

社会发展 与 社会政策研究

Social Development and Social Policy

王刚义 梅建明 著

中国人民公安大学出版社

社会发展与社会政策研究

王刚义 梅建明 著

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会发展与社会政策研究/王刚义 梅建明著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002. 9

ISBN 7-81087-025-4

I. 社… II. 王… III. ①社会发展—研究 ②社会政策—研究 IV. ①K02 ②C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 039442 号

社会发展与社会政策研究
SHEHUI FAZHAN YU SHEHUI
ZHENGCE YANJIU

王刚义 梅建明 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2002 年 9 月第 1 版

印 次: 2002 年 9 月第 1 次

印 张: 7.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 181 千字

印 数: 0001 ~ 1000 册

书 号: ISBN 7-81087-025-4/D·023

定 价: 16.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

作者简介



王刚义，男，1956年生，吉林长春人。1978年启蒙于吉林大学，获哲学学士、法学硕士学位，后留校创办吉林大学社会学系，现为吉林大学张文显教授的法理学博士研究生。现任大连开发区盘古法律服务所主任，

辽宁汇丰文理学院院长，辽宁省基层法律工作者协会副会长，同时还任吉林大学、大连理工大学、上海大学等多所重点高校的特聘教授。先后出版《挑战》、《社会工作学》、《当代民主政治分析》等著作20余部，发表学术论文60余篇。

2001年挑战南极冰海、智利大冰湖、韩国汉江获得成功，荣获三项吉尼斯世界记录，被中外友人称为“南极勇士”。



梅建明，男，1968年生于湖北省黄梅县，在吉林大学求学10年，1999年获得博士学位。在校期间，曾先后主持日本Sasakawa Peace Foundation和Global Foundation for Research and Scholarship资助的

研究项目，发表论文20余篇。曾在西安某军校从教7年，现任教于中国人民公安大学，兼任中国犯罪学会理事、亚洲警察学研究会(AAPS)执行委员。目前主要研究兴趣：有组织犯罪、恐怖主义、警察学以及市民社会。

前 言

在过去几年中，学术界对社会发展问题展开了广泛的研究，取得了许多成果。但是综观社会发展方面的研究成果，大多数的研究属于宏观理论探讨的范畴。虽然这种探讨对于社会发展研究来说是必然要经历的阶段，但是要把社会发展研究推向深入，就必须在社会发展的理论和实践之间建立起一种有效的联结。那么，如何建立起这种联结呢？经济学家在经济发展领域所开展的工作可以给我们提供一些有用的启示。作为在二战后崛起的一门新兴学科，发展经济学在理论建构方面日趋丰富完善的同时，在现实政策的设计与规划方面也表现出强大的影响力。发展经济学的繁盛，其中的原因之一，我认为在于：发展经济学始终关注着各种现实的问题。例如，诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔、阿玛蒂亚·孙（Amartya Sen）等人长期以来就致力于研究贫困问题。他们的许多研究成果不仅丰富了发展经济学的基础理论，而且也影响了现实的经济政策。如果说，发展经济学的繁荣与它对经济政策的关注是联系在一起的话，那么，我们要使社会发展研究真正成为能够积极地促进人类社会福祉的一门学问，毫无疑问就应当加强在社会政策方面的研究。基于这种想法，本书将从社会政

策入手，努力为社会发展的理论和实践建立起一种联结。换言之，本书对社会政策问题关注的根本原因在于试图为促进社会发展找到一种现实的有效途径，我认为这种现实的有效途径之一就是加强社会政策。

由于各种历史原因，我们在社会政策方面研究得还很不够。而工业化国家在这方面的研究相对来说则起步较早，成形的理论和主张比较完备。因此，我们在这一方面需要认真地探讨工业化国家社会政策的各种问题，以便我们学习和借鉴。由于工业化国家的社会政策从根本上来讲是西方文化在现实的制度化安排上表现出来的一种形式，因此，一个首要的问题是应当从总体上把握西方社会政策的一般性的问题。这些问题，对于工业化国家的学者来说，也许并不构成一种关注的焦点，因为社会政策对于西方文化是一种自然的内生之物；而对于我们来说，当我们要把它嫁接到我们本土文化中来的时候，我们就必须对社会政策本身以及与社会政策相关的一些条件进行考察。

由于每一种文化都有表达这种文化核心思想的特征性的中心语汇或其他符号系统，所以不同文化之间的差异可以借用这种中心语汇或符号系统的差异表现出来。正如同汽车不仅仅只是现代社会的一种交通工具一样，汽车也是一种与现代社会频繁的空间流动（migration）和社会流动（social mobility）相联系的符号象征。因此，把一辆汽车送给一个抱着“父母在，不远游”这类传统观念的人，可能并不能使他愿意离开土生土长的家乡。因此，从某种意义上讲，汽车已经成为现代工业文化的一个象征符号。再如，对“隐私权”这个舶来词，虽然现在我们一般也能

知道它是什么意思，但“隐私权”它所折射出的以个人主义为核心的思想与我们身处其间的中国文化在特质上却是不同的。与“隐私权”一样，“家庭暴力”这类词汇也反映了中西方文化在家庭成员关系特别是男女平等观念上存在的差异。

同样的，“社会政策”也是一个集中反映了中西方政治文化、价值观念、社会意识差别的语汇。例如，工业化国家的企业雇员在退休之后，在例行的节假日中都可以享受到由雇主提供的一种小额补助金，叫做“fringe benefit”。《新英汉词典》（增补本）对“fringe benefit”的注释是：资本主义国家中雇主给雇员的养老金、假日工资之类的小恩小惠。因此，对于社会政策的分析，首先应当对社会政策所内含的理念和赖以存在的制度基础进行分析，否则，如果只是把它作为一种工具性的价值中立（value free）的概念来对现实进行技术性的分析，可能有违构建社会政策所应具有的真义。本书力求通过对社会政策概念的梳理、工业化国家社会政策演变的历史回顾和展望、社会政策模型的比较、社会政策功能的分析，来增进对社会政策内涵、社会政策基本问题、社会政策演变背景等一系列问题的理解。通过对社会政策这些问题的论述，本书力求论证社会政策是与工业化同时发生的现代化的一个产物，是现代性的一种表现形式；工业化国家社会政策的存在是与其特定的社会、政治结构和经济条件相联系的；中国要借鉴工业化国家社会政策的经验，就应当考虑到中国社会政策的特殊性和中国社会发展的现实性。

社会政策与经济政策一样，对于人们的福祉具有重要意义。但是由于各种原因，我们过去相对重视对经济政策的研究，却一

直缺乏对社会政策的深入考察。因此，对社会政策的探讨，对于建立社会主义市场经济、对于促进经济与社会协调发展具有特别重要的意义。最后需要说明的一点，就是作为在社会政策领域开展的一项预备性的工作，本书并不准备对工业化国家社会政策的一些具体问题（如社会政策的执行涉及到的社会计划、筹集资金、评估等）作较多的分析。本书只打算集中探讨工业化国家社会政策的一般性问题及其对中国社会政策的借鉴意义。而对社会政策的叙述和分析，落脚点却是为了能使社会政策成为促进社会发展的有力工具，因此，本书首先需要从社会发展开始讨论。

最后，感谢 Rama S. Pandey 教授和 Caryl Abrahams 博士，感谢中国人民公安大学汪勇教授、中国人民公安大学出版社葛余敏社长和周佩荣总编对本书出版给予的支持，感谢编辑部汪伊红主任、施圆老师的辛勤工作。

作者

2000年5月

目 录

第一章 社会发展概述	1
第一节 社会发展：概念的形成.....	1
第二节 主要发展理论简介.....	9
第二章 社会发展战略	17
第一节 社会发展战略的定义	17
第二节 社会发展战略的类型	19
第三节 制定社会发展战略的基本原则	24
第三章 社会发展的要素	28
第一节 人口、人力资源与社会发展	28
第二节 自然环境与社会发展	33
第三节 文化、科学技术与社会发展	36
第四节 制度与社会发展	47
第四章 社会发展的主要条件	52
第一节 国际合作	52
第二节 公众参与	62
第五章 社会发展的障碍	76
第一节 人口问题	76

第二节	贫困与不平等	81
第三节	冲突与战争	87
第六章	社会政策的基本概念与范畴	95
第一节	社会政策的含义	95
第二节	社会政策的范畴、基本问题与形式	98
第七章	工业化国家社会政策的演变	110
第一节	工业革命与社会政策的雏形	110
第二节	社会政策的发展与成熟	117
第三节	社会政策的调整与巩固	125
第四节	工业化国家社会政策的变迁趋势	127
第八章	社会政策的模式	137
第九章	社会政策的功能	152
第一节	社会政策的积极功能	152
第二节	社会政策的消极功能	164
第十章	社会政策与现代性	172
第一节	现代性的理解	172
第二节	作为现代性表征的社会政策	181
第十一章	工业化国家社会政策对中国的借鉴意义	199
第一节	中国社会政策的特点	199
第二节	市场经济条件下中国社会政策的建构	206
参考文献	224

Contents

1 Social Development: An Overview	1
Concept of Social Development	1
Social Development Theories	9
2 Social Development Strategies	17
Definition of Social Development Strategy	17
Types of Social Development Strategy	19
Principles of Making Social Development Strategy	24
3 Components of Social Development	28
Population, Human Resources and Social Development	28
Natural Environment and Social Development	33
Culture and Social Development	36
Institution and Social Development	47
4 Prerequisites for Social Development	52
International Cooperation	52
Participation	62
5 Obstacles to Social Development	76
Population Problem	76
Poverty and Inequality	81

Conflicts and War	87
6 Introduction to Social Policy	95
Definition of Social Policy	95
Concepts and Paradigms of Social Policy	98
7 Evolution of Social Policy in Industrialized Countries	110
Industry Revolution and Conception of Social Policy	110
Development and Maturation of Social Policy	117
Adjustment of Social Policy	125
Trends of Social Policy in Industrialized Countries	127
8 Models of Social Policy	137
9 Functions of Social Policy	152
Positive Functions	152
Negative Functions	164
10 Social Policy and Modernity	172
Understanding Modernity	172
Social Policy as an Manifestation of Modernity	181
11 Implications for China	199
Characteristics of Social Policy in China	199
Construction of Social Policy in the New Era	206
Bibliography	224

第一章 社会发展概述

虽然“社会发展”作为一个术语日渐时髦，频频出现在各种专业或非专业的出版物当中，但到目前为止，人们（当然主要是学术界）并没有归纳出一个普遍被接受的“社会发展”的定义。对“社会发展”的种种理解，就如同当今人类社会所呈现出的客观现实，在千姿百态的、纷繁复杂的现象中，既让人感到某种似曾稔知的相似，又令人感到前所未有的陌生。本章将首先通过从社会发展这一概念的形成过程中勾勒出社会发展概念的基本内涵，接着介绍几种主要的发展理论。

第一节 社会发展：概念的形成

“发展（development）”一词源于胚胎学，它是指一种自然而然的演变过程。由于这一背景，心理学家把儿童从小到大成长并实现社会化的过程称为社会发展（Social Development）。不过，目前国内学者更多的是在下面两个意义上使用这一概念的：第一类是从历史哲学的角度把社会发展理解为一种人类历史的进化过程。这类研究的一个前提假设就是：人类社会，就如同自然界一样是可以被认识的。人类可以发现潜在于人类社会变动过程之中隐含的历史规律，人类社会这种为历史规律所支配的带有方向性

的变动过程就是社会发展。古今中外许多思想家关于人类历史变动的原因、动力、形态的思考和研究都属此类。例如，宋朝朱熹认为人类社会的变动是一个循环往复的运动，他说：“一治必又一乱，一乱又必一治。”古希腊的亚里士多德对人类历史也持一种循环论的看法，他认为：“人类的事情以及其他具有自然运动和生灭过程的事物的现象都是一个循环。这是因为所有这一切都是在时间里被识别的，并且都有它们的终结和开始，仿佛在周期地进行着，因为时间本身也被认为是一种循环。”与这种循环论相反，进化论认为：“社会和文化随着时间的转移总是在从简单形式向复杂的形式变化着。进化论者提出了一些重要的社会趋势，这些趋势似乎是在没有规则的重复和反复的情况下向前发展”。^① 古典进化论的代表人物摩尔根在《古代社会》一书中以生产技术的发展为标志，把人类社会的历史划分为蒙昧时代、野蛮时代和文明时代三大阶段。摩尔根关于社会进化的思想对马克思主义唯物史观的完善发挥了很大的作用。

与这种基于人类历史变迁所形成的宏观观点不同，另一种对社会发展这一概念的理解是在中观意义上的，按照这种理解，社会发展是一个与经济发展相联系的概念。按照联合国对“社会发展”这个词的定义，“社会发展”只是一种强调发展的社会方面的简单说法，亦即“社会体系、社会结构、制度、服务与政策较强的运用资源的能力，即在社会价值观念看来能够使生活水平发生可喜的变化，以及实现收入、财富和机会的合理分配”。^② 本书基本采用这种中观层次的对“社会发展”的理解。基于这种理解而形成的社会发展理论和思想，是围绕发展与低度发展等

^① 戴维·波普诺：《社会学》（下），辽宁人民出版社，1988年版，第619页。

^② John F. Jones and Rama S. Pandey: Eds.: *Social Development: Conceptual, Methodological and Policy Issues*, New York: St. Martin's Press, 1981 p. 3.

核心问题展开的，并由此而形成了社会发展理论研究的主题，包括缩减贫困、人口控制、环境保护、就业、扩大参与等方面。这种对社会发展的理解也经历了一个逐渐变化的过程。

一、社会发展概念的起源

历史上西方殖民主义者根本就不关心殖民地的经济或社会发展。他们所关心的只是如何最大限度地掠夺殖民地的资源，以实现殖民主义国家自身的战略利益。但是，到了20世纪20年代末，西方国家由于受到经济大萧条的影响，城市工人失业严重，经济结构面临着严重的危机。为了刺激贸易并扩大出口，西方国家认为有必要促进殖民地的经济增长。这样，英国和法国政府都制定了相应的政策，以促进殖民地的经济增长。另一方面，殖民地附属国的民族主义领导者在谋求独立的过程中也希望能致力于推动经济的增长。

在强调经济增长的过程中，教育和其他社会服务在发展中的作用也得到越来越多的关注。20世纪40年代，英国政府在其统治的殖民地积极扩大教育和其他社会服务。虽然在此之前殖民地的教育和社会服务事业大多由教会开展，但此时，政府开始承担了更多的提供社会服务的责任，一些学校、医院、诊所以及其他服务设施在殖民地建立起来。

殖民地福利部门的这些行动由于偏重于消极的救济而受到了批评，所以，如何把社会福利与积极促进经济增长统一起来就成了迫切需要解决的问题。20世纪40年代，西非的殖民地政府开始广泛推行扫盲教育。扫盲教育活动，不仅涉及到普通的教育培训，而且还包括一些旨在提高普通群众（特别是农民）的生活水平的活动，例如开发工艺技术，修建灌溉系统，建立小型家庭工厂，开办学校、医院等。

由于扫盲教育十分重视提高农村地区普通百姓的生活水平，

而且它比传统的消极的救济活动更适合于农业社会，因此，英国政府积极推广这种活动，并把这种社会服务活动称为“社区发展（Community Development）”。1954年，在推广社区发展的基础上，英国政府提出了“社会发展”这一概念。新的概念强调要把传统的社会福利项目与社区发展结合起来，以促进殖民地社会与个人福利水平的提高。

二、联合国在社会发展思想形成中的作用

英国政府提出的社会发展思想在第二次世界大战后得到联合国以及其他国际组织（如世界银行）的补充与发展。20世纪50年代，联合国在其属于发展中国家的成员国中推广一种有限的、治疗性的社会福利思想。到20世纪60年代，联合国评价了它的活动并采纳了一种更宏观的促进经济增长和提高生活水平的思想。联合国借用英国政府提出的“社会发展”这一概念，并赋予了它一种强调广泛的福利问题的含义。

联合国社会发展思想的核心内容就是必须综合考虑经济增长政策与社会福利政策。联合国邀请缪尔达尔（Gunnar Myrdal）、辛格（Hans Singer）、希金斯（Benjamin Higgins）等著名的经济学家就如何实现经济发展与社会福利计划的协调而展开研究。这些经济学家批评了那种认为经济增长将会自动导致全体人民生活水平提高的观点。他们认为，政府应当确保老百姓特别是穷人（正是他们构成了发展中国家人口的大多数）能够享受到经济增长带来的好处；认为发展中国家政府要改善人民的福利就应当通过制定综合的社会、经济发展计划来实现积极的干预。到20世纪70年代中期，许多发展中国家开始制定自己的社会发展计划，这些计划把增加人力资本、提高生活水平、扩展社会服务等问题作为重要的方面来考虑。

这种采取从上至下的集权主义方式制定社会计划的思想不久

就遭到了批评。批评者认为这种方式的社会计划忽视了地方社会的利益，并且没有有效地把基层群众吸引进发展的过程。虽然联合国以前一直倡导社区发展，但由于它过于强调由国家制定社会发展计划而受到越来越多的批评。针对这些批评，联合国也相应地作出了调整。联合国在20世纪70年代的几个报告中把“大众参与”融进了社会发展的思想之中。赞成在社会发展中扩大大众参与的人认为，把基层群众动员起来对于由政府发起的发展计划来说是至关重要的。

20世纪70年代，除联合国以外，其他国际组织也积极倡导社会发展。例如，世界银行在罗伯特·麦克纳马拉的领导下，增加了在医疗保健、小型农业、住房、初等教育等方面的贷款。这些新重点的确立，由于有利于人力资本的形成和促进了经济的发展而得到了肯定。再如，国际劳工组织为了解决长期以来所关注的失业和就业不足的问题也积极倡导社会发展思想。1976年在世界就业大会上，国际劳工组织提出了满足基本需求的发展战略，从而把经济发展政策的重心放在实现社会福利的目标之上。

三、西方发达国家的社会发展

社会发展思想的产生直接原因在于战后发展中国家存在的各种经济和社会问题，而且由于发达国家在经济活动与社会福利制度等方面与发展中国家具有明显的差别（例如，西方国家不像许多第三世界国家那样制定中期或长期的全国发展计划，更没有制定这些计划的中央行政机构，而且政府增进社会福利的方案，并不是直接地与经济活动联系在一起），因此，社会发展在当时似乎与西方发达国家没有什么太大的直接关系。实际上，联合国当时也没有在其属于发达国家的成员国中提倡促进社会发展。联合国分别在20世纪60年代初和70年代初提出的“第一个十年发展规划”和“第二个十年发展规划”都是针