

社区治理成果要报

2014年第11期

(总第24期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

本期摘要:

基层自治新机制:四议两公开工作法

河南省南阳市政协主席 刘朝瑞

- 在新的形势下,我国城乡社区治理机制面临严峻挑战。“五化”(即市场化、工业化、信息化、城镇化、国际化)带来了“六个多样化”(即市场主体多元化、组织形式多样化、就业方式多样化、收入方式多样化、利益关系多样化、需求多样化。)
- 基层组织功能弱化,难以有效面对挑战。党的组织领导核心作用发挥不好;党支部与社区居委会、村委会合力不强;小官大贪,基层干部腐败现象严重;民主权利没有保障。
- “四议两公开”是一种行之有效的基层社区(村)治理新机制。“四议”即党支部提议、党支部社区(村、居委会)商议、党员大会审议、社区村(居)民代表大会或全体村(居)民大会决议;“两公开”即决议公开、实施结果公开。

2014年10月10日

基层自治新机制:四议两公开工作法

河南省南阳市政协主席 刘朝瑞

党的十八届四中全会提出,全面深化改革的总目标,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。首先,发展中国特色社会主义制度。基础群众自治制度是基本政治制度之一,是改革开放以来社会主义民主在基础的实践创新。其次,推进国家治理体系和治理能力现代化。城乡社区(村)党组织和社区(村)自治组织是国家治理体系的基础和重要组成部分,其治理能力对整个国家治理能力影响重大。其三,探索基层民主,保障民主权利。改革开放以来,党在农村的政策始终沿着两条主线推进:一是物质上重视农民利益。二是政治上保障农民权利。十八大报告提出在城乡社区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、自我监督是人民依法直接行使民主权利的重要方式。其四,健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治体制是完善城乡社区建设的一项重大任务。新机制包括以下几点:坚持党的领导。保障群众的民主权利。知情权、参与权、表达权与监督权,扩大有序参与,推进信息公开,加强议事协商,强化权利监督。坚持群众自治机制和程序。坚持群众自治基本要求做到“四自”、“四民”。“四自”即自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。“四民”即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。因此,完善基础民主制度的关键,更加重视机制和程序。坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法依序办事有机统

一。

一、城乡社区治理机制面临严峻挑战

在新的形势下，我国城乡社区治理机制面临严峻挑战。

（一）基层组织面临的任务繁重，官小责任大

基层组织是上级任务的最终落实者，群众利益的直接管理者，是改革发展稳定的组织者、推动者。工作内容十分繁重，主要包括：

上传下达、下情上传。贯彻落实党的方针政策 and 上级指示精神，向上级党委政府反映群众意愿和诉求。

社会管理。治安保卫、社区矫正、特殊群体管理、纠纷调解、污染防治、环境保护。

财产管理。资金、资源、资产。社区（村）集体经济组织收入，属于集体的土地荒山、河流、矿山、社区集体企业及其他财产。

服务发展。引导组织群众发展生产、兴办实业，创业就业、增加收入。

公共服务。村镇规划、修路、架电、兴修水利、农田建设、植树造林。

公益事业。卫生防疫、文化教育、计划生育等。

社会保障。优抚救济、生产救灾、最低保障。

精神文明。保护传统文化，普及科技知识，反对封建迷信，弘扬社会主义核心价值观。

（二）基层社会治理难度加大

基层社会治理难度加大可以概括为“五化”带来的“六个多样化”。

当前城乡社会治理面临的环境可以概括为“五化”，即市场化、工业化、信息化、城镇化、国际化。“五化”带来了“六个多样化”，即市场主体多元化、组织形式多样化、就业方式多样化、收入方式多样化、利益关系多样化、需求多样化。“六个多样化”进一步导致了个体流动加剧，群体分化加快，思想活动独立，选择性多样，差异性增强。具体表现为以下几个方面：

第一，利益关系开始成为最基本的社会关系，利益不平衡成为诱发社会矛盾的主要原因。当前社会矛盾多发频发，可以说触点多、燃点低。

第二，权利意识觉醒。社会成员参与意识增强，在维护物质利益，保障政治权利，实现自我价值等方面有着较高的期待。

第三，抗争方式极端。利益不平衡导致一些人盲目攀比，心浮气躁，心态严重失衡，一有诱因就采取过激行为。近年来一些地方围绕土地征用、房屋拆迁、企业改制、涉农利益、教育医疗、社会保障、环境保护、生产安全。安全生产、食品药品安全、城乡管理、涉法涉诉等方面不断发生群体性事件。

第四，新经济组织、新社会组织、流动人口、特殊人群管理滞后。

第五，宗教势力、家族势力、黑恶势力插手社区事务，干预基层政治，扰乱社会治安，影响和破坏社会秩序。

（三）基层组织功能弱化

与面临的严峻挑战相比，基层组织功能弱化，难以有效面对挑战。具体包括以下几个方面：

第一，党的组织领导核心作用发挥不好。(1) 组织体系不健全。面对新情况，如何适应服务对象、服务内容、服务方式变化和需求，优化组织设置，扩大组织覆盖，健全组织体系重要而紧迫。(2) 功能定位不准。老办法不能用，新办法不会用，硬办法不敢用，软办法不顶用。如何适应新形势，强化服务功能，服务改革、服务发展、服务民主、服务群众成为基层党支部的一大挑战。

第二，党支部与社区居委会、村委会合力不强。不少地方两委在社区事务决策中互相掣肘，常常出现各吹各的号，各唱各的调现象，好事争着干，难事推着办，麻烦事都不干。两委班子不协调，合力不强。

第三，小官大贪，基层干部腐败现象严重。社区（村）一级直接管理资产、资金、资源，直接管理民生保障等利益分配，涉及群众切身利益。而不少地方组织不完善，机制不健全，监督不到位，造成基层干部严重腐败、窝案不断发生，有的触目惊心。

第四，民主权利没有保障。由于基层群众自治体制不健全，决策程序不规范、不民主，党员群众参与度低，导致民主管理、民主监督难以实现。党员群众想参与没渠道、想管理没资格、想表达无渠道、想监督没胆量。久而久之，党员群众政治参与热度降低，部分人对公共事业、公众利益漠不关心，人心涣散，涉及个人利益时常常强词夺理，无视法规，甚至极端冲突。城乡社区治理出现的新情况、新课题，迫切需要我们新的视野、新的角度去思考、去探索实践、创新城乡社区（村、居委会）治理新机制。

二、推行四议两公开工作法，创新社区治理新机制

（一）四议两公开工作法主要内容

基层社区（村）所有重大事项决策按照四议两公开的程序决策实施。四议：即党支部提议、党支部社区（村、居委会）商议、党员大会审议、社区村（居）民代表大会或全体村（居）民大会决议；两公开：即决议公开、实施结果公开。

（二）四议两公开工作法主要特点

1、坚持以党的领导为核心

党支部既是决策程序的启动者、流程的组织者，又是决策实施的推动者，这样就使党支部始终处于核心地位，提高了推动发展，服务群众，凝聚人心，促进和谐，管理社区的能力。

2、实现了党的领导机制、“两委”协调机制、党内基层民主机制和村（居）民自治机制的有机结合。

3、尊重和保障了党员民主权利和村民自主权利。

4、以严格的程序保证民主决策和公开监督。概括的说，四议两公开工作法无论是从理论还是从实践角度，实现了坚持党的领导，充分发扬民主和严格依法办事的有机统一。

（三）四议两公开工作法应把握的关键环节

1、提议要准确。

社区管理、公共服务、经济发展、公益事业等重大事项，干什么、怎么干，党组织要提议。①坚持依法合规。②坚持问需于民，符合民意。③坚持量力而行，尽力而为。④大问题及时要事先向上级党委、

政府报告。

2、协商要充分。

协商要真协商。有事多商量,遇事多商量,做事多商量。社区(村)决策的重大事项,涉及群众最直接、最现实的利益问题,群众关注度高。因此,决策过程一定要充分协商。按照协商于民、协商为民的要求,通过各自方式在各个层级、各个方面同群众协商。凡是涉及群众利益的重要决策、无论是提议、审议,还是决议,都要坚持问计于民,问需于民,问政于民,反复征求党员干部和各阶层群众代表意见建议,充分沟通、充分酝酿讨论、充分审议,然后表决。

3、切实保障民主权利。

①尊重多数人意愿,多数票决定。②人人平等,一人一票。无论是党员审议,还是村民代表会、村民大会决议都有平等的表决权。③保护少数人权益。一是审议决议过程中充分尊重少数意见,少数人正确建议,也可提交重议再议。二是重大决策必须提高多数通过的法定量化标准。比如,重要事项由1/2以上多数通过,提高至3/4或4/5以上。对于缺席者要事先告知或电信征询、函告征询等。

4、坚持按程序决策

四议两公开实际上是一个议事规则,一个决策程序。它虽然简单,但从决策内容、决策程序、决策形式、操作规则都做了严格规定。六个环节,环环相扣,有机统一,从机制上确保了社区(村)决策制度化、规范化、程序化,用严格程序确保党组织意图转化为党员和群众意愿,从而达到认知统一和有效实施。实际上程序过程是进一步宣传

主张过程、集中民智过程、协商沟通过程、求同存异，增进共同认知过程，也是完善主张过程。因此不要怕麻烦、图省事、走过场、图形式，切实做到规定动作不走样、不变通，严格按照程序走完决策过程。

5、必须把好代表结构素质关

村民代表会议具有最终决策功能，因此村民代表是基础，代表素质高低直接决定决策成败。①政治能力关。把品行好、有影响、重声誉、热心公益、能代表群众发表意见的人选为代表，能够胜任普通群众的代言人。②结构关。结构决定功能。代表不能简单按户推选，应该适应社区（村）面临的新态势，注重优化代表结构。比如在新经济组织、新社会组织、外来经商人员、民营企业、有影响的特殊群体、少数民族、妇女等各阶层都要分配一定数量的代表，在决策中有话语权，使各阶层利益诉求都能表达。③重视教育培训。提高代表的思想素质、政策水平和决策能力。

6、坚持公开透明

①坚持公开。决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。②有效反馈。实施中反映有重大问题，需调整或修改，对执行结果群众不满意、有疑问，要及时收集、及时研究、快速处置、及时反馈。③强化监督。要健全专门监督小组，监督决策实施情况。同时建立“双述双评”制度，两委班子成员要定期向党员和村民代表会议述职述廉，接受党员和群众评议监督。

7、重在决策落实。一打纲领不如一个行动，再好的决策不实施，群众见不到成效，得不到实惠，就会不满意，直接影响基层组织形象，

影响群众参与积极性。因此，务必要抓好决策事项的组织落实。要建立决策事项台账，重点事项重点抓，一项一项抓组织落实，用实施决策成功印证和进一步完善四议两公开工作法决策机制。

（四）四议两公开工作法的基本意义

1、有效推进了基层协商民主

协商民主是社会主义民主独特的独有的独到的民主形式。推进基层协商民主意义重大，因为涉及到人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。基层协商民主，对于健全基层群众自治制度，确保人民群众直接行使民主权利，推动社区（村）经济发展，社会和谐稳定具有一定重要意义。四议两公开工作法为基层协商民主的有效实践，提供了有效载体。①社区干部决策过程中学会沟通、协商、妥协，用民主的方法取得共识。②学会尊重多数人意见，克服一言堂家长制弊端。③提高了新形势下做好工作的能力。协商民主是党的群众路线在政治领域的集中体现，四议两公开工作法，体现了一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，深入基层，深入群众，研究新情况，探索新方法，解决新问题。

2、提高了基层干部依法办事的能力

长期以来，社区（村）干部习惯于计划经济体制惯性思维，拍脑袋决策、家长制、一言堂强迫命令等习以为常。强势领导下的板子集团，惟命是从，不敢发表不同意见，重大事项决策表面上一致同意或全体一致，实际结果是“三个没有”，作出的决定没有人真正满意，没有人真正愿意实施，没有人真正负责，常常是决策事项干不成，干

不好。四议两公开工作法使社区干部学会了严格按程序决策。所作出决定是充分协商与法定形式相互交叠的结果，是一种通过程序的良性决策的时间。可以说它既是协商民主的基层实践，又体现了社区自治的真谛。基层干部通过实践四议两公开工作法，学会了按规则、程序决策，实质是培养了基层干部依法办事的能力，从而使社区民主选举、民主决策、民主管理、民主监督落到实处。

3、党员群众培养了集体理念公共精神

任何形式的民主，无论是选举民主，还是协商民主都是多数法则，即服从多数人意愿、多数人的意志，多数可以约束少数，或者说少数服从多数。这也是共产党组织建设的一条重要原则。四议两公开工作法决策过程中，普通党员群众在平等参与和协商对话的机制中能够有机会阐述自己的正确主张和建议，不断克服固执己见，强词夺理的个性特征，学会了尊重别人意见、尊重多数人意见，从而培养了他们的认同意识、集体理念、公共精神，提高了政治参与能力。

（五）四议两公开工作法的实践效果

1、健全了组织体系，提高了基层党组织的服务能力

四议两公开工作法，既突出了党支部的领导核心，又需要社区自治组织，群众组织和社会组织、经济组织协同配合。所有，在实施过程中要立足全面加强基层组织建设，以加强党支部建设为核心带动社区（村）自治组织和其它组织的健全完善。同时，在实践中，基层干部找到了贯彻落实党的路线方针政策和社区实际的结合点，破解了一大批热点难点问题，提升了服务能力。可以说，四议两公开工作法有

效推动了基层治理机制和治理能力现代化建设。

2、极大调动了群众参与的积极性

尊重群众的实践创造和选择，这是我们党领导改革开放的最基本经验。四议两公开工作法尊重群众的主体地位，社区（村）重大事项和涉及群众切身利益的事情，由群众通过规范的程序自己议、自己定、自己干，合理诉求有表达的渠道，合法权益有保障，极大调动了群众参与的积极性。没有什么比群众愿意更合理。原来想办不能办，没办成的事办了，困扰社区（村）在社会管理、公共设施、公益事业等方面长期积累的一系列老大难问题都得到顺利解决。

3、保障了党员民主权利、党内民主带动了人民民主

长期以来，基层支部对党员只强调党员义务、忽视了党员权利。重大事情决策由支部会议决定，权力集中在支书和几个支委手中，普通党员很少参与。四议两公开工作法有党员大会审议这个环节，党员审议通不过，就无法提交村民代表会议和村民会议决议，这就保障了党员的知情权、参与权、决策权、监督权等民主权利，推动了党内基层民主建设。党内民主带动人民民主。党员发挥先锋模范作用，宣传解释，说服影响身边的代表和群众充分发表意见，讲真话提建议，互动共识，推动代表会议决议能够顺利通过，从而保障了普通的民主权利。

4、密切了干群关系，促进了社会和谐稳定

四议两公开工作法使基层干部自觉讲方法，讲程序、讲协商，主动问计于民、向需于民，做到了想干事、干好事、不出事，有效化解

和解决了一大批长期积累的疑难事和复杂矛盾。普通群众学会了尊重和服从多数人意见，理智处理个体和集体，局部和全局关系，培养了集体理念、公共精神。党群干部关系更加融洽，更加密切。实现了党组织意图和群众意愿相统一，密切党群干群关系，促进了社会和谐稳定。

5、有效预防和遏制了村官腐败

四议两公开工作法使决策机制和程序，集决策、管理、公开、监督于一体，用制度管权、管事、管人，权利运行由封闭到公开，使权力运行公开化，规范化，从而保障党员群众的知情权、参与权、表达权、监督权。城乡社区（村）重大事项、重要资源使用、大额资金分配、公共设施、公益事业建设等都按规定程序在阳光下决策实施，并且建立了针对性强的监督反馈机制，这样从机制上就堵塞了漏洞，有效预防和遏制了村官腐败现象。

三、进一步探索完善的几个问题

基层群众自治制度同其他政治制度一样，需要在继承中发展，在发展中创新，不断完善健全。从目前实践看，需要进一步探索和处理好几个问题。

（一）深化基层群众自治机制完善配套制度建设问题

四议两公开工作法使一个决策机制，不可能涵盖方方面面，要进一步探索研究配套制度建设，扩大群众自治范围。比如，党员联系群众，代表联系农户制度，基层组织群众制度，社会治安防范机制，群众利益诉求机制，民主监督机制，责任追究机制，村民道德约束机制

等等，形成较为完备的制度体系，使基层党组织建设和民主政治建设有规可依，有序可循。

（二）要重视规则的研究

民主就是按规则议事。托马斯·杰斐逊说，只要有了规则，组织的决定才能够协调一致，前后统一，不会随着领导人的反复无常而反复无常，也不会被某些人的强词夺理所操纵左右。对于一个严肃的组织来说，必须时刻维护自己的秩序、尊严和规范。规则成熟标志着社会成熟。规则对于社区群众自治组织建设至关重要，但中国传统文化理念中，重实体轻程序、搞变通习以为常。因此对规则程序研究不深、不透，即使有规则也执行不力。四议两公开工作法只是提供一个理念，一个程序，一个方法，具体操作规范、议事规则等还有待深入研究完善。

（三）关于提议主体

四议两公开工作法规定党支部提议，而村民委员会自治法规定，有 1/5 以上的村民代表提议应当召集村民代表会议。这二者并不矛盾。

①党支部提议限于决策提议，村民委员会还有一些其他事项，可依法由村民代表提议。②党支部提议实际上是一个广泛征求意见的代表性提议。其中包括 1/5 以上村民代表提议，党员群众代表提议和其他提议主体，而不是支书或支部个人拍脑袋独断提议。③按上级党委政府安排提议。如，落实惠农政策，社会保障等。

（四）流动人口民主权利保障问题

（1）外出务工人员民主权利保障

中西部地区不少地方劳动力外出务工人员多，家里剩下老弱病残者。实施四议两公开工作法，如何扩大覆盖面，确保有效决策，需要探索研究。比如，利用现代化网络技术、手机短信、微信、电子邮电、视频等，征询外出人员意见。

(2) 流入人员民主权益保障

城镇社区经济发达，新经济组织、社会组织、社会团体多，就业项目多，流入务工人员户口不在辖区，如何保障这部分人的民主权利，调动他们正在参与积极性值得研究。

(五) 处理好几个关系

一是“两委”和其他基层组织、社会组织，经济组织关系；二是两委和辖区机关企事业单位关系。三是辖区居民和非辖区居民关系。

2014.11.12

作者简介：

刘朝瑞（1958-），河南省淅川县人，历任中学教师，乡党委副书记、乡长，南阳市一届、二届人大代表，市委二届党代表。现任南阳市政协主席。

社区治理成果要报

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.smjic.org>

E-mail: shgl@znufe.edu.cn