

基于社会管理创新的湖南攸县“城乡同治” 模式构建要素分析

刘青松

(中共株洲市委党校,湖南 株洲 412000)

摘要:湖南攸县“城乡同治”是一种科学的工作模式,其构建要素包括:激发工作动力、设计科学的目标管理体系、构建有效的组织机构、打造有力的执行体系及强化实施保障机制。

关键词:“城乡同治”;社会管理创新;模式

中图分类号:C93-05 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2013)01-0143-04

“城乡同治”是攸县人民集体创新、创造精神的体现和结晶,蕴含着多方面实践和理论上的探索,值得人们进行深入的、系统的理论与探讨。但迄今为止,几乎都是关于湖南攸县“城乡同治”的宣传报道和一般的经验总结。即使是一般的以“城乡同治”为研究主题的文献也不多见,直接以攸县“城乡同治”为研究主题的文献就更为少见,而以社会管理创新为视角的“城乡同治”研究则还没有见到。因此,从社会管理创新出发对攸县“城乡同治”进行深入调研,旨在进一步总结、提炼其实践经验,探索其理论依据,将对丰富和完善“两型社会”和新农村建设、社会管理创新的相关理论有非常重要的意义。

攸县“城乡同治”是一系列的社会管理创新,近几年的实践和已经取得的成效为我们研究其模式提供了丰富的素材,攸县“城乡同治”模式是以管理学为基础,以社会管理创新理论为指导,以公共行政管理为主导,充分发挥传统组织优势和人民群众的主动性、积极性、创造性,以城乡环境治理为突破口,在“两型社会”与新农村建设中所创立、形成的一系列的具有社会管理创新意义的工作理念和体制机制。本文将社会管理创新为视角,试图从“动力、目标、组织、执行、保障”方面探讨构建攸县“城乡同治”模式的基本要素。

1 激发强大的工作动力

“城乡同治”是一项繁杂的工作,如何在全县迅速

行动起来?需要有强大的动力。我们调研发现,攸县“城乡同治”的动力主要来自三个方面。

1.1 群众的环保、生态方面的新需求

随着攸县近几年经济社会的快速发展,人们已开始不满足于一般的物质生活水平的提高,有着对精神、心理愉悦的更高追求。人们也不仅有一般的精神文化产品的需求,还有对深刻影响其生产、生活的自然、社会环境、生态的新要求。过去,由于长期的物质生活水平不高,形成了一些不良的生产、生活习惯,使得人们所处的自然、社会环境、生态状况很不尽人意,有些已经熟视无睹、习以为常了。但在人们的心中仍然存在着对环境、生态美好的追求。因此,攸县县委政府由此做出“城乡同治”的决定,通过一定的宣传、教育活动(即攸县的“文明礼仪教化”),^[1]就充分调动了人们进行环境整治、建设美好家园的积极性,激发了人们建设生态文明的热情,从而产生一种持续的强大动力。如开展一系列“生态环境观”等思想观念大讨论大宣传,特别是要求把城镇当作自家客厅来装扮、来呵护,把村庄当作公园来规划、来建设等新理念,得到了广泛认同,并逐步落实在干部、群众的各项工作和日常生活的行动之中。

1.2 国家、地区发展的战略要求

自中央提出“两型社会”、“生态文明”、“新农村”建设等战略指导思想以来,各级党委政府都纷纷响应和积极部署具体的实施工作。作为县乡一级的基层

收稿日期:2012-10-27

基金项目:株洲市委党校重点课题的阶段成果之一。

作者简介:刘青松(1962—),男,湖南新邵人,中共株洲市委党校,教授,经济学学士,研究方向:管理理论、企业成长理论。

管理组织,既有建设“两型社会”、“生态文明”、“新农村”等的强大动力,也有一定的组织压力。各级基层组织能够将压力及时转化为工作的动力,并付诸实际行动,这是组织战略成功的保障,也是基层组织执行力的具体要求和现实表现。

1.3 领导者个人动力

组织的动力虽然需要有一般的干部、群众的动力基础,但组织领导者的动力则是核心。而且,一般来说,组织的动力也需要领导者来激发和引导。那么,作为攸县的县委书记,在领导、组织、指挥全县的“两型社会”、“生态文明”、“新农村”等建设工作中,坚定以“城乡同治”为突破口,开展一系列的卓有成效的工作,不仅表现出突出的领导才能和高超的组织智慧,而且展现了非凡领导动力。可以说,这是一种以组织为基础的个人动力。这种强大的领导者个人动力是一个优秀领导者的基本要求和基本保障,它来源于领导者的个人认知、社会责任感及其理想信念。只有当他对自然、社会、人生等有广泛而充分的、深刻的认识和感悟,且产生一种崇高的社会责任感、使命感,并为此确立起坚定的理想信念的时候,强大的、源源不断的动力才会形成。

2 设计科学的目标管理体系

激发组织动力只是完成组织目标与任务的基础和条件,确立组织的正确目标和科学的目标管理体系,才能使组织动力发挥有效作用并取得成效。攸县在“城乡同治”的一开始就确立了特定可行的目标和有利于执行的目标管理体系。^[2]

2.1 “城乡同治”的总目标

攸县的“城乡同治”是实现“两型社会”、“新农村”建设的一种具体的、有效的手段和措施,因此,攸县在“城乡同治”的设想过程中就结合“两型社会”和“新农村”建设等要求,提出了“富裕乡村、美丽乡村、绿色乡村、和谐乡村、文明乡村、幸福乡村”的“六好乡村”总目标。并明确了统筹规划、梯度推进、因地制宜、分类指导、项目推动、重点突破、以人为本、幸福优先的基本原则。

2.2 具体的目标体系

“六好乡村”总目标提出以后,将总目标在县、乡、村各级具体化,县一级抓总体工作,基本目标是“礼仪教化、洁净家园、济困维安、联合办公和五基规则”。具体目标是:农户对文明教化的知晓率达到95%以上,中小学生文明礼仪知识考试合格率达到100%,党员干部文明礼仪知识考试合格率达到80%以上;落实“四分法”,做到全面普及“一沚两池四个筐”,基

本建立垃圾分类减量处理长效机制,垃圾分类处理率达到70%以上,镇区垃圾和污水全面实现集中处理,“五小”行业经营规范,主要交通道路绿化任务基本完成,交通、市场、建筑工地秩序整治基本到位。乡村清洁率100%;到2014年,全县垃圾100%实现分类处理,无垃圾出户;乡村主要道路和庭院100%绿化,无黄土裸露;镇区污水集中处理率达100%,卫生厕所农户达80%,无污水直排;县城和镇区车辆100%实现划线有序停靠,无车辆乱停;县城和镇区施工现场100%实行围挡作业,无物料乱堆,城乡人居环境处于全国领先水平。指导村“两委”制定产业发展计划,帮助农户找准致富门路,促进农民增收;实现乡村“五个零”目标,即零上访、零事故、零纠纷、零发案、零火灾,社会公众安全感测评进入全省前十名。

2.3 完备的责任体系

攸县围绕上述目标体系建立了以县城乡同治办、县环保局、县畜牧局、县能源办、县水利局、县爱卫办等为指导、牵头单位,以各乡镇、街道为责任单位的全面责任体系^[3-4]。同时要求县级领导办点一个乡镇、指导一个社区、联系一个规模企业、联系一个重点工程(产业)、开展一项专题调研;县直机关企事业单位帮扶一个村(社区)、县直机关党员干部联系一名重点帮扶对象,时间一定两年不变。参加结对共建活动的县直机关、副科级以上二级机构(含部分股级二级机构)、部分县直部门驻乡镇单位,以乡镇为单位,组成结对共建工作队。由其中一名县直单位主要负责人担任工作队长,队长单位选派一名骨干担任总联络员,其他单位选派一名干部担任驻村具体责任人。通过县委抓总,县、乡、村(社区)三级联动、齐抓共管,努力创建基层党建示范点、新农村建设示范点、小城镇建设示范点;通过开展协调服务,促进规模企业健康发展;通过县级领导牵头,整合力量,把重点工程、产业抓紧抓实,抓出成效。

3 构建有效的组织机构

目标的实现需要有组织保障,城乡同治既是全县的中心工作,又是一项“额外”的工作,还是一项全新的、长期的工作。城乡同治既不能完全像过去那种运动式的以设立临时机构来解决问题,又不能简单地把所有工作都强加到现有的各级组织及相应的职能部门。因此,一方面设立了负责规划、指导、监督全县城乡同治工作的“城乡同治”办公室,以及临时性的相关领导小组。另一方面,充分发挥全县各级组织及单位的组织功能,如县环保局、县畜牧局、县能源办、县水利局、县爱卫办等,以及各乡镇、企事业单位、街道等

等。这些组织机构或单位的职能根据城乡同治工作的要求有了不同程度的添加,如县环保局等县直机关主要是在原有职能上配合城乡同治办进行相关业务的指导、监督,以及定点结对共建活动的相关工作。各乡镇、街道是负责城乡同治具体工作的责任单位,既是在原有职能的基础上开展城乡同治的具体工作,又是在城乡同治的具体工作中完善、提升原有职能水平。这种灵活、稳定的组织基础为城乡同治工作的展开,全县城乡同治目标的落实提供了有效保证。

4 打造有力的执行体系

攸县城乡同治不仅有有效的组织机构,还建立了强有力的执行体系,这是不同于一般的有些工作之所以停留在会议、文件、口头、口号上的关键所在。

4.1 基本工作流程化

城乡同治的目标、组织机构确立以后,如何落实到各级组织、单位及每家每户的具体工作中,需要一系列的细致的工作过程和具体操作。其基本的工作流程是:初期动员、宣传教育、目标下达与责任确立、试点、包干等等。初期的动员包括各级领导干部的会议动员、各单位负责人及乡村责任人的动员、全县民众的动员,这是按照目标要求、组织职责、时间先后逐步有序进行。宣传教育是各级组织机构及相关单位定期分批、反复展开,形式多样灵活。目标下达与责任确立是在初期动员、宣传教育初步开展以后,县一级的目标分解下达到乡镇(街道),乡镇下达到村组,村组下达到农户。在目标下达的同时,下一级向上一级签订责任状。^[4]试点、包干是县、乡镇(街道)、村各级干部对相应的所属区域内的组织和农户建立定点指导、监督的责任关系,既是明晰责任,也是带动示范。

4.2 会议安排定期化

一项长期的工作任务要在短期内全面铺开并取得相应的成效,通过一、二次动员会议是难以实现的。因此,定期的会议安排是必不可少的。攸县近几年来除了每年年初的全县动员大会以外,每个季度、半年、年终都要召开考核评比大会,以通报全县城乡同治工作的进展情况,表彰先进,鞭策、惩罚工作不到位的单位和个人。在乡镇、乡村、街道每个月要开展考核评比活动。此外,乡镇每个月还有相应的调度会议,随时掌握工作情况,及时总结经验,发现先进典型,或指导、督促乡村、农户完成工作目标,帮助他们顺利达标和提升工作水平。

4.3 工作日常规范化

一些工作的执行不力,除了常常停留在会议、文

件、口头、口号上以外,最大的问题就是运动式、一阵风,经过一个简略的过程以后就没有人去追究了,取得的成效往往是新闻、舆论上的而没有实质性的工作成果。攸县的城乡同治打破了这种惯例,一开始就准备好了打持久战,从长计议,从小处着手,扎扎实实地真抓实干。最突出的特点就是通过建立一系列的规范和工作标准,如《城市精细管理办法》、《市场精细化管理及考核细则》、《社区精细考核细则》等。在日常工作中严格按照规范和标准办事,从上到下、从干部到群众,一切工作、行为都有程序、有标准、有规范,干与不干、干多干少、干好干坏完全不一样。

4.4 工作帮扶指导灵活化

攸县在城乡同治工作的推行过程中,不是简单的一种方式进行到底,而是根据工作的实际进展和各基层的不同情况,不断创新工作的方式方法。如今年普遍开展的结对共建帮扶指导活动就是加强城乡同治执行力的重要举措。过去有领导蹲点指导工作的方式,而攸县的结对共建帮扶指导活动不仅是领导干部个人,而且是全县副科以上的单位与乡村农户建立指导帮扶工作关系。^[2]通过结对共建帮扶指导,使广大乡村农户很快进入城乡同治的工作状态。既是全县的行政、企事业单位了解民情、深入社会基层做好各项社会管理工作的基础和机会,也是农村及村民得到社会帮助,物质以及精神文化水平得以提升的好渠道。

5 强化实施保障机制

攸县城乡同治之所以有成效、可持续,就是有全面落实的保障机制。

5.1 到位的资金保障机制

资金、物质是开展城乡同治的最基本的保障,攸县近几年来每年在县财政预算中就将乡(镇)村洁净行动经费专项列入,采取以奖代拨的方式,一部分用于支持镇区建设,一部分按每个村平均1万元的标准补贴到村,各乡镇、结对共建单位根据实际情况,配套一定的工作经费,对重点村、中心村、贫困村给予适当支持,各乡镇居民和各村(居)民自筹一部分资金。基本形成了财政下拨、部门支持、乡镇配套、村(居)组自筹相结合的多元多级投入模式,基本保证了各项相关工作的资金需要。

5.2 及时的信息保障机制

攸县城乡同治工作的顺利展开和良好效果,与充分的信息保障、大量的教育培训分不开(教育培训也是一种信息保障)。一项新的工作任务既需要各种动力信息,也需要工作程序和方式方法的信息,还需要

经验交流、工作情况反馈信息,等等。攸县在城乡同治工作中,首先就注重干部和群众的各种培训、宣传教育,如各种培训班、相关会议、领导干部下基层的宣讲活动等,其次是定期的考核评比活动^[5],并进行大会通报、张榜公布等,第三是乡镇及乡村之间的经验交流活动和相互参观学习,等等。由于上述信息工作的到位,全县干部群众的思想观念得到了更新,精神振奋,各项工作有了热情。工作的目标、要求与标准、流程和方式方法等也清晰明了,工作的成效能够及时得到认可和鼓励,工作的积极性也就不断提升。工作的不足会及时受到鞭策甚至惩罚,使得工作的改进有了压力和方向。

5.3 健全制度保障机制

制度保障是最大的保障,攸县通过一系列制度建立起了一种城乡同治的长效机制。如对乡村推行“重奖重罚”制度,对干部实行绩效挂钩制度,对业主进行量化考核制度,对户主建立“大评小奖”制度,对社会实行举报投诉奖罚制度等等。^[6]这些制度的推行使全县干部群众的相关工作有激励、有支持,从而更有动力和热情,也有约束和惩罚,使得没有达到目标、要求的有压力和代价。尽管城乡同治的相关制度体系还需要进一步完善,但已经成效显著,并显示出可持续

的态势。

参考文献

[1] 汤小红. 开展文明礼仪教化,提升跨越发展“软实力”——全县“城乡同治、结对共建”活动业务培训会议讲稿之二[EB/OL]. (2012-04-24). <http://www.yxnews.gov.cn/Info.aspx? ModelId=18&Id=19683>.

[2] 陈可勇. 深化城乡同治全力打造洁净家园——在全县“城乡同治、结对共建”活动培训班上的讲话[EB/OL]. (2012-02-03). <http://www.yxnews.gov.cn/Info.aspx? ModelId=18&Id=20629>.

[3] 中共攸县县委攸县人民政府. 关于开展“城乡同治、结对共建”活动的实施意见(中共攸县县委文件[EB/OL]. 攸发〔2012〕1号). (2012-03-02). <http://www.yxnews.gov.cn/Info.aspx? ModelId=18&Id=17609>.

[4] 张向东. “里旺村老龄组长目标管理责任状”[EB/OL]. (2012-05-10). <http://www.hnyxlwc.com/list.aspx? id=198>.

[5] 中共攸县县委办公室攸县人民政府办公室. 关于印发《攸县2012年城乡同治工作考核方案》的通知[EB/OL]. (攸办字〔2012〕7号). (2012-01-31). <http://www.yxnews.gov.cn/Info.aspx? ModelId=18&Id=20640>.

[6] 攸县绩效办. “攸县城乡环境同治让生活更美好”[EB/OL]. (2012-01-29). http://jxgl.hunan.gov.cn/szyw/201201/t20120129_276488.htm.

Perspective Based on the Social Management Innovation of Hunan Youxian
" Chengxiangtongzhi" Model Construction Factor Analysis

LIU Qing-song

(Zhuzhou Party School,Zhuzhou Hunan 412000,China)

Abstract: Hunan Youxian "Chengxiangtongzhi" is a scientific mode of operation, its construction elements include: stimulate the work of power, scientific design of target management system, constructing the effective organization, to create powerful execution system and strengthen the mechanism For the implementation of security.

Key words: “Chengxiangtongzhi”; the innovation of social management; pattern