

复旦发展与政策评论

第 二 辑

赵德余 主编

# 发展型政策的实践与反思： 中国的经验

 上海人民出版社

---

复旦发展与政策评论

第 二 辑

赵德余 主编

# 发展型政策的实践与反思： 中国的经验

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展型政策的实践与反思:中国的经验/赵德余主  
编. —上海:上海人民出版社, 2013  
(复旦发展与政策评论)  
ISBN 978-7-208-11926-0

I. ①发… II. ①赵… III. ①政策科学-中国-文集  
IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 275710 号

责任编辑 刘林心  
封面装帧 王小阳



• 复旦发展与政策评论 •

发展型政策的实践与反思:中国的经验

赵德余 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 16 插页 4 字数 204,000

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11926-0/D · 2398

定价 35.00 元

复旦发展与政策评论 第二辑

## 发展型政策的实践与反思： 中国的经验

编委名单（以姓氏拼音字母为序）

陈 钊 杜 宇 封 进 耿 曙 顾丽梅 关信平 郭有德  
胡 湛 陆 铭 潘天舒 彭希哲 任 远 沈奕斐 滕五晓  
王川兰 王永钦 王自亮 章 元 张涛甫 赵德余 朱 勤

本期主编：赵德余

## 序 言

当今中国的发展与政策议题的讨论比过去任何时候都更加活跃。从当前的宏观调控政策、房价控制政策、建设用地出让政策、粮食和农产品价格调控政策、新型医疗卫生改革政策、地方层面的户籍制度改革政策等等,每一年涉及民生发展与政策的大量问题几乎同时困扰着经济学家、社会学家与政治学家等各个社会科学领域的学者。对于经济学家而言,发展经济学几乎是最为专注地研究从贫穷走向富饶的经济发展与经济政策问题。社会学家们则不仅仅满足于发展的经济方面,而是更加强调对发展型社会政策模式的关注。此外,政治学家也开始使用“发展”一词,以讨论发展政治学。当然,政治经济学与经济社会学则试图在上述不同的学科之间建立更为系统的学理性的内在联系,但结果都是对经济、社会与政治的可持续发展与政策设计提供更为可靠和一致的理论解释。

如何诠释发展型政策可以有很多层面或维度。首先,从涉及运用的领域来看,发展型政策可以是经济发展、社会发展(包括文化发展)、政治发展等。考虑到一般狭义的发展型政策概念主要局限于社会发展领域方面,即以社会管理、社会工作以及社会政策等学者的研究为主。本辑所收录的论文也显然是以社会发展型政策为主的,同时也涉及经济发展政策与政府角色、民主参与等政治发展问题。其中,本辑收录的社会发展型政策的议题包括家庭与社会政策、反贫困与农业发展政策、社会保障政策等。

其次,发展型政策的概念及其要素构成模式。就概念而言,无论哪一种形态或领域的发展型政策研究,其基本的要素构成是相似

的,如要素约束(土地、资产与人力资本等)、市场机会与环境、关系结构、制度因素与政治规则等。但解释模式则对于不同领域或学科背景而言,其发展型政策模型构造的结构性特征存在明显的差异。对社会发展型政策而言,其尤其关系社区发展、社会保障以及贫困救助等议题。其中,十分有影响的全球资产运动就认为发展型政策设计的关键是促进个体资产建设与积累资产的能力。这种资产能力建设可以是政府主导的反贫困项目或收入补贴支持计划,以直接增加低收入者的资产水平。当然,这也可以是市场或企业主导的反贫困运作,如“公司+农户”、“专业市场+农户”、对农户土地进行的反租倒包模式等都是以提高农民的劳动力价值或农产品价值作为出发点的。此外,资产能力建设还可以有非政府组织或非营利组织甚至社会企业所推动的,如李连杰壹基金、乐施会基金等在云南、河南等落后地区资助的发展模式,以通过合作社组织农民制作编织品销售或者开发类似于河南信阳茶文化美丽乡村等模式提升农产品的价值,从而帮助农民积累资产。

相对于社会发展型政策的强烈的干预主义倾向,经济发展型政策更多地倾向于解释经济发展的可持续及其模式转变问题,其更具有宏观与经验实证研究的色彩。经济学理论尤其是发展经济学为经济发展型政策的解释与设计提供了广泛的扎实的逻辑和经验基础。无论是西奥多·舒尔茨的改造传统农业、刘易斯的二元经济结构转变理论,还是基于合约的经济发展的制度主义分析,经济发展政策的研究历史久远且连续性强,供给-需求均衡分析、边际分析、产业结构与组织制度等都是重要的概念基础。不像社会发展型政策涉及的问题相对局部、具体且松散,经济发展政策常常更加宽泛和宏观,不局限于某一人群或类型的问题,而倾向于对区域乃至国家的经济发展问题进行政策诊断。

尽管人们普遍注意到政治发展本身的重要性,政治发展型政策这一说法显然并没有得到广泛的认同和重视。应该说,政治发展不仅本身有助于推动良好的经济社会秩序的建立以及经济社会组织

的民主参与程度的提高,而且对于政府在经济社会发展型政策的实践中的职能的有效发挥起到举足轻重的作用。因此,设计促进政治良性和可持续发展的政策及其相关制度安排也是值得深入讨论的。不过,鉴于这一问题涉及发展政治学乃至整个政治科学等问题的复杂性,本辑只收录了一篇关于基层政治权力运作的论文。

最后,需要感谢那些参加 2013 年 6 月 29 日在复旦大学召开的复旦大学发展与政策研究中心(CCDPS)第七届学术年会“中国发展模式:发展型社会政策与中国发展”学术研讨会的学者和同仁。本辑所收录的论文大部分来自这次研讨会,研讨会的主题是“中国发展模式:发展型社会政策与中国发展”,邀请到来自美国华盛顿大学、南开大学、同济大学、华东理工大学、浙江工商大学、福建农林大学、大连理工大学、宁波大学等多所国内多家院校的专家学者参加本次学术研讨会,与会专家在大会上分享了自己在公共政策领域的研究成果并对他人的研究进行了热烈的讨论。遗憾的是会议讨论的论文只有很少一部分收录到本辑之中,不过,我们还是通过这些论文能够感受到发展型政策在国内正在被越来越多高校的学者以及越来越多学科的学者所关注。

复旦大学发展与政策研究中心 赵德余

2013 年 10 月 19 日

---

# 目 录

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 序言                            | 1   |
| 发展型政策的设计与实践                   |     |
| 一个政策工程师可以做哪些事情：以杨浦挂职为例 赵德余    | 3   |
| 基于扩展型资产概念的社会政策模式及其来自中国的经验     |     |
| ——社会主义新农村建设的一种可行的政策方案设计       |     |
| 赵德余                           | 12  |
| 家庭与社会政策                       |     |
| 家庭变迁背景下的中国家庭政策 胡 湛 彭希哲        | 47  |
| 社会政策中的“家庭”概念——以上海市世博大礼包政策     |     |
| 为例 沈奕斐                        | 62  |
| 反贫困与农业发展政策                    |     |
| 发展主义的田野困境：政策人类学视角中的农业绿色革命     |     |
| 潘天舒                           | 83  |
| 一个农业人口大国的工业化之路：中国战胜农村贫困的      |     |
| 经验 章 元 许 庆 邬璟璟                | 96  |
| 社会保障政策                        |     |
| 中国社会救助制度的发展：过去 20 年的经验与问题 关信平 | 123 |
| 老龄化、城市化、全球化与中国养老保险制度改革 封 进    | 140 |

## 政府、制度安排与发展型政策模式

地方政府驱动的转型升级:以富士康为例的台商考察

耿 曙 林瑞华 159

参与式预算与基层权力关系的重构——基于浙江省温岭市

新河镇的个案研究 王自亮 陈卫锋 许艺萍 朱洪霜 193

理解中国的经济奇迹:互联合约的视角 王永钦 李 明 211

# 发展型政策的设计与实践



# 一个政策工程师可以做哪些事情： 以杨浦挂职为例

复旦大学社会发展与公共政策学院 赵德余

**[摘要]** 发展型政策的一个重要特征是对政策实践进行参与式改良,而政策工程师则正是以可靠的或基于循证的理论模式对实践中存在的问题及其因果逻辑进行“准工程”似的构造,从而为政策干预的节点和次序以及相应的工具选择提供指导。政策工程师的角色虽然还不为人们所熟知,但是一个训练有素的政策工程师的确可以对发展型政策的实践起到积极的作用,即推动从政策理论到政策实践的有效转换。

政策工程师这个概念在国内还不为人们所知,但是,我们有理由相信未来的政府和社会越来越会意识到政策工程师这个角色的重要性。类似于工程领域工程师对项目进行绘制图纸并指导项目实施的角色一样,所谓政策工程师事实上就是对形形色色的政策项目或政府的政策行为进行政策问题诊断、政策设计、政策实施督导以及评估和校正的公共政策专家。显然,这需要政策工程师不仅仅对公共政策的理论拥有扎实的知识 and 训练,而且还对政策的实践领域中的实际经验问题非常熟悉。通常,政策工程师有两种类型,一种是专门型的,即该专家只对某个领域的特定问题有具体和深入的研究,属于这个细分专业领域的研究者或实践者,这类专家一般不

需要拥有对公共政策科学理论知识本身的了解,就可以充当某个领域的专家,为政府相关业务职能部门提供政策咨询服务。政府各部门召开的各种专家咨询会或论证会,通常邀请的专家都属于这种专业专门型的人才。另一种是政策综合型的工程师,这类专家一般在公共政策和公共管理领域受过系统的学术训练和深入的研究,并且对若干个政策实践领域都拥有丰富的政策咨询经验,从而可以为很多领域的政策咨询提供工程诊断和评估服务。对于政府而言,到底哪一类政策工程师更需要或更有用?这个问题并不容易简单回答,可以说两类政策工程师对于政府决策而言都是有价值的,关键在于看政策工程师自身的理论扎实性和实践经验的丰富性,同时也要取决于政策咨询问题的类型。对于非常专业性和技术性比较强的问题,专门型政策工程师比较合适,而对于大型综合型的比较复杂的政策问题,综合型政策工程师可以提供更为系统的政策解决方案。

以下,以我在上海市杨浦区挂职工作一年的经验,我将自己定位为民政局的政策工程师,那么,我为民政局提供了哪些社会政策系统的工程服务呢?我将自己的政策工程师服务大体上分为政策问题诊断服务、政策方案设计服务和政策实施督导评估服务三个方面,下面分别论述。

## 一、政策问题诊断服务

我在杨浦区民政局挂职的第一项工作,是接受局长的委托参与负责杨浦区重大决策咨询项目分课题“加快培养发展本区社会组织”的调研以及报告的政策逻辑设计工作。作为政策工程师,我首先关注的问题是既然要加快培养本区社会组织,那么,前提的条件是要知道“本区社会组织发展面临哪些问题”,即需要对所研究的政策问题进行科学诊断。当然,通过各种座谈、访谈等调研渠道,列举社会组织发展中各类问题并不困难,然而,困难的是社会组织发展过程中形形色色的问题和困境之间存在什么样关系?哪些问题是

更为根本的,哪些是衍生性的,哪些问题是可以进行政策干预的,哪些政策问题是难以短期进行干预的?于是,根据这样一种逻辑思维,我运用系统动力学设计社会组织发展面临的问题以及干预政策之间逻辑关系的工程模型,如图 1 所示。通过对图 1 的推敲,我们就不难对政策问题进行系统和动态的判别,并识别其中内生的恶性循环陷进,从而为培养社会组织发展的政策措施的提出创造了很好的逻辑基层和决策依据。

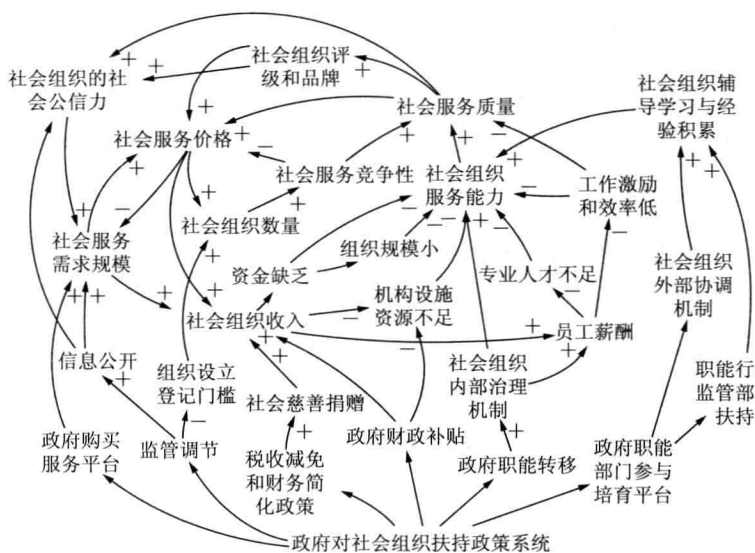


图1 基于系统动力学模型的社会组织发展扶持政策网络

**基本问题:**为什么政府需要扶持社会组织的发展,哪些社会组织是政府重点需要扶持的,如何扶持社会组织发展? 社会组织发展的内在驱动力模式是什么,现有的社会政策在扶持社会组织发展方面或执行过程中还存在哪些问题或不足,如何重新设计社会组织扶持政策体系? 以及如何改进社会组织发展扶持政策实施的有效性等。

社会组织发展的恶性循环陷进逻辑:由于资金缺乏、组织规模小、机构设施资源以及专业人才不足,员工薪酬低引起的工作激励或效率低下,目前社会组织服务的能力及其服务的质量普遍不高,

于是,社会组织品牌效应和社会公信力或认同感比较低,从而造成了政府和社会对社会组织的需求意愿或购买规模和支付价格不高。这样,社会组织的收入也相对较低,而较低的社会组织收入又进一步加剧了其资金缺乏和员工薪酬过低的问题。

二、政策试验方案设计服务

在我挂职期间,刚好国家民政部开展创建全国社区管理和服务创新实验区活动,杨浦区民政局决定以“积极推进四社联动,协同创新社会管理”为主题进行申报。同样,领导安排我发挥政策工程师的专业技能,对杨浦区社会管理创新实验区的政策逻辑模型进行设计,从而提升杨浦区社会管理政策系统的各种要素的整合性和科学性。对于该项目而言,关键是如何将社会工作、社会组织、社区和社会服务等要素进行合乎逻辑地整合与设计。于是,我们组织了民政局社会科的工作人员进行“头脑风暴”讨论了一个下午,在此基础上结合公共管理和公共政策的理论知识,我们最终得以构建一个系统的政策实验项目的逻辑模型,如图 2 所示。

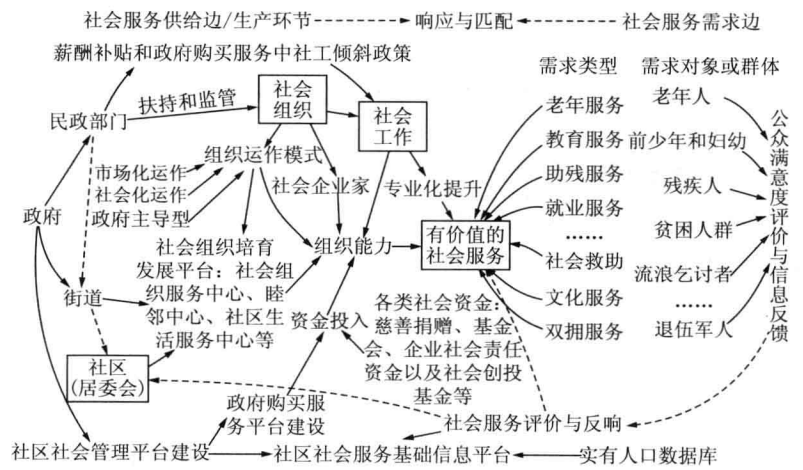


图 2 杨浦区四社联动型社区社会管理创新实验区设计逻辑模型

在这个模型中，杨浦区试验的“四社联动”，协同创新社会管理，本质上是希望在政府民政部门和街道的协调组织下强化社区自治能力、社会组织服务能力以及社会工作的专业能力，通过基层社会管理和服务体系的不断创新、完善来提供有价值的社会服务的使命目标。从一个系统动力学来看，有价值的服务又可以获得较高的公众满意度评价，这样的积极的评价信号可以传递给政府、社区和社会公益慈善基金等主体，从而提升社区和街道支持各种类型的社会组织培育平台的建设，激励各类社会慈善公益资金的投入意愿和规模，以及促进政府对社会组织发展的扶持政策的力度等。可见，上述的模型提供了一个理解和设计社区管理和服务创新实验区的内在可以自我正向反馈系统的动态逻辑基层。

杨浦区“四社联动”型社区管理与服务创新实验区的核心特征就是社区社会服务生产供给模式的创新性、社会服务对公众需求的响应性、社会管理制度设计的系统性以及不同主体创新社会管理的协同性。为了实现该实验区的可控制的运转，可以针对上述特征分别设计具体的实验项目，并分析清楚这些实验项目的特征性制度安排，在杨浦区已有的工作进展，以及进一步实验的方向和措施等。

### 三、政策实施的督导和评估服务

我在挂职期间所做的另一件重要的工作是和分管处长一起合作对流浪乞讨人员救助政策和贫困低保家庭补助政策的实施情况进行连续跟踪督导和评估。

对低保家庭的各种补助政策如何评估显然是取决于我们如何理解低保政策系统以及为低保制度设计的政策目标是什么。如图 3 所示，如果将低保政策目标设置为增强低保家庭的发展能力或家庭资产的积累的话，则在这样的政策系统之中存在多重系统动力学意义上的因果循环关系。只要低保政策能够促进这些循环系统