



Social Policy Series

社会政策论丛

社会管理与社会救助论： 政策与实务的视角

Social Administration and Social Assistance:
A Policy and Practice Perspective

柳拯 著



中国劳动社会保障出版社



Social Policy Series
社会政策论丛

社会管理与社会救助论： 政策与实务的视角

Social Administration and Social Assistance:
A Policy and Practice Perspective

柳拯 著

图书在版编目(CIP)数据

社会管理与社会救助论：政策与实务的视角/柳拯著. —北京：中国劳动社会保障出版社，2007

社会政策论丛

ISBN 978-7-5045-6805-2

I. 社… II. 柳… III. ①社会管理-研究-中国②社会救济-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 187701 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

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 18.25印张 2插页 244千字

2008年1月第1版 2008年1月第1次印刷

定价：28.00元

读者服务部电话：010 - 64929211

发行部电话：010 - 64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010 - 64954652

走向经济政策和社会政策并重的时代

丛书总序

近年来，随着科学发展观与构建和谐社会目标的提出和发展模式的反思，社会政策进入人们注意的中心，也成为学者讨论的重要议题。我们欣喜地看到，社会政策重要性得到提升，社会政策研究空前活跃。对此，王思斌在 2004 年的一次关于科学发展观的讨论中指出，中国已经进入到社会政策时代；王绍光在 2006 年的北京论坛上提出，中国正在从经济政策时代走向社会政策时代。我欣赏他们的敏感和智慧。

我愿意在他们思考的基础上进一步说，中国正在从一个经济政策主导、社会政策为辅的时代走向经济政策和社会政策并重的时代。

社会政策与经济政策原是血肉相连的，二者既不是可以截然两分的事物，彼此更不是零和的关系。这不但表现为从社会政策的内容上看，许多社会政策包含有丰富的经济政策因素（例如劳动政策与产业政策的联系），而且，从社会政策的功能上看，社会政策是对社会的投资，它对经济有直接的贡献。这突出表现在社会政策中对人力资本——例如对教育、医疗卫生——的投资上。也就是说，社会政策不光是花钱的，它更能为国家挣钱。在全球化时代，这一点更为明显，因为国家的竞争说到底还是人力资本的竞争。

经济政策和社会政策并重，意味着我们的社会政策需要注入促进经济发展的内涵。也就是说，我们需要构建适应全球化背景的、有利于提升国家竞争力的新型社会政策体系。

这是一个全新的命题；它无疑在挑战学者的智慧。这不仅因为我国正处于发展的战略机遇期和社会问题的多发期，迫切要求我们的社会政策能够回应这些密集复杂的社会问题，也因为社会政策有着强烈的本土属性。我们不能靠简单照搬发达国家的经验来应对现实的问题。这里需要有把握中国现实的认识能力。

北京师范大学社会发展与公共政策研究所强烈感受到时代的召唤，秉持服务社会的理念，力求在研究工作中将社会政策的最新理论、方法与中国社会实践相结合，为构建中国新型的社会政策而竭尽绵薄之力。奉献给读者的这套丛书，就是我们近年来在这方面努力的一部分成果。希望它能够引起人们进一步讨论的兴趣，以期对于我们这个时代有所裨益。

张秀兰

2007年1月于北京

序：一本为社会政策研究带来 清新之气的书

2007年夏天在北京，我和柳拯有机会进行深入的交谈，印象最深的是他告诉我，在新疆的两年，他才发现我们的政策设计和地方的实际、甚至和具体的工作人员之间的差距有多大。这几年他每年一半的时间要到地方调研，深感政策研究不能只停留在理论的诠释上，必须把政策的制定、实施和监控评估全过程都搞清楚才行。听了 he 这番话我很有些感动，因为它道出了社会政策研究之三昧。所以当柳拯说在新疆的几年里写了不少关于社会管理和社会建设的文章打算整理出版，邀请我作序时，我欣然应允。

我国正处在经济高速增长和社会结构急剧变化的时期，多种社会形态，包括农业社会、农业社会向工业社会过渡形态的社会、工业社会乃至后工业社会，以及这些社会形态独有的问题、这些问题杂糅在一起形成的问题，都能够在中国找到。显然，我们处在矛盾的凸显期。从社会政策的角度看，种种错综复杂的矛盾使中国在某种意义上成为检验形形色色社会政策理论的试验场。因此，如何有效地制定和实施社会政策，如何进行社会管理、维持社会稳定运行，是各级政府、学者面临的极富挑战性且具有世界意义的课题。

面对这样的挑战，反观国内学术界可以发现，介绍国外流

行理论的不乏其人，而沉下心来，从中国的现实中抽象出真问题，围绕这一问题，将国外经典理论和中国实际相结合，进行本土化研究的学者则相对较少。社会政策研究亦然。在社会政策学界，很长时间以来，研究者都忙于进行国外理论的介绍和引进，而缺乏对中国问题深入的经验研究，缺乏用中国经验检验、修正乃至构建社会政策理论的著述。本书则表现出社会政策研究本土化的可贵努力，为我们带来了一股清新之气。

本书作者柳拯具有公务员兼学者的双重身份。一方面，他长期在民政部工作，参与了一些社会救助制度创建以及完善过程，深谙政府政策制定和有效实施的关键所在。近两年他又深入基层，在新疆民政厅任职，有机会更深切地感受社会政策制定和执行的障碍所在。另一方面，这几年他又正在系统学习、研究国外公共管理和社会政策理论。这样，在中央和地方政府工作的经历、系统学习的过程，使他在知识结构、问题意识以及认识问题的视角上有别于众多社会政策研究者。可以说，在思考建构中国社会政策的问题上，如何把国外理论和中国经验很好地结合起来，他具有优势。他是一个脚踏中国土地的社会管理的思考者。

本书的主题是社会管理与社会救助。正如柳拯在前言中所言，社会管理是一件非常复杂而且艰难的事情，答案在哪里，不在书本上，而是在社会实践中。我很高兴柳拯把他在政策制定和实施中的经验体会整理成书，也很高兴能够把这本书纳入到我们的“社会政策论丛”的系列中。社会管理的核心是社会政策。社会政策是实践的学科，具有国家特定的属性。如上所述，我们现在最需要的是如何在科学发展观的指导下，立足于中国实际，汲取国外有益经验，建立起中国的社会管理制度。因此，柳拯从一个政策制定、实施和推动者的角度对于包括社

会政策在内的社会管理问题进行的阐释，为我们的社会政策理论和经验研究提供了一个独特的视角。

本书的特色有如下几方面：

首先，本书的创新之处在于丰富的感性认知和认真的理性思考有机的结合。有学生问我，什么是创新，如何进行创新？我说就是你做了别人没做，你先做了别人后做了，你做得比别人更好。这本书的创新之处在哪里呢？它带给我们的不是一堆书本上的东西，不是我们常见的贩卖国外流行理论，也不是在掉书袋，而是一个身兼公务员和学者双重身份的人对于鲜活的中国社会实践的理性梳理。例如，作者在《对农村最低生活保障制度建设的几点思考》中提出推行低保政策时要兼顾低保边缘户的问题，低保要做到动态管理，应保尽保，应退尽退，否则，会造成新的社会不公，导致低保户与低保边缘户、干群之间的矛盾。这一观点的提出绝不是坐在安乐椅上推想的结果，而是出自作者在基层的调研。他曾谈到，由于政策的整合度不够，重复救助，一个低保户春节竟得到了60桶食用油；另外，有的低保户生活水平甚至高于低保边缘户。由此可见，作者上述关于动态管理、推行低保要兼顾其他人群的观点，是来自对于生动活泼的经验事实的认识和思考，是有“根”的。

因此，细心的读者从本书中可以看到，在社会政策的推进中，决策者和实施者是怎么考虑的，他们遇到了哪些障碍，如何突破这些障碍，取得了哪些宝贵的经验，这些经验是否具有推广的价值。总之，这本书为我们展示了丰富的感性认知和理性思考的有机结合，这是那些疏于对现实体悟的学者所难以做到的。

其次，本书是从推动工作的角度进行的政策实务研究。因此，它不同于纯粹的理论思考，也不同于常见的政府调查报

告。在研究取向上，注重政策制定与落实，强化实际应用，主要围绕如何制定与落实社会政策这个中心来展开论述，抽象的理论演绎着墨不多；在研究方法上，着眼于田野调查，通过实地考察和访谈，提炼归纳出“最直接、最紧迫、最急需”的问题与需要。须知，柳拯本科是学哲学的，理论演绎在他原本不难。现在他采用这样的表述方式，显出了他在社会政策研究路向上的价值选择，弥足珍贵。

再次，这本书涉猎领域广泛，政策研究者和实施者都可以从中找到自己需要的东西。它既包括城乡贫困人口以及特殊贫困人口的总体变化趋势、社会管理与社会政策分析中存在的主要问题、政府在社会救助中的作用以及社会管理部门在落实政策推进业务工作中需要处理的几方面关系的宏观问题的分析与论述；也对中国农村社会救助体系，包括农村最低生活保障制度、农村医疗救助以及新农村五保供养工作条例等出台的背景、实施过程以及实践经验进行了深入的论述和总结，特别是对家庭收入测算等难点问题进行了深入分析；这本书还包括作者基于新疆两年期间深入的田野调查，对如何在省一级落实社会管理政策的思考。因此，无论是理论研究者还是政策实务部门，都可以从这本书汲取有益的营养成分。

中国处在一个迅速变革的阶段，理论踉踉跄跄总是难以跟上实践的需要，实践又踉踉跄跄难以跟上变革的需要。胡锦涛总书记在十七大报告中提出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”这又为政策研究者和实践者提出许多重要的课题——社会管理的主体是什么？如何调动各种力量

共同参与社会管理的过程？行政管理、社会建设和社会管理关系如何？应该如何协调它们的关系？西方社会管理体制有哪些可供借鉴的经验？我国现行社会管理体制运行的机制是什么？如何建设适合我国国情的社会管理体制？地方社会政策和社会管理经验是否具有普遍性，在多大程度上具有推广意义？这一系列的问题还需要学者和政策实务者进行更加深入系统的研究和总结。

我期待柳拯在今后的研究中，面对具有挑战性的现实问题，充分发挥自己的优势，更系统地梳理社会管理方面的中国经验，创造性地把国外经典理论和中国经验相结合，致力于建构规范系统的、具有中国气派的社会政策和社会管理研究体系。我愿以此与柳拯共勉。

张秀兰

2007年10月

柳拯简介

柳拯，男，江西分宜人。1966年8月生。先后毕业于北京师范大学哲学系、北京师范大学经济学院、北京师范大学社会发展与公共政策研究所。曾任中国人民武装警察部队学院教员，民政部人事教育司教育科技处处长、最低生活保障司农村处处长。现供职于民政部最低生活保障司、新疆维吾尔自治区民政厅。

主要研究方向为人力资本、社会政策、社会管理、社会救助。近年来，主要从事城乡最低生活保障政策与实务研究，并承担了全国和部分省区农村最低生活保障政策设计和相关实务研究工作。曾在《红旗文稿》《紫光阁》《中国社会保障》《中国民政》等期刊发表文章30多篇，出版专著有：《当代国际社会工作》（2002年，中国社会出版社）、《当代中国社会救助政策与实务研究》（2005年，中国社会出版社），参与主编《农村医疗救助知识读本》（2005年，中国社会出版社）、《农村五保供养工作条例释义》（2006年，中国社会出版社）。

目 录

前言	(1)
----------	-------

社会管理

我国城乡贫困问题预测分析	(7)
政府在社会管理体制创新中急需解决的两个问题	(16)
关于推进民政工作需要处理的几种关系	(20)

社会救助

政府在社会救助中的角色及其体现方式	(39)
试论社会救助体系的功能	(44)
从社会救助看公共政策分析面临的问题与挑战	(48)
对农村最低生活保障制度建设的几点思考	(53)
当前农村最低生活保障制度建设急需解决的几个问题 ...	(86)
当前农村最低生活保障对象家庭收入测算难问题分析 与对策	(100)
湖南、广东农村最低生活保障制度建设情况一瞥	(108)
农村医疗救助现状、问题与对策	(119)
保障农村特困老年人权益的新篇章	(134)

农村社会救助的现状、问题与对策——以新疆维吾尔自治区农村社会救助工作为例	(138)
城乡社会救助工作的现状、问题与对策——以新疆维吾尔自治区城乡社会救助工作为例	(159)
社会救助体系建设的现状、问题与对策——以新疆维吾尔自治区城乡社会救助体系建设为例	(173)

其 他

对区划地名工作的回顾与展望——以新疆维吾尔自治区区划地名工作为例	(199)
民政事业单位改革的现状、问题和对策——以新疆维吾尔自治区民政事业单位情况分析为例	(219)
对开展事业单位机构编制清理规范工作的几点认识	(231)

附 录

劳动力结构影响中国经济增长方式	(237)
中国人口压力的经济“解药”何在	(243)
社会保障制度面临巨大需求压力公共财政应唱主角	(249)
中国就业问题：超越经济的全面挑战	(259)
经济对话：中国劳动力短缺时代会很快到来吗	(266)
参考文献	(272)
后记	(278)

前 言

从2005年8月至今，我到基层和边疆工作两年多了。在社会管理方面，我感受最深的就是理论界与实际工作的严重脱节。脱节的主要表现是这两方面人员在思维方式、工作模式、甚至运用的语言上，完全处于两个相互陌生、难以沟通的领域。理论界在忙着引进各种各样的理论，实际工作者则忙着办理一件件具体细微的事情，无视理论界的热情与辛苦，对五花八门的理论兴味索然。从某种意义上说，目前，我们并不缺乏理论，但缺乏立足于本土、符合当地需要的理论；我们也不缺乏实践，可以说，自从有社会以来，人类每天都在从事着关于社会管理的实践。我们缺乏的是理论指导下的、可持续发展的实践。为什么会造成理论界与实际工作的严重脱节呢？原因是多方面的，既有理论界的“闭门造车”问题，也有实际工作部门的一些人员能力素养不足、对理论关注不够的问题。但究其根本原因，在于这两个领域、两个群体还没有找到一种彼此能够接受、能够相互沟通的话语。这两个领域脱节导致的一个直接结果就是社会政策与公共政策在基层落实难，社会管理的质量与水平一直在低层次、低水平徘徊。

中共中央十六届六中全会在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确提出，要“着力发展社会事业”“完善社会管

理”，“逐步建立农村最低生活保障制度”。胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中指出，要“更加注重社会建设”，“完善社会管理”。加强社会管理、注重社会建设是构建社会主义和谐社会的重要途径和手段，也是目前摆在各级党委、政府面前的一项重要任务。所谓社会管理，指的是政府和社会运用社会政策与公共政策，解决社会问题、推动社会发展和进步的活动或过程。这个过程既是一个从理论到实践的过程，也是一个从实践到理论循环往复的过程。但理论与实践的循环不是直接过渡的，政策制定与实施是理论与实践相互过渡的中介。理论与实践之间能否实现良性循环，其关键是政策的制定与实施。民政部门是社会管理的重要领域，也是制定与实施社会管理政策的重要部门。如何从社会管理实际和社会管理对象的实际需要出发，立足于中国的政治、历史与文化背景，制定和实施好社会管理政策，关键的关键就是要把握好实践与理论、本土需要与理论借鉴两者之间的辩证关系。在对理论与实践之间的辩证关系进行重构基础上，构建既具有本土特色又具有国际眼光的社会管理政策体系和运行机制是各级党委、政府急需加强的重要工作，是所有从事社会管理的政府部门必须认真思考和应对的重大课题，也是社会管理政策与实务研究人员需要解决的主要任务。

面对这些任务和需要，笔者立足于工作实际，在借鉴国内研究成果的基础上，对社会政策的重要组成部分即城乡社会救助尤其是农村最低生活保障制度建设，对公共政策的重要领域即区划地名工作进行了剖析与研究；对宏观和基层城乡社会救助现状、问题进行了回顾与总结；对建立可持续性农村最低生活保障政策需要把握的一些关键环节进行了深入研究思考，提出了发展型农村最低生活保障制度政策框架，为落实国务院提出的全面建立农村最低生活保障制度任务提供了重要参考。

本书由 18 篇论文和 5 篇采访文章组成。这些文章大部分在不同刊

物上发表过。其内容主要可分为四个部分。第一部分由3篇文章构成,主要分析了“十一五”期间城乡贫困人口以及特殊贫困人口的总体趋势、社会管理体制中存在的主要问题以及社会管理部门在落实政策推进业务工作中需要处理的几方面关系。对这些宏观问题、“面”上问题的分析与论述,是进一步制定与落实社会管理政策的前提与基础。第二部分由12篇文章组成,主要运用社会政策理论对为什么要建立、建立什么样的以及怎样建立农村最低生活保障制度,特别是对家庭收入测算等问题进行了分析,对全国农村医疗救助总体情况、存在问题与对策和新农村五保供养工作条例出台的重大意义进行了论述。社会政策是社会管理的重点与核心,以最低生活保障为核心的城乡社会救助又是社会政策的重点。对农村最低生活保障、农村医疗救助、农村五保供养制度建设的研究,是力图从“点”上、从单项制度建设的角度,进一步深化对社会管理政策制定与落实的理解。同时,对新疆维吾尔自治区制定与实施社会政策基本情况、存在问题与发展思路进行了总结、回顾与展望。社会管理重在落实,尤其是重在基层的落实。这部分内容既是社会管理的区域性案例分析,也是对如何在省一级落实社会管理政策的具体演示。第三部分由3篇文章组成,主要对区划地名管理以及事业单位改革在基层的情况、存在问题进行了总结回顾,从民政事业单位角度提出了事业单位改革总体构想。第四部分由附录中的5篇采访文章组成,主要对我国目前的劳动力结构、人口结构、就业与劳动力市场以及社会保障制度建设等方面存在的问题与挑战进行了论述,同时提出了相关问题的应对措施。社会管理离不开经济管理,社会政策离不开经济政策。这部分内容从社会与经济结合的角度,进一步分析了社会管理面临的有关问题,是对前三部分内容的有益补充与完善。

本书不是一种纯理论思考,也不是具体经验的简单陈述,而是作者从推动工作出发做的一项政策与实务研究。因此,与其他相关论著相

比，也就带上了自身的特点。一是在研究取向上，注重政策制定与落实，抽象的理论论述不多，即使有，也是对符合实际需要的理论的选择。二是在研究方法上，着眼于基层调查，量化的、实证的东西多一些，规范性、定性的东西少一些，即使有规范性的、定性的东西，也主要是对实际情况的原始复述与理解。三是在研究内容上，侧重于实际问题与需要的剖析，从管理对象出发，从基层基础中寻找、分析、提炼、归纳、评估出“最直接、最紧迫、最急需”的问题与需要。这些问题与需要是由下到上的、真实的、内生的，而不是从上到下的、虚拟的、外在的、强加的。四是在研究性质上，强化实际应用，主要围绕如何制定与落实社会管理政策这个中心来开展工作，很少涉及纯学术性的研究与讨论。此外，还要交代的是，在本书结集出版之际，为了便于读者了解所撰章节想要回答的问题，笔者增加一些有关背景情况的文字说明。

社会管理的质量与水平直接反映一个国家、一个地区的文明程度。提高社会管理质量与水平是一项系统工程，需要广大理论工作者，尤其是从事实际工作的政策制定者、社会管理者共同努力。本书是这种努力的一个初步尝试，也衷心希望更多的专家学者关注、参与这种尝试。

本书的整理出版，得益于北京师范大学社会发展与公共政策研究所所长、我的博士导师张秀兰教授的鼓励与启发。张老师无论在学业还是做人上都是我的榜样。本书得以形成，还要感谢我在新疆工作期间的领导肖开提·依明、贾帕尔·艾比布拉、莫涓、吾买尔江·米孜艾合买提以及许多同事与朋友。没有他们从生活、工作等方面给予的大力支持与帮助，我难以在繁重工作之余完成这些书稿。在本书即将出版之际，再一次向这些关心、帮助我的领导、老师、同事、朋友以及始终如一、默默支持我工作与学习的家人致以最诚挚的感谢！