

— 浙江省情调研丛书 —
ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告



(三)

主 编 / 陈一新 陈永昊
副主编 / 沈建明 连晓鸣

光明日报出版社

— 浙江省情调研丛书 —

ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告



(三)

主 编 / 陈一新 陈永昊

副主编 / 沈建明 连晓鸣

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江民生报告. 3/陈一新,陈永昊主编. —北京:光明日报出版社,2008.4

ISBN 978 - 7 - 80206 - 584 - 0

I. 浙… II. ①陈…②陈… III. 社会保障—研究报告—浙江省 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 035542 号

浙江民生报告(三)

主 编:陈一新 陈永昊

副 主 编:沈建明 连晓鸣

出 版 人:朱 庆

封面设计:何成宝

责任编辑:田 苗 刘书永 刘 彬

责任校对:徐为正 叶衍英 陈群峰 李心亮

特约编辑:张克修 段 晖 薛 连

责任印制:胡 骑 宋云鹏

出版发行:光明日报出版社

地 址:北京市崇文区珠市口东大街5号,100062

电 话:010-67078234(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

传 真:010-67078227,67078233,67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbbs@gmw.cn

法律顾问:北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷:北京通州大运河印刷责任有限公司

装 订:北京通州大运河印刷责任有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开 本:787×1092毫米 1/16

总字数:2000千字

总印张:78

版 次:2008年4月第1版

印 次:2008年4月第1次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 80206 - 584 - 0

定 价:198.00元(全三册)

版权所有 翻印必究

《浙江民生报告》编委会

主 任 陈一新 陈永昊

副主任 沈建明 连晓鸣

委 员 张国强 谢利根

刘晓清 刘 东



CONTENTS

目 录

- 作为公共政策对象的民生问题及其决策机制 余逊达等 / 1
- 司法救助基金制度的运作现状及其完善建议 陈柳裕等 / 11
- 纠正损害群众利益不正之风的实践及对策 张建明等 / 15
- 农村公用事业价格政策研究 黄家晖等 / 24
- 浙南山区来料加工业发展情况调查 朱康对等 / 31
- 城镇居民最低生活保障制度效能分析与优化对策 王雅君等 / 40
- 浙江失海渔民补贴政策之效果研究 李隆华等 / 55
- 健全和完善浙江省被征地农民社会保障制度的调查与思考 陈岩明等 / 68
- 被征地农民社会保障问题研究 陈诗达等 / 75
- 浙江省农民工社会保障体制研究 杨永梅等 / 85
- 新型农村合作医疗制度的建设与实践 王小章等 / 94
- 浙江省农民工医疗保障现状调研报告 曾春燕等 / 102
- 浙江省商业保险介入农村合作医疗的可行性研究 冯芳怡等 / 112
- 浙江省农民健康体检实施情况的调查评估 沈清等 / 121
- 对浙江机构养老资源配置状况的调查与建议 何文炯等 / 134
- 加快构建新型农村养老保障制度体系 姚引妹等 / 138
- 浙江农村老年人养老支持力研究及社会政策建议 邝玉玲等 / 151
- 建设居家照护员队伍 突破社会化居家养老的瓶颈 陆慧琦等 / 162
- 关于农村贫困家庭的调查与思考 徐丽雅等 / 174
- 浙江省农村居民家庭教育支出的实证分析 俞云峰等 / 183



- 浙江农民工问题的调查与思考 纪希平等 / 194
- 浙江省农民工职业培训现状与对策研究 刘伟民等 / 203
- 根治拖欠农民工工资的政府责任及法律对策 郎文荣等 / 215
- 浙江省失业保险政策实施现状研究 凌丽娅等 / 227
- 浙江省经济适用房受益群体的实证分析 赵海利等 / 234
- 用住房保障制度解决城市低收入家庭住房困难 李刚等 / 244
- 浙江省居民平均受教育水平的建议 陆云航 / 256
- 浙江省大中专毕业生“非转农”现象研究 骆建华等 / 261
- 探析浙江省高校“校漂”现象 徐颖云等 / 268
- 浙江省中小学高收费和乱收费问题的调查研究 杨明等 / 278
- 杭州市实施“教育资助券”制度的现状、评价及改进建议 向荣等 / 297
- 国家助学贷款政策实施情况与高校贫困生现状的调查研究 周光迅等 / 304
- 贫困大学生收支状况调查与建议 张颢等 / 325
- 留守儿童的教育问题与对策研究 彭景荣等 / 329
- 流动人口子女教育需求满足和当地教育供给现状、问题与对策 徐建平等 / 345
- 外来流动人口“超生”调研报告 李包庚等 / 358
- 2006 浙江农民文化生活调研报告 邬勇等 / 370
- 浙江电视民生新闻与社会弱势群体利益表达 陈国泉等 / 386
- 安全与民生：浙江社会治安状况与治安战略研究 楼一帆等 / 395
- 流通领域食品安全状况调查与分析 李涛等 / 404
- 出租房安全与外来人口管理法律机制研究 翁国民等 / 413
- 民生问题与执政理念研究 李力东等 / 426
- 民生问题折射的政治：民生问题理论研讨会综述 董建萍整理 / 436
- 后记 / 444



作为公共政策对象的民生问题及其决策机制

党的十七大把解决民生问题摆到了更加突出的地位。民生问题既具有私人属性,又具有公共属性,是既关系到人民群众每个个人的切身利益,又关系到整个社会的公平正义的问题。民生问题的基本特征决定了在作为公共政策对象的民生问题决策机制的设立中,必须既尊重公共政策制定的一般要求,又特别强调发挥民主和党的领导的作用。本文共分四部分,分别讨论:民生问题的基本特征是什么;应该如何构建作为公共政策对象的民生问题决策机制;杭州市在解决以“七难”问题为代表的公共民生问题上的做法;参照杭州的经验,党委在民生问题决策中应该如何更好地发挥作用。

一、民生问题的基本特征与公共民生问题

民生的“民”指的是普通民众,“生”是指生存、生活、生计。所谓民生问题,就是因民众在生存、生活、生计方面的正当需求得不到满足而引发的问题,它包括民众的衣、食、住、行、用、教育、就业和生、老、病、死等方面的事宜。

民生问题具有以下基本特征:第一,基础性。马克思、恩格斯早就用历史唯物主义的观点说明过:人们首先必须满足吃、穿、住的需要,然后才能从事其他各项活动。从本源上说,满足人在生存、生活、生计方面的基本需要,是保证把人作为人对待的基本条件,它既是个人成长发展的基础,也是社会秩序形成的基础。同时,民生问题的解决也是经济、政治、社会和文化等人类社会的各个领域能够得到顺利发展的基础。由于民生问题具有的基础地位,随着人类社会的进步,基本的民生需求一般都被认定为或确定为社会成员或公民应当享有的基本道德权利或基本公民权利。第二,私人性。在通常情况下,例如在市场经济条件下,人们的生存、生活、生计等问题的处置,在个人力所能及的范围内,首先表现为一种私人领域的事项,一般是以个人或家庭为单位解决的,具有私人性,而不具有明显的“公共”特征。在现代社会,解决这些问题属于个人权利的范畴,动用的是个人或家庭的资源,施行的是个人选择和决策。对于属于个人权利范畴内的民生问题及当事人在合乎法律和道德的范围内为解决这些问题而做出的选择,社会其他成员及政府应当予以承认和尊重。除非有明确的授权或引起社会各界普遍的关注,否则公共组织对这些问题的介入一般都是辅助性的。第三,普遍性。衣、食、住、行、用、教育、就业以及生、老、病、死等问题不是少数人面临的问题,而是社会上每一个人都要面临的问题。同时它



也指民生问题具有易发性。由于民生问题是与人民群众的生存、生活、生计息息相关的问题,是人民群众最关心最现实的利益问题,而人类对自己生存、生活、生计方面的利益问题是最敏感的,因此人们在正当的民生需要满足方面存在着的任何一个差错或不满意,都可能构成一个民生问题。第四,依赖性。民生问题的发生源自人的正当需要难以满足,而人的需要的满足必须要有一定的资源、工具、手段和方式。在给定的历史条件下,人们用来解决民生问题的这些条件都是特定的,是不以人的主观愿望为转移的。因此,尽管人对民生问题的需求是不断变化的,一个层次的需求满足后就会产生更高层次的需求,因此从终极意义上说人的需求是无限的。但是,人的需求的满足依赖于特定的社会历史条件。如果条件不具备,人们的民生需求就无法得到满足,由此产生的民生问题就难以得到解决。第五,长期性。民生问题是一个动态的、持续发展的概念,因为人民对自己生活目标的追求总是持续向上、持续向好的。社会越发展,民生问题就越向更高层次发展,因而,解决民生问题不可能一劳永逸。任何国家、任何社会在解决了原有的民生问题后,必定会出现新的民生问题。经济社会越是发展,民生问题的内涵和外延就越是会扩展,其成因就越多多样化,这样的状况将伴随着人类社会的始终。

从民生问题的特征可以看出,在个人力所能及的范围内,民生问题首先是个私人问题。但它又不单纯是个私人问题,多数民生问题在一定条件下都会转化为社会的公共问题,从而具有了公共属性。还有些民生问题本身就是公共问题。作为社会公共问题的民生问题,主要表现在以下三个方面:第一,社会道德和法律不容许存在而社会成员个人或家庭又没有能力解决的问题。民生问题虽然具有私人属性,但是由于种种原因,社会成员个人常常不能有效履行本应由他个人或家庭承担的责任。当这些问题涉及到社会成员个体最基本的社会保障、教育保障、工作保障和人格尊严时,也就是触及到社会基本的道德底线或法律规定时,社会其他成员或者政府就必须伸出援助之手,帮助他们解决这些问题,从而使民生问题由一个私人问题转换为一个社会的公共问题。第二,发生在许多人身上的民生问题。社会是由个体组成的,整体是由局部组成的。因而发生在许多人身上的民生问题同时也就是一个公共问题。例如,如果社会大多数成员都在吃饭、饮水、治病等事项上发生了困难,那么解决这些困难就成了公共问题。第三,只有通过整体协调、合理规划和制定公共政策才能有效解决的问题。有些民生问题的解决牵涉到社会的多个领域,需要动用大量的资源才能解决,例如道路的修建,失业人员的再就业。有些民生问题需要做出长期规划,通过长期努力,才能加以解决,例如,教育资源的调整 and 合理配置,普通民众的住房问题。还有些民生问题本身就是公共问题,只能由政府出面才能解决,例如社会治安的维持,传染病的防治和公用水资源的管理等。

当民生问题是由于社会原因而产生的时候,它就带有了社会的性质,变成了社会问题,而社会问题本身就是公共问题。社会原因可以是多种多样的。例如,执政者在认识上出现偏差并由此造成政策失误,现代化及由此带来的社会转型,社会的利益表达与整合机制不健全,剥削关系的存在等,都会造成带有社会性质的民生问题。改革开放以来,中国



经济以世界上少有的速度持续快速发展,人民生活从温饱不足发展到总体小康,中国人民稳定地走上了富裕安康的道路。但另一方面,在经济和社会转型的过程中,也出现了社会发展滞后于经济发展,城乡、区域发展不平衡,收入分配差距不断扩大,农业稳定发展和农民持续增收难度加大,在劳动就业、社会保障、教育文化、医疗卫生、居民住房、安全生产、社会治安等领域矛盾突出,经济增长的资源环境代价过大等多种问题,有些还发展到比较严重的程度。这些民生问题的存在,关系到人民的切身利益,关系到社会的公平正义,关系到社会的长治久安,引起党和国家及整个社会的广泛关注,成为目前最为突出的公共问题。

二、公共民生问题的决策

对于解决属于公共问题的民生问题,政府承担着不可推卸的责任。政府解决公共民生问题的基本方式就是制定和实施公共政策。所谓公共政策,就是政府制定出来用以引导和规范社会机构、团体及个人行为的准则或指南。公共政策的制定一般分为三个阶段:公共问题的认定;政策备选方案的规划与评估;公共政策的确立。公共政策实施后,还需对其成效进行评估,并据此做出延续、调整或终止政策的决定,形成一个完整的政策过程,由此推动着公共问题的不断解决。

从理论上说,科学、合理的公共政策制定过程必须满足一些基本要求。首先,既要具有科学性,又要能及时回应民众的要求。为此,政策制定过程既要有政府主管部门和专业人士的参与,遵循严格的科学方法,从实际出发,一切以时间、地点和条件为转移;又要有公众的参与,能够在利益相关者之间进行充分的讨论,从而能把公众的利益诉求清晰地展示出来。在公众意见比较分散,甚至相互矛盾、冲突时,应该由政党或其他社会组织出面来整合,并把它们发展成为政策建议,公之于众,从而使公众能够做出自己的选择。其次,不仅要内容上合理,而且要程序上合理。内容上合理,就是在一定的条件下,为达到一定的目标而采取的行动或做出的安排合理。通常,如果一项公共政策既遵循了科学性的要求,因而具有可行性;同时又能及时回应民众的要求,解决民众提出的相关问题,就应该看成是一项内容上具有合理性的政策。与内容合理性不一样,程序合理性关注的不是选择的结果,而是选择的过程,是为发现和确定解决具体问题的方案而采取的方法、规则及制度。一种合理的程序,既要能够合理地规定由谁、在什么时候、以什么样的方式参与决策,又要能够保证决策者或参与决策者在决策时能够遵循科学、公正和适当的原则讨论问题,找出解决问题的最佳方案;或者即使不能找出最佳方案,但至少能够排除掉不合适的方案,其中特别是最差的方案。内容合理性通常需要程序合理性来保障,当人们必须就某些带有不确定性的问题做出决策时,内容上的合理性就更加依赖于程序上的合理性。再次,既要具有经验上的正当性根据,又要具有规范上的正当性根据。在对公共政策的备选方案进行评估和选择时,一种被认为是合适的备选方案,必须既能够得到人们已经掌握或积累的经验资料的支持,又能够符合体现社会价值导向的行为规范。经验的正当性根据和



规范的正当性根据常常决定了政策的正当性根据。而只有具有正当性的公共政策,才能为社会成员所认同。最后,既要讲究决策效率,又要讲究政策接受度。公共政策所要解决的问题,有许多在时间上具有紧迫性。因而决策过程不能拖延太久。政策制定如果久拖不决,就可能导致社会矛盾的加剧,加重由社会问题带来的损失。但是任何政策的制定,目的都是希望得到有效的执行。因此,公共政策制定者必须要考虑到政策执行者对公共政策的接受度。在通常情况下,一种政策如果被执行者真正认同或接受了,它的执行就会比较顺利。反之,如果政策执行者对政策的接受度比较低,则执行起来就会比较消极、拖沓。

公共政策制定所必须满足的这些基本要求,作为一般规定,体现在政策制定的不同阶段,并根据不同阶段的不同情况相应地形成不同的决策机制。同时任何一个具体的公共问题,由于它自身所具有的特殊性,也必然会对公共政策决策机制的形成产生特定的影响,从而形成带有特殊性的公共政策决策机制。作为公共政策对象的民生问题的决策机制,是指在发现和认定公共民生问题、并通过制定公共政策来加以解决的过程中形成的关于决策权力的配置和运行的一系列制度安排的总和。根据以上分析,我们认为,作为公共政策对象的民生问题决策机制,应该既尊重公共政策制定的一般要求,又特别关注民生问题的特殊性质。具体来说:

在民生问题的认定阶段,社会公众应直接参与决策过程,并成为民生问题认定的主体。民生问题都是与人民群众自己的生存、生活、生计和发展休戚相关的利益问题,他们对这些问题感受最深。因此,什么是人民群众最关心、最迫切需要解决的民生问题,应当由人民群众自己通过有效的方式来表达。民生问题的改善,牵涉到每个普通民众个人的切身利益。因此,他们也有意愿和动力去表达自己对民生问题的看法。从权利义务关系来说,对基本的民生需求的保障是宪法赋予的公民的基本权利。因而尊重公民自己对民生问题的看法,也就是尊重了公民的基本权利。在民生问题的认定上,政党或政府可以做并且在一定条件下还必须做各种组织、引导、梳理、整合的工作,但不能一厢情愿地越俎代庖,用自己的看法替代人民群众的看法。

在政策备选方案的规划和评估阶段,规划和评估的主体应该主要是政府职能部门和相关领域的专业人士。人民群众在表达了自己对民生问题的看法后,也能够就这些民生问题的解决提出自己的看法或者建议。但是与民生问题的认定不一样,为解决民生问题而提出的规划和评估涉及到的事项及所面临的约束条件要远多于民生问题的认定,不是仅凭对民生问题的感受就能够解决问题的。在政策规划和评估过程中,人们不仅要准确把握公共问题的状况和性质,而且要清晰了解解决这些公共问题的技术条件,即何者是解决这些公共问题的最佳技术选择;规章情况,即与政策制定和执行相关的各种法定因素;财务状况,即为解决某种问题需要花费多少钱,现有的财务能否负担或负担到何种程度。同时还要了解在同一问题上以前的政策的执行状况和执行成效,并能预见到新政策执行后可能对未来发展及相关领域发生的影响。所有这些,普通民众由于存在着信息、知识和责任上的不对称,很难很好地达到这些要求,因而也很难合理地成为政策规划和评估的主体。



在公共政策的确定阶段,决策机制应该分清不同情况,按照党和政府发挥主导作用、同时动员和组织人民群众积极参与的原则来加以安排。公共政策是以党和政府的名义制定的政策,是党和政府承担责任的政策,因此党和政府必须在决策中发挥主导作用。对于人民群众以什么方式参与、参与到什么程度,则应根据具体情况做出具体安排。对受到较多或较高技术约束、规章约束和预算约束的决策,为了保障决策质量,公民参与的程度可低一些。他们的意见主要起参考作用,专门机关的作用应大一些。对政策的接受程度将直接影响到执行效率的决策,应增大民众特别是将要执行这一政策的民众的参与程度,他们表达的意见应在决策中充分考虑,并被有机整合进相关的政策。对构建政府和民众的合作关系以共同治理某一社会问题的决策,应进一步加深民众的参与程度,政府不仅需要尊重他们提出的正面的建议,而且需要尊重他们提出的带有否定性的意见。因为合作关系是一种平等关系,在这种关系中,政府应当把自己放在与社会团体和普通民众平等的地位上。

在政策评估中,必须把尊重民意放在首要地位。政策评估就是对实施中的政策,相对于它们的预期目标而言,作用于目标群体的效果进行客观、系统地评价和测量。从内容来说,它主要考察政策实施后对目标群体或现状的作用,对目标以外的群体或状况的作用(溢出效用),对近期以及未来景况的作用,直接成本与间接成本。从动态过程来看,评估既是原有的政策决策过程的延续,也是通向高质量公共政策决策的关键环节。要合理评估一项政策的效用,首先必须要确定评估主体。评估主体对于评估的态度及其自身的素质对于评估活动的成败具有举足轻重的影响。在对与解决民生问题相关的公共政策实施效用的评估中,评估主体应包括两个方面的人,即作为政策作用直接承受者的人民群众和能够做出技术评价的专业人员。前者最能从自身处境的变化和经验感受中评价政策的效用,后者则能通过测量政府供给的公共产品和公共服务的成本和收益,并把它与政策实施之前的状况加以对比,或与其他地方就同类问题所实施的政策绩效加以对比,给出一种关于被评估政策成效大小的评价。在这两方面评估中,技术评估能够比较精确的计量化,其结论具有较强的客观性,它侧重的是公共政策的技术和经济效用。人民群众的评估主要是一种质的判断,具有较强的主观性,它侧重的是公共政策的政治效用和社会效用,揭示的是民众对社会公平与正义的感受。如果不仅考虑政策的净效用,而且考虑它的溢出效用及对未来的影响,就不难发现,一项真正使多数民众受惠的民生政策,不仅能够改变这些人的处境,而且能够帮助广大人民振作起来,团结起来,激发起自身的劳动积极性和创造性,还能增强社会的凝聚力和政府的正当性,维持社会的稳定和秩序,进而为社会其他领域的发展创造条件。而能够揭示政策的溢出效用和长期影响的,是来自人民群众的感受与判断。因此,对与民生问题相关的公共政策来说,尽管政策评估必须讲究成本,注重它的技术效用,但是,从根本上说,人民对它所做出的评价应该成为衡量其效用大小并决定它是否延续、调整或终止的首要依据。



三、民生问题决策机制如何运行——以杭州市 解决“七难”问题的做法为例^①

从2000年起,杭州市开始在市直机关进行由社会各界人民评选“满意单位、不满意单位”的活动。2005年后,杭州市对机关考评进行改革,把原来分别实行的评选“满意单位、不满意单位”和机关目标考核结合在一起,并增加了新的领导考核,形成了三位一体的综合评估。在综合评估中,社会评价即由社会各界人民评选“满意单位、不满意单位”的活动,仍然占据着基础地位。

在杭州市开展的评选活动中,各界人民群众通过问卷调查和其他途径对政府的工作提出了大量意见和建议。这些意见和建议多数涉及的是市直机关各部门的具体工作,但也有些是与多个工作部门相关的、带有普遍性的问题。根据人民群众反映的意见和建议的数量,在2000年的评选中,发现了三个带有普遍性的问题:一是贫困群体的生活和就业问题;二是机关工作作风中的“四难”问题,即“门难进、脸难看、话难听、事难办”问题,其中主要是“办事难”问题;三是房改所带来的问题。在2001年的评选中,发现了四个带有普遍性的问题:一是机关作风问题;二是贫困群体的生活和就业问题;三是由于交通拥挤而造成的“行路难、停车难”问题;四是城市卫生中的“脏、乱、差”问题,也被称为“清洁杭州”问题。在2002年的评选中,除上述四个问题外,又发现了另外三个带有普遍性的问题:一是由于药价过高而导致的“看病难”问题;二是教育问题,主要是“上学难”和优质教育资源少且分布不均的问题;三是由于房价上涨过快而导致的“住房难”问题。把这三年中发现的问题加以整理,就形成了被统称为杭州市政府工作中存在的“七大”问题,也被称为“七难”问题。到2006年的评选中,人民群众最为关注的仍然是这“七难”问题。^②在“七难”问题中,除机关工作作风问题外,其余都是与人民群众吃、住、行、教育、就业及生、老、病、死密切相关的民生问题。

从决策角度来看,“七难”问题不是由上级领导或“红头文件”明确规定要解决的问题,而是从人民群众的意见和建议中直接归纳和提炼出来的问题,实质上反映的是人民的愿望和利益诉求,人民是认定“七难”问题的主体。

为了代表人民的利益,回应人民的诉求,向人民负责,从2002年起,解决“七难”问题成为杭州市委、市政府各项工作的“重中之重”。具体做法是,在“满意单位、不满意单位”评选活动中,市“满意单位、不满意单位评选办公室”(简称“满意办”)把征集到的原始意见和建议在文字上略加整理后,原原本本地反馈给市直单位。各单位在收到“满意办”反馈意见和建议后,为了更全面细致地发现问题,找出根源,都走出机关,深入基层,通过上门访谈、发放问卷、开座谈会等形式,开展调查研究,使各部门对人民群

^① 本节和下节所涉及的关于杭州市的材料均来自作者在杭州市所做的调研。

^② 在2006年杭州市所进行的一项“当前最需要解决的十项问题”的调查发现,除了这“七难”问题外,“食品安全问题”和“环境保护问题”成为人民群众关注的新热点。



众的需求和愿望有了更全面、更深入的了解和把握。在摸清情况、找准原因的基础上,针对社会各界和人民群众提出的意见和建议,各单位都制定了整改计划,并将整改计划向工作对象公开;有些工作牵涉面广、人民群众反映也比较强烈的单位,还在报纸上公开自己的整改计划,广泛听取各方面的意见和建议。整改计划的制定,从提出到正式确立,决策的主体都是市委、市政府和市属各部门,同时也广泛发动和组织人民参与。这样做一方面充分发挥了政府部门了解实际情况,熟悉技术、法规、财政状况的优势,一方面又做到集思广益,真正使整改计划既有科学性,切实可行,又能够及时回应人民的要求。

在公共政策的决策和实施方面,市委书记和市长作为市委、市政府解决“七难”问题的第一责任人,对各项问题的解决负总责。由于“七难”问题都是牵涉到政府多个部门的带有普遍性的社会问题,为协调行动,保证各相关部门间的良好合作,杭州市先后成立了6个由市委、市政府领导挂帅的领导(协调)小组。解决“七难”问题各领导(协调)小组负责组织工作,提出解决“七难”问题的阶段性目标和工作重点,对各项工作加以部署、协调和督促。各责任单位负责搞好目标任务分解,实行目标责任制,并定期向市委、市政府报告工作进展情况。杭州市还完善了对解决“七难”问题工作的考评,将各责任单位解决“七难”问题的成效纳入对各级领导干部政绩考核、市委、市政府年度重点工作任务目标考核和人大对部门工作的评议,并向社会公布考核评议的内容,接受群众监督。为了便于全市人民了解或参与解决“七难”问题的具体情况和进程,市委、市政府还专门在杭州市的门户网站及“杭州网”上开辟了专题网页。

在解决“七难”问题的过程中,市委、市政府还非常注重搭建各种开放的公共平台,通过与社会组织和广大民众平等的交流、沟通和协商,开展政府与社会的合作,开发和利用各种社会资源,为解决“七难”问题服务。例如,为解决困难群众的生活和就业问题,政府与专业培训机构合作,对困难群众进行有针对性的技能培训;同时,开展“春风行动”,发动社会力量,接受社会捐赠,救助贫困群体。为解决看病难问题,政府逐步放开医疗市场,鼓励社会办医。为解决“上学难”问题,政府在高教园区建设的安排中,重点发展民办高等教育,同时充分发挥社区在教育事业发展中的重要作用。为解决“行路难、停车难”问题,在做好事故预防工作时,充分发挥各方作用,积极推进形成“政府领导、部门负责、全社会参与”的交通事故防范机制。为解决“清洁杭州”问题,政府一方面将环卫作业推向市场,引入竞争机制,提高服务质量和工作效率,另一方面吸引广大人民群众直接参与“清洁杭州”活动,同时,建立有市民群众、人大代表、政协委员、新闻工作者等参加的清洁杭州监督委员会,监督杭州的环境卫生的整治。

从动态进程来看,杭州市对机关各部门实行的每年一次的综合考评,实际上就是由社会各界人民和政府职能部门对全市在一年中实行的各项政策所做的一次评估。在综合考评中,人民群众对“满意单位、不满意单位”所做的评选,实际上反映的就是他们根据自身对政府政策成效大小的直接感受所做的评价;而由政府职能部门对机关各单位所做的考评,实际上主要就是从技术的和职能的视角对政府政策实施成效所做的评价。综合考评广



泛收集了人民群众对政府政策的意见,听到了人民的呼声,也了解到了政府政策的技术的和经济的绩效,从而为市委、市政府决定现有政策的延续、调整或终止提供了科学的依据。

杭州市在治理“七难”问题过程中所形成的决策和工作机制,对于推动“七难”问题的解决,发挥了显著功效。五年来,围绕解决困难群众生产生活问题,六届“春风行动”共筹集帮扶救助资金1.54亿元,帮扶救助困难家庭4.58万户(次);全市下岗失业人数由高峰期2002年的19.7万人,下降至2005年末的6.09万人。2007年上半年,城镇登记失业率降至3.23%,为多年来最低。围绕解决群众“看病难”问题,近年来对1.6万人次困难群众实施医疗救助,发放救助款4975万元;新型农村合作医疗参保率达92.7%;实施药品集中招标采购,降价让利金额达10亿元,住院人均费用下降7%。围绕解决“上学难”问题,在全省率先取消农村学生学杂费,全市建立教育集团51个,188所中小学(幼儿园)实行名校集团化办学;义务教育阶段优质教育的覆盖率达55%,其中六城区达80%;省重点以上优质高中招生比例达70.6%,其中六城区达86.1%。围绕解决“住房难”问题,坚持两个“房等人”,数万户中低收入家庭和拆迁户解决了住房困难;现在杭州市城镇人均住房使用面积达20.7平方米,比2000年增加5.8平方米,位居全国第四;城镇居民拥有自己的住房比率达88.5%,比2000年增加27.5个百分点。围绕解决“行路难、停车难”问题,依法管理“四小车”,实施“33929”、“三口五路”、“一纵三横”、“五纵六路”整治工程和背街小巷改善工程,市区主要道路的通行能力明显提高,并新增了1万多个停车泊位。围绕解决“清洁杭州”问题,强化保洁管理,整治卫生死角,开展义务劳动,杭州城市的市容市貌发生了巨大变化。杭州市帮助人民群众解决了一大批实际问题,也赢得了人民对政府工作的认可和赞誉。在2005年、2006年和2007年进行的全国性的调查中,杭州市三次成为人民幸福感最高的城市,这是对政府工作最大的褒奖。

四、党委的责任

杭州市解决“七难”问题的做法和成效,对我们如何按照十七大的要求,运用民主的方式去认识和解决公共民生问题,保障社会的公平正义,非常具有启发性。在中国,党是各项事业的领导核心。党委的作用发挥的如何,对于民生问题的解决具有关键的作用。为了更好地发挥党委在建构作为公共政策对象的民生问题决策机制方面的作用,参照杭州的经验,特提出如下几点建议:

第一,要提供或创造各种有效途径,积极组织和引导人民群众表达自己的意愿,同时对人民表达的愿望或要求加以认真的整理、分析、概括和提炼。人民群众直接表达的意愿是发现和认定公共民生问题的基础,因此如何充分、有效、科学地获取民众的意愿是合理解决民生问题的前提。对此,杭州市的案例给我们提供了三点有益的启示:一是通过组织化的途径让人们表达意愿,不仅增强了民众参与的效率,而且增强了他们进一步参与的效能感和积极性;二是在收集民意方面,要充分利用现代社会调查技术和各种有效的途径,



最终形成一个能定期、全面、系统和多层次地收集民意的网络,从而使民意收集工作能有一个可靠的运行平台;三是对收集到的民意要进行认真的核实和分析,做到去伪存真、去粗取精、由此及彼、由表及里,这样才能够较好地摸准社会跳动的脉搏和民众真实的需要。

第二,在政策备选方案的制定上,坚持正确的价值导向,同时发挥好党作为社会利益总代表的职能,把民生问题的解决与促进社会均衡协调发展的要求统一在一起。必须承认,社会公众看问题常常是从他们的个体需要出发的,是从满足他们的眼前利益出发的。他们虽然对发生在自己身上的民生问题感受最深,但是对如何解决这些问题所需要的信息、知识和实际情况则常常是不具备或不了解的。因此党委在解决民生问题上,一方面必须坚持“民有所呼,我有所应”的原则与价值导向,以群众的呼声为第一信号,围绕民众的利益诉求去开展工作。但另一方面又必须站在全局的高度,从长远的、战略的视角来看问题,超越普通百姓在看问题时所可能形成的狭隘眼界,使制定出来的政策方案能够兼顾好眼前与长远、局部与整体、科学与民主、公平与效率等关系,使民生问题的解决不仅能帮助民众克服生存、生活、生计中的困难,而且能促进社会各个方面的均衡协调发展。

第三,在作为公共政策对象的民生问题的决策上,充分发挥好党委的抓总的作用。民生问题不是一个问题,而是一类问题的总称,情况非常复杂,覆盖的范围很不一样,解决问题需要的条件也差别很大。有些民生问题事情小,覆盖范围小,解决问题所需要的条件也比较简单,只要由基层组织出面就可以解决了。有些民生问题则事情大,覆盖范围大,解决问题所需要的条件也比较高,必须由一级政府出面才能解决好。有些民生问题只需要社会民众的互助就能解决好,有些则需要长期动用政府财政资金才能解决好。因此,解决民生问题需要的实际上是一种多主体、多层次的决策机制。在这里,党委要发挥好抓总的作用。一是要求与民生问题相关的各类组织及各级政府都必须高度关注民生问题,切实把它放在突出的位置上去加以重视;二是合理配置决策权,适合由哪类组织或哪级政府解决的问题就交由哪类组织或哪级政府去决策;三是对事关全局的民生决策,发挥好牵头和协调作用,由党委出面做出规划和安排,组织社会各方面的力量去合力攻关。

第四,逐步形成一套民主的执政方式,为民生问题的解决创造更好的制度环境。在这方面,杭州市的案例对我们仍有重要的启示。杭州市通过回应民众需求的方式来确定政府工作的主要内容,是一种体现民主价值的施政方式。人民当家做主主要有两种形式,一种是选举,即民主授权;另一种是治理,即以民主的方式执掌和行使国家权力。杭州市开展“满意单位、不满意单位”评选活动,就是一种以评比作为切入口或载体开展的民主治理活动。除此之外,在杭州市,每年通过问卷调查、公开的意见和建议征集、公开电话、面对面的访谈和电子信箱等途径,都有数十万条各类反映人民普遍意愿和个别要求的信息被收集和传递到政府。政府在经过调查核实后,把它们作为确定自己的施政方针和内容的基本依据。这些政府施政的方针和内容及其实施的成效,在新一轮评估或意见征集中,再接受人民的评判。人民在评判的同时,又向政府表达出新的意愿和利益诉求。政府与人民之



间的这种经常的、制度化的、平等的互动,已成为政府权力运行的基本路径。现在,全市各单位,从基层组织到市委、市政府,对大多数公共事务的管理和公共政策的制定,都被纳入到了这个互动过程中,都是在这种互动的过程中进行的,又都是在这种互动过程中改进和完善的。解决“七难”问题,是这方面的一个典型例证。杭州市的实践,从整体上把代表人民利益、回应人民要求、向人民负责的现代政府施政理念进一步制度化和实体化,为公共民生问题的认定和解决提供了一个良好的制度环境。在这种环境中,人民愿意向政府表达自己的利益诉求,也乐意参加政府公共政策的制定和实施;而政府则逐渐学会了用民主的方法来解决民生问题和其他公共问题。杭州市的做法是建设有中国特色社会主义民主的重大实验,也是解决公共民生问题的重大实验,值得我们认真加以关注、研究、总结和借鉴。

参考文献

1. [美] 约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,中国人民大学出版社,2005年版。
2. [美] 海伦·英格兰姆、[美] 斯蒂文·R·史密斯《新公共政策——民主制度下的公共政策》,上海交通大学出版社,2005年版。
3. [美] 约翰·W·金登《议程、备选方案与公共政策》(第二版),中国人民大学出版社,2004年版。
4. [美] 安东尼·唐斯《民主的经济理论》,上海世纪出版集团,2005年版。
5. 余逊达、黄天柱《坚持正确政绩观 创人民满意政府》,见《邓小平理论与浙江实践——浙江省纪念邓小平同志诞辰100周年论文集》,浙江人民出版社,2004年版。
6. 余逊达、黄天柱《加强执政能力建设的有益探索——杭州市解决“七难”问题的实践与思考》,《浙江社会科学》,2004.6。
7. Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1980.
8. Giandomenico Majone, Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, New Haven: Yale University Press, 1989.

课题组负责人:余逊达

课题组成员:黄天柱

承担单位:浙江大学



司法救助基金制度的运作现状及其完善建议

2006年12月8日,中共浙江省委、省政府办公厅转发了省委政法委《关于加强司法救助工作的意见》,省委政法委、省财政厅制定的《浙江省司法救助专项资金使用管理办法》也于同日下发,从而率先在全国建立和完善了省一级范围内的司法救助制度,建立了司法救助专项基金,全面推进了浙江的司法救助工作,得到了中央领导同志的表扬和中央政法委的肯定。为了使这一领先于其他省份的创新举措继续走在全国前列,现特就其中司法救助基金制度的运作现状和存在的问题,以及如何进一步完善问题形成研究报告如下。

一、司法救助基金制度的运作现状和所存在的主要问题

浙江司法救助基金建立情况良好。2006年年底,省一级率先建立了司法救助专项基金,目前,全省已有台州等9个市57个县(市、区)根据要求建立了司法救助专项基金,数额达3000万元以上。而从部门建立司法救助基金的情况看,2006年12月底以前,全省103个法院全部建立了司法救助基金,到位资金达4868万元。

从法院系统截至2007年4月对923名当事人进行司法救助的情况看,司法救助基金的设立对解决当事人的实际困难、缓解当事人的对立情绪、减轻信访压力、维护社会和谐稳定等发挥了积极的作用,取得了良好的社会效果。如泰顺县陶某等人与寮下村委会工程欠款纠纷案,1999年法院判决陶某等人胜诉。由于村委会无集体经济组织和具体财产可供执行,陶某等人多次上访,引起了中央领导的关注。鉴于该案被执行人确无能力履行,而陶某等人生活确实存在困难,决定启动司法救助基金对陶某等人进行救助,发放救助款64000余元。陶某等人领取后深受感动,主动表示罢访,这起持续7年的上访案件遂得以最终解决。

然而,尽管浙江建立和完善的司法救助基金制度在全国属于创新,也走在全国前列,但由于是刚刚起步,处于发展阶段,也存在不少问题:

一是缺乏统一、规范、协调、高效的司法救助基金工作协调机构。由于司法救助基金工作既涉及到法院、检察院等司法部门,又牵涉到财政、公安、司法、民政、劳动和社会保障等行政部门,既有政法工作的内容,又有非政法工作的内容,因此,目前光靠政法部门本身或者党委政法委一家的做法难以全面做好司法救助基金工作。具体到某一司法系统,也存在司法救助基金工作协调机构不统一、不权威的问题。例如,目前法院系统的司