

第七届中国政府创新论坛会议综述

陈家喜

2009年3月28-29日，“第七届中国政府创新论坛：和谐社区与基层党建——南山模式及启示”学术研讨会在深圳海景奥斯汀酒店召开。本次研讨会由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大学中国政府创新研究中心、深圳大学当代中国政治研究所、深圳大学新加坡研究中心共同主办。参加此次会议的有来自中共中央党校、中国社科院、国家行政学院、中共中央编译局、北京大学、复旦大学、天津师范大学等高校和研究机构的专家学者，以及来自《求是内参》、《党建研究内参》、《学习时报》、《理论动态》、《中国社会科学》杂志社的负责人。此外，来自新加坡的国会议员以及新加坡国立大学东亚研究所的学者也参与了此次研讨会。与会专家围绕深圳市南山区和谐社区建设的实践与启示，“南山模式”的创新性与扩展性，社区党建、基层民主、地方政府创新等诸多议题展开了热烈的讨论。

一、构建和谐“南山模式”

近年来，为了化解不断上升的物业纠纷、业主维权与社区矛盾，深圳市南山区开展了和谐社区的创建活动，并取得了一定的成效，获得了第四届中国地方政府创新奖。中共深圳南山区委书记叶民辉将这些创新实践概括为三个方面：一是构建“一核多元”的治理结构。南山区在社区各类组织，如业委会、物业管理、农城化股份公司、老年协会、民营企业、社区居委会等成立党支部，

在此基础上再成立社区党委（党总支），从而形成“一核”（社区党委）“多元”（业委会支部、物管支部、农城化公司支部、民营企业支部等）的治理结构。在这一治理结构下，社区党委（党总支）充分发挥了协商社区矛盾，化解利益纠纷中的作用。同时，还动员社区里的党员和公职人员去竞选业委会、居委会成员，通过他们来领导社区和代表民意。二是引导社会组织发展，实现社区治理公共化。如在街道和社区推广人大代表工作室和人大代表联络工作站，探索人大代表联络员的沟通协调功能；培育各类社区关爱组织，把中小学生和老人组织起来，让他们成为社区关爱的主力军。三是培育居民社区意识，实现社区发展自治化。如桃源街道龙光法律工作室试行把信访、调解和司法服务三合一；蛇口街道实行“一格三员”机制建立社会监督网络。

围绕南山和谐社区建设的探索实践，与会学者就“南山模式”的内涵及特点进行了的探讨。中共中央编译局何增科教授将“南山模式”概括为“两个创新”——在社区内实行党对社会领导方式的创新和人大代表履职机制的创新。一方面，南山区通过实行党员的属地化管理和三个“全覆盖”，把各种类型的党员纳入党组织的管理体系中，解决了移民党员的管理问题和社区党组织的建设问题；另一方面，南山区通过街道和社区的人大代表工作室和人大代表联络员制度的设计，为代表履行职责提供良好的平台，使各种民意诉求得到有序的释放，解决社区居民利益有序表达问题。南山区通过这两种机制创新，党员、公职人员和人大代表进入社区，同时社区民间舆论领袖进入人大代表联络工作站，促进居民、人大代表、党委政府的互利共赢。

复旦大学林尚立教授认为，“南山模式”实际上并没有固定的模式，它所展示的内涵就在于有效整合政党、政府、市场、社会等诸种力量，切合地方社会结构特点进而创造出有效的治理模式。从“南山模式”的具体经验来看，主要体现在五个方面：一是政党的社会化，即政党平铺到社会，不是高于社会之上。第二是社会的组织化，社会成员被充分地组织动员起来。第三是参与的机制化，既包括社区居民参与到政治系统和决策系统中去，也包括现有政治组织也参与到社区当中。四是治理的多元化。五是模式的多元化，“南山模式”的社区治理机制的创新就在于是根据自身特点进行组合，因地制宜组合形成的治理模式。

深圳大学陈家喜博士则将“南山模式”解读为嵌入、吸纳和参与三种治理机制的创新。嵌入就是激活社区里的政治组织资源，让他们在社区代表民意，整合利益。“十百千万行动”，“社区凝聚力工程”以及“和谐企业工作室”都是嵌入的典型做法。吸纳是创设群众利益诉求反映的机制和渠道，将社情民意吸纳到党和政府的决策体制中来，实现利益表达的制度化。吸纳的做法包括人大代表联络工作站的设置以及社区民意恳谈会的推广。参与就是构建居民参与的平台和机制，培育社区居民共同意识，形成和谐的邻里关系，如南山区开展了特色社区文化和“爱心驿站”活动。

二、比较视角下的“南山模式”

南山区和谐社区建设是基于深圳特定的经济社会结构，这一探索与其他地方的实践相比，又有哪些差异？对此，新加坡国立

大学杨沐博士将新加坡的社区中心与南山区和谐社区建设做比较，发现二者有许多相似之处。新加坡的社区中心作为新加坡人民行动党和新加坡政府联系公民的中介，发挥两个方面的作用。一是向居民提供各种服务，把居民的心愿向执政党和政府反映；二是把政府的政策向居民传达。社区中心的领导组织也颇有特色，它由人民协会领导的，由现任新加坡总理等 15 个人组成董事会、副总理负责日常管理，跟新加坡政府既有结合又有距离。杨沐博士将新加坡社区中心看成新加坡人民行动党采用“嵌入”方式跟人民联系起来的一种机制。

深圳大学新加坡研究中心主任吕元礼教授，对比了新加坡与南山区在构建社区和谐上的诸多实践。一是新加坡国会议员接访选民与南山区人大代表联络工作站。新加坡国会议员利用业余时间接访选民，倾听意见，增强民意支持度；南山人大代表联络工作站则是借助于人大代表联络员发挥人大代表的经常性作用。二是新加坡人民行动党“无处可见，无所不在”与南山区共产党员“亮出身份”。人民行动党先后塑造了人民协会、民众联络所、公民咨询委员会和居民委员会等一系列基层组织机构，人民行动党的党员成为这些基层组织的主要成员。这样，基层组织实际上处在行动党掌控之中，基层组织为民服务，也就是行动党在为民服务。南山区通过让社区里的党员“浮出水面”，竞选业委会等组织成员，实际上与新加坡人民行动党的做法有异曲同工之处。三是新加坡社区基层组织与南山区社区群众组织。新加坡的社区有各种基层组织，如公民咨询委员会、民众联络所、俱乐部管理委员会、居民委员会、民防协商委员会等，这些基层组织得到政

府资助，从事社区服务事务，如经营老人乐龄中心、退休人员俱乐部、儿童音乐绘画班等，从而发挥了沟通政府与民众的功能。南山区也成立了各种老年协会、爱心驿站、社区科技协会等组织，它们成为凝聚社区意识，培育社区参与精神的重要平台。通过社区组织的联谊活动，增强了社群的和谐。

来自城市社区建设协调平台的李利亚女士则介绍了北京石景山区天翔社区培育社区组织的试验。该社区是一个弱势群体聚集的地区，为了促进社区居民组织的发展，她们通过项目资助的形式让社区组织逐渐成为关心社区公共事务、互助公益的组织，同时培育社区居民之间的信任度。来自四川成都的常光洁女士交流了成都党员援助服务中心的做法。这一中心通过政府购买服务的方式由政府财政提供经费，救助弱势群体中的党员，提供小额贷款，帮助他们脱贫致富。

三、和谐社区建设中的政党、政府与社会

与西方国家的社区发展相比，中国的社区建设始终离不开政党和政府的作用。党和政府在社区建设中发挥作用的领域与方式也成为与会者讨论的焦点之一。复旦大学林尚立教授提出，社区治理需要发挥政党和居民两方面的力量。尤其是社区作为一个新兴的社会空间，执政党如果不去介入和占领，就会被边缘化，就需要成本更高的政府介入。北京大学燕继荣教授也认为，特殊的社会结构可以为党和政府提供了发挥作用的土壤，即在一个利益多元化而组织程度低的社会结构中，要求执政党和政府发挥组织社会的功能。然而这一作用的发挥也需要党和政府理念的转型，

需要采取了公共精神和民主治理的原则，重构了一个有组织的熟人社会，实现了社会资本的积累。

中国社会学会会长，中国社科院社会学所所长李培林教授强调指出，社区的自然生长需要一个前提条件——熟人社会，而在由众多移民构成的城市陌生人社会，社区将最终解体。随着社区建设的深入，国家必须重视基层公民社会的培育，培育社区自治的能力；必须增进居民社区认同和社区归属感，为社区利益协调、矛盾化解提供精神层面的良方。

国家行政学院研究员马宝成指出，可以从国家与社会关系的视角解读“南山模式”。与深圳社区治理的另一项改革——“盐田模式”相比，“南山模式”的探索更进一步。“盐田模式”进行“居站分设”的改革，通过设立社区工作站使政府职能延伸到社区，同时还原社区居委会的自治属性。相比之下，南山区开展的“十百千万行动”，不仅将政府的触角延伸到社区工作站，而且还进一步延伸到每个楼栋，每个单元。通过这些党员和公职人员来发挥作用，从而形成国家与社会相互合作、相得益彰的格局。

中央编译局王勇兵博士从政党转型视角观察“南山模式”。他指出，政党转型不仅包括从革命党向执政党的转型，也包括政党组织自身的转型。中国共产党的组织结构类似于一种“行政党”。党的组织从公民社会中产生，是公民社会和国家的桥梁；随着经济社会的发展以及政党结构的变革，党组织由公民社会组织向国家游离，并依赖于国家资源生存，由此丧失了作为国家与社会之间的桥梁的功能。“南山模式”激活了社会中的政党组织，把分散在公民社会中的党员组织和动员起来，打通了公民社会中

的政党组织跟国家政党组织的阻隔。从这个角度来说，“南山模式”通过执政党的组织渠道，探索了国家与社会的联系通道。

深圳大学邹树彬副教授则以南山区人大代表履职机制的创新实践解析了政府与社会的互动关系。他指出，南山区创设了人大代表联络工作站（室），是社区层面人大代表联络选民的平台，也展现了政府、人大代表、选民和人大代表联络员之间的复杂关系。南山区人大代表联络机制的创新有两种类型：一是政府推动型，如招商人大代表工作室，其特点是政府“送人大代表”进社区，其特点是人大代表依托社区工作站定期接访群众，但是人大代表的积极性并不高。二是民间自发型，以月亮湾人大代表联络站为典型。当社区出现矛盾和纠纷时，社区居民希望人大代表能够帮助他们呼吁，实现利益表达。于是社区居民中的积极分子充当联络员，主动邀请人大代表到社区调研问题，集中诉求，向政府反映。

四、“南山模式”的创新及其价值

与会学者还就“南山模式”的创新价值、宏观意义及其持续性和拓展性等诸多问题进行了广泛的讨论。

第一，“南山模式”的创新性。北京大学燕继荣教授认为，“南山模式”创新主要体现在政府转型、政党转型与社会转型三个层面。一从政府转型来看，它贯彻了一种公共事务、公共治理的精神；二从政党转型来看，它表明在利益多元化而组织程度又比较低的地方，执政党的组织有更大的发展空间；三从社会转型的角度看，它用公共精神和民主治理的原则，重构一个有组织的

熟人社会。南山和谐社区的探索也可以印证，在既有框架制度下，可以通过基层社区的治理创新，为中国政治发展和政府改革寻找新的空间。

第二，“南山模式”的价值。北京大学王浦劬教授指出，“南山模式”可以理解为宏观的国家治理方略，即党的领导，人民当家作主和依法治国的有机结合，在微观社区的具体实践。“南山模式”所展现出来的“多元共治”是多元复合型的共治，即公民关心的是公共利益及其实现的问题，个人权利是在公共利益实现的前提下考虑的，公民具有强烈的参与精神。这种微观治理模式的创新也具有宏观的意义，即中国未来的政治发展路向可以选择“公民共和”而非纯粹的西方民主模式。

《学习时报》总编辑周为民认为，随着市场经济的发展，中国的社会生活方式和交往方式发生了深刻变化，社会自我管理、自我协调、自我组织的机能正在发育成长。南山区和谐社区建设进行了基层民主的探索，实际上就是让民众学习民主规则，训练民主技能，提高民主素质的过程，在社区层面，“群众开始当自己的家，作自己的主”。《求是内参》主编张西立指出，“南山模式”的社区治理创新是提升党在基层社会的执政能力，健全党的基层组织的重要举措。这一举措也是执政党在经济体制变革的强力推动下，主动进行社会治理结构的创新。

第三，“南山模式”的持续性与拓展性。包括深圳大学唐娟副教授，复旦大学陈明明教授、以及中共中央党校祝灵君副教授都注意到了“南山模式”的持续性和拓展性问题。陈明明指出，“南山模式”的形成得益于睿智的领导和社区精英的支持，但是

如何避免“人走政息”的结局呢？关键是要激活原有的制度，比如居民委员会，把当前居民自治的做法纳入到制度的框架。与此同时，要培育一批社会精英，让他们在社区里面成为稳定秩序的力量。中共中央党校祝灵君副教授则认为，拓展南山和谐社区建设的经验，应当从四个方面努力：第一，社区党建应当采取两种机制：平铺化的方式将党组织嵌入到社区组织当中；把社会力量吸纳到理性的表达渠道当中。第二，人大和政协这样的机构进入社区，发挥作用，从而为人大和政协的活动机制进行了有益的探索；第三，探索公职党员和普通党员在社区中的作用，关键是如何发挥普通党建参与社区服务的自觉性和主动性。