

构建和谐社会 促进社会稳定

主 编 唐铁汉 袁曙宏

副主编 许耀桐 薄贵利 杨小君

国家行政学院出版社

构建和谐社会 促进社会稳定

主 编 唐铁汉 袁曙宏

副主编 许耀桐 薄贵利 杨小君

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建和谐社会 促进社会稳定/唐铁汉,袁曙宏主编.
北京:国家行政学院出版社,2006.12
ISBN 7-80140-545-5

I.构… II.①唐…②袁… III.社会主义建设模式-中国-文集 IV.D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 154479 号

书 名 构建和谐社会 促进社会稳定
作 者 唐铁汉 袁曙宏 主编
许耀桐 薄贵利 杨小君 副主编
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京时事印刷厂
版 次 2006 年 12 月北京第 1 版
印 次 2006 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 28
字 数 630 千字
书 号 ISBN 7-80140-545-5/D·246
定 价 58.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

在全国行政学院“构建和谐社会、促进社会稳定理论研讨会”

上的讲话(代序)·····	陈福今(1)
转变政府职能与构建和谐社会·····	唐铁汉(5)
关于构建我国法治政府指标体系的设想·····	袁曙宏(11)

构建和谐社会、促进社会稳定与加强农村基层组织建设

农村基层组织建设与社会稳定研究

——北京市农村基层党组织和村民自治组织建设状况的 调查与思考·····	北京行政学院课题组(19)
加强农村基层组织建设 促进农村社会稳定和谐·····	湖南行政学院课题组(29)
加强西部农村基层组织建设 促进社会稳定·····	宁夏行政学院课题组(36)
加强基层组织建设 维护农村社会稳定·····	殷庆言(45)
构建适合农民工特点的社会养老保险制度·····	李 鸥(48)
民间信仰与社会主义新农村建设·····	陈传善(51)
我国转型期农村文化结构变迁与社会稳定 ——关于反邪教问题的一些制度思考·····	李 涛(55)
农村社会保障制度建设与农村基层社会稳定·····	李海鸣(58)
农村宗族势力与农村基层组织建设·····	李民昌(61)
和谐社会中农村社会保障制度的完善·····	罗 莉(64)
充分发挥基层党组织在维护社会稳定中的重要作用·····	陈平其(67)
农村劳动力流动与和谐社会的构建·····	谢西庆(70)
新农村社会和谐与完善失地农民征地补偿机制研究·····	滕亚为(73)
我国农村城镇化进程中的一个盲点 ——关注失地农民在社会生存转换中的心理适应问题·····	肖仲辉(77)
新时期乡村人民内部矛盾的依法化解 ——以云南省昆明市为例·····	陈文兴(80)
村民自治实践中欠发达农村社会稳定问题探析·····	尹 毅(83)
村民自治与农村基层社会稳定·····	汪向东(87)
建立健全农村社会保障体系 促进农村基层社会稳定·····	李顺义(90)
社会利益协调机制的构建与完善·····	卞苏徽(94)
化解农村城市化中的社会矛盾 ——深圳农村城市化矛盾问题调研·····	袁晓江(97)

新农村建设中的宗教问题及其对农村基层社会稳定的影响	黄建明(100)
建立健全全社会利益协调机制与社会主义和谐社会的构建	陈先春(103)
畅通民主渠道 构建和谐社会	
——武汉市江堤乡“民主议事赶集会”的调查与思考	李军银(107)
关注农村社会治安问题	宁金和(111)

构建和谐社区、促进社会稳定与加强城市基层组织建设

“城市基层组织建设与社区稳定”研究报告	辽宁行政学院课题组(117)
关于加强城市基层组织建设 维护社区稳定	
的调研报告	山东行政学院课题组(124)
加强城市基层组织建设 促进社区稳定调研报告	重庆行政学院课题组(132)
加强城市基层组织建设与促进社区稳定	雷鸣 范文(140)
论社区自治进程中城市基层组织建设的新思路	邓名春(144)
对当前我国社区稳定问题成因的分析	陈星博(148)
加强社区基层组织建设 完善社区矛盾调节机制	胡仙芝(152)
营造和谐心理环境 推进和谐社区建设	李淑华(156)
领导干部要努力提高公平处理社区利益关系的能力	于连锐(160)
改革收入分配 走向共同富裕的对策选择	李炳炎 方竹正(164)
维护社区公平与公正是党执政为民的要求	龚培兴 潘泽林(168)
劳资关系与政府协调作用的若干思考	郭爱萍(172)
对当前影响社区基层社区稳定的主要问题和原因的分析	刘士竹(176)
贫富差距对我国社区稳定的负面影响及未来趋向	谢林平(180)
在化解社区拆迁纠纷中构建和谐社区	傅 琼(183)
和谐目标下的公共危机前置管理	杨静光(187)
积极探索社区管理创新 促进社区稳定和和谐	
——昆明市盘龙区“一委一站”社区管理模式经验	钱 红(191)
当前我国人民内部矛盾特点及其深层次原因分析	周 杰(195)
正确处理人民内部矛盾 努力推进和谐社区建设	刘松枝(199)
再造居民委员会	
——中国城市基层社区治理模式的突破口	许剑波(203)
人民调解与和谐深圳	宋腊梅(207)
加强社区党建 维护社区稳定	王克群(211)
地方党委执政能力的全面提升是构建和谐社区的基础和保障	
——以章丘市统筹经济社会发展为个案	张爱军(215)
民意表达机制与构建和谐社区	张葆君(219)
浅论城市社区组织在维护社区稳定中的作用	郑卫国(223)
试论公共行政对社会矛盾之化解	李艳中(227)

构建和谐社会、促进社会稳定与 非政府组织发展和管理研究

中国非政府组织发展和管理调查研究·····	上海行政学院课题组(233)
江苏民间组织的发展及其管理研究·····	江苏行政学院课题组(241)
构建和谐社会视角下的非政府组织发展和管理研究	

——以安徽省的经验做法为例·····	安徽行政学院课题组(249)
广东非政府组织发展和管理研究·····	广东行政学院课题组(258)
中国社团组织分类研究·····	汪玉凯(267)
非政府组织何以能够生存与发展·····	马庆钰(271)
发展非政府组织、构建和谐社会的对策·····	李军鹏(275)
构建和谐社会与发展慈善公益组织·····	张占斌(279)
关于行业协会的理论研究·····	吴刚(282)
发展非政府组织 构建和谐社会·····	庄度友(285)
我国地方非政府组织发展的问题与对策研究·····	焦述英 牟春野(289)
和谐社区建设语境下的非政府组织与公民	

社会:中国的实践与反思·····	刘中起(293)
论政府与民间组织在社区治理中的和谐运作·····	马立(296)
南京地区非政府组织的管理体制与运行机制研究·····	王世谊(300)
积极培育和发展非政府组织 促进社会稳定与和谐·····	颜如春(303)
云南省行业协会发展现状、问题及对策探讨·····	马国芳 谢凯明(307)
我国非政府组织发展的对策探析·····	于飞(311)
论非政府组织在城市社区治理中的功能·····	陈华(315)
关于培育和發展非政府组织的政策思考·····	尤京文(319)
从“广州社情民意研究中心”看非政府组织在	

构建和谐社会中的作用·····	李萍(323)
发展公民社会组织 促进和谐社会建设·····	韦朝烈(327)
发达国家与发展中国家非政府组织管理的经验	

——国外电子参与模式研究·····	陈祥荣(331)
-------------------	----------

化解社会矛盾、促进社会稳定的法律法规体系研究

建设法治政府在构建和谐社会中的作用·····	北京行政学院课题组(337)
法律法规体系建设与化解社会矛盾、促进社会稳定·····	福建行政学院课题组(345)
今后八年建设法治政府的重点、方法和步骤·····	湖北行政学院课题组(353)
法律制度建设与化解社会矛盾、促进社会稳定·····	四川行政学院课题组(359)
提升法律质量 依法化解社会矛盾 构建和谐社会·····	王宝明(368)
提高政府执行力 确保中央政令畅通·····	徐珂(372)

我国土地征用纠纷解决机制研究·····	王 静(376)
公民利益表达与我国信访制度的完善·····	田忠宝 郑文靖(380)
建设法治政府与构建和谐社会·····	栗晓宏(384)
建设法治政府在构建和谐社会中的作用·····	李晓强(387)
法治政府是中国构建“和谐社会”的根本前提·····	谈 天(390)
当前我国社会纠纷和矛盾的现状特点	
——化解社会矛盾,促进社会稳定的法律法规的体系研究·····	陈 宁(393)
当前中国法治政府建设的必要指标初探·····	赵学强(396)
我国社会纠纷的现状与民事法律解决机制问题研究·····	陈发桂(399)
论公权与社会稳定 ·····	曾 林(403)
关于城市房屋拆迁行政裁决、主要争议点与立法建议	
——以成都市近年实践为典型的实证分析 ·····	李延铸(407)
论行政诉讼法律制度的目的 ·····	曾 竹(410)
析行政纠纷的调解解决问题 ·····	吉龙华(413)
建设法治政府是构建和谐社会的内在要求 ·····	曹闻民(416)
促进西部边疆民族地区社会稳定与和谐的法制建设思考 ·····	陈奇彪(419)
论弱势群体权益的法律保护 ·····	赵涟漪 宋振玲(423)
论我国信访制度的完善 ·····	敬志伟(426)
公正执法 建设和谐社会 ·····	郝颖钰(429)
建设法治政府的指标体系分析 ·····	赵汝周 张洪彬(432)
以法律手段化解西部民族地区宗教矛盾 ·····	孙恪廉(436)
后 记 ·····	(441)

在全国行政学院“构建和谐社会、促进社会稳定理论研讨会”上的讲话

(代序)

陈福今

为了贯彻落实党中央提出的科学发展观,构建和谐社会,加快经济、政治、文化、社会领域各项事业的发展,今天,我们在这里举行“构建和谐社会、促进社会稳定理论研讨会”。我谨代表国家行政学院,向特邀莅会的各位专家学者,向来自全国各地行政学院的代表表示热烈的欢迎!

构建社会主义和谐社会,是以胡锦涛同志为总书记的党中央,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想的伟大旗帜,紧密结合新世纪新阶段国际国内形势的发展变化提出的重大战略思想和重大战略任务,是中国特色社会主义发展到新阶段后形成的新的伟大战略部署。它凝聚了全党的共识和集体智慧,体现了党中央立足中国、放眼世界的高超谋略。行政学院要为全党和全国的工作大局服务,集中研究具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实际问题,努力发挥思想库和智囊团的作用。我们要紧紧抓住构建社会主义和谐社会这一全党和全国的重大主题,多层次、多角度、多领域地展开理论研究和对策探讨,力争在社会上尤其是相关学术领域取得具有重大影响的科研成果,为党和政府的战略决策起到重要咨询作用。根据行政学院的科研重点和科研力量,我们研究确定了关于构建和谐社会的若干主要课题,加强基层组织建设、非政府组织的发展与管理、构建促进社会稳定的法律法规体系问题等。围绕这些课题,各课题组展开了认真研究和深入探讨。现在,经过大家的共同努力,国家行政学院3个课题组的调研报告和有关地方行政学院15个子课题组的调研成果已经初步整理出来。同时,全国40多家地方行政学院围绕这些课题,撰写了180篇论文。正是在这样的基础上,我们召开这次理论研讨会,大家济济一堂、群策群力,进一步探讨如何构建和谐社会、促进社会稳定的重大理论问题。

第一,加强基层组织建设,保持基层社会稳定,是构建和谐社会的重要基础。中央领导同志多次说过这样的话:基础不牢,地动山摇。中央要求我们就加强基层组织建设的问题展开研究,充分体现了党中央、国务院对当前社会稳定问题的高度重视。但是,从目前基层社会的实际状况来看,基层组织建设情况不容乐观,存在着一些不容忽视的问题,其中有些问题比较明显,后果比较严重。这些问题在一定程度上影响着基层社会的稳定,进而影响到我们构建社会主义和谐社会的大局。

基层组织建设不仅是个重要的实践问题,而且也是一个重要的理论问题。从理论和实践上开展研究,直接关系到基层组织建设的成效。目前,国家行政学院基层组织建设

课题组和地方行政学院的子课题组对此作了初步的探索。总体来看,该课题的研究重点关注了基层组织建设中的直接关系到基层社会稳定的突出问题。如农村基层组织建设中的“两委”关系问题、乡村关系问题、村委会选举中存,的问题、城市基层组织建设中的民主政治建设不力的问题、基层管理体制滞后的问题,以及这些问题给基层组织建设、基层社会稳定带来的不良影响。在此基础上,总结了各地处理上述问题、搞好基层组织建设的主要经验和做法。课题组的调研报告,对今后如何加强基层组织建设、促进基层社会稳定,提出了相应的对策和建议。这些研究对于有关决策机构和广大基层干部全面认识目前基层组织建设中的问题,查找产生这些问题的根源,明确今后基层组织建设的工作重点,具有比较重要的理论指导意义和实践参考价值。

第二,规范非政府组织的发展与管理,创新社会管理体制,是构建和谐社会的客观要求。随着行政管理体制改革的深化和政府职能的转变,非政府组织担负了原来由政府承担的大量的社会公共服务职能,为政府管理体制改革的和政府职能转变创造了良好的外部条件。非政府组织在促进社会稳定、实现社会和谐中发挥着重要的社会服务、社会沟通与社会协调功能。正因为这样,在深化行政管理体制改革、构建和谐社会和政府职能转变的过程中,一定要做好对非政府组织发展和管理的研究工作。

经过这一段时间的调研,非政府组织发展和管理研究课题组的报告表明,发展非政府组织能够有效地提高社会治理的总体水平与质量。非政府组织能从整体上提高社会自我管理的能力,是社会发育程度提高的重要标志。发展非政府组织,有利于缓解社会矛盾,形成制度化的社会矛盾解决机制。非政府组织的多样性使非政府组织广泛地反映了多元利益主体的利益要求,培育有秩序的利表达和利益诉求,从而有利于形成有组织的协商对话机制。社会团体、行业协会、中介组织等非政府组织可以通过利益表达和博弈来化解社会矛盾,形成社会管理和社会均衡发展的合力。非政府组织作为社会组织的有机组成部分,便于在国家与公民之间建立起一条缓冲社会矛盾、实现社会公正的宽松地带,达到社会阶层结构的和谐状态。非政府组织能够有效提供相当一部分群众性、社会性和公益性的社会公共服务,从而有利于社会稳定。特别是通过发展为弱势群体提供慈善性、公益性和服务性事业的非政府组织,成为解决弱势群体问题、促进社会稳定的重要途径。健全完善非政府组织还可以创造新的社会网络,更好地整合社会资源、维护社会稳定。例如,非政府组织开展旅游健身、文化艺术、兴趣爱好等活动而形成的结社,有利于凝聚社会人群,减少边缘化。通过非政府组织的团体活动,有利于实现成员行为的自律,从而使参加社团的成员更好地适应社会规则,维护社会秩序。

第三,构建促进社会稳定的法律法规体系,加强制度建设,是构建和谐社会的必然要求。构建和谐社会,维护社会稳定,离不开依法行政、建设法治政府。自党的十五大提出依法治国的方略以来,各级政府及其工作部门加强了依法执政、依法行政,严格行政执法,强化执法监督,使依法办事的能力和水平不断提高。但与依法治国的客观要求相比,依法行政还存在不少差距,在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象,妨碍了经济社会的全面发展。为此,必须积极探索预防和解决社会矛盾的新路子,建立健全相应的制度。行政机关要依照法定权限和程序,遵循公开、公平、公正的原则及时处理矛盾纠纷,并形成高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制,这是实现依法行

政的根本要求。

构建促进社会稳定的法律法规体系的研究课题,国家行政学院和地方行政学院有着一定的优势。法学课题组的研究也取得了令人瞩目的成果。课题组在报告中指出,维护社会稳定,加强法制建设,主要是分析和解决人民内部矛盾问题。构建和谐社会,促进社会稳定,很重要一点在于要按照党的十六大、十六届四中全会关于构建社会主义和谐社会的要求和“十一五”规划的要求,加强调查研究,深入探索新形势下人民内部矛盾的规律和特点,努力探讨正确处理人民内部矛盾的新思路、新方法、新途径,为防范、应对、化解各类矛盾提供理论和对策支持;运用社会主义法治理念,科学分析我国现阶段各利益群体分化与组合的条件、原因以及他们的利益要求和利益关系,研究制定协调各类矛盾的有效对策;研究把握在市场经济条件下进行社会管理的新思路、新办法,建立健全社会协商对话制度,完善信访体制和机制,建立一套反应灵敏、指导得力、协调有序、运转高效的应对突发事件的预警机制和处理机制;积极研究和掌握新时期群众工作的特点和规律,善于处理与群众利益密切相关的复杂棘手问题,综合运用思想、道德和法制的力量,加强教育疏导工作,维护人民群众的合法权益,化解矛盾和冲突,提高做好新形势下信访工作的能力和水平。

以上所谈,是我个人对促进社会稳定、构建和谐社会理论问题的一些理解和认识。应该说,我们开了一个好头,已经取得了初步的成果。当然,我们还要作出进一步的努力,扎实有效地做好后续的研究工作。下面,我就深化三个课题的研究提出一些建议。

关于加强基层组织建设研究方面,下一步的研究要密切结合相关基层组织建设的具体实践来展开。社会主义新农村建设的促进基层社会稳定、构建和谐社会的一项重要举措,加强基层组织建设应该与此有机紧密结合起来。同时,还要和乡镇机构改革、城市社区改革等直接与基层组织建设密切相关的具体政策结合起来,建立和完善维护社会稳定的政策体系、管理格局以及解决社会矛盾的工作机制。一是在农村基层组织建设方面,要重点研究如何通过强化乡镇政府的公共服务职能,建立民主、高效的乡镇行政运行机制,提高基层组织的权威性和有效性,通过搞好村级正式组织建设、以农村专业经济合作组织为主的农村非政府组织建设和相关制度建设,建立和谐有效的村庄管理机制等。二是在城市基层组织建设方面,要重点研究如何通过健全社区的组织体系和治理结构,改革街道的组织体系等,完善城市基层组织的组织体系;理顺城市基层组织的管理体制问题;健全城市基层组织建设的保障机制问题。

关于非政府组织发展与管理研究方面,要以非政府组织的一些基本理论,包括公民社会理论、第三部门理论、治理理论、社会资本理论等等为基础,进一步研究如何完善非政府组织法律体系问题。研究修订和健全非政府组织管理法规,完善非政府组织法律体系;研究非政府组织管理体制问题,非政府组织的成立制度与准入制度的改革问题;研究政府对非政府组织的监管和服务问题;研究构建非政府组织体系的问题,包括非政府组织的布局、结构、治理制度等内容;研究非政府组织参与公共服务供给的政策问题;研究非政府组织能力建设问题,包括完善非政府组织的治理结构、决策机制、议事规则,建立职业化的非政府组织队伍,完善非政府组织的自律机制等问题;研究境外在

国内的非政府组织的监管问题,充分发挥其促进社会稳定的有益作用,防止其对我国社会稳定构成危害与威胁。

关于化解社会矛盾、促进社会稳定的法律法规体系研究方面,要认真研究建设法治政府目标体系及其促进社会稳定化解社会矛盾的目标要求;研究如何改变行政机关与依法行政不相适应的思想观念和行为方式的问题;研究如何通过依法行政,推动政府职能转变的问题;研究如何明确中央与地方、政府与部门的职责权限的问题;研究如何形成科学决策、权责对等、分工合理、执行顺畅、监督有力的行政管理体制的问题。

同志们,这次理论研讨会,是行政学院系统对构建和谐社会、促进社会稳定的积极的建言献策。研讨会期间,我们要认真进行学术交流、经验总结和相关问题的研讨。我预祝研讨会取得圆满成功!

(作者为国家行政学院原党委书记、常务副院长)

转变政府职能与构建和谐社会

唐铁汉

构建社会主义和谐社会,是提高党的执政能力、巩固党的执政基础的必然要求,也是建设中国特色社会主义的一项基本任务。当前,构建和谐社会迫切要求深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能。

一、构建和谐社会迫切要求加快政府职能转变的步伐

社会主义和谐社会是民主法治、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,是社会系统中的各个部分、各种要素都处于相互协调、和谐有序状态的社会。构建和谐社会,要求加快政府职能转变步伐,强化政府社会管理和公共服务职能,进一步推进依法行政,从而切实维护社会利益均衡、实现社会公平正义、达成社会结构和谐。

首先,构建和谐社会要求保持经济持续快速协调健康发展,这就必须充分发挥政府经济调节和市场监管的职能,保证和谐社会的物质基础。现阶段我国社会的主要矛盾仍然是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。解决我国经济社会发展面临的许多矛盾和问题,包括构建和谐社会面临的矛盾和问题,关键还是要靠发展。各级政府只有认真落实科学发展观,紧紧抓住执政兴国的第一要务,切实加强经济调节和市场监管,贯彻中央关于宏观调控的方针政策,才能推进经济结构调整,转变经济增长方式,有效解决经济社会发展中的突出矛盾和问题。

其次,构建和谐社会要求维护社会利益均衡,这就要求强化政府社会管理职能,构建和谐的社会利益均衡格局。和谐社会的基本特征是实现社会关系均衡。所谓利益均衡,一方面要实现经济和社会的关系均衡;另一方面,还要实现社会内部各种群体之间关系的均衡,使不同的利益群体能够和谐共处,使他们之间能够达成利益的均衡和权利的均衡。当前,由于我国仍然处在社会主义初级阶段,生产力发展水平不高,还存在着城乡差别、地区之间差别,以及社会利益失衡与权利失衡的状况,这是我国社会存在不和谐的重要原因。维护社会利益均衡是完善社会主义市场经济体制的重要内容,也是各级政府的责任。各级政府只有切实履行社会管理的职能,建立完整的社会利益整合机制,妥善处理各种社会利益关系,才能保持社会的和谐稳定。

再次,构建和谐社会要求实现社会公平正义,这就要求强化政府公共服务职能,完善社会政策体系。社会公正主要是指权利公正与社会公平。权利公正是指公民享有的基本权利平等,人人享有基本的政治自由权、经济权、劳动权、受教育权和受社会福利保障的权利。社会公平包括收入分配的公平、就业的公平、受教育的公平、报酬的公平、参与社会与决策的公平等方面。实现社会公正,关键是要正确处理效率与公平的关系,合理

调整国民收入分配格局,完善社会保障、教育和公共卫生等社会福利制度,逐步实现全体人民共同富裕。当前,我国还存在着社会不公正的现象,特别是收入分配差距在逐渐扩大,“三农”问题和失业问题突出,社会保障体系建设滞后等。解决这些问题,亟待加强政府公共服务的职能和收入分配调节职能,努力形成合理的社会结构。

另外,构建和谐社会要求发展社会主义民主,全面推行依法行政,建设法治政府。社会主义和谐社会是民主和法治的社会,没有法治就没有和谐。当前,随着改革和发展,人们的法律意识、法制观念和依法办事的自觉性在逐渐增强。但是,应该看到,行政审批事项过多,有法不依、执法不严和执法不公、多头执法的问题仍然存在,行政执法部门侵害群众利益的行为引起了群众的强烈不满。同时,由于改革发展进入关键时期,社会结构和社会关系发生了新变化,人民内部矛盾呈现出新情况和新特点,一些复杂的社会纠纷尤其需要通过法律途径和手段来解决。各级政府只有使自己成为法治政府,坚持依法办事和依法行政,才能保证社会主义民主,落实依法治国的方略。

二、强化政府经济调节和市场监管职能,巩固和发展和谐社会的物质基础

应该肯定,随着改革的不断深入,政府管理经济的职能有了很大的改进。但是必须清醒地看到,政府的经济职能和管理方式问题还没有真正得到解决,政府包办代替市场主体的行为,以及利用公权力为地方或部门谋利益的现象仍然存在。比如,有的地方政府部门代替企业招商引资或直接插手企业的经营管理决策;有的为了突出“政绩”,不顾国家政策,利用权力搞地方保护,盲目投资,造成重复建设和严重浪费;更为普遍的是,一些政府部门习惯于用行政手段管理经济,而不善于运用经济的和法律的手段进行管理,习惯于搞行政指挥和行政垄断,而不善于创造良好的市场环境和市场秩序,等等。有鉴于此,必须切实强化政府经济调节和市场监管的职能。

首先,要落实科学发展观,切实加强宏观调控。要用科学发展观统领经济社会发展的全局,认真总结2004年以来进行宏观调控的经验,把正确处理改革发展稳定的关系、防止经济波动、促进国民经济持续快速协调健康发展作为宏观调控的基本主题,把促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标。要完善宏观调控体系,包括宏观调控的内容、重点、方式、手段、政策,也包括解决体制性机制性问题。同时,要继续防止行政冲动下的固定资产投资膨胀,加强对宏观经济运行态势的监测和预测,正确分析判断经济形势,恰当地把握宏观调控的力度、时机和重点。

其次,要进一步实现政企分开、政资分开、政事分开、政府与社会中介组织分开。政府部门的主要职责在于提供公共产品和公共服务,创造并维持良好的市场环境。因此,必须按照市场经济规律办事,充分发挥市场主体的作用,发挥市场在资源配置中的基础作用,主要运用经济的法律的手段进行经济调节和市场监管;而不应该从事具体的经济活动和微观的经济管理,不能包办代替和直接干预企业的生产经营活动。要正确处理政府与企业、政府与社会的关系,努力实现政企分开、政资分开、政事分开、政府与社会中介组织分开,使政府作用的有形的手与市场机制无形的手相辅相成,以确保经济的平稳发展。

另外,还要继续深化投资体制改革,减少行政审批,规范政府的投资行为,进一步确

立企业的投资主体地位。

三、强化政府社会管理职能,建立中国特色的和谐社会管理模式

强化政府社会管理职能是和谐社会建设的基础工程。社会管理就是政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。

(一)加快社会发展步伐,通过社会发展促进经济持续发展

构建社会主义和谐社会的基础是发展,是生产力水平的不断提高和社会物质财富的日益丰富。贫困是产生社会不和谐的重要原因,而发展则是消除贫困的根本途径。富裕不一定和谐,但贫困肯定会导致不和谐。我们要实现的小康社会的奋斗目标是经济增长与社会发展的内在统一,是经济效率与社会公正的和谐统一。因此,各级政府应该按照科学发展观的要求,统筹经济社会的发展,加快公共财政体制建设,加大对社会事业发展特别是农村公共事业发展的投入力度,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,努力使社会发展与经济发展相适应。

(二)探索和创建中国特色的社会管理模式

中国特色的社会管理模式包括完善的社会管理体系和管理格局。我们要紧密结合我国改革发展的实际,努力营造党委领导、政府负责、社会协调、公民参与的社会管理模式和格局,充分发挥党的领导和社会主义制度的政治优势。对于各级政府来说,必须切实履行社会管理的职能,改进社会管理方式,加强组织协调和必要的调节、干预。需要指出的是,政府对社会的管理并不是替代社会,必须发挥公民参与管理国家与社会事务的作用;同时,还要发挥社会团体、行业协会、中介机构等社会组织的作用,加强和谐社区、和谐村镇建设,使社会管理成为以政府为主导、社会组织为中介、社区为基础、公众广泛参与的互动过程。

(三)将政府社会管理职能的重点放在对新型基本社会关系的管理上

当前,我国的基本社会关系发生了重大变迁,其基本特征是劳资关系已经成为我国的基本社会关系和利益关系。因此,政府社会管理职能要将重点放在劳资关系的管理上,建立规范、公平、合作的劳资关系,以劳资关系的管理带动对其他社会关系的管理。社会主义市场经济条件下的劳资关系不同于资本主义制度下的劳资关系,我国的劳资关系是货币资本的所有者与人力资本的所有者之间的关系,是在劳动过程中结成的平等的社会关系。各级政府要积极调整社会控制与管理方式,建立社会主体间在宪政框架下的平等、协作的社会合作机制。要充分发挥工会组织的作用,全面改革、发展和规范行业协会、职业协会等自治型的社会组织,赋予其协调内部关系、表达共同意志、调解与其他组织之间关系的职能和权力。政府要特别注重民主协商、平等合作、互惠互利以及伙伴关系等制度机制的建构,要建立政府与社会的伙伴关系式的民主合作机制;同时,要改革和完善政府社会事务管理体制,按照中央与地方合理划分事权的原则,建立国家宏观调控、以地方政府为主的社会事务管理体制。

(四)完善社会矛盾纠纷解决机制

解决社会矛盾,重点是正确处理新形势下的人民内部矛盾。随着改革开放和社会主

义市场经济的发展,经济成分、经济利益、社会生活方式、社会组织形式越来越多样化。现阶段,由于我国处在人均 GDP 从 1000 美元到 3000 美元之间的发展期,许多社会矛盾相互交织、错综复杂,各种社会问题更加突出、容易激化,对社会的和谐安定影响很大。当前,我国社会矛盾纠纷主要表现为三种类型,即民事矛盾纠纷、行政矛盾纠纷和刑事矛盾纠纷。这些矛盾纠纷呈现出多发性、群体性、复杂性、长期性的特点。产生这些矛盾纠纷的原因很多,既有体制性因素、法制性因素、领导者因素,也有社会性因素和外部性因素。各级政府应从构建和谐社会的大局出发,深入研究社会主义市场经济条件下矛盾演变的规律,借鉴国外政府解决矛盾纠纷的做法与经验教训,以解决涉及群众切身利益的社会矛盾为重点,建立全过程、多渠道、全方位、法治化与柔性化的社会矛盾调节机制。要健全正确处理人民内部矛盾的工作机制,完善信访工作责任制,综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调节等方法,依法及时合理地处理群众反映的问题;建立社会舆情汇集和分析机制,畅通社情民意反映渠道;建立健全社会利益协调机制,引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾,自觉维护安定团结。要建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的危机管理体制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。

四、完善政府公共服务职能,构筑和谐社会的安全网

建设和谐社会,必须建设服务型政府,完善政府公共服务职能,提高政府公共服务能力。政府公共服务能力,就是政府领导制定和实施公共服务规划与公共服务政策,提高公共服务水平、扩大公共服务的覆盖面、以公共服务的质量与数量服务于经济增长的本领。

(一)完善社会保障体系

建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系和社会福利、公共医疗、义务教育等公共服务制度,这是维护人民群众根本利益、保持社会利益均衡的根本措施。完善公共服务制度要把实现社会公正作为重要的政策导向,在政治生活和社会生活领域把公平放在第一位;要努力促进经济社会的全面发展,加强科技、教育、文化、环境保护等社会事业建设,重点支持收入分配、社会保障、教育和公共卫生等制度的完善,加快建立社会保障机制,切实维护困难群体的利益。当前,要进一步完善城镇职工基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保障制度;逐步提高基本养老保险社会统筹层次,增强统筹调剂能力;切实解决进城务工人员社会保障问题;要积极发展社会福利事业,完善社会救助体系。长期以来,我国的社会政策并没有着眼于建立一个普遍性的、覆盖全社会的社会安全网,造成了社会保障覆盖面窄、社会保护程度低的局面,因而,这是一种补缺式的社会政策模式。建设和谐社会,要求我国的社会政策模式由补缺式社会政策模式向普遍性社会政策模式转变,社会保障建设应坚持普遍性与最低保障相统一的原则,使人人都享有基本社会福利。

(二)发挥政府收入分配调节职能

改革开放以来,我国经济蓬勃发展,城乡居民收入大幅度提高,同时也出现了城乡及地区差距扩大、部分社会成员收入差距过大、收入分配结构不合理等问题。只有妥善

处理和解决这些问题,逐步理顺分配关系,才能够有效化解社会矛盾。因此,要加强政府调节收入分配的职能,努力完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,坚持各种生产要素按贡献参与分配的政策。要更加注重社会公平,合理调整国民收入分配格局,着力扩大中等收入者比重,逐步提高低收入者收入水平,有效调节过高收入,努力缓解部分社会成员收入分配差距扩大的趋势。要通过改革税收制度、增加公共支出、加大财政转移支付力度等措施,支持和扶助欠发达地区和困难群众。要规范个人收入分配秩序,加强对分配结果的监管,严格执行最低工资制度,维护劳动者的合法权益。要完善财产权利制度和财产法律保护制度,形成合理的财产结构。

(三)继续加大政府扶贫工作的力度

各级政府要高度重视解决城乡困难群众基本生活问题,增加扶贫投入,采取得力措施促进最低社会指标的基本实现,努力减少贫困,减少社会不公平。要加快建立城乡特殊困难群众的社会救助体系,切实解决好弱势群体的实际困难;要加强农村基层组织建设,解决农村和农民尤其是失地农民的问题;农民工的管理与福利制度安排是当前构建和谐社会的突出矛盾,要认真解决农民工的社会保障问题、子女教育问题、住房与社会服务问题、融入城市社区生活的问题等等。

五、建设法治政府和责任政府,维护社会稳定,为建设和谐社会保驾护航

构建社会主义和谐社会,必须正确处理改革发展稳定的关系,坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,使改革发展稳定相互协调、相互促进,确保人民群众安居乐业,确保社会政治稳定和国家长治久安。邓小平同志指出,要维护安定团结的局面,稳定压倒一切。胡锦涛同志也强调,没有社会稳定,构建社会主义和谐社会就无从谈起。因此,新形势下维护社会稳定是推进改革发展的必然要求,是巩固党的执政地位、提高党的执政能力的必然要求,也是实践“三个代表”重要思想、保障人民根本利益的必然要求。各级党委和政府必须从全局和战略的高度,深刻认识维护社会稳定的极端重要性,加快法治政府建设的步伐。

(一)落实依法行政实施纲要,推进法治政府建设

各级政府及部门必须带头维护宪法和法律权威,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一,严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责,把政府各项行政行为纳入法制化的轨道。要按照《全面推进依法行政实施纲要》提出的十年基本建成法治政府的目标,继续加强行政立法,努力健全行政责任体系,强化政府法律责任机制。要按照《行政许可法》的规定,进一步清理、取消妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥有效作用的审批事项,继续推进行政审批制度改革;要切实加强对改进行政执法,做到严格执法、公正和文明执法,加大行政综合执法改革力度,加快推进相对集中行政处罚权的改革工作,切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿和多重多头执法的问题。要强化行政监察,实行行政问责制度,及时纠正行政不作为、滥用职权、执法不公、以权谋私等行为。

(二)研究制定维护社会稳定的中长期战略对策

要组织力量,深入调查研究,认真分析当前社会稳定的形势。针对群体性事件突出、

重特大安全生产事故频发、刑事犯罪和经济犯罪高发,以及敌对势力加紧渗透和破坏的状况,提出切实的对策和解决办法。特别要重视从体制上和工作机制上解决问题,建立健全处理人民内部矛盾和群体性事件的机制、突发公共事件应急管理机制、社会治安防控机制、社会主义市场经济法律秩序机制、打击敌对势力维护国家安全机制等。

(三)努力提高政府决策水平,正确处理改革发展稳定的关系

要坚持改革是动力,发展是目的,稳定是前提,在实现社会稳定中推进改革与发展,在改革与发展中保持社会稳定。各级政府要努力做到决策要科学民主,执行要坚决有力,监督要透明公正。当前,要完善和健全政府决策机制,努力提高行政决策的科学化、民主化水平,保证决策的正确和有效。要规范决策程序、健全决策制度、优化决策环境、强化决策责任。一是要健全决策的程序化机制。各级政府及部门制定涉及全局性、长远性和公众性利益的重大行政事项,都必须集体决策,依据法律、法规和国家政策的要求和规定的权限、程序进行决策;要拓宽人民群众参与决策的渠道,全面推广重大决策事项公示和听证制度。二是健全决策的制约机制。包括对一把手的制约,对执行决策程序的制约,对腐败行为的制约。三是健全决策的咨询机制。充分发挥研究班子及咨询组织的“外脑”和智囊团的作用;同时,要全面推进政务公开,保障公民的知情权,增加政府工作的透明度。四是健全决策的责任机制。按照“谁决策、谁负责”的原则,实行决策责任追究制度,实现决策权与决策责任的统一。五是健全决策的纠错机制。加强督促检查和信息反馈,了解决策执行中的情况,在实践中完善决策方案,发现问题及时纠正。

(四)切实抓好基层组织建设,做好社会稳定的基础性工作

实现社会稳定,必须依靠各级基层组织和广大基层干部,只有充分发挥基层组织和基层干部的积极性,把问题解决在基层、解决在萌芽状态,社会稳定才有稳固的基础。因此,要切实加强基层党组织和基层政权建设,紧紧围绕改革发展稳定的大局,结合基层的实际,以保持党同人民群众血肉联系为核心,以服务群众为重点,努力构建社区管理的新格局,建立和完善基层稳定的工作机制。

(作者为国家行政学院副院长、研究员)