



Social Policy Series
社会政策论丛

中国发展型社会 政策论纲

Issues on Developmental Social Policy in China

张秀兰 徐月宾 梅志里 (Midgley) 编



Social Policy Series
社会政策论丛

中国发展型社会 政策论纲

Issues on Developmental Social Policy in China

张秀兰 徐月宾 梅志里 (Midgley) 编

图书在版编目(CIP)数据

中国发展型社会政策论纲/张秀兰等编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

社会政策论丛

ISBN 978-7-5045-6495-5

I. 中… II. 张… 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 094253 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 16.75 印张 2 插页 230 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

定价: 28.00 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

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。希望她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

作者及单位

张秀兰	北京师范大学社会发展与公共政策研究所
徐月宾	北京师范大学社会发展与公共政策研究所
刘凤芹	北京师范大学社会发展与公共政策研究所
詹姆士·梅志里	美国加州大学伯克利分校公共社会服务学院
邓广良	香港中文大学社会工作系
颜文雄	香港城市大学应用社会科学系
梁祖彬	香港大学社会工作及社会化行政学系
彼得·泰勒-古比	肯特大学社会政策、社会学和社会研究学院
李健正	香港城市大学公共及社会行政学系
朱亚鹏	中山大学政治与公共事务管理学院
高世楫	国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

Authors

Zhang Xiulan Institute of Social Development and Public Policy,
Beijing Normal University

Xu Yuebin Institute of Social Development and Public Policy, Bei-
jing Normal University

Liu Fengqin Institute of Social Development and Public Policy,
Beijing Normal University

James Midgley The School of Social Welfare, University of Cali-
fornia at Berkeley

Kwong-leung Tang The Department of Social Work, the Chinese
University of Hong Kong

Raymond Ngan The Department of Applied Social Studies, City
University of Hong Kong

Joe C. B. Leung The Department of Social Work and Social Admin-
istration, The University of Hong Kong

Peter Taylor-Gooby The School of Social Policy, Sociology and
Social Research of the University of Kent

James Lee the City University of Hong Kong

Zhu Yapeng The Public Policy Analysis and Housing

Gao Shi-Ji The Department of Development Strategy and Regional
Economy, which is in the Development Research Center of the State
Council

内容简介

发展型社会政策的理论和实践形成于20世纪90年代中期。这一政策核心理论是将社会政策看成是一种社会投资行为，其基本依据是，社会政策对提高劳动力的素质有直接的作用，社会政策关系到国家的可持续发展。发展型社会政策特别注重对人力资本的投资和社会的发展。

由于将社会政策加入了发展的维度，发展型社会政策下面的理念对中国的借鉴意义是明显的：（1）注重社会政策对于经济发展的贡献，强调经济、社会的协调发展；（2）注重从中长期发展战略的角度入手制定社会政策，强调“上游干预”；（3）投资于人力资本（教育、卫生）是反贫困和提高国家竞争能力的根本措施；（4）注重社会资本的积累，注重社会投资。

本书组织了包括世界级社会政策专家在内的国内外学者围绕发展型社会政策这一中心，就发展型社会政策的基本理论、实践经验、对中国的启示，以及建构中国发展型社会政策的问题展开论述，读者可以从中了解社会政策的前沿理论和学者对中国政策选择的思考。

目 录

序言	(1)
----------	-------

1 中国发展型社会政策论纲	(7)
---------------------	-------

张秀兰 徐月宾

2 中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会 保护转变	(31)
--	--------

徐月宾 刘凤芹 张秀兰

3 发展型社会政策及其对我们的启示	(56)
-------------------------	--------

张秀兰 徐月宾

4 建构中国的发展型家庭政策	(87)
----------------------	--------

张秀兰 徐月宾

5 发展型社会政策：实现科学发展观的一个操作化模式	(117)
------------------------------------	---------

张秀兰

6 中国社会保障改革评估：发展型社会福利理论的视角	(130)
------------------------------------	---------

邓广良 颜文雄

7 演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资	(149)
------------------------------------	---------

梁祖彬

- 8 发展型社会政策：理论和实践 (157)
[英] 詹姆士·梅志里
- 9 社会发展的批评视角 (182)
[英] 詹姆士·梅志里
- 10 欧洲的社会投资：大胆计划 缓慢实施 (201)
[英] 彼得·泰勒-古比
- 11 融合式的社会发展：新加坡住房制度与社会保障之
融合 (229)
李健正 朱亚鹏

· 书评 ·

- 12 社会性开支是免费午餐：重新认识社会政策的经济
影响 (248)
高世楫

Contents

Preface	<i>Zhang Xiulan</i> (1)
Chapter 1 Issues on Developmental Social Policy of China	<i>Zhang Xiulan Xu Yuebin</i> (7)
Chapter 2 Revisiting Rural Anti-Poverty Policies in China: The Need to Change from Social Assistance to Social Protection	<i>Xu Yuebin Liu Fengqin Zhang Xiulan</i> (31)
Chapter 3 Developmental Social Policy and Its Implications for China	<i>Zhang Xiulan Xu Yuebin</i> (56)
Chapter 4 Constructing Developmental Family Policy in China	<i>Zhang Xiulan Xu Yuebin</i> (87)
Chapter 5 Developmental Social Policy: An Operational Model for Implementing the Scientific Approach to Development	<i>Zhang Xiulan</i> (117)
Chapter 6 Assessing China's Social Security Reforms: A Developmental Welfare Perspective	<i>Tang Kwong Leung Raymond Ngan</i> (130)
Chapter 7 Shifting Social Welfare Paradigm: From Redistributive Welfare to Social Investment	<i>Joe C. B. Leung</i> (149)
Chapter 8 Developmental Social Policy: Theory and Practice	<i>James Midgley</i> (157)
Chapter 9 Critical Perspectives on Social Development	<i>James Midgley</i> (182)

Chapter 10 Social Investment in Europe: Bold Plans, Slow
Progress *Peter Taylor Gooby* (201)

Chapter 11 Integrated Social Development: Social Security and
Public Housing in Singapore
..... *James Lee Zhu Yapeng* (229)

• **Book Reviews** •

Chapter 12 Social Spending Is Free Lunch: Recognizing the
Economic Influence of Social Policy-Review of
Peter H. Lindert's *Growing Public: Social
Spending and Economic Growth Since the
Eighteenth Century* *Gao Shiji* (248)

序 言

我怀着兴奋的心情撰写这篇序言。因为，不仅本书的每篇文章都有非常多的闪光处值得引发读者的思考，最重要的是本书作者对中国发展和社会政策框架选择的倾心关注——只有将国际经验和中国现实结合起来，才能对现实有所裨益，也才能真正推进理论的发展。阅读本书，读者既可以触摸到国际社会政策学界理论发展的脉搏，也可以感受到我们对中国问题的解读。

在全球化的背景下，“中国与世界”是社会政策研究一个绕不开的问题。进而言之，中国的人口和经济实力，已经决定了中国的问题就是世界的问题。回顾过去 30 年对社会政策的研究和实践，我们实际上是走过了一个“中国看世界——中国与世界”的过程。这里的“看”，乃学习、借鉴之义。

在中国改革开放的过程中，当我们遇到从来没有的挑战和问题时，吸取国际经验，也就是从中国看世界，是一个经常采取的模式。于是，很多的国际理论被介绍到中国，经典文献的翻译也不少。我们知道，每个理论的出现都有其社会经济背景，每个国家的政策框架都是与其社会经济和政治结构分不开的。所以，理解一种政策理论，需要将它置于其赖以产生的这种土壤之中，方可得到合适的解读。但是，我们看

到，现在所借鉴的东西经常是零散的、分割的，特别是在政策制定的实践中，我们看到借以作为依据的理论很多只是理论框架的骨头，缺少了把一个丰满的、有其历史、现实和制度背景的理论经过认真解析而后再引入进来的过程。这样，很容易产生对理论的误读，进而影响政策的选择。作为本书的一个目标，在介绍一种理论时，我们希望尽量避免这种现象的发生。

经过 30 年的发展和思考，在全球化的背景下，我们发现，中国的发展不可避免地需要面对很多全球化所带来的问题。由于这也是许多国家都需要面对的问题，因此，我们的经验自然会包含一些普适性的因素。这个阶段我认为是“中国与世界”的阶段，也是我们目前所处的阶段——当然，这个阶段并不是取代了“中国看世界”的阶段，二者在这里是并行不悖的。在这个阶段，植根于“东方现代化”理论脉络的“中国经验”概念逐渐形成了（中国社会科学院社会学研究所所长李培林研究员对此有开创性贡献）。这一概念的深层含义即是将中国发展的经验汇入世界发展理论的叙事之中。在社会政策方面，因为中国社会政策的基础和世界所有国家都不同，中国发展速度之快又为世界历史所鲜见，凡此，都在挑战我们的思维和政策模式。而我们对此的回应，又可以汇入“中国经验”的洪流，进而进入世界的知识体系之中。可以认为，本书就属于这一努力的一个部分。

在经历了“中国看世界——中国与世界”的过程后，经过一个阶段的努力，我们终将进入“世界看中国”的阶段。我们应该有这种抱负，尽管这个过程漫长而艰苦。

在中国与世界的知识互动中，经过我们的努力，经历“中国看世界——中国与世界——世界看中国”的阶段，我们将为世界知识之林作出与我们这样的大国相称的贡献。

我希望读者能带着这种意识来看这本书，来评判我们的努力。

我想首先介绍我们为什么选择了“发展型社会政策”这一理论框架作为构建中国社会政策的基础。在经历了近 30 年的改革开放和经济的高速增长之后，我国当前正处在黄金发展期和矛盾凸显期并存的时期。“矛盾凸显期”表明对于社会政策有巨大的需求，“黄金发展期”又意味着这种社会政策需要对发展具有支持作用。也即，我们正处于一个经济和社会发展并重的时期——这是我们考虑中国社会政策的基本出发点。不仅如此，鉴于全球化进程的加快，中国社会结构 and 经济结构的急剧变化，中国社会政策的构建必须植根于中国发展的历史、现实和未来的战略。有鉴于此，我国社会政策的框架不能离开“发展”这个基本的维度，社会政策的框架应该能促进发展，并能解决发展中的问题。基于这样的原则，在经过比较和选择之后，我们把目光投向了发展型社会政策。

发展型社会政策的理论和实践形成于 20 世纪 90 年代中期。这一政策的核心理论是将社会政策看成是生产力的一个要素，是一种社会投资行为，其基本依据是，社会政策对提高劳动力的素质有直接的作用，社会政策关系到国家的可持续发展和竞争力的提高。发展型社会政策特别注重对人力资本的投资和社会的发展。

发展型社会政策为社会政策加入了促进发展的维度。发展型社会政策下面的理念对中国的借鉴意义是明显的：（1）注重社会政策对于经济发展的贡献，强调经济、社会的协调发展；（2）注重从中长期发展战略的角度入手制定社会政策，强调“上游干预”；（3）投资于人力资本（教育、卫生）是反贫困和提高国家竞争能力的根本措施；（4）注重社会资本的积累，注重社会投资。

值得注意的是，由于发展型社会政策适应了全球化背景下提升国家竞争力的需求，现在，不仅是发展中国家，西方福利国家也在推行这一社会政策。

本书旨在向国内读者系统介绍发展型社会政策的理论和实践，更为重要的是，本书是第一本将发展型社会政策的理论框架引入到中国的实践中来，并试图在这个理论基础上构建中国社会政策框架的学术专论。本书的作者梅志里和古比是世界级的社会政策专家，梁祖彬教授虽然在香港特区，但是研究的关注点一直在中国内地，其他的几位作者，都在国外留学有年，并在中国内地和香港特区从事多年社会政策研究。尽管我们的很多思考现在还不是很成熟，很多观点还需要实践的检验，甚至有些思考难免失当，但是有一点是肯定的：作者是认真的，真诚的，提出的看法对读者的进一步思考是有益的。

本书共有论文 11 篇，书评 1 篇（其中 6 篇是首发，6 篇是已发），它们大都围绕发展型社会政策这一中心，就发展型社会政策的基本理论、实践经验、对中国的启示，以及建构中国发展型社会政策等问题来展开论述。

本书具有两大特色。第一，为读者通过此书触摸到国际社会政策学界理论发展的脉搏提供帮助。作为本书编者之一的梅志里（James Midgley）教授是发展型社会政策的主要倡导者。本书收录的他的《发展型社会政策：理论和实践》和《社会发展的批评视角》二文论述了发展型社会政策得以形成的广阔背景、核心理论和实践经验。彼得·泰勒-古比（Taylor-Gooby）是近年来兴起的“新福利主义”的主要倡导者。他强调福利国家对经济发展的贡献，主张将社会福利支出用于人力资本的投资和增加个人参与经济的机会，通过福利来提高“国家的竞争力”——显然，新福利主义和发展型社会政策的基本理念有许多重合之处。古比教授在为本书提供的论文《欧洲的社会投资：大胆计划 缓慢实施》中指出，西欧福利国家近年来进入了新福利国家制度期，文章论述了这一阶段欧洲福利国家基本认识的转变和新福利国家制度的实践情况。梁祖彬教授在他的论文《演变中的社会福利政策思维——由再分配

到社会投资》中系统梳理了社会福利学界的思维由社会分配到社会投资转变的脉络。

第二个特色，就是本书不满足于对国际理论的梳理和介绍，更看重社会政策的本土属性。一个好的社会政策不仅需要汲取国际福利学界的有益理论，还需要和本土的社会结构、社会需求乃至传统相匹配。本书关于具体社会政策的分析论文体现了政府和学者的这种努力。李健正、朱亚鹏的《融合式社会发展：新加坡住房制度与社会保障之融合》指出，新加坡的住房政策由于关注若干主要社会和经济目标的整合，实践了梅志里提出的将社会政策和经济政策联结起来的融合式社会发展的理念。邓广良、颜文雄的《中国社会保障改革评估：发展型社会福利理论的视角》分析了中国三层养老金模式，指出，它既处理了社会问题，又为经济发展提供了支持。其他如徐月宾、刘凤芹、张秀兰在《中国农村反贫困政策的反思》中提出的由普遍性医疗保障制度、普惠型福利、选择性社会救助以及开发式反贫困政策组成的中国农村反贫困政策的“四驾马车”的政策框架，既基于本土实际，也浸透着发展型社会政策的基本理念。

最后，我还要介绍高世楫研究员所写的书评《社会性开支是免费午餐：重新认识社会政策的经济影响》。该书评论的是美国加州大学戴维斯分校经济学教授 Peter H. Lindert 的两卷本专著《不断增长的公共开支：自 18 世纪以来的社会性开支与经济增长》（*Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, 2004）。Lindert 教授根据欧洲、北美等发达国家近 100 年来社会性支出的大量历史数据，经过严格计量分析，得出的结论是：社会性转移支付以及为提供这种支付而发生的税收，其净国民成本从根本上讲为零，也即社会性转移支付是免费午餐。在经过一番分析后，高世楫认为，设计良好的社会政策可以支持经济发展而不是