

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

社会政策的 理论和研究范式

林卡 陈梦雅 著

*Theories and Paradigms
in Social Policy Research*

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

社会政策的 理论和研究范式

林卡 陈梦雅 著

*Theories and Paradigms
in Social Policy Research*

图书在版编目(CIP)数据

社会政策的理论和研究范式/林卡, 陈梦雅著. —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 978-7-5045-6741-3

I. 社… II. ①林…②陈… III. 社会政策-研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 185374 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

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.5 印张 1 插页 266 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 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

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。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	导论 实践发展所导致的理论需求
1	第一节 由实践提出的问题
6	第二节 中国社会政策发展的国际背景
8	第三节 目前社会政策研究存在的问题
11	第四节 社会政策理论研究的实践意义
15	第一章 社会政策和社会政策理论
15	第一节 社会政策理论的社会行政学渊源
19	第二节 社会政策的研究领域
23	第三节 社会政策的理论体系
26	第四节 本研究的结构
28	第二章 社会政策研究中的结构功能分析
28	第一节 社会发展与社会福利
32	第二节 “工业化的逻辑”理论
37	第三节 福特主义社会及其转型
40	第四节 后现代主义理论
45	第三章 福利国家制度的成长、变迁及其功能要求
45	第一节 市场体系的发展和国家干预的必要性

49	第二节 福利国家体制的产生
54	第三节 福利国家制度扩展
58	第四节 福利国家的“紧缩”和“新政治学”
62	第四章 阶级冲突、大众民主和权力资源理论
62	第一节 社会保障与阶级分析
65	第二节 阶级理论和阶级分析
68	第三节 法团主义理论
73	第四节 权力资源理论
77	第五章 作为政策行为者的政府、官僚和精英
77	第一节 政府的社会政策制定
82	第二节 “以国家为焦点”的新制度主义分析
85	第三节 官僚和社会精英在政策制定过程中的作用
91	第四节 政府的行政能力和中央—地方的关系
95	第六章 意识形态与福利理论
95	第一节 社会政策制定的伦理基础
99	第二节 自由主义的福利理论
103	第三节 保守主义理论
105	第四节 费边主义

109	第五节 中间道路和社会民主主义
114	第七章 社会政策理论的新维度
114	第一节 当代社会的“新问题”和福利理论
116	第二节 女权主义
121	第三节 绿色主义
125	第四节 反种族主义
129	第八章 比较福利体制和福利国家的类型学
129	第一节 社会政策的比较研究与福利国家类型学
133	第二节 自由主义的福利国家
134	第三节 保守主义的福利国家
136	第四节 社会民主主义的福利国家
139	第五节 福利国家类型学的实证研究
148	第九章 “三个世界”理论的扩展
148	第一节 对于“三个世界”理论的挑战
153	第二节 南欧模式
157	第三节 前社会主义模式及其改革
161	第四节 对东亚福利模式的研究
169	第十章 全球社会政策理论及其根源
169	第一节 全球化与全球社会政策

172	第二节	资本的全球化扩张和世界经济一体化
176	第三节	从区域一体化到全球化
181	第四节	国际组织与全球化进程
184	第五节	全球治理与全球社会政策
190	第十一章	当代社会政策研究的焦点问题
190	第一节	社会排斥
193	第二节	社会资本
198	第三节	工作福利
201	第四节	社会团结
205	第十二章	走向新时代的社会政策
205	第一节	新时代的社会政策研究
207	第二节	社会政策研究的新课题
210	第三节	应对挑战的社会政策
214	第四节	社会政策研究的本土化问题
219	结论：	继承理论传统，推进中国社会政策研究的发展
223	参考文献	

导论

实践发展所导致的理论需求

第一节 由实践提出的问题

近 20 年来的中国经济发展，是一个不断解构旧的计划经济体制和建设社会主义市场经济模式的历程。这一经济体制的转型促进了非公有部门的发展，改变了就业结构，推动了经济的发展，也提高了人们的生活水平。以经济发展的水平为例，国家统计局的数据表明，我国国内生产总值和国民总收入都从 1985 年的 9 000 亿元提高到 2005 年的 18 万亿元。^①但是在经济成长的过程中，人们的收入差异不断扩大，城市相对贫困率上升，基尼系数快速提高。以城镇居民的基尼系数为例，该系数 1978 年为 0.23，但 1995 年提高到 0.4，并且近年在继续升高。^②在就业方面，打破“大锅饭”体制的改革终结了“终生就业制”，导致了待岗和下岗现象。而 20 世纪 90 年代以来展开的国有企业结构调整和资产重组，更加剧了下岗失业现象。特别是 90 年代后期，在东北的一些老工业基地，有将近半数的下岗职工无法找到工作。^③如何保障这些职工的基本生活，维护社会稳定，成为政府必须解决的焦点问题。

为了应对改革实践中所产生的种种问题，中国政府自 20 世纪 90 年代中期以来，加快了社会保障制度的改革以及劳动立法制定等方面的工作。

① 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2006. 北京：中国统计出版社，2006

② 王梦奎. 中国社会保障体制改革. 北京：中国发展出版社，2001；曾湘泉，郑功成. 收入分配与社会保障. 北京：中国劳动社会保障出版社，2002

③ 史斌. 在变革中寻求出路——试论中国的渐进式经济变革与社会政策. 软科学. 2002，3

由于以往建立在单位基础上的“企业福利模式”已不再适应新形势下的发展需要,我国改革了旧的劳动福利制度,发展出新型的社会保障体系。自1993年起建立统账结合的养老保险模式,逐渐形成了一个以社会统筹为特征的社会保险模式,其覆盖面也由以往的国有企业职工扩展到所有签订劳动合同的城镇职工。与此同时,全国退休人员也被纳入到社会养老管理体系,城市最低生活保障制度也从1999年起在全国推广。^①到2006年,已为全国825万人提供低保保护。^②这些政策的制定,对于解决下岗、失业、养老等社会问题,保障人民生活维护社会稳定发挥了积极的作用,它也成为中国社会变革中重要的制度创新工具”^③。

毋庸置疑,社会保障政策的实践发展,势必促进人们对于社会保障问题的理论探讨。在20世纪90年代中期,这类探讨大都关注于社会实践中所面临的具体的政策问题,包括如何改变国家和企业在福利问题上包揽过多;如何设置个人账户制度;如何解决福利财政问题;如何形成有关社会保障的社会管理体制,把分散在劳动、民政、医疗、城建等管理部门的福利和社会保障问题进行通盘考虑,等等。^④对于这些问题的深入研究,引导人们研究中国社会保障制度的框架、特征和发展进程,思考制度设计以及相关的福利责任。与此同时,市场经济的发展所带来的各种社会问题,也使人们从对策讨论扩展到对于伦理问题的关注上。^⑤例如,一些学者倡导对社会保障制度的结构与运行的分析要以公平、效率与产权关系为核心;也有人把公平和效益两者关系的协调看做是社会保障研究的中心课题。^⑥当然,我们也必须意识到,人们对于政策主张的各种争论背后存在着许多概念、方法和理论假设支撑。尽管他们在各自的研究中未必都直接针对这些理论问题,但理论问题会以这种或那种方式影响着人们的思考。因此,要深入地研究政策问题,就要研究理论本身,并以理论为指导来加

① 劳动和社会保障部,国家统计局。2004年度劳动和社会保障事业发展统计公报。http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20050519_402250763.htm, 2005-05-19;民政部政策研究中心。中国社会福利与社会进步报告2003。北京:社会科学文献出版社,2003

② 中华人民共和国国家统计局。中国统计年鉴2006。北京:中国统计出版社,2006

③ 杨团。社会政策的理论与思索。社会学研究。2000,4:16~26

④ 王梦奎。中国社会保障体制改革。北京:中国发展出版社,2001;宋晓梧。中国社会保障制度改革。北京:清华大学出版社,2001

⑤ 郑功成。社会保障学——理念、制度、实践与思辨。北京:商务印书馆,2000

⑥ 赵曼。社会保障制度结构与运行分析。北京:中国计划出版社,1997。14;吴忠民。从平均到公正:中国社会政策的演进。社会学研究。2004,1

深我们对实践问题的分析。

然而,社会政策理论的发展是与市场经济的发展状况相对应的。我国社会主义市场经济建设的时间不长,与此相适应的社会政策理论体系还未能得以充分的确立和形成。特别是长期以来计划经济的影响,使我们缺乏有关如何在市场经济条件下发展社会保障体制的经验。因此,在理论发展的初期阶段,中国社会政策和社会保障的研究不可避免地要向那些具有长期发展经验的西方发达国家学习,并力图使之与中国所面临的实践问题结合起来。根据这种学习需要,中国学者于20世纪90年代开始引进西方社会保障的相关理论。侯文若、郭崇德、郭士征等人有关社会保障的著作代表着这一方面的早期努力。^①其后,郑功成、孙光德和董克用、宋晓梧等人撰写或主编的社会保障概论进一步充实了这一学科领域。^②近年来,各种以“社会保障概论”为名的教材更是日益增多(包括史柏年,2004;夏淑梅和罗遐,2005;王怡,2005;费梅苹,2005;吕学静,2005;褚福灵和宋连辉,2005;郑功成,2005;钟仁耀,2006;丁建定,2006,等等)。^③而且,随着一系列与社会保障相关的基本概念的普及,理论研究的重点也由概论向专题研究方向扩展。在此,杨团的“社会政策研究范式的演化及其启示”,唐钧的“社会政策的基本目标:从克服贫困到消除社会排斥”,彭华民的“社会排斥与社会融合——一个欧盟社会政策的分析路径”和蒋勤的“马歇尔公民资格理论评述”等论文^④,都属于此类范例。这些教材和论文的出版和发表,不仅增进了中国读者对社会保障基本概念和理论的

① 侯文若. 社会保障理论与实践. 北京:中国劳动出版社,1991;郭崇德编. 社会保障学概论. 北京:北京大学出版社,1992;郭士征. 社会保障——基本理论与国际比较. 上海:上海财经大学出版社,1996

② 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨. 北京:商务印书馆,2000;孙光德、董克用主编. 社会保障概论. 北京:中国人民大学出版社,2000;宋晓梧. 中国社会保障制度改革. 北京:清华大学出版社,2001

③ 史柏年主编. 社会保障概论. 北京:高等教育出版社,2004;夏淑梅,罗遐主编. 社会保障概论. 合肥:安徽大学出版社,2005;王怡等主编. 社会保障概论. 济南:山东人民出版社,2005;吕学静主编. 现代社会保障概论. 北京:首都经济贸易大学出版社,2005;郑功成主编. 社会保障概论. 上海:复旦大学出版社,2005;钟仁耀主编. 社会保障概论. 大连:东北财经大学出版社,2006;丁建定主编. 社会保障概论. 上海:华东师范大学出版社,2006

④ 杨团. 社会政策研究范式的演化及其启示. 中国社会科学. 2002, 4: 134;唐钧. 社会政策的基本目标:从克服贫困到消除社会排斥. 江苏社会科学. 2002, 3: 45~46;彭华民. 社会排斥与社会融合——一个欧盟社会政策的分析路径. 南开学报(哲学社会科学版). 2005, 1;蒋勤. 马歇尔公民资格理论评述. 社会. 2003, 3: 31~35

了解,也逐渐形成一种公众意识,为推进社会保障事业的发展形成良好的舆论环境。

随着学科发展的深入,对社会保障相关问题的研究也使人们关注到“社会政策”这一概念。“社会政策”概念早在20世纪30年代就由西方介绍入中国,但在其后的发展中,“社会政策”并没有在中国成为一个专门的研究领域。随着90年代以来的市场经济的发展,要求政府通过制定和实施社会政策解决社会保障方面的种种问题,这就产生了发展社会政策理论研究的需要。在多重意义上,社会政策的研究也能够加深我们对社会保障问题的理解。首先,社会政策的研究内容包括就业政策、社会保障政策、公共医疗政策、住房政策、家庭政策等方面,其中社会保障政策是一个基本内容。对社会保障问题进行深入的研究,势必要涉及社会政策的相关理论。其次,如果我们从制度层面上去研究社会保障,就要触及到构成社会保障制度基础的阶级、国家和市场之间的关系问题,而这些问题正是社会政策研究的核心问题。第三,社会保障政策的制定受到国家发展战略的指导和制约,而社会政策的理论研究能够为形成国家的发展战略奠定规范性基础和价值导向。第四,社会政策理论也讨论人们的生活方式、家庭类型、社会规范和意识形态,这些研究使人们把对社会保障问题的分析与国家、阶级和市民社会的作用结合起来,从而能够有效地解释社会保障问题存在的原因、背景,解决问题的方向及其动力。

由于这些内在联系,2000年以来,社会政策导论或概论的著述陆续出现,包括郑功成(2000),杨伟民(2004),关信平(2004),熊跃根(2005),庄华峰、杨钰侠、王先进(2005),谢志强、李慧英(2005)等主编的教材。^①推进这一发展的因素主要来自两方面。一是中国社会保障研究领域的扩展。自20世纪90年代后期以来,社会保障的研究已不仅仅停留在公共政策的分析和社会保障计划的运作(如养老金、失业金、福利财政等问题),也扩展到诸如非政府组织(NGO)、社区发展、女性主义等

^① 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨. 北京:商务印书馆,2000;杨伟民编著. 社会政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2004;关信平主编. 社会政策概论. 北京:高等教育出版社,2004;熊跃根主编. 社会政策概论. 北京:华文出版社,2005;庄华峰,杨钰侠,王先进主编. 社会政策导论. 合肥:合肥工业大学出版社,2005;谢志强,李慧英主编. 社会政策概论. 北京:中国水利水电出版社,2005.