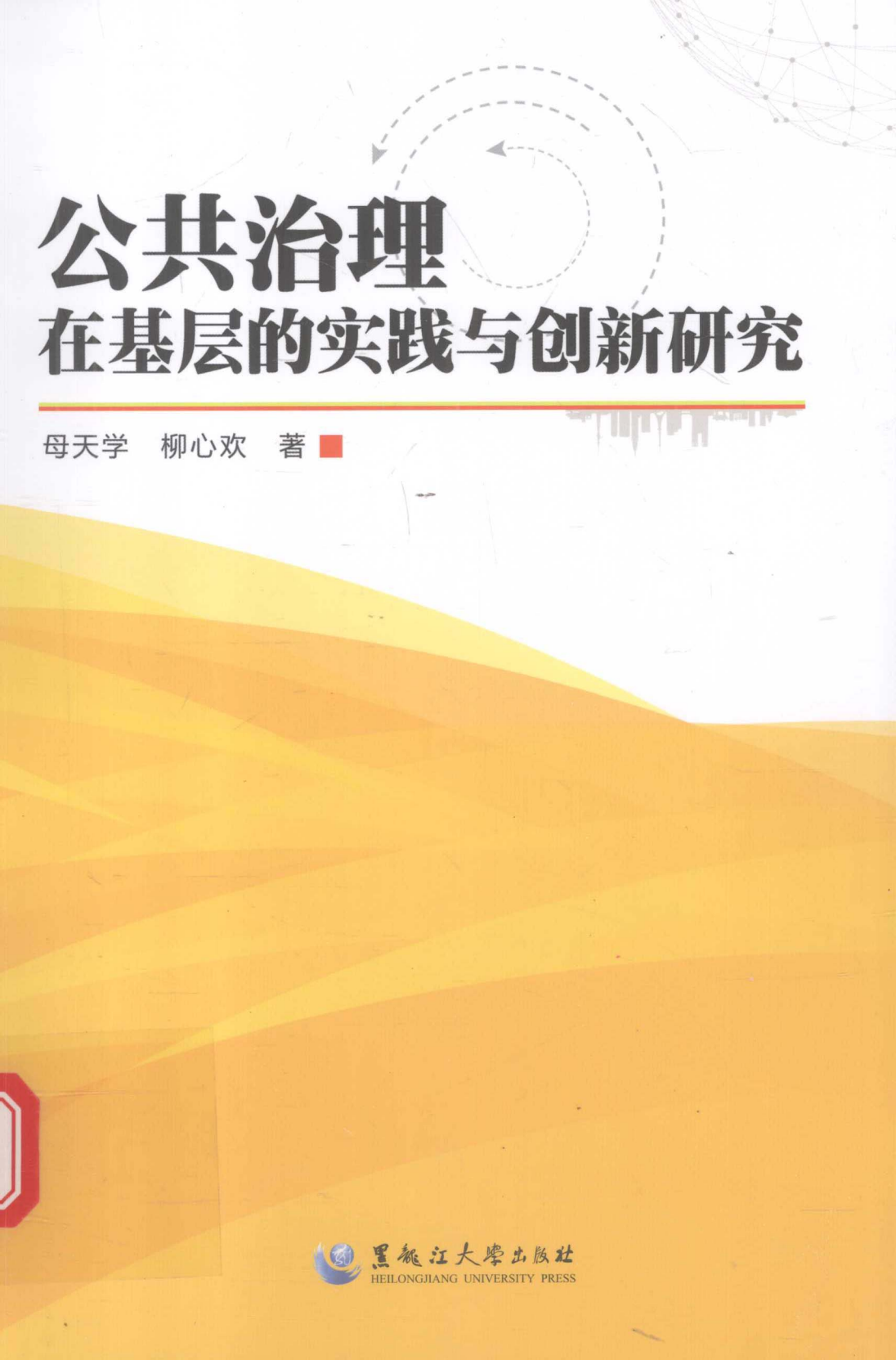




公共治理 在基层的实践与创新研究

母天学 柳心欢 著 ■



黑龙江大学出版社
HEILONGJIANG UNIVERSITY PRESS

公共治理 在基层的实践与创新研究

母天学 柳心欢 著 ■



图书在版编目 (CIP) 数据

公共治理在基层的实践与创新研究 / 母天学, 柳心欢著. — 哈尔滨: 黑龙江大学出版社, 2016. 7
ISBN 978-7-5686-0012-5

I. ①公… II. ①母… ②柳… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 123814 号

公共治理在基层的实践与创新研究

GONGGONG ZHILI ZAI JICENG DE SHIJIAN YU CHUANGXIN YANJIU

母天学 柳心欢 著

责任编辑 林召霞
出版发行 黑龙江大学出版社
地 址 哈尔滨市南岗区学府三道街 36 号
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 18
字 数 241 千
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5686-0012-5
定 价 54.00 元

本书如有印装错误请与本社联系更换。

版权所有 侵权必究

序

公共治理问题,是全球化趋势引发的全球性课题,在我国也是一门亟待深入研究的学问。因为,随着改革的深化和社会主义市场经济的发展,我国社会正处于急剧的转型时期,社会阶层的分化重组,人们利益诉求的日益多元化、复杂化成了新常态。与此相适应的是,社会组织的形式和人们的生活方式、工作方式、言行方式都有了较大的转变,突出表现为社会基层组织的组织形式、活动方式和组织功能发生了变化,由此带来各种社会矛盾,甚至,天灾人祸也显现得越发错综复杂。其重要特点就是,群众与包括“单位”在内的基层组织之间不再只是行政权力约束的管理关系,而是转向了多项选择、互利双赢、共享共建的非权力影响关系。这种社会发展的转型,几乎是所有国家在迈向发达国家的进程中所必经的阵痛。因此,借鉴人类优秀的现代治理理论和实践经验,改革传统基层组织的公共管理理念和管理方式,在党和政府推进国家治理现代化的进程中,结合近些年各地在这方面的有益探索,研究公共治理在我国社会基层组织中的实践与创新典型,把握其中的基本规律,对于加强和巩固党的执政基础,实现国家治理体制和治理能力的现代化,具有十分重要的理论意义和实践价值。

随着改革的日益深化,我国公共治理基层组织的工作环境发生了变化,工作对象不断增多而且复杂。所遇到的人,是不固定甚至是不熟悉的人;所遇到的事,是不熟悉甚至是不可预料的事;所处理的矛盾,也比过去“单位”或“辖区”内部处理的矛盾复杂得多。如何在如此复杂的局面中找出一系列的应对方案与规律,进而构建起一套新时期基层公共治理的

体制和机制,实在是一种艰难的探索,有待于理论工作者和实际工作者在实践中切实解放思想,相辅相成,开拓创新。

本书作者之一,母天学教授,是20年前我在国家行政学院师资班的学生,曾随我出国做过专题性学习考察。我与他也有过研究项目方面的合作,是比较了解他的。他不仅在公共管理学方面有着较好的理论修养,有30多年的干部培训和在高校从事公共管理教学的经历,具有较好的教学和研究能力,而且还从事过基层行政管理工作,也曾在县区层级的领导岗位挂职锻炼。特别难得的是,他有参与处理群体性事件的经历。这些都使他在研究基层公共治理问题方面具有得天独厚的条件。本书在内容上,把一般公共治理理念与我国基层公共治理的实践和创新相结合;把分析我国当前社会矛盾及其特点与探索解决基层社会矛盾的规律相结合;把社会调查问卷的数据与分析其中的倾向性问题相结合;把基层公共治理实践与创新的典型事例和揭示可复制可推广的经验相结合;把借鉴国外经验与立足我国国情的实际相结合。其中,既有两位作者管理理论知识和对教学经验的综合性总结与升华,也有他们在主持横向委托课题的研究中,对基层公共治理实践与创新的感悟和概括,因此,其中的观点和主张,有理、有据、有案例、有新意,可信度较强。这样的研究与著述,对于引起同行的研究兴趣,启发学界的研究思路,促进这方面研究的不断深入有重要的贡献。

当然,本书在内容结构上还有待于进一步完善,在相关材料的选择方面还需要做典型化的处理。但作为一种探索性的著述,这些都不影响其应有的理论和实践价值。所以,我愿意向读者介绍和推荐这本书,并寄希望于作者在今后的研究中能够持之以恒、不断深入,对我国基层公共治理层出不穷的实践与创新,总结出更好的新经验、更多的新规律。希望他们有更多、更新的成果问世。

全国政协委员、国际行政科学学会副主席 吴江

2016年5月于北京

目 录

上篇 公共治理在基层的实践与创新概论

一、基层公共治理实践与创新释义	3
(一) 社会治理与基层公共治理	3
(二) 社会治理创新的含义	5
(三) 当前我国社会治理创新的主要任务	6
二、认清转型期我国的主要社会矛盾是强化基层公共治理的前提	14
(一) 转型期的含义	14
(二) 转型期我国社会的主要矛盾及其表现	16
(三) 转型期我国社会主要矛盾的特点和原因	20
三、加强党的建设是公共治理在基层实践与创新的根本保障	24
(一) 思想建设是党领导好基层公共治理的基础	24
(二) 组织建设是党领导好基层公共治理的保障	28
(三) 作风建设是党领导好基层公共治理的突破口	30
(四) 遵循执政规律和群众路线是党领导基层公共治理的 基本途径	35
四、基层公共治理的创新问题研究	49
(一) 公共治理创新的源头在基层	49
(二) 公共治理创新的智慧来自民众	51
(三) 基层公共治理的领导者要有创新思维	54

五、基层公共治理创新亟待解决跨文化治理问题	63
(一) 增强跨文化治理能力是当前我国社会治理的紧迫课题	63
(二) 当前我国社会文化多元化趋势与治理实践	65
(三) 基层跨文化治理要求转变领导方式	68
(四) 基层跨文化治理的重点领域	70
六、基层公共治理者必须提高应对危机的素质	73
(一) 认识危机在我国的发展态势是提高应对素质和能力的 基础	73
(二) 改进危机应对体制是提高应对素质和能力的保障	76
(三) 发挥优势,依法执政,善于权变是提高应对素质 和能力的核心	77
(四) 掌握应急处置的原则和模式是提高应对素质和能力的 关键	79
(五) 基层公共管理者要学会用权变的方法灵活应对危机	81
七、基层公共治理者是决策与执行的统一体	83
(一) 公共治理决策与执行是密不可分的统一体	83
(二) 公共治理者必须重视和善于执行	84
(三) 公共治理领导角色与行为的权变艺术	85
(四) 强化执行力,提高基层公共治理和服务水平	87

下篇 对公共治理在基层实践 与创新典型事例的调查研究

典型一:以上海 R 社区为例,探析社区调解组织发挥

维稳功能的机制创新	95
-----------	----

一、本项调研的问卷情况分析	97
----------------------	----

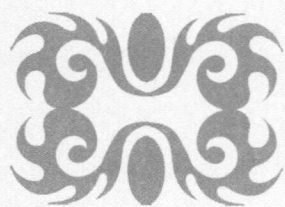
(一) 调查对象简况	97
------------	----

(二)近6年R社区发生矛盾纠纷人数统计	98
(三)在生活中曾经遇到过的矛盾纠纷	99
(四)您遇到矛盾纠纷时希望别人调处、解决吗?	100
(五)如果您经过了调解组织调解,那么您对调解工作 是否满意?	101
(六)您遇到矛盾纠纷时是如何应对的?	102
(七)您认为街道、居委会的调解组织和网络的主体应该 是什么?	102
(八)预防和化解矛盾纠纷,主要应从哪几个方面入手?	103
(九)加强基层居民自治,是否有必要制定居民公约?	103
(十)您是否愿意参加法律服务志愿者队伍为居民服务?	104
二、本项调研的综合情况报告	105
(一)新时期R社区矛盾纠纷的综合分析	106
(二)R社区化解矛盾纠纷的体制机制	111
(三)新时期社区矛盾调解的课题与任务	125
(四)新时期社区矛盾调解的新思路、新对策	131
三、附件:调查问卷	136
典型二:以上海X区红十字会为例,探索城市红十字会	
灾害应对系统创新	140
一、区域性红十字会在城市危机应对体系中的作用与现状	142
(一)适应形势发展,担当社会责任	142
(二)公共安全网络的重要支点	143
(三)救援联动机制中的重要环节	144
(四)救援宣传与动员联络的核心角色	145
(五)开展城市灾害救助的有生力量	147
(六)专业救助和急救培训的核心队伍	148
(七)救援与救助物资的坚强保障	150

二、人们对城市红十字会应急救助作用的认识	152
(一)对问卷调查结果的梳理	152
(二)对问卷调查结果的综合分析	172
三、国内其他城市红十字会的相关探索与实践	176
(一)雅安模式	176
(二)广元模式	179
(三)双流模式	180
(四)凉山模式	182
(五)郑州模式	183
(六)北京模式	186
(七)信息关注型模式	187
四、城市红十字会灾害应对体系框架设计	190
(一)新机制的设计目标和原则	191
(二)城市红十字会灾害应对机制的框架	224
五、附录:调查问卷	261
主要参考文献	275

上 篇

公共治理在基层的实践与创新概论



党的十八届三中全会提出,创新社会治理,加快形成科学有效的社会治理体制。基层社会治理是社会治理的重点和难点,基层社会治理的成效直接关系到全社会公共治理的水平。因此,加强对基层社会治理实践与创新问题的研究,激发基层社会组织活力,对于提高全社会公共治理的科学化与现代化水平意义重大。



一、基层公共治理实践与创新释义

(一) 社会治理与基层公共治理

党的十八届三中全会明确阐述了一个新的执政理念——社会治理。什么是社会治理,它与我们以往常用的“社会管理”是什么关系,为什么要用社会治理取代社会管理?

“治理”,是在 20 世纪后期,伴随着新公共管理浪潮而在学界和政界风行起来的概念。联合国的相关机构认为,治理是“个人和各种公共或私人机构管理其事务的诸多方式的总和”,并列出了“治理”概念的四个特征:第一,治理不是一套规章条例,也不是一种活动,而是一个过程。第二,治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础。第三,治理同时涉及公、私部门。第四,治理并不意味着一种正式制度,但确实有赖于制度的相互作用。由此可见:“多元”的“互动”与“调和”的“过程”,是治理的特性。

根据对“治理”概念的理解,我们对“社会治理”,可以做这样的表述:在社会领域中,从个人到公共或私人机构等各种多元主体,对其利益攸关的社会事务,通过互动和协调而采取一致行动的过程,其目标是维持社会的正常运行和满足个人与社会的基本需要。参照“治理”的四种特性,对比“社会治理”和“社会管理”两个概念,可以概括出它们有四种不同。



一是社会治理强调“过程”。就是说,社会治理是在不断发展变化的社会经济背景下进行的,所以既不能靠制定一套“一刀切”的规章条例,试图在任何时空条件下都包医百病,也不能靠一场“运动”,在短时间内一蹴而就。而这两者,恰恰是与以往“社会管理”最显著的不同。

二是社会治理倡导“调和”。社会是一个有自组织能力的有机体,通常充满活力。因此,不能总是依靠强力去“支配”社会。而要让社会发挥其自我发展乃至自我调整与修复的功能。所以,社会治理是在收放张弛之间恰到好处的拿捏艺术。而社会管理往往单纯地迷恋强制性的力量。

三是社会治理主体“多元”。社会是由各个阶层和群体构成的,不同的社会阶层和群体的经济利益、社会地位和政治诉求必然会有差异。因此,社会治理必须重视治理主体的多元化,各方共同参与治理,分享发展成果。而以往的社会管理,往往是单一主体高高在上,难以兼顾各个方面,容易造成“社会排斥”现象。

四是社会治理注重“互动”。其要建立一个适合多元主体参与的治理框架和机制,使各个主体都能表达自己的利益诉求,引导全社会在沟通交流、协商一致的基础上达成共识。而以往的社会管理往往是通过单方面、极具主观性的“头痛医头脚痛医脚”的方式来处理问题。

综上所述,在改革开放的当今中国,实行社会治理,必须在承认多元化、个性化的基础上,通过各方面的互动和调和,整合社会各个阶层、各种群体都能接受的整体利益,进而形成各方都认可与遵循的社会契约。

从单项的社会管理转向倡导各方面共治、共享的社会治理,既标志着各级政府为了有效地实行社会治理,已经开始培育与创新全社会参与自身建设的制度与能力,也体现着我们党在执政理念方面,做到了从客观实际出发,与时俱进地改革与创新。

第一,党的十八届三中全会再次强调和重申了市场经济的地位,表明政府适应市场经济发展要求在进一步厘清与市场的关系。社会治理就是



体现政府与社会共治的全新理念。

第二,社会治理是发挥社会组织、单位的主动性、能动性,发挥社会自身的调解、净化作用,它也是通过法治途径、社会规则和市场秩序来规范与协调社会利益群体,使其正常发展的多元化手段。

第三,近些年以网络新媒体为代表的治理问题成为社会关注的又一焦点,这是在政府与市场、社会、公众这三者互动关系的反思中产生的治理新领域,只能在全社会的有序参与下共享共治。

基层公共治理,是指基层社会的治理主体以相对平等的身份,就基层社会的公共事务进行合作共治的行为过程。它通过社会关系的协调与社会行为的规范,解决基层社会问题、维护基层社会的和谐与稳定。

(二) 社会治理创新的含义

从社会治理的含义和特性出发,我国现阶段的社会治理创新,就是指在原有社会管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会的发展态势以及社会运行规律,以新的管理理念、知识、技术、方法等,对传统的管理主体和管理方式、方法进行改革、创新或再生,建构新的社会治理体制和机制,以实现社会治理新目标的过程。

社会治理创新既是一种实践活动,也是一种实践的过程。其目的在于形成更好的社会秩序。推进社会治理创新涉及方方面面,关键是要建立健全与构建社会主义和谐社会相适应的社会管理体制。当前,我国社会还处于进一步深化改革,扩大开放的全方位转型期,不同社会群体普遍存在着观念适应和利益平衡以及诉求合理表达等问题。即使是各级政府部门也有如何适应新形势、新任务、新体制、新定位,有效化解社会矛盾,充分发挥各类社会组织的作用,加强与社会组织之间的协作;大力培育公众的参与意识,不断拓宽公众参与渠道,规范公众参与行为,防止公共管理的“缺位”、“越位”、“错位”,通过有效途径为社会



提供更好的公共产品和公共服务,依靠人民群众实现社会治理创新等问题。

由于我国是一个处于转型期的发展中大国,因此,健全协调利益、化解矛盾、排忧解难的城乡基层组织服务系统是当前我国社会治理创新的重中之重。在农村,应充分发挥基层自治组织在社会治理中的重要作用,着力建立健全村民自治机制,坚持民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,引导群众规范有序地参与村务的决策和管理,促进农村和谐稳定。在城镇,应完善社区的居民自治功能,健全社区群众自治组织,吸纳社区成员参与管理,保障社区居民享有充分的知情权、管理权、监督权,维护好自己的合法权益。我们应以服务群众为主旨,加强城乡基层自治组织建设,增强社会服务功能,拓展社会服务领域,提高社会服务水平。

建立健全提供服务、反映诉求、规范行为的社会组织网络,以及与社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系,也是转型期我国社会治理创新的重要内容。

(三) 当前我国社会治理创新的主要任务

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的迅速发展,传统的政府与社会高度合一的社会管理模式,已经不能适应形势发展的需要。那么,如何提高社会治理的能力和水平,实现社会治理的创新呢?我们认为,主要有以下几项任务。

1. 实现由单一治理主体向多元治理主体的转变

在计划经济条件下,政府是社会管理的唯一主体,在社会主义市场经济条件下,政府、市场化组织、公民社会整体对社会公众负责,从而建立起多元主体以及与之相应的广泛的社会公共责任机制。

社会治理主体的多元化,意味着社会治理格局的根本转变。党中央



早在十七大上就提出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的要求。为此,在充分发挥党委、政府作用的同时,发挥好城乡基层自治组织、社团、行业组织和社会中介组织的作用,形成社会治理的合力至关重要。

例如社区组织、行业协会、中介组织、民间团体组织等各自联系着一部分社会成员,是公民参与社会治理的一种重要途径。在发达国家,各类民间组织的话语,影响着政府的公共决策,而且政府也乐意将一些公共事务交由民间组织来处理,这是实现有限政府的有效举措,不仅节约大量行政开支,还能鼓励民间组织的发育、发展和壮大。正是这种政府和民间的良性互动,使社会得到了有效的治理,其中特别是社区组织在提供公益性服务,填补政府治理“空白”方面发挥着巨大作用。

来自企业的管理智慧对政府有极大的启示。企业管理中的“业务外包”,就启示政府,要购买服务,培育多主体治理结构。现代企业为了在竞争中生存,业务越来越多,但为了集中做好核心业务,只能把非核心的业务外包给其他企业去做,这是企业经营管理的新思路。伴随着改革开放新的复杂环境,我们的各级政府也要借鉴企业管理的新观念,逐步从全能政府向有限政府转变。

2. 实现由单一治理手段向多重治理手段的转变

随着社会治理主体的多元化,社会治理的手段已由平面化向立体复合化转变。来自经济管理中的“买方市场”理论智慧也启示着政府,要改革行政体制、机制,再造服务流程和丰富治理手段。企业长期在持续增长的稳定环境中成长,祥和岁月使人们视资源和市场为无限,视那时发育出的企业组织、业务流程为永恒。20世纪末资源和市场无限的幻想破灭了。经济转型使买方市场代替了卖方市场,企业的有些岗位和部门原本是为方便管理者,而不是为方便客户设立的,所以“企业再造运动”就是为把企业导向方便客户方面。

我国政府转向服务型政府,必然触及政府组织架构的转变。“企业流



程再造”的智慧启发政府,其应更多地站在所服务的老百姓的角度去考虑问题。

要创新社会治理,就要最大程度地释放社会活力。社会所需的公共产品和服务,既有政府通过行政手段提供的,也有企业组织通过市场手段提供的,还有非营利组织通过市场或社会动员的方式提供的。因此,加强社会治理,必须创新社会治理手段,由单一转向多重的社会治理手段体系。多重社会治理手段体系主要包括以下几个方面。

第一,法律手段。它是以统一的强制方式治理社会的手段,是贯彻“依法治国”方略的主要体现。用法律手段治理社会,关键在于提高依法行政的能力,做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。近几年我们党和政府依法对老虎苍蝇一起打就是很好的例证。

第二,经济或市场手段。这是市场经济条件下最重要的社会治理手段之一。当前治理的重点:一是深入推进部门预算制度改革,强化预算透明管理;二是逐步建立国库集中收付制度,实行国库集中支付;三是推行和完善政府采购制度,扩大政府采购的范围;四是建立起涵盖财政资金运行全过程、多层次的预算执行监督体系,强化预算监督;五是加强财税监督、审计监督和社会监督,严肃财经纪律,提高财政资金的使用效率。

第三,必要的行政或政策手段。这是体现政府权力的一种方式,社会治理不会取消行政手段或政策手段,但在建立服务型政府的实践中,行政手段或政策手段会减少。从“管”字当头的控制型政府管理方式向立足于服务和监督的服务型政府管理方式转变,要更加注重运用法律和经济手段管理社会经济事务。

第四,道德手段。利用道德手段治理社会,就是运用具有成本低,持久性强特点的思想道德来规范人们的行为,治理社会或国家。例如,在各阶层、各领域持续开展社会主义核心价值观教育,就是一种利在当前,功在千秋的柔性化社会治理手段。