发展之路

以群众参与促进基层社会治理

□孙培军

当前，一些地方借力科技强化基层权力运行防控监管，对促进基层社会治理体系和治理能力的现代化取得实质性的效果。在对四川省彭州市调研中笔者发现，近三年来，为实现“创和谐、顺民意、通民心”的宗旨，四川省彭州市以网络科技为基础，在全市354个村（社区）推广“民心通”工程。这项工程通过群众参与，促进了基层社会治理的良善。从群众参与的内容和形式而言，工程塑造了很多参与平台和系统，涉及基层选举、决策、管理和监督等全方位、全过程、网络化的参与；从群众参与的效果而言，工程既能主动地去开发保障群众权益的制度化、法律化举措，又能在群众权益受到侵犯时，进行合情合理合法的权益救济。

参与的动力：从被动到主动

基层社会治理主要属于基层群众自治的范围，而当前基层群众自治面临的一个大问题就是群众的参与动力不足，热情不够，甚至出现参与冷漠。在一些基层社区，群众更多时候都是被动员起来的，这种参与整体上属于动员式参与。以村民自治为例，村民参与的主动性和积极性不够，这不仅体现在村级选举方面，参选率要么不高，就算是高的话也有很大程度的动员因素，而且更多地体现在村级决策、监督和管理上，村民没有强有力的参与动力。这种动力不足缘于一方面许多村级事务事不关己，另一方面缘于参与和不参与差异不大，参与效果不佳。由此，基层社会治理陷入一种“空转”，乃至“反转”的治理危机中。

相对比上述状况，在实行“民心通”的彭州，在调研中我们发现，无论是设在每个村的“民心通”触屏查询终端，还是群众个人的手机工作终端，群众的使用频率都比较高，可随时随地、积极主动地参与到自己关心的事务当中。在实行“民心通”的村庄，村民真正做到了自主式参与，做到了自治而非他治，既不是村委会的自治，也不是村级干部的自治，而是通过“村级民主治理、集体经济运行、基层干部行权、社会公共服务”等方面，切实有效在村庄治理中进行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

在基层，显而易见的是，基层群众对一个东西关心不关心，参与不参与，信任不信任，既取决于群众主观能动性，群众的各项参与水平和技巧，更取决于这个东西的吸引力和有效性。如果说群众对“民心通”有很强的参与动力，那肯定是因为这个工程是个好工程，它的好在于它的形式和内容，形式是手段，内容是目的，“民心通”做到了手段和目的两者的形神兼备和有机统一。

参与的形式：从现实到网络

“民心通”引人瞩目的一大特色就是利用计算机和网络技术来优化群众参与的形式，是国内第一个以县为建制对政府部门和基层工作实施主动精准监督的信息技术平台系统。在网络化、信息化的时代，基层社会治理必然也要迎接挑战，把握机遇。“民心通”通过搭建电脑智能防控平台和开发手机终端监管平台，运用计算机和网络技术，一方面，将13种涉农工作整合，编制了200多项工作流程，另一方面，开发了普通群众的手机终端软件系统，应用手机机型GPS定位和现场录音录像取证，保障了群众的知情权、监督权和决策权。

这种网络参与超越了时间和空间的局限，村民可以足不出户，轻松便捷地通过电脑智能防控平台和手机终端监管平台，对政务、村务、党务等进行直接查询和表达诉求。彭州市相关部门建构了运营商保障机制，通过四川联通公司的服务保障体系支撑“民心通”终端服务，联通公司在各镇和其营业点免费提供“民心通”触屏查询终端和手机工作终端，并免费为群众使用“民心通”进行培训和服务。

对比现实政治和网络政治下的参与成本，“民心通”这种村级网络参与，节省了群众参与的人力、物力、财力等成本，参与的形式更加多样、更加灵活，既做到了群众参与的即时性，又做到了群众参与的长远性，很好地保障了程序民主的实现。

参与的内容：从片面到全面

以往大家对基层社会治理和基层群众自治的关注度和兴趣点主要集中在基层选举方面，这一方面是缘于选举是基层民主的第一步，在程序上属于先导，另一方面更缘于选举会有很多立竿见影的效果，所以长期以来，不同基层选举模式层出不穷，大家乐此不疲地通过改进选举技术和理念来强化选举民主。毋庸置疑，这种对选举的热衷是基层民主和治理的必然内容和必要阶段，但从长远而言，基层社会要实现“选举后的治理”，即民主决策、民主管理和民主监督都要取得良好效果。不是选举完就万事大吉了，更为重要的，在选举后，要保障基层社会的善治，通过看得见、摸得着、享得久的“民利”来体现基层民主的生命力和活力。而“民心通”工程在基层社会治理方面是做得比较好的，具有很强的创新性，充分发挥了基层群众自治制度作为中国特色社会主义制度的优势。

首先，在民主决策方面，克服现实政治的参与困境，充分发挥网络政治的优势，建构了民主决策会议管理系统。通过系统发送会议通知、记录会议内容、全程视频、远程投票表决、表决结果精细反馈、公示查询等，实现了对基层民主决策全过程信息化控制，严格规范了民主决策的内容和程序。从群众的反映来看，这种民主决策会议管理系统比较深得人心，做到了信息化、制度化、直接化的参与，有利于干群之间、官民之间的和谐共赢。

其次，在民主管理方面，最大限度发挥各方治理主体的能力。一方面，建立视频互动终端。群众通过手机、网络将自己的诉求、意见、询问、质询在“有话要说”模块中可进行文字、音频、视频等反映，系统自动以电子监察形式督促相关部门运用系统为群众答疑解惑、化解诉求。另一方面，开发了信息发送模块。系统为每户家庭建立信息库，将强农惠农政策、用工信息、培训业务、养种植技术、果蔬行情、产品产销渠道等信息进行个性化的精准发送到群众的手机终端。这种管理模式能够促进政府内部、政府与政府、政府与群众之间的协同治理，最大限度地发挥各方治理主体的能力。

再次，在民主监督方面，开发基层信息公示及反馈系统，依托数据采集和流程管控的基础数据，为群众提供方便、快捷的信息公示查询及意见、建议的反馈渠道。值得关注的是，这种自下而上的监督不是仅仅流于形式，而是切实有效的，基层政府和干部的行权处于全方位、全过程的监督中，而且纳入到对基层政府和干部的绩效评估和考核中。

在调研几个比较具有典型性的“民心通”工程村庄时，可以直接感受到，通过这些网络系统和平台，村民能够切实有效地进行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。同时，这些参与内容也减轻了基层干部的工作负担和压力，既有利于民众权益的实现，也有利于提高政府的公信力，使得基层工作更加公开、更加依法和更加透明，从而为基层实体民主保驾护航。

总的看，“民心通”工程通过群众参与促进了基层社会治理，是对贯彻落实党的十八大关于“以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利”精神的实践探索。当然，需要注意到，在这项工程中，如果说政府是立项者，那么群众应该扮演什么角色呢？实践表明，群众不是看客，不是在设定好、固定化的蓝图中亦步亦趋，而是可以积极主动、多形式、全内容地参与到工程的各个子系统中，在基层社会治理中发挥主观能动性和创造性。所以，“民心通”工程是一个开放的系统，必须以群众参与为根本，最大限度激发社会活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

城市发展需“千城千面”

□龙卫国

破解城市发展中“千城一面”的问题，仅靠几栋标志性的建筑是不够的，需要政府、专业机构共同行动，把历史文化资源、生态环境资源和专业智力资源结合起来，形成新型城市发展模式，这样才能打开更为广阔的发展空间。

“千城千面”需要“中国风”

1950年2月，梁思成与陈占祥向中央政府提交《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》，建议在北京旧城之外另建国家行政中心，而把北京作为古都及历史文化名城整体保护下来。

最终，北京的旧城还是遭到了破坏，传统特色也无法再现。

美国建筑师伊利尔·沙里宁说过，“让我看看你的城市，我就能说出这个城市的居民在文化上追求的是什么”，因为城市最能反映出一个民族的文化魅力。城镇化、现代化不等于大拆大建、不等于“千城一面”，城市建设中，我们需要的是对历史与文化的尊重，需要“中国风”。

在神州大地刮起“中国风”，需要处理好两对关系。

文化传承与创新的关系。伴随着城市的发展，社会的进步，不同地区传统建筑的神韵、形态和功能也随之展现出丰富的变化。传统建筑必须与时代特征结合，把传统文化、地域文化溶于现代建筑中，这是传统建筑的现代化，也是对传统文化的扬弃。扬弃不等于抛弃，由于西方文化的渗透和市场经济的发展，许多极富地方特色的建筑、街区被重复堆砌的钢筋水泥和千篇一律的花坛草坪所取代，无疑，这是对传统文化的抛弃。城市规划、城镇化建设中，我们需要在城市文化传承的基础上进行创新，使其更符合时代需要，获得公众和投资者的青睐，形成符合实际、各具特色的城市发展模式。

生态环境与人工因素的关系。2014年出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，强调城市建设要注重生态文明，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。不用怀疑的是，所有城市的生态环境、自然风光都是不同的，本来我们可以好好利用，顺应和尊重富有特色的自然因素，创造自然与人工相结合的美好环境。但是许多城市偏要铲平山丘、填平湖泊，每天都在产生大量的人造景观，千篇一律的大广场、大绿地层出不穷。城市建设与发展过程中，我们需要把城市当做工艺品小心雕刻，突出山水城市自然生态特色，强调自然环境与人工环境的协调发展，“因材施教”，塑造个性化城市。

“千城千面”需要专业参与

在现行的城市规划决策体制下，往往是政府部门说了算，因为他们掌握了大量的资源。随着城市规划前沿理论的不断发展，政府部门又由于种种限制，不能集中大量的规划专业人才，城市规划理念较落后，不同城市间的规划又互相模仿，导致城市规划不够科学且风貌相似。

在城市规划与建设中，我们需要建立政府规划部门与专业机构的合作交流平台，让专业机构参与城市规划，为政府部门决策提供科学的咨询，这样让专业的人做专业的事，才能将科学而富有特色的城市规划设计切实有效地落实到城市形态上。

专业机构可以通过三种途径来参与城市规划设计。

一是政府规划部门出资邀请专业机构参与制定城市规划，这是较浅层次的企地合作模式。专业机构凭借其城市规划、城市设计等方面的知识积累与技术权威，为政府决策、规划管理和开发建设提供城市设计和城市运营方面的咨询服务，但由于咨询过程中缺少经验传授和连续性，合作只能停留在较浅的层次。

二是专业机构选派专家进行技术支援，既可以采取干部挂职担任政府规划、建设部门的领导职务，也可以担任城市首席风貌师、首席规划师等创新性职务。专家支援工作，可以使专业技术更好地参与到城市整体规划、重要街区、重要景观等核心项目设计中去，提高当地城市规划、城市设计项目审查水平；通过经验的交流与传授，帮助当地干部理顺工作方法，提高当地城市规划编制、决策与实施的科学性、系统性和可操作性。

三是专业机构与政府进行全方位、高层次的战略合作，不仅选派专家或者专家团队进行挂职，同时在人员培训、项目合作、决策咨询、课题研究等方面开展全面深度合作。这样的合作模式拓展了企地合作领域，促进规划设计技术力量与地方的规划管理、城市建设紧密结合，为规划机构培养骨干人才、促进地方发展提供了较高层次的智力支持。更重要的是，有利于深度挖掘提炼城市文化特征和文化特色，将其充分融入城市规划设计之中，从根源上突破“千城一面”。

有感而发

政策与管理

加强政府购买公共服务的制度建设

□叶响裙

近年来我国政府购买公共服务的实践取得了一定成效，同时也暴露出不少问题。当前，要顺利推进政府购买公共服务，亟需加强其制度建设。

建立健全法律体系。迄今为止，《中华人民共和国政府采购法》已颁布十余年，但配套的中华人民共和国政府采购法实施条例仍未出台。虽然《中华人民共和国政府采购法》明确把服务列为购买对象，并强调服务是指除货物和工程外的其他政府采购对象，但具体指导各级政府采购的是财政部颁布的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》以及财政部国库司印发的《政府采购品目分类表》。采购品目分类表中所谓服务类只不过是针对政府提供的各类行政后勤服务，并没有包括针对社会和公众提供的公共服务。因此，目前各地政府采购的内容主要为货物采购和工程采购，服务类采购在政府采购中所占的比重非常小，而且服务类采购主要局限在政府内部的后勤服务等领域，纯公益性公共服务的采购比例更是极低。要顺利推进政府购买服务，有必要增强法律法规的权威性，提高立法的层次及规范性，从法律层面保障社会组织及私营企业等多元主体参与公共服务供给。当务之急，我国应尽快出台中华人民共和国政府采购法实施条例，明确政府购买公共服务的实施细则。法律应明确政府与社会组织、私营部门之间的关系，并赋予社会组织与私营部门以申诉权，强化对政府行为的司法审查，保证公私部门在公共服务领域进行平等有效的合作。

制定完善配套制度。在建立健全具有权威性的法律体系的同时，还要制定完善可操作性的配套制度。在范围上，应对公共服务内容进行系统梳理，修订《政府采购品目分类表》，把公共服务购买的领域和内容纳入分类表中，或者制定专门的政府公共服务采购分类表。在标准上，可制定专门的公共服务购买分类标准，以保证私营部门及社会组织供给公共服务的品质。在程序上，要对政府购买服务的资金审核、招投标办法、社会组织与私营部门提供公共服务的退出机制等关键问题做出规定。此外，为增强对实践的指导性，还可建立动态更新的“政府转移公共服务目录”“政府购买公共服务项目库”和“承接政府公共服务职能转移社会组织库”等配套规章。

建立可持续性财政保障机制。一是建立可持续性财政预算增长机制。根据公共需求增长情况与国家经济运行状况，逐步增大财政开支中用于公共服务的比例。设立政府购买公共服务专项科目，将其列入年度财政预算，实行预算式管理，确保政府购买服务制度化、持续化、常态化。二是探索政府购买公共服务财政专户统筹管理模式。由政府各职能部门根据核定职能，就本部门应转移的项目库的项目，按照项目发展特点和发展周期，划分为常年型和项目型两类，对具有持续性、长期性且较为稳定的常年型公共服务项目，三到五年采购一次；对临时新增的或短期的公共服务项目，一年一采购，以确保公共服务的有序性和延续性。

完善市场机制。一是在不同的服务供给主体之间建立完善竞争机制，即把传统意义上政府承担服务生产的安排转化为多元主体承担服务生产的安排。竞争的引入，可以较好地解决对服务机构与人员的激励与约束问题，保证公共服务的效率与品质得以持续提升。二是探索政府购买公共服务的有效实现形式。国际经验表明，政府购买服务不是只能采用合同形式，而是有多种工具，每一种工具都有其优缺点。譬如，英国政府与社会组织签订了长期伙伴关系协议，运用多种政策工具鼓励支持社会组织提供公共服务。我国香港特区政府对社会服务机构采用“整笔拨款”资助，这样政府由监控资源投入到监控服务质量的转变，能给予受资助机构在业务资源使用上更多的弹性。美国政府补贴消费者，让消费者选择社会服务机构，建立起更加市场化的外包机制，从而提升公共服务的效率和质量。三是深化行政体制改革，尤其应该深化行政审批体制改革，为公共服务供给引入市场机制革除体制障碍，创造良好的外部行政环境。

完善监督评估机制。以政府机构为主的监管主体应建立起规范的监管制度，对公共服务项目的申请、评审、立项、招标、签约、实施、结项、反馈等一系列环节设立具体的监管办法，并将监管责任落实到相应的部门。在纵向上，中央政府的监管机构和地方的监管机构要相互配合，合理划分监管权限。在横向上，监管机构应与其他决策和执行机构进行合理的权限划分，具有一定的独立性，确保其公正有效地履行监管职能。同时，监管机构的运行还应保持透明公开，监管机构的运行同样需要接受社会公众的监督，如果违规操作偏向公私合作一方，也应该制定相应的惩罚措施。

完善公共服务绩效评估制度。国际经验表明，为了让服务提供有效而且反应灵敏，必须对使用资源的部门规定明确的任务，必须让它们对其使用的资源切实负责。如果向使用资源的部门提供资源，却不让它们对资源的使用承担责任，资金就不会被有效地用于实现既定的目标。当前我国对公共服务的绩效评估比较薄弱，严重制约和影响了购买服务的效果。因此，在实施政府购买服务时，政府要制定评估服务绩效的具体措施和办法，建立完善政府购买服务的绩效评估体系。

完善信息公开制度。充分的信息公开可以改变公众、政府和服务提供者的行为，通过信息普及活动来改善公共服务能取得很好的效果，向公众提供有关公共服务的信息是改善服务的一个成本低廉的途径。公共服务监管机构应当定期发布监管报告，将政府购买服务的项目和服务绩效评估等方面的信息，通过制度化的途径告知公众，将购买公共服务的全过程置于严格的社会监督之下。

（上接第1版）

加强一个“均等化”

记者：中国经过35年的改革开放，如今已经成为世界第二大经济体，人民生活已基本实现小康。当下中国已经彻底告别短缺时代，日益增长的基本公共需求正呼唤新的、均等化的公共服务。这种需求和呼唤对建设服务型政府提出了怎样的要求？

高尚全：建设服务型政府当务之急就是加强一个“均等化”，即加强基本公共服务均等化。我国已经基本走过生存型社会的发展阶段，开始向发展型社会阶段跨越。站在中国改革发展新的历史起点上，人们可以清楚地观察到发展问题的阶段性变化。与改革之初相比，生存性问题的压力在减弱，发展性问题的压力在增强。前30年的改革已经比较成功地解决了基本生活资料短缺的问题，但是全社会全面快速增长的基本公共需求与基本公共产品短缺、公共服务不到位之间的矛盾逐渐凸显，成为新阶段建设服务型政府的主要短板。因此，提高政府的公共服务能力，为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务，已成为促进新阶段政府改革的主要内容之一。

从我国的国情出发，公共服务体制的建设主体是政府。在公共服务体制中，政府发挥着关键性作用，这与其公共职能的定位高度相关。各级政府如果不能充分体现民意，顺利进行职能转变，公共服务体制就很难建立和完善，为公众服务的积极性就很可能为机构的私利所左右。建设服务型政府，不仅包括政府自身机构和职能的演变，而且还涉及或包括政府的行政运行机制、政府功能与市场功能的界定、政府行为的规范乃至行政权力来源与约束等更为丰富、广泛的领域。政府转型客观上要求相关领域的经济、社会、政治和文化体制改革的协调配套推进。

推进基本公共服务均等化的当务之急是要进一步完善公共财政制度。我国正式提出建立公共财政基本框架的目标是在1998年年底的全国财政工作会议上，但从财政改革与政府改革以及市场化改革的关系来看，实际进程的展开应该可以追溯到市场经济体制确立之初，甚至更早。经过十几年的努力，我国已经初步形成了公共财政的基本框架，规范、公正、透明等市场经济的基本规则得到广泛认同，以人为本、基本公共服务均等化等理念已逐渐融入政府财政关系建设之中。然而，从当前社会普遍反映突出的问题看，特别是从公共服务体系建设方面看，如何进一步完善公共财政仍然是十分重要和紧迫的任务。

推进基本公共服务均等化，首先，应进一步调整公共支出结构，加大公共服务支出比重，压缩经营性投资，更多地增加包括教育、医疗、社会保障、城市低收入居民住房补贴等社会公共支出，通过基本公共服务缓解分配差距扩大的趋势，并使社会不同阶层或群体都能分享经济社会发展的成果。其次，完善和规范转移支付制度，逐步加大一般性转移支付的比重，减少专项拨款比重。再次，完善税制，促进社会公平。如完善个人所得税、资源税以及探索建立赠予税、财产税、遗产税以及社会保障税等税种。最后，加大财政运行的透明度和社会参与度，使财政运行置于广泛的社会监督之下，有效发挥公共职能。