

我国现代民政工作标准化建设

江华锋¹, 吕 静²

(1. 中央司法警官学院 研究所, 河北 保定 071000

2. 河北大学 电信学院, 河北 保定 071000)

摘 要:以资源配置优化为标准,以社会转型、制度变迁、结构功能主义等理论为研究视角,系统论证民政工作标准化在加强制度建设、健全发展机制、提升服务效能等方面的重要作用,深入分析标准化在促进现代民政发展中的作用机理,科学探讨民政工作标准化的体制机制建设,提出了积极可行的政策建议。

关键词:标准化;现代民政;功能作用

中图分类号:D632

文献标志码:A

文章编号:1005-6378(2014)01-0101-05

党的十八大报告明确提出建设中国特色社会主义“五位一体”总布局为民政事业的发展指明了方向,集中体现了“增促社会进步、减缩社会代价”的社会建设理念。构建现代民政,就是要使社会管理从原有体制转向新型体制,实现民政资源的合理配置,促进国家—社会新型关系的形成,推进国家和社会之间的有效联动与良好合作。市场追求效率,社会追求公平,公平产生平衡,平衡带来稳定,稳定促进发展。公平正义是社会主义的本质要求,所以,现代民政应当把促进公平放在民政事业“促进公平、维护稳定、增进和谐”三项基本功能的首位^[1]。

一、现代民政工作概述

(一)现代民政工作的内涵与本质

民政事业源远流长,可以追溯到远古时期。现代民政或称“准现代民政”,则是现时代的产物。所谓“现代民政”,在我国学术界还存在不同的理解。有学者认为,所谓现代民政,主要是指树立“以人为本”的现代民政理念,实行规范化、标准化、精细化的现代管理方式,利用现代科学技术手段,加快推进民政职工干部队伍职业化、专业化建

设,全面提高民政队伍素质和民政工作水平,促进民政事业的健康发展^[2]。总之一句话,就是通过实现工作理念、管理服务方式、技术手段和队伍建设的现代化,推进民政工作的全面发展。

从社会学视角看,现代民政的本质集中体现为“增促社会进步、减缩社会代价”。其核心问题是:如何实现民政工作社会资源的合理配置,体现民政工作主体和客体的良性互动;如何由非普惠的补缺型福利模式逐步过渡到适度普惠型模式,最终实现完全普惠型的民政体制,促进社会资源和发展机会配置的公平与平等。

(二)现代民政的特征

民政工作一头连着“民”,一头连着“政”,充分体现了党和政府“立党为公、执政为民”的宗旨。根据笔者的研究,现代民政主要有以下特征:

一是社会性。现代民政最基本的问题就是合理配置同民生相关的社会资源和发展机会,在社会公平理念指导下,做好社会救助和社会福利工作。二是科学性。无论是民政工作理念,还是民政管理体制、管理方式、服务技术手段和民政队伍建设,都必须科学发展科学布局,用现代化的工作手段开展工作。三是时代性。既要符合现代社会发展的一般要求,也要体现民政工作发展的最新

收稿日期:2013-09-20

基金项目:2012 年度民政部招标研究课题《标准化在构建现代民政中的功能作用研究》(2012MZABR065)

作者简介:江华锋(1973—),男,河南获嘉人,中央司法警官学院研究所副教授,中国人民大学社会与人口学院博士生,主要研究方向:法社会学和社会管理。

动态,逐步实现从“服务型”向“建设型”的自身定位转变、从“封闭型”向“开放型”的发展思路转变以及从“特定型”向“普惠型”的服务对象转变。四是创新性。根据不断变化的新情况,及时更新工作理念、改革管理体制、完善工作方法、运作最新技术手段,不断开创工作新局面。

(三)现代民政的运作机制

现代民政工作运行机制主要包括以下四个方面:一是整体协调机制。针对民政业务相对独立,缺乏整体性和系统性,单项业务作用明显、地位突出又可独立运行,以及多项业务可跨越不同时期、实行不同保障内容、覆盖不同服务对象的特点,应当统筹各种资源,倾力打造现代民政整体推进与协调发展的平台,逐步形成社会与经济协调发展、城镇与乡村民政工作平衡推进的新格局。二是利益平衡机制。积极为初次分配得益最少的群体争取政策和资金支持,尤其要做好困难群体、优抚群体、特殊群体的帮扶工作,努力促进社会的公平正义^[3]。在未来的民政工作中,如何在制度安排公平的基础上,促进百姓认可的公平,提高群众的满意度和幸福指数,是一个极其重要而又十分迫切的重大问题。三是社会运作机制。应当积极调动政府、社会组织和企业等多方面的积极性,尽力形成政府和社会互动的发展模式,尤其应当积极培育各种社会组织,整合各类社会力量,吸引公众有序参与,最大程度地利用各类社会资源,实现民政事业发展的“一盘棋”。四是民政人才队伍建设机制。建设是现代民政发展的重要基础,应当着力推进四个方面的工作:抓好民政队伍岗位培训和后备人才培养,努力提高民政干部队伍素质;积极开发民政事业岗位,不断壮大民政事业队伍;切实落实民政干部待遇,推行民政工作的社工服务模式。

二、现代民政工作标准化的概念与内涵

(一)现代民政工作标准化的概念解析

作为工业革命的必然产物,“标准”与“标准

化”的概念经数百年实践检验与理论完善,已得到普遍认同。其中,标准是指“为了在一定范围内获得最佳秩序,经协商一致制定并由公认机构批准,共同使用和重复使用的一种规范性文件”^①;标准化是指“为了在一定范围内获得最佳秩序,对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动”^②,主要包括标准的制定、发布与实施等过程。标准化的本质是规范和秩序,标准化是未来社会事业发展的方向。

(二)现代民政工作标准化的内涵

现代民政工作标准化是现代管理标准化在民政工作领域的运用。管理标准化,指的是管理机构为了履行行政管理职能,运用标准化原理,对管理实践中重复出现、要求协调统一的活动进行科学提炼、形成正式标准并推广实施的过程,主要包括等级评定、合格评定、体系认证、标准化示范等形式,具有系统性、权威性、开放性及渐进性等特征。民政工作标准化以管理标准化为原则和基础,旨在通过标准的制定、实施和完善,体现以人为本、民主协商、平等接纳的现代管理理念,塑造系统化、精细化、规范化的现代管理模式,这对推进现代民政工作标准化具有重要意义^[4]。

三、现代民政工作标准化的基础工作

(一)加强机制建设

现代民政工作标准化的机制建设主要包括工作机制和发展定位等方面的标准化建设。

民政工作机制主要包括组织领导机制、动态管理机制、宣传推广机制和人才培养机制。健全组织领导机制,就是要求将管理标准化纳入民政工作日常管理,及时研究和解决民政工作中遇到的重大问题;强化动态管理机制,就是要求根据形势变化,适时调整工作规程,不断推进民政工作标准化建设;加强宣传推广机制,就是要加大标准化知识的普及和宣传力度,使社会各界能够了解和接受民政工作标准化的理念;健全人才培养机制,

① 引自 GB/T20000.1—2001《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用词汇》(该国家标准对应于国际标准 ISO 10241:1992《国际术语标准的制定与编排》),定义 2.3.2。在该定义之后还有一个注:“标准宜以科学、技术和经验的综合成果为基础,以促进最佳的共同效益为目的”。这个定义同时也是国际标准化组织(ISO)和国际电工委员会(IEC)对于标准的定义。

② 引自 GB/T20000.1—2001《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用词汇》,定义 2.1.1。

目的是全面提升从业人员的标准化意识与管理服务水平,培养一批既懂民政业务、又熟悉标准化专业知识的复合型人才。

定位问题涉及民政工作标准化建设的方向。明确民政工作标准化建设的定位,关键要处理好三个方面的关系:一是管理标准与事业发展之间的关系,逐步形成管理标准化支撑事业发展、事业发展推动管理标准化建设的良性互动局面;二是管理标准化与社会法制之间的关系,把管理标准化作为法律在实践中延伸和细化的结果;三是管理类标准与其他标准之间的关系,以管理标准化建设为中心,促进服务标准、技术标准及工作标准之间的协调,为加快民政事业发展提供全方位的技术保障。

(二)完善制度建设

从民政政策的实践看,近年来,我国通过逐渐完善民政政策制度和法规,更好地体现了现代民政建设的突出特征,促进了“四个转变”的实现,即:从“以事为本”向“以人为本”的理念转变(如2003年制定实施的《城市流浪乞讨人员救助管理办法》),从“重城轻乡”向城乡统筹、均衡发展的转变,从“补缺型”向适度普惠型的转变(如2006年制定实施的《农村五保工作条例》),从被动应付矛盾和问题向服务于开创和谐社会建设的功能转变(如2003年制定实施的《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》)。现代民政应坚持以人为本的理念,以保障民生为基本取向,以推动社会福利适度普惠为重点,以城乡统筹、成果共享、均衡发展为途径,以服务于建设和谐社会为目标,探索和创新中国特色社会主义现代民政政策体系^[5]。

按照民政工作标准化建设方案的要求,进一步落实民政工作标准化的目标和任务。围绕管理标准化建设的任务,应当切实抓好三项工作:一是标准规制,二是标准实施,三是评估改进。通过制度建设,加强与相关部门的合作,促进民政工作标准化的改进和完善。

(三)强化效能建设

我国现阶段在民政效能建设的具体内容上还有不同的理解,有学者认为应该包括思想作风建设、机关管理、民政业务建设、干部队伍建设和机关作风建设等方面^[6];也有学者认为应该从思想建设、制度建设、群众诉求办理以及监督检查等方面入手,推进民政机关效能建设。下面从民政工

作标准化与效能建设的关系中,对强化民政工作效能建设的有关问题作出系统分析。

第一,强化公共服务,调节社会关系。国际经验表明,在公共服务领域引入标准化管理的理念和方式,对于扩大公共服务产品规模、改善公共服务产品质量、提高公共服务水平和效益,均具有非常重要的作用。随着我国经济社会的不断发展和人民生活水平的显著提高,人们对基本公共服务的需求将越来越多,对服务质量的要求将越来越高。

第二,发展社会组织,形成协作机制。推进民政工作标准化建设的良性运行和协调发展,涉及到民政部门的各级机构和各级组织的资源整合,关系到广大群众的切身利益,需要各方的共同努力。“政府—企业—社会”的三维合作是“国家—社会”新型关系的基本形态(主要包括组织构架、作用模式及运行机制)^[7]。发展社会组织,形成多方协作、资源整合、合力推进的局面,有利于促进民政工作标准化建设,提高民政工作效能。

第三,加强专业培训,提高人员素质。加快培养具有专业知识和实践经验的复合型专业社会工作者队伍,是做好现代民政标准化工作、提高民政工作整体效能的突破口。目前,《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》已经把社会工作人才队伍建设纳入国家人才发展总体战略之中,明确由民政部门牵头,进行社工队伍建设。这一方面说明推进社会建设是民政部门的重要职责,另一方面也对民政系统人才队伍建设提供了契机和动力^[8]。

第四,完善制度建设,提高服务效能。从制度建设入手,制定规范、标准、科学、可操作性强的规章制度,以及依法办事、依规办事的规则,逐步形成比较完善的制度体系,实现以制度管人、以制度管事、以制度促效能的目标。为此,需要解决好以下四点:健全机关内部制度,促进民政工作标准化和规范化;完善考评制度,激励民政工作人员的积极性;完善首问负责制,增强民政工作人员的责任心和事业心;实行效能承诺制,严格遵守承诺^[9]。

四、推进现代民政工作标准化建设的思路

(一)坚持科学的原则

在标准优化工作中,应坚持以下原则:

一是以人为本。在民政工作标准化过程中,应当以人的需要为出发点,克服各种技术官僚和

经济官僚式的偏见,加强民政工作思维转型与方式转化,提高民众福利水平,缓和社会矛盾,促进社会稳定。

二是实现国家标准与地方标准的有效对接。地区发展的多元性和不平衡性是我国社会发展的一大特点,各地在经济发展、文化习俗、民族构成、自然环境等方面差别很大,民众需求也呈现出多元化的特征,因而,民政工作标准不能“一刀切”,在制定国家标准的同时,应当给地方标准预留足够的对接空间。地方标准在指导思想、发展方向上必须与国家标准保持一致,但是在具体的标准制定和实施方面应当具有灵活性,紧密结合当地社会文化因素,形成国家标准的统筹性与地方标准的时效性相结合的现代民政工作标准体系。

三是注重标准的技术性和服务性相结合。为民生服务是现代民政的应有之义和本质内涵,凸显了民生至上、民生为大的特征,把民生作为民政事业发展的第一要义和首要任务,赋予了新时期民政工作的特殊职责和内涵^[2]。民政工作标准化建设应借助服务标准化理念与方法,实现标准技术性与服务性的有机结合,发挥民政工作在改善和保障民生方面的特殊作用。

四是注重调查研究。民政工作标准化建设,不能“闭门造车”,而是应当坚持和践行党的群众路线,深入到民众的生活场景,全方位地收集有关民政机构、服务对象、服务方式、服务内容等方面的资料和案例,通过分析、总结、归纳和提炼,形成集理论性与实践性、时效性与前瞻性为一体的研究报告,作为制定民政工作标准的主要依据。

(二)注重资源整合

社会资源的合理配置,是民政工作的根本问题。民政工作需要广泛动员和集结社会资源,进一步将公共资源的配置向农村基层尤其是欠发达的农村地区倾斜;同时,也需要整合民政事务资源,实现城乡民政资源配置的均等化。从初级民政经过“准现代民政”或“亚现代民政”再到真正的现代民政,是一个资源配置合理性程度不断提高的过程^[9]。从达成民政工作“为民服务”的目标看,需要整合作为客体的外部资源和作为主体的内部资源;从完成民政工作“标准化”的任务看,需要整合各方资源,参与标准的制定和实施。

现代社会日益分化为三个既彼此独立又相互关联的领域和部门,即政府组织、企业组织和社会

组织。这三大部门是社会发展的主体,其构成状况及其相互关系,对社会发展、社会建设和社会管理具有结构性前提的意义^[7]。民政工作标准化是一项开放性的工作,强调社会的广泛参与和各方的协调一致,参与主体越广泛、吸纳意见越充分,标准的代表性、适应性和可操作性就越强,就越能得到有效贯彻和全面实施^[10]。民政工作标准化既要注重发挥政府部门的主导作用,也要充分重视社会组织和市场的力量(企业组织)与参与程度。

实践证明,民政工作标准化建设是一项系统性很强的工作,业务面广、涉及环节多、专业性强、工作难度大,需要政府部门、社会组织、市场、普通民众等多重社会力量的参与,只有调动各方资源、实现资源整合,才能更好地应对现代民政对标准化工作的高水平要求。

(三)创新体制机制

体制机制创新,是实现民政工作标准化的重要基础,也是民政事业发展中具有根本性、全局性和长远性的重大问题。民政工作实践证明,只有建构起科学、规范的体制和机制,才能实现民政工作标准化,真正转变工作职能、工作方式和工作作风,进一步提高民政工作管理水平和运行质量,促进民政工作的程序化、规范化、法制化现代民职能。

(四)加强技术创新

民政工作标准化的技术创新是民生科技建设的重要组成部分。所谓民生科技,指的是与民生问题具有最直接关联的科学技术,它依靠科技资源向关系群众切身利益的领域倾斜,如教育保障、医疗保障、社会保障、环境保障和安全保障等^[11]。民政工作作为一项服务民生的事业,其规范化、法制化建设离不开科技资源的支撑。民政标准体系建设不仅要利用科技资源,而且要实现技术创新,这是提高民政工作效率和提升民政服务能力的重要保障。

五、现代民政工作标准化的趋势

近年来,为适应社会转型的社会服务需求,民政系统不断推进体制机制创新,注重优化结构、整合资源、服务民生,提升了民政工作水平,取得了丰硕的成果。

目前,我国民政事业正经历着从传统民政向现代民政转型的历史性跨越,现代民政的实践探

索日趋深入,构建现代民政新格局已经成为民政系统的集体共识和自觉行动^[12]。社会形势的民政事业的快速发展为民政工作标准化建设提出了更高的要求,也带来了前所未有的重大机遇和广阔空间。

当前,我国在社会发展、社会建设、社会转型方面面临着六大挑战,即在市场经济陌生人的世界建立社会共同体的挑战、在价值观开放多元的时代促进意义共同性的挑战、在社会分化加剧的情势下落实公平正义的挑战、在社会重心下移的情况下大力改善民生的挑战、在自然生态恶化情况下实现“两型社会”的挑战、在发展主体总体布局上理顺三大部门关系的挑战^[1]。

面对社会发展面临的挑战和民政工作的需求,民政工作标准化在公共服务领域的作用日益凸显,对经济和社会发展的保障作用体现得越来越充分。面对科学发展的机遇、城乡统筹的机遇、构建和谐社会的机遇、加强社会建设的机遇,未来的民政工作标准化应当以科学发展观为指导,以“以人为本、为民解困、为民服务”为目标,以现代科学技术为依托,不断创新机制、整合资源、借鉴经验,逐步构建起兼具国际品质和中国特色的民政工作标准体系,推进我国民政工作的良性运行和协调发展。

[参 考 文 献]

[1] 郑杭生. 现代社会与现代民政——一种社会学的领会

[J]. 中国民政, 2009(12): 23—25.

[2] 王世田. 大民政、现代民政和民生民政[J]. 中国民政, 2011(1): 38—38.

[3] 吴洪彪. 推进传统民政想向“现代民政”转型的几点思考[J]. 中国民政, 2010(1): 31—33.

[4] 罗平飞. 加强和创新社会管理以标准化为民政定“规矩”[N]. 中国社会报, 2011—10—11(3).

[5] 王齐彦, 王然. 探讨现代民政建设的几点思考[J]. 中国民政, 2009(10): 15—20.

[6] 揭秀林. 深入推进民政机关效能建设[N]. 上饶日报, 2009—03—13(3).

[7] 郑杭生. 民生为重造福于民的体制创新探索——从社会视角解读“大民政”的本质和重大意义[J]. 新视野, 2011(6): 24—27.

[8] 杨喜军. 履行“四项职责”建设现代民政[N]. 北方时报, 2011—01—18(6).

[9] 范香山, 侯光鸿. 朝天民政局机关效能建设结硕果[N]. 广元日报, 2008—04—06(1).

[10] 罗平飞. 总结经验; 升华认识; 加快推进民政范围管理标准化建设[J]. 中国民政, 2011(10): 11—14.

[11] 贾品荣, 赵钢. 民生科技的战略要义与政策着力点[J]. 科技智囊, 2009(6): 78—83.

[12] 民政部办公厅, 政策研究中心. 探讨现代民政的科学内涵把握现代民政的发展趋势——现代民政论证座谈会观点综述[J]. 中国民政, 2009(10): 8—10.

【责任编辑 卢春艳】

The Construction of Standardization of Modern Civil Administration in China

JIANG Hua-Feng¹, LV Jing²

(1. Research Institute the Central Institute for Correctional Police, Baoding, Hebei 071001, China

2. Institute of telecommunications He Bei University, Baoding Hebei 071001; China)

Abstract: Taken the resources disposition optimization as the standard, the important role of standardization in modern civil administration is discussed from the angle of social transformation, institutional change, structural functionalis and so on in strengthening the system construction, improving the mechanism of development and service efficiency. Standardization mechanism to promote the development of modern civil administration are discussed. The development orientation of standardization are deeply analysed and the feasible policy suggestions are put forward.

Keywords: standardization; modern civil administration; the function role