

从他山之石到眼前难题,从理论分析到实战经验,嘉定领导干部同专家面对面交流

用创新方式寻找“善治”金钥匙

改革·新起点

学习贯彻党的十八届三中全会精神

3天的学习培训、5场研讨交流、“夜场”分组讨论……9月1日至

3日,由嘉定与市委党校合作举办的嘉定区领导干部“创新社会治理、加强基层建设”专题培训班上,身处社会治理重要岗位的学员同专研理论、思考实践的各路专家面对面,不少眼下棘手的话题被抛到讨论台上:基层队伍如何建设?条块之间如何协调?政社关系怎样看待?……真知灼见和创新思考,在这里激荡。

记者 管文飞 文/摄

“老调”不是“重弹”是“新唱”

保持小区环境卫生,能让你的房价比周边小区高!上海某社区居委会从居民的切身利益出发,破解了居民环保意识迟迟无法提高的难题。

在上海,关于社会治理的创新无处不在。然而,上海街镇协会会长潘烈青演讲一开始,就表示“社会治理”并非空降而来,而是多年来上海持续思考和探索的难题:“很多问题都是老问题,收到的很多建议都是老建议。”

市委党校社会学教研部主任、教授马西恒则更详细地解释了这种思考的演变时间表:1986年到1995年间是街道关于管理服务的探路,1996年到2004年间“两级政府、三级管理”体制的确立,再到目前对社会建设与社会协同机制的全新探索,包括嘉定在内,上海社会治理都沿着管理重心下移、条块资源整合和推进社会参与的改革脉络来进行。

虽然是“老调”,但不意味着“重弹”。马西恒认为,事实上,问题变“老”,正是因为我们还习惯于用体制内的老办法解决体制外的新问题,基层创新难以被吸纳为制度创新的要素,忽略了环境和条件的变化。这种变化就是:上海后工业社会结构特征更加明显、向管理和服务要红利阶段

来临,社区服务管理面临新挑战。

华东理工大学社会与公共管理学院副院长何雪松则从居民角度解释新形势下的社区工作难题:“住了好几年,邻居间彼此相识的很少,很多人购物买菜都靠网络,你都见不到他(她),有人甚至连自己属于什么社区都搞不清楚……如何开展工作?这些都是人口异质化、需求多元化、关系冷漠化、利益刚性化带来的挑战。”

学员们则更喜欢立足嘉定思考:从“公推直选”、“大海选”、实施“班长工程”和“基石工程”到“五进四民”、“零距离服务群众”工程,嘉定加强基层建设、创新社会治理的思路,可谓一脉相承。但随着嘉定城市化进程的快速推进,诸多问题还是不断显现:村组治理结构有待完善、干部队伍结构有待优化、激励机制有待完善、基层管理成本不断提高……站在建设“二级市”和“综合性节点城市”的新、高发展起点上,嘉定需要用创新突破坚冰,实现社会治理从“管治”到“整治”再到“善治”。

今年3月份,嘉定区委“1号调研课题”开题,着眼社会治理创新、全面加强新形势下基层建设。显然,嘉定希望演奏一首前所未有的“协奏曲”。

为基层力量壮大“开路”

能力过硬、经验不少,嘉定新城(马陆镇)的严岚经过考验,由一名普通社工转身成为希望社区党总支副书记,成为新城核心区社会治理的新生力量。这并非个案,近年来,嘉定新城(马陆镇)在镇管社区探索中尝试留住社工、培养社工的做法,颇受专家好评——社工收入不再“东拼西凑”,而是明确到个位数,可以参加丰富的实践培训,优秀者还能择优提拔,填补社区管理人才队伍的空缺。不少大学生也慕名而来,加入社工队伍。

这和市委党校社会学教研部主任、教授马西恒的观点不谋而合:社会治理中,基层队伍建设必须着眼长远。他主张基层队伍建设要有“三化”方向,即:职业化、社会化和专业化。这并非“套话”。前两者是针对目前基层队伍,尤其是社工队伍的“游离”现状而言:工作压力大、薪水不稳定、身份不明确,从而造成社会对于基层队伍的“低视角”,优秀人才自然不愿留下。而“专业化”,则是现实状况向基层队伍建设提出的一个迫切要求。一

位嘉定南部地区的社会工作者告诉记者,随着居民法治观念的提升,一些社会工作者已经在能力上跟不上前进脚步,“懂的知识还没一些居民多,你怎么开展工作?”

如果把村居基层队伍建设比作突破现有管理瓶颈的一个拳头,带头人就是着力的大拇指。市委党校社会学教研部主任、副教授何海兵以嘉定著名村官苏兴华为例,说明社区领袖、社团骨干是基层治理的重要人才资源——正是在苏兴华的领头作用下,经济实力在江桥镇并不突出的太平村在新村管理服务、村民自治等方面探索出不少新模式。

另一个拳头,是社会力量。“我曾经到马陆镇进行过调研,他们在体制外的新探索很不错!”上海街镇协会会长潘烈青认为,在社会治理方面,嘉定新城(马陆镇)在体制内部充分利用大联动平台的同时,还在体制外探索志愿者、社会组织、企业等社会力量的参与,大大充实了治理队伍。比如与上海青客时尚生活股份有限公司签订战略合作协议,借助市场化机制,为青年就业群体提供“白领公寓”等服务项目,解决了数千白领的租房难题。



华东理工大学社会与公共管理学院副院长 何雪松



上海市街镇协会会长 潘烈青



市委党校社会学教研部主任、教授 马西恒



太仓市民政局局长 王大明

激发条块间的“化学反应”

重心下移,是专家们一致认同的社会治理趋势。“重心下移了,但不能把责任也扔到基层。”上海街镇协会会长潘烈青对条线部门和地方政府在社会治理方面的工作矛盾直言不讳。他举例,本市某街道在接到市民关于违法搭建的举报后,由于没有执法权,和条线部门进行反复协调,一来二去,问题被拖太久,遭到市民质疑,甚至还惹上了官司。显然,条与块之间的关系不顺,造成了双方之间的“踢皮球”现象。

这也是市委党校社会学教研部主任、教授马西恒认为的基层社会治理面临的主要体制性问题之一。

他分析,目前条上的行政执法在社区缺位,业务却向街道转移。而同时,街道只能无序扩张,运转紊乱。“条强块弱”格局凸显,使得街道难以有效整合条线职能,也无力动员社会力量参与社区共治。简单来说,资源权力在条线上,但事务责任却在块上。马西恒认为,条线部门的行政责任需要进一步明确,这事关社会治理主体发展的协调性。

潘烈青进一步以街道办事处为例,阐述他对条与块之间关系的思考:“街道办事处是区政府派出机构,从理论上来说,有权代表区政府指挥条线部门,进而增强自身的共治功能。”但面对班上学员们更为现实且具体的提

问,他也坦言,目前没有太好的办法完全理清条块间的关系,但已有不少探索正在进行。

嘉定就是探索者之一。今年3月起,嘉定在精神文明创建工作中,创城工作采用新做法,即将区级文明指数测评纳入常态化的实地督查工作中,通过点面结合、条块结合,进行精细化管理、常态管理和过程管理。对于条线部门的考核、问责力度增强,让过去有些倾斜的天平,开始趋向平衡。在最近的“大联勤”工作中,嘉定又推出管理标准体系,10大类151小类需要处置的情形,全部落实了主责单位,有的还清楚标注着配合部门的名称。

重新审视政社关系

村居自治的趋势下,政府与社会间该是一种什么样的关系?市委党校社会学教研部主任、教授马西恒表示,过去,由于双方有些模糊不分,使得社会组织的活力不足,而政府部门承担过多压力。他认为,政社分开是未来趋势。

“政府更多制定面向基层社会组织的公共政策机制,而不是行政手段。”马西恒以嘉定镇街道“睦邻点”为例,政府没有通过行政手段推进百姓服务工作的开展,而是给予富有激励性的政策,于是一批涉及百姓文化娱乐、体育健身、心理辅导等多方面的“睦邻点”如雨后春笋般冒出,实现了居民自治。马西恒同时认为,政府部门更应当注重疏导

基层社会行动的资源配置。他举例,在浦东新区陆家嘴街道,政府部门正在探索向居民提供“自治金”,而服务项目的产生,由居民提议、街道审核确定,最终经居民区居民代表大会讨论通过后组织实施,这种创新形式受到居民欢迎。

分开,并不意味着各行其是。太仓市民政局局长王大明在讲课时介绍,太仓的“政社互动”从村居开始。在太仓,前些年村居基层组织行政化色彩还比较浓,村居干部办事习惯“往上看”。针对这种情况,2009年,太仓市整理了两份“清单”:村居依法自治项目和村居依法协助政府工作清单,分别为10项和27项,同时,村居还同乡镇政府签订协议,落实工作协商制度,

进一步明确互相之间的权利和义务。此外在绩效评价方面,也由过去自上而下的单向考核,转变为村居民共同考核的双向制度,由此,社会活力得到激发,村居民自治的积极性也得到提升。王大明举例,过去农村动拆迁常常会遇到百姓阻力,如今,有的农村尝试将动拆迁议题放到民主程序中,各个环节接受百姓监督,听取百姓意见,动拆迁进展更为顺利,“因为这是大家自己做的决定。”

政社互动释放社区自治活力的做法,得到了华东理工大学社会与公共管理学院副院长何雪松的认同。他同样以“睦邻点”为例,认为基层的创新探索有利于社区服务体系和助人网络的重构。