

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

社会政策

——全球本地化视角的研究

林闽钢 著

Social Policy
A Study from the Perspective of Glocalization

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

社会政策

——全球本地化视角的研究

林闽钢 著

Social Policy

A Study from the Perspective of Glocalization

图书在版编目(CIP)数据

社会政策——全球本地化视角的研究/林闽钢著. —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 - 6520 - 4

I. 社… II. 林… III. 社会政策-研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 097566 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 17印张 1插页 273千字

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

作者简介

林闽钢，1967年生，福建省福州市人。自1989年7月起先后毕业于华中师范大学、南京大学社会学系，获得法学学士、法学硕士（社会学专业）、法学博士（社会学专业）学位；曾受United Board for Christian Higher Education in Asia资助到美国加州大学洛杉矶分校（UCLA）社会学系做访问学者。

现为南京大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究领域：社会政策比较、社会保障理论与制度等。主持和完成国家自然科学基金项目2项、国家社会科学基金项目3项等。出版学术著作4部，主编统编教材2部，发表学术论文60多篇。

内容提要

本书从全球本地化的角度，探讨了社会政策的发展源起、发展动力、发展趋势。主要研究了全球化下社会政策的转型、福利体制与社会政策、社会发展与发展型社会政策等专题，同时以欧盟社会政策作为社会政策全球本地化的“标本”进行解剖，介绍了该领域国际上的最新研究动态。最后聚焦我国社会政策的主要领域，对其社会政策的演变、改革和建构进行了全面分析。

本书共分为三篇十三章，第一篇为全球本地化与社会政策，从多维度研究了全球化下社会政策的转型、福利体制与社会政策、社会发展与发展型社会政策等专题；第二篇为欧盟社会政策，主要介绍了欧盟社会政策发展：动力、取向和问题、欧盟社会排斥与社会融合政策、欧盟就业政策的转变等国际上新研究成果，为中国社会政策的改革和发展提供借鉴。第三篇为中国社会政策，围绕着当前中国社会政策的热点和焦点：农村合作医疗、医疗卫生体制、农村养老保险、农村社会保障体系、城镇低收入家庭住房政策、转基因食品政策、中介组织发展政策等进行了专题研究，为我国社会政策的改革和完善提出了有关对策和建议。

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下。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	第一篇 全球本地化与社会政策
3	第一章 全球化下社会政策的转型
3	一、工业化下社会政策的形成
10	二、福利国家改革下社会政策的发展
14	三、全球化下社会政策的转型
25	第二章 福利体制与社会政策
25	一、福利体制作为分析框架
34	二、福利体制与社会政策比较
39	三、福利体制与社会政策改革
43	四、东亚福利体制与社会政策
51	第三章 社会发展与发展型社会政策
51	一、福利是国家经济发展的毒药吗
60	二、发展观转变与发展型社会政策
64	三、发展型社会政策的目标和手段
69	第二篇 欧盟社会政策
71	第四章 欧盟社会政策发展——动力、取向及其问题
71	一、欧盟社会政策发展动力

73	二、欧盟社会政策发展取向
79	三、欧盟社会政策发展问题
84	第五章 欧盟社会排斥与社会融合政策
84	一、社会排斥的内涵和测量
95	二、欧盟“开放方法的协调机制”与反社会排斥
103	三、欧盟公民参与与社会融合
107	第六章 欧盟就业政策的转变
107	一、欧盟就业政策的形成
113	二、欧盟就业政策的转变
118	三、欧盟两性平等的就业政策
123	第三篇 中国社会政策
125	第七章 我国农村合作医疗制度研究
125	一、传统农村合作医疗制度的治理结构
130	二、转型期农村合作医疗制度的解构
132	三、新型农村合作医疗制度的治理结构
135	四、新型农村合作医疗制度的政策建议
138	第八章 我国医疗卫生体制改革分析
138	一、医疗卫生体制改革路径之争
142	二、医疗卫生体制改革的模式之争

145	三、医疗卫生体制的“中国式医改”辨析
148	第九章 我国农村新型社会保障体系探讨
148	一、结构转换与农村新型社会保障构建原则
150	二、目标选取与农村新型社会保障体系分类
152	三、机制转变与农村新型社会保障制度定性
154	四、完善我国农村新型社会保障体系政策建议
156	第十章 我国新型农村养老保险制度建构
156	一、我国农村养老保险制度演变
160	二、我国农村养老保险制度分析
163	三、我国新型农村养老保险制度建构
165	第十一章 我国城镇低收入家庭住房政策
165	一、低收入家庭住房问题与住房政策
167	二、低收入家庭住房政策的国际比较
175	三、我国城镇低收入家庭住房政策的演变
179	四、我国城镇低收入家庭住房政策发展问题
184	五、完善我国城镇低收入家庭住房政策建议
189	第十二章 我国转基因食品政策
190	一、转基因食品问题与管理

194	二、我国转基因食品管理制度的形成
196	三、我国转基因食品政策过程分析
202	四、我国转基因食品政策的讨论
208	第十三章 我国中介组织发展政策
209	一、治理作为分析框架和研究角度
210	二、我国行业性中介组织发展政策
227	三、我国专业性中介组织发展政策
239	四、我国慈善组织社会问责
247	五、我国非营利组织能力建设
253	参考文献
261	后记

第一篇

全球本地化与社会政策

20世纪80年代后，全球化进程加快，由全球化所引起的矛盾和问题也日益加剧。正如吉登斯（Anthony Giddens）所阐释的那样，全球化主要是一种经济现象，但不仅仅是一种经济现象，全球化实际上是空间和时间的转变，它不是一个单一的过程，而是各种过程的复合。^①在这个意义上，全球化过程本质上是一个合理的悖论：它包含有一体化的趋势，同时又含分裂化的倾向；既有普遍性，又有特殊性；既是集中化，又是分散化。^②

到目前为止，全球化进程受到西方现代科学和文化的很大影响，西方文化和价值观也随之在全球扩散，并被认为是普遍适用的规则，但事实上并不是世界上所有的人都能够接受西方普世主义的所有观点，他们对按照西方模式来“压缩”世界的提法和做法都提出了质疑。这本身也是当代全球化进程的一部分。但最值得关注的是，那些反对全球主义呼声最高的国家和地区，全都没有退回到原有封闭和敌对的状态中去，而是在谨慎推进全球化的同时，去努力推进本地化。这清楚地表明全球化和本地化是有张力的，所以，全球化和本地化的两翼观使我们清楚看到了一个痛苦、矛盾和复杂的全球化图景，也使我们注意到全球化非线性发展的可能。

1995年，美国学者罗伯森（Roland Robertson）为此提出了全球本地化（glocalization）。全球本地化是全球化（globalization）和本地化（localization）的结合，它是特指在全球信息、技术、思想、资本、人力资源等快速跨国流动时，同时建构特殊的“本地”（local）特色，从而迈向多元化的发展。罗伯森意在强调全球化与本地化的辩证关系，在他看来，“全球化”与“本地化”并不是二元对立的互斥现象。他认为以下两种趋势已经整合在一起了：一方面，是经验的普遍性和日渐增多对特殊性的期待；

① [英] 安东尼·吉登斯. 超越左与右——激进政治的未来. 李惠斌, 杨雪冬译. 北京: 社会科学文献出版, 2000. 4

② 俞可平. 论全球化与国家主权. 马克思主义与现实. 2004, 1

另一方面，则是普遍性的经验和日益增多对普遍性的期待。从这两方面来看，普遍主义的主题和特殊主义的主题已经统一起来。罗伯森强调，“普遍化的特殊主义”与“特殊化的普遍主义”在全球化的领域内已经制度化了，他认为这两者已经朝向一种互补性发展。20世纪后期的全球化，包含这两者的制度化。^①

时至今日，研究社会政策这一主题的语境发生了根本性的转变，从全球本地化的角度来看，社会政策的新思维必然也会体现出全球化与本地化的动态建构：“全球化思考、本土化行动。”（Think Globally, Act Locally）

^① R. Robertson, Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity, in M. Featherstone, S. Lash and R. Robertson (eds.), *Global Modernities*, London: Sage, 1995, pp. 25-44.