

村治之变

中国基层治理 南海启示

把握基层脉动，寻求善治善为。
从『管治』到『法治』，实现基层善治。

舒泰峰

尹冀鲲

黎诚◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

村治之变

中国基层治理
南海启示

舒泰峰 尹冀鲲 黎诚◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

村治之变：中国基层治理南海启示 / 舒泰峰, 尹冀鲲, 黎诚著. —北京：北京大学出版社, 2014.8

ISBN 978-7-301-24440-1

I. ①村… II. ①舒… ②尹… ③黎… III. ①区 (城市) — 农村经济 — 集体经济 — 经济发展 — 研究 — 佛山市 IV. ①F327.653

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第141722号



书 名：村治之变——中国基层治理南海启示

著作责任者：舒泰峰 尹冀鲲 黎 诚 著

责任编辑：刘 维

标准书号：ISBN 978-7-301-24440-1/D · 3609

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路205号 100871

网 址：<http://www.pup.cn> 新浪官方微博：@北京大学出版社

电子信箱：yangsxu@163.com

电 话：邮购部62752015 发行部62750672

编辑部82632355 出版部62754962

印 刷 者：三河市国新印装有限公司

经 销 者：新华书店

710毫米×1000毫米 16开本 15印张 185千字

2014年8月第1版 2014年8月第1次印刷

定 价：49.90元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

以基层善治促国家治理现代化

党的十八届三中全会提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化有别于过去的“现代化”，它并非物质层面的现代化，而是生产关系或体制机制层面的现代化。它的提出，既体现了中央对现代化理解的深化，也反映了我国提升治理水平的迫切性。村居作为社会的“细胞”，其治理是国家治理体系的基础。只有提升村居治理，实现基层善治，才能确保经济社会的平稳转型和执政“基石”的坚实稳固。

作为改革先行地，珠三角地区经济发达、人口众多，群体利益多元分化，群众的权利意识普遍较强，社会治理难度较大，尤其在农村和城乡结合地区，人员流动频繁、公共资源紧缺，经济利益纷争多发，我国城镇化和基层治理所面临或将要面临的许多问题，都可以在这里找到“先例”。无疑，在珠三角研究和探索基层善治路径，对推进国家治理体系和治理能力现代化，以及经济社会的顺利

转型，具有重要意义。

本书以广东省佛山市南海区为样本去研究珠三角的基层善治路径。作者以新闻从业者的敏锐触觉和反思精神，通过一系列娓娓动听的小故事，引导读者在感受故事的同时，跳出故事本身去思考珠三角的改革全景。全书语言平实、“接地气”，结构形散神聚——一个个貌似相互独立小故事的核心和背后，实质是南海的“政经分离”与基层善治的思考探索：

南海面积1000多平方千米，2013年常住人口达260万（外来人口约140万），GDP超2000亿元。南海是我国最早对外开放、最先改革体制机制、创业群体最大、经济实力最强的珠三角经济社会发展的典型代表，与珠三角其他地区一样，南海在社会治理方面，依然面临着社会矛盾调处风险期、集体经济纠纷的激发期、公共服务均等化需求激增期和基层治理能力现代化准备期“四期叠加”的挑战，尤其在农村地区，高速发展的集体经济带来的频繁利益纷争，成为首要的不稳定因素。更重要的是，在传统农村管理体制中，党组织、自治组织和集体经济组织“三位一体”、权责不清，而集体经济纷争与历史、宗族、选举等问题相互缠绕、相互扩散，不仅危及基层稳定，更“绑架”基层党建和自治，妨碍城乡公共服务均等化。

问题倒逼，改革势在必行。然而，农村问题就像“马蜂窝”，改革必须找准突破口，而对于这个突破口，南海的思考就是“政经分离”。在实际操作中，南海对村居党组织、自治组织和集体经济组织进行选民资格、组织功能、干部管理、账目资产和议事决策“五个分离”，让三大组织回归本位；同时在集体经济问题与其他矛盾间建立“防火墙”，让各类矛盾彼此区隔，将矛盾影响和改革风险降至最低，为接下来推进基层善治赢得基础。

推进基层善治不能“毕其功于一役”，“政经分离”只是整个基层善治体系建设的序幕，只是解决了改革手段与突破口的问题，而非改革目标及全部。推进基层善治，需要在深化“政经分离”基础上，坚持问题导向，解决村居治理难题。从南海经验看来，村居在高速城镇化及转型中所面临的矛盾，往往集中在基层党建、村居自治、公共服务及集体经济四个方面。对此，南海的思考是围绕“四个化”，推动村居治理从“管”治到“法”治转变。

（一）基层党建精细化。基层党建事关党的执政基石。在传统管理体制下，村居党组织和书记疲于应付集体经济问题，无暇顾及党建。“政经分离”后，党组织得以从集体经济管理中超脱出来，在区域化大党建格局中实施精细化管理。党组织围绕“三务一监督一调解”的主责（夯实党务、落实政务、提升服务、强化集体经济监督、做好矛盾调解）做精做细各项工作。党组织书记要转变思维，从过去“拉二胡”（粤语谐音：自己顾自己），向“弹钢琴”（双手连弹）转变，突出做好统筹全局和引领协调基层组织工作。同时，党员要全面渗透到自治组织、社会组织、集体经济组织等各类基层组织中，着力提升党组织与各类组织的交叉率，不断强化党在村居中的话语权和核心领导地位。

（二）城乡服务均等化。公共服务应该是开放与均等的，无论住在城镇还是乡村，无论是户籍人口还是外来人员、社员股东还是普通居民，所享受的服务都应该是一致的。“政经分离”让公共服务与社员股东及户籍身份脱钩，为服务均等化创造了条件。深化服务均等化，关键要做好三方面：一是做实社区服务中心。社区服务中心是公共开放的平台，党组织、自治组织、群团组织、社会组织等各类组织都可以利用它开展服务。二是深化“选聘分离”。“选聘分离”实质是“政社分开”，即社区服务中心领导成员经聘任产生，它能够淡

化选举、宗族、集体经济利益等因素对公共服务的影响，确保公共服务质量。三是善用信息技术构建便利、贴心、高效、公平的便民服务体系。要简政放权，加快各类行政和服务资源向社区下沉，同时善用“大数据”、信息化等手段，将各类行政服务和审批事项前置到社区服务中心或网上，让社区居民不出村居就能办理大部分事项。

（三）村居治理法治化。在法律框架下推进“治以自治、协同共治”。治以自治指居民自己提出和解决问题，协同共治即由社区企业、社会组织、外来人员等协同解决问题，并在此基础上，实现村居治理的三个转变：一是从“乡”治到“城”治。农村是自给自足的，“乡”治强调对单一利益主体的管治；城市的特点是分工互补，“城”治强调对多元利益主体的平衡与协调，突出规则的重要性。从“乡”治到“城”治转变，关键要转变治理对象及治理主体的思维，培养村居民的规则意识及依法办事习惯。同时推进“选举民主+协商民主”，提升协商共治水平。二是从“线”治到“综”治。为了对接上级，当前村居基本采取“分线治理”，治安、消防、流管、食品安全、环境卫生、土地管理等一线一治，由于基层资源有限，这种治理方式难以持续。今后应从“分线治理”走向“综合治理”，具体采取网格化治理方式。三是从“访”治到“调”治。构建基层大调解格局，推动矛盾化解从依靠信访向依靠调解转变。村居成立调解委员会，由村居书记任调解委员会主任。引导律师进村居，为村居民宣法普法及提供专业意见。

（四）集体经济市场化。集体经济问题在全国并没有普遍性，它是南海和珠三角的特有现象。由于产权边界不清晰，集体经济容易引发两类争议。第一类是经联社和经济社的利益之争，第二类是经济社圈内和圈外之争，也就是76万社

员股东与1万多非持股成员的利益之争。要从源头上解决这两类问题，关键要用市场化的办法。对于第一类争议，应明晰经联社和经济社的权益边界，并通过对经联社进行市场化改制，将经联社变成产权清晰的新型市场化实体。对于第二类争议，应先“止血”再除“旧患”，即通过确权和股权固化到户，建立“长期不变”的产权关系，从根本上减少新增问题，同时逐步化解存量的股权争议，长远解决集体经济问题。

需要指出的是，基层善治只有进行时，没有完成时。尽管南海在这方面进行了不少思考和探索，但许多问题只开了题，并没有找到答案。希望这本《村治之变》能够引起更多的关注与思考。

邓伟根

中共佛山市委常委、南海区委书记
2014年5月

乡村治理是一道绕不过的坎

60多年前，中国共产党通过在村庄建立党支部，重构农村政治秩序，取得对基层的领导权和控制权。

30多年前的十一届三中全会，则开启了农村改革大幕，在坚持土地集体所有制和保持党支部对村庄领导地位的前提下，通过土地所有权与使用权的分离，调动起几亿农民的生产积极性，换来农村相当一段时期的发展与繁荣。

自那以后，先是农村的结构变革，继之是农村人口与劳动力从乡村向城镇、从内地向沿海的大规模流动，以集体所有制和党支部为治理中枢的村庄治理结构，面临的挑战越来越大，如何建立转型时期的农村治理方式，成为中国这样一个农民人口大国亟待解决的问题。

刚刚闭幕的中共十八届三中全会，创造性地提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标，农村治理问题是实现这一目标的关键。

我对中国农村治理问题的关注，始于对广东南海的追踪研究。从20世纪90年代初开始，我就一直在关注南海的走向，差不多每年要到那里几次。起初是为那里农民首创的农村土地股份合作制所吸引，以此引发对中国乡村工业化道路的思考。在全国工业化、城镇化不断蔓延的大势下，南海地方政府通过“三区”规划，允许农民以部分集体土地参与工业化，将土地非农化的租金收入留在集体内部，并辅之以土地股份合作制的安排，将农民农地承包权转化为股权，让每个集体成员分享土地收益，增加了农民收入，避免了全国其他地方城镇化进程越快、农民失地和城乡收入差距越大的尴尬。

既然农民分红的股权是由承包经营权转化而来，而承包经营权又是以成员权为基础，这就意味着土地股份合作制承继了集体所有制的基本内核，即只要是集体组织的合法成员，就可以“集体资产，人人有份”。这样问题就出来了，由于集体所有制是一个人口变动的集合，成员资格会随人口增减而不断发生变化，从而带来土地股份分红权的调整，对土地利益的诉求自然发生变化。

由此，南海开始是出现了近4万外嫁女在原村丧失分红权，在嫁入村得不到土地承包权的现象，引发群体性事件。在地方政府干预下，这些外嫁女得以在原村继续参与分红，终得以平息。近几年来，随着“三旧改造”（旧厂房、旧村庄、旧物业）的推进，集体土地价值大幅攀升，南海又有近4万个曾经在村庄拥有成员权、后来因各种政策转为非农户籍的人回来索要分红权，就我知道的情况，地方政府为了维稳，准备以“人民内部矛盾，人民币解决”的方式予以了断。

后来我在全国其他发达农区及城市郊区调查发现，南海因集体成员权引发的分红争端根本不是个案，而带有很大的普遍性，且引发的社会问题还有延伸之势。

随着城镇化的推进，大量外地人口已经在异地安营扎寨多年。他们当初进

村时，因为不是本村村民，不会提出“过分”要求，但是，八年、十年、甚至更长时间后，他们也参与了村庄公共品的投入和秩序的重建，也成为村庄建设的“一份子”，未来土地的升值在道理上也有他们的贡献，谁能保证他们就不提出分红权的要求？到那时，村庄的分红困境岂不会越陷越深？

事实上，村庄治理不仅仅受集体组织成员权问题的困扰，更大的问题还有对集体资产权力的争夺。尤其是在集体资产不断增值后，如何形成对集体资产使用与分配的制衡，成为大多数发达农区和城郊村庄面对的棘手问题。

当初，南海在推行土地股份制改造时，为了防止村干部权力过大，也成立过董事会、理事会、监事会等现代意义的治理结构。其他各地经济发达些的村庄，也建立过类似的治理结构。但事实证明，这套架构在现行的法律和政治环境形成的“党支部领导下的集体经济组织”权力配置下，基本形同虚设。在珠三角大多数村庄，基本是党支部书记控制着集体土地和厂房的出租，村主任就是一个执行经理，负责具体事务。

随着工业化和城镇化的快速推进，很多集体资产迅速膨胀，且规模巨大。发达农区有些村庄的集体资产甚至比西部地区一些乡镇、甚至县的财力还雄厚。这样，更大的问题就来了：一些村支书因为权力过大，在土地和厂房出租中“出事”的案例增多；村民对村委会的不信任增加；土地租赁市场的灰色导致租金停滞不前；土地租金福利化倾向越来越明显，每次村两委换届选举时明争暗斗加剧，村庄内部矛盾加深，“村庄政治”对“村庄经济”的制约越来越大，甚至已经严重影响农村社会的稳定与和谐。

通过对南海近20年的追踪观察，以及对其他发达农区和城郊村庄的调研，越来越感到：在经济发达的村庄，如果不实现治理结构的现代化转型，它们在一

段时期的繁荣后，将陷入“越发展，越麻烦”的困境。为此，必须在以下几方面深化改革，实现发达地区农村的社会和谐与长治久安。

第一，深化集体所有制改革。中国的农村家庭承包制改革以坚持集体所有制为前提，但是，由此也留下集体成员权被不断强化的制度遗产，这一点在发达地区表现得尤为明显。那就是，随着土地非农化后的价值显化和不断升值，农民保有成员权的土地价值提高，他们更加维护以成员权为基础的土地集体所有制。这是发达农区陷于困境的根源。

我们建议，必须痛下决心，在制度安排上做出精心设计，对成员权集体所有制进行改革。可选安排包括：明确农村集体成员权时点，时点之前农民享有原集体土地分红权，时点后农民可出资购股获得分红权。

第二，实行集体资产经营体制改革。在成员权资格明确后，对集体资产经营采取双轨方式。成立以成员权资格为纽带的股份合作公司和以资产为纽带的现代股份公司。前一个公司只有享有成员权资格的人才能进入，平等分享原集体土地租金分红；后一个公司完全以资金入股形成现代公司治理结构，打开村庄封闭性，无论本村人还是外村人，均可以按资进入，新公司可以租赁村庄土地搞开发，支付租金后的利润按资分红。

第三，实行政经分离的改革。在财产权利和资产经营方式明确的基础上，实行村庄一级政治治理与经济管理的分离。党支部行使政治、社会稳定和监督经济的职能，村委会行使公共品提供和服务职能，村级经济由公司经营。

（本文发表于《财经》总第376期，作者为国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员）

村居自治，拓宽了社会改革的纬度

广东省佛山市南海区是个很有故事的地方，尤其是改革故事。近代以来最著名的改革者之一康有为，人称康南海，便是南海人。位于丹灶镇银河村委苏村村的康有为故居如今修缮良好，故居前的一尊铜像，康有为一手持卷，昂首挺立，衣带飘扬，改革者的雄姿勃发，使人遥想起百多年前的戊戌风云。

改革开放以来，南海再一次站在时代前沿。1980年1月10日，当时社会上“姓资姓社”的争论还没结束，南海县委书记梁广大就带队敲锣打鼓到万元户家贺富。1983年初，南海县委、县政府专门下发红头文件，表彰600名专业户、重点户。梁广大被时任广东省委第一书记的习仲勋同志称为“梁胆大”。

敢想有为的南海人率先致富。1980年，南海人均收入已达到300元，到1982年已超400元，成为全国首富县。1980年4月17日，南海县第四次党代会上，时任

广东省委书记习仲勋专门来讲话，对南海的成绩表示欣慰。几天调研之后，习仲勋问时任南海县委书记梁广大：“在全国，广东要先走一步，你们南海又要在全省一百零几个县中先走一步，你们敢不敢？”对于梁广大肯定的回答，习仲勋很是满意，他鼓励县委领导要跟群众打成一片，使南海在全省各县中先走一步。

南海的致富经惊动了北京，中央电视台各在20世纪80年代初拍了两部各长20分钟的纪录片《他们做得好》《他们怎样富起来》反映南海经验。

《他们怎样富起来》所总结的南海经验是“放开了手脚”。在档案馆里发现这两部纪录片的南海区委副秘书长谢晓云说，“放开手脚”看上去是一句很轻松的话，但在当时做起来并不轻松。20世纪80年代初，刚刚从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”，但搞了多年的阶级斗争，很多人都还担心“秋后算账”。“谁知道会不会自己富裕起来，又会遭到批斗？”

放开了手脚的南海人到了20世纪90年代初又在珠三角地区率先推出农村股份合作制改革，把农民土地承包权改为股权，农民不再直接进行农业生产，代之以按股分红的方式获得长久收益和福利。此举让南海的经济进一步腾飞。多次雄踞全国百强县前三甲。

笔者接触南海之始，缘于我对广东省社会改革的报道。2011年以来，向来敢于为天下先的广东将改革延伸到了社会领域。该年7月，广东省委十届九次全会颁布《关于加强社会建设的决定》。两个月后，广东又印发了7个配套文件，涵盖社会组织培育、人口管理、社工队伍建设、居委会、村委会建设等多个方面，统称为“1+7”文件。

为此，还成立了专门的机构——广东省社工委。虽然北京、上海设立社工

委的时间更早，但广东省社工委主任由省委副书记朱明国兼任，三位副主任则由两位省委常委和一位副省长兼任，规格之高，一时无两。

时任广东省委书记汪洋说，广东社会建设的目标，是改变以往政府包揽社会治理的传统模式，由民众依法进行自我管理，逐步形成“小政府、大社会”的治理模式。

笔者供职的《财经》捕捉到这一信号，认为广东的改革可能代表着中国未来的改革方向。事实上，中国改革开放的过程的确是从“管理”到“治理”的过程。十八届三中全会公报指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是“治理”一词首入党的纲领性文件。

笔者受编辑部委派来到广东采访。在省里采访了省社工委专职副主任刘润华之后，接下来便考虑如何选点做深入采访。此时，老朋友、南方都市报顺德站站长尹冀鲲说，南海区委书记邓伟根一直力推改革，在社会建设方面也有很多做法和见解，建议我采访。

于是有了第一次与南海的接触。南海的做法拓宽了社会改革的纬度。广东省社会建设的总体思路是简政放权，大力培育社会组织。在南海区委书记邓伟根看来，社会组织比较薄弱，确实应该培育，但社会建设的另一个重要主体还在于村居自治。“村居自治是社会建设的微观基础，实现村居自治才能谈得上‘小政府、大社会’。”

他认为，社会组织是横向的，每个机构有所长，比如擅长做老人服务的，可以渗透到不同的社区，但它无根无脚。以块为主的治理只能是村居自治。换句话说，社会组织依托基层自治组织开展工作，不然就变成了无源之水，无本

之本。

南海的一系列政策组合拳便是沿着一纵一横的两个方向同时掘进，横的目标为“协同共治”，纵的目标是“治以自治”。协同共治是以多元对多元，是“三”，治以自治是本源，是“一”，由三而一，由一而三，善治孕育其中。

南海系列改革政策的总抓手是“政经分离”，即将自治职能与经济职能的运行相分离。党组织一把手和村（居）委会成员不能担任经联（济）社社长一职。若要竞选经联（济）社社长，必须首先辞去村（居）委会委员。

“政经分离”之后，南海农村出现了“三驾马车”并立的局面：党组织领导成员由全体党员选举产生，村委会主任由具有选民资格的村民选举产生，农村集体经济组织负责人由具有选举资格的股东选举产生。后两者领导成员不再交叉任职。自治组织、经济组织各司其职，并行不悖，党组织则居中统领。

这场改革触及到了发达地区农村治理的真正内核——农村集体经济制度。以成员权为纽带，同时又产权不清的集体经济制度不仅越来越成为集体经济组织进一步发展壮大的绊脚石，同时也是矛盾之源。乌坎之乱、夏西之变，深入探究，无不在此。

南海拟通过股权固化、市场化改造的方式对集体经济进行再造，试图走出一条新路。农村传统的治理惯性根深蒂固，改造非一日之功。但举目远观，南海路径无疑符合了发达地区农村治理的内在需要。

“郡县治，则天下安。”从广东近年来的矛盾来看，郡县要安，需农村先安。南海区委书记邓伟根有一句精彩概括：“影响稳定的一是基层，一是网络。”

百年中国，南海弄潮。南海是康有为的故里，向来敢饮“头啖汤”。20世

纪80年代，南海的土地股份制改革便引领珠三角。这轮以“政经分离”为核心的农村综合改革又是一场前沿探索。

“苟日新，日日新，又日新”，《礼记·大学》的这句话用来描述南海今日的改革状态，恰如其分。