

杭州蓝皮书

BLUE BOOK OF HANGZHOU

2010 年杭州发展报告

(社会卷)

主 编 周 膺
副 主 编 杨作民
执行主编 徐祖荣



杭州出版社

杭州蓝皮书

BLUE BOOK OF HANGZHOU

2010 年杭州发展报告

(社会卷)

主 编 周 膺

副 主 编 杨作民

执行主编 徐祖荣



杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

2010 年杭州发展报告. 3, 社会卷 / 周膺主编. —
杭州: 杭州出版社, 2010. 2
(杭州蓝皮书)
ISBN 978-7-80758-318-9

I. ①2… II. ①周… III. ①社会分析—杭州市—
2009②社会预测—杭州市—2010 IV. ①D675. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 012631 号

杭州蓝皮书

2010 年杭州发展报告

周 膺 主编

责任编辑 孟桂芳(经济卷) 钱登科(文化卷) 孙旭明(社会卷)

装帧设计 祁睿一

出版发行 杭州出版社(杭州市曙光路 133 号)

电话: 0571-87997719 邮编: 310007

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 杭州余杭人民印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16

字 数 762 千

印 张 42.5

版 次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80758-318-9

定 价 220.00 元(总三卷)

(版权所有 侵权必究)

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与本社发行部联系调换

《杭州蓝皮书》编纂指导委员会

主 任 辛 薇

副主任 史及伟 龚勤芳 周 膺 杨作民

委 员 傅立群 朱宝华 徐祖荣 肖剑忠 洪 洁

前言

2009年是新世纪以来杭州经济发展最困难的一年,但也是发展成果较为显著的一年。面对十分严峻的国际经济危机冲击,杭州以深入学习实践科学发展观活动为动力,保增长、保民生、保稳定,努力确保成为全国率先走出经济危机困境的城市,确保杭州人和新定居于杭州的“新杭州人”生活品质仍有新的提高,实现了转危为机、跨越发展。杭州十分突出“城市国际化”战略,坚持以城市化带动工业化、信息化、市场化、国际化,坚持以国际化提升城市化、工业化、信息化、市场化。坚持以城带乡、以东带西,按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小原则,构筑市域网络化大都市,促进大中小城市和小城镇协调发展,加快建设23座新城、100多个城市综合体,推进社会主义新农村建设。连续6年被美国《福布斯》杂志评为“中国大陆最佳商业城市”,连续6年被新华社《瞭望东方周刊》评为“中国最具幸福感城市”第一名,跻身“国家森林城市”行列,荣登“国民休闲贡献城市”、“电子商务十大创新城市”榜首,荣获“中国电子商务之都”、“中国大陆最具软实力城市”、“中国创业之城”、“中国十大创新城市”、“中国十大品牌城市”等称号。

《杭州蓝皮书:2010年杭州发展报告》经济、社会和文化三卷分别围绕转危为机与实现经济可持续跨越发展、提升社会保障水平与推进民生战略和促进文化消费与拉动内需三个主题编撰,集中反映杭州的突出成就和未来的发展趋势。

据初步统计,2009年全市GDP 5098.66亿元,比上年增长10%。按全年平均汇率和户籍人口计算,人均GDP 10968美元。三次产业比重由上年的3.7:50.0:46.3调整为3.7:47.8:48.5。财政总收入1019.43亿元,增长12%。其中地方财政收入520.79亿元,增长14.4%。全社会固定资产投资2291.65亿元,增长15.7%。社会消费品零售总额1804.93亿元,增长



15.8%。市区居民消费价格指数 98.6。外贸出口总额 271.8 亿美元,下降 19.1%左右。合同利用外资 69.65 亿美元,增长 11.8%;实际利用外资 40.14 亿美元,增长 21.2%。协议引进内资 1287.02 亿元,增长 18%;实际引进内资 560.55 亿元,增长 18.5%。市区城镇居民人均可支配收入 26864 元,增长 11.5%;农村居民人均纯收入 11822 元,增长 10.6%。城镇登记失业率降至 2.99%,下降 0.03%。81 家企业跻身 2008 年度全国民营企业 500 强,连续 7 年居全国城市第一位。56 家企业集团入围 2009 年度中国大企业集团 500 强,仅次于北京、上海,居全国大中城市第三位。在应对国际经济危机的过程中,采取了一系列有效的对策措施,打了一场攻坚战。主要包括:构筑三次产业加文化创意产业的“3+1”产业体系,出台“服务业新政”、“工业新政”、“房地产新政”、“工商管理新政”、“外贸新政”等鼓励政策,暂停征收 152 项行政事业性收费,发放消费券、开展“消费促进年”系列促销活动和构建“2+8”消费新模式(“2”即高度关注农民和农民工两大消费群体,“8”即重点培育住房、汽车、旅游、通信、商贸、文化、健身、网络等八大消费热点),实施纺织、轻工、装备制造、船舶制造、有色金属、石油化工、物流、钢铁、汽车和电子信息等十大产业调整和振兴三年行动计划,培育支持饮茶、美食、演艺、疗休养、保健、化妆、女装、婴童、运动休闲、工艺美术十大特色潜力行业发展,实施“十百千万亿”工程(参加 10 个重点境内外展会,参加 100 个境外国际展会,参展企业 1000 家,参展展位数和外贸企业进电子商务平台数 1 万个,市场开拓资金突破 1 亿元),实施 3275 亿元投资计划,构建多层次资本市场,开展综合配套改革试点,开展“向万家企业送温暖”活动,等等。

保民生是保增长的出发点和落脚点,也是保稳定的前提。进入新世纪以来,杭州通过“破七难”即解决群众反映强烈的“就业难”、“看病难”、“上学难”、“住房难”、“停车行路难”、“办事难”、“清洁保洁难”等热点难点问题大力改善民生。2009 年又进一步与时俱进地丰富“破七难”内涵,形成“破七难”“7+X”新框架。主要包括:坚持困难救助和就业帮扶两手抓,继续推动“春风行动”向农村和“新杭州人”延伸,建立健全捐款献爱心长效机制、资金管理和“阳光运行”机制、困难群众临时救助机制、困难群众就业援助制度、脱困群众正常退出机制;坚持降低城镇登记失业率和社会失业率一起抓,坚持城镇下岗失业人员、大学毕业生、农村转移劳动力特别是失地失房农民、参加杭州常住人口登记的“新杭州人”就业再就业一起抓,坚持就业和培训一起抓,坚持创业和就业一起抓,坚持市、县(市、区)、镇(乡、街道)和村(社区)一起抓,全面落实“就业新政”;围绕推进市属医院功能布局和专业设置调整,加快市属新医院建设,推

进名院集团化办医,增建农村卫生室,推进农村卫生一体化管理;加强城乡中小学互助共同体建设,推动名校集团化办学向学前教育、职业教育、成人教育、农村教育拓展,加快“杭州大学城”建设,支持杭州师范大学创一流;坚持经济适用房、拆迁安置房、廉租房、经济租赁房、危旧改善房、人才房建设“六房并举”,努力解决不符合廉租房租赁条件又买不起经济适用房的低收入住房困难家庭,不符合经济适用房申购条件又买不起商品房的低中收入住房困难家庭“两个夹心层”住房问题;坚持完善规划、加快建设、加强管理、提高素质四管齐下,制订和实施115项、总投资1250亿元的新一轮交通项目建设计划,加快推进地铁和“五线一桥二枢纽”(杭黄铁路客运专线和沪杭、宁杭、杭甬、杭长、杭黄公路客运专线,钱塘江铁路新桥,杭州东枢纽、杭州南枢纽)项目建设,实施“十纵十横”城市道路综合整治(“十纵”为建国路、南复路、浣纱路、江城路、杭大路、玉古路、古墩路、古翠路、中山北路和石桥路南段,“十横”为清泰街、开元路、复兴路、凤凰山路、教工路、平海路、沈半路、大关路、登云路和潮王路)、“一绕四线”(绕城公路和沪杭甬、杭浦、杭金衢、杭宁高速公路)高速公路综合整治,加快构建大公交体系;加快建设“市民之家”和“网上市民之家”、行政服务新中心和“网上行政服务中心”,推行“线上”“线下”相结合的办事新模式;深入开展打造“国内最清洁城市”活动,创建健康城市和国家森林城市,完善“数字城管”和综合执法,加强城市应急机制建设;加大食品安全保障力度,加强食品生产、加工、流通、消费环节监管,逐步形成层级清晰、功能互补的食品安全共建机制;进一步加强协调和监督,促进通信、供电、供水、供气等垄断行业提高服务质量和服务水平。

杭州的文化自觉、文化自信进一步增加,在保护文化遗产、探索提炼城市新人文精神、深化文化体制改革、发展文化创意产业、构建公共文化服务体系和打造文化精品力作等方面取得了新的成就。继续实施西湖、西溪湿地、良渚遗址、中山路综合保护工程,启动南宋皇城遗址综合保护工程。浙江中南集团卡通影视有限公司的动画片《郑和下西洋》、宋城旅游发展股份有限公司的大型歌舞剧《宋城千古情》、杭州电台西湖之声的广播剧《为了零点五克的挚爱》和杭州电视台的电视剧《星火》四部作品获第十一届全国精神文明建设“五个一工程”奖。市民不仅因为公共文化服务体系的建设和免费消费了更多数量和形式的公共产品和服务,而且广泛多样、个性突出的文化消费需求也因为文化创意产业和文化事业的发展得到了更好满足。文化消费呈现出消费种类不断增多、营销渠道日趋多样、网络文化消费空前繁荣的局面。2009年推出文化消费券更为文化消费市场烧了一把火。



杭州正在走向“后危机时代”和“后人均 GDP 1 万美元”的发展阶段。2010 年是“十一五”时期的最后一年,是经济发展充满复杂性和变数的特殊时期,更是经济复苏、经济社会发展全面提升的重要时期。为了实现经济社会可持续发展,应对新的战略性挑战,杭州尚需进一步处理好经济发展与民主民生的关系、经济建设与生态建设的关系、内生型经济与开放型经济的关系、先进制造业与现代服务业的关系、公有制经济与非公有制经济的关系、产业链上中下游的关系、“软实力”与“硬实力”的关系、城区与郊区的关系。民生问题与时代的发展同步,其内涵也在不断升级。人均指标的攀升无法掩盖贫富差距的持续扩大以及相关民生问题不同程度的恶化。民主民生问题无疑是杭州未来仍需着力解决的历史性重大任务。在国际经济危机特别是全球气候变暖的大背景下,建设低碳城市也将成为重大的战略性目标。低碳城市体现在低碳经济、低碳建筑、低碳交通、低碳生活、低碳环境、低碳社会等方面,不仅是城市生产方式的巨大转变,也是城市生活方式的重大转变。生态环境是杭州的生命线,只有努力建设生态经济、生态社会和生态文化,杭州才能成为名副其实的“生活品质之城”。

周 膺

2010 年 1 月

目 录

前 言	周 膺(1)
-----------	--------

特 论

杭州提升社会保障水平与推进民生战略报告 ... 杭州市社会科学院课题组(1)	
序 言	徐祖荣(2)
第 1 篇 杭州“以民主促民生”工作机制研究	王思林(15)
第 2 篇 杭州深化医疗保险体制改革的实践与探索	费敏浩(32)
第 3 篇 杭州完善新型农村合作医疗制度的实证分析	邵德兴(43)
第 4 篇 杭州完善城乡统筹养老保障体系的思考	王凯玲(59)
第 5 篇 杭州城区“空巢”老人基本生存状况与建立社区居家养老服务机制	丁 洁(66)
第 6 篇 后金融危机时期杭州就业形势分析	罗传银(76)
第 7 篇 杭州外来人口状况与外来人口政策取向	蒋建安等(94)
第 8 篇 杭州农民住房状况及协调发展研究	徐建春 王 芳(109)
第 9 篇 杭州提高农村低收入群体生活品质研究	何关新(124)
第 10 篇 金融危机背景下推进杭州扶贫救助工作分析	倪佩甄(135)

专 论

杭州综合配套改革工作推进机制研究	姜 玮(148)
杭州社会管理体制改革的成效及其完善	黄鹏进 周奋进(164)
杭州进一步构建权力阳光运行机制研究	杭州市监察学会(176)
杭州市中级人民法院审判效率管理的调查与思考	翁钢粮等(197)



公共产品视野下“撤村建居”社区多元服务的界限和整合

- 以杭州四季青街道为例的实证研究 马 良(209)
- 杭州女企业家能力建设的现状与思考 苏洁等(231)

CONTENTS

Preface	Zhou Ying(I)
---------------	----------------

Selected Topics

Hangzhou Enhance the Level of Social Protection and Promote the People's Livelihood Strategy Report Hangzhou Academy of Social Sciences Research Group(1)	
Preamble	Xu Zurong(2)
Chapter 1 Research on Working Mechanism of Hangzhou Developing Democracy to Promote People's Livelihood	Wang Silin(15)
Chapter 2 Practice and Exploration of Hangzhou Deepening the Medical Insurance System Reform	Fei Minhao(32)
Chapter 3 Empirical Analysis on Hangzhou Improving the New Rural Cooperative Medical System	Shao Dexing(43)
Chapter 4 Thought on Balancing Urban and Rural Development and Perfecting the Old-age Security System	Wang Kailing(59)
Chapter 5 Hangzhou City Empty Nest Elderly Basic Living Conditions and Establishing Aged-care at Home Community Service Mechanism	Ding Jie(66)
Chapter 6 Analysis on the Employment Situation in Hangzhou in Post-Financial Crisis Era	Luo Chuanyin(76)
Chapter 7 Hangzhou Migrant Population Status and Migrant Population Policy Orientation	Jiang Jian'an, etc(94)
Chapter 8 Hangzhou Farmers Housing Situation and Coordinated Development Research	Xu Jianchun and Wang Fang(109)

Chapter 9 Research on Hangzhou Improving the Quality of Life
of Low-income Groups in Rural Areas He Guanxin(124)

Chapter 10 Analysis on Promoting Hangzhou Poverty Alleviation
Work against the Background of Economic Crisis
..... Ni Peizhen(135)

Special Topics

Research on Promoting Mechanism of Hangzhou Synthetically
Reform Jiang Wei(148)

Hangzhou Social Management System Reform Effect and Perfection
..... Huang Pengjin and Zhou Fenjin(164)

Research on Hangzhou Further Constructing Sunny Power Operative
Mechanism Hangzhou Supervision Association(176)

Investigation and Thought on Trial Efficient Management of the
Hangzhou Intermediate People Court Weng Gangliang(197)

Community Boundaries and Integration of Multiple Services after
Withdrawal of the Village and Setting up Urban Communities
in the Public Goods Vision: Taking Hangzhou Sijiqing Steet as
the Case for Empirical Research Ma Liang(209)

Status and Thought on Capacity-building of Women Entrepreneurs
in Hangzhou Su Jie, etc(231)

特 论

杭州提升社会保障水平与推进民生战略报告

杭州市社会科学院课题组

提 要 2009年,杭州以庆祝新中国成立60周年为契机,以深入学习实践科学发展观活动为动力,贯彻中央“保增长、保民生、保稳定”决策部署和中共浙江省委“标本兼治、保稳促调”工作方针,通过加大破解“生活就业难”“看病难”“上学难”“住房难”“停车行路难”“办事难”“清洁保洁难”“七难”力度,深化社会评价意见整改,为杭州实现转危为机、跨越发展提供民生保障。然而,国民经济的持续高速增长并不意味着民生问题已经得到全面解决。民生问题与时代的发展同步,其内涵也在不断升级。人均指标的攀升亦无法遏制贫富差距的持续扩大以及相关民生问题不同程度的恶化。即使以四大基本民生问题而论也是如此:教育作为民生之基,在现实中依然存在着财政经费投入不足、义务教育福利性保障不足、受教育机会尚不公平等问题;就业作为民生之本,形势相当严峻,就业岗位的增长并不能让大学生、农民工放心就业;收入分配作为民生之源,依然存在着失衡、失范与不公的现象;社会保障作为民生之基,在提高人民群众满意度、缩小城乡差别方面仍有很大的提升空间。此外,人民对民主政治、文明法制以及个人尊严与体面的追求还有待满足。解决不好新时期的民生问题,便不可能有稳定的社会基础,更不可能有真正意义上的社会和谐。本课题全面分析了金融危机背景下杭州社会发展面临的困境,强调以民主促民生为战略重点和基本保障,建立健全必要的政治和法律制度,真正做到“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享、发展成效让人民检验”。尤其是要着力提高困难群众、弱势群体、低收入阶层生活品质。要不断强化基层党组织领导的群众自治机制,创新基层民主管理制度,建立健全社区管理新体制,搭建民主协商平台,实现发扬民主与改善民生的良性互动。

关键词 杭州 社会保障 民生战略 报告



序 言

一、2009 年杭州经济社会发展概况

2009 年是新世纪以来杭州经济社会发展最为困难的一年,也是发展成果最为显著的一年。面对国际金融危机的冲击,杭州以庆祝新中国成立 60 周年为契机,以深入学习实践科学发展观活动为动力,贯彻中央“保增长、保民生、保稳定”决策部署和中共浙江省委“标本兼治、保稳促调”工作方针,围绕“两个确保”目标,深入实施“六大战略”,在保增长、扩内需、调结构、增活力、重民生、抓稳定、强党建方面出台了一系列强有力的对策措施,将保障和改善民生摆在更加突出的位置,把改善民生、发展社会事业作为扩大内需、调整经济结构的重点,以“破七难”为主抓手、主载体,进一步破解“困难群众生活就业难”“看病难”“上学难”“住房难”“行路停车难”“办事难”“清洁保洁难”,及时把群众反映强烈的保障食品安全、提高垄断行业服务质量等民生问题纳入“破七难”,丰富“破七难”的内涵,强化“破七难”的针对性,解决好人民群众最直接、最现实的利益问题。全市经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设取得新成就,共建共享与世界名城相媲美的“生活品质之城”迈出新步伐,人民群众“五大生活品质”得到全面提升,经济社会发展主要指标继续保持全省领先。

二、2009 年杭州保障和改善民生工作再创佳绩

2009 年,杭州“破七难”民主促民生专项行动在践行宗旨、民生改善、队伍建设、体制机制、促进和谐等五个方面均取得实效,确保了杭州人和“新杭州人”在国际金融危机困境中生活品质仍有新的提高。一是出台《关于做好 2009 年稳定就业工作的意见》和《关于进一步完善促进就业长效机制的若干意见》,创建覆盖城乡全民共享的充分就业城市。主城区的老社区全部达到充分就业社区标准,基本消除“零就业家庭”。截至 2009 年 10 月底,全市城镇新增就业人数 19.6 万人,完成全年目标任务的 122.48%;帮助失业人员实现再

就业 12.35 万人,其中就业困难人员 6.03 万人,分别完成全年目标任务的 160.79%和 301.47%;培训城镇失业人员 6.14 万人,完成全年目标任务的 146.19%。二是进一步完善农村劳动力转移就业政策,制定出台了《杭州市农村劳动力转移就业用工补助和社会保险费补贴管理办法》和《杭州市区农村公益性服务岗位管理暂行办法》。截至 10 月底,实现农村劳动力转移就业 7.07 万人,完成全年目标任务的 117.84%。确定首批 119 家大学生见习训练基地,提供见习训练岗位近 6000 个,落实 2500 多名支援外地建设退休回杭定居人员生活困难补助。三是加快医药生产流通体制改革,使社区卫生服务机构人口覆盖率达到 94.9%,基本形成了“15 分钟社区卫生服务圈”;城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险政策覆盖率达 100%;新型农村合作医疗参合率达 98.21%。四是落实专项经费 600 万元支持淳安、建德和桐庐三县(市)基础教育发展,全市城乡义务教育段学校互助共同体覆盖面达 95.6%。五是制订《破解住房难行动实施方案》,通过采取“租、改、售”和“五房并推”举措,扩大廉租住房制度实施的覆盖面和收益面来破解“住房难”。上半年已完成新开工经济适用住房 14 万平方米,完成向社会公开销售 3708 套经济适用住房房源共 28 万平方米。六是通过采取加快发展城市慢行交通系统建设,推进“停车新政”,加快公交路线网建设等举措来破解“行路停车难”。七是围绕打造精品示范工程,加快城郊接合部整治、河道环境改善、加强“摊点乱摆”治理等举措来破解“清洁保洁难”。八是困难救助帮扶见实效。截至 10 月底,全市已有四个区县(市)建立了外来务工人员特殊困难救助制度,三个区县(市)拟定了外来务工人员特殊困难救助方案。九是通过采取优化服务、深化效能建设,开展机关作风建设和效能监察、企业年检服务月活动 etc 来破解“办事难”。

三、2010 年杭州保障和改善民生工作展望

(一)一个基本判断:民生为本是构建和谐社会的永恒主题

民生为本的核心是人的全面发展,包括人的生活质量不断得到提升,生命价值、健康价值、尊严价值等越来越受到尊重。因此,要用发展的眼光来解决发展中的民生问题,不仅要忧民之忧、乐民之乐,而且要忧民之长忧、乐民之长乐。

1. 民生为本:社会发展进步的根本

古今中外的发展实践已经证明,民生问题的解决程度决定着社会进步程度和政权兴亡。中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论,民生问题一直



与国家发展存在着不可分割的联系。翻开中国历史,民不聊生的时期必定产生社会动乱,只要一遇灾荒必有大规模农民起义,因民生问题恶化而造成朝代更迭似乎是中国历史发展进程中的公例。而中国历史上少数重视民生问题的时期,如唐代“贞观之治”、汉代“文景之治”、清代“康乾盛世”以及其他朝代中的某个时期,都基于重视民生而采取轻徭薄赋的休养生息政策,经济发展、民生改善、社会进步与政治稳定构成了这些强盛时期的共同特色。在国外,工业化国家发展到一定水平后,民生问题同样构成国家发展的根本问题。北欧、西欧国家等因重视保障民生与持续不断地改善民生,终究奠定了长久的繁荣与和谐。包括韩国等在内的新兴工业化国家在经济发展到一定阶段后也将关注点放在保障民生与改善民生上,同样走上了文明与和谐发展之路。反之,前苏联、东欧国家忽视民生问题,使其成为分裂剧变乃至社会主义被葬送的重要原因之一。一些拉丁美洲国家在经历上个世纪中后期的经济发展黄金时期后,因未能很好地关注民生问题的发展变化,城乡差距与贫富差距持续拉大,结果社会矛盾日益尖锐、政局动荡不安,丧失了持续大发展的良好机遇。因此,民生问题既是老百姓个人及家庭的生计问题,又是直接影响乃至决定着社会发展进步与政权兴亡的根本问题。^①

民生问题是发展中的问题。人民对自己生活目标的追求总是持续向上、持续向好的,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,其成因就越复杂,解决起来也就越是需要政治智慧。随着时代发展,民生问题的要素也在不断变化。改革开放初期我国面临的民生问题主要是发展不足带来的城乡居民衣食之忧,解决当时的民生问题也主要是不让人民挨饿受冻。经过30年来经济的持续高速增长,共同贫穷的时代早已成为历史,绝大多数城乡居民进入了小康生活甚至是富裕生活阶段。站到新的历史起点后,良好的教育、稳定的就业、公正的收入分配、安全的社会保障网、健康的生活环境、自由平等的发展空间,乃至民主的政治、文明的法制、个人的尊严与体面,就日益成为城乡人民的普遍追求,进而成为社会发展进程中必须考虑的重大民生问题。如果说改革开放前一个时期面临的民生问题是在共同贫穷的社会背景下,因发展严重不足而带来的衣食之忧,现阶段的民生问题在很大程度上则是与不同阶层的社会群体未能合理分享国家发展成果有关,与以往发展中公平、正义、共享理念的缺失有关。只有真正贯彻落实科学发展观,牢固树立起公平、

^① 郑功成:《构建和谐社会要以民生为本》,《前线》,2007年第5期。

正义、共享的发展理念,才能做到在保障民生的基础上持续不断地改善民生。反思改革以来的制度安排与政策取向,发现被忽略的往往是社会公平、正义,不能很好地兼顾不同社会群体的利益,所以有违社会公平及突破正义底线的不良现象才会层出不穷,不同社会群体在改革发展中的损益状态亦有很大差异,有的人获益大,有的人代价高,有的人财富积累太快,有的人却是贫困积累过深。尽管现在还不能真正一蹴而就地实现人们所期望的社会公正与成果共享,但坚守分配正义、促进社会公平与成果共享却应当成为现实制度安排与政策措施的底线。

2. 民生为本:善治的价值所在

“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。从关于政府善治的核心目的与基本要素——合法性、透明性、责任性、法治、回应性、有效性来看,^①无论是还权于民还是提高社会治理的效率,无论是政府工作人员履行应尽义务和责任还是保障公民的自由、平等及其他基本政治权利,其实质上都是为了大众的民生、民权和幸福。可以这样说,民生为本是检验政府是否善治的最终尺度。^②

首先,民生为本是真正落实“一切为了广大人民群众的根本利益”的善治理念的必要前提。民生为本是科学发展观的核心。改善民生、发展好民生幸福,就是坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,就是关注人的生活质量、幸福指数,把发展的目的真正体现到满足人民需要、实现人民利益、提高人民生活水平上,落实到人的全面发展上。党的十七大注重解决民生问题,让党的阳光通过这一系列的善举普照在每个社会人员的心底。因此,这种关注民生幸福的科学发展观,就是具有以人为本的深厚伦理意蕴的行政理念的很好体现,是一种对人在社会历史发展中的主体作用与目的地位的充分肯定,既强调人在社会历史发展的主体地位和目的地位,又强调了人在社会历史发展中的主体作用。这既是全面贯彻落实科学发展观的应有之义,也是真正建设善治政府的理论基础和观念指南。

其次,民生为本既是现阶段社会发展的现实要求,也是促进政府善治的切入点。改善民生、发展好民生幸福是推动社会公平正义、促进政府善治、构建和谐社会的基本条件。“作为公平的正义可以说不受现存的需要和利益的

① 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第330页。

② 罗建文:《崇尚民生幸福是善治政府的价值追求》,《中国行政管理》,2008年第1期。