

党建引领民族地区基层社会治理的价值导向、现实障碍与破解对策

——基于恩施土家族苗族自治州的调查与思考

余冬林¹ 陈常弋²

(1. 中南民族大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430070;2. 武汉轻工大学 经济学院,湖北 武汉 430048)

摘要:民族地区的基层社会治理既关系到当地的和谐与发展,更关乎国家的稳定与繁荣。中国特色社会主义进入新时代,党的民族工作面临许多新情况新挑战,面临的问题更加特殊,局面更加复杂。做好新时代党的民族工作,尤需完整准确地把握习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,不折不扣贯彻落实党中央作出的新部署、提出的新要求,创新实施以社区党组织为核心的区域共建、以联系和联席为依托的议事协商、以常态化沟通为导向的互联互通、以党建责任人为主体的考核评价、以便民化服务为宗旨的党群服务等多种机制,凝聚共建共治共享的强大合力,以高质量党建不断提升民族地区基层社会治理效能。

关键词:党建引领;民族地区;基层社会治理;恩施土家族苗族自治州

中图分类号:D422

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2023)05-0026-10

doi:10.19742/j.cnki.50-1164/C.230503

党的二十大报告指出,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持和完善民族区域自治制度,加强和改进党的民族工作,全面推进民族团结进步事业^[1]。中国特色社会主义进入新时代,党的民族工作面临许多新情况新挑战,做好新时代党的民族工作,尤需完整准确把握习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,不折不扣贯彻落实党中央作出的新部署、提出的新要求,牢牢把握铸牢中华民族共同体意识这个主线,教育引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念,将民族工作做好做细做扎实,让党和人民的事业焕发出新的蓬勃生机^[2]。

我国有广大民族地区,对民族地区的治理是国家治理体系的重要组成部分,创新民族地区基层社会治理,是我国建设和谐社会的重要方面。本研究以恩施土家族苗族自治州为例,将党建引领民族地区基层社会治理的价值导向作为理论基础和研究切入点,凝炼民族地区党建引领基层社会治理中取得的成效,归纳和总结可复制、可推广、可借鉴的典型经验,并着眼于新时代民族地区基层社会治理面临的新挑战、新问题,有针对性地提出相应的破解对策。因此,将恩施土家族苗族自治州党建引领基层治理的实践经验进行充分总结与凝炼,必将对其他地区推进党建引领基层社会治理新实践提供有益参考和借鉴。

收稿日期:2023-08-22

作者简介:余冬林(1972—),男,湖北浠水人,博士,中南民族大学马克思主义学院教授,主要研究方向:农村发展。

陈常弋(1995—),男,湖北武穴人,武汉轻工大学硕士研究生,主要研究方向:农村发展。

基金项目:中南民族大学引进人才项目“‘互联网+’时代民族地区乡村公共文化空间重建研究”(YSZ20028)。

一、党建引领民族地区基层社会治理的价值导向

(一) 牢牢把握增强基层社会治理能力的根本遵循

习近平总书记在党的十九大报告中已提出:“打造共建共治共享的社会治理格局”“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”^[3]习近平总书记在党的二十大报告中再次强调:“完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度。”^[4]尤其是在广大民族地区,推进党建引领基层社会治理不仅是坚持党的全面领导的重要保障,更是党联系群众的关键所在。

第一,坚决走符合民族地区特色的科学发展之路。在深刻领会党的二十大报告中关于坚持和完善社会治理制度的重大部署的基础上,结合民族地区实际,准确把握健全充满活力的基层群众自治制度、构建基层社会治理新格局的战略布局。全面深入持久开展民族团结进步创建,固根基、扬优势、补短板、强弱项,有效推进民族地区基层社会治理现代化,促进民族地区经济社会发展,不断提升民族地区群众生活水平。

第二,坚持党建引领民族地区基层社会治理的创新发展。我国是一个幅员辽阔的统一的各民族国家,其民族构成、民族分布、民族文化及各少数民族地区的自然区位、经济社会发展水平等均存在差异。民族地区的基层社会治理既关系当地的和谐与发展,更关乎国家的稳定与繁荣^[5]。因此,要坚持党建引领,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,不折不扣地贯彻落实中央部署,不断完善民族地区基层社会治理体系。

(二) 深刻认识党建引领创新民族地区基层社会治理要义

党的二十大报告提出的基层党组织的建设目标,即要“建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”,其中的“领导基层治理”更是党的二十大对基层党组织职能的全新定位。近年来,随着基层党组织职能发生转变,全国各地均积极响应,积极试点,探索出许多将党建与基层社区治理相结合的新思路、新方法,使党的执政基础更加坚实,也使党建引领基层社会治理更加有效。我们党勇于进行理论探索和创新,以全新的视野深化对共产党执政规律、人类社会发​​展规律、社会主义建设规律的认识,取得重大理论创新成果^[6]。因此,基层社会治理创新要找到症结和破解之策,要在适应民族地区社会主要矛盾转化的变化基础上,有效提升经济社会发展质量,不断满足人民群众对美好生活的需要。

(三) 民族地区的特殊性决定基层社会治理创新是必由路径

民族地区的基层社会治理创新是极度紧要与迫切的,特别是进入新世纪以来,随着我国经济社会的快速发展,民族地区基层社会治理所面临的问题更加特殊,局面更加复杂^[7]。因此,民族地区基层社会治理创新既要考量全国共性,又要联系地方实际,任务依然十分艰巨。民族地区基层社会治理要因地制宜,密切结合实际,要坚决以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,把握大政方针与具体政策,切实团结各族人民群众,为党的长期执政夯实基础。

党建引领是民族地区基层社会治理创新的重要“武器”。党的政治建设是党的根本性建设^[8],因此,要激发党建引领在民族地区基层社会治理中的功能与活力,不折不扣地贯彻落实中央部署,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。通过倡导社会主义核心价值观,促使民族地区的广大人民群众在思想意识上达成共识。通过党建引领民族地区基层社会治理,有效增强基层党组织的领导力、号召力、凝聚力和战斗力^[9]。

二、党建引领的创新实践——基于恩施土家族苗族自治州的实证调查

民族地区的特殊性决定了其社会治理必然具备广泛的内涵面向。面对基层社会治理存在的问题,恩施土家族苗族自治州积极探索新的社会治理体系,初步形成了“一核两翼多元”城市基层党建一体化格局。湖北省恩施土家族苗族自治州地处武陵山腹地,是革命老区、三峡库区,面积2.4万平方公里,辖2个市、6个县,总人口402万人,有土家族、苗族、侗族等28个少数民族。恩施拥有秀美的山川、迷人的风景、厚重的人文历史与独特的风土人情,也是全国具有鲜明特色的少数民族地区之一。

近年来,在恩施州委、州政府的正确引领下,各级党组织围绕加快建设“两山”实践创新示范区目标定位,抓实“立足大生态、构建大交通、发展大旅游、打造大产业”四大举措,彰显“土、硒、茶、凉、绿”五大优势。全州聚力乡村振兴重点任务,牢牢把握驻村工作队这支关键队伍,选优配强驻村第一书记和队员,严格驻村工作队“住在村、吃在村、工作在村”工作要求,累计向2118个村(社区)选派6110名驻村干部(含中央、省派驻村干部),其中第一书记2060人,并将村“两委”、驻村工作队和包村干部整合组建驻村“尖刀班”,明确责任体系,强化队伍建设,丰富工作内容,催生乡村治理新动能。聚焦推动城市基层社会治理实现更高质量发展的目标定位,逐步构建以社区党组织为核心,以驻区单位、社会组织为依托,以居委会、业委会、物业公司、群众团体等多元主体为基石的“一核两翼多元”城市基层党建一体化格局,探索形成符合其特点的党建引领城市基层社会治理的有效路径,进一步拉近党群干群关系,激发社区党员干部群众民主规范自治的积极性,实现资源力量由分散化向集中化转变,共建工作由碎片化向系统化成型,治理服务由粗放式向精细化提升,社区基层自治能力和服务水平稳步提升。推动党建与中心工作深度融合,取得了突出成绩。各级党组织呈现奋勇争先的工作态势,基层党员敢于担当、善于作为,基层党建工作独具特色和亮点,为我国其他民族地区基层党建创新提供有益启示。

(一) 网格细化,形成基层社会治理协作合力

立足党建引领,将网格化管理融入基层社会治理各领域和全过程,着力将党建平台、社区治理平台、志愿服务平台“三平台融合”,因地制宜划分网格,构建精细化管理、人性化服务、多元化参与的基层社会治理网格化体系,以“小网格”提升基层社会治理精准度,不断优化治理效能,激活基层社会治理“大合力”。

第一,“共同缔造”促自治。制定深化共同缔造推进党建引领基层社会治理工作方案,从织密组织、建强队伍、搭建平台、建章立制四个方面着力,充分发挥网格员活户籍、活档案、活地图的“三活”优势,逐步摸清网格内“人、情、地、事、物、组织”等要素,并依托社会治理联动指挥平台建立云基础数据库,激发群众自治内生动力,探索出一批可复制、可推广的经验和做法,“六同治理”“五议工作法”等多次被省级主流媒体宣传推介,对其他地区基层社会治理提供有益参考。

第二,“五社联动”促善治。在社区、社会组织、社工、社会资源、社区自治组织“五社联动”下,依托社区新时代文明实践站,组建志愿服务队伍,引导志愿服务向专业化、组织化方向发展,不断发挥社会工作的专业优势,赋能社区社会组织、社区志愿者和社区居民,发掘和利用社区公益慈善资源,提升社区治理效能。近年来,培育小棉袄、毕兹卡等24家专业社工组织,组建287支志愿服务队、638个社区社会组织,聚焦困难帮扶、居家养老、儿童成长等多个领域,专业服务超10万人次。

第三,“四级联办”促精治。建立重大事项市领导牵头领办、复杂事项部门认责承办、一般事项社区“大党委”联动交办、具体事项居民协商议办的“四级联办”工作机制,把“服务窗口”搬到群众家门口,常态化深入小区、楼栋、居民家中开展便民服务、解决生活难题。以多种形式的宣传鼓励辖区群众积极配

合和主动参与,实现社会服务“零距离”、居民诉求“全响应”跨部门、跨层级、跨区域解决各类纠纷 5800 余个,办实事 1.6 万余件。比如恩施土家族苗族自治州利川市清江村,该村建立了村级“基础大数据库、惠民数据库、电子共享材料库”三大数据库,将农民办事的 17 个高频事项及 13 个证明事项纳入平台,村民办事的“菜单”由“纸质菜单”变为“电子菜单”,同时开发电子印章模块,实现证明事项“不见面审批”“农民办事不出户”。

(二)“三治融合”,推进多元治理模式

以群众需求为目标,坚持农民主体地位,推进“自治+法治+德治”融合,强化驻村“尖刀班”作用,发挥乡村治理“乘数效应”。

第一,以“自治”为基。推行积分制、清单制工作模式,全覆盖开展积分制管理试点,建立村级“红黑榜”,开设积分超市,动态展示每户积分,有效激活村民参与乡村治理的积极性主动性;建立村级办事事项清单制,明确责任清单、任务清单和活动清单,推动小微权力在阳光下运行。如恩施市推行的“院落党建”新模式,就是针对乡村“熟人社会”特点,将散居院落划分为特色单元,组建院落党小组,由村民选出有威望、群众认可度高的老党员、村医等作为组长或院落长,组建“两长四员”(党小组长、村民小组长,卫生员、宣传员、调解员、联防员)队伍,促进农村基层党组织规范提升和农村党员教育管理,激发农村党员活力。

第二,以“德治”为先。以村规民约、红白理事会为抓手,依托家风家教助廉基地,开设“法德大讲堂”,设置“清廉图书角”,增强道德辐射带动作用;以“最美家庭”评选、十星级文明户评选、见义勇为表彰奖励等活动为载体,营造人人点赞最美、人人争当最美的向上向善风气。如鹤峰县李桥村以新时代文明实践站为基础,以志愿服务为支撑,搭建青年公益、新乡贤调解、老年托养、儿童托管 4 个平台,建设创新打造“本地好人帮”志愿服务品牌,直通乡村治理“神经末梢”,实现正能量传递、互动的良性循环,推动良好家风、文明乡风的赓续传承。

第三,以“法治”为本。按照“重心再下移,加强村一级”的思路,推进执法人员下沉一线,开展“千场宣讲”活动,建设村级综治工作中心,落实“一村一(辅)警”“一村一法律顾问”,创新发展新时代“枫桥经验”,建立诉调对接、警情推送制度,打造多元化、合成式的矛盾纠纷排查化解工作体系,建成全国民主法治示范村 16 个,独特的治理经验推动了恩施州综治工作迈上新台阶。

(三)“三力齐发”,夯实乡村治理保障

始终强化驻村“尖刀班”队伍保障,从后勤保障、能力提升、资金投入上“三力齐发”,强化乡村治理队伍建设,不断夯实乡村治理保障水平。

第一,在后勤保障上发力。严格落实村级组织运转经费保障,按照村主职每年报酬不低于 4 万元、副职报酬不低于主职 70%、村办公经费不低于 2 万元、村级事务必要支出经费不低于 5 万元的标准全面提升村级工作保障。

第二,在能力提升上发力。每年按照“州级示范、县级覆盖”原则,对驻村工作队员、村“两委”干部、乡镇干部、换届后新任领导干部实行全员轮训。通过“走出去学、引进来教”,推动思想破冰,以武汉市对口帮扶为契机,选派 20 名乡(镇、街道)党(工)委书记和 339 名村(社区)党组织书记赴武汉市先进乡村跟班学习,委托浙江大学等高等院校开展理论提升集中培训;探索开展“书记论坛”活动,通过集中研讨筹“看典型、学理论、讲经验、议方法、对标做”,有力推动基层党组织书记解放思想、更新观念。

第三,在资金投入上发力。建立完善财政涉农资金统筹整合机制,按照“大类间统筹、大类内打通”原则,实行跨部门、跨年度、跨层级统筹,为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供强有力的资金保障。同时,积极拓宽农村融资渠道,引导金融资本向农村有序流动。

三、党建引领民族地区基层社会治理所面临的现实障碍

基于恩施土家族苗族自治州在基层社会治理中存在的问题分析发现,民族地区基层社会治理的长久发展面临着类似于恩施土家族苗族自治州一样的现实困境。中国特色社会主义进入新时代,我国民族地区基层社会建设取得了举世瞩目的历史性成就,但随着国内、国际形势的深刻变化,我国民族地区基层社会治理面临着一些新矛盾、新困境^[10]。面对国内外复杂的社会形势,我们需要深刻探讨和反思基层社区治理中所呈现出来的经验和教训,如何适应经济与社会发展新形势下基层社会建设和治理的新要求,如何进一步加强基层党组织的核心领导作用,如何更有效地动员广大民众参与到基层社会建设中来,如何激发基层自治组织参与社区建设的活力,如何协调政府、社区与社会的关系,是新时代基层社会治理应有的学术观照与实践反思^[11]。

(一)治理实践中基层自治组织“行政惯性”与基层现实脱嵌

第一,“去行政化”治理改革受限。近年来,恩施土家族苗族自治州在建设服务型政府的时代背景下,政府通过“去行政化”推动政府服务方式转变,不断改变过去“命令式”的管理方式,提升人民群众对党委政府的满意度、认同感。对恩施土家族苗族自治州来讲,“去行政化”体现在阵地,关键是干部,落实于服务,以群众感受和需求为导向,不断淡化基层“行政”色彩。当前,行政审批工作中心逐渐向社区转移,各级部门纷纷“争夺”村委会墙上“C位”,基层党群服务中心成为部门工作的展示区。恩施土家族苗族自治州某些组织阵地并不考虑各项功能设置布局合不合理、接不接地气,而是一味完成任务,进行简单拼凑,群众使用率、认可度并不高。这些“形式主义建设”“重建不重用”“有场所无活动”等组织阵地问题,成为干群“连心路”上的“绊脚石”。

第二,“行政惯性”亟需改变。民族地区基层自治组织(村委会、居委会等)作为社会治理中的重要主体,在基层社会治理中发挥着“上传下达”的桥梁作用,“对下”则为收集群众的诉求和呼声,解决群众实际问题^[12];“对上”则为传达上级政府的各种文件精神,配合社区建设和治理。恩施土家族苗族自治州自治组织在基层社会治理中的桥梁和纽带角色,一方面推进基层社会治理政策的贯彻和实施,另一方面对基层政府与基层群众的“双重负责”机制又容易导致基层自治组织在具体工作中的“左右为难”,不得不在“夹缝中”开展工作。基层自治组织受到来自于基层政府工作压力的传递,群众生活的大小事务大部分由社区解决,导致行政化倾向严重。法律定位为基层群众性自治组织已经成为基层政府或其派出机构的“腿”,基层政府以行政管理的方式向其布置行政工作,并决定基层工作的内容和形式,安排大量的行政事务、检查评比、会议台账等。事务性的工作占用了基层干部下基层走访的时间和精力,基层自治组织的行政化倾向挤压了居民自治的空间,导致基层社区自治功能的弱化。大部分基层干部承担着上级分派下来的多重任务,忙于事务、疲于检查,困于文山会海,“闭门造车”“纸上谈兵”等不良作风纷纷显露出来,导致基层自治组织“事务性工作多、自主性工作少”,长期形成的基层社会治理的“行政惯性”需要改变。

(二)慈善式帮扶导致底层群体参与社会治理的主体性缺失

第一,底层群体的生存状况与社会心态存在偏差。生活在社会边缘的底层群体是社会各个阶层中经济承受能力和心理承受能力最弱的群体,是民族地区社会治理的薄弱环节。民族地区在精准扶贫、乡村振兴等战略背景下,社会各界集中全力对底层群体展开帮扶。然而,在扶贫帮困、脱贫致富的具体实践中,更多地强调政府、社区、基层自治组织的责任和担当,而较少关注帮扶对象对社会的回报和责任,从而导致部分帮扶对象“只想获取,不想奉献”,对于民族地区社区建设和治理摆出一副“事不关己,高

高挂起”的姿态,甘愿做社区建设的“旁观者”。为人民服务是党和政府义不容辞的责任和义务。但是,在现实中,极少数居民经常容易把基层干部对居民的服务看成一种变了味的“理所应当”。

第二,“施舍式”的治理弹性欠缺。社区治理不是社区慈善,社区慈善是一种施舍式的治理逻辑,严重阻碍民众主体性意识和参与社区治理主动性的开发,导致群众向“施舍”民众的退化。社区居民容易养成“我穷我该要”“等着要”甚至“不要白不要”的心态,社区民众参与意愿被削弱,其主体性遭遇外吞噬。社会治理是人民群众主体性生成的过程,底层群体的主体性培育应该是基层社会治理的重要内容,当前社区治理面临的深层问题是“社会无行动,群众不行动”。基层政府的“长官意识”形成的社区行政逻辑导致基层社会治理遭遇人民群众的“理性无知”,而对底层群体的施舍式帮扶逻辑又加强了这种“理性无知”^[13]。底层群体在基层社会治理和建设中同样是参与主体,这种主体性应该更多地表现为底层群体的自助互助、政府和基层自治组织的引导和协助,而不应该是无原则的“有求必应”和“保姆式的服务”。

(三)“常态化”治理与“非常态化”治理的情境转换错配

第一,常态治理“碎片化”与非常态治理“动员化”出现结构倒悬。当前,恩施土家族苗族自治州面临着两种治理情境,一种在确定性事件常态化治理的基础上,主要处理一些模式化的日常事务;另一种则为基于某些突发性事件的非常态化治理,主要处理临时出现的非日常事务。常态治理的“碎片化”与非常态治理的“动员化”出现失衡,带来的治理困境往往成为制约治理效能提升的障碍,大量的专项检查与绩效考核对基层造成一定负担。

第二,政治“锦标赛”带来的工作任务剧增。在行政发包制模式下,恩施土家族苗族自治州政府拥有目标考核与人事任免权力,下级政府则拥有一定程度的自由裁量权。在层层筛选与结果考核的模式下,地方官员不得不提高政策执行标准,以此获取比较优势、谋求晋升保障。在特定经济理性的驱动下,恩施土家族苗族自治州政府官员积极开展政治“锦标赛”,主动提出更高的经济发展目标,推动地方的经济增长,同时也造成重复建设和资源浪费等问题。在“横向竞争”与“纵向发包”的双重影响下,自由裁量权与事权正逐步下放,相关考核指标不断增多,基层工作任务持续增加。

四、党建引领民族地区基层社会治理的破解之道

恩施土家族苗族自治州结合自身特点,勾勒出富有特色的社会治理体系,对于其他民族地区社会治理工作有着典型示范效应。但调研也发现,广大人民群众的价值取向应以社会主义核心价值观为引领,在充分吸收借鉴少数民族优秀传统文化的基础上,在与其他民族的交往、交流、交融中形成共识,筑牢深层次的民族团结、民族和睦意识^[14]。同其他民族地区社会治理工作一样,恩施土家族苗族自治州社会治理体系建设也正遭遇瓶颈,亟待进一步完善。进一步推动民族地区基层社会治理创新,关键在于谋划新思路、拓展新空间、激发新活力,有效推进党建与民族地区基层社会治理的有效衔接,切实打通基层社会治理的“最后一公里”,积极打造民族地区基层社会治理的特色文化品牌,最终实现民族地区的善治,进而促进民族团结^[15]。

(一)区域共建:以社区党组织为核心

第一,铸牢中华民族共同体意识。新时代党的民族工作的“纲”则是铸牢中华民族共同体意识,所有工作都要向此聚焦^[16]。坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,站稳人民立场,持续夯实基层“战斗堡垒”,充分发挥基层党组织的作用,开展定点包联,锻炼党员干部联系和服务群众能力,不断凝聚基层干事活力,激励基层党员干部的带动引领作用,持续加强基层干部队伍建设,选优配强村两委班子,大

力培育农村致富带头人,为乡村振兴提供源源不断的动力。扶持发展“一村一品”特色经济,增强“输血”功能,为壮大村集体经济提供保障,推动基层社会治理水平和能力提升。

第二,建立联合型区域化党建组织实体。以社区党组织为“圆心”,统筹辖区内机关企事业单位、社会组织等党组织成立社区“大党委”,围绕“党建工作联做、党建资源联享、精神文明联创、服务难题联解、公益事业联办、生活环境联建”的共同目标取向,在维持原有组织架构和隶属关系的前提下,精准对接社区、单位、居民之间的利益契合点和需求连接处,共同建立联合型区域化党建组织实体。同时,以社区“大党委”为基础,吸纳社区内的居民小区、物业公司、新兴组织等其他多元党组织扩建社区“党建联盟”,实行实事联办、服务共享,形成社区党组织、社区“大党委”和社区“党建联盟”三级递进架构的区域化共建机制。

(二) 议事协商:以联系和联席为依托

第一,“组织建设”与“科学决策”相统一。基层民主协商能否顺利推进,政策能否有效实施,根本在于基层组织,关键在于党的领导。充分发挥基层党组织在基层协商中的领导核心作用,使基层党组织成为服务基层发展的领导者、推动者和组织者。把党的领导贯穿于基层协商全过程和工作各方面,充分发挥党的把关定向作用,使基层民主协商始终沿着正确的政治方向发展,实现村级事务民主科学决策,促进基层社会和谐稳定。

第二,“协商能力”与“民主价值”相统一。扩大群众参与是实现基层协商民主的基础保证。基层民主协商不仅是全过程人民民主的重要实现形式,更是基层群众自治制度的主要内容之一,其实质就是保证和实现群众广泛、有序的政治参与。在“村事民议”中,始终坚持以人民为中心,坚持村民自治,引导动员组织村民广泛参与村级事务协商决策,在提事、议事、决事、办事、评事全过程中充分体现人民群众主体地位,充分发挥群众自治作用,让群众在民主协商中表达诉求、化解矛盾、增进共识、解决问题,实现“民事民提、民事民议、民事民治、民事民享”的目标,保障群众充分的民主政治权利。

第三,“制度建设”与“法制体系”相统一。建立制度机制是开展基层协商工作的前提条件,制度建设是推进法治社会建设和构建基层社会治理体系的必然要求,是保障基层民主协商科学决策,持续运转的根本所在。依法建立协商制度机制和基本程序,对于基层民主实践结果起着关键作用。以法律法规为依据,以政策规定为抓手,把民主议事协商依法纳入村民自治章程和村民自治制度,规范建立议事协商的运行机制和操作流程,提高议事协商的合法性、有效性和科学性,使民主协商步入法治化、规范化、制度化轨道,确保协商活动依法有序开展,协商结果合法有效满意,达到良法善治的目的。不仅使基层依法自治水平持续提高,也推进自治、法治、德治为一体的基层社会治理体系加速形成。

第四,“监督问效”与“协商效果”相统一。加强监督问效是确保基层协商效果的重要手段。实施监督是保障全面准确贯彻落实政策制度,维护国家集体利益和群众合法权益,确保民主协商合法有效,协商成果有效落实的重要手段和方式。在基层民主协商中高度重视监督工作,充分发挥村务监督委员会监督职能和群众监督权利作用,始终将监督置于民主协商的事前、事中和事后全过程。形成协商成果后,以监督推动协商成果转化落实,以问效实行反馈评价机制,确保群众对协商成果落实满意,基层民主协商质效和水平明显提高。

(三) 互联互通:以常态化沟通为导向

第一,突出“广泛性”,激活“业主”共建意识。树立群众“业主”意识,完善以基层村、社区为基础、全社会共同参与的基层社会治理新格局,依靠群众统筹抓好脱贫攻坚、基层社会治理与乡村振兴的有机衔接、高效推进。要厘清群众自治组织和广大群众间的职责定位,加强协作共建,拓宽群众参与社会治理的范围和途径,鼓励群众代表参会议政,将决策过程有效转化为集中倾听民意的过程,将信息结果反馈

有效转化为政策制定依据,把密切干群关系融会贯通于社会治理始末,全方位激发群众建言献策的积极性,进一步提高决策部署的科学性、精准性、广泛性,营造人人参与共建美好家园的浓厚氛围,不断推进民族地区基层社会治理繁荣发展。

第二,突出“效能性”,激发“判官”共治意识。群众的事多同群众商量,群众的事多依靠群众。要坚持群众观点和群众路线,引导人民群众依法行使民主权利,坚持把共治作为创新基层社会治理结构、重塑文明乡风秩序、提升民主自治水平的锻造平台。在法治框架下,最大化发挥群众牵引辅助作用,推动由村、社区干部单边作战到小组班子、妇女代表、党员代表、复退军人等广大群众协同共治的转型,不断壮大群防群治的力量。以“一事一议”会议、民主听证等为主要形式搭建相互学习、相互借鉴、相互促进的“大舞台”,集众智解难题,集众力助推“自治、法治、德治”一体化社会基层社会治理新秩序。

第三,突出“普惠性”,激励“共同体”共享意识。在探索党建引领城市基层社会治理工作中,一个辖区内的党组织、社会组织、企事业单位、业委会、居民群众等社会力量既是社会治理的参与者和见证者,又是社会治理的共享者。不但把“蛋糕”做大,还把“蛋糕”分好。要统筹整合辖区资源,在党组织协同作战、资金项目安排部署上,牢固树立“一盘棋”思维,紧紧拧成“一根绳”,同心同向发力,优先解决群众关心关切的共性问题,扎实推进普惠性、基础性民生设施建设,全面提高公共服务资源共享水平。

(四)考核评价:以党建责任人为主体

第一,推动基层行政管理体制改革。加大民族地区基层党建工作的区域化改革探索推进力度,建立容错机制、力戒形式主义,真正为基层党员干部减负,通过不断完善考核体系,进一步强化重在平时、考在日常和重实干、重落实的鲜明导向,让基层党员干部们在日常工作中能够负重更少、干劲更足。一定程度上调整和完善基层评价体系的主要内容、主要标准,构建激励性兼具约束性的基层考核评价体系。

第二,理顺基层社会治理工作机制。鼓励各级、各地区因地制宜地尝试探索,通过多种形式、各种行之有效的方式延伸基层党组织的引领力。充分研究考虑基层治理的实际需要,合理划分基层政府与上下级职能部门各自的责任与边界,明确基层的主要工作任务与职能定位,在理顺权责关系的基础上,防止上级向基层“转嫁”职责,让基层干部疲于应对。

第三,推动各类组织在基层治理中创新发展。社会需求在多元复杂的环境下,基层力量需借助不同组织作用,创建更大的利益共同体,以此寻求更多的利益结合点。同时,建立健全群众参与基层社会治理的工作机制,通过充分调动基层群众性自治组织的积极性,创新其吸纳方式,更好地激发和引导民族地区广大人民群众的积极性,使其主动地参与到当地基层社会治理的各个层面。

(五)文化塑魂:以便民服务为宗旨

第一,形成“党建+基层社会治理”的创新工作思路共识。让党建与民族地区社会治理有效衔接、相互促进。其次,要坚持以人民为中心,推动普惠、共享的发展,用“服务型”治理取代“管控式”治理,切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。再次,要创新谋划推进民族地区基层党建工作,破除束缚、打通围墙和壁垒,在更大范围、更宽领域、更深层次实现构建融合互通的联动治理格局。

第二,打造“党建+民族文化”品牌。推进中国式现代化需要强大的物质力量,也需要强大的精神力量。打造“民族文化”品牌,就是要激发各民族文化创新创造活力,更有效地推动民族地区优秀传统文化创造性转化、创新性发展,不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求,不断提高人民群众的现代文明程度,不断巩固各民族团结奋斗的共同思想基础。要充分考虑民族地区具有的地域性、包容性、传承性、群众性和时代性等特征,做好研究、开发、宣传、推介等方面的工作,把传统文化保护纳入经济和社会发展规划、城乡建设规划,加强各族群众生产生活、民族服饰、文化艺术、民族节庆等传统文化的挖掘整理,如在建筑主体和外观设计上融入民族文化元素,体现少数民族特点,以此增强党在民

族地区的亲和力,并推动民族文化遗产。再次,要积极打造“党建+红色文化”品牌,将红色元素与民族地区有机融合,不断激励青年党员重拾对红色文化的温情与敬意。

第三,深化提升党建引领基层社会治理示范区创建。深化推进街道管理体制改工作,建立健全街道运行机制。深化“小区培基”工程,进一步优化小区党组织设置,推进组织触角延伸和工作覆盖。常态化推动资源服务平台下沉,深入推进社区减负增效行动,不断构建“自治、法治、德治、智治”相结合的基层治理体系。

五、结 语

中国是统一的多民族国家,民族工作在国家治理中占据重要地位,中国取得举世瞩目的成就,得益于中国共产党领导下的有效治理体制,这是中华人民共和国成立 70 多年来有效治理和治理优势的根源^[17]。而中华民族共同体意识也逐步形成并不断得到加强,成为民族地区治理的强大精神力量,呈现出频繁互动、交融共生的历史格局。

加强和创新基层社会治理的生动实践证明,实现经济社会跨越发展、维护社会和谐稳定,必须坚持党的领导,坚持把党的群众路线贯穿于基层社会治理全过程。基于恩施土家族苗族自治州构建的社会治理体系经验分析,本文认为,提升民族地区基层治理能力现代化水平,要创新实施以社区党组织为核心的区域共建机制、以联系和联席为依托的议事协商机制、以常态化沟通为导向的互联互动机制、以党建责任人为主体的考核评价机制、以便民化服务为宗旨的党群服务机制,让群众在实现民族地区基层社会治理现代化的同时,解决好贫困问题,着力构建基层社会治理新格局,确保民族地区经济社会发展、民族团结进步、群众安居乐业。

[参 考 文 献]

- [1] 孔德猛,陈晨,章曼姝. 中国共产党铸牢中华民族共同体意识的历程与经验研究[J]. 复旦学报(社会科学版),2023(2):1-9.
- [2] 丹珠昂奔. 深刻领会加强和改进民族工作的重要思想不断推进新时代党的民族工作高质量发展[J]. 民族学刊,2022(6):1-14+138.
- [3] 徐增阳,张磊. 筑牢国家治理体系的社区基础:新时代我国社区治理探索的成就与经验[J]. 社会主义研究,2022(6):131-138.
- [4] 彭宗超,卜凡. 新安全格局下社会治理转型[J]. 北京行政学院学报,2023(4):34-44.
- [5] 李俊清,吴刚. 空间结构视阈下民族地区治理的“在场”与“脱域”[J]. 中国人民大学学报,2022(5):49-59.
- [6] 于化民. 中国式现代化理论与“三大规律”的深层契合[J]. 人民论坛·学术前沿,2023(12):66-86.
- [7] 柳建文. “市域民族社会治理”:概念、特征及推动路径:基于若干地级以上城市的调查和思考[J]. 社会科学,2022(12):162-174.
- [8] 李明堂,罗佳玲. 贵州民族地区党建引领基层治理的实践经验研究[J]. 贵州民族研究,2023(1):98-104.
- [9] 蒯正明,马鑫. 增强“四力”:基层党组织建成坚强战斗堡垒的实践进路[J]. 探索,2023(3):90-101.
- [10] 吕永红,马丽. 理解、信任与支持:社会资本视角下的民族团结路径分析[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版),2021(5):63-70.
- [11] 陈成文,刘慧敏. 从结构化理论看基层社会治理的社会化[J]. 贵州社会科学,2022(10):83-91.
- [12] 武中哲. 社区微治理的基层逻辑与社区福利建构[J]. 理论学刊,2022(4):153-160.
- [13] 王静. 新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023

(2):97-107.

[14] 刘小楠. 文化安全视域下广西边境民族地区教育路径探析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2021(3):151-156.

[15] 萧放,袁瑾. 新时代文明实践中心建设与基层社会共同体建构[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2023(4):210-219+226.

[16] 张淑娟,田梦. 中华民族共同体意识内在结构的关系性论析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2023(7):33-41+182-183.

[17] 孟东方,王资博. 中国式现代化系统工程研究论纲[J]. 重庆师范大学学报(社会科学版), 2023(1):5-15.

Party Building Leads the Value Orientation, Realistic Obstacles and Countermeasures of Grassroots Social Governance in Ethnic Areas —Based on the Investigation and Reflection of Enshi Tujia and Miao Autonomous Prefecture

Yu Donglin Chen Changyi

(1. School of Marxism, South-Central University for Nationalities, Wuhan Hubei 430070;

2. School of Economics, Wuhan Polytechnic University, Wuhan Hubei 430048, China)

Abstract: The grass-roots social governance in ethnic areas is not only related to local harmony and development, but also to national stability and prosperity. As socialism with Chinese characteristics has entered a new era, the Party's ethnic work faces many new situations and challenges, and the problems it faces are more special and complex. Innovate and implement various mechanisms such as regional co-construction with community party organizations as the core, discussion and consultation based on contacts and joint efforts, Internet interaction with normal communication as the orientation, assessment and evaluation with party building responsibility as the main body, and Party and mass services with civilian service as the purpose, gather a strong synergy of co-construction, co-governance and sharing. To continuously improve the effectiveness of grassroots social governance in ethnic areas with high-quality party building.

Keywords: party building guidance; ethnic areas; grassroots social governance; Enshi Tujia and Miao autonomous prefecture

[责任编辑:左福生]