

政府社会管理的误区及其理念创新

——基于湖南实现“两个率先”的思考

陈岳堂, 胡扬名

(湖南农业大学 人文学院, 湖南 长沙 410128)

摘要:“两个率先”是湖南省委、省政府在深入研判发展形势、科学把握发展规律的基础上作出的重大决策,具有丰富的社会管理意蕴,政府社会管理是“两个率先”的应有之义,是又好又快实现“两个率先”的重要保障。创新政府社会管理理念,实现“两个率先”必须要坚持以人为本的理念,要进一步强化政府在社会管理方面的责任理念,树立“有限政府”理念和法治理念,实现和确保政府社会管理成果。

关键词: 社会管理; 政府理念; 全面小康; 两型社会

中图分类号: C93-03

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)04-0093-04

Wrong cognition and concept innovation in social management for government: Based on the realization of “Two pioneers” in Hunan

CHEN Yue-tang, HU Yang-ming

(College of Humanities and Social Sciences, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Two pioneers, which means to make Hunan be the first region in the middle region a whole well-off society, make Hunan be pioneer to achieve in building an two-oriented society, is an important strategic decision of Hunan provincial party committee and provincial government. Social management for government should be the important part and the guarantee of the concept of “two pioneers”. Hence, the paper proposed some measures to innovate the concept of social management for government.

Key words: social management; government concept; whole well-off society; two-oriented society

一、政府社会管理与“两个率先”的内涵

社会管理是任何国家的政府都具有的重要职能,是国家和政府存在的重要前提。政府社会管理涉及到各种公共事业建设、社保、民政、人口计生、医疗卫生、文化教育、国土资源以及环境保护等领域。政府社会管理的范畴具体来说主要包括提供公共服务、管理和规范社会组织、保护和优化生态环境、制定并执行社会政策、化解社会矛盾和维护社会秩序等,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建设经济、社会和自然协调发展的社会环境。

“两个率先”即湖南省委、省政府从全局和战略的高度提出的“努力在中部地区率先实现全面小

康目标”和“在全国率先走出一条两型社会建设的路子”,^[1]是具有丰富内涵和明确要求的科学谋划,是湖南省委、省政府落实中央部署、立足湖南发展的阶段性特征,在深入研判发展形势、科学把握发展规律的基础上作出的重大决策。“两个率先”直接指向社会民生,具有深刻的意蕴,是对人民期望过上更加美好幸福生活的直接回应。“努力在中部地区率先实现全面小康目标”,就是要坚持以科学发展观为统领,推进经济社会更好更快地发展,努力做到“六个更加”,即经济发展更加科学,民主法制更加健全,社会更加和谐,文化更加繁荣,环境更加优美,人民更加幸福。“在全国率先走出一条两型社会建设的路子”,就是要把两型社会的理念、目标、方法全面融入全省经济社会发展的各个方面,努力达到“七个要求”:全省生态文明观念牢固树立,资源利用效率大幅提高,能源消耗强度

收稿日期: 2012 - 07 - 31

作者简介: 陈岳堂(1963—),男,湖南宁乡人,教授,主要研究方向: 公共管理、教育经济与管理。

和二氧化碳排放强度大幅降低,主要污染物排放总量明显减少,国家下达的节能减排目标全面完成,湘江治理取得明显成效,资源节约和环境友好各类指标进入全国先进行列。^[2]

由上可知,“两个率先”具有丰富的社会管理意蕴,政府社会管理是“两个率先”的应有之义,是又好又快实现“两个率先”的重要保障。

二、政府社会管理存在的误区

政府履行社会管理职能的行为和措施都源于社会管理理念。当前一些地方政府及其官员的社会管理理念仍然存在诸多误区,跟不上社会形势发展的要求,制约着“两个率先”的实现。具体表现为以下方面:

1. 片面重视经济增长而忽视社会发展

经济增长是社会发展的重要前提,是社会发展的物质基础。但是在现实中少数领导干部对发展内涵的认识出现偏差,“发展是硬道理”虽已成为广大中国人民的共识,但经常被片面地理解为“经济增长率是硬道理”,形成了GDP崇拜现象,把经济发展简单化为GDP决定一切。在以GDP为导向的公共政策模式下,一些地方领导干部把经济增长看得过重,因而把追求GDP增长作为工作的核心,其主要精力用于招商引资、追求上大项目,对社会建设和社会管理缺乏热情,对于如何实现科学化与常规化的社会管理兴趣不浓。甚至为了追求政绩,一些地方政府及其官员通过“圈地运动”、暴力拆迁等行为来推动经济发展。结果,导致社会矛盾不断积累,民生问题得不到解决、环境污染严重等,而等到社会矛盾不断激化、突发性事件出现时,社会管理问题才会进入他们的视野并采取临时抱佛脚的态度进行被动的应急处理。^[3]这种错误的理念将极大地制约着“两个率先”的实现。

2. 过于强调维稳控权而忽视社会建设

中央关于“社会管理”理念的提出,旨在对和谐美好社会的追求,需要各级政府通过加强和完善社会管理职能予以落实。而在政府社会管理职能落实过程中,经常遇到某些主管部门和地方的当权者、既得利益集团对“社会管理”理解的偏离,甚至扭曲其本义,偏离其根本。主要表现为把政府的社会管理职能简单地理解为对社会进行控制,维护

社会稳定,即将关注和讨论的热点放在对社会的“管理”;而所谓“管理”,则将之等同于对社会的行政管制、政治控制;控制的目标则是“维稳”;维稳的指向又偏重于维护某地方、某部门的“政绩”,说到底还是维护某些党政部门及其领导人的权位,而不是重在维护社会大众的公平正义、民生福祉。^[4]这就导致有的领导干部一遇到社会矛盾和突发事件的时候,就断然认定“群众不明真相”、“必有坏人挑动”等,对社会矛盾冲突与社会危机不是着重疏导,而是围堵、遏制,甚至打压,由此形成“强制型管理”、“高压式管理”等现象,导致社会风险增大,甚至引发社会成员与政府部门之间的对立。这就有违中央提出建设和谐社会的初衷,也使社会管理走进社会管制的狭窄胡同,甚至偏离和谐社会的大目标,侵犯公民权利,加剧社会矛盾与冲突。这种理念跟“两个率先”蕴含的民生、民本理念是背道而驰的。

3. 片面突出政府主导而忽视社会参与

片面突出政府主导作用通常表现为两种错误的倾向,一种倾向把政府社会管理的职能无限地放大,在民间社会组织不成熟的情况下,政府自身不断强化自我作用的话语,有些“舍我其谁”的意味;^[5]另一种倾向认为社会管理就是“官方”、“政府”的事,社会组织、普通老百姓只是管理的对象。正是这种错误的社会管理理念,导致政府在进行社会管理时常常“力不从心”、“费力不讨好”。一方面,政府在管理过程中经常发生“越位”、“错位”现象。政府直接管理一些本该由社会组织和市场解决的问题,做了一些管不了也管不好的事情,尤其一些基层政府及其领导干部仍然热衷于各种具体事务,如帮助企业跑项目、要贷款、搞销售、办会展等,甚至直接干预企业内部的经营管理和人事安排。这种管理行为成本高而效率低,人财物耗费严重却无法令群众满意,政府出力不讨好。^[6]另一方面,片面突出政府主导作用,往往会强化传统的“官本位”、“权利本位”、“政府本位”思想。这种不良意识使政府习惯于凌驾于社会之上、企业之上、个人之上,一些领导干部把社会管理片面地理解成“政府”对“社会”、“官员”对“民众”的单向管理,社会公众仅仅是被动地接受管理,而对社会组织及公众在社会管理中的主体地位及其主动性

和积极性的发挥视而不见。“两个率先”是一项系统的工程,需要政府与社会各方面共同努力才能实现,这样将社会组织和公众简单地理解为社会管理的客体,就无法在政府与社会之间形成良性互动,既有悖于社会管理理念的本义,又极大地阻碍着“两个率先”又好又快的实现。

4. 急于追求短期效应而忽视法治建设

在任期制约束下和片面的政绩观驱动下,一些地方政府和官员往往急于追求短期政策效果,而忽视长期的法治建设,导致今天上一个某某工程,明天出台一个什么规划。这样就会使得社会管理的相关政策和举措零碎化、临时化,有些内容重复甚至相互矛盾抵触,难以形成一套有效系统的政策体系,政策效果往往随着时间的推移和领导人的变更而消减。对短期政策效果的追求,往往还导致对法律尊严的漠视和践踏。在社会管理过程中行政专横、管理失范现象也比较突出,一些地方和部门的工作人员“权大于法”、“以权代法”的观念根深蒂固,依法行政意识还不强,执法不公、执法犯法、侵犯人权的现象时有发生。“两个率先”是着眼于湖南长远发展而具有阶段性特征的科学谋划,要确保实现“两个率先”过程中社会管理成果的长期稳定有效,湖南社会管理必然要走一条法治化道路。

三、政府社会管理的理念创新

世界著名管理大师杜拉克指出:“当今社会不是一场技术,也不是软件、速度的革命,而是一场观念上的革命”。理念支配行为,行为体现理念;理念是行为的先导,行为是理念的后果。任何管理上的突破,都是以管理理念的更新为先导的。^[7]湖南若想及早实现“两个率先”,极为重要的应战方法之一就是全面创新政府社会管理理念。只有创新政府社会管理理念,才有可能为创新政府社会管理制度、社会管理体制、社会管理方式和社会管理行为提供一个正确的价值导向和巨大的创新动力。

1. 坚持以人为本的理念,确立民主民生意识发展的最终目的在于改善民生、造福于民。

2011年2月19日,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理以及创新研讨班上指出:社会管理,说到底就是对人的管理和服

务。以人为本的执政理念从客观上要求现代政府关注民意,为人民谋幸福,从满足人民群众的需要、方便人民群众的生活、改善人民群众的生活质量着眼,把维护好、实现好、发展好最广大人民群众的根本利益,作为加强社会管理的出发点和最终归宿。“两个率先”是意蕴深刻而指向明确的科学谋划,彰显了民生为重、富民优先的执政理念,回应了全省人民过上更加美好幸福生活的热切期盼。湖南在新型工业化飞速发展,连续3年GDP总量位居全国十强和长株潭城市群两型社会配套改革逐步深化的新形势下,面临全面建设小康社会与两型社会的新任务和人民群众广泛的新期待,必须将经济建设和社会发展并重,把政府工作的重点从推动经济发展转向社会管理和公共服务。

2. 进一步强化政府在社会管理方面的责任意识,树立强烈的服务意识

必须认识到,满足公共需求,进行社会管理和提供公共服务,是现代政府的一项基本职责,是衡量一个政府管理水平和能力的极为重要的指标。一个国家社会管理的效果、水平如何,关键在政府。政府及其官员应认识到自己是公共利益的代表,是人民的“公仆”和“服务员”,为公众提供社会管理和服务是自己的本职工作。政府的社会管理活动必须自觉体现公民意志与利益要求,把最广大人民的诉求落到实处,要出于公心、服从民意、设身处地为人民着想,要努力提高服务质量,以人民的满意为最高标准,而决不能只根据自己的判断想当然地决定和处理问题,切实做到“权为民所用,利为民所谋,情为民所系”。

3. 树立“有限政府”理念,吸纳各种社会力量参与社会管理

政府面临的社会管理形势越来越复杂,仅仅通过政府自身管理一切社会事务的方式已经不能适应时代和形势需要了,为此,政府应加快由“全能政府”向“有限政府”转变。吸纳社会力量参与社会管理主要包括两个方面:一是社会组织参与,一是公民个体参与。因此,一方面,要积极引导包括社会团体、行业协会和社会中介、志愿组织等在内的各类社会组织加强其自身建设、不断增强其服务于社会的能力,大力支持包括共青团、工会、妇女

组织在内的人民团体参与到社会管理和公共服务中来,发挥他们在群众参与社会管理过程中的基础性作用。这就要求各级政府及其领导干部应进一步解放思想,充分认识社会组织在当前我国经济建设和社会发展中的作用;大力培育发展各类社会组织,充分发挥社会组织在提供社会服务、反映各方诉求、规范社会行为方面的作用,引导社会组织积极参与社会管理;创新社会组织管理新模式,改革双重管理体制,根据不同类型的组织制定出不同的政策,进行分类指导和管理;完善相关法律法规,规范社会组织的行为;加强社会组织的自我建设和人才队伍建设等。^[8]另一方面,要引导公民个体理性、有序地参与社会管理,尤其是在社会管理的决策上,构建民主化的社会管理决策程序,必须把征求民意和群众参与作为一个实质性环节,全面听取群众的意见要求和建议。

4. 树立法治理念,实现和确保政府社会管理成果

法律是人类政治文明的璀璨成果,是实现社会善治、实现人民幸福的根本保证。因此,法治才是社会管理创新的治本之道,依法治国是加强社会管理、实现国家长治久安的根本途径。^[9]首先,必须摒弃传统的“人治”理念,将法律、法规作为政府社会管理的唯一尺度。传统的社会管理往往“人治”色彩浓厚,随意性强,张书记来了搞“平安工程”,李书记上任搞“幸福工程”,常常是人走政息。还有各式的严打运动,运动时轰轰烈烈,运动后风平浪静,回归原状,甚至反弹恶化。^[10]这必然要求将法律至上作为创新社会管理的核心理念,竭力避免“运动式”、“阵风式”社会管理和因人而异的社会管理。其次,要坚持科学立法的理念。加强法治建设,健全社会管理的法律体系,主要是要着眼于民生发展,整合现有的社会管理法律法规,在充分调查研究的基础上,以宪法相关规定为核心,完善我国的社会管理法律体系。^[11]湖南在社会管理立法方面走在全国前列,2008年4月17日出台的《湖南省行政程序规定》成为国内首个系统规范行政程序的地方性法规,填补了中国行政程序法典立法空白。随后又相继出台了《湖南省规范性文件管理办法》、《湖南省规范行政裁量权办法》、《湖南省政府服务规定(征求意见稿)》等规范性文件。特别

是2010年10月出台《湖南省政府服务规定(征求意见稿)》,是我国首部关于“服务型政府建设”的省级政府规章。这些政策法规,现在成了官员头上的紧箍咒,这无疑是社会管理的大胆尝试与创新,这种“颠倒”官民的改变,受益的必然是法治理念日渐成熟的万千个体。2011年7月,长沙提出用3年左右初步建立社会管理法治体系,传递出的是将法治进行到底的决心。大力建设“法治湖南”,率先完善社会管理法规体系,湖南将为我国社会管理创新提供一个样本。再次,坚持依法行政的理念。政府必须依法进行社会管理,不能以任何名义损害社会组织及社会成员的合法权益。“在中国特色社会主义法律体系已经形成,全党全国致力于全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的新形势下,加强和创新社会管理,必须牢固树立依法管理的理念。”^[12]依法治国、依法进行社会管理已逐渐成为政府与社会各界的共识,已成为不可逆转的潮流。

参考文献:

- [1] 周强. 坚持科学发展 推进四化两型 为加快实现全面小康而奋斗[N]. 湖南日报, 2011-11-28.
- [2] 宁炬. “两个加快”“两个率先”:一场伟大的变革和创业[N]. 湖南日报, 2012-03-19.
- [3] 陈岳堂, 胡扬名. 公共政策创新与人本服务型政府[J]. 求索, 2009(4): 71-72.
- [4] 郭道晖. 我看社会管理的创新方向[J]. 炎黄春秋, 2012(1): 2-6.
- [5] 孙柏瑛. 基层政府社会管理中的适应性变革[J]. 中国行政管理, 2012(5): 36-40.
- [6] 李金龙, 李旭. 强化我国地方政府社会管理职能的路径依赖[J]. 求索, 2008(8): 71-72.
- [7] 胡扬名, 蒋文武. 强化政府公共服务职能构建社会主义和谐社会[J]. 贵州工业大学学报: 社会科学版, 2006(4): 16-18.
- [8] 向春玲. 论多种社会主体在社会管理创新中的作用[J]. 中共中央党校学报, 2011(10): 89-93.
- [9] 杜钢建. 法律与社会管理创新[J]. 湖湘论坛, 2011(6): 3.
- [10] 陈晓春, 胡扬名. 建设以公共利益为导向的服务型政府[N]. 光明日报理论版, 2005-04-01.
- [11] 应松年. 社会管理当中的政府职能[J]. 行政管理改革, 2012(1): 22-23.
- [12] 周永康. 加强和创新社会管理建立健全中国特色社会主义社会管理体系[J]. 求是, 2011(9): 3-10.

责任编辑: 陈向科