

当代中国城市社会发展
实地调查研究系列丛书

总主编 郑杭生

“大民政”的理论与实践与 ——“中国经验”的成长

夯实中国特色世界城市基础的“北京经验”

郑杭生 杨 敏/等著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

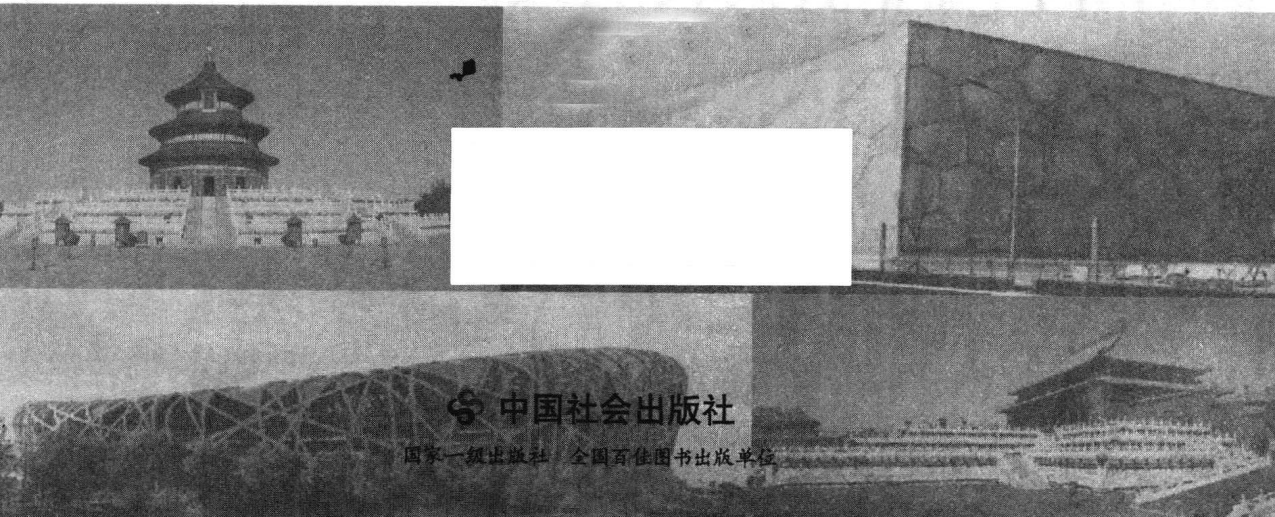
当代中国城市社会发展
实地调查研究系列丛书

总主编 郑杭生

“大民政”的理论与实践与 “中国经验”的成长

——夯实中国特色世界城市基础的“北京经验”

郑杭生 杨 敏/等著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

“大民政”的理论和实践与“中国经验”的成长:夯实中国特色世界城市基础的

“北京经验” / 郑杭生等著. - 北京: 中国社会出版社, 2011. 8

(当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3654 - 9

I. ①大… II. ①郑… III. ①民政工作 - 工作经验 - 北京市

IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 168320 号

书 名:“大民政”的理论和实践与“中国经验”的成长:夯实中国特色世界城市
基础的“北京经验”

著 者:郑杭生 杨 敏等

责任编辑:向 飞

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1 / 16

印 张:30.5

字 数:520 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2012 年 5 月第 2 次印刷

定 价:58.00 元

编 委 会

总 主 编	郑杭生				
著 者	郑杭生	杨 敏	奂平清	黄家亮	徐晓军
	王道勇	刘仲翔	李 璐	姜利标	胡天宇

主要合作者 沈小平 赵书阁 郑 虹 郭 革

序 言

《“大民政”的理论和实践与“中国经验”的成长——夯实中国特色世界城市基础的“北京经验”》(以下简称《大民政》)一书,是我国著名社会学家、中国人民大学博士生导师、中国社会学会会长郑杭生教授的最新理论成果。这本书以社会学的视角和研究方法,全面阐述了首都北京在加强社会建设、创新社会管理、完善社会服务过程中积累的“北京经验”。“北京经验”其精髓与核心是“大民政”理论。全书从理论高度深刻剖析了北京“大民政”的基本内涵、价值意义、时代精神、发展规律、实践指向以及未来趋势。

2008年,北京市委、市政府全面总结举办北京奥运会的成功经验,确立了建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市的发展战略。应运而生之大民政理念,着眼于首都发展战略,突出强调以保障和改善民生为重点的社会建设,充分体现了科学发展观的本质要求,彰显了我们党以人为本的执政理念和为民情怀,其核心是大民生、大保障、大服务,通过创新社会管理、完善公共服务、保障改善民生,加快推进和谐社会首善之区建设。北京市实施大民政建设以来,取得了一系列理论、制度和实践成果,给群众普遍带来了更多的实惠,增进了人民福祉,促进了社会公平与和谐稳定,得到了胡锦涛总书记、温家宝总理、习近平副主席、回良玉副总理等中央领导的充分肯定,受到了人民群众的广泛认可。民政部专门在北京市召开现场会,向全国推广北京大民政建设经验。

大民政建设,是北京市委、市政府认真贯彻党中央、国务院一系列决策部署,带领全市人民推进首都科学发展的一场开创性实践,由此所形成的“北京经验”,具有较强的理论价值、实践价值和文化价值,不仅是指导首都经济社会全面发展的基本理论,而且具有普遍的借鉴意义。

《大民政》的成书出版,是北京乃至全国民生和社会建设领域理论研究方面的一件大事,更是民政人立党为公、执政为民实践方面的一件幸事。大民政理论作为民政文化的重要组成部分,既是民政工作创新的璀璨结晶,又是民政文化繁荣的思想基础;既是新时期首都民政实践的思想引领,又是首都民政文化发展的灵魂所在。它为民政事业科学发展提供了坚强的理论支撑。目前,我们正处于民生和社会建设的新阶段,这是一个用民生发展统领经济、政治、文化、社会、生态发展的年代,是提升民生水平、拓展民生内涵、扩大民生空间、提升民生质量的年代,是集中推进民生制度建设、民生体系建设的时代。这个时代面临诸多课题有待深入研究和破解。为此,大民政应在民生和社会建设中发挥更大的作用。

一是主导性。民生发展主导经济、政治、社会、文化、生态等领域的发展目标、价值和标准。民生发展成果成为衡量政治、经济、文化、社会等领域发展的关键性指标。二是全面性。伴随经济的发展,民生发展不仅提升民众的物质福利,而且全面改进民众的精神文化福利、生态环境福利、社会参与福利。三是均衡性。在民生发展时代,民生福利要实现均衡发展和公平享受。民生发展时代将逐渐打破传统的城乡、地区、行业之间的民生福利差别,实现全国范围内民生福利的均等化和全民范围内的公平化。四是制度性。在民生发展时代,不仅要全面推进民生发展,更重要的是要像经济发展、政治发展、社会发展、文化发展一样,形成一套制度作为保障。五是参与性。民生事业的推进采取政府主导、民众共建共享的模式。民生发展阶段将是全民参与的过程,即民众享受民生福利的前提是全面参与民生建设,民生发展是一个共建共享的过程。值得庆幸和欣慰的是,有了“大民政”理念,我们学习、研究和解决这些问题就更加有章可循,我们的工作思路就更加系统明确,我们的工作实践就更加坚实有力。

“大民政”起步形成于“十一五”,北京市在“十二五”规划的宏伟蓝图中,把“大民政”理念作为重要内容写进了第三部分“发展惠及人民”,为“大民政”建设提供了更加广阔的发展空间。各级民政部门是代表党和政府直接联系人民群众的机关,民生和社会建设的阵地在基层,这就要求我们要进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。理论创新每前进一步,理论武装就跟进一步。随着进一步深入学习大民政、研究大民政、建设大民政、发展大民政,民政系统广大干部职工必将更加善于和惯于运用先进的理论成果指导实践,善于和惯于运用实践成果来丰富和完善理论,不断开启大民政理论和实践的新篇章。

在这里,要特别感谢郑杭生教授和他所领导的学术团队,衷心感谢他们为首都民生和社会建设做出的巨大贡献。在《大民政》的研究编撰过程中,郑杭生教授带领他的团队不辞辛劳,夜以继日,开展了艰苦细致的调查研究工作。他们进机关、入基层,走村串户,先后与相关领导、普通干部、社区居民、村民群众等 300 多人进行访谈,召开各种类别的座谈会、研讨会 20 余场次,发放调查问卷 2000 余份,查阅资料上千万字,数易其稿,历时 9 个多月,终于付梓。郑杭生教授心系群众的赤子之心、严谨求实的治学态度、勇于开拓的创新精神和敬业奉献的大师风范,令人敬佩,定会感召和鼓舞我们在大民政建设的征途上愈行愈远、愈飞愈高!

吴世民

2011 年 7 月

前言 民生为重造福于民的体制创新探索

——从社会学视角解读“大民政”的本质和重大意义

两年多前,刘淇同志代表北京市委,号召全市树立“大民政”理念。这可以看作是正式提出了“大民政格局”,简称“大民政”。在后来的多次讲话中,刘淇书记不断强调全市要进一步树立大民政理念。最近在2011年5月23日北京市委书记刘淇,市委副书记、市长郭金龙等市领导与民政部部长李立国等民政部领导的座谈会上,刘淇又一次指出,“大民政”推动了由管理型政府向服务型政府的转变。下一步,我们将进一步加强和创新社会管理,全面推进社会建设,努力建设和谐稳定的首善之区。^①

两年多来,“大民政理念”得到了中央有关领导的高度重视,民政部领导的大力支持,各级民政干部的切实贯彻,受惠群众和老百姓的衷心拥护,也受到社会科学界的众多好评。人们越来越认识到,“大民政”的理念就是体现“民生为重、造福于民”这一本质的理念,“大民政”的实践就是贯彻“民生为重、造福于民”的体制创新探索。“大民政”的重大意义越来越得到显现。

小引 什么是“大民政”和“大民政格局”

在说明这些意义和价值前,我想先简要解释一下什么是“大民政”和“大民政”格局,也就是“大民政”的“大”体现在哪里?“格局”又表现在何方。北京市主要总结为五个“大”,四个或五个“格局”。

所谓五个“大”就是:第一,大在要统筹经济社会协调发展;第二,大在要

^① 参见《北京市领导与民政部领导座谈 刘淇李立国等参加》,载《北京日报》,2011-05-24。

统筹城乡一体化发展;第三,大在以人为本,关注和服务的对象扩大到穷人、边缘人群和流动人口;第四,大在既兼顾过去的发展基础,也着眼今天的现实和未来的发展战略;第五,大在既讲制度创新,也讲服务创新,更讲价值重塑。这着重是就内容上说的,即“大民政”的“大”,体现在经济社会统筹上、城乡一体的统筹上、服务对象扩大上、过去现在和未来的兼顾上,以及制度、服务和价值创新的兼顾上。

有的还这样概括五个“大”:即大投入、大保障、大服务、大管理、大协同。我的理解是,为了真正做到“大民政”,需要大投入、大保障、大服务、大管理、大协同。这着重是就方法、手段来说的。这与上面的五个“大”着重是就内容上说,尽管有联系,但是有所不同的。

所谓四个或五个格局就是:第一,基本形成与首都经济社会协调发展的格局;第二,基本形成民政工作城乡统筹发展的格局;第三,基本形成民生福利适度普惠的格局;第四,基本形成民政工作机制高效运转的格局。如果要再加一个格局,就是第五,基本形成社会工作人才队伍建设的格局。这是我加的。

一句话,“大民政”就是站在整个北京市社会建设、社会管理和社会发展的高度,强化民政在社会保障、社会建设、社会管理中的职能和作用,强化政府责任,加大财政投入,创新制度和标准,加强部门联动和政策协同。

经过我们团队两次系统实地调查和分析研究,我把“大民政”的重大意义凝炼为、概括为五个方面,即“大民政”是大力推进现阶段中国特色现代民政的艰辛探索;是社会管理从原有体制转向新型体制的不懈努力;是社会成员从无感增长转向有感发展的必由之路;是夯实世界城市建设基础的北京经验的生动体现;是促进建构“国家与社会”新型关系的有力抓手。

下面,我们就对这五方面的重大意义,结合它的实质,从社会学的视角,分别做些简要的解读。

一、“大民政”——现阶段中国特色现代民政的艰辛探索

这第一点涉及“大民政”自身的定位问题,也指明了“大民政”对民政工作、民政事业本身的重大意义。

关于正确定位的问题。做任何事情,正确定位十分重要。少有定位错误而能干成大事情的;也少有定位错误而能在理论上真正站住脚的。我个

人认为,把现代民政定位为“现阶段中国特色的现代民政”,是符合实际的,既符合我国仍处在社会主义初级阶段这个最大的实际,也符合中国社会还处在从传统型社会向现代型社会的转型过程中这个最基本的社情。这一定位明确指出了“大民政”是一种现代民政,代表了我国从传统型社会转向现代型社会这一历史时期的民政事业发展方向。同时也表明,现代民政的建设是一个过程,需要像北京市那样进行艰辛的探索。

关于对民政工作、民政事业本身的重大意义,如果我们对“大民政”的上述五个“大”,再从过程和本质两方面做些提炼,可能就会有更深的感受和体会。

第一,从过程来看,“大民政”是对推进现代民政的艰辛探索

中国的民政工作正在从初级民政向现代民政的转变过程。在这个过程中,要不断探索现代民政内涵和实现形式,增加和优化现代民政的含量和要素。现在看来,“大民政”的理念和实践,正是对现代民政的探索,正是增加和优化了现代民政的含量和要素。正如吴世民局长在最近的一篇文章中所说:不断探索现代民政内涵,增加和优化“大民政”的含量和要素十分重要。^①

民政工作从传统民政转向现代民政,用我们社会学术语来说,是通过“现代的成长和传统的被发明”来实现的。这就是不断减少传统性、初级性,增加现代性、高级性。传统的被发明,一般是通过“重构”(对传统进行某种改造)和“新构”(对传统进行重新建构)来实现的。“大民政”正是在原有传统民政取得成绩的基础上,又超越传统民政,不断探索和推进现代民政,从而成为推进国际城市、世界城市建设的促进因素。“大民政”能够从传统出发,又超越传统民政,正是由于通过经济社会统筹、城乡一体统筹、服务对象扩大、过去现在和未来兼顾,以及制度服务和价值创新兼顾这五个方面的“大”,对原有的初级民政进行了艰辛的重构和新构。这样才使得北京市的民政工作在理念思路、在总体布局上、在体制机制上、在支撑条件上、在水平规模上、在与其他政府部门的关系上,跳出初级民政的种种局限,并使“大民政”本身成为一种现阶段中国特色的现代民政。

第二,从本质来看,“大民政”是对合理配置社会资源的艰辛探索

现代民政最基本的问题是合理配置与民生相关的社会资源和社会机会的问题。初级民政在资源配置上,合理性是初步的;现代民政的资源配置合

^① 吴世民:《“大民政”与适度普惠型社会福利制度》,载《北京日报》,2011-02-28。

理性则提升到一个新的高度。我们在“大民政”格局的实践中,看到了这种合理性不断提高和增长。这突出地表现在“大民政”推进原有补缺型福利模式向适度普惠型转变。

原有补缺型福利模式,是非常典型的初级民政,是传统的“小福利”制度,它强调的是社会补救功能:在对象上仅限于特殊困难群体;在内容上仅限于满足基本生活;在供给主体上仅限于政府;在供给方式上,将社会福利与社会救助和社会保险并列,排除了后两者的福利属性。这种局限性导致大多数社会成员不在享受社会福利之列。与此不同,适度普惠型社会福利是由政府和社会基于本国的经济和社会状况,向全体国民提供的、涵盖其基本生活主要方面的社会福利。适度普惠型福利模式是现阶段推进我国社会福利事业发展的必然选择。从非普惠的补缺型的福利模式到适度普惠型,表现了民政领域现代性、合理性、公平性的不断增加增强的过程。这里我很赞同吴世民局长的观点:现阶段在建设社会福利制度过程中,既要改变补缺型社会福利的“小福利”现状,又要吸取福利国家的教训,谨防走福利国家普遍高福利的老路。^①

在适度普惠型社会福利制度的建构方面,北京市进行了大量社会政策的探索和制度创新,使城乡居民,特别是其中的弱势群体受益。目前,北京市已有 55.9 万城乡 65 岁以上无保障老年居民,每人每月享受 200 元福利养老金;有 218 万 60 岁以上城乡老人享受文化娱乐、卫生服务、法律援助、居家养老福利服务等 11 项优待,其中,160 万 65 岁以上老人免费乘公交、游公园;有 272.5 万农村居民参加了新型农村合作医疗,参合率达 92.9%;有 22.7 万人享受城市和农村最低生活保障,低保标准进一步提高。当然,地区发展不平衡是中国社会的主要特点之一,各地的差别很大,但都要从自己的条件出发,探索适合自己情况的现代民政的实现形式。

总之,民政工作要立足社会主义初级阶段这个最大的实际,立足于中国社会还处在从传统型社会向现代型社会的转型过程中这个最基本的社情,来谋划改革和发展,确定目标和思路,兼顾需要和可能,从而找到推进民政事业发展出路。“大民政”的理念和实践表明:理念决定思路,思路决定出路。

^① 吴世民:《“大民政”与适度普惠型社会福利制度》,载《北京日报》,2011-02-28。

二、“大民政”——从原有社会管理体制转向新型体制的不懈努力

从社会管理的角度看,“大民政”也是对原有社会管理体制转向新型社会管理体制的一种不懈探索。这种探索符合“不断提高社会管理科学化水平”的要求。“不断提高社会管理科学化水平”,是胡锦涛总书记 2011 年 2 月 19 日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所强调的重要问题之一。^①

“社会管理科学化”主要就是使我国的社会管理更加实事求是,更加符合社会管理的规律性,更加体现以人为本,并使它们转化为有可操作性的社会管理体制和机制,落实为有可行性的社会政策,从而保证我国社会发展成果真正惠及全体社会成员,造福于民。

社会管理科学化,要反对和避免的是形形色色在社会管理上不实事求是、不符合社会管理规律的观念、做法和倾向。例如,停留在过去的“整治命令”思维,习惯于“政府包打天下”,跳不出充当“灭火队”的角色,只看重硬性行政手段的功效等。这样的观念、做法和倾向,既不能保持与时俱进,也不能落实以人为本,都是不符合事实求是的,不科学的,因而是要避免的。

经过实地调查和分析研究,我们感受到“大民政”在社会管理上注意六个结合:治标管理与治本管理相结合;刚性管理与柔性管理相结合;社会服务与社会管理相结合;社区管理与社会管理相结合;政府主导与多方参与相结合;科学精神与人文关怀相结合。这六个结合,也回答了现阶段如何提高社会管理科学化水平的问题。

第一,治标管理与治本管理相结合

突出源头治理,强调治本管理,把治标管理与治本管理有机结合起来,是两年多来“大民政”实际上贯穿始终的红线。它也是胡锦涛这次重要讲话的一个特点和重点。所谓治标管理,就是我们过去习惯的应急性、“灭火式”的管理。无疑,应对的及时有效也是十分重要的,否则要误大事。问题是我们过去对源头治理重视不够,甚至忽视,没有把治标管理与治本管理有机结合起来。而所谓治本管理就是从源头抓起的管理,主要包括三个要点:以改

^① 胡锦涛:《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——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的讲话》,载《人民日报》,2011-2-20。

善民生为重点,注重制度安排的公平正义,让发展成果惠及全体人民。努力实现这三条,才能从源头上预防、化解和减少社会矛盾。很显然,这样的治本管理,包含着一种“大管理”的视野,有利于我们跳出过去对社会管理的狭隘眼界。

“大民政”作为一种相对于传统民政工作、单个社会建设部门解决民生而言的格局,作为一种体现“民生为重、造福于民”本质的理念和实践,贯穿和体现的正是上述三个要点。第一,大民政的核心内容就是“大民生”。它关注的群体从既有的低收入者,扩大到边缘人群和流动人口中的贫困者;同时在优先解决特殊群体、困难群体、优抚群体的民生问题的基础上,给予低保边缘人员及全体市民更多的关注。第二,“大民政”的实质便是更加公平正义的适度普惠型社会福利制度的创建、发展与完善,努力建立起水平较高的民生保障体系,实现公共服务均等化,提高全民社会福祉水平。第三,将社区服务、就业、子女入学等基本公共服务从本市户籍人口拓展到流动人口,使他们也共享首都发展成果。在这个意义上,“大民政”也是一种标本兼治并把治本管理放在更重要位置的社会管理。

从现在多发凸显的社会矛盾看,从燃点多、燃点低的社会问题看,最主要的根源就在经济发展的成果落实不到老百姓的民生福利上。应该说,这是最大的脱离群众。执政党和政府的社会政策如果不给老百姓实惠或少给老百姓实惠,社会就不可能和谐稳定。现在确实有些干部舍不得把钱花在普通百姓身上。这已经发展为政治问题。单靠刚性的强力的手段来维稳,成本很高,收效甚微,甚至造成越维稳,群发事件越多的困境。这是因为没有从根本上解决问题,只是治标。必须有新的治本的思路。这就是增加民生福利,特别是增加老百姓的收入,尤其是低收入群体、弱势群体的收入。这是有效得多的办法。这当然不是平分,平均分配是另外一个极端,我们吃过亏,也要避免。在北京,通过“大民政”的实践,改善民生确实正在一步一步转化为有可操作性的社会管理体制和机制,落实为有可行性的社会政策。

这种治标管理与治本管理相结合,是有中国特色的,有首都特点的,是立足本土的实际和问题提炼出来的;同时又是有世界眼光的,借鉴了世界各国的经验教训。因为尽管说法各有不同、表达各有特点,它们其实也是世界上发达国家实际上在做的。

第二,刚性管理与柔性管理相结合

社会管理作为一种服务、协调、组织、监控的过程和活动,本来就应该是

刚性管理与柔性管理相结合的。其中除了监控以刚性管理为主外,服务、协调、组织都是以柔性为主的。标本兼治的社会管理,则更应该在实行方式上体现刚性管理与柔性管理的有机结合。治本的管理本身就是以柔性管理为主的。柔性管理主要包括三方面的内容:加大财政投入,德治法治并重,突出社会服务。第三点将放在下一个题目说。

柔性管理的一个基础方面是加大对民生的财政投入。2011年末我们承担了北京市“大民政”的一个课题,题目叫《“大民政”的理论与实践与适度普惠民生之路——夯实世界城市基础的“北京经验”》。随着我们对“大民政”理念和实践,特别是它对北京市城乡居民带来的众多民生实惠之理解的日益深入,我和我的学术团队受到了很大教育。北京市“大民政”近两年来出台200多项惠民政策,都需要投入。例如,就北京市65岁以上城乡居民享受公交免费、公园免费、博物馆免费这一项就要支出80多亿。其他,城乡居民死亡,一律每人补助5000元。义务兵补助,改变过去城市户口是农村户口几乎2.5倍,一律改为城市的标准18000元。所有这些都需要财政投入。后来我们想明白了。政府的钱是留不住的,不是花在这,就是花在那,而最值得的是花在普通百姓身上。这就根据需求和可能,用大幅度增加民生福利来进行“倒逼”,迫使减少那些与民生无关或关系不大的开支。

当然,这也要实事求是、量力而行,并且把有限的钱用好。现在的问题,不是不能做,而是没有想到做或不想做。想做,就会根据自己的实际情况,制定适合当地实际情况的标准。北京“大民政”两年多来的实践已取得了效果证明了这一点。有很多例子很感动人。我们体会到,“大民政”实际上是一种大管理,是一种治本维稳的社会管理,同时也是一种柔性的社会管理。加大民生投入是对社会管理从“以刚性管理为主”向柔性管理为主推进的一种强有力的支撑。

柔性管理的一个深层方面就是像胡锦涛总书记指出的,进一步加强和完善思想道德建设,持之以恒加强社会主义精神文明建设,加强社会主义核心价值观体系建设,增强全社会的法制意识,深入开展精神文明创建活动,增强社会诚信。这就是社会管理在重视法律等硬规范时,不能忽视软规范——道德、价值——的作用。^①今后,软规范的作用会越来越重要。在调

^① 胡锦涛:《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——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的讲话》,载《人民日报》,2011-2-20。

研中,我们也体会到“大民政”对精神文明的重视。对中国传统中的孝文化的弘扬,表扬万名“孝星”就是其中突出的实践。当然,德治法治并重,仍有很大的推进余地。

第三,社会服务与社会管理相结合

标本兼治的社会管理战略,也使我们认识到过去社会管理与社会服务结合不够,把服务寓于管理之中、把管理寓于服务之中太少。实际上,社会管理既是治理,更是服务。柔性管理的最切近群众方面,老百姓最能切身感受到的,不是别的,正是社会服务。

“大民政”在将社会服务和社会管理结合上,有这样几个特点:

第一,大力推进专业化、规范化社会服务机构的发展,完成社区服务站设施标准化建设。这样,让社区服务站专事政府的公共服务,把社区从行政事务中解脱出来;专事社区管理和社区服务,把政府依法行政和社区依法自治真正结合起来。

第二,社会服务内容贴近社区居民需求。为使老年社会福利由补缺型向适度普惠型转变,近两年来,“大民政”积极营造尊老、敬老、爱老、助老、孝老的氛围,坚持“政府主导、部门协作、社会参与、个人自愿”的原则,以政府购买服务的方式为主,创新了一系列养老政策和办法,让北京的老年人陆续品尝到了“出行更省钱,就医更方便,身心更健康,生活更幸福”的滋味。这突出体现在2010年实施的“九养”政策中。所谓“九养”政策是北京市市民居家养老(助残)服务九项办法的简称。这九项办法的主要内容是:(1)建立万名“孝星”评选表彰制度;(2)建立居家养老(助残)券服务制度和百岁老人补助医疗制度;(3)建立城乡社区(村)养老(助残)餐桌;(4)建立城乡社区(村)托老(残)所;(5)招聘居家服务养老(助残)员;(6)配备养老(助残)无障碍服务车;(7)开展养老(助残)精神关怀服务;(8)实施家庭无障碍设施改造;(9)为老年人(残疾人)配备“小帮手”电子服务器。这九项办法构建了更加和谐的居家养老服务体系。

第三,服务方式立足于方便快捷,城区基本形成社区居民步行不超过15分钟就可以解决日常生活需求的“一刻钟社区服务圈”。

“大民政”通过对社会服务和管理的结合的创造性探索,增强了社区归属感、社会认同感。

第四,社区管理与社会管理相结合

在“大民政”的推动下,北京市各个区县,根据自己的情况,进行了社区

治理创新。例如,东城区进一步完善了“一委三会一站,多元参与共建”的社区管理模式。这里,“一委”是指社区党委,“三会”是指社区居委会、社区居民会议和社区代表会议,“一站”是指社区服务站。他们还把社区工作理念和专业社会工作方法引入社区,吸引社区成员参与社区社会事务管理,形成以社区组织为载体、以协商讨论为途径、以居民自我管理为依托的社区参与式治理格局。

社区管理对社会管理的作用主要体现在三个方面。一是社区管理是社会管理的基础。二是社区管理又是社会管理的抓手和切入点。三是基层社区管理的实践创新,为“大民政”的社会管理的制度设计提供富有生命力的经验素材。这是“大民政”的生命力来源之一。

反过来,“大民政”总结众多社区管理和服务体制创新而提炼的较高端社会管理设计,又指导、推进基层社区的进一步实践。这本身就体现了在北京市范围内社区管理与社会管理相结合。这种较大范围社会管理设计与基层的制度创新实践相互促进,对“大民政”的社会管理推进、对基层社区管理进步,都是非常重要的。

与整个中国经验由中央经验、地方和部门经验、基层社区经验构成一样,中国社会管理经验,也是由这三个层次构成的。在三个层次中,中央经验是中国经验的核心、灵魂和指导。地方和部门经验、基层经验的重要性则在于它们共同构成了“中国经验”、“中国模式”一个个亮点、一个个支点,共同标志着中国特色社会主义这种新型社会主义历程的一个个轨迹点、成长点。这里,“大民政”的社会管理经验,是城市和部门经验的结合,但侧重于部门经验,属于第二个层次;东城区等区县的社区管理经验属于第三个层次的经验。这两个层次的经验,和全国众多的后两个层次的经验一起,对中央的社会管理的制度最高端设计提供富有生命力的经验素材,作出了自己的贡献。

在胡锦涛总书记关于抓好社会管理的8点意见中,事实上是将标本兼治的社会管理战略,具体化为社会管理的体制和机制,提出了9方面的主要管理机制:党和政府主导的维护群众权益机制、实有人口动态管理机制、基层社会管理和服务体系、网上舆论引导机制、公共安全体系、食品药品安全监管机制、安全生产监管体制、社会治安防控体系、应急管理体制等等。这些都具体地体现了中央关于社会管理的一个总体性的政策思路,全方位地拓展了社会管理制度建设的视野,也勾勒出了中国特色社会主义这种新型社

会主义的社会管理体系的框架。

第五,政府主导与多方参与相结合

“大民政”也在这方面的探索做出了自己的努力。这就是形成政府、企业和社会机构加强社会建设的合力,推动首都社会福利制度向更高层次发展。

“大民政”的制度设计者们清醒地认识到,随着社会的进步、经济的发展,大力加强社会建设迫在眉睫,社会建设需要切实的方法和手段,要以“大民政”的新鲜理念和科学方法提升社会管理及其创新水平,把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,抓好民生工作。这里,政府组织、企业组织和社会组织需要分工合作,各司其职,才能形成社会建设的合力,形成政府主导与多方参与相结合的结构,从而使“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的管理格局,更加具体化,进一步得到落实。

其一,在“大民政”的管理和服务实践中,特别是在建立适度普惠型社会福利制度的过程中,要重视发挥政府尤其是民政部门的主导作用。政府具有多重身份,它既是政策倡导者和福利观念形成的引导者,也是制度建设者和政策的制定者,同时也是社会福利资源提供的主要承担者,此外政府有能力动员社会各方力量促进适度普惠型社会保障制度的持续发展。我认为,这是对政府管理职能的正确定位。

其次,在“大民政”的管理和服务实践中,特别是在建立适度普惠型社会福利制度的过程中,积极发挥社会组织的作用是必须的。在社会力量中,社会服务机构具有相当重要的地位。社会服务机构是向有需要、处于困境中的人士提供专业服务的机构。因此要大力推动社会服务机构通过筹集社会资源开展社会服务,这与建设世界城市的理念也是相一致的。

其三,依靠“大民政”工作机制充分挖掘、引导和支持企业履行社会责任。通过政策引导企业承担更多的社会责任,尤其是福利责任,使企业在承担起对其成员应尽的福利责任的基础上,能够在社会公益、社会慈善方面有更多作为。对适度普惠型社会福利建设给予有力支持,充分调动社会资源,同样是重要的。

胡锦涛的《重要讲话》也对政府主导与多方参与相结合做了精辟的论述。他说:“切实加强党的领导,强化政府社会管理职能,强化各类企事业单位社会管理和服务职责,引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力,支持人民团体参与社会管理和公共服务,发挥群众参与社会管理的基础

作用。”^①这里,党的领导、强化政府社会管理职能,说的是政府一块;强化各类企业单位社会管理和服务职责,说的是企业一块;而各类事业单位、各类社会组织、各人民团体、不同阶层的群众参与,则是社会一块。这三块的社会管理和社会服务的作用都要加强或强化。它们之间不是一块压一块的关系。这就是说,在中国,“国家—社会”两维或“政府—企业—社会”三维是相互合作、有机统一的。它们之间的分歧、矛盾也是按照这样的理念来解决的。下面我们会看到,这是与西方社会把“国家—社会”两维或“政府—企业—社会”三维对立起来是不同的。

第六,科学精神与人文关怀相结合

社会管理可以说既是科学,又是艺术。作为科学,社会管理要有科学态度,探索客观规律;作为为艺术,又要有人文关怀,强调以人为本。缺少哪一个方面,都不是实事求是的。在实践中,“依法行政,有情操作”这八个字,很能反映这样的结合。

“大民政”的科学精神主要表现在制定惠民政策、构建治理体系时,切合实际,把握分寸。合理地掌握“度”,是科学精神在实践中的主要体现。从我们调研得到许多案例来看,大民政在合理地掌握“度”上,表现是出色的。

大民政的人文关怀主要表现在对关注弱势群体、维护社会弱者正当权益的立场、观点和方法上。我们在调研中,处处感受到大民政对老者、弱者、残者的关爱,为他们创造更好的生活环境。

胡锦涛的重要讲话,一方面强调“深刻认识和准确把握社会管理规律”,一方面强调“以人为本”,^②也是把科学精神和人文关怀紧密结合起来。

总之,大民政在调查研究的基础上,努力做到“标本兼治”、“刚柔相济”、社会服务与社会管理相结合、社区管理与社会管理相结合、政府主导与多方参与相结合、科学精神与人文关怀相结合,并把他们贯彻到社会政策中,落实到社会管理的机制体制中。这些都是符合不断提高社会管理科学化水平的要求的。

^① 胡锦涛:《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——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的讲话》,载《人民日报》,2011-2-20。

^② 胡锦涛:《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——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的讲话》,载《人民日报》,2011-2-20。