

政府社会职能的界定与履行

□吴勇锋 李霖颖 [厦门大学 厦门 361005]

[摘要] 社会管理和公共服务作为政府社会职能的两大方面,既相互区别又互相联系。一方面,政府的社会管理与公共服务有着各自具体的目标定位、主要内容和实现方式;另一方面,社会管理是公共服务的保障,公共服务是社会管理的基础,二者互为前提、相互转化、互相促进,统一于加强社会建设和保障改善民生的职责要求。而在实践上,应该正视当前政府在履行社会职能中存在的越位、错位和缺位问题;必须更新观念,积极探索政府社会职能全面履行的途径。

[关键词] 社会职能; 社会管理; 公共服务; 政府

[中图分类号] C935

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2012)03-0015-05

政府的社会职能主要包括社会管理和公共服务职能。近代以来的社会发展趋势表明,政府的政治职能逐渐弱化,而经济和社会职能则不断加强。我国自改革开放以来,经济与社会取得了全面发展,社会事务和社会需求大量增加,但是,由于过分强调经济发展的指导思想,造成经济与社会发展不协调的结构性矛盾。相应地,表现在政府职能方面是政府的社会职能滞后于政府的经济职能^[1]。为此,温家宝总理在十一届全国人大四次会议《政府工作报告》中强调,经济越发展,越要重视加强社会建设和保障改善民生;会议通过的《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》则进一步提出,要坚持民生优先,完善保障改善民生的制度安排,建立健全基本公共服务体系;要创新社会管理体制,加强社会管理能力建设,形成社会管理和服务合力。可以说,“十二五”规划更加明确了政府加强社会建设和保障改善民生的工作重点,对现阶段政府的社会职能提出了更高的要求。因此,以加强社会建设和保障改善民生为导向,准确理解政府社会职能的基本内涵,明晰我国政府在履行社会职能中的现存问题,对于全面履行政府社会职能和实现社会发展的既定目标至关重要。

—

社会管理与公共服务是政府社会职能的两大方

面,二者既对立又统一,准确理解、全面把握政府社会职能两大方面的区别与联系,是进一步认清政府社会职能定位的问题与全面履行政府社会职能的理论前提。

政府的社会职能是指政府职能中除政治职能和经济职能之外的所有职能。从范围上看,政府的社会职能主要包括社会管理和公共服务两大方面。其中,“政府社会管理”是政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规,管理和规范社会组织,培育合理的现代社会结构,调整社会利益关系、回应社会诉求、化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建设经济、社会和自然协调发展的社会环境^[2]。而“政府公共服务”是政府为满足社会公共需求提供公共产品和服务,具体包括:加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件^[2]。那么,作为政府社会职能的两大方面,政府社会管理与公共服务职能有何具体区别和联系,厘清这两者关系是准确理解政府社会职能的关键。

社会管理与公共服务的职能区别主要表现在:首先,在“目标定位”上,政府社会管理以解决社会问题为出发点,以维护社会和谐、稳定和公正为基本目标,通过对相互依托、相互促进的社会诸因

[收稿日期] 2012-06-08

[基金项目] 2012年福建省社会科学规划重点项目“推进厦门综合配套改革试验区社会管理体制创新”

[作者简介] 吴勇锋(1987-)男,厦门大学公共事务学院及公共政策研究院公共政策专业研究生。李霖颖(1988-)女,厦门大学公共事务学院及公共政策研究院公共政策专业研究生。

素进行宏观管理,妥善处理不同领域之间的社会分工问题,形成相对独立、互为作用的社会结构体系,充分发挥社会平衡调节机制的作用,保护公民的合法权益,保障社会秩序的安全运转,最终实现经济政治与社会之间、城乡之间、区域之间、人与自然之间的全面协调可持续发展。而政府公共服务以改善民生为出发点,以满足社会公众的公共需求为基本目标,通过投入和整合各类资源,健全公共服务体系,为公众提供质优价廉的公共物品和服务,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力实现使全体民众学有所用、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的目标,最终让所有人都能充分享受社会文明进步的成果。

其次,在“主要内容”上,政府社会管理涵盖了社会组织、社会结构、社会关系、社会安全、社会危机等领域,主要包括以下内容:1)对社会组织和管理,如规范民间团体发展、解决贫富差距等;2)对社会利益关系的管理,如预防和化解社会矛盾、保障公民的基本权利等;3)对城乡社区的管理,如强化社区功能、发展社区事业、解决社区问题等;4)对社会安全系统的管理,如对人口、劳资关系、公共安全、生态环境进行监控等;5)对社会危机的应急管理,如应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等。相较而言,政府公共服务涵盖了公共设施建设、信息服务、就业服务、社会保障服务、公共事业服务等领域,概括起来主要包括:1)公共设施服务,如建设交通、通讯、环境和水电气服务等;2)公共事业服务,如发展科技、教育、文化、卫生、体育等事业;3)社会就业和社会保障服务,如促进就业再就业、构筑社会安全网等;4)公共信息服务,如政务公开、信息披露等。

再次,在“实现方式”上,政府社会管理是以政府权威或强制力为后盾的管理职能,这种权威通常是由反映政府意志的法律、法规、政策表现出来,使被管理者按照管理者的要求采取相应行动,否则会遭到惩罚;所以,政府社会管理以“社会政策”为基本工具,通过国家的立法和行政干预制定一系列相应的法律、法规、政策和条例,并严格按照法定程序对社会进行有目的、有意识的管理和控制。而政府公共服务则是以资源投入和整合为标志的服务职能,服务的核心是资源的付出,服务主体开发、利用和整合资源的能力直接关系到服务供给的效率和质量。因此,政府不仅要为公共服务进行财政投入,而且要充分发挥市场配置资源的基础性作用,

通过承包、合同出租、竞标等竞争方式,把某些公共服务的生产任务转移给市场,并承担相应的组织监管责任,以提供更多优质、高效的公共产品和服务。

政府的社会管理与公共服务两种职能的联系表现在:一是政府的社会管理与公共服务是弥补“市场失灵”的客观要求。在市场经济条件下,政府职能来源的一个重要前提是“市场失灵”的存在,即市场不能自动解决公平和有序问题,以及对某些公共产品和服务单纯由市场机制来提供需要支付高额的成本。因此,无论是政府的社会管理还是公共服务职能都着眼于解决市场失灵问题,通过实施有效的社会政策和投入、整合各类资源,进而降低整个社会的运行成本,以更好地解决各类社会问题,满足公众的基本需求,实现社会的公正与稳定。

二是政府的社会管理与公共服务职能在一定条件下可以发生转化。尽管与社会管理相比,政府公共服务的问题意识没那么明显,更加强调政府的服务性和公民权利的实现,但二者也并非泾渭分明,在很多情况下公共服务没有做好的地方往往会转变为社会管理问题。以教育为例,政府通过一定的教育财政投入,建设教育基础设施,提供运行经费,为公民接受教育创造条件,这属于政府公共服务的范畴;但是,倘若政府财政支出的结构不合理,或是有关教育经费的使用未能达到既定的办学标准,造成了教育发展不均衡、不公平问题,需政府加以督促和规范,这就转化为政府的社会管理问题。

三是政府的社会管理与公共服务职能统一于加强社会建设和保障改善民生的职责要求。政府的社会管理与公共服务范围都涉及以人的生活为中心的广泛领域,主要包括人的生育、迁徙与流动、教育、医疗、卫生保健、劳动与就业、社会福利与社会保障、社会治安等等,这些内容与全体社会成员的切身利益和日常生活紧密相联系,都以社会公众为直接实施对象,都以追求公共利益为最终归宿。可以说,政府的社会职能明确了政府在社会发展建设过程中必须履行的基本职责,一方面,社会管理是公共服务的保障,另一方面,公共服务是社会管理的基础,两者互为前提、互相促进,统一于加强社会建设和实现保障改善民生。

二

改革开放以来,市场经济体制逐渐取代计划经济体制并走向成熟,政府经济职能日趋完善。但是受传统观念认知、体制机制和职能方式的影响,当

前我国政府社会职能的发展滞后于经济职能,政府在履行社会职能中存在某些越位、错位和缺位问题。

(一) 政府社会职能的“越位”

政府社会职能的“越位”表现在政府与社会组织不分、政府与事业单位不分,政府直接包揽本来可以由各类社会组织或事业单位处理的公共事务,干了政府不该干的和管了政府不该管的事情。

一是政府与社会组织不分。表现为政府部门仍习惯通过主管、挂靠、指导等方式直接介入各类民间社会组织、居民自治组织和村民自治组织的内部管理与运作事务,使它们直接或间接处于政府组织的管理之下,难以真正依照自我负责、自我管理、自我约束、自我发展的原则成长发育,导致社会在组织多元、功能分化方面的欠缺和社会建设基础的薄弱,政社不分的“单中心”管理局面尚未得到根本改变,削弱了我国民间社会团体在社会管理和公共服务中作用的发挥^[3]。

二是政府与事业单位不分。长期以来,事业单位是我国政府承担公共服务职能的主要载体,实际上是政府部门的延伸。行政主管部门通过人、财、物方面对事业单位进行控制,造成事业单位对政府的全面依附,成为没有独立性和自主权的单位。尽管目前公共服务提供领域也引进了一些市场化的运作机制,但是政府通过事业单位垄断公共服务供给的整体局面并没有改变,在教育、医疗、社会保障等领域从根本上说还处于国有垄断的状态。更确切地说,这些领域只是在收费环节市场化,在供给环节并没有真正实现市场化。

(二) 政府社会职能的“错位”

政府社会职能的“错位”主要指政府社会职能分工定位上存在交叉和混淆的情况。模糊政府社会管理与公共服务的职能区别是当前政府社会职能行使过程中普遍存在的问题,突出表现在将某一方面的社会管理和公共服务职能交由同一个政府部门来承担,比如关于医疗的社会管理和公共服务职能都由卫生局来承担,关于教育的社会管理和公共服务职能都由教育局来承担等。这种按行业划分来配置政府职权的做法,一方面,将引发同一类职能在不同行业主管部门之间交叉行使,使各部门之间因缺乏有效的协调机制而产生矛盾,在社会管理方面突出表现为政府部门间的规章制度冲突,在公共服务方面突出表现为政府公共服务资金的分散使用,这既增加了政府的行政成本,也降低了管理效率和服务质量。另一方面,还将导致同一行业主管部门同时行使这两类不同职能,造成管办不分的状况,使得政府职能的履行因没能建立合理的分离制约机制

而缺乏有效监督。以卫生医疗领域为例,医院是卫生医疗服务的直接提供者,在现有的体制下,卫生局是医院的行政主管部门,卫生局一方面要指导医院行使医疗服务举办者的权利,另一方面又要行使对医疗行业监管的权力,这种既当“运动员”又当“裁判员”的角色实际上造成了决策与执行的合一、监督与制约的缺失,容易使卫生局和医院竞相为自己牟利。

(三) 政府社会职能的“缺位”

政府社会职能的“缺位”主要指本应当由政府负责提供的社会管理和公共服务,政府却没有充分尽职尽责,甚至在某些公共领域还出现了“真空”。具体表现在:在社会管理方面,社会结构的调整和发展落后于经济结构的调整和增长,政府社会管理的范围过宽、重审批轻管理、重权力轻责任、环节过多、手续过繁、方法粗糙,依法管理的意识不足,有关社会管理的政策法规建设严重滞后,执法力量过于薄弱。宪法关于保护人的权利的重要条文未能充分落实在政府社会管理的职能之中。随着社会经济的发展和城市化进程的不断加快,政府在社会管理职能方面的缺位越来越明显地表现出来。近年来引起社会广泛关注的医疗秩序混乱、教育不均衡发展、拖欠民工工资、征地侵犯农民利益等现象,都与政府在社会管理方面的职能履行不到位有很大的关系^[4]。在公共服务方面,公共服务的供给难以满足民众日益增长的物质文化需求,政府公共服务的投入多产出少、结构不合理、分配不平衡、体系不健全。应由政府负责的基本医疗保险、基本养老保险、失业保险以及其它保障性服务的供应仍然不足;应由各级政府负责的公共卫生、基础教育、文化体育等服务,以及城乡公共服务所需的道路交通、饮水安全、供电供暖等,仍不能满足普遍要求;应由政府负责的城市与乡村的均衡发展各类人群的共同富裕目标还有较大差距。因此,当前在城乡都不同程度出现了看病难、上学难、就业难、住房难、社会保障水平低等民生问题,而广大农村、弱势群体与部分城区、强势群体相比所享受的基本公共服务差距更是日趋加大。

三

当前政府在履行社会职能中存在的上述问题不仅不能适应经济社会发展的需要,也难以实现加强社会建设和保障改善民生。因此,必须更新观念,积极探索既能够解决政府社会职能现存问题,又能够全面履行政府社会职能的相关对策。

(一) 明确政府社会职能的边界

首先,要全面把握政府社会职能的基本内涵,明确政府社会职能的边界。一方面,要注意政府社会管理与公共服务的职能区别。当前我国政府社会职能存在着偏重社会管理、轻公共服务的不均衡现象,即便在偏重的社会管理方面也存在一些问题。因此,必须明确社会管理与公共服务作为现代政府社会职能的两大方面,有着各自具体的目标定位、主要内容和实现方式,并以此为依据科学配置和行使政府的相应职权。另一方面,要把握好政府社会管理与公共服务的职能联系。应进一步看到社会管理是公共服务的保障,公共服务是社会管理的基础,二者互为前提、相互转化、互相促进,共同构成了政府社会职能不可或缺的两大方面。所以,社会管理和公共服务同等重要,必须全面履行政府的社会职能,实现加强社会建设和保障改善民生的职责要求。

(二) 调整政府社会职能的机构设置

现行的政府社会管理和公共服务职能基本是按行业集中在单一的政府职能部门,这种按行业划分而不是按职能区别来设置政府机构的做法,是传统计划经济体制的产物,与市场经济体制下对政府职能转变的要求不相适应。这不仅造成政府社会职能行使的不均衡和低效率,而且还导致政府社会职能分工定位的交叉和混淆,引发职能“错位”问题。因此,全面履行政府社会职能,优化政府机构设置,应厘清现有职能部门的社会管理和公共服务职能,按照职能属性的不同,分别设置专门机构来履行这两种不同的职能。在社会管理方面,可以增设专职的“社会管理局”,以做好社会管理各项政策法规标准的制定工作,健全社会管理格局。在公共服务方面,可以成立专职的“公共服务委员会”,将原有分散在各行政主管部门和事业单位的公共服务职能分离出来,统一划归公共服务委员会,以更好地统筹和整合各类资源,完善公共服务体系,如北京市海淀区公共服务委员会的成立便是在这方面的一次有益探索。可以说,将政府社会管理与公共服务分属于不同的职能部门,不仅能有效降低政府的行政成本和提高行政效率,而且从体制上保障政府职能的全面履行。

(三) 健全政府社会职能的运作机制

全面履行政府社会职能,改变当前政府办社会、办事业和管办不分现象,理顺政府与社会、政府与市场的关系,在调整政府机构设置的基础上,关键是要建立健全决策、执行与监督相互协调又适度分离的社会管理和公共服务运行机制(如图1所示)。具体说来,在政府社会管理职能运作方面,将其划

分为决策和执行两个层面,社会管理局作为决策机构主要负责各项政策法规标准的建设;原有的行政主管部门作为执行机构主要负责落实好各项政策法规标准,依法监管各类社会组织、团体和各类公益服务单位,对违法违规行为及时进行惩处;社会管理局与行政主管部门既有所分工又密切协作,行政主管部门在执行过程中要接受社会管理局的监督,对于在执行过程中出现的新情况、新问题又能及时反馈到社会管理局,使管理决策更符合实际、更利于执行。

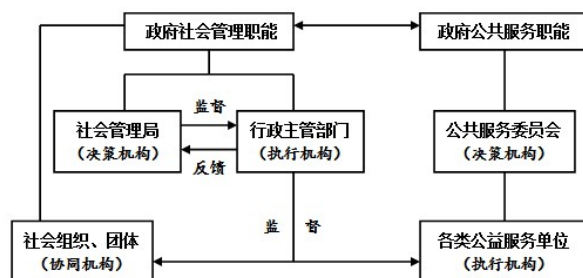


图1 政府社会管理与公共服务职能的机构运作框架

在政府公共服务职能运作方面,公共服务委员会作为决策机构主要负责统筹规划公共服务的投入、布局和整合各类资源的方式方法,并负责对所属公益服务单位(事业单位)的发展规划、人事、财政和绩效考核等;各类公益服务单位(包括官办和非官办)作为执行机构主要负责提供具体的公共服务,对于民众反映强烈的教育、卫生等基本公共服务应主要交由官办公益服务单位(事业单位)提供,对于某些竞争性较强的混合公共服务则可通过市场机制交由非官办公益服务单位(企业、第三部门等)提供;而各类公益服务单位在提供公共服务过程中要接受相应行政主管部门的监督,通过“管办分离”来保障公共服务的运行质量。

(四) 改进政府社会职能的实现方式

要将政府的社会职能履行到位,还应改进政府社会管理和公共服务的实现方式,强化政府的社会管理和公共服务能力。

在社会管理方面,要改变传统政社不分的“单中心”管理局面,切实推进政府与社会组织、团体分开,把一些不必由政府承担或可由社会承担的事务,通过政策引导方式转给社会组织和团体,充分发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用;同时,还要大力开展公民教育,培养公民民主的生活方式和公共精神,拓展公民参与社会管理的渠道,积极引导公民依法参与社会管理;以构建“党委领导——政府负责——社会协同——公民参与”的社会管理新格局,建立“多中心主体”的社会治理结

构。其中,“政府负责”明确了政府在社会管理中的主导地位 and 主要职责,即强大的政府权力能有效地调动政治资源、经济资源和社会资源实施社会管理,整合社会利益,化解社会矛盾,维护社会稳定,推动社会发展^[5]。而制定和实施一系列配套的“社会政策”是实现政府社会管理的基本工具,当前政府应重点强化以下几项社会政策:一是强化基本的社会保障和福利政策,构筑包括社会救济、失业保险、扶贫项目等在内的社会安全网;二是强化收入再分配政策,调整税收结构,控制个人收入差距的扩大,取缔一切非法收入,实现分配公正。三是强化行业监管政策,督促医疗、教育等行业部门严格依法依规政策办事,维护公民的医疗权、教育权等基本社会权利;四是强化社会规制性政策,针对环境、工作场所和所消费产品的风险进行环境、安全与健康方面的规制,确保公众的生产、生活和生命安全。

在公共服务方面,要改变政府及下属事业单位一体化垄断公共服务供给的局面,就要进一步改进政府公共服务的供给机制和实现方式,正确处理公共服务供给的公平和效率问题。公共服务的“公共”说明公共服务具有公益性,涉及人的基本生存和发展权乃至社会公平。因此,政府在公共服务供给中负有重要责任,在基本公共服务供给上,政府应加大对涉及国计民生的基础教育、医疗、社保、就业等领域的财政投入和服务体系建设;应更加注重向农村基层、欠发达地区和社会贫困群体倾斜,缩小城乡之间、地区之间、人群之间的基本公共服务差距,推进基本公共服务的均等化,促进社会公平正义。与此同时,政府还应明确公共服务的供给链条是可以分离的,即公共服务的直接提供、具体生产,公共服务供给的决策和执行职能,公共服务的规划

决策、融资、具体生产以及监管等环节可以分离,而并不需要建立单一主体组织提供的一条龙式生产模式^[6]。所以,在公共服务的供给上,政府应坚持“管办分离”的原则,推行公共服务“生产过程”的市场化,从政府生产向政府提供转变,政府公共服务职能的重心则进一步转到“管宏观、定政策、做规划、抓监管”上,确实担负起“提供者”的责任,增强公共服务的供给能力。

总之,“十二五”规划关于加强社会建设和保障改善民生的职责要求各级政府更加重视履行政府的社会职能。在观念上,要进一步厘清政府社会管理与公共服务的职能关系,准确理解、全面把握二者的区别和联系;在实践中,要加速推进以转变政府职能为核心的行政机制体制改革,充分发挥政府的社会管理与公共服务合力,全面履行政府的社会职能,以实现新时期我国社会发展的既定目标。

参考文献

- [1] 薛刚凌.行政体制改革研究[M].北京:北京大学出版社, 2006: 144.
- [2] 中国行政管理学会课题组.加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告[J].中国行政管理, 2005, (2): 10-15.
- [3] 马庆钰.中国行政改革前沿视点[M].北京:中国人民大学出版社, 2008: 46.
- [4] 姜国洲.城市政府社会管理和公共服务体制改革思路研究[J].中国行政管理, 2008, (10): 59-62.
- [5] 陈振明,等.强化我国政府社会管理职能的对策思考[J].东南学术, 2005, (4): 29-38.
- [6] 陈国营.公共服务体制改革与实施管办分离的路径选择——基于三个典型案例的比较[J].兰州学刊, 2009, (11): 115-118.

Definition and Implementation of Government's Social Function

WU Yong-feng LI Lin-ying
(Xiamen University Xiamen 361005 China)

Abstract As two main aspects of government's social function, society management and public service are different and relative. On one hand, government's social management and public service have their own target location, main contents and realization method; on the other hand, they are presupposition for each other, mutual transformation, mutual acceleration, and unified by the requirements of strengthening society construction and improving people's livelihood. While in practice, there are offside, misplacement and vacancy problems when the government implements social function. Therefore, we must update concepts and explore approaches for the implementation of government's social function.

Key words social function; society management; public service; government

编辑 范华丽