

服务型政府大视野丛书

让社会 运转起来

宁波市海曙区社会建设研究

郁建兴 陈奕君 彭朱刚 童志锋 等 著

MAKING
SOCIETY WORK



服务型政府大视野丛书

让社会 运转起来

宁波市海曙区社会建设研究

郁建兴 陈奕君 彭朱刚 童志锋 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

让社会运转起来: 宁波市海曙区社会建设研究/郁建兴等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-300-16160-0

I. ①让… II. ①郁… III. ①区(城市)—社区管理—研究—宁波市 IV. ①D675.553

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 172181 号

服务型政府大视野丛书

让社会运转起来——宁波市海曙区社会建设研究

郁建兴 陈奕君
彭朱刚 童志锋 等著

Rang Shehui Yunzhuang Qilai——Ningboshi Haishuqu Shehui Jianshe Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2012 年 8 月第 1 版
印 张	17 插页 1	印 次	2012 年 8 月第 1 次印刷
字 数	291 000	定 价	34.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

...

总 序

“历史经验反复表明，良好的政府不是奢侈品，而是非常必需品。”世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中的这句话一再被人们引述。2012年1月25—29日举行的冬季达沃斯论坛以“大转型：塑造新模式”为主题，主要包括四大议题：增长和就业模式，领导力和创新模式，可持续发展和资源模式，社会和技术模式。这四大议题最终都指向政府治理模式的塑造。寻求新的政府治理模式，已成为经历了2008—2009年全球金融危机后各国政府的新共识、新使命。

我国最近30多年的发展成就举世瞩目，但当下发展模式转变也已刻不容缓，而发展模式转变的关键在于政府转型。在与世界各国一起寻求新的政府治理模式的征程中，我国既与世界各国处于共同的时代背景之中，也在发展阶段、国情等方面存在显著差异。30多年来，政府改革是我国改革开放事业的重要组成部分。今天，政府转型的目标和任务已然明确，建设一个通过制定公共政策、提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题而促进经济社会全面协调可持续发展的服务型政府，正日益成为我国政府改革的主要内容和目标。

什么是服务型政府？如何建设服务型政府？对这些问题的回答，不仅具有重要的学术价值，而且具有重要的现实意义。基于这样的认识，浙江大学与中共浙江省委组织部联合编辑了这套服务型政府大视野丛书。丛书暂定16种，分两辑出版。在编写过程中，我们努力体现我国进入“十二五”时期，在经济社会发展中“更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义”的时代背景。在选题遴选方面，我们不以学科、专业为界线，不明确界分教材或专著体例，

而是以转型发展中关涉政府管理的一系列重大问题为选题，致力于系统总结我国服务型政府建设的基本经验，分析当前掣肘服务型政府建设的体制机制，并提出服务型政府建设的可能思路。因此，本套丛书的适应面较为广泛，除了可作为专业学者的参考资料外，还可以选作高等学校各类学生的通识课程教材，也可以选作各级公共管理人员的教育培训教材。当然，编写这套丛书对我们来说还是一种探索和尝试，书中一定存在不足、错漏之处，敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

感谢我国公共管理类图书出版界的翘楚——中国人民大学出版社慨然允诺出版本套丛书。感谢浙江省教育厅将《服务型政府》、《收入分配制度》、《风险管理》、《政府绩效评估》和《社会政策》这五部著作列为“浙江省重点教材”，并予以资助。

服务型政府大视野丛书编辑委员会

2012年4月

目 录

第一章	社会建设的分析框架	1
第一节	什么是社会建设?	1
第二节	从经济建设到社会建设	8
第三节	让社会运转起来	13
第四节	宁波市海曙区社会建设:一个实证考察	29
第二章	公共服务供给及其机制创新	34
第一节	海曙区公共服务概况	34
第二节	政府购买居家养老服务及其创新	40
第三节	公共就业服务及其创新	49
第四节	社区卫生服务的属地化	53
第五节	“81890”的公共服务及其创新	55
第三章	社区建设与管理	66
第一节	海曙区社区建设概况	66
第二节	社区管理与社区体制	69
第三节	社区服务与社区社会组织发展	81
第四章	社会组织建设与发展	92
第一节	海曙区社会组织发展概况	92
第二节	政府购买服务与公益创投	101

第三节	枢纽型社会组织	111
第五章	社会工作发展	118
第一节	海曙区社会工作发展概况	118
第二节	社会工作人才队伍建设	121
第三节	社会工作机构发展	126
第四节	社会工作实践及其机制创新	130
第五节	社会工作的不同模式比较	141
第六章	社会管理创新	145
第一节	海曙区社会管理概况	146
第二节	社会矛盾调处机制建设	148
第三节	社会治安防控体系建设	152
第四节	城市管理创新	161
第五节	社会力量联动体系建设	168
第七章	社会建设的海曙经验及其拓展	174
第一节	社会建设的海曙经验	175
第二节	海曙区社会建设的局限性	186
第三节	海曙经验的拓展：走向社会建设与经济建设 并重的新时代	192
附录一	海曙区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要	207
附录二	宁波海曙创新公共服务模式	228
附录三	用最少的钱做最多的事——宁波试解未富先老难题	233
附录四	海曙社会组织有娘家	237
附录五	政府助力，让爱更有底气	239
附录六	社区社会组织发挥第三方力量——海曙探索和谐社会 构建新路径	246
参考文献		252
后 记		261

图表目录

图 1—1	2001—2011 年中国财政收入增长率与居民收入增长率对比	11
图 1—2	社会建设中政府主体和社会主体间关系示意图	14
图 1—3	中国治理水平变化趋势 (1996—2010 年)	16
图 1—4	社会协同治理机制示意图	21
图 1—5	实现社会协同治理的主要制度框架	24
图 1—6	社会组织服务管理体制示意图	28
图 2—1	海曙区社会化居家养老服务运作图	43
图 2—2	海曙区就业项目经理人制度运作图	51
图 2—3	“81890” 求助服务平台的公共服务分工图	65
图 3—1	“社区帮办” 运作图	86
图 4—1	海曙区政府购买居家养老服务的供应链	104
图 6—1	“城乡社区警务 E 超市” 信息采集流程图	156
图 6—2	社区和谐促进联谊会网络图	170
图 6—3	“基层和谐促进工程” 工作流程	171
附图 1—1	“十二五” 产业空间布局——“一核三带五区”	214
表 1—1	2007—2009 年 GDP 单位能源消耗比较	10
表 1—2	部分国家 (或地区) 人群间收入分配差距	11
表 2—1	海曙区公共财政一般预算收入与一般预算支出表	38
表 2—2	海曙区公共财政投入表	39
表 2—3	不同的养老服务模式	41
表 2—4	老人多样化服务需求与服务方式	46

表 2—5	“81890” 加盟企业为市民服务的项目分类表	58
表 2—6	“81890” 的功能扩展进程表 (2001—2003 年)	61
表 2—7	“81890” 的功能扩展进程表 (2004—2008 年)	62
表 2—8	“81890” 的功能扩展进程表 (2009—2011 年)	63
表 4—1	海曙区 2005—2011 年社会组织增长表	93
表 4—2	海曙区 2011 年度公益创投项目资助表	105
表 6—1	海曙区 “基层和谐促进工程” 各项工作成效 (截至 2012 年 5 月)	172
附表 1—1	“十一五” 期间经济社会发展主要指标完成情况	209
附表 1—2	“十二五” 期间经济社会发展主要指标	212
附表 1—3	“十二五” 期间重大功能性区块 (项目) 建设	217
附表 1—4	“十二五” 期间重大民生事业建设项目	220
附表 1—5	“十二五” 期间三大系列 “百亿工程”	226

第一章

社会建设的分析框架

...

以科学发展观与和谐社会目标任务的提出为标志，我国的改革开放事业进入了一个新阶段。经济与社会的全面、协调、可持续发展成为新的执政理念，社会建设的各项议程逐渐被提出并得到重视。在社会建设与经济建设并重的新征程中，什么是社会建设？为什么要开展社会建设？如何开展社会建设？如何认识和处理社会建设中政府与社会的关系？回答这些问题的必要性、重要性和紧迫性，随着社会建设在全国各地的开展日益凸显。本章作为全书导论，试图回答这些问题，并提出社会建设的分析框架和目标模式。宁波市海曙区近年来通过积极履行政府公共服务职能，创新公共服务供给机制、社区管理体制和社会组织管理体制，并大力推进社会工作，着力提升社会管理能力和水平，为全面深入开展社会建设积累了宝贵经验。本书以宁波市海曙区为研究对象，致力于揭示海曙案例的示范和推广意义。在本章中，我们也将简要介绍宁波市海曙区的社会建设概况。

第一节 什么是社会建设？

一、社会建设目标和任务的提出

2002年中共十六大以后，中央开始系统谋划社会建设各项议程。2003年，中共十六届三中全会提出了深化经济体制改革的指导思想和原则，要求坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全

面发展。全会还提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的新要求。2004年，中共十六届四中全会提出，当前和今后一个时期，加强党的执政能力建设的主要任务是不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。和谐社会建设与市场经济建设、民主政治建设、先进文化建设并列成为中国发展战略的重要组成部分。全会还指出，提高构建社会主义和谐社会的能力，必须加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，具体包括：深入研究社会管理规律，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局；更新管理理念，创新管理方式，拓宽服务领域，发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用，发挥城乡基层组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力；健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系；加强和改进对各类社会组织的管理和监督；等等。2006年，中共十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出并论证了加强社会事业建设和完善社会管理两项重要任务，要求切实把构建社会主义和谐社会作为贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务和全面建设小康社会的重大现实课题抓紧抓好。

2007年，党的十七大报告专章论述“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，明确指出社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。2010年，中共十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》（以下简称《建议》）强调，着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。《建议》还强调加强社会管理能力建设，创新社会管理机制。

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，他强调：“加强和创新社会管理，需要牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大

限度减少不和谐因素的总要求,以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口,提高社会管理科学化水平,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,加强社会管理法律、体制、能力建设,维护人民群众权益,促进社会公平正义,保持社会良好秩序,建设中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定”。胡锦涛还指出,加强和创新社会管理的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。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。在这一讲话中,胡锦涛提出了当前加强和创新社会管理的八点意见,包括进一步加强和完善社会管理格局,进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制,进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务,进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,进一步加强和完善公共安全体系,进一步加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理,进一步加强和完善信息网络管理,以及进一步加强和完善思想道德建设。

2011年,全国人大十一届五次会议通过的“十二五”规划纲要,以两篇十二章的篇幅对社会建设与社会管理进行了规划,要求从提升基本公共服务水平、实施就业优先战略、合理调整收入分配关系、健全覆盖城乡居民的社会保障体系、完善基本医疗卫生制度、提高住房保障水平和全面做好人口工作等方面改善民生,建立健全基本公共服务体系;从创新社会管理体制、强化城乡社区自治和服务功能、加强社会组织建设、完善维护群众权益机制和加强公共安全体系建设等方面标本兼治,加强和创新社会管理。至此,党和政府已经全面、系统地提出并论述了社会建设这一政策目标。

二、社会建设的内涵和外延

伴随着党和政府全面提出社会建设的目标和任务,系统展开社会建设的各项议程,社会建设也成为学术界的热门议题。社会是人类生活的共同体。马克思认为,社会在本质上是生产关系的总和,它是以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人们的有机总体。社会具有由人群组成、以人与人的交往为纽带、有文化和组织系统、以人们的物质生产活动为基础等特征,社会还具有心理的和精神的联系,是一个具有主动性、创造性和改造能力的活的机体。人类社会一经形成就要发挥作用,这种作用即社会功能。社会的基本

功能包括整合功能、交流功能、导向功能以及继承和发展功能。^① 必须指出,“社会”是一个多义词,它既可以指涵括经济、政治、文化等在内的整个人类社会,与“自然”相对;也可以与“经济”相对,指经济领域之外的其他领域;还可以与经济、政治、文化等相对,指狭义的社会。从我国党和政府关于社会建设目标任务的论述中可以看出,当代中国社会建设中的“社会”属于第三种用法,即是一个与经济、政治、文化等相对的概念,主要包括社会事业建设、社区建设、社会组织培育、社会环境改善等实体建设,以及社会结构调整、社会流动机制构建、社会利益关系协调、社会保障体系建设、社会安全体系建设、社会管理体制建设等制度建设,前者侧重提供公共产品和公共服务,后者关注如何使社会更加有序和谐。

陆学艺教授认为:“社会建设是指从社会所处的发展阶段的实际出发,顺应社会发展的趋势,遵循社会发展的规律,有组织、有目的、有计划地动员社会力量,在社会领域从事的各项建设。”具体而言,社会建设包括社会结构的调整与构建、社会流动机制建设、社会组织建设、社会阶层利益关系协调机制建设、社会事业建设、社会保障制度建设、社区建设、社会安全体制建设和社会管理机制建设等。^② 他还认为当前中国的社会结构改革大约滞后于经济结构改革 15 年,由此引发了诸多社会矛盾和问题。而要解决这一难题,必须认识到中国已经从以经济建设为主的阶段,进入到经济社会协调发展的新阶段,即应该在继续抓好经济建设的同时,进行社会体制的改革,重点进行社会建设,抓好社会管理。^③

郑杭生教授指出,社会建设可以从正向和逆向两个方面来加以把握。从正向说,社会建设要在社会领域或社会发展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,并相应地形成各种能够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,创造正确处理社会矛盾、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。为了实现社会建设目标,必须更好地构建人际关系和谐的社会共同体,建构认同度高的意义共同性,落实公平正义,

① 参见郑杭生主编:《社会学概论新修》,52~55页,北京,中国人民大学出版社,2003。

② 参见陆学艺:《关于社会建设的理论和实践》,载《北京工业大学学报(社会科学版)》,2009(1)。

③ 参见陆学艺:《当代中国社会结构变动中的社会建设》,载《甘肃社会科学》,2010(6)。

改善民生，并理顺政府组织、企业组织和社会组织三大社会部门，也即社会发展主体之间的关系。^①

清华大学社会学系社会发展研究课题组在研究报告《走向社会重建之路》中指出，在我国经济快速发展，社会结构、社会组织形式及社会利益格局都已发生深刻变化的背景下，中国必须优化社会结构与社会制度，推动公民社会与能动社会的双重建设——通过建设公民社会形成对权力的有效制约、建设能动社会形成对市场的必要制衡，最终形成建立在有限政府、有边界市场与自组织社会之间相互制衡和良性互动基础上的多元社会治理体系和社会治理模式。^② 孙立平教授提出，社会建设的目标是促进社会进步^③；社会管理作为社会建设的重要任务之一，应该是一种积极的社会管理，即以主动的建设和变革为手段，改善人类社会的生存状况，建设一个充满幸福感的更美好的社会，而不能把社会管理仅仅理解为一种消极的、防范性的手段，误解为加强权力对社会的全面控制。^④

郑永年教授指出，经过 30 多年改革开放，中国在今后 10~15 年应把主要力量放在社会改革上，建立现代社会制度——也是基本国家制度。他认为，现在把社会改革作为主体性改革是经济改革的必然结果，而且社会改革可以起到纠正经济改革带来的不良后果、为深化经济改革做准备的重要作用；同时，建立医疗保险制度、社会保障制度、好的教育制度、环保制度等可以为未来的政治改革做准备。就改革任务而言，除了促进经济结构合理化并保持经济持续发展外，必须使经济发展成果更加公平地为广大人民群众所共享，同时确立社会政策，消除住房、教育、社会保障、医疗卫生等领域的过度市场化，从而建立社会保护机制，大力扶持社会中间力量成长，建立内需社会。郑永年教授同时指出，任何社会都需要社会秩序，而社会秩序又需要机制来维持。社会管理就是要建设社会秩序，并保障社会秩序。而要实现这一目标，首先必须维持国家政治体制可持续的开放性和包容性，避免排他性和封闭性。其次还要满足以下三个条件：一是要给社会松绑，让社会成长；二是要进行意在保障社会基本权利和正义的自上而下的社会制度建设；三是要有自下而

① 参见郑杭生：《社会建设的前沿理论研究——社会建设问题的社会学思考》，载《武汉科技大学学报（社会科学版）》，2009（4）。

② 参见清华大学社会学系社会发展研究课题组：《走向社会重建之路》，载《民主与科学》，2010（6）。

③ 参见孙立平：《社会建设的目标是促进社会进步》，载《北京工业大学学报（社会科学版）》，2009（2）。

④ 参见孙立平：《走向积极的社会管理》，载《社会学研究》，2011（4）。

上的社会参与。^①

综合已有研究成果和实践经验可以看到,从最一般意义上说,社会建设可以理解为社会主体根据社会需要进行的一种有目的、有计划、有组织地改善民生和推动社会进步的社会行为和过程。根据这一理解,当代中国的社会建设至少应当包括四部分内容,或者说这四个方面是当前中国社会建设的重点领域。

1. 社会民生建设

保障和改善民生既是经济建设的出发点,也是其归宿。当前我国加强社会建设,就是要通过构建社会政策体系,实现基本公共服务均等化,重点解决就业难、住房难、上学难、看病难等社会现实问题,实现学有所教、病有所医、老有所养、劳有所得、住有所居等目标。

2. 社会管理创新

社会管理不仅包括政府对社会的管理,还包括社会的自我管理,以及社会主体协同开展社会管理等。创新社会管理亟须政府转变关于社会管理的理念与思路,切实树立服务型政府理念,强化政府的社会管理和公共服务职能,并确立以社会为主体的管理理念,加强对各类社会力量生长的引导和培育。

3. 社会体制改革

加强社会建设并创新社会管理,真正使社会运转起来,政府除了要加大对社会问题的重视,不断增加对社会建设的投入外,更要以体制改革破除相关瓶颈制约,特别是以公共财政体制改革提升地方政府开展社会建设和社会管理的能力,以政府行政管理体制改革保障地方政府切实履行社会建设和管理职能,以社会组织管理体制改革推动社会管理方式创新等。

4. 社会能力建设

社会能力建设是社会建设的核心内容之一。从某种意义上讲,社会建设就是要建设社会,就是要发现、确认和培育社会机制在社会建设和管理中的作用。当前,社会能力建设的关键在于大力培育发展各类社会组织,既发挥它们在重新组织化单位制解体后的原子化的个人,并开展自主治理方面的作用,又发挥它们在参与公共服务供给和协同政府开展社会管理方面的重要作用。

^① 参见郑永年:《保卫社会》,28~32、97~101、120~123页,杭州,浙江人民出版社,2011。

三、社会建设与经济建设的关系

社会建设与经济建设是人类社会的两大基本活动，但在现实生活中，二者并未受到同等重视或得到同步推进，人们对社会建设与经济建设的地位、作用以及两者相互关系的认识，经历了一个较长的历史发展过程。

1. 古典自由主义模式

古典自由主义发源于 17 世纪和 18 世纪，它认为政府的干预常常阻碍了经济增长。古典自由主义的代表人物亚当·斯密主张经济自由，认为政府在经济发展中应该起“守夜人”的作用，即保护国家安全，使其不受外来力量侵犯；保护社会上的个人安全，使其不受他人的侵害和压迫；建设和维护某些私人无力承办或不愿承办的公共事业和公共设施。^① 财富应该在自由放任的条件下增长，由追求自身利益的无数个体理性的计算调节经济并引导经济发展。法律应该保障个人的权利，个人的权利又是以其他人或者政府不侵犯个人自由为基础的，而对个人提供某些利益或者服务则有可能侵犯个人权利。因此，古典自由主义在本质上是彻底反对福利国家等政策的。古典自由主义者认为，随着经济的快速增长，人们的收入会随之增加，社会发展水平也会自然提高。

2. 福利主义模式

福利国家泛指战后建立起社会福利体制的发达资本主义国家。“在这种国家中，组织权力（通过政治和行政过程）被审慎地用于修正市场力量的运行。这种修正至少包括三个方面：第一，保证个人和家庭获得一份最低收入，而不论他们的工作或财产的市场价值；第二，减轻‘社会意外’的伤害程度，这些意外可能导致其他的个人和家庭灾难；第三，保证每个公民不分地位、不分阶级，都能得到尽可能最好的社会服务。”^② 福利国家发展模式的目的“是提高经济发展的效益，增强政府和社会对发展过程中各种可能问题的控制，使每个人和每个家庭都更加富裕和公平”^③。尽管福利国家政府职能、规模与公共支出的大量扩张被认为严重抑制了市场活力，但是不可否认，福利国家是 20 世纪的

① 参见董瑞华：《政府职能：从“守夜人”到全面干预——从经济发展史看政府与市场的关系》，载《上海行政学院学报》，2000（2）。

② [英] 阿尔弗雷德·萨德·费洛、黛博拉·约翰斯顿主编：《新自由主义批判读本》，188 页，南京，江苏人民出版社，2006。

③ 何子英：《西方福利国家的发展模式及其对我国和谐社会建设的启示》，载《马克思主义与现实》，2009（2）。

伟大成果之一，它基本实现了发展市场经济与促进社会均衡的目标。^①

3. 发展型社会政策模式

发展型社会政策是人们对福利国家进行批判性反思的基础上形成的一个新共识，即福利的提供不能完全依赖政府，也不能单纯依靠市场，而是需要构建一种积极性社会政策，使社会各个成分都能够在福利体系中充分发挥作用。^② 詹姆斯·米奇利（James Midgley）在探讨发展中国家社区发展的基础上，将现代意义的发展观和社会政策的本质结合起来，提出社会政策的“发展型模型”或者是“社会发展”视角，并且认为发展型社会政策是一种消除社会福利和经济发展之间裂痕的新方法。这是因为发展型社会政策包含了社会变迁和社会进步、社会干预和集体行为、普遍主义、平等和社会包容、协调社会政策和经济政策等重要理念，这些理念在实践中则体现为人力资本、就业和创业计划、社会资本、消除经济参与屏障等系列“社会投资”行为。他认为发展型社会政策思路是对传统社会政策思路的重大转变，从以消费和维持为导向的服务转向提高能力、投资于民、扩大经济参与和促进经济发展的干预。^③ 显然，发展型社会政策模式旨在既促进经济持续发展，又包容社会发展，并以社会政策与公共服务促进经济社会协调发展。

社会发展历史表明，人们对社会建设作用的认识有一个从提出到不断深化的过程，而且基本上都经历了一个从注重经济建设到注重经济建设和社会建设并重的历史阶段。中国经济社会发展也体现了这一规律。

第二节 从经济建设到社会建设

一、经济建设中心地位的确立与巩固

1978年，中共十一届三中全会作出了实行全党工作中心转变的条件已经

^① 参见[美] Neil Gilbert, Paul Terrell, 周焯：《社会福利政策导论》，57页，上海，华东理工大学出版社，2003。

^② 参见钱宁、陈立周：《当代发展型社会政策研究的新进展及其理论贡献》，载《湖南大学学报（社会科学版）》，2011（4）。

^③ 参见[美] 詹姆斯·米奇利：《发展型社会政策：理论和实践》，载张秀兰、徐月宾、詹姆斯·米奇利主编：《中国发展型社会政策论纲》，163～175页，北京，中国劳动社会保障出版社，2007。