

管理、服务、自治：以社会治理赋能特色小镇

张蔚文

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2019.28.004

破除部分体制机制弊端、构建更为完备高效的制度体系，以实现“社会治理”的目标，是浙江省特色小镇实践的一大重点。以党的十九大报告中强调的“社会治理”理念为指导，笔者所在团队对浙江省内多个特色小镇展开了实地调研，深入剖析了小镇建设和培育过程中面临的治理困境，并针对性地提出了社会治理赋能特色小镇的政策建议，为特色小镇的社会治理机制创新乃至全国范围内的城市治理体制改革提供了一定的思路借鉴。

习近平总书记在党的十九大报告中提出，要加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会治理格局，并提出具体要求，“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。

所谓“社会治理”，区别于传统的国家治理和政府治理概念，强调治理主体多元化而非政府单中心，强调治理手段复合化而非单一行政手段，强调治理的社会价值取向而非效率至上，以人的全面发展为宗旨，推动政府与市场、政府与社会的协同共治。

浙江省培育与建设特色小镇，是新常态下消解要素供给压力、再造产业优势的重要举措，也是社会创造活力、促进全民共享发展成果的关键一步，自落地以来便得到中央领导的高度肯定。2016年7月，住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》（建村[2016]147号），提出到2020年我国将着力培育 1000 个左右特色小镇的整体目标。这标志着缘起于浙江省的特色小镇这一新型城镇化创新实践正式上升为一

项全国性的制度创新。自此，各地纷纷出台政策和规划力推特色小镇，建设浪潮一时间风起云涌。

但作为一项新生事物，特色小镇不免遇到诸如“重形轻魂”“政绩工程”“房地产化”等倾向的“成长烦恼”；国家层面的数量指标要求更是严重限制了特色小镇的试错空间，导致在大规模的特色小镇实践中，建设资金不足、产业培育困难等问题愈发突出。因此，各地的特色小镇建设热潮在2017年开始逐渐回归理性，同年12月，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部联合发布《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》（发改规划[2017]2084号），对之前实践中所出现的诸如概念混淆、监管缺失等问题进行反思与纠正。

2018年8月，发布《国家发展改革委办公室关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》（发改办规划[2018]1041号），说明特色小镇热潮的政策实践调控工作已经取得阶段性进展，并开始新一轮的特色小镇探索工作。伴随着政策层面的推动，可以预见社会治理和特色小镇这两个热点相碰，将更大程度地实现特色小镇社会治理机制的创新与完善，为特色小镇的良性发展打开新的局面；同时，“非镇非区”的浙江省特色小镇模式作为某种全新“增量”，在一定程度上免受现行行政层级和既有利益格局的束缚，为社会治理创新提供了一个全新的切入点和试验田。

① 当前浙江省特色小镇实践中的治理困境

根据对浙江省特色小镇相关政策文本的梳理和系统分析，不难看出，特色小镇的政策设计与社会治理理念有诸多吻合之处。前者强调动作机制“破旧去僵”，做到“活而新”：政府各层级各部门等行政主体，开发商、运营商、企业等市场主体，就业人员、原住民等社区主体共同组成特色小镇的多元治理主体；在建设和培育中采用“政府引导、企业主体、市场化运作”的复合式治理手段，摒弃“政企统合治理”、政府大包大揽的行政主导手段；坚持以人为本，强调秩序和社会经济发展等整体性社会价值目标。以上处处体现出后者的理念内核，且特色小镇强调创新式的制度供给，“对于国家的改革试点、省里先行先试的改革试点、符合法律要求的改革试点，允许特色小镇优先上报、优先

实施、先行突破”，为其治理体制等方面的创新与试错留下了充足空间。

实地调研结果显示，浙江省特色小镇已在破解空间资源瓶颈、提高高端要素聚合度、促进城乡融合等方面做出了有益探索，然而其治理结构和范式大多仍流于形式，远未实现上述政策预期。

对政府主体而言，目前各小镇尚未形成统一的管理机构，有些小镇直接由跟小镇产业相关的业务部门代为管理，如宁波梅山基金小镇由地方金融服务局管理；有些小镇会聘请专门的运营机构负责招商引资和小镇日常运营，如玉皇山南基金小镇委托私募（对冲）基金行业代表性组织机构作为运营主体，开展专业化的园区发展和促进工作；有的小镇直接引入企业家作为名誉镇长，参与小镇决策，如基于云计算大数据和智能硬件产业的云栖小镇引入阿里巴巴集团CTO王坚，龙坞茶镇聘请绿城中国董事会联席主席、蓝城集团董事长宋卫平作为名誉镇长等。

采用管委会模式的小镇虽占多数，但仍表现出自上而下的刚性工作方式和“部门化”的多头管理范式。这种管委会模式实际上已向开发区管委会模式倾斜——上级党委的派出机构党工委和上级政府的派出机构管委会采取合署办公的方式，形成党政合一管委会体制，再根据拓宽机构职能、精简机构数量的“大部门”体制要求，设置下属机构；同时，通过行政派出、领导职位兼任等方式，设置各个部门的工作人员。不同部门之间缺乏系统联动，导致“各自为政”“数据隔离”等问题频出。

对市场主体而言，在目前许多特色小镇的实践中，企业，尤其是房地产企业，只是“蜻蜓点水”式参与小镇建设与运营的部分环节，缺少更深层次的参与和更有动力的创新。对社区主体而言，长效成熟的社区参与机制尚未形成，导致以居民为代表的社区主体参与社区和小镇公共事务的热情尚未被激发。由于政府之外的其他主体参与范围和深度有限，小镇治理本质上仍是政府行政力量的大包大揽，市场机制服从于行政机制的状况没有得到根本改变，在增加行政成本的同时，严重影响了政策的推进效果。而且由于缺乏社会力量的有效参与，小镇的项目建设与居民的日常需求衔接不足，导致公众与政府之间出现更明显的信息壁垒，与社会治理的目标背道而驰。

除此之外，受传统“重‘绩效’轻‘服务’”观念所囿，一些特色小镇一味注重吸引投资、税收等“硬”指标，忽视人才吸引、公共服务配套、社区营

造等“软”指标,使得“以人为本”的社会价值目标难以真正落地。

毫无疑问,无论从管理机构设置还是政企、政社关系的角度来看,特色小镇目前的治理模式已有向开发区模式倾斜的趋势,但这显然与特色小镇的政策期许严重相悖。其一,特色小镇作为一项整合多种高端要素的综合开发项目,日常治理事务多元而复杂,不仅对专业技术知识(如招商引资、原住民安置、社区建设、土地与基建工程管理等方面的专业知识)有越来越高的要求,对于管理者的综合事务处理能力也是一个极高的考验。其二,根据政策设计,小镇的收益除了来自土地一级、二级开发之外,还包括产业项目的运营收益、二级房产的运营收益及城市服务的运营收益等。这一收益模式可以不再依赖于土地财政,而是一种可自我供血、可长期持续的合理产业架构。而这就意味着土地资本化需求带来的“政企统合治理”、政府大包大揽的行政主导模式将失去其生长的土壤。

综上所述,以社会治理理念为指导,深化治理机制改革和创新是释放特色小镇内生动力的关键要素,提高小镇综合管理的精准化、内部服务的高效化、实现权力下放和自主管理,在特色小镇的可持续发展中具有极大的现实必要性。

2) 特色小镇治理困境的破解之道

依托“管理、服务、自治”三条主线,结合社会治理的理念内核,我们提出部分针对性的政策建议,以期充分发挥行政力量、市场力量与公众之间的组合效应,以特色小镇为基点,催生“共建、共治、共享”的社会治理新格局。

以“三生融合”为指导,实现一体化、网格化、精准化管理

各特色小镇的管理机构应统一为特色小镇管理委员会,由上级政府任命,在上级党委对政治和政策方面把关的前提下,成为决策层面的政府管理机构;管委会定期召开例会听取汇报,梳理和再造政务服务、网格管理、安全保障等多项工作的业务流程,统筹其下辖各职能部门的日常工作,强力保障管理和服务的高效化;各职能部门应依照“宽职能、少机构、扁平化”的“大部制”方向设置,探索“政事分开、管办分离”的有效形式,减少可能会出现内部组织职责同构、职能交叉等问题,避免权力运行的“部门化”。

在特色小镇日常管理中,各职能部门间应结合特色小镇生产、生活、生态“三生融合”的总体要求,打造完善的数据共享和交换系统,在特色小镇、街道、社区三级建立全覆盖的网格化管控指挥体系,对纳入网格的生产、生活、生态三类事件进行实时监测、协调联动、智慧管控。各职能部门间应形成完善的数据共享和交换机制,实现数据平台的统建共用,避免信息壁垒造成的职能推诿或“多头管理”。

生产层面。配合特色小镇管家团队的工作,以园区为单位对各产业生产信息进行监测与统计,为小镇经理人的产业服务全流程提供配套信息服务和决策支持,提升生产管理的精细化、专业化、智慧化水平。

生活层面。配合特色小镇运营服务商的工作,以社区为单位整合小镇内海量信息资源;运用移动互联网、物联网、大数据、人工智能等技术,开发医疗、教育、社保、交通、基层党建等领域的智能化应用,搭建统一管理平台,提高对突发公共事件的预警与应急响应能力。从而一方面实现对人员的精准覆盖和动态管理,另一方面提高公共服务的多样化、个性化和社会救助的动态化、精准化。

生态层面。以可持续发展为指导思想,优化水、气、土壤、噪声、固废、生态等监测监控设备,构建覆盖环境质量、“三高”企业、污染源、风险源等对象的一体化全要素生态监控体系。对小镇环境状况变化和突发性环境污染事件进行动态监测和提前预警,最大限度减少环境事故的发生及事故后造成的各项损失。

围绕“服务型政府”建设,推进高效化、专业化、多样化服务

打造一体化、一站式网上政务平台,提供高效化政务服务。在特色小镇管委会的统筹下,加快推进门户网站集约化建设,整合工商人事、税务财政、环保卫生、规划国土等多个部门的审批职能和服务资源,构建集行政审批、政务公开、问政咨询等于一体的网上政务服务平台,为企业和群众提供一站式服务;加强平台与上级政府网站群以及小镇政务服务、产业服务、综合服务“一张网”的深度融合与系统联动;进一步强化政务服务的效能监管,实现100%网上申报、100%网上审批和100%及时落实,并将动态跟踪、流程记录、监管结果等一并纳入网上政务平台,倒逼工作落实。同时,推进阳光政务,将数据平台中的政务服务入口打造成更加透明的政务公开平台、更加全面的政策发布平

台、更加权威的信息解读平台、更加及时的便民互动平台和更加高效的舆论引导平台。

聘任特色小镇管家，为入驻企业提供专业化产业服务。为提高小镇治理与服务的专业化水平，应围绕“政府引导、市场主体”这一原则，由小镇管委会聘任一支具有专业知识、拥有丰富经验的人才团队，总管产业服务事宜，紧贴产业共性和个性需求，制定创新型产业服务方案，为企业提供全流程个性化服务。

小镇管家团队人数控制在10人以内，成员除来自各类行业协会、中介组织、经纪型外企服务组织、猎头公司等社会经济组织之外，还包含小镇园区内龙头企业代表人、天使投资人、智能技术专家等，通过协商共同完成以下三项主要工作：

一是优化产业发展环境，催生产业创新技术。小镇管家团队应与管委会招商引资部门直接对接，根据小镇产业发展的需要，全力配合龙头企业和大型企业引入工作，打造综合产业服务生态体系。对于中小企业和初创企业也不能忽视，应以推动创新成果落地为抓手，主动提供专业化服务，一方面加强对其政策指导，提高政策透明度和认知度，指导企业充分享受国家规定的优惠政策；另一方面应积极帮助其对上争取，支持具有巨大发展潜力的重点项目在小镇内展开技术突破，并助其项目落地。

二是提供孵化、投融资等精细化中介服务。为完成政府扶持资金和社会资本对企业投入的落地，融资服务平台的建设必不可少。这一平台应在上级政府和管委会的授权下，由小镇管家主导，与国内外各知名投资公司合作，采用企业化运作方式，对小镇产业扶持引导资金进行完备管理，以参股成立针对某个项目的投资公司的方式，引导政府扶持资金和社会资本有序投资于具有巨大潜力的产业项目，在保证大型项目资金需求的同时，也要兼顾中小企业以及处于科技攻关阶段的创新型企业。

三是通过镇企关系的紧密互动，增强入驻企业对特色小镇的粘性。与中国传统开发区模式中强调以“政策红利”吸引企业入驻的模式不同，特色小镇更强调以小镇管家团队为代表的产业服务供应者对企业的精准化、个性化服务，逐步培育入驻企业对小镇的粘性。小镇管家首先要与企业保持实时信息沟通，进行充分的信息交流与共享，掌握第一手信息资料，根据企业的最新动态提供差异化服务，实现镇企关系的紧密互动。其次要采用灵活多样的服务手段，

对于中小企业和初创企业，要重点解决由于社会配套服务不均衡产生的制约问题；对于大中型企业尤其是龙头核心企业提出的某些个性化问题，尤其是需要突破现有政策制约的问题，要通过与管委会、自治委员会的联席会议，在上级党委政府的指导下给予一定的创新空间。此外要通过数据平台，与税务、人事等管委会职能部门密切配合，引导企业与小镇经济、地方经济共同发展，及时掌握信息，加强同企业的沟通、商谈，有效防止或减少税源转移、高端人才流失等问题。

导入高质量运营服务商，为社区提供多样化综合服务。为构建可持续的小镇综合服务生态，建设小镇居民享受各类公共服务的“总入口”，应运用市场机制，通过政府购买服务、成立运营服务公司的形式，导入资源统建共享、服务规模集约、要素个性多元的精品服务体系，并直接对接邻里中心和社区服务站，强化其普惠属性。

运营服务公司可以由中国知名高质量物业服务集团与小镇融资平台共同出资组建，由物业服务集团作为核心企业控股，其他资本构成由小镇融资服务平台对政府资金和社会资本进行导入。运营服务公司在前期通过融资服务平台募集各方资金，在前期承担小镇内标准化办公场所、标准化厂房、标准化公寓、学校、医院等的规划建设，并在项目落成后提供相关运营服务，以实现资金的循环回收。

培育小镇居民主体力量，打造基层自治新样板

为给小镇的可持续发展配置精准的自检系统，对自上而下展开的社会治理有效性进行评估，让管委会、小镇经理人、运营服务商等小镇治理主体提供更高效的管理与服务，同时充分发挥小镇居民这一治理主体的价值，应重视自下而上的治理反馈过程，即小镇居民对社会治理的需求和意见，使多元协同治理体系及时做出自我检测和自主优化。

为激励居民主体的积极参与，应通过培育、引导、组织、服务等方式，建立由企业代表、企业就业人员代表、原住民代表、外来劳工等组成的小镇自治委员会，并因地制宜制定详尽的、操作性强的小镇自治委员会选举办法和参与程序等，使个体参与有法可依，最大范围地满足公共利益需要及社区赋权，从而增强居民对社区乃至小镇的粘性和活力。

自治委员会以社区为单位，主要承担以下工作：一是上传下达，负责沟通管委会和社区的关系，落实管委会下达的各项政策和工作任务，同时将居民群众的意见和需求汇总，并及时做出反应和汇报；二是负责民事调解和协调社区各组织的关系，尤其是为劳动技能较低的原住民等社区弱势群体提供各类保障和服务；三是监督管委会、小镇经理人、运营服务商的各类行为，定期在邻里中心召开社区联席会议，要求管委会相关职能部门、小镇经理人和运营服务公司等出席，对社区内居民普遍关注的重大事务和问题进行协商。

作为新型城镇化的重要着力点之一，特色小镇既是一种创新性的产业空间载体，又是一种全新的社会治理架构。因此，政策设计中强调“政府引导、企业主体、市场化运作”，通过多元主体协同和市场化治理手段，一方面实现高端要素聚合、特色产业培育等经济发展目标，另一方面，扭转各类资源过度向行政等级高的城市中心区集中的局面，实现破解城乡二元对立、推进区域协调发展等社会价值目标。因此，无论是为满足小镇增强自身发展活力的需要，还是为助力中国城市管理体制的渐进式改革，对小镇的社会治理模式进行创新性探索都大有可为。

本研究围绕服务型政府的创建，将小镇的治理结构分为管理、服务、自治三条主线，以期在管委会职能部门、小镇经理人、运营服务商、基层自治组织、社会组织等多元主体的协同合作下，实现治理过程双向反馈和有机联动，实现行政力量和市场力量、社会力量的深度合作，从而推动小镇的高效运作。

为了激励企业等市场主体、居民等社会主体的积极参与，首先应根据“镇企结合”原则，建立“政府+市场化企业”的联动发展机制，政府不再直接介入竞争性领域或环节，更多的是放开社会资本进入门槛，同时加强市场监管，为企业创造公平竞争的环境；企业得以根据自己的产业优势，建设符合自身发展定位和规划的特色小镇；小镇的每一主体都能广泛、直接地参与小镇建设与运营，在分担政府部门治理压力的同时，使小镇内各类资源得到最有效的整合和最充分的利用，从而激发小镇内生活力，推动小镇健康有序发展。

【本文作者为浙江大学公共管理学院副院长、教授；浙江大学公共管理学院博士生麻玉琦对本文亦有贡献】

责编：蔡圣楠 / 王茂磊