

当前基层党建创新值得关注的问题

卢福营

【摘要】创新是发展的动力。近些年来,各地党组织特别是组织部、纪委等部门纷纷在基层推行各种形式的党建创新项目和创新活动,形成了基层党建创新的“繁荣”局面。但当前基层党建创新中也存在着不守边界、不求整合、不可扩散、不明绩效等突出问题,急切需要有关部门采取有效的应对策略,促进基层党建创新的正常发展。

【关键词】创新;基层党建;问题

【基金项目】2016年度国家社科基金重点项目“新发展理念引领的基层治理‘一体三类多态’格局研究”(16AZZ010)的阶段性成果。

创新是发展的动力,基层党建同样需要借助于创新驱动发展。近些年来,各级党组织特别是组织部、纪委等部门纷纷将工作重点转向基层,实施了多种多样的基层党建创新活动和创新项目,形成了基层党建创新的可喜局面。然而,应当理性地认识到,当前基层党建创新中还存在着一些值得关注的问题。基于笔者在浙江的调查,本文就此做些初步分析。

一、不守边界问题

边界清晰是一个系统有序运行的重要条件。正因为这样,近些年来,各地极其重视明确政府部门的权责界限,积极推行权力清单、责任清单之类的重大改革,以规范政府行为,防止和避免政府部门的越位、错位、缺位现象,将政府管理导向有序化。然而,受多种因素影响,党委系统的相应改革相对滞后,至今尚未对各级各类组织部门的权力与责任做出系统梳理和明确规定,以至在当前的基层党建创新中,出现了一些不守边界的问题。突出表现在:

一是创新内容的范围跨界。由于基层党建创新的内涵与外延不清楚,导致了种种跨界现象。有关部门时常会将一些似乎与党建有关但实质不属于党

建的内容纳入党建创新之中。比如,杭州市萧山区某乡镇党委推行的村务专职工作者制度创新。^{〔1〕}基层群众自治是一项具有中国特色的社会主义政治制度。推行基层群众自治制度的一个重大价值,就在于下放基层民主管理权,调动基层群众的政治积极性,赋予基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的权力。根据村民自治制度的规定,村民拥有村务管理的自治权。村民通过民主选举产生村民委员会,依照村规民约管理日常村务工作,重大村务事项则须经村民大会或村民代表会议讨论决定。而村务专职工作者制度“创造性”地实行村干部“选聘分离”,即由村民群众民主选举产生村民委员会,但当选的村民委员会成员须经乡镇党委聘任为村务专职工作者后才能实际承担村务管理工作。乡镇党委有权聘用非当选的人员担任村务专职工作者,也可以不聘任当选的人员担任村务专职工作,事实上掌控了村务专职工作者的聘任权。同时,乡镇对村务专职工作者实行常态化管理,定期检查、考核、处理。这一基层党建创新旨在加强农村干部管理,通过严管调动村干部的工作积极性。然而,村干部特别是村民委员会成员民主选举是一

项法律赋予村民群众的自治权利,应当是属于村民自治范围的事务。从一定意义上说,村务专职工作者制度创新剥夺了村民群众的干部选择权,客观存在着跨界问题。

二是创新主体的权力越位。因制度建设滞后,缺乏对基层党建创新主体及其权力的明确规定,导致了创新的“随意化”。各级党组织均可以根据自己的认识和工作需要,“下基层”实施“自以为是”的党建创新项目,因此有可能引发创新主体的权力越位,实施一些疑似逾越法律边界或明显违背基层群众自治制度的创新,主要表现为:一是缺乏法律依据擅自实施基层社会治理创新行动。党组织不同于政府部门,未必需要严格遵循“法无授权不可为”的行政原则。但国家宪法和党章均明确规定,党的组织和个人都没有逾越法律之上的权力,必须受法律规制,在法律范围内开展执政活动。习近平在中央全面深化改革领导小组第二次会议上明确指出:“凡属重大改革都要于法有据”。因此,基层党建创新也应当于法有据,不可逾越法律边界。然而,当前基层党建中,客观存在着各种形式的响应上级领导号召或回应基层社会需求,但缺乏法律依据的“违法”创新活动。二是未经群众同意擅自实施基层群众自治范围的治理创新项目。《中华人民共和国村民委员会组织法》等相关法律制度明确规定:任何组织和个人不得干预村民自治范围内的事务。然而,在基层治理实践中,时常出现一些基层党建创新项目存在不同形式的过度介入和越权干预情况。比如,浙江省武义县纪委强势主导和推动村务监督委员会制度创新。^[2]村务监督显然属于村民自治范畴,民主监督是村民自治的重要环节。调查发现,主要是出于诸如村党组织负责人违纪违法,导致村庄治理失序和村民群众强烈不满,并引发了群体性抗争事件等一些特殊原因,地方纪委等部门直接介入干预。在妥善处理基层党组织负责人违纪违法问题的过程中顺势而为,主导和推动了后陈村的村务监督委员会制度创新,在取得一定经验后又逐步向外推广。应当肯定,村务监督委员会制度创新取得了较大成效,也得到了各界的高度赞誉。但理性地看,这

项创新由县纪委主导和推动,将本来属于村民自治的事务纳入了基层党建创新的范围,客观上存在着越权的问题。

三是创新对象的权利受侵。基层党建创新对象(创新承受者)的法定权利应当在创新中得到尊重和保护。然而,一些基层党建创新项目的设计者和推动者不顾及创新承受者的权利,不考虑基层社会实际和基层群众需求,在推进创新过程中有意无意地侵害了创新对象的权利,引发了基层组织和党员群众的不满。比如,绍兴市上虞区戴家村的干部考虑到村民务工经商忙,村干部免费为村民代理一些民生事务,受到村民群众的高度认同。当地市委总结和推广其经验,在全市推行“四不出村工作法”。即群众办事不出村、矛盾调解不出村、信息咨询不出村、致富求助不出村。^[3]要求全市村干部在四个方面为村民群众提供服务,并列出了具体的服务清单。^{[4](P220-231)}当地市委推广这项创新经验,意在加强村干部的为民服务。但在村民自治制度下,村干部一般为不脱产的非专职干部,仅享受一定的误工补贴。他们有自己的工作,需要挣钱养家糊口,且相当一部分村干部也不具备提供某些服务的能力。戴家村的创新一旦被市委总结提升为“四不出村工作法”,并向全市推广后,致使村干部的为民服务工作发生了性质的改变,成为上级党组织规定和要求村干部完成的“政务”。由于对村干部的为民服务工作提出了过于苛刻的要求,一定程度上侵害了作为创新对象的村干部的权利,引发了一些干部的不满,成为一种“怨恨式创新”。

从一定意义上说,不守边界问题反映出当前基层党建创新的法治化不足。特别是诸如村务专职工作者制度这样的一些创新,有可能侵害法律赋予基层群众的自治权,造成基层社会的“自治危机”。在国家治理现代化建设的背景下,党组织及其领导的行为表率具有特殊的意义,迫切需要基层党建创新的规范化。对此,一是要加强基层党建创新的法制建设。基层党建创新也要树立法治思维,改变依人不依法、依言不依法等做法。建议党中央出台一个专门的党建创新规章,省级组织可以根据具体实际

和分类指导原则,制定基层党建创新的具体实施办法。明确规定基层党建创新的内涵与外延、创新主体的权力与责任、创新对象的权利与义务、创新运行的方式与程序等,克服基层党建创新的“随意性”。建构一套有效的制度机制,推动基层党建创新的有序化、法治化。二是要推行党组织部门的权力清单、责任清单制度。在政府部门推行权力清单、责任清单制度的基础上,进一步结合党的执政需要和党的建设实际,在党的机关和部门实行权力清单、责任清单制度,明确各级各类党组织的权力与责任,厘清权力与责任的边界,防止越权和不作为。三是要实施基层党建创新的责任追究制度。要建立创新项目备案制和责任追究制度,凡在基层党建领域实施的重要创新项目均需要备案,在此基础上实行创新责任追究,防止有关部门和领导乱作为、“瞎折腾”,对于造成严重后果的所谓“创新”,应当追究相关部门和个人的责任。

二、不求整合问题

基层党建创新是一个系统工程,需要树立整合性治理理念,协调、有序地推动。然而,当前的基层党建创新存在着明显的不求整合问题。在同一时间里,众多创新项目分别由不同部门推行,彼此之间缺乏有机联系,导致了两种典型情况:

一是创新“叠加”。部分创新项目的内容和形式相互交叉重叠,造成了基层党建的不必要“折腾”,甚至形成了创新的“过剩性”危机。基层社会中出现的“牌子多”“事务多”“考核多”等现象是创新“叠加”的典型表现。据我们在浙江江山的调查,最多一个村(社区)有60多块机构牌、近300项工作事务、162本台账。^[5]当然,这主要是因为基层治理创新的“叠加”所致,但并非与基层党建创新“叠加”无关。

二是创新“碎片化”。组织部门根据自己的认识和具体实际,主要选择一些容易创造政绩的领域或环节开展基层党建创新活动,在某个或某些领域、环节实现突破,并片面加大政策倾斜与资源投入,甚至于人为包装和扩大创新成效。相反,轻视和忽略一些非创新的领域和环节,不顾及党建内部各个领域、环节之间的彼此协调,导致了基层党建的创新“碎片

化”和发展“非均衡化”,最终会影响基层党组织的整体功能。尤其是在党建某些领域和环节创新过剩,另一些领域和环节则依然创新短缺,形成了独特的创新“相对过剩”局面。

针对基层党建创新不求整合问题,各地做了一些整合尝试。比如:浙江省舟山市委重在主体整合,推行了“网格化管理、组团式服务”;浙江省天台县委重在程序整合,在县委组织部的主导下推行了“民主决策管理五步法”;浙江省建德市委重在事务整合,由市委组织部主导创新了“六事一日工作法”;浙江省景宁县委组织部则重在载体整合,拓展和整合了“党群服务中心”的功能。这些尝试无疑有助于缓解基层党建创新不求整合问题,但因突出某个方面,还只是一种“碎片化”整合。要从根本上解决这一问题,需要通过系统性整合,建构适应当代基层社会实际的基层党建及其创新格局。因此,一要加强基层党建创新的统筹规划。应当肯定,基层党建及其创新需要尊重自主权,需要充分调动基层党组织和党员的创新积极性。但是,不能否认统筹规划的必要性。在当前,面对各种党建创新混杂的乱象以及基层社会的多元变迁,特别需要根据统筹性要求推进基层党建创新工作。彻底改变各自为政、多头管理、政出多门的“碎片化”创新,做好顶层设计和统一部署,实现基层党建的有序创新。^[4](P140-165)]二要探索基层党建创新的多样形式。在强调基层党建创新原则统一性的同时,应当保留一定的弹性空间和自由自主度,允许和鼓励基层党组织结合本地实际创新多样性的基层党建创新有效形式。强调基层党建实现的分类指导,基层社会的异质性、多样性决定了基层党组织及其管理服务的差异性,这就要求在基层党建创新中应改变过去那种“一刀切”的简单做法,形成多样性的基层党建创新模式。由此建构起原则统一性与形式多样性相结合的基层党建创新格局,为此需要把握好基层党建创新“统”与“分”的度。三要协调上级组织与基层组织的关系。改变上级组织和领导觉得基层组织和干部党员不用心、不卖力、不干事,基层组织和干部群众觉得上级组织和领导不接地气、不体谅基层干部和党员的苦衷、不了解基层社

会实际的现象。特别是上级组织要改变不放心、不放手的习惯做法,不能越权实施侵害基层党组织和党员权利的创新创建行动,努力避免和消除那些“痛感式”“怨恨式”的基层党建创新活动。以协同原则处理好各级组织,以及上级组织与基层组织之间的关系。

三、不可扩散问题

可扩散性是基层党建创新生命力的表现。“所谓创新的可扩散性,简单地说,就是创新的核心内容、主要原则和精神实质在时间上的可持续性、在空间上的可复制性。它在宏观上表现为两个方面:在时间维度上,一项创新应呈现出生命力,其核心内容、主要原则和精神实质能够持续发挥效用,即人们通常所说的能够长期坚持;在空间维度上,一项创新应具有示范效应,其核心内容、主要原则和精神实质能够在其他部门和地方广泛地复制,即人们通常所说的能够广泛推广。”^[6]调查发现,当前基层党建创新虽然表面上“繁荣”,但事实上存在着显见的不可扩散问题。

一是时间上不可持续。相当一部分基层党建创新项目开始时光彩夺目,但不久之后便销声匿迹,犹如空中的一团烟花,缺乏可持续性,构成为当前基层党建创新缺乏生命力的一种特殊表现。比如,浙江省嵊州市委推行的“八郑规程”。^{[7](P178-180)}

二是空间上不可复制。有些基层党建创新项目创新地取得了成功,但不能扩散到其他地方。比如,2004年,浙江省温岭市委在总结松门镇“民主恳谈”经验的基础上,向全市推行的“民主恳谈”制,引起了广泛关注,并获得了2004年度中国地方政府创新奖。但是,这项创新事实主要局限于温岭及其所在的台州市,未能在其他地方复制。还有一些基层党建创新项目形式上被推广了而实质上没有推广。相当部分甚至可以说是多数基层党建创新项目,只是由于得到相关部门下文或领导批示,分别要求在省、市、县范围内推广。在实践中,往往有其形而无其实。只是建立了相同或类似的组织,根据要求提供了相应的设施,做了符合要求的台账,但没有把创

新的核心内容、主要原则和精神实质真正地复制过去。比如,在浙江全省推广的舟山“网格化管理、组团式服务”经验,就是典型一例。

一项创新如若不可扩散,就难以充分发挥其社会价值,甚至可能造成社会资源的严重浪费。提升基层党建创新的扩散力,一是要充分认识基层党建创新扩散的社会价值。改变片面强调原创性创新的价值、轻视创新延扩价值的做法。要转变基层党建创新观念,逐渐树立起创新重要,创新扩散具有更重要社会价值的新理念。在充分肯定原创性创新价值的同时,在当前更需要强调创新扩散的功能与价值,特别是要将可扩散性或扩散力纳入基层党建创新的评价指标。二是要合理建构基层党建创新扩散的制度机制。包括创新扩散的主体激励机制和创新扩散路径优化机制。创新扩散的主体包含着创新者和创新承续者、复制者,不同的创新主体应当采取不同的激励方式。对于创新者不仅要肯定其原创的贡献,而且应当根据创新经验的扩散程度给予相应激励,构建双重激励的合理机制。对于创新承续者、复制者,则重在激励其承续、复制创新的积极性,应当根据其在创新扩散中的贡献及其带来的绩效给予相应的激励。对于创新扩散的路径,长期以来,我们习惯于借用行政力量和组织资源等迅速推广创新经验。但是,这种创新扩散路径易脱离复杂多样的基层社会实际和群众意愿,有可能造成创新扩散形式化的后果,甚至侵害基层党组织和党员群众的权利。因此,在基层党建创新过程中,上级党组织应当从直接介入基层党建创新扩散过程,逐渐转向间接引导和激励创新扩散行为,充分发挥基层组织在基层党建创新扩散中的积极性,建构上级组织引导激励与基层组织自主选择有机结合的基层党建创新扩散新机制。

四、不明绩效问题

合理的绩效评价是促进基层党建创新的有力手段。然而在当前的基层党建创新中,创新者关注的主要是创新的政绩,不太注重创新绩效的科学评价,造成创新绩效评价中一些突出问题。

一是评价主体不合理。合理的绩效评价首先有赖于评价主体的科学选择。创新绩效评价按评价主体的不同可分为自我评价、领导评价、专家评价、群众评价等。每种评价都有其效用和局限,在一定条件和范围内有其合理价值,一旦条件转化或超出范围就可能失去意义。在当前的基层党建创新实践中,创新者过于片面强调领导评价。重领导批示、求上级肯定,进而打造了一些缺乏基层组织和群众认同的“政绩工程”。近些年来,专家评价逐渐引起关注,并被不同程度地引入基层党建创新评价之中。各级组织专门聘请相关专家或第三方机构参与党建创新评价。一些民间组织和学术机构也开展了一系列创新评价和评奖活动,建构了独特的专家评价体系。无疑,这些都将对基层党建创新绩效的评价产生积极意义,有助于提升创新评价的科学性。但是,也应当理性地认识到,当前的专家评价也存在着许多不足。比如:聘请的专家只是一些具有相应职称的知识分子,并非真正的行家;第三方评估机构也时常是一些打着中立旗号的“伪三方”;评估过程缺乏科学方法和充分的时间保障;评估者与被评估者之间存在种种利益勾连,等等。导致了各种形式的假评、虚评、妄评现象。更为重要的是,基层党建创新的绩效评价中,依然缺失最为重要的主体——群众。群众评价虽时而引用,但尚未形成有效的评价机制,时常有意无意地被忽视。

二是评价指标不科学。建构科学的基层党建创新评价指标体系,是实现合理评价、有效评价的关键,也是一项复杂的工作。虽然目前的基层党建创新评价也会应用各种评价指标,但总体而言,现行的基层党建创新评价内容模糊、标准随意,缺乏科学的绩效评价指标体系。一些关于基层党建创新的评价指标只是体现了所谓学者的眼光、国际的视野、政府的意愿,对于广大基层群众而言却是一堆看不懂、摸不着的玩意儿。

正是由于基层党建创新评价中的种种问题,造成了创新绩效评价的严重局限,导致了创新实际绩效不明的问题。实施科学的绩效评价,一要合理地

选择基层党建创新的评价主体。基层党建创新有其特殊性,因基层党组织是基层社会的领导者,主要面向基层社会,服务基层群众,故而理应突出基层群众的感受与评价。特别是在基层群众自治制度背景下,应当改变一味强调领导评价、专家评估的做法,采取积极措施吸纳广大基层群众参与到基层党建创新绩效评估过程之中,建构以群众评估为主导、领导评估和专家评估为补充的多元评价机制。二要系统地评价基层党建创新的绩效。宏观地说,创新绩效至少应当进行“三效”评价:创新的效果,即是否达到创新的预期目标;创新的效率,即创新的效益与成本之间的关系;创新的效应,即对党建发展、社会秩序与社会进步等的影响。需要将“三效”有机统一,建构科学的基层党建创新绩效评价指标体系。

参考文献:

- [1]郑丽华,毛长久.混日子的村干部不好过了[N].杭州日报,2015-12-02.
- [2]卢福营、江玲雅.村务监督委员会制度创新的动力与绩效[J].浙江社会科学,2010,(2)
- [3]俞风,等.“四不出村”意味着什么——上虞戴家村转变纪实[N].绍兴日报,2001-12-21.
- [4]卢福营,应小丽.村民自治发展中的地方创新[M].北京:中国社会科学出版社,2012.
- [5]卢福营,戴冰洁.减负导向的基层社会治理整治——以浙江省江山市“村(社区)工作准入制”为例[J].学习与探索,2015,(5).
- [6]卢福营.论农村基层社会治理创新的扩散[J].学习与探索,2014,(1).
- [7]卢福营,等.当代浙江乡村治理研究[M].北京:科学出版社,2009.

【作者简介】卢福营(1962-),男,浙江嵊州人,杭州师范大学政治与社会学院、杭州师范大学社会建设和社会治理研究中心教授、博士生导师,研究方向:乡村治理(浙江 杭州 311121)。

【原文出处】《长白学刊》(长春),2016.6.15~19