

赵秀玲主编

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

中国基层治理发展报告

(2017)

中国基层治理发展报告 (2 0 1 7)

A N N U A L R E P ● R T
● N C H I N A ' S
D E V E L O P M E N T
O F
T H E G ● V E R N A N C E
A T
T H E G R A S S - R ● ● T S
L E V E L

赵秀玲主编

SPM

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. 2017 / 赵秀玲主编. —广州: 广东人民出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-218-12353-0

I. ①中… II. ①赵… III. ①地方政府—行政管理—研究报告—中国—2017 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 294013 号

Zhongguo jiceng zhili fazhan baogao. (2017)

中国基层治理发展报告 (2017) 赵秀玲 主编 版权所有 翻印必究

出版人: 肖风华

策划编辑: 钱飞遥

责任编辑: 钱飞遥 许春芳

装帧设计: 奔流文化

责任技编: 周杰 吴彦斌

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: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印张: 27.25 插页: 2 字数: 437 千

版次: 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

定价: 68.00 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

落地生根：2016 年中国基层治理发展新维度

赵秀玲 /2

分报告

全面从严治党下的基层党建

田改伟 /34

县人大换届选举现状、问题与对策

李 梅 /55

基层政府职能转变的实践与思考

孙彩红 /66

社会组织建设与基层治理探索

王红艳 /85

基层协商民主发展态势

陈承新 /107

城市社区建设成就与发展趋势

王阳亮 /132

村民自治与农村社区治理的探索与发展

张 茜 /153

专题研究

基层腐败治理与乡村治理结构转型

周少来 /176

城镇化进程中的地方政府违法行为

张英洪 /199

成都城乡社区治理中党的领导机制探索

李 玲 /211

精准扶贫与农村基层治理机制的完善和创新

宋瑞芝 /226

县级政府规模与政府治理现代化	李 猛 /243
基层人大代表候选人提名把关问题研究	张 君 /258
农村“空心化”困境中的文化根源与治理	孙 莹 /276

调研案例

广州市社区治理现状及思考	黄晓星 黄 冬 /292
基层党员教育培训面临的问题与出路：大邑样本	王红艳 马培中 /309
浦江依法治水背后的“三统一”逻辑	陈承新 /322
“高水平集体化”方向的几种发展探索模式 ——以东平县南堂子村、新乡县刘庄村、乐清市长虹村为例	张 茜 /337
制度化的社区参与 ——澳大利亚的实践与挑战	李 娜 /350

热点概览

2016 年网民政治参与生态与趋势	吴理财 黄薇诗 /366
进展与问题：2016 年中国基层治理创新纵览	吴 穹 /387
2016 年基层反腐倡廉新动态与新举措	郭雪婉 /408

后记

赵秀玲 /427

CONTENTS

General Report

Landing Roots: The New Dimension of China's Grassroots Governance
in 2016

Zhao Xiuling / 2

Sub-reports

The Party Building at the Grassroots Under the Comprehensive and Rigorous

Tian Gaiwei / 34

The Status Quo, Problems, and Countermeasures of the General Election
of the County People's Congress

Li Mei / 55

Practicing and Thinking of the Transformation of the Grassroots Government
Functions

Sun caihong / 66

The Exploration of the Construction of Social Organizations
at the Grassroots

Wang Hongyan / 85

Deliberative Democracy at the Grassroots level

Chen Chengxin / 107

City Community Building Achievement and Development Trend

Wang Yangliang / 132

The Exploration and Development of Villager Autonomy and Rural
Community Governance

Zhang Qian / 153

Topic Research

- The Corruption Governance at the Grassroots Level and the Transformation of Rural Governance Structure **Zhou Shaolai / 176**
- The Illegal Actions of Local Governments in the Process of urbanization **Zhang Yinghong / 199**
- The Exploration of the Party Leadership Mechanism in Chengdu Urban and Rural Communities **Li Ling / 211**
- The Improvement and Innovation of the Targeted Poverty Alleviation and Rural Grassroots Governance mechanism **Song Ruizhi / 226**
- The Scale of the County Government and the Modernization of Government Governance **Li Meng / 243**
- The Study on the Nomination Control of the Grassroots people's Congress Candidate **Zhang Jun / 258**
- The Cultural Source and Governance of the Rural "Hollowed - out" Dilemma **Sun Ying / 276**

The Research Cases

- The Status Quo and Thinking about Guang Zhou City Community **Huang Xiaoxing Huang Dong / 292**
- The Facing Problem and The Way Out of Grassroots - level Party Member Education Training: The Dayi Sample **Wang Hongyan Ma Peizhong / 309**
- The "Three Unified" Logic Behind Managing and Controlling Water by Law in Pujiang County **Chen Chengxin / 322**
- Several Modes of Development in the Direction of "High Level Collectivization" —Take the example of Nantangzi Village in Dongping county, Liuzhuang village in Xinxiang county, and Changhong village in Leqing city **Zhang Xi / 337**
- Institutionalized Community Participation—Australia's Practices and Challenges **Li Na / 350**

Hot Topics Survey

The Ecology and Trend of Netizens' Political Participation in 2016

Wu Licai Huang Weishi / 366

The Progress and Problem; China's Grassroots Governance Innovation
in 2016

Wu Qiong / 387

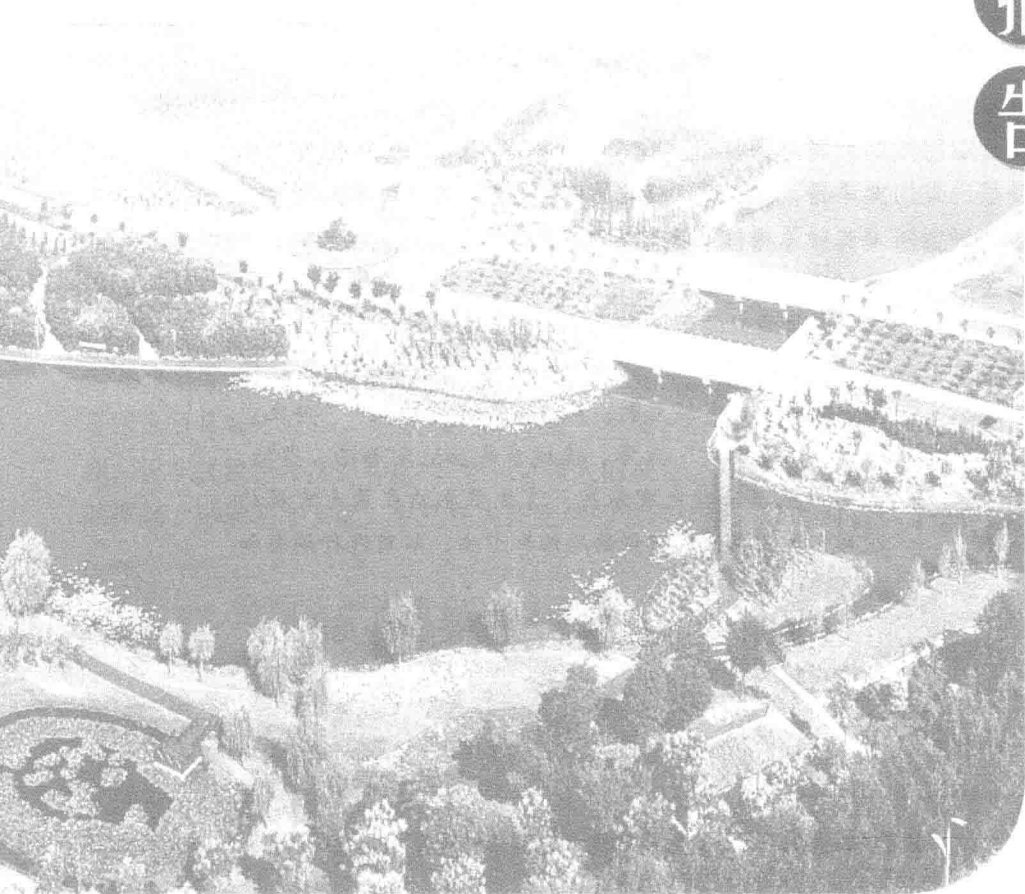
The Initiatives and New Measures of the Grassroots Anti-Corruption

Guo Xuewan / 408

Postscript

Zhao Xiuling / 427

总
报
告



落地生根：2016 年基层治理发展新维度

赵秀玲^{〔1〕}

内容提要

与以往相比，2016 年中国基层治理出现新动向和新举措，那就是“落地生根”。其主要表现为，将“顶层设计”进行更接地气的多样化探索创新。这包括：第一，以服务和培训为抓手，将党建作为发展引擎；第二，狠抓腐败治理，在建章立制、巡察监督等方面加大了力度；第三，以“互联网+”为突破口，全面推动基层经济社会升级发展；第四，通过“确权”“特色小镇”“户籍制度”改革，使城乡基层达到善治。当然，2016 年基层治理也有不足，这就需要站在更为宏观的视域，运用系统的辩证的思维和方法，不断进行调整和完善。

关键词：2016 年 基层治理 新动向 落地生根 善治

〔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。

如果站在中国社会发展的历史进程看，2016 年无疑是个相当重要的节点：它为“十二五”划上了一个完美句号，又为“十三五”开启了一扇希望之门。整个国家社会发展都在 2016 年开始了新的制度设计、调整 and 安排，这是继往开来、任重道远的一次新探索和新征程。基层治理也是如此，它脚踏整个国家治理的步调，也有自己的变动与调整，从而形成 2016 年新的开局景象。如果用一个词概括 2016 年中国基层治理的新动向与新举措，那就是“落地生根”——一种立足于人民群众、更为切实有效、紧接基层地气的多样化探索和创新。

一、将党建作为基层治理引擎

改革开放以来，我国基层治理实现了历史性跨越。其最显著特点是，村（居）民自治的快速发展冲破了长期以来行政化管理格局。不过，也应该认识到，党的领导在基层开始被弱化，有不少地方甚至出现软弱涣散党组织，党员及其党员干部作用并不突显，甚至出现严重腐败现象。十八大以来，虽然开始重视和抓好基层党建工作，但这一状况并未得到根本好转。据统计，到 2014 年底，全国共排查确定软弱涣散村党组织 57688 个，占村党组织总数的 9.6%；软弱涣散社区党组织 5222 个，占社区党组织的 5.6%。^{〔1〕}这是一个相当大的比重，从中可见基层党组织的涣散程度，以及党员尤其是党员干部的不作为及其腐化表现。应该说，对于这一状况，以往也一直在进行整顿和治理，但往往较难落实，2016 年有一个很大的变化，那就是从小处着眼、自基础抓起、贴近基层实际，创造性发挥党建的引擎作用，以达到基层善治目的。

（一）全面从严治党向基层延伸

2014 年 12 月，习近平总书记在江苏调研时提出“全面从严治党”，这是我们党真正下决心全方位从严治党的开始，也是吹响党的自身建设的冲锋号。

〔1〕 华春雨：《中国整顿 6 万余个软弱涣散基层党组织》，新华网，2014 年 5 月 30 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/30/c_1110935770.htm。

但由于我们党是个大党,尤其是党员分布在幅员辽阔的广大基层,据统计,至2015年底,我党共有党员8875.8万,党的基层组织441.3万个。^{〔1〕}这就为全面从严治党带来难度。2016年作为全面从严治党的关键年,其最大特点是从从严治党向基层延伸。

2016年2月,中共中央办公厅印发《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案》,其核心词是“从严治党向基层延伸”,其抓手是“两学一做”(即学党章党规、学系列讲话、做合格党员),其方式是“三会一课”(支部党员大会、支部委员会、党小组会、党课)。在“学习教育方案”的“总体要求”中有这样的规定:“开展‘两学一做’学习教育,是落实党章关于加强党员教育管理要求,面向全体党员深化党内教育的重要实践,是推动党内教育从‘关键少数’向广大党员拓展、从集中性教育向经常性教育延伸的重要举措,是加强党的思想政治建设的重要部署。‘两学一做’学习教育不是一次活动,要突出正常教育,区分层次,有针对性地解决问题,用心用力,抓细抓实,真正把党的思想政治建设抓在日常、严在经常。”文件还提出“要给基层党组织结合实际开展学习教育留出空间,发挥党支部自我净化、自我提高的主动性,防止大而化之,力戒形式主义。”在“创新方式讲党课”中,文件主要对党员领导干部提出了具体要求:“党员领导干部要在所在党支部讲党课,到农村、社区、企业、学校等基层单位党支部讲党课。组织党校教师、讲师团成员、先进模范到基层一线党支部讲党课。要鼓励和指导基层党组织书记、普通党员联系实际讲党课。注重运用身边事例、现身说法,强化互动交流、答疑释惑,增强党课的吸引力和感染力。”^{〔2〕}由此可见,“两学一做”和“三会一课”是从“实”“细”“常”和“可操作性”等方面来要求“从严治党向基层延伸”的。

基于此,2016年基层党建不仅注重面的全覆盖,像企事业单位、社会组织、协商民主等都强化了从严治党的力度;还在深度上进行推进,不少基层党组织都实现了优化治理,尤其是软弱涣散基层党组织得到了根本改善。以黑龙江漠河县为例:这个有着228家基层党组织、2754名党员的县,在2016年基于一些党组织和党员失之于宽、松、软、弱、散的状况,实行了有针对

〔1〕 华春雨、朱其钗:《全国党员总数8875.8万名》,《中华工商时报》2016年7月1日。

〔2〕 参见《人民日报》2016年2月28日。

性和行之有效的做法。根据国家文件要求，按《全县软弱涣散基层党组织转化升级三年工作规则》，确定了14个需要重点整顿的软弱涣散党组织。其具体做法有：1. 全面摸排查“漏洞”，防止“破窗效应”。2. 全面整改补“短板”，解决“木桶效应”。3. 全景规划树“标杆”，形成“蝴蝶效应”。如在第三条中，漠河县委以“每周一提示、每月一抽查、每季一通报、每年一评定”的方式，对全县基层党组织进行“动态”督办管理。还通过树立30个标准化党支部，以点带面、典型示范，从而起到了很好的引导效果。漠河县还制定了《全县基层党组织建设和党员队伍建设工作要点》《党建工作考评细则》《标准化党支部创建规则》，并编印6种党建类制度规章、《党务工作一本通》，所有这些都使整顿软弱涣散党组织有所依本。像《党务工作一本通》对“党组织设置”“议事规则”“三会一课”“四议两公开”“流动党员管理”等都有简明易懂的说明，对于不少没多少文化的基层党员干部非常有用。还有，针对农村、社区、机关、企业和非公等不同党建类型特点，漠河为农村党组织设计了“12345678910”农村党建工作法，如“一个阵地、两委班子、三级站点、四联机制、五种类型、六个常识、七天坐班、八类经费、九种标识、十项制度”，^{〔1〕}这是一种简便易记、操作性极强的“抓手”，非常适合农村基层党组织建设的改善。

（二）强化基层党组织服务功能

应该说，政府职能由行政型向服务型转变，党组织由领导型向指导型转变，这是国家治理现代化的必由之路。但强调党组织尤其是基层党组织的服务角色，真正使之成为人民群众的智力资源、服务帮手，那主要还是近些年的事情。由于党组织的特殊性，尤其是与村居委会、基层集体经济组织、社会组织等功能有别，要想真正实现服务功能，也是相当困难的。这也是为什么，基层党组织在基层治理中往往处于虚位，较难发挥其独特价值优势。换言之，党组织在基层治理中的服务功能往往因难以找到“抓手”，处于被悬置和架空的状态，其在广大人民群众中的威信也往往因此大打折扣。2016年，

〔1〕《黑龙江漠河：集中整顿软弱涣散党组织全面压实从严治党主体责任》，中国共产党新闻网，2016年11月16日，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/1116/c406978-28872228.html>。

“党建+”成为基层治理的一个突破点,党组织再也不做凌空高蹈式的指挥甚至指导,而是将自己融入现实实践,成为广大人民群众中的一员——一个具有领导性、创新性,也更有实干精神的有机组成部分。特别是紧紧围绕“脱贫攻坚”和“精准扶贫”这一中心,基层党组织撬动了基层治理的巨大坚硬板块。

2016年基层党组织在攻坚扶贫上的服务功能发挥,可概括总结为如下几个模式:一是辽宁阜新:“党建+合作社”模式,二是河北承德:“党建+帮带”模式,三是甘肃平凉:“党建+社会中介”模式,四是贵州黔东南:“党建+多产业”模式,五是江西赣州:“党建+三大行动”模式,六是广西南宁:“党建+电商”模式。如在江西赣州的“党建+三大行动”模式中,所谓“三大行动”包括:产业扶贫行动、关爱健康行动、扶智立志行动。^[1]由上述模式可见,基层党组织开始俯下身子、甘为人梯、贴近人民群众,尤其是紧紧抓住“精准扶贫”这一关键,进行了极具服务意识的努力和探索。

将基层党组织的服务功能放在重要位置,并给予高度重视,这既有助于解决人民群众之所急需,也是提升基层党组织能力和影响力的重要一环。如宁夏吴忠利通区以创新星级服务为抓手,以“党建+”模式引领品牌创建、便民服务等,收到了良好效果。全区2016年共培育26个基层服务型党组织示范点,31个党建项目品牌,各级党组织为群众办实事360件,群众满意度达99%以上。^[2]因为真正能做到“执政为民”,关心人民群众疾苦心声,以群众满意度为标准,基层党组织就会懂民心、近民心、得民心,在基层树立自己的模范形象。

(三) 把基层党员培训作为要点

在中国基层治理中,有一个一直难以突破的核心问题是精英流失、人才匮乏,这当然包括基层党员甚至党员干部。就目前情况看,基层尤其是农村党员存在着不可规避的问题:老龄化、学历低、文化程度不高、男女比例失

[1] 王礼鹏:《以党建创新助推脱贫攻坚的地方探索》,人民论坛网,2016年11月26日, <http://www.rmlt.com.cn/2016/1126/448803.shtml>。

[2] 张建民:《吴忠市利通区:“党建+”创新精准党建》,党建网,2016年8月18日, http://dangjian.gmw.cn/2016-08/18/content_21519155.htm。

衡，尤其是现代思想与管理能力较弱，这就带来了难以逾越的困境，即再好的制度在这样的农村党员面前也难以生效。据统计，到 2015 年底，全国党员大专以下学历占比高达 55.7%。^{〔1〕}那么，基层党员的学历之低更可想而知。因此，摆在基层治理面前的一个难题是，由于广大党员尤其是党员干部整体能力水平不高，许多治理难以为继，更不能进行创造性提高。2016 年基层党建抓住“学习”和“培训”这一要点开展工作，所取得的成绩是显著的。

1. 宁夏固原“冬季大轮训”

自 2016 年 11 月以来，宁夏固原市开始大规模培训党员领导干部、乡镇党委书记、乡镇长、第一书记、大学生村官、农村党员、农村致富带头人和返乡农民群众，共为 6 万人。这次以基层党员干部为主要培训对象的重大举措，是对基层治理的内在提升，是脚踏实地、撸起袖子真抓实干的具体体现。这次培训的一个特点是党员干部走在前、学在先，124 名乡镇党委书记乡镇长、228 名第一书记、131 名大学生村官参加了脱贫攻坚专题培训班。通过培训，党员干部进一步认清了形势，坚定了信念，当好带领群众发展致富的“火车头”。这次培训的另一个特点是，农村党员齐充电和鼓干劲。市委各常委深入包扶村带头宣讲、市县成立宣讲团巡回宣讲、第一书记在所驻村入户宣讲，这种县、乡、村三级联动的宣讲方式，对村党员干部和党员集中培训，意义重大而深远。日前，固原市共培训农村党员 2 万多人。^{〔2〕}

2. 山东淄博高青“三级党校”培训

在深入推进“一学两做”过程中，2016 年山东淄博高青县创新了县、镇、村“三级党校”教学网络品牌。这是一种“大党校”格局，即在县里建新党校，在镇和街道建党校分校，在村（社区）以及大中型企业建教学点，让党校延伸至村（居）。县党校校长由县委书记担任，分校校长是各镇（街道）的党委书记，各村（社区）党支部书记是教学点负责人，管理形成上下一条线，将党校建设纳入岗位目标责任制考核范围。师资队伍由党校专职教师、外聘专家、党政领导干部、企业管理人员、先模人物等组成，有的村支

〔1〕《2015 年中国共产党党内统计公报》，新华网，2016 年 6 月 30 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/30/c_1119139485.htm。

〔2〕《“冬季大轮训、提振精气神”固原市培训 6 万人助力脱贫攻坚》，固原党建网，2017 年 5 月 17 日，<http://www.yjbys.com/news/514992.html>。

书可到县党校授课。因为高青县有党员 20683 人,农村党员占一半以上,80% 的普通党员很少有机会进县党校接受正规培训。通过“三级党校”,让基层党员有场所、有条件、有效接受系统党校教育培训,对于提高基层党员的综合素质与能力,增强基层党组织的凝聚力和战斗力,意义重大。另外,高青县“三级党校”还建有 36 个调研基地,作为大党校的支撑,真正发挥党校的新型智库作用。目前,高青县委党校共举行培训 123 场次,培训农村学员干部 1.2 万人,产生了较大反响。^[1]在基层建“三级党校”,重点培训农村党员干部和党员,这是一项务实可行、有发展后劲、功德无量的创举,值得在全国各地推广实施。

3. 成都大邑“六化”式“微党校”培训

自 2014 年始,成都大邑县开始进行“微党校”培训党员干部和党员。其具体做法是,以县委党校为平台建立“党建大课堂”,在乡镇和村社区建立分会场,利用远程教育点进行同步直播。这种更重村和社区党员的教育方式,可称为“微党校”培训。2016 年,大邑探索以“六化”方式对党员进行远程教育培训,这是“微党校”培训的升级版。所谓“六化”是指:一是远教升级化,用活远教站点;二是布局全域化,培训全覆盖;三是师资多元化,提高培训质量;四是课程微型化,易学易记易用;五是基地统筹化,生动鲜活务实;六是培训体系化,科学规范高效。以课程微型化为例,每次课程一般不超过两节课,每课时为 10—30 分钟。内容往往以“党性+”方式呈现,有“党性+精准扶贫”“党性+法治教育”“党性+创新创业”等。到目前,县委党校牵头开展重点培训 14 期,共 1300 人;乡镇常委轮训 100 期,培训 4000 人;村(社区)、园区、非公企业、社会组织培训 249 期,约 2 万人次。^[2]大邑通过“六化”进行的基层党员培训是一个创举,它克服了不少党员培训的简单化、封闭性和短期行为,具有现代性思维意识。

[1] 傅盟盟:《高青县“三级党校”助力“两学一做”》,齐鲁网,2016 年 8 月 22 日, <http://zibo.iqilu.com/zbshezeng/2016/0822/2985255.shtml>。另见《“加强党的建设全面从严治党”专栏:“三级党校”让基层党员增强战斗力(上)》,淄博综合广播电视台网,2016 年 12 月 21 日, <http://zbradio.com/2016-11/21/cms166623article.shtml>。

[2] 《成都市大邑县探索创建“微党校”》,新华网,2016 年 12 月 6 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/06/c_129392117.htm。

4. 福建平和县“菜单式”培训

为深入贯彻落实党的十八届四中、五中全会，以及习近平总书记系列重要讲话精神，福建平和县委组织部与县委党校印发了《2016 年度党员干部“菜单式”培训课堂的通知》。其培训注重“短、小、精、专”的特点，力求在丰富多彩中讲政治、重能力、看实效、有趣味。在这个“菜单式”培训课堂中，共有 136 个题目。其中有讲政治的，如《领悟“发展理念”，建设“大美平和”——十八届五中全会精神解读》《农村党员必须强化“四个意识”》《重温入党誓词，当合格农村党员》《自觉践行“三严三实”》《守规矩讲规矩全面从严治党——〈准则〉和〈条例〉解读》《严以用权清正廉洁》等；讲历史的有《平和革命史专题》《大芹山革命根据地建立及精神启示》《王阳明的心学及其现代意义》《王阳明的生平与平和县的建立》等；讲基层治理的有《农村基层社会治理与群众工作》《解读：村级公益事业建设一事一议财政奖补政策》《基层干部职务犯罪案例评析》《加快村民自治进程》等。当然，培训还有现实的、文学的、科技的、生活的，可谓应有尽有。如《用“物联网+”助推农产品的保值增值》《微型与生活》《人民币防伪与反假》《新“创客时代”》都是很有意思的题目。这些培训题目属于“微型党课”，对于基层党员能力水平提高尤其是现代意识提升，意义重大而深远。

基层党员培训表面看来是个基础式的技术工作，其实将之视为基层治理的“希望工程”亦不为过。因为它始于微末，但如果能有长远的制度安排、锲而不舍的精神、用心谋划，一定会长成参天大树的。

总之，党建成为 2016 年基层治理引擎，其闪光点就在于由空泛走向坚实、从笼统走向具体、自宏大走向精细，这是一个根本性变化。不过，以更高标准和更严格要求看，2016 年党建在参与基层治理过程中仍有明显局限，这主要表现在：第一，农村基层党建创新较多，但其他领域尤其是企事业单位创新薄弱。除了党组织建设外，企事业单位党建常流于形式，真正能调动广大党员积极性、创造性的抓手不多，而具有探索性、创新性的模式就更少。因此，新的一年既要解决党建面向基层广度的均衡问题，也要注意深度的协调发展。第二，以脱贫致富、精准扶贫为抓手，基层党建紧紧贴近民生，这是一个正确思路；但如何发挥党组织的政治思想文化优势，从而超越过于功用的思维方式，这是 2017 年应该加以改进的。这是因为党组织的更大优势是有较高的政治、思想、道德、文化水平，如何让基层广大人民群众由村民和