

教育部人文社会科学
重点研究基地基金资助

社会学文库
Sociological Library

主编/郑杭生

李迎生 / 著

Social Policies in Social Transformation of China

转型时期的社会政策

问题与选择

D601

31

Social Policies in Social Transformation of China

转型时期的社会政策

问题与选择

李迎生 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期的社会政策：问题与选择 / 李迎生著.

北京：中国人民大学出版社，2007

(社会学文库 / 郑杭生主编)

ISBN 978-7-300-08070-3

I. 转…

II. 李…

III. 社会政策-研究-中国

IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 058220 号

社会学文库

主编 郑杭生

教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

北京市社会科学理论著作出版基金资助

转型时期的社会政策

问题与选择

李迎生 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 148mm×210mm 32 开本

版 次 2007 年 7 月第 1 版

印 张 16 插页 2

印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

字 数 440 000

定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

现在，文库不少，社会学文库也有几个。在这样的情况下，接受中国人民大学出版社的委托，主持一套社会学文库，就不得不追问自己：这套文库只是单纯在数量上增加一个文库而已，还是应该在质量上力求有自己的某些特点？这就是本套文库不可避免要面对的定位问题。经过考虑，本套文库的定位至少涉及如下四个方面：

第一，它是一套研究性的文库。就是说进入本套文库的著作，必须是研究性、探索性的。研究性、探索性的必备要素是与某种新的东西联系在一起的，即有某种创新性，因此，它们不同于一般资料性的、介绍性的、编译性的作品。这并不是说后者不重要，而是说，因为类别不同，后者应该有自己的出版渠道。

社会学研究无疑涉及诸多方面，有理论研究和经验研究，定性研究和定量研究；有对现实社会现象的研究，又有对社会学本身的研究；等等。本文库欢迎一切真正有研究的著作；同时，根据社会学国际化与本土化相结合的要求，根据本国的国情，把重点放在如下几个方面：

- 对转型中的中国社会的认识有所深化的研究著作。
- 对有中国特色的社会学理论有所贡献的研究著作。
- 对世界社会学的新发展和走向有所把握的研究著作。

第二，它是一套精品性的文库。就是说，在研究性的著作中，我们更看重精品之作。所谓精品，在内容上至少要符合下述几条中的一条或同时具有：一是能够从社会学的视角对人们普遍关心的社会热点和焦点问题作出有说服力的分析，公认有真知灼见，经得起时间和历史的考验。二是能够对实现“增促社会进步，减缩社会代价”的社会学深层理念有所贡献。三是对社会学的学科建设和理论创新有所推动。四是对中国社会学的国际化和本土化有所促进。而在形式上，要有与内容相匹配的叙述形式，要有较好的可读性，力求深入浅出，尽可能雅俗共赏，为大家所喜闻乐见。

第三，它是一套使社会学界新生力量脱颖而出的文库。就是说，通过研究性的精品之作，使那些在社会学界没有什么知名度，或知名度不高的“无名小卒”、新生力量、后起之秀程度不同地提高知名度，把他们实实在在地介绍给学界和社会，使他们尽快成为学界名人，在这个意义上，本文库也许能够成为培养社会学人才的有效渠道之一。众所周知，没有或缺少新生力量的学科和学界，是没有什么希望的。这当然在任何意义上都不是说可以忽视现在的学界名人，他们是我们最重要的依靠力量，他们负有提携后进的重任。我们真诚希望现有的学界名人和即将脱颖而出的学界名人，共同使本文库成为名副其实的名人文库，在学界和社会上发挥更大的作用。

第四，它是一套供不同学派观点争鸣的文库。一个没有不同学派争鸣的学界，不能说是成熟的。我在社会学界多次强调“要多一点学派，少一点宗派”。因为学派之争是学术问题、学术观点的争论，用的是学术标准，可以争得面红耳赤，但过后仍然是朋友；宗派之争则用非学术标准，党同伐异，大有“谁不和我们歌唱，谁就是我们的敌人”的“气概”。因此，学派之争，与人为善，相互切磋，推进学术；宗派之争，与人为恶，相互攻击，阻碍学术。如果本文库在促成不同观点的社会学学派形成方面、在促成不同学派展开富有成果的争鸣方面，起到了应有的积极作用，我们将会感到非常高兴和欣慰。本文库将对各种不同观点的学派一视同仁。

总之，我们真诚希望本文库能够出研究成果、出精品、出名人、出学派。简言之，我们把“四出”作为中国人民大学出版社社会学文库的定位。

古人曾说过这样的意思，定位于“上”，可能得乎“中”，定位于“中”，可能得乎“下”。本文库这种“四出”的定位，从目标上说应该属于“上”，但结果仍有两种可能：或“上”或“中”。我们希望能够争取前一种可能，避免后一种。最后究竟如何，当由读者和时间来鉴定。

应当指出，本文库是在一个不平常的时候出版的。

首先，无论是就政策环境和体制条件来说，还是就国内氛围和国际环境而论，中国社会学正处在新中国成立以来最好的大有可为的发展时期。现在，社会学的学科地位，即作为要加强的哲学社会科学基本学科之一，得到了确认。人们越来越体会到社会因素即非经济因素对改革、发展、稳定的重要性，从而也认识到以非经济因素为切入点的社会学，也和以经济因素为研究对象的经济学一样，是一门与每个人的实际生活息息相关的学问，是一门推进改革、发展、稳定的科学，感受到有许多问题需要从社会学的视角来看待和解读，并领悟到社会学的理论研究和经验研究是制定符合实际情况的社会政策的基础环节。人们对社会学从不了解、不甚了解甚至误解到逐步了解；一些社会学的用语（如社区、社会化、弱势群体、社会转型、良性运行等）日益普及化、大众化，其中一些还被政府部门所采纳和使用。这使中国社会学的发展不仅有了自上而下的体制条件，而且有了自下而上的社会氛围。经过激烈竞争，中国社会学界获得了第三十六届世界社会学大会的主办权，该届会议的主题是“全球化背景下的社会变迁”，将于2004年7月在北京召开，由中国社会科学院社会学研究所承办。现在欧美社会学界都十分关注中国的变化、中国社会学的研究。无疑，在世界社会学的格局中，与欧美强势社会学相比，无论从规模、投入，还是从成果、影响等方面说，中国社会学仍然是弱势社会学。强势社会学界如此关注中国的研究，对植根于本土社会的中国社会学界来说，既是

一种沉重的压力，同时又是进一步发展的强大动力。在这样的情况下出版本文库，应当说是正当其时。我们希望不要辜负这样好的条件。

其次，这种不平常性还表现在世界社会学正处在自我反思和重建的过程之中。这种自我反思和重建的趋势并不是凭空而生，而是有现实根据的。这就是旧式现代性的衰落、新型现代性的兴起。我认为，这种旧式现代性的衰落、新型现代性的兴起，既影响着中国社会学的国际化，又影响着中国社会学的本土化。关于这一点我想多说几句。

所谓旧式现代性就是那种以征服自然、控制资源为中心，社会与自然不协调、社会与个人不和谐，社会和自然付出双重代价的现代性。20世纪向21世纪的过渡时期，全球社会生活景观呈现出重大转折的种种迹象，人们看到：人类对自然的倒行逆施造成了越来越严重的“绿色惩罚”，导致了天人关系的紧张，甚至“人类对自然的战争，变成了人类自我毁灭的战争”；人欲的激发和资源的匮乏所引发的对资源控制权力的争夺，又不能不导致价值尺度的扭曲、伦理准则的变形、个人与社会的关系的恶化。旧式现代性已经进入明显的危机时期。这样，在世界、在中国，探索新型现代性便成为一种势在必行的潮流和趋向。

所谓新型现代性，是指那种以人为本，人和自然双赢、人和社会双赢，两者关系协调和谐，并把自然代价和社会代价减少到最低限度的现代性。从中国社会转型加速期取得的巨大社会进步和付出的种种社会代价中，我们都能从正反两方面，亲身体会到新型现代性的深刻意涵。

就两种类型的现代性与社会学的关系而言，过往的旧式现代性锻造了以往的社会学——它的感受力和想象力、设问和眼界，甚至它的理论抱负和期望所能达到的限度。当现代性面临重大转折之时，必定也是社会重构、个人重塑、个人与社会的关系发生重建之日。社会学不可避免地卷入其中，经历预设的根本变化、视野的重大调整、理论的重铸和再生过程。

对旧式现代性作出反应的，不仅有新型现代性，而且还有后现代性。如果说，新型现代性是对旧式现代性的一种积极、正面意义的反思，那么，主张后现代性的后现代主义则一般是对旧式现代性的一种消极、否定意义的反应。后现代主义批评旧式现代性的弊病是对的，但它的解决方法不是革除弊病，而是连现代性也加以抛弃，从而走向了极端。它对社会和知识基础的所谓“解构”，无助于增进社会的和谐。

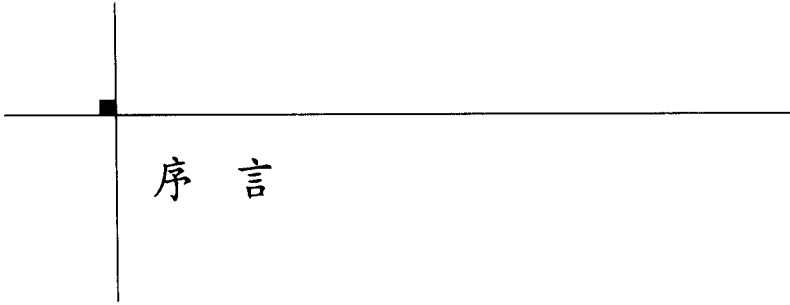
因此，处在这样一个旧式现代性步入没落、新型现代性勃然兴起的历史时期，中国社会学必须顺应时代的要求，跟上世界社会学重建的步伐，结合中国的实际，在理论研究上开拓出新的学理空间。而经过我国快速转型期独特经验的熏陶，中国社会学界的主体性、自觉性和敏锐性已经大为提高，将有助于达到这一目标。

我们也真诚希望，本套文库能在实现上述目标的过程中发挥应有的促进作用。

以上权且作为本文库的序言，与大家共勉。

郑杭生

2003年8月于气和文轩



序 言

《转型时期的社会政策：问题与选择》是中国人民大学年轻学者李迎生教授在多年从事社会政策理论与应用研究基础上形成的一部专著，全书包括 20 章，涉及社会政策理论与应用的多方面的内容，而以我国转型时期社会政策的应用研究作为全书的重点。

“社会政策”迄今还不是一个有确切含义的专门术语。“社会政策”的概念最初出现于 19 世纪下半叶的德国。当时为应对工人运动的压力，1873 年成立的“德国社会政策学会”的学者们为政府出谋划策，由国家出面，通过改良的办法，为劳工阶级建立包括工伤、疾病、养老等项目的社会保障措施，以化解劳资冲突，争取劳工阶级对资本主义国家的认同，从而达到维护资产阶级统治的目的。德国俾斯麦政府在 19 世纪 80 年代相继出台系列社会保险制度，绝不是偶然的。

第二次世界大战后，社会政策在欧美各国普遍受到重视。伴随着“福利国家”的建立，社会政策的研究开始出现了繁荣的局面。其时人们对社会政策范围与内容的理解已不再局限于劳工阶级与劳动福利，而是扩大到全体公民与全民福利。著名社会政策学者马歇尔（T. H. Marshall）在 1965 年出版的《社会政策》一书中认为：社会政策指的是与政府有关的政策，这些政策涉及向公民提供服务

或收入的行动，通过这些行动对公民的福利有直接的结果。其核心由社会保险、公共救助、健康和福利服务、住房政策等组成。简言之，社会政策即通过政府供给对公民福利有直接结果的政策。

马歇尔关于社会政策概念的界定产生了广泛、重要的影响。但他关于社会政策主体的理解比较狭窄，仅提到了“政府供给”。而在另外一位著名社会政策学者蒂特姆斯（Richard M. Titmuss）看来，社会政策涉及社会福利、财政福利、职业福利三个部分的广泛领域。因此，社会政策不仅是指政府供给，也包括广泛的社会供给。

我国学者对社会政策的界定既受到西方学者的影响，同时也注意结合我国社会转型的实际。在我主编的《中国人民大学中国社会发展研究报告（2002）——走向更加公正的社会》一书的“社会分化、弱势群体与政策选择”一章中，我和我的合作者李迎生将社会政策定义为：“社会政策是国家和政府为解决社会问题以实现公正、福利等特定的社会目标而制定的，是各种法律、条例、措施和办法的总称。”

这里的“社会问题”并非广义上的，主要是与公正、福利有关的问题，这同西方学者是基本一致的。但我们关于社会政策对象的认识与西方学者不同，我们一般只将市场竞争中的弱势群体作为社会政策的对象，而西方学者则明确指出了社会政策对象的全民性。这种差别符合我国现阶段的基本国情。当然，现在看来，这个定义还有欠缺，主要在于，将社会政策主体仅限于“国家和政府”，是不太全面的。

虽然作为一种制度化、体系化的社会政策起源于西方国家，但零星的社会政策思想与实践我国自古就有。早在西周时期执政者就曾提出包括“慈幼、养老、赈穷、恤贫、宽疾、安富”等福利措施的“保息六政”。春秋战国时期，管子提出执政者居上为政，应广施仁政，行“九惠之教”（老老、慈幼、恤孤、养疾、合独、问疾、通穷、振困、接绝）。中华民国时期，西方的社会政策思想和实践开始引进。20世纪40年代，当时的国民政府社会部曾提出社会政策基本纲领。

新中国成立后至改革前，我国制定了不少属于社会政策范畴的措施或制度，但当时不叫“社会政策”。随着公有制和计划经济体制的建立，当时政府对经济和社会事务的干预无所不在，实际上，全部经济和社会事务都由政府安排、政府主管。在这种制度下，政府所面临的最基本问题是如何建立一套“大而全”的经济与社会管理体制，而不是通过制定相应的经济与社会政策确定政府行动的界限与范围。因此，在计划经济时期我国在经济与社会领域中一直比较强调“制度”和“体制”的概念，而不太强调“经济政策”、“社会政策”一类的概念。

随着市场化导向的经济体制改革的逐步深入，社会政策的重要性变得越来越明显。首先，经济体制转轨使社会福利的供给模式发生了变化。在计划经济时期，国家对社会保险、社会福利、社会救助等等实行统一包揽。在城市，主要通过企事业单位来实施；在农村，则主要通过集体来实施。在这种体制下，社会政策和经济政策的界线不清，或者说混合在一起。而在市场经济条件下，国家（通过企事业单位、集体）不再也无力对社会福利统包统揽。城市企业要实行现代企业制度，改变过去那种企业办社会的现象，实行“社会福利社会化”；农村集体在大多数地区已不复存在，社会福利的主体将走向多元化。在这种情况下，国家通过统一的社会政策协调社会各方面的力量对弱势群体实施帮助就变得非常重要。其次，在市场经济条件下，公平和公正问题变得突出。固然，“效率优先，兼顾公平”的原则在重点方面的调整需要一个过程；但随着市场经济的深入发展，对公平的关注和诉求将会越来越强烈。实现社会公平离不开社会政策。

在上述背景下，改革以来，我国社会政策的地位、内容及主体都发生了重要的变化。随着经济体制改革的深化，社会政策已日益从经济体制中剥离出来，成为一个相对独立的领域，并开始受到关注和重视。社会政策的内容体系趋向完善，原先缺乏的失业保险项目得到了补充，各个项目（养老、医疗、失业、工伤、社会救助、教育、扶贫、福利等）的制度化、规范化建设都取得了重要的进

展。社会政策的实施主体虽然仍主要是政府，但开始强调社区、非政府组织、民间团体、家庭、个人的责任。

应该说，改革以来我国的社会政策建设取得了一定的进展，对保护弱势群体、维持社会稳定与促进社会公正发挥了积极的作用。但由于各种原因，我国社会政策建设取得的进展还是初步的。相对于经济政策来说，社会政策尚未得到应有的重视，实际处于依附或从属的地位。同时，社会政策本身也尚存在着不少问题，如体系存在严重缺陷、城乡区别对待、不稳定等等。所有这些，严重妨碍着社会政策功能的正常发挥。

当前，我国人民正在中国共产党的领导下，构建社会主义和谐社会。正如胡锦涛同志2005年2月在中共中央举办的省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会的能力”专题研讨班的讲话中所指出的，我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。社会政策以弱势群体为服务对象、以再分配为基本手段、以实现社会公平正义为基本理念和奋斗目标，在化解社会矛盾、缩小贫富差距、维持社会稳定、构建和谐社会中发挥着独特的重要作用。

可见，从构建和谐社会的需要出发，加强社会政策建设，具有非常重要的意义。鉴于我国社会政策建设尚存在着各种问题，影响着社会政策功能的发挥，加强对转型时期社会政策的研究，揭示其存在的问题，找到合理的、科学的解决方案，就变得十分必要和迫切。

应该说，近年我国学术界关于社会政策的研究已经取得了一定的成就，有不少这类著作面世。但大多是对社会政策的分门别类的研究，如社会保障政策、就业政策、教育政策、社区服务政策、扶贫政策等等，都有一些成果出版。而对转型时期的社会政策的整体、全面意义上的研究比较少见。李迎生教授的专著《转型时期的社会政策：问题与选择》属于后一类著作中最新的一本。

通览《转型时期的社会政策：问题与选择》全书，可以发现该

书具有以下几个明显的特点：

一是从结构上看，该书各章既独立成篇，又密切联系。组成该书的 20 章，分开来看，每章都是一篇独立的有深度的论文；组合在一起，各章或全书的各个部分之间又都有着密切的联系，使全书和一般的论文集存在着明显的不同。全书各个部分是有着内在联系的整体，构成一部结构比较严谨的社会政策研究专著。

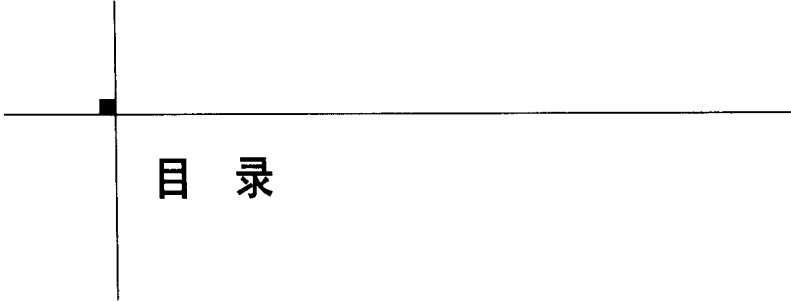
二是从内容上看，该书所讨论的社会政策既比较全面，又重点突出。该书既对转型时期的社会政策做了全面的、整体意义上的分析，同时又避免面面俱到、浅尝辄止，而是力求做到重点突出。例如该书的第四章在讨论弱势群体的社会支持时，便将社会政策划分为补偿性社会政策和发展性社会政策两大类进行研究，每个大类又分别研究了相关的具体政策，涉及了社会政策的主要内容。第六至第十三章则重点讨论了我国现阶段最重要的社会政策之一即社会保障政策，其中特别关注了农村社会保障政策及其与城市的衔接问题，讨论了社会结构转型中的一些比较突出的社会保障制度建设问题。

三是从见解上看，该书在涉及讨论的几乎所有方面都力图有所创新。该书不少篇章的主要内容都作为论文在国内外核心学术期刊发表过或即将发表，不少观点在学术界已经产生了相当的影响，特别是作者关于我国现阶段社会政策体系的结构观点、关于城镇居民收入分配结构的分析、关于社会保障体系城乡整合的思路、关于志愿服务的研究等等，在国内同类研究中居于领先地位。

可以认为，《转型时期的社会政策：问题与选择》是关于我国社会政策研究的一部创新性成果，对转型时期的社会政策建设及社会政策学科建设都具有重要的参考价值。尽管该书肯定还存在着这样那样的缺点，但瑕不掩瑜。我深信，这部著作不会让读者失望。

郑杭生

2005 年 8 月于北京



目 录

导 论 社会政策与社会和谐 / 1

- 一、“社会政策”的起源、演变及其理念基础 / 1
- 二、社会政策与社会和谐 / 7
- 三、中国社会政策的历史与现状 / 13
- 四、中国社会政策改革的方向 / 22

第二章 快速转型时期的代价支付与社会矛盾 / 29

- 一、快速转型时期的社会代价及其成因 / 29
- 二、快速转型时期社会代价支付与补偿的特点 / 34
- 三、社会代价支付与补偿缺陷所引发的社会矛盾 / 38
- 四、完善基于公正的社会代价补偿体系 / 54

第三章 中国当前的弱势群体问题 (一) / 66

- 一、弱势群体问题是当前国家和社会普遍关注的焦点问题 / 66
- 二、社会弱势群体的含义及其分类 / 69
- 三、社会转型加速期弱势群体问题的突出表现 / 77
- 四、基本社会群体弱势化成因浅析 / 81

第四章 中国当前的弱势群体问题 (二) / 92

- 一、关注与解决弱势群体问题的必要性：社会角度和个人角度 / 92
- 二、现阶段针对弱势群体的社会政策选择的价值基础：效率公平并重兼顾 / 95
- 三、维护社会弱势群体基本的生存权利：补偿性社会政策体系的改革与完善 / 98
- 四、促进社会弱势群体平等参与社会发展的机会：发展性社会政策体系的建立与健全 / 105
- 五、消除社会排斥，促进社会整合：关于现阶段社会政策的目标定位 / 109
- 六、现阶段社会政策的主体：走向多元化 / 111

第五章 转型期城市居民收入分配结构的特点、

问题与政策选择 / 115

- 一、改革以来城市居民收入分配结构变化的回顾 / 115
- 二、当前城市居民收入分配结构的特点 / 121
- 三、城市居民收入分配差距扩大的原因及其社会影响 / 131
- 四、形成合理的城市居民收入分配结构的政策选择 / 140

第六章 社会转型与社会保障：工业化国家社会保障制度

演变的启示 / 144

- 一、工业化、市场经济与社会保障 / 145
- 二、社会转型的阶段性与社会保障 / 148
- 三、对“传统”、“现代”关系的处理方式与社会保障 / 151
- 四、西方国家社会保障制度演变进程对我国的启示 / 154

第七章 城镇社会保障制度改革的背景、进展与展望 / 159

- 一、新中国城镇企业职工社会保障制度的形成及其存在的问题 / 159
- 二、1979 年以来城镇社会保障制度改革取得的进展 / 166
- 三、城镇社会保障制度改革的下一步 / 173

第八章 二元社会格局背景下的农村社会保障制度建设 / 180

- 一、关于新中国农村社会保障制度发展演变历史的分期 / 180
- 二、以集体保障为主的时期：1949—1978 / 182
- 三、向社会保障过渡：1979 年开始至今 / 193
- 四、中国农村社会保障制度的现状评析 / 204
- 五、对新中国农村社会保障制度建设的初步总结 / 214

第九章 中国社会保障制度改革的目标定位 / 216

- 一、中国社会保障制度改革的目标定位需要重新审视 / 216
- 二、“大保障”还是“小保障” / 219
- 三、城乡分立还是城乡衔接 / 223
- 四、为什么强调弘扬民族优秀保障传统 / 228
- 五、中国社会保障制度改革的三个相互关联的目标 / 231

第十章 农村社会保障制度改革的“过渡模式”设计 / 234

- 一、农村社会保障制度改革的“过渡模式”设计的必要性 / 235
- 二、农村医疗保障制度改革的“过渡模式”设计及其改革措施 / 238
- 三、农村社会救助制度改革的“过渡模式”设计及其改革措施 / 244
- 四、区域差异与农村社会保障制度改革的“过渡模式”设计 / 249

第十一章 农村养老保障制度改革的基本目标与政策选择 / 254

- 一、工业化国家农村社会养老保障制度建设的历史背景与一般实践 / 255
- 二、我国农村养老保障制度改革的回顾 / 259
- 三、农村养老保障制度改革的近期目标：“过渡模式”的建构 / 262
- 四、农村养老保障制度改革的远期目标：走向城乡整合 / 270

第十二章 政府在农村社会保障制度建设中的角色 / 272

- 一、农村社会保障制度建设需要来自政府的特别支持 / 272
- 二、政府在农村社会保障制度建设中承担的基本职责 / 278
- 三、走出认识和实践误区，切实履行政府的职责 / 286

第十三章 农村劳动力转移就业中的社会政策建设问题： 以社会保障为例 / 291

- 一、农民进城与扩大城市社会保障覆盖面 / 291
- 二、乡镇企业（小城镇）社会保障的制度设计及演变趋势 / 305

第十四章 中国现阶段的贫困问题与贫困治理 / 318

- 一、贫困的概念及其测量 / 318
- 二、对贫困现象的理论解释与现实分析 / 326
- 三、贫困治理：理念与政策的创新 / 334
- 四、贫困治理：社会工作方法的运用 / 340

第十五章 超越统合救助模型：城市低保制度改革中的 分类救助问题研究 / 344
