

FUYANGLU

李明锦社会建设文论

俯仰录

关于书名。一则由《注视》而“俯仰”，彼呼此应，互为“姊妹”，亦寓递进。二则取乎仰观俯察，“俯而读之，仰而思之”诸义，并藉由此书此名，表达一腔俯仰天地、敬天爱人、且行且思、且思且行的匹夫情怀。三则特别感动于温家宝总理的诗作《仰望星空》，感动于温总理此作前的题记：“一个民族有一些关注天空的人，他们才有希望；一个民族只是关心脚下的事情，那是没有未来的。我们的民族是大有希望的民族。”恭取其深意，敬求其大境自勉之，故名也。



李明锦著



中国社会科学出版社

FUYANGLU

李明锦社会建设文论

【俯仰录】

关于书名。一则由《注视》而“俯仰”，彼呼此应，互为“姊妹”，亦寓递进。二则取乎仰观俯察，“俯而读之，仰而思之”诸义，并藉由此书此名，表达一腔俯仰天地、敬天爱人，且行且思、且思且行的匹夫情怀。三则特别感动于温家宝总理的诗作《仰望星空》，感动于温总理此作前的题记：“一个民族有一些关注天空的人，他们才有希望，一个民族只是关心脚下的事情，那是没有未来的。我们的民族是大有希望的民族。”恭取其深意，敬求其大境自勉之，故名也。



李明锦著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俯仰录: 李明锦社会建设文论/李明锦著. —北京: 中国
社会出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2683 - 0

I. 俯… II. 李… III. 社会主义建设模式—中国—文集
IV. D616 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 095388 号

书 名: 俯仰录: 李明锦社会建设文论

著 者: 李明锦

责任编辑: 李春园 于红漫

出版发行: 中国社会科学出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 **电传:** (010)66051713

编辑部: (010)66060097

网 址: www. shcbs. com. cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 16. 75

字 数: 271 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

筑就多元平台 写就精彩人生

——李明锦数栖多个领域耕耘有成

金 月

记者日前从有关方面获悉，淮安市军干所书记、所长李明锦今年以来连获殊荣：在带领本单位荣获全国“和谐军休家园”光荣称号的同时，报告文学《向着光明歌唱》、散文《玉兰花又开》分别收入了纪念改革开放30周年报告文学丛书《谁持彩练当空舞——来自江苏三十年的报告》、《中国作家选集》；连续第四次获得哲学社会科学优秀成果政府奖；当选淮安市优秀哲学社会科学工作者。这是李明锦本职工作之余辛勤耕耘于理论研究、文学创作、新闻媒体和民间组织的又一成果。正因在多个领域的突出成就，其个人词条近年相继收入了《中国学术大百科全书》、《中华文艺家大辞典》（作家卷）等典籍，先进事迹收入《江苏民政风范录》。

李明锦1990年起涉足理论研究，主要研究方向为社会保障、社会管理、社会建设，研究成果颇为丰硕，已在《人民日报》、《经济日报》、《光明日报》、《瞭望》、《中国党政干部论坛》等省以上报刊发表理论文章近百篇，20多项研究成果在全国和省、市获奖。主要论文和代表作有：《摆正和处理好我国社会保障建设中的若干关系》、《我国城市贫困群体解析》、《加快我国城市反贫困的调适与转变》、《环球同此凉热——当今国际重大突发灾害救助的新特点》、《领导干部选拔任用中的“体内化”现象》、《新时期民政工作若干基本问题探讨》等。理论成果和学术成就主要表现在：较早提出了要摆正和处理好我国社会保障建设中的城与乡、远与近、特殊与一般、中国特色与国际惯例等“八大关系”；较早提出了要尽快建立健全我国城乡居民最低生活保障制度，及时对我国城市贫困群体的现状、成因及其救助问题作出了宏观透视和全面解析，系列论文引起较大关注和反响，《中国改革

报》理论版“权威解惑”专栏加编者按分期推出其关于我国城市贫困问题的万言论文；及时、宏观分析研究了对我国城市贫困问题的几个认识误区、我国防灾救灾之缺失、当今国际重大突发灾害救助新特点；较早关注并大胆提出了我国领导干部选拔任用中的“体内化”问题，新华社内参两度刊发其关于我国干部制度改革的研究成果；较早提出了要充分认识彩票在我国经济社会发展中的多元作用，对我国彩票业现状与未来作出了前瞻性的论述；较早对新时期民政工作若干基本问题进行了探讨，及时就民政工作的一些理论与实务系统地提出了自己的见解、观点、建议，诸多成果和建言被采纳、运用、施行。

李明锦1980年始习写作，1990年开始大量发表文学作品，迄今已在《人民日报》等省以上报刊发表各类作品近百万字，有20余篇收入中国作协创研部等选编的多种文学作品选本，《读者》、《青年文摘》、《杂文选刊》等报刊多次选载其作品，散文《心灵的去处》、《湖·鸥·人》和报告文学《圣地忧思录》等作品10余次在全国获奖，散文集《注视》获“中山图书奖”。

李明锦早在20多年前就与媒体结缘，服役期间即有省级新闻单位从业经历，此后一直是多家媒体的特约记者和专栏作者。近年来，李明锦结合本职工作，在多方支持下，携手强势媒体，策划创办了市内乃至省内报界第一家“公益慈善”专刊、第一家“社会建设”专刊，并操刀执掌主要编务，热诚为公益慈善和社会建设事业鼓与呼，赢得多方关注和肯定，受到读者欢迎和好评。

李明锦以自己的方式关注非政府组织的成长与发展，多年前即领衔创办了市内、省内第一家集社会事务和社会管理理论研究与实务运作于一身的民间组织，并以此为平台，重点对包括社会事务、社会管理在内的社会建设给予了前瞻性的关注、宣传、推介。

对于自己何以孜孜以求耕耘于多个领域，李明锦在数年前致一位敬重有加的长者信中给出了答案：“草根晚生，偏居一隅，位卑官微，才疏学浅。业余数栖于理论研究、文学创作、新闻媒体和民间组织，非求大名大利、大富大贵，意在构建多元平台，丰富生活，拓展空间，激发潜能，砥砺人生，实现自我，建功社会，作用家国。”李明锦以其行其为其言其志写下了精彩注解，同时也赢得了应有肯定和褒奖——光荣当选为中共淮安市第五次党

代会代表，荣获淮安市首届“十佳退伍军人”、江苏省民政系统先进工作者等荣誉称号，多家报刊、电视台宣传报道了其事迹和成就。

（原载 2008 年 11 月 30 日《淮海晚报》，收入本书时作者有所改动）

目 录

代 序

筑就多元平台 写就精彩人生	(1)
---------------------	-----

社会保障篇

摆正和处理好我国社会保障建设中的若干关系	(3)
我国城市贫困群体解析	(9)
我国社会保障发展的新态势	(19)
加快我国城市反贫困的调适与转变	(26)
对我国城市贫困问题的几个认识误区	(34)
欠发达地区农村社会保障重点何在	(37)
切实把最低生活保障网充分撑开张大	(41)
着眼健全社会保障体系 加快完善最低保障制度	(48)
我国彩票业的“蛋糕”可以做大吗	(52)
“彩市”何以出彩	(58)
“国彩”，弹指十年成大器	(63)
慈善“常州现象”及其对慈善工作的启示	(71)
农村社会养老保险工作中的“冷热现象”	(78)
欠发达地区农村社会养老保险工作的有利因素	(81)
正视和解决我国社会救助中的“六低问题”	(84)
筑起呵护贫困群体的“最后一道防线”	(91)

社会管理篇

环球同此凉热	(101)
我国应对汶川震灾“十大亮点”	(107)
从遭遇非典看我国防灾减灾之缺失	(114)
公共突发事件呼唤六种人走上舆论宣传前台	(118)
遭遇非典凸显需要加强六方面宣传教育	(122)
建立和实施村民代表会议制度情况的调查和思考	(126)
充分发挥烈士陵园在精神文明建设中的阵地作用	(134)
连宋大陆祭陵祭祖对我国殡葬改革的启示	(138)
走出殡葬改革的四个“盲区”	(143)
“五二五”特大风暴灾害启示录	(146)
大旱警示录	(151)
赈灾捐赠启示录	(156)

民政管窥篇

加快全面转型 建构现代民政	(165)
“五个统筹发展”背景下的民政工作	(170)
新时期民政工作面临的新形势	(175)
进一步扶持和推进苏北民政工作大发展的思考	(178)
加快发展淮安民政事业的建议	(183)
充分发挥民政部门在下岗职工基本生活保障和再就业中的 作用	(186)
当前退伍两用人才输出中的问题与对策	(192)
创建全国“和谐军休家园”的实践和体会	(195)
努力解决影响和制约民政工作发展的几个关键问题	(200)
适应经济社会发展时代要求 全面提升民政两个服务水平	(202)

政务建设篇

领导干部选拔任用中的“体内化”现象	(209)
把干部制度改革举措真正落实到位	(213)
干部选拔任用公示中的问题与对策	(219)
准确把握角色定位 竭诚发挥参谋作用	(222)
融情寓爱鼓与呼	(226)
着眼“五度”求质量 增强责任求作为	(231)
携手强势媒体 精办部门专刊	(235)
强化五个必须 深化政务公开	(239)
把扶贫点建成帮扶单位的多功能基地	(242)
淮安市贫困群体帮扶工作调查与思考	(245)

后 记

从《注视》到《俯仰录》	(256)
-------------------	-------

社会 保障 篇

摆正和处理好我国社会保障建设中的若干关系

随着我国社会主义市场经济体制的加速建立，尽快构建和完善与其相适应的社会保障制度与体系，已成为当务之急。而在逐步构建和完善社会保障制度与体系中，必须从中国国情和现阶段社会保障的发展现状出发，充分考虑诸方面因素和条件，摆正和处理好其间的多重关系，全面、综合、渐进地推进社会保障建设，以保证其积极、稳妥、健康地向前发展。

从我国社会保障建设的发展轨迹及其趋势来看，从我国社会保障建设的总体设计方案及其目标来看，从当前社会保障制度建设中的成绩与问题来看，我认为，正处于转型期的我国社会保障建设，应当充分注意摆正和处理好以下几个关系。

——城与乡的关系

中国的国情，决定了我国现阶段乃至今后相当长的时间内，城乡社会保障不可能走完全一体化、一致化的路，而必须从城乡的现状和特点出发，宏观上整体设计，统一规划；微观上城乡有别，各成体系；操作上城乡并重，同步推进。在理解和把握整体设计、统一规划和城乡有别、各成体系的关系上，要把城乡社会保障建设有机地统一起来，而不是截然割裂开来，更不能重城轻乡、厚城薄乡、先城后乡。否则，我国社会保障建设城乡两翼中的一翼就会失去支撑，整个社会保障制度与体系，将不可避免地出现失衡现象，也就无法协调、均衡、健康地发展。完全可以说，如果忽略了农村社会保障的充分发育、发展，我国的社会保障制度与体系建设，肯定是失策的、失败的。因此，当前尤其要注意解决事实上已经不同程度存在的重城轻乡的倾向，把农村和十亿农民的社会保障问题，摆上与城市和职工、居民社会保障同等重要的位置，使本来基础就差、起点就低、起步就晚、发展就慢的农村

社会保障，与城市、城镇社会保障同步发展，齐头并进，扭转其长期以来的滞后局面，避免城乡社会保障在推进过程中出现新的不平衡，拉开更大的差距；避免农村社会保障在经济发展中慢半拍，走弯路，走回头路。

——传统与新型的关系

通过近五十年的探索和努力，我国社会保障建设基本上初成体系，已经形成了一整套的法律法规和政策、制度、规定，并在保障人民群众基本生活权益，促进社会稳定和经济建设中，发挥了不可低估的巨大作用。但是，我们也应当看到，这些传统意义上的社会保障，不可避免地带有计划经济的浓厚色彩，明显带有历史的烙印和时代的局限性，已越来越不适应社会主义市场经济体制的需要，并且正在受到越来越大的冲击。建立现代的新型社会保障制度和体系已成为必然选择。这就要求我们，必须摆正和处理好传统社会保障与现代新型社会保障的关系。一方面，要继承和发扬传统社会保障中的一些被实践检验和证明了的正确的、优秀的东西，并加以巩固、完善、提高，保持其法规、政策、制度的稳定性、连续性。如传统的优待抚恤制度、五保供养制度等。另一方面，要敢于突破和改革，打破一些传统模式和旧的框框，有些领域和方面还要勇于另起炉灶，建立起与市场经济相适应的全新的现代社会保障制度。如改革传统的救灾救济制度，在救灾中实行分级管理、分级负担；在救济中实行城乡居民最低生活保障制度，使之法规化、制度化、规范化，克服其无序性、随意性。如建立城乡社会养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度等。总之，要从国情和实际情况出发，既尽可能保持传统社会保障的优势方面，保持其稳定性、连续性，又要改革创新，新旧结合，传统与现代有机嫁接，取长补短，进而建立和完善整个社会保障制度和体系。

——统与分的关系

中国幅员之大，人口之多，各地情况之千差万别，以及长期存在的城乡差别、工农差别、地区差别，决定了包括社会保障在内的各项事业必须既统又分。社会保障建设中的所谓“统”，就是要在全国范围内，从宏观上统一

设计、规划，统一政策、规定，统一管理机构，统一其改革与发展进程和时间表。社会保障建设中的所谓“分”，就是在大思路、大方向、大目标以及其他大的方面统一的前提下，从实际情况出发，实事求是，量力而行，允许区别对待，允许存在差异。如地区间的社会保障水平问题，就不可能一刀切，也是一刀切不了的。以城乡居民最低生活保障线为例，不仅省级之间、地市级之间难统，就是县级乃至乡镇一级，都应随当地经济社会发展水平而定。但不管统也好分也好，统应处于主导和支配地位，分是处于次要和从属地位的。统的力度应加大，统的步伐应加快；而分则要适当、适度、适宜，统中有分，分从统来。比如社会保障的统管机构就不能分，必须全国统一，否则必然职能交叉，机构重叠，政出多门，利益冲突。

——远与近的关系

社会保障制度建设首先必须高瞻远瞩，从长计议，使其具有明确的前瞻性和必要的超前性，否则，就会带来急功近利、避重就轻、避难就易的短视行为、短期行为，就会走弯路、走回头路，这就是其“远”的意义所在。而社会保障建设的“近”，就是必须立足当前，不超越现实可能，在现有条件下，最大可能地考虑到社会各方面的负载能力和人们的心理承受能力，弱化新型社会保障制度的冲击力。如农村社会养老保险问题，从长远说，必须把其作为农村社会保障的主体工程来抓，但在当前广大农民群众还没有充分认识的情况下，就必须坚持自愿原则，不靠行政手段，不搞强迫命令，既积极又稳妥地向前推进。再如医疗改革问题，从长远说，要建立起兼顾国家、医院、个人等多方面利益的新机制，但在目前情况下，必须保持公费医疗的相对稳定，保证绝大多数职工基本医疗需要，否则，必然引起群众对医改的不适和逆反心理。

——发展与管理的关系

近年来，我国在经济发展成功实现软着陆的过程中，社会保障改革也迈出了实质性的步伐，在社会养老保险、失业救济、医疗改革、最低生活保障等方面取得了巨大成就。社会保障的领域拓宽了，社会保障的功能强化了，

社会保障的覆盖面加大了，社会保障的整体水平提高了。

随着社会保障制度改革与发展步伐的日益加快，对其管理工作提出了全新的和更高的要求，社会保障管理制度不全、措施不力的问题日益暴露出来，以致发展与管理出现了一定程度的脱节，直接影响了社会保障的健康发展。如城、乡两块养老保险基金的保值、增值，随银行利率的大幅下调出现了新情况新问题；违规放贷、挪用现象十分严重，给数以亿万计的投保对象养老金兑现带来了很大风险。因此，在社会保障建设中，必须重视处理好发展与管理的关系，一手抓发展，一手抓管理，发展与管理两手都要硬，以发展带管理，以管理促发展。当前尤其要强调对数以百亿计、千亿计的社会保障基金和经费的管理，确保其安全无风险，切实维护和保障广大人民群众的基本生活、医疗、救济等权益。

——特殊与一般的关系

从我国社会保障包括的内容来看，其中的一些社会保障，因其面向特殊的对象和群体，而又充分体现了我国社会主义制度的优越性，具有较强的政治性，因此可视为特殊的社会保障。除此以外，其余则可视为一般的社会保障。如革命伤残军人、革命烈士家属、老红军、老复员军人、现役军人家属等优抚对象的优待抚恤，退役军人的转业、退伍安置，农村五保对象供养，农村老党员的救济补助等，就是特殊意义上的社会保障。特殊社会保障毫无疑问应当优先于一般的社会保障，必须给予政策倾斜和照顾，应当给予这些特殊保障对象和群体以特殊的政治、社会地位和经济待遇，在任何情况下都应使其享有比一般保障对象更为优厚的社会保障待遇。我国社会保障建设必须兼顾特殊和一般这二者关系，不仅不能影响、削弱而且还必须强化特殊保障对象的利益和权益。如对优抚对象来说，除让他们与其他对象和群体同等享受一般的养老、医疗失业、救济等保障，还应给予他们双重待遇，继续享受政府给予的优待抚恤，以保证其基本生活水平不低于或略高于当地群众的平均生活及平均社会保障水平。

——发达与欠发达地区的关系

一个地区的经济发展状况，决定了其社会保障水平。从我国社会保障的现状来看，发达地区的社会保障建设基础一般好于欠发达地区，两者的社会保障水平也有一定甚至较大的差距。在这种情况下，我国社会保障建设，更应摆正和处理好这两者的关系。在指导思想和长远目标上，立足于逐步建立起全国基本趋同和大体一致的新型社会保障制度与体系，使发达与欠发达地区人民群众在共同富裕、共同奔小康的基础上，充分享受同等的社会保障。但在实际推进和操作过程中，必须区别对待。一方面，欠发达地区应当努力创造条件，跟上国家整个社会保障改革与发展的总体进程，在新的起点上与发达地区保持同步推进的势头，而不能畏难不前，坐失机遇。另一方面，中央和各地应通盘考虑到两者的情况，在政策上、资金上给予欠发达地区支持和帮助。比如在建立城乡居民最低生活保障制度方面，中央和地方财政可以考虑建立不同层次的专项调剂金，给予欠发达地区以适当的资金补助，以缓解其财力严重不足的矛盾。江苏省在实施城市居民最低生活保障制度中，省级财政就给予了苏北一些欠发达地区必要的资金支持，使苏北这些地区与全省同步甚至早于苏南发达地区建立起了这一新型社会保障制度，摆正和处理好了两者间的关系，促进了两者社会保障建设的同步发展，提高了全省社会保障整体水平。

——中国特色与国际惯例的关系

中国特色的社会主义市场经济不是关门经济，中国特色的社会保障也不是关门保障，必须与国际惯例接轨。比如我们对贫困的界定问题，对失业的界定问题等，就应当遵循国际通用的准则。比如在贫困救济方面，就应当克服我国传统救济中的随意性、不规范性，采用国际通行的最低生活保障，依据我国及各地经济发展水平、物价指数、基本生活需要等综合因素，科学地、客观地确定出一个最低生活保障线，凡在保障线以下的社会成员，一律由政府给予最低生活保障。又比如我国农民的养老保险问题，就不宜采取国际上大多数国家的通行做法，而必须走有中国特色的自我储备积累式养老保

险路子，这样才能既兼顾国家、集体、个人三方面的利益，又从根本上解决农民养老问题。总之，在我国社会保障建设中，既要创造出有中国特色的路子和模式，又要吸取世界上其他国家这方面的经验和长处，尽可能与国际惯例接轨，高起点、高标准、高水平地建立起与市场经济相适应的现代新型社会保障制度和体系。

社会保障建设是一项非常重要、重大的综合性社会工程，摆正和处理好上述关系，需要多方努力，多管齐下，综合配套，精心实施。一要加快立法。尽早制定《社会保障法》及相关法律法规，是推进我国社会保障建设的根本举措。只有社会保障实现法制化，才能更好地摆正和处理好各方面的关系。二要加强研究。我们对社会保障的研究还很不够，而摆正和处理好各方面关系亟须理论上的指导。三要加大社会化程度。社会保障的社会化程度与其保障水平基本是成正比的，没有其社会化，也就没有其健全化、完善化。四要改进管理。坚持发展与管理并重的原则，用现代化手段实施规范化、制度化管理，扭转重发展轻管理和手段落后的局面。五要加强领导。由上而下建立社会保障的统管机构，加强宏观领导、指导、协调、调控能力，为社会保障建设提供强有力的组织保证。

1998年6月《中国改革报》“中国改革与发展论坛高级研讨会”优秀论文

2000年第3期《当代社会保障》