

中原发展与治理创新

ZHONGYUAN FAZHAN YU ZHILI CHUANGXIN

杨健燕 著



人民出版社

中原发展与治理创新

ZHONGYUAN FAZHAN YU ZHILI CHUANGXIN

杨健燕 著



人民出版社

责任编辑:郭 娜

封面设计:姚 菲

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中原发展与治理创新/杨健燕 著. —北京:人民出版社,2017.12
ISBN 978-7-01-018641-2

I. ①中… II. ①杨… III. ①社会管理-创新管理-研究-河南
IV. ①D676.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 296097 号

中原发展与治理创新

ZHONGYUAN FAZHAN YU ZHILI CHUANGXIN

杨健燕 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.75

字数:289 千字

ISBN 978-7-01-018641-2 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 中原治理与法治创新	1
一、从管理到治理：一种理念的变革	2
二、中原经济区建设中存在的制度管理问题	10
三、中原经济区社会治理模式创新	15
四、中原经济区社会治理体系构建	27
第二章 机制创新与党的建设	39
一、两项机制建设的背景	39
二、两项机制建设的理论依据及其现实意义	46
三、两项机制建设的主要内容及其相互关系	65
四、推进两项机制建设过程中的重点和难点	93
五、两项机制建设与全面从严治党	104
六、推进两项机制建设的路径选择	114
七、两项机制建设的经验启示	121
第三章 战略思维与大学发展	129
一、河南省高等教育发展战略研究	129
二、略论现阶段高校的办学资金问题	166
三、大型水利工程移民教育资源布局决策问题研究	167

四、高等教育:企业投资的新亮点	182
五、高职高专在我国终身教育体系构建中大有作为	186
六、加拿大高等教育的发展对我国高等教育的启示	190
七、由科技革命看成人教育发展趋势	199
 第四章 群众路线与组织保障	205
一、构建践行群众路线长效机制	205
二、始终不渝坚守好党执政的生命线	207
三、领导班子建设的做法和体会	211
四、论领导干部法治思维及法治领导方式的培育	217
五、以人才培养质量提升推进党的青年工作	221
六、全面建设小康社会必须坚持党管人才	226
七、行政裁决性质探析	230
八、完善防范化解社会矛盾的行政裁决机制	239
 第五章 绿色理念与经济治理	245
一、绿色发展的动因与政策取向	245
二、提升企业创新软环境质量	248
三、实施开放带动战略建设内陆开放高地	250
四、公众诉求提升政府环境治理绩效的制度改进	253
五、低碳发展的政府调控路径选择	262
六、依靠技术进步,实现河南纺织产业的崛起	269
七、以信息化建设促进我国传统产业的跨越式发展	273
八、中国纺织工业亟待技术进步	278
 第六章 立德树人与学生成才	286
一、坚持德法相辅推进依法治校	286
二、突发事件造成大学生心理问题的应急干预	290

三、大学生法治教育中存在的问题及其解决对策	295
四、高等法学职业教育的特征与课程体系的构建	299
五、论公民意识教育和生态文明建设	305
六、充分发挥“主旋律”电影在高校的德育功能	310
七、如何对待新毕业大学生	314
八、树立正确道德观 走好人生每一步	317
参考文献	322

第一章 中原治理与法治创新

改革开放特别是实施促进中部地区崛起战略以来,河南省经济社会发展取得巨大成就,伴随传统的政府职能定位、国家和社会关系的变动,社会管理模式也在经济发展中不断创新,然而在中原经济区经济和社会现代化转型的过程中,现有社会管理模式还存在阻碍新型工业化、新型城镇化、农业现代化“三化”协调发展的诸多因素,经济发展仍以农业和粮食、生态和环境为代价。因此,如何具有针对性地持续深化社会管理创新,构建国家和社会生存和发展环境的新局面,成为理论界和职能部门共同关注的基本命题。正是基于社会的现实需求,党的十七大提出构建社会管理新型格局的基本要求,即“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”,首次在国家和社会管理体系的构建中引入了多元主体共同参与的积极合作结构。随后,2014年年底,党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,从党和国家政策的高度将社会管理提升到国家和社会治理的层面,并进一步将社会治理的创新发展路径定位于法治的基本思路之下。

因此,以法律现代化和法治治理的创新视角去审视和分析社会管理创新的历史变迁以及中原经济区在此历史背景下具体的社会管理实践改革将具有重要的社会和历史意义。具体说来体现在以下两个方面:

理论意义:第一,丰富和提高社会管理创新研究的理论框架,调整研究方向、开拓新的思路;第二,推动法学研究的跨学科研究能力,有利

于学科建设水平提升。

实践意义:第一,发展和形成中原经济区建设提供社会管理服务、法治服务的有效机制;第二,为政治体制和社会体制变革、决策提供智力支持,促成民间组织多元发育的动力机制;第三,对政府行政和管理理念,公务员队伍服务理念变革进行宣传教育。

一、从管理到治理:一种理念的变革

(一)“社会治理”的提出

管理理论是在漫长的人类发展史上基于社会变迁需求自然衍生的结果。如同政治、法律的产生一样,人类早期的管理行为,大多是伴随着社会生产或具体战争行动而出现的。事实上,人与自然、人与人之间进行社会生产的相互配合和协作乃是社会管理或组织的客观前提和现实基础,现代管理学的许多重要思想资源都以此为源头。因此,最初呈现的没有系统的管理思维或理论,只是散见于生产组织、国家社会统治过程中的具体的现实应对策略。这个过程时间较长,并直接与管理思想发展的第一阶段,即以“工具人”假设为基础的经验管理相连接。此时,生产的社会化程度不高,管理范围往往只限于家庭或手工业作坊。与之相适应,这一时期形成了基于“工具人”假设至上的管理模式,这种管理模式以主要用暴力取得绝对集权、组织结构简单、经验管理、以维护自身的权威与地位的稳定为管理的首要目标。

现代管理以“科学性”也就是人的理性为第一个认知特征,“经济人”假设起源于享乐主义哲学和劳动分工的经济理论,它认为市场中的主体能够基于自我利益的准确判断而作出对自己最有利的行为,并认为最大限度地满足个体的私利需求是市场个体一切行为的目标或归宿,每一个个体和组织都是为了寻求自己想要的最大的经济利益,才参与社会的生产和其他活动的,工作就是为了经济报酬。它的提出,事实上构成了科学管理的逻辑基础。

现代管理学的理论先驱泰罗认为利益驱动是用以提高生产效率的

主要途径,科学管理的核心就是发挥市场内在的利益激励机制。但是,科学管理并不是简单的个人主义或欲望驱动,科学管理重视科学的理性精神而反对单凭经验办事;科学管理重视整体个体的和谐协调,而不是个人间的结构和分工合作;科学管理想要实现的目标乃是以最低的投入实现每个个体最大的工作效率的发挥,从而获得最大限度的产出,最终有效地赢得整体和个体的共同发展。因此,这一阶段的管理强调生产方式的高效率,注重有效控制劳动力成本,管理目标的实现主要是通过劳动者、劳动时间、劳动行为等劳动过程要素的综合分析来获取。而同一阶段,以法约尔、韦伯为代表的组织管理学派,则对计划、组织、指挥、协调、控制等管理过程或职能,以及管理的组织类型进行了思考,但其基础都是经济人的精明计算。

经济人概念侧重于人对外在于自我的对象物的利用,而管理学中代替经济人概念的社会人的概念则更加侧重人与人在利用外物过程中的关系问题,以及该问题对利用外物状况的影响。1933年,埃尔顿·梅奥正式出版《工业文明的人类问题》一书。该著作将霍桑实验的结果作为其对管理学研究的创新基础,在其著作中正式提出了“社会人”又称“社交人”的概念。此概念产生后不久,就与行为科学的发展相关联,随后在20世纪四五十年代美国心理学家马斯洛提出人的需要层次理论之后,管理理论越发关注复杂的人的综合需求、特别是基本问题解决之后的较高的自我实现需求。实际上,这同政治哲学领域所主张的主体自觉性、社会面对国家的独立性认知一脉相承,并在彼此的领域内互相促进。基于此,管理理论的人性化倾向开始凸显,并日益成为主流,这就为人际关系管理学派、组织管理学派、社会系统学派等的发展提供了契机。

以理性为主导的现代社会之发展一方面创造了辉煌的成就,但另一方面这一过程中也带来了诸多的问题,理性的迷失和理性的有限性问题同时日渐凸显出来。20世纪八九十年代以来,伴随着社会化大生产和现代科技的持续深入发展,全世界的经济、政治、文化体系都出现了历史性的系统化变革,地球村、生态、信息、一体化等现象全面地重塑

着现代人类的生产方式、生活方式、交往方式和思维方式,市场失灵和政府失灵等问题都受到了管理理论的重视,并且非理性主义、现代性问题的产生和后现代对主体的反思等思潮也为管理理论的创新提供了强大的动力。政府对经济、政治、文化等的管理相对于社会其他事务的独立性和支配性受到挑战,政府的控制和协调如同人的大脑对人的行为之命令一样并不必然总是保持理性的选择,社会运动是复杂的,这一命题日益受到管理理论的普遍认可。事实上,在这个全面发生变化的时代,基于现代性问题反思而诞生的公共管理理论正在悄然兴起,其即将为整个社会共同体和普通个体在社会中角色的重新定位提供新的指导和方向。^①

当管理的公共性问题获得共识之后,一种更为现代化、科学化、系统化的管理创新得以产生,这就是融合法治理论的现代社会治理理论。“治理,也叫社会治理,是从西方引入的社会学和管理理论概念,其代表着当前世界社会管理的发展趋势。社会治理本质上包含有互相关联和互为解读的三层含义。其一,社会治理的基本指向乃是实现社会和谐有序的总体性目标,国家政府的行政性、权力型管理只是一种特定的手段。为实现社会治理的总体目标,还可以有其他多样化的工具或手段,特别是基于社会内部产生的自我服务、自我管理 etc 组织体系。其二,社会治理的参与主体必然是多元化的、多层次的主体,社会不能被简单地区分为管理者和被管理者二种,国家或政府与社会的关系不是

① 公共管理理论不同于传统的政府行政管理。行政管理学主要研究行政机构和行政人员的组织管理和总体调度问题,包括行政立法、行政执法、行政监督等制度整体,以及整个行政体系的模式、范例与运行机制;行政管理学在一定意义上更是组织行为学的一个分支,其侧重注意和保持行政系统(包括政府部门体系)运行与控制的有序化。公共管理学关心的重点则与此不同,它更主要的是强调管理目标即公共事务的有效实现,公共管理机构自身的有序化与组织协调过程乃是服从于目标的必然程序。显然,公共管理学的概念涵盖面更为宽广和深刻,与行政管理学研究 and 处理的对象不同,公共管理不是以政府为中心的,而是以政府所面临的各类公共性问题为中心的、开放性的管理理论体系,这里开放性的意义十分丰富,指涉现代社会所具有的既非纯政府也非纯市场、既非纯营利性也非纯不营利性的双重属性复杂事务。国家和社会对此类事务的治理体系构建实际已经远远超出了传统政治、行政研究领域,并且也超出了纯经济学领域的范畴。

权力支配和义务服从的单向关系,权力来源于权利并服务于权利,所有的社会成员都应当是管理或治理的积极主动参与者。其三,国家和社会治理的手段不限于行政强制力,社会治理更重要的是形成和完善市场化和社会化的治理激励机制体系,引导和发展政府市场共同提供公共服务以及社会自治和公民个人自我管理的多种方式共存的新局面。”^①

治理理论是传统管理理论划时代的又一重大变革,它的兴起源于全球性的国家和社会治理危机,这种危机在发达国家表现为全能型福利主义政府的失败,在发展中国家则表现为社会解体、国家政府行政职能的崩溃,而这又根源于政府和市场角色定位的双重错位、失位等困境。伴随这种社会经济新情况和新问题的产生与不断升级,国家、市场、社会三者之间的关系发生了革命性的变化,国家体系内部、部门内部与部门之间、社会各类组织内部与组织之间、国家与社会组织之间的互动日益频繁,民间非官方组织的力量不断壮大,并且其社会参与能力特别是政治参与能力持续提高。社会治理问题的解决再也不能简单地借助于纯粹社会主义型的、由上而下的国家计划,或凭借完全依靠市场经济无为而治的单一资本主义体系寻求解决了。^② 在这个日益全球化的社会里,多元化的社会主体其整合、协调和参与社会生产、生活功能的不断分化和变迁,结果不断地加剧着现代社会的各种复杂性,最终,导致跨越和交叉社会、空间和时间的诸多系统之间更加相互依赖。

既然客观世界的内在稳定结构发生了本质性的变化,那么以该结构为直接对象的政策制定所围绕的中心当然也应发生相应变化。因此,适应这种变化所产生的治理理论就改变了原有管理的单向性、权力性、支配性,而发展出拥有互动、权利、参与等更加重视个体主体的治理新时代。

尽管社会管理必然地将社会控制或化解社会矛盾作为自身内容的

① 魏礼群:《社会建设与社会管理》,人民出版社 2011 年版,第 290 页。

② 夏建中:《中国城市社区治理结构研究》,中国人民大学出版 2011 年版,第 30 页。

重要层面,但是,以控制和矛盾化解的手段和策略保持社会秩序稳定与良性运作只是社会管理的器用层面,社会管理之中最为根本的目标和内容应是满足人民的基本需要,在保障社会全体成员基本权益的同时不断地遵循规律发展各类新型权利,拓展社会和社会成员的新的发展空间。

当前,中国的经济体制正处于从社会主义计划经济向社会主义市场经济的转型期,产业结构形态正处于从农业社会向工业社会和后工业社会的转型期,包含文化价值体系在内的社会整体正处于从传统社会向现代社会的转型期,社会结构、社会组织形式、社会认知理念等都发生了极其深刻的变化,诸如公共事务的复杂性、利益主体的多元化、民众需求的多样性等新的社会治理对象和结构不断产生新的特征。在此情况之下,国家和政府进行社会管理的难度不断增大,传统的权力高度集中、政府包揽一切的统权和全能保姆式管理不再适应现实之社会要求,社会经济制度的变迁客观上提出和衍生着国家管理模式新的变革需求,即从管理走向治理。

“管理”和“治理”尽管都在强调政府对社会的职能和责任,但二者根本上是两种不同的治国执政和社会建设管理体系构建的观念。管理意味着权力的暴力强制,其具体体现为政府机构下命令、发指示的权力习惯行为,体现为层级推进的命令式、运动式逻辑策略;而治理则强调政府和社会之间的相互融合、公与私之间的相互沟通、权力与权利之间的妥协。所以,治理要求的是社会民众与国家政府等多主体基于公共目标同一的互动协作。从经济学的视角来看,治理就是充分以市场主体的利益需求作为制度供给的驱动力,有效地实现政府、社会、民众多元主体参与市场进行产品开发和议价消费的总体性过程。

治理作为一种政治过程,虽然需要权威,但这个权威的来源不同于管理要求的以国家或政府为中心单一确定性,而并非一定是政府机关,其具有多中心权力来源的特点。此外,就政府管理的过程而言,管理权力的运行方向总是自上而下的、单向的、命令控制型趋势,而就政府治理的总体过程来说,治理乃是一个上下互动、以权利平等商谈、目标统

一后的动态行为决策体系,分散化与集中化相结合的辩证运动是治理的核心要求。

具体到中国当代社会管理发展的历史,实际上中共中央在新的历史时期已经意识到,加强和创新社会管理,必须注重社会性和非政府性要素的介入,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”社会管理格局命题的提出,就是对上述理念的初步表述。

在历时数年之后,经过了集中的改革尝试和经验总结,社会管理创新获得了新的历史性进展。2014年1月1日,习近平同志在《人民日报》海外版发表题为《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》的文章,对社会管理创新形成了新的拓展,通过对国家治理体系和治理能力基本含义的界定,将管理向治理的转变明确为发展方向。根据文章精神我们可以得出:国家治理体系乃是一个综合性的社会调控体系,其主体内容应当包括经济、政治、文化、社会以及生态文明建设等诸多领域的制度安排和机制设计,而且国家治理体系在中国国情之下必须高度重视党的领导和国家治理体系间的关系;而国家治理能力的建设则具体是指国家治理社会事务的规则制定和运用的综合能力,其具体指向的治理对象涉及改革发展稳定、内政外交国防和治党治国治军等各个方面。

国家治理的现代化,一方面要强调和加强国家治理体系的现代化,另一方面则是要强调和加强国家治理能力的现代化,双重现代化乃是国家治理的本质要求。具体说来,国家治理体系现代化就是指构建科学指导思想,创新科学的多元组织机构,制定科学的统一的法律法规,培育科学的全面的拥有较高能力的治理人员等,最终将理念、组织、制度、人员等上述各要素有机结合,形成相互关联、相互协调的、统一完整的稳定治理结构整体;国家治理体系现代化也意味着国家治理要更加科学、更加民主,同时也要制度化、规范化、程序化,总之,要充分实现法治要素在治理体系当中的全面渗透。国家治理能力的现代化则意味着以事权、财权为核心的国家执政能力,以公民素质、社会文化培育等为中心的社会自治能力等方法方式的全面现代化,同时也包括治理信息

化、网络化建设等治理技术的现代化。

（二）以“法治”落实和推进社会治理

法治事实上乃是社会治理策略的一种具体选择。而社会治理从最为根本的也是政治哲学的视角来看,其本质上乃是具有主体性的社会人面对世界客体的复杂性,自觉认识、遵循和利用人、自然和社会之各种客观规律,努力去构建和发展良好的秩序,以调整人与自然、人与社会以及个体之间关系的过程,最终,其目标在于人的自我本性的完美实现和和谐。因此,从科学和民主的观点来看,社会治理体系中最积极、最主动的要素即治理权力的来源应当是人民个体和整体的权利。执政者所掌握权力事实上不过是人民权利的衍生品即权力的使用权,执政者不能拥有其所有权,在这种委托和授权的关系下,国家政府进行的社会治理当然不是一种统治,而仅仅是一种管理或治理。所以,社会治理的方式基于权力运行的现实状况就必然具有多种模式,而迄今为止,人类最佳的选择就是被称为善治的法治,法治就是一种理想的善治、就是最好的社会治理模式。^①在这个系统化的运动过程中,政府、各类社会组织以及社区和公民个体等社会行动主体,通过构建平等合作型伙伴关系,依法对社会公共事务和个体社会生活进行规范和管理,有效协调人与自然、人与社会之关系,最终实现公共利益最大化。

社会治理由于是对社会公共事务的整体性治理,因此,其不可避免地要面对国家利益、政府利益、公共利益、个体利益的交叉冲突和平衡等复杂问题,从而,社会治理的高效运转和目标实现必然需要国家强制性权力的客观支持作为后盾。社会治理本质上不可能脱离社会或国家权力的有效规制,而社会或国家权力内容和实施实际上包括权力的所有与权力的使用两个具体层面。传统社会,所有权和使用权实质上都归属于作为上帝代表的世俗君主等统治阶层,权力行使的结果就是权力所有者和使用者的权力支配对象的完全的、无协商余地的统治形态。

^① 严存生:《社会治理与法治》,《法学论坛》2014年第6期。

现代社会之所以说从统治变为管理,根本的原因就在于实现了权力所有者和使用者的相对分离,真正权力所有者主体是社会的普通个体和社会公众、是人民,而国家和政府机器的构造只是作为社会公众或个体、人民的代表,接受委托行使权力的使用权,管理的历史性内涵就在于此。

但是,如同上文所讲,管理由于现代性问题的发展,基于现实社会的需求,获得了内在的改革和创新,这就是治理,社会治理是社会管理创新的历史进步形态。在社会治理这一历史新形态中,治理的对象理性地区分为人和自然两大类别;治理的主体不再是政府的一元化,而是多中心多元化的众多主体,并且这些多元众多主体形成网络化的平等协商模式,去除了政府权威的行政单行性向度。而且社会治理的手段发展为综合化的体系,不是威权主义的强制,而是集合权力强制、权利参与、责任控制、道德教化、精神文化塑造的复合手段;同时社会治理更坚持以人为本的价值目标主导模式,治理的工具性意义降低,而强调人们在治理过程中作为人的需求的现实满足和价值实现。从而,社会治理最终所要实现的乃是善治。

社会治理有两种典型类型即人治和法治,法治乃是善治的最优选择。善治,就是良好的社会治理,其根本追求就是实现公共利益最大化,其治理的模式或方式就是政府与公民充分沟通和协作的对社会共同管理,其基本的依靠乃是体现善之本质的法律之治。“善治”事实上,已经成为社会共同体及其个体成员共同追求的目标,尽管各民族国家、各类型政府或社会共同体的政治制度、文化体系不尽相同,但在社会治理模式的选择上,大家都希望以最低的行政成本来获得最优质的公共服务和最多数公民的支持,而其实现的基本途径就是良好规则有序运行的善治模式。^①

^① 俞可平认为:“善治的基本要素有合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应(responsiveness)、有效(effectiveness)六个方面,合法性要求的是社会权威确立的基础必须获得社会的普遍认可,具有规范存在的价值正当性,透明、责任、法治则关注整体过程和程序的有序和可操作化,回应和有效则更加突出治理的目标重要性即公民需求的满足。”参见俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第8—10页。

在中国现代社会转型的历史进程中,法治构成了现代社会秩序的基石,因此,坚持依法治国,以法治推动现代社会治理的深度变革和发展将是必然之选择。但是,作为从西方传来的现代法治,如何在中国落地生根,或者说如何探索建立法治中国的特色道路是我们的基本使命所在。一定意义上,法治在历史发展过程中,曾经区分为形式法治和实质法治两种类型,“形式法治的本质内涵是指规则适用的普遍性和严格有效性,其要求创制一套完整的、富有操作性的法律规则,同时作为规范政府执法行为和公民个体市场行为的法律规则必须获得完全和充分的实现,因此,规则的权威性是形式法治关注的核心。……而实质法治属于关于法律和社会治理总体的价值判断,其强调法治的内在正当性,其关键在于要求法律必须合乎正义,体现社会主体对人的内在自由和外在自由相统一的合理实现”。^①形式法治特别强调的是理性等自身的有限性,强调法律的绝对独立性和功能意义,所以,认为程序和规则乃是保障和划定权力的边界,其极化模式就是绝对的法条主义。实质法治则重视价值等法律秩序建设之实体性目标的实现,要求规则和制度的内容必须符合善治的内在原则。而现代法治则是二者的有机统一,规则之上和规则至善同时存在。

二、中原经济区建设中存在的制度管理问题

2012年11月,国务院正式批复《中原经济区规划(2012—2020年)》,中原经济区这一重要经济社会发展之区域性定位正式成为我国经济社会发展中一个标志性的区位概念。中原经济区地处中国整个经济社会文化发展和地理意义上的中心地带,其是以郑州都市区为核心、中原城市群为支撑、涵盖河南全省延及周边地区的经济区域,在这个区域,无论是地理位置的战略价值,还是人口等消费需求决定的市场潜

^① 史海泉:《形式法治和实质法治——中国社会主义法治建设的类型取向》,《石河子大学学报(哲学社会科学版)》2008年第4期。

力,以及社会传统和发展变革之中的文化底蕴,都属影响全国的基本主体功能区。《规划》将郑州定位为立足中原、服务全国、连通世界的国际化航空大都市,明确了将郑州提升为国家区域性中心城市的基本地位。同时,基于中原经济区原有经济社会基础的现实考虑,《规划》还将新型工业化、新型城镇化与农业现代化相互融合之“三化协调发展”的总体性战略规划,致力于构建国家重要的粮食生产和现代农业基地、重要的全国经济增长板块、区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽,同时努力发展和形成华夏历史文明传承的优质创新区域。

在这种历史和时代背景之下,中原经济区建设获得了前所未有的新机遇,同时也面临着艰巨而重大的挑战,在这个过程中,为保障上述目标的实现,中原经济区社会管理改革创新势在必行。为更好地构建新型社会,从管理模式走向社会治理的新时代,首先必须详细考察中原经济区现存社会管理制度缺陷及其原因。

(一) 经济基础的结构不平衡

中原经济区加快发展面临着诸多矛盾和挑战,但最为突出的就是经济基础的结构不平衡。集中表现在:

城乡发展极不均衡,农村经济水平处于较低的状态。中原经济区作为传统农业大省,农村人口数量和农业产业比例较高、基数较大,承担着粮食生产的重要任务,同时,农村富余劳动力亟待进行市场化和工业化转移,并且农村地区科技基础薄弱和基本公共服务水平低更严重制约着上述几个方面的发展,因此,人多地少、城镇化水平低等现实性的“三农”问题成为制约“三化”协调发展突出因素,成为最主要的发展矛盾。

资源丰富和工业基础薄弱,粗放式和资源耗费型生产比重大。中原经济区由于地处我国的内陆地区,改革开放的步伐相对缓慢,工业化建设起步晚、起点低,数十年来主要依靠资源的粗放式开发而进行初级的积累,导致资源损耗严重,生态破坏大,工业化水平和规模低下,很难形成结构性产业升级。