

## 论长株潭城市群社会保障体系的构建

陈岳堂, 胡扬名, 文金平

(湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 长株潭城市群成为国家“两型社会”综合配套改革试验区, 即为长株潭城市群提供了千载难逢的发展机遇, 也迫切要求完善其社会保障体系, 以提高综合竞争力。首先要确立长株潭城市群社会保障体系发展的思路和原则; 其次, 应整合社保工作机构, 提高社会保障管理服务水平; 第三要统筹兼顾, 构建社会保险、社会救助、社会福利、社会互助、社会优抚五大体系。

**关键词:** 长株潭城市群; 社会保障

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)05-0073-06

## On the Construction of Social Security System in Changsha-Zhuzhou-Xiangtan Urban Agglomeration

CHEN Yue-tang, HU Yang-ming, WEN Jin-ping

(Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** The approval of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan Urban Agglomeration into national supportive experimental zones has provided a rare occasion for the development of it. A perfect social security system should be established to enhance the overall urban competitiveness. Firstly, the approaches and principles on the development of social security system should be established; Secondly, the social security operational mechanism should be integrated with the aim to boost the management capability in social security; Thirdly, systematic development should be implemented to improve the social security system.

**Key words:** Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration; social security

社会保障体系是指社会保障各个有机组成部分的相互联系、相辅相成的总体。完善的社会保障体系是社会主义市场经济体制的重要支柱, 关系改革、发展、稳定的全局。我国的社会保障体系主要由社会保险、社会救助、社会福利、社会互助和优抚安置等部分构成。这几项社会保障是相互联系, 相辅相成的。从世界各国的发展实践看, 社会保障具有三项基本功能: 第一, 缓解社会成员生活风险, 解决社会问题, 保持社会稳定; 第二, 作为一种国民收入再分配的机制, 调节收入分配, 促进社会公平; 第三, 改善民生, 增加消费, 刺激经济增长<sup>[1]</sup>。正因为如此, 社会保障在各国都是一项重要的、基本的社会制度和公共政策, 对构建社会主义和谐社会有着重要的意义, 是一个国家和地区发展和现代化的重要标志。

近年来, 长株潭等地政府积极采取措施, 社会保障事业取得了明显成效, 形成了以五大社会保险为基础, 以新型农村合作医疗、社会优抚和社会救助为补充的社会保障体系雏型。城镇医疗保险逐步完善, 新型农村合作医疗取得重要进展, 城镇养老保险参保人数逐年增多, 农民工、失地农民养老保险已进入探索阶段, 失业保险制度进一步规范, 工伤、生育保险改革不断深入, 城市低保应保尽保, 农村低保全面实施, 城乡医疗救助逐步推进; 社会福利投入逐年增多, 形成了以政府为主体的投入体系, 各方面投入的经费和津贴逐年增多; 社会互助体系发展迅速, 长株潭各地先后成立了慈善会等社会互助组织, 并按照“小政府, 大社会”的要求, 由过去政府包办慈善事业, 逐步向“政府倡导, 慈善运作, 社会参与”的运行模式转变, 资金来源实现了多元化; 社会优抚制度日益形成了比较规范的工作制度和较为完整的工作体系。但是, 与构建和谐社会、建设两型社会的要求相比, 与广大城乡居民对社会保障的强烈需求相比, 长株潭城市群社会保障在各方面都存在一些问题。如社会保障管理多

收稿日期: 2009-08-19

基金项目: 湖南省社科基金重大委托项目(湘哲社领[2007]10号)

作者简介: 陈岳堂(1963-), 男, 湖南宁乡人, 管理学博士, 教授, 研究方向: 公共管理、高等教育学。

头分散,社会保障城乡差别过大,社会保险制度不健全,社会救助水平不高,社会福利发展滞后,慈善公益机构不发达、影响力、捐赠水平较低等。

长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区获国家批准,为长株潭城市群提供了千载难逢的发展机遇。建立完善的社会保障体系是提高长株潭城市群综合竞争力,促进市场经济发展的重要任务之一,也是深化改革,建设“两型社会”、宏观调控市场经济和社会发展进程、完善市场机制、保障人才流动、合理配置劳动力资源,兴旺劳动力市场的紧迫要求。这就要求长株潭三地政府应把建立完善的社会保障体系作为一项重要目标,坚持不懈地做好各方面工作,力求实现社会保障和经济发展的良性互动。

### 一、确立发展的基本思路和原则

长株潭地区虽然城乡居民收入总体上持续增长,但各阶层收入差距明显拉大,中低收入群体比例很大,农村居民收入偏低问题突出。政府虽然不能直接干预企业的分配,但可通过国民收入的再分配,完善社会保障,提高社会福利,弥补初次分配过程市场缺陷,促进公平分配,增加中低收入群体收入,使全体社会成员共享经济发展的成果,实现“富民”目标。

因此,政府部门要根据长株潭城市群经济社会发展的整体水平、保障对象的不同需要,统筹谋划社会保障制度,逐步形成框架相对统一、待遇大致相当、体现社会公平、多层次、全方位、覆盖长株潭城市群全体居民的社会保障体系,使广大人民群众“贫有所扶,困有所帮,病有所医,老有所养”。

#### 1. 基本思路

“一个体系、两个模式、留有通道、逐步接轨”是长株潭城市群社会保障体系发展的总体思路。所谓“一个体系”就是根据长株潭城市群社会经济发展的特征以及对社会保障的客观需求,以社会公正和运行效率为原则,把实现覆盖城乡居民的完善统一的社会保障体系作为长株潭城市群社会保障体系的终极目标。“两个模式”即为城镇社会保障模式和农村社会保障模式。城乡二元社会保障结构长期存在,这使得社会保障体系的建立是一个不断完善的过程,不能超越当前的实际,搞一步到位。“留有通道、逐步接轨”就是要统筹考虑城乡社会保障的发展,在城镇社会保障模式和农村社会保障模式之间留有发展通道,彼此之间互相衔接,有计划分步骤地推进二者的接轨融通,最终形成完善的统一的长株潭城市群社会保障体系。

#### 2. 基本原则

“区域协作、统筹城乡,各方联动、分步推进”是长株潭城市群社会保障体系发展的基本原则,也就是说在长株潭城市群社会保障体系发展过程中既要做到区域统筹发展又要做到城乡统筹发展,通过各方联动,有计划分步骤地逐步推进。

### 二、整合资源,提高管理服务水平

目前社会保障种类繁多、机构重叠,增加了运行成本,降低了行政效能。整合工作机构,是长株潭城市群社会保障体系统筹发展的必然要求,也是提高社会保障管理服务水平的重要途径。

#### 1. 成立长株潭城乡社会保障中心

在条件成熟的情况下,长株潭地区应成立长株潭城乡社会保障中心,统筹管理长株潭城市群社会保障事业。在此之前,三市可先分别成立市城乡社会保障局,具体做法是:将劳动和社会保障局的五大保险业务管理单位归口合并,成立独立法人的城乡社会保障局,同时将卫生局的新型农村合作医疗、城镇居民合作医疗和民政局的城市低保、农村低保、农村五保供养等社会保障职能划归该局,改变目前多头管理、体制不顺的现状,实现城乡社会保障归口管理。

#### 2. 建立以城市群为主体的社会保障基金

这是长株潭城市群社会保障统筹发展的必然要求。由于以地区作为分散风险的保险主体规模小,不利于地区的资金总体平衡,按地区为主体的基金管理运行,也不利于劳动力的地区之间的合理流动,长株潭地区如果建立长株潭城市群统一的社会保障基金,可以在确定城市群的地域范围的前提下,各地方政府形成统一的筹措资金的标准,实施企业支付,政府财政转移支付商业保险和个人缴纳的办法实施<sup>[2]</sup>。

#### 3. 把农村医疗救助并入新型农村合作医疗体制

农村医疗救助是指对参加新型农村合作医疗的农民,特别是农村五保户和农村特困(低保)户,因患大病经合作医疗补助后,个人负担医疗费用仍然难以承受,影响家庭基本生活的,由医疗救助专项基金给予一定数额的医疗费用补助。目前新型农村合作医疗与农村医疗救助分属卫生和民政两个部门管理,但其资金的来源渠道、用途、目的和宗旨具有一致性,因此农村医疗救助制度应当并入新型农村合作医疗体系。

#### 4. 增加对社会保障工作的投入

要根据实际需要增加社会保障工作机构设置和工作人员编制,加大投入完善设备设施,推进社会保障

的规范化、信息化和专业化建设。

### 三、统筹兼顾，构建完善的保障体系

健全长株潭城市群社会保障体系，实现全民覆盖，是促进长株潭城市群快速发展的内在要求。长株潭三地的政府部门要认真研究和切实解决城乡居民社会保险、社会救助、社会福利、社会互助、社会优抚等人民群众极为关心的问题，逐步实现长株潭城市群社会保障体系的全覆盖和一体化。

#### 1. 逐步建立完善的社会保险体系

(1) 逐步建立和完善覆盖城乡的基本医疗保障制度。一是将城镇职工医疗保险纳入城市群统筹。要积极主动争取早日将各市城镇职工医疗保险纳入城市群统筹，增强保险基金抗风险能力，提高参保职工报销比例，解决参保群众在长株潭城市群内异地看病和经费报销的困难。二是继续完善城镇居民基本医疗制度。继续探索和完善城镇居民基本医疗保险的政策体系，形成合理的筹资机制、健全的管理体制和规范的运行机制，逐步建立以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度。三是进一步完善新型农村合作医疗制度。首先，健全完善的筹资机制，壮大新型农村合作医疗基金的实力。主要是加大财政补贴力度，逐步提高筹资水平；通过减免税收等方式鼓励社会、企业和个人积极捐资对农村特困户实行一定数量的经济补贴，吸引其参加新农合的积极性。其次，规范资金使用管理。制定科学的报销比例，合理地确定分段报销比例及封顶线，以及进一步探索封顶线以上医药费用的支付途径，使每一名参加新农合农民切实得到参合的实惠。同时，协调管理部门与各医疗机构之间的关系，简化审批、报销流程，方便群众办理就医、报销手续。再次，加强农村医疗卫生机构建设。加大投入，进一步加强镇村卫生机构的软、硬件环境建设，着力提高服务设施档次和服务技能水平，建立“小病在村镇、大病进医院”的模式，减轻病人的负担。

(2) 逐步建立覆盖城乡的基本养老保险制度。一是进一步完善城镇养老保险制度。一方面，要继续完善城镇职工基本养老保险制度。要加大工作力度，不断扩大基本养老保险覆盖范围。首先是城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员纳入基本养老保险。其次是将机关事业单位的非在编人员全部纳入基本养老保险；再次是探索建立农民工养老保险制度，将进城农民工纳入基本养老保险。另一方面，要积极

推进城镇居民基本养老保险制度。现行城镇养老保险体系没有覆盖以前未加入基本养老保险的破产、改制集体企业职工，失业人员、无就业能力的城镇居民以及农民变市民人群。因此要在政府主导的前提下不断创新完善，逐步把这部分人群纳入养老保险。二是逐步建立农村基本养老保险制度。建立基本账户和个人账户相结合的农村居民社会养老保险制度，统一制定城乡社会保险关系转移、衔接办法。以规范农村居民社会养老保险基本制度框架，保障农民的养老金能在不同的地区之间进行有效流转，能在不同的保障方式之间进行有效接转。公共财政要全过程支持农村社会养老保险制度建设，降低农民参保门槛，提高保障水平。公共财政要加大对工作体系的投入，农村社会养老保险管理机构不再提取管理服务费用，人员和工作经费应列入同级财政预算。同时要以多种方式建立农村养老保险参保补贴制度。坚持政府统一管理、个人缴费、集体补助、政府补贴的农村养老保险筹资模式。按照城镇职工养老保险金的运作模式解决农村居民养老保险问题。同时要积极探索土地流转换社保和征地补偿换社保的新途径<sup>[3]</sup>。

(3) 改革失业、工伤、生育保险制度，扩大覆盖范围，由城镇单位及其职工扩大到城乡各类企业、用人单位及其职工(包括农民工用人单位及其农民工)。

#### 2. 逐步建立完善的社会救助体系

社会救助制度是社会保障制度的必要补充和配套措施，以帮助解决因各种不可抗拒因素造成的特困群体的实际困难。要坚持以人为本的工作原则，围绕孤寡、残疾、大病、重灾致贫者和城市生活无着流浪乞讨人员等救助对象，建立以最低生活保障为基础，医疗、住房、教育等专项救助相配套，灾害救助、临时救助、应急救助为补充的社会救助体系，构建城乡一体化、组织网络化、管理社会化、保障法制化，与全区经济社会发展水平适应的新型城乡社会救助体系。

(1) 进一步完善城乡居民最低生活保障制度。一是完善城镇居民低保制度。进一步完善低保民主评议、动态管理和信访督查制度，积极推行公开、透明、公平、公正的社区低保听证会制度，既要严格执行政策法规，又要真正做到“该享受的一个也不能漏掉，不该享受的一分也不能给”，保障城市困难群体的基本生活。二是拓展农村低保覆盖面。让更多需要帮助的贫困人口享受最低生活保障。主要是：首先，要根据物价上涨、最低工资提标等因素，科学调整低保标准，保障低保对

象的基本生活需要,并积极鼓励有劳动能力的低保对象自主创业。其次,要稳步推行分类施保。对“三无”人员中的优抚对象、高度残疾人、高龄老人,应按比例适当上浮低保标准。再次,要强化动态管理,实现应保尽保。切实做到低保对象有进有出,补差标准有升有降。第四,要逐步实现城乡接轨。逐步提高农村最低生活保障标准,最终实现与城市最低生活保障接轨。

(2) 建立城乡特困群众医疗救助制度。完善有关城乡特困群众医疗救助规定,公正、规范、合理地做好城乡医疗救助工作,增加医疗救助配套资金投入,扩大医疗救助基金规模,逐步实现农村医疗救助与农村新型合作医疗的衔接、城市医疗救助与城市医疗保险的衔接,确保患病困难群众及时得到医治。

(3) 建立城乡特困群众住房援助制度、城乡特困学生教育救助制度、灾民与困难群众应急救助制度。

(4) 健全农村五保供养制度。根据国务院《农村五保供养工作条例》,将五保供养资金纳入当年财政预算,稳步提高五保供养标准,全面实现应保尽保。加快农村敬老院建设步伐,创新管理方式,力争实现“以院养院”。

(5) 完善流浪乞讨人员救助制度。坚持“自愿受助,无偿救助”的原则,进一步完善社会救助服务设施,提高救助管理工作水平,全面加强流浪儿童救助工作。

### 3. 逐步建立完善的社会福利体系

广覆盖、高水平的社会福利是人类社会的共同理想和世界多数国家的追求目标。我国目前的社会福利,主要是为保障孤寡老人、残疾人和孤残儿童等特殊困难人群的基本生活权益而提供的生活和照料服务的一项重要工作。近年来,各级政府和学术界把社会福利列入社会保障体系的重要内容,提出了加快社会福利社会化的要求。因此,构建健全的社会福利制度,是完善长株潭城市群社会保障体系的必然要求。

(1) 搞好区域机构发展规划,合理布局社会福利设施。长株潭城市群应统一社会福利发展规划,逐步建成以政府兴办社会福利机构为示范,多种所有制形式的社会福利机构为骨干,社区服务设施为依托,居家供养为基础的社会福利服务体系。

(2) 积极拓宽筹资渠道,进一步完善现有福利机构的基础设施,有效提高面向全社会服务的能力。社会福利机构基础设施是社会福利事业生存和发展的基础条件。一是要求根据长株潭城市群社会福利发展规划的安排,建立城市群投入福利事业的长效机制。二是要进一步深化福利事业单位的改革,充分利用现有

服务设施面向社会开展好低偿服务,积极开展多种经营,增强自我积累和投入发展的能力。同时,要逐步实现投资主体多元化,努力拓宽资金筹集渠道,大力培育发展企业和个人冠名基金,引导企业和资助社会福利事业,使社会力量成为市场经济条件下慈善捐赠、资助社会福利事业的主体。

(3) 制定完善各项配套优惠政策并抓好落实,加快集体、社团或个人办福利机构的发展。现有政策落实不够好,且配套措施不尽完善,是影响社会福利社会化进程的重要因素。各地要全面贯彻执行好相关政策,不折不扣地落实各项优惠政策。同时,要结合实际研究制定切实可行的配套政策,鼓励社会各界投入福利事业,使福利机构执行有依据,操作有规范,管理有办法,促进不同所有制社会福利机构的健康发展<sup>[4]</sup>。

(4) 加强福利事业单位的规范管理,开展示范单位创建活动,努力提高队伍的优质服务水平。市场经济体制和社会福利社会化要求社会福利机构要建立一支思想好、业务精、服务水平高的专业队伍,这就要以人为本,加强管理与服务工作。各单位应建立健全规章制度,积极推进社会福利机构人事、用工、分配制度的改革,建立竞争激励机制,做到干部能上能下、职工能进能出、工资能升能降。通过改革,优化结构,增强内部活力。开展以“服务公开、优质服务、树文明新风”为主要内容的文明示范单位创建活动,为广大福利服务对象提供更加优质、高效的服务。

### 4. 逐步建立完善的社会互助体系

社会互助体系是社会保障体系的重要组成部分。慈善捐助事业是社会互助的主要形式,构建完善的社会救助体系需要大力推进慈善捐助工作社会化,广泛动员社会力量参与社会救助。

(1) 要树立慈善新观念。采用各种途径建立慈善新观念,营造人人都参与慈善事业的社会氛围。一是培育共同责任感和共生观念。发展慈善事业,要转变少数人行善积德的观念,因为一些已经具有捐赠条件的人绝大多数没有尽到社会责任,这里面不仅仅指先富起来的人。这种情况是由于人们社会责任感和共生观念的淡薄所致。因此,在宣传慈善过程中,应十分注意倡导“平民慈善”的理念,应树立慈善事业需要政府推进、需要普通百姓参与的理念。二是培育慈善文化观念。在树立慈善文化观念中倡导广大公民树立平等互助的理念,有助于在建立人格平等基础上互助互爱、共同进步的新内涵:帮助了弱者就等于帮助了

自己,帮助了社会就等于实现了自身的人生理念和价值目标。三是培育社会公益事业观念。要改变慈善事业对政府的过度依赖状况,逐步形成社会力量办公益事业的局面。要鼓励让更多的非政府、民间社会的力量来创办慈善机构,让更多的社会和个人参与到慈善事业中来,使人人参与社会公益事业的观念深入人心。四是培育慈善事业市场观念。积极借鉴国际上行之有效的经验,采取适应市场经济规则的运作方式进行规范运作。将募捐与慈善救助项目实施分离,建立科学的社会评估体系和严格的自律机制,开展国际交流与合作,确立慈善工作职业资格制等等,确保慈善事业走上规范、健康、持续发展之路。

(2) 理顺政府与慈善组织的关系,形成良好的运行机制。按照“小政府、大社会”的要求,实现由政府包办慈善事业逐步向“政府倡导,慈善运作,社会参与”的运行模式转变。由慈善组织承接具体慈善捐助工作,政府逐渐淡出具体操作,转为宏观管理、扶持和监督。因此,要加快立法和制度建设步伐,在短期内尽快改革慈善事业的准入制度,健全公益财产管理制度、公益机构分类分级监管制度、行业评估制度和信息统计制度,使行业组织的进入和运行有法可依,在政府之外独立发展。目前迫切需要对公益机构的双重审批、注册进入制度进行重大改革,在尽可能大的范围内取消公益机构的主管部门审批制,采取直接注册或备案制的进入制度,培育更多的慈善公益组织,由市场优胜劣汰。公益财产和公益机构的财务管理制度也需要尽快出台并实施。多年来,公益组织只能借用企事业单位财务管理制度,在会计科目的核算上牵强附会,给公益机构的财务反映和监督带来很多不便。慈善公益机构要分类分级管理,慈善筹款机构、慈善执行机构要相互区分,全国性、区域性和社区性公益机构要相互依托发展。要建立全国性慈善信息统计制度,对慈善捐赠进行确认、登记、分类、汇总是衡量慈善事业发展水平、规范慈善事业发展所必须的。各级政府要规范自己的行为,目前一些地方政府出现了占用、挪用慈善基金会民间捐款的苗头,应当坚决制止,并引以为戒<sup>[5]</sup>。

(3) 建立和加强慈善公益组织的行业自律、能力建设及专业化发展步伐,迅速提高慈善公益组织的整体素质。公益组织的公信力是一个有实际影响力的指标,和吸引公众的筹款能力高度相关。公信力的加强要通过行业自律,特别是要通过专业分工、相互监督、相互依存来实现。现阶段要继续大力培育一批具有较

高公信力的公益筹款机构,进一步规范它们引导行业发展的主导能力和风范,并与资助的慈善执行机构相互合作和相互监督。同时,要大力发展基层社区性慈善公益机构,它们直接面对基层的问题和需求,针对性和快速反应能力较强,而运作成本相对较低,能够将慈善行动延伸到社区,满足社区慈善的需求。慈善公益机构的能力建设关键在培养人才,不仅需要第三部门创造更多的就业岗位,更需要不断提高第三部门的工作待遇,以吸引更多的优秀人才从事慈善事业工作<sup>[6]</sup>。

#### 5. 逐步建立完善的社会优抚体系

社会优抚是社会保障的特殊构成部分,属于特殊阶层的社会保障,是实现社会保障的特殊纲领。建立完善的社会优抚体系对构建完善的社会保障体系具有特殊重要的意义。

(1) 明确责任、分类负担。完善优抚保障制度,首先要做的是明确责任。明确责任主要从两方面进行:一方面,要划清政策、社会与优抚对象自身的责任,充分调动各方面积极性。政府应该负什么样的责任就负什么样的责任,政府不能也不应该大包大揽,毫无原则地把优抚对象的一切都包揽下来,不要做那些不该办、办不了、办不好的事,而要充分调动政府、社会、优抚对象家庭三者积极性,共同努力,才能从根本上解决优抚保障问题;另一方面,还要划清中央政府与地方政府之间责任,实行中央财政与地方财政共同负责、分类负担的体制。“三红”“三属”、伤残军人抚恤补助金主要由中央财政承担,在乡老复员军人、带病回乡退伍军人的补助金原则上由地方财政承担,同时还要积极建立抚恤补助经费自然增长机制,按照社会成员实际收入水平提高农村优抚对象抚恤补助标准,努力克服以往抚恤补助经费增长过程中实际存在的随意性、被动性、滞后性。

(2) 积极培育和发展社会中介组织参与优抚保障。优抚保障社会化,要把工作的注意力放到积极培育和发展社会中介组织参与优抚保障上来。社会中介组织参与优抚保障,是建立社会主义市场经济体制的客观需要,是转变政府职能的必然要求,是优抚保障社会化的有效途径和实质性标志。具体可行的做法是,可从现有的基层群众性优抚服务组织中,引导一批经济实力强、管理规范、制度健全、有一定专业水平的组织,转变为具有独立法人资格的社会团体或民间机构,使其实体化、专业化,成为职业化的从事优抚保障的社会团体或民间机构,为优抚对象提供医疗、康

复、保健、代养以及社会公益服务。这样,既能切实履行政府职能,又能充分利用社会财力、人力、物力以及管理服务的优势,为广大优抚对象服务,以减轻政府的负担,分担国家的责任。

(3) 大力扶持优抚对象家庭发展生产<sup>[7]</sup>。如果仅仅依靠抚恤补助,不充分发挥优抚对象家庭自身的作用,不能也不可能解决优抚保障问题,更不可能使广大优抚对象脱贫致富奔小康。只有努力促使优抚对象家庭发展生产,大力帮助优抚对象家庭发展生产,不断提高优抚对象自身的保障能力和发展能力,才能从根本上解决保障问题。一是要帮助优抚对象克服单纯依赖抚恤补助为生的“等靠要”思想,确立自立自强的意识,最大限度地调动优抚对象内在的积极性和潜力;二是要积极主动地与有关部门协调,确保优抚对象家庭优先优惠享受有关法规文件规定的资金信贷、生产资料和技术、生产项目、减免费税等各项倾斜性政策,为优抚对象家庭发展生产创造良好的条件;三是要积极开展对口帮扶活动,结合“手拉手、一帮一”等活动,积极开展“爱心献功臣”活动,组织引导机关、团体、企事业单位和个人,扶持优抚对象家庭发展生

产、专人包户、责任到人,并形成制度,切实使广大优抚对象脱贫致富,与社会成员一起同步实现小康,奔向更加富裕的未来。

#### 参考文献:

- [1] 陈 颀. 统筹江苏城乡社会保障发展的思路 and 对策[N]. 新华日报, 2006-02-12.
- [2] 郁鸿胜. 制度创新: 长三角一体化的优先课题 [EB/OL]. (2007-07-03) .http://zjc.zjol.com.cn/05zjc/system/2007/07/03/008575462. Shtml.
- [3] 秦中春. 农村养老保险建设的紧迫性, 发展现状与政策建议[N]. 中国经济时报, 2007-04-24.
- [4] 黄正才, 罗兴礼. 加强社会福利事业发展的调查与思考 [N]. 凉山日报(汉), 2005-06-15.
- [5] 浙江民政厅. 金华市慈善事业发展的 问题与对策 [EB/OL]. (2007-08-07). http://www.zjmz.gov.cn/newsxp/html/2007/08/7144251.htm.
- [6] 葛道顺. 我国慈善事业的现状和发展对策[N]. 中国社会科学院院报, 2005-05-25.
- [7] 陈日发. 中国优抚保障制度评析[N]. 中国社会报, 2000-11-17.

责任编辑: 李东辉

(上接第 45 页)

(3) 推进制度创新。在现有体制下, 政府应尽量克服城镇建设发展中外生因素的制约, 面对这一问题, 浏阳采取的方法是: 首先给予一定的政策环境, 弱化原有体制的影响; 其次将小城镇建设和管理体制这一外生因素内在化, 如通过经营城镇等方式, 将制度变革和创新与经济结构转变两个方面结合起来, 使之成为城镇发展的推动力量。浏阳这种将影响小城镇发展的外生因素内在化的方式, 为当前全国范围内小城镇建设和管理制度创新提供了借鉴素材。

#### 参考文献:

- [1] 阿尔弗雷德·韦伯. 工业区位论[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [2] 周 文. 产业空间集聚机制理论的发展[J]. 经济科学, 1999(6): 96-101.
- [3] 林 玲. 城市化与经济发展[M]. 北京: 中日发展出版社, 2003.
- [4] 成德宁. 城镇化与经济发展战略研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2002.
- [5] 陈忠卫, 王 平. 乡镇企业发展与农村城镇化互动关系研究[J]. 当代经济管理, 2008(3): 21-24.
- [6] 刘 玉, 冯 健. 中国区域城镇化发展态势及战略选择

[J]. 地理研究, 2008(1): 45-53.

- [7] 辜胜阻. 城镇化与经济发展热点问题探索[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [8] 洪乌金. 对小城镇建设的探讨[N]. 科技日报, 1996-02-02(7).
- [9] 张 俊. 集聚发展城市化进程中 小城镇的发展之路[M]. 北京: 中国电力出版社, 2008.
- [10] 刘觉民. 城镇化快速发展中的土地资源优化配置研究 [J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2006, 7(1): 10-13.
- [11] 秦 宏. 沿海城郊农村城镇化的现实选择——基于城阳模式的启示与借鉴[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2006(2): 51-54.
- [12] 余志云. 我国农村城镇化道路的模式选择——以湖南省冷水江市为例[J]. 农业经济, 2008(5): 13-14.
- [13] 刘晓鹰. 中国西部民族地区农村城镇化发展模式研究——以藏族地区九寨沟县为例[J]. 黑龙江民族丛刊, 2007(3): 7-16.
- [14] 黄 甫. 以旅游业带动农村城镇化的模式初探——以福州市寿山村为例[J]. 福建建筑, 2005(1): 17-19.
- [15] 李小建. 经济地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [16] 陈延良. 农村小城镇发展问题研究[D]. 东北农业大学硕士学位论文, 2000.

责任编辑: 陈向科