

“第二届社会政策国际论坛”文集

DIERJIE SHEHUI ZHENGCE GUOJI LUNTAN WENJI

当代

社会政策研究

CONTEMPORARY SOCIAL POLICY RESEARCH

杨团 张秀兰 主编



中国劳动社会保障出版社

第二届中国社会政策国际研讨会 回顾

当代

社会政策

研究

CHINESE JOURNAL OF SOCIAL POLICY STUDY 中国社会科学季刊 2006年第4期

ISSN 1672-0165



“第二届社会政策国际论坛”文集

DIERJIE SHEHUI ZHENGCE GUOJI LUNTAN WENJI

当代 社会政策研究 II

CONTEMPORARY SOCIAL POLICY RESEARCH

杨团 张秀兰 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究(Ⅱ)/杨团,张秀兰主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2007

“第二届社会政策国际论坛”文集

ISBN 978-7-5045-6004-9

I. 当… II. ①杨… ②张… 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 002714 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

890毫米×1240毫米 32开本 16.125印张 2彩插 461千字

2007年1月第1版 2007年1月第1次印刷

定价:30.00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:010-64911344

携手合作 取长补短 共创社会政策研究和应用的美好未来 (代序)

——民政部副部长窦玉沛在“第二届社会政策
国际论坛暨系列讲座”开幕式上的致词

(2006年8月24日)

很高兴能参加由北京师范大学承办、由全国五家在社会政策方面顶尖级的教学和研究机构联合主办的社会政策国际论坛。

中国已进入经济社会加快发展和改革攻坚的关键时期，社会组织形式、就业结构、社会结构的变革加快。这既是一个黄金发展期，也是一个矛盾凸显期，一些影响社会和谐的矛盾和问题可能更复杂、更突出，社会政策在解决社会问题、化解社会矛盾、增强社会和谐、提升社会福利、促进社会进步等方面的积极作用日益明显。不难预见，中国社会政策研究和应用的春天即将到来！

在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加注重加强社会管理和公共服务职能，是进一步转变政府职能、实现政府管理创新的方向。这也必然要求切实加强对社会政策的调查研究和理论探索，不断增强社会政策的科学性、全面性、系统性。民政部门是政府管理有关社会行政事务的职能部门，业务工作涉及社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置，以及城乡基层自治组织建设和民间组织的管理等诸多领域。最近民政部会同人事部出台了关于建立社会工作者制度的文件，通过培养、使用、评价、激励、资格认证、职称评定，造就一支结构合理、素

质优良的社会工作者队伍。民政政策法规是我国社会政策的重要组成部分。面对我国经济社会发展的新形势，民政政策法规创新的任务非常繁重、十分紧迫，一些具有全局性、前瞻性、战略性的重大社会政策课题需要联合攻关。比如，如何进一步完善社会救助政策，切实维护和实现社会公平和正义；如何加快慈善事业的发展，进一步形成诚信友善的社会氛围和人际关系；如何加快发展老年福利服务，有效应对人口老龄化的严峻挑战；如何更好地发挥城乡基层自治组织和民间组织等社会组织的积极作用，形成社会管理的整体合力。深入研究这些课题，形成相应的社会政策和法规，对于加强社会建设和管理、构建和谐社会具有重要意义。

加强理论和实践的结合，是提升社会政策科学化水平、推动社会政策实际应用的必由之路。作为一名政府工作人员，我很高兴地看到，有越来越多的学者主动参与到政府社会政策的咨询和论证中来，为制定和完善我国的社会政策做出了重大贡献。我也热切期望，各位从事社会政策研究的专家、学者，继续关注民政工作的新趋势、新特点、新动向，积极参与到民政政策法规的研究中来，取得更多、更高水平、更有应用价值的研究成果，帮助民政部门发现新问题、开拓新思路、提出新办法，使民政政策法规更好地适应新形势、新任务的要求，使民政工作在社会主义和谐社会建设中发挥应有作用。

让我们携起手来，精诚协作，共创社会政策研究和应用的美好未来！

目 录

社会政策理论与国际比较

- 社会福利与社会投资：福利国家的创新····· (3)
〔英〕 Peter Taylor-Gooby
- 社会政策的近期发展····· (44)
〔新加坡〕 M. Ramesh
- 21 世纪的欧盟：走向社会欧洲？····· (54)
〔德〕 Lutz Leisering
- 超越“生产主义福利体制”：韩国的经验····· (76)
〔韩〕 金渊明
- 公共卫生服务的组织与使用者参与：北欧国家的经验····· (99)
〔挪〕 Arnulf Kolstad
- 福利国家比较研究中的日韩比较····· (110)
〔日〕 武川正吾
- 社会政策与社会变迁
——从社会学视角看 20 世纪日本的发展历程····· (121)
〔日〕 藤村正之
- 再论东亚社会政策····· (131)
〔日〕 埴桥孝文

II 当代社会政策研究 (II)

发展型社会政策及其对我们的启示····· (146)

张秀兰 徐月宾

福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型····· (178)

彭华民 黄叶青

贫困、制度和国家的反贫困战略

——一项关于转型中国贫困问题的研究····· (196)

林卡 范晓光

论政府的理性与社会政策面向····· (225)

李正东

社会政策实务与政策分析

推进社会主义新农村建设需要处理好的若干重大关系····· (241)

韩俊

中国农村的初级卫生保健····· (255)

张朝阳

城乡最低生活保障与社会救助····· (261)

王治坤

山西农村贫困的类型及其形成机理····· (267)

宋洪远

香港的失业问题与解决政策····· (287)

梁祖彬

城市中年人非正式养老准备研究····· (307)

范晓光

对我国西部农民工流动就业的一项实证研究····· (325)

纪韶

失地农民就业问题研究.....	(341)
张彦丽 王峰	
我国医疗卫生体制改革的目标、愿景与策略.....	(352)
石光	
治理与规管：试析如何走出医疗卫生改革困境.....	(364)
杨团 施育晓	
中国农村卫生服务领域的九大问题.....	(381)
毕天云	
中国艾滋病综合防治政策发展及影响因素分析.....	(394)
颜江瑛 陈秋兰 马彦民 索罗丹 Myron Cohen	
艾滋病患者的社会支持研究.....	(408)
景军 苏春艳	
艾滋病防治领域中的 NGO：现状、问题与对策	(424)
王名 刘求实	
民间组织与社会管理.....	(437)
孙炳耀	
农村新型经济合作组织登记注册问题研究.....	(451)
张亲培 孙波	
韩国农协的形成与发展及其对中国的启示.....	(467)
许欣欣	
后记	(506)

社会政策理论与国际比较

社会福利与社会投资： 福利国家的创新*

〔英〕Peter Taylor-Gooby

人们普遍认为欧洲福利国家的发展经历了三个阶段：

- 20 世纪 50 年代到 70 年代间，自信且持续发展扩大；
- 20 世纪后期，支撑福利国家的假定和设想日益受到挑战；
- 20 世纪末 21 世纪初，一个走向新福利国家解决方案的趋势。

第二阶段的特征是：政府在关键经济要素中的权威地位下降，使得对福利国家服务提供资金更加困难，而这种供应的需求却不断增长。第三阶段的主要特征是观念的转变：从认为政府能够控制经济要素到认为其角色更应该是在日益国际化的市场中增强国家竞争力；从认为国家是消极被动地供给，到认为它应该旨在寻求提高公民的自主积极性和责任感，动员他们参与有偿工作。

这些转变提出一些有趣的问题——欧洲和东亚福利国家之间的比较。后者经常被形容为“独特的”“发展的”或是“生产主义的”。(Goodman and White, 1998; Gough, 2001; Holliday, 2000; Kwon,

作者：英国肯特大学社会政策教授。

* 除另作说明外，本文所有数据均来自：Eurostat website, <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>
consulted 24-27. 04. 2006

2005) 西方福利国家本身就起源于 19 世纪和 20 世纪初期对“生产主义”的关心,特别是关于自由劳动力市场的有效运作、工业劳动力的素质,以及在帝国主义列强斗争中被招募进武装部队的新兵。(Briggs, 1961, Rimlinger, 1971) 新近出现的解决方案再次强调了福利国家制度对实现经济目标的贡献。这一次,重点在于社会投资,而不在于管理劳动力市场无法吸收人员的《济贫法》法规。

本文分为四个部分:

- 讨论欧洲福利国家的发展、新近面临的挑战以及新的解决方案;
- 分析支持改革的社会、经济观点;
- 回溯不同国家背景下正在实行的运用社会投资原理的方法;
- 对社会投资策略的价值和多样性以及它们对东亚环境的适用性问题做出结论。

国家的福利传统和政策制定框架都会影响改革计划所产生的不同结果。在某种环境下可能实现的计划也许并不合适另一环境。

西方福利国家:新的挑战 and 正在出现的新的解决方案

西方福利国家的近期发展在其他地方受到了广泛的讨论 (Taylor-Gooby, 2004, 2005), 主要观点 (见表 1) 如下:

- 福利国家可以被理解为提供福利和服务,以满足各种需求,包括养老金、医疗保健、遗属、失业、教育培训和社会护理。19 世纪末 20 世纪初,这些服务出现在主要的西方国家,特别在第二次世界大战后,在整个欧洲发展起来。

- 在经济发展的背景下,一方面是来自战时高税收的有保障收入,以及改进大众服务质量的持续的政治压力;另一方面是相对稳定的就业、人口平衡、性别角色的模式和家庭生活,政府增加了福利开支。福利国家成为政治经济解决方案的组成部分。(Huber and Stephens, 2001; Castles, 1998; Baldwin, 1990) 社会供给促进了社会稳定,使政府能够在基础设施和福利服务方面,提供投资给那些在衰退的经济周

表 1 欧洲福利国家的发展

	解决方案 1: 20 世纪 50—70 年代传统 福利国家	挑战	新型解决方案 2: 社会投资
1. 背景			
经济	稳定持续发展	金融全球化限制了政府作用; “必要的竞争力”; 后工业主义降 低了增长	通过竞争力增 长 高附加值工作
劳动力市场	高就业率	科技变革+国际竞争威胁就业 稳定 向服务部门转变	“灵活—保 障”; 合适的熟练 灵活的劳动力
社会	稳定的核心家庭, 性别分工	灵活性更强的家庭; 更多妇女 就业	平等机会
人口	劳动力和受扶养 者的稳定平衡	老龄化威胁养老金的可持续性; 健康和社会护理	扶养率调整
政治力量	阶级基础: 有组 织的劳工阶层、中 产阶级对福利国家 解决方案的支持	利益分化: 得到有偿工作 社会关怀 私人化服务 移民	多元利益; 商 界在和政府的关 系中扮演更重要 的角色
国家角色	政府可以控制外 汇, 利率和失业率	缺乏控制杠杆	政府促进推动 竞争力

续表

	解决方案 1: 20 世纪 50—70 年代传统 福利国家	挑战	新型解决方案 2: 社会投资
--	--	----	-------------------

2. 主导理论模型

政治经济	新凯恩斯需求管理	松散的货币主义	“有活力的，知识经济”；“第三条路”
行政	官僚主义 专业人员	“预算最大化官僚”；“委托/代理问题”	地方分权 绩效管理 内部市场
公民	被动，参与选举，相信权威	自我为中心；批判	积极，负责任，个人主义

3. 解决方案

福利国家	传统福利国家： 对国民生产的贡献： 平稳经济周期 促进劳动力 促进对政府的支持	破坏经济目标： 未被证明为正当的成本 支持劳动力市场和低效率分配 促进分配性努力	“通过市场方法实现福利”；通过下列方法实现国家目标： 劳动力培训和流动性 必要服务的有效供应 促进社会凝聚力
问题	从生产转向流通	反生产福利国家	包容弱势群体 个人主义和社会资本

期中强烈希望使用这种投资的群体，从而平缓商业周期带来的冲击。这个方法基于新凯恩斯主义的假设，认为政府能够通过对利率和汇率的干预来调节国民经济。

• 福利供给模式围绕工业社会环境中的典型生产工人的需要而建立起来，劳动力和商品市场可以满足大多数需要，而福利国家解决方案则为收入中断的人们提供帮助，这种中断缘于年老、失业、疾病和家庭抚养缺失，例如遗属补助和单亲家庭。（Jessop 2002）对劳动力进行性别划分，确保了满足失业女性劳动力抚养子女和照料体弱老人的大部分需求的有效性。

传统解决方案的危机

面对金融市场的全球化、日益激烈的国际贸易竞争、增长率的下降、人口迁移、失业率的长期上升，以及寻求全职工作的女性数量增长，作为战后福利国家解决方案基础的新凯恩斯主义原理遇到挑战。从20世纪80年代中期开始，一些主要欧洲国家的经验展现了操纵汇率或利率的负面效应，因为这种控制国内经济的做法违背了市场预期。（Scharpf and Schmidt, 2000: ch. 1）20世纪60年代到80年代之间，国际贸易大规模扩展，GDP增长比例翻番（Weiss, 1998: 170），使人们认识到在大型且不断增长的国民经济部门中，经济竞争力压倒一切的重要性。这些因素在大多数主要欧洲国家都得到加强，它们通过执行《单一欧洲文件》，把对货币的控制权让给欧洲中央银行。更加引起争议的是，一些作者认为，后工业转向服务行业的就业和长期的增长率下降相关，理由是在这个地区提高生产力的机会少之又少。（Pierson, 2001; Torben and Iversen, 1998; Rowthorne and Ramaswamy, 1997）

这些因素使政府越发不愿意或不能够使用传统的新凯恩斯主义管理经济的杠杆，通过廉价资本、严格限制进口以及借用资金来资助额外的社会福利开支来提高就业机会。政府还尽量避免增加税收，因为这可能会引发劳动力成本增长并破坏竞争力。在整个欧洲，财政管理的主导思

想变成了松散的货币主义（Mc Namara, 1998; Hall, 1993），越来越把福利国家看作非生产性的经济负担，并要求限制国家开支，减少国家干预（见表1）。

与此同时，一些因素又说明增强福利开支的紧迫性。

- 技术革新削减了提供给低技术工人职位的数量，特别是制造业中的竞争，增加了提高劳动力技能和在工作中更新技术的压力。非技术工人就业机会的缩减在欧洲大陆意义尤为重大，那里发达的社会保险制度使失业工人有权利得到较高的补助。

- 平均寿命延长。妇女在劳动力市场和其他生活领域中获得更多的机遇而引发生率急剧下降，导致人口老龄化。这意味着养老金的超额需求量、医疗和社会护理开支加大，最迫切的是高水准的供给。

- 养老计划（已经是福利国家最大的开销领域）日渐完备，承诺保证持续的高额支出。

- 家庭生活日益灵活宽松，越来越多的女性因为拥有更好的工作机会而从事有偿工作，这给予了公民更多的机遇，满足了对社会公正的需求。然而，非正式的照顾和护理系统被破坏，形成了对儿童和老年人护理项目广泛的新需求。

从公民个人的角度来看，这些变化引发了关于社会风险的新议程。更加稳定的战后劳动力市场已经形成维持新凯恩斯主义福利状态安排的政治压力，而变化则导致劳动力市场中收入中断的风险。新社会风险集中在得到有偿工作的机会以及和社会护理相关的需求上。公益服务私有化的国家还会关注享用非国有公益服务的机会。在拥有大量流动人口的国家中，移民是一个重要课题。

新型需求的一个重要特征，是它们趋向于涉及处于家庭生活周期中特定时段的特定人群——缺乏资历的年轻人接受培训和获得有偿工作的机会，年轻父母对负担得起的育儿的需求，有年迈亲属的人们对老人护理的需求。对能够满足这些需求的公益服务的压力的确存在，但是这种压力是分散的。以前，工人阶层的各个部分经常和中产阶级联合起来，他们的需求促使大众公益服务（mass services）在医疗保健和养老金等