

社会保障与社会政策研究
Social Security and Social Policy Research

社会转型与社会保障

童星 著

本书获教育部哲学社会科学创新基地南京大学经济转型和发展研究中心资助

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

社会转型与社会保障

童星 著

图书在版编目(CIP)数据

社会转型与社会保障/童星著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

社会保障与社会政策研究

ISBN 978 - 7 - 5045 - 6607 - 2

I. 社… II. 童… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 131781 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 19.5 印张 1 插页 314 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定价: 29.00 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

作者简介

童星，男，1948年生，江苏南京人。现任南京大学公共管理学院院长、教授、博士生导师。出版《发展社会学与中国现代化》《网络社会与交往》等著作8部，主编《现代社会学理论新编》《社会保障与管理》等教材10多本，撰写《我国农村贫困标准线研究》（刊于《中国社会科学》杂志）等论文近200篇。目前主要研究方向为社会保障理论与制度、社会风险与公共危机管理等。

内容提要

本书将社会保障的本质阐释为运用经济学的方法解决社会问题、实现政治目标，探讨了实施社会保障与解决社会（公共）问题、防范社会风险、处理公共危机的关系；从西方社会保障理论与制度的发展历史中，总结出政治家及政府机构在“钞票”与“选票”之间的平衡术；着重分析了现代社会保障制度目前面临的人口老龄化、经济全球化以及知识经济、信息社会转型的深刻挑战，分析了诞生于西方的现代社会保障制度移植到东方社会过程中所遭遇的本土化困境；并针对我国长期以来城乡二元分治的现实状况，就农民工的社会政策建构和如何推进城市“二元社区”向“敦睦他者”的过渡进行了实证研究。本书另辟蹊径，对现代社会保障制度进行了全方位、深层次的理论思考，文字流畅朴实，适合从事社会保障及相关专业学习、教学和研究者使用，也会受到关心社会保障建设的读者欢迎。

总 序

当前，全国上下都在认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，为实现“全面小康”、构建“和谐社会”而努力奋斗。民生问题引起了政府和民间的高度关注，公平、正义日益成为社会的核心价值观，相应地，社会保障、社会政策、公共政策等领域既成为政府工作的重点，也成了学术界研究的热点。

社会保障、社会政策、公共政策属于同一系列的范畴，它们之间既有联系，也有区别。

先看社会政策与社会保障。通常认为，社会保障是国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。社会政策分为狭义和广义两类：狭义的社会政策仅仅涉及劳工及贫民的生活，而广义的社会政策则包括各类社会事业政策和社会管理政策，如人口政策、劳动就业政策、社会保障政策、医疗卫生政策、环境保护政策、文化与体育事业政策、社会服务政策、教育政策、居民收入分配与消费政策、社区服务与管理政策、社会治安政策、社会行政管理政策等，但是其核心是社会保障与社会福利，其涵盖面又比社会保障与社会福利的范围要宽泛。

再看社会政策与公共政策。公共政策是以政府为主的公共机

构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，以法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式，对社会成员的公私行为、价值、规范所做出的有选择性的约束与指引，它的范围更加广泛，几乎涵盖了政府的全部活动领域，不过其主要的部分还是社会政策，而且其发展的态势是社会政策的领域与公共政策的领域越来越趋于一致。正如有学者所说：“在政策科学的研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。”^①

政策的本质究竟是什么？学界众说纷纭。制度学派非常看重人为制定的，正式的法令、规则、程序，而行为主义学派则把政策解释为各种权力力量相互作用的过程及其结果。按照制度学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是一国宏观的制度安排和政策设计；按照行为主义学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是政府、非政府公共部门、各种利益集团之间互动、博弈的过程和结果，它们没有什么本质性的差别。近年来，越来越多的学者认为社会政策与公共政策只是用词不同，它们的发展趋向是类同的。有鉴于此，美国学者威廉·N·邓恩（William N. Dunn）教授所著的经典教材《公共政策分析导论》（Public Policy Analysis: An Introduction），以及国内多本标以《公共政策分析》《公共政策案例》《社会政策》书名的教材，在其章节标题中都干脆直书“政策”“政策分析”，而略去了“公共”“社会”等字样。

^① 唐钧主编：《社会政策：国际经验与国内实践》，北京：华夏出版社，2001.3

早在1873年，德国的一批学者为研究德国当时面临的社会问题，发起成立了“社会政策学会”。1891年，德国学者华格纳（Adelph Wagner）给“社会政策”下了第一个科学定义，认为社会政策是“运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题”。后来，英国费边社将“社会政策”简要定义为“影响社会福利的一系列的政策活动”。米德格累（Midgley）将社会政策重要结果（社会福利）操作化为对社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障。沃尔克尔（Walker）则将社会政策界定为社会资源和社会关系（地位及权力）的再分配，认为社会政策“关系到政府生产和分配的、影响社会福利的社会资源序列的原则和价值。这些社会资源序列包括收入、财产、安全、地位和权力等”。

社会政策以及作为其核心的社会保障与社会福利，是人类社会发展和进步的结果，从英国1834年颁布并实施的《新济贫法》算起，已有170多年的历史，即使从1883年德国推出最早的现代社会保险制度算起，也有120多年的历史。它已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策，尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低。社会保障与社会福利制度的实行，极大地改善了各国民众的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，也在经济社会运行方面发挥着重要的“减震器”和“安全网”的作用。

新中国建立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”，“生老病死有依

靠”等，尽管当时所能保障的水平还很低。1978年中共十一届三中全会以来，伴随着由计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自20世纪90年代以后也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，已经不能适应时代的要求，所以，建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关“矿难”的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的1/3左右，矿难所导致的死亡人数却占到全世界矿难死亡总人数的80%，有些地方的“黑矿主”与弱势的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能“买”一条命，“私了”；终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”；面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者担忧何时才能实现“居者有其屋”，为数不少依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入；医疗市场化的结果，导致“看病难、看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”；教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于相当一部分收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”；女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在；农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会政策领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的

维护！

毋庸讳言，当今的世界正处在由工业经济社会向知识经济、信息社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济当中所占的比重已经超过工业经济时代的支柱——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业成为新的用工趋势，这就打碎了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力；劳资关系方面呈现出“强资本、弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务；经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在其规模、频率还是在其后果、影响方面，都大大超越劳动在世界范围内的流动，这又固化了“强资本、弱劳动”的格局；加上随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律即使保护劳动的利益而对资本施加必要的限制往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国、各地区完善公平正义的社会政策，推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国、各地区政府放弃社会政策（特别是作为其核心的社会保障与社会福利制度）的借口，恰恰相反，它们要求各国、各地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打碎和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会政策领域的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本、弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会政策的完善、社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保

障制度的完善，以及住房、医疗、教育改革的调整等，都不可或缺、迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等，也都成了时不我待的大事。值得欣喜的是，进入新世纪以后，党中央连续提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实处，随着经济发展和社会进步的深入，公平正义的理念与原则将会进一步确立，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在中国劳动社会保障出版社的关心与支持下，本套“社会保障与社会政策研究”丛书得以出版。由于社会政策的研究在我国尚处于起步阶段，加上作者队伍的水平有限，本套丛书定有浅陋不足之处，敬请读者批评指正。

童 星

2007年4月于南京大学

目录

Contents

1	第一章 中国原有社会保障制度述评
1	第一节 社会保障制度的内涵
2	一、社会保障的含义
5	二、社会保障的内容
7	三、社会保障制度的模式
10	第二节 新中国社会保障制度的建构
10	一、新中国成立前的社会保障制度
11	二、新中国计划经济体制下的社会保障制度
19	第三节 我国传统社会保障制度的基本特点和主要缺陷
19	一、国家—单位保障制的基本特点
24	二、国家—单位保障制度的功过是非
27	三、国家—单位保障制度运行条件的丧失
30	第二章 中国社会转型与社会风险
30	第一节 中国社会的转型
31	一、中国社会转型的基本含义
33	二、中国社会转型的基本规定性
37	三、中国社会转型的特点

40	第二节 中国转型期的社会风险
40	一、现代化带来的社会风险
42	二、体制转型过程中所面临的重大社会风险
46	三、社会转型期社会风险的特点
49	第三节 社会（公共）问题、社会风险和公共危机
49	一、什么是社会（公共）问题
53	二、什么是社会风险
58	三、什么是公共危机
62	四、社会保障同社会（公共）问题、社会风险、公共危机的关系
64	第三章 社会问题的认定过程、分类特征及其化解之策
64	第一节 社会问题的认定和研究方法
64	一、社会问题认定的条件
68	二、社会问题认定的过程
71	三、研究社会问题的方法
78	第二节 中国当代社会问题的分类、特征及其治理
78	一、社会问题的分类
82	二、三类社会问题区分的依据
87	三、中国当前社会问题的特点：“三症并发”

90	四、缓解中国当前社会问题的对策：“双管齐下”
92	五、缓解中国当前社会问题的关键：“一关把牢”
94	第三节 正确改革观和科学发展观的确立与社会问题的化解
95	一、化解社会问题呼唤正确的改革观
98	二、化解社会问题依靠科学的发展观
102	三、化解社会问题要求与时俱进的政府决策
107	第四章 社会保障的理论基础与政策目标
107	第一节 马克思主义关于社会保障的理论设想
107	一、空想社会主义者的社会保障思想
109	二、马克思与恩格斯的社会保障思想
112	三、马克思主义社会保障思想的社会作用与历史意义
114	第二节 现代社会保障制度的理论基础
114	一、社会保障制度产生的社会经济条件
117	二、德国新历史学派的理论
119	三、“费边社会主义”思想
122	四、庇古的福利经济学思想
124	五、凯恩斯的“国家干预经济”理论
126	六、“贝弗里奇报告”的福利国家思想

129	七、福利国家的目标取向
135	第三节 福利国家的危机与当代社会保障制度的新走向
135	一、福利国家的危机与“撒切尔革命”
137	二、新保守主义的复兴
141	三、“第三条道路”
144	四、当代关于社会保障制度的存废之争
150	第五章 老龄化与全球化趋势对社会保障的挑战
151	第一节 人口老龄化趋势与社会保障
151	一、世界人口老龄化趋势
154	二、中国人口老龄化趋势及其特点
157	三、人口老龄化趋势对社会保障的冲击
164	四、社会保障体系应对人口老龄化之策
171	第二节 全球化浪潮与社会保障
171	一、对“全球化”的不同解读
181	二、经济全球化强化了“强资本、弱劳动”的格局
183	三、经济全球化加剧了国际竞争
186	四、经济全球化削弱了主权国家的调控能力
189	第六章 知识经济时代的社会保障
189	第一节 知识经济时代的来临

189	一、“知识经济”的概念
191	二、知识经济的特点
195	三、知识经济的功能
198	第二节 知识经济时代对社会保障的冲击
198	一、经济结构转型击碎了“产业工人大军”
201	二、非典型性就业
205	三、家庭结构的变化
206	四、新贫困群体与“社会排斥”
210	第三节 经济社会转型期社会保障的应对之策
210	一、坚定不移地实施扩大就业的政策
222	二、建立健全城乡一体化的最低生活保障制度
223	三、以资产建设的思路拓展社会保障
232	第七章 作为我国社会保障基础的东方管理
233	第一节 东西方管理思想差异的形成原因
233	一、地理原因
233	二、历史原因
234	三、法律原因
234	四、社会原因

235	五、思想原因
235	六、伦理原因
235	第二节 东西方管理思想的形成过程
235	一、西方管理思想的形成过程
239	二、东方管理思想的形成过程
245	三、东西方管理特点的比较
245	第三节 东西方社会保障制度的形成与特点比较
246	一、西方社会保障制度
246	二、东方社会保障制度
247	三、德国社会保险制度与新加坡中央公积金制度的差异比较
247	四、东西方社会保障制度实施管理的环境比较
249	第八章 农民工社会政策及其建构
249	第一节 为“谁”服务
250	一、农民工群体的边界及其构成
252	二、农民工的规模
252	三、农民工群体具有的属性
254	第二节 提供“什么”服务
258	第三节 “如何”提供服务