

导论 均衡与稳定 构建 一个和谐的社会

【内容提要】本年度的上海社会发展蓝皮书报告，以“均衡与稳定”为主题讨论上海发展中的一些关键性问题。报告从“贯彻和落实科学发展观”以及“提高党的执政能力”这两个当年主要的政治话题出发，指出“均衡”与“稳定”是科学发展观所追求的发展价值。报告分析了单纯追求经济增长的局限性，指出公平也是“硬道理”的发展内涵，即使是在上海这样高度增长的城市，同样存在着各种形式的不均衡，上海仍然需要把全面实现小康作为自己的发展目标，而为这种中国式的现代化模式积累经验。

本报告认为，上海的改革已经深入到了社会领域。对于提供公共产品和公共服务的社会事业改革与发展将是经济与社会协调均衡发展的核心。报告重点分析了教育、医疗卫生、社会福利等社会事业的现状与问题，指出社会事业改革的主要方向是“去行政化”，走以人为本、社会化的改革发展道路。

本报告同时关注发展政治文明对于构建一个和谐稳定的社会的重要性。报告首次从社会发展研究

的角度对上海的人民代表大会制度、政治协商会议制度、对政府、司法机构和公共服务领域的政风和行风检查评议工作，以及政务公开制度的进展状况及其功能作了系统的分析。报告希望能在中国社会文化和社会主义民主政治的框架下进一步提高政治的文明程度，并指出政治民主化的核心就是要提高政治的“公民化”程度，政治以公民为基础，就能保证社会的和谐与稳定。

报告最后对构建一个均衡与稳定的和谐社会提出一些迫切需要确立的政策导向建议：包括必须关注弱势群体，构建社会稳定器，进一步推进和深化养老保险制度的改革，完善基本的社会保障体系，推进不同类型社区组织的网络建设和社会的网格化管理；积极发展第三部门，促进多部门的社会合作等。

2004 年全国人民以各种形式缅怀改革与开放的总设计师邓小平百年诞辰。回顾中国现代化发展的历程，从邓小平 80 年代初提出“小康社会”的发展目标，经过了 20 多年的建设实践以及党的十六大和十六届三中全会的制度性建设的构想，小康发展正在形成一种中国现代化的发展观和发展模式。小康目标解开中国现代化发展的文化密码 那就是“社会主义”必须“以人为本”^①。“小康”传递的不是一个单纯中等经济生活程度的含义，也不是一个简单的经济总量翻两番的问题。而是通过这个人文学符号逐步探索出一种切合中国国情民意、符合世界发展潮流的经济、政治、文化、生态全面意义上的现代化发展模式。

2004 年，对于中国的现代化进程而言，两件重要的政治事件

参见吴铎、丁水木主编：《邓小平社会理论》第 6 第 10 章。上海大学出版社，2002 年版。

所带来的转变值得关注：一是 2004 年年初从中央高层领导开始倡导“科学发展观”，并且要求全党全国贯彻落实“科学发展观”；二是当年 9 月份召开的中共中央十六届四次会议，重点讨论了提高党的执政能力的问题，并发表了具有深远历史影响的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》^①。

倡导并贯彻落实科学发展观带来一系列相关政策出台，旨在加强对全国经济的宏观调控，并引发起一场全国性的“以民为本”服务理念和政府政治动员。关于提高党的执政能力建设的决定更是全面审视了党的执政地位和执政历程，确立了当前和今后一个时期加强执政能力建设的主要任务和各项部署。这些都对中国进一步发展的导向起到了十分重要的作用。在这样的宏观背景下，上海党政部门自年初起就认真开展深入细致的调查研究，在实践“三个代表”的重要思想，贯彻落实科学发展观，切实把握民情民意，积极推进经济建设和社会发展同步发展方面做出了相当的努力。2004 年 7 月，胡锦涛等中央领导到上海调研并检查工作，对上海的发展作了进一步的指示，希望上海要走在全国前列，不仅是经济走在前列，应当在政治、经济、文化全面地走在前列。上海需要在率先实现全面小康和率先实现社会主义现代化方面继续有所创新并积累经验。本报告以“均衡与稳定”为主题讨论和分析上海近期的发展，正是出于在这样的背景下观察上海在发展方面越来越建立起来的一种新价值标准：那就是在改革、发展、稳定这三个引导上海二十多年里不断改变的过程要素中，如何来更好地把握“稳定”与改革、发展之间的关系，如何把“均衡”的价值注入到渐进式改革和科学的发展观中去，如何以“均衡”与“稳定”作为构建一个和谐社会的基本目标，从而来提

^① 2004 年 9 月 19 日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过，全文见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004 年 9 月第一版。

高中国共产党的执政能力。

一、增长的局限：公平也是“硬道理”

本报告的第一部分专门关注和讨论增长的局限问题。这是用上海的经验来认识树立和贯彻落实科学发展观的重要性。

进入新世纪以来，上海的发展势头良好，整个经济继续处于高位增长之中，经济结构和运行质量得到不断改善，城市建设与管理水平以及和人民生活总体水平不断提高。和五年前相比，上海城市面貌和市民生活又有了明显的进步，这已成为有目共睹的事实，也是生活在其中的上海市民和外来建设者共同的感受。但是在繁华进步的路上我们特别需要有更清醒的意识，理性地对待高速增长中的发展问题，不断地丰富发展的内涵。

“发展是硬道理”。这是 1991 年 1 月 29 日邓小平在广东南巡珠江冰箱厂时强调的主张，从当时的意义来理解主要指的是经济发展。虽然邓小平的发展观具有综合的特点，他在不同场合的谈话中都注意全面地认识发展的问题，但是由于自 1978 年党的十一届三中全会将党的工作中心转移到经济建设上来以后，出于中国这种政治思维定式的影响使人们一提到“发展”便想到经济增长。中央要求各地贯彻和落实“科学发展观”，从某种意义上表明科学地衡量“发展”的问题其实并不是一个理论问题，而是一个实践的问题。对发展的理解必须拓展它真实的内涵才能付诸行动。从国际发展理论来看，早在上世纪 60 年代大量发展的事实已

珠江冰箱厂当时为广东顺德的一家镇办企业，初具规模，后来发展成为著名的科龙电器股份有限公司。

邓小平十分注意社会、经济、政治、文化全面发展的的问题。他关于贫穷不是社会主义，让一部分人先富起来，走共同富裕道路的思想、物质文明和精神文明两手抓的论述，以及对于政治体制改革的思考等都是综合发展的观点。

经证明经济发展不是惟一的发展。由于经济发展一般表现为物质的增长，投资的扩大，产值的上升，利润的增加。所以在外国，一般把经济发展称为是经济“增长”。同时国际发展观也逐步建立起这样的共识：在整个经济发展财富增长的同时，如果带来的是资源浪费、环境破坏、分配不公，那么这样的结果实在是“有增长而没有发展”。科学发展观对于我们的现实意义在于促使人们认识到单纯追求经济增长的片面性，注意到市场经济虽然是一个充满活力有效率创造财富的制度，但它同时又是需要有所“驾驭”的一个制度。它在产生效率的同时也在制造不平等。市场的公允和社会的公平，以及人类本身的公道有着不同层面的价值标准期许。

确实不容置疑，中国的经济发展再次证明市场经济制度适合现代生产力的发展。它是一个符合人性，带来生机活力的制度。在分工细密、利益多元的现代生产力社会里，市场制度通过个人（或经济单位）的理性盘算，最终形成生产要素和资源配置最佳的结果，从而使财富得以涌流。市场的公允在于公平竞争与优胜劣汰。中国采用市场经济制度以后，生产力水平跨越式提高，社会产品成倍地增加，物质财富快速地积累，人们的生活水平也得到空前改善。然而，由于市场的公允并不顾及资源本身的不平等占有和机遇的不同，所以完全自由的市场经济制度会自然产生弱势群体，甚至出现富者更富，穷者更穷的“马太效应”现象。

对于中国的发展来讲，改革后的社会不平等不但有来自市场自发的原因，同时也有经济转轨中原计划再分配权力所造成的不公平。那些掌握各种资源的行政再分配机构与个人，容易成为进入市场的优先者和入场的“售票员”。研究证明，再分配不平等的机制仍在延续发挥作用^①。更为令人不安的是，再分配权力会同

边燕杰、罗根：“市场转型与权力的维系：中国城市分层体系之分析”（1996年，《美国社会学评论》61:739~759页）中文译文参见边燕杰等编《市场转型与社会分层》，北京三联书店，2002年版第427~459页。

样借度市场的逻辑来参与市场，而且往往使用的是更为“势利”的市场逻辑。这样，拥有权力的再分配机构与个人具有与他人不公平的市场机会而拥有优势。转轨中的新旧两种体制和机制都在发挥作用，造成了新的不平等格局。社会的价值标准经受两元体制转型的挑战而变得更加模糊不清，意识形态处于前所未有的矛盾冲突的两难境地。

因此，我们需要特别慎重地看待经济增长的结果。强调科学发展观正是认识到全面建设小康社会必须解决均衡发展的问题，必须在社会财富增加的同时提高全民的福利水平。这样，一个稳定和谐的社会才能得以建立。

早在 20 世纪 80 年代，英国苏塞斯大学发展研究所所长查尔斯就曾指出：“调查一个国家发展情况应提出的问题是 贫困状况怎么样？失业状况怎么样？不平等现象又是如何？如果这三个方面都已不是很严重了，那么就这个国家而言，无疑已处于一个发展的阶段了。”对于衡量发展的指标体系来讲 从 60 年代起国际上便认识到光注重经济指标是不够的，需要同时重视社会指标的内容。进入 90 年代以后，国际上越来越认识到人的素质是衡量社会发展的最终指标，社会指标进一步推向人文指标。90 年代后期起，联合国发展署推行“人文发展”指数。人文发展指数用简单的三个指标来综合衡量一个国家或地区的发展程度：人均国民生产总值，国民受教育程度，平均期望寿命。它们分别指示：体面的生活，有知识和教养的公民，身心健康的人。联合国同时每年出版世界和各地的人文发展报告，除了衡量和分析各国和不同地区的人文指数以外，同时衡量各地的“贫困”问题、不平等等问题等等。在去年的社会发展报告里，我们已详细分析了上海在人文指数上的成功与不足。^①

参见卢汉龙“导论”，尹继佐主编、卢汉龙副主编：《小康社会：从目标到模式》，上海社会科学院出版社 2004 年版。

如今，人们已经普遍接受用来指示经济增长的国内生产总值（GDP）不足以指示真实的发展程度。首先，GDP 不能用来衡量公平，它无法显示整个社会的均衡发展程度。它反映不出贫困人口的生活状态，也反映不出所谓富裕人口的生活质量。其次，GDP 衡量不出这个社会的精神文明程度，也衡量不出人的文化素质、教育素质和道德素质。第三，盲目的 GDP 增长又是与自然资源的消耗和破坏紧密联系在一起的。凡是那些 GDP 增长奇快的地区，往往都是生态环境破坏严重、自然资源消耗严重的地区。GDP 反映不出自然资源和生态环境被破坏程度的。有时候，破坏自然和人文生态环境同样是在“生产”GDP。第四，GDP 衡量不出人们的幸福程度。在涉及生活环境和福利时，经济增长不等于改善了我们的生活质量和我们的环境健康。最后，GDP 也完全衡量不出司法的公平水平，更衡量不出社会的民主化程度和政府的廉政或腐败程度。

从上世纪 90 年代开始，上海连续得到 GDP 两位数的高速增长，在增长的过程中财富的公平分配，机会的公平取得一直是制约经济、受到社会关注的问题。我们在 2002 年的社会发展报告中曾经指出：上海能够成功平稳地使上百万名国有企业下岗转移就业形态，使上百万户居民告别旧居，配合城市建设旧区得到改造，市民居住条件得到改善。这些均非用简单的经济学原理可以解释的现象其实是和上海在发展经济的同时十分注意社会公平以及相应的社会政策的配合分不开的。^①上海在下岗再就业、土地批租和市政动迁、住房制度改革、社会保障制度改革、社区建设、社会慈善事业等方面均积累起相当的成功经验。上海在适合经济发展的各种社会配套政策方面有一定的自觉性和及时性。比如配合住房商品

参见卢汉龙：“城市公共生活的治理和市民”，尹继佐主编、卢汉龙副主编：《城市管理与市民素质》“导论”上海社会科学院出版社 2002 年版 第 20～22 页。

化进程对住房制度进行改革（1992 年）；成立慈善基金会积极开展社会救助（1994 年）；配合国有企业改革，设立按系统的下岗职工再就业服务中心（1996 年）设立最低生活保障线、最低工资线及时推行医疗保险制度改革等等。上海的许多社会政策制度都是率先全国其他地区进行或率先成为国家改革的试点地区。所有这些配套改革的措施和社会政策保证了经济体制转轨中的社会平衡和社会稳定，既达到经济增长的成果社会共享的发展价值，又进一步为改革与发展提供了稳定的社会条件。

但是由于上述两种不同机制的交互作用，上海在高速增长的过程中不均衡发展的现象同样存在，有些地方还比较突出。本报告的第一部分重点讨论了这些不均衡现象。

从社会的角度来看，上海经济增长中的局限主要表现在以下一些方面：

1. 拉动经济增长要素的不均衡。总体上看，上海经济增长的主要拉动力是固定资产投资和城市基础设施建设。在各项生产要素中，土地融资、外来投资、外来劳动力是促成上海经济增长的三个主要因素。从统计数字来看，上海的经济增长对上海本地居民的就业和消费带来的实际推动作用很小。从就业、住房、消费等方面都反映出上海本地市民的边缘化趋势越来越明显，本地居民参与社会经济活动的能力和机会在减少，出现了许多发展中国家大城市的当地市民被排除的不良趋向，城市贫困现象有增无减。

2. “经营”城市的土地资源获益权利不均衡。由于上海优越的地理位置和开放政策，“土地”成为上海各级政府部门、国有企事业单位、本地居民直接获得经济利益、分享增长成果的“资本”。这种利益的社会转移存在着计划再分配体系留下的不均衡。一些占据权力高位、地理位置优越的机关、企事业单位以及住户得以直接截获土地“资本”的利益，而处于社会底层和地价低廉得不到改造的地区居民难以共享土地资源的利益，他们的居住条件依然没

有得到改善，而且随着上海房地产价格的持续上升，他们在经济上的绝对与相对的被剥夺状况加剧。在今后一段时期里，动拆迁或未能得到改造的贫困旧居住区均会成为社会不稳定的主要因素。

3. 收入分配同样显示并不乐观的拉大趋势，而且隐形收入的现象并没有得到抑制，反而越来越变化多端。无论是官方统计还是民间与学界的社会调查都越来越难以取得准确的居民收入资料，所以社会上各阶层的被剥夺的感觉会比实际的差距来得大。从消费角度来看，除了私人拥有住房、汽车这样的大宗耐用品以外，上海已经出现了一流高档的大众消费市场，如赛车、俱乐部会所、大型休闲娱乐活动等。这就使人们过上“体面生活”的标准变得越来越高。

4. 从公布的统计数字来看，上海经济增长中的收入差距的不均衡还表现在财政收入的增长大大高于居民收入的增长。去年上海全市财政总收入增长了 28.5%，其中市级财政收入增长达 32.5%，但是同年居民收入增长率不到其一半，农村地区则更低。财政收支的异常增长连带产生的不均衡表现为近年来机关和公务员系统的收入增长很快，而且缺乏透明度和社会监督，群众注意到官场的奢靡作风日趋严重，社会影响欠佳。大众对于财政收入增长的来源结构和使用情况越来越表示关心。在今年的人代会上已经有代表对市政府的财政预决算报告公开提出质疑。

5. 在市场和公共服务部门，政府系统与民争利的现象依然存在。管理权和依附政府的国有事业单位成为党政机关收入的曲线来源，政府的计划外收支基本失控。上海近年来居民在用于教育和医疗方面的预期有了明显的增加，遏制了对消费品和现时服务的需求。公共物品和服务的发展不均衡导致公共福利供应的不足，反过来造成了消费的不足和不满情绪的增加。

6. 城乡两元体制的不公平依然存在。城乡的两元分化使上海这个面向现代的大都市显示出一系列的不和谐状态。具体表现

为硬性规定的农业土地和它实际经济价值的不协调，农业生产方式与现代经济构成不协调。城乡居民生活水平、质量、方式的差距明显，城乡社会保障的差距明显。农村居民可支配经济收入增长缓慢。基层农村的管理方式与发展需要不协调，干群矛盾突出。本报告的（第 2 章）通过 2004 年初在上海郊县的调查中显示，农村中目前最突出而容易导致纠纷的问题是宅基地问题（63.3%）、土地征用问题（57.1%）、土地承包问题（31.6%）、农民负担问题（26.5%）、集体财务公开问题（19.4%）等，归纳起来均集中在土地问题和干群关系问题。

7. 如果关注一下特殊的一些群体，我们更会发现一些不均衡发展的现象存在。占上海常住人口近五分之一的外来经济活动人口，他们对上海的经济的发展做出了重要的贡献，他们事实上已经成为上海市民结构中的一部分。但是他们的社会地位得不到认同，“身份”标签仍在，一些必要的公民权利得不到保障，他们在居住条件、劳动保护、子女教育、医疗卫生、社会支持等方面均有许多新的问题出现。发展的不均衡在上海的老年群体和青年群体中也有各种表现，特别是早年退休职工、历史上支内、支边、上山下乡年老回沪人员，家境贫寒的大学生，毕业后找不到工作或不找工作的青年人等等。同时，各种男女不平等的现象也有所抬头。

8. 经济增长与环境资源、城市文化延续性之间的均衡有着同样的问题。在经济增长过程中，为了追求眼前利益或受政绩驱动，上海同样存在着“造起来是在创造 GDP，拆掉的也是在创造 GDP”的怪现象，社会财富得不到很好的积累。上海 GDP 的能耗严重，城市建设对城市文脉的保护已经留下不少遗憾。为了吸引投资，牺牲城市历史遗产和人文记忆的问题依然存在。另外，上海的交通、空气、水质等环境质量已经对上海的城市生活品质形成巨大的负面作用。

综合上述各种经济增长中的局限性。我们需要充分认识到以

全面小康、均衡发展的要求来引导上海今后发展的重要性。我们认为小康是一种模式意义上的发展目标，但是很遗憾，上海似乎一直有一种已经达到小康的“潜意识”。在今年 2 月的政府工作报告中，上海没有明确地把全面实现小康作为城市发展的现实目标并做出具体规划，我们认为这是有缺陷的。上海不能对近几年的经济发展和城市建设的成绩自我感觉太好，更需要避免产生“暴发户”心态，其实增长的局限是客观存在的事实。市场的无形之手和再分配权力的延续作用同时在制造不平等。上海同样会有城乡、地区、阶层之间的不协调，同样存在着一些不均衡发展的现象。上海离开社会和谐、人民生活“殷实小康”的境界还有一定的距离。特别是当我们用“全面小康”这样的要求来对待发展的话，我们需要对产生不均衡的各种因素加以认真的考察。我们需要全面理解“发展”的价值，丰富发展的内涵，自觉认识到经济增长不是发展的全部 如果说“经济增长”的发展是硬道理的话 那么“社会公平”的发展也是硬道理。

二、均衡发展的基石：改革与发展社会事业

从 20 世纪 30 年代开始，成熟市场经济制度的国家开始系统地建立社会保障系统 到了 60 年代，在北欧、北美、澳大利亚等发达资本主义国家以福利国家的目标来均衡经济增长与社会公平。西方福利国家制度有三块基石，一是具有创造财富活力的市场经济制度，二是通过民选的以公共财政运行的现代政府，三是完备的对社会公益事业支持的社会网络。在均衡发展的过程中注意公共物品和公共服务体系的建立成为越来越重要的制度建设和配套改革的任务。

我国作为一个社会主义的国家，计划再分配的制度本身就是一个注重国家福利的制度。但由于它缺乏促发经济增长和创造财

富的活力而被证明必须向市场经济制度转轨。从上世纪 90 年代开始，全世界有 30 多个国家，15 亿人口都卷入了这种经济制度的转轨，即从指令性计划向市场经济转轨。社会主义国家在市场化转轨过程中一个十分重要的社会转型任务就是对公共物品和公共服务体系进行改革和重组。不少转轨国家在经济市场化以后社会事业得不到应有的发展，甚至出现衰退，直接影响了人民的生活质量和可持续发展。所以加快各项社会事业的发展是体现党的执政能力、落实科学发展观的重要内容。温家宝总理 2004 年 2 月 21 日在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话指出，改革开放以来，各项社会事业虽然取得明显进步，但总体上看，经济发展和社会发展存在着“一条腿长、一条腿短”的问题。我们必须按照科学发展观的要求，在大力推进经济发展的同时，更加注重加快社会发展。社会发展包括科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业的发展，也包括社会就业、社会保障、社会公正、社会秩序、社会管理、社会和谐等，还包括社会结构、社会领域体制和机制完善等。温家宝总理提出的社会事业主要包括科技、教育、文化、卫生、体育等方面，这是从外延上对政府职能所关注的社会事业体系的概括。上海目前社会事业单位的从业人员达到 50 万以上，半数以上的事业单位靠财政拨款或政策支持维持。

中国的发展始终坚持社会主义原则，把广大人民群众的利益放在首位，让广大人民群众都能分享到经济增长带来的成果。社会事业作为提供公共服务和公共产品的重要平台，它的发展起到了促进平等均衡、全面增强公民素质和提高社会整体生活质量的作用。

在指导计划经济体制的政治经济学理论里，社会事业被作为非物质生产部门，和劳动力的再生产有关，发展社会事业是政府职能的一部分。在市场经济体制下，社会事业则是相对于经济私人

部门 是社会公共部门 是非赢利性的“产业”。同时 它们和同样是提供公共服务的政府部门是既有交叉又有差别。在我国集中计划经济体制中，社会组织也区分为企业单位、事业单位、政府部门这三类不同性质的单位体系和法人组织。但是他们内部组合的体制和机制基本相同，在体制上是同构的官僚科层制，运行机制是同质的行政化。这种现象说明了社会事业是现代社会经济系统中不可或缺的一环，是经济增长满足全社会需求的一条依赖路径，也是现代文明的体现和人的再生产的必要投入。而这些实质上的差别又说明我们要建立和完善社会主义市场经济体制，社会事业配套性制度的改革甚或重建势在必行。上海在深化改革和转型中，社会事业的改革和发展已经是当务之急，是贯彻和实践科学发展观，达成经济与社会协调发展的主要抓手，是进一步改革开放和稳定发展的突破口。本报告的第二部分就是对上海社会事业的改革与发展问题进行重点的分析回顾。

社会事业单位的改革和企业改革不同。国有企业改革走的是市场化的道路。社会事业单位的改革需要走的是社会化的道路。由于目前的事业单位基本上都是国有性质的，所以事业单位改革和国有企业改革有一个共同点就是要从政、事分开，事、企分开做起，让每一个事业单位都成为专业化的社会部门。需要彻底改变“国有国办”社会事业的传统做法，走国家与民间分工合作的社会化体系。

计划经济体制实际上是一个“经济福利体制”，它在经济运行过程中不讲竞争，把社会福利的共享原则搬到了经济运行的过程中 出现了“吃大锅饭”，平均主义的低效率。改革以后 我们在经济运行过程中引入市场的原则建立起市场经济制度，在这个基础上逐步建立起来的便是真正意义上的“社会福利体制”。从广义上看，社会事业很大部分是社会福利的一部分。它直接成为社会进步的载体。一个国家或地区，社会事业越发达，社会的均衡与稳

定便有了基石。

改革社会事业体系总的指导思想需要坚持“以人为本”的科学发展观，在完善市场经济体制的框架中理清“政”“社”关系、“政”“事”关系、“事”“企”关系。加强政府对发展社会事业的首要责任和社会监管责任，全面推进事业单位主体社会化改革，综合利用政府再分配机制、市场机制和社会互惠机制，极大地调动社会兴办社会事业的积极性，加速完成上海社会事业体系的社会化体制转型。我们需要对不同社会事业所提供物品和服务的公共性程度和市场化程度的不同采取不同的政策激励机制。在市场经济条件下，需要大胆探索适合上海经济发展和人的全面发展的社会事业产业化运行方式；改革社会事业发展的投融资体制，积极引进民间资本和海外资本参与社会事业的建设，提升上海社会事业发展的总体水平；大力发展慈善、救助、帮困等各类社会福利事业，解决城市弱势群体的实际困难，真正做到“以人为本”、公平平等。通过社会事业的发展提高全社会“公共消费”的数量与质量，在发展经济的基础上实现社会利益的全社会共享，推动社会文明与进步水准。

目前，在发达工业化国家，“新公共管理”运动方兴未艾，它们通过“政府再造”来提高效率、降低成本和改善公共服务水平与质量。其特点是：一、提出“治理”的模式，打破政府在公共服务中的垄断，发展非赢利组织和准政府代理机构；二、在公共管理中引入“市场化”机制，通过“服务外包”和竞争降低成本；三、政府职责由“划船”向“掌舵”转换，强化政府的监管职能；四、政府角色从“管理”向“服务”的转变，在公共管理中引入市场经济的“顾客导向”概念，以“公民”为“顾客”，政府为满足顾客需要的服务部门。上海的社会事业体制改革应该借鉴发达工业化国家“新公共管理”和“政府再造”的经验，引入“分散化治理”的理念，发展非赢利组织和改革现有的事业单位，在公共服务的提供上引入市场机制，同

时要加强对多元化的公共服务机构的监管。政府真正实现从“管理型政府”向“服务型政府”转变，社会事业的组织体系必然会有一个大的发展。但是与全国的情况相似，上海的社会事业部门普遍存在着机构臃肿、效率低下的问题。大量事业单位代行部分政府职能，造成政府职能范围的混乱，导致行政效率降低，政府机构膨胀，财政负担加重。由于事业单位分别附属于不同的政府机构，还造成了不同程度的行政性垄断，导致“市场”分割、重复投入和资源浪费。我们迫切需要通过计算成本效率等方式，货币化地判断评估现有社会事业单位的工作效率及其“去行政化”发展的必要性与可能性。

在改革现有事业单位的同时，允许“体制外”成长新的民间性质的社会事业单位也是十分重要的决策考虑。现在体制内的改革进行缓慢，反反复复，某种程度上是和体制外民间发育缺少空间有关。人走不出去很大程度上是“无路可走”或只能走暗路（“走穴”）。所以放开体制外将是一个推动体制内改革的必要配套措施。同时，只有体制外充满市场活力、社会积极性、专业性水准的事业单位起来了，国有国办的这块才会感到不改不行。现在许多事业单位普遍存在的想法是，“不改不死，早改早死”。由于目前民办社会事业的发展空间尚小，一些政府管理部门为了保护“嫡系”而未能让他们享受“国民待遇”，所以许多民办的社会事业单位事实上处于靠企业工商业注册等方式处于半公开或“地下”运作的状态。而国有事业单位的从业人员以兼职方式在这些部门“补差”支薪，国家单位成为领受年金的福利单位。

转型中的中国，“以人为本”的社会经济发展需要政府加倍重视社会事业的发展，强化政府在提供公共服务上的责任，政府财政需要加大对社会事业领域的投入，国有资本需要从竞争性经济领域进一步退出，而把更多的财力投向社会事业领域，这应当成为引导政府经济政策与社会政策的思路。

为了提高政府投入的效率，可以参考国外近年来比较盛行的 GO-NGO 模式（念为：“刚果”）来推进社会事业的发展。GO-NGO 是上述新公共管理思想生成的一种新形态的非政府组织简称。首先对于“非政府组织”的英文 NGO 近年来也有了一些新的理解。NG 是“非”“政府”的英文字的字首字母，这是没有异议的，而一些新的解释是针对“O”这个字母。原来这个字母是“组织”organization 的缩写。但是随着非政府组织的兴起及其民间性功能的日益显著，有人提出这个“O”字母当是 ownership（意为：“所有”）的缩写，也就是说这是“非政府所有”、“非国有”的含义。而更有人则认为这个“O”字母应当是 operation（意为：“运作”“操作”）的缩写，也就是说 NGO 应当是指“非政府运作”、“非国营”的事业单位。这些不同的理解反映了国际上社会事业发展的新轨迹。这些单位是“国有”，却不是“国营”，即它们不是采取政府来“经营”的办法，而是采用“民营”的办法。这就是 GO-NGO 模式。GO-NGO 是英语 Government Owner, Non-Government Operation 五个字首字母，意为“政府所有，非政府运作”。我国的大部分社会事业的资源还掌握在政府手中，社会主义的政府对社会事业也理应有更多的投入。而且，政府比较容易取得社会的“公信力”。所以政府拥有社会事业的大部分资源但交给有专业水准的民间单位去运作会是一个适合我国国情的社会事业发展模式。

从根本上来看，社会事业发展虽以物质文明发展为基础，但更是和社会精神文明建设有关，和社会的政治文明建设有关。这是一个综合的发展成果，需要系统的配套和相互的激励。发展社会事业需要配合利用各种政策法规，以基金会等方式筹集社会资金，倡导公益精神和志愿服务，建立专业伦理，推动事业的发展。2004 年 6 月我国有关基金会管理的法律条例已经开始实施，这对社会事业的发展具有根本性的意义。公益精神和慈

善文化的培育也是政府需要关心的一个问题。今年 5 月上海慈善基金会纪念成立十周年，召开了以“慈善：关爱与和谐”为主题的大型国际理论研讨会，并且和上海社会科学院合作成立了“上海慈善事业发展研究中心”。对于第三部门参与社会事业并逐步成为政府伙伴的关系是我们建构和谐社会，保证社会均衡与稳定的重要方面，本报告把它作为重要的决策建议在最后部分里有专章的阐述。

三、社会稳定的根本保证：发展政治文明

中央在强调贯彻落实科学发展观的同时，提出“正确处理改革发展稳定的关系，不断开拓发展思路、丰富发展内涵、推动物质文明、政治文明、精神文明协调发展”的要求^①。这几年，政治文明作为一个新的话语概念进入了我们的生活，它和物质文明、精神文明并列，显示出发展内涵的不断深入。

中国的改革采取“渐进”的方式不但是和改革的复杂性有关，也是由中国传统的“中庸”思想所使然，是小康社会发展的一个重要特征。在上海的发展过程中，“稳定”是一个十分重要的发展“价值”要素，它左右着许多立法和政策的出台，决定着经济发展的步调和城市建设和管理的轻重缓急。

上海从 2002 年起就在市委领导下组建成立了“政治文明建设委员会”，这是和有着全国系统的精神文明建设委员会相仿的一个组织系列。它由党、政、人大、政协四大政治组织系统共同参与组成“领导小组”，下设办公室，由市委直接领导管理。这种组建方式体现了党的执政地位和它的统筹协调各方的能力，是一个颇具政体构架象征意义的工作机构。本报告的第三部分围绕着政治

参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》第 6 页。人民出版社，2004 年版。