

南昌禁燃禁放模式：创新基层社会协同治理的实践与启示

叶国兵¹

摘要：创新社会协同治理是推进基层社会构建共建共治共享格局的有效途径。当前，烟花爆竹燃放问题已经成为各地城市社区治理的顽疾。南昌市在推进禁燃禁放实践活动中首创了党政领导、公安牵头、部门联动、社会协同、公众参与的治理新模式，实现了政府、市场、社会组织和群众之间的良好协同，取得了较好的社会治理效果。总结提炼南昌禁燃禁放工作的实践与启示，为我国基层社会治理创新贡献了“南昌智慧”，提供了“南昌方案”。

关键词：协同治理；社会治理；禁燃禁放；南昌模式

伴随着我国城镇化进程的加快，烟花爆竹燃放问题已经成为各地社会治理难以避开的顽疾，其附带来的负面效应如空气污染、扰民伤民等问题对城市社区治理造成了巨大困扰，直接考验着我国基层社会治理的能力与水平。南昌市为了提升社会治理水平，探索建立党政主导、公安牵头、部门联动、社会协同、公众参与的禁燃禁放工作模式，在实践中取得了较好的社会治理效果。

社会协同治理被西方理论学者视为“走出治理需求与治理能力失衡迷宫的‘阿莉阿德尼之线’”。笔者从社会协同治理的理论视野对南昌禁燃禁放模式深入分析，既能有效检验西方社会协同治理理论在我国的适应性，也能将南昌协同治理成果在其他基层社会治理领域进行推广复制，为我国基层社会治理创新贡献“南昌智慧”，提供“南昌方案”。

一、南昌禁燃禁放协同治理实践的理论解析

燃放烟花爆竹管理问题，是基层社会城市社区治理领域面临的新问题。2018年初，南昌市贯彻落实江西省委、省政府关于在全省设区市、县(市、区)中心城区全面禁燃禁放烟花爆竹的文件精神，在落实2017年1月1日正式实施的地方立法《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》取得初步成效的基础上，加大工作力度，扩大烟花爆竹禁燃禁放范围至全市城区主要部分，探索建立了党政主导、公安牵头、部门联动、社会协同、公众参与的禁燃禁放工作模式，确保了禁燃禁放区立

¹叶国兵，江西省公安厅党委委员、江西警察学院党委书记，一级警监。

春、小年、除夕、元宵等密集期无燃放行为，有效减少了环境污染，因燃放烟花爆竹引发的人身伤亡、火灾事故大幅下降，切实提升了城市品质和文明形象，取得了较好的社会治理效果。

为全面了解南昌禁燃禁放工作模式，笔者运用了“结构-过程-效果”分析模型进行深度分析（见图1）。

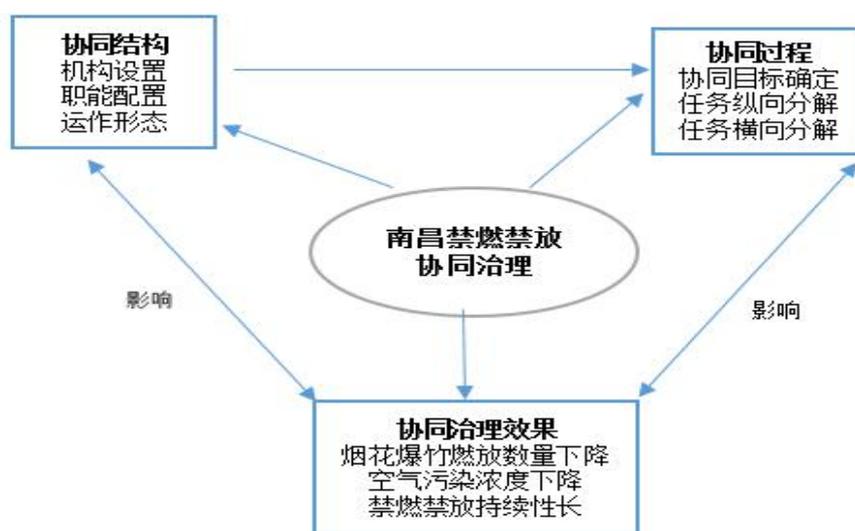


图1 南昌禁燃禁放协同治理分析框架

（一）协同治理结构成立

2016年，为贯彻落实《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》，切实保障公共安全和人身、财产安全，防止大气污染，南昌市政府成立禁止燃放烟花爆竹工作领导小组（简称“领导小组”），负责总体统筹指挥协调禁燃禁放工作。领导小组成员单位包含了有关区人民政府、开发区（新区）管委会、市委宣传部、市综治办、市文明办、市综管办、团市委、市财政局、市法制办等20余个部门，组长1名，副组长3名，成员32名。具体组成如表1：

表1 南昌市禁止燃放烟花爆竹工作领导小组

组长	市政府副市长、公安局长
副组长	市政府副秘书长、市公安局副局长、市安监局调研员
成员	市委宣传部调研员、市文明办副主任、市总工会调研员、团市委副书记、市妇联副主席、市综治办副主任、市城管委支队长、市综管办副主任、市法制办副主任、市民政局副局长、市房管局副局长、市环保局副局长、市交通运输局副局长、市财政局副局长、市供销社副主任、市市场与质监局副局长、市教育局调研员、市旅发委副主任、市公安消防支队副支队长、市公安局交管局副局长、县区公安局局长。

在具体工作机制方面，领导小组下设办公室在市公安局，由市公安局副局长

担任办公室主任，市公安局治安支队支队长担任副主任。办公室日常工作由市公安局抽调人员办公，在重要时段如春节期间、清明、冬至等抽调市综管办、市安监局、市城管委等部门人员集中办公。办公室内设四个职能组，分别是综合组、督导组、宣传组和法制组。综合组负责联络协调，材料综合；督导组负责检查督导，跟踪督办；宣传组负责组织媒体，法规宣传；法制组负责指导案件，执法保障（见图2）。在具体运作方面，领导小组主要采取“联席会议”的形式推进禁燃禁放工作的开展，针对禁燃禁放工作实施过程中重要问题进行协商和配合，并在会议上确定合作协同的具体工作安排。

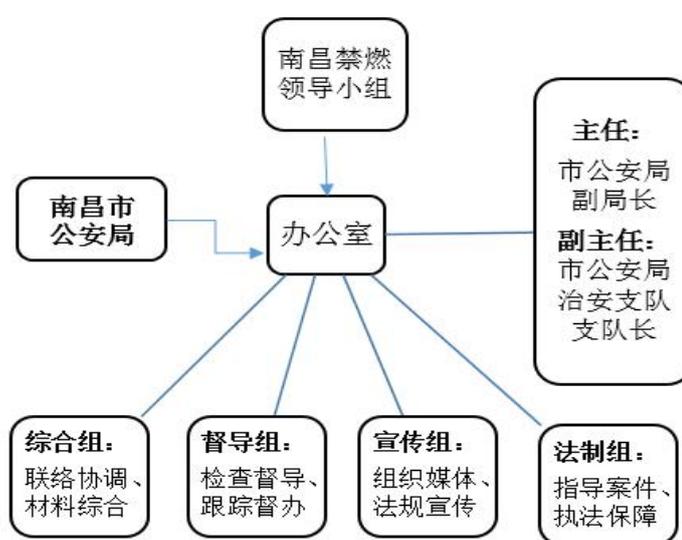


图2 南昌禁燃禁放协同治理结构图

（二）协同目标确定

程序性协同机制与结构性协同机制不同，它侧重于实现协同目标的程序性设计和技术手段，强调多部门参与者为实现预期协同目标而进行的沟通、协商、互动的过程。

协同目标与任务的确定。南昌市禁止燃放烟花爆竹工作是在市委、市政府的统一领导下，其目标以巩固全国文明城市创建成果为主线，保障公共安全和人身、财产安全，防止大气污染，切实提升城市品质和文明形象，促进“文明南昌、幸福家园”建设。具体工作任务安排与分工、督导检查考核等内容则通过领导小组会议确定，明确了县区政府是开展禁燃禁放工作的责任主体，县区公安机关是执法责任主体，各相关职能部门根据单位自身职责明确相应职责。领导小组通过召开“联席会议”或“专题会议”对禁止燃放烟花爆竹的重点工作或者重点时段、

重点区域的工作方案进行协商讨论，并将协商达成一致的会议内容以禁止燃放烟花爆竹领导小组办公室文件的形式向领导小组成员单位发布。如《关于组织开展全市禁止燃放烟花爆竹专项督查的通知》、《关于扎实做好冬至、元旦期间禁止燃放烟花爆竹的通知》等。通过领导小组“联席会议”和“专题会议”确定了协同的主要目标和任务后，成员单位根据领导小组会议确定的总目标和分工出台各自在宣传、财政、监测、考核等方面的具体工作方案或计划，并通过纵向和横向分解加以落实。

（三）协同任务分解

明确各方协同主体的责任是保障协同目标完成的重要保障。南昌禁燃禁放工作模式在任务分解上围绕总目标进行了纵向和横向的分解，从制度上明确了各方协同主体的任务分工和相应责任。

一是围绕协同目标的纵向任务分解。在禁止燃放烟花爆竹工作协同治理过程中，明确在纵向任务分解上是以行政层级作为基础的。南昌市政府成立禁止燃放烟花爆竹领导小组，负责总体统筹协调指挥全市禁燃工作，各县区人民政府、开发区（新区）管委会建立相应工作机制，承担本辖区内禁止燃放烟花爆竹工作主体责任，负责本辖区禁燃工作的具体组织实施。具体来说，各县区、开发区（新区）参照市政府成立本区、街道（乡镇）的工作领导小组和办公室，确定工作目标，建立协调保障工作机制，定期研究禁燃工作的主要事项和突出问题。

二是围绕协同目标的横向任务分解。南昌市禁止燃放烟花爆竹工作在横向任务分解上，采取由市政府分管领导担任组长，市政府分管副秘书长、市公安局分管副局长、市安监局副局长任副组长，市委宣传部、市综治办、市文明办、市综管办、团市委、市财政局等 20 多个部门作为成员单位协同参与的方式进行。因为市政府分管领导兼任了市公安局局长，为工作方便将领导小组办公室设在市公安局。通过南昌市 2017 年冬至、2018 年元旦、春节等重点时间节点开展禁燃禁放工作来看，横向各职能部门的协同主要是围绕实施方案中各项工作职责开展，如市委宣传部门负责组织市属新闻媒体加强对《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》和相关法律法规及其实施情况的宣传；市安监局则负责注销禁燃区内烟花爆竹批发企业经营许可证，督促县区人民政府注销销售网点经营许可证，参与“禁燃”执勤。

（四）实时监控协同实施

为了确保协同治理目标实现，各治理主体必须细化其工作权限，通过有效实时监控协同实施，确保各治理责任得以落实，有效避免协同治理主体有限理性的桎梏，提升基层社会协同治理绩效。自2016年南昌市人大常委会通过《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》以来，禁燃禁放工作的多部门协同治理在南昌市委、市政府的推动下得到有序实施，取得了不俗的治理效果。同时为切实降低因燃放烟花爆竹对城市空气质量的影响，南昌市持续组织开展方式多样的宣传教育活动；在营造禁限放氛围的同时，各地严格执法，组织公安、消防、城管等部门开展拉网式巡查，劝导和制止违规燃放行为，对情节严重的进行处罚和行政拘留。与省内其他地市相比，南昌市禁止燃放烟花爆竹工作在空气质量改善、机制建设等方面得到省委书记、省长肯定，批示要求江西省各地学习南昌经验，建立禁燃禁放长效机制，切实减少燃放烟花爆竹产生的大气污染。

二、南昌禁燃禁放模式的启示：构建社会协同治理长效机制

当今中国正处在社会矛盾凸显期，许多矛盾和问题相互交织、叠加呈现。社会矛盾的化解是一个系统工程，简单依靠某一个行政部门“单打独斗”是难成气候的，需要政府部门、市场主体、社会组织和群众协同努力，正如南昌禁燃禁放工作模式中所反映的一样，在多元主体协同治理过程中构建共建共治共享的社会治理格局。南昌禁燃禁放工作模式给我们的启示就是在创新基层社会治理，必须构建社会协同治理长效机制。

（一）构建科学、民主的协同治理决策机制

社会协同治理框架中涉及多个政府部门、社会组织、市场主体和公民等，不同主体对同一个社会治理议题有着不同的利益诉求和价值认同，在没有科学、民主的协同治理决策机制的情况下，极易出现“集体行动的困境”，社会治理效果也难以实现。

为构建科学民主的协同治理决策机制，一是通过地方立法为基层社会治理难题化解进行顶层制度设计。为有效化解基层社会治理中存在的种种难题和矛盾，需要充分发挥地方立法的积极主导作用。在依法治国的大背景下，地方政府通过立法方式来化解基层社会治理的难题，充分发挥地方政府的顶层设计的优势，找准基层治理的困境根源，明晰各方社会协同治理主体的职责，为构建科学、民主

的协同治理决策机制提供法治基础。二是坚持“以人民为中心”价值理念尊重民意推进基层社会协同治理工作。在政府部门推进社会协同治理工作过程中，应根据社会调查机构及时了解民意，并寻求政策目标与群众利益诉求通过不断调适并最终达成一致。三是组建精简高效科学的决策型组织，明晰各协同主体的职责。为更好地开展基层社会协同治理工作，各地应成立相应工作领导小组，要求相关政府职能部门的主要领导干部和社会组织的主要负责人担任小组成员，针对协同推进工作中反馈的问题进行高效科学决策，从而推动协同政策目标的实现。

（二）构建一体化治理的多元主体参与机制

创新社会协同治理模式重点是要实现治理主体一元化向多元化转变，不仅要发挥党委“总揽全局、协调各方”的资源整合能力，也要调动相关群团组织、社会组织、公民的积极参与，共同建立一体化治理的多元主体参与机制，实现社会协同治理效果。多元主体参与机制的构建是南昌市禁燃禁放工作的重心。一是强化基层组织的管理责任。在推进基层社会协同治理目标过程中，由于当前我国市场组织和社会组织尚不够有效发挥治理作用，需要不断夯实基层政府和自治组织的管理服务职责，要求各街办（乡镇）、社区（村委会）干部立足发现在早、服务在先，对辖区群众和市场主体主动上门宣传协同治理目标和相关政策法规，引导广大群众能知晓并配合基层协同治理目标的实现。二是充分发挥社会组织的作用。基层政府在推进协同治理目标过程中应充分发挥工会、共青团、妇联、行业协会、中介组织等社会组织紧密联系群众的优势，动员社会组织积极参与，通过创建、签名、宣传等活动，以点带面，辐射各阶层、各群体，促进广大群众思想观念和生活方式大转变。三是调动群众的积极参与。基层协同治理目标的实现不能离开广大人民群众广泛参与，需要不断提高群众的公民意识，提升群众参与社会治理的能力。

（三）构建系统完善的实时监督考核机制

实时监督考核机制是有效推进基层社会协同治理的重要环节。为确保协同治理议题的顺利推进，需要建立系统完善的考核机制来确保各个参与主体围绕组织目标来完成。

一是要实施目标管理制。为了保证各个政府部门、社会组织都能按照预定的工作方案、流程和要求来完成相应工作，必须制定相应的绩效考评办法，实施目

标管理制，并将相应考核结果纳入部门考核及相应领导干部的业绩考核。二是加强实时监督考核，建立横向到边、纵向到底的责任网络。针对协同治理议题，在任务分解的基础上要对具体任务的实施情况进行全面实时监督考核，将结果纳入相应单位和社会组织的绩效考核，其中针对行政事业单位来说，应将监督考核结果纳入单位绩效考核，对查处发现履责不到位的党员干部应通报其单位，取消当年评先评优资格并实行纪律问责，要求联合地方监察局对相关单位实施行政效能问责。而针对一些承担相应协同任务的社会组织来说，也要进一步完善监督机制，有效避免社会组织协助地方政府供给公共服务过程中出现监管缺位漏洞。

三、结语

党的十九大报告明确提出打造共建共治共享的社会治理格局，这为基层政府创新社会治理提供了改革方向。南昌禁燃禁放工作正是基于社会协同治理理论在实践中进行了深入探索，在工作中充分发挥党委“总揽全局、协调各方”的政治优势，积极调动政府部门、市场主体、社会组织和人民群众广泛参与，以地方立法制定《南昌市禁止燃放烟花爆竹规定》为法治保障和顶层制度设计，在具体实施过程中合理分解任务，对整个协同治理过程采取实时监督，取得了较好的社会治理效果。全面解读南昌禁燃禁放工作模式，为复制推广其他社会治理领域提供了理论支撑，也为基层社会治理创新贡献了“南昌智慧”，提供了“南昌方案”。