

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

翁定军 张行
编著

社会政策与社会管理

理念和实践

218

QIU NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京师范大学出版社

本书由上海高校人文社会科学

社会组织研究中心”资助

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

D601

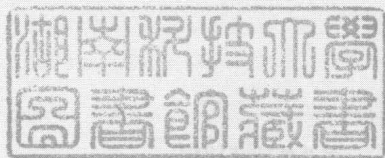
63

KD00966218

翁定军 张行 编著

社会政策与社会管理

理念和实践



湖南科技大学图书馆



KD00966218

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会政策与社会管理:理念和实践/翁定军,张行 编著. —桂林:广西师范大学出版社,2013.1

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2340 - 5

I. ①社… II. ①翁… ②张… III. ①社会政策—研究—中国 ②社会管理—研究—中国 IV. ①D601 ②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149287 号

出品人:刘广汉

责任编辑:刘冬雪

装帧设计:孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码:541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人:何林夏

全国新华书店经销

销售热线:021-31260822-882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码:276017)

开本:890mm×1240mm 1/32

印张:5.375 字数:110千字

2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

定价:26.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印单位联系调换。

(电话:0539—2925888)

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居民的生活方

式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、技术

同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着的对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表达,

不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性的成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的某些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史变迁、

城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

第一章 社会政策与社会管理概述 / 1

一、社会政策与公共政策 / 1

二、社会政策与社会管理 / 7

三、社会政策与经济政策 / 13

第二章 两种福利模式及其理念 / 19

一、国家与社会或个人的关系 / 19

二、凯恩斯主义和福利国家 / 26

三、新右派对福利国家的抨击 / 37

四、第三条道路的福利思想 / 46

第三章 国外社会保障政策 / 50

一、北欧各国的社会保障制度 / 51

二、美国的社会保障制度 / 61

三、英国的社会保障制度 / 70

四、法国的社会保障制度 / 80

- 五、德国的社会保障制度 / 91
- 六、巴西的社会保障制度 / 100
- 七、印度的社会保障制度 / 104

第四章 我国社会政策的演进 / 109

- 一、计划经济时代的“国家垄断” / 109
- 二、改革开放初期的“国家退却” / 114
- 三、新世纪以来的“国家再临” / 121

第五章 社会政策与社会管理的完善 / 128

- 一、制约权力,重建公平秩序 / 129
- 二、政府职能的转变与社会公众的参与 / 137

参考文献 / 148

第一章 社会政策与社会管理概述

社会政策主要兴起于 20 世纪 40 年代,它既是国家有关“社会”的一系列政策的总称,也是一门应用性的社会学科。作为“社会”的政策,它与国家的经济政策有着难以分割的关系;作为一门学科,它与“公共政策学”又有着千丝万缕的联系。从社会功能看,社会政策作为调节社会贫富差别、消除社会不平等的制度设置,是保证社会稳定、实现有效社会管理的基础性层面,通过社会政策解决社会问题的过程也就是社会管理的过程。厘清社会政策与经济政策、公共政策、社会管理之间的关系,对于制定和实施社会政策,发挥社会政策的社会管理功能具有积极的作用。

一、社会政策与公共政策

社会政策(Social Policies)一般是指以公正为理念,以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利为主要目的,以国家立法和行政干预为主要途径而制定和实施的一系列政策、行动准则、法令和条例的总称。社会

政策的核心是解决市场经济下公民的社会风险,其基本价值观是追求社会公正和社会和谐。只有以追求社会公正与社会和谐为根本目标的政策才属于社会政策范畴。仅仅将政策作为一种政治策略,作为国家、统治者或政治家应对环境变化的权宜手段,仅仅关注政策执行中的技术和管理要素,这样的政策不属于社会政策,这种情况被国际社会政策学界称为社会政策缺失(Non-social Policy)。

对社会政策的定义,不同的学者有不同的界定,但有一点是共同的,他们都认为社会政策是与公民福利有关的国家或政府的政策,也就是把社会政策理解为研究国家与其公民的福利之间的关系,以及如何通过政策的制定与实施把国家和社会的作用纳入个人的“福利组合”中去的政策总称。社会政策的主要问题是一系列与国家和社会相关的个人福利问题,因此,它必然会涉及政府财政、收入分配等领域,以及非政府部门对个人福利的影响。具体而言,社会政策一般包括社会保障政策、文化教育政策、医疗卫生政策、城市规划与住房政策、人口政策等。目前,越来越多的社会政策研究把就业政策也包括在内。

社会政策不仅可指政府的具体“社会政策”,还可指研究这些“社会政策”的学术领域(岳经纶,2007),即作为一门应用学科的“社会政策学”。20世纪中期以后,由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策逐渐成为一门独立的应用社会科学学科。作为一门应用性学科,社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法,以及政策在各个相关领域中的应用这两个方面。在前一个方面,主要是指社会政策的渐进过程和支撑这些政策的价值取向的变化,

以及社会政策制定的程序和哪些人参与政策的制定。在后一个方面,社会政策可进一步分为狭义和广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活,广义的社会政策则指社会各个领域内政府与市场的关系,包括了社会发展的方方面面,如国民福利、就业、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等。显然,狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策,广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

一般认为,社会政策的概念最早是 1873 年由德国经济学家创立的“德国社会政策学会”提出来的,第一个对社会政策予以科学界定的是瓦格纳(Adolph Wagner)(曾繁正等,1998: 200, 202)。1942 年,英国政府推出了对社会政策发展具有重大影响的《贝弗里奇报告》,认为实施社会政策可以对付贫穷、疾病、无知、住房短缺和失业等五大社会问题。从那以后,社会政策在英国,乃至整个西方国家得到了很大发展。

纵观各国社会福利制度发展的历史,从根本上说,社会政策的目标都是为了缓解社会矛盾,达到更大的社会正义,促进经济和社会发展。根据英国社会政策专家汤森德(Townsend)的观点,这一根本目标主要集中在三大方面:缓解贫困,收入保障和社会平等。他称之为社会福利的三项原则:第一个原则是给少数人提供有条件的福利,即缓解贫困;第二个原则是对很多人提供最低限度的福利,即收入保障;第三个原则是通过再分配达到社会公正。从社会福利的项目安排上看,社会救助针对的是缓解贫困的问题,是一个社会为少数弱势成员提供的最低限度的生活保障;社会保险解决的是社会上很多成员的收入

安全(收入保障)问题;收入的再分配则是解决社会公平问题。

在西方福利国家发展的过程中,上述三个政策目标是历时发生,共时存在:缓解贫困是社会政策最早提出的目标,其后提出了收入保障的目标,然后才把促进社会平等作为最重要的社会政策目标。而在福利国家成熟之后,这三个政策目标则是共时存在,只是侧重点有所不同。比如,在主要发达国家,缓解贫困已不是最优先的政策目标,而促进社会平等、提高公民的生活质量则成为社会政策的重要目标。

罗斯那(Rosner)从评价社会政策效果的角度把社会政策的基本目标分为四类,可以看做是上述三个福利原则的进一步具体化:(1)反贫困;(2)防止意外事件(保险);(3)再分配;(4)规定有利于弱势群体的契约结构(例如,劳动法、租金管制)。不同的社会政策计划,其目标的重要性是不同的,罗斯那对此作了进一步的阐述。反贫困计划不是为全体人口提供公共健康保险的主要目的,尽管反贫困计划对减少贫困有贡献,对于贫困人口来说非常重要。基本养老金是反贫困的非常重要手段,但很不适合防止风险,有些风险可以通过商业保险避免,如防止火灾、汽车被偷等。社会政策计划则不涉及防止火灾和汽车被偷遭受的损失。社会保险计划赖以设立的最重要的风险有:(1)失业;(2)疾病;(3)残疾;(4)与退休有关的财富损失;(5)寿命超过个人资产和财富承受力;(6)照料需求。“再分配”概念通常指从富人征收财富转付给穷人。这个概念太狭窄,不能很好地说明社会政策计划的范围。他认为需要区分四种再分配类型:(1)垂直的:由于不同水平的收入和财富,在个人或家庭户之间进行的再分配。(2)水平的:在相同收入