

转型期南海城乡社区治理机制创新路径探索

王权典

(华南农业大学 法律系, 广东 广州 510642)

摘要 转型期广东南海推行了以“政经分离”为核心的新一轮农村综合改革。在考量当前制约南海城乡社区稳定的基本因素后,提出了夯实基层民主法治基础、规范社区多元化治理机制的建议:完善城乡社区组织建设与基层民主法治保障;厘清城乡社区基本治理主体的地位及其职能;改善城乡社区党组织领导工作机制;理顺政府职责及其与社区的关系;确保社区治理与公共服务的保障力。为了消除影响南海城乡社区和谐稳定的痼疾,亟待推进以破解集体成员权保障难题为基点的配套制度改革:实行以经济社(原村民小组)为单位的成员权时点确权;依法界定享有成员权资格的成员类别及其权益保障范围;深化成员权和资产权相分离的股份制改革;继续推进“政经分离”后城乡社区治理结构配套改革。

关键词 南海改革; 城乡统筹; 政经分离; 社区治理; 规范保障; 农村社会管理

中图分类号:C 916 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2013)02-0065-06

改革开放 30 多年来,广东省佛山市南海区勇立改革潮头,解决了农村社会诸多问题,取得了辉煌成就,但如今已进入利益关系复杂、社会管理体制欠理顺、不稳定的转型时期。城镇化、工业化导致传统农村社会经济结构、人们生活方式和价值观念等均发生了巨大变化——社会结构各部分、社会生活各领域、社会体系各层次的变动,诱致城乡社区治理某些不协调欠和谐的失范“异象”,社区利益主体林立但未形成多元善治的局面;村社自治存在“贿选”、“家族(宗族)控选”、黑恶势力插手管理的乱象,群众自治流于形式;部分村社组织涣散,条块不清、体制不顺、政经不分,自治机制缺乏活力,群众自治异化成村社干部自治;村社组织议事决策的民主程度不高,群众知情参与不足,监督不到位,村(社)务公开透明度低,以致集体资产与财务管理失控,造成集体资产流失,损害了群众利益;等等。与之密切相关的就是城乡社区基层组织未能充分发挥协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用,引发了不少城乡社区矛盾冲突甚至酿成群体上访事件。

为此,笔者作为“南海区深化集体经济组织改革研究”课题组成员之一,于 2012 年 7—8 月深入南海

调研(文中未注明来源的数据,均为调研所得),探求转型期南海城乡社区治理机制创新的路径,拟为转型期南海开展的以“政经分离”为核心的新一轮农村管理体制综合改革提供政策参考,或许也可为全国城乡社区治理机制改革提供部分借鉴。

一、考量现阶段制约南海城乡社区和谐稳定的基本因素

1. 基层民主法治保障不到位

在城乡统筹发展背景下,南海城乡社区基层治理所推行的“政经分离”以完善“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的改革,在局部试点取得了积极成效。然而,在面源上,基层政府与村社组织相互关系及其职能定位未能明晰;传统的基层政经混合型管理模式难以适应新形势下经济社会发展的需要。“政经分离”改革的核心是厘清基层组织的职能、强化公共管理服务,防止经济组织绑架党政或自治组织。但由于受到局部利益的驱动,部分村社自治管理出现宗族势力拉帮结派等问题。“有钱分就举手,没钱分打倒”,“分得多就举手,分得少就打倒”,新任村官否定前任村官;每次村社换届矛盾重

收稿日期:2012-11-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“在社会管理体制创新中推动基层民主发展”(11&ZD029);教育部人文社会科学研究规划项目“统筹城乡建设用地整理及再开发法律制度研究”(11YJA820075);广东佛山南海区政府委托项目“南海区深化集体经济组织改革研究”。

作者简介:王权典(1968-),男,教授,博士研究生;研究方向:农业经济法、土地法及社会法制。E-mail:wangquandian@scau.edu.cn

重,政府要耗费大量的人财物来组织、指导和监督选举工作。同时,部分基层政府还没有转变观念,固守政府对村社的行政管制,习惯于向村社发号施令,试图改变村社群众民主决议或自治机构的决定;有的党政领导在换届选举前意定圈划候选人,通过上串下联“做工作”,企图操控村社选举,使其偏好的人进入村社领导班子,把不中意而为村社群众所拥护有公心的人排斥在外;有的党政领导疏于对村社依法实施必要的监督,放任贿选买票、拉帮结派、组织涣散、法纪松弛、侵占集体资产或损害群众利益等行径的存在或者蔓延。

2. 村组两级集体经济下滑

国务院发展研究中心南海调研组内部统计资料显示,2009 年,南海村组两级集体资产达 237.12 亿元,村组两级集体可支配收入达 43.27 亿元,以 2063 个经联社(经济社)核算平均占 209 万元;但同时伴生新一轮的村组集体债务,目前全区村组集体债务为 47.6 亿元,村级债务覆盖率达 90%,涉及金额达 42.8 亿元,平均村集体债务为 1700 多万元。而集体经营收益在 100 万元以下的村社占 45%;在 100~200 万元的占 25%;在 200 万元以上的占 30%。这一现实表明,处在可支配收入相当有限的村社是无力承担基本的社区公益建设服务,只能勉强保证村社日常管理运作及社员少量分红。据测算,真正能较好地实现社区建设的村社要有可支配收入 300 万元以上,但南海该档收入以上的村社集体组织仅约占 20%。在南海早期发展阶段,村组两级集体经济扮演举足轻重的角色,但在世纪之交随着城镇化加快产业升级后,政府主导的土地利用和城市规划强化了对村组发展的空间和指标制约,政府主导产业力量不断增强,在国家开发大西北的背景下,该区域村组失去早期东部区域村组的自我发展机遇;东部产业升级尽管使一些区位优势明显的村组土地租金收益增加而受益,但也使一些不具区位优势的村组失去租金收益。由此,村组两级集体对南海经济的重要性呈下滑态势。2005—2009 年,南海村组两级资产占全区 GDP 的比重从 23.71% 下降到 5.38%;2003—2009 年,村组两级加上农民家庭经营总收入占全区总收入的比重从 20.20% 下降到 9.41%。农村相对经济地位的下降,导致城乡收入差距拉大,城乡居民收入之比从 2004 年的 2.02 变为 2009 年的 2.3。

3. 社区利益分配矛盾交织凸显

随着产业转型升级和城镇化推进,村组两级开发的项目资金规模巨大、土地开发模式和利益主体日益多元化。如今有些项目运作良好,但也有些项目出现问题,这既有村干部(企业家)经营能力缺乏的问题,也有集体资产经营委托代理风险加大的问题。市场化改革的深入,诱使多种利益得失与新旧观念冲突显化,集体资产管理、征地拆迁、收益分配等村社管理矛盾涌现,还有村社负担沉重、本地居民与外来人口的矛盾凸显,反复上访和群访现象严重,群体性事件时有发生,给村社发展和稳定带来不利影响。“闹访”事由主要包括:一些村社干部违规违法随意处置集体资产,如未经民主表决同意,强行将集体土地等资产对外低价长租或“变卖”,导致群众对村社干部不信任因素增多;某些特殊群体如农村“出嫁女”及其子女、复退军人、“农转非”人员、农村户籍国家公职人员、农村“空挂户”等提出参与集体利益分配诉求;等等。这些涉及群众或部分群体权益的情由,引发群访、越访和重访现象有增无减。近些年因集体资产管理及收益分配问题的上访一直是农口最主要的表情案件(占上访量八九成)。其反映的问题主要有:村社干部以权谋私,违法占用或处置集体资产;集体收入不入账,集体资产被低价承包、出租出让、贪污私分;享受不到村社集体的配股分红,等等。要特别注意两点:一是基于村民身份权的股权分配制度,容易引发社区各种群体的利益纷争。在南海 80 多万原住村(居)民中,尚有 5 万多名未能享受集体利益分配的自理粮、知青、农转非等群体,强烈提出利益诉求,成为农村社区稳定的重大隐患。二是依新的《村民委员会组织法》规定,在当地居住满 1 年的外来人口可参加当地自治选举。据南海城乡统筹办公室统计,南海农村居民户籍人口 80 万人,外来人口则超过 130 万人,其数量远超农村户籍人口数量。若外来人口当选,势必要求分享村(居)集体经济收益,引发新一轮利益冲突和社会矛盾。

4. 城乡“三元”结构社会公共服务欠缺

长期形成的城乡“二元”结构体制短期内难以消除,政府公共服务职能尚未完全延伸到农村社区,不少政策存在城乡二元差别,加上外来人口集聚在社区且与本地人口倒挂,形成新的“三元”结构社会^[1]。目前南海全区 224 个村已有 121 个完成“村改居”,涉及村民 48 万人。“村改居”后本应当进一步理顺城乡基层管理体制,按照城市化建设和管理标准,加

大公共财政转移支付力度,让城市公共服务逐步延伸覆盖农村社区。虽然区、镇两级已建立相应的管理体制和工作机制,但其综合决策并统筹实施的力度有待加强,而且因其编制人手少、工作压力大,其统筹权威性及协调动员力等方面较欠缺,致使农村社区公共服务平台不够完善,村(居)民及外来人口未能享受像城市社区“一站式”无差别的便捷服务。特别是,南海农村社区行政、环卫、治安等费用由村组“自筹”承担,财政仅少量补贴,客观上也造成城乡之间公共服务不均等。同时,由于投入的差异,造成了城乡之间市政交通、文体娱乐、医疗卫生等公共服务的严重不平衡。另外,社会服务职能弱化。南海常住人口261万,农村分红人口76万,但村、组在服务群众时往往只考虑有股份的股东,很少考虑惠及村中非股东居民、外来务工人员,造成资源分配不公、社会公共服务欠缺。

5. 传统的村社管理体制变革滞后

南海农村经济一直快速发展,但传统的农村治理结构未能同步转型,滞后于经济发展。30年来,尽管改革初期废除了政社合一的人民公社制度,但“三级所有、队为基础”的体制框架基本保留,后来只是在原有框架中嵌入一个村民自治制度。迄今,南海村社治理结构主体仍包括三部分:党支部、村组两级集体经济组织(经联社及经济社或股份公司)、村(居)民自治组织。“三驾马车”的架构却遭遇现实运行的障碍:一是农村党组织、自治组织和集体经济组织三位一体,党组织和村民自治的职能模糊。长期以来政经不分,机构繁杂,体制混淆,既不利于社会事务专业化管理,也造成利益群体和宗族势力捆绑基层组织,集体经济组织绑架党组织和自治组织。一旦村(居)干部在资产管理交易、财务开支或利益分配等敏感环节出现问题,若处理不济,整个村(居)组织将因此纠结而陷入瘫痪。目前不少村级治理仍然实行党支部和村委会“两元制”管理结构,党支部和村委会权责不清,导致以党代自治或自治和党治“两张皮”的现象。目前部分村社党组织和集体经济组织(股份公司)之间往往人员交叉任职,当然有利于党对集体经济的领导,有利于固本强基,但随着集体经济的不断壮大,有些党组织成员直接负责集体资产经营也出现某些“指挥失灵”或“瞎指挥”的问题。二是村社集体资产经营虽由股份公司负责,但股份公司本身极不规范,董事会、经理层和监事之间的权责划分与行使不规范,导致集体资产经营和保

值增值困难。三是村(居)民自治制度的实施,本质是农村社区治理结构由“委任制”向“选任制”转变,但实施过程也存在不少弊端,民主决策行为不规范,民主管理制度不完善,民主监督不深入等。村社治理出现危机,每届村社班子换届选举,成为农村工作的头等大事,选举成本越来越高;甚至在南海发生多宗罢免村官的事件,出现危及农村全局稳定的“骨牌”效应。

二、完善南海城乡社区基层民主法治和社区多元共治机制

1. 完善社区组织建设与基层民主法治

实现农村社会稳定一向是党的农村工作重要目标;“安定有序”作为和谐社会的内涵之一。历史经验证明,农村社会矛盾积累到一定程度,必将危及国家政权的社会根基。因此,首先须加强和改善党对基层组织的领导与监督,培育社区各类组织并明确其职能,这是促进社区和谐稳定、实现多元共治的前提。鉴于国家鲜有关于村社治理齐整且细致可行的法律法规,但地方有必要切实补充有关实体性和程序性制度规范。制度建设应当围绕民主选举、民主决策、民主管理、民主监督来进行,既要由省人大完善村社治理的实体立法及“三资”管理立法,同时市(县)级政府要完善落实“四个民主”的程序保障机制。通过加强基层组织建设与民主法治,促使社区治理工作走向制度化规范化的轨道。选举仍是基层民主法治重点,是普遍关注的焦点与矛盾根源,基层选举问题直接影响村社自治机制的构造。当然,也要兼顾到其他方面的制度建设,坚持依法治理,用制度规范村社干部权限;加强依法监管,健全村(社)务公开制度,保障群众知情参与权和监督权;完善社区自治章程和村规民约,依法解决影响社区稳定的面源性问题。完善社区村(居)民自治机制,不仅要明确社区自治组织的职责,还要完善其自治事务的办理机制。现阶段,重在培育社区参与精神,拓展合作治理的渠道,切实设置参与形式和内容。社区参与注重建构社区民间组织并依靠其组织对社区民间组织参与提供相应的帮助指导与激励支持。

2. 厘清社区基本治理主体的地位及其职能

首先,出台相应的立法或规范文件明确诸治理主体各自的职能,承认非政府治理主体的地位和作用,从而为多元治理主体的合理互动提供依据。其次,需要平衡各治理主体之间的资源分配。多元治

理主体之间良性互动关系要求资源分配的平衡以保持各自的独立地位,立法或规范文件要确认保障实际运作的有效性;只有在各主体资源平衡且相对独立的情况下,才能避免相互控制和交易失范,才能同台实现资源的合理流动和良性互补。这就需要政府对多元治理主体一视同仁,设法平衡各种资源在诸治理主体间的分布,创造平等合作的条件。最后,要建立规范的监管体制和协作机制。重在健全规章制度,完善激励措施,明确职能,规范工作,理顺社区各组织之间的关系,实现多元治理主体合作方式的转型^[2]。

3. 改善社区党组织领导工作机制

城市化导致“单位”功能逐步转移到社区,城乡居民与社区关系越来越密切,也对党领导社区管理提出新要求。同时,由于社区党组织与社区居民、各组织单位之间没有行政或经济关联,不能使用强制手段进行领导。在“小政府大社会”的新形势下,党要继续保持领导地位,势必进行领导方式改革和创新。要从根本上打破“党组织—单位—单位人”的传统格局,社区党组织找准定位,凸显服务把关职责,保障社区群众根本利益,维护社区和谐稳定。为适应城乡社区建设的现实需要,要发挥党组织的政治保证优势:一要充分利用党组织的政治功能,建立维护各方利益的监督协调和保障机制,化解矛盾,让社区居民共享改革发展成果,促进社区和谐发展。二要发挥党组织的渗透功能。城乡社区党建工作要与时俱进,积极发挥其引导、监管社区组织的重要作用。三要使城乡社区党组织转变领导方式、改进工作方法,强化服务职能。集体经济产权制度改革促使社区党组织要保证集体企业依法自主经营,而股份合作组织新型民主决策管理体制和运行机制,则从根本上改变了原农村党支部直接支配人、财、物的领导方式,代之以支持、协调、指导和服务,实现在服务中参与,在参与中监督,使党组织树立威信、塑造新形象。党组织要从源头上消除违背社区群众普遍意愿随意处置集体资产的条件,消除因利益处理不当而引发的不安定因素^[3]。

4. 理顺政府职责及其与社区的关系

政府应明确其在社区建设与治理中的任务,不再把社区平台当成转嫁工作负担的“腿”。政府须转变职能,改变工作方式,不能啥事都交办或委派社区完成,只顾监督检查。需要加强和改进社区服务工作,形成行政机制、市场机制、资源共享机制、协同机

制之发挥合力作用的体系,这是城乡社区公共服务的基本要求。社区与社区单位要走共建共治、资源共享、利益平衡的有效路子。一是街道体制要改革。在城市政府与社区之间,有无必要设立一层与民争利的“派出机构”,其功能究竟如何合理定位——因为实际工作中“办事处”都成了“指挥处”,凡事习惯于交居委会办理。二是街道办要适应形势变化,改变工作方法。三是要落实完善村(居)民自治机制。只有健全村(居)民自治规则,基层民主自治才有良性运行保障,确保村(居)民平等、自主、有序地参与社区公共事务。

5. 确保社区治理与公共服务的保障力

社区公共治理是政府公共服务的重要方面,政府须担当责任——组织引导社区服务管理、兴建基础设施并鼓励市场或非政府机制进入该领域。积极探索财政投入、社会支持、费随事转、有偿服务等多元化筹措社区建设经费的渠道,构建以财政投入为主、社区组织自筹和社会捐助相结合的多元化投入机制。但政府投入是主要且起先导作用的,当前要树立公共财政理念——意味着政府用纳税人的钱向社区购买一定的公共服务。城乡社区多元治理机制的构建和善治目标的达到,亟待加大社区的财政投入,使各项改制管理措施得到有效推行。应建立从省市到县级财政的社区建设专项预算,使得社区建设投入拥有相对稳定的来源,特别是省级财政要率先列出社区建设经费,以激励市县财政投入。故此,首先,要建立社区服务发展的财政保障体系;落实扶持社区服务政策;促进社区公共服务机构改革和基础建设;积极开展便民利民服务。其次,要大力扶持民间组织参与社区服务,提供政策帮助和政府购买服务资金。最后,鼓励各类企业提供社区公共服务产品,政府从税收方面给予优惠,或根据其服务内容给予财政补贴。通过多渠道建立社区建设发展基金,即提供有效的公共物品和公共服务供给保障机制。

三、深化南海城乡社区以集体成员权保障为基点的配套制度改革

通过社区股份制改革创设集体所有制结构下成员权制度安排,可谓南海农村经济社会改制的重要产物。随着农村经济非农化产业发展和土地收益股份化分红的普及,这一制度安排似乎趋于僵化。然而,由此伴生的棘手问题越来越成为影响南海农村

深化发展与社会(区)和谐稳定的痼疾。故在当前及以后,怎样发挥南海敢于并善于改革创新的精神,通过系列配套制度改革,破解这一困惑难题,为南海农村经济社会发展、实现城乡统筹提供长期稳定、普适可行的制度基础,就成为迫在眉睫需要解决的问题。

1. 实行以经济社(原村民小组)为单位的成员权时点确权

①由于各村社情况千差万别,建议“一村一策”确定成员权时点,县(区)政府做出统一的政策部署及指导,但具体各村社的时点确定由其自主决定。②在政府指导下由各集体经济组织按民主程序成立专门机构,基于原土地承包关系,对相关历史遗留问题、村民身份变化、股东与非股东成员权利等,进行全面摸底调查、甄别情形、民主协商,提出处理建议或参考意见。③待各村社确定成员权时点以后,改革方案报镇(街)政府备案后付诸各村社民主表决确认,重新颁发集体成员权证(股权证),依法合理固定经济社成员,封闭其成员权资格,不再在传统村庄意义上随意扩展村民成员。

2. 依法界定享有成员权资格的成员类别及其权益保障范围

随着村社城市化,村庄已经从封闭走向开放,必须锁定原始成员的权利享有范围。追溯确认享有成员权资格的成员只与原集体化或实行家庭承包制时土地和资产有关的权利享有或权益分配的条件。这样既可保障原集体组织成员的权益,也有利于村庄开放以后其他成员通过其他方式参与非集体资产相关的权益的参与和利益分享。继续探索“股权固化”与结构优化的股权管理新模式,逐步将股权纳入法制化运行轨道,重在缓解社区股权配置的内部矛盾——特别是在依法落实农村“出嫁女”及其子女权益的基础上,按照地方省、市政府有关集体经济组织管理规定及集体经济组织成员资格界定办法的基本精神,重新核定社区各类户籍人口,依法界定农村集体经济组织成员资格,甄别股东类型,合理调整优化股权配置;对居住在农村社区的自理粮、读书后回迁、复退军人等特殊人群的权益诉求,要尊重村(居)民意愿,妥善给予指导处理。在规范开展集体“两确权”(集体资产产权确认和集体经济组织成员资格界定)工作的基础上,进一步完善股份合作经济组织运行机制,逐步突破过去股权的社区封闭性,积极探索股权社会化流转模式,为加快适应城市化进程及公

司化改制创造条件。

3. 深化成员权和资产权相分离的股份制改革

若以上两项制度安排妥当后,再对现行基于成员权的股份制进行改造优化。其基本思路是:①对集体资产进行一次性全面量化,明确其为成员权所有者的财产。②组建以成员权为纽带的股份资产公司,由核定成员分享原土地和其他资产收益的福利分红。该公司不具体负责土地和资产经营,只是基于成员的共同委托代表从事对拥有成员权资格的土地分红,负责社区部分公益和公共服务的组织与提供。③组建以资产为纽带的股份公司,原村(居)民、外来居民均可以出资入股、购股,组建新的股份公司,由出资人组建完善股份公司治理结构,与基于成员权的股份资产公司脱钩,以合约形式从事土地开发,也可以从事其他资产经营项目。该股份公司的经营、管理与收益分配按现代股份公司原则营运,原来的村(居)自治组织和党组织不再干预其具体经营活动。

4. 继续推进“政经分离”后城乡社区治理结构配套改革

统筹城乡发展综合改革是一场涉及思想观念转变、体制机制改革、利益关系调整的系统性工程,涉及面广,参与部门多,政策性强。积极探索城乡一体化相应的新型社区治理结构,发挥社区党组织的核心领导作用,有效实施村(居)民自治,规范经济组织权能行使,界定党组织、自治组织、集体经济组织的权责范围,建立农村向城市社区管理转型的新型治理结构。

(1)明确南海城乡社区党组织的领导核心地位。社区党组织重在发挥中国共产党对城乡社区的固本强基作用,承办上级组织的任务,承担总揽全局、协调各方利益的功能,管方向性、政策性、全局性大事。其领导成员由所在社区全体党员选举产生。①党支部不直接参与集体资产经营和收益分配。②可以党支部成员为主体组成“两委”决策机制,负责对村社重大事项决策进行监督把关。③党支部人员工资及活动经费由上级党组织安排,初期可以由区财政专项列支承担。

(2)推进南海城乡社区自治组织与经济组织职能的分离。①村(居)民委员会的基本职责是组织社区公共服务、进行社会管理、协助行政、帮助村(居)民自治,不再直接参与集体经济组织的经营活动,主管社区事务性、公益性服务工作。其领导成员由具

有选民资格的村(居)民选举产生,不再由集体经济组织负责人兼任。②集体经济组织的职责是民主制订集体资产经营方案,按照集体资产管理交易平台运作的有关规定,落实经营方案民主管理程序、组织监督本级集体资产经营收益等经济管理事项,其领导成员由具有选举资格的股东选举产生。

(3)完善适应城市化转型的南海城乡社区公共服务中心。①成立社区政务服务中心,使之成为集民政、国土、建设、房产、工商、税收、计生、就业、低保、流动人口、综治维稳等便民服务的公共服务平台,形成政府行政服务向村居社区延伸新机制,实现农村社区公共服务和社会管理面向城镇化对接。人员可由村党组织、村委会成员兼任或聘用,运作经费逐步由财政专项列支承担。②成立农村财务管理服务中心,成为资金管理使用、票据管理、会计核算、财

务公开、合同管理等服务平台,形成以“一项委托(村社委托镇街)、两级审核(镇街、村)、三权不变(资源、资产、资金的所有权、使用权、审批权)、四层监督(业务监督、审计监督、群众监督、检查监督)、五个统一(统一全区财务管理制度、统一财务审核、统一记账、统一公开、统一建档)”为主要内容的农村财务管理精细化管理新机制。

参 考 文 献

- [1] 徐明华,盛世豪,白小虎.中国的三元社会结构与城乡一体化发展[J].经济学家,2003(6):35-37.
- [2] 王权典,刘信洪,曾琥.城市化转制社区治理机制转型之法律探微[J].法治论坛,2011(3):238-258.
- [3] 王权典.论转制社区党组织的领导地位保障与机制完善[J].桂海论丛,2012(5):52-56.

Exploration of New Path in Governance Mechanism in Urban and Rural Areas in Nanhai in the Transitional Period

WANG Quan-dian

(Law School of South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong, 510642)

Abstract A new wave of comprehensive reformation featured by the separation between political administration and economic development has been carried out in Nanhai, Guangdong Province in the transitional period. After considering the main factors restricting the contemporary stability of urban and rural community in Nanhai, the paper proposed to enhance its legislation and construction of democratic system, regulate the multi-governance mechanism, improve its construction of basic organizations, clarify position and function of its subjects, improve its party organization leadership, figure out the relationship between duties of the government and the community, and guarantee the administration of communities and the relative public service. To solve the problems affecting stability, a system of reformation is required to secure the right of group members; counterpoise the true point for each village group; legally define the qualification of the member and scope of rights and interests protection; deepen the stock reform distinguishing the member right from ownership of assets; and continue to promote the system reformation in terms of community governance structure after the “political and economic separation”.

Key words reform in Nanhai; urban and rural construction; separation between politics and economy; community governance; definite insurance; rural social management

(责任编辑:刘少雷)