



社会管理丛书

SHEHUI GUANLI CONGSHU

部分国家和地区社会管理 经验与启示

李培林 主编

BUFEN GUOJIA HE DIQU SHEHUI GUANLI
JINGYAN YU QISHI



研究出版社



社会管理丛书

SHEHUI GUANLI CONGSHU

部分国家和地区社会管理 经验与启示

李培林 主编

BUFEN GUOJIA HE DIQU SHEHUI GUANLI
JINGYAN YU QISHI



研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

部分国家和地区社会管理经验与启示 / 李培林主编.
北京: 研究出版社, 2012. 9
ISBN 978-7-80168-726-5

I. ①部… II. ①李… III. ①社会管理-对比研究-世界
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 205137 号

出版发行 研究出版社

北京 1746 信箱(100017)

电话: 010-63097521(总编室) 010-58815837(发行部)

010-64045699(编辑部) 010-64045067(发行部)

网址: www.yjcb.com E-mail: yjcbfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京科信印刷有限公司

版 次 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米 × 1024 毫米 1/16

印 张 16.75

书 号 ISBN 978-7-80168-726-5

定 价 38.00 元



总 序

“管理科学”作为一门学科理论,最早用于工业企业,推动了世界工业的系统化发展。随后产生的经济管理、行政管理等学科对提高其领域的管理水平也起规范与指导的作用。“社会管理”源于现代管理学理念,它是一门临界于政治学、社会学、管理学之间的边沿科学。作为更加宏观的领域,社会的范围之广、结构之复杂,对管理的规律性要求更强,难度显然更大。

由于人们对“社会”的理解有大有小,因此对于社会管理的理解也有宽有窄。很多时候,人们所谈论的社会管理并不在一个层面上,所指也并非同一个对象。在政府部门,一般把社会管理理解为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大政府职能之一。虽然社会管理本是政府职能的重要组成部分,但是广义上的社会管理又限于政府的社会管理职能,它还包括其他主体以及社会自身的管理。

社会管理理念先后经历了控制思想、社会规管思想和社会管理理论的演变过程。随着经济发展和社会转型,当前的中国正处于社会转型的震荡期,社会发展同时进入利益矛盾“凸显期”和突发事件“频发期”。整个社会结构、社会组织形式、社会价值理念等发生深刻变化,原有的权力高度集中、政府统管一切的社会管理方式已不能适应新的现实要求。如何形成具有中国特色的社会管理理论,创新社会管理体制,构建与发展社会主义市场经济相适应的社会管理新格局,从而实现社会和谐稳定,既是政府面临的重大挑战,也是民众关心的现实问题。

在我们这样一个处于快速发展时期的发展中大国,发生一些社会矛盾和问题是难以避免的。必须从源头上主动解决问题、减少矛盾,把社会管理的关口前移,不断增强工作的前瞻性、主动性、有效性。许多社会矛盾是在改革发展过程中产生的,也要靠改革发展去解决。一个社会诸多问题的出现是不以人的意志为转移的,是社会发展与社会管理不同步导致的一种客观存在。2005年,国家领导人第一次提出“社会管理”的概念和要求。2011年,中央党校主办“省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班”,一致强调:在我们这样一个有13亿多人口、经济社会快速发展的国家,社会管理任务更为艰巨繁重。针对当前社会管理中的突出问题,要加强和创新社会管理,扎扎实实提高社会管理科学化水平。这是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是维护广大人民群众最根本利益的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求,对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

社会管理就是创造存在。社会管理既可以创造体现社会发展进步、公正合理、文明理性的存在,也可以使社会表现为非合理非理性、矛盾积累冲突对抗的存在。创造怎样的存在,取决于社会管理者们集体的价值认同取向和行为规范。新时期的社会管理,其第一要义和首要前提应是立足公平正义、维护群众的合法权益。提高人民普遍的生活满意度和幸福感。这是社会管理的应有之义,也是良好社会管理的最高追求。

理论的创建在于它的前瞻性,以指导实践为目的。社会管理的理论来源于实际又高于实际,理论不能只是对实际的描述,还应研究社会管理的发展规律和理想状态,从而制定一个标准,这种标准和实际之间通常有差距,过大的差距之中就隐藏着问题,找出问题、采取措施、加以解决就意味着社会管理水平和执政能力的提高。

社会管理理论的意义就在于,首先使社会管理者、特别是负有领导责任的社会管理者们能够具备明确的社会管理意识。进而在这一前提下,选择符合时代性要求的社会管理目的、符合合理性和科学性的社会管理理念,才能普遍性地加强和创新社会管理的有效措施、公共政策、运作模式等,从而能够形成合理的、科学的社会管理体制。

由于社会管理涉及社会的方方面面,容易被误认为太“泛”、太“杂”。其实社会管理最主要的特征就是综合性和系统性。若是只重视各领域的管理规律,不重视社会总体的规律与现状,则难以从社会整体的角度系统而深入地促进各领域、各地区协调的发展。

基于此,针对当前“社会管理”的新热点,编写了“新时期社会管理系列”丛书。这套丛书共有五个单册,主要介绍社会管理的一般理论、探索加强和创新社会管理理论与实践、透析中国目前基层社会管理的现状、综合中国当前的一些经典案例与启示、借鉴境外国家和地区行之有效的管理制度和公共政策。

《社会管理概述》

社会管理是管理学的范畴。社会管理学既是一门系统地研究社会管理活动基本规律和一般方法的新兴学科,又是一门涉及社会学、心理学、管理学等学科的综合性、应用型社会科学。要想深入了解事物的本质,首先需要掌握的是其相关的基础知识。管理学主要研究如何通过合理的组织和配置人、财、物等因素,提高生产力水平、优化生产关系的一门综合性的学科。这些理论是在管理实践中,人们用很简练的方式总结出很多深刻的原理和定律。

《社会管理学概述》从简明与实用出发,扼要地介绍了社会管理学的基本范畴、基本理论和研究方法。同时针对当代的社会问题和现象也给予了归纳剖析。

《新时期社会管理总论》

创新社会管理是指在现有社会管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会的发展态势,尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范,研究并运用新的社会管理理念、知识、技术、方法和机制等,对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改造、改进和改革,建构新的社会管理机制和制度,以实现社会管理新目标的活动或者这些活动的过程。管理内容创新是社会管理创新的重点。创新社会管理模式,必须创新管理内容,厘清管理领域,强化社会公共事务的管理,有效调处社会矛盾,维护各方各类群体的正当权益。

《中国基层社会管理改革与实践》

社会管理的目标是为广大人民群众提供高质量的、有效的管理和服 务,所以,社会管理一定不是高高在上的,而是与基层老百姓的生活密切联系在一起的。基层社会管理水平如何,决定着整体社会管理的质量和效率。因此,基层社会管理是整体社会管理的基础。

当前,我国大量社会需求来源于基层、大量社会问题产生在基层、大量社会矛盾根源在基层,这对基层社会管理和服务提出了更高要求。如果说社会管理的基层工作是“下”,而社会管理的顶层设计是“上”,那么社会管理的改革创新就应该“上下配合、整体联动”。只有重心下移、关口前移,将人力、物力、财力投到基层,做好基层社会管理和服务工作,才能从源头上化解各种矛盾。加强基层社会管理和服务,是加强和创新社会管理的基础工程。基层稳定,整个社会才能稳定。基层发展,整个社会才能发展。只有搞好基层社会管理和服务,社会管理的大厦才具有扎实的根基。

本册从我国基层社会管理的历史与现状、城乡社区、基层党组织、基层政法、基层社会组织及人民团体几个领域展开,深入而细致地透析基层社会管理的方方面面。

《我国新时期社会管理创新实例与启示》

社会管理是一门实践性很强的学科,所以,必须理论联系实际,才能真正推陈出新。以往管理科学只注重正面的理论及方法的阐述,对于如何防范和解决问题则论及甚少。

本册以加强和创新社会管理的八个必须为线索,结合新中国 60 多年来社会管理的经验与启示;遴选最新的各地加强和创新社会管理先进典型,展现、交流地方社会管理创新经验,研究和探索省市县社会管理创新规律,从而推进我国在当前历史条件下的社会管理创新实践。

《部分国家和地区社会管理经验与启示》

在西方发达国家,为维护社会稳定、促使社会发展,政府不断调整和完善社会管理方式,长期以来积累了丰富的社会管理经验,形成了比较成熟的社会管理理论。他们的社会管理往往以“社会行政”或“社会政策”的名称出现。

我国改革开放 30 多年以来,在建设市场经济方面,吸收借鉴了不少国外成果,而在社会管理方面,借鉴之处却相对较少。因此,汲取国外社会管理的成果和经验,完善我国现行社会管理方式,扎扎实实提高社会管理科学化水平成为不可或缺的课题。

本册以部分主要发达国家和地区为主,将其管理制度、保障制度、公共政策等逐一分析比较,展现其管理模,以有助于我国社会管理加强与创新。当然,西方国家在社会管理方面的探索,皆以西方资本主义国情为主,我国仅能吸收其中某些共性的规律。

借鉴国外成果,并非特指某些发达国家的管理模式,发展中国家也有不少成功的经验。就此,本册还列举了传统的“金砖四国”在社会管理方面取得的积极成果。

总结推广我国社会管理成功经验,借鉴国外社会管理有益成果,是推动中国特色社会主义社会管理体系自我完善和发展的有效路径,同时也是当前所有参与社会管理的管理者必修之课。

本套丛书试图将社会管理一般理论规律与实际问题相结合,视野力图涵盖社会管理上上下下。以供广大党员干部学习交流,但由于编写水平有限,难免有疏漏、谬误之处,还冀各界贤达匡扶指正!

编 者



目

录

CONTENTS

概 述	1
第一节 发达国家社会管理综述	1
第二节 新兴经济体大国社会管理综述	5
第三节 东亚及东南亚发达国家和地区社会管理综述	9
第一章 发达国家和地区社会管理制度	15
第一节 美国社会管理制度	15
第二节 英国社会管理制度	31
第三节 日本社会管理制度	39
第四节 香港社会管理制度	45
第二章 发达国家政府改革的战略与策略	55
第一节 走向“新社会管理”	56
第二节 英美澳新的政府改革	62
第三节 法德的政府改革	85
第四节 日韩新的政府改革	91
第五节 发达国家政府改革的借鉴与启示	100



第三章	国外社会保障管理体制之比较	107
第一节	国外社会保障管理体制的类型划分	107
第二节	国外社会保障管理体制的实践模式评价	108
第三节	国外社会保障管理体制对我国的启示	112
第四章	国外养老保障的政策	116
第一节	美国的养老保障政策	116
第二节	日、德农村社会养老保险制度	131
第三节	新加坡、印度的养老保障	136
第四节	国外养老保障政策的启示与借鉴	143
第五章	部分国家的住房制度与政策	147
第一节	美国的住房政策与措施	147
第二节	英国的住房政策	155
第三节	德国的住房政策	165
第四节	法国的住房政策与措施	182
第五节	日本的住房政策与措施	187
第六节	新加坡的住房政策与措施	191
第六章	国外非营利组织参与社会管理的形式	199
第一节	非营利组织参与社会管理的主要特点	199
第二节	非营利组织在社会管理中的重要作用	200
第三节	非营利组织与国家合作共同参与 社会管理的方式	206



第七章	发展中国家的反贫措施	210
第一节	巴西的贫困状况与反贫困举措	210
第二节	马来西亚的贫困问题与反贫困举措	219
第三节	印度反贫困措施及特色组织	225
第四节	发展中国家反贫政策的启示与借鉴	229
第八章	国外针对中小企业的相关政策	233
第一节	国外中小企业的财政政策	233
第二节	促进中小企业发展的税收政策	237
第三节	美、日中小企业的政策比较	250
主要参考文献		257



概述

第一节 发达国家社会管理综述

20 世纪后半期以来，在新技术革命的推动下，经济全球化迅速发展，“信息革命”日趋成熟并广泛渗入到国民经济和社会生活的各个领域，美国、德国等西方国家在社会管理方面进行了改革和梳理，其所具有的组织社会、化解社会矛盾、促进社会公平、实现社会稳定的实际功能，以及促使政府和社会运行更有效率的趋势引起我们的关注与思考。社会管理的变化发展与一个国家的经济发展阶段和特定的历史条件状况密切相关，西方国家社会管理的发展演变与资本主义市场经济的建立和发展是相伴随的，它们从强化政府的社会管理和公共服务职责、转变传统的政府管理模式、优化财政结构、完善公民参与机制等方面皆形成了自己的特色。

社会管理是美国政府的主要职能，美国联邦政府在社会保障、社会保险、医疗卫生、退伍军人安置等社会发展项目领域的投入巨大，总计占整个政府开支的一半以上，许多家庭接受福利救助，大量政府资金用于中低收入阶层的食品、衣物、住宅、保险和福利。美国政府为了解决社会问题、化解社会矛盾和满足社会需求，在税收、医疗卫生、教育就业、居住条件、救济保障、社会服务、劳资关系等各方面，改革创新政府社会管理制度机制，广泛依赖非政府组织，如非营利社会服务与救济机构、慈善基金会、志愿者组织、教会、传媒等，来共同处理劳资、种族、贫富等社会公共问题。



美国社会管理的一个特点是注重非营利组织和私人在社会管理当中的重要作用。在许多其他国家由政府提供的服务，在美国却由非营利组织和私人提供。根据美国法律，其非营利组织包括 150 多种类型，覆盖的领域有：文化、艺术、娱乐、教育、研究、卫生、医院、托老院、托儿所以及其他卫生机构；社会服务、残疾人救济、难民救济、环境保护和动物保护；经济、社会和社区发展；住宅、就业和就业培训；公民倡导组织；法律服务、慈善、宗教组织、专业或行业组织，等等。在美国，非营利组织及其服务在全部社会服务中的比例相当高，几乎占有所有社会服务的一半，甚至更高。美国的社会发展支出占公共支出的比重巨大，广开社会发展资金来源。美国政府所有福利项目几乎占去了其政府财政开支的一半。对于帮助政府提供服务的非营利组织，政府也直接或间接支持这些非政府的服务机构提供各类社会服务。

随着社会的发展，社会问题日益复杂，社会需求不断增大，政府无力顾及由于快速而多元的移民所造成的众多社会问题和公共事务，仅靠政府的力量不能满足公众日益增长的公共产品和公共服务需求。因此，美国非政府组织在社会管理中发挥了重要作用，并得到了政府的认可和鼓励。美国政府采取多种措施大力支持非政府组织的发展，鼓励非政府组织参与社会管理和公共事务，主要方式包括：建立健全促进非政府组织发展的法律法规体系，通过免税或减税支持非政府组织开展公共事务，通过政府资金直接补贴非政府组织，通过对使用非政府组织提供服务的个人补贴、税收返还等对非政府组织提供间接支持。

在美国，政府与非政府组织在管理社会公共事务中建立了良好的合作关系，政府依赖于非政府组织去执行卫生、教育和福利服务等人类服务项目，政府很大一部分的卫生、教育、福利服务基金都是通过非政府组织来执行落实。在许多其他国家由政府提供的服务，在美国却由非营利组织和私人提供，美国非政府组织经营着大部分的社会部门，非政府组织所提供的社会公共服务在全部公共服务中

的比例相当高，渗入到社会生活的方方面面。

在英国，政府社会管理各部门分别设立社会政策制定机构和政策执行机构，并将社会管理政策的具体执行交由私营部门和非政府组织来承担，政府主要扮演社会管理的“掌舵”角色。这种社会管理决策与执行分离的措施大大减轻了政府高级官员和政府社会管理机构的负担，使其能够拥有更多的精力从事社会管理方针政策的制定和公共服务项目的规划。同时，引入私营部门的顾客理念，将公众作为购买公共产品和公共服务的顾客来看待，出台公共服务承诺，以为顾客提供物美价廉和丰富多样的公共产品和公共服务为目标，不断改进社会管理的理念和方式，从而树立顾客导向的社会管理理念。

英国政府提出建立“小政府、大社会”政策，改变传统的公共部门对社会的集权管理方式，通过市场化和社会化大幅压缩政府所承担的社会管理职能，推动公共服务和公共产品的提供职能向民间的转移。20世纪90年代以来，英国实施了“私人筹资主动行动”，政府部门负责制订社会管理的政策和计划，并购买私营部门提供的公共产品和公共服务，1997年英国首相布莱尔在财政部设置了私人筹资主动行动专门机构。在社会管理过程中引入招投标等市场化的竞争机制，私营部门可以通过竞争招标，承担公共服务项目的规划设计、资金筹集、建设运营等政府职能。如将住房、医疗、养老等福利项目市场化，将其交由私营部门经营管理，政府只负责制定规则和实施监管。同时，放松管制，减少对市场准入的限制，打破国家对公共事业垄断的局面，引入市场机制促进竞争。这样进一步促进了公共部门与私人部门在社会管理过程中的合作，筹集了公共服务资金，有效缓解了政府公共支出的财政压力，同时对政府提高公共服务的质量和效能有很大的作用。

英国政府运用绩效管理技术改革政府社会管理的预算制度，通过精简合并政府社会管理机构，裁减政府社会管理工作人员，实现政府社会管理机构内部资源的合理分配，降低政府社会管理机构的



经常性开支。提高政府财政公共支出的有效性，加强公共事业项目的投资规划，建立项目评估和审议机制，加强对预算执行的监督，实行绩效预算制度，包括支出控制预算、选择性方案评估以及支出转移规制等，推动了英国政府预算制度实现从投入预算向产出预算的转变。1999年布莱尔政府出台《政府现代化白皮书》，2003年实施“全面绩效评估”（CPA）考核政府绩效，并建立了问责机制，加强对业务主管机关的问责，确保公共服务提供的高效率和高质量。

而法国发挥国家的再分配职能，缩小贫富差距，保证经济增长的动力机制和社会公正的平衡机制同时发挥作用。法国、德国等充分发挥市场竞争的动力作用提高经济效益。同时，注意发挥国家职能，通过宏观调控制度、财产转移支付、社会保障制度、税收制度等手段，对国民收入分配制度进行了重大调整，基本做到了初次分配注重效益、二次分配兼顾平等。

瑞典也设立专门职位和部门监督政府工作及解决民众与政府之间的争端。瑞典、丹麦等国设立了议会监督官，对行政管理机关及其官员渎职行为进行调查、监督和纠正，并对民众与行政机关的争议进行调解和仲裁。

在芬兰，国家通过立法确保公民对政府事务的知情权和监督权，加大公务员立法力度。芬兰《政府活动公开法》规定，政府记录必须公开，除法律另有规定外，公众有权获得任何政府文件。

新加坡政府通过培植共同价值观以提高社会凝聚力。

瑞典、芬兰、德国、法国等北欧、西欧国家是现代社会保障制度的发源地，已形成了覆盖广、层次高、功能多的社会保障体系，基本覆盖了全体社会成员。如社会保障制度比较完备的德国，其社会福利开支已占GDP的32.6%（2003年），人均福利开支达8416欧元，覆盖了90%的居民。



第二节 新兴经济体大国社会管理综述

俄罗斯于20世纪90年代初启动的制度转型，彻底改变了原苏联高度集权的全能主义国家治理模式，并促使政府、市场与社会各自内部的制度结构以及三者之间的耦合关系发生了剧烈重构。全能主义国家治理模式虽然一度对其社会经济发展有过积极作用，但随着社会经济深入推进其固有的弊端凸现出来。当全能主义国家治理模式解体之后，现代国家治理模式的构建就提上议事日程。虽然俄罗斯的国家治理模式进行了长时间的边际性调整，但只有到普京执政以后，俄罗斯的国家治理模式的重大调整才取得显著成效。

俄罗斯社会管理模式呈演进式，大致可以划分为四个阶段：第一阶段从1917年至1951年，这是全能主义国家治理模式形成阶段，它以超强国家和不存在市场和公民社会为特征。第二阶段从1952年至1992年，这是对国家治理模式进行边际性调整的阶段，虽然试图引入商品货币关系，建立公民社会，但效果很差。第三阶段则是叶利钦对国家治理模式进行根本性的摧毁阶段，这一阶段虽然摧毁了全能主义的国家治理模式，但却扭曲了现代社会管理模式。第四阶段是从1999年年底至今，在这一阶段，按照现代社会管理模式的要求重新调整国家、市场与公民的关系，逐步建立起符合俄罗斯国情的社会管理模式。

作为传统“金砖四国”（巴西、俄罗斯、印度和中国）的一个重要成员国——俄罗斯从具体国情出发，把握不同历史阶段社会发展的主要矛盾和主要问题。俄罗斯政府强调要把“市场经济+民主原则+俄罗斯现实”作为俄罗斯的发展道路。注重一手抓经济发展、改善民生；一手解决突出的社会问题，加强国家对政治、经济、社会领域的调控，以建设“公民社会”为目标，采取综合措施，竭力弥合社会裂痕。

现今俄罗斯的社会福利政策包括：