

后工业化规划治理中的社会管理创新 与基本公共服务均等化研究^{*}

刘琼莲

内容提要 后工业化规划治理中的社会管理创新和基本公共服务均等化要以公民权为基础,并依赖于政府职能的转变。政府作为基本公共服务的最终责任主体,引导社会管理创新不仅有利于解决非良性路径依赖与权力制约机制的问题,理顺权力与权利之间的关系,而且能为基本公共服务均等化提供物质基础、基本价值与社会环境等条件。公共服务精神与社会满意度要能更好地体现借重于政府运用法治思维和法治方式,改革公共预算制度,完善社会分配制度以及建立公民参与的长效机制。推进社会管理创新与基本公共服务均等化的实践路径是:坚持在服务中实现管理与平衡多元利益,坚持公共权力与公民权利并重,遵循社会管理创新和公共服务均等化的规律,以及基于公共行政价值来推进和完善法律制度。

关键词 后工业化 社会管理创新 基本公共服务均等化 政府再分配 公民权

后工业化社会(这一概念由1973年美国社会学家丹尼尔·贝尔提出)的高度复杂性和高度不确定性以及多元化、网络化、技术化等特征使得政府要维护和发展公民权这一责任更加突显出来。在“非典”发生以后,我国的规划治理高度关注社会发展与公共服务问题。受制于当前社会发展的水平和阶段性,我国社会管理领域引发了诸如阶层群体冲突与社会失范等一系列问题,这都呼唤着社会管理创新。我国在颁布实施《全面推进依法行政实施纲要》后,政府更注重有关社会管理和公共服务的立法,并提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”与建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障”的

社会管理格局,以及基本公共服务均等化的施政方针。因此,公民导向成为我国各级政府的关注点,保证公民的生存权、发展权以及经济和社会权成为政府最重要的工作,推进社会管理创新与基本公共服务均等化也成为社会转型期面临的重要课题。

公民权:社会管理创新 与基本公共服务均等化的逻辑起点

社会管理创新与基本公共服务均等化是在我国日益关注和重视公民权的背景下提出来的。2004年全国人大通过宪法修正案,首次将“国家尊重和保障人权”写入宪法。五年后颁布实施政

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“面向公平正义与共同富裕的政府再分配责任研究”(项目号:13AZZ001);国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(项目号:11&ZD070)的阶段性成果。

府制定的第一个涉及公民权的国家规划——《国家人权行动计划(2009-2010年)》,从而完善了人权的概念与范畴^①。公民权是人权的法律化体现,其核心是既参与又抗衡国家权力的政治干预权和政治防卫权^②,体现为公民权与社会成员的公民身份相联系,是在特定政治共同体中社会成员享有的基本权利和义务,是一种具有普遍性的平等权利。换言之,公民权作为现代国家最基本的公共物品,具有全国性,是国家赋予公民的统一的成员资格和身份权利;公民权的确立由国家通过宪法来规定和保障,且国内所有社会成员都享有平等的身份。登哈特夫妇认为,公民权意味着公民有关心共同利益与尊重他人权利的意愿,能容忍不同宗教信仰、政治信仰和社会信仰,以及具有保护公众和为公众服务的责任^③。即公民能在民主政府中关注公共利益,并且能在积极参与的同时承担责任与管理政府。

然而,维护公民的共同利益和尊重公民权利依赖于社会管理创新与基本公共服务均等化的实现。即公民权是推进社会管理创新和基本公共服务均等化实际生效的逻辑起点,而社会管理创新是促进和实现公民权的手段,基本公共服务均等化是实现公民权的载体。社会学家马歇尔将公民权划分为基本的民事权利、政治权利和社会权利三类^④。其中,民事权利包括受法律保护的自由权利、人身安全权、法律面前人人平等和可靠的适用法律裁定程序等;政治权利包括选举和被选举权、结社自由、舆论自由、集会和抗议的权利等参与行使政治权力的权利;社会权利属于一种不按公民市场价值来衡量实际收入的普遍权利。事实上,法律规定的公民自由选择权和参与权是社会权利的前提和保障。无论是民事权利、政治权利还是社会权利,实质上体现公民权的基本特征和精神,更是国家及各级政府依法推进社会管理创新和基本公共服务均等化的基本特征和精神。而公民参与力度依赖于创新社会管理模式与顺应社会管理主体多元化的趋势,只有这样才能促使管理者获得更完善的公共服务需求的信息,以节约资金的方式提供公共服务;也能保证公共服务更适合公民需求,从而促进一个更开放、更具回应性的社会管理体系形成^⑤。公民权的发展要通过公民参与来体现,因为公民权的实现要以物质的、

政治的、社会的、文化的和其他各种社会关系来加以保证;同时它的发展要通过新的立法或法律解释予以推定和确认,而法律的最终目的是保障公民权利、促进社会进步、维护社会秩序、增加社会福祉。当前,我国公民权的发展贯穿于创新社会管理过程中,并呈现基本公共服务发展的均等化趋势,且这始终是一个动态的过程。

在社会稳定与和谐发展的治政理念下,为实现从管理社会到社会管理的转型,2009年中国人权状况白皮书规定用法律保护公民在互联网上的言论自由,使互联网成为民意表达的重要渠道,并发挥其监督作用。除这种伴随着新媒体产生的公民参与形式之外,社会管理创新应尝试更多的公民参与形式。一是选派权威人士促使相关政府机构对公民投诉或请求做出回应;二是政府联合公民与公民团体共同生产与提供公共服务,设定预先规划与提供激励措施;三是引导志愿者提供服务,政府要基于可能发生的成本和收益,谨慎规划和组织志愿者项目;四是公民参与制度化决策,公民定期对实质性资源施加影响;五是社会政策层面充分利用地方政府回应的公民论坛活动^⑥,促成政府决策者与公民一起思考,关心公共利益。然而,我国公民论坛实践发展得仍较为缓慢,其他参与形式也处于研究试验阶段。

当前,推进社会管理创新与基本公共服务均等化的活动在全国各地如火如荼地展开,并已经取得巨大成绩,但依然任重道远。从理论的角度来看,公民权的维护和发展程度是社会管理创新与基本公共服务均等化的重要指标,是衡量其成败的标准。根据马歇尔对公民权的分析框架来诠释,推进社会管理创新与基本公共服务均等化应坚持三个基本准则。一要用民事权利标准来均衡公民的利益诉求。通过制度设定来保障城乡居民在权利待遇上的均衡,既要通过市场经济的正常交换机制来获取回报,又要通过社会保障制度来破解现有社会管理体制规划的路径。从经济层面来看,保证公民群体有自由出售劳动与选择更多有益于发展的消费品的权利。从行政层面来看,推进城镇化建设,改革户籍管理制度,还原公民自由迁徙的自由权利,消解城乡二元体制。二要用政治权利标准来调和利益相关方的需求。当前各种公民群体最有效的表达工具是“可参与行使政

治权力”的政治权利。社会管理创新允许公民成立或加入合法组织以实现本群体利益;公共决策过程将利益群体的需求纳入制度设计;政策执行过程通过监督执行状况贯彻公民意愿;决策与执行都要充分利用和考虑公民提供的信息与发出的声音(包括制度外利益表达方式的网络媒体与平面媒体等)。三要用社会权利标准来赋予公民享有与社会发展水平相当的生活境况的权利。公民权随着历史的演进而不断充实,社会权利诉求基本的公平正义,力求缓解追求幸福的个人同残酷市场之间的矛盾状态。政府的使命是要让公民大致均等地享有受教育权利、居住权利、公共卫生权利与符合社会需求的就业培训权利等,并使之广泛覆盖于公民群体的基本生存、经济生活与持续发展等各个层面。

评价维度:社会管理创新 与基本公共服务均等化的契合性

推进社会管理创新与基本公共服务均等化有利于平衡公共权力与公民权利之间的关系,协调社会多元利益主体之间的矛盾。基本公共服务均等化作为一个动态的系统工程,借重于财政、监管、标准等因素共同促进基本公共服务主体与客体之间的供需平衡。政府(尤其是地方政府)是最大的提供主体,同时市场与社会(尤其是公民个人)的作用也不可缺少,作为供给方与需求方的公民则是其核心。而推进社会管理(尤其是基层)创新,能使基本公共服务均等化目标更加明朗化与现实化。

就社会管理与基本公共服务而言,从管理社会到社会管理历经了一个漫长的过程,这是从传统型、管理型职能模式向引导型政府职能模式的转变,也是从权力本位向权利本位的转变。从现代政府理念来看,政府运用公共权力的宗旨是“最大化地实现代表性、回应性和责任的价值”^⑦,其内核和原则是通过提供服务来承诺并兑现公民的权利。社会管理的宗旨是借助于政府提供的服务与搭建的平台,充分发挥社会应有的自治功能。而政府根据现有经济发展水平和社会发展要求为全体社会成员提供相应的基本公共服务,是实现代表性与回应性以及政府责任的重要途径,从而落实公共权力追求的公共利益最大化的价值,培

育成熟的社会,达致井然有序地管理社会的目的。换言之,基本公共服务是实现政府责任的载体和途径,是社会管理和谐有序推进的基本前提。2012年7月国务院签署的基本公共服务国家标准,从操作层面承诺基本公共服务既是政府责任,又是公民权利,这是一个基于群众比较满意的动态的标准。这个标准的宗旨是实现基本公共服务均等化,政府承担“兜底”的责任,公民大致均等地享有基本公共服务的权利,核心是机会均等与公众满意,确保公民公平分享公共财政和经济社会发展的成果,而这些又必须借重于社会管理创新来推进与落实。

就公共服务精神与社会满意度而言,社会管理创新要通过公民权来检验对公共利益的追求与公共服务精神的强调,同时突出集体的公共行为或执行层面的各种形式与表现。正如“当人们看到其伙伴身处险境,有责任伸出援助之手;强者多做,弱者少做,但弱小并非是袖手旁观和拒绝合作的理由。”^⑧换言之,社会管理创新在于高效、经济及公平地组织、管理和支持具有公共性质的机构(包括政府、准政府与非政府)和组织,通过执行公共政策以有效地维护全体公民的利益,增强创新的前瞻性、回应性,发展公民参与的方式,坚持公正与平等、效率、经济与效能,而这些都是建立在公共服务型政府以及维护公民权的基础之上。其关键是要防止滥用公共权力,遏制腐败以及坚持以民为本,保护公民、法人与其他组织的合法权益。因而要基于社会管理体制与机制的创新,尤其是要关注社会管理体制与机制的法治化、公共化、服务化与信息化选择,并强调它的人本性、文化性、系统性与动态性^⑨。不管从哪个角度来解读,社会管理创新和基本公共服务均等化的合目的性标准都是以公民权为基础的社会满意度。这个标准可以用来衡量社会管理创新的成败,也可以检测基本公共服务国家标准的有效性与落实程度,为实现基本公共服务均等化的目标提供比较全面的参考依据。一般而言,社会满意度既体现为公民收入、地位、声誉、社会福利、人际交往、发展机会、工作成就、自主权利等一系列相关的指标,也体现为社会改革、社会分配、社会经济状况等一系列与社会体制相关的指标。当前政府在提高以公民权为基础的社会满意度方面做出了努

力,如制订了扩大供给、均衡发展、服务可及与群众满意的目标与实现基本公共服务均等化目标的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》^⑩。

就落脚点与路径依赖而言,推进社会管理创新和基本公共服务均等化都要源于基层,并抑制那种非良性的路径依赖。全国多数地方县以下的基层财政相对薄弱,且基层财权和事权不匹配的情况比较突出,需要地方财政配套拨款的社会事务较多,因此,政府要引导基层社会治理创新,承担缩小城乡区域不同社会群体之间差距的再分配责任,而决定政府再分配之关键的技术变迁和制度变迁常常会呈现出“路径依赖”的特征。事实上,任何路径依赖都源于观念、制度和行为的共同作用,在报酬递增和不完全市场因素的影响下,基层社会管理创新与基本公共服务国家标准要随着社会的转型与变迁而改变先例原则,破除那种非良性的路径依赖,即打破“政治权威中的精英主义和等级制、政治体系的自主性”^⑪等思想观念和“一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上”^⑫等高度集中的制度体系以及行政管理体制改革相对滞后、既得利益集团的自我保护和强化以及公民参与的制约因素等组织行为上的路径依赖。概言之,社会管理创新要着眼于四个方面:首先要重视成本与效益,挖掘围绕公民权而展开的动力机制,充分发挥以公共财政为基础的政府主导作用,拓展社会保障,促进社区发展。其次要以公民权为本位,通过各种激励机制来整合社会力量,并实现公民在众多领域的价值诉求,健全社会保障制度。再次要着眼于利益相关方的供给与需求,健全社会风险管理体系。最后要调整发展思路(尤其是基层社会管理),利用政治与政策机遇,发挥自身与环境优势,改善民生,繁荣社区文化,优化基本公共服务。同时基本公共服务均等化要破除基本公共服务平均化的路径依赖,从“人”而不是“物”这一假设前提出发,保证充分开放的供给机会,达致相对均等、“底线”均等的供给结果,在充分尊重社会成员的自由选择权和需求偏好表达权的基础上,借助于政府、市场、社会优化合作的供给路径,实现基本消费均等化和地方政府财政能力的均等化。

政府角色定位:社会管理创新
与基本公共服务均等化的关键

在后工业化规划治理中,管理与服务是我国

政府的两大类职能,每一类又包含政治、经济、文化、社会、环境五个方面的内容。或者把我国政府职能归结为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。但无论怎样归纳,都突显和强调了社会管理和公共服务。创新社会管理依赖于政府引导并提供相应的服务,而基本公共服务均等化则属于政府再分配范畴,二者的推进要求我国政府职能实现有限、法治、透明、责任、服务与廉洁的有机整合。社会管理创新的实践诉求之一是通过推进基本公共服务均等化来关注民生和保障民生,基本公共服务均等化的推进又借重于社会管理领域的创新和社会建设力度的加大。以公民权为基础的社会管理创新与基本公共服务均等化是我国管理体制改革的一个重要组成部分,关键在于政府运用法治思维和法治方式提高法治能力,筑牢公共财政的基础,维护公共领域的非交换因素,建立公民参与的长效机制,从而落实社会和谐发展的目标。

首先,充分运用法治的灵魂和根本——法治思维。法治是国家机关有效管理与优质服务,社会组织管理创新与优化服务,社区有效自治与优良服务的基本依托。十八大报告提出要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力”,这将有利于推进社会主义法治建设与公共服务型政府的建设,意味着运用法治思维和法治方式将成为当前和今后一个时期的社会管理创新和推进公共服务均等化的根本指导思想和路径。公民既是社会主义法治的建设主体,也是社会主义法治理念的承载主体,社会主义法治理念要求广大公民把法治的目标植入观念和行动中。因此,政府要在坚持法律原则的前提下,强化公民法律意识和加强公民新型道德建设,培养社会成员的自由、平等、契约、权利、自律意识和公共精神,运用法律手段、法律制度、法律规则与法律救济,尊重和保障公民权,达致化解社会矛盾、激发社会活力、实现协调平衡发展。从而为推进社会管理创新与基本公共服务均等化提供制度支持与法律保障。

其次,正确引导公共财政的重心——预算权。社会管理创新与基本公共服务均等化都需要构建以发展为核心的财政管理体系,而在实践中要解决根本问题既要依靠经济的高质量、高速度发展,

培植稳固的财源,更需要体制创新,全面构建公共财政预算管理体系,正确引导预算权。从政治层面与技术层面着手建立公共预算,奠定创新社会管理与实现基本公共服务均等化的基础,要求改革和创新预算制度,包括财政收入方面要把握领导、沟通、稽查、征管非税收入的力度,以及财政监督方面强化财政监督职能、监督工作规程、内部监督制度、专项监督力度与会计信息检查五个方面。因此,公共预算的制订应该在行政部门提出、立法机关进行实质性审查并受到立法机关和社会的有效监督之后。并且要增强人民代表大会的预算能力,包括适当的信息能力以及对预算进行科学编制、分类和细化。而建立社会管理和基本公共服务的预算帐户是立法机关控制预算的重要技术手段。

再次,把握公共领域的非交换性——分配权。权利与责任相伴而生,不可分离。把握分配权主要包含两个层面:一是保证公共权力的公共性,二是政府承担再分配责任。具体而言,公共权力是为大多数社会成员服务的,一般通过公共秩序的建立、公共产品的供给、社会资源的公正分配来实现。公共权力的活动区域只在公共领域,不能进入非公共领域。在创新社会管理的各种实际操作中要确保“公共的是非交换的”^⑬,维护非交换因素(包括公共权力以及一切与公共权力相联系的因素,比如平等、自由、参与等公民权利是不可交换的)不被交换活动所征服,并实现公共权力理应追求的公共利益最大化。同时,政府要掌握公共资源分配的原则,承担面向公平正义与共同富裕的再分配责任,力求使社会成员大致均等地享有各项基本服务等,从而在保障社会管理在秩序、平等、自由的原则下,加快推进基本公共服务均等化的实现步伐。

最后,不断完善公民权的实践核心——参与权。构建公共领域的参与机制和服务机制,呼唤公共领域的形成和生长,引导公民参与社会管理(包括参与到社区资源与社会资源的分配等程序中),鼓励公民提供基本公共服务。一方面,公民在参与中能实现公民权利,因为公民权利不只是获得与享受由怜悯而产生的基本公共服务,而且是当公民要求它、享受它时有所依据,而不致尴尬和惭愧。因为任何权利都必须由义务来支撑和保

障,否则权利就无法真正存在。马歇尔曾明确指出,“如果说公民权意味着捍卫权利,那么就不能忽视相应的公民义务”^⑭。公民通过参与发现权利、探寻实现权利的途径和通道,履行与权利相对应的义务,杜绝像黑格尔指出的那种处于“有之非有,存在着的无”的状态。另一方面,公民参与能对权力主体形成实质性的约束和规范,从而实现廉政。换言之,公民参与社会管理,在实践中受到训练,掌握获得、保护和实现公民权利的技能,培育责任感与激发主体意识,确立主体地位,维护合理正当的利益诉求,是社会管理创新和基本公共服务均等化的长效机制和主体性要求。

后工业化规划治理中社会管理创新 与基本公共服务均等化的发展路径

后工业化规划治理中社会管理创新的方式方法与基本公共服务均等化的标准是不断发展变化的,政府在社会管理和社会建设中的角色定位也是动态发展的。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》强调“发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用,发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力”,突出发展公民权,并把公民的角色定位为协同和参与。而政府负责搭建相应平台并提供公共服务,整合社会各种资源,引导市场和社会共同参与,为全体公民提供大致均等的基本公共服务。

首先,在服务中实现管理与平衡多元利益。后工业化规划治理面临着包括利益格局多元、公民参与意识凸显、公共服务需求增强等多方位的社会变革因素,这为推进社会管理创新和基本公共服务均等化提供了压力与动力,要求社会做出回应即在服务中实现管理和平衡多元利益。正确处理人民内部矛盾说到底就是调整利益分配,即通过应急响应机制以处理各种突发事件,采用矛盾排查调处运行机制以完善人民调解、行政调解与司法调解联运的工作体系,完善重信重访问题处理机制以解决历史遗留问题,从而强调发展公民权。让社会的各个阶级、阶层和利益群体都得到各自合理的利益诉求,建立和谐统一的利益关系,是当前社会管理和社会建设的重大问题。因此,要在社会转型与历史变迁的基础上,健全社会

服务与管理制度,推进基本公共服务均等化。一是加大社会领域建设的投入,并实行透明、公开、公正的决策,以平衡社会政策实施过程中的资源获取与利益分配。二是在“动态变革”的社会环境下,改变不能适应时代发展的管理观念、管理模式与管理手段,基于公民需求提供基本公共服务,解决现实中公民遇到的社会问题和社会矛盾,使社会各阶层都能自愿接受这场变革,保持社会稳定。三是基于宏观的视野来提升应对各种突发事件的管理能力,在根源上治理社会问题,创新解决突发事件的体制机制。四是立足于地域经济与社会文化的特点,创造条件鼓励公民积极参与社会管理,政府也要逐步转型成为服务型的、有责任感和使命感的政府。

其次,坚持公共权力与公民权利并重。社会管理创新要集中研究与解决社会分配问题、社会保障问题、社会救助问题、社会应急处理问题、社会慈善问题等^⑮,通过创新社会管理理念、机制与模式来提供以公民需求为导向的公共服务。根据委托人——代理人理论,作为代理人的政府要发挥引导功能,培育成熟的社会,以发展作为代理人的公民的权利。就政府而言,“其强调的是公共权力的责任,强调的是如何使政府及其机构和官员对其最终的所有者——公民更加负责”^⑯。就公民而言,强调公民权利与社会角色的准确定位。其关键是政府运用公共权力来尊重和有效地维护公民权,并通过公民权制约公共权力。一是创新社会管理体制与机制,加大社会建设的力度,准确而合理地切分蛋糕,以尊重和保护公民的财产权。二是推行政务公开,通过教育与培训等基本公共服务,培育公民角色意识,提高公民对社会管理的参与能力,赋予公民监督权。三是充分尊重公民的知情权和创制权,发挥社会力量的作用。由于社会管理的灵活性、发展性与基本公共服务供给主体的多元化,要求社会领域的治理具有开放性,让公民可以根据其所在群体、地域和治理对象以及内容做出治理方案的选择,并正确引导公民充分利用知情权和创制权,从而实现政府的开放、公共领域的开放和一切治理活动的开放。

再次,遵循社会管理创新和基本公共服务均等化的自身规律。社会管理创新需要从理论层面、哲学层面与宏观层面来研究社会管理的各个

方面,以发展社会事业、调整社会结构、优化社会管理、配套社会政策与完善社会制度,从而最大限度地激发社会活力与增加和谐因素。因此,社会管理创新与推进基本公共服务均等化需要与经济转型和社会转型相适应,遵循其自身规律。一方面,要符合系统性和动态性的要求。社会管理创新与基本公共服务均等化都属于系统工程,依赖于一系列综合配套措施,是围绕经济和社会发展这条线的政治、法制、政策、社会心理和文化发展等产生的立体式关系变迁。这要求政府对公共权力和公民权利的界定、配置与运行规则随经济与社会的发展变迁进行动态调整。另一方面,要符合用人权、事权与财权的相对统一与行政决策权、执行权与监督权相对分离的要求。推进社会管理创新与基本公共服务均等化,是各级公共财政与公共管理者共同作用的结果,由政府利用公共权力在社会建设领域引导市场和社会共同参与并推进发展,其关键是对权力进行监督,健全以制度建设为前提的权力配置、制约和监督机制。

最后,基于公共行政的精神来推进法治建设和完善法律制度。从理论层面来看,法律制度在实际运行时必须体现程序正义,维护实质正义和司法公正,从制度和制度运行操作上尊重和维护公民权利。正如 E. 博登海默所言,“法律的许多制度都旨在保护权利和预期的安全,使他们免受各种强力的侵扰”^⑰。因此,我国社会管理与基本公共服务标准的顶层设计者要基于既往的和正在发展中的法律,坚持价值无涉,推进社会建设的体系化与制度化。这要求根据众多的经济、政治、社会、人文等变项在特定历史条件下的聚合状况来实现对公共权力的制约和对公民权利的保障,要植根于当前的文化根基、社会结构、经济条件、发展速度等,并逐渐完善司法保障机制,健全法律救济制度。一是采用统一而严格的资格考试、充分的职业资源保障与健康的执业规范来培育一个高素质法律职业阶层,建构现代法律职业来推进管理创新与法律服务均等化;二是建立优化法律救助服务中心与援助站,整合社会法律服务资源,健全法律救济与服务运行机制,使司法和司法程序立足于控制权力的角度,保护公民参与社会管理和大致均等地享有基本公共服务的权利和自由,充分发挥全国人大和法院的两个体系宪法监督职

能 维护公民权价值;三是通过配置反腐与廉政机构,健全反腐与廉政的法律保障,制订专门的反贪污贿赂程序法来规范社会管理与基本公共服务供给过程中的行为,创新社会管理手段与模式,保障基本公共服务供给的质量标准,从而加速推进基本公共服务均等化的步伐。

结 论

后工业化规划治理中的社会管理和公共服务是中国政府的基本职能,社会管理创新与基本公共服务均等化必须以公民权为逻辑起点,而与此呈正相关性的两个概念——公共服务精神与社会满意度是政府角色定位的客观依据。社会管理创新与基本公共服务均等化的落脚点都源于基层,需要抑制非良性的路径依赖。在此过程中,政府应该平衡公共权力和公民权利,做到以下四个方面:一是充分运用法治思维与法治方式,二是把握公共财政预算权;三是掌握公共分配权;四是不断完善公民参与权。这样,在服务中实现管理创新与平衡多元利益主体,遵循公共行政的公共性与服务精神,无论是社会管理创新还是推进基本公共服务均等化,归根结底就是要致力于服务型政府的建设,以公民为本位,最终实现人类的自由与社会的可持续发展。☞

①国务院《中国人权事业的进展》白皮书. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2010-09/26/c_12606837_7.htm。

②郭道晖《公民权和公民社会》,《法学研究》2006年第1期。

③[美]珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特《新公共服务——服务而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社,2004年,第29页。

④⑭T. H. Marshall *Class, Citizenship and Social Development*, Chi-

cago: University of Chicago Press, 1964. p. 12 p. 123.

⑤⑥[美]约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,中国人民大学出版社,2005年,第29、131-141页。

⑦[美]戴维·H.罗森布罗姆、罗伯特·S.克拉夫丘克《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,中国人民大学出版社,2002年,第32页。

⑧[美]乔治·弗雷德里克森《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社,2003年,第170页。

⑨刘琼莲《关于构建中国特色社会主义管理体制与机制若干问题的学理性思考》,《教学与研究》2012年第9期。

⑩《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,《人民日报》2012年7月20日。

⑪[美]詹姆斯·R.汤森、布莱特利·沃马克《中国政治》,江苏人民出版社,2003年,第26页。

⑫邓小平《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》卷2,人民出版社,1994年。

⑬张康之《公共行政中的哲学与伦理》,中国人民大学出版社,2004年,第56页。

⑭王伟光《浙江省“加强和创新社会管理”理论研讨会上的讲话(代序)》,载《加强和创新社会管理论文集》,中共中央党校出版社,2011年,第6页。

⑮Richard Mulgan, Comparing Accountability in the Public and Private Sectors, *Australian Journal of Public Administration*, No. 1, Vol. 59 (2000), pp. 87-97.

⑯[美]E.博登海默《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来,中国政法大学出版社,2004年,第258页。

作者简介:刘琼莲,管理学博士,中共天津市委党校(天津行政学院)学报编辑部副总编、副教授,天津市反腐倡廉理论研究中心研究员,Email:liuqionglian@126.com。天津 300191

(责任编辑:程 明)