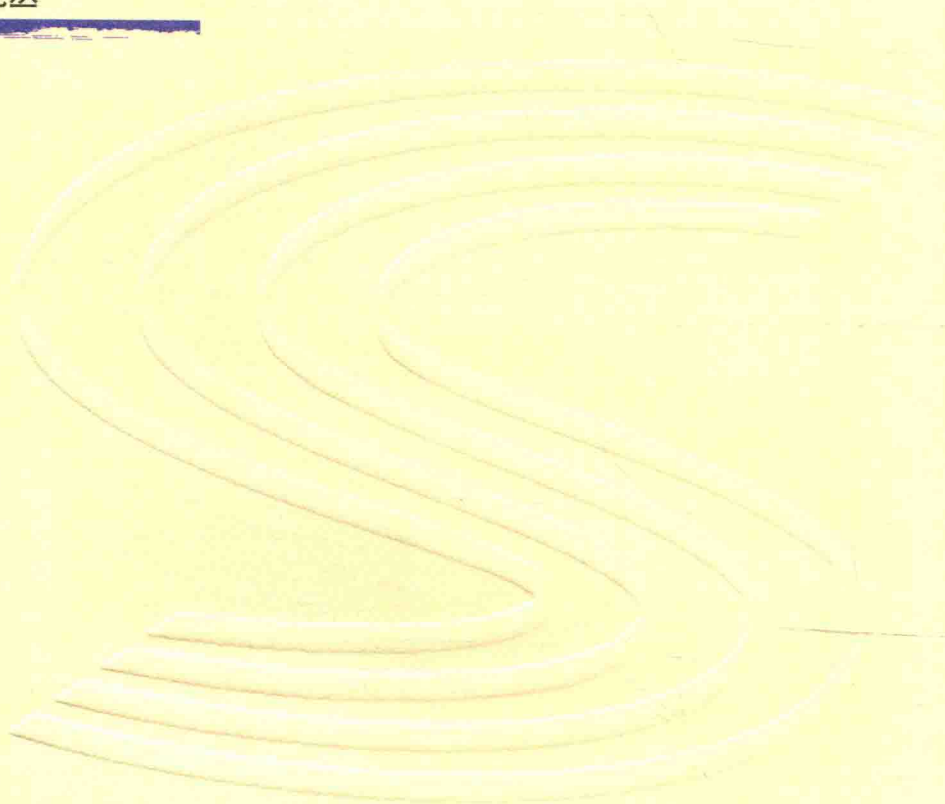


国家社会科学基金重点课题成果
社会学前沿论丛



李迎生 等 著

中国社会政策的改革与创新

Theoretical Exploration of Reform
and Innovation of Social Policy in China

国家社会科学基金重点课题成果
社会学前沿论丛

中国社会政策的改革与创新

Theoretical Exploration of Reform
and Innovation of Social Policy in China

李迎生 等 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会政策的改革与创新/李迎生等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 9
国家社会科学基金重点课题成果

(社会学前沿论丛)

ISBN 978-7-300-21929-5

I. ①中… II. ①李… III. ①社会政策-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 219696 号

国家社会科学基金重点课题成果

社会学前沿论丛

中国社会政策的改革与创新

李迎生 等 著

Zhongguo Shehui Zhengce de Gaige yu Chuangxin

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

版 次 2015 年 10 月第 1 版

印 张 23.5 插页 2

印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

字 数 377 000

定 价 68.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前言

《中国社会政策的改革与创新》是在我主持的国家社会科学基金重点课题的最终研究成果的基础上完成的一部专著。该课题于2007年立项，经过五年的全面深入研究，这部专著的初稿才得以完成，2012年年初提交全国哲学社会科学规划办公室组织审核鉴定，经专家匿名评审，2013年年初顺利通过，鉴定等级为良好。根据专家评审意见及各方面的新变化，一年来我对这部专著初稿做了进一步的修改、完善，2014年7月我将此选题提交中国人民大学出版社，8月初获得通过，并有幸被列入“社会学前沿论丛”出版。在此，我谨代表课题组全体成员向对本课题立项、研究、评审、出版等全程给予各方面支持的相关领导、专家学者、责任编辑、其他工作人员和各界人士表示诚挚的敬意与感谢！特别感谢本书策划编辑宋义平先生做出的多方面努力！

社会政策作为一个学科，诞生于19世纪70年代的德国，至今已经有100多年的历史。从二战结束至今，西方社会政策研究出现了繁荣兴旺的局面，形成了大量的研究成果，对西方战后福利国家体制的构建与改革以及社会政策学科的发展起到了重要的推动作用。尤其是自20世纪70年代以来，对福利国家危机的反思，促使社会政策理论流派异彩纷呈。西方社会政策研究取得的

进展主要表现在：对社会政策概念的理解越来越丰富、深化，如“反社会排斥”理论的提出，使人们不再仅仅将社会政策看作单纯的再分配，而与社会参与、社会融合等机制密切结合，将对结果的关注变为对结果与过程的关注兼顾；对社会政策的目标定位取得不少重大突破，如资产社会政策、“从福利到工作”（welfare to work）的提出等，使福利的目的不再仅仅为满足穷人的基本生存，更在于帮助穷人摆脱贫困；社会政策的主体结构更加多元，如福利三角理论的形成，使国家或政府不再是社会福利的唯一主体；对社会政策实施模式的探讨更加合理、有效，更加注重协商、治理、善治；对社会政策与市场体制关系的认识更加深刻，注重社会公平与经济效益之间的平衡；特别是发展型社会政策、“第三条道路”等的提出，主张将社会政策与经济政策相结合乃至融合，对社会政策改革出现具有重要的参考价值；等等。当然，西方社会政策的理论研究也存在一些不容忽视的问题，如不同取向的理论争论导致西方社会政策改革出现左右摇摆、莫衷一是的局面；此外，起源于西方的各派社会政策理论在运用到西方以外的世界时，由于水土不服，也遇到这样那样的问题或障碍。

早在新中国成立以前，社会政策学科就被引进过来。但新中国成立不久，随着社会学被取消，社会政策的教学与研究也被迫停止。直到1978年实行改革开放后，伴随社会学的恢复重建，社会政策学科才获得了新生。但整个20世纪80年代，社会政策的教学与研究还是比较零星的。直到20世纪90年代中后期，由于建立社会主义市场经济体制的迫切需要，社会政策的教学与研究才开始受到关注和重视，并逐步开展起来。应该说，近年来中国的社会政策教学与研究是取得了一定的成就的：其一，形成了一定数量的介绍、评述西方社会政策研究成果的学术成果；其二，研究机构及队伍建设粗具规模，一些著名的学术机构如中国社会科学院、中国人民大学、清华大学、北京大学、北京师范大学、南开大学、南京大学、华东理工大学、华中师范大学等成立了社会政策或相关研究机构；其三，社会政策学科在社会学、公共管理一级学科下纷纷建立起来，相应的教学研究及人才培养体系也初步建立起来；其四，在中国社会学会一级学会下，相继成立了社会政策研究专业委员会理事会及社会福利研究专业委员会，推动全国社会政策的学术研究和决策咨询等工作，两个专业委员会均组织了多次全国性的学术讨论会及其他相关活动，影响日益扩大；其五，对社会政策的一些基本理论与应用问题进行了一定的探索，取得了一

些值得关注的进展；等等。

但也毋庸讳言，现阶段中国社会政策研究存在的不足表现得更加突出：其一，对社会政策基础理论，特别是本土化的社会政策基础理论的研究严重不足。对本土化的社会政策基础理论涉及的内容、范围，至今尚未形成一个比较公认的框架；对一些重大的社会政策基础理论问题，如社会政策与社会建设的关系，中国社会政策转型的背景与路径，社会政策创新的理论与价值基础，社会政策改革的目标定位，中国社会政策的主体结构、运行机制与运行环境，社会工作与社会政策的关系，社会政策的城乡统筹发展问题等，皆缺乏全面深入系统的研究。其二，现有的研究成果多集中于对西方社会政策研究成果的介绍和评论，且介绍多于评论、分析，对西方社会政策研究的最新进展关注不足。其三，现有的社会政策应用研究多局限于就事论事。社会政策理论研究的严重不足，使得目前的应用研究缺乏理论支撑。其四，从构建社会主义和谐社会（社会建设、社会治理）的角度讨论社会政策建设的研究成果比较少见，更不深入。当前中国社会政策基础理论研究存在的种种不足对我国社会政策的改革创新实践、对社会政策的学科建设都带来了不利影响。

进入 21 世纪以来，我国从过去片面追求经济增长，强调“效率优先，兼顾公平”的发展模式，过渡到强调经济社会协调发展，加强社会建设和社会治理，努力实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态环境建设协调并进的发展模式。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。习近平同志在 2014 年《新年贺词》中明确指出：“我们推进改革的根本目的，是要让国家变得更加富强、让社会变得更加公平正义、让人民生活得更加美好。”按照党的十八届三中全会关于全面深化改革的总体部署，在全面建成小康社会的决定性阶段，必须紧紧围绕更好地保障和改善民生、促进社会公平正义来深化社会体制改革，推进社会领域制度创新。^①社会政策是实现社会公平正义的桥梁和中介，上述时代要求，为中国社会政策的改革创新提供了机遇，而中国社会政策建设能否抓住机遇，承担其应尽的职责，促进社会公平正义，还面临着巨大的挑战。

① 参见尹蔚民：《建立更加公平可持续的社会保障制度》，载《人民日报》，2013-12-30。

鉴于当前中国社会政策基础理论研究严重不足的状况,本书结合现阶段国家大力推进社会建设的宏观背景,以“中国社会政策的改革与创新”为核心议题,全面、系统、深入地讨论我国社会政策改革创新的基础理论问题,总体上,本成果具有填补国内相关研究空白的意义。

全书包括导论在内共十一章,导论和第一章是全书的背景分析。导论讨论了社会政策与社会建设的关系,从广义与狭义的结合上分析了社会政策改革创新对社会建设的意义。第一章讨论了社会转型期市场、政府的双重失灵导致的社会代价及弱势群体问题,论述了社会政策干预的必要性及其限制。第二、三章讨论了社会政策改革创新的理论基础、价值基础,提出并结合实际阐述了以与时俱进的马克思主义社会福利思想为指导,同时借鉴西方社会福利理论的合理成分及以社会公平作为中国社会政策改革与创新的价值基础的鲜明观点。第四章全面深入讨论了中国社会政策改革创新的目标定位,提出了以“整合模式”作为中国普惠型社会福利制度的合理选择。第五至七章分别讨论了社会政策主体结构、运行机制、运行环境等的改革与创新。第八章讨论了社会政策改革与创新中社会工作的参与。第九章专门讨论了社会政策改革与创新的城乡统筹问题。第十章以新中国成立至今的社会变迁为背景,讨论了中国社会政策的转型路径,对过去60多年的演变做了理论上的反思,并对未来的发展趋势做了前瞻性思考。

显然,上述这些问题是我国社会政策建设中不可避免地要涉及的基础或重大理论问题,具有重要的研究价值,对社会政策学科在中国的发展与本土化具有开拓性、建设性的意义。

本书研究的实践意义在于,为今后我国社会政策体系的建设与改革提供基本的理论依据,使其实际摆脱由于理论准备不足而长期存在的“头痛医头、脚痛医脚”的局面。

本书实现的创新主要体现在以下几点:

第一,研究角度的创新。本书关于社会政策的研究是将其与社会建设的实际需要结合起来从整体上加以考察,分析社会政策对社会建设特别是对我国构建和谐社会的实现机制。从社会政策与社会建设关系的角度研究社会政策问题,在研究角度上是一个创新。

第二,研究框架的创新。本书结合我国推进社会建设的实际需要、西方社会政策的理论架构、中国当代国情的特点、中国社会政策学科建设及实际改革的需要等设计研究框架,在国内相关研究尚属空白的情况下,这

份研究框架就有了开拓性的意义。

第三，主要观点的创新。本书整体上是一部中国社会政策改革与创新基础理论的开拓性研究专著，在涉及讨论的几乎所有方面都力求提出创新性见解。现择其要者试举以下几点。

其一，本书对中国社会政策的理论基础及价值基础进行了全面、系统的探讨，在学术界尚属首次。一般而言，社会政策又叫社会福利政策，它是一个完整的体系，从其知识结构的角度来看，社会政策大致具有三个层面的内涵，一是意识形态、理论基础层面，二是以国家立法或政府规定为主要形式的具体政策安排与制度设置层面，三是实际服务即执行与操作层面。其中，社会政策的意识形态、理论基础层面要回答社会政策的基础性与前提性的一系列问题，如为何存在社会政策，在不同社会制度下社会政策的本质差异何在，其对社会政策终极目标的影响是什么等。相应地，中国社会政策的改革与创新也需要解答这些问题。马克思主义是社会主义意识形态，是中国共产党和中国特色社会主义事业一切工作的指导思想。因此，中国社会政策改革与创新绝不能离开马克思主义，相反，必须坚定不移地以马克思主义社会福利思想作为其理论基础。当然，从词源学角度来看，“社会政策”是19世纪70年代由德国学者提出的，西方学者对社会政策的研究同样具有重要的借鉴价值。本书研究指出：马克思主义社会福利思想应在积极借鉴西方社会福利理论上与时俱进、开拓创新。发展马克思主义社会福利思想、借鉴西方社会福利理论，均属于构建我国社会政策理论基础的有益尝试，也是探索社会政策理论本土化的指导思想。本书也对中国社会政策的价值基础进行了深入探讨，明确指出只有社会公平才能作为中国社会政策的价值基础。

其二，本书对中国社会政策的目标定位提出了自己独到的见解。我国究竟应当建立一种什么样的福利体制，或者说，我国社会福利制度（社会政策）建设的目标究竟是什么，是必须认真思考与探索的一个问题。我们认为，无论是从社会政策的学理上，还是鉴于西方经验，抑或是基于中国实际，建立一种“普惠型”社会福利体制都是一种必然趋势。现阶段学术界及决策界提出的几种“普惠型”社会福利体制的构想，如“适度普惠型社会福利体制”、“底线公平型社会福利体制”等都不能作为中国社会政策改革的目标。那么，怎样建构中国普惠型社会福利体制呢？我们认为，立足于中国经济社会的发展现状与未来趋势，中国应致力于建立一种面向全

民、制度整合、体系完善、可持续型的社会政策体系，其所力图达成的目标体制应是一种具有中国特色的普惠型福利模式。在这一目标定位中，“面向全民”是政策改革的核心，而制度整合、体系完善、可持续性是一模式的基本内涵。至于这种普惠型社会福利体制的项目设计，我们认为，应当围绕“基本公共服务均等化”而展开，从“基本公共服务”中提炼出“基本社会福利”，涉及养老、医疗、救助、教育、住房、服务等诸多方面，首先实现“基本社会福利”在城乡、地域、人群阶层之间的均等化，而在超出“基本社会福利”的方面继续保留一定的差异。总之，推进建立一种“普惠·整合”式社会福利制度应当是中国社会政策改革的大目标或总目标。

其三，本书对中国社会政策的主体结构进行了重新审视。国家、市场和社会这三大主体在社会政策中的角色地位及其相互关系正是社会政策从高福利模式，到新自由主义模式，再到多元主义模式历次重大变革的核心所在，处理好三者关系对我国社会政策的改革与创新有着至关重要的影响。社会福利社会化作为我国社会政策领域的一种新兴思潮，集中关注福利来源、供给、传输的社会化问题。在我国传统的国家—单位制陷入困境之时，社会福利社会化理念为我国社会政策领域吹来了一股新鲜的风。它纠正了对国家提供福利盲目崇拜的错误认识；提出了国家、市场、志愿组织、家庭/社区等多元福利主体责任共担，建立社会化的社会政策主体结构，从福利的国家提供转变为福利的社会化提供。毫无疑问，社会福利社会化理念对于我国社会政策体制的改革与创新具有重要的指导意义。在社会福利社会化理念的指导下，重新审视国家、市场、社会、家庭/社区和个人的关系问题（实质上指国家、市场与社会的关系），厘清其各自在社会政策运行中的角色与功能，从而构筑一个符合本土实际、体现中国特色的新型的社会政策多元主体格局，也是我国社会政策改革与创新的题中应有之义。本书还进一步厘清了三者关系在我国的发展取向。

其四，本书对中国社会政策的运行机制及运行环境等进行了开拓性研究。社会政策运行机制涉及社会政策的构成、功能、各组成部分的相互关系及其工作原理等方面的问题，其内涵是非常丰富的。从广义上看，社会政策的运行机制涵盖了社会政策行动所有阶段和环节的运行机制，包括社会政策主体的组织方式、资源调动机制、受益者选择机制以及社会服务传递机制等各个方面。从狭义上看，社会政策的运行机制一般是指社会服务

的传递机制,即政府的社会政策资金如何转化为一定的服务方式而传递到受益者。本书所要探讨的社会政策运行机制主要着眼于其广义内容,侧重对社会政策改革与创新的长效机制进行研究,其目的是推进社会政策体系的发展与公正。鉴于目前学术界对社会政策学科本身和具体政策的制定关注较多,对社会政策的运行机制建设关注较少,本书认为,制度运行机制的健全和完善对于制度目标的达成具有十分重要的作用,只关注社会政策的目标却不关注政策在制定与执行过程中的主体需求、制度的形成机制、制度的传递机制及制度的完善与创新程序,将在很大程度上妨碍社会政策功能的发挥,不利于民生的改善,并将延缓和谐社会建设的进程。因此,本书对社会政策体系改革与创新的一些重要运行机制进行了全面、深入探讨,如诉求反应机制、民主参与机制、整合协调机制、评估调整机制等。关于社会政策运行环境,本书首次从经济体制、政治体制、社会体制三个角度论述了其对中国社会政策改革与创新的影响,在理论上具有开拓性的意义。

其五,本书基于对中国社会政策发展历程的回顾与反思,对中国特色的社会政策模式变迁、转换路径首次进行了深入的分析研究与前瞻性思路。我们认为,如何处理国家与市场的关系,界定国家、市场在社会福利供给中的角色,是社会政策发展中难以回避的基本或核心问题。以此为视角考察新中国社会政策的发展演变,大致可分为三大阶段,即国家统揽型社会政策时期(1949—1978年)、市场主导型社会政策时期(1979—2002年)及国家主导型社会政策时期(2003年开始至今)。国家统揽型社会政策将国家视为社会政策的唯一主体,完全排斥市场的作用;在市场主导型社会政策时期,国家大幅度退出社会福利领域,市场成为社会福利的主要提供者。国家统揽型及市场主导型社会政策的内在缺陷使得这两类社会政策都具有不可持续性。我们追求的社会政策应当是国家主导型社会政策,这种社会政策注重借鉴当代国际社会政策理论与实践的最新成果,强调国家在社会福利方面的基本职责,同时借助市场机制的作用,并注重发挥社会、社区、家庭乃至个人等各方面的力量,以实现国民社会福利的最大化。21世纪以来,在党中央提出并实施科学发展观、加强社会建设等重大战略举措的背景下,这种新型社会政策已经曙光初现,但其发展完善仍然任重道远。

此外,本书主要观点的创新还包括:社会主义市场经济相对于其他类

型而言,既有共性,又有明显的特殊性,基于这种特殊性,其产生的问题(社会代价)及政府的社会政策干预也有着明显的特点;在现阶段,社会政策的城乡统筹发展不仅具有理论上的必要性,而且具有现实的迫切性,应当作为中国社会政策改革与创新重点突破的领域;社会工作在实现中国社会政策的改革与创新中具有不可替代的、重要的、独特的促进作用;等等。

第四,研究方法的创新。本书虽然研究、探讨的是社会政策的基础理论问题,但在研究方法上力求避免单纯的理论分析、文献研究与比较分析,而注重结合运用调查研究、案例分析等实证研究方法。

本书是本人承担的国家社会科学基金重点课题“中国社会政策改革与创新的基础理论研究”的最重要的研究成果。除此之外,课题成果还包括由上海复旦大学出版社出版的专著《当代中国社会政策》(2012)及已经或即将发表的学术论文多篇,其中包括被《新华文摘》全文转载的论文四篇、被人大复印报刊资料《社会学》、《社会工作》、《社会学文摘》等转载的论文十余篇。另外,最近几年,本人还应邀积极参与国家社会政策重大决策的咨询、研究及检查、指导工作。如受聘作为国家三十四部委组织的“中国社会保障论坛”专家组成员之一;受聘作为“国务院城镇居民基本医疗保险试点评估专家组”成员之一;受聘作为国家民政部专家咨询委员会专家;应国家人力资源和社会保障部、民政部、中国残疾人联合会等的邀请,参与国家有关重大社会政策决策的咨询、论证工作等;通过上述重要渠道,直接为国家相关重大决策建言献策。此外,作为中国社会政策、社会福利等学术领域的重要学者之一,本人近年广泛参与国内外相关重要学术活动,将课题研究阶段性成果与学术界分享。

本书所依托的课题不仅完成了预期的研究任务,还产生了一定的实际效益,如课题组关于社会政策城乡统筹发展的成果经国家权威媒体《新华文摘》转载后,在全国产生了较大的反响,北京市、重庆市有关部门,广西玉林市委市政府等以不同形式对此成果给予了关注和重视,陕西西安市临潼国家旅游休闲度假区管理委员会等更将课题组有关城乡统筹的研究成果作为指导性文献,要求全体干部学习领会,并在实际中加以运用。

有必要特别指出,本书的完成,本人固然是主要贡献者,但同时也与课题组其他成员的辛勤劳动分不开。本人作为课题主持人,起草了课题推进计划和研究大纲,后经反复修改,其中研究大纲直改到送审稿的定稿,

已记不清修改了多少次，直至达到了基本的满意。本人长期以来关于社会政策的相关研究成果或是以多种形式被吸收为本成果的组成部分，或是对本成果的研究产生了实际的指导作用。课题组主要成员基本都是本人指导的博士生、博士后，是社会政策的专业工作者，在本人的直接指导下以不同形式，不同程度地参与了课题研究，在实际研究工作中，他们的研究能力得到了迅速提高，不少人已成为国内重要学术机构、党政机关、实际部门的业务骨干。他们是方舒（中央财经大学，参与了第三章、第八章的研究）、卫小将（中央民族大学，参与了导论、第九章的研究）、刘娜（山东社会科学院，参与了第七章的研究）、张志远（云南西双版纳州委党校，参与了第十章的研究）、孙平（中共中央统战部，参与了第六章的研究）、乜琪（首都师范大学，参与了第六章的研究）、王巧燕（宁波市人力资源和社会保障局，参与了第二章、第九章的研究）、李玲（北京市大兴区委党校，参与了第四章的研究）、韩央迪（复旦大学，参与了第五章的研究）、郑程浩（华润集团，参与了第九章的研究）等。经过课题组全体成员的努力工作，才有了今天这份开创性成果。在此，本人谨对课题组全体成员表达衷心的感谢！

本书引用了大量参考文献，其中绝大多数都以脚注注明。但由于本研究延续时间较长，彼时有的课题组成员的学术训练尚在进行过程中，也由于本人要求欠当、查证不足，凡此种种，导致可能存在一些疏漏、错误，特在此做出说明，向参考文献涉及的所有作者表示感谢，并就可能存在的疏漏、错误向有关作者致歉。

尽管我们本着“开拓创新、精益求精”的精神开展工作，实现目标，但由于各种原因，本书一定存在着这样那样的不足、偏差乃至错误，在此恳请有关专家、领导、读者批评指正。

李迎生

2012年2月初稿

2014年2月二稿

2014年8月三稿

目 录

导论 社会政策与社会建设 / 1

- 一、加快社会建设的意义 / 2
- 二、社会政策与广义社会建设 / 7
- 三、社会政策与狭义社会建设 / 11
- 四、中国社会政策发展的现状 / 15
- 五、国际社会政策新近趋势的启示 / 17

第一章 市场转型、社会代价与社会政策 / 21

- 一、市场转型期的市场失灵、政府失灵问题 / 21
- 二、市场、政府双重失灵引发的社会代价和弱势群体问题 / 30
- 三、市场经济下社会政策干预的必要性 / 44
- 四、市场经济下社会政策干预的限制 / 49

第二章 社会政策改革创新的基础 / 53

- 一、引言 / 53
- 二、马克思主义社会福利思想是中国社会政策改革创新的基础 / 54
- 三、借鉴西方社会福利理论的合理成分 / 67
- 四、马克思主义社会福利思想应当与时俱进 / 89
- 五、结论 / 94

第三章 社会政策改革创新的价值基础 / 95

- 一、影响中国社会政策确立的各种思想和理论 / 96
- 二、社会公平是社会政策改革创新的核心价值 / 103
- 三、我国现阶段的社会政策尚未体现社会公平 / 112
- 四、“效率优先，兼顾公平”等提法述评 / 119

第四章 社会政策改革创新的目标模式 / 129

- 一、引言 / 129
- 二、构建“普惠型”社会福利体制是中国社会政策改革创新的目标 / 132
- 三、“基本公共服务均等化”为“普惠型”社会福利制度的建立提供了可行性 / 141
- 四、以“整合模式”推进“普惠型”社会福利制度的建立 / 144
- 五、实现中国社会福利制度的全面整合 / 147
- 六、加快中国社会政策范式的转型 / 153
- 七、结论与讨论 / 156

第五章 社会政策主体结构的改革创新 / 159

- 一、关于国家、市场与社会在社会政策中关系的理论分析 / 159
- 二、我国社会政策实施中国家、市场与社会关系现状 / 173
- 三、西方国家处理三者关系的实践：经验与启示 / 188
- 四、三者关系在我国的发展取向 / 198

第六章 社会政策运行机制的改革创新 / 203

- 一、构建和谐社会需要社会政策的长效机制 / 203
- 二、社会政策运行机制的几个核心问题及机制解析 / 209
- 三、我国社会政策运行机制的现状与困境 / 216
- 四、完善中国社会政策的运行机制 / 226

第七章 社会政策运行环境的改革创新 / 234

- 一、经济体制改革与社会政策的改革创新 / 235
- 二、政治体制改革与社会政策的改革创新 / 248
- 三、和谐社会建设与社会政策的改革创新 / 262

第八章 社会政策改革创新中社会工作的参与 / 275

- 一、社会工作与社会政策的关系 / 275

二、英国、美国及我国台湾地区的经验 / 285

三、中国大陆社会工作发展不足制约社会政策的改革创新 / 293

四、中国社会工作的发展趋势与策略选择 / 301

第九章 社会政策改革创新的城乡统筹问题 / 306

一、我国社会政策发展进入城乡统筹时代 / 306

二、社会政策城乡统筹发展的意义 / 310

三、社会政策城乡统筹发展取得的进展 / 313

四、农村社会政策发展不足及其成因 / 318

五、推进社会政策的城乡统筹发展 / 328

第十章 中国社会政策发展历程的反思与前瞻 / 333

一、中国社会政策发展阶段的划分 / 334

二、“国家统揽型社会政策”的历史局限性（1949—1978年） / 338

三、“市场主导型社会政策”的不足（1979—2002年） / 341

四、迈向“国家主导型社会政策”：必要性与可行性 / 351

五、构建“国家主导型社会政策”任重道远 / 356

导 论 社会政策与社会建设

加强社会建设，着力改善民生与创新社会治理，是进入 21 世纪以来党和政府特别强调和高度重视的一个重大课题。^① 十八大报告明确要求“在改善民生和创新管理中加强社会建设”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出维护最广大人民根本利益，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须推进社会事业改革创新，创新社会治理，提高社会治理水平，改进社会治理方式。一般认为，“社会建设”是相较于经济、政治与文化建设而言的，它主要致力于构建和谐社会，解决社会问题，保障和改善民生，推进社会服务，促进社会公平正义等。“社会政策”意指国家或社会为了因应社会问题、提升成员福祉而做出的各种制度设

^① 2013 年党的十八届三中全会以前，中央文件一般用“社会管理”，较少用“社会治理”；自党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”后，更多地采用“社会治理”，较少再用“社会管理”。

计与安排，其宗旨与核心是社会的公平与正义、人的自由与发展。二者的本质和精髓是趋同的，都涵盖了“公平、正义、和谐、自由、发展”的理念。当前，我国经济体制改革已进入“深水区”，社会转型也已迈入“加速期”，各种社会矛盾愈发凸显，各类社会风险不可预期。在这样一种情势之下，探讨社会政策与社会建设的关系，对于落实党和政府推进社会建设、构建和谐社会的战略部署具有十分重要的意义。

一、加快社会建设的意义

十六大之前，党的第二代和第三代中央领导集体并没有明确提出社会建设，社会建设也只是寓于经济、政治和文化建设当中。2004年，党的十六届四中全会首次提出要加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新。^①2005年，胡锦涛指出：“随着我国经济社会的不断发展，中国特色社会主义事业的总体布局，更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。”^②从此，“社会建设”一词频繁地出现于政治文件中。党的十七大提出加快推进以改善民生为重点的社会建设之后，社会建设成为我国政治、经济和社会生活中炙手可热的话题。

关于社会建设的内涵，2006年10月，胡锦涛在党的十六届六中全会第二次全体会议上的讲话中进行了深入阐述，指出：“我们要构建的社会主义和谐社会，是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设协调发展的社会，是人与人、人与社会、人与自然整体和谐的社会，要贯穿于建设中国特色社会主义的整个历史过程。在实际工作中，我们既要从‘大社会’着眼，把和谐社会建设落实到包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设等在内的党和国家全部工作之中；又要从‘小社会’着手，以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力，走共同富裕道路，推动社会建设与经济建设、政治建设、文

^① 参见陆学艺等：《2010年北京社会建设分析报告》，1页，北京，社会科学文献出版社，2010。

^② 《十六大以来重要文献选编》，中册，696页，北京，中央文献出版社，2006。