

# 我国政府社会管理职能的转变与优化

## ——以水库移民安置为例

李格格

(青海民族大学 政治与公共管理学院,青海 西宁 810000)

**摘要:**我国政府社会管理职能尚不完善,其管理职能必须转变,使之优化。政府社会管理职能的优化是由“总体性社会”向政府、市场、社会多元理念转变的过程,目标是由管理走向治理。治理的道路则要求以有限政府为基础,充分发挥市场优势,加强政府与企业间的合作,推动公共服务市场化以满足社会个性化需求;顺应民主化发展趋势,促进公民社会参与,培育社会活力,构建多中心的治理体系;继续加强公权力监督,防止公权力滥用,保障公民权益,给予社会有利的发展空间;利用互联网及大数据技术,在全社会形成科学、联动、系统的管理网络。

**关键词:**政府职能;社会管理;职能优化

**分类号:**D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2019)02-0067-04

### 一、政府社会管理职能相关学术研究趋势及热点分析

利用中国知网资源对“政府社会管理职能”关键词进行期刊文献检索,得出符合主题的文献476篇,利用计量可视化技术对其发文量趋势及关键词进行分析。

#### (一)发文量总体趋势分析

关于政府社会管理职能的学术研究约始于1956年,在这一时期政府职能定位较为模糊,相关学术及政策研究明显滞后,缺乏前瞻与预测性。相关研究在1979年即改革开放后得到重视,研究成果较前期明显增多。1996年后研究成果增速较快,2012年后产出量非常大,表明在政府转型背景下需要对其职能进行重新定位,相关政策出台较多,社会对其关注度较高。

#### (二)关键词的网络分析

运用量化技术对政府社会管理职能相关研究文献进行关键词聚类分析,为研究一定范围内政府及社会重点关注的问题提供参考。文献分析中除主题词“社会管理”外,频率最高的关键词为“社会矛盾”,

这是我国政府职能转型的背景与动因,主要包括需求侧与落后生产力、需求侧与不平衡发展现状间的矛盾。根据不同时期社会矛盾的转变,政府职能也要进行相应改变,政府“体制改革”与“机制改革”应运而生。其他关键词中具有代表意义的有“社会协同”、“多元主体”、“社会治理”与“公众参与”,此类关键词是治理理念渗透的结果,强调社会管理过程中社会与公民参与的重要性,也是政府转变社会管理理念的体现。

### 二、政府社会管理职能存在的问题及其转变的必要性

#### (一)政府社会管理职能存在的问题

政府职能及社会管理方式受政治环境、经济、行政体制等方面的影响,改革开放以来我国公共管理“生态环境”发生了巨变。改革包括对外开放与对内改革两部分,在对内改革方面实现了由计划经济向社会主义市场经济的转变。然而在经济迅速发展的同时,社会问题与矛盾日益凸显,政府社会管理方式也暴露出缺陷与不足。

从社会管理理念出发,受传统政治文化中臣民

思想的影响,政府存在无限权力与责任的趋势,对社会的管理以管制模式为主。改革开放后政府的社会管理形式也发生变化,管理不能简单地等同于管制<sup>[1]</sup>,管制是以行政权力为依托的刚性管理手段,缺乏弹性的管理会在一定程度上限制社会的发展。在行政体制方面,科层制行政体制会造成组织运行机制僵化,缺乏灵活性与适应性,政府条块关系中存在职责同构及政府横向关系阻隔等问题,不同职能机构间分割化的管理机制使得社会规划与管理相互独立不能协调统一,最终导致政府社会管理效率低下。从社会管理主体构成来看,管理主体较为单一,政府作为管理主导者的地位无可置疑,但官本位思想会造成社会与公民的弱化,导致经济发展速度与社会发展速度不匹配,社会资源没有得到充分利用,与此同时政府却面临行政事务繁杂、组织机构膨胀等问题。从外部影响因素分析,由于社会现代化发展需要,在市场化发展进程中产生各方利益博弈与信息不对称等问题,社会资源的倾斜与公共服务均等化间的矛盾凸显,同时在城镇化建设进程中形成城乡二元格局,造成区域间发展碎片化与协同障碍。

### (二)社会管理职能转变的必要性

鉴于政府在社会管理过程中存在的突出问题,管理理念与方式的转变成为必然选择。一是社会管理职能转变是实现政府再造的前提,只有转变传统的政府社会管理理念,调整政府的价值选择,优化行政组织体制及运行机制,才能塑造良好的政府形象,提高政府社会管理效率。二是为更好地适应经济发展,市场经济为社会带来了机遇的同时也对政府带来了新的挑战,为适应市场经济发展与人民日益增长的美好生活需要,政府需打破传统社会管理中的桎梏,积极处理好政府与市场、公平与效率间的问题,探寻社会主义市场经济的长效发展机制。三是为适应日益复杂的社会环境,在互联网与大数据背景下,社会发展的整体性、交互性趋势愈发明显,社会管理客体事务也将呈现出复杂性与多变性,这对政府的应对能力提出了更高要求。四是强调政府以外的社会力量参与,对公民而言,具有公共意识和社会情怀是更高层次的追求。

## 三、政府社会管理职能的转变形式

### (一)由管制型向服务型转变

新公共服务理论与新公共管理理论有所不同,强调政府提供公共服务比企业家精神更重要,应以公共利益为目标,在重视生产的同时更重视人的需

求,这也成为我国政府职能由管制向服务型转变的重要理论依据。管制型政府具有全能政府特点,具有强烈的家长式作风,职能以管控约束为主。服务型社会管理模式是将管控转化为促动与服务。充分考量群众的社会生活及心理需求,在着力提高地区劳动生产效率的同时提供优质的公共服务,有效激发社会活力。即以梅奥的“社会人”假定为政策出发点,具有行为科学理论的特点,也符合新公共服务理论所倡导的理念。

### (二)由分散型向统筹型转变

基层政府受限于管辖范围、行政权力、信息收集等因素,横向关系并不紧密,决策过程往往注重局部利益而忽视整体,导致社会管理呈现区域化、分散化特征,区域间发展的关联度较差,在此情况下各级政府的统筹管理观念则尤为重要。统筹型管理模式具有现代管理理论中的系统性观点与科学化决策特点,要求地方政府具备纵横统筹的全局观念与长远的发展理念,打破了区域发展的资源制约与行政管辖壁垒,实现了由区域内集约型发展向区域间优势互补与联动发展的转变。

### (三)由模板化管理向情境化管理转变

行政组织的分布在横向上单位区域间的机构设置相似,纵向上科层制行政体制会造成直属上下级机构的职能多有重叠。这种职能同构现象往往会造成不同区域的政府社会管理模式相似,难以突破固有思维。而情境会造成现象在程度上的差异,当现有的理论方法应用到新情境中时需要考虑具体条件与差异性,不能按经验一概而论。这就要求通过一系列简政放权措施,使基层政府在适当范围内获得更多行政裁量权与自主决策空间,才能释放基层活力、灵活决策。

### (四)由维持型向引导型转变

为适应当今社会与经济的发展,满足人民更高层次的物质与精神需要,政府的职能、重心、方式要作出相应改变。从无限权力、无限责任向有限权力、有限责任转变,由消极的经济守护维持者向积极的社会发展推动者进行转变,以此打破发展桎梏。尤其在行使社会职能方面,政府的管理模式由固化的维持型向引导型转变。维持型具有政府单向供给的特点,以维持群众基本物质需求为目标,在此情形下会导致全能政府及行政国家现象,使社会对政府产生依赖进而失去活力;而引导与创新则要求政府转变职能,放弃大包大揽的管理方式,通过体制机制改革及政策手段促进经济发展、激发社会潜力,充分利

用资源使社会能动、协调发展,实现由阶段性发展向可持续发展的转变,符合新时代中国特色社会主义的发展理念。

#### 四、提升政府社会管理职能的措施

##### (一) 政府社会管理职能的优化

在新时期社会与经济推动作用下,我国政府着力提升政府社会管理职能,在创新管理机制的同时强化社会治理体系建设。在政策层面,党的十八大报告中多次强调社会管理的重要性,要将“加强和创新社会管理”作为重要战略。十九大指出,要改变传统的社会管理思维模式,实现社会治理的变革。在实践中,通过一系列管理理念转变与管理机制改革,释放政府活力,重塑政府形象,以进一步强化社会管理能力。

一是以顾客需求为导向的供给侧改革。根据新公共服务理论内容,追求公共利益并服务于公民是政府应遵循的基本原则。政府在提供公共服务时应以社会需求为导向,这就要求建立健全公民信息反馈机制,强化公民参与政府决策,以实现精准供给。伴随着新时期社会主要矛盾的转变,服务的供给也将由增量发展向高质量发展转变,符合可持续发展的理念。二是打造系统化的管理体系。社会管理内容涉及面广,多种规划常常并行却相互独立,这就要求政府以多规合一作为指导方向,将社会资源进行统筹协调,实现多种规划与政策的有序衔接,提高政府效率,加快社会发展。宏观上以系统化管理为指导,微观层面上运用网格化管理模式,这是解决城乡协同规划管理的重要手段,在打破政府管理思维局限性的同时,使得基层管理与决策既能因地制宜又符合全局观念。三是通过体制机制改革优化政府职能。根据结构功能理论,通过优化组织结构可以达到优化组织运行机制的目的。在强化行政组织横向联动机制的同时,扁平化体制改革结合简政放权等一系列措施可以激发政府活力,提高政府决策的灵活性与行政效率。四是构建多中心协同治理体系,解决掌舵与划桨间的关系,不断挖掘社会潜力以达到共治目标。经济发展需要与之相适应的社会发展,而社会发展的程度可以由公民的民主参与度来体现。充分发挥社会团体的力量,培育具有积极精神的公民,可以避免政府负重,推动社会的发展与进步,也是优化社会管理的有效手段。

##### (二) 政府社会管理职能优化的实施

在政府行为研究中可以借鉴统计力学的思维,

即通过局部现象规律解释宏观现象。青海省大中型水库移民始于1979年,正值改革开放初期,因此以青海水库移民安置模式变迁为例,按时间顺序归纳工作特点,可以反映出政府社会管理职能的优化路径。

##### 1. 政府以行政手段与单向补给为主

以龙羊峡水库(1979~1987)移民安置工作为例,主要涉及共和县、贵南县地区。受这一时期尚未健全且在转型过程中的政治、经济体制影响,加之经济条件有限且物资紧张,政府部门以水库工程建设为重。在移民安置方面,政策实施以强制性行政手段为主,迫于完成行政任务指标而忽视地区经济与社会发展需要。在撤并国营农牧场、分散插队等安置方式的基础上以物质补偿为主要手段,通过国家专项拨款进行生产基地建设、住房建设及生活生产补偿<sup>[2]</sup>。在计划经济单向补给的安置思路之下难以形成良好的社会经济协调发展机制,单向性地进行资本输入,缺乏“造血”型的政策扶持,导致当地生产力低下、供需不平衡等一系列问题。

##### 2. 群众利益优先,移民筹备工作前置

以公伯峡水库(2000~2004)移民安置工作为例,主要涉及尖扎县与化隆县地区。根据库区居民生产方式多以农牧业为主的特点,政府将移民重建工作前置<sup>[3]</sup>,对补偿耕地与补偿草场进行先期投入与科学化培育,为顺利进行农牧业生产提高经济效益打下基础,有利于重建区的经济发展。在公共服务方面,充分尊重回族、藏族移民的宗教信仰,为延续当地社会文化习俗,在重建区建立宗教活动场所,以维护社会安定,保持和谐氛围。这一时期政府工作以群众需求为导向,实现了由管制型向服务型政府的过渡。

##### 3. 依托城镇化建设,促动安置区经济发展

以拉西瓦水电站(2005~2010)移民安置工作为例,主要涉及贵南县过马营镇下辖的30余户居民。这一阶段的安置工作以新农村建设、城乡一体化为背景,主要目标是转移农村剩余劳动力,加速城乡区域间经济协调发展。移民安置工作在购买国营农场土地对农村种植业进行扶持的同时,创新尝试城乡联动安置模式,依托周边小城镇资源进行产业结构调整,积极开发餐饮等第三产业以拓宽移民就业渠道,切实提高移民收入及生活水平。由城镇资源带动农村经济,利用农村人力资源向城市进行劳动力补给的方式,在城镇化发展与新农村建设并举的过程中实现城乡资源流动与循环发展,体现政府的统



筹协调能力与系统化的管理思路。

#### 4. 加强社会保障体系,突破“农业化”补偿思路

以黄丰水电站(2011)移民安置工作为例,主要涉及循化县。受制于紧张的土地资源,使得安置部门创新安置与发展思路,摆脱了以往以农业生产为抓手的安置惯性。有关政府部门先期对安置对象进行生产生活情况调查,以不同年龄段的不同需求进行区别处理,选择适宜的安置方式。针对退休老年移民,在逐年补偿安置的基础上实行“退养安置”政策<sup>[4]</sup>。由于当地土地等生产资源匮乏,达到退休年龄的移民须让出自己的农业生产资料以保证资源的循环利用与有效流转,提高生产效率。在此情况下,社会保障安置路径应运而生,在新型农村牧区社会养老保险的基础上设立专项资金,确保其生活质量。“退养安置”是社会管理中的政策创新,符合因时制宜、因地制宜的理念,体现了社会管理的灵活性。

#### 5. 后期扶持与治理

水库移民安置工作虽然利用不同安置模式取得了阶段性成果,但移民重建区的发展不能一蹴而就。重建区社会要实现可持续发展,则需对政策的延续与优化、经济的发展与推动、社会的和谐与进步等方面不断努力。一是提升重建区公共服务质量。公共服务水平是社会文明程度的体现,公共服务产品的供给,即医疗、教育、文化等方面在实现均等化的基础上提升移民重建区公共服务质量,发挥社会资源优势实现供给主体的多元化发展是政府及学界在移民安置后期扶持中关注的重点问题<sup>[5]</sup>。二是依托当地区位优势发展特色产业,政府层面应鼓励创新创业以带动经济扩大就业,对新兴产业提供政策扶持,适时进行产业结构调整。三是结合精准扶贫,对落

后移民重建区及贫困人口进行多维度扶持,积极培育社会力量带动社会与经济发展,切实提高移民生活质量。通过构建多中心协同治理体系优化政府社会管理职能,形成正外部效应。

改革开放以来,我国政府通过简政放权、行政组织结构调整、体制机制优化等一系列内部改革措施,建立了高效的服务型政府,树立了良好的政府形象。综上所述,从管理学理论角度出发,我国政府社会管理的价值取向由社会管理思想的萌芽阶段、古典管理理论阶段向行为科学理论阶段、现代管理理论阶段转变,实现了以人为本的科学管理方式。政府的社会管理模式也进行了改进与创新,寻找到的以服务为导向、科学统筹系统发展、摒弃固化的经验模式而寻求因地制宜、因时制宜的发展道路。政府社会管理职能的优化是由“总体性社会”向政府、市场、社会多元理念转变的过程,目标是由管理走向治理。在未来的发展中,更应坚定改革再出发的信心,为顺应时代发展不断改革创新,进一步优化政府职能,提高治理水平。

#### 参考文献:

- [1]田磊.从民可覆舟到民可载舟——中央党校政法部林喆教授访谈[J].南风窗,2011(8).
- [2]孙洲霞,李增春.西部水电建设中水库移民经济开发问题探讨[J].开发研究,1996(2).
- [3]江琦,张旺锋,龚玉霞,熊永兰.水库移民区社会经济结构重建研究——以公伯峡库区为例[J].水利发展研究,2005(11).
- [4]孙贝贝,郑永清,苏亮志,卜明玉.黄丰水电站“弱农业化”生产安置方式研究[J].水利水电工程设计,2016(4).
- [5]刘晓凤,刘燕华.黄河青海段水库移民生计可持续发展的对策思考[J].中国集体经济,2016(24).

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com