

深圳大学丛书

SHENZHENDAXUECONGSHU



徐道稳 著

MAIXIANG FAZHANXING SHEHUI ZHENGCE

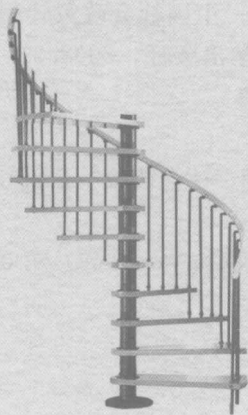
迈向发展型社会政策

——中国社会政策转型研究

中国社会科学出版社

深圳大学丛书

SHENZHENDAXUECONGSHU



徐道稳 著

MAIXIANG FAZHANXING SHEHUI ZHENGCE

迈向发展型社会政策

——中国社会政策转型研究

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向发展型社会政策——中国社会政策转型研究/徐道稳
著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-5004-6740-3

I. 迈… II. 徐… III. 社会政策—研究—中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 011065 号

选题策划 雁 声
责任编辑 纪 宏
责任校对 周 昊
封面设计 大鹏工作室
版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 3 月第 1 版 印 次 2008 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 12.25 插 页 2

字 数 320 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序·社会政策春天中的 理论思考

从全世界范围看，从 19 世纪 80 年代德国建立现代社会保险制度开始，社会政策已经走过了 120 多年路程。在这一个多世纪的历史中，各国社会政策随着其经济、政治、社会和文化等各个方面的发展变化而不断地改变着方向，呈现出坎坷起伏的发展态势。在社会政策发展的初期阶段，欧洲各国政府摆脱“不干预主义”的束缚，建立了国家干预模式的社会保障制度。第二次世界大战以后，英国按照“贝弗里奇报告”的蓝图，建立了“福利国家”的社会政策体系，并使福利国家模式很快蔓延到发达资本主义世界。与此同时，当时的社会主义国家也在计划经济体制的基础上建立了相应的社会福利体系。到了 20 世纪 80 年代，各国的社会政策体制几乎同时朝新自由主义方向改革。而在进入新世纪以后，世界各国的社会政策又逐渐摆脱新自由主义的影响，朝着福利主义的方向回归。这种“正一反一合”式的发展路径说明社会政策发展中有着复杂的内在规律。它既受经济发展的影响，又不完全跟随经济发展而发展；既受国内各种因素的影响，也受国际和全球因素的影响；既有各国之间的共性，也有各国自身的特点。迄今为止关于社会政策发展已有很多的理论解释，但还没有哪个理论能完全概括社会政策在这 120 多年里的发展规律。在社

会政策的发展中，还有许多没有被揭示的规律，留给人们理论创新的空间还相当的大。

在我国，尽管过去一直没有使用“社会政策”的概念，但长期以来我国政府一直实施着各项社会政策。从新中国初期起，政府就非常重视通过国家和集体的力量去建立基本的社会保障、公共医疗卫生、公共教育、公共住房、社会福利以及其他各项社会服务，从而在当时经济不发达的情况下，保证了广大群众基本生活的需要，并在各项社会事业方面取得了超过当时经济发展条件的成就。但是，改革开放以前的社会政策依托的是当时的计划经济体制，是在相对封闭的国内环境中展开的。改革开放以后，随着经济体制的变化，过去的社会政策体制失去了原有的制度基础，必须要通过改革而建立新的社会政策体制。

20世纪80年代早期的社会政策改革主要是针对当时社会保障等方面的制度性失调和制度性缺失而进行的局部改革，但进入90年代以后，社会政策的改革就致力于摆脱过去计划经济时代的模式，建立适应市场经济的社会政策体系。在这一目标的引导下，我国的社会政策在基本的经济、政治和社会目标方面，在基本的价值理念上，在基本的制度体系上以及在总体福利水平上都发生了带有根本性的变化，因此被称为“社会政策的转型”。虽然在这一时期中其他许多国家的社会政策也都发生了变化，但我国社会政策的转型无疑是在世界各主要国家中居于最具根本性、最为彻底的变化之列。

我国在20世纪的最后20年中的社会政策转型在建立适应市场经济的社会政策体系方面取得了突出的成就。但是，在这一时期中政府和全社会的工作中心都围绕着快速发展经济，而相对忽略了社会发展的议题。同时，我国的社会政策转型过程中还受到经济全球化的压力和全球蔓延的新自由主义思潮的影响，这在总

体上影响了我国社会政策转型的方向，并导致了社会政策发展的曲折。在此期间，政府在各项社会事业方面的投入增长缓慢且不平衡，并且在社会政策的制度设计中过分服从于市场机制和经济增长的目标，而相对忽略了社会政策本身应该有的社会目标。同时，当时的社会政策转型还忽略了城市化和农村社会政策等重要的议题，因而是一个不完善的社会政策转型。社会政策转型的不完善引发了许多社会问题，当前我国社会中存在的贫困、收入差距拉大、社会分化加剧，农村发展缓慢和农民工问题以及在医疗卫生、教育和社会保障等方面存在的各种问题都在一定程度上反映出过去 20 多年里我国社会政策转型的不完善以及政府和社会对社会政策议题的重视不足。

在当代社会中，市场经济和社会政策是推动经济与社会发展的两个重要的动力。为达到和谐社会的目标，我们必须坚持“两条腿走路”的战略方针，二者均不能偏废。改革开放以前，我们拒绝市场机制；改革开放以后的一段时间里，我们又忽略了社会政策，这都使我们走了弯路，得到了教训。现在，党和政府站在中华民族伟大复兴和我国和平崛起的历史高度，提出了构建社会主义和谐社会的战略目标，其最实质性的含义就是要摆脱过去的左右摆动，坚持市场经济与社会政策相结合的方针，使我国走向长期稳定和持续发展道路。

构建社会主义和谐社会的战略目标为我国社会政策的未来发展开拓了新的广阔空间，因而被称为“社会政策春天”的到来。但是，我们在欢迎春天到来的时候，也应该看到前面道路的坎坷。各国的经验表明，社会政策的发展不会是一帆风顺的。党和政府已经确定了构建和谐社会的重大方向，决心加大社会政策行动的力度，但在我国社会政策的发展仍面临众多具体的问题。如何协调经济发展与社会发展的关系；如何在全球化的压力下既能

坚持社会政策的社会目标，又能保持快速的经济增长；如何在社会政策行动中协调各个群体之间的利益关系；如何通过合理的制度设计而保持社会政策行动中公平和效率的统一；如何建立有效的运行机制而使社会政策在资源调动、服务提供和过程管理等方面都能高效率地运行，并产出较高的社会效益，等等，都是摆在社会政策决策者和研究者面前的重大问题。为此，社会政策的决策者和研究者都应该对我国社会政策的发展做出认真的理论思考。而在这种思考中，认真总结过去的经验教训，探寻我国社会政策发展的规律具有重要的意义。

正是在这样的背景下，徐道稳博士的专著《迈向发展型社会政策：中国社会政策转型研究》出版了。这是一部在“春天”来临时回顾过去曲折历程，从理论上分析我国社会政策发展路径的研究成果。作者以经济全球化和经济与社会转型为背景，认真总结了过去几十年来我国社会政策走过的转型之路，对我国社会政策转型做了深入的理论分析，提出了一些有价值的学术观点。

此书在内容上有以下一些特点。首先，作者比较系统地梳理了迄今为止关于我国社会政策改革和转型的理论研究，使读者能够通过此书中的介绍而大致把握我国研究者在这一问题上的主要观点和理论分析。其次，作者采用了社会政策“四维视角”的分析思路，从政策规范、价值选择、福利制度、行动体系四个方面去理解和分析社会政策的发生和发展，并在这一框架内对中国社会政策的转型进行全面分析和理论解释。再有，作者从代表型政治、经济改革、经济全球化、治国方略和文化传统五个方面解释中国的社会政策转型，并在此基础上构建了社会政策转型的理论解释模型。此外，作者在经济全球化的背景下分析了我国社会政策转型，并将我国社会政策转型与其他国家的情况进行了比较分析，得出了“在同样或相似的国际背景下，一个国家的经济发

展、政党政治和文化传统对社会政策转型发挥决定性影响”的结论。最后，作者对我国社会政策当前的发展态势和未来的发展趋势做出了分析，较为具体地论述了“发展型社会政策”应该是我未来社会政策发展的主要方向，并提出了我国未来发展型社会政策应该遵循的原则。

徐道稳博士近年来一直在社会政策研究领域中辛勤耕耘。作为一名青年学者，他以活跃的理论思维和批判性的学术精神不断审视着我国和国际社会政策理论和实践的发展，并以不断成熟的理论思考而认真探寻着我国社会政策发展的规律。这本专著凝聚了他几年来的研究成果，也代表着他的学术水平。这部著作的出版，将对我国社会政策理论研究产生积极的影响。当然，这部著作中还存在一些不足：在对我国社会政策转型和发展规律的总结上还缺乏“大手笔”的理论概括；对社会政策转型的意义和长远影响还缺乏深入的分析；对我国社会政策最近的发展还总结不够；并且书中的有些观点还不太成熟，有些甚至值得进一步商榷，等等。尽管存在着不足，这部著作仍是我国社会政策研究领域为数不多的理论佳作，因此我很欣喜地看到它的出版。我期待着徐道稳博士在未来的研究中不断地提高其研究水平，向更高的目标迈进。同时也期待着我国社会政策研究领域中有更多的新秀脱颖而出，有更多更好的成果奉献给社会，让我们更加真切地体验到社会政策研究百花齐放的春天。

关信平

2007年10月19日

于德国杜伊斯堡

摘 要

本书在梳理和总结已有研究的基础上，对社会政策的含义提出了新的看法。社会政策表现为改善和增进社会福利的政策规范及其总和，它包含各种社会福利制度和增进社会福利的行动体系，其背后隐藏着决策主体在社会福利上的价值取向。从政策规范、价值选择、福利制度、行动体系四个方面对社会政策的理解构成社会政策的四维视角，其中政策规范是社会政策的表现形式，价值选择是社会政策的灵魂，福利制度是社会政策的基础，行动体系是实现政策目标的保证。社会政策的四维视角正是本书的分析框架。

在分析社会政策转型的过程中，本书提出如下主要观点：

1. 社会政策规范有从权力本位向权利本位转变的趋势，权力与权利趋于平衡；在社会政策规范中，程序性规范逐步增加，权利救济措施逐步完备，权利实现的程序保障日益受到重视。需要指出的是，在社会政策规范中，权利性规范和程序性规范的增加并不意味着公民的福利权利就当然得以实现，福利权利的实现不仅取决于政策规范的规定，更依赖于复杂的政治结构、经济基础和文化传统。

2. 社会政策价值包含元价值观念（公私观和义利观）、基本价值观念（集体观和公平观）、社会政策价值取向三个层次。中

国社会传统的公私观和义利观、集体观和公平观对中国的社会政策特别是计划经济时代的社会政策产生了深远的影响，而改革开放后，西方的个人主义、功利主义和自由主义对中国的社会政策的影响逐步增加，社会政策的价值观念逐步从虚幻的集体主义向真实的集体主义、从平均主义公平观向公正的公平观、从差别性家长主义向差别性剩余主义转变。

3. 城乡二元社会结构决定了社会福利制度的二元特点，因此城乡社会福利制度的转型也具有不同的特点，从而政府在城乡的福利角色也应该有所不同。农村互助合作福利、集体福利到社会化福利的发展历程表明，政府在福利领域中的退位趋势从福利责任的意义上说对中国农村并不适用。政府在农村的福利角色应当由“最小—最强国家”向责任政府转变，由“市民政府”向“公民政府”转变。

4. 社会政策的行动体系包括决策过程中的利益表达、执行过程中的依法行政和行动主体的多元化三个方面。在决策过程中，民主参与有所增强，利益表达的方式有所改变；在政策执行过程中，依法行政不仅是法律的要求，而且正在成为行政主管部门的自觉行动；社会政策的行动主体由政府一家独占的局面正在改变，政府、社区、非政府组织、民间机构、专业组织共同参与社会政策的局面正在形成，其中，社会工作的职业化是我国社会政策行动体系中引人注目的变化。

5. 各国在福利制度转型上的差异表明，在同样或相似的国际背景下，一个国家的经济发展、政党政治和文化传统对社会政策转型发挥着决定性影响。在中国，经济改革和社会转型、全球化和新自由主义、治国方略和执政理念、文化传统、权威政治五个方面的因素，对社会政策转型的不同方面产生了不同的影响。其中，权威政治不但直接影响社会政策的转型，而且通过约束和

控制其他各种因素对社会政策发挥作用。一方面，经济改革和社会转型为社会政策的转型提供动力，法治的推进使社会政策向有利于保护人权的方向发展；另一方面，权威政治通过约束法治的进程和有选择地利用传统文化来控制整个社会政策转型的过程。如果说经济改革和社会转型决定了社会政策转型的必然性，而全球化、法律和文化因素决定了社会政策转型的目的性和方向性，那么权威政治则能够解释社会政策朝某一方向转型的原因。

6. 在全球化的背景下，我国的经济结构、就业结构和人口结构都发生了很大变化，传统的社会慈善和社会行政路径难以适应这种变化。本书认为，通过社会发展提高社会福利是一条可行的路径选择。社会发展最明显的特征是协调经济政策和社会政策，把经济发展和社会发展联系起来。通过社会发展来提高社会福利不仅需要具体的政策措施，而且更需要制度创新和观念转变。社会政策既是一个相对独立的行政过程，又是一种复杂的政治过程，如果我们忽视社会福利的政治前提，忽视社会政策的民主化，那么具体的社会政策措施就很难落实，或者在落实过程中被严重扭曲。

本书是关于中国社会政策的理论研究，在概括和总结中国社会政策发展历程的基础上，试图在以下几个方面作理论创新的尝试。

1. 对社会政策概念的重新诠释。概念是理论的基本要素，社会政策的理论研究首先要面对的问题就是如何理解社会政策。社会政策概念在福利国家也许不成为问题，但是在我国不应把它当作不言自明的概念加以使用。20世纪90年代，我国学者对社会政策的概念重视不够，对社会政策的内涵和外延缺乏细致的分析。近年来，研究者对社会政策概念的认识逐步深入，但是社会政策在我国作为一门学科的时间毕竟不长，对社会政策的概念有

必要做进一步的讨论。

2. 以社会政策的四维视角为基础构建社会政策转型的理论框架。由于社会问题的现实性和紧迫性，多数研究者忙于具体政策问题的研究，对社会政策的理论研究有所忽视，对社会政策的理论思考总的来说是片断的、横向的，对几十年来中国社会政策变迁的实践缺乏理论上的概括和总结，对社会政策转型中的一些基本问题缺乏深入研究。本书从社会政策的四维视角出发，探讨中国的社会政策在转型过程中究竟发生了什么、如何发生的、为什么会发生以及社会政策转型的未来走向是什么，对社会政策变迁的实践进行系统的概括和总结，从而构建社会政策转型的理论框架。

3. 把“社会政策的基本问题”作为一个新的概念提出，并就中国社会政策的基本问题提出自己的看法。国内学者对社会政策的模式研究侧重于对西方模式的介绍，基本上是以西方国家的已有模式为圭臬，并从中选择一个（或剩余模式，或合作主义模式）作为中国社会政策的未来模式。这种拿来主义的做法往往缺乏学理论证和实证支持，很大程度上带有想当然色彩。实际上，在西方社会政策模式中，无论是二分法还是三分法都是学术研究的结果，而不是社会政策实践领域人为选择的结果。它们是西方学者从实践中抽象出来的理想类型，是学术研究的重要分析工具，从来没有哪一个国家宣布从这些模式中选择之一作为社会政策的未来模式。本书试图跳出西方社会政策模式的二分法或三分法，根据中国社会政策实践的特点，以问题为导向，把“社会政策的基本问题”作为一个基本概念和首要问题来研究。所谓社会政策的基本问题是指社会利益格局与社会福利制度之间的关系问题。如果社会福利制度较好地矫正了由现实利益格局产生的社会不公，缓和了社会紧张，那么社会政策的基本问题就得到较好的

解决，反之，社会福利制度则需要进一步改革和创新。基于这样的认识，本书分析了中国的社会利益格局和农民以及劳工的社会保护现状，认为中国社会政策的基本问题是进一步加强对农民和劳工的社会保护。

Abstract

This dissertation includes four parts. The first part concerns research topic, basic concepts, methodology and significance of the research, and highlights the concept of social policy. The second part explores the process of Chinese social policy since 1950's in four aspects of norms, values, institutions and action system. The third part provides a theoretical explanation on transition of Chinese social policy according to authoritarian politics, economic reform, economic globalization, governance strategy and cultural tradition. The fourth part prospects the future of Chinese social policy, including key issue of Chinese social policy and construction of developmental social policy in China.

Based on analysis of the process of Chinese social policy, this dissertation points out several viewpoints as follow: (1) There is a trend from power-oriented social policy to right-oriented social policy in China. In other words, there will be a balance between public power and individual rights. (2) Values of social policy include three levels, i. e. meta-value idea, basic value idea and value orientation of social policy. Traditional values in China deeply influence the process of social policy, especially social pol-

icy in planning era. After the reform, social policy in China was gradually influenced by utilitarianism and liberalism. Value ideas have transferred from utopian collectivism to real collectivism, from egalitarianism to justice, from discriminated paternalism to discriminated residualism. (3) Dual social structure decides dual social welfare system, therefore the government should assume different roles in social welfare in rural and urban areas. At least, in rural area, the government should change its role from minimum-strongest state to responsible government, from urbanite government to citizen government. (4) In the process of policy-making, mass participation is playing useful role; in the process of policy-executing, rule of law is constraining administrative action; in action system of social policy, government, community and NGO function respectively. (5) Social policy is both a relatively independent process of administration and a complicated political process. If the political prerequisite of social welfare is not considered, concrete social policies are difficultly implemented or are distorted.

In addition, in this dissertation some theoretical innovations are tried to make. Firstly, the concept of social policy is re-explained. Researches of social policy are just warmed up in 1990's in China and the concept of social policy has not been fully researched, therefore it is necessary to further explore the concept. Secondly, a theoretical frame on transition of social policy is set up based on the four-dimensional perspectives, including norms, values, institutions and action system of social policy. According to the four-dimensional perspectives of social policy,

this dissertation focuses on what happens, how it happens and why it happens in the process of social policy, sums up features and laws in social policy change and constructs a theoretical frame on transition of social policy. ‘Key issue of social policy’ is considered as a basic concept. There exist some shortcomings in researches of social policy patterns. For example, social policy patterns are value-free, while in practice social policy is full of value options. Therefore problems of social welfare can not be solved by social policy patterns. This dissertation tries to go out dichotomy or other typology of social policy, focuses on the key issue of social policy and creates a new viewpoint that the key issue of social policy in China is to strengthen social protection for farmers and laborers.

The last chapter is concerned with developmental social policy. China is very different from western welfare states in basic national situation, thus China should take both macro and micro paths to developmental social policy. Social policy is both a relatively independent process of administration and a complicated political process. If the political promise of social welfare is not considered and democratic process of social policy is ignored, concrete social policies are difficultly implemented or are distorted. Therefore developmental social policy in China should be based on social justice and aim at liberty through democracy.

Key words: social policy; transition; key issue; developmental social policy.

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究回顾与检视:问题的提出	(1)
一 研究回顾	(1)
二 问题的提出和本书的任务	(6)
第二节 基本概念和分析框架	(8)
一 社会福利	(8)
二 社会转型	(11)
三 社会政策的四维视角	(12)
第三节 研究方法和意义	(21)
一 文献与文献方法	(21)
二 描述比较研究	(23)
三 价值和价值分析	(24)
四 研究的意义	(27)
第四节 本书的结构和主要内容	(28)
一 本书的结构	(28)
二 本书的主要内容	(28)
第二章 社会政策的规范转型	(33)
第一节 社会政策规范中的法治导向	(33)