政策与管理

走出地方治理困境

□陈 朋

客观而言，近年来，在推进国家治理现代化的统一布局下，地方治理水平不断提升、绩效不断彰显。但是地方治理中也有一些困境需要引起重视，并亟待解决。

四重因素的制约

治理主体单一。改革开放以来，多元主体参与地方治理的期待和诉求明显增多。但是，囿于全能性行政惯性尚未完全根除，再加上社会力量成长进程的缓慢，政府在地方治理中处于“一统独大”的地位还甚为明显。这种情况的后果就是，在地方公共事务治理中，行政吸纳社会成为一种常态，“一竿子插到底”的工作模式不断延续到最基层。然而，依靠政府的单一治理，不仅容易给政府自身施加压力，让政府承担了大量不能做而且也不一定能做得好的事务，而且会让本来可以成为地方治理重要主体的社会力量慢慢养成“事不关己，高高挂起”的参与惰性。

治理力量碎片。随着地方性公共事务的不断增多和日趋复杂，尤其是公众公共服务需求的不断增长，地方治理迫切需要构建一个协同式治理模式。但是，从实践来看，协同式治理尚未真正出现，碎片化情形却异常明显。这种碎片化治理主要表现在两个方面：一是地方治理的政策制定缺乏整体性和系统性，部门分割、利益自肥、罔顾公共利益的情况成为很多地方的现实常态。比如，在整治建筑工地尘土飞扬的问题上，建设局、环保局、城管局、施工单位都是责任主体，但是这些部门又往往从自身利益出发，制定对自身较为有利但是并不一定有助于彻底整治尘土的政策，所以，最终出现多个部门都治理不好一块尘土地的怪现象。二是地方治理的过程缺乏协同与配合。各自为战的治理导致资源大量浪费、成本急剧增加，效率却迅速降低。比如，现在不少城市开始出现晚上倾倒装修垃圾的问题，城管局要求街道指导社区监控并负主要责任，街道则以不在本辖区为由予以推卸，环卫队最后又将问题归结到城管局。这就是治理力量分散、部门缺乏协同配合而导致分而治之的结果。

治理权责失衡。良好的地方治理必然要求权责对称。但是，当前地方治理权责不对称的情况还较为突出。以社区治理为例，其权责失衡的情况非常明显。首先表现在街道与社区之间，社区有责任完成街道代表政府交办的任务，但却没有相应的权能资源。其次表现在街道与政府职能部门之间，理论上讲，作为“条条”的职能部门与作为“块块”的街道，具有一致性的根本利益，但由于面临不同的考核机制和不同的利益诉求，二者分（工）而不明（确）、分（工）而不合（作）的情况还是较为普遍。而多数情况下，区政府职能部门处于有权无责的地位，街道处于相对有责无权的弱势地位。这种情况导致的结果就是，争权夺利、推诿扯皮、敷衍塞责等现象时常发生，选择性执行、象征性落实等问题普遍存在。

治理取向偏移。地方治理的最终取向到底是什么？应该是促进地方经济社会健康发展。而这又是建立在一定社会秩序的基础之上。于是，为了打造和谐的地方秩序，地方政府几乎是竭尽所能。然而，这个过程出现了很多偏移。首先是维稳异化。为了所谓的稳定，一些地方政府投入了大量的人财物，尤其是在重大节假日或敏感时期高度紧张，并创造了很多诸如“人盯人”“连哄带骗”“强力遣返”等维稳策略。然而，这种维稳思路不是建立在法治的基础上，而是寄希望于“花钱买平安”“政治动员”等机制。所以，一些地方不断陷入“投入越多——维稳压力越大——投入继续增加”的维稳怪圈。其次是非此即彼、丧失活力。当秩序遭受挑战时，人们倍感秩序的重要。于是，一种不计成本的“秩序论”开始上扬。

针对问题探索地方治理路径

早在1995年，全球治理委员会在发布了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理作了明确的界定：治理是各种公的或私的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。在全面深化改革的当前，地方治理必须作加快探索步伐。

构建科学合理的公共参与结构。当前，地方治理之所以出现主体单一、力量碎片等问题，重要缘由之一就在于缺乏有效的公共参与。因而，在推进地方治理现代化的过程中，要以“顶天立地”之法引导公共参与。所谓“顶天”就是要从战略高度来引导全社会尤其是各级领导干部充分认识公共参与的重要价值，要看到公共参与不仅能让公众感知到个体与公共领域的交集，而且还有助于减轻政府负担，促进政府提升工作效能；所谓“立地”就是脚踏实地地搭建诸如民主恳谈、民情沟通、民意直通车等简便易行的参与平台，引导公众不断参与身边的公共事务治理。公共参与结构还同科学合理的政社关系密不可分。因此，要划分政府与社会的边界，尤其是要明晰政府与社会组织之间的权责关系，努力建构政府与社会组织之间以服务为轴心的新型关系，有效解决当前政府职能越位、社会组织职能不到位、政府和社会组织相互之间职能错位的问题，并结合实际构建一个包括法治体制、监管体制、支持体制、合作体制等体制框架在内的现代社会组织体制框架。

合理划分政府的权责范围。按照“全面清权、减权放权、合理配权、依法用权、阳光晒权”总体思路合理划分政府权责范围。清权就是要对照法律法规及地方实际、群众要求和政府本质使命，认真全面梳理政府内设部门的主要职能及行政权力，对不合适宜、不合法规的权力要及时革除，对需要加强的监管职权则要及时补充，对于不归政府所掌握的权力要及时归还社会；减权放权就是要通过简政放权和优化政府流程，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大程度地减轻政府对微观领域的干预；合理配权就是要根据实际对地方权力进行标准化配置。比如可以根据情况配置副省级城市、一般地级市、经济强县、一般的县（市、区）、纯城区、城乡混合区等多个标准权责配置模板，尤其是要做好“强县扩权”“强镇扩权”这篇大文章，为其地方治理提供保障；依法用权就是要坚持“法无授权不可为、法定职责必须为”的原则，提高地方官员和群众的法治理念，并按照法治规则来履行职责，以切实推进地方治理法治化。阳光是最好的防腐剂，因而可以借用网络信息技术手段，打造集行政审批、行政处罚、民意征集、效能监察为一体并可以实现在线查询、在线申办、在线投诉、在线监察等功能的权力公开运行平台。

统筹发挥法、理、情的积极功能。这里的重点有两个：一是需要将依法管理与以理服人、以情动人有机结合起来，通过劝说、引导和信服的方式而不是硬碰硬的粗暴方法来实施“软治理”，尤其是要以此切实改变“刚性维稳”“拦截访民”“野蛮执法”的管控手段；二是要充分发挥情、理因素对法治手段的有益补充。对此，可以引入“熟人社会”的规则，充分发挥政治觉悟高、群众反响好、责任意识强、身体条件好、乐于奉献的志愿者或热心人士参与地方治理活动，并引导各类治理主体在互信的基础上开展合作实现共赢，以减少法治等刚性手段的不足。

有感而发

法治社会是契约社会

□谢来位

法治社会建设须经历传统身份社会向契约社会转变这一过程。现代意义上的身份是指人在社会或法律上的地位，这种地位决定其在特定情况下的权利和义务。传统意义上的身份是指由先天的、过去的因素所决定而非现在通过自身的努力所能改变的人的出身、地位或资格，诸如人的血缘、亲缘、地缘、业缘、性别、民族、身体状况等，一般具有继承性或不可（难以）更改性。传统社会身份的本质是讲究差别、亲疏、尊卑、贵贱，因而身份成了不平等的根源。法治社会需要打破传统身份社会约束。

不打破身份社会的“小圈子”，难以融入市场经济的“大社会”。身份社会是熟人社会，熟人社会是“小圈子”社会，血缘、亲缘、地缘、业缘等纽带所连接的社会交往对象往往只能是限于特定范围的人群，具有特殊性。市场经济条件下，交易频率越来越高，交易对象越来越广，尤其随着科学技术、经济贸易、社会交往条件和方式等的进一步发展，人的能力半径无限延长，人的交往需求越来越多，人的交往关系逐步超越血缘、亲缘、地缘、业缘等纽带所连接的社会范围，逐步由“熟人社会”向“陌生人社会”扩展，一个能力越强的人、人际关系越复杂的人、一个越能适应现代经济社会发展要求的人的社会交往对象就越有可能要求超越血缘、亲缘、地缘、业缘等纽带所能连接的对象，从而要求交往对象不受身份限制。因此，传统身份关系难以满足现代社会越来越广泛的交往需求。

不打破熟人社会的“人情观”，难以建立法治社会的“平等观”。“人情”是熟人社会最大的特点。费孝通先生用“差序格局”来解剖中国乡土社会结构，描述了人与人以血缘、亲缘、地缘、业缘等情感纽带为中心的亲疏远近严重不平等的人际格局。人与人之间关系的情感性在私人领域发挥调解作用，可以使家庭、姻亲、亲情、乡情更加牢固，即使在公共领域情感的纽带也可以使社会更有温情。而现代的法治社会要求坚持法律面前人人平等，不能因为个人感情或私情关系的亲疏远近把人分为三六九等，导致利害关系人受到不平等的对待，甚至为自己情感亲近或关系亲密的人谋取不正当利益，从而减损他人权利或者增加他人义务。一个手握公共权力的领导干部没有正确的“人情观”，缺乏法治社会的“平等观”，在公务行为中感情用事，就过不了“人情关”，难以秉公办事。

不打破身份社会的“先赋性”评价标准，难以建立契约社会的“自致性”价值标准。在传统身份社会，人们一般是根据某人的出生背景等先天条件来评价他，身份成为评价一个人的社会地位的重要标准。而在契约社会，自致性的表现、能力、业绩或成就成为评价一个人的价值标准。“自致性”价值标准鼓励人们依靠自己的能力、努力创造来改变自己的社会地位，而不是依赖论资排辈、特权和私情关系。

法治社会是“契约社会”。契约的基础是主体平等、权义对等、等价有偿。契约社会是一个反对专制、反对特权、反对歧视的平等社会。在“契约社会”，当事人通过自身努力、自由竞争和相互约定，自己为自己设定权利义务，而不像在“身份社会”，当事人依靠出身继承而不作任何努力却获得种种特权。因而，契约能激发和维持人们的主动性、积极性和创造性，成为创设人们权利义务的种种手段中最合理的手段。“契约社会”是一个交往的社会，一个开放的社会，平等地为每一个人提供通过自己的努力谋求幸福、发挥自己聪明才智改变社会地位的机会。“契约社会”的开放性、平等性和交换性，为思想交流、情感联系、心灵通约、互相协作、利益协调提供了手段、条件和保障，必然是一个有机团结的社会。契约的平等、自由、自治、权利本位蕴涵着法治的基本内容和根本精神，契约与法治高度契合，没有契约就没有法治。因此，契约关系必然成为现代社会、法治社会基本的社会关系。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“社会主义市场经济本质上是法治经济”，“必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度”。为此，必须进一步加大改革力度，打破投资创业、经济贸易、就业用工、选人用人、收入分配、公共服务、社会保障等领域的身份限制，彻底废除身份作为确定人们或企业地位高低、权利义务多少的根本标准，推进“身份社会”向“契约社会”的转变，用契约作为设定人们权利义务的手段，以等价有偿为根本原则，在契约的基础上实现主体权利平等、权义对等。

卡死档案造假路

□曹延芬

据《北京晨报》报道，在中纪委公布的2014年中央巡视组两轮巡视整改情况中，巡视涉及的20个省份中15个省份的整改通报提及整治干部档案造假，其中河北处理了11名身份造假的干部，某女官员仅性别为真。

近年来，各地干部档案造假现象屡被曝光，修改年龄、工龄、党龄，虚构履历、学历，骗取干部身份等一系列造假行为频频出现。试问：为何一直被曝光，却屡禁不止，为何总是有人在档案造假上前仆后继？如何才能“卡死”档案造假这条仕途“捷径”？

严格档案管理，向造假乱象亮剑。档案管理疏松是各地干部档案造假的直接原因，管理不严格、关键“关节”能找人疏通，致使档案造假并非难事，逐渐形成“年龄越填越小、工龄越填越早、学历越填越高、身份越造越假”的乱象。因此，加强档案管理十分必要。建立完善的档案管理制度，对如何查阅档案、调取档案要做出明确规定，对档案的日常管理要明确责任人，让企图修改、伪造档案的行为无缝可钻。

完善纠错机制，让造假乱象遁形。对于档案造假问题，纠错机制尚不成熟，如何避免虚假档案，如何让造假乱象“遁形”是组织人事部门整理档案的当务之急。目前，按照全国统一要求，各级组织部门正在对干部人事档案分级、分批展开系统专项审核，各级别公务员和参公管理人员档案均将纳入审核范围。纠错机制由以往群众举报的被动发现变为相关部门主动出击审核，发现错误和问题绝不姑息，使造假乱象就地遁形。

提高造假成本，加大惩处力度。人事档案造假现象层出不穷，不少干部敢于“顶风作案”的重要原因是相关部门对造假事件的惩处力度不够。被查出造假问题的人事干部，或是通报批评，或是暂时停职，“风声”过后便能“重出江湖”。面对此种乱象，唯有加大惩处力度，提高档案造假成本，让造假行为受到应有制裁，并在全社会形成震慑效应，使想造假、敢造假的人不敢也不能伸手。

村务公开要让农民看得到看得懂

□吴烨伦

日前，老家的堂哥告诉我，村子里有些吃低保的人实际上经济条件非常好，有的人不仅在城里买了房子，还在城里开了商店、办有企业。我问：吃低保不是要经过申请、审核、公示后才确定吗？这些吃低保的人怎么过了公示这一关呢？堂哥回答：我们也问过干部为什么不公示，干部说都公示过，没有人举报就定了。我们问怎么没有看到过公示？干部说是在政府网上公示的。我是1975届的高中生，都不会上网，现在村子中的大多数人都是和我一样60多岁的人，读过初中的都很少，对网络是一窍不通，光在网上公示，对我们来说与不公示有什么区别？

村务公开是党和政府力推的一项举措，是打造农村公平社会的基础。现在农村青壮年都外出打工，留守的大多都是老弱妇孺，文化程度不高，基本没接触过电脑，更遑论上网。因此，在进行村务公开时，就应该充分考虑这一现实，用农民看得到、看得懂的方式进行。但是，有些地方的村干部出于个人目的，在进行村务公开时，虚张声势、虚晃一枪，不是扎扎实实地真公示，而是玩手法，以网上办公的名义，对一些群众关心的种粮补贴、低保名单、危房改造资金补助等敏感事项只在网上公布，这让那些不会上网的农民就如瞎子看天。内中藏了多少猫腻，有了哪些暗道，农民只是凭感觉、凭想象去猜测，而无法了解和掌握真实情况，更无法公开监督，长此以往就会滋长腐败现象，危害社会公平，加剧村干部与农民的对立，影响农村稳定。因此，应该切实规范公开方式、公开途径，使所有的村务公开农民都能够看得到，看得懂。

发展之路

李光耀治下的新加坡：保障力催生归属感



□俞春江

给后代留下一笔房产，是许多华人老人的遗愿。传统思维中，那是给子孙带去福祉的最好做法。对于刚刚走完非凡一生的李光耀来说，也许从来没有想过这个问题，不过他的的确确留下了一大笔房产——90万套组屋。他推行的组屋政策解决了全国80%以上人口的住房保障问题。“组屋”“社会保障”“稳定”成为李光耀一生最耀眼的关键词。

上世纪五六十年代，新加坡社会动荡。在各种骚乱和打砸事件中，那些路边的店铺、汽车等首当其冲。一次在骚乱发生时，李光耀亲眼看到，街上的年轻人不是忙着参加活动，而是忙手忙脚地把自己的摩托车先搬上楼——有产业可保卫，这是人们热爱自己国家的前提。这件事李光耀在自己的回忆录中曾多次提到，成为他决心启动大规模组屋建设的动因之一。

新加坡建国之初住房问题曾经十分突出。当时住在组屋中的人口约为9%，许多人挤住在临时棚屋内。但是到2010年，新加坡住在组屋中的人口上升到82%。新加坡人均住房拥有率（87%，2010年）也因此远高于英国（68%，2011年）和美国（67%，2010年）。

做好住房保障几乎是每一个国家的政府都面临的难题。合适的路径是成败的关键。李光耀的逻辑是：既然是保障，就应该让人买得起。2013年，笔者在新加坡访问时，曾向建屋发展局官员了解房价问题。他们的回答很简单——房价不是根据成本来算的，更不是根据市场价算的，而是根据公民的收入来定的。组屋政策总的原则是“让70%的家庭能够买得起三房式（两室一厅）组屋”。

新加坡建屋发展局2010年4月份统计的一份资料显示，当时四房式（相当于三室一厅）组屋的平均销售价格是26.3万新元，当期申请者家庭月收入的中位数是4100新元，其抵押贷款的月供是948新元（计算方法为：2.6%优惠利息，90%销售价）。月供与收入比率是23%左右，中央公积金的缴存比例也正好是23%。（依据公积金条例，35岁以下的公积金会员必须将月薪的23%缴纳到账户中。）大部分购房者，完全可以用他们的中央公积金来支付月供。

既要保证品质，又要成本低廉。为了让房子成本降下来，除了在地价和造价上想招之外，新加坡政府更多是向规划要效率。新镇一般离中心城区远，但是都经过了统一科学的规划。组屋区一般50%的用地为住宅，10%左右为学校，道路用地10%，体育和休闲用地占2%。另外几乎所有的新镇都有一片预留空地。合理布局的组屋区实用功能很强。尤其是公共空间充足，娱乐体育设施齐全，低成本、低价格，却拥有高品质。

由于房屋是大规模集体建设，集约化成为可能。政府的调控手段便也无处不在。2013—2014年，笔者在新加坡访问期间，先后走访过十多个街区，租住过多个组屋。其中有三件事印象特别深刻。第一，所有的组屋都很相似。无论是西部的裕廊地区，还是中部的大巴窑，东部新开发的一些新镇、小区，都是一样的外立面设计，一样的内部构造。第二，邻居中总有不同肤色的人种。同一个小区总会看到马来人和印度人。第三，租住房屋时，几乎都要与主人合住，很少有单独出租的房子。

深入调查后发现，这些现象背后都有着新加坡政府的深入考量。一是民族融合政策。为了保持组屋区各种族人口比例相对均衡，政府于1989年制订了“避免单一种族聚居区”的法令。在组屋区政府规定了各主要民族在邻里和同幢楼居住的上限比例。二是禁止房产投机政策。政府限制组屋整套出租，除非房主出国在外，一般只允许自住，或者自住的同时出租整套房屋中的某几间。

政府借助组屋政策实现着更多的社会目标。实际上，政府提供组屋有一个很大考量就是社会公平。对于普通老百姓来说，住房公平就是最大的公平，80%的人口住在这些房子里，高低之分往往在无形中被化解。

新加坡统计局2007年估计，每个居住在组屋的家庭房屋资产平均价值为15.4万新元，相当于他们年收入的3.3倍。这一政策为国民提供了一定的财务保障，使国民分享经济增长的成果。在必要时候，还可以把住房转换成现金。而这一功能是当初许多新加坡国民所没有料到的。

与住房相配套的中央公积金制度，于1955年实施，由劳资双方共同缴付，按照比例用于购房、保健和养老，是新加坡社会保障体系的主体。

“当人们没有住房、公积金等社会保障的时候，在大选时就很容易投票给那些善于哗众取宠但不一定具有治国能力的反对党人，而当人们有了住房和公积金，他们就会投票给能够让他们的住房和公积金保值的执政党，人民行动党。”这是李光耀1984年国庆群众大会演讲中的一段话。

的确，拥有住房是产生归属感最直接的方式。对于一个历史很短的移民国家而言，这一举措意义更不一般。组屋除了满足公民最基本的居住功能外，还有其他多重保障功能：增强社会稳定和国家认同感，促进民族融合、社会公平，保值增值。

组屋政策，几乎像当年中国土地革命时的“土地政策”一样，迅速燃起无数普通民众对新政权的信心。相应的一系列社会保障措施，给新加坡人民带来了巨大的福祉，也在新加坡的政治稳定中起到了至关重要的作用。

新加坡立足于此的社会保障制度，为其从“第三世界”跨向“第一世界”打下了坚实的基础。