



未名社科菁华·社会学

社会治理与社会保护

*Social Governance and
Social Protection*

唐钧 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

发表的20
在杂志发
反映作者
“质疑”。其中
强。■重点在
与社会治理
于读者阅读
者2007年
版后。■在
北京胡同
思想意志的
或地气的政
有的文章
四大部分。
。■书内
以理论文和
发表时各有
的社会政
中不乏批评
在实学本
治理和社会
与治理进一
年以来发
的文章在
构成了反
的“区域
行政管
文章经分
。■使
更广泛了

本书是
年以来
文物研
文章在
为一点。
反映作
是治理
情。■其
地气政
其事在
有的文
治理和
部分。以
能透一
既讲了
来发表
研究报
在杂志
点。■要
作者的
理念的
中不乏
的政管
实学本
要被分
社会保
管于治
步既等。
者2007
2年编

未名社科菁华·社会学

社会治理与社会保护

*Social Governance and
Social Protection*

唐钧 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会治理与社会保护/唐钧著. —北京:北京大学出版社, 2018. 5

(未名社科菁华·社会学)

ISBN 978-7-301-29354-6

I. ①社… II. ①唐… III. ①社会管理—中国—文集 ②社会保障—中国—文集 IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 037042 号

书 名 社会治理与社会保护

SHEHUI ZHILI YU SHEHUI BAOHU

著作责任者 唐 钧 著

责任编辑 董郑芳(dzfpku@163.com)

标准书号 ISBN 978-7-301-29354-6

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>

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科—北大图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 三河市博文印刷有限公司

经销者 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 24 印张 393 千字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年

定 价 69.00 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

鸣谢

本书出版得到复旦大学人口与发展政策研究中心及其
主持的国家自然科学基金重大项目（项目号：71490735）的支持
特此致谢

序

改革开放以来,随着经济体制改革和经济发展的不断推进,我国经济实力迅速增强,人民生活持续改善,社会各项事业欣欣向荣。但不可否认,相对于经济领域而言,社会建设和社会治理严重滞后,社会政策残缺不全,社会保障与社会保护水平不高,社会弱势群体未能分享经济繁荣的成果,因而社会矛盾乃至冲突有激化的趋势。自从科学发展观与和谐社会目标的提出,特别是党的十八大以来,党和政府越来越强调保障与改善民生,让人民群众共享经济发展成果;越来越重视社会建设与社会治理,培育社会组织,激发社会活力;越来越关注社会体制改革与社会政策完善,构建政府、市场与社会间的良性互动。在这样的背景下,社会保障、社会治理、社会政策都成了理论研究的热点和前沿,社会保障学、社会学、社会政策学也都越来越成为“显学”,涌现出了一大批颇有理论建树和政策贡献的学者。

中国社会科学院社会学所的唐钧研究员就是这样一位值得尊敬的学者。多年来,他一直既守理论前沿,又接实践“地气”,孜孜不倦,笔耕不辍,在社会保障和社会治理领域科学研究硕果累累,社会服务成绩突出。这次,他将近年来自己关于社会治理和社会保护方面研究的论文和研究报告各精选 10 篇,略作修改,集结成书,取名曰“社会治理与社会保护”,予以出版。这真是可喜可贺!

翻开该文集,只要扫一下所收论文的题目,就感到亮点频现、新意多多。全书以《社会政策学导引》开篇,探讨了社会保障领域“政策理念的演进”,系统阐述了“健康社会政策:理论与实践”等,体现出作者将社会治理和社会保护纳入社会政策的框架中予以考察,以同国际话语接轨对话;又花大量篇幅研究“中国的第三部门”“中国特色的现代慈善”“中国就业歧视”“合乎中国国情的失能老人长期照护制度”等,总结中国经验,丰富国

际话语。在《从社会管理到社会治理》《从社会保障到社会保护：社会政策理念的演进》中，我们看到了作者理念的前瞻性、研究的超前性；从《政府购买社会工作服务研究》《民政工作的开放性及社会福利服务的整合》《追求“精准”的反贫困新战略》中，我们又看到了作者对政府职能转变的敏锐把握。看到《完全失能老人长期照护保险研究》《延迟退休：一刀切还是可选择？》等文章时，作者直面现实、不避难点争议点的研究风格跃然纸上。这些还只是从文章标题中可以直观到的，如果认真阅读、细细品味这些文章的内容，相信读者一定会得到更多的体会和收获。

社会治理、社会保障、社会政策，这些都是现实性、应用性很强的学科领域。作为紧紧追随社会前进步伐、推动社会进步的学者，唐钧兄的这本文集不仅展现了他的研究成果，而且读者可以从中体察到相关领域实践发展和理论探索的路径与脉搏，这后一点正是该文集出版的意义之所在。看了这本文集，读者能够把握社会治理、社会保障、社会政策领域的实践进展和理论成果，能够学到很好的研究方法，能够开拓思路、触类旁通。

早在 20 世纪 90 年代中期，唐钧兄来江苏调研城市居民贫困及其救助问题，我即与其相识。作为同龄、同行、同道中人，我俩生活经历相似，研究旨趣相近，涉足领域相交，因而有较多的交往，对许多问题所见略同，当然有时也会争论切磋。对于唐钧兄所著《社会治理与社会保护》一书的出版，我非常高兴，故欣然作序。

童 星





目 录

社 会 治 理

社会政策学导引	(3)
经济理性与人文关怀	(26)
从社会管理到社会治理	(42)
比较优势理论与中国的第三部门	(58)
有中国特色的现代慈善事业	(77)
政府购买社会工作服务研究	(92)
功在法治建设 利在弱势群体 ——中国法律援助基金会 2012 年中央专项彩票公益金法律 援助项目评估报告	(111)
农村贫困人口的规模及结构 ——以国家贫困县 A 省 Y 县为例	(142)
中国就业歧视:基本判断	(158)
民政工作的开放性及社会福利服务的整合	(171)



社会保护

从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进	(185)
社会保护的历史演进	(199)
中国城市居民的“基本生活需要”	(215)
中国贫困现状和反贫困策略的整合	(232)
追求“精准”的反贫困新战略	(252)
健康社会政策:理论与实践	(270)
中国老年服务的现状、问题和发展前景	(308)
建立合乎中国国情的失能老人长期照护制度	(323)
完全失能老人长期照护保险研究	(349)
延迟退休:一刀切还是可选择?	(362)
后 记	(379)



社会治理



社会政策学导引

一般认为,作为一个专门术语的社会政策(Social Policies)发端于1873年由一批德国经济学家创立的德国社会政策学会^①,迄今已经有一百四十多年的历史。一百四十多年来,诞生于德国,发展与成熟于英国,20世纪中已经遍及欧美,而现在正走向全球化的社会政策学,在发达国家,尤其在欧洲,已经成为一门非常惹人注目的显学。

中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训,不断提高各级领导班子和领导干部管理社会事务、协调利益关

^① 参阅曾繁正等编译:《西方国家法律制度:社会政策及立法》,红旗出版社1998年版。



系、开展群众工作、激发社会创造活力、处理人民内部矛盾、维护社会稳定的本领。”^①党的高层的相关文献中的这段话确立了社会政策学科在中国社会中的地位，标志着社会政策学科春天的来临。

撰写本文的目的，是想向读者介绍社会政策这门应用社会科学学科的概貌，并以社会政策的视野来观察和分析新世纪以来中国社会领域不断深化的改革之得失成败。

一、什么是社会政策？

迄今为止，因为种种主观的或客观的原因，大多数国人对社会政策这门应用社会科学学科还不很熟悉，所以有必要从最基本的，诸如“什么是社会政策”这样的基本知识问题说起。

1. 社会政策的起源

德国社会政策学会的中坚骨干、曾经帮助俾斯麦首相创建社会保险制度的瓦格纳(Adolf Wagner)，最早提出了“社会政策”的定义，他认为：社会政策是依立法和行政的手段，以排除分配过程中的弊害的国家政策，现代国家的主要目的，在变更财富的国民分配，而使劳动阶级获受利益。一切政策应使其社会政策化，国家当保护劳动者。^②

瓦格纳的社会政策定义有三个特点：第一，明显是针对当时德国乃至整个西方世界普遍存在的分配过程中的弊害的；第二，明确指出国家的责任在于保护劳动者、使劳动阶级获受利益；第三，瓦格纳的定义有其特殊的含义，一切政策应使其社会政策化，这意味着国家的所有政策的基本立场必须符合上述两个条件。

从以上引述的关于社会政策的早期定义中我们可以看到，130年前的德国乃至西方世界显然是存在着分配过程中的弊害的，而当时另外一些经济学家，如英国的曼彻斯特学派，则主张自由放任主义，“社会政策”的概念就是在这样的历史背景下有针对性地提出来的。

2. 英国学者对社会政策的界定

社会政策的发展与成熟则要到第二次世界大战以后，当时在英国的

① 参阅《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，载《〈中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2006年版。

② 参阅曾繁正等编译：《西方国家法律制度：社会政策及立法》，红旗出版社1998年版。



应用社会科学领域,出了两位大师级的人物,一位是马歇尔(T. H. Marshall),一位是蒂特马斯(R. M. Titmuss)。

马歇尔提出:社会政策是与政府相关的政策,并涉及向公民提供服务与收入的行动,而通过这些行动会对公民的福利产生直接的结果。社会政策的核心是社会保险、公共救助、健康和社会服务、住房政策以及教育等。^①

蒂特马斯则认为,社会政策应该包括三个部分:一是社会福利或社会服务,二是财政福利,三是职业福利。他把社会福利或社会服务的部分形容为社会政策的冰山露出水面的部分。对于这一部分蒂特马斯诠释道:我们关注的是对一系列社会需求,以及在稀缺的条件下人类组织满足这些需求的功能的研究。人类组织的这种功能在传统上被称为“社会服务”或“社会福利制度”。社会生活的这个复杂的领域处于所谓的自由市场、价格机制、利益标准之外。^②

对比两位大师对社会政策的界定,最显著的特点是前者相对狭义,而后者相对广义。从以后社会政策学的发展以及后人的评述来看,广义的解释似乎更被普遍接受。

譬如,米休拉认为:“社会政策是依据需求的某些标准分配社会资源的有关的社会安排或社会行动模式。”^③拉特里迪斯认为:“社会政策是向全体人民提供公民权利的媒介物。”^④瑞恩则认为:“社会政策被认为是社会生活中那些不太具有交换特征的方面,在其中等价交换被单方面的转移所替代。这种替代由具有某种合法的身份,或属于某个社会群体来证明其正当性。”^⑤

3. 社会政策的两个来源和两种模式

毫无疑问,社会政策的源头是在欧洲,现在欧洲的社会政策有三大流派:一是英国模式(也称盎格鲁-撒克逊模式);二是德国模式(也称欧陆模式);三是北欧模式(也称斯堪的纳维亚模式),而真正源远流长的社会政策源头应该是英国模式和德国模式。

① T. H. Marshall, *Social Policy*, London: Hutchinson & Co. Ltd., 1965.

② R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London: George Allen & Unwin, 1976.

③ R. Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, London: Macmillan, 1977.

④ P. S. Latridis, *Social Policy: Institutional Context of Social Development and Human Services*, California: Brooks Cole Publishing Company, 1994.

⑤ Rein, *Social policy Issues of Choice and Change*, New York: Sharpe Inc., 1983.



英国是工业革命的发源地,因此也是最早遭遇从传统社会走向现代社会过程中产生的诸多社会矛盾的国家。一时间,传统的宗教的或世俗的慈善事业难以应付汹涌而来的社会问题。1601年英国颁布的《伊丽莎白济贫法》,通常被认为是开了国家干预社会(济贫事业)之先河,因此《伊丽莎白济贫法》也被后人追认为是最早的社会政策。

英国模式强调的是国家责任或政府责任,基本特点是自上而下的施与,是以政府提供社会服务的集体供给方式实施的,其核心是需要。当时,国家对需要的界定是很苛刻的,能不饿死人就算是满足需要了。在行政程序上,也强调要以进行严格的家庭经济调查为前提,以确定申请者是否真的贫困或有需要。

在社会福利理论中,有一种称为补救型(一译剩余型或残补型)的社会福利模式,可以理解为对社会成员因市场和家庭的作用的缺失而造成的生活困难进行补救的社会福利模式。这可以与以需要为核心的英国模式相对应。

19世纪末,德国走上了工业化的道路并开始崛起,但在当时并未形成有效的社会责任机制。容克地主对工人阶级的剥削是十分残酷的,所以劳资矛盾十分尖锐,工人阶级的反抗日趋激烈。于是,工人阶级在马克思主义的指导下,争取权利的斗争风起云涌。最后迫使国家建立社会福利制度,意欲通过改善收入分配的不平等状况,使劳动阶级与贫苦民众的处境有所改善。所以,欧洲大陆的社会政策是工人奋起斗争而得来的胜利果实。这种自下而上争取来的社会政策,强调的是个人权利或三方机制,是从维护个人权利出发,通过雇主、雇员和政府三方谈判协商的方式来确认的,其核心是人权。

社会福利理论中的制度型社会福利模式,可以理解为以与劳动力市场相关的个人(及其家庭)权利为基础,通过谈判明确国家和雇主责任,从而形成国家制度的社会福利模式。这可以与以人权为核心的德国模式相对应。

第二次世界大战中问世的《贝弗里奇报告》秉承了英国社会福利补救型的老传统,对有需要的人提供福利保障。但是,贝弗里奇本人对保险业务很熟悉,同时又对英国模式中的家庭经济调查十分反感。^①在新的制

^① 参阅比尔斯、格伦内斯特:《贝弗里奇与其假定的世界:缺陷设计的不相容性》,载格伦内斯特:《英国社会政策论文集》,苗正民译,李秉勤校,商务印书馆2003年版。



度设计中,废除了被称为家庭经济调查的羞辱性的行政程序,给需要的扩张准备了条件。战后英国建成福利国家,由于一些政治的或意识形态的原因,加上经济发展正处于黄金期,政府对需要的界定越来越慷慨,形成了对教育、健康、社会服务、社会保障、住房等一系列的集体供给。

英国的补救型传统也影响到其前殖民地,譬如美国、澳大利亚、新西兰、新加坡和中国香港,这些国家和地区在摆脱殖民统治后,不约而同地在社会福利方面仍然坚持低标准和有限范围的有需要,更加强调自给自足、勤劳工作、节俭和家庭。于是,形成了以不同文化传统为底蕴的社会政策亚模式,如以新教伦理为思想基础的美国模式,以儒家文化为思想基础的东亚模式等。

从这个意义上再来看 20 世纪 70 年代末英国和美国的社会福利制度改革,撒切尔夫人和里根总统为什么很容易就走到一起?可能就是因为它们的制度的思想底蕴本就是一脉相承的。

4. 保障人的基本权利和社会政策

从保护公民权利的角度出发,社会政策与公民的“社会权利”,也就是常说的“民生”问题,关系是相当密切的。“社会权(Social Rights)为人权不可分割的一部分,其乃人民自国家获取社会保障之基本权利。”^①具体而言,在社会领域中,公民应该享受的基本权利可以被概括成六个方面:生存权、健康权、居住权、劳动权、受教育权和资产形成权。

在 1948 年联合国通过并颁布的《世界人权宣言》(以下简称《宣言》)^②和 1982 年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)^③中都对上述六项权利有专门的叙述:

生存权 《宣言》:每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障。《宪法》:国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。

健康权 《宣言》:人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利

① 卢政春:《工作权保障与劳工福利建构》,《东吴社会学报》2000 年第 9 期。

② 《世界人权宣言》,联合国网,http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html。

③ 《中华人民共和国宪法》,中国政府网,http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html。



所需的生活水准。《宪法》：国家发展医疗卫生事业，保护人民健康。

居住权 《宣言》：人人在各国境内有权自由迁徙和居住。《宪法》：中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。

劳动权 《宣言》：人人有权工作、自由选择职业。《宪法》：中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。

受教育权 《宣言》：人人都有受教育的权利。《宪法》：中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。

资产形成权 《宣言》：任何人的财产不得任意剥夺。《宪法》：国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。

以马斯洛(A. H. Maslow)的需求层次论来对这六项社会权利进行考量，可以发现，上述六项社会权利所涉及的都是人的最基本的需要。而且一般都处于“需要层次金字塔”中“生理的需要”和“安全的需要”这两个较低的和最低的层面上，有时也会涉及第三个层面，即“获得社会认同的需要”。

从这个意义上说，生存权、居住权和健康权事关温饱问题——人的生命存续和身心健康——人的生命质量；而劳动权和受教育权介于生理需求和安全需求之间并起到连接和沟通作用，是现代社会中保证温饱和健康所必需的手段；资产形成权的层次稍高，主要涉及以备不时之需的未雨绸缪。

总而言之，需要的层次越低，就越接近人的自然属性（或曰动物本能）。因此在“基本需求”方面，一般公民已经很少有回旋余地；而涉及“最低标准的需求”，则已完全没有退路，这就需要政府和社会加以切实的保障。强调公民的社会权利，就是强调国家在“民生”方面的责任。从这个意义上说，社会政策就是国家为了切实保障公民的基本权利而采取的应对措施和制度安排。

二、社会政策学科的历史演进

自 19 世纪末以来的一部社会政策研究和社会政策学的发展史，大致上可以划分为三个阶段，即“前福利国家”阶段、“福利国家”阶段和“后福利国家”阶段。

1. 社会政策学发展的三个阶段

社会政策学发展的三个阶段的划分，是以两个在世界历史上里程碑



式的事件作为时间界线的。其一,20世纪40年代英国《贝弗里奇报告》的出台及稍后的“福利国家”的建成,是“前福利国家”阶段和“福利国家”阶段的分界线,其二,80年代英国撒切尔主义、美国里根主义的“社会福利改革”是“福利国家”阶段和“后福利国家”阶段的分界线。

(1) 前福利国家阶段(19世纪70年代至20世纪40年代初)

这一阶段的主要目标是缓解贫困问题。在这一阶段,“社会政策”的概念首先在德国被提出。但是,国家施行社会政策的实践却可以追溯到1601年英国《伊丽莎白济贫法》的颁布。在这个阶段,英国模式和德国模式先后问世。进入20世纪,社会政策研究的中心逐渐移向英国。为在政府政策与个人需求之间搭起一座互动与沟通的桥梁,作为国家政策与个人福利之间的传送机制的社会工作的作用凸显出来。当时的社会政策研究和教学主要被包含在社会工作学的范畴之内,甚至只是社会工作学的一门课程。同时,社会政策研究与社会工作一样,主要是取问题导向和行动导向,在对贫困、健康、住房、教育等方面具体政策的研究占主要地位。其中最为著名的有19世纪末20世纪初英国的布什和朗特里关于贫困问题的研究,如布什(C. Booth)的《伦敦东区人民的劳动和生活》和朗特里(S. Rowntree)的《贫困:城镇生活研究》。

(2) 福利国家阶段(20世纪40年代初至70年代末)

这一阶段发展的主旋律是政府行政管理。40年代英国《贝弗里奇报告》的出台及稍后福利国家的建成标志着社会政策研究进入了福利国家阶段。福利国家的制度和政策设计实际上为国家政策和个人福利之间的关系设定了一个相对稳定的大框架。由于从20世纪50年代初到70年代中是西方国家经济发展的黄金时期,在这样的社会、经济背景下,福利国家政策的发展也是一帆风顺。

在这一阶段,逐渐地,从社会工作学中分出了一门独立的学科,称为“社会行政学”。因为已经有凯恩斯经济学和《贝弗里奇报告》基本上框定了福利国家的大政方针,所以,政府和社会要做的事似乎就是将福利国家的既定政策通过各种社会福利计划与相关服务具体地落实到每一个公民身上。因而,政府的行政管理似乎更值得关注。于是,研究各种提供社会服务的人类组织和正规结构的社会行政学(Social Administration)作为一门独立的学科首先从社会工作学中分化出来。

据香港的周永新教授介绍,蒂特马斯是社会行政学的第一位教授,因此被奉为这门学科的鼻祖。在社会行政学中,社会政策研究已经占据了

