



社科文库

BEIJING SHEHUI JIANSHE GUANLI CHUANGXIN YANJIU

北京社会建设管理 创新研究

李伟东 等著

中国社会科学出版社



社科文库

BEIJING SHEHUI JIANSHE GUANLI CHUANGXIN YANJIU

北京社会建设管理 创新研究



李伟东 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京社会建设管理创新研究 / 李伟东等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7813 - 3

I. ①北… II. ①李… III. ①社会管理—创新管理—研究—北京市 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 051365 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 301 千字
定 价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

北京市社会科学院社科文库

编委会

总 编 谭维克

副总编 周 航 殷爱平 许传玺 赵 弘

编 委 王燕梅 朱霞辉 朱庆华 俞 音

目 录

导 论	直面社会问题，改善社会福利，培育社会资本， 深化社会建设	(1)
一	社会问题是社会建设的动力	(1)
	(一) 严峻的社会问题是社会建设的背景	(1)
	(二) 从社会建设入手探索解决社会问题的出路	(4)
	(三) 社会建设的进路和阶段性	(8)
二	社会建设与福利社会	(9)
	(一) 西方国家福利思想和福利社会建设	(10)
	(二) 增加公共产品和服务的供给是政府的责任	(13)
	(三) 福利社会建设的功能和路径	(15)
三	社会建设与市民社会	(18)
	(一) 社会建设需要人民参与以凝聚社会资本	(18)
	(二) 市民社会的发育是逐渐成长的社会进步 过程	(21)
	(三) 公民参与是完善社会管理的必要补充	(24)
四	北京社会建设概述	(27)
	(一) 顶层设计高屋建瓴	(28)
	(二) 夯实基础卓有成效	(29)
	(三) 基层社会治理的“北京模式”	(33)
五	本书章节安排和写作思路	(34)

上篇 民生服务

第一章 北京市教育领域社会建设创新研究	(37)
一 北京市教育领域的成就	(37)
(一) 基本指标	(37)
(二) 生均经费	(38)
(三) 教师队伍素质	(39)
二 北京市教育领域社会建设创新	(40)
(一) 学前教育	(40)
(二) 推进义务教育优质均衡发展	(44)
(三) 推进外来人口随迁子女教育	(49)
(四) 促进职业教育发展	(53)
(五) 推动特殊教育发展	(55)
(六) 完善教育资助体系	(58)
(七) 整合发展高等教育	(59)
三 北京市教育领域社会建设创新的发展趋势	(61)
(一) 统筹规划教育资源, 改进政府管理方式	(61)
(二) 健全多渠道筹措经费的体制	(62)
(三) 推动社会力量发展教育事业	(63)
(四) 改善教师待遇和职业发展	(65)
第二章 北京市就业领域社会建设创新研究	(67)
一 北京市就业人口分布分析	(67)
(一) 就业人口的产业分布、单位分布和工资水平	(67)
(二) 北京市常住外来人口的职业分布	(72)
二 北京市就业领域社会建设创新分析	(75)
(一) 以重大产业项目、重大基础设施和重点功能区建设带动就业岗位开发	(75)

(二) 特定群体的就业促进	(76)
三 公共就业服务机构设置及管理创新	(88)
(一) 政府部门及其下辖的就业服务机构	(88)
(二) 公共就业服务方式创新	(91)
(三) 未来就业服务管理创新的趋势	(95)
第三章 现阶段北京居民收入问题研究	(99)
一 现状	(99)
(一) 居民收入持续稳定增长	(99)
(二) 城镇居民收入状况总体上初步呈现“橄榄型” 特征	(101)
(三) 收入来源多样化, 工资性收入和转移性收入占 主体	(102)
(四) 因城乡、行业、单位性质和社会保障等制度性 因素呈现收入分化	(104)
二 与国内其他省市的比较	(109)
(一) 居民富裕程度较高, 转移性收入比重高, 经营 净收入比重低	(109)
(二) 第三产业从业人员比例高, 收入占比大	(110)
三 存在问题及其成因	(111)
(一) 问题	(111)
(二) 成因	(116)
四 结论和建议	(120)
(一) 结论	(120)
(二) 建议	(121)
第四章 现阶段北京社会保障问题研究	(127)
一 社会保障体系建设: 社会建设的核心与基础	(127)
(一) 社会保障制度的概念和组成	(127)
(二) 当前经济社会发展阶段对社会保障制度的 要求	(127)

(三) 社会保障制度建设是社会建设的核心和基础	(130)
二 北京社会保障体系建设的思路与现状	(131)
(一) 以首善之区位目标构建全国领先的社会保障体系	(131)
(二) 积极推动和构建城乡一体化的社会保障体系	(132)
(三) 社会保障体系发展迅速, 实现保障的全覆盖、高水平	(133)
(四) 逐步完善社会福利制度和社会救助制度	(135)
(五) 创新社会保障服务运行方式和办法	(136)
(六) 建立和完善社会保障水平与物价联动机制	(138)
三 当前面临的突出问题	(139)
(一) 社会保障水平仍显著低于经济发展水平	(139)
(二) 外来常住人口等群体基本无覆盖	(140)
(三) 社会保障资源按城乡、地区和单位性质分配不均衡	(141)
(四) 社会福利事业难以满足市民需求	(144)
(五) 住房社会保障体系不健全	(146)
四 对策和建议	(147)
(一) 继续加大社会保障资金投入力度, 提高社会保障水平	(147)
(二) 完善农村社会保障体系, 实现城乡社会保障一体化	(148)
(三) 加强流动人口社会保障工作, 做到有法可依、有法必依	(149)
(四) 大力发展社会救助和社会福利事业	(149)
(五) 建立和完善住房保障体系	(150)
(六) 引导社会参与, 多方建构社会保障体系	(152)
(七) 提高社会保障资金的监督管理水平	(152)

(八) 提高社会保障服务管理工作的科技化、信息化水平	(153)
第五章 医疗卫生服务现状研究	(154)
一 北京市医疗卫生服务现状	(154)
(一) 卫生资源	(155)
(二) 医疗保障全覆盖	(160)
(三) 医疗服务	(164)
(四) 公共卫生服务	(168)
二 医疗卫生服务存在的问题：基于比较的视角	(171)
(一) 身份区隔严重，多个医疗保障体系并存	(171)
(二) 医疗投入不足，民众医疗负担仍重	(172)
(三) 社区卫生服务保障能力欠缺，患者错位就医现象严重	(173)
(四) 农村医疗投入低、负担重，城乡医疗保障水平差距大	(176)
三 结论与建议	(177)
(一) 医疗保障体系一体化	(178)
(二) 医疗投入福利化	(179)
(三) 公立医院医疗服务去盈利化	(180)
(四) 社区卫生服务保障化	(181)
(五) 农村医疗卫生服务城市化	(182)
(六) 医疗资源分散化	(183)

下篇 社会管理

第六章 城乡统筹与社会发展	(187)
一 北京重点村城市化建设概述	(189)
(一) 建设起因	(189)
(二) 时间节点	(189)
(三) 规划目标	(189)

(四) 改革思路	(190)
(五) 五大任务	(190)
(六) 资金预算	(190)
(七) 建设情况	(191)
二 调查点城市化建设的现状与面临的困难	(191)
(一) 基本现状	(191)
(二) 当前面临的主要困难	(192)
三 对重点村城市化建设的反思与认识	(196)
(一) 以户籍农民市民化为核心的城乡一体化顶层 设计, 难以从根本上解决人口与经济、社会、 资源环境之间的尖锐矛盾	(196)
(二) 城乡一体化重在城乡“二元结构”和城市 “二元结构”的双重突破, 其目标是实现农民 市民化	(198)
(三) 重点村后续发展不能停, 应从关注硬件建设 向关注人的全面发展转化	(199)
(四) 从经济社会协调发展的角度寻求社会管理的 制度创新	(201)
四 推进北京城乡统筹与社会发展的对策建议	(202)
(一) 农民市民化需要置于北京市经济社会发展总 体框架, 做好顶层设计	(202)
(二) 构建政府、社会、村民、企业合作治理的农 村社区城市化建设模式	(203)
(三) 总结前期教训, 寻求新的突破	(205)
(四) 继续做好重点村城市化后续发展工作	(207)
第七章 社会管理创新与人口有序管理	(211)
一 社会管理面临的难题与社会风险分析	(211)
(一) 当前北京流动人口的新变化	(212)
(二) 北京流动人口服务管理面临新的挑战	(215)

(三) 当前北京流动人口服务管理面临的潜在社会 风险	(216)
二 社会管理创新的突破口: 人口有序管理	(220)
(一) 人口有序管理的内涵	(220)
(二) 人口有序管理的重点	(220)
三 实现人口有序管理的对策建议	(223)
(一) 按照世界城市的要求主动调整流动人口 结构	(223)
(二) 人口规模调控重在人口结构与产业发展相匹 配的空间落实	(224)
(三) 完善基层管理体制, 促进人口的有序管理 ..	(226)
(四) 创新服务管理模式, 促进流动人口的社会 融合	(228)
(五) 以社会主义文化建设作为社会管理的思想 基础	(231)
第八章 特大城市管理与民生服务	(233)
一 交通管理与服务	(233)
(一) 交通管理与服务的现状和问题	(233)
(二) 改进措施、评价	(237)
二 水资源管理服务	(241)
(一) 水资源现状与问题	(241)
(二) 比较借鉴、创新建议	(248)
三 垃圾管理与服务	(251)
(一) 现状与问题	(252)
(二) 比较借鉴、创新建议	(255)
第九章 公共安全管理	(262)
一 环境安全: 空气污染	(262)
(一) 环境安全现状	(262)
(二) 比较借鉴、创新建议	(266)

二 食品安全	(271)
(一) 食品安全现状	(271)
(二) 比较借鉴、创新建议	(277)
三 社会安全	(283)
(一) 什么是社会安全	(283)
(二) 缓和社会阶层间的利益矛盾	(284)
(三) 化解族群间的文化冲突	(287)
(四) 警惕风险社会产生的灾难	(289)
(五) 用全面构造社会安全来包容社会稳定工作 ...	(290)
参考文献	(291)

导论^① 直面社会问题,改善社会福利, 培育社会资本,深化社会建设

现阶段社会发展过程中面临的大量社会问题是社会建设的出发点;完善公民福利是社会建设的目标;加强政府公共服务是社会建设的手段;壮大市民社会是社会建设的途径;改善社会管理是社会建设的保障。

一 社会问题是社会建设的动力

社会建设是继经济建设、政治建设、文化建设之后,中共中央提出的又一个重大的宏观政策,此政策的提出既标志着我国社会主义市场经济建设和中国特色社会主义社会建设的探索步入了一个崭新的阶段,也反映了当前社会发展的重要理论和现实问题,表达了对人民群众的切实的关切。

(一) 严峻的社会问题是社会建设的背景

改革开放 30 多年来,我国经济获得了长足发展,人民群众生活获得巨大改善,但同时也出现了各种社会问题:社会分配出现两极化趋势;城乡和区域发展水平拉大;大量农村务工人员流向城市就业,

^① 本章执笔人:李伟东。本文同时为北京市社会建设专项资金购买决策研究与信息咨询服务重点项目“十三五时期首都社会治理机制研究”(编号 SHJS2015)的阶段性成果。

但是在城市中的保障不足;资源环境进一步恶化等。景天魁指出,目前我国社会面临很多“基础性问题”,比如每年超过2亿多移民的存在,社会发展的区域和阶层差距等。这是我们进行社会建设的现实背景。另一个背景是,自改革开放以来,社会发展在公共服务领域的“欠债”。从国情来看,经济总量大,人均收入低是我们的基本国情。经济总量位居世界第二,人均收入却排在世界第100名以后。^①

目前来看,这些问题的解决不能单纯依赖高速增长的自然完成,只有探索新的解决问题的思路才能化解发展中的难题,正是在此发展过程和背景下,中共中央提出要进行社会建设。

社会建设回答的就是人民群众在当前国情下对改善民生需要、发展社会事业的要求。在社会学研究中,孙本文在1933年曾创办过名为《社会建设》的杂志,并在1935年出版的《社会学原理》中界定了这一概念:“依社会环境的需要与人民的愿望而从事的各种社会事业,谓之社会建设。”^②从基本立意来看,这个对社会建设的理解到今天仍有一定的借鉴意义。这个思路从当代学者对社会建设的理解中也可以看出来,比如郑杭生给出的社会建设定义包括正反两个论证逻辑:“从正向说,所谓社会建设,就是要在社会领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制,并相应地形成各种良性调节社会关系的社会组织和社会力量;从逆向说,社会建设就是根据社会矛盾、社会问题和社会风险的新表现、新特点和新趋势,不断创造和完善正确处理社会矛盾、社会问题和社会风险的新机制、新实体和新主体;通过这样的新机制、新实体和新主体,更好地弥合分歧,化解矛盾,控制冲突,降低风险,增加安全,增进团结,改善民生。”^③(郑杭生,2007a,2007b,2008)

大量社会问题的存在为保持经济社会持续发展和社会稳定提出了

① 景天魁:《社会管理创新与福利社会建设》,《北京工业大学学报》2012年第1期。

② 转引自郑杭生《社会建设和社会管理研究与中国社会学的使命》,《社会学研究》2011年第4期。

③ 郑杭生:《社会建设和社会管理研究与中国社会学的使命》,《社会学研究》2011年第4期。

重要挑战,为了保护改革开放的成果,确保我国经济建设继续平稳前进,此时提出社会建设问题既有现实必要性也有紧迫性。现实性在于人民群众需要与社会发展成果分配间矛盾突出;紧迫性在于各种基层社会冲突局面对社会稳定构成挑战。

总结起来,目前最主要的社会问题可以概括为以下几个方面:

社会差距大。这包括阶层差距、城乡差距、地区差距等。改革开放 30 多年来,因为保持着连续的 10% 左右的年增长速度,我国经济获得了长足的发展,国民总产值成倍增长,经济总量跃居世界第二,成为仅次于美国的世界大经济体。在如此可喜的发展成就之下,我们还要清醒地认识到社会发展的不足,其中最主要的表现就是逐渐拉大的社会差距。从阶层结构来看,根据中国社会科学院社会学所的研究成果,我国已经初步形成了 10 个社会阶层,各阶层之间的差距逐年拉大,表现就是近年来不断增长的基尼系数。城乡之间的差距也显著扩大,近年来随着农业税取消等惠农政策的实施,农民收入有所增加,但是除个别年份外,农民收入增加速度整体上仍然落后于经济发展速度,“三农”问题仍然很突出。尤其是随着大量农村人口离开农业,进入城市从事工业和服务业,导致农村成为妇女、儿童、老人留守之地,这不是长治久安之策。同时,随着改革开放以来东部沿海地区出口型工业的发展,我国经济水平的东、中、西部区域差距也逐渐扩大,造成经济发展水平地区结构性失衡问题。

基本保障不足。主要表现是养老保障水平、医疗保障水平等各种社会保障水平低下,尤其是农村社会保障亟须完善。改革开放前,在计划经济体制下,虽然国民总体收入不高,但是城市里市民有单位保障做依托,农村也有基本的五保政策、卫生所、养老院等基本社会福利设施,虽然保障水平较低,但因为当时呈现的整体社会差距不大,也就没有酝酿出严重的社会问题。改革开放以来,随着国有企业改革和农村社会体制的变迁等,我国计划经济时代原有的社会保障体系逐渐失去作用,而经济发展过程中,伴随着收入水平的提高和分配差距的扩大,以及面向市场的医疗改革、教育改革、住房改革等社会改革政策措施的实行,以效率优先原则指导之下的社会发展逐渐产生了分

配和社会保障不公平问题,这成为底层弱势群体不满情绪的最重要来源,也是在基础制度层面上的主要缺失,直接后果就是目前社会问题丛生、社会冲突不断。

政府公共服务缺位。在改革计划经济体制的过程中,政府一方面逐渐退出直接的市场竞争,尽量适应规则制定者和纠纷裁判者的角色;另一方面却也因为专注于经济领域的改革发展成就,对公共服务供给角色体认不足,导致现代社会运作不可缺失的公共服务供应不足。具体表现有:缺乏有效组织的国民职业培训制度;缺乏养老设施;缺乏基础公共服务平台等。改革开放以来,政府完成经济角色转变,市场体制逐渐完善,但是政府的社会公共服务角色意识却未能同时建立,“管”社会的思维仍然存在,服务意识虽经多年呼唤和自我宣示,仍不能满足社会的需要。这也是经济多年高速发展之后社会问题堆积的一个体制根源。

(二) 从社会建设入手探索解决社会问题的出路

大量社会问题的存在为摸索通过社会建设化解社会矛盾提出要求。

社会建设政策强调对民生问题的重视。从十六届四中全会提出社会建设问题开始,一直到十七大报告和十八大报告中,对就业、收入、社会保障、教育和医疗等关系到老百姓生活的重要社会领域,社会建设政策都提出了具体的目标,把切实改进民生提到了国家政策的高度,真正关注缓解社会矛盾、改善群众生活。

在学者的研究中,关于社会建设的目标有四种观点:改善民生、创新社会管理、建设合理社会结构和完善市场主体。^①改善民生仍被理解为此政策关注的中心所在。

在如何进行社会建设的问题上,学者们也提出了不同的模式。景天魁提出“底线公平”问题。在他看来,强调对基层群众生活的关注是社会建设的着眼点。还有的学者把社会建设看作中国现代社会体

^① 陆学艺:《社会建设就是建设社会现代化》,《社会学研究》2011年第4期。

系形成的过程,并就此提出:“在最基本的意义上,(成熟的)现代社会体系应当包括四个基本系统:民主政治系统、市场经济系统、普惠福利系统、多元文化系统。”^① 陆学艺认为社会建设就是建设社会现代化,他提出:“建设社会现代化是一个宏大复杂的系统工程,其发展将经历三个阶段:从改善民生事业、社会事业、加强创新社会管理做起为第一个阶段;着力推进社会体制改革,实现城乡一体化,理顺社会关系,形成一个与社会主义市场经济体制及现代经济结构相协调的合理、开放、包容的现代社会结构为第二个阶段;实现‘民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序,人与人和谐相处的社会主义和谐社会’的社会现代化为第三个阶段。”^②

无论是政策表述中的改善民生、社会管理创新,还是学者们提出的“底线公平”、“普惠福利系统”、“社会现代化”等,普通百姓的需求都是社会建设重要的关注点。在目前的历史阶段,对普通百姓生活的改善能起到缓和社会矛盾、促进社会公平、扩大改革成果共享、增加民众凝聚力的作用。

目前,我国经济获得了长足的发展,经济总量高居世界第二,人均水平虽然还不高,但是在总量强大的前提下,人均水准也不断提高,社会整体处于中等收入国家水平。根据拉丁美洲等地的发展经验,有学者曾把此阶段总结为“中等收入陷阱”,即社会矛盾复杂、社会冲突多发时期。^③ 如果处理不好,社会有可能陷入发展停滞状态。

我国目前的发展现状也引起了一些学者的忧虑,近年有学者指出,如果不解决目前面临的收入分配、社会公平等问题,将出现社会崩溃的局面,导致社会不可治理。清华大学社会学系社会发展研究课题组提出:“就现实而言,我国社会建设的根本目标是制约权力、驾

① 赵孟营:《社会建设与建设现代社会体系》,《中国特色社会主义研究》2011年第3期。

② 陆学艺:《社会建设就是建设社会现代化》,《社会学研究》2011年第4期。

③ 郑秉文:《“中等收入陷阱”与中国发展道路:基于国际经验教训的视角》,《中国人口科学》2011年第2期。