

“双联户”：西藏自治区基层组织形式的创新

邱泽奇¹, 许英康²

(1, 2. 北京大学, 北京 100871)

摘要:“双联户”是西藏基层组织形式的一项重要创新,目前在西藏自治区得到全面推广。西藏自治区设置“双联户”的基层组织形式,既是基于“压力型体制”的下行驱动,也与西藏地区独特的政治和经济环境有关。“双联户”在实践中具有三重目标取向:一是维稳,即通过权力下移来更好地维护稳定;二是发展,即整合资源增强致富能力;三是和谐,这是在稳定和发展基础上要达成的目标。作为西藏基层组织的创新形式,“双联户”虽然在实践中取得了较大的成效,但仍存在一些问题需要进一步研究。

关键词:双联户;压力型体制;维稳;发展;和谐

中图分类号: D633.2

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519(2017)01-0051-05

习近平同志在中央第六次西藏工作座谈会上强调,“西藏工作关系党和国家工作大局”。为了解西藏地区基层组织建设的有关情况,笔者于2014年和2015年两次跟随北京大学“藏区牧民的基层组织”课题组,在拉萨市和那曲地区的那曲、聂荣、安多、班戈、比如等县进行了全面深入的实地调研。本文通过叙述西藏自治区近年来在全区推广实施“双联户”制度的有关情况,分析了自治区党委和政府通过创新基层组织形式来夯实社会管理和经济社会发展的组织基础,以实现维护稳定和促进发展的制度尝试和组织努力。

一、西藏自治区推行“双联户”的总体情况

“双联户”简单来说是指“联户(僧)联保联创”,实现“联户平安、联户增收”。这种独具特色的组织形式和管理制度创造性地通过丰富和拓展网格化管理的内容和载体,将社会管理服务与群众工作相结合,是西藏自治区党委和政府为把促进发展和维护稳

定的任务细化落实到城乡基层、具体到千家万户,而作出的一种积极探索。

作为一种加强基层社会服务管理的组织模式,“双联户”最早是由拉萨市提出的。2012年,拉萨市在评估社会管理创新工作的成效和总结以往实践经验的基础上,经过归纳提炼,正式提出了“双联户”制度。2013年,“双联户”正式上升为全区战略,并在整个自治区范围内推广和实施。

(一)“双联户”的组织形式和推广实施

“双联户”模式是将相邻的10至15户划分为一个联户单位,并推选产生“维稳负责人”、“致富带头人”、“村组事务明白人”和“热心人”各一名,作为“联户代表”,共同承担“矛盾纠纷联排联调、安全隐患联防联控、重点人员联管联教、困难家庭联帮联扶、环境卫生联管联治、精神文化联娱联扬、科技知识联学联教、小额信贷联担联保、致富项目联建联营、发展成果联创联享”等十项职责任务。

收稿日期: 2016-12-09

基金项目: 中国藏学研究中心社会经济研究所委托课题

作者简介: 邱泽奇,男,湖北仙桃人,北京大学中国社会与发展研究中心主任、教授、博士生导师,主要从事组织社会学、社会学研究;许英康,男,山东博兴人,北京大学社会学系2011级博士研究生,主要从事组织社会学研究。课题组其他成员包括:刘世定,曾俊伟。

作为在传统社区、村委会之下再造的一级组织形式，“双联户”的实施除了要科学划分出合理的“联户单元”外，更重要的是“联户代表”（以下我们称之为“联户长”）的产生、任命及确保其按照组织意图发挥作用。为实现这一目标，自治区党委和政府制订了《联户代表人工作职责》等工作制度，并倡导实施《村（居）民公约》，以此来推动村规民约的建立。此外，还通过签订《“双联户”家庭承诺书》、《“双联户”协议书》等，进一步明确了村（居）“两委”（常委会和监事会）班子、村民组长、联户代表人及联保单元的工作职责，并制定了统一的工作流程，建立了工作日志和民情日记管理制度。通过这些措施，使“双联户”真正成为了一个“社情民意一传到顶、政策措施一通到底”的基层社会服务管理工作平台。

为推动“双联户”模式的成功实施，西藏自治区有关部门和地方先后制定出台了《进一步深化社会管理创新工作成果，全面实施“联户平安、联户增收”工作模式实施方案》、《“联户平安、联户增收”工作宣传手册》、《“联户平安、联户增收”工作进位激励考核管理办法》等一系列措施，各地党政一把手亲自挂帅、总体负责，各相关职能部门积极参与，所有驻村（居）工作队、村（居）党支部第一书记、村（居）两委班子等基层工作力量全面调动，使得“双联户”在全区迅速建立起来。截至2014年底，西藏全区共划分联户单位91369个（城镇29796个、农牧区61573个），推选联户长91369名，涉及85万余户、328万余人，实现了“双联户”服务管理工作的全覆盖。

访谈中，一位基层干部斩钉截铁地告诉我们：

不管在什么地方，一定会被纳入进去。包括我们乡政府的干部职工也是一样，也要纳入“双联户”，我们乡政府是由两个书记带一班，我带一班。

可见，不论是普通群众、僧人，还是机关干部，都被纳入到了“双联户”的组织框架中。

（二）“优秀双联户”的评比和激励

为提升“双联户”的工作绩效，西藏自治区开展了“先进双联户”的创建活动。时任自治区党委书记陈全国指出，“先进双联户”创建活动是自治区党委、政府夯实群众基础、延伸网格化管理的一项创新社会治理工程，是实现国家治理体系和治理能力现代化的创新性工程。

“先进双联户”分为自治区级、地区级、县级、乡级和村级这几个级别，从下往上，按照一定的百分比进行选拔。各个级别的“先进双联户”都将获得相应级别的“先进双联户”荣誉证书和一定数额的物质奖励，而且各个级别的“先进双联户”的直系子女在入党入团时都将予以优先考虑；县级以上“先进双联户”的直系子女符合参军条件的，在同等条件下将被优先征录。此外，对于某些级别的“先进双联户”的直系子女，如符合报考自治区高校毕业公开考录条件的，在参加考试时，笔试总成绩将获得一定的加分（见表1“公开招录加分”栏）；如符合高考报考条件条件的，在参加高考时，总分将获得一定的加分^①（见表1“高考加分”栏）。各级“先进双联户”的具体激励措施如表1所示：

表1 各级“先进双联户”激励措施表

级 别	奖 励	奖金(元/户)	公开招录加分	高考加分	其他
自治区级		4000	15	10	入党团优先
地市级		2000	10	无	入党团优先
县级		1000	5	无	入党团、参军优先
乡级		500	无	无	入党团、参军优先
村级		100	无	无	入党团、参军优先

在2015年度西藏自治区“先进双联户”的创建活动中，山南地区等三个地市、拉萨市城关区等24个县（区）、拉萨市城关区吉崩岗街道等62个乡镇（街道）、拉萨市城关区娘热乡吉苏村等98个村（居委会）和拉萨市城关区纳金乡塔玛村热曲组次央等200

个联户单位、2000户家庭，荣获了2015年度“先进集体”和“先进双联户”。在我们调研的那曲地区，聂荣县、索县、那曲县获得了先进县（区），另有14个村或居委会获得了先进乡镇（街道）。

从调研情况来看，与官方的描述相比，牧民对于

^① 如果考生既符合加分投档条件，又符合自治区级“先进双联户”高考加分条件，则两项加分可累加，但其增加分数的总数不得超过30分。

激励措施的看法,显得更为世俗而功利。对于“先进双联户”的各项激励措施,牧民最在意的是子女的高考加分,这甚至对乡村干部的工作造成了某种困扰。例如,访谈中,一位基层干部不无抱怨地讲道:

“双联户”也是有好有坏。好的是有些群众评上的话,子女可以享受一些政策,评不上的话,乡政府就会比较麻烦了。有时候乡里面的麻烦就不行了。现在有高考加分的政策,比如说自治区“双联户”的话加十分吧,如果今年正好有高考的……一些老百姓评不上的话,天天跑到乡里面。一进门,乡长,我那个时候联户是什么什么,解释一遍走了,过几天再来一遍……你没有达到标准的话,你也加不了分,他们还是会过来找你,你解释一遍,再解释一遍,再解释再解释。

对于激励措施中的物质奖励,牧民也非常在意。在某些被访者看来,实施“双联户”对自己生活最大的影响是,如果所在联户评上村、乡、县三级的“先进双联户”,自己的家庭将因此获得一定数额的物质奖励。这种功利的逻辑,同样贯穿于其他很多方面,甚至对“双联户”的整体运行构成了消极影响。

二、推行“双联户”的原因分析

“双联户”实际上是一种行政力量对基层社会的再组织和再接入,其目的是打通从基层政府到群众个人的一切关口,按照文件语言来说,就是要通过“双联户”的实施达到“社情民意一传到顶、政策措施一通到底”的目的。同时,它把原来单纯依靠党政力量的单向管理转变为各种社会力量和普通民众共同参与的齐抓共管,把原来各种具体案例发生后的被动应对转变为主动介入、主动治理,实现了所谓的“联保联创”。这种管理模式既是对改革开放后政府权力从民间回撤的一种纠正,也是对历史上曾经存在的一些基层社会组织和管理形式的模仿和超越。我们的问题是:第一,这样一种具象的、具有实体意义的、网格化的基层组织形式的出现,它的体制基础是什么?第二,它为什么没有出现在其他地区,而恰恰出现在西藏?

(一)“压力型体制”^①的下行驱动

一项由海内外学者联合完成的研究指出,当前,中国的县乡政治体制是一种“压力型体制”^[1],在这一点上,西藏和内地其他地区并无二致。基层政权组

织作为整个国家政权体系的终端,是国家政权在基层社会的延伸,负责把国家意志贯彻传达到社会之中。这种“压力型体制”通过将政府确定的经济发展硬指标分解下达,从县、乡(镇)到村,村再将每一项指标落实到每个农民身上。由此,县、乡两级首尾连贯的经济承包制演化为“政治承包制”,形成了县委(县政府)—乡(镇)党委(政府)—村党支书(村长)连坐制。

“压力型体制”有其复杂的历史背景。新中国成立后,为应对内忧外患的情势、加快经济发展和实现赶超发展战略,国家政权自上而下地渗透到广大乡村社会,以尽可能多地动员一切社会经济和政治资源,从而打破了两千多年来“皇权止于县”的格局,将乡村社会深深地纳入到国家政权体系中,形成了一套自上而下严密的、上级对下级拥有绝对的财权和人事权的“行政网络”,以保证政令畅通、执行有力。长此以往,形成了各级地方政府在高度压力传导下,为完成上级布置的许多“刚性”工作任务和指标而超负荷履行其职能,由此形成的“非文本化”的体制、工作状态和运行氛围,即所谓的压力型行政生态环境。其中,压力型行政体制是整个压力型行政生态环境的核心力量。

1959年西藏民主改革之后的政权组织,基本上是对内地政权组织和结构的“复制”和翻版。因此,与中国其他地区的农村一样,西藏的社会权力结构之间的关系也表现为“国家”、“基层社区”、“民众”三者之间的关系。从这种角度看,“压力型体制”产生的传导机制可以说是基层政权组织向下延伸的体制势能和体制基础。

(二)西藏地区独特的政治和经济环境

接下来,我们要回答为什么“双联户”这种向下延伸的基层组织形式没有在其他地区出现?这主要涉及到内地与西藏的不同。由于主要目标和所处环境不同,改革开放以后,藏族地区的基层政权建设与内地的基层政权建设相比存在很大的差别。上世纪70年代末80年代初,随着城市单位和乡村集体经济的解体,国家政权的总体性支配权力从基层社会逐步撤出,再次回收到县乡一级,基层社会的治理更多地转化为一种技术化的治理权力^[2]。更重要的是,内地

^① “压力型体制”概念是由以荣敬本教授为首的“县乡人大运行机制研究”课题组在1996年的调查报告中提出的,它是中国计划经济动员体制在现代化和市场化双重压力下的延续。课题组对其定义为:“一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”。

社会并没有因为支配性权力的减弱而陷入混乱,反而因为基层社会,特别是作为社会细胞的家庭,获得了更大的自由空间,尤其是在经济领域,而使经济活力得以激发。这恰恰是对政府行为的正反馈。也就是说,在某种程度上,对内地的基层政权来说,放松管制是更符合它们既定目标的,也是更有利的。但这种做法在西藏收到的效果则完全不同。

此外,由于西藏特殊的地理位置、生产方式、历史文化因素与宗教传统,使得其在基层政权建设中,面临许多跟内地完全不一样的问题。一是由于西藏地区的特殊性,维护稳定的任务在这里显得尤为突出,需要维护祖国统一和民族团结,严防达赖集团的分裂破坏活动。因此,只有更加严密、更加畅通的行政网络,才能确保这一地区不出现有损稳定的事件。二是西藏地区尤其是西藏牧区面临地广人稀、交通不便的客观情况,这对行政网络的严密性和效率构成极大的挑战。藏北牧区一个乡的面积,动辄超过内地一个大县的面积,而牧区一个县的人口,往往不及内地一个乡甚至行政村的人口。在这种情况下,各项指标的层层落实,需要花费巨大的沟通成本。

如何减少成本、提高效率,打通“压力型体制”中的“最后一公里”?这才是西藏基层组织重构和创新中需要考虑的首要问题。在这种背景下,“双联户”就成为一项重要的举措,而联户长则在村组织和牧民之间发挥着沟通、传导的节点的功能。

我们的访谈材料清楚地说明了藏北牧区地广人稀这一环境特点对“双联户”制度引进的適切性:

群众管理这一方面,现在是村委会传达到各“双联户”,联户长会把这个事办好,不用村委会一户一户地通知,因为这边村住得非常远,像我们这个乡,是一千八百平方公里,这样算下来,相当于一个县。一个村长管一个乡的地盘,那是什么概念?跑断腿了。所以,有了“双联户”以后,好多事情通过“双联户”来传达,因为“双联户”住得比较近,他就管这一个村,那就行了,这样方便很多。

如果有时候让村长一户一户地去传达,我们最近的一个村离这七十五公里,而且只到村委会,从乡政府最东头到最西头,一百四十公里。整个乡,我一天开着我们乡里的车子,一天转不下来。一天只能转五个村,第二天再转五个村,还得继续。所以,有了这个之后,通过电话联系,问题很快就解决了。

通过“双联户”的设置,实现了社会管理重心的进一步下移,织密了城乡维稳防控网络。这主要是从

“稳定”的逻辑来看待“双联户”的设置背景。

除了“联户平安”之外,“双联户”还发挥着“联户增收”的功能。“联户增收”对应的是“发展”问题。一方面,改革开放以来,在“让一部分人先富起来”的政策引领下,藏区也出现了一些致富能手。这些致富能手的经营方式,大多与畜牧业有关。因此,他们先富起来之后,并没有离土离乡。与他们相比,一般的牧民缺乏市场适应能力和资金支持,这导致二者之间出现巨大的贫富差距。这有可能使贫困的牧民群体产生抱怨情绪,进而积累牧区内部矛盾。另一方面,先富群体在致富过程中积累的人力资本和经济资本,客观上又为“先富带动共富”提供了可能性。在这种情况下,“双联户”的管理模式实际上为先富群体和广大牧民之间的连接提供了组织条件,进而为解决西藏牧区的“发展”问题提供了一条可行的出路。

三、“双联户”的三重目标及其内在序列

“双联户”从其设计、实施之初就是一个具有多重组织目标的基层组织形式。简单来说,它的主要组织形式是“联户(僧)”,大的组织目标至少包括“联户平安”、“联户增收”两个方面。具体来说,“双联户”承担着如前所述的十项具体职责任务,所以,我们可以把“双联户”的组织目标划分为维稳、发展与和谐。

(一)组织重心下移以更好维护稳定

组织化程度越高的社会,稳定性应该越强。但在西藏地区,尤其是广大的农牧区,在社会发展程度相对缓慢、人口集中度较低、地理面积广阔、社会组织程度低和基层政权组织的控制力薄弱的情况下,形成有效社会控制的难度可想而知,特别是西藏又受到地处边疆、民族问题和宗教问题交互影响、达赖分裂集团渗透破坏的威胁加大等诸多不稳定因素的影响。正如前文所说,西藏的稳定涉及我国的民族团结、边疆稳定和国家安全,不仅是西藏的大事,也是中央政府的大事。

从这个意义上讲,“双联户”是把正式组织从村、社区一级进一步下移,并通过向基层派驻“第一书记”、“驻村工作组”等方式,使组织力量向基层倾斜,通过管理力量的下沉,在政府权力最薄弱的基层社会强化组织建设,夯实维护社会稳定的组织基础。

当然,实施“双联户”绝不仅仅是为了“维稳”,而是与促进发展、改善民生、促进公平、共享发展成果等组织目标统筹考虑的。但从当地政府的角度来看,“联户平安”仍然是其第一优先目标。正如当地官员所指出的,“双联户”发动和组织联户单元,深化了

“关口前移、源头治理、网格化管理、群防群治”四方面工作措施,实现了对各类社会管理问题的早发现、早反馈、早处置,搭建起了新的基层社会服务管理工作平台,并有效壮大了基层群防群治力量,切实做到了把各类矛盾纠纷和安全隐患遏制在萌芽状态、化解在初始阶段,形成了人人参与社会管理、人人共享管理成果的良好局面,是符合西藏社会管理工作实际的重大制度创新。

(二)整合资源促进当地经济发展

西藏许多地区面临着资源短缺、人力资本匮乏、远离市场等发展困境,而“双联户”可以被看作是应对这些发展困境的一种组织创新形式。在“双联户”最初的组织目标体系中,“联户增收”作为应对“发展”问题的组织目标,与以维护稳定为主要诉求的“联户平安”是并列的。在调研中,我们从政府目标优先度的角度出发,对当地有关领导进行了访谈。

通过访谈我们发现,首先,“联户增收”作为“双联户”的重要目标在实践中是有效的。许多地区通过“双联户”工作平台,有效整合各项强农惠农政策,围绕现代农牧业建设,着力构建集约化、专业化、组织化和社会化相结合的新型农牧业经营体系,积极培育联户经营、专业大户、家庭农场、农牧民合作组织、农牧业产业化龙头企业等新型农牧业经营主体,有效促进了农牧民增收。其次,在“双联户”的多重目标中,“联户增收”具有增强合法性的功能,使“双联户”更为群众接受。例如,在拉萨市的一份报告中就写道:“把促进人民群众共同增收致富、共享改革发展成果作为推行‘双联户’的重点,加大对联户小额信贷、建立联户经营组织等政策支持,进一步增进广大人民群众对开展‘双联户’工作的价值认同、增益认同和情感认同。”^①

(三)在稳定和发展基础上实现社会和谐

除了“联户平安”、“联户增收”两个显性的组织目标外,综合“双联户”的各项具体职责,我们可以发现,它至少还有一层可达成目标,笔者将它称为“和谐目标”。和谐是一个比较抽象的概念,不是一个可操作或者可实施的目标。但如果达到这个目标,也是最稳定的一个状态。

在“双联户”的十项具体职责中,包括政治领域需要的秩序和稳定,经济领域的增长和发展,社会领

域中矛盾的调节、困难家庭的帮扶、环境卫生的治理以及教育和精神文明建设等,其最终指向的理想状态就是和谐。当地政府实际上也注意到并努力促成这种目标的达成。拉萨市的报告指出,“双联户”服务管理模式的全面推行,使社会和谐稳定基础更加牢固。邻里之间逐步从不相往来到主动交流,从存在隔阂发展到荣辱与共,做到了大街小巷有人看,大事小事有人管。

“双联户”主要通过“联户(僧)联保联创”来实现“联户平安”、“联户增收”,因其在拉萨市取得了突出成效而在西藏全区推开。为推进“双联户”的组织实践,自治区还在绩效评估和考核指标中制定了包括物质奖励、高考加分、公务员招录等方面的利益激励机制。“双联户”其实是对西藏基层社会的一种再组织,其本质是国家权力对基层社会的再一次强行介入。这种组织创新形式形成的原因,既有我国压力型行政体制的压力下行驱动的总体制性因素,也有西藏地区独特的政治经济环境原因,如西藏既有的独特地理、历史文化和政治经济特征,还有改革开放后,市场化力量带来的牧区贫富差距所导致的潜在社会不稳定因素。“双联户”如同其他既有基层组织一样,含有多重甚至是更多重的目标,但总的来说,“双联户”在藏北和西藏地区的实施主要有三个较为重大的目标,即维稳、发展和和谐,而且在西藏特定的政治经济环境下,稳定是压倒其他一切目标的首要目标。

“双联户”暗含着多重目标并依循一定的目标序列。从政府文件论述及初步的田野资料可以看出,这种基层组织创新形式是具有很大成效的。但是,“双联户”的组织运作效果是否存在意外的结果?在组织多重目标视角下,同一组织形式的多重目标之间是否存在冲突,假若存在冲突的话,组织运行是依循着怎样的内在逻辑呢?这些都需要相关研究予以进一步的回答。

参考文献:

- [1] 荣敬本、崔之文、王栓正,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京:中央编译出版社,1998:28.
- [2] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104.

责任编辑:王萍英

^① 《创新社会管理 提升服务水平——西藏拉萨市全面推进双联户服务管理模式》,拉萨市2013年内部资料。