

基层社会协同治理机制的完善： 以南昌禁燃禁放治理为例

叶国兵

【摘要】创新社会协同治理是推进基层社会构建共建共治共享格局的有效途径，但具体如何落实多主体协同治理是理论与实践的核心问题。南昌市在推进禁燃禁放实践中首创了党政领导、公安牵头、部门联动、社会协同、公众参与的治理新模式，实现了政府、市场、社会组织和群众之间的良好协同，取得了较好的社会治理效果。研究发现，以任务分解和过程实时监督为重心协同推进禁燃禁放工作，可以有效避免各协同治理主体之间的隔阂与冲突。为构建社会协同治理长效机制，建议在基层社会协同治理工作中着重在协同治理决策机制、实时监督考核机制和多元主体参与机制等方面进行完善。

【关键词】协同治理；社区治理；禁燃禁放；任务分解；实时监督

【中图分类号】D630 【文献标识码】A 【文章编号】1004-518X(2019)05-0220-07

【基金项目】江西省高校人文规划课题“江西省城市社区依法治理的现状及其对策研究”（JC17108）、江西省高校人文社会科学重点研究基地项目“新生代农民工犯罪与社会防控机制研究”（JD1390）

叶国兵，江西省公安厅党委委员，江西警察学院党委书记，一级警监。（江西南昌 330103）

改革开放 40 年来，在全球化、市场化、信息化、工业化、城镇化等多重因素的叠加影响下，我国传统权威型社会管理体制难以适应当前高度复杂、风险社会等一系列新问题和新的挑战，无法满足当前推进社会治理体系和治理能力现代化的要求。为此，党的十八大提出“构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，十八届五中全会明确提出“构建全民共建共享的社会治理格局”，党的十九大进一步提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。因此，全力打造以协同治理理论为根基的“共建共治共享”社会治理格局已成为当前我国各级政府部门应对复杂多变的社会治理问题，并提升基层社会治理能力的重要决策部署和有效途径。

日常生活中燃放烟花爆竹是中华民族几千年来传统习俗，在我国城镇化进程中得以延续甚至扩大化。^{[1] (P48)} 随着我国城镇化进程的加快，烟花爆竹燃放问题已经成为各地城市社区治理的顽疾，其负面效应如空气污染、扰民伤民等问题给城市社区治理造成了巨大困扰。据南昌市相关统计，2014 年春节期间，从除夕夜至大年初七，南昌市有 2000 余人被烟花爆竹炸伤入院治疗，其中头面部烧伤重症患者多达 200 余人，急诊手术 260 余台。^[2] 2018 年初，南昌市贯彻落实江西省委、省政府关于在全省设区市、县（市、区）中心城区全面禁燃禁放烟花爆竹的文件精神，在落实 2017 年正式实施的地方立法《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》取得初步成效的基础上，加大工作力度，探索建立了党政主导、公安牵头、部门联动、社会协同、公众参与的禁燃禁放工作模式，确保了禁燃禁放区在立春、小年、除夕、元宵等密集期无燃放行为，有效减少了环境污染，因燃放烟花爆竹引发的人身伤亡、火灾事故大幅下降，切实提升了城市品质和文明形象，取得了较好的社会治理效果。为此，笔者从基层社会协同治理的理论视野对南昌禁燃禁放治理模式进行分析，认为任务分解与实时监督是基层社会协同治理取得成效的关键。

一、多元主体协同共治

协同治理理论，是基于自然科学中的协同论与社会科学中的治理理论所产生的新兴交叉理论。协同论最早是由德国物理学家赫尔曼·哈肯提出，认为整个环境中的各个系统间存在着相互影响而又相互合作的关系，并且系统之间的协作所产生的作用大于单个系统所产生的作用。^[3]协同论随后广泛运用于经济学、政治学、公共管理学等领域，主要用于分析和解释为实现社会共同目标下不同社会主体之间的协作与配合。社会协同治理理论被西方学者视为“走出治理需求与治理能力失衡迷宫的‘阿莉阿德尼之线’”^[4]。1997年英国布莱尔政府最早引入“协同政府”的概念，其主要目标是更好地实现在政府层面横向与纵向之间的协同，避免部门主义、本位主义带来的弊端。很多西方学者对社会协同治理进行了深入研究，美国学者多纳休指出协同治理是通过多方协同或合作的方式，将不同政府部门的权力、职能、信息、资源进行重新整合，实现社会公共目标。^[4]朱迪·弗里曼主张协同治理应包含以下特征：一是以问题为导向提出的；二是高度参与，社会议题的相关关系人参与决策全过程；三是要求具有临时性的方案；四是政府部门要求分权，与市场、社会组织、公民等共同决策。^[5]按照奥尔特和哈格的分类方法，社会协同治理分为政策协同、行政协同和执行协同三种类型，各个组织间的协同是一个过程而非一种结果。^[6]大卫·惠顿将实现各个组织间自愿协同的条件总结为五个方面：(1)对协同的态度是积极的；(2)对组织协同的共同需求达成共识；(3)对潜在合作有基本认识；(4)科学评估协同的可行性；(5)对协同的过程有较强的控制能力。^[7]

20世纪90年代中期之后，国内学者对社会协同治理进行了大量研究。张成福等明确指出，在复杂性、动态性和多样性的社会大背景下，政府作为单一治理主体难以应对公共问题的日益复杂性，必须与民众、社会组织进行互动。^[8]在内涵界定上，刘光容将社会协同治理界定为，为实现与增进社会公共利益，政府部门和市场、第三部门、公民等多元合法治理主体在界定的范围内，运用公共权威、协同规则、治理机制和治理方式，共同合作协同治理公共事务方式的综合。^[9]在协同治理的具体路径上，曾维和在总结归纳西方整体政府的理论实践基础上，提出建设和谐行政文化是建立政府内部各部门之间的“内联”治理结构和与外部社会组织及公民之间的“外协”合作关系的必由之路。^{[10] (P62)}一些学者针对当前我国政府部门职能交叉重复的现状，提出优化政府组织结构的目的的是加强我国公共管理和公共服务等相关部门的建设^{[11] (P19)}；推行大部制改革则有利于建设统筹协调型和公共服务型政府，可以有效解决由于政府职能划分过细导致部门过多、职责交叉、政出多门等问题^{[12] (P48)}。朱纪华指出，协同治理符合我国公共管理方式发展的趋势，要明确政府、市场、社会组织、个人的合作，培育多元社会治理主体，转变政府部门职能，不断完善多元主体协同参与机制，实现政府由过去一元治理向多元协同治理模式转变，从而建立由政府、市场、社会组织、公民等主体组成的多中心协同治理体制。^{[13] (P6)}也有一些学者提出为更好地推进协同治理，应以“去政治化”为前提，从而提高社会力量的自主能力。^{[14] (P226)}

学者运用统筹学、协同学、公共管理学等多学科理论多维度探讨社会协同治理，为基层社会推进共建共治共享的社会治理格局提供了理论指导。当前国内一些政府部门为推进基层社会治理进行了尝试性探索，而相关的理论研究成果并没有跟上，也没有为其他社会治理难题提供切实可行的方案和理论指导。通过剖析南昌禁燃禁放治理模式，我们认为基层社会多主体协同治理取得实效的关键在于如何进行任务分解和实时监督，该模式具有研究与推广价值，既能有效检验西方社会协同治理理论在我国的适应性，也能使本土协同治理成果在其他基层社会治理领域进行推广复制。

二、南昌禁燃禁放工作协同治理模型

国内外研究学者对协同治理的分析框架，主要采取整合型视角来研究多组织之间及组织内部不同部门之间的协同治理。如John M Bryson 和 Barbara C Crosby^{[15] (P44)}提出初始条件、过程、结构与治理、偶然性与约束条件、结果与责任五个维度的跨部门合作框架。Ansell 和 Gash^{[16] (P543-571)}提出了以初始条件、制度设计、催化领导和协同过程为构成的 SFIC 模型。经合组织(OECD)对此提出了影响力较大的“结构-过程”分析模型^[17]，分析了协同治理的框架体系及实现协同治理的程序性设计和辅助技术性工具。基于协同过程的考虑，本文在“结构-过程”的基础上结合南昌禁燃禁放工作的实施情况，将协同治理的效果纳入分析框架，构建一个基于“结构-过程-效果”整合型分析模型(见图1)。

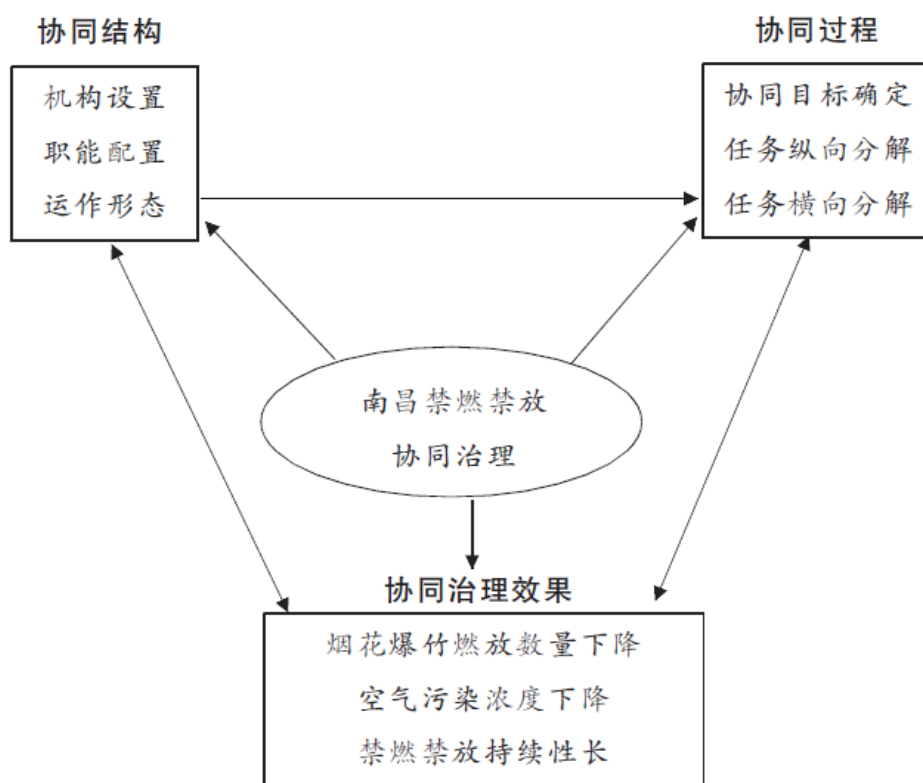


图1 南昌禁燃禁放协同治理分析框架

(一) 协同结构成立

为贯彻落实《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》，切实保障公共安全和人身、财产安全，防止大气污染，南昌市政府成立禁止燃放烟花爆竹工作领导小组（以下简称“领导小组”），负责总体统筹指挥协调禁燃禁放工作。领导小组成员单位包含了有关区人民政府、开发区（新区）管委会、市委宣传部、市综治办、市文明办、市综管办、团市委、市财政局、市法制办等 20 余个部门，设组长 1 名，副组长 3 名，成员 32 名。

在具体工作机制方面，领导小组在市公安局下设办公室，由市公安局副局长担任办公室主任，市公安局治安支队支队长担任副主任。办公室日常工作由市公安局抽调人员办公，在重要时段如冬至春节、清明期间抽调市综管办、市安监局、市城管委等部门人员集中办公。办公室内设四个职能组，分别是综合组、督导组、宣传组和法制组。综合组负责联络协调，材料综合；督导组负责检查督导，跟踪督办；宣传组负责组织媒体，法规宣传；法制组负责指导案件，执法保障（见图 2）。在具体运作方面，领导小组主要采取“联席会议”的形式推进禁燃禁放工作的开展，针对禁燃禁放工作实施过程中重要问题进行协商和配合，并在会议上确定合作协同的具体工作安排。

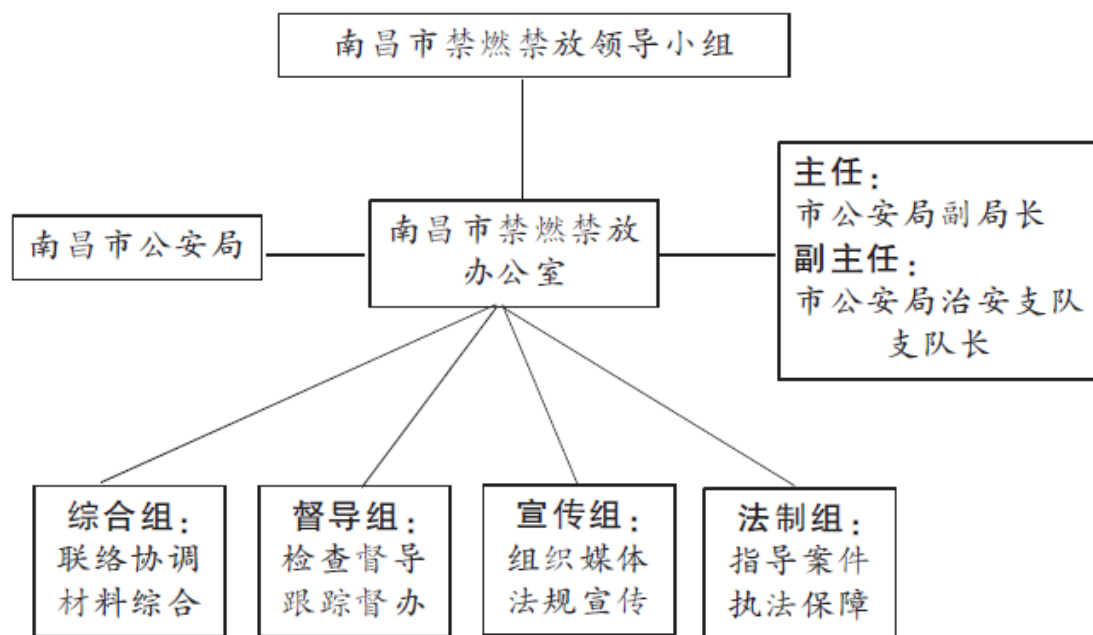


图2 南昌禁燃禁放协同治理结构图

（二）协同目标确定

程序性协同机制与结构性协同机制不同，它侧重于实现协同目标的程序性设计和技术手段，强调多部门参与者为实现预期协同目标而进行的沟通、协商和互动的过程。

南昌市禁止燃放烟花爆竹工作目标以巩固全国文明城市创建成果为主线，保障公共安全和人身、财产安全，防止大气污染，切实提升城市品质和文明形象，促进“文明南昌、幸福家园”建设。具体工作任务安排与分工、督导检查考核等内容通过领导小组会议确定，明确了县区政府（含新区、开发区管委会）是开展禁燃禁放工作的责任主体，县区公安机关是执法责任主体，各相关职能部门根据单位自身职责明确相应职责。领导小组通过召开“联席会议”或“专题会议”对禁止燃放烟花爆竹的重点工作或者重点时段、重点区域的工作方案进行协商讨论，并将协商达成一致的会议内容以禁止燃放烟花爆竹领导小组办公室文件的形式向领导小组成员单位发布，如《关于组织开展全市禁止燃放烟花爆竹专项督查的通知》《关于扎实做好冬至、元旦期间禁止燃放烟花爆竹的通知》等。通过领导小组“联席会议”和“专题会议”确定了协同的主要目标和任务后，成员单位根据领导小组会议确定的总目标和分工出台各自在宣传、财政、监测、考核等方面的具体工作方案或计划，并通过纵向和横向分解加以落实。

（三）协同任务分解

明确各方协同主体的责任是保障协同目标完成的重要保障。南昌禁燃禁放工作在任务分解上围绕总目标进行了纵向和横向的分解，从制度上明确了各方协同主体的任务分工和相应责任。

一是围绕协同目标的纵向任务分解。在禁止燃放烟花爆竹工作协同治理过程中，明确在纵向任务分解上是以行政层级作为基础。南昌市政府成立禁止燃放烟花爆竹领导小组，负责总体统筹协调指挥全市禁燃工作，各县区人民政府、开发区（新区）管委会建立相应工作机制，承担本辖区内禁止燃放烟花爆竹工作主体责任，负责本辖区禁燃工作的具体组织实施。具体来说，各县区、开发区（新区）参照市政府成立本区、街道（乡镇）的工作领导小组和办公室，确定工作目标，建立协调保障工作机制，定期研究禁燃工作的主要事项和突出问题。

二是围绕协同目标的横向任务分解。南昌市禁止燃放烟花爆竹工作在横向任务分解上,采取工作小组的形式,20多个部门作为成员单位协同参与。因为市政府分管领导兼任了市公安局局长,为工作方便,将领导小组办公室设在市公安局。通过南昌市2017年冬至、2018年元旦、春节等重点时间节点开展禁燃禁放工作来看,横向各职能部门的协同主要是围绕实施方案中各项工作职责开展,如市委宣传部门负责组织市属新闻媒体加强对《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》和相关法律法规及其实施情况的宣传;市安监局则负责注销禁燃区内烟花爆竹批发企业经营许可证,督促县区人民政府注销销售网点经营许可证,参与“禁燃”执勤。

(四)实时监控协同实施

为了确保协同治理目标实现,各治理主体必须细化其工作权限,通过有效实时监控协同实施,确保各治理责任得以落实,有效避免协同治理主体有限理性的桎梏,提升基层社会协同治理绩效。根据江西省环境保护厅《关于2018年春节期间烟花爆竹燃放的情况报告》,南昌市98.7%的社区实现“零燃放”,空气优良天数同比增加19.7%,其中除夕至初七期间PM2.5日均浓度同比下降60%,为江西省最低,是江西省唯一空气质量达到二级标准的城市。初一至元宵期间实现因燃放烟花爆竹致灾“零事故”、炸烫伤“零病例”,大年除夕南昌主城区119火警警情为零。同时,为切实降低因燃放烟花爆竹对城市空气质量的影响,南昌市持续组织开展方式多样的宣传教育活动。在营造禁放氛围的同时,各地严格执法,组织公安、消防、城管等部门开展拉网式巡查,劝导和制止违规燃放行为,对情节严重的进行处罚和行政拘留。2018年春节期间,南昌市查处非法燃放烟花爆竹案件96起,行政罚款84人,行政拘留15人;查处非法销售、储存、运输烟花爆竹案件132起,行政拘留131人。

三、构建基层社会协同治理长效机制的对策建议

南昌禁燃禁放工作模式是社会协同治理理论在实践中的成功探索。此工作模式是否在其他公共服务供给中具有广泛的适应性,取决于基层政府是否建立了社会协同治理的长效机制。当前还有很多社会问题、民生问题没有得到有效化解,南昌禁燃禁放治理模式为其他工作开展提供了先行实践探索,构建社会协同治理长效机制将有利于促进基层政府社会治理体系和社会治理能力现代化。

(一)构建科学、民主的协同治理决策机制

社会协同治理框架中涉及多个政府职能部门、社会组织、私营部门、公民个人等,他们对同一个社会治理议题有着不同的利益诉求和价值认同,在没有科学、民主的协同治理决策机制的情况下,极易出现“集体行动的困境”,社会治理效果也难以实现。为确保科学民主的决策,可从以下方面开展具体工作。一是通过地方立法为化解基层社会治理难题进行顶层设计。为有效化解基层社会治理中存在的种种难题和矛盾,需要充分发挥地方立法的积极主导作用。在依法治国的大背景下,地方政府通过立法方式来化解基层社会治理的难题,充分发挥地方政府顶层设计的优势,找准基层治理的困境根源,明晰各方社会协同治理主体的职责,为构建科学、民主的协同治理决策机制提供法治基础。二是坚持“以人民为中心”价值理念,尊重民意。在政府部门推进社会协同治理工作过程中,应通过社会调查机构及时了解民意,力求政策目标与群众利益诉求经过不断调适最终达成一致。如南昌市始终坚持民意导向,紧盯群众对美好生活的向往,借助国家统计局南昌调查队的力量和现代化手段,在禁燃工作区域内随机抽取1000个样本,以电话和入户的形式,开展了禁止燃放烟花爆竹民意调查,为工作方案的设计提供了科学支持。三是成立领导小组为工作顺利开展提供组织保障。为更好地开展基层社会协同治理工作,各地应成立相应工作领导小组,要求相关政府职能部门的主要领导干部和社会组织的主要负责人担任小组成员,有效避免在协同推进工作中反馈的问题得不到有效解决,从而推动协同政策目标的实现。

(二)构建系统完善的实时监督考核机制

实时监督考核机制是有效推进基层社会协同治理的重要环节。为确保协同治理议题的顺利推进,需要建立系统完善的考核机制来确保各个参与主体围绕组织目标来完成。一是要实施目标管理制。为了保证各个政府部门和社会组织都能按照预定的工作方

案、流程和要求来完成相应工作,必须制定相应的绩效考评办法,实施目标管理制,并将相应考核结果纳入部门考核及相应领导干部的业绩考核。二是加强实时监督考核,建立横向到边、纵向到底的责任网络。针对协同治理议题,在任务分解的基础上要对具体任务的实施情况进行全面的实时监督考核,将结果纳入相应单位和社会组织的绩效考核。其中,对行政事业单位来说,应将监督考核结果纳入单位绩效考核,对查处发现的履责不到位的党员干部应通报其单位,取消当年评先评优资格并实行纪律问责,要求联合地方监察局对相关单位实施行政效能问责。而针对一些承担相应协同任务的社会组织来说,也要进一步完善监督机制,有效避免社会组织协助地方政府供给公共服务过程中出现的监管缺位漏洞。

(三) 构建一体化治理的多元主体参与机制

创新社会协同治理模式重点是要实现治理主体一元向多元转变,不仅要发挥党委政府的统揽全局协调各方的资源整合能力,也要调动相关群团组织、社会组织、公民的积极参与,共同建立一体化治理的多元主体参与机制,实现社会协同治理效果。多元主体参与机制的构建是南昌市禁燃禁放工作的重心。一是充分发挥社会组织的作用。基层政府在推进协同治理目标过程中应充分发挥工会、共青团、妇联等社会组织紧密联系群众的优势,动员社会组织积极参与,通过创建、签名、宣传等活动,以点带面,辐射各阶层、各群体,促进广大群众思想观念和生活方式大转变。二是调动相关行业协会和中介组织的广泛参与。政府部门在推进协同治理目标过程中,应积极调动行业协会、中介组织的积极性,督促相关市场组织履行行业责任。行业协会、中介组织利用行业优势参与协同目标实施,能取得较好的社会治理效果。三是强化基层组织的管理责任。在推进基层社会协同治理目标过程中,由于当前我国市场组织和社会组织尚不够有效发挥治理作用,需要不断夯实基层政府和自治组织的管理服务职责。要求各街办(乡镇)、社区(村委会)干部立足发现在早、服务在先,对辖区群众和市场主体主动上门宣传协同治理目标和相关政策法规,引导广大群众能知晓并配合基层协同治理目标的实现。四是调动群众的积极参与。基层协同治理目标的实现不能离开广大人民群众的广泛参与和支持。

参考文献:

[1]周星,周超.民俗与法律:烟花爆竹作为一个中国问题[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018,(4).

[2]秦宏,郭慧颖.全国近700个城市限放禁放鞭炮,涉24个省会城市[EB/OL].人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2015/0213/c1001-26561193.html>.

[3](德)赫尔曼·哈肯.协同学——大自然构成的奥秘[M].凌复华,译.上海:上海译文出版社,2005.

[4](美)约翰·D.多纳休.合作:激变时代的合作治理[M].徐维,译.北京:中国政法大学出版社,2015.

[5](美)朱迪·弗里曼.合作治理与新行政法[M].毕洪海,译.北京:商务印书馆,2001.

[6]Catherine Alter & Herald Hage. Organization Working Together : Sage Library of Social Research. Newbury Calif: Sage Publications, 1993.

[7]D. A. Whetten. Interorganizational Relations: A Review of the Field. The Journal of Higher Education, 1981, 52(1),

[8]张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.

[9]刘光容.政府协同治理:机制、实施与效率分析[D].武汉:华中师范大学,2008.

-
- [10]曾维和. 西方“整体政府”改革:理论、实践及启示[J]. 公共管理学报, 2008, (4).
- [11]薄贵利. 论优化政府组织结构[J]. 中国行政管理, 2007, (5).
- [12]张建军. 建设统筹协调型和公共服务型政府加快推进政府职能转变[J]. 山东经济战略研究, 2009, (8).
- [13]朱纪华. 协同治理:新时期我国公共管理范式的创新与路径[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2010, (1).
- [14]汤金金, 孙荣. 从单向到双向的合作治理及实现路径[J]. 江西社会科学, 2018, (8).
- [15]John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone. The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 2006, (12).
- [16]Ansell C. & Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2008, (4).
- [17]OECD. *Government Coherence: the Role of the Centre of Government*. Budapest, 2000.