



中国社会科学院
老年学者文库

博文中的社会政策

唐 钧◎著

任志强说得没有错 社会保障：“费”与“税”有何不同？
新老合璧：农村社会养老走上通途 郭美美事件的“蝴蝶效应”
谁来保障中国人养老？“巴比慈善夜宴”后遗症的诊治
奇谈怪论：买不起房是因为我的收入增加了
失业大学生“纳入低保”是个政策误区 预防灾害及中国经验
社会救助是公民的权利和政府的责任



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院老年学者文库

博文中的社会政策

唐 钧/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

博文中的社会政策/唐钧著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 1

(中国社会科学院老年学者文库)

ISBN 978-7-5097-2845-1

I. ①博… II. ①唐… III. ①社会政策-中国-文集

IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 222337 号

· 中国社会科学院老年学者文库 ·

博文中的社会政策

著 者 / 唐 钧

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 魏小薇

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周志宽

责任校对 / 胡国平

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 1 月第 1 版

印 次 / 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2845-1

定 价 / 55.00 元

印 张 / 20.75

字 数 / 364 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

非常欣喜地读了唐钧研究员的《博文中的社会政策》。早就听说唐钧在写博客，也一直想上去看看他到底写了些什么，但竟然迄今为止也还没有去看。一来是因为我和唐兄交往甚密，不时就会在各种会议上碰头照面，自认为对他的各种学术思想、理论观点已有很多的了解，自然也就缺乏再去博客读其文的强烈动机；二来也是因为成天瞎忙，总觉得时间不够用，自己也不写博客，因此也就不爱上博客。今天拿到这本书稿，发现他竟然积累了那么多的文章，而且都以博文的形式在网上流传了那么久了，不得不为之赞叹。

唐钧研究员是我国最早从事社会政策研究的优秀学者之一。他最早从事社会政策研究的时候，社会政策是什么在中国还不为众人所知。我最早认识唐钧是在20世纪90年代早期，最初是“以文相识”——通过他的文章而知道了唐钧其人。随后在一次会议上认识，从此就成了很好的朋友。中国当时正经历从计划经济向市场经济过渡的关键时期，在经济体制改革和市场经济大潮的冲击下，中国过去的社会政策体系被撕得四分五裂。国企改革和市场经济转型而产生的各种社会问题又迫切要求尽快建立基本的社会保障和社会福利制度。在这一背景下，唐钧当时作为民政部的研究人员，率先开始了对我国社会救助制度的研究。他敏锐地抓住了最初在上海等地出现的城市居民最低生活保障制度，以他的研究报告和文章充分肯定了这一新型社会保障制度在构建基本社会安全网和城市反贫困行动中的重要意义。

后来，唐钧到了中国社会科学院。在世纪之交与杨团等人一起组建了中国社会科学院的社会政策研究中心，并以此为平台，汇聚了当时中国对社会政策感兴趣的学者，形成了一个小型的社会政策学术圈子，开始了对中国社会政策更为系统的研究。当时，唐钧和杨团等同事们一起，提出了“基础—整合的社会保障体系”的概念和理论，试图建构中国长期稳定的社会保障制度体系。事实证明，他们当时所提出的这一理论思想对后来我国社会保障制度的发展产生了积极的影响。

从那以后，唐钧研究员对社会政策研究逐渐从对具体事务的研究上升到对社会政策理论的研究，其研究的范围也逐渐扩大，从过去的社会救助和社会福利逐渐扩展到社会保障政策、医疗卫生政策、住房政策等领域。与此同时，唐钧研究员在学术界和社会政策实务领域的影响也越来越大，从过去主要针对具体问题的应用性研究发展到理论与实践相结合的研究，从主要服务于民政部门扩展到综合性的社会政策问题研究，以及越来越多地为多个部门提供各种政策建议。同时，鉴于他在社会政策领域的学术贡献，他还被重点高校聘为教授和博士生导师，成为在社会政策领域集应用研究、理论研究和人才培养为一身的学术大家，成为我国社会政策学界人人皆知的著名学者。

这本《博文中的社会政策》所收录的是唐钧研究员过去十来年在社会政策各个领域的研究文章。它们反映了他在这段时期对中国社会政策各个方面的洞察、思考和研究。这里收录的一百多篇文章涉及社会政策的许多领域，涵盖了相当广泛的内容，我无法在一篇短序中对它们一一做出评论。但是，通过这些文章我可以清楚地看到以下几个方面的重要意义。

第一，透过这一百多篇文章我们可以看到中国社会政策在最近十来年的发展历程。过去的十年是中国社会政策发展的关键性十年。从社会政策实践上看，在这十年开始时，中国的社会政策还很支离破碎，而到如今，在社会政策各个领域都有了长足的进展。包括唐钧在内的社会政策研究者们在过去多年里所提出的各种政策建议已经或正在成为政府社会政策的实际行动，中国的社会政策体系正在不断地发展和健全。从学术方面看，在这十年开始时，社会政策研究还只是一小部分学者感兴趣的话题，每年只有少量的论文和著作问世，开设社会政策课程的高校也寥寥无几。而到如今，社会政策研究已逐渐成为一门“准显学”，不仅在“社会政策研究”的议题下汇聚了众多的学者，每年发表的论文和出版的著作快速增长，而且社会政策已经进入了相当多的大学课堂。当我们看到社会政策取得现在的成就时，不禁想回过头去看看它到底是如何发展起来的。而唐钧的这些文章则给我们回顾中国社会政策发展提供了极好的素材。作为这一阶段中国社会政策学术与实践发展的重要参与者，唐钧研究员的这些论文较为全面地反映了中国社会政策在这一阶段发展的许多重要的事件、重要的讨论议题、重要的理论发展线索，以及重要的政策制定和实施过程。我相信，这些文章的结集出版，将帮助社会政策研究的学者们和对中国社会政策发展感兴趣的学者更好地理解中国社会政策在这一时期发展的脉络和原理，以及学者、政府和公众是如何克服何种困难，在各种矛盾中推动中国社会政策一步步地发展。同时，将来的中国社会政策

的理论家们也可以从这些文章中去总结中国社会政策发展的规律和理论。

第二，这里的一百多篇文章系统地反映了一位优秀学者的学术探索及心路历程。社会政策研究在中国是一个很新的学术领域，过去没有多少学术积累，我们这一代人进入这一研究领域前也没有经过多少严格的专业训练，因此都是边干边学的“自学成才者”。然而，时代的呼唤和社会的需要吸引着我们进入了这个未知的领域，并且迫使我们在不断地探索。唐钧的这些文章综合性地反映了这一代学者在社会政策研究中的困境与探索。面对大量的社会问题需要相应的社会政策去加以应对，而社会政策的制定和实施又需要理论的指导。在本国的社会政策理论非常欠缺的情况下，我们不得不到西方的理论中寻找依据和借鉴方法，而西方的理论又不能照搬到中国……总而言之，在社会政策研究过程中没有一条直路可走，而只能在理论和实践之间、借鉴和消化之间、比较和应用之间来回反复，逐渐接近真理和实际，从猜测、疑惑、批判逐渐走向肯定、自信和建设，从片面的论断逐渐走向全面的分析，从简单的就事论事逐步走向理论指导下的深入分析。在读唐钧教授这些文章时，我最大的感受之一是，这些文章的精彩并不在于其中的每个观点都正确，而在于它们反映出一个社会政策学者对复杂问题的探索过程：他对民众疾苦的体验、对社会问题的感受、对社情民意的认识、对社会政策的分析、对理论的领悟和理解等等，以及这些体验、感受、认识、分析、领悟和理解是如何随着实践和理论的发展而一步步趋向成熟、全面和深入的。

第三，这里的一百多篇文章综合性地反映了一名优秀学者的社会责任感和他的学风及文风。社会政策学是一门面向实践的学术和知识体系，它要解决的问题是关乎千千万万老百姓实际生活和利益的实际问题，也是一个充满了价值冲突和利益矛盾的领域。因此，社会政策研究不能只是少数精英学者的学术游戏，而必须要在社会中扎下根，真正反映老百姓的切身利益，并且既要具有批评精神，又要能够给政府提供扎扎实实的、切实可行的政策建议。因此，一个优秀的社会政策研究者必须是既具有强烈的和正确的价值取向，要能够关心社会公平和民生，还要对国家和社会具有高度的责任心；同时又具有扎实的专业理论和方法，还要具备多学科的知识体系。从唐钧教授的这些文章里，我们看到了这些优秀学者的基本素质。一方面，从他的文章中流露出强烈的社会公平和社会观照的价值倾向，时时将满足民众的基本需要、帮助贫困者和弱势群体、维护社会分配的公平正义作为社会政策分析的首要原则。另一方面，他的文章中体现了高水准的社会政策洞察力，以及专业性的分析和评论。他对社会问题和社会政策的研究不只是简单地反映某些事实

或对政府社会政策行动的简单呼吁或批评，而是在社会公平和社会保护价值目标之下的专业化的分析，以及在此基础上的政策建议。在强烈的价值理念、社会责任感和科学的专业素养共同作用下，他能够洞察到别的一些人看不到的问题，能够对现象做出相当深入的分析，能够得出科学的结论，并且能够为政府提出可行的政策建议和提供可靠的政策依据。再一方面，从这些文章中可以看出，一个优秀的学者不能只是关在书斋里，也不能只与同行对话，同时也不能只向政府提交报告。除了这些之外，还应该面对大众，将学者的研究成果转化为大众的语言，让大众能够读懂，从而能够分享学术研究的成果。对社会政策学者来说，这一要求就更加重要，因为社会政策研究对象本身就直接关系到广大民众的事情。换句话说，社会政策研究和实践本身就是政府、民众、学者三方的事情，缺了民众的参与，社会政策的研究和政府的政策实践都将是“跛脚鸭”，难以稳定运行和发展。而要让社会政策研究走向民众，首先要求学者眼中有民众，在研究中要处处想着民众的疾苦和利益，同时还要有面向民众的文风，将其研究成果以最朴实的语言奉献给民众。而在唐钧研究员的这些文章中，我们看到了这些特点。

第四，我要向读者们推荐唐钧研究员的这本社会政策博文集。首先，我要向学习社会政策及相关专业的学生们推荐这本书。通过这本书，你们能够从多个侧面加深对当代中国社会政策发展历程的理解，了解社会政策发展过程中的许多重要的历史事件、围绕社会问题和社会政策的学术讨论和争论，能够学习和体会如何进行社会政策研究，学习如何以专业的角度去洞察社会问题和社会政策，如何在社会政策研究中将价值理念和理论方法应用到对实际问题的分析之中。因此，尽管这不是一本系统的社会政策教材，但也应该是你们的案头必备之书。其次，我要向社会政策及相关领域的研究者，尤其是年轻学者们推荐这本书。你们并不一定要同意书中文章的每一个观点，因为并非书中的每个观点都完全正确，但通过这本书中的文字，你们可以看到一位优秀的社会政策学者是如何做学问的，是如何将一个学者的价值理念、社会责任和学术能力结合在一起，如何将理论与实践结合在一起，如何将批判精神与政策建议结合在一起的，并且如何将学术研究中的抽象概念和复杂的理论方法转化为老百姓能够读懂的普通语言的。再次，我要向政府官员们，尤其是从事与社会政策各个领域有关工作的官员们推荐这本书。你们成天辛勤于日常政务中，应该抽时间对社会政策的理论和实践加以一定的思考和梳理。这本书可以给你们提供很好的帮助。这本书中的文章不仅通俗易懂，而且大都是最近十年来社会政策领域的焦点问题，是你们许多人都为之困惑过、

思考过、讨论过的问题。尽管你们可能并不能从这些文章中获得很多直接的“工作指南”，或者在某些方面与作者持不同的观点，但看看一位优秀学者对这些问题的分析思考，也许会对你们有所启发，使你们对社会政策有更宽阔的理解。最后，我要向广大的普通读者推荐这本书。社会政策是大家的事，需要大家的共同参与。而要参与社会政策行动，首先要了解社会政策的基本原理和基本情况。通过这本书，你们可以看到我国社会问题和社会政策的复杂性，看到学者和政府通过社会政策行动去解决各种社会问题过程中的困难、争论和进展。希望大家通过读这本书而喜欢上这门学科，更加关心这一实践领域的问题，从而积极地参与到我国社会政策的讨论中。众人拾柴火焰高，有更多民众的参与，我国的社会政策实践和学术的发展将更快、更好。

关信平

2011年9月2日

目 录

CONTENTS

社会保障

实现“制度全覆盖”是一项重大惠民政策	3
残疾人的就业与社会保障	5
中国需要适度普惠型的儿童福利政策	7
社会保障制度安排是一个政治抉择	9
调整退休金 政府要淡定	11
新农保是个好东西	13
养老保险制度设计必须突破“保险思维”	15
谁来保障中国人养老?	18
延长退休年龄:中国的选择千万要谨慎	20
“柔性退休”这把钥匙开的是哪一把锁?	22
失业保险再不改革就要废了	24
1000 万安度余生:靠谱吗?	26
社会保障:个人缴费、企业缴税	30
社会保障:“费”与“税”有何不同?	32
社会保障会自然而然缩小贫富差距吗?	34
促进消费和社会保障	36
为什么要发高龄津贴?	38
城镇社保转移接续的“政策马赛克”	40
退保潮再现:好事难谐的社会政策思考	43
新农保:2009 年社保改革的最大亮点	45
新农保的“软肋”	47

新老合璧：农村社会养老走上通途	52
社会保障：我们仍然任重道远	54
社会保障：稳定的心理预期最重要	57
社会保障投入须力争“多赢”的结果	50
养老保障：各阶层的利益诉求及解决方案	52
事业单位养老金改革须三思而行谋定而动	58
规定社保缴费年限：合理但亟待人性化	70
“老索比”的归宿	73
面向全民：嘉兴社保经验值得关注	75
灾后重建与社会保障	77
“社保流动”真有那么难吗？	79
广州社保案的警示：出来混总是要还的	81
社保基金：从“口袋转移”说起	83
让人左右为难的社保基金	86
企业年金是“富人俱乐部”	88
建设有自我发展潜力的社会保障制度	90
养老问题：我们该不该担心？	93
6000 亿元“空账”究竟意味着什么？	95
保险基金的保险：立法加社会行动	97

医疗卫生

民营医院大有可为	101
对“按病种付费”先说几句丑话	103
把“悟”出来的神医再“悟”回其本相	105
生育保障是全民族的大事	107
新医改：解铃还须系铃人	110
美国“医改”为既得利益所干扰	112
新农合：好消息中显瑕疵	114
医疗救助是医改不可或缺的一部分	116
医疗保险制度应该作出调整	119

小睿坤的命运也在等待奇迹的到来	121
公立医院改革向何处去?	123
全覆盖：十二年太久，只争朝夕	125
新医改征询：达成社会共识最重要	128
新医改：政府失灵和准市场理论	130
家庭病床是个好东西	133
“医保定点”造成大医院的垄断地位	135
医改新方案：目标必须是“全民”	137
“最不难最不贵”局长该修理了	140
“基本医保覆盖城镇居民”的政策解读	142
卫生部的数字告诉我们什么?	144
医疗服务是私人产品吗?	146
医生的劳动报酬靠挂号费调整合理吗?	149
社区卫生服务中心是医改的突破口	152
建立医院间人才流动与共享机制	154
“医托”屡禁不绝的社会经济原因	156
医院“平价”之惑	158
公民的健康权不容忽视	160
医疗体制改革：我们可以怎么办?	163
买得起宝马再来看病	165
让中国人普遍享有基本医疗保障	167

扶贫救助

中国农村有两种贫困线	171
以扶贫帮困吹响凝聚人心的“集结号”	173
社会救助的专业化与社工介入	175
社会救助是公民的权利和政府的责任	177
低保标准的调整机制	179
应该重视灾后重建的社会评估	182
预防灾害及中国经验	184

城镇低保：应保尽保和错保、漏保	186
怎样理解低保政策的实施现状	189
农村低保还少 100 个亿	191
农村低保的果实已经成熟	194
中国的老年贫困问题及其原因	196
小额贷款：经济学的解释并非唯一	199
钻低保制度的空子不可取	201
全民低保指日可待	203
“五保供养” 亟盼应保尽保	206
农村减贫：扶贫与救助须分工合作	208
失业大学生“纳入低保”是个政策误区	211
低保制度的优缺点及对策	213
事关子女教育：低保应有情操作	215
当贫困成为“世袭罔替”	217
“扶贫资格”岂容强卖	219
“保命钱”被滥用：根子在哪里？	221
城市低保与社区民主	223
农村五保：“黄宗羲定律”已有应验	226
解析减贫速度减慢之疑	228
保护低保制度与保护就业积极性	231
让低保对象在社区当义工的三个好处	234
流浪乞讨：建立普遍的城乡低保制度才能治本	237
“年夜饭”暴露“救助管理”的尴尬	239

慈善事业

郭美美事件的“蝴蝶效应”	243
百亿慈善愿景缩水：谁的尴尬	245
“巴比慈善夜宴”后遗症的诊治	247
巴比劝善与中国国情	250
慈善募捐的地位和作用	252

我们的理解与现代慈善事业究竟有多远？	254
不堪重负的“慈善”	256
不可思议的“索捐”	259
政府派捐与慈善事业	261
慈善行为与政府救助	263
慈善捐款减免税：谁优惠谁？	266
社会公益事业又添生力军	268
慈善事业是“第三次分配”吗？	270
“捐款秀”的背后	273
慈善事业在现代社会中的地位和作用	275

住房政策

保障房出路何在？	231
奇谈怪论：买不起房是因为我的收入增加了	234
公租房的利与弊：我们再来算算账	236
公租房的利与弊：我们怎么如此健忘？	288
保障性住房：哪种政策是最佳选择？	290
住房问题是个政治问题	294
如果高房价与升斗小民没有关系	296
住房权是基本人权	298
住房保障和安居乐业	300
公积金收益用于廉租房建设——错！	302
国务院参事室出了个好主意	304
城市中民间租房市场应得到保护	306
住房公积金问题引出的改革思路	308
任志强说得没有错	312
就国情讨论“正”“反”房贷	314
后 记	316

社会保障

实现“制度全覆盖”是 一项重大惠民政策

最近，各大主流媒体都以“任期内实现养老险和新农保全覆盖”为题，报道了温总理最近在全国城镇居民社会养老保险试点工作部署暨新型农村社会养老保险试点经验交流会议上所作的重要讲话，但报道的标题表达的意思不明确，还似乎有点“跑偏”。按“十二五”规划，新农保应该是在2015年实现“全覆盖”，城市居民社会养老保险试点则刚刚开始，现在似乎没有可能再提前。

温总理的重要讲话中表达的到底是什么意思呢？据媒体报道：“中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在会上指出，国务院决定在全国范围启动城镇居民社会养老保险制度试点，并加快新农保试点进度，在本届政府任期内基本实现制度全覆盖，这是党和政府的重大惠民政策，是健全我国社会保障体系的重大制度建设。”

从以上的讲话中，可以看到，总理讲的原话是“制度全覆盖”。在这里，“制度”二字千万不能少。因为虽然只有两字之差，但其表达的意思却有着非常重要的差别：如果仅仅讲“全覆盖”，那应该是指全部地“覆盖城乡居民”。也就是说，在21个月之后，所有的城乡居民就应该全部参保了，我们可以称之为“对象（用户）全覆盖”。

但是，总理讲的“制度全覆盖”应该还不是这个意思，是指在制度上，具体而言，就是要在未来的21个月中，以“城市职工社会养老保险”、“城市居民社会养老保险”和“新型农村社会养老保险”构成一个养老保险的“政策组合”来对所有的城乡居民作出社会化的养老制度安排，以使每一个中国公民在养老保险方面都有一个有针对性、可及性的制度上的说法。

20世纪90年代，配合经济体制改革，我们先是建立了城市职工养老保险制度。经过十多年的发展，到2010年，已经有2.57亿人参加了这项制度。2009年开始，我们铺开了新型农村社会养老保险制度的试点，仅仅两年时间，

已经有 27 个省、自治区的 838 个县（市、区、旗）和 4 个直辖市部分区县开展了新型农村社会养老保险试点。2010 年，参加新型农村社会养老保险人数为 1.03 亿人。从 2011 年 7 月 1 日开始，城市居民养老保险制度也要启动试点。这样，所有的城乡居民都可以在即将建立和完善的由三大社会养老保险构成的“制度组合”中对号入座，这才是“制度全覆盖”的本意。

“制度全覆盖”意味着所有城乡居民都参保的“对象（用户）全覆盖”也就离我们不远了。按“十二五”规划的安排，城市居民养老保险和新农保都应该在规划期末（2015 年）完成“对象（用户）全覆盖”。这样，所有的中国公民就都可以受到一个社会化的养老保险制度的保护。这就是所谓“坚持低水平起步、广覆盖，重在制度建设”。届时，距离中国的老龄化高峰，还有 20~30 年，我们应该还有时间来进一步调整我们的制度架构和待遇标准。

因此，温总理强调：“建立城镇居民养老保险制度和新农保制度，是开创性的重大社会保障制度建设，标志着我国覆盖城乡居民社会保障体系的主要制度都建立起来了。”有了这几项社会保险制度，几千年来中国人“老有所养”的愿望，就从主要由家庭和个人负担，转移到主要靠政府和社会负担。这个转移应该说很重要，因为在社会化大生产的条件下，只有社会化的大保障才能与其相对应。这样才能使广大人民群众无后顾之忧地用合理消费来支持市场经济的运行和参与经济社会发展。

总而言之，先是“制度全覆盖”，再使“对象（用户）全覆盖”，已经成为中国政府健全和完善社会保障制度的一个有用的经验——城乡低保是这样。城乡医疗保障是这样，城乡养老保障也将是这样。

2011 年 6 月 30 日