



Social Policy Series 社会政策论丛

# 中国社会保障 体制改革研究

The Reforms of China's Social Protection System

尚晓援 著



Social Policy Series

社会政策论丛

# 中国社会保障 体制改革研究

The Reforms of China's Social Protection System

尚晓援 著

 中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国社会保障体制改革研究/尚晓援著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

社会政策论丛

ISBN 978-7-5045-6494-8

I. 中… II. 尚… III. 社会保障-体制改革-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 095063 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人: 张梦欣

\*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 22印张 2插页 301千字

2007年7月第1版 2007年7月第1次印刷

定价: 32.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

## 内容简介

本书主要包括三大方面的内容：第一，社会保护的理论：包括对社会福利、社会保障、社会保险等概念定义的讨论和界定和比较社会政策研究的内容。第二，对中国社会保障制度的历史和现状的研究和讨论，包括中国以社会保险和城市职工为中心的社会保障体制的形成、社会保障与平等的关系以及全球化挑战下中国社会政策的选择等。这个研究取向也反映了笔者对我国社会保护制度发展的整体思路。第三，对中国社会保护体制改革的探讨，包括对中国社会救助体制改革、残疾人就业政策改革以及对老年人、残疾人、孤残儿童社会保护等进行实地调查的结果。

笔者对中国社会保护制度改革的基本观点是：在中国，由于经济实力的限制，选择收入安全作为最主要的社会政策目标是不切实际的。同时，政府不能放弃对最困难的社会群体进行救助的责任。所以，经济上具有可行性的政策选择是：建构安全网，把对最困难的社会群体进行救助和提供服务的责任充分承担起来，兼顾收入安全和社会公平的政策目标，让能够自立的社会群体最大限度地自立，从而利用最低的经济成本确保社会安定，增进社会福利和社会保障，以达到实现经济发展的中心目标。这个基本观点贯穿了本书的各个章节。

本书适合社会福利、社会保障、社会政策和公共管理等方面的政策制定者、实践者、研究者和学生使用，也适合关注中国社会保障制度改革和建设的一般读者阅读。

Social Policy Series

社会政策论丛

---

需要和权利资格：转型期中国社会政策研究的新视角

沙琳 (Sarah Cook) 编

中国发展型社会政策论纲

张秀兰 徐月宾 梅志里 (Midgley) 编

中国社会保障体制改革研究

尚晓援 著

社会政策理论与实践

徐月宾 主编

中国农村社会保障制度的建构

徐月宾 张秀兰 方黎明 著

医疗救助的困境与出路

徐月宾 张欢 张秀兰 著

问题与干预：社会政策视角中的高校贫困生工作

屈智勇 张欢 著

# 走向经济政策和社会政策并重的时代

## 丛书总序

近年来，随着科学发展观与构建和谐社会目标的提出和发展模式的反思，社会政策进入人们注意的中心，也成为学者讨论的重要议题。我们欣喜地看到，社会政策重要性得到提升，社会政策研究空前活跃。对此，王思斌在 2004 年的一次关于科学发展观的讨论中指出，中国已经进入到社会政策时代；王绍光在 2006 年的北京论坛上提出，中国正在从经济政策时代走向社会政策时代。我欣赏他们的敏感和智慧。

我愿意在他们思考的基础上进一步说，中国正在从一个经济政策主导、社会政策为辅的时代走向经济政策和社会政策并重的时代。

社会政策与经济政策原是血肉相连的，二者既不是可以截然两分的事物，彼此更不是零和的关系。这不但表现为从社会政策的内容上看，许多社会政策包含有丰富的经济政策因素（例如劳动政策与产业政策的联系），而且，从社会政策的功能上看，社会政策是对社会的投资，它对经济有直接的贡献。这突出表现在社会政策中对人力资本——例如对教育、医疗卫生——的投资上。也就是说，社会政策不光是花钱的，它更能为国家挣钱。在全球化时代，这一点更为明显，因为国家的竞争说到底还是人力资本的竞争。

经济政策和社会政策并重，意味着我们的社会政策需要注入促进经济发展的内涵。也就是说，我们需要构建适应全球化背景的、有利于提升国家竞争力的新型社会政策体系。

这是一个全新的命题，它无疑在挑战学者的智慧。这不仅因为我国正处于发展的战略机遇期和社会问题的多发期，迫切要求我们的社会政策能够回应这些密集复杂的社会问题，也因为社会政策有着强烈的本土属性。我们不能靠简单照搬发达国家的经验来应对现实的问题。这里需要有把握中国现实的认识能力。

北京师范大学社会发展与公共政策研究所强烈感受到时代的召唤，秉持服务社会的理念，力求在研究工作中将社会政策的最新理论、方法与中国社会实践相结合，为构建中国新型的社会政策而竭尽绵薄之力。奉献给读者的这套丛书，就是我们近年来在这方面努力的一部分成果。希望它能够引起人们进一步讨论的兴趣，以期对于我们这个时代有所裨益。

张秀兰

2007年1月于北京

## 作者简介

尚晓援，英国 SUSSEX 大学发展研究所博士，澳大利亚新南威尔士大学兼职研究员，北京师范大学社会发展与公共政策研究所教授。长期从事有关中国社会保障体制改革、中国公民社会发展和儿童保护的研究。先后在这些领域的中英文杂志上发表多篇论文和书籍。曾经因促进国际社会对中国儿童权利状况的理解方面所做的积极的、开创性的工作获得澳大利亚外交部澳中委员授予的国际人权奖。



## Authors

**Xiaoyuan Shang** (PhD. University of Sussex) is a senior research fellow (part-time), at the Social Policy Research Centre, University of New South Wales and a professor at the Institute of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University. She is widely acknowledged to be an international expert in the study of social welfare provision and social security reforms in China. She has made a number of significant contributions to social security and social support research. In 2003, she was awarded Alice Tay Human Rights Award by Australia-China Council for her significant contribution in the field.

# 目 录

|          |       |
|----------|-------|
| 序言 ..... | ( 1 ) |
|----------|-------|

## 第一编 国际社会保护理论与制度

|                                       |         |
|---------------------------------------|---------|
| 第一章 国际社会保护理论 .....                    | ( 5 )   |
| 第一节 国际社会保护理论基本概念的一般涵义 ...             | ( 5 )   |
| 第二节 国际社会保护制度的历史演变 .....               | ( 8 )   |
| 第三节 国际社会保护理论的当代形态 .....               | ( 13 )  |
| 第四节 中国学术界对社会保护理论的不同理解 ...             | ( 37 )  |
| 参考文献 .....                            | ( 42 )  |
| 第二章 国际社会保护制度 .....                    | ( 46 )  |
| 第一节 社会福利制度的类型 .....                   | ( 46 )  |
| 第二节 福利国家的危机及社会福利概念的演变 ...             | ( 52 )  |
| 第三节 不同国家的社会福利制度 .....                 | ( 60 )  |
| 参考文献 .....                            | ( 76 )  |
| 第三章 澳大利亚的社会保护模式 .....                 | ( 99 )  |
| 第一节 澳大利亚社会保护制度的主要特点及形成<br>的历史原因 ..... | ( 99 )  |
| 第二节 澳大利亚社会政策的优先目标 .....               | ( 102 ) |
| 第三节 澳大利亚社会保护的主要方法与支付体系 ...            | ( 104 ) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第四节 澳大利亚社会保护政策的效果及对中国的<br>启示 ..... | (107) |
| 参考文献 .....                         | (110) |

## 第二编 中国社会保障的历史和现状

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第四章 新中国社会保护制度的形成 .....                | (115) |
| 第一节 政治选择：建立早熟的社会保险项目 .....            | (116) |
| 第二节 中国社会城乡划分与部门分割的社会保障<br>体制的确立 ..... | (129) |
| 第三节 “文化大革命”与中国社会保障制度的变化<br>.....      | (135) |
| 第四节 中国社会保障的政策模式及其社会效应 ...             | (136) |
| 参考文献 .....                            | (138) |
| 第五章 中国新时期社会保障制度不平等分析 .....            | (141) |
| 第一节 社会保障不平等问题定义和衡量指标 ...              | (141) |
| 第二节 养老保障的城乡和地区差异 .....                | (149) |
| 第三节 失业保险覆盖面的扩大和不平等范围的缩小<br>.....      | (154) |
| 第四节 城镇居民的最低生活保障制度 .....               | (159) |
| 第五节 农村社会救助的性别和地区差异 .....              | (165) |
| 第六节 减少社会保障不平等程度的政策建议 .....            | (168) |
| 参考文献 .....                            | (170) |
| 第六章 面临全球化挑战的中国社会政策选择 .....            | (174) |
| 第一节 经济全球化及其对中国社会政策的挑战 ...             | (174) |
| 第二节 中国社会保障体制的结构性分裂与安全网<br>的缺失 .....   | (176) |

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 第三节 社会保障改革政策的目标转换 .....             | (183) |
| 第四节 中国社会政策的目标选择：有中国特色的<br>安全网 ..... | (186) |
| 参考文献 .....                          | (188) |

### 第三编 中国社会保障制度改革

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 第七章 中国社会救助体制改革研究 .....                  | (195) |
| 第一节 社会救助的国际趋势 .....                     | (196) |
| 第二节 中国社会救助发展的理论背景和制度背景<br>.....         | (206) |
| 第三节 中国社会救助的项目及其在社会保护体系<br>中的地位 .....    | (219) |
| 第四节 中国城市社会救助原则和方法的变化 .....              | (225) |
| 第五节 中国社会救助制度政策争论及其未来发展<br>.....         | (239) |
| 参考文献 .....                              | (240) |
| 附录一 .....                               | (247) |
| 附录二 .....                               | (255) |
| 第八章 残疾人就业政策改革研究 .....                   | (263) |
| 第一节 制度背景：计划经济时期的残疾人就业政策<br>.....        | (263) |
| 第二节 经济转型期残疾人就业政策的变化与福利<br>生产的市场化改革..... | (267) |
| 第三节 南京市和兰州市残疾人就业政策的成就 ...               | (275) |
| 第四节 市场改革深化中残疾人就业政策的局限和<br>未来 .....      | (280) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 参考文献 .....                        | (283) |
| 第九章 社会福利社会化：兰州和南京市的个案研究 ..        | (286) |
| 第一节 社会福利社会化的社会经济和政策背景 ..          | (286) |
| 第二节 兰州和南京对老年人和残疾人的机构照料 .....      | (290) |
| 第三节 兰州和南京对孤残儿童的机构照料 .....         | (296) |
| 第四节 社会福利社会化的积极作用和潜在问题 ..          | (300) |
| 参考文献 .....                        | (302) |
| 第十章 孤残儿童社会保护体制改革研究 .....          | (303) |
| 第一节 制度变迁的背景：经济体制改革和社会排斥 .....     | (304) |
| 第二节 家庭寄养对孤残儿童保护的影响 .....          | (307) |
| 第三节 孤残儿童养护三种模式的比较分析 .....         | (311) |
| 第四节 孤残儿童家庭寄养的成功对社会福利整体改革的启示 ..... | (319) |
| 参考文献 .....                        | (321) |
| 第十一章 农村孤儿社会保护制度的个案研究 .....        | (324) |
| 第一节 全国孤儿群体的总体状况与实地调查的主要发现 .....   | (324) |
| 第二节 农村孤儿健康成长的基本需要与社会救助的制度安排 ..... | (327) |
| 第三节 国家和家庭在农村孤儿救助中的作用和相互关系 .....   | (329) |
| 第四节 农村孤儿群体面临的困境与对策建议 .....        | (336) |
| 参考文献 .....                        | (338) |
| 后记 .....                          | (340) |

# Contents

|                      |       |
|----------------------|-------|
| <b>Preface</b> ..... | ( 1 ) |
|----------------------|-------|

## **Part One**

|                      |                                                           |        |
|----------------------|-----------------------------------------------------------|--------|
| <b>Chapter One</b>   | Theories of Social Protection .....                       | ( 5 )  |
| <b>Chapter Two</b>   | Social Protection Systems in Developed<br>Countries ..... | ( 46 ) |
| <b>Chapter Three</b> | Australia Model of Social Protection .....                | ( 99 ) |

## **Part Two**

|                     |                                                                                  |       |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Chapter Four</b> | The Appearance of A New System of Social<br>Protection in China after 1949 ..... | (115) |
| <b>Chapter Five</b> | Social Security System and Social Inequality in<br>China .....                   | (141) |
| <b>Chapter Six</b>  | China's Social Security System Reforms in the<br>Context of Globalization .....  | (174) |

## **Part Three**

|                      |                                                                |       |
|----------------------|----------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Chapter Seven</b> | A Research on China's Social Assistance System<br>Reform ..... | (195) |
| <b>Chapter Eight</b> | Employment Policies for People with<br>Disabilities .....      | (263) |
| <b>Chapter Nine</b>  | Socialization of Social Welfare Services .....                 | (286) |

|                       |                                                    |       |
|-----------------------|----------------------------------------------------|-------|
| <b>Chapter Ten</b>    | <b>Social Protection for Orphaned and Disabled</b> |       |
|                       | Children .....                                     | (303) |
| <b>Chapter Eleven</b> | <b>Cases of Social Protection for Rural</b>        |       |
|                       | Orphans .....                                      | (324) |

# 序 言

本书是笔者在过去几年中对中国社会保障制度改革进行理论思考和实践研究的结果。

社会保障，在中国是一个使用频率比社会福利、社会保障、社会保险等低得多的概念。在西方发达国家的社会政策研究中，自 20 世纪 90 年代以来，“社会保障”概念的使用频率则日益增加。它的内涵包括“福利国家”和“社会政策”两个概念所包括的内容，又比这两个概念单独使用时更为广泛。笔者在本书中使用“社会保障”概念的另一个原因，是因为社会福利、社会保障、社会保险等概念在国内已经同政府某些行政机构的工作联系在一起，带有很强的部门色彩，单独使用其中的任何一个，都不足以用来概括本书探讨的范围。而“社会保障”的概念则能够比较准确地概括本书探讨的主要问题，既包括了上述几个概念的范围，同时，不会产生其他几个概念带来的歧义。

本书主要包括三大方面的内容：第一，对社会保障理论内涵的探讨，包括对福利、社会保障、社会保险等概念定义的讨论和界定。由于社会保障的理论和政策是在西方资本主义国家历史发展的过程中逐渐形成的，这个部分包括了比较社会政策研究的内容。第二，对中国社会保障制度的历史和现状的讨论，包括对中国以社会保险和城市职工为



中心的社会保障体制的形成，社会保障和平等之间的关系，以及全球化挑战下中国社会政策的选择等；这个研究取向也反映了笔者对我国社会保障制度发展的整体思路。第三，对中国社会保障体制改革的探讨，包括对中国社会救助体制改革、残疾人就业政策改革，以及对老年人、残疾人、孤残儿童社会保护等进行实地调查的结果。

笔者对中国社会保护制度改革的基本观点是：在中国，由于经济实力的限制，选择收入安全作为最主要的社会政策目标是不切实际的。同时，政府不能放弃对最困难的社会群体进行救助的责任。所以，经济上具有可行性的政策选择是：中国政府选择安全网的策略，把对最困难的社会群体进行救助和提供服务的责任充分承担起来，兼顾收入安全和社会公平的政策目标，让能够自立的社会群体最大限度地自立，从而利用最低的经济成本确保社会安定，增进社会福利和社会保障，以达到实现经济发展的中心目标。

因为这个基本观点贯穿了笔者近些年在这个领域的研究，因此，本书的不同章节虽然在完成时间上有先后的不同，但全书的主题是统一的，各个章节之间也存在着有机的联系

作者

2007年5月