

宁波

社会建设研究

NINGBO SHEHUI JIANSHE YANJIU

毛光烈◎主编



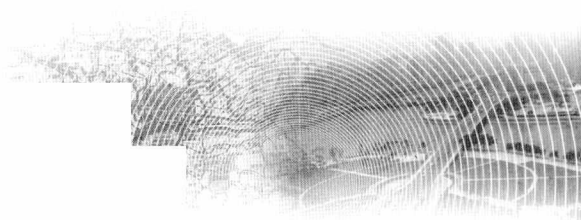
 人民教育出版社

宁波

社会建设研究

NINGBO SHEHUI JIANSHE YANJIU

毛光烈◎主编



人民教育出版社

策划编辑:吴焰东
责任编辑:吴焰东 王晓梵
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

宁波社会建设研究/毛光烈主编. —北京:人民出版社,2009.8
ISBN 978-7-01-008114-4

I. 宁… II. 毛… III. 社会主义建设模式-研究-宁波市
IV. D575.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 135245 号

宁波社会建设研究

NINGBO SHEHUI JIANSHE YANJIU

毛光烈 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:7.625

字数:180 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-008114-4 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

导 论

胡锦涛总书记在党的十六大报告中，第一次明确提出把“社会更加和谐”作为我们党为之奋斗的一个重要目标。党的十六届四中全会进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务，中国特色社会主义事业总体布局由经济、政治和文化建设“三位一体”发展为经济、政治、文化和社会建设“四位一体”。党的十七大报告系统论述了加强以改善民生为重点的社会建设，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，实现全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

社会建设战略目标的提出，既有同市场经济、民主政治、先进文化相互关照，确立“四位一体”总体布局的战略意向，又是针对社会建设和管理相对滞后、社会矛盾多发高发的现实而采取的政治举措，同时也是为了改变人们尤其是部分干部中存在着的并习以为常的忽视社会管理服务的思维模式和工作偏向。这个“四位一体”的布局，反映出我们党对中国特色社会主义发展战略的谋划更加全面、协调、均衡，从而进一步充实、完善、创新了中国特色社会主义理论体系。

党的十七大报告明确指出，要深入贯彻落实科学发展观，积极建设社会主义和谐社会。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。科学发展和社会和谐是内在统一的，没有科学发展就没有社会和谐，没有社会和谐也难以实现科学发展。因此，我们在推进社会建设的同时，必须自觉遵循科学发展观的指引，继而推动宁波社会建设向更深层次发展。

近几年宁波社会发展所展示的总体态势是：经济社会继续朝着协调发展的方向前进；各级政府对社会民生问题的重视已形成相对明确的长效工作机制；城乡一体化进程有明显进展；社会各阶层、各区域继续分化，同时新的整合因素在逐渐成长；政府社会管理、社会建设意识不断增强，社会组织生长发育潜力巨大；社会发展监测评价指标逐渐从“类经济”指标中分立出来，开放、包容、友爱、敬业的社会风气更加浓厚。具体来看，2008年市区居民人均可支配收入达到25 304元，农村居民人均纯收入达到11 450元，分别增长13.4%和13.9%。新增就业岗位13.3万个，城镇登记失业率为3.3%。由此可见，一方面宁波经济社会的发展取得了骄人的成绩，进一步发展的基础扎实、势头良好；另一方面科学发展观的任务更加繁重、责任更加重大，有许多新情况、新问题，迫切需要我们进一步地认真研究和思考，并做出回答。

社会工作是社会建设中一项十分重要的内容。它一方面有赖于政府的有效制度供给，另一方面更需要各类社会组织和公民的积极参与。尽管这方面的实践还是初步的，但我们迈出的每一步都是十分可贵的。从唯物辩证法的角度看，凡是新生事物，总要经历一个由小到大、由少到多、由弱到强的过程。我们看一事物是否具有生命力，重要的不是看当前的现状，而是看其未来的前景。从国际经验看，社会工作主要是由非营利性

服务机构来承担，这就有利于形成市场经济体制下的“小政府、大社会”格局。在市场经济体制下，政府也不是完全不承担社会服务的责任，例如，许多国家的政府也兴办一些老人服务、残障人士服务等社会服务机构。但就总体而言，更多的是由社会力量、非营利机构来承担社会服务。因为在现代社会的社会分工中，政府的主要责任是制定社会政策和推动政策的贯彻落实，具体的服务由专业化的组织去承担，这可以从总体上提高社会服务的效率和效益。当前，社会工作的开展在一定程度上依赖现有的事业单位，但一些事业单位依然以“二政府”自居，紧紧依赖政府而不愿意提供原本意义上的社会服务。因此，实现事业单位改革，使某些事业单位真正向社会服务机构转变是十分重要的。此外，大量培育服务性的社会组织也是十分必要的。政府通过购买服务的方式支持其运行并通过服务评估对其进行监督和约束；社会服务机构则通过专业化的、灵活的和创新式的服务回应政府的支持，并对社会做出交代。在这里，政府与社会组织形成了互补合作的“伙伴关系”。从长远看，社会工作的发展必然要求建设以社会服务机构为基础的社会服务体系，这符合“小政府、大社会”格局的基本要求，当然也是社会建设的题中之意。

社会民生问题直接体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，改善民生无疑是推进社会建设的重中之重。宁波作为改革开放的前沿阵地，承担着率先全面实现小康社会和加快建设现代化国际港口城市的重大任务，我们需要以国际先进城市为参照，学习国际先进城市社会建设的有益经验。比如，社会民生改善要与经济增长相适应，社会建设要有严密的法律体系做后盾，社会民生的改善要以满足社会需求和解决社会问题为导向，充分发挥社会组织在社会民生改善中的政府助手作用，

积极提高基本公共服务在农村和弱势群体中的可及性等，都是被国际先进城市实践所证明的宝贵经验。改革开放以来，宁波的社会事业、社会管理、社会保障和社会服务各领域都取得了丰硕的成果，为进一步推进以民生为重点的社会建设打下了扎实的基础，但同时也存在着不少问题，比如社会事业城乡发展尚不均衡、社会保险体系不健全、社会组织的作用发挥不充分、社区服务距离示范社区标准有一定差距等。这就需要在实践中不断摸索方法，不断总结经验，比如重视制度的整体设计，用好政府的直接干预，发挥好社会组织的作用和增加民生投入及透明度，最终补齐民生问题这块“短板”。

在我国的社会建设过程中，政府始终处于主导地位、起着主导的作用。社会管理和社会服务的绩效，取决于社会管理体制的创新。社会管理体制创新的一个核心问题是转变政府职能，建设公共服务型政府。这既是百年来政府与社会、市场关系的持续话题，又是经济全球化和信息化时代的崭新课程。转变政府职能，建设公共服务型政府，不仅在于实现政府经济管理职能的转变，更重要的在于实现政府社会治理方式的转变；不仅在于政府应当为经济发展提供良好的市场环境，更重要的在于政府要为经济和社会的协调发展，提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务；不仅涉及政府机构的调整，更在于加速推进与经济转型、社会转型相匹配的政府自身的转型。而这些问题，正是我们需要在社会建设实践中予以探索并解决的。在建立公共服务型政府的过程中，我们一定要谨防这样一种偏见，就是认为政府职能转变后，可以提供社会需要的全部公共服务。事实上，任何一个国家的政府都不可能提供全社会需要的所有公共服务。毫无疑问，政府对社会发展负有主要责任，具有先导作用。在市场经济条件下，伴随着社会资源占有

与控制的多元化,我国开始了现行法律框架主导下的公民社会的组织化过程,社会组织正日益成为经济社会发展中的一支重要力量,在社会公共事务管理中发挥着越来越重要的作用。在朝着公共服务型政府迈进的过程中,政府应当改变“家长式”的包办做法,通过体制、机制的创新,同社会组织一道,合作生产公共服务产品,以最大限度、更有效率地满足社会需求。值得一提的是,在社会管理、社会服务方面,宁波市开展的一些开创性的探索,已经取得了一些示范性的成果。这些宝贵经验又为理论研究以及实践的深化提供了丰富的养料。比如,宁波 81890 公共服务平台发挥占有综合信息资源和具有公信力的优势,使居民日常生活中琐碎的、不规范的需求演变成巨大的服务流,解决了政府整齐划一的公共服务制度所不能解决和包办的微观化、个性化的需求和问题。作为成功的公共服务模式,宁波 81890 这一样本究竟对公共服务的制度构建提供了哪些价值?其显示出的强大生命力的背后有没有必然的规律?这确实是值得我们关注和研究的问题。

相比较而言,当前在社会建设领域无论是实践还是研究方面相对都还不是很充分的。社会建设从某种角度理解,就是社会的建设。而社会组织化程度低,专业化水平不高,服务能力弱,缺乏品牌美誉度,是社会建设要认真解决的一个重要问题。此外,政府对社会组织的关系不清楚,一方面对组织的 service 管理不到位,另一方面某些社会组织还是按照行政化的方式运作,直接成了“政府的非政府组织”,这则是一个问题的两个方面。所有这些,都需要在今后的实践中去进一步地探索并解决。

人类社会的文明水平依赖于各个社会主体尤其是政府与社会的分工与协作。在计划经济时代,我们已经切身体会了单一

结构的僵化和无效率，也认识到它与现代社会的格格不入。我们期待着，随着社会建设的进一步展开，能够发展出更丰富、更灵活的社会组织形式。

以社会组织为基石的公民社会的兴起，是社会整体进步的重要表现，它不仅有助于推进中国特色的政治文明进程，而且也有助于市场经济的健康发展，有助于构建和谐社会。

我们的全部研究都是为了这个历史与现实共同确定的目标。

目 录

导 论	1
社会工作研究篇	1
一、范畴与界定：社会工作与社会建设、社会管理	2
（一）社会工作与社会建设、社会管理	2
（二）社会工作的内涵与特征	4
（三）社会工作人才的内涵与特征	8
（四）公民社会、民间组织与民间社会组织	9
二、理论与方法：政府的社会管理和社会工作	10
（一）政府管理社会的职能	11
（二）政府履行社会工作的职能	15
（三）政府社会管理及社会工作的创新	24
三、经验与问题：宁波市社会工作的现状分析	27
（一）宁波市政府的社会工作	27
（二）宁波市民间组织的社会工作	30
（三）宁波市基层自治组织的社会工作	33
（四）宁波市的社会工作者队伍	39
四、路径与选择：加强社会工作推进社会建设的思考	42
（一）转变政府职能，实现政府主导的社会管理	42

(二) 转变政府社会管理运作方式, 健全社会工作 体制机制	45
(三) 培育民间社会组织, 全面推进社会工作发展	49
(四) 发挥城市社区自治组织作用, 强化社会工作 基础	53
(五) 加强农村基层社会管理, 实现社会工作和 公共服务向农村延伸	55
(六) 加强建设社会工作者队伍, 为社会工作发展 提供人才支撑	65
五、制度与设计: 加强社会工作推进社会建设的对策 建议	70
(一) 社会工作制度设计中应坚持的几个原则	70
(二) 宏观层面, 强化政府主导	72
(三) 中观层面, 加强机构培育	75
(四) 微观层面, 做强基层基础、注重队伍建设	76
社会民生研究篇	79
一、民生问题的提出及界定	80
(一) 以改善民生为重点的社会建设战略的确立	80
(二) 民生的含义	81
(三) 民生问题的具体内容	83
二、国际先进城市社会建设的经验及启示	84
(一) 国际先进城市社会建设的做法与经验	84
(二) 国际先进城市的经验对宁波的启示	97
三、宁波加强以改善民生为重点的社会建设的现实 基础	101
(一) 宁波社会事业发展的现实基础	101

(二) 宁波社会保障体系建设的现实基础	109
(三) 宁波社会管理建设的现实基础	112
(四) 宁波服务体系建设的现实基础	115
四、进一步加强以改善民生为重点的社会建设的若干思考	120
(一) 宁波加强以改善民生为重点的社会建设需要处理的几个关系	120
(二) 宁波加强以改善民生为重点的社会建设的主要目标	122
(三) 宁波进一步加强以改善民生为重点的社会建设的对策建议	125
社会管理研究篇	130
一、社会管理的战略意义	131
(一) 宏观背景分析	131
(二) 宁波实际及基本判断	134
(三) 环境约束条件	135
二、社会管理的理论内涵	137
(一) 政府职能的一般理论	138
(二) 政府社会管理职能的内涵与外延	141
(三) 社会管理的具体领域	144
三、宁波市政府履行社会管理职能的 SWOT 分析	148
(一) 宁波市社会管理的现状与成就	149
(二) 宁波市级政府社会管理面临的一些问题	156
(三) 机遇与挑战: 宁波继续“走在前列”的关键	158
四、加强宁波市政府社会管理职能的若干思考	161

(一) 价值取向与目标定位	161
(二) 重点领域	165
(三) 重大举措	168
个案与实证研究篇	175
一、社会工作的“海曙模式”剖析	175
(一) 定位于社区建设和社区服务的介入	176
(二) 基于政府、非营利组织和专业社会工作者 层面的分析	177
(三) 社会工作海曙模式的完善与推广	189
二、宁波 81890 服务模式研究	195
(一) 81890 服务的服务模型	196
(二) 边界的超越：81890 服务供应方式的新思维	200
(三) 81890 公共服务供应方式的效率分析	205
(四) 简短的结论	217
三、农村社区建设：农村社会管理和公共服务的完善	219
(一) 农村社区建设的提出	219
(二) 农村社区建设的功能定位	222
(三) 农村社区建设的实现方式	224
后 记	232

社会工作研究篇

中国特色的社会主义现代化事业，正处于一个以经济建设为中心，向经济、政治、社会和文化建设全面发展的历程。随着工业化、城市化、国际化进程的加快，社会急剧转型，社会矛盾也集中凸显，失业、贫困、人口老龄化等社会问题随之而来，人民群众对社会保障、社会服务等方面的要求也越来越高。

自从党的十六届四中全会提出社会建设的战略目标以来，加强社会建设、推进社会工作发展，已成为政府转变职能、强化社会管理、完善公共服务的必然要求。社会工作的发展是与市场经济的历史轨迹相一致的，在其 200 余年的发展进程中，积累了许多可资借鉴的理论和方法。宁波市的社会工作发展已经具备了一定的基础，但与社会建设的要求相比，改革发展的任务仍然相当艰巨。在当前及今后一段时期内，加强社会建设、推进社会工作发展的前提是转变政府职能、完善体制机制，基础是培育民间社会组织，关键是发展基层自治、培养社会工作人才队伍。为此，应当在“党委领导、政府负责、社会参与、市场运作”思想的指导下，建立和完善一系列配套的、可操作的制度设计。

一、范畴与界定：社会工作与社会建设、社会管理

社会工作和社会工作人才等是本课题研究的核心范畴。鉴于目前学界对于上述概念在使用上的不确定性和多样性，我们有必要首先对其做深入的考察和分析，以便本课题在使用社会工作和社会工作人才等概念时，具有明确的内涵和外延。

（一）社会工作与社会建设、社会管理

党的十六大在阐述全面建设小康社会的宏伟目标时，第一次把社会更加和谐作为我们党要为之奋斗的一个重要目标。党的十六届四中全会进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务，中国特色社会主义事业总体布局由经济、政治和文化建设“三位一体”发展为经济、政治、文化和社会建设“四位一体”。党的十七大报告进一步强调要加强以改善民生为重点的社会建设。至此，“社会建设”的概念随之进入人们的视野，成为热门话题。

与经济建设、政治建设和文化建设相提并论的社会建设，主要是指社会主体根据社会需要，有目的、有计划、有组织进行的改善民生和推进社会进步的社会行为及过程。^① 社会建设作为中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分，主要包括发展社会事业、扩大公共服务、协调利益关系、完善社会管

① 陆学艺：《关于社会建设的理论和实践》，《中国社会科学院院报》2008年4月10日版。

理、调处社会矛盾、促进社会公平正义,以及这些方面的改革和建设等。^①具体地说,主要有两大方面:一是实体建设,诸如社区建设、社会组织建设、社会事业建设、社会环境建设等,为社会建设提供公共产品和公共服务;二是制度建设,诸如社会结构的调整与构建、社会流动机制建设、社会利益关系协调机制建设、社会保障体制建设、社会安全体制建设、社会管理体制建设等,使社会更加和谐有序、公正公平。加快推进以改善民生为重点的社会建设,其基本要求是:积极解决好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生和社会管理等直接关系人民群众根本利益和现实利益的问题,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。

社会管理可以分为两个方面:其一是以政府为主体的社会管理,其二是以社会为主体的社会管理。以政府为主体的社会管理是指政府对有关社会事务进行规划、规范和制约,即政府社会管理。社会管理作为国家的职能之一,就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。^②政府社会管理是政府通过整合社会资源,动员社会力量,为增进公共利益,依法对社会事务实施组织化的活动。^③以社会为主体的社会管理,在更大程度上属于不带有政治性质的社会自主性、自发

① 参见《十七大报告辅导读本》,人民出版社2007年版。

② 王郅强:《政府社会管理和公共服务职能仍面临诸多突出问题》,《人民日报》2004年8月9日。

③ 王郅强、靳江好:《坚持科学发展观强化社会管理和公共服务职能——中国行政管理学会2004年年会暨“政府社会管理和公共服务改革”理论研讨会综述》,《中国行政管理》2004年第10期。

性、自治性的管理领域，是一种自下而上的社会自主管理，其主要特征是社会自治，即自治体的社会成员都能自觉地、自主地参加社会管理。因此，以社会为主体的社会管理指的是，社会（包括部分附属于行政机关的事业单位、社会自治组织、社会民间组织和公民个人等）依据一定的规章制度和道德约束，为增进公众和公民个人利益，规范和制约自身行为，进行自我管理和自治管理。^① 本课题为避免引起歧义，并为了与社会工作概念中的社会服务相一致，我们把以社会为主体的社会管理统称为“社会服务”。由此，本课题在以下两种情况下使用社会管理的概念：一是从政府职能的角度，政府具有社会管理的职能；二是以政府为主导的社会管理，系政府干预与协调、民间组织为中介、社区与村级自治为基础、公众广泛参与的互动过程。

从上述概念中我们可以看到，社会建设是中国特色社会主义建设事业的有机组成部分，加强社会管理又是社会建设的重要内容，而社会工作则是政府实现社会管理的有效途径。社会管理作为社会主义和谐社会建设的系统性组织活动，为适应社会转型期社会建设的发展要求，必须更新社会管理理念，大力发展社会工作，用社会工作独特的理念和专业方法创新社会管理体制，整合社会管理资源，改进公共服务方式；以社会工作创新社会管理，解决转型期社会管理中存在的问题。

（二）社会工作的内涵与特征

“社会工作是什么”是我们认识社会工作的首要问题。自从19世纪末产生了专职的社会工作者开始，学术界和社会工作

^① 孙关宏、胡雨春：《政治学》，复旦大学出版社2002年版，第179页。