责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2014年5月26日

社会动员：一种国家治理方式

□王振海

改革开放以来社会主义现代化建设领域涌现出的“累累硕果”，在彰显几代党的领导集体锐意进取的同时，也从根本上反映出了人民群众在社会变革过程中的巨大能动性。如果说党与人民群众的奋发图强是“因”，社会进步是“果”，那么社会动员就是促因得果的因子。有效把握社会动员的实质与影响力，可使其在实现国家治理体系现代化的进程中起到巨大的促进作用。

社会动员是指政府、政党或社会组织等组织实体通过多种方式和渠道影响、改变社会成员的态度、价值观和期望，达成一定的思想共识，引导、发动和组织社会成员积极参与社会活动，以实现一定的社会目标的活动。它具有调动公众政治参与热情，提高政府治理权威，增强社会凝聚力等功能。

社会动员的积极效应

从改革开放以来几次重大社会动员的成功实践来看，社会动员已成为社会发展进程中的常态。政府组织或是其它社会公权力组织通过适时、有序的社会动员，能够在很大程度上提升整个社会的动员能力，调动公众参与社会建设的积极性，从而促进社会的整体发育。

促进社会流动。社会深度转型引起了社会阶层结构的变化，而在社会动员的影响下，阶层间、阶层内部的人员流动变得日趋频繁。国家发展战略的实施，使得资本、人才源源不断由东部地区流入中西部地区；产业结构的调整，使得第一产业从业人员逐步向第二、三产业转移，农民进城务工已成为潮流，农民工阶层产生；单位制解体，“单位人”变成“体制人”“社会人”，行业分工深化，社会阶层进一步细化；城乡二元结构逐步瓦解，户籍政策逐步放开，人员的跨区域流动加大；效率优先，兼顾公平的分配制度，使得各行业从业人员的跨行业流动加剧，等等。一方面，社会动员引发的社会流动优化了各地区、各行业间的资源与人才配置，这是优化社会阶层结构、释放人力资源活力的重要途径。另一方面，社会流动也带来了一些不可避免的问题。如新的社会阶层的生存发展问题，最为典型的是“农民工子女的受教育问题”“农民工基本社会保险的跨区域转移问题”等。在这一双刃剑面前，正确的态度是既要顺应时代潮流促进社会流动这一正能量，又要积极应对和解决社会流动带来的负面影响。

促进社会公平。社会动员之所以会促进社会公平，是因为在社会动员中作为公民基本社会权利的参与权得以实现。在大力发展基层民主的过程中，通过调动群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，能够最大程度帮助人民实现当家作主的权利。在激发社会组织活力的过程中，通过培育扶持不同门类社会组织的发展能够扩大基本公共服务覆盖的广度，同时还能满足公众的参与欲求。在倡导网络问政、网络监督的过程中，可以有效唤起民众对自身合法权益的维护意识，防患公共权力对基本人权的践踏。同时，社会动员旨在解决社会发展过程中出现的矛盾和问题，如关乎群众切身利益的维权保障问题、生态环境保护问题等，这本身就是促进社会公平的体现。

推动政府管理创新。传统尾大不掉、权力过分集中、单纯依靠行政命令的政府是无法组织有效社会动员的。现代意义上的社会动员是一项多元参与、系统联动的活动，它的有效开展在释放社会正能量的同时也有效推动了政府管理创新，反过来又推动了社会动员活动走向成熟。社会动员在推动政府管理创新方面发挥了重要作用：一是管理理念的创新。传统政府管理以控制社会作为价值取向，将广大公众视作被管理对象，这是不利于开展社会动员的。现代意义上的社会动员将公众视为社会建设的主体，注重参与主体的广泛性，以最大程度实现社会公益作为根本归宿，这必将推动政府管理理念创新，即由控制性管理走向人本化管理。二是管理手段的创新。仅靠行政命令持续调动公众的参与热情是难以为继的，有效的社会动员客观上要求政府在管理手段上进行创新，即由刚性的行政手段转向法律手段、经济手段、行政手段的灵活运用与配合使用。

完善社会动员的形式与流程

作为实现社会有效治理的重要手段，社会动员也应不断丰富形式、完善机制，以发挥其在实现国家治理体系现代化进程中的应有之力。

不断丰富形式、扩大参与。不可否认，以政府为主导的社会动员是当前社会动员的主要形式，它在迅速整合社会资源、应对突发性事件中发挥了重要作用。而随着社会治理格局的多元化，其他治理主体内部发育逐步走向成熟，对外承担的服务职能逐渐明晰，尤其是部分社会组织已具备了局部性或区域性整合民间资本的巨大能量，而且社会组织及其志愿者更贴近社会大众，更熟悉和了解社会实际情况，他们的非官方身份使其在一定条件下更容易开展工作，在调动和激发民众战胜应急事件方面有着政府无法替代的作用。再就是“民间动员机制具有自发性、及时性、灵活性、针对性、有效性等优势，往往具有政府行政动员难以达到的效果，可以发挥拾遗补缺作用”。因此，政府部门理应积极为以社会组织为主体的民间动员打造平台，全方位调动社会力量，扩大公众的参与渠道，使得政府社会动员与民间组织社会动员形成一种合力，发挥出更大的功效。

不断完善机制，细化流程。积极有效地组织实施是社会动员达到预期效果的关键。为此，必须不断完善社会动员机制，不断细化社会动员流程。一方面，需发动全社会共同参与的社会动员应寻求通过人大或者政协渠道征求公众意见，建章立制——明确动员目标、时间、组织实施、激励及风险应对等事项。另一方面，在事关重大自然灾害应急动员中，必须明确政府组织与其他组织的职责边界，细化应对流程，并建立通畅的沟通渠道，只有各司其责，才能保证应急工作有条不紊地展开。倘若政府组织与其他组织对接不够，容易造成组织无序的情况发生，这不仅影响动员效率，也会给正常工作造成额外负担，甚至会导致资源的重复配置。

（作者系青岛市委党校副校长）

理论研究

“一把手”的个人修为“度”

□唐信祥

党政“一把手”处于权力的关键承接部位，其内在能力、素质修养与外在工作、作风表现，对推动科学发展、确保和谐稳定、实现人民幸福等都不同程度地产生着重要的影响和发挥着关键的作用，无论是基层干部群众，还是上级党组织，都对党政“一把手”的个人修为“度”寄予了无限的期待与深切的厚望。

责在自觉，期望“一把手”的自身要求有密度。密度反映质量，密度越大质量越高。人们普遍认为，“一把手”的履职层面是居于“上级监督太远、同级监督很软、下级监督不敢”的关键部位，其能否自觉地严格要求自己，应该说是最为重要、最为关键、最为有效的一件事情。一是必须有高“密度”的科学发展理念，二是必须有高“密度”的担当负责精神，三是必须有高“密度”的民主法制观念，四是必须有高“密度”的知识水平储备，五是必须有高“密度”的履职自觉能力，六是必须有高“密度”的群众工作观点，七是必须有高“密度”的人格带动力量，八是必须有高“密度”的自我约束意识。只要这样才不会有能力“空档”、现素质“空白”、出“作风”问题，才会把这些“高密度”的自身要求真正内化于心、外化于行，从而自觉忠诚于党的事业，做一个有抱负、有作为和让群众认可的人。

精于革新，期望“一把手”的思想观念有高度。“一把手”能否主动作为和有效作为，都基于其成熟的理性思维与科学决策，其自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力和思想观念的高度决定着工作思路的正确与科学。因此，一定要以科学发展观为统领，自觉在不断的解放思想的过程中做到“十破十立”。即破除安于现状、不思进取的思想，树立永无止境、奋发图强的观念；破除因循守旧、自我封闭的思想，树立改革创新、开放合作的观念；破除被动应付、等待观望的思想，树立抢抓机遇、攻坚克难的观念；破除自我满足、无所作为的思想，树立拼搏进取、敢为人先的观念；破除单纯追求速度、不顾发展代价的思想，树立可持续发展、又好又快的观念；破除只重视经济增长、忽视社会建设的思想，树立统筹兼顾、协调发展的观念；破除狭隘本位、只顾眼前利益的思想，树立大局至上、全面发展观念；破除重管理轻服务、重指令轻引导的思想，树立服务至上、效能第一的观念；破除追求个人名利、官僚形式主义的思想，树立以人为本、以民为先的观念；破除享乐主义、奢靡之风的思想，树立福由民先享、难应官先当的观念。

悟在总结，期望“一把手”的创新思维有深度。党政“主官”的创新思维能力关系到改革思路的形成和谋划决策的水平，直接影响到长远目标和全局工作的整体推进与实效。始终坚持问题导向，习惯在实际工作中经常“回头看”，注重在全面总结、精心谋划、科学思考中增强“多维”思维能力，是创新思维求其“深”的重要途径。一是逆向思维时重在求“异”，善于以别人意想不到的突破循规蹈矩的创新思维去寻求解决现实难题的新方法；二是侧向思维时重在求“变”，当一种思维受阻而达不到预先目标的时候，善于改变思维的通道和具体途径，能够及时转移思路、变换角度，避免走入死胡同；三是横向思维时重在求“新”，因为只有最有新意的方法、方案或决策、决定，才有可能孕育新生事物的成长，才有可能确保创新和创造始终具有强大生命力；四是纵向思维时重在求“深”，力求深刻的见解和独到的认识，超前预测事物和问题的发展态势；五是综合思维时重在求“效”，尽量占有尽可能更多的可供选择与组合的可能性资源，集思广益，博采众长，力求决策的“效率”和“效益”；六是系统思维时重在求“理”，善于从整体与部分、整体与环境的相互作用来认识和把握事物的规律性；七是独立思维时重在求“准”，特别是遇到突发性和群体性事件时，不仅要尽量站得高一点、想得深一点、看得远一点，更要争取方案全一点、行动快一点、做得细一点。

工于团结，期望“一把手”的心胸气量有容度。“一把手”的工作需要“工于心计”，但不是用在对人上，而是要用在营造和谐团结的氛围、开创团结干事的局面上。因为团结是“一把手”抓班子带队伍的大境界。一要坚持五湖四海，破除权就是法、权大于法的“人治”观念，千万不要自恃高明、惟我独尊和“一言堂”“家天下”，坚决反对以权压人、以势压人；二要做到旗帜鲜明，善于从政治角度观察和处理问题，随时保持政治清醒、思想坚定，坚持真理、原则、党性不动摇，在是非问题上毫不含糊，抵制错误思想决不姑息迁就；三要坚持民主集中制，重视民主，尊重基层、尊重实际、尊重党员群众的主体地位，党务、政务、事务要透明，经常公开征求、广泛听取、认真吸纳合理化建议，坚持民主决策重大事务和处理重大问题；四要心地坦荡宽厚，坚持以人为本，善于用真情换真心、用真诚求真意，与人相处既坦诚又热忱，既关心成长成才，又关怀生产生活，不摆官架子，不求全责备。

重在行动，期望“一把手”的执行落实有力度。“主官”的主要任务是“抓大事、管方向和谋长远、作决策”，但也不能忽视“重服务、抓落实和重基础、抓基层”。深入基层、深入群众、深入具体工作之中，是更早发现问题、更快找到原因、更准寻求对策、更多积累经验、更好推动工作的必由之路。一要坚持问题在一线发现，避免情况掌握不准而导致决策失误；二要坚持难题在一线解决，避免解决问题的方案不可行而导致劳民伤财；三要坚持任务在一线落实，避免落实措施不到位而政策“缩水”、要求“走样”、效果“折扣”；四要坚持典型在一线培育，避免在眼皮子底下的“数字工程”、形象工程和没有推广价值的“政绩盆景”；五要坚持干部在一线选拔，避免用人上的“近亲繁殖”和让基层辛勤付出、做艰苦工作的老实人吃亏；六要坚持作风在一线体现，以务求实效和让人民得到最大实惠为落脚点，坚决反对以会议贯彻会议和用文件落实文件。

（作者系重庆市梁平县委党校常务副校长）

围绕中心工作　构建科研高地

□朱守银　邵　科

党校作为党的哲学社会科学研究机构，其科学研究工作是党校教育的基础。中央部委党校科研工作重点在于围绕部委中心工作，有效开展理论研究；打造优势学科领域、全力培养核心科研人才；推进与各科研院所合作，积极借助社会力量协同推进科研创新。

服务部委中心工作。作为中央部委党校，需要根据党中央、国务院的大政方针要求，围绕部委机关的中心工作推进科研工作，构建理论研究高地。科研工作的主要任务是部党组关心的核心重大问题，研究工作推进具有政治性；部分研究任务来自于部领导的批示和指示，研究工作落实具有紧迫性。因此需要任务承担单位与个人高度重视有关工作，集中优势科研力量，通过基层实地调研与文献资料梳理，在短时间内完成上级交办的研究任务。部委党校研究工作应当更加体现问题导向，聚焦关键难点，将党校研究团队的理论思辨和基层的创新实践相结合，并在此基础上形成具有可操作性的对策建议。

培育优势突出特色。科研工作作为部委党校的基本任务和核心工作内容之一，对部委党校发展具有基础性、战略性的地位。部委党校科研工作布局不能四面出击、多点开花，而是应该围绕部委中心工作和核心理论问题，选择关键环节重点突破，在现有条件下培养有基础、有优势的学科，探索运行管理机制创新。

培养核心中青年人才。部委党校开展科研工作需要进一步推进科研人员的专业化分工，围绕部委中心工作所需的核心业务领域，培养出一批懂业务、爱科研、能独挡一面的中青年专家，并形成能够实现有效协作的核心业务团队。

借助社会力量协同创新。在部委党校科研任务重、研究领域宽、时间期限短、工作要求高的情况下，很多时候党校自我的科研力量储备难以确保科研任务的较好完成。因此需要加强与兄弟单位尤其是各科研院所的业务合作，积极借助外部力量协同推进科研创新。部委党校可以考虑充分发挥连接政府和科研单位的桥梁作用，打造交流平台与学术高地，形成交叉、协同性的科研成果助推科研成果转化、服务政府宏观决策。

（作者单位：农业部党校）

低碳城市建设研究新进展

□张　弥

作为国家重要的经济单元和人群聚集地，城市建设是理论界和城市建设者重要的研究课题。近年来，在气候变化出现不利于经济活动的趋势和世界资源日益衰竭的情况下，作为世界碳排放第一大国，中国在世界碳减排工作中的责任重大，这一地位和责任决定了低碳城市应成为中国城市化道路中重要的方式。

“低碳城市”的内涵及其评估体系

低碳的实质在于减少能耗、提高能效、增加非化石能源比重。我国国内关于“低碳城市”的研究更侧重对“城市”一词，认为低碳城市应该首先落脚于“城市”本身，探讨“城市”本身的价值；“低碳”是手段和状态，“城市”及其价值才是目的，关注和研究低碳城市，实质上是关注和研究生态文明时代的城市发展模式。

与对低碳城市这一概念内涵理解的差异相对应，国内外对低碳城市的评价体系也有众多不同的版本，这些评价体系基于不同的理论基础，在指标设计和权重选择上各有千秋，在中国社会科学院2010年公布我国首个低碳城市评估体系以来，我国国内对低碳城市的评价指标和绩效测评体系也日趋丰富。中国社会科学院的评估体系从低碳生产力、低碳消费、低碳资源、低碳政策四个方面选取指标；有学者从城市经济与社会发展水平、城市能源结构与能源利用效率、低碳城市建设等三个方面进行评估；还有学者针对低碳经济、低碳社会、低碳生活理念、低碳能源、低碳环境五个方面进行指标设计。

中外低碳城市建设的目标模式

国外发达城市在进行低碳城市建设方面先行一步，取得了比较成熟的经验。目前总结出的成功模式包括：以节能零排放为方向的哥本哈根模式、以产业低碳转型为支撑的伯明翰模式、以低碳社区建设为中心的伦敦模式、以全面建设低碳社会为主体的东京模式，等等，不尽相同，但整体上都具有综合型低碳城市的特点，即以降低居住能耗、减少生活排碳、改善交通状况和交通用能为主要内容。

而同样进行低碳城市建设，包括日本和韩国在内的亚洲国家低碳城市建设内容就更侧重于工业发展的内容，这与不同国家经济发展水平相适应。我国城市化和工业化过程并行，与处在后工业化阶段的发达国家城市化模式不同，所以在低碳城市的建设中需要注重对低碳产业的发展规划，目前进行低碳城市建设的城市中有相当数量的城市遵循以保定为代表的立足新能源和低碳产业发展的产业主导型模式，还有一部分以中新天津生态城和上海东滩生态城为代表的新区示范型模式。

还有学者对中西方低碳城市规划进行比较研究发现，西方发达国家的低碳城市规划，其积极性、主动性和规划目标较高；中国的低碳城市发展相对较晚，规划的动机更偏于经济增长，减碳的主动性较弱，目标贴近国家要求。此外，中国的低碳城市规划内容多，以产业规划为核心；西方的规划内容相对较少，集中于市政领域。在规划实施上，西方的规划多采用市场手段，而中国的规划较多依靠政府推动和行政措施。

我国国内在低碳城市的研究主要集中在城市形态、低碳城市规划和低碳、绿色技术方面，并在实践中取得了突破。目前国内比较成功的经验主要采用紧凑型城市布局，多功能、混合的城市空间利用方式，综合交通模式及城市碳汇系统来进行低碳城市空间安排。国外在城市空间形态方面大量的微观实证研究表明，城市空间结构对低碳城市的主要影响机制包括：较高的密度（人口、建筑、经济活动）、混合的土地利用以及紧凑的空间形态能够减少居民出行距离和需求，提高公共交通设施利用率，从而降低交通碳排放；较高的密度能够减少住宅、商场、办公楼等用于冬季采暖、夏季降温的建筑能耗；更为紧凑和科学的空间形态可以有效减少新建大型基础设施的需求，间接到达减排效果。

我国低碳城市研究中的薄弱环节

我国目前的研究主要集中在规划、技术、政策和制度层面，对城市生活重要组成部分的低碳意识和价值观的研究还刚刚开始。在2010年的文献中可以看到关于从环境伦理和伦理规制来研究低碳城市的文献，但数量比较少；2013年以来也有关于城市居民低碳消费意识、低碳认知度的研究等微观领域的研究成果发表，丰富了我国低碳城市研究的成果，但相对国外建设比较成熟的低碳城市来说，还是需要加强。

此外，我国低碳城市建设理论研究和实践活动还存在一些问题，主要包括：一是对低碳城市理念的理解还有偏差，造成在实际建设过程中缺乏系统的战略规划，过于注重产业减排方面的要求，而对交通、市政、空间、生态基础设施等子系统没有统筹考虑；二是我国低碳城市规划的标准过于宽松，所给出的目标往往是碳排放强度的下降比例，即相对减排，相对脱钩目标，这与发达国家明确提出碳排放量削减的具体目标有非常大的差距，这一做法适应我国低碳城市建设处于初期阶段经验不足的现状，但不利于对未来的建设实践发挥明确的指导作用；三是我国低碳城市规划较多使用强制性政策工具，政策工具类型较为单一，而国外城市在政策工具的选择和组合上更加灵活；四是在低碳城市建设保障方面，国外案例通过立法和引入专门标准、设立专项基金等手段来实现，而国内的城市手段显得比较匮乏。五是只关注低碳城市本身，缺乏对城市所在区域及城乡间的统筹。六是现有低碳城市建设只关注先进技术，忽视本地适宜技术的运用。

在评价体系方面，虽然每套评价指标体系都有自己合理的理论基础，但整体上缺乏普适性，对不同自然资源和生态环境的城市之间进行对比评价缺乏统一标准，不可避免地会造成在未来低碳城市建设和评价中的混乱。具体方法上，指标的权重设置有采用主成分分析法的，但采用德尔菲法的不在少数，主观性也无法消除，同时由于指标体系含有定性指标，对低碳城市的全面准确的评价也产生一定影响。因此，如何确立科学合理、具有普适性的低碳城市评价指标体系并建立至少国家级可量化的低碳城市评价指标体系，是未来重要的研究课题。

在实践方面，我国低碳城市建设总体上还在探索阶段，还需要在完善规划工作的同时再提高工作的细致性和精细程度。一是低碳城市的建设不能千篇一律，要紧密结合城市的生态环境、历史文化和产业特点，建设别具特色的“低碳城市”；二是为实现“低碳城市”建设规划的实施，要采取多种途径实现城市建设推进，把强制推进措施和财政金融政策的市场调节手段相结合、增加碳汇等交易设施，用更灵活多样的方式实现城市建设目标；三是不断改革投融资体制，把政府推进与市场自主参与相结合，加强投融资体制机制建设，鼓励更多的民间资本参与到城市建设中来，让市场充分发挥配置资源的决定作用。

（作者单位：中央党校科社教研部）

学术评论