

HE XIE SHE HUI JIAN SHE ZHONG DE
ZHENG FU GUAN LI CHUANG XIN

和谐社会建设中的 政府管理创新

◎ 黄兴生 编著

吉林人民出版社

和谐社会建设中的 政府管理创新

黄兴生 编著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会建设中的政府管理创新/黄兴生编著. — 长春: 吉林人民出版社,

2008.12

ISBN 978-7-206-05939-1

I.和… II.黄… III.国家机构—行政管理—研究—中国

IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 203617 号

和谐社会建设中的政府管理创新

编 著:黄兴生

责任编辑:李艳萍

封面设计:慧 子

责任校对:魏 君

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省吉育印业有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:7.625 字 数:200 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-05939-1

版 次:2008 年 12 月第 1 版 印 次:2008 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:18.60 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

导 论	1
第一章 积极构建社会主义和谐社会	3
一、构建社会主义和谐社会是一项重要的战略任务	3
二、社会主义和谐社会的科学内涵	6
三、构建社会主义和谐社会的指导思想	9
第二章 扎实推进和谐社会建设	14
一、解放思想——夯实促进社会和谐的思想基础	15
二、加快发展——夯实促进社会和谐的物质基础	15
三、改革创新——构建促进社会和谐的有效机制	16
四、协调推进——做好促进社会和谐的各项工作	17
第三章 政府创新的基本原则及主要趋势	18
一、政府创新的基本原则	19
二、政府创新的主要途径	25
三、政府创新的主要趋势	28
第四章 政府创新的主要内容	37
一、执政理念创新	38
二、制度创新	43
第五章 政府创新与政府职能转变	49
一、政府创新与政府政治职能的重心转移	49

二、政府创新中的政府经济职能转变	59
三、政府创新中政府社会职能改革	65
第六章 政府创新与城市创新	70
一、政府创新促进建设创新型城市	70
二、政府建设创新型城市的总体要求	74
三、政府建设创新型城市的主要任务及途径	77
第七章 政府创新与参与式政府	87
一、协商民主和选举民主	87
二、人民主权和公民参与	95
三、政府创新和参与式政府	101
四、创新参与式政府的途径	107
第八章 政府创新与行政现代化	117
一、政府创新是行政现代化的基本路径	117
二、加强政府创新推进行政现代化的思路	123
第九章 政府创新与行政法制化	134
一、行政法制化是我国政府创新的重要前提	134
二、政府创新中的法治政府角色定位	142
三、我国政府创新中的行政法制化走向	150
第十章 政府创新与生态文明建设	158
一、理念创新	160
二、制度创新	166
三、生态文明建设与政府创新的方向	180
第十一章 政府管理创新与电子政务	184
一、政府职能膨胀引起的财政危机是西方国家开始对 政府管理进行创新的直接动因	184
二、互联网时代的来临使人类社会发生了历史性的变化， 民族国家传统的政府管理不得不创新以适应新的	

社会需求·····	185
三、我国政府管理创新面临历史机遇·····	187
四、电子政务是当前政府管理创新的最有效途径·····	188
五、它山之石可攻玉——从国外经验看如何有效地推动 电子政务·····	189
六、以国家颁布和强力推行行政许可法为契机,加快我国 电子政务建设,从而有效推动政府管理创新·····	194
第十二章 对政府创新的评价·····	196
一、对于群众关心的一些热点难点问题,给予了及时 回应或解决,减少和避免了局部存在的问题和 矛盾·····	196
二、在增加公共服务数量的基础上,公共服务质量 也有所提高·····	197
三、对弱势群体的保护有所加强·····	197
四、人与自然的和谐关系日益得到社会公众以及 各级政府的重视·····	198
五、政府在完善社会管理职能的同时,管理能力、 责任意识、法治意识也有所提高·····	198
第十三章 政府创新的目标追求·····	203
一、市场失灵与政府干预·····	203
二、政府责任·····	210
三、政府创新的目标·····	219
第十四章 构建和谐社会 维护社会稳定·····	227
一、和谐社会理念的演进历程·····	227
二、和谐社会理念的哲学基础·····	228
三、构建社会主义和谐社会的主要措施·····	229
主要参考资料·····	232

导 论

2006年10月，中国共产党十六届六中全会作出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出要建设“富强民主文明和谐”的社会主义现代化国家，按照民主法治、公平正义、诚实友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求构建“全体人民共同建设、共同享有的和谐社会”。2007年10月，中国共产党十七大报告中更加明确了“建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”的目标。在经济持续高速增长、社会不断多元化、全球交往日益复杂化的背景下，和谐社会目标的确立具有高度战略意义，涉及各种关系的调整和重建。但是和谐社会不是自发形成的，而是全体社会主体共同参与，共同建设的。在改革开放过程中一直居于核心和主导地位的党和政府在其中发挥着关键作用。

“和谐社会”目标确立以来，各级党委和政府围绕这个目标，在理念、制度、机制、政策等方面进行了改革和创新，不仅更有效地发挥了政府的基本职能，而且为其他社会主体和所有社会公众参与和谐社会建设，分享社会发展成果创造了更为有利的条件，提供了更牢固的保障。因此，围绕和谐社会建设进行改革和创新，推动和谐社会建设是过去一年来政府创新的基本主题。在这个主题的引导下，民主、法治、责任、效益、透明、廉洁、服务等政府创新目

标得到了进一步延伸，与社会发展目标联系在一起。政府改革和创新不单单是政府取向的，也是社会取向的，即把社会和谐作为政府创新要追求的社会价值和目标。所以，在理解中国政府创新上，我们也应该把“和谐”纳入政府创新的价值目标系统，作为衡量创新效果的重要标准。

第一章 积极构建社会主义和谐社会

构建社会主义和谐社会，是党的十六大和十六届四中、五中全会一再提出的重大任务。党的十六届六中全会，则更是以构建社会主义和谐社会为主题，对构建社会主义和谐社会进行了具体部署。因此，在新世纪新阶段，中国共产党要完成自己的执政使命——团结带领人民抓住机遇、应对挑战，把中国特色社会主义伟大事业推向前进，就必须坚持以经济建设为中心，全面加强社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，把构建社会主义和谐社会摆到更加突出的地位。

一、构建社会主义和谐社会是一项重要的战略任务

党的十六大第一次把“社会更加和谐”作为全面小康社会的基本特征之一提出来，并使之成为我们党要为之奋斗的一个重要目标。以后，党的十六届四中全会、五中全会都进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务。

把构建社会主义和谐社会作为我们党的执政理念和重大战略任务是有其背景的。改革开放以来，我国经济社会的发展都取得了重

大成就，其突出的标志就是，从经济上看，我国经济总量大幅度增加。2005 年，我国国内生产总值达到 18.23 万亿元，跃居世界第四位，综合国力大幅度提升，人民生活总体上实现了从温饱到小康的历史性跨越，正向全面小康扎实迈进。这是一个了不起的重大成就，但这并不是说我国社会现在没有矛盾和问题。从目前的情况看，一些不利于社会和谐与稳定的因素还不同程度地存在，有些问题已经发展到制约社会主义和谐社会建设的地步。其中最主要的就是发展中出现的各种不平衡现象的加剧和腐败现象的存在。我们必须对这些问题有充分的认识，努力探索解决这些问题的有效途径，以最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，不断促进社会和谐。

很明显，构建社会主义和谐社会，是我国经济社会发展现实的必然要求。目前，我国所面临的基本现实，就是改革发展正处在一个关键时期。从世界其他国家的发展经验来看，人均 GDP 在 1000 - 3000 美元之间的时期，可能是经济社会发展的黄金时期，也可能是经济停滞、社会动荡的时期。当前我国正处于这样一个时期。我们要争取使这一时期成为经济社会发展的黄金时期，防止发生经济停滞和社会动荡，就必须构建和谐社会。因为只有和谐，广大人民群众才能心气顺、干劲足，才能充分调动一切积极因素；只有和谐，才能为建设中国特色社会主义提供良好的社会环境和社会基础。

同时，提出构建社会主义和谐社会反映了新的中央领导集体的执政理念。以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体，在理论上的重大创新之一，就是提出了“以人为本，全面、协调、可持续”的科学发展观的重大战略思想，并要求全党要用科学发展观统领一切工作，把科学发展观作为我们必须长期坚持的指导思想。科学发展观正确回答了为什么发展、靠什么发展、怎样发展等一系

列有关发展的重大问题。胡锦涛总书记在 2006 年的“七一”讲话中明确指出，发展是我们党执政兴国的第一要务，也是解决我国社会一切矛盾和问题的根本办法。坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，推动经济社会又快又好发展，是我们这一代中国共产党人的神圣使命。科学发展观与构建社会主义和谐社会有着内在的统一性，坚持和落实科学发展观，客观上要求必须创造一个和谐的社会环境。

再有，构建社会主义和谐社会，是巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务的必然要求。党执政的社会基础，就是得到广大人民群众拥护和支持。党要得到人民群众的拥护和支持，一个根本的因素就是要发挥全体社会成员的积极性和创造力，不断实现、发展和维护最广大人民的根本利益。为此，必须正确认识和妥善处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，协调好各方面的利益关系，不断在发展的基础上满足人民群众日益增长的物质文化需要，保证人民群众共享改革发展的成果；必须抓紧解决人民群众生产生活中的突出问题和困难，夯实党执政的阶级基础和群众基础，保持党同人民群众的血肉联系；必须加强社会建设和管理，营造良好的人际环境，保持良好的社会秩序，维护社会稳定，保证广大人民群众安居乐业。

总之，我们党提出构建社会主义和谐社会，既是对我国改革开放和现代化建设经验的科学总结，也是在新形势下提高党的执政能力、贯彻落实科学发展观、更好地推进我国经济社会发展的战略举措。明确提出构建社会主义和谐社会，反映了我们党对中国特色社会主义事业发展规律的新认识，也反映了我们党对执政规律、执政能力、执政方略、执政方式的新认识，为我们紧紧抓住和用好重要战略机遇期、实现全面建设小康社会宏伟目标，提供了重要的思想指导。构建社会主义和谐社会，关系到最广大人民的根本利益，关

系到巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务，关系到全面建设小康社会的全局，关系到党的事业兴旺发达和国家的长治久安。全党同志都要从这样的战略高度，深刻认识构建社会主义和谐社会的重大意义，自觉承担起和谐社会建设的历史任务。

二、社会主义和谐社会的科学内涵

我们所说的和谐社会，不是一种社会形态，而是一种社会状态。和谐的社会状态，有其内在的本质属性，也就是说社会主义和谐社会，具有十分丰富的科学内涵（这里要特别说明和谐社会不是一个独立的社会发展形态，而是社会发展中应当追求和实现的社会状态，且社会主义和谐社会更有其特别的内涵，不是任何社会形态都具有的）。2005年2月19日，胡锦涛总书记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明确指出：我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、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。社会主义和谐社会的这些基本特征是相互联系、相互作用的，需要在构建社会主义和谐社会的进程中全面把握和体现。

1. 民主法治。社会主义和谐社会是民主法治的社会。所谓民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动。民主法治是构建社会主义和谐社会的重要保证，又是社会主义和谐社会的重要特征。这是因为民主政治是社会主义和谐社会的基本内涵，也是构建社会主义和谐社会的根本保障。只有发展社会主义民主政治，保证人民依法行使民主权利，才能使人民群众和各方面的积极性、主动性、创造性更好地发挥出来，才能促进党和人民群众以及执政党和参政党、

中央和地方、各阶层之间、各民族之间等方面关系的和谐，从而实现整个社会的和谐。

2. 公平正义。社会主义和谐社会是公平正义的社会。所谓公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现。维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。只有切实维护和实现社会公平和正义，人们的心情才能舒畅，各方面的社会关系才能协调，人们的积极性、主动性、创造性才能充分发挥出来。只有实现公平正义，才能达到社会和谐。

3. 诚信友爱。社会主义和谐社会是诚信友爱的社会。所谓诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处。社会是由人组成的，社会和谐取决于人与人之间的和谐，而诚信友爱是实现人际关系和谐的前提条件。没有诚信，就不会有友爱；没有友爱，人际关系就会紧张；没有人际关系的融洽与和谐，就不会有社会的和谐。

4. 充满活力。社会主义和谐社会是充满活力的社会。所谓充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定。也就是说，我们所要建立的和谐社会，不是死水一潭，而是要在发展中不断创造更高水平的和谐。因此和谐社会必须充满活力。这是社会进步与发展的现实力量和动力源泉，是现代社会的重要标志。

5. 安定有序。社会主义和谐社会是安定有序的社会。所谓安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结。安定有序的社会主义和谐社会中的“安定”是指社会发展的稳定、社会关系中的和睦相处

和人们的心理平和。在我国社会急剧转型时期，正确处理改革、发展与稳定的关系，维护社会的安定团结，具有特殊重要的意义。但是，社会安定决不是“万马齐喑”，而是活而不乱、活而有序。和谐社会应该是人与人之间、群体与群体之间、社会阶层与社会阶层之间，以及人与社会之间和谐相处，真正做到人人平等、和而不同、互惠互利。

6. 人与自然和谐相处。社会主义和谐社会是人与自然和谐相处的社会。所谓人与自然和谐相处，就是生产发展、生活富裕、生态良好。自然环境是人类生存的必备前提和条件。但自然界向人类提供的资源是不可再生的，人类需求的增长与自然界所能提供的各类资源必须相适应。也就是说，人与自然的和谐是社会和谐的基础条件，也是人自身发展的重要前提。社会的和谐、人的全面发展都必须在人与自然的协调与和谐中得以实现。大量事实表明，人与自然的关系不和谐，往往会影响人与人的关系、人与社会的关系。如果生态环境受到严重破坏、人们的生产生活环境恶化，如果资源能源供应高度紧张、经济发展与资源能源矛盾尖锐，人与人的和谐、人与社会的和谐是难以实现的。

总之，和谐不仅仅是人与人的和谐，也是人与自然的和谐。人定胜天，其实在某种意义上讲是不科学的，人顺应自然、利用自然、爱护自然，才是爱护自己。这一点已经为人类社会的发展不断证明。拼资源，拼消耗，贻害子孙后代的事情，这些过去我们曾经犯过无数次的错误，无论对于经济的发展，还是社会的发展，都是根本性的伤害。现在，我们必须从观念、战略和行动上予以纠正，树立和坚持与科学发展观相适应的、与构建社会主义和谐社会相适应的、与实现人与自然和谐相处相适应的观念、战略和行动。

三、构建社会主义和谐社会的指导思想

提出构建社会主义和谐社会的重大战略思想，体现了我们党对自身从革命党向执政党地位根本转变的深刻而清醒的认识，体现了我们党对在执政条件下强化整合功能、实现执政目标与执政使命的深刻而清醒的认识，体现了我们党对社会主义建设规律、人类社会发展规律和执政党建设规律的深刻而清醒的认识。这些深刻而清醒的认识，必然对党领导社会主义和谐社会的构建起到巨大的指导作用。

（一）必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持社会主义的基本制度

马克思主义是我们党的指导思想。当前，最符合我国建设中国特色社会主义伟大实践的中国式马克思主义，就是邓小平理论和“三个代表”重要思想，这是我们一切工作的行动指南。因此，构建社会主义和谐社会必须坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导。我们要构建的和谐社会是社会主义制度下的和谐社会，即社会主义和谐社会。所以，必须坚持社会主义制度。马克思主义是我们党的行动指南，在社会意识形态中占主导地位。我国社会主义的国家制度，是中国历史和中国人民在经历了长期而痛苦的选择基础上确立的。中国的历史发展充分证明，只有社会主义能够救中国。我们今天所进行的全部工作，都是为着巩固社会主义基本制度而进行的，决不能动摇社会主义信念，决不容否定社会主义制度。构建和谐社会，也是为着巩固社会主义的，是要在社会主义条件下建设和谐社会。否则，如果打着“建设和谐社会”的旗号，把社

会主义基本制度搞垮了，那么不仅和谐社会不可能建成，而且也有违建设和谐社会的初衷。

(二) 必须树立和落实科学发展观，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设与社会建设全面发展

坚持以人为本，全面、协调、可持续的发展观，是中国共产党以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想。科学发展观是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想关于发展思想的继承和发展，是对我国建国以来特别是改革开放以来社会主义建设经验和世界其他国家发展进程的科学总结，是对经济社会发展一般规律认识的深化，是推进社会主义现代化必须长期坚持的重要指导思想。树立和落实科学发展观，必须始终坚持以经济建设为中心，聚精会神搞建设，一心一意谋发展；必须在经济发展的基础上，推动社会全面进步和人的全面发展，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展；必须着力提高经济增长的质量和效益，努力实现速度和结构、质量、效益相统一，经济发展和人口、资源、环境相协调，不断保护和增强发展的可持续性；必须坚持理论和实际相结合，因地制宜、因时制宜地把科学发展观的要求贯穿于各方面的工作。总之，坚持和落实科学发展观，必须努力实现“五个统筹”，即：统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放。由此可见，建设社会主义和谐社会，既是科学发展观的重要内容，也是落实科学发展观的重要举措；既是我国经济、社会发展的迫切需要，也是广大人民根本利益之所在。因此，我们一定要在科学发展观指导下，加强社会主义和谐社会建设。

(三) 必须坚持以人为本，始终把最广大人民的根本利益作为党和国家工作的根本出发点和落脚点

以人为本，是科学发展观的核心，也是构建社会主义和谐社会的目的。以人为本，一是说人是目的，即人是人的活动及社会发展的终极目的和归宿。这里强调的是“为了谁”的问题；二是说人是关键。与技术、自然资源、资本等物的因素相比，人这个因素最活跃、最重要、最根本。人力资源是最宝贵的资源，人才资源是第一资源。这里强调的是“依靠谁”的问题；三是说人是主体。人作为万物之灵，永远处在中心和优先的位置。在人与自然、人与社会、人与人的相互关系和相互作用中，人总是扮演主体的角色。而人的主体角色，只有在不断实现、发展和维护其经济、政治、文化、社会等各方面利益的前提下，才能得到更加充分的发挥。因此，从为了人的目的出发，通过依靠人所创造的各项成果都应当使人共享。发展的目的是为了促进人的全面发展，构建社会主义和谐社会的目的是为了给人的全面发展创造良好的社会环境。由此决定了构建社会主义和谐社会，必须坚持以人为本，始终把最广大人民的根本利益作为党和国家工作的根本出发点和落脚点，在经济发展的基础上不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，促进人的全面发展。

(四) 必须尊重人民群众的创造精神，激发全社会的创造活力

马克思主义第一次科学地解决了人民群众在社会历史发展中的地位 and 作用问题，认为人类社会的全部物质财富和精神财富，归根结底都是人民群众创造的，历史活动是群众的事业，群众是历史的主人。因此，只有充分尊重人民群众的创造精神，充分调动人民群众的积极性和创造力，才能激发全社会的创造活力，为经济社会发