



潇洒桐庐红色讲坛：七五普法教研项目

**The Reading Material
on the Idea about
the Rule of Law Construction
at the Grass-roots Level**

基层法治建设理念读本

刘 辉 姜永伟 编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



潇洒桐庐红色讲坛：七五普法教研项目

**The Reading Material
on the Idea about
the Rule of Law Construction
at the Grass-roots Level**



基层法治建设理念读本

刘 辉 姜永伟 编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书以文化与制度交互关照的视角,审视法治建设的社会基础,探讨制度背后的法理与文化依据。共分四篇。热点研讨篇,主要论及基层服务型政府建设的对策、政府信息公开与第三方隐私保护的利益衡量、“三改一拆”政策的制度基础及司法保障对策等内容。在基础知识篇中,包含行政法学基本概念串讲、对行政裁量权的法律规制、中国行政听证制度等内容。在社会观察篇中,论及现代治理视角下的礼治思想与礼俗社会、近代中国若干政治思潮与社会运动掠影、中国腐败治理体系及其法治化趋势等内容;法理辨析篇的内容包括:对中国古代制度与文化模式的省思、关于儒家的心性观与礼治传统的反思、中国政党—政府体系的组织原则与实践形式概论等。

本书适合于关注中国法治建设方式问题的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

基层法治建设理念读本/刘辉,姜永伟编著. —上海:上海交通大学出版社,2016

ISBN 978-7-313-14579-6

I. ①基… II. ①刘…②姜… III. ①社会主义法制—建设—中国—学习参考资料 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 038541 号

基层法治建设理念读本

编 著:刘 辉 姜永伟

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:常熟市梅李印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:364千字

版 次:2016年4月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-14579-6/D

定 价:52.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:19.75

印 次:2016年4月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-52661481

序

Foreword

章剑生 浙江大学光华法学院教授、博士生导师

我曾给 2009 级法律硕士(法学)专业的学生开设过“行政法学基本理论”的课程。当时布置的课程作业是撰写一篇行政法学方面的读书报告。刘辉说,他当时选的书目是《现代行政法基本理论》^①,完成了作业后深切地体会到,基于学科知识体系的支持来分析行政权力运行问题的主要意义。他在 2011 年毕业后开始从事普法教育工作,因此一直在编撰普法资料。在书稿付样时,他希望我写一篇简短的序言,为读者认识、思考行政法治建设的现状提供一些线索。

从 1949 年至今,我国的行政模式发展大致分为专断—压制型(1949—1978)、压制—缓和型(1979—1990)和缓和—参与型(1990 至今)三个阶段^②。1982 年宪法公布之后,在全国范围内开展的“宣传新宪法”运动中,“加强社会主义法制”作为一个政治性口号被提了出来。虽然它是一个政治性口号,但在当时特定的场景中对于法制建设的积极影响十分显著。在压制—缓和型行政模式中,原先以政策、运动为基本特征的政治治理逐渐让位于规则、程序为基本内容的法律治理。本质上,它可以被看作是政治治理技术的一种策略性转换。

1985 年开始的“全民普法”运动使法律在普通民众的心目中占据了重要位置,为这种“策略性转换”提供了社会基础。1986 年修改的《治安管理处罚条例》允许受处罚人在不服处罚时,对公安机关提起治安行政诉讼,给个人提供了一个利用法律维护自己权利的途

① 章剑生:《现代行政法基本理论》,法律出版社 2008 年版。此书提出并论证的基本命题为:现代行政法在继续调控干预行政的同时,必须发展给付行政的理论及制度,以回应当代福利国家发展的基本要求,保障公民的基本人权;通过提升行政程序的法律价值,确立行政相对人在现代行政法中的主体地位,以回应现代行政法多元控权的需要;通过强化行政诉讼中行政相对人权利救济的实效性,发展现代行政法无漏洞权利保护体系,规范现代行政权有效率且有限制地行使,以实现现代行政法的基本任务。

② 章剑生:《我国行政模式与现代行政法的变迁》,《当代法学》2013 年第 4 期。

径——这可以看作是国家与个人之间的一种缓和机制。1990年《行政诉讼法》的实施,在行政法上全面改写了个人与政府之间的关系。在以政府权力规制个人自由的行政模式中,“压制”要素逐渐淡出,行政开始通过吸收公众参与行政过程来获得行政权的正当性、合法性。1996年《行政处罚法》首次确立的“听证”程序,成为压制—缓和型行政模式开始质变的一种内在动力:个人开始可以站起来与政府说话了。这种质变的方向是缓和—参与型行政,尤其是21世纪以来,这种质变的方向更加明显,进程也在不断地提速。

2004年,执政党的执政理念发生了重大更新,“以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观”与宪法修正案中的“国家尊重和保障人权”共同确立一个全新的国家任务与目标。国务院2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》和2008年《关于加强市县政府依法行政的决定》、2010年《关于加强法治政府建设的意见》等,对依法行政提出了全面要求。2014年中共十八届四中全会的决定以及2015年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020)》,更是明确了加速推进依法治国的政治发展方向。在上述因素的共同作用下,我国的行政模式也随之实现了相应的转换。

将行政置于法律框架内,但又不会变得僵硬,使行政促成—个能有效应对各种问题的开放性的法律秩序,是现代行政法发展的基本方向。行政需要规则,否则它会变“坏”;但它必须保持应有的灵活性,否则它会“死”去。这就要求行政社会开放,并形成一种伸展自如的治理模式,即缓和—参与型的行政^①。由于放弃了“压制”,允许公众参与到行政过程中,这使得政府有时因为存在一个“对立面”而难以应对、处置治理过程中的现实问题。缓和—参与型的行政治理有时需要支付更高的行政成本,但未必能够解决全部问题。因此,现代行政法不仅需要—个依法行政的政府,也需要成熟、理性的公民来参与行政过程,双方的良性互动是建设“法治政府”的基本前提。

以上分析,算是从历时性的视角为读者提供一些参考资料。法治建设的基础既包括顶层的制度设计,也依赖学者的理论辨析,但同样离不开公众的观念认同。因此,普及法治常识的工作还需要更多的参与者不断加入进来。本书作者显然知道自己的努力无可避免地存在着局限性,但只要不断有人努力为普法宣传工作添砖加瓦,制度与理论疏远社会观念的状况就会不断地改变。

是为序。

2016年1月13日于杭州

① 章剑生:《现代行政法总论》,法律出版社2014年版;章剑生:《现代行政法专题》,清华大学出版社2014年版。前者是按照“个案—规范”的分析方法撰写的教科书,后者是在《现代行政法基本理论》(法律出版社2014年第2版)和《现代行政法总论》基础上的延续性思考成果。

目录

Contents

热点研讨篇

- 003 关于基层服务型政府建设的对策
- 013 论政府信息公开与第三方隐私保护的利益衡量
- 022 试析“三改一拆”政策的制度基础及司法保障对策
- 031 关于 T 县政府法治建设情况的调研报告
- 036 关于我国文化立法问题的研究述评
- 048 关于文化立法若干基础问题的研究述评
- 063 关于文化产业促进法的研究综述

基础知识篇

- 079 中国行政法学基本概念串讲
- 107 简论对行政裁量权的法律规制
- 118 中国行政听证制度概论
- 129 中国政府信息公开制度的概况评析
- 140 论法治视角下的服务型政府建设
- 158 中国行政官员问责制度概况及其完善
- 167 论我国劳动者权利保护及反就业歧视制度的完善

社会观察篇

- 177 现代治理视角下的儒家礼治思想与礼俗社会

- 186 近代中国构建独立货币体系的历程回顾
- 193 近代中国若干政治思潮与社会运动掠影
- 201 中国的腐败治理体系及其法治化趋势
- 211 行政决策法治化建设的域外经验与实践要求
- 218 中国公共听证制度的适用范围与发展趋向简介

法理研讨篇

- 231 关于中国古代制度和文化模式的省思
- 238 在近代中国的起点处观望到的背景与前途
- 245 关于儒家的心性观与礼治传统的反思
- 252 中国政党——政府体系的组织原则与实践形式概论
- 264 中央集权制度下的经济模式与应变思路
- 280 简析美国联邦最高法院对民主体制的规范功能
- 292 拉丁美洲国家政治发展的理论与社会背景分析
- 300 参考文献
- 307 后记

热点研讨篇

关于基层服务型政府建设的对策^{*}

导读:在现阶段,“大部门体制”改革虽然基本完成了,但是,由于缺乏有效的部际协调机制,因此不能解决各部门之间固守各自权责与利益范畴,拒绝合作、淡漠协调的现实境况,使部际整合面临困境。相对于强调体制性合并的职能整合而言,流程再造是从政府过程角度进行的机制性调整,是从程序环节角度对政府权责配置的一次根本性变革;同时,它能够保障“大部门体制”不会偏离公共服务的目标导向。在建构服务型政府的历史大背景下,单凭政府的单边行动难以有效地促进“伙伴关系”的形成发展,需要“政府—社会”维度的互动改革。在互动改革的视阈下,“伙伴关系”从政府体系内部扩展到政府体系所处的整个政治生态中,通过政治生态的建设促进“伙伴关系”的实现。

引言

从历史事实以及前人的研究来看,自新中国成立以来,中国地方官员的“晋升锦标赛”模式大致经历了以“政治忠诚度”为主、以“经济绩效”为主、关注“辖区民意”的演变过程,这很大程度上源于上级政府手中考核“指挥棒”的方向发生了重大变化,中央释放了“改变信号”,地方在接收到中央的“改变信号”后迅速做出应对策略,于是就会产生不同模式的地方官员“晋升锦标赛”^①。在中国,虽然中央已经提出服务型政府的政府改革目标,对于公共服务的社会诉求在政府机构改革中日益发挥作用,但是,就目前而言,经济发展依然在地方政府机构改革中起主导作用,公共服务职能还不足以构成政府机构改革的逻辑导向^②。杭州市政府通过强化政府各部门的绩效评估体系,将政府各部门的政务公开、行政效率、部门责任、服务水平、协调合作都纳入绩效评估内容中,并要求相关部门对评

^{*} 本文初稿于2013年6月9日发表时,题目为《服务型政府建设的对策》,此系修改稿。

① 林全:《富阳市乡镇政府绩效评估改革:从“单一考核”走向“分类考核”》,浙江大学2012年硕士学位论文,第47页。

② 张翔:《职能导向论:地方政府机构改革的逻辑导向》,《云南社会科学》2011年第5期,第26页。

估结果做出明确回应,并在此基础上建构了有效的奖惩机制。从杭州的改革经验中可以发现,通过强化绩效评估,使政府部门的权力运行得以公开化、透明化,从而促进公共服务水平的提高,是推进“大部门体制”值得探索的改革策略^①。

一、地方政府大部制改革的趋向

目前西方发达国家都已把实施“大部门体制”作为对其政府机构的管理方式,同时为加强政府整体性和一致性,减少部门职能交叉和互相掣肘,实行大部制的国家都建立、健全了与自身行政体制相适应的部门间协调机制。在探索实行职能有机统一的大部门体制基础上,深圳市按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,根据部门职能定位分别命名为“委”、“局”、“办”。其中,“委”承担制定政策、规划、标准等职能并监督执行;“局”是承担执行和监管职能的机构;“办”主要协助市长办理专门事项,不具有独立行政管理职能。同时,将一部分主要承担执行和监管职能的“局”,由承担制定政策、规划、标准等职能的“委”归口联系,将一部分“办”交由市政府办公厅归口联系^②。

(一) 部际协调机制

在现阶段,“大部门体制”虽然基本完成了体制改革,但是,由于缺乏有效的部际协调机制,它不能解决各部门之间固守各自权责与利益范畴,拒绝合作、淡漠协调的现实境况,部际整合面临困境^③。在“职责同构”的政治体系中,地方各级政府及其职能部门都要接受上级政府相对应的领导和指导。从权责归属的角度看,地方政府的权责安排是根据中央政府的权责分配而确定的。实际上,地方政府的职责是中央政府在地方的延伸。这种制度安排所导致的从中央到地方的“条条专治”,阻碍了地方政府部门进行横向的协调与整合,是造成地方政府部门之间的权责壁垒体制的关键因素^④。2006年底,浙江省富阳市新一届领导班子换届上台,为了解决长期以来政府部门“散”和“乱”的问题,实现政府扁平化管理,解决条条之间、条块之间职能交叉重叠、资源配置分散、政出多门、推诿扯皮等问题,统筹整合行政资源、协调部门力量,富阳市政府在市委书记徐文光的主导下进行了“专委会制度”改革。“专委会制度”有明确的议事原则、明确的目标

① 张翔:《从体制改革到机制调整:“大部门体制”深度推进的应然逻辑》,《上海行政学院学报》2012年第2期,第67页。

② 唐震毅:《地方政府大部制改革研究——以宁波市为例》,宁波大学2011年硕士学位论文,第1、12页。

③ 张翔:《从体制改革到机制调整:“大部门体制”深度推进的应然逻辑》,《上海行政学院学报》2012年第2期,第65页。

④ 张翔:《破除权责壁垒,推动地方政府转变职能》,《中共中央党校学报》2011年第2期,第34页。

责任体系、明确的行动计划方案、长效的工作机制及严格的考核奖惩办法,所以其完整的工作机制要求各专委会做到“时间明确、计划倒排;过程控制、目标管理;分工落实、责任捆绑;结果验收、考核奖惩”。为保证专委会制度得到顺利实施,富阳市进行了实施乡镇(街道)“分类考核”配套措施,避免游泳的和长跑的一起比赛,扬长避短,各显神通,调动方方面面的积极性,形成全市一盘棋。2011年3月,富阳市委、市政府将25个乡镇(街道)进一步细化为5种类型,即城市主导型(4个)、综合发展型(4个)、工业主导型(5个)、农业主导型(8个)、生态保护型(4个)^①。

表1 富阳市13个专委会的部门组成情况^②

各专委会名称	涉及的主要政府部门
计划统筹委员会	发改局、财政局、国土局等
规划统筹委员会	规划局、发改局、国土局等
公有资产管理运营委员会	财政局牵头、市府办、发改局、国土资源局、经济开发区等
土地收储经营委员会	国土资源局牵头、市府办、发改局、财政局、规划局、监察局、审计局、公共资源交易中心等
体制改革委员会	发改局等
社会保障委员会	劳动保障局、民政局、总工会、残联、发改局、财政局等
工业经济委员会	经贸局牵头、市府办、外经贸、发改、财政、国土、规划、开发区、国税、环保、工商、安监、质监、供电、科技、统计、人民银行等
环境保护委员会	环保局牵头、市府办、发改局、经贸局等17个单位
重大工程建设委员会	重点办牵头、规划局、交通局、建设局、320环线外移指挥部、鹿山新区推进指挥部
城乡统筹委员会	农办、建设局、国土、“百千”办、新农村建设办等
社会事业发展委员会	文化局、教育局、卫生局、体育局、计生局、科技局、电视台、文化广播新闻出版等事业单位
现代服务业发展委员会	发改局、工商局、经贸局、统计局、建设局、民政局等
运动休闲城市委员会	体育局、旅游局等

① 林全:《富阳市乡镇政府绩效评估改革:从“单一考核”走向“分类考核”》,浙江大学2012年硕士学位论文,第32、33、35页。

② 刘昊骅:《县市级政府行政权力运行机制研究——以浙江省富阳市为例》,浙江大学2011年硕士学位论文,第34页。

强调综合协调机构的独立性和综合协调机制的长期性,有利于提高政府的综合治理能力:一是在协调机构方面,建立综合性协调中心,主要职能是研究制定跨部门协调措施、指导督促部门间合作、开展联合监督检查;二是在协调机制方面,建立综合性协调机制,有效整合行政资源,消除、化解部门冲突,实现目标任务统一,达到对多部门常态合作事项的综合协调。针对流程性工作的跨部门综合协调,可以把不同的环节分段交由不同的部门,实现无缝衔接^①。

(二) 重塑工作流程

相对于强调体制性合并的职能整合而言,流程再造是从政府过程角度进行的机制性调整,是对从程序环节角度对政府权责配置的一次根本变革。同时,它能够保障“大部门体制”不会偏离公共服务的目标导向。在中国的部分地方政府中,“流程再造”的改革实践已经开始。例如,内蒙古自治区乌海市的“国一地”联合办税,就带有“流程再造”的内涵。乌海市根据纳税人需求,通过联合办税重新塑造了税收工作的业务流程,形成了“资源整合,集约办公,信息共享,源头治理,政出一门”的新税务流程,既避免了纳税人重复办税,又提高了政府效率,同时还提高了公共服务水平。但是,在当下中国,由于“机制调整”滞后的问题普遍存在,政府的“流程再造”工作在“职能整合”的背景下往往被忽视,像乌海市的经验还未得到有效的归纳与推广,因此,重视“流程再造”可以,而且应该成为推动“机制调整”的重要维度^②。为进一步推进行政审批服务效能,苏州的吴江市于2010年初在全省率先成立行政服务局,积极探索“大部制”审批服务工作机制,并于2010年12月试行,即打破以往按行政职能部门设置窗口的建制格局,分别按内、外资企业项目审批链组合,将所涉及的行政服务事项集中进驻一个综合窗口,各相关部门向综合窗口按需派驻工作人员。按照“首问负责、同步并行”原则试行并联审批、流水作业,所有的项目审批流程严格遵照即时受理、同时审核、速时审批和实时监控的“四时”方针,使全市项目平均承诺办理时限缩短到3天左右^③。

打破“权责壁垒”,最终还要地方政府有序推动民间社会发展,扶持地方社会第三部门成长。首先,政府推动民间社会发展,就要尊重客观实际,重在保障民间社会自然成长,就要对民间社会的自治领域积极作出制度安排,避免主动干

① 唐震毅:《地方政府大部制改革研究——以宁波市为例》,宁波大学2011年硕士学位论文,第31页。

② 张翔:《从体制改革到机制调整:“大部门体制”深度推进的应然逻辑》,《上海行政学院学报》2012年第2期,第66、67页。

③ 吴江:《行政服务创大部制审批格局》,苏州行政服务中心网(<http://www.fwzx.suzhou.gov.cn/>)。转引自唐震毅:《地方政府大部制改革研究——以宁波市为例》,宁波大学2011年硕士学位论文,第28页。

预。其次,政府扶持地方社会第三部门成长,不能担心其影响政府的权威。作为过渡,可以考虑推动体制内部现有第三部门社会化,防止其成为政府管制市场的权力延伸,同时加强监管体制外部的第三部门,防止其无序成长^①。

二、政府培育社会组织的思路

市场失灵和政府失灵为公民社会组织等的发展提供了契机。公民社会组织能够深入社区,从而为需求特殊的人以及要求较高的人提供额外的公共物品或服务,维护政府和市场无法顾及到的少数人的权益,满足社区居民多样化的需求^②。从20世纪90年代以来,在我国城市基层政府中,政府购买社会组织服务已经开始初步开展。例如,北京东城区向社会组织购买公共厕所服务,青岛向社会组织购买街道清扫服务,广州市珠江环卫体制实行管理与服务分离,深圳的能源、水务、燃气、公共交通等公用事业采用国际招标,厦门推行下岗人员“社会培训、政府买单”,上海市采用商业化模式治理苏州河等都取得了显著成效^③。公民社会组织开展的营利性活动不得影响其本身的宗旨和组织属性,且盈利资金只能用来支持其本身从事的公益事业或慈善事业,不能用在其他方面;公民社会组织必须管理好盈利资金,保证盈利资金不被任何个人私用,这样不仅可以开拓了更多的资金来源,还可以为组织的运营积累经验,从而提高公民社会组织的运作效率和服务水平^④。

(一) 规范运行制度

根据构成方式对新社会组织进行以下分类:一类是在民政部门登记的社会组织(包括社会团体、基金会、民办非企业单位以及社区社会组织);另一类是经由司法、财政、审计部门审批成立的市场经济类中介组织^⑤。在备案管理方面,2006年江苏省南京市就出台了《南京市基层民间组织备案管理暂行办法》,全面推行社区民间组织备案制度,即“两级登记、两级备案”的管理体制,授权社区居委会或其他具备条件的组织作为社区民间组织的业务主管单位,在街道备案,并由街道负责日常管理工作。区、县民政部门负责本辖区内社区民间组织的综合

① 张翔:《破除权贵壁垒,推动地方政府转变职能》,《中共中央党校学报》2011年第2期,第37页。

② 李姗:《公民社会组织在城市社区治理中的作用研究》,西安建筑科技大学2011年硕士学位论文,第10、11页。

③ 罗思:《深圳市政府购买社会组织服务机制构建研究》,兰州大学2011年硕士学位论文,第2页。

④ 李姗:《公民社会组织在城市社区治理中的作用研究》,西安建筑科技大学2011年硕士学位论文,第27页。

⑤ 车彦丽:《政府治理视角下的新社会组织研究——以太原市为例》,山西大学2011年硕士学位论文,第8页。

协调、指导和管理工作的。市民政局负责全市社区民间组织的统筹规划、监督管理和指导协调工作^①。目前,中国的公民社会组织大多缺乏制度规范,例如组织结构不完整、制衡机构不健全、管理制度不规范等,因此公民社会组织的内部管理体制亟待完善。其中内部治理和财务制度的问题尤为突出。一方面,应该规范内部治理结构,建立健全会员代表大会、理事会、监事会等内部制衡和内部监督等制度;建立健全民主决策机构和决策制度,克服行政化、官僚化倾向;逐步形成具有自身控制能力和发展潜力的成熟组织。另一方面,健全财务管理制度。在财务管理制度中明确规定公民社会组织各项资金的支出界限、支出范围及支出程序,确保公共资源能够被合理有效地投入到公益事业上,防止公共资金被私用、挪用和滥用,避免公共资产的损失和流失。公民社会组织的人力资源包括专业人员和志愿者两大部分。组织的素质水平取决于该组织内专业人员的水平和技能,高层次的专业人员能带来先进的知识和技术,提升组织服务能力。因此,是否能够吸纳并且长久地留住更多高素质专业人才为公民社会组织效力,是实现公民社会组织发展壮大的关键^②。南京市民政局、建邺区民政局和爱德基金会于2009年共同筹建了南京爱德社会组织培育中心,这是江苏省首家社会组织孵化基地。按照中心的计划,每年通过精心挑选,培育4—6家社会组织。对社会组织的选择,爱德的标准是“社会有需求、政府未覆盖、企业不愿做”。对于获得资格入驻“爱德社会组织培育中心”的社会组织,可以在一年左右的孵化期内得到免费的办公场地、资金帮助,同时得到人才培养、规范化管理等方面的服务的支持^③。

(二) 强化社区服务

2000年,民政部《关于全国推进城市社区建设的意见》中将构建新的社区组织体系,加强社区居民自治组织建设作为城市社区建设的主要目标。2006年国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》中,对社区社会组织发展明确提出了新的要求,提出要大力培育社区生活服务类社会组织,充分发挥社区社会组织在社区中整合社区资源、提供优质服务等方面的作用。为了解决社区社会组织管理力量不足、能力有限和手段单一等突出问题,2006年上海市民政局在普陀区启动了“枢纽式管理”,在社区层面上搭建了政府与社会组织之间上情下达和

① 课题组(陈华等):《社会组织参与社会管理和 service 研究:南京的探索和实践》,《中共南京市委党校学报》2012年第5期,第53页。

② 李娜:《公民社会组织在城市社区治理中的作用研究》,西安建筑科技大学2011年硕士学位论文,第22、31、32页。

③ 课题组(陈华等):《社会组织参与社会管理和 service 研究:南京的探索和实践》,《中共南京市委党校学报》2012年第5期,第54页。

下情上达的互动平台,建立了对社区社会组织管理和服务的社会化运作机制。2007年,静安区发展了普陀区的这一模式,在区、街道两级成立社会组织联合会的基础上,又成立了5个社区(街道)和劳动、文化、教育(系统)社会组织联合会,形成“1+5+X”枢纽模式。以社区民间组织服务中心为枢纽的模式,采用公益创投和招投标形式,不仅有效地解决了社区社会组织的资金问题,搭建了服务输出平台,而且培养了社区社会组织服务和管理的市场竞争力,提高了公共服务效率和效益。南京市在完善和创新社区公共服务体系上也形成了自己的特色,创立了“一居一站”模式。所谓“一居一站”,是指在全区所辖各街道各拿出1个社区居委会,以原社区助理和招聘人员等3—5人为基础并实行街聘居管,注册成立与社区居委会合署办公的社区社会事务服务站,在社区设置“一站式”服务窗口,从满足社区居民需求出发,广泛开展福利服务、便民生活服务、后勤保障服务和社会保障服务。政府则按照“权随责走、费随事转”的原则,以固定补助的形式购买服务站所提供的服务项目,充分体现政府主导、社会参与的原则,解决了以往社区社会组织开展活动和提供服务过程中经费不足的困境,有效调动了社区社会组织参与社区公共服务的积极性,深刻转变了居委会过浓的行政角色,有力地推进了公共服务社会化和专业化^①。

政府创新社会管理方式,就要试行一条政府与社会相互增权的道路:政府要根本上退出社会公共服务领域。妥善处理社会组织角色定位,增强社会资源的配置效率。政府要对社会组织进行合理有序的监督和引导,整合社会资源来同步实现二者之间的良性互动,实现科学化创新管理;社会组织也要借助政府巨大的社会动员力量和对公共资源的统筹调配能力,有效地实现自己的组织目标,广泛有效地参与社会公共事务,努力成为政府创新社会管理的重要生力军^②。社会组织承接政府转移职能,需要以政府职能的梳理和清理为条件。为了保证社会组织承接政府转移职能的连续性,政府职能的梳理和清理就必须制度化、规范化、经常化。因而,有必要以法律形式规范政府职能的梳理和清理,要求政府及其部门对其职能进行定期梳理,并使之与行政审批制度改革等相关工作同步^③。

三、建设服务型政府的对策

20世纪70年代以来,在经合组织国家普遍推进“政府再造”运动,这场运动

① 赵冬梅:《城市社区社会组织培育发展研究——以青岛市为例》,青岛大学2012年硕士学位论文,第10、22、23页。

② 孙苏娟:《制度创新、社会组织与话语建构:我国社会组织的发展困境与角色定位》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2012年第6期,第66页。

③ 饶明辉:《社会组织承接政府转移职能的法制思考——以深圳市的实践为例》,《行政与法》2012年第11期,第48页。

也被称为“新公共管理”运动。其核心目的旨在打破传统的官僚行政结构的惰性,建构一个能够对社会与市场需求及时做出反应的、更有效地提供公共服务的政府。20世纪90年代以来,西方国家又兴起了以“整体政府”为理念的政府改革,它要求对政府各机构进行重新整合,形成政府的整体治理^①。地方政府通过常态化的小组政治模式推进“协作式政府”的建设,必须防止重蹈“权责壁垒”的覆辙。各国地方政府的治理经验证明,地方政府的小组分工趋势,呈现政府行政管理为核心向社会公共服务为核心的转变,并且逐渐形成公共服务的不同产品类型。这种新的政府组织方式值得我国借鉴与研究^②。

(一) 构建“伙伴关系”

“一站式”的公共服务平台是近年来西方典型国家政府改革的一个成功案例,在国内也取得良好的成效。这种做法是通过一个窗口面向大众提供服务,将部门之间的流转程序置于窗口之后。这样,虽然部门之间在体制上并没有发生整合,但是却在机制上将原本的零散的几个部门融合在一个窗口中向民众提供公共服务。这种“化零为整”的方法可以使公共服务做到一站到位,很大程度上促进政府部门间“伙伴关系”的形成^③。“伙伴关系”的形成必然要打破政府部门在财政资源与信息资源上的垄断,建立资源的部际共享机制^④。富阳市通过财政预算改革,将各部门掌握的资金进行剥离,清理各单位的财政资金专户,各单位仅保留一个用于一般财政拨付的中转账户,所有的政府财政性收入全部纳入政府预算,预算外资金不再由各部门自收自支,统一由财政局进行管理,真正实现了财政资金的公共性^⑤。就全球范围而言,政府信息共享是伴随着政府分工细化、公共行政改革和信息技术进步逐渐发展起来的。20世纪以来,随着经济的发展和社会的变迁,各国政府的职能开始由单一的秩序行政逐步向秩序行政与服务行政相结合的方向转变。政府职能的变化使行政权空前扩张,导致行政分工越来越细、行政机构越来越多,信息共享因此成为政府履行跨部门职责的必然要求^⑥。在建构服务型政府的历史大背景下,单凭政府的单边行动难以有效地促进“伙伴关系”的形成发展,需要“政府—社会”维度的互动改革。在互动改

① 张翔:《职能导向论:地方政府机构改革的逻辑导向》,《云南社会科学》2011年第5期,第26页。

② 张翔:《破除权责壁垒,推动地方政府转变职能》,《中共中央党校学报》2011年第2期,第35页。

③ 张翔:《从体制改革到机制调整:“大部门体制”深度推进的应然逻辑》,《上海行政学院学报》2012年第2期,第67、68页。

④ 张翔:《新中国“部际协调”六十年:过程、困境与对策探讨》,《云南社会科学》2012年第4期,第70页。

⑤ 杨喜平:《富阳市公共预算改革研究》,浙江大学2011年硕士学位论文,第32页。

⑥ 胡建森、高知鸣:《我国政府信息共享的现状、困境和出路》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2012年第2期,第121页。