

合作与互动:上海浦东新区构建新型政社关系考察

冯梦成

(中共上海市浦东新区区委党校,上海 200135)

摘要:构建新型政社合作关系是时代发展的必然要求。建构新的政社合作关系与互动机制有赖于社会的独立、自治,“大社会”体系的形成,有赖于多元治理主体的出现,有赖于公众的积极参与。近年来,上海浦东新区在大力发展民间组织,培育“大社会”体系;推进政府管理职能的社会化,形成“多元主体”的社会治理格局;探索社会化决策方式,推进公众广泛参与公共政策的制定过程等方面进行了有益探索,率先形成了“政社合作,政社互动”的新型关系。

关键词:政社合作;大社会;主体多元;决策参与

中图分类号:C912.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)29-0050-05

当前,随着改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,经济成分、组织形式、就业方式、分配方式和利益关系日益多样化,社会问题不断增多,社会管理难度加大,传统的社会治理模式已经很难适应新形势的要求。推进中国社会由政社高度合一的管理模式向政社分工合作的治理模式转变,由一元化的管理模式向多元化的治理模式转变,由行政强制型管理模式向公共服务型治理模式转变,从而构建政社新型合作关系已经成为时代发展的必然要求。而建构新的政社关系与互动机制有赖于社会的独立、自治,有赖于多元治理主体的出现,有赖于公众的积极参与。上海浦东新区进行了有益的探索。

1 社会培育:大力发展民间组织

“小政府、大社会”是在经济全球化形势下,政府管理模式发展的大趋势。“小政府”指的是机构编制精简;“大社会”则是指根据社会发展要求,相应健全社会服务机构并增强其服务功能。为顺应这一趋势,浦东早在开发初期就建立了一批社会服务机构,开始培育“大社会”的探索。随着经济社会发展步伐的加快,浦东新区的“小政府”管理体制逐渐从“精兵”层面深入到“简政”层面,越来越需要尽快形成与国际接轨的、具有中国特色和上海特点的、完善的服务型社会体系。新时期新阶段,浦东正以综合配套改革试点为契机,加快培育与“小政府”管理

体制相匹配的“大社会”,大力发展民间社会组织。

1.1 定位职能

民间组织在社会管理和公共服务中具有重要的作用。面对中国全面增长和深刻变化的公共需求,政府不可能也没有必要对社会性公共服务和社会事务实行全方位的直接管理,相当部分的群众性、社会性和公益性的社会公共服务职能,应该也可能从政府职能中分离出来,以实现多元社会主体参与提供公共服务,在政府和民间组织之间建立起一种取长补短的平衡关系,为社会整体的进步提供推动力。浦东新区要求各职能部门要将部分具体社会事务管理职能以及市场竞争机制能够调节、民间组织和社会组织能够自律管理的事务转移出去,将行业协会的行规制定以及协调、准入、评比等行业管理与协调职能,法律服务、环境保护、宣传培训、社区事务、公益服务等社会事务管理与服务职能,业务咨询、统计分析、决策论证、资产项目评估等技术服务与市场监管等职能转移给民间组织和社会组织,以充分发挥其行业管理与协调、社会事务管理与服务、技术服务与监督等职能,率先建成与国际接轨、具有上海特点和浦东特色的服务型社会体系。

1.2 分类发展

从绝对数量和组织规模上看,中国地方民间组织和社会组织不仅远少于发达国家,而且与一些发展中国家相比差距也较大。近年来,虽然一些地方开始重视民间组织和社会组织的发展和培育工作,但相对于中国市场经济的发展进程,民间组织和社会组织无论在规模上还是在结构上,都远不能满足需要。当前,随着浦东市场经济的发展,政府的改

革,浦东对行业协会、公益慈善和社区服务类民间组织的需求日益迫切。但民间组织的发展却同样存在数量有限、结构失衡,尤其是真正能适应市场化环境、能够及时回应和满足民间需求、又能充分利用社会资源和民间资源的非营利性机构和组织太少等问题。对此,浦东确定了分类发展民间组织和社会组织的方针。首先,在优势行业、新兴产业和入世相关领域,鼓励、支持和培育一批行业协会。其次,重点发展公益性、服务性社会团体以及社区服务、科技创新、市场中介、尊老助残、协管服务类民办非企业单位。再次,吸引国内外具有知名品牌和良好运营理念的民间组织和社会组织落户浦东。最后,稳步推进社会管理、公共服务类事业单位的改革,探索将其改制成为民间组织和社会组织

1.3 政社分开

中国民间组织具有独立性缺乏、过分依赖政府、官办色彩明显的特点。许多民间组织不仅在资金来源上主要依靠各级政府提供的财政拨款和补贴经费,而且其负责人也多为政府的前任官员。因此,在观念、组织职能、活动方式、管理体制等各个方面,都严重依赖于政府,甚至依然作为政府的附属机构发挥作用,变相地行使着政府的职能。为了改变这一政社不分现象,浦东要求政府与民间组织之间实现“六个分开”,即主体分开,政府部门与民间组织和社会组织均为独立法人主体;机构分开,政府部门与民间组织和社会组织之间无行政隶属关系;职能分开,政府部门与民间组织和社会组织准确定位,明确各自职责;人员分开,政府部门工作人员不兼任民间组织和社会组织领导职务,民间组织和社会组织有自主用人权,政府部门不得向民间组织和社会组织指派工作人员;资产分开,民间组织和社会组织建立独立财务核算制度,资产自主运营管理;住所分开,民间组织和社会组织的住所与政府部门分开,有独立、固定的住所,从而达到政府与民间组织和社会组织无行政隶属关系,无人事派遣关系,无资产关系等“三无”标准。

1.4 自律、社会和政府监管并举

民间组织缺乏内部的治理结构和监督制约机制是一个普遍现象,致使组织行为得不到规范和监督,引发公共信任危机,成为提高组织利益表达能力的障碍。为防止民间组织发展中出现负面影响及其异化,政府有责任牵头建立合理的民间组织监督体制,

组织内部应该提高自治的意识,加强组织活动的透明度,建立严格的自律规范。通过他律与自律的结合,可以提高民间组织的能力建设,防止组织运行中的问题,又可提高组织的公信力和社会声望,进而可以获得促进组织发展的人力、物力和财力资源。

在民间组织的监督管理上,浦东着力采取了以下措施:(1)加强对民间组织的行政监督,形成职责到位、协调配合、奖惩分明、违法必究的行政管理和监督机制。同时,探索建立一支既懂法律、又熟悉民间组织和社会组织运行特点的监察队伍。(2)建立与信息披露制度、财税扶持政策等相适应的社会监督体系。将群众监督、舆论监督与社会参与、新闻媒体、法律手段等有机结合起来,有效监督民间组织的活动。通过媒体或政务网即时公开民间组织登记情况。(3)完善以章程为核心的内部管理制度,建立民间组织自我管理、自我教育、自我约束的自律机制。(4)建立定期学习和考核制度,加强对从业人员的政策业务培训。(5)建立以信用等级为核心的评级制度,以客观、独立、公正为原则,提高民间组织公信力和社会认同度。(6)完善民间组织法人治理结构,建立代表会议、理事会、监事会等内部运行机制,健全议事规则,明确权力机构、决策机构、执行机构的职责,具有一定规模的须建立监事会,依法运行、科学管理,保证民间组织的民主决策、民主监督。

1.5 政府扶持

民间组织以社会公益为使命,但不能凭空就发展起来,要有资源。目前,中国民间组织主要面临缺乏资金、缺乏活动场所与办公设备、缺乏人才、政府的支持力度不够等问题。积极培育民间组织离不开政府的扶持。浦东新区出台了促进社会事业发展的财政扶持政策,从八个方面对民间组织给予扶持,对符合浦东产业特点、促进现代服务业发展、社区公益性民间组织及涉农民间组织等加以重点支持,如对区经济发展有贡献的行业协会补贴3万元工作经费,对社区公益性以及涉农社会组织给予4万元开办费、运行费、房租补贴等。新区政府还先后组织了“培育发展民间组织”、“民间组织诚信与发展”等论坛,举办了民间组织档案、财务、法律法规等培训班,建立民间组织发展专项资金,支持和引导民间组织加强自身能力建设。此外,浦东新区制定实施了《社会工作人才队伍三年发展纲要》、《鼓励扶持社会工作者培训》等配套政策,为民间组织的可持续

发展提供人才支撑,提高民间组织的服务水平。

2 主体多元:推进政府管理职能的社会化

有效的社会管理,必须依赖于社会自我管理机制的完善与自我服务能力的提高。事实上,在当代,社会管理涉及社会生活、市民社会或公民社会的各个方面,关系到社会各个不同层次、不同阶层、不同团体的利益。而社会管理的主体构成也从传统的国家或政府扩展到了所有的公共部门(国家或政府、第三部门、非盈利组织或中介组织等以及公民个人),社会管理变成一种包括政府管理在内的全社会的“多元主体”的开放式公共治理。因此,推动政府职能市场化、社区化、非政府组织化,促进政府职能向社会化转变,成为当前政府管理改革的核心。

浦东新区在培育“大社会”、大力发展民间组织的同时,还积极探索从社会体制中开发和培育社会管理的“合作”力量,以形成“多元主体”的社会治理格局。

2.1 探索政府购买服务的政社合作,提供公共服务新模式

浦东制定了政府购买公共服务实施意见,建立了购买公共服务的机制:(1)实现预算管理,政府各职能部门将购买民间组织公共服务资金列入部门年度预算。(2)强化契约式管理,政府和民间组织的责任、义务以及服务要求,全部在合同中体现。(3)建立评估机制和规则,委托第三方专业机构对社会组织做到项目合作前有资质审查,合作过程中有跟踪了解,在合作完成后有社会绩效评估,从而探索形成了“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型政府提供公共服务方式。购买服务的主要项目包括调查统计,课题研究、项目管理,行政事务管理,承办活动,老年人服务补贴、职业技能培训补贴等。据不完全统计,2004年新区14个政府职能部门出资2228.2万元购买民间组织服务,2005年达到4197.3万元。2006年政府出资为5955万元,其中包括民办非企业117家单位4551万元,43家社会团体出资1404万元。社会团体比2005年的491万元增长了186%。

2.2 授权民间组织承担某些具体经济社会管理和公共服务职能

新区先后成立了法律服务、交通运输、光电子、国际商会等行业协会,让其具体承担行规制定、行业

市场监管、对外贸易谈判等行业管理职能;鼓励发展各类民间基金会,通过政策和资金支持让其在救助、帮困等领域自主开展公益活动;在教育领域成立了近20家教育中介服务民间组织,承接政府管理职能。如委托新城教育事务所,对全区25所外来务工人员子女就学的简易学校实行监管;在塘桥、沪东街道试点社会组织自主管理模式,吸引社会组织参与城市管理;在体育领域支持新区各体育协会积极承办、协办在新区开展的各项国际、国内的体育赛事和活动,成立新区体育总会,探索新型的体育协会管理模式。

浦东率先成立了全国第一家社区服务行业协会和社会工作者协会,探索由社会组织承担政府委托的社会服务事项,包括社会工作者专业队伍的招募、培训、管理和评估工作,在学校、医院、社区等开展社工服务、专业培训等事务。

2.3 推行社会事业“管、办、评”联动机制

这一机制将公共服务的全流程切分为管、办、评三大块,政府更多地“掌舵”,而把需要专业技能的“划桨”任务交给有能力的社会组织,并委托第三方专业机构进行绩效评估,以充分调动社会资源,优化社会事业的发展环境。“管、办、评”联动机制首先在教育领域推行。2005年6月,浦东新区政府与位于上海浦西的一家民办教育管理咨询中心签订了《公办东沟中学委托管理办学协议》。根据协议,委托管理期间,学校的性质不变,与新区社发局的隶属关系不变,政府的拨款和其它任务不变,学生的学习费用不增加,新区政府每年支付给管理中心管理费。管理中心入主东沟中学后,从委派校长、输入教育理念、创新管理模式到培训教师、组织教学等全部实行自主管理。最终学校办得好不好,不是由政府和管理中心说了算,而是由专业的中介评估机构——上海浦发教育评估中心来评估。

“管办评”联动模式坚持“凡属于政府的职能必须由政府承担起来,凡属于学校的职能逐步交还给学校,凡可以由社会专业机构承担的专业服务、事务处理职能尽量发挥社会的作用”的原则,努力构建“政府宏观管理、学校自主办学、社会提供专业服务”的基本模式。由此“管”,不再是政府事无巨细、大包大揽,而是政府通过规划引导、政策设计、督导检查等来实现宏观管理,一些具体的专业服务、事务

管理则通过购买服务,交给社会专业机构;“办”,就是要在人财物等方面对校长充分授权,支持学校依法自主办学,充分调动学校的积极性创造性;“评”,就是要建立专业化的社会评估机构,对教育决策、教学成果等进行客观公正的评价。2007年浦东新区医疗机构管理中心、上海瑞尔医院管理评估咨询中心先后挂牌成立,开启浦东医疗卫生领域的“管办评”联动改革的试点。“管办评”分开,使政府既办医院、又管医院,出了医疗纠纷还要出面评估、鉴定的局面发生根本性改变。

3 公众参与,探索社会化决策方式

推进公众广泛参与公共政策的制定过程,是实现决策民主化、科学化的重要保障。只有通过政府决策的公众参与,才能使政府在制定公共政策时能充分考虑到作为政策相对人的公众的态度和利益得失,才能够制定出最符合社会需要、最能为社会公众所接受的公共政策,没有公众的参与,政策就不可能成其为公共政策。如果政府与公众不能在政策目标上达成一致,那么政府的决策就难以获得充分的合法性支持,就不能形成政府与公众之间的密切合作,从而实现治理理论所描述的善治的理想境界。

在推进公众广泛参与公共政策的制定方面,浦东新区进行了有效的探索。

3.1 举办区长网上办公会

为进一步密切新区政府与市民的联系,拓宽新区政府了解民意和集中民智的渠道,打造新区政府与社会“零距离”接触的平台,浦东新区于2005年1月31日首次推出了“区长网上办公会”制度。该制度具有四个鲜明的特点:(1)会议选题紧贴社会需求。办公会分为企业专场和市民专场,会议选题通过上网广泛征求社会意见确定。(2)会议组织工作周密细致。举办网上办公会议涉及议题选定、责任落实、场地安排、新闻报道、技术保障等诸多环节,在每次会议举办时,区府办及相关责任主体单位都要进行充分协商,落实安排好各个环节,确保会议的举行能达到预期效果。(3)会议嘉宾的代表性较强。每次办公会除广泛动员广大市民、企业通过网络与新区领导及相关部门进行文字交流外,还特邀了与当次会议主题有关的相关领域代表进行视频交流。这些受邀参加视频会议的嘉宾来自新区各行各业、各个阶层,具有广泛的代表性,对所涉问题都有一定

的见解。(4)会议资料查阅方便。每次“区长网上办公会”举行后,会议的各种相关资料特别是市民与区长的对话资料集中在上海浦东网“区长网上办公会”专题栏目登载,专题栏目在网站首页面有直接入口,资料查阅非常方便。现浦东新区“区长网上办公会”每个月底都会按时举行。

3.2 建立决策听政制度

这一制度采取了三种形式:一是政策有了初步草案后,开展听政活动,听取各方面特别是市民的意见,对政策进行修改完善;二是在政策制定前或制定过程中,开展听政活动,根据市民的意见,更好地把握政策的思路、框架和主要内容,使政策的制定更有针对性;三是政策执行后,开展听政活动,听取各方面意见,对执行情况进行监督。为了更好地开展听证活动,浦东现已初步探索出了较为有效的决策听政的工作机制,基本运作方式如下:一是选题。由各委办局结合本部门职责和年度工作,提出与百姓民生相关的议题,由市民中心汇总形成年度计划。二是制定听政活动方案。相关委办局根据工作推进情况,围绕听政议题,与市民中心协商制定工作方案。三是听政活动代表确定。代表由三部分组成,一是委办局根据听政主题选择听政代表;二是根据需要市民中心部分市民代表人选;三是市民自愿参加。四是组织听政活动。委办局会同市民中心组织开展听政活动,听取市民代表提出的意见和建议,能现场答复的会上给予答复。五是听政活动意见处理。听政活动后,委办局根据会上听到的意见对政策进行修改完善;对有关市民听政活动后续提出的意见和建议,市民中心负责整理报送相关委办局答复。

3.3 推出市民议政会

现代社会更加强调市民对城市发展、社会管理的参与和知晓,更加强调社会协商与共治。2007年浦东新区推出了“市民议政会”制度。“市民议政会”的试行方案要求,浦东23个街镇每月应举行一次例会,每次围绕一个社区里的热点难点问题展开,并适时与区长网上办公会联动举行。形式将以现场面对面沟通为主,网上交流为辅。街镇主要行政领导及相关负责人要到会,并可邀请新区职能部门工作人员一起参加。参加会议的市民代表则通过组织邀请与自愿报名相结合的方式产生。为了确保实效,浦东还将围绕会议知晓率、群众参与率、问题答复率、问题解决率、群众满意率等指标,加强考核和

管理。浦东还规定,对市民代表会议上提出的问题
和意见,由街镇“一口答复”以及牵头解决,有关职
能部门必须有求必应、有请必到。

与人代会相比,市民议政会是非正式的,但能与人代会形成一个有效的互补,能更多更广泛地反映老百姓的想法,一些社会矛盾也在这个层面得到缓和或解决;相比“听政会”,“议政会”更加提倡政府主动转变职能、转变观念,要求各街镇高度重视会前社情民意的调查研究和议题选择,把握社区的热点难点问题,使居民能更好更及时的为政府出谋划策。

参考文献

- [1] 白红义. 民间组织:上海模式与全国性难题[J]. 小康, 2005, (11):40-42.
- [2] 王建军. 论政府与民间组织关系的重构[J]. 中国行政管理, 2007, (7):54-57.
- [3] 焦述英, 牟春野. 我国地方非政府组织发展的问题与对策研究[J]. 行政与法, 2006, (12):35-38.
- [4] 政府管理社会化改革研究——基于“国家与社会关系”的视角[M]. 长沙:湖南师范大学出版社, 2007.

Cooperation and Interaction: Construction of New Government-Society Relationship

Feng Mengcheng

(Pudong New Area Party Institute of CPC, Shanghai 200135, China)

Abstract: To construct a new type of cooperative relationship between government and society is an inevitable requirement of times. The new type of cooperative relationship and interactive mechanism between government and society lies in the formation of independence, autonomy and Big Society System, as well as multiple governing subjects and active public participation. In recent years, Pudong New Area has been conducting a series of pilot programs by means of developing social organization, cultivating Big Society System, boosting socialization of administrative function, exploring socialized decision-making process, as well as promoting public participation in policy-making procedure to initiate the new relationship of government-society cooperation and interaction.

Key words: cooperative relationship between government and society; big society; multiple governing subjects; participation in decision-making process