

试论基层民主治理现代化的内涵与实现途径

□ 张晓东

摘要:推进我国国家治理体系和治理能力现代化,从根本上实现由管理到治理的转变,是关乎我国基层政治生态和人民群众福祉的头等大事。文章在阐释基层治理、基层民主治理现代化等相关概念科学内涵的基础上,论述了实现基层民主治理现代化与推进国家治理体系及治理能力现代化之间的相互关系,进而说明了加强基层民主治理现代化是坚持和完善中国特色社会主义的必然要求,是提升党密切联系群众制度化水平的现实需要,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。

关键词:基层民主治理;现代化;理论内涵;实现途径

作者简介:张晓东,华中师范大学博士研究生,平顶山学院讲师,主要从事中国近现代政治制度史和思想文化史研究。(湖北 武汉 430079)

基金项目:本文系国家社科基金项目“党密切联系群众制度化与基层民主治理现代化研究”(项目编号 14BZZ003)的阶段性成果。

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5968(2016)09-0087-03

党的十八届三中全会公报指出:全面深化改革的总目标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。习近平同志在省部级主要领导干部学习研讨班上也强调了要提高民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力的水平,提高人民群众依法管理国家经济、社会、文化事务以及自身事务的能力,通过不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力,进而实现推进国家各项事务治理的制度化、规范化、程序化。从公报内容和习近平总书记重要讲话中可以看出,党在当前和今后一个时期改革的总目标和中心任务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。这是我党在几代领导集体的共同努力探索下得出的团结和带领全国各族人民民主治理国家的科学方法,也是改革开放 30 多年来我党进行社会主义建设所取得的经验总结和理论结晶,反映了党对社会主义道路的高度自信和对民众期待的积极回应,表明了党和政府在新的历史时期治理理念与治理模式的重大转变。在新的发展阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化建设,不是空中楼阁,不能缘木求鱼,要打牢根基、固本培元,从基层做起,从群众最关心的事情干起,抓好基层民

主治理建设。加强和推进基层民主治理现代化,是坚持和完善中国特色社会主义的必然要求,是提升党密切联系群众制度化水平的现实需要,不仅为基层组织和人民群众进行民主管理搭建了制度平台,也为我国社会主义民主政治建设和基层社会治理提供了理论依据和制度保障。

一、基层治理的科学内涵

习近平同志在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》的重要讲话中指出: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,是一套紧密相连、相互协调的国家制度。习近平同志关于国家治理的重要论述高瞻远瞩、内涵丰富,有利于我们认识到健全的治理体系、高超的治理能力,是国家有序运行、健康发展的基本条件,也是人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安的重要保障。国家治理能力,主要体现在国家结构履职能力、人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力以及运用中国特色社会主义制度有效治理国家能力等诸方面。中国的社会治理超越了西方社会治理的含义,是以人民为主体的社会治理,是人民群众依法参与社区治

理、基层治理、地方治理、国家治理。家庭是社会的细胞,基层是国家的毛细血管,基层治理是国家治理的起始与根基,事关人民福祉,关乎“两个一百年”的奋斗目标能否顺利实现,以基层民主治理提升国家治理能力,从而推进国家治理体系和治理能力现代化是在顺应社会发展的必然趋势下做出的明智选择。

改革开放以来,基层治理一直是中国政治文明建设的重要内容,几乎每年的政府工作报告以及党代会政治报告都会强调基层治理的重要性。宏观上,基层治理决定了党的执政基础是否坚实牢固;中观上,基层治理为我国民主政治发展和完善提供了基础和保障;微观上,基层治理直接关系到广大人民群众的切身政治、经济利益。党和政府积极发展基层民主、依法行政、科学治理,自下而上地推进民主化进程,通过开展党的群众路线教育实践活动及“三严三实”专题教育,切实改善了困扰基层群众的民生顽疾,让改革发展成果进一步惠及基层群众,使党员干部党性修养得到进一步加强,服务能力和服务水平得到全面提升,从而使党的执政地位更加牢固,执政基础得到进一步夯实。同时,我们也应该清醒地看到,目前基层民主治理的任务依然艰巨,基层民主化道路依然任重而道远,要实现从“管理思维”到“治理思维”的转换还需要经历一个漫长的调整时期。如果说治理是根据一套规则运转的持续行为过程,那么其运转基础就是合作、协调,而非管制和控制。我国进行民主治理的目标是促进公共利益,基层治理则是这个政治制度框架或政治结构之中最基层的权力运作过程。在这个过程中,各种不同的行为者都是参与主体,他们遵循特定的制度规则和程序,以合作、协商的方式持续地推进公共利益得以实现,基层治理的核心就是基层民主,目的就是实现每个单位群体的利益最大化。

对基层治理的理解,因为视角的差异而有所不同,目前国内学术界存在着三种主要观点。一是将基层治理理解作为一种政策过程,即将基层治理作为推进某项政策的手段和方式;二是将基层治理理解作为一种民主发展形式,即将基层治理看成是中国民主发展的切入点,是进一步推进民主、完善民主和发展民主的路径选择;三是将基层治理看成是现代国家建构的方式与手段。以上观点虽然研究的视角不同,但基本涵盖了基层治理的主要内容。本文认为,基层治理的内涵主要是指在中国经济、社会、政治制度和机构之中,在乡镇、村以及城市街居的管理层

中,不同的行为主体,如党、政府、社会组织和个人,围绕着如何更好地实现本地区的居民的切实利益,通过协商合作等方式开展各项工作的政治过程。换言之,基层治理是管理方式的变革,它将管理层和群众间的关系从简单的单向主导转向双向合作。因而,治理的主体既可以是官方,又可以是公民个人或民间组织,还可以是官方与民间机构的共同合作。

二、基层民主治理现代化的内涵

毛泽东同志眼中的基层民主治理,“是一个群众路线的方法,先民主,后集中,从群众中来,到群众中去,领导和群众相结合”。毛泽东同志的论述指明了基层民主治理的要义所在,对我们发展社会主义民主政治,辩证地认识民主与集中的关系具有重大的现实意义。习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的。找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。”现代化与民主化是牢不可分的,缺乏民主的治理不可能是现代化的治理。党员干部只有牢记使命,充分发扬民主精神,才能依法落实并保障人民群众的各项权利不受侵犯。在国家治理结构和治理体系建设与完善过程中,基层民主治理具有基础性地位,它既是理解社会整体性转型发展的基本方式,又是研究国家发展路径的一个重要切入点。改革开放三十多年来,中国基层民主治理的目标、制度建构及其实践,对于当代中国社会的转型、发展有着极为重要的推动作用。目前,随着中国经济社会的发展和变迁,基层民主治理不仅在政策层面,而且在发展道路、国家建构等方面也日益发挥着关键作用。纵观中国三十多年的政治发展历程可以发现,基层民主治理作为一种发展路径,不仅现实地改变着当代中国的社会结构,而且切实地为中国社会的发展、转型提供了科学的观察视角和可行的路径探索。

基于对基层治理概念的厘定和阐释,可以得出基层民主治理现代化就是在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,以实现民主、法治治理为目标,顺应时代要求和人民期盼,密切联系和充分依靠基层群众,实行地群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的权力运作过程。基于不同的视角,可以将其理解作为一种政策过程,一种民主发展形式,或一系列现代国家建构的方式与手段。但无论基于哪种视角,基层民主治理的核心都是基层民主,目标都是促进国家公共利益的最大化和最优化。基层民主治理现代化的目标、制度建构及其实践,对于当代中

国的转型发展都有着极为重要的意义。

三、基层民主治理现代化的实现途径

党的十八大明确提出了提高“社会管理科学化水平”和“党的建设科学化水平”的要求,明确了中国共产党要不断提高执政能力,肩负起领导全中国人民实现“两个一百年”目标、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的历史重任。基层民主治理现代化为社会管理科学化和党的建设科学化提供了具体的实现路径。与此同时,国家治理体系和治理能力的现代化也将成为社会管理领域和党的建设领域创新升级的重要“驱动程序”和方法路径。

1. 各级党组织和政府应整合资源,为实现基层民族治理现代化提供现实保障。基层民主治理现代化体现在基层自治和社区共治现代化的实施过程中就是各级党组织和政府,按照以人为本、服务群众的原则有效整合资源。各级党委和政府在这一治理模式中应该发挥基础性托底作用,构建了基层民主治理现代化的基本框架和延伸保障。基层党组织是基层民主治理的“领头雁”,各级政府担负着调动基层群众和各方力量参与基层自治和社区共治,承担起教育和引领基层治理过程的任务;基层群众自治组织扮演者穿针引线、居中协调的角色,肩负起群众需求与治理模式进行对接的任务;驻区单位等社会力量则负责开展公益服务,提供解决群众困难的资源性渠道。逐步建立起以党委政府为主导,基层群众为主体,社会组织 and 群众团体组织积极参与的工作机制,有利于进一步推进基层民主治理现代化顺利实现。

2. 国家应抓好顶层设计,为实现基层民主治理提供制度保障。从政治结构的角度来看,基层民主治理一般包括三个方面的内容:一是乡镇的治理,二是村级治理,三是城市街居治理。乡镇治理、村级治理与城市街居治理是构成中国基层治理的三个重要组成部分,三者共同组成了基层民主治理的有机整体。建构规范性的制度平台和运作程序、促进公民有序政治参与、切实维护广大人民群众的根本利益、构建和谐有序的公共生活,是中国基层民主治理的主要目标。实现上述目标,既是城乡基层治理的价值追求,也是城乡基层治理实践的动力和源泉。针对乡镇机构改革、社区治理、公民参与渠道的扩大、民主管理和民主监督的加强、基层社会组织的培育以及乡镇党政领导公推直选等基层群众关心的问题,既要抓好顶层设计,也要抓好制度建设;既要抓改革,把基层民主治理改革引向深入,也要抓推广,

把基层总结的典型经验推而广之;要注意抓好试点工作,在政策、资金、人才、技术等方面优先配置,先行先试,培育好“良种”和“试验田”,还要注意区域差异,因地制宜,不搞一刀切,不贪大求全。

实践表明,只有实现基层治理的民主化、法治化,才能使基层治理符合现代政治的标准,才能适应现代社会的发展。为此,国家应推进政策过程中的授权、决策、管理、监督等权力环节的制度化、规范化和程序化,以便充分发挥基层民众、党组织、自治组织、社会组织等各方面的主体作用;鼓励基层民众自觉维护宪法和法律在基层治理实践中的权威地位,使全部治理行为依法依规进行;有效推动增量改革制度化,用法律和制度将改革发展的成果固定下来,用以规范治理行为与实践。只有这样,才能切实地保障人民的权利和利益,也唯有如此,才能进一步激发和调动人民群众的积极性、主动性、创造性,为实现全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强劲而持久的动力。

参考文献:

- [1] 王韶光,胡鞍钢.中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [2] 胡鞍钢,等.中国国家治理现代化[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
- [3] 李抒望.正确认识和把握国家治理现代化[J].学习论坛,2014,(2).

责任编辑 王娟
实习编辑 郑恒