发展之路

培育兼顾“私利”的社区公共性

□李 蔚

在城市基层社会治理实践中，政府出台了一系列政策措施，大力推进、扶持社区建设，鼓励居民参与社区治理。但一方面，对于政府和社区推出的公共项目，居民带着“完成任务”“应付了事”的心态参与。政府在社区建设中提出的共同价值、共同目标、共同利益也就难以得到社区居民的认同。另一方面，居民对政府又有诸多不满和抱怨，“例行公事太多”“服务不到位”等等。居民对社区的认同感、社会责任意识、参与意识较低。

此类社区治理困境出现的主要根源在于没有找到社区治理的内生动力。一方面，目前我国城市基层社区建设在相当大程度上还停留在政府自上而下运动式推动，政府所提供的资源与居民的实际需求没有实现有效对接。社区居民归属感不强，社区参与的积极性不高，使得基层社会治理实践常常流于形式，导致所谓的“治理失灵”。因此，如何在社区层面激发居民参与社区事务的内生动力，拓展能够使每一位居民都有机会直接参与的公共性空间，且使这种参与成为一种实质性与主动性参与，成为我国突破城市社区治理瓶颈中需要迫切解决的问题。

建立以利益为导向的社区公共性。社区治理困境的出现主要源于社区公共性的缺失，社区公共性的存在是基层社会内在秩序与社区有效治理的基础性支撑。如果没有公共性作为社区治理的内生动力，政府很难有效动员与整合社会力量。与此同时，居民由于缺乏自觉参与的积极性，使得社区内自下而上的草根社会组织发育不良，从而不能在社区治理中更好地发挥协同作用。因此，城市社区建设必须以社区公共性作为价值归依。而利益是社会共同体形成的基本的联结纽带，因此，探索建立一种以利益为导向的社区公共性，重建社区共同体，能够从内源上激发社会多元力量共同参与社区治理的内生动力，实现基层政府行政管理与社区自治管理的有效衔接与良性互动，构建合作共治的城市基层新型治理模式。

以居民的公共精神为源动力。社区居民是社区治理的主体，具有公共精神的社区居民是社区活力与持续发展的内在动力。城市社区需要在重塑社区公共生活、构建社区公民教育体系、塑造积极公民、促进公民的公共参与意识与参与能力的提升方面进行实践探索。公共精神的提升需要有效的公民教育。一方面引导个人自主、自尊、平等地对待自己和他人；另一方面必须引导公民从公共参与角度寻找自我价值实现的方式，鼓励他们在积极谋求自身利益的同时参与到公共生活中，形塑公共精神，即在“公”与“私”之间找到平衡点。

以社区草根性社会组织为中间力量。在城市社区公共性培育过程中，各类草根性社会组织作为重要的中间载体，发挥着联结公与私之间的纽带作用。草根组织建立的一系列“非正式制度”，对社区公共性的培育至关重要，各类社团的发展，培育了居民的自我组织能力和自愿自助精神，居民参与网络的形成也增强了彼此间的信任与合作。因此，有必要对社区治理中的草根性社会组织进行分类，并对其运行状况进行分析；探讨在社区合作治理的框架中，草根性社会组织与政府及社区自治组织之间形成的互动机制及其在社区公共性培育中的基础性作用。

以政府公权力作为托底保障。社区公共性的培育是一个循序渐进的过程，在由政府所主导的社区公共性发育过程中，政府发挥着重要的创建、监督和指导功能。具体来说，通过以地方政府为主导的制度改革来影响居民结成各种团体参加社会建设活动，比如可以通过社区项目制的实施开创地方政府与市民团体协作的渠道。而传统的社区自治组织居委会也要在不断的角色转变中，通过与社会的协调合作来促进公共性的生长和发育。这里需要指出的是，市民团体与地方行政之间不应是对立的关系，社区居民也不应被动地听从政府指示，而是在了解自己生活社区实际发生的问题后主动利用政府的政策。在居民与政府之间达到以相互信任和尊重为前提的良性互动，并在这种互动的基础之中产生一种协调的多元参与的社区公共性。

探索能够兼顾个人利益的社区公共性。社区是一个生活共同体，同时也是一个利益共同体。共同利益对于共同体来说是一种天然的、有效的合作动力来源。所有的共同体成员都应该能从中获得某种利益的共有和共享，而共同体也正是因为这样的共同利益的存在而不断地被全体成员加强着。因此，社区公共性应该是一种以利益为导向的公共性。而社区公共性的培育，也不能简单地只从对居民的单方面的道德要求出发，只要求居民为社区公共事务做无私奉献，还要考虑居民的自身利益。社区公共性应该是在兼顾“私利”的基础上把个体利益与公共利益有机统一起来。总的来说，社区公共性培育的主要目标是探索既培养共同的社区意识，担负共同的责任，又能兼顾个人利益，使人们按照自己习惯的方式，保持自己的活动空间的社区公共性，实现社区层面的“多元共处、各取所需、和而不同”，从而保障基层社会的良性、有序运行。

政策与管理

如何让环保执法硬起来



□李思辉

当前，我国环境问题突出，其中一个很重要的原因就是政府治理手段过软，特别是环保部门执法不给力。

当下环保系统普遍存在着鸵鸟心态。一些人在环境监管上止于“走程序”，发现排污、排放，环评不达标等违法违规行为，就是下下整改通知书，开开罚单，煞有介事地喊一嗓子而已。至于对方听不听，改不改，落不落实，不大愿意去追究。追究下去，也许会有很多阻力，徒增很多麻烦，于是干脆绕开。“只要把程序走到了，追究不到自己的直接责任就成”，这样的作风不矫正怎么行？还有些人已然把“无效执法”看成常态，习惯于拿自己当“吉祥物”、作摆设，这样的心态不根治怎么行？

应当承认，环保执法有其难度。一些部门、一些地方对“环保与发展的辩证统一性”缺乏认识和认同。有的官员骨子里始终认为“环保影响发展”，口头上对环保高度重视，当环保与经济增长发生冲突时，总是牺牲前者。打招呼、批条子、下指示，给违法企业撑伞开道，末了，还美其名曰“保增长、保就业、保民生”，实在是荒唐得很。发展的目的不是数字上的好看，不是短期的虚惠，而是人的生存品质的切实改善。在这个问题上拎不清，要么是自私自利，不恤百姓，要么是价值观有问题。

于是，这又引出一个问题：如何让环保执法硬起来，不受制于地方？有效途径就是给环保部门扩权。现在各级环保部门都隶属于同级政府，人财物掌握在地方手里，地方政绩冲动之下，环保执法多遭掣肘。而在美国，环保局局长由总统直接任命，所辖机构包括华盛顿总局、10个区域分局，直接对白宫负责。在澳大利亚，法律授权环保局官员广泛的调查权、应急权，还设立了专门的环境法院，保证执法的独立性。我们能不能借鉴国外经验，参照我国工商、质监的管理模式，对环保部门实行中央垂直管理，赋予其更大的独立性和自主权？

环境治理固然不能局限于扩权，但权力与压力具有匹配性。目前，新环保法已经实施，法律体系更加完善，如果再给环保部门适当扩权，让其真正承担起环境保护的责任。扩权增责对环保部门而言是一种倒逼、一种压力，也是一种动力。

基层社会治理创新应摒弃三种思维

□李志明

近年来，基层社会治理创新已经成为了国内许多地方探索新型社会治理模式的重心所在。各地围绕着基层社会治理创新开展了许多有益尝试，也遇到过一些问题和挑战。总结反思这些经验和挑战，在推进基层社会治理创新时，应当做好以下“三个摒弃”。

以问题为导向 摒弃为创新而创新的政绩冲动

创新观的问题，是基层社会治理创新中管总的问题，主要解决为了什么而创新治理。积极推进基层社会治理创新不仅是中央作出的战略部署，也是回应当地经济社会发展新需要的客观要求，各级政府高度重视。然而，各地创新基层社会治理的出发点存在着很大差异。多数地方开展的基层社会治理创新实践是为了解决当地基层遇到的、传统基层治理体系和网络无法解决的新问题、新情况，为了回应经济社会发展形势的新需要，具有非常显著的问题导向特征。也有不少地方只是“赶时髦”“随大流”“凑热闹”，对基层社会治理开展的所谓“创新”，属于典型的“为了创新而开展的创新”。这些创新工程往往开始时轰轰烈烈、光彩夺目，但不久之后便销声匿迹、不见踪影，缺乏可持续性。

基层社会治理创新实践应以问题为导向，以取得实效为检验标准。因势而生、应事而为，把发现问题、解决问题作为改革创新的出发点和落脚点，聚焦突出问题，集中人力物力，突破一点、带动一片，在解决社会问题、满足社会需求的实际过程中探索创新工作方式方法。对不解决任何问题、无法产出任何基层社会治理“新知识”的创新观，要坚决予以批判和摒弃。

激发社会活力 摒弃管控或监控式的单纯维稳

一个社会能否健康有序发展，取决于社会是否具有良好的动力机制和平衡机制。其中，构建良好的动力机制关键在于能否释放和激发社会活力。在推进基层社会治理创新的过程中，激发社会活力应当成为其中的核心议题和着力重点。当前，在各地的基层社会治理实践中，有的地方片面强调维护社会稳定，忽视激发社会活力，基于传统管控思维，将政府和行政力量的触角延伸到社会生活的方方面面，把基层社会中大大小小各种事务统统包起来或者使它们处于自己的监控之下，“上管天下管地、中间还要管空气”；有的地方重管理、轻服务，重“刚性”措施、轻“柔性”方法，习惯于从补充行政管理的角度来动员社会和组织公众参与，而不是鼓励具有主体性意识的社会主体充分发育；有的地方更多地使用管制控制的方式，而较少地运用群众路线的方式、民主的方式、服务的方式，较少通过平等地对话、沟通、协商、协调等增强民众参与的方式来解决社会问题、化解社会矛盾。这种以行政管控为主的基层社会治理方式不仅难以实现基层社会稳定和谐，还容易导致更多的社会矛盾。

激发社会活力，应该从以下几个方面着手：一是以简政放权、政府职能转变为核心推进和深化行政体制改革，进一步向市场、社会和地方放权，开放并扩大社会发育和生长空间；二是改革社会组织管理制度，加快培育社会组织，促进社会组织健康有序发展，更好地发挥社会力量在管理社会事务、反映利益诉求、协调利益矛盾、促进社会和谐稳定中的作用，形成不竭的社会动力源；三是培育在政治法律领域具备主体意识、权利与义务意识及参与意识，在社会生活领域具备责任意识、合作意识、道德意识的“治理型”公民，提高公民参与的意识、能力和实际参与程度，增强社会交往和流动的活力。

挖掘各种治理资源 摒弃单纯技术主义的表层治理

推进基层社会治理创新，应充分并合理利用各种基层既有的治理手段与工具亦即治理资源。当前，在各地基层社会治理实践中，管理部门日趋注重在技术主义的层面解决各类社会治理难题，并创造出各种基于网格化管理方式、严重依赖数字化和信息化手段的基层社会治理模式。这种社会治理模式以街道、社区、网格为区域范围，以事件为管理内容，以处置单位为责任人，通过城市网格化管理信息平台，实现市区联动、资源共享，能够有效促进基层社会治理精细化。不少地方都以此模板开展了基层社会治理创新。然而，过于依赖这种方式的单纯技术主义的路线也存在不少问题：一是很多基于网格化的社会治理项目仅仅在表层上解决了问题，但深层次问题却一直缺乏整体性的应对思路，整体性的公共管理目标往往被各种项目碎片化了，不同项目之间的协调也越来越困难；二是由于网格化管理中数字化和信息化手段特别是视频监控设备的过度和不当使用，侵害了不少社区居民的个人隐私和私人空间，很容易给部分特殊人群贴上“污名化”的标签，不利于基层社会和谐。

当前，推进基层社会治理创新，应当挖掘传统行政手段和现代技术手段之外，如法律规范、经济调节、道德约束、公序良俗、乡规民约、心理疏导、舆论引导等其他社会治理资源，调动驻区单位、社区社会组织、物业管理机构、专业合作经济组织以及社区精英等多方主体参与基层社会治理，多措并举、综合施策，来创造“法治”与“德治”结合、“管治”与“自治”共存、“硬治理”与“软治理”相得益彰以及“社区共治”与“居民自治”共赢共享的基层社会治理生动格局。

低保公平：乡村治理的重要一环

□林 俊

在农业社会，农村处于费孝通先生所说的“熟人社会”，闾里长者在乡村治理中占据主导。家族和邻里承担了济困功能，以此维持乡村的基本秩序。随着工业化、城市化的推进，家族观念日益弱化，乡镇政府和村民自治组织越来越占据乡村治理的主导地位。农村低保，成为保证底线公平的重要举措，在乡村治理中发挥着越来越重要的作用。公平地分配低保资源成为密切农村基层党群关系、干群关系的一个重要基石。

建立农村最低生活保障制度，将符合救助条件的农村贫困群众纳入保障范围，稳定持久地解决农村贫困人口的温饱问题，是实施最低生活保障制度的主要目标。建立最低生活保障制度是让贫困农民分享改革发展成果的重要途径，对于保持乡村秩序和促进底线公平，发挥了重要作用。但是，在低保制度执行过程中也出现了一些亟待重视和解决的问题。一是低保对象错位，应该纳入低保的家庭没有纳入，基本生活困难；不符合低保标准的家庭享受了低保，影响了公平。二是低保边缘户等困难群体的救助缺少制度化安排。比低保标准稍微好点的家庭，勤奋劳作才能保证稍稍高于低保线，遇到天灾或大病就滑入到低保线下。这就导致一部分处于劳动年龄阶段且有劳动能力的低保户就业意愿下降。久而久之，因长期不就业、不接触社会，也会让这类群体陷于贫困陷阱而难以自拔。三是低保成本相对较高。农村社会救助制度呈现碎片化状态。在低保制度之外，还有特困人员供养、受灾人员救助、流浪乞讨人员救助、大病医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等多种形式救助，这些救助安排分割在不同主管部门，在低保对象甄别等多个方面耗散较多行政成本。在监管不力的乡村，还会出现乡村组干部与低保户争夺利益等“苍蝇”乱飞现象。为促进低保资源的公正分配，改善乡村治理，需要从以下三个方面下功夫。

一是从制度设计上将有劳动能力人口的救助与失去劳动能力人口的保障区别开来。通过提高国家基础养老金标准来实现乡村老年人口老有所养，保证老人基本生活需要。同时，还需要进行制度性安排，让失去劳动能力的青壮年人口享受稍高于基础养老金标准的常态化救助；对失去依靠的儿童救助标准应该更高一些。以此确保老年人、失去劳动能力的青壮年、失去依靠儿童都获得保证其基本生活需要的常态化保障。这样的制度设计将大大减少低保甄别成本，促进乡村治理公平。

二是对有劳动能力的低保对象重在就业扶持。在救助政策的制定中，要更加注重救助对象劳动能力的增长，把更多的救助资金用于发展和促进就业上，采取就业激励和培训等措施，促进救助对象通过提升能力摆脱贫困。延伸执行城镇劳动扶持政策，把财政资金投入到乡村设置环境维护、道路维护、巡查护村等公益性劳动岗位，让更多贫困户在劳动中脱贫。

三是健全临时救助制度。有劳动能力的人口，因失业、灾害、疾病以及遭遇其他特殊困难，导致基本生活暂时出现严重困难的，需要给予及时有效的临时救助。

要进一步整合现有各项救助制度，构建以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、临时救助等基本生活救助为基础的，以医疗、教育、住房、就业等专项制度为支撑的，以精神救助、特色救助为补充的，各项救助制度相互衔接协调的，及时有效的社会救助制度体系，促进乡村治理体系和治理能力的现代化。

有感而发

小议赴美生子

□乔志峰

近年来有越来越多中国的富裕家庭赴美生子，跨两国的月子中心数量不断增加。发达国家护照所附加的教育、福利、就业机会甚至清洁的空气吸引着对环境污染、应试教育日渐不满，希望下一代赢在起跑线上的中国父母。美国、加拿大、澳大利亚等地都是热门目的地。在中国的一些社交媒体上，有人对此表示，中国人赴美生子“丢中国人的脸”。

美国国务院一名官员通过邮件澄清，“个人以生子和为新生婴儿取得美国身份为唯一目的赴美，并不违反任何法律”。国内也没有哪条法律禁止国人赴美生子。因此，不管是移民或者赴美生子，都是个人的自由和选择，也是一种权利。现在全世界的主流是和平、交流和融合，选择到哪里生活或取得哪国的国籍，跟是否爱自己的祖国并无冲突。

当然，赴美生子也确实存在不少问题。比如，有的月子中心安排怀孕的中国籍妇女赴美，“歪曲她们赴美的真实意图”，因而涉嫌签证欺诈；有的月子中心未申报其非法营运的收入，涉嫌税务欺诈；有的孕妇利用针对美国贫穷或低收入无保险家庭的优惠政策，少付或者不付就医生产的费用，涉嫌医疗欺诈。这些情况确实很“丢脸”，但丢的是那些违规操作、涉嫌欺诈者自己的脸。

毋庸讳言，赴美生子流行，也确有那么一点对国内教育水平、生态环境等不太信任的意味。不过这也无须上纲上线到“丢中国人的脸”的高度。“生个美国人”，或许也算是一种另类鞭策，激励中国人不断向先进国家学习、建设好自己的家园。

