



智 库 书 系

地方经验研究之九

都江堰创新： 以院落为基本单元的党引民治

徐 勇 主编
邓大才 史亚峰 白雪娇 等著

中国社会科学出版社



智 库 书 系
地 方 经 验 研 究 之 九

都江堰创新： 以院落为基本单元的党引民治

徐 勇 主编
邓大才 史亚峰 白雪娇 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

都江堰创新：以院落为基本单元的党建引领 / 徐勇主编，邓大才等著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.6

ISBN 978-7-5161-8706-7

I. ①都… II. ①徐…②邓… III. ①地方政府—行政管理—
研究—都江堰市 IV. ①D625.713

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 177065 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

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 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2016 年 6 月第 1 版
印次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 31.5
插页 2
字数 512 千字
定价 115.00 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

《智库书系》编辑委员会

主 编 徐 勇 邓大才

编 委 (以姓氏笔画排序)

丁 文	马 华	邓大才	王 静	王 勇
王义保	石 挺	卢福营	冯春风	刘义强
刘金海	刘筱红	李海金	朱敏杰	任 路
汤晋苏	何包钢	应小丽	吴晓燕	陆汉文
陈军亚	杨 嬛	张晶晶	张向东	郝亚光
徐 勇	徐 剑	徐小青	徐增阳	董江爱
黄振华	詹成付	彭正德	熊彩云	

本卷责任编辑 任 路 史亚峰

《智库书系·地方经验研究》

总 序

地方经验研究是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得力于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”，在搞活经济的过程中确立了市场机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践以及两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代就开始关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查为基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路和方法，由此有了地方创新经验。促使我们自觉主动与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。2011 年年初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总结。至此，我们开启了地方经验研究的历程，并形成了基本的研究思路 and 框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举

措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往不是自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享。地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方研究便秉承以上目的，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱“赞歌”。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性；二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性；三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求解决问题的治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什么会产生地方创新；二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新走向何处去，为什么值得总结推介。

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。地方经验研究书系因时代而生，随时代而长！

序 言

党的十八届五中全会提出创新发展，目的是通过创新获得发展的动力。创新是全方面的，包括理论创新、制度创新、治理创新等；创新是多层次的，基层治理创新是基础性的层次；创新还是一个领跑接续的接力过程，基层治理创新需要领跑者、探索者，都江堰以“党建引领”创新基层治理，探索并形成了一套全新治理模式，实现了都江堰领跑。治理创新也与其他创新一样，体现“二八定律”，即20%的领跑者，80%的分享者，领跑难能可贵。中国的国家及其国家治理与水密切相关，都江堰水利工程充分反映了国人的治理智慧。当前都江堰的基层治理创新与古人的智慧一脉相承，在因势利导中兴利除弊，从而探索出了一条融党的领导、人民参与和依法治理为一体的基层治理之道，成为地方善治的样本。

一 基层治理创新势在必行

创新是指在特定的环境中，为满足社会需求和实现理想化目标，而改进或创造新的事物、方法、元素、路径、环境，并能获得一定有益效果的行为。基层治理创新是当下中国农村社会发展的必然要求。治理是以社会为基础和对象的，并形成相应的治理模式。

传统中国主要是“礼治”。传统中国是一个以土为生的国家，人们世代代居住在一个村庄，是一个血缘与地缘叠加的乡土社会。自给自足的小农经济使他们不必与外部交往，他们主要依靠在封闭的血缘与地缘关系基础上形成的“礼俗”进行自我调节。

近代以来的中国主要是“力治”。近代以来，国家要解决的重大问题是从各自为家的家族社会转变为国家至上的国族社会，国家权力因此下沉到乡村，传统的礼俗权威流失，“礼俗社会”向“行政社会”转变，乡村

治理主要依靠自上而下的党政组织以行政强制力进行治理。

改革开放以来的重要变化，是社会自主性的成长。随着温饱生活的实现，社会有了更多和更高的自主性要求。干部依靠动员、依靠资源分配，甚至依靠强制性力量进行单向的管理愈来愈失效。党群关系、干群关系紧张，群众维权、干部维稳成为政治生活中重要内容和尖锐矛盾。传统单一的“力治模式”难以为继，由此需要从根本上转换治理方式，由“管”向“治”转换。

基层治理不创新，基层治理就会陷入困境，就缺乏活力，国家治理就缺乏稳定的基础。就如都江堰一样，不加以有效治理，就会发生水患。

二 党组织在基层治理创新立于势头

治理需要有权威。李冰父子通过治理都江堰而获得权威地位。从当今世界来看，执政地位的获得和认可有两种路径：一是通过竞争性选举；二是通过有效治理。中国共产党是长期执政的党，不是通过若干年一次选举获得地位，但需要持续有效的治理获得并巩固执政地位。执政党的生命力不在于执掌政权，而在于不断适应新的形势，成为创新的引领者。任何政治组织都一样，不在创新中强大，就在僵化中衰退。

治理像驾车一样，有三大关键性元素：第一是方向，第二是动力，第三是刹车。三个关键因素缺一不可，这三个元素协调好了治理就有效，就成功。但是我们过去在相当长时间，基层党组织更多的扮演的是稳定者，而不是创新者的角色；更多的是依靠执政地位，而不是创新能力获取权威。在基层治理创新中处于被动地位，也制约了整个基层治理创新发展。

从都江堰创新治理的探索历程可以看出，地方和基层党组织愈来愈成为地方和基层创新的发动机和引领者，立于势头，而不是落在势后。主要有两个因素造就了这一变化：

一则在于社会倒逼。因为党组织居于权力中心地位，大量社会矛盾最终集中到党组织面前，要求党组织加以解决。如不能有效解决这些矛盾，党的领导地位就会受到质疑。

二则在于科学设计。因为党组织具有先进性，大量社会需求要通过执政党的整合，确立为共同目标和转化为公共政策，从而引领基层治理创新。党组织将自己置于基层治理创新之外，就是自动放弃领导权。

此外，立于势头，并不是高高在上发号施令，而是将自己融入基层治理创新过程之中，在基层治理创新中发挥积极引领作用。都江堰最为宝贵的经验就是走出一条融入型党建的路子，不是在社会生活各个方面简单嵌入党的组织，而是融入党的组织，在有机融入中发挥党的引领作用。国家在推进基层党组织组织的建设过程中，主要有两种方式：一种是嵌入式，党可以依据其执政地位，在任何地方建立党组织，但是这种以嵌入的党组织为中心的团结只能是一种机械团结，党组织并没有也很难有效地发挥作用；另一种是融入式，也就是将党组织有机融入社会生活各个方面，依靠党组织与社会各个方面的有机融合充分发挥它的积极引领作用。

立于势头，必须强身健体，经得起风吹雨打。党组织在基层治理创新过程之中，不断提高自己的引领能力。如果思维陈旧、方法不当，就无法适应新的形势，发挥引领作用。都江堰市委针对新情况新问题，善于发现新经验新做法，并加以总结提升，形成一整套新思路新体系，确立了自己在基层治理创新上的主动地位。

三 基层治理创新的关键是因势利导

都江堰治水的最大成功之处是因势利导。大禹治水也是如此。

当今基层治理面对的“势”是什么？是由“统”而“分”，再到“合”的趋势。

中国长期历史上，除了宗族小共同体以外，民众呈“一盘散沙”状态，相互之间缺乏有机的横向联系，只有政府与民众之间的纵向联系。人民公社体制更加强了纵向联系，但自上而下统得过死。随之实行分户经营，充分调动了农民个体的积极性，但公共性相对弱化，基层治理仍然沿用的是单一的纵向治理。纵向治理可以形成政府与民众之间的依赖，也可能造成政府与民众之间的对抗。相对有组织的政府而言，单个个体是软弱无力的；但也是最危险的，很容易走极端。由此形成政府与民众之间的“信任悖论”，即政府做得愈多，愈为民众所不信任。

基层治理创新的关键点是如何因势利导，满足社会需求，调动、激发和整合民众的力量，培育公共性，实现参与式、组织化的共同治理。都江堰市为了推动群众自治，满足不同的需求，以发育社区社会组织为治理载体。如推动合作社和协会建设，实行经济自治；推动老年人协会等社会组

织建设，实行社会自治；推动广场舞协会建设，实行文化自治。

四 基层治理创新的着力点是建构支点，形成网状体系

都江堰治水的目的是化水患为水利，通过分流，形成水利体系，造福民众。一直以来我国纵向治理发达，但属于单通道治理。当今，社会发展日益多样化，需要寻求有效的治理支点，形成多通道治理的网状体系。

都江堰市为了推动群众自治，主动划分合适的单元，以利益认同、诉求认同为依据，对基层社会进行了重组。如从公共生活的角度，根据人们的居住方式及其关联度的标准，提出以“院落”、“小区”为基本自治单元。在此基础上形成乡镇（街道）、村（社区）、院落（小区）多层次的治理体系。按照“群众自愿、服务到位、产业支撑、便于自治、便于管理”原则进行新型农村社区单元的治理，由此形成了一个纵横交汇的网状治理体系。

这种网状治理体系超越了一般的网格化管理，更加重视多元参与。以往以村（社区）为基础的自治，主要是选举，自治形式单一，甚至出现新的矛盾，如贿选、派系争斗等。随着治理单元的重新划分和社区社会组织的发育，不同的单元、不同的组织，有不同的自治形式。如院落理事会、议事会等协商民主形式，有事大家共同商议，促进了和谐。

五 基层治理创新要乘势而为，形成长效机制

都江堰水利工程历经数千年而不衰，在于治理者掌握了治理的内在规律，能够获得长效性。

以往的基层治理创新往往是“问题导向”，问题倒逼，缺乏前瞻性和系统性，因此很容易造成量“孤岛效应”。都江堰的基层治理创新处于领跑地位，要能持续下去，并能够放大和扩展，则需要进一步探索基层治理创新的规律，“问题导向”和“规律导向”并重，以治理创新是否受惠于民为检验标准，形成可持续、可推广、可复制的长效机制。

中国改革发展的路径是先有地方创造的好经验，然后中央加以总结，形成好政策，政策经过若干年的实践检验，才能确定为好制度。好经验—好政策—好制度，这是中国特色社会主义政治发展的基本路径。我们之所以关注和研究都江堰的改革探索，就在于尽我们的微薄之力，帮助其进一

步完善改革，并总结其改革经验，向中央、学界传递地方改革的最强音，以此服务于中央改革的顶层设计和理论学术的创新发展。

都江堰以“党建引领”实现了基层治理的创新发展，离不开都江堰干部的改革勇气和创新意识，也离不开都江堰人民的辛劳付出，它是都江堰所有干部群众集体智慧的结晶。尽管都江堰的改革还有进一步完善的空间，但我们相信，在都江堰市委的领导下，依靠都江堰人民群众的卓越智慧，都江堰的改革探索定能迈上一个新的高度！

徐 勇

2015 年 11 月 20 日

目 录

总 序	(1)
序 言	(1)

理论篇

导 论	(3)
第一章 改革背景：多重转型下的治理难题	(17)
第一节 政府改革动力：基层重构后寻求地方善治	(17)
第二节 村庄发展困境：产权改革后谋求农民增收	(23)
第三节 农民现实需求：集中居住后期盼服务落地	(28)
第四节 基层党建转型：群众路线下探索组织引领	(33)
第二章 主动探索：创新社会治理的全新思路	(39)
第一节 先行先试，应运而生的“柳街经验”	(39)
第二节 转变观念，凝聚社会治理改革共识	(46)
第三节 强化引领，搭建基层治理全新框架	(54)
第三章 院落单元：寻找规模适度的治理依托	(63)
第一节 挖掘川西院子的自治根基	(64)
第二节 划分规模适度的院落单元	(69)
第三节 重塑需求导向的自治内容	(75)
第四节 创新长效运转的自治机制	(82)
第四章 党建引领：创新融入式的治理牵引	(89)
第一节 基层参与升级亟待党的引领	(89)
第二节 党组织建在院落，融入自治	(95)

第三节 党组织灵活设置，融入发展	(100)
第四节 党组织走进群众，融入服务	(107)
第五章 组织培育：打造多元支撑的治理载体	(112)
第一节 政社失衡，呼唤基层多元治理	(112)
第二节 草根助力，推动服务提质增效	(119)
第三节 三社互动，夯实群众自治根基	(125)
第四节 社会组织的发展成效及发展方向	(132)
第六章 民主协商：扩展灵活多样的治理方式	(137)
第一节 在利益多元中引入协商民主	(138)
第二节 在两级议事中扩展协商形式	(144)
第三节 在两团互动中丰富协商内容	(152)
第四节 在双向反馈中运用协商成果	(159)
第七章 规则导向：强化法治同行的治理保障	(165)
第一节 法治悬浮，激发规则治理	(165)
第二节 立规则，促进基层依章治党	(171)
第三节 定规则，助力干部依法治村	(178)
第四节 循规则，保障群众依法自治	(187)
结 论	(195)

个案篇

院落自治：探索村民自治的有效实现形式

- 基于都江堰市水月社区“美丽我家·美丽我院”行动的调查
- (205)

确权自治：土地确权中的基层治理新探索

- 基于对都江堰市柳街镇鹤鸣社区的调研
- (239)

党建引领：混居社区治理的新探索

- 以都江堰市蒲阳镇和平社区为例
- (271)

自治上楼：新型农村社区自治的有效探索

- 基于都江堰向峨乡棋盘社区的调查
- (302)

经验篇

院落单元，党引民治：打造基层善治的地方样本

——基于都江堰市党建引领基层治理创新的调查与思考 (335)

融入性党建：打造基层善治的组织标本

——基于四川省都江堰市基层党建创新的调查与思考 (354)

“扫把革命”：扫出干群关系的新常态

——基于都江堰市柳街镇“环境整治”的调查与思考 (368)

功能性党组织：打通党员服务群众的“最后一公里”

——基于对四川省都江堰市基层党建工作的调查 (374)

“两团”互动：社区协商何以落地

——基于都江堰市协商民主实践探索的调研与思考 (381)

以文“化”人：让治理之基悄然生长

——基于都江堰市天马镇以文“化”人实践的调研与思考 (387)

“让制度表态”：基层治理法治化的有效诠释

——基于四川省都江堰市基层依法治理的调研与思考 (394)

院落自治：探索村民自治的有效实现形式

——基于都江堰市散居院落村民自治有效实现形式的调查 (400)

以农村社区为单元探索村民自治的有效实现形式

——基于四川省都江堰市农村社区自治的调查和思考 (407)

阳光村务：拨开“村雾”见村务

——基于四川省都江堰市创新村务监督的调查与思考 (413)

让“小钱”发酵：撬动基层自治活力的有益探索

——基于四川省都江堰市基层治理改革的调查与思考 (420)

以草根组织助推村民自治再发力

——基于四川省都江堰市社区社会组织的调研与思考 (426)

社会反响篇

柳街镇创新社会管理 村民自治“我的环境我做主” (435)

散居院落整治 撬动农村社会管理创新	(440)
扫清了院子垃圾 敞亮了邻里心门	(443)
一线搜集群众诉求 “院落综合服务团”来了	(447)
都江堰市：散居院落综合整治惠及群众	(453)
中国地方政府改革创新成果发布	(457)
第二届中国地方改革创新成果新闻发布会召开	(458)
第二届中国地方改革创新经验发布会在京举行	(460)
第二届地方改革创新成果新闻发布会暨基层治理创新发展 地方经验报告会在京召开	(462)
第二届地方改革创新成果新闻发布会在京召开	(466)
东莞都江堰秭归基层治理创新成果在京发布	(468)
都江堰“村规民约”规定 红白喜事份子钱，只给100元	(471)
第二届中国地方改革创新经验发布会举行	(473)
政府治理创新推出“地方样本”	(474)
“党引民治”理念是都江堰打造基层创新的重要抓手	(476)
“党引民治”书写基层善治新样本	(478)
“党引民治”院落里写出创新大文章	(480)
鼓励地方积极探索推动基层治理创新	(482)
后 记	(485)

理 论 篇

