

# “政府行政能力建设与构建和谐社会”学术研讨会暨中国行政管理学会2005年年会综述

作者：汪永成 靳江好 李继琼

为了深入学习、贯彻党中央关于提高执政能力和构建社会主义和谐社会的战略决策，2005年8月20-21日，中国行政管理学会和甘肃行政管理学会在甘肃兰州联合举办了主题为“政府行政能力建设与构建和谐社会”学术研讨会暨中国行政管理学会2005年年会。中国行政管理学会会长郭济，甘肃省人民政府副省长陆武成、秘书长程正明，甘肃省行政管理学会会长李文治，中国行政管理学会副会长武树帜、李琪，副会长兼秘书长高小平等同志到会并发表讲话，江西省政府秘书长魏小琴等来自全国各省市实际工作部门和大中专院校、行政学院系统的专家学者近300人参加了会议，研讨会共收到论文300余篇。研讨会期间，大家围绕会议主题进行了广泛深入的研讨，现将会议的有关情况综述如下。

## 一、构建和谐社会是当前行政环境对各级政府提出的现实要求

### （一）关于和谐社会的内涵

在本次研讨会上，许多与会人员对和谐社会从行政管理学的角度进行了探讨。有学者从公共管理目标的角度认为，和谐社会的核心理念是——“以人为本”，即以人民的根本利益为核心要求，一切都是为了“人”，重视满足人的现实需要，维护人的切身利益，提高人的素质，发挥人的潜能，最终实现人的价值和全面发展。基于此，和谐社会的构建是包括人与人之间的和谐、人与社会之间的和谐、人与自身之间的和谐和人与自然之间的和谐。也有学者从政府权力与公民权利关系的角度强调，和谐社会是一个各种权利、权力都得到明晰的界定并得到法律有力保护的社会，认为社会的各种权利、权力最基本的是政权、民权和产权三大体系，它们之间边界明晰是实现和谐社会的基础。还有学者把和谐社会的内涵归纳为人的和谐、生态和谐、阶层和谐、区域和谐、政务和谐、经济和谐、文化和谐、民族和谐和外部环境和谐等九个方面的内容，并认为我国构建的和谐社会应当具有几个鲜明的时代特征：社会发展的整体性、社会结构的合理性、社会控制的有效性和社会关系的融合性。

总的来说，与会学者们的表述虽然不一，但基本内涵是一致的：社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，是社会系统中的各个部分、各种要素都处于相互协调、和谐有序状态的社会。

### （二）关于构建社会主义和谐社会的必要性、重要性和迫切性

与会人员普遍认为，构建社会主义和谐社会目标和任务的提出，使我国现代化建设总体布局由发展物质文明、政治文明和精神文明三位一体，扩展为包括社会主义和谐社会在内的四位一体。这种公共管理战略目标和任务的扩展，有着深刻的时代背景，是由当前我国行政环境的基本特点所决定的，具有现实性和迫切性。

有学者从社会结构变迁的角度认为，改革开放以来，随着体制改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，中国的社会结构正在由总体性社会向分化性社会变迁，整个社会出现了剧烈、持续、深刻的分化，表现为社会异质性的增加、社会不平等程度的扩大和不和谐因素的增加。有许多学者特别强调我国社会结构分化过程中出现的群体间不协调问题，对我国的社会稳定和和谐发展构成了严重的潜在威胁，从而对作为社会公共管理主体的党和政府提出了迫切要求。目前，我国社会困难群体的规模在1.4亿—1.8亿人左右，约占全国总人口的11%—14%左右，这一群体具有规模庞大、结构复杂、分布广泛的特点，如果他们的问题得不到解决，会直接影响社会的和谐稳定，影响党的执政的阶级基础和社会基础，影响到政府的合法性。

有学者从“风险社会”的角度认为，随着科学技术、市场经济和全球化的迅猛发展，人员、资本、技术、观念在全国乃至全世界范围内不停地流动，社会要素的大规模流动蕴含了巨大的风险，经济社会发展中的风险性和不确定性日益增强，我国已经同世界其他国家一样，进入了“风险社会”，在政治、经济、文化等领域面临着许多可能对社会良性运行和可持续发展构成威胁的各种风险，这些风险一旦转化为实际的灾难，轻则影响人民生活，重则影响社会稳定和国家安全。因此，当前行政环境的“风险性特征”要求政府将构建持续的社会稳定和谐提到战略地位。

还有学者从战略机遇期、科学发展观、生态环境恶化、当前社会矛盾的特点、国际环境的挑战等角度论述了构建社会主义和谐社会的必要性和紧迫性。总体来说，学者们普遍认为，党的十六大和十六届三中、四中全会将构建社会主义和谐社会作为党和政府的重大战略任务，是一个适应行政环境要求的重大战略决策，对中国的现代化建设和行政发展都具有重要意义。

## 二、构建和谐过程中政府的职能定位

关于构建和谐过程中，作为公共管理主体的政府应该发挥什么作用，承担何种职责？这是本次研讨会讨论的一个焦点。学者们认为，在构建和谐的过程中政府能否合理准确地进行职能定位意义重大，政府合理的定位可以加快和谐社会的建设，如果政府定位一旦不合理，将会对构建和谐社会造成负面影响。但是，学者们对政府在构建和谐社会过程中到底应该承担哪些基本职能、发挥什么作用的认识尚不统一，主要的观点有以下几种。

一是强调政府的制度供给职能。有代表认为，政府的制度安排、体制运行、机制构造和政策供给是否和谐，在很大程度上直接影响着人与自然、人与社会的和谐。有学者认为，从某种意义上说，构建和谐社会需要对社会结构、社会组织和社会关系进行调整、重构和规范，这就对政府的制度供给职能提出了迫切要求。因此，政府应当通过制度创新加强制度供给，建立健全公共利益的实现机制、公平的利益分配机制、有效的利益整合机制，以及改革过程中合理的利益补偿机制等，为有效协调社会各阶层利益，整合各种社会关系，最大限度地激发各行各业人们的创造活力，使不同组织和群体的人们能够在一个良好的制度环境和人际氛围下各尽所能、各得其所而又和谐相处，提供制度保证。

二是强调政府的公共服务职能。有学者认为，扩大政府的公共服务职能是有效化解社会矛盾的基础和前提。随着公共需求的快速增长，人们日益迫切地要求政府为他们提供基本而有保障的公共产品和公共服务，人们越来越期望建设一个公开、透明和没有腐败的政府。有学者认为，在市场经济体制框架初步建立条件下，政府应当把自己的基本职能定位为公共服务，把主要注意力转移到加快解决就业、收入分配、社会保障等方面，积极促进社会事业的发展。这样，才能有效地缓解社会矛盾，解决经济社会发展失衡的问题。还有一些学者认为，我国许多地方政府的公共服务职能相当薄弱，主要精力和大部分财力还没有用到社会事业发展和公共产品供给方面，这是导致目前我国收入差距比较大、城乡差距比较严重的一个重要原因，认为要构建社会主义和谐社会，政府就必须强化就业、公共医疗、义务教育、社会保障等公共需求和公共服务方面的职能。也有学者具体提出，政府要通过为社会提供经济性公共产品、社会性公共产品和制度性公共产品，促进和谐社会的实现，为此需要在四个方面寻求突破，一是如何建立政府作为公共利益代表的制度保障；二是要加快经济改革，尤其是投资体制改革、行政审批制度改革、财税体制改革；三是加快建立协商和利益表达机制，积极稳妥地发展社会利益代表组织；四是增强社会公共政策的公开性。

三是强调政府的社会管理职能。有学者提出，国际经验表明，市场经济本身可以提高经济运行的效率，但是也伴随着收入差距拉大、失业等严峻的社会问题。这些问题并不能随着GDP的增长而自动得到解决，需要政府承担起治理这种“市场失灵”的职责，政府应该从战略上高度重视社会管理。有学者还强调，与传统的计划经济时代相比，政府面临的社会环境发生了重大变化，必须根据变化了的形势转变社会管理理念，注重研究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，有效地推进传统的社会管理体制向公共治理转变，推动建立政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络，形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系。

四是强调政府的社会整合功能。一些学者从社会分化的背景出发，将政府的职能定位在社会整合功能上，认为这是构建和谐社会的關鍵。政府行使社会整合职能的内涵是指，政府根据各个社会阶层、区域和城乡在平等与效率上的需求合力，依据法定权限，运用掌握的资源，通过公共政策保护各阶层的合法权益，为各个阶层提供必要的公共服务，使社会在协调、秩序中发展。社会整合职能是政府对效率与平等相平衡的追求，是综合性职能，需要整合其他现有政府职能，它蕴含于产权维护、社会保险等公共管理中，还需要发挥其他社会治理主体的积极性，但是，政府的社会整合职能起先导性和基础性作用。还有学者认为，政府应该通过科学的政策制定、遵循“利益均衡”的法律原则、建立健全规范的社会协商对话机制等对社会进行“利益整合”；通过加强政治组织与社会组织之间的政治沟通来加强社会的“组织整合”；通过对社会主流价值观的倡导促进社会的“思想整合”。

五是强调政府的综合性职能。一些学者强调，和谐社会是一个涉及社会各个层面的系统工程，政府的职能必然是综合性、多向度性和整体性的结合，不能过分强调部分职能而忽视另外一些职能。从这个角度，一些学者将构建和谐社会过程中的政府职能归纳为六个方面：维护职能、保卫职能、扶助职能、管制职能、直接服务职能和发展职能。另一些学者将政府在构建和谐社会过程中应该发挥的作用概括为营造和谐环境、提供制度保障、推进社会管理、强化公共服务、深化制度创新五个方面。还有学者从“和谐管理”的

角度提出，政府的职能包括三个方面，一是建设可持续发展为主要特征的和谐经济，消除社会经济中不平衡、不稳定和不安全的因素；二是建设弘扬民族传统和树立社会正气的和谐文化，重树民族自尊、民族文化自信和民族理想；三是坚持群众路线，建设与与时俱进的和谐政治，坚持以最广大人民的根本利益为一切工作和思考的出发点，推动政治文明进步。

六是强调政府自身转型的重要性。有学者提出，政府自身的转型是构建和谐社会的關鍵，是“建立和谐社会的基本需求”。政府转型的核心价值是公共利益，以公共利益作为政府转型的价值定位。

值得注意的是，在大多数学者认为要“充分发挥政府在建设和谐社会中的主导作用”的同时，也有专家认为，在建设和谐社会的过程中，政府应该定位在培育社会上，通过促进社会发育，通过法制等方式方法促进和谐社会的形成，而不是直接参与。

如果说以上观点是从“应然”的角度来分析问题，还有学者从“实然”、“不足”的角度分析了当前我国一些地方政府在职能定位上存在的问题，认为一些地方政府职能错位、缺位、越位现象严重，制度安排上的缺陷，体制运行上的障碍，机制构造上的失调和政策供给上的偏颇，都凸显出政府自身的定位与其应有定位的偏离。这些问题都严重地影响了我国构建社会主义和谐社会的进程。也有学者从政府行为框架的角度提出，政府的行为可分为“善治的”和“恶治的”。在我国现实社会中，善治的政府行为和恶治的政府行为呈现出四种不同类型的行为模式：一是“善治的政府作为”行为；二是“善治的政府不作为”行为；三是“恶治的政府作为”行为；四是“恶治的政府不作为”行为。“恶治的”政府作为主要表现为政府行为的“错位”、“越位”，即不该作为的而作为；“恶治的”政府不作为行为是指政府该作为的却不作为。这两种政府行为是当前我国有些地方政府的通病，与我国构建和谐社会相悖。

### 三、构建和谐社会对政府能力提出了新的“需求”

#### （一）政府行政能力的含义

“政府行政能力”是本次研讨会的一个关键词，许多学者涉及了这一概念的内涵。有学者认为，政府行政能力是“为完成政府职能规范的目标和任务，拥有一定的公共权力的政府组织所具有的维持本组织的稳定存在和发展，有效地治理社会的能量和力量的总和。”也有学者认为，政府行政能力是履行政府职能以实现社会发展和社会稳定的各种功能与力量的总和。还有观点认为，政府行政能力是政策执行能力、是提供公共物品的能力等等。

#### （二）构建和谐社会的战略任务对政府能力提出了新的“需求”

与会人员普遍认为，构建和谐社会目标的战略任务对政府的行政能力建设提出新的要求。政府要履行自己的公共责任，必须具有相应的行政能力，尤其是与时代精神相适应的社会治理能力。只有各级政府行政能力提高了，才能真正担当起构建社会主义和谐社会的历史重任。一些学者认为，政府行政能力是当今各国现代化进程中衡量政府优劣的重要指标，是一个国家核心竞争力的综合体现。如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。如果政府的职能与其能力不相适应，那么，政府不仅不可能在构建和谐社会中发挥积极作用，而且还有可能诱发更多的社会矛盾。

有的学者从执政能力和政府行政能力的关系的角度提出，政府是执政党执政的重要载体和主要依托，执政能力的高低在很大程度上取决于政府执行法律和决策的能力——行政能力的高低。政府能力建设更是法定执政党执政能力建设的具体落实和体现。胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中提出的十项“做好构建社会主义和谐社会的各项工作”，如保持经济持续快速协调健康发展、维护和实现社会公平和正义、加强社会建设和管理、处理好新形势下的人民内部矛盾、加强生态环境建设和治理工作等等，基本上都属于各级政府的基本职责范围，最终都要通过政府行为去落实和推进，因此，完成以上执政能力建设的主要任务，必须加强相应的政府（行政）能力建设。

一些与会人员分析了当前我国政府行政能力主要存在以下问题：一是行政权力过分集中；二是政府机构过于臃肿；三是政府工作效率低；四是腐败现象在一些地方、部门和单位还比较严重；五是政府公务员素质不高。也有学者从总量、结构和运行三个方面分析了我国政府能力存在的问题：政府能力的总量增长落后于社会能力的增长；政府能力的结构不尽合理，如冗员太多、管制能力强而服务能力弱等；政府能力运行的制约机制不健全，不能保证政府能力运用目的的公益性和运行过程的科学性等等。

### 四、提升政府构建和谐社会能力的思路与对策

如何提高政府构建社会主义和谐社会的能力？这是本次研讨会上与会者热烈讨论的另一焦点。正如构建和谐社会是一个包含多层面的系统工程一样，不同专家也是从不同层面、不同视角探讨了提高政府构建和谐社会能力的途径与策略。

一是行政技术（工具）的途径。研讨中涉及提高政府能力的技术和工具有：（1）网络技术。不少学者在提交研讨会的论文和

会议发言中专门讨论信息技术的采用、电子政务的推行对提高政府能力的“革命性”影响。有学者从公众参与的角度论证了电子政务对政府能力建设的积极影响，一是电子政务能够有效地排除行政过程和信息流动过程中人为因素的干扰和修正，保持行政程序和行政信息的完整和中立；二是电子政务能够较大幅度地提高政府的能力和工作效率，从而更好地满足民众日益增长的对政府服务的需求愿望；三是电子政务能够最大限度地消除有关政府的负面信息，改善政府与社会的沟通条件；四是电子政务能够极大地提高政府工作效率，降低政府开支，减少政府工作过程中失误的可能性，使民众对政府的监督更具有可操作性。还有学者提出，在信息社会，从管理手段上讲，政府信息能力建设是成败的关键，而电子政务建设则是提高政府信息能力，实现科学执政、民主执政的有效途径。（2）ISO9000标准。有的学者就政府机关如何通过贯彻ISO9000标准来构建自己的行政服务（管理）体系、构造行政能力的整合机制进行了阐述。（3）政府绩效管理与目标管理。有代表认为，在工商企业中广泛采用的目标管理、绩效管理也是政府管理的一种重要方法，需要进行深入的研究和推广。

二是行政文化的途径。有的学者认为从制度构建入手的政府能力建设目前已经取得了一定的成效，但政府并没有因此而改变旧有的能力弱化的问题。另一方面，政府一旦获得良好的精神状态，任何有关政府能力培养的措施都是非常可行的。因此，在政府能力建设的过程中，要把制度构建与重振政府精神结合起来，从根本上改变政府的精神面貌，把政府精神的重振看作政府改革和发展的契机。也有学者强调，在新形势下提高政府的行政能力和行政水平就必须树立公正的行政理念、贯彻公正的基本原则、追求公正的发展目标。还有的学者提出了“政府文化重塑是构建服务型政府核心环节”、“推行政府知识管理是提升政府能力的重要手段之一”、“政府诚信有助于降低政府行政中的交易成本从而提高政府能力”等观点。

三是政府权威的途径。有学者认为，和谐社会是政治、经济、文化协调发展的社会，需要政府权威来梳理社会转型中所难免产生的诸如失控、失范、失序、失态等一系列非和谐的社会政治经济问题。因此，提高政府行政能力必须强化政府权威，强化宏观调控权威，弱化微观管理权威；强化法理性权威，弱化人治性权威；强化民主化权威，弱化专制化权威；强化服务性权威，弱化管制性权威等。

四是政府人员的途径。许多学者都认为，提高公务员的素质是提高政府行政能力的基础之一。一些学者从不同的角度就如何提高公务员素质提出了自己的看法。有学者通过对“能本管理”理念分析，认为传统“物本管理”和单纯“人本管理”已经不适应行政环境的要求，认为“能本管理”是公共人力资源管理的必然选择。也有学者从新经济增长理论切入，探讨了政府部门人力资源开发是推进可持续性发展的内生变量，以“价值人三维整合模型”进行人力资源开发是推进可持续性发展的关键之一，进而得出了政府生产力、制度安排与制度创新是推进可持续性发展的动力的结论。还有学者认为，应该加强公务员的培训，通过培训工作法律化制度化、培训机构职业化、培训要求多样化、培训结果同职务晋升相挂钩措施，提高公务员素质。有的学者还提出了在政府部门开展“压力管理”的建议。

五是行政运行机制的途径。1. 决策与执行机制。一些代表认为，要通过广泛发扬民主，拓宽反映社情民意的渠道，完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，形成能够全面表达社会利益、有效平衡社会利益、科学调整社会利益的利益协调机制。也有代表认为，建设和谐社会必须建立由政府、社区居民、私营部门以及非政府部门参与的政策制定和实施机制。有学者将符合和谐社会特点要求的公共决策机制概括为“多元化决策机制”，这一机制的特点是，有关部门和利益群体应当参与多元化决策的所有过程，因此建立公众参与机制是必须的；沟通决策各部门和决策涉及的各利益群体是多元化决策机制的关键。多元化决策机制就是在对各种利益群体冲突目标的协调中达到建设和谐社会的总目标。有的学者强调，对因违反决策程序和决策失误给社会和公众造成重大损失的，必须追究相关部门以及决策者的公共责任。还有学者建议建立我国“独立的第三方进行政策评估机制”。2. 行政协调机制。有学者介绍北京市怀柔区综合行政服务中心推行全程办事代理制经验，提出建立“跨部门并联审批工作机制”。所谓“跨部门并联审批工作机制”就是对需要多个部门联合办理的事项，理清办理流程、划分办理责任、明确牵头全程代理部门，实施跨部门办事全程代理。其实质就是不同政府部门之间进行协调，并弥补、解决原有条块分割体制的不足，在一定程度上打破了部门界线，以提高行政能力。这一机制的突出特点就是在基本不改变现行政策法规基础上，对涉及多部门办理事项的流程进行了整合，实现多个部门之间的全程办事代理，即“一个单位的窗口进、窗口出”。3. 应急机制。通过建立危机监管系统、加强危机监测预警体系和建立各种防范体系等措施，健全政府应对突发公共事件的应急机制建设，不断提高政府应对各种突发事件的能力。4. 绩效评估机制。有学者认为，绩效评估机制能使行政组织在结构、职能、服务、任务等方面得到和谐、可持续发展，所以，建构有利于政府能力

发展的行政组织绩效评估模式，对于提升政府能力意义重大。5. 整合机制。有学者指出，加强对权力和利益的整合，实现权力共享与利益分享，是构建社会主义和谐社会的关键所在，因此，地方政府应该建立整合利益关系与权力共享机制，发展多元的社会结构，使地方政府的治理模式由单中心的治理模式向网络综合治理转变，建立健全以利益协调为核心的社会整合机制，平衡、整合社会各阶层的利益，从而提高地方政府行政能力。

除了以上途径与策略外，还有些学者从超越官僚制范式、机构改革、制度创新、与第三部门合作治理等角度论述了提升政府能力的对策建议。与上述“单项”性策略比较而言，还有一些学者从更加全面的视角论述了加强政府能力建设的问题。如有学者提出应该在十个方面着手提高政府能力：一是正确认识公共服务与经济增长相互关系的规律，牢固树立通过完善公共服务促进经济发展的科学发展观；二是加快政府职能转变，建设公共服务型政府；三是完善公共服务法律体系，健全公共服务制度，实现公共服务的义务化；四是有步骤地扩大公共服务的覆盖面，实现使人人都享有基本公共服务的战略目标；五是坚持“科教公共服务优先”的原则，建设“社会投资型国家”；六是降低行政成本，实行公共服务绩效管理，提高公共服务的效率；七是建立公共财政体制，提高中央政府的公共服务调控能力；八是合理划分与配置中央与地方的公共服务职能；九是建立现代转移支付制度体系，切实扭转各地公共服务水平差距扩大的局面；十是在行政部门推广公共服务承诺制与绩效管理制度，建设服务型机关。还有学者将我国政府能力建设的途径分为三个方面：提升政府能力总量、优化政府能力结构和加强对政府能力运行的控制，提出通过政府力量的提升和结构的优化致力于塑造一个强大政府，通过能力运行控制致力于塑造一个以公共利益为依归的民主政府。

在本次研讨会上，学者们还就公共管理中的公众参与机制建设、科学合理划分中央和地方职能和权限、加快分类推进公共部门改革等问题进行了讨论，有些学者还介绍了国外有关和谐社会建设和政府能力提升的相关理论与实践最新成果。总体来说，本次研讨会是国内行政学界首次就政府能力与和谐社会问题进行的首次大规模专题研讨，讨论议题虽然广泛但取得了许多共识，对学习贯彻党中央关于加强政府能力建设、构建和谐社会的战略决策具有重要的理论意义和实践价值。

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](mailto:cpa@cpasonline.org.cn)

