

区域政治 和谐治理

Harmonious Governance of Regional Politics

刘荣 著



云南出版集团公司
云南人民出版社

区域政治 和谐治理

Harmonious Governance of Regional Politics

刘荣 著



云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域政治和谐治理 / 刘荣著. -- 昆明: 云南人民出版社, 2012.4
ISBN 978-7-222-08930-3

I. ①区… II. ①刘… III. ①地方政治 - 社会主义政治学 - 研究 - 中国 IV. ①D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 040420 号

责任编辑 马维聪 郭木玉
责任校对 余丽红
封面设计 张力山
责任印制 洪中丽

书 名	区域政治和谐治理
作 者	刘 荣 著
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.im.yn.cn
开 本	787mm × 1092mm 1 / 16 开
印 张	23.5
字 数	320 千
印 数	1~3000
版 次	2012 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	云南国浩印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-222-08930-3
定 价	66.00 元

作者简介

刘荣,中国社会科学院经济学博士后、副研究员,云南大学法学博士、哲学学士,中共云南省委党校科学社会主义专业研究生,长期从事县域经济发展、组织人事、干部教育、宣传意识形态和民族工作,云南大学、大理学院研究生导师。

出版著作十余部,发表论文七十多篇。著有《中国共产党民族干部政策研究》、《中国族际政治和谐治理》、《县域经济和谐治理》、《区域政治和谐治理》等专著。主持和参与中共中央组织部、国家哲学社会科学规划办重点课题四项,主持云南省哲学社会科学规划办研究课题两项。科研成果奖励:中共中央组织部调研成果一等奖一次、二等奖一次,中共中央组织部干部监督局二等奖一次,云南省哲学社会科学优秀成果二等奖两次。

About Author

Mr. Liu Rong is a Post doctorate, associate researcher, Doctor of Law (LL.D)of Yunnan University, Bachelor of Philosophy, Yunnan University, MA of Scientific Socialist Research of the Party School of the CPC Yunnan Provincial Committee.He has been engaged in the research of county economic development, organization and personnel management, publicity, and ethnic affairs for a long time.Supervisor of MA candidate in Yunnan University and Dali University.

Publications: over 70 articles and 10 works published, particularly *The Research on the CPC Ethnic Cadres Policy*, *Harmonious Governance of China's Inter-ethnic Politics*, *Harmonious Governance of County Economy*, and *Harmonious Governance of Regional Politics*.

Research Programs: taking charge of and participating in 4 key research programs of the Organization Department of the CPC Central Committee and the National Philosophy and Social Sciences Planning Office; taking charge of 2 research programs Yunnan Provincial Philosophy and Social Sciences Planning Office.

Awards obtained for Research Work: one first-class award and two second-class awards from the Organization Department of the CPC Central Committee for excellent research work; one second-class award from the Cadres Supervisory Authority of the Organization Department of the CPC Central Committee for excellent performance; two second-class awards for excellent research work in philosophy social sciences by Yunnan Province.

目 录

引 言	1
《辩证法的要素》和《谈谈辩证法问题》学习札记	11
理论联系实际中的庸俗化倾向	24
解放思想 建设高素质干部队伍	32
县(市、区)党政领导干部岗位职责规范及考核评价标准问题研究	37
以党政领导分工不交叉促进行政效能大提升	51
关于建立健全县以上领导干部管理监督机制的调查报告	56
以民治权 以法制权 以权制权 依法治权	93
边疆多民族地区政治治理现状分析	101
中国族际政治治理的历史传统	110
前苏联、前南斯拉夫族际政治治理对中国的启示	121
中国族际政治和谐治理概论	130
当代中国族际政治和谐治理模式	145
中国少数民族干部政策的形成与发展	169

族际和谐治理模式下的少数民族干部政策	185
Chinese Policy on Ethnic Cadres	197
中国少数民族高级领导干部政治发展分析	208
创新基层党组织工作方式和活动方式	238
县(市、区)党代表大会代表任期制和党代表大会常任制的实践	250
建国以来干部的统计与分析	263
村庄公共支出与基层选举	278
以党内民主带动人民民主	290
党管人才 服务人才	295
加快区域性国际人才高地建设行动纲要	309
社会主义核心价值观的实现方式	325
毛泽东的政策和策略思想	334
上礼 下仁 中庸	344
卡斯特里奥宽容思想述评	351
社会主义仍然是一种空想吗	357
参考文献	363
后 记	368

Contents

Foreword 1

Reading Notes of *The Key Elements of Dialectics* and *The Issues of Dialectics* 11

Vulgarization in the Combination of Theory with Practice 24

Emancipating the Mind and Building the High – qualified Team of Cadres 32

Studies on the Post Responsibility Standard and Evaluation Standards of the Party and Administrative Leaders at the County, City or District Leve 37

The Promotion of Administrative Performances on Condition of Non – Overlapped Work between Party Leaders and Administrators 51

A Research Report on the Establishment and Improvement of the Oversight Mechanism for Leaders at or above the County Level 56

Manipulation of Power by the People, Control of Power by Law, Control of Power by Power, and Manipulation of Power by Law 93

An Analysis of the Current Situation of Political Governance in the Frontier Multiethnic Regions 101

The Historical Tradition of Inter – ethnic Political Governance in China 110

Inspirations on China from the Inter – ethnic Political Governance in Pre – Soviet Union and Pre – Yugoslavia	121
An Overview of Harmonious Governance of China's Inter – ethnic Politics	130
The Mode of Harmonious Governance of Contemporary China's Inter – ethnic Politics	145
The Formation and Evolution of China's Policy on Ethnic Cadres ...	169
China's Policy on Ethnic Cadres under the Mode of Harmonious Inter – ethnic Harmonious Governance	185
Chinese Policy on Ethnic Cadres	197
An Analysis of the Political Development of China's Senior Ethnic Cadres	208
Innovations of the Performances and Activities of the Grass – roots Party Organizations	238
The Practices of the Tenure System of CPC Representatives for CPC Congress and the Permanent Tenure System for CPC Congress at the County, City or District Level	250
The Statistics and Analysis of the Cadres since the Founding of PRC	263
Public Financial Expenditure in Village and the Elections at the Grass – roots Level	278
Promotion of People's Democracy via Democracy within the Party ...	290
Talents under the Governance of the Party and Service for the Talents	295
A Synopsis of the Promotion of the Stage for International Regional Talents	309
The Approaches to the Realization of Socialist Core Value	325
Mao Zedong's Policy and Strategy Thoughts	334
Propriety, Benevolence and Mediocre	344
A Review of Castelli's Idea of Tolerance	351
Is Socialism still a Fantasy?	357
Bibliography	363
Postscript	368

引 言

和谐凝聚力量，和谐成就伟业。有“禾”入“口”是为“和”，人“皆”能“言”谓之“谐”。“和谐”即为人人有饭吃，人人能说话。和谐社会、政通人和、和衷共济、和睦相处、和谐有序、和平共处、和气生财、和合相生既是数千年来中国人追求的“大同世界”，也是世界各国向往的“理想国”。治理即“统治、管理”和“处理、整修”，是在政治、行政、社会管理中，广泛运用评估社会发展、管理优劣的价值标准和理论，是指在既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众需要，由共同的目标支持的活动。治理是以服务为核心、以公共为取向、以善治为目标、以人为根本的管理理念和管理方式，它使相互冲突的或需求不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。社会主义和谐社会是一个稳定的社会、多元的社会、公正的社会、宽容的社会、诚信的社会、可持续发展的社会、民主的社会、善治的社会、团结的社会、互助的社会、合作的社会、有尊严的社会。

发展社会主义民主政治，才能建设社会主义和谐社会。发展社会主义民主政治，是建设社会主义政治文明，全面建设小康社会的一个重要目标。它主要包括坚持和完善社会主义民主制度，加强社会主义法制建设，改革和完善党的领导方式和执政方式，改革和完善决策机制，推进决策科学化、民主化。中国共产党作为中国现代

化历史进程的主导者，只有克服制约区域政治和谐治理成长与发展的问題，充分激发区域政治和谐发展的活力，才能进一步激发中国社会主义政治和谐治理增长的活力。

区域政治和谐治理是社会主义民主政治建设的重要内容，是指人类社会政治生活在一定区域范围内的进步状态和政治发展取得的成果，主要包括政治制度和政治观念两个层面的内容。区域政治和谐治理是政治制度和政治观念得以产生并具有持续生命力的政治形态发展、社会政治领域进步的基础。只有重视区域政治和谐治理发展的学习研究，才能推动中国社会主义政治文明的科学健康、持续稳定地发展，促进人类社会的全面进步。

科学认识和分析区域政治和谐治理必须以唯物辩证法为指导。唯物辩证法的范畴是对事物现象间最普遍的辩证关系的概括和反映，是辩证思维的逻辑形式。辩证法的诸多范畴虽然反映现实的方面和侧重点不同，但又都是对事物、现象的本质联系即辩证联系的再现，是事物发展的根本内容即对立统一关系的概括。《〈辩证法的要素〉和〈谈谈辩证法问题〉学习札记》讨论了唯物辩证法的对象、出发点、基本原则、规律、范畴，以及认识过程中的辩证法以及唯物辩证法的核心。分析对立统一是辩证法的实质和核心，辩证法是马克思主义的认识论，是人类认识发展的辩证过程。区域政治和谐治理作为人类社会生活关于对立统一、斗争和运动、普遍联系和变化发展的内容，实现区域政治和谐治理必须以唯物辩证法作为方法论。

区域政治和谐治理体现了认识与实践相统一、矛盾的普遍性和矛盾的特殊性相联结的马克思主义的认识论和辩证法，是辩证唯物主义世界观在民主政治建设上的具体表现。理论联系实际是对马克思主义普遍真理同中国革命和建设具体实践相结合原则的概括表述，是马克思主义最基本的原则之一。《理论联系实际中的庸俗化倾向》阐明了区域政治和谐治理不能把最高层次的理论及较低层次上的、单个人的、不具备共性的实际相结合，理论联系实际具有多层次性和过程性，要避免陷入理论联系实际的庸俗化“误区”。

领导干部队伍的建设不仅关系到中国转变经济发展方式、深化

改革开放、保障和改善民生等重大问题，更重要的是区域政治和谐治理的践行者是各级领导干部，这就需要进一步解放思想，建设高素质干部队伍。《解放思想建设高素质干部队伍》指出：目前干部工作不适应计划经济体制向市场经济体制的转变，不适应经济结构的调整，小农意识、小生产观念对干部工作的影响和危害较大；干部工作不能适应经济增长方式和经济发展方式由粗放型向集约型的转变。只有正确认识解放思想与讲政治的内在联系，不断提高领导干部的政治思想素质；努力掌握科学的思想方法，力戒组织干部工作中的主观性与片面性；正确处理“五湖四海”与地方主义的矛盾，建立健全领导干部交流制度；深化干部选拔任用制度改革，加大培养选拔优秀年轻干部工作的力度，才能为区域政治和谐治理奠定基础。

县（市、区）党政领导干部作为区域政治和谐治理的主体力量，必须明确其岗位职责规范及考核评价标准，必须全面、客观、公正、准确地考核党政领导班子和领导干部政治业务素质、履行职责情况，以实现区域政治和谐治理的目标。《县（市、区）党政领导干部岗位职责规范及考核评价标准问题研究》认为：制定和全面实施科学合理的县（市、区）党政领导干部岗位职责规范和简明实用的考核评价标准，有利于对党政领导干部进行合理调配使用和监督管理，有利于县（市、区）党政领导班子对工作重心的把握和工作思路的明晰，有利于党政领导干部对自身肩负责任的清醒认识和树立忠于职守、勤奋敬业、有所作为的革命事业心和政治责任感，有利于充分体现组织路线为政治路线服务、干部工作为经济建设服务的根本指导思想，符合科学理论指导科学实践、科学实践推进科学理论的马克思主义认识论，对区域政治和谐治理目标的实现具有极强的时代性、针对性和现实意义。

必须大力提高区域政治和谐治理的效能，更大限度地为人民服务。《以党政领导分工不交叉促进行政效能大提升》，才能实现党委总揽全局、协调各方的职责，才能强化党委领导经济、政府管理经济、部门服务经济的职能，才能充分发挥党委领导的工业发展、城

乡规划建设、国土资源管理、环境保护、行政效能监察等部门的作用，也才能从制度上推进党委执政、人大督政、政府行政、政协参政、司法公正、人民评政，巩固党的执政基础，提高党的执政能力，促进区域政治和谐治理。

区域政治和谐治理的主体领导干部必须接受监督。良好的监督机制对领导干部素质的提高，行政效能的优化有着极大的促进作用。《关于建立健全县以上领导干部管理监督机制的调查报告》和《以民治权以法制权以权制权依法治权》通过对县以上领导干部管理监督运行机制的分析后认为，当前领导干部监督管理中存在问题的原因：一是部分领导干部思想防范意识淡化；二是监督机制不完善，监督运行不力；三是市场经济中的权力运作给个人带来实际利益的可能性增大，防范机制不健全使违法获利风险降低。现实表明，从严治党，是提高党的战斗力和凝聚力的需要，是不断推进社会主义民主政治建设、保障改革开放总方针贯彻执行的需要，是保护国家、社会、集体和公民利益，实现法制化、铲除官僚主义、提高行政效率的需要。为实现区域政治和谐治理，要提高认识，建立和完善领导干部道德自律机制；要理顺关系，建立和完善领导干部选拔任用机制；要依法管理，建立和完善以法制权的权力制衡机制；要发扬民主，建立和完善社会公众监督制权机制；要严肃法纪，建立和完善党内监督管理效能机制；要严格程序，建立和完善领导干部考核（考察）机制。要以制度创新为突破口，强化对县以上领导干部的管理监督。制度创新的基本要素是监督民主，程序公开，制度严密，惩处规范。制度创新的基本原则是系统性原则、公开性原则、民主性原则和效能性原则。制度创新的主要内容包括巩固理想信念成果，强化从政道德建设；依法管理监督干部，规范党内组织生活；坚持党管干部原则，改进党管干部方法；构建干部管理监督法律体系，实现干部工作法制化；积极推进依法行政，建立新型监督机制。

族际政治和谐治理是区域政治和谐治理的重要内容。中国是多民族国家，在漫长的历史进程中，形成了中华民族多元一体的格局。族际政治治理是多民族国家运用国家权力、经济手段、社会力量，

将各民族结合成一个统一的政治共同体，以及维护这个共同体的政治过程和实现的政治方式。作为历史范畴，权威性的价值分配方案，与中国历史发展进程一致，与中国革命和建设实践同步。新疆“7·5”事件、西藏“3·15”事件表明，对边疆多民族地区的政治建设不能掉以轻心，必须从多维结构体系出发，采取切合实际的方式，通过有目的、有计划、有步骤的政治建设，构建适应社会发展需要的政治机制、完善的制度体系，增强政府能力、改善治理方式，实现对社会发展有效的制度供给和政策供给，促进经济社会发展，增强民族团结，巩固国防和边疆安宁。

《边疆多民族地区政治治理现状分析》从经济发展、政治意识、政治制度、政治行为和传统政治非文明化进行分析，强调边疆多民族地区政治建设是一个由加快市场经济建设、发展政治意识、创新政治制度、规范政治行为和政治传统文明化等不同部分、不同层次构成的协调有序的社会政治系统。《中国族际政治治理的历史传统》总结了历朝历代施行民族政治治理政策的历史传统和成功经验，对中国族际政治治理的演变过程进行分析，对于调整族际政治治理机制，重构族际政治治理模式具有十分重大的现实意义。《前苏联、前南斯拉夫族际政治治理对中国的启示》则是在国际视野下，总结前苏联、前南斯拉夫族际政治治理的经验教训，审视中华民族多元一体格局中的族际政治治理。认为适时地制定和调整中国共产党民族干部政策以保持持续的族际政治和谐治理能力，通过政治手段与和平方式增进族际的沟通和理解，对避免因族际政治治理失衡而导致的族际冲突，造成区域政治和谐治理失衡具有重大的意义。只有通过族际政治和谐治理，才能增强中国各民族对中华民族的归属感、对中华文化的认同感、对伟大祖国的自豪感，才能不断形成实现社会和谐稳定、国家长治久安的强大力量，不断形成实现中华民族伟大复兴、为人类作出更大贡献的强大力量。

族际政治和谐治理就是在国家统一前提下，以人民共和为目标、以权益平衡发展为核心、以民族关系良性互动为宗旨，以民族干部政策为运作机制和实现工具的政治结构、政治过程及政治方式。由

于调适过程的持续不断性,使中华民族多元一体格局得以充分发育并在现代国家中结成利益一致的共同体。《中国族际政治和谐治理概论》和《当代中国族际政治和谐治理模式》阐明了中国族际政治和谐治理的客观现实、制度设计、治理模式以及要处理的重要关系等。

民族干部是贯彻执行民族政策、构建族际和谐治理的主力军和领头者,民族干部队伍的状况直接影响着国家民族政策的执行,影响着区域政治和谐治理的效果。《中国少数民族干部政策的形成与发展》总结了民族干部政策的发展经历及其初步产生、基本形成到不断发展、渐趋完善和成熟的历史进程。《族际和谐治理模式下的少数民族干部政策》提出了当前中国少数民族干部政策存在的问题,分析了影响民族干部政策发展的关系,并对民族干部政策的进一步发展提出了建议。《中国少数民族高级领导干部政治发展分析》分别从少数民族高级领导干部的成长环境、民族代表性、教育程度和职称、党龄和职业等方面进行研究后认为,少数民族干部的任务主要就是维护少数民族地区的和平和政治安定,当前许多现有的少数民族干部并未受过少数民族事务的专门训练,虽然他们具有极高的文化水平和专业知识,尽管他们热心为民族地区建设服务的本性未变,但他们也许不太了解他们本民族的状况,他们对本民族的号召力也许不如改革开放前的前辈,他们在缓和少数民族和汉族之间矛盾的问题上有些力不从心,少数民族资本虽然是一个重要的财富,但少数民族干部的任用越来越符合录用汉族干部所规定的水平和标准。

区域政治和谐治理的主要组织力量是基层党组织,要充分发挥各级基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。由于基层党组织建设存在机制不活、动力不强、活力不够、工作协调难、服务群众难、作用发挥难、组织活动难问题,党员教育管理存在学习难组织、考核难量化、成效难体现,党员管理定性多、定量少、管理模糊化,缺乏经济支撑,在服务经济发展、带领群众致富、化解社会矛盾、促进社会和谐等方面的工作能力不强等一系列问题,迫切需要改进基层党组织的工作方式和活动方式。《创新基层党组织工作方式和活动方式》提出要以民为本、彰显执政为民理念,固本强

基、打造基层坚强堡垒，积分管理、转变党员教育管理模式，借力引智、统筹基层组织建设，流程再造、全面构建为民服务体系，来巩固区域政治和谐治理的组织基础。《村庄公共支出与基层选举》基于微观面板数据的经验研究，利用工具变量方法估计村庄选举对村级公共支出和管理效率的影响，认为基层选举能够有效地提高村庄公共支出，减少管理费用，村民代表推举的方式有利于增加公共支出，却造成了管理费用的大幅增加，这需要加以注意。

以改革创新精神推进党内民主建设，是加强党的执政能力建设和先进性建设的重要任务，也是坚持和健全党的民主集中制，推动科学发展、促进社会和谐，全面推进中国特色社会主义伟大事业的重要保证。党的十七大明确提出：完善党的代表大会制度，实行代表大会代表任期制，对于坚持和健全党的民主集中制，改革和完善党的代表大会制度，积极推进党内民主建设具有深远的历史意义。《县（市、区）党代表大会代表任期制和党代表大会常任制的实践》总结了党代表大会代表任期制和党代表大会常任制试点工作的基本做法、基本经验、实践中反映出来的问题。提出：要进一步扩大宣传，使广大党员干部深刻认识实施党代表大会代表任期制和党代表大会常任制的重要性与必要性；要进一步阐明目的，明确实施党代表大会代表任期制和党代表大会常任制的价值取向；要进一步制定法规，通过统一的党内法规，对党代表大会代表任期制和党代表大会常任制作出明确的理论定位；要进一步明确机构，设置常务机构具体负责党代表大会代表任期制和党代表大会常任制的日常工作；要进一步理顺关系，正确处理好党的代表大会、党委会、纪律检查委员会之间的关系；要进一步加强培训，切实提高党代表的思想政治素质和执行法律法规的素质；要进一步强化制度，规范化、常态化、制度化实施党代表大会代表任期制和党代表大会常任制。《以党内民主带动人民民主》是云南省昆明市寻甸县在开展党代表任期制和党代表大会常任制试点工作中得出的重要经验。它保障了党代表的民主权利，促进了党委决策的民主化和科学化；构建了党员干部群众同心联系链，以党内和谐带动了社会和谐；强化了党内民主监

督，保障了党内生活健康和社会管理有序进行；提高了党代表的能力素质，激发了党代表的责任感和使命感；推进了党的建设工作的开展，有效保持了党的先进性、党组织的战斗力和党员的先锋模范作用，促进了区域政治和谐治理。

加强党的建设是中国共产党不断取得胜利的基本经验，建设一个强大的政党取决于先进性、合法性和制度化。先进性能保证党始终站在时代的前列，合法性能保证党始终赢得人民的认同，制度化能确保党的执政行为规范化和法制化。党的先进性是党的合法性的基础，党的合法性是党的先进性的体现，而制度化是党的先进性和合法性得以巩固的体制保障，实现区域政治和谐治理需要三者的有机统一。《建国以来干部的统计与分析》对昆明市建国以来各类各级领导干部在数量、性别、民族构成、年龄构成、文化程度、政治面貌、考核培训、任职情况等方面的变化规律进行了初步的研究，分析了干部人才在结构、功能、体系、效能等方面存在的问题和不足，对当前干部队伍总量的发展速度、学历结构、年龄结构、分布结构的合理性等现状进行初步探索，为制定干部政策、预测干部队伍发展趋势提供了初步的数字依据，对进一步提高党的执政能力，探索党的执政规律，推动区域政治和谐治理具有政治价值。

人才建设是区域政治和谐治理的重要内容，是贯彻“科学技术是第一生产力”“人才资源是第一资源”和大力推进“桥头堡”国家战略的重要措施，是推进区域政治和谐治理与发展的必然选择和基本方略，只有坚持人才建设，才能在日趋激烈的国内外竞争中牢牢把握区域政治和谐治理的主动权。《党管人才 服务人才》认为要充分发挥党的政治优势，坚持党管人才、服务人才原则；要充分发挥党的组织优势，建设区域性人才高地；要充分发挥党的领导优势，健全人才工作管理服务体制。《加快区域性国际人才高地建设行动纲要》提出要贯彻落实“党管人才”原则，落实“桥头堡”国家战略，使人才工作实现从形态建设向功能开发转变，从政策推动向制度创新转变，从“点”的突破向“西部、中国—东盟和‘泛珠三角’三大经济区域”的系统开发转变，通过实施“高层次人才培养