

国家治理能力现代化视野下 机关党的建设研究

贾松青 ● 主编



西南交通大学出版社

国家治理能力现代化视野下 机关党的建设研究

贾松青○主编

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

国家治理能力现代化视野下机关党的建设研究 / 贾松青主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2015.2
ISBN 978-7-5643-3718-6

I. ①国… II. ①贾… III. ①中国共产党—国家机构—党的建设—研究 IV. ①D267.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 020700 号

Guojia Zhili Nengli Xiandaihua Shiye xia
Jiguan Dang de Jianshe Yanjiu
国家治理能力现代化视野下
机关党的建设研究

贾松青 主编

责任编辑 邹蕊

封面设计 何东琳设计工作室

印张 17 字数 257千

成品尺寸 170 mm × 240 mm

版本 2015年2月第1版

印次 2015年2月第1次

印刷 成都蓉军广告印务有限责任公司

书号: ISBN 978-7-5643-3718-6

出版发行 西南交通大学出版社

网址 <http://www.xnjdcbs.com>

地址 四川省成都市金牛区交大路146号

邮政编码 610031

发行部电话 028-87600564 028-87600533

定价: 56.00元

图书如有印装质量问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

“国家治理能力现代化视野下机关党的建设研究” 课题组

课题组组长

贾松青 中共四川省直机关工委常务副书记、
中共四川省委省直机关党校校长

副组长

陈学明 中共四川省委省直机关党校副校长、教授

李 羚 四川省社科院社会学所所长、研究员

张玉强 中共四川省直机关工委研究室主任

课题组成员

王喜梅 中共四川省委省直机关党校科研处处长、副教授

梁 毅 中共四川省直机关工委研究室

张 蔚 中共四川省委省直机关党校

翁莹香 中共四川省委省直机关党校

曾文明 中共四川省委省直机关党校

谢超英 中共四川省委省直机关党校办公室主任

秦 博 中共四川省委省直机关党校科研处副处长、副教授

郝儒杰 中共四川省委省直机关党校

欧阳玉蕾 中共四川省委省直机关党校

程 晨 中共四川省委省直机关党校

魏红英 中共宜宾市直工委常务副书记

陈笑冰 中共泸州市直工委常务副书记

谢清涛 中共广安市直工委常务副书记

李晓东 中共南充市直工委常务副书记

前 言

一、治理理论及研究进展

早期治理理论侧重于研究主要地区和部分国家在治理中形成的一些经验，如西欧国家在推进欧洲一体化建设的发展道路中逐步建成的一套多层次综合治理的体系。随着治理理论研究的活跃，研究内容逐渐从单个国家或地区的经验研究、少数国家的比较研究，慢慢深入到关于治理与治理绩效的一般性研究。现在，越来越多的研究开始注重探讨公共治理的一般性问题，围绕如何开展公共治理、提升治理绩效这一主要问题开展基于实践路径提炼的研究。

在国内，我国学者一方面开始对公共治理的分支方向进行积极研究。例如，党秀云讨论了公共治理中政府与第三部门的合作伙伴关系，韩志明研究了公共治理行动体系的责任结构，刘圣中考察了公共治理中的信息可追溯机制，俞可平研究了中国公民社会问题，王锡锌研究了我国公共决策专家咨询制度，王绍光研究了中国公共政策议程设置的模式，等等。另一方面是将公共治理理论开始运用到公共管理的具体领域。唐清利研究了公私权模糊场域的合作治理与规则自治，柳春慈研究了治理理论视角下的乡镇政府职能，滕世华讨论了公共治理视角下的中国政府改革，李太斌研究了治理理念下的政府和社会伙伴关系，耿国阶研究了中国治理变革的模式，赵光勇基于杭州个案讨论了治理转型、政府创新与参与式治理，俞可平讨论了治理和善治，吴新分析了政府管理效率提高的途径，彭国甫分析了地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策，李春分析了治理视野中的地方政府公共事业市场运作模式，李慧分析了公共治理视阈下的中国地方政府改革，等等。

二、本书的研究背景——国家治理能力现代化的新视野

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标，即完善和发展中国特色

社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出：国家治理能力就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。可见，提出治理能力现代化，是由政府一元单向的管理向政府、市场、社会和民众多元交互共治转变。国家治理能力现代化要求：第一，治理主体的多元性。治理承担者扩展到政府以外的公共机构和私人机构，公民是积极的决策参与者、公共事务的管理者和社会政策的执行者。第二，治理过程的互动性。治理主要通过合作、协商、伙伴关系以及确立共同的目标等方式来实现对公共事务的管理。第三，政府角色的重新定位。政府职能、权力运作方式、工具都要进行调整，主要是制定多中心制度中的宏观框架和参与者的行为规则。

服务和保障国家治理能力现代化是时代赋予机关党的建设的历史使命。目前推进国家治理体系和治理能力现代化成为全面深化改革的总目标，对于中国的政治发展，尤其是机关党的建设，具有重大而深远的理论意义和现实意义。机关党的建设是党的建设新的伟大工程的重要组成部分，关系党的执政能力的提高、执政地位的巩固和执政使命的完成，机关党建将在服务和保障国家治理能力现代化中发挥思想引领作用、能力提升作用、组织推进作用、凝心聚力作用和监督保证作用。

服务和保障国家治理能力现代化是机关党的建设服务中心的历史传承和发展。党的十八大以来，习近平总书记对机关党的建设做出了一系列重要论述，机关党建工作进入了新的历史发展时期。服务和保障国家治理能力现代化，需要我们不断传承和发展机关党建服务中心的历史经验，不断认识和准确把握机关党建服务中心的规律和特点，始终把发展作为第一要务，切实把机关党的建设放到全面深化改革的大局中去谋划，使机关党的建设在传承和发展历史经验、把握和遵循客观规律的实践中奋力推进。

服务和保障国家治理能力现代化是机关党的建设的重要职责。各级党政机关是党代表人民执掌政权的重要阵地，是经济社会发展的组织引领者，各级机关责任集中、执政骨干集中，地位重要，从一定意义上讲，各级机关在国家治理能力现代化建设中发挥着关键作用。机关的性质和地位决定了机关党的建设必须主动占领党建工作的制高点，积极承担起服务和保障的重要职责，为国家治理能力现代化建设提供强大的思想保证和组织保证。

本书编写之际正值党的十八届四中全会召开，党的十八届四中全会强调要运用党内法规把从严治党落到实处，深入贯彻十八届四中全会精神，要把从严治党的要求落实到机关党建各项工作中：落实到强化党建工作责任中，明确责任主体、落实责任考核、严格责任追究；落实到持续改进机关作风中，强化源头治理，畅通联系渠道；落实到深化思想政治工作中，坚持教育为先，坚持思想疏导，坚持人文关怀；落实到加强党内监督中，积极推进党务公开，认真落实监督制度。

三、本书的主要内容

在新形势下，执政党面临着前所未有的机遇和挑战，在国家治理体系和治理能力现代化建设中如何更好地发挥机关党建的作用，是当前各级机关党组织面临的一个重大理论和现实课题。

全书共十章，第一章从国家治理现代化与机关党建制度改革的角度展开论述，为全书奠定理论基础；第二章提出了机关党的建设的总体要求——“走在前、做表率”；第三章至第十章分别从机关党建服务和保障全面深化改革、深化机关党建制度改革、全面提高机关党建科学化水平、机关党员干部队伍服务和保障全面深化改革、健全改进机关作风常态化制度、机关党组织对权力运行制约与监督、全面提高机关反腐倡廉科学化水平、创建学习型服务型创新型机关党组织等八个方面论述了在国家治理能力现代化视野下加强机关党的建设的具休方向。每章均沿着理论探讨到实践探索的研究路径，从不同角度、不同层面、不同领域对机关党建服务和保障全面深化改革进行了深入研究，既有理论思考，又有经验总结和具体调研的分析。在研究方法上，通过实地调查、问卷等形式，有单个案例的剖析，有多个案例的比较分析，也有全省的宏观分析与对策研究。通过这些点面结合的研究，旨在考察四川省机关党的建设在服务和保障改革中的有效路径，总结规律性认识。

服务和保障国家治理能力现代化是机关党的建设的一项系统任务，本书内容只是初步的认识，疏漏、不足在所难免，破解这一课题，需要各级机关党组织以更高标准、更严要求和更加求真务实的作风，勇于开拓实践，不断深化认识，总结成功经验，促进服务和保障国家治理能力现代化的全面落实。

目 录

第一章 国家治理现代化与机关党建制度改革	1
第一节 推进国家治理现代化必须提高机关党的建设	1
第二节 党的建设与机关党建的改革	16
第三节 国家治理框架下机关党的建设未来发展的方向、 工作重点和能力建设	23
第二章 机关党的建设的总体要求——“走在前、做表率”	30
第一节 基本理论	30
第二节 实践案例	34
第三节 深层思考	49
第三章 机关党建服务和保障全面深化改革研究	53
第一节 服务和保障全面深化改革是机关党组织的重要责任	53
第二节 机关党建服务和保障全面深化改革的积极探索	55
第三节 机关党建服务和保障全面深化改革的路径思考	76
第四章 深化机关党建制度改革研究	82
第一节 深化机关党建制度改革意义重大	82
第二节 深化机关党建制度改革的积极探索	84
第三节 深化机关党建制度改革的路径探析	105

第五章 全面提高机关党建科学化水平研究	113
第一节 机关党建科学化的内涵及意义	113
第二节 全面提高机关党建科学化水平的实践创新	116
第三节 构建全面提高机关党建科学化水平的制度体系	133
第六章 机关党员干部队伍服务和保障全面深化改革研究	136
第一节 加强机关党员干部队伍建设意义重大	136
第二节 机关党员干部队伍建设的实践创新	138
第三节 构建科学的机关党员干部队伍建设制度体系	153
第七章 健全改进机关作风常态化制度研究	160
第一节 党的作风建设理论及改进机关作风的重要意义	160
第二节 健全改进机关作风常态化制度的积极探索	164
第三节 构建机关作风常态化的制度体系	177
第八章 机关党组织对权力运行制约与监督研究	184
第一节 权力制约与监督的理论渊源及重要意义	184
第二节 机关党组织加强权力制约与监督的实践探索	187
第三节 加强机关党组织权力制约与监督的思考	203
第九章 全面提高机关反腐倡廉科学化水平研究	207
第一节 反腐倡廉理论及现实意义	207
第二节 全面提高机关反腐倡廉科学化水平的实践创新	209
第三节 运用法治思维和方式治理机关腐败问题	228
第十章 创建学习型服务型创新型机关党组织研究	234
第一节 建设“学习型、服务型、创新型”机关党组织的内涵及意义	234
第二节 建设“学习型、服务型、创新型”机关党组织的积极探索	238
第三节 建设“学习型、服务型、创新型”机关党组织的思考	255
参考文献	258

第一章 国家治理现代化与机关党建制度改革

机关党的建设是党的建设新的伟大工程的重要组成部分，在推进新时期党的建设新的伟大工程中占有特殊的地位，发挥着十分重要的作用。尤其是进入新世纪、新阶段，在执政党面临前所未有的机遇和前所未有的挑战的情况下，更需要创新。中共十八届三中全会将“发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，对于中国的政治发展，尤其是机关党的建设，具有重大而深远的理论意义和现实意义。

第一节 推进国家治理现代化必须 提高机关党的建设

一、国家治理体系和治理能力现代化的认识来源

党中央以正式文件确立了“治理现代化”的理念，这是马克思主义先进政党在执政实践中的一个重大抉择。特别是进入新世纪、新阶段，社会发生着深刻的变化，我们通常用四句话来概括：经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。这种社会的深刻变化给我们改革开放、经济社会发展注入了强大的动力，也给党建工作注入强大的活力；与此同时，也使党建工作面临许许多多新的情况、新的问题和新的挑战。党中央顺应时代的要求，与时俱进，改革创新，不断加强党的建设，推进党的建设新的伟大工程。国家治理体系和治理能力的现代化是中国共产党执政的重要理论成果。

（一）邓小平现代化发展思想

这一理论的深刻来源有两个：一是邓小平现代化发展战略思想；二是习近平关于中国文化、中国道路与中国特色的思想的产物。邓小平是伟大的战略家，是我国改革开放的总设计师。从初级阶段的历史国情中，在 1992 年“南方谈话”中提出：恐怕再有 30 年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。^① 这一思想是邓小平反思世界现代化和中国国情的产物。

现代化是人类文明的一次巨大嬗变，它标志着农业文明向工业文明的转变。现代化的根本内容就是由农业社会向工业社会转轨，范围涉及经济、政治、文化等社会生活的基本领域，正如丹尼尔·勒纳所说，现代化是一个具有鲜明特性的进程，“城市化、工业化、世俗化、民主化、教育以及传播媒介的参与，不是杂乱无章和互不相关地出现的”，而是一个包含了人类思想和活动各个领域变革的多方面进程。于是，一个历史的课题就摆在中国共产党人的面前：在中国这样一个经济文化较为落后的国家如何建设现代化。从世界范围内考察，我国的现代化进程启动远远晚于“早发内生”的发达资本主义国家。是照搬西方现代化道路还是走自己的道路？现代化问题专家布莱克认为，现代化“落脚于不同的土地，就结出许多不同的果实”。

作为一种理论与策略，现代化理论受到了来自各方面的批评。一种是认为所有变迁必然遵循西方模式，这一假设具有西方中心主义的倾向，而且在经验上是错误的。这种认识最大的缺陷在于很少关注地方知识，或者把它看成制约发展的因素，这是一个严重的失误。另一种就是忽视了经济增长在微观层面的政治含义。现代化理论认为经济一旦增长，所有的人群都将受益。而人类学家与社会学家的研究表明，实际情况并没有这么简单，即使在经济得到很大增长的地区，贫困状况并不一定改变，甚至会加强。1978 年，我国的工业总产值是 1952 年的 12.14 倍，而农业总产值仅是 1952 年的 3.03 倍，平均年增长不到

^① 邓小平文选：第 3 卷[M]。北京：人民出版社，372。

5%。大量农村资金通过各种形式流向城市。城乡关系是否协调,直接影响我国经济社会能否健康发展。对中国城乡二元结构考察以及世界现代化的深刻反思,使邓小平明确意识到,“要适合中国情况,走出一条中国式的现代化道路”。就当代中国而言,如何建设社会主义和如何实现现代化实际上是同一个问题,即如何实现社会主义现代化。中国现代化发展既不同于西方发达国家模式,与苏联模式也不同。“中国式的现代化”就是从中国实际出发,用社会主义方式来实现现代化。邓小平的历史功绩之一,就是把现代化、社会主义和中国特色统一起来并融为一体,一方面既从现代化的共性意义考察中国现代化的战略地位;另一方面将现代化与中国国情紧密整合,将中国现代化自身的独特性作为一个社会发展问题凸显出来了。^①

(二) 习近平的中华文化、中国道路与中国特色思想

党的十八大后,习近平总书记多次论述了中华文化与中国道路、中国特色的关系。尤其是2013年的“8·19重要讲话”,用四个“讲清楚”深刻阐明了中华文化与中国道路、中国特色的关系。习近平总书记讲到,这些年来一直在思考邓小平同志提出的“制度定型”这个问题。即要讲清楚每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同,其发展道路必然有着自己的特色;讲清楚中华文化积淀着中华民族最深沉的精神追求,是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养;讲清楚中华优秀传统文化是中华民族的突出优势,是我们最深厚的文化软实力;讲清楚中国特色社会主义植根于中华文化沃土、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求,有着深厚历史渊源和广泛现实基础。习近平总书记对中国特色社会主义道路的极端重要性和厚重历史底蕴等论述,既体现了中国共产党人坚定的道路自信、理论自信和制度自信,又有鲜明的针对性,针对的就是国外希望我们走改旗易帜邪路的那些人和专挑中国道路和中国特色说事的那些人。国内也正历经30多年的财富急剧增加后,改革红利衰减、执政党艰难转型,以及社会矛盾、危机叠加的困局。对于执政的中国共产党而言,既面临内外困局,又迎来百年以来最佳的复兴之机。习近

^① 李玲. 邓小平城乡统筹与现代化发展思考[J]. 毛泽东思想研究, 2012(6).

习近平总书记向世界宣告：中国绝不走封闭僵化的老路，绝不走改旗易帜的邪路，而是坚定不移地走中国特色社会主义道路。在习近平看来，现代化绝不是所谓“西方化”，而是体现“公平、正义、民主、自由”的社会主义核心价值观。中国不仅要回归现代潮流，更要建立现代新理念，成为未来现代化的引领者。这应该是习近平总书记治理中国的理念，也是当初他提出“中国梦”这个概念的基调。^①可以肯定的是，习近平总书记非常看重中国传统文化的广博与深厚；习近平曾指出，中国所有的问题都是相互联系的，不能孤立地看。他说“以人为本”的改革将“综合经济、政治、社会和生态环境”，同时“加强党的建设”。^②

在主持起草三中全会报告时，习近平总书记提出必须尽早把邓小平同志提出的战略构想落下来，提出一个总目标，并用它来统领各领域的改革，即构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。这就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标的直接来由。以大改革实现中国现代化的治理，以强有力的反腐治理政党，传递出中国特色社会主义制度建设的信心、勇气和力量。

二、国家治理体系和治理能力现代化就是国家治理现代化

中共十八届三中全会将“发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，作为全面改革的总体目标，第一次把国家治理体系和治理能力与现代化联系起来，“国家治理体系和治理能力现代化”的形成和提出，是中国共产党高度重视现代化、不断求解现代化的结果，也是中国共产党认识现代化的最新成果，堪称现代化的“第五化”。这是具有创新性的提法，它表明中国共产党遵循历史唯物主义的路径，达到了现代化的最高层次。

（一）从城乡关系的角度认识

从中国历史来看，中国追寻现代化的步伐是近代以来一个前仆后继之事业。我们从城乡关系视角，为大家描述了中国现代化发展的特殊发展道路。现代化

^①、^② 信莲. 正在唤醒中国的习近平 [N]. 中国日报, 2014-08-19.

是世界政治经济不可避免的潮流，全球都被逐渐卷入到这一巨大的变迁之中。几个世纪以来，现代化从欧洲起步，逐渐扩散到全球的不同区域和角落，传统农业社会在这种压力之下，开始主动或者被迫向工业社会转化。^① 现代化历史观基本上是有其自身内涵的历史发展观，西方资本主义和民主，与现代工业社会是相伴随的。马克思也把历史看成一个从原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会到共产主义社会的发展过程。摩尔以马克思主义的经济基础和阶级结构分析为根本出发点，构建了他的整个现代化理论大厦。摩尔认为，世界现代化的道路主要分为三大类：最早的一条是资本主义和议会民主携手并进，经过法国革命和美国内战等一系列革命问世；第二条也是资本主义的，但由于缺乏革命冲击波的震撼，经由某种反动的政治形式发展为法西斯主义；第三条道路是共产主义，革命发动以农民为主，实现了向共产主义的转变。^② 这三条道路不但彼此交汇和包融，而且在发展序列上相互接续，在因果链条上辗转递进，也在时间构成上更替和置换，不同背景和时代，不同时间和空间中的阶级关系的不同组合，是导致三条道路差异和替代的根本原因。世界现代化不再单纯是资产阶级和工人矛盾斗争的产物，不同历史情境之下，现代化的道路选择风格迥异。摩尔对于时间、空间、长时段社会结构的关注，和稍后的年鉴学派大师布罗代尔有异曲同工之处。后者由于不满足于现代化论者的线性发展模式下的西方资本主义发展的历史过程，强调历史的多元性、多层次性，强调理论模式的应用必须和历史观察相互参照。^③

摩尔对于宽广历史和空间的关注，使他避免了历史发展必然规律等僵化的教条。农业的商品化程度、阶级结构和革命之间错综复杂的关系，在摩尔的著作中得以展开讨论，他对于历史和空间的敏锐洞察，充分展现出一位历史学家穿透时空的能力。在有关现代化理论研究中，他的理论贡献在于将农民纳入现代

① 布莱克. 现代化的动力[M]. 景跃进, 张静, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 1989.

② [美] 巴林顿·摩尔. 民主和专制的社会起源[M]. 拓夫, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 334.

③ 布罗代尔. 15至18世纪的物质文明、经济与资本主义: 第一卷[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1992.

化考量之中。摩尔发现,在历史转折点上,传统农民占据着不容忽视的重要位置,农民是传统农业文明的主体,在两大文明接替更换之际,传统农业的生产方式,地主和农民之间的阶级结构,会成为型塑未来社会发展路径的重要因子。

最有突破的当属亨廷顿,他的创新点就在于从政治现代化视角提出政党是弥合城乡差距的体制性手段。他认为现代化带来重要的政治差距。现代化的一个重要政治后果是它所产生的城乡差距。当美国人在竭力缩短经济差距时,共产党人却为现代化的国家提供一种经过考验并证明有效的弥合政治差距的方法。他们为那些备受社会冲突和暴力折磨的进行现代化的国家带来建立政治秩序的某种信心,这个观点对于我们认识城乡统筹基层党建新格局奠定了深厚的理论基础。现代化是一个多方面的进程,它涉及人类思想和活动的所有领域中的变化,主要包括城市化、工业化、世俗化、民主化、教育以及传播媒介的参与,不是杂乱无章和互无关联地出现的。著名的农民学专家米格代尔也注意到,在从传统社会向现代社会转型的过程中,原来农村的生存机制被破坏,身处重重压力之下的农村和农民为了改变自己生存境遇,进行了各种方式的冒险和变革。^①他们不再是沉默、无法表达自己声音的群体,也不是面对大的社会变革无动于衷,相反,农民群体在社会转型中,总是努力适应整体形势的变迁。而当农民做出各种努力失败后,内在压力无法得到舒缓,农民阶层就会倾向于选择大规模的革命。农民革命不再是无组织的造反、突然爆发的暴动,而是开始作为一个阶级行动,他们构成了旨在推翻现存政治制度的革命运动的主体,这种运动具有正规的等级结构和明确的政治目标。^②

值得一提的是,这些现代化理论研究都从农民革命与现代化的关系中注意到中国革命成功的事实。摩尔在探讨中国革命起源时也注意到,中国被迫卷入世界资本主义市场体系,但是中国地主并没有转变成资本家,农民也没有转变成工人,农业商品化程度很低;农民在现代化市场大潮冲之下,承受的风险和压

① 米格代尔. 农民、政治与革命——第三世界政治与社会变革的压力 [M]. 李玉琪, 袁宁, 译. 北京: 中央编译出版社, 1996.

② [美] 巴林顿·摩尔. 民主和专制的社会起源 [M]. 拓夫, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 195.

力日益增大,大量农民陷于破产边缘。这种社会经济结构和生产方式,是中国发生自下而上社会革命的重要原因。中国革命最大的特点就在于不断把农民吸引到共产党的领导下,重新建立起一种集中内聚的团结力量。“中国共产党比国民党向人民提供了更多保护,因而,中国共产党有能力使农民从战争引起的社会动荡中解脱出来”^①。中国社会主义革命的勃兴,其内在的原因就在于共产党人和千百万农民的有效联合。摩尔把中国革命归纳为共产党领导的农民革命,他把农民当作中国革命的主体力量,也颇能抓住历史的核心和关键。亨廷顿指出,“作为潜在革命群体的农民蕴含着巨大的变革力量。革命是否能成功,很大程度上取决于是否能有效动员和联合农民”,在这个时刻,“要重新开创政治稳定的局面,需要在城市集团和乡村之间建立一种联盟”。^②他一针见血地指出,农民何以变为革命的力量,就在于“通过激发民族主义情绪,才能将广大群众动员起来参与政治,并为城市知识分子和农民群众提供合作的基础”。^③在深入研究各国农民革命不同结果时,他得出一个基本结论,“在一个进行现代化的国家,城市社会与农村社会之间存在着某种能将它们分割开来的差异”。^④城乡关系是现代化不能跨越的鸿沟,革命如此,改革也是如此。

(二) 从现代化的角度认识

中国现代化如何走出“亨廷顿悖论”的困境?就成都市来说,2003年,成都做出这样的选择实在是现实的逼迫。当时成都1100多万人口中,60%是农村人口,以2002年成都市投入“三农”的10亿元计,相当于每个村民每年分享到的财政支出仅有160元左右。而且在成都1.2万平方公里的土地上,丘陵和山区面积就占到60%,经济发展比较滞后。显然,农村已经成为成都发展的“短板”,我们已经走入“亨廷顿悖论”的不可避免的发展期。所谓“亨廷顿悖论”就是指,“现代化是近代以来世界历史发展的潮流和趋势,是一个世界性的历史

① [美]巴林顿·摩尔.民主和专制的社会起源[M].拓夫,等,译.北京:华夏出版社,1987:213.

②、③、④ 亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].上海:上海译文出版社,1989:81,330,329.

进程”，但“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。产生秩序混乱的原因，不在于缺乏现代性，而在于为实现现代性所进行的努力”。“如果一个国家出现动乱，那并非因为他们贫穷，而是因为他们想致富。”^①历史表明，在我国这样一个农民人数占优势的国家，无论是革命还是建设、改革，农民工作都非常重要。正如邓小平同志指出的：“看中国的变化，首先要看农村的变化，看中国的稳定，首先要看农村的稳定，因为它毕竟是百分之八十的人的问题。”^②

成都市从2003年开始就实施了以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，扎实推进“三个集中”，取得了城乡同发展的可喜成绩。到2006年成都市城乡居民收入差距从2002年的2.66:1缩小到2006年的2.61:1。北京大学国家发展研究院研究认为，成都市是全国唯一在城乡经济快速增长的同时，城乡收入差距得到遏制，并呈缩小趋势的特大中心城市。与此同时，从2003年以来，成都市为推进统筹城乡发展，推行了一系列大胆的改革，按一般规律，应处于矛盾凸显、冲突集中的阶段。然而这期间，成都市各类上访等群体性事件不升反降，城乡居民幸福指数持续提升，城乡社会更加和谐稳定。2010年上半年，全市信访总量、集体访、越级到省、市上访同比下降了9.1%、16.4%、48.9%和32.1%。

成都城乡统筹取得实效就在于彰显了中国共产党的体制性的力量的逻辑。执政党是城乡统筹的组织者、实践者和推动者。亨廷顿发现，对于致力现代化的国家，“首要的问题不是自由，而是建立一个合法的公共秩序”。“一个强大的政党能够以一个制度化的公共利益来取代四分五裂的个人利益。能够为超越狭隘地方观念的效忠和认同奠定基础，成为维系各种社会力量的纽带。”为了适应城乡统筹的体制，基层党组织通过基层治理的广泛推进，转变了领导方式和工作方法，由过去的直接代民做主，变为组织民众自主，由干部变为动员群众一起参与，增进了群众的认同感和拥有感，使基层党组织有更多

^① 亨廷顿. 变动社会的政治秩序[M]. 上海: 上海译文出版社, 1989: 44.

^② 邓小平年谱(1975—1997): 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2004: 1207.