与。适当增加外出人口作为村民代表的比例，合理调整村民代表会议、村民大会、村委会选举时间，严格控制委托投票，保障外出流动人口能够参与到村庄的公共事务管理中。三是，切实保障农村三留守群体的应有权利，对留守老人、留守妇女和留守儿童，要保证他们参与村庄公共事务的权利。

（四）提高村民在集体事务中的参与度，加强基层民主政治建设。调查结果显示，对于村集体重大决策是否公示这一问题上，村干部和村民的回答结果并不一致。比如村干部的回答显示 95%的情况下重大集体决策都进行了公示，但是在精准扶贫的家户问卷中关于精准扶贫户的确定公示率低于这一比例。农村重大集体事务主要包括村委财务开支、集体资产资源处置、集体土地征收及征收款发放、低保（五保）申请、救灾救济款物发放、大病救助申请、发展党员、贫困户申报、贫困户退出等，都是村民比较关心的大问题。提高村民在重大集体事务中的参与程度，对加强基层民主、提高公共资源分配的公平程度，以及整个乡村治理水平具有重大意义。对此，应因地制宜，根据广东乡村不同情况，针对不同乡村主体加强培训教育，提高村干部民主素养和村民议事能力。

## 作者简介

李书娟，暨南大学经济与社会研究院助理教授，获得中山大学经济学博士学位。研究领域为新政治经济学、发展经济学、环境经济学，研究成果发表于《经济研究》《经济学（季刊）》《世界经济》等核心期刊。参与国家自科面上项目，广东省商事制度改革评估项目，主持广东省自然科学基金青年项目。

本文由暨南大学经济与社会研究院供稿，所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应征得作者同意

## 暨南大学经济与社会研究院简介

暨南大学经济与社会研究院（Institute for Economic and Social Research, IESR）成立于2015年11月，是暨南大学为建设广东省高水平大学、推行经济学教育科研国际化而设立的教学科研机构。研究院致力于打造国内一流的应用经济学学科，开展大型社会调查项目，进行国际水准的学术研究，提供高质量本科生及研究生教育，建设高水平智库。

研究院聘请教育部长江学者、国家杰出青年科学基金获得者冯帅章教授为院长。2017年11月，研究院荣登《中国智库综合评价AMI研究报告（2017）》核心智库榜单。2018年1月，研究院“人口流动与劳动经济学科创新引智基地”入选国家教育部与外专局联合实施的“111计划”。2018年6月，研究院与美国芝加哥大学人类发展经济学研究中心联合发起“芝加哥-暨南人类发展研究联合计划”，该联合计划由2000年诺贝尔经济学奖得主、芝加哥大学亨利·舒尔茨杰出成就经济学教授 James J. Heckman 与研究院院长冯帅章教授共同担任负责人。联合计划旨在促进双方在科学研究、数据收集、学术交流、人才培养等方面展开深度合作，打造联合研究之典范，创造世界一流之成果，服务于中国乃至全球经济与社会发展。

师资建设方面，研究院延揽多名海内外知名高校优秀博士毕业生，聘请在国际上具有广泛学术影响力的知名学者担任特聘教授，打造一流的国际化师资团队，构建与国际接轨的考评标准体系。学生培养方面，借鉴北美一流经济系的培养模式设立本科、硕士及博士项目，培养兼具国际视野且立足本国现实国情，能运用现代经济学分析方法解决实际问题的优秀人才。



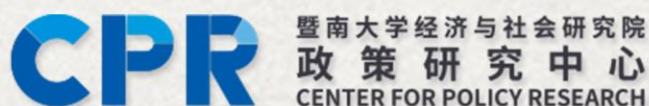
为了提升科研实力，研究院成立三大科研机构：微观计量经济学中心、国际贸易与企业发展研究中心和劳动经济学研究中心。微观计量经济学中心由美国约翰霍普金斯大学胡颖尧教授担任中心主任，国际贸易与企业发展研究中心由美国杜克大学徐熠教授担任中心主任。劳动经济学研究中心则以“111计划”引智基地为重要依托，与美国芝加哥大学人类发展经济学研究中心共同创建“芝加哥-暨南人类发展研究联合计划”，由冯帅章教授与2000年诺贝尔经济学奖得主、美国芝加哥大学 James Heckman 教授共同担任负责人，双方将在学术交流、科学研究、人才培养等方面展开全方位合作。

此外，研究院下设三大职能中心：社会调查中心、政策研究中心和发展与交流中心。社会调查中心旨在开展大型社会调查项目，为政策制定及学术研究提供高质量的微观数据。目前已开展的调查项目包括：中国乡城人口流动调查、中国家庭就业调查、广东省制造业企业全要素生产率调查、绵竹儿童认知与非认知能力发展追踪项目、广东千村调查等。政策研究中心旨在数据收集及学术研究的基础上，针对有关国计民生的热点问题进行相关政策研究，提供高水平的智库服务。发展与交流中心旨在依托研究院的海归师资、专业声誉，帮助国内学子、政府企事业单位人员申请海外知名学府深造或进行专业培训，目前已与美国德州 A&M 大学、新加坡管理大学、纽约城市大学联合开展海外硕士合作项目。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：徐梦瑶      手机号码：18825078118

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心；      电子邮箱：[iesr@jnu.edu.cn](mailto:iesr@jnu.edu.cn)



更多经济与社会研究院信息  
请扫描右方二维码  
或浏览 IESR 官网: <https://iesr.jnu.edu.cn>

地址: 广州市天河区黄埔大道西601号, 中惠楼  
联系电话: 020-85221755



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点