

关于做好基层治理及当前群众工作的思考

高雪军

十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系与治理能力现代化”，这一重要理论着重体现在社会建设方面，就是提出了“创新社会治理体制”这个新课题。

一、基层治理的概念与发展历程

(一) 概念

农村基层政权是我国政权体制的重要组成部分，是社会稳定和国家建设的基石。改革开放以来，作为农村基层政权的乡、镇人民政府，在落实党和国家的农村政策、促进农村经济发展、维护农村社会稳定等方面发挥了积极作用。进入二十一世纪后，伴随工业化、城镇化以及社会经济转型的深入推进，我国农村进入了新的发展阶段，农村社会结构加速转型，农民利益诉求多元化，城乡发展加速融合。与此同时，发展过程中存在的不平衡、不稳定、不可持续的问题日益突出。

国家治理包含三个次级体系，即政府治理、市场治理和社会治理。社会治理是国家治理的基础，基层是社会治理的重点，基层治理的重点是乡镇和村居。

此次社会治理概念的提出，是对于多年来推进社会建设，处理我国转型期众多社会矛盾、社会问题经验与教训的吸取和总结，对于以往的理论既有继承，又有发展，既有延续性，又有开拓性。在怎样进行治理和治理的方式、方法上，社会治理比较社会管理更具现代化的特征。社会治理与社会管理，一字之差，却是党的社会建设理论与实践的一次重要的创新。本文所说的基层治理是乡镇（街道）及村居的基层治理。

(二) 发展历程

建国以后的一段时间，我国政社不分，实行的是国家统治。2002年，党的十六大将政府职能定位为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。2004年，党的十六届四中全会从提高党的执政能力的角度，第一次明确提出了要“加强社会建设和管理”。2006年，2007年，2009年都强调要加强和创新社会管理，2010年8月，经中央批准，中央政法委、中央综治委最终确定了35个市、县(市、区)作为全国社会管理创新综合试点，全面启动了试点工作，社会管理创新由此进入全国性实质推进阶段。2011年是“社会管理创新年”，2012年11月，十八大提出“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。2013年10月11日，纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”50周年纪念大会上，中央政法委书记孟建柱提出“要积极创新社会治理方式”。2013年11月，十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。《决定》第十三部分专门阐述“创新社会治理体制”。2014年10月，十八届四中全会提出“全面推进依法治国”。《决定》第五部分专门阐述“增强全民法治观念，推进法治社会建设”。

二、当前基层存在的现象与原因分析

改革开放三十多年来，中国经济社会得到长足发展，基层干部及群众的思想行为也发生了很大变化，很多社会现象与当前经济社会发展的要求和基层的呼声及社会主义核心价值观不相符合，有的甚至格格

不入。

(一) 主要表现

1.乡镇干部机关化。在客观上，当前进入信息化时代，大部分乡镇已实行无纸化办公，一些办公文件通过电脑传阅办理，导致乡镇干部坐在办公室和电脑前面的时间增多，同时大多数乡镇干部面临着中心工作、本职工作、办公室工作、联系村工作和其他工作，乡镇政权的权力和责任不对等，乡镇政权的管理权有限，经济能力也有限，却承担着无限的政治责任，不少乡镇政府将主要精力和大部分资源放在应付上级下派的行政事务上，从而缺乏为广大农民提供公共服务的动力，难以实现向服务型政府的转变。在主观上，部分乡镇干部缺乏主观能动性，不愿在基层吃苦，群众观念淡薄，不能经常性的走村入户，倾听群众呼声，积极主动为群众服务。有的乡镇干部在正常工作日乘坐专车“早出晚归”往来于城市和乡镇之间，变成了“候鸟型”的走读干部。乡镇基层政府机关现在一到“周末”和节假日期间经常上演“空城计”，原本在县级以上党政部门才存在的“机关病”开始向下转移和扩散，乡镇干部的机关化，直接影响了干群关系、党和政府的形象。

当前乡镇干部可以形象地概括为“五多五少”：会议多，联系群众少；文件、报表多，经验总结少；蹲在机关多，认真调查研究少；事务多，学习少；一般号召多，细致的组织工作少。

2.农村干部行政化。农村干部是与老百姓打交道的最基层干部，当前农村干部承担着诸多贯彻落实政务的行政职能，有时一年要完成几十项上级任务。不少村干部产生了“准政府官员”的思想，他们平时坐办公室，不愿意接触群众而与农民失去了交流和联系，有的村干部不住村，平时不入户，成了走读干部。

3.农村党员平民化。当前农村党员信仰存在一定程度的下滑，部分党员对党员身份认同缺失，没有强烈的自豪感，农村党员“双带”能力不强，作用发挥不明显，缺少先进性和纯洁性，混同于普通群众。

4.群众关系利益化。基层百姓群众做事情，首先是找关系。在村级组织选举或一些村级事务中，村民很少考虑村级发展和长远利益，“只有永远的利益，没有永远的朋友”、“唯钱是图”是当前群众的普遍心态。在农村经常出现好干部落选，好项目搁浅的情况。

(二) 原因分析

经过改革开放的快速发展，现阶段我国进入了转型期，一些新的社会矛盾和社会问题逐渐涌现。针对复杂多变的社会环境，目前我国还没有建立与之相适应的基层治理体系，当前乡镇、村、社区职能和运转呈碎片化，乡镇权力小，但责任无限大，忙于应付上级检查，村、社区职能与运作也有待规范。

1.行政体制改革及工作重心转移

一是撤区扩镇并乡引发问题。1992年全国进行了撤区扩镇并乡精简机构，有些地区由于力度过大，引发了诸多问题。有的撤区并乡建镇后，新建或合并后的乡镇面积扩大，村组增加、人口增多，使得国家行政力量从边远的村庄撤出，导致农民找乡镇政府办事难、难联系，影响了乡镇政府与农民的关系。一些原在乡镇的一些公共服务联系单位，也陆续随之撤并集中到新组建(合并)的乡镇，从而导致农民寻求

公共服务机构的成本不断增加，造成农民上学难、就医难、事难办等问题。如原新昌县城关镇，辖社区12个，行政村99个。在2006年撤镇设街后，羽林街道仍辖有42个行政村、1个社区，自然村187个。由于辖区村过多，乡镇服务资源无法面面俱到。

二是行政村合并引发问题。有的村合并后，党员干部群众对新村的认同感、归属感不强，村级班子未融合，无法形成工作合力。部分村合并后资金、资产、资源并未真正融合，依然独立运行。如新昌县双彩乡的上下宅村在合并近10年里，村级班子不健全，直到今年3月该村才第一次选出村委班子。

三是工作重心的转移。在农业税取消前，农业税的收缴是乡镇干部的重要工作，我们的干部被称为“收费干部”；2006年1月1日农业税取消后，国家各类强农惠农政策相继出台，我们的干部主要做好为农服务工作，我们的干部被称为“服务干部”；近年来，各种责任下压到基层一级，乡镇政权的权力和责任极不对等，乡镇承担着无限的政治责任，当前乡镇干部的主要精力放在应付上级下派的行政事务上，无法深入基层接近群众解决矛盾困难，我们的干部被称为“责任干部”。如上级对乡镇（街道）考核的“一票否决”就达6个之多。

2.价值取向改变

改革开放以来，我们以经济建设为中心，发展是硬道理。我们要坚持物质文明和精神两手都要抓，两手都要硬。在社会上，受市场经济和西方文化的影响，我们存在重经济发展、轻精神文明建设现象，出现一手硬、一手软的情况。价值观念偏离正确轨道，道德观念下滑，给社会造成了极大的危害。

在“唯钱是图”、金钱至上的年代，道德逐渐沦丧，群众间也丧失了相互的信任。“民以食为天”，如食品安全问题：2005年3月4日，亨氏辣椒酱在北京首次被检出含有“苏丹红一号”，不到1个月，在全国11个省市30家企业的88个样品中检出含有苏丹红，苏丹红事件席卷中国。近年来地沟油、“三鹿”奶粉、瘦肉精、墨汁粉、染色馒头、毒黄瓜、多宝鱼、毒火锅等问题食品五花八门、层出不穷，让人触目惊心。

三、现阶段做好群众工作的几点思考

(一) 坚持两种导向

1.问题导向。坚持问题导向、解决突出问题，是党的群众路线教育实践活动鲜明特点，是活动取得实效的关键所在。教育实践活动能否取得实效、达到预期目的，归根到底要落到找准问题、解决问题上。在当前基层治理中，我们也要坚持问题导向，善于发现问题，正视问题，解决问题，将党的群众路线教育实践活动进行到底，解决我们世界观和人生观问题。

2.需求导向。坚持问题导向的同时，我们要坚持需求导向，以群众满意为标准，以推进惠民实事为重点，切实为村企、为社区服务，着力解决关系群众切身利益的问题。

(二) 坚持两个自信

1.要有政治自信
一是坚定道路自信。改革开放30多年来，我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，摸着石头过河，既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路，在人民群众的伟大实

践中开创中国特色社会主义的新路。我们要坚定道路自信，深刻认识和把握中国特色社会主义道路的科学内涵，着力建设资源节约型、环境友好型社会，努力建设美丽中国，实现中华民族伟大复兴。

二是坚定理论自信。中国共产党人以巨大的理论勇气和创新精神，在改革开放实践中形成和发展了中国特色社会主义理论体系，为在新的历史条件下坚持和发展马克思主义作出了历史性贡献。我们要坚定理论自信，深刻认识和把握中国特色社会主义理论体系，把马克思主义中国化推向了新的发展阶段。

三是坚定制度自信。在国内外错综复杂的形势下，中国特色社会主义制度在经济全球化大潮和激烈国际竞争中显示了旺盛生命力和巨大优越性，其根本原因就在于这一社会制度符合中国国情、体现发展规律。我们要坚定制度自信，深刻认识和把握中国特色社会主义制度的原则，既坚持社会主义制度不动摇，又对制约社会主义制度优越性发挥的制度与体制弊端进行改革。同时不断扩大对外开放，大胆吸收和借鉴人类政治文明的有益成果，有力促进经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面制度的成熟、定型。

2.要有价值观自信

中国的历史源远流长，从三皇五帝开始上下5000年文明史，创造出了灿烂绚丽的中华文化。古代中华文化中所包含的核心价值观大体上可以用“仁义礼智信”这五个字来概括。“仁义礼智信”为儒家“五常”，孔子提出“仁、义、礼”，孟子延伸为“仁、义、礼、智”，董仲舒扩充为“仁、义、礼、智、信”，后称“五常”。这“五常”贯穿于中华伦理的发展过程之中，成为中国价值体系中的最核心要素。同时还有归纳出来的八维：孝、悌、忠、信、礼、义、廉、耻。

改革开放以来，受市场经济和西方文化的影响，唯利是图、物欲横流，拜金主义流行，很多人没有了底线，道德沦丧。

党的十八大提出了“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”24个字的社会主义核心价值观。我们要通过积极培育和践行社会主义核心价值观，坚持依法治国和以德治国相结合，规范国家、社会和个人的规矩意识。

法律和道德都是社会行为规则。法律调整范围有限，道德调整范围更宽，它们共同在实现国家治理体系和治理能力的现代化过程中发挥作用。我们要“把权力关进制度的笼子里”，强化道德对法治的支撑及法治对道德的促进作用，解决当前社会价值观问题。

(三) 推动两层机制探索

1.乡镇职能转变
使乡镇由机关化向专业化转变，由责任型向服务型转变，由管理向治理转变。严格控制对乡镇领导的“一票否决”事项，不再单纯地将GDP作为考核乡镇干部的主要指标，而是将提供公共服务、着力改善民生作为主要的考核指标。

严格按照法律法规履行职责，遵循基层政权组织和村民自治组织的法定程序，使其规范运行。乡镇政府要重点履行好促进经济发展、

增加农民收入，强化公共服务、着力改善民生，加强社会管理、维护农村稳定，推进基层民主、促进农村和谐等四个方面的基本职能。

乡镇工作人员要提高思想认识，真正树立为农民服务的理念，有效回应广大农民对社会治安、医疗卫生、教育文化、基础设施、社会保障等公共服务的需求。通过地方政府立法增强农村基层政府的权能和财政的完整性，并相应地建立起必要的自上而下与自下而上相结合的责任监督机制，通过体制机制改革和管理创新，针对地方发展的差异性，给予地方治理必要的灵活性和自主性。探索符合各地实际的治理模式。使一部分工作人员从办公室工作中脱离出来，专门从事联系村工作和中心工作。

2.村居治理探索

一是推行村民自治。健全村委会及人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等下设委员会，在农村治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育和自我监督。

不断完善村务公开民主管理，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，逐步建立责权明晰、衔接配套、运转有效的村级民主监督机制。同时要大力培养民间自我“消融”矛盾的能力，实现“小事不出村，大事不出乡镇”，确保农村基层稳定和谐。

推进公共服务向农村延伸，积极推进为民服务代理制度，改进服务方式，探索引导社会救助、社会福利、医疗卫生、计划生育、社会治安、科技教育、文化体育、劳动保障、法律服务等公共服务进农村社区的机制，使政府公共服务覆盖到农村，探索缩小城乡差别。

二是推行社区共治。在社区探索推行“大赋权、大联盟、大合作”社区共治的模式。通过搭建一个社区各个主体都能平等公开说话的议事平台，实现社区治理主体多元化。

在方针上要坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”。成功的社区共治一定要把握好各方的关键利益点，找到不同主体的共同利益，形成利益共同体，从而把社区内各种资源组织起来。

在主体定位上把党工委、办事处、社区委员会作为推进社区共治三个最重要力量，进行清晰的定位。改变传统工作中大包大揽的模式，在确保领导权威性的基础上，积极创造条件、让渡权力、转变职能，实现由“包揽”向“统揽”的转变。同时还要“负责”公共事务管理和实事工程实施，并受社委会监督评议，做到问需于民、问计于民、问政于民。

在模式上要大赋权、大联盟、大合作。大赋权主要是围绕公共事务的财权、人权、事权等公共权力，由政府赋予给社区或居民。大联盟主要是围绕解决公共事务的问题和需求，而搭建起共同商议的工作平台。大合作主要是社区各方力量对社区认同形成，寻找塑造社区共同价值、共同目标、共同利益，让多元主体形成不仅要管好自己的私事，也要进一步关心社区的共识，让社区人人参与自治，让社区人人负责自治。

(作者系羽林街道党工委书记)