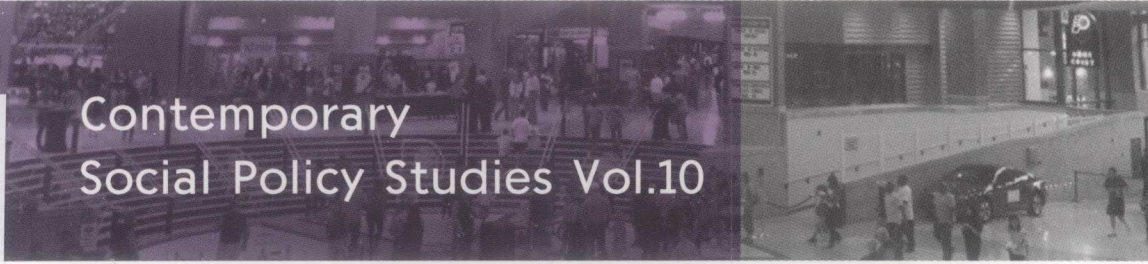


“第十届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 10th International Symposium and  
Lectures on Social Policy

# 当代 社会政策 研究 [十]



Contemporary  
Social Policy Studies Vol.10

社会治理现代化与社会政策创新

主 编 杨 团

副主编 房莉杰

“第十届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 10th International Symposium and  
Lectures on Social Policy

# 当代社会政策研究(十)

社会治理现代化与社会政策创新

Contemporary  
Social Policy Studies Vol.10

主 编 杨 团

副主编 房莉杰



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究. 10, 社会治理现代化与社会政策创新/  
杨团主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 7  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 7621 - 6

I. ①当… II. ①杨… III. ①社会政策 - 文集 IV. ①C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 130806 号

## 当代社会政策研究 (十)

——社会治理现代化与社会政策创新

---

主 编 / 杨 团

副 主 编 / 房莉杰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬 童根兴

责任编辑 / 谢蕊芬 马云馨

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17 字 数: 256 千字

版 次 / 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7621 - 6

定 价 / 79.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

# 目 录

## 社会政策理论

- 在老年护理政策中凸显生活主体思想 ..... 沈 洁 / 3
- 共同生产、制度创新与社会治理
- 以时间货币为例 ..... 吴明儒 刘宏钰 / 12
- 从“成就资本主义”到“整合资本主义”
- 论西方现代社会政策目标的转变 ..... 陈立周 / 35
- “三棱镜群体”现象与社会政策建设 ..... 朱海平 / 46
- 镶嵌与博弈：项目制的生成与运行逻辑 ..... 杜春林 张新文 / 57

## 就业与社会保障

- 城乡居民社会保障制度普遍整合的实现路径 ..... 毕天云 / 75
- 激烈的争论：三大医保整合缓行的回顾和思考 ..... 熊贵彬 / 86
- 现代化进程中人的就业层次现代化研究
- 基于南京市的实证调查 ..... 董淑芬 许益军 / 99
- 工作贫困化：中国城市工作贫困问题与对策 ..... 姚建平 / 111
- 城乡劳动力市场中农民的自主经营选择及其特征 ..... 陈文超 / 132

## 社区建设

- 城市“问题社区”社会治理的不同视角及其变迁…………… 李秉勤 / 157
- 以参与促进自治：低碳城市建设中的社区环境“参与式治理”前景  
——基于青岛市城阳区的实证研究…………… 孙晨光 / 179

## 社会福利与社会工作

- 社会治理视角下农村社会福利体系建构  
——基于农村留守老人福利的思考…………… 银平均 / 207
- 中国的老年人是否真是离群索居的？  
——基于中国和欧洲居民时间利用调查数据的  
对比分析…………… 陈 雯 江立华 / 221
- 农村女性医疗资源利用及其影响因素分析  
——以江苏地区为例…………… 蒋浩君 姚兆余 / 248
- 后 记…………… / 267

---

# 社会政策理论

---



# 在老年护理政策中凸显生活主体思想

沈 洁\*

**摘 要：**本文主要从社会政策主体和社会政策对象的相互关系中，解析生活主体思想在老年护理政策中的意义。老年护理问题之所以成为社会关注的焦点，是与市场经济渗透所引发的生活主体缺失和生活主权意识受到压抑有关。因而，老年护理政策的视线，要放在如何预防生活者主权意识的流失上，同时，政策的重点也要放在保护生活者在生活过程中的主体地位上。老年护理政策不应该依附于产业经济政策，产出经济效益并不是它的主要政策目标。

**关键词：**老年护理 生活主体 生活权利 护理政策

老年人的生活照顾和护理问题，终于从个人和家庭的私人生活领域被推进到了公共政策领域，从而进入政府管理的视野中。伴随着社会的老龄化、少子化，以及由个人自由选择空间扩展而产生的个人化等社会变动，中国历史文化遗产中沿袭下来的养儿防老的自我防御机制，开始走向衰退和解体。养老社会化、养老市场化遂成为替代的社会新机制获得发展。在社会支持体制进行新旧更替这样一个变动过程中，探索适应新的社会机制的老年社会政策的基本理念和价值取向显得极为重要。

笔者曾经为《社会保障研究》2014年第1期撰写《养老护理政策的目标》一文，其中谈及“全民皆护理”的理念，提出保障老人最终生活权是老年护理政策追求的目标的浅见。本文作为上述论文谈及观点的进一步探讨，重点从社会政策主体和政策对象的相互关系中，分析在老年护理政策

---

\* 沈洁，女，日本女子大学社会福利学系教授。



中体现生活主体思想的重要意义。并以此来强调,老年护理政策不应该依附于产业经济政策,产出经济效益并不是它的主要政策目标。如何保障人生最后路程的生命质量、生活质量,保障老年人的社会参与、生活自立,才是应该追求的政策目标。

## 一 在社会政策中凸现生活主体思想的意义

### (一) 社会政策视角中的生活主体思想

为什么要强调社会政策视角中的生活主体思想?这是因为“人类社会正在经历着第二次大转变。这个时代蕴含着巨大的社会危机,这就是市场对人类生计和社会生活的全面占领”。<sup>①</sup> 当今时代,资本的渗透、扩张和侵蚀到了私人生活的每一个领域,并对私人生活予以全面的控制和干预。以资本运行为主要取向的社会运作过程中,生活者的生产、消费、生活时间、生活空间等都被贴上经济的标签,可以自由进入交易市场。在商品经济不发达的时代,生活者在生活过程中出现的养老抚幼、结婚生子等私人生活问题,主要依靠家庭成员和亲朋好友、近邻之间的自助以及互助得以解决。在这个过程当中,生活者或者说是当事人始终处于主体位置,拥有他人无可取代的主导权。但是,在市场全面占领人类生计和社会生活的时代,生活者的主体地位和主权意识,被淹没在瞬息万变的市场经济大潮当中。资本主义的进化一方面给人们的生活带来了自由空间与生活的便利,生活者无须依靠家庭或者近邻的帮助,也可自由生存。由此也带来了空巢化、少子化、个体化等人类社会未曾经历过的社会问题和生活层面的问题。资本主义进化的另一方面,是把人们推到了一个按照自由经济运行的轨道,脱离了商品市场,脱离了货币人们就无法生存。

当今,老龄化、空巢化所引发的老年生活照顾问题,激烈竞争和生活的压力带来的少生、晚生、晚婚等现象在生活过程中产生的诸多问题,与

<sup>①</sup> 杨团:《社会政策研究中的学术焦点》,《探索与争鸣》2007年第11期。

资本的渗透引发的生活主体缺失和主权意识受到压抑有关。杨团曾谈到“正是社会自我保护机制在与自我调节市场的搏斗中常常处于下风，才催发了社会政策学科的再度兴起”。<sup>①</sup>可以说再度兴起的社会政策的一个主要任务就是预防生活者主权意识的流失，保护生活者在生活过程中的主体地位。

## （二）社会政策的对象：社会问题与生活问题

从传统意义上讲，社会问题是社会政策的主要对象。以往，社会政策的视野更多立足于经济生产过程，重点解决劳动力保全和劳动力培养过程中凸现的劳动问题以及社会问题。毫无疑问，这是社会政策的本质，是社会政策重要的一个侧面。但是，经济改革开放带来了经济结构和社会结构的多元化，同时也带来了生活结构和生活方式的多元化。社会多元化的变化，也要求社会政策的对象从单一走向多元化。也就是说，生活结构和生活方式的多元化过程中产生的生活性问题，应该纳入社会政策对象的视野。

如何理解生活问题？老年人的护理问题就是典型的实例。如果依然从生产过程中来考察老年人的护理问题，那么它会被排除在社会政策视野之外。如果用传统的解决社会问题的方法来处理老人护理问题，低收入阶层以外的中产阶层的老人护理问题会被束之高阁。如果我们从生活过程中来考察的话，则会看到它需要社会政策的介入和社会政策的支持。

事实上，随着中国经济改革的推进，以及老龄少子化、晚婚、独身等社会现象的增加，社会政策的视野已经不可能禁锢在劳动问题和社会问题的层面。越来越多的生活性问题，需要通过社会政策的介入和调节来解决。生活问题层面上的课题，在实现小康，走向后工业化社会之后，将会更加突出。因而，生活问题也应该成为社会政策的研究对象，纳入社会政策理论的建构当中。今后，社会政策的对象领域还将继续扩展，社会政策研究对象呈多元化趋势的局面将会更加明晰。

<sup>①</sup> 杨团：《社会政策研究中的学术焦点》，《探索与争鸣》2007年第11期。

### (三) 生活问题与社会政策

论及生活问题,必然连接到生活主体理论,两者是一个不可分割的整体。关于生活问题和生活主体论,日本有过一些积极的讨论和研究。

日本在经济高速发展时期的20世纪60~70年代,经济的快速发展使社会结构、家庭结构、生活方式等方面随之发生了急剧的变化。围绕着如何解决生活结构变化中出现的新的社会课题,日本学界开始对生活问题和生活主体思想进行锲而不舍的理论探讨和社会实践,直至今日。

回顾日本学界对生活主体思想和理论的探究,大致可以分为以下几个过程。

(1) 20世纪60~80年代:从生活构造以及生活过程的变动来考察生活主体形成过程。比如,从生活时间分配把握生活结构,从劳工的付出与生活补给的关系把握生活结构和生活者的生活质量。

(2) 20世纪80~90年代:从生活方式,即生活者自身的生活变化来考察生活主体形成的特征。

(3) 20世纪90年代~2000年:从生活需求及生活体系角度来探索以生活主体为核心的社会政策的原则和规范。

(4) 2000年以后:从生活援助体系来探索以生活为主体的社会政策的操作规范和方法。

生活问题与社会问题是一种什么样的关系?它们有交叉,但是问题产生的过程不同,把握问题的方法和政策对应的方法有异。一般来讲,社会问题注重从生产过程中来发现和把握,而生活问题则注重从生活过程中来发现和把握。社会问题更多是从经济结构和社会结构的变动过程中产生,生活问题更多的是从社会结构和生活结构变动的过程中产出。如图1所示:从经济生产过程中把握社会政策对象和社会政策主体的时候,生活和生活者位于客体的位置。百花缭乱的生活现象和生活问题被嵌入静止的状态,以保全劳动力和培养劳动力为核心的社会问题是社会政策的主要对象。国家是社会政策的唯一政策主体,社会政策为国家统治和经济发展服务。生产方式和生产过程变化,会引发社会结构变化,在社会结构变化中产出的

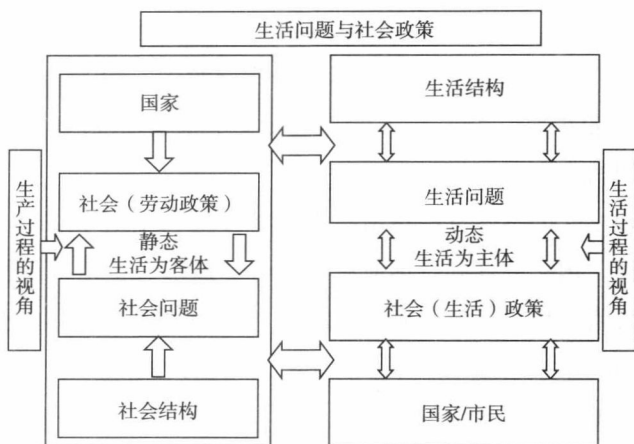


图1 生活问题与社会政策

各种社会问题，通过社会政策的介入获得解决。同时，制定政策和政策执行的主体是国家。

生活问题从生活过程的视角来把握。可以看到生活问题和生活现象是一个动态的、循环式发展的形态。生活方式和生活结构的变化中产生的生活性问题，与生产过程产生的社会问题有差异。但是，这些生活问题具有社会性意义，同样需要社会政策的介入和对应。应对生活问题的社会政策制定和实施主体，不仅仅是国家，还有代表生活者利益的市民团体和组织。以解决生活问题为主旨的社会政策，始终围绕着人的行为方式和生活方式，我们常讲的“以人为本”也是这个道理。

## 二 老年护理政策中凸显生活主体思想

以上比较抽象地论述了生活问题以及生活主体思想作为社会政策对象的意义。以下，笔者试图通过老年护理政策这一非常具体的话题，对社会政策中的生活主体论作进一步分析。

### (一) 人生终极阶段的生活权保障

我们讲的老年护理政策，在国际社会通常称为“Long Term Care Poli-

cy”。长期护理这一关键词的主要含义是“保障每一人在人生终极阶段仍能享有具有尊严的生活”。<sup>①</sup>也可以进一步解释为，即使是处于卧床不起或失智状态的老年人，也要尽可能地满足他们的生活需求，提高生活质量，维护他们的人生尊严，直到最后一息。

日本护理学界的学者曾经指出，当经济发展和生活水准进入到一个新的阶段的时候，国家的福利目标应该立足于“追求有价值的生活”这一理念。所谓有价值的生活，笔者的理解是，“追求和实现包含物质、精神、文化意义在内的生活质量”。具体体现到老年护理政策上，也就是保障人生最终阶段的 QOL（Quality of Life）。

QOL 作为一个医学概念，我国更多把它译成“生命质量”。但是笔者认为，仅仅局限在生命质量上还是不够的，应该把它理解为包含生命质量在内的“生活质量”。追求生活质量应该是老年护理政策追求的目标和境界。为什么强调要把保障人生最终阶段的生活质量作为长期护理的目标呢？举例来说，一个人在他的青壮年期一直很有成就，很风光，很受世人尊敬，然而在他暮年时期，突然中风，卧床不起，又因为得不到适当的护理照顾，使他人生的最终阶段显得十分凄凉和悲惨。由此看来，他的一生是不完整、不完美的。进一步说，如果每个人都不得不带着遗憾和悲惨的心情迎来生命的终结，走向另外一个世界，那么，这个社会就是不完美的了。长期护理制度的目标就是为了保障每个人在人生最终阶段依然能够保持人生的尊严，保持生活质量不会有大的跌落，让每个人的人生能够圆满地画上一个句号。

如何来衡量生活质量？关于这个问题大概会有诸多说法。从护理福利领域的角度看，衡量生活质量首先要看设定的生活需求包括哪些内容。一般来讲，老年人包括残疾人在内的日常生活需求有以下三个层面。

第一，基础性需求（Basic Needs）。它指的是为了衣食住行和维持健康而从事的活动。

第二，社会性需求（Social Needs）。首先是良好的家庭和伙伴、朋友

<sup>①</sup> 一番ヶ瀬康子：《护理福利学探究》，沈洁等译，中国社会科学出版社，2012。

关系，其次是对社会的贡献以及来自社会的认同。对于老年人来说，提供社会生活环境和协调社会关系，则是满足他们对社会性需求的必要条件。而构成社会生活的主要要素，首先就是作为生活主体的个人，其次是社会制度和社会关系。

第三，文化性需求（Cultural Needs）。文化是人类特有的财富，老年人或者卧床不起的老人对生命的追求、对美好生活的向往，是尚待挖掘和深化的文化性需求。满足文化方面的需求也同样重要。比如，如果把福利设施和老年人入住的房间设计得很有家庭的温馨感，很有文化气息，自然能提升满足感，从而提高生活质量。此外，把展开琴棋书画文化活动融汇在护理过程中，不管是对护理工作者还是对老年人，都可以获得提高生活质量的目的。归根结底，我们所期待的长期护理应该是具有文化性的、富有活力的。养老机构，不论入住者是长期入住还是需要日间照顾，都有必要把福利文化和心理养护渗透到护理服务中。

在护理服务现场，特别强调要遵循三项原则。首先，尽量不改变老年人的生活环境、生活习惯等继续性的原则。其次，最大限度地挖掘老年人残存的自我照料能力、身体活动能力，增强他对生命延续和生存的欲望，也就是维持残存能力的原则。最后，不要擅自替老人作主，尽量根据老人自己的意愿决定有关老人自身的事务，给予老人自我决定权的原则。

此外，在老人护理现场，ADL 指标也是衡量和评价护理质量以及老年生活质量的重要指标之一。20 世纪 70 年代，由美国倡导和推行的 ADL 指标体现的基本原则是“社会参与”“实现自我”“生活自立”，ADL 指标从另一个侧面反映了生活主体以及社会生活参与的重要性。而《马德里老龄问题国际行动计划》也重申“禁止基于年龄的歧视，增进老年人的尊严，对于确保老年人受到应有的尊重而言，至关重要。促进和保护所有人权和基本自由对于实现不分年龄人人共享的社会有着重要意义”。

由此可见，应该把保障人生最终阶段的生活权利作为老年护理政策的基本目标。这里所规范的生活权利包括生命质量、生活质量、社会参与、自我实现等多元的要素。而这些多元的要素都紧紧围绕着生活主体这个基本的原则。

## （二）社会政策与老年护理政策

社会政策如何对应上述谈及的保障人生最终阶段的生活质量和生活权利的问题呢？首先需要从生活过程考察社会政策的对象。其次，还可将社会政策对象的生活问题，细分为宏观生活和微观生活来把握。

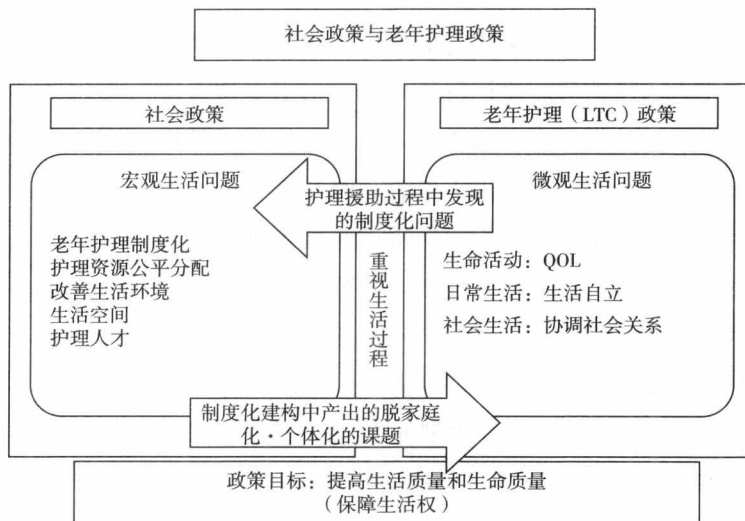


图2 社会政策与老年护理政策

如图2所示，老年护理政策更偏重于微观生活问题。比如，对失能失禁老人的生命活动给予护理和照顾，维持和提高他们的生命质量；对孤独老人和空巢老人的日常生活予以援助，使其获得生活上的自立，维持和提高他们的生活质量等，更多是源于微观生活层面。帮助他们协调与家人、朋友之间的关系，协调与社会和社会制度之间的联系，其目的也是为了满足他们对社会生活的需求。以上谈及的微观生活问题，是生活结构变动以及在社会制度建构中出现的脱家庭化、个体化等问题中出现的。

另外，对应宏观生活问题的社会政策，重点在于养老护理资源公平、制度化建构、改善生活环境、培养护理人才、确保护理人才供给等。这些是在老年人生活过程包括护理过程中出现，需要反馈于政策制定的课题。

无论是立足于宏观还是微观，两者的共同点是：从生活过程中发现问

题、解决问题。政策目标也趋于一致，意在提高老年人的生活质量和生命质量，保障人生最终阶段的生活权利。

(本文稿根据第十届社会政策国际论坛主题发言整理而成)

## 参考文献

- 岩田正美など编『一番ヶ瀬社会福祉论の再検討—生活権保障の視点とその広がり』，ミネルバヴァエ书房，2013。
- 一番ヶ瀬康子：《护理福利学探究》，沈洁等译，中国社会科学出版社，2009。
- 武川正吾：『労働経済から社会政策へ—社会政策论の再生のために』，社会保障研究所编『福祉政策の基本问题』，东京大学出版会，1985。
- 伊藤周平：「生存権と社会保障受給権に関する一考察—介護保険の受給権を中心に—」，『賃金と社会保障』旬报社，2004。
- 青木和夫・松原治郎・副田义也编『生活构造の理论』，有斐阁，1971。
- 村田昭治ほか编『福祉生活の指標を求めて』，有斐阁，1973。
- 沈洁：《养老护理政策的目标》，《社会保障研究》2014年第1期。
- 中川清：《生活变动社会政策》，《社会保障研究》1971年第1期。



# 共同生产、制度创新与社会治理

——以时间货币为例

吴明儒\* 刘宏钰\*\*

**摘要：**“福利社会”概念近年来深受社会政策研究的关注与讨论，在福利（公共）服务发展日渐受到重视及购买服务更加普遍的趋势下，本文介绍了共同生产、共同管理、共同治理理念的发展及其政策意涵，同时以 Edgar Cahn 于 20 世纪 80 年代推展之时间银行为例重新思考福利社会的意义，并借此审视未来制度创新与社会治理的可能发展及其路径。

**关键词：**共同生产 制度创新 社会治理 时间货币

## 一 前言

在传统中国观念里，人们对于“国家”与“民间”的理解，总是存在一种二元分立或是对立的思维。而人民也似乎就只能在“朝廷”与“家族”两者之间做选择。因此，氏族宗亲所形成的“血缘小区”随处可见，以公共性出发的“事缘小区”却是少之又少。这可能与中国文化始终缺乏对“社会”的想象有关，进而会影响到晚近福利服务发展的可能方向和趋势。不过，公部门（国家）与私部门（民间）互相协力形成的“伙伴关系”，在西方社会却已有近 30 年的讨论。<sup>①</sup> 而此概念的内涵事实上也经历

---

\* 吴明儒，男，台湾中正大学社会福利学系副教授。

\*\* 刘宏钰，女，台湾中正大学成人及继续教育研究所博士。

① Ling, Tom (2000). Unpacking Partnership: the Case of Health Care. In Clarke, J., S. Gewirtz and E. MacLaughlin edited, *New Managerialism, New Welfare*, pp. 82 - 101, London: Sage Publications.