基层治理

乡村治理困境与突破

乡村治理在整个国家治理体系构建中起着至关重要的基础作用。打通“最后一公里”，关键是将基层治理体系建设与当前进行的行政体制改革、服务型党组织建设结合起来，在改革和转型中不断激发出基层社会的活力。

□ 王懂棋



党的十八届三中全会提出了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的总目标。这个总目标的实现离不开基层治理体系和治理能力的现代化。历史地看，我们党历来十分重视基层的治理，自新中国成立以来就对基层的权力结构进行过多次的解构与重构。但客观地看，在21世纪的今天我们仍在不断探索与当前转型相适应的基层治理体系，既面临着一些困境，也探索了一些方法和路径。

乡村治理困境

乡镇一级职能转变与村级自治存在脱节。改革开放以来，经过撤乡并镇和七站八所的改革以后，乡镇一级对村和社区的管理和服务主要是通过项目的形式，对下级自治组织输出资金、技术和信息支持。同时，承担一些上级交办的行政管理的任务，如人口计生、矛盾化解等方面。乡镇一级的改革应该说取得了一定的效果，在控制编制、缩减经费、提高效率等方面有了一定的进步。但从乡镇一级下沉的项目、资金、技术、信息等在村一级落地上存在困难。将小村撤销合并成大村后，村级服务半径过大。另外，村委会与下面组之间的关系在《村民委员会组织法》中并未做出规定，有的地区弱化组的作用，导致村干部力不从心。

县、乡（镇）、村（社区）在服务提供上仍未系统联动，服务型政府、服务型党组织的建设任重道远。县乡关系调整后，乡镇一级的审批职能被严重削弱了，大多已上收到县直部门。这导致了一个意外的结果，群众办一些小事却需要县乡多头跑，增加了办事成本。仍有很多地区固守传统的部门审批方式和办事流程，迟迟不肯下放与群众生活最紧密的行政审批和便民事项。以管理的思维设置层层阻隔，阻碍县、镇、村、组四级的互联互通，政务服务链条出现卡壳甚至断裂。同时，一些基层政府未能真正理解服务的内涵，导致在行为方式上出现偏差。

县乡权责不对等，执政骨干难出来。一些县直部门掌握着重要资源和权力，把规划、项目、资金、监管等权力牢牢握在手中，自己当指挥员，让乡镇去当战斗员，不问过程如何，只问乡镇要结果，更不关心实际工作中的具体困难和问题。碰到有利的工作就自己做，而像征地拆迁等硬骨头工作则由乡村负责，乡镇成了“有限政府、无限责任”。政策、项目、资金、技术、人才、监管的层层阻隔产生了消极的不干事、不创业氛围，有的甚至出现逆淘汰，而那些真正想干事、有担当精神，敢作敢为、善作善成的干部却因授权不完整、权责不对等而怀才不遇。

突破困境的方法与路径

当前基层治理经历了一系列结构性调整后，面临着更加复杂多样的身份、地位、利益、亲属关系，既有传统熟人社会的影子，又处于一个日益现代化的外部环境。在困境的突破与路径选择上迫切需要确立系统思维，实现县、乡（镇）、村（社区）的整体连动，盘活执政资源和制度绩效。从笔者调研的一些地区来看，突破基层治理的困境需要抓好“建”“连”“活”三个方面的工作。

“建”就是要建好平台。基层党组织始终是基层治理的领导核心，这个核心作用的发挥离不开党群议事平台的搭建。遵义市凤冈县在建制村（社区）成立党总支委员会的基础上，按照便于管理服务的原则，在自然村寨或村（居）民小组、相对集中联片区域建组级党支部，搭建党内议事平台。同时，在原有村（居）民代表会议和村（社区）监事会等自治组织基础上，以村（居）民小组为单位，选举由5—7名成员组成的组级议事会，搭建群众议事平台。通过把党的执政“窗口”下移到组，形成全面覆盖的组织网络，消除了党建“盲区”和组织“空白点”。两个议事平台的搭建，为村民建立了平等、包容、公正、自由的沟通平台，实现“群众有话有地说，小组有事有人管”“村民的事村民自己说了算”；改变了群众对农村事务不了解、不关心、不愿参与的尴尬局面，激发了基层党员群众议决本组事务的民主热情。同时，组内事务自议自决，为村级组织减少了大量事务性工作，使村（社区）两委能腾出更多的时间精力谋发展，抓大事，解难题，群众认可度广泛提升。

“连”就是要做到上下连动，打通层级和部门壁垒。深水区的改革既需要顶层设计，也需要基层创新；既需要打通“最先一公里”，也需要连上“最后一公里”。改革开放以来，我们党在基层治理体系建设上取得了很多好的经验和做法，比较典型的如浙江温岭的民主恳谈与河南邓州的四议两公开。这些地方政府的创新解决了一部分的群众自我领导和利益的自我表达问题。但随着经济社会的发展，群众的价值观发生变化，对物质文化生活需求越来越高，对基层服务能力的要求也越来越高。如果我们不能将被服务者的诉求和需要在第一时间有效传导到上层管理和决策机关，群众参与的热情就会慢慢“失声”“哑火”。久而久之，党的主张和群众的意愿慢慢割离，导致政府想做的，群众不乐意，群众想办的，政府不愿干，农村工作看似有条不紊，实则暗波涌动。当前，县和乡镇在项目管理、资金、人才、技术支撑上是居于主导地位的，这有利于加强统筹性并减小执行中的偏差。我们党也适时出台了很多支农惠农的好政策，但在“连”上还做得不够。在基层治理体系构建中要进一步打通县、乡（镇）、村之间的壁垒，真正做到县乡直达惠民生。以服务为第一要务，将老百姓不断变化的服务内容、形式的诉求与体制的决策、管理和执行有效地衔接在一起，并推动政府部门的服务资源整合和行政职能改革，寓管理于服务之中。

“活”就是要挖掘基层治理的内生动力，激活执政骨干。勇于打破基层治理体系构建中面临着体制性障碍、结构性矛盾和政策性问题。找准关键，不断挖掘群众、党员的内生动力，厘清政党、政府与社会之间的关系。党的十八届三中全会《决定》中提出了推进国家治理体系和治理能力现代化，实现中国特色社会主义的总目标。这个总目标的实现除了发挥执政党和政府的作用外，是否还内含着广大群众在自我管理、自我服务中能力的现代化？因为体制性吸纳和行政性支持必定是有一定限度的，而整个社会力量的成熟和理性化离不开群众自我管理、自我服务能力的现代化。凤冈的经验和做法正是从“提”“评”“审”“决”中让群众对自我利益的表达与维护有了一个不断训练的场域，在此过程中建构出了一个非自然村状态下连接起来的新的共同体，将价值层面的民主追求与实践中可操作的民主有效结合起来，极大地激发了现有制度的活力。有意思的是，县、乡（镇）、村之间的管理和服务链条打通以后，培育执政骨干这一重点也出现了新的活力。一方面，上级党组织可以通过第一书记等形式实现组织资源的再嵌入，共融于搭建的议事平台中。有利于在一线培养一批真正懂群众工作、会做群众工作的执政骨干。另一方面，在“党群直议、干群直通、县乡直达、民生直办”中党委、政府、群团的服务绩效更好测评，有助于在一线实践中涌现出一大批敢担当、有作为的好干部，为干部选拔任用制度的进一步改革储备力量。

为社区治理插上信息化翅膀

□ 张树俊

随着经济建设和社会的发展，社会管理要素日趋增多，居民对社区服务的需求越来越高，依靠传统的社区管理和服务手段已难以完全适应经济社会发展的需要，也难以实施科学有效的社会治理。社区信息化建设为社区服务和治理提供了可靠的支撑平台和良好的系统环境，在社会治理方面发挥着越来越重要的作用。目前，利用信息化建设推进社区治理创新已经成为重要手段，但由于各地信息化在社区治理中应用的时间不长，还存在信息化应用领域不广、信息化应用水平不高等问题。解决这些问题，可从以下四个方面着手。

强化信息化服务平台建设。加快推进以数字化、网络化、智能化为主要特征的信息服务平台建设，是提升社区治理信息化水平的基础。为此，需要从一社区一治理的“孤岛”模式中走出来，遵循“总体规划、部门协调、信息互通、资源共享”的原则，进行区域统一的社区信息化建设规划设计，形成全面覆盖、动态跟踪、联通共享、功能齐全的社会治理信息网络体系。制定统一的信息化建设标准，促进各部门、社区业务系统互联互通和充分融合。规范社区信息的采集、开发和应用，扩大信息技术在公共服务领域中的应用范围。体现“信息化平台”的技术先进性、网络安全性、平台开放性和功能实用性，保证信息使用简便、发布迅捷、回应精准。此外，社区信息平台建设，还需要注重向基层末端延伸，并努力推进城乡社区信息化建设一体化。

强化信息化服务体系建设。围绕提高社区服务水平，整合服务资源、拓展服务内容。围绕便民利民，着力搞好社区就业、社会保障、社区卫生、社区民政、社区人口和计划生育、社区治安综合治理，以及社区文化、教育、体育等方面的信息化服务。围绕信息化产品创新，提高信息化应用产品的研发和推广能力，形成服务信息产业链和信息化应用产品体系，逐步推动社会治理信息化系统向食品生产流通、餐饮服务、安全生产、环境保护、文体娱乐等领域延伸拓展，扩大信息技术在公共服务领域中的应用范围。围绕社区民主管理，建立社区交流平台，以“论社区事、谈社区情”为主要内容，引导各界互相沟通，建立居民利益表达和利益协调机制。围绕精细化管理，注意信息平台建设与整个服务平台建设相协调，注意吸引社区成员的普遍参与，注重提高老年人救助工作的信息化水平。围绕整体效应，在社会治理信息化建设的同时，注重建立集行政管理、社会事务、便民服务于一体的综合治理信息平台，实现各类社会服务一体化。

强化信息化运行机制建设。建立多方联动的信息化应用管理机制，实行信息“分头采集、关联使用”，推进社会管理由“多头分管”向“协同管理”转变。深入推进网络问政常态化制度化建设，完善政民互动信息网络，拓宽密切联系群众渠道，积极组织网民开展建言谋策活动，实现“网”听民声、“网”汇民意、“网”监公权。完善和丰富网上信访大厅，推进视频接访室建设，利用博客、微博、网上社区等载体推进党务政务信息公开，推动公共事务决策由“为民作主”向“由民作主”转变。结合信息化建设推进社区服务组织建设，建设统一的社区门户网站、呼叫中心、短信平台，为居民提供“一网式”“一线式”综合服务，促进条块之间和各类组织之间的有效衔接机制。注重社区综合服务支撑体系建设，在实现各类社会服务和管理事项“一站式办理、一条龙服务”的同时，注重政府引导机制创新和服务模式创新。积极鼓励和引导多方参与，对与百姓生活相关的社会服务，采取多渠道融资、多形式运营的方法，广泛吸收民间资本参与市场化运作，建成社区信息化共建共享的利益分配机制。

强化信息化保障机制建设。信息化条件下的社会治理创新，需要有高素质人才保障。这就需要为社区招聘一批政治素质好、工作能力强，既热心社区工作，又具有网络信息操作技术的人才；与此同时，还需要对社区现有工作人员定期开展社区信息化业务培训，不断提高街道干部、社区组织成员运用信息技术的能力。坚持“积极引导、依法管理、整体管控、确保安全”的原则，加强对网络安全的技术防范，定期开展信息安全检查和评估。大力整治虚假有害信息传播，依法打击各种网络违法犯罪行为，保障公民正常使用互联网的权益。将社会管理信息化纳入经济社会发展规划，把信息化发展水平列入各级政府考核的一项指标。加大对社区信息化建设工作的投入，将其经费纳入财政预算。在确保政府投入的同时，还需要积极引进市场主体参与部分子平台的运作，调动社会力量办事业的积极性。

政策与管理

推进社会组织规范有序发展

□ 栾晓峰

近年来，我国社会组织发展迅猛，对社会建构与和谐社会建设发挥了积极作用。但是，也需要看到社会组织快速发展潜在的风险，把握好社会组织发展的节奏。特别是，当前我国正酝酿放松注册管制，注册开闸后，应该如何规范发展社会组织是必须未雨绸缪的紧迫课题，需要高度重视并善谋对策。

引导社会组织发展关键是掌握好发展节奏。社会组织是国家治理体系中不可缺少的一个关键主体，从主客观来看必须得发展。但社会组织的发展必须与社会发展阶段、国家体制、政党制度高度契合，与社会发展程度相适应，不可超前，也不可滞后。也就是在任何时候，社会组织的发展取向都必须以不应超出国家治理能力的控制界限为前提。这意味着在社会主义初级阶段条件下，需要探索不同社会发展时期社会组织发展的可行路径，按阶段、按国情发展，使社会组织的发展、作用的发挥与社会主义发展阶段、各项事业发展的整体要求相适应，使社会组织发展与国家治理体系建构相统一，与“五位一体”社会主义事业总体布局相关联，实现国家对社会组织强有力的整合。必须建立与时代特征相适应的管理制度与机制，保证在注册制条件下实现严格规范管理。

风险规避机制与培育机制相结合才能确保我国社会组织发展的良性、有序性和节奏性。随着时间推移，社会组织的社会资本与政治参与能力会逐步得到增强，从而对政治社会局面会产生深远影响。发展社会组织必须具有一定的风险规避意识，注意科学使用培育与规制两种手段。对待社会组织的发展，既不能一味限制，害怕社会组织的发展；也不应该使社会组织发展超出国家治理框架的承载能力；而应该在对社会组织适当培育的同时，建构起社会组织发展风险规避机制。这既有助于规避社会组织注册后可能出现的各种风险，又有助于使社会组织健康有序发展，最大限度地激发社会组织的活力。

风险规避机制应在国家治理体系建设的宏观战略中进行统筹设置。社会组织处于国家治理主体结构的关键位置，有承上启下的作用。必须建立系统的权力互动和监督机制，使政党权力、国家权力、社会权力都在国家治理体系内具有良好的协同性，形成三者之间的良性互动。完善社会组织党建机制，提升社会组织党组织覆盖率，通过强化党员个体对社会组织活动的积极参与，实现对社会组织发展的引领，从而在愿景、使命、行动等各个层面实现党组织、党员与社会组织的互融性、动态性、良性的互动。

风险防控机制的健全需要加强政府部门之间的协同。从统筹治理的视角，协调各部门关系，建立数据共享机制与风险预警模型，形成统筹治理的合力，使社会权力得到有效的监督和引导。对社会组织的发展风险进行归类，并根据风险类型采取不同的治理策略。坚持社会组织发展规模地方性原则，从组织规模与结构上确保社会组织的局域性特征，避免组织层级化与跨地域联动。确保资金流动与组织使命的匹配性，严格按照组织使命及业务活动的范围来考核社会组织行为的规范性，并建立相应的资金流动监管机制加以保障。设置主动吸纳机制，必须重视对社会组织的政治性吸纳，也就是将精英吸纳、体制性吸纳与非体制性吸纳相结合，把符合一定条件的社会组织及其精英纳入民主协商体制中来，通过对社会组织正能量的物质、荣誉激励保证社会组织在发展过程中组织性质的稳定性。

发展之路

『互联网+』时代媒体融合发展

□ 苗成斌

在“互联网+”时代，推动传统媒体和新兴媒体融合发展，坚持传统媒体和新兴媒体优势互补、一体发展，是纸质媒体创新发展的方向。

“互联网+”为纸质媒体创新发展带来新契机。互联网深刻改变了世界，而得风气之先的传媒业受互联网影响至深。从纸媒的翻阅时代，到电脑的点击时代，从移动媒体的触摸时代，再到又将孕育而出智能语音的说听时代，可以说大数据和互联网技术日新月异变化之迅猛，新兴媒体裂变式发展之迅速，媒体格局和传播方式变革之深刻，对传统媒体带来的挑战前所未有。纸媒阅读习惯正在被电脑和手机屏阅读所代替。新媒体的兴起为纸媒期刊带来了读者流失和影响力下降，纸媒期刊从来没有像今天这样受到新媒体的挤压和挑战，唯有创新发展才能生存。另外，不论新媒体发展多么迅速，有多少优点，但也有其先天性的基因缺陷。如网络传播，多追的是快，求的是量，其片断式的发布和快餐式的阅读，往往会带来“浅思维”和“浅决策”。现在一些网络发布的信息真假难辨。新技术放大了街谈巷议，这迫切需要有主流媒体的权威声音，才能还原真相。如从期刊发行的角度看互联网，期刊有200多年历史的厚重，在20多年的互联网面前更有自信力、有定力、有魄力。纸媒报刊在内容至上、质量取胜、可信度高、品牌知名度好等方面比网络媒体有着独特的优势。

在“互联网+”时代，我们需要将传统报刊和互联网站各自的优势结合起来，推动传统纸媒与互联网融合，促进传统媒体向智能化、数字化、网络化纵深发展。通过“报刊+互联网+研究基地”的模式，把报刊内容的深度报道、网络媒体的广泛传播、研究基地的研究成果等融合起来，构建数字化、网络化的信息资源聚合平台和传播平台，打造电子刊、手机刊、微视频、移动客户端等新媒体群，优化资源、整体发布，形成抱团发展的新态势。

推动传统报刊与现代媒体实现有效融合创新发展，需要在以下几个方面下功夫。一是明确融合发展的方向。报刊需要坚持内容为本、技术支撑、服务制胜、用户至上、优势叠加、一体发展；与此同时，注意吸纳“互联网+”思维，做到用户至上、简约极致、开放共享、迭代创新、跨界协作。具体来说，就是需要将受众从读者变为用户，适应受众定位发生的新改变；市场结构从相对垄断到市场细分，适应媒体市场发生的新改变；从单一的内容到多样性和跨界式的运用，适应传播内容和形式发生的新改变；从单方向传播到交互式和互动式传播，适应传播方式发生的新改变。融合发展融的是先进的理念和思路，合的是精彩的内容和技术，做的是协调和互动，求的是再造和双赢，用“互联网+”的思维办媒体、抓融合，抢占新的发展制高点。二是在融合发展中坚持报刊特色。这就要求做到融合境界要高，实现传统与现代融合，纸介与网络一体，体现你中是我，我中是你，内外一致，表里如一；而且融合步子要稳，从报刊与互联网的共存共生，逐步达成深度合作，互动发展，形成宣传报道立体化、互动化效果，最终建成新兴媒体和传统媒体深度融合的新型媒体。三是创新融合体系。传统媒体与互联网融合，需要依托传统媒体的资源优势，突出“技术+用户”这个核心要素。一方面将报纸、期刊、网站与社会科学研究资源进行优化整合和优势叠加、取长补短、全面对接；另一方面在内容选题策划和内容研制生产中，创建内容数字化生产体系，形成一次采集、多次生产、多元发布、多级放大、多渠道融合、多平台互动的采编及发布流程，达到纸质媒体、APP、微博、微信同步转发，扩大阅读受众。四是强化人才支撑。培养新媒体人才，特别是要培养能策划、能编写、能拍摄、能传输、能研发、能管理的高端复合型人才，培养新媒体领军人才和技能应用人才，以人才引领传统媒体与新媒体的融合发展。