



总第10期

复旦大学国际关系与公共事务学院  
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs  
MPA Program of Fudan University

2010.12





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 维稳的经验、逻辑与智慧

- 19 世纪末美国式维稳的经验和启示
- 维稳的应有逻辑：维权就是维稳，维权才能维稳
- “单方满意”的稳定与“双方满意”的和谐之比较

## 治国之道 · 包容性增长的国际经验

- 什么是包容性增长？
- 日本的包容性增长：社会保障制度支撑下的经济发展
- 韩国的包容性增长：追求经济正义

## 治理技术 · 公共产品的空间布局技术

- 国外公共设施空间布局技术相关研究
- 国内公共设施空间布局技术相关研究
- 城市群条件下区域性公共产品的区位选择分析
- 美国洛杉矶救护车空间布局的经典案例

## 我思我在 · 社会组织与公共管理

- 社会组织党建工作专题研究
- 充分发挥社会组织在浦东新区综合配套改革试点中的重要作用

---

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---

## 天下智慧·维稳的经验、逻辑与智慧

【编者按】近年来，中国社会在经济迅速发展的同时也产生了许多社会问题和矛盾，许多地方还不时发生群体性事件，这样的社会抗争形势对于社会稳定和经济社会发展都造成了不利的影响。更重要的是，这直接影响到执政党的执政合法性和民众对政府的信任。如果社会底层的利益得不到制度化的有效保障，如果社会对立局面持续加剧，那么社会中的不满和愤怒将会持续积累和发酵，到一定时候必将发生悲剧性的事件。所以，如何采用有效的方式和渠道维护社会和谐稳定，保障民众的正当权利和合法利益，就是执政党和政府必须认真严肃对待的问题。本专题就梳理历史上和当前一些维护社会稳定方面的有益经验和思路，以期对大家有所启发。

### 19 世纪末美国式维稳的经验和启示

中国人爱说“家家有本难念的经”。其实每个国家都遇到过大麻烦，有些麻烦还高度相似。麻烦不是“特色”，“特色”的是解决手法不同，因而后果迥异罢了。

美国在 19 世纪末的时候也发生过很严重的“三农”问题。逐渐普及的农业机器让农业高产，加之加拿大、澳洲和南美的农业在同期都在大发展，所谓谷贱伤农，农产品价格就很难看；其次，机械化让农业生产和运输依赖工业制品，偏偏工业品市场和铁路在保护主义下价格高昂；另一方面，农民们为了获取生产资金，不得不以未来的收成为抵押来贷款，不仅被金融家盘剥而且万一收成或销路不好还得破产。总之，占当时美国全国人口近半数的农民真苦、农村真穷、农业真危险！

这种问题要是在以前还好，因为以前有西部。“西部一直是美国的安全阀，从这里排出了强烈的野心和大胆而狂躁不安的情绪。如今这个安全阀已经关上，于是美国迅速发展带来的问题和压力立刻变得极为严重”（邱吉尔评价）。按俺们的话说，叫做美国社会进入“社会矛盾集中高发期”，出现种种不稳迹象，要坏菜！咋办呢？

1867 年，西部传来一声炮响，一个目的可疑的组织“保护农业社”成立了！这个组织只用了 8 年时间，就把影响力扩展到了所有的州，成立了 2 万个分支，吸引了 80 万会员。1887 年，美国更爆发了人民党运动。这回他们不仅来势汹汹地提出了明确的政治纲领，而且一些别有用心的人混迹其中，比如法币党、联邦工党成员和各种狂热分子，有人竟然提出了“少种粮食多闹事”这种唯恐天下不乱的煽动性言论。

人民党运动一时得势，到 1890 年时，他们在许多州选举中获胜，大有颠覆两党执政的良

好局面之势。此时的美国，树欲静而风不止，国家长治久安的大好局面面临严峻的考验。

人民党的主张，虽千条万条，但聚焦于国家货币政策这个关键点上。说白了，农民们要求实行宽松的货币政策，提高农产品价格、刺激农产品出口、削减债务。

于是当 1896 年总统选举年到来时，老牌执政党民主党发现一件郁闷的事情，它不仅得不到西部农民们的选票，而且大量的民主党传统支持者因为期待新的货币政策，也转向了人民党。在这个关系到民主党生死存亡的关键时候，一个叫布赖恩的民主党人为了避免党的分裂，也为了将广大农民兄弟的选票划入囊中，他在历史关头毅然拨转船头，在选举中与人民党实现联合，并顺应其主张鲜明地提出了通货膨胀的竞选纲领。这一举措，使不明真相的农民群众，以及那些别有用心坏分子们叠加起来的不稳定因素不仅没有被镇压下去，反而得到空前的释放，各种阴谋颠覆政府的力量全面投入到 1896 年的选举中。

但是，出人意料的是，这股势力却迅速烟消云散了，天下没有大乱，国家也没有四分五裂。为什么呢？因为布赖恩在这场选举中以 50 万票之差败给了共和党总统候选人威廉·麦金利。人民党由于其孤注一掷的投入，失败后从此未恢复元气。那些历经 20 多年形成的不稳定因素，竟被一场选举彻底化解。

这段历史生动地诠释出美式维稳的机制，但历史到这里还没有完。历经 1896 年选举，虽然人民党及其追随者在选举中彻底败北，但由于他们手中握着任何政治家都无法忽视的数量庞大的选票，使其当初的政纲在随后 20 年竟全部付诸实施。例如到 1920 年，给农业的拨款已经是 1890 年的 30 倍。因此，历史学家们认为，人民党在选举中失败了，但他们的目的却达到了，他们终究是失败的成功者。1905 年，有个政治家骄傲地宣称：“他们已不叫自己人民党人，但玫瑰无论叫什么都是芳香的。”从此，美国农民的凄苦状况得以根本扭转，国家保持了稳定和谐，并在 20 世纪实现了大国崛起。

## 天下智慧·维稳的经验、逻辑与智慧

### 维稳的应有逻辑：维权就是维稳，维权才能维稳

“近些年来，我们实际上已经陷入‘维稳的怪圈’：各级政府将大量的人力物力财力用于维稳，但社会矛盾和社会冲突的数量非但没减，反而不断增加，在某种意义上已经陷入‘越维稳越不稳’的恶性循环。”近日，清华大学社会学系举行了首届“清华社会发展论坛”，社会发展研究课题组在会上发布了《以利益表达制度化实现社会的长治久安》报告，提出了“新的稳定思路”。其中提出：维稳不是要消除利益冲突，而是要设立规则；准确评估社会形势才能从容应对；有权利的保障才有社会的稳定；建立利益均衡机制；容纳冲突，用制度解决问题

等。

清华大学社会学系之名头，报告初稿撰写者晋军、应星、毕向阳，以及统稿者孙立平、郭于华、沈原之皇皇阵容，无不在为这份报告增加分量，让它显得更加让人瞩目。这样一种坚韧的努力异常可敬，但与此同时，我们还是不免被一种倦怠的情绪击中。想一想吧：不论是“越维越不稳”之现状，还是所谓“新的维稳思路”，它们有什么是新的？要经过多少“维而不稳”的事实堆积，才足以让人总结出一个“维稳的怪圈”？而那些“维稳思路”，也早已是河上的桥。难道仅仅因为过河者总是选择去摸石头，所以它才成为新的？

一些地方“基层不高兴”的情绪已四处蔓延。对这样一种“不可治理状态”，身在社会中的人们，比之专家学者无疑有更深切的感知。那些维权者的苦难，他们的愤懑与怨气，承受与不可承受，不说也罢。更值得一提的，是那些参与维稳者的压力与不甘。去年4月《半月谈》曾刊登一名乡镇信访工作干部的来信，他忧伤地写道，“自从分管信访，我天天胆战心惊，如履薄冰。”这些维稳者与那些不稳定因素，既处于维稳工作的两端，也都成为体制“痼疾”之下的受害者。由此所展现的，正是一个早已疲惫不堪的基层社会现状。

基层的治理之所以一味在“怪圈”里面打转，基层社会之所以疲弊难消，根源于一种政绩压力。中国实行自上而下的吏治考核办法，于是当地方稳定成为“一票否决”，从上到下都在强调“领导包案”、“属地管理”之时，地方政府不得不陷于穷于应付之困境中，这也使得中国成为在维稳上投入力量最大的国家之一。然而，一些官员仍笃定地认为，相对于稳定的“大好局面”，维稳的代价有多大都是微不足道的。

且不论“稳定”已成为一些权力者滥权践法的借口，单就通常的“维稳”而言，它也只能使得地方政府为了一个稳定的假象而无暇他顾。它不仅使政府正常的守夜人职能、司法应有的“最后的公正”职能被虚置，而且也使得民众正常维权变得异常艰难。因为在某种“同仇敌忾”之下，他们可能永远无法遇到可以说服的权力，民众的怨气也就在逐步郁积之中，成为基层社会各式各样的“火药桶”，一触即发。而由此带来的，又是新一轮的维稳压力与投入。这既是近些年来一些地方群体性事件频发的关键，亦是导致维稳工作陷入“越维稳越不稳”怪圈的深层原因。

民众的诉求必须找到一个出口，宪法赋予的公民权利需要得到保障。当不能实现对于基层社会有效的治理，我们已经到了必须厘清两个认识的时候了：到底是以权力训导权力，还是以权利驯服权力。以权力训导权力，指向的只能是权力的威权思想，而我们最终需要的，是使权力体系能够俯首于公民权利。因此，最终需要落实到对于体制的改革之上。如果说，

旧的维稳思路纠缠着太多人治或权大于法的心结，那么改革就必须向体制中注入“天视自我民视，天听自我民听”的民主灵魂。

当“稳定”成为一种高于人权、高于法治的追求或潜规则之时，其实已经表明疲弊的程度。“体制需要一种舒展的灵魂”，这依旧是参与报告统稿的孙立平先生曾经说过的，“体制也像人一样，会拘谨。试想它整天满腹心思、愁眉苦脸、神色紧张、不苟言笑，这样能处理好问题吗？面对社会矛盾和冲突时，应该有平常心，有舒展的心态、舒展的灵魂。”只有充满自信的体制，才会有舒展，才会有自如的收放，才会有最根本的稳定。但是，对于信访，对于维稳，对于基层社会治理，一直以来，我们是不是说得太多，做得太少。

## 天下智慧·维稳的经验、逻辑与智慧

### “单方满意”的稳定与“双方满意”的和谐之比较

目前，中国社会的各种矛盾有不断激化的趋势，突出的表现就是民众上访的有增无减和群体性事件的不断发生。这种状况的形成，有着多种复杂的因素。如果从当政官员的执政理念上查找原因，则是长期形成的片面追求稳定的思维惯性，左右着官员们的指导思想，而党中央提出的构建和谐社会的理念并没有入脑入心，更没有成为实实在在的行动指南。

2004年9月，中共十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，第一次提出了“和谐社会”的概念。5年过去了，“和谐”一词在民间广为流传，家喻户晓。然而，在官方的文件、讲话中，仍然是稳定超过和谐。特别是在政法系统，很多人心中只有稳定，没有和谐。尽管有的人是出于好心，动机不坏，但是，干出一件又一件名为维护社会稳定，实则破坏社会和谐的蠢事，仍然是不可以原谅的。因为它造成了极为恶劣的社会影响，使党和政府大失民心，发展下去，将会葬送党的执政地位。这不是危言耸听，而是古今中外政权更迭的共同教训。为了更好地认识和谐的包容性，稳定的局限性，确立和谐的指导地位，有必要对和谐与稳定二者进行分析和比较。本文的观点是：和谐优于稳定，因而高于稳定。下面试作说明。

**在追求的目标上，和谐追求的是双方满意，而稳定追求的则是单方面的满意**

说到稳定，可以追溯到“文革”后期毛泽东所提出的“安定”。1975年，邓小平在开展全面整顿时，曾经提出了一个“三项指示为纲”的口号，其中有一项，就是毛泽东说的，“无产阶级文化大革命，已经八年。现在，以安定为好。全党全军要团结。”想当年，在“文革”发动之初，毛泽东曾经提出“天下大乱达到天下大治”的口号，公开号召造反，横扫一切牛鬼蛇神，可以说是“唯恐天下不乱”。然而，当他的极左路线在政治上、组织上都取得统治地

位的时候，又提出“安定团结”，这只能是获胜一方的单方面的要求，而大批冤假错案的受害者是不可能认同的。这样的安定，是以大批受害人的蒙冤受屈为代价，因而，除了政治高压之下的表面平静之外，不可能实现真正的安定。今天所说的稳定，类似毛泽东当年所说的安定，都是既得利益的一方，要求利益受损的一方作出让步。比如，非法强行拆迁不是问题，只要不上访就好；打死人不是问题，只要不抢尸就好。这就是稳定后面的潜台词。

与稳定相比，和谐追求的是双方满意的双赢结局。孔子说过，“己欲达，而达人”，“己所不欲，勿施于人”。在一种和谐的关系中，双方的地位是平等的。在目标的选择上，不是一方压倒另一方，吃掉另一方，而是承认对方的存在，承认对方正当的利益，通过寻找共同点，达到互利共赢。以军民关系为例，自古以来都是兵匪一家，欺压百姓，很难有搞得好的时候。然而，在革命战争年代，共产党领导的人民军队视人民为父母，把百姓当亲人，严格执行三大纪律八项注意，以真诚的行动，赢得了人民的拥护和支持。一般而言，军队总要吃饭、住宿，这些后勤保障方面的供应，必然要取之于民。国民党的公然抢夺是取之于民，当然只能加深人民的不满和仇恨。共产党的公买公卖，商量借用，也是取之于民，人民却感受到了尊重和公平，因而乐意伸出援手。如果说国民党的办法可以使老百姓敢怒不敢言，也算一种稳定的话，那么，共产党的办法可以使老百姓心甘情愿出钱、出粮，出人出力，这才是军民鱼水情的和谐关系。

**在采用的手段上，和谐需要的是对话和妥协，而稳定则是封堵和高压**

在有些人看来，不出事就是稳定，问题不闹大就是比较稳定。在这样一种重表面不重实质的稳定观的指导下，工作的中心不是化解矛盾，而是千方百计掩盖矛盾，通过施压不使矛盾表面化。借用一个相声段子，就是拿锯子把箭杆锯掉，箭头还留在肉里面，将来发炎溃烂，那是“内科”的责任，不是我“外科”的责任。为此，对于上访的民众，围堵截访者有之，关黑监狱者有之，送精神病院者有之，劳教判刑者亦有之。对于所谓敏感人物，特别是律师、记者等等，或非法限制人身自由，，贴身跟踪，或采用黑社会手段，骚扰、谩骂、殴打，或捏造罪名，逮捕判刑。对于媒体、网络上的批评言论，千方百计加以封杀，封帖、删贴、封网，以堵塞老百姓的言路为能事。以这种封堵和高压所营造的所谓稳定，其实是沙上之塔，只能是自我安慰和自欺欺人而已。近年来的高压手段不可谓不严厉，而群体性事件仍然不断爆发，就是一个很好的例证。

坚持科学发展观的人，以和谐作为目标，采用的手段就不是压服而是说服，不是对抗而是妥协。比如，访民与政府官员的关系，往往处于一种对立的状态，难以构建和谐。但是，

也并非没有达成和谐的可能，关键要看政府官员是否有和谐的理念与诚意。原辽宁省辽中县信访局局长潘作良，视访民为亲人，全心全意为访民排忧解难，被老百姓称为难得的好人，难得的好官。为了帮助 316 名老知青解决生活保障问题，他多次听取老知青们的诉求，到有关县市实地调研借鉴做法，弄清办理知青劳保、医保的每一个环节，多次请有关部门的主要领导到信访局协商。在研究期间，老知青又赴京上访，为了接回上访老知青，潘作良多次往返做工作，有一次他犯了病，坚持与老知青们一起坐长途汽车回县。天冷，他把知青请进宾馆；渴了饿了，他把水和面包逐个送到知青的手里。经过他的奔走和协调，问题终于得到较好解决，从每月 179 元的低保费，提高到 650 元的生活费。老知青们为此十分感动。当潘作良因公殉职后，有 48 名知青在殡仪馆守了三天，在告别仪式上，知青们跪地为他送行。这样的场景，才是真正的官民和谐图。

### **在理论上，和谐的基础是以人为本，而稳定的基础则是斗争哲学**

强调稳定的人，本来应当重视矛盾的统一性的一面，然而不，他们重视的却是矛盾的斗争性。毛泽东的“阶级斗争，一抓就灵”，成了这些人的法宝。因此，他们相信“不是东风压倒西风，就是西风压倒东风”，矛盾的双方从来没有调和的余地。对于社会矛盾，不是着眼于化解，而是由压制导致激化。在前改革时代，曾经有所谓“无限上纲”的做法，现在则有所谓“无限挂钩”，往往把一些具体的公民维权事件，与所谓煽动颠覆国家政权、境内外分裂势力和敌对势力挂起钩来，为实施打压制造借口。按照这样的逻辑推演下去，敌对分子及其亲友将会越来越多，矛盾只能是越来越尖锐，那样还有什么稳定可言呢？

着眼于和谐的人，坚持以人为本，首先是以人民为本，承认人民是国家的主人，政府官员则是人民的公仆。对于人民的诉求，官员必须认真负责研究解决，而不能置之不理，甚至实施打压。其次是以每个人的合法权益为本，正视利益差异和矛盾的客观存在，在差异中寻求共同点，通过双方的让步和妥协，达到矛盾的化解。再次是以人民的权利为本，政府必须尊重公民应当享有的各项宪法权利，尊重和保障人权，而不是随心所欲，执法者带头违法。总之，只有坚持以人为本，构建和谐社会才会有牢固的思想理论基础。

2008 年以来，全国分期分批开展了深入学习实践科学发展观活动。科学发展观的核心是以人为本，构建和谐社会是科学发展的内在要求。现在，学习实践活动已经搞了两批，按理说，以维护稳定为名而实际上破坏社会和谐的事件，不应当一再发生。然而，就有那么一些人，对于中共十七大达成的全党共识不当一回事，我行我素，另搞一套。对此，应当按照“不换思想就换人”的要求，采取果断的组织措施，坚决把那些违法违纪、破坏社会和谐的官员

撤下来。只有这样，才能把十七大精神落到实处，也才能取信于民，通过赢得人民的满意和支持，进一步巩固党的执政地位。

（本栏编者：黄杰 联系方式：[09110170003@fudan.edu.cn](mailto:09110170003@fudan.edu.cn)）

## 治国之道·包容性增长的国际经验

### 什么是包容性增长？

包容性增长即为倡导机会平等的增长，它的基本价值追求是全社会公平合理地分享经济增长，所以有人称之为“共享性增长”。它涉及平等与公平的问题，包括可衡量的标准和更多的无形因素，寻求的是社会和经济协调发展、可持续发展，与单纯追求经济增长相对立。

包容性增长 (inclusive growth) 这个概念，是 2007 年由亚行首先提出来的，但也是国际组织在 10 年间逐渐完善的一个概念。之所以提出这一概念，是基于中国加入 WTO 以后，经济增长迅猛的事实。数据显示，2002 年—2007 年，中国年均经济增速高达 11.65%，尤其是 2004、2005 年这一轮增长比较明显，甚至超过 10% 以上，2006 年、2007 年更是达到了 12.7% 和 14.2% 的增长。但是，随着经济的快速增长也出现了一些问题，最大的问题是收入分配不公。经济增长了，但并不是所有的人都能受益，有的人受益多，有的人受益少，特别是贫困人口受益更少。此外，中国 GDP 如果再保持在两位数以上的增长，资源、环境的压力会增大，由增长本身不均衡导致的矛盾也会增多。是否应该适当下调增长预期水平，也成为当时学者争论的焦点。导致不平衡的原因，主要是由投资、出口拉动，消费的比重偏低；在产业方面，重工业劳动高，服务业比重偏低；经济和社会相比较，社会领域发展相对差一些，特别是收入分配结构、收入分配状况、城乡差距还比较大，这种增长不利于长期的可持续、均衡的增长，所以亚行当时就做了相关研究。在此背景下，2005 年，由亚行赞助支持，亚行经济研究局和驻中国代表处联合开展了“以共享式增长促进社会和谐”研究课题，同时邀请林毅夫、樊纲等国内七八位知名学者一起参与研究。与此同时，在中央政府将“构建和谐社会”定为一项基本国策的背景下，由林毅夫主编，庄巨忠、汤敏、林曦等学者编写的《以共享式增长促进社会和谐》一书正式于 2007 年出版，该书出版的主要目的，是分析中国经济过去 30 年增长的特点，收入差距扩大的原因和所带来的问题及挑战，探讨通过实现共享式增长构建和谐社会的政策选择。

这本书出了英文版，当时翻译成中文的时候，最后是用了“共享式增长”这个词，实际上也有人翻译成“包容性增长”。“包容性增长”这个概念其实跟这些年中国政府提出的“科学发展观”、“和谐社会”是一脉相承的，也是在贯彻“科学发展观”、“和谐社会”这个理念。“单纯

地发展经济是不好的，而更加全面、均衡的发展，才能使得经济的增长和社会的进步、人民生活的改善同步进行。这才是发展的目的，这样的发展才能够可持续。”

2009年11月15日，国家主席胡锦涛在亚太经济合作组织上发表题为《合力应对挑战推动持续发展》的重要讲话，强调“统筹兼顾，倡导包容性增长”。2010年9月16日，第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议在北京人民大会堂举行，国家主席胡锦涛出席开幕式并发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的致辞。胡锦涛强调，“实现包容性增长，切实解决经济发展中出现的社会问题，为推进贸易和投资自由化、实现经济长远发展奠定坚实社会基础，这是亚太经合组织各成员需要共同研究和着力解决的重大课题。”胡锦涛指出，“实现包容性增长，根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群，在可持续发展中实现经济社会协调发展。我们应该坚持发展经济，着力转变经济发展方式，提高经济发展质量，增加社会财富，不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质基础；坚持社会公平正义，着力促进人人平等获得发展机会，不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍；坚持以人为本，着力保障和改善民生，努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”在第十七届五中全会（10月15日至18日在北京召开）中，国家主席胡锦涛在会上提倡将包容性增长加入“十二五”规划内，认为实现包容性增长，可切实解决经济发展中出现的社会问题，为推进贸易和投资自由化、实现经济长远发展奠定坚实社会基础。至此，“包容性增长”得到了官方的确定、权威的解释和社会的接受。

## 治国之道·包容性增长的国际经验

### 日本的包容性增长：社会保障制度支撑下的经济发展

日本经济自1955年开始进入高速增长时期，经济增长和产业结构变化扩大了社会收入差距，影响了国民生活的均衡。于是增加国库支出来强化社会保障成为日本的基本社会政策，同时又是政府对经济实施宏观调控的重要手段。日本政府遵循经济增长与再分配并重的发展战略，于1957年至1961年开始推进并最终实现了全民养老金和全民健康保险计划，对经济恢复和高速增长起到了极其重要的作用。社会保障计划在1955年就已提上日本政府的议事日程，但保守的自民党政府对社会保障的扩充一直漠然处之，在1956年的参议院选举中，左翼在野党的议席增至1/3以上，这一结果迫使自民党政府在1957年度的财政预算案中增加社会保障开支的比重。

为了控制社会两极分化，在追求社会平等方面采取了一系列政策措施，保证了社会的相

对平等。其中典型的做法包括：对高生产率企业、高收入群体及快速发展的核心城市提高税率，然后将税收再分配给偏远地区，补贴给低生产率的农业、落后的服务产业等。并施行了中央对地方的“税收转移”、所得税的源泉征收、累进递增等措施，这些政策措施曾被称为“向后看的杀富济贫”。正是由于这些政策措施，日本完成了社会再分配体制的建设。从其结果看，在日本经济高速增长时期，日本国民的可支配收入差别很小，国家公务员和企业职工的工资、大企业与中小企业的工资几乎相差无几；农民的可支配收入并不比城里人收入少，日本的城乡差别也很小，农村的基础设施都很好，所以在日本，住在农村和住在城市生活水平差别不大；在地区差别上，东京、大阪、名古屋等大城市的生活水平，与偏远的九州、四国、北海道等也几乎没有差别。也正是由于日本政府在经济高速增长时期采取的有力措施，使日本社会至今还保持着相对高的社会平等。虽然今天的日本社会上的收入差距比 20 世纪 90 年代之前有所扩大，但是从国际比较的角度看，日本的个人收入差距也并不大。例如，日本的公司总经理年平均收入仅为日本工薪族平均收入的 3-5 倍，而日本的白领阶层与蓝领阶层的平均工资差别还不到 1 倍。

随着经济的高速增长和国民生活水平的提高，在社会保障方面，除了对生活贫困者和需要援助的人们实行的救济(扶贫)对策之外，采取防止一般人因病灾、高龄而陷入贫困状态的防贫对策的重要性增加。与此相适应，建立健全了以国民皆保险、国民皆年金体制为代表的社会保障制度。

首先，1961 年确立了国民皆保险、国民皆年金体制，原来不适用自营业者、农业人员等医疗保险、年金保险的人也被作为适用对象，使医疗、年金保险覆盖全民，成为日本社会保障制度的主干。由此，日本的社会保障制度开始从以前的以生活保护为中心的时代，向以社会保险为中心的时代过渡。

其次，这一时期，社会保障的各种制度都进行了扩充，改善了支付。例如，60 年代中期以后，财政支出新增加了面向生活基础的公共事业费、社会保障费、公害对策费等所谓“民主型、社会政策型”的经费。与社会保障有关费用的预算在一般会计预算中的比例，被规定为 14%。特别是 1973 年，开始实行老人医疗免费化，还大幅度提高年金水平等。不过，当时的国民皆保险体制和国民皆年金体制都在一定程度上存在负担与支付的差距，缺乏公平性，因此当日本经济转入低速发展轨道之后，不得不对之进行重新审视。

1973 年秋发生了第一次石油危机，使包括日本在内的资本主义世界遭受沉重的打击。当时经济高速增长产生的各种弊端引起重大社会问题，日本的财政形势恶化，不得不提出“重

建财政”的目标。伴随经济高速增长而扩大起来的社会保障制度，为适应向低速增长过渡的经济社会的变化和严峻的财政形势，为适应高龄化社会的到来，从追求社会保障费用适当化、支付与负担的公平性、确立稳定而有效的制度基础等观点出发，对社会保障制度进行了全面的再认识。作为充实社会保障的对策之一，政府在编制 1997 年预算时，提出提高国民福利，把社会保障作为最重要政策课题，故 1973 年被称作“福利元年”。“福利元年”的基本内容主要是新设、修改下列三个制度。一是 1972 年 6 月制定、1973 年 1 月实施的老人医疗费支付制度。修改老人福利法，从制度上把医疗保险与老人福利统一起来，实现了“老人医疗免费化”。二是 1973 年 10 月修改健康保险法，对被雇佣者医疗保险引入定率负担制，把家属医疗费支付比率提高到 70%，政府掌管健康保险的 20%费用由国库负担。三是从 1973 年 11 月开始实行“5 万元年金”，并与物价挂钩。70 年代后半期以后，日本以“支付与负担公平”、“确立长期而稳定的制度”等为目标，谋求社会保障制度的调整和重建，同时开始谋求社会保障的新发展。虽说日本的社会保障制度还存在着这样那样的不足，但是就总体而言，它对生活的安定、缩小贫富差别、提高低收入阶层的生活水平、保持社会经济的稳定发展的作用是不可或缺的。

## 治国之道·包容性增长的国际经验

### 韩国的包容性增长：追求经济正义

60 年代以前，韩国 70%以上的人口生活在农村地区。1960 年至 1988 年，韩国非农业户在全部家庭户中所占比例由 46.4%提高到 82.6%。60 年代初以来其城市人口和城市地区数目有了相当大的增加，居住在 2 万人以上的小城镇中的人口增长了 3 倍以上，城市地区数目也增加大约 50%。在韩国城市化进程中，规模不同的城市增长率明显不同，其中，人口在百万以上的大城市人口增长最快，从 1960 年至 1987 年，人口在百万以上的大城市的人口在总人口中所占比例已从 40.4%上升到 55.9%，而 1960 年以后，人口在 2 万至 5 万之间的小城市地区人口却逐年下降。在韩国的城市化过程中最为引人注目的是汉城的人口增长情况，1966 年，汉城人口为 380 万，而到 1988 年底，人口已逾 1000 万。由于工业和人口过分集中在大城市，韩国在城市化过程中也出现了一些问题，诸如住房短缺、教育设施不足以及落后的公共事业等城市问题，自 70 年代以来一直是韩国严重的国内问题。对此，在 20 世纪 60 年代初期至 80 年代中期，韩国政府实施了长达 20 余年的“先增长、后分配”的成长战略，其间所取得的巨大经济效率为世人有目共睹。虽然韩国政府在 60 年代初就将建设福利国家定为国政目标，制定了 10 多项有关社会保障方面的法律，但受重增长轻发展的分配政策影响，很少见诸

实施，造成了收入分配扭曲、贫富分化悬殊的社会恶果，民众的不满情绪日益增涨，最终引发了大规模的罢工风潮，酿成社会动荡。80年代后期，政府开始注重社会发展，放弃了“先增长、后分配”的政策，转向实行与经济发展水平相适应的分配政策。随着1987年国民健康保险、公共年金保险、工伤补偿保险(产业灾害补偿保险)以及雇佣保险等四项社会保障制度付诸落实，“有增长无发展”的局面才逐步得到改观。1964年的《产业补偿制度》是最早的社会保险制度，医疗保险则到1977年才广泛普及，公共年金制度1988年得以制定，最晚的保险则是1995年的雇佣保险。韩国在三十多年内完成实施了四大保险制度。同时，包括生活保护、医疗救助、有功人员津贴及灾害、灾难救护等公共救济也逐渐完善。社会福利不仅保障了个人和整个社会的生存需要，还有保障个人和社会发展的作用。社会保障体系的建立和公平机制的调整，在吸收经济增长的社会成本方面发挥了积极作用。

如上所述，自80年代后期以来，韩国社会收入分配状况的改善成为促进经济高速增长的一个有力因素。对这段历史，金泳三在出任韩国总统时总结道：“先进国家并不只是靠高国民收入实现的”，“先进国家的经济是实现了经济正义的经济”，“发展经济本身不可能是一个国家的目标。无论在什么情况下，发展经济是使人们过好日子的一种手段，韩国经济在过去30年间。一直在增长第一主义的旗帜下运行。其结果是人均国民收入由60年代的80美元提高到现在的6000美元。……虽然韩国的经济在量上有了如此惊人的增长，但是在这片土地上到处都能听到人们不满的呼声。老百姓越来越强烈要求实现分配正义。这种要求再正当不过了。一个社会，如果贫富悬殊，社会阶层之间的矛盾加深了，以及有产阶级的道德观念堕落等现象持续下去，那么，这个国家就很难再进一步发展。在这种情况下，跨入先进行列就几乎是不可能的”。

因此，从日韩两国社会包容性政策的过程和功能来看，实行包容大众，特别是包容弱势群体的社会政策和制度是经济发展、政治稳定和国家强盛的重要条件。

(本栏编者：弓联兵 联系方式：[09110170002@fudan.edu.cn](mailto:09110170002@fudan.edu.cn))

## 治理技术·公共产品的空间布局技术

### 国外公共设施空间布局技术相关研究

国外对公共设施的关注与研究由来已久，最早可追溯到19世纪后半叶在西欧各国出现的公共环境改良实践。此后，随着现代城市规划的诞生和市民民主意识的加强，包括城市政府、市民、学者在内的社会各界都对城市公共设施表现出了极大的重视，有关其理论探讨的学术研究日益丰富，研究领域涉及到制度经济学、社会学、建筑学、地理学、公共管理学等诸多

学科。学者们大多以城市地理学和规划学作为基本的研究视角，从空间上对公共设施的配套布局进行了大量的理论和实证分析。

国外开展公共设施空间研究的时间较长，研究成果也颇丰，其研究的核心内容主要在于探讨公共设施配置的空间合理性，而评价公共设施分布的空间可达性与公平性正是其中非常重要的组成部分。尤其自上世纪 70 年代以来，随着城市化进程的不断加快，世界各国的城市人口快速增长，城市的空间结构也随之发生了一系列的深刻变动。在此过程中，城市公共设施的配套与公众需求之间的不适应状况愈加突出；与此同时，西方人权运动和城市社会科学的深入发展，使得全社会对于城市弱势群体的关注不断加强，而城市公共设施作为重要的社会福利资源，自然成了学者研究的热点。在这两方面因素的共同作用下，城市公共设施的可达性与公平性研究日益成为公共设施空间研究中的重要领域。

#### 第一，公共设施的可达性研究。

城市公共设施可达性研究由来已久，在古典区位理论中即蕴含了丰富的可达性的含义。1959 年，美国学者汉森（Hansen）在用重力方法研究城市土地利用时首次正式提出了可达性的概念，并将其定义为交通网络中各节点相互作用的机会大小。此后，可达性研究便受到了来自城市地理、城市规划、交通地理等众多学科的关注，并被引入到公共设施的空間布局研究中。

所谓公共设施的空間可达性，主要是指拥有相应需求的人群通过某种交通方式从某一给定区位到达目标设施的便捷程度。换言之，即当人们在到达设施供应地进行对自己比较重要的活动时，其所需花费的成本大小。可见，它所反映的是不同地区的群体对特定社会服务的接近度是否公平，由此确定那些缺乏相应设施而应该加以关注的区域。

目前，对于城市公共设施空間可达性的研究，国外学者已开展了大量深入细致的工作，其研究内容几乎涵盖了所有的公共设施门类，甚至包括一些门类重要的亚类，如教育设施、医疗卫生设施、商业服务设施、公共图书馆、博物馆、消防设施、体育设施与运动场、药店、投票箱、公共开敞空间等。比较具有代表性的如埃克（Eck）等利用地理信息系统技术分析可达性面来确定商店的市场影响范围，并以药店为例探讨了商店的区位选择问题；吉姆佩尔（Gimpel）等则研究了投票箱的可达性水平与居民参政意识之间的相互关系。

由于缺乏合适的空間分析工具，因此，早期的公共设施可达性研究大多只能通过实地调研和问卷调查的方式对不同使用群体的可达性水平进行分析评价，其研究范围一般比较大（多为大都市区、区域或城市尺度）。而自上世纪 90 年代以来，随着地理信息系统技术的普及和

众多数理方法的引入，以及相关空间数据与人口统计数据的获取日渐方便，可达性研究的测度与评价工具愈加精确、有效。在此背景下，对公共设施的可达性研究开始更多地依托地理信息系统分析平台，研究尺度则转向更小的范围，如城市的分区、街区和邻里等。

就目前而言，以地理信息系统技术为支撑的公共设施可达性评价方法有很多，概括来讲，主要包括以下几类：最小邻近距离法、等值线法、引力模型法、平衡系数法、时空法、效用法、缓冲区法和行进成本法等。针对不同的评价方法，其所需要考虑的影响因子和测度指标各有差异，其中，影响可达性分析结果的因子主要有：设施属性因子，包括性质、区位、规模等；土地使用因子，包括用地性质、空间位置、面积、开发强度等；交通因子，包括交通出行方式（步行、自行车、公交车、私家车）、道路等级、道路长度、道路设计速度等；距离因子，包括直线距离、网络距离等；住区或人口因子，包括住区位置、住区规模、住区中心、人口数量、人口密度等；个体特征因子，包括个人的收入、年龄、性别、种族和民族差异等。

可达性评价的测度指标也有很多，其中经常使用的主要有空间直线距离、实际距离（网络距离）、平均出行时耗、平均出行速度、单位时间内的出行距离、公交线路密度以及道路网络的阻塞程度等。

## 第二，公共设施的公平性研究。

在城市地理学研究中，关于公共资源分布的公平性有很多不同的定义，归纳起来讲，大致可以分为四类：以平等性衡量的分布公平性；基于公众需求、带有补偿性质的分布公平性；基于使用者要求的分布公平性；基于市场准则的分布公平性。其中，后两者又称“伪公平性”，而为学界所关注的主要是第二类，也就是基于公众不同需求考虑的设施布局的合理性程度，其根本着眼点是要减小因阶级（或阶层）分异所导致的设施供给的不平等程度，使公共设施的空間配置能够最大限度地考虑到社会弱势群体的需要，让不同阶层的人们得以平等地享受各种相关服务。

关于公共设施空间公平性方面的研究，目前国外的理论成果已比较丰富，其研究对象同样涵盖了教育、医疗、商业、文化、体育、休闲等各种类型的公共设施。其中，比较具有代表性的如宾奇（Pinch）基于地理学视角对学前教育资源分配中的不公平现象的探讨，以及金哲雄（Chul-Woung Kim）等对韩国济州岛工薪阶层在癌症住院设施使用中的公平程度所做的分析研究等。

而作为一类特殊类型的公共设施，城市公园的可达性与公平性研究正日益成为公共设施空间布局研究的一个重要分支。目前，大量的实证研究已在欧美和亚洲各国的城市中展开，

比较典型的如泰伦 (Talen) 利用科罗拉多州普韦布洛市 (Pueblo) 和乔治亚州梅肯市 (Macon) 的数据, 将公园可达性评价的空间分布与所选择的人口社会经济因子的空间分布进行比较, 综合分析了两市公园分布的公平性差异, 探讨了一种评价公园分布公平性的新方法; 埃尔基普 (Erkip) 通过问卷调查, 以公园数量、人口分布、行进时间和可达性等为指标综合评价了土耳其首都安卡拉市 (Ankara) 公园的可达性与公平性状况, 认为公园分布的公平性应视乎其不同居民群体需的空间适应情况; 尼克尔斯 (Nicholls) 以得克萨斯州布赖恩市 (Bryan) 的公园系统为例, 以地理信息系统技术为平台, 在可达性评价的基础上, 通过曼—惠特尼 U 检验分析了相应区域人口的社会经济属性, 对布赖恩市公园系统所提供的可达性级别和空间公平性进行了综合测量。

纵观国外现有的理论研究成果可以发现, 问卷调查法和地理信息系统空间分析法是公共设施空间公平性研究中最常使用的评价方法, 尤其是地理信息系统分析平台, 目前已经成为很多研究中不可或缺的技术支撑。虽然在具体研究中, 由于研究目的和侧重点不同, 研究者所选取的分析方法和评价指标等可能有所差异, 但是, 从整体来看, 其研究的核心思路是一致的, 即首先通过地理信息系统软件的空间分析功能, 对公共设施的可达性进行评价; 在此基础上, 将不同社会经济属性居民的空间分布特征与可达性分析的结果进行整合, 得到有关公共设施空间公平性的综合分析结论。可见, 影响公共设施公平性评价的因素主要有两方面: 一是公共设施的可达性分布特征; 二是不同需求人群的空间分异情况。其中, 基于地理信息系统平台的可达性评价是所有研究的核心基础, 而测度公平性的人口特征变量则主要包括人口的年龄、性别、民族、经济收入水平等。

(本文摘编自《公共设施空间可达性与公平性研究概述》, 作者顾鸣东、尹海伟, 原载于《城市问题》2010年第5期)

## 治理技术·公共产品的空间布局技术

### 国内公共设施空间布局技术相关研究

在改革开放前的很长一段时间内, 由于受到政治、经济、社会等多方面因素的影响, 国内各类城市普遍面临公共设施供给短缺的问题, 致使与公共设施相关的理论研究也比较少。而自上世纪 80 年代以来, 城市发展建设的速度大大加快, 其内部产业结构和空间结构不断调整, 公共设施的供给状况亦有所改善。近年来, 随着可持续发展、和谐社会、生态宜居等理念的提出, 公共设施的规划建设更是受到了国内各界的广泛关注。在此背景下, 关于公共设施尤其是公共设施空间布局合理性方面的理论探讨正逐渐成为国内地理学和城市规划学的重

要研究领域。从总体上来看，国内当前研究的主要方向与国外大体相同，研究的焦点基本上也都集中在公共设施的布局与选址以及公共设施的可达性与公平性等方面，其核心目标也都在于探讨各类公共资源在空间配置中的合理程度。不过，与国外相比，国内开展公共设施空间研究的时间还比较短，因而其思想体系尚不成熟，无论是可达性还是公平性研究的理论和方法都还处在探索阶段。

#### 第一，公共设施的可达性研究。

国内理论界开展公共设施可达性研究的历史并不长。1995年，陆大道院士首次在城市地理学领域引入了可达性的概念，此后国内学者陆续进行了相关的理论探索。但就现有的文献来看，国内关于可达性的研究多集中于区域性交通基础设施网络（高速公路网、铁路网等）的演变、公交最短路径的计算、城市路网结构的评价、居民出行可达性的计算机辅助评价等方面，而对于国外学者比较关注的可达性与公共设施布局方面的研究则缺乏关注。

综合国内已有研究成果来看，有关公共设施空间可达性的研究多是近几年随着地理信息系统技术的发展逐渐开展起来的，其研究对象主要集中在商业服务、医疗卫生、城市绿地等公共设施领域，如俞孔坚等利用地理信息系统的加权距离分析方法对中山市的绿地可达性进行了分析，并以景观可达性作为指标，评价了绿地系统规划方案的有效性；隗剑秋和邹进贵利用地理信息系统技术，通过引力模型和平均出行时间评价模型对城市中各主要商业设施的可达性进行了分析比较；胡志斌、马林兵、曹小曙、尹海伟、孔繁花等在遥感和地理信息系统技术的支持下，运用景观可达性的原理，通过行进成本分析方法分别对沈阳、广州、济南三市绿地系统的可达性进行了定量评价；王远飞以欧式距离作为地理可达性的测度指标，在地理信息系统环境下利用泰森多边形法研究了上海浦东新区医院的可达性情况；陶海燕等以第五次人口普查以及医疗卫生机构相关数据为基础，运用潜能模型，分析了广州市海珠区各街道公共医疗卫生服务的可达性水平；王松涛等基于北京市公共服务设施的地理空间信息数据，采用最短距离指标定量分析了商品房与教育、医疗、体育、文化、商业、绿地公园六大类公共服务设施之间的空间可达性，并通过特征价格模型定量分析了可达性对商品房价格的影响。从以上学者的研究中不难发现，地理信息系统技术已经成为国内公共设施可达性研究中重要的技术支撑手段，地理信息系统环境下的引力模型法、最小邻近距离法、行进成本法等都是研究者经常使用的定量分析方法，其所选取的评价指标包括空间直线距离（欧式距离）、设施吸引力、平均出行时间、交通成本阻力等。

#### 第二，公共设施的公平性研究。

国内城市公共设施的空间公平性研究大致可以分为两类：一类以探讨公共设施公平性的影响因素为主，多从国家政策、社会保障体制、社会经济状况等宏观角度进行论述；另一类则以公共设施公平性的应用性测量和评估为主，采用的评价方法有极差法、集中曲线法、劳伦兹曲线和基尼系数等，其研究对象多集中在医疗卫生服务领域，所反映的仅是医生、护士等卫生技术人员以及病床等医疗设施在省域、市域各地区或者城市各片区分布的相对公平状况，研究尺度较大，对于实际工作的指导意义有限。

与国外相比，国内借助地理信息系统分析手段将可达性与公平性结合起来进行定量分析的研究成果极少，相关的理论研究还存在较大空白。

城市公共设施作为重要的社会公益资源正受到国内外学者的广泛关注，其空间布局的可达性与公平性目前已成为公共设施空间研究的重点和热点。国外在这些方面的研究起步较早，其研究的主体对象已几乎涵盖了所有的设施类型，甚至包括一些主要类型的亚类，其研究的思想体系和理论方法都已相当成熟、完善，并形成了一种跨学科、多视角的研究范式。而国内由于长期受到政治、经济、社会等多重因素的影响，在此方面的研究开展得比较晚，理论成果较少，且缺乏相关学科的交互论证和必要的社会调查分析，研究方法有待改进，研究的深度和广度都需要进一步加强。

综观国内外现有研究可以发现，其关于公共设施分布的空间合理性，多数是从设施供给的数量和区位上加以考虑、分析的，即通过现有设施供给条件下不同地区或人群在设施使用上的便捷性差异，来综合反映研究区域内设施供给不足的地段。而事实上，公共设施的空间合理性不仅与其数量和位置有关，更与其所提供的各项结构要素在空间上能否满足周边服务人群的使用需求有关。但是到目前为止，很少有研究是从使用者的角度，通过设施的结构要素去评价其空间分布的合理性的，而从设施供给的数量和质量两方面综合分析公共设施空间合理性的研究更是少见，因此，这应该是学界今后深入探讨的一个研究方向。

（本文摘编自《公共设施空间可达性与公平性研究概述》，作者顾鸣东、尹海伟，原载于《城市问题》2010年第5期）

## 治理技术·公共产品的空间布局技术

### 城市群条件下区域性公共产品的区位选择分析

按照产品性质，区域性公共产品包括区域制度、文化创新、基础教育和公共安全等区域性纯公共产品，以及道路桥梁、港口、航空设施、防洪设施、通讯设施与大型商品集散中心等区域性准公共产品两种类型。

在城市内部，公共产品或基本公共服务供给的结构、质量和区位选择将引致有差别的福利效应，这是城市居民选择居住社区的重要影响机制。理论上，为满足地方对公共产品的多样性需求，通常会形成由多个地方共同构成的社区体系。而公共产品的服务质量将导致消费者“用脚投票”，由于存在溢出效应，因此区域性公共产品的生产区位将是一个基于博弈分析的区域公共设施的选址问题。仅有多个地方政府联合生产公共设施时才出现帕累托改进；并且，在消费者自由流动的情况下，公共产品的空间选址将是一个满足受益均衡的系统。现阶段，区域性公共产品对于缓解中国区域经济发展中存在的区域分工体系发育程度较低、地区基础设施项目重复建设、地区福利和社会保障水平非均衡等存在问题，有重要的现实意义与实践价值。

在空间上，区域性公共产品基于外部性将采取联合生产的组织模式。区位选址和生产组织是公共产品空间研究的重要维度。其中，区位选择是核心，对区域性公共产品的未来运营组织、协同治理和福利分配等环节具有决定作用。本文将构建一个基于城市密集区或城镇群的区域性公共产品生产区位的选择模型。

模型假设条件包括：（1）各城市间的地形地貌等自然条件是均质的，任意两点都可以直线到达。（2）交通成本仅与距离及两点间的交通状况有关。（3）居民对公共产品的选择是理性的，不存在个人主观偏好。（4）公共产品在城市间点状离散分布。

一种思路是针对主要的地区均等化所有公共产品的供给水平，但是由于内生的参数只有区位和供给均衡水平，所以最多只能研究三个差异地区的公共产品选址问题，虽然理论依据更强但可行性有限。具体方法如下：根据公共产品的规模和溢出效应评定每个公共产品到某地的影响参数，用其除以距离参数之后的加权平均和作为某地的公共产品供给效率水平。新增的公共产品应该使得每个地区的公共产品供给效率水平趋于均衡，如果这个均衡的标准是绝对意义上的平等，那么区位坐标中的两个未知数可以通过均衡等式得到确定，新增公共产品的选址也可以唯一确定。

需要注意的是，一般情况下为了保证解的存在性，均衡等式的数量应该和未知参数的数量相同，为两个，也就是说这种思路只能解决三个差异地区的公共产品选址问题。一种值得进一步研究的拓展是将区域内公共产品均等程度较高的地区剔除，根据政策目标在三个差异较大的地区间进行公共产品选址决策。相对均衡标准的选址问题与绝对均衡的选址问题的处理方法基本一致，只是在均衡等式上需要做一些细节性的处理。

区域公共产品是一个涵盖区位选择、生产模式、空间组织、经营治理等多重环节的特殊

产品系统，由于外部性的存在，它无法借助市场价格体系的解决方案进行有效供给。然而，区域性公共产品却是快速城市化阶段，实现城乡协调发展和推进区域经济一体化的重要物质基础，对中国具有重要的现实意义，亟待深入研究并加以解决。基于此，本文针对区域公共产品供给中的核心问题：城市集群体系中区域共享型公共产品的生产区位决策，提出了一个技术选择模型。在技术上，通过对非市场商品供给的标准化，为区域城市化和城市集聚区的空间发展效率提供参考；在机制与制度层面上，也是对复杂条件下区域性公共产品联合供给与市场化经营机制的一种探索，可以为推进中国区域城市化政策与制度方面的创新做准备，对加快现阶段的中国区域合作具有积极的现实意义。

（本文摘编自《城市群条件下区域性公共产品的区位选择分析》，作者陆军、尹慧，原载于《中国软科学》2010年第8期）

## 治理技术·公共产品的空间布局技术

### 美国洛杉矶救护车空间布局的经典案例

预测急救系统的性能，是改进急救工作，努力挽救伤病员生命的重要措施。在这个系统中，服务需求量，需要救护的性质和地点、救护车能否叫到、交通问题、医院位置等都是涉及该系统的相关参数。另外决策变量本身也是复杂的，涉及布署方法、响应时间、系统成本和其他因素。1970年，加利福尼亚大学 J. A. Fitzsimmons 以洛杉矶救护车系统的部署为基础，建立了救护车单通道和多通道排队模型。采用 SIMSCRIPT 语言为急救系统编制程序，用提供负荷预报的事故来源来驱动模拟过程。通过历史性资料的验证和统计验证，表明模拟模型为决策者提供了有效的管理工具，从管理角度用灵敏度分析的方式来评定各种实际方案，对救护车的数目和位置、医院的数目和位置及救护车调度等决策提供了科学依据。次年 J. A. Fitzsimmons 又建立了一套救护车逻辑定位的计算机程序，用以确定救护车的最佳部署。从而缩短了急救系统的平均响应时间。

对于救护车最佳站址部署问题，E. S. Savas 在 1969 年用模拟方法对纽约急救服务系统的响应时间作了研究。结果表明救护车的分散部署优于集中部署，并指出部署在事故高发区可以大大缩短响应时间。J. Chaiken 在 1972 年首先应用排队理论分析了许多城市的急救服务系统，对救护点的设置、救护区域的划分和机动救护车的安排等提供了建议性策略。C. Gwovoiand 在 1973 年将概率性分支定界法结合到模拟方法中，提供了一种解决救护车选址问题的方法。P. Kolesar 在 1973 年以急救需求时间间隔和急救时间的理论分布为基础研究了这个问题。1984 年 D. H. Uyen 建立了一个计算机急救车选址系统，用来安排救护车以改善急救响应时间。

（本栏编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

## 社会组织党建工作专题研究<sup>①</sup>

改革开放 30 年来，在社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的同时，传统的单位社会格局逐步被打破，经济社会结构和社会组织形态出现了一些新的变化，各类新兴的社会组织不断发展壮大，其社会影响力也在不断增强，党和政府、市场、社会相互之间的关系也面临着深刻的变化和调整。如何深入学习实践科学发展观，以改革创新的精神加强社会组织党建工作，增强党在社会领域的影响力和凝聚力，成为新形势下加强党的执政能力建设和先进性建设的一个重大课题。我们认为，社会组织相对于政党、政府等行政组织而言，是指改革开放后新兴的社会组织（一般称作新社会组织）。新社会组织主要包括社会团体、民办非企业单位、基金会、在沪的境外非政府组织、部分市场中介组织以及活跃在社区、院校的自发性群众活动团队等各种民间自发性组织（包括青年自组织和网络虚拟社区）。结合当前工作重点，本报告主要反映上海社会组织党建工作现状，梳理存在问题和不足，对如何加强社会组织党建工作进行研究探索。

### 一、近年来的实践探索

根据中央精神，市委历来十分重视社会组织党建工作。早在 1999 年，本市就提出社团党建的指导思想、目标任务，明确了结合社团登记管理的实际，分阶段、有步骤地开展党建工作的方针。近年来，本市加大了社会组织党建工作的探索力度，着眼于增强党在社会组织中的凝聚力和影响力，密切党同各行各业及社会各阶层的联系，坚持培育发展与管理监督并重，探索符合社会组织特点的党建工作方法和途径，不断扩大党在社会组织中的覆盖面和影响力。

#### 1、探索行业制党建工作

近年来，本市通过加强行业协会党建工作，逐步构建以行业协会党组织为纽带，领导或管理业内成员单位党组织的管理体系，并选择了具有一定代表性、有党建工作基础、业内非公经济成分较为活跃的上海市市政公路工程行业协会、上海市装饰装修行业协会、上海市信息服务业行业协会、上海人才中介行业协会等单位开展党建试点，探索社会组织党建工作的新模式，同时也加强面上指导，推动行业协会秘书处党支部建设，提高社会组织党建工作有效性。目前，90%以上的行业协会建立了党组织，对暂不具备建立党组织条件的，采取建立党的工作小组、把党员编入联合党支部、委派党建联络员等多种方式，开展党的工作。本市通过单独组建、联合组建、委派党建联络员、与园区党建共建等多种方式，帮助会员单位和

<sup>①</sup> 本文由复旦大学 2005 届 MPA 毕业生鲁兵供稿。

行业内的企业逐步建立健全党组织，逐步消除党建工作“空白点”。

## 2、开展社会组织枢纽式管理试点

所谓社会组织枢纽式管理，就是在政府管理部门和社会组织之间设立一个管理载体，通过该载体服务并管理一个系统、一个领域的社会组织，行使一部分政府授权或委托的管理职能，并把社会组织的需求、意见和建议向政府管理部门反馈，使其成为加强党建工作的支撑、凝聚各类社会组织的载体和实现合作共治的平台。

近年来，按照“四个率先”和“全覆盖、凝聚力、组织化”的要求，本市在部分领域和区域开展社会组织以枢纽式管理为重点的试点工作，从试党建、试功能、试保障等三个方面探索社会组织社会化管理体制。在市级层面，本市选择了改革开放后成立的、符合市场经济发展要求的市工业经济联合会、市商业联合会（简称“市工经联”、“市商联会”）作为党建全覆盖、管理全过程、服务全方位的党建工作重点对象，积极探索新时期联合会党委管理和行业协会党组织的社会组织党建工作新模式。两个联合会以理顺联合会与所属协会党组织的隶属关系为突破口，坚持“两手抓”，即一手抓基础——夯实行业协会党建工作的基础，保证党的方针政策在行业协会得到有效贯彻；一手抓强化——强化党委的政治核心作用，有力指导行业协会党建工作，完善党组织的架构和工作体系，使原来双重管理下无工作指导性、安排性的联谊性管理转变为紧密型组织化管理，加强了党对社会组织发展与管理工作的领导。按照“党建先行、业务联动”的原则，联合会党的工作与业务工作统筹兼顾，通盘考虑，工作上有分有合，人员上交叉任职，党的工作与业务工作同步推进，增强了联合会的工作活力，促进了行业协会规范化建设。

在区级层面，本市选择了虹口区和普陀区：在虹口区对未经登记的社区活动团队进行试点，在普陀区对区级登记管理的社会组织进行试点。一是实现党建全覆盖。虹口区对社区（街道）层面备案的社区活动团队建立临时党支部或联合临时党支部，条件不成熟的建立党的工作小组，没有党员的团队由社区（街道）综合党委派遣党建工作指导员；普陀区通过建立区民间组织服务中心和社区（街道）、镇民间组织服务中心党组织，形成了区社会工作党委——社区（街道）、镇党（工）委、民政局党委——区民间组织服务中心党总支和社区（街道）、镇民间组织服务中心党总支三个层面的党建工作的组织框架。二是健全管理体制。虹口区注重党建工作资源与行政管理资源的整合，建立了社区活动团队的分级备案管理制度。在区级层面，建立社区活动团队党建指导中心，与区党员服务中心合署办公，接受区综合党工委领导；在社区（街道）层面，建立社区活动团队党建指导站，与社区党员服务中心合署办公，

接受社区（街道）综合党委领导和区社区活动团队党建指导中心工作指导。普陀区在政府管理部门和社会组织之间建立了具有枢纽功能的工作载体，即区和社区（街道）、镇两级民间组织服务中心，行使部分政府委托的管理职能，通过这一载体管理和服务区域内社会组织。三是形成保障机制。普陀区按照每 10 个社会组织配备一名专职工作人员的标准，充实到区、社区（镇）两级民间组织服务中心，专职负责人参照事业编制享受待遇，其他专职工作人员按照每年 1.8 万元的标准予以保障。虹口区则将区社区活动团队党建指导中心、街道社区活动团队党建指导站分别与区党员服务中心、街道党员服务中心合署办公，既整合了资源，又便于开展工作。在经费保障方面，普陀区以财政拨款为主、留存党费为辅，按每个社会组织每年 3000 元标准予以保障；虹口区按每个团队年均 500 元标准，落实了用于社区活动团队管理的工作经费。

### 3、深化社会组织枢纽式管理试点

在枢纽式管理试点工作的推动下，市政协向市政府提出《关于积极推进本市体育民间组织枢纽式管理的若干建议》，市政府相关部门十分重视并给予积极配合。市体育局借助市体育总会换届选举的契机，将市体育总会纳入全市社会组织枢纽式管理试点范畴，在编制、经费等方面加以保障。

从区级层面来看，不少区县到枢纽式管理试点的虹口、普陀两区调研取经，积极推进本区区的社会组织党建和管理工作。如静安区对区级社会组织管理体制作了探索和改革，建立了区委组织部、区社会工作党委牵头的社会组织党建工作枢纽，成立了区社会组织联合会、5 个社区（街道）和教育、劳动、文化社会组织联合会及党组织，逐步形成了“1+5+X”的社会组织“民管民”的管理模式（1 为区联合会、5 为社区联合会、X 为各系统联合会）；还建立了区社会组织党建工作联系会议制度，把党的工作覆盖到社会组织。区社会组织联合会成立了党总支，由区社会工作党委领导，联合会党总支对成员单位党组织基本实现了工作覆盖，逐步理顺“条块结合、分工负责”的社会组织党建工作机制。同时还由财政专项列支，设立促进社会组织发展的专项经费 120 万元，提供财力上的支撑。虹口区也成立了区社会组织促进会，加强区级登记管理社会组织的枢纽式管理工作。

## 二、存在的问题和不足

社会组织党建工作特别是新社会组织党建工作，与传统意义上的单位制党建虽有相同相通之处，但两者之间更多地体现在差异方面，新社会组织党建工作对象、工作方式、碰到的问题和困难不同于传统的党建工作。

### 1. 管理体制有待理顺

### **(1) 组织关系不清**

由于历史、制度、环境等种种原因，社会组织党组织与上级党组织的关系还有待于进一步理顺。第一种情况是光挂靠但不管理。有的业务主管单位只是为社会组织党组织提供组织关系挂靠，而对社会组织党组织日常工作不闻不问，没有切实履行上级党组织的职责，至多也只是做好收取党费等工作。第二种情况是想管却无法管。有些上级党组织准备做好本领域的社会组织党建工作，但是有些社会组织党组织的组织关系并不隶属于这些党组织，不可能直接对其党建工作实现领导和指导。如上海市工经联系统有 22 家行业协会党组织在社会组织枢纽式管理试点前，关系倒挂在会员单位，游离于工经联系统之外。第三种情况是管了不该管的。根据党章规定，党组可以指导国家工作部门机关和直属单位党组织的工作，社会组织既不是机关又不是直属单位，但是有些党组建制的业务主管单位党组挂靠着本领域社会组织的党组织，领导这些党组织开展党的工作，超越了作为党组的职责。从短时间来看，这是一种权宜之策，但长期来看，受这种组织管理体制的局限，或受传统行政级别的限制，党的工作根本照顾不到社会的特殊性，以至党组织的工作内容和要求、信息传递和沟通等都不对称，不利于社会组织党建工作长效机制的建立。

### **(2) 与社区关系有待加强**

不少社会组织成立的目的是服务于社区，社会组织为了自身发展的需要必须扎根于社区之中，但是社会组织党建与社区党建互补互动还不够，急需解决。以社区群众文化团队的党建挂靠管理为例，社区活动团队是由群众自发形成的，迄今为止大多数还未经审批登记，规模、人数也千差万别，现有的管理机构也是各不相同。社区活动团队基本上是在社区开展活动的，区县和社区（街道）应负主要责任。但从目前各个社区（街道）的管理现状来看，有的属于街道宣传科负责的，也有的属于居委会管理的，还有的属于老龄委或老年协会自行活动的，管理主体尚不明确，呈现多头管理的局面。很多主管单位甚至没有专门的管理机构，也没有专职管理人员，有些有管理机构的其指定负责的部门还存在对整体情况不熟悉，出现管理力度不够等问题。而且，未登记社会组织接受备案管理部门和业务主管部门的双重管理，出现的结果不是大家齐抓共管，而是“双重不管”的局面。

### **(3) 现有多元化管理弊端较多**

社会组织党建工作中，现有的多元化管理现象往往导致了交叉、多头、盲区等问题的出现。有的社会组织建立党组织后，既可以按条口或行业归口管理，也可以按注册地或经营地属地管理，有时难以明确其党组织关系归属何处为宜，出现上级部门在社会组织建立党组织

上互相推诿的情况。有的党组织欢迎中介性的社会组织（如经济鉴证类中介机构）在当地注册登记并挂靠组织关系，但把社会组织党组织当“客人”，不像对自己直属的党组织那样，有严格的要求和严肃的纪律，偏重税源而疏于管理，也有的社会组织党组织本身就不愿接受属地挂靠。有的把党组织是否挂靠作为划分经营业务范围的依据，非常不利于社会组织的正常活动。在这种情况下，其党组织建设不到位、党组织活动不正常，在所难免。

## **2. 职责定位不够清晰**

### **（1）部分上级党组织职责不到位**

社会组织的上级党组织在思想认识和工作指导上，存在一些误区和盲区，主要体现在以下几个方面：一是上级党组织存在“带带过”的心理。由于社会组织的工作较为特殊，有别于上级党组织的主体工作，上级党组织对社会组织党的指导力量薄弱，政治上把关和引导不够。二是“小鱼不起浪”的心理。某些对未登记社会组织负有管理责任的职能部门或领导干部对管理的重要性缺乏充分的认识。他们没有看到，加强未登记社会组织管理是加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的重要组成部分，是党联系群众的桥梁和纽带，是党和政府工作的重要阵地。他们认为，对于未登记社会组织的 management 不必太认真，睁一只眼闭一只眼；还有的领导干部认为未登记社会组织大都不过是退休老年人、无业人员、大学生出于健身和休闲等目的建立起来的临时队伍，完全可以“自我管理、自我发展、自主活动”，只要其活动不对政府对社会产生危害，就不要对其严格管理。三是“一管就死”的心理。社会组织的上级党组织对其工作指导也不到位，有的业务主管部门则挂靠的社会组织过多，很难有效地实施管理。有的单位只重业务许可，不重视社会组织的党建工作，忽视对社会组织党建工作的领导和指导，造成一些社会组织已建立的党组织责任性不强，积极性不高，党建工作的效果不理想。四是社会组织党建“机关化”的认识。有的业务主管部门将社会组织党组织作为机关党组织的一部分，党建工作的指导缺乏针对性。有的业务主管部门及其党组织与社会组织及其党组织未建立相关的信息渠道，使党的声音不能及时有效地传递到社会组织。

### **（2）社会组织党组织功能不清晰**

目前，对社会组织党组织的功能定位尚未明确，绝大部分的社团党组织仅仅建立在社团办事机构（管理层）中，以秘书处的工作人员为主要成员。以社团为例，党组织与成员单位没有工作关系，社团党组织的工作覆盖难以影响会员单位，影响了社团党组织作用的充分发挥。社团党组织建工作中存在着“组建难、活动难、指导难”的现象，党组织未能在社团中形成政治核心的地位。

### **(3) 社会组织党建工作缺乏抓手**

由于社会组织党组织职责不够明晰，造成党的工作开展缺乏有效的抓手，党的工作有效性难以得到体现。社会组织党建存在工作经费缺乏、活动场地缺乏、教育资源缺乏的“三大难点”，传统的党建工作模式受到了挑战，在新时期如何破解这些难点，找准工作的着力点，行之有效地开展社会组织党建工作是迫切需要解决的问题。

## **3. 运作方式缺乏活力**

### **(1) 工作机制陈旧，活动缺乏创新意识**

目前，许多社会组织党建工作经验不足，且创新不够，有的社会组织党组织只收收党费，正常的组织生活得不到保障，党组织缺乏活力。有的社会组织党组织就党务谈党务，不能与业务工作进行有机结合。有的社会组织党组织活动的内容和形式单一，只读读报纸、文件，党建活动难以形成吸引力。有的社会组织只强调自理自律，强调独立运作，简单地将党的领导与社会组织的独立自主割裂开来，党组织业务参与度低，难以发挥政治核心作用。

### **(2) 对社会组织内党员教育和管理不到位**

主要表现在以下三个方面：一是党员的组织关系挂靠分散，随意性大。社会组织中的党员组织关系挂靠分散，有的挂在街道党组织，有的挂在原单位党组织，有的挂在业务主管部门党组织，而挂在社会组织党组织的较少。二是党员的教育和管理缺乏有效的载体。党员组织关系的分散，导致党员教育和管理的真空。尤其是社会团体，相当部分工作人员是退休、借调的，其组织关系往往没有转入目前所在的工作单位。许多党员到社会组织工作多年，也未转组织关系。部分同志党员存在临时观念，不参加组织活动。有些社会组织虽建立了党组织，但不积极组织党员参加党组织生活，缺乏对党员的思想教育渠道，业务主管单位也没有考核制度，影响了党员的健康成长。三是党员的先锋模范作用未充分发挥。因流动频繁、组织关系未转入等原因，社会组织党员存有“暂时”和“雇佣”的思想，不愿亮明党员身份，党员意识和执政意识淡薄，影响了先锋模范作用的作用发挥。

## **4. 队伍建设相对薄弱**

### **(1) 党组织负责人队伍建设薄弱**

社会组织党组织负责人的培养、选拔等工作缺乏筹划。比如，行业协会党组织负责人一般由秘书长担任，有的虽然曾经做过党的工作，且入党多年，对党的事业也很热爱，但很少能抽出时间和精力顾及党的工作；有的长期从事行业业务工作，在党务方面知识匮乏；有些

党组织虽然不是临时的，但负责人是由临时组织关系的党员担任。不少党组织负责人的产生尚未形成换届、选举的制度，也缺乏民主程序和合适的人选。

### **(2) 专职党务工作者有待加强**

不少社会组织从工作和需要出发，设有专职党务工作者，从事行业协会或秘书处党的工作，但是由于多方面的原因，党务工作者地位不高、作用不明显。上级党组织对专职党务工作者的日常指导和关心，及其职责定位、培养提高、待遇保障等制度，也有待于进一步研究明确。

### **(3) 党建联络员指导不到位**

选派和指导党建联络员是业务主管单位党组织或地区党组织的工作职责。目前，还有不少未建党组织的社会组织，尚未选派党建指导员；已派党建联络员的日常管理、工作指导、党务辅导等，有些在运作上也不太正常，名义上派出了，但实际上后续工作并没有真正跟上。

## **5. 保障措施需要加强**

### **(1) 组织正常运作的保障欠缺**

目前，社会组织中建立的党组织一般规模小，缺乏必要的活动场地、活动经费、教育资源，一般难以组织起有质量的组织生活。由于社会组织的非营利性特点，往往难以从组织内部解决党组织活动的经费问题。上海部分地区已考虑到社会组织党建工作的特殊性，尝试从区（县）、街道（社区）层面进行财力支撑，但是，党组织正常运转的财力保障依然是社会组织党建工作的发展瓶颈。

### **(2) 对专职党务工作者的保障欠缺**

构建和谐社会的进程中，党务工作者队伍建设是建设一支宏大的社会工作人才队伍的重要组成部分。目前，一般认为专职党务工作人员的保障就是解决其薪酬待遇等物质问题。然而，在实践工作中，通过与专职党务工作者的沟通，我们了解到专职党务工作者的保障应该是全方面的。现在对其工资、奖金、津贴等还没有足够的保证，就更勿用说专职党务工作者的职业生涯规划 and 职业发展。社会组织中的党务工作人员较难实现职业化，兼职、挂职的现象严重。目前，社会组织自身发展现状（包括经济条件等）也阻碍了党务工作者队伍建设。这样，对党务工作者缺乏薪酬、考核、激励、培训等一系列保障机制，使社会组织党建工作缺乏足够人力资源保证。

## **三、坚持科学发展，推进上海社会组织党建工作的思考**

党的十七大提出，要以改革创新精神推进社会组织党建工作，优化组织设置，扩大组织

覆盖，创新活动方式，充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。市第九次党代会也提出，要全面加强社会建设和管理，重视发挥社会组织在参与社会管理中的重要作用，善于运用社会资源改进社会管理。坚持培育发展与监督管理并重，制定实施有利于社会组织发展的财政支持、人员待遇等扶持政策，促进社会组织健康发展。近年来，北京、重庆、广东等省市在这一领域不断有新举措，特别是北京在成立市委社会工作委员会和市社会建设工作办公室后，召开全市性的社会建设大会，印发了《北京市加强社会建设实施纲要》以及《关于进一步加强和改进社会领域党建工作的意见》、《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》、《北京市社区建设工作办法（试行）》、《北京市社区工作者管理办法（试行）》等社会建设“1+4”系列文件，切实推进社会建设和管理工作。重庆市委也出台了《关于加强新经济组织和新社会组织党的建设工作的意见》。结合本市实际，借鉴他山之石，上海在深入学习实践科学发展观的活动中，要加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，整合社会管理资源，提高社会管理水平，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。主要有以下四个方面的建议：

### **1、理顺社会组织党建工作体制**

在市委领导下，成立市社会建设工作领导小组，作为全市负责社会建设和管理的综合协调机构，下设领导小组办公室，办公室可设在市社会工作党委，统筹协调全市社会建设和党建工作。成员单位可由市委组织部、市社会工作党委、登记管理机关、业务主管单位、工青妇党组（党委）、各区（县）委等。党的建设要与业务建设一起抓，努力做到党建工作与业务工作互相促进、共同提高，积极推进党的活动方式创新，努力使社会领域党建与业务在工作上相协调、部署上相呼应、管理上相衔接、活动方式上相渗透、工作成效上相促进。要积极探索以行业联合会为依托的属业管理方式和以民间组织服务中心为依托的属地管理方式，兼顾属资管理方式等，理顺社会组织党组织的隶属关系。

按照“有效领导、全面覆盖、分级管理”的要求，充分发挥区县、大口党委的领导作用和市社会工作党委、登记管理机关及业务主管单位党组织的指导、协调作用，构建市、区县、街道（社区）乡镇三个层面的社会组织党建工作体系，逐步形成党委统一领导、组织部门牵头、社会党委具体负责、各有关部门密切配合的分类管理与分级负责相结合的社会领域党建网络化管理格局。市委组织部对社会领域党建工作总体指导。市社会党委具体负责全市社会领域党建工作，制定全市社会领域党建工作规划和政策措施，加强社会组织党建工作的指导、协调，按照市委授权，归口管理部分“枢纽型”社会组织党组织。各级业务主管部门及其党

组织要切实加强对民间组织党建工作的指导检查；各级登记管理机关要协助责任部门，通过登记审批、年度检查和换证审查等形式，推进社会组织党的工作经常化、制度化、规范化。要理顺业务主管单位、挂靠单位及成员单位等党组织之间的工作关系，将党的工作覆盖到社会组织领导层、工作层和会员层的所有成员，并与其所在单位的党的建设有机结合起来，逐步形成上下相通、左右联动的党建工作网络，实现党的工作的全面覆盖。

## 2、深化社会组织枢纽式管理工作

**(1) 深化枢纽式管理试点，拓展试点。**为实现对社会组织党建工作的相对统一领导，创新社会组织党建的管理体制和依托社会组织管理社会组织的新途径，充分发挥社会组织联合会的“枢纽”作用，将性质相同、业务相近的社会组织联合起来，进一步形成合力、促进共同发展。一方面，要充分发挥市工经联、商联会等联合组织作用，逐步在现有工作的基础上继续推进枢纽式管理的全面落实。在原有联合会的基础上，建立健全各有关条线的联合性枢纽组织，并在这些枢纽组织上建立党委，分类负责相关新社会组织（如行业协会）的党建工作。另一方面，根据发展的需要，培育扶持一些新社会组织的联合组织，逐步授权其承担业务主管单位的职责，协助党和政府对相关社会组织进行日常管理、提供服务。

**(2) 明确枢纽功能，加强党的建设。**针对工青妇、社联、科协和文联等人民团体的特点，要以组织建设为基础环节，以动员和整合本系统各方力量为依托，不断拓展党的工作新领域，建立党的基层组织新体制，创立党的工作新机制，突出党的工作的渗透力，扩大党组织的辐射力和影响力。一方面，要加强现有的职能，发挥党员服务载体和网络资源的作用，广泛联系所覆盖的群体和个体，运用信息化手段开展党建工作；另一方面，要根据社会转型时期对党建工作提出的新要求，采取多种方式，通过各种途径，扩大党组织的渗透力和影响面。既要把党建工作拓展到区县、社区（街道）等基层组织，也要拓展到新社会组织较为集中的新兴领域。既要把党建工作覆盖到社团登记管理的社会组织，也要覆盖到草根型自组织、“虚拟型”网络社团等组织，辐射到更广、更大的范围。从而充分发挥人民团体等枢纽型社会组织在社会组织的管理和服务中的重要作用，使这些组织更好地成为党和政府与社会各界群众广泛联系的桥梁和纽带。

## 3、培育党的社会工作人才队伍

贯彻党管人才的原则，树立科学人才观，加快建设党的社会工作人才队伍，建立健全人才培养、使用和评价、激励机制，进一步探索建立和完善人才的服务保障机制。一是有效整合队伍。深入调研不同条线社会工作人才队伍的情况，将专兼职党群工作者、专业社工、党

建志愿者、社区内从事社会管理的各类人员等都纳入党的社会工作人才队伍建设中去，在市社会建设工作领导小组的领导下，总体规划、统筹协调、有效整合、形成合力。二是加强分类指导。根据社会工作内容的不同，对社会工作人才的不同群体进行针对性的指导，相关责任部门要加强协调、有效指导。三是开展职业化培养。建立党的社会工作者的独立职业序列，逐步健全社会化招聘、专业化培训、契约化管理、职业化运作的模式。通过公共财政购买服务方式，制订职业技能标准，开展职业技能培训，开发党的社会工作岗位。四是完善激励机制。制定有效的业绩考评激励指标体系，把绩效考评与健全物质保障相结合。建立有效的考评结果反馈机制，把考评反馈与非物质激励相结合。

#### 4、建立党建全覆盖的支撑保障体系

党的十七大指出，要注重解决基层党组织的经费保障和活动场地等问题。要充分利用现有党建资源，有效整合社会资源，逐步建立社会组织党建工作资源支撑保障机制。一是健全工作机构，充实工作力量。藉本市行政机构改革的契机，把社会管理的相关职能写入相关责任部门的“三定”方案中，明确职能编制，规范运作机制。推动完善区县、社区（街道）和乡镇社会（综合）工作党委机构的职能，在机构编制、人员配备、工作职能等方面出台指导性文件。二是拓宽经费来源渠道，加大财力保障。建立和完善党建工作财力支撑机制，将社会组织党建经费纳入市、区两级财政预算，建立以财政支撑为主、社会组织自身提供相结合的党组织工作经费保障体系。同时也要由财政预算、党内划拨、行政调配向借助社会财力资源拓展，动员社会各方资源支撑社会组织党建工作。同时，设立全市社会组织党建工作基金，用于研究社会组织党建的前瞻性问题，激励全市社会组织党建的创新成果。三是整合各方资源，提供活动场地。地区党组织要从区域性党建工作全局出发，统筹考虑、资源共享，整合社区各方的资源，为社会组织党建工作提供有力支持。四是开发党员教育资源。适应社会工作的特点，继续开放建设各类教育载体和平台，充分运用信息化手段，增强社会组织党组织、党员及群众参与的积极性，不断提高党建工作的有效性和针对性。五是建立完善创新机制。在组织设置、活动方式、管理机制、考评体系等各方面大胆创新、努力实践，不断积累新经验，不断创造新方法，不断实现社会组织党建工作的新突破，努力开创上海社会组织党建工作新局面。

## 充分发挥社会组织在浦东新区综合配套改革试点中的重要作用

To realize the functions of social organizations in  
Pudong New Area Comprehensive Supporting Pilot Reforms

李慧芹<sup>②</sup>

**[内容提要]**：在现代社会，政府组织、企业组织、社会组织是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式，各自具有独特的特点和优势。要进一步推进浦东综合配套改革试点，促进浦东经济社会的协调发展，我们在发挥政府组织、企业组织的积极作用的同时，也要积极发挥社会组织的作用，可以尝试采取以下若干举措：一是重点培育三类社会组织。二是学好用好社会组织相关法规政策。三是推进政府购买社会组织服务。四是合力推进浦东综合配套改革试点。

**[Abstract]**：Governments, enterprise and social organizations is good in Advantage field. In Pudong New Area Comprehensive Supporting Pilot Reforms , we should realize the functions of social organizations. The first, to develop some social organizations. The second, to finish using policies. The third, to buy service from social organizations by governments. The fourth, to establish an interactive cooperation.

今年是改革开放 30 周年，浦东新区开发开放 18 周年，也是浦东新区综合配套改革试点三周年。根据中央要求，浦东综合配套改革试点要着力转变政府职能，着力转变经济运行方式，着力改变二元经济与社会结构。要把改革和发展有机结合起来，把解决本地实际问题与攻克面上共性难题结合起来，把实现重点突破与整体创新结合起来，把经济体制改革与其他方面改革结合起来，率先建立起完善的社会主义市场经济体制，为推动全国改革起示范作用。从近年来的实践来看，浦东综合配套改革试点取得了初步成效，一些重点领域和关键环节的改革取得初步突破。根据今年 4 月召开的浦东开发开放 18 周年情况介绍会发布的信息，浦东综合配套改革试点以来，已有 14 个国家部委在浦东开展了 23 项改革试点。国家外汇管理局“外汇九条”试点范围扩大到 100 多家企业和银行，积极推进落实国家质检总局支持浦东综合配套改革的“十四条政策”、市工商局“八条政策”和“大通关”试点。首家由地方政

<sup>②</sup> 作者系复旦大学 2007 级 MPA 研究生。

府建立的风险投资引导基金进入规模运作阶段，与 21 家国内外知名创业投资机构结为战略合作伙伴，以近 5.1 亿元资金形成总规模为 70 亿元风险投资资本，对科技创新起到重要推动作用。浦东开展了知识产权质押融资担保试点，目前已经扩大到 20 个试点项目。浦东建立了“政府引导、企业自愿、行业自律、社会监督”四位一体的企业社会责任体系，制定了浦东新区推进企业履行社会责任的意见、导则和三年行动纲要。张江国家知识产权试点园区、国家高新技术产业标准化示范区、火炬创新试验城区的建设顺利推进。为支持浦东先行先试，市委、市政府赋予浦东 6 个方面共 17 项自主发展权，市人大常委会通过了《关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》，为浦东加快改革步伐创造了良好的环境。<sup>③</sup>可见，浦东的综合配套改革试点取得了一定成绩。

在现代社会，政府组织、企业组织、社会组织是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式，各自具有独特的特点和优势。要进一步推进浦东综合配套改革试点，促进浦东经济社会的协调发展，我们在发挥政府组织、企业组织积极作用的同时，也要充分发挥社会组织的积极作用。国内外学术界虽然对社会组织尚无统一的概念，但对社会组织概念在理解上取得了一定的共识：“社会组织”有广义与狭义之分。广义的社会组织泛指社会上的一切组织；狭义的社会组织则专指与政府组织和企业组织相区别的其他各类组织。本文讨论的社会组织是指狭义的社会组织。狭义的社会组织也称“民间组织”，目前主要指注册登记的社会团体、基金会和民办非企业单位等，在国外称为非营利组织、非政府组织或第三部门。从国际情况来看，20 世纪 70 年代以来，社会组织在世界范围内蓬勃发展，促进了经济发展和社会进步。一些学者将这种现象称为“全球结社革命”。联合国前秘书长安南，把它与全球政治经济格局重组、世界经济的全球化、信息技术革命、生态环境保护等一起列为影响未来全球发展的因素。非营利部门在美国是一支重要的经济力量，占美国总消费和总就业数的相当份额。据约翰斯·霍普金斯大学非营利部门比较项目的研究发现：美国非营利部门构成 5000 亿美元的产业。1995 年美国非营利部门的支出近 5020 亿美元，约占美国国内生产总值的 6.9%。美国非营利部门雇有 860 万名全职支薪员工，占全美非农业就业 7.8%，服务业就业的 16.5%，公共部门就业的 46.7%。如果算上志愿者为非营利活动投入的时间，上述数字则更大。<sup>④</sup>此后，美国霍普金斯大学又调查了 37 个国家的非营利机构发现：2002 年，它们的运营总开支达到

---

<sup>③</sup> 刘歆.浦东新区综合配套改革试点取得初步成效, 东方网<http://sh.eastday.com/qtmt/20080417/u1a422174.html>

<sup>④</sup> 萨拉蒙.全球公民社会—非营利部门视界[M].贾西津、魏玉等译.北京:社会科学文献出版社 2002 年版,第 284 页

1.6万亿美元，如果这些机构是一个国家，其经济实力将排在世界第5位。<sup>⑤</sup>可见，这些国家的社会组织已经在促进经济社会发展中占有重要地位。从我国构建社会主义和谐社会的新形势来看，社会组织工作日益受到重视。党的十六届六中全会提出“健全社会组织，增强服务社会功能”，党的十七大提出“重视社会组织建设和管理”，这为发挥社会组织作用指明了方向。从浦东新区社会组织的发展情况来看，发挥社会组织作用也已经有了一定的基础。根据今年6月召开的政府职能转变与社会组织发展论坛的介绍，浦东全区共有社会组织684家，其中社会团体196家，民办非企业单位488家。<sup>⑥</sup>如何充分发挥现有的这些社会组织的作用，如何以需求为导向培育发展新兴的社会组织，这是进一步推进浦东综合配套改革试点，促进经济社会协调发展需要深入思考的问题。在充分发挥社会组织重要作用，进一步推进浦东新区综合配套改革试点方面，可以尝试采取以下若干举措：

#### 一、加强合理规划，重点培育三类社会组织。

政府要加强宏观引导和规划，大力培育有利于促进浦东新区经济社会协调发展的行业性、社区公益性、涉农类等三类社会组织。一是培育行业协会。行业协会是指由同业企业以及其他经济组织自愿组成、实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体。其宗旨是为会员提供服务，维护会员合法权益，保障行业公平竞争，沟通会员与政府、社会的联系，促进行业经济发展。浦东新区在金融、外贸、物流运输、微电子、生物医药、信息、会展和旅游等新兴产业方面发展趋势明显，迫切要求建立具有现代化和国际化水准的行业协会，从事对相关行业的指导和服务。根据行业协会发展“一业一会”的规定，行业协会应在上海市级登记管理机关进行登记。但在有关部门的指导支持下，浦东已经突破了行业协会登记方面的政策瓶颈，可以在新兴行业中探索登记行业协会。为此，浦东抓住综合配套改革的契机，已在家政服务、法律服务、企业设立代理服务、石油制品等方面已成立了19家行业协会。今后，浦东可以进一步根据本区产业在上海市和长江三角洲发展的优势和特点，按照国民经济行业分类标准成立各类行业协会，并逐步建立行业协会体系，立足浦东，辐射周边。二是发展社区公益性社会组织。社区公益性社会组织是指以满足社区居民多样化需求为导向，由社区社会力量举办、在社区范围内开展业务活动的各类公益性社会组织。根据《上海市人民政府关于完善社区服务促进社区建设实施意见》对的分类，社区基本服务可以分为社区事务受理服务、

---

<sup>⑤</sup> 陆绮雯. 像企业一样运转---认识非营利机构[N]. 解放日报, 2006—09—02

<sup>⑥</sup> 上海市浦东新区社会团体管理办公室、上海浦东新区民间组织服务中心：政府职能转变与社会组织发展论坛资料 2008.6.21，第6页

社区卫生服务、社区科技、教育、文化、体育服务、社区生活服务、社区社会福利服务、社区就业和救助服务等。近年来，浦东已先后登记成立近百家社区公益性社会组织，并在上述服务领域发挥了一定作用。但从已登记的社区公益性社会组织来看，大部分都是政府主导成立的，而民间自发成立的比例较小。今后，浦东可以进一步积极调动社区民间资源，扶持成立民间自发性的社区公益性社会组织。充分发挥这些组织在社区服务方面的积极作用，形成政府主导性社区公益性社会组织和民间自发性社区公益性社会组织协调发展的格局。三是扶持涉农社会组织。涉农民间组织是指新形势下农村地区涉及农业、林业、牧业、渔业等领域从事为农户、农业生产、农村经济发展服务的社会团体和民办非企业单位，是政府、农户、企业、合作经济组织以及市场之间连接的桥梁和纽带。浦东新区在城市化进程中，现代农业也是方兴未艾。2007年，新区农业产值实现12.6亿元人民币，农业龙头企业年销售收入实现80亿元人民币，农产品出口额3200万美元。现代农业发展已纳入新区城市规划体系，“十一五”现代农业发展定位为科技农业、服务农业、设施农业。农业生产集约化、组织化率进一步提高，全区农田基本实现集体统一流转，由农民专业合作社、农业龙头企业统一经营。<sup>⑦</sup>可见，农村专业经济协会等涉农社会组织的发展潜力很大。2006年12月，上海市民政局、市农业委员会、市社会团体管理局为进一步贯彻落实《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和上海市委、市政府《关于推进社会主义新郊区新农村建设的决议》精神，联合下发了《关于大力培育和规范发展涉农民间组织的意见》。今后，浦东新区可以积极探索，在实践“农村专业经济协会+农业龙头企业+农民专业合作社”这种既能保障农民作为生产收益主体，又把龙头企业与农民紧密相连的新型合作组织模式方面做出新的贡献。

## 二、认真贯彻落实，学好用好社会组织相关法规政策。

从全国范围内来看，以《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》、《公益事业捐赠法》等为主体的社会组织政策体系尚处于逐步完善阶段，其中社会组织扶持政策体系尤为薄弱。但浦东新区在这方面走在全国前列，为了促进政府职能转变和社会组织发展，浦东新区已出台了一系列扶持文件。一是《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》。早在2005年，浦东新区政府就出台了《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》，其出台背景是：为全面贯彻落实科学发展观，推动政府职能转变，切实发挥各级财政职能作用，充分调动社会各方参与社会事业的积极性，努力构建和谐社会，

---

<sup>⑦</sup>浦东新区现代农业保持又好又快发展，上海市浦东新区外商投资企业协会 上海市浦东新区各地投资企业协会网  
<http://www.pdi.org.cn/cn/news/show.do?id=PANW00003043>

根据综合配套改革试点先行先试、体制机制创新的要求，提出了促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见。其主要内容是：大力发展公益性民间组织，促进政府职能转变；优化社区服务，推动实体化、网格化管理；拓展渠道，鼓励社会力量举办社会事业；推进养老助残和就业，完善社会保障体系；坚持以人为本，关爱外来人员；积极引导各类资金参与社会公益事业。其附则中指出，对既适用上级财税优惠规定，又适用本意见的，一律先执行上级规定，执行后如与本意见相比不足部分，可补充执行。二是《着力转变政府职能，建立新型政社合作关系的指导意见》。2007年4月，浦东新区出台了《着力转变政府职能，建立新型政社合作关系的指导意见》。《着力转变政府职能，建立新型政社合作关系的指导意见》的出台背景是：为贯彻落实党的十六届六中全会关于“健全社会组织，增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策，发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用”的精神，进一步推进政府职能转变，构建社会主义和谐社会，根据国务院批准浦东综合配套改革试点中要实现“三个着力、四个结合”的要求，提出了关于着力转变政府职能，推进政社合作互动，发挥社会组织作用，建立新型政社合作关系的指导意见。其主要内容是：充分认识转变政府职能，推进政社合作互动，发挥社会组织作用，建立新型政社合作关系的意义；全面推进政社合作互动，合理定位与建立健全社会组织的基本职能、组织体系、运作机制；稳步推进社会管理、公共服务类事业单位体制改革，积极培育社会组织，加强社会组织的能力建设；通过搭建合作平台、拓展合作方式、建立绩效评估机制，努力形成良好的政社合作关系；依法推进政社合作互动，加强社会组织的行政监督、社会监督和诚信自律制度建设。三是《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》。在出台《着力转变政府职能，建立新型政社合作关系的指导意见》的同时，浦东新区又出台了《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》。《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》的出台背景与前者类似，而其主要内容是：着力推进政府职能转变；积极发展行业协会；重点发展社区公益性民间组织；培育扶持涉农民间组织。在其他相关扶持政策中指出，鼓励各类民间组织发展。凡在浦东新区注册登记的民间组织，免收其成立、变更登记公告费，相关费用由区财政预算予以安排。设立民间组织发展专项资金，用于促进、扶持本区民间组织发展。2007年6月，为贯彻落实《浦东新区人民政府印发〈关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见〉的通知》，浦东新区民政局、财政局印发了《〈关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见〉实施细则》。可见，浦东新区的社会组织扶持政策体系是较为完善的。今后，浦东新区应在学好用好这些政策方面下功夫，从政府而言，可以加大宣传力度，加强实务操作，

使社会组织能够了解掌握政策，真正从中得益；从社会组织而言，可以认真学习这些政策，根据自身实际情况积极争取，充分享受政策优惠。

### 三、积极创新实践，推进政府购买社会组织服务。

随着改革的不断深入，政府向社会组织购买服务的理念已经逐步达成共识，全国各地也进行了积极探索和实践。浦东新区在这方面不仅树立了理念，进行了实践，还出台了相关政策文件。2007年4月，按照浦东综合配套改革试点的要求，推进行政管理体制变革，进一步转变政府职能，加快公共服务型政府建设，促进政社合作和政社互动，规范政府购买公共服务行为，提高政府购买公共服务的效益，切实履行政府的社会管理和公共服务职能。浦东新区人民政府办公室印发了《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见（试行）》。该《实施意见》将政府购买公共服务界定为：是指将原来由政府直接举办的，为社会发展和人民日常生活提供服务的事项交给有资质的社会组织来完成，并根据社会组织提供服务的数量和质量，按照一定的标准进行评估后支付服务费用，是一种“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型政府提供公共服务方式。《实施意见》提出了“明晰权责，确保供给。强化预算，提高效益。积极稳妥，配套推进”等实施原则，规定了“认定条件、认定程序、购买方式、服务供应方资质、评估标准和方式、资金安排及支付、业务管理”等主要内容。其中有三大亮点：一是《实施意见》提出要建立浦东新区政府购买公共服务审定委员会，负责审定政府部门提出的公共服务购买项目。政府购买公共服务项目，按照以下程序认定：1、政府部门提出年度购买公共服务的具体项目，并编制相应的预算，报审定委员会审定后列为该年度政府购买公共服务项目。2、新区财政部门在政府部门预算总量内对经审定的项目安排预算，原则上不增加部门预算总量。二是《实施意见》提出要对政府购买服务进行评估。1、评估标准。主要包括服务供应方的资质、服务质量标准、服务计量标准、服务成果评价标准。以绩效评估为原则，由相关部门会同新区财政部门根据行业特点进行设置。2、评估方式。采用内外部评估机制相结合的方式。内部评估为每年年终（年中）由相关政府主管部门依据合同要求，按照评估标准对购买服务事项实施情况进行绩效评估；外部评估为引入中介机构对购买服务事项实施情况进行绩效评估。三是《实施意见》提出要将政府购买服务纳入预算。1、资金安排。各政府部门购买公共服务的费用全部纳入部门预算，按部门预算的要求实施管理。年初预算未作安排的项目，必须通过调整预算补充。未列入部门预算的项目不予实施。2、资金支付。在服务事项评估结束后，根据评估结果按合同约定支付资金。对资金量大、履约周期长的项目，可根据合同约定分期支付资金。今后，浦东新区可以结合事业单位改革，在政府采

购领域鼓励社会组织与事业单位开展公平竞争，形成政府举办的事业单位与社会举办的社会组织共同参与社会服务提供，共同参与社会事业建设的新格局。

#### 四、整合社会资源，合力推进浦东综合配套改革试点。

浦东综合配套改革试点需要发挥新区社会组织自身的作用，也要整合社会各方资源，借助社会各界力量共同推动新区社会组织发挥作用，合力推进浦东综合配套改革试点。一是借助全市社会组织的力量。根据2008年7月召开的上海市社会组织规范化建设评估试点工作总结推进会所提供的信息，近年来，上海社会组织发展较快，社会组织数量已从1999年的2636家发展到现在8622家，总资产约360多亿元，年度收入约187亿元，年度支出约142亿元，工作人员12万多人，社会组织已成为经济社会发展和民主政治建设一支重要力量。<sup>⑧</sup>浦东作为上海的浦东，要发挥近700家新区社会组织的作用，也要善于借助本市8000多家社会组织的力量，引导他们相互合作，共同推进浦东新区的社会公益事业。一方面，可以借助市慈善基金会浦东分会等市级社会组织代表机构的力量，为浦东发展募集资金；另一方面，可以引导本区社会组织与其他社会组织通过项目运作的方式加强合作。二是借助企业的力量。目前，企业社会责任已成为一个热门话题。从国际范围来看，履行企业社会责任已成为一种趋势。与企业社会责任相关的倡议方案和标准也相继推出，例如联合国全球契约（2000），经济合作与发展组织的跨国公司指导方针（2000年修订）、全球报告倡议（2000年修订）等。从浦东新区来看，这方面工作也是走在全国前列。2007年7月，浦东新区正式发布《浦东新区推进企业履行社会责任的若干意见》、《浦东新区企业社会责任导则》和《浦东新区建立企业社会责任体系三年行动纲要》，今后三年内，浦东将通过政府、企业、中介、社会共同推进，建立有浦东特色、具有可借鉴意义的企业社会责任体系。可见，社会组织可以加大宣传力度、加强公共关系，吸引企业向社会组织捐赠，支持社会组织从事公益活动。三是借助志愿者的力量。志愿者为社会组织免费提供服务是社会组织运作成本较低的主要因素之一。例如在美国，两个成年人中就有一人参加志愿活动。据估计，美国社会组织的志愿者服务时间如果折算成全时工，这些社会组织相当于雇佣了近300万全职工作人员。<sup>⑨</sup>因此，浦东新区也可以加强志愿者队伍的建设，在全社会倡导“人人为我、我为人人”的观念，鼓励政府部门工作人员、企事业单位员工参加志愿者队伍，参与社会组织的相关公益活动和公益项目，促进各项社会

---

<sup>⑧</sup> 社会组织信用有等级 社会捐赠有参考——上海市召开社会组织规范化建设评估试点工作总结推进会，中国社会组织网 <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=30880&dictionid=1938&catid=>

<sup>⑨</sup> 王绍光.多元与统一——第三部门国际比较研究[M].浙江人民出版社1999年版，第80页

事业的健康发展。

随着政府组织、企业组织和社会组织的正确定位和优势互补，社会组织必将健康有序发展，并发挥积极作用，浦东新区综合配套改革试点也必将迈上一个新的台阶。

[参考文献]

- [1]李学举.用十七大精神统一思想 充分发挥社会组织在现代化建设中的重要作用[J]. 社团管理研究,2007. (3)
- [2]姜力.认清形势 明确任务 开创社会组织建设与管理新局面[J]. 社团管理研究,2007. (3)
- [3]王绍光.多元与统一——第三部门国际比较研究[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999 年版
- [4] 萨拉蒙.全球公民社会—非营利部门视界[M]. 贾西津、魏玉等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002 年版
- [5] David Osborne , Ted Gaebler , Reinventing Government. Addison—Wesley Publishing Company, Inc. 1992