

社会政策评论

(第一辑)

理论研究 ◇ 21世纪的社会政策：最低标准，还是社会质量？ [英] 艾伦·沃克 ◇ 21世纪的欧盟——走向社会欧洲？ [德] 鲁思米 ◇ 社会福利与社会投资

国际比较 ◇ 社会政策的近期发展 [新加坡] 米沙·拉梅什 ◇ 福利国家比较研究中的日韩比较的意义 [日] 武川正吾 ◇ 超越“生产主义福利体制”：韩国的

本辑焦点：资产为本的社会政策 ◇ 个人发展账户——“美国梦”示范工程 [美] 迈克尔·史乐山 邹莉 ◇ “台北市家庭发展账户”方案发展与储蓄成

◇ 从资产为本的角度推行社区经济发展：香港的经验与实践 黄洪 ◇ 资产为本的社会政策——对社会政策范式的一场革命 杨团 ◇ 资产建设与社会保障 唐

◇ 资产为本的社会政策理论问题初探 孙炳耀 ◇ 镶嵌、自主与弱势群体的社会资本重建 葛道顺 ◇ 种一粒籽 结几个瓜——新疆呼图壁县养老保险质押

新书架 ◇ 组合政府：政府公共政策管理的新战略 潘屹



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

SOCIAL POLICY
REVIEW VOL. 1

社会政策评论

(第一辑)

杨团 葛道顺/主编

中国社会科学院

社会政策研究中心/主办



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策评论 (第一辑) / 杨团, 葛道顺主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2007. 7

ISBN 978 - 7 - 80230 - 735 - 3

I. 社... II. ①杨... ②葛... III. 社会政策 - 研
究 - 文集 IV. C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 102338 号

社会政策评论 (第一辑)

主 编 / 杨 团 葛道顺

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 范广伟

责任编辑 / 崔 岩 潘 屹

责任校对 / 闫燕铭

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 18

字 数 / 251 千字

版 次 / 2007 年 7 月第 1 版

印 次 / 2007 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 735 - 3 / D · 224

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

编委会名单（以姓氏笔画为序）

- | | |
|---------|--------------------|
| 大卫·皮亚斯 | 英国伦敦政治与经济学院社会政策系 |
| 王 名 | 清华大学公共管理学院 |
| 王延中 | 中国社会科学院社会学研究所 |
| 王思斌 | 北京大学社会学系 |
| 关信平 | 南开大学社会工作与社会政策系 |
| 杨 团 | 中国社会科学院社会政策研究中心 |
| 张秀兰 | 北京师范大学社会发展与公共政策研究所 |
| 李培林 | 中国社会科学院社会学研究所 |
| 郑功成 | 中国人民大学劳动人事学院 |
| 唐 钧 | 中国社会科学院社会政策研究中心 |
| 景天魁 | 中国社会科学院社会学研究所 |
| 彭希哲 | 复旦大学社会发展与公共政策学院 |
| 葛道顺 | 中国社会科学院社会政策研究中心 |
| 詹姆斯·梅志里 | 美国加州大学（伯克利）社会福利学院 |

卷首语

自 1873 年德国新历史学派成立“社会政策学会”，提出“社会政策”一词以来，全球的社会政策实践和学术研究几度兴衰，至今已经 130 多年了。

19 世纪末至 20 世纪初，随着西学东渐的步履，社会政策一词夹带在社会学的译介中传进了中国。但是，当时社会政策的概念，大体局限于由政府提供的福利政策实践，这在积贫积弱的中国是不现实的。所以，社会政策并没有引起中国早期社会学家的重视。他们更多地通过社会学的教学、研究和实践（社会调查与服务）合为一体的方式，将当时国际社会政策界的主流话语——“社会改良”、“社会问题”、“社会工程”、“社会服务”等等引入了中国。因此，在 1949 年以前的中国，社会政策是作为社会学的连带概念而存在的。

1949 年到改革开放前，社会政策一词完全绝迹，尽管从社会政策视角看，那时国家集中安排全民的生产生活就是一种典型的计划经济体制下的社会福利政策。

改革开放的早期和中期，即 20 世纪的八九十年代，全中国全力搞经济，以经济建设为中心，社会政策不受关注。在计划体制快速转型为市场体制的过程中，失业、养老、医疗、城市新贫困等社会问题开始显现。为解决这些问题，社会保险、社会福利、社会救助逐渐形成一整套新的政策方案和制度、法规。不过，在当时，社会政策的学术研究仍然没有一席之地。

正是中国社会转型期诸多错综复杂的社会问题和社会矛盾带来的困惑，开启了中国社会政策研究之门。今天，中国的历史进程已走入 21 世纪，加强社会政策的学习研究和教育培训被写进了《中

2 社会政策评论（第一辑）

共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，社会政策的学术研究正在成为中国学术界的一个新的领域。

既古老又年轻的中国社会政策研究需要尽快达到国际水平，这是当代中国社会政策界的使命。

当今世界进入了全球化、信息化时代，国家内部、国与国、各大区域之间的社会关系以及社会结构都发生了很大变化，传统的社会问题例如贫困、社会福利没能解决，又出现了许多新的复杂问题。

人们越来越清醒地认识到，经济的增长并不能带来完善的社会保护，政府的善意不可能自发地形成善政，依赖简单化、分割化的方式制定和执行社会政策已经完全不能应付今天的迫切需要，社会政策研究的重要性凸显出来了。

今天的社会政策已经发展为一个跨学科的社会科学应用研究领域。它广泛借鉴经济学、政治学、法学、社会学、管理学、心理学、史学和哲学等学科的理论和研究方法，去关注人类所必需的生存条件、人类基本需求及其满足需求的社会供给与社会保护的方式与方法。

社会政策的应用研究覆盖了国民福利、就业、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、公司的社会责任与公司公益、社会非营利组织以及宗教等各个领域。

而在中国，由于同时兼备体制转轨、社会转型和时代转换的特征，大量丰富的社会实践为社会政策应用研究和学术研究提供了极为难得的机遇，中国的社会政策研究理应对人类社会做出一定的贡献。

成立于1999年的中国社会科学院社会政策研究中心以中国社会科学院社会学所的研究力量为依托，有国内与国际多种学科背景的专家加盟和支持，是一个开放式的社会政策研究与咨询机构。

为推进社会政策研究，中心自2001年始，就编辑印刷内部发行的《社会政策评论》，至今已经刊行40多期，在社会政策界引起了积极反响。现在，我们推出《社会政策评论》正式出版物，每年

刊发1~2辑,作为一本选编与原创结合的学术读物。

本刊每辑都将推出若干专栏,同时集中一个主题作焦点研讨。本辑收进了英国、美国、德国等国著名学者的最新社会政策理论论述,日本、韩国、新加坡等亚洲国家关于亚洲社会政策比较分析的新论文。焦点专栏针对以资产建设为基础的社会政策进行研讨,不仅有《资产与穷人》的著者——美国的迈克尔·史乐山教授和他的助手合写的最新论文,而且有台湾、香港学者实践这一理论的案例研究论文,还收集了中国社会科学院社会政策研究中心同仁聚焦于这个主题进行研究与实践的最新成果。

本刊欢迎投稿,欢迎批评和建议,尤其是建设性的意见。让我们共同努力,把本刊建设成中外社会政策学界进行学术交流的一个平台。

目 录

理论研究

21 世纪的社会政策：最低标准，还是社会质量？

〔英〕艾伦·沃克 / 3

21 世纪的欧盟

——走向社会欧洲？

〔德〕鲁思来 / 28

社会福利与社会投资：福利国家的创新

〔英〕彼得·泰勒-古拜 / 50

国际比较

社会政策的近期发展

〔新加坡〕米沙·拉梅什 / 91

福利国家比较研究中的日韩比较的意义

〔日〕武川正吾 / 101

超越“生产主义福利体制”：韩国的经验

〔韩〕金渊明 / 112

本辑焦点：资产为本的社会政策

个人发展账户

——“美国梦”示范工程

〔美〕迈克尔·史乐山 邹莉 / 139

“台北市家庭发展账户” 方案发展与储蓄成效

郑丽珍 / 152

从资产为本的角度推行社区经济发展：香港的经验与实践

黄 洪 / 168

资产为本的社会政策

——对社会政策范式的一场革命

杨 团 / 189

资产建设与社会保障

唐 钧 / 201

资产为本的社会政策理论问题初探

孙炳耀 / 214

镶嵌、自主与弱势群体的社会资本重建

葛道顺 / 242

种一粒籽 结几个瓜

——新疆呼图壁县养老保险证质押贷款的福利效应

张时飞 / 255

新书架

组合政府：政府公共政策管理的新战略

潘 屹 / 273

Contents

Theory

Social Policy in 21 Century, Minimum Standard or Social Quality?

Alan Walker / 3

EU in 21 Century,

——Towards a Social Europe?

Lutz Leisering / 28

Social Welfare and Investment: Innovation of Welfare State

Peter Taylor-Gooby / 50

International Comparison

Recent Development of Social Policy

Mishra Ramesh / 91

The Significance of Comparison between Japan and Korea

during the Comparative Study of Welfare State

Takegawa Shogo / 101

Beyond East Asian Welfare Productivism:

The Experience of Korea

Kim, Yeon-Myung / 112

Focus: Asset-based Social Policy

Individual Development Account

——American Dream Demonstration Project

Michael Sherraden, ZOU Li / 139

2 社会政策评论 (第一辑)

“Taipei City Family Development Account” Project
Development and Saving Result

ZHENG Li-zhen / 152

Promoting Community Development from
the Perspective Asset-based Theory
——Experiences and Practices in Hong Kong

HUANG Hong / 168

Asset-based Social Policy
——a Shift in the Social Policy Paradigm

YANG Tuan / 189

Asset Building and Social Security

TANG Jun / 201

Exploration to Asset-based Social Policy Theory

SUN Bing-yao / 214

Embeddness, Autonomy and Social Capital Reconstructing for
Vulnerable Group

GE Dao-shun / 242

Plant a Seed, Harvest Several Melons

——Welfare Effect of Mortgaging Old-age Care Certificate for
Loan in Hutubi County in Xin Jiang

ZHANG Shi-fei / 255

New Book

Joined-up Government, a New Strategy of Government
Administration on Public Policy

PAN Yi / 273

理论研究

21 世纪的社会政策： 最低标准，还是社会质量？

英国谢菲尔德大学社会政策系 艾伦·沃克

摘 要：本文通过对社会政策性质和福利体制发展的简要回顾与评述，阐述了社会政策目前在欧盟的具体走向，并揭示了社会政策如何被重新结构为经济政策的附庸的。作者指出，欧盟的社会政策不过是为了达到最低限度的社会水准。为了一个公正的社会，需用社会质量化替代经济视野。本文介绍了最低标准的替代理论：社会质量化理论，即民众在提升其福祉和个人潜能的条件下，能够参与社区的社会经济生活的程度。

关键词：社会政策，欧盟，最低标准，社会质量

这次演讲的主要目的是探讨社会政策在本世纪的走向。它主要关注的并非学术界对这一主题的研究，而是其实际运用。我的优势在西欧，因此，本演讲将引用一些源自目前西欧的关于社会政策辩论的例子，这些辩论将决定西欧社会政策的未来。这并不是说，政策进路——更别提具体的政策手段了——可以从西方移植到东方，或者从发达国家移植到欠发达国家。与东亚其他国家一样，无论中国自己选择什么样的适合自己的社会政策，它都将体现中国的历史文化，体现其当下所处的发展阶段及其所面临的独特的政策议题。换言之，中国的社会政策将是“路径依赖的”（Pierson, 1994; Scharpf, 1999; Streeck, 1999; Scharpf and Schmidt, 2000; Daly, 2001）。

尽管如此，当我们谈到社会政策将在发展中起什么作用，特别是社会政策与经济及经济政策之间的关系的时候，中国和东亚其他国家所面临的广泛选择，与西欧所面临的选择几乎是一样的。实质

上，这是一种传统的政治选择。自从英国济贫法实行，社会政策有了其最初的制度化形式以来，人们一直在进行这种政治选择。要不要实行社会政策并非选择的实质所在，所有国家都意识到，国家必须采取社会政策的某些形式。关键的问题是，在从最低限度的安全网到普遍性的供给所构成的连续体系中，国家应位居何处。当然，不同领域——社会保障、健康、社会照顾、教育、住房等——的政策，可能会处于连续体系的不同点。

对社会政策的性质作某些简要的评论之后，我的演讲将聚焦于社会政策目前在欧盟的走向，并揭示社会政策是如何被重新结构为经济政策的附庸的。我们在这里之所以提及全球化的概念，是因为全球化常常被作为调整社会政策的理由。不同欧洲国家所选择的政策进路是不同的，这一点也得到了强调。本演讲的最后一部分，将考察一种替代性的政策进路。依据这种政策进路，经济政策和社会政策都将从属于社会质量的目标。同样，这并不是说，这是一种可以移植到中国的模式，不过，这对于揭示中国及其他国家所面临的真实政策选择，具有启发意义。

社会政策的含义：一个简短的回顾

有多少本社会政策的书，就有多少种社会政策定义！马歇尔（T. H. Marshall）的社会政策定义很好地体现了西方社会政策的经典传统，他是这样界定社会政策的：

社会政策是“与通过为公民提供服务或收入而直接影响公民福利的行动相关的政府政策”（Marshall, 1975）。

把这种政策进路称为“社会行政”，是再恰当不过了。它具有三个特征。第一，将政府行为等同于“社会”。第二，假定社会政策的目标是提高福利。第三，社会政策从属于经济。用马歇尔的话说：

社会政策运用政治力量去取代、补充或改变经济系统的运

行，以便达到经济系统自身无法实现的结果，而且，在这样做的时候，起引导作用的价值观念，与那些由公开市场力量所决定的价值观念是不同的（Marshall, 1975, p. 15）。

换句话说，社会政策的作用，就是“干预”市场，以矫正初始收入分配的不平等。

最早对社会行政的前两个特征提出重要批评的，是蒂特马斯（Titmuss）在 1963 年发表的有重大影响的《福利的社会分类》一文。蒂特马斯概述了界定社会政策的依据，这些依据基于社会政策的功能相似性，而非其行政边界特征：

界定什么是“社会服务”，依据的应当是目标，而不是为实现这些目标所采用的行政手段和制度工具（Titmuss, 1963, p. 42）。

由此，蒂特马斯区分了社会（或公共）福利（公共社会服务）、财政福利（税收减免和救济）以及职业福利（雇主提供的津贴和服务）。他证明了，社会政策可以由各种社会公共机构实施，而不仅仅是人们通常所认为的“社会服务”。

20 世纪的 70 年代末和 80 年代，社会政策发展的第二次浪潮来临了。福利的政治经济浪潮，主要冲击了社会行政的第二个特征，从而凸现了国家福利的双重机能。

它既体现了提高社会福利、发展个体的权能、对市场力量的盲目运用施加社会控制的倾向，同时又体现了压制和控制人民、使其适应资本主义经济的要求的倾向（Gough, 1979, p. 12）。

这种马克思主义的社会政策进路，从福利接受者的角度考察福利，从而拓宽了我们对这种经由社会服务实现国家权力的方式的理解。他们可能未必认为社会政策总是有益的，但他们却往往将其视

为福利和控制的模糊混合体（Piven and Cloward, 1972; Hillyard and Percy-Smith, 1988; Novak, 1988; Dean, 1991; Glendenning and Millar, 1992）。譬如，在 Hillyard and Percy-Smith（1988, p. 14）看来，

国家的种种角色，在不同的场合，对不同的人而言，可能被视为善意的保护者或提供者，各种竞争性利益的公正的仲裁者，一种起辅助作用的动力机制；或者，恰恰相反，被视为一种起妨碍作用的、扰民的、压制性的强制力量。

因此，通过社会政策，国家可以试图直接控制公民的行为，比如通过管制和资格标准：国家同时也可以通过运用意识形态或者一种特殊的价值观，发挥间接的影响——Lukes（1974）称之为权力的第三张面孔。

在针对西方福利国家的改良主义批评的连续系统——从非社会主义的福利集体主义（例如 Tawney, Titmuss）一直延伸到激进社会政策（例如 Townsend）——中，政治经济流派代表着基要主义这一端。政治经济流派将福利视为经济的附庸，他们赞成福利混合经济或福利多元主义。激进社会政策流派则将福利国家视为实行激进再分配和追求平等的基础。马克思主义政治经济流派将福利国家理解为资本主义和工人阶级冲突的产物，认为福利国家不可能超越资本主义去满足需求。

批评者认为，政治经济流派对福利国家的解释具有过分的物质主义色彩，这种批评主要来自两个方面。首先，女权主义争辩说。对妇女而言，福利国家代表着一种特殊的矛盾：一方面，福利国家可以提供去商品化的种种好处；另一方面，它又可能强化妇女的依赖和性别分工（Lewis, 1992; Sainsbury, 1994, 1996）。其次，反种族主义者将福利国家视为制度化的种族主义的一个重要元素，认为它再造了种族分裂，强化了排斥。按这种路径，帝国主义与资本主义一样，是重要的解释因素（Gilroy, 1987; Williams, 1989）。今天，在社会政策研究中，在对福利国家的种种重要批评中，这些