

杭州市哲学社会科学重点研究基地项目

共生型治理： 基层社会治理创新的“凯旋模式”

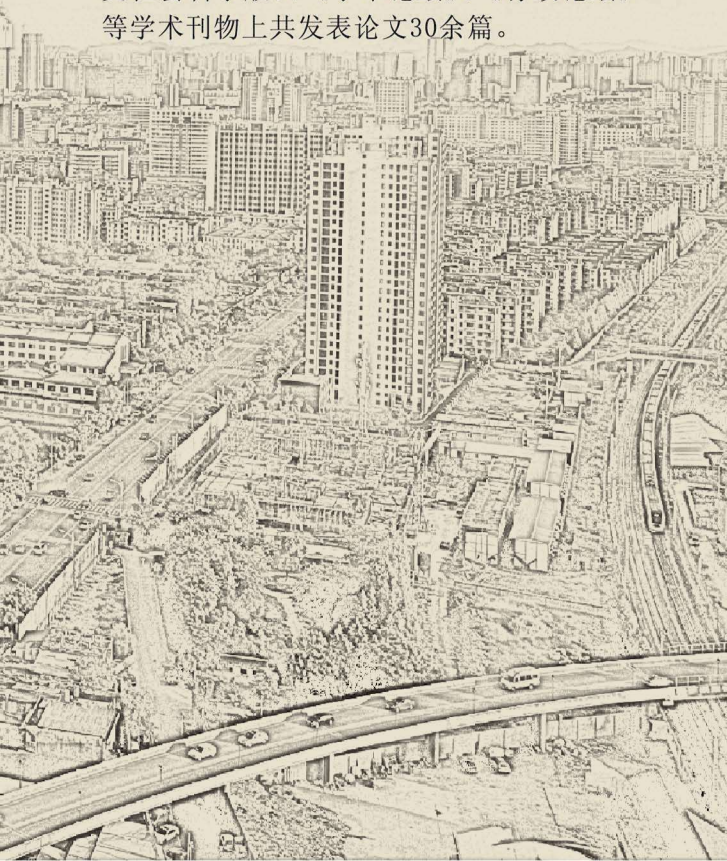
柯红波 郎晓波 姜方炳 李 颖 黄鹏进 张 莉 著

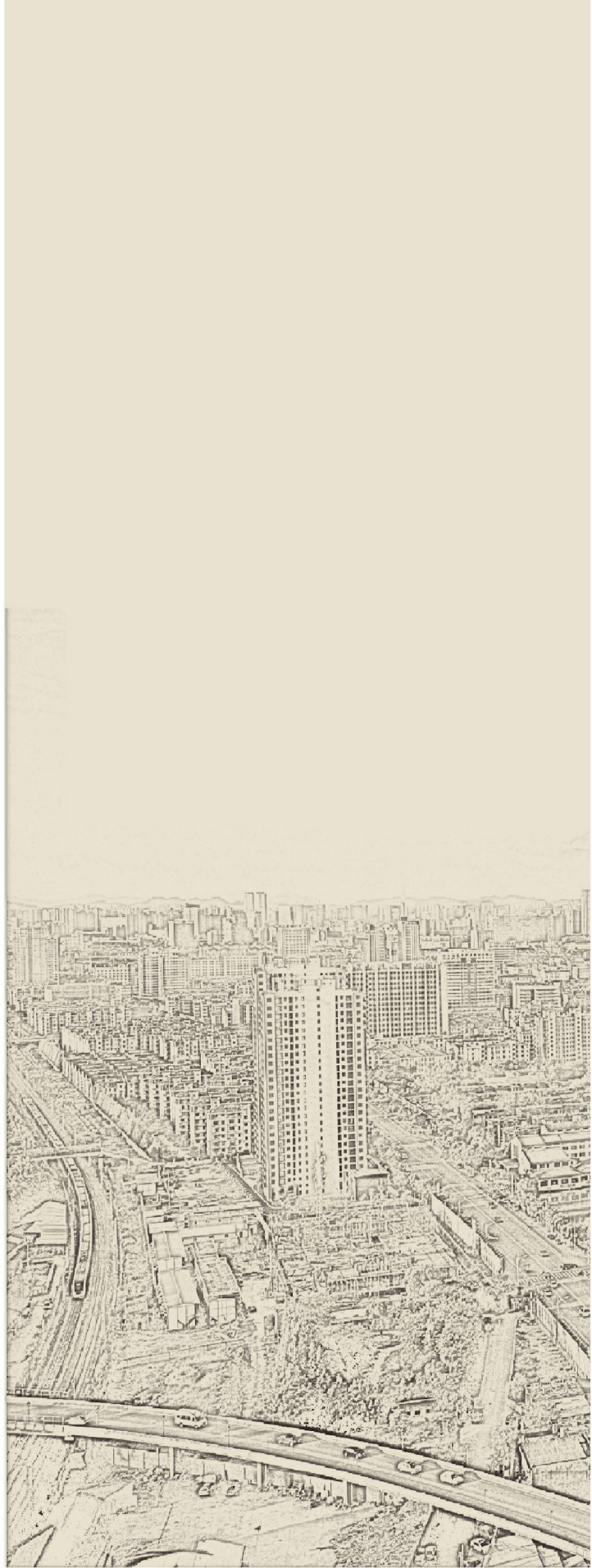


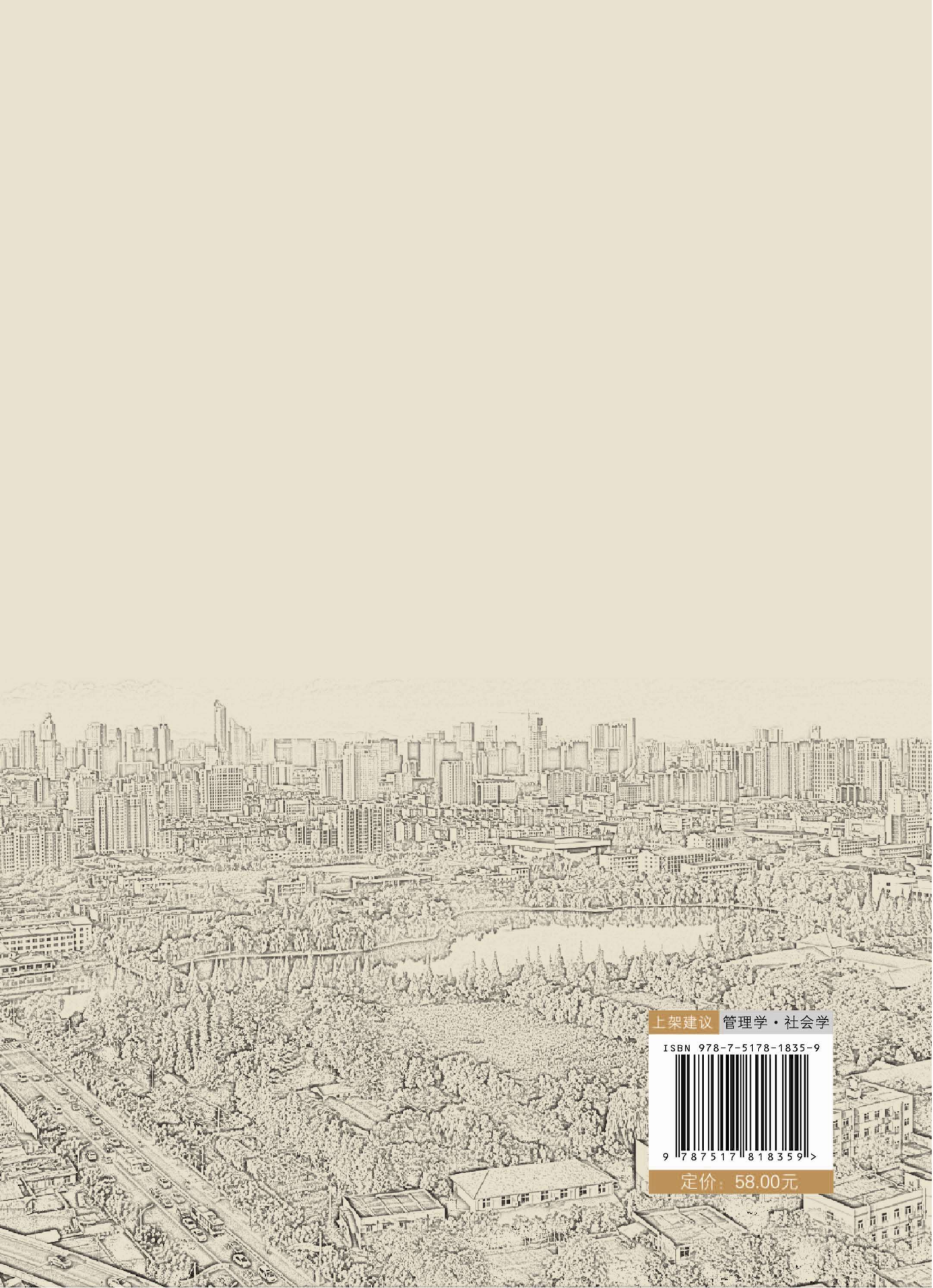
浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS



柯红波 1972年生，浙江淳安人。杭州市“131”第二层次人才。现任中共杭州市委党校（杭州行政学院、杭州市社会主义学院）文化学与社会学教研部主任、教授、校学术委员会委员、浙江省科学社会主义学会常务理事、中央社会主义学院政党制度研究中心理事、市政协第十届杭州市委员会专门委员会特聘委员。主要研究领域为执政党建设、地方政府改革。近年来主持完成国家社科基金青年项目1项、浙江省社科规划课题2项及其他各类课题30余项，目前有1项国家社科基金一般项目在研。出版专著1部、合著2部，在《浙江大学学报》（人文社会科学版）、《学术论坛》、《行政论坛》等学术刊物上共发表论文30余篇。







上架建议 管理学·社会学

ISBN 978-7-5178-1835-9



9 787517 818359 >

定价：58.00元

本书获杭州市哲学社会科学重点研究基地“社会管理创新与杭州发展研究中心”出版经费资助

共生型治理： 基层社会治理创新的“凯旋模式”

柯红波 郎晓波 姜方炳 李颖 黄鹏进 张莉 著



图书在版编目(CIP)数据

共生型治理：基层社会治理创新的“凯旋模式” /
柯红波等著. —杭州：浙江工商大学出版社，2016.9
(2016.11 重印)

ISBN 978-7-5178-1835-9

I. ①共… II. ①柯… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 215341 号

共生型治理：基层社会治理创新的“凯旋模式”

柯红波 郎晓波 姜方炳 李 颖 黄鹏进 张 莉 著

责任编辑 任晓燕

责任校对 张春琴

封面设计 蔡 庆

责任印制 包建辉

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 杭州五象印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19

字 数 238 千

版 印 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 11 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5178-1835-9

定 价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

以共生型治理打造美好生活

(代序)

杨建华^①

我们市民百姓都希望有一个美好的生活,这是我们市民百姓的一个期待,也可以说是全体市民百姓的一项基本权利。那么如何实现这个美好的愿望?如何满足我们市民百姓的这项基本的社会权利?它跟社会治理又有什么关系?我们的社会治理又如何让市民百姓生活得更加美好?这确实是值得人们思考的。因为我们大家都感觉到,在以往的一些社会治理中,更多的是对市民百姓的一种强制约束,甚至在某些地方还是一种管控。比如在日常生活中经常会碰到,我们的摊贩被城管赶走了,甚至城管又和摊贩发生严重冲突,有时还会发生一些我们不愿看到的事情。我们的社会治理能不能让人们的生活更加美好?如何让人们生活更加美好,而不是让市民百姓有时感到有点憋闷,有点委屈,有点无奈,有点无助,甚至还有点不舒服。这是政府和市民百姓都需要考虑的问题。

我们想要生活得更加美好,但是我们人组成的社会又必须要有秩序。像我国先秦的思想家荀子说过,人生而有群,群而有分,这个社会有它的一种秩序,有它的一种责任,有它的一种制度。如果无分的话,这个国家就会有害;而有分的话,这个国家就会产生大力。这是中国

^① 杨建华,浙江省社会学学会会长,浙江省政府咨询委员会资深委员,浙江省社科院公共政策研究所所长、研究员。

古代思想家荀子所说的。十六七世纪有位西方的政治学家、法学家霍布斯的一本书《利维坦》里面就讨论了我们这个社会的自然状态。他说因为大家都有私心,都有杂念,都想让自己生活得更好、得到更多,如果大家都不顾及别人的话,会是怎样一种状态?就是所有人跟所有人的一场战争。他说我们这个社会的自然状态就是所有人跟所有人的一场战争。他认为人性是恶的(这跟荀子的观点有点相近),所以要有一种秩序,要有一种制度。在历史上,我们既有人性恶的说法,也有人性善的说法。比如孟子就曾经说过人性是善的,人有恻隐之心、是非之心、羞恶之心、辞让之心。孔老夫子也曾经说过人性无所谓善,也无所谓恶,所以他说“性相近,习相远”,人性天性都差不多,后天的学习、努力造成人与人之间的差异。也有人说人性就像水,今天把它掘得向东面流,它就向东面流了,明天掘了一个口子向西面流,它就向西面流了。这是和孟子争论的一个叫告子的人说的。我们人性大概有这样四说。我们现在的社会理论大多是建立在性恶说之上。霍布斯说,为了避免人与人之间的战争,就要有国家;荀子说,要使这个社会不产生大害的话,就要有秩序。霍布斯说应该有国家,国家是什么?国家就是利维坦。利维坦是古希腊神话当中的一头怪兽,它尖牙利爪,可以吞噬一切。国家诞生的目的是什么?就是要使这个社会有秩序,避免人与人之间的战争,避免人由于人性的恶而走向共同的毁灭。后来所有的社会科学理论都是从他这里生发延展开来的。霍布斯《利维坦》的学说实际上提出了一个人们思考的问题:社会秩序何以可能?也就是说,为了避免人与人的战争,我们需要社会秩序,社会秩序是怎样才能得以形成的?这就是霍布斯提出来的问题,也是之后所有社会科学理论所追问的一个问题。在我们当下的语境中,就是我们如何创新社会治理来建构我们良好的秩序,来满足人们对美好生活的期待。这正是本书《共生型治理:基层社会治理创新的“凯旋模式”》讨论的主题。

基层社会治理是治国理政的基础,是全面深化改革的重要内容。当前,我国经济发展进入新常态,与之相应地,社会治理也面临新形势,出现新问题。因此,努力实现从传统社会管理向现代社会治理转变,实现基层社会可持续发展,是适应新常态下对社会治理的要求。浙江省较早地进行基层社会治理的创新性探索,并积累了丰富的经验,杭州市江干区凯旋街道的共生型治理应该说是其中一个很好的案例。

我对杭州市江干区凯旋街道还有些熟悉,我所在的浙江省社科院公共政策研究所与凯旋街道、南肖埠社区建立了长期合作关系,将凯旋街道与南肖埠社区作为公共政策研究所的重要基层调研基地,以共同研究、推进社区建设与发展。我曾经和我的同事多次到凯旋街道及其下属的南肖埠社区学习、调研。我们深深感到凯旋街道在基层社会治理中非常注重社会治理的创新,尤其是以公共服务体系建设来满足居民需求,推进美好生活建设。多年来凯旋街道南肖埠社区在突破重点难点问题上不断推出为民服务新举措,形成新亮点。如社区有“贴心社嫂”,让民情直通:社区设置了“贴心社嫂”便民服务巡逻车,车内设立民情联系箱,社嫂不仅要为社区居民提供代送老人、病人、残疾人,代传信息,代送重物等一系列免费便民服务,遇到居民反映问题,还要在便签纸上记录相关情况,并及时通知社区干部帮助其解决处理。有价廉物美的“老年食堂”,发“金银绿卡”消费:社区自2009年10月以来每年向所有60岁以上老人每人发放金卡银卡用于打折用餐,这项实实在在的举措受到了社区老人们以及他们子女的欢迎和好评。有“客居小吧”家庭驿站:社区“客居吧”内设4张床位,空调、电视机、卫生间、热水器、淋浴房一应俱全,为家里来客人或其他特殊情况需要临时住房的居民提供便利。“客居吧”自2009年7月开办以来就受到了广大居民的欢迎,尤其是遇到双休日和节假日,床位更是供不应求,需要预约才行。据统计,已有几千人次享受了此项价廉优质的服务。

有“老年茶吧”：在社区内倡导互助养老的理念，一方面通过志愿者与社区 70 岁以上独居老人结对，定期上门陪聊，帮助老年人缓解寂寞；另一方面每月 20 日组织老年人相聚社区“茶吧”，为老年人举办“一月一相逢”的快乐主题活动，举办有关心理、法律、健康等方面的讲座，为老年人播放电影等。有“心语聊聊吧”：社区为“心语聊聊吧”配置了温馨、优雅的设施环境，并定期邀请国家二级心理咨询师为社区居民提供免费的心理咨询服务及开展法律维权讲座。还有“儿童吧”、“书吧”、电子阅览室、社区服务站、社区医疗站、社区姐妹手工艺加工站、夕阳红俱乐部、社区艺术团等，另有由 16 个社区组织，700 人组成的志愿者队伍，为社区公共服务管理建立了较完善的体系架构。

为提供更优质的公共服务，凯旋街道南肖埠社区还在全省率先制定了公共服务标准化体系，率先在全省实施社区公共服务标准化。目前很多社区公共服务实际上还处在一种模糊状态，没有公共服务标准化规范。南肖埠社区在这方面积极探索并于 2011 年 5 月被省质监局批准为浙江省首家社区公共服务标准化项目试点，2014 年 6 月圆满通过省级验收。该项目实施以来，制定了《社区人力资源与社会保障管理与服务规范》《社区帮扶救助管理与服务规范》等有关标准。标准要求从人员配置、人员素质、仪容仪表、服务态度和人员管理五方面要求，按流程为居民提供服务，通过具体化的标准要求规范服务流程、控制服务质量。项目标准化实施以来，取得诸多成果：服务质量得到显著提升，为社区居民解决难题 7000 多个；社会效益显著，改变了社区公共服务的缺位、越位和错位现象；建立和完善了长效的社区公共服务机制，公共服务亮点频出，总共推出了 22 个创新项目，如社区老年食堂的“金银绿卡”服务项目、面向社区儿童的“四点半课堂”、社区客聚吧、社区棉花团、相聚茶吧、时装队、相亲会等；社区活动丰富多彩，吸引众多社区居民前来参与。社区居民对社区服务满意度大幅度提升，满意度达到 99.6%。

凯旋街道还充分利用互联网,打造全新的社区治理模式。南肖埠社区为了进一步深化片组户民情联系机制,试点推出“指尖微管站”,将整个社区划分为11个片区,每个片区由一名社工任该片的片长,每位社工手握掌中宝(平板电脑),通过地图导航、片区划分、走访日记、政策解答、住户信息、特色服务、重点人群以及群发短信八个板块,运用“二零四随五及时”(二零:即在服务空间上的距离为零,在服务时间上的距离为零,服务内容遗漏为零;四随:随时掌握情况、随时携带政策、随时记录问题、随时完善信息;五及时:群众有问题及时解答、群众有意见及时回访、群众有困难及时相助、片区有重大事件及时上报、片区有紧急情况及时到场)工作法,获得了居民满意、社工满意、街道满意“三满意”实效。有了这一系统,社工随时随地都能回答居民提出的各类政策咨询,解决群众问题,就像医院的全科医生一样,实现了“一机承载千条线、一掌了解万家情”。

从我们所看到的以及本书所分析的实证材料,我们感到用“共生型治理”来概括“凯旋模式”非常恰当。因为,社会治理就是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。社会治理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程,也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。它有四个特征:治理是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理是持续的互动。

本书理论分析透彻,田野材料翔实,对共生型治理提出了独到的阐释,从学理层面分析了共生型治理的理念、路径、机制、方式、内在逻辑等,从理念的共通、文化的共识、团队的共荣、机制的共治、平台的共享对凯旋街道共生型治理进行了理论概括与实证分析,提出了共生型治理的当代价值,如更突出互动网络,更注重社会自主,更重视服务整

合,并将这一治理模式与已有的治理方式进行了有益的比较分析,认为凯旋街道共生型治理为中国基层社会治理提供了一个有益的样本。这个样本就是明确政府、市场、社会三者在社区治理中的定位、责任与分工,形成政府、市场、社会三种机制的有效衔接。

“凯旋模式”以及本书深度分析的共生型治理理念与实践给当下中国基层社会治理提供了一份有益的观照,给建立在本土化基础上的中国基层社会治理提供了独到的深刻启示。这些启示至少有:

1. 以社区回归实现基层群众自治

共生型治理是实现基层群众自治的重要方式。“基层群众自治”是我国基层社会治理的重要制度之一,基层社会治理的群众自治制度决定了基层社会治理的特点,即在居住地依法实行基层群众自治。社区是城乡居民生活的基层单位,是政府社会管理与社区自治组织、民间组织自我管理的结合点。社区的基本特点就是空间的区域性,民主参与的自治性,规范的认同性以及服务的便捷性、全面性。为实现基层社会自治目标,必须改革治理模式,促进社区回归、还原本位,将社区从一个“居住共同体”转变成为一个“生活共同体”和“情感共同体”。

第一,拓展基层社会的自治结构与自治机制。基层自治不能只有“治理”,没有“自治”。基层群众自治的要义在于居民共同管理社区公共事务,包括完善社区成员代表大会制度,讨论决定社区重大事项;完善居民委员会制度,执行社区成员代表大会所做的每一项决定;建立健全社区议事协商制度,行使对社区事务的协商、议事职能,对社区居委会工作提出建议和进行监督;加强社区党组织建设,团结、组织党支部成员和居民群众完成本社区所担负的各项任务,并支持和保证社区居民委员会依法自主自治等,最终实现决策、执行、议事、领导四个层次功能分明、运作有序的社区自治组织体系。

第二,培育多样化的居民自组织网络。社区的居民都加入不同的社会组织,成为志愿者,参与不同的活动,在现今的中国这一点是很重

要的。如果这一部分能够加强,也能够促进思想道德建设。增强业主委员会自治功能,推动小区内部的公共事务由业主委员会和物业管理公司合作管理;举办居民论坛,讨论社区内部的公共问题和公共事务;创建网上社区论坛,网议社区公共事务;成立居民专门委员会,参与、讨论、监督、执行相关问题与事务并参与社区公共事务;发动社区居民成立各种非正式群体网络,包括楼道网络、邻里网络、互助与志愿网络以及地缘、业缘与趣缘网络等等,鼓励这些群体网络积极参与社区自治。幸福感不是用钱来衡量的,而是取决于我在社区生活里面有没有归属感、幸福感。社区建设做好了,人们的幸福感才会得到提升,人与人之间的关系才会更加亲密。精神文化需求的满足,也是人们幸福感体现最明显的地方。尤其是外来流动人口,离开了熟悉的家乡,原本就会产生孤独感。他们在社区生活中需要重建家庭关系,重建邻里关系。在良好的社区服务下,才能消除他们的心灵孤寂,才能让他们融入社会与大家和谐相处,真正将“陌生人社会”变成“熟人社会”。

第三,开发社区公共事务。社区公共事务是基层群众自治的基础,试想如果社区并不存在同居民切身利益密切相关的公共事务,居民通过居委会组织起来就缺乏自我管理或者治理的对象,所以社区必须首先存在公共事务而后才能谈及自我管理或者治理。今日社区之中公共事务并不缺乏,缺乏的是开发社区公共事务的能力。在社区日常生活中存在着大量影响居民生活的公共问题,只要将公共问题纳入基层治理的过程中,公共问题将变成社区公共事务。但是由于目前居委会的行政化,社区大量的公共问题没有得到居委会的应有重视,于是造成社区公共事务以潜在的形式,即公共问题的形式,存在于社区之中。就推进基层治理而论,开发社区公共事务很可能成为转变基层社会治理现状的枢纽,因为一旦社区充满了公共事务,居民就不得不组织起来参与同自身利益密切相关的基层治理。

2. 以政社互动推进基层社会治理

共生型治理凸显了政社互动。政社互动是指政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。长期以来,基层政府行政管理与群众自治二元治理摩擦,成为制约群众自治深入发展的体制原因。政社互动改变政府把社区作为行政延伸的思维定式,改变政府对社区“发号施令”的传统做法,改变社区习惯的“行政依赖”。政社互动要以三个融合来推进。

第一,政府与社会相融合。社会治理说到底包括政府在内的多种社会主体对社会事务、社会关系的服务、调节、监控和管理。政府可以社会政策等方式为引导进行社会治理,通过社会政策等手段让公众更好地分享经济改革和发展的成果。但政府不是万能的,也不能是万能的。需要培育引导社会力量承接公共服务,把该是社会的还给社会。整合市场资源,充分发挥企业在社会治理中的作用。充裕的市场资源能够为社会治理提供物质保障,企业可协助社会组织提供社会服务,还可以更积极地参与基层社区治理、流动人口管理、“两新”组织党建等活动。培育社会组织,通过主动创办社会组织孵化机构、搭建社会组织沟通平台、购买服务等方式,规范社会组织发展,引导社会组织更好地发挥公共服务职能,为群众提供更多公共产品与公共服务。

第二,管理与服务相融合。社会治理不仅需要管理,更要做好服务,在服务中实现治理,在治理中加强服务。要加大对社会服务的投入,建立健全基层社区居民服务中心,使基层有钱为群众办实事,有人为群众解难事,有地方方便群众办事情。提升基本公共服务水平,进一步解决民生问题,例如教育、就业、医疗问题,社会保障问题,解决老百姓的看病难、上学难、住房难、就业难、养老难等问题,只有把这些做好了,才能得到老百姓的支持,从而化解民怨,实现“安定有序”的目标。还可通过政府购买服务的方式,将社会能够承接的一些公共服务和管理职能转移给社会组织或企事业单位承担。非基本公共服务领

域,只要适合社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。基本公共服务领域,也可逐步加大政府向社会力量购买服务的力度,改进服务供给方式,提高公共服务供给的质量,满足公众的多元化、个性化需求。

第三,群众自治与合作共治相融合。开放基层治理结构,改变过去基层社会由党政力量唱“独角戏”的单一治理结构,转向由基层党组织、居民自治组织、社会组织、居民代表等多个主体共同参与的多元治理结构。要使基层自治组织充满活力,党建须加强,公权须退让,将原本属于自治组织的管理空间归还给社区居民。充分保障基层群众民主选举、民主决策、民主监督、民主管理的权利,把社区发展的选择权、社区建设的决策权、社区干部的考核权、社区财务的监督权真正还给群众。

3. 以社会合作网络体系的构建打造美好生活

共生型治理注重社会合作。在治理过程中,因为无论哪个组织,都不可能拥有知识和资源两个方面的充足能力来独自解决一切问题,它们必须通过与其他组织交换知识和资源来达到目的。治理总是一个互动的过程。在这种情况下,政府组织、非政府组织、非营利组织、社区组织、公民自治组织等第三部门和私营机构将与政府共同承担起管理公共事务、提供公共服务的责任,这些组织的权利也将得到社会和公民的认可。这一变革的内在逻辑是,社会的自组织将成为一种发展趋势,公民的个人责任以及个人对自己决定承担的后果将上升为社会选择过程中的主要法则。公共行政之参与者的多元化,多元化主体之间的权力依赖和合作伙伴关系,最终必然形成一种社会自治的合作网络。

治理依靠的是以问题和管理事务性质为导向而构建起来的多种形态的社会合作网络体系。通过对话、协商、谈判、妥协等集体选择和集体行动,达成共同治理目标,并形成资源共享、彼此依赖、互惠和相

互合作的机制和组织结构,建立共同解决公共问题的纵向、横向的或两者结合的社会合作网络。构建协作网络,建立共同解决公共问题纵向、横向的或两者结合的社会合作网络,在共同分担社会责任的基础上形成多元协同治理机制,共享公共资源,推进合作治理,各方共同受益。

以社会合作网络体系建构完善社区功能,整合各类资源,推进社区服务中心建设,完善社区服务功能,探索推行社区服务社会化,以此打造美好生活。完善政府“购买服务”、项目管理等相关操作机制,积极调动各类社会与市场组织参与社区服务。这其中包括:政府服务体系,政府提供的服务要深入到街道和社区,方便老百姓办理相关事务。市场的服务体系,一个社区要有超市、餐厅等,社区一旦建立起来,市场会自发配置这些资源。社区公益服务体系,公益服务主要是针对老百姓民生方面的服务。比如养老,当政府的养老机构无法覆盖,便可以动员社区养老。社区里面一些社会组织可以为孤寡老人送饭,组织老人活动。除却养老,还有培训,孩子的照顾等,这些都是靠社区的公益服务来完成的。公益服务还包括给社区不同年龄和性别的居民提供丰富多彩的社区文化生活,如舞蹈队、秧歌队、合唱团,年轻人喜欢的围棋、电脑,等等。让老百姓玩得开心,增进交往和友谊,也能够在这些活动里释放工作过程中的压力。

本书及“凯旋模式”所提供的这些启示再次让我们确信,社会治理就是为了让老百姓生活得更加美好。离开了这个目标,我们的社会治理都会落空,都会打折扣,甚至都会无法实现。所以为了让人们生活得更加美好,我们才需要创新社会治理,需要以共生型治理来推进基层治理创新;共生型治理及基层社会治理创新也正是为了让人们生活得更加美好。这是社会治理的根本理念与宗旨。

MULU

目录

第一章	“共生型治理”模式的提出 / 001
	第一节 关于共生与共生论的学理阐释 / 002
	第二节 “共生型治理”模式提出的学术与现实背景 / 007
	第三节 “共生型治理”模式的内涵与架构 / 013
第二章	凯旋街道个案情况与总体性实践 / 023
	第一节 凯旋街道的基本概况 / 024
	第二节 凯旋街道创新社会治理的特色做法及成效 / 026
	第三节 凯旋街道“共生型治理”模式的总体实践及运行逻辑 / 033
第三章	共通理念：开掘“共生型治理”的精神动力 / 045
	第一节 打造“理念人”：凯旋人的思想坚守 / 046
	第二节 “我们是凯旋人”：治理理念的内涵及其提炼 / 054
	第三节 开动“发动机”：治理理念的培育与浸润 / 060
	第四节 典型案例：“傻瓜研究会” / 067