政策与管理

改革地方政府常务会议制度

□慕 玲

政府常务会议制度是法定的政府决策制度。1982年12月4日，我国第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第88条规定了国务院常务会议制度，这是“常务会议”的概念第一次在我国法律中出现。1986年12月2日，第六届全国人大常委会第十八次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》中，正式将地方政府常务会议制度写进法律。地方政府常务会议制度是具有鲜明中国政治特色的政府决策制度，是具有时代特征的发明创造与伟大进步，是中国政府决策制度科学化的有力体现。它随着时代的前进而发展，逐步承担着推进政府决策民主化和法治化进程的艰巨任务。

地方政府常务会议制度体系的形成和完善是一个渐进的过程，其载体是地方政府的《政府工作规则》或单行的《常务会议制度》，经过历次修订完善，形成了“决策主体、决策范围、议程建立、决策规则”四个组成部分。决策主体是指参与常务会议决策人员，包括法定的政府组成人员、特邀人员和列席人员；决策范围是指常务会议的决策边界；议程建立是指常务会议决策议程的形成过程和备选方案产生过程；决策规则是指对进入决策议程的议题表决方式的规定。从实际运行来看，地方政府常务会议制度的意义在于：一方面不断规范和提升参与各方的决策能力和水平，已发展成为政府制定公共政策的核心制度，成为政府研究涉及社会公众利益的重大决策的常态化工作平台；另一方面政府可以通过这个平台汇集各方智慧，平衡各方利益与需求，形成政策共识，通过民主议事和决策约束，确实在一定程度上解决了权力高度集中所带来的问题。

然而，需要反思的是，地方政府常务会议制度在决策议题确定、决策表决规则等方面存在着制度性漏洞。这些漏洞容易造成决策个人化或部门化，滋生决策腐败，给腐败分子提供利用决策合法程序干着非法利益输送勾当的机会。更严重的是，地方政府常务会议制度虽然形成了一系列重大的政府决策，却没有建立决策评估机制和监督机制，尤其没有对决策失败或者决策腐败建立责任追究机制，致使决策失败或者决策腐败得不到制度上的预防与纠正。

党的十八届三中全会提出“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建设”的改革总目标，十八届四中全会做出“全面推进依法治国”决定，这两次全会做出的决定都对政府依法行政和依法决策提出了明确的要求。政府的决策能力在国家治理体系中应当排在第一位，政府决策能力的民主化、科学化是政府治理能力的重要组成部分与现代化要求。因此，改革地方政府常务会议制度是提高政府治理能力的关键，政府如何做出科学、客观、理性的决策，并且能够有效预防决策腐败与决策失败，是政府治理能力现代化的内在要求，这需要我们在以下几个方面进一步加以改进和完善。

增加常务会议决策议题来源，改变“一把手”决定常务会议议题的格局。把人民代表建议和政协委员提案作为政府常务会议决策议题的法定来源，以此约束政府决策议题的建立过程，防止产生选择性议题，在适当范围内公布每次常务会议研究议程及议题建立过程原因说明，提高议题建立的民主性和公众性。

依法规范地方政府决策范围，改变政府管得过宽过细，对微观经济事务深度介入，导致市场或社会活力不足的问题。对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》进行修订，规范细化第59条第5款关于地方政府职权范围的规定，最大限度地限制行政自由裁量权，从源头上管住政府的决策范围。

开放决策过程，形成多个政策备选方案，保证政策决策方案编制的科学性和民主性，真正提高决策质量。对于常务会议审查的重大决策需要形成多个备选方案，注重对公共政策专业人才的培养，掌握基本的编制方法，提升编制政策备选方案的能力；支持第三方政策专业机构的发展，发展政府智库，把政府之外政策人士的良策吸收到备选方案之中来。同时在征求公众意见、专家审查基础上，开展成本效益分析，增加听取人大代表、政协委员意见的制度性环节，以此扩大公众、专家参与政府决策的法定渠道。

建立对常务会议制度运行评议、重大决策事后评估、责任追究制度。按照“行权受监督”的法治理念，依法授权同级人大常委会开展对政府常务会议制度运行情况的评议，每年专门听取一次政府关于常务会议制度运行情况的报告，或将常务会议制度执行情况写进政府对人民代表大会的工作报告，接受人民代表和政协委员的评议。建立对常务会议通过的重大决策的事后评估制度，每年由人大或政协牵头组织社会各界代表、委员对政府常务会议做出的重大决策进行专项评估，向社会公开评估结果，监督政府慎重行权，同时对决策失败与决策腐败进行责任追究。

改革政府常务会议决策表决规则。参照党委常委会“票决制”的决策表决规则，对常务会议审议通过的涉及资源、资金、资产、项目等重大公共政策决策进行票决。在《地方组织法》的相关条文中明确“政府常务会议研究决定重大公共政策时实行多数票决通过原则”的规定，以法治的手段彻底防止个人独断，把任性的决策权力关进制度的笼子。

基层治理

引导低龄老人参与社区治理

□苏永忠

截至2014年底，我国城市社区老人已超过1亿，而且正以每年3%的速度快速增长。这些老人中，70周岁以下的低龄老人占一半左右。为应对我国不断加速的人口老龄化问题，需要从人口发展战略和社会治理创新的战略高度，深入研究完善相关政策，挖掘运用低龄老人体力和智力资源，引导低龄老人积极主动参与社区治理，真正实现老有所为。

据《中国老龄产业发展报告（2014）》预计，到2050年全世界老年人口数量将达到20.2亿，其中中国老年人口数量将达到4亿。人口结构迅速老化将在一定程度上影响我国经济社会发展活力，未富先老已逐步成为越来越突出的现实问题。一直以来，政府、社会、家庭都把老人视作被关怀、被照顾的对象，关注的重点放在老人经济社会保障和健康医疗等方面，在一定程度上忽略了老人社会参与问题，支持低龄老人参与经济建设、社会治理的政策不够完善。这包括劳务市场对老年劳动力的排斥、社区治理对老人社会参与权利的忽略等。究其原因，城市低龄老人社会参与受以下因素的制约：一是不同群体对老人认知的偏差，甚至是情感的排斥，认为老人是社会问题的制造者、社会财富的耗费者、社会发展的拖累者。二是老人群体在社会参与中被边缘化，人们不习惯于将老人作为社会建设者来接受，而是将其排斥于社会活动之外。三是老人社会参与缺乏具体的保障机制、途径和制度，这更强化了老人在社会参与过程中的挫折感。

现在的城市低龄老人大都是新中国成立前后出生，经历和参与了建设新中国、改革开放和现代化建设，有艰苦奋斗、开拓进取的精神，积累了丰富的知识、技能、阅历和经验。社会应该积极创造条件，拓宽渠道，充分发挥城市低龄老人的资源优势，让他们参与到社会发展进程中来。一是服务经济社会发展。发挥低龄老知识分子智库作用，聘请他们到社区内或近距离的企事业单位工作，为经济社会发展献计出力。推荐具备身体条件的低龄老人参与力所能及的经济活动，提高老人收入，更好服务社会。二是参与社会治理。在城市交通管理、清理占道经营、市容市貌整治、拆违等领域发挥老年人有威信、亲和力强的优势，扭转城管形象，实现柔性执法。根据社会治理多元化的特点，协助居委会、业主委员会等做好日常管理。健全社区养老体系，发展社区养老和居家养老，推动以老助老。组建老年维权调解小组，对老人赡养、经济债务、家庭婚姻、邻里关系等大小纠纷进行调解。强化社区治安巡防，动员身体条件好的老人主动参加治安防范，活跃在社会治安的第一线。三是助力精神文明建设。组建社区老龄协会，以老年活动中心为阵地，组织老人开展各种文化活动，娱乐身心。配合社区开展禁赌禁毒、移风易俗等宣传，利用黑板报、文明墙等有效载体宣传法律法规、方针政策。还可以发动老教师、老法官、老干部等，采取群众喜闻乐见的形式，宣讲党和国家的政策。

从我国当前的实际情况看，推进低龄老人社会参与，我们需要在三个方面下功夫。一是加强宣传，在全社会形成老人社会参与的良好氛围。精心组织开展敬老月等活动，营造良好社会环境，形成全社会支持低龄老人社会参与的合力。二是完善相关法规，为低龄老人社会参与提供服务。认真研究老人社会参与中的共性问题，特别是老人社会保障、服务体系、社会参与优待政策等方面的突出问题，不断完善涉及老年人权益的政策法规，为老人社会参与提供法律保障。三是加强老龄协会建设，形成老龄组织网络，改善老年活动中心硬件设施，充分发挥老龄协会组织协调作用，真正把老龄协会建成老人之家。创新养老服务业发展机制，通过土地、税收、社保等优惠政策，吸引更多社会资源投入老龄服务业，充分发挥社会组织服务老年人的积极作用。

发展之路

特大城市发展要重视跨界治理

□陶希东

生产要素高度密集的特大城市治理是一个复杂的系统工程，涉及政府、市场、社会、居民等多重关系的再造，更涉及制度、政策、手段、方法等内容的深化改革。基层治理是特大城市社会有效治理的根基所在。当前，基层治理中体制机制面临的碎片化格局和现实，要求我们在特大城市社会治理中树立跨界治理思维，着重解决好其中的跨行政区边界治理问题。

跨界治理难题

城市治理面临跨界止步的无奈与尴尬。城管队伍是我国特大城市的一支特殊队伍，对改善城市市容市貌和维护社会秩序中发挥着独特的作用，但在现实中，在一些基层政区单元的边界地带，如相邻区、相邻街镇的交界地区，经常出现甲街道的城管队伍眼睁睁看着一路之隔的乙街道小商小贩违法乱纪行为而不能执法。久而久之，在边界地区城管和小商小贩、乱发小广告者之间猫捉老鼠的游戏成为常态，也使得一些跨边界地带成为城市治理的重灾区。

跨边界地区的生态治理成为老大难问题。水环境、空气的跨界污染是不同层次政区单元之间一个由来已久的跨界老大难问题，既有跨国、跨省之间的污染，也有跨城市、跨县域、跨街镇之间的上下游、左右岸污染现象。例如，近几年在京津冀、长三角地区出现的严重雾霾天气，以及发生在上海黄浦江的死猪漂浮事件，充分验证了这一问题的严重性和紧迫性。

线性基础设施的边界断头或质量巨大落差现象。这一现象在特大城市各级市县、区之间广泛存在着。市县之后都有一些“断头路”，使得在交界地区鸡犬相闻、行路无法畅通，难以实现应有的互联互通，给群众带来巨大不便。

边界地区城市景观的不协调。例如一些区与区也许都同属城市化地区，但由于两个政府对各自不同区块的功能定位存在差异，使得在其交界地区，尽管相隔一条路或一条河，但两边的城市景观存在显著差异，甚至存在巨大反差，经常看到一边是高楼大厦、另一边却是低矮平房，这种不协调的景观，从城市经济发展的角度看，是极其不正常的。

边界地区由于政策差异引发诸多社会矛盾与不稳定。这种情况主要发生在一些区县之间，因公共服务政策的差异，形成一路之隔两边相差很大的现实。这边饮水靠打井，那边自来水通到户；这边每月养老金70元，那边涨到了350元……这种政策差异容易引发社会矛盾和不稳定因素，需要高度重视并加以解决。

形成原因

长期以来形成的行政区各自治理的固有思维模式。行政区划是国家有效治理的权力手段，也是权力空间投影，各自管理好自己的领地，是古今中外的惯常做法，无可厚非。但关键是，在社会经济发展和治理行为中，当政者形成了一种有所偏重的区域治理思维，即在每个政区当中，政府驻地的中心地带，往往是投资、规划、建设、管理的重点地区，而远离政府驻地的边界或边缘地带，往往成为管理的薄弱点或应付地带，致使相邻政区的交界地区成为社会矛盾高发、集中的重灾区，形成所谓的“三不管”地区。

地方利益、政绩取向下跨界治理制度体系建设的严重滞后。任何事务的跨边界治理，实际上都是一种典型的多元博弈问题，而在地方利益最大化、各自政绩最大化、相邻行动者之间互不隶属或互不制约的情况下，在多个相邻政府或多个行动者集体之间跨边界治理制度体系的缺失，直接造成了跨边界治理的步履维艰，这实质上就是地方治理制度严重滞后于社会经济一体化和融合发展需求的表现。

治理对策

根据上述原因分析，唯有顺应地方经济社会的融合化、同城化发展趋势，树立跨界治理新思维，建立健全跨边界治理的制度体系，才是有效解决基层治理中诸多边界矛盾与问题的根本手段。为此，特大城市及其基层政府，应该在以下几个方面下功夫。

树立跨界协同治理的新理念。在面对边界治理中，地方政府或基层政府要站在更高的境界和利益出发，跳出一亩三分地的狭隘思维，树立城市或区域一盘棋的整体利益观，主动向前跨出一步，积极作为，对跨界问题进行合作治理，唯有如此，才会从根本上解决各自为政、利益地方化的困境。

实施相邻共同管辖权制度。特别是在城市治理领域，要在明确区、县城管执法部门负责查处本辖区内的违法行为的基础上，管辖区域相邻的区、县城管执法部门对行政辖区接壤地区流动性违法行为的查处，则可以“约定共同管辖”，一旦共同管辖区域内发生违法行为，则由首先发现的城管执法部门查处，管辖权发生争议的，由市城管执法部门指定管辖。这一做法可以为有效处置跨界问题提供法律依据。

建立健全跨界协调与联动机制。这是真正解决跨界矛盾与公共问题的核心与根本所在，重点需要建立健全跨边界治理的信息共享机制、执法联动机制、成本分担机制、利益共享机制、互助合作机制、政绩互评机制、社会参与机制等制度体系，变多个相邻政区之间的零和博弈为非零和共赢合作，实现地方利益和区域利益的最大化。

探索跨边界城市公共服务区和功能区。针对空气、水、文化保护、城市更新、人口管理、治安、教育、疫情防治等跨界领域，积极尝试覆盖多个政区单元或边界地带的功能区单元，如水质量控制区、空气污染控制区、文化保护区、城市更新区、发展机遇区、教育发展区等，实行跨边界、一体化的功能性管理，从根本上消除政区单元给城市功能、公共服务带来的阻隔现象。



深化社区治理体制改革

□陈 偲

社区是城市社会治理的基本单元，承担着重要的社会管理职能。我国在全国范围开展社区建设已历时15年，各地都在结合自身实际探索合适的社区建设之路，取得了较为显著的成效，也面临着一些难题，如公共服务水平不高、社区过度行政化等。更好地发挥社区的公共服务和自治作用，需要进一步深化社区治理体制机制改革，进一步整合资源、理顺职能、增强自治。



整合社区治理资源。按照“政事分离、政社分开，责、权、利相配套”的原则，将分散在不同层级不同部门的治理资源整合到社区，提升社区自身对资源的把控力，为社区的公共服务、自我发展提供物质、人力基础。在经济资源方面，确立“财随事走、费随事转”的原则，使得社区的事权与财权进一步契合，增强社区经济独立性，大幅度增加财政经费和专项工作经费；在公共服务资源方面，加强社区办公用房和居民活动场所建设，建立“一站式服务”的社区（公共）服务中心，打造社区居民“一刻钟生活圈”；在组织资源方面，整合党建资源，在社区建立党工委，与驻地党政机关、大中型企事业单位、非公有制经济党组织签订共驻共建、服务群众协议，吸纳其负责人到社区党工委兼职。

厘清政府与社区职能边界。在工作实践中，社区居委会常常承担繁重的行政事务性工作，效率低下，居民自治空间被挤占，与《居民委员会组织法》中规定的“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”定位不相符，难以满足居民的多元需求。为此，亟须合理调整政府与社区的关系，减少基层政府在微观层面对社区事务的过度介入，进一步理顺政府与社区职责边界。加快转变政府职能，全面减少社区承担的行政事务、减少社区考核，为社区自我发展留出空间。规范社区准入事项的行政审批制度，注重事前管理，制定正面清单与负面清单，形成公开透明的制度安排。一是社区履职清单，明确规定社区应依法履责的事务，约束和规范社区行为；二是社区协助工作清单，详细规定社区协助完成的工作事项，要求相关政府部门落实工作经费；三是社区退出事务清单，清晰划分出政府与社区的职能边界，从源头减少政府对社区事务的任务摊派。

增强社区自治功能。社区自治是居民、社会组织等社会力量共同参与社会基层治理的一种组织方式，也是实现自我管理、自我服务的过程，良好的社区自治可以增强居民对社区的归属感，同时有利于提高社区事务的管理效率。在推进社区自治的过程中，需要鼓励社会组织、居民、驻区单位、市场组织等多元化主体以平等、合作、协商的方式参与社区治理。一是推行直接选举制度。比照村民委员会选举办法，实行城市社区居委会直接选举，为居民参与、监督社区事务提供更为通畅的渠道。二是促进居民对社区日常事务的参与。建立居民协商议事制度、社区管家计划和社区服务项目化管理机制，增强居民在社区治理中的话语权和参与权，社区治理方式由政府包揽转为多元共治。三是培育和发展社区社会组织。将社区社会组织培育与政府购买公共服务紧密结合起来，将符合居民需求的公共服务事项交由具备条件的公益性、慈善性社区社会组织承担。成立社区社会组织联合会，将社区“草根”组织统一纳入联合会实行统一管理，并为其提供经费、场地等方面支持。

社区治理体制改革是我国基层社会治理的中心任务，其目标在于提供优质公共服务、促进居民自治与参与。要实现这些目标，需要进一步深化改革。一是进一步理顺政府与社区的职能边界，通过制度化的方式确定社区事务的准入和退出。二是注重“增权”与“放权”，一方面是为社区增权，将各类资源整合到社区，为社区独立性的增强提供物质基础，另一方面是政府放权，鼓励多元主体参与社区治理。通过改革，逐步建立起政府、居民、社会组织、市场组织等多元主体共同参与的社区治理机制，在协同协作、互动合作、相互促进中实现社区治理的创新和优化，真正造福于社区居民。