

加强基层政权建设需要厘清的若干问题

李振家*

【摘要】 基层政权是国家政权的重要组成部分，是中国共产党团结带领人民群众推进国家治理现代化建设的基本政治依托。“十四五”时期，要从巩固党的执政基础和
维护国家政权安全的高度，厘清基层政权的职能定位、设置形式、赋权机制、
组织保障等问题，从加强党对基层政权建设的全面领导，完善基层政权职能职
责，依法规范基层政权的设置形式，改革上级机关对基层政权的领导，加强基
层政权治理资源配置与能力建设，完善为基层政权赋权的体制机制等方面下功
夫，把基层政权巩固好，夯实国家长治久安和社会和谐稳定的基础。

【关键词】 基层政权建设 十四五 职能职责 赋权

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.02.011

一、明晰基层政权在国家治理体系中的
定位，完善基层政权职能职责

基层政权建设的实质是强化国家权威在基层社会的地位，巩固党的执政基础，为人民生活提供基本秩序和保障。面对不同时期的挑战，基层政权之所以能够发挥基础性作用，就在于党领导下的基层政权具有非凡的组织动员能力、统筹协调能力、贯彻执行能力，能够充分发挥集中力量办大事、办难事、办急事的独特优势。一方面，通过党领导下的基层政权组织，将党的领导和国家意志传递到基层社会，从而维护政治稳定、推动经济发展、构建和谐
社会秩序，保障国家大政方针的实现；另一方面，根据基层政权的组织职能要求，为基层提供了有效的管理和服
务，密切党群、干群关

系，发展和维护人民群众利益。而这一切的关键，在于我国基层政权建设所体现出的回应性，基层政权始终聚焦党中央、国务院重大决策部署，根据不同时期国家经济社会发展变化及时调整和完善职能职责，创造性地进行制度设计并保证高效实施。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想，高度重视基层治理，基层组织体系也进行了适应性的调整，进一步强化了基层政权在公共服务、公共管理、公共安全等方面的职责，进一步发挥了基层政权的基础性作用。这些改革实践以管理和服务为抓手，与人民群众生产生活密切相关，直接关系到人民群众的获得感、幸福感与安全感的成色与获得，是基层政权必须着力履行好的重要职责，也是基层社会治理创

* 李振家，民政部基层政权建设和社区治理司综合处处长。

新的重要方面。

基层政权的工作重点需要根据经济社会发展变化进行不断调适，但单纯地强调基层社会治理，以管理和服务为主的基层政权职能，不足以彰显基层政权在国家治理体系中的基础地位。作为国家结构的基本组成部分，其职能必须具有全面性。

“十四五”时期中国特色社会主义进入新发展阶段，基层政权既要着重履行好基层社会治理的职责，还必须着眼于“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的统筹推进与协调，因此，基层政权的职能定位应该包括：加强党的建设、突出政治功能、着力提升党的组织力；促进经济发展、增加群众收入、维护群众合法权益；扩大基层民主、发展政治文明、保证人民当家作主；加强意识形态引领、培育和践行社会主义核心价值观、发展社会主义先进文化；保障和改善民生、加强社会治理、促进社会和谐稳定；践行绿色发展理念、加强生态环境保护、建设生态文明；加强法治建设，提高依法办事能力，营造基层良好法治氛围。

二、依法规范基层政权的设置形式，优化国家治理结构体系

依据现行法律，我国农村已经基本确立乡镇为基层政权，但城市基层政权的设置在理论与实践中都存在着一定的矛盾与冲突，面临很多新情况与新挑战，在一定程度上影响了基层治理效能的释放和国家共同体意识的构建。一方面，有关法律法规明确，不设区的市和市辖区为城市基层政权，但不设区的市和市辖区还下辖一定数量的乡镇，城乡基层政权的形式在法律和实践上都存在某种冲突；另一方面，随着我国新型城镇化进程的加快，城市街道办事处的数量与承接的事务逐年增加，街道实际承担的职责和管理体制与乡镇并没有实质区别。但街道办事处在法律上是不设区的市或市辖区

人民政府的派出机关，既不能作为独立的民事主体，也由于人大机关的缺失，导致辖区居民没有参与街道本级民主政治建设、听取和审议国家事务管理的制度化渠道，作为城市基层政权的重要组成部分，街道的法律地位理应被重新审视确认。

在新发展阶段全面推进建设社会主义现代化强国，必须从形式和法律上统筹城乡基层政权的规范化建设。实际工作中，一些地方通过人大工委建设来强化其地位，也有一些地方则用大社区取代街道办事处。这种方向不明、模糊不清的作法不仅影响了国家政权设置的权威性和严肃性，也说明目前街道办事处亟待法律层面的重新定位，以回应城市基层政权建设和城市基层治理面临的新形势新挑战。当前，依据《全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，不设区的市和市辖区普遍在街道派驻人大工委，为设置街道本级人民代表大会奠定了实践基础。同时，中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，也进一步把街道定位明确为城市基层政权。因此，依法确立街道为城市基层政权并规范其设置，确立街道民事主体地位，解决城市居民参与街道本级民主政治建设和国家事务管理权利缺失问题，是全面依法治国的应有之义，应尽快提上议事日程。

三、依据基层政权的定位，改革上级机关对基层政权的领导

基层政权直接面向群众，上级的各种指令多数要经过乡镇（街道）的领会把握、细化分解，然后部署落实，“上面千条线，下面一根针”也成为基层政权的真实写照。一方面，“上面千条线”为基层政权治理服务提供了资源保障；但另一方面，由于只有“下面一根针”，权责不清也成为基层政权普遍面临的困境。因此，进一步优化上级机关的领导方式，就成为

基层政权建设面临的重大问题。

当前,还存在借立法或者制定政策文件之机,要求基层政权设置相应的机构或者岗位的问题,对基层政权机构编制条条干预,既造成了多头管理,也为转嫁责任提供了便利,影响到基层治理的整体性和协同性,还带来编制的紧张、资源的浪费和工作的低效,基层干部反映强烈。一方面,基层政权多需要因时因事灵活调配资源、组团落实政策,其机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点;另一方面,县级职能部门和基层政权也不应是领导和被领导关系,而是平等协作关系。除法律明确下放的审批服务执法事项外,其他审批服务执法事项的责任主体都是职能部门,基层政权主要发挥协助和配合作用。

近些年来,各地通过制定权责清单、深化机构改革等方式,来厘清上级职能部门和基层政权的权责边界。虽然取得一定成效,但并没有从根本上解决基层政权面临的深层矛盾。我国实行单一制的国家结构,这就决定了我们没有所谓的地方政府专属权,党和国家的路线方针政策和法律法规制度的落实,需要各级党委、政府共同协作、分工负责。但是,这一结构并不意味着地方和基层是单纯的执行机构。事实上,我国国家制度的独特优势之一在于,既能在党和国家的统一领导下实现高效的统一治理,又能够充分发挥地方的主观能动性进行适应性变通。从改革开放以来的实践来看,央地关系已经得到较好的处理,是我国国家治理体系具有韧性治理的结构性因素之一。但地方与基层组织之间的问题却未得到有效的解决,各级职能部门长期以来将基层组织作为承接其职能的筐,随意使用考核。

从历史上看,机构改革、定权责清单是调整基层负担的主要手段,甚至在街道、居委会建立初期已采用类似的方法。这说明单纯依赖制定清单效果有限,且难以持久,必须在调整基层政权定位的基础上,从结构上调整上级职

能部门与基层组织的关系。基层政权不能简单地定位为政策执行者,而应承认其作为各项政策落实到基层的统筹转换枢纽以及基层社会的主体责任人,不仅要负责政策的宣传、群众意见建议的收集整理、服务管理的监督等事务,而且需要统筹资源,组织领导居民参与到本地区的建设中来。因此,厘清上级职能部门和基层政权的权责边界,不能仅仅停留在制定权责清单划分事项上,更要从法律上、从结构设置上明确彼此的职能职责,贯彻全周期管理理念,进一步明确事项办理流程,确定基层政权需要负责的具体环节,并采取流程性控权的方式充分发挥基层政权自身的主动性与积极性。

四、围绕基层政权的职责权能,加强基层政权治理资源配置与能力建设

从组织管理角度,组织职能的实现需要从结构上进行组织设置,划定职责权能,还需要依据不同的职能进行相应的资源配置,提高组织能力。面对新时期的新任务,要使基层政权既能够保证党和国家意志的实现,又要使其履行“五位一体”的全面职能。

首先,需要加强党对基层政权的全面领导。党的领导是具体的,不是空洞的、抽象的,必须体现到治国理政的方方面面,体现到国家政权的机构、体制、制度等的设计安排运行之中。为此,一是必须统筹基层政权党政机构设置,强化乡镇街道党工委对基层政权机关的领导,健全乡镇街道党工委领导的协商、决策机制,支持和保障基层政权机关依法行使职权;二是创新乡镇街道区域化党建,统筹整合辖区各类治理资源,为基层政权机关有效履行职能提供保障;三是创新新时代乡镇街道党的群众工作方法,落实意识形态责任制,建立健全与基层政权相适应的党的干部队伍建设体系,不断提升基层政权政治功能,团结带领人民群众听党话、跟党走。

其次,根据其职能进行资源的重新配置,给予基层政权一定的财政自主权。我国经济发展方式、财税制度改革等都已经发生根本性变化,除部分经济发达镇能够有一定的自主财力外,绝大多数基层政权组织都需要上级财政转移支付。考虑到各地社会经济发展水平存在一定差异,特别是基层政权并不是基本公共服务的责任主体,其财政管理体制也不宜采取“一刀切”模式。应在衡量客观条件基础上,因地制宜确定改革模式和操作办法。当下,最重要的是分类推进国库集中支付制度改革。其中,未设置乡级金库,或已实施乡财县管的乡镇(街道),可将乡镇街道视同县级预算单位实施国库集中支付;已设置独立金库,或财政收支规模较大、具备国库集中支付管理条件的乡镇街道,可建立完整的乡镇街道国库单一账户体系,按一级财政实施国库集中支付制度改革。


再次,要根据新时期新任务,加强基层组织的能力建设。一是政策执行能力。要赋予基层政权必要的统筹协调权限,确保基层政权能够聚焦中心、服务大局,将党和国家的方针政策和法律法规,因地制宜创造性地转化为实际行动方案并保证高效实施;二是组织动员能力。基层政权能够动员整合各种社会资源,回应社会 and 人民群众关切,组织动员群众通过基层政权依法参与国家事务管理,提升国家政权在基层的影响力和权威性;三是回应和应急能力。面对异质性的群众需求和多元化的社会风险,基层政权亟须相应的应急处置权限及时处置突发紧急状况,回应群众临时紧急需求。同时,还要保证基层政权能够结合自身在区域布局中的功能定位,区分职能职责和工作重点,服务本地区经济社会发展大局。

五、循序渐进,完善为基层政权赋权的体制机制

党的十八大以来,党中央、国务院高度重

视基层工作,通过推动资源、服务与管理重心下沉,使得基层政权的治理服务能力得到极大提升。但是,也有一些事项没有明确下放程序和法律依据,确定下放后的运行程序、规则和权责关系,致使一些服务管理权限下放后,基层政权接不住、用不好,还面临法律风险。此外,还有一些职能部门随意转嫁工作任务,想方设法设置指标,增加考核事项,让基层政权不堪重负,影响改革效果。

一方面,下放服务管理权限,特别是下放行政执法权限,本质上是行政权力在国家政权(主要是行政机关)纵向之间的重新配置,应遵循国家权力配置的基本原则,才能合乎理性并有效运行。如赋予乡镇街道行政处罚权,应结合基层政权的职能定位和法律法规,充分尊重乡镇街道实际情况和真实意愿,由乡镇街道主动提出,省级人大及其常委会采取制定地方性法规的方式予以实现,确保权限是基层迫切需要并能够有效承接。坚决防止上级政府职能部门因不愿作为,试图转移自身权责而随意下放权限。考虑到我国各地经济社会发展的差异,还需要在合理划分乡镇街道的不同类型、发展定位和实际承接能力的基础上,准确判断赋权的必要性和紧迫性,分类型、分阶段赋权。因此,应在加强基层政权建设的过程中,根据实际情况,不断探索,循序渐进构建具有明确分工、职权相合、相互配合的体制机制,以保障基层政权的有效运行。

另一方面,要健全党委统一领导下的乡镇街道考核评价机制,把考核评价落实到为人民服务的方方面面。此外,还必须健全监督管理机制,严格规范和控制基层政权的自由裁量权,将权力关进制度的笼子。尽快修订完善乡镇(街道)、人大、政府(办事处)有关法规制度,提升基层政权建设法治化水平,保障基层政权依法履行职能,不断增强基层政权的权威性和公信力。

(责任编辑:杨婷)