

“第七届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集
The 7th International Symposium and Lectures on Social Policy

Contemporary Social Policy Studies Contemporary Social Policy Studies

当代社会政策研究 VII

■ 杨团 岳经纶 主编 ■



中国劳动社会保障出版社

“第七届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

当代社会政策研究 VII

■ 杨团 岳经纶 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究Ⅶ, 第七届社会政策国际论坛文集/杨团, 岳经纶主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2012

ISBN 978-7-5045-9849-3

I. ①当… II. ①杨…②岳… III. ①社会政策-文集 IV. ①C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 178042 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
880 毫米×1230 毫米 32 开本 15.125 印张 2 插页 415 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

定价: 42.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

当代社会政策研究 VII

Contemporary Social Policy Studies Contemporary Social Policy Studies

致 辞

朱 锦 昌

(中国社科院社会政策研究中心主任)

各位嘉宾，各位中外朋友：

“第七届社会政策国际论坛暨系列讲座”今天开幕了，我代表中国社会科学院社会政策研究中心向所有参加此次论坛的中外朋友们表示热烈的欢迎和衷心的感谢。

本届大会的主题是社会政策与社会管理创新，这是适应我国新的发展形势而提出的。

2004年6月我党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，2007年党的十七大报告提出要“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”，社会管理被纳入更完备的体系性框架之中。本次大会将从人民团体、社会组织、儿童福利、社会保险法、家庭、卫生等多个方面探索我国的社会管理创新。

胡锦涛总书记在“七一”讲话中指出，“要加强和创新社会管理，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，建设中国特色社会主义社会管理体系，全面提高

社会管理科学化水平，确保人民安居乐业、社会和谐稳定。”

以社会政策为依据，加强和创新社会管理，在当前具有重要性和紧迫性，对于确保社会既充满活力又和谐稳定具有极其重大的意义。

我国改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，长期以来在封闭半封闭环境和计划经济条件下形成的社会结构发生了全方位、根本性变化；人们的思想意识、价值取向、道德观念多元多样多变，公平意识、民主意识、权利意识、法治意识、监督意识不断增强，共享改革发展成果的愿望日益强烈，这些都给社会管理提出了新的要求。

目前中国的社会问题明显增多，这是一个无需否认的事实。我国有超过2亿的流动人口，在中国的东西部地区之间、城市与农村之间流动。这种流动对社会管理提出很大挑战。

还有，当代的信息开放与先前信息封闭状态下的社会管理方式有天壤之别。在信息不畅通的情况下，可以大事化小，小事化了，但是在网络时代，小事情可能一下子就演变成大事，微博将看似一点联系也没有的人组织在一起形成集体发声的行动。

中国网民已经超过4亿人。网上社会的所作所为都有着强烈的现实指向。这些都挑战着我国的社会管理创新。邓小平同志晚年时曾说过一句话：我们过去总认为发展慢了不行，现在看来，发展起来之后，发展快了问题更多、更棘手、更复杂。

现在我们正面临这种局面。

面对新的社会问题和社会管理的要求，以往数十年来延续下来的思维模式与管理模式越来越不适应了。在新的发展背景下，有效地协调社会关系、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，正是中国社会政策学界的社会责任和社会义务。

社会管理创新，不仅要继承本民族优秀的成果，还需要借鉴国际社会的有益成果。本次大会的嘉宾有来自英国、韩国和OECD国家的外宾，以及港澳台的来宾共30多人，在大会期间还将组织英文论坛。请来自世界各地的专家学者与中国社会政策学界进行对话，既是社会政策国际论坛的特点同时也是优点，我衷心希望大家充分利用本次论坛的平台进行交流和研讨，为推动中国和世界社会政策的创新做出你们卓越的贡献。

2011年8月27日

目 录

社会政策理论与比较研究

- 社会政策学视域下的社会管理创新..... (3)
 岳经纶
- 中国内地教育不均程度的实证研究
——基尼系数的拆解分析..... (16)
 柯丽香 黄晨熹 陈建新 施远鸿
- 福利混合经济中的质量管理与绩效评估：内地与香港的比较..... (35)
 温卓毅
- 由生命周期假说和新加坡中央公积金来看中国住房公积金
发展..... (46)
 林辰乐 陈建新 区耀荣
- 中西交融文化下的香港老年社会福利..... (66)
 郭瑜
- “中国式福利依赖”与“工作福利”政策的完善..... (78)
 胡雅倩 李俊

社会管理创新与社会政策

- 中国地方社会政策创新的影响因素研究
——以东莞医保政策创新为例..... (95)
 朱亚鹏 肖棣文
- 中国社会保障与城市社区的结合机制研究..... (110)

刘潇

把宗教带回社会政策和社会管理创新的研究里 (125)

钟智锋

延续的社会主义传统与建筑业的欠薪机制 (135)

元昕

政府如何在购买公共服务中培育和扶持社会组织

——以珠海市社会组织服务与发展为例 (168)

梁慧芳

涉农社会政策

基于扩展型资产概念的社会政策模式及其来自中国的经验

——社会主义新农村建设的一种可行的政策方案设计 (179)

赵德余

农民市民化进程中的社会保障体系重构

——对上海市闵行区九星村的实证分析 (209)

纪晓岚 朱逸

群际认同与“软”福利：社会质量视角下新生代农民工的福利心

态及其调整 (226)

陈晓云

农村养老保障政策绩效的省域考察

——基于因子分析和聚类分析法 (240)

黄俊辉

发展主义视角下农村教育获得机制研究 (259)

徐延辉 黄云凌

农民工权利贫困治理研究 (275)

翟绍果 黄国武

我国农村残疾人社会保障制度建设的思路 (289)

许琳

社会保障与社会服务

最低生活保障制度的城乡差异与统筹思考..... (301)

冀慧珍

流动人口医疗保障参保条件研究

——广州市的案例分析..... (313)

张国英 吴少龙

基于均等受益的医疗服务递送体系研究..... (329)

翟绍果 徐敬凯

设立医疗救助应急准备金的必要性

——以北京市朝阳区为例..... (344)

陈红

老年健康服务的东亚模式

——日韩老年健康服务及对中国的启示..... (352)

房莉杰

基于残障概念模式的残疾人就业政策目标评价..... (370)

廖慧卿 罗观翠

澳门复康服务评估机制与服务发展..... (392)

陈建新 朱冰玉 陈翠珊 彭浩然

性别、儿童与社会政策

女性主体性的困境及其破解之道..... (409)

方英

照顾提供者的正义与长期照顾制度中的性别议题..... (426)

丁怡

妇女健康政策与性别利益

——基于社会性别视角的分析..... (437)

刘春燕

儿童防虐体系比较与启示	(454)
-------------------	-------

陈云凡

儿童层面的社会排斥分析	(465)
-------------------	-------

刘晓玲

后 记	(475)
-----------	-------

社会政策理论与比较研究

社会政策学视域下的社会管理创新

岳经纶

自从 2004 年十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出“加强社会建设与管理，推进社会管理体制创新”以来，学界对“社会管理”的概念研究和讨论持续升温。特别是 2011 年 2 月 19 日，胡锦涛总书记在中共中央党校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，作了《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》的重要报告后，加强和创新社会管理更是成为当前全国各级党委政府的重要工作。据统计，从 2004 年至 2011 年 7 月 19 日，以“社会管理”作为篇名的期刊文章（CNKI 检索）数量就达 1 071 篇。尽管社会管理的研究成果如此丰硕，但总体来看，社会管理的概念依然比较模糊，在整个学术理论体系中的地位仍不清晰，实践中如何推进依然各行其是。因此，本文尝试从社会政策学的视角出发，在系统阐明社会管理概念的基础上，提出创新社会管理的行动框架。

一、社会管理：一个亟待厘清的概念和理论

社会管理是一个崭新的概念与理论，西方并没有这样的概念，与此

作者：岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授。

相类似的有社会发展、社会控制、社会整合、社会政策、社会服务、社会工作、福利国家等概念，但这些舶来概念又不能概括今天中国社会管理的全部含义。

任何一个概念的厘清都离不开内涵和外延。首先，从内涵来看，认清社会管理的定义，需要从客体和主体两个维度展开。从客体来看，国内学者通常认为，社会管理有广义和狭义两种含义。郑杭生指出，广义的社会管理是整个社会的管理，即指包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理。狭义的社会管理，主要指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统或者社会生活子系统的管理（郑杭生，2006：2）。李程伟也认为，广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务，包括政治、经济、文化和社会的事务所实施的管理活动，与公共管理是同等范畴的概念。狭义上的社会管理，一般与政治管理、经济管理相对，指的是对社会公共事务中除了政治统治事务和经济管理事务以外的那部分事务的管理和治理（李程伟，2005：39）。

大多数学者都倾向于从狭义的角度界定社会管理。狭义的社会管理建立在政治、经济、社会三大领域或公共部门、私人部门和第三部门这三大部门的划分基础上（何增科，2008：2）。不过，在管理的客体取得共识之后，不同的学者对社会管理的主体界定又存在不同。一派认为，政府是社会管理主体，如有学者认为，社会管理是指“国家通过自己的权力机关或授权部门依据一定的规则，对社会生活方方面面的干预、协调、调节、控制的行为”（李文良，2003：57）。另一派认为，社会管理就是社会自我管理，如孙关宏认为，社会管理属于不带有政治性质的社会自主性、自发性、自治性的管理领域，是一种自下而上的社会自我管理（孙关宏，2002：179）。还有一些人从多元化主体的角度来界定社会管理，如李学举指出，“社会管理主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程”（李学举，2005：16）。李培林（2011）更是直接指出，“现代社会管

理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程”。他把社会管理分为政府社会管理与社会自主管理两个组成部分。目前这一说法已被学术界和实践界广为接受，多元治理的理念深入人心。

与社会管理的内涵基本达成共识相比，理论界和政策界对社会管理的外延的认识似乎颇为混乱。首先，不同的学者对社会管理创新的重点看法不尽相同。何增科（2008：23）认为，创新社会管理主要内容包括八个方面：社团管理体制、社会保障体制、社会服务体制、社会工作体制、社会治安体制、社会应急体制、社区管理体制、社会管理领导体制和工作机制。戴均良（2005）则认为，创新社会管理的重点应该放在社会治安、文化教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、道德风尚、社会服务及其他社会公益事业方面。丁元竹（2006：37）提出，创新社会管理体制需要建立完善四个机制，即社会发展综合决策与执行机制、社会影响评估机制、社会安全网机制和社会风险管理机制。

其次，不同时期党和国家的文件对社会管理包括的具体内容阐述也不一样。2004年十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》从“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”的角度，提出了“加强社会建设与管理，推进社会管理体制创新”，内容主要包括：（1）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；（2）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，发挥城乡基层自治组织协调利益、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，加强和改进对各类社会组织的管理和监督；（3）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。十六届六中全会通过的《中共中央关于加强构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了“完善社会管理，保持社会安定有序”，主要从：（1）建设

服务型政府，强化社会管理和公共服务职能；（2）推进社区建设，完善基层服务和管理网络；（3）健全社会组织，增强服务社会功能；（4）统筹协调各方面利益关系，妥善处理社会矛盾；（5）完善应急管理体制机制，有效应对各种风险；（6）加强社会治安综合治理，增强人民群众安全感；（7）加强国家安全工作和国防建设，保障国家稳定安全七个方面对完善社会管理的内容进行了详细论述。党的十七大报告把社会管理纳入社会建设的总体框架中提出：“完善社会管理，维护社会安定团结”，主要内容包括：（1）妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制；（2）重视社会组织建设和管理；加强流动人口服务和管理；（3）坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故；（5）完善突发事件应急管理体制；（4）健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改善和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全；（6）完善国家安全战略，健全国家安全体制，高度警惕和坚决防范各种分裂、渗透、颠覆活动，切实维护国家安全。2011年2月19日，胡锦涛总书记在中共中央党校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所作的报告中，社会管理主要包括八个方面的内容：（1）进一步加强和完善社会管理格局；（2）进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制；（3）进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务；（4）进一步加强和完善基层社会管理和服务体系；（5）进一步加强和完善公共安全体系；（6）进一步加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理；（7）进一步加强和完善信息网络管理；（8）进一步加强和完善思想道德建设。国家“十二五”规划中提到加强和创新社会管理时，主要包括六个方面的内容：（1）完善法律法规和政策，健全基层管理和服务体系，加强和改进基层党组织工作，发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力；（2）健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，整合各方面力量，建