

郭济 包国宪/ 主编

ZHENG FU XING ZHENG NENG LI JIAN SHE

政府行政能力建设

中国行政管理学会2005年年会论文集



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

中国行政管理理论丛

Chinese Review of Public Administration

政府行政能力建设

中国行政管理学会2005年年会论文集

郭济 包国宪 主编



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府行政能力建设:中国行政管理学会 2005 年年会论文集 / 郭济, 包国宪主编. —兰州:兰州大学出版社,
2006.7

ISBN 7-311-02853-1

I.政... II.①郭...②包... III.国家行政机关—
行政管理—研究—中国—文集 IV.D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 084866 号

政府行政能力建设

——中国行政管理学会 2005 年年会论文集

郭 济 包国宪 主编

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州奥林印刷有限责任公司印刷

开本: 787×1092 1/16

印张:22.75

2006 年 7 月第 1 版

2006 年 7 月第 1 次印刷

字数:489 千字

印数:1~500 册

ISBN7-311-02853-1/F·369

定价:48.00 元

前 言

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—22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”的学术研讨会暨中国行政管理学会第十六届年会。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,主要围绕构建和谐社会和政府行政能力建设这一重点,内容涉及到如何提高政府在建设和谐社会中的主导作用,进一步转变政府职能,解决政府错位、缺位和越位问题,改革和完善政府决策机制,加快推进公共部门改革,政府人力资源开发和管理,政府及公共部门的绩效评估体系,科学合理地划分中央和地方的职能和权限,电子政务建设等方面。现将研讨会部分论文编辑成册,供读者参考。

《中国行政管理论丛》编委会

2006年3月

目 录

一、和谐社会及其政府作用

构建和谐社会的行政生态分析.....	陈建平(3)
政府与构建和谐社会.....	罗德刚(5)
社会和谐与政府行为调适.....	陈建先(7)
构建和谐社会的公共政策视角.....	朱光喜 万细梅(9)
政府职责:为构建和谐社会战略大力培育民间组织发展.....	韦绍行(11)
构建和谐社会中的政府:职能、行为与效率	陈洪生(13)
充分发挥政府在建设和谐社会中的主导作用	曹闻民(15)
构建和谐社会的公共行政价值选择	巩建华(16)
政府公共性与和谐社会的构建	何 颖(18)

二、和谐社会对政府行政能力的新要求

增强政府行政能力须奉行公正理念	彭国甫 罗建文(23)
和谐管理:社会主义和谐社会的政府诉求.....	刘树信 罗自刚(25)
建设和谐社会 提高政府回应能力	唐晓阳(28)
提升政府构建和谐社会能力的着力点	陈恒梅(29)
构建和谐社会:政府应行使社会整合职能.....	付景涛(32)
构建和谐社会对政府行政能力的新要求	梁仲明(34)
降低行政成本 提高政府行政能力	高树兰(36)
政府应具备十大规制能力	姜继为(38)
构建和谐社会的政府能力建设	张耀东(40)
政府行政能力建设的主要内容与路径	陈群祥(42)
政府知识管理与提升政府能力	张洪彬(45)
对政府行政能力的新理解	唐玉芳(47)
构建和谐社会的路径选择:堵+疏.....	曾小龙 欧阳晓东(48)
政府能力建设的任务	汪永成(50)
论行政和谐	帅学明(51)
政府能力评估的内容和方法分析	张锐昕 杨国栋(54)
转型期我国政府绩效评估的内在困境	王郅强 文 宏(58)
提高政府统筹城乡发展、构建和谐社会的行政能力.....	傅 琮(60)

三、政府转型与职能转变

建设公共服务型政府是构建和谐社会的根本途径	吴玉宗	杨妍(65)
转变公共服务职能 建设公共服务型政府	叶伟芳	(67)
构建和谐社会须大力推进公共服务创新	刘晓	梁仁(69)
建设服务型政府的几个问题	邢燕芬	(70)
推进政府公共服务改革 构建和谐社会	石玉亭	(74)
加强政府社会管理职能 提高构建和谐社会能力	唐铁汉	(76)
公共服务能力建设要点	谢来位	(81)
构建和谐社会与政府公共服务能力建设	李军鹏	(83)
政府经济职能转变的特殊性及其研究重点	郭小聪	(87)
强化政府公共服务职能 构建和谐社会	陈晓春	胡扬名(89)
切实履行出资人职责 充分发挥国资委职能作用	马国安	(91)
民主行政:民主执政方式的重大变革	张劲松	金太军(95)
政府文化重塑:构建服务型政府的核心环节	马良	(96)
腐败的行政成本及其控制	张继平	陈向阳(98)

四、政府管理体制与机构改革

五、政府公共决策与民主参与

循环经济发展与政府政策	单 宝	(147)
政府管理风险成本的指标体系与测评方法	何翔舟	(150)
公共选择视角下的两种预算理念	陈旭东	(152)
当前行政决策咨询存在的问题及对策	吴雨欣	(154)
完善决策制度与机制	李新一	(156)
政府决策能力建设的路径分析	郝继明	(159)
和谐地方社会建设中的公民参与	王玉龙	(162)
多元利益群体问题的现状与对策	温志强	(164)
社团的社会意见表达功能合法化途径	陆明远	(167)
由“麻柳经验”谈公众参与社会治理的有效途径	谭兴中	(169)
独立的第三方进行政策评估的动因及对策	程样国 李 志	(171)
构建公共管理中的公众参与机制	廖晓明 张 艺	(174)
县级政府实施公民直接行政参与的路径	李少惠 梁皓然	(176)
我国听证制度的不足及其完善	陈慧君 王树民	(179)
社会和谐的公众路径	袁 岳	(182)
走出“效率”与“回应”的两难困境	林 琮	(185)
由听证所引发的关于公民参与的思考	张雅冬 赵连荣	(188)

六、政府社会管理

构建弱势群体的社会安全网	李 冰 徐燕娜	(193)
关注弱势群体 构建和谐社会	邓文莉 黎吉秀	(195)
“三农”问题与和谐社会	余 黎 曹丽萍	(197)
构建和谐社区关键在于创新管理体制	袁 忠 李绥洲	(199)
土地资源利用过程中市场与政府的博弈	丁 宏	(201)
公民水资源管理参与权的确立	刘 毅	(203)
当前政府公共信息服务的问题与对策	施雪华 邓集文	(205)
城乡统一劳动力市场建立及就业制度改革中的政府干预	纪新青 宋明爽 康维波	(207)
公共服务市场化进程中的多元主体模式	石正义 邓 朴 罗 敏	(209)
构建和谐社会须注重建立调节社会利益的制度体系	吴 敏	(213)
村民自治是乡村治理的必然选择	贾红英	(214)
构建政府现代社会管理职能体制	郭泽保	(216)
工商行政管理职能作用与构建和谐社会	李建昌	(218)
施行宽严相济的刑事政策 为构建和谐社会服务	王 光 张 明 吕 勇 谭 瑞 杨云伟	(220)
整合行政资源 建设节约型社会	韩伟坤	(222)

重构我国服务业分层管理模式·····	危旭芳(224)
农民工就业社会保障与政府主体角色·····	徐艳 肖云 曾国平(226)
区域基本养老保险协调发展问题探讨·····	叶汉雄(230)
利益和谐取向下的政府平衡能力建设·····	张立荣(232)
在社会整合中实现社会和谐·····	孙增武 许尧(234)
目前我国城市和谐社区建设面临的挑战及对策·····	陈民 赵胜利(236)
社区组织与政府互动关系中的政府职能转变·····	陈喜强 李军(238)
政府社会管理能力的评价与提升·····	胡盛仪(241)
构建城乡和谐发展的治理机制·····	欧晓彦(242)
警务社会化——弥补政府公共安全服务职能缺位·····	李伟清 魏永忠(244)
我国社会阶层结构存在的隐患及其优化途径·····	叶荣(245)
城市街道办事处体制的问题与改革·····	周其明(247)
当务之急在于减轻农民负担·····	赵晖(249)
卫生服务中的社区参与·····	解亚红(251)

七、地方政府管理

地方政府绩效评价的模式·····	包国宪 曹西安(255)
用活政策 发展市县区域经	王元琨(258)
取消农业税对基层政权的影响·····	赵姗姗(260)
东北振兴中的地方政府角色定位·····	孔金平(262)
基层政府行政能力的制度分析·····	李金红(263)
努力构建和谐三峡·····	胡建生(265)
三元治理结构与西部农村和谐社会建设	
——以重庆市九龙坡区九龙镇盘龙村为个案的研究·····	谢菊(267)
西部地方政府行为弊端及根源·····	谢斌(270)
实现权力与利益整合 提高地方政府行政能力·····	张勤(274)
发挥北京市各级政府	陆奇(275)
在构建和谐社会首善之区中的重要作用·····	
提高乡镇政府执政能力 构建和谐农村·····	郝国庆(277)
“强势政府”对地方经济发展的影响·····	黄捷(279)
加强地方政府行政能力的途径·····	吴三萍(281)
提升西部地方政府行政能力·····	吴湘玲 陶光胜(282)
转型期地方政府制度创新·····	贺恒信 薛玮(284)
市场与公共行政:西部地区政府如何协调·····	吴科锋(286)
发挥地方政府在企业技术创新中的作用·····	顾爱华 张玲(287)
加强农村基层政府公共服务职能·····	王太钧(289)
县级政府服务能力建设路径·····	魏红英(291)
西部多民族省区政府职能转变对策·····	段尔煜 李永康(293)
县级政府职能转变·····	李少惠 曹爱军(295)

八、政府人力资源建设

民族地区政府人力资源管理问题探析·····	刘白露(299)
创新政府人才管理·····	颜如春(301)
政府临时工作人员管理制度研究:以政府雇员制为例·····	段龙飞(304)
人力资源开发与公共政策·····	金小桃(307)
运用人才测评 开发人才资源·····	林玉梅(309)
完善政府人力资源管理新举措:引入压力管理·····	黄 婧 易丽丽(312)
发达国家公务员培训对中国的启示·····	卢文刚(314)
政府部门人力资源可持续发展的动力研究 ·····	宋 斌 龙朝双 谢 昕 任玮琳(316)
能本管理——公共人力资源管理新趋向·····	黄六根 郭云华(318)
公务员能力建设·····	陶学荣 占文军(320)

九、电子政务

电子政务对我国公共政策执行的改进·····	谭海波 孙 林(325)
政府信息能力建设·····	徐晓林 李卫东(327)
电子政务的信息资源整合·····	盖 玲(330)
电子政务与社会服务·····	齐冬梅(332)
我国电子政务运行的法律环境·····	郎佩娟 汤 捷 郝丽娜(334)
发展电子政务 提升政府行政能力·····	程 峥(338)
电子政务与多元化人才培养·····	高燕妮(340)
建设政府门户网站 推进电子政务发展·····	刘学敏(342)
日韩电子政务建设经验的启示·····	崔忠仁(345)
成本收益约束下的欠发达地区电子政务投资研究·····	吴少龙(347)
公务员电子政务应用能力培训·····	朱 灵(350)
编后语·····	(352)

一 和谐社会及其政府作用

构建和谐社会的行政生态分析

陈建平

一、公共行政客观结构系统的生态分析

有学者对公共行政体系结构进行了“三分法”式的哲学解读,即将公共行政体系的结构划分为客观结构系统、主观结构系统和价值结构系统。我们首先来考察客观结构系统与和谐行政、和谐社会之间的关系。

行政体系的客观结构系统是行政体制、行政组织、行政机构和行政人事资源等物质性客观要素之间的关系的存在和运作方式,是行政体系的客观形式,最直接、最鲜明地标示行政系统自身的特点。研究它的目的是要建立合乎理想的行政体制,确立和谐的行政关系,合理地配置行政资源,塑造效率高、功能健全的行政行为模式。公共行政系统中机构膨胀、冗员繁多、官僚主义、形式主义、贪污腐败、管理成本无限增长等顽症正在不同程度上“污染”^①着公共行政系统,使公共管理的效率呈递减的态势。行政客观结构系统中的内耗问题是导致行政不和谐、社会不和谐的一个重要原因。

一个欣欣向荣、生机勃勃的生态系统更多地是依赖于个体多样性的发挥。行政文化的生态系统当然也离不开个体的多样性。行政单位中个体的多样性使合作存在可能,带来了融合,带来了相互间的协作。行政个体在智力、心理、性格、才能、年龄等各方面合理搭配,相互取长补短,才能发挥最佳合力效应。开放性也是和谐行政的一个重要标志。行政个体应普遍地能够心态开放、胸襟广阔,能够宽容地待人接物,能够心平气和地批评别人和接受别人的批评,学会理解和欣赏,能够不持偏见地接纳新生事物;同时还应普遍地具有开放的眼界,目光长远,能够把握好前瞻性和全局性的行政发展愿景。和谐社会则要求整个社会表现为一种开放性结构,从主体到行动,从边缘到中心,从知识到制度,从过程到结果,整个社会呈现为全方位的结构性开放。

二、公共行政主观结构系统的生态分析

行政体系的主观结构系统是指行政权力、行政法律、行政政策和行政管理方法等精神性的主观要素构成的各种关系的总和,它是行政体系的主观行政形式。在这一层面上的非和谐状态的存在归因于公共权力的非理性运作。诚如有的论者指出的,社会失序主要归过于公共权力的越位、错位、缺位和不到位;社会安全感的不足主要归过于公共权力对公民权利的保护不力,以及因权力滥用而使公民合法权益受损;导致社会不稳定的主要原因是公法制度、尤其是公共政策的朝令夕改,缺乏连续性和稳

^① 详可参阅[美]杰里米·里夫金、特德·霍华德:《熵:一种新的世界观》,上海译文出版社1987年版,第30页。两位学者指出:“被转化成了无效状态的能量构成了我们所说的污染……耗散了的能量就是污染……污染就是熵的同义词。”

定性;社会认同感和社会合作的不足,也主要归过于公共服务和公共管理的薄弱。特别是在行政人运用手中的行政权力制定公共政策时,若“天平”过分倾向于政绩,政绩问题就很容易成为行政不和谐、社会不和谐的始作俑者。由于行为效果在公共机构和公职人员的价值谱系中占据着极其重要的地位,现代国家政治权力的合法性和合理性的主要支柱是其政绩,对于特定的公共机构和公职人员来说也无不如此,导致“功绩主义”成为部分行政人的为政哲学,政绩考核如同“指挥棒”一样决定着政府工作的方向。在片面绩效观的引导下,一些地方政府大搞形象工程,鼓吹政绩泡沫,先是一片政务喧嚣,到后来就演变成拙政扰民、劣政害民。

有学者指出,具有公意精神的行政人在制定公共政策时,应尽量全面考虑决策问题的各个方面,而不是有选择性地局限于某几种;力求兼顾长远利益,克服那种过于重视短期效果的自然倾向;全面考虑各相关个体和群体的要求,而不是只执一端;力求根据更充分的信息和知识行事,而不是相反;认识到公共利益是个问题概念不等于说它毫无意义。另外,由于行政人作为一种公共职业角色,应当为其公职的历史承担责任与义务。继任者必须在适当程度上承担起其前任代表政府所许诺的合理义务,并有义务保持政府政策的连续性。同时也应积极地处理一些历史遗留问题,尽管他们不是唯一的义务承担者。和谐行政、和谐社会同样也是一种“历史性叙事”,也只有在“历史性叙事”中才能得以实现和延续。

三、公共行政价值结构系统的伦理生态分析

行政价值确定、价值选择和价值追求的过程就是行政体系的价值结构系统逻辑生成的过程,它所关注的是微观和动态方面的行政环境因子。之所以特别关注这一问题是因为和谐社会之内涵不单单只是指一个社会生活秩序的和谐,还应该甚至首先应该包蕴着人们内在心理精神方面的和谐,因为较之前者而言,构筑人们内在心理一精神的和谐秩序显得更为复杂、更为深刻,也更为根本。只有通过道德伦理的方式而不是政治法律的方式才能真正深入人们的心理一精神世界,观照人们的心理一精神秩序问题。和谐社会更需要社会道德伦理的价值资源和心理一精神维系。特别是行政人由于其特殊的角色身份使得其内在心理一精神层面的和谐显得尤为重要。上述公共行政的客观结构系统和主观结构系统之所以会出现失序或失调状况也可以从行政人内在心理一精神层面寻找到更为根本的原由。

政府在建构和谐社会中起着主导作用,但是最后必然要落实到每一个具体的“行政人”的身上,行政人是具体的行政行为的发生者和行政关系的承担者,同时他还是行政客体的价值期望的承载者。因为行政体系存在与发展的使命就是要不断地去满足和实现行政客体的期望。因而,在社会的道德范例群体中,官员的道德范例最具示范性,在道德建设中起“龙头效应”。然而,在行政人的具体行政实践中,其自身具有的各种德性之间未必完全和谐,而是经常遇到一些价值悖论与伦理困境。因此,行政人能否依据自己的实践理智整合各种价值趋向,使之成为一个有机体系,是对行政人品性的一种真正考验。能否在这种价值冲突中,作出一个公共行政人应当作出的选择,是判断一个行政人是否称职、是否合格的一个根本性标准,也是实现和谐行政一个关键的内在环节。

另外,社会和谐与否对行政价值结构系统也会产生重大影响。在社会动荡不定的情况下,行政人员在客观上有着滥用公共权力的机会,主观上则又有着前途不可预测的心态,因而影响其价值观念稳定和与整个行政主体的一致和谐。所以,行政客体的价值期望在何种程度上得以实现,也取决于整个社会和行政体系自身的稳定性。在社会的动荡与变迁过程中,行政客体的价值期望的实现,往往更加依赖于行政人员的道德力量,但对整个行政主体而言,却表现出价值取向多元化和价值观念的混乱,从而影响行政客体价值期望的整体实现。可以说,社会和谐对公共行政价值结构系统的稳定性有着极大的助益功能,为实现和谐行政提供了必不可少的外部环境;反之,行政价值结构系统的和谐有序对建构和谐社会来说无疑是一股清新的“精神润滑剂”。

(作者单位:福建师范大学公共管理学院)

政府与构建和谐社会

罗德刚

体制是产生社会问题的重要原因。构建和谐社会体制是提高执政能力、构建和谐社会的治本之策。构建和谐社会体制的两项基本任务,一是解决社会问题;二是培育和发展公民社会。

一、着力解决社会问题

各级政府应从公共服务型政府的职能作用出发着力解决目前存在的社会问题。政府解决社会问题应按照公正与正义原则处理好以下关系:

1. 处理好公共利益与多数人利益、少数人利益的关系。行政官员在行使行政权力时必须“尊重和关怀”每一个人的利益,在代表大多数人的利益时使“最少受惠者的利益”最大化。这样,目的正义就可以“最大化”。

2. 处理好效率与公平的关系。公平与效率是一对永恒的矛盾。市场的职责是效率,效率以外的价值主要靠其他机制来实现,而政府正是这样的机制之一。民主、公平、效率被视为现代政府的三大目标。政府是公平的依靠,追求公平是政府的天职。市场化程度越高,政府越要注意社会公平问题,尤其是在经济领域引起的两极分化问题。

3. 处理好依法行政与“以人为本”的关系。要严格依法行政,改善目前存在的行政制约机制不健全、行政行为不规范、行政侵权和非法行政等现象,但在加强行政法治化建设的同时,要始终坚持“全心全意为人民服务”的宗旨,加强政府的回应性。

4. 强调行政行为的公正性。注意四种公正形式:第一,交换公正。第二,分配公正。第三,程序公正和规则公正。第四,权利和义务的平等。

二、培育和发展公民社会

这是一项长期而艰巨的任务,政府必须强化这一责任。

1. 大力培育、发展和规范社会组织,充分发挥社会组织在经济发展、对外贸易和社会管理中的作用。要充分认识社会组织在经济社会发展中的重要地位和作用。如果把政府比作一极,企业比作另一极,社会组织则是沟通、服务于政府和企业的中间带,他们起着缓解社会矛盾、提供公共或私人物品、解决社会问题的巨大作用。我国目前由于社会组织既弱小又不规范,所以作用十分有限,带来的后果是:经济持续健康发展缺乏社会推动力量,政府职能转变找不到成熟的载体,社会缺乏提供公共物品和公共服务的能力。政府首先要大力培育和发展社会组织,特别是:各类行业协会和商会;各类社会行为性中介组织;为市场主体提供服务的中介组织;为劳动者就业提供服务的中介组织;促进教科文卫体事业发展的中介组织。

2. 实行政事分开,促进公共事业发展。我国有 129 万个事业单位,3000 万事业单位干部。事业单位一直没有进行认真彻底的改革,成为改革的避风港,结果是:事业单位长期依赖政府,内部员工“官本位”思想严重,“铁饭碗”、“大锅饭”未予打破,缺乏生机和活力,导致公共服务质量差、水平低。首先,政事职能分开,政府部门把属于事业单位的技术性、服务性职能交还给事业单位。其次,要继续推进事业单位内部改革。强化竞争淘汰机制,打破“铁饭碗”;拉开收入差距,打破“大锅饭”,使事业单位充满生机和活力。

3. 提高社会自治能力,加强农村村民自治和城市社区建设,不断提高我国公民社会的自治水平。我国在解决“三农”问题中,要把提高农村村民自治水平放在重要位置。乡镇政府对村民自治组织,一定要改变行政命令的传统做法,真正建立指导、服务的关系。以后,应逐渐由村民自治走向乡民自治,把自治水平提高到乡镇层级。这是我国社会自治发展的必然趋势。目前城市社区建设发展不平衡。政府要大力关心、支持社区工作,街道办事处要协助社区提供公共服务,不要与社区争利益。

4. 努力探索政府与社会共同治理的新模式。首先要树立公共管理理念。公共管理已经不只是政府对社会的治理或治理,而是一种治理主体多元化的社会治理模式。治理主体也不再是完全通过行政控制的手段来解决社会问题,而更多是通过服务来营造发展环境。治理主体之间不单纯是权力支配过程,而更多的是普遍合作的行为模式。重庆开县麻柳乡八步工作法就是治理方式的转变。其实质是“该办什么,怎么办,由群众说了算”。民主决策、民主管理公益事业,这是在我国财政还比较困难,特别是基层政府财政相当困难的条件下,通过“共同治理”,提供农村急需的公共物品和服务的行之有效的创新方法,值得推广和运用。

5. 建立政府和其他公共部门为社会服务的新体制。政府部门和其他公共部门要广泛实行社会服务承诺制。这是英国的成功经验,值得学习和借鉴。重庆市大足雍溪镇实行“为民办事全程代理制”,也是政府为社会服务的好方式。目前我国的政府部门和其他公共部门没有服务标准,常常出现服务不及时、不到位的现象,导致事故发生,群众反映强烈。要首先在政府部门制定服务标准,实行服务承诺制度,继而通过政府,强制要求其他公共部门如民航、铁路、医院、学校、邮电、通讯、城市公用事业等公共部门制定服务标准,实行社会服务承诺制。通过建立为社会服务的新体制,提高全社会的公共服务水平。

(作者单位:重庆行政学院)

社会和谐与政府行为调适

陈建先

和谐社会能否顺利实现,取决于政府行为。政府的行为是建设和谐社会的关键所在。

一、政府的作为行为

第一,政府善的作为行为。政府的作为行为,是政府部门实施行政管理职能,做出相应政府行为的过程和结果。符合政府职能的作为行为称为“善”的政府作为行为。

1. 人与人的和谐——融洽人际环境:在构建和谐社会的人际环境中:第一,政府应建立健全社会利益的沟通渠道和协调机制,积极引导人们正确处理个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、当前利益与长远利益的关系,增强主人翁意识和社会责任感;第二,在全社会大力提倡团结互助、扶贫济困的风尚,形成平等友爱、融洽和谐的人际环境。

2. 人与社会的和谐——建设民主法治:社会和谐与否,最突出表现在社会公平正义的理念上:一是社会的稳定和谐发展必须依靠民主与法治的有序互动,只有在民主的前提下才有真正的法治,也只有在良好的法治环境下才能促进民主参与;二是促进政府与市场 and 第三部门之间良好的协同合作关系的发展,使整个社会的发展都处在公平的状态下。

3. 人与自身的和谐——构建人文社会:一是人文精神建设能够提供强大的精神动力和智力支持,是构建和谐社会最重要的思想基础和根本保证;二是通过和谐社会建设,构建人文社会的核心价值理念,如以人为本、团队精神、诚信忠诚、和谐关爱等。

4. 人与自然的和谐——实现和谐生态:一是处理好人口发展与资源开发带来的环境保护问题;二是依靠科技进步,发展循环经济,促进生态的可持续发展;三是制定相关法律法规保护自然生态和谐,建立资源节约型社会,实现人与自然的和谐共处。

第二,政府恶的作为行为。主要表现为政府行为的“错位”、“越位”,即不该作为而作为。

1. 人与人的不和谐——影响利益分配:由于体制和现实的因素,政府往往过于强调效率,而忽视了公平,造成地区之间、社会阶层之间和社会成员之间的收入分配差距不断拉大;出现庞大的以城市下岗、失业人员与农村困难户为主的被社会边缘化的弱势群体;不完善的社会保障制度导致社会不稳定和不公平。所有这些,都是构建和谐社会中的“政府责任”。

2. 人与社会的不和谐——危害社会公平:一些地方政府,“全能政府”意识浓厚,导致对市场、私人领域等社会各方面的过多干预;地方政府的地区封锁、部门利益、地方保护主义、特殊化观念,严重阻碍了市场的发育和成熟;盲目建设政绩工程,重复建

设,模糊了政府行为的价值取向,忽视了亟待解决的社会公平问题。

3. 人与自身的不和谐——破坏人文环境:一些地方为了优化投资环境,以人文环境的破坏为代价,以城市拆迁为例,各地的拆迁大都带来对人文环境的恣意破坏;要保护人文文化的本体,更需要保护人文文化周围的自然环境、人文环境等整体环境;社会的发展带来对人自身生理、心理健康的威胁及对社会伦理道德的冲击,行为准则发生偏离轨道的现象,调节人与自身之间关系的人文环境遭到极为严重的破坏。

4. 人与自然的不和谐——损害生态环境:少数地方政府盲目追求 GDP 的增长,不惜破坏生态平衡;混乱无序的盲目开发、过热投资在一定程度上超出了自然环境、资源的承受能力,激化了环境与经济发展之间的矛盾;盲目的低水平重复建设还降低了稀缺资源的投资效益,也构成了极为不和谐的人与自然的关系。

二、政府的不作为行为

第一,政府善的不作为行为。善治的政府,应是政府该作为的一定要“行为”,不该作为的一定不能“行为”,否则超越了政府职责范畴,就会出现“政府失灵”、社会的不和谐。

1. 人与人的和谐——定位私人领域:现代社会,私人生活领域正在逐步扩大,对私人领域的划定,体现的是对个人意志的充分肯定,对个人选择的充分尊重,对个人隐私的绝对保护。过去,政府对私人领域的介入过多,使得公民个人权益得不到体现;对具体经济行为的干预过多;政社不分与政企不分客观上造成了权力“寻租”。私人领域的准确定位对于政府找准自己的位置、使人与人之间达到和谐的境地,具有十分重要的意义。

2. 人与社会的和谐——确立社会治理:作为公共部门的政府不宜过多干预市场和第三部门,尤其是在社会治理上,政府的许多“行为”应让位于第三部门。第三部门的逐步形成和发展,能够促成有限政府的重塑和社会治理体系的建构。

3. 人与自身的和谐——回归人文精神:政府应改变过去以行政命令主导的资源配置行为,转为主要由社会共同塑造人文精神;政府文化职能应转为创建与运行调控有利于人文精神培育和弘扬的配套机制,形成良好的人文精神氛围和弘扬机制。

4. 人与自然的和谐——协调自然环境:遵循自然生态法则和社会发展规律,利用现代科学技术和生态系统组织规律,树立环境保护意识,合理利用、分配自然资源,协调社会发展和生态存续之间的关系,实现人类社会系统与生物圈的稳定和繁荣。

第二,政府恶的不作为行为。即指政府该作为的却不作为。其根源在于私利的存在,有创收才作为,没利益可沾就不作为。

1. 人与人的不和谐——忽视利益差距:由于利益分配不公,出现贫富差距扩大,地区之间、行业之间、个人之间的贫富分化逐渐加重,这是造成社会不和谐不稳定的主要因素之一。弱势群体增加,他们的生存状况让社会堪忧;社会保障不到位,使社会不稳定因素增加。

2. 人与社会的不和谐——忽略机制建设:政府由于忽略相应的机制建设,造成了许多人与社会不和谐的现象:突如其来的 SARS 危机,暴露出公共危机管理应急机制的严重缺乏;安徽阜阳劣质奶粉的出现,充分暴露出当地政府监督机制的不力、不