



“十五”国家重点图书
社会工作与管理丛书
徐永祥/主编

Social Policy

社会政策

黄晨熹_编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

Social Policy 社会政策●

黄晨熹_编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会政策 / 黄晨熹编著. — 上海: 华东理工大学出版社, 2008. 3

(社会工作与管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5628 - 2235 - 6

I. 社... II. 黄... III. 社会政策-研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 019302 号

“十五”国家重点图书

社会工作与管理丛书

社会政策(Social Policy)

丛书主编 / 徐永祥

编 著 / 黄晨熹

责任编辑 / 刘德顺

责任校对 / 金慧娟 张 波

封面设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: (021)64250306(营销部)

传真: (021)64252707

网址: www.hdlgpress.com.cn

印 刷 / 常熟华顺印刷有限公司

开 本 / 890 mm × 1 240 mm 1/32

印 张 / 14.25

字 数 / 382 千字

版 次 / 2008 年 3 月第 1 版

印 次 / 2008 年 3 月第 1 次

印 数 / 1 - 5 050 册

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5628 - 2235 - 6/C · 125

定 价 / 28.00 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)

前言

一、中外社会政策发展概况

众所周知,无论是研究还是教学,社会政策在西方许多发达国家已经成为一门成熟的应用学科。掐指算来,如果我们将 17 世纪英国旧《济贫法》的颁布实施作为政府在社会福利领域的制度化安排之开端的话,那么社会政策在欧洲发展至今已有数百年之久。而如果我们把 19 世纪末德国社会政策学会的成立作为社会政策研究的起点(见第一章),那么社会政策研究在欧洲也已走过了一百个年头。正是基于如此深厚而长远的实践,西方学界在社会政策领域形成了完善的理论体系和科学的研究方法,卷帙浩繁的社会政策研究文献便是最好的诠释和证明。

一般认为,1950 年代福利国家的建立是西方国家社会政策发展走向顶峰的标志。以此为依据,有学者把国际社会政策的发展历史分成三个阶段:前福利国家阶段、福利国家阶段和后福利国家阶段。^① 前福利国家阶段社会政策的主题是“消除贫困”。言外之意,贫困研究是该阶段社会政策研究的“主题曲”,而其中 Booth 和 Rowntree 的研究更是其中的“经典曲目”,大凡有关贫困研究的教材或专著几乎无不提及两位鼻祖的开山之作。^② 福利国家阶段是以《贝弗里奇报告》的发表和福利国家的成立为起点的。该阶段社会政

① 唐钧:《社会政策学科发展报告》,中国社科院社会政策研究中心,2004 年 10 月 15 日,见中国社科院网站: <http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/shzc/P020041015286966879490.pdf>。

② Booth, C. (1889), *Labor and Life of the People: Volume 1*, East London (《伦敦东区人民的劳动和生活》), London, Williams and Norgate; Rowntree, M. (1901), *Poverty: A Study of Town Life* (《贫困: 城镇生活研究》), London, Macmillan.

策的主题是“社会行政”(social administration)(见第二章),即我们应该如何来管理社会福利。社会政策大师们如 Titmuss、Marshall 的许多经典著作都试图回答“如何提供社会服务”这个社会行政的基本问题。后福利国家阶段开始于 1980 年代初的英国撒切尔政府和美国里根政府。他们把 1970 年代的经济衰退归咎于社会福利开支的膨胀,并开始了大刀阔斧的福利改革,提倡私有化,反对国家干预。其直接目的是减少政府的社会开支。不过,1990 年代中期以后,第三条道路思潮逐渐兴起,这是一种处在前两个阶段之间的“中间路线”。简而言之,就是如何在福利制度中引入市场机制,以提高福利国家的运行效率。^①

相对来说,我国社会政策发展较为缓慢。长期以来,和许多发展中国家一样,政府的眼光主要集中在经济发展上,认为经济发展自然会带动社会发展。因此,我国一直没有采用“社会政策”的概念,更谈不上系统的学科建设和人才培养了。这种状况既受制于我国的发展战略,作为在发展中的人口大国,(经济)发展乃硬道理,更受到意识形态的影响,特别在计划经济时期,源于西方的社会政策理论由于直接涉及“路线”问题,不啻“洪水猛兽”。关信平指出,我国没有采用“社会政策”概念的主要原因有两个:其一,长期以来我国政府在经济社会事务领域采用的是“包揽”而不是“干预”方式,一切皆由政府包办,都是政府的责任,因此政府要考虑的是如何建立一套合理的社会服务制度和组织体系,而非像当今社会政策概念中所隐含的那样,考虑如何平衡政府干预和市场机制的关系;其二,不同的社会政策项目分别由不同的政府部门来管理,并未形成统一的政策体系。^②

不过,这种状况在新世纪得到了很大的改变。随着社会发展问题逐渐被提上中央政府的议事日程(见第五章),特别是随着科学发

① 关信平:《社会政策发展的国际趋势及我国社会政策的转型》,《江海学刊》,2002 年第 4 期。

② 关信平:《社会政策概论》,北京:高等教育出版社,2004 年,前言第 3 页。

展观和建设和谐社会目标的提出,社会政策开始展露出欣欣向荣的发展势头。一批高等院校和研究机构纷纷成立社会政策学系或研究所,有关社会政策的教材和专著更是如雨后春笋般地问世。^①于是有学者提出了中国进入社会政策时代的观点。^②虽然这种提法可能需要进一步论证,但不可否认,现在社会政策的确被提到了一个前所未有的高度,而且这种状况很可能会持续较长一段时间。

二、社会政策和社会工作^③

很多时候我们会把社会政策和社会工作当作两个不同的领域,因为一些学者强调,它们有不同的研究内容、方法和专业导向。然而,回顾人类服务的发展历程,我们会发现,社会工作和社会政策素来就像一对“焦不离孟,孟不离焦”的“兄弟”,一起着手解决工业化、城市化、现代化过程中出现的社会问题。

这种关系一直可以追溯到社会工作发端的 19 世纪。尽管社会工作以个案为中心,注重干预和治疗,但该学科的奠基者们并未忘记社会问题的广泛性以及社会干预的必要性,他们主张利用国家资源来解决这些社会问题。在 20 世纪,社会工作与社会政策的联系得到加强,因为各国政府纷纷拓展了社会服务的领域,这为推行社会工作实务提供了组织和制度框架。不过,在 20 世纪初,社会政策和社会工作一样也强调问题导向和行动导向,对贫困、健康、住房、教育等方面具体政策的研究给予了较多关注,当时社会政策被纳入社会工作的范畴,只是社会工作的一门课程。而随着社会服务的广泛推行,特别是福利国家的建立,社会政策逐渐从社会工作中分离出来,形成了

① 有关中国社会政策研究之发展过程的讨论可参考:唐钧:《社会政策学科的发展:国际经验与国内实践》,2004 年,见社会政策网: <http://www.social-policy.info/848.htm>(2005-6-5);陈树强:《中国社会政策研究报告》,2004 年,见社会政策网: <http://www.social-policy.info/870.htm>(2005-6-5)。

② 王思斌:《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》,2004 年第 6 期。

③ 有关社会工作的定义和内容请参阅:王思斌:《社会工作概论》,北京:高等教育出版社,1999 年,第一章。

独立的社会行政学科,着重研究有关社会服务提供的组织体系和制度。自1970年代以来,许多理论学派向国家福利提出了挑战,人们不仅关注诸如如何提供福利或何时提供福利之类的社会行政问题,而且更加关注诸如国家是否要推行福利和国家为什么要推行福利之类的政治和意识形态问题。为了契合这种理论多元化的趋势,社会政策的研究范围开始突破对社会福利和社会服务如何运作的传统分析,开始转向对福利提供背后的政治和意识形态的分析。因此,学科名称从社会行政转变为社会政策(见第一章)。时至今日,社会政策被认为是社会工作专业的重要内容之一。与以往比,社会工作专业的学生们也会碰到更多的社会政策议题。可见从历史发展来看,社会政策既脱胎于社会工作,又服务于社会工作。正如美国学者Ginsberg所指出的那样,“社会工作专业的形成、发展乃至暂时的萎缩都是社会政策的产物”。^①而英国学者对社会工作和社会政策学界的研究表明,这两门学科之间存在明显的共同点。在一项对讲授社会政策和/或社会工作课程的学者的调查中,他们发现,24%的受访者认为他们课程的重点同时包括社会政策和社会工作,45%的受访者认为是社会工作,29%的受访者认为是社会政策,1%的受访者认为是其他。^②

检视社会政策和社会工作的研究领域和教育计划,我们也可以发现两者的密切关系。社会政策是从制度、规划的层面来制定提升福利的策略,并通过具体的计划和项目使之可操作化;社会工作则站在政府和公众之间,将社会政策转化为社会行动,从而贯彻落实到每一个具体的社区和个人身上,因此,社会政策是社会工作者开展直接服务的法理依据,社会工作则是推行社会政策的有效载体,而如何整

① Ginsberg, L. H. (1999). *Understanding Social Problems, Policies, and Programs*. Columbia, S. C.: University of South Carolina Press, p. 1.

② Waldman, J. (2002) "Report of SWAPlstsn Network Survey", Swaplstsn Subject Centre for Social Policy and Social Work, Baseline Report July 2000 - July 2001, http://www.swap.ac.uk/SWAP/Survey?_aims.asp (2004-2-16).

合社会政策和社会工作实务一直是社会工作和社会政策领域共同努力的方向。^①正是基于这种背景,专业社会工作者不仅需要精通服务的技巧,还要掌握社会政策和社会行政的要诀。在社会工作专业较为发达而且建立社会工作者资格认证制度的国家和地区(如欧美国家和我国的港台地区);社会政策既是社会工作者教育的核心课程,也是社会工作者资格认证的基本条件。美国社会工作教育理事会的《教育政策和认证标准》中指出,社会福利政策课程“向学生传授的知识和技能包括:理解形成社会福利基础的重要政策;分析社会福利政策和社会服务提供中的组织、地方、州、全国和国际议题;分析和应用那些和社会服务提供有关的政策研究结果;理解和展示有关经济、政治和组织制度的政策实务技巧,并用它们来影响、制定和倡导与社会工作价值一致的政策;辨识提供社会服务所需的财政、组织、行政和规划过程”。^②

作者力图在书中体现社会工作和社会政策的这种紧密联系,为社会工作者制定和影响社会政策奠定基础。

三、本书特色

本书的第一大特色是体现学科特性,即应用性。《论语》有云:“工欲善其事,必先利其器。”社会政策是一门应用性社会学科,因此,如何展现这种学科特性是本书追求的首要目标。作者本着实用、系统、便捷的指导思想,先为读者理清社会政策的概念内涵、研究内容、分析方法和实务意义,帮助读者深入理解社会政策的理论基础,然后为读者讲述中国社会政策的总体发展以及各项社会政策的具体特征,帮助读者了解社会政策的实际内容。作者抛弃以列举不同学派之理论为重点的传统写作路线,另辟社会政策的“概念—领域—分

① McInnis-Dittrich, K. (1994). Integrating Social Welfare Policy & Social Work Practice. Pacific Grove, Calif., Brooks/Cole Pub. Co.

② Council of Social Work Education, (2002). Education Policy and Accreditation Standards. 见美国社会工作教育理事会的网站: http://www.csw.org/accreditation/EPAS/EPAS_start.htm(2005-3-1)。

析一实务”的新路线,旨在突出实用性。古语有云:“授人以鱼,不如授人以渔。”除了向读者传授有关社会政策的基础知识外,作者的最大“野心”在于帮助读者构建一种解读社会政策的框架,掌握一些社会政策分析的技能,从而做到以不变之方法应万变之政策。为此,作者专门单辟一章来介绍美国著名社会政策学者 Neil Gilbert 所构建的社会政策分析框架,并辅之以具体的应用范例(第三章)。

本书的第二大特色是加强学科联系,即和社会工作紧密结合。如前所述,社会政策和社会工作相辅相成,关系紧密。在现代社会工作课程设置中,社会政策是必修课程,因此在本书写作过程中,作者力图从社会工作专业需求出发来安排写作内容,特别是要帮助社会工作专业的学生理解社会政策之决定将如何影响社会工作实务,使他们成为一名善于制定和分析社会政策的优秀实务工作者做好准备。在第一篇中,作者专门讨论了社会政策实务的主要内容,详细分析了社会工作者在宏观政策和微观政策中的作用和实务策略(第四章)。而在第二篇中,除了让读者了解当今中国主要的社会政策项目的具体内容之外,作者还特别讨论了这些政策项目对社会工作的指导意义,以期对社会工作者的实务有所启示。为帮助读者对这些指导意义有更好的理解,作者还在思考题中列举了涉及相关社会政策项目的具体案例,供读者练习之用。

本书的第三大特色是体现教材特征,满足教学需求。教材乃供教学所用的材料,因此方便教师教和学生学是一切教材应该贯彻的宗旨,本书亦不能例外。本书以可读性为最高宗旨,强调叙述方式的平铺直叙、表现方式的灵活多样、组织方式的通俗易懂,特别强调案例分析的积极效果。对文中的专业名词或难解术语,或以详细注解进行直接诠释,或以完整文献来源为读者指明出处。为配合教学,作者在每章后面都列出了思考题和阅读材料,既有利于读者掌握本章主要内容,又便于教师进行考核和补充课本之外的教学内容。为方便读者学习和查阅相关内容,作者还在书后建立了主题索引。

本书框架

研究社会政策议题或撰写社会政策教材的学者们往往对社会政策研究中的两大困扰感同身受：其一，社会政策主题极为宽泛，涉及内容包罗万象，仅靠一本书是难以穷尽其内容的，因此，应该选择哪些内容纳入教材对编写者来说的确是一大艰难的挑战；其二，社会政策的研究对象或“事实”日新月异，更新很快，教材和课程的规划往往跟不上变化。^①也许因为这两点，在国外，即便现有的有关社会政策的书籍已经汗牛充栋，新书也依然层出不穷。而在社会政策教材较为缺乏的中国，“新书”辈出显然也将成为必然趋势。因此，作者不敢奢望“制造”出一本社会政策“全书”或“新书”，而是希望为读者学习社会政策提供一些基础知识、分析方法和参考资料，为目前仍较为冷清的社会政策研究领域添注一些活力，这就是作者撰写此书的初衷。有鉴于此，作者把本书内容分成两大篇。

第一篇“理解社会政策”，共分四章。这是社会政策学习的基础知识部分。作者先从介绍基本概念入手，然后沿着自己构建的框架，分别阐述社会政策的研究领域、分析方法和实务策略，为读者学习第二篇打下基础。

第二篇“学习社会政策”，共分八章。这是社会政策学习的应用知识部分。作者先对我国社会政策的发展进行概述，然后以“基本概念和理论—实际政策内容和特征—社会工作意义”为基本框架，以社会政策的一般项目为主要内容，详细介绍了我国具体社会政策的内容特征及其对社会工作的指导意义，最后在归纳国际社会政策的动向和影响我国社会政策发展的因素的基础上，对我国社会政策的未来走向作一初步的探讨。我们希望读者通过本部分的学习，能较全面地了解我国社会政策的基本情况，进而为参与政策实务奠定良好的基础。

^① Spicker, P. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. London, Prentice Hall. p. xii.

写作之初,作者构想的蓝图是:以前面的理论阐述为基础,以后面的实证分析为依归,实现理论和实践的紧密结合,使本书的结构浑然一体。然而从整个写作过程来看,要真正实现此构想并非易事。因此,作者不敢奢望完美无缺,但求问心无愧。

本教材的出版获得华东师范大学研究生重点教材建设基金的资助,谨致谢意!

目 录

前言 /1

第一篇 理解社会政策 /1

第一章 社会政策的概念 /3

- 一、社会政策概念的演进 /3
- 二、作为社会行动的社会政策 /13
- 三、作为学术研究的社会政策 /19
- 四、本书的社会政策定义 /24

思考题 /27

阅读材料 /28

第二章 社会政策的领域 /29

- 一、社会政策的研究领域 /29
- 二、社会政策和其他政策的关系 /32
- 三、社会政策学习和研究的切入点 /42
- 四、小结 /54

思考题 /54

阅读材料 /55

第三章 社会政策的分析 /56

- 一、社会政策的分析框架 /57
- 二、社会分配的基础：给谁提供福利或谁有资格获得福利 /59
- 三、社会分配的内容：提供何种类型的福利 /70
- 四、提供策略：如何提供福利 /79
- 五、筹资方式：如何进行筹资 /92
- 六、分析框架的应用：以社会救助为例 /108

思考题 /118

阅读材料 /119

第四章 社会政策的实务 /120

一、社会政策发展的一般模式 /121

二、影响宏观政策 /130

三、改变微观政策 /138

四、政策制定过程的案例分析：盖顿社区 /143

思考题 /149

阅读材料 /149

第二篇 学习社会政策 /151

第五章 中国社会政策的发展 /153

一、福利文化：传统社会福利的历史积淀 /153

二、以公平为导向的社会政策：1949 年至 1970 年代 /161

三、以发展为导向的社会政策：1980 年代至 1990 年代 /169

四、以民生为导向的社会政策：新世纪以来 /181

思考题 /191

阅读材料 /192

第六章 社会保障政策 /193

一、社会保障政策概述 /193

二、我国社会保障政策的历史沿革 /202

三、我国现行的主要社会保障项目 /214

四、社会保障和社会工作 /224

思考题 /229

阅读材料 /229

第七章 医疗卫生政策 /231

一、医疗卫生政策概述 /231

二、中国医疗卫生政策的发展过程和特征 /243

三、医疗卫生政策和社会工作 /255

思考题 /259

阅读材料 /259

第八章 教育政策 /261

一、教育政策概述 /261

二、中国教育政策的发展历史 /273

三、当前中国教育政策分析 /282

四、教育政策和社会工作 /294

思考题 /298

阅读材料 /299

第九章 住房政策 /300

一、住房政策概述 /300

二、中国住房政策的发展和特征 /313

三、当前我国城镇住房政策的主要内容和特点 /316

四、住房政策和社会工作 /320

思考题 /324

阅读材料 /324

第十章 就业政策 /326

一、就业政策概述 /326

二、我国就业政策的发展历史 /334

三、当前我国就业政策的主要内容和特征 /339

四、就业政策和社会工作 /345

思考题 /350

阅读材料 /350

第十一章 社会福利服务政策 /352

一、社会福利服务政策概述 /352

二、我国的社会福利服务政策的发展沿革 /358

三、我国主要的社会福利服务类型 /367

四、社会福利服务和社会工作 /387

思考题 /390

4 社会政策 *Social Policy*

阅读材料 /390

第十二章 社会政策的未来 /392

一、社会政策的国际动向 /392

二、中国社会政策发展的影响因素 /400

三、中国社会政策的未来 /410

思考题 /414

阅读材料 /414

参考文献 /415

主题索引 /430

后记 /439

图、表和专栏

- 图 1-1 Gil 的社会政策体系的概念模型 /8
- 图 1-2 社会政策和公共政策的关系 /17
- 图 1-3 社会政策和其他学科的关系 /22
- 图 3-1 Gilbert 和 Terrell 的社会政策分析框架 /58
- 图 3-2 累进税：我国个人工资、薪金所得的税率 /93
- 图 3-3 1999 年美国不同收入群体的主要联邦税税负 /94
- 图 3-4 2000 年美国慈善捐款资金来源一览 /95
- 图 3-5 1995 年美国非营利组织社会服务的资金来源 /100
- 图 3-6 英国社会政策筹资过程中的资金流向 /101
- 图 4-1 社会政策发展的一般模式示意图 /122
- 图 4-2 盖顿社区少年父母的社会体系评估 /144
- 图 5-1 国有企业就业人数和工业产值的变化 /170
- 图 5-2 我国城乡低保人数的增长：1996—2005 年 /187
- 图 6-1 传统社会保障制度的双重二元分割 /207
- 图 7-1 影响医疗卫生政策的因素 /232
- 图 10-1 基于经济视角和基于社会视角的就业政策 /329
- 图 11-1 服务综合化的示意图 /373
- 图 12-1 我国社会支出占财政支出和 GDP 的比重：1978—2005 年 /401
-
- 表 1-1 社会政策和社会科学 /23
- 表 3-1 不同分配原则下的日间照顾服务的资格条件 /67
- 表 3-2 社会保险费与社会保险税的基本区别 /98
- 表 3-3 三种财政补助方式的比较 /103
- 表 3-4 社会救助政策选择中的要点 /108
- 表 3-5 选择维度的竞争性价值 /115
- 表 4-1 政策发展模式的对比 /122

- 表 5-1 中国农村扶贫政策的演变及成效 /176
- 表 5-2 2000 年我国城乡社会保障覆盖率 /177
- 表 5-3 2000—2005 年我国社会发展中存在的主要问题 /183
- 表 6-1 三种主要社会保障类型的区别 /196
- 表 6-2 不同模式代表性国家的社会保障项目构成 /201
- 表 6-3 2005 年我国社会保障项目的基本情况 /215
- 表 7-1 五种医疗制度模式的特征比较 /237
- 表 8-1 部分发达国家与发展中国家公共教育支出占 GNP 的比重 /266
- 表 9-1 政府对住房市场的干预方式 /303

- 专栏 1-1 德国社会政策学会 /4
- 专栏 3-1 美国的代金券计划：平衡社会控制和消费者选择 /75
- 专栏 3-2 服务提供系统缺陷的范例说明 /87
- 专栏 3-3 香港赛马会 /99
- 专栏 3-4 美国和英国的财政体制：事权和财权相对应 /104
- 专栏 4-1 如何在公开听证会上发言 /135
- 专栏 5-1 人民公社 /166
- 专栏 5-2 我国分配制度的演变：从十二大到十六大 /185
- 专栏 5-3 改革开放后中央关于“三农”问题的“一号文件” /188
- 专栏 7-1 我国医疗费为何高居不下？ /251
- 专栏 8-1 我国教育经费的多元化筹集模式 /284
- 专栏 11-1 我国社会福利事业单位及其收养人数变化情况 /365
- 专栏 11-2 我国的老年院舍类型 /372
- 专栏 11-3 我国香港地区的家庭及儿童福利服务和青少年服务 /380
- 专栏 12-1 社会政策意识形态的主要流派 /393
- 专栏 12-2 全球化和社会政策关系的不同理论视角 /395
- 专栏 12-3 新公共管理模式 /403
- 专栏 12-4 影响我国社会政策发展的人口和社会因素 /405
- 专栏 12-5 我国民间组织的类型及增长情况 /408