

以政府制度创新促进社会主义和谐社会

——我国服务型政府建设的价值诉求

邓寒竹

(重庆青年职业技术学院 管理系,重庆市 400042)

摘要:政府制度创新是引导和推动经济社会发展的强有力杠杆,是当前构建社会主义和谐社会的关键。我国的服务型政府建设通过一系列的制度安排与制度创新,对行政服务制度的完整性、确定性与规范性进行了重新界定,有力地促进了社会的民主化、法治化、公正性、人性化、现代化与文明化,为实现和谐公共管理,进而实现“和谐社会”做出切实的贡献。

关键词:和谐社会;制度创新;服务型政府

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2009)03-0126-03

作为社会的一系列规范系统,制度是社会结构的实证性存在,是人类共同生活所需要的约束个体行为的规则,也是社会价值体系最基本内容的定在,是人类共同生活方式与价值理念的客观体现,诺思认为它“是一个社会的游戏规则,它包括人类用来决定人们相互关系的任何形式的制约”,这些制约“既包括对人们所从事的某些活动予以禁止的方面,有时也包括允许人们在怎样的条件下可以从事某些活动的方面”^[1]。因此,实施制度创新、完善制度建设,既是调整社会秩序、协调社会冲突、减少不确定性、促进整个社会和谐与安宁的基本任务与重要保障,也是实现整个社会根本价值理念的基本形式。

一、和谐社会的价值诉求

随着现代法治文明和公民社会的崛起,社会的价值理念与人类的基本生活方式发生了本质的变化;社会主义市场经济改革的不断深入,也促使我国进入一个经济与社会全面转型的重要关口。社会阶层的变动、经济格局的变化、利益结构的调整等,使得社会不和谐因素与现象开始不断地呈现,整个社会制度体系也处于不断地调整与失范的状态。因此,党的十六届四中全会《决定》指出,要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置,将构建社会主义和谐社会作为党和政府在政治、经济体制改革转型时期的战略任务与宏伟目标。作为一个全面、系统的体系构成,社会主义和谐社会是社会系统

中的各个部分、各种要素处于一种相互协调、良性运行的状态,其基本特征正如胡锦涛同志所说的,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”。实际上,它所反映的正是人类创造美好生活的共同愿景,是社会价值体系的重要组成部分。就具体而言,社会稳定是社会主义和谐社会的首要价值追求,社会经济又好又快发展是社会主义和谐社会的价值基础,完善的社会道德体系是社会主义和谐社会的内在价值体现,公平正义是社会主义和谐社会价值实现的前提,以人为本是社会主义和谐社会的基本价值理念,共同富裕是社会主义和谐社会的价值导向^[2]。

二、政府制度创新是和谐社会建设的关键

理论地看,任何一项社会制度都是某种价值理念的体现,反过来讲,任何一种价值理念其客观存在必然体现在相应的制度上。和谐社会公平与正义的价值理念必然要体现在政治体制、经济体制和社会体制上。要构建和谐社会,从根本上来说,也同样取决于它有没有通过一定的制度设计和体制创新所表现出来的良好的社会运行机制,使社会结构获得平衡,社会各部分及各种力量得到有效的整合,从而使社会保持和谐有序的状态。

那么,如何实施制度创新,社会制度创新的主体是谁呢?新制度经济学认为,所谓制度创新,是指制度的变迁过程,是制度创新主体(包括政府、团体、个人三个层次)

* 收稿日期:2008-12-03

作者简介:邓寒竹(1962-),女,四川成都人,重庆青年职业技术学院管理系,讲师,主要研究公共关系、公共行政管理。

为获得潜在收益而进行的制度安排。其中,政府是制度的最大供给者,因其自身具有的强制优势、组织优势、超脱优势和效率优势,在制度创新中处于核心地位,也通常是制度创新中成本交易最低、影响最大的主导形式。改革开放的实践证明:政府制度创新是引导和推动经济社会发展的强有力杠杆,中国的改革过程,实质上就是中国政府推动制度创新的过程,是新制度安排被构造及其旧制度安排被替代的过程^[3]。同时,作为社会治理最重要的主体,建设和谐社会迫切要求政府能够提供更有效的公共治理、更充足的公共产品和更优质的公共服务,这同样需要政府通过一系列的制度设计与创新,不断满足社会日益多元化的公共政策诉求和合理期望。因而,以政府制度创新为主体,在整个社会中建立新的行为规则,以制度的形式确定人们在新的社会结构中的相互关系,构建既能充分发挥个人潜力,又能维护和保持社会各部分及各种力量之间的协调、稳定和平衡的制度,是当前构建社会主义和谐社会的关键。

三、服务型政府的制度创新与和谐社会的价值实现

所谓“服务型政府”,“它是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。”^[4]自温家宝总理在2004年首次提出“服务型政府”的概念以来,我国的服务型政府建设就始终坚持以“三个代表”重要思想为指导,贯彻、落实科学发展观,树立“以民为本、依法行政”的政府服务理念,通过一系列的制度安排与制度创新,对行政服务制度的完整性、确定性与规范性进行重新界定,努力构建了公共行政决策、执行、监督协调发展的长效机制,为实现和谐公共管理,进而实现“和谐社会”做出了切实的成效。

(一)以完善科学民主的公共决策机制为重点促进社会的民主化 社会主义和谐社会是充分实现社会主义民主的社会。在民主体制框架下,衡量现代政府的标准,已经从考量其政治民主化的程度,延伸扩展到了行政民主化的视野之中。因此,在促进社会民主化的进程中,政府制度创新的工作重点应该在于树立“以民为本”、“执政为民”的理念,构建一套有利于民主调查、民主决策、民主管理、民主监督的长效机制^[5]。服务型政府着重建立顺畅的民意沟通机制,改进科学、民主的公共决策机制。通过广泛发扬民主,拓宽反映社情民意的渠道,建立公共决策的社情、民意调查制度、信息收集员制度和重大行政决策事项专家咨询论证、听证制度,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,形成了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。同时,建立和完

善决策信息反馈和决策后评估机制,强化了行政决策公众满意度的测量、监控与评价,建立决策责任制和重大决策失误责任追究制,出台了领导干部引咎辞职办法,有效地促进社会的民主化进程。

(二)以全面推进依法行政为重点促进社会的法治化 和谐社会必然是一个法治化的社会。法治,即法律主治,是一种贯彻法律至上,严格依法办事的治国原则和方式。在和谐社会的制度构建中,将法治理念设计进去,则社会将摆脱偶然性、任意性和特权,使社会在严密的规范化和制度化的良性运行中,形成一种稳定有序的秩序和状态。“服务型政府”建设始终树立“依法行政”理念,以“规范化”为保障,严格按照法定权限和法定程序起草规章和制定规范性文件并及时公布;科学划分不同环节的工作任务、标准、责任,并量化到具体的岗位,在此基础上完成《职位职责说明》、《部门规范化服务细则》、《职位代理制度》等管理文件,明确权责权限;坚持严格执法、公正执法、文明执法,清理、确认并向社会公告行政执法主体,进一步完善执法责任制,切实解决多头执法和重复执法的问题,严格按照法定程序行使执法权、履行职责,规范行政处罚程序,明确和细化处罚尺度,实行行政执法依据公开制度和执法过错追究制度。

(三)以健全社会管理体制为重点促进社会的公正 “公正是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”^[6]它反映一个社会对其成员的价值引导和伦理关怀,是稳定社会的均衡器,是人的全面而自由发展的社会客观条件,是社会文明的基础,在促进社会发展方面具有决定的意义。而公共服务的最大特点就在于它的普遍性和非排他性,通过政府的制度创新来维护和实现社会公平与正义是构建和谐社会的应有之意,也是必然的途径。为此,各级政府进一步转变政府职能,完善资源整合机制,给社会成员提供共享的公正、平等机会。将竞争机制引入政府服务,积极培育与充分发挥第三部门在完善社会服务功能中的重要作用,大量运用质量管理、成本管理、顾客服务战略等企业化的管理办法,增强市场对城市资源的基础配置能力以及城市对各种资源的集聚力,促使了政府部分职能的市场化,社会化,促进了政府与公民、市场、社会的协调发展。同时,积极推进了基本公共服务均等化,做好统筹城乡就业工作和下岗失业人员及失地农民劳动技能培训工作,做好失地农民加入社会保险的工作,完善就业服务和社会保险体系;建立健全公共卫生应急监测预警机制,加快城乡公共卫生体系建设。建立健全以“110”报警服务台为龙头的城市应急机制,有效处置重大突发事件;构建公共危机预警机制,提升政府的危机管理能力。

(四)以完善政府服务体系为重点促进社会的人性化 人民群众是建设和谐社会的主体,是社会的发

展和进步的推动力;而社会发展进步的目的恰是为了满足人的种种需求,实现以人为本的价值追求。所谓社会的人性化,就是要求社会尊重人的权利,提高人的素质,改善人的生活质量,优化人的发展环境,妥善处理各种人际关系。事实上,这也是公共服务人性化的应然之意。当前我国的服务型政府建设,以优化政府服务流程为重点,结合行政审批制度改革,按照“受理一站式、流程便捷化、服务标准化”的要求,简化办事手续,实现了行政审批的窗口办理和统一办理、联合办理、集中办理制度,实施首问责任制、职位代理制、告知承诺审批制等服务制度,提高了服务效率,方便了群众;以政务服务中心为载体,规范窗口服务行为,推行了全程代理制,一次性告知制、超时默认制,实行了窗口服务“六公开”、“五规范”;以便民亲民服务为内涵,各部门制定并公开发布了《便民服务手册》,向公众明确:能提供那些服务项目、公众怎样使用这些服务、遇到疑问怎么办、求助途径、方式;投诉途径、方式等,在政务大厅、服务窗口展开引导式服务、设置无障碍空间、公众休息区等,为公众提供能够平等对话、自然交流、没有心理压力的开放式空间;以人文关怀的政府文化为保障,培养公务员的爱民情,责任心、效能感、亲和力,塑造具有亲和力的政府形象,提高社会公众对规范化服务型政府建设的共识与认同。

(五)以管理方式与管理技术革新为重点促进社会的现代化 构建社会主义和谐社会是我国社会主义现代化的总体布局,它应该是现代社会价值理念与社会制度之间的互动,也是现代社会管理方式与管理技术相互支撑、共同推动的结果。社会的现代化在很大程度上取决于社会管理方式与管理技术的革新与应用,而制度创新本身就是一定管理方式与管理技术广泛应用的必然结果。我国的服务型政府建设充分借鉴公共管理理论和国外发达国家政府再造的实践,通过合理利用各种现代管理方式与管理技术,有力地推动了社会的现代化。具体体现在:运用质量管理、成本管理、顾客服务战略等企业化的管理办法,增强市场对社会资源的基础配置能力以及对各种资源的集聚力,促使了政府部分职能的市场化,

社会化;引入 ISO9000 质量管理理念,充实和完善部门规范化服务细则,细化、优化服务标准,完善服务对象满意度测评制度;引进“结果导向的政府再造策略”,探索在目标管理的基础上建立定性分析与定量分析相结合的政府部门绩效评估体系;运用先进的电子网络技术,大力推进电子政务建设,整合公共信息资源,规范公共信息使用的公开化和程序化,保证公共服务的运作状况、服务成本、服务状况及管理机构等信息的透明、完整、确切提供。

(六)以培育行政文明和公民意识为重点促进社会的文明化 构建社会主义和谐社会,不仅是我国社会主义建设的宏伟战略,也是人类文明更新的必然趋势。一个和谐的社会,必定是文明的社会,是一个有着共同价值信仰和道德行为规范的社会,也是一个诚信友爱、充满活力、幸福安定的社会。服务型政府建设的最初动机即是为了营造一个为民务实清廉的政务环境,特别是在处于长期“官本位”思维盛行的社会管理模式下,政府管理理念创新及其行为规范化和人性化是社会文明化的重要动力和支撑。服务型政府强调行政文明及其对社会文明的推动,强调社会信用体系建设和社区文化建设,不断提高公民综合素质,培育公民意识,促进“三个文明”建设协调发展,为构建社会主义和谐社会提供了统一的价值规范和广泛的社会认同。

参考文献:

- [1] (美)道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书店,1994.
- [2] 吴作椿. 社会主义和谐社会的价值诉求[J]. 经济与社会发展,2007(12):34-37.
- [3] 辛传海. 地方政府制度创新研究——作用、困境与出路[J]. 甘肃社会科学,2005(6):32-35.
- [4] 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理,2002(7):7-9.
- [5] 王晓明,蔡秋萍. 和谐社会构建过程中的民主政治建设[J]. 西南农业大学学报(社会科学版),2007(4):67-70.
- [6] (美)约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988.

责任编辑 刘荣军

Promoting Harmonious Socialist Society Through Government Institutional Innovation

——China's Service-oriented Government Building Value Demands

DENG Han-zhu

(Department of Administration, Chongqing Youth Vocational and Technological School, Chongqing 400042, China)

Abstract: Institutional innovation of government is to guide and promote economic and social development of a strong lever, and it is crucial in building a socialist harmonious society. China's service-oriented government building through a series of institutional arrangements and institutional innovation redefines the integrity of the system of administrative services, regulatory certainty, vigorously promotes social democratization, legalization, impartiality, humanity, modernization and civilization, and makes effective achievements in the realization of a harmonious public administration so as to achieve a "harmonious society".

Key words: harmonious society; institutional innovation; service-oriented government