

治理之基

中国基层治理队伍建设纵横谈

唐 奕 主编

中国社会科学出版社

治理之基

中国基层治理队伍建设纵横谈

唐 奕 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理之基：中国基层治理队伍建设纵横谈 / 唐奕主编. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 11
ISBN 978 - 7 - 5161 - 9083 - 8

I. ①治… II. ①唐… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 241964 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 安 芳
责任校对 冯英爽
责任印制 李寡寡

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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 180 千字
定 价 59.00 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营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

编辑委员会

主 编：唐 奕

副主编：林电锋 何良海

编 委：金 翠 李海颖 沈亚红 高丽霞
陈泽钧 张 琦 敬小宝 郭雁嫦

序

政府的设置历来都是多层次的，出于管理的必要和方便，政府一般会分成中央和地方两大层级，而幅员辽阔、人口众多的国家还要继续细分，在最接近老百姓的地方设立基层政府或政府的派出机构，以保证整个国家机器的正常运转。基层政府与老百姓接触最多、最广，是国家与社会沟通的重要桥梁。人们通常理解的“国家和政府”这一抽象概念，在现实生活中实际上更多地表现为基层政府及其活动。因此，基层政府执行政策及其管理能力，基层工作队伍执行法律、服务民众的素质，直接影响着人民群众对政府的看法和态度。

中国作为一个历史悠久的大国，自战国时秦创立郡县制来管理地方事务以来，就有了这一重视基层政权建设、重视地方事务、重视基层工作队伍的传统。如今，我国所处的政治经济环境以及面临的问题日益复杂，随着社会的发展，人民群众对政府的要求越来越高，希望政府从管理者向服务者转型，政府也希望提升自身能力来获得更广泛的支持，以保持执政的合法性。凡此种种，其实现基础就在基层政府，关键要靠基层工作队伍。作为党和国家方针政策和重大决策部署的直接执行主体，基层工作队伍的能力素质和水平，直接影响着国家各项方针政

策能否在基层落地生根。

党的十八大以来，国家治理体系和治理能力的现代化进一步成为社会关注和思考的重大问题，而在基层的实现程度直接影响到党的执政之基的稳固性。国家治理体系向现代化转型的关键在哪里？影响基层治理体系现代化的核心要素是什么？为了解答这些问题，中国社会科学院政治研究所课题组，以深圳南山改革开放以来的社会变迁为样本，深入了解在工业化、城镇化、现代化进程中，我国社会发展变迁的新情况、新问题、新经验，剖析基层现有的治理机制及其工作队伍中隐含的问题。在调查研究过程中，我们结识了深圳市南山区社工委等一群基层工作者，他们在多年来的工作实践中，对基层工作队伍的职能、职责、作用进行深入思考和研究。唐奕同志组织编写了《治理之基》一书，深入分析了基层公职人员、社区工作者、青年人三大群体的现状及其存在问题，目前国内这方面研究较为薄弱，这本书在一定程度上填补了这一领域的空白，具有一定的理论水准和参考价值。

历史和现实表明，一个政党、一个国家，能不能建设一支政治可靠、业务精通、廉洁高效、群众满意的高素质基层治理队伍，在很大程度上决定着这个政党和国家的兴衰存亡。我国的社会主义事业能不能巩固和发展下去，我国能不能在未来激烈的国际竞争中始终保持强盛，关键就要看我们党和国家能不能源源不断地培养造就一大批高素质的基层工作人才。

习近平总书记指出，“社会治理的重心必须落到城乡社区，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好为群众提供精准有效的服务和管理”。站在新的时代发展起点上，我们要努力锻造一支务实高效的基层工作者队伍，把政

府的管理服务职能落实到基层，把人民群众的矛盾化解在基层，社会治理工作就从源头上搞好了，经济发展的成果也能更好地为百姓所共享。深圳南山在这一领域中进行了有益的探索，特意推荐他们的经验供大家参考借鉴。

齐宁

2016年5月26日

目 录

第一部分 基层治理的力量及其变迁

第一章 夯实基层基础的三种关键力量	(3)
一 基层公职人员	(4)
二 社区工作者	(13)
三 青年人	(21)
第二章 中国基层社会治理力量的制度变迁	(28)
一 基层管理体制的时代变迁	(28)
二 古代的基层公职人员	(40)

第二部分 基层治理的支撑与基石

第三章 当前基层公职人员的现状分析	(53)
一 中国基层公务员的群体状况	(53)
二 中国公务员制度改革的发展历程	(64)

第四章 基层公职人员管理的历史经验	(73)
一 中国古代的地方吏治	(74)
二 欧美公务员制度的改革与发展	(83)

第五章 加强基层公务员队伍建设的思考	(95)
一 让他们真正成为基层政权的基础力量	(95)
二 让他们真正成为老百姓拥护的政府代表	(106)

第三部分 基层治理的桥梁和纽带

第六章 中国社区工作者的现状分析	(117)
一 中国城区基层组织的历史变迁	(117)
二 社区工作者的群体状况	(129)

第七章 世界先进城区社区工作者的建设经验	(135)
一 欧美等国家社区工作者队伍建设情况	(135)
二 新加坡、中国台湾、中国香港等地社区工作者队伍 建设情况	(142)
三 对我们的启示和借鉴	(146)

第八章 社区工作者的发展前景与对策	(153)
一 建立自上而下的人才发展体系	(154)
二 建立职业化的人才队伍建设机制	(159)
三 建立专业化的人才队伍建设机制	(163)
四 建立年轻化的人才队伍结构	(167)

第四部分 基层治理的源泉与活力

第九章 21 世纪中国青年群体在基层治理中的	
现状分析	(173)
一 当代青年的价值观及政治参与	(173)
二 在基层治理中的青年人	(188)
第十章 国内外地区青年政治诉求的新趋势	(195)
一 世界范围内的青年运动	(195)
二 当代大学生在校园的政治参与状况分析	(201)
第十一章 基层治理的新生力量	(209)
一 青年人才是基层治理的新生力量之源	(209)
二 统筹全局,将青年人才发展纳入国家战略高地	(212)
参考文献	(223)
后记	(228)

第 一 部 分

基层治理的力量及其变迁

国家能否实现长治久安，是人民群众衡量制度好坏、政权优劣的重要标准。当今，国家长治久安，要靠国家治理体系和治理能力现代化，靠制度执行力。无论多么宏伟的蓝图，多么正确的决策，如果没有高效地执行，最终的结果都是纸上谈兵。没有执行力就没有成功，执行才是硬道理。再伟大的构想，没有实践就没有一切，在实践中靠的就是执行力，尤其是基层执行力。

在国家与社会治理体系中，基层是社会的单元细胞，是感知社会需求最敏感的触角，也是许多社会矛盾的源头。基层同时又是我们党的执政之基、力量之源。基础不牢，地动山摇。因此，社会治理的关键在于夯实基层基础，在于提升基层队伍的素质和能力。

第一章

夯实基层基础的三种关键力量

人是生产力中最具决定性的因素，这是马克思主义的一个基本观点。俗话说，事在人为。无论是过去、现在还是将来，人的作用始终是第一位的。历史和实践经验表明，无论是人治，还是法治，关键还是靠人来执行。依法治国，关键也是靠人来执行。从城市社区这个最基层来说，量大面广、人口众多、情况复杂，是党和政府各项工作的最终落脚点。社区工作是党和政府最基础的工作，其绩效直接影响人民群众对党和政府的形象，因此社区工作至关重要。在社区中，有三种关键力量，与人民群众贴得最近，影响着基层的实际执行力。

一是基层公职人员（这里主要指城区、街道）。他们是各级党委和政府的政策执行者，对政策的理解程度、执行方式和执行力度将直接影响到政策的实施效果。他们在基层的实践活动，也是制定新政策或者再决策的主要依据和来源，关系国家政策有效的贯彻落实和可持续的发展。

二是社区工作者。他们直接面对群众，解决基层社会问题，化解社区矛盾，是群众了解国家政策、感受国家形象的主要依托，其整体素质将直接影响群众对党和政府的认同度。

三是青年人。他们是基层治理的主力军和后备队。其素质

如何、思想状态和工作状态如何，关系到国家和民族的前途命运，影响到党和政府在基层执政基础。正如房宁教授在《成长的中国》里讲的那样：“青年是历史的主角，青年伴随着历史的发展而成长，青年决定着社会的未来，青年决定着历史发展的方向。”

政治路线确定之后，干部就是决定的因素。因此，基层工作队伍（包括后备队伍）是做好各项工作的关键。在基层治理的不同历史阶段，面对不同的形势和任务，对治理队伍的结构、素质、来源有不同的要求。建设一支政治可靠、业务精通、廉洁高效、群众满意的高素质基层治理队伍，是一项重要、紧迫、长期的工作。

一 基层公职人员

基层公职人员，是一个相对概念，这里特指包括城区（区级）和街道的财政供养人员，主要由三部分组成：第一部分是主要供职于党委、人大、政府、政协、政法机关、民主党派及群众团体等机构的公职人员；第二部分是供职于教育、科研、卫生等诸多领域的各类事业单位人员；第三部分是雇员、临时工等编外人员。尤其是雇员，是政府以合同雇用和临时聘用的形式，直接从社会各界招聘具有金融、法律、信息、外语、高新技术等专门知识和技能的急需人才，旨在解决一般公务员难以解决的政府事务，通常不占用行政编制，不行使行政权力，主要从事技术性工作，与政府部门只有短期合作，是一种劳动合同关系。

我国目前拥有多少财政供养人员，缺乏一个权威的数据。就财政供养系数（即财政供养人员占总人口比重），不同研究者和部门就有多种说法，有 1/18（约 7000 万人）、1/26（约 5000 万人）、1/28（约 4799 万人）和 1/37（约 3500 万人）等多种答案。财政部在 2012 年出版的《2009 年地方财政统计资料》中披露的数据显示，到 2009 年年底，全国不包括中央的地方财政供养人口为 5392.6 万。这些都是有公务员编制或者事业单位编制的体制内人员。实际上，除了财政统计的供养人员，能吃“财政饭”的单位还有很多编外人员。例如深圳市交警局聘用了临时工 1100 人，乡镇单位也普遍拥有大量的临时人员。实际上，吃“财政饭”的人会比财政部门提供的数字多得多。

（一）国家视野下的公职人员在基层治理中的定位

推进基层治理现代化，关键在人，关键在基层公职人员。他们是党和政府在基层的执政骨干，是把党和政府的方针政策落实到基层的领导者、推动者和实践者。尤其是基层干部生活在群众中，对群众最熟悉、最了解，面对的矛盾和困难也最直接，承受着巨大的责任和压力。实践证明，在基层工作过的干部，做群众工作的能力、处理实际问题的能力、应对复杂局面的能力都会得到明显提高。从他们中选调的干部进入党政机关，在制定政策、开展工作的时候，能够更了解实情，更符合实际，往往对群众充满着一份难舍的情怀。

1. 人民的公仆

今天，公仆被引申为公众的仆人，泛指不讲条件地为公众服务的人。“公”字的意义很广泛，既可以指公众，也可以指公共权力或者公共利益；“仆”字将公职人员喻为服务员，喻为低

调、地位低微的“仆人”，突出了人民群众的地位，对掌握公共权力的人要维护公共利益提出了很高的政治要求和道德要求。

实际上，我们党一直强调公职人员要增强“公仆意识”，真正成为人民的“公仆”。党章明确规定，“党的干部是党的事业的骨干，是人民的公仆”。何为“人民公仆”？毛泽东这样来界定它：“我们一切工作干部，不论职务高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务。”公仆意识，是共产党人立党为公、执政为民的本质体现，这是对党员尤其是党员领导干部的要求，也是一代又一代中国共产党人秉承的光荣传统，如焦裕禄、孔繁森、任长霞等。

在改革发展的关键时期，要解决我国经济社会发展中存在的矛盾和问题，必须有一支将人民利益置于首位的干部队伍。中央高度关注民生、重视民生，解决民生问题，尤其需要基层公职人员进一步增强公仆意识。如果他们都能始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，党和政府将始终得到人民群众的衷心拥戴。

2. 宪法和法律的执行者和捍卫者

公职人员在执行公务的过程中，实际上也是具体执行法律的过程。^①通过公职人员的具体工作，宪法和法律在国家的各个领域、各个地方得到广泛而深入地执行。我国初步建立了比较完善的法律体系，宪法和法律对社会各方面都作出了规定，为公职人员处理公共事务提供了依据。在现实生活中，公职人员做到秉公执法、不畏强权，是老百姓的期盼和呼声。就基层而言，主要有公安局（派出所）、检察院、法院、司法局（所）

^① 彭益民：《我国公务员的角色定位》，载《湖南行政学院学报》2005年第6期。

等机构。

3. 公共政策的制定者和执行者

无论是国家的法律，还是公共政策，都是通过公职人员来执行的。公职人员在公共政策的制定、执行、评估和调整过程中扮演着至关重要的角色，如人民群众关注度高的城管部门，主要职责包括市容环境卫生、城市规划管理、违法占道处罚、园林绿化管理等 13 个方面。根据有关部门数据，截至 2015 年 2 月，全国城管执法人员达 45.5 万人，其中在职人员 23.4 万人，辅助人员 22.1 万人。随着近年来城市化进程的加快，城市管理面临的新情况、新矛盾和新问题日益复杂，城管执法队伍不易被广大人民群众认可，形象差、威信低的状况不容忽视，暴力抗法、执法无力等现象时有发生。

4. 党和政府各项任务的落实者

俗话说，天下大事，必作于细。在党和国家大政方针已定的情况下，最重要的莫过于想方设法抓好落实。对中央政府来说，防震救灾、安全生产、社会治安、公共卫生、道路交通、文化教育、扶贫济困、计划生育等任务，都要基层政府公职人员来落实。例如，税收的产生是人类社会从愚昧迈向文明的重要标志之一，保证国家实现公共财政目的。在不同的历史阶段，发挥着不同的作用。在古代，征税纳粮是知县的重要职责，也是考核政绩的重要内容。现在，基层设有税务局（所），分为国税、地税，负责税收征管工作。至于种地纳粮，2005 年 12 月 29 日，十届全国人大常委会第十九次会议经表决决定，自 2006 年 1 月 1 日起废止《中华人民共和国农业税条例》，从法律上废止已实行 2600 年之久的农业税，它标志着我国农民世代代要交的“皇粮”成为历史。