

# 中国地方政府社会治理创新的持续性： 影响因素与政策优化

胡宁生 杨 志

**内容提要** 在社会整体转型时期,“政府创新”日益成为现代政府正确履行职能、强化责任担当、提升公共服务水平的重要途径和策略。进一步加速实现国家治理现代化战略,特别是加强社会治理创新的持续性将成为检验其成功与否的重要评价指标。地方政府社会治理创新持续性受到诸多内生和外生因素的影响,通过对众多地方政府社会治理创新案例的比较分析,可以概括出创新的成本与收益、区域经济发展水平、创新主体的能力、权利中心的稳定性、创新的制度环境、创新项目的可扩散性、公民与社会组织的有序参与等方面的因素及其相互间的关联、互动,在推动地方政府社会治理创新持续发展上具有关键性的作用。只有通过加强政府创新的顶层设计,不断推动经济发展,创造更加宽松的创新制度环境,以科学的绩效管理来提升地方政府的积极性和主动性等方面的政策优化,才能在多元合作共治中逐步形成地方政府社会治理创新的长效机制,从而增强其社会治理创新的持续性。

**关键词** 地方政府社会治理创新 创新持续性 影响因素 政策优化

胡宁生,南京审计学院教授 210029

杨 志,南京大学政府管理学院博士生 210046

瑞典乌普萨拉大学(Uppsala University)访问学者

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.2015.03.015

依循渐进式的改革路径和试点先行的改革策略,在30多年的总体社会转型中,我国不同地区、不同层级的地方政府,以不同的方式、不同的模式,以实施项目的形式,开展了不同内容的政府社会治理创新活动,它既促进了政府自身的变革,也明显的提升了地方政府社会治理水平。但是,地方政府社会治理创新项目持续性不强的问题也逐渐暴露出来。特别在中央提出加速推进国家治理现代化和社会治理创新的新战略形势下,有关“地方政府创新持续性”的问题业已成为该领域研究的热点议题。通过对前六届“中国地方政府创新奖”<sup>[1]</sup>(以下称“创新奖”)入围项目案例和其他一些案例的跟踪

---

本文系国家教育部重大招标课题“加强和改进社会管理研究”(07JZD0026)和国家社科基金重点项目“我国地方政府创新路径与绩效研究”(10ZZ008)的中间成果。

[1]“中国地方政府创新奖”由中央编译局比较政治与经济研究中心、中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心三家民间学术机构联合创办,这是我国历史上第一个由学术机构独立举办的政府创新奖项。自2002年起每两年评选一次,迄今已举办七届。

分析发现,有些地方政府的社会治理创新项目只不过是昙花一现,得了奖,热闹了一阵,就再无下文了。有些创新项目只是花开一隅,在当地还有影响,但不可复制,缺乏扩散、推广的效应。在当前地方政府社会治理创新的“热潮”中冷静的思考,审慎地观察地方政府社会治理创新的要素结构及其演变,建立一个较为合理的地方政府社会治理创新持续性问题的解释框架,使成功的地方政府社会治理创新经验和做法得以延续和推广,应该是一种有益的反思和回归。

## 一、地方政府社会治理创新持续性的内涵

国内学术界对“地方政府社会治理创新持续性”概念有多种词语表述,如李景鹏提出“地方政府创新的坚持与推广”,王焕祥等提出“地方政府创新的可持续性”,韩福国等提出“地方政府创新持续力”,毛铨等提出“地方政府创新续航力”等等<sup>[1]</sup>。虽然所指的对象大致相同,但也显示出不同的侧重点。

囿于不同的研究视角和学术背景,不同的学者们对地方政府社会治理创新持续性给出了各自的定义。王焕祥等学者基于管理学和新古典经济学的成本—收益的视角,认为地方政府社会治理创新的持续性是地方政府作为创新主体,通过协调、控制各创新要素从而维持和增进地方社会治理创新的长期公共利益的过程<sup>[2]</sup>。韩福国等人则提出了“政府创新持续力”概念,将其界定为是影响政府社会治理创新的制度和其他结果得以持续的核心要素的综合力量,并强调所谓持续力是地方政府社会治理创新得以维持,并向制度化方向进展的结构性力量<sup>[3]</sup>。傅金鹏等人将地方政府社会治理创新持续性理解为是“一项地方政府创新的核心技术或思想在时间上的存续性和在空间上的辐射性”<sup>[4]</sup>。包国宪等人则从演化范式的动态视角出发,认为地方政府社会治理创新可持续性是地方政府创新的优良因子在选择、模仿和试错性学习的过程中得以保留、扩散,产生后续政府创新的过程<sup>[5]</sup>。

本文倾向于使用“地方政府社会治理创新持续性”这一较为流行的也是较为规范的表述。“地方政府社会治理创新持续性”是一个复合概念,其中包括“地方政府社会治理创新”和“持续性”这两个概念。对于“地方政府社会治理创新”概念来说,虽然不同学者的理解各有差异,但多数研究者都赞同将其视为是各层级地方政府为依法履行职能、强化责任担当、提高公共服务质量、提升社会治理水平的重要途径和策略,它是中国地方政府在总体社会转型过程中,以深入改革的方式促使自身从旧的形态向新的形态转变在社会治理方面的一种能动的、逐步推进的探索与调整。

由于“持续性”这一概念则较为抽象,其外延具有一定的模糊性,一些研究者最初从生态学、经济学的角度,后来又从生态、经济、社会、制度等综合要素的角度探讨了持续性的涵义。随着研究的深入,持续性的内涵也不断扩展。本文尝试从社会及制度的视角考察持续性的内涵,认为持续性是一个动态过程,在这个过程中社会的、政治的制度经常地演化以适应不断改变的知识、价值和道德规范。

将“地方政府社会治理创新”和“持续性”有机联结起来,并将其嵌入到由不断深化的改革所推动的中国特有的总体社会转型的背景之中,并置于积极推进国家治理现代化的新型战略的观照之下,中国地方政府社会治理创新持续性至少具有以下两个方面的涵义:其一是指某一地区、层级的地方政府所设计和实施的旨在依法履行职能、强化责任担当、提高公共服务质量、提升社会治理水平的创新项目能够根据外部环境变化适时自我强化,呈良性发展态势;其二是指某一地区、层级的地方政府创新能力不断增强,使自身在创新过程中形成的新理念、新模式能够逐步的推广、扩散到其他地区或其他部门的依法履行职能、强化责任担当、提高公共服务质量、提升社会治理水平中去,并激发出更

[1]参见王焕祥:《中国地方政府创新与竞争的行为、制度及其演化研究》,〔北京〕光明日报出版社2009年版。

[2]王焕祥、黄美花:《中国地方政府创新的可持续性研究》,《上海行政学院学报》2007年第6期。

[3]韩福国、瞿帅伟、吕晓健:《中国地方政府创新持续力研究》,〔广州〕《公共行政评论》2009年第2期。

[4]傅金鹏:《我国地方政府创新动力研究——生态、利益和组织的视角》,〔武汉〕《理论月刊》2012年第3期。

[5]包国宪、孙斐:《演化范式下中国地方政府创新可持续性研究》,〔北京〕《公共管理学报》2011年第1期。

高层次的后续性创新。

## 二、地方政府社会治理创新持续性的影响因素

地方政府社会治理创新是由若干要素构成的体系能动活动的表现和结果,从而具有复杂性、动态性的特征。作为一种复杂变化的系统过程,其持续性必然受到诸多内生和外生因素的影响,地方政府社会治理创新的持续性正是这些要素中的一种或数种,或独自作用,或联动作用所产生的状态与结果。为了研究的方便和具有确定性,我们以中央编译局比较政治与经济研究中心、中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心三家民间学术机构联合创办的前六届“中国地方政府创新奖”的获奖项目为研究样本,在思考一些研究者所做的基于这些获奖项目的多案例比较分析结论的基础上,结合对“中国地方政府创新奖”获奖项目中社会治理创新持续性较好和较差两类项目的考察,我们发现以下几个因素对地方政府创新的持续性有较大的影响。

一是政府创新的成本与收益。创新的收益和成本的比较即创新收益率直接影响着地方政府社会治理创新项目能否启动和启动后能否延续。如果创新的预期成本高于预期收益即创新收益率为负值时,创新项目就启动不了。只有当政府创新的预期效益率和实际效益率均为正值时,政府创新项目才会启动并具有持续性。由于创新项目执行过程的不确定性及政治改革收益的滞后性,政府社会治理创新的实际收益往往与预期收益出现偏差,或者是预期收益迟迟显示不出来,或者是小于已经付出的成本,当人们发现无利可图时,创新项目即使一时启动了,决策者们还会选择将创新项目中途停顿下来。另外,政府创新意味着对权力格局和既得利益的调整,总有一部分人因既得利益受到损害而反对创新,从而就会产生“摩擦成本”。当创新的收益甚微,甚至没有收益,而“摩擦成本”却很大时,决策者们甚至会退回去,维持原有的组织结构、管理方式和服务水准。

二是地区经济发展水平。地区经济发展水平影响地方政府社会创新创新的数量。如图1所示,从政府创新的数量来看,东、中、西部地区前六届政府创新获奖的绝对项目数各占61%和12%、27%;从政府创新发展的趋势来看,东、西部地区整体呈上升趋势,中部地区则呈持续下降趋势。这种状态是由这些地区经济发展的差异所导致的。

一个地区各层级地方政府社会治理创新的项目越多,创新发展的趋势越是呈上升的趋势;从总体上看,这一地区地方政府创新就越具有持续性。不同地区经济发展水平还影响地方政府创新的内容<sup>[1]</sup>。如图2所示,中、西部地区创新内容的比例结构大体趋同,但与东部地区创新内容的比例结构略有差异。东部地区政府创新更多关注公共服务、行政改革,其次才是政治改革;而中西部地区则更多地关注政治改革、行政改革,其次才是公共服务。经验研究

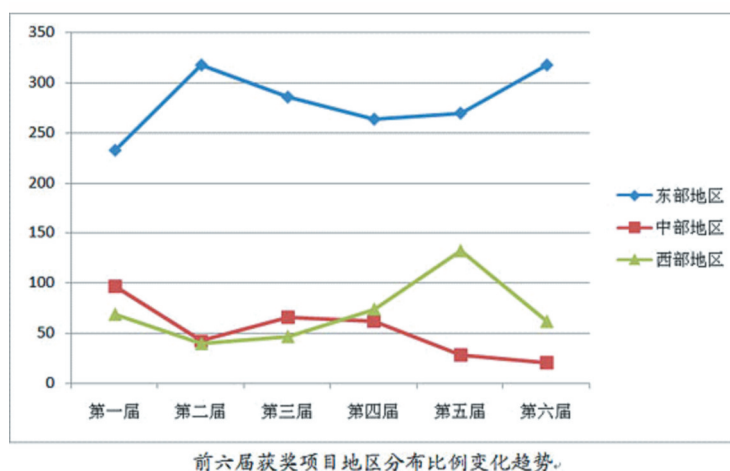


图1 东、中西部地区地方政府创新奖获奖项目数量及变化趋势图

资料来源:参何增科:“中国政府创新的趋势分析”,  
<http://ndnews.oceee.com/html/201308/21/144090.html>

[1]“中国地方政府创新奖”前五届将政府创新的内容分为政治改革创新、行政改革创新和公共服务创新三大类。从第六届以后,新增了社会管理创新,创新内容包括:政治改革创新、行政改革创新、公共服务创新和社会管理创新四大类。

表明,地方政府社会治理创新大致遵循“政治改革—行政改革—公共服务改革”的演进逻辑,政治改革和行政改革能够为政府社会治理创新提供制度上的保障,政府社会治理创新持续性也将随之增强。因此,越是先在政治改革、行政改革方面取得突破性进展的地方政府就越能保持政府社会治理创新的持续性。

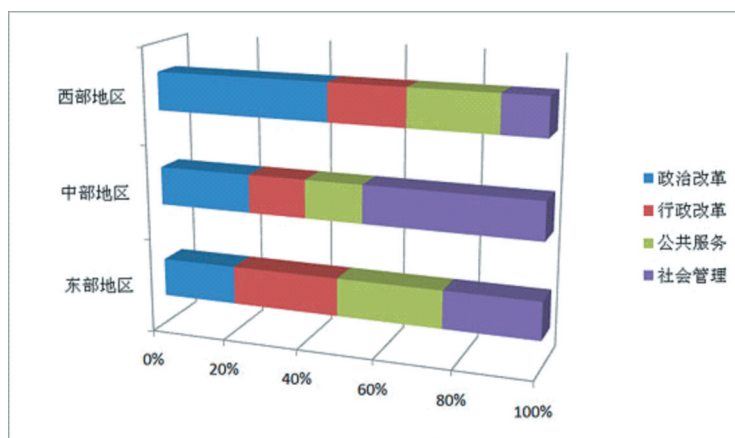
三是创新主体的能力。地方政府社会治理创新主体的能力主要是学习、沟通与协调和制度化能力。地方政府社会治理创新主要是对已有创新的及时模仿与自觉学习,这

是一种适应性、累积性学习。具有持续性的地方政府社会治理创新所推动的制度变迁必须是一个“适应性学习的过程”<sup>[1]</sup>,因而地方政府社会治理创新主体的学习能力,对其创新的持续性有直接的影响。

对于具体层级的地方政府来说,上级政府既是其创新合法性的认可者和体制内资源的提供者,又是其创新扩散的推动力量。同层级政府则是其创新项目的配合者、横向仿效者与推广者。下层政府和下级部门则是创新项目的全面、持续的实施者。因此,地方政府社会治理创新主体所具备的横向和纵向沟通与协调能力直接或间接影响着地方政府社会治理创新的持续性。

“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的进程”<sup>[2]</sup>,及时地将政府社会治理创新的程序及成果制度化,不仅可以充分肯定已经实施的创新行为,而且能增强地方权力中心持续推进创新的热情与信心,还可增强创新理念和模式的空间扩散能力。因此,地方政府创新主体的制度化能力,也是增强政府创新持续性的关键因素。

四是权力中心的稳定性。我国现行的行政体制实行的是行政首长负责制,“组织是否能够为达到理想生存状态而进行必要的创新和持续创新活动,正是取决于机构领导者”<sup>[3]</sup>。据统计,约有五成左右的地方政府社会治理创新项目的启动得益于“某个有创新意识的领导的决策”<sup>[4]</sup>,而地方政府社会治理创新实践中“人存政举,人走政息”的现象并不少见<sup>[5]</sup>。政府创新的绩效多数归功于其“第一推



不同地区创新项目的子类分布比例。

图2 东、中西部地区地方政府创新获奖项目内容比例结构图

资料来源:参何增科:“中国政府创新的趋势分析”,  
<http://ndnews.oceee.com/html/201308/21/144090.html>

[1][美]诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店1997年版,第76页。

[2][美]塞缪尔P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第26页。

[3][美]保罗·C.莱特:《持续创新:打造自发创新的政府和非营利组织》,张秀琴译,〔北京〕中国人民大学出版社2004年版,第133页。

[4]郭为桂:《中国:走向可持续的政府创新——专访“中国地方政府创新奖”组委会执行主任杨雪冬研究员》,〔福州〕《领导文萃》2012年第7期。

[5]比如,“江苏省徐州市贾汪区‘公众全程监督政务’项目”曾获第三届创新奖。自从该项目的提出者和主要实践者(区长)升任他职,这项制度在贾汪区日渐式微,原本一年内举行过四次民众质询会议,在他调任后的两年多时间里再也没有开过。另外,对前五届113个人入围项目持续性的研究发现,106个项目在创新发源地延续下来,有86个项目的影响扩散到更广的区域,但有3个项目没有任何可持续性。这三个项目分别是:广东省深圳市大鹏镇“三轮两票”选举镇长;海南省海口市龙华区“外来工之家”;四川省遂宁市市中区步云乡“直选乡长”。两个选举创新没有持续下去主要是没有获得宪法等法规的支持,“外来工之家”则由于当地城市重新规划失去了场地条件。(参见郭为桂:“高端访谈,中国:走向可持续的政府创新——专访‘中国地方政府创新奖’组委会前执行主任杨雪冬研究员”,〔福州〕《领导文萃》2012年第14期。)

动者”,新任官员从原有创新项目中获取的个人收益总是有限的,继任者为了政绩考虑多数会选择重新设计并推动自己主导的创新项目,一旦地方政府创新项目的发起者因升迁或其他原因离开,原有的政府创新将因失去其推动者的持续关注,常常“非正常的结束”。

五是创新的制度环境。制度环境是地方政府社会治理创新的基础和逻辑起点。有效的制度供给能为地方政府创新及其持续性提供合法性基础。我国东部沿海地区较早进行了制度变革且后续的制度供给充分,地方政府社会治理创新行为不但大量涌现,而且持续发展,不断扩散。相比之下,中西部地区制度供给相对缺乏,地方政府创新能力及水平相对滞后,持续性大打折扣。在制度环境中,正式制度与非正式制度的相容度也影响着政府创新的持续性。正式制度与非正式制度相互制约,相互间存在张力,二者只有在相容的情况下,才能较好地发挥作用。如果只有法律、政治制度而缺乏相应的道德观念、意识形态、文化氛围等方面的配合,地方政府社会治理创新的理念、理论就不易为公众所接受,更不能成为习惯的思维模式,政策创新的持续性就会受影响。

六是创新项目的扩散性路径。地方政府社会治理创新的持续性是和创新项目的推广、扩散紧密相联的。创新推广和扩散是“一个包含政策扩散、强制与自愿的经验吸取活动的更宽泛的概念<sup>[1]</sup>。成功的政府创新扩散至少与三个因素有关,即创新项目的价值性、传播途径的有效性及潜在的经验接受者,本文主要分析扩散途径对地方政府创新持续性的作用。

地方政府社会治理创新扩散有两条基本路径,一种路径是上级政府凭借其权威进行强制推广,其他层级的地方政府在上级政府的动员下进行被动式的创新复制;另一种路径是其他地方政府为寻求发展主动进行的模仿学习或再创新。当地方政府创新扩散采取前一种路径时,虽然交易成本较低、失败风险较小,但被动仿效的地方政府创新的自觉性和积极性都不会太高。当地方政府创新扩散采取后一种路径时,对于创新项目扩散的潜在接受者来说,这种跟进式的学习型创新既可大大降低首创式创新的初始成本,规避创新失败的政治风险,又可获得等同的创新收益,因而能够自觉和积极的推动政府创新的扩散。

七是公民和社会组织的有序参与。增进公共利益是地方政府创新的重要目标。公民个体和各类社会组织是地方政府社会治理创新活动的利益诉求者、过程的见证者、效益的享受者与绩效评判者。地方政府创新的成效,包括其持续性很大程度上取决于公民和社会组织有序参与的积极性和持久性。有一些地方政府的社会治理创新项目,初衷很好,但只有政府的积极性,没有广泛吸纳公众和社会组织协同、参与,创新活动往往备受质疑,进展困难<sup>[2]</sup>。公民和社会组织对地方权力中心权威的高度认同和对地方政府创新内容的充分了解,持续关注,可强化公民和社会组织的政治认同,增强政府创新的合法性,从而降低政府创新项目的执行成本,减少其推行、扩散的阻力。

### 三、地方政府社会治理创新持续性的政策优化

正如经济学家赫希曼所言,改革创新意味着“现存特权集团的权力受到抑制,而非特权集团的经

[1]魏淑艳、张琪:《政策转移研究的相关学术视域》,《北京行政学院学报》2012年第6期。

[2]例如,2010年江苏省睢宁县率先在县域领域推行社会信用体系建设,由县政府主导推行的大众信用体系建设在短期内收到一定成效,对睢宁县政府的创新做法认可或部分认可的百姓和专家都认为,目前社会信用缺失情况严重,睢宁能从一个县的层面全面推进信用管理建设,难能可贵。但由于公众信用知识的缺乏和企业、社会组织的参与不足,创新项目在实施和推广中遇到很大的困难。中国人民大学舆论研究所所长、新闻学院教授喻国明认为,睢宁做法是对建立公民社会的一种积极尝试。他同时指出,政府在这一体系的操作过程中必须引入更多的参与方,“比如建立一个监事会,吸收社会各界人士共同参与。无论是对某些指标的解释和增删,都要通过一个公共性机构,这样就会比较平衡,公信力也会高一些。(参见新华网新闻中心:“江苏睢宁:‘信用分’让坏人吃亏好人得利”[http://news.xinhuanet.com/2014-06/19/c\\_1111213122.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-06/19/c_1111213122.htm)。)

济和社会地位得到相应的改善”<sup>[1]</sup>。就地方政府社会治理创新来说,其实质就是地方政府要自觉的规范自身的权力结构及其运行方式,并让社会组织和公众逐步成为社会治理的积极主体。只有在持续的改革和创新中,党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的新型社会治理体制运行才能更为通畅,政府治理的权力才能得到监督,社会组织和公众在社会治理中才能更为自觉的协同和参与。地方政府社会治理创新持续性所蕴含的多种效益是政府创新的价值所在。要正确引导地方政府社会治理创新按照科学、持续、有效的路径,增强地方政府社会治理创新的持续性,就应当强化社会治理政策的设计和执,从而形成社会治理体制、机制与政策的联动。从对前几届中国地方政府创新奖获奖项目运行和推广、扩散的分析中,可以在社会治理政策的优化方面引申出下列的一些建议。

一是要加强顶层设计,营造宽松的制度空间以促进地方政府社会治理创新,这是确保地方政府社会治理创新持续性的前提。制度的供给空间小于实际需求空间是中国社会治理制度环境的现实状况,现阶段地方政府社会治理创新及其持续发展对上级政府的制度供给仍具有较强的依赖性,这就要求上级政府尤其是中央政府要进一步扩大并明确地方政府社会治理创新的制度空间,尽力为地方政府社会治理创新持续性创造更加优越的改革环境。

从具体政策的优化来说,一是强化中央对整个国家社会治理的政策设计,在总结前一阶段先行先试的地方社会治理经验的基础上,中央应尽早出台一些系统配套的有关社会治理的带有宏观指导意义的相关制度和规则,以满足地方政府在完善社会治理体系和提升社会治理能力上的制度供给。二是要尽量扩大地方政府社会治理创新的灵活度和自主性。上级政府要加大对地方政府的政策倾斜和资源供给力度,增强地方政府社会治理创新的发展需求,上级政府应该进一步完善赋权和分权机制,营造宽容地方政府社会治理创新的制度环境,鼓励和支持真正为增进公共利益而勇于“试错”的创新者。二是要增强创新成果的制度化能力和水平。增加地方政府社会治理创新成果的“文件化的数量和文件化的等级效力”<sup>[2]</sup>,在现行宪法和法律秩序的框架下,及时的将地方政府社会治理创新的好经验、好做法加以制度化,规范地方政府创新的程序,形成地方政府创新的时间延续效应和空间扩散效应。

二是要促进经济发展,以保障民生社会建设推动地方政府社会治理创新,是确保地方政府社会治理创新持续性的基础。中国的现实国情决定了社会治理与社会建设必须有机结合,相互促进。大量实证的经验说明,区域经济结构模式、发展水平与增长方式与地方政府社会治理创新的数量和创新类型的层次呈现出显著正相关关系,区域经济发展对社会稳定和谐的要求必然形成地方政府社会治理创新的不竭动力。因此,要通过调结构、稳增长、扩内需,有效地夯实地方政府社会治理创新持续性的经济基础,尤其要注重统筹区域发展,增强区域间各经济要素的合理流动。

在具体政策的优化上,一是中西部地区要突破计划经济制度残余的束缚,减小对外部援助的依赖性,增强地方政府创新的主动性,遵循市场机理进行自主创新,增强在经济增长的基础上民生社会建设的稳定性和持续性。二是东部地区要在科技创新、人力资源、资金投放等方面加强对中西部地区的支持、渗透,鼓励开展互惠互利的经济技术协同与合作,推动优势资源共享。三是要建立健全区域合作机制,在劳动力、资本、技术等经济要素灵活流动的基础上,以经济要素流动带动社会治理要素的流动,增强地方政府社会治理创新经验的区域辐射力,及时将好的地方创新项目推广到其他地

[1]赫希曼认为,改革是一种变化,这种变化会导致现存特权集团的权力受到抑制,而非特权集团的经济和社会地位则相应的得到改善。这意味着改革会使得社会、经济或政治上的进一步平等,意味着人民对社会和政治生活的更为广泛的参与。可参见成伯清:“没有激情的时代?——读赫希曼的《激情与利益》”,〔北京〕《社会学研究》2009年第4期;庞绍堂、石晶:“中国近代变革失败原因探析——从中日近代化制度成本比较谈起”,〔南京〕《江苏社会科学》2014年第6期。

[2]傅金鹏、杨继君:《我国地方政府创新的可持续性:影响因素与对策》,〔武汉〕《改革研究》2010年第12期。

区,实现政府社会治理创新的空间扩散。

三是要建立政府社会治理创新绩效评价体系,引导地方政府创新的持续性,是确保地方政府社会治理创新持续性的动力。有效的社会治理绩效评估与管理体系是激励和约束地方政府社会治理创新行为的重要机制,对政府及其工作人员的决策和行为具有导向和监督作用。认真研究制订科学的政府绩效评估和管理体系,引导地方政府树立以正确政绩观为导向的社会治理模式,是推动地方政府社会治理创新可持续发展的重要举措。

在具体政策的优化上,一是要以强化回应性和学习性为宗旨,建立便捷、有效、合理的社会治理绩效管理体系。各级政府要积极开展调研,选取出兼顾地方政府社会治理创新积极性和灵活性,在社会治理的现实性和前瞻性有机结合的基础上,选择合适的社会治理绩效评估指标并设计各项指标的权重。逐步减小并取消对首创式创新和跟进式创新的差异性评价,强调创新绩效评估的效果导向,形成良好的创新激励机制。二是要在指标体系的构建中突出“创新持续性”这一指标的权重,以此来引导地方政府注重创新行为的时间延续和空间扩散,增强地方政府创新持续性。

四是培育公共精神,鼓励公民有序参与以推动地方政府社会治理创新的持续性,是确保地方政府社会治理创新持续性的核心。公民和社会组织乃是社会生活的主人,社会治理的健康发展和完善,最终都必须有赖于公民和社会组织自身的自治能力和水平、与政府协同合作的水平、能力的提升和发展。实现以公民和各类社会组织的有序参与为主的多元治理主体在地方政府创新过程中的良性互动,是当前我国地方政府社会治理创新亟需解决的问题。由于特殊的历史、现实的国情和各种复杂的现实因素,地方政府推动公民积极、有序的参与社会治理,推动社会组织主动、有序的协同社会治理,这将是一个渐进的、缓慢的过程,需要有执政党组织、政府部门和公民、社会组织两方面的长期共同努力才能奏效。

从具体政策优化来说,一是要提升政府对公民有序参与社会治理重要性的认知度。地方政府要树立权力“公共性”的观念,充分认识公民有序参与的内涵是强调政府和公众在参与社会治理过程中的平等、互动与合作。增强与公民合作的自觉性主动性,推动由传统单一主体的社会管理模式向现代多元主体参与的社会治理模式的转变,努力将公民参与权的实现落实到地方政府社会治理创新的实践过程中去。二是要培养公民自身有序参与意识和能力。现阶段,要通过多方位宣传引导,唤醒公民的治理主体意识,在全社会形成公民参政议政的良好氛围,进而提高公民有序参与的意识。同时,通过大力发展公共教育,使公民了解参政议政的基本程序和要求,培养公民精神,增强公民有序参与的能力。三是要拓宽公民有序参与的路径。通过微博、BBS等网络新媒体和NGO、NPO等新型社会组织载体搭建公民政治参与平台,积极推进地方政府在基层民主建设、公共服务等方面的创新。在尊重宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,促进公民参与制度化、规范化、程序化,减少公民政治参与的随意性。