

决策

“政经分离”——广东南海农村政改新模式

北京高筑廉政风险“防火墙”

广东“圆梦计划”打造“农民工自己的高考”

广东“双转移”合作共建五大模式

太仓“勤廉指数”化解村干监督难

决策

REFERENCE
INFORMATION 1106

连玉明 武建忠○主编 《领导决策信息》周刊○编

团结出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

决策 1106/连玉明, 武建忠主编

—北京: 团结出版社, 2011.11

ISBN 978-7-5126-0677-7

I. ①决… II. ①连… III. ①经济决策—研究—中国 IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第202658号

书 名: 决策1106

出 版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街84号 邮编: 100006)

电 话: (010) 65228880 65244790 (出版社)

(010) 65238766 85113674 65133603 (发行部)

(010) 85113694 (邮购)

网 址: <http://www.tjpress.com>

Email: 65244790@163.com (出版社) 65228880@163.com (投稿)

65133603@163.com (购书)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京品墨缘彩色印刷有限公司

装 订: 北京品墨缘彩色印刷有限公司

开 本: 889×1194 1/16

印 张: 12.5

字 数: 330千字

版 次: 2011年11月第1版

印 次: 2011年11月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5126-0677-7/F.121

定 价: 100.00元

版权所有 侵权必究

研究机构

IDM 领导决策信息

INFORMATION FOR DECIDERS MAGAZINE HOUSE

《领导决策信息》周刊是中华人民共和国新闻出版总署批准的信息类期刊。2008年由首都科学决策研究会投资，国家工商行政管理局核准设立《领导决策信息》杂志社有限公司。国内统一刊号CN11-4114/D，国际标准刊号ISSN1673-9256，邮发代号2-704，国外代号WK5412，广告许可证：京朝工商广字第8074号。

《领导决策信息》周刊是一份为中高级领导决策提供信息的专业化期刊。它以“为决策服务”为宗旨，以“权威性、超前性、指导性，独家独特独到；准确性、科学性、实用性，可信可用可存”的特色和风格深受党政界、知识界、企业界决策者的支持和认可，被誉为“中国决策白皮书”。



首都科学决策研究会

Capital Association for Scientific Decision-Making

首都科学决策研究会（Capital Association for Scientific Decision-Making）是由首都科研机构及专家学者联合发起设立的从事科学决策的非营利社会团体。研究会本着“服务决策，服务发展，服务民生”的宗旨，建立决策信息和智力支持系统，以推动决策科学化和民主化进程。其核心战略重点是聚集相关专业研究者，发挥新政策、新科技、新舆论的首创精神和积极作用，通过广泛传播研究成果为领导者提出可供选择的科学决策方案。



北京国际城市发展研究院

International Institute for Urban Development, Beijing

北京国际城市发展研究院（IUD-International Institute for Urban Development, Beijing）成立于2001年，是中国政府批准设立的中国首家从事城市发展研究的跨学科国际化非营利组织。IUD独立或合作发起创立的首都科学决策研究会、领导决策信息杂志社、北京市朝阳区发展研究中心、北京国际城市论坛基金会，共同构筑IUD智库体系。

IUD以城市价值链理论为指导，以发现城市价值，提升城市品质为宗旨，围绕城市发展全过程，开展城市决策与预测研究，建立全球化学习网络，实施城市战略设计和行动计划。并以此为基础，构建对21世纪中国城市发展产生积极影响和推动作用的决策信息和智力支持系统。



国际城市论坛

国际城市论坛（ICF）是国际城市论坛基金会发起并组织的中国城市面向世界最具前瞻性、权威性、开放性的非官方非营利性组织。它集高层对话、学术研究、成果发布为一体，是促进中国与世界各国城市形成长期稳定的新型伙伴关系而建立的公共平台。

国际城市论坛定期举办年会、城市峰会和大讲堂公益活动，评选“中国城市管理进步奖”，推广“国际访问学者计划”和“中国城市科考计划”，出版“中国城市价值研究系列报告”，并通过网络化方式，推进地方政府官员、专家学者、企业家与论坛彼此的联系，高度重视论坛的后续行动和长期服务，积极稳妥地向机制化方向发展，独立或合作开展有助于实现论坛宗旨的各种活动。



中国政务信息网

<http://www.ccgov.net.cn>

中国政务信息网（www.ccgov.net.cn）是专为国内中高级领导提供决策信息服务的专业网站，是《领导决策信息》周刊指定的官方网站，是北京国际城市发展研究院、首都科学决策研究会和领导决策信息杂志社的网络门户，是中国政务信息内容提供商，是政府信息化的战略合作伙伴。

核心研究人员

主 编 连玉明 武建忠

执 行 主 编 李英才

核心研究人员 连玉明 武建忠 刘俊华 李晓军
金 峰 朱颖慧 李瑞香 石龙学
张 涛 姚宇峰 李英才 冯 炯
李文华 任 波 郭晓燕 张海燕
李 帅 张爱霞 张国华 景娥嫔
丁玉丰 王亚辉 于跃波 张 洪
周小丽 陈 华 陈淑琴 周丽华
闫会军 万小燕 韩建萍

信息观察员 孔祥铭（菏泽） 文海庆（衡阳） 王 导（广州） 王 涛（武汉） 王 巍（北京）
王兰波（北京） 王奕文（荆州） 王娅坤（郑州） 王晓红（长治） 王润涛（大庆）
王培勇（温州） 冯玉杏（福州） 田 富（张家口） 石宝全（忻州） 刘长飞（南宁）
刘宗国（枣庄） 刘培欣（烟台） 刘清贵（朔州） 孙 慧（淄博） 孙晓梅（西安）
江伟忠（常州） 祁世强（青岛） 严惠峰（石家庄） 何 飏（阿坝） 余建中（上海）
吴玉春（金华） 吴吉华（南昌） 张 燕（东营） 张元安（常德） 张光强（惠州）
张国恩（宁波） 张海莲（西宁） 张艳琴（长春） 李伟民（唐山） 李志国（保定）
李金光（北京） 杜兴国（哈尔滨） 杨 波（天津） 杨会民（邯郸） 杨丽儒（南宁）
沈玲英（苏州） 花纯勇（徐州） 邱 乙（沈阳） 陈 鑫（成都） 陈国绪（石家庄）
陈思远（兰州） 陈衍水（福州） 陈谋安（泉州） 陈楚明（武汉） 周仲伟（营口）
林崇义（台州） 罗红霞（湛江） 罗浩京（长沙） 金开尔（杭州） 胡秋艳（北京）
酆宗宝（丹阳） 原庆生（晋中） 唐 勤（南通） 夏 琼（益阳） 贾 健（淮安）
郭晓梅（凉山） 高 剑（抚顺） 高 映（济南） 高 翔（南京） 梁秀云（北京）
黄远峰（永州） 黄晓媛（南宁） 黄莉菁（无锡） 彭及佐（泸州） 散友芝（乌鲁木齐）
焦晓梅（上海） 童正琼（深圳） 董立人（郑州） 蒋晓萍（呼和浩特） 鲁 军（大连）
翟怀东（太原）

华尔街的“蝴蝶”

美国民众发起的“占领华尔街”运动，像一只扇动着翅膀的“蝴蝶”，由纽约蔓延到洛杉矶、波士顿、芝加哥等50多个大城市，气势不断扩大，示威怒潮扑向白宫。示威组织者不断发起全球大串联，将此次抗议浪潮席卷到全世界。诉求内容由最初的“99%不再忍受1%的贪婪与腐败”，扩大到包括反企业贪婪、反财富不公和反战。

这场最初被认为不过是一场失业青年发泄不满的“闹剧”，导火线是美国当下的高失业率。其后果之一是，美国已分化成一个所谓1%和99%的社会。20世纪80年代后，美国逐渐从橄榄型的社会向X型社会发展，富者越富、贫者越贫，中产阶级减少，1%的人控制大量财富。美国有学者认为，美国人民所得不均的现象，已经和一些非洲国家差不多。而美国的最高权力，实际上由“财团”也就是“1%”控制。石油财团、金融财团和军工财团三类财团，才是美国国家权力的真正掌握者，美国的真正权力机构在华尔街。华尔街众多大公司、大资本家迫使政府推动全球化，导致美国就业机会大量流失。如今美国人发现，美国的真正政治是“资主”——资本做主。“占领华尔街”运动8日蔓延至美国首都华盛顿，示威游行喊出“占领华尔街、占领K街”的口号，显示出这一活动已从最初指向金融巨头的“资本”抗争，演变为“呼吁清理与资本相联之政治体系”的社会呐喊。“K街”是华盛顿一条云集了代表大企业利益的律师事务所和游说集团的商务街，一向被认为是企业利益影响政治的象征。在很多美国人看来，美国现有政治决策机制病在金钱与政治的“联姻”，在于政府被利益集团“绑架”。为此，在10月6日的白宫新闻发布会上，美国总统奥巴马第一次对“占领华尔街”运动做出了回应。“我理解公众对于国家金融系统工作的关心，示威者们表达的是自己沮丧的情绪。”他说，“美国人看到，作为金融行业的一个

样本，华尔街并不总是能遵守规则。”他同时承认，对经济的不确定感推动了持续3周的“占领华尔街”运动。

“占领华尔街”运动很值得我们反思和引以为戒。正如一些专家所指出的，“占领华尔街”运动的病灶在于美国社会的高失业率、贫富差距过大和权力被大企业“绑架”等。这些“病灶”在中国社会已经生成，较之美国甚至有过之而无不及。从失业率方面看，中国今年第二季度的城镇登记失业率为4.1%，全国实有城镇登记失业人数是908万人。但按照新加坡《联合早报》报道，涵盖农村人口的中国全社会的实际失业率不仅已大大超过7%的国际警戒线，更超过美国近期9.1%的高水平。从贫富差距看，我国贫富差距正在逼近社会容忍的“红线”。我国基尼系数在10年前越过0.4的国际公认警戒线后仍在逐年攀升，贫富差距已突破合理界限。另外，行业之间职工工资差距也非常明显，电力、电信、金融、保险、烟草等行业职工平均工资是其他行业职工平均工资的2倍到3倍，最高的与最低的相差15倍左右，不同群体间的收入差距在迅速拉大。在发达国家，工资一般会占企业运营成本的50%左右，而在我国则不到10%。最后，在教育和社会保障支出方面，中国与发达国家亦有不小的差距。在土地、资源、资本等核心生产要素领域，权力介入参与红利分配的例证亦不在少数。

“占领华尔街”运动给我们提出的警示，即如何化解“1%”与“99%”的矛盾，同样也是中国政府和社会面临的当务之急，而加快推进社会公平改革与建设，对于已经展开的“十二五”时期来说，更为最重要也更为紧迫。有评论指出，“占领华尔街”运动再次嘲弄了西方体制神话，但中国切不可因此懈怠自身的改革。相反，中国应以此为契机加速推进包括政治体制改革在内的各项改革进程。改变权力生成与运作模式，切实推行政企分开，加强企业监管，改变收入分配与调节制度，推进公共资源向民生领域倾斜，最大程度地避免当前这场全球性社会不满对我们的影响。

Content

目录决策+

+001

■不改革就不能巩固改革成果 “村改居”开启“二次革命”

+017

■企业不得参与土地出让收益分成，土地增值收益必须全部返还农村

+031

■农科教结合 产学研一体化运作

+047

■查找四类风险，建立三道防线，紧盯四个环节”

+063

■首创“五步工作法” “信访大市”变稳定典型

+079

■“带薪休假”落实情况纳入考核 让9700多万山东人玩起来

“政经分离”——广东南海农村政改新模式

- 002 案例背景：农村基层政权转型“为农服务”
005 案例内容：南海推行“政经分离”改革做法成效
011 案例启示：南海改革具有制度建设意义
014 案例延伸：山东临朐县农村行政管理体制改革做法

四川规范土地出让，企业不得参与分成

- 018 案例背景：土地收益分配不公遗害多多
022 案例内容：四川土地出让收益分配改革做法
026 案例启示：完善土地收益分配制度
027 案例延伸：杭州确立经营农村理念土地收益农民分享

提高农业科技需求“供给能力”的三大模式

- 032 案例背景：科技资源分散是制约农业产业化一大“瓶颈”
034 案例内容：晋川鄂统筹农业科技资源做法
044 案例启示：将“科技优势”转为“经济优势”
046 案例延伸：西安科技大市场实现科技资源“共享”

北京高筑廉政风险“防火墙”

- 049 案例背景：廉政风险防控机制存在漏洞
051 案例内容：北京编织廉政风险防范网络
057 案例启示：廉政风险防控最根本的出路还是走向法制化
059 案例延伸：皖黑吉廉政风险防控新模式

社会稳定风险评估的“淮安模式”

- 065 案例背景：淮安社会稳定风险评估动因和成效
067 案例内容：“淮安模式”的主要做法和特点
073 案例启示：建立社会稳定风险评估机制思考与建议
074 案例延伸：其他地区推行稳评制度做法经验

山东发布首个国民休闲发展纲要

- 081 案例背景：“带薪休假”全球排名中国垫底
083 案例内容：山东高调重启国民休闲计划
090 案例启示：“带薪休假”仅仅“鼓励”是不够的
091 案例延伸：江苏将实施休闲计划 鼓励落实“带薪休假”

+093

■连续三年入选中国最安全城市 人民群众满意率保持在95%以上

+107

■构建政府主导、企业主推、农民主体的“三位一体”诚信农民建设体系

+123

■实现“一天一块钱，轻松读大学”

+139

■实施“一个计划”
构建“六大体系”

+155

■21亿打造“一号工程”
两年内优质教育资源翻4倍

+169

■四大原则，三个鼓励

+183

■村民“话语权”最大，测评分值权重达60%

社会管理创新的鄂尔多斯样本

- 094 案例背景：社会管理创新需破体制僵化困境
096 案例内容：鄂尔多斯创新社会管理的做法和经验
103 案例启示：创新社会管理须有“的”放“矢”

清镇市诚信农民建设的探索和实践

- 108 案例背景：一次合同违约引发对诚信问题的关注
109 案例内容：清镇市诚信农民建设的主要做法
116 案例启示：诚信农民建设的实践与思考

广东“圆梦计划”打造“农民工自己的高考”

- 124 案例背景：农民工培训亟待提高“含金量”
126 案例内容：广东实施“圆梦计划”的过程与做法
132 案例启示：农民工“圆梦”更适合的课堂在哪里
133 案例延伸：其他省份加强农民工培训的做法

江苏居民幸福“看得见、摸得着、享受得到”

- 141 案例背景：民生问题与居民幸福感关系密切
142 案例内容：江苏像抓经济建设一样抓民生“幸福”
149 案例启示：“幸福”要让老百姓看得见、摸得着
151 案例延伸：皖粤晋积极提升居民幸福指数

郑州推进优质教育倍增四种模式

- 156 案例背景：推进优质教育倍增的动因
158 案例内容：郑州推进优质教育倍增的主要做法
163 案例启示：实现教育均衡发展政府履职首当其冲
165 案例延伸：成都、合肥优质教育资源建设走在前列

广东“双转移”合作共建五大模式

- 172 案例背景：产业转移工业园发展不平衡
173 案例内容：广东“双转移”合作共建模式
180 案例启示：深化实施“双转移”战略的政策建议
181 案例延伸：安徽发布首个国家级示范区地方立法

太仓“勤廉指数”化解村干监督难

- 185 案例背景：小村官大腐败困扰农村党风廉政建设
187 案例内容：太仓“勤廉指数”与测评方法
191 案例启示：“勤廉指数”为村级民主监督提供新样本
192 案例延伸：吉林实现村务监督“小纪委”全覆盖

“政经分离”——广东南海农村政改新模式

不改革就不能巩固改革成果 “村改居”开启“二次革命”

农村综合改革一直走在全国前列的广东省佛山市南海区，从体制、机制入手，破除农村改革的坚冰，用村改居破解政经混淆难题，城乡社区建设与公共服务正朝着均等化和全覆盖的方向迈进。2010年12月20日，广东省委书记汪洋在省委政研室《政研专报》上批示：支持南海深化农村综合改革，统筹城乡发展，加快城乡一体化



2009年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化乡镇机构改革的指导意见》,在前5年试点的基础上正式推开新一轮乡镇机构改革,这一轮乡镇机构改革距离2012年基本完成改革任务的总时间表已经越来越近了。

案例背景：农村基层政权转型“为农服务”

1. 乡镇政权角色定位从管理转向服务

农业税取消以后,农村形势发生了深刻变化,乡镇“干什么”、“怎么干”成为各级党委、政府深刻思考的问题,很多干部对如何确定乡镇的功能感到茫然,社会上甚至一度出现了“淡化”、“弱化”、“虚化”乡镇的倾向。经过此轮改革,各地已逐步探索和建立了符合乡镇工作特点和实际的机构设置模式、运行方式和行政体制。特别是探索建立了乡镇党政“一肩挑”制、乡镇领导干部交叉任职制、乡镇机构设置“大办制”以及岗位责任制、服务承诺制、限时办结制、“一站式”服务制等运行机制,进一步提高了行政效率,改进了为农服务水平。

在这一轮乡镇机构改革中,各地积极探索新形势下乡镇的功能定位,在加强为农服务方面形成共识,成为中央指导乡镇机构改革的政策核心,推动了乡镇政权的顺利转型。上海按照城市化水平的高低将乡镇划分为不同档次,城市化水平较高的乡镇强化社区建设的管理服务,城市化水平较低的乡镇强化



完善服务“三农”的职能。而在广东，云安县则将所辖63个乡镇划分为“优先发展区”、“重点发展区”、“开发与保护并重示范区”三类功能区，按照功能区确定乡镇职能，并配套建立了“不以GDP大小论英雄，只以功能发挥好坏论成败”的政绩考核机制，使基层干部从招商引资的“业务员”向为农服务的公务员回归。各地通过建立“一站式”服务、“办事代理制”、服务热线等便民服务措施，将面向农民群众的审批、服务、咨询事项集中统一到服务大厅办理。有的地区还鼓励县直部门和乡镇干部深入基层，现场为农民服务，变“坐堂办公”为“上门服务”。广西百色市全面整合政府服务资源，大力推行“农事村办”，在县、乡镇、村委会和自然屯分别建设“农事村办”服务中心、服务站和服务点，以党员中心户为重点建立“农事村办”服务户，形成县、乡、村、屯、户5级服务网络。通过改革，基本解决了在新的形势下乡镇“干什么、怎么干”的问题，推动了乡镇政权的顺利转型，确保了中央各项支农惠农政策措施的贯彻执行。改革后，多数地方对事业站所的机构和人员进行了整合，统一设置3~6个综合性服务中心，通过整合资源、规范制度和加强管理，强化了服务能力，提高了农村公共服务水平，密切了党群、干群关系，农民群众对党和政府政策的满意度越来越高。中央编办三司司长靳永龙评价，“改革事业站所管理体制，促进了农村公益事业发展，提高了农村公共服务的能力和水平。”

本轮乡镇机构改革，另一个突出的亮点在于，通过提高机关效能，增强乡镇党委、政府统筹经济社会发展和为“三农”服务的能力，切实加强和巩固了农村基层政权。改革领导干部选拔任用和考核机制，是提高服务能力的重要保证。特别是，一些地方的乡镇领导班子成员全部通过公推直选方式产生，还有的通过创新乡镇干部考核机制，充分听取农民群众意见，将上级考核与群众考核结合起来，实现了乡镇领导班子由“对上负责”向“对上负责与对下负责有机统一”的转变。各地通过实行竞争上岗，使一大批学历层次高、年富力强的干部走上了乡镇领导岗位，有的地方还选派县直部门和乡镇干部直接到村任职，使乡村干部能力素质得到提高。

2. 农村政改党政、政经关系如何调适仍需探索

1987年颁行的《村民委员会组织法（试行）》规定，农村村民实行自治，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。进入20世纪90年代后，中共中央关于批转《全国村级组织建设工作座谈会纪要》的通知（中发〔1990〕19号文件）首次提出：“党支部要加强对村民委员会的领导。”确认村党支部对村委会的关系是领导而不是保证监督。1991年11月19日《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》又提出，要“加强以党支部为核心的村级组织配套建设”。到90年代末，新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》和新发布的《中国共产党农村基层组织工作条例》均规定，村党支部“领导”村民委员会。

在实行村民委员会制度初期，党政关系问题还不是很突出，因为当时的村委会主任绝大部分由党员担任，但后来情况便发生了变化。如山东省村委会换届选举中，当选的村主任非党员成分逐步增加：

1984年非党员比例不到1%，1987年低于5%，1990年则迅速上升为24.8%；该省枣庄市非党员村主任高达70.5%。在这一背景下，如何解决党政关系问题，出现了不同的思路：一是坚持党政分开。为了适应实行“海选”后村民委员会相对强势的形势，一些地方开始鼓励村党支部书记出来竞选村委会主任。例如吉林省梨树县，有10%的村支书竞选后担任村委会主任。这与实行厂长经理责任制后强势党委书记纷纷转任厂长经理，强势厂长经理则兼任党委书记的趋势是一致的。也就是说，将党的政治领导通过在企事业单位和农村自治组织内部担任领导职务的党员来实现。二是退回到党政不分、以党代政的老路上去。山西河曲县的“两票制”便是其中一例。所谓“两票制”的主要内容是：在进行村党支部和支部书记选举时，先由村民投信任票，村民民意测验通过后，再由党员投选举票。这种作法在山西许多地方都实行。广东农村在推行村民自治的实践中，把村民选举的制度机制纳入了党支部组织建设之中，如

我国农村政治体制沿革

时间	事件
1950年12月	政务院颁布《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，确认行政村与乡为一级地方政权机关
1951年4月24日	《关于人民民主政权建设工作的指示》要求：已完成土地改革的地区，应酌量调整区乡（行政村）行政区划，缩小区乡行政区划范围
1954年9月	第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，规定县以下农村基层行政区划为乡、民族乡和镇，撤销了行政村建制
1955年9月2日	中共中央在转发一个文件时指出，为了便于农村合作化运动的发展和今后农业生产的领导，乡的区域宜大不宜小。各地从1955年冬至1956年春陆续进行了乡的全面调整，基本上恢复到民国时期的大乡建制，村级建制在法律意义上不复存在
1956年9月	中共中央、国务院《关于加强农业生产合作社的生产领导和组织建设的指示》，对合作社的规模作了原则规定：山区100户左右，丘陵区200户左右，平原区300户左右，超过300户以上的大村，可以一村一社。合作社主任是比村主任更受到从中央到地方各级领导重视的职务
1975年和1978年	两部《中华人民共和国宪法》均从法律上确认了政社合一的大队体制
80年代初	全国农村共有生产大队71.9万个，生产队597.7万个。以每个大队有脱产干部10人，每个生产队有半脱产干部5人计算，全国共有脱产、半脱产农村基层干部3700多万人。他们担负着地方官员的职能，在身份上却仍然属于农民，和普通社员一起在生产队计工分，分配口粮和现金。虽然生产大队比以往村政组织更有效率，但并没有摆脱国家经济模式的固有弊端：半官僚化的国家代理人利用职权来为自身盈利，国家政权内卷化导致功能障碍、效率递减，无法完成向正规化、合理化的现代行政体系的转型
1978年以后	在原党政干部之外，大量经济“能人”破土而出。出现了经济精英对权力精英在社区中的地位的替代以及权力精英中的一部分人差异出来，转化为经济或社会精英。伴随这一过程的是经济精英或社会精英问鼎社区权力和向权力精英的转变。“老板书记”和“老板村长”在乡村崛起，1994年福建省武平村委会换届选举中，当选的村委会主任有67.7%为经济能人。新精英借用旧的权力资源，在宗族势力较大的社区，往往会出现宗族房头操纵村委会选举、把持村委会组织的现象。即使是在合法的村级组织中，同样可以出现“家族化”和“世袭制”。1997年，河南省唐河县组织部对全县20个乡镇的501个村委会进行调查，发现有82个村委会存在世袭现象，占村委会干部总数的16.4%

【图表说明】沈廷生《中国行政区改革与地方自治》第九章的前六节对中国农村政治体制沿革作了详细分期和论述，从古代“邑里时期”、一直讲到改革开放时期。此文援引原文标题为《村政刍议》（上、下）。

“二选联动机制”，即“从村支书到村主任”与“从村主任到村支书”这两种联动形式。广东省第一次村民选举中，以“二选联动”实现了村支书-村主任“一肩挑”的农村占全省农村的50%。无论是“两票制”推选党支部，还是“村支书到村主任”、“村主任到村支书”的二选联动策略，都是在实践中摸索出来的调适农村党政关系的方式。

当前，全国农村大多是村支两委交叉兼职，形成“一班人马、两块牌子”的紧密型二元权力结构。许多地方采取的是村党支部书记和村委会主任一人干、“一肩挑”。此举虽然减少了干部职数，减少了开支，但实践中形成了“一言堂”，一个人说了算，财务收支得不到真正的监督，不但违反了《村民委员会组织法》，而且党组织失去了领导和监督的作用。有分析认为，“两票制”在组织程序上违背了中共的章程。用混淆党务与政务、党组织与村民自治组织（或者说准政权组织）、党员与非党员的不同权力义务的办法来替代清晰明确的党政分开、各司其职，是绝对没有出路的。“二选联动机制”在实行自由公开的村民直选之前，由于村委会选举往往受党支部或乡镇领导的操纵而失去民意支持，因此选出的村委会一般成为党支部甚至村支书的附庸。《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定了农村基层组织与村民委员会各自的权利、义务，但现在各地基本上实行了党支部代替村委会，行使村委会的权利。即使书记、主任各有一人，也由书记一人说了算，没有人来监督“一把手”，两家在经济收支问题上成了一家。大量的集体资产掌握在村、组两级集体手上，所有权与管理权、交易权没有分离，在此基础上形成的乡村工业形态，已经难以适应产业升级转型、环境保护、城市土地规划的发展大方向。“三农”专家、中国社科院农村发展研究所研究员党国英断言，农村集体经济制度某种程度已成为拖延城市化进程的一块“绊脚石”。

案例内容：南海推行“政经分离”改革做法成效

1. 三大难题交织，不改革就不能巩固改革成果

南海在农村改革方面一直在全国充当“先行军”的角色。早在1987年，南海就成为国务院批准的农村改革试验区之一，开始在农村合作组织建设方面探路。南海率先推行的农村土地股份合作制改革，农民将土地和承包权折价入股，土地由原来的集体所有、农民家庭分散承包变成集体所有、集体经营，更是迅速使南海实现了工业化。这为南海农村和农民带来了巨大利益。目前，南海农村经济总收入超亿元的村有219个；经联社集体经济总收入超1000万元的有66个。2009年，南海农村居民人均纯收入12326元；南海全区股份分红达18.25亿元，人均分红2467元。但随着改革的深入，南海农村深层次的矛盾也日益显露，具体表现在：一是政经不分，即经济组织和行政机构常常混淆在一起，引发一系列问题；二是城乡二元分割突出，村里有村里的做法，城里居委会又有一套做法，差别明显；三是农村利益导向存

在偏差,不少村民只问分红,不顾风险。农村党组织、自治组织和经济组织这三套马车的体制混淆,政经混合,经济组织侵权越位现象严重,成为村“两委”选举的实际争夺对象,谁掌握了村的行政权,谁就掌握村集体的经济权,异化了村民自治,弱化了社会服务职能。同时,南海在全区推行股份制以来,高利益的分配使经济组织内部利益矛盾越发突出,利益争夺日趋白热化,各种利益群体为分配问题而展开与集体经济组织的博弈。“许多村民只注重眼前利益,认为钱分到手里会更好,并不主张留钱在村委会。然而一旦村上亏损,承诺分红没到位,首当其冲的是村长,你今年当选,第二年就不得做;基层管理者三年选举一次,在选举上竞争很激烈,宗族势力介入选举、非正常拉票现象时有发生,这些既耗费政府大量的人力物力,又影响农村事务的正常运作。”“长期以来,村委会作为基层组织,承担着一部分经济职能,资产的管理和交易缺乏透明度,某种程度上也成为了一些社会矛盾的根源。矛盾症结在于农村党支部、村委会、经联社政经不分,体制混淆,农村管理体制难以适应现代管理要求。有分析认为,之前南海所进行的农村股份制改革探索,依然没有打破人民公社体制的怪圈:集体财产的人人占有、集体利益的平均分配、经济责任享盈不负亏。这些都是人民公社体制的典型特征。南海现在已经到了“深水区”攻坚的时刻,不改革就不能巩固改革成果。

2. “村改居”开启“二次革命” 政经混合走向“政经分离”

今年初,涉及123个村的南海区“村改居”,揭开了南海农村综合改革的序幕,这被称为是南海农村改革的“二次革命”。按《南海区推进村改居实施工作方案》设计,南海区将按照“城乡统筹、集约发展、政经分离、强化服务”的总体要求,从“村改居”入手,展开新一轮农村综合改革以破解上述三大难题,以形成城乡统筹发展的新格局。最终达到三个“有利于”:即有利于群众共享改革成果、有利于推进城市化进程、有利于确保农村社会的长治久安。

作为村改居后“政经分离”的首个试点,4月15日,南海区丹灶镇石联社区顺利完成经济联合社换届选举,采取“直选+间选”的方式:在经济社一级,由18周岁以上股东成员代表直接选举经济社社长;而在经联社一级,则由各经济社选出的经联社代表及“两委”成员代表,选出经联社社长、社委。这是一次完全不同于以往的选举。在此次石联经联社选举中,社区党总支书记和居委会成员不得兼任经联社社长,“政经分离”迈出实质性的一步。

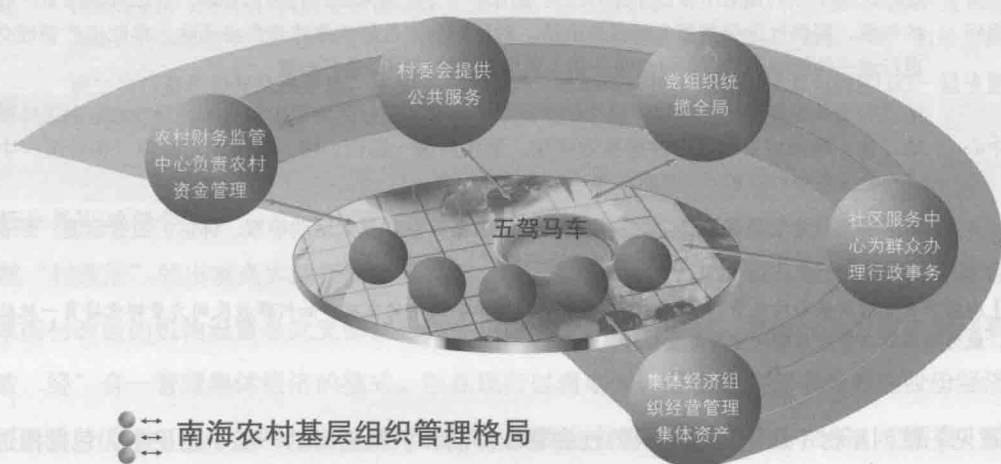
此前农村的经济社社长、村民小组组长、村支部书记由同一人担任是常态,“政经分离”后,村委会或居委会与经联社分离,社区居委会成员及社区党总支书记不再兼任经济联合社社长,村居党总支书记与村居委会干部不再直接掌管“钱袋子”,村居委会只负责农村公共服务和社会管理。经联社则作为市场主体对包括土地在内的村集体资产进行经营,其管理层将由股东代表选举产生。今后,社区党组织负责对社区自治组织和经济组织的人选推荐、绩效考评、联席会议召集主持、财务审批、集体资产监管等重大事项;社区居委会则专注于自治等事务;集体经济组织负责资产经营管理、理顺分配关系,并

提供社区公共服务的经费供给；社会组织和群团组织则通过专业化、人性化的服务，为社会管理提供有效补充，最终形成公众广泛参与、共同享受成果的格局。

目前，南海农村集体资产交易平台建设已在狮山、西樵、丹灶三镇试点。这三个村在南海率先实现村民委员会改为社区居委会，实现村民到居民的转变。“村改居”后的农村社区居委会，主要职能转向公共服务、社会管理及维护社会稳定。到今年年底，南海将在全区224个村全部建成农村社区服务中心。6月13日，南海在全省率先成立城乡统筹部，以统筹基层管理和城乡发展，推进公共服务均等化。

南海“十二五”规划提出，将逐步实现农村集体资产市场化、农村集体经济组织公司化、农村社会管理城市化、农村社会保障一体化、农村管理和监督扁平化，统筹城乡发展，实现城乡融合。

对于“政经分离”，南海区委书记邓伟根曾表示，今后将强化社区党组织的领导核心，让其对社区自治组织和经济组织的人选推荐、绩效考评、联席会议召集主持、财务审批、集体资产监管等重大事项总负责；而社区居委会，则专注于自治等事务；集体经济组织负责资产经营管理、理顺分配关系，并提供社区公共服务的经费供给；社会组织和群团组织则通过专业化、人性化的服务，为社会管理提供有效补充，最终形成公众广泛参与、共同享受成果的格局。接下来还必须考虑经济组织和自治组织如何分工，如何引导这些经济组织按照市场化的规律来经营，同时还必须考虑如何从法律层面上保障原既得利益者，这些都是今后南海在政策层面上需要进行突破的因素。



南海农村基层组织管理格局

3. 构建社会管理新格局

2011年5月初，南海区出台《关于加强和创新基层社会管理工作的意见（征求意见稿）》，首次明确了在“政经分离”的基础上，构建以社区党组织为核心、社区自治组织为主体、社区服务中心为平台、经济组织为支撑、群团组织为辅助、社会组织为补充、公众参与为主导的共建共享基层管理新机制，形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。按照“政经分离”的设想，南海未来农村经济职能将更多地由市场主体经联社或股份公司承担，而村委会将更侧重于社会管理

和服务。未来南海农村基层组织将会形成党支部、村委会、集体经济组织、社区政务服务中心与财务管理中心“五驾马车”并驾齐驱的格局：农村资产发包(出让)通过农村集体资产管理交易平台，资金管理通过财务管理服务中心，村民办事去社区政务中心。

《意见》提出，加强和创新基层社会管理工作的目标任务是，到2015年，努力使全区基层的组织体系更加健全，职能更加清晰，社区居民群众的组织化程度明显提高；社区民主管理制度更加完善规范，社区居民群众享有更多更切实的民主权利；基层组织干部队伍结构更加优化，社区管理和服务能力显著增强；社区公益性服务设施日趋完善配套，城乡公共服务均等化基本形成；政府投入、社会投入与经济组织给力相结合的经费保障机制基本建立等，把基层建成“党建引领、居民自治、管理有序、服务完善、文明祥和”具有南海特色的基层组织社会管理新格局。

南海社会管理新格局构成与职能分工

组织	职能
党组织	社区各类组织和各项工作的领导核心，负责讨论和决定社区建设、管理和服务中的重要性和方向性事项，对社区自治组织和经济组织的人选推荐、述廉述职、绩效考评、联席会议召集主持、财务审批、集体资产监管等重大事项负总责
自治组织	社区自治组织在社区党组织的领导下依法开展社区民主自治，办理社区自治事务，协助行政事务，反映社情民意
集体经济组织	在社区党组织的领导下依法依章开展经济活动，负责集体资产的经营管理，理顺好集体资产收益分配的关系，提供社区公共服务的经费供给。对达到规定数额的集体资产必须纳入集体资产管理交易中心进行统一的管理和交易，财务统一纳入集体财务监管中心进行监管
社区服务中心	是政府公共服务在社区上的延伸机构和便民服务平台，在社区党组织领导下，承办政府各工作部门委托的工作，确保城乡社区公共服务均等化。要按照统一标识、统一制度，可采取“多社区一中心”、“一社区多中心”和“一社区一中心”等模式设置
社会组织	依法参与社会管理和服务。探索实行社会组织备案制和重大活动申报、评估、监管制度，形成民主自律与社会监督相结合的社区社会组织运行模式

【图表说明】南海社会管理新格局构成中，社会组织参与是对现有体制机制的突破。如何释放民间力量孵化培育一批社会组织参与社会管理，成为南海社会管理创新的重要考量指标。

在《意见》就创新村（居）基层组织的社会管理体制和机制提出的一揽子意见中，包括推进社工加义工服务体系，逐步形成“社工引领义工、义工协助社工”的社会工作服务新模式；建立社会服务购买机制，纳入财政预算和政府采购范围。同时引导和鼓励公共服务社会化、专业化和市场化运作，吸引民间资本和社会力量投资或捐助；构建“智能社区”，为社区居民提供优质、高效、快捷的便民利民服务；加强基层组织社会管理工作纳入区直部门和镇（街道）领导干部工作实绩考核体系，区、基层组织社会管理工作经费纳入区、镇（街道）两级财政预算。

《意见》同时明确，建立健全大学生社区干部选拔、培养、管理、使用的体制机制，不断优化社区干部结构，活化基层组织社会管理干部队伍。根据村“两委”干部面临新老交替的新情况，南海有意识