

“第三届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集
The 3rd International Symposium and Lectures on Social Policy

Contemporary Social Policy Studies Contemporary Social Policy Studies

当代社会政策研究 III

■ 杨团 王思斌 主编 ■



中国劳动社会保障出版社

“第三届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

当代社会政策研究 III

■ 杨团 王思斌 主编

 中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究(Ⅲ)/杨团,王思斌主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2008

“第三届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

ISBN 978-7-5045-6927-1

I. 当… II. ①杨… ②王… III. 社会政策-研究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 042568 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

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 15.75 印张 2 插页 428 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

定价: 30.00 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

繁荣中国社会政策与社会工作研究 推动中国社会建设 (代序)

民政部副部长 窦玉沛

社会政策研究在中国正方兴未艾、蓬勃发展。经过 10 多年的探索实践,中国的社会政策研究队伍日益壮大,研究领域不断拓展,学术交流广泛,学术成果丰富,为社会发展进步作出了可喜的贡献。由中国社会科学院等五家单位联合策划举办的社会政策论坛,已成功举办了两届,这是社会政策学界把握时代前进潮流,顺应社会发展趋势,扩大学术交流与传播社科知识的重要创举。第三届论坛以“社会建设中的社会政策与社会工作”为主题,既是贯彻党的十六届六中全会关于社会政策和社会工作队伍建设要求的实际行动,又是从理论与实践结合上推动社会建设的重要举措,充分说明了举办者与参与者强烈的社会责任感。我相信,第三届论坛一定能成为砥砺观点、弘扬学术、交流成果,推动社会政策研究,服务社会建设实践的一次盛会。

当前我国经济社会已转入科学发展轨道,改革发展进程步入关键阶段。以胡锦涛同志为总书记的党中央做出深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略决策,中国特色社会主义建设跨入“四位一体”总体布局,社会建设提到了重要的突出位置。加强社会建设迫切需要科学的社会政策的支撑和宏大的社会队伍的参与。

党的十六届六中全会第一次把加强社会政策的学习写进了中央文件,充分体现了党和国家对于社会政策研究与实践所寄予的厚望。民政工作是社会政策研究与应用的重要领域。社会政策要求积极消除社会贫

困,维护社会公正,促进社会成员共享发展成果,需要民政部门进一步完善社会救助制度,加快社会福利模式向适度“普惠型”转变;社会政策要求发展社会主义民主政治,完善基层治理机制,增强社会活力和社会和谐,需要民政部门进一步推进城乡社区建设,依法培育和监管民间组织;社会政策要求不断完善政府向社会提供的基本公共产品和公共服务,需要民政部门进一步做好社区服务、社会福利服务及地名、殡葬管理、婚姻登记服务等工作。如何应对这些新任务,在构建和谐社会、加强社会建设中发挥好民政重要的基础作用,需要我们改革有新思路、创新有新举措、发展有新局面。要实现民政工作新的突破、新的发展,离不开社会政策研究提供科学的理论支持、完善的政策设计和可行的工作思路。

党的十六届六中全会第一次提出了建设宏大的社会工作人才队伍的任务。国务院第十二次全国民政会议,明确了民政部门在推进社会工作人才队伍建设中的职能作用。民政工作属于社会工作范畴。多年来民政工作的实践发展,为我国社会工作职业化、专业化发展打下了坚实基础。“以民为本、为民解困、为民服务”的工作宗旨传承了社会工作专业的价值理念;民政服务类组织和社区建设的发展提供了社会工作成长的重要载体;民政业务领域中的政策法规、从业标准和工作机制,奠定了社会工作良性发展的制度基础;广大民政工作者在长期工作和实践中,探索创造了大量社会工作方法,积累了丰富的社会工作经验。自2006年以来,我们着力部署开展社会工作人才队伍建设工作,举办了多期社会工作研讨班,成立了“民政部社会工作研究中心”,在全国开展社会工作人才队伍建设试点,在各地党委政府的高度重视下,社会工作人才队伍建设步伐加快,进展良好。但是,我们也应清醒地看到,社会工作人才队伍建设目前尚处于起步阶段,还面临很多困难和挑战。只有解决好社会工作人才队伍建设中的矛盾和问题,打造一支规模宏大、结构合理、素质优良的社会工作人才队伍,才能产生推进社会工作的蓬勃动力。

社会政策和社会工作是社会建设的重大课题,是新形势、新任务

下，时代赋予中国社会政策研究的艰巨任务和重大使命，也为繁荣中国社会政策理论、牵引社会政策学术脉动、展现社会政策研究价值，创造了前所未有的发展舞台和广阔天地。希望各位专家学者加深与民政部门的交流与合作，充分发挥专业优势和聪明才智，帮助我们克服前进道路上的困难和问题，我们会一如既往地支持这一在我国具有开创意义的研究领域，同心协力地推动中国社会建设开拓出新的局面。我们相信，在社会政策领域的一大批专家学者倾心打造和积极推动下，在各级政府和有关部门的关心重视下，社会政策论坛必将在我国社会政策研究领域发挥应有的作用，成为国内最重要的社会政策研究成果的展示窗口，学术思想的交流基地和理论、实践人才的培养平台。

2007年7月

目 录

社会政策理论与国际比较

- 无形的杠杆：通过选择和竞争提供公共服务..... (3)
 [英] Julian Le Grand
- 社会政策研究中的学术焦点..... (17)
 杨团
- 东亚社会政策历史源流的几点考察..... (29)
 ——以中国和日本为例..... (29)
 [日] 沈洁
- 我国古代的社会救助：途径与成效..... (44)
 刘志扬
- 中国现阶段的社会管理与社会政策选择..... (56)
 丁元竹
- 生态压力下的牧民与国家..... (86)
 王晓毅
- 中国农村环境恶化与冲突加剧的动力机制..... (100)
 张玉林
- 社会政策学科发展的国际经验及其对中国的启示..... (126)
 林卡

- 比较中日两国乡村地方政府进行社会建设的政策异同..... (153)

曹启挺

- 近代以来的香港老年社会福利模式转型：制度主义的分析视角..... (163)

田北海

社会建设中的社会政策

- 社会政策制定中公众参与的实效研究..... (189)

周庆刚

- 公共政策与社会创新..... (203)

江明修 杨舒蓉

- 政策利益相关者行为模式变化及其对政策决策者的预期含义
——来自上海医疗卫生服务体系重构的经验..... (233)

赵德余 梁鸿

- 个人、家庭与制度：城市中年人非正式养老准备行为研究..... (252)

范晓光

- 非正规就业群体的社会保护
——发展中国家的经验与启示..... (272)

张青

- 失业者的社会保护：超越社会保障的一种思路..... (284)

曾群

- 论社会政策时代的农村社会政策体系构建..... (300)

毕天云

- 农村“留守族”的社会支持体系分析与思考..... (315)

银平均

被征地农民安置政策与资产建设..... (328)

彭晓梅 张友琴

社会建设中的社会工作

社会工作的挑战 and 对应

——论亚太地区新范式的开发..... (343)

[日] 大桥谦策

我国社会工作发展的结构性张力与适应性发展..... (357)

王思斌

社会工作专业核心能力的养成

——论本土化社工教育的发展策略..... (366)

冯燕

论公民社会与社会工作

——公民社会视角下的社会工作..... (380)

张贵华

残疾人保护与残障社会工作..... (395)

马洪路

试论家庭暴力受虐妇女的社会保护..... (402)

杨娜

农村合作组织探索

新三农问题之十大关系

——兼论农村合作诸问题..... (421)

陈林 苏立胜

中国乡村新型合作经济组织：趋势、问题及政策建议..... (437)

王景新

农民资金互助组织建设与农村自主金融体系的实践与思考 (444)

高向军

以合作社积累建立农民三项保障基金

——生产生活一体化服务的胜利果乡合作社 (460)

李淑琴 郭连伟

资金互助社:农民走向经济联合的纽带 (469)

姜志国

姜庄综合性合作社的发展与问题 (478)

马宜场

农民医疗合作社在农村社区卫生服务中的地位 (485)

栗百营 高继斌

胡寨合作社的实践与经验教训 (490)

王继伟

后记 (495)

社会政策理论与国际比较

无形的杠杆： 通过选择和竞争提供公共服务

[英] Julian Le Grand

许多公共资助的服务业，例如医疗和教育，在服务提供体系上有着严重的问题。在许多国家，公共拨款通常伴随着公共提供服务的运作和传递，例如医院、学校和其他国家拥有和经营的机构。虽然在某些时候，这些机构能运转顺利，但是也有很多例子表明并非如此。事实上，它们提供的往往是低质量的服务，即不能有效地运用的资源，也不能反馈使用这些机构的用户的需求和愿望。另外，它们通常是垄断经营，服务享用者可供选择的其它服务来源相对较少——特别是穷人，完全承受不起现有私人机构提供的服务。这些机构也通常由政府直接资助，预算经费通常根据过去情况决定，与它们的表现或服务行为没有太大的关系。

有批评指出，这些公共服务的提供方式之所以存在问题，与其垄断地位和预算系统有关。批评认为，如果用户有更多自己能选择服务的机会，用户的钱用在他们自己的服务选择上，服务提供者能成功地吸引用户，从而能够得到资源，那么，这样的竞争就能产生一个强大的激励机制，促使那些提供者来改进所提供的服务各个方面：服务质量、服务反馈及服务的效率。这样的“准市场”系统和现存的其他选择一起，让目

作者：伦敦经济及政治学学院 Richard Titmuss 社会政策教授。

前那些只提供给高收入人群使用的私人服务扩展到较为低收入人群,提高每一个人的获益标准,使服务提供变得更加公平。

不过,也有很多人不接受这些论点。他们指出这个准市场系统所面对的问题包括:在现实世界中缺乏真正的竞争;难以给用户提供很好的、有质量的、让他们能够做出合理的选择的信息;并且还存在着“刮脂行为”(cream-skimming^①) (提供者选择更容易的或者更便宜的用户来提供服务——原注)的危险。以上所有这些争论,都会削弱上述的选择和竞争的优势,反而鼓励一个剥夺与不公平的体系存在。

这篇文章将讨论这样一些问题:首先会讨论公共服务提供的选择模式,讨论所有这些模式的优点和缺点,但也会指出,在许多情况下,在强有力的选择和竞争的因素下,以好的理论支持一些理想的体系。然后,会讨论一些经验上的证据,目的是看看这些理论是否产生于实践。最后,把理论和实践结合,讨论在公共服务中怎样制定选择与竞争的政策,目的是从中得益,同时尽量地避免不利因素。

公共服务提供模式

许多公共资助系统采用准市场的服务提供模式,最基本的原因是其他提供模式被确认为是失败的。重要的是,其他三个提供模式,大部分国家尝试过了它们之中的一种或两种形式。^② 首先是信任模式(trust model),这个模式被有关专业人士和管理者所推崇。他们确信他们知道什么对用户是最好的,在没有政府和任何其他外来干涉下,提供高质量服务。其次是命令及控制模式(command and control model),在这个模式里,中央管理部门为提供者建立目标,如果他们成功实现那些目

① cream-skimming 有的直译为挑脂,挑奶皮,是描绘服务提供者的一个词汇。意为服务提供者只选择那些低成本、容易做的服务,以及追求高效益,逃避社会责任等(译者注)。

② 在这篇文章和完整版本中讨论所有这些模式及准市场模式,有一个有很多资料的,长的版本,请看 Le Grand (2007)。

标就会得到奖励，如失败则会受到处罚。第三个是呼声模式（voice model），用户可以直接向提供者表达他们的不满（或满意）。他们自己通过和前方服务提供者面对面的交谈，通过向高级管理人员投诉，甚至通过选举代表的方式来表达。

这些模式都有它们的优点和缺点。信任模式的优点是不需要太多监察和规则（毕竟监察和规则的缺席是信任的本性）。没有疑问，在这个系统里的专业人士和其他工作人员喜欢它，从而转向道德捐献，也许因此产生更高的效益。在原则上，信任模式的缺点是对提供者动机含义的猜想。提供者单方面地由愿望推动，向用户的需要和需求提供确切的服务。还有提供者没有考虑太多的私利。根据我在别处用过的隐喻，他们是被假定为“骑士”而不是“不义之徒”（Le Grand 2006）：即，他们是精神上的公共利他主义者（骑士），不是自我中心的利己主义者（不义之徒）。事实上，像每一个人一样，在公共服务业工作的专业人士和管理人员实际上骑士和不义之徒的混合体，所以，不可避免地，有时服务关注焦点很可能更多地是被组织集中于提供者的利益而非用户的利益。

命令及控制模式的首要优点是它至少能在短期运作。在 21 世纪初，英国国民健康服务采纳各种不同的目标与严厉的上层管理集合，结果导致服务提供的一些重要方面已经有很大的改进（如病人候诊时间缩短）。在 2002 年，突发事件和紧急事件的 98%，在病人当到达医院的 4 小时内被处理完毕或者接受住院（当时这类时间的比例少于 20%）。在 2005 年，意外事故和医院紧急接纳的人数的上升比例超过 25% 而同类的处理达到 100%。（卫生部，2005，补充统计）另外一个例子是关于手术选择。1999 年，英国超过 1/4 的手术病人要等候 6 个多月的时间，有 4% 的病病人的等候时间超过 1 年。在 2005 年，没有一个病人等候时间长过 1 年，只有 5% 的人等候时间超过 6 个月。（Bevan and Hood, 2006, p. 420, 表一）

然而，命令及控制模式在短期里可能运作良好，但在长期来说就带来困难。可能这些困难中最重要的是提供服务的前线人员士气下降和失

去动力——特别是如果这些人员不习惯接受命令，他们已经被培训为本身是自主实体、能独立工作认知的专业人士。其他的问题还包括优先权可能被扭曲，和激励不同类型的“游戏”行为，从简单微不足道的数字到较精细达到目标的方法，往往用不受他们欢迎的方法试图改变其非目标的行为。

呼声模式作为一个公共服务的提供方式有自身优点。它明显地直接反映用户的需要和需求，至少他们自己意识到这些。进而，个人的表达机制能够丰富有用的信息资料，告诉提供者他们在提供服务方面的缺点（当然也告诉他们什么做得好）。这样能够帮助那些有改进愿望的提供者——而不是在模式的选择上，简单地改变先前的约定，转向另外一个提供者。

可是，这个模式同样有缺点。在一个没有选择的公共资助的服务领域，用户不满意他们所到的服务质量，并且不满意专业人士或管理人员提供给他们的服务，那么他们的服务选择是有限的。如果私营部门能像公共机构同样提供服务的话，至少这样能够丰富服务。现在，那些不能有这个选择的人只能向专业人士或相关的管理人员或他们的上级投诉。在每一个个案中，个人的意见要依赖于应诉人的善意的、或是有骑士般意识的人的反应，能很好地处理这些意见要求，依赖于一个需要改进质量的脆弱的机制。这对于不公正的或者以自我利益为中心的专业人员或者管理者的改进，并没有提供或者没有直接提供激励；即使对于那些更加利他主义的有骑士风度的这些人，这些用户的督促般的反馈也没有对他们造成影响。

而且，目前为止，作为投诉根本，只会对充满自信的和语言表达清晰的中产阶级有利，结果是给这些中产阶级以多于社会底层的人拥有的双重优势，他们处在一个更有利的位置上要求公共服务的重要决策者去满足他们的需要。另外，如果他们失败了，他们可以采用私人部门提供者的服务。公平和有效率都没有在这两个情况下提供。

以上所说的服务提供模式都有重大的问题，那么我们所集中关注的准市场模式如何？和其他的模式相比，这个模式有明晰的优点。不同于

信任模式，这个模式沟通了自我利益和利他主义的渠道去服务公共福利。如果金钱跟随用户的选择走，那么提供者提供较优质的服务就会获得更多资源；提供较劣质服务的就会招致损失。无论提供者是“骑士”或“不义之徒”，他们都希望继续他们的业务；“不义之徒”这样做因为基于他们自私的行为，“骑士”这样做是因为他们希望继续向有需求的用户提供好的服务。但是要继续经营他们的业务，他们就要提高服务的质素和改进反馈方式，目的是要吸引用户和提高所提供的服务效率。与命令及控制模式不同，这个模式给专业人士或管理人员以自由和自主，鼓励他们去创新和创意，以及没有外来的意志继续对他们指手画脚。与表达模式不同，在准市场的领域中，用户的选择和提供者的竞争是正常的，病人不满意他们得到从一个服务提供者例如一所医院或一所学校所提供的一般质素的服务，就有机会转到另外一个能提供较佳服务的提供者处。这样在很大程度上影响到任何一个想表达不满的人：知道投诉者的抱怨最后会落到哪里，聆听者会正面回应所提出的问题。选择给予发出呼声以力量。而且，事实是，如果必要，现在贫穷的和富裕的人都可以选择离开，中等阶层的人不需要为了得到所需的服务长期依靠他们游说专业人士的能力，而提供服务的公平性就能够改善。

当然，所有有关公共服务的形式的论点在应用上都有局限，特别在卫生照顾领域。遇到意外事故或严重的疾病的病人不可能有任何对提供者的选择，也不可能依靠其他人（值班医生或救护队）去为他们作出选择。有些治疗服务是一次性的（你的阑尾只能切除一次）；在这些情况下，可能很少能有相关服务的质量资料去决定其他治疗形式。有些人，可能是老年人或长期病患者，可能倾向于必然而然的决定。

然而，对于选择的不可能或不需要的情况不应该被夸大。一所医院中的一个治疗诊断能为同样设备下其他的治疗提供健康护理质量的经验。还有最近英国社会态度调查（British Social Attitude Survey）结果显示，很多英国人表示，他们至少需要医疗设施的选择。很有趣的是，绝大多数来自低下阶层的人喜欢这个选择，他们的数字高于中产阶级。（Appleby and Alvarez 2005）