

# 社会福利研究

Social Welfare  
Studies 第一辑

主编◎高鉴国 黄智雄

# 社会福利研究

Social welfare  
Studies 第一辑

主编◎高鉴国 黄智雄

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社会福利研究. 第一辑/高鉴国, 黄智雄主编. —北京:

中国社会出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2708 - 0

I. 社… II. ①高…②黄… III. 社会福利 - 研究 IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 110214 号

---

书 名: 社会福利研究第一辑

主 编: 高鉴国 黄智雄

策划编辑: 向 飞

责任编辑: 张国洪

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16.75

字 数: 274 千字

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

---

## 《社会福利研究》学术委员会

主    任：樊丽明

执行主任：高鉴国

成    员：（按姓氏拼音排序）

程胜利  丁建定  樊丽明  高鉴国

关信平  黄智雄  李  芹  李迎生

林  卡  孟庆跃  史柏年  田毅鹏

## 《社会福利研究》编辑部

主    任：程胜利

执行编辑：孙艳艳  高功敬

## 主 编 的 话

目前中国语境下的社会福利概念在内涵与外延上具有多样性和弹性。在很长时间内，人们较多地通过社会保障、社会政策、社会工作，甚至社会保险、社会救助等概念来讨论社会福利问题。现在越来越多的学者、决策者和官员重新把“社会福利”纳入视野和话语体系，注重把社会福利视为政策研究和制定的出发点，体现了当今中国社会对民生问题的一种新的认识取向。“社会福利”作为核心术语，是一个能够用于较好地反思人类生存状况和发展价值的概念。这也是本专集把“社会福利”当作研究主题的基本原因。

通过现实生活的经验，并不难理解社会福利的意义和价值。广义的社会福利泛指解决有关“福利”问题的各种社会政策和方法。福利首先是指人们的生活幸福状态，涉及人们的实际生活状况和主观感觉；其次是指达致这种生活幸福状况的各种手段和条件。英语里的“福利”，有 well-being 和 welfare 之分，前者可理解为“福祉”，意味着人类生活中的幸福和安定的状态；后者意味着实现幸福和安定状态的手段或各种集体努力，强调制度和服务在促进人类福祉中的作用。

社会福利一词更容易使人联想到国家治理方式和公民基本权利。“社会福利”超出了个人范畴，要求在“社会”的层面上来考虑解决如何使公民能够过上一种“好的生活”。它涉及国家需要通过什么样的制度和政策安排来保证公民生活得幸福，从而调整社会关系，保证社会安定。也只有当国家和社会充分意识到和尊重了全体公民的基本福利权利，才能致力于提供这种普遍的基本权利的基础、机会和条件。

伴随着社会发展，社会福利更多地体现普遍性、义务性和更高层次的生活质量需求。古今人类社会福利供给的多维连续统表现为：供给制度从社会救济，到社会保障，再到人类服务；供给物品从注重实物、货币，再到注重实务，日益升级、完善和丰富；供给标准从保证最低生活，到保证

体面的生活，再到保障好的生活；供给对象从特定群体到普遍人群，再到不同人群，福利供给的普遍性和针对性更加均衡；不仅满足一般人群的基本生活需求，而且要满足各种不同人群的生理和社会功能的全面正常化、均等化。

然而在社会变迁过程中，社会福利水平时常落后于物质生产力水平的发展。这种“福利堕距”是美国社会学家 W.F. 奥格本（1923 年）所提出的“文化堕距”的一个表现。从发达国家和发展中国家福利制度建设的客观过程来看，在物质生产力发生变化以后，这种变化成果传递到适应性文化中去，需要有一个过程；社会福利作为一种适应性文化反映先导性文化的变迁要经历一个时间差，才能逐步形成其相对的独立性和稳定性。在经济发展和既有体制下拥有优先利益的集团，总是竭力维护最初的分配格局，也是造成“福利堕距”的重要因素。因此，有良知的社会人士和公众需要不断地通过推动社会政策的改革和调整来缩短“福利堕距”。

《社会福利研究》设置“专稿”、“福利理论”、“社会福祉”、“福利政策”、“福利制度比较”以及“社会服务与社会工作”等栏目，注重社会福利研究的多重视角和多样化。在“专稿”中，王思斌教授应邀提供大作“建立覆盖城乡居民社会保障体系的结构分析——兼论社会福利的视角”，提出了城乡最低社会保障和一体化国民保障的发展愿景，指明和印证了社会福利研究视角的特定取向和价值内涵。

“福利理论”专栏中，美国 James Midgley 教授欣然同意刊载其论文的中文译稿，使中国读者有机会了解这位国际著名社会福利学家对全球化背景下增强经济发展和促进社会福利的重要见解。两位年轻学者杨丽华、郭健的文章并不是评述已有福利理论或观点，而是企图揭示事物的内在关系，具有理论探讨的方法特征。理论原理并不能代替“日常生活”，经验信息本身具有同等的知识价值。“社会福祉”专栏中高灵芝、赵超、万敏的文章分别描述、概括特定群体的客观生存状况和背景因素，提供了一些重要的经验数据或信息。“福利政策”专栏中的程胜利、徐晓波和杨绍媛、成昌慧、苏海玲等作者的文章，各自选择了特定的政策领域，但体现和倡导了相同的道义主题——社会公平。

世界各国的福利制度具有时代特征和文化差异。黄智雄的文章着重探讨老年华人移民在英国的社会适应与服务需求，是其 20 世纪 80 年代后期留学英国时的一篇硕士论文；作者在文中说明“仅仅是一篇探索性的研

究”，然而这篇文章奠定了作者 30 年来致力于社会福利服务事业的起点，但愿日后再写出新作，阐述一位重于行动者的福利观和服务观。丹麦学者 Henrik Munk 和 Viola Burau 的文章，也是为本集专门撰写的，从中可以看到两位学者如何看待和反思“斯堪的纳维亚”福利国家的理想与现实。如果说以上两篇文章为中国的社会福利制度提供了参照和借鉴的话，杨金华的文章对中国和加拿大两国的教育储蓄制度进行了直接比较研究，该文认同和强调以资产为基础的福利政策取向。职业化、专业化的社会福利服务是当代社会福利事业的基本特征之一。在中国，社会工作专业服务仅处于起步阶段。韩晶的文章把触角伸向还鲜有介入的专业化直接服务领域，在实地的迷茫中真诚地探索和思考着解脱的出路。

作为《社会福利研究》系列专集的主编者，在此衷心感谢各位作者的大力支持，也深深为各位作者所表达的社会关怀和科学态度所感动。大家通过社会福利研究，为社会福利事业的发展作出了一份贡献。愿《社会福利研究》成为一枝绿叶，奉献给中国社会福利事业日益蓬勃繁荣的春天。

# 目 录

## 【主编的话】

## 【专 稿】

- 建立覆盖城乡居民社会保障体系的结构分析  
——兼论社会福利的视角 ..... 王思斌 1

## 【福利理论】

- 全球化、资本主义与社会福利  
——社会发展的视角 ..... James Midgley 15
- 福利国家与资本主义：一个宏观经济学的视角 ..... 杨丽华 32
- 社会捐赠运行机制及其影响因素分析 ..... 郭 健 49

## 【社会福祉】

- 从家庭收支看城市低保群体的生存状况  
——基于济南市的调查 ..... 高灵芝 崔恒展 65
- 城市外来贫困家庭中儿童权益实现的障碍性因素研究 ..... 赵 超 78
- 城市贫困单亲母亲子女抚育方式的类型分析 ..... 万 敏 98

## 【福利政策】

- 当代中国城市贫困者被劳动力市场排斥的状况  
及其社会政策意涵 ..... 程胜利 112
- 住房保障税收政策对住房需求影响的实证研究 ..... 徐晓波 杨绍媛 129
- 新型农村合作医疗制度需方公平性  
理论研究 ..... 成昌慧 李士雪 黄思桂 贾堂宏 145
- 中国农村社会养老保险模式研究  
——以山东省莱芜市为例 ..... 苏海玲 161



**【福利制度比较】**

|                                |             |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| 中国老年人在英国:对适应问题和社会服务需求的研究 ..... | 黄智雄         | 175         |
| 丹麦福利国家的社会包容:理想和现实之间 .....      |             |             |
| .....                          | Henrik Munk | Viola Burau |
| 教育储蓄制度:中国与加拿大的比较研究 .....       | 杨金华         | 227         |

**【社会服务与社会工作】**

|                      |     |     |
|----------------------|-----|-----|
| 流浪乞讨人员救助管理中的社工介入研究   |     |     |
| ——以个案管理模式的应用为例 ..... | 韩 晶 | 244 |
| 后 记 .....            |     | 256 |

# Contents

## **[ Words From Editor in Chief ]**

## **[ Special Paper ]**

|                                                                                                                                                         |            |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---|
| Structural Analysis of Setting up a Social Security System<br>Which Covers Urban and Rural Residents;Also on the<br>Perspective of Social Welfare ..... | Wang Sibin | 1 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---|

## **[ Welfare Theory ]**

|                                                                                         |               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----|
| Globalization, Capitalism and Social Welfare;<br>A Social Development Perspective ..... | James Midgley | 15 |
| Welfare State and Capitalism: A Macro – Economics’<br>Perspective .....                 | Yang Lihua    | 32 |
| Analysis on Operating Mechanism and Influencing<br>Factors of Social Donation .....     | Guo Jian      | 49 |

## **[ Social Well-being ]**

|                                                                                                                                          |                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----|
| Investigate the Life Condition of Urban Poor Family<br>from the Perspective of Income and Expenditure;<br>A Research in Jinan City ..... | Gao Lingzhi Cui Hengzhan | 65 |
| A Research on Obstacles of Realizing Children’s Rights<br>and Interests in Poor Migrants Families .....                                  | Zhao Chao                | 78 |
| An Analysis of Parenting-style of Poor Single-mothers<br>in Urban Area .....                                                             | Wan Min                  | 98 |

**【 Welfare Policy 】**

|                                                                                                                          |                         |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----|
| The Exclusion of the Chinese Urban Poor from Labor<br>Market and It's Implications for Social Policy .....               | Cheng Shengli           | 112 |
| A Positive Research of Effects of Tax Policy on<br>Housing Security .....                                                | Xu Xiaobo Yang Shaoyuan | 129 |
| A Theoretical Study of the Equity of Peasants in New Rural<br>Cooperative Medical System .....                           |                         |     |
| ..... Cheng Changhui Li Shixue Huang Sigui Jia Tanghong                                                                  |                         | 145 |
| A Study on the Model of Rural Social Endowment<br>Insurance in China: Laiwu City in Shandong<br>Province as a Case ..... | Su Hailing              | 161 |

**【 Comparison of Welfare System 】**

|                                                                                                                      |                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----|
| Chinese Elderly in the United Kingdom: A Study<br>on Their Adaptation Problems and Need for<br>Social Services ..... | Percy Wong               | 175 |
| Social inclusion in the Danish welfare state:<br>between ideal and reality .....                                     | Henrik Munk Viola Bureau | 209 |
| Education Savings: A Comparison Research<br>between China and Canada .....                                           | Yang Jinhua              | 227 |

**【 Social Service and Social Work 】**

|                                                                                                                                                           |          |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----|
| Research of Social Worker's Intervention in Assistance<br>and Management of Vagrants and Beggars: Application<br>of Case Management Model as a Case ..... | Han Jing | 244 |
| Postscript .....                                                                                                                                          |          | 256 |

· 专稿 ·

# 建立覆盖城乡居民社会保障 体系的结构分析

——兼论社会福利的视角

王思斌\*

**【摘要】** 本文从社会结构变迁的角度分析了建立覆盖城乡居民的社会保障体系的意义,指出城乡结构的变化,特别是农村劳动力大规模向城市流动,以及人口老化、社会阶层结构(财富分配结构)变化对普遍建立社会保障制度的要求。本文从结构的角度对建立覆盖城乡居民的社会保障体系进行分析,指出其关键是农村社会保障制度的建设,在这一过程中,政府承担社会福利责任十分重要。建立覆盖城乡居民的社会保障体系需要一体化的思路,而社会福利视角对这一制度体系的建设具有重要的价值。

**【关键词】** 覆盖城乡居民的社会保障体系 社会福利 结构分析

**Structural Analysis of Setting up a Social Security System Which  
Covers Urban and Rural Residents: Also on the Perspective of Social Welfare**

Wang Sibin

**【Abstract】** This article analyzed the significance of setting up a social security system which covers urban and rural residents from the perspective of changes in social structures, pointed out that changes in the structure of urban and rural areas, especially large-scale rural labor migrating to urban, as well as the aging population, and change of social class structure (the structure of wealth distribution) request setting up universal social security system. This article analyzed the establishment of a social security system which covers urban and rural residents from the perspective of social structures, pointed out that the key is the establishment of rural social security system. In the process, it is very important for the government to take the responsibility for social welfare. The establishment of a social security system which covers urban and rural residents requires integrative ideas, and the perspectives of social welfare is

\* 王思斌 北京大学社会工作系 教授

very valuable to this integrative system.

【Key words】Social security system which covers urban and rural residents; Social welfare; Structural analysis

近几年来,随着科学发展观的提出,全面协调可持续发展和努力促进人民福祉越来越被提到重要地位。这虽然与我国社会快速转型中社会问题的凸现有关,但毫无疑问它反映了我国社会的进步。中共中央十六届六中全会提出“建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”,把我国的社会保障制度建设提高到一个新水平,同时这一战略规划也为未来十几年我国社会保障事业的发展提出了一系列新的任务。在走向发展目标的过程中,需要解决一系列结构方面的问题。本文从结构的角度对这一进程作初步探讨,并从社会福利的角度分析社会保障体系的进一步完善和发展。

## 一、从社会结构变迁看建立覆盖城乡居民的社会保障体系的意义

### (一) 城乡结构的变化与社会保障制度的发展

建立覆盖城乡居民的社会保障体系是经济社会发展到一定阶段的产物。自从加快向社会主义市场经济体制转变以来,我国的经济结构进行了重大调整,城乡结构也发生了重大变化。工业化、城市化是所有国家和地区现代化的共同特征。20世纪80年代以来,在农业经过一段时间的恢复和高速增长之后,“无工不富”的现实经验将大量农民引向乡镇企业,而在乡镇企业的发展遇到一定困难(包括乡镇企业改制)之后,进城务工经商成为很多农村青壮年劳动力的优先选择。然而由于中国特殊的户籍制度和以此为基础的城乡分割的劳动就业制度,使得进城务工经商人员(甚至包括他们的子女)游离于城市和农村之间,他们的生活缺乏稳定性,未来生活具有较多风险。这一数以千万计乃至上亿的流动人口虽然可以为城市工业的发展提供较为廉价的劳动力,从而推动工业化的发展,但是这种缺乏保障的流动又包含着巨大的社会成本。从中国工业化、城市化发展的总方向来看,促使这一部分人口的稳定具有重要意义,而其措施之一是建立覆盖这一人口的社会保障制度。多年来,劳动保障部门致力于这一制度的建立,但仍需投入更大的力量。

在城市和农村内部,社会保障制度建设表现出另一种迫切性。就城市而言,20世纪90年代中期以后加快向市场经济体制转轨和建立现代企业制度以来,大量下岗失业人口的出现、40-50人员问题的凸显,使加强社会保障制度建设变得尤其迫切。再加上日益增加的自谋职业者、无固定职业者的存在,建立覆盖面广、涉及城市居民基本生活的社会保障制度,不但是维护社会稳定的需要,更是保障城市居民基本生活权利的需要。在农村,大量青壮年劳动力进城所产生的“抽离”,以及经营农业者利益的相对剥夺,使留守农村(特别是中西部农村)居民的生活面临难以回避的困难,上学难、看病难,因病致贫、因学致贫使那些基本的农民面临着折磨。面对这些影响进一步改革、社会稳定、人们的基本权利以及对改革成败评价的重大问题,政府启动社会保障体系建设,其重要性是不言而喻的。

## (二) 人口结构变迁与社会保障制度的发展

时至今日,我们已不能回避计划生育政策、新世代价值观念的变化以及人口寿命延长对老龄化的影响。2005年年底我国65岁以上的人口已经达到总人口的7.69%,农村实际上的老龄化程度已高于城市(汝信、陆学艺、李培林,2006,112)。老龄化及其应对方式对老年群体的生活和民族文化正在并将进一步产生重要影响。在城市,年轻一代工作的繁忙和养育后代的压力可能使他们难以周全地照顾老年父母,使他们在物质生活和精神生活上发生困难,这些对人生后半阶段遇到社会转型的人来说是一个挑战。在农村,由于经济发展水平比较低,贫困现象还相当程度地存在,加上年轻一代较大比例地进城务工经商,于是,农村老人的赡养正在面临严重挑战。许多老人已生活于贫困之中,生活于疾病之中,生活于缺乏期望的状态之中。在人口老龄化、家庭结构小型化和家庭网络松弛的情况下,发展面对城乡老人的社会保障制度(比如贫困救助、医疗服务等)是十分重要的。这不但可以对老人提供帮助,而且可以缓解下一代的压力,也有可能对正在弱化的家庭网络予以支持,维系优秀的民族文化。当今,我国城市(特别是大城市)的老人保障制度获得了一定发展,但农村的老人保障制度除了“五保”制度之外发展十分有限。为了老年生活的安康,发展农村老人保障及整个社会保障事业,使人们能够共享社会进步的成果,是政府的重要责任。

### （三）社会阶层结构与社会保障体系的发展

基于全面建设小康社会的目标，近几年来学者们和政府提出了促进中产阶级发展、建构菱形（或纺锤形）社会结构的设想，以实现社会的普遍富裕和社会的稳定。这种目标是具有诱惑力的。然而实际上，20世纪90年代中期以来，我国的社会阶层结构并没有展现出令人宽慰的态势（近年来有些人曾提出过低的中产阶级标准，这于事无补）。世人皆知的是社会财富分配日益不均，基尼系数居高不下，社会弱势群体的生活状况令人担忧。

另外需要关注的是社会弱势群体的结构。弱势首先是经济上的弱势或贫困。在国际上，贫困群体基本上由失业者、老人、残疾人和单身母亲等组成（关信平，1999），在我国也不例外。然而与国际上不同的是，现阶段我国的贫困还有自身的特点。比如，我国贫困群体的规模是十分巨大的，我们不能否认改革以来人民生活改善的显著成就，但是至今如果按国际上通行的贫困标准（每人每天1美元的购买力/消费水平）来计算，我国农村还有9000万贫困人口，城市享受最低生活保障的也有2390万人之众，这里说的基本上是绝对贫困人口。从职业阶层的角度来看，弱势和贫困的结构也不令人乐观。依几年前学者有一定代表性的研究，农民、一般工人在社会分层结构中处于较低层次（陆学艺，2002），这两个阶层人口规模之巨足以对建构菱形社会结构提出强有力的挑战。全面建设小康社会是执政党和政府未来十几年的奋斗目标，当今，必须面对大面积贫困和弱势群体在困境中不能自拔的现实，对他们施以援手。在这里，发展覆盖城乡居民的社会保障体系是最基本的。它具有经济、政治及社会的多重含义。

## 二、建立覆盖城乡居民的社会保障体系是我国社会保障制度的重大进步

### （一）从经济体制改革的配套工程到以人为本的社会政策

20世纪80年代中期，我国就着手对社会保障制度进行改革和重建，国家的第七个五年计划将原来的“国民经济发展计划”改为“国民经济与社会发展计划”，社会保障制度改革被列为重要内容。这不但是我国经济

体制改革的要求，也是社会进步的要求。自那时以来，在中央政府的领导下，相关部门进行了大量探索和改革实验。20世纪90年代我国确定向社会主义市场经济体制过渡之后，待业、下岗问题进一步凸现出来，所以社会保障制度的改革与重建也被提到新的高度。最初，社会保障制度改革基本上作为经济体制改革的配套工程而出现的，主要面对的是国有企业职工，目的是支持国有企业的市场化改革，减少和剥离国有企业的社会保障功能，实行企社分开。20世纪90年代中期以后，在市场化改革的攻坚时期又强调把退休人员的保障工作推向社会，建立独立于企业之外的社会保障制度。中央政府当时对做好社会保障制度改革的功能定位是：为市场经济体制改革配套，是社会稳定的要求，也是保障人民生活的要求。这种表述反映了政府推进社会保障制度改革目标的优先次序：经济和政治优先（王思斌，1997）。

后来，随着我国市场经济体制改革的逐渐到位，社会保障制度本身的建设问题又迫切地提到议事日程上来。政府对社会保障制度改革与建设功能的认识又有变化，即把保障人民群众生活置于首位，从而反映了“以人为本”的社会保障理念。进入新时期、新阶段以来，我国社会保障的理念进一步发展，中共中央十六届六中全会的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出要逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系，中共中央十七大报告则进一步指出要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障体系建设不但成为构建和谐的重要措施，而且成为改善民生、增进人民福祉的制度安排。与此相适应，一系列保障民生的政策被制定出来，我国正在走向社会政策时代。

## （二）从以城镇居民为主的社会保障到全民社会保障

按照我国经济体制改革和社会发展的规划，最初的社会保障制度改革是针对国有企业职工的，即它是对原有计划经济时期形成的、由国家（单位）包办的、依附于劳动制度的全能保障制度的改革。随着越来越多的“单位人”变为“社会人”，随着就业形式的多样化，原来的只针对国有企业职工（包括退休职工）的社会保障制度显示出局限性。于是，建立面向全体城市居民的社会保障制度成为重要任务。这不但表现为社会保障制度涵盖了国有企业职工、失业人员，而且也涵盖了自主就业的群体。随着城市建设的发展，城郊失地农民的社会保障问题也被提出来，并被纳入社会



保障体系之中。在一些经济比较发达的城市，一些纯居民（无参加工作经历人员）的社会保障问题也正逐步得到解决。可以说，通过 20 多年的努力，特别是近几年来科学发展观的贯彻落实，城市社会保障不论在保障范围，还是在保障项目上都有了明显的发展。

20 世纪 80 年代中期，特别是中共中央十四届三中全会以后，农村社会保障的问题就进入中央政府的视野。当时有关政府部门也开展了农村社会保险养老制度建设试点。不过，对是否建立农村社会保障制度一直存在着争论。一种观点认为，无论是筹集能力、管理水平，还是其复杂性，我国现在都不具备建立农村社会保障制度的条件。作为实践，政府一度想停办农村养老保险制度。另一种观点则认为，就农村日益严重的养老、看病难等问题，以及不断加快的城市化和社会公平而言，必须加快农村社会保障制度建设。实际上，前一种观点更多地从经济学和困难的角度着眼，后者则主要从社会公平及必要性的角度分析问题。中央对社会快速转型的机遇和风险的深入分析，国家经济实力的增强和到 2020 年我国全面建成小康社会这一目标的再次确认，将农村社会保障制度的建立明确地提上议程，将农民纳入社会保障制度已成多方之共识，并从多方面开始推动农村社会保障制度建设。现代社会保障制度建设从城市扩展到农村，从而逐步实现全民社会保障，是我国社会的重大进步。

### （三）社会保障领域的扩展与社会保障体系建设

从我国城乡社会保障制度改革与发展的进程来看，社会保障不但由城市向农村发展，而且在城市和农村，社会保障所覆盖的领域也在扩展。20 世纪 90 年代中期以后，我国在城市推行了劳动就业体制、住房体制、医疗体制等一系列改革，这些领域的市场化因素日益增强。这一方面为国有企业的市场化改革开辟了道路，促进了现代企业制度的建立；另一方面也带来了不可忽视的社会问题。这些公共服务领域的市场化改革在一定程度上激起了公共服务机构的积极性，另一方面对公益性的侵蚀甚至抛弃也积累起不可忽视的社会问题。失业下岗、看病贵看病难等问题不但影响着城市低收入群体的生活，也对社会秩序的维持造成负面影响。于是，制定和实施面向低收入群体的就业、医疗、住房政策成为政府的政策选择。在城市，以低收入群体、老年人为对象的社会保障体系已基本形成。20 世纪 80 年代初随着家庭联产承包责任制的实行，农村合作医疗逐渐走向消亡，社