

JICENG XINGZHEN
GUANLI CHUANGXIN
TAOYUANMOSH

JIEXIXUESHU YANTAOHUI LUNWEN

基层行政管理创新暨
“桃源模式”
解析学术研讨会论文集

国家行政学院出版社

基层行政管理创新

暨“桃源模式”解析学术研讨会论文集

中共深圳市委党校
深圳行政学院 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层行政管理创新暨“桃源模式”解析学术研讨会论文集/中共深圳市委党校,深圳行政学院编.

—北京:国家行政学院出版社,2010.11

ISBN 978-7-80140-937-9

I. ①基 II. ①中… ②深… III. ①行政管理-中国-文集 IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 229988 号

书 名 基层行政管理创新暨“桃源模式”解析学术研讨会论文集

作 者 中共深圳市委党校 编
深圳行政学院

责任编辑 李皖南 陆 夏

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68928873

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编辑部 (010)68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2010 年 12 月北京第 1 版

印 次 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 13

字 数 200 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-937-9/D·488

定 价 30.00 元

序言

深圳市南山区桃源街道办事处在保稳定促和谐的新形势下对城市基层行政管理进行了独特创新,形成了有特色的“桃源模式”,并吸引了全国许多学者的关注。

2010年5月8日至9日,由中国行政管理学会、深圳行政学院和深圳市南山区人民政府联合举办的“基层行政管理创新暨‘桃源模式’解析学术研讨会”在深圳行政学院举行。来自全国各地高等院校与研究机构的60多位知名学者聚集一堂,深入研讨“桃源模式”和基层行政管理创新,内容涉及行政管理、政治学、法学、社会学等诸多层面,通过论文宣讲、专人评议和集体讨论,使来自各个领域的专家进行了广泛的学术交流。

专家们认为,深圳在城市基层治理模式上进行了大胆的改革与创新,作为代表的“桃源模式”在我国基层行政管理体制中不仅具有典型意义,还有着普遍适用性和引航价值。以自治性、服务性、合作化、学习型、整合性、精细化为基本特征的深圳“桃源模式”破解了我国城市社区公民治理的现实困境,开创了我国城市政府治理与大社区自治有机衔接和良性互动的可行性路径。会议还分析了桃源的“四清”经验——职责清、责任清、情况清、目标清,探讨了管理与服务的关系和综合管理与重点突破的关系,验证了“真理源自实践,经验出自基层”的规律。

“桃源模式”的管理创新要继续发展、与时俱进,最终达到寓有形管理于无形服务之中;应当深入研究经验,进行理论提炼,使之具有先进性和可借鉴性。专家们认为,首先,在基层行政管理中,政府的工作重心应当转移到社会管理和公共服务上来,应当将维护和增进公民的合法权益放在第一位,这将有利于处理各种复杂的社会关系,也有利于社区资源整合,更好地实现政府管理职能。其次,在未来社会发展、维护稳定、构建和谐社会中,应当更好发挥民间组织、志愿者团体的作用,将这些社会力量进一步纳入到基层行政管理中来,在减轻政府管理压力的同时实现群众的自我管理。再次,任何一次基层管理体制创新或推广,都应考虑到成本问题。无论是社会成本还是管理成本都不应给基层政府造成太大压力,而“桃源模式”较好地解决了这一问题,

通过现有资源的优化整合,引入科技手段和先进管理经验,达到了社会管理的目的。

本次研讨会上,代表们通过热烈的学术讨论与交流,接触到了一些新视角、新材料、新领域和新方法,受益匪浅,专家们对研讨会的成功举办给予了高度评价。

编者
2010年8月

目 录

序 言/.....	(1)
-----------	-----

专家解读

基层行政管理创新的成功例证/王澜明	(1)
服务型政府建设的“样板间”/高小平	(1)
通过管理创新将问题化解于基层/周志忍	(2)
扩大公众参与社会管理范围/唐兴霖	(3)
坚持民主决策尊重不同意见/许耀桐	(3)
发挥社会资本作用最终达到“善治”/丁煌	(4)
成功创造数字化精细化管理模式/傅小随	(5)
用创新精神面对公共安全问题/薄贵利	(7)
满足公共需求凸显“治理就是服务”/姜晓萍	(8)
初步确立多组织参与的协同治理权威/孟伟	(9)

学者研讨

创新街道行政(社会)管理模式——深圳南山

“桃源新模式”解析/沈杰 廖澍华	(10)
数字化、精细化社会管理的“桃源模式”/傅小随 胡冰	(18)
“红花岭模式”——桃源街道“和谐企业工作室”的创新 实践/汪开国 廖澍华 王连喜 沈杰 党凯 熊震	(33)
构建社区和谐的“桃源模式”:创新与价值/梁宏	(56)
“桃源模式”的探析与完善/李相芝	(65)
精细化管理视角下的桃源模式创新分析/刘天旭 刘明君 ...	(72)

基层善治的经典微缩景观——简析深圳桃源基层治理中的行政管理体制创新/贾海薇 巩玉涛 高青莲	(80)
多维视野下的桃源模式/李荣华	(89)
以“多系统协同”化解公共治理困局——桃源模式对地方政府改革目标定位的启示/刘娅	(96)
深圳桃源社区“一格三员”网格化管理研究/李鹏 魏涛 ...	(107)
从“桃源模式”看城市基层行政管理创新/顾杰 卢珂...	(115)
从桃源模式看基层管理体制创新/何昕	(122)
城市基层社会管理问题及策略探讨——基于“桃源模式”的思考/康志亮	(129)
善治视阈下的城市基层社会管理创新——以深圳市南山区“桃源模式”为个案解析/王栋栋	(136)
“桃源模式”与基层和谐社会的构建/吕伟霞	(144)
桃源模式中的“人性化公共服务”与基层和谐社会的构建/王丽	(149)
基层和谐社会构建的路径依赖——以深圳市南山区“桃源模式”为视角/熊哲文	(155)
城市和谐社区构建与政府管理创新研究——以“桃源模式”为例/姚天唯	(162)
关于完善“桃源模式”和谐企业建设子系统的若干思考/汪文来	(170)
对不稳定性的稳定管理——从深圳市桃源街道办事处社会管理体系看城市社区的公共管理/龚建华	(176)

桃源社区社会管理碎片化的整理——“整体性治理”

理论的视角/雷尚清…………… (183)

正确处理基层社会管理中强化控制与推进基层群众

自治之间的关系——“整体性治理”理论的视角/周壮锋…… (191)

专家解读 ■

基层行政管理创新的成功例证

中国行政管理学会会长 王澜明

我国的政府执行力多数需要通过基层行政的无数只“腿”变成现实，而基层行政管理创新往往又难以通过统一的大规模改革部署来进行。所以，中央鼓励各地根据自己的实际情况探索切实可行的基层行政管理创新之路，运用新型的工作方法和技术手段，以建立高效灵敏、富有执行力的基层行政管理体制机制，承担繁重的公共服务、综治维稳、社区建设等社会管理任务。深圳市南山区桃源街道办事处创立的以综治信访维稳中心为核心的数字化社会管理的“桃源模式”，就是这种积极探索的一个成功例证，也是对深圳乃至我国基层行政管理体制改革的积极贡献，值得认真研究分析。

服务型政府建设的“样板间”

中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、研究员 高小平

近年来，关于基层社会管理的相关研究和探索形成了丰硕成果，取得了积极进展。“桃源模式”就是这些研究成果和实践成果中的一朵奇葩。深圳市南山区桃源街道办事处在保稳定促和谐的新形势下对城市基层行政管理进行了独特创新，形成了有特色的“桃源模式”，具有很强的现实价值和理论蕴涵。

“桃源模式”的创新点可以概括为3个点：公共服务水平的不断提高、政府和社区管理联动机制的建立和信息化平台的构建。把这3个点

连起来,可以画很多条线,这些点和线为我们勾勒出一个基层“服务型政府”的框架。我认为“桃源模式”最大的突出亮点和贡献是为我国地方政府建设服务型政府提供了一个“样板间”。在这里,我们感受到了廉洁高效的公共服务,不涨价的公共产品和可持续的发展活力,使我们对党中央国务院提出的建设服务型政府的战略决策的重大而又深远的意义有了更加深入的认识。

当前,城市改革、发展、稳定的任务十分繁重,基层社会管理领域遇到的困难很多,需要研究的问题也很多,而有效的对策则显得不对称、不解渴。这说明理论研究滞后于实践的需求。这次研讨会,就是通过进一步多角度解读“桃源模式”,深入研究城市基层行政管理中创新和构建和谐社会的问题,为提高党的执政能力、全面建设小康社会提供智力支持。

通过管理创新将问题化解于基层

北京大学政府管理学院教授 周志忍

“桃源模式”已经处理好的及还需处理的几组关系。

(1)堵与疏的关系。在面临社会问题,处理社会矛盾的时候,许多地方采取的往往是堵而不是疏,而桃源街道办事处则是通过自身的管理创新很好地将问题化解于基层,处理于萌芽,更值得关注的是,它已形成一套卓有成效的机制来加以保障。

(2)大政与细节的关系。大政方针需要细节化管理,而“桃源模式”的细节管理就体现在很多方面。它表现在机构人员的整合,表现在信息系统以及人员配备的整合,同时也表现在工作责任的明确化、明细化上。

(3)控制与服务的关系。行政管理中控制与服务的这组矛盾非常现实,基层政府的行政管理究竟体现的是控制还是服务很难平衡。“桃源模式”中信息技术的使用是控制手段还是方便快捷的服务?这就需要基层政府很好地把握,而这也决定了“桃源模式”的推广价值。在处理二者关系时,应当将社区群众处于核心,同时引入群众评价机制使得社区需求与政府管理相吻合。

(4)创新与推广的关系。“桃源模式”在理念上应当加以提升,引入公民权益,使之更具普适性;其次,应当考虑成本问题,在其他地方如果复制“桃源模式”是否会增加或增加多少成本(经济的与管理的成本);再次还应当考虑权责分割问题,群众让渡部分权利给政府,政府如何在保护他们权利的同时实现更好的管理。

扩大公众参与社会管理范围

上海交通大学国际关系学院党委副书记、教授 唐兴霖

深圳南山桃源街道在创新社会管理体制方面取得了一系列成功经验:首先是数字化管理平台的建立实现了管理资源整合,网络覆盖,做到了社区街道的精细化管理;其次是管理软环境的建设实现了街道社区的公共利益协调,社会矛盾的化解,维护了社会稳定,从而构建了阳光、平安、和谐的社会管理环境;第三是建立了部门协作、统一指挥、一格三员、责任到人的管理新机制。这些经验表明桃源街道创建了城市基层社会管理的有效模式。

在构建和谐社会的背景下,桃源街道社会管理也有提升的空间:首先扩大街道公众参与社会管理的范围,实现社区公民的民主权利;其次借助街道基层社区的公民社会组织实现街道社区的自我管理;第三是现实政府主导下的基层社会多元治理,使政府权威与公民社会活力有机结合起来,从而实现桃源街道善治管理的崭新格局。

坚持民主决策尊重不同意见

国家行政学院科研部主任、教授 许耀桐

桃源街道社会管理系统强调以党工委为组织核心,并专门制定了关于民主集中制的《章程》,作为一个基层党组织,能就贯彻落实党的民主

集中制这么重视,能够作出如此详尽、实用的规定,至少在我看来是不多见的。我们要搞好基层行政管理,首先要搞好党的管理,在这方面,桃源街道创造了好的经验。

第一,坚持民主决策。制度规定:“遵循集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则。坚持扩大党内民主,坚持党工委作为经常工作议事决策主体原则,坚持科学、规范、高效原则。凡属党工委职责范围内决定的问题,必须由集体讨论决定。”属于党工委民主决策的范围,涉及6大类,包含街道工作的全部重要事项,确实非常民主。

第二,尊重少数人。民主集中制虽然实行的是多数决策原则,但是要尊重少数人。桃源街道的民主集中制规定:“对于少数人的不同意见,应当认真考虑。如对重要问题发生争议,双方人数接近,除在紧急情况下必须按多数人意见执行外,应当暂缓作出决定,进一步调查研究,交换意见,下次再表决;在特殊情况下,也可将争议情况向上级组织报告,请求裁决。”只有这样尊重少数人,才不至于发生鸦雀无声的可怕现象,才永远有不同的声音。

第三,体现了党员在党内的主体地位。党工委要主动接受党员群众的监督。民主集中制是为了更好地实行民主,调动党员的积极性。桃源街道的民主集中制规定:“党工委民主生活会每月召开一次”,“为提高民主生活会质量,增强针对性,应安排时间,由党工委委托纪工委和党工委办公室等有关部门广泛征求党内外群众意见,并进行整理,在会上如实反映”等等。以上规定再清楚不过地显示了党内民主的规范性。

发挥社会资本作用最终达到“善治”

武汉大学政治与公共管理学院副院长、教授 丁 煌

“桃源模式”的管理理念有前沿性,其做法与当代公共管理的先进理念相吻合;管理手段有先进性,其数字化、信息化管理技术是电子政务的具体体现,从治理的角度讲,值得肯定和推广;管理机制设计有可操作性;“桃源模式”在一定程度上具有可借鉴性。

同时,“桃源模式”如果在进一步增强服务性特征、加大公共物品供给、充分发挥其他社会主体在基层治理中的作用等方面,继续深入探讨和完善,顺应社会治理的新发展,其经验会更具有可推广性。

无论中西方,一个重要的资源应该利用,那就是社会资本。社会资本就是生活在一定社会关系网络中人们所能利用的一定资源来实现特定的目的。社会资本是一种资源,它可以产生一定的效益;社会资本是一种公共产品,生活在共同关系网络中的人都是可以利用的;社会资本是一种社会规则体系,可能以正式或非正式形态存在,生活在特定环境中的人们在享受社会资本的同时,也受到社会资本的路径依赖。要改变我国目前社会基层治理面临的困境,必须发挥社会资本的作用,实现政府与社会共治,才能最终达到“善治”。

一要利用现有的社会资本,实行以党组织为核心的多组织共治。这样既可以有效地解决各种组织之间的沟通协调问题,减少摩擦、降低成本、提高效率。

二要加强制度建设,促进良性社会资本的形。用制度保证治理的公开、透明和有效,让更多的公民参与到社区治理中来,提高治理效率和公民对治理的满意度,促进社会资本的有效运作和增值。

三要重视并积极培育民间组织发展。民间组织的培育,既可以在基层治理中承接政府职能,为社区提供便利,提高和聚合社区联系,加强居民对社区的依赖,又有利于提供就业岗位,增进社区的和谐与稳定。

四要推进社会参与,提高参与热情。在社区治理中,只有居民的参与,才能培育居民的社区归属感、认同感和共同体意识,才能有效地整合与开发社区的各种资源,而反过来,对社区的认同感和共同体意识又促进人们对社区的关注。

成功创造数字化精细化管理模式

深圳行政学院行政管理教研部主任、教授 傅小随

在社会建设落后于经济建设的大背景下,各种社会矛盾大量出

现,使政府的社会管理任务异常艰巨,且必然以综治信访维稳为重要内容。近30年来,由于深圳一直是个高速增长的经济体,更是一个人口结构极为特殊的巨型移民城市,社会管理的难度就更大。近些年来,随着深圳行政管理重心的逐步下移,街道办事处一级管理担负的责任不断增加,压力骤然上升。在权责不匹配、管理队伍总体力量不足的状况下,向新机制要力量、向管理技术手段要力量是一个必然选择。在这方面,南山区桃源街道办事处早在3年前就创立并运行数字化、精细化管理模式,确实为城市基层社会管理创造了新鲜经验,走出了一条成功之路。

建立在“一格三员”基础之上的这一有效模式具备了很多可供广泛借鉴的创新内涵。其第一个重要内容是针对传统体制下的部门分割、资源零散、管理低效等问题,引入整体性治理理念,进行管理资源整合:机构整合形成配置较完整、力量较集中、运作较流畅的组织架构;人员整合形成党政主导、社会参与的社会管理人力资源队伍;信息整合形成各类信息统一采集、集中汇总、对口上报、资源共享的体制;流程整合形成相对完善、管理顺畅、互相协调的工作格局。

建筑在上述管理体制基础之上的另一特色内容则是其数字化管理手段。通过独立开发的人口与地理信息系统,网格管理人员每天采集人口、计生、安全生产、社会治安等社会管理信息,运用掌上电脑将数据无线传输至总值班室信息平台,实现数据即时更新,为决策处置提供及时准确依据。维稳信息员重点排查不稳定因素苗头,掌握矛盾纠纷“重点人员”思想状况和群体思想倾向,也为矛盾纠纷发展预测和决策处置跟踪反馈提供依据。在这个前提下,“一合、二进、三调、四结合”与“三室一站”等多途径矛盾化解机制构成一个无缝隙问题解决结构,使任务进格,责任到格,矛盾化解于萌芽状态。

几年来的实践证明,这一体系适应深圳的社会条件,确保了管理责任的有效履行,切实创造了辖区社会和谐稳定的局面,在将数字化手段运用于综治信访维稳与社会管理、在基层行政管理运行机制改革方面实现了重要突破,是一种有价值创新,对深圳乃至全国城市基层管理具有很大的启示和示范推广意义。

用创新精神面对公共安全问题

国家行政学院公共管理教研部主任、教授 薄贵利

社会转型期中,社会矛盾积压与爆发,以突发事情为标志的各种矛盾频繁出现,对社会和谐稳定、公共安全造成巨大压力。面对这种情况,桃源街道难能可贵的是在体制不能进行大变动前提下,结合实际,大胆创新管理,充分利用现有资源,实现了建设和谐桃源的目的。

这些改革创新,体现了几种精神。一是高度负责的精神。这是在社会发展与变革中,相当一部分的公务员所丧失的精神,而“桃源模式”体现出来的恰是当前极为或缺的高度负责精神。只有拥有这种精神,才能面对问题、解决问题,构建和谐桃源。二是真抓实干精神。面对问题时不回避、不推托,而是脚踏实地、认真努力去解决。三是改革创新精神。当前社会矛盾激发,并往往伴随连锁反应,老的体制、制度今后会面临许多新问题,都需要高度负责精神去改革创新,才能将之解决。关于“桃源模式”,我提几点建议:

(1)在构建和谐社会、维护社会稳定的过程中,应当将维护和增进公民的合法权益放在第一位。当今有许多国外势力打着维护劳工合法权益的旗号来影响甚至干涉我国内政,给我国政府造成很大被动局面。我们在日常的工作中,只有切实地将维护和增进公民的合法权益放在第一位才能赢得群众支持,顺利完成各项工作。

(2)政府的工作重心应当转移到社会管理和公共服务上来。改革开放30年来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就,但社会建设却未能跟上步伐。我国社会建设和社会结构仅处于工业化的初级阶段,社会结构与经济结构严重不吻合。这就需要我们的基层管理部门切实将工作重心转移到社会管理和公共服务上来。

(3)在未来社会发展、维护稳定、构建和谐社会中,应当更好地发挥民间组织、志愿者团体的作用。以德国为例,只要加强制度建设,志愿者组织能很好地帮助政府完成社会管理和提供公共服务的职责。我们可

以更好地发挥民间组织的作用,包括行业协会、社会团体等。

(4)模式的称呼可以将“桃源模式”改为“桃源公共安全与和谐社会服务体系建设”,体现当今政府部门的服务特点,使我们的经验与国家的改革方向更为契合。

满足公共需求凸显“治理就是服务”

四川大学公共管理学院院长、教授 姜晓萍

深圳作为中国改革开放的桥头堡,不仅是经济改革的先驱,也是行政体制和社会治理模式改革的先锋。作为我国城市社区治理模式的先行者、探索者、示范者和创新者,“桃源模式”在我国城市社区治理中不仅具有典型意义,还有着普遍适用性和引航价值。因此,对深圳“桃源模式”的内涵与基本特征进行分析与总结,对完善我国城市社区治理模式,实现政府治理和社会自治有机衔接以及良性互动都有着重大的理论和现实意义。

总体看,深圳“桃源模式”是一种以群众满意为目标,以公共需求为导向,以资源整合为基础,以多元协同机制为保障,以机制创新为关键,以精细化管理为技术支撑的服务型的城市基层综合社会治理的模式,是一种社区服务型公民治理模式。首先,桃源模式是中国特色的城市公民治理模式,它充分发挥了社区自治组织的作用,实现了党组织的领导与社区自治的有机统一。其次,桃源模式以社区居民需求为基本导向,凸显了“治理就是服务”。在以人为本理念的指导下,桃源居社区针对社区不同人群的不同需求建立了各种各样的兴趣活动组织,还针对不同方面的特定需求(学习需求、文化需求、安全保障需求、医疗保健需求、体育健身需求等),设立专门的设施、建立专门组织、设立专门机制、提供专门服务。第三,桃源模式提供社区服务的过程,就是社区自治的过程;社区服务的机制,也就成为社区自治的机制,实现了社区服务与社区自治有机结合。

当前,我国城市社区治理还处于“应然”与“实然”的困境之中,尤其是在城市政府治理与城市社区公民治理之间还缺乏有机衔接和良性互动的体制、机制。以自治性、服务性、合作化、学习型、整合性、精细化为基本特征的

深圳“桃源模式”，开创了我国城市社区在基层党组织、社区自治组织、社区公众等治理主体合作治理的基础上完善城市社区服务型公民治理模式的新途径。桃源模式破解了我国城市社区公民治理的现实困境，开创了我国城市政府治理与大社区自治有机衔接和良性互动的可行性路径。

初步确立多组织参与的协同治理权威

深圳行政学院政治学教研部副主任、教授 孟 伟

近年来，在巩固基层政权，建设和谐社会的政策背景下，各种行政资源和社会资源向基层社会下沉，成为中国行政体制改革和社会建设的基本趋势之一，其重要原因就是基层社会组织化内在要求的回应。目前，在城市基层社会，除基本经济组织和社会组织外，各种“组”、“所”、“站”、“中心”、“室”、“委员会”等政治组织、行政组织林立，基层社会的多组织化趋势明显。但基层社会多组织化趋势的直接后果并不是效率，而是因合理权威缺乏而导致的治理困境。深圳桃源街道实践为我们提供了在复杂社会背景下，基层社会面临的多组织化趋势与权威缺乏的矛盾，以及如何重建符合现代治道变革的协同治理权威的研究案例。

协同治理权威是多组织资源整合形成的整体性权威。深圳桃源街道模式通过“体制内”政治组织和行政组织与“体制外”经济组织和社会组织的有机整合，初步确立了多组织参与的协同治理权威。协同治理权威是社会治理权威。“桃源模式”这种多元组织主体共同参与，以预防和调解为主，强调多元参与、协同合作、协调利益矛盾、解决实际问题、建设和谐社会的宗旨，反映了其治理方式的社会性特征。

协同治理权威是建基于多组织参与的制度性权威。协同治理权威强调各组织主体基于制度共识对制度的自觉忠诚和服从，这是现代法理型权威或制度性权威。深圳“桃源模式”突出表现了对公共治理组织体系制度化发展的努力。

协同治理权威是在日常治理行为中建立起的行动性权威。基层社会治理体系的回应能力和行动性，直接影响协同治理权威性。“桃源街道模式”以在社区开展各类活动表现出组织回应能力和行动能力。