

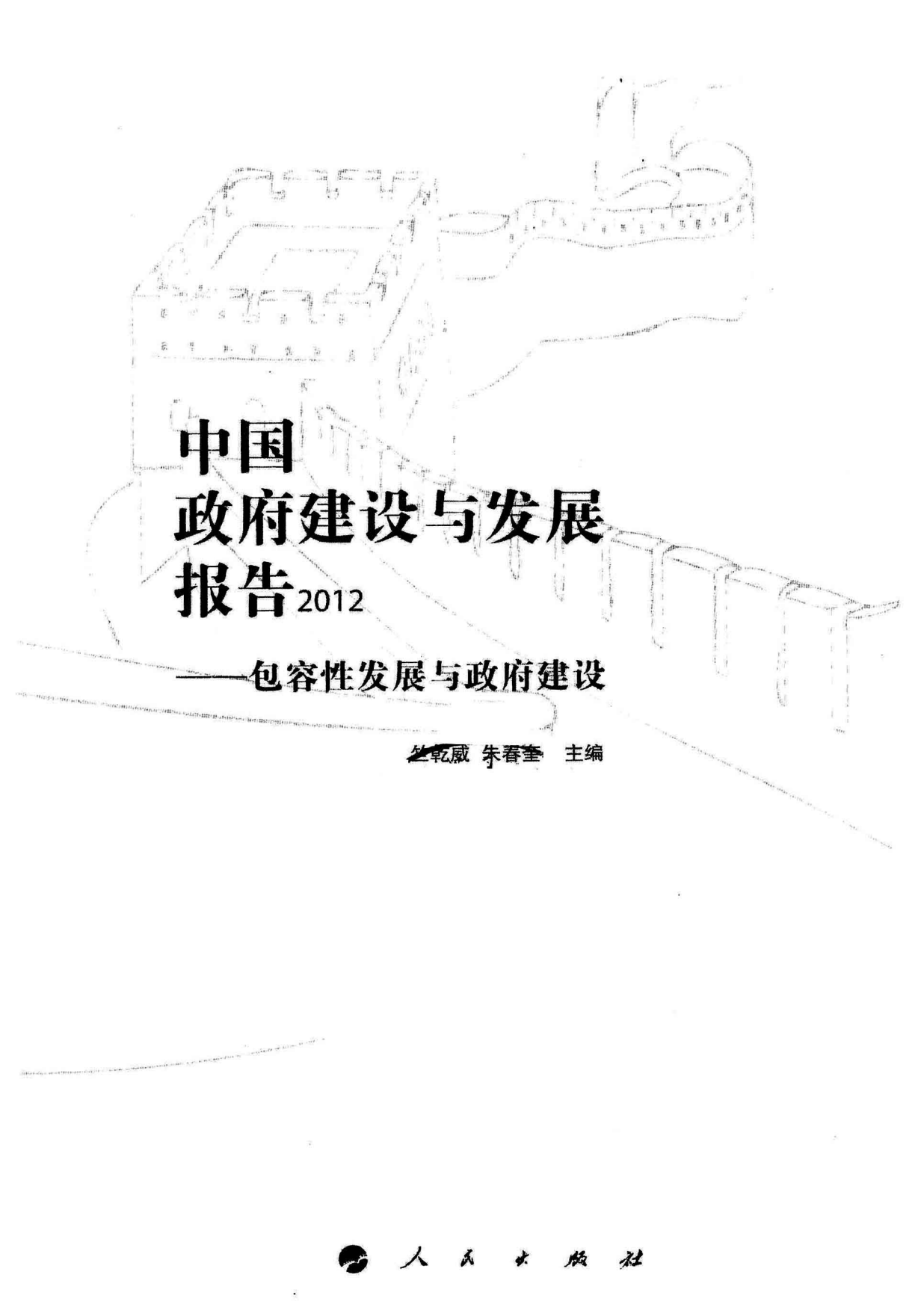
中国 政府建设与发展 报告₂₀₁₂

——包容性发展与政府建设

竺乾威 朱春奎 主编



人民出版社



中国 政府建设与发展 报告 2012

——包容性发展与政府建设

王乾威 朱春奎 主编



人民大学出版社

责任编辑:姜 玮 余贵华

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国政府建设与发展报告 2012——包容性发展与政府建设/

竺乾威 朱春奎 主编. —北京:人民出版社,2012. 10

(中国政府建设与发展研究报告)

ISBN 978-7-01-011450-7

I. ①中… II. ①竺…②朱… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国

IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 278335 号

中国政府建设与发展报告 2012

ZHONGGUO ZHENGFU JIANSHE YU FAZHAN BAOGAO 2012

——包容性发展与政府建设

竺乾威 朱春奎 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.25

字数:342 千字

ISBN 978-7-01-011450-7 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目录

导 论 / 1

- 一、包容性发展：世界与中国 / 1
- 二、包容性发展与政府创新 / 4
- 三、包容性发展与城市治理 / 9
- 四、包容性发展与公共服务 / 11
- 五、包容性发展与社会管理 / 14

第一篇 包容性发展与政府创新

第一章 包容性增长理论的由来与要义 / 21

- 一、包容性增长的由来与发展 / 21
- 二、包容性增长的内涵认知 / 23
- 三、包容性增长的政策路径 / 26
- 四、结论与建议 / 30

第二章 政府管理创新的战略思考 / 33

- 一、整体创新与局部突破 / 33
- 二、制度约束与实践先行 / 35
- 三、顶层设计与地方首创 / 37
- 四、理论突破与摸石头过河 / 39

- 五、模式借鉴与变通改进 / 42
- 六、创新动力与利益追求 / 43
- 七、革故鼎新与路径依赖 / 45

第三章 包容性发展与电子治理 / 48

- 一、电子治理：概念、目标与发展动向 / 48
- 二、电子包容：电子治理的重要内容 / 52
- 三、我国电子包容现状：以政府机构微博为例 / 55
- 四、结论与建议 / 64

第四章 从无缝隙政府到网格化管理：公共服务的流程再造 / 69

- 一、公共服务流程再造：无缝隙政府 / 69
- 二、全方位打通：网格化管理的超越 / 75
- 三、公共服务流程再造：问题与前景 / 83

第五章 包容性发展与民生财政 / 88

- 一、民生和民生财政的内涵 / 88
- 二、实施民生财政的基本思路 / 91
- 三、民生财政基本框架和政策选择 / 94

第二篇 包容性发展与城市治理

第六章 包容性城市治理：联合国人居署的探索 / 117

- 一、背景与挑战 / 117
- 二、城市善治与包容性城市 / 120
- 三、城市善治的原则与措施 / 121

第七章 包容性发展与新型城市化 / 127

- 一、保障农民工合法权益与新型城市化 / 127
- 二、保障失地农民合法权益与新型城市化 / 131

三、保障残疾人合法权益与新型城市化 / 139

四、保障贫困阶层合法权益与新型城市化 / 144

第八章 移动政务与中国城市治理 / 151

一、移动政务及其相关概念 / 151

二、移动政务系统在我国城市治理中的应用 / 154

三、典型城市移动治理平台建设情况 / 159

四、我国城市移动政务系统发展面临的决策博弈和挑战 / 167

第三篇 包容性发展与公共服务

第九章 社会服务提供中的政社合作 / 177

一、走向协作的行政国家：公共服务提供的包容性模式及其发展 / 177

二、社会服务提供中的政社合作发展与现状 / 180

三、上海市公益服务招投标工作的分析 / 181

四、完善公益服务招投标项目体制 / 189

五、结论与政策建议 / 195

第十章 包容性发展与住有所居 / 198

一、住房权与包容性住房政策 / 198

二、中国渐进发展的住房保障体系 / 200

三、各地住房保障政策的改革探索与经验总结 / 203

四、住有所居：构建包容性住房保障制度的政策建议 / 213

第十一章 公共文化服务均等化与包容性发展 / 217

一、公民文化权利与公共文化服务均等化 / 218

二、当代中国公共文化服务均等化的发展现状分析 / 221

三、当代中国公共文化服务均等化的重构之路 / 226

四、结语 / 230

第十二章 包容性发展与病有所医 / 232

- 一、公共卫生服务包容性发展的概念与内涵 / 233
- 二、公共卫生服务包容性发展的现状 / 237
- 三、公共卫生服务包容性发展的问题 / 247
- 四、通过制度创新促进公共卫生服务包容性发展 / 255

第四篇 包容性发展与社会管理

第十三章 包容性发展与社会管理创新 / 263

- 一、当前中国加强和创新社会管理的路径与举措 / 263
- 二、社会转型发展中加强与创新社会管理的问题 / 270
- 三、推动加强和创新社会管理的思考与对策 / 272

第十四章 社会包容与信访制度创新 / 278

- 一、社会包容视角下信访制度创新的内在逻辑分析 / 278
- 二、社会包容视角下信访制度创新的实践 / 284
- 三、信访制度改革和创新的主要经验 / 291
- 四、西方行政救济制度建设的经验借鉴 / 295
- 五、反思与探讨 / 296

第十五章 社会转型与慈善事业包容性发展 / 301

- 一、农业社会蔓延与国家掌控慈善事业 / 301
- 二、工业社会发轫与国家主导慈善事业再萌芽 / 303
- 三、和谐社会建设与国家引导慈善事业发展的新进程 / 307
- 四、社会转型与国家推动慈善事业包容性发展 / 308

后记 / 316

导 论

伴随着全球化和城市化步伐的加快,当今世界正在经历一次新的历史性变革。加速全球经济体系转型、国际贸易治理加强、解决全球贫困与不公平成为各国政府和人民的共同努力,消除贫困、实现公平正义已经是从联合国到世界各国共同面临的任务。中国经济自改革开放以来历经 30 年的持续增长,改变了全球约四分之一人口的生存状态和生活模式,形成了独特的变革方式和发展途径,从“中国奇迹”到“中国经验”,从“中国现象”到“中国精神”,从“中国模式”到“中国道路”,无一不引起世人瞩目。

30 年的改革开放创造了中国奇迹,中国实现了发达国家用了上百年时间才能完成的同样程度的工业化、城市化和社会转型,使沉睡多年的中国成长为世界第二大经济体。但是,“中国模式”更多体现的是“量”的概念,而缺乏“质”的内涵,更多关注的是增长与效率,而往往忽视了发展与公平。2009 年,我国人均 GDP 达到 3600 美元,开始进入中等收入发展阶段。如何在发展中避开“中等收入陷阱”,是我国必须面对的挑战。“十二五”是我国经济、社会全面转型发展时期,贯彻实施包容性增长与发展的理念,是推动我国成功跨越“中等收入陷阱”,缓解以往由于发展机会不平等造成的发展结果不平衡,做到权利公平、机会均等、规则透明、分配合理,并最终实现包容性增长与人的全面发展的必由之路和可行选择。

一、包容性发展:世界与中国

“包容性发展”概念的形成,可以追溯到 2007 年由亚洲开发银行提出的“包容性增长”。“包容性增长”明确了一国在实现经济增长的同时,要实现教育、医



疗、社会保障等各种社会发展进步目标,提高社会公平的程度,即经济增长对其他各项社会进步目标的包容。包容性增长旨在坚持经济发展、社会公正和以人为本的原则,通过扩大生产性就业保证经济机会最大化、提升人力资源能力保证经济机会平等以及构建社会保障体系保证最低水平的经济福利,最终让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。包容性增长的实践以发展中国家为发端,扩及欧洲,并逐步成为具有国际影响力的战略议题。作为一种全新的发展理念,包容性增长正在引领世界各国和各地区展开新一轮的战略调整与政策制定。

2003 年 12 月,世行出版的《全球化增长与贫困(建设一个包容性的世界经济)》政策报告提出了世界经济增长的包容性问题。2004 年 5 月,亚洲开发银行发布的《在亚洲发展中国家持续性减少贫困的包容性增长:基础设施发展的强化角色》报告初步界定了包容性增长的概念,提出要通过提高穷人的市场进入程度、创造更多的就业机会等手段来引导穷人参与经济增长进程(Ali & Yao, 2004)。2007 年,亚行在其年度报告《亚洲发展展望》的中国篇中首次正式提出“包容性增长”;同年,在其召开的“新亚太地区的包容性增长与贫困减除”国际研讨会中,“增长必须具备包容性、可持续性以及更为民众所认同”成为共识。

2008 年世行增长与发展委员会发布《增长报告:可持续增长和包容性发展的战略》明确指出,构建和实践可持续增长和包容性发展的战略,可取得巨大成果并为民众所广泛共享。联合国发展计划署已经将其国际减贫中心改名为国际包容性增长政策中心。2010 年 11 月,该中心提出包容性增长不仅是对弱势群体的保护手段,更是在应对经济危机基础上对未来发展和繁荣的深远投资。

包容性增长不仅为发展中国家所广泛应用,在发达国家与地区也日趋盛行。2010 年,包容性增长成为欧盟《2020 战略》的三大支柱之一,与“智慧增长”和“可持续性增长”一并成为引领欧盟未来经济发展的纲领。2011 年,G20 领导人第六次会议通过《增长与就业行动计划》,提出通过采取措施,促进增长、创造就业、保持稳定、积极改革、推动社会包容发展;在促进就业方面,G20 峰会还决定成立一个工作小组专注于促进年轻人就业,以确保更具包容性与稳健的经济增长。

改革开放 30 多年来,中国经济持续多年快速增长,创造了世界史上的发展奇迹。但是,这种主要依靠生产要素驱动、投资驱动的发展模式,由于在一定程度上对经济增长质量和社会经济结构的平衡度重视不够,因此在实现经济巨大

进步的同时也累积了不少矛盾和问题。其中最为关键、核心的问题,是持续发展的动力结构失衡和自主发展的能力不足,其他许多问题和矛盾最终都可以归结于此。究其根本原因,在于发展的包容性不强,未能充分考虑包括弱势群体在内的所有国民的发展责任、发展机会、发展内容和发展利益(高传胜,2011)。中国在经济增长和减少贫困方面取得了人类历史上前所未有的成就,但随着经济的继续发展,如何使经济增长的成果能为更多的人更平等地分享,从而继续减少贫困、遏制乃至逆转不平等扩大的趋势,中国政府也面临着严峻的挑战。

正是基于对这些问题的前瞻性认识,亚洲开发银行于2005年赞助林毅夫、樊纲等学者展开针对中国的“以共享式增长促进社会和谐”课题的研究。该研究成果实证分析了中国经济增长与收入差距扩大的原因与状况,提出了通过实现共享式增长来缩小收入差距、构建社会主义和谐社会的政策主张。由于这项课题主张各社会阶层共享经济发展成果,所以将“共享式增长”,意译成英文“Inclusive Growth”。由于“Inclusive”的本意是包含、包容之意,所以在将“Inclusive Growth”再译为汉语时又直译为“包容性增长”(刘敏、李永忠,2011)。

2009年11月15日,国家主席胡锦涛在亚太经济合作组织的会议上发表题为《合力应对挑战 推动持续发展》的重要讲话,强调“统筹兼顾,倡导包容性增长”。2010年9月16日,胡锦涛参加第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式,发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的重要讲话。在2010年10月15日开幕的中共十七届五中全会中,胡锦涛再次公开倡导并强调包容性增长。包容性增长理念与我国的科学发展观、和谐社会思想具有内在一致性,实现包容性增长是我国和谐社会建设的重要主题,共同富裕的奋斗目标与全面协调可持续发展的科学发展观即是对包容性增长的中国表达。从中国的经济与社会建设目标来看,包容性增长意指中国当下的经济增长应该是和谐、可持续、科学的增长。我们应该坚持社会公平正义,着力促进人人获得平等发展机会,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍。

与传统的发展模式相比较,新的包容性发展模式需要社会各界的广泛参与,尤其是让穷人参与发展,共享发展成果(见表1)。与此同时,还需要辅之以能力建设,尤其是建立知识系统与创新系统,在此基础上刺激内需市场并开拓国际市场。但是,只有当政策与体制同步跟进,通过政府创新、城市治理、公共服务和社会管理等多种手段齐抓共建,包容性与参与性才有可能被大力推进,系统效力和效率才能得到有效提升。



表1 包容性发展与传统发展的比较

包容性发展方式	传统发展方式
• 广泛的人员参与	• 多数人被排除在外
• 人员及其网络不断就知识形成和知识转换进行累积	• 人员被动地解释知识
• 关注能力建设	• 关注自上而下的培训,缺乏对本地系统知识的整合
• 同时满足国内外市场需求	• 出口导向,关注产出的数量增长
• 城乡之间的平衡、工农业之间的平衡、经济增长和环境可持续性之间的平衡	• 城乡之间、现代和传统部门之间、经济增长和环境持续恶化之间的巨大差距
• 提升部门间联系及系统整体效力和效率	• 割裂的国家和区域创新系统
• 新颖和灵活的参与机制	• 僵化和官僚的参与机制

资料来源:范轶琳、吴晓波、顾淑林:“包容性发展视角下的农村创新系统重构”,《科技进步与对策》2010年第17期。

在当今世界,当“增长”一词被赋予新的更为积极的含义时,为了与以往传统意义上的“增长”或“经济增长”相区别,亚洲开发银行将“社会包容”作为定语,对“增长”概念加以说明和限定,于是构成了“包容性增长”这一新概念。“包容性增长”必须强调两个方面,即“参与”和“共享”,这也是“社会包容”的基本含义。只有所有社会成员能够“参与”和“共享”时,经济增长才具有积极意义(唐钧,2011)。作为一种新兴的发展战略,一方面,包容性增长是实现可持续发展的路径选择,是经济发展模式的一种创新,可以加快我国经济转型和经济发展方式的转变;另一方面,包容性增长是科学发展观与和谐社会的继续延伸与具体化表达,使之在经济政治领域发挥更为具体的指导意义。因此,加强对包容性增长的研究,对于中国通过经济、政治、社会、文化等领域的制度变迁与结构调整,寻找最佳路径去实现经济的可持续增长具有重大的理论价值与实践意义。

二、包容性发展与政府创新

2011年4月,以“包容性发展:共同议程与全新挑战”为主题的博鳌亚洲论坛在中国海南举行。“包容性发展”这一理念以其高度的现实性与深刻的思想性,得到了各国与会人士的广泛认可。包容性增长强调“包容”,摒弃“社会排

斥”,让所有的人都能参与到经济社会发展进程中,共享经济社会发展的成果,消除社会阶层、社会群体之间的隔阂和裂隙,为所有的社会成员提供平等的机会,实现机会平等的增长(周明生,2011)。正如胡锦涛在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上指出的:实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。

包容性增长不仅适用于一个国家内部,更适用于协调经济全球化背景下国家(地区)之间关系的发展,改变增长机会不均等的现象,使各国在资源获取、人口发展、技术创新、制度优化和环境保护方面共同进步(周明生,2011)。包容性发展是不同国家、民族与公民共同发展、平等参与、成果共享的发展模式。与传统的发展模式相比,包容性发展将更具有开放性、普遍性、可持续性,缓解以往由于发展机会不平等造成的发展结果不平衡,做到权利公平、机会均等、规则透明、分配合理,最终实现人的全面发展。包容性发展也是落实联合国千年发展目标的重要途径,它将致力于消除不同民族间历史文化、宗教信仰、社会制度的差异带来的障碍,共同应对粮食安全、能源安全、气候变化、自然灾害等世界性难题,追求各个国家互利共赢、各种文明兼容并蓄、人与自然和谐相处。

作为减贫发展的最新理论成果之一,包容性增长呈现出与极化涓滴增长的不同观点与研究视角,与基础广泛的成长和益贫式增长/亲穷人的增长的目标宗旨与实现途径具有相当的趋同性。立足于包容性增长这一倡导机会平等、避免社会排斥的发展理念,能够对传统的“劫富济贫”的再分配形式予以重新审视和反思,进而突破当前社会利益格局调整所遇到的困境,引领新一轮的政府创新实践。虽然包容性增长的发展理念已经被引入我国的公共政策制定并逐步应用于政府管理实践中,但是相关研究仍然比较分散,缺乏有效整合。朱春奎、严敏和曲洁(第一章)在阐释包容性增长的由来与发展的基础之上,对包容性增长的内涵认知与政策路径进行了系统的理论探讨。作者认为,当前包容性增长被更多地表述为包容性发展,目的在于强调实现社会与经济的均衡发展。从本质上看,二者并无实质性区别。不同之处在于,包容性增长更强调经济机会的最大化,特别是针对穷人;而包容性发展则并不是只针对穷人,它强调社会全体成员的机会均等,不仅包括经济机会均等,还包括社会发展在内的所有机会均等。当全体社会成员都参与并平等贡献于经济增长时,包容性增长就得以实现。但实际上,要实现全社会的机会平等,首先应解决的是保证穷人的机会尤其是经济机会不仅不被剥夺甚至要被强化,才能实现最终平等;同时,包容性的



经济增长与包容性的社会发展在本质上是相辅相成的。由于包容性增长倡导将经济增长建立在更自由、更开放、更公平的基础之上,让更多的人享受全球化成果,让弱势群体得到保护,在经济增长过程中保持平衡,确保民众能机会平等、公平参与,因此包容性增长既包括经济机会的最大化,也包括社会发展在内的所有机会均等。包容性增长是倡导机会平等的增长,其核心要义是保障贫困者免受社会排斥,既强调机会平等又强调结果平等,既强调速度又强调模式,既强调经济增长又强调充分就业,既强调物质产品又强调公共产品及服务,其目的在于最终实现发展为全民所共享,尤其是惠及更多贫困人口和弱势群体。而要实现这一目标,需要重视和实施生产性就业、公共服务均等化和社会保障体系这三大战略支柱与政策路径,通过善治与制度的保证,来实现基于公平的可持续经济增长与有效的贫困减除。

包容性增长的实现与法律制度保障和政府治理紧密相关。实现包容性增长的最终目的即是实现善治。从人类发展的视角来看,“善治”即民主治理(见表2)。民主治理意味着:人民的人权和基本自由受到尊重,容许他们有尊严地生活;人民在影响他们生活的决策中享有发言权;人民能够使决策者为其决策负责;处理社会互动行为的规则、制度和惯例具有包容性而且公正;在公私生活领域和决策中,妇女和男子是平等的伙伴;人民免受基于种族、民族、阶级、性别或其他任何形式的歧视;当前政策反映后代人发展的需求;经济和社会政策符合人们的需要和愿望;经济和社会政策致力于消除贫困,并扩展所有人在其生活中的选择(联合国开发计划署,2002)。

表2 穷人优先和性别敏感维度下的民主价值的实现

价值	对贫穷和性别敏感的基本要求	实现这些基本要求的制度方法
参与	• 女性/男性和穷人/非穷人享有并实行同样的参与权利; • 女性/男性和穷人/非穷人拥有参与的能力和资源; • 女性/男性和穷人/非穷人积极参与政治的参与文化	• 每个公民享有受保障的民权和政治权利; • 限定妇女及部分群体的投票份额存在着严重的社会缺陷,如印度种姓等级制度; • 开展针对妇女和穷人的公民项目和投票教育项目
代表	• 各级议会表达女性和穷人所关心的问题; • 公务员制度具有广泛的代表性,能反映整个社会构成,包括妇女和穷人	• 政党为女性代表留有一定配额; • 在公务员制度中反歧视,主张机会平等; • 照顾行动政策

续表

价值	对贫穷和性别敏感的基本要求	实现这些基本要求的制度方法
	• 责任(法律、经济、行政和政治)清晰,以保证司法公正,并且向妇女和低收入群体提供诚实有效的服务	• 穷人进行司法诉讼、行政诉讼时迅速、低成本; • 建立并实施反对国内暴力的法律; • 反腐计划; • 国会通过各种程序加强预算监控; • 医疗和教育财政支出的追踪监督; • 政党、公民社会组织和利益集团促进妇女和穷人的利益
透明	• 政策决策尤其是涉及妇女和低收入群体的政策,应当接受司法和公众的监督	• 信息自由法案; • 允许新闻工作者独立报道性别和贫困问题; • 预算中考虑性别因素; • 公共支出主要项目的受益范围分析
回应	• 政府形成并实施有关穷人和妇女的政策,提供各项服务	• 有关妇女和穷人问题的公共咨询具有一套系统而公开的程序; • 向女性和低收入群体提供有效法律救济; • 当地政府的政策议程和决策包含了对妇女和穷人问题的考虑
有效	• 公共部门以最低成本向公民提供一定质量的公共服务	• 国会通过程序决议加强财政监督
平等	• 通过具有一定社会福利功能的税收和公共支出,在各州之间重新分配利益	• 积极的税收和支出体系; • 实施特定的福利项目

资料来源:UNDP Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators, May 2006.

包容性增长与民主治理的推进必然带来政府管理的思想理念、技术方法在原有基础上进行相应调整甚至是突破。政府管理创新一般可以指一种用新的思想理念、技术方法对管理系统(包括管理观念、组织战略、组织结构、管理技术、管理文化和管理流程等)进行改造与重构,促进管理系统的动态发展,达到不断提高组织管理效能的目标的活动。在这一过程中,需要注意协调好一些关键矛盾。竺乾威(第二章)认为中国的政府管理改革和创新中对整体创新与局部推进、制度约束与实践先行、顶层设计与地方首创、理论突破与摸石头过河、模式借鉴与变通改进、创新动力与利益追求,以及革故鼎新与路径依赖这七大问题的认识,将直接影响着中国的政府管理改革和创新的未来走向和发展。



近年来,信息通讯技术的不断发展大大改变了政府管理面临的传统环境。物联网、Web2.0、社交媒体、移动技术以及云计算等新一代信息通信技术的相继涌现,在给政府管理带来挑战的同时,也为其提供了创新的技术支撑。许多先进国家和地区,已经从传统的“电子政府”走向了“电子治理”。电子治理中的电子公共服务、电子参与和连接性治理等目标的实现,与电子包容紧密相关。电子包容注重扩大电子公共服务和公民参与的范围,实现无差别无歧视的目标,消除数字鸿沟,使电子治理能惠及各类弱势群体,如少数民族、残疾人、偏远地区人群等。当前国际电子治理领域普遍强调公共服务和公民参与要以公民为中心,实现无差别与普及性,拓展时空限制,提高易用性、多样化和个性化,全面推进“电子包容”的实现。但是,正如郑磊(第三章)的研究表明,我国电子包容实践仍有较大改进空间,如以政府部门为导向而不是以公众为导向、网民的地区年龄差异明显、受时空限制较大、服务和参与对象覆盖面窄、电子公共服务和电子参与的内容和形式单一等。

虽然信息技术作为一种助推器,使得能够提供每周7天每天24小时高质量服务和追求完美运作流程的“无缝隙政府”得以实现。但是,在政府流程再造的全球运动中,单纯依靠电子治理并不能实现对传统管理组织体制的根本性创新。竺乾威(第四章)的研究表明,无缝隙政府是当前政府流程再造的全球趋势,即围绕顾客展开、以过程和结果为取向,是以一种整体的而非各自为政的方式提供服务。在美国,除了以信息化为基础进行管理整合以外,围绕自我管理团队进行整合以及以顾客需求为中心的机构整合都是公共服务流程再造的重要路径,但是这三种途径始终未能将满足公众需求的各种职能打通。相比之下,中国的网格化管理则是对这三种路径的超越,不仅实现了政府组织结构的再造,而且跨越了政府机构本身,通过社会组织和力量使得更大范围内的无缝隙服务成为可能。

寻求对传统官僚制的突破无疑是当前公共管理界的重要目标。但是,服务流程再造仅仅是对组织结构的创新,在包容性增长的视角下,政府管理创新的任务远不止于此。为了实现包容性增长,政府需要投资于物质基础设施及人力资本,并保障收益分配的公平和合理,这意味着财政支出的结构变化。在传统经济增长模式下,公共财政的投入主要用于经济建设,但是在新的包容性增长模式下,公共财政的投入不仅要用于增加经济机会,而且也要用于满足民生需求,通过公共财政的再分配功能让广大人民群众都分享到经济改革与建设的劳动成果。因此,通过公共财政改革对服务内容创新,也是政府管理创新的重要任务。

实现包容性增长,需要建立起合理高效的民生财政制度,以引导政府财政实现包容性分配。苟燕楠(第五章)对有关民生财政的基本理念进行了探讨,认为民生财政的本质是“人本财政”,应该通过树立民生财政理念、坚持经济发展、提高民生支出、促进基本公共服务均等化、调控居民收入和创新公共服务体制等六大途径,着力解决学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等五大基本民生问题。同时,建立民生项目评价指标是保障民生财政的重要支撑。

三、包容性发展与城市治理

当今世界半数以上的人生活在中,城市的繁荣和疾病已成为“一枚硬币的两面”。一面是城市数量的不断增加、规模的不断扩张,城市化进程对全球经济、社会、政治、文化的发展的主导性作用愈发明显。然而,我们也要清醒地认识到,城市发展的另一面所呈现的气候变暖、环境恶化、资源紧缺等一系列不和谐因素早已向全世界发起了挑战,带有国际性的“城市病”也正以迅猛的速度、强大的影响力和破坏力冲击着处于城市经济高速发展、城市化进程日益加快的中国。在中国,当前有一半以上的人口居住在城市,同时,越来越多的农村人口正在涌向城市。中国的经济增长正是城市化进程不断加快的过程。但是,数以百万计的居民却在越来越脆弱的城市环境中生活,超负荷的城市基础设施、不适宜的住房、低水平的健康保障体系、缺乏城市服务等问题困扰着城市贫困家庭。

包容性增长的目的是让经济发展成果惠及所有社会阶层,包容性增长的途径是转变经济发展方式,提高经济发展质量;包容性增长的原则是坚持社会公平正义,保障公民享有平等的发展权益;包容性增长的着力点是以人为本,着力保障和改善民生,努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享(刘敏、李永忠,2011)。包容性城市能够为该城市的所有市民提供体面的公共服务,保护市民的权利和自由,增进市民的经济、社会和环境福祉,力图产生一个有益于包容性经济增长的框架并改善城市生活;同时,环境保护和协调的建筑环境有助于营造紧密连接、有效运转的城市空间。包容性城市具有多样性,促进社会融合。居民可以逐步实现他们通过城市权利获得更好的服务,包括健康、教育、工作和机会。包容性城市促进经济发展中平等机会的业务和获取就业,并促进有利于穷人的经济政策。

包容性城市建设的推进与实施需要拥有一个敢作敢为、值得信赖和精明强

干的政府;领导作用和治理能力、对增长的坚定承诺、对包容性的坚定承诺和有效的行政管理是实现包容性增长的重要维度。根据善治原则,城市治理机制设计的目标应该是:在城市发展规划决策中参与公开、过程透明、共识导向;在规划的执行上保证依法行事、对社会的要求反应及时、做到权责分明;最终保证实施的高效与公平。因此,包容性城市的治理原则,就可以大致分为公平、高效、透明和问责、公民参与和公民权,以及安全五大类(见表3)。

表3 包容性城市治理原则

原则	目标
(1) 公平	● 资源分配; ● 赋权
(2) 高效	● 管理和服务的提供; ● 基础设施建设的有效投资
(3) 透明和问责	● 透明的和问责的决策程序; ● 自由获取资讯和信息; ● 高标准职业道德和专业操守
(4) 公民参与和公民权	● 公众参与的领导作用,以及提升利益相关者的参与和责任; ● 构建民主文化; ● 赋权使能
(5) 安全	● 环境管理; ● 灾害应急管理; ● 个人安全,控制和预防犯罪行为; ● 保障财产所有权和生计

资料来源:作者根据相关资料整理。

李春成(第六章)对包容性城市的概念以及包容性城市治理的原则与措施的探讨表明,联合国人居署在一个关于城市治理的全球项目中提出了“包容性城市”的观点。在这个城市里,每个人都能参与到城市活动中,并从中受益。“包容性城市”的核心由尊重公民权、良好的本地治理以及平等增长三个有助于实现公民权的相关要素构成。实现包容性城市的关键要素是良好的城市治理。包容性城市治理的目标就是要建立一个为所有城市居民所共有、共治和共享的城市,重点关注城市中的弱势人口对城市治理的参与、对城市福利和公共服务的享用、对城市发展机会和资源的享有。

两千多年前的亚里士多德有句名言,“人们为了生活来到城邦,为了更好地