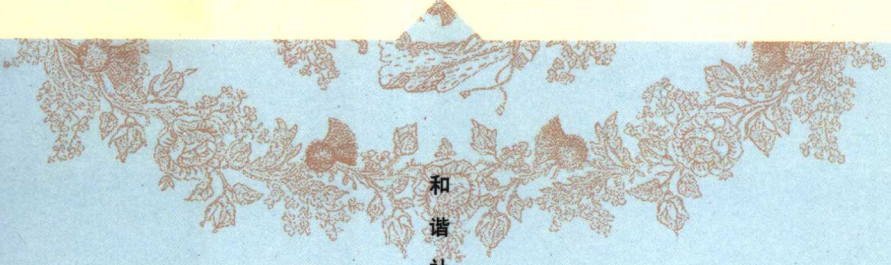




董瑞华 肖 锋 著

和谐社会与公共管理



和谐社会
建设理论
研讨丛书

HEXIESHEHUI
YU
GONGGONG
GUANLI



上海人民出版社

董瑞华 肖 锋 著

和谐社会与公共管理

和
谐
社
会
建
设
理
论
研
讨
丛
书

HEXIESHEHUI
YU
GONGGONG
GUANLI



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会与公共管理/董瑞华,肖锋著. —上海:上海人民出版社,2006

(和谐社会建设理论研讨丛书)

ISBN 7-208-06690-6

I. 和... II. ①董...②肖... III. ①公共管理②公共经济学 IV. ①D035②F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 147770 号

责任编辑 洪 煜

封面设计 王小阳

· 和谐社会建设理论研讨丛书 ·

和谐社会与公共管理

董瑞华 肖 锋 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华成印刷装帧有限公司印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.75 插页 4 字数 239,000

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 7-208-06690-6/D·1166

定价 18.00 元



董瑞华，男，1943年生，中共上海市委党校经济学教授。曾在《中国人民大学学报》、《学术月刊》、《当代经济研究》、《文汇报》等报刊上发表论文120余篇。撰写、主编、参编《经济学方法论》、《世界各国期货市场》、《经济学方法通览》、《〈资本论〉与市场经济》、《过渡型市场经济概论》等著作33部。

曾获得江西大学与中央党校函授学院教学优秀奖，江西省、江西大学、上海市、上海市社联、上海市经济学会、全国党校系统、上海市党校系统科研奖。主持国家社会科学基金项目：马克思《资本论》及其手稿在当代的实践与发展。



肖锋，女，1976年生，硕士，上海行政学院讲师。从事公共经济学领域授课和研究。曾发表学术论文《我国基层政府负债成因及对策分析》、《小城镇建设与乡镇财政体制改革》、《我国政府改革中的流程再造探析》等，参与国家级课题《中国特大城市建设机制研究》等。

和谐社会建设理论研讨丛书

构建和谐社会：多维视角下的理论思索 中共上海市委宣传部 编

和谐社会与公共管理 董瑞华 肖锋 著

社会建设：理论与实践创新 郑杭生 主编

和谐社会与和谐世界 王建国 张伟群 主编

和谐社会建设理论研讨丛书

前 言

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。促进社会和谐，政府责无旁贷。在市场经济条件下，政府应该建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能，政府应该运用公共财政手段，完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化，政府应该在社会管理和公共服务领域充分发挥作用。所以，政府执行公共管理职能，构建社会主义市场经济体制下的公共财政框架，能够促进和谐社会的建设。

在建设社会主义和谐社会的进程中，我们必须加强社会建设和完善社会管理体系，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。政府作为公共管理的主体，要发挥其主导作用，公共财政是政府发挥作用的经济基础。政府可以运用公共财政，执行公共管理的职能，来扩大就业和完善社会保障体系；理顺分配关系、发展社会事业；加强和谐社区、和谐村镇建设；完善社会利益协调和社会纠纷调处机制；建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发性事件能力；加强社会治安综合治理，继续推进社会治安防控体系建设，深入开展平安创建活动，依法严厉打击各种犯罪活动，维护国家安全和社会稳定，保障人民群众安居乐业。

政府在建设和谐社会的进程中要把扩大就业摆在更加突出的位置,实施积极的就业政策。政府应该充分发挥市场的引导作用,积极发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业和各类所有制的中小企业,规范劳动力市场秩序,鼓励劳动者自主创业和自谋职业,促进多种形式就业。政府也要适应劳动力供求结构的新变化,强化政府促进就业的公共服务职能,健全就业服务体系,加快建立政府财政扶助、社会参与的职业技能培训机制。继续实施和完善鼓励企业增加就业岗位、加强就业培训的财税、信贷等有关优惠政策,完善对困难群众的就业援助制度,建立促进扩大就业的有效机制。

政府在建设和谐社会的进程中要建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,合理确定保障标准和方式。政府应该进一步完善城镇职工基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度。增加财政的社会保障投入,多渠道筹措社会保障基金,逐步做实个人账户。逐步提高基本养老保险社会统筹层次,增强统筹调剂的能力。发展企业补充保险和商业保险。政府还应该认真解决进城务工人员社会保障问题。推进机关事业单位养老保险制度改革。重视保障妇女儿童权益。积极发展残疾人事业。加强社会福利事业建设,完善优抚保障机制和社会救助体系,支持社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动。有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度。认真研究制定应对人口老龄化的政策措施。

政府在建设和谐社会的进程中要合理调节收入分配。政府应该进一步完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,坚持各种生产要素按贡献参与分配。着力提高低收入者收入水平,逐步扩大中等收入者比重,政府要运用财税政策,有效调节过高收入,规范

个人收入分配秩序,运用转移支付手段,努力缓解地区之间和部分社会成员之间收入分配差距扩大的趋势。注重社会公平,特别要关注就业机会和分配过程的公平,加大调节收入分配的力度,强化对分配结果的监管。在经济发展基础上逐步提高最低生活保障和最低工资标准,认真解决低收入群众的住房、医疗和子女就学等困难问题。建立规范的公务员工资制度和工资管理体制。完善国有企事业单位收入分配规则和监管机制。加强个人收入信息体系建设。

政府在建设和谐社会的进程中要加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系。深化文化体制改革,建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的文化管理体制和富有活力的文化产品生产经营机制。繁荣新闻出版、广播影视、文化艺术,创造更多更好适应人民群众需求的优秀文化产品。完善文化产业政策,形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局和民族文化为主体、吸收外来有益文化的文化市场格局。加强文化市场管理,营造扶持健康文化、抵制腐朽文化的社会环境。加强文物保护。积极开拓国际文化市场,推动中华文化走向世界。办好北京奥运会和上海世博会。

政府在建设和谐社会的进程中要加大政府对卫生事业的投入力度,完善公共卫生和医疗服务体系。提高疾病预防控制和医疗救治服务能力,努力控制艾滋病、血吸虫病、乙型肝炎等重大传染病,积极防治职业病、地方病。加强妇幼卫生保健,大力发展社区卫生服务。深化医疗卫生体制改革,合理配置医疗卫生资源,整顿药品生产和流通秩序。认真研究并逐步解决群众看病难看病贵问题。支持中医药事业发展,培育现代中药产业。坚持计划生育的基本国策,稳定人口

低生育水平,积极推行优生优育,提高出生人口素质,有效治理出生人口性别比偏高的问题。加强城乡社区体育设施建设,大力开展全民健身运动,提高竞技体育水平。

政府在建设和谐社会的进程中要保障人民群众生命财产安全。坚持安全第一、预防为主、综合治理,落实安全生产责任制,强化企业安全生产责任,健全安全生产监管体制,严格安全执法,加强安全生产设施建设。切实抓好煤矿等高危行业的安全生产,有效遏制重特大事故。加强交通安全监管,减少交通事故。加强各种自然灾害预测预报,提高防灾减灾能力。强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管,保障人民群众健康安全。

所以,在建设社会主义和谐社会的进程中,政府在公共管理方面,可以也应该发挥其应有的积极作用,政府必须构建和完善社会主义市场经济的公共财政框架,为政府履行公共管理职能,促进和谐社会建设打好经济基础。政府在运用公共财政履行公共管理职能方面,尚有不少问题值得我们去研究探讨。为此,我们把近几年思考的有关政府公共管理和公共经济方面的问题和这方面的研究成果整理出来,以求教同行专家,也为政府如何更好地执行公共管理职能,建设社会主义和谐社会出一点主意,尽一份理论上的绵薄之力吧。

目 录

前言.....	1
第一章 政府公共管理研究.....	1
社会主义市场经济与公共行政.....	3
WTO 与政府职能转变	24
我国政府改革中的流程再造	31
综合配套改革 促进政府透明	
——以上海浦东新区透明政府建设为例	45
政府与技术创新	51
经济全球化与国际大都市管理	58
官僚体制理论与我国政府改革	63
第二章 公共经济学研究	73
中国公共经济学研究的马克思主义视野	
——论用马克思主义指导中国公共经济学的研究	75
陈云公共财政思想研究	93
公共财政基本理论研究.....	103
WTO 与建立政府采购制度	121
WTO 与政府规制改革	131

我国县乡政府财政改革·····	136
第三章 上海地方政府公共管理研究 ·····	149
上海城市建设与管理研究·····	151
上海构建地方公共财政框架的理论与实践·····	189
上海市应急机制和管理结构研究·····	202
社区:特大城市政府灾害危机应急管理的基础 ——上海市防治 SARS 工作对我们的启示 ·····	225
第四章 比较与借鉴 ·····	231
经济与政治结合的方法论 ——公共选择学派方法论浅探·····	233
加拿大的社会保障制度对我们的启示·····	251
加拿大的中介组织给我们的启示·····	258
主要参考文献 ·····	265
后记 ·····	271

第一章 政府公共管理研究

社会主义市场经济与公共行政

在社会主义市场经济条件下,政府除了具有政治职能外,还具有领导和管理经济的职能。政府具有的经济职能主要包括两个方面的内容:一是政府作为国有资产所有者所具有的职能;二是政府作为宏观经济调控者所具有的职能。因此,政府的公共行政管理在经济领域的职能作用主要体现于上述两个方面。尤其是在宏观领域中,主要体现为政府对国民经济运行的宏观调控,通过宏观调控能够提高社会资源配置效率、对市场失灵的纠正、协调社会成员的利益。政府运用各种手段,制定各种经济政策来干预经济活动,协调宏观经济的运行,从而促进国民经济稳定、健康地发展。

一、社会主义市场经济对公共行政管理的要求

社会主义市场经济主要通过市场对资源配置起基础性的作用,在各种市场机制有规律的作用下调节经济的运行。市场经济要求政府通过公共行政管理进行宏观调控,对社会生产和经济运行进行自觉控制和有意识的调节。政府之所以要干预经济,有着多方面的原因。

(一) 政府干预经济的原因

1. 政府干预经济的最根本原因是社会化大生产

经济从古代商品经济发展到近代商品经济,已经成为一种社会化的市场经济,既然是一种社会化的经济,它的运行就要求有统一的协调和指挥。马克思曾经指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总

体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^[1]在市场经济条件下，这个“指挥”只能由国家——政府来担当。

在进入现代市场经济以前，资本主义各国都是自由放任的自由市场经济，政府对经济的干预很少，没有成为明显的经济特征。当时，社会再生产的基本比例关系是在市场机制的自发作用下强制形成的。随着分工协作关系的深化发展，社会生产各部门、各企业之间的相互依赖程度大为提高，各种经济关系更为复杂，竞争也日趋激烈，自由市场经济已经不能适应由第二次产业革命带来的生产力的发展。1844年电报机的发明及其在商业上的应用，1877年横跨大西洋电缆的建成等等，为分散的市场之间的信息传递与加强市场之间的联系展现了广阔的前景，自由市场经济的那种自发性与分散性同市场联系的有机性之间的矛盾越来越明显。第二次产业革命对自由市场经济体制提出了严重的挑战，加上资本主义基本矛盾及其体制的各种弊端的作用，社会经济发展中资源配置的失效和浪费，经济运行中的周期震荡等现象变得越来越严重。自由市场经济体制的不可避免的负面作用越来越清楚地显现出来。

19世纪末20世纪初，变革传统市场经济体制已成为当时西方国家社会经济发展的必然选择。但是，即使这种变革仍然在市场经济范围内进行，也仍旧存在着不少困难。1929—1933年爆发的世界范围的经济“大萧条”为变革提供了契机。1933年，美国开始实施的罗斯福“新政”(New Deal)，对传统的自由市场经济体制作了一次至关重要的冲击，“新政”在经济方面的主要内容就是对传统市场经济运行中通行的完全的自由竞争、自动调节和自由放任原则作出重大修改，实行政府对宏观经济的适度干预。第二次世界大战后，变革传统市场经济体制成为西方各国经济发展的必然趋势，这种在变革自由市场经济体制基础上发展起来的新的经济体制，就是现代市场经

[1] 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第367页。

济体制,而政府干预经济则是其重要的内容和特征。

2. 政府干预经济的直接原因是市场失灵(market failure)

政府干预经济的根源是市场经济赖以建立的社会化大生产,这是政府干预经济的物质基础,而政府干预经济的直接原因是市场失灵,市场“不经济”。这是市场经济本身所不可克服的负面作用,既然市场自身不能克服,就需要政府从宏观角度进行干预,予以弥补。市场失灵主要表现在以下几个方面:

(1) 市场的不完全性。完全竞争市场只存在于理论分析之中,市场的不完全性不同程度地存在于所有的市场中,有的市场表现得相当严重。市场的不完全性会扭曲市场中的价格、信息和流动性的特征,市场配置资源就会低效甚至失效,从而经济生产将低于它的能力。

(2) 市场不能限制垄断。市场竞争会导致垄断,垄断则使市场效率下降,这就需要政府进行干预,限制垄断,保护竞争,使市场结构中的竞争垄断格局合理化。

(3) 市场在宏观上的局限性。由于市场自身的局限性,不能对宏观经济的诸多变量,包括财政收支总额、信贷收支总额和外汇收支总额加以确定和控制。这些宏观管理的主体性内容就需要政府来控制。

(4) 市场不能有效地提供公共产品。在市场经济中,企业作为市场的微观主体,所生产的产品都具有“私人产品”的性质,是一些具有排他性或竞争性的产品。而“公共产品”则是指市场主体本身不愿意生产或无法生产而必须由政府生产的产品和劳务,如国防、社会治安、基础设施(路灯、灯塔、气象预报等)等涉及社会共同消费和共同享有的产品和劳务,这些产品市场微观主体是不愿意生产的,而空间技术、教育、邮政等部门的产品,则是市场微观主体无法生产的,所以,仅仅依靠市场本身无法解决这些公共产品的生产,但这些公共产品的生产又是社会存在和发展,当然也是市场经济顺畅运行所必需的。因此,需要通过政府来解决。

(5) 市场经济在涉及社会发展目标上的“不经济”。市场经济是