

准印证号：(53)Y000227

内部资料 免费交流

# 曲靖社会科学

(总第 141 期)

2020 4

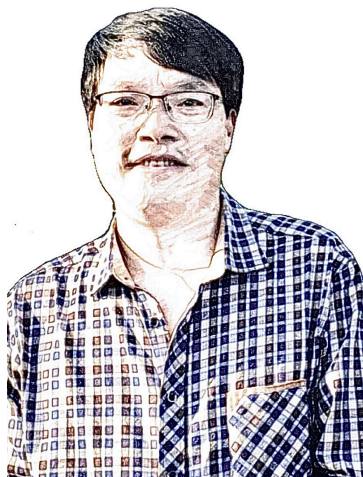
Q U J I N G S H E H U I K E X U E

主 办 云南省曲靖市社会科学界联合会  
云南省曲靖市社会科学院



曲靖市第四次、第五次、第六次、第十次哲学社会科学优秀成果奖获得者，获奖作品：《对挖掘“珠江源”品牌价值的探讨》（论文三等奖），《资源型城市产业转型路径研究——以云南省曲靖市为例》（论文二等奖），《珠江源旅游产业发展研究》（论文三等奖），《珠江源头地区全域旅游的发展路径研究》（论文三等奖）

王静峰，男，1969年生，曲靖师范学院经济与管理学院副教授，经济学硕士，主要从事区域经济学和经济思想史研究。主持完成过2010年度曲靖师范学院校级课题“云南省资源型城市产业转型研究——以曲靖市为例”、2015年度曲靖市哲学社会科学规划重点课题“泛珠江源旅游文化产业产业发展研究”等课题研究。曾在《商业经济研究》《经济日报》《云南日报·理论版》等刊物上发表论文二十余篇，其中，核心期刊5篇。2013-2019年，获得曲靖市社科优秀成果奖二等奖1次，三等奖3次。



曲靖市第六次、第十次哲学社会科学优秀成果奖获得者，获奖作品：《坚持教学规范是提高教学质量的重要保障》（论文三等奖），《青年教师素养发展的主渠道：实践+反思+学习+研究》（论文三等奖）

张国坤，1967年5月生，男，汉族，中共党员，正高级教师，特级教师。1989年大学专科毕业于原曲靖师专数学系，1994年8月大学本科毕业于云南大学数学系。先后在会泽县田坝供销社、会泽县第四中学、会泽县第二中学工作，2001年调入曲靖一中工作至今。学生高扬、母昌程摘取高考云南省状元桂冠，五十余名学生进入清华北大就读。担任高中数学奥数几何教练，六十名学生获全国奥数云南赛区壹等奖。受聘担任云南师大硕士生导师。在CN教研刊物上发表论文近200篇，参与完成国家级、省级规划课题各一项，主编参编出版书籍十五本。先后获得云南省政府科技兴乡贡献奖、全国教学竞赛壹等奖、云南省特级教师、第七届云南十大杰出青年提名奖、中国数学学会高中数学联赛优秀教练、云南省教育科研先进工作者、享受云南省政府特殊津贴。2018年荣获苏步青数学教育奖壹等奖（全国共5名。江浙称之为数学教师的小诺贝尔奖），获光明日报社教育家选评的“大国良师”荣誉。2020年荣获云南省基础教育教学成果奖二等奖（省政府）。

# 让基层治理更有力度 百姓生活更有温度

■ 薛永壁 / 文

习近平总书记指出：“基层是社会和谐稳定的基础。”夯实基层治理基础，让社会更加安定和谐，确保矛盾纠纷处理得早、化解得了，是推进国家治理现代化的重要命题。党的十八届三中全会作出全面深化改革的重大决定，并首次用现代的“社会治理”概念取代传统的“社会管理”概念。党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，为新时代完善社会治理制度、健全社会治理体系、创新社会治理机制、推进社会治理现代化指明了方向。

基础不牢，地动山摇。基层社会治理是推进社会治理体系和治理能力现代化的基础性工程。基层是最接地气、最能直观反映人民群众日常生活状况的地方，基层的治理状况、治理能力也会随时随地受到群众最直观的检验。如果把工作任务、考核责任一味地推到基层，但对基层各种必要的政策倾斜和服务配套却跟不上，会致使一些基层不堪重负。真正重视基层，加强基层社会治理，就应该把资源、管理、服务放到基层，而不是单纯把工作任务、考核责任推给基层。要推动社会治理重心向基层下移，就要把更多社会资源、管理权限和民生服务下放到基层，把人力、财力、物力更多投放到基层，使基层有职有权有物，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基

层综合服务管理平台，及时反映、协调和解决人民群众各方面各层次利益诉求，为基层百姓提供更好精准化、精细化服务。

曲靖出实招夯实市域社会治理根基。对标“大抓基层、大抓基础”的新导向，以基层基础建设为重心，把人财物和权责利对称下沉到基层，筑牢市域社会治理基层堡垒。构建“一委员专抓”格局。推动党管政法向基层延伸，配齐配强乡镇（街道）政法委员。市委政法委联合组织部、编办、财政局等部门，印发了《关于在全市乡镇（街道）配备政法委员的通知》，突出专职专责，按科级配备1名专抓政法工作的政法委员，落实每月1200元政法津贴，确保基层政法工作“有人管、有人抓”。同时，制定政法委员培训计划，强化实战历练，确保政法委员成为抓基层社会治理的“行家里手”。

经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题在基层，基层也是社会治理最基础的单元和最深厚的支撑点，让基层治理更有力度，应把提升政治功能和基层组织能力作为重要抓手，在打基础、补短板、强治理上下功夫；让基层治理更有温度，应注重畅通民意表达渠道，架起党群“连心桥”，丰富民主形式，努力做到在暖民心上用心，在解民忧上用力；让基层治理更有深度，应坚持治理与发展有机融合，用实绩和实效提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

# 曲靖社会科学

主 办 云南省曲靖市社会科学界联合会  
云南省曲靖市社会科学院

顾 问 赵正富 杨蔚玲  
主 编 岳石林  
  
副 主 编 王小祥 陈黎维  
编 委 朱 升 唐 玲 李生荣  
范全军 臧国书  
编 辑 汪德勇 高 皓 陈小琴  
董 立  
实习编辑 张 兵 王 鑫

编辑部电话：0874-3365168  
编辑部传真：0874-3190268  
来信与投稿：qjshkx@126.com  
曲靖社科网：www.qj skl.cn

地 址 云南省曲靖市文昌街 67 号曲靖  
宾馆三号楼 2 楼  
邮 编 655000

印装：曲靖飞越彩印有限公司  
电话：0874-3219735  
印数：2300 册

2020年第四期（双月刊·总第141期） 出版日期：2020年8月

## 卷首语

01 让基层治理更有力度 百姓生活更有温度 /薛永壁

## 特别策划

04 着眼现代化 奋勇争先进

探索曲靖市域社会治理新路径 /吴朝武

06 民法典与地方立法实践 /杨洪春

12 新时期曲靖市完善社会治理的基本策略 /刘苏荣

16 夯实国家治理现代化的社会基础 /许 霖

19 治理理念现代化引领基层治理能力现代化

——以云南省曲靖市为例 /张伊川

24 激活曲靖市市域社会治理中各主体活力 /李怡婷

29 曲靖市域社会治理现代化中的社会力量赋能路径探讨

/刘 平

33 后单位社区居民自治的有效性及可持续性发展探讨

——基于曲靖市狮子山煤矿居民自治小区的实践

/许海燕

38 推动市域社会治理现代化在环境保护中的法治实践创新

/陈 锦

# CONTENTS 目录

---

- 43 司法统计视角下曲靖法院系统被诉行政行为存在问题及  
建议 /区鸿雁
- 48 发挥检察职能保障“六大工程”建设着力推进市域社会治理现代化  
/张敏
- 51 农村殡葬改革中正式制度与非正式制度的冲突及其调适 /高满良

## 党风廉政

---

- 55 曲靖市工程建设项目领域违纪违法问题的思考和剖析 /宁敏
- 59 切实履行监督责任推进全面从严治党向纵深发展 /唐雷

## 社科书屋

---

- 63 科学评价全面小康社会实现程度  
——读曲靖市发展蓝皮书2019~2020《曲靖市全面建成小康社会发展报告》  
/沈凌云
- 66 曲靖古代“石城”考 /王启国

封二：专家风采

封三：曲靖市决战决胜创建全国文明城市倡议书

# 着眼现代化 奋勇争先进

## 探索曲靖市域社会治理新路径

■ 吴朝武/文

曲靖市立足人口多、矛盾纠纷体量大、脱贫攻坚任务重、产业转型任务艰巨等市情，深入贯彻落实党的十九届四中全会精神，按照中央、省的统一部署，着眼现代化、奋勇争先进，大力探索市域社会治理新路径。

### 一、在谋篇布局上聚力，出“新招”健全市域社会治理体制

主动顺应市域社会治理现代化新趋势，坚持早见势、早行动、早布局，牢牢把握市域社会治理的主动权。一是及早谋划。自2018年6月，中央政法委提出加快推进“新时代市域社会治理现代化”以来，全市就紧紧围绕这一重要理论课题和实践命题，第一时间跟进学习，结合实际开展调查研究，提出市域社会治理现代化的工作措施，并上升为市委常委会2019年工作要点内容，列入2019年全市政法工作4大重点战役，推动市域社会治理现代化先行先试；二是架构实化。把市域社会治理现代化作为“一把手”工程高位推进，成立由省委常委、市委李文荣书记任组长的平安曲靖建设暨市域社会

治理现代化工作领导小组，建立“1+15”工作专班，下设1个办公室和15个专项工作组，均由1位市级领导牵头负责，办公室抓统筹协调、当好“发动机”，工作组抓工作落实、当好“作战部”，搭建起推进市域社会治理现代化的“四梁八柱”；三是责任强化。市级负责统筹协调、着力解决重大问题，县级负责整体推进、着力解决突出问题，乡（镇、街道）负责固本强基、着力解决具体问题，村（社区）负责落细落小、着力解决服务问题，打造权责明晰、四级联动的共建共治共享工作体系。坚持“三个纳入”压实责任链，把市域社会治理现代化工作纳入经济社会发展规划、纳入县（市、区）党委书记抓党建和年终述职重要内容、纳入年度年度考核内容，以责任到位确保工作落实到位；四是措施细化。以市委、市政府的文件出台《关于加快推进市域社会治理现代化的实施意见》，明确推进市域社会治理现代化的任务书、时间表、路线图，部署实施党建引领、平安建设、矛盾纠纷及信访问题多元排查化解、社会基础管理等“12大

作者简介：吴朝武，曲靖市委常委、市委政法委书记。

工程”，细化提出56项工作任务清单，建立联席会议、督导考核、跟踪督办、约谈问责等保障机制，以扎实的举措推动市域社会治理取得实效。

## 二、在攻坚克难上发力，出“硬招”破解市域社会治理难题

聚焦非访、安全事故、命案、毒品等四大突出问题，坚持“管控并举”，扎实开展治理攻坚，实现了“四降”的突出成效。一是聚焦控非访，打好组合拳。赋予信访部门“第一交办权”，坚持“一案双查”，严厉打击缠访、乱访、滥访。今年以来，到京非接待场所人员、到省集体访批次同比分别下降30%、83%。二是聚焦控事故，打好创安牌。加强煤矿隐患排查整治，专门成立公安矿监队伍加强巡查、监管，连续5年未发生重大以上煤矿事故。实行客运车辆安全管理卡及驾驶员信息卡“双卡”管理，提高客运从业门槛，有效预防事故发生，今年道路交通事故命案发案总数创八年新低。三是聚焦控命案，建好防控网。以环市环县数字防控网建设为抓手“控线”，在重点部位实行警务亭+骑警+群众专群结合“保点”，盯住生活失意、心态失衡等高危人群，命案发案总数逐年下降，今年命案发案数同比下降30%。四是聚焦控毒品，打好攻坚战。坚持严管严防，对查实容留吸毒行为的经营性场所依法实行“一次性死亡”。建立线上线下禁毒教育基地，努力让校园无毒品、学生无吸毒，2015年以来18岁以下吸毒人员占比下降了2/3，为全国毒品预防教育工作创造了“曲靖经验”。

## 三、在固本培元上用力，出“实招”夯实市域社会治理根基

对标“大抓基层、大抓基础”的新导向，以基层基础建设为重心，把人财物和权责利对称下沉

到基层，筑牢市域社会治理基层堡垒。一是构建“一委员专抓”格局。推动党管政法向基层延伸，配齐配强乡镇（街道）政法委员。市委政法委联合组织部、编办、财政局等部门，印发了《关于在全市乡镇（街道）配备政法委员的通知》，突出专职专责，按科级配备1名专抓政法工作的政法委员，落实每月1200元政法津贴，确保基层政法工作“有人管、有人抓”。同时，制定政法委员培训计划，强化实战历练，确保政法委员成为抓基层社会治理的“行家里手”。二是构建“一体化运行”平台。推进党建与社会治理的阵地深度融合，由市委政法委、组织部牵头，整合党建、政务服务和社会治理等各种资源和制度，建设集服务党员群众、开展社会治理等功能于一体的市、县、乡三级党群服务和社会治理中心，推动各部门服务窗口下沉到乡镇（街道）、村（社区），做到集中办公、集约管理、集成服务，形成“两中心合一、一体化运行”的工作机制。三是构建“一网格通办”模式。全面开展“全科网格”建设，以社会治理“一张网”建设为重点，将党建、社会治安、公共安全等与社会治理有关事项全部纳入网格化管理，确保实现“多网融合、一网通办”。整合村（社区）干部、专业执法力量、兼职网格员和社会辅助队伍，落实一个网格一名网格长、一名网格员、若干名辅助人员。整合调解员、护林员、交通管理员等8大员职责、待遇，推动“钱随事转、减员增效”，提高工作积极性和服务效能，以“小网格”助推“大治理”。

社科

责任编辑：张兵

# 民法典与地方立法实践

■ 杨洪春/文

**引言：**《中华人民共和国民法典》已经十三届全国人大三次会议表决通过，自2021年1月1日起施行，这是新中国历史上第一部以“法典”命名的法律。民法典是市场经济、市民生活的法律，被誉为“社会生活的百科全书”，主旨在于保护公民的民事权利，关系到每一个公民的生活，是民事权利的“保障书”，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。习近平总书记在《求是》杂志发表题为“充分认识颁布实施民法典重大意义 依法更好保障人民合法权益”的重要署名文章，深刻地指出“民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，对推进全面依法治国、加快建设社会主义法治具有重大意义。”地方立法是我国法制建设的重要组成部分，处理好地方立法中的民事问题，是贯彻实施民法典，保障地方立法合法性，提高地方立法科学性的一个十分重要的问题，笔者拟结合地方立法实践，就这一问题谈一点粗浅的看法。

## 一、民法典的立法理念对地方立法实践的重要启示

立法规范作为一种社会规范，生命力源于不

断适应调整各类主体之间的社会关系，在处理各种纷繁复杂的社会事务的过程中，充分调查和了解社会的立法需求，才能制定出民众最急迫、政府最需要、社会最期待的法律规范，才能让最有限的立法资源发挥最大的作用。民法典以人民为中心，将保护民事权利作为出发点和落脚点，建构出一套科学完备、气势恢宏的民事权利体系，切实回应人民的法治需求。民法典在立法过程中所彰显的人民至上的理念，为地方立法实践活动提供了重要的启示。

（一）广集民意，立法为民。民主立法既有助于立法科学化的实现，也有利于让形成的制度规范被认可、被信仰、被遵守。民主立法强调法的逻辑起点要以人民为中心、坚持人民主体地位，其所要求的重点在于民法典作为社会生活的基本法，反映人们对美好生活的向往，应当充分倾听民意、凝聚民智。民法典全面体现了以人民为中心的立法原则，全部内容围绕着人的权利书写，每一款条文都体现了以人为本理念。在立法的过程中广泛征集民意。据不完全统计，过去五年间，民法典编纂先后共10次公开征求意见，累计收到42.5万人提出的102万条意见和建议。民主立法既有助于立法科学化的实现，也有利于让形成的制度规范被认可、被信



作者简介：杨洪春，曲靖市人大法制委员会副主任委员。



仰、被遵守。由此可见，民法典立法过程走的是群众路线，让人民的合理意愿在法典中有所体现，诠释了以人民为中心的理念。

（二）民有所呼，法有所应。民法典被誉为“社会生活百科全书”，与人民生活的各个方面息息相关，从生老病死到衣食住行，从婚姻家庭到生产生活，是一部维护人民权利的宝典。将怎么满足人民群众的所思、所盼、所急，实实在在地写进了法律条文中。让人民群众遇到操心事可以从法典中找理，遇到烦心事可以查法典解惑，遇到揪心事可以依法典处理，让法律更好地为老百姓幸福生活保驾护航。民法典在立法过程中广开言路、广纳善言，通过民主立法充分地吸收民意，让立法真正体现民意，让民众有第二次表达的机会。

（三）回应关切，为民解忧。科学立法要充分调查和了解立法需求，认真研究法治建设中的新问题，及时回应社会关切。民法典遵循科学立法的原则，以立法目的为指引，以原则与规则相结合的方式，将与民法精神、理念相一致的社会主义核心价值观有机融入法典之中。高空抛物伤人怎么办？疫情期间家长隔离在外，孩子在家无人照料怎么办？一些见义勇为者“流血又流泪”怎么办？针对这些社会关切的热点问题，民法典均有回应。明确禁止从建筑物中抛掷物品，确保老百姓的“头顶安全”；进一步保障见义勇为者的合法权益，为他们撑腰鼓劲。另外，针对民法典提升了人格权的保护，将《人格权编》独立成编，明确个人信息的种类和内涵，规定了个人信息的收集、处理原则以及信息控制者的特定义务，对隐私和个人信息保护予以专章规定，破解信息化和大数据时代带来的矛盾冲突，更生动地体现了民法典与时俱进、人民至上的理念。

此外，民法典还体现在立法技术上的贡献。传

统大陆法系国家民法典未对民法基本原则进行集中或系统的直接表达，我国民事立法历来比较重视立法的价值宣示功能，各法在法律文本中明确规定该法领域的基本原则，已成为一种立法传统。民法典详细规定权益保护、平等、意思自治等8项基本原则，进一步巩固了这一传统，这种重视价值宣示功能、全面列举基本原则的立法技术为地方立法实践提供了宝贵的经验。

## 二、民法典的立法内容对地方立法实践的法律指引

地方性法规是中国特色社会主义法制建设的重要组成部分，地方立法具有一致性和地方性的双重价值，在执行性立法中要求地方立法应遵循与国家立法相一致的原则。2015年立法法修改授予设区的市在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的立法权限。在推进民法典的贯彻实施中，毫无疑问，民法典的立法内容为地方立法实践提供了法律指引。

（一）在城乡建设与管理上，民法典以国家基本法律形式确认了物业管理的社会地位。继2003年《物业管理条例》首次以国家行政法规形式确立了物业管理制度之后，民法典再次以全国人民代表大会制定通过的国家基本法的形式对物业管理活动予以确认。作为我国民事法律制度的集大成者，民法典的亮点之一，就是对物业管理活动从不同角度进行了一系列调整和规范。除了总则和各分编中的普遍性规定以外，合同编在合同法基础上新增“物业服务合同”一章共14条，物权编中对物权法中“业主的建筑物区分所有权”一章新增1条规定，修订了11条（其中4条为实质性修订），侵权责任篇中对侵权责任法中“物件损害责任”一章共7条规定中的6条进行了实质性的修订。民法典增设和修改大量关于物业管理的内容，是因为我国物业管理经

过近四十年的快速发展，已经全面融入社会经济领域的方方面面，深刻改变城镇居民生活的点点滴滴，物业服务业已经成为不可或缺的新兴产业。物业服务的入典，正是物业管理改革发展四十年所取得巨大成就的重要标志。

此外，民法典对加快推进市域治理现代化有着重要意义。市域社会治理现代化，既是推进社会治理现代化的重要抓手，又是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，在推进国家治理体系和治理能力现代化中具有承上启下、以点带面、以城带乡等独特优势和特殊作用。民法典既系统确认了民事主体广泛享有的各项权利，又明确了权利的行使规则，是国家治理和社会治理的基本遵循。

（二）在生态与环境保护上，《民法典》中有多个条款涉及生态环境保护，充分体现了《民法典》“绿色”的成分，堪称一部“绿色”民法典。“绿色”《民法典》对于推动环境的改善和中国的绿色发展，将发挥它独特的重要作用。主要体现在：一是在总则编第九条明确规定了“绿色原则”，即“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”据此，“绿色”原则成为民事活动的基本原则。二是各个分编中，多个条款规定了生态环境保护的内容。比如，物权编中规定，不动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物，排放大气污染物、水污染物、土壤污染物、噪声、光辐射、电磁辐射等有害物质。建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，不得妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照。设立建设用地使用权，应当符合节约资源、保护生态环境的要求。合同编规定：当事人在履行合同过程中，应当避免浪费资源、污染环境和破坏生态。三是《民法典》将生态环境损害赔偿制度改革实践成果予以法律化，在侵权责任编中，设专章规定污染环境和破坏生态的

侵权责任。同时，侵权责任编还明确对生态环境赔偿的形式和范围作出列举规定，这是立法的一大创新。《民法典》第1234条和1235条是关于生态环境损害赔偿的规定。生态环境损害赔偿的范围包括：生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失，生态环境功能永久性损害造成的损失，生态环境损害调查、鉴定评估等费用，清除污染、修复生态环境费用，防止损害的发生和扩大所支出的合理费用等。

（三）在历史文化保护上，民法典凝聚了中华法律文化精华。习近平总书记指出，民法典系统整合了新中国70多年来长期实践形成的民事法律规范，汲取了中华民族5000多年优秀法律文化，借鉴了人类法治文明建设有益成果。由此可见，民法典不仅从广博的世界法治文明中来，更是从伟大的中华民族历史文化中来，从波澜壮阔的新中国法治实践中来，是一部凝聚并闪耀着中国人首创精神与中华民族集体智慧的伟大法典。主要体现在：一是民法典高度重视“习惯”“公序良俗”的作用。民法典将习惯规定为民法的法源（第10条），还在其他17个条文中规定“习惯”或“交易习惯”，充分体现了开放包容的立法态度和对民众生活习俗的尊重。善风良俗是国家和社会发展所需要的一般道德，它大量存在于人们的日常生活中。民法典将公序良俗确立为民法基本原则（第8条），反映了人们美好的道德愿望，有利于规范指导人们的日常生活。二是民法典汲取了中国传统文化中的“人本主义”思想。中华传统文化中蕴含着浓厚的人本主义思想，“天地之性人为贵”所倡导的人的价值和尊严，与现代法治精神相契合。中国古代矜恤老幼妇残，体现了扶助社会困难群体的文化传统。民法典特别注重对弱者利益的保护，如第658条不允许赠与撤销具有救灾、扶贫、助残等性质的赠与合

同，第666条为保障陷于穷困的赠与人而允许其不再履行赠与义务；第810条不仅延续《合同法》规定的公共承运人强制缔约义务，而且确立了受要约人强制缔约义务的一般条款（第494条第三款），以维护更多要约人利益等。三是民法典汲取了中华优秀传统文化中的“崇德尊法”思想。礼法结合、德主刑辅是中华法系的基本特征与结构。民法典注重发挥道德教化在培育民法文化、滋养民法精神、促进民法实施、增进社会文明等方面的重要作用。最鲜明的体现是将社会主义核心价值观融入民法典编纂中，将民法的技术性、规范性与核心价值观的引领性有机结合起来。四是民法典汲取了中国传统文化中的“诚信”“友善”思想。中华传统文明尊崇“敦诚守信、亲仁善邻”的处世之道。民法典不仅将诚信确立为民法基本原则（第7条）；还经由诸多具体制度使诚信原则发挥积极功能，如依情事变更制度调整给付法律效果（第533条）、将诚信原则作为权利行使的准则（第132条）。此外，民法典还将以和为贵、和睦相处的民族精神，以及邻里之间相互帮助、礼让睦邻的传统美德发扬光大，如要求不动产的相邻权利人按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系（第288条）；要求继承人本着互谅互让、和睦团结的精神，协商处理继承问题（第1132条）；要求离婚时有负担能力的一方适当帮助生活困难的另一方（第1090条）等。五是民法典汲取了中华优秀传统文化中注重家庭伦理的思想。中国传统文化高度重视家庭伦理，强调家庭在国家中的重要性。习近平总书记多次强调家庭建设的重要意义，指出“不论时代发生多大变化，不论生活格局发生多大变化，我们都要重视家庭建设，注重家庭、注重家教、注重家风，紧密结合培育和弘扬社会主义核心价值观，发扬光大中华民族传统家庭美德”。民法典注

重维护家庭伦理，倡导“家庭应当树立优良家风，弘扬家庭美德，重视家庭文明建设”，规定夫妻之间互相忠实、尊重、关爱义务，以及家庭成员之间敬老爱幼、互相帮助义务等。六是民法典汲取传统文化中的“秩序”思想。中国传统文化重视秩序，注重社群价值与整体利益，强调个人的自我克制与约束，通过设定个人对他人、对家庭、对社会的义务构造出一种序列化的稳定社会形态，以维持和谐的社会秩序。民法典超越近代民事立法的权利本位观，对所有权绝对观念、合同自由加以修正与限制，要求民事主体在民事活动中权利义务责任相适应，以谋社会永续发展。如将“不得违反法律，不得违背公序良俗”确立为基本原则（第8条），明定禁止权利滥用原则（第131条），明定违反强制性规定或公序良俗的民事法律行为无效（第153条），建立强制要约与强制承诺制度（第494条第二、三款），加强行政主管部门的监督处理功能（第534条）等。

### 三、民法典的民事权利在地方立法实践中的体现

根据立法法的规定对民事基本制度只能制定法律。换言之，民事方面的立法属于中央专属立法权，地方立法不能涉及，其主旨在于维护国家基本法律制度的统一。当然，在地方立法中并非绝对不能有涉及民事法律关系的条文，只是地方立法不能对民事法律关系作创制性规定，即作出实体上的新的规定。曲靖市自2016年3月1日起开始行使地方性法规制定权以来，紧紧围绕曲靖经济社会发展的实际，按照科学立法、民主立法、依法立法的要求，增强地方立法中的民法意识，保证地方立法不越权、不侵权、不阻碍市场经济发展。对地方立法中涉及民事法律关系的条文内容，要符合上位法的立法精神，并按照民法精神确定的“意思自治原则”

在地方性法规条文上只体现任意性规范，不作出行政上强制性规范，较好地贯彻落实民事法律精神，依法保护公民、法人和其他组织的民事权利，民法典在民事权利保障方面的有关内容在地方性法规得到较好的体现。

（一）地方立法中加强民法精神中的生态环境保护。在曲靖市的地方立法实践中认真贯彻落实习近平总书记考察云南的重要讲话精神，在围绕全市经济社会发展的立法需求中，高度重视对生态环境保护立法。在制定的四件实地性地方性法规中都对生态环境保护作出不同程度的规定。在《曲靖市建设工程施工现场管理条例》中第三章规定了“环境卫生管理与污染防治”，明确了应当采取有效措施改善施工现场环境卫生，制定了防治大气、水、噪声、固体废物、光污染的具体规定。在《曲靖市会泽历史文化名城保护条例》立法中规定了会泽历史文化名城与名城格局密切相关的山水林用湖自然环境保护的关系。在《曲靖市文明行为促进条例》立法中对公共事务领域的爱护公共环境卫生、保护生态环境，节约资源的不文明行为等作出了禁止性规定。如：影响公共环境的毁坏绿地、攀折树木等行为；产生环境噪声污染行为；破坏文物古迹、生态环境的旅游行为等。《曲靖市集中式饮用水水源地保护条例》立法中对水污染防治、水环境治理、水生态修复等作出规定，对给饮用水水源地造成污染的生活污水和农药、化肥的面源污染明确了禁止性措施。

此外，在平等民商事主体权利上的保护上也体现了民法精神。《曲靖市集中式饮用水水源地保护条例》立法中明确了综合平衡集中式饮用水水源地的使用、保护各方利益，建立集中式饮用水水源地生态保护机制的条款内容。《曲靖市会泽历史文化名城保护条例》立法中注重协调名城所在地政府与

利益关系人的利益关系，明确文化遗产所有权人应承担保护义务的同时，也应当明确所有权人享有的权利，避免在名城保护中权利与义务上的不对等，给相关利害关系人的合法权益造成的损害，使会泽历史文化保护的制度设计能得到广泛的社会认同。

（二）地方立法中注重民法精神中的历史文化保护。会泽历史文化名城已有二千多年的历史，是国家级历史文化保护名城。针对会泽历史文化名城日趋损毁的严重情况，在《曲靖市会泽历史文化名城保护条例》立法中，根据会泽历史文化名城具有深厚的历史文化底蕴，具有极高的历史、文化、艺术价值这一特点，在地方立法的理念上，系统把握会泽历史文化名城保护现状和突出问题作为重点内容进行法律制度设计，在认真分析总结会泽历史文化名城保护现状的情况下，通过研究制定符合名城实际和特色的保护的地方性法规，明确保护的基本原则，明确历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、名村应保护的内容，实行物质文化与非物质文化遗产一体保护的理念。物质文化表现的载体城市形态与非物质文化遗产的载体历史文脉实为历史文化名城下不可或缺的两大构成要素。在会泽历史文化保护的非物质文化遗产中，斑铜的制作工艺列入国家的非物质文化遗产保护内容。为了突出对这一非物质文化遗产的保护，《条例》对铜商文化与斑铜工艺、土陶工艺、庙会、堂琅古乐等非物质文化遗产的保护作了分别规定，铜商文化不属于非物质文化遗产，明确对铜商文化与斑铜工艺、土陶工艺、洞经音乐、小唱灯等非物质文化遗产实行分别保护，明确保护责任主体，培养非物质文化遗产传承人，并通过提供必要的传承场所和传承补助经费等措施，支持非物质文化遗产代表性传承人开展传承、传播活动。

（三）地方立法中突出民法精神中社会主义

核心价值观的落实。民法典的立法目的到法律原则再到具体条文，民法典浸润了社会主义核心价值观的要求，承载着引导规范人们践行社会主义核心价值观的重要使命。社会主义核心价值观与民法精神高度契合，中共中央关于《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》强调，力争经过5到10年时间，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。民法所彰显的平等、公平、意思自治、诚信、公序良俗等基本原则，与社会主义核心价值观所凝聚的价值观念高度契合，是最能反映公民对核心价值认知的“最大公约数”。根据《中共云南省委关于印发〈社会主义核心价值观融入法治建设立法修改规划实施意见〉》，在制定《曲靖市文明行为促进条例》立法中体现了民法精神的内容，把社会主义核心价值观的要求转化为地方性法规的精神、宗旨、原则，使地方性法规更好地体现道德理念和人文关怀，推动社会主义道德的养成和践行，注重把一些基本道德规范转化为法律规范，推动社会诚信、见义勇为、尊崇英雄、志愿服务、勤劳节俭、孝亲敬老、生态文明等方面的内容入法。《条例》第二章明确倡导和鼓励的文明行为，规定公民应当践行社会主义核心价值观，弘扬中华民族传统美德，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德修养，鼓励倡导公民志愿服务、慈善公益、无偿献血、见义勇为等行为。对“义务性道德”或“公共事务领域”的不文明行为进行规制，《条例》第三章对影响公共环境、环境噪声污染、不文明交通、不文明养犬、不文明燃放烟花爆竹、不文明丧葬祭扫、不文明旅游、不文明经营、不文明就医等九类行为进行了禁止，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，使这一立法都符合民法精神、反映人民意志，发挥好《曲靖市文明行为促进条例》对社会主义核心价值观的引领、规范

和保障作用。

此外，在推进《曲靖市城市综合管理行政执法条例（草案）》起草过程中，针对城市管理中违法张贴小广告的“牛皮癣”与电信企业；城乡建设中违规建筑与供水、供电企业中涉及的民事法律关系，按照民法精神中“意思自治”的原则要求，根据相关上位法的规定，只作出相应的任意性规范。

**结语：**著名思想家、比较法学创始人之一的孟德斯鸠曾说，“为某一国人民而制定的法律，应该是非常适合于该国的人民的。如果一个国家的法律竟能适合于另外一个国家的话，那只是非常凑巧的事。”这一表述，通俗来说，就是法律制度必须本地化，即必须符合一个国家所倡导的价值、所传承的文化、所遵循的社会、经济、政治等诸要素。民法典立足中国国情，明确弘扬社会主义核心价值观，这是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、坚持依法治国与以德治国相结合的生动实践。随着民法典的实施，地方立法将与民法精神更好同频共振，共同筑起人民权利的大厦，保障我们每一个人自由和有尊严地生活。习近平总书记指出：“独特的文化传统，独特的历史命运，独特的基本国情，注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路。”在这个意义上，民法典体现出中国民法浓厚的时代性、鲜明的民族性，实际上也是立法过程中文化自信的外在表征，这给地方立法实践活动在空间上提供了时代价值、民族精神的立法表达。 社科

责任编辑：张 兵

## 新时期曲靖市完善社会治理的基本策略

■ 刘苏荣/文

党的十九届四中全会，是我们党站在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上召开的一次具有开创性、里程碑意义的重要会议，全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，全面回答了我国国家制度和国家治理体系应该坚持和巩固什么、完善和发展什么这个重大政治问题，是一篇马克思主义的纲领性文献，对确保党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康具有重大意义。省委十届九次全会通过的《中共云南省委深入学习贯彻〈中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定〉的实施意见》，是落实党的十九届四中全会精神的云南方案。

曲靖是云南省重要工商城市，综合实力居云南省第二位，是云南省“滇中城市群规划”区域中心城市。2019年，曲靖市实现地区生产总值2637.59亿元，按可比价计算比上年增长9.6%；人均GDP达到42774元，同比增长9.1%。其中：第一产业实现增加值438.41亿元，增长5.7%，拉动GDP增长0.94个百分点，对经济增长的贡献率为9.8%；第二产业实现增加值1004.28亿元，增长10.0%，拉动GDP增长4.24个百分点，对经济增长贡献率为44.2%；第三产业实现增加值1194.90亿元，增长10.6%，拉动GDP

增长4.42个百分点，对经济增长的贡献率为46.0%。规模以上工业增加值增长11.5%左右，规模以上固定资产投资增长13%左右，社会消费品零售总额增长11%以上，一般公共预算收入增长5%以上，城镇和农村常住居民人均可支配收入分别增长8.5%左右、9%左右，主要经济指标高于全省平均水平，完成市五届人大二次会议确定的目标任务，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。2019年末全市常住人口为617.77万人，自然增长率为6.42‰；在常住人口中，城镇人口306.66万人，乡村人口311.11万人；城镇化率达到49.64%，较上年提高1.19个百分点。

在曲靖市整体的经济社会发展水平不断提升的同时，所面临的社会治理任务也越来越繁重。社会治理过程可以理解为融合了政府治理与社会自我治理的活动过程，兼有工具理性和价值理性的元素，但是，最终它们都应该以保障和改善民生、维护和发展公民权利为出发点和归宿。民生改善、公民权利的保障直接反映了社会治理中公众的参与和支持程度，没有民生的改善、公民权利的保障就没有真正良序、有效的社会治理。改善民生就是要杜绝为社会治理而社会治理，在社会治理体系的建构和社会体制运行中创造出符合社会公众需求的治理绩效，让公众在生产、生活等方面获得实惠；维护公民权利就是要走出社会治理就是维稳的误区和被

作者简介：刘苏荣，曲靖师范学院法律与公共管理学院教授，主要研究方向为社会保障。

动局面，提高社会治理的预见性，有效调处利益矛盾，让政府治理更好的充当元治理角色，致力于提供规则和平台，同时，社会的自我调节、自我治理功能得以发挥。

### 一、2019年曲靖市社会治理所取得的成绩

#### （一）打好精准脱贫攻坚战

聚焦“两不愁三保障”精准发力，发起春季、夏季和秋冬攻势，实施会泽“百日攻坚”，开展义务教育、基本医疗、住房安全、饮水安全保障四个专项行动，实现16.88万人脱贫、15个贫困乡和509个贫困村出列，贫困发生率下降到1.89%。聚焦深度贫困持续用力，完善工作机制、配强攻坚力量、强化资金保障，富源、师宗顺利脱贫摘帽，宣威脱贫摘帽进入迎检冲刺阶段，会泽脱贫攻坚基础工作基本完成，非贫困县脱贫攻坚扎实推进。聚焦突出问题抓实整改，中央脱贫攻坚专项巡视和成效考核发现问题全面整改并持续巩固。沪滇扶贫协作和定点扶贫扎实开展。完成“4类重点对象”农村危房改造和“十三五”易地扶贫搬迁建设任务。全省危房改造现场会在师宗召开，富源脱贫攻坚项目库建设经验在全国推广。

#### （二）打好防范化解重大风险攻坚战

抓牢安全生产防风险，深入开展安全生产大排查大整治，各类生产安全事故起数、死亡人数分别下降9.8%、7.1%；扎实开展非洲猪瘟等重大动物疫病防控工作，守住不发生区域性重大疫情的底线。维护社会稳定防风险，信访问题“退三”攻坚战深入开展，扫黑除恶专项斗争取得阶段性成效，市域社会治理现代化经验在全国交流。

（三）新建改扩建幼儿园100所，学前教育三年毛入园率达85.5%

新建改扩建中小学校35所，基本消除56人以上“大班额”，9个县（市、区）全部入列义务教育发展基本均衡县，九年义务教育巩固率达95.4%。曲靖一中老校区改造提升和新校区建设取得实质性进展，曲靖二中晋升为省一级一等高中。高中阶段

毛入学率达89%，高考再创佳绩。曲靖职业技术学院建成招生，曲靖医专马龙校区建设积极推进。特殊教育、民族教育、民办教育稳步发展。

#### （四）推进区域医疗卫生中心建设

持续完善医疗卫生服务体系，市妇幼保健院新院、市第一人民医院北城医院建成投入使用，市中医医院异地新建等重点项目加快推进，省级区域医疗中心即将开工建设。全面提升卫生健康服务能力，新获批省级临床重点专科10个，新增三级医院2所，实现县级综合医院提质达标全覆盖。城市公立医院改革、县域综合医改深入推进，所有县（市、区）均被纳入全国紧密型县域医共体建设试点县。

#### （五）全面落实稳就业政策

城镇新增就业4.4万人，城镇登记失业率为2.58%，实现农村劳动力转移就业15.5万人次。实施全民参保计划，基本养老、失业、工伤和基本医疗、生育保险参保面进一步扩大。建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员应保尽保，社会救助应助尽助。提质改造城乡居家养老服务中心40个。实施棚户区改造7079户，改造老旧小区414个。

## 二、完善策略

2020年曲靖市经济社会发展的主要预期目标建议为：市内生产总值增长8.5%以上，规模以上工业增加值增长11%，规模以上固定资产投资增长11%，社会消费品零售总额增长11%，一般公共预算收入增长4%，城镇和农村常住居民人均可支配收入分别增长8.5%、9%，单位生产总值能耗控制在省下达目标以内，城镇登记失业率控制在3.3%以内，全面完成“十三五”规划目标任务，与全国全省同步全面建成小康社会。

为了实现与全国全省同步全面建成小康社会的战略目标，建议曲靖市在社会治理方面采取以下措施：

（一）着力在提升社会治理社会化、智能化、专业化水平上下功夫

近些年来，曲靖的城市建设扩展速度加快，传统管理制度和体系无法应对日益复杂的社区治理局面。一方面市区居民为了寻求更好的人居条件，不断到城市边沿和外围选择住房，居住地和工作岗位通常分属两个相距很远的社区，不仅增加了市民的生活成本，给城市道路、交通也带来过重的压力，同时大幅增加了社区治理的复杂性和艰巨性；另一方面市政机构和管辖范围也随着城市的快速扩展进行新的设置和变更，社区的地域范围不断变化，居民结构日益复杂化，但城市区属和街道单一的垂直管理模式基本照旧，政府部门管理条块分割依然严重，无力应对存在问题的多样化、多因化、复杂化，社区治理的传统制度体系越来越处于脆弱无力的困难境地。

为此，建议采取以下措施进行应对：

1. 切实提升社会治理社会化水平。健全多元主体参与社会治理的制度机制，吸纳更多社会力量参与社会治理。培育各类社会组织和公益性非政府组织，不断提高其参与社会治理、提供社会服务的能力水平。健全以居委会、村委会、治保会、调解会等群众自治组织为主体，社会各方广泛参与的新型社区（村）治理体系。探索通过政府购买服务、项目外包、治安保险等方式提高化解矛盾、防控风险的能力。

2. 切实提升社会治理智能化水平。坚持信息化引领，将大数据、云计算、物联网等技术运用到社会治理创新中，打造大数据应用平台，提升社会治理的可预测性、准确性和高效性。

3. 切实提升社会治理专业化水平。针对社会治理呈现多元化、细分化的趋势，加强对不同行业领域特点的分析研究，制定差别化、有侧重，科学合理的制度机制，提高专业化治理水平。

### （二）优化政府治理体系

1. 优化政府职责体系。完善曲靖市的政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，建立政府权力清单和责任清单管理体

系。尊重市场规律，厘清政府和市场、政府和社会关系，加快构建市场化、法治化、国际化的一流营商环境体系，把曲靖打造成“支持政策最优、保障措施最强、行政审批最快、办事效率最高”的城市之一。深化商事制度改革，健全完善行政审批告知承诺、限时办结、容缺受理和“不见面”委托代办等制度，推进“一部手机办事通”建设，推动企业和群众办事“一网通办”“只进一扇门”“最多跑一次”，全面提高行政效能。

2. 优化政府组织结构。巩固扩大机构改革成果，持续完善机构职能体系，构建上下贯通、运行顺畅、充满活力、令行禁止的高效率组织体系。探索推行扁平化的行政管理体制，构建简约高效的基层管理体制。推进工业园区管理体制改革，探索曲靖市经济技术开发区“管委会+投资公司”和工业园区“县区融合”管理模式，提高园区综合承载和资源优化配置能力。

3. 完善行政执法体制。健全部门间相互支持、密切配合、信息共享的联动机制，强化政策协调配套。深化综合行政执法体制改革，进一步整合执法队伍，探索实行跨领域跨部门综合执法，推动行政执法权限和力量向基层延伸。落实行政执法责任制和责任追究制度，全面推行行政裁量权基准制度、行政执法案例指导制度，推进行政执法透明、规范、合法、公正。

（三）健全统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要

党的十九届四中全会站在历史与现实相统一，当下和未来、国内与国际相比较的高度首次提出“民生保障”范畴，这是对社会保障及社会福利等相关概念的超越与深化，展示了我们在这一领域内的理论自信与制度自信。民生保障是一个包含项目、制度及政策等在内的综合体系，涉及就业、教育、健康、社会保障及住房等多个方面，贯穿民众生产、生活的始终。从层次上看，每一项民生保障项目乃至整个民生保障体系都有待遇水平由低到高



的问题。

具体来说，曲靖市需要从以下几个方面来建立统筹城乡的民生保障制度：

1.建立巩固脱贫成果，解决相对贫困的长效机制。严格落实建档立卡贫困人口“两不愁三保障”和“四不摘”政策，建立健全致贫返贫监测预警和动态帮扶机制，健全完善贫困地区“三保障”和饮水安全项目长效运行管护机制，建立产业扶贫、就业扶贫、生态扶贫、教育扶贫、健康扶贫等稳定脱贫成效长效机制，建立健全脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制，逐步缩小城乡差距。

2.健全有利于更充分高质量就业的促进机制。全面落实促进就业工作的政策措施，健全公共就业服务和终身职业技能培训制度，完善高校毕业生、农村贫困劳动力、城镇就业困难人员、退役军人、易地扶贫搬迁劳动力等重点群体就业服务体系。完善大众创业平台和扶持政策，建立促进劳动力和人才社会性流动体制机制，完善就业失业人员预警监测机制，构建和谐劳动关系。

3.完善全覆盖多层次的社会保障体系。织密社会保障网，统筹做好企业和机关事业单位职工、城乡居民基本养老保险等工作。完善基本医疗保险制度，提高医疗保障水平。精准认定城乡低保对象，确保应保尽保。大力发展老龄事业，扎实推进养老基础设施建设，着力提升养老机构服务质量。统筹推进社会救助、残疾人康复服务及就业创业、留守儿童关爱保护、农村留守老人关爱服务、红十字会、慈善事业等工作。健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度，健全工伤、失业保险、最低生活保障制度。统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，健全退役军人工作体系和保障制度，完善农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，健全城镇困难职工帮扶机制和特困人员救助制度，健全残疾人权益保护政策和帮扶服务制度。持续深化殡葬改革。建立健全住房保障体系，构建多主体供给、多渠道保

障、租购并举的住房制度。推进老旧小区改造，探索建立改善群众居住环境的长效机制。

4.强化提高人民健康水平的制度保障。推进省级区域医疗中心建设，加快构建优质高效的医疗卫生服务体系。推进医疗、医保、医药“三医”联动改革，加快分级诊疗制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度建设。推进县域综合医改，建立健全县域整合型医疗卫生服务体系。加快城市公立医院改革，健全现代医院管理制度。建立完善公立医疗卫生机构人事薪酬制度、卫生健康人才引进培养制度。健全基本医疗卫生制度、公共卫生服务体系、疾病预防控制体系、重大疫情防控救治体系、卫生应急物资保障体系。建立健全中医药传承创新发展机制。加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。加快健康事业产业融合发展，建立推动大健康产业发展的长效机制。聚焦增强人民体质，健全促进全民健身制度性举措，推进健康曲靖行动，提高全民健康水平。

5.积极推进区域教育中心建设。加大学前教育惠民普及力度，落实城镇小区配套建设幼儿园标准要求，确保全市学前教育三年毛入园率达88%以上。推动县域义务教育优质均衡发展，全面消除义务教育阶段56人以上“大班额”，鼓励学校探索开展课后服务。提升优质普通高中品牌辐射能力，新建改扩建普通高中8所，确保曲靖一中新校区建设和老校区改造分别于2021年春季学期、秋季学期投入使用。提升职业教育发展质量，深化职业教育产教融合，确保曲靖高级技工学校成功创建为技师学院。推动高等教育提质扩容，加快曲靖医专马龙校区建设，支持曲靖医专提升办学层次、曲靖师院申报硕士学位授予点。江科

责任编辑：张兵

# 夯实国家治理现代化的社会基础

■ 许 霁/文

中国共产党十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》中，明确指出了社会治理的重要性：“社会治理是国家治理的重要方面”。在国家治理体系和治理能力的建设中，社会尤不能“缺位”，离开“社会”这个基础，国家治理必定成为无源之水、无本之木。作为社会治理的基本主体，社会组织在社会治理中独有的特质和优势，是增强社会发展活力、提高社会治理水平不可或缺的重要组织形式。

## 一、社会组织在社会治理中的重要作用

### （一）发展社会组织有利于推动政府改革

二十一世纪以后，公共管理改革的总趋势是从“管理”到“治理”，强调国家和社会的合作，共同管理社会事务。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出了“社会治理”的概念。习近平总书记特别指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”社会组织是政府进行有效治理的得力助手，它可以担负起代表和反映社会群体各种诉求的职责，能够承接从政府中逐渐剥离出来的公共服务性事务，成为政府推进简政放权改革的重要合作伙伴。

### （二）发展社会组织有利于优化公共服务供给

满足人民群众的基本公共服务需求是保障改善民生的基础性工作，是政府的基本职责所在。但受经济发展水平和公共财力有限的制约，目前政府在提供基本公共服务方面只能起到“兜底保障”的作用，难以满足不同社会群体多样化、多类型、复杂性的公共服务需求。社会组织以民间性、公益性和自主性为基本特点，在分配资源时较之政府更有效率。尤其是公益慈善、民办非企业单位、城乡社区服务等社会组织，能够有效拓展公共服务的领域和空间，促进公共服务体系向多层次、宽领域转型发展，在一定意义上承担了政府向社会提供公共产品和公共服务的职能。

### （三）发展社会组织有利于激发公民参与活力

社会组织是连接个体公民与党和政府的“中介”。由于个体的公民很难作为独立的单位进行政治参与，有必要或者必须以社会组织作为依托来表达自己的利益和意愿，影响政府的决策甚至法律。个体公民可以通过社会组织的利益表达和聚合，既能把形成共识的组织化的团体利益诉求有组织地传达给政府，为政府决策反映民意提供依据，又能释放公民因利益诉求而产生的冲动，化解公民与政府之间的张力。同时通过社会公益活动或者政策倡议

作者简介：许霁，中共曲靖市委党校。

活动，既可以实现对政府所从事的社会建设和社会管理工作的有益补充，又可以组织集体力量弥补公民个体力量在利益表达方面的不足。

## 二、社会组织参与社会治理的现实困境

十八大以后，政府虽然在培育和扶持社会组织发展工作方面不断探索创新，并制定了相应的配套政策，但在实践中由于传统体制的惯性，社会组织发展存在着诸多障碍。

### （一）法律体系不完善

我国目前还没有一部《社会组织法》，对社会组织价值定位、现实规制和发展前景有明确的规定，这是导致社会组织发展滞后的重要原因。现行的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理条例》均为1998年颁布实施，虽然各地相继出台了贯彻落实的文件，但随着社会不断发展和改革进程不断深入，在新的形势和背景下，如何激发社会组织活力，加强社会组织及其活动监管，强化法治理念，对社会组织管理工作提出了新的问题和挑战。

### （二）管理规范化程度不高

由于大部分的社会组织主要是靠政府扶持发展起来的，行政色彩较浓，依赖心理较重。加之社会组织内部缺乏规范，工作创新性不足，由此造成一些社会组织的公信力缺失，参与社会治理的各项表现与社会发展要求不相适应。党的十八届三中全会以后，社会组织管理呈现出更加严格规范的趋势，各地政府加大了对非法社会组织的排查治理力度，对行业协会商会收费清理、社会组织清理、行业协会商会与行政机关脱钩等工作深入展开。以曲靖市为例，从2015年至2018年，全市先后注销520余家社会组织。社会组织登记管理和执法监督体制机制还正在逐步完善规范的过程中。

### （三）组织基础不牢

资金不足、人才匮乏和群众认同度低，是社

会组织目前发展的瓶颈。社会组织自我管理自我发展的能力还有差距。社会组织中专业人才少、成员素质低，没有固定的人才渠道，主要依靠志愿者开展活动，导致活动的不规范、不具有可持续性。部分社会组织内部管理松散，人才培养不足，发展理念不够明晰，一旦其主要举办者由于各种原因不能够在该社会组织继续负责工作，则该社会组织无法继续生存发展，即办理注销。同时，随着行业协会商会与行政机关脱钩改革及执法监督工作的深入推进，离开业务主管单位支持，部分社会组织无法适应发展需求，难以为继。社会组织发展与政府服务社会职能转移需求还不相适应。按照社会治理现代化要求，政府服务社会的部分职能要以政府购买社会服务的模式逐步转移由相应的社会组织承担，但从社会组织发展现状看，人才培养不足、专业力量薄弱、创新服务理念不强、服务形式单一等问题影响了社会组织对政府购买社会服务项目的承接，部门职能不愿转不敢转的情况还一定程度存在。

## 三、激发社会组织活力的对策思路

### （一）提高思想认识

一个成熟的社会，应该是政府、企业、社会组织三种力量基本均衡的社会，三者共同构成稳定社会的“铁三角”。各级党委、政府的领导及工作人员首先要充分认识新时期社会组织的地位、作用，准确把握我国社会组织的阶段性特点和本质特征，积极探索适合社会组织发展的管理思路，在思想上接受社会组织，在政策上支持社会组织，在体制上吸纳社会组织，把社会组织改革发展从部门的业务工作转换为党委政府的顶层设计，从零散的具体措施转换为体制机制的整体构建，从局部的单项探索转换为统筹协调的全面推进。一是建议立足曲靖经济和社会建设的实际，在十四五规划中专门针对曲靖市社会组织制定发展规划，将社会组织发展纳入各级党委政府的议事日程。

### （二）大力培育发展社会组织

针对目前社会组织还较为弱小的问题，政府可以通过合理的政策对社会组织进行培育。可以探索设立社会组织发展专项资金、建立社会组织培育孵化基地，根据社会需求和群众需要，积极发展公益类社会组织；立足重点产业发展，拓宽行业协会的发展门类；积极探索社区、社会组织、社会工作人才联动机制，大力培育居民迫切需要的社会组织；积极加快民办非企业单位发展，逐步建立起层次多元化、布局合理化、诚信规范化的民办非企业单位体系。

### （三）着力构建社会组织协同参与社会治理新格局

要加大政府职能转移力度，积极让渡社会组织发展空间，逐步将群众性、社会性、公益性、服务性等社会管理职能转移给社会组织，逐步建立行业协会、学会等社会组织开展水平评价的职业资格制度，促进社会组织平等参与社会治理和公共服务，加快构建社会组织协同参与的社会治理新格局。一是进一步完善政府购买社会组织服务制度，把政府购买服务经费纳入财政预算。要按照“权随责走、费随事转”的原则，推动职能部门向行业协会（商会）购买服务；要由政府制定规划和标准，提供资金和设施资助，指导并监督社会组织服务，推动政府向城乡基层社会组织购买服务；要开发不同类型的社会工作岗位，积极培育和发展社会工作服务中心或社会工作站，由政府直接向服务中心或工作站购买社会福利、社会救助、公益慈善、残障康复、优抚安置、社区矫正等专业服务，推动政府购买社会工作岗位。二是出台财政扶持政策，建议在市、县福利彩票公益金中支出一定比例的资金，建立完善捐助税收减免制度和企业定向捐赠税收优惠制度。三是建立公益引导制度。建议制定《公益创投项目管理办法》，引导和鼓励更多社会组织参与到

社会帮扶等基层服务中。四是建立参政议政制度。要保障社会组织依法参政议政，逐步增加社会组织代表人士在各级党代会代表、人大代表和政协委员中的比例，探索在政协中设立社会组织界别。要建立党政部门与社会组织沟通协调的机制，拓展协商民主渠道。要拓宽用人渠道，将社会组织中的优秀人才纳入选拔任用视野，建立从社会组织中选拔和招聘优秀人才的工作机制。

### （四）着力加强社会组织能力建设

一是规范社会组织内部管理，形成自我约束的内在机制。建立健全以章程为核心的各项规章制度，完善法人治理结构，用制度管理好内部事务。二是加大信息披露力度。对社会组织重大活动、资产财务、接受使用捐赠资助、收费项目及标准等情况，实行信息公开，接受社会监督。三是开展社会组织综合评估，并与承接政府职能转移和购买政府服务的资质挂钩，引导社会组织恪守公益性原则，自觉承担起社会责任。四是加大执法监察力度。要加强对社会组织的监督管理，健全失信惩罚机制，构建法律监督、政府监督、社会监督、自我监督和党的领导相结合的综合监督体系。

### （五）着力加强组织领导

一是建议借鉴外地的经验和做法，建立联席会议制度，整合行政资源，加强工作力量，建立相对独立、与工作需要相适应的办事机构，将社会组织培育发展和监督管理所需资金纳入各级财政预算，着力解决好登记管理机构、人员编制和工作经费等问题。二是建议依托登记管理机关，组建社会组织党工委，加强社会组织的党建工作，提高党组织在社会工作中的覆盖面，保证社会组织发展的正确方向。三是加强对社会组织和现代社会治理的宣传研究，提高政府部门和民众对社会组织的认知度和信任度，为社会组织发展创造良好的舆论氛围。社科

责任编辑：王鑫

# 治理理念现代化引领基层治理能力现代化

——以云南省曲靖市为例

■ 张伊川/文

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，全面回答了我国国家制度和国家治理体系应该坚持和巩固什么、完善和发展什么等重大政治问题。《决议》的颁布把一个必须解决的现实问题摆到了全国各级政府的面前：如何实现本地区的治理体系和治理能力现代化？

2020年2月26日，刚经历完全国艰苦卓绝的抗击疫情考验。中共曲靖市委发布了关于深入学习贯彻《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》的实施意见。届此，曲靖市各县（市区）直到更加基层的乡镇、街道，都有了一个道阻且长的长期政治任务——如何实现基层治理能力现代化。

纵观历史，在世界范围内都有一个共同现象：基层的政府工作人员要把大部分精力都放在处理日

常事务中，很难和顶层社会规则制定者保持同步的视野和思维。这也造成了很多制度在制定时虽然是非常符合全国大局的，但在贯彻落实过程中就产生了偏差，这就是经常被提到的“双轨政治”现象。为了让基层的政府工作人员更加深入学习并领会治理体系和治理能力现代化这一理念，切实转变落后的治理理念，才能为下一步基层开展治理体系的创新实践提供强有力的保证。

## 一、社会治理视野下的“现代化”

在一般大众的理解层面“现代化”往往和“工业化”、“科技”捆绑在一起，甚至画起了等号，这样的理解是偏概全的。一部分基层干部片面理解“治理体系和治理能力现代化”就是用现代化的工具来完成政府的管理工作。这只是利用了现代化的外衣，本质上是一种换汤不换药的行为。“工业化”和“科技”仅仅是“现代化”的一小部分，现代化是整个人类社会哲学、政治、心理等各种领域普遍、深入、广泛的革命性变化。

作者简介：张伊川，中共曲靖市委党校。

### （一）理解“现代化”的含义

塞缪尔·亨廷顿在《导致变化的变化：现代化、发展和政治》一文中说：现代化是一个革命的过程、复杂的过程、系统的过程、全球化的过程、长期的过程、阶段性的过程、同质化的过程、不可逆的过程、进步的过程。是一个包含了人类思想和行为各个领域变化的多方面进程。戴维·波普诺在其著作《社会学》中写到：现代化指的是发生在一个传统的前工业社会向工业化和城市化转化的过程中发生的主要的社会变革。”总的来说用任何一个学科来探讨“现代化”都不能概括其广泛而深刻的含义，只能选取角度来研究探讨。正如本文就从社会治理的视野出发，从转变治理理念和基层治理现代化的角度来对曲靖市的基层治理“现代化”进行探讨。

### （二）哲学视野下由“现代化”产生的社会问题

世界范围内，都公认的实事是资本主义已经发展过了“成熟期”，走向了暮年。而“四个现代化”使我国经济社会军事得到长足发展，人民生活水平得到了提高。但同时也产生了各种社会问题：

1. “现代化”导致收入差距的产生激化社会矛盾。实行“四个现代化”和改革开放至今，市场经济日趋成熟，工业化使社会分工更加精细化，必然产生收入差距。数据表明，中国收入最高的20%群体的收入，是收入最低的20%群体的收入的33倍。我国基尼系数已经接近0.5，基尼指数0.4-0.5表示收入差距较大；0.6以上表示收入差距悬殊。收入差距

是社会矛盾凸显的根本原因。

2. “现代化”使工具理性逐渐取代价值理性。现代思想家马克思韦伯认为，人的理性可以区分成两种不同类型，一种叫工具理性，一种叫价值理性。工具理性就是在做决策的时候，只考虑事物或人的“工具性”。而价值理性才是会给社会发展带来长足良性影响的正确思维方式。“现代化”使各治理主体在决策过程中趋于选择工具理性而迫使价值理性边缘化。例如浙江杭州市滨江区以虞关荣为首黑社会性质组织案件背后，就是一个在基层治理过程中，工具理性取代价值理性造成的恶果。该黑社会组织的起步，最早就是由其所在街道党工委为了完成拆迁任务，安排其对拆迁户进行恐吓，还以“帮助完成拆迁任务”的名义给予其黑社会组织大笔奖励资金。让以虞关荣为首的黑社会组织赚到了“第一桶金”，对杭州的社会治安造成了严重的后果。

3. “现代化”使系统世界入侵生活世界。哈贝马斯是当代西方最重要的理论社会学家、哲学家。他提出了系统世界和生活世界的概念，系统世界就是人的金钱和权利等系统范畴；而生活世界就是人的亲情、友情、爱情家庭等社交生活。本来两个世界应该是相对独立的，钱和权利不能用于人与人的交往上。“现代化”使系统世界对生活世界进行了全面的入侵，反映在治理方面就容易出现官僚主义盛行的现象。在生活世界范畴也用系统世界的规则，会让人产生撕裂感，失去共情能力。

### （三）治理能力现代化和现代社会的关系

一个社会从传统向现代转型，政府就会面临治理能力危机。要想实现从传统社会向现代社会的成功转型，就必须想方设法地应对外界环境的挑战，化解危机。而唯一有效方式就是让政府治理能力与该发展阶段的人类需求相契合，如同生产关系必须符合生产力的发展，政府治理能力也要赶得上经济社会的现代化。

政府治理能力应与社会发展的能力步调一致。政府治理与社会环境的相互作用是一种“供求关系”：社会环境向政府提出治理需求，政府系统若能够有效提供便可称为“社会得到了有效的治理”。并且这种“供求关系”是和一个地方的经济发展基础息息相关的。比如全国推广的“枫桥经验”暂时在经济落后地区就难以推广。是因为浙江诸暨枫桥本身就是一个经济发达的地区，其流入的流动人口非常多，私企规模庞大，有经济实力和参与治理意愿较强的主体较多。而云南作为西南边陲落后地区，全省范围推广“枫桥经验”暂时还有一定困难。

## 二、全面认识治理能力现代化的动力与阻力

### （一）推进国家治理能力现代化的动力

1. 社会对改善政府公共服务需求的推动。随着社会的发展，政府的影响范围愈来愈广，政府所要提供的公共服务，不论是在数量、质量、种类上都增加了。为了维稳，政府必须持续、有效地向社会提供其必须的公共服务。

首先，服务的长远性要求政府必须要有长远眼光，切忌短期行为；其次，服务的持续性要求治理

政策必须稳健，不能起伏不定；再次，服务的有效性要求政府在面对急难险重的社会问题时必须反应敏锐，及时有效，而以上这些恰恰也是现代化对政府治理能力提出的基本要求。

2. 国家对处理各类公共危机事件的触动。当下中国社会正处于体制转轨和社会转型的关键时期。相比经济体制转型的快速发展，我国社会体制的转型速度相对落后。积累了很多社会问题和社会矛盾。如各类环境污染、公共卫生事件等对国民生活和社会安全构成了威胁。新型的社会问题，如失业、反社会犯罪等人类社会现代化的负面成果就已经开始涌现。一些特殊类型的社会矛盾，如贫富差距过大、社会道德缺失、信任危机等很容易在此阶段被诱发。

为了有效地化解层出不穷的社会危机，就迫切需要实现政府治理能力的现代化。这就要求各级政府有强烈的危机意识，及时准确地预见危机的发生势头，扼住危机苗头；只有治理能力现代化的政府才具备健全的危机处理机制，才能做到临危不乱、反应及时、救助得力，最大限度的保护公众生命财产安全，降低危机的负面影响。

2020年初的武汉新冠疫情，从发生、发展到得到控制、武汉封锁再到全面解禁。整个突发公共事件发展过程，从初期暴露武汉治理能力问题，到后期的在全国范围内取得抗击疫情阶段性胜利，都给我国基层治理的主体上了生动的一课。

3. 公民社会发展壮大与民众参与治理需求的拉动。公民社会发端于西方发达国家，而在中国历

史上的公民社会一直被政治国家所淹没，直到20世纪初，民间组织才开始活跃起来。中国公民社会源于政府的主动让渡，这是一种非常典型的“中国特色”。由此，中国特色的公民社会的发展壮大成为了促进当代中国政府进行治理能力现代化建设的社会动力。

### （二）推进国家治理能力现代化的阻力

1. 基层干部和治理主体的惰性阻力。一方面我国的政府改革往往都是政府主动进行的“自我革命”，政府要扮演着双重角色：既是改革的主体和推动者，又是改革的对象和接受者。新的制度和规范建立初期，必然会引起人们的不适应和不习惯，会让人产生一种潜在的不安全感。随着社会的发展，中国传统的社会心理结构已经发生了巨大变化。但是，“不求有功但求无过”的心态依然普遍存在于广大基层公务员群体。

另一方面，改革给人们带来的实际利益得失也决定了人们对待改革的态度。如果改革直接或间接地损害了某些人的利益，就会遭到这部分人的抵制和阻挠。被触动了切身既得利益的治理主体，就会成为改革的最大阻碍力量，会通过各种方式阻碍政府治理能力的现代化进程。

2. 官本位心理和政府依赖心理的惯性阻力。在中国，如果想实质性地推进政府治理能力现代化进程，就需要改造现有的官僚体系。因为中国社会是一个高度行政化的社会，根深蒂固的官本位思想降低了政府治理效率，部分人“当官做老爷”的公务员心态也损害了政府形象、降低了政府公信力，对

于政府治理能力现代化的实现，无疑是一种不容小觑的阻碍因素。

其次，现代中国社会的心理有严重的“政府依赖”情节。这种心理，让民众失去了“公民”的主观努力，将各种重大事项诉求于政府，期望政府可以提供一个安排。这种严重的“政府依赖”心理直接导致了诸如公民社会成长速度缓慢。

### 三、从治理理念现代化入手提高基层治理能力

要实现基层的治理能力现代化，就是要从转变基层干部和其他治理主体的治理理念下手。中央政法委秘书长陈一新在《推进新时代市域社会治理现代化》一文中指出：加快推进新时代市域社会治理现代化，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，坚持以人民为中心，以解决市域内影响国家安全、社会安定、人民安宁的突出问题为着力点，提高市域社会治理理念现代化水平，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

#### （一）把握治理理念现代化的五个认识导向

1. 树立目标导向，加快实现治理能力现代化。紧紧围绕基层治理现代化的总目标来谋划治理思路、设定治理任务、规划治理路径。统筹整合政府、社会、市场等各种力量，增强市域社会治理的系统性、整体性、协同性。

2. 树立政治导向，走中国特色社会主义社会治理之路。坚持党的集中统一领导，把自治、法治、德治结合起来，把系统治理、综合治理、依法治理、专项治理、源头治理结合起来，把治标与治本



结合起来，把专门工作和群众路线结合起来。

3.树立为民导向，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。坚持一切为了群众，着力解决好群众最关切的公共安全、权益保障、公平正义等问题，切实增强城乡群众的获得感、幸福感、安全感。

4.树立问题导向，在攻坚克难中推动治理能力提升。一手抓化解历史遗留累积的存量问题，一手抓管控新形势下出现的增量问题。从最严峻的风险防起，围绕暴恐袭击、社会稳定等突出风险，坚持消化存量与控制增量相结合，有效防范风险蔓延、叠加、升级。

5.树立效果导向，把基层治理现代化变为现实。逐步把基层治理现代化的美好蓝图变为人民群众看得见、感受得到的实效和实惠。对各类责任主体完成治理目标任务的进度、质量、效果进行严格检查评估，以责任到位确保治理效果到位。

## （二）基层治理理念现代化推动治理体系创新实践

1.基层应切实转变执政理念建设服务型政府。一是基层政府应摆正位置，基层政府是治理服务的提供者，根据国家宪法和相关法律规定向公众和社会提供服务。二是应明确服务对象是公民、市场、企业和社会，它们也同样是治理的主体，应平等对待。三是治理效果的考核不能仅仅将经济发展作为评价指标，应该以社会和公民是否满意作为标准。

2.基层应着力培养公民社会引领官治向自治转变。公民社会治理结构的形成，是基层治理现代化

的显著标志。而基层政府恰恰是和公民社会接触最深的政府前沿。公民社会治理的基础是公民社会的自组织，公民社会在自主追求共同利益的过程中构建的治理模式，是去国家化的。如村（社区）的专业合作社；各行各业的行业协会等。而基层政府应紧握法律和规则，把制度的创新权制定权和自治权交到公民手中，引导他们自治、德治、法治三治结合，构建现代化的公民社会。

3.基层应加强创新实践为治理体系现代化提供动能。2015年，习近平总书记第一次考察云南就给云南指出“闯出一条跨越式发展的路子来”。云南想要“跨越式”发展，要“弯道超车”就必须在制度创新上有所作为。不光是经济制度的创新，更是治理体系现代化方面的创新与突破。

我国的国家治理格局在体制改革方面，采取的是改革试验策略，即新出的政策要拿到某个地区基层先行先试，效果不错再进行推广。这个特征被形象地称为“摸着石头过河”。曲靖要缩小与昆明的差距，缩小与发达地区的差距，更是要在治理体系现代化的创新实践上下足功夫，而首当其冲的就是治理理念的创新。只有基层干部和治理主体们都切实转变治理理念，把治理理念现代化当成重要的政治任务，当成构建理想社会的远大理想来对待，并在治理实践中勇于发现提高治理效能的新方法，新路子，新策略。基层政府机构要做到勇于尝试、敢于担当，才能为曲靖的治理体系现代化创新实践添砖加瓦，为曲靖的跨越式发展提供卓越动能。**社科**

责任编辑：张 兵

## 激活曲靖市市域社会治理中各主体活力

■ 李怡婷/文

党的十九届四中全会对坚持和完善共建共治共享的社会治理制度作出了一系列重大安排，提出了“社会治理体系”“社会治理共同体”等富有时代价值的社会治理目标要求。其中就构建基层社会治理新格局提出了“加快推进市域社会治理现代化”的新概念和新任务。为深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，经党中央批准，2019年12月3日，中央政法委主持召开了全国市域社会治理现代化工作会议，突出强调市域治理在国家治理中的支柱性作用，要求加快推进市域社会治理现代化，努力建设更高水平的平安中国。并研究制定了《全国市域社会治理现代化试点工作实施方案》《全国市域社会治理现代化试点工作指引》。按照中央政法委和全国市域社会治理现代化试点工作的原则精神，以及省委、省政府的部署要求，中共曲靖市委、市政府立足于曲靖社会治理的已有基础和创新做法，提出了创建“全国市域社会治理现代化试点合格市”的目标和推进市域社会治理现代化工作的任务。2019年12月19日，中共曲靖市委、市政府出台了《中共

曲靖市委曲靖市人民政府关于加快推进市域社会治理现代化的实施意见》，开启了加快推进市域社会治理现代化工作的“曲靖实践”。

从全国推进市域社会治理现代化的总体情况看，“社会治理以及市域社会治理的主要矛盾发生转化，随着人民群众对美好生活的需要更加多样、广泛，仅仅依靠物质文化生活的提升已经不能满足，而是要在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面给予人民更多的获得感。也正因如此，使得社会治理及相关问题呈现出新的复杂性，单靠政府的力量已经难以实现社会治理效能最大化”。按照“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的价值目标，扩大多元主体的参与，充分激发社会治理中各主体活力，是今后推进社会治理及市域社会治理现代化的重点工作。同全国或东部的一些发达城市相比，曲靖市推进市域社会治理现代化的任务更加繁重，更需要进一步激发各治理主体的活力，按照中央和上级党委政府推进市域社会治理现代化的总体原则和共性目标，结合曲靖自

作者简介：李怡婷，中共曲靖市委党校。

身实际，探索一条多元主体协同治理的能够最大限度发挥治理效能的特色路子。

### 一、把加强党的领导贯穿曲靖市市域社会治理的全过程

党的领导是我国国家制度优势的集中体现，全面加强党对社会治理全过程的领导是完善社会治理体制的根本点，是激活市域社会治理各主体活力的政治基础。不同于西方社会治理源自于对政府失效和市场失败的担忧和失望，中国的社会治理坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑相结合的总体要求或基本原则。换言之，中国的社会治理具有中国特定的主体和内涵。

加强党对社会治理的领导，是中国社会治理的特色，也是党的十八大以来习近平总书记治国理政，全面从严治党的本质要求。根据曲靖市委市政府出台的《关于加快推进市域社会治理现代化的实施意见》的要求，曲靖市重点围绕“一把手”工程、党建引领工程、思想道德文化建设工程这“三大工程”来紧扣党的领导这一“根本点”，充分发挥各级党组织在市域社会治理中的领导核心作用。成立了由省委常委、市委书记任组长的市域社会治理工作领导小组，建立“1+N”工作专班，下设1个办公室和多个专项工作组，办公室抓统筹协调、当好“发动机”，工作组抓工作落实、当好“作战部”。市委、市政府定期听取汇报，及时研究解决工作中的困难问题。切实压好各级党委政府主要领导的第一责任，发挥好政府的主导作用，突出党委政法委的统筹职能；以深入推进“全国城市基层党建示范市建设”为契机，推进党建与社会治理深度融合，整合党建、社会治理、服务群众等功能，构

建区、街道、社区“4+13+72+N”党群服务阵地集群，在4个区、13个中心城区街道、72个城市社区建设三级党群服务中心，把党群服务中心、综治中心、便民服务中心整合起来，在人口密集的重点区域建设4971个“红色驿站”，扎实开展护学送学、便民惠民、志愿服务等行动；全面落实党委（党组）意识形态工作负责制，持续培育和践行社会主义核心价值观，持续强化未成年人思想道德建设，持续开展网络精神文明建设，持续加强公共文化服务体系建设和持续加大道德领域评选评议力度，持续深入实施公民道德建设工程。

### 二、强化曲靖市市域社会治理主体的协同治理意识

协同治理是创新社会治理方式的重要价值目标，协同治理意识的培育是激活市域社会治理各主体活力的文化基础。习近平总书记指出，“社会治理是一门科学，从社会管理到社会治理是治理方式的重大转变。”“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”随着互联网特别是移动互联网的发展，社会治理模式正在从单向管理转向双向互动，从线下转向线上线下融合，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。协同治理比合作治理更高端。严格来说，因为讲求相关主体的对等地位，合作治理的方式并不具有太强的现实操作性，但协同治理则有明显不同，它讲求各类主体、各部门的分工协作，各司其职，各尽其责，同时又保持良性互动，讲求治理方式的多样化及其协同运作。通俗来讲，要在社会治理的过程中运用多种手段强化官民共治的意识。为此，曲靖市提出了“五治融合”和“四级联动”的社会治理驱动方式，通过政治、自治、法治、德

治、智治的深度融合来系统推进社会治理，通过“四级联动”的响应模式来统筹推进或整体推进社会治理，并在系统推进和整体推进的过程中培育社会治理各主体的协同治理意识。

从“五治融合”的层面看，一是发挥政治引领作用。突出政治引领，最重要的是要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，充分发挥党的组织优势，凝聚社会治理的各方面优势；二是发挥自治基础作用。着力健全村民自治制度，针对一度时期农村存在的铺张浪费等陋习，指导各地全面建立村规民约，对相关陋习进行约束，并在党组织领导下全部组建红白理事会，明确了婚丧嫁娶的标准，实现了节俭务实，有效控制了陋习。在城市，成立了由居民小组长、网格员、居民代表、党员代表、人大代表、政协委员等组成的“居民议事会”，通过推开三道门（服务门、治理门、发展门），打开四道窗（和谐窗、脱困致富窗、爱心窗、幸福窗），提高居民的幸福文明指数，变社区管理为居民自治；三是发挥法治保障作用。充分行使地方立法权职能，制订出台《曲靖城市管理条例》《曲靖文明行为促进条例》等相关条例，比如结合开展全国文明城市创建工作，对乱扔烟头的行为人，处50元-200元罚款，通过《条例》的实施，杜绝乱扔烟头的行为，真正做到通过立法来解决社会治理难题；注重发挥德治引领作用，组织开展以“爨文化”为代表的文脉传承活动，促进了多民族文化融合，营造了民族团结进步的浓厚氛围；四是发挥德治先导作用。要大力弘扬社会主义核心价值观，通过教育引导、实践养成、制度保障，把社会主义核心价值观融入市域社会治理各方面、全过程。要发挥传统文化的滋养作用，挖掘和运用

好市域内优秀传统文化资源。要发挥身边榜样的示范作用，用身边人身边事传递社会正能量。要发挥乡贤能人的带动作用，让根植乡土的乡贤文化在移风易俗、促进和谐等方面焕发新的活力；五是发挥科技支撑作用。要推动大数据、人工智能、区块链等现代科技与市域社会治理深度融合，打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能化治理新模式。要借鉴一些地方“城市大脑”建设经验，强化万物互联和数据融合，实现对城市运行的超强感知、公共资源的高效配置、异常情形的及时预警和突发事件的快速处置。要借鉴一些地方的经验，打破部门信息壁垒，推动设施联通、信息互通、工作联动，建设大整合、高共享、深应用的智能化平台。要借鉴一些地方运用信息技术助推“放管服”改革经验，构建微端融合、服务联动的智慧政务网，提升智能化服务水平。

从“四级联动”的角度看，推进市域社会治理现代化，必须健全充分发挥市、县、乡镇（街道）、村（社区）四级作用的机制，明确市级把方向、管全局、抓大事，县级履行主体责任，负责整体布局和指挥协调，乡镇（街道）负责抓好区域统筹、组织实施等“轴心”作用，村（社区）是“战斗堡垒”，负责资源整合、共建共享和兜底管理，打造贯穿市、县、乡、村四级，权责明晰、上下联动的社会治理“指挥链”。

### 三、建立曲靖市市域社会治理的相应机制

建立社会治理的联动机制、协调机制等是创新社会治理机制的基本形式和内在要求，是激活市域社会治理各主体活力的方法基础。要建立健全党委领导和政府主导的维护群众权益机制、社会利益协调机制、预防和化解社会矛盾机制、社会风险评估

机制、突发事件监测预警机制，保证社会治理的常态化、长效化、社会化、智能化。

而相应机制的建立应该聚焦问题、研究问题、解决问题，从人民群众最恨、最怨、最烦的事情抓起，着力解决好群众最关切的公共安全、食品安全、环境污染、公共服务等问题。要从最严峻的风险防起，围绕暴恐袭击、网络安全、金融电信诈骗等突出风险，提高全社会安全系数；要从群众身边的小事做起，解决人民群众身边的邻里纠纷、物业服务、公共服务等烦心事，提升“微治理”水平；要从最突出的短板补起，加快市县两级层面应急能力、基层基础、科技支撑等薄弱环节建设，为市域社会治理现代化提供有力保障。

曲靖市以问题为导向，建立了联席会议、督导检查、通报问责等机制，画出时间表、路线图，搭建了推进市域社会治理现代化的“四梁八柱”。并重点围绕矛盾纠纷及信访问题排查化解工程、公共安全监管和应急处置工程、社会治理智能化工程这“三大工程”来建立相应的议事协调机构和资源整合平台。

#### 四、进一步发挥曲靖市社会组织在市域社会治理中的作用

发挥社会组织在社会治理中的作用是实现协同治理、“官民共治”的重要一环，是激活社会治理主体的重要内容，是建立社会治理共同体的内在要求。从调研的情况来看，曲靖市社会组织发展有力有序，管理更加规范，服务能力稳步提升。曲靖市制定出台了《曲靖市改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展实施方案》（曲办发〔2017〕22号），曲靖市社会组织孵化中心和党群服务中心建设已经完成，社会组织登记管理制度改革持

续深化，行业协会、商会和公益性社会组织培育发展成效明显。截至2020年6月9日，全市共有社会组织1931个，其中，社会团体795个，民办非企业单位1132个，基金会4个（市级社会组织181个，其中社会团体154个，民办非企业单位25个，基金会2个；麒麟区社会组织272个，其中社会团体77个，民办非企业单位195；马龙区社会组织114个，其中社会团体45个，民办非企业单位69个；沾益区社会组织153个，其中社会团体61个，民办非企业单位91个，基金会1个；经开区社会组织25个，其中社会团体6个，民办非企业单位19个；富源县社会组织216个，其中社会团体74个，民办非企业单位142个；陆良县社会组织232个，其中社会团体100个，民办非企业单位132个；师宗县社会组织139个，其中社会团体28个，民办非企业单位111个；罗平县社会组织134个，其中社会团体82个，民办非企业单位52个；会泽县社会组织127个，其中社会团体58个，民办非企业单位69个；宣威市社会组织382个，其中社会团体110个，民办非企业单位271个，基金会1个。）全市共有社会组织从业人员约5700余人（市级社会组织从业人员约800余人，县级约4900余人）。

如何让这些发展有力有序的社会组织在社会治理过程中发挥相应的作用？针对这一问题，首先，应该继续培育社会组织发展，健全完善社会组织孵化培育机制，加大支持培育力度，突出对协会商会、科学技术、公益慈善、社会工作、城乡社区服务类社会组织的培育发展；其次，实施社会组织联动工程。健全完善社会组织教育培训和人才培养机制，构建良好的交流活动平台，推动资源共享和服务共建，不断提升社会组织服务专业化水平；加强

政策宣传和项目扶持，引导社会组织积极参与社会公共服务，不断提升社会组织服务社会认可度；规范服务活动监管，健全完善服务管理机制，严格程序标准，提升服务质量；引导社会组织服务。积极构建完善社区社会组织综合服务平台，进一步健全完善多元主体参与社区治理制度机制，鼓励社区社会组织广泛开展邻里互助、关爱帮扶、纠纷调解、平安创建、社区矫正等社区服务，引导带动社区居民积极主动参与社区公共事务和公益事业，促进社会和谐稳定。

### 五、增强曲靖人民在市域社会治理方面的满意度和获得感

习近平同志在党的十九大报告中指出，要提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理，“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”坚持以人民为中心，是习近平同志社会治理思想的根本政治立场。他深刻指出：社会治理，说到底，就是对人的服务和治理。增强人民群众的满意度和获得感是推进市域社会治理的出发点和落脚点。反过来讲，激发社会治理各主体的活力，建立社会治理共同体的目的也正是为了满足人民群众对民主、法治、公平、安全、环境等多样化多层次诉求的需要。党的十九届四中全会强调，要把“满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”作为社会治理现代化的价值追求。那么，如何检验市域社会治理成效？关键要看到底能不能破解难题，能不能把“民生为本、服务为先”理念落到实处，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准。

为此，曲靖市重点围绕政务服务提升工程来提升人民群众的满意度。一是推动公共服务均等化。

稳步推进农业转移人口市民化，按照“麒沾马”城市一体化发展和建设珠江源大城市的总体规划，到2020年年底非户籍人口在城市落户的目标如期完成。完善居住证制度，推进城市基本公共服务向常住人口全覆盖，使流动人口真正在城市安定下来，增强获得感、归属感；二是推动公共服务便捷化。深化“放管服”改革，全面提升“互联网+政务服务”水平，建立和完善符合曲靖实际的办事指南和工作规程，实现“马上办、网上办、就近办、一次办”，推进有关公共服务事项凭身份证或社会保障卡“一证通办”。到2022年，90%以上的村（社区）可直接办理或代办政务服务事项，推进村（社区）综合服务设施建设，实现城市社区综合服务设施全覆盖，村级综合服务设施覆盖率不低于90%；三是要推动公共服务精准化。建设并打通政务服务APP、服务热线等渠道，构建微端融合、服务联动的政务服务体系，广泛收集民情民意，更为精准及时地提供公共服务。健全广大群众对公共服务的评价机制，畅通群众对民生事项、公共服务办理情况的评议评价渠道，将评价结果作为考核业绩的重要标准。深化行政审批制度改革，建立政府权力清单管理体系，把曲靖打造成“支持政策最优、保障措施最强、行政审批最快、办事效率最高”的城市之一。

除此之外，曲靖市还要在平安建设、社会基础管理、社会心理服务体系建设、社会治理法治保障等方面下功夫，以期增强曲靖人民在推进市域社会治理现代化过程中的获得感，进而真正激发曲靖人民参与社会治理的活力。社科

责任编辑：张 兵

# 曲靖市域社会治理现代化中的 社会力量赋能路径探讨

■ 刘平/文

社会治理是国家治理的重要组成部分，市域社会治理是市域治理的重要构成。自新型冠状病毒肺炎疫情爆发以来，在党中央的集中统一领导下，社会力量广泛参与，为疫情防控作出重大贡献，事实证明，社会力量能够以多种形式参与到重大公共卫生事件的应对中，并突显出生活性、地域性、灵活性等特质，能发挥传统管理主体所不能发挥的作用，是市域社会治理中不可或缺的一支有生力量。与此同时，社会力量在市域社会治理中，存在着跨界联动少、整体力量分散、组织后继力不足、偏重文体活动领域等现实情况，未能充分发挥其应有能量，而“党委政府热热闹闹干，群众袖手旁观看，党员干部累出了病，可群众还是不高兴”的现象时有发生。如何为社会力量赋能，使社会力量更好地参与市域社会治理、更好地发挥作用，既是国家治理能力和治理体系现代化的题中应有之义，又是曲靖市推进市域社会治理现代化工作中的必须思考的

现实问题。

党的十九大报告在阐释“打造共建共治共享的社会治理格局”部分指出，要“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”“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”，明确了社会治理工作需提高社会化的导向和工作重心需向基层下移的方向。党的十九届四中全会决议进一步强调“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，确保人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安中国”，“构建基层社会治理新格局。完善群众参与基层社会治理的制度化

作者简介：刘平，中共曲靖市委党校。

渠道。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，健全社区管理和服务机制，推行网格化管理和服务，发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础。加快推进市域社会治理现代化。推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务”，在明确社会治理工作中的社会与公众的角色定位的同时，进一步指出了引导群众参与社会治理的具体方向。本文结合曲靖市关于推进市域社会治理现代化的工作部署，主要围绕曲靖市推进社会治理现代化“十二项工程”之“实施社会组织联动工程”和“实施社会基础管理工程”的实施举措，就曲靖市域社会治理现代化中的社会力量赋能路径作如下探讨。

### 一、引导激励社会组织积极参与社会治理

社会组织相较于党政机关、群团组织，对社会需求的嗅觉更加敏锐，且反应迅速、机动性强，是鼓舞和组织群众参与社会治理、完善社会服务的重要力量。

一是将培育本地社会组织与引入外地成熟项目相结合。社会组织因其非官方和部分组织非盈利的性质，具备较强的跨地区推行项目能力。曲靖应以更开放的姿态，积极主动对接外地优质社会组织的成熟项目到曲靖市域范围内，与本地社会组织合作开展活动。在合作中，学习和借鉴成熟经验，更好地探索符合本地实际的社会组织发展道路。

二是对各类型的社会组织进行区别化引导激励。积极调研整理现有社会组织开展活动中的共性

难点问题，分级分类帮助解决。对社会团体，应从激发其社会价值感出发，引导社会团体探索值得长期深耕的活动领域；对民办非企业团体和基金会，可设置积分管理制度进行行为引导；还应积极对接涉外社会组织对口项目到曲靖交流合作。

三是引导社会组织提质升级、创建品牌。编制和出台符合本地实际情况的品牌社会组织的评价指标，对社会组织提质升级进行引导，可参考广州市出台地方标准《品牌社会组织评价指标》的具体做法，配合对品牌创建成效较好的社会组织进行相关政策倾斜扶持，推动本地社会组织高质量发展，指向结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局。

### 二、充分调动群团组织参与社会治理

群团组织是具有鲜明阶级性、广泛群众性和高度政治性的群众组织，群团工作既是党的事业的重要组成部分，也是广义上的社会组织工作的有机组成部分。群团组织阵地建设时间长、实践经验丰富，能较好地承担社会治理现代化工作中的相应社会责任。

一是守好口碑民生项目阵地。立足现有“红色小饭桌”“老年人幸福餐桌”等广受好评的本地成熟项目，由各群团组织结合各自工作职责，开展调查研究，摸清特殊群体、困难群体的基本情况和合理诉求，不断完善口碑民生工程建设的常态化、长远化建设，并适时推出一批有针对性的创新专项服务行动。

二是打造和推广本地特色精品志愿服务项目。以更加生动活泼、富有感染力的宣传形式，对“文



明创建、志愿同行”“先锋引领、爱在珠源”等本地精品志愿服务项目，加大对内对外宣传力度，并同步宣传吸纳志愿者参与服务的信息，引导社会爱心人士规范化、有组织参与本地特色精品志愿服务活动。

### 三、组织发动群众参与社会治理

近年来，以“西城大妈”“朝阳群众”等为代表的平安志愿者队伍在公共安全治理中发挥着重要作用，体现了群众作为社会治理主体参与意识的回归。组织发动群众参与社会治理，就是要坚持一切依靠群众，让群众想参与、敢参与、能参与，让更多的群众由“冷眼看”转向“热心干”。

一是因势利导，明确激励措施。鼓励有关单位和行业协会采取有利于发动群众参与社会治理工作的具体措施，例如对为开展志愿服务活动提供场所和其他便利条件的单位，进行政策性奖励；党政机关和企事业单位，在同等条件下，优先录用和招用有良好志愿服务记录的考生和应聘者；将各级各类院校学生参与志愿服务活动情况纳入学分管理体系；推进一批面向社会不定因素预防机构体系的专项社会治理活动，设置保障专项活动资金的具体措施。

二是拉近群众与综治工作的距离。鼓励基层综治中心、党群服务和社会治理中心、派出所等具备综治功能的基层综治组织开展“综治工作开放日”“周末综治志愿者”“平安曲靖护卫者”系列活动，邀请群众实地参观，走近和亲身参与综治工作，不断扎实“人人抓稳定、人人管稳定、人人保稳定”的“大综治”群众基础。

### 四、加强市域协商民主助推社会治理

协商民主在整合社会关系、促进民主监督、提升决策效率等方面具有独特优势，包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商等多种形式。市域协商民主能更好地维护市域社会治理工作的人民群众利益导向。

一是提升协商范围的广泛性。在已有各类协商制度的基础上，细化提升协商范围广泛性的具体举措。如加强本地事关人民群众切身利益的重大决策事项的听证力度，扩大听证会参加人员范围，增加旁听人员席位，加大对听证会情况的宣传报道力度。用可见的市域协商民主成效，提升对协商民主的重视度和参与度。

二是对市域民主协商程序进行制度化规范。对各形式的民主协商的协商对象、协商形式、成果报送、落实反馈、跟踪监督等关键环节进行制度规范。其中，尤其应注意监督工作要覆盖民主协商的全过程，对造成重大社会性事故的决策失误事件，对其有否经过规范的民主协商程序进行追责。

### 五、完善基层群众自治机制

基层群众自治制度，是指人民群众在党的领导下对农村村级、城市社区公共事务和公益事业直接行使当家作主民主权利的政策、法规、程序、规范的总称。规范基层群众自治，有利于提升基层社会治理实效性，促进社会和谐稳定发展。

一是树立一批基层群众自治规范示例。在市域范围内，选取各类具有代表性的基层群众自治组织规范运行、产生较好成效的案例，制作成多种形式

的宣传材料进行宣传。用群众身边看得到的自治成效，来引导规范参与基层群众自治组织的行为。

二是加强对有碍基层群众自治行为的监督、举报。在广泛宣传基层群众自治组织规范建设知识的基础上，举办相关主题信访接待活动，鼓励群众通过“信访超市”“综治中心”，对所掌握的相关基层自治组织建立、运行过程中，违背民主法治精神的行为进行情况反映。

### 六、激活职工代表和小区业主的自治力

激活职工代表和小区业主的自治力，关键在于用良好的制度设计为勇于承担责任的人保驾护航，引导职工代表和小区业主在自治实践中，不断锻炼和提升自治的能力。

一是突显职工代表大会对企事业单位的监督职能。以职工代表大会为基本形式的各类企事业单位民主管理活动是职工依法参与企事业单位决策、管理和监督的重要平台。长久以来，因领导和职工“端人碗、服人管”的陈旧思想作祟，往往将职工代表大会视为发放职工福利的窗门。激活职工代表自治力，可对企事业单位重大事项的决策设置全体职工大会匿名表决程序，依托信息技术，现场实时公布表决结果。

二是发挥业主大会对业主委员会的监督作用。制定关于曲靖市各住宅区举办业主大会的具体工作流程指导意见，引导居民规范召开业主大会，对业主委员会的委员人选、工作内容、工作成效进行监督。必要时，可依业主委员会申请，指派乡（镇、街道）、村（社区）专业工作人员参与业主大会，提供现场工作指导。定期公布运行规范、工作成效

较好的模范业主委员会名单，将好的做法进行推广；对不做实事、长期闲置、口碑较差的业主委员会，鼓励举办业主大会进行换届。

三是推进基层党建在业主自治层面发挥作用。鼓励党员业主在住宅区内亮出党员身份，发挥先进模范作用，积极参与和承担业主自治工作。由党员业主所在党组织，对带领业主取得较好自治成效的党员进行表彰。

### 七、加强社会诚信体系建设

社会诚信体系是一种以社会诚信制度为核心的维护经济活动、社会生活正常秩序和促进诚信的社会机制，是一项需要全社会参与的系统工程。社会诚信体系建设是社会力量有序参与社会治理工作的重要支柱性要件。

一是认真贯彻落实《曲靖市2020年社会信用体系建设工作要点》中对全面推进社会诚信建设的要求。重点关注民生保障，围绕医疗卫生、社会保障、教育科研、体育、文化旅游、劳动用工、知识产权、环境保护、统计、社会组织、重点职业人群、互联网应用及服务等领域，建立完善各领域诚信制度，深入推进各领域诚信建设，促进社会公平，构建和谐社会建设，保障公民权益。

二是建设诚信文化，营造社会氛围。对政务诚信建设、商务诚信建设、司法公信建设等特定领域的诚信建设工作，能采取较多成熟的行政手段、经济手段进行引导，而对范围更加广泛的社会诚信体系建设，需要更多地从诚信教育与诚信文化建设方面，对“诚信曲靖”的市域社会诚信氛围进行营造。社科

责任编辑：张兵

# 后单位社区居民自治的有效性及其可持续性发展探讨

——基于曲靖市狮子山煤矿居民自治小区的实践

■ 许海燕/文

作为城市基础的社区，是城市社会的最基层运作单元，社区治理是否有效，关系到基层社会的稳定，也关系到中国共产党执政之基的稳固。随着20世纪末期国有企业改革的不断深化和推进，传统的单位型社区不断解体，越来越多的“单位人”成为“社会人”，城市社区进入后单位社区。后单位社区主要包括转制型国企社区、破产型国企社区和机关事业单位家属区等。后单位社区作为重要的社区类型广泛存在于各大城市之间，这类社区多为老旧小区，都有共同的基本特征，如绝大多数小区无物业管理；建筑使用年限久，治安及消防隐患大；环境卫生脏、乱、差；基础设施差，公共服务配套设施不完善；小区居民下岗困难群体、弱势群体和老年群体居多；物业管理难以引入，原单位社区管理陷入真空或完全弃管等。如何依据“自我管理、自我服务、自我监督、自我教育”的理念，依法引导后单位社区居民自治，提升社区居民自治能力依然是城市社区治理的难题，同时也关系到社会稳定

及社会治理新格局的构建。本文立足于曲靖市江南社区狮子山煤矿居民自治小区的成功实践，对后单位社区居民自治的有效性及其可持续性发展进行探讨。

## 一、党建引领下的“红色自治模式”创新

### （一）狮子山煤矿居民小区基本情况

狮子山煤矿小区位于曲靖市麒麟区白石江街道江南社区，小区共有常住人口30户117人，小区居民多是下岗及退休工人，属年老、困难、弱势的群体。狮子山煤矿原是一家国有企业，1993年在原煤机厂的地址建基地，2003年企业改制，由国有企业变为民营企业，狮子山煤矿小区移交江南社区管理。伴随煤炭行业产能过剩，企业经营困难重重，单位无力管理小区，后煤矿卖出，小区彻底变成了典型的“三不管”小区，即原属单位破产不管、物业公司因收不起物管费也不愿管、社区想管但承担不了费用管不了。小区基础设施老化，治安问题突出，偷盗严重，脏、乱、差便成为了小区的代名

作者简介：许海燕，中共曲靖市委党校教师，主要研究方向为公共管理。

词。小区居民普遍缺乏安全感和归属感，怨声载道。

### （二）党建引领下的“红色自治模式”创建

在白石江街道党工委和江南社区党总支的重视下，白石江派出所充分发挥职能作用，从居民普遍关心的治安问题着手，把狮子山煤矿居民小区里德高望重的7名老党员，乐于助人的老同志组织起来，积极参与平安创建。2009年小区成立党支部，利用其组织优势，通过支部引领发力，党员带头示范，小区治安、绿化、卫生等工作进一步优化。

“党建+治理”在小区生根发芽，狮子山煤矿居民小区在小区党支部的领导下，2016年3月成立了小区居民自治委员会，由小区支部书记任居民自治委员会主任，2名热心公益乐于助人的老同志担任自治委员会委员，5名热心居民当选为居民代表，社区指定5位志愿者成立了小区志愿者服务队，还推选了楼栋长。小区居民自己管自己，实行以老党员为主的自主管理。小区管委会定期召开会议，对小区的相关问题进行沟通协商，对于涉及到所有住户的事则通过召开居民议事会的方式对小区进行自治自管。在小区治理中，年纪稍小的党员主动承担起小区里力所能及的事务，对于力所不能及的事务，白石江街道及江南社区则给予大力支持。在设施方面，江南社区把小区提供的老门房进行改造，改建成自治管委会办公室、居民自治议事厅、居民活动室、邻里守望“小课堂”四合一的场地，配备了办公桌椅、电视、书籍等用品，在小区院落里开辟出居民休闲娱乐区，安装小区路灯，并由社区出钱

为居民楼的每个单元装上了门禁系统；服务方面，江南社区不断健全完善居民点单、服务平台派单、志愿者接单的志愿服务团队品牌，通过骨干党员、党员带群众，建立志愿服务队，搭建志愿服务平台，建立固定的联系方式和服务内容，列出服务清单，并积极宣传，让小区居民了解服务内容，方便居民主动与志愿服务平台联系。居民有事只需给服务平台打个电话，就可以完成接单派单，满足居民所需，得到了居民的一致“点赞”；治安方面，白石江派出所建立和完善了社区民警与小区的挂钩联系、民情恳谈、警情回访等联系服务群众的长效机制，社区片警与小区居民建起了警民联防微信群，经常在群里通报近期警情，拉近了警民关系，小区居民需要帮助，一个电话社区警察主动上门服务，大大方便了腿脚不便的老人。小区居民看到出现安全隐患也会及时与民警沟通，群防群治，平安联创，实现了小区“零发案”。现在的小区建立起了党员带头、居民为主、志愿服务为支撑的小区居民自治长效管理机制。如今，走进狮子山煤矿居民自治小区，映入眼帘的是一片祥和的景象，小区干净整洁、邻里和睦亲如一家，实现了脏、乱、差小区向美好家园的嬗变，狮子山煤矿居民自治小区也因此成为“全省基层党建示范点”。

### 二、后单位社区居民自治的有效性探讨

狮子山煤矿居民自治小区只是江南社区内小区自治自管的一个缩影。江南社区是一个破产改制企业多、老旧小区多、困难群体多的纯居民社区，像狮子山煤矿基地生活区这样的老旧小区就有7个。

狮子山煤矿居民自治小区的探索和实践，为后单位居民社区治理提供了一个成功的个案。而狮子山煤矿居民自治小区实践的有效性，得益于以下几个方面的条件：

（一）组织化建构：重视社区精英在居民自治中的引领作用

单位制消解后，“单位人”向“社区人”的转变冲击了原有的组织网络，城市社区需要“再组织化”。首当其冲要坚持党的领导，重视社区精英的作用。社区精英通常都是退休后的中共党员，他们在居民组织化中起到模范带头作用，也是基层政府和社区自组织主要依靠的力量。狮子山煤矿小区的居民自治也是从组织化建构开始，2009年首先成立小区党支部，通过引导小区老党员发挥先锋模范作用，进行自我管理。随着小区治安的好转，自我管理见成效，大大激发了小区居民参与自治的内生动力，2016年小区自治委员会成立。成立后，制定了《居民自治公约》，形成以基层党组织为引领，整合居民代表会议，小区自治委员会和社区“两委”会在内的社区内外资源，建立社区事务依法自治，各类主体广泛参与的民主协商议事体系。狮子山煤矿居民自治小区“红色治理模式”实际上是社区探索微治理的一种创新，推行的是以院落党组织、院落自治管委会和院落居民自治议事会“三驾马车”式的院落自治模式，其成功个案，说明基层党组织作为权威性组织承担着社区治理的发展规划、制度设计、行动协调等职责，它不仅要创建社区自组织体，还要帮助提升社区自组织能力。

（二）适度组织规模：居民自治有效实现的基础

不同组织规模会体现出不同的自治特点，而自治的不同特点又影响着自治的有效性。狮子山煤矿居民自治小区作为现实存在的自治单元，由于小区所在院落作为一种自然产生的地理空间，二十多年的共同居住历史，组织规模又小，居民在长期的共同生活中彼此形成稳定的情感和联系，原本就是一种“熟人社会”的邻里关系，居民有共同的利益，且利益相关性较强，所以小区居民自治的效率和效能较高。这说明小区自治能得到居民的认可与其组织规模适度也有一定关系。适度的小区规模，有利于提高自治效率、提高自治效能，更好的发挥组织效力。

（三）完善的社区服务：提升居民对社区认同的前提条件

要使社区成为辖区内居民日常公共生活和社会生活服务不可或缺的重要场所，提升居民对社区的认同感，社区管理和建设实践不断创新是重要突破口。江南社区将辖区内的6家物业公司进行整合，搭建起江南物业服务联盟平台，健全和完善“居民点单，服务平台派单，志愿者接单”的守望江南志愿者服务团队品牌，为辖区居民提供便捷、贴心、低廉的物业服务。并联合辖区单位做到“整体联动、爱心帮扶、细微服务、邻里互助和物业管理”五个方面，充分调动和发挥辖区内一汽红塔、模三厂、商业银行和小区物管等成员单位的作用，通过搭建“红色瞭望站、共同愿望室、邻里互助港、群众期望办和美好希望厅”五个平台，构建起党建共

抓、资源共享、困难共帮、发展共商，凝聚力量共同守望江南奔小康“守望江南”服务品牌。这一系列的举措，为辖区居民提供了完善便捷的社区服务，让居民赞不绝口。这不仅增进了居民对社区的亲切感和归属感，也提升了居民对社区的认同感。

### 三、对后单位社区居民自治可持续性发展的思考

后单位社区虽然有着共同的一些特征，但由于各居民小区的组织结构、居住类型、条件、人口结构、利益需求、原单位的历史文化等各个方面都存在很大的差异性，所以，在推动基层党组织领导开展社区居民自治的过程中，不能机械的照搬照抄，复制粘贴式推广，必须要找准问题对症下药，因地制宜、分类施策，形成差异化的治理对策。

（一）进一步强化社区党建工作，发挥党组织在社区的统领作用

党的十八大以来，城市社区治理工作越来越得到重视，中共中央和国务院出台的《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中提出了到2020年基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系的总体目标。党的十九大报告进一步强调了基层党组织建设对于社区治理的重要性，提出推进社区治理的关键在于加强基层党组织建设。因此，要强化党组织建设，全面贯彻落实党建工作责任制，健全党建工作长效机制，确保党的建设各项工作落到实处。要创新党建工作方法，增强社区党组织的凝聚力和战斗力，发挥好党组织在社区的统领作用，为社区

各类组织参与社区治理搭建组织平台，体现党组织的核心和引领作用。

（二）加强后单位社区自治骨干和多元化自治组织的培育

中国社区治理和居民自治赖以支撑的政治资源就是党员资源，社区党组织必须充分开发出来，使之成为居民自治的引领力量。但在后单位社区居民自治中，自治组织成员一般以退休老党员居多，在职在岗的青壮年居民对社区开展的活动往往大都缺乏兴趣，也很少参加。这导致许多自治小区自治组织老龄化的问题，对小区的管理工作力不从心，亟需在居民中挖掘和培育接班人。在后单位社区除了党员资源外，实际上还存在大量可挖掘的人力资源，如有的后单位企业小区“4050下岗人员”以及退休不久的年轻的老年人等群体的数量不容小觑。他们中不乏有视野开阔、头脑灵活、热爱社区事务、居民信任的人，可以作为社区居民自治的骨干力量加以培养。另外，要培育和完善各种社区自治组织，建立多样化的参与机制。要在优化社区主体组织同时，通过支持社区居民根据需要自发成立不同类型、不同层次的自治组织，开展相关自治活动满足自身合法利益。由于社区自治组织往往规模较小，也可建立起多种参与机制，包括轮值机制、分片管理和委托管理等。通过这些机制来提升居民自治的能力及自治的意识。

（三）因地制宜，积极开展不同自治单元的探索

应该以何种方式实现自治，以解决大规模组织

居民直接参与自治的难题，好多城市都做了探索。如将自治单元下沉到居住小区、楼栋成为很多地方推进居民自治的探索，当前涌现出的院落、街巷自治、楼栋自治都是对自治单元进一步下沉的尝试。这些自治模式虽然组织规模大小不一，形式不同，但有一个共同点是相对于社区，其组织规模较小，这些小规模组织源于居民内生需求，是居民自发成立，就具有政府组织无法比拟的约束力和凝聚力，能够提升治理绩效。在小区内部还可以根据情况进行进一步缩小自治单元，以街巷、楼栋、邻里为单元实施自治，利益更加直接、更加相关，因此也是一种最有效的自治。所以，在推进居民自治的过程中，需要政府的支持和引导，建立制度化的规范机制和激励机制，因地制宜、因事制宜创新后单位社区居民自治形式，确定适宜的自治规模。只有最能提升居民自治实效，体现居民为主体的共建共治共享的自治，才是最适宜的。

（四）重视社区文化建设，提升居民对社区的认同感

社区文化对于提升居民社区认同感，增强社区团结，强化社区共识，培育社区公共意识，提高社区文明，营造民主协商氛围，以及推动社区自治均有重要意义。在社区文化建设中可结合时代与地方特色，因地制宜利用社区智力资源及驻区单位的硬件设施，组织开展形式多样的文体活动，创新社区教育学习载体和形式，定期开展各类专题讲座、社区运动会、亲子游戏、舞蹈比赛等以趣味性、娱乐性为主的活动，在互动体验中让不同年龄、不同

性别的居民走出家门，走进共同生活的家园，以提高对社区的认可度，提升社区的凝聚力和影响力；通过开展“楼栋文化”“四点半课堂”等活动和形式重塑邻里守望精神；社区还可每年开展“和谐单元”“卫生楼栋”“文明户”和“好人好事”等评选，树立道德榜样，倡导文明新风，培育社区居民自尊自信、理性和平、积极向上的社会心态，实现居民自治的良性互动，夯实社会治理的基础。

（五）提高社区服务精准化和精细化水平

1.精心制定社区服务规划。在精确识别社区居民服务需求的基础上，立足我国经济社会的发展实践，制定科学有效的社区服务规划。

2.健全社区服务机构。可通过购买服务的方式鼓励和支持一批专业的社会服务机构，弥补居民自治以及政府公共机构服务能力的不足，涵盖需要更多专业技能的服务，如公共设施建设和管理、社区关怀、社区教育、学生托管、老年人日间照料、邻里互助服务制度设计等。为社区治理提供多样化的资源和服务。

3.加强社区信息化建设。利用互联网等现代科技手段，对社区服务供给的全过程进行支持。加强社区服务信息管理平台建设，推进智慧社区建设，拓展智慧社区服务体系，加大对社区养老、社区医疗、社区安保等的智能化改造升级力度。实现社区服务的精准化和精细化，以满足人民对美好生活的需要。社科

责任编辑：张兵

# 推动市域社会治理现代化 在环境保护中的法治实践创新

■ 陈 锦/文

当前，国家对生态环境保护空前重视。党的十九大吹响了新时代“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”的号角，明确提出了“推进绿色发展”“着力解决突出环境问题”“加大生态系统保护力度”和“改革生态环境监管体制”的总要求。因此，对环境资源保护法律体系和执法体制进行深入研究，在市域社会治理现代化建设法治实践创新中具有很强的现实意义。

## 一、现状及存在问题

现行的环境资源保护法律体系建设于上世纪七十年代末，经过40多年的立法、执法实践，法律体系和执法机制均已基本形成，在生态环境保护方面发挥了巨大作用。然而，随着经济社会的进一步发展和人民群众生活质量的不断提高，人们对生态环境保护的需求和愿望更加迫切，环境资源保护法律体系和执法体制逐渐暴露出一些亟待解决的问题。

### （一）环境资源保护法律体系的现状及存在问

题

环境资源保护法律体系包括宪法、刑事法、民事法和行政法等内容，是一个涉及森林和生物资源、水资源、土地资源以及气候资源监管等方面的庞大体系。在行政法律体系方面，包括了林业、公安、环保、国土、农业、水利等多个部门的上百部法律、法规和规章。由于我国过去行政体制中“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”现象比较普遍，导致环境资源保护法律法规和政策之间发展不平衡，法律法规操作性不强，法律法规之间、法律与政策之间出现冲突的现象较为普遍。相对于环境资源保护行政法律体系而言，刑事法律体系关于环境资源保护方面的内容就比较简单，法律文件主要包括两类：一是刑法规定；二是最高人民法院和最高人民检察院的司法解释。

上述环境资源保护刑事法律体系方面当前仍存在诸多法律问题，主要有四个方面。一是个别司法解释条文规定存在交叉，导致案件定性及管辖出现

作者简介：陈锦，曲靖市公安局森林警察支队。



认识上的分歧。二是有的司法解释之间衔接不当，导致一些严重破坏生态环境资源行为难以认定为犯罪。三是立法空白导致刑事法律与行政法律之间衔接缺失。四是法律法规不健全，立法、司法解释滞后，形成法律上的“真空”。

## （二）环境资源保护执法体制的现状存在问题

一般来说，执法体制和法律体系密不可分，法律体系决定执法体制，有什么样的法律体系就有什么样的执法体制。

环境资源保护行政法律体系的复杂性决定了行政执法体制的复杂性。行政执法体制方面存在的突出问题是执法主体分散，比如根据《环境噪声污染防治法》的规定，对噪声污染违法行为进行处罚的执法机关包括环境保护部门、政府经济综合部门、公安机关、港务监督机构、铁路主管部门。不同部门或同一部门的不同执法队伍，在执法力度、执法尺度方面掌握不一，执法公平性受到影响。有的部门既从事行政管理又从事行政执法工作，既是运动员又是裁判员，难以在保护与发展之间找准平衡点，难以全身心投入到行政执法工作。

## 二、对策

我们应深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，全面贯彻落实党的十九大和全国生态环境保护大会精神，推动市域社会治理现代化建设在环境保护中的法治实践创新，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法工作，用法治思维和法治方式坚决打好生态环境保卫战。

（一）牢固树立用最严格制度最严密法治保护生态环境的理念，加快制度创新，增加法律法规供给，完善法律法规配套，健全生态环境保护法治体系

“用最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”，在全国生态环境保护大会上，习近平总书记的话语掷地有声，再一次宣示了党中央强力推进生态文明建设的坚强决心和坚定意志，指明了以制度之力推动新时代绿色发展的方向和路径。我们要认真学习领会习近平总书记重要讲话精神，以强烈的责任感和使命感，加强制度和法治建设，以最严格的制度、更严密的法治，为建设美丽中国提供可靠保障，向子孙后代交出我们这一代人的满意答卷。

当前的一项重要任务，就是加大力度筑密筑牢生态环境保护的制度屏障。一是织密“制度网”，解决好法律制度不健全的问题。就一些领域存在制度空白、无法可依的情况，就部分领域存在现有制度落后于环保实践的情况，应抓紧出台法律法规、强化落地细则、动态跟踪调整。二是构建“制度链”，解决好制度衔接不畅的问题。生态文明建设是个系统性工程，山水林田湖草是生命共同体，各领域相关法律法规必须统筹兼顾，相关部门亦要整体施策、多措并举、协调联动。

我们应从生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题的高度，把广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量的要求体现在立法工作中。要积极回应人民群众

所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。从国家层面，应加快与新时代保护生态环境任务不相适应的法律法规制定和修正工作；从地方层面，应按照《立法法》的规定，根据保护生态环境执法的客观需求，由省和设区的市、自治州的人民政府根据法律、行政法规和我省地方性法规先于国家制定环境保护方面的规章。应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因环境保护迫切需要，可以先行制定地方政府规章。通过久久为功、驰而不息的制度建设，真正构建覆盖生态环境保护全方位、全地域、全过程的生态文明法治体系。

（二）强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线

只有实行最严格的制度、最严明的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。按照源头严防、过程严管、后果严惩的思路，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

有了好的制度，一定要狠抓落实，解决好制度执行不到位的问题。坚决打破一些地方“生态环境保护说起来重要，做起来次要”的怪圈，让制度长出“钢牙利齿”，形成在“生态环境保护问题上不可越雷池一步”的刚性约束。让广泛的生态共识在生产生活各个领域落地生根，进而转化为云南人民的积极行动和巨大合力，绘就青山绿水、诗意栖居的中国图景，推动中华民族实现永续发展。

（三）改革自然资源和生态环境管理体制，建

立统一的自然资源和生态环境管理体制

统筹山水林田湖草系统依法治理，统一行使所有国土资源空间用途管制和生态保护修复职责、国家公园等各类自然保护地管理职责。加大生态系统保护力度，整合森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源的监督管理、保护利用，以及自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责，归口自然资源机构管理，优化自然资源和生态环境公安管理职责。建立统一的生态环境监管体制，统一行使生态和城乡各类污染排放监管和行政执法职责，加强环境污染治理，坚决打赢生态环境保护攻坚战。因此，理顺森林公安刑事执法体制是环境保护的客观需要。

中央办公厅和国务院办公厅联发的《深化公安改革的实施意见》中明确指出，建立人民警察分类管理制度是改革的大趋势，通过建立符合公安机关性质任务的公安机关管理体制，破解制约公安机关职能作用的充分发挥、影响公安事业长远发展的难点问题。2017年2月14日，公安部李伟副部长在全国森林公安深化改革工作会议上的讲话指出：“对江西一些地方授权森林公安开展生态刑事执法试点等经验，要加强培养和总结，在具备条件的地方逐步推广。”国家林业局李树铭副局长也在会议上强调“由森林公安对涉及生态环境安全相对集中管辖的改革试点是在深化森林公安改革中进行的大胆创新和有益探索。”这充分说明了由森林公安机关行使环保刑事执法权是大势所趋，是贯彻习近平总书记关于生态文明建设一系列重要讲话精神的有力抓手，是践行中央关于公安改革的有效方法，是实现

“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”的有力措施。

（四）把理顺刑事执法机制作为环境资源保护体制改革的首要环节

环境资源行政执法体制改革涉及多个政府部门和经济社会发展各个方面，解决起来很难一蹴而就，需要认真研究，审慎推进。而选择刑事执法作为理顺环境资源保护执法体制的突破口，符合中央关于深化改革的基本要求，是一种成本最小而效果明显的改革模式：其一，符合《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于行政体制改革应当严格控制机构编制、严格控制财政供养人员总量的要求。从刑事执法机制入手改革环境资源保护执法体制，只需要调整公安机关内部管辖分工，在不增加编制、不增加经费投入的情况下即可基本完成。相对于行政执法机制改革而言，刑事执法工作机制改革不涉及跨部门职责调整，不涉及部门间人财物变动等相关问题，改革阻力较小。其二，可以有效推动环境资源行政监管和行政执法工作机制改革。刑事执法是保护环境资源的最后一道防线，工作机制的理顺不仅能形成打击犯罪的合力，而且能够通过典型案例剖析，发现犯罪的成因、特点和规律，为预防犯罪提供有价值的信息，也能进一步发现环境保护行政管理和执法工作中存在的问题，积极推动环境保护行政执法体制改革。

（五）推行以森林公安为主的环资源保护刑事执法模式

森林公安是一支受林业和公安部门双重领导、承担着绝大多数破坏环境资源刑事案件侦查和大部

分林业行政案件查处职能的专业执法队伍，以森林公安为主侦办破坏环境资源刑事案件是理顺环保执法机制的切入点。

云南省森林公安机关自1980年组建以来，在各级党委、政府和相关部门的关心、支持下，忠实履行职责使命，积极服务林业改革发展，执法队伍不断壮大，基础建设不断加强，经费保障逐步落实，执法体制不断理顺，执法能力不断提升，各项工作走在全国森林公安前列。目前，全省共有森林公安机构347个，其中：省局1个，州市局16个，县局129个，自然保护区分局1个，派出所200个。省局加挂省公安厅森林警察总队、州市森林公安局加挂州市公安局森林警察支队、县森林公安局加挂县公安局森林警察大队牌子；全省现有森林公安民警近4000人，拥有大专以上学历民警超过86%；年均查处破坏森林和野生动植物资源案件2万余起，其中刑事案件3000多起。全省森林公安经费保障机制已经建立，工作经费主要由中央和省级转移支付保障，业务技术用房建设即将全面完成，县级以上森林公安机关和派出所均有独立的办公业务用房，规范设置有执法办案场所，全力推进信息化建设，全部案件已经实现网上办理。警力编制、经费保障、基础设施建设和信息化手段的提高，为森林公安在保护环境资源方面发挥更大作用奠定了坚实基础。

《公安部刑事案件管辖分工补充规定（三）》中明确“对情况特殊的案件，可以综合考虑当地有关部门办案力量、机构设置等实际情况，合理确定案件的管辖部门。”而且，云南省出台的《云南省深化森林公安改革实施意见》中也将森林公安机关行使

环保刑事执法权作为改革的一项重要内容。将破坏环境资源刑事案件交由森林公安统一管辖，符合云南公安和森林公安工作实际，符合生态文明建设新形势下的环境资源保护要求，有利于行政公安机关集中精力维护社会治安，有利于加大破坏环境资源犯罪活动的打击力度，有利于环境资源的有效保护。

（六）全面推进自然资源和生态环境综合行政执法体制改革。

把深化综合执法改革作为自然资源和生态环境依法治理的重要内容，统筹制定综合行政执法改革实施方案，整合自然资源和生态环境保护综合执法队伍，推进执法方式相近、专业技术要求适宜的不同部门的执法职责和队伍整合。按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，建立健全综合执法主管部门、相关行业管理部门、综合执法队伍间协调配合、信息共享、协作联动机制，大幅减少执法层级和队伍种类，全面推动执法重心前移、下移。从源头上全面梳理和规范自然资源和生态环境行政处罚、行政强制事项，相对集中行政处罚权、行政强制权。县级自然资源和生态环境同一系统最多保留一支执法队伍。完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，切实做到依法行政、公平公正执法。

（七）充分发挥少数民族习惯法对环境保护的作用。

我省生活着苗族、布依族、独龙族等25个少数民族。这些少数民族大多在长期历史发展的过程中其习惯法产生了保护环境和可持续发展等相关理念的习惯规定。国家制定法应较大限度的认可民族

习惯法的适用效力，充分发挥其在云南生态文明和法治建设中的积极作用。例如，苗族议榔习惯法中包含了诸多地方生态保护、动植物保护和可持续发展的法益选项，而这些法益选项与当今我国现行的国家制定法（诸如《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国野生动物保护法》等法益趋向不谋而合）。

民族习惯法在少数民族聚居区已存在了几百年甚至上千年，其表征的小传统民间文化对于当地民众的控制力和感召力是天然的，其作用亦不容忽视。遂实现此类民族习惯法法秩序与国家制定法法秩序的调适与兼容，尽可能少的破坏或限制天然的民族习惯法，是实现新时代“软法之治”的必然要求，也是云南法治政府的应有之义。

（八）将法治云南建设与生态文明建设融为一体，努力当好“生态文明建设排头兵”。

执法部门只有通过广泛的执法实践，才可能真正当好“生态文明建设排头兵”。在执法工作中，树立办案部门是拳头、法治是保障的观念，充分发挥森林公安的职能作用，多办案、办好案，既注重办案数量、也保证案件质量。只有这样，才能真正成为合格的习总书记考察云南时所说的“生态文明建设排头兵”。社科

责任编辑：王鑫

# 司法统计视角下曲靖法院系统被诉 行政行为存在问题及建议

■ 区鸿雁/文

党的十九大以来，曲靖两级法院紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，全面落实司法责任制，切实提高行政审判司法能力，有效发挥行政审判保护合法权益、监督依法行政、化解行政争议的职能作用，不断满足人民群众日益增长的多元的司法需求，有力推动法治曲靖、法治政府、法治社会建设，着力打造助推法治政府建设新名片。现以司法统计为视角，对2017年至2019年曲靖全市法院行政审判基本情况及行政机关败诉情况进行分析，并就全面推进依法行政，加快建设法治曲靖提出建议。

## 一、行政诉讼工作基本情况和特点

（一）行政案件数量总体小幅攀升。2017年至2019年审理一、二审行政案件840件，其中：一审案件分别为202件、206件、221件，呈小幅度上升，二审案件分别为77件、71件、63件，呈小幅度下降趋势。

2015年5月1日，新修订的“行政诉讼法”与立案登记制改革同步实施，扩大了行政诉讼的受案范围，加强了对当事人的诉权保护。经云南省高级

人民法院批准，自2016年8月1日起，曲靖基层人民法院实行行政案件跨区域集中管辖改革，麒麟区法院管辖沾益、宣威、陆良、师宗、罗平的一审行政案件，沾益区法院管辖麒麟、马龙、富源、会泽的一审行政案件。两项改革措施同时施行带来叠加效应，行政案件的收案数量大幅增长，2016年达609件，为历史之最。一方面是人民群众对新法充满新期待，公民权利保障意识日益增强、行政诉讼救济渠道日益畅通，另一方面对行政机关依法行政和接受司法监督提出了更高要求，通过行政诉讼，将大量行政争议引导到理性、法治的行政诉讼渠道加以解决，化解不少行政纠纷，显示曲靖法治政府建设和依法行政水平不断规范和提高。

（二）程序性结案比重较大。不予立案、裁定驳回起诉等程序性案件占行政案件数量比重较大，占案件总数的16.7%。三年来分别为34件、31件、75件，分别占当年案件数的12.2%、18.4%、26.4%，且呈现上升态势。

（三）行政诉讼范围不断扩展，案件类型多样、案件相对集中。从被诉行政行为看，主要是：

作者简介：区鸿雁，曲靖市中级人民法院宣传教育处（新闻中心）处长；  
孟剑锋，曲靖市中级人民法院行政审判庭庭长。

行政登记127件、行政处罚114件、行政确认58件、要求履行法定职责义务53件、行政给付42件、行政强制41件、行政许可26件、行政复议24件、行政征收22件、行政补偿19件、行政撤销15件、行政合同10件。此外，行政批准、行政裁决、行政命令、行政受理等均有零星诉讼案件。

从被诉行政主体方面看，相对更为集中在与人民群众切身利益相关的行政部门。其中：资源领域144件，劳动和社会保障领域116件，公安领域110件，城建领域78件，乡镇人民政府52件，工商领域37件。尤其是在旧城改造、新建设项目落地推进中，涉及房屋土地征收补偿安置的系列案件、群体性案件，矛盾突出、争议激烈，处理难度大、维护稳定难。房屋土地林权登记、股权变更登记、工伤认定、工伤保险待遇支付等涉民生案件居高不下，仍是当前行政诉讼的热点。

（四）行政机关败诉率保持高位。三年来行政机关败诉案件分别为57件、43件、70件，分别占当年案件的20.4%、15.5%、24.6%。高于全国（14.62%）、全省（9.41%）平均值。

（五）案件调撤率低，协调化解行政争议极其艰难。三年间调解撤诉的案件分别为36件、33件、36件，占案件数的12.5%，低于全省17.4%的平均值。

（六）行政机关负责人出庭应诉效果明显。全市法院2017年行政机关负责人出庭118件，出庭率66.3%，2018年出庭122件，出庭率67%，2019年出庭145件，出庭率74%。

（七）非诉行政执行案件数量多，案件领域地域集中，执行难度大。2017年至2019年全市基层法

院受理非诉行政执行案件558件，分别为315件、59件、184件，年度差异较大。80%的案件集中在市场监管、自然资源、计划生育领域。人力资源和社会保障、森林公安、环保、安监、农业等领域有少量案件。

裁定不予执行24件，占4.3%。主要存在三个方面问题：一是案件事实不清。二是程序不合法。三是处罚结果不明确，执行标的不具体。

## 二、司法审查中发现的主要问题

行政审判是对被诉行政行为的合法性进行审查。2017年至2019年，全市法院行政案件的司法审查情况，反映出涉诉行政机关在强化法治思维、化解行政争议、提升司法能力、完善应诉机制方面取得了长足的进步，较好地贯彻落实了依法行政的总体要求。但是，从行政行为主体是否具有法定职权、行为事实证据是否清楚、行政程序是否合法、适用法律是否正确、行政行为是否适当等要素考量，仍存在一些问题，应当引起重视。

（一）执法主体方面存在超越职权、不具备主体资格的情形。行政机关的职责权限来源于法律的授权，行政执法人员应当具有执法主体资格。如有的县区人民政府在推进征地拆迁、棚户区改造等重点工作时，从相关部门抽调工作人员，随意设立指挥部、办公室等临时机构作出行政行为，法定职责来源不清、授权权限范围不明。有的检疫机构、公安机关聘用不具有执法主体资格的辅助人员参与行政执法。有的乡镇街道为及时完成上级政府安排的重点工作任务，在整治违法占用农用地、整治违规养殖等工作中，忽视自己的执法权限，随意采取强制措施、随意进行强制执行，越权处理单位之间的

土地权属争议等。

(二)作出行政行为的事实和证据方面,存在未尽审查义务、认定事实不清、主要证据不足的情形。行政处罚案件中,证据收集不充分、证明案件主要事实的证据证明力不强、证据之间关联性不够、不能完整的形成证据链,询问笔录形式不规范、记录不完整、意思表示有歧义、当事人签名按印不清晰、24小时制和12小时制混用。对于情节严重需要从重处罚的,认定情节严重的证据欠缺。

行政执法中缺乏证据保全意识,行政登记、土地确权等案件中,有的行政机关不妥善保管证据材料,有的没有按规定制作保全证据材料,甚至出现档案材料遗失的不良后果。行政强拆中,未对室内物品、设施等进行清理登记确认,当事人以其合法财产在拆除中丢失、损坏为由请求行政赔偿。

(三)行政程序方面存在违反法定程序的问题。行政程序轻微违法但对原告权利义务不产生实际影响的,均应当确认违法。行政机关对新的法律规定还重视不够,行政执法人员也存在重实体、轻程序的思想观念,忽视程序正当要求,程序违法仍是行政机关败诉的主要原因。

行政处罚中,有的行政机关在调查检查时,没有表明身份、出示证件,存在一人为执法人员、一人为辅助人员的情况。行政执法时未严格按照法定程序履行告知义务,处罚前没有全面告知拟处罚决定的事实、理由、依据及享有的陈述申辩权,处罚前告知书和处罚决定书同一日作出,不能反映先告知后处罚的先后顺序,处罚前告知和听证告知未分开进行。

在行政强制案件中,有的行政机关未经负责

人批准即采取强制措施,有的未告知当事人理由、依据、救济途径及陈述申辩权。现场笔录当事人拒绝签字的未予注明,也没有在场人、见证人签名。查封扣押物品登记不全不准,保管不善。强制执行时,没有生效的行政决定作为依据,没有依法履行催告义务,没有书面制作强制执行决定书。拆除违章建筑时,未经依法公告、催告程序。

文书送达不规范,不按法律规定程序送达的问题比较突出,应当送达的不送达,应当直接送达的文书让其他人代收转交,能够直接送达的却以公告方式送达,留置送达时无见证人员及其他证明材料。

(四)履行法定职责方面,存在行政机关对自己的法定职责和义务不明确,未及时、全面、正确履行法定职责的问题。如在信息公开中不能正确履行信息公开职责,公开不规范、不到位,存在不予答复、超期答复、不规范答复、选择性答复等情况,部分行政机关对政府信息公开应对工作重视不够,对信息公开事项甄别不清,释明工作欠缺,有的将信息公开申请以信访的方式处理回复。

(五)法律适用方面存在的问题。援引法律依据不具体,没有引用适当的条款项目。引用法律条文不全面,存在遗漏的问题。法律适用存在逻辑错误,行政行为的事实和法律规定之间没有逻辑关系,甚至作出的行政行为没有法律、法规作为依据。

(六)出庭应诉方面的问题。如提交法定代表人身份证明及授权委托书、提交答辩状并当庭答辩、对作出的行政行为举证、对对方当事人的证据质证、发表辩论意见、作最后陈述等环节还存在不

足；答辩针对性不强，只是简单辩解事实清楚、程序合法、适用法律正确；行政机关负责人出庭应诉没有形成常态等。

### 三、推进法治政府建设的建议

“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。”党的十九大提出，中国特色社会主义进入新时代，到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。人民美好生活需要日益广泛，在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。可以说，法治建设是人民对美好生活最强烈的需要之一，人民群众通过行政诉讼维护自身权益的意识更强、愿望更迫切，社会公众以司法救济手段来维护和实现公平正义的要求也更加强烈，这对于依法行政和法治政府建设提出了更高的要求，对人民法院的行政审判工作水平和司法公信力也提出了更高的要求。就进一步有效预防和化解行政争议、促进依法行政提出如下建议：

#### （一）坚持法治思维，提高依法行政能力。

1.树牢法治理念。行政机关应当积极维护宪法法律赋予公民的合法权利，畅通人民群众通过法律途径维权的渠道，尊重和保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，积极回应人民群众合法合理的利益诉求，妥善处理好维权与维稳的关系，促进社会和谐稳定。

2.增强职权法定意识。行政机关要结合法律法规的修订完善，理清职责权限，制作权力清单，明确职权范围，不越权、不滥用。

3.严守法定程序底线。在群众法治意识、程序正义理念不断提升的情况下，行政机关只有严格遵守法律规定的流程、方式、步骤、措施实施行政行为，充分保障当事人的知情权、参与权、话语权

等，才能让当事人感受到程序的公平正义，也才能有利于矛盾的化解和社会的和谐稳定。

4.规范裁量基准，做到既合法又合理。完善裁量基准制度，对具有裁量空间的行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收等行为，进一步细化适用的具体条件、标准、幅度和方式。对同样性质、同样情形的行为，要同等处理，切忌显失公平。

#### （二）提高治理能力，减少行政争议。

1.全面推进政务公开。以公开为原则、不公开为例外，主动全面推进政务公开，将所有行政审批事项的申请条件、程序、期限和办理流程公开，将公共资源配置、重大建设项目批准实施、社会公益事业建设等涉及公共利益的信息公开，将决策公开、执行公开、管理公开、结果公开，真正推进放管服改革。

2.切实发挥政府法制机构和行政复议功能。复议机关要加强行政复议工作规范化建设，畅通复议申请渠道，健全行政复议案件审理机制，应用调解、和解方式，及时快捷解决纠纷，充分发挥行政复议化解行政争议及内部监督功能，体现政府纠错的态度和力度。

3.切实发挥法律顾问的把关作用。坚持重大涉法事务事前法制审核制度，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。在群体性行政案件及其他重大行政案件调处时，注重采纳法律顾问的处置方案。

4.建立绩效考核指标体系，落实违法行政追责制度。进一步明确问责对象、问责方式和问责程序，依法加大对违法、过错人员的责任追究，约束、防范执法人员滥用职权，减少、杜绝违法侵权现象发生，不断提升行政执法工作水平，不断提高



政府的公信力。

(三) 巩固发展司法与行政的良性互动机制，形成化解矛盾纠纷的合力。

1. 建立健全互联机制。要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的行政争议多元化机制，形成共同化解行政纠纷的合力，共同推进市域社会治理现代化。

2. 强化基层基础治理，为法治政府建设夯实良好的社会基础。市人民政府及其行政部门应进一步加强对基层执法的指导，既要强化基层的属地责任，也要切实帮助解决基层执法中的难题，创新推进“枫桥经验”，把非诉纠纷源头化解挺在前面，采取逆向考核机制，将更多的矛盾和纠纷化解在基层，化解在萌芽状态。

3. 加强日常工作的联系和互动。在行政审判、行政执法中遇到的疑难问题，特别是法律适用方面的问题，行政机关和人民法院可以共同加强调研、探讨，统一对法律及其适用的认识。重大行政决策、行政执法事项，行政机关可以邀请人民法院参加咨询论证或研讨，提供咨询意见。在业务培训、案件评查时可相互通知派员参加。

(四) 依法行政，抓好重点领域行政执法工作。

土地房屋征收补偿、不动产登记、工伤保险和行政强制几类案件，涉及财产权，关乎人民群众的切身利益，是行政争议的高发领域，矛盾尖锐、化解困难，应予高度重视。

1. 土地征收。土地征收中，县区人民政府及自然资源部门要切实负起主体责任，开展征地社会风险评估，严格界定公共利益，精准控制征地范围，杜绝“少征多占”“未征先用”。

2. 房屋征收。认真执行《国有土地上房屋征收补偿条例》，严格按照法定职权和法定程序办事，既要依法推进项目建设，又要保障被征收人的合法权益，规范和引导其理性表达诉求，不能片面强调行政效率而忽视依法行政。

3. 不动产登记。积极探索不动产登记的审慎审查方式，严格程序，严格条件，认真审验申请材料的完整性、真实性，认真查勘不动产的位置、界址、面积，认真落实不动产权属来源和四邻争议，及时完成登记事项。防止当事人以虚假材料骗取登记，防止共有权人未到场、意思表示不真实取得不动产登记，对登记确有错误的，应积极更正，减少诉讼。

4. 工伤认定。建立工伤认定工作职责清单制度，按照简政放权、放管结合、优化服务的工作要求，依法履行工伤认定工作职责，认真审核工伤认定材料，严格执行工伤认定工作程序，准确把握法律法规适用标准，及时出具工伤认定相关文书并依法送达，提升为民服务意识，提高工伤认定工作依法行政水平。对于工伤保险待遇赔付，法律和司法解释并不禁止受伤职工及家属获得双重赔偿，要注意区分工伤保险与民事侵权和商业保险的不同性质，不得选取选择模式、免除模式、兼得模式，在下位法与上位法冲突时，应当优先适用上位法，在地方规定与司法解释不一致时，应适用司法解释，确保同案同判。

5. 城市管理。进一步强化职权法定意识，审慎采取行政强制措施，行政机关必须在法定职权范围内实施，必须由具备执法资格的行政执法人员实施，行政强制措施不得委托实施。社科

责任编辑：王鑫

# 发挥检察职能保障“六大工程”建设 着力推进市域社会治理现代化

■ 张 敏/文

2020年以来，全市检察机关以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实市委政府《关于加快推进市域社会治理现代化的实施意见》要求，围绕《曲靖市市域社会治理现代化工作2020年重点任务清单》目标任务，充分发挥检察职能作用，大力促进市域社会治理现代化合格城市创建工作再上新台阶。

## 一、强化领导服务，发挥党建引领作用

（一）党组示范引领强化学习领会。市检察院党组先学一步，以市域社会治理现代化为主题开展党组理论学习中心组第四次集中学习，通过示范引领带动全体干警进一步深入学习市域社会治理现代化相关知识，深刻认识争创市域社会治理现代化试点合格城市的重要意义和具体工作要求，把思想和行动统一到市委的工作部署上来，切实提升参与市域社会治理现代化建设的主动性和自觉性。

（二）充分发挥职能服务保障创建工作。把检察工作摆在市域社会治理现代化中来谋划和推进，通过检察办案打击惩治犯罪、化解社会矛盾、强化法治宣传、促进建章立制，为创建工作贡献检察力量，助力提升曲靖城市形象和知名度，更好的通过创建工作造福群众。

（三）细化任务分解落实创建责任。党组结合市检察院承担的创建工作任务，制定《曲靖市人民检察院关于市域社会治理现代化工作2020年重点任务分解方案》，细化为六方面16项具体落实措施，明确责任领导、责任部门和完成时限，细化目标、倒排工期、台账管理、责任到人，落实落细创建工作责任。

## 二、强化检察监督，促进平安细胞建设

（一）深挖黑恶根源促进长效常治。市检察院3次召开扫黑除恶专项斗争工作推进会议，院领导

作者简介：张敏，曲靖市人民检察院，办公室副主任。

包片督导推进案件办理，持续抓好“打财断血”，助力“破网打伞”。针对办案中发现的社会治理短板和不足，通过检察建议促进实现长效常治，提出检察建议9件，积极推动社会治理体系完善。

（二）紧盯治安突出问题提升安全满意度。持续依法打击严重暴力犯罪和多发性侵财犯罪，进一步加强命案提前引导侦查取证，不断提高案件办理质量促进群众权益保护。持续加大毒品犯罪打击力度，结合打击犯罪开展禁毒法治宣传，助力打赢禁毒人民战争。依法适用认罪认罚从宽制度，促进犯罪人认罪悔罪，取得被害人谅解，有效化解矛盾、消弭对抗、维护社会和谐稳定。

（三）发挥检察建议作用参与社会治理。制定市检察院检察建议督促落实统管工作办法贯彻落实意见，成立检察建议落实工作分析督导组，形成全市分季度检察建议分析报告、检察建议案例以及基层院检察建议分析解剖单行报告等机制，有力提升检察建议质量促进建议落实，上半年围绕社会治理发出检察建议43件。如陆良县院在开展“保障千家万户舌尖上的安全”专项活动中发现，县域内超市存在严格贮存条件的奶制品不按要求贮存的情况，向县市场监督管理局发出诉前检察建议，县市场监管局积极回应，约谈各超市负责人，要求尽快整改，县检察院又与市场监管局人员前往超市开展问题整改回头看，依法保障消费者“舌尖上的安

全”。

### 三、多元排查化解，服务案结事了政和

（一）完善矛盾纠纷多元化解机制。创新发展新时代“枫桥经验”，扎实开展“群众来信件件有回复”工作，坚持使用网上信访信息系统统一登记、统一回复、统一管理、统一监督，实行“日清日结，随办随回复”等措施，实现群众来信回复率100%，有效防止重信重访，促进信访诉求稳步下降，上半年受理各类举报、控告、申诉等来信来访同比下降55.78%。着力推进公开审查工作，市检察院与富源、沾益、宣威、罗平、陆良等6个基层院先后举办6场公开听证、论证、答复会，邀请代表委员、基层干部、村社区代表、群团代表等参加，切实保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权，提高案件办理的公开性、公正性，以公开审查化解社会矛盾。

（二）强化宣传引导促进依法维权。开展“民有所呼、我有所应——群众信访件件有回复”新时代检察宣传周活动，通过开展检察长带头接访、联合接访、公开答复等方式回复群众诉求，创新进村入户答复形式走到群众身边公开答复“到基层与当事人面对面对话”，贴近群众缓解访累。创新法治宣传方式，利用挂钩扶贫、案件回访、公开听证、公开宣告等方式开展以案释法，在落实“谁执法谁普法”责任制的同时让群众从身边事中感受法治的

力量，依法维护自身合法权益，倡导形成学法尊法守法用法的法治氛围。

（三）有力开展法治扶贫。充分发挥司法救助作用，对因案致贫、因案受困的群众及时快速予以司法救助，上半年提起国家司法救助11件，发放救助金14.7万元，有效帮助受害人及其亲属尽快走出困境。

#### 四、强化沟通协调，促进社会基础管理服务

（一）积极履职服务基层组织建设。配合两级组织部门做好对村社干部、党政干部任职资格联审工作，提供审查意见，为把好干部提拔任用关、整顿基层党组织、持续巩固政治生态建设提供有力支持。严格执行《党员和国家工作人员涉嫌违纪违法信息通报》制度，规范党员和国家工作人员涉嫌违纪违法信息通报工作，及时向相关部门通报相关信息，促进对党员和国家工作人员的全方位管理监督。

（二）推进未检工作保障青少年健康成长。深入落实高检院“一号检察建议”，继续发挥与教体部门联合督导机制作用，开展对25所学校的督导工作，对发现的38个问题督促整改，围绕在校未成年人保护发出检察建议2份。积极促进未检社会化支持体系建设，与法院、公安、司法、民政、卫健委等十五家单位共同签订《关于构建未成年人检察工作社会支持体系合作框架协议》，以制度确定未成年人保护工作中各单位的职能职责，强化沟通交

流，使未检工作能高效利用社会各方有益力量，也有利于提高未检工作的社会参与度。继续抓实检察长担任法治副校长制度，40名检察官担任200所学校法治副校长，开展送法进校园35场、讲授法治课27场，覆盖师生5000余人，以法治宣讲提升学法尊法守法用法意识。继续发挥未检“杜鹃花”工作团队作用，制定实施意见，明确团队人员结构和职能职责，向社会公开招募相关人士参与到“杜鹃花”团队中，补充未检人员力量，补全专业领域智力支持力量。宣威市院建成全市首家未成年人观护教育基地——杜鹃花未成年人观护教育基地，通过检察机关和教育集团合作，为未成年人提供教育考察、心理疏导、行为矫治及技能培训，创新探索促进未成年人犯罪预防和权益保护社会化体系建设新方式。

（三）积极参与社区矫正促进改造向善。加强《社区矫正法》的学习宣传和贯彻落实，充分发挥检察机关法律监督贯穿社区矫正工作全过程的职能优势。书面纠正监外执行违法案件，核查发现脱管漏管情况，对违反矫正规定的依法监督收监执行，监督推进和规范社区矫正工作、保障刑事判决（裁定）和暂予监外执行决定的正确执行、提高教育矫正质量、促进社区矫正对象顺利融入社会、预防和减少犯罪，推动提高曲靖社区矫正法治化水平。

社科

责任编辑：张 兵

# 农村殡葬改革中 正式制度与非正式制度的冲突及其调适

■ 高满良/文

我国殡葬改革已经推进60多年，其主要目的是鼓励火葬，从俭安葬，节约土地资源，移风易俗，现实却是火葬制度在农村并没有严格执行，大多数地方仍然选择土葬，特别是发展相对滞后的广大农村，有些地方尽管表面上是火葬，事实上仍然是火化后的“二次土葬”。尽管政府部门大力推进丧葬改革，采取了一系列措施，但是制度执行阻力大，离国家殡葬改革的目标相差甚远。

死亡是一种事实，如何面对和处理死者依赖于规范，最早的规范是作为非正式制度的丧葬习俗而存在的，当正式制度进入农村社会，与农村丧葬文化和非正式制度对特定行为的约束发生冲突，非正式制度不是作为正式制度的有力支撑，反而成为弱化正式制度权威的一个重要变量时，正式制度实施绩效差，制度执行成本高。本文的关注点正是农村殡葬制度改革中的制度冲突，由此讨论制度与社会的互动关系，在更深入的意义上，本文探讨的核心问题是，正式制度作为型塑社会的主导性力量，具有引导新秩序和整合社会结构的功能，然而其同时又如何受制于社会内生的非正式制度？如何去化解殡葬制度改革中正式制度与非正式制度的冲突关系？

## 一、农村殡葬改革中正式制度与非正式制度的

### 冲突及其表现形式

非正式制度的产生在相当大的程度上是由于文化积累和生活习惯积累，自然形成的，人们遵循某种非正式制度安排常常是出于习惯、风俗或惯例而非理性的考量和选择，正式制度的产生大多是理性构建的结果，往往代表着国家的意志。事实上，完美的制度只存在于理念中，现实生活中只有次好的制度，正式制度不可能完全兼顾到地方性价值、信仰和意义。从实践层面看，早在1956年毛泽东就发起《倡议实行火葬》的文书并带头签字，引导领导人带头火葬，在全国推行自上而下的火葬观念。从1985年国务院颁布《国务院关于殡葬管理的暂行规定》，到1997年《殡葬管理条例》正式出台，标志着中国殡葬制度正式步入依法改革的阶段。然而，2009年民政部出台《民政部关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》，2013年中共中央办公厅国务院办公厅印发了《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》，2016年民政部等9部门联合印发《关于推行节地生态安葬的指导意见》。一系列改革措施和政策规定并没有带来一个所谓理想的殡葬秩序，农村殡葬改革中的制度冲突仍然客观存在。农村殡葬改革中的制度冲突指向了制度的合理性问题。制度的合理性主要指制度的内容符合制

度的内在规律，在一个以某种理念支持的制度系统内，其制度是否遵守该理念规定的“逻辑”，其表现出来的功能与价值是否与其“理念”具有逻辑上的一致性。如制度是否具有逻辑的一致性，是否能体现制度的本性与目的，是否推进了社会生产力的发展，在完成其目标上是否有效率等。一种制度不管理论设计上多么地科学、完善，但如果实现不了制度目标，不具备自我实现能力，肯定是不合理的，一种制度即使实现了其制度目标，但是付出了巨大的制度成本（包括经济成本、社会成本）肯定也是不合理的。

### （一）制度冲突导致了殡葬制度实施的低效率

制度效率有两层含义：一层是指制度的社会性效率，它主要表现为通过促进社会政治经济的发展而产生的社会效益；另一层是指制度本身的设置与运行以最小的成本费用获取最大化的收益，即通过降低或减少制度安排的建立及实施过程的成本和所花费的时间、人力、物力和财力等，而获得最大的实际效果。由于制度安排上的不合理，制度不能真正实现其设计和安排的本意，在效能和效率上大打折扣。另外，在正式制度与非正式制度相冲突的前提下，如果我们强行推进正式制度，一方面可能产生制度目标无法实现的情况，也可能导致制度成本的大幅度提高。由于当前农村的殡葬改革阻力大，各地为确保改革的顺利推进，地方各级民政部门成立了由民政部门牵头，包括国土、林业、司法等部门人员组成的殡葬执法稽查队，投入大量的人力、物力、财力参与其中，甚至在一些工作阻力较大的乡村，一旦有死者，乡镇殡葬执法稽查工作组基本上是全程监控，直至死者火化并按规定安葬方才结束，导致制度成本高，制度效率低。

### （二）制度冲突导致了殡葬制度的仪式化

当正式制度的实施受到了来自外部环境诸如风俗、传统、价值、地方性社会规范等严重阻力的

时候，正式制度由于缺乏相对应的非正式制度的支撑而被“仪式化”，即有制度之名，无制度之实，甚至出现“空制度”。相反大量的非正式制度在社会交往中发挥着重要作用。迫于国家权力的合法性压力，正式制度只在形式上体现了制度的执行的基本特征，但在政策执行的资源配置，制度设计、组织实施、关系构造等方面存在阳奉阴违的“虚假合作”的现象。比如“火葬政策变成了‘火化而后土葬’的政策——火化了之后还是土葬。所以他们觉得火葬不是（像国家政策宣传的那样）为了节约土地，而是件‘没啥意思’的事情。”

### （三）制度冲突导致正式制度与非正式制度之间的相互妥协

制度冲突所导致的正式制度与非正式制度的妥协指的是在制度实施过程中，针对特定行为的约束关系，由于受到非正式制度的抵制和反抗，制度执行者在执行正式制度中，向非正式制度做出一定的让步和变通。同时，迫于国家制度“合法性”、“强制性”的压力，作为民众所熟悉和遵循的非正式制度也相应做出一定调整和让步，双方相互妥协产生的制度结果。从丧葬制度在一些农村的执行情况来看，由于火葬并不受农民的欢迎，甚至某种程度上受到了村民的反对，即使在国家或当地政府划定的火葬区，推行火葬仍然有较大的阻力，所以地方政府或制度的执行者对于某些土葬或者火化后二次土葬的违规行为，往往采取“默许”的态度，就体现了正式制度对非正式制度的妥协；反过来看，在国家大力推进丧葬制度改革背景下，在要求火葬的地区，村民尽管不太接受火葬，但也不敢明目张胆、大操大办进行土葬，而是出现了“偷埋”或“火化后再装棺下葬”等行为，仅仅保留了“入土为安”为核心的传统丧葬规范，这也体现了非正式制度对正式制度的妥协。

## 二、农村殡葬改革中制度冲突的内在原因

### （一）内生秩序与构建秩序之间的矛盾

正式制度的供给者一般是“国家”，国家为了实现“简单化”“单一化”控制社会秩序，倾向于为社会提供适合所有人、所有地方的具有普遍效力的制度体系，但事实上，国家理性建构的制度体系并不一定科学完善，也不一定适合于各地方的实际情况作为。丧葬文化作为我国最深厚、最悠久、最灿烂的传统之一，深刻影响着人们的意识形态、丧葬习俗习惯、道德行为规范，传统殡葬理念已根深蒂固，深植灵魂。可以说，丧葬制度在农村的执行受到了传统丧葬文化的严重抵制，以下一些因素表现得尤为突出：“入土为安”的核心规范。入土为安可以说是我国传统丧葬文化中最为核心的规范。孔子认为万物死后必归于土，沦为尘，而人类作为万物中的一种也不可避免地要终究归于尘土；“事死如事生”的传统价值。孔子主张：“生，事之以礼；死，葬之以礼，祭之以礼”（《论语·为政》），儒教极力倡导孝道，送终之礼尤为重视；隆祭、厚葬之风盛行。居丧守孝是中原传统葬礼中的重要内容。早在先秦时期，就已形成了“五服”制度，其目的是按血缘亲疏关系，确定居丧守孝的亲疏远近，以维护封建宗法制度；“重殓厚葬”的殡葬观念影响至深。“棺槨必重、衣衾必多、文绣必繁、丘陇必巨”以及“身体发肤，受之父母，不敢毁伤”，排场铺张的奢侈之风，代代相因，上行下效，愈演愈烈，导致了历史上经久不衰的厚葬之风。

### （二）农村殡葬制度变迁的时空压缩性

我国大规模的制度建构和变迁是在一个相对较短的时间内实现的，这与欧美发达资本主义国家的制度建设有着本质上的区别，英国从1640年资本主义革命开始，法国从1789年资本主义革命开始，美国从1775年独立战争开始，这些国家推进社会转型和制度创建大多经历了一个漫长的过程，而我国从

新中国成立才开始真正意义上的社会转型和制度建设。而且，我们是在参照西方社会制度建设经验的基础上构建制度体系的，带有明显的移植性特点，准确地说，国家推进制度建设的过程与社会转型的过程是重叠的。立足于社会转型的客观现实，理性建构的法律制度向农村渗透是可以在一个相对较短的时间内实现，但是与制度建设相适应的传统文化的转型却不是在一个较短的时间内可以完成的，在一个很短的时间内，渴望通过理性的制度设计去替代几千年形成的丧葬习俗，其难度可想而知。

### （三）利益博弈的理性选择

殡葬改革中涉及到的经济利益较为显见，但容易忽视其社会利益。国家意在以火葬的管理方式来代替以往广泛存在的土葬行为，这个目标提出的逻辑考量是为了节约土地，乃至达到完全节地。然而，对于生活在特定时空背景下的村民而言，维持原有丧葬习俗，就能维系某种人生仪式，修复某种社会关系、在生者和死者之间建立某种联系。正如费孝通先生认为的那样，日常生活中的传统习俗具有一种敬畏的魔力，“不必知之，只要照办，生活就能得到保障的办法，自然就会随之发生一套价值”。这正是大家选择维系原有丧葬习俗，甚至不计较经济得失所追求的社会利益，更直接地讲，立法必须对法律的实施者、实施对象及其生活、世界观等有实质性的理解和认识，立法需要关于社会的知识。法制改革如果没有获得对对象的实质性认知，制度冲突往往在所难免。

## 三、农村殡葬改革中正式制度与非正式制度的调适路径

（一）进一步优化殡葬制度顶层设计，维护制度权威

民政部于2016年出台的《关于推行节地生态安葬的指导意见》，体现了我国推进殡葬改革的新部署，也是殡葬改革最新的制度安排。《意见》明

确了按照火葬区、土葬改革区、少数民族节地生态安葬区三类分类推进殡葬改革的总体思想和政策安排。但是，这种划分和改革的思路并不能兼顾农村丰富而又充满差异的丧葬观念与文化，不管是火葬区，土葬改革区、还是在少数民族节地生态安葬区，其内部都存在丧葬习俗和文化的差异。因此，在殡葬改革中，需要发展出细致、具体并因地制宜和因文化制宜的殡葬管理措施，转化或替代传统的丧葬仪式、习俗，在一定程度上承载传统的价值观，使人们能够维系与死者之间的联系，例如追思的便利、场所设置的合理等。国家应该适当“放权”，鼓励地方政府和基层组织在不违背国家殡葬法制的条件下，合理调整政策，制定符合地方实际，具有较强操作性的地方性政策，积极稳妥地推进殡葬改革。同时，要维护殡葬制度的权威，特别要杜绝公务人员和殡葬管理人员的违法越轨行为。这些越轨行为，最严重的是部分殡葬管理部门从殡葬管理和殡葬事业中谋取暴利，这不仅导致火葬的成本相比土葬更高、墓穴超标等问题，使部分管理部门和执法者卷入到与民众违法土葬的“合谋”中，更导致了民众对殡葬管理和殡葬法制合法性的怀疑。

（二）构建过渡性制度安排，实现诱制性殡葬制度变迁

过渡性制度安排（transitional institution）是一种探索性、实验性、阶段性的制度设计，它是特定时期衔接两种不同制度安排的中介形态，是制度演化和变迁中非常重要的环节。一项新制度要逐渐发展为社会稳定的基础性制度，除了受制度设计本身的科学性、公平性、可操作性等因素的制约外，必须处理好制度与社会文化、社会认识以及社会信息之间的沟通和衔接问题。如果制度创新与社会文化、社会认识体系不相契合，制度就会游离于社会结构之外，形成“两张皮”。正式制度的变更可以

在相对较短的时间内，甚至一夜之间发生，文化的嬗变、思想和认知的提升却需要一个漫长的演进过程。因此，通过过渡性制度安排，让大众获取相应的制度认识及信息，并内化为支持制度变革的信念认知体系和行为体系成为过渡性制度产生的重要原因。通过这个过程，一方面可以有效地避免因强制性推动殡葬改革带来的冲突和不适，降低制度构建的成本，化解和缓和社会矛盾。另一方面，也给传统的殡葬习俗的转型和嬗变留有一定的时空条件，使传统殡葬的价值观、伦理、风俗习惯的转变达到水到渠成、瓜熟蒂落的自然效果。当前在一些农村，政府把乡政府所在的行政村确定为火葬“试点村”，就是通过过渡性制度安排诱导制度变迁的积极探索。

（三）加大移风易俗力度，推动殡葬文化现代转型

农村殡葬改革中正式制度与非正式制度的冲突，从深层次看，主要体现为文化之间的冲突，代表公共利益、国家利益，体现市场化、现代化理念的制度导向和代表私人利益、家庭利益、群体利益反应封闭性、落后性、边缘性的非正式制度之间的矛盾和冲突，因此，要从推动文化转型发展的高度来思考农村的殡葬改革问题。国务院办公厅印发的《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》，明确要求“充分利用各种媒体和传播手段，深入宣传殡葬法规政策，普及科学知识，倡导文明节俭、生态环保，移风易俗的殡葬新风尚”，这是从党员干部的视角探索推动殡葬文化现代转型的具体体现。在具体的实践中，我们要深入挖掘中华殡葬传统文化蕴含的思想观念、人文价值、道德规范，结合时代要求，进行创造性培育和创新性转化，创作出思想精深、艺术精湛的殡葬文化精品，自觉抵制腐朽落后殡葬文化的侵蚀，形成文明、节俭、绿色、生态的殡葬新风尚。 社科 责任编辑：王鑫



# 曲靖市工程建设项目领域违纪违法问题的 思考和剖析

■ 宁 敏/文

近年来，工程建设项目领域违纪违法问题逐渐成为腐败的“重灾区”，一些领导干部主管或分管工程项目建设，接触到的企业家和老板较多，经受不了“糖衣炮弹”的侵蚀，一不小心就登上承包商的“贼船”，一步一步落入承包商设下的“陷阱”，时时受制于人，最后走上违法犯罪的深渊。加之随着村级建设工程项目的迅速增多，少数村组干部紧盯工程建设项目这块“肥肉”，千方百计想从中“分一杯羹”。为此，如何加强领导干部的常态化教育，堵塞行业内部漏洞，预防工程建设项目领域违纪违法问题的发生，打造“清”“亲”新型政商关系，成为当前我们亟待思考和解决的问题。

## 一、曲靖市查办工程建设项目案件情况

2018年1月以来，曲靖市查办涉及各类建设工程项目的案件共144件，占立案总数的9.6%。其中，2018年查办78件，占2018年立案总数的9.6%，涉及工程建设项目案件同比上升14.29%；2019

年1至9月查办66件，占2019年1至9月立案总数的9.6%，涉及工程建设项目案件同比上升11.9%。

## 二、工程建设项目案件的特点分析

从全市查办的涉及工程建设项目案件的情况看，主要呈现以下5个方面的特点：一是领导干部尤其是“一把手”插手干预工程项目的问题突出。2018年以来，市纪委监委查办各类工程建设项目案件共144件，其中，领导干部违纪违法案件共56件，占38.8%，“一把手”违纪违法案件共33件，占22.9%。二是村组干部成为工程建设项目领域违纪违法问题的“重灾区”。近年来，在脱贫攻坚、乡村振兴、农村人居环境提升等政策的支持下，村级工程迅速增多，少数村组干部紧盯工程建设项目这块“肥肉”，通过违规操作、借资质自主承包、虚增工程量、向承建方索贿受贿等手段走向违纪违法的深渊，全市查办村组干部在工程建设项目领域的违纪违法案件88件，占此类案件数的61.1%。三

作者简介：宁敏，曲靖市纪委监委政策法规研究室副主任。

是工程建设项目领域涉案金额庞大，违纪违法手段“花样百出”。从查办的案件看，工程建设项目案件涉案金额多达几十万甚至上百万，涉及面广、影响十分恶劣。四是工程建设项目领域违纪违法窝案串案较多，部分与涉黑涉恶行为交织。工程建设项目案件大多呈现出共同参与性，往往查处一案就牵出一串违纪违法窝案。五是城郊结合部征地拆迁领域腐败问题易发多发频发。随着城市发展和城镇化步伐的加快，农村集体土地征用日益增多，征地拆迁面宽量大，涉及资金多，负责征地拆迁的基层干部在具体操作过程中拥有一定的自由裁量权，不惜铤而走险，在补偿计算、资金发放、监督管理等环节弄虚作假、贪污侵占、截留挪用或者提留预支，使征地补偿款成为违纪违法的“温床”。

### 三、存在的问题及原因分析

（一）部分党员干部学习意识不强，纪律规矩意识淡薄。一方面，在工程建设项目案件中，无论是主要领导、分管领导，还是具体项目负责人，都不同程度存在业务不熟悉、程序不清楚，对工程建设、招标投标的法律法规和政策规定不熟悉等问题，在参与监督的过程中存在外行监督内行，无法及时发现违纪违法行为，或者发现不了违纪违法行为。另一方面，领导干部理想信念动摇缺失，思想观念异化变质，导致政治上变质、经济上贪婪、生活上腐化，加之工程建设领域涉及项目立项、招投标、规划审批、资金拨付、质量监管等诸多环节，存在较多的人为因素和较大的自由裁量权，稍不留心就抵制不了诱惑，走上违法犯罪的深渊。

（二）“三重一大”议事决策制度没有严格执行，财政资金监管不到位。一方面，“三重一大”议事决策制度执行不到位，有的领导干部错误认为“三重一大”走程序耽误时间、手续麻烦，在落实“三重一大”集体决策制度上存在“说在嘴上、写在纸上、挂在墙上”的问题，该上会集体讨论研究的没有上会；少数领导干部在集体决策时独断专行，搞“一言堂”，导致工程建设项目没有经过集体决策，或者决策不科学。另一方面，财政资金监管不到位，有的单位负责人财经纪律观念淡薄，不严格履行财务“第一责任人”职责，单位财务核算管理不规范，主动接受监察、审计、财政部门和社会大众监督的意识不强，甚至出现财务管理混乱，白条列支、无据列支、虚假事项列支、大额借支，大额资金的使用审批、报账程序、报账手续不严谨，私设“小金库”等问题突出，特别是村级财务公开不及时、不规范，审批报销制度不完善，集体资产管理不规范。

（三）新型政商关系尚未形成，领导干部的监督还存在盲区。一是政商关系不“清”。一些不法商人、工程老板为获取不正当利益，靠金钱铺路、投机钻营，通过各种手段拉拢腐蚀领导干部。少数领导干部在政商交往中，突破原则底线，与不法商人剪不断理还乱，被“围猎”或甘于被“围猎”，大搞权钱交易，结成利益团体，相互交织、盘根错节。二是政商关系不“亲”。当前，在全面从严治党的背景下，一些干部谈商色变，遇到问题不敢担当，部分干部还刻意与商人“保持距离”、采取

“软拒绝”。少数领导干部主动作为，服务企业发展，帮助企业解决实际困难和问题还有差距，营商环境还需要持续改善。三是日常监督还不到位。对少数领导干部在政商交往中存在的问题未能及时发现，抓早抓小，防患于未然，特别是领导干部“八小时以外”监督还存在盲区。涉嫌严重违纪违法干部背后常常有不法商人的影子，“朋友圈”逐渐演变成了“腐败圈”。

#### 四、预防各类工程建设项目案件发生、深化标本兼治的意见建议

(一) 常态化加强教育，筑牢廉洁从政的思想根基。内因是事物发展变化的根本，只有加强领导干部的党性教育和作风建设，才能让领导干部保持政治定力、纪律定力、道德定力、抵腐定力。以反腐败教育和党章党规党纪教育为主要内容，有效整合教育资源，切实增强领导干部对权力的理性认识，树立正确的世界观，人生观，价值观，权力观，找准自己的人生航标，真正筑牢拒腐防变的思想道德防线，廉洁干事。坚持正面激励与反面警示教育相结合，对工程建设项目领域的典型案例进行深刻剖析、以案释纪、公开曝光，算好“政治账”“经济账”“名誉账”，充分发挥反面典型的震慑和警示作用。

(二) 扎紧扎牢制度的篱笆，划定“红线”斩断伸向工程项目领域“黑手”。建议出台严禁领导干部违规插手干预工程项目建设的规定，进一步规范领导干部廉洁从政行为，明确领导干部插手工程建设项目是“高压线”，是触碰不得的底线、红

线，禁止领导干部违规插手干预工程建设项目，斩断伸向工程建设项目的“黑手”。同时，建立领导干部插手工程项目登记、报告、移送等制度，各工程项目主管部门、建设部门、资金监管部门和工程项目所在地党委、政府发现有领导干部在项目报审、报批、资金管理使用等各个环节，违反上述规定插手各级财政性资金、集体资金、公共资金投资的工程项目的行为，如实填写《领导干部插手工程项目备案登记表》，报纪检监察机关备案。

(三) 深入开展专项治理工作，坚决向工程建设项目领域腐败问题“亮剑”。聚焦重点对象和重点内容，抓住关键少数，及时发现和惩治违规插手干预工程项目的问题，特别是对领导干部违反党规、党纪、法律、法规、规章、政策性规定或议事规则，利用职务或职权上的影响，以指定、授意、暗示、打招呼、批条子等方式，插手工程建设项目规划审批、招标投标、建设管理、资金管理、竣工验收和物资采购，以及土地使用权与房地产开发等，为其本人或特定关系人谋取利益，或者特定关系人利用领导干部职务影响，违法违规承揽工程项目或充当“揽客”插手干预工程项目谋取利益等行为，扎实开展专项治理，让有问题的干部正视问题、把握机会、主动整改，争取从轻处理；没有问题的干部自我警醒、警钟长鸣，真正达到惩前毖后、治病救人的效果；对不收敛、不收手，群众反映强烈的问题，发现一起、查处一起，形成震慑。

(四) 推进招标投标管理体制改革，堵塞行业内部漏洞。一是严格执行公共资源进场交易制度。

强化招投标全过程监督，对各类建设工程招投标、政府采购、土地出让、国有资产出租及处置，不分限额以上、限额以下一律进入省、市、县公共资源交易中心交易，接受更加规范、更加透明的监督，避免形成公共资源交易盲区。二是打破委托人与代理机构间的固定利益关系。严格执行中介公开选取招标代理机构制度，通过中介公开选取，由过去的直接委托调整为随机抽取，增加选取的随机性和不确定性，杜绝在中介机构选择环节形成固定利益链条，确保市场竞争公正、公平、公开。三是推行全程电子化交易。推行全流程电子化招标，网上报名、全程留痕、评标过程全程录音录像，系统自动清标，运用计算机技术发挥监督作用，改变现场报名环节以各种理由拒绝潜在投标人投标报名的情况。四是推行远程异地评标，解决专家易被“围猎”的问题。对所有工程建设类项目招投标一律实行远程异地评标，实现专家资源共建共享，更多的异地评审专家参与评标，有效破解本地专家资源不足、范围小的问题，增强专家评标的公正性。

（五）加强对领导干部的监督制约，形成监督的整体合力。综合运用公共资源电子监察系统、审计监督、纪委监委监督等多种监督方式，实现全方位立体监督。强化对领导干部任前、任中、离任的常态化审计，持续发挥巡察利剑作用，常态化开展对工程建设项目领域的巡察工作，让领导干部时刻感觉利剑高悬，敬畏权力、恪守职责。严格落实党委（党组）主体责任，实行纪委书记协助党委书记开展谈话等制度，同级纪委加强对同级党政班子成

员的监督，常态化掌握班子成员廉洁从政情况，让领导干部感受到监督就在身边、纪律就在眼前、红线就在脚下。加强对领导干部八小时以外的监督，紧盯重点岗位、关键少数和突出问题，推行特邀社会监督员制度，破除领导干部“八小时以外”监督盲区。把社会监督和纪检监察专门监督有机结合起来，为新闻媒体和广大群众参与监督创造更多有利条件。

（六）打造“亲”“清”新型政商关系，营造风清气正的营商环境。教育引导广大党员干部牢固树立宗旨意识、责任意识、服务意识和规矩意识，深化对企业经营制度、非公有制经济以及企业家精神的认识和理解，真心诚意支持企业发展。鼓励领导干部敢于与商人老板、企业家正常交往，给干事创业者撑腰鼓劲，让改革创新者轻装上阵。教育引导企业家树立正确的经营理念，实现从赚钱“靠关系”到“靠本领”的思维转变。在与党员干部的交往过程中，干干净净做朋友，守住底线、恪守商德、诚信经营、守法经营；同时主动建言、谋求发展，放眼长远。江科

责任编辑：王鑫

# 切实履行监督责任 推进全面从严治党向纵深发展

■ 唐 雷/文

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》第一次明确提出：落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任。这一举措，完善了落实党风廉政建设责任制的工作格局，也有效提高了党风廉政建设责任制的执行力和执行效果。《中国共产党章程》赋予纪委的职责概而言之就是监督执纪问责，纪委负监督责任，履行监督职责，是在全面从严治党条件下，对纪委职责的准确定位，纪检监察机关只有履行好这个“专责”，才能真正成为党章党规党纪的维护者、党的路线方针政策的捍卫者、党风廉政建设和反腐败斗争的推进者。

## 一、新形势下落实好党风廉政建设监督责任的重要性

（一）完善党内监督体系的迫切需要。早在延安时期，毛泽东同志就提出要跳出“历史周期律”，如今我们不断完善党内监督体系，目的都是

形成科学管用的防错纠错机制，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。长期以来，党内存在的一个突出问题，就是不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象不同程度存在，监督下级怕丢“选票”，监督同级怕伤“和气”，监督上级怕穿“小鞋”。在不少地方和部门，党内监督被高高举起、轻轻放下，成了一句口号。党内监督缺位，必然导致党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力，因此，落实好党风廉政建设监督责任，完善党内监督体系，是维护党的纪律、推进党风廉政建设和反腐败斗争的有力武器。

（二）永葆党的生机与活力的迫切需要。习近平总书记指出，全面从严治党是统揽“四个伟大”的根本保证，只有通过全面从严治党把党的建设好建设强，我们党才能统揽“四个伟大”全局，带领人民成功应对重大挑战、抵御重大风险、解决重大矛盾，不断从胜利走向新的更大胜利。纪检监察机关

作者简介：唐雷，罗平县委常委、县纪委书记、县监委主任。

是政治机关，每一项工作都具有很强的政治属性，第一职责就是政治监督，在加强党的政治建设中负有重要责任。在日常监督、执纪审查、巡视巡察中履行的是党章赋予的政治责任，要监督检查的是党章党规党纪落实情况，党的路线方针政策和党中央重大决策部署落实情况。只有严明党的纪律，把纪律和规矩挺在前面不断净化政治生态，才能凝聚党心民心，厚植党执政的政治基础。只有把反腐败斗争进行到底，清除党内政治隐患，才能永葆党清正廉洁的政治本色。

（三）为全面建成小康社会提供坚强纪律保障的迫切需要。今年是全面建成小康社会和十三五规划收官之年，既是决胜期，也是攻坚期，实现全面建成小康社会和“十三五”规划目标任务是今年全党工作的重中之重，全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争是应对好面临的各种风险挑战、贯彻落实党中央决策部署和中央经济工作会议确定的各项任务的重要保证。只有深刻认识形势和全局，坚持党中央重大决策部署到哪里、监督检查就跟进到哪里，督促全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保经济工作各项部署不折不扣落实到位，才能为全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官提供坚强保障。

## 二、当前落实党风廉政建设监督责任存在的问题

（一）基层纪委监督难的问题依然存在。一是基层纪委对同级党委的监督缺乏权威性和威慑力，造成监督缺位。基层纪委在同级党的委员会和上级纪委双重领导下工作，基层纪委书记又是同级党委班子的成员，“怕得罪人”的思想鸿沟难以逾越，不愿、不敢大胆履行同级监督职责。间接导致部分

基层纪检监察干部对纪委在党要管党、从严治党中肩负的重大责任认识不深刻，责任感、使命感不强，监督起来畏首畏尾，把在党风廉政建设应承担的监督责任打折、变味履行，看似履职尽责，实则避重就轻。二是基层纪委人力有限。基层工作面广人少，大多数乡镇（街道）纪工委的专职纪检监察干部只有纪（工）委书记一人，纪（工）委书记在从事纪检监察工作的同时，也依然要分管或从事其他工作，纪委委员、行政监察员等多由其他工作人员兼任，没有专业的人员队伍开展监督工作，人员匹配与所担负的重任难以相互适应，导致部分基层纪委对党风廉政建设部署多、监督少，日常监督手段缺乏，查处的作风问题和腐败案件不多，通报曝光力度不够，震慑力不强，监督错位缺位现象依然存在。

（二）监督“盲点”多、新，隐蔽性更强。纪检监察机关需要监督的对象群体广，监督事项多，尤其是近年来与日俱增的隐形变异“四风”问题，把“上有政策、下有对策”体现得淋漓尽致。如随着新型互联网交易形式的普及，线下收财物变成线上收红包，发微信红包、通过电子商务和快递业务收礼，送礼者与收礼者不需见面轻松完成钱权交易；再如公车私用变私车公养；还有的“吃喝在食堂，茅台水瓶装”等等这些不易被发现的隐形变异“四风”问题稍不留意便成了监督“盲点”。另一方面，当前随着经济社会的发展需要，打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，做好“六稳”工作，落实“六保”任务、常态化推进疫情防控等各项工作有序推进，也对纪检监察机关落实好监督责任提出了新要求、新挑战，监督的专业要求更高，对纪检监察干部的自身综合素质要求也

就更高，如若纪检监察干部的自身建设跟不上时代的进步，与当前正在推进的各项工作脱节，会直接导致监督“盲点”增多，监督缺位失效的问题。

（三）监督刚性不足。党的十九大以来，在党中央坚强领导下，纪检监察机关忠实履行党章和宪法赋予的职责，用扎实有效的工作、敢抓敢管的担当，推动全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争取得新成效。“蹲点式”“体验式”“推磨式”监督等监督方式，有效破解了监督方式单一的难题，纪律、监察、派驻、巡察四支监督力量的协同配合和深度融合，极大提高了监督效力。但也要看到，一些地方和部门的少数纪检监察干部监督疲软、不敢负责的问题。有的不愿斗争、不敢担当，当起了“好好先生”，监督起来不批评，不提醒，不揭露，讲面子不讲规矩、讲关系不讲纪律、讲私情不讲党性；有的借开展监督工作之机当起“钦差大臣”，面对被监督单位一副高高在上、唯我独尊的姿态，半分心思没有花在发现问题、推动整改上。监督实效来自监督韧劲和监督刚性，如果刚性不足，那么再有力的监督方式也不过是摆设。

（四）案件查办“后半篇”文章有待加强。扎实开展警示教育，做好查处案件“后半篇文章”，是提高党员干部纪法意识、推动全面从严治党向纵深发展的重要工作，是弘扬积极的党内政治文化、构建良好政治生态的有效途径。然而，从做好做实案件查办“后半篇”文章来看，却不尽如人意，有的案件查办风生水起，“后半篇文章”却草草了事，要么是通报曝光起来见首不见尾、要么是对症分析不到位，没有科学区分案件类别、干部职级、行业领域、受教范围和对象等实际情况，导致案件资源没有得到充分利用。有的顾虑过多，不敢、不

愿曝光，存在“家丑不可外扬”的思想，“关起门来”查案子，毫无警示震慑效果。有的案件剖析不透彻，对其违纪违法行为发生的原因分析不够深刻，原因剖析变陈述违纪违法事实，达不到查处一人、警示一片、教育一方的效果。

### 三、新形势下落实好党风廉政建设监督责任的思考

（一）不断提高纪检监察干部监督本领。监督工作具有较强的政治性、政策性、专业性，纪检监察干部必须练好内功、增强本领，解决好本领恐慌和能力不足问题，才能精准有序有效开展监督。一是强化政治理论修养。认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，准确把握党的方针政策，严格对照党中央决策部署发现问题、查处问题、压实责任。二是提升精准发现问题的本领。要强化精准思维，对被监督单位和领域的权力运行特点、规律进行全盘了解，聚焦普遍问题，紧盯重点领域，做到精准发现、精准施策、精准解决，增强监督工作的针对性和实效性。三是严格依规依纪依法开展监督工作。严格依照党规党纪和国家法律界定监督对象、确定监督内容，熟练掌握党规党纪、国家法律法规的基础知识、基本原理，严格按照党的原则、纪律、规矩和法定权限、规则、程序办事，不踩红线。四是提升纪检监察干部运用信息化技术开展监督的能力。强化互联网技术和信息化技术运用，高标准、高质量推进纪检监察系统信息化建设，加强人员培训，确保纪检监察干部能熟练运用信息化技术、大数据等现代化手段开展监督。

（二）不断创新监督方式方法。科学有效的监督方式和措施，是抓好监督工作的关键。要着力完善纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视（察）

监督“四个全覆盖”的权力监督格局，坚持靶向治疗，找准影响和制约监督质效的突出问题，在日常监督、长期监督上探索创新、实现突破。统筹整合市、县、乡，派驻（出）机构、巡察机构监督力量，着力解决基层巡察监督人情干扰严重问题。建立监督检查人才库，注重吸纳专业人才，最大限度发挥监督效能。通过持续推动监督中心下沉，督促各级党组织、党员领导干部履行好日常监督职责，营造监督与被监督的浓厚氛围。在村级层面探索开展联片监督与延伸巡察相结合的监督，着力打通全面从严治党“最后一公里”。坚持以高质量监督促进高质量发展，聚焦“关键少数”，强化日常监督，把思想政治工作和群众工作贯穿始终，通过个别谈话、参加民主生活会、提出纪检监察建议等，抓实近距离常态化监督。强化信访监督，推进检举举报平台建设，定期筛选分析，精准研判办理。加大函询结果抽查核实力度，对如实说明的予以采信反馈，对欺瞒组织的严肃处理，为受到诬告的澄清正名。

（三）坚持“刀刃向内”强化纪检监察干部监督。坚持“严管与厚爱结合、激励和约束并重”的原则，以刀刃向内的勇气和决心，从身边人身边事抓起，从具体问题管起，严管“自家人”，严防“灯下黑”。加强专业化建设，贯彻执行监督执纪工作规则和监督执法工作规定，分级分类开展全员培训和考核测评。强化纪法思维、程序意识，加强改进案件审理工作，严格审批权限，规范工作流程。中央纪委国家监委机关明确“六个严禁”负面清单，严格执行打听、干预监督审查工作登记备案制度。严肃纪检监察干部对外交往纪律，加强自我约束。充分发挥特约监察员作用，自觉接受各方面

监督。切实强化“监督者必受监督”的意识，严格执行监督执纪工作规则，健全完善内控机制，自觉规范监督行为，自觉接受党内监督和其他各方面监督，坚持刀刃向内，严肃查处以案谋私、滥用职权等问题，坚决防治“灯下黑”，着力打造忠诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁的纪检监察铁军。

（四）多措并举做实案件查办“后半篇”文章。纪检监察机关是政治机关，在查办典型违纪违法案件中，应当促使被审查调查人深刻反省、忏悔反思，深入剖析案发根源，为做好“后半篇文章”提供有效素材。在深刻剖析、系统梳理、彻底排查的基础上，出具《纪律检查建议书》《监察建议书》，为责任单位开列问题清单，提出有针对性的意见建议，督促其找准风险漏洞、健全完善机制，做到靶向治疗，祛除“病灶”。坚持纪律审查到哪里，警示教育就跟进到哪里的方针，围绕查处的典型案例，通过通报曝光典型案例、旁听法院庭审、宣布处分决定、参观警示教育基地、让违纪者现身说法等形式，用身边事教育身边人，做实做细警示教育，推动党员干部以案为鉴、闻警自省。强化警示教育的针对性和有效性，扩大覆盖面和影响力，着力整合资源，坚持点面结合、务求实效的原则，在认真分析研判典型案例的基础上，为企业职工、教师群体、村两委干部、机关党员、干部家属等不同群体量身定制警示教育“套餐”，针对不同领域、不同性质、不同岗位的党员干部，因地制宜、因人因需开展警示教育活动。江科

责任编辑：王鑫



# 科学评价全面小康社会实现程度

——读曲靖市发展蓝皮书2019~2020《曲靖市全面建成小康社会发展报告》

■ 沈凌云/文

小康社会，自古以来就是中国人民孜孜以求的美好理想。小康承载初心，小康属于人民，小康源自奋斗，小康点亮生活。在全面建成小康社会的收官之年，由云南人民出版社出版的曲靖市发展蓝皮书2019~2020《曲靖市全面建成小康社会发展报告》，科学评价曲靖全面小康社会实现程度，是曲靖经济社会高质量发展的记录和见证，也是观察曲靖、读懂曲靖、展示曲靖的一道窗口。

该书延续前三部专业“蓝皮书”的写作风格、篇章布局、人员构成等特点，坚持问题导向，坚持主题引领，坚持内外结合，由总体发展报告、发展主题报告、发展专题报告、案例报告四个部分组成。总体发展报告突出“进入全国地级市100强”的年度发展特点，发展主题报告突出全面建成小康社会的年度主题，发展专题报告对体现全面小康社会内涵的六个方面分别进行深入研究，案例报告为全面小康进程中提供多类型、可推广、可复制的实践借鉴。读罢掩卷，颇具特色的写作风格、妙笔绘就的美丽画



作者简介：沈凌云，曲靖师范学院办公室副主任、讲师、经济师。

卷，令人倍感振奋。

把握运行态势，引领全面小康。经得起历史检验的全面小康绝不是一时一地的小康，而是可持续、能长久的小康。全面小康必须把握经济运行态势，以高质量发展作为基石。曲靖2019年地区生产总值（GDP）达到2637.6亿元，成功跨入全国地级市100强，名列第87位。总体发展报告回顾了2019年全市经济社会运行态势，总结全年经济社会发展特点，并根据国家、全省发展环境与政策走向对2020年发展态势进行了预判，提出了对策建议。全面小康一步之遥，席卷全球的新冠肺炎疫情，俨然成了一道加试题。在严峻复杂形势下，坚持以新发展理念为引领，危中寻机、机中求变、变中谋新，牢牢把握推动高质量发展的新任务、新路径和新动力，全面补齐发展短板，夯实发展基础，推动曲靖经济社会沿着高质量发展方向稳步前进。

紧扣主题主线，科学客观评价。围绕“全面建成小康社会”的年度主题，突出“客观评价、弥补短板”的主线，是该书的鲜明特点。发展主题报告客观分析全市全面建成小康社会的实现程度，找出全市推进全面建成小康社会过程中存在的“短板”“弱项”，结合国家新要求新部署和曲靖经济社会发展实际，提出了分类补齐短板的对策建议。发展专题报告围绕体现全面小康社会内涵的经济发展、人民生活、脱贫攻坚、民主法治、文化建设、资源环境6个方面的重要内容开展专题深入研究，

分别提出了一系列有针对性的意见建议。曲靖市委副书记、市委宣传部长赵正富在《序》中这样评价：“科学评价全面小康社会实现程度，凝心聚力补齐全面建成小康社会‘短板’，为全市圆满完成全面建成小康社会目标做出应有的贡献，也是社会科学工作者的时代使命和沉甸甸的责任。”

创新研究方法，坚持人民中心。在研究方法上，综合运用量化指标与定性判断，实现理论实际相印证。用量化数据来“摆事实”，结合国家统计局全面建成小康社会统计指标体系和监测方法，根据曲靖实际对少数指标及其目标值进行修订后，统计分析认为：2019年全市全面小康指数达到了86.6%，比2015年的68.1%提高了18.5个百分点，年均提高约4.6个百分点，预计2020年将达到90%以上。在全面建成小康社会的52项评价指标中，总体呈现平稳发展态势，有22项指标提前完成目标值，有15项指标可以完成目标值，有6项指标基本完成目标值，以此精确地考量和反映曲靖全面小康的进程、各方面的发展与变化，进一步来论证“将可以实现与全省、全国同步全面建成小康社会的目标”的重要判断。用定性分析来进行“质”的把握，“人民群众满意不满意、高兴不高兴、认可不认可才是全面建成小康社会的硬指标。”全面小康社会是否建成，人民群众最有发言权，他们的感受最直接。所以，对全面小康进行定性分析，必须坚持人民中心，从人民群众的“幸福指数”入手。就脱贫

攻坚而言，具体收入数额仅仅是脱贫的量化参数，而“两不愁三保障”才是脱贫与否的形象表达，反映的是贫困人口的实际生活状态。当量化分析与质的判断形成一致，我们所达到的全面小康社会才是有说服力的、才是我们所期待的、直接惠及广大人民群众切身利益的幸福小康。

坚持问题导向，聚焦重点难点。导向是行动的指引和方向，坚持问题导向、目标导向、结果导向，是全面建成小康社会的基本遵循。该书分析指出，“我市经济社会发展还存在不少困难和问题，主要表现为：产业结构不优，发展不平衡不充分，竞争力不强；城镇化进程不快，城乡发展不协调；财政收支矛盾突出，财政保障难度加大；改革创新精神不足，开放经济发展滞后；基础支撑依然薄弱，基层治理水平与新形势新要求不相适应；部分干部作风不强、能力不足，与高质量发展要求还有不小差距等”，特别是“十三五”以来主要污染物排放总量累计减少指数、战略性新兴产业增加值、人均公共文化财政支出等9项评价指标完成预期目标的困难较大，成为全面建成小康社会的“九大短板”。这些短板和底数，既是影响曲靖全面建成小康社会实现程度的现实客观事实，也是曲靖经济社会实现高质量持续健康发展的弱项，帮助我们清醒判断小康社会的进度与饱和度，如实反映仍然存在的短板和不足，同时也帮助我们瞄准和聚焦工作重点难点，采取有效举措逐步加以解决，更好地展现

小康社会的品质与成色。

突出典型案例，提供经验样本。典型案例鲜活具体，却是小中见大，宽中有神。该书既有宏观视角又有微观触点，案例报告分别总结了富源县项目库推动精准脱贫、会泽县易地扶贫搬迁集中安置、宣威市海岱镇农村全面建成小康社会走在前列、罗平县旧屋基乡践行“两山”理论、麒麟区以美丽宜居乡村建设为载体提升人民获得感幸福感安全感等分类推进全面建成小康社会的积极实践与具体做法，以客观理性的笔触，客观总结主要举措、显著成效和经验启示，为不同类型县（市、区）、乡（镇）同步全面建成小康社会提供有益借鉴。虽是管中窥豹，却也惊鸿一瞥，不仅是全面建成小康社会的生动范例，也为减贫脱贫事业提供了可资借鉴的“曲靖经验”和“曲靖样本”。

历尽天华成此景，人间万事出艰辛。眼下，我们正奋进在决胜全面小康、决战脱贫攻坚的关键阶段，中华民族千百年来“民亦劳止，汔可小康”的憧憬将变为现实，一帧帧活色生香的“全面小康”生活画卷正在全面铺开，梦想不再遥远，梦想就在身边，融化为涓涓细流沁入心田，汇聚为澎湃的心潮、奋斗的信心、前行的力量。社科

责任编辑：张 兵

## 曲靖古代“石城”考

■ 王启国/文

曲靖历史上有一座“石城”。关于这座城池，就算是真正老曲靖人也未必说得清楚。

因为今天的曲靖人，大多是明朝汉族移民的后裔，只有他们中少数人第一代随军落籍南来的先祖有幸看见这座城，并在史称“收复云南第一战”的“白石江之战”中看到了这座城池的凤凰涅槃。以致于他们的后人、今天的我们都会产生这座城池是否真的存在过的揣想。

据《曲靖地区志》载：“永泰元年（765年），阁罗凤命其子凤伽异派部将攻占石城。贞元十年（794年），南诏置石城郡于味县。”没错，以史为证，曲靖历史上还真的有一座石城，不仅是一座城，还是一个行政区的名号，“石城郡”。

石城郡即今天的麒麟区，古称味县。我们知道，西汉在云南设益州，在曲靖置味县。诸葛亮南征将益州改建宁郡，西晋设置宁州，北朝改设南宁州，南宁州的名称一直沿用到唐朝。其间统治南中地区四百余年的爨氏家族，均以味县为治所。味县早就有一座城，即我们今天所说的味县故城。怎么到了南诏时期，味县故城就变成了石城？味县就变成了石城郡呢？

关于石城地名的来由，唐人樊绰在其《蛮书》中记载：唐朝“置南宁州都督府，领十六州，治味

县之石城。”顾祖禹《读史方輿纪要》载：“唐初，置南宁州于此，有石城，后没于蛮，因置石城郡。段氏时，有乌蛮莫弥据此。”也就是说，唐初的时候，南宁州就已经有石城了。后来，石城被南诏占据，因味县有座石城，因此撤味县设石城郡。大理国时期，石城成了乌蛮莫弥部的地盘。

那么，这座“石城”建于何时？又是由谁主持修建的呢？武德元年（618年），唐王朝遣使招降南中部落，复置南宁州，高祖李渊任命爨翫之子爨弘达为昆州刺史，“奉父归葬”。武德四年（621年），置南宁州总管府，却将总管府侨治益州，无城可依，应是其中原因之一。据《旧唐书·韦仁寿传》记载：武德七年（624年），唐王朝改南宁州总管府为南宁州都督府，命韦仁寿检校南宁州为都督，寄治越嵩，“使每岁一至其地慰抚之”。韦仁寿“抚治南宁州，筑城池，立廨舍，而后离其境，以爨宏达为南宁州都督。（刘昫《旧唐书·本传》）”武德八年（625年），韦仁寿筑好城池离开后，唐王朝将南宁州都督府移至味县，任命爨宏达接任南宁州都督。《旧唐书》所载与《蛮书》、《读史方輿纪要》的记载相一致。

关于韦仁寿筑石城，清倪蜕《滇云历年传》引用《旧唐书》及《滇考》史事，韦仁寿“将兵

作者简介：王启国，曲靖越钢集团董事长，曲靖著名历史文化学者。



北魏至唐南宁州都督印

五百人，循西洱河，开地数千里，称诏置七州十五县。蛮豪皆宾见，即授予牧宰。威令简严，人皆安悦。将还，蛮长泣曰：‘天子籍公镇抚，奈何欲去我？’仁寿以池壁未立为解。诸蛮即相率筑城起厩，再旬略具。仁寿乃告以实曰‘吾奉诏第抚循，何敢擅留。’南中父老乃悲啼祖行，遣子弟随贡方物。”韦仁寿激将并率领诸蛮，就地取材，用石头“筑城起厩”的城池，就是顾祖禹和樊绰所说的石城。自此，味县就有了一个雅号，叫“石城”。

但是，在石城建成以前，味县早就有一座城，即我们今天所说的味县故城。既然已有城池，为什么韦仁寿说“池壁未立”，还要重新建一座城呢？

公元581年，隋朝建立。隋朝改州、郡、县三级为州、县二级，以州代郡，任命土长为刺史，加强对南中的控制。据冯甦《滇考》载：“蛮僚莫不归附，独爨震不服”。开皇十七年（597年），爨氏豪强恃远擅命，开始反叛。隋王朝命太平公史万岁为行军总管征讨南宁州，爨震之子爨翫归降，被任命爨翫为昆州刺史。第二年，爨翫复叛，杨坚之子蜀王杨秀奏史万岁受贿纵贼，致生边患。杨坚大怒，严处史万岁，令将军杨武通再征南中。杨通领

兵到来，遭到了爨氏的顽强抵抗。杨通生擒爨翫，俘获其子爨宏达，摧毁了爨氏盘踞已久的味县故城。隋文帝怒而诛杀了爨翫，“诸子没为奴，弃其地”（欧阳修《新唐书·两爨传》），沉重打击了爨氏地方政权，重创了南宁州的经济与社会。因此，唐初越嵩都督府长史、“检校”南宁州都督的韦仁寿才会讲“池壁未立”，才会激将并率领诸蛮筑城。

关于石城的具体位置，一说在今天曲靖市区的校场坝村、六十九医院一带，另一说在今天的沾益县西平镇太平村一带，究竟在哪里，还有待专家和考古工作者去进一步考证。

贞观八年（634年），唐太宗改南宁州都督府为郎州都督府，都督府治味县。开元五年（716年），唐玄宗复改郎州都督府为南宁州都督府，令“爨归王为南宁州都督，居石城（冯甦撰：《滇考》）”，都督府仍设在味县石城之中。据欧阳修《新唐书·两爨传》记载：爨氏统治区域“即其部落列置州县，其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。”在唐王朝的大力扶持下，在武后、玄宗之时，爨氏家族发展到了历史上的鼎盛时期。

为了加强对爨区的有效控制，公元742年，唐王朝企图打开一条从安南（今越南）经步头（今云南红河建水）至戎帅（今四川西北）的交通路线，并在安宁筑城驻军把守。由于这条交通线路南北纵贯爨区，引起爨氏部族首领的反抗。据《南诏德化碑》载：“彼时，南宁州都督爨归王、昆州刺史爨日进、黎州刺史爨祺、永州爨守懿、螺山大鬼主爨彦昌、南宁州大鬼主爨崇道等陷煞竹灵倩，兼破安宁。”唐王朝命南诏与唐李宓军共同镇压爨氏反叛。

唐与南诏的势力深入爨区后，各拉拢部分爨氏首领，爨氏家族内部开始分化，发生内讧。由于唐王朝经营不力，南诏乘机以武力尽灭诸爨领主，俘其家族羽党，占领爨区，极大地削弱了爨氏家族的

统治。唐天宝七年（748年），阁罗凤命令进驻爨区的杨牟利，以兵胁迫西爨，徙爨区20余万户到滇西永昌（今保山一带），彻底瓦解了爨氏的统治，云南的政治、经济、文化中心由滇东味县转移到洱海地区。

南诏将西爨白蛮大量西迁后，散居山林的“东爨乌蛮”逐渐移居耕作条件较好的坝区。南诏又将居住在滇中、滇西北的些么徒蛮、么些蛮，施蛮、顺蛮、裳人、河蛮、熨蛮，以及被南诏虏掠而来的骠国人等，大量迁入滇东。南诏与东爨同属乌蛮，“与南诏世为婚姻之家。”在南诏的扶持下，三十七部迅速崛起，形成了生活在滇东大地上，以爨地为根据，以石城为中心，以东爨乌蛮为主体建立的三十七个部族，统称滇东三十七部，也称“乌蛮三十七部落”“东方黑爨三十七蛮部”。

“夷语以县为部。”三十七部，相当于三十七个县。三十七部中的各部隶属于所在地的府、郡、镇统辖。滇东三十七部即是南诏国时期的部落名称，又是南诏国时期的地方组织，也是南诏国时期的行政区划。三十七部各部各有聚落，自有名号，各有首领，自成体系，是一支支能耕能战能牧的地方武装，南诏时期已发展成为南诏政权的一支重要的政治力量。正如方国瑜先生在其《云南地方史讲义》指出“而在此后的二百年中，大凡云南境内的兵事，三十七部往往起着重要作用。”

南诏以军事统治为目的，将所辖行政区域划分为十赅、六节度、二都督。“赅”即州，“十赅”为大理国的畿辅之地，直接隶属于都城统辖，为大理国的首府。“六节度”即弄栋、拓东、剑川、永昌、银生、丽水等6个带有军事意义的政区划分。

“二都督”即会川、通海两个准节度性质的都督府。首府之外，置二都督、六节度以为外府统辖各地部族，委派贵族设郡、赅作为据点分守。至于受都督、节度管辖的部族则仍称部、甸，以土长为首领，与郡、赅错杂而居。

拓东节度管领滇中和滇东两大地区，是滇东三十七部的核心区域。贞元十年（794年），南诏占领滇东后，就以味县的雅号“石城”为名，设立了石城郡。滇东地区以石城郡为中心，计有磨弥部（今麒麟、沾益、宣威、富源）、弄泥甸（今麒麟越州）、纳垢部（今马龙）、吾彦甸（今陆良）、匿弄甸（今师宗）、塔敞纳夷甸（今罗平）、夜苴部（今富源亦佐）、路甸（今路南）、巴甸（今弥勒）、寻甸、于矢部（今贵州普安、盘县）等部、甸。此时的石城郡，为滇东三十七部中的乌蛮磨弥部的属地，是一个与部、甸同一级别的行政区域。自此石城（曲靖）由一个夷汉杂居的南中首善之区，演化成为了一个纯粹的少数民族集聚区。

后晋天福二年（937年），通海节度使段思平在东爨乌蛮的支持下起兵东方，攻占太和城，驱逐杨干贞，灭“义宁国”，建立了“大理国”。段思平即位后，对滇东三十七部给予特别优抚，通过封赐、联姻等措施，将滇东三十七部纳入其统治集团，成为段氏统治滇东地区的代言人，实现了滇东地区的长治久安，为大理段氏统治前期的十四世及其后一百五十余年的稳定统治奠定了坚实的基础。

大理国前期承袭南诏政治制度。大理国后期废除了节度和都督的军事辖区，在经济较为发达开化的地区设府，在主要是少数民族聚居的地区设郡，而在强邻压境的边夷地区设镇。府、郡、镇为一级行政区划，同时改甸为部，各部隶属于所在地的府、郡、镇统辖。

大理国后期，撤销拓东节度，在滇东、滇东北地区设置石城郡和东川郡。原石城、东川二郡上升为一级政区，石城重新成为滇东地区的政治、经济文化中心。石城郡治石城，统辖磨弥部（今麒麟、沾益、宣威、富源）、普摩部（今麒麟区越州）、纳垢部（今马龙）、落温部（今陆良）、师宗部（今师宗）、罗雄部（今罗平）、夜苴部（今富源亦佐）、落蒙部（今石林）、弥勒部（今弥勒）、

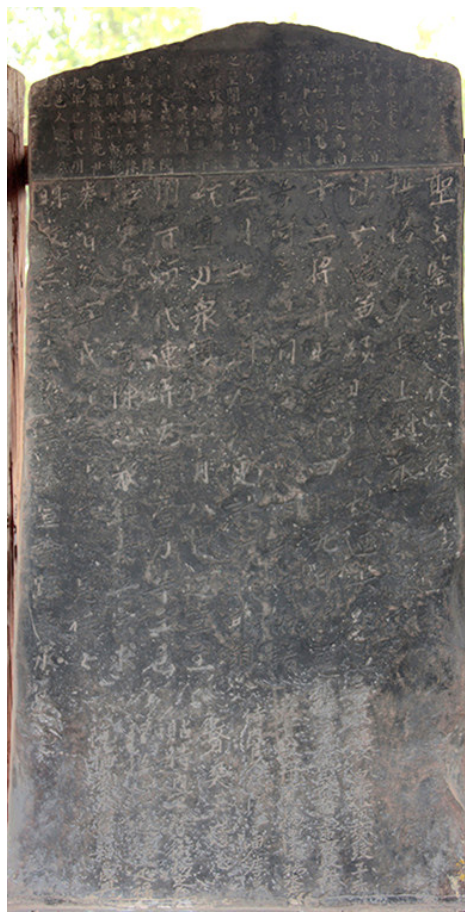
仁德部（今寻甸）、沙摩部（今寻甸西部）、于矢部（今贵州普安、盘县和富源北部）等十三个部。闾畔部（今会泽、东川、巧家）隶属东川郡，为东川郡的郡治所在地。

大理国明政三年、宋开宝四年（971年），延众镇长奇宗，求州首领代连弄兔叛乱，攻陷磨乃等三邑。段素顺派都统、长皇叔、布燮段子珍都监三军，礼乐爽、长附马、布燮段彦贞等统军平定变乱，诛连弄兔等，同时讨伐了郎羽兮、阿房、田洞。回兵石城，会集三十七部首领在石城（今麒麟区）歃血为盟，颁职赐赏，永结友好，并立会盟碑于石城。此碑被称为《段氏与三十七部会盟碑》，亦称“大理国三十七部会盟碑”“石城会盟碑”，今天仍矗立在曲靖一中校园里，成为这段往事的歷史见证。《段氏与三十七部会盟碑》是全国仅存的两块古代会盟立誓的碑刻之一，1961年被国务院公布为全国第一批重点文物保护单位。

石城郡统辖的十三个部中，隶属于今天曲靖市管辖的有八部，即石城郡治下的磨弥部、普摩部、纳垢部、落温部、师宗部、罗雄部、夜苴部，以及东川郡治下的闾畔部。八部中，除罗雄、纳垢两部为苗族、瑶族先民——“盘瓠裔”所立外，闾畔、磨弥、落温、普摩、夜苴、师宗六部均为彝族先民——东爨乌蛮所立。

宋宝祐元年、元宪宗三年（1253年）秋，元宪宗蒙哥命其弟忽必烈率领10万大军，分兵三路进攻大理。农历十二月，攻占大理。元宪宗四年（1254年）春，忽必烈班师北返，兀良合台率兵东进，攻克昆明，平定三十七部，攻下石城郡辖地。

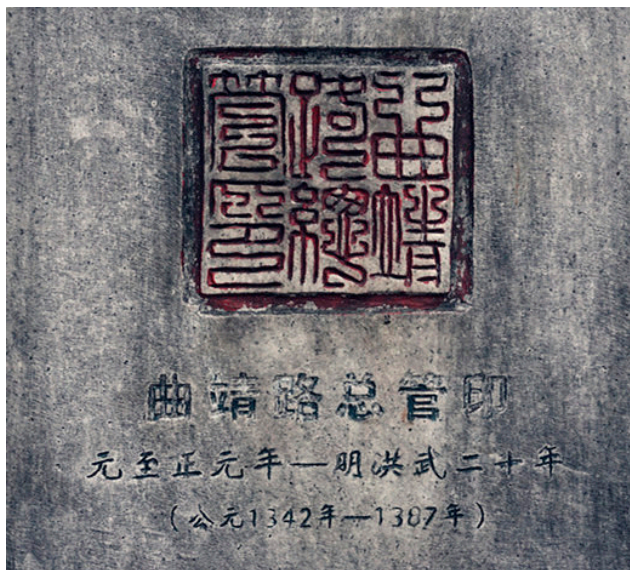
宋宝祐五年、元宪宗七年（1257年），兀良合台在原行政区划域的基础上，设立万户、千户、百户，改石城郡为磨弥万户府，委任各族中的贵族充任头目。在大理设立元帅府，统辖大理、善阐、北路、中路、南路五个总管府，对云南实行军事统治。中路总管府驻石城，统辖磨弥、落蒙、罗伽三



立于石城、出土于石城遗址的《段氏与三十七部会盟碑》

个万户府。磨弥万户府驻石城（今曲靖），辖石城千户、普摩千户（越州）、纳垢千户和易隆百户等；落蒙万户驻落温（今陆良），辖落温千户、师宗千户、弥勒千户；会泽、寻甸属北路总管府，寻甸南部部分属善阐总管府。

至元八年（1271年）五月，为了分散地方势力，又把滇东三十七部分为南、中、北三路，设总管和达鲁花赤统辖，总管管理行政，达鲁花赤统领军事。中路总管府驻石城，管辖磨弥和落蒙两个万户府。磨弥万户府下辖石城千户（曲靖）、普摩千户（越州）、纳垢千户（马龙）、易隆目户（马龙古城驿）等；落蒙万户下辖落温千户（今陆良）、师宗千户、弥勒千户；闾畔万户府（会泽）隶属于北路总管府。



元代曲靖路总管印

至元十年（1273年），忽必烈立云南行中书省，为了改变云南长期得不到稳定的严重局面，在亲信大臣中挑选了回回人赛典赤主持云南行政。至元十三年（1276年），行政中心由大理迁到中庆（昆明），云南行中书省正式建立，为全国十一个行省之一，云南之名也正式成为云南省的省名。赛典赤改中路总管府为曲靖路总管府，置沾益州，将石城千户改为南宁州，普么千户改为越州，落温千户改为陆凉州，纳垢千户改为马龙州。“曲靖”一名第一次出现，并正式成为行政区划的名称，后来作为路、府、州、县和市的名称，一直沿用至今。石城千户改为南宁州后，石城之名自此从曲靖古代行政区地名中消失，只留下韦仁寿带领当地土族建设的古老石城还伫立在滇东大地，作为元王朝治下曲靖路总管府行政区的政治、经济、和文化中心。

曲靖路总管府下辖南宁州、沾益州、马龙州、越州、陆凉州、罗雄州、仁德府，沾益州领交水（沾益）、石梁（宣威县）、罗山（富源县）三县，马龙州领通泉县（马龙通泉镇），陆凉州领芳华（陆良县西北芳华镇）、河纳（今陆良县南大莫古乡）两县，罗雄州领亦佐县（罗平县以北至富源

县东南一带），仁德府领为美（寻甸县城水北）、归厚（寻甸县古城）两县，共计16各州（县），府治设在南宁州。

至元二十二年（1285年），改南宁州为南宁县。至元二十五年（1288年）三月，改曲靖路总管府为曲靖路宣抚司，辖曲靖路、澄江路、普安路、仁德府。师宗属广西路，隶临安广西元江宣慰司；会泽属东川路，隶属乌撒、乌蒙宣慰司。至元二十八年（1291年）二月，改曲靖路宣抚司为曲靖路宣慰司管军民万户府。大德七年（1303年），又改普定路隶属于曲靖路宣慰司。

元代在曲靖先后所设的磨弥万户府、中路总管府、曲靖路总管府、曲靖路宣抚司、曲靖路宣慰司管军民万户府的治所均在石城之中。

明洪武十四年（1381年）十二月，朱元璋以颖川侯傅友德为征南将军，永昌侯蓝玉、西平侯沐英为左右副将军，率领三十万大军，与梁王把匝刺瓦尔密派出的司徒平章达里麻率领地十余万元军，两军四十万人马列阵陈兵于白石江上。这场史称“一战定云南”的“白石江大战”，最后蒙古军大败，达里麻被俘；明军攻克曲靖、占领石城，征服云南，结束蒙元在云南的统治，影响了此后云南数百年历史。

白石江战役中，元军赖以固守的堡垒石城，就首当其冲成为明军攻击的目标，战争结束后沦为一片废墟。在战争结束后六年之后，洪武二十年（1387年），放弃石城旧址，由著名的地理学家江藏海选择距石城西南方向约5里的寥廓山下，东、南、北三面高突，西面平缓的“堂局”福地上建造曲靖砖城。自此，石城彻底消失在历史的风烟中，成为了文人雅士们咏叹追怀曲靖往事的历史符号。

据清咸丰《南宁县志》载，明朝曲靖府：“筑砖城，周六里三分，高三丈厚如之。雉堞高一丈，垛口一千六百三十余。设四门：东曰乐耕、南曰来薰、西曰胜峰、北曰迎恩。增二楼于城北，曰临



漪，曰眺京。设鼓楼于城中。”明代曲靖府城建成后，一直作为曲靖的行政中心，沿用至今。

石城，从唐武德八年（625年）韦仁寿筑城，成为南宁州都督府府治所在地，时南宁州都督府下辖南宁（今曲靖市）、恭、协、昆、尹、曾、姚、西濮、西宗等九州，疆域辽阔，覆盖今云南全省。唐贞元十年（794年），滇东被南诏占领，南诏在味县设置石城郡，为拓东节度统辖，云南的政治、经济、文化中心由味县转移到洱海地区。宋大理国时期，撤销拓东节度，石城、东川二郡上升为一级政区，石城重新成为滇东地区的政治中心。有元一代，曲靖府治郡均驻石城。明洪武十四年（1381年），石城毁于白石江之战。洪武二十年（1387年），放弃石城旧址，在寥廓山下建曲靖砖城，曲靖“石城”共存在762年。

大概韦仁寿也没有想到，他激将并率领“诸蛮”，就地取材，用石头建起的一座城池，竟然会成为曲靖从唐初至元初482年间行政区划的名称，

从唐初至明初762年间历代王朝云南、滇东行政机构治所的所在地。

石城，见证了爨氏的兴衰沉沦、分崩离析；见证了曲靖如何由一个夷汉杂居的南中首善之区，演化成为了一个纯粹的少数民族集聚区；见证了段氏与三十七部会盟的民族团结盛会；见证了元王朝在中国南方第一个行省的建立；见证了大明王朝的金戈铁马如何秋风落叶般的涤荡号称十万的梁王之师，将云南纳入大明王朝的疆域……

往事越千年，纵一世豪情、百年丰功、千般风情、万代伟业，终皆被雨打风吹去。只有石城，被写进无字的曲靖城市发展史中，永远地留在了曲靖人深深的记忆中。明代高僧朗目大师的门人、朗目山普照寺僧人释真觉，在其题为《颂本师》的诗中还吟道：“至今朗目山头月，一片寒光照石城。”江科 责任编辑：张兵



晨曦中的曲靖南城门

# 曲靖市决战决胜创建全国文明城市倡议书

——致全市社科工作者的一封信

2018年

2018年2月，曲靖市重新获得全国文明城市提名资格城市，参加第六届(2018—2020年)全国文明城市创建评选，与中央文明办确定的390个全国文明城市(区)提名城市同台竞争。2018年6月22日，曲靖市委、市政府召开了动员大会，云南省委常委、曲靖市委书记李文荣在会上提出：“下定创建必成决心、凝聚决战决胜合力，坚决确保2020年胜利夺得全国文明城市桂冠。”

2019年

2019年3月20日，中央文明办公布了2018年全国文明城市测评结果，曲靖市在113个全国文明城市地级提名城市中排名第22位；4月11日下午，曲靖市召开2019年创建全国文明城市工作会议，全面总结2018年创文工作，通报表扬创文先进单位和个人，安排部署2019年创文工作，动员全市上下进一步统一思想、坚定信心、乘势而上、加压奋进，努力推动全国文明城市创建工作再上新台阶，为确保2020年胜利夺得全国文明城市桂冠打下坚实基础。

2020年

2020年是曲靖市创建全国文明城市决战决胜之年。6月24日下午，曲靖市召开创建全国文明城市工作决战决胜动员大会，回顾总结创文工作，曲靖市前两年测评成绩综合排名在全国113个地级参评城市中居第26名，2019年群众满意度达98.87%，云南省委常委、曲靖市委书记李文荣在会上提出要求，全市上下要以不获全胜不收兵的意志，齐心协力、迎难而上、顽强拼搏、善作善成，全面掀起决战决胜、冲刺冲锋的热潮，坚决打赢创文收官战。

全市广大社科工作者：

2020年是曲靖市创建全国文明城市决战决胜之年。曲靖市2018年启动创建全国文明城市工作以来，坚持走内涵式创文路子，以创文工作统揽城乡人居环境提升、“麒沾马”一体化建设、城市基层党建、市域社会治理等工作，强力推进落实。通过努力，曲靖市创文工作取得明显成效，前两年测评

成绩综合排名在全国113个地级参评城市中居第26名，2019年群众满意度达98.87%。当前，创文工作已经到了决战决胜、冲刺冲锋的最紧要关头，必须进一步统一思想认识，凝聚攻坚合力，把创文各项工作抓紧抓实抓细抓落地，坚决夺取最后胜利，确保成功创建全国文明城市。为此，我们向全市广大社科工作者发出倡议：

### 一、从我做起，落细落小，做核心价值观和文明行为的传播者、践行者。

全市广大社科工作者要带头宣传并践行《曲靖市文明行为促进条例》，培育和践行社会主义核心价值观，引导和促进文明行为，治理不文明行为，提升公民文明素质和社会文明程度。带头践行习近平总书记对制止餐饮浪费行为的重要指示精神，坚决制止餐饮浪费行为切实培养节约习惯，在全社会营造浪费可耻节约为荣的氛围。自觉遵守《曲靖市文明市民公约》和“十要、十不”行为规范，遵守文明交通、文明环境、文明旅游、文明社区、文明校园、文明家庭、文明单位、文明诚信经营、文明观演、文明素质提升“十大文明行动”相关要求，坚持从我做起、从现在做起、从小事做起，向陈规陋习说“不”，向不文明行为告别，不断加强思想道德修养，逐步养成良好文明习惯，争做文明行为的践行者和文明礼仪的传播者。

### 二、从我做起，嘉言懿行，做城市文明的引领者、示范者、参与者、推动者。

全市广大社科工作者要充分发挥社科普及平台优势，创新传播方式，优化理论供给，深入了解群众的所思所盼，围绕脱贫攻坚、全面小康、乡村振兴，切实增强脚力、眼力、脑力、笔力，深度挖掘新变化、新气象，把党的路线方针政策、党的创新理论和《曲靖市文明行为促进条例》，通过理论宣讲、文艺宣传、典型引路、志愿服务、送教上门等群众喜闻乐见的方式，分解成与群众密切相关的“微话题”“小故事”，把群众的思想调动起来，把群众的力量组织起来，激发内生动力。要深入基层、深入一线、深入群众，把群众最关心、最紧迫、最直接、反映最强烈的问题，作为落实创建任务的根本宗旨，听民声、释民惑、解民忧，把工作

做到群众的心坎上，并通过咨询报告等形式反映。要加强新时代文明实践中心建设，主动参与志愿服务活动，做强“珠源义工”“麒麟义工”志愿服务品牌，让志愿服务成为彰显城市文明的靓丽风景。

### 三、从我做起，主动融入，以社科工作助力全国文明城市创建。

全市广大社科工作者要围绕如何用党的十九大精神 and 习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平总书记考察云南重要讲话精神指导文明城市创建，紧密结合《全国文明城市（地级以上）测评体系》和《全国未成年人思想道德建设工作测评体系》，就创建全国文明城市工作中亟需破解的重点难点、热点焦点问题进行深入研究，如围绕农贸市场、老旧小区、背街小巷、城中村、城乡结合部、主要街道、交通路口、公共广场、景区景点、市辖区乡镇10个重点测评点位，围绕深入推进爱国卫生运动、城乡人居环境提升、“麒沾马”一体化建设、城市基层党建、市域社会治理等方面开展实地调研和社科研究，推出一批高质量的理论成果，提供决策咨询服务，营造浓厚创建氛围，为创建全国文明城市增光添色。

当前，创建全国文明城市工作已经全面进入冲刺阶段。敬爱的全市广大社科工作者，“文明城市你我共建，美好家园你我共享”。为了家园更美丽，为了生活更幸福，让我们心相通手相连，以主人翁姿态和以实际行动参与文明、传播文明、践行文明、推动文明，积极参与和助力曲靖市坚决打赢创文收官战，共同建设高质量跨越发展新曲靖！

曲靖市社会科学界联合会

2020年8月1日

文明  
健康



有你  
有我



保护自然环境  
滋养美好心情



麒麟仙子  
曲靖市文明小天使

绿色环保

曲靖市创建全国文明城市工作领导小组办公室  
曲靖市精神文明建设指导委员会办公室

微信  
微博  
我们开通官  
方微信及微  
博啦！直接  
扫描二维码



微信



微博