

Shehui Jiuzhu Guanli Gaige De Lilun Yu Shijian

徐州市民政福利事务事业发展系列研究

# 社会救助

## 管理改革的理论与实践

总主编 齐 飞

尹保华 关成席 〇 著



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

徐州市民政福利事务事业发展系列研究

# 社会救助

## 管理改革的理论与实践

总主编 齐 飞

尹保华 关成席 ○ 著



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

## 内 容 提 要

社会救助管理是社会建设的重要内容之一,也是当前加强和创新社会管理的重要领域,对国家安定和社会稳定起着十分重要的作用;作为一种制度性的安排,它不仅凸显了现代国家是社会救助的责任主体,也强调了政府应该提供公共服务的义务。现代社会科学发展理论、社会建设与社会管理理论、国家与社会理论、政府治理理论、社会角色理论等,是分析当代中国社会救助管理实践以及讨论社会救助管理改革的理论基础。

本书考察了当代中国的社会救助管理改革实践,总结了各个不同历史时期的经验,同时借鉴了国外一些国家和地区的实践经验,以期更好地完善我国社会救助管理工作。本书适合社会工作专业师生阅读,也适合社会救助管理的一线工作人员阅读使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

社会救助管理改革的理论与实践/尹保华,关成席  
著. —徐州:中国矿业大学出版社,2011.11

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1286 - 3

I. ①社… II. ①尹…②关… III. ①社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 222251 号

书 名 社会救助管理改革的理论与实践  
著 者 尹保华 关成席  
责任编辑 罗时嘉 侯 明  
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司  
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)  
营销热线 (0516)83885307 83884995  
出版服务 (0516)83885767 83884920  
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
印 刷 徐州市今日彩色印刷有限公司  
开 本 787×960 1/16 印张 18 字数 343 千字  
版次印次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷  
定 价 35.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 前言

当代中国的社会救助管理改革议题,是在经济社会发展的新形势下提出来的。改革开放以及社会主义市场经济体制的确立,使中国经济拥有了 30 多年的高速发展期,但同时社会贫富分化问题也日益严重,社会矛盾日益突出和复杂化。在这样的背景下,和谐社会建设的新目标逐渐被提上日程,其间,对社会弱势群体有关问题的处理也越来越成为新的挑战。关注和讨论社会救助领域的问题,改革社会救助管理及其服务,使之更加符合当代中国社会发展的需要,自然就成为一个极富理论研究价值和特定实践意义的问题。2007 年,党的十七大政治报告指出要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。社会建设作为中国社会主义现代化建设的目标之一,所涉及的领域十分广泛和复杂,同时又十分具体。其中,社会福利改革、社会保障建设、社会救助管理改革等领域的实践,都是其重要的方面。社会主义和谐社会是中国特色社会主义现代化建设的宏大的战略目标,社会建设则是战术部署和手段。从这一思路出发不难得出这样的认识:加快推进以改善民生为重点的社会建设目标的确立,更加凸显了社会救助管理改革的重要性、紧迫性和任务的艰巨性。总之,改革开放以来中国经济社会发展的现实,是讨论社会救助管理改革的基本社会背景。一方面,必须高度认识和充分评价中国经济社会发展取得的巨大成就;另一方面,也必须清醒地认识到继续发展过程中已经面临的许多严峻的问题。比如,从一些国家和地区的经验和教训来分析,所谓“中等收入陷阱”就是一个很有代表性的问题。在进行社会体制等全面改革的同时必须更加注重社会管理问题,创新与完善社会管理的理念、体制、形式与方法等。唯此路径,才能在经济发展的基础上,进一步保障和改善民生,促进社会公平正义。

社会救助管理作为社会管理的重要内容之一,对国家安定和社会稳定起着不可估量的作用。从本质上来说,社会救助管理使得国家弥补了“无法让所有社会成员都乐善好施”这样一种人类社会的缺憾。作为一种制度性的安排,它不仅凸显了现代国家是社会救助的责任主体,也强调了政府应该提供公共服务的义务。在现实的社会救助实践中,社会救助管理这一概念有广义和狭义两种理解。广义上,社会救助管理这一概念可理解为公共管理概念所衍生而来的有关社会救助方面的行政管理工作,包括法制建设、制度构建和组织架构等;管理职能的

主体是国家的行政管理部门；管理的对象是履行社会救助责任的或主动提供社会救助的社会团体及个人。狭义上，社会救助管理就是社会救助这一活动本身，即社会救助所涵盖的所有工作活动，包括过程性的和系统性的所有社会救助实务，如负责低保、低收入困难家庭救助、流浪人口的管理等专项救助和社会救助资金的管理和收付，社会救助信息平台的信息收集、整理、更新、维护等工作；管理职能的主体就是实施社会救助的单位和个人。同时，对“社会救助管理”还有特指意义上的理解，即针对“救助管理站”这个特定救助机构的理解——在这里，也可以使用“救助管理”的说法，即专门指称救助管理站的管理与服务等一系列工作，简单说就是救助管理站所有活动的总称。比如《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》规定，救助管理站必须按照特定的原则、程序、方法等实施其管理服务活动，它有特定的管理或服务对象和管理或服务内容。总之，救助管理站这一“行政——事业性”的特定活动主体，基于国家的有关法律、法规等所开展的管理及服务活动，都可以视作这种特定意义上的社会救助管理。这样说来，本书所谓的“社会救助管理”，实则包括了宏观层次和微观层次的双重含义。宏观层次包括广义和狭义的社会救助管理所指称的意思，微观层次即救助管理站意义上的特定理解。所以，本书对社会救助管理这个领域问题的研究，一方面从宏观层次上展开更广泛的思考和讨论，另一方面也从微观层次上进行经验研究和理论分析。

具体而言，本书的内容结构如下：第一章从当代中国社会转型、和谐社会建构与社会建设等方面讨论社会救助管理改革的基本背景；第二章着重对社会救助管理的概念进行释义；第三章论述社会救助管理改革的理论分析视角，主要包括社会发展理论、科学发展观与社会建设理论、“国家——社会”理论、政府治理理论、社会角色理论等；第四章、第五章分别研究中外历史上社会救助管理的经验借鉴问题；第六章以从收容遣送制度到救助管理制度的转变为例，分析救助管理制度的改革；第七章、第八章是在经验研究的基础上，讨论徐州市救助管理站的实践创新以及角色适应等问题；第九章分别对社会救助管理改革的一般性对策、具体性对策以及专门性对策进行探讨；第十章，从社会工作的角度讨论社会救助管理改革的进一步发展。

作者

2011年5月

## 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 前言 .....                    | 1   |
| 第一章 社会救助管理改革的基本背景 .....     | 1   |
| 一、社会转型与社会救助管理改革 .....       | 3   |
| 二、和谐社会建设与社会救助管理改革 .....     | 8   |
| 三、社会建设与社会救助管理改革 .....       | 15  |
| 第二章 社会救助管理的概念释义 .....       | 23  |
| 一、社会救助及其相关概念 .....          | 23  |
| 二、管理与公共管理的概念 .....          | 31  |
| 三、社会救助管理的内涵解读 .....         | 41  |
| 第三章 社会救助管理改革的理论分析视角 .....   | 44  |
| 一、社会发展理论 .....              | 44  |
| 二、科学发展观与社会建设理论 .....        | 52  |
| 三、“国家——社会”理论 .....          | 62  |
| 四、政府治理理论 .....              | 71  |
| 五、社会角色理论 .....              | 76  |
| 第四章 中国历史上社会救助管理的经验借鉴 .....  | 86  |
| 一、中国古代社会救助管理的经验借鉴 .....     | 86  |
| 二、中国近现代社会救助管理的经验借鉴 .....    | 104 |
| 三、“红色政权”时期社会救助管理的经验借鉴 ..... | 109 |
| 四、计划经济体制时期社会救助管理的经验借鉴 ..... | 113 |
| 第五章 西方国家社会救助管理的经验借鉴 .....   | 118 |
| 一、西方国家社会救助管理的思想基础 .....     | 118 |
| 二、西方国家社会救助管理的历史沿革 .....     | 119 |
| 三、当代西方国家的社会救助管理实践 .....     | 133 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 四、西方国家社会救助管理的发展趋势 .....         | 143 |
| 五、西方国家社会救助管理的经验启示 .....         | 147 |
| <b>第六章 救助管理制度分析</b> .....       | 150 |
| 一、从收容遣送到救助管理 .....              | 150 |
| 二、救助管理制度的分析——对《救助管理办法》的解读 ..... | 154 |
| 三、救助管理实践中存在的问题及对策 .....         | 161 |
| <b>第七章 徐州市救助管理站的实践创新</b> .....  | 178 |
| 一、徐州市救助管理站的基本情况 .....           | 178 |
| 二、成人救助工作的主要实践 .....             | 180 |
| 三、流浪未成年人救助工作的主要实践 .....         | 183 |
| 四、家暴救助工作的主要实践 .....             | 189 |
| 五、救助管理工作的创新性经验 .....            | 194 |
| <b>第八章 徐州市救助管理站的角色适应</b> .....  | 198 |
| 一、问题的提出与理论视角 .....              | 198 |
| 二、徐州市救助管理站角色适应的成效 .....         | 201 |
| 三、徐州市救助管理站角色适应面临的挑战 .....       | 204 |
| 四、救助管理站角色建设的对策建议 .....          | 206 |
| <b>第九章 社会救助管理改革对策探讨</b> .....   | 214 |
| 一、社会救助管理改革的一般性对策探讨 .....        | 214 |
| 二、救助站管理改革的具体性对策探讨 .....         | 226 |
| 三、流浪乞讨人员救助管理的专门性对策探讨 .....      | 244 |
| <b>第十章 社会工作与社会救助管理改革</b> .....  | 255 |
| 一、社会工作含义的一般性解释 .....            | 255 |
| 二、高度人文关怀:社会工作的本质新释 .....        | 261 |
| 三、社会救助工作与专业社会工作的融合 .....        | 269 |
| 四、社会工作与积极性社会救助制度的建构 .....       | 272 |
| 五、社会工作对社会救助管理的介入 .....          | 276 |
| <b>后记</b> .....                 | 279 |

## 第一章 社会救助管理改革的基本背景

改革开放以来中国经济社会发展的现实,是讨论社会救助管理改革的基本社会背景。一方面,必须首先高度认识和充分评价中国经济社会发展取得的巨大成就;另一方面,也必须清醒地认识到继续发展过程中面临的许多严峻的问题。比如,从一些国家和地区的经验和教训来分析,所谓“中等收入陷阱”就是一个很有代表性的问题。“中等收入陷阱”是2007年世界银行的报告《东亚复兴》首先提出的:历史经验证明,不少新兴市场国家人均GDP(国内生产总值)突破1000美元的“贫困陷阱”之后,很快就会奔向人均GDP1000美元至3000美元的“起飞阶段”。但是,人均GDP到3000美元附近时,快速发展中积聚的矛盾将集中爆发,经济长期停滞不前,贫富分化严重,腐败多发,陷入所谓的“中等收入陷阱”。巴西、阿根廷、墨西哥、智利和马来西亚等国在20世纪70年代均进入了中等收入国家行列,但是直到2007年,这些国家仍然挣扎在人均GDP3000美元至5000美元的“发展阶段”。而在同一时期,只有日本、韩国和新加坡等少数国家和地区跳出了“中等收入陷阱”。

据国家统计局2011年年初公布的数据显示,经初步核算,2010年我国GDP为39.7983万亿元。这意味着人均GDP已超过4000美元。2010年城镇居民家庭人均可支配收入为19109元,剔除价格因素,比上年增长7.8%;农村居民人均纯收入为5919元,剔除价格因素,比上年增长10.9%。<sup>①</sup>

作为中国经济发展的关键时期,从“十二五”开始,我国开始由中等收入国家向高收入国家、从经济大国向经济强国迈进。如何借鉴其他国家应对“中等收入陷阱”所取得的经验与教训,已经成为包括学术界、政界在内的社会各界所关心的一个焦点问题。现实情况的确表明,中国的经济总量今非昔比,作为一个规模越来越大的经济体系,影响中国经济发展的因素越来越复杂,积累的深层次矛盾也越来越多,包括收入差距问题、通货膨胀问题、高房价问题、群体性事件频发问题、资源与环境治理问题、国际的经济乃至政治争端问题,等等。如何避免“头痛医头,脚痛医脚”?如何从源头上化解积弊?如何在重点领域取得突破?这些都

<sup>①</sup> 资料来源:《中华人民共和国2010年国民经济和社会发展统计公报》,载于中华人民共和国国家统计局网站 [http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228\\_402705692.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm)。

必须要有“顶层设计”。

有观点认为我国必须转变经济发展方式。一个国家选择什么样的经济发展方式对能否避免“中等收入陷阱”有至关重要的作用。不少权威专家认为,转变经济发展方式在“十二五”期间刻不容缓。国家发展和改革委员会秘书长杨伟民分析认为,美国搞一个《阿凡达》的收益就相当于我们建一个钢铁厂所赚的利润,所以我们的差距主要还在服务业上。目前我国的工业生产能力和制造业生产能力已经大量过剩,再靠大量投资拉动经济增长成效不大。所以,要迈过“中等收入陷阱”,必须转变我们的发展方式,调整经济结构、产业结构和要素投入结构仍然是我们的重要任务和基本方向。摩根大通中国投资银行副主席龚方雄认为,必须“创造自主品牌”,因为当一国经济发展到一定阶段时,劳动力成本和生产资料成本都会大幅飙升,这就要求新的价值的创造和新的产业的出现。如果一个经济体系不能找到一个新的价值创造的方式(即不能拥有自主的技术品牌和资源),那么这个经济体的成长效益就会大幅降低。这种降低就是“中等收入陷阱”的一个主因。

又有观点认为我国必须进行分配体制改革,藏富于民。除了经济发展方式的调整之外,收入差距过大和国民收入未能与 GDP 实现同步增长被认为是一些国家掉进“中等收入陷阱”的最主要原因。真正藏富于民、让老百姓真正享受经济增长的成果被不少专家认为是迈过“中等收入陷阱”的主要途径。著名财经评论员刘戈认为,可以向一些发达国家或地区比如日本学习“均富”的策略。在 20 世纪 70 年代中期,日本人均 GDP 达到 4 000 美元。通过 60 年代开始的国民收入倍增计划,当时的日本已经成为一个“均富”社会。日本在工业化和城市化的同时大幅缩小了贫富差距。然而,在世界许多地方,从拉丁美洲到东南亚,许多新兴工业化国家走的几乎都是相反的道路——在工业化和城市化的同时拉大了贫富差距。只有少数几个东亚国家和地区能够挣脱“中等收入陷阱”,从众多发展中国家中脱颖而出,成为少数的特例。民建中央副主席辜胜阻指出必须继续推进收入分配改革,迈过“中等收入陷阱”、保障广大民众的收入稳步增长关键在于经济发展转向均衡共享和包容性增长。为了避免我国城乡、行业和地区等收入差距扩大,政府和企业要联手推进我国收入分配制度的改革。

还有观点认为我国必须重点抓好社会建设。国家信息中心经济预测部世界经济研究室副研究员张茉楠和北京大学光华管理学院院长蔡洪滨都指出,加快社会建设是避免陷入“中等收入陷阱”的必由之路。中国能否迈过“中等收入陷阱”,关键在于社会建设能否有效跟进。总体而言,总量和规模问题绝大多数可以依靠加大政府公共投入或吸引社会资金投入来解决,结构和关系问题则必须依靠深化社会体制改革来解决。比如打造宽松的流动环境,在体制上需要改革

户籍制度,打破城乡“二元”体制,还要放松各种市场准入限制和职业准入限制。蔡洪滨以美国为例分析到,在美国,一半的人口都能觉得自己有机会,觉得只要自己努力可以做任何自己想做的事情,这是对社会经济发展起至关重要作用的因素。所以,就社会建设而言,在体制上我们也必须要有这样的改变,让每个社会成员都能有自主发展的均等机会。<sup>①</sup>

笔者认为,这些观点充分体现出这样一个基本思路,即中国的发展走到了一个重大的转折关口,这也是改革开放以来当代中国社会发生的复杂的经济体制转轨和整体社会转型的新特点、新形势和新要求。中国的社会主义现代化建设的目标由原来的“经济建设、政治建设、文化建设”发展为包括“经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”的“四位一体”的战略目标,构建社会主义和谐社会、促进以民生为重点的社会建设,是讨论当下中国的任何社会改革问题都必须面对的事实依据和基本背景。

### 一、社会转型与社会救助管理改革

学术界认为,对当前中国所有社会问题的研究,其出发点都绕不开社会转型这个现实。“当今中国,对任何制度性、结构性问题的讨论和解决都离不开对社会转型的分析,对社会救助制度的研究也是如此。”<sup>②</sup>社会转型,是考察当代中国社会救助管理改革的基本背景。要立足于中国改革开放以来的急剧社会转型这一基本事实,来讨论当代中国的社会救助管理改革问题。

改革开放 30 多年来中国的经济与社会发生了重大变化,如果用社会学的话语来说,就是中国的经济和社会发生着重大的转型。社会转型,是指社会从一种类型向另一种类型转变的过渡过程。

首先,社会转型是社会从传统型向现代型转变的过渡过程。“传统”与“现代”这样两种社会类型的划分来自于社会学研究。在西方早期社会学家的社会发展理论中,把社会一分为二,即划分为对应的两极是一种较为普遍和流行的研究范式。从表 1-1 中所列举的一些社会学家的观点就可略见一斑。

所有这些社会类型二分法学说最终得到一个经典的概括,即社会划分可以归结为“传统”与“现代”这样两种类型。由于“传统社会”与“现代社会”的分类方法具有极大的包容性,因此而成为社会学家们研究、分析和判断社会发展程度和水平的基本方法。反观上述各位社会学家的分类,可以发现他们所说的前一种

<sup>①</sup> 邢飞:《中国迈向高收入国家,应学习“均富”策略》,载于搜狐网 <http://business.sohu.com/20110124/n279044822.shtml>。

<sup>②</sup> 王思斌:《转型中的中国社会救助制度之发展》,载于《文史哲》2007 年第 1 期,第 121 页。

表 1-1 著名社会学家社会二分法一览表

| 国别 | 社会学家     | 社会类型   |        |
|----|----------|--------|--------|
|    |          | 传统型社会  | 现代型社会  |
| 英国 | H. 斯宾塞   | 军事社会   | 工业社会   |
| 法国 | E. 迪尔凯姆  | 机械团结社会 | 有机团结社会 |
| 德国 | F. 滕尼斯   | 礼俗社会   | 法理社会   |
| 德国 | M. 韦伯    | 前现代社会  | 现代社会   |
| 美国 | G. F. 梅约 | 身份社会   | 契约社会   |
| 美国 | H. 贝克    | 宗教社会   | 世俗社会   |

社会类型都从不同角度或侧面反映了传统社会的特征，而后一种社会类型则从不同角度或侧面反映了现代社会的特征。“传统”这一概念，往往与落后的、不发达的、静止的、封闭的和陈旧的社会状态及观念相联系；而“现代”这一名词，往往与先进的、发达的、流动的、开放的和新生的社会状态及观念相联系。根据学术界的研究成果<sup>①</sup>，我们可以把传统型社会与现代型社会的主要不同作一个简要的比较，详见表 1-2。

表 1-2 传统型社会与现代型社会的区别

| 社会类型<br>比较方面  | 传统型社会                                            | 现代型社会                                               |
|---------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 社会的基础产业       | 基础产业是农业，绝大部分人口从事农业生产                             | 基础产业是工业以及在此基础上发展起来的现代商业和现代服务业                       |
| 社会劳动方式        | 因技术设备简陋而主要是手工劳动                                  | 因工业发明和科技进步而主要是机械化乃至自动化生产                            |
| 社会分工和社会分化程度   | 只有简单的即依照年龄和性别等自然特征进行的劳动分工，社会分化和专业化程度很低，社会的同质程度较高 | 出现了复杂的劳动分工，社会组织结构与功能随之高度分化和专门化，社会的异质程度较高            |
| 社会主要组织形式和社会关系 | 家庭组织和血缘关系，家庭担负着生育、生产、消费、教育、赡养、抚养、抚养及娱乐等多方面的功能    | 职业组织和业缘关系，家庭在生产方面的功能已经外移给社会职业组织，家庭在生活方面的功能逐渐外移给社区组织 |
| 社会活动的主要场所     | 乡村社区                                             | 城市社区                                                |

① 刘祖云：《从传统到现代——当代中国社会转型研究》，湖北人民出版社 2000 年版，第 43 页。

续表 1-2

| 社会类型<br>比较方面   | 传统型社会                       | 现代型社会                                 |
|----------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 社会开放程度         | 因以自给自足的自然经济为基础而具有较强的分散性和封闭性 | 因其建立在社会化大生产和商品流通乃至市场经济的基础上而是一个高度开放的社会 |
| 社会管理的权威基础和主要方式 | 以传统权威为基础,家长制管理是其主要管理方式      | 以法理权威为基础,科层制管理是其主要管理方式                |

当然,传统社会与现代社会的区别是相对的,而不是绝对的。然而,有一点是可以肯定的,即社会转型是建立在传统社会与现代社会划分的基础之上的,是社会从传统型向现代型转变的过渡过程。

其次,社会转型是一个社会在总体上发生变化的过程。社会转型是既包括社会系统内部各个层面的变化,又涉及社会与自然相互关系的整体性或总体性的社会发展过程。这种整体性或总体性是指:一方面,社会的不同层面和因素在社会转型过程中都要发生变化,尽管其变化在时间上不会同步发生、有先后之别;另一方面,处于转型之中的社会不同层面和因素是相互联系的,既相互促进又相互制约,尽管它们在作用和地位上有主次和轻重之分;还有一方面,社会转型绝不等于单纯的经济增长,而应该包括社会的政治、文化、教育、科技及人口等许多非经济因素的发展,尤其是必须包括涉及社会正义与社会公平的社会福利的发展,以及关乎整个人类生存大计的环境保护等内容。总之,社会转型包括了经济、社会、环境的整体性协调变化与发展,即社会转型=经济增长+社会变革+环境保护。

参照西方社会的蓝本,能够集中反映社会转型整体性特征的主要方面可以概括为六个内容或曰“六化”<sup>①</sup>:① 经济转型——工业化。社会转型首先表现为从农业社会向工业社会的过渡。工业化是现代化的必要条件,它既是早发展国家所走过的道路,也是迟发展国家现代化的必由之路。② 社会转型(狭义)——城市化。城市社会是现代化社会的主要形态,工业化必然导致城市化,而城市化又必然促进和带动社会的经济、政治、文化等方面的发展。③ 政治转型——民主化。从专制走向民主是社会转型的重要内容和表现。所谓民主化,是指社会大众从对政治的冷漠、疏远到热情并普遍参与的过程。在这一过程中,人们不仅对政治的“产出部分”(如政策、法规等)发表自己的看法,而且对政治的“投入部分”(如参加选举和党团等)表现出越来越浓厚的兴趣。④ 文化转型——世俗

<sup>①</sup> 陆学艺:《社会学》,知识出版社1996年版,第387~388页。

化。世俗化表现为从依附宗教到相信科学,打破“圣灵社会”的宿命论,相信科学和技术创新可以改造世界,对新事物和新思想采取开放、宽容态度。<sup>⑤</sup> 组织转型——科层化。社会组织的科层化是相对于传统社会中的家长制而言的。科层化并非现代才有,但现代组织的科层化有其自身的特征,即基于精细分工的职位专业化、根据抽象规则建立的职阶体系、凭借业绩升迁的准则,等等。<sup>⑥</sup> 观念转型——理性化。人们的观念和行为动机从原来的只受宗教的或情感的因素支配,转变为主要遵循普遍的理性法则。比如从只用“礼俗观念”支配自己的社会行为,发展到主要以“法理观念”作为普遍的行为规则等,就是理性化发展的表现之一。这六个方面的转型既是西方社会转型主要内容的高度概括,也是社会转型总体性的最为集中的体现。

王思斌的研究认为,中国的社会转型从其直接动因上来说是中国在经济体制和政治体制改革推动的,但是由于中国的改革与世界经济和政治发生着日益密切的联系,所以,对中国经济与政治体制改革和社会转型的认识也必须参考国际经验和国际背景。<sup>①</sup> 20 世纪 90 年代初期,法国社会学家图雷纳(A. Touraina)指出世界正在经历着转型,这一转型给世界秩序带来重要影响。<sup>②</sup> 如果说中国 70 年代末以来的改革受到内外多种因素影响的话,那么 70 年代末 80 年代初英美国所出现的新自由主义经济学思潮的影响更是不可忽视。英美政策的新自由主义转向,强调社会福利的效率,期望以此激起经济的活力和竞争力,并推动世界经济市场的竞争。虽然后来英美国家的削减福利的社会政策遇到了有力挑战<sup>③</sup>,但是新自由主义思潮对世界的影响还是明显的。中国的改革是在对内解决经济、政治领域存在的矛盾和对外应对各种国际压力的背景下展开的,从此中国越来越多地融入国际社会,同国际社会互动,也受到国际因素的影响。中国的改革首先是从经济领域开始的,后来扩展到政治、文化和社会领域,从而导致社会转型。在经济方面中国越来越强调市场经济并一度追求 GDP 的高速增长。在政治方面则逐步推进政治民主化,而 80 年代后期国际社会越来越强烈的人民生存权、发展权的理念对中国的政策也产生了重要影响。

改革开放 30 多年来,中国的经济和社会结构发生了重大变化。经济的持续快速增长为改善人民生活奠定了基础,但财富的社会分配政策向资本方面的偏移也带来了贫困问题。

① 王思斌:《转型中的中国社会救助制度之发展》,载于《文史哲》2007 年第 1 期,第 121 页。

② [法]阿兰·图雷纳:《20 世纪的社会转型》,载于《社会转型:多元文化,多民族社会》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 29 页。

③ 迈克尔·希尔:《理解社会政策》,商务印书馆 2003 年版,第 313 页。

由于推行市场化,在经济竞争中处于不利地位的地区和群体持续受到贫困的侵扰。在农村,经过政府实施的“八七扶贫战略”和新的反贫困战略,尽管绝对贫困的数量大大减少,但绝对贫困人口的脱贫问题却变得更加尖锐。在城市,受经济全球化的影响,产业结构的调整和市场化改革造就了一大批下岗失业人员。受多种因素的影响,相当数量的下岗失业人员及其家庭陷入贫困,他们的基本生活、卫生医疗、子女教育等受到严重威胁。同时,城乡的残障群体的生活也因缺乏来自政府和集体的足够支持而陷入困境。据民政部《2008 年民政事业发展统计报告》显示,2008 年,全国共有 1 110.5 万户、2 334.8 万城市居民得到了最低生活保障;有 1 982.2 万户、4 305.5 万人得到了农村最低生活保障,比上年同期增加 739.2 万人,增长了 20.7%。此外,还有 831 万人次得到了农村临时救济。国家在对于弱势群体的救助方面也投入了大量的人力和财力。根据民政部《2008 年民政事业发展统计报告》显示,截至 2008 年年底,民政事业基本建设完成投资总额 66.6 亿元,其中救助类单位投资 2.6 亿元,比上年增长 100%。此外,对于一些特殊的群体如流浪未成年人的保护,国家也投入了大量的资金,其中包括顺利实施“十一五”流浪未成年人救助保护项目,重点建设了 96 个流浪未成年人救助保护中心。<sup>①</sup> 这些统计数字的背后,实际上也反映出了一个事实,即社会转型的过程引发了比较突出的贫困问题,或者是使得一些原来就存在的贫困问题显性化。

有研究认为,上述新生的或原有的贫困问题,在不完整的社会救助体系面前会比较充分地显现出来。因为在计划经济时期,集体主义的平均分配制度在抑制人们的积极性的同时,也发挥了保障弱者的功能。比如农村的生产集体对残障人士给予劳动机会上的照顾,城市的单位制度由于承担着生产和社会管理的双重职能,就会依照政府的政策尽量吸纳各种人士就业,并发挥着救济贫困职工家庭的功能。这样,当时的社会救助基本上面对的是城乡“五保”人员,而这方面的政策安排是比较完整的。<sup>②</sup> 改革开放以来,特别是 90 年代中期以来中国的社会救助体系受到一些挑战。比如,在农村地区,随着家庭联产承包责任制等改革措施的推行,相当多村庄的社区公共管理机构职能弱化,甚至组织瘫痪,集体经济解体,这样就损害了原来存在的社会救助能力;在城市,随着市场经济体制的确立及其不断推进,单位体制的弱化和居民委员会功能的孱弱,也使新形势下的城市社会救助及其管理问题变得突出起来。总之,社会问题凸显。

<sup>①</sup> 资料来源:《2008 年民政事业发展统计报告》,载于中华人民共和国民政部网站, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>。

<sup>②</sup> 时正新:《中国社会救助体系研究》,中国社会科学出版社 2002 年版,第 41~43 页。

经济体制、社会管理体制的重大变化,不仅要求原来比较狭窄的社会救助制度进行转型和获得新的发展,而且要求整体的社会救助管理工作也必须作出适应性的调整与发展,自然也需要深入开展社会救助管理领域的改革。

## 二、和谐社会建设与社会救助管理改革

当代中国的社会救助管理改革议题,是在经济社会发展新形势下提出来的。改革开放以及社会主义市场经济体制的确立,使中国经济拥有了30多年的高速发展期,但同时社会贫富分化问题也日益严重,社会矛盾日益突出和复杂化。在这样的背景下,和谐社会建设的新目标逐渐被提上日程,其间,对社会弱势群体有关问题的处理也越来越成为新的挑战。关注和讨论社会救助领域的问题,改革社会救助管理及其服务,使之更加符合当代中国社会发展的需要,自然就成为一个极富理论研究价值和特定实践意义的问题。所以,和谐社会建设这一社会主义现代化建设新目标的确立,顺理成章地也就成为研究社会救助管理改革的基本背景之一,也是论述社会救助管理改革之重要性的基本理论视点。这一基本论点,可以从和谐社会的基本内涵、价值追求,以及构建社会主义和谐社会的工作内容、基本原则、方式方法等方面得到充分体现。

### (一) 和谐社会的基本内涵

社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。该表述中的几个方面不仅是相互联系与相互作用的,同时也各自有其内在的规定性:民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动;公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现;诚信友爱,就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处;充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定;安定有序,就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结;人与自然和谐相处,就是生产发展,生活富裕,生态良好。<sup>①</sup>

其实,早在2004年9月,在党的十六届四中全会上党中央就提出了建设“和谐社会”的思想,并明确指出构建社会主义和谐社会是加强中国共产党的五大执政能力建设的一个重要方面,“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆

<sup>①</sup> 胡锦涛:《深刻认识构建社会主义和谐社会的重大意义,扎扎实实做好工作大力促进社会和谐团结》,载于《人民日报》2005年2月20日,第一版。

在重要位置,注重激发社会活力,促进社会公平和正义”,“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素,不断提高构建社会主义和谐社会的能力”。<sup>①</sup> 和谐社会这一概念的提出,实际上使得中国现代化建设的总体布局,由原来的发展社会主义市场经济、民主政治和先进文化的三位一体,扩展为包括建设社会主义和谐社会在内的四位一体,既体现了科学发展观的本质要求,也赋予了全面建设小康社会这一理想社会目标以新的文明含义。

2006年10月,党的十六届六中全会审议通过了《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》。该决定明确指出:新世纪新阶段,中国共产党要带领人民抓住机遇,应对挑战,把中国特色社会主义推向前进,必须坚持以经济建设为中心,把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位。

从社会学的角度看,社会是由相当数量的人或个体按照一定的规范发生相互联系的生活共同体,它的基本特征之一是具有结构性。从这种意义上,朱力指出“和谐社会”就是说社会系统中的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态;“和谐社会”实际上是一种整体性思考问题的观点,要求人们把工作视野拓展到政治、经济、社会、文化等各个方面,运用政策、法律、经济、行政等多种手段,统筹各种社会资源,综合解决社会协调发展问题。因此,“和谐社会”有四条标准:

第一,社会的管理控制体系能够充分发挥作用。也就是说政府是有权威的,其权力的合法性是建立在广大人民认同的基础上的。政府的主要方针、政策、制度得到大多数社会成员的拥护,政府各个部门和各级组织的运行是有效率的,对社会的整体有着较强的整合能力。社会是具有强力的自我协调机制的社会。

第二,文化中的核心价值观念有凝聚力。这个社会所倡导的主流文化的价值观念、道德观念能够被大多数社会成员所认同,这个社会所制定的各种规范也能被广大社会成员所遵循,这个社会在精神上、文化上有较大的共融性和一致性。另外,这个社会较少有核心价值观念的冲突,在社会精神生活中有社会的黏合剂。

第三,不同利益群体的需要大都能得到满足。一个社会如果在经济上能够保障绝大多数社会成员的生存和发展的需要,在政治上能够满足部分社会成员参政议政的需要,在社会生活中能够保证社会成员的安全生活,这个社会的运行基本上就是有序、就是有较稳固基础的社会。如果在这一社会阶层结构体系中,主要的利益群体均能够通过制度化的手段,通过正当途径满足自己的需要,无需越轨就能满足,那么这个社会阶层结构便是合理的、稳定的,不会发生重大的社会冲突。

<sup>①</sup> 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,人民出版社2004年版。

第四,社会成员具有流动的途径。如果一个社会尽管在政治、经济、文化、社会领域有等级序列,社会成员的地位有高低,但这种等级序列和地位高低不是凝固化的,社会中不存在群体性排斥的制度,普通的社会成员也具有流动的权利和自由,那么这个社会的结构就是有弹性的。有弹性的社会结构比僵死的社会结构更具有活力,更具有和谐性。

著名社会学家邓伟志则认为,所谓“和谐社会”应该具备以下四个方面的特征<sup>①</sup>:

第一,“和谐社会”是社会资源兼容共生的社会。民族、宗教、党派、阶层是国家重要的社会资源。这些社会资源之间固然有这样那样的差异,但是它们都共存、共生于一个社会之中。它们各有各的生命力。从历史上看什么时候多教并存什么时候就社会和谐;什么时候多党合作什么时候就社会和谐。“治国之道必先富民”,“富民”不是富少数人。和谐社会应当给各类人谋取一定的物质利益提供生存与发展的条件,从而把各类社会资源联合起来形成合力。合力是吸引力与排斥力的平衡方程。和谐社会应当是各类社会资源互相促进而又互相制衡的经纬交织的公民社会。

第二,“和谐社会”是社会结构合理的社会。所谓“合理”是说社会的各个组成部分也就是各子系统之间有一个比较匀称、均衡、稳定的关系。这些子系统通常指的是人口结构、阶级结构、民族结构、职业结构、地区结构、家庭结构。社会结构是社会的框架,社会结构合理是社会和谐的前提。社会结构不合理,必然会把社会距离和社会矛盾拉大,与此相应的是社会张力也大,社会张力一大社会冲突就会一触即发;反之,社会结构合理,社会距离适当,社会矛盾也会比较小,在这种情况下进行社会管理、社会整合、社会控制,难度比较小、成本比较低,和谐社会容易建成。

第三,“和谐社会”是行为规范的社会。中国有句话,叫做“不以规矩无以成方圆”。社会的规矩是社会行为的准则。人生在世都需要制衡。“有条”则“不紊”。有轨才会减少越轨。磁悬浮列车不是悬在天上的,而是有能够让列车浮起来的轨道。天上的飞机、海里的船,都有航道。有了交通规则故意闯红灯的人便会大幅度减少。大家都按规矩办事社会就会井然有序。规范的内容很广泛,风俗、道德、法律、纪律、宗教都属于社会规范。社会规范分成文与不成文两大类:法令、条例、规章、纪律以及一部分道德,为成文的社会规范;风俗习惯以及一部分道德为不成文的社会规范。法是强制性的,虽有弹性,但总体上是刚性的。道

<sup>①</sup> 朱巍巍:《和谐社会的基本特征与基本理论——访全国政协常委、著名社会学家邓伟志教授》,载于《中国民政》2005年第5期,第29~31页。