

社会创新丛书 策划 / 主编 丁元竹

SOCIAL
INNOVATION

社会发展管理

Social Development Management

丁元竹 / 著

Social
Innovation

Social Innovation

社会创新丛书 策划/主编 丁元竹

社会发展管理

Social Development Management

丁元竹 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会发展管理/丁元竹著. —北京: 中国经济出版社, 2006. 5

(社会创新丛书/丁元竹主编)

ISBN 7 - 5017 - 7435 - 8

I. 社… II. 丁… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 020567 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 高桂芳 (电话: 86649647 E-mail: pkuggf@126.com)

责任印制: 常 毅

封面设计: 红十月工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市华润印刷有限公司

开 本: 787 × 1000mm 1/16

印张: 18.75

字数: 330 千字

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

印次: 2006 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 0001 ~ 3000 册

书 号: ISBN 7 - 5017 - 7435 - 8/F · 5991 定价: 40.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420

读者服务部: 68346406 地址: 北京西城区百万庄北街 3 号

《社会创新》丛书序

北京大学志愿服务与福利研究中心自2002年7月成立以来,得到了各级领导和有关部门的大力支持,也得到了许多关心中国发展问题的国际组织和友人的帮助。这些支持、关心和帮助激励着我们不断地探索中国社会发展中的重大问题,特别是如何建设一个健康和谐社会的问题。本丛书是我们两年多来深入探索的部分成果。现在,我们把它敬献给那些关心、支持和帮助我们发展的部门、组织和朋友,也敬献给所有关心中国发展的朋友们。

纵观世界近代史,一些大国和强国的崛起和强盛,都有一条值得借鉴的经验,那就是在谋求外部环境安全的前提下,使自己的国家在社会健康和和谐基础上不断发展。我国改革开放25年的经验也证明,没有健康和谐的社会环境,就不会有当前的改革、开放和发展的局面。纵观中外历史,我们还会发现,历史上的大国衰败,基本上都是由于内部的社会矛盾激化和社会冲突过分尖锐造成的。一般来说,发展是目标,健康和谐是发展的前提,二者的关系在不同时期和不同历史条件下是不一样的,但是二者在一定历史条件下都有可能成为主导因素,对全局发展产生决定性作用。

当前我国社会形势总体上是健康和谐的。经过25年的改革开放,我国居民对于改革和发展中出现的各种社会问题已经具备相当的心理承受能力,并且对于改革和开放具有强烈的认同意识,保持社会稳定和经济健康持续发展,坚持改革开放和推动改革向纵深发展是居民基本的价值取向。但是,我们必须看到,由于改革已经推进到深度层面,改革措施已经触及到各个阶层的根本利益,还由于我们的一些改革政策和发展政策不到位,再加上一些官员在执行中央政府的政策时,不能认真领会,全面贯彻,所以,当前我国也的确存在一些不健康、不和谐的因素,这要引起我们的高度重视。当前我国发展正处在一个十字路口上,搞得好就能够较好发展,搞得不好就会停滞,我们特别是要防止走其他国家的路子,必须在发展中不断化解社会矛盾。

在人类进入21世纪和在中国全面建设小康社会的过程中,面对来自各个方面的严峻挑战,通过社会创新来推动社会进步,协调经济社会发展尤为重要。从当前国际发展趋势和中国的发展现状来看,建设健康和谐社会不应当仅仅局限于经济与社会之间的某些关系的协调调整,也不应当仅仅局限于经济体制的创新,经济体制改革需要有社会创新与之匹配。胡锦涛总书记提出的“发展要有新思路,改革要有新对策”的思想高屋建瓴、寓意深刻,要求我们站在时代前列,用全球发展的战略眼

光来深刻理解和把握，并在实践中具体体现。

建设健康和谐社会一方面要通过积极的经济社会政策来解决历史上遗留下来的和现实中存在的社会问题，在经济发展的同时，保持社会发展；另一方面，社会要通过创新来适应由于人口持续增长和人类需要不断变化带来的环境压力。社会创新的基本含义是指通过一系列制度设计来改变目前人类在应对一些社会问题的困境，诸如就业、社会福利模式等等。历史证明，我国的经济体制创新释放了巨大的经济增长能量。每一次经济的巨大飞跃，几乎都伴随着经济体制的巨大变革。社会创新，也是如此，社会的不断创新将缓解人类面对的若干压力，使经济社会协调发展处于积极、合理状态。尤其是在中国当前形势下，面对人口不断增长和环境恶化的巨大压力，如果不进行某些程度的社会创新，要真正健康和谐发展是根本不可能的。所以推动以人为本的社会政策，不断解决发展过程中出现的社会问题，在发展中不断开展社会创新是建设健康和谐社会的基本途径和方向。

如果我们要取得社会创新的成功，各级政府应该发挥核心的作用。政府在许多方面体现了人类的最大成就：代表领导力量、公共产品的提供、组织集体努力、制定法律、人权保护以及平衡霸权与消除贪婪。尽管受到市场和经济增长干扰，政府在事实上提供了经济交换和增长的制度基础。公共部门已经是而且将总是基本的部门。像过去一样，社会创新将应当总是有意识地设计、执行、培育和拓展，总是离不开政府的支持和努力。这不是说政府应当承担一切事情，许多事情实际上是由非政府机构或私人部门来执行的。但是，政府必须提供基本的框架、资源和前瞻性工作，使得社会创新成为可能。

人类的未来是由人类自己创造的。过去的500年，人类通过技术革新、科学发展和经济增长得以生存。如果人类想继续生存下去，人类未来的生存可能要通过社会创新，即建立一个可持续的社会体制。从这个意义上说，未来有意识的制度创新也许比过去任何一个时期都重要。也许我们在目前谈论这个问题人们会觉得有点奇怪。但是我们现在可以预见，社会科学，特别是心理学、社会学和政治科学以及应用的社会科学，特别是政策创新、管理以及社会工作，将成为未来500年发展成就的最基本的力量。

或许几百年以后，我们未来的后代可以看到，21世纪是一个转折点——一个环境污染减少，战争、种族灭绝和传染病不再频繁的世纪。当然，人们会认为这是奇思异想，但却是可以达到的。如果我们能够实现这样的理想，是因为我们在21世纪产生了社会创新的知识和实现这些创新的措施。让我们共同努力来实现我们的理想！

国家发展和改革委员会宏观经济研究院 研究员 丁元竹
北京大学志愿服务与福利研究中心 主任

2004年9月6日

总论

社会公共服务供给与社会管理体制安排

一、问题和概念界定

构建社会主义和谐社会是对中国特色社会主义建设的总体布局,体现了贯彻落实科学发展观的必然要求。构建社会主义和谐社会是一项巨大的系统工程,面临诸多难题和挑战,解决起来不能一蹴而就,必须从长远着眼,从现实着手,特别是要从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手。这些现实问题就是当前和今后一个时期我们经济社会发展中的主要矛盾。当前和今后一个时期我国经济社会发展中面临的主要矛盾是:公共需求的全面、快速增长与公共产品供应严重不足。这是社会主义初级阶段的主要矛盾在当前的突出反映。推动社会全面进步,必须紧紧抓住这个主要矛盾。

戈文·斯塔林(Grover Startling)认为:“公共物品至少有一个公共特点,那就是它很难排斥那些不支付费用而享受它的人们”^①。这就是说,公共服务是一定社会中所有成员都可以享受的物品。“按照公共支出的领域来划分,政府公共服务主要包括经济性公共服务和社会性公共服务。经济性公共服务是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务,如投资经营国有企业与公共事业、投资公共基础设施建设、对企业经营活动进行补贴等(经济性公共服务还包括宏观调控、国民经济社会发展规划、市场监管、经济信息,等等——作者注);社会性公共服务是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会发展项目提供的公共服务。从市场经济发展史来看,发达国家政府职能演变的规律是:政府职能从以经济性服务为主,逐步扩展到以社会性公共服务为主”^②。我们认为,当前我们要从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手构建和谐社会,要着力发展政府负责、社会协同、公众参与的社会性公共服务。我们在此将其称为社会公共服务。近年来,在我国的一些地方政府文件中,也将包括发展社会事业等在内的社会服务称为社会公共服务^③。我们可以将其视为新的历史

① Grover Startling, *Managing in Public Sector*, Thomson Learning, 2002, pp31.

② 中国行政管理学会课题组:“加快我国社会管理和公共服务的研究报告”,载《中国行政管理》,2005年第2期,第10页。

③ 北京市人民政府网站。

条件下,公共服务理论在中国的发展。社会公共服务包括社会基础设施建设,创造就业岗位,完善社会保障体系和社会福利体系,促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展。通过提供公共服务,全体社会成员都能够享受发展和改革的成果。社会公共服务通常由法律授权的政府组织、非营利组织和企业承担,其中政府是责无旁贷的社会公共服务提供主体。

当前和今后一个时期是我国经济社会发展的关键时期,构建和谐社会必须根据这个时期我国社会发展中存在的突出问题,以改革为动力,通过加强和完善政府公共服务职能,提供更多、更丰富的社会公共服务,满足广大人民群众快速增长的社会公共服务需求,实现社会和谐。胡锦涛同志最近指出:“在社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。要以转变政府职能为重点,继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,加强和完善宏观调控,减少和规范行政审批,把政府职能切实转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。要完善行政管理决策机制,坚持实行民主集中制,健全对涉及经济社会发展全局的重大事项决策的协商和协调机制,健全对专业性、技术性较强的重大事项决策的专家论证、技术咨询、决策评估制度,健全对与群众利益密切相关的重大事项决策的公示、听证制度,推进行政管理决策科学化、民主化。”^①推动社会公共服务发展,必须加强和完善政府公共服务职能和社会管理职能。当前和今后一个时期,要加强和完善政府在构建社会主义和谐社会中的社会公共服务职能,必须在社会管理理念、社会管理体制与社会管理机制三个方面进行全面规划。

二、社会公共服务问题提出的现实意义

人民群众快速增长的公共需求与基本公共服务供给不足直接造成当前人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。当前和今后一个时期,我国面临的突出问题是,就业继续处于高压状态,社会保障不完善,收入分配差距不断拉大,社会事业基础设施薄弱,教育普及和劳动力受教育程度偏低,公共卫生体系不健全,精神文化生活不够丰富,城乡发展和地区发展不平衡,特别是农村社会事业落后,“两基”目标尚未实现,基层医疗卫生基础薄弱,文化体育设施十分匮乏。另外,我国公共服务产品分配严重不均衡。换句话说,在公共服务总量不足的情况下,社会公共服务的分配也存在失衡问题。广大弱势群体不能充分享受基本的社会公共服务,与强

^① 胡锦涛:“在中共中央政治局第二十七次学习会议上的讲话。”

势群体享受的社会公共服务存在着相当大的反差。这些问题的存在,不利于不同群体享有教育、卫生、文化等社会公共服务的基本需要,不利于平衡不同群体的利益关系,影响社会公平公正的实现,其中最值得关注的问题是:

(一) 教育资源投入不足和分配严重不均衡

迄今,我们仍是穷国办大教育。我国经济社会发展不平衡,城乡之间和区域之间教育发展水平差距巨大,农村教育发展依然处于困境,西部地区“两基”攻坚任务艰巨。义务教育学校之间办学条件差异过大,薄弱学校改造仍然面临巨大困难,引发的择校问题社会高度关注。高中阶段教育发展相对滞后,是唯一无法完成的“十五”计划的事业发展目标。进城务工农民人数继续增加,其子女受教育问题依然严峻。教育投入与教育发展的矛盾将会长期存在。财政性教育经费支出占 GDP 的比例逐年下降,2003 年为 3.28%,2004 年为 3.27%^①,达到占 GDP 4% 的法定目标尚需时间;完全落实各级政府对义务教育特别是对农村义务教育的投入责任存在诸多困难,建立起真正意义的公共财政制度需要一个过程。处理好目前的义务教育“欠债”既困难又复杂。家庭贫困学生的资助工作十分艰巨,较好地解决这一问题还需要长期不懈的努力。

(二) 就业岗位供给不足和就业结构性矛盾突出

调查表明:我国城镇居民每年新增需要就业人员大概为 1000 万人左右,每年农村需要转移剩余劳动力人口为 1200 万人左右,国有企业改革下岗再就业的人口为 500 万人左右。综合起来,我国每年需要安排就业的人口数量在 2500 万人左右,而国家每年最大安排就业数量为 1000 万人。“十一五”时期就业压力将继续增大。“十一五”时期,在构建和谐社会进程中反映在就业方面的突出矛盾是劳动者充分就业需求与就业岗位供给不足、劳动素质与经济结构调整不相适应之间的矛盾,表现为劳动力供需总量矛盾和就业结构性矛盾同时并存、城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现、新成长劳动力就业和失业人员再就业问题相互交织。

(三) 社会保障资源投入不足和分配严重不均衡

我们以公共卫生为例。今后一个时期,我国将面临疾病流行模式快速转变的挑战,慢性非传染性疾病增多,已经取代传染性疾病成为致死的主要因素。恶性肿瘤、脑血管病、心脏病、呼吸系统疾病、损伤与中毒等五类主要疾病的死亡人数已占我

^① 2005 年 12 月 20 日国家统计局根据经济普查资料初步测算的结果,将 2004 年我国 GDP 调整增加 16.8%。以此估算,同年财政性教育经费支出的比例下降为 2.8%。

国城乡居民因病死亡人数的80%以上。HIV感染和AIDS发病呈明显上升趋势;病毒性肝炎、肺结核等传染病尚未得到明显控制;在一些地区,血吸虫病、碘缺乏病、地方性氟中毒等寄生虫病和地方病仍严重危害着人民健康;新传染病如SARS、致病性禽流感等还存在很大威胁;妇幼卫生工作任务繁重。面对上述问题,我国现行公共卫生体系尚存在一定差距,集中表现在突发公共卫生事件应急机制不够健全,疫情信息监测报告网络不十分完善,应急救治能力仍不足,执法监督队伍薄弱和执法能力不强,难以应对复杂的疾病流行局面和严重的疾病负担压力。“十五”后期,中央与地方进行了大规模的基础设施建设,但人才队伍建设等问题将成为我国公共卫生体系建设能否充分发挥作用与可持续发展的重要制约因素。随着农村工业化、城镇化发展和农民饮食结构及生活方式的改变,农村疾病模式由过去以传染性疾病为主转变为传染性疾病、慢性非传染性疾病以及意外伤害并存。农村婴儿死亡率和孕产妇死亡率等虽有下降,但仍高于城市1~3倍以上,其他许多卫生指标也明显低于城市,传染病、寄生虫病、地方病、慢性病防治和妇幼卫生等公共卫生任务非常繁重。随着农村社会经济发展、农民生活水平提高和健康意识的增强,农村居民的卫生需求逐步增加。但由于农村卫生服务能力和服务水平相对较低,医疗保障制度不健全,医药费用负担超越了一般农村居民的经济承受能力,影响了农村居民对卫生服务的利用,一些农村居民陷入了“因病致贫,因病返贫”的恶性循环。“十五”后期,开展了建立新型农村合作医疗制度试点工作,但由于试点刚刚起步,覆盖率不高,保障水平有限,因此还没有从根本上解决农民的基本医疗保障问题。随着我国经济发展、居民收入增加以及生活质量提高,城镇居民卫生服务需求迅速增长,对医疗服务的要求也越来越高。但据2003年第三次国家卫生服务总调查资料显示,与1998年相比,居民应就诊而未就诊率明显增加,应住院而未住院率居高不下。究其原因,一是医疗资源总体不足和分布不均衡并存,资源过度集中在城市大医院,农村和社区卫生发展缓慢、人才短缺,服务能力有限;二是政府投入不足,社会医疗保障体系不健全,覆盖面有限,居民个人负担的费用过重,弱势群体缺乏保障;三是公立医疗机构过分注重外延发展,忽视内涵建设和管理,忽略社会责任,过多追求自身经济利益最大化,导致医药费用增长过快。“十一五”时期,最大限度解决广大人民群众看病难问题是实现社会和谐的关键。世界卫生组织数据显示,中国卫生分配公平性在全世界排名中居第188位,列倒数第四。医疗卫生资源分配不公,一方面表现为城乡之间差距大,占总人口30%的城市人口享有80%的卫生资源配置,占总人口70%的农村人口享有20%的卫生资源配置,87%的农民是完全靠自费医疗的。据卫生部基层卫生组织的有关资料显示,农村36%的患病农民应就诊而未

去就诊,65%的患病农民应住院而未去住院。在农民陷于贫困的几种原因中,疾病是很重要的一条。另一个方面,医疗资源的分配在不同社会阶层之间也存在巨大差距。劳动和社会保障部提供的数据显示,我国享有医疗卫生保障的人只占15%,且对各类职工拨款标准不一,差异巨大,其余85%的人没有医疗卫生保障,主要就是处于社会贫困阶层的人。

(四) 收入差距不断扩大

劳动和社会保障部所属部门的研究认定,目前我国贫富悬殊已经达到了“黄色”警戒水平。如果五年内不能采取有效措施的话,贫富悬殊将恶化到“红色”危险水平。国家统计局2005年6月份公布统计数字显示,目前我国10%的富裕人口占有全部社会财富的45%,其中1%的人占有全部社会财富的35%,而最贫穷的10%的人口却只占有全部社会财富的1.4%。解决社会公平缺失,要求政府尽快从追求经济增长转向提供公共服务,通过提供公共服务缩小收入差距,促进社会公平。社会公平是公共产品。社会公平可以带来社会和谐。缩小收入差距是实现社会公平的基本手段。在市场经济条件下,社会差距的存在是必然的和不可避免的。同时,在一定社会差距下的各个社会阶层和群体直接和平相处也是可能的。社会差距过大是影响和谐社会建设乃至激发社会动荡的重要原因。

(五) 文化设施不健全,人民群众的精神文化生活匮乏

目前,我国基本上还没有形成县县有图书馆、文化馆或综合性文化艺术中心,乡乡有文化站,城市社区有相应规模的文化服务设施,大部分行政村有文化室,公益文化服务体系覆盖到全国所有城市社区和农村乡镇的局面。我国的图书馆、文化馆等在服务内容、方式和手段上也不能充分运用现代科技成果,其管理水平和综合服务能力较弱,社会文化图书馆事业的服务范围有限,在群众文化生活中的主导作用不十分突出,经常参加群众文化活动的人数也不多。“十一五”时期,加大政府对文化设施投入,建立以政府为主导、社会广泛参与的文化服务体系对于激发社会活力,促进社会成员的诚信友爱极为关键。

(六) 财政投入不足,社会安全和公共安全保障缺乏

1995~2005年,我国民政事业经费年均支出只占国家年均财政支出的1.59%,比例偏低,年际波动较大,社会福利、特困户救济等基本没有中央财政投入,部分优抚、社会救济对象生活相对困难。1995~2005年,民政事业经费年均支出只占国家年均基础设施建设经费投入的0.17%,造成福利院、敬老院、社会精神病院、光荣院、优抚医院等民政基础设施建设数量不足,条件简陋,不能适应人民群众多层次、多样化的需求。20世纪90年代以来,伴随着我国经济高速增长,社会财富进

一步向高风险区扩展,我国灾害造成的损失也在逐步增加。20世纪90年代的灾害损失比80年代高出40%,占GDP的比例达到3%~6%。研究表明,由于我国脆弱的生态环境不断恶化,自然致灾因子更加活跃,自然灾害的出现频率、影响范围和造成的损失将进一步加大。同时,伴随我国城市化的发展,灾害系统将变得更加复杂,灾害种类更加多样、灾害损失更加严重,防灾抗灾和救灾的难度更大。但是,现行的救灾工作要求与救助标准与灾民救助需求差距将越来越大。另外,由于全国灾情监测、分析和评估系统没有完全建立,全国灾情信息系统技术落后,还不能覆盖全国各县(市、区),缺乏对全国总体灾情进行准确把握。重大灾害发生后,灾情信息的核查、统计、汇总和上报任务繁重,但基层救灾人员缺乏、通讯和交通手段落后等因素经常导致灾情不能及时上报,严重影响到救灾决策的及时、准确、有效。

总之,在我国全面建设小康社会的进程中,社会公共服务发展滞后的矛盾,一方面表现为总量供应不足,公共投入短缺,另一方面表现为分配不平衡,成为威胁和谐社会建设的隐患。

三、我国社会公共服务供给不足原因分析

提供社会公共服务是服务型政府的重要职责。“我国的公共需求正处于由消费型向发展型升级的关键时期,而现行的政府模式与这一趋势很难适应。”^①社会发展的内容具有公共物品、自然垄断和外部经济等特征,因而是市场无法有效提供的。在这里,教育和卫生最为典型,它们为全社会所需求,可以通过市场提供,具有外部性,要保持基本教育和基本公共卫生的公平性,政府必须介入。^②掌握公共权力的政府必须承担起提供社会公共服务的责任与功能。

国家干预是与市场失灵联系在一起的。英国古典政治经济学家的创始人威廉·配第在其1962年出版的《赋税论》中,明确提出了适应产业资本发展需要的国家职能项目:军事,司法,行政,宗教,教育,救济贫穷,残疾和失业,维修公路、桥梁、运河、港口以及其他有益于一般福利的项目。典型的自由放任主义者亚当·斯密也提出了相同的观点,他认为政府主要是从事公用事业和公共设施项目。庸俗资产阶级政治经济学创始人萨伊虽然竭力反对国家干预经济生活,但他也认为由于个人利益与社会利益存在差异,政府应该在基础设施领域发挥作用。只要能够构成很大的公共利益,公共工程的费用就应该由整个社会来偿付。萨伊还极力主张教育

① 迟福林:《政府转型与改革攻坚》,中国经济出版社,2005年版,第2页。

② Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2003, p78.

公办,因为对个人的教育也有利于整个社会,并不只是有利于受教育者本人。德国经济学家李斯特极力主张应该强化国家对经济生活的干预,认为国家必须对农工商业、航运事业等按比例发展,加强指导和干预;必须加强艺术和科学教育事业以及一般文化事业的发展,国家应建立足以给本国人民提供高度安全和自由的政体、法律和制度,以促进宗教、道德和繁荣等。福利经济学家的代表人物庇古认为,为了维护社会福利的极大化,客观上需要国家出面加以干预,以谋求最佳的资源配置。20世纪30年代西方资本主义经济的大危机使凯恩斯的国家干预经济的理论应运而生,他主张政府应扩大公共工程等方面的开支,增加货币供应量,实行赤字预算来刺激国民经济活动,以增加国民收入,实现充分就业。此后,把政府视为市场制度合理的调节者和干预者已成为主流经济学家的信条。根据国际经验和国际理论,政府对公共领域的介入主要通过以下几个途径:第一,通过政府财政投入来提供公共服务;第二,补贴,如对农民的补贴和对进入私立学校学生的补贴,这种情况在不同国家情况各异;第三,政府立法,规范市场和公共服务供给。^①

从历史看,当前和“十一五”时期,我国之所以会出现社会公共服务发展滞后,总量供应不足,分配不平衡,其根本原因是,长期以来我们缺乏正确的社会管理理念,政府在发展领域缺位,主要表现在以下几个方面:

(一) 市场和GDP迷信

相当长一个时期,人们对市场和GDP过于迷信,认为经济增长会自动提供社会公共服务,政府未能真正承担起政府应该做而且可以做,市场却无法做到的事情。“在中国,‘社会管理’作为一个相对独立的概念及其所涵盖的知识体系,形成于20世纪80年代初期。它首先是随着改革开放的深化从国外引进的”^②。这个时期的社会管理带有计划经济的浓厚色彩和价值取向,也代表了前苏联及东欧计划经济国家社会管理的基本思路和价值取向。按照这种路径,政府可以计划一切事务,管理一切事务。在这种体制中,政府综合消费者的偏好,组织和实现社会公共服务的生产,作为垄断的提供者向社会提供服务。这种社会管理理念相当长一个时期影响了我国的社会公共服务供给。还有一些人过分崇拜市场,并把市场化简单地引入公共服务领域,结果导致了日益扩大的社会差距和日益严重的社会问题。“对经济增长和市场的迷信,造成了指导思想的偏差。如果说在20世纪80年代,指导思想的偏差还没有明显后果的话,随着时间的推移,其恶果已越来越明显。结果,虽然经济繁荣

① Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2003, p81.

② 刘瑞等编:《社会发展的宏观管理》,中国物价出版社,1998年版,第32页。

了,种种危机却此起彼伏。具体到公共卫生领域,前一种迷信导致了政府失职,即该由政府承担的责任,政府没有承担起来;后一种迷信导致了市场失灵,即市场对医疗卫生资源的配置既违反公平原则,又效率低下”^①。而且,“长期以来,我们一直强调发展是硬道理。本来,这里‘发展’二字的含意是经济社会全面的进步,绝不仅仅是指经济增长。但在实际工作中,各级政府往往把‘发展是硬道理’理解为‘经济增长是硬道理’;更进一步,‘经济增长是硬道理’又往往被理解成,为了追求经济尽快增长,其他一切都要让步,都可以牺牲,包括生态环境、就业、职工权益、公共卫生。当一些人说希望‘用发展的办法解决前进中的问题’时,他们往往假设只要经济持续增长、饼越做越大,其他一切问题都会迎刃而解”^②。毫无疑问,发展是党执政兴国的第一要务,也是政府的第一要务。20多年来,我们在党和政府的领导下取得了巨大的成就是已是不争的事实。经历20多年改革以后的今天,如何公平地使更多的人享受改革成果的问题已经成为矛盾的新焦点。换句话说,改革开放27年,我国的体制已经发生很大变化,但某些方面还适合于传统的发展模式。适合传统发展模式的体制有很多内涵依然在发挥作用,包括:各级政府拥有对重要经济资源的配置权力,如土地、信贷等;虽然中央政府和一些地方政府开始考虑把社会发展、环境保护纳入政绩考核体系,但是GDP增长依然是各级政府政绩主要的标志;中央政府和地方政府在事权和财权上缺乏统一和协调,导致地方政府关注地方经济事务重于地方公共事务;价格体制没有真正理顺,导致企业不关注资本的投入产出和环境资源效率。最近几年实施宏观经济调控,旨在优化产业结构,提高发展质量,但是一些地方政府、部门和企业依然我行我素,继续不惜以环境和资源为代价,进行粗放型开发,把“结构调整”理解为大量投入土地、信贷等资源,营建“形象工程”和“政绩工程”。我们必须深刻认识到,如果政府的主要精力仍然停留在单纯地主导GDP的增长上,忽视社会问题,特别是弱势群体的利益诉求,将会激化社会矛盾,产生怀疑和阻碍改革的力量,延缓改革目标的实现。我们也必须看到,“20世纪90年代以来,各国在讨论发展的核心问题时,最关心政府与市场的相互作用。大多数国家取得的共识是,要重新考虑国家的作用,政府在那些市场可以发挥作用或可以使其较好地发挥作用的领域要少干预;在不能仅靠市场发挥作用的领域,政府应当多做些工作。这首先意味着政府要对教育、医疗卫生、营养、计划生育和消除贫困工作的投资;建立质量较好的规章制度和法律环境;为公共开支的融资动

① 王绍光:“中国公共卫生的危机与转机”,转引自丁元竹等著:《中国2010年:风险与规避》,中国大百科全书出版社,2005年版,第158页。

② 同上,第153~154页。

员资源,以及提供稳定的宏观经济基础”^①。我们现在看来,政府社会管理职能是一个十分简单的道理,但长期以来,它一直被人忽视,造成政府社会管理职能缺位,造成目前我国社会公共服务供给不足和不能满足不同群体对教育、卫生、文化等公共服务的基本需要。

(二) 政府主导经济建设

我国政府社会管理职能之所以非常薄弱,还在于政府的主要精力和大部分财力还没有用到社会事业发展和社会公共服务供给方面。以公共财政为例,我国“社保、救济、教育和卫生等公共服务性支出只占去16.1%;而经济建设高达24%,行政公务费用为17%。”^②从国际经验看,以美国为例,经过半个多世纪的发展,美国社会管理已经由早期社会组织自我管理转向由政府、社会组织和企业共同治理的模式。而且,政府主要承担公共服务职能。美国联邦政府所有福利项目,包括社会保障、卫生、各种福利项目,占其政府财政开支的一半以上。自1960年以来,美国联邦政府在收入保障、社会保障、医疗卫生、退伍军人安置等社会发展项目领域的投入逐年增加,总计超过60%。即便如此,联邦政府的投入还是不能满足社会需求,希望得到帮助美国人不得不转向其他福利资源——私人、慈善和志愿组织。美国政府,联邦和州政府,以及地方政府,也直接或间接支持这些慈善和志愿组织提供各类社会服务,主要方式包括:建立和完善法律和法规体系;通过免税或减税鼓励企业和公民向慈善和志愿组织捐赠;通过政府资金直接支持慈善和志愿组织;通过对使用慈善和志愿组织提供服务的个人补贴、税收返还等对慈善和志愿组织提供间接支持。^③

挪威政府1995年“通过转移支付形式支付的劳动者福利、养老金及其对家庭的经济扶持占政府支出的65%”^④。世界上发达国家的普遍做法是逐步加大公共支出结构中社会性支出的比重,减少经济性支出的比重,不断提高社会性公共服务的地位与作用。

① 胡鞍钢、王绍光编:《政府与市场》,中国计划出版社,2000年版,第202页。

② 周天勇:“中美财政支出结构和公共服务程度比较”,转引自中国(海南)改革发展研究院:《政府转型与建设和谐社会》,中国经济出版社,2005年版。

③ Barnett F. Baron, *Shared Governance of the Nonprofit Sector in the United States*, The Asia Foundation, Sept, 2005.

④ “政府是提供公共服务的主体”,《中国经济时报》,2006年1月16日。

中美财政公共服务程度比较^①

单位：亿元

项 目	中 国	美 国
行政公务	37.6	12.5
经济建设	11.6	5.0
公共服务和社会管理	25.0	75.0
其他	25.8	7.5
支出中容易膨胀的项目	行政公务支出	公民社保和福利
支出中增长缓慢的项目	社保教育医疗卫生	行政公务开支

（三）社会协同缺乏，公众参与不充分

如同市场有时会失灵一样，政府有时候也会失灵。社会公共服务是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。其实，政府管理是公共管理的主角，但社会公共事务管理，还需要若干配角。“西方 70 年代的行政改革给人们的启迪之一是：随着社会进步，特别是科学技术迅速发展，人们越来越深刻地认识到，在处理政府与市场、政府与社会、政府与公众的关系上，传统意义上的政府职能将发生变化，政府会把更多职能以多种形式下放给社会中那些非政府、非营利性组织承担。这些组织不仅要提供公共服务，而且要承担对社会公共事务的管理。”^②毫无疑问，政府对社会发展负有主要责任。但是进入公共管理时代，政府只是公共管理的核心主体，非政府的公共组织与更大范围的公众参与一起构成公共管理中不可或缺的公共管理主体。社会组织和公众参与将弥补政府在一定条件下的失灵。公共性、公共精神是公共管理的本质特征和现实表现形式。而“公共精神既包括平等也包括参与。”^③许多国家，例如英国等西欧国家的政府都是通过非营利组织来向社会递送公共服务，充分发挥非营利组织在社会公共服务中的作用。所以，政府社会管理还应当包括制定政策鼓励和引导包括非政府公共组织在内的社会组织的积极参与。党的十六届五中全会提出的“建设社会主义和谐社会，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”，为加强和完善社会公共服务体系指明了

^① 周天勇：“中美财政支出结构和公共服务程度比较”，转引自中国（海南）改革发展研究院：《政府转型与建设和谐社会》，中国经济出版社，2005 年版。

^② 陈庆云：“公共管理研究中的若干问题”，载《中国人民大学学报》，2001 年第 1 期，第 24 页。

^③ [美] 罗伯特·D. 帕特南著：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，江西人民出版社，2001 年版，第 120 页。

方向。

改革开放以来,我国民间组织发展迅速。据民政部统计,截止2004年底,全国注册登记的社会团体为14万个,民办非企业单位为12万个。但是,从现状来看,无论是人们的观念,还是社会组织数量、规模,以及更为重要的其整体的能力和作用,都还跟不上市场经济发展的需要。大多数现有的非营利组织,特别是社团存在以下一些问题:(1)官办和行政色彩太浓,缺乏应有的民间性、自治性、自愿性和自主性。现有的社会团体大多数是自上而下建立的,这在一定程度上影响了其自发性、自愿性,导致其创新精神和开拓性的不足。(2)自律机制不够健全,对于非营利组织所应具备的透明度、公信度和良好行为准则,许多组织还不甚了解。(3)人员年龄老化、观念老化、知识结构老化,运作方式不能适应市场化的环境和社会治理方式。(4)结构失衡。真正能适应市场化环境,及时回应和满足民间需求,又能充分利用社会资源和民间资源的非营利机构和组织所占比重太小。我国社会组织力量之弱,已经不能适应多元阶层、多元利益并存的需要。在许多矛盾中,政府已直接处在百姓的对立面,并一定程度上造成政府作用“失灵”。社会组织的发展对社会矛盾的调适,涉及一种大的社会管理思路的调整。即让社会组织和居民以主体姿态,以自助、自治的方式组织起来,参与公共事务,参与社会矛盾的解决;国家采用税收政策,支持社会组织活动,通过发展一些低税与无税的部门,调节社会资源的分配,给弱势群体以关怀,并在此过程中扩大就业、缓解社会矛盾。例如,美国46%的非营利部门的就业是在卫生保健领域,高等教育也是美国非营利部门的主导领域,客观上促进了社会资源的合理调节,促进了对人力资本的投资^①。通过非营利组织来实现社会协同,公众参与是“十一五”时期完善社会公共服务体系需要认真对待的一个问题。

四、社会管理理念创新与社会发展资源管理体制的基本内容

解决社会公共服务发展滞后,总量供应不足,公共投入短缺,分配不平衡,关键是解决政府在社会公共领域的缺位问题。今后一个时期,必须加快更新社会管理观念,加强和完善政府社会管理职能。提高政府提供公共服务和社会管理的能力,必须以加快政府管理理念创新为突破口。政府管理理念创新和完善社会发展资源管理体制是完善政府公共服务功能,提高政府社会公共服务能力的关键。

^① Barnett F. Baron, *Shared Governance of the Nonprofit Sector in the United States*, The Asia Foundation, Sept, 2005.

（一）社会管理观念更新

1. 完善公共财政体制框架

公共服务型政府和公共财政密不可分，因为公共财政支出结构反映着政府职能结构的变化。满足社会公共需求是公共财政的首要目标和工作核心。一般说来，建立公共财政就是为了满足全社会对公共服务的需求，并在此基础上建立起政府的治理制度安排。公共财政出现的前提是市场失灵。在市场失灵情况下，政府以政权组织的角色，依据政权力量，在全社会进行以市场失效为范围的，以执行国家的公共管理者职能，为市场提供公共服务需要为目的的一种政府分配行为。在制度经济学的视野里，市场的确存在很多缺陷，即所谓“市场失灵”的方面，政府以政策的手段进行干预是非常必要的，公共财政是其手段之一。公共财政具有公共性和非市场营利性两个基本特征，其收支活动主要通过公共预算来实现，主要包括：经费预算和公共投资预算。从某种意义上说，公共财政是市场经济发展的必然结果。当前，在我国完善社会主义市场经济体制的过程中，政府还存在着一定程度的越位与缺位现象。公共财政的提出明确了财政支出必须以公共支出为目标。公共支出必须保证国家机构正常运行，对市场失灵情况下的各类社会事业提供必要的财力支持，为各类公共服务提供必要的资金支持，对各类公益性或非营利性项目提供必要的财政援助。我国目前公共财政支出结构中还带有明显的“建设财政”的特点，公共财政支出被大量用于那些本该由市场发挥作用的领域，政府公共财政支出中经济建设支出过高，用于社会性公共服务的支出偏低。因此，必须加大我国公共财政支出中的社会公共服务的比重。

2. 从传统社会管理到公共管理

传统社会管理的特征之一是简单地强调社会控制和政府单一地分配社会资源。公共管理是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。^①毫无疑问，政府对社会发展负有主要责任。但是进入公共管理时代，政府只是公共管理的核心主体，社会组织与更大范围的公众参与一起构成公共管理中的不可或缺的公共管理主体。“公共服务是政府治理的基本内涵。在市场经济条件下，政府通过提供公共服务，用以解决每一独立的市场主体所不能解决的许多公共问题，包括公共政策、公共设施、公共安全、公共卫生等等，保证和维护正常的社会经济秩序，实现经济社会的发展协调”。^②“公共服务

^① 陈庆云：“公共管理基本模式初探”，载《中国行政管理》，2000年第8期，第31页。

^② 迟福林：“以公共服务为中心的政府转型”，转引自中国（海南）改革发展研究院：《政府转型——中国改革下一步》，中国经济出版社，2005年版，第29页。