

天泉湖的美丽困境

——探索多中心理论在乡村治理中的实践

摘要：江苏中部天泉湖镇以其秀美的山林湖景出名，当地政府为发展旅游经济，十年前，创新制定土地流转制度，引进大型国企集团投资打造国家级旅游度假区，使得农村贫穷面貌发生翻天覆地的变化。但时过境迁，随着上级最新征收制度的出台和地方经济发展的变化，村民不再认同当初被作为典型报道的“三方共赢”流转制度，反而觉得当年的合同存在欺骗，自己合法权益受到侵害。当地政府、开发公司和村民间渐渐发生矛盾冲突。2017年，党的十九大刚刚闭幕不久，先后两次发生数十人到南京集访事件，造成极为恶劣的影响。在矛盾调解过程中，政府、企业、有关部门和村民代表各执一词，矛盾化解方案迟迟不能达成一致，旅游区的工程陷入了停滞。是什么原因使的“好制度”变成了“骗人制度”？旅游区的开发将如何继续？我们通过大量的实地调研，分析相关矛盾冲突点和问题产生的深层原因，试着运用多中心治理理论，探讨多方共治的可能性和实现途径，并将这一探索运用到实际问题的调解中，已经取得了一定的效果。

本案例是发展中、实践中的案例，土地流转和旅游开发中的利益冲突在全国具有一定普遍性，运用多中心理论解决相关问题的实践对当前正在深化的农村土地制度改革和乡村振兴战略实施或有一定程度的积极参考意义。

Abstract

Located in the central Jiangsu province, the town of Tianquan Lake is famous for its beautiful mountain and lake. Ten years ago, to develop tourism economy and innovate the land circulation system, the local government brought in the investment of large state-owned enterprises to build the national tourist resort, which led to a great improvement of the local rural poverty. But times have changed, along with the enforcement of the latest land expropriation policy and changes in local development economy, the local villagers have no longer identify with the original land circulation system which was reported as a typical three-way win-win situation. However, they feel there was cheating in the original contract, and their legal rights and interests are violated. There is a growing conflict among local government, development companies and villagers. In 2017, shortly after the end of the 19th National Congress of Communist Party of China, dozens of the local villagers went to Nanjing to group petition for two times, causing negative impact. In the process of contradictory mediation, the government, enterprises and villagers' representatives were all in difference of opinions, and the conflict resolution scheme was slow to reach a consensus. So the project in the tourist area was forced to stagnate. What makes the "positive system" a "deceptive system"? How will the development of Tianquan Lake tourist area continue? After lots of spot research, we analyze the macro causes of the conflicts and problems, and try to apply multi-center governance theory, explore the possibility and realization way of multi-party governance. The application of this exploration to the mediation of practical problems has achieved positive effect.

All in all, this case is a case in development practice. The conflicts of interests in land circulation and tourism development have certain universality in the whole country. The theory and practice of solving related problems, might have positive reference significance for the current deepening reform of rural land system and the implementation of rural rejuvenation strategy.

关键词：乡村治理、旅游开发、土地流转、多中心理论

引言：2018 年中央农村工作会议提出要坚持不断深化农村改革，激发农村发展新活力，坚持保障和改善民生，让广大农民有更多的获得感。对于全面振兴乡村经济发展探索阶段暴露出来的问题，不应简单“叫停”甚至“一刀切”禁止，而应视为城乡融合发展的契机，积极构建政府、企业、社会等多元协作和多中心治理的体系。

本案例中天泉湖镇利用独特的自然生态资源，探索集中利用土地的模式，创新土地流转制度，引进大集团投资，打造国家级旅游度假区。经过当地政府和企业近十年的共同努力，美丽的天泉湖旅游度假区已形象初现。但发展中的问题矛盾逐渐显现、愈演愈烈，乃至严重阻碍了发展，由此产生了“天泉湖的美丽困境”。

1. 背景介绍

1.1 穷山村迎来新生机（2009 年-2015 年）

1.1.1 优越的自然禀赋条件

在美丽的江苏省中部，南京市向北 100 公里处，一片森林掩映中，有一泊如同天镜的湖，其名天泉湖。天泉湖南岸有中国东汉时期第一位汉族僧侣严佛调修建的铁山寺，至今香火不断。围绕铁山寺和天泉湖的是江苏省保存最好、面积最大、物种最丰富的国家级森林公园。天泉湖周边，依山傍水零散分布着一个个古朴的村庄，这里空气清新、气候宜人，植被覆盖率高达 93.8%，负氧离子高出城市 40 多倍，被认为是天然氧吧，长寿之地。

1.1.2 历史机遇和制度创新

根据 2008 年的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题

决定》、《农业部关于做好当前农村土地承包经营权流转管理和服务工作的通知》等文件精神，为改变天泉湖地区农村贫穷面貌，提高农民的生活水平，当地县人民政府积极谋划，引进某大型国资集团投资开发天泉湖旅游度假区。2009 年 1 月 11 日，县政府印发了《关于天泉湖生态农业示范区建设的实施办法》，创新设计以“三置换”为特征的土地流转制度，即根据当时天泉湖周边农民住房条件、承包地和其他用地等实际情况，推动开发公司与村民签订土地流转合同，给予农民土地流转、房屋置换、青苗补偿等费用，并建立了农民住房、生活、就业等基本生活保障制度。该补偿制度标准是超过了当时《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》所规定的标准。

该创新制度的成功推行得到了省市领导的批示和肯定，作为地方得发展、企业得效益、村民得实惠的“三方共赢”制度创新典型被多个媒体宣传报道。

1.1.3 开发公司的多业态打造

2008 年底，该县政府与集团公司签订合作框架协议后，流转土地和各类商业开发迅速展开。该集团依托自身资源优势，结合景区特点，先后打造了五星级度假酒店、国际化养生养老社区翡翠谷和新的现代化村民安置点天泉小镇等项目，陆续引入旅游演艺、生态农业、文化传媒、体育休闲等多种业态产业。

依托景区资源，该公司与地方政府和部分社会组织，先后举办了天泉湖国际马拉松邀请赛、国际自行车邀请赛和“雾”绘天泉湖全国摄影大赛等等系列活动，极大的提高了天泉湖旅游度假区和该县的知

名度。目前，天泉湖地区已创成省级旅游度假区，正在冲刺申报国家级旅游度假区。

1.1.4 农村旧貌变新颜

想当初，原先环天泉湖周边的四个村庄，散落在山坡树林间，房屋低矮破旧，用水用电困难，道路交通不便，就医就学困难。村民说，九十年代的时候，赶趟集镇来回都要走一天。

现如今，绝大多数村民（2000 余人）都搬进了由开发公司统一新建的天泉小镇，住上了白砖灰瓦的两层小楼，用上了自来水，幼儿园和菜市场就在小镇中，生活更方便。原先的农地流转给公司统一打理，村民领取补偿金，部分人员得到安置在开发公司中上班。小镇门前就是宽阔的大马路，白天赶集很方便，晚上出门有路灯，整个村庄的面貌焕然一新。

目前，每年天泉湖景区接待游客数量近 80 万人次，带动当地村民家门口就业，先后兴起的农家乐、民宿、农副特产和手工艺品展销等成为村民经济收入主要增长极。据统计，2016 年环天泉湖相关村居，居民人均年收入已突破 15000 元（据县网站信息），较五年前翻了一翻。

1.2 老制度引发新问题（2016 年至今）

当流转制度执行 8 年后，村民逐渐的对当时的制度产生了怀疑和不满，部分村民代表多次与公司、政府之间的协调没有得到满意的答复，以致矛盾愈演愈烈，直至发生阻止工程施工和多次越级集访事件。

村民反映的问题主要有以下三个方面：

1.2.1 补偿不足的问题

2009 年前后，宝塔、民建、北山和陡山等部分村民陆续与江苏天泉湖开发建设有限公司（集团旗下全资子公司，负责天泉湖开发和居民搬迁所有事宜，以下简称公司）签订土地流转合同，将自己全部的承包地、垦荒地和宅基地，按一定的标准（主要是依据县政府 2009 年《关于天泉湖生态农业示范区建设的实施办法》），予以补偿和置换。其中对耕地、果园、林木等予以现金补偿。对宅基地予以置换，由公司出资修建居民小区（即天泉小镇），搬迁户选择房型大小后，抽签分配房号，自行装修居住。

耕地原先是按二轮承包登记面积，每亩补偿 8400 元。但实际村民拥有耕地是远高于登记面积的，因为当时的社会背景下，农民普遍刻意少登记面积，且每家另有垦荒地、滩涂地等若干，这些没有与村委会签订承包合同的耕地，每亩只有 400 元的补偿。后经村民多次上访协调，最后不分家庭土地多少，按照每人 2 亩地标准予以计算补偿。另根据原土地承包人口，给予 11000 元/人安置补助费。经调查，五口左右的家庭一般有 10 亩左右的耕地，即大约能获得 7 万元左右补偿。

林地主要是板栗林，按照当时树木价格给予补偿后，未及时使用的林地仍交由村民自行打理，但不得栽种他物。板栗林平均分给 45 户安置家庭，每个家庭平均分到 30 亩，每年板栗收入约 1 万元，作为公司一个工作岗位工资。

宅基地按照 550 元每平方补偿，并给予家庭 2000 元/人安置费，

以通常的农家前三间后三间五口之家计算，大约能获得补偿 7 万元。

选择置换宅基地的农户到天泉小镇选户型，共有四种户型，90/120/135/150 平米，均为上下两层小楼。村民抽签选房号，以成本价 1000 元/平方米，向公司购买新房。

以上补偿置换均为公司与农户直接签订协议并进行交易。折算下来，5 口之家的普通农户能够获得约 20 万元左右现金补偿，购买 120 房子并装修需花费约 16 万元左右。这样算下来，大部分村民在拿到房子并装修入住后，手中的补偿款就所剩无几。故，部分村民感觉当时的补偿太少了，根本不够未来生活使用。

1.2.2 安置保障的问题

所有的搬迁村民已经成为了事实上的失地农民，失地后，如何就业生存成了一大考验。

在公司的协议中，有退休年龄的人员 452 人，每人给予生活补贴 308 元/月；公司录用但停薪留职的人员 198 人，每人给予生活补贴 200 元/月；能够参加公司工作的人员 436 人，发放员工工资，并缴纳“五险一金”，目前工资标准大概是 1400 元/月。

协议中还规定每户只能有一人享受公司上班待遇，即公司至多给每个搬迁户一个补贴名额，该户其他劳动力人员需自谋职业。

这样的安置，虽然看似很好，但村民反映有两点不满：一是毕竟没有全覆盖，不少的年轻人还必须外出打工；二是在公司上班的村民工资待遇太低，一千多块钱根本不够维持家庭生活，这是公司逼村民另谋生路。

1.2.3 改变土地用途的问题

近几年，村民发现开发公司在湖边盖起了养老社区，而湖边本是村民的垦荒地。部分流转的农地也迟迟没有开发成高效农业的样子，村民感觉开发公司就一心在盖房子、卖房子，根本不像是在搞农业。

为此，几位村民代表多次到乡镇政府和县国土局咨询情况、反映公司违法占地建设商品房。在咨询过程中，发现开发公司建设的地块已经履行过征收和供地手续了。村民有一种被欺骗的感觉，遂不停的信访，声称公司违法建设，流转土地被开发占用，要讨说法。

起初，信访活动仅在县内进行，但是在乡镇镇府多次书面答复后，村民始终不予认可，信访部门也不再重复受理，由此激化了矛盾，个别村民开始越级向省市政府上访。

2. 冲突爆发——两次严重越级群体上访事件

2.1 紧紧压住的锅盖

“镇里干部整整在我们家蹲点了一个星期。”村民王爱国（化名）说道。他说的是 2017 年 10 月中下旬，中共十九大召开期间，天泉湖镇安排 8 名政府工作人员组成维稳小组，分别进驻天泉小镇部分老上访户家中，24 小时值守，防止小镇居民在十九大期间发生上访事件。

先看一组数据。2016 年至 2017 年 10 月，天泉小镇部分村民的越级到省市级的信访共 12 次，最多的一次有 60 人同时到省政府集访。仅 2017 年 7、8、9 三个月，就发生越级信访 5 次。

“好像一个沸腾的锅盖，压是压不住的，还烫手。”天泉湖镇负责信访稳定工作的赵委员说道。

果然，十九大结束后，维稳小组刚撤回。11月6日，袁开富、陈传兵等23人又集体乘车赶到国家土地督察局南京局，上访反映天泉湖地区违法用地等问题。在了解相关情况后，南京督查局通知当地县政府派人将集访人员接回，督促妥善处理矛盾。

一番安抚工作后，12月28日清晨，这批村民代表又一次悄悄集结赶到国家土地督察局南京局，反映当地政府欺骗他们，不愿解决他们的诉求。

此次督察局立即召集县、乡镇、国土相关部门领导到省里开会，当天下发督办单，严厉批示，“此为多次重复信访，请当地政府于农历年底前务必彻底查清宝塔村、民建村（即矛盾主要涉及村）近些年征地补偿和社会保障落实情况，切实保障被征地农民合法权益。”

2.2 令人头疼的难题

久病成医，上访久了村民也变成了专家。《土地管理法》第十三条、第十四条，《土地承包法》第四章第三十一条，江苏省政府93号令等等相关法规信手拈来。

尤其是刚刚结束的十九大上习总书记的报告，更成为上访村民最新引用的权威理由，“土地承包经营权30年不变，并再延续30年。”“全体人民享受经济增长的福利，增加群众获得感。”等相关表述，被上访村民引用为习总书记是支持我们的。

在座谈会上，当地政府表态将按照最新的、最高的补偿标准，就高不就低，增加当年的土地流转补偿差额。而上访代表要求重签流转合同，土地流转租金一次性40万元一亩。乡镇表示这简直就是漫天

要价，不可能给那么多。而村民表示，那就让开发公司把房子拆掉，把地还给我们。

一次次的谈话，各层次领导都来协调过，始终未能达成一致意见，村民抱定要么退地，要么阻止施工。而政府和公司亦无力补偿更多。眼看因为村民阻工影响了工程项目进度，也影响了天泉湖招商引资的形象，其他开发项目纷纷放缓了进程。

3. 冲突中的主要问题和各方陈述

3.1 流转土地与征收土地的衔接问题

据网站公开信息显示，2008年9月，该县政府和集团公司签署合作协议。2009年1月11日，县政府印发《关于天泉湖生态农业示范区建设的实施办法》，开始启动大面积土地流转、村民搬迁工作。至2011年底，公司共流转获得天泉湖镇4个村21个小组4469亩土地（包括农用地、建设用地、未利用地），涉及搬迁人口2622人。

据国土部门信息公开，从2011年初至2016年底，共实施9个批次，将公司流转土地中的1743.74亩土地转用征收为国有土地，并全部挂牌出让给开发公司。其中涉及征地安置人口623人。

因为公司流转在前、补偿在前，国家土地征收在后，且分批次征收、部分征收（目前总征收面积占原总流转面积39%，征收安置人口占原流转搬迁人口24%），且2013年省政府出台新《江苏省征地补偿与被征地农民社会保障办法》（即93号令），该县政府至2016年底才出台配套的《县征地补偿与被征地农民社会保障实施细则》（即45号文），故前后征收和流转的补偿人口、标准和社会保障的标准

很难梳理明确，目前流转涉及的 2622 名人员无论原土地是否征收，全部暂时按与公司原始协议执行补偿，全部暂缓执行 2013 年省政府 93 号令和县政府 45 号文。

	土地补偿	安置补偿	附着物	就业
2009 年的 “三置换”流 转政策	有承包权的人口，每人按 2 亩地算，每亩 1.1 万元	每户 1 名劳动力由公司代缴“五险”，养老人员按月发放补助金，未成年人一次补助每人 2000 元	房屋置换新安置区房屋，需以置换价购买；树木折价补偿	每户安排 1 名劳动力在公司就业
2013 年以后 省实行的新征 收政策	按实际拥有农用地算，每亩 1.7 万元	劳动力全部安排代缴养老保险，养老人员按月发放补助金，未成年人一次补助约 15000 元	房屋按评估补偿，树木折价补偿	无

表一：旧制度与新制度的区别

3.2 村民：我们被欺骗、被抛弃

“名为流转，实际征收。”

“征收后把农田建成房子，这没有经过我们同意。”

“什么时候征收的，我们不知道，我们拒不承认征收合法。”这是小镇居民比较代表性的三种意见。

虽然天泉湖因为开发变的越来越美丽，小镇居民居住条件大为改善。但看到当年的村庄被商业开发，公司和政府获得大量收益，而居民除了当年的流转费用，并没有获得更多的收益，且小镇居民文化水平低，经济能力弱，导致年收入普遍较低，社会保障存在不足。居民生活的艰难和公司效益日好形成巨大反差，搬迁户认为没有享受到经

济发展的红利，且土地征收确实存在瑕疵，小镇居民产生了被公司欺骗和被政府抛弃的感觉。

3.3 公司：好人好心没好报

天泉湖开发建设有限公司（简称开发公司），作为天泉湖区域全面旅游开发的总策划总经营公司，为成功申请省级旅游度假区和地方招商引资作出了重要贡献。其专业的设计团队将深山中的天泉湖打造成为世外桃源、健康养生福地，其专业的营销公司，吸引了大量旅游相关产业资金投入到天泉湖的共同开发。

“对搬迁户也没有亏待啊。”公司总经理魏某某说道，“所有人都住到漂亮的新房子，所有 60 岁以上老人公司都在发生活补助金，每一家庭都至少安排一人工作，哪怕不选择在公司工作，公司也安排一个停薪留职名额，负担其全部的五险一金。”“别的不说，光这个小区的房子，现在很多家庭转让或租出去开农家乐，一年收入也好几万呢。”“总不能所有大人孩子都让公司给养着吧，有些嫌工资低，嫌生活补助低，这个应该找子女去，不能公司给你养老送终啊。公司已经仁至义尽了。”

“有些人不达目的不罢休，天天要求补偿土地钱，说以前是流转的钱，现在完全征用了，要再补，不补就阻止所有施工。我们原计划的翡翠谷二期工程就因为被阻工，已经停工近一年了。”

天泉湖开发公司因为工程被阻工，便频繁的向县政府交涉，县政府再把压力向下传导。

3.4 乡镇政府：发展难，维稳更难

天泉湖镇的综治办和维稳办，已经把全部的精力都放在了天泉湖维稳工作上。没办法，全县的旅游品牌，最大的区域投资，乡镇都为此改名，还有什么不应该为此让步。挂包负责、驻点看护、亲友动员、施以恩惠，已经动用十八般武艺，但维稳之路依然艰难。2017年3月初，紫霞岭二期项目发生了大规模阻工事件，现场严重到动用了县防暴队才遏制住事态发展。

“跟老百姓讲道理是最难的，只要事情有瑕疵，他就会抱着理由不放，一个劲说我们违法用地、非法卖地，根本不会管什么法不法，地又不是我镇政府卖掉的。再说，难道就真想把地要回去，真希望天泉湖倒退回十年前的穷村庄？”镇政法委员赵某某摇头说道。

3.5 县国土局：按程序办事没有错

“现在最难的就是征地了，群众一上访就说是违规征地。我们程序是公开透明的，“一书四方案”、“两公告两听证”、调查结果确认和争议调处裁决都是有村民签字的，该实行信息公开的都在网上公开了。个别村民说没有签字，那可能是多种原因造成，但并不影响征地流程。而且征地的补偿方案早就做好，只是乡镇迟迟没有确定落实人员和具体金额，也怪不到我们啊。”

“至于天泉湖开发公司与村民签订流转协议，虽然形似征收，但毕竟不是征收，是民间行为，流转的纠纷与我们代表政府征收又有何干。”县国土局耕保科负责人也很苦恼，表示每次信访都要求国土局解释，压力很大。

3.6 县政府：始终坚持群众利益至上

“我们一定是维护被搬迁农户利益的。”县政府相关领导表示，“这段时间我们刚刚开了多部门协调会，已经安排乡镇和国土分别拿方案，务必在年底前解决群众关心的社会保障问题，相信最终方案很快就出台。”

4. 村民当前情况介绍

前文提到过，全体搬迁户从 2009 年左右和公司签订流转协议后，没有再得到过其他补偿，后来的征地补偿仍由公司补偿代替。那么，这些年搬迁户的生活怎样呢？我们走访了小镇居委会和部分村民。

目前，天泉小镇 768 户居民中，仍有 53 户为低收入贫困户。小镇 2000 余人口中共有约 450 名 60 岁以上老人，目前都在领取公司每人 308 元/月的生活补贴。小镇商业业态主要是旅游相关的食宿类生意，在小镇开餐馆的有 6 户，开民宿的有 8 户（餐馆和民宿有重合），经商开超市的有 20 余户，这些都是依托自身住房或租用社区拐角楼，家庭式的经营。

下面为实地走访小镇村民的情况：

颜护军（化名），今年 62 岁，原宝塔村张郢组，家中 6 口人，夫妻、儿子儿媳、一孙子一孙女。原有 8 间瓦房、6 亩多地。土地流转后，获得各项现金补偿约 20 万元，在天泉小镇分配了一套 135 平方米的房子，连装修安置花费约 18 万元。目前本人享有公司每月 308 元生活补助，分配管理 30 亩板栗林，儿子在外打工，儿媳在家带小孩。目前主要忧虑是老夫妻俩没有养老金，收入少。期望按最新被征地农民社会保障规定，获得养老补助金。

王爱国（化名），今年 61 岁，原宝塔村新庄组，家中 4 口人，夫妻，儿子儿媳。原有 6 间瓦房、11 亩多地。土地流转后，获得各项现金补偿约 20 万元，在天泉小镇分配了一套 120 平米的房子，连装修安置花费约 15 万元。当年安排在公司工作，每月工资 1100 多元，但没有安排职工养老保险，本人已经过了 60 周岁，无法续缴养老保险。期望按最新被征地农民社会保障规定，获得养老补助金。

陈开放（化名），今年 54 岁，原民建村北郢组，家中 5 口人，夫妻、儿子儿媳和一个小儿子。原有 3 间平房加 3 间瓦房、8 亩多地。土地流转后，获得各项现金补偿约 20 万元，在天泉小镇分配了一套 120 平米的房子，连装修安置花费约 17 万元。本人安置在公司做一个管理经理，同时兼任天泉湖社区居委会副主任。现租赁小镇沿街 500 平米店铺，夫妻俩经营一家名为竹然居农家餐馆。两个儿子在外打工并居住在县城。作为居委会干部，期望尽快将社区中未纳入社会保障的居民按照最新标准，全部纳入保障，无论其原先土地是否已征收。

臧腾飞（化名），今年 43 岁，原宝塔村徐郢组。家中 9 口人，老父亲，夫妻、小儿子和女儿女婿。其女儿于 2014 年诞下三胞胎，家庭生活压力较大，目前全家齐上阵，经营一家名为水云轩的餐馆和民宿。目前期望全家按照 9 口人的标准获得安置补助费。

阿军，今年 53 岁，原民建村石顶组。家中 4 口人。老母亲、夫妻和一个女儿。原有 12 亩多地，老宅临近湖边，原经营农家乐。土地流转后，获得各项现金补偿约 20 万元，在天泉小镇分配了一套 150

平米的房子，连装修安置花费约 20 万元。现租赁小镇沿街 500 平米店铺，经营一家名为小渔村的农家餐馆。目前对安置政策比较满意，期望按照最新法规，规范征地补偿和被征地农民社会保障。

阿正，今年 70 岁，家中 5 口人，夫妻，两个女儿和一个儿子。原来宅基地有 405 平米，现在 135 平米。土地流转后，获得各项现金补偿扣除买房金后所剩无几，公司安排该户闺女在公司就业。他本人看护 30 亩板栗林，以小贩的方式收入 1 万元左右归二闺女。现在夫妻二人靠儿子在外面打工来维持生计。他们开始一直认为只是土地流转，现在却被告知征收，自身失去土地，无法维持生计。现在的诉求是要求按征收 93 号令进行补偿。

从以上实地调研的情况来看，小镇农民对目前村里生活环境的改善都还算满意。焦点主要集中在当年的流转补偿不规范，补偿金额较低。村里的农民几辈人都是靠着自己的那份土地讨生活，本身对土地有着一份特殊的感情，却因为他们这一代土地流转，一下子就失去了属于自己的土地，同时也失去了自己赖以生存的根本，而企业用微薄的补偿金就收购了他们几百平米的宅基地和自留地等。

“本来只是说把土地出租给企业开发使用，现在看着自己原本的耕地都盖起了房屋，屋前铺上了水泥地，自己的耕地以‘以租代征’的名义就这样被征收了！”一位村民无奈地摇着头和我们说道，“心里怎么也不是滋味啊。”

村里农民的诉求无法得到满足，导致他们对政府和企业产生了抱怨，对没有执行最新的社会保障规定意见较大，认为现在全体农民的

土地都已经形成事实上的被征收，政府和企业却没有给予应有的补偿和社会保障。无奈被逼之下，村里的农民才团结起来才走上了漫漫上访之路。

“如果我们不上访，我们的生活就没任何保障，我们的未来如一潭死水，没有希望……”

5. 当前矛盾调解进展

5.1 协调会上提出兜底建议

值得欣喜的是，据参会的领导透露，目前各方提出的方案中，大家比较倾向于不论时间先后，不论是否征收，当年的搬迁村民全部安排社会保障。目前的难点是，以前公司支出的生活补助金如何计算和抵扣；大量还没有走征收程序的土地所涉及的村民的社保资金如何筹措；现在的行政区划调整，人员流动较多，被征地农户身份需要重新确认。

总之，如果能将社会保障全覆盖这一原则确立下来，对于天泉小镇居民来说，将是个好消息。

5.2 驻点、调研、摸底

目前，由乡镇政府牵头，已经成立一个 5 人调查小组，联合天泉湖开发公司，进驻天泉小镇，全面梳理原搬迁户家庭实际情况、已征收土地涉及村民登记情况、公司已补偿情况和家庭成员社保需求情况，将底数摸清，以便下一步政府统一决策安排。

5.3 怀抱希望看未来

对待调查组进驻一事，小镇居民是欢迎的。“希望县政府真正落

实习总书记的十九大指示。”老上访户阿正说道。这个阿正就喜欢引证法规条例，喜欢给事情戴大帽子，但是总算一丝笑容浮现在了他的嘴角。

就像那句话说的，“对美好生活的向往”是当前每一位国民的渴望。望着阳光灿烂、碧波荡漾的美丽天泉湖，希望住在景区里失去农地的小镇居民都能够尽快享受到经济发展的红利和政府妥善安置的社会保障。

附：

案例调研相关照片



天泉湖旅游度假区和养老社区



天泉小镇建在一个缓坡上，图为社区居委会和小广场



小镇上一家民宿，是当地人与外地人合开的连锁民宿



“懂得感恩，是企业与政府的投资发展改变我们的生活”

小镇上的宣传牌反映了公司的心声

案例分析

1. 分析矛盾点和共识点

1.1 提取各主体间主要矛盾点

1.1.1 乡镇政府认为，当年创新实践的流转模式已经签订了合同，明确了三方责任和义务，现在村民要求突破法规的更高补偿是不合理的，且多次上访破坏了当地发展。

1.1.2 开发公司认为，公司对村民已按合同落实了补偿，且依法获取国有土地使用权，村民不应纠缠公司不放，影响项目建设。

1.1.3 部分村民认为，当初的补偿标准现在看来太低，且不是严格的征地补偿，因而要求更高的补偿（有些要求的数额远大于法定征收补偿标准）。

1.1.4 部分村民认为，旅游区的开发，政府和开发公司大量获益，当地村民没享受到经济发展红利，现在仍有很多人没有工作，缺少生活保障。

1.2 提取一个共识点

在所有的访谈、调研中，政府、公司和村民有一点是共同承认的，那就是旅游区的开发打造，改善了当地环境，促进了当地经济，便利了村民的生活，三方皆支持旅游区的发展，认为发展是好事，不能倒退，应该前进。

2. 超脱具体问题，进行深层考察

2.1 制度的困境——新旧制度衔接上存在问题

一项民生关系重大的制度设计理应有更多的权衡和考量，尤其是

涉及民生方面的重大制度，除了考虑经济利益，更应了解民众意愿、确保民众利益。固然 2009 年的创新政策，跳出传统流转模式，政企联动，增大村民福利待遇，可谓“三方共赢”。然而该制度与土地征收制度相交织，部分条款甚至相冲突。在当时的社会背景下，其积极意义大于消极意义，村民得到的利益比起其失去的利益大得多，所以负面作用未显现。

但在时代发展中，流转土地和征收土地的矛盾逐渐显化。当 2013 年省政府出台新的征收制度后，县里未及时研究 2009 年的流转制度与新的征收制度衔接问题，依然沿用老制度，此时的“创新”制度已经变为“守旧”制度，甚至违反上级制度的“制度”。

故如何与时俱进，及时衔接好新旧政策，这是在当时设计制度之初和制度执行过程中应探讨的问题。

2.2 民意的缺失——完全“为民做主”未必是件好事

当地政府谋发展、促民生不可不谓为好事。引进大型国资集团，大手笔投资改造，一举改变贫困山区落后面貌，村民住上新房子，拥有更好的教育、医疗和就业环境，是真实的为民谋福利。

然而，第一，在制度推行之初，缺少细致的民意沟通。例如当初村民被告知土地流转是发展高效农业，并不清楚未来还会发展养老产业和创业园区，对所谓的创新制度解读不够，甚至为快速推进项目，错误的诱导村民签订合同，导致今天落下了“骗人的合同”这一口实。

第二，制度实施过程中，乡镇政府和村委会代替村民做主，将部分土地征收为国有，以供给开发公司开发，而征收的安置措施如何与

当初的流转措施相衔接，并没有给出具体方案，而是一厢情愿的默认保持原先老合同不变。该决策过程缺少民意调查和参与，忽视了民意主观意愿的表达，导致最后村民不卖政府的账，认为政府在私自卖地，拒绝进一步配合项目建设。

第三，在整个旅游度假区的打造过程中，只看见政府和开发公司的宏伟蓝图，却无论在乡镇发展规划设计中还是村居议事讨论中，都没有看见村民发声参与的身影，没有参与当然会产生沟通上的误解。

2.3 发展的困局——乡村治理进入彷徨阶段

天泉湖旅游度假区已经成为该县的一张名片，国家级旅游区的打造也被认为将成为该县经济的一个新增长极，不仅当地政府对其充满希望，当地的居民也期盼着更多的游客到来，以带动更多的生意经营。然而，现在最大的开发公司各项工程项目陷入困境，村民阻工事件时有发生，多次的越级上访已经让政府焦头烂额，严重影响当地投资环境。大型集团向政府施压，如不能解决群众阻工问题，将影响下一步投资建设，不排除撤资的可能。

在这样的情形下，案例中的多个利益相关方如何达成新的共识？旅游度假区如何继续发展下去？天泉湖陷入了深深的沉思。

2.4 以上三个问题实际反映的是乡村治理失效

20 世纪 70 年代末，人民公社最终解体，家庭联产承包责任制登上了历史舞台，以村民自治为主要内容的民主化进程在农村社会中逐渐展开。村民自治施行后，我国的乡村治理逐渐形成了“乡镇政权与村民自治”的模式，即国家基层政权设立在乡镇，在乡镇以下的村实

行村民自治。从理论上看来，政府政务与乡村事务截然分开、互不干涉，应该是乡村治理的理想状态。但是在实际运行中，这一模式显露出了很大的不足，主要表现为村民自治逐步衰变为“乡镇政权”的统治，丧失了其本有的自治意义。（节选自《乡村治理与农村公共产品供给》于水著，社会科学文献出版社，2008年8月第1版）

在当前的治理模式下，政府制定的制度不能适应时代的需要或滞后于时代的发展；政府单方面引进的企业开发，缺失社会和村民的参与，以致终成矛盾；企业的市场化行为因为村民利益协调不到位而影响进一步发展；沟通协调的缺位错位导致乡村治理陷入了困境。

故，无论是制度、民意还是发展的困境，在当前都是对乡村治理模式的拷问，是当前乡村治理模式失效的直接表现。

3. 为什么选择多中心治理理论

其实案例中“向前发展”是三方的共识，但面对矛盾的分歧和利益的博弈，如何才能尽快解开纠结，重新实现互惠共赢，让政府获得政治收益，让企业获得经济收益，让村民获得更加美好的生活，让乡村治理重新焕发生机活力？

我们通过横向比较多个社会治理理论，最终选择并提出：**运用多中心的理论，发展多中心的组织，构建多中心的秩序，破解乡村发展中多方利益关系协调的困境。**

3.1 多中心治理理论简介

迈克尔·波兰尼（英国，1891-1976）在《自由逻辑》中将社会分为两种秩序，一是指挥的秩序，一是多中心的秩序。指挥的秩序凭

借终极权威，通过一体化的上级指挥与下级服从的关系链条维系系统的协调运转。这种秩序在理论上有着重大的缺失，因为这样秩序的稳定，建立在两个条件之上，一是终极权威无所不知的观察和极有预知的管控，二是所有下属都绝对听命于安排并不打折扣的执行。

本案例中，制度的困境、民意的缺失和发展的困局，显然都是指挥秩序失灵的体现，因为正是随着社会经济的发展、民主法制的发展和村民对自我权利保护意识的增强，乡镇政府、开发公司和村民所代表的政府、市场、社会三者间失去了平衡的条件，而一元的指挥已经难以维持有效的运行，才导致的指挥秩序失控。

多中心治理理论主要是由美国奥斯特罗姆夫妇在一系列实证研究的基础上提出的。多中心是指借助多个单元而非单一的权力体制来治理公共事务，提供公共服务，形成一种参与者互动，构建起自发和自主的多中心秩序。

多中心秩序是相对于指挥的秩序而言的，这种秩序中，多个行动单位既相互独立，又相互调适，且受特定规则的制约，在整个社会的普适性规则下，找到各自的定位，实现相互关系的整合。

3.2 多中心治理与其他治理模式的比较

乡村治理一般有四种途径，即国家治理、平行治理、村民自治和多中心治理。国家治理主要是以科层制为依托，实行垂直管理，呈现权力矩阵，各层级间是一种统治与被统治关系。平行治理主要是以市场机制为依托，运用一定规则，通过社会与市场的互动来进行治理。村民自治主要依靠村民自治组织和社会公共部门，通过自我调节和自

我管理进行社会治理。多中心治理主要是通过发展多主体组织，构建多层次规则，协调各方实现利益的平衡。（参考胡卫卫、田富俊《善治视角下城市油气管道安全的参与式治理模式探析》武汉理工大学学报 Vol. 31, No. 2, March2018）

乡村治理模式	国家治理	平行治理	村民自治	多中心治理
管理主体	各级政府和职能部门	政府部门和市场企业	村民自治组织和社会组织	政府、市场企业、村民组织和社会组织
治理方式	用科层制构建指挥式秩序	依托市场机制，政企各负其责	协商式自我管理	多元多部门在分层协议下，协同管理
特点和侧重点	依靠行政和法律，自上而下的	在一定规则下，市场与政府实现互动，共同治理	减少行政干预，实现乡村自治	淡化指挥，强调谈判妥协，照顾多方利益

表二：四种乡村治理模式比较

面对案例中的矛盾冲突，在治理模式建议上，国家治理模式已入困境；平行治理模式考虑了行政体制和市场机制，但村民组织依然缺位；村民自治的实践至今没有形成有效机制，反而现实中仍被指挥式治理代替；多中心治理的多元多层能够有效协调各方利益，是我们主要研究探索的方向。

3.3 多中心理论本土化

在本案例中，引入多中心治理，主要着眼点是改变政府对于乡村社会的一元行政管理和控制，让乡村内部的自主性力量在公共事务领域发挥作用，同时协调乡村社会和市场主体间的关系，形成良性互动关系，解决政府管理失效问题，达成互相制约、互相妥协、共同治理、

共同获益的目标。

为了实现这样的目标，结合当前的行政体制，我们探索了多中心理论的本土化，即**引导型多中心理论**。即优化当前一元化治理模式，将政府转变为引导型的主要中心组织，发展市场、社会、村民自治小组等参与型中心组织，让政府这一中心组织更科学、规范的发挥社会治理功能，让其他各利益相关体更充分、自由的参与社会治理事务。

需要特别注意的是，引导型政府不是控制型政府，不是重回指挥秩序，而是放下指挥棒，团结参与方，引导和维护多中心秩序的健康发展。有理由相信这样的本土化理论能够贴近当前基层实际，更利于理论有效实践，更能够促进乡村实现善治。

理论如何落实到现实中，请看下文的模型构建和具体实践。

4. 本案例多中心治理模型初探

针对本案例的实际情况，我们创造性提出采取以下步骤构建有利于乡村发展的多中心治理模型。



图一：多中心治理三层结构

4.1 引导多中心组织发展

4.1.1 乡镇政府，用统筹的思维引导各方力量

一是重新思考政府在推动地方发展工作中的定位问题。政府在经济发展中既不是运动员，也不是裁判员，而应该是秩序的维护员。将

企业引进地方以后，应着力做好企业开发的服务工作，做好企业与村民乃至与生态环境的协调工作。企业的开发到底适不适合当地的实际，应由村民组织等利益相关方协调讨论，由专业的第三方进行评估，而不是由政府先行判断该不该做，甚至强行推动项目落地。

二是重新思考政府统筹工作和包办工作的区别。不用担心市场机制失灵和社会秩序失控，不能因为这样的担心便一手包办本应由市场和社会处理的事务。反过来，正因为这些样的担心，政府才更应该着力于建设更好的市场机制、培养更好的社会自治、构建更完善的协调规则，以推动多中心治理的早日实现，实现公共治理的长效机制和长治久安。

三是重新思考各项政治经验在多中心构建中的灵活运用。我们党多年来丰富的执政经验，很多可以用于创建多中心组织体系中来。例如，发挥党支部战斗堡垒作用，发挥党员先锋模范作用，先试点再总结再推广，以共识团结尽可能多的人等等。这些实际工作经验方法，运用得当可以很快的推动以公司和村民为代表的中心组织建设。

4.1.2 开发公司，用务实的态度参与社会治理

开发公司应跳出狭隘“公司”思维，不仅仅将公司视为追本逐利的一个冷血法人，更注重公司在社会发展中的积极参与作用。

一是在公司与政府的关系上，不是政府请求公司投资，也不是公司听命政府安排，而是公司在自身运营逻辑上，积极契合地方经济发展的需要和机遇，以不破坏政策法规为原则，争取公司的合法权益。

二是在公司与村民的关系上，无论从社会责任上，还是从发展后

继上来说，当地村民的幸福生活与公司发展的目的是一致的，市场与社会是相辅相成、互相促进的。公司相关决策层应该充分发挥体制外的独特优势，从更加市场的角度，运用更加灵活的方法，配合处理当前的矛盾问题。而不是甩锅给政府处理。

4.1.3 乡村村民，用参与的精神争取自身利益

村民在目前的矛盾形势中似乎处于弱势地位，没有强有力的机构，没有足够的技术支撑，只能依靠淳朴的理念（我的承包地应该由我自己做主、我为地方经济发展做出了贡献理应获得发展的回报，等等）和反复的上访表达自己的述求。

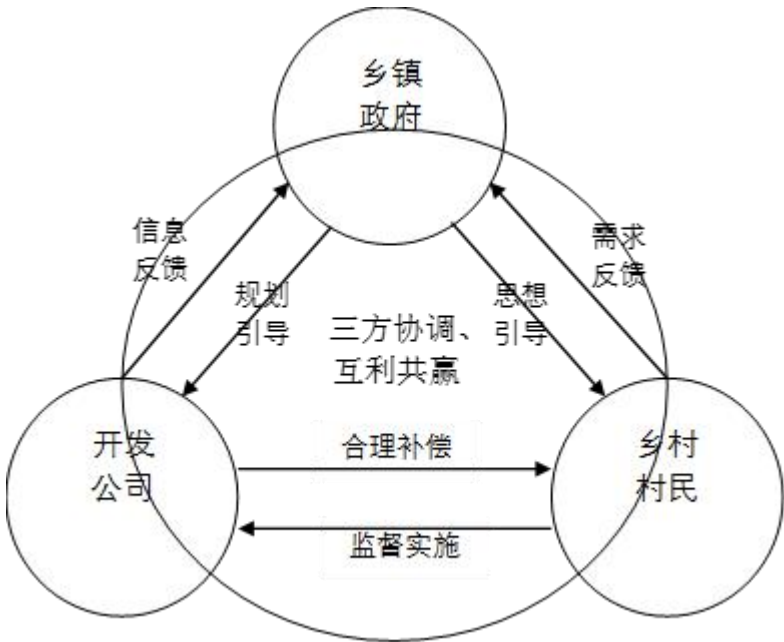
之前的分析也揭露过，民意的缺失是造成当前困境的重要原因之一。在多中心治理框架下，我们应该认识到，一项社会工程，只有所有的参与者全部入场并公平竞赛，才能实现资源的最优配置，才能实现发展的最佳均衡。

所以村民应该建立自己的组织，明确自己的角色定位，锻炼组织的谈判能力。

一是在政府转变理念之后，依托原有的村委会或集体经济组织，成立民意代表小组，选取有谈判能力的人，集中与政府、公司谈判，在一定的规则约束下，争取最大的利益。

二是不同生活条件的村民，所述求的内容也不尽相同（在前期的座谈和访谈中可以看出），鼓励村民积极寻找自己的同盟者，允许在以村民为代表的这一中心再分散多个中心，在各中心的不断协调中，最后肯定也会形成一个普遍共识意见的。

三是针对村民政策法制把握能力较弱的情况，应积极寻求社会第三方的支援帮助（例如律师和中介咨询机构），以获得与其他相关各方公平谈判的机会。



图二：案例中多中心组织关系图

4.2 构建多中心协议框架

在奥斯特罗姆的多中心组织体制建构中，其设计了三个条件和行为层次，分别是覆盖整体便于调控的宏观共识规则、不同中心相互关系的一般规则和不同主体的内部特定规则。

将此协议架构应用到该案例小范围来，即需要构建以下三层协议。

4.2.1 共识层，设立大原则以把握大方向

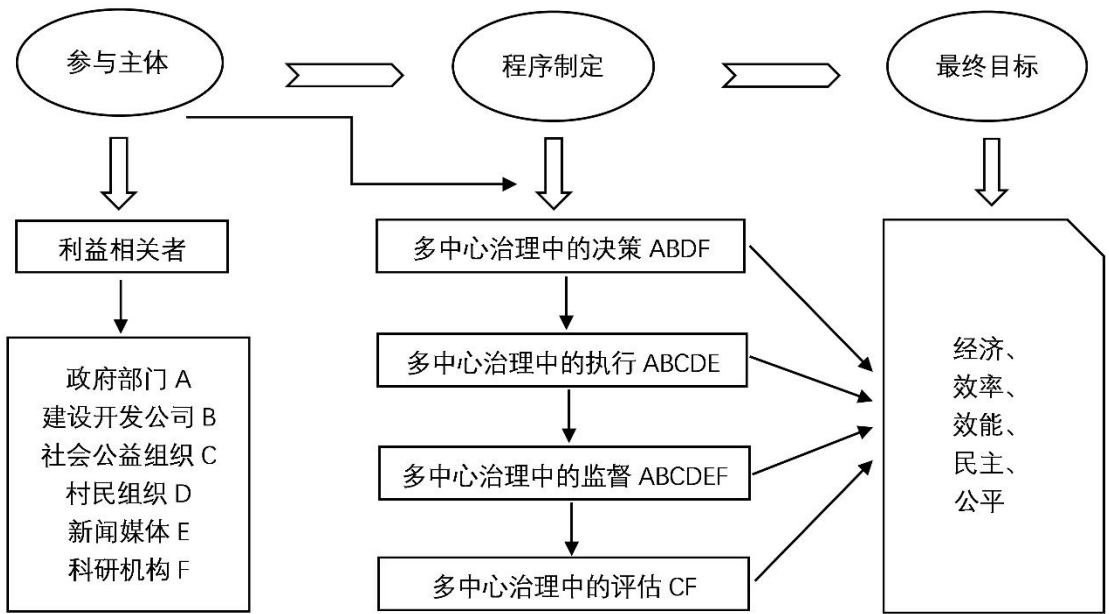
犹如小范围的“宪法”，规定基本的共识。我们认为主要可以有以下几点：一是发展是主旋律，不能停止天泉湖度假区的发展；二是友好协商共治是主要解决矛盾路径；三是应建立系列规则，在规则中

行使权利，不超越规则行事。

4.2.2 联系层，建立各中心组织间议决机制

这一层是需要讨论的重点。在不同的中心组织间，如何构建协商、谈判机制，如何让不同中心组织有效率的形成决议，如何调处不同组织中必然出现的不同意见和矛盾。但基本原则是共同遵循的，那就是公平参与、程序运作、效率议决。

多中心治理的目标是实现治理的经济、效率、效能、民主和公平，最终目标在程序实施中得以体现，共设置了 4 种程序即决策、执行、监管和评估。在参与程序中，每一个利益相关者基于价值选择和职能定位进行参与，具体见下图。



图三：多中心治理参与模式图

4.2.3 个体层，各中心组织完善内部制度

政府有政府的系列规章制度，公司有公司的规范决策流程，这里

我们主要关注村民和村民自治组织间的制度建设。目前有以下几个难点和着力点：

一是树立程序意识。部分越级上访村民有时不相信程序的正义，一味的靠上访博得谈判筹码，这种观念需要引导转变。二是建立谈判意识。引导村民合理表达诉求，个别村民把落实政策看成讨价还价，经常打感情牌来提无理要求，以无所顾忌的姿态谈判必然无法达成任何一致意见。三是培养大局意识。引导村民正确看待发展中的矛盾问题，积极推动协商共治，在争取小家利益的同时，克服短视思维，照顾大家社会的发展进步。

4.3 实现多中心和谐共治

在组织和协议皆已构建的情况下，本案例中，主要解决以下三个实际问题，这也是之前分析中提炼的主要矛盾点和问题，也是当前案例发展中正在推动的几点工作。

4.3.1 解决新老制度衔接问题

在 2016 年底，县政府出台征收工作相关配套文件后，结合天泉湖实际难点，正计划出台天泉湖土地流转征收等历史遗留问题处理方案，全面梳理老制度和新制度的衔接问题，相关补偿标准在不低于省标准的情况下，适当可以调高。该方案预计 2018 年上半年出台。

4.3.2 解决村民就业安置问题

安居乐业、生活有保障，是村民最根本的追求。调研中，上访村民关注的焦点仍然在就业安置方面。以前各自为政的时候，认为就业是村民自己的事情，谁都不管。现在在多中心治理的框架下，就业安

置作为村民这一中心的主要诉求，政府和公司两个中心在与村民的谈判中，必须考虑解决就业的问题。目前达成初步意见是，开发公司增加小镇村民工作岗位，保证平均一家一岗。政府协助村民，保证 60 岁以上老年人全部进入社保并领取养老金。

4.3.3 解决可持续发展和共治问题

天泉湖地区的发展道路还很长，还有众多的投资公司预备进场，未来如何继续处理好政府、市场和社会三大主体的关系协调和利益分配问题？此次天泉湖发展矛盾处理中引用的多中心治理理念想必会给出一个有价值的参考。

5. 结语

5.1 一个符合期望的进展

2018 年春节期间，案例小组成员又一次走访当地村民和部分领导干部，得知近期小镇村民情绪稳定，没有再发生新的上访事件。县财政的经费已经拨转至乡镇，只待调查小组确定最后的人员名单。年后政府在小镇组织专项招聘会，力求解决部分村民就业问题。村里已成立由 5 个有经验的老上访户为代表的民意小组，积极参与最后解决政策的制定。开发公司亦召开董事会，专门研究了流转合同修订问题，积极与最新的征地法规相适应。

5.2 对我国乡村振兴战略实施的借鉴意义

党的十九大对我国当前社会矛盾做出了精准定位，发展不平衡不充分问题在以往城乡二元结构下尤为突出，农业、农村、农民“三农”问题始终是党一号文件关心的问题。如今乡村振兴上升到国家战略的

层面，更加突出乡村治理的重要性和紧迫性。

管中窥豹，面对以本案例为代表的乡村治理困境可能还有很多，如何解决农村基层纷繁复杂的发展问题？真正激发农村基层的创新活力？我们认为同样应该转变思维，借鉴本案例中的多中心治理经验——运用本土化的多中心理论，淡化指挥秩序的作用，强化多中心的秩序的建设。

首先，引导多中心组织发展。人，是生产力第一要素。政府，是社会治理的引导性中心组织，普及共治理念，激发各个机构、组织、村民团体的主观能动性，赋予相应的权能职责，才能真正实现人民的当家做主。

其次，构建多中心协议框架。类似与法制建设，注重构建覆盖底层共识、中层连系协调、表层自治的各中心协议框架。使包括政府在内的各个组织能够融洽运行。形成新的谈判、议决、复议机制。

最后，持续变革，日趋完善。面对农村基层发展积弊，我们当然不奢望毕其功于一役，而是坚持实事求是，用改革不停歇的脚步，走出属于中国特色的乡村振兴之路。