

目 录

摇前摇言	员摇
摇社会政策概述	员摇
摇政策的概念、本质和特征	员摇
摇政策的词源、词义	员摇
摇政策的本质	源摇
摇政策的基本特征	透摇
摇社会政策	苑摇
摇社会政策释义	苑摇
摇社会政策的特点	员摇
摇社会政策的功能	员摇
摇社会政策的分类	圆摇
摇社会政策环境.....	圆摇
摇系统论与社会政策	圆摇
摇系统分析方法	圆摇
摇系统方法、系统分析与社会政策分析	圆摇
摇社会政策的要素	猿摇
摇社会政策的主体	猿摇
摇社会政策的客体	猿摇
摇社会政策内容	猿摇

环境社会政策环境	源
雇员经济环境	源
圆政治环境	源
环境国际环境	缘
制定社会政策的制定	缘
社会政策制定的指导思想和基本原则	缘
雇员社会政策制定的指导思想	缘
圆社会政策制定的基本原则	缘
社会政策制定程序	远
雇员社会政策议程的建立	远
圆社会政策规划	苑
社会政策制定模型	苑
雇员理性决策模型	苑
圆渐进决策模型	苑
环境综合决策模型	苑
实施社会政策实施	愿
社会政策执行	愿
雇员社会政策执行的含义、特点及意义	愿
圆社会政策执行的原则	愿
环境社会政策执行程序	怨
环境影响社会政策执行的因素	怨
社会政策的遵守	员
雇员社会政策遵守的含义和意义	员
圆社会政策遵守的类型和原因	员
环境社会政策遵守的条件	员

环境社会政策监督	152
环境社会政策监督的含义和作用	152
环境社会政策监督的构成	152
环境社会政策监督的分类	152
环境社会政策监督体系	152
社会政策评价	152
社会政策评价的概念和作用	152
社会政策评价概念	152
社会政策评价的构成要素	152
社会政策评价者	152
社会政策评价对象	152
环境社会政策评价目的	152
环境社会政策评价标准	152
环境社会政策评价方法	152
环境社会政策评价的意义	152
社会政策评价的类型	152
环境正式评价和非正式评价	152
环境内部评价和外部评价	152
环境事前评价、执行评价和事后评价	152
环境社会政策评价程序	152
环境制定评价方案阶段	152
环境评价实施阶段	152
环境评价的总结阶段	152
环境社会政策评价的影响因素	152
环境社会政策制定者、社会政策执行者和 社会政策的对象	152

► 猿

继续完善社会政策目标	员斌瑶
继续完善社会政策评价者	员斌瑶
继续完善社会政策评价资源	员斌瑶
继续完善社会政策调整与终结	员斌瑶
继续完善社会政策调整	员斌瑶
继续完善社会政策调整的含义、原因和作用	员斌瑶
继续完善社会政策调整的内容、形式和程序	员斌瑶
继续完善社会政策调整的制约因素与对策	员斌瑶
继续完善社会政策终结	员斌瑶
继续完善社会政策终结的含义及作用	员斌瑶
继续完善社会政策终结的依据、对象和方式	员斌瑶
继续完善社会政策终结的支持者、障碍和策略	员斌瑶
继续完善社会政策合法化与法律化	员斌瑶
继续完善社会政策与法律的关系	员斌瑶
继续完善法律的概念和特征	员斌瑶
继续完善党的政策与国家政策	员斌瑶
继续完善党的政策与法律的关系	员斌瑶
继续完善社会政策合法化	员斌瑶
继续完善社会政策合法化的含义和作用	员斌瑶
继续完善社会政策合法化过程	员斌瑶
继续完善社会政策法律化	员斌瑶
继续完善社会政策法律化的含义	员斌瑶
继续完善社会政策法律化的条件	员斌瑶
继续完善社会政策法律化的程序	员斌瑶

摇 愿 社 会 保 障 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 社 会 保 障 政 策 概 述 	员 缘 瑶
愿 员 员 社 会 保 障 政 策 的 含 义 、 特 征 与 作 用 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 我 国 社 会 保 障 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 制 定 社 会 保 障 政 策 的 基 本 原 则 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 原 社 会 保 险 政 策 的 体 系 构 成 	员 缘 瑶
愿 员 社 会 保 险 政 策 与 法 律 	员 缘 瑶
愿 员 员 养 老 保 险 政 策 与 法 律 	员 缘 瑶
愿 员 员 失 业 保 险 政 策 与 法 律 	员 缘 瑶
愿 员 员 医 疗 保 险 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 原 工 伤 保 险 	员 缘 瑶
愿 员 员 缘 生 育 保 险 	员 缘 瑶
愿 员 员 远 社 会 保 险 费 的 征 缴 	员 缘 瑶
愿 员 社 会 救 济 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 城 市 社 会 救 济 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 农 村 社 会 救 助 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 原 社 会 优 抚 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 军 人 优 抚 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 革 命 烈 士 褒 扬 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 退 役 军 人 安 置 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 缘 社 会 福 利 政 策 	员 缘 瑶
摇 愿 社 区 工 作 政 策 与 法 律 	员 缘 瑶
愿 员 员 社 区 与 社 区 工 作 政 策 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 社 区 与 社 区 工 作 	员 缘 瑶
愿 员 员 员 当 前 我 国 社 区 工 作 政 策 与 立 法 	员 缘 瑶

社区管理政策与法律	社区
街道管理政策与法律	社区
城市居民委员会管理政策与法律	社区
农村社区管理政策与法律	社区
社区服务政策	社区
社区服务概念的演变	社区
我国社区服务政策的形成和发展	社区
我国现行社区服务政策	社区
社区经济政策	社区
社区经济的地位与作用	社区
社区经济管理政策	社区
人口政策	人口
人口政策的演变	人口
我国人口增长与人口问题	人口
我国现行人口政策的内容	人口
我国人口政策的演变	人口
我国新时期的人口政策	人口
人口政策的调整与完善	人口
控制人口数量与人口结构	人口
人口与资源、环境可持续发展	人口
户籍管理政策	户籍
现行户籍管理政策的产生	户籍
户籍管理制度改革的实际进展	户籍
主要参考文献	主要参考文献

摇

前 言

摇摇作为政策科学的一个重要分支,社会政策学的价值和意义已逐渐为人们所认识。随着社会主义市场经济的不断发展与完善,迫切需要用科学合理的知识与方法为指导,解决市场经济伴生的各种社会问题,确保社会稳定、协调发展和进步。社会政策在解决有关社会问题方面具有举足轻重的地位和作用,社会政策的理论和实践日益为人们所关注。

社会政策研究与政策科学既有共同之处,又有其特殊性。因此,社会政策研究一方面以政策科学已取得的理论成果为指导,另一方面,又是对政策科学在特殊领域的深化。与政策科学相比较而言,社会政策研究在目标上,关注每个人切身生活福利的满足和社会平等,致力于社会发展与稳定的政策活动领域;在价值取向上,更侧重于社会公平;在研究方法上,更侧重于定性分析和整体理性分析;在研究领域上,主要包括社会保障政策、人口政策、社区工作政策等等。

本书力图以政策科学的基本理论和方法为基础,同时结合法学、社会学、经济学、哲学等多学科的理论基础和方法,对社会政策管理理论和实践进行综合性分析。全书共分为十章。第一章和第二章是基础理论部分,主要阐明社会政策的涵义、特点、功能和分类,并运用系统论方法分析社会政策的内部构成要素与外部环境,拟为读者提供一个社会政策的基本理论框架。第三章至第七章是社会政策过程分析,是从社会政策运行过程角度进行的理论展开,并力图通过对社会政策运行过程的理论分析,为社会政策实际运行提供帮助。主要内容包括社会政策

► 员

的制定、实施、评价、调整与终结,以及社会政策的合法化与法律化。第八章至第十章是具体社会政策分析。社会政策所涉及领域广泛,本书主要对社会保障政策,其中包括社会保险政策、社会救济政策、社会福利政策和社会优抚政策、人口政策以及社会工作政策的政策演变和主要内容进行较深入的分析与评价,以便读者较好地理解和把握现阶段我国的社会政策。

本书在写作过程中,吸收了中外学者大量的研究成果,在此,谨向他们由衷地表示真诚的谢意。

由于本人学识与能力所限,书中难免存在一些缺点和错误,期待读者给予批评指正。

 1

社会政策概述

1.1 政策的概念、本质和特征

从分类学的角度来讲,社会政策是政策的一个类别,一个子系统,政策与社会政策的关系是共性与个性的关系,因此,在研究社会政策之前,需要简明了解一下政策的含义、特征、本质,进而揭示社会政策的个性特征及其本质。

1.1.1 政策的词源、词义

在古代汉语中,“政”和“策”两字最初分开使用,含义也不同,以后发展而合称为“政策”。据我国东汉许慎著《说文解字》解释,“政者,正也”,《释名》注:“政者,正也,下所取正也。”以后著作沿袭其义,如《左传·桓公二年》称:“政以正民。”《周礼·天官》云:“建邦之六典,四曰政典,以平邦国,以正百官,以均万民。”这里的“政”都具有规范、控制的含义,也即管理国家事务,控制社会,治理民众的意思。“策”字在古汉语中大致有两种含义:一是规范性



文件的意思,如《释名》称:“策书教令于上,所以驱策诸下也。”二是计谋、策划的意思,《吕氏春秋·简选》云:“策,谋求也。”综上所述,在古代汉语中“政”和“策”两字都是分开使用的,并无“政策”的合用。“政”和“策”二字都具有规范、规定的含义。总体来讲,“政”和“策”就是治理国家或社会,规范民众的谋略或规定。

在英语中,“政策”(policy)一词是随着西方政党政治的发展,而由政治(politic)演化而来的,其具有“政治”、“策略”、“谋略”、“权谋”等含义,系指政党或政府为实现特定任务所采取的行动。

据考证,汉语中“政策”一词源于日本,明治维新后,在日本与西方文化交流过程中,将英文中的“Policy”译为“政策”,后随中日文化的交流传入中国。

现代意义的政策定义与政策科学兴起、演变是密不可分的。西方学者立足于各自的理论体系,从不同的角度揭示了政策的含义,严格说来,西方现代政策科学是20世纪50年代以后才发展起来的一门社会科学学科。政策科学主要的倡导者和创立者之一,哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,政策是一种含有目标价值与策略的大型计划。这一定义强调了政策是一种以特定目标为取向的行动计划,强调政策是对整个社会发展的规划,同时强调了政策的目标要素和价值取向。这与卡尔·弗里德里克和约翰·戈卢姆有相同之处,前者认为政策概念的基本要素,在于必有一个目标或目的,后者认为广义的政策是指执政者决定与行动的一种基本形式,这些决定与行动是由其所趋向的共同目标结合成一体。所不同的是,戈卢姆除了阐述政策包含依据一定的目标制定的行动计划这一文字声明的静态意义外,还包含了“行动”这一动态意义。

托马斯·戴伊认为:“政策是政府选择作为或不作为的行为。”这一定义强调了政策的行为特征,这种行为不仅有“作为”的表现形式,还有“不作为”的表现形式,显然扩大了政策的外延。

政治学者戴维·伊斯顿则认为“政策是政治系统权威性决定的输出,是为整个社会所做的权威性价值分配”。这种理解强调的是政策的价值分配功能,同时强调了政策的权威性特征。决策论者詹姆斯·安德森认为:“政策是一个有目的的活动过程,这些活动是一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”这个定义强调了政策的动态性,侧重说明政策是相互联系的活动所组成的一个过程。以上西方学者关于政策的界定各有侧重,大体上包含以下几种含义:其一,政策是政策权威者所制定的某种计划或规划;其二,政策是这种计划或规划引发的权威者的真正行动或行为的动态过程;其三,这种行动或行为包含作为和不作为两种不同的表现形式;其四,无论静态上的,还是动态上的,或是作为、不作为的政策均具有明确的目的性和方向性;其五,政策是对社会所作的权威性价值分配。

我国学者与西方学者不同,他们以马克思主义为指导来揭示政策的含义,同时在政策主体上强调了国家政策和政党政策。有的将政策定义为“国家、政党在一定时期为实现一定目标而规定的行动依据和准则”;有的把政策定义为“政党、国家活动的方向”。“政策是一个政党或国家在一定时期为实现一定的任务而规定的行为准则。”“政策是阶级或政党为维护自己的利益,以权威形式规定的在一定时期内指导和规范人们行为的准则。”“政策是政治实体为表达统治阶级的利益要求,以权威形式规定的在一定时期内为人们所遵循的行动准则。”“政策是政党或其他社会政治集团为实现一定时期的任务而规定的政治行为。”“政策是政治实体在一定的时空范围内为完成一定的任务所采取的政治行为,主要表现为行为规范、直接采取的行动和某种态度。”“政策是人们为实现某一目标而确定的行为准则或谋略。”以上我国学者对政策的定义,借鉴了西方学者的有关观点,同时包含了政策的几个要素。



我国学者认为,对政策进行科学界定,必须具备四个基本要素,即政策主体、政策的适用范围、政策目标和政策属性。政策主体即由谁制定的政策,如政党、国家、国际组织等。政策的适用范围即政策在什么时间、空间范围内适用,如在一定的历史时期内、在特定环境下等。政策的目标即为什么制定政策,如为完成一定的任务、为达到既定的目的、为实现统治阶级的利益等。政策的属性,即政策的外在实现形式,如行为规范、行动准则、政治行为、活动过程等。

基于以上的分析,我们可将政策界定为:政策是一定的政治实体在一定时空范围内,为实现某一目标而确定的行动准则或行为规范。

1.1.2 政策的本质

1. 政策的意志性和规律性

政策是由人来制定的,它不能不表现人的意志,政策作为一种解决社会问题,达到社会目标的行为准则或行为规范,必然渗透着人的需要、理性、智慧。首先,政治实体要制定政策,就必须对社会问题进行认定,而社会问题纷繁复杂,并非所有问题都需要运用政策予以解决,社会问题的甄选,需要人的主观意识。同样,社会问题解决的方向是什么,要达到一个什么样的目标,如何解决等,无不与人的意志有关。只不过这种意志,并不是所有人的意志,而是统治阶级的意志。政策的意志性是不可否认的事实,但是政策的这种意志性绝不是任意或任性。马克思主义认为,政策的内容是由物质生活条件决定的,是受客观规律制约的。马克思说:“只有毫无历史知识的人才不知道:君主们在任何时候都不得不服从经济条件,并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政治的立法

或市民的立法,都只是表明或记载经济关系的要求而已。”^①客观规律中最重要的是客观存在的经济生活,即一定的经济关系。所以,政策具有规律性。政策要反映某一阶级的物质生活条件,必须反映社会经济关系,从而也必然反映社会发展规律,它是在对客观规律的认识和把握的基础上制定的。

2. 政策的阶级性与共同性

首先,政策具有阶级性,政策总是由体现一定阶级意志的政策实体制定的。主要是在经济、政治、文化各方面占统治地位的阶级意志的体现,是统治阶级进行阶级统治的工具。政策不是一切阶级共同意志的表现,也不是统治阶级中某个人或少数人的意志的表现,而是整个统治阶级的根本利益和共同愿望。

其次,政策又具有共同性,政策的某些内容、形式、作用效果并不以阶级为界限,而是带有共同或相似性。这点正说明,为什么不同性质的国家的统治阶级制定的政策具有相同性或相似性,一个阶级的政策,不仅反映统治阶级的利益,还要反映其他阶级的利益,甚至包括被统治阶级的共同利益。这是因为:第一,政策的规律,影响政策的共同性。政策既然是由一定社会物质生活条件决定的,是对客观规律的反映,而客观规律是不以人的意志为转移的客观存在,这就决定了政策的共同性。第二,它是由国家的社会职能决定的。政策中有许多是为了解决社会公共问题、执行社会公共事务、实现社会共同利益的,如环境保护政策、医疗健康政策等。第三,人类交往的增多也是政策共同性的一个重要影响因素。有些利益是人类社会的根本利益,需要国际对话与合作,从而寻求政策的共同性的愿望也就日益强烈。

3. 政策的利益性和公正性

有人认为,政策的本质就是对社会利益的权威性分配。无论

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷,第121—122页,人民出版社1958年版。



是从实然角度,还是从应然角度来说,政策都是具有利益性的。利益关系是相当复杂的,从主体讲,有国家、社会、集体和个人的利益,从内容上可分为经济利益、政治利益和精神利益,根据阶级划分可分为统治阶级的利益与被统治阶级的利益,从整体与局部的关系分为整体利益和局部利益,等等。不同主体之间的各种利益又存在矛盾和冲突,因此才使政策成为必要。政策必须对社会实际的利益关系进行调整、分配和协调。同时,政策在对利益进行权威性分配的时候,必须做到公正,无论是政策的制定还是政策实施都必须符合公正的价值取向。

1.1.3 政策的基本特征

(1)规范性。政策是一种行为规范,具有规范性。首先,政策的规定具有概括性,政策是一种一般的、概括的规定,政策针对的是不特定的多数人,而不是具体的人和事,其可以反复适用,而不是仅适用一次。其次,政策的制定都是由特定的政治实体,按照一定的程序制定的,每一项政策的改变和修改也都必须按照一定的程序进行,履行严格的审批手续。

(2)强制性。政策是由权威机关制定和颁布的,而这个权威机关是经过一定的组织程序或法定程序产生的,拥有特定社会组成成员所赋予的权力,代表全体或大部分成员制定的政策,代表其整体的共同的利益。因而这样的政策对其成员具有强制性的约束力,要求其坚决执行。否则,则招致不利的后果。当然,对于不同政策,受其约束的对象不同,其强制性的性质也不一样,如党的政策对其党员具有强制性,依靠党的纪律来保障实施。国家政策对全体公民具有强制性,依靠国家的强制力来保证实施。由政策的强制性,引申出政策还具有权威性、普遍性和统一性等特征。权威性,要求政策对象必须积极支持和拥护政策,共同维护政策的权威性,使之得以

贯彻实施。普遍性即政策出台以后,对其全体成员,包括政策的制定者、发布者、执行者都普遍受其约束,统一性即政策的实施标准应当统一,政策在一定时空范围内都能得以正确实施。

(3) 明确性。政策的内容必须明确,避免含糊不清或模棱两可。主要包括:政策的目标明确,政策措施明确,政策的适用范围明确,政策的文字表述明确。当然,对于不同层次的政策来讲,其明确性的具体要求是不同的,比如对于总政策而言,主要是原则性的规定,其明确性主要体现在政策的目标明确,而基本政策和具体政策不仅要有明确的目标,并且要有明确的基本措施或具体措施,从而增强其可操作性,只有政策明确,才有利于人们对政策的透彻理解和把握,有利于人们准确地执行和遵守政策。

(4) 灵活性。政策只能在一定的时间范围内起作用并保持相对的稳定性。因而一旦客观形势发生变化,政策也必须作出适当的调整或变通,因而政策又具有灵活性的特点。这种灵活性具体表现为:一是当客观形势发生变化时,要善于从变化了的实际出发及时对政策作出相应的调整。二是对于一些试行性的政策,应当随政策主体认识的深化,而得到补充、完善和纠正。三是地方、下级创造性地执行中央、上级政策。因此,政策是稳定性和灵活性的统一。

1.2 社会政策

1.2.1 社会政策释义

1. 社会政策的实践发展

最早的社会政策发源于解决社会问题的实践。自 19 世纪下



半叶,英国由于工业革命促进社会结构发生变迁,带来了诸如失业和贫困等问题,英国虽然颁布了济贫法,但其办法未尽如人意。由此,引发了适应社会需要的具有不同目标的慈善组织纷纷成立,募集捐款济贫济民。1869年,在一位英国牧师的倡导下,伦敦成立了世界上第一个以协调政府与民间各种慈善组织活动,有效地救济贫民为目标的慈善组织协会。1877年,向英国学习的一位美国牧师也在纽约成立了美国第一个慈善组织协会。1884年,英国牛津大学的讲师巴纳特在伦敦创设了第一所社区服务中心,称之为汤恩比馆(Teynbee Hall)由此带动了自19世纪末到20世纪初席卷欧美各国的社区改良运动。这个运动对于现代社团组织及社区组织工作的创立和发展有着重大贡献。在社区改良运动中,由访问申请救济者和处理他们申请的需要,产生了最初的社会个案工作,这便是最早的社会工作专业化的雏形。这一期间,欧美各国以慈善协会推动各类民间救济机构,倡导慈善机构通过发现社区居民的需要,有的放矢地选择各个社区的主要问题,发动社区内各种力量,以协调合作的方式解决这些问题。正是这一阶段的历史,开创了以民间组织体系的系统力量直接面对社会问题的行动目标和行动策略。

第二次世界大战后,到60年代进入社会政策发挥重要作用的阶段。这一阶段也可以说是费边社社会福利观的全盛时代。费边社是英国的一个社会主义派别,其传统重在务实的社会建设,倡导建立互助互爱的社会服务。在费边社的社会实践中,明显地贯穿着期望通过社会各阶层的平等,包括平等的财产、社会地位和政治权力的分配达至自由,由实现平等和自由的理念达至社会合作和互爱的人际关系理念。因此,费边社多提出关于福利国家的建议,认为政府应该通过加强财政政策、立法等渠道去再分配财富和其他的权利,使人民在平等的基础上得以自由地实现自我。为使社会服务不因贫富差别出现两种不同的服务标准而导致社会分化,

费边社提出要更积极地改善政府提供的服务,使之与私营服务的素质没有差距,从费边社的实践中,可以看到社会政策是为影响社会福利的一系列的政策活动。其包含了社会政策的目标和基本特征,可见社会政策是在社会实践尤其是影响社会福利的实践中发挥重要作用的具有政策指导性和政策倾向性的活动。

2. 社会政策的理论渊源

社会政策一词为德国人首创。1973年,德国的一批经济学教授为研究德国当时的社会问题,发起成立了社会政策学会。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Wagner A delph),1891年他在发表的一篇论文中提出,社会政策是运用宣传和行政手段,以争取公平为目的,清除分配过程中的各种弊端的国家政策。瓦格纳对此作了如下解释:第一,社会政策所指的社会诸弊病,仅指分配过程范围内的弊端,也就是财产所得与劳动所得间的分配不均所发生的问题,这是私有财产制度的自由经济的发展所必然产生的结果。第二,社会政策所要求的主观动机,是要缓和财产所得与劳动所得的对立,并调解其弊端。第三,社会政策是国家的政策,必然要采取立法及行政的处理。瓦特纳的社会政策上包含有很强的价值判断,被认为是非科学的社会政策论。

20世纪初,又出现了科学论的社会政策论,韦伯认为社会政策的目的是规定的,已经存在的。因此问题在于手段而非目的。然而手段是否符合目的,以及各项手段的实行将需要哪些阶层付出代价,影响哪些价值,这是社会科学或政策学的任务。按其看法,如果在社会政策中渗入了某种价值观,将使社会政策成为一种信仰而失去意义。安蒙也认为社会政策中不应包含价值判断的成分,主张“社会政策是特以对于维持并增进社会的物质依存关系的贡献,为其本质的政治努力及方法”。他认为社会政策与经济政策虽有重复,但有根本的不同,社会政策比经济政策更广泛,并常常涵盖了经济政策。