

李大琨 著

中国社会 行政管理

★★★ 中国图书馆分类法 ★★★★★

中国社会行政管理

李大琨 著

中国国际广播出版社

责任编辑：吴运生

封面设计：王国红

版式设计：杜成德

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会行政管理/李大琨著. -北京：中国国际广播出版社，1998. 4

ISBN 7-5078-1627-3

I. 中… I. 李… III. 社会管理：行政管理-研究-中国 N. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 10388 号

中国社会行政管理

李大琨 著

中国国际广播出版社出版发行

(北京复兴门外广播电影电视部内 邮编：100866)

新华书店经销

北京印刷一厂激光照排

唐山市胶印厂印刷

850×1168 大 32 开本 9.25 印张 220 千字

1998 年 5 月 第 1 版 1998 年 5 月 第 1 次印刷

印数：3000

ISBN7-5078-1627-3/C·71 定价：15 元

拓展社會學
研究新領域

雷浩琮



一九九七年七月

导 论 拓展社会学 研究的新领域

——论中国社会行政管理

江泽民同志在党的十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》中，提出“在全党造成认真学习的风气，民主讨论的风气，积极探索的风气，求真务实的风气。”这对于从事社会学的教学与科研人员来说，具有特别重要的指导意义。

最近（1997年7月）全国人大常委会副委员长、著名的社会学、法学家雷洁琼教授，在《中国社会行政管理》付梓之际，专门为之题词“拓展社会学研究新领域”。十几年来，从自己投身社会学的教研实践中，包括为撰写《中国社会行政管理》一书所进行的社会调查、数据统计，以及为此而进行的采访、座谈等活动中，尤其是从许多在这方面卓有成效的“老一辈”、“少壮派”身上，深切领悟到：积极探索和开拓社会学研究的新领域，在社会学界积极倡导江泽民总书记所提倡的上述四种“风气”，从而开创社会学研究的新局面，把社会学研究推上一个新台阶，这是社会学求得新发展的重要驱动力。

社会学在新中国建立后，本来是最迫切需要的也是大有作为的一门学科，但却令人痛惜地与政治学、行政学等学科一起被打入“冷宫”。党的十一届三中全会以后，被列入了“赶快补课”、“急起直追”的一类学科。不少“老一辈”的社会学家在这个领域甘当“拓荒牛”，不仅潜心钻研推出了许多蜚声海内外的科研成果，而且含辛茹苦地培养了一批年富力强的接班人；为数不少的“少壮派”社会学者，这十几年来潜心深入社会调查，站在学科前沿，

“青出于蓝”、“后来居上”。但是，与社会转型、体制转轨的发展需要相比，还有许多薄弱环节，整个学科的发展“滞后于”客观形势发展的需要。

近期，听有的学者“戏说”，社会学就是研究社会良性运作、繁荣发展的“社会的科学”，以这种科学来逐步地把社会塑造为“科学的社会”。这毕竟是“戏说”，未免涵盖面过宽，“雄心太大”。不过，从中可以肯定一点，社会学在充分发挥其现代社会调查方法和数据统计方法特长的基础上，应根据我国社会主义市场经济发展的要求，在政府职能转变及其管理社会公共事务的责权关系上，获得新的研究课题和突破点，从而拓展社会学研究的新天地、新领域，并以此来增强其整个学科的适应力、生命力。

为何要以政府与社会的责权关系这一核心问题，作为拓展社会学研究新课题呢？下面分别结合国内外有关理论与实践，予以阐释。

一、政府管理社会公共事务如何与社会自主管理相结合

有的学者作过举世闻名的论断：中西方政治——行政文化中，一个重大的差异是，在西方国家的社会中，老百姓有事不是先找、也不是主要找政府，而是找社会组织，就像朱镕基同志在一次谈话中说的那样，即便是国有企业，总经理有事也是先找社会、找行业协会之类的组织，而不是先找市长、先找政府。这就是说，在西方，在政府与社会、与老百姓之间存在着一层宽厚的“隔离带”，亦称“挡风墙”或“缓冲带”。从另一个角度而言，在西方国家，社会的自我管理、自主管理的能力和意识是很强的。正像有的学者在西方所见所闻后说的那样，那里的婴儿出生后，就不习惯于母亲或者保姆抱着；学会走路后，就不习惯有人扶着、牵着，擅于从摔跤中学会自主走路；满18周岁后，就宣告成为独立

自主、履行其法定权利义务的公民。我国的历史、现状与此相比，有着不小的差异。经历了近 20 年的社会主义改革开放和现代化建设实践的磨练，国有企业和事业单位经历了同样长时间的改革，作为社会主体的方方面面，个体、群体的自主管理的独立意识和能力磨练得如何呢？“等、靠、要”的依赖性和不拨不动“算盘珠”式的懒惰性克服得如何呢？

这涉及社会文化观念，管理价值观念的更新，更涉及制度、体制文化的变革、创新。

二、政府管理如何与发挥社会中介组织的 功能相结合

西方一些发达国家，从 70 年代末和 80 年代初开始了新一轮行政改革，从发展的趋势看，将是跨世纪的，将延伸到 21 世纪；从内容看，有一项是共同的，这就是通过精简政府机构、政府雇员，减少行政经费的开支。例如，美国的行政改革，在克林顿执政期间，联邦政府就裁减了 28 万公务员。西方发达国家行政改革发展至今，遇到一个不可逾越而又跨越世纪的难题：一方面要求政府给社会提供的服务“多”（数量）而“高”（质量），另一方面又要求政府设的机构、用的雇员、花的钱财要“少而精”。因此，改革的举措之一，政府职能向外输出，向社会转移，流行的作法是政府“只掌舵、不划桨”，把许多公共事务的管理职能转给社会中介组织，还给民营机构，有的交给志愿者组织。在美国，城乡的社区服务组织，与我国的居民委员会、村民委员会颇为相似，所担负的公共服务、公共秩序和安全管理，无论从质量上还是方便公众方面，都不亚于任何行政组织。在英国和美国的得克萨斯州，甚至将监狱管理（狱政）承包给了民营机构。实际上，这种“掌舵”者的角色，就是相对而言的间接监控者角色；这种“划桨”者角色，就是自居于社会之中并服务于社会的“中介”者角色（政

府与社会公众的连接者)。

从改革的发展及其举措的实际效果说，既在一定程度上减轻了政府的负担，又进一步发挥了社会自主管理的创造性和灵活多样性，也培养了社会自我管理的能力。从理论上说，这是自主性、独立性强的个体能力的延伸和扩大，也是公民通过社会中介组织这一群体，发挥管理社会公共事务的途径选择。

党的十五大报告中指出：切实“按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；按照精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平”，彻底改观“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重”的现状，其中举措之一，就是“培育和发展社会中介组织”。这在党的文献中是第一次郑重提出，这确属英明之举。

三、政府管理社会公共事务如何与社会各群体利益相兼顾

政府作为社会公共利益的代表者和实现者，不论是什么性质的也不论是口头上或实际上，其中有一项职能是很难行使、也很难摆平的，这就是政府通过公共财政购置公共产品，进行公共基础设施建设（如修建铁路、飞机场，开凿隧道等），如何发包以及如何选择承包者的问题，即优惠的、赚钱的、有利可图的给谁，反之，又给谁。实质上，这也是一种国民收入的再分配。与此同时，其中有一个不容回避也是很“敏感”的问题，就是如何对待兼容“经济人”、“道德人”、“公共人”和“行政人”多重角色的政府部门自身利益的问题，如何避免当今发达国家屡见不鲜的“寻租”现象，尤其是“贿赂行政”现象。

政府权责与职能的内外部、纵横向调整，包括事权的下放，其中，有的是中央政府的事权下放给了地方政府，以及地方上级政

府下放给下级基层政府；有的事权直接放手交给社会中介组织。实际上这种权责、职能结构调整的背后，是社会利益的调整。在这个过程中，政府在与社会中介组织交、接权责——“划桨”权责时，都会按照法定程序，公开地进行双向甚至多项选择，这就是政府“掌舵”者、“发包”人要选择“划桨”者、“承包”人，“划桨”者也会权衡利弊得失，“一只眼睛盯着市场，一只眼睛盯着官场”选择收益。不论如何讨价还价，都会有较高透明度，而不是“黑箱”交易。“划桨”者所提供的“产品”，其数量、质量以及实效，作为“掌舵”者政府的“产出”，不仅要在“光天化日”之下受到“上帝”（顾客、公众）的检验，而且“上帝”本身就是“纳税者”，就是政府公共财政的提供者，也是公共产品的享用者。如此多重角色的“上帝”，我们不仅要看到他们的纳税意识，更要看到他们在纳税之后，对政府如何花这笔钱的关心程度和监督意识。当今发达国家，各级政府的公共财政预算，都是以公共财政预期效益为基础、作前提的，不是政府花了钱就如石沉大海一般了事的，必须在管理社会公共事务、提供社会公共服务方面见到实效。这决非传闻、奇闻，某发达国家由于市政工程质量不高，一位老妇不慎踩了城市某休闲花园的一块石头跌了跤，脚受了伤，向法院指控市长，求得了赔偿。

随着政治民主、行政民主的发展，“纳税者”——“上帝”，要求政府——社会公仆，提供服务的“质量”也是很高的，决非“假、冒、伪、劣”所能对付、敷衍的。这类“上帝”是非常“精”的，精于计算。

毋庸置疑，这就使政府所代表的公共利益，与社会各群体（社会中介组织）有机地联系起来了，从这个侧面，反映了两者的兼顾、结合。

四、社会学如何与行政学相结合

联系我国当前社会主义市场经济体制建立过程中，一方面政府正处在权责、职能的转变过程中。把传统计划经济体制下政府干的许多“不该干、干不了、干不好”的事务，分别转给市场、企事业单位和社会中介组织；另一方面各种社会中介组织（如律师事务所、审计事务所、会计事务所、人才交流中心），正处在接纳国家（政府）移交、转给的有关职能；再一方面各类准国家（政府）机构正在崛起，如纺织工业总会、轻工总会等。这类似于中华人民共和国香港特别行政区政府的八大公共机构（如香港医疗管理局、香港旅游协会等）。我国当前这类政府职能的转换与接受，即便尚不成熟、甚至很不规则，但其改革、发展的方向是正确无疑的。这是政府与社会之间架构宽厚的“社会中介组织”的新模式、新尝试，也是增强社会自我管理、自主管理的新途径，对建设有中国特色社会主义民主政府，扩大基层民主应该说是新创举。正如党的十五大报告中所指出的，“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践”。

可见，当前社会学研究新领域的开拓，新舞台的构建，既包括政府职责、职能中以往“不该干、干不了、干不好”的事务，有的必须“回归”社会，社会要理直气壮地接受过来，通过这一途径，既减轻了政府的负荷，又落实了社会主体的自主权。与此同时，还包括政府职能中以往“应该干、干得好、干得了”的事务，推卸给社会主体了，如企业办社会等，在体制转型过程中必须从社会主体手中接受过来，积极负责地承担起来，当然不是一手包办，而需要组建新的社会主体来承担。上述这两种职责、职能由以往的“错位”与“越位”到当前的“正位”、“就位”，就是社会学在我国当前大有作为的新领域。新领域的开拓，亟需的是多学

科、跨学科的整合，尤其亟需的是与公共行政学的有机结合、交叉。我的拙作《中国社会行政管理》，只是在这方面做了努力、开了个头。

企盼着行政学者与社会学者携手协作，推进社会行政管理学的发展，推动我国政府行政管理的发展与社会全面的进步。

五、本著如何建构其框架体系

万事开头难。难就难在知识、理论与政府、社会运作实际的结合上。言“体系”肯定不足也不够格，但确是多学科交叉论述的新尝试。

本著基于上述四个“相结合”，并以当前政府管理和社会公共事务中的若干难点、热点问题为“结合部”，根据已有的资料、信息和自身的认识能力、水平，做了积极的探索。

其框架体系的构思是：由大到小，由宏观到中观、微观；由硬件到软件；由静态到动态、由生态到心态；并力求相互渗透、彼此互动。

其框架体系的内容是：一则创造两大良好的环境（社会自然环境和社会治安环境）；二则加强两大难题（人口、社团）管理和推进两大体系（社会保障、社区服务）的创建；三则强化三德（社会公德、职业道德、家庭道德）建设。

愿读者把握其内在的逻辑，抓住其实用的真谛。

目 录

导 论 拓展社会学研究的新领域 ——论中国社会行政管理

- 一 政府管理社会公共事务如何与社会自主管理相结合 (2)
- 二 政府管理如何与发挥社会中介组织的功能相结合 (3)
- 三 政府管理社会公共事务如何与社会各群体利益相兼顾 (4)
- 四 社会学如何与行政学相结合 (6)
- 五 本著如何建构其框架体系 (7)

第一章 社会行政管理的天职之一 ——营造良好的社会生态环境

第一节 社会生态环境

- 一 生态环境的重要性 (1)
- 二 生态环境的严峻性 (8)

第二节 社会生态环境的保护

- 一 可持续性发展理论的由来与确立 (15)
- 二 可持续性发展是我国的必然选择 (19)

第三节 我国政府保护生态环境的方针政策 与法律法规

- 一 我国政府保护生态环境的方针政策 (23)
- 二 我国政府保护生态环境的法律法规 (28)
- 三 各级各类政府机关及其部门的职责 (31)

第二章 社会行政管理的天职之二 ——营造良好的社会治安环境

第一节 安定的社会环境

- 一 正确处理改革、发展、稳定三者之间的关系 (36)
- 二 处理好改革、发展、稳定三者之间关系具有重要意义 (40)

第二节 影响社会安定因素的分析

- 一 现实生活中不安定因素首先来自一定范围内存在的
阶级斗争 (43)
- 二 转型期的价值观念变化和“期望增长革命”，带来思想
和社会心理的波动 (45)
- 三 社会消极现象和党内腐败倾向的增长，容易引发群众的
不满 (47)
- 四 利益关系格局的变动引发新的不稳定因素 (48)

第三节 社会治安综合治理的战略

- 一 社会治安综合治理的战略任务和目标 (52)

- 二 社会治安综合治理的战略方针 (54)
- 三 社会治安综合治理的战略措施 (57)

第四节 社会治安综合治理的法规

- 一 关于社会治安综合治理的法律、法规的历史和现状 (61)
- 二 我国关于社会治安的法律、法规的特点 (64)
- 三 完善社会治安综合治理的有关法律 (66)

第五节 社会治安综合治理的组织机构

- 一 社会治安综合治理的领导机构 (68)
- 二 社会治安综合治理的管理机构及其职责 (70)
- 三 社会治安综合治理研究工作机构 (73)

第三章 中国社会行政管理的重点 ——人口管理

第一节 中国人口状况与计划生育政策

- 一 中国的人口概况与发展 (75)
- 二 中国的人口管理和计划生育政策的实施 (79)
- 三 当前中国人口管理面临的主要压力 (84)

第二节 新形势下中国政府的人口管理与 发展战略

- 一 探索市场经济条件下人口管理新模式 (91)
- 二 提高人口素质的对策 (97)

第四章 中国社会行政管理的难点

——社会保障

第一节 社会定安与社会保障

- 一 作为社会行政管理手段的社会保障的作用 (107)
- 二 社会保障的特点 (109)

第二节 中国养老保障

- 一 中国社会的老龄化问题 (110)
- 二 养老保险的政策 (112)
- 三 家庭养老与社会养老 (115)

第三节 中国医疗保险

- 一 医疗保险的一般特点 (117)
- 二 中国医疗保险制度的地方性改革 (118)
- 三 统筹和个人账户相结合原则下的医疗保险制度改革 (121)
- 四 我国医疗保险制度的发展趋势——多层次医疗保险制度 (122)

第四节 中国的失业保险

- 一 中国失业保险的建立和发展 (124)
- 二 现行失业保险制度的不足 (127)
- 三 今后失业保险制度改革的主要措施 (129)

第五节 工伤与生育保险

- 一 工伤保险 (132)
- 二 生育保险 (134)

第六节 建立健全社会保障体系

- 一 建立完善的社会保险法律体系 (136)
- 二 中国社会保险管理体制和监督体系 (138)
- 三 中国社会保险基金筹措与投资 (142)

第五章 中国社会行政管理的“热点” ——社区服务

第一节 建立社区服务体系

- 一 社区服务概述 (146)
- 二 社区服务体系的内容 (151)
- 三 中外社区服务的模式 (155)

第二节 中国特色的社区服务体系

- 一 政府领导下的多元化社会化 (160)
- 二 社区服务组织形式的多样化 (161)
- 三 社区服务途径的多样化 (165)

第三节 政府对社区服务的管理

- 一 政府在管理社区服务上职能的转化 (170)
- 二 政府在管理社区服务上的职责与任务 (171)

第六章 中国社会行政管理的新课题 ——社团管理

第一节 社会团体的地位和作用

- 一 社会团体的类型、性质和作用 (176)
- 二 我国社会团体发展的必然性和现状 (180)

第二节 加强社会团体的管理

- 一 政府对社会团体的管理与结社自由 (182)
- 二 社会团体管理的内容 (188)
- 三 社会团体管理的方法 (192)
- 四 加强政府对社会团体的协调管理, 促进社会团体的健康发展 (193)

第七章 中国社会行政管理强化点之一 ——社会公德建设

第一节 社会公德现状透析

- 一 从“好人吃亏”谈起 (201)
- 二 社会公德领域失范现象分析 (202)
- 三 社会公德建设的重要意义 (206)

第二节 社会公德的含义、特征、内容

- 一 社会公共道德的含义及特征 (208)