



寻求基层治理体系的有效突破

□ 陈 朋

核心阅读

基层治理既是现代国家治理的根基，也是其效能水平的“检测仪”。新时代基层治理正面临着同步推进“体制革新”与“体系构造”的双重使命。这既是基层治理体制建设的内在要求，也是其重要推动力。当前亟须从培育多元且富含公共精神的参与主体、坚持协同合作及统筹谋划的基本方略、充分激活现代信息技术手段的重要支撑作用等方面寻求基层治理体系的有效突破。

从体制到体系：基层治理的必然要求

在整个制度框架中，体制是一个中观概念。按照目前通行的看法，制度是一种行为规范，或者说一套被制定出来的规则、手法程序和行为道德伦理规范。其主要着眼点在于减少人们行为的不确定性，提高行动的一致性。在这三者当中，制度居于基础性地位，从根本上规定着整个制度框架的性质和特征。诚如邓小平所言，“制度带有根本性、全局性、稳定性、长期性”。相对而言，体制则是制度的表现形式和实施载体，体制状况直接影响着制度整体效能的发挥。因此，当制度确定后，体制构建就成为重点工程。

正如此，在推进基层治理过程中，我们党根据不同的时空环境确定了不同治理体制。比如，2003年的十六届三中全会提出要“完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。这一判断的重要意义在于告诉人们，不仅要推动经济管理创新，也要促进社会管理创新。2004年，十六届四中全会在总结以往社会管理经验的基础上，首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这标志着我们对社会管理体制的认识有了显著而又深刻的升华。随后，党的十七大、十七届三中全会都从不同角度对社会管理作出部署。2012年，党的十八大提出要进行社会管理体制变革。十八届三

中全会从改进社会治理方式、激发社会组织活力等方面部署社会治理体制创新。在此基础上，十八届五中全会提出“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。在总结前期经验的基础上，党的十九大提出，“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。这些探索充分说明，体制革新始终是基层治理的重点内容。

但是，体制建设本身是一个逐渐完善的过程，不可能一蹴而就。在推进整个制度框架建设时，不仅要根据环境的变化及时优化体制，而且要看到体制建设不可能“毕其功于一役”，要有长远眼光和系统思维。在健全完善优化治理体制的同时，同步打造具有系统性、整体性和科学性的治理体系。这既是基层治理体制建设的内在要求，也是其重要推动力。

锻造基层治理体系需抓住三大重点

打造精细优良的基层治理体系是一项复杂的系统工程，需要从多层次着手。当前重点是从主体、方略、手段等方面寻求有效突破。

培育多元且富含公共精神的参与主体。基层治理是主客体有机统一的活动及过程。在这个过程中，人既是客体也是主体。正如马克思在谈及社会生产时所言，“生产，总是指在一定社会发展阶段上的

生产——社会个人的生产”。基层治理同样如此，其目标导向在于满足人民群众的生产生活需要，其依托力量也在于激发人民群众的参与动力和活力。因此，在打造基层治理体系过程中，必须把主体力量的培育作为重点。从历史经验和现实需要看，政府、公众、社会组织等都是基层治理的重要参与主体。这正是党的十九届四中全会提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的重要原因所在。只不过，当前这些主体的力量及作用发挥并不均衡。相对于政府在这方面仍“冲在一线”、被动地大包大揽而言，公众、社会组织等主体的作用尚未充分激发出来。因此，在继续发挥政府主导和负责作用的同时，要引导各主体坚持包容、合作的理念，着力构筑共赢而非零和博弈的关系架构。特别是要引导公众涵养公共精神、形成公共理性品质，以主人翁的态度和理念参与基层治理。同时，要正视社会组织的成长发展，从准入门槛、资金支持、规范引导、管理监督等方面，充分发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，让多元主体的积极作用竞相迸发。

坚持协同合作及统筹谋划的基本方略。在一个日渐多元开放的现代社会，各主体的行动取向不仅是多元的，而且是相互掣肘的。这就意味着在打造基层治理体系过程中，不能再沿用传统、简单的思路，应坚持“协商合作”的理念，奉行协同合作和互利共赢的基本方略。正是基于

这个考量，党的十九届四中全会提出要“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础”。对此，重点是要理顺基层政府与群众自治组织之间的关系，着力推动政府遵循“权力下放、资金下拨、服务下沉”“权随责走、费随事转”的原则，合理划分政府行政管理与社会治理的权责边界，回归政府与群众自治组织之间指导与被指导的关系，以为坚持协同合作的治理方略奠定基础、扫除障碍。同时，还要坚持统筹谋划的系统思维。比如，在城市治理过程中，将基层治理与城市发展整体战略及未来发展目标紧密结合起来，特别是要将城市基层治理与产业布局、交通设施建设、医疗教育资源分布、新旧城区改造建设、公共服务等问题紧密结合起来，尽最大限度减少治理成本。

充分激活现代信息技术手段的重要支撑作用。根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布报告显示，截至3月份，我国网民规模已达9.04亿，互联网普及率达64.5%，庞大的网民构成了中国蓬勃发展的消费市场，也为数字经济发展打下了坚实的用户基础，这从侧面反映出信息技术的快速发展。同时也提出了信息化时代基层治理所面临的重大现实课题。很大程度上讲，在信息化时代，能不能发挥信息技术手段的重要作用，既是基层治理的必然要求，也将成为撬动基层治理的重要杠杆。这即是十九届四中全会提出要构筑科技支撑的现代社会治理体系的重要深刻背景。当前，急需在两个方面寻求突破：其一，利用信息技术手段，打破基层治理部门与行政区划之间的空间界线，打造互联互通、共建共享的信息互通平台，避免因数据孤岛、相互封锁而人为地增加治理成本；其二，推动治理数据整合，实现数据一次性采集、永久使用、互利共赢，以云平台、云服务等大数据核心技术充分发挥智慧治理的积极作用。通过多层级多领域的信息数据整合，为基层治理助力。

政策与治理

村规民约和居民公约须“务实管用”

□ 杨守涛

中央和国家7部门曾联合印发《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》，对规范、加强村规民约和居民公约工作作出了全面部署，这是首次以中央和国家机关有关部门名义联合出台的关于村规民约和居民公约工作的全国性指导性文件，文件强调了“务实管用”的要求。令在必信、法在必行，好的制度关键是要管用、有约束力；否则，制度再多，也只能成为一纸空文。那么，如何才能“务实管用”？

“务实管用”之约必须内容得当。内容得当的村规民约与居民公约，应具有价值引领性，这是体现社会主义核心价值观的必然要求。它应该具有继承发扬中华民族传统美德的作用，从而塑造和内化及引领时代新风尚。

首先，内容得当的村规民约与居民公约，应该具有合法合规性，它是与宪法和法律规章精神不相违背的，其基本要义以不侵犯国家和集体利益为原则，追求实现和维护群众合法合理权益。

其次，内容得当的村规民约与居民公约，应该在关注一般规范事项的同时更加突出问题导向原则，不仅要关注规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷、引导民风民俗等相关事宜，更要真正深入群众深入实际深入一线调查研究，找出本地区当前最为突出、群众最为关心和感兴趣、最具有普遍性的问题，将这种问题作为村规民约与居民公约重点，才能刺激到广大人民群众的公共利益兴奋点和参与热情与积极性。

再次，内容得当的村规民约与居民公约，应该切实考虑当地人民群众的性格、文化习俗等现实因素，逐步引导而不能操之过急，避免引发激烈的情感对抗。如在扭转滥办酒席和高价彩礼风气方面，引导农村群众破除陈规陋习等观念的逐步转变。

“务实管用”之约必须多方参与。做好村规民约和居民公约工作，实际上就是要推动依“约”而治在基层社会治理中的践行。既然是“约”，就意味着涉及的主体的多元性，以及意味着要在多元主体之间民主协商、对话与商量并合作推动。所以，在按照征集民意、拟定草案、提请审核、审议表决、备案公布的一般步骤制定或修订村规民约和居民公约的过程中，需要注意如下几个方面。

一方面，在村与社区党组织的领导下，以“两委”班子和干部、党员、广大村民与居民、村民与居民代表、辖区组织与机构、村内或社区内流动人口等人民群众为主体，在相关环节以各种正式和非正式但正当的形式，广泛而充分地征求群众诉求与意见，优先而深入地商量对话。

另一方面，除了发挥各级党委和政府组织领导统筹谋划与组织推动作用外，还需要乡镇或街道与村或社区之间自下而上及自上而下的有效互动。同时，村和社区充分发挥民主，乡镇或街道切实把关集中。

再一方面，各级组织部门、民政部门牵头协调政法、文明办、司法行政、农业农村、妇联等部门形成推动和指导合力，乡镇与街道驻村或社区的领导挂点指导、

党员干部联系群众入户，重视并听取驻村或社区党代表、人大代表、政协委员、机关干部、法律顾问、妇联执委等各方主体意见建议。

“务实管用”之约必须执出实效。如果村规民约与居民公约最终只能贴在墙上、挂在嘴上、揣在身上，而不能得到执行，或执行不能产生实实在在的效果，那么“务实管用”的“用”在这样的村规民约与居民公约工作中就不可能得到展现。

其一，要执出实效，就得营造氛围。营造氛围的目的之一，就是要让大家耳濡目染、内化吸收。这需要创新村规民约与居民公约的表现形式，结合辖区人民群众文化水平和生活习惯，尽可能采用活泼有趣的方式，比如说押韵与对偶的句式，又比如以漫画、戏曲、歌曲来呈现。这还需要采取多元立体的宣传教育手段，通过横幅、墙画、标语、口袋本、宣传册、公开信、公告、广播、视频、微信公众号、手机APP、报纸、电视等途径与措施，广泛而长期地宣传，增强耳濡目染的可能性与效果。

其二，要执出实效，就得督促检查。首先，细化村规民约与居民公约内容，形成具体的实施细则，在实施细则中明确地约定适用范围、实施程序、监督检查办法、奖惩措施。其次，考虑组建诸如约小组的群众组织，其中应包括村务监督委员会或居务监督委员会成员、“两委”成员、人民调解员、到村或社区报到的在职党员、德高望重而受群众敬重的群众代表、对多数群众有利害关系有重要影响的

人，通过这样的群众组织开展关于村规民约或居民公约的宣传、解释、监督、劝导、执行情况记录工作。再次，要与已有的其他群众组织结合，充分发挥群众议事会、调解委员会、道德评议会、红白理事会等已有的群众组织的作用。最后，在奖惩方面，以正面引导为主，包括积分兑换礼品、村规民约或居民公约星级户评定、模范家庭评选、文明群众推选等等，必要时给予违反者以说服教育、点名甚至点名的通报、违约户黄牌，形成道德压力，甚至设立违约金与守约金、在村户或社区相关优惠政策上适度倾斜，并在涉嫌违法犯罪的情况下提请司法机关认定处理。

其三，要执出实效，就得与时俱进。村规民约与居民公约不可能一成不变，它将在力求相对稳定的同时，根据国家法律法规更新情况、各地经济社会发展情况、群众需求变迁情况、社情民意变化情况、当地群众关心的问题解决与变迁情况进行调整。只有依客观形势适当调整的村规民约或居民公约，才能保持其内容得当，也才能更好地执行。当然，村规民约与居民公约的调整，也需要多方协商进行。同时，村规民约与居民公约的调整，也需要对原有内容保持战略连续性，对未来的可能内容有前瞻性。

基层治理

今年是事业单位改革之年，为此，构建事业单位现代管理体制机制，促进事业单位提升公益服务能力和水平，为更好地保障民生，服务社会，就显得尤其迫切。

突出承担公共安全及服务职责事业单位建设。事业单位作为我国特有的履行社会公益职能的社会服务组织，是国家治理体系中的重要环节，是我国卫生健康、医疗保障、社会福利、检验检测、技术推广与实验等社会公共服务的主要提供者。抗疫实践证明，承担防控任务的主力军——公立卫生医疗机构、基础科研等事业单位的建设只能加强不能削弱。特别是要加强承担基础类、公益类医疗、科研等事业单位的建设。如：各级疾病预防控制中心、卫生监督所、职业病预防与控制机构以及血液中心（血站）等。这类机构在平时不创收、不盈利，待遇低，留不住人才。再如承担基础性科研任务的机构，因开支大、取得科研成果困难，在多次改革中，往往都被视为“包袱”，以推向市场促发展为名，或转企或改制。一旦公共卫生危机出现时，这些机构的作用无可替代。为此，要充分认识到基础性科研机构为科研之根本，有其规律性和特殊性，不能简单地都推向市场，又要充分认识到相关配套政策不完善，在人员安置、资产处置与产权制度改革等方面问题重重，造成改革推不动、人员流失尽、成果积累全败光，得不偿失。如此等等。

基于此，在这一轮的事业单位改革中，要紧紧围绕“服务性、公益性、非营利性”特质，有重点的加强事业单位建设。一是突出加强公共安全领域事业单位建设。尤其是要强化公共卫生防疫和重大传染病、应急救援抢险保障、公共安全宣传等事业单位建设，保证机构和编制力量供给，提高防灾减灾救灾能力。二是遵循“区域覆盖”和就近服务的原则。打破事业单位部门所有、条块分割以及管理政出多门的格局。通过功能界定和结构调整，对事业单位的机构设置、职责确认、编制核定进行统筹规划，科学调配，优化事业单位资源配置，使公共服务保障力量得到最充分的利用。三是大力推进分类改革和结构调整。通过合理撤并转的方式，如：将从事生产经营活动的事业单位转企改制；推动后勤服务市场化，裁撤后勤人员；扩大政府购买服务范围，利用市场资源等方式，使事业单位真正做到政事分开、事企分开，从而达到节约开支，缩减冗员的目的，能够腾出有限的编制用于普惠性、基础性、兜底性事业单位建设，扩大服务功能和社会受益面。四是加快推进文化市场综合执法体系建设。解决文化执法队伍主体地位问题，明确职能，调整合并，填补报刊、网络、微博、自媒体等监管的缺失和空白。

突出事业单位设置的专业性科学性特点。各类公共安全事件一旦发生，承担卫生健康、医疗保障、检验检测、后勤保障等职责的事业单位都是一线的主力军，承担的都是突发且专业的工作任务。很多事业单位人员从来没有过应对突发公共事件的经验，往往造成损失。以这次抗疫为例，在预防知识的宣传普及、应急预案的适应性、应急物资的储备与发放、生活资料的调配等方面，尤其是媒体、网络宣传，都不同程度地出现了问题，影响了工作，甚至造成了不良的社会效果。这对各级各类报纸杂志、宣教中心、应急救援队伍、各种物资储备机构以及一些群团部门的改革提出了指向性的要求。因此，要下决心重新调整事业单位结构布局，从数量规模型向质量效能型转变，实行扁平化管理，形成设置科学、履职高效的组织体系。第一要准确核定事业单位职责和宗旨范围，凸显提供优质公共服务这一核心任务，不断推进基本公共服务的均等化

和可及性；第二要完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，严格按照公共财政的要求对事业单位进行精准定位和分类，按照履职尽责和财力供养相适应的要求，科学合理界定财政供给范围，推动资源配置效益最大化和效率最优化；第三要公开接受民众监督，不断完善事业单位公共服务保障能力与提供水平的实施、评价、问责等机制，有效提高公共服务质量和效率。同时，确保事业单位按照赋予职责和程序实施运行，切实落实、保障事业单位公益性特征，使其回到服务社会本质。

事业单位改革过程中要避免三个倾向。一要避免单纯财政供养效率论。不能为了硬性减少机构和人员编制数而盲目合并转撤事业单位。如：有的地方将疾病预防、传染病防治、卫生监督和职业病防治机构整合为一个事业单位；有的地方在传染病医院加挂其他医疗机构的牌子，造成主业偏离，专业防治人员边缘化，专业科室萎缩。为此，要尊重科学规律，对依赖经费投入和时间积累的基础科研等事业单位的建设上不能短视。二要避免对社会资本进入公共服务领域的排斥。目前，政府在教育、卫生、养老、公共文化服务体系等方面提供的保障离人民群众的要求还有很大差距。因此，解决保障民生重点领域内的刚性需求和严控机构编制之间的矛盾，是摆在我们面前的一个难题。为此，在社会公共服务保障方面要实践“大事业单位”观念，鼓励支持社会力量进入民生保障领域，逐步形成投资主体多元化、投资方式多样化格局，多方并举兴办公共服务事业，这也是党的十九届四中全会精神的一个重要要求。同时，要通过采取多种举措吸引社会资本进入民生领域、大力推动利用国有资产举办公事业单位、鼓励实行“政府购买服务”等方式，实现社会公共事业保障途径来源多样化，提高社会公共服务保障水平 and 能力。三要避免机构编制的反弹。实践证明，机构编制有顽固的反复性。比如，在事业单位改革中，要时刻警惕机构编制的重新膨胀，不能以加强公共服务力量为借口，借风使劲，增设事业机构、增加事业编制。

