

——中国政府治理创新丛书——

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU CHUANGXIN DIANXING ANLI JICUI

中国地方政府创新 典型案例集萃

周红云 ◎ 主编



中国人事出版社

中国政治治理创新丛书

中国地方政府创新典型案例集萃

周红云 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府创新典型案例集萃/周红云主编. —北京: 中国人事出版社, 2012

(中国政府治理创新丛书)

ISBN 978-7-5129-0431-6

I. ①中… II. ①周… III. ①地方政府-行政管理-案例-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 314325 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 14 印张 224 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

序 言

从2000年开始，中央编译局比较政治与经济研究中心与中央党校世界政党研究中心、北京大学中国政府创新研究中心就联合发起了“中国地方政府创新奖”，至今已经举办6届，共有近1800个地方政府创新项目申报了这个奖项，产生了133个入围奖和60个优胜奖。课题组依据这些地方政府创新的申报项目和获奖项目建立了迄今国内最大的中国政府改革数据库和案例库，内容包括政治改革、行政改革、公共服务和社会管理四大类别。如何使用这些难得的案例和数据，让这些成功的改革创新经验能够为更多地方政府分享，是课题组的重要任务。因此，每当看到有专家学者使用这些数据案例，无论从学术研究的角度，还是从推广创新经验的角度，我都感到特别的高兴。

《中国地方政府创新典型案例集萃》和《中国社会管理创新典型案例集萃》这两本书均由周红云教授主持选编。周教授是“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员，在过去12年中全程参与了第一届到第六届“中国地方政府创新奖”的所有主体工作，并且专门负责候选项目的实地调研和获奖项目的案例研究。这种得天独厚的优势，使得本书具有许多明显的特色。它选材精当，不仅所选案例均为获奖项目，而且多是其中的经典创新案例。两本书共收录了“基层民主”、“行政管理”、“公共服务”、“社会管理”、“基层管理与社区治理”、“社会组织管理体制创新”、“弱势群体保护与群众权益维护”、“流动人口管理与特殊人群服务”、“公共安全体系”、“信息网络管理”等10个类别共21个专题的创新案例，内容涵盖了改革开放以来最重要的地方政府创新和社会管理创新，从中可以窥见中国政府创新和社会管理创新，乃至中国政治发展的主要历程和最新进展。本书的编排方式也颇有新意，除了案例内容外，还有概述、政策背景和拓展阅读等，这有助于读者更加全面地了解地方政府创新和社会管理创新的背景和意义。

毫无疑问，本书是同类书籍中的佼佼者，无论对于从事中国政府创新和社会管理创新研究的学者来说，还是对于广大的党政干部来说，都是不可多得的基础读物。

俞可平

2012 年 12 月

目 录

第一篇 基层民主政治建设

专题一 党内民主	(6)
[案例一] 山东乳山：党内基层民主“乳山模式”	(9)
拓展阅读——江苏仪征：全面推行乡镇党委换届公推直选	(18)
[案例二] 话语权回归下的党内民主建设——基于温岭市的 个案研究	(22)
拓展阅读——差额选举与党内民主	(29)
专题二 村级民主治理	(34)
[案例一] 用基层民主引领基层治理——对成都市构建新型 村级治理机制的思考	(37)
拓展阅读——青县的村治架构与方法	(44)

第二篇 行政管理改革

专题三 透明政府	(51)
[案例一] 政府决策公开化、民主化探索——浙江省杭州市 “开放式决策”	(51)
拓展阅读——“开放式决策”的杭州样本	(57)
[案例二] 政治效能与公民参与：浙江省温岭市新河镇 “参与式预算”	(59)
拓展阅读——参与式预算的起源、扩散与意义	(66)

专题四 效益政府 (68)

[案例一] 地方政府效能建设的问题与思考——以温州

“效能革命”为例 (68)

拓展阅读——“效能革命”席卷温州 向“衙门作风”开刀 (81)

[案例二] 政府绩效管理体制改革：北京市“三效一创”

绩效管理体系 (84)

拓展阅读——政府绩效评估中的公众参与——杭州市“三位一体”

综合考评机制 (90)

专题五 法治政府 (94)

[案例一] 云南省昆明市行政处罚自由裁量权规范细化制度 (95)

拓展阅读——行政程序法湖南破冰 尝试先地方后中央模式 (103)

[案例二] 哈尔滨市行政复议机制改革 (106)

拓展阅读——哈尔滨市行政复议体制机制进行重大改革 (115)

专题六 服务政府 (117)

[案例一] 基层公共服务模式的构建：北京市西城区街道

公共服务大厅案例研究 (118)

拓展阅读——北京市西城区积极构建全响应式社会服务管理格局 ... (124)

[案例二] 从天津市南开区“超时默许”机制看行政审批创新 (125)

拓展阅读——超时默许：天津市南开区破解审批拖沓“痼疾”

分析 (132)

第三篇 政府公共服务改革**专题七 公益事业** (140)

[案例一] 宁波：81890 公共求助服务平台 (140)

拓展阅读——81890：公共服务的宁波样板 (154)

[案例二] 浙江省长兴县教育局：“教育券制度” (158)

拓展阅读——浙江省长兴县在我国率先试行教育券制度 (161)

专题八 弱势群体保护	(162)
[案例一] 陕西石泉：儿童保护中心	(162)
拓展阅读——给留守儿童当“家长”，在这里已成制度	(165)
专题九 社会保障改革	(167)
[案例一] 河北省迁安市政府：“新型农村合作医疗制度”	(167)
拓展阅读——迁安市新型合作医疗：农民得实惠，筹资不再难	(172)
 第四篇 政府社会管理改革 	
专题十 社会组织培育与发展改革	(180)
[案例一] 深圳：社会组织管理体制改革的排头兵	(185)
拓展阅读——深圳社会组织登记管理体制改革迈出新步伐	(192)
[案例二] 社会组织培育的另一种模式：上海浦东公益服务园	(193)
拓展阅读——浦东公益服务园可持续发展前景初现 “产业链” 让公益走得更远	(197)
专题十一 社区治理改革	(199)
[案例一] 激活和谐社区的细胞：深圳盐田模式	(201)
拓展阅读——社区治理“盐田模式”叫响全国	(210)
后记	(215)

第一篇

基层民主政治建设

专题一 党内民主

专题二 村级民主治理

概述

党的基层组织是国家协调与社会关系的重要途径。所谓基层民主政治，是人民群众直接参与和自己切身利益密切相关的国家与社会事务管理的政治制度和政治实践，具体体现了人民当家做主的民主权利。根据我国宪法和地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法的规定，基层特指农村乡（民族乡）、镇和城市街道及其属下的行政村范围。目前，中国已经建立了以农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会为主要内容的基层民主自治体系。广大人民在城乡基层群众性自治组织中，依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利，对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治，已经成为当代中国最直接、最广泛的民主实践。改革开放以来，基层民主政治实践不断深化。这主要体现在以下方面：

一方面，自改革开放至今，对社会主义基层民主政治建设的认识不断深化。邓小平同志在党的十一届三中全会闭幕会上的讲话指出：“我们要创造民主的条件，下放基层经济自主权，发扬经济民主……切实保障工人农民个人的民主权利，包括民主选举、民主管理和民主监督。”因此从一开始，发展基层民主是与给予基层经济自主权相结合，强调基层民主政治建设和经济建设之间的相互促进关系，形成了改革开放以来基层民主政治发展的基本方针。党的十一届六中全会要求发展基层人民的直接民主。党的十二大突出强调社会主义民主要广泛地扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的方方面面。党的十三大提出要促进基层民主生活的制度化。党的十四大明确指出要以基层群众性自治组织为载体发展基层民主政治。党的十五大强调基层选举制度和民主程序的法治化建设。党的十六大对基层民主政治建设的内容、目标和方式作出了科学的界定，认为扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作。通过总结实践经验，形成了以基层自治组织建设为依托，制度化建设为方式，在实践中发展民主内容和形式的基层民主政治建设的总体思路。党的十七大报告把发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利作为社会主义政治建设的一项重大任务，并要求把它作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。党的十七大将基层群众自治（即农村的村民自治、城市的居民自治）制度作为当代中国四大政治制度之一，提出了扩大基层民主的若干措施，还提出积极探索党内基层民主的多种实践形式，这充分体现了中国共产党对发展基层民主的高度重视，顺应了扩大广大人民群众有序政治参与的客观要求，对扎实推进社会主义民主

政治建设、切实保障人民当家做主的政治地位具有十分重大的意义。^①

另一方面,自改革开放以来,基层民主政治的制度化、规范化和程序化持续推进。不仅把发展基层民主提高到宪法地位,还制定了发展基层民主的具体法律法规。不仅积极完善基层民主政治建设的政策措施,还积极引导和支持基层民主政治实现形式的创新。基层民主不断向着更广泛的领域扩展,基层党内民主取得了新进展,基层政务公开全面推进,群团组织积极探索扩大民主的办法,基层社团组织也得到培育和发展。^②

改革开放以来,基层民主政治的框架体系基本形成,社会主义民主的基础性制度初步形成,具有主体的广泛性、内容的直接性、发展的主导性、进程的渐进性等特点。总体说来,我国的基层民主建设伴随着整个国家的经济社会体制转型而渐进发展。但是,毋庸讳言,基层民主发展在现阶段也存在一些深层次问题,既有思想意识方面的问题,也有机制体制方面的问题,还有一些是操作性的程序问题。特别是党内民主与人民民主的有机衔接和良性互动有待完善。^③

具体而言有以下问题:一是日益扩大的政治参与与制度供给和保障不足之间的矛盾。在现阶段,随着利益诉求日益强烈,民主参与日益扩大,法律制度建设却相对滞后,不能有效地将民众的参与纳入制度化法治化轨道。有法不依,无法可依,操作程序不完善,法律救济困难问题突出。二是日益扩大的民主要求与传统的治理体制和方式之间的矛盾。随着社会的发展,人民的民主要求日益扩大,希望有更多的参与权、知情权、监督权。但传统的治理体制是以权力高度集中为特点的,习惯于一言堂,习惯于强制性的执行。更多的是单边行为,缺乏与群众沟通,漠视群众的基本权利。三是人民群众日益增长的政治参与要求与自身民主素质较低的矛盾。在现阶段,民主参与热情极大迸发,人们都希望通过积极的政治参与表达自己的利益诉求,但是还不习惯于按民主程序行使民主权利,一旦涉及利益、人情等因素,就会无视共同制定的规则。而选举中的贿选、暴力等因素介入,都对发展社会主义民主政治形成巨大考验。^④因此,对于如何促进社会主义民主政治建设进一步科学发展,从党内民主与人民民主有机衔接和良性互动的角度观察,有如下设想:

首先,就民主实践而言,要以人民民主推进党内民主。从基层民主的角度

① 徐勇、刘义强.我国基层民主政治的历史进程与基本特点探讨.政治学研究,2006(4).

② 徐勇、刘义强.我国基层民主政治的历史进程与基本特点探讨.政治学研究,2006(4).

③ 徐勇.论党内民主与人民民主的有机衔接和良性互动.社会主义研究,2008(4).

④ 徐勇.基层民主:社会主义民主的基础性工程.学习与探索,2008(4).

来看,党内基层民主是在人民民主的推动下发生与发展的。其根源就是人民民主来自于广大人民群众对自己切身利益的关注。这种关注必然引向党的基层组织。因为党的基层组织实际执掌着乡村治理的主导权力。没有基层党组织的民主,党内缺乏活力,就难以适应农村经济社会发展和乡村治理体制的民主化转变。

具体体现在村民自治的实践发展过程中,对基层党组织和党内民主提出了新要求。村民希望由村民直接选举村党组织,实质上是希望村党组织的决策与领导也能更多地体现民意。这一问题早已存在,但在村委会实行直接选举以后表现得格外突出。最初的实践解决方法是20世纪90年代初山西省河曲县城关镇的岱狱殿村的所谓两票制,即群众信任票和党员选票共同决定村支书人选。后来村民先投推荐票,确定村委会成员候选人,再在此基础上正式选举村委会成员的做法正式引入到农村基层党组织的选举中。1998年全面实施《中华人民共和国村民委员会组织法》之后出现的“两推一选”制度则具有广泛性。“两推一选”制度发源于20世纪90年代末的湖北省随州市。由村民投“推荐票”或“信任票”,在此基础上,由全体党员正式投票选举产生党组织负责人,即党支部成员应该由全体村民和全体党员推荐,再由全体党员选举产生。

2002年,中共中央办公厅和国务院办公厅专门发出进一步做好村民委员会换届选举工作的通知,提出了“四个提倡”,即“提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人,通过选举兼任村民委员会成员。提倡党员通过法定程序当选村民小组长、村民代表。提倡拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认以后,再推荐为党支部书记人选;如果选不上村委会主任,就不再推荐为党支部书记人选。提倡村民委员会中的党员成员通过党内选举,兼任村党支部委员成员。”“四个提倡”将人民民主中产生的开放竞争机制引入基层党组织体系,注重基层党组织的民意基础,实质上是将党内基层民主纳入整个基层民主的体系内,并以人民民主为基础。

其次,就民主规划而言,要以党内民主带动人民民主。面对迅速发展的人民民主的要求,必须加强和加快党内民主建设。通过党内民主建设,既增强党内的活力,同时又促进集中统一,从而为稳定有序地发展人民民主起到示范和带头作用。实行充分的党内民主,有效领导民主政治建设,提高党组织的民主执政和民主治理能力,推动民主发展和保持政治稳定,否则有可能处于被动局面。

最后,就民主运行而言,党内民主与人民民主衔接与互动要做到发展进程的衔接和互动、发展动力的衔接和互动、组织建设的衔接和互动、制度建设的衔接和互动、运行机制的衔接和互动。

专题一 党内民主

政策背景

党内民主是一个相对性概念，它是相对于人民民主等其他类型而言的，主要是中国共产党党内的民主。党内民主的基本内涵包括三个基本点：一是关于党员一律平等地参与党内各项事务的民主权利的质的规定；二是关于保证党员民主权利得以维护和实现的民主制度；三是关于党的领导机关和领导干部的工作作风的民主要求。这三个基本点涉及三个不同的角度，民主权利主要针对党员个体而言，民主制度主要针对党内生活和党内关系而言，民主作风主要针对领导层和领导者而言。

为了在基层党组织中进一步发扬民主，各地基层党组织立足本地实际进行了一系列探索，在保障党员民主权利、实行干部公开选举、推进党务公开、试点党代会常任制等方面都取得了新的进展，积累了丰富的典型经验，形成了各具特色的政治改革模式。其中影响最大、推广性较强的有以下几种模式：一是党代会主导型，以四川省雅安市的党代会常任制改革为代表；二是选举主导型，主要有“两票制”“三票制”“两推一选”“公推公选”等类型，在全国各地均有试点；三是公开主导型，主要以四川荣经县实行的党代表述职测评为代表；四是协商主导型，以浙江温岭的“民主恳谈”为典型。总体观之，这些改革的共同点是选择党的民主建设中的一个具体方面作为突破口，进行试点试验，在此基础上再根据当地的具体情况进一步展开。^①

农村基层党内民主既是党内民主的“试验田”，又是基层民主的“助推器”。改革开放以来，伴随着政治体制改革的不断推进，党内民主和基层民主呈现出良好的发展势头，作为党内民主与基层民主重要结合点和创新点的农村基层党内民主，是正在发生着的鲜活实践。在“党内—社会”+“基层—上层”的民主发展之路越来越被证明符合我国基本国情和政治发展逻辑的情势下，可以作出一种理性判断：农村基层党内民主与当代中国政治发展之间，存在着十分紧密的关系。从一定意义上说，农村基层党内民主发展状况，决定着当代中国政

^① 曹胜. 全面推进中的党内民主改革——乳山市党内民主改革案例分析//俞可平. 中国地方政府创新案例研究报告 2007—2008. 北京：北京大学出版社，2009.

治发展水平和程度，而当代中国政治发展的总体水平又会影响和制约着农村基层党内民主发展，这是一种双向互动的关系。

但是当前，党内民主建设中也出现了一些亟待解决的问题。一是党内民主建设出现碎片化、被动化、局部化、工具化、不可持续化现象。各地掀起的党内民主热潮大多是领导精英推动下作为一种解决问题的工具而出现的，从形式上看搞得轰轰烈烈，但实质上并未形成民主的秩序。随着这些领导的离开，党内民主建设的进程也随即放缓甚至终止，更不要说将已有的探索上升到制度建设的层面，从发展和完善党内民主建设理念的高度来深化探索。二是党内民主建设出现两头热、中间冷的夹心层现象。基层党内民主建设轰轰烈烈，高层党内民主稳步推进，但处于中间的各级党组织及其领导人对于党内民主建设热情不大。三是对民主集中制的误解误用。一些地方的党的领导人将民主集中制变成“集体名义制”，在实行民主集中制的口号下，搞“你民主，我集中”“群众民主，领导集中”“委员民主，书记集中”，将民主集中制变成追求权力集中的工具和推卸决策错误责任的手段，部分领导人利用党内民主排斥异己，追求个人地位的巩固和自身利益的获得，使自己由承担责任的“一把手”变为行使权力的“一霸手”。

党内民主的发展还受到一些问题的影响而难以深入，这就需要在以下方面有所改进：第一，尊重党员主体地位，保障党员民主权利，夯实党内民主的基础。党员主体地位的体现和党员民主权利的行使，是发展党内民主的根基。在党内生活中要党员当家做主，这样才能持续地积聚和发挥广大党员发展党内民主的主动性和积极性，从而形成良性的制度性变迁的推动力，为党的民主体制发展提供制度动力。第二，有效的配套制度保障党内民主发展的深度和广度。发展党内民主的探索实践显示，仅仅推进“单项”制度改革，很容易受到党内其他相关制度的牵制，结果使党内改革或者举步维艰，或者扭曲走样、流于形式。发展党内民主必须具有整体性、系统性的思维，考虑一整套的制度安排。这一整套制度安排不是根据民主观念、民主意识来考虑，而是要根据权力运行的轨道和客观规律来设置。第三，坚持有序的、可控的、增量的党内民主发展策略。发展党内民主不仅是一项全面的系统工程，也是一项长期的战略任务。只有把党内民主这项战略任务划时期、分阶段地推进，党内民主制度才能逐步建立、健全和完善。也就是说，发展民主的方向必须坚决，而且方法要细密，步骤要稳妥，既大胆又慎重。党内民主制度要很好地试点，成熟一个推行一个，这是我党发展党内民主的战略方针，即发展有序的、可控的、增量

的党内民主。

而真正做到深化党内民主建设还需做到以下三个转变：

从依赖精英推动到注重制度建设。中国共产党的党内精英具有民主的先觉意识，一部分党的领导干部能够在工作中自觉坚持民主作风，推动民主建设，从而有了中华大地上遍地开花的党内民主发展形态。但任何东西如果不上升到制度建设的层面，难免会出现人走茶凉式的发展中断，党内民主也一样。认真总结各地发展党内民主的各具特色的经验碎片，系统梳理党的高层民主的发展脉络，将其上升到可实施的制度建设层面，开始党内民主的制度建设时代，无疑是深化党内民主建设的重要保障。

从两头开花到中间升温。脚踏大地的基层党组织是中国共产党的力量之源，基层党内民主的遍地开花是中国共产党民主本质的最好注释，高层党内民主的健康发展是确保党的决策准确、方针明确、政策正确的制度化保障。但基层的民主呼吁需要畅通的上传渠道，高层的方针政策需要迅捷的下达通道，党内民主的健康、可持续发展离不开连接基层与高层的各级地方党组织的党内民主建设。没有各级地方党组织的党内民主建设，中国共产党的党内民主建设就会出现通道堵塞的问题。将发展基层党内民主和高层党内民主相结合，着力推进中间层次的党内民主建设的升温，从低度民主走向高度民主，从党内低度竞争走向党内更多竞争，追求党内民主的增量积累而非突破性质变，不失为发展党内民主的明智选择。

从侧重集中到聚焦民主。中国共产党的组织原则是民主集中制。“民主”关系党作为一个现代政党的根本属性问题，“集中”关系党的工作效率问题。作为民主集中制的两面，民主是决定性的，集中是基于提高民主的效率而次生的。民主集中制的逻辑起点应该是民主而非集中，其本质含义是民主的制度化、法律化，是落实广大党员主体地位，扩大普通党员的党内权利，保障广大党员的众多权利转化为权力的制度平台。民主体现在党员主体地位的落实和权利的保障，集中体现在党的各级领导机构对由广大党员组成的各级组织的最终决议的执行上，体现在各级党的“一把手”对党的集体决议执行的推动上。聚焦民主而非侧重集中，“民主”与“集中”如此结合，不仅符合民主的基本理念和现代政党建设的基本原理，而且也能够成为促进党的建设和政党发展的有力武器。

典型案例

【案例一】 山东乳山：党内基层民主“乳山模式”^①

●【案例导入】

民主是人类文明发展的成果，也是世界政治文明的发展趋势。党内民主是党的生命，也是社会治理的重要组成部分，其实现状况在一定程度上反映了一个地方民主治理的现状。党的十六大以来，山东省乳山市围绕发展党内民主、带动人民民主、推进民主治理进行了大胆探索，先后实行了“定位公推”领导干部、党代表大会常任制、直选镇党委书记和党代表、直选农村党支部书记等做法，并将公推直选范围向机关、学校、医院、企业及社会组织拓展延伸，形成了全面推进党内基层民主的新格局，走出了一条以“三级联动、以上带下、以下促上、整体推进”为特色的党内基层民主建设之路，受到了社会各界的广泛关注，有媒体称为“乳山模式”。2008年1月，山东省乳山市“全面推进党内民主”项目荣获第四届中国地方政府创新奖；2009年2月，《全国基层组织建设情况通报》刊发山东乳山扩大基层党组织公推直选范围的经验，中央政治局委员、书记处书记、中组部部长李源潮同志作出批示并要求有关部门予以关注。

山东省乳山市位于山东半岛东南端，因境内大乳山而得名，有“母爱圣地、幸福乳山”之美誉。面积1668平方公里，人口57.4万人，辖2个省级开发区、15个镇（街道）、601个行政村，65个基层党委、1329个党支部、42335名党员。该市对推进党内基层民主建设历来十分重视，将其作为夯实党的执政基础、提高党的执政能力的难得机遇，凝聚全党智慧和力量、推进区域经济社会和谐发展的重要举措，始终不渝，常抓不懈，并先后被中央或山东省委组织部确定为现代远程教育、党代会常任制、党代表任期制、农村两委换届、党员意愿表达机制、干部选拔任用工作试点市。

推进党内基层民主是一个系统工程。山东省乳山市在推进党内基层民主建设中，从保障党员民主权利出发，审慎把握推进的时机、力度、广度和深度，坚持以上带下、以下促上，纵向三级联动，横向拓展延伸，沿多个方位探索创新、循序渐进地展开，每一点探索创新或超前半拍或丝丝相扣，始终与时俱进

^① 中共山东乳山市委组织部：《山东乳山：党内基层民主“乳山模式”》，人民网（理论频道），2009—12—24。