

街道治理能力提升的困境与进路

——基于公共服务动机的视角

张平 刘伟民 崔子傲¹

【摘要】 街道治理能力是国家治理能力的重要组成部分，对于实现全面深化改革的总目标意义重大。以公共服务动机为核心的街道软治理能力面临着诸多困境，表现为部分街道干部参与公共政策制定的兴趣弱化并带有功利性，对公共利益的承诺——“守初心”有待加强，亲社会性的同情心体验不够深刻，勇于自我奉献的精神境界尚需提升。为此，提出了强化街道干部决策参与成就感，提升公共服务主动性；提高街道干部公共利益承诺水平，永葆服务初心；培养街道干部共情能力，夯实公共服务的情感基础；弘扬街道干部自我奉献精神，升华街道治理新境界等举措，以期为增强街道治理能力提供有益借鉴。

【关键词】 街道治理 街道治理能力 公共服务动机 自我奉献精神

【中图分类号】 :D630.3 **【文献标志码】** :A **【文章编号】** :1007-9092(2021)02-0073-009

一、问题的提出

“推进国家治理体系和治理能力现代化”是我国全面深化改革的总目标，实现总目标需要从多个维度、多个层面展开。其中，基层政府治理能力是国家治理能力和提升的主战场和试验田。近年来，诸多学者针对基层政府治理能力的概念维度、核心要素、提升路径等方面展开了较为深入的研究。例如，徐勇依据不同治理主体治理能力的差异提出，基层政府治理能力是由知识、资源和权力三个维度构成的¹；肖唐镖认为政府、市场和社会等多重力量的合作共治是基层政府治理能力的核心要素²；周振超以条块关系视角提出健全政府职责体系，完善条块的协调和协同机制，规范上级职能部门的检查考核等是破解基层治理难题的有效路径³；陈一新认为统筹谋划能力、群众工作能力、政法改革能力、创新驱动能力、破解难题能力、依法打击能力和舆论导控能力是市域社会治理能力现代化的硬核⁴。细析已有研究就会发现，学者们侧重于基层政府硬治理能力的解读。然而，一个秩序运行良好的社会是硬治理能力和软治理能力协同合作的结果，任何一方的缺失都会对社会秩序产生消极的影响⁵。软治理能力不足是我国基层政府治理能力和提升进程中凸显的深层问题。

作为政府治理的神经末梢，街道不仅感受着来自广大人民群众的真切呼声，而且支配着党和政府政策的贯彻和实施并直接服务于百姓生活的方方面面。正如2018年习近平总书记在上海考察时强调：“要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事，一件一件加以解决。”⁶街道是国家基层政权建设的重要一环，其治理能力作为国家治理能力的重要根基，“基础不牢，地动山摇”。而街道治理能力高低不仅取决于其拥有的物质资源和技术手段的丰厚性与先进性，更为重要的在于其拥有的人力资源的能动性与积极性。

街道干部治理与服务的价值取向、意愿认同、工作态度等极大地影响着街道治理成败，是街道治理能力的“软”要素。伍德罗·威尔逊曾经指出：“我们面临的问题是，要使政府官员经常感兴趣的是尽他的才智作最大的努力，用他的良心作最大的

¹作者简介：张平，东北大学文法学院教授、博士生导师；

刘伟民，东北大学文法学院博士研究生；

崔子傲，东北大学文法学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金重点资助项目“中国城市社区治理评价指数模型构建与应用研究”（编号：20AZZ009）

服务，不仅为他的上级而且为他的社会尽力。”⁽⁴⁾对于街道治理能力提升而言，关键在于街道干部对信仰和价值的坚守，对于公共服务动机的熔铸。因此，破解街道治理能力提升困局，必须在工具和技术等“硬”治理能力基础上，强化“软”治理能力，从公共价值和公共服务动机层面寻根求解，促进街道治理能力的跃升。基于此，本文以公共服务动机理论为研究视角，探讨街道治理能力的构成要件并尝试求解街道治理能力提升的困境与出路，以期为实现街道有效治理提供助力。

二、公共服务动机视角下街道治理能力的理论蕴涵

(一) 公共服务动机的理论阐释

20 世纪 50 年代以来，以传统“经济人假设”为基础的公共选择理论在解释并预测人类行为中遭遇到了挑战，它对“利他行为”“亲社会行为”缺乏说服力，更为重要的是它无视公私部门差异，忽视公共部门中大量存在的公益精神。由此，公共服务动机(Public Service Motivation, PSM)进入学界的视野，成为公共管理研究的一个新兴、活跃的领域。瑞尼(1982)首次使用该术语，其研究发现，公共部门雇员比私人部门雇员具有更强的利他动机，且这种动机不仅局限于公共部门，这为公共服务动机概念的深化奠定了基础。其后，佩里和怀斯在 1990 年发表的论文《公共服务的动机基础》中正式提出公共服务动机的概念，他们将其界定为“个体对公共组织重要或特有目标做出敏感反映的心理倾向”，并进一步将公共服务动机外延分为理性、规范和情感动机三个方面⁽⁵⁾。

理性动机是追求个人效用和利益的最大化，如参与相关公共政策制定、出于个人理解和赞同而支持某一个公共项目等；规范动机是对社会规范的遵守，如追求公共价值，向社会提供有价值贡献的意愿等；情感动机是指在特定社会环境背景下对组织或者个人的情感反应，如对国家和政府的热爱，对他人的同情等。在此基础上，佩里将公共服务动机的结构分解为四项内容：渴望参与政策制定、对公共利益的承诺、同情心和自我牺牲精神，以此编制了公共服务动机问卷，进行公职人员公共服务动机的测量，结果发现个体拥有的公共服务动机越强，越愿意在公共部门工作⁽⁶⁾。

在佩里开创性工作的带领下，世界各国学者展开了与公共服务动机相关的大量研究，他们围绕其概念内涵、结构维度、测量方法、变量关系等方面进行了广泛探索。近年来，其研究成果的数量与质量也进入了快速拓展时期。公共服务动机理论正逐渐发展成为解释和激励公共部门雇员行为的内核理念之一。本文将公共服务动机界定为个体为公共利益服务的一种利他的、亲社会的、无私奉献的内驱力或心理倾向，它具有公共性、普遍性、社会性、内生性的特征，有助于再造公共组织形象、提升民众对政府的信任、推动人们从事公共服务以及实施有效的公共部门人力资源管理。

(二) 基于公共服务动机的街道治理能力构成要件

街道办事处作为区人民政府的派出机关，要依法在辖区内履行相应的政府公共服务、公共管理和公共安全职能。街道治理能力就是街道提供基层公共服务、管理基层社会事务、实现基层社会安全所必备的条件，它包括硬治理能力和软治理能力。其中，硬治理能力主要是依托经济、物质和技术等方式呈现的条件，如先进的网络技术手段、雄厚的治理资金、完备的基础设施等；软治理能力主要是凭借街道干部的认知、态度、价值观、动机等方式呈现的条件。现代社会基层行政的触角扩展迅速，公众在日常工作和生活中直接触及的行政机构之一即是街道，而与街道打交道不是人与机构的交往，实质是人与人的互动，街道干部的态度、动机和能力直接影响着街道服务质量，街道干部的一言一行、一举一动发挥着重要的示范作用。正是在这个意义上，街道治理能力更多地体现在街道干部的软治理能力上，如果没有街道公职人员软治理能力的现代化，国家治理能力现代化几乎无法想象⁽⁷⁾。

受形式主义、官僚作风、属地管理和问责等因素的影响，以街道为代表的基层政府在运作中面临诸多困难，例如会议多、留痕多、口号多、责任泛泛滥、问责过度等，街道治理在一定程度上陷入了困境。在此形势下强化街道软治理能力主要是基于以下两方面的考量：一是随着社会治理生态的转变，传统以“经济锦标赛”和“政治锦标赛”形塑的街道硬治理工具和技术已

然无法适应新的治理需要，不能有效地解决社会治理实践中涌现出的诸多新问题，阻碍了街道治理能力的提升，这为软治理能力嵌入现实语境提供了土壤。

二是与硬治理能力不同，软治理强调治理主体在治理实践中采用非武力、非物质等柔性手段使个体间产生共同或相似的价值取向，以及为实现这些取向做出努力的责任感。这一方面强化了文化、价值以及理念在治理中的作用和力量，另一方面也弥补了硬治理能力碎片化的不足。街道软治理能力中，公职人员的“智力因素”是基础，包括专门的知识技能与一般的组织协调能力和学习能力等；而“非智力因素”是关键，包括公共服务动机、职业价值观等⁽⁸⁾。动机因素推动着街道干部产生公共服务和公共管理的意愿与动力，是智力因素产生作用的催化剂。

在保持公共服务动机各维度核心内涵的同时，反思其跨文化的适应性并结合研究对象的实际情况进行调适是做好动机研究的必要环节。鉴于佩里量表是基于美国背景提出的，对量表进行中国语境下的修正，通过仔细揣摩分量表中各题目所要测量的内容并结合中文习惯表达方式，本文将“自我牺牲精神”维度重新命名为“自我奉献精神”。这样修正的原因在于，一是源于国家对公务员行为的规定。《国家公务员行为规范》中明确规定公务员必须“忠于职守，爱岗敬业，勤奋工作，钻研业务，甘于奉献”，自我奉献精神是公务员群体自觉抵制拜金主义、个人主义、功利主义等与社会主义核心价值观相背离思想的绿色屏障，是比“自我牺牲精神”更具解释力和说服性的词汇。

二是来自一些既往研究的证据。比如，在祝军的研究中他将街道干部公共服务动机的“自我牺牲精神”维度描述为“公仆奉献度”⁽⁹⁾，还有部分学者将佩里量表第四个维度直接本土化译为“自我奉献精神”⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾。三是基于实证调研发现。为探索街道干部公共服务动机的内容和结构，我们对S市Y区7名街道干部进行访谈，听取他们对量表表述方式的建议，他们同样认为“自我奉献精神”比“自我牺牲精神”更加贴近街道干部的工作实际。据此，依据公共服务动机的基础理论界定，街道治理能力涵盖着渴望参与政策制定、对公共利益的承诺、同情心和自我奉献精神四个要件。其中，街道干部渴望参与政策制定体现了其对公共政策制定的兴趣，如对街道工作和街道干部的职业感兴趣，愿意参与到街道相关政策的设计工作中，关心中央和地方层面的各项方针政策等。

这种动机是理性动机的表达，街道干部参与政策制定除了有服务公共利益的意愿之外，也不乏出于自身利益的理性考量，如满足虚荣心、获得成就感、遵从领导的安排、获取社会荣誉、获得更大的经济利益等，是服务公共利益与兼顾个人利益的综合展现；对公共利益的承诺是公共服务动机的规范维度，为人民服务是街道公职人员奉行的行为准则，是受到广泛赞许和认同的榜样行为，维护公共利益、为社会做出更大的贡献、为群众提供有意义的服务等成为街道治理能力的重要环节；同情心是公共服务动机的情感维度，体现了街道干部具有同理心，能够为国家、他人，尤其是为社会中的弱势群体提供帮助，以感恩的心回报社会、服务社会；自我奉献精神是街道干部治理能力的高层境界，是一种愿意为公众服务而不是获得实际的个人报酬的意向。这种意向是中华文化崇尚的价值取向，在潜移默化的文化价值观熏陶之下，促进街道干部将其融入到公共服务和公共管理行为中，自觉地践行街道治理工作⁽¹²⁾。总而言之，公共服务动机视角下的街道治理能力是指植根于街道干部内心，能够对其提供的公共服务的质量及效率产生深刻而持久影响的一种支配力、吸引力和柔性力，是街道干部公共服务精神和公共服务伦理水平的映射。

三、公共服务动机视角下街道治理能力提升困境

城市街道治理能力作为国家治理能力的重要组成，强调软硬能力兼修，而街道干部的软治理能力具有更为显著的能动作用，属于思想上层建筑的内容。根植于公共服务动机的软治理能力在街道治理现代化过程中扮演着重要的角色，它可以确保街道治理的规范化，实现治理制度本身与制度运行的正义性；最大限度地推进街道治理的民主化进程，吸纳街道干部在内的多方治理主体积极关心并参与公共事务的治理；保证街道治理找到居民意愿的最大公约数，满足最大多数人的需求，增进公共利益，维护公共秩序。然而，在社会转型期的当下，基于公共服务动机的街道干部治理能力存在一些先天不足，部分街道干部违法乱纪、自私自利、漠视群众疾苦等现象时有发生，掣肘着街道治理能力现代化步伐，对街道治理能力提升造成了梗阻。

(一) 参与公共政策制定的兴趣弱化并带有功利性

参与公共政策制定是街道干部公共服务动机的理性成分。一方面,目前街道基层工作人员对公共政策的制定缺乏参与兴趣,他们通常认为“政策制定是领导的事情,普通员工参与决策讨论,也只是形式化地表态,领导若不认同,即使自己有不同意见也不管用”⁽¹³⁾。久之,街道干部在参与决策方面的热情就会消失,缺乏参与效能感,进一步削弱参与政策制定的兴趣。另一方面,街道干部在参与公共政策制定过程中对于公共利益和个人利益的思考失衡,公共服务动机的功利性色彩相对浓厚,参与决策常常以能否为自己带来好处作为公共服务和管理的依据,如为了获得领导的赏识、提拔而参与,为了获得经济利益而参与,为了应对社会舆论压力而参与,林林总总,体现了一部分街道干部的治理心态。渴望参与公共政策制定在公共利益的表象下暗藏着个人利益的膨胀,异化了参与公共政策制定的初衷,对街道治理能力的提升带来障碍。究其原因,“官本位”思维和个人主义价值观在作祟。基层行政组织中,“以官为本、以官为贵、以官为尊”的思想依旧存在,下级对上级的遵从依然有着深厚的历史痕迹,个体明哲保身、“事不关己、高高挂起”等个人主义价值观念尚有泛滥之势,极大地侵蚀着街道干部的软治理能力提升进程。

(二) 对公共利益的承诺——“守初心”有待加强

党的十九大报告指出,“只有不忘初心、牢记使命、永远奋斗,才能让中国共产党永远年轻”。作为基层街道干部的公共利益承诺,“守初心”就是要牢记全心全意为人民服务的根本宗旨,“牢记人民对美好生活的向往就是公职人员的奋斗目标,永远不能脱离群众、轻视群众、漠视群众,要勇于担当负责,积极主动作为,直面风险挑战,以坚忍不拔的意志和无私无畏的勇气战胜前进路上的一切艰难险阻”⁽¹⁴⁾。而基层干部守初心方面目前存在着一定的问题,表现为忽视公众的利益与诉求,站在自身利益的角度去实施各项工作,背离了对公共利益的承诺。

2021年1月,大连市金普新区一名街道女干部夜闯小区,不配合社区防疫志愿者的工作,甚至还致电社区“卢书记”,让他给志愿者施压给自己放行。这严重扰乱了疫情防控工作秩序,损害了防疫工作的公平公正性,影响了志愿者工作积极性,造成极大的不良后果。⁽¹⁵⁾又据中纪委网站报道,截至2019年底,全国查处违反中央八项规定精神问题中,乡科级及以下处理人数18.06万人,其中党纪政务处分人数11.58万人,查处问题数12.56万件。⁽¹⁶⁾这些问题涉及公款旅游、吃喝,违规收受礼品礼金,违规骗取救助金、改造金等。如“街道企业参与‘三旧’改造,必须先取得街道党委书记颁发的‘通行证’,街道国土部门才会为企业定做土地挂牌出让条件”⁽¹⁷⁾。在巨额利益面前,一些基层干部用公权换取了私利,严重侵害了群众的利益,侵蚀党的执政基础。背离公共利益的承诺既来源于教育培训工作不到位,在街道干部的教育培训内容中缺乏“不忘初心”的强化,在培训形式上缺乏“不忘初心”的关切,也与监督处罚机制欠缺有关,从公共选择理论的角度,街道干部也是理性“经济人”,在面临一系列的选择时,会以个人偏好为出发点。在监督处罚机制不健全的情况下,就会忘却公共利益的追求,将为人民服务的宗旨抛之脑后。

(三) 亲社会性的同情心体验不够深刻

同情心是能够理解、预知别人的情感,并且能够将自己代入对方的处境,客观而冷静地去感知对方的认知和心情,关怀对方的需求。有同情心的人普遍具备解读别人感情变化和起伏的能力。他们能让自己进入到对方的处境,抛开自己固有的情感和观点,代入对方的思考方式和感情色彩进行思考和体验。他们能对他人的不幸遭遇产生共鸣,再用对方的感受来输出关怀、安慰和提供切实帮助。如对老弱病残者的关心、对生活无助者的赞助、对惨遭不幸者的支持、为含冤受屈者鸣不平等等。同时,它不仅是对弱者的同情,也包括对强者、正义者的支持。在当下的街道软治理过程中,一些领导干部的亲社会性同情心有待加强,缺乏对他人,尤其是弱者的感同身受,社会性情感发展不良。党的十九大以来,截至2018年11月底,全国共查处扶贫领域腐败和作风问题13.31万个,处理18.01万人。⁽¹⁸⁾其中包括套取扶贫资金、形式主义、官僚主义、失职失责、漏评贫困户、验收扶贫项目不认真履职等等,五花八门的贪腐方式和作风问题背后,损害的都是群众的“救命钱”。例如,潍坊市峡山生态经济开发区岙山街道中心卫生院违规收取贫困户住院押金问题。2019年2月至12月,岙山街道中心卫生院不认真落实“先诊疗

后付费”政策，先后 3 次违规向贫困户收取住院押金，加重困难群众就医负担，造成不良影响。⁽¹⁹⁾面对贫困群众的生活窘境，无动于衷，麻木不仁，缺乏同情和同理情怀，对党群和干群关系造成严重损害。街道干部缺乏对人民群众生活疾苦的共情能力，与其家庭教育、学校教育和职场生活实践关联密切，在一种缺乏家庭温暖和关爱的环境中成长，学校教育和职场教育中又没有特别关注同理心的培养，都会对其利他性、亲社会性的心理能力造成负面影响，并外化于现实的街道治理工作中。

（四）勇于自我奉献的精神境界尚需提升

自我奉献精神是指为人民事业和祖国利益甘愿献出一切的崇高思想倾向。中国共产党党章第二条规定：“中国共产党党员必须全心全意为人民服务，不惜牺牲个人的一切，为实现共产主义奋斗终身。”自我奉献精神是街道领导干部理想人格和公共服务动力的高级表现，当个人利益与国家利益发生矛盾时，无条件地舍弃个人利益以维护国家利益；当祖国和人民需要时，义无反顾地舍弃自身利益乃至生命以维护祖国的尊严和人民的幸福；是个体愿意为公众服务而不是为获得实际报酬的心理倾向。焦裕禄、孔繁森等党的基层领导干部优秀典型都生动地诠释了自我奉献精神的实质。而这种公共服务的最高境界在街道软治理能力提升中也是急需加强的内容。随着社会转型加速进行，个人主义倾向的各种社会思潮浸染着部分基层干部的思想认知，在面对国家利益、群众利益与个人利益的选择时，牺牲的是国家和群众的利益。例如，广州市花都区花城街道农村经营管理服务中心原主任王某利用负责辖区内征地项目的职务便利，在开展相关征地拆迁项目涉及房屋、地上附着物等测量、核实、计价、洽谈协商及签订征地拆迁合同过程中，为冯某等多名被征地拆迁补偿户提高补偿标准，并从中收受好处费 187 万元。这些行为给国家造成重大经济损失。⁽²⁰⁾点点滴滴的日常工作中即能置国家利益于不顾，可想在重大事件或者紧要关头如何能够舍生取义，奉献他人。自我奉献精神不是一蹴而就形成的，不是一时内心激动的产物，它来自于对社会主义核心价值观取向的坚定信念以及长期的自我修炼、自我控制，认知的懈怠、意志的涣散必会导致街道治理工作中难以处理好个体和集体的关系，以自我奉献精神为硬核的软治理能力提升任重而道远。

四、公共服务动机视角下街道治理能力提升进路

伴随“市场价值”的高歌猛进，“原子化”成为现时代重要的表征。正如哲学家尼采所描述的镜像：“我漫步在人中间，如同漫步在人的碎片和断肢中间！……我的目光从今天望到过去，发现比比皆是：碎片、断肢和可怕的偶然——可是没有人！”⁽²¹⁾如何从“碎片、断肢和可怕的偶然”等“个别性”中凝练出人的公共性，以公共服务动机强化为手段，在街道治理中不断破解基层干部的能力提升困境，促进街道治理现代化进程不断加快，夯实国家治理能力现代化的根基，需要多措并举并持之以恒。

（一）强化街道干部决策参与成就感，提升公共服务主动性

长期的集权决策模式与官本位的认知倾向互为表里，二者相互作用强化了街道干部对于参与公共事务决策的无力感，并进一步导致公共服务动机的弱化。因此，应该在街道内部营造授权型和参与型的工作方式，改变自上而下执行命令的工作方式，让街道干部都能够参与到与公共服务相关的政策制定中来。例如，定期召开工作会议或者利用微信群、QQ 群等线上手段，让街道干部就如何搞好本街道的公共安全、公共环境卫生、社区治理等工作建言献策，就如何抓好本地区的区域化党建工作提供建议。透明、多样的决策参与渠道会极大地调动街道干部公共服务积极性，鼓励其以主人翁的姿态参与到组织目标的制定中去，深刻认识街道工作对于国家、社会和人民的重要性，有效提升街道干部的软治理能力。⁽²²⁾同时，必须注意在街道干部参与决策的过程中，增强其决策成就感。一方面，要让街道干部看到自己亲身参与的工作决策在现实的街道服务工作中发挥了作用，获得了人民群众以及上级部门的肯定和赞扬，使其真切认知参与决策的效用，而不是走过场。另一方面，可以采用观察学习的方式促进街道干部获得参与决策的动力，即通过宣传成功参与决策干部的榜样和典型事迹，使得街道干部认知到通过自己的参与也能够得到良好的回馈，仍然会起到潜移默化的熏染作用。亲历的决策成功经验以及替代学习经验都会极大地激活街道干部再次参与决策的动机，逐步养成主动参与的民主精神与人格特质，从而激发责任意识，主动致力于街道公共价值目标的实现。

（二）提高街道干部公共利益承诺水平，永葆服务初心

作为政府部门的公职人员，牢记全心全意为人民服务的宗旨是其核心职业价值观。街道干部永葆服务初心必须做到将服务初心的价值宗旨的认同内化，这是一个复杂、系统的心理过程，是街道干部在价值观念上与为人民服务的职业道德规范要求相一致，所认同的为人民服务的初心与自己原有的观念、信念结合在一起，构成统一的有关职业价值态度体系的过程。这种态度体系一旦形成，具有极强的稳定性，成为街道干部人格的一部分，并支配其行为选择。为此，一是要加强街道干部“初心意识”的持续系统教育。应当建立起“宣传教育一顺从肯定一同化激励一巩固创造”四位一体的跟进式教育培训模式，借助“不忘初心、牢记使命”主题教育契机，做好为人民服务宗旨的正面宣讲，使得街道干部在原有认知的基础上，逐步深入理解为人民服务的内涵、意义、要求，充分做到“思想认识到位”；当街道干部在宣传教育、道德要求等因素引导下，采取为人民服务的行为时，给予及时的肯定和鼓励，在街道、城区、城市等层面大力宣扬基层干部“不忘初心”的先进事迹，促进街道干部获得积极肯定的情感体验，提升荣誉感和成就感，在此基础上，推动街道干部将为人民服务的初心与自己原有的价值观念进行整合统一，使自己的职业价值观念系统得到扩充和丰富。在此阶段要对街道干部进行激励固化，在“不忘初心、牢记使命”教育内容、教育形式、教育主体、教育环境等要素的设计上，强调协同性，共同发力，固化街道干部形成的初心意识，最终达成“初心使命”的内化。

二是要增进街道干部“初心价值宗旨”的感染力。必须找到初心价值的情感依附点。找到基层干部原有动机与为人民服务的宗旨的相同之处，将发生在街道干部身边的感人事迹以生动活泼的形式推送传扬，如采用健康网络流行语、影音、漫画、图片等直观呈现方式，实现从形式上喜欢上升到内容接纳再到精神层面的共鸣。或者通过参观、展览、参演戏剧等方式，深化街道干部对已经认可公共利益的认识，启发强烈的认同情感。再如，让街道干部躬行实践，不仅仅是在街道办事服务大厅中服务群众，而是深入到广大城乡社区中接触群众，体味群众的真正诉求，让他们在实践中去认识并整合自己日渐丰富的社会角色，实现公共价值观的内化。

三是要依照“初心宗旨”的要求，建章立制。正如习近平总书记在内蒙考察并指导开展“不忘初心、牢记使命”主题教育时强调，要抓整改落实到位，对症下药，该完善的体制机制要完善起来，该堵塞的漏洞要堵塞好，该批评的要认真批评，该处理的要严肃处理。^{〔23〕}应该制定街道干部公共服务的基本行为准则，发挥法律规章的约束监督作用，赋予街道社会管理以体现为人民服务价值导向的责任，在日常管理中倡导为人民服务的核心价值观，积极鼓励与公共利益承诺相符合的行为，严格制约与之相违背的行为。

（三）培养街道干部共情能力，夯实公共服务的情感基础

街道干部具备同情心就会站在对方立场思考问题，并对人民群众的处境或者困境进行识别，达到感同身受。同情心是街道干部人格成熟和社会化过程的标志。作为一种心理特质的同情心，在街道工作中表现的是一种过程，存在着对群众情绪识别、理解反应和表达等多个环节，这种共情能力的培养需要外界客观环境与街道干部个体主观能动性的共同作用。环境对街道干部同情心发挥着“润物细无声”的影响。街道应该建设一个和谐友好、充满同情心的工作氛围。街道在设计干部培训内容时，加入同情心教育，以认知法和角色扮演法，展示富有同情心的案例和故事，让街道干部扮演其中的同情者和被同情者，深入体会各种情境中人民群众的心情，教会街道干部善于倾听、合作，建立与人民群众的平等关系，增强站在他人角度看问题的能力，能对人民群众的不幸遭遇产生共鸣，生成关心、支持的情感。当街道的领导、员工都能够善于理解他人处境，随时准备从道义上支持和帮助他人，一种利他性的公共服务情感就会培养起来，进一步增进公共服务的动力。此外，街道干部家庭环境的熏染也很重要，其父母、爱人在他人有困难时能够伸出援助之手，经常展现同情行为，就会潜移默化地影响街道干部的同情心理倾向，学会以同样的方式对待工作对象。当然，这需要全社会的共同努力，营造富有爱心的家庭气氛，奠定街道干部公共服务能力提升的基础软环境。

同时，街道干部也应该主动加强自身的社会性同情心培养。从主观上真正重视同情心，学习和运用同情心，以现实的“自我”为对象，进行分析、监督、调节，通过反思性学习，在与群众交往中自觉践行理解、尊重、关心，在公共场合注重自身形象，遵纪守法，爱护公物，主动达成同情心培养的理想境界，以理性反思自觉地认识自我同情心情况，重新塑造自我同情心，

从而形成崭新的公共服务情感图式，助力街道治理能力的顺利提高。^{〔24〕}

（四）弘扬街道干部自我奉献精神，升华街道治理新境界

在基层公务员群体中提倡自我奉献精神永不过时。自我奉献的必要性植根于个人利益和整体公共利益的相对矛盾及其在特定条件下的不可两全。此时，需要我们在两种价值中选择更高更普遍的价值。我国集体主义道德调节利益矛盾的突出特点是自愿舍弃自我利益而有利于社会和他人的。街道干部作为国家公职人员，肩负着公共服务的使命，在关键时刻舍己救人、舍生取义是一种自我奉献精神，而日常工作和生活中助人为乐、扶贫济困、任劳任怨、谦让宽容等，也是自我奉献精神。自我奉献不仅仅意味着献出生命，献身只是奉献精神的最高形式。为了维护社会整体利益和群众利益，自觉地舍弃个人利益体现了崇高的个人品质和人性特有的光辉。街道干部自我奉献精神的培养和锻造一是要领导干部率先垂范。自我奉献型领导对员工的工作积极性和奉献精神培育有着重要的引领作用。街道党工委书记或者街道办主任等领导者，能为达成组织目标和集体福祉自愿推迟或放弃个体利益、福利或特权，特别是领导即使个人利益遭受损失也积极维护组织及下属的利益，有助于提升下属的街道归属感和认同感。基于社会交换理论，街道基层干部也会努力“回报”领导，积极努力工作，取得好的工作绩效。同时，街道领导者为成员及组织目标做出的自我奉献行为，起到了角色示范的作用。作为拥有高尚德行和人格魅力的自我奉献型街道领导，传达出了“舍小我为大我”的价值取向，促进广大街道干部的学习和模仿，激发出类似的行为。

二是注重以活动为载体涵养街道干部自我奉献精神。自我奉献精神的养成不是简单苍白的说教，而是有血有肉鲜活的精神浸润，由此才能使街道干部将奉献社会内化于心、外化于行。要以视频、音频、书画、体验式教学、现场观摩、现身说法等多种途径和手段，弘扬发生在街道干部身边的生动蕴含奉献精神的事例，让其从中体悟、感染、触动、深化，真正从思想上认识到奉献为民精神的伟大与光荣，并能够身体力行。也可以街道组织文化建设入手，加强街道干部的组织归属感，通过团队建设、文体活动等方式营造交流沟通机会，在正式沟通和非正式沟通中切入街道公共服务理念，凝聚群体力量，生成对街道集体的热爱与认同，强化为集体和群众作出贡献与奉献的愿望，为达成街道治理能力提升新境界添砖加瓦。

总之，街道治理能力提升不仅在于各种设施完善等“硬治理”能力的达成，很大程度上更在于街道干部“软治理”能力的升华与超越，“软治理”力量是一种内在的深层次力量，它更能产生深刻而持久的影响力和支配力，在街道治理能力提升现代化进程中发挥更大的作用。以公共服务动机为核心的街道治理能力提升强调街道干部自身公共服务动机的养成，着眼于街道治理能力的“软性”方面。面对社会主义市场经济的深入发展、全面深化行政体制改革的持续推进、社会价值观多元展现等多方影响，街道干部“守望初心”“奉献社会”“同理情感”等一系列公共服务动机出现缺失的现象，极大地影响了街道治理能力的进一步提升。由此迫切需要街道基层领导与下属能够上下同心，齐心协力，从街道面临的社会环境、街道组织环境、街道干部家庭环境以及街道干部自身等角度共同聚力，化解困境，完成基层行政组织的目标与使命。

注释：

1 徐勇：《城市基层治理能力提升路径：“条块”关系优化》，《福建行政学院学报》，2018年第3期。

2 肖唐镖：《基层治理亟待走向系统性改革》，《国家行政学院学报》，2015年第4期。

3 周振超：《构建简约高效的基层管理体制：条块关系的视角》，《江苏社会科学》，2019年第3期。

4 陈一新：《新时代市域社会治理理念体系能力现代化》，《社会治理》，2018年第8期。

5 周根才：《走向软治理：基层政府治理能力建构》，《学术界》，2014年第10期。

-
- 6 参见新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-11/09/c_1123686588.htm。
- 7 李丹婷:《西方公共服务动机研究》,《唯实》,2012年第1期。
- 8 Perry, J.L. and Wise, L.R., “The Motivational Bases of Public Service”, *Public Administration Review*, vol. 50, no. 3 (1990), pp. 367-373.
- 9 Perry J.L., “Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, no. 1 (1996), pp. 5-22.
- 10 薛澜、张帆、武沐瑶:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》,2015年第3期。
- 11 辛自强:《社会治理中的心理学问题》,《心理科学进展》,2018年第1期。
- 12 祝军:《基层公务员公共服务动机研究》,中国社会科学出版社2017年版,第90页。
- 13 朱春奎、吴辰、朱光楠:《公共服务动机研究述评》,《公共行政评论》,2011年第5期。
- 14 王亚华、舒全峰:《中国乡村干部的公共服务动机:定量测度与影响因素》,《管理世界》,2018年第2期。
- 15 王锋:《从模仿到自主:中国语境下的公共服务动机研究》,《北京行政学院学报》,2020年第3期。
- 16 魏岩岩:《基层公务员公共服务动机中的问题与对策研究》,中国矿业大学2016年硕士学位论文。
- 17 曹俊明:《“不忘初心、牢记使命”镌刻在新时代新征程里》,2019年6月1日, http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201906/t20190601_194897.html。
- 18 兰琳宗:《不服从防控要特权,发现一起查处一起》,2021年1月15日, http://www.ccdi.gov.cn/pl/202101/t20210115_233929.html。
- 19 参见新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/19/c_1125479097.html。
- 20 肖滨、陈伟东:《基层腐败问题的缘起:默契性容忍——基于A市镇街“一把手”的48个案例研究》,《广东社会科学》,2019年第3期。
- 21 孟祥夫:《正风肃纪,久久为功——党的十九大以来全面从严治党成果巡礼之三》,2019年1月9日, <http://fanfu.people.com.cn/n1/2019/0109/c64371-30511132.html>。
- 22 参见中央纪委国家监委网站, http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202009/t20200928_226362.html。
- 23 参见中央纪委国家监委网站, http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202001/t20200103_207022.html。
- 24 卞桂平:《刍议公共精神的伦理意蕴》,《云南社会科学》,2016年第1期。

25 葛蕾蕾、孙在丽、李乙冉：《基于 Citespace 的我国公共服务动机文献计量研究》，《山东社会科学》，2018 年第 9 期。

26 参见中央纪委国家监委网站.http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201907/t20190726_197809.html, 2019-07-29。

27 蒲清平、张伟莉、安娜：《社会主义核心价值观内化的心理机制与实践路径》，《国家教育行政学院学报》，2015 年第 10 期。