



□ 向春玲

当前，我们面对的新冠肺炎疫情可以说是新中国成立以来从未遇到过的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，应对这场危机事件是对我国国家治理和社会治理的一次重大考验。从现代治理体系来讲，政府、市场和社会是三大治理主体。由于各主体功能不同，在提供服务产品和社会治理的过程中，有各自的优势，但也有各自的短板。所以，在国家和社会治理中，必须充分发挥各主体的治理优势，相互弥补短板，系统、整体和协调推进，形成合力。公共危机管理是社会治理的一项重要任务，从现代社会公共危机发生的突发性、不确定性、快速性、复杂性来看，危机的应对和治理需要我们运用系统思维。在我国社会治理主体中，就是要坚持系统治理，即“加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。抗击新冠肺炎疫情，在党中央统一领导下，政府发挥着主导作用。同时，社会组织以其公益性、志愿性、灵活性等特征发挥着重要的协同作用。

发挥社会组织在危机信息收集和危机防控宣传中的作用。一般来讲，公共危机事件的来临具有突发性的特征，能否及时、准确掌握信息并迅速作出反应，是决定危机防控的关键。社会组织其成员广泛地分布在群众之中，其社会触角延伸到社会各个群体和各个角落。在公共危机处于潜伏时期，社会组织可以利用其极其广泛的成员基础，及时、广泛地收集危机信息，对公共危机事件起到预警作用；在整个抗击疫情过程中，各类社会组织可以及时反馈救治、防控等方面信息，协助政府对危机作出及时、准确的判断，从而制定科学的政策和有效的应对措施。同时，这次新冠肺炎疫情的出现是以往没有遇到过的，公众对之不甚了解，缺乏认知。相关专业的社会组织可以协助政府对广大群众做好疫情有关知识的宣传和疫情防控知识的宣传，告知群众做好正确的预防和自救，减少群众对疫情的心理恐

慌和焦虑情绪，树立应对疫情的正确心态，增强群众抗击疫情的信心。

发挥社会组织有效整合社会资源的作用。在公共危机事件发生时，社会组织以及成员不仅仅是危机治理的对象，也是危机治理的主体。公共危机事件一旦发生，政府动用行政力量应对危机，但有时会出现协调失衡、行动不及时等情况。社会组织的灵活性、民间性、公益性使得它能够协助政府及时进行广泛的社会动员，凝聚社会民间资本，形成合力，抗击疫情。这次新型冠状病毒的传染性极强，国家要求抗击疫情的有效措施就是停工停产，减少人员集聚和人员流动，最大限度减缓病毒传播的速度。除了各级政府积极落实这一重要战略举措，社会组织中的有关行业协会也有效发挥引领行业的积极作用。例如电影领域协会要求各影院、影院采取临时停业措施；旅游领域的行业协会要求各旅行社暂停经营团队旅游；有的汽车租赁行业协会为疫情期间出车的出租车补贴，支持驾驶员参与抗疫；粮食行业协会向会员企业发出保价稳市场的倡议，有效稳定粮食市场；等等。

发挥社会组织对特殊困难群体的帮扶作用。新冠肺炎疫情突然降临，打破了所有人的日常工作和正常生活，而疫情中的孤寡老人、病人、儿童和残疾人等特殊群体面临着更大的困难和危机，他们需要更多的关怀与帮助。社会组织的公益性、关注社会弱势群体的职责和使命，使得他们可以发挥专业优势和组织优势，更多关注在疫情蔓延中的孤寡老人、儿童、残疾人等困难群体，并给予必要的物质和精神上的支持。特别是社会组织中的党组织和党员，在抗击疫情过程中，践行初心使命、强化责任担当，不仅在危急关头冲锋在前，而且对社区特殊群体和困难家庭给予更多的人文关怀，帮助群众解决实际困难，解除后顾之忧，在抗疫战中做群众可信、可靠的“贴心人”和“主心骨”，切实发挥基层党组织战斗堡垒作用和共产党员先锋模范作用。

发挥社会组织为公众参与提供平

台的作用。社会治理，公众参与是极为重要的一支力量。这次新冠肺炎疫情是新中国成立以来不期而遇的突发公共卫生事件，对社会公众的生命安全和身体健康造成危害，对经济社会发展造成较大的冲击。许多具有公共意识和公益精神的群众，迫切希望通过一定的公益渠道表达自己救灾的情感，展开志愿公益行动。社会组织可以带领组织成员依法依规展开救援，并为社会公众提供公益行动的平台。例如，有的社会组织发起专门公益募捐项目，为战“疫”提供可持续资金支持；有的设立基金捐赠款项，接受社会捐款用于采购医疗物资或支持抗疫一线的医护人员；抗疫中要实施一些重要工程，需要服务支持，一些社会组织行业协会组织相关企业主动参与；当社区抗疫需要更多服务力量支持的时候，社会组织、社工和志愿者立即跟进。疫情防控阻击战需要大量的物资资源，各类社会组织发挥各自优势，努力聚合物资资源，源源不断输往抗疫前线。

发挥社会组织在社区疫情防控和恢复生产生活秩序中的积极作用。当前，疫情防控到了最吃紧的时候，同时复工复产也成为大趋势。中央要求，要统筹疫情防控和复工复产两项工作。在疫情防控方面，中央打响了疫情防控的人民战争，各城市社区成为疫情防控的前沿阵地，在“外防输入、内防扩散”方面社区起着重要的阻击作用。社会组织、社工机构和志愿者生活在社区，生活在群众之中，在当前社区阻击战中，坚持守土有责、守土负责、守土尽责，积极配合基层党委政府工作，充分发挥自身贴近基层、贴近群众的优势，在参与社区防控中可以积极作为。例如，有的社会组织和志愿者走进社区开展防疫知识宣讲，为社区居民提供防疫咨询，并深入社区排查疫情；有的社会组织调节物资的供销渠道，及时提供民众生活的日常和急需物品，保障群众的日常生活；有的商业协会联合平台资源，对入驻产业园的中小微企业、电商企业实施房租减免政策；有的社会组织给予企业必要的经济援

助、弥补其在危机中的损失，启动复工复产；还有的社会组织在社区及时解决疫情中的人际矛盾和社会问题，助力恢复社会秩序。

综上，现代社会是各种风险多发的社会，这些风险带来的公共危机事件具有突发性、不确定性、复杂性、危害性等特征。公共危机治理需要系统性、整体性思维。政府、社会、企业都是公共危机处理系统网络中的重要组成部分，只有每个组成部分、每个环节都最大限度地发挥了作用，并相互协调和相互配合，形成合力来应对危机，才能最大限度地保护人民群众的利益，把疫情带来的损失降到最低程度。在抗击新冠肺炎疫情的过程中，我们需要不断总结经验，吸取教训，即“固根基、扬优势、补短板、强弱项”，转“危”为“机”。针对这次抗疫中暴露出的明显短板和问题，需要我们进一步深化社会治理体制和应急管理体制改革，完善国家治理和社会治理体系，提高应对公共危机的能力。从政府来讲，需要加强与社会的联系机制、协调机制，防止因为各自为政、信息不通、效率低下而影响抗疫救灾的有效进行；需要加强和完善危机处理中法律法规机制建设以及评估机制建设，依法规范社会组织行为。从社会组织来讲需要不断加强自身队伍建设，提高救灾的专业能力、服务能力和综合素质；在组织管理上，强化科学化、合理化和制度化的要求，增强公益责任意识，完善自身的运行机制，防止信息不透明、运作不规范等问题发生；在常态化工作中，加强应对公共危机的演练和专业能力的培训，不断提高社会组织在应对公共危机中“服务国家、服务社会、服务人民”的能力。

〔作者系中央党校（国家行政学院）科社教研部教授〕

政策与治理

推进同城化发展应如何把握

□ 周林

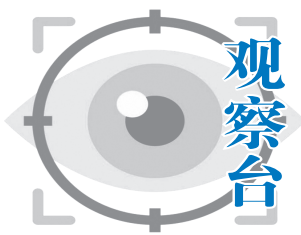
同城化是毗邻的两个或多个城市通过发挥优势、整合资源，打破空间地理、行政区划等限制，促进全方位融合协同发展，提升整体竞争力的重要途径。在这一过程中，尤需避免简单的空间拼接和规模扩张，应在体制机制、基础设施、资源要素等全区域实现最大化的耦合和协同。

把握发展阶段维度，激发源生动力潜力。同城化的各城市主体所处的发展阶段、经济基础各不相同，推进同城化发展的主要目标、内在需求差异较大，应结合各地实际，充分激发各地动力潜力。一方面，交通基础设施是各地接受中心城市辐射带动的基础条件和首要前提。交通先行的内在要求最迫切、意愿最强烈，加快推进城际铁路、轨道交通、高速公路、快速通道、城市主干道等重大交通设施、市政设施互联互通，打通“断头路”“瓶颈路”，缩短时空距离，提高公共交通服务水平，畅通区域交通大循环。另一方面，产业协作是各地经济发展的实体内容和关键支撑。利用各地产业发展和结构阶段不同、互补性强的特点，深化产业联动机制，优化产业发展布局，联合制定产业政策，合作共建园区基地。探索构建“总部在中心城市、基地在周边城市，研发在中心城市、生产在周边城市”等产业协作互动新模式。延伸产业链、提升价值链，促进产业集集聚群发展，助推产业转移和承接，逐步破解产业同质化问题。

把握市场要素维度，促进资源优化配置。要素自由流动和资源优化配置是同城化发展最为持久的动力，其核心在于合理确定政府与市场的边界，处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。推进同城化发展往往存在政府热情高、社会参与不足的现象，应变过去“政府单一主导”为“市场主导、政府推动、社会协同”模式，建立“政府+市场+社会”的同城化发展新模式，建立与国际通行做法相衔接的运行机制，加快培育区域一体化的消费品市场、资本市场、技术市场和劳动力市场，促进人流、物流、资金流、信息流、技术流等跨区域自由流动和优化配置。同时，加强宣传引导，广泛吸引各类企业、社会团体、中介机构、民间组织和社会公众参与进来，共同汇聚推进同城化发展的强大合力。

把握体制机制维度，打破行政区划藩篱。区域经济发展一般规律表明，当一个地区城镇化率达到50%以后，区域经济的空间形态将从“虹吸集聚”转向“辐射扩散”，其溢出效应将持续辐射扩散到周边城市，为优化经济地理、重塑区域经济版图带来重大契机。要打破各自为政、“一亩三分地”的惯性思维，树立“一盘

棋”的全球意识，就需要在创新同城化发展的体制机制上下功夫。组织领导方面，强化高层推动和顶层设计，提高领导决策的层级，建立“省领导、市主体”的同城化领导机制，整体谋划和推进同城化发展。利益分配方面，制定科学合理的利益分配和补偿机制，通过多样化的方式平衡各地利益，提高各方推动同城化发展的积极性。开放合作方面，健全区域内空港、铁路港、自贸试验区、海关特殊监管区等平台载体的共享机制，共建“虚拟机场”“虚拟口岸”，大力发展多式联运。政策措施方面，加快建立完善同城化发展的财税、金融、土地、投融资、医疗、住房、环境等方面的政策举措，放大政策集成效应。



我国素有“乡村治则百姓安，乡村稳则国家稳”之说。乡村治理作为当前我国社会治理的短板，在一定程度上影响着国家治理的整体水平与国家治理现代化的进程。治理有效是乡村振兴战略的重要组成部分，良好的乡村秩序和社会氛围是产业兴旺、乡风文明、生态宜居和生活富裕的基础和前提。但究竟如何开展乡村治理，对于基层干部和老百姓来说，仍然缺乏明确、清晰的认知。也就是说，他们迫切需要弄清三个基本问题，即谁来治理、治理什么、怎么治理。

厘清乡村治理的主体

谁来治理，就是要明确治理主体及其责任。党的十九届四中全会提出，必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这一表述指出了社会治理的目标，明确社会治理的四大主体，即党委、政府、社会（社会组织）、公众，以及他们各自的责任分工，即领导、负责、协同、参与。总体来说，现代社会治理的格局强调多个主体共同参与，形成社会治理人人有责、人人尽责的局面。

由此可见，在现代乡村治理中，各级党委及村级党组织负有领导的责任，各级政府需要带动村委会负责乡村治理的整体推进。不仅如此，社会

谁来治理 治理什么 怎么治理 乡村治理需要弄清三个基本问题

□ 张春龙

组织、企事业单位需要协同基层党委、政府参与到乡村治理中去。农民群众也是乡村治理的重要参与者。这些作为乡村治理的主体，缺一不可。但基层党组织如何发挥乡村治理引领作用，基层政府如何发挥乡村治理主导力量的作用，社会组织如何在农村成长壮大并参与到乡村治理，乡村群众如何加强自组织，乡贤的作用如何发挥，等等问题，都是新时代乡村治理的重要课题。

解决乡村治理中“谁来治理”的问题，首先要各级党委高度重视并统筹推进，明确党组织在乡村治理中的引领作用，通过推动带头人和班子队伍整体提升来优化村级党组织领导力。其次要发挥好基层政府及村委会的作用，政府要承担起应有的责任，组织各方面的治理资源投入到乡村治理中去。再次要发挥企事业单位、社会团体、社会组织的作用，特别要通过孵化、培育、扶持帮助公益性社会组织成长并发挥其专业化的作用。目前一些社会组织在参与建设农村“三留守”关爱服务体系方面已经发挥了积极作用。最后要动员更多的村民积

极参与，可以通过自助、互助等多种形式参与到乡村治理中去。

明确乡村治理的重点

正因为我国乡村经历数千年的历史变迁，在当代工业化、城镇化、信息化过程中，乡村的传统性与现代性使乡村治理更具有特殊性。但无论怎样，现代化的治理体系必须有完善的权力均衡、功能定位、多元参与的治理结构。而且当前我国的乡村治理具有多维度、系统性的目标，既要实现社会公平正义，又要促进农民劳动创业的热情；既要进一步促进开放创新，又要保持传统文化与乡风文明；既要努力促进乡村振兴，又要进一步推进新型城镇化，以实现乡村活力与秩序的有机统一。在这种情况下，在乡村构筑以基层党组织为核心、其他多元组织（包括村民自治组织、市场组织、社会组织等）共同参与的协同治理格局非常关键。

但总体来看，当前部分农村仍然处于绝对或相对贫苦、人口空心化、

基层党组织和基层政权弱化的情况。因此，乡村治理的重中之重，应该将加强基层党组织建设放在首要位置，切实发挥好党支部和党员在乡村治理中的领导者的角色。当前还有一个重要任务，那就是彻底解决贫困问题，在2020年打赢脱贫攻坚战，通过切实措施建立扶贫脱贫长效机制，巩固扶贫成果。要进一步提高基本公共服务均等化水平，通过加大投入，解决乡村基础设施建设滞后、公共服务供给不足这些制约乡村发展和民生改善的突出短板。还要加快改善乡村人居环境，要因地利制宜探索多元化运作模式，以垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点，切实改善乡村人居环境。

必须要注意的是，乡村治理要以农民为核心，紧紧围绕农村人口、农村发展的需要，要注重提高农民的获得感、幸福感、安全感。乡村治理不能仅限于治安秩序的维护，更要注重民生保障和服务、文化风气习俗的引导。要针对目前农村婚丧大操大办、高额彩礼、铺张浪费、厚葬薄养等不良习俗全面推行移风易俗。要注意推

动社会主义核心价值观的落实，融入文明公约、村规民约、家规家训，提高农村的文明程度。

把握乡村治理的路径

乡村治理是乡村振兴战略的重要组成部分和社会治理现代化的重要组成部分，开展乡村治理，必须立足新时代要求，以全局高度、多元思维、系统观念来审视和把握。党的十九大报告提出了加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的具体要求，为乡村治理指明了路径。要坚持自治为本、德法结合，注意将自治、法治、德治的方法嵌入到公众、社会、政府三个层面的治理实践中，实现三者间的良性互动，最终达成乡村善治。

自治是激发乡村内生动力的重要方法，是乡村治理的根本。村民自治制度是我国农村基层民主制度的核心，也是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。自治是村民直接参

与乡村治理的主要渠道。应通过引导农村基层组织、社会组织和村民个人有序参与农村发展事务，进一步提升农民群众自我管理、自我服务水平。法治保障是维护乡村社会稳定的主要方法。在乡村社会急剧变迁、利益诉求多元化的情况下，只有依靠法治才能形成解决问题用法、化解矛盾靠法的乡村秩序，也才能够保证乡村社会的稳定和发展。德治是用传统文化结合现代社会主义核心价值观，发挥道德的教化作用。进入新时代，加强乡村德治建设，就是通过传承中华优秀传统文化中仁爱、诚信等传统美德，培育弘扬社会主义核心价值观，形成新的社会道德标准，建立良好的道德风尚。

党的十九届四中全会指出，推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。为此，乡村治理的路径一般可以从政府、社会、居民三个层面展开：一是通过还权、赋能、归位，将治理重心下移，为乡村治理体系奠定制度基础。二是注重社会调节，动员社会力量参与，特别是鼓励社会组织积极参与。三是突出居民自治，通过公共意识的教育和引导，提高村民参与乡村治理的积极性，形成共建、共治、共享的乡村治理新格局。

