

四川省哲学社会科学重点研究基地

社会发展与社会风险控制研究中心

# 工作简报

2015 年第 3 期  
(总第 13 期)

办公室 编

2015 年 9 月 12 日

## 本期目录

### ◆ 基地动态

- 中心 2015 年度项目评审工作会议举行
- 中心 2015 年度项目立项结果公示

### ◆ 最新资讯

- 社论：公共安全呼唤社会共治
- 法制日报：解广场舞困境探路治理老龄社会
- 高小平：国家治理的逻辑统一性与标准化建设的差异性
- 王浦劬：理解国家治理须防止两种倾向

### ◆ 前沿动态

- 肖唐镖：基层治理亟待走向系统性改革
- 张乐、童星：重大决策社会稳定风险评估的问题、回应与完善
- 王浦劬：论我国基层治理权力与责任体制机制的优化
- 王玉良：公共冲突管理中的政府责任及其机制建构

## 一、基地动态

### （一）社会发展与社会风险控制研究中心 2015 年度项目评审工作会议举行



6月9日上午10点，四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心2015年度课题评审工作会议在四川大学公共管理学院三楼会议室举行。课题评审人员由姜晓萍教授、李翔宇教授、蒋晓丽教授、夏志强教授等组成，由中心副主任、四川大学公共管理学院副院长夏志强教授主持。

中心主任姜晓萍教授、中心副主任夏志强教授首先从整体上对本年度课题申报情况、课题资助额度、课题评审流程及评审要求等作了说明。评审过程中，专家们逐一仔细阅读课题申请书，依据课题选题意义、论证质量、研究的条件与保证、课题组成员构成、四川省情针对性、预期研究成果的操作应用价值等进行评审。最后一致同意拟对13项课题进行立项资助，具体立项名单报四川省教育厅审查批复后予以公布。

### （二）社会发展与社会风险控制研究中心 2015 年度项目评审工作会议举行

四川省哲学社会科学重点研究基地“社会发展与社会风险控制研究中心”2015年度项目自发布申报公告起，共收到项目申请书20余份。根据《四川省哲学社会科学重点研究基地管理办法》和《四川省教育厅人文社会科学重点研究基地管理办法》，经资格审查、专家评审和四川省教育厅批复，共有13项课题获准立项。

## 二、最新咨询

### （一）社论：公共安全呼唤社会共治

只要不被蒙上眼睛，群众的十双眼睛总是比政府的一双眼睛更管用

社会生活中，有一些东西犹如阳光和空气，“受益而不觉，失之则难存”，安全正是其一。

“公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局”。近日，中央政治局第二十三次集体学习聚焦公共安全，习近平总书记提出“人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安”的要求，正是政治责任和公众期盼的交叠共鸣。

与良好的环境一样，安全也是最公平的公共产品之一。当前公共安全形势总体向好，但也面临着不少挑战。广东紧急追踪 MERS 密切接触者，卫生安全不可小视；支付宝、携程网相继出现大面积故障，网络安全成为新的考题；河南鲁山老年公寓失火导致 38 人遇难，日常生活中的安全同样需要重视……转型期的中国是“时空压缩的胶囊”，惟有“安而不忘危、治而不忘乱”，才能不断提高公共安全水平。

现实中，“横向到边，纵向到底”的应急预案、“立治有体，施治有序”的规章制度，已经相当完备。不过，在面对公共安全问题时，还是往往会手忙脚乱。年初的上海外滩踩踏事故，就暴露预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当等诸多问题。而为了避免出事，云南大理古城甚至出台了“停电不能点蜡烛”的规定，被讥为因噎废食的惰政。

应该说，公共安全的主战场还是在基层一线。采访时曾下到煤矿矿井深处，综采作业面挖掘机轰鸣，狭窄的坑道靠液压支架支撑；也去过一个服装加工企业，厂房里堆满了各种布料，一个工人的工作台不到 1 米宽。虽然安全设施较完备，仍让人捏着一把汗。而音乐节时年轻人蹦蹦跳跳的草地上，城市里管网密集还要开挖地铁的路面下，也隐藏着许多安全风险。即便是有着“无限责任”的“全能国家”“万能政府”，像八爪鱼一样防守住四面八方，也难免会百密一疏。

无处不在的公共安全，呼唤着安全管理的转型。政府“包打天下”的保姆式安全监管理念，很容易陷入大包大揽的误区和条块分割的盲区。把更多人动员起来，让安全管理建立在全民共建共享的基础之上，才能让政府监管与立法司法、企业自律、媒体监督、公众参与等良性互补、合理互动，形成覆盖面更广的新型安全管理。

只要不被蒙上眼睛，群众的十双眼睛总是比政府的一双眼睛更管用。5 月 29 日，北京市公安局微博踩着网络热点，发布了一张叫“我们”的主题图片：一侧是卡通警察，一侧的青年被标注为“朝阳群众”——很多名人涉毒涉黄落马，就是因为公众的举报。我国 10 人以下的小作坊、小工厂，大约占到食品生产加工企业的 80%，监管之难可想而知。让“北京朝阳群众”在举报地沟油、发现过期肉上更有作为，应该也是“构建公共安全人防、物防、技防网络”的题中之义，更是一项基础性工程。

“拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径”“动员全社会的力量来维护公共安全”，这本身就是群众观点和群众路线在公共安全管理上的体现。惟有以现代治理方式，凝聚起更

多人的力量，形成“社会共治”，才能编织起全方位、立体化的公共安全网，维护好安全这一底线权利。

## （二）法制日报：解广场舞困境探路治理老龄社会

广场舞所衍生的问题，只是一个缩影。全社会如何正视并接纳这个群体的壮大，解决广场舞问题仍只是一个小小的开始。应对老龄社会，注定还需要很多的系统性调整与扎实改变。

日前，文化部、体育总局、民政部、住房和城乡建设部联合印发通知称，将合力引导广场舞健康开展。通知要求各地为基层群众就近方便地提供广场舞活动场地，将广场舞活动纳入基层社会治理体系，建立由政府牵头、相关部门依法管理、场地管理单位配合、社区及相关社会组织等广泛参与的管理机制。

这一由多部门联合发布的通知，被视为是继今年3月体育总局向全国推广标准版的广场舞后，国家职能部门对广场舞的又一次规范行动。特别是将广场舞活动纳入基层社会治理体系的要求，意味着往日因广场舞而引发的场地和秩序之争，将在更高层面受到重视。不过，由广场舞所引申出的老龄社会问题，才是真正值得重视之处。

广场舞因噪音扰民、引发文化冲突等原因，很容易诱发跳舞者与非跳舞者、年轻人与老年人的对抗，甚至一度形成对老年群体的污名化。然而，与其说这种较为普遍的争议，是群体间的利益冲突和文化观念上的隔阂，不如说是公共资源投放的不均而导致的特定群体间社会关系的紧张。这种冲突背后是日益壮大的老年群体，以及社会活动空间和资源的供给滞后带来的矛盾。

老龄社会的概念在我国已经提出多年，近年来养老金亏损和延迟退休等公共讨论，也反映了我们有意识的应对。但必须正视的是，当老年群体占据了社会人口的相当比重，不仅意味着将出现养老金的问题，而且也意味着，包括原有的公共资源投放的偏好、公共空间构建的标准等，都要在老龄化社会下被重新审视。

换言之，应对老龄化社会所带来的改变，必须要落脚到真实的社会运转和治理体系之中。比如，我们既有公共空间的构建以及审美标准，大多是根据年轻人为主流适用人群的特点来加以确立的。但在一个老年人占据相当比重的社会中，这种公共空间能否满足绝大多数人的需要，就已然存疑；比如，一般的广场都是供人休闲，而并非老年人的“舞台”，于是其原有使用习惯和属性就在很大程度上被颠覆，引发群体间的冲突和争议也就难免。可见，在现有的条件下，老年人群到哪里寻找自己的休闲方式和休闲空间，已经成为需要公共应对的问题。

老龄社会的来临，绝不只是代表老年人数量的增加，其背后更是社会力量构成、群体文化和需求的变迁。与此对应，社会资源的分配、社会政策的调整甚至是社会观念的转变等，都要进行相应的适配，方能减少老龄社会到来所产生的社会摩擦。而广场舞所衍生的问题，只是一个缩影。全社会如何正视并接纳这个群体的壮大，解决广场舞问题仍只是一个小小的开始。应

对老龄社会,注定还需要很多的系统性调整与扎实改变。

信息来源:法制日报 朱昌俊

### (三) 高小平:国家治理的逻辑统一性与标准化建设的差异性

从国家治理基本的命题和现代化的要义来看,所谓国家治理现代化,应该说就是追求一种多元、多样的合作共治的理想境界。人类治理的最高境界,大同世界的境界,可能就是这样。如何达到这个过程呢?需要多方面的努力,其中解决“一”和“多”的关系将成为重点之一。我们曾经长期实施一元化治理模式,一元化经过长期实践证明是不合适的,但是我们仍然不能搞多元化,那么就需在一元和多元之间寻找一个中间地带,争取“一”和“多”的统一,共同的追求一种理想状态。

我们坚持的“一”是什么呢?就是我们经常讲的党的领导,这个“一”是不能变的,但是这种领导肯定不是一元化的领导。经济基础决定上层建筑,我们必须遵循事物发展的基本规律。表现在治理上,有这样一个逻辑的统一性。在经济治理领域上,十三大已经明确,要遵循政府调控市场,市场引导企业,就是斩断政府直接干预企业的手。因此,我们探索出来的政治治理的逻辑,也要符合经济治理的逻辑。通过依法治国实现人民群众当家作主,实现民主、法治,这是我们配置政治资源的决定性因素,同时也可以更好地发挥党的领导,改善党的领导的作用。

我们发现标准化的逻辑统一性在社会治理原则中表现为党的领导、政府的指导。具体来说就是政府规范指导社会组织,以社会组织管理社会成员,从而斩断政府直接干预的手,这就与政府调控市场,市场引导企业的经济治理规律统一起来。这样就解决了“一”和“多”的逻辑统一性,也是我们各项改革应该遵循的逻辑统一性。

标准就是要让不同的做法变成一个统一的做法。在我们的标准化建设当中,这正好和我们治理改革的目标相符,即从绝对的、简单的一元化,变成了多元参与、多组织共同管理的格局,从而形成了一种逆向的关系。这种关系的本质是在治理对象那里得到实现的,我们的标准化越是要追求统一性,就越是需要先让它有不同性。标准化建设中的差异性在三个方面体现:

第一个就是差异性的标准化,这为政府创新提供源源不断的动力,也是治理现代化的动力。但是每个地方的地方政府的创新是不一样的;县级市的和区的,每个级别政府的创新也是不一样的,我们要尊重这样的多元性。最近美国出了一本书,通过对美国政府十年的政府创新的案例进行研究,发现了近十年美国地方政府的创新和十年前有了很多变化,变化之一就是创新推动了不同的政策优先性排序的变化。这说明公民的诉求是千差万别不断变化的,因此我们政府的创新必须是要有差异性的,没有差异性简单有一个统一的模式推动,可能越想推动越推不动。

第二个差异性<sup>①</sup>是治理为官不为的重要属性。最近我国面临的为官不为的问题，有的领导说绩效考核能解决这个问题，然而为官不为屡见不鲜，为什么解决不了呢？如果只是局部地区为官不为，绩效考核完全可以解决，但如果为官不为扩大到整个地区，绩效考核就发挥不了作用。标准化也是这样，假设大家都认为这个县治理的好，但这个标准实际很难应用到其他地方，所以我们提出差异性管理。比如说八项规定，是对政治局委员的，有一些精神适用于所有的公务人员，但是不能说所有的公务人员都绝对的套用八项规定。八项规定是一个标准，但是针对不同级别官员也应该有差异性规定。但是现在没有这样的差异性，大家统统往一个方向指，然后等到出了大事之后，再一窝蜂的矫枉过正。

第三个差异性应该是我们改革的清醒剂，我们要推进改革，要有序地推进公共服务，但是不能急于求成。标准化建设也是这样，不能急于求成，从国外的经验来看，政府管理公共服务的标准化，搞了好几十年了，但是现在并没有一个对整个公共管理标准的认同，我们国家标准委也在做这个工作，但一定要尊重各地的意见。这是一种管理工具，管理工具具有差异性。

信息来源：高小平，中国行政管理学会执行副会长兼秘书长

#### （四）王浦劬：理解国家治理须防止两种倾向

##### 放在中国语境中理解“国家治理”

历史地理解。十八届三中全会公报中作为全面深化改革总体目标提出的“国家治理”概念，实际上是中国共产党十六大以来治国理政理念的深化发展和完善的结果，是改革开放历史任务的总体概括和提升，也是中国共产党人治国理政和改革开放理念的逻辑演进和必然。由此可见，从历史和逻辑的双重意义上讲，十八届三中全会公报中“国家治理”的内在含义，既与中国共产党十六大以来的治理理念同出一辙，又是新时期中国共产党人全面深化改革的顶层目标设计。

全面地理解。推进国家治理体系和治理能力现代化，是十八届三中全会全面深化改革的总目标的内容，但非其全部内容。根据全会公报，全面深化改革总目标的完整表述是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。因此，应该从整体上全面地联系地理解“国家治理”的含义。

首先，推进国家治理体系和治理能力现代化的前提是完善和发展中国特色社会主义制度，这是对于全面深化改革和推进国家治理体系和治理能力现代化的性质和方向的定位。这就是说，全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须在坚持中国特色社会主义制度的前提下进行，在完善和发展中国特色社会主义制度的方向上进行。

其次，推进国家治理体系和治理能力现代化，目的和归宿是为了完善和发展中国特色社会主义制度。全面深化改革，从根本上说是为了更好地坚持和发展中国特色社会主义，为了全面建成小康社会，增进全体人民的福祉。

第三，推进国家治理体系和治理能力现代化，既是全面深化改革达成的目标内容，又是完善和发展中国特色社会主义制度的实际内容。

准确地理解。准确地理解全面深化改革的目标，需要根据我国的国情来切实把握。基于我国的国情和政情可知，国家治理实际上是在政权属于人民的前提下，中国共产党代表和领导人民执掌政权、运行治权的体系和过程；是指在坚持、巩固和完善我国政治经济根本制度和基本制度的前提下，科学、民主、依法、有效地进行国家和社会管理；是指坚持中国共产党总揽全局、统筹各方的格局下的治国理政。

据此可知，作为全面深化改革的总目标的内容，推进国家治理体系和治理能力的现代化，就是在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下，在中国共产党的领导下，优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节，提升治国理政的能力，把我国的根本制度与基本制度内含的巨大能量和活力充分释放出来，以解决改革中不断面临的问题和难题，又在不断解决问题中优化主体格局、体制机制、流程环节和治理能力，最终实现我国根本制度和基本制度内含的价值规范和主张要求，从而达成中国特色的社会主义现代化国家治理体系和治理能力。

### 两种错误的理解倾向需要防止

对于关涉改革性质和方向的“国家治理”的理解，需要防止两种倾向：

第一种，简单按照西方“治理”概念的含义，来套解我国全面深化改革的总目标。这其中，简单片面地按照西方“治理”概念的含义解释我国全面深化改革的目标中“国家治理”的含义，认为“治理”不同于“管理”，是多主体、多中心的治理或者社会自治，如此等等。忽视我国全面深化改革的总体目标的首要内容和前提是完善和发展中国特色社会主义制度，无视中国国家治理和社会治理的总体格局是中国共产党作为领导核心总揽全局、统筹各方，其实际运行是一个领导核心，多方参与，各司其职。

第二种，简单认为“治理”的概念只是西方政治理论和管理理论的专利。实际上，在中国共产党建立中华人民共和国、执掌政权、运行治权，探索中国特色社会主义道路的长期历史过程中，已经积累了丰富的治国理政的经验，十八届三中全会确定的全面深化改革的总目标，是在中国特色社会主义道路发展和改革开放目标层面上，总结历史经验，把国家治理体系和治理能力的现代化确定为改革的关键和目标。因此，其根本理论逻辑出自于马克思主义国家理论，其历史逻辑出自中国共产党人建设中国特色社会主义的改革进程，其实践逻辑出自中国改革开放和问题解决的历史过程。

讯息来源：《国家治理》期刊杂志

## 三、前沿动态

（一）肖唐镖：基层治理亟待走向系统性改革 ——载《国家行政学院学报》



肖唐镖在《基层治理亟待走向系统性改革》（发表于《国家行政学院学报》2015年第4期）一文中指出：没有县域层面的民主自治，村社自治就无法真正落到实处，其瓶颈桎梏就难以摆脱，基层与地方政治生态中的顽疾也难以根治。应以务实的态度和作风，按民主、科学与法治的核心理念和原则，将基层治理创新纳入“国家治理能力与国家治理体系现代化建设”的总体规划，与现代国家建设战略同步谋划。从单纯技术层面的政策调整走向系统性改革，从体制、机制与技术等层面，系统设计基层建设与治理的创新方案并稳步推进。从县域层面规划并落实民主自治，切实而真正地推进基层自治，实现地方治理的现代转型。

## （二）张乐、童星：重大决策社会稳定风险评估的问题、回应与完善——载《江苏社会科学》

张乐、童星在《重大决策社会稳定风险评估的问题、回应与完善》（发表于《江苏社会科学》2015年第4期）一文中指出：我国的重大决策社会稳定风险评估经过十年建设取得显著成效。但依然存在着领导机制不健全，评估主体单一，评估内容不完整，风险等级确定方法不科学，评估结论不公开，以及缺乏系统性的风险防范措施等问题。学界围绕稳评指标体系、风险估算定级方法、第三方评估和公众参与机制等问题开展了富有洞见的研究工作。本文在此基础上，提出以结构化风险识别与风险链识别相结合的方式完善社会稳定风险的辨识机制，以定量分析的风险链客观风险估算与定性分析的主观建构风险水平相结合的完善风险等级的研判机制，以阻断风险链为核心完善风险防范机制。

## （三）王浦劬：论我国基层治理权力与责任体制机制的优化——载《中共福建省委党校学报》

王浦劬在《论我国基层治理权力与责任体制机制的优化》（发表于《中共福建省委党校学报》2015年第1期）一文中指出：某些基层党政一把手的作风与习近平总书记提出的从严治党的要求之间仍然存有一定距离。我国基层党政一把手权力配置和考核体制机制上存在的“三多三少”及其所形成的特殊权力机制，在一定程度上扭曲了基层一把手的主政和治理行为。为了加强对基层一把手的管理监督，除了进一步强化思想教育手段之外，尤其需要优化基层一把手主政和治政的体制和机制，理顺关系，科学合理配置权力与责任，合理考核基层一把手的政绩。由此结合和落实严格的基层一把手监督制度机制，强化优化对于基层一把手的管理监督，构建全面从严、科学合理管理监督基层一把手的制度笼子。1、在上下级之间、条条与块块之间科学合理划分权力与责任。2、调整和完善上级领导和部门下达任务和事项的的制度规范。3、科学优化基层一把手绩效考核“一票否决”制度。4、严格按照法律和党规，规范基层一把手的权力。5、建立基层一把手自由裁量权规范制度。6、分流基层党政一把手的权责，强化政协和人大的作用。

#### （四）王玉良：公共冲突管理中的政府责任及其机制建构

王玉良在《公共冲突管理中的政府责任及其机制建构》（发表于《理论导刊》2015年第8期）一文中指出：风险社会下公共冲突的大量存在成为当今时代的鲜明特征。政府作为公权力的代表，在公共冲突的多元管理主体中处于核心主导地位。从实践来看，公共冲突具有复杂性、突发性、群体性、不确定性和扩散性等特征。目前，由于一些地方政府在公共冲突管理过程中冲突意识淡薄、信息沟通渠道不畅、制度供给不足、问责不到位以及组织机构和战略规划缺乏，使其对公共冲突管理基本处于“责任悬浮”与“效果浅表”状态。夯实政府公共冲突管理路向责任，需从构建公共冲突管理的预警和防范机制、健全的制度体系、畅通的信息发布机制、有效的行政问责机制以及组织保障机制着手，并正确处理信息公开与舆论导向、政府主导与公众参与、“硬件”建设与“软件”保障之间的关系，从而实现对公共冲突的有效管理。