



城市公共空间治理要处理好五种关系

□ 孙志建

核心阅读

随着城镇化进程不断发展和深入，社会生活水平和人们精神要求的提高，对城市管理的现代化要求和期望也越来越高。可以说，城市公共空间治理好坏直接决定着一个城市的品质和品牌。解决围绕城市公共空间的有关问题，唯有坚持以人民为中心的发展思想，处理好城市公共空间之间的各种辩证关系，才能真正地实现精细化治理。

扩张性必然对城市公共空间的活力、公共性以及生活气息提出挑战。譬如，前几年某些城市采用“梅花桩”整治城市流浪、无序设摊的做法就是一个典型案例。因此，坚持以人民为中心，要求城市治理者将权力逻辑、资本逻辑以及生活逻辑在城市公共空间治理中辩证统一起来，并且越来越多地从市民需求、可达性、获得感、空间体验以及空间参与程度等角度出发开展治理行动和创新。譬如：推行街区制；构建“15分钟生活圈”；合理布局公园或者广场通道、座椅、饮水处以及公共卫生间等设施；开辟人与自然亲密接触的“原始”空间；培育或组织市民集体生活；等等。总而言之，对于城市治理者而言，处理权力、资本与生活三者的关系还需要探索出具有中国特色的以市民或使用者为中心的公共空间治理模式，赋予城市公共空间更为充分的活力和生活气息。

处理好刚性治理和柔性化治理之间的关系。在市场经济建设初期，刚性治理是城市公共空间治理的常态。譬如对流动摊贩进行运动式整治、收容遣送、罚没财物甚至出现暴力执法。随着时代的发展和制度的变迁，尤其是随着收容遣送制度退出历史舞台，这种粗暴的刚性治理现象有所收敛。然而，刚性治理并没有完全消失。譬如一刀切地推行“统一沿街店

铺招牌”的做法就是一个负现典型。在2019年政府工作报告中提出了“柔性化治理”的理念。报告强调：“新型城镇化要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀。”实际上，坚持以人民为中心的思想和方略，就是要在城市公共空间治理中采用更具温度、包容性、回应性以及人文关怀的柔性化治理方案，而不是命令式的、粗暴的、一刀切的以及运动式的刚性整治方案。“天下之至柔，驰骋天下之至坚”。城市治理要常倾听、多协商，要善于运用群众工作的思维和方法开展工作，化解城市公共空间治理中的顽疾。此外，柔性化治理对于开放式公共空间的设计也有启发，即边界柔性化。实际上，这种边界柔性化处理也具有“留白”的效果，以为后续城市公共空间升级预留空间和弹性。

处理好有形之治和无形之治之间的关系。形象来讲，传统政府管理手段乃是“胡萝卜+大棒”这套组合拳。其中，“大棒”代表的是政府的强制力以及由此派生的各种管理手段；而“胡萝卜”则代表的是诱导措施，包括奖惩、征税、减免税费以及提高价格，等等。在城市公共空间治理中，亦是如此。假如果说，以“胡萝卜+大棒”式的管理是可见性较强的有形之治的话，那么，试图通过“以

满足人民日益增长的美好生活需要，首要的是了解群众需求，进行供给侧结构性改革，从而更好地实现“民有所呼，民有所应；民有所盼，民有所为”。通过“微民生大服务”的方式在社区层面实现公共服务的供给与群众诉求的精准对接，可以更好地体现以人民为中心的发展思想。

微民生是国家公共服务未覆盖到的社区基层多元化、多样化、个性化的群众需求。将这些群众需求根据服务内容的不同属性和各自特征分为微心愿、微事务、微项目。为了实现群众的微心愿、微事务、微项目，从社区层面搭建微平台、微组织、微基金、微机制等四微动作模式很有必要。

微平台是微民生大服务得以成功运行的前提和基础。通过微平台表达民生诉求、解决民生问题，实现民众诉求。微平台包括以小区居民自治互助站、社情民意恳谈会等为主要形式的民生诉求收集平台；以网格化管理、综合化受理为主要内容的微民生事务实施平台；以社会工作协会为主要抓手的社会资源协调平台。利用微信群、QQ群、物业APP等现代信息网络渠道，创建邻里社交+物业+商家服务聚合的网络社交平台，通过这个平台收集、公布涉及民生服务的事项。微平台构建了一个民生诉求收集——资源协调——服务实施——反馈民意的人、财、物一体化的闭环式服务运行模式。这个平台同时也是“三联联动”的有效实现方式。

微组织是微民生大服务的落地载体。离开微组织，社区要实现承接政府服务职能转移、购买服务将变得不可能。微组织包括社区社会组织、社区自治组织、社区志愿组织、驻区单位、社区群团组织等。充分发挥群众身边的微组织的协同作用，全面推进基层多元主体参与协同治理，形成资源共享、优势互补、共驻共建的良好态势。加强微组织之间的信息和资源融合性力量凝成一股绳，共同往为群众服务的方向使力，不仅在公共服务方面而且在社区治理层面形成了合力，让群众既享受了服务又享有了平安，群众的满意度和获得感大为提升。

微基金是微民生大服务的经济基础。微民生项目得以长久、有力、有效实施，离开微基金无法做到。微基金的主要构成内容是“1+X”，1是财政补贴的部分，X为社会募集和其他赞助的各类冠名基金、众筹基金等。财政补贴是微基金运转的初期费用，以财政补贴引导社会募集资金、其他赞助冠名基金、众筹基金等共同为民生项目服务。微基金解决了社区公共服务的资金不足问题，为社区公共服务与群众诉求精准对接提供长久的资金支持。

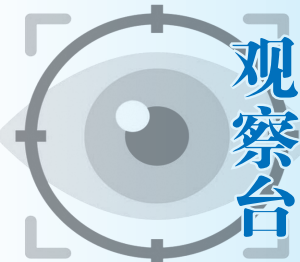
微机制是微民生大服务得以成功运行的机制保障。微机制是保证社区公共服务和群众需求精准对接、基层社区治理规范、有效动作的基础。微机制包括诉求收集、诉求回应、工作保障等机制。这一机制的运行首先通过在社区搭建说事平台让群众自发说出诉求和心愿，通过社会工作者和社区成员常态走

微民生大服务

推进社区公共服务精准化

□ 董敬畏

沈大友



访收集群众诉求和心愿，社区干部定期座谈交流收集群众诉求和心愿。其次，将收集的群众诉求汇总形成微民生需求库，并将微民生诉求分为微心愿、微事务、微项目等三类。通过社会工作者、社区成员、社区干部等与群众“连心解忧”、志愿互助、联村结对、商居联动等方式解决群众的微心愿问题。通过常规事项常规划办、一般事项定期办、重大事项联席办等方式解决民众身边的微事务问题。通过直接资助、以奖代补、政府购买、公益创投等方式解决群众需要的微项目问题。最后，对涉及群众的微心愿、微事务、微项目的运转情况进行评估。通过社区和群众双述双评、群众民主评议、街道专项督查、社会第三方测评等途径进行评估，并将评估结果向群众张榜公开，并反馈到微民生的收集平台，并成为下一轮微民生需求库的部分内容。微机制的这种运转模式，既精准解决了民生诉求，又保证了社区民生服务的长效运转。

微平台、微组织、微基金、微机制共同围绕社区微民生目标运转，为社区微民生目标服务，社区微民生目标带动其他“四微”长效运转。通过这种“一微带四微”的民生服务模式和社区治理体系，首先，社区的公共服务供给与群众诉求精准对接，不仅弥补了社区层面的公共服务短板，而且有效推进了基层治理能力的现代化、体系化。其次，改变了传统由政府作为唯一主体提供社区公共服务的格局，多元主体参与、社会协同供给的模式初步形成。这不仅弥补了政府财政资金的缺口，而且有效提升了民生服务资金的运转效率。再次，搭建了多渠道多平台，进一步拓宽了多元社会主体参与公共事务的渠道，提升社区居民的参与感、认同感和社区的共同体意识，这不仅进一步提高了党委和政府和群众心目中的威望，而且有效改善了干群关系。最后，通过多元主体参与，政府能够将社会治理的触角广泛延伸到社会的每个角落，不仅拓宽了治理维度，丰富了治理路径，推动服务向院落、楼栋、单元、每一户、每个人覆盖，而且有效实现了民生供给与群众需求的精准对接，居民的参与感与社区意识普遍增强。社区居民自治、三社联动、社区融合、全科网格+全能社工融合更有效推进了基层治理能力的现代化。

乡规民约在基层治理中的作用

□ 弋振立

党的十八届三中全会把“社会管理”提升为“社会治理”，标志着我国社会治理理念和治理模式的深刻变革。基层社会治理作为国家治理体系中的一个重要层级，它的有效运行是整个国家和社会治理的坚实基础之一。党的十九大报告指出，要推动社会治理重心向基层下移，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。因此，在转型社会中如何实现基层社会治理，解决纠纷促进社会的和谐与秩序是必须着重考虑的问题。乡规民约通俗易懂、简便易行，在我国农村社会长久的发展过程中，有着深厚的社会基础和悠久的历史传统，对提高乡村治理水平，有着不可替代的作用。

促进基层依法治理。乡规民约实质上就是国家的法律法规和政策在农村的延伸。它与当地的民间传统习惯相结合，既体现国家的法治精神、遵从国家的法律规范，又源于农村社会、植根千家万户，较好地填补了国家对于农村社会事务和社会关系法治的真空，与国家的法律法规和政策形成一个完整的体系，是对国家立法的有效补充，对于完善我国的法治体系、促进地方法治建设十分重要。以乡规民约作为基层社会治理的一种重要方式在全国各地都有很多很好的案例。比如：“广教化而厚风俗”具有

稳定乡村基层社会秩序的功能；“合村公议”具有适应本村需要反映民意的制定形式；等等。在具体实践与工作中，将法制宣传与乡规民约建设结合起来，除了向村民普及法律知识，同时更重要的一项工作是依法完善乡规民约。根据乡村社会的实际情况，依据法律规定的程序和法治理念，将地方性法规与乡规民约衔接、协调，引导村民进行讨论和修改乡规民约中的陋习，不仅让乡规民约焕发新的生命力，而且国家法律也更加容易被群众发自内心接受和认同。

促进民主政治建设。乡规民约一般是由基层组织或委托专业人士提出，召开村民会议集体讨论，每位村民都可以表达自己的想法并参与表决，最后根据村民集体决定制定而成。因此，乡规民约是真正由大家共同讨论制定的，得到广泛认同的，通过畅通村民参政议政的渠道，充分实现了村民的民主管理和民主决策，也是对《村民委员会组织法》的具体落实。根据现行法律的规定，村民自治是广大农民直接行使民主权利，依法办理自己的事情，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本制度。其中，“民主选举”要求广大村民通过无记名投票的方式进行直接选举，保障农民在选举上的自主权；“民主决策”要求在涉及村民利益的重大事

项上村委会与村民共同商议决策，按照少数服从多数原则由全体村民对村务进行民主决策；“民主管理”要求村民直接参与和管理村庄事务，对村庄日常事务进行管理；“民主监督”要求实行村务公开，赋予村民监督权和知情权，监督村委会及村干部的行为。在实施过程中，由村（居）委会为主导，向广大居民宣传普及，居民自觉遵守、互相监督，共同推进乡规民约的实行。可以说，乡规民约从制定到实施再到遵守，都体现了居民自治的内容，同时在此过程中，也激发了居民参与村（居）公共事务管理的主动性和积极性、增强了大家的主人翁意识，有助于促进基层民主政治建设。

化解大量矛盾纠纷。由于传统文化影响和各地群众观念差异，一些基层群众遇到矛盾纠纷不愿意到法院打官司。乡规民约的一些规定相对于法律法规较为具体，更具有可行性。如关于盖新房的边界划分和公共区域的安排、孝道与敬老、遗产继承、订立了解除婚约引发的彩礼纠纷、分家析产、村民的生活作风、丧葬祭祀等，这些问题在乡规民约中进行明确，依靠村俗、舆论等，通过调解、协商方式解决处理。村庄是一个共同体，是农民个体赖以生存的基本单元。尽管随着城镇化进程的加快，村庄共同体

传统的“熟人社会”出现了一定的变化，但是村庄作为村民共同生活单元的基本特质没有改变。一些乡规民约规定有村民团结互助方面的相关内容，倡导村民之间团结友爱、相互帮助，共同维护村庄共同体。因此，乡规民约为解决普通民事纠纷提供了有益补充。

传统乡约制度的传承。自明文记载的《吕氏乡约》以降，中国基层社会治理就以乡规民约为主要形式，由此积累了丰富的基层社会治理经验。历史上推行乡村自治的儒者们，把乡里自治的传统一直追溯到周代。经常被引用的古籍，如《周礼一地官一族师》，“五家为比，十家为联，五人为伍，十人为联，四闾为族，八闾为联。使之相保、相受，刑罚庆赏相及、相共，以受邦职，以役国事，以相葬埋”。孟子所描述的“出入相友，守望相助，疾病相扶持”，也是后人乐于称道的。这套规则都是鼓励人们崇礼向善、守望相助。传统乡约提倡的“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相恤”等基本价值理念，以及“整体性乡治”或“系统性乡治”的基本架构，对传统中国基层治理产生了深远的影响。传统乡约治理经验与智慧对当下乡村治理具有十分重要的参考价值。当代村规民约与传统乡约无论在功能上，还是制定程序

上，抑或运行模式上，都具有高度的相似性。如两者都具有维持乡村秩序的功能，都是村民根据实际需要而共同议订，惩戒机制都是基于传统型权威等。乡约治理传统并未因近代以来社会剧烈变革而中断，而是被传承和延续。同时，乡规民约承载着厚重的乡土文化与乡土情感，“差序格局”下的乡村关系网络不仅包含了文化血脉的延续、文化基因的传承，还包含了村民思维方式、情感交流方式的传承，乡规民约的续传也是优秀传统文化的传承。

总之，农村问题仍然是当代中国社会治理当中的核心问题之一，乡村治理规范不仅包括国家法律，而且还包括乡规民约等其他社会规范。乡规民约能够较好地实现对乡村的治理，满足村民的法律需求，教育和推动村民履行法律规定的义务，又能吸收保留传统习惯中的有益内容，实现村治在传统与现实之间的赓续。我们应在这一背景之下思考乡规民约在乡村治理中的积极作用。

基层治理