

坚持科学发展观 强化社会管理和公共服务职能——中国行政管理学会2004年会暨“政府社会管理和公共服务改革”理论研讨会综述

作者：王郅强 靳江好

2004年8月25—27日，中国行政管理学会、重庆市行政管理学会、重庆市行政学院在重庆市联合召开“政府社会管理和公共服务改革”理论研讨会暨中国行政管理学会2004年年会。中国行政管理学会会长郭济，重庆市常务副市长、重庆市行政学院院长、重庆市行政管理学会会长黄奇帆，中国行政管理学会常务副会长龚禄根、副会长兼秘书长高小平等领导同志到会并发表讲话，来自全国各省市市政府实际工作部门和大专院校、行政学院系统的专家学者共200余人参加了会议，研讨会共收到230篇论文。研讨会围绕“政府社会管理和公共服务改革”主题进行了广泛深入的研讨。现将会议反映的主要观点综述如下。

一、政府社会管理和公共服务的内涵

与会代表认为，随着社会化大生产的不断发展，社会管理和公共服务日益成为政府不可或缺的重要职能。各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。

关于社会管理。代表们认为，社会管理包括两类：一类是政府对有关社会事务进行规范和制约，即政府社会管理。政府社会管理是政府通过整合社会资源，动员社会力量，为增进公共利益，依法对社会事务实施的组织化活动；二类是社会（即自治组织、非营利组织和公民）依据一定的规章制度和道德约束，规范和制约自身的行为，即社会自我管理和社会自治管理。现代社会管理是政府干预与协调、非营利组织为中介、市镇自治与社区自治为基础、公众广泛参与的互动过程。政府社会管理主要有三层涵义：第一，政府社会管理是对家庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理，这些社会事务涉及社会整体的公共利益、需要依靠国家权力与政府权威加以解决；第二，必须由政府管理的社会事务构成政府社会管理的主要内容，比如保障公民权利、维护社会秩序、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、提供社会安全网、解决社会危机等；第三，政府社会管理的核心是社会政策，社会政策是政府干预社会的主要手段和基本措施，它决定了政府的其他社会管理手段。社会政策的核心是福利国家或福利社会政策。

改革开放之前，中央集权的计划经济体制将社会管理纳入经济管理范畴，通过管制方式和计划手段管理复杂多变的社会经济生活。这种管理方式僵化了社会的思想、活力，抑制了经济、文化、社会领域的分化与平衡发展，社会消极依赖政府，缺乏自我管理、自我发展能力。改革开放之后，我国政府的社会管理职能在较长时期内仍然未收到足够的重视，社会管理主要还是社会的经济管理。随着我国体制转轨的进一步深入，隐含的各种社会问题越来越突出表现出来。十六届三中全会明确将社会管理界定为政府的主要职能之一，表明社会管理已经逐步上升为具有十分重要的经济意义和政治意义的战略选择。从总体上看，20世纪90年代以来国内关于社会管理理论与实践的探讨发生了以下几方面转变：在管理理念上，从社会控制向社会服务转变；在管理内容上，从泛化结构向分化结构转变；在管理模式上，从残补模式向制度模式转变。

关于公共服务。与会代表认为，公共服务并不是一个新近出现的概念，不但在国内外的社会实践中一直都有公共服务的一席之地，而且公共管理和行政管理各种理论中都有涉及。随着新公共服务理论的提出，国内外的学者赋予了公共服务更新更广泛的内涵，普遍认为，公共服务是21世纪公共行政和政府改革的核心理念。但目前国内学者对什么是“公共服务”认识尚不统一，主要有四种观点：1. 社会公共服务一般是指依托社会公共设施或公共部门、公共资源的服务；2. 公共服务是为消费者提供公共物品的服务；3. 公共服务是政府社会管理职能的主要内容，为公众提供优质高效的公共服务是政府的责任；4. 公共服务，是指用以解决公共问题，维护社会经济秩序的主要手段，也是一种资源配置，其基本目的是为解决每一独立的市场主体所不能单独解决的许多公共问题。这些表述虽然不一，但基本内涵是一致的，政府的公共服务主要指公共部门履行社会管理职能，为公众提供公共产品和服务。公共服务与政府职能有着本质的、内在的关系。政府的社会职能是相对于政府的政治统治职能而言的。国家作为阶级统治的工具，它的首要职能是运用公共权力以维护政治统治，但政治统治职能的实现必须以执行社会职能，为社会提供服务为基础。在现代社会中，政府公共服务职能范围是动态的、发展变化的，一般而言，政府的统治职能将不断弱化，社会的服务职能将得到越来越多的重视和加强。

新公共服务强调公共性、回应性、可选择性、责任性、参与性、合作性、透明性，以人文和公共利益为导向。新公共服务理论有七大核心观点：服务而非掌舵；公共利益是目标而非副产品；战略地思考，民主地行动；服务于公民而不是顾客；责任并不是单一的；重视人而不只是生产率和超越企业家身份，重视公民权和公共服务。公共服务的内涵因国家、地区不同而有所变化，根据社会支出与干预程度的差异，西方国家公共服务基本上分为四种基本模式，即美国模式；英国模式；大陆欧洲模式；北欧模式。

二、政府社会管理与公共服务的特点与重点领域

关于政府社会管理和公共服务职能的特点。这是与会代表讨论的焦点。有学者从三个层面对社会管理与公共服务进行了分析：首先，从基本特点比较看，社会管理主要体现现代公共行政管理整合性的特点，而公共服务则主要体现现代公共行政管理公众性的特点；其次，从核心内容比较看，社会管理主要体现在规范性上，主要管理和规范各种社会事务，包括社会公众、社会稳定、社会治理，而公共服务主要是提供和满足公共需求的服务，包括公共设施、公共事业、公共信息等；再次，从行为模式比较看，社会管理主要是以行政强制为基础，以法律、法规为保障对社会进行调整和约束，强调政府履行义务，突出政府主导、主动作用，而公共服务以合作为基础，强调公民权利。根据以上特点的比较，与会代表认为：必须要建立健全政府与社会共治机制或官民协同治理机制，既发挥政府在社会管理和公共服务中的主导作用，又要形成政府、社会、公民三者之间的良性互动的模式，最终实现“市场自由、社会自主、政府自律”。

关于政府社会管理和公共服务的重点领域。有学者提出，政府的公共管理领域重点是由公共经济范围决定的。现阶段对中国公共经济范围的界定是界定政府社会管理职能的前提，发挥好政府公共管理和公共服务职能又将有力促进公共经济的发展。因此，正确分析当前国情，借鉴西方国家公共经济体制理论和实践的经验，以实现资源最优配置理论为指导，以克服市场失灵和防止政府失灵为原则，科学界定公共经济的活动范围，从而准确界定政府的社会管理职能具有一定的现实意义。为了在能力受限的条件下实现公共经济整体效率最大化，对公共经济范围的界定必须统筹规划、突出重点，优先考虑直接成本较少而间接效益最大的公共经济事项，而对那些混合物品只能保证提供最必需的部分，其他则需通过市场提供或由既非政府又非企业的社会组织承担。这就决定了政府的社会管理重点领域和职能：维护国家主权，确保国家政治经济安全；建立一整套与社会主义民主法治原则相适应的、完备的法律制度；制定实施正确的政策、保证经济、生态、人口协调可持续发展；适时进行宏观调控，促进国民经济持续快速协调健康发展；建设重要的基础设施，提供基本的社会服务；调节收入分配，保护弱势阶层；维护公有制的主体地位，增强其生存竞争的能力；坚持健康的舆论导向，增强社会的心理凝聚力。

公共服务的主体主要由政府、NGO、私人企业构成，政府有提供公共服务的责任，但政府并不是惟一主体。公共服务包括加强城乡基础设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。在政府治理中，为了保证和维持正常的社会经济秩序，对社会经济活动的管理与控制，可视为政府提供的一种公共服务。在民间，为了协调行业内或行业间的经济行为，有自发形成的行业公会或行业联盟、行业协会之类的民间组织，以协调行业内的生产流通及共同问题，这也可视为一种公共服务。公共服务实际上是一个比公共产品更宽泛的范畴，即通过公共服务可以提供公共产品，也可以提供混合产品或私人产品。有学者提出，政府公共服务领域应把重点领域放在以下五个方面：提高政府公共教育服务的水平，普及12年制的义务教育；提高政府社会保障公共服务水平；提升政府公共医疗服务水平；提高政府科技服务的公共服务水平；投资战略性的公共基础设施等。

三、推进政府社会管理和公共服务改革的必要性

与会代表一致认为，长期以来，我国政府一直比较注重推动经济的增长，而忽视了社会管理和公共服务，因此，在经济发展的同时，社会问题层出不穷，并日益影响到我国经济社会的持续健康发展，影响到我国小康社会目标的顺利实现。如何适应新的时代发展要求，加强社会管理职能，提升公共服务水平，就成为摆在当前各级政府面前的一项艰巨而重大的任务和时代要求。

首先，推进社会管理和公共服务改革，是统筹经济与社会发展的迫切要求。因为，第一，我国经济社会发展不协调，社会发展滞后，迫切要求政府强化社会管理职能，提升公共服务水平，加快社会发展步伐；第二，我国社会组织形态的重大变化，要求政府社会管理和公共服务的方式全面变化；第三，我国社会结构的重大变化，要求政府适应利益群体多元化的社会现实，加大对社会利益结构的协调力度，建立有利于社会持续稳定发展的利益结构和利益关系；第四，我国政府与社会关系的重大变化，要求改变以政府为唯一中心的“单中心”治理结构，建立政府与其他公共管理主体共同管理社会事务和提供公共服务的“多中心”治理结构。

其次，推进社会管理和公共服务改革，也是落实科学发展观、全面建设小康社会的需要。因为：第一，施行有效的社会管理和公共服务职能，是弥补市场失灵的必然要求；第二，在社会主义市场经济的发展过程中，各种社会关系与社会活动不断增多，利益矛盾与冲突日益复杂化，社会问题层出不穷，这同样需要强而有效的政府管理来协调处理；第三，在此体制转轨、加快开放和经济结构大调整时期，社会矛盾与冲突众多、关系复杂，保持社会稳定至关重要。

最后，推进社会管理和公共服务改革，还是当前我国政府职能转变的一个基本取向。

四、当前我国政府履行社会管理与公共服务职能面临的问题

在研讨会上，与会代表从不同的角度对当前我国政府履行社会管理与公共服务职能面临的问题进行了阐述。

对于传统社会管理模式弊端问题，有学者认为，传统社会管理模式集中体现为我国政府对社会采取的集中化社会管理体制。长期以来，这种政府与社会高度合一的管理模式使社会缺乏自我管理和自我发展能力，最终影响到社会的协调、快速、健康发展。表现为

政府部门的机构臃肿、层次繁叠、人浮于事、效率低下；政府与社会关系的失调；容易产生腐败，形成不合理的社会关系；管理成本高；政社不分，政府职能界定不清，微观管理过多、宏观调控不力等。也有学者认为，当前中国政府社会管理的主要问题表现在：政府职能界定不清，政府越位和缺位现象突出；社会管理体制不科学；公民的社会意识很不健全；社会管理运行机制不完善；社会管理手段单一、落后；社会管理的配套制度建设严重滞后等方面。

对于公共服务中存在的问题，与会代表认为，主要表现在两个方面：一是政府公共服务定位的问题，即政府公共服务定位比较模糊，政府仍然过多地承担了公共服务职能；政府控制公共服务的范围仍然较宽，难以满足社会投资多元化与消费多元化的需求；政府监管职能不到位，不能适应社会需求的增长。二是政府转变公共服务模式过程中的问题，即政府管理和监督的缺位；政府侧重服务的投入而轻视服务的结果；政府对公共服务的投入缺乏科学规划；政府为公众服务的观念还没完全确立；政府公共服务的结构存有缺陷和政府与社会组织的关系没有完全理顺等。当前我国政府公共服务的突出问题主要集中在公共服务提供上的城乡失衡、地区失衡、经济建设和社会事业投入失衡以及人与不协调、与发达国家相比职能的薄弱等方面。还有学者认为，造成我国公共服务低效的原因，根本在于我国的法制建设尚不完善，市场经济发育不完全，资本、人员等方面整体发展水平不高，社会中间组织不完善，政府职能转变没有到位，公共服务体制单一等，手段落后等原因。此外，单纯依靠增加机构和人员、进行道义劝告等传统落后的公共服务提供方式也是造成公共服务低效，低质的重要原因。

五、国外政府社会管理和公共服务发展的新趋势

与会代表认为，在中国具体国情基础上，我们可以适度借鉴国外发达国家在社会管理和公共服务方面已经取得的成功经验和共同做法，特别要认真研究、汲取近年来西方发达国家在“政府再造”、“新公共管理运动”、“新公共服务”方面所取得的理论创新与制度创新的新成果，如重视社会管理对外部环境变化的适应性；把社会管理的政治取向和管理取向合二为一；把市场竞争机制引入政府的公共管理和公共服务领域，强调在政府行政机关开展“为质量而竞争”；采用更多的市场化手段来改造执行机构，提高公共服务和公共管理的效率；建立少花钱多办事的政府；坚持顾客导向、结果控制、简化程序的原则；要求政府官员由“统治者”转为“服务者”，增强服务意识、公共责任感；提倡公民至上原则，满足公众的要求和愿望，要求政府提供回应性服务，提高服务质量，重塑政府与社会的关系等等。

有学者根据国外政府社会管理和公共服务具体情况，指出国外政府的社会管理和公共服务呈现出如下趋势：一是政府社会管理职能不断强化。主要表现为政府对社会管理的范围的扩大。二战后，政府的政治统治职能相对弱化，社会管理职能不断加强，维护了社会秩序的稳定，解决了各种社会问题，给公众带来了实际利益，起到了维护政治统治的作用。近几十年，“福利国家”政策在工业发达国家盛行，政府的社会管理范围扩大，职能增强。二是社会管理多元化、分散化和私有化趋势。社会管理由政府单独直接管理变为市场、社会中介组织、其他社团共同参与社会事务管理，直至社会组织进行自我约束、自我激励和自我管理。西方国家政府为维持社会统治的合法性，推出了“混合经济的福利国家”、“福利多元主义”、“福利国家私有化”等。“混合经济的福利国家”主要靠公、私部门的直接投资，把社会福利的提供由政府主导型转向市场主导型。“福利多元主义”是社会福利服务由法定的部门、志愿的部门、商业部门、非正式部门等直接提供，政府不再处于主导地位，其重在参与和分散化。“福利国家私有化”是指私人营利部门平行或替代公共部门参与社会管理活动。三是法制化与规范化。发达政府都非常重视涉及社会管理和公共服务的各类法律和法规，并力图形成相互联系和相互衔接的法律体系，力图形成法律基础上的权利与义务相统一的机制。政府确定具有超前性、系统性、协调性的社会管理和公共服务指标，并力图做到细化和量化，同时做到规范化，以确保他们的合法性，提高管理效率。四是科技化和信息化。

国外发达国家在社会管理方面可资借鉴的经验主要有：科学合理的组织设计；分权化的管理取向；社会管理的市场化；强大的社会自主管理能力；管理工具多样化；树立危机管理意识等。在公共服务方面可资借鉴的经验主要有：第一，强调政府公共服务职能，政府担当促进者、合作者和管理者的作用，协调好政府、社会和市场的关系；第二，大量公共服务交由非政府公共组织来提供，让私人部门也参与到公共服务中来；第三、为改善政府公共服务，西方政府公共服务改革把利用市场和社会力量，推行公共服务市场化、社会化，比如政府业务合同出租、建立政府部门与私营企业的伙伴关系、公共服务社区化、有选择地实行公共服务使用者付费制度等；第四、西方国家把建设电子政府，推进电子政务作为改善政府公共服务的根本手段，这涉及到电子政府与政府职能转变、电子政府与公共服务程序改革和电子政府与社区公众服务系统建等。

当然，在借鉴发达国家成熟经验的同时，我们必须考虑到各国的具体历史环境因素和意识形态制约。有学者提出，在公共服务市场化的过程中，一方面要发动社会力量参与公共服务，另一方面也要注意不能把政府必须承担的社会服务职能盲目市场化、更不能放弃政府的社会服务责任。对于西方国家在新公共管理改革中所采用的社会服务市场化与社会化的措施，我们要有正确的评价。西方国家于1978年前后开始新公共管理改革，人均GNP已经达到7850美元；而且西方国家第三产业发达、市场化程度高、政府监管力量强大。我国目前人均GNP刚刚突破1000美元，我国目前的重点是解决公共服务总量不足与结构失衡的问题，而且我国第三产业尚不发达、政府监管水平有待提高，在这种情况下，我国的社会服务市场化必须慎行，必须在加强政府监管、提高服务水平、增加服务总量

的前提下逐步开展。有学者对公共服务市场化中存在的问题和缺陷归纳提出：一是市场化带来的国有资产的流失；二是市场化使公共利益受到忽视；三是市场化引发腐败与私人垄断；四是市场化带来公共责任缺失；五是市场化带来新的社会稳定问题；六是市场化可能引发政府管理危机等。除此之外，公共服务市场化存在的问题还有：在公共服务市场化口号下将社会公益事业统统推向私营化和市场化，规避政府责任；还有，市场化后一部分公共服务的质量并未达到政府和公众的要求。为此，在把公共服务推向市场化改革进程中时，政府要承担的责任是：第一，政府必须以结果为导向对市场化公共服务实行有效监管；第二，在具体实施方案前应做好可行性论证工作，减少改革的盲目性；第三，在制度层面强化对政府相关人员的监督和制约，降低和消除廉政风险；第四，必须加强公共服务市场化的法制建设；第五，建立市政公用事业特许经营制度；第六，要在推进公共服务市场化中尽快实现政府职能的转变，各级政府和公共服务主管部门要做到尽快实现政企分开、政资分开、政事分开，防止对“市场化”的简单理解，出现“一卖了之”的现象，并要认真分析和分别对待各类公共服务行业。

六、完善我国政府社会管理与公共服务职能的对策建议

研讨会上，与会专家、学者还从科学发展观、以人为本、完善政府职能，以及如何完善我国政府社会管理和公共服务职能为重点思路进行了深入探讨。

与会代表一致认为，当前我国要以科学发展观为指导，更加重视我国的社会管理与公共服务。科学发展观的本质和核心就是要坚持以人为本。以人为本是以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。这就要求各级政府围绕全面建设小康社会的目标，切实转变政府职能，大力推进政府社会管理创新，提高公共服务水平。非典疫情的发生和蔓延，给我们的一个重要启示，就是要使政府发展的理念从“以经济建设为中心”转到“以经济建设为中心，实现社会全面健康均衡发展”上来，要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加重视政府的社会管理和公共服务职能。具体来说，要做好三方面工作：一是要更加注重履行社会管理职能，特别要建立健全各种预警和应急机制，提高应对突发事件和 risk 的能力；二是要更加强化公共服务职能，健全公共服务体系，加强教育、文化、公共卫生等基础设施建设，为人民生活和社会发展创造良好条件；三是要创建一套科学的政绩评价体系，引导官员认真落实科学的发展观。

与会人员认为，完善中国政府社会管理职能要做好以下工作：第一，要观念更新：树立“公共精神”、“善治”理念及“服务”意识；政府应该坚持正确政绩观，落实科学发展观；在全社会形成重视社会发展的氛围。第二，要体制创新：培育社会中介组织，完善社会自我管理机制；完善公民参与政府社会公共治理的制度及机制；加强社区建设；开展公共服务质量监督评价。第三，要职能强化：建立、健全社会治安综合治理机制强化社会安全提供职能；加快建立健全各种突发事件应急管理机制；完善劳动就业服务职能；健全社会保障制度；加强食品药品监管职能；公正执行收入分配职能；环境的治理和保护。第四，要流程再造：优化组织设计；政府社会管理过程中的关系理顺；积极吸收、借鉴国外发达国家在社会管理及公共管理方面已经取得的成功经验和共同作法；对现有的社会管理流程进行再造，使政府的社会管理和服务更加“简便、透明和高效”。第五，要方式改进：重视政府的“社会政策”管理；政府社会管理方法应该从“重管制、轻服务”向“管制”与“服务”并重转变，从以行政干预手段为主向以法律手段为主的转变；从政府生产向政府提供转变；采用现代化管理技术。通过在政府社会管理部门引入市场化、企业化、社会化的手段及信息技术，提高政府管理及公共服务的供给效率与质量；重视政府公共关系职能。

对于强化政府社会管理职能的基本思路，有代表认为，强化政府社会管理职能，必须以建立权利社会为核心，实现以人为本的社会发展过程；必须科学确定政府与社会的定位，探索中国特色社会管理的模式；必须将政府社会管理职能的重点放在对新型基本社会关系的管理上，建立社会主体之间平等、民主的社会合作机制。具体而言，必须形成完善政府公共政府体系；加大对社会管理与社会事业的投资力度，建立公共财政体制，建立基本社会安全网；要培育和完善公民社会，促进社区建设与基层自治，推进社会事业管理的社会化我国政府要主动和善于运用公民社会从事社会管理，重点是培育和完善公民社会；政府社会管理的重点是建立一种安全、稳定、和谐的社会秩序与市场经济秩序；完善政府社会调控手段，建立适应社会主义市场经济体制的政府社会调控手段体系；平衡资本利益与劳动利益之间的关系，关注国民收入初次分配中的公平与合理，逐步提高分配率。

关于完善和提高公共服务水平的路径，有代表提出，首先，理念转变是完善我国政府公共服务职能的先导。公共管理中应该强调公民和社会处于主导地位而不是政府为主导地位，主张要实现由管理本位、政府本位向社会本位、公民本位的方向转变，要根据公民社会发展的需要来提供公共服务。其次，要推进电子化政府建设是改善政府公共服务的有效手段。第三，要改变公共财政支出结构，提高公共服务支出的总量与比例是提高政府公共服务质量的根本前提。第四，要推进行政审批制度改革，发展NGO是转变政府公共服务职能的切入点。在发达国家里，NGO在社会发展，提供公共服务中发挥了重要作用，涵盖了教育、卫生保健、社会服务以及文化娱乐等公共服务领域。而我国NGO还存在较多的缺陷与不成熟。第五，要建立并加强不同利益主体的利益表达机制，进一步建立和完善

政府信息公开制度，确保不同利益主体的公共服务得以实现。

许多代表还认为，政府社会管理和公共服务的实施目标就是要建设一个公共服务型政府。公共服务型政府建设的总体目标是实现由管制型政府和经济建设型政府行政模式向公共服务型政府行政模式的转变。基本任务是实现八个转变：由暗箱行政向透明政府转变；由垄断行政向竞争政府转变；由封闭行政向开放政府转变；由全能行政向有限政府转变；由权力行政向责任政府转变；由专制行政向民主政府转变；由人治行政向法治政府转变；由低效行政向高效政府转变；由经济建设型向公共服务型转变。主要内容有以下15个方面：确立公共服务型政府理论（包括理念）；理顺政府与市场关系；理顺政府与企业关系；理顺政府与社会关系；理顺上下级政府关系；确定服务型政府职能；加强责任政府建设；加强法治政府建设；加强透明政府建设；加强高效政府建设；深化行政审批制度改革；推进决策民主化科学化规范化；建设公共服务型机关；加强公务员队伍建设；建立政府效能评价体系等。随着公共服务型政府建设的推进，内容还可向广度和深度发展。这就在进一步加强政府经济建设服务职能前提下，重点强化了政府社会管理和公共服务的功能。

本次研讨会是全国范围内召开的以“政府社会管理和公共服务改革”为主题的规模最大的一次专题研讨会，它有效地聚集了国内学界的研究力量，涌现了一批有较高水平的学术论文，取得了许多共识，有助于推动我国政府社会管理和公共服务理论与实践更好地发展。

打印

关闭窗口

[关于我们](#) | [访问统计](#) | [版权信息](#) | [站内搜索](#)

Copyright(c)1999-2001 www.cpasonline.org.cn All Rights Reserved

版权所有. 中国行政管理学会

单位地址. 北京市西安门大街22号(100017)

如有任何意见与建议请写信至: cpa@cpasonline.org.cn

