

社会管理与 公共行政实践的创新

郑德涛 欧真志 主编

SHEHUI GUANLI YU

GONGGONG XINGZHENG SHIJIAN DE CHUANGXIN

中山大学出版社

社会管理与 公共行政实践的创新

郑德涛 欧真志 主编

SHEHUI GUANLI YU

GONGGONG XINGZHENG SHIJIAN DE CHUANGXIN

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理与公共行政实践的创新/郑德涛, 欧真志主编. —广州: 中山大学出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 306 - 04112 - 8

I. ①社… II. ①郑… ②欧… III. ①社会管理—研究—广东省—文集
②公共管理: 行政管理—研究—广东省—文集 IV. ①D676. 5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 017006 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 贾 萌

责任校对: 杨文泉

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 18.625 印张 338 千字

版次印次: 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 45.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换



芬兰2期学员在中山大学开班仪式和人社厅以及中山大学领导合影



芬兰2期学员在芬兰与老师合影



2008年5月5日，在中山大学小礼堂举行隆重的开学典礼



女学员与翻译



群策群力完成拓展项目——泰山绳



在芬兰上课，翻译在工作中

编 委 会

主 编：郑德涛 欧真志

副 主 编：陈康团 朱孔军

编 委：郑德涛 欧真志 陈康团 朱孔军

曾列夫 国亚萍 马 骏 梅成达

李 华 范永茂 宋蔚鸿

执行编辑：曾列夫 范永茂

序 言

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展

汪 洋

善于与时俱进地学习，是加快经济社会发展的重要前提。知识是推动人类社会进步的重要动力，可以改变一个国家、一个民族的命运。谁先掌握最先进的科技知识，谁就能迅速成为新兴强国。领导者善于学习运用新知识，就能使工作充满生机。我们党成长壮大的历史证明，只有重视学习、善于学习，党的事业才能不断从胜利走向胜利，党的生命才能始终保持生机与活力，中国才能自立于世界民族之林。广东发展的历史证明，学习是推动广东发展变化的重要力量，什么时候学习上有重大突破，思想上有重大进步，发展上就会有重大飞跃。

用科学发展观指导广东发展，必须加强学习。一是掌握科学发展知识需要我们加强学习。当前，一些领导干部的知识结构不适应贯彻落实科学发展观的需要，表现为对发展理解的局限性、对工作部署的片面性，造成重视发展的“快”、忽视发展的“好”，重视经济发展成果、忽视社会建设成果，重视物质文明、忽视精神文明等现象。实现科学发展没有现成的答案，只有靠不断学习，才能把科学发展观的要求落到实处。二是应对激烈竞争的态势需要我们加强学习。改革开放以来广东经济社会发展之所以取得举世瞩目的成就，关键在于我们先行一步培养和引进了大量优秀人才，先行一步掌握了改革开放的知识。面对今天人才和知识的激烈竞争，要保持和巩固领先地位，必须在学习和知识上领先。三是解决发展中面临的突出问题需要我们加强学习。当前我省经济社会发展面临着许多制约因素，这些问题全国也普遍存在。但广东作为改革开放的“排头兵”，有责任、有义务率先破解发展中的难题，在实现科学发展上闯出一条新路。完成这一历史使命，必须加强学习。四是提高执政能力和拒腐防变能力需要我们加强学习。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势，只有加强学习，丰富知识，才能提高决策水平。当今社



会，领导干部身在各种矛盾漩涡的中心，要经得住权力、金钱、美色的诱惑，就应从读书学习中汲取精神食粮，培养高雅情趣，远离低级趣味，增强拒腐防变的能力。

要着眼于推动工作，选定学习内容。要认真学习党的十七大精神，不断提高理论素养；认真学习业务知识，努力成为本职工作的行家里手；认真学习修身养性的知识，不断净化心灵，提高境界；认真学习中国传统文化，坚持取其精华，去其糟粕，在继承中创新，在创新中发展，不断提高广东文化软实力。

要从广大干部做起，由领导干部带头，在全省大力开展学习活动。要培养学习兴趣和学习习惯，把学习变成内在需要。要选择切实可行的学习方式，什么形式便于学习，就采取什么形式；什么形式有效，就采取什么形式。要在取得实效上下工夫，通过参加一次专题报告会，对工作有一些新的思考；通过开展一次专题调研，能解决一两个问题；通过阅读一本书，使思路开阔一些，决策更科学一些。

（摘自中共中央政治局委员、中共广东省委书记汪洋同志 2007 年 12 月 26 日在中共广东省委十届二次全会闭幕时的讲话）

目 录

第一部分 社会管理改革与创新

芬兰社会保障制度分析及对中国的启示	林丹桦 (1)
芬兰社会福利制度及其启示	田晓霞 (16)
浅析芬兰现代教育管理理念及启示	张素珍 (25)
借鉴芬兰医疗体系经验,探索公立医院医疗资源整合 之路	沈丽华 (37)
运用战略管理理论,实施卫生科技创新战略的思考	徐庆锋 (42)
打造广东社会管理新优势	王光圣 (56)
对危机一应急管理的思考	王战勇 (66)
从三个不同视角看中国社会转型期的社会治理	周学礼 (72)
妥善处理人民内部矛盾,提高和谐社会建设能力	季桂春 (82)
芬兰教育国际化经验对广东高等教育国际化的启示	冯兴雷 (96)

第二部分 公共行政比较与分析

浅析芬兰人才开发战略对我国人力资源市场发展法制 建构的启示	高原 (106)
略论芬兰国家公务员培训制度对广东的启示	张锦平 (116)
芬兰公务员培训的经验及其启示	朱锦源 (122)
芬兰政府推行绩效管理的成功经验对广东安全生产工作的 借鉴意义	陈 枢 (130)
芬兰国家审计对我国的启示	何志勇 (137)
现代公共管理下的广东城市旅游发展新优势	孔宪辉 (149)
试论全球化背景下的广东人才资源开发	植沛裕 (157)
浅论人力资源信息的分析	姚敏燕 (166)
公务员考试录用制度公平公正性研究	李雪奇 (179)
浅谈事业单位人事制度改革	钟世明 (186)
试论中小城市的公共交通管理	伍曦宇 (196)



第三部分 执政理念探索与思考

芬兰政府改革经验对我国政府改革的启示	吴 笛 (203)
全球化背景下区域软实力建设的芬兰经验	黄国平 (217)
由芬兰公务员廉政体系引发的思考与启迪	李 剑 (234)
芬兰公共管理的理念对价格工作的启示	朱庆光 (240)
加强政协委员队伍建设, 推进协商民主新高度	廖珍玉 (248)
把二分之一的机会给女性	
——北欧国家女性参政的启示与思考	刘兰妮 (258)
中国的现代化与社会主义	庄建儿 (267)
对基本公共服务均等化的几点思考	陈夫尧 (275)

后记	(283)
----------	-------

第一部分 社会管理改革与创新

芬兰社会保障制度分析及对中国的启示

林丹桦

任何人都离不开社会，都是社会的一员，不管这个社会的制度如何，意识形态如何。但在任何制度下和任何国家里，总会有这样的弱势群体，他们无法依靠自身的力量满足生存需求，提高生活质量，因此必须依靠其他社会成员、社会组织或全社会的帮助。于是，人类有了社会保障的历史。人类社会社会保障实践源远流长，社会保障理论随着经济发展日益趋于成熟。在向现代化迈进的进程中，贫困、失业、老年、疾病、生育等社会问题与日俱增，阻碍着历史进步与社会文明。作为社会保障制度的起源地，西方发达国家经历了一个多世纪的发展，积累了许多成功的经验，也有不少失败的教训。相比之下，我国现代社会保障制度起步较晚，目前仍处于不成熟、不健全、不完善的低水平阶段。如何有效借鉴西方发达国家的成功经验，建立和完善我国的社会保障体系，对建设和发展有中国特色的社会主义和谐社会，发展中国民生具有积极的现实意义。

在西方发达国家，北欧国家被认为是最典型的福利国家。以芬兰为例，这个只有 530 万人口的国家素以其慷慨、健全甚至奢侈的社会保障制度著称于世。她的社会保障制度是如何发展起来的？有哪些特点？给了我们何种启示？本文对芬兰和我国的社会保障制度进行了比较，并对我国该如何借鉴芬兰在社保领域的经验和做法作了一些概括性的分析。

一、什么是社会保障

（一）社会保障的定义

“社会保障”一词初见于美国的经济保障和社会福利计划，在 1935 年美



国国会通过的《社会保障法》中正式使用。其基本含义各国皆大同小异，指一个国家的社会成员因各种原因丧失劳动能力或生活存在障碍时，有从国家、社会获得基本生活需求的保障。1944年，国际劳工组织给社会保障做出界定：“社会通过采取一系列的公共措施向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女家庭实行补贴法。”

我国对社会保障一词的定义并没有权威性的统一标准，《法学大辞典》将它定义为“根据国家法律、法规建立的各种福利的制度”。而有的学者认为，社会保障制度是指国家和社会为了维护社会成员的基本生存权利，保证和促进社会稳定和经济发展，对由于各种原因而失去生活保障的社会成员给予一定物质帮助的社会安全制度。它是国家关于社会保障的法律、规定及其实施办法的总称，是国家社会经济制度的重要组成部分。

上述定义可以这样理解，首先，社会保障具有重要的政治和经济基础，它的实施主体是国家政府，受众对象是社会成员；同时，必须长期依靠社会经济的发展和国家财政的支持才能得以有效实施。其次，社会保障是一种制度，必须通过相关的法律、法规和实施办法保证其顺利实施。

（二）社会保障的内容

一般来说，社会保障包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚。其中，社会保险又可分为生育社会保险、医疗社会保险、工伤社会保险、失业社会保险、养老社会保险等内容。

芬兰作为一个典型的高福利国家，其社会保障体制较为完备，由社会保险和社会福利两大部分组成。社会保险主要包括养老保险、失业保险、工伤保险、医疗保险、生育保险等，社会福利主要包括各种社会服务、津贴和小部分的收入保险，具体指为儿童、孕妇、老人、单亲或问题家庭及残疾人等提供各种津贴及社会服务、抚恤金、住房补贴、基本医疗服务、基本教育以及社会紧急救助等。这种“从摇篮到坟墓”的社保体制，为所有公民提供了基本的生活保障，对公民的生老病死、失业或丧失工作能力都给予社会补助和服务。

（三）社会保障与社会福利的区别

我们不难看到，在使用过程中，人们经常将“社会保障”与“社会福利”混为一谈。而事实上，两者有明显的区别。社会福利的英文是 social welfare，而社会保障的英文是 social security（有的学者译为 social protection）。从中文及英文的字面上理解，社会福利很容易使人联想到政府或社会对个人的施舍和



救济；而社会保障是一种更为可靠的福利支持，security 本身就是安全的意思。社会保障更体现了国家对公民的义务以及公民享有保障的权利。

广义的社会福利包括国家和社会举办的各种文化教育事业，城乡居民和职工的住房、医疗，城市和农村社区或企事业单位举办的各类公益事业。狭义的社会福利主要指国家和社会为社会生活中的弱者、困难者所提供的各种帮助和特殊服务。狭义上的社会福利与社会保障（指社会保险、社会救助和社会服务等）有交叉之处。而社会保障不仅包括社会保险、社会救济、社会服务，还包含着更多的社会福利内容，是更全面的社会保障，在这种意义上才与社会福利相通。

但在西方，社会福利似乎等同于社会保障。在芬兰，社会福利制度和社会保障制度已经被作为统一的概念。芬兰社会健康与保障部的官方资料显示，芬兰的社会保障体系（social protection system）由社会福利（social welfare）和社会保险（也称收入保险，income security）两大部分组成。但是在许多公开的文献中，芬兰经常用 social welfare（社会福利）或 social welfare services and benefits（社会服务和福利）来代替 social security 和 social protection（社会保障）。也就是说，他们经常混用社会保障和社会福利。因此，以下篇幅提及的芬兰社会福利，指的也是芬兰的社会保障。

二、北欧社会保障制度发展的历史沿革

西方国家之所以混用社会福利和社会保障，很大程度归因于欧洲是社会保障制度的起源，最早的福利国家诞生于西欧。

社会保障制度萌芽于 19 世纪的工业化英国，而在 19 世纪末，德国通过颁布《疾病保险法》、《工伤保险法》等法律文件，正式宣告了社会保障制度的诞生。“二战”以后直到 20 世纪 70 年代中期，欧洲各国社会保障获得全面发展并逐步走向鼎盛。其间，西方发达国家先后走上了所谓“福利主义”的道路，纷纷建立了以高福利为主要内涵的社会保障制度。

（一）贝弗利奇报告

作为最早完成产业革命的发达国家，英国的社会保障制度在发达国家中处于领先地位。“二战”后，为了在全球树立一个新型国家的形象，英国政府于 1941 年任命了以威廉·贝弗利奇为首的委员会，为战后的英国设计社会保障制度蓝图。1942 年，在反复研究的基础上，贝弗利奇委员会向英政府提交了《社会保险及有关福利问题》，这就是著名的贝弗利奇报告。



贝弗利奇报告建议,社会保障模式应由社会保险、社会救济和自愿保险三部分组成。保障对象分为六类:有就业收入者、其他有职业收入者、家庭妇女、在劳动年龄以内的其他人员、未到劳动年龄的人口以及超过劳动年龄的人口。同时,报告还提出了社会保障的统一受益标准、统一缴费、统一管理、适当受益、全面普遍和区别对待等六项原则。英国政府批准并采用了这份报告,并在此基础上先后颁发了《社会保障法》、《社会救济法》等法律,初步建立起较完整的社会保障体系。1948年,英国首先建成为福利国家。

在贝弗利奇报告中,社会保障待遇首次被作为公民的一项基本权利得以确立,为英国战后重建社会保障制度奠定了决策基础,也成为西欧、北欧建立福利国家的一个重要依据和理论基础。正如一些经济学家所说的:“贝弗利奇报告成为社会保障思想发展史上的一个里程碑,其对社会保障政策的影响已经遍及世界主要国家,树立了系统地实行社会计划而非孤立地解决个别问题的政策典范。”

(二) 北欧福利国家的出现及发展历程

北欧包括瑞典、芬兰、丹麦、挪威和冰岛等国。与欧洲其他国家相比,北欧国家工业化起步较晚,在社会福利方面发展也较晚。18世纪末期以前,虽然已有教会济贫和社会救济,但尚没有政府的正式立法。19世纪以后,政府开始在社会救济方面发挥作用,但更多的是着眼于人道救助,而不是作为一项社会经济政策。

贝弗利奇报告出台后,瑞典继英国之后宣布放弃其原有的社会保险和救济制度,转为推行普遍年金制度。20世纪五六十年代,在几十年社会救济和社会保险实践的基础上,在北欧经济持续增长到较高水平的背景下,芬兰、丹麦、挪威等其他北欧国家纷纷效仿瑞典,完成了各自的社会保障制度改革,推出了更多的社会福利项目,建立了福利国家制度。

进入20世纪70年代,随着经济增长速度放缓,人口老龄化趋势日益严重,北欧各国高消费、高福利的社会保障制度进入了福利支出拮据、劳动人口负担过重的艰难时期。芬兰等国不得不在新的社会经济形势下,对已经建立起来的社会福利项目进行调整和改革。其中包括延长退休年龄,精简社会保障管理机构人员,对社会保障征收所得税等措施。

20世纪90年代,北欧经济受到了世界经济衰退的严重冲击,芬兰所受的冲击更大,芬兰国内生产总值在1991年至1993年间连续下降,平均失业率也从20世纪80年代的4.8%上升到1991—1997年之间的平均15%。由于失业率的上升,社会开支显著扩大。持续下滑的GDP增长水平,结合居高不下的



失业率,使芬兰社会公共支出在1993年占GDP比重高达35%。面对失业和经济衰退的双重压力,芬兰在不动摇其社会保障制度经济基础的根本前提下,对社会保障制度进行了巩固和发展的改革,努力调整福利开支结构,延长了失业救济金、医疗保险赔偿等福利的等待期,同时更注重对公民的教育和加强对劳动者能力的培养。

从20世纪90年代后期起,北欧各国的经济开始步入健康、快速的增长时期。以芬兰为例,各届政府都把更好地巩固和发展高效率、慷慨、周到、健全的社会保障体系作为其政绩的目标。这种以人为本的社会管理理念,推动芬兰等北欧国家不断完善其社会保障制度。如今,北欧国家已成为福利国家、福利世界的代名词。

三、芬兰社会保障制度的基本情况和主要做法

(一) 全面的社会保障体系

芬兰社会保障体系全面,保障项目齐全,各种保险、津贴分门别类、五花八门,主要包括养老保险、失业保险、工伤保险、医疗保险、生育保险、抚恤金、住房补贴,给儿童、孕妇、老人、单亲或问题家庭及残疾人提供各种的津贴、基本医疗服务、基本教育以及社会紧急救助等。现行社会保障制度实行全民保障,保证公民平等。不因种族、阶级、阶层、性别的不同而区别对待,高收入者、低收入者以及无收入者均被纳入同样的福利体系中。只要是在芬兰长期居住的公民或移民,均可享受各种基本保险、基本福利和社会服务。

1. 生育保险与津贴

芬兰新生儿一出生,婴儿及其父母就能得到社会福利部门的精心服务。产妇生产的大部分费用由当地政府负责,产妇家庭只需交付极少数的医药费。产妇可享受263天的产假,平均每人每月可领取980欧元的产假补助,同时还可领取80%的工资。此外,父亲或母亲在家照顾3岁以下的孩子,每月可领取334欧元的津贴。孩子满3岁后,父母可以返回原单位工作,雇主无权解雇休假在家照顾小孩的雇员。17岁以下的儿童,每月可领取100~172欧元的儿童津贴,有孩子的单亲家庭还可获46欧元的额外补贴。孩子年满3周岁就可由父母选择进入官办的日托所。残疾儿童或慢性病儿童的家长可领取特殊儿童照顾补贴,低收入家庭能获得住房补贴和生活补贴。

2. 医疗保险与服务

芬兰所有公民都享受医疗保险待遇,医疗保险负责病人60%~75%的治