

JI CENG ZHI ZHI

基层之治

李皋 丹彤 著



人民出版社

基层之治

基层之治

李皋 丹彤 著



人
民
出
版
社

责任编辑:邓创业

文字编辑:钟一鸣

封面设计:胡欣欣

责任校对:史伟伟

图书在版编目(CIP)数据

基层之治/李皋,丹彤 著. —北京:人民出版社,2018.9

ISBN 978-7-01-019675-6

I. ①基… II. ①李… ②丹… III. ①社会管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 190594 号

基层之治

JICENG ZHI ZHI

李 皋 丹 彤 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:230 千字

ISBN 978-7-01-019675-6 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

本书的缘起是一次讲课。

2017年11月11日,我应邀到中组部全国组织干部学院,给400多名新任的县级组织部长讲课,题目是“深刻认识我国社会主要矛盾变化,加强基层组织建设,提升基层治理水平”。课间休息和课后,不少学员过来跟我交流讨论,问我是否有这方面的专著。县级组织部长都是年轻同志,他们期待的目光和诚恳的态度,激发我一种难以言说的责任感,觉得应该以基层之治为题,对自己多年来关于基层治理的一些观察和思考,进行系统整理,以示之于人,助之于事,就教于大家。

我之所以长期关注基层治理,并有勇气就基层治理问题作较为系统的探讨,是有原因的。一方面是因为我的工作与基层治理关系紧密,深感基层治理之重。信访工作是群众工作,也是社会工作,信访问题是在社会经济发展过程中出现的,也是在基层治理中反映出来的,做信访工作是不可能离开基层治理的,对基层治理重要性的认识,对我而言,不仅是一种理论认知,更是一种实际感知。另一方面是我的经历与基层密不可分,深知基层治理之难。我上山下乡当过农民,对农村有一定的了解。曾经较长时间在县、市工作,对基层治理有直接感受和切身体会。后来相继在省

和中央国家机关工作,跳出基层看基层,不同的视角,对基层又有了不同的理解和感悟。正因如此,多年来,基层问题一直令我念兹在兹,始终在我脑中萦绕。

谈基层治理,首先是要对基层有一个界定,通常都是把基层的范围限定在农村、社区等“最后一公里”,从社会治理的角度出发,我们把基层界定为县及县以下,主要是针对“县”这个治理单元而提出的。谈基层治理,要有整体视野,基层治理不能脱离基层,而且要专注于基层,这是不错的,但需要注意的是,在针对基层的同时,不能局限于基层。基层的问题既有基层的责任,也有中层,甚至于顶层的原因,因此,谈基层治理要与国家治理、社会治理结合起来;看基层问题要与中层问题,甚至于顶层问题联系起来。谈基层治理,要有系统理念和多个视角,我们提出了规模、内容和方式三个维度。谈基层治理,要明确基层治理的善治目标,我们提出从善的治理主体、善的治理机制、善的治理结果考察善治的过程与状态。对基层治理的总体结构,本书提出了“组织、民主、法治、德治、矛盾”五位一体的系统治理思路,五个方面相互联系,相互交融,但各有其义,各有侧重,为便于表达我们分章而述。

本书是我和丹彤同志共同完成的。丹彤同志认真负责、好学善思,承担了大量的基础性工作,在写作过程中我们经常进行讨论交流,他付出了很多的心血,也贡献了不少智慧。

本书的写作初衷就不是要写成一部纯粹的学术著作,也不是工作指南或经验介绍,而是针对基层治理中的问题,着眼于理论与实践的结合,进行系统的思考和探讨,一方面希望在廓清读者如何看待基层治理的认识上提供一些帮助,另一方面试图提出对提高基层治理能力和水平有益的实际思路和方法。二者融会于全书,前者偏重于理论,后者着重于实践。如果能达到这个目的,对关注基层治理、研

究基层治理和从事基层治理的实际工作者有所裨益,正是我们所期待和欣慰的。

是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '李强' (Li Qiang).

2018年3月于北京月坛南街8号

目 录

第一章 导 论	1
一、基层和基层治理	2
二、治理的三个维度	8
三、基层治理的目标	11
四、完善基层治理格局	14
五、本书的主要内容	15
第二章 基层组织之治	19
一、基层组织很重要	20
二、基层组织网络是前提	23
三、基层组织力是重点	29
四、政治认同是基础	40
五、重视基层是保障	53
第三章 基层民主之治	60
一、民主的前世今生	60
二、民主政治的中国方案	72
三、民主落地的三根支柱	83

四、基层民主的实践与思考	89
第四章 基层法治之道	103
一、讲法治要准、看法治要全	104
二、权要尊法、权要弘法	110
三、法要治民、更要治官	118
四、依法治理不等于司法治理	127
五、法律和乡规民约相得益彰	136
第五章 基层德治之理	146
一、重视德治的基础性持久性作用	147
二、正视基层德治出现的失衡与问题	153
三、基层德治要注重核心价值和传统美德相融合	159
四、基层德治要贯穿基层治理全过程全领域	166
五、基层德治要成风化俗以文化人	170
第六章 基层矛盾之治	174
一、对当前基层社会矛盾的基本认识和判断	175
二、基层社会矛盾的成因和突出表现	192
三、化解基层社会矛盾的路径和方法	205
附录一 对我国社会主要矛盾变化的认识	213
附录二 涉农信访问题研究	231
附录三 中央电视台新闻调查节目访谈	242
后 记	260

第一章 导 论

“治理”作为我国一个古老的词汇,出现很早。《孟子》中有“君施教以治理之”,《荀子》中有“明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则公道达而私门塞矣,公义明而私事息矣”。历史上,治理就是治国理政的意思,也就是统治者治理国家和处理政务。

现代治理理论是从西方国家兴起并流行到世界各地的。一般认为,治理是公共和私人机构共同管理事务的各种方式的总和,是调和各种利益关系的持续过程,强调从“统治”走向“治理”。“统治”与“治理”虽一字之差,但有实质性的不同,从权力主体看,从单一转向多元,以国家和政府为主体转向除了国家和政府,还有市场、社会、公民等;从权力运行看,统治具有强制力,垄断了对暴力的合法使用,治理不完全排除强制,但更多靠合作、协同;从权力关系看,统治是自上而下的,强调命令和服从,治理强调互动平行。

我国在总结治理实践,吸收传统治国理政智慧和批判借鉴西方治理理论的基础上,形成了自己的治理概念和理论。习近平总书记指出:“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理

社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①习近平总书记关于国家治理的一系列重要论述,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

因此这需要把握以下几点:一是从国家层面来讲,治理是“统治”和“管理”的有机统一,是“统治”与“共治”的有机结合。毫无疑问,治理是一种政治行为。在治理体系和治理过程中,执政党起着核心作用,必须坚持党对治理的全面领导。二是治理是面向社会、面向公民、为人民服务的,必须坚持以人为本,以人民为中心的发展思想。三是治理是一个复杂的社会系统工程,涉及社会的多方面、多层次、多领域,既表现为一个过程,也反映出一种状态,必须坚持不断推进治理体系和治理能力现代化。四是治理包含“多元共治”的含义,强调治理主体的多元,注重治理成果的共享,必须坚持让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。另外,治理形式的多样和治理手段的专业,使治理在很大程度上偏重于技术和策略的具体操作,是一种实践性行为。治理具有“道”和“术”两个层,“道”是治理的思想和原则,“术”是治理的方法和手段。正是从这个意义出发,党的十九大报告中提出要提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,我们认为,前两者是偏重于“道”的,后两者,很大程度上则是针对社会治理的技术手段和操作水平而言的。

一、基层和基层治理

甘地说过,“就物质生活而言,我们的村庄就是世界;就精神生活而

^① 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第91页。

言,世界就是我们的村庄”。没有故乡的人寻找天堂,有故乡的人回到故乡。从人文意义上,我们讲一方水土养一方人,在韩国,也有身土不二的理念。这些都告诉我们,生活的基层和生长的故乡是多么得重要,我们每一个人都来自基层,基层是我们共同的故乡,是我们生活的家园、精神的寄托。

什么是基层

自古以来,治国之道,系于基层。我们经常讲,“郡县治,天下安”,“基础不牢,地动山摇”。前一句是从正面讲的,后一句是从反面讲的,正反两个方面都是在强调基层的重要。

我国宪法和地方组织法对于“基层政权”和“基层群众性自治组织”作了明确规定,但没有对“基层”、“基层社会”等范畴进行法律界定。我们知道,城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

党章规定,企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作和基层社会治理,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。可见,从党组织角度看,基层是指乡镇、街道和村(社区),并不包括县,通常把县一级称作地方党组织。

我国是城乡二元结构,分为城市和农村两大块。城市方面,有的以城区常住人口为统计口径,将城市划分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市五大类;有的以商业资源集聚度、城市枢纽性、城市人活跃度、生活方式多样性和未来可塑性五大指标,把城市划分为一线城市、新一线城市及二、三、四、五线城市。

农村方面,大致可以分为三种类型:一是占全国农村 10% 的沿海城市经济带的农村地区,以珠三角和长三角为代表,这部分农村地区已经完成乡村工业化,农民已从农业转移进入第二、三产业,农村生活城市化了。二是占全国农村总数 70% 以上的中西部一般农业型农村地区,大量农民进城务工经商,留村农民主要从事小规模农业经营,农民宅基地很多闲置。三是具有区位优势或旅游资源的农村,占全国农村总数的比例不超过 5%,这些农村地区具有其他农村地区不可比拟的第一、二、三产业融合发展的条件。^①

从社会治理的角度,我们认为,把“基层”定位于县及县以下,包括县(县级市、设区市的区)、乡镇(街道)、村(社区),可能更符合实际,使基层所涵盖的范围更完整,也更能体现基层治理的理论和实践意义。之所以形成这样的认识,主要基于以下几点考虑:

第一,历史上县级设置比较稳定。从秦代确立郡县制以来,县一级始终是最为稳定的行政层级。古代改朝换代、分分合合的事情经常发生,行政管理体制亦随之出现过诸多变化,但县一级的行政区划与经济单元等建制一直相对比较稳定。有学者统计,西汉末年曾经有 1587 个县,至清嘉庆二十年时还是 1549 个县,数量上几乎没有增减。延续数百年至上千年的县比比皆是,有两千多年历史的县不在少数,其中一些县从秦朝至今从未改名,甚至连治所也没有迁移过。目前,我国有县级行政区划 2851 个。与其他行政层级不同,县一级行政区划与管理体制在中国长达 2000 多年的历史进程中,始终处于基本稳定的状态。^②

第二,县一级是国家治理的基本单元。县级行政职权齐整,可谓麻雀虽小五脏俱全。除了外交、军事、立法等特殊领域以外,涉及社会治理方

① 参见贺雪峰:《乡村振兴战略:农村基本保障不能市场化》,《第一财经日报》2018 年 1 月 4 日。

② 参见宋亚平:《中国封建社会的县域治理》,《决策与信息》2008 年第 9 期。

面,县级党政权力与中央、省、市相比,只有大小之别,几乎没有多寡之分。只不过上层更多体现出间接性、决策性、原则性。县级治理是国家治理的缩小版,在整个国家治理中具有承上启下、固本强基的战略地位。有学者认为,相对于中央来说,县是最完整的“微观国家”;而相对于社会来说,县又是离其最近的“现实国家”。^①

第三,县域治理在国家治理中占有重要地位。任何治理最终总是要落地的,因此,从本质上讲,治理都是地方性的,因为每一个社会成员总是生活和工作在一个最基层的社会单元中。县域最贴近社会和公民生活,并且直接向公民提供各种公共服务。一个县,大的有几十万、上百万人,经济、政治、文化、社会、生态等各方面功能齐备,治理责任重大。县域治理最大的特点是既“接天线”又“接地气”。对上,要贯彻党的路线方针政策,落实中央和省市的工作部署;对下,要领导乡镇、村和社区,促进发展、服务民生。总体而言,相比于城市中的区及区以下的基层治理,县域治理是短板,县域治理的任务更繁重、内容更庞杂,治理水平更亟待提高。所以,我们把更多的注意力放在县及县以下。从实际情况看,这一层级的工作做好了,党和国家的全局工作就有了坚实基础。

基层治理的含义和特征

搞清楚基层治理的含义之前,有必要简单区分一下国家治理、政府治理和社会治理几个概念。

国家治理与政府治理、社会治理之间的关系,是包含与被包含的关系。国家治理是总体治理,政府治理、社会治理是国家治理的分支范畴和子领域。国家治理简单讲就是中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效地治国理政,国家治理的主体是人民,执政党代表全体人民实施治理国

^① 参见杨雪冬:《县域政权改革的逻辑》,《探索与争鸣》2009年第11期。

家的活动。政府治理是各级政府机构展开的公共治理活动,治理主体主要是各级政府行政机关和部门,治理内容主要体现为安全治理、市场治理、社会公共事务和公共服务等。社会治理是特定的治理主体对于社会的治理。我国社会治理中,除了党和政府作为治理主体之外,还包含社会组织 and 公民等多方面治理主体,治理涉及的通常是公民的社会生活和社会活动,比如社会安全和秩序、社会保障和福利、社会组织、社区管理等。

基层治理是一个综合概念,是国家治理在基层的延伸,包含了县、乡镇的政府治理以及基层社会治理,也包含了村民委员会和城市社区的自治治理等。基层政府是直接联系民众的行政组织,管理涉及群众生活的日常性公共事务;基层社会则是由城乡居民构成的社会系统的底端,是参与政府治理和实行自治的最重要的社会力量。基层治理不同于传统的社会管理,更强调上下互动、官民共治的理念,更强调构建政府与社会良性互动共建共治共享的格局,更重视提升公共服务能力、保护基层群众利益、维护基层社会和谐稳定的治理效果。

基层治理的特征是由基层本身所具有的鲜明特点决定的。基层有三个特点:一是直接,即直接面对群众;二是具体,即承担具体事务;三是基础,即组织到底,责任到边。基层的这“三个特点”,决定了评价基层执政能力的两个主要指向,就是执行力和服务力,也就是执行中央决策部署、贯彻法律政策的能力和协调社会关系、服务群众、维护和谐稳定的能力。

考察基层治理不能完全局限于基层

考察基层治理无疑要从基层入手,必须把基层作为考察的主要对象,但是,社会治理是一个相互联系的系统工程,需要有整体观察和系统思维。从基层治理的主要问题看,现在的情况是,矛盾大多发生在基层,治理压力集中在基层,实际工作效果体现在基层,改革发展中的各种难题困扰也集中在基层。如果这些难题在基层得到了较好的破解,基层治理水

平就会显著提升,基层面貌就会有根本改观,这样,其他问题就会迎刃而解,整个社会治理就会焕然一新。因此,加强和创新基层治理,是解决国家治理中“短板”和“瓶颈”的主要着力点,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。

需要指出的是,基层治理的责任主要在基层,但是,基层反映出的问题并不都是基层的问题,有些问题上层也是有责任的。一是上层的政策是不是符合基层的实际,会直接影响基层治理的效果。很多矛盾是由政策引发的,尤其是一些群体性矛盾、带有共性的矛盾涉及历史遗留的矛盾,主要原因是政策不连续、不周延、不平衡,也有的是老政策不适应新情况、新政策引发老问题、新情况缺少新政策,一个政策引发连锁问题,等等。我们常常遇到这样的现象,出了矛盾,上层讲基层落实不好,基层说上层政策不合实际,上下之间对同一问题的看法缺乏共识,思想认识上有分歧,行动上就难以形成合力,影响基层治理的实际效果,这是需要引起高度重视的。二是上层要求的普遍性和基层实际的特殊性之间存在矛盾,存在两者之间能否顺畅,有效和合理衔接的问题。现实情况往往是,上层一旦提出某项要求或推动某项工作,习惯于“一刀切”,这样能体现上级的权威和力度,更有甚者,压力层层传导,指标层层加码,结果背离初衷。由于各地的实际情况千差万别,如果采取“一刀切”的措施,就会脱离基层实际,影响工作效果。基层不这样做,又完成不了上级的任务,在各种考核中难以过关。这种情况在基层治理中并非个例,看待其中的问题,显然需要从两个方面来分析原因,在共性要求与个性问题中找到结合点,也就是如何处理上层和下层之间决策的科学性与实施的可行性关系问题。三是工作的指导思想问题。想问题、作决策、抓工作是相信基层、依靠基层、加强基层,还是一味地指责基层、批评基层、怪罪基层,这既是工作的指导思想,也是工作导向。如果凡事总是好话上面讲,恶人基层做;上级“请客”,下级买单,就可能削弱基层治理权威,诱导问题上行。

我国是一个大国,各地情况千差万别,要治理好,一个重要的指导思想就是要把工作的重心和治理的重点放在基层,把依靠和加强基层作为基本的工作导向,这个问题处理好了,基层治理就会事半功倍,整个社会治理就会平稳有序。

二、治理的三个维度

考察基层治理要从多维度着眼。基层治理不能就基层谈基层,要把基层治理放在整个国家治理中来理解和把握,根据基层实际进行系统布局和有针对性的安排,在提升基层治理水平过程中促进国家治理能力的提升。同样,国家治理体系和治理能力现代化天然地包含规范和指导基层治理体系和治理能力的现代化。考察国家治理的三个维度,即治理规模、治理内容和治理方式,也是理解基层治理的重要参考。

治理规模主要是指国家的领土范围以及生活于其上的人口数量等,其实质是讲治理广度。治理规模的大小,决定治理层级和治理方式,也影响着治理的基本思路。一般来说,治理规模越大,治理中纵向的层级和横向的单元都会相对增加,各治理单元之间的差异性会随着数量的增加而增大,治理效应的传导路径也会比较复杂,治理中既要注意保持治理的整体一致性,也需要处理好基层治理的有效性。相反,治理规模较小,治理的层级比较简单,治理方式也会相对单一,统一性和直接性较强,治理行为更多地表现出具体和一致的特点。比如,新加坡整个国家的领土和人口规模约相当于中国的一个中等城市,其治理经验和治理思路更接近于单一的城市治理。中国国土面积接近整个欧洲,而人口为其两倍强,思考中国治理问题以整个欧洲为参照系可能更合适。中国共产党和新加坡人民行动党有一个政党交流机制。2015年,我参加了双方以政党领导力为

主题的交流。交流的时候,我们讲得比较多的是党在治国理政中的重要指导思想、理念和原则,新加坡讲得比较多的则是具体操作问题,比如怎么征集公民意见、怎么分发选票、怎么在收集民意的基础上确定施政重点等。表面上听起来,新加坡讲得比较实,而我们讲得有点虚,但实质上反映的是不同治理规模的思维差异。因为双方不是一个治理规模上的对话,是一个超大规模的国家和一个中等城市之间的对话。作为大国治理,不能不讲理论只讲操作,因为国家太大,操作的事情东西南北中各有不同,如果在国家层面的治理停留在具体操作,就会导致地方和基层无所适从。这个道理跟经营企业是一样的,大小不同的企业,治理的重点和方式也是不一样的。当一个人是车间主任时,他的责任是抓质量、管工艺,要把螺丝拧好,不能差一毫米;当了厂长,就要考虑如何节约成本;当了企业家,应该主要考虑利润;成了“资本家”,考虑的主要是花钱的问题,怎么进行战略投资。所以说,规模不一样,思考的重点也是不一样的,从这个意义上讲,规模是治理首要考虑的问题。

治理内容主要指国家机构所承担的各种公共品提供的责任。^① 治理内容在不同历史时期有重大差异,其组织负荷和面临的挑战也随之大相径庭。如果说治理规模是讲治理广度的话,那么治理内容就是指治理深度,提供的社会公共服务越多,说明社会治理程度越深。在几千年的封建社会中,我们国家的治理是皇权不下县,县以下就没有政府机构了。县以下的民生民事大多由地方绅士和民间宗法组织自行消化解决。为什么呢?主要有两个原因。一个是从文化层面上讲,封建历朝历代都主张无为而治,这是适合农耕社会特征的。另一个原因是,在封建社会,官府在县以下基本不提供公共产品,它只是索取三个东西:税、赋、役。税,左边是禾,右边是兑,用实物形式去兑现义务,维持国家正常运行;赋,左边一个贝

^① 参见周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第17页。