

“首届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

杨 团 关信平 主编

当代社会政策研究

Contemporary Social Policy Research

天津人民出版社

“首届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

当代社会政策研究

Contemporary Social Policy Research

杨团 关信平 主编

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代社会政策研究 / 杨团, 关信平主编. —天津: 天津人民出版社, 2006. 8

ISBN 7-201-05324-8

I. 当... II. ①杨... ②关... III. 社会政策-研究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090122 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

*

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 15.25 印张

字数: 380 千字 印数: 1-2,500

定价: 30.00 元

前 言

社会政策是工业时代的产物。它直面工业革命引发的劳资冲突，提出了反对自由放任，国家应该干预经济生活的主张，强调社会公平等伦理道德因素对经济生活的影响，强调经济与法律的关系，从而形成了社会改良的整套社会实践和理论。1873年，在德国发起成立了社会政策学会，尔后，社会保险、社会救助、对个人和社区的社会服务、教育、卫生、住房等等，尤其是对于贫困人口的扶助，成为社会政策的主要领域，社会政策因此又常被称为社会福利政策。

在工业时代，发达国家通过实施社会福利政策有效地缓解了贫困，适应了人的需要，维护了社会的稳定和促进了社会的发展。事实证明，制定和实施合理的社会政策是解决人类面临的诸多问题的一种有效途径。但是，最近一二十年，工业时代的特征——大规模流水线生产所派生的大规模正规就业，正在向着越来越多的非流水线式、非正规的就业方式演变，社会的生产结构、消费结构、组织结构都在变，新的社会问题层出不穷。加上经济全球化的冲击，导致20世纪的社会政策遭到前所未有的挑战。这促使各国的学者和决策者都在深入地思考社会政策的改革。

而在中国，迄今为止，社会政策还是一个相当陌生的词汇。人们知道有公共政策但不知有社会政策，研究机构和大学的系科中专门研究社会政策的也不多。社会政策是什么？为什么重要？没有多

少人能答出来。

同时，中国二十多年以经济增长为导向的改革积累了大量深层的社会问题，这些问题涉及城乡社会经济发展、公共服务、社会生活的方方面面，特别是贫富差距扩大、贫困人口增多，公共卫生管理的不完善，教育的市场化导向以及就业困难等等社会难题，自2003年抗击“非典”以来被迅速提到社会的表层，形成了相当普遍的社会讨论。“以人为本的科学发展观”、“和谐社会”、“五个统筹”等等新的社会发展新观也应运而生了。

这些迹象都表明，在当今的中国，社会政策实务与社会政策研究有着巨大的需求，它必然刺激着社会政策的供给。可以说，今天中国所有的社会热点问题，几乎都可以划入社会政策实务范畴。人们不懈地努力着，艰辛地寻找着解决这些社会问题的适当方案——这些社会政策的伟大实践，正是转型时期的中国为自己也为世界作出的贡献。这样一种不可阻挡的中国社会政策领域的发展确实远远超出了任何人的想象，也必然引起世界的广泛关注。中国正在进入社会政策时代。

就是在这样的背景下，我们开始了我们的征程——向大众传播社会政策知识，而且首先从知识界即高等院校和社科机构做起，以大力发展社会政策学科，提高我国社会政策决策与实施水平，这就是我们五家研究和教育机构——中国社会科学院社会政策研究中心、中国社会工作教育协会、南开大学社会工作与社会政策系、北京师范大学社会发展与公共政策研究所、清华大学公共管理学院——矢志联合举办五届（每年一届）社会政策国际论坛和系列讲座，并将文章和讲稿结集出版的目的。

2005年7月30日至8月2日，“首届社会政策国际论坛暨系列讲座”在天津南开大学成功举行。来自国内外的二百多位从事社会政策教学与研究者、研究生、NGO骨干成员和部分政府官员参加了全部活动。其中，讲座部分由12名国内外知名的学者分12个专题

对社会政策的基本理论与方法以及若干前沿问题向学员们展开较为细致的讲解和讨论。论坛部分围绕“社会政策与当代社会发展：国际经验与中国的实践”的主题，国内外学者提交了61篇论文，讨论内容涉及全球化与社会政策、发展中国家的社会政策、当前中国的社会政策发展等议题，同时还对中国社会政策各主要领域，如老龄化、贫困及弱势群体、农村发展及劳动力转移、社会工作等方面展开了热烈讨论。

本书收集了此次国际系列讲座和国际论坛中的部分讲稿和部分论文，限于篇幅，还有一些有见地的论文未能收录。我们希望五家联办的社会政策国际论坛和系列讲座活动及其文集的出版，能够引发国内外社会政策学者、决策者、实施者对我国社会政策发展的进一步关注，从而推动社会政策的知识传播、理论研究和政策学科的发展。

杨 团 关信平

2006年7月13日

目 录

社会政策基础知识系列讲座

- 3 社会政策的基本概念及基本原理 关信平
- 35 社会政策发展中的几个关键问题 卡罗·沃克尔
- 47 全球化与福利国家
——20世纪80年代以后社会福利政策的论争与发展
武川正吾
- 67 社会保障与社会福利政策的理论结构及未来发展 沈洁
- 83 社会政策范式及其转换 杨团
- 108 全球化之下多方位干预的社会政策构想 布鲁斯·詹森
- 122 社会政策分析 毛寿龙
- 130 制约医疗费用的战略：医疗储蓄账户
——上海和新加坡模式的比较研究 董维真
- 150 失业者保护的比较研究 顾昕

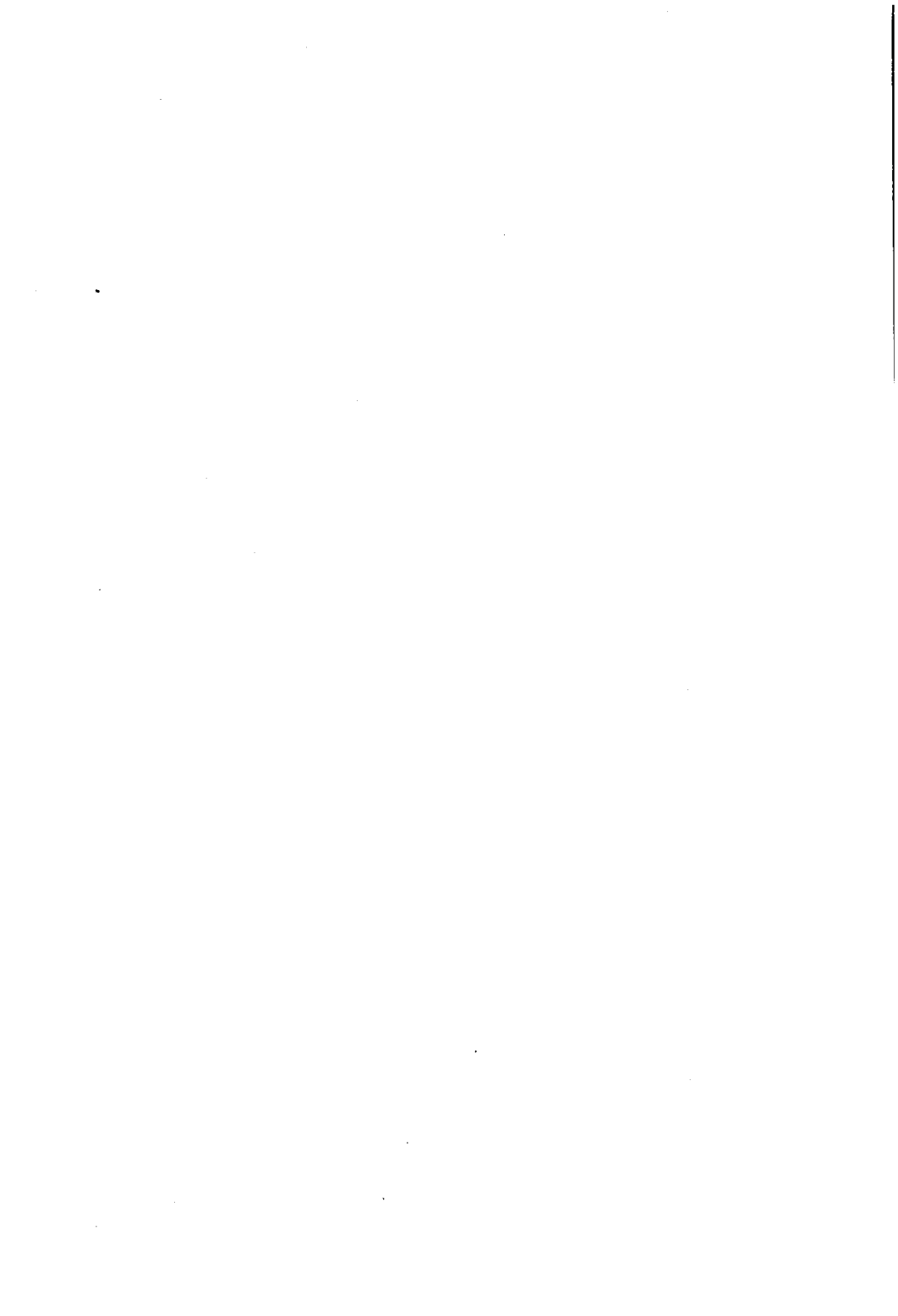
社会政策前沿问题研究

- 165 21世纪的社会政策：最低标准，抑或社会质量 艾伦·沃克

- 198 经济发展和贫富差距问题
——德日社会政策历史中的教训 田中洋子
- 209 经济发展与社会政策：发展中国的社会福利发展 邓广良
- 224 社会政策实施与社会工作的发展 王思斌
- 238 中国社会政策框架结构性特征与专业社会工作发展战略 刘继同
- 258 论中国非正规就业者的社会保护政策 姚宇
- 276 试论改革以来中国贫困形势的演变 洪大用
- 291 反思“社会福利社会化”政策
——以杭州老年社会福利机构为例 孙凌寒
- 312 乡镇社会的NGO的成长与社会政策：吴文化公园的
“合法性”分析 许冠亭
- 327 我国非营利组织中社会企业的生成与发展 时立荣
- 342 对非营利组织社会责任测度的构想 徐雪梅
- 355 就业制度转型中的城市新贫穷社群与多重社会排斥研究 彭华民
- 375 论理论与政策分析间的矛盾
——探索有关北欧社会政策模式争论的逻辑基础 林卡
- 398 中国的社会政策与社会分层 杨伟民
- 425 当前福利依赖的经济及隐含因素分析与反依赖的
社会工作介入 周昌祥
- 445 社会政策研究的文化视角 毕天云
- 469 社会政策执行中目标群体的策略行为研究 叶响裙

社会政策基础

知识系列讲座



社会政策的基本概念及基本原理

关信平

南开大学社会工作与社会政策系教授

从全世界范围看，社会政策已经是一个相当成熟的学科领域。但是在中国许多人对“社会政策”及一些相关的概念还比较生疏。近年来，学术界和政府文献及大学教科书中逐渐开始使用“社会政策”的概念，但这一概念及其他一些相关的概念在使用时，仍有一些歧义。因此本文首先介绍和分析“社会政策”的基本概念。

一、社会政策的基本概念

社会政策（Social Policy）的概念起源于欧洲。第二次世界大战以后，随着社会政策学科在欧洲的迅速发展，以及它在全世界的扩展，这一概念也为越来越多的国家所使用。但是各国在使用这一概念时，对其仍然存在着一些不同的理解。在此，我们将主要对这一概念的基本含义作出分析。

（一）社会政策的定义与实质

社会政策是公共政策中的一个领域。在公共政策的概念框架中理解什么是社会政策，其实质就是讨论如何从整个公共政策体系中划分出应该属于“社会政策”的专门领域。从这个角度看，定义社会政策概念或划分社会政策领域可以从两个不同的方面来进行：一是仔细分析社会政策概念中“社会”一词的含义，从而清楚地把握

这一概念的内涵和外延；二是具体看看各国政府在公共政策实践中是如何划分社会政策与其他公共政策的界限的，从政策实践中总结出我们对社会政策概念的理解。

1. 社会政策的定义

对社会政策的定义可以从这一概念的词义上和政府社会政策的实践上去理解。

第一，从概念上看，社会政策中的“社会”一词包含了几层意思：社会政策直接与社会中人们的具体生活有关；具有非经济性的特征；一般只局限于国内事务，具有社会性的目标等等。但其中最关键的一点是，政府的社会政策具有社会性的目标，这种目标在各国可能有所不同，但一般包含以下几个方面：满足社会成员的基本需求，解决社会问题，保持社会稳定和提高社会生活质量等。

由于社会政策具有多重目标，而不同的研究者往往从其某一个方面入手，对社会政策作出不同的解释，因而就产生了对这一概念不同的定义。尽管研究者们在对概念的理解和定义上有所不同，但基本一致的一点是，社会政策是政府在某种社会价值的指导下，为达到某种社会性的目标而采取的社会性行动的总和。在这里，“社会性价值”是指在社会中具有广泛代表性的价值体系，或者是能够代表大多数人利益的价值诉求，而不是只反映少数群体的价值立场。“社会性目标”则是指它一般不是为了直接促进经济发展，或整个社会物质财富的增多，而是为了通过更加公平地分配各种资源而满足大多数人（尤其是下层群体）的各种需要，以增强社会的整合和稳定，解决社会问题，提高社会生活质量，进而促进人的全面发展和社会进步。而“社会性行动”则是指社会政策是社会成员广泛参与的行动。尽管社会政策一般也是由政府主导的，具有自上而下的特点，但与其他政策相比，政府的社会政策所直接涉及和间接影响的人群数量要广泛得多。并且，在社会政策过程中，社会成员往往并不只是被动地受影响，而是在很多情况下都积极参与社会政

策的行动过程。

第二，从政府公共政策实践的角度看，社会政策是政府向社会成员提供社会服务和实施社会管理的政策体系。从政策实践上看，政府的社会政策首先旨在向广大的社会成员，尤其是其中的困难群体提供各种社会服务。工业化以来，各国政府为社会成员提供的各种社会服务越来越多，其范围包括了教育、医疗卫生、住房、就业、社会保障，以及对老年人、残疾人、儿童和贫困者等特殊困难群体提供的各种服务，已经形成了很庞大的社会服务体系。而政府正是通过一定的社会政策而在这些社会服务领域建立运行规则、调动必要的资源以及建立组织体系等。同时，社会政策还与社会管理有关。在工业化社会以前，各国政府一般只靠国家机器的“专政”和在文化方面的“教化”去管理社会。19世纪80年代德国社会保险制度的建立，标志着开始通过一定的社会政策，通过向社会中的人提供各种必要的服务来达到社会管理的目标。20世纪中叶以来“福利国家”体制的形成，使社会政策与社会管理更紧密地结合在一起。此后，各国政府都广泛实施各项社会政策，通过满足社会成员的基本需求、解决社会问题，以及树立公平的社会观念来达到加强社会管理的效果。

第三，从运行原则上看，社会政策属于福利性原则的领域。不论从理论上还是在政策实践上，社会政策的一个基本特征是其非商业性运行的原则。社会政策是政府向公民提供的社会服务，以满足后者的需求。但这种服务之所以被称为“社会服务”，主要是由于其服务的性质和过程都坚持了非商业化的原则，即不是按照市场的价值去等价交换，而是以社会关照、社会补偿等原则为基础。在这一点上，社会政策明显不同于以促进经济发展为目标的经济政策。因此，在一些教科书中直接将“社会政策”等同于“社会福利政策”。

根据以上分析，我们可以将社会政策定义为：“政府或其他组

织在一定社会价值的指导下，为了达到其社会目标而采取的各种社会性行动的总和。

2. 社会政策的实质

社会政策的实质是政府在社会福利事务领域中的干预行动。在过去很长的历史中，政府一般不直接关照老百姓的生活问题，对各种社会事务也很少直接管理。普通老百姓一般通过自给自足和一定的市场交换去满足他们的各种需求。家庭、邻里和社区组织及其他民间机构也提供着各种补充性的或保障性的服务。同时，社会管理也一般在地方社区中进行。但工业化以来，随着经济及社会条件的巨大变化，原来的家庭和地方社区的社会服务体系和社会管理体系不再奏效，需要探索另外的机制。从这个角度看，政府的社会政策行动是在原来的社会福利制度体系中实施干预：通过在社会福利事务上建立必要的强制性规则，并注入必要的资源，以引导社会福利体系向着良性方向发展。

但是，政府干预社会福利事务并不必然是政府包办社会福利事务。尽管曾经有过政府包办社会福利事务的社会政策模式，但现阶段各国社会政策的理论与实践都更加强调在政府主导下，各类组织和个人广泛参与社会福利事务。同时，各国政府干预社会福利事务的程度和方式也有很大的差异。在有的国家中，政府在社会福利领域投入了大量的人力、物力和财力，甚至几乎完全取代了原有的传统福利体制，政府所负责的社会福利事项也越来越全面和完善。相比之下，在另外一些国家中，政府在社会福利事务方面投入的公共资源则较少，它们更愿意让传统的社会福利体制继续发挥作用，而政府更多地扮演着组织、动员和协调的角色，只是在传统的社区或非政府组织发生功能性障碍时，政府再出台社会政策去解决。同时，政府对社会福利事务实施干预的方式也不尽相同。在有的情况下，政府可以按照一个预先研究好的社会政策纲领来制定和实施高层次的社会政策方案（如二战以后英国按照《贝弗里奇报告》的蓝

图所设计的“社会政策”体系)。但更多的情况是以解决问题为导向的社会政策模式：政府及其所属机构每天在处理大量具体工作的基础上，发现并总结现阶段所存在的问题，在解决具体问题的过程中不断形成新的社会政策。

(二) 社会政策的主要领域

由于国情和社会发展的状况不同，各国政府的社会政策领域有一定的差异。但从总体上看，当今世界各国政府所采取的社会政策主要体现在以下一些方面：

1. 社会保障政策

在当代绝大多数国家中，社会保障政策是政府社会政策体系中最基本、最重要的组成部分之一，其开支也往往占政府公共开支的很大一部分。所谓社会保障政策，是政府通过公共行动而向社会成员提供基本生活保障的政策体系。各国对社会保障的界定宽窄不一，比较狭窄的界定只包括对特殊困难者的现金帮助，如养老保险、医疗保险和社会救助等。从这个意义上看，社会保障常常被表述为一种“收入维持”计划，即政府通过公共性的计划向所有不能靠自己或家庭成员的劳动而获得基本收入的人提供基本的现金保障。而较宽泛的界定则包含了在所有被认为是基本需求的领域中，向社会成员提供基本的保障，除了收入维持以外，还包括了对医疗、住房等方面基本需求的保障。

2. 公共医疗卫生政策

公共医疗卫生政策是政府或其他组织开展的公共卫生事业和为社会成员提供医疗服务的政策。所谓公共卫生，是指在向社会提供预防性卫生服务方面采取的公共性行动，其中包括疾病控制、预防接种和卫生知识普及等方面的公共行动。由于这些预防性的卫生服务具有公共产品的特性，难以按照个人付费和商业化的方式来提供，因而不适宜让私人机构来运作。因此，基本公共卫生服务的责任一般只能由政府来承担。所谓医疗服务政策，是政府为社会成员

提供医疗服务的政策。一般的医疗服务政策有：由政府建立公立医院或补助私立医院，以免除或降低病人接受医疗的费用；政府投资促进医疗技术发展；政府向特殊困难者提供医疗救助等。

3. 公共住房政策

公共住房政策是指由政府或其他组织以福利性的方式为社会成员提供公共住房或住房补贴的政策。公共住房政策是现代都市环境下解决城市居民，尤其是贫困者住房困难问题的一个重要途径。由于现代都市生活中住房困难现象相当严重，许多城市居民，尤其是经济困难群体在住房方面的条件相当差，并且他们仅靠自己的努力难以解决这一难题，因此需要政府通过福利性的方式来帮助他们解决。在当今各国，城市住房政策都是政府社会政策体系中的重要方面。

4. 公共教育政策

公共教育政策是指由政府或其他组织兴办教育事业，向社会成员提供公共教育服务的政策。由于教育对个人和社会发展都具有重要的意义，因此接受教育或发展教育事业既是社会成员个人的需求，也是整个社会的需求。从这个角度看，政府应该在教育事业发展方面承担责任。同时，教育是一个高成本的过程，如果完全按商业性的方式运行，将使许多下层家庭的孩子难以获得足够的教育，从而不仅会造成整个社会人力资本的降低，还会破坏“起点平等”的社会公平原则，同时也会通过子女教育水平的差异而使社会不平等产生代际传递。因此，各国普遍要求政府在教育方面加强公共投入，以便能够促进教育事业的发展，并更加公平地分配受教育的机会。政府在教育事业方面的干预包括政府投资教育基础设施和师资队伍建设，以降低学生受教育的费用，以及政府为贫困家庭子女提供奖学金等。广义的教育政策还包括政府在教育发展规划、教育结构、教学内容以及学制等方面的政策行动。

5. 劳动就业政策

劳动就业政策一般是指政府或其他组织为给劳动者提供就业机会、合理地分配就业机会、解决失业问题和保护劳动者权利而采取的各种行动的总和。工业化以来，就业不足一直是困扰各国的难题之一。在 20 世纪中叶以来，各国政府都不同程度地实施了劳动就业政策，干预劳动力市场，以促进就业发展。同时，由于在就业领域中被雇用者常常与资方发生冲突，并且被雇用者一般是权力较弱的一方，其基本权利和工资福利待遇经常受到影响，因此需要政府在此领域也制定相应的政策，以对劳动者提供必要的保护。

6. 社会福利服务政策

所谓社会福利服务，是指直接面向社会成员，尤其是社会中的具有特殊需求的个人或群体而提供的福利性服务。社会福利服务包括的内容很多，既有针对普通居民的日常服务，也有针对某些特殊群体的专门化服务。在服务方式上，既有在社区中为居民提供的各种服务，也包括在各种院舍机构中对某些特殊困难者的集中服务。迄今为止各国政府都在尽力促进社会福利服务事业的发展，并鼓励民间机构或个人采取各种方法促进这一事业的发展。

7. 针对专门人群的社会政策体系

尽管当代各国的社会政策体系的许多内容都是面向所有社会成员的，但其中也有一些政策行动重点针对某些具有特殊需要的群体，其中包括针对老年人、儿童、残疾人、妇女等群体的专门化社会政策行动。这些群体或者具有比其他人更多的社会服务需要，或者在生理、经济或社会等层面上处于相对弱势的地位，因而需要更多的社会保护。为此，当代各国都在不同程度上制定了针对各类专门人群的社会政策体系，以更好地满足他们的需要。

8. 社会政策的其他内容

除了上述主要内容之外，社会政策还包括其他一些政策行动领域。如有的国家将对越轨行为者的“行为矫治”也划入社会政策领