政策与管理

编者按：2016年4月24—29日，按照中央党校的统一安排，中央党校第40期中青一班二支部“当前我国基层治理存在的突出问题及对策”调研组在重庆市南岸区进行了调研。调研组通过阅读文献、实地走访、举行座谈等方式，以城市社区治理为主要研究对象，以南岸区的经验做法为主要依据，结合各地社区治理的实践探索，形成了调研报告。

# 社区治理重在培育公共精神

□ 中央党校中青一班二支部调研组

## 存在的主要问题

社区居民的多样化需求与国家制度的有限供给是社区治理的主要矛盾。具体而言，主要有以下问题。

**对“社区”的定位模糊。**“社区”是一个外来词，尽管已经进入官方文件，运用于日常话语，但是并没有明确的法律界定。这造成了各地改革对于“社区”理解不同，划分的标准各异。尤其是当各地的社区改革将社区作为国家治理的最底层进行重构和建设的时候，在法律上明确社区的定位，将之与城市居委会区分开来更为重要。否则，社区可能就会成为一些地方党委政府随意划分、设置的行政空间，失去其自身发展的逻辑。由于对社区的理解不同，社区治理的各个参与主体对社区有不同的目标期待。党委要在社区建立基层组织，以实现党的意志；政府要让社区成为各项职能的落脚点，以保证政令畅通；社会组织希望能借助社区发展起来，体现自己的价值；市场力量希望能在社区中培养消费偏好，扩大消费群体；社区居民希望社区能提供安全清洁和睦的生活环境。

**社区治理结构存在失衡。**社区治理是多主体参与的，党委政府发挥着主导作用。但是，在实践过程中，主导作用很容易变成对社区事务的包办代替，社会协同、公众参与没有发挥足够作用。此外，社区主管部门不明确。民政部门一直是社区建设的积极推动者和主要责任部门，但是社区治理的范围超出了社区建设。尤其是社会治理任务提出后，地方党委承担起更为直接的协调推进责任，有的由政法委负责，有的成立了专门的社会工作委员会或者社会工作部具体负责。总的来说，各地的做法不同，都希望中央能明确主管部门，以保持工作的上下衔接。

**社区治理方法手段相对简单。**社区治理需要多种方法手段，其中规划是实现社区良好治理的基础性方法，但是社区通常并不是城市规划考虑的重点。一些地方的城市规划更关注经济发展，而不是社区生活，往往会为了产业的布局、道路交通的改造，甚至开发商的利益，随意修改居民小区配套设施布局，拉长居住区与工作区之间的距离。一些新建社区或者规模过大，或者配套设施不足，或者治理结构建设得慢；一些新建城市重地上建筑，轻地下设施，重道路街面，轻小区环境，等等。这些都降低了社区生活的质量，不利于社区认同的培养。项目制作为推动社区建设的重要手段，存在缺乏统筹规划，主题变动大，缺乏连贯性；项目种类多，资金使用分散，难以有效引导；项目申请评估程序繁杂，实际完成项目时间有限，影响项目完成质量。加上相当多的社区能力不足，工作动力不够，只能从容易的工作入手，甚至改头换面重复劳动。

**社区精神还有待养成。**人的城市化是需要时间的，城市生活习惯是养成的。随着城市化进程加速，大量习惯分散居住、独立居住的人口向集中居住的城市社区聚集，从熟人社区来到陌生人社区。对于他们来说，既要习惯在集中的空间里生活，个人利益服从于社区公共利益，也要在陌生的环境下培养出邻里守望的情感，形成对新社区的认同。参与是社区精神养成的根本途径。目前社区公共参与面临着居民参与热情不高、公共参与方式单一、居民自我组织能力不足等问题。更重要的是，在一些业主小区，由于业主与开发商、物业管理公司之间存在着矛盾，一些地方政府担心业主维权，所以对社区公共参与采取冷处理，甚至压制的态度。

## 对策建议

我国的城市化进程如火如荼，各地的城市社区治理创新方兴未艾，产生了许多有益经验。在这些经验基础上，根据我们的调研思考，提出以下对策建议。

**在认识上回归社区本位，实现社区治理的战略重点转移。**目前，城市社区治理结构基本形成，社区建设的基础性投入积累到相当水平，依托网络技术发展的管理精细化不断推进，社区作为居民生活共同体的特征更为突出，城市社区治理正处于战略重点转移阶段。人民群众幸福感的提升是从身边的社区生活开始的，乡愁的安放也会把社区作为重要选择。城市社区治理要实现从物质投入、制度供给向公共精神培育的战略转移，凸显城市社区的本质属性，回归社区的本位。

**进一步完善有利于培养社区公共精神的社区治理结构。**社区治理结构是公共精神形成的体制机制保障。通过完善社区治理结构，培养协作、参与、信任的社区精神。根据社区的具体情况，发挥好党的领导作用。在具备一定治理条件，社区居民自我管理意愿强的社区，要发挥“第一推动力”的作用，选好社区党支部班子；在社区社会组织活跃的社区，要做好“指导员”，把握社会组织的发展方向，引导好它们的活动；在缺乏治理的社区，要发挥“最后兜底”作用，主动介入，派工作人员参与，避免社区管理陷入混乱。积极转变政府职能，依法参与社区治理。地方政府承担着社区治理的首要责任，但不等于包办一切。根据现有法律法规，厘清政府与社区、社区居民之间的权责，应该政府承担的责任，要做好做足，属于社区自治的事务，要协助支持，属于居民个人事务，要说明维护。鼓励社区参与，提升社区能力。居民是社区的主体，没有他们的有效参与，社区治理是没有活力，缺乏持续力的。从社区居民普遍关注，容易达成共识的问题入手，丰富参与方法，创新参与手段，使居民在参与问题解决中，增强居民对社区的热爱。积极培育社区各类组织，规范各类社会组织的活动，提升社会组织的自我管理水平，避免恶性竞争。

**创新社区治理方法手段，为社区公共精神的培育提供扎实的条件。**社区公共精神是在实践中养成的。创新社区治理的方法手段，提高治理的精细化水平，使社区居民在日常生活中感受公共精神的力量。做好城市规划，增强社区意识。社区是城市的细胞，与城市发展有关的各类规划，在做到“多规合一”的过程中，树立和增强社区意识，将宜居列为与宜业、宜治等目标同等重要的位置。在城市规划中，尤其要重视社区的尺度、社区的配套设施、社区公共空间等要素。重视公共空间建设，培育社区信任。公共空间是社区居民交流的场所。开放和改造现有的社区公共场所，建设适合居民交流的物理空间，网络空间，吸引居民参与，引导社区舆论。在有条件的社区，鼓励创办自愿性质的社区报纸，社区微博、微信公众号，吸引不同社区群体参加。提高项目的有效性和整体性。将社区项目纳入当地的经济社会发展规划或者年度工作计划，提高项目的规划性、针对性、连续性，重视社区项目培养社区人才，改进社区生活质量、增进社区融合的功能，积少成多，实现更大的规模效应。

**培养社区治理的内生力量，引领社区公共精神的形成。**社区公共精神是内生的，依赖于社区居民认识的提升、行为的养成。要为社区不同群体参与社区治理创造条件。努力满足不同社区居民的参与需求，让他们在社区事务中有获得感。重视“上班族”、外来人口（包括农民工、少数民族、外国公民等）等的参与，为他们参与社区事务，融入城市社区提供更为便利的渠道。发现培养和宣传社区英雄，让一些社区英雄成为社区工作者、志愿者，让先进人物、好人好事感召社区居民，引导社区风尚。培养本土化的社区工作者，发挥他们生在社区、长在社区的优势，做好职业规划，改进激励措施，提高社区工作的专业化、精细化、持续化。

（**调研组成员：**穆坦里甫·买提托合提、杜惠平、张宗梁、苏民、杨雪冬；**执笔：**杨雪冬）

# 如何治理农村“垃圾围村”

**治理垃圾问题最好的办法就是从供给侧改革着力，从管好垃圾产生的“源头”开始，在此基础上再来寻求化解之策。一是加快转变农村发展方式以减少“潜在”垃圾；二是增加农村环卫公共产品供给以治理“现存”垃圾；三是提升公众参与农村垃圾治理的自觉性。**

□ 高建设

“垃圾围村”现象不仅关系到农村生活环境的宜居度，而且还对农村土壤和水体造成严重污染，是事关农民健康的重大民生问题，直接影响到农村全面小康社会的建成和生态文明建设发展战略的实现。

## 农村“垃圾围村”现象的成因

造成农村“垃圾围村”的原因除了传统的生活习惯和卫生意识外，还有粗放的增长方式，以及在农村社会结构转型时期垃圾治理相关公共产品的供给不及时、不配套、不协调等因素。

**粗放增长方式导致生产型垃圾向农村各个领域扩散。**近些年来，我国农村地区的工业、农业、建筑业发展都很快，这在快速提高农民生活水平的同时，也伴随着以上各类垃圾在农村的快速扩散。一是工业领域垃圾不断蔓延。在城市产业转型和环境保护力度不断加大的背景下，大量生产技术落后、污染严重的企业选择了迁往监管相对薄弱的农村地区，这使大量的废气、废水、废渣、废料，以及重金属等“原始”工业垃圾不断向农村扩散。二是农业领域垃圾越发严峻。为了追求农业产量，农民往往过度依赖于对农药、化肥的使用，再加上有些地方对污水灌溉、垃圾焚烧，以及人、畜、禽粪便的随意排放等不良习惯缺少有效监管，导致大量农地有机质缺乏，田地和河流污染严重。三是农村建筑领域垃圾也日益增多。新农村建设和农民改善住房条件的需求刺激了农村建筑业的发展。在缺少规划和管理的情况下，大量的建筑领域垃圾被随意倾倒、抛放，有些人直接把村庄道路、小溪小河、小坑小洼等地方当成了建筑垃圾的填埋或堆放场所。

**农村消费水平的提高导致消费型垃圾急剧增加。**随着农村消费水平的提高，农村的生活垃圾也越来越有“工业味”。除了剩饭、剩菜及蔬菜的根、叶、茎、皮等“传统”农产品生活垃圾外，塑料袋、塑料瓶、玻璃瓶、易拉罐、商品包装箱，以及一次性塑料桌布、筷子等“现代”工业品生活垃圾也越来越普遍。而且，随着乡村旅游业的兴起，部分不文明的游客也加入了农村垃圾的“制造”大军。在大量不可降解的工业消费品垃圾面前，自然界的自我净化功能遭到破坏，农村正被越来越多的工业消费品垃圾所包围。

**农村公共环卫产品供给滞后导致“垃圾围村”长期存在。**目前农村的垃圾集中收集点、垃圾中转站、密闭运输车等设施还远远不足。许多地方的垃圾处理都是借助于城镇的垃圾收运处理设施。这大大降低了对垃圾的处理能力。此外，在资金保障、保洁队伍建设、问责机制等方面也没有形成健全的机制，主要是依靠一些暂时政策和政府机构惯性在运行，缺乏长期性、稳定性。

## 治理农村“垃圾围村”的对策

治理垃圾问题最好的办法就是从供给侧改革着力，从管好垃圾产生的“源头”开始，在此基础上再来寻求化解之策。

**加快转变农村发展方式以减少“潜在”垃圾。**将绿色、低碳、环保的理念贯彻到产品生产、包装、宣传、销售及包装物的回收利用整个链条当中，通过宣传教育和法律、税收等方面手段促进商品包装的简洁、合理、实用，以从“源头”上减少“潜在”工业垃圾来源。推动农业现代化建设，促进农业生产由过度依靠农药、化肥等投入转到主要依靠技术进步和提高劳动者素质上来。适当降低农地开发利用强度，推广使用节本增效技术，科学利用农家肥，控制化肥、农药等施用量。鼓励建立地膜、农药瓶、化肥袋等废弃物资源回收利用机制，减少农业垃圾的污染。推广绿色建材，建设节能农房。依靠技术创新，实施“建筑垃圾源头削减策略”，促进建筑垃圾的就地加工，将旧房石料、余泥、余渣、废钢筋、废铁线、建筑胶水等改造成可以再循环利用的石料或铺道砖等“新”产品或“新”资源，尽可能减少建筑垃圾的产生量。

**增加农村环卫公共产品供给以治理“现存”垃圾。**加快完善垃圾处理所需的硬件设施。要加大对农村垃圾处理基础设施的投入，推动基础设施建设向农村倾斜。逐步建成体系完整、科学合理的自然村、行政村、乡镇、县四级垃圾回收、处理、利用所需的硬件设施。进一步细化农村垃圾治理相关法规。进一步细化农村垃圾治理规划与设施建设、清扫、收集、运输、处置、监督管理等各个环节的要求，建立相应的技术标准。建立相对稳定的农村保洁队伍。完善农村垃圾处置的资金保障制度。建立健全资金筹措和投入机制，建立省级农村生活垃圾治理经费保障制度。形成稳定的财政补助、社会帮扶、村镇自筹、村民适当缴费机制。明确责任主体。明确保洁员、承包者、村干部、乡镇干部、县级环保部门，以及等各层级主官的具体责任。健全评价机制和问责机制。保障包括农民在内的广大社会公众参与垃圾治理的权利和热情。同时，还要加大农村环卫工作在干部考核当中的权重，这样，才能使广大干部真正认真对待农村“垃圾围村”问题。

**提升公众参与农村垃圾治理的自觉性。**教育引导农民树立正确的消费观，减少奢侈浪费，形成良好的卫生习惯，号召村民尽量减少日常生活垃圾，提倡使用那些能够在短时间内自然降解的塑料薄膜和垃圾袋，自觉地进行垃圾分类。此外，也要对农村旅游者进行环保教育，助其形成良好的旅游习惯，减少乃至杜绝乡村旅游垃圾。

社会聚焦

# 『事后妥协』不如『事先周全』

□ 梅剑飞

近日舆论对“短命”政策讨论甚多。这些政策的共性就是决策太过草率，解决不了老问题，还会产生新问题。政策一经发布，民意迅速反弹。而有些政策发布部门，在面对舆论质疑时，还会固执地“据理力争”。值得一说的是，大多数决策部门能够很快做出反应，尊重民意，调整或直接取消政策。应当说，不少类似政策的出台都有诸多不合理之处，不切实际，不接地气，不科学，不合规律，出台就意味着遭受反对。决策部门果断纠偏的同时，还需反思，政策出台前周全一点考虑问题，早点听听民意，岂不是少走弯路。

制定和实施政策是政府社会治理工作的重要方式，出台政策并非儿戏，本应合法、权威、科学，一些不接地气的“短命”政策轻易出台，原因在于，制定之初考量不足，决策部门事先缺乏足够的调研，没有真正重视民意诉求。事先功课不到位，该尊重的流程被随意忽略，急功近利，单方向决策，事后政策执行环节因脱离实际，自然会遭遇反弹。这类尴尬有必要引起更多地方吸取教训、加以重视、设法规避。

把“事先”工作做得“周全”，是现代政府部门行政能力的起码要求。任何政策的出台，都应当有一个科学决策的过程。与其事后在社会关注中徒劳解释、疯狂补救，甚至否定之前制定的政策，何不事先前瞻预判，充分考查，脚踏实地，遵守程序，在政策的立项、调研、讨论等过程中真正做到集思广益。遵循规范化的科学民主决策，该召开的座谈会不要省略，该提前公开的细则全面公开，该吸纳的民意认真听取，直至制定的政策有落地的基本条件再出台不迟。

有感而发

# 治理现代化是啥状态

□ 陈　朋

治理现代化既是一种追求现代性的过程，更是一种理性的过程。只有明晰治理现代化的目标状态，才能有的放矢地探寻实现治理现代化的基本路径。否则，就会陷入目标不明、路径不畅的尴尬境地。一般而言，治理现代化的状态可以从三个层面来描述。

**治理主体更加多元、理性。**在治理的概念已经耳熟能详的当前，人们一般都认可这种说法：治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出了挑战，它认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可，就都有可能成为在各个不同层面上的权力中心。改革开放以来，中国现代社会利益分化和多元化的趋势日趋凸显，要求参与地方治理的主体越来越多、愿望越来越强烈。因而，转型期中国治理现代化的一个核心逻辑就是通过政府主动放权，培育和激发多元主体共同参与治理活动。事实上，将治理活动仅寄希望于政府本身就是一件不理性的事情。因为，作为一个组织机构，政府的能力和精力有时是有限的。因此，无论是出于对政府有限能力的修补还是出于对其自利性的防范，都应积极开发各类资源，培育多元主体，共同参与治理活动。

现代化的治理不仅需要多元的主体，还需要这些多元主体秉持理性的参与态度。但是，这种理性不是经济学中的“权衡算计”，而是指尊重事实、讲理崇信、互相体谅。缺乏理性已成为实现治理现代化的严重阻碍。实际上，理性是一种策略，而且多数情况下是一种至优策略。理性的主体能形塑出共同体的精神面貌，从而为有效的地方治理提供动力。

**治理结构更加开放、科学。**首届国家治理高峰论坛所评选出的治理创新百佳案例表明，治理结构能不能超越传统的旧有模式，能不能以开放性的架构来吸纳和承接各种治理难题，能否有意识地革新传统的管控色彩进而构建与现代市场经济体制相适应的治理格局，是直接影响治理现代化水平的重要因素。从这个意义上讲，现代治理转型的重要内容就是改革单一控制型的治理结构，转而建立开放包容的治理模式。

一般情况下，开放、科学的治理结构维系于三个因素。一是治理主体的重组。虽然一些经验事实表明，在所有的治理主体中，政府对治理依旧发挥着更为直接而又决定性的影响，政府对治理负有天然的责任，但政府并不是万能的，它有很多不擅长做、做不好的事情，将这些事情委托给政府以外的力量来协助处理也许可以到达更好的效果。联想当下的治理，就是要看它能否通过相互竞争性的关系来凸显治理主体的自尊与自重，通过多样性的契约来展示治理主体的相互承认与尊重，通过合作性的平台来促进治理主体的宽和与宽容，运用权威性的机制来解决治理主体之间的冲突与矛盾。二是治理模式的转型。在现代化的治理结构中，政府与其他参与主体之间不再是依靠封闭的统辖和命令方式来交往，而是以互动、协商、合作等开放方式来形成多样化的公共事务治理模式。所以，在判断治理现代化程度时，互动、协商、合作的开放性治理模式是一个重要维度。三是权责关系的明晰。多元的治理主体和互动合作的治理模式内涵着现代化的治理要建立权责对称的关系架构，能否构建权责对应的治理关系应成为检验治理现代化的重要标尺。

**治理方式更加民主、法治。**民主是人类的不懈追求，也是人们的一种生活方式。对于现代化的治理而言，民主是一种须臾不可或缺的重要方式。学者比较认可的治理现代化的一个重要准则就是民主化，这就意味着，公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。其实，民主也是一种治理方法或者说工具。一些案例表明，是不是运用民主的方式已成为分辨传统地方管理与现代化治理的重要分水岭。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。在治理现代化过程中，能否按照法治规则推进治理是重要标准。治理现代化是建立在法治基础上的现代化。作为一种基本方式，法治可以其可预期性、可操作性、可救济性等优势来凝聚治理共识，使不同利益主体求同存异，依法追求和实现自身利益最大化。因此，在推进治理现代化过程中，让法治原则成为治理的价值诉求和构建现代化治理体系的正当性基础，让“法无授权皆禁止”“法无授权不可为”成为治理的基本通则，让健全的法治管住肆意妄为和“任性”的权力，是其必然要求。

发展之路