

以亲历者视角解读中国地方治理创新经验

新常态下的地方治理创新

中国协商民主和公众参与的实践探索

陈抗 刘臣 著

全面、持续、有效的地方治理创新

是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础

 中国人民大学出版社

新常态下的地方治理创新

中国协商民主和公众参与的实践探索

陈抗 刘臣 著

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下的地方治理创新：中国协商民主和公众参与的实践探索/陈抗，刘臣著. —
北京：中国人民大学出版社，2016.8
(领导干部悦读坊)
ISBN 978-7-300-22821-1

I. ①新… II. ①陈…②刘… III. ①地方政府-民主协商-研究-中国②地方政府-公民-参与管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 084130 号

领导干部悦读坊
新常态下的地方治理创新：中国协商民主和公众参与的实践探索
陈抗 刘臣 著
Xin Changtai xia de Difang Zhili Chuangxin

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2016 年 8 月第 1 版
印 张	11.25 插页 1	印 次	2016 年 8 月第 1 次印刷
字 数	141 000	定 价	35.00 元

自序 协商民主与地方治理创新



新加坡企业家沈望傅发现新加坡的“不许掉头综合征”(No U-turn Syndrome)，这个发现缘于他对新加坡交通指示牌的观察。在新加坡道路上行驶的车辆只被允许在设有可以掉头指示牌的地方掉头，其他地方一律不许掉头。而在美国，车辆可以在任何地方掉头，只在设有不许掉头指示牌的地方除外。沈望傅认为，交通规则的差别反映了政府监管哲学的不同。一个是，我说可以做的你才能做，其他一律不许做；另一个是，我说不许做的你就不能做，其他的都可以做。哪种监管哲学更有利于创新是显而易见的。

我们今天处在一个亟须创新的时代。社会分工日益细化，利益诉求愈加多元。这就像每天有许多新路出现，而且支路又生出更多分叉。监管者要插“可以掉头”的指示牌，不但缺乏信息，而且能力不足；整天忙碌、疲于奔命，吃力不讨好，群众还有很多意见。最致命的是：有的地方因为来不及“插牌”就不允许“开路”，结果严重限制了创新的能力和积极性。

中央已经看到这个趋势，近年来提出让市场主体“法无禁止即可为”的口号，2015年还就加强协商民主发表意见，要让人民群众对涉及切身利益的实际问题参与协商，在政策制定和实施过程中起更加积极的作用。

地方政府在日常工作中积累了丰富的经验，不少地方政府已经开始推进

协商民主和公众参与，并且取得了一定成效。本书收集了 12 个案例，反映地方政府在地方治理与协商民主方面的创新活动。杭州、佳木斯市郊区、青岛、许昌的案例反映了地方政府建立协商机制，以民主促民生的探索。要改变“政府忙，百姓看；政府干，百姓烦”的局面，公众的参与是关键。这些案例可以用来介绍协商民主、准立法治理过程、参与式预算、准司法治理过程、替代性纠纷解决机制等概念。

深圳、上海市长寿路街道、南京的案例体现了社会组织在地方治理中的重要性。事实证明，社会组织在激发公民意识、提供公共服务、维护社会稳定、积累社会资本等方面有非常显著的优势，充分发挥社会组织的作用对于转变政府职能有很大的促进作用。这些案例涉及非政府组织、第三部门、一般性互惠关系、特殊性互惠关系、桥梁型社会资本等概念。

贵州锦屏县和广西浦北县的案例介绍了地方政府处理公地悲剧问题的方法。一个是通过明晰产权的方法把外部性内部化，另一个是组织群众实行公地自治。这两个案例可以用来解释科斯定理以及奥斯特罗姆关于公地自治管理的八项基本原则。

佳木斯市和安徽铜陵市的两个案例介绍了地方政府在改进条块结合的管理方式、减少行政管理层级等上下级政府间关系问题上的探索。他们的经验表明，涉及上下级政府间关系的改革，没有上级政府的支持是不可能成功的。简政放权，要倒逼才会想简政、要放权才能出简政。

最后一个案例讨论的是浙江嘉善县的“邻避”（NIMBY）问题。嘉善县引进竞争机制让群众参与邻避项目的选址决策，这种做法与国外的尝试十分类似。“邻避”能够变成“邻争”，关键在于决策者要从受邻避项目影响者的角度出发，考虑他们的需要，排除他们的顾虑，提出恰当的补偿计划吸引潜在竞争者。

致 谢

.....

本书的写作灵感来自参加新加坡培训、学习的许多政府官员。过去十八年里，在新加坡国立大学、南洋理工大学公共管理的课堂上，学员们介绍了许多地方公共治理创新的事例，给我们很大的启发。我们要感谢李光耀公共政策学院案例中心为这本案例集的编写提供资助，使我们能够顺利完成案例的编写任务。

此外，在写作过程中，我们得到了相关单位和个人的大力支持，他们为作者的工作联络、田野调查、资料查询等提供了重要帮助，在此一并鸣谢。他们是（排名不分先后）：

浙江省杭州市发展研究中心文化建设研究处处长项辉，“湖滨晴雨”工作室主任徐利民。

黑龙江省佳木斯市郊区区委宣传部、政法委，莲江口镇党委、政府以及莲江口镇长胜村、万庆村，望江镇东胜村，平安乡双兴村，西格木乡草帽村。

山东省青岛市李沧区民政局、虎山路街道办事处、馨苑社区，以及闫长太、闫洪伦先生。

深圳市民政局民间组织管理局、社工管理处，深圳社会组织总部基地（福田），深圳市恩派非营利组织发展中心，深圳市民间组织管理局管理服务

处张静，市民中心 B 区行政服务大厅赵宇，新现代社工中心梁燕英、卓志坤。

浦东干部学院黄益阳，上海市委组织部杨正平，上海市普陀区长寿路街道民间组织服务中心主任金漪敏。

南京市委组织部肖建国、袁迅、陈罡、季红、王辉、丁一览、陶娟、杨莉、冯中原、吴青松、赵安然、高旭东、沈萌株。

河南省高级人民法院张立勇院长、史小红副院长，以及王绍华、叶慈年、王少禹、樊恒锐。河南省许昌市中级人民法院、许昌市魏都区人民法院、长葛市长兴街道办事处、长葛市后河镇社会法庭、后河镇小辛庄村委会，开封市中级人民法院、通许县朱砂镇社会法庭。

贵州省黔西南州政府秘书长刘兴吉，黔东南州委副秘书长吴隆文，贵州省黔东南州锦屏县林业局局长闵启利、县林改办主任吴孝渊，以及县档案局。

广西壮族自治区钦州市卫生和计划生育委员会黄君景，钦州市浦北县委组织部陆建绍、县水利局吴家锋，北通镇党委、政府，北通镇水利站张颖初，北通镇平坡村党支部书记张德宏。

佳木斯市人力资源和社会保障局及白耀光局长。

安徽省铜陵市委政法委，铜陵市综治办刘国源，铜官山区委政法委尤炳贤，铜官山区阳光社区党工委书记周云、副书记丁庆胜。

浙江省嘉兴市嘉善县委政法委周剑等。

对全程参与案例调查撰写工作的姜建平先生给予特别感谢。

本书在编辑出版过程中，得到了朱海燕女士的大力帮助，她的很多卓越想法为本书顺利出版发行厘清了思路。在此特表感谢！

目 录



协商民主篇

百姓的事还是让百姓决定

——杭州市以民主促民生建立民主协商机制的实践探索	3
厕所分配引发的大讨论	4
我的庭院我做主	7
民情工作室的新角色	11
草根质监工站	14
我的城市我做主	16

群众自主 建设美丽乡村

——黑龙江省佳木斯市郊区推进村民协商的故事	20
常委会上的争论	21
村头百姓的说法	23
群众自决与“五不投”	26
自己的家园自己要管好	29

协调理事 居民省事

——青岛市李沧区馨苑社区多方协调机制纪实 33

 居委会主任老闫的困惑 34

 业委会主任老叶的烦恼 36

 老闫、老叶和老吴 38

 3+N 的协调理事 40

社会建设篇

从“两手博弈”到“三足鼎立”

——深圳市社会组织管理创新实践纪实 47

 无主管登记——“壹基金”的生发效应 48

 去行政化——行业协会在市场中领舞 51

 关爱——让社会组织走到台前 55

 孵化——草根组织“破壳而出” 58

 社会组织——美丽的第三只手 60

一切为了“阿拉”的家

——上海市长寿路街道民间组织服务中心的三个小故事 65

 养老社会化——由投资变补贴 66

 慈善中转站——爱心超市 69

 另一种补贴——邻里中心 72

被人需要是最大的快乐

——南京市党员远程服务平台纪实 77

 缘起——群众需求谁来呼应 79

 网络——超越时空的学雷锋实践 80

 互动——在零距离交流中解决问题 81

分享——被人需要是最大的快乐	83
秘诀——平台专业化+终端零距离服务	86
百姓身边的“法官”	
——河南省许昌市社会法庭建设的故事	90
会计老张做“法官”	91
跨越省份的调解	95
“土法官”就得姓“民”	97
社会法庭之辩	99
锦屏文书劝和歌	
——贵州省锦屏县集体林权制度改革的故事	103
一纸林契背后的绿色传奇	104
从山定权、树定根到人定心	107
群众的事还得群众自己办	111
利益保障和实现机制是改革成败的关键	115
从“锹铲争水”到“水足民欢”	
——广西壮族自治区浦北县平坡村用水者协会的故事	119
锹铲争水	120
走向合作	122
按章管理	124
水足民欢	126
后记	128

地方创新篇

从两个月到二十分钟	
——黑龙江省佳木斯市职工退休审批流程再造纪实	131

老鲁的退休体验 132

艰难的破冰探索 135

原本就该如此 139

最后一公里无缝对接

——安徽省铜陵市社区体制改革探究 143

市委书记推动的改革 144

不管啥身份干的是一样活儿 146

不伦不类但好用管用 149

适合自己的才是最好的 152

从“邻避”到“邻争”

——浙江省嘉善县生活垃圾焚烧发电项目建设纪实 156

人人需要人人避 157

各有盘算在心头 159

理性认知化解顾虑 161

从“邻避”到“邻争” 163

村民参与日常监督管理 165

协商民主篇

百姓的事还是让百姓决定

——杭州市以民主促民生建立民主协商机制的实践探索

群众自主 建设美丽乡村

——黑龙江省佳木斯市郊区推进村民协商的故事

协调理事 居民省事

——青岛市李沧区馨苑社区多方协调机制纪实

百姓的事还是让百姓决定

——杭州市以民主促民生建立民主协商机制的实践探索

杭州市在“以民主促民生”的实践中采用了问卷调查、调研会、听证会、设计座谈会、设计方案公示、会审等协商方法，取得明显成效。这些协商方法属于新公共治理中的“准立法治理过程”(quasi-legislative governance processes)。虽然决策的过程拉长了，但由于有各利益相关方的协商参与，实施结果的满意度提高了。起初有些干部不理解，认为这样做是瞎折腾、浪费时间。后来，他们从民众的参与中看到了决策者缺乏信息、不了解百姓需求的缺陷，体会到沟通、协商的重要性，真正领悟到：百姓的事还是要让百姓决定。

杭州的“四问四权”，体现了协商民主的精髓。它以问题为导向，采用直接民主的方式来提高政府决策的质量、有效性，以及针对性。一般而言，协商民主在小范围的村和社区比较容易开展，因为交易成本比较低、协商结果的可接受程度也比较高。杭州通过“红楼问计”、网上议事厅、“公述民评”的市民问政大会、网络直播、随机抽样调查等方式扩大协商参与者的代表性，把民主协商扩展到数百万人口的大城市。这样的创新是非常可贵的。

“四问四权”从2007年到现在，已经经历了三任市委书记和三

任市长。在他们的坚持下，协商民主不断发展、完善，为地级市的公共治理提供了宝贵的经验。当然，高素质的民众参与是协商成功的必要条件。没有对杭州的热爱、没有选择权的落实和参与治理的成就感，杭州市民参政、议政的热情就不可能持续。

对于协商民主与选举民主的关系有许多讨论。有人认为选举民主是搞形式主义，协商民主才能真正落实民众的选择权。还有人认为，协商民主只是对选举民主的补充，不可能代替选举民主。对一些范围大、利益冲突难以平衡的问题，协商民主往往无法达成共识、解决不了问题。杭州的案例提出了这样的问题：在一个地级市搞协商民主，成功的标准是什么？成功的条件又是什么？需要上级政府在制度上提供什么样的支持和保障？

厕所分配引发的大讨论

湖滨街道岳王路社区干部小王近来落下一个毛病，只要晚上一闭眼睛，脑子里想的就是光复路 148 号的厕所分配问题。半夜起来上厕所，坐在自家的抽水马桶上，也在想，究竟怎样才能让他们满意呢？

按照小王的想法，这厕所分配根本就不是问题：厕所是政府出钱盖的，白给住户用，怎么就分配不下去呢？可就是这么不起眼儿的一件事，一拖快半年了，还没有要了结的意思，小王真是百思不解……

事情回到 2007 年，随着杭州市老城区危旧房改造工程的正式启动，光复路 148 号也在改造之列。这是一幢 5 层楼房，一梯 6 户，共 30 户人家。上楼

梯，向左三户，向右三户。过去，左边三户共用一个厕所，右边三户共用一个厕所。为了解决居民如厕难的问题，街道决定在过道两边各新建两个厕所，以三家为一个单位，只要商量好使用方案，就能领到钥匙，每家专用一个厕所。原想这样利民便民的大好事哪还用得着商量分配方案，谁曾想恰恰在分配上还真出现了问题。邻里间为你家用几号、我家用几号、他家用几号吵个不停。社区干部左家商量右家劝解，忙个不停，经过三个多月的时间才基本解决了分配问题。但是，5楼左边的501室、502室、503室这三家却各执一词，僵持在一起，街道和社区干部已经上门调解多次，还召开了4次协商会，可至今还是没能谈拢谁家用哪个厕所，这让工作人员头痛不已（相关居民的住宅示意图见图1）。

春节前，社区邀请居民代表以及公众媒体参加的第5次协商会如期召开。

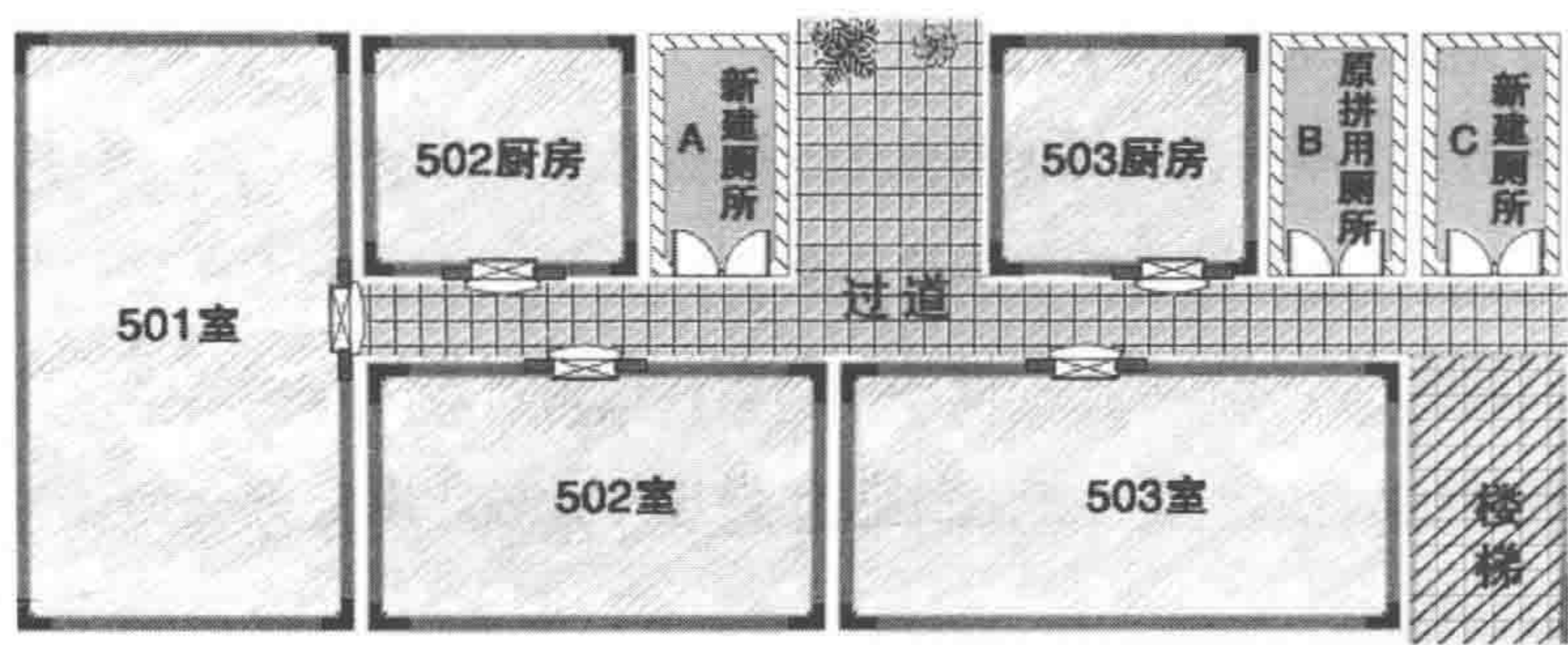


图1 光复路148号五楼501—503室住宅示意图

501室的张先生说：A厕所离我家最近，符合就近原则，而且3户人家，数我家房子面积最大，公摊面积也最大，我应该优先选择。

502室的林先生说：A厕所在我家窗户正对面，严重影响采光通风，我们应该优先选择，退一步也只要B厕所。

503室的丁女士说：我家用B厕所符合就近原则，我坚持要B厕所。

湖滨街道党工委的叶书记提出解决问题的建议：“楼下1楼到4楼相同位置的住户，大多都是01室用C号，02室用A号，03室用B号。原本01室不

同意用C号厕所，经过协商，03室同意补贴01室1000元，这样三家都用上了新厕所。我们三家是不是也考虑一下这个方案？”

“那可不行，楼下虽说也是一梯6户，可是这楼比较老，布局并不是自下而上相同的，整栋楼里只有5层01室是最大的，其他楼层01室面积都小，没有优先选择权，当然同意用C厕所了。”501室的张先生首先不同意。

“要不就采取抽签的方式，大家看行不行？”叶书记又提出第二套方案。

“凭啥要抽签呀，本来我家就对着A厕所，就该给我嘛。”502室的林先生不同意。

“我们社区这些住房，比闸弄口90岁的杨奶奶岁数都大，从前根本没有厕所，老住户有谁没拎过几十年马桶……现在政府免费帮我们修建了独立的厕所，大家怎么还在分配问题上斤斤计较呢？有没有觉悟啊，就发扬发扬风格吧！”看到大家沉默不语，小王忍不住接了话。

“斤斤计较？厕所我们每天都要用，当然要斤斤计较！你们这些当干部的，屁股指挥脑袋，整天想着反正我是为你们服务了，为你们改善啦，我们老百姓满意不满意、方便不方便一概放在脑后，这厕所怎么改、怎么分你们事前征求过我们的意见吗？现在反过来说我们斤斤计较，政府好心变成骂声就是你们这么干出来的……”

小王的牢骚话，引来居民七嘴八舌的反驳，现场一下混乱起来，大家纷纷表达不满，协商会不欢而散。

没想到，这事儿经2008年2月19日的《杭州日报》和杭州网报道后，在市民中引起了强烈反响，广大读者和网友纷纷发表意见。

读者陈女士表示：“政府出资进行危旧房改造，就是要解决老百姓的实际困难，既然难以分配，那就暂时不分配，先共用起来再说，什么时候等三家协商好了，再分配也不迟。”房管部门专业人士称：“公摊面积之上的拼接厕所，其性质和原来的过道相同。在尚未切割到户之前，不属于某个特定用户