

【三农问题聚焦】

农村“政经分开”改革：挑战、重点与建议*

高 强 曾 恒 源 张 云 华

摘 要:农村“政经分开”改革是实现乡村发展与治理机制转型的重要方向。江苏省江阴市高新区的试点探索为推进农村“政经分开”改革积累了经验。在“政经不分”体制下,乡村发展与治理面临农村集体经济组织利益难维护、“新居民”难以获得平等的合法权利、农村基层治理转型遭遇制度性障碍以及农村基层权力缺乏有效监督等挑战。因此,推进农村“政经分开”改革,必须对农村“两类治理”“两类身份”“两类服务”以及各基层组织的治理职责有系统而准确的把握。在实践操作中,农村“政经分开”改革必须分类有序推进,注重维护农村集体经济组织利益,保障“新居民”的平等合法权益,探索建立农村居住证制度,构建统分有序的乡村治理架构体系。

关键词:政经分开;乡村发展与治理;农村集体经济

中图分类号:F320.3

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)06-0032-07

一、引言

乡村发展与治理实践在不断涌现出新探索和新经验的同时,也面临着一些突出问题。其中,农村基层党组织、自治组织与集体经济组织“政经不分”的体制,因机构交错、功能混乱,给乡村发展与治理转型带来了挑战。^①农村集体产权制度改革因其蕴含着壮大集体经济和优化乡村治理的政治逻辑,成为深化农村改革的重要顶层设计。^②“政经分开”作为农村集体产权制度改革的重要方向之一,也受到中央层面的高度重视。2015年,中办、国办发布的《深化农村改革综合性实施方案》提出,“探索剥离村‘两委’对集体资产经营管理的职能,开展实行‘政经分开’试验”^③。2016年,中共中央、国务院发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》同样指出,“有需要且条件许可的地方,可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离”^④。在中央的指示和部署下,全国多地在完成农村集体产权制度

改革任务的基础上,试点实施了农村“政经分开”改革。

关于农村“政经分开”这一改革举措,学界目前形成了三种不同观点。多数学者对“政经分开”改革持肯定态度。他们认为,“政经分开”是我国现代化进程中非常重要的制度设计,有深刻的历史逻辑和理论逻辑。^⑤我国农村综合改革已进入新的历史时期,制度性障碍成为当前制约农村发展的根本因素^⑥，“政经分开”则是优化村民自治和基层民主以实现乡村治理有效的必然选择^⑦。乡村社会中产权单元与治理单元、村民自治与社区治理等也都指向“政经分开”这一改革目标。^⑧少数学者对“政经分开”改革持中立观点。他们认为,农村基层组织的最优治理结构是“半分半独”模式,即依照法人理念确立农村集体经济组织等主体的法律地位,使村委会的经济治理职能宏观化、间接化。^⑨此外,农村“政经分开”改革虽有积极意义,但也可能导致经济强社会弱、经济自治消解社会自治等村治困境,因此是

收稿日期:2021-04-15

* 基金项目:江苏省社会科学基金重点项目“江苏新型农村集体经济组织形式创新与政策支持研究”(19GLA001)。

作者简介:高强,男,南京林业大学农村政策研究中心主任,经济管理学院教授、副院长、博士生导师(南京 210037)。

曾恒源,男,南京林业大学经济管理学院博士生(南京 210037)。

张云华,男,国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员(北京 100010)。

否推进“政经分开”改革需因时而异、因地制宜。^⑩个别学者则对“政经分开”改革持消极态度。他们提出,在社会主义公有制背景下,国家或集体所有权的公共性权力面向决定了“政经分开”并不可能真正实现。^⑪同时,“三位一体”的村社治理结构使得村社组织具备较强的治理能力,而“政经分开”无疑是对这一能力的削弱。^⑫

另外,尽管学界主流观点倾向于支持“政经分开”改革,但也产生了村“两委”成员是否应当与集体经济组织理事会成员交叉任职等观点冲突。例如,有学者认为,村“两委”与集体经济组织理事会成员交叉任职,难以真正改变政府主导的“村治”模式,集体经济组织也难以独立运作。^⑬持相反观点的学者认为,如果村“两委”不与集体经济组织理事会成员交叉任职,则“三套人马”产生的人员经费和管理成本必然上升,不仅会加重集体经济组织和基层政府的财力负担,还不利于各基层组织的工作协调和事务沟通。^⑭

本文认为,我国农村多年来“政经不分”的体制,在一定的历史时期内为维护农村社会稳定、发展农村经济作出了重要贡献,但也削弱了农村自治组织的社会功能和治理能力,并在一定程度上损害了集体经济组织的独立性、自主权和经济利益。虽然一些地区已经试点实施了农村“政经分开”改革并取得了一定成效,但顶层制度设计仍不健全,实践层面的“政经分开”改革探索尚不深入,已有文献大多集中于对“政经分开”改革试点案例的分析和描述,缺乏深层次的分析解读。我国农业农村发展具有明显的地区差异,各地推进农村“政经分开”改革的基础条件和政策环境各不相同,不顾条件的超前探索和条件成熟后的观望等待,都有可能致偏差和延误改革进程。因此,本文在对改革实践案例进行分析的基础上,总结农村“政经分开”改革面临的深层次挑战和治理重点,并给出相关政策建议,以期加深对该领域研究的认识和理解。

二、农村“政经分开”改革的案例分析

随着全国层面农村集体产权制度改革接近尾声,一些改革先行区不断拓展改革的广度和深度,积极开展“政经分开”改革试点,取得了初步成效。课题组在进行文献梳理的基础上,对相关地区开展了专题调研,为本文研究积累了一定的实践材料。

1. 案例选取与基本介绍

研究基于课题组自2020年8月至2021年1月对江苏省南京市、昆山市、江阴市高新区等地开展的农村“政经分开”改革专题调研。课题组通过在调研地查阅改革档案、座谈听取汇报,以及与有关部门领导、基层干部群众进行交流等方式获取了丰富的一手资料。对比分析南京市、昆山市和江阴市高新区的改革实践,课题组发现三地“政经分开”改革的基础条件比较相似、操作办法也比较接近,而江阴市高新区的“政经分开”改革工作起步最早、规则设计更为科学和全面,改革经验也颇具启发性。因此,本文选取江阴市高新区的改革实践作为研究案例。

早在2004年,江阴市便选取高新区长泾镇花园村作为股份合作制改革试点,为新一轮农村集体产权制度改革积累经验。截至2020年年底,江阴市基本完成了新一轮农村集体产权制度改革,其选取的66个“政经分开”改革试点村,超过30个已完成了试点任务。其中,江阴市高新区先行整体推进农村“政经分开”改革。2018年,江阴市高新区出台了《村级集体经济股份制改革和“政经分设”工作实施细则》,围绕组织功能、选民资格、账务资产、人员待遇、财政保障等方面推进改革,不断优化村党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制,初步建立起权责明确、稳定协调的基层组织管理体制。

2. 江阴市高新区“政经分开”改革操作办法

第一,组织功能分设。村党组织作为农村各类组织和各项工作的领导核心,负责宣传执行党的路线方针政策,讨论决定社区建设、管理和服务中的重要问题、重大事项,并联系、服务、宣传、教育党员群众。村(居)委会、村级集体经济组织在村党组织的统一领导下各司其职,保障自治组织和集体经济组织职能分开、双轨运行。村(居)委会依法开展农村基层自治活动,负责社会管理及服务,提供公共事务和公益事业。村级集体经济组织依法行使集体资产的经营管理权,主要职责是进行集体“三资”管理、发展集体经济和服务集体成员。

第二,选民资格分开。村党组织成员由所在党组织全体党员选举产生。村(居)委会按照《村民委员会组织法》或《城市居民委员会组织法》进行自我管理、自我教育、自我服务,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,村(居)委会管理成员由具有选民资格的村(居)民选举产生。村级集体经

济组织按照《农民专业合作社法》《江苏省农业专业合作社条例》等要求制定章程,建立健全董事会、监事会、股东代表大会等“三会”组织架构,实行规范化运作。村级集体经济组织董事会、监事会成员由具有选举资格的股民选举产生。

第三,账务资产分立。村(居)委会和集体经济组织分别设立村(居)委会行政账户和集体经济组织经济账户。根据村(居)委会和集体经济组织职能的不同,将经营性资产和非经营性房屋资产划归集体经济组织管理,公益性非房屋资产划归村(居)委会管理,实行资产、账务和核算分开。村(居)委会设公共事务收付账,对公共事务管理活动中发生的资产、负债及所有者权益进行核算,实行社务公开。集体经济组织按照财政部、农业部颁布的《村合作经济组织财务会计制度》要求,单独设立经营账,实行独立核算和财务公开。

第四,人员待遇分流。人员工作安排方面,对于原村支部书记,可推荐并经选举兼任股份合作社理事长或总经理、副总经理等职务。对原村委会主任、副书记以及原村集体资产管理负责人,可推荐并经选举兼任股份合作社理事长、监事长等职务。对原村其他“两委”人员,原则上安排在党组织和村(居)委会工作,可兼任股份合作社理事或监事,也可根据基层组织需要另行安排工作。待遇报酬方面,改革之后对各类人员报酬实行老人老办法、新人新办法,确保不因改革导致相关人员利益受损,并允许待遇存在高低差异,但保持总体稳定。

第五,财政保障配套。江阴市高新区为农村“政经分开”改革提供充足的财政支持,保证各项工作落实到位。“政经分开”改革后,村(居)两委人员和一般工作人员的人员经费按照标准列入财政预算,社区管理服务经费以及公共设施建设经费亦列入财政预算。村级集体经济组织的运行经费及非普惠性福利费用由集体经济组织承担,并规定福利费用的上限不超过当年村集体收入的 30%。

此外,江阴市高新区还对村党组织、村(居)委会、农村集体经济组织的人员管理和议事决策机制作出了相应安排,并对农村集体经济组织“三会”的建立、运行和监管作出了详细规定。调查表明,通过“政经分开”改革,江阴市高新区的农村社区基本实现了产权主体明晰、治理权责明确、组织机构健全和监督体系完善,农村基层治理明显优化,集体经济组

织活力明显增加。

3. 江阴市高新区“政经分开”改革经验总结

江阴市高新区能够比较顺利地推进农村“政经分开”改革,主要依赖于其扎实的改革基础和迫切的改革需求。一是农村集体产权制度改革基本完成。江阴市高新区在全国率先明确了农村集体资产产权归属、界定了集体成员,特别是健全了集体经济组织架构,为开展“政经分开”改革奠定了基础。二是城乡融合程度较高。江阴市高新区处于工业化、城镇化快速发展的地区,被征地农民和农民非农化转移不断增多,农民就业渠道、居住区域和生活方式发生了重大变化,客观上要求尽快实施“政经分开”。三是集体经济发展面临突出障碍。农村集体经济组织承担了沉重的公共负担,农村集体资产产权主体缺位、权能结构错位、民主监督失效等体制性缺陷愈发突出,集体经济发展面临严峻挑战,亟须通过“政经分开”改革来加以解决。四是政府财政实力较强。江阴市高新区城乡基本公共服务均等化水平较高、经济实力较强,能够为“政经分开”改革后的村干部工资、社区公共开支等提供财政保障。

江阴市高新区通过组织功能分设、选民资格分开和人员待遇分流,理顺了农村各基层组织的职能、权责关系,为各类成员参与乡村治理疏通了渠道,也为实现和维护“新居民”的合法权益奠定了基础;通过账务资产分立和财政保障配套,建立完善的农村基本公共服务项目清单制度,合理划分农村各项支出的承担主体,有效减轻了集体经济组织的公益性负担,保障了集体成员利益。可以说,江阴市高新区的“政经分开”改革,在全国来讲具有先导性,但也存在一定的局限性。其中,局限性表现为以下三点:一是改革主要站在维护农村集体经济组织及其成员利益的角度来进行制度设计,对“新居民”权益保障等问题考虑不足;二是对改革可能带来的负面问题缺乏统筹考虑,改革后的配套政策仍有待完善,改革红利尚未充分释放;三是改革基础和条件有一定的特殊性,且需要一定的财政实力作支撑。可以肯定的是,“政经分开”代表了未来农村改革的发展方向,但由于各地改革基础各不相同,改革实行条件也较为严苛,短期内在全国推开的时机尚未成熟。

三、“政经不分”体制下乡村发展与治理面临的挑战

我国乡村治理结构长期以来存在“政经不分”

的特征,这在一定历史时期内对农业农村经济发展和社会稳定发挥了积极作用,但也因机构职能混淆和权责归属不清,为实现乡村发展与治理转型带来许多挑战。

1. 农村集体经济组织的利益难以维护

“政经不分”的制度设计在一定程度上损害了农村集体经济组织及其成员利益,这种状况在经济发达地区尤为明显。一方面,在“政经不分”的体制下,村“两委”班子成员经济决策非专业化,资源整合和市场营销水平不高。^⑮另一方面,农村集体经济组织需承担较高的公共支出,导致集体资本积累缓慢。此外,随着城乡人员加速流动与交叉混居,大量外来人口使农村集体经济组织的社区管理支出等进一步增加,集体经济组织及其成员的利益进一步受损。例如,未进行“政经分开”改革之前,江阴市高新区许多村庄存在“小村大社区”的问题,集体收益“贴补”社区公共服务的现象十分普遍,归属数千人的集体资产,要为上万人的社区提供部分基础设施和公共服务。

2. “新居民”难以获得平等的合法权利

由于城镇化建设、集中居住搬迁、行政村区划调整等原因,全国形成了大量不同于传统村庄的新型农村社区,社区中存在许多没有当地户籍的“新居民”。^⑯按照《村民委员会组织法》规定,“年满十八周岁的村民,不分民族……都有选举权和被选举权”,并提出“户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”也应获得选举权与被选举权。但是,在“政经不分”的体制下,拥有“村籍”或集体成员资格,就意味着享有村民福利或集体收益分配等一系列特有权益。在一些经济较为发达的地区,“村籍”制度更是演化为一种与工资、福利、就业、教育等紧密关联的制度综合体。出于收益和福利可能被“稀释”的担忧,“新居民”选举权与被选举权很难得到保障,事实上被排除在农村社区治理之外。

3. 农村基层治理转型遭遇制度性障碍

“政经不分”的治理结构中,村党组织、自治组织与集体经济组织“三位一体”,一旦出现问题将同时受到冲击,很容易造成基层组织运营瘫痪。村“两委”被村集体的经济职能和乡镇政府交办的行政职能挤占,自治职能干预或替代经济职能、经济职

能与行政职能“绑架”自治职能等问题时有发生。同时,随着农民收入水平持续提高、群体利益日益分化,高速发展的集体经济带来频繁的利益纷争,“政经不分”的体制显得越来越难以适应。此外,“政经不分”的体制制约了农村基层治理制度创新,基层治理体系无法与顶层制度设计有效衔接,农村多元治理主体无法形成有效的治理共同体,乡村治理体系和治理能力现代化转型面临制度性障碍。

4. 农村基层权力缺乏有效的监督机制

权力监督和制约是现代民主政治的重要内容。从历史经验看,如果没有有效的监督和制约,往往造成权力过分集中、领导职务终身制、官僚主义以及其他特权现象。这些现象不同程度地存在于我国农村基层治理中,并引发了一系列社会问题。权力监督一直是村民自治的薄弱环节。在“政经不分”的体制下,农村党组织、村委会、集体经济组织“高度集权”,村民存在“不敢监督、不能监督、无法监督”等思想,一些地区村民民主监督权利形同虚设。更为重要的是,农村党组织、村民自治组织、集体经济组织高度集权下的决策权和行政权远大于村务监督委员会的监督权,村务监督委员会在农村基层治理结构中往往处于边缘地位,从而失去“第三权力”的监督价值。

四、推进农村“政经分开”改革需关注的治理重点

针对“政经不分”体制下乡村发展与治理面临的问题,结合江阴市高新区等地的改革经验,推进农村“政经分开”改革,必须对“两类治理”“两类身份”“两类服务”和各基层组织的治理职责有准确的把握和清晰的认识。

1. 改革前提:廓清“两类治理”

农村“政经分开”改革的前提是廓清经济治理和农村社区治理,明晰农村集体经济组织与基层自治组织的职能关系。经济治理,即农村集体经济组织以社会主义市场经济体制为方向,以健全法人治理结构为核心,不断进行制度创新,让集体经济组织成员充分参与集体经济经营决策,着力构建合理、公平、高效和保障集体成员利益的体制机制,以激活各类生产要素潜能,不断发展壮大集体经济,并最终实现集体成员收益共享、风险共担。

农村社区治理主要指村(居)委会与基层政府、党组织及各类社会组织,依据正式的法律法规以及

非正式的社区规则公约等,基于公共利益、社区认同和市场机制形成协调合作关系,共同进行社区公共事务管理,为社区提供公共物品和服务。新型农村社区的主要特点是原有村落居住格局改变,村域内聚集了大量由外来人口形成的“新居民”。随着农业农村现代化建设不断推进,农村社区治理也需要进行现代化转型,通过构建新型治理体系来更好地满足城乡融合发展的需要。新型农村社区治理体系的特点是,包括“新居民”在内的全体居民都是农村社区治理的平等参与者,都能够在农村基层民主自治中平等地行使公民的基本权利和享受相应的公共服务,但不参与或干涉集体经济组织成员的经济权利。

2. 改革基础:分清“两类身份”

随着新型城镇化建设不断推进和农村集体产权制度改革基本完成,农村内部形成了以“村籍”和集体经济组织成员资格为边界的不同群体。以“村籍”为边界,农村形成了“新居民”与世居居民两类身份;以集体经济组织成员资格为边界,农村又形成了集体成员与非集体成员两类身份。同时,随着成员权与集体资产股权趋向分化,以集体资产股权为划分依据,又形成了股东成员、非股东成员、非成员股东等不同类型的群体。^⑦农村社区各类身份及群体权益交织,导致复杂的身份认同冲突和利益纠纷。

推进农村“政经分开”改革的基础是对当前农村纷繁复杂的“身份”及各类身份附带的资格权益进行甄别。其中,最重要的是厘清世居居民中的集体经济组织成员与非集体经济组织成员、股东成员与非股东成员以及他们拥有的土地承包经营权、宅基地资格权、集体收益分配权等相关权益。因为这些权益不仅关系到可观的经济利益,还具有社会保障属性,是许多村民赖以生存的基础。此外,还需考虑的是,拥有集体成员资格但不居住在本村,以及拥有股权但并非世居居民或集体经济组织成员的,在新型农村社区治理体系下应当拥有哪些权利。由此可见,“政经分开”改革的基础在于“身份”区分、利益分配和权益分享,重点在于解除“户籍(集体成员资格或股东身份)—权利—福利”的一体性捆绑,尤其是将户籍资格(集体成员资格或股东身份)与民主权利行使分开。

3. 改革关键:厘清“两类服务”

在城乡融合发展的大背景下,农村公共服务

(公共产品)可以区分为两类:一类是像城市一样,由政府提供的基本公共服务,如交通、水利、教育、医疗、社会保障等;另一类则是归属于不同“身份”的“超福利”或非基本公共服务,如集体经济组织成员享有的股东福利等。推进农村“政经分开”改革的关键在于,在厘清“两类服务”的基础上,推动农村社区成为承接政府公共服务的组织载体,并通过梳理公共服务项目清单和责任主体,建立科学合理的社区公共服务费用分摊机制。

2021 年中央一号文件指出:“建立城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,逐步实现标准统一、制度并轨。”^⑧为实现这一目标,一方面,政府要加强对农村纯公共服务的供给,加快推进城乡教育、卫生和就业等基本公共服务均等化。另一方面,集体经济组织原本列支自治组织的行政和公共服务支出应当列入可分配利润,用于为集体成员提供其他“超福利”或非基本公共服务。但也要认识到,实行农村“政经分开”改革后,对于大多数地区而言,在公共财政完全承担公共支出之前,农村集体经济组织可能仍需负担一定比例的公共支出,但这部分支出应有一定的限额,并可以作为税前抵扣或税费减免的依据。此外,要逐步引导农村从集体经济组织包揽社区公共支出的模式向由享受服务的居民,包括村籍居民和“新居民”共同承担公共支出的模式转变。

4. 改革保障:划清治理职责

农村“政经分开”改革的初衷之一是通过划清治理职责,防止公权力对集体经济发展过度干预和优化对村干部权力的监督与制约。比如,在早期推进农村“政经分开”改革的地区,要求村(居)党组织书记、自治组织负责人不得兼任集体经济组织负责人。近年来,党和国家多个文件强调,村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织负责人。但理论界和实践界都不同程度地对村干部“一肩挑”与“政经分开”改革是否冲突产生疑虑。^⑨

从江阴市高新区等地的改革实践来看,村党组织书记(村委会主任)同时担任集体经济组织负责人的“一肩挑”模式并未影响农村“政经分开”改革绩效,反而促进了村“两委”与集体经济组织等的关系协调,提高了农村基层组织的规则意识与资源的整合能力,但“一肩挑”是否有利于集体经济持续发

展还有待实践检验。当然,村干部“一肩挑”,不应与组织“一体化”相混同。“一肩挑”的主要目的在于强化村党组织领导权威、提升乡村治理效能以及促进农业农村政策举措落实。实施“政经分开”改革后,新任的农村基层自治组织负责人不再直接参与和处理集体经济组织具体事务,但是涉及村集体经济发展的重大事项、重要决策和重要会议的可以列席并具有一定的表决权。村党组织的主要职能是整体上和政治上引领村庄发展和建设;村(居)委会则主要负责进行社会管理和服务,维护村(居)民的合法权益等;农村集体经济组织作为特殊法人,其主要职责是管理农村集体资产、发展集体经济和服务集体成员。通过“政经分开”改革,农村各基层组织的治理职责得以划清,农村党组织领导下的各类基层组织与多元主体协同共治的乡村治理体系便会逐步形成。^⑩

五、推进农村“政经分开”改革的政策建议

江阴市高新区等地推进农村“政经分开”改革的相关探索具有一定的启示意义,但就全国而言,当前阶段的农村集体产权制度改革尚未完成,乡村治理领域的改革也正在试点之中,农村“政经分开”改革需要审慎推进,并应注重以下几个方面。

1. 分类有序推进“政经分开”改革

农村“政经分开”改革有助于促进乡村发展与治理转型,但各地农村的基础条件不同,“政经分开”改革的路径和方法也将有所差异。农村集体产权制度改革任务要基本完成,并且具有进一步深化改革的内生需求。同时,集体经济发展必须达到一定水平并已经初步建立起市场化的运营机制。此外,“政经分开”改革要求政府具备较高的公共财政和公共服务供给能力,能够将基础设施建设和基本公共服务从城镇延伸到农村。因此,农村“政经分开”改革必须因地制宜、找准时机,综合考虑城镇化水平、财政收入、集体经济发展情况和农村社情民意,权衡改革成本与收益,分类有序推开。

2. 注重维护农村集体经济组织利益

维护农村集体经济组织利益是农村“政经分开”改革的一个重要目标。改革后,集体经济组织不再承担行政和公共服务职能,有助于集中人力、财力发展集体经济。但“政经分开”改革并不必然促进农村集体经济组织快速发展,还必须进一步完善

相关配套措施,创新集体经济有效组织形式和运行机制。要广泛引入企业经营管理体制,健全和完善集体经济组织“三会”制度,让集体成员充分参与集体经济经营决策,共享集体经济组织经营收益。要进一步保障农村集体经济组织作为特殊法人享有的各项权利,尽快明确农村集体经济组织可享有的税收优惠,积极拓展集体资产股份权能,为集体经济组织土地开发利用、股权抵押、融资、投资等方面提供便利。

3. 保障“新居民”的平等合法权益

农村“政经分开”改革的目标之一在于让社区成员与“村籍”或集体成员资格脱钩,将社区成员权利与“村籍”居民或集体成员的权益区分开来,让集体资产和成员利益不因吸纳“新居民”的平等参与而“稀释”。一方面,要通过清单式梳理,明晰世居居民、集体经济组织成员、“新居民”等各类身份共有的基本权利和独有的特殊权益。另一方面,要依法保障“新居民”享受社区公共服务、参与社区选举和治理等基本公民权利。此外,可在完善集体经济组织成员制度的基础上,探索“新居民”加入农村集体经济组织的实现机制。例如,赋予对农村发展有重大贡献的“新居民”集体成员资格或贡献股股权,逐步构建开放式产权和“有进有出”的动态集体成员管理体系。^⑪

4. 探索建立农村居住证制度

城市居住证制度是我国户籍制度改革的产物,共享基本公共服务是落实城市居住证制度的关键目的,其在促进城市流动人口市民化方面发挥了积极作用。以此观照农村“新居民”群体,在城乡二元结构尚未完全破解、户籍制度改革尚未完成的情况下,可探索建立和实施农村居住证制度,制定科学的农村人口登记管理机制。通过实施农村居住证制度,有效识别农村各类群体人员身份,为居住证持有人在农村工作、生活、教育等提供合法便利,保障“新居民”享受平等的农村基本公共服务和拥有平等的公民权利。此外,还可在建立农村居住证制度基础上,探索建立促进“新居民”权益实现的“人地钱挂钩”机制,以不断提升农村接纳外来人口的能力。

5. 构建统分有序的乡村治理体系

各类农村基层组织的价值诉求、治理内容和运作逻辑均不相同,组织载体、服务边界等也存在差异。^⑫农村“政经分开”改革必须明确各方权责,形

成规范有序的治理秩序。但值得注意的是,农村“政经分开”并不意味着将村党组织、村委会与集体经济组织等完全分离,而是在充分发挥村党组织牵头抓总、统筹协调作用的基础上,从组织单元、组织权力、组织资源等方面重塑农村基层组织的权力资源配置,通过多重权威调动、多重资源综合使用和多种规则综合运用,提升乡村治理能力。总之,要通过村党组织、村委会、集体经济组织、村务监督委员会和各类社会组织联动协作,构建各类基层组织统分有序的乡村治理体系。

注释

①张浩、冯淑怡、曲福田:《“权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据》,《管理世界》2021年第2期。②马池春、马华:《农村集体产权制度改革的双重维度及其调适策略》,《中国农村观察》2018年第1期;张红宇、胡振通、胡凌啸:《农村集体产权制度改革的实践探索:基于4省份24个村(社区)的调查》,《改革》2020年第8期。③《深化农村改革综合性实施方案》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm,2015年11月2日。④《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm,2016年12月26日。⑤许源源、左代华:《乡村治理中的内生秩序:演进逻辑、运行机制与制度嵌入》,《农业经济问题》2019年第8期。⑥李元勋、李魁铭:《德治视角下健全新时代乡村治理体系的思考》,《新疆师范大学学报》(社会科学版)2019年第2期;陈亚辉:《政经分离与农村基层治理转型研究》,《求实》2016年第5期。⑦韩俊:《“政经分开”是农村集体产权制度改革的重要方向》,《农村实用技

术》2014年第9期。⑧陈明:《分工深化、去依附与乡村政经分开改革》,《人文杂志》2021年第2期。⑨董红、王有强:《村民委员会与农村集体经济组织关系的思考》,《调研世界》2009年第1期。⑩李博阳、吴晓燕:《政经分离改革下的村治困境与生成路径》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2019年第6期。⑪徐亚文、涂罡:《政企分开的迷思与解构——以国家所有权为切入点》,《吉首大学学报》(社会科学版)2016年第6期。⑫高万芹:《村社组织再造及其对集体产权制度改革的启示——基于广东Y市农村综合改革试验区的经验》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2021年第2期。⑬徐秀英、赵兴泉、沈月琴:《农村社区股份合作经济组织的治理——以浙江省为例》,《现代经济探讨》2015年第10期。⑭邓丽霜:《南海农村“政经分离”改革的实践与思考》,《南方农村》2012年第12期。⑮卢宪英:《“政经分开”改革及农村社区治理机制创新——对“南海模式”的分析与探讨》,《中国发展观察》2018年第15期。⑯罗小锋:《跨区域家庭:流动过程中农村家庭结构的变动与建构逻辑》,《江南大学学报》(人文社会科学版)2020年第4期。⑰高强、鞠心:《农村集体产权制度的改革阻点与破解路径——基于江苏溧阳的案例观察》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2021年第2期。⑱《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,中国政府网,http://www.moa.gov.cn/ztzl/jj2021zyyhjw/2021nzyyhjw/202102/t20210221_6361867.htm,2021年2月21日。⑲董敬畏:《村级组织负责人“一肩挑”制度面临的挑战及对策》,《中州学刊》2020年第9期。⑳高卫星、张慧远:《乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略》,《中州学刊》2021年第2期。㉑高强:《农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析》,《经济纵横》2020年第7期。㉒刘畅、付磊:《信息技术、数据要素与乡村治理体系和治理能力现代化研究》,《江南大学学报》(人文社会科学版)2020年第4期。

责任编辑:澍文

Reform of "Separation of Politics and Economy" in Rural Areas: Challenges, Priorities and Recommendations

Gao Qiang Zeng Hengyuan Zhang Yunhua

Abstract: The reform of "separation of politics and economy" in rural areas is an important direction for the transformation of rural development and governance mechanisms. The pilot exploration of the Jiangyin High-tech Zone in Jiangsu Province has accumulated experience in promoting the reform of "separation of politics and economy" in rural areas. Under the system of "no distinction between politics and economy", rural development and governance are faced with challenges such as the difficulty in safeguarding the interests of rural collective economic organizations, the difficulty in obtaining equal legal rights for new residents, the institutional obstacles in the transformation of rural grassroots governance, and the lack of effective supervision of rural grassroots power. Therefore, to promote the reform of "separation of politics and economy" in rural areas, we must have a systematic and accurate grasp of "two types of governance", "two types of identity", "two types of service" and the governance responsibilities of grass-roots organizations. In operation, the reform of "separation of politics and economy" in rural areas must be promoted in an orderly manner, focusing on safeguarding the interests of rural collective economic organizations, protecting the equal and legitimate rights of "new residents", exploring the establishment of a rural residence permit system, and building a unified and orderly rural governance structure system.

Key words: separation of politics and economy; rural development and governance; rural collective economy