

和谐社会 与公共政策

“十一五”国家重点图书

HEXIESHEHUI YU GONGGONGZHENGCE

邓伟志 主编



同濟大學出版社

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

图书馆存目

和谐社会 与 公共政策

“十一五”国家重点图书

HEXIESHEHUI YU GONGGONGZHENGCE

邓伟志 主编

责任编辑：齐祖琳 制版：同济大学出版社有限公司



同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会与公共政策/邓伟志主编. —上海:同济大学出版社,
2007. 5

ISBN 978-7-5608-3450-4

I . 和… II . 邓… III . ①社会主义建设模式—研究—中国
②公共政策—研究—中国 IV . D616 D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 041191 号

和谐社会与公共政策

邓伟志 主编

责任编辑 沈志宏 责任校对 谢惠云 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021 - 65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 33.5

印 数 1—4100

字 数 830000

版 次 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5608 - 3450 - 4/D · 100

定 价 55.00 元



主编简介

邓伟志 1938 年生，安徽人。1960 年大学毕业，先后在上海社会科学院、中共中央华东局政治研究室、中国大百科全书出版社上海分社从事理论工作。1993～1996 年，曾兼任同济大学文法学院院长。现为上海大学社会学系教授、博士生导师、全国政协常委、中国社会学会副会长、中国妇女研究会副会长、上海市社会学会会长、上海市作家协会散文杂文报告委员会主任、上海市科协委员。著有《我的家庭观》、《我的社会观》、《家庭社会学》、《和谐社会笔记》、《不创新，毋宁死》以及《我就是我》、《邓伟志杂文集》、《新三家村札记·邓伟志卷》等 20 余种书。

关 键 词

- 和谐社会的基本内涵 ●公共政策及其和谐取向 ●中国历史视野中的研究 ●国际比较视野中的研究 ●和谐社会与经济发展政策 ●和谐社会与科技政策 ●和谐社会与就业政策 ●和谐社会与收入分配政策 ●和谐社会与区域发展政策 ●和谐社会与新农村政策 ●和谐社会与民主法治政策 ●和谐社会与教育政策 ●和谐社会与医疗健康政策 ●和谐社会与环境保护政策 ●和谐社会与循环经济政策 ●和谐社会与社会稳定政策 ●和谐社会与对外开放政策 ●和谐社会与政府转型政策 ●公共政策的主体与客体 ●公共政策的制定与执行 ●和谐社会与公共政策评估

《和谐社会与公共政策》编委会名单

主编 邓伟志

编委 (排名不分先后)

张钟汝 童 潘 杨 轶 王舒婷 王文燕 卞 寰

王 刚 宋 霖 沈启容 尹洪禄 徐少卿 潘晓琰

高礼霞 陈 婕 卜佳慧 彭 钰

序

XU XU XU

中国共产党第十六届六中全会在《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》中，高度强调了“完善社会管理”这一宏观目标。完善社会管理制度正在成为共和国的最强音。

社会管理，一般来说包括两类：一是政府社会管理；二是社会自我管理和社会自治管理。而现代社会管理是以政府干预与协调、非政府组织为中介、基层自治为基础，以及公众广泛参与的互动过程。目前，提高社会自治与自我服务能力已成为当代社会管理发展的一个大趋势。重心在下移。为了适应下移，建议今后变社会组织的审批制为登记制，加强培育社区民间组织。同时，从税收上扶持社会组织。在社团发展上，千万不能“一朝被蛇咬，十年怕井绳”！

政府社会管理的重点是对那些家庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，需要依靠国家权力与政府权威加以解决。政府社会管理的主要内容涉及面很广，比如保障公民权利、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、维护社会秩序以及解决社会危机等。多年来，政府在履行经济职能时常常越位，而在社会职能上却很少到位。通常所讲的“缺位”，往往就是缺在社会管理上。政府应当把直接插到经济中的那只手向后缩一缩，不管那里的油水有多大都要缩回来；要把插到社会中的那只手向前伸一伸，伸一伸，再伸一伸。否则，责任政府、服务政府只能是一句美丽的空话。

为了实现社会管理和服务的“简便、透明和高效”，建议优化组织结构，理顺社会管理中的条块和分权。我们建议设置独立的管理机构，把分散在许多部门的社会管理机构捏在一起，组成一个社会建设委员会。行政分工与科学分类有“小异”，更有“大同”。机构拧成一股绳，既有利于转变职能，又有助于精简机构，还有利于把许多具体的小制度上升为社会管理的大制度。用结构与功能统一、社会与经济文化政治相协调的大制度来指导小制度。

政府社会管理的核心是公共政策。公共政策是政府干预社会的主要手段和基本措施。公共政策是指政府为管理社会公共事务、实现公共利益而制定的公共行为规范、行为准则和活动策略。政策是一门科学，只有科学地制定政策，才能制定出科学的政策。拍胸脯、拍台子不是科学。一言堂里出不了科学的政策。公共政策的制定一定要有公众参与，公开讨论。科学、民主、公平是公共政策的三大原则。注重公平是区别传统公共行政学与新公共管理学的试金石。政策上偏一点，在社会生活上就是偏一片，偏一个或几个阶层。科学的亮度、民主的高度、公平的信度

决定政策的水平。政策重在执行。公共政策不是“纸上画画，墙上挂挂”。对政策的执行要科学评估，防止走样，防止效果边际递减效应，防止“一级一级往下传，传到下面什么也不见”。

为了加强社会管理，必须完善社会指标体系，建立社会运行状况监测体系。社会指标不是老百姓所讨厌的压指标的那种指标。社会指标是分析社会现象或社会发展的一种量化工具。社会指标体系是社会管理的依据，是人民群众监测、监督的准绳。现在有些官员“王婆卖瓜”，对不起，有了社会指标就很难再“自卖自夸”了。因此，我们要努力开拓社会信息收集渠道，研制社会管理的监测指标，构建社会稳定的预警、预控管理系统，健全各种突发事件应急管理机制。同时，还要完善社会监测机构，要有社会第三方的独立评估，构建交叉式、立体网状型的监测体系。尤其是完善对于重大工程、重大项目、重大政策和重大问题的社会影响评估机制，及时预警，及时防范。

全社会，尤其是企业要提升社会责任。过去，由企业办小社会，从摇篮到坟墓都由企业包下来的做法必须改革。可是，不要企业在企业内包办小社会，决不等于不要企业关注大社会。有些国家征收“企业社会责任税”。我们怎么样？许多国家的企业自觉地拿出收入的8%~10%贡献给社会，发展社会事业，可我们做得好的省市也还不到1%。我们不能笼统地说富人都为富不仁，可是，我们可以有把握地说，中国有相当多的富人是为富不捐。“拔一毛以利天下而不为”，不是中国企业家应有的素质；“以仁为富”才是中国富人的传统美德。列宁提倡过“共产主义星期六义务劳动”，我们能做到吗？假如一时做不到，是否可以借鉴有的国家，不论穷富一年中拿出一天的劳动收入捐献给社会？我们以“社会主义”命名的国家是不是更应该为社会奉献？

对社会管理人员要培训。社会管理人员应带头学习管理的新理念。要明确社会管理的本质是服务，而要服务就要克服官本位。官本位是比“禽流感”传染性更大的“人流感”，社会病。社会管理是治疗官本位的手术刀。培训要以就地培训为主，严格控制“走出去”的人数。不要以为只有“外来的和尚会念经”。拜群众为师，拜学者为师，在实践中学，同样可以学到社会管理的真本事。

经济与社会既有统一的一面，又有对立的一面。这是一道世界级的大难题。几十年来，国外因对此难题各执一端而引发政坛动荡的事屡见不鲜。我们一定要防止大起大落。在市场经济起步艰难时，我们要为市场经济撑腰；当市场经济渗透到政治社会领域时，我们要警惕市场万能论，为社会发展鸣锣开道。在一定时期内战略性的选择是必要的，但要坚持两条腿走路。辩证法给人以胆量，改革给人以力量。为了经济与社会同步，物质共精神齐飞，我们要勇往直前！

和谐社会是社会的大合唱。我们上海大学从事社会学教学与研究的同仁，应同济大学出版社之约，以十六届六中全会精神为指导，编写了《和谐社会与公共政策》一书，以此参与和谐社会的大合唱。

邓伟志

2007年元月

目

次

MUCI MUCI MUCI

第四章 突显的中西财变与国策 章四策

序	尚能革除已触实的东方式公案国长策	第1集
001	概述已登的第通共公案国中思变	第2集
002	阳谋已经要向策加外公案国悟并	第3集
003	重负已坚督种要聚全分部的副中板	第4集

第五章 黄庭累贫者登已全卦韵味 章五策

第一章 和谐社会的基本内涵

001	第一节 和谐社会概念的历史渊源	志趣关怀的深邃条目	第1策	001
002	第二节 和谐社会的内涵与特征	死气蒙昧的行封通式条目	第2策	013
003	第三节 和谐社会建设的基本思路	月正要本的第项机调达名卷大者役国	第3策	022
004	第四节 和谐社会理论的重要意义	养枝必通之条目	第4策	029

第二章 公共政策及其和谐取向

第六章 黄庭好株早会卦韵味 章六策

001	第一节 公共政策的含义界定	金融长财的深邃卦样	第1策	034
002	第二节 公共政策的主要理论和模型	社府或配同中见的深邃卦样	第2策	039
003	第三节 公共政策的价值取向	乱世商业化的深邃卦样	第3策	050
004	第四节 公共政策的实践准则	禁博的深邃卦样	第4策	056

第三章 中国历史视野中的研究

第七章 黄庭业舞已会卦韵味 章七策

001	第一节 中国传统和谐社会思想的千年演绎	金融长财的深邃卦样	第1策	062
002	第二节 儒、道、墨各家为政治国之策的历史概览	成化长财的深邃卦样	第2策	068
003	第三节 中国传统盛世和谐社会建设的历史钩沉	王山美江的深邃卦样	第3策	074

第四章 国际比较视野中的研究

第一节 发达国家公共政策的实施与改革趋向	082
第二节 发展中国家公共政策的经验与教训.....	094
第三节 转型国家公共政策的经验与教训.....	098
第四节 对中国和谐社会建设的借鉴与启迪.....	103

第五章 和谐社会与经济发展政策

第一节 经济发展的相关概念	106
第二节 我国经济发展的历史回顾及现状.....	110
第三节 西方经济发展理论的主要流派.....	116
第四节 国外关于经济发展政策的主要观点.....	118
第五节 我国经济发展的对策	121

第六章 和谐社会与科技政策

第一节 科技创新的相关概念	132
第二节 我国科技创新的历史回顾及现状.....	136
第三节 关于科技创新的主要观点	141
第四节 我国科技创新的对策	152

第七章 和谐社会与就业政策

第一节 就业政策的相关概念	159
第二节 我国社会就业政策的进展与现状.....	164
第三节 国外有关就业政策的主要观点	171
第四节 我国就业政策分析	176

第八章 和谐社会与收入分配政策

第一节 收入分配的相关概念	183
第二节 我国收入分配的发展与现状	188
第三节 收入分配的有关理论	194
第四节 我国收入分配政策分析	201

第九章 和谐社会与区域发展政策

第一节 区域发展的相关概念	208
第二节 我国区域发展的历史进展与现状	211
第三节 国内外有关区域发展的主要观点	220
第四节 我国区域发展的对策分析	224

第十章 和谐社会与新农村政策

第一节 农村建设的相关概念	232
第二节 我国农村建设的历史进展与现状	236
第三节 国内外有关农村研究的主要观点	241
第四节 农村建设的对策分析	248

第十一章 和谐社会与民主法治政策

第一节 民主法治的相关概念	254
第二节 西方有关民主法治的主要观点	258
第三节 我国民主法治思想的历史进展与现状	263

第四节 我国民主法治政策的发展与完善	267
--------------------	-----

第十二章 和谐社会与教育政策

第一节 教育的相关概念	275
第二节 我国教育的历史进展与现状	279
第三节 有关教育的主要思想及观点	284
第四节 我国教育发展的对策分析	289

第十三章 和谐社会与医疗健康政策

第一节 医疗健康的相关概念	298
第二节 我国医疗健康事业的发展与现状	304
第三节 国外的医疗健康政策	310
第四节 我国医疗健康政策的发展与完善	318

第十四章 和谐社会与环境保护政策

第一节 环境保护的相关概念	324
第二节 我国环保事业的历史进展和现状	328
第三节 国内外环境保护的主要观点	334
第四节 我国的环保政策分析	339

第十五章 和谐社会与循环经济政策

第一节 循环经济的概念	349
第二节 国外有关循环经济的主要观点及实践	354

第三节 我国循环经济的历史进展与现状	362
第四节 我国发展循环经济的对策分析	370

第十六章 和谐社会与社会稳定政策

第一节 社会稳定的相关概念	377
第二节 我国社会稳定的历史进展与现状	380
第三节 国内外有关社会稳定的主要观点	385
第四节 我国社会稳定的对策分析	391

第十七章 和谐社会与对外开放政策

第一节 国家对外开放的相关概念	400
第二节 我国对外开放的历史进展和现状	405
第三节 国外有关对外开放的主要理论	414
第四节 我国对外开放的对策分析	422

第十八章 和谐社会与政府转型政策

第一节 政府转型的相关概念	429
第二节 我国政府的发展历史与现状	432
第三节 国内外有关政府研究的主要观点	440
第四节 我国政府转型的对策分析	447

第十九章 公共政策的主体与客体

第一节 公共政策的主体构成	455
---------------------	-----

第二节 公共政策的客体构成	459
第三节 公共政策的主客体权力利益分析	466
第四节 政策主客体互动博弈促进政策优化	471

第二十章 公共政策的制定与执行

第一节 公共政策的制定	479
第二节 公共政策的执行	486
第三节 影响公共政策制定和执行的主要因素	491
第四节 公共政策的合法化进程	498

第二十一章 和谐社会与公共政策评估

第一节 公共政策评估概述	503
第二节 公共政策评估的基本程序	508
第三节 和谐社会视野下公共政策评估的原则	513
第四节 推动公共政策评估科学化的若干思考	518

后记	524
----------	-----

第一章 和谐社会的基本内涵

关键词

理想社会 大同构想 社会均衡论 协和社会论 社会系统论 “善治”理论 社会组织 和谐社会 社会管理 城乡二元结构

建设一个社会资源兼容共生、社会结构合理匀称、社会规范先进有序、社会运筹灵活得当的和谐社会，既是现实的需要，也是理论的呼唤，正如胡锦涛同志在中共中央举办的省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会能力”专题研讨班上所指出的那样：“构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务，适应了我国改革发展进入关键时期的客观要求，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。”本书第一章，我们将从整体上对和谐社会的基本内涵与内容加以认识和把握。

第一节 和谐社会概念的历史渊源

和谐社会的理念体现了以胡锦涛同志为总书记的中国共产党新一代领导人对马克思主义理论的发展和扬弃，有着十分深刻的理论基础和历史渊源。从和谐社会概念的“发生论”视角来看，我们大体可以从三个方面找到这一理论的历史渊源：一是中国古代的和谐理论；二是西方思想家视野中的和谐思想；三是马克思主义的社会理论。应该说，和谐社会的理念借鉴了古今中外先进的理论研究成果，它既与中国古代社会理论一脉相承，又借鉴了西方思想家的和谐思想，是中国特色的马克思主义社会理论，是马克思主义理论在新时期的新发展和新突破。

一、中国古代思想中的和谐理念

正如胡锦涛同志所指出：“实现社会和谐，建设美好社会，始终是人类孜孜以求的一个社会思想。”中国古代思想家虽然没有完整提出和谐社会的理念，但是他们对社会发展的和

谐取向有自己的思考和追求。正是这种思考和追求,形成了中华民族宝贵的思想财富。需要指出的是,我国古代思想家的和谐理念十分丰富,这里撷取的只是其中影响比较大的有关理念。

(一) 春秋时期儒家、道家的和谐理想追求

中国古代思想家十分注重对世界和美好人间的整体构想。春秋战国时期社会极不稳定,诸侯争霸烽烟四起,社会竞争弱肉强食。这时候,儒家、道家等不少思想家从自己的理解角度出发,对社会发展提出了自己的和谐理念,形成了百家争鸣、思想活跃的局面。

在中国思想史上,儒家的代表人物孔子提出了“礼”、“名”、“仁”等观点,认为这是社会得以顺利建构的基础。孔子生活的时代是一个动荡不安的战争时代,他将重建社会秩序作为自己毕生的努力。在他看来,当时社会之所以紊乱不堪,关键是“礼崩乐坏”(论语·季氏),周礼被当时人们所废弃,本应“礼乐征伐自天子出”却变成了“礼乐征伐自诸侯出”。因此,孔子提倡恢复周礼。在此基础上,孔子又提出了正名思想,孔子认为:“名不正则言不顺;言不顺则事不成;事不成则礼乐不兴;礼乐不兴,则刑罚不中;刑罚不中,则民无所措手足。故君子名之必可言也,言之必可行也。”(论语·子路)孔子从社会等级秩序的角度提出了“君君臣臣,父父子子”(论语·颜渊)的等级秩序思想,他认为,社会中的人应该各安其位,这样能够做到“和而不同”。在此基础上,孔子提出了仁的思想,认为人们必须“克己复礼”、“爱人”(论语·颜渊)、“居处恭,执事敬,与人忠”(论语·子路)。

儒家代表人物孟子,则在“仁”的基础上又提出了“义”。他认为施仁政、行王道是平治天下的根本所在。在《公孙丑下》中,孟子提到“得道者多助,失道者寡助。寡助之至,亲戚畔之;多助之至,天下顺之。以天下之所顺,攻亲戚之所畔,故君子有不战,战必胜矣”(孟子·公孙丑下)。孟子同时指出,仁义是一切社会关系的基础。在孟子看来,“未有仁而遗其亲者也,未有义而后其君者也。”(孟子·梁惠王上)就是说,若能以仁义规范人们的行为,自然不会有犯上作乱的事发生,自然能保持社会的和谐和稳定,反之,把社会关系建在利害关系之上,只会导致“上下交征利”,这是社会危机的根本原因之所在。

道家的代表人物是老子,他也对社会和谐有自己的理解。老子的核心思想在于“自然”和“无为”。老子认为无物归于道,而道的状态又是自然而然的。正所谓“人法地,地法天,天法道,道法自然”(老子·第二十五章)。就是说,自然而然的这种状态是万物生存的法则。正是因为这样,老子认为社会治理达到和谐的最佳选择便是“无为”,就是在社会治理过程中不干涉和不扰民。所谓“治大国若烹小鲜”(老子·第六十章),他认为治国如同烹小鲜一样不可多加搅动,多搅动了反而不易把小鲜料理好。因此,治理国家不能强加干涉,大举多端,这不仅是庸人自扰,而且其“有为”之事中的苛政厚敛、严刑重罚、穷兵黩武等更是害人不浅。需要强调的是老子的“无为”不是什么事也不做,而是指不妄为。

(二) 汉代《礼记》所描绘的大同社会

在汉代，较有影响的社会思想是《礼记》。《礼记》一书对理想社会进行了重要描述。《礼记》认为：我们所应建立的社会是大同社会。

大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃案窃乱而不作，故外户而不闭，是谓大同。（礼记·礼运）

从中，我们可以看到，《礼运》所描述的“大同”是一个大同社会，其最大的特点是天下为公：一是财产上为公有制；二是用人上以贤为标准；三是分工和社会事务处理上由社会共同处理；四是在社会风气上人民安居乐业。应该说，《礼记》这种大同社会的思想对中国社会发展有着重要影响，洪秀全、康有为、孙中山的相关思想均受之启迪。

(三) 晋代陶渊明理想中的世外桃源

在晋代思想家中，陶渊明所著的《桃花源记》中所描绘的世外桃源的景象，也是为历代人们所津津乐道的理想世界。在《桃花源记》中，陶渊明描写这个地方处于“林尽水源”“山有小口”，里面“土地平旷，屋舍俨然，有良田美池桑竹之属，阡陌交通，鸡犬相闻，其中往来耕作，男女衣著，悉如外人；黄发垂髫，并怡然自乐”，并介绍“自云先世避秦之乱，率妻子邑人来此绝境，不复出焉；遂与外人间隔”。

陶渊明的《桃花源记》为我们展示出的是一幅农耕社会、怡然自乐、存在于现实世界之外的理想乐园的画面。在桃花源社会中，人们自由自在地劳动，没有赋税之敛，也没有暴力暴乱，人们和谐相处，同时好客明礼，社会中的朝代更替、战乱、阴谋等都与该地无关。

(四) 黄宗羲、顾炎武思想中的理想社会

黄宗羲和顾炎武生活在明清朝代更替时期，他们也对社会发展提出了自己的理想模式，并对后世有一定的影响。

黄宗羲提出的理想社会主要包括这么几个方面：一是黄宗羲认为君主和官员的存在主要是为民。在《明夷访谈录》中，黄氏写到：“有人者出，不以一己之利为利，而使天下受其利；不以一己之害为害，而使天下释其害，此其人之勤劳必千万于天下之人，而又不享其利。”（黄宗羲·民夷访谈录）可见，在黄氏看来，作为社会统治者的君主，他应该一心为民，而不享其利。同时，黄氏又以同样的道德操守要求官员，认为“我之出而仕也，为天下，非为君也；为万民，非为一姓也”（黄宗羲·民夷访谈录）。在他看来，做官也是为了社会和全民利益，而非为君主一姓利益。二是黄宗羲认为，理想社会应该平均分配土地，黄宗羲非常崇尚井田制，认为“先王之制井田，所以遂民之生，使其繁庶也”（黄宗羲·民夷访谈录）。三是黄宗羲认为，理