

社会政策研究丛书
Social Policy Research

社会政策 国际经验与国内实践

唐钧◎主编

中国社会科学院社会政策研究中心

SPRC

华夏出版社

社会政策研究丛书

Social Policy Research

社会政策：
国际经验与国内实践

唐 钧 主编

中国社会科学院社会政策研究中心

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策：国际经验与国内实践/唐钧主编. — 北京：华夏出版社，2001.6

(社会政策研究丛书)

ISBN 7-5080-2451-6

I. 社… II. 唐… III. 社会政策-研究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 032484 号

出版发行：华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编：100028)

经 销：新华书店经销

印 刷：北京先锋印刷厂

版 次：2001 年 6 月北京第 1 版

2001 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本：850×1168 1/32

印 张：10.625

字 数：261 千字

定 价：30.00 元

本版图书凡印刷、装订错误，可及时向我社发行部调换

本书出版得到爱德基金会的资助，
深表谢意。

出版说明

社会政策,是通过国家立法和行政干预,解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。

在当今世界上,社会政策是一门正处于上升阶段的社会科学学科和专业。尽管以 1873 年德国的学者组织“社会政策学会”为发端,社会政策研究在世界上已经走过了 100 多年的历程,但是,直到 20 世纪的中期以后,由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成长为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

作为一门应用性学科,社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法,以及政策在各个相关领域中的应用这样两个方面。在后一个方面,社会政策又可分为狭义与广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活,而广义的社会政策则包括国民福利、就业、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等等。显然,狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策,而广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

20 世纪末,世界发展格局发生重大改变,人类面临普遍的挑战。除减贫外,还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化以及环境恶化等问题,有些挑战已经超过了任何一个国家的应对能力。许多新的变量包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等,正在重新塑造着世界发展的格局。正是这些变化导致全球化特别

是世界经济逐步一体化,地区化特别是更加强调地区特征这两种现象在世界范围内出现。而驾驭各种力量,应对各种变化,化解各种矛盾,建立一种促进社会稳定发展的相对均衡的环境,需要从以往目标单一、相互孤立、囿于一时一地的、特定处理方式的对策性研究中解脱出来,推展为更加注重多重目标的综合性政策的制定和政策制定过程的科学研究。由此,政策科学的研究在全世界升温。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。

社会政策对中国而言是一个陌生的概念。在中国社会科学理论体系中,一直没有社会政策的位置。尽管中国的政府行政体系中一直有政策研究部门的设置,尽管改革开放以来中国受益于政策改变的成效已为世界公认,不过,分散进行的各项政策研究以及随之而来的分散的政策干预所导致的负面效用,也越来越引起人们的关注。

处于经济转轨、社会转型时期的当代中国,在经济飞速增长的同时,几乎天天要面对各种层出不穷的社会问题。显然,中国非常需要科学的社会政策研究,以帮助我们面对错综复杂的环境,理性地分析和处理各类矛盾,驾驭各种力量,以推动社会的可持续发展。

1999年,中国社会科学院社会学所成立了社会政策研究中心,主要目的就是在已有相当积累的应用社会学研究的基础上,引进并推动更加规范、更加科学的社会政策研究,在中国进一步发展这门应用社会科学学科。

我们要做的不是简单地引进“社会政策”概念,而是要探索社会政策所特有的内涵,探索它作为一个独立研究领域或学科所应有的对象、研究方法以及理论。

我们将社会政策的研究分为三个相互连接的层面：一是政策调查，即对现实的反映以及对其变化的观测，目的在于了解现实世界发生了什么事情；二是政策研究，即对现实情况进行分析，按照一定的准则对其进行评价，确立政策目标，制定达到目标的规则、程序 and 操作方法；三是理论研究，即运用抽象力对事实、规则、程序 and 操作方法等政策研究的要素的内部、外部及其相互之间的诸种关系进行探索，寻找其中的规律。作为一门应用科学，社会政策的成果主要出在中间层面即政策研究，但成果的有效性往往取决于与两头的连接。离开对现实的调查了解，政策研究就会导致凭空妄说；离开理论研究，政策研究就会限于应急性的对策而难以深入。所以，要提升社会政策的科学水平，社会政策研究必须在注重实地调查的同时，注重应用社会科学的最新理论成果。

为在国内倡导和推开社会政策研究，在“中心”成立之初，我们就开始筹划两套丛书，一套为社会政策经典译丛，系统介绍国际上先进的社会政策理论与方法；另一套为社会政策研究成果的系列丛书，及时地发表“中心”的相关研究成果。本丛书作为社会政策研究系列，目前还只能提供给读者个别项目的研究成果，今后随着研究成果的陆续出版，逐渐累积起来，才可形成研究系列。现在我们先将这两年关于社会福利与社会保障领域内的研究成果予以出版，今后再扩展到社会政策的其他领域。

我们企盼以我们的努力引起国人对于这个新兴领域的关注，也期望以我们的研究成果和政策建议促进中国社会的改革和发展。

中国社会科学院社会学所社会政策研究中心

2001年1月21日

目 录

第一编 基本理论与国际经验

- 经济全球化与民族国家的政府国内政策…………… 周 弘(3)
- 全球化背景中的中国社会政策 …………… 关信平(19)
- 社会政策的理论与思索 …………… 杨 团(27)
- 世纪末社会保障制度面临的挑战 …………… 周 弘(46)
- 英国的社会政策 …………… 贡 森(57)
- 英国社会政策的研究、教学及其借鉴意义…………… 李秉勤(79)

第二编 改革探索与国内实践

- 从民政工作的实践看社会政策研究的取向 …………… 常宗虎(99)
- 建立职工补充保障体系的探索…………… 丁大建 雷江平(104)
- 独立于企业之外 运作于社区之中…………… 杨 团(112)
- “三条保障线”政策设计的问题和改革建议
…………… 唐 钧 杨 团(116)
- 中介组织参与再就业培训项目模式研究
…………… 李弘毅 童 星(124)

第三编 调查研究与政策建议

- 城镇贫困群体的特点、贫困原因及解困对策 …………… 朱庆芳(161)
- 城镇居民收入差距拉大的原因分析
…………… 国家计委宏观经济研究院课题组(169)
- 城市居民的社会安全网…………… 风笑天 乐 章(196)
- 相对贫困:中国社会转型的一大隐忧 …………… 辛秋水(216)

上海市黄浦区外滩街道社区保障对象调查报告	吴书松 吴愈晓(224)
上海市贫困家庭的生活状况和需求	唐 钧 王承思 蔡京睿(257)
以儿童的可持续发展为本 完善贫困家庭儿童救助体系	王承思(273)
加入 WTO 对工人阶级的影响及对策	乔 健(288)
关于国有企业下岗职工情况的调查	杨宜勇(296)
北京下岗职工访谈调查	戴建中(310)

附 录

“社会政策理论研讨会”综述	(316)
“城市贫困与相关社会政策:回顾与前瞻”研讨会会议纪要	(325)

后 记	(331)
-----	-------

第一编

基本理论与国际经验

原书空白页

经济全球化与民族国家的政府国内政策

中国社会科学院欧洲研究所 周 弘

一、经济全球化与主权国家的政府

1. 关于经济全球化

“全球化”不是一个新名词,但是在不同的国家里,全球化的内涵并不一样。甚至在同一个国家,同一种语言环境中,人们在谈论全球化的时候,也没有依照同样的定义。法国人从 20 世纪 50 年代起就开始使用全球化一词,但是,到了 80 年代以后,全球化才开始在英文和德文学术词典中出现。日本人开始时将国际化与全球化混用,也是到了 80 年代末才开始有所区分。90 年代初期以后,有关全球化的学术讨论开始成为中国学界讨论的热点,不过这种讨论主要集中在经济领域里。中国人在讨论全球化问题时,往往在全球化之前冠上“经济”二字。显然,中国人认可的是经济领域里的全球化,而非各个领域里的全面全球化。在全球化定义方面的差异单从字面上看就已经泾渭分明了。

龙永图在最近的一篇文章中确认了西方发达国家在整个经济全球化过程中的主导作用,认为这是“一场以发达国家为主导,跨国公司为主要动力的世界范围内的产业结构调整。”^①他把这种

^① 龙永图,“关于经济全球化问题”,《太平洋学报》1999 年第 1 期,第 4—5 页。

调整分成了两种形式,或者更确切些说是两个过程。一个过程发生在发达国家之间:跨国公司在这些发达国家之间相互交叉投资,促进了技术更新、企业兼并、资源重组、规模扩大,从而达到了降低成本、开拓市场的目的。另一个过程发生在发达国家和发展中国家之间:发达国家把劳动和资源密集型的产业向发展中国家转移,从而促使资本大量流向发展中国家。90年代以来,发展中国家在全球吸引外资的总量从80年代的25%逐步上升到1996年的37%。^①

西方学者在讨论全球化问题的时候,并不将其局限于经济范畴。全球化的概念既包括了超越国境的竞争性经济的发展,^②也包括了超越国境的文化力量,或者“软力量”的延伸,^③还包括了从经济力量、政治力量、信息力量、文化力量、乃至军事力量在全球范围内的活动。^④这些力量进行跨越国境的行动,各自遵循不同的章法,各自出于不同的动力,其中不乏强者根据丛林法则而进行的

① 同上。

② 参见瑟罗,《21世纪的角逐:即将到来的日、欧、美经济大战》(L. Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York: William Morrow, 1992)和路特沃克,《濒临威胁的美国梦:如何制止美国变成第三世界国家,以及如何在地缘经济战中赢得工业优势》(E. Luttwak, *The Endangered American Dream: How to Stop the United States from Becoming a Third World Country and How to Win the Geo-economic Struggle for Industrial Supremacy*, New York: Simon & Schuster, 1993)。

③ 约瑟夫·奈,《注定领导:美国力量变化了的特性》,转引自庞中英,“国际关系中的软力量及其它”,《战略与管理》1997年第2期,第49—51页。

④ Andrew Gamble, “Globalization and Regionalization: Theoretical Approaches”, paper presented at the Workshop, Globalization and Regionalization after the Cold War, Brussels, March 1998.

谋求霸权的努力,由于世界上还没有形成规范这些活动和制约这些力量的力量,因此,地球正在开始成为各种力量相互较量、一争高下的场所。

2. 经济全球化与政府作用的相互关系

生产要素的跨国境流动和重组到底和主权国家的政府有什么关联?经济全球化和国家利益是相互矛盾还是相互促进的?^①要说清楚这个问题,首先需要知道主权国家的政府在当代资本主义生产组织中的地位和作用。

世界上的资本主义制度不只有一种。粗粗算来就有以英国和美国为代表的市场主导型的资本主义,有法国式的国家官僚资本主义,有德国的社会市场资本主义,有斯堪的纳维亚式的社会民主主义资本主义,有日本式的“合作体制”——政府和企业形成一体的资本主义。不同资本主义制度下的政府对待全球化的进程既有相同的战略,也有不同的方式,因而,全球化在各资本主义国家中也产生了类似和不同的两种结果。

西方发达资本主义国家之间的相似之处起始于19世纪末到20世纪初的资本主义大转折,在那场转折中,资本主义生产规模的发展和生产方式的转变赋予了资本主义政府一种新的作用,即政府干预社会。从19世纪中叶开始的西方资本主义民主制度建设,在19世纪末完成了普选制或代议制的改革。随着政府决策程序的改变,公民的社会权利也被提上了政府的议事日程。1832年英国议会以和平的方式实施了民主改革以后,1834年的新济贫法也改变了传统的“穷人”概念。政府无须再区分“诚实的穷人”与

^① 何方,“全球化隐含着市场与国家的根本矛盾”,《光明日报》1999年1月5日。

“懒惰的流浪汉”，他们都是工业化的牺牲者。^①这一概念上的转变使政府在名义上可以凌驾于资本主义社会之上，并且有责任通过救济和保护贫民来维护整个社会的安定。到20世纪初，保护劳动者和创造就业被看作是经济发展的推动力。凯恩斯关于资本生长“不系乎消费倾向之低，反之，因其低而遭遏制”的命题，为政府通过税收和直接投资，提供充分就业提供了论证。^②凯恩斯主义将政府扶上了从宏观调控角度促进经济发展的宝座。在社会学的领域里，继马克思对于人的不平等的社会地位进行了详尽的描述以后，也产生了专门研究人、国家、中介机构——政府与官僚的理论。^③政府通过其经济政策和社会政策调节生产、干预分配不仅成为合法，而且合理。余下的问题不再是政府干预的必要性，而是干预的方式和方法。

20世纪资本主义的发展呈现了许多独特性。如果从政府作用的角度考察，20世纪的前半叶是政府作用不断加强的时代，而自80年代以来，这种趋势又出现了变化。政府受到经济全球化进程的冲击，开始转变自己的职能。由于西方资本主义发达国家的制度模式不尽相同，政府在社会中的作用方式存在差别，因此这种

① 波兰尼，《大转折：我们时代的政治和经济来源》（Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 1944），第224页。

② 凯恩斯，《就业利息和货币通论》，商务印书馆，1977，第317和321页。

③ 多伊彻，“社会问题的社会原因”（Irwin Deutscher, “The Social Causes of Social Problems”），汉密尔顿，“机构”（Walton H. Hamilton, “Institutions”），以及艾森施塔特，“官僚、官僚制和非官僚化”（S. N. Eisenstadt, “Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization”），米兹卢奇，《社会学本质》（*The Substance of Sociology*, ed. E. H. Mizruchi, New York: Appl-Century-Crofts, 1967）。

转变就呈现出不同的速度和不同的特性。从 1979 年到 1993 年,美国的社会平均收入上升了 1/3,与此同时,最底层 10% 职工的工资却下降了 17%,在欧洲出现同类的现象比美国晚了 10 年。^①

资本主义国家的政府开始转变职能的一个直接的原因是 80 年代初西方经济先后出现的普遍的停滞和倒退。自 1980 年开始,英国和美国的经济开始出现负增长。在此后的 3 年中,西欧各国几乎毫无例外地先后出现了经济低增长(低于 1%)、零增长、甚至负增长的现象(见表 1)。

表 1 国内生产总值实际增长率

国家	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
澳大利亚	4.0	2.5	3.4	-0.1	0.7	7.5	4.8
奥地利	4.7	2.9	-0.3	1.1	2.0	1.4	2.5
比利时	2.2	4.1	-0.9	1.5	0.5	2.1	0.8
加拿大	3.9	1.5	3.7	-3.2	3.2	6.3	4.7
芬兰	7.3	5.3	1.6	3.6	3.0	3.1	3.3
法国	3.2	1.6	1.2	2.5	0.7	1.3	1.9
西德	4.2	1.0	0.1	-0.9	1.8	2.8	2.0
爱尔兰	3.1	3.1	3.3	2.3	-0.2	4.4	3.1
意大利	5.8	4.1	0.6	0.2	1.0	2.7	2.6
卢森堡	2.3	0.8	-0.6	1.1	3.0	6.2	2.9
荷兰	2.4	0.9	-0.7	-1.5	1.4	3.1	2.6
新西兰	1.5	0.4	4.7	3.4	1.0	8.6	1.2
挪威	5.1	4.2	0.9	0.3	4.6	5.7	5.3
瑞典	3.8	1.7	0.0	1.0	1.8	4.0	1.9
瑞士	2.4	4.4	1.4	-0.9	1.0	1.8	3.7
英国	2.8	-1.9	-1.2	1.6	3.6	2.3	3.8
美国	2.5	-0.5	1.8	-2.2	3.9	6.2	3.2

资料来源:经合组织,《经济展望》,1993 年 12 月,表 A1。

^① 莱斯特·瑟罗,《资本主义的未来》,中国社会科学出版社,1998,第 34 页。

也就是在这种经济的困境中,在美国出现了里根主义,在英国出现了撒切尔主义。1981年,美国总统罗纳德·里根接受了供应学派的理论,力图平衡联邦预算,改善美国的经济环境。这个政策并没有产生持久的效益。接着出现的供应学派新经济理论更具自由主义色彩,更面向全球,它要求降低赤字,同时刺激全国储蓄的增加,鼓励私人投资,从而提高美国的生产率。这种理论的实施首先要求政府转变职能。

回顾80年代,西方发达国家政府政策的调整和政府职能的转变是一个普遍的现象。根据经合组织的不完全统计,各工业发达国家的政府在80年代初都对它们本国的税收对象的税率进行了一些调整,其中有不少国家,特别是美国和英国,降低了中产阶级的税率,与此同时加大了对中产阶级的转移支付力度。有趣的是,在最典型的福利国家(如英国、挪威和荷兰)里,1987年与1981年相比较,对最低收入阶层的税率都有所增加,有的国家甚至在提高最低收入阶层税率的同时,又降低了对最低收入阶层的转移支付。很显然,自80年代以来,西方各发达国家的政策开始背离以社会公平为原则、以再分配为手段的干预措施,逐渐地转移到其他领域的政府干预上来了(见表2)。

从表2提供的数字来看,我们很难得出政府功能减退的结论。大多数西方发达国家在80年代中后期的税率和70年代末80年代初的税率比较起来,不是降低了,而是提高了。美国的税率从28.1%提高到30.6%,英国从25.8%提高到31%,荷兰从57%提高到67.2%,澳大利亚从29.9%提高到32.2%,加拿大从19%提高到24.8%,瑞典也从42.7%调到45%。政府没有“变小”,至少从绝对值上看没有变小。那么所谓的政府削减又是怎么回事呢?政府为什么一边削减,一边加税呢?

从表2中可以看出,除了荷兰成功地减低了政府的社会转移支付以外,其它国家的政府在转移支付方面继续提高投入。这里