

建立基层社会管理与政府公共服务体系

商光美¹ 何 姍²

(1. 福州大学人事处, 福建福州 350116; 2. 福州大学马克思主义学院, 福建福州 350116)

摘 要: 加强和创新社会管理是一项系统工程, 需要调动一切积极因素和社会力量, 最大限度地激发社会活力与保持和谐稳定。应当从管理与服务的思想、途径、重点、机制等方面出发, 构筑基层社会管理与政府公共服务体系。即树立以人为本、民主管理、多元治理的思想理念, 构建小政府、大社会、强制度的发展途径, 明晰政府职能转变、社会组织培育、社会公众参与的工作重点, 完善由全能型、管理型、结果型转向引导型、服务型、目标型的机制体制。

关键词: 社会管理; 公共服务; 基层组织; 社会公众

中图分类号: C916.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3321(2015)01-0077-04

加强和创新社会管理与公共服务, 是我国在新的历史时期面临的重大战略任务, 而基层是社会管理创新的重要突破口, 公共服务是政府社会管理的基本职能。在“坚持群众路线、持续改进作风”的新形势下, 探索建立基层社会管理与政府公共服务体系, 转变职能、优化服务显得尤为迫切且重要。

一、社会管理与公共服务的思想

(一) 以人为本

坚持以人为本理念, 加强政府公共服务职能转型, 不仅是我们党和政府“全心全意为人民服务”根本宗旨的具体体现, 也是提升政府公信力的根本前提。^[1] 只有坚持以人为本、人本主义理念, 树立以人为本的服务意识, 建立科学、合理、动态、人本的考核机制, 从民生的角度出发解决影响国计民生的基本性问题, 方能创新和强化社会管理与公共服务。要将以人为本、服务为先理念渗透

到基层社会管理与政府公共服务的方方面面, 贯彻全心全意为人民服务的根本宗旨, 着力保障人民群众的合法权益和社会的公平正义。同时, 应当尊重人、尊重人才, 时刻以人民群众的根本利益为出发点和落脚点, 与时俱进、开拓创新, 不断提升服务水平与质量, 由此深化并推进社会管理和公共服务活动。另外, 在深化改革开放、深刻变革经济体制的过程中, 人们的独立性、自主性、个体性、差异性日益增强并受到重视, 社会管理过程中树立“以人为本”和“人本主义”理念的作用更显著。

(二) 民主管理

民主管理应当是在坚持法治理念的前提下, 在法律规定的权限范围内管理社会, 并依托宪法、血缘、地缘等社会运行规则管理和服务社会。发达国家的分权化、市场化、人性化等民主管理的社会管理实践, 值得我国学习和借鉴。随着“单位

收稿日期: 2014-09-20

基金项目: 福建省科技计划项目(软科学研究“优化政府社会管理与公共服务职能的对策研究”(2013R0065); 福建省社会科学规划项目“基层社会管理的模式创新与实践探索”(2013B083)。

作者简介: 商光美, 男, 福建福清人, 福州大学人事处处长, 研究员, 研究生导师;

何 姍, 女, 福建福清人, 福州大学马克思主义学院硕士研究生。

人”向“社会人”、“社区人”的转变,培养“社会人”、“社区人”的自我组织、自我管理意识与能力显得尤为重要,政府在社会管理与公共服务过程中,应当通过寓管理于服务,提升服务水平和质量。在此过程中,建立科学化、民主化管理的政府,推进行政管理体制改革,弱化行政干预手段,强化经济建设功能,从根本上转变政府职能。此外,民主型政府强调的是政府的适度性、服务性、责任性、开放性、引导性和法治性的融合,要注重政府在“宏观管理、市场监管、社会管理、公共服务”等职能体系中的平衡,使道德、政策和法律有效结合,由此达到社会管理过程中公共利益的最大化。

(三) 多元治理

社会管理和公共服务是政府管理的重要职能,可以通过引进各种社会组织参与社会管理,并发挥公众与市场的作用,协调解决“政府失灵”与“市场失灵”等问题,从“重政府作用、轻多方参与”向“优政府职能、筑多元结构”转变,形成政府主导、多元治理的社会管理和公共服务模式,这也是建立完善精简、高效管理的重要方式,更是发挥公众在社会管理中作用的重要体现。首先,通过建立议事会、听证会、座谈会、联席会等决策机制,发挥社区居民在社会管理中的重要作用。其次,加快社会管理的公共服务过程,采取政府向社会组织、企业单位购买社会服务的方式,提升服务和管理质量,推进社会管理的公开化、社会化建设。最后,要以管理社会化为契机,推进政府机构改革和职能转变,充分发挥基层社会组织和群众组织的作用,切实调动公众参与社会管理。

二、社会管理与公共服务的途径

(一) 小政府: 依法治理、民主管理、公共服务

在计划经济时代,我国形成了以政府为主体的治理模式,这种“政府本位”发展现状影响了“社会本位”和市场作用的发挥。然而,在社会转型加剧、社会矛盾凸显、利益诉求变化的情况下,“大政府、小社会”的“政府本位”治理模式面临发展困境,亟待转向“小政府、大社会”的“社会本位”管理方式,不断突显社会公众和市场调节的重要作用,推进社会管理与公共服务的多元化、社会化,从而逐步建立服务型政府、责任型政府和法治型政府。政府在社会管理过程中,应当遵循依法行政和依法治理等基本要求,强化“经济建设、市场调节、社会管理和公共服务”职能,确立并完善“党

委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。此外,要以国外发展经验为借鉴,按照“小政府、大社会、多元化、社会化”的发展思路,推进政府的民主管理和科学决策机制建设,强化公共服务职能,完善各种社会互动机制,让权于民,让利于民,使人民群众和社会公众在社会管理的基础性作用下,公共权益和利益得到最大保障。

(二) 大社会: 群众组织、民间组织、社区建设

在传统政府的社会管理过程中,“权力本位”成为其主要特点,过度强调对权力的崇拜、服从,权力至上、官本至上是其真实写照。然而,随着计划经济向市场经济的发展,以及改革开放的深入推进,“权力本位”开始走向“权利本位”,权力的神圣感、至上感逐步降低,而社会公众的合法权利、参与渠道日益得到保障,并开始建立起社会管理和公共服务的体制机制。应该说,只有树立引导服务、依法管理、基层本位、社会参与意识,才能建立起与时代特征相符、与我国社会发展相融的社会管理体制,才能推动社会管理与公共服务的持续、健康、深入发展。总体而言,基层是社会管理的“基石”和基础,基层社会管理的主体是各类社会组织和群众组织、民间组织,这些组织共同承担社会管理职能。群众组织、民间组织包含营利性社会组织和非营利性社会组织,通过向营利性社会组织购买服务和发挥非营利性社会组织的公益性,结合城乡社区管理服务的开展和推进,提升环境保护、扶贫开发、志愿服务、慈善救助、医疗卫生、养老保障等公共事业水平。

(三) 强制度: 权益保障、公众参与、社会监督

社会管理与公共服务在逐步发展完善后,依靠道德、人情、习俗等传统方式维系已然不够,亟待构筑法律、政策、制度、机制等长效保障手段,这如同法治与德治一样,作为社会管理的两翼,既要强调传统方式的作用,又要注重现代手段的运用,这样才能保障社会管理与公共服务的长远化、持续性发展。因此,要建立强化和完善社会管理方面的法规政策,构筑保障人民权益、提升公共服务的法律法规体系,协调好国家与个人、集体与个人、政府与社会、政府与公众的关系,保证人民共享发展成果、人民权益受到保护。同时,要通过制度创新明确政府的职权范围,进一步发挥其公共服务职能,防止政府在履行社会管理职能过程中不到位的问题。另外,要引进社会监督机制和力量,通过第三方参与监督管理,或政府通过报纸、

杂志、电视、网络等媒介,就社会管理过程接受群众监督和社会监督,确保人民赋予的权力得到合法使用,并践行“全心全意为人民服务”的宗旨和理念,真正做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。

三、社会管理与公共服务的重点

(一) 政府职能转变

加强和完善政府社会管理职能是进一步提高其职能绩效的前提与基础,针对目前我国政府社会管理职能现状和需求,应突出社会管理职能的公共性和协调性、均衡性和持续性、层次性和步骤性。^[2] 总体而言,应当力促社会管理与公共服务紧密结合,转变政府职能,即从行政管理向服务协商转变,并综合运用人情、道德、法律、政策等管理手段,且进一步理顺政府之间、部门之间的权责关系、协作机制。首先要通过建立社区居民服务站或工作站,为居民提供菜单式、个性化、灵活性服务,改变传统式、一体化、模式性服务供给模式,实现服务供给与受众需求的有效对接。同时,政府职能转变,意味着政府的角色认知、工作重点、任务构成、绩效标准、机构设置、人员配备等发生变革,其主旋律为精简高效、充实基层、服务外包。此外,应当改变政府社会管理绩效考核重点,注重把握经济、效益、公平、人本等相关指标,并使指标设计更科学、合理、明确、量化,改变过去以经济附属、稳定主导的模式,强化社会管理与公共服务属性。

(二) 社会组织培育

社会组织作为社会建设的主体,是加强和创新社会管理的重要方式,具有公益性、互助性和自律性等特点,对推动社会管理健康有序发展具有十分重要的意义。在重视社会组织作用发挥及其培育之前,首先要强化社区的管理和服务职能,强调社区作为社会管理基本单位的作用,充分体现社区在社会管理中的地区性、社会性、群众性功能,发挥城乡社区组织在社会管理中的基础性作用。在此基础上,进一步培育社会团体、行业组织、专业机构、志愿团体等社会组织,发挥其研究性、学术性、专业性、行业性、综合性功能和作用,并让公众通过各种社会组织参与社会管理。另外,在创新基层社会管理与政府公共服务的过程中,应当通过培育承接社会管理与公共管理服务职能的社会组织,推进管理与服务的外包、购买、多元主体、共同治理,力促社会组织进入公共事务

领域,公众可以通过在市场上购买行政服务等方式,参与社会管理、享受社会发展成果、体验社会服务过程。

(三) 社会公众参与

为了有效地进行公共事务管理和提供公共服务,实现持续发展的绩效目标,社会中多元的独立行为主体(社会个人、商业组织、政党组织、利益团体、政府组织)形成了多样化的公共事务管理制度或组织模式。^[3] 在社会矛盾凸显、基层组织日益重要的背景下,政府、社会和公众共同管理社会成为重要趋势,多元主体参与社会治理是社会管理的重要特点。应该来说,这种多样化、多元化、异质化的社会管理模式,更便于社会公众参与,然而如何最大化地保证各主体发挥作用是现代社会管理面临的首要问题。总体而言,目前公众参与社会管理的意识不强,也缺乏规范化、制度化的公众参与社会管理体系。在此过程中,应当履行政府的社会管理与公共服务职能,支持、管理、引导社会力量参与社会管理和服务,并创设良好的法律法规、制度机制环境,从财税政策、机构设置、人员培训等方面予以重点支持,为社会公众参与社会管理提供重要保障。此外,政府部门还应当从更长远的角度出发,考量各独立行为主体在社会管理中的参与度和范围,确保社会管理的有序进行。

四、社会管理与公共服务的机制

(一) 由全能型转向引导型

传统的计划经济体制下,政府的权力至高无上,甚至高度集中了人、财、物的支配权,“万能”、“全能”的政府权力集中、事务庞大,这也在一定程度上制约了社会管理与公共服务的创新。“全能型”政府往往会有太多不该管、管不了、管不好的都在管理,常常越位、错位或缺位,影响了社会管理成效和服务职能发挥。新形势下,政府包办一切、独揽全局的管理方式已经不能适应时代需要,亟待调动社会力量参与公共管理和服务,由此充分发挥市场、社会 and 个人的作用。从全能型政府向引导型政府转变的首要任务,是权力的下放与服务的外包,通过部分权限下放至基层政府部门,真正做到适度让权、提高效益。在此基础上,改变政府作为公共事务唯一治理者的现状,严格控制、监督政府行使的职权范围,使得政府权力的行使合法合规,鼓励、支持、引导市场和社会力量参与社会管理、社会监督并提供公共服务,同时建立体制机制保障社会管理的常态化发展。

(二) 由管理型转向服务型

基层社会管理行动框架中,强化公共服务职能居于首要位置。完善基层服务体系,针对社区不同人群需求供给服务,创新服务供给模式成为共识。^[4]我国在传统行政权力、强制命令的管理模式下,官本位思想严重,社会力量和公众参与得不到成长发展,亟待建立公众参与、多元智力的新型管理模式,进一步强化社会管理、公共服务、依法行政、简政放权、社会监督。具体而言,可以通过建立行政服务中心或行政服务大厅,政府各部门集中办理政府审批和服务事项,从“注重行政审批”转变为“注重服务质量”,这种“行政超市”、“服务超市”的好处在于为市民提供各项便捷服务,市民无需花费大量时间到政府各部门办理相关事务,可以在行政服务中心享受“一站式服务”。另外,民生问题始终是关系社会稳定的关键问题,也事关百姓的切身利益,政府从管理型转向服务型的过程中,要大力促进社会公平正义,更加注重“民生工程”建设,全面推进政府的依法行政、民主管理和社会监督,由此塑造政府的良好形象并提升其公信力。

(三) 由结果型转向目标型

结果型导向的社会管理,强调的是政府在行政管理中的主导作用,注重采用单一行政手段,而对社会管理多元化过程缺乏创新。与之不同,目标型导向的社会管理,更多的是运用多元化方式,协调好政府部门与民间组织、社会公众之间的关系,追求的是社会管理与公共服务的长远、健康、可持续发展。总体而言,结果型社会管理的关注点为社会稳定,所有设计、计划、手段都围绕社会稳定开展;目标型社会管理的关注点为改善民生,所有设计、计划、手段都围绕民生工程开展。因此,要树立目标型导向的社会管理理念,改变单一行政的管理模式,增强多元化、复杂化的社会管理与公共服务方式,同时提升管理效率、增强服务职能,避免政府在社会管理上的缺位、越位和错位。另外,要建立、创新社会管理评价机制,把“重民生、顺民意、解民忧”和“推改革、重疏导、治根本”,以及诉求表达、利益协调、矛盾调处、权益保障等作为政府社会管理的重要考核指标,从绩效考核的角度引导政府转变职能、完善机制、创新发展。

注释:

[1] 孟 财、华健宝《加强公信力建设 提高政府社会管理水平》,《党政论坛》2011 年第 6 期。

[2] 李超显《基于 DEA 模型的我国政府社会管理职能绩效评价研究》,《中国行政管理》2012 年第 7 期。

[3] 汪大海《社会管理》,北京:中国人民大学出版社 2013 年,第 72-78 页。

[4] 徐顽强《社会管理创新:理论与实践》,北京:科学出版社 2012 年,第 32-34 页。

[责任编辑:石雪梅]