国家治理

组织效率与国家治理现代化

□竹立家

党的十八届三中全会以来，中国的社会主义改革进入到一个“全面深化”的新时期新阶段，改革的总体目标是推进“国家治理现代化”，即是说在未来的改革进程中，通过“全面深化改革”的总的战略方针，达到实现社会主义国家治理现代化这一总的战略目标。这是一个全新的“改革命题”，具有丰富而深刻的理论意义和实践内涵。

任何改革都是在基本价值指导下进行的，符合国家社会意识形态和发展现实要求的“制度性”的改革。“全面深化改革”中的“全面”一词，反映了中国改革步入“深水区”这一全新的现实，表达了“深化改革”需要通过政治、经济、社会、文化等体制性改革，形成“制度联动”共同推进的新的改革要求。“国家治理现代化”提出了从“治理体系”和“治理能力”两个方面提升现代化水平的总战略、总目标，用五到十年的时间，最终实现一个基本价值和基本制度相一致的、具有“稳定的价值”和“稳定的制度”的现代化国家。而要通过改革实现国家治理现代化的目标，一个基本的“切入点”是公共组织自身的改革。

从人类文明的发展进程来看，文明所取得的最为重要和最为持久的成就都是通过“组织”实现的。现代社会是一个高度“组织化”社会，社会各个领域的现代化演进水平，其组织化程度是一个基本的衡量标准。从国家治理的角度来讲，各个层级的政府都要依赖公共组织规划和执行其公共政策，为社会提供基本的公共服务以达到国家治理的目的。因此，一个现代化的国家治理体系和治理能力的形成，公共组织效率及体制机制建设是关键环节和治理基础。一个国家有效的社会控制和治理，是通过公共组织实现的。公共组织自身是否公正廉明、依法行政、民主治理及负责任地提供高质量的公共服务，决定着一个国家内部的凝聚力和稳定强大程度，也决定着这个国家在国际上的尊严和地位。

> 现代社会是一个高度“组织化”社会，社会的各个领域的现代化演进水平，其组织化程度是一个基本的衡量标准。从“组织理论”的角度来讲，公共组织的质量并不仅是取决于法律、规章、机构设置等有形的东西，甚至也不是组织中的“人”，因为人是最易于随环境而变化的。而主要是取决于寓于组织文化、组织价值中的“良性运行的组织机制”，以形成组织成员“协作性”的力量完成组织任务、实现组织目标，向社会输出“正能量”。

面对纷繁复杂的发展进程中的社会矛盾和问题，在全面深化改革的实践中如何“破题”，寻求最佳的改革逻辑切入点，使改革能够有序、有效、相互协调、相互推进地深入展开，最终实现国家现代化的目标，我认为，除了继续推进反腐反“四风”之外，从积极的意义讲，通过公共组织体制机制改革以重构组织的“使命感”，是重要的逻辑起点。

不言而喻，各级各类公共组织作为公共权力的运行和行使机构，肩负着国家治理的重任。换句话说，公共组织是国家治理的有效载体，现代化国家治理的前提是公共组织的现代化，它不但为社会公众输出基本的公共服务，而且更重要的是向全社会输出国家信奉的主流价值或核心价值，是一个社会的国家信仰和个人信仰的主要“策源地”，是一个国家民族凝聚力和社会凝聚力的根本来源。公共组织作为代表国家或政府的“实体机构”，是国家的“筋骨”，其权力运行的质量直接决定着人心的向背及国运的兴衰。

从政治学与社会学的角度来看，国内外大量的历史经验与教训表明，在18世纪以后的现代工业化世界，一个国家的兴衰主要取决于两个重要因素：一个是这个社会的“组织化程度”，即是由麻木顺从、一盘散沙的“情绪化国民”所组成的社会，还是由权责一致、人人负责的“理性国民”所组成的社会。社会组织化程度高，国家虽小，但“以一当百”，凝聚力强，经济军事能力才能真正发挥作用，国家必然强盛，受人尊敬；社会组织化程度低，国家虽大，但一盘散沙、人人只对自己利益负责，“十不当一”，经济军事能力很难发挥，国家“虚胖”，就会使“他人”瞧不起，不堪一击，没有尊严。另一个就是“公共组织的质量”。而公共组织的质量则直接决定着社会的组织化程度、决定着社会的凝聚力。晚清占世界11亿总人口中的4亿，占世界经济总量大约1/5，之所以败于“小国”，以上两个因素是主要因素。

从“组织理论”的角度来讲，公共组织的质量并不仅是取决于法律、规章、机构设置等有形的东西，甚至也不是组织中的“人”，因为人是最易于随环境而变化的。而主要是取决于寓于组织文化、组织价值中的“良性运行的组织机制”，以形成组织成员“协作性”的力量完成组织任务、实现组织目标，向社会输出“正能量”。这些机制包括领导机制、选人用人机制、管理机制、激励机制、监督机制等，这些机制的良性运行既有赖于组织文化和组织价值，也会进一步强化组织的文化和价值，形成有利于组织成员发挥其能力、积极性和责任心的“组织环境”。

因此，不能把“组织”与“组织结构”混为一谈，如果组织的文化和价值环境以及建立在这种环境之上的“组织机制”不改革，简单的组织机构拆分组合、优化重组几乎没有意义。人所面对的内部和外部组织环境是关键因素。人所面对的组织环境好，鼓励人人向上，人人负责，公共组织就会向社会传导正能量，就会提高社会的凝聚力，造就理性的国民，形成整个社会公众人人负责、向善有序的良性运行机制，就会提高整个社会的“组织化程度”，并进而亲和政府与人民群众的关系，强化社会大众的“公共意识”和国家意识，使国家真正成为强大国家。如果公共组织成员面对的组织环境差，组织机制不健全，例如组织的主要领导或管理层带头以权谋私，明目张胆地以组织的名义干坏事，贪污腐化、打击报复、口是心非，管理混乱、激励导向不正确、乱用人甚至买官卖官搞小圈子，就会从根本上破坏组织文化氛围和运行机制，模糊公共组织的任务、目标和价值，从而导致组织的普通成员有样学样、照葫芦画瓢，造成人人对工作不负责、得过且过、只关心个人利益而忘记公共利益的局面，其结果是公共组织向社会的价值和服务输出出现不公正、不负责、不到位的状况，进而引起公众不满和社会失序，造成公众权利得不到保障及人人不负责的社会情境，把社会导入阶层对立甚至人人对立、一盘散沙的境地，使国家大而不壮、富而不强，很容易走向衰退。

总之，在全球化和信息化的大的时代背景下，要实现国家治理现代化，要应对国际国内复杂的生存和发展环境，在我国目前的现实境况下，公共组织运行机制的改革有着现实的紧迫性。毋庸置疑，目前的反对权力腐败、反“四风”具有净化组织环境、强化组织文化与价值、完善领导体制机制的重要作用，但要使公共组织真正成为国家治理现代化的有效载体，真正成为推动国家治理现代化的基本动力，公共组织的用人机制、管理机制、激励机制、监督机制等的跟进与加快改革，具有重要的现实意义。唯其如此，“全面深化改革”才能脚踏实地，“国家治理现代化”也才能稳步推进。

新加坡如何调查群体性事件

□钟开斌

调查评估是做好维稳应急工作的重要环节，也是从事件中学习、避免类似事件再次发生的基本方法。2013年12月8日晚，新加坡南部闹市区的印度族裔聚居区“小印度”发生一起群体性事件：一辆私人巴士撞死印度客工萨蒂威尔，引发新加坡40多年来最严重的骚乱，400多名南亚客工烧毁多辆警车和救护车，导致62人受伤，23辆执法车辆遭破坏或烧毁。事件发生后，新加坡内政部迅即成立调查委员会，负责彻查骚乱事件的起因和经过，并于2014年6月30日呈交书面建议报告。新加坡的经验和做法，对我国探索建立群体性事件第三方调查评估机制有很好的借鉴意义。

调查主体：独立权威、经验丰富

12月9日（骚乱发生第二天），新加坡总理李显龙下令内政部成立调查委员会，对事件进行彻查。委员会将调查事件发生的原因、执法人员在现场对事件的处理，并评估外籍工人聚集地点的管理措施是否存在不足、如何改进等。12月13日，由新加坡副总理兼国家安全统筹部长及内政部长张志贤委任的四人调查委员会成立。该委员会由拥有丰富法律与仲裁经验的退休高庭法官塞尔凡（77岁）领导，成员包括曾任警察总监的郑大岑（72岁）、全国职工总会荣誉会长德培华（65岁）和西海岸公民咨询委员会主席蔡添水（61岁）。

调查委员会的职权范围主要包括：查明事件的前因后果和基本经过，评估警方与民防人员等到场人员的现场处置行为；考量“小印度”等外籍员工聚集地的管制措施是否到位，提出改善管理、降低类似事件发生风险的建议；按照调查法令第139A节条文办事。委员会成员都是相关领域的专业权威人士，有法律经验、了解安全条例、熟悉外籍员工课题以及懂得如何处理社区与外籍员工关系。委员会属于独立第三方机构，独立开展工作，只对内政部负责，与骚乱相关当事人没有利害关系。委员会还委任由未派往处理此次骚乱的调查单位之一的中央肃毒局组成六人调查小组，来调查骚乱的起因。根据规定，调查将在六个月内完成。

调查委员会的独立调查与警方的刑事调查同步运行、共享信息——前者旨在为发现问题、改进工作提供依据，后者旨在为法庭提控、责任分摊提供证据。事件发生后，新加坡警方展开了广泛、紧凑的调查工作，动员超过500名警员进行调查取证。警方在全岛各地查问了将近4000名客工，420人被带回警局协助进一步调查。因骚乱最初由一名客工遭巴士碾死而引发，警方为调查结果慎重其事，决定委任独立法证科学专家、车祸现场重建专家郑明强博士重组车祸经过，以提供多一方的意见。

调查内容：既查事发原因也查应对过程

调查委员会调查的内容不单纯是找原因、摊责任，而是涵盖事件的前因后果、应对的成败得失、暴露的问题与不足、改进的目标与方向等各个方面。具体而言，调查主要涉及“是什么”“为什么”“怎么办”三方面内容，包括事件发生的原因、现场应急处置的过程、未来改进工作的对策三个方面。整个调查是以查找原因、发现问题、改进工作，而不是以追究责任、处理人员为最核心的目的。

调查结果：既重责任追究更重措施改进

调查既要“查”更要“改”，而且要以查促改，以改促进。调查委员会建议报告强调：“关键是要从这起事件中学习，不再重蹈覆辙，加以改善日后的应对措施。”问责是调查的重要目的，但不是最主要目的，更重要的是通过发现问题，改进工作，避免类似事件重演。

实际上，新加坡对人员的处理不是以结果论英雄，也不是和稀泥，而是以事实为依据、以法律为准绳，客观公正地进行评估，有针对性地提出改进措施。“小印度”骚乱发生后，先后共有25人被控，57人被遣送回国，213人获警告。被控者中，14人被判刑，当中8人遣送回国。当事司机在2013年12月9日被捕，后获保释，总检察署2014年2月11日发表文告称经调查发现他并没有犯法。对于警队，调查委员会认为，虽然在现场处置上存在一些疏漏，但总体处置得当，并在骚乱中展现的素质、热忱和坚定反应值得赞扬。

针对调查中发现的一系列问题，调查委员会有针对性地提出了改进建议。例如：针对骚乱当晚警方因通讯不佳无法即时掌握现场情况的问题，调查委员会建议警方可从社交媒体上收集信息；针对现场决策指挥层级太多贻误战机的问题，调查委员会建议简化镇暴队的调动程序；针对客工聚集地的管理问题，调查委员会建议在特定时间关闭“小印度”的一些道路让公众行走、放宽私人巴士服务时段等。2014年6月30日公布的调查委员会建议报告，就强化内政团队等提出了八大建议，包括：增加警力，更严厉取缔在公共场所的醉酒者，在聚集喝酒问题严重的地方实施禁酒措施，对社交网络进行监督，加强前线警员的训练，提升警队的沟通和指挥控制能力，加强警察部队与民防部队等内政团队的协调，减少调派资源时的层层请示过程。7月7日，副总理兼国家安全统筹部长张志贤和人力部长陈川仁在国会发表部长声明，分别就调查委员会建议报告阐述政府立场，宣布一系列改进措施，以有效避免类似事件重演。

案例分析

管理语录

领导者也会控制不了局势，但可以控制自己对局势的反应。

态度是让你的动机保持正常运转的马达。因此，在做每一件事时都要表现得最好，因为其他的人都有赖于你积极的引导。切记：没有一个人愿意追随一名懒散自负的领导者。

——人力资源有限公司董事长CEO兼总裁 杰弗里·A.约雷斯

那些不畏险阻、愿意再往前走一英里的人，常常会战胜聪明能干的人。

世界上没有什么能够代替坚持不懈的精神。知识代替不了它，才华代表不了它，智慧也代替不了它。没有什么比一事无成的天才更为普遍的。

——伊斯曼柯达公司副总裁A.杰弗·麦克劳德

没有热情就没有活力，而谁又愿意追随一个没有活力的领导呢？请记住：废电池是无法把废电池激活的。

——PSCU金融服务公司总裁兼CEO 大卫·J.塞洛

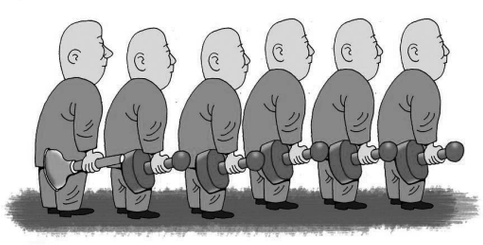
管理关键词

社会治理创新：更关注“社会”

□胡颖廉

从社会管理到社会治理

社会管理作为国家总体布局中的一项战略任务，最初是被大量社会矛盾和社会问题反向倒逼出来的。尽管也有亮点和创新，但无论是刚性维稳还是柔性维稳，社会管理总体上没有摆脱加强社会管控的定位。社会治理与社会管理仅一字之差，但含义更深刻、内容更丰富、要求更明确。社会治理更强调多元的主体、平等的关系、灵活的方式以及综合的手段，是不同于社会管理的全新范式。在社会治理中，建设、服务、治理三者有机统一，致力于正向构建既充满活力又和谐有序的美好社会。社会治理的重点在于以社会建设为基础、以基本公共服务均等化为保障、以社会治理体制创新为路径，形成合理的社会结构。通俗地说，社会管理偏重“管理”，社会治理关注“社会”。



党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标，就是要完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。社会建设是中国特色社会主义事业五大建设之一，其中的社会治理体系成为中国特色社会主义制度重要组成部分，也是国家治理体系不可或缺的内容。社会治理能力则是国家治理能力在社会领域的具体体现，是全方位国家治理能力现代化的题中之义。当社会治理创新嵌入到国家治理的宏大背景中时，我们必须更加注重改革的系统性、整体性和协同性，推进社会治理体系和治理能力现代化。

构建政府、市场和社会良性协同的治理体系

国家治理现代化的宏观维度是国家治理体系，本质上是划清政府、市场与社会的合理边界。当这种边界用制度形式固定下来后，就形成治理体系。具体到社会治理创新，必须形成系统完备、科学规范、运行有效的社会体制，同时激发政府权威、市场效率和社会活力。

政府善治，发挥社会治理主导作用。以往社会管理的格局是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障。十八届三中全会提出，要发挥政府在社会治理中的主导作用。将“政府负责”改为“政府主导”，是对建设现代化政府和创新政府治理方式的更明确要求，目标是实现政府善治。政府的主导作用主要体现在三个方面：一是制定社会治理法规、政策和标准体系，制定与实施社会建设总体规划和专项规划，以中立和自主的姿态从制度顶层做好设计与引导。二是提供社会治理基础设施和公共产品服务，既包括信息化体系、工作装备等硬件，也包括专业人才队伍、民众素养等软件。三是依法行政和依法监管，维护社会良好秩序和市场竞争环境，保障社会治安、安全生产、食品药品质量等公共安全。

市场巧治，提高社会资源配置效率。十八届三中全会强调，要让市场在资源配置中起决定性作用。资源配置不仅仅存在于经济建设，也体现在社会领域。首先要加快转变政府职能，改进政府提供公共服务方式，推广政府购买服务。凡属事务性管理服务，原则上要向社会放权，都可以通过合同、委托等方式向社会力量购买。其次要用市场经济的思维，通过各种能够合理配置社会资源的方式来动员民众参与社会治理，提升社会资本和促进社会团结。例如，一些地方在城市“黑车”“黑摩的”治理中变堵为疏，用政府提供的社区免费班车挤占非法运营车辆的市场空间。这样既解决了市民上下班“最后一公里”问题，又维护了城市道路交通秩序，可谓一举两得。最后要注意对社会治理政策开展成本核算与效益分析，避免不必要的浪费。

社会共治，用社会逻辑解决社会问题。一方面要激发社会组织活力。社会组织是现代社会的重要主体，是解放和激发社会发展活力的重要能量，对于解决市场失灵和政府失效问题有着独特功效。现代社会治理需要充分调动社会组织的桥梁作用。要营造良性社会生态，发展协作治理关系，在政府与社会、社会组织与经济组织、公众与社会组织之间建立一种广泛、平等的合作关系，构建开放包容型现代社会组织生态系统。同时，要强化各类企事业单位的社会治理责任，引导它们在社区建设、安全生产、劳资关系、公益事业等领域发挥重要作用。另一方面要重视基层群众自治。社会治理说到底是对人的服务和管理，因此需要每一个社会个体的自我参与和自我组织，使之成为维护社会和谐安定有序的内生调节机制。要积极探索社会治理新方式，形成人人参与、人人受益的共治共享格局。建立健全公民参与社会治理的制度化途径，搭建多层次、多元化的参与机制，并从人力、财力、基础设施等方面创造条件保障基层自治。

运用“硬、柔、活”手段提升社会治理能力

国家治理现代化的微观维度是国家治理能力，其关注制度执行的有效性，也就是制度对人行为的引导和约束。社会治理能力的高低，取决于手段能否有效规范各类社会行为，尽可能减少失范行为。规范行为的手段无外乎三类：一是法律，二是道德，三是技术。这其中，有效的法律制度是“硬”的手段，使人不敢为；良好的道德风尚是“柔”的手段，使人不愿为；精密的技术支撑是“活”的手段，使人不能为。

以维护人民权益为核心的法律手段。法治是社会治理的基本准则和手段，全面推行法治，是实现社会治理现代化的主要标志。要加快社会领域立法进程，尤其要加大社会组织、城乡社区、社会安全等方面的立法力度，实现有法可依。维稳的实质是维权，逐步将重大决策社会风险评估机制、通畅有序的诉求表达、调处化解矛盾纠纷综合机制纳入法制化轨道。在有法可依的基础上，要深化行政执法和司法体制改革，促进社会公平正义，切实维护人民权益。

以提升社会互信为目标的道德手段。法律外化于行，道德内化于心。人类古代鲜有自发的社会大流通，社会关系主要在“熟人社会”中形成，是一种基于相互信任的人身关系。大工业和城市化改变了传统社会结构，扩大了人们的生活半径。由于社会关系不再局限于一时一地，其人格身份特征日益模糊，契约属性突出，社会风险随之增加。因此，要引导民众回归道德本原，目标是提升社会互信并增进社会资本。与之相关的是，要加大社区居民自治知识的宣传教育力度，搭建和营造良好的社会治理环境。

以信息化为抓手的技术手段。注重运用大数据、物联网等信息化手段，开展社会领域基础信息采集工作和分析处理，提升社会治理效能。特别是将根据大数据形成的社会治理需求，转化为有针对性的社会治理和社会服务。通过对社会治理大数据的分析，预测和判断未来全国以及各地区社会治理特征和趋势。同时，加快制定社会治理领域信息技术系统和平台的行业标准，在掌握和利用信息的同时保护公民隐私和企业商业秘密。