

2013

中国社会管理发展报告

Annual Report of Social
Management in China (2013)

西安交通大学
中国管理问题研究中心



科学出版社

陕西省软科学研究成果出版资助项目
陕西省科学技术厅资助出版

2013 中国社会发展管理发展报告

Annual Report of Social Management
in China (2013)

西安交通大学
中国管理问题研究中心

科学出版社

北 京

内 容 简 介

伴随着中国经济的快速发展,社会管理问题已经成为中国政府必须面对的战略性问题。教育部软科学研究基地“中国管理问题研究中心”密切关注中国社会的发展问题,以西安交通大学人文社会科学已有的研究力量和研究成果为依托,每年推出一部中国社会管理发展报告。本报告主要包括18篇研究报告,从公共管理、经济安全和信息化管理三个视角开展研究,涉及我国人口与社会发展、医疗卫生、社会保障、国家审计管理、科研管理、教育、世界经济与我国产业安全、金融安全、食品安全、上市公司风险控制、煤炭产业转换升级、新生代员工管理、大数据管理、社会化媒体与社会管理、政务微博与管理创新、大宗商品电子交易市场风险管理等系列主题。每篇报告均以服务社会和政府为主题展开,突出基于数据、事实分析的特色。

本报告目标是成为政府和社会各界关注社会发展的重要参考书,可供各级政府部门决策人员、科研机构研究人员、高等院校师生、企事业单位领导、媒体记者、关注中国发展形势的各界人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

2013 中国社会管理发展报告/西安交通大学,中国管理问题研究中心.
—北京:科学出版社,2013.2
ISBN 978-7-03-036668-9

I. ①2… II. ①西…②中… III. ①社会管理-研究报告-中国-2013
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第025223号

责任编辑:胡升华 侯俊琳 汪旭婷 / 责任校对:韩杨

责任印制:赵德静 / 封面设计:蓝正设计

编辑部电话:010-64033934

E-mail: fuyan @ mail. sciencep. com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年1月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2013年1月第一次印刷 印张:22

字数:450 000

定价:68.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

委员会名单

专家委员会

主任委员	汪应洛	王建华			
副主任委员	蒋庄德	席酉民			
委员	李怀祖	朱楚珠	黄伟	朱正威	冯根福
	边燕杰	王宏波	单文华	李树茁	贾毅华
	冯耕中				

编辑委员会

冯耕中 贾毅华 郭菊娥 王磊 张日鹏
赵东月

联系地址：陕西省西安市咸宁西路 28 号西安交通大学管理学院“中国管理问题研究中心”，邮政编码 710049。

电话：029-82665096

传真：029-82668382

E-mail: wanglei2008@mail.xjtu.edu.cn

撰写人员名单

本期报告作者名单（按姓氏汉语拼音排列）

陈 璐	西安交通大学公共政策与管理学院
丁 南	西安交通大学管理学院
段莉群	西安交通大学人文社会科学学院
冯耕中	西安交通大学管理学院
冯宗宪	西安交通大学经济与金融学院
付雷鸣	西安交通大学管理学院
高建民	西安交通大学公共政策与管理学院
郭菊娥	西安交通大学管理学院
韩 洁	西安交通大学管理学院
黄 伟	西安交通大学管理学院
霍源源	西安交通大学经济与金融学院
贾坤浩	西安交通大学管理学院
贾利利	陕西省中医学院人文科学系
康 华	西安交通大学管理学院
黎 洁	西安交通大学公共政策与管理学院
李留闯	西安交通大学管理学院
李树茁	西安交通大学公共政策与管理学院
李 悦	西安交通大学经济与金融学院
廖貅武	西安交通大学管理学院
刘 祺	西安交通大学管理学院
刘缨缨	西安市商用信息系统分析与应用工程实验室
马 亮	南洋理工大学南洋公共管理研究生院
孟星辰	西安交通大学管理学院
欧阳智	西安交通大学管理学院
钱 冬	西安交通大学管理学院
任林静	西安交通大学公共政策与管理学院
宋 锐	西安交通大学管理学院

宋玉娥	西安交通大学经济与金融学院
苏 秦	西安交通大学管理学院
孙 卫	西安交通大学管理学院
唐荷娟	西安交通大学公共政策与管理学院
唐 凯	西安交通大学管理学院
唐 敏	西安交通大学公共政策与管理学院
田高良	西安交通大学管理学院
万迪昉	西安交通大学管理学院
万国冉	西安交通大学管理学院
王宏波	西安交通大学人文社会科学学院
王立剑	西安交通大学公共政策与管理学院
王鲁平	西安交通大学管理学院
王能民	西安交通大学管理学院
王薪茹	西安交通大学管理学院
王小红	西安交通大学人文社会科学学院
卫小林	西安交通大学公共政策与管理学院
吴勇刚	天津嘉悦电子商务管理咨询有限公司
徐金鹏	西安交通大学管理学院
徐 鹰	西北工业大学人文与经法学院
许永建	西安交通大学医学院
薛秦香	西安交通大学公共政策与管理学院
严一锋	西安交通大学管理学院
杨金娟	西安交通大学医学院
杨溢来	国家审计署兰州特派员办事处
杨青青	西安交通大学管理学院
杨 星	西安交通大学管理学院
余林芳	西安交通大学经济与金融学院
岳鹏飞	西安交通大学人文社会科学学院
张思锋	西安交通大学公共政策与管理学院
张文博	西安交通大学管理学院
张增凯	西安交通大学管理学院
赵立伟	西安交通大学经济与金融学院
郑古峥玥	西安交通大学医学院
朱理平	陕西省审计厅

序 言

改革开放 30 多年来，中国经济社会蓬勃发展，走出了一条在一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化的中国式道路，取得了举世瞩目的伟大成就。然而，伴随着中国经济的快速发展，转型期的中国社会却面临着越来越多的问题与挑战。过度依赖于资源消耗型经济增长带来的日益恶化的环境问题，社会发展落后于经济发展引起的社会不公的争议和反思，地区发展的不平衡性和民族自治区域的民族团结问题，弱势群体、社会保障和全民医疗等关系国计民生的重大问题，以及经济全球化引发的中国经济安全问题，等等。社会管理问题已经成为中国政府必须面对的战略性问题。2011 年 2 月 19 日，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话，强调扎扎实实提高社会管理科学化水平、建设中国特色社会主义社会管理体系；2011 年 5 月 30 日，胡锦涛总书记主持中央政治局会议，研究加强和创新社会管理问题。在这种形势下，以社会管理为主题加强政策研究并为政府和社会各界提供及时的建议显得尤为重要。

西安交通大学人文社会科学所属各学科，如管理学、社会学、法学、经济学等学科已经在全国形成了比较好的竞争优势，在服务社会、服务政府方面的多个领域产生了一批富有影响的科研人员和研究成果。例如，在中国农村女孩生存方面的研究成果直接发展成为全国性的治理高出生性别比的公共政策和战略行动——国家“关爱女孩行动”，成为中国政府 and 领导人高度重视的战略行动，是中国转型期统筹解决人口与社会发展问题，实现国家人口战略的重要载体，在国际上树立了中国政府、公众、社会组织 and 学术界关心女孩和保护女孩的良好形象。西安交通大学在该领域的努力已被美国《科学》杂志、联合国人口基金网、中国人口网等媒体报道。

西安交通大学中国管理问题研究中心，作为教育部科学技术委员会首批四个战略研究基地之一，2012 年成为教育部软科学研究基地，是教育部组织高水平战略研究和软科学研究，吸引和汇聚国内外优秀人才，开展国内外学术交流与合作，以及培养创新人才的重要基地。为了构建载体和渠道、进一步发挥西安交通大学专家学者在中国社会发展中的作用，由西安交通大学科学与技术研究院人文社会科学处牵头，以西安交通大学中国管理问题研究中心为研究平台，从 2011 年起开始组织全校人文社会科学领域的专家学者，开展《中国社会管理发展报告》的撰写工作，同时将《中国社会管理发展报告》列入“十二五”时期西安交通大学人文社会科学学科发展的重要任务之一。

《中国社会管理发展报告》作为每年度出版的系列报告，将突出西安交通大学人文社会科学领域基于数据、事实分析的研究特色，坚持问题导向，总结和分析我国社会

发展的新形势，持续跟踪研究我国社会管理领域的难点和热点问题；同时立足各报告执笔教授的已有研究工作，不断深化和扩展其社会服务，在深入分析问题的同时，能够反映社会未来的发展态势，具有一定的预见性和分析性，力争为我国社会管理领域的宏观决策提供重要的参考。

《中国社会管理发展报告》的目标是成为政府和社会各界关注中国社会发展的重要参考书，可供各级政府部门决策人员、科研机构研究人员、高等院校师生、企事业单位领导、媒体记者、关注中国发展形势的各界人士阅读参考。

西安交通大学

2012年10月

前 言

世界处于一个变革的时代。近 30 年里，苏联解体、海湾战争、“9·11”事件、伊拉克战争、阿富汗战争、朝鲜核问题、由美国次贷危机引起的全球金融危机和当前的主权信用危机等事件都表明，国际力量格局多极化发展趋势进一步显现，国际社会环境更加复杂。

随着信息技术的发展和应用，社会化媒体技术，如博客、维基、SNS 社区与微博等正在成为社会大众消费、生产、传播信息和知识的重要手段，它带来了信息传播方式的深刻变革，已经成为思想文化的传播地和社会舆论的放大器。面对新的社会化媒体环境，社会管理面临前所未有的问题与挑战。

与此同时，中国经济的快速发展、社会的迅速转型也给中国的社会管理带来了新的问题和挑战。虽然国内经济发展极大地提高了人民生活水平，但同时也要看到，国内贫富差距拉大、人口老龄化、持续高房价等现实问题使得社会的不稳定因素在增多。在国际、国内环境发生变化的形势下，安全战略已经成为中国国家发展战略的重要组成部分。

胡锦涛同志指出：“我们加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境。”（新华网北京 2011 年 2 月 19 日电，记者徐京跃、李亚杰、周英峰）由于社会管理涉及的问题众多、领域宽广，无论社会管理过程中哪一个环节出现问题，最终必将对社会稳定造成不利影响。因此，从公共管理、经济安全和信息管理的视角，采用系统工程思想开展社会管理问题研究，对于提高中国社会管理水平、维护国家安全和社会稳定、构建和谐社会具有十分重要的理论和现实意义。

本报告以西安交通大学人文社会科学已有的研究力量为依托，立足中国国情和社会实践，从公共管理、经济安全和信息管理三个视角出发，由 61 位作者共同努力，编写了 18 份专题研究报告，涉及我国人口与社会发展、医疗卫生、社会保障、国家审计管理、科研管理、教育、世界经济与我国产业安全、金融安全、食品安全、上市公司风险控制、煤炭产业转换升级、新生代员工管理、大数据管理、社会化媒体与社会管理、政务微博与管理创新、大宗商品电子交易市场风险管理等系列主题。

在本报告的编写过程中，由西安交通大学科学与技术研究院人文社会科学处组织，专家委员会的各位专家、各个报告的执笔教授及研究团队成员共同参与，召开了多次研讨会，进行有关问题的分析和讨论。专家委员会的专家对本报告的定位、研究方向和各个专题报告的撰写都提出了许多指导性的意见，在此向他们表示衷心的感谢；同时也对本报告的每一位作者表示由衷的敬意和感谢，还要感谢刘祺、卢继周在报告的

汇总和资料的整理过程中做了大量的工作。陕西省科技厅将本报告列入软科学出版项目计划，并给予支持；科学出版社为本报告的写作提供了多方面的支持，汪旭婷编辑对本报告的编写提供了极大的帮助，在此对他们表示真诚的感谢。在本报告各个专题报告的编写过程中，参考了国内外同行的许多著作和文献，引用了部分资料，特向这些作者表示感谢。

社会管理是一个全新且富有挑战性的研究领域，各种新生的社会问题不断涌现。由于研究数据和时间的限制、研究视角的选取等原因，本报告难免存在不足，敬请各位读者批评，不吝赐教！

教育部软科学研究基地“中国管理问题研究中心”

2012年10月

目 录

公共管理篇

我国森林生态效益补偿政策与贫困山区农户生计分析	3
中国医疗支付制度现状、问题与制度创新	24
城镇住房需求结构及其应用分析	47
城镇居民基本医疗保险与城镇贫困人群医疗救助制度衔接现状与政策建议	58
西部三大经济区公共服务水平比较分析与对策研究	88
国家审计的管理现状及职业化管理对策建议	103
中国科研体制现状的科学社会学分析与对策	118
中国大学生创业就业分析与对策	129

经济安全篇

世界经济与我国产业安全研究	149
中国金融安全分析与对策建议	169
中国消费者食品安全信心及改善对策	191
中国上市公司内部控制信息披露的问题与对策	228
我国煤炭产业转换升级发展分析	248
新生代员工管理与中国经济社会发展模式转型	264

信息管理篇

大数据管理与社会发展：机遇与挑战	279
社会化媒体环境下社会管理面临的挑战及应对策略	295
中国政务微博发展与社会管理创新研究	309
大宗商品电子交易市场风险分析与对策建议	329

公共管理篇

我国森林生态效益补偿政策与贫困山区 农户生计分析*

黎 洁 任林静 李树茁

内 容 提 要

我国是人口大国，森林资源有限，随着中国经济的迅速发展，人们对生产效益的盲目追求及对森林生态系统服务的认识不足导致过度砍伐等，森林面积急剧缩小，水土流失、土地沙化、生物多样性锐减等生态环境问题日益凸显，并引起了我国政府和有关部门的高度关注。为了激励人们对生态环境的保护行为，同时也为了使生态保护中各利益相关者之间更加和谐，建立一个调整各利益主体行为及其经济利益分配关系的生态补偿机制十分必要。

本文首先从我国采取的三个方面的措施来总结我国森林生态效益补偿政策的实施进展，包括天然林资源保护工程、退耕还林工程、国家和地方生态公益林建设和森林生态效益补偿基金。

其次，根据2011年12月西安交通大学人口与发展研究所课题组在陕西安康市的实地调查数据，从三个方面分析调查地森林生态效益补偿政策与当地农户生计的现状：第一，调查地退耕还林补偿政策实施的基本情况；第二，调查地生态公益林补偿政策实施现状；第三，调查地天然林保护工程的实施概况。

再次，从农户视角来分析我国森林生态效益补偿政策存在的问题。它包括：农户对退耕地的树种决定权较小；森林生态效益补偿标准过低，并不能满足大多数农户的意愿；森林生态补偿方式单一，且农户“造血”意识差；补偿期限的设计缺乏科学依据，难以形成长期激励机制；地方政府实施的退耕还林或生态公益林建设项目仍存在监管漏洞。

最后，对完善我国森林生态效益补偿政策提出建议：第一，逐步建立多元化主体的筹资机制；第二，提高对农户的补偿标准，保障农户利益；第三，引导农户退耕后续产业的发展，形成对农户的长期激励机制；第四，创新森林生态效益补偿政策的制度设计与补偿方式；第五，提高地方政府对森林生态补偿项目的实施与监管水平；第六，采用行政与市场等多种手段提高生态投资的效率。

* 本研究受国家自然科学基金项目(71273204)、中国科学院生态环境研究中心区域与城市生态国家重点实验室开放基金(SKLURE2011-2-5)资助。

一、引言

我国是人口大国,森林资源有限,随着中国经济的迅速发展,人们对生产效益的盲目追求及对森林生态系统服务的认识不足导致过度砍伐等,森林面积急剧缩小,水土流失、土地沙化、生物多样性锐减等生态环境问题日益凸显,并引起了我国政府和有关部门的高度关注。为了激励人们对生态环境的保护行为,同时也为了使生态保护中各利益相关者之间更加和谐,建立一个调整各利益主体行为及其经济利益分配关系的生态补偿机制十分必要。

早在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,随着一系列相关法规的颁布,我国森林生态效益补偿机制便逐步建立并在实施过程中不断调整、完善。2005 年 12 月颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、2006 年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》等纲领性文件均明确提出建立生态补偿机制的强烈要求。近年来,中华人民共和国国家发展和改革委员会(以下简称“国家发改委”)、中华人民共和国财政部(以下简称“财政部”)与中华人民共和国国家林业局(以下简称“国家林业局”)共同研究森林生态效益补偿机制问题的同时,我国诸多省市也相继开展了一系列与之相关的政策试验。2010 年年初,国务院将生态环境补偿列入立法计划,标志着我国的生态环境补偿立法终于进入实际操作层面。2011 年,国务院发布了《关于加强环境保护重点工作的意见》、《国家环境保护“十二五”规划》,这些文件均包括生态环境补偿的相关内容。2012 年初,由国家发改委牵头制定的《生态补偿条例》已形成草案初稿,《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》即将上报国务院审议。这里明确提出了我国下一步要加快制定和出台专门的生态补偿政策法规,落实好现有的生态补偿政策措施,将在继续推进现有生态补偿试点的基础上,再启动实施一批生态补偿试点示范。同时,按照森林、草原、湿地等几大生态系统,分别制定各领域生态补偿的实施办法,明确各领域的补偿主体、受益主体、补偿程序、监管措施等,确定相关利益主体间的权利义务,形成奖优罚劣的生态补偿机制。

本文首先总结我国森林生态效益补偿政策的实施进展;其次,根据 2011 年 12 月西安交通大学人口与发展研究所课题组在陕西安康市的实地调查数据,分析调查地森林生态效益补偿政策与当地农户生计的现状与问题等,最后提出对策建议。

二、我国森林生态效益补偿政策的实施进展

20 世纪 80 年代末 90 年代初,我国政府开始逐步建立森林生态效益补偿机制^[1]。1998~2004 年,我国政府先后开展了天然林资源保护、退耕还林和生态公益林补偿的补偿试点;随后在试点的基础上全面正式启动相关工程,并颁布了一系列法规制度,为森林生态效益补偿机制的顺利实施提供了法律保障。

(一) 天然林资源保护工程

天然林资源保护工程自 1998 年试点以来,截至 2010 年,工程已累计完成人工造

林 283.07 万公顷、飞播造林 326.6 万公顷、新封山育林 1 272.22 万公顷。2010 年,天然林资源保护工程完成各项公益林建设 88.55 万公顷,其中,人工造林 16.88 万公顷,飞播造林 7.33 万公顷,无林地和疏林地新封山育林 64.34 万公顷,森林管护面积为 10 486 万公顷。工程区累计一次性安置职工 67.20 万人,其中,2010 年一次性安置 1 668 人;天然林资源保护工程区年末全部在册职工人数为 87.04 万,参加基本养老保险人数为 91.76 万,参加基本医疗保险人数为 106.85 万;工程区木材产量达到 1 299.48 万立方米,占全国木材总产量的 16.06%^[2]。

天然林资源保护工程实施以来,在森林资源恢复与生态改善方面,由于木材采伐消耗森林蓄积量减少和公益林建设,工程区森林植被恢复和生态环境改善状况良好,扭转了水土流失持续扩张的势头,工程建设取得阶段性成果。然而在社会发展方面,天然林保护工程相关政策措施强制改变了工程区森林资源保护与利用的关系,尤其是在工程初期引发了许多社会问题。此外,在经济发展方面,工程实施改变了工程区的就业和收入结构,减轻了社会经济发展对森林资源的压力,短期内制约了林业产业发展,给区域经济发展带来了一定的负面影响,如财政减收和职工下岗待业等,但与此同时,工程资金也给国有林区改革及长期可持续发展注入了活力。基于 2011 年国家林业重点工程社会效益效益检测报告数据,截至 2010 年年底,天然林资源保护工程一期结束,样本县^①已累计到位工程资金 35.18 亿元,使用完成 34.55 亿元,完成率为 98.21%,当年林业总产值 150.08 亿元,与 2009 年相比净增长 29.07 亿元。

(二) 退耕还林工程

退耕还林工程自 1999 年试点以来,截至 2010 年,累计完成退耕地造林 906.29 万公顷,配套荒山荒地造林 1 481.2 万公顷,新封山育林 225.46 万公顷。2010 年是巩固退耕还林成果专项建设的第三年,共完成造林面积 99.65 万公顷(含京津风沙源治理工程中的 1.39 万公顷),其中,退耕地造林 0.03 万公顷,荒山荒地造林 67.48 万公顷,无林地和疏林地新封山育林 32.14 万公顷;全年完成种草面积 0.49 万公顷;完成投资 322.05 亿元,其中,造林种苗补助费 13.28 亿元,粮食补助资金和生活补助费 203.05 亿元,巩固退耕还林成果专项资金及其他费用 105.72 亿元。随着先期实施的退耕地补助陆续到期,从 2008 年起退耕还林工程涉及的粮款兑现面积呈逐年下降的趋势,2010 年涉及粮款兑现的退耕地面积为 812.44 万公顷,全年粮款兑现涉及 2 753 万个农户^[2]。

退耕还林工程经过 10 年的建设,初步实现了“以粮食换生态”的政策目标;同时,在转移农村劳动力、减轻贫困等方面产生了广泛而深刻的影响。在生态环境方面,全国水土流失面积和长江、黄河输沙量大大减少,生态环境得到了有效的改善。在劳动力转移方面,退耕工程区农村劳动力加速转移,根据对全国 100 个工程县的监测,2010 年,样本县外出务工人员占乡村人口的比例为 23.30%,比 2009 年增长 3.63%,且黄河流域退耕区农村劳动力转移增速明显快于长江流域;与退耕前的 1998 年相比,

^① 100 个工程县监测点分布在全国 22 个省、自治区、直辖市,其中,长江流域有 52 个县、61 个行政村和 609 个农户,黄河流域有 48 个县、57 个行政村和 556 个农户,监测县退耕还林任务占全国的 11.63%。

样本县外出务工人员人数增长 195.83%。在增加收入、减轻贫困方面,退耕还林政策一直以来都有较为突出的成效,2010 年样本县农民人均纯收入 6 027 元,剔除物价因素,比 2009 年实际增长 20.13%;2010 年样本县农户户均纯收入 27 120 元,比 2009 年增长 20.13%,其中,退耕补助收入 1 629 元,占 4.79%,比 2009 年的 9.19%下降 4.4 个百分点。如图 1 所示,9 年间退耕还林补助对退耕农户纯收入的贡献率最高达 27.81%,而由于退耕还林二期工程补助标准的降低,退耕补助在样本县农户收入中的比例也有所降低,但对于一些拥有的耕地面积大、地处边远贫困地区的农户,退耕补助仍发挥着重要的减贫作用^[3]。

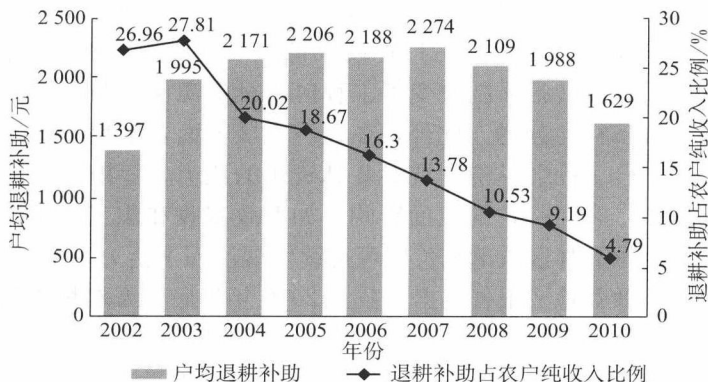


图 1 样本县退耕补助及其占农户纯收入比例的变化

资料来源:《2011 国家林业重点工程社会经济效益监测报告》

（三）国家和地方生态公益林建设和森林生态效益补偿基金

国家生态公益林的划分依据 2010 年开始施行的《国家级公益林区划界定办法》，截至 2012 年 9 月，全国已有国家级公益林 186 685.24 万亩^①。地方生态公益林补偿实践最早在广东（1998 年）和浙江（2001 年）开展，多数省区于 2004 年正式启动。截至 2009 年 2 月，全国约 22 个省（市、区）都建立了省级森林生态补偿基金制度并出台了相关的部门规章^[5]。整体上看，东部和中部经济相对发达地区建立省级森林生态效益补偿制度的步伐要明显快于西北、西南、华北和东北四个地区，且森林资源丰富、森林覆盖率高、区域生态环境条件较好的地区，省级财政支持力度相对较大。除了辽宁、宁夏、黑龙江和内蒙古四个地区省级公益林补偿标准低于国家标准，大多数省区对国家重点生态公益林和地方省级生态公益林实行统一的补偿标准。北京、广东和浙江三个地区不但森林生态补偿基金的建立时间早，且补偿标准的起点远远高于国家补偿标准，如图 2 所示^[6]。此外，部分地区地市，如福建省厦门市、湖北省武汉市等设立生态林补偿基金，为国家、省级重点公益林提供额外补偿，提高了重点公益林生态补偿标准，形成国家、省、地市三级联合补偿机制。

① 1 亩≈666.7 平方米。