

海南基层社会 治理研究

杨素稳/李德芳◎主编

HAINAN JICENG SHEHUI
ZHILI YANJIU

中国社会科学出版社

H A I N A N
JICENG SHEHUI

海南基层社会
治理研究

杨素稳/李德芳 © 主编

HAINAN JICENG SHEHUI
ZHILI YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

海南基层社会治理研究 / 杨素稳, 李德芳主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3076 - 6

I. ①海… II. ①杨…②李… III. ①农村 - 群众自治 - 研究 - 海南省
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 178626 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任明
特约编辑 乔继堂
责任校对 季静
责任印制 李建

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京奥隆印刷厂
装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2013 年 8 月第 1 版
印次 2013 年 8 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 13
插页 2
字数 215 千字
定价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

基层是社会的基石。基层社会治理，关乎政治发展大局和国家长治久安，是一个十分值得关注和研究的问题。多年来，我们将学术目光投射于海南基层社会，这不仅是学术研究的需要，也是知识分子的良知所在。

本书是我们近年来对海南基层社会治理问题进行调查研究工作的小结，共分九个专题。

一是海南的农村基层党建。海南是一个农业省，农村基层党建工作不仅事关农村的政治稳定与发展，更事关党的执政基础的巩固。通过对海南农村基层党组织的队伍建设、执政能力建设、思想作风建设、工作机制建设等方面的调查，发现海南农村基层党建工作取得了比较大的成就，但也存在若干值得注意的问题，需要采取积极稳妥的措施，进一步加强。

二是海南的乡镇政治关系。乡镇作为国家政治与社会政治的接触点，直接面向农村基层，是党和政府各项方针政策的直接执行者。它负责向上级政府传达广大人民群众的需求和愿望，起着承上启下的作用。在乡镇治理中，乡镇党委、乡镇人大、乡镇政府、村党支部、村委会以及社会团体扮演着不同的角色，发挥着不同的作用。改革和完善乡镇政治关系，是推进我国政治体制改革，发展社会主义政治文明的必由之路。

三是海南的农村基层社会管理。我国正处于社会转型的关键时期，受产业结构、城乡结构、就业结构等迅速转型的影响，社会利益格局正在发生剧烈变化，社会状态更加活跃，农村社会各种要素加快了由静态到动态、由封闭到开放、由单一到多元的转变。随着农村基层社会管理对象的变化以及管理内容的拓展，海南原先的管理办法和

管理模式现已很难适应形势需要。加强和创新海南农村基层社会管理，是一项系统的工程，需要各社会管理主体共同参与，发挥合力作用。

四是海南的“难点村”治理。基层群众自治制度是中国特色社会主义的四大政治制度之一。进入新世纪以来，海南的村民自治建设取得了显著进展，但由于各种因素的影响，还存在着一些村务公开和民主管理的“难点村”。海南的“难点村”数量所占比重虽然不大，但对全省村务公开和民主管理工作具有较大影响。加强“难点村”治理工作，必须深化认识，逐步在实践中解决所遇到的诸多问题。

五是海南的城中村治理。随着改革开放的不断深入，我国城市化进程速度不断加快，城中村成为一个比较普遍的现象。城中村具有农民失地多、违章建筑数量大、居住环境恶劣、治安秩序乱等特点。对城中村治理所存在的问题，需要从政府、开发商和村民等方面入手，采取相应措施，促进治理工作的有序进行。

六是海南的城市社区治理。如何有效加强城市基层社会管理，推动城市社区建设，养成社区居民自治能力，是近年来各地不断探索的问题。海南在城市社区建设过程中，对社区治理机制进行了大胆探索，取得了一些新鲜经验，但也存在政府职能界限不清、居民参与程度不高等问题，必须在理清职能，提升居民参与积极性等方面采取措施。

七是海南的农村社会养老保险制度。健全的社会养老保险制度是农村社会的稳定剂，是实现农村善治的基石。2009年9月国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》后，海南开始进行试点，取得了一定成就。海南的新型农村社会养老保险制度在实施过程中遇到了不少问题，需要转变传统的养老观念，采取相应对策。

八是海南的文明生态村建设。文明生态村建设是一项具有海南特色的文明工程、富民工程、民心工程，是海南在中国特色社会主义道路上的创举。文明生态村不仅是海南社会主义新农村建设的综合载体，也是海南实现农村良好治理的有效载体。总结海南创建文明生态

村 10 余年来的成就和经验，对推动文明生态村建设转型升级，实现农村善治，具有十分重要的意义。

附录是 21 世纪初期的海南农村村民自治。海南建省之际，正是《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》实施之时。全国不少省份此后陆续开展了轰轰烈烈的村委会选举，海南却一片沉寂，直到 1995 年才进行首届村委会选举。海南最初进行的两届村委会选举并没有体现多少村民自治的精神。海南真正的村委会民主选举是在进入 21 世纪以后开始的。21 世纪初的海南农村调查表明，我国村民自治在实践过程中表现出了区域发展的非均衡性特征。

本书对上述问题的探讨，仅仅是海南基层社会治理的几个侧面。我们深知，我们对海南基层社会治理的探索，只是迈出了一两步，其研究广度有待于拓展，研究深度有待于提高。唯望能够给今后的海南基层社会治理研究提供一些基础性资料，添加几片砖瓦。

目 录

第一章 海南的农村基层党建	(1)
一 海南农村基层党建存在的主要问题	(3)
二 加强海南农村基层党建的对策分析	(11)
第二章 海南的乡镇政治关系	(16)
一 调查与分析	(17)
二 完善乡镇政治关系的路径	(37)
第三章 海南的农村基层社会管理	(48)
一 海南农村基层社会管理的主要成效	(48)
二 海南农村基层社会管理存在的问题	(51)
三 完善海南农村社会管理的对策	(60)
第四章 海南的“难点村”治理	(68)
一 “难点村”的特点及成因	(68)
二 “难点村”治理的举措与成效	(73)
三 存在的主要问题及改进建议	(77)
第五章 海南的城中村治理	
——以万宁为例	(83)
一 万宁城中村的类型与特点	(83)
二 城中村治理存在的主要问题	(88)
三 城中村治理的对策分析	(92)

第六章 海南的城市社区治理	
——以海口为例	(96)
一 海口社区建设历程和治理模式探索	(96)
二 海口社区治理存在的主要问题	(101)
三 加强海南城市社区治理的对策	(104)
第七章 海南的农村社会养老保险制度	
——以定安为例	(109)
一 农村社会养老保险制度的建立	(109)
二 新农保实施中存在的主要问题	(114)
三 推进新农保制度的相关建议	(118)
第八章 海南的文明生态村建设	(121)
一 海南文明生态村建设的基本历程	(121)
二 海南文明生态村建设的主要成就	(123)
三 海南文明生态村建设的基本经验	(128)
附录 21 世纪初期的海南农村村民自治	(135)
一 海南农村村民自治的起步和发展	(136)
二 村民视野中的海南农村村民自治	(147)
三 海南农村村民自治的成效与问题	(170)
四 海南农村村民自治的挑战与机遇	(183)
主要参考文献	(191)
后记	(195)

第一章 海南的农村基层党建

海南是一个农业省，抓好农村基层党建工作，不仅事关农村的政治稳定与发展，而且事关党的执政基础的巩固。自2007年以来，海南省委成立党建工作领导小组及其办公室，宏观统筹谋划全省党建工作，实施党委专题研究农村基层党建工作制度，规定市县委常委会每半年召开1次专题会议，听取工作汇报，研究部署农村基层党建；同时，按照中央关于乡镇党委和村党支部建设“五个好”的标准要求，从巩固党在农村执政基础的战略高度，作出了实施新时期农村党的建设“强核心工程”的决定，组织开展贯彻落实科学发展观、三级联创、创先争优、学习型党组织建设，以及“大学生村官工程”、“党员诚信创业致富工程”等活动，相继制定了《关于实施新时期农村党的建设“强核心工程”的意见》、《海南省村干部坐班工作暂行办法》、《海南省农村干部考核试行办法》、《海南省农村（社区）党组织和村（居）委会干部补贴发放实施办法》、《海南省2010年—2015年农村干部大专以上学历教育实施方案》等文件。海南省委出台了一系列配套制度，比如“三级书记述职”制度^①、农村基层党建工作巡回检查制度、^②党员干部联系服务群众制度、领导干部联系点制度、坐班制度等，在加强农村基层党的队伍建设、执政能力建设、思想作风建设以及工作机制建设等方面取得了显著成绩。然而在取得成就的同时，仍旧存在一些非常值得注意的问题。

^① 各市县委书记、乡镇党委书记、村党组织书记每年都要就抓农村基层党建工作，向上级党组织作专项述职报告。

^② 把农村基层党建工作情况纳入省委巡视组工作的重要内容，在各市县委成立党建工作巡回检查办公室，定期或不定期深入基层开展巡回检查，指导各项工作。

为了解海南农村基层党建存在的问题,促进农村党建工作和基层政权建设,我们采用问卷调查和个别访谈相结合的方法,具体结合多段分层抽样的方式抽取调查样本,参照地理方位的不同,于2012年7—8月份分别在海南省北部的海口市、西部的儋州市、南部的三亚市、东部的琼海市和中部的五指山市进行实地调研。调查内容主要包括被调查村民(含农村党员)的个人基本情况、海南农村基层党组织的队伍建设、海南农村基层党组织的执政能力建设、海南农村基层党组织的思想作风建设、海南农村基层党组织的工作机制建设、总体性评价等六部分,较好地反映了海南农村基层党组织建设状况的全貌。共计面向村民发放问卷680份,回收有效问卷645份,有效回收率为94.8%;在发放问卷时,调查者注重把握问卷发放对象的性别、年龄、民族、政治面貌和文化程度在结构比例方面的平衡关系(详情参见表1),以更好反映调查样本的代表性;在此基础上,借助SPSS18.0统计软件,对调研数据进行定量分析,并通过卡方检验其有效性。

表1 645名受访村民基本情况的分布汇总表

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
性别	男	402	62.3	62.3	62.3
	女	243	37.7	37.7	100.0
	合计	645	100.0	100.0	—
年龄	15—34岁	277	42.9	42.9	42.9
	35—59岁	312	48.4	48.4	91.3
	60岁及以上	56	8.7	8.7	100.0
	合计	645	100.0	100.0	—
民族	汉族	395	61.2	61.2	61.2
	黎族	233	36.1	36.1	97.4
	苗族	1	0.2	0.2	97.5
	回族	14	2.2	2.2	99.7
	其他	2	0.3	0.3	100.0
	合计	645	100.0	100.0	—

续表

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
政治面貌	党员	125	19.4	19.4	19.4
	团员	135	20.9	20.9	40.3
	群众	382	59.2	59.2	99.5
	其他	3	0.5	0.5	100.0
	合计	645	100.0	100.0	—
文化程度	初中以下	139	21.6	21.6	21.6
	初中	253	39.2	39.2	60.8
	中专或高中	158	24.5	24.5	85.3
	大专及以上	95	14.7	14.7	100.0
	合计	645	100.0	100.0	

一 海南农村基层党建存在的主要问题

（一）党员队伍结构不合理

农村基层党组织是农村建设发展的领导核心，党员队伍结构直接影响着该核心发挥作用的效力。尽管有 46.9% 的受访者表示“愿意”入党，为进一步加强海南农村基层党员队伍奠定了良好的基础。但是，目前海南农村基层党员队伍在结构上存在着不尽合理现象。所调查的 645 名村民在回答“制约党员干部开展工作的因素主要有哪些？”时，分别有 21.2% 的人认为是“年龄结构老化”，31.2% 的人认为是“文化程度偏低”。笔者在对 125 名农村受访党员的基本情况统计时也发现了该问题，在 125 名农村党员中，青年党员（本文特指 35 岁以下）的人数占比为 24%；文化程度在“初中及以下”水平的人数占比为 34.4%；高中（含中专、中技）学历党员人数占比为 41.6%；大学本（专）科及以上学历党员人数占比为 24%。在部分农村这种不合理的现象表现得更加突出。

表2 四个调研村子党员基本情况分布汇总表 (单位:人)

		琼海阳江村	海口红旗村	三亚新联村	儋州南罗村
年龄	15—34岁	13	15	0	10
	35—59岁	25	29	17	29
	60岁及以上	28	35	17	0
	合计	66	79	34	39
性别	男	56	63	26	32
	女	10	16	8	7
	合计	66	79	34	39
文化程度	初中以下	7	10	10	13
	初中	27	34	17	0
	中专或高中	25	29	7	26
	大专及以上	7	6	0	0
	合计	66	79	34	39

如表2所示,在受访的四个村子中,青年党员人数的占比,分别为19.7%、18.9%、0%和25.6%;初中及以下学历党员人数的占比,分别为51.5%、55.7%、79.4%和33.3%。显然,大部分受访村子党员队伍结构的分布情况,还远远没有达到125名受访党员总体分布情况的平均水平。

在不尽合理的农村党员结构中,又以学历与文化程度偏低最为严重,而且在新党员的吸纳过程中,有些村庄的情况并未得到有效改善。如表3所示。

表3 海口市红旗村近两年发展新党员的基本情况分布汇总表(单位:人)

	年龄			性别		文化程度			
	15—34岁	35—59岁	60岁及以上	男	女	初中以下	初中	中专或高中	大专及以上
2011年	6	5	0	7	4	0	4	4	3
2012年	4	8	0	7	5	0	4	7	1
合计	10	13	0	14	9	0	8	11	4
	23			23		23			

从表3中可以发现,在海口市红旗村近两年发展的新党员中,青

年党员人数占比为 43.5%。这说明,该村在发展新党员中,对于年龄结构有了比较合理的调整。但是,对新党员的学历与文化结构来说,情况则没有什么改变,文化程度在“初中及以下”水平的人数,仍占比 34.8%,而大专以上学历的只占 17.4%。与海口市比邻的红旗村尚且如此,那些偏远的农村情况可能就更加严重。

在新农村建设的过程中,年龄结构老化、文化程度偏低的党员队伍,不仅会影响到海南农村基层党组织建设的可持续发展,也将会制约海南农村党建的科学化、现代化与高效化,会在一定程度上制约农村基层党建工作的深入开展。

(二) 党组织后备力量不足

共青团是党的后备军,但是在经济发展比较落后的海南农村,受外出务工、学习、参军等多种因素的影响,能够长期坚守在农村参加日常生产生活的青年很少,这就严重影响了海南农村基层团组织建设与功能,使得党的后备力量十分薄弱。

当 645 名受访村民被问及“村里的共青团,平时给您的印象”时,有 38% 的人选择“都不知道村里有没有共青团”的选项,还有 39.4% 的人选择“没印象,村里的共青团都没什么活动”的选项。访谈也同样表明,在某些村子中,因团员匮乏,村团组织竟然只剩下一个团支部书记。在大多数村子中,团支部书记通常都是由某位村党支部成员来兼任,专职的团干部非常少见。村里的团支部每年也只组织举行一次团员大会,没有独立开展过其他专项的主题教育活动;没有专项办公经费(团支部的活动经费主要从村党支部的办公经费中抽取少部分支出);没有活动场地(团支部一般都与村党支部合署办公)。

在推进社会主义新农村建设的各项工作中,如果农村团组织队伍涣散,功能削弱,就难以对广大的农村青年起到组织、领导和培养的作用,难以有效地培养出一批优秀的共青团员,进而也就无法向党组织输送一批优秀的后备力量。后继乏人、后继乏力危险的存在,会严重遏制党员队伍结构的完善与整体素质的提高。难怪在受访的党员

中，23.2%的党员认为农村“青年人才外流”，是“最主要的制约农村党建工作深入开展的客观条件”。

（三）党组织领导创新发展的能力不够

维护稳定与领导发展是党组织执政能力建设相辅相成的两个方面。当受访者回答“如果您家的土地被征用了，却得不到您想要的补偿标准，您首先会选择”和“一旦与他人发生纠纷，您主要会选择”两选项时，分别有33.2%的人选择“直接向党员干部反映”、46.2%的人选择“请党员干部调解”。这说明海南农村基层党组织在维护农村社会稳定方面是有一定的调控能力的。但是，在领导创新发展方面，部分农村基层党组织中却存在着能力不足的现象。受访的村民中有29.3%的人认为“发展观念落后”是制约党员干部开展工作的主要因素。在受访的125名党员中，45.6%的受访党员认为制约农村党建工作深入开展的主观条件，最主要的是“党务工作缺乏创新”。访谈中也发现，海南农村有相当一部分党员干部仍然囿于传统经验办事，工作观念较为陈旧，“等、靠、要”的慵懒思想严重，市场经济意识、改革创新意识不强，导致农村党组织的整体工作绩效低下，没有达到村民们的期望水平。更新理念、革新方法，提高领导创新能力，带头致富并能够有效指导农民调整农业结构，把握市场信息，增加经济收益，是进一步推进海南农村社会稳定，提高基层党建执政能力的必要条件。

（四）部分党员的宗旨意识不强，责任感与廉政性需要加强

全心全意为人民服务是党的根本宗旨，只有把党的宗旨贯穿于工作全过程，更好地服务于民，才能真正凝聚人心，才能有效推进农村的改革，促进经济的发展和社会的稳定。

调查表明，海南农村部分党员的宗旨意识比较薄弱。在回答“村里那些人要求入党，最主要是为了？”这个问题时，只有22%的受访者认为，要求入党的人是为了“奉献党的事业”，却有53.9%的人认为，要求入党的人是为了“谋求经济利益”，21.4%的人认为是为了

“提升政治地位”。这说明部分党员入党动机的纯正性是受到怀疑的。这种怀疑又与某些党员干部落后的思想、行为密切相关。在被调查的645名村民中（含125名党员），共有65.6%的人认为党员干部的表现跟普通群众差不多，甚至表现还不如普通群众，47.7%的人把“奉献意识不强”看作是制约海南农村党员干部开展工作的最主要因素；在被问及“党员干部要想在农村社会管理中发挥积极作用，自身最需要完善的是？”时，有39.4%的人把“强化责任奉献”，视为党员干部当前最急需完善的素质。在回答“党员干部对群众进行走访、沟通吗？”这样一题目时，645名受访对象中，仅有39.5%的人反映是“偶尔有”，33%的人表示是“基本上没有”，这说明有些党员干部远离群众，脱离百姓，淡漠了全心全意为人民服务的宗旨。同时，由于部分党员干部习惯于以行政命令的方式开展工作，工作方法简单，工作作风粗暴，不思进取，逐渐失去了村民的信任和拥护，加剧了党群、干群关系的紧张性。如果不进一步整顿海南农村基层党员干部的思想作风与工作作风就很难发挥农村基层党组织在社会主义新农村建设中的引领作用。

责任感与党风廉政建设关系到农村基础党组织的执政基础，是农村党员干部作风建设的重要内容。调研中发现，部分农村党员干部的责任意识较差，廉政性也亟须提高。在被调查的125名党员中，有25.6%的人把“党员热情并不高”，视为当前制约海南农村党建工作深入开展的最主要的主观条件。520名受访村民（党外群众）在回答“当您遇到困难或需要帮助，党组织或党员干部会怎样？”时，分别有42.5%的受访者选择了“虽口头表示关心，但并无实际行动”的选项和“虽多次反映，但总无人过问”的选项，也有33.5%的人选择了“自己没有主动反映，也没人知道”的选项。上述种种都说明部分农村党员干部责任感不强，角色意识较差，工作懈怠冷漠，不能主动热情、及时有效地帮助有困难的群众，不能真正深入群众中了解他们的疾苦，听取他们的反映。在回答“您最不能容忍党员干部队伍在思想作风上出现的问题是？”时，520名受访村民（党外群众）中有33.8%的人选择“工作消极，纪律松弛”，26%的人选择“不给好

处不办事”。这就说明当前海南农村基层党员干部队伍的廉政性也存在着一定的问题，这将极大地损害党在农民心目中的地位与形象，动摇农村基础党组织的执政基础与影响力。

服务意识、责任感、廉政性是联系在一起的，没有为人民服务的理念就必然缺乏责任感，廉政意识也必会受到削弱。海南农村基层党员干部自身的党性观念，与实际工作的要求相比，还存在着一定的差距，这其中有一部分人虽然在组织上入了党，但是在思想上还未完全入党，因而其服务奉献的宗旨意识和责任廉政的工作态度，必须进一步提高和改善。

（五）领导机制不健全

在领导机制方面，这里主要探讨在处理“两委”关系、农村基层党组织与农村其他社会组织之间关系上所存在的问题。村党支部是农村发展的领导核心，村委会是村民的自治组织，二者之间的紧密配合至关重要。实践证明，凡是发展的好的村子，“两委”的配合必然紧密，必然形成一个有战斗力的领导集体；而“两委”关系不好，势必导致村级组织的集体领导能力下降，工作也不好开展。为使“两委”能够进一步团结合作，中央组织部“提倡村党支部书记和村委会主任‘一人兼’”。^①

根据对10个调研村子的访谈资料来看，这10个村子中，有8个村子是村党支部书记兼任村委会主任。这说明“一人兼”的做法，在海南农村是比较普遍的。对此问题，村民们持有不同的意见和看法。调查中对“村委会主任兼任村党支部书记，您的态度是？”这样一个问题，有37.5%的人表示“不赞同”，有29.1%的人表示“赞同”，还有33.4%的人表示“无所谓”。表示“不赞同”的，其主要理由是，“一人兼”缺乏权利的有效制衡，容易导致专权，产生腐败。

的确，海南农村普遍缺少能够对“一人兼”的“两委”干部起

^① 中共中央组织部文件，中组发〔2009〕7号：《关于加强村党支部书记队伍建设的意见》，《人民日报》2009年4月30日。

到实际监督制约作用的村民组织。面对村里党员干部违法乱纪的行为，普通村民通常都缺乏相对有效的监督手段。645名受访者在回答“村里面有村务监督机构（如理财小组）吗？”时，表示“有”的人数，仅占到被调查总人数的26.8%；表示“没有”的人数，则占到36.1%；另有占37.1%的人对此表示“不清楚”。在评价“村里的财务公开情况”时，受访者表示“效果很好，该公开的都公开了”的人数只占到被调查总人数的22.5%；认为“效果不好，公开只是形式，没什么意义”的人数，则占到48.2%；另有29.3%的人反映自己对此事“不清楚”。这反映了村民们对村干部的工作，特别是财务收支情况，多数人普遍持以不信任的态度，这也正是部分村民不赞同“一人兼”做法的重要原因之一。在领导机制上，能否在保留“一人兼”优点的同时，完善监督制约机制，直接关系到农村基层党组织在农民心目中的威望，关系着农村基层党组织的诚信度与影响力。

新农村建设作为一项系统工作，需要全社会共同参与，合力推进。农村基础党组织就是整合社会力量的核心。当前，在海南农村中虽然组建了众多类似于生产合作社、瓜果蔬菜协会之类的社会组织，也有44%的受访者支持在这些农村社会组织中设立党支部，但是当被调查者在回答“当前制约农村社会组织发展的主要因素，可能是？”时，有32.7%的人表示“党组织带动不够”；这说明海南农村基层党组织对社会力量的整合性、引导性尚存不足，对农村其他社会组织的领导带动力度不够，影响辐射范围较小。总之，创新农村基层党组织的工作机制，不仅影响到党建工作本身的深入展开，而且直接影响着推进新农村建设的成效。

（六）激励保障机制不完善

在对农村基层党员干部激励因素的调研中发现，有31.6%的人把“优厚的工资待遇”、57.8%的人把“良好的升职机会”和“领导的信任赏识”，视为做好工作的主要激励因素。对此，中央曾提出“要形成岗位有明确目标、工作有合理待遇、干好有发展前途、退岗有一