发展之路

新型城镇化建设的导向

□徐敏宁

民生需求导向的新型城镇化发展模式是对以人为核心的城镇发展理念的回应，是以满足民众的生存发展、红利普惠、参与治理等需求来统领城镇化建设，并将其贯穿到整个新型城镇化的谋篇布局、功能规划、创新驱动、公共治理等建设之中。它既遵循城市发展的自身规律，坚持实事求是的原则，又突出党的领导、政府的主导、民众的主体、市场的配置作用，能深入促进领导者准确把握新型城镇化建设的战略思想，强扭领导者求大求洋的政绩观念，有效抑制政府的扩张性、主观性，能不断增强新型城镇的公共性、包容性、协同性与现代化治理能力。

满足民众参与规划的需求 能不断释放新型城镇的公共性

城镇规划涉及国家利益、地方政府利益、领导者的考核与晋升等个人利益、开发商等多种利益集团的利益、普通民众的利益等。从某种程度上看，规划过程就是利益博弈过程与领导者对各方利益的一种均衡过程，对空间资源、公共服务与公共产品的均衡配置过程。在各方利益相互博弈过程中，广大民众处于弱势地位，利益难以有效诉求。如果民众不参与规划，民众不进入领导者的决策视野，仅仅凭借领导者自上而下地对民众需求的感性认知，领导者可能更重视国家利益、集体利益和其他团体的利益，普通民众利益就更可能被挤压、侵占。

民众参与规划能将触手可及的具体现实的民生需求、潜在需求等信息不断地传递给领导者与规划人员。规划主体就能不断地修改、调适规划，充分兼顾各方利益，整合国家利益、集体利益与民众利益，协调好眼前利益与长远利益关系，不断释放公共理性，既能有效规避政府规划的扩张性与主观性，强扭领导者脱离实际的求大求洋的错误的政绩观念，又能从源头上治理因功能规划不足造成的城市诟病。

满足民众参与发展的需求 能不断增强新型城镇的包容性

民众的发展需求包括教育、就业、医疗、居住等基本发展需求与均等的发展机会需求。民众享有均等的发展机会是新型城镇化建设以人为核心的应然要求，是破解城乡二元结构，解决民生问题的关键。从人的城市化演进过程看，城镇化建设就是不断满足民众的生存与发展需要的过程，不断提供均等的发展机会过程。计划经济匀质社会的打破、市场经济的实行、城乡二元结构形成的巨大差异等多重因素使普通农民产生进城打工需求，使富裕农民产生城市生活与工作需求；进城后，子女教育、住房、医疗与社会保障等公共服务均等化的需求；基本生存与生活需求满足后，又产生生活环境、生活质量、个性发展与生命价值实现等新的发展需求。当然，这一需求过程不是单质、线性的，而是多元的、多层次的、交错复杂的。这就形成一个多元立体的需求结构。在这个需求结构中，多种需求并存，但总体上呈现一种上升态势。

城市的发展过程就是不断扩大包容性的过程。要适应多元需求结构，满足多元发展机会需求，必须不断增强制度的包容性、正义性与科学性。目前，虽然很难做到所有进城农民工都和市民一样享有完全同等的权利与同等的发展机会。但可以从制度的张力上不断增强均等发展机会的包容性，从城市文化上可以不断增强人文与智慧的包容内涵，不断释放制度的均等发展机会。

满足民众参与分红的需求 能不断增强新型城镇的协同性

随着经济社会的快速发展，民众的基本生存与生活问题基本得到解决。在更大层面上，民生的含义是基于发展红利普惠的基础上的民众的幸福有尊严地生活。红利的普惠包括政府的教育、住房、医疗、养老等直接补贴补助形式，也包括道路桥梁、园林绿化、市民广场等城市的公共设施与公共服务平台的间接供给形式。目前，城市的规模不断拉大，城市的总体经济实力不断提升，国家GDP总量与综合国力不断提升，但民众的人均收入上涨速度、生活改善程度与整个经济发展发展速度、GDP上涨速度不协调，经济发展的速度与经济发展向民众惠及的红利不协调，依然有大量进城农民工不能享受均等的城市公共服务，甚至无法享受城市福利，依然有城中村现象等。

因此，红利普惠应基于公共资源的均衡配置与基本公共服务均等化基础之上，满足基本需求后，再强调满足那些更高的居住、就医、受教育、就业等需求。当然，红利的普惠还应以满足人更高的精神追求去不断挖掘城市文化底蕴和城市灵魂，守住城市的生态、文化“底线”和土地“红线”。因此，发展红利的普惠不仅能从宏观上使城市的经济、社会、生态环境与文化建设协调发展，更能实现城市的不同阶层，不同群体的协同发展，能不断增强新型城镇的协同性。

满足民众参与治理的需求 能更快驱动新型城镇治理现代化

从城市治理的目标看，城市治理的重要目标之一是实现人的城市化。人的城市化不仅体现在户籍的迁移、公共服务的均等化、公共福利的普惠，还应包括民众的生活方式与生活习惯的城市化。人的生活方式、习惯与素质的城市化是城市化的软实力，是新型城镇现代化治理的重要内容，是治理脏乱差、治理城市诟病、构建和谐城镇的重要因素。民众参与共同治理，治理各方就会不断地协商、碰撞、融合与趋同，民众的综合素质就会自觉不自觉地得到提高，逐步实现民众自我管理，自我约束，逐步实现新型城镇的有效自治。从治理的实然角度看，由于全能型政府观念的根深蒂固，政府易于越位、扩张，脱离实际；在公共问题的治理上，政府角色与领导者角色过于强势，违背民众意愿、侵犯民众利益、忽视民众主体的强拆、强整、强管、强建等现象极易发生。

因此，新型城镇的现代化治理模式，必须针对我国实际，遵循城市发展自身规律，以民生思想为理念，满足民众的参与需求，建构党委领导、政府主导、民众主体、市场配置的中国特色的多元立体的新型城镇化治理模式，既应充分发挥党委的领导作用，避免城市化建设这把双刃剑的风险隐患，又应鼓励和支持社会组织与广大民众有序参与公共治理，实现政府治理和居民自治，以及社会调节良性互动。

运用大数据创新社会治理机制

□姚　亮

随着信息化的发展，人类社会开始迈入大数据时代。大数据除其经济价值外，还蕴含着巨大的社会价值，对当前我国的社会治理带来了诸多的机遇和挑战。如何认识大数据所带来的变革，收集、分析和利用好大数据，有效地将它运用到社会治理机制的创新中去，亟待研究和实践。

重视大数据在社会治理中的重要价值

在大数据时代中创新社会治理，就必须了解和把握大数据对社会治理带来的冲击及其新的变革需求。

提供政策制定的依据，提高科学决策水平。政府的决策离不开数据资源的支撑。政府部门是社会治理的主导者，在出台社会规范和政策时，通过对大数据整理和分析，探寻数据间的相关性，从中找到隐藏在数据背后的规律性信息，并将数据的处理分析结果转化为政策决策的依据，这样就可以减少因缺少数据支撑而带来的偏差，从而提高决策水平和公共服务的效率。当前，大数据也逐渐成为政府公共决策、企业经营决策的重要手段，数据领域流行的说法是“更好的数据意味着更好的决策”。譬如城市智能交通，可以通过公交刷卡记录、手机信号源等方式来展开城市公交客流信息的全数据分析，从中挖掘出客流量、客流聚集点、交通拥挤点等有效信息，从而为城市公交线路的合理规划和站点的设置提供重要的决策参考，使大多数人能够享受到及时、方便的交通服务，提高公共交通的出行分担比，缓解城市交通的拥堵。

了解社会公众的需求，提升社会治理与服务能力。了解并满足公众的需求是社会治理的核心理念，社会治理与服务就是一个不断发现并满足公众需求的过程。当前，大量社会矛盾问题产生的一个重要根源是公共服务机构不了解社会公众的真正的利益诉求，从而无法有效地提供公共服务和产品。实际上，大数据背后隐藏的是各种公众需求的信息。这些需求是人们通过QQ、微博、微信、论坛等各种网络平台的互动交流和交往中表现出来的，其背后就是人们的各种情感、兴趣、价值观和利益诉求等有用信息。因此，政府可以借助来自互联网和社会化媒体的丰富数据资源，以此来了解人们的心理活动和利益诉求，并依托各种网络互动平台方式，促进政府和公众互动，获取公众的各种个体需求和公共需求，为公共服务与产品的提供奠定基础，促进社会治理与服务能力的提升。

预测人们的行为趋势，促进社会矛盾的消解。大数据的挖掘和运用包括两个侧重点：描述性分析，主要是针对过去，揭示规律；预测性分析，面对未来，预测趋势。从了解需求到掌握舆情，再到预测行为，这是一个由浅入深、由表及里的过程。大数据是人类各种行为的显微镜，各种行为和社会状态被广泛记录，对它的管理和分析可以产生巨大的社会治理价值。我们可以基于历时和实时的大数据分析，密切掌握一些特殊人群越轨行为、社会秩序与稳定受到威胁等需要社会治理介入的节点或情况，从源头上做好各种社会矛盾的预防和化解。一方面，各种社会化媒介成了社会舆情和民意的重要载体，由此产生了海量的数据信息，通过对这些数据的收集、提取和整合分析，可以掌握社会舆情的动向和民意情况，从中可以探寻社会矛盾发展演变的轨迹。另一方面，可以从中探寻出事件相关者的行为规律，进而精确地预测其后续的行为，从而有效预防和化解各种社会危机事件。

三方面着手推进大数据的运用

大数据时代的到来，迫切需要我们高度重视大数据的社会治理价值，并积极运用大数据来推进社会治理的创新。就实际情况而言，目前我国社会治理中大数据的运用主要面临思想认识不足、数据平台缺少、专业人才匮乏和运用能力较差等困境。为此，必须从如下几个方面着手。

树立大数据治理的意识。大数据将会成为引领未来科技和社会进步的重要载体。然而现实情况却是，社会成员普遍存在对大数据认识不足的问题，尚未意识到大数据对社会治理所带来的机遇和挑战。为此，全社会要加快树立起大数据思维，学会运用大数据为社会治理服务。一方面，强化大数据的宣传教育。通过各种方式的宣传推广，让社会各个领域、行业和阶层群体接触与了解大数据的新思维和新技术，为大数据的运用奠定良好的社会基础。另一方面，重视运用大数据决策，制定大数据国家战略，通过顶层设计引导和推动大数据的研究和利用，充分发挥其社会治理价值。

打造大数据综合信息平台。大数据综合信息平台是一项复杂的工程，需要从硬件设施、数据公开、收集、处理分析和运用等各个环节着手。首先，信息技术基础设施是大数据技术应用的载体，设施的好与坏影响着数据资源能否被有效地收集、分析、挖掘和应用。要推进大数据设施建设，扩大大数据技术的应用，促进数据驱动的社会决策和社会治理。其次，建立数据资源的公开和收集机制。海量信息的公开与收集是大数据治理的一个基础条件。通过数据资源的共享与利用，既可以打破政府部门的信息垄断，也可以加强政府与公众的互动反馈，促使数据驱动的社会治理常态化。再次，建立信息收集和分析处理中心。“没有分析就没有所谓的大数据”。大数据的一个显著特征就是信息的巨量化和碎片化。而要使大数据真正发挥出价值，就需要建立一套完整的数据综合处理系统，对大数据进行整合分析。最后，构建大数据的运用机制。运用大数据创新社会治理机制的核心理念是大数据的运用，促进政府由数据“收集者”“分析者”向数据“运用者”转变，促使社会管理转向社会治理。

培养社会治理型数据人才。数据分析在社会治理中的重要性，已越来越被政府和管理部门所认知。然而驾驭数据的能力并不那么容易获得，数据分析人才的严重短缺，已成为社会治理过程中面临的最大难题，这在社会领域尤为突出，目前社会治理型的数据分析人才相当匮乏，难以适应社会治理的需求。为此，要加快培养优质数据分析人才：出台相关政策法规，为数据分析人才的成长提供可靠的制度保障；加大资金支持力度，培养和激励数据分析人才的成长；加强专业培训和业务指导，培养起一大批社会管理类的专业数据分析师。

政策与管理

“枫桥经验”：走向“社会治理”

□卢芳霞

基层社会治理是社会治理体制创新的基石与难点，改进社会治理方式是关键环节，对社会稳定与社会和谐具有根本的影响。

“枫桥经验”起源于20世纪60年代浙江诸暨枫桥区人性化改造特殊人群“四类分子”的大胆创新与实践，可以概括为“发动和依靠群众，矛盾不上交，就地解决”。因其效果显著得到毛泽东的肯定。50余年来，“枫桥经验”也在自身的检视中日益丰富和拓展，从阶段斗争经验演变为基层社会管理经验。在纪念毛泽东批示“枫桥经验”50周年时，中共中央总书记习近平作出重要批示，要求“各级党委和政府要充分认识‘枫桥经验’的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把‘枫桥经验’坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好”。

新的历史时期，历史积淀的“枫桥经验”及其走向社会治理的创新发展，对于当前我国的社会治理创新特别是基层社会治理都具有参考意义。

检视“枫桥经验”：新问题与新挑战

随着我国工业化与城市化进程的加快推进，基层社会在经济社会体制转型中不但积累了许多旧问题与矛盾，同时还不断凸显出大量新问题与矛盾。这对转型中的中国维稳提出更大的挑战，全国各地在探索社会管理经验过程中，虽然形成了颇具成效的做法，但仍普遍存在着共性问题：第一，社会管理具有较浓的维稳色彩，没有跳出“刚性维稳”的窠臼，干群关系变得紧张。第二，忽视社会管理效率原则，只算政治账不算经济账，投入大量维稳成本而成效不明显。第三，侧重方式创新而非体制改革，治标不治本，产生“内卷化”现象。第四，因上访压力选择短期化策略，加强事后化解环节，甚至偏离法治轨道。

“枫桥经验”同样也面临着转型过程的各种新问题和新挑战：一是群众诉求呈现多元化、个性化趋势，利益诉求成为主体诉求。随着群众了解政策、信息渠道的畅通，群众维护自身利益的意识进一步觉醒，政府由原来“依靠群众解决矛盾”变成现在“解决群众提出的矛盾”。二是群众诉求反映的渠道变多、手段更新，对解决问题提出了新课题。“从逐级到越级”“从信访到上访”“从书面到网络”，小矛盾演变为大问题的风险不断增大。三是群众诉求解决的矛盾呈现复杂化、关联化、尖锐化等特征，解决矛盾的难度日益加大。从“家庭琐事”“邻里纠纷”等小事演变为“征地拆迁矛盾”“劳资冲突”“环境污染”等大事，群体性事件变得越来越频繁。针对上述新问题和新挑战，“枫桥经验”作为传统的社会管理模式，一度也陷入了治理困惑，但又囿于宏观体制和自身能力，一时难以创新有效应对机制。

正是关注到全国基层社会普遍面临的维稳压力，以及“枫桥经验”个案的现实遭遇，在2013年“枫桥经验”50周年大会上，中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱首次提出要“积极创新社会治理方式，提升预防化解社会矛盾的水平”。十八届三中全会《决定》全文有20多处强调“治理”，并明确提出要“创新社会治理体制”，改进社会治理方式，创新有效预防和化解社会矛盾体制。这些都给“枫桥经验”的创新发展，指明了方向，明确了目标。

“枫桥经验”再出发：走向社会治理

在新的历史时期，“枫桥经验”再出发，探索社会治理体制创新、改进社会治理方式。目前重点推进以下社会治理工作。

推进基层社会治理综合标准化。借“全国社会管理和公共服务综合标准化试点”为契机，枫桥镇创新基层社会治理标准体系，建立一站式社会服务管理平台、构筑多元化社会矛盾治理体系、创新融合型流动人口服务管理模式、推进现代化基层综治信息平台建设，使基层社会治理更具系统性、科学性、导向性和时效性。

实施社会治理“一张网”工程。从整合资源入手，将“千条线”融入“一张网”，有机整合市镇村三级行政资源和社会资源，确保社会治理工作中基础性、根本性、底线性的职责融入网格。

发挥社会组织的协同治理作用。避免政府包揽式治理，进一步探索与行业协会合作解决劳资纠纷与权益保障，在原来组建六个专业调委会（社会团体）的基础上，鼓励民间和事佬、老娘舅组织参与社会矛盾化解。

突出民主法治的基础性治理作用。开展“枫源式”行政村创建活动，通过“三上三下”民主决策机制协商推进村级实事工程，通过“村民代表网格化”就地调处村级矛盾。开展“规矩型”村干部队伍建设，促使村干部更好地遵纪守法。落实村级“五件事”工程，严抓农村“三资”零违规、“四不”承诺零违背、“四违”零容忍、村级工程零投诉和村级公务零招待这五件事，对违者进行纪律处分甚至法律制裁。

“枫桥经验”从“社会管理”到“社会治理”的嬗变过程，既是“枫桥经验”的自我革新，也为全国各地创新基层社会治理提供重要启示。

从“碎片治理”向“系统治理”转型。按照三中全会的要求，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。“枫桥经验”的核心是群众路线，在今天又特别突出了公众参与，培育和发展社会组织，形成多元主体治理格局。

从“凭人治理”向“依法治理”转型。法治是国家治理现代化的基本条件，也是各级政府治理能力现代化的根本标志。社会治理创新必须尊重法治、依法治理，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，不能为了摆平问题而偏离法治轨道。“枫桥经验”作为化解矛盾的典范，又特别注重调解法治化、仲裁法治化、审判法治化等环节，形成依法化解社会矛盾的思路。

从“单一治理”向“综合治理”转型。社会治理不能采取单一行政手段，需要进一步强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。“枫桥经验”作为综合治理的经验，更加重视综合运用行政、经济、法律、民主、道德、文化和村规民约等多种手段。

从“末梢治理”向“源头治理”转型。坚持标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。“枫桥经验”作为“立足于早，立足于小”的经验，非常注重基层党建创新、政府权力规范、民生事业改善、劳资关系和谐等源头性、基础性工作，有效防止和减少社会矛盾的产生，掌握社会治理的主动权。

“枫桥经验”的精髓是发动群众、依靠群众，方向是依法办事、依法治理。坚持和发展“枫桥经验”，始终要尊重民意、发动群众，尊重法治、敬畏法律，通过合作治理与规范治理相结合，行政资源与社会资本相结合，传统群众工作与现代治理技术相结合，构建新型基层社会治理体系。唯有如此，“枫桥经验”才能与时俱进。

“边缘人”心理亟待关注

□孙曙峦

据8月31日《南方都市报》报道，一夜之间，三个家庭8口人被杀，最长者年逾八旬，最幼者不到一岁。今年5月20日晚发生在河南鲁山县梁洼镇的这起命案曾轰动全国。日前，此案在河南平顶山中院公开审理，法院认定被告人李领涛构成故意杀人罪，一审判处死刑。被告人李领涛当庭表示不上诉。

法院审理查明，被告人李领涛因怀疑邻居张某在大门上安镜子影响了自家住宅风水问题，对张某及其家人心生怨恨，伺机报复。2014年5月20日晚，李领涛先后到被害人住处行凶，导致8人死亡，包括3名小孩。

因为怨恨邻居，就对邻居一家痛下杀手，李领涛的冷酷与残忍令人不寒而栗。然而深入追究下去，我们就会发现，所谓的“风水”只是一根导火索，这根导火索彻底引爆了长期以来郁积在李领涛心中的怨恨，让他最终犯下惊天血案。

据当地村民讲述，风水镜只是张李两家矛盾的一个突出表现，其实在几十年前两家就因宅基地问题产生过矛盾。当地一位不愿透露姓名的村干部也介绍，张李两家从父辈开始就是邻居，因为鸡毛蒜皮吵架也是常事，双方矛盾一直没化解。30多年前，张某原址新建房屋，占了李领涛家部分宅基地，双方的关系持续恶化。

这就意味着，对张家的怨恨一直郁积在李领涛的心里。可想而知，在漫长的岁月里，如果有人能够适当地开导、劝解李领涛，帮他打开心结化解怨恨，也许日后的惨案也就不会发生。但遗憾的是，这样的“贵人”没有出现。

相反地，因为贫困因为落魄，李领涛一直不受人重视，始终生活在村庄的边缘地带。有村民说，要不是这事，压根想不起村里还有李领涛这个人。另外，因为各种原因，李领涛一直未能成家，而这，也成了他的一块心病。但在现实生活中，偏偏有人爱拿他没媳妇的事情和他开玩笑。

对于大多数人来说，就算生活再落魄，依然可以从亲情中获得温暖，但可惜的是，这样的温暖李领涛也得不到。庭审时李领涛承认，因为父亲和姐姐陆续去世，自己对生活失去了信心，感觉得了重病，快要死了。他把这一切都怪到了邻居张家的风水镜上，尽管镜子在事发前早已除去，但他怨气未消。

从李领涛的表现不难看出，他自卑、敏感、消沉、记仇，这些性格特点固然与他的个性有关，同样与他的生存处境有关。毕竟在他所生活的村庄里，李领涛感受最深的，就是别人的漠视与嘲笑。而这种漠视与嘲笑，又加深了他对外界对张家的仇恨。

客观而言，长期以来的不如意和社会漠视，已使得李领涛的心态严重扭曲。正是在这种扭曲心态的支配下，李领涛最终向张家举起了屠刀。这就意味着，心理问题才是导致李领涛杀人的根本原因。

而在广大的农村，如李领涛一般的“边缘人”还有许多。因为生活落魄处境不佳，长期遭受社会的漠视甚至排斥，他们多多少少地存在着各种心理问题。他们的心理问题，亟待有关部门进行关注与干预；否则的话，类似的案件还会再度发生。

有感而发