

新编社会学系列教材

社会政策引论

郑文换 著

Social Policy
An Introduction



本书结合政治学、经济学、社会学、行政管理学等多学科视角，参考中文、英文、日文和韩文的文献资料，对社会政策的基本概念与领域、历史背景与分期、基本原则、理论视角、政策分析，以及公共救助、社会保险、教育与劳动力市场等政策主题进行了介绍和讨论，并探讨了社会政策的未来趋势。本书内容难易结合，可作为社会学、社会政策、社会保障等专业本科生、研究生的教学用书，以及相关研究人员的参考用书。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

社会政策引论

郑文换 著

Social Policy
An Introduction



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会政策引论/郑文换著. —北京:北京大学出版社, 2016.8

(新编社会学系列教材)

ISBN 978-7-301-27705-8

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会政策—高等学校—教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 263735 号

书 名 社会政策引论

SHEHUI ZHENGCE YINLUN

著作责任者 郑文换 著

责任编辑 董郑芳(dzfpku@163.com)

标准书号 ISBN 978-7-301-27705-8

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社 @未名社科-北大图书

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 三河市北燕印装有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 15.75 印张 183 千字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

目 录

第一章 社会政策概述	(1)
第一节 社会政策的概念	(1)
第二节 社会保障的概念	(8)
本章小结	(18)
第二章 社会政策的历史	(20)
第一节 社会政策的历史背景	(20)
第二节 社会政策的历史分期	(27)
第三节 中国社会保障政策的变革	(41)
本章小结	(45)
第三章 社会政策的原则	(46)
第一节 原则与价值	(46)
第二节 平等、效率、需要、自由	(50)
本章小结	(61)

第四章 社会政策的理论视角	(62)
第一节 社会政策系统与经济系统的关系	(62)
第二节 社会政策的研究视角	(66)
第三节 社会福利制度的类型	(76)
第四节 社会政策范式	(82)
本章小结	(87)
第五章 社会政策分析	(89)
第一节 政策制定	(90)
第二节 政策执行	(94)
第三节 政策内容	(104)
第四节 政策评估	(113)
第五节 中国的社会政策过程	(118)
本章小结	(126)
第六章 公共救助政策	(127)
第一节 贫困	(127)
第二节 公共救助政策	(140)
第三节 财税政策	(148)
第四节 社会住房政策	(155)
本章小结	(164)
第七章 社会保险政策	(165)
第一节 社会保险概述	(165)

第二节 养老保险、保障政策	(171)
第三节 老龄长期护理政策	(186)
第四节 医疗保险、保障政策	(190)
第五节 失业保险政策	(200)
第六节 工伤保险政策	(205)
第七节 生育保险政策	(209)
本章小结	(211)
 第八章 教育和劳动力市场政策	 (212)
第一节 教育政策	(212)
第二节 劳动力市场政策	(220)
本章小结	(229)
 第九章 社会政策的未来	 (230)
第一节 全球化与社会政策理念	(230)
第二节 全球化时代的社会政策	(237)
本章小结	(243)
 后 记	 (245)

第一章 社会政策概述

本章分为两节，第一节讨论社会政策的概念、社会政策的范围，第二节讨论作为社会政策重要组成部分的社会保障的定义、社会保障的类型、社会保障的基本模式、社会保障的功能等内容。

第一节 社会政策的概念

社会科学中的很多概念很难达成一个一致的意见，社会政策这一概念也是如此。那么，究竟什么是社会政策呢？

一、什么是社会政策

一般来说，我们可以从两个方面来理解社会政策。第一种理解认为社会政策是一种学术研究的主题；第二种理解认为社会政策是对现实世界的影响，政府、商业机构和志愿组织都可能有其政策，而这些政策都可能影响到每个家庭和社会成员。^①

下面我们就来看看不同学者从不同的角度对社会政策的界定。

德国新历史学派学者瓦格纳认为社会政策是运用立法和行政的手

^① 肯·布莱克默：《社会政策导论（第二版）》（王宏亮、朱红梅、张敏等译），中国人民大学出版社2009年版，第1页。

段，以争取公平为目的，清除分配过程中的各种弊害的国家政策。^①

麦克贝思认为社会政策的中心问题介乎人们关心自我（利己）的活动与关心他人（利他）的活动之间。^②

阿尔科克将社会政策定义为意在提升社会福祉的行动。^③

蒂特马斯认为社会政策基本上是有有关矛盾的政治目的和目标的抉择，以及它们的厘定过程。^④

马歇尔认为“社会政策”并非是具有确切意义的专有名词……它指政府用以直接影响公民福利的政策，其行动是为公民提供服务或收入。其核心因而包括社会保险、公共救助、保健及福利服务、住房政策等。^⑤

弗兰茨-克萨维尔·考夫曼认为社会政策指的是“社会的”政策，“社会的”（social）这个词的广泛传播特别地与卢梭的《社会契约论》有关，指的是作为不受政治控制的自由个体交往空间的“市民社会”的领域；后来“社会的”很快又被用作既相对于“政治的”也相对于“经济的”概念。^⑥

希尔认为社会政策“主要被用来界定国家在它的公民福祉相关事宜中的角色”^⑦，是社会控制动机和人道主义动机相结合的产物^⑧。

日本社会政策学界多强调资本主义社会中劳动力的商品化及其地

① 白秀雄：《社会福利行政》，三民书局（台湾）1981年版，第95页。

② Richard M. Titmuss：《社会政策10讲》（江绍康译），商务印书馆（香港）1991年版，第16页。（作者蒂特马斯也译为“蒂特姆斯”，本书采用“蒂特马斯”。）

③ Michael Hill, *Understanding Social Policy*, 7th ed. (Malden, Oxford: Blackwell Publishing, 2003), p. 1.

④ Richard M. Titmuss：《社会政策10讲》，第38页。

⑤ Trevor H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson & Co. Ltd., 1965), p. 7.

⑥ 弗兰茨-克萨维尔·考夫曼：《社会福利国家面临的挑战》（王学东译），商务印书馆2004年版，第33页。

⑦ Michael Hill, *Understanding Social Policy*, 7th ed., p. 1.

⑧ 迈克尔·希尔：《理解社会政策》（刘升华译），商务印书馆2005年版，第14页。

位，将社会政策主要视同劳动力政策。比如，木村敦认为，社会政策基本上指的是劳动力政策，是为了使资本主义生产体制维持、存在下去而由国家实施的劳动力保全对策。因此，劳动力价格规制（最低工资制度）和劳动力的消费量规制（工厂法）是基本的社会政策。^①

中国学者李秉勤、贡森认为，社会政策的概念一般有三个含义：（1）政府用于福利和社会保护的政策，特别是有关教育、医疗卫生、生活保障和住房的政策。（2）福利在一个社会中发展的方式。这一含义比（1）更为广泛，大大超出了政府行为的范畴，包括福利的提出、形成和发展在内的诸多社会及经济条件。（3）针对上述主题的学术研究。^② 关信平认为，社会政策是在某种社会价值的指导下，为达到某种社会性的目标而采取的社会性行动的总和。^③

上述学者对社会政策的定义多突出了两点：一是社会政策是有关公民福利的事情，二是政府在提升公民福利过程中发挥着重要作用。的确，无论从学术研究主题来看还是从社会实践来看，社会政策关乎公民福利的提高与否。但是，需要注意的是，社会福利的提供主体并不仅仅只有政府，还有很多其他类型的主体，比如市场、社区、家庭以及非营利机构等第三部门。

二、社会政策的领域

为了进一步使社会政策的概念清晰起来，我们现在来了解一下社会政策的领域。

① 木村敦『社会政策と「社会保障 社会福祉」一対象課題と制度体系一』（学文社、二〇一一）、八ページ。

② 李秉勤、贡森：《〈社会政策译丛〉出版说明》，载保罗·皮尔逊编：《福利制度的新政治学》（汪淳波、苗正民译），商务印书馆2002年版，第1页。

③ 关信平主编：《社会政策概论（第三版）》，高等教育出版社2014年版，第11页。

不同国家对社会政策领域的界定大不相同，有的国家界定较窄，比如德国将社会政策领域界定为“社会保险以及劳动立法”^①，有的国家界定较宽，比如韩国将环境政策、交通政策、文化政策也包含进广义的社会政策领域。社会政策的教科书最初多将注意力放在五个关键领域——健康（医疗卫生）、教育、收入保障、住房和社会服务，后随着经济政策与社会政策之间的协调发展关系越来越受重视，另外两个领域——税收政策与劳动力市场政策，也被包括进社会政策领域里来。国防政策、外交政策、治安政策、农业政策以及产业政策等公共政策虽然也关系公民福利，但一般不将其视为社会政策。社会政策的领域范围的划分可参见图 1-1。

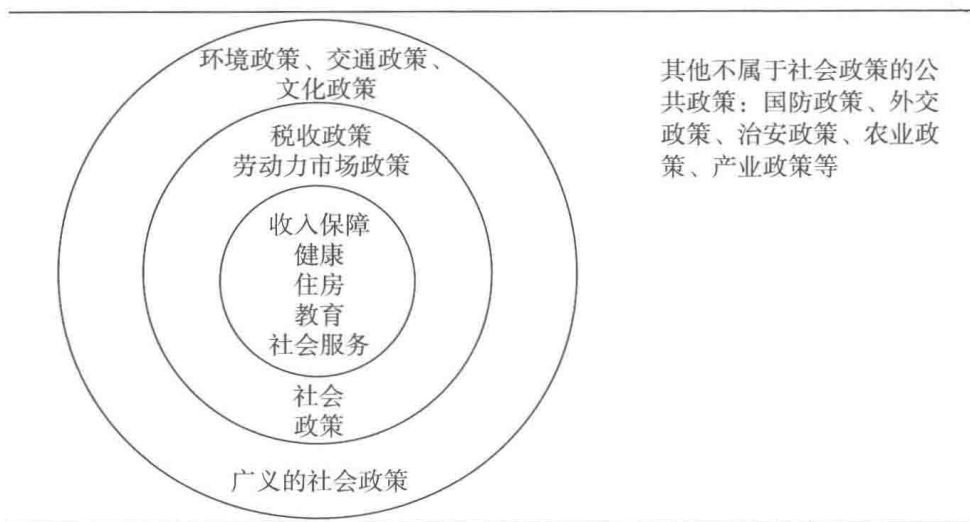


图 1-1 社会政策的领域^②

① Jens Alber, "Germany: Historical Synopsis," in Peter Flora ed., *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Volume 2: *Germany, United Kingdom, Ireland, Italy* (Berlin and New York: Walter De Gruyter, 1986), pp. 4-15.

② 该图参照了김태성对社会福利政策领域的划分，与图 1-1 不同，김태성将收入保障、健康、住房、教育、社会福利服务归类为五大社会福利政策，而将上述五大社会福利政策加上税收政策和劳动力市场政策的七类政策归类为广义的社会福利政策（김태성（2003），『사회복지정책입문』，청목출판사）。

三、社会政策学

社会政策学是关于人类福利的研究，更具体地说，社会政策学研究的是人类福利所必需的社会关系以及能够增进福利的体制。^①

在以社会政策研究为已业的学者中，有人认为社会政策研究有自己独特的研究对象、有研究共同体的存在，也已形成本学科的理论和研究方法，应该说已经成为独立的学科。但同时也有人认为社会政策似乎和经济学、哲学、政治学、社会学这样的传统学科没有清晰的边界，就像一只没有自己的窝的饶舌的喜鹊，因此仅将社会政策视为一个多学科共同关注的研究领域。在英国，社会政策已经被视为一个独立的学科，在欧洲其他国家，社会政策则更多地被放在政治学、社会学或者公共行政等专业中，而在美国，社会福利和社会政策研究经常与社会工作教育相联系。^② 本部分将回顾政策研究成为学科的历史背景，简单讨论社会政策与公共政策、社会行政及其他学科的关系。

（一）政策研究成为学科

20 世纪 50 年代到 60 年代早期，美国出现了促进政策研究的三大因素：一是联邦法院需要社会科学证据来处理诸如种族偏见、智力测验和特殊教育等高度正义的议题；二是联邦政府广泛采用理性计划技术；三是广泛采用项目评估技术，尤其是回应联邦政府在教育与健康照顾领域里的倡议。1951 年勒纳（Lerner）和拉斯韦尔（Lasswell）的《政策科学》（*The Policy Sciences*）一书出版，1980 年内格尔（Nagel）的《政策研究手册》（*The Policy-Studies Handbook*）出版，一般认为经过这三

① 哈特利·迪安：《社会政策学十讲》（岳经纶、温卓毅、庄文嘉译），格致出版社、上海人民出版社 2009 年版，第 1 页。

② 肯·布莱克默：《社会政策导论（第二版）》，第 3、11 页。

十年的发展，政策成为独立学科。^①

（二）社会政策与其他学科的关系

社会政策是由政府或社会上适当的组织做出决定并对社会生活实施的一种干预、介入或者调节，因此，社会政策与公共政策、社会福利政策、社会行政甚至其他学科的研究领域有所重叠，需要对它们之间的关系进行简单梳理。

1. 社会政策与公共政策的关系

社会政策与公共政策的区别往往首先来自人们对社会与公共这二者所做的区分。从社会契约论的理路出发，公共的即社会赋予的，所以公共政策是社会政策，如部分美国学者认为社会政策的涵盖范围较公共政策更广；但从国家—社会两分的角度看，公共政策指的是政府选择去做或不去做的任何事^②，所以无论是社会政策还是公共政策，政府均为重要的政策主体，社会政策仅是公共政策中的一个专题领域。此外，从强调“社会的”政策的意味上看，与公共政策不同，社会政策的主体除了政府还包括其他行为主体。因此，从不同的概念框架出发，对两者关系的看法大不相同。

2. 社会政策与社会福利政策

比起与公共政策的关系，社会政策与社会福利政策的重叠度更高。一般来说，事关人类福利的事宜是社会政策的核心议题，所以在有些国家，比如韩国，社会政策往往又被称为社会福利政策，其所指相当于多

① Douglas E. Mitchell, "Educational Policy Analysis: The State of the Art," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 20, No. 3, 1984, pp. 129-160.

② Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 12th ed. (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2008), p. 1.

数欧洲国家使用的社会政策这一术语。然而，这好像带来了进一步的混乱不清，如诺曼·巴里所言，对于福利，“尽管也许存在某种最小程度的共识，认为正是这个概念描述了幸福、满足、救济，但是，在此共识之外，我们进入了一个几乎无法解决的争议领域”^①。社会福利这一概念也有狭义和广义之分，比如在美国及中国，“社会福利”这一术语主要是在较窄的意义上使用，指的是公共救助等政策范围，而在欧洲及韩国，社会福利政策的适用范围较中美两国更广泛。在学界，社会政策与社会福利政策有时候互换使用。

3. 社会政策与社会行政的关系

“社会行政”是一个与“福利国家”联系非常紧密的术语。在第二次世界大战后的福利共识时代，社会福利领域的焦点放在怎样发展服务递送体系（delivery system）方面。在这一背景下，蒂特马斯认为，“社会政策”与“社会行政”时常被混淆，就像人们分不清目的和手段一样。尽管经常被混用，蒂特马斯仍对两者做出区分，认为社会政策基本上是有关矛盾的政治目的和目标的抉择以及它们的厘定过程，而社会行政旨在研究各种提供“社会服务”的人类组织和正规结构（以及它们之间的抉择）。蒂特马斯是在传统的政治—行政两分的观点下对政策与行政两者尽量做出了区分，但需要注意的是，现在政治和行政已不再如此截然两分。

4. 社会政策与其他学科的关系

社会政策与政治学、社会学、经济学、行政管理学等学科也密不可分，蒂特马斯和希尔就社会政策与其他学科的关系曾做如下论述：

^① 诺曼·巴里：《福利》（储建国译），吉林人民出版社2005年版，第17页。

可以清楚地肯定：社会政策的研究决不能独立于对社会的整体研究之外；我们要研究社会、经济和政治等各方面。研究社会政策的基础知识要包括：人口变迁——它的过去与现在，以及对未来的预测；家庭制度与妇女地位；社会分层与阶级、世袭阶级、地位和流动等概念，社会变迁和工业化的后果，城市化和社会状况；政治结构；工作伦理与工业关系的社会学；少数民族与种族偏见；社会控制、服从、越轨行为和维持政治现状的应用社会学等。^①

理解社会政策必须关注社会政策需要的社会条件和经济条件，因此需要借助于经济学和社会学去理解发生的一切；同时，理解这些问题的历史层面也是很有必要的，政策还是政治的产物，因此必须关注政治家、公务员、压力群体以及选民在政策形成方面所起的作用；另外，社会政策还涉及政策实施，因此需要组织理论和行政学知识。^②

由此可见，社会政策是一门交叉学科或者说是一门跨学科，其他学科领域的知识和方法是滋养社会政策研究发展的有机养分。

第二节 社会保障的概念

社会保障是社会政策的主体组成部分，主要指的是由社会上适当的组织通过某种方式（如税收、缴费等）筹措资源，来应对社会成员自身甚至连同其亲属也无力解决的各种社会风险，使之免于贫困的计划或

① Richard M. Titmuss:《社会政策 10 讲》，第 3 页。

② 迈克尔·希尔：《理解社会政策》，第 22—23 页。

项目。社会保障往往强调满足社会成员在物质经济方面的需要。本节将介绍社会保障的定义、社会保障的类型、社会保障的基本模式以及社会保障的功能。

一、社会保障的定义

“社会保障”（social security）这一术语据称首次正式出现于 1935 年美国的《社会保障法》（Social Security Act），该法作为罗斯福新政的一环，目的是应对 1929—1933 年的经济大危机。随后，该词汇逐渐普及，1938 年见于新西兰制定的《社会保障法》，1941 年出现在《大西洋宪章》中，1942 年出现在《贝弗里奇报告》中，1948 年出现在联合国《世界人权宣言》中，第二次世界大战后出现在日本。虽然社会保障现在已经成为一个常用语，但是，因为各个国家发展的独特经验，对于社会保障的定义及范围很难形成一致的意见。下面我们将分别介绍国际劳工组织、英国、美国、日本和韩国对社会保障的定义。

国际劳工组织将社会保障界定为“一个社会向个人和家庭提供的保护，尤其在其老龄、失业、疾病、残疾、工伤、孕产或者失去养家糊口的人的情况下，确保其能接受健康照顾以及获得收入保障”^①。

英国社会保障指的是包括“收入支持”方面的所有体系，即缴费制给付、国家要求雇主支付的给付、社会津贴（儿童或残疾人）、公共救助以及财税福利。^②

在美国，社会保障这一术语的范围更窄，指的是向因年老、残疾而具有生存风险的人及因家长死亡带来生存等问题的遗属提供经济上的保

① *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice*, ILO Global Study, 2016, p. 2.

② 迈克尔·希尔：《理解社会政策》，第 140—141 页。

障的社会保险项目，即老龄、遗属、残疾年金（OASDI: Old Age, Survivors, and Disability Insurance）。^① 美国社会保障署将社会保障定义为涉及根据政府法规而建立的各种方案（或制度），为个人在谋生能力中断或丧失时，以及个人因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障，也包括发给家庭用以抚养子女的家属津贴。^②

在日本，社会保障有狭义和广义之分。狭义的社会保障不仅包括社会性收入保障，还包括医疗保障及福利服务保障，由社会保险、公共救助、公共卫生、社会福利、老人保健（高龄者医疗制度）五大制度组成；广义的社会保障在狭义社会保障范围的基础上，增加了抚恤金及战争牺牲者援助。^③ 田多英范认为日本社会保障范围包括失业保险、工伤保险、医疗保险、养老保险以及家庭津贴、公共救助和社会福利。^④

根据韩国《社会保障基本法》（2015年12月修订案），韩国的社会保障指的是为保护全体公民脱离生育、抚养、失业、老龄、残疾、疾病、贫困、死亡等社会风险，提升公民生活品质，确保收入与服务的过程中所需要的社会保险、公共救助、社会服务等。

目前我国尚未制定社会保障法，田小宝等人将中国社会保障的范围界定为社会保险、社会福利、社会优抚、社会救济^⑤，其中社会保险包

① 除了 OASDI 之外，美国社会保险还包括 HI（health insurance, 1966）、UI（unemployment insurance, 1935）、WC（worker's compensation, 1911-1948）。

② 美国社会保障署：《全球社会保障制度》（魏新武、李鸣善译），华夏出版社 1989 年版，第 4 页。美国社会保障署 1995 年的定义也与此类似，参见美国社会保障署：《全球社会保障：1995》（朱传一译），华夏出版社 1996 年版，第 1 页。

③ 一園光弥編著『社会保障概説（第三版）』（誠信書房、二〇一四）、十九ページ。

④ 社会福利包括《社会福祉事业法》（1951）、《儿童福祉法》（1947—1948）、《母子及寡妇福祉法》（1964）、《母子保健法》（1965—1966）、《老人福祉法》（1963）、《残疾人对策基本法》（1970）、《残疾人福祉法》（1949—1950）、《精神薄弱者福祉法》（1960）。田多英範『現代日本社会保障論』（光生館、一九九四）、一四三ページ。

⑤ 田小宝等：《中国社会保障》，五洲传播出版社 2006 年版，第 6 页。

括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险，社会福利包括老年人社会福利、儿童社会福利和残疾人社会福利，优抚安置主要指的是针对军人的优抚安置制度。其他有关社会保障方面的内容多散见于宪法以及其他指导性文件中。^①

总的来说，社会保障是为了应对人们生活中的风险（年老、疾病、工伤、失业等）或困境，依法提供规定的社会给付（现金、现物、服务）的社会制度或社会机制。需要指出的是，在社会政策领域，社会保障有时候与社会保护互换使用，但两者还是有些不同，社会保护有时候比社会保障具有更广泛的含义，比如它还包括家庭成员之间以及本地社区成员之间互相提供的保护，或者有时候被狭义地理解为仅对最贫困或者是被社会排斥的群体所采取的举措。^② 全球社会保障制度的发展情况如表 1-1 所示。

表 1-1 1940—1995 年全球社会保障制度的发展情况

项目类型	1940	1949	1958	1967	1977	1985	1995
任何类型的项目	57	58	80	120	129	145	165
老年、残疾与遗属	33	44	58	92	114	135	158
疾病与生育	24	36	59	65	72	84	105
工伤	57	57	77	117	129	136	159

① 《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”1993 年 11 月党的十四届三中全会对社会保障六位一体的表述为：社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。2006 年 10 月党的十六届六中全会对社会保障四位一体的表述为：逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。2007 年 10 月党的十七大报告相关表述为：要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。

② 国际劳工局：《世界社会保障报告（2010—2011）——危机期间和后危机时代的社会保障覆盖》（人力资源和社会保障部社会保障研究所组织翻译），中国劳动社会保障出版社 2011 年版，第 15 页。