

ANNUAL REPORT ON CHINA'S
DEVELOPMENT OF THE GOVERNANCE
AT THE GRASS-ROOTS LEVEL (2016)

中国基层治理 发展报告(2016)

赵秀玲◎主编

A decorative graphic consisting of numerous blue 3D cubes of various sizes, scattered across the lower half of the cover, creating a sense of depth and movement.

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

ANNUAL REPORE ON CHINA' S
DEVELOPMENT OF THE GOVENANCE
AT THE GRASS-ROOTS LEVEL(2016)

中国基层治理 发展报告(2016)

赵秀玲◎主编

南方出版传媒
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层治理发展报告. 2016 / 赵秀玲主编. —广州: 广东人民出版社, 2016. 10

ISBN 978-7-218-11211-4

I. ①中… II. ①赵… III. ①地方政府—行政管理—研究报告—中国—2016 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 224238 号

Zhongguo jiceng zhili fazhan baogao (2016)

中国基层治理发展报告 (2016) 赵秀玲 主编  版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 许春芳

装帧设计: 奔流文化

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广州家联印刷有限公司

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印张: 26.75 插页: 2 字数: 437 千

版次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83795240

目 录

总报告

2015：加强顶层设计，以创新引领基层治理

赵秀玲 /2

分报告

城市社区建设的成就、问题与对策

谢宝富 牟康辉 /52

村民自治与农村社区建设的探索与发展

余 茜 赵秀玲 /87

基层党建的重点及其发展趋势

田改伟 /120

基层政府治理与改革发展状况及思考

孙彩红 /142

县乡人大发展的新机遇与挑战

李 梅 /166

社会组织建设与基层治理探索

王红艳 /194

基层协商民主发展的特点与挑战

陈承新 /222

专题研究

社区文化治理及其公共性重建
县级政府治理的改革趋势

李 山 吴理财 /252
李 猛 /269

国外研究

新加坡基层社会组织及其治理

赵力涛 /296

日本社区治理中的居民参与和协调：现状与问题

——以大阪市地域活动协议会为例

[日]三浦哲司著 王雨竹译 俞祖成监译 /313

日本城镇化过程中的乡村存续

[日]增田知也、俞祖成著 俞祖成、刘蓓译 /331

国情调研

城乡一体化进程中的土地流转改革

——广东“叶屋模式”与山东“东斟灌模式”比较分析

周少来 /348

新泰市“平安机制”建构与社会治理法治化

韩 旭 /371

农村三资监管的创新探索

——以清远市阳山县实践为例

孙彩红 /386

基于精细化理念的农村环境治理

——以湖南岳阳、浙江路桥和乐清的探索为例

王红艳 /405

后记

赵秀玲 /419

CONTENTS

General Report

2015: Strengthen the Top-level Design and Lead the Grassroots

Governance by Innovation

Xiuling Zhao / 2

Sub-Reports

The Achievements, Problems, and Countermeasures of Urban
Community Construction

Baofu Xie, Kanghui Mou / 52

The New Progress of Villagers' Self-governance and Rural Community
Construction

Qian Yu, Xiuling Zhao / 87

The Focus and the Development Trend of Grassroots Party
Construction

Gaiwei Tian / 120

The Status and Thinking of the Grassroots Government Governance
and Reform Development

Caihong Sun / 142

The New Opportunities and Challenges People's Congress System at
County or Township Level Faces

Mei Li / 166

The New Exploration in Social Organizations Construction and
Grassroots Governance **Hongyan Wang / 194**

The Characteristics and Outlooks of Deliberative Democracy
Development at the Grass-roots Level **Chengxin Chen / 222**

Monographic Study

Community Cultural Governance and the Publicity Reconstruction
Shan Li, Licai Wu / 252

The Reform Trend of the County Government Governance
Meng Li / 269

Foreign Research

Singapore Society Organizations at the Grassroots Level and its
Governance **Litao Zhao / 296**

Residents' Participation and Coordinating Action in Japanese
Community Governance: The Status quo and Problems
——Take Osaka Regional Activity Council for Example
[**Japan**] **Miura Satoshi**, (**translated by Yuzhu Wang**,
proof translated by Zucheng Yu) / 313

Japan's Rural Existence in the Process of Urbanization
[**Japan**] **Masuda Tomoya**, **Zucheng Yu**,
(**translated by Zucheng Yu, Pei Liu**) / 331

National Conditions Survey

The Land Circulation Reform in the Urban and Rural Integration
Process
——The Comparative Analysis of “Yewu Pattern” in Guangdong

and “East Zhenguan Pattern” in Shandong **Shaolai Zhou / 348**

The Construction of “Peace Mechanism” in Xintai City and the

Social Governance legalization **Xu Han / 371**

The Innovation Exploration of the Rural Joint Supervision

——Take the practice of Yangshan County, Qingyuan City for
Example **Caihong Sun / 386**

The Rural Environmental Governance Based on the Concept of
Refinement

——Take the Exploration of Hunan Yueyang, Zhejiang Luqiao,
and Yueqing for Example **Hongyan Wang / 405**

Postscript

Xiuling Zhao / 419

总
报
告



2015：加强顶层设计，以创新引领基层治理

赵秀玲^{〔1〕}

内容提要

对于中国基层治理来说，2015年最大的亮点是加强了“顶层设计”和强化了“制度创新”。这具体表现在：进一步下移权力、更加突出自治色彩、加大监督反腐力度、深化协商民主、全面推行公共服务、积极培育现代农民。2015年中国基层治理也有不足，这需要在2016年及今后做好如下工作：处理好顶层设计与探索创新的关系，克服基层治理创新的失衡问题，弥补基层治理的短板和漏洞。目前，中国基层治理最急迫、最重要、最有意义的是，要加强对于弱势群体的制度创新。

关键词：基层治理 顶层设计 制度创新 普及深化 弱势群体

〔1〕 赵秀玲，女，中国社会科学院政治学研究所研究员。主要研究领域：中国基层民主、乡村治理。

在中国政治社会生活中，2015年承前启后。除了“两会”在3月份如期召开，还有纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年、中华人民共和国成立66周年、习近平与马英九举行历史性会面、“亚投行”的创立等。同时，2015年既是“十二五”的收官之年，又是“十三五”的即将开启之时，未来五年的发展规划和设想将全面启动。这就决定了2015年中国基层治理的特殊性及其标志性意义，也预示着未来发展的方向性与历史性进程。

一、强化基层治理“顶层设计”

中国现代化历史进程的一个显著特点是探索性。邓小平的“摸着石头过河”是改革开放以来追寻中国特色社会主义发展道路最形象的阐述。自从胡锦涛提出科学发展观，尤其是党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央提出全面深化改革，逐渐将探索性提升为“顶层设计”的理性自觉。至2015年，“顶层设计”已成为中国基层治理探索的总纲，所有工作都离不开这一前提。

（一）“顶层设计”的提出与演进

“顶层设计”作为国家社会发展尤其是治国理政方略，它较早出现在2011年颁布的《“十二五”规划纲要》中。其中指出：“以更大决心和勇气全面推进各领域改革，更加重视改革顶层设计和总体规划。”这对于以往的“探索性”为政方式是一个历史性跨越。

在国家领导人中，谈“顶层设计”最多并给予高度重视的是习近平。早在2012年11月30日，习近平任总书记不久就在中南海召开的党外人士座谈会上提出：“要坚持社会主义市场经济改革方向，搞好顶层设计。”同年12月31日，在坚定不移推进改革开放第二次集体学习时，习近平进一步指出：“摸着石头过河和加强顶层设计是辩证统一的，推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划。要加强宏观思考和顶层设计，更要注重改革的系统性、

整体性、协同性,同时也要继续鼓励大胆试验、大胆突破,不断把改革开放引向深入。”2013年9月30日,习近平在十八届中央政治局第九次集体学习时,还阐述了没有“顶层设计”下的“摸着石头过河”的危险性,他说:“实施创新驱动发展战略,不能‘脚踩西瓜皮,滑到哪儿算哪儿’,要抓好顶层设计和任务落实。顶层设计要有世界眼光,找准世界科技发展趋势,找准我国科技发展现状和应走的路径,把发展需要和现实能力、长远目标和近期工作统筹起来考虑,有所为有所不为,提出切合实际的发展方向、目标、工作重点。”在此,“摸着石头过河”与“顶层设计”具有了辩证发展的关系:前者是前提和基础,但离不开后者的原则性和规约性;后者是方向和根本,是对前者的发展和超越。事实上,这也是历史发展的必然,因为在改革开放初期甚至较长时间内,中国发展无成功经验可以借鉴,必须摸索前行;而经过30多年的积累,中国就应该从探索中解放出来,进入科学发展和顶层设计的轨道,从而形成和进入新的发展理念和空间。

2015年,习近平谈“顶层设计”的频率有所提高,应用范围也广,且在不少地方有新的提法和理解,这为“顶层设计”的推广和运用确立了基调。如2015年6月5日习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十三次会议,并发表重要讲话,其中提到:“要牢固树立改革全局观,顶层设计要立足全局,基层探索要观照全局,大胆探索,积极作为,发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带头作用。”在此,习近平不仅谈到“顶层设计”,又提到“基层探索”,还强调二者的辩证关系。显然,这比以前又进一步具体化了。这对于基层治理至为重要。

(二) 党和国家确立基层治理的“顶层设计”

以往,党和国家也为基层治理不断提供原则性指导,有的也是战略性的,但“顶层设计”的理念不强,也缺乏清晰可行的前瞻性,“摸着石头过河”的趋向明显。近年来,“顶层设计”越来越得到党和国家的重视,并将之运用于各项方针政策的制定,但由于时间短,它还多停留在理念和理论层面,实际操作性不强。2015年,“顶层设计”闪亮登场,这在党和国家政策的制定,尤其是基层治理相关文件的颁布中得到了最好体现,具有前瞻性、明确性、

科学性与长远性。

1. 国务院 2015 年 1 月 6 日出台《关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》（国发〔2015〕5 号）。这虽不是针对基层治理的专门文件，而是国务院关于“云计算”倡导创新发展的一个总意见，但它辐射面广，也包括基层治理。在指导思想中，《意见》要求“适应推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和国家治理能力现代化的需要”，其基层内涵是明确的。在“创新驱动”中，《意见》要求“以企业为主体，加强产学研用合作，强化云计算关键技术和服务模式创新，提升自主创新能力。积极探索加强国际合作，推动云计算开放式创新和国际化发展。加强管理创新，鼓励新业态发展”。这显然是基于“基层”，立足“国际”，以“创新”为驱动，具有开放性的一个“新业态发展”格局。对于基层治理来说，云计算创新发展既是一个信息应用问题，又是一个思维方式和治理方式创新问题。

2. 中央 1 号文件。2015 年 2 月 1 日，中共中央、国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，这是一个关于农村治理、具有顶层设计的纲领性文件。其“总纲”规定：“按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求，继续全面深化农村改革，全面推进农村法治建设，推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农民增收上获得新成效，在建设新农村上迈出新步伐，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。”在此，党和国家显然更强调农村治理的关键词：现代化、创新驱动、法治建设、发展方式。这为“加快农业现代化建设”提供了“加大改革创新力度”，是一种战略布局和发展思路。

3. 国务院 2015 年 6 月 11 日颁布《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》。以往的所谓“创业”和“创新”，多属于有产和有文化阶层的事，现在国家提出“大众创业、万众创新”标志着创业和创新观念的变革，这与基层治理直接相关，也为基层治理创新提供了新的顶层设计。《意见》谈到，“推进大众创业、万众创新，就是要通过结构性改革、体制机制创新，消除不利于创业创新发展的各种制度束缚和桎梏”，而且这种创业创新牵涉“农村转移劳动力、城镇困难人员”等问题。文件还针对基层治理提出创业创新的两个重要性：一是“支持返乡创业集聚发展。结合城乡区域特点，

建立有市场竞争力的协作创业模式,形成各具特色的返乡人员创业联盟。引导返乡创业人员融入特色专业市场,打造具有区域特点的创业集群和优势产业集群。深入实施农村青年创业富民行动,支持返乡创业人员因地制宜围绕休闲农业、农产品深加工、乡村旅游、农村服务业等开展创业,完善家庭农场等新型农业经营主体发展环境。”二是“完善基层创业支撑服务。加强城乡基层创业人员社保、住房、教育、医疗等公共服务体系建设,完善跨区域创业转移接续制度。健全职业技能培训体系,加强远程公益创业培训,提升基层创业人员创业能力。引导和鼓励中小金融机构开展面向基层创业创新的金融产品创新,发挥社区地理和软环境优势,支持社区创业者创业。引导和鼓励行业龙头企业、大型物流企业发挥优势,拓展乡村信息资源、物流仓储等技术和服 务网络,为基层创业提供支撑。”这些顶层设计是关于乡村治理获得长足发展的战略思考。

4. 民政部、组织部 2015 年 7 月 13 日印发《关于进一步开展社区减负工作的通知》。这是目前为止由中央颁布关于社区减负的第一个专门性文件,顶层设计的意识很强。在很长时间内,社区承担着过多的政府工作,有的成为“政府的腿”。这个《通知》从八个方面进行规范:依法确定社区工作事项、规范社区考核评比活动、清理社区工作机构和牌子、严格社区印章管理使用、整合社区信息网络、增强社区服务能力、切实加强组织领导。这对于社区工作回归自治本位具有法律效应,具有突破意义。

5. 商务部等 19 家单位 2015 年 8 月 21 日联合发布《关于加快发展农村电子商务的意见》。关于加快发展“农村电商”的动因,《意见》指出:“加快发展农村电子商务,是创新商业模式、完善农村现代市场体系的必然选择,是转变农业发展方式、调整农业结构的重要抓手,是增加农民收入、释放农村消费潜力的重要举措,是统筹城乡发展、改善民生的客观要求,对于进一步深化农村改革、推进农业现代化具有重要意义。”这为加快发展农村电商确立了战略性的顶层设计。

6. 国务院 2015 年 9 月 28 日印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见》。总体而言,社会组织在我国并不发达,且长期处于发展滞后状态,尤其是对一些草根社会组织缺乏管理甚至尚未登记,散漫无序是其基本特点。该《意见》从整体上为社会组织的党建工作做出顶层设计,这在我国尚属首次。

值得注意的是，《意见》对基层社会组织的党建工作提出要求，“新成立的社会组织，具备组建条件的，登记和审批机关应督促推动其同步建立党组织。街道社区、乡镇村党组织要加强对城乡社区社会组织的领导和指导。通过各种方式，逐步实现党的组织和党的工作有效覆盖”，“鼓励企事业单位、机关和街道社区、乡镇村党组织与社会组织场所共用、资源共享”。这必然为推进基层社会组织的发展壮大，提供新的国家制度和精神支撑。

7. 十八届五中全会 2015 年 10 月 29 日审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。有人指出，早在 2015 年 5 月召开的华东七省市党委主要负责人座谈会上，就首次提出“十三五”规划中的“十大目标”，7 月中共中央政治局审议研究和制定“十三五”规划时就建议确立“六个必须”，从中可见“顶层设计渐明朗”。^{〔1〕}在《十八届五中全会公报》中，明确“十三五”时期是全面建成小康社会的“决胜阶段”，“必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”，并认为“这是关系我国发展全局的一场深刻变革”。《公报》还提出，“坚持创新发展，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。必须把发展基点放在创新上，形成促进创新的体制架构，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。培育发展新动力，优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力，推动大众创业、万众创新，释放新需求，创造新供给，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。”在此，加强顶层设计，以创新为引领，构建“十三五”规划的特点非常明确。《公报》还谈到推进基层尤其是农村治理：“大力推进农业现代化，加快转变农业发展方式，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。”“重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。推动城乡协调发展……健全城乡发展一体化体制机制，健全农村基础设施投入长效机制，推

〔1〕《“十三五”规划勾勒改革路线图顶层设计渐明朗》，中国经济网，2015 年 8 月 14 日，http://www.ce.cn/cysc/newmain/ycjxw/201508/14/t20150814_6219199.shtml。

动城镇公共服务向农村延伸,提高社会主义新农村建设水平。”这样的“顶层设计”显然是针对包括农村在内的城乡基层长远发展的。

8. 国务院2015年11月9日印发《深化农村改革综合性实施方案》。《方案》开篇就强调农村全面深化改革的重要性,必须放在“整体谋划和顶层设计”的调试中进行整体布局。《方案》强调:“农村改革综合性强,靠单兵突进难以奏效,必须树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾,进一步提高农村改革决策的科学性。”这就突破了“摸着石头过河”的基层尤其是乡村治理理念和格局。其中,深化农村集体产权制度改革,主要是土地所有权、承包权和经营权的改革,变得最为重要。还有,创新农业社会化服务机制、培养职业农民队伍、加强和创新农村社会治理、健全农村基层民主管理制度、加强农村精神文明建设等,都具有顶层设计功能。如《方案》规定:“坚持和完善农村基本经营制度。把握好土地集体所有制和家庭承包经营的关系,现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实行‘三权分置’。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,创新农业经营组织方式,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展。”这在农村产权关系改革中具有前瞻性和战略意义。

此外,2015年党和国家还在各领域制定了不少规章制度,如中共中央和国务院办公厅下发如下文件:《关于推行地方各级政府工作部门清单制度的指导意见》(2015年3月24日)、《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》(2015年5月31日)、《关于加强城乡社区协商的意见》(2015年7月13日)、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(2015年8月9日)。另外,财政部下发《扶持村级集体经济发展试点的指导意见》(2015年10月12日),国务院办公厅印发了《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》(2015年10月2日)、《关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》(2015年11月9日)。这些文件也都体现了“顶层设计”的理念,为基层治理提供了制度规范。还有,2015年3月5日李克强总理在政府工作报告中,首次提出“支持群团组织依法参与社会治理,发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业”,这标志着“社会工作”正式被纳入顶层设计,成为国家社会建设的一项战略部署。

（三）地方政府助推“顶层设计”在基层运行

作为党和国家与基层的桥梁与纽带，地方政府在“顶层设计”中发挥了重要作用。一方面，它直接成为党和国家“顶层设计”的二传手，为推动基层治理提供支持和指导；另一方面，它也成为基层之“顶层设计”者，发挥了其他层级难以发挥的作用。可以说，基层治理之所以能快速、正确、有效接受和理解党和国家“顶层设计”的精神主旨，地方政府的推力功不可没。这在2015年表现得尤其突出。

从国务院《关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》（2015年1月6日）在各省推行和实施状况看，就有这样的特点。如重庆市于2015年7月16日制定《重庆市人民政府关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的实施意见》，文件既强调“按照国务院意见要求”，又提出“结合本市实际”，从而使《实施意见》的“顶层设计”特色鲜明。作为国家出台的《意见》，它重视全局与整体，而对基层信息的强调不够，这在重庆市《实施意见》中有所改进和变化。其内容规定：“持续实施‘宽带中国’战略，加快老旧小区光纤到户改造，全面实现新建小区光纤到户，完成2万个铜缆接入小区的光纤到户改造，光纤到户覆盖家庭1200万户，实现主城区全域和其他区县（自治县）的乡镇（街道）集镇4G信号全覆盖，4G基站总数达到4.5万个。加大公共区域无线局域网热点建设力度，提升城乡网速水平，全市行政村通光纤率达到100%。”重庆市还做出任务分工及详细的进度安排，并成立重庆市云计算专家委员会，以确保实施工作落到实处。广东省的《实施方案》为农村网络建设做如下规定：“实施村通光纤工程，在人口密集区域实现光纤到自然村，在人口分散地区延伸无线宽带网络。建设连接省、市、县的万兆电子政务骨干网络。”这样的“顶层设计”既保证了党和国家文件精神的传达和推动，又具有地方的主体性，还能着眼于基层实际和长远发展目标，产生了较好的效果。另外，甘肃省、内蒙古自治区、河北省、吉林省、山西省、安徽省、青海省等也相继出台关于“促进云计算创新发展培育信息产业新业态的实施意见”。需要补充的是，不少市、县也出台了相应的实施意见，直接将云计算与农村信息化平台建设结合起来，这更有助于“顶层设计”的