



# 社会政策概论

SHE HUI ZHENG CE GAI LUN

熊跃根 主编

华文出版社

# 社会政策概论

熊跃根 主编



华文出版社

责任编辑 关淑芳  
封面设计 孙超英  
版式设计 尹植

### 图书在版编目(CIP)数据

社会政策概论/熊跃根主编. —北京:华文出版社,  
2005. 5

ISBN 7-5075-1851-5

I. 社… II. 熊… III. 社会政策-高等学校-教材 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 061882 号

华文出版社出版

(邮编: 100055 北京市宣武区广安门外大街 305 号 8 区 5 号楼)

网络实名名称: 华文出版社

电子信箱: hwcbs@263.net

电话: (010) 63370164 63370169

新华书店经销

中央党校印刷厂印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 12.125 印张 313 千字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

\*

定价: 15.80 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 说 明

社会政策是政府干预社会问题的实践策略，同时它还是一门应用社会科学。近年来，随着我国现代化和社会经济发展进程的不断加快，政府和大众对社会保障及相关政策干预问题的关注增强，在一些高等院校和科学研究机构，社会政策的教学与研究也日益受到重视。

为满足广大学员学习社会政策学的需要，我们邀请北京大学社会学系副教授熊跃根博士主持编写了这本《社会政策概论》。在本书编写过程中，作者努力使内容能体现国际上有关社会政策研究的最新成果，对一些核心概念和理论做了梳理，同时参考国内为数不多的教材，力求反映我国重大社会问题与政策实践。本书适合于党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育有关专业教学使用。

本书各章写作具体分工如下：熊跃根撰写第一章和第十一章，梅建明撰写第二章和第十章，郭伟和撰写第三章和第四章，杨立雄撰写第六章和第九章，何欣撰写第五章、第七章和第八章。全书由熊跃根制订编写大纲并统改定稿。

书中若有纰漏和不足，欢迎各位读者批评指正。

华 文 出 版 社

中共中央党校函授学院

2005年5月

# 目 录

<b>第一章 概 述</b> .....	1
第一节 什么是社会政策? .....	2
第二节 社会政策的意义与功能 .....	16
第三节 社会政策的缘起与发展 .....	20
第四节 社会政策的分类与实施领域 .....	37
<b>第二章 社会政策与社会发展</b> .....	44
第一节 社会发展的概念与理论 .....	44
第二节 社会发展战略 .....	59
第三节 以社会政策为手段促进社会发展 .....	65
<b>第三章 社会政策的基本理论</b> .....	77
第一节 理论与社会政策的关系 .....	77
第二节 解释与分析社会政策的基本理论 .....	81
第三节 社会政策的不同模式 .....	104
<b>第四章 社会政策的过程</b> .....	109
第一节 社会政策与行政组织、权力结构的关系 .....	109
第二节 社会政策的制订 .....	124
第三节 社会政策的实施 .....	128
<b>第五章 贫困与社会救助政策</b> .....	143
第一节 贫困的含义与测量 .....	143

第二节	贫困的社会后果及其影响·····	152
第三节	针对贫困人群的社会救助政策·····	159
<b>第六章</b>	<b>卫生政策</b> ·····	<b>180</b>
第一节	健康与疾病的社会含义和影响·····	180
第二节	疾病与医疗服务·····	190
第三节	卫生体系中国家、市场与个人的关系·····	206
<b>第七章</b>	<b>就业政策与失业治理</b> ·····	<b>212</b>
第一节	就业和失业·····	212
第二节	失业治理·····	229
第三节	中国的失业及其治理·····	239
<b>第八章</b>	<b>教育政策</b> ·····	<b>251</b>
第一节	教育与人力资本的关系·····	251
第二节	教育对个人和国家发展的重要性·····	258
第三节	国家在发展教育事业中的责任与作用·····	266
第四节	教育政策与可持续发展的联系·····	276
<b>第九章</b>	<b>人口老龄化与老年保障</b> ·····	<b>285</b>
第一节	人口老龄化与老龄问题·····	285
第二节	老年社会保障政策·····	296
第三节	中国的人口老龄化及 老年社会保障政策·····	302
<b>第十章</b>	<b>犯罪与社会政策</b> ·····	<b>318</b>
第一节	犯罪预防的概念与体系·····	318
第二节	犯罪预防与社会政策·····	327
第三节	犯罪矫正与社会政策·····	335

<b>第十一章 社会政策的分析与研究 .....</b>	<b>356</b>
<b>第一节 社会政策的研究与分析的内涵与特征.....</b>	<b>356</b>
<b>第二节 社会政策研究与分析的理念和基本方法.....</b>	<b>371</b>

# 第一章 概述

在市场经济和全球化进程日益加快的今天，越来越多的政府、非政府组织与公民认识到，要保持经济与社会的协调发展，促进人类社会可持续发展的经济，建立并实施有效的、促进社会正义的相关政策是十分必要的，在这些政策中，社会政策（Social Policy）又是重要的一环。在西方发达国家和一些发展中国家或地区，社会政策已是一个耳熟能详的词汇，它同现代西方社会保障制度有着不可分割的联系。在中国，社会政策还是一个最近被学者研究人员引入和积极推广的新学科，在政府的文件或宣传内容里，社会政策还鲜有出现。当今的中国正处在现代化的转型过程中，经济与社会之间的协调发展也早已提到议事日程上来了，因此，学习并掌握社会政策的相关理论与知识，对加快我国现代化建设，促进我国社会与经济的协调发展，建立一个以可持续发展为目标的和谐社会，有着重要的理论与现实意义。

社会政策是一个和经济政策相对应的概念，是社会科学中的一个重要领域。一个国家或地区要保障社会与经济之间的协调发展，既要有经济政策，也需要社会政策，二者缺一不可。从当代发达国家的经验来看，社会政策早已成为一个独立的学科，它在解决社会问题和促进社会稳定方面扮演了积极的角色，发挥着不可忽视的作用。作为一门同政策相关的社会科学，社会政策最早是从一些欧洲发达国家（例如德国、英国等）发展起来的，它同早期的社会问题有着密切的联系，并且同社会立法的实践牢固地结合在一起，迄今已有一百多年的历史。社会政策的产生与发展，不仅同一个国家的意识形态和文化价值观有关，也同特定的政治经济制度保持着紧密的联系。在任何国家或社会里，社会政



策的制订与推行都同政府的权力运作体系有着不可分割的联系，同时也同其他社会组织或团体以及公民有一定的关联。社会政策是一个历史时期社会问题和价值观的反映，也是社会稳定机制功能的一个体现。

本章主要介绍以下几方面内容：第一，社会政策的基本概念和内涵，在此基础上阐述社会政策的本质；第二，社会政策的起源与发展历史，主要介绍社会政策作为一门学科和实践领域在欧美的发展背景，重点探讨社会政策学科在英国的历史发展；第三，介绍社会政策的不同分类与实施领域，说明社会政策的主要特征；第四，阐述社会政策的主要功能与意义，探讨社会政策的积极作用以及它对一个国家或地区社会经济发展的重要意义。

## 第一节 什么是社会政策

作为一门学科，社会政策属于政策科学范畴。而政策科学则是政府（或其他组织与机构）实行治理与管理的实践，是政府（或其他权力机构）与公民之间关系的反映。要理解社会政策，首先必须对政策科学本身有所了解，从而在此基础上加深对社会政策内涵的理解。

### 一、政策科学的内涵

#### 1. 政策的内涵

“政策”二字是从英文“Policy”翻译过来的，从词源上可以看出，它同政治有着某种内在关联。实际上，政策本身就是一种政治过程，它同政府紧密联系在一起，是政府进行治理和管理的实践或行动。政策科学的实践早于其学科的发展历史，同时政策科学本身涉及到人类生活的方方面面，对一个国家（或地区）和社会的政治、经济、文化、价值观等各个层面都会产生不可忽视的影响。

作为一门注重实践操作的学科，政策科学主要是政府治理和管理政治、经济、社会生活等各个领域事务的实践，它包括经济政策、社会政策、外交政策、国防政策、科技政策、环境保护政策等诸领域。通常来说，政策是由政治领袖（或机构领导者）以及其他相关管理者决定的，并由特定的机构或部门来加以实施。政策科学必须以一定的知识为前提，并满足逻辑理性的基本要求。狭隘地讲，政策是政府的治理和管理实践，是政府权力运作体系中的重要内容。广义而言，政策则是政府和其他权力机构（或组织）进行治理与管理的行动。政策可以是特指在国家或政府宏观层面的治理实践，也可以是指组织或机构内部的微观层面的管理实践。政策是由人来制订的，是人类行为的结果，因此，任何政策都同人及其社会发生必然的联系，这是政策科学的共性。但是，必须指出的是，在不同的国家或地区，在不同的制度和文化里，政策的理念、目标、内容、推行过程以及后果都是不同的。从这个意义上说，政策科学有着一定的特殊性。

## 2. 政策的本质与特征

政策科学本质上是政治的实践，因此它同一个国家或地区的权力组织及相关机构的行动联系在一起，其目的是解决特定的问题，实现既定的政治、经济、社会等目标。政策是人为制订的行动计划或纲领，因此，它同特定社会的价值观和意识形态有着紧密联系。通常，政策同某一个（或某几个）政党的理念和意识形态联系在一起。

政策是操作性的科学，它十分强调权力实践的机制与过程，同机构的组织和公民参与也密不可分。在任何社会里，政策都是为完成特定的目标而制订。政策可以是治疗性的（即问题解决性的），也可以是发展性的，同时也可以是预防性的。

政策作为一种有组织的行动，有其自身的特征。第一，政策主要是由政策制订者和政策受众之间形成的一个关系链条，二者相互影响、相互制约；第二，政策是理性的，任何政策都是经过

理性思考和判断制订出来的，它须以一定的知识为基础，同时包含特定的目标和价值观；第三，政策的层级性，政策的制订是由特定个人或群体完成的，具有某种自上而下的指导意义，同时政策的推行也经常是自上而下的过程，隐含了权力的等级体系和结构；第四，政策的一致性与冲突。任何政策要实现行动与目标的一致性，都须保证政策在推行过程中的实践和具体原则的一致性以及连续性。然而，由于政策涉及多个行动主体，也受到不同环境和外在因素的影响与制约，因此，政策过程中出现的冲突也时常是不可避免的。对任何一个政策过程来说，其核心要素都离不开缘由、理念、目标、推行过程与结果，这些要素之间是相互影响、相互作用的。

### 3. 政策是一个政治过程

任何政策的制订和推行都是为解决特定的问题，实现特定的目的，并为满足特定人群和社会的利益服务的。简单来说，政策既是一个问题解决过程，也是一个目标实现过程，而本质上它又是一个政治过程，离不开权力关系和制度约束。理解政策是一个政治过程并不难，重要的是我们必须认识到政策本身的复杂性。政策过程可以是国家或政府层面的各种议程和事物，也可以是机构或组织内部的权力运作体系，上述两方面都涉及到人、组织、理念、资源与环境等诸因素的影响与制约。因此，理解政策作为一个政治过程，可以从以下几方面入手：第一，政策与政治诸多要素（如政府/国家的组织机构、政党、选民或公民等）存在不可分离的关系，彼此联系和互相作用的过程就是一种权力发挥影响的过程；第二，政策作为一个政治过程，不是静止的而是动态的过程，也就是说政策在被制订以后，它会受到许多预期的和不可预期的因素的影响，在执行过程中出现障碍、困难和其他同目标相互冲突的局面，因此，政策执行效果不佳或政策目标偏离在现实政治生活中是常见的；第三，政策作为一个政治过程，需要政策制订者与政策受众之间的相互理解和协调，否则政策的

推行与完成的效果都会产生偏差。对这样一个过程来说，政策决策者和执行者都须在不同阶段对问题与受众有清晰全面的了解，同时对政策执行也要保持一种一致的态度和方法；第四，政策作为一个政治过程，它是一个国家（政府）或机构（组织）的结构、权力影响、资源、法律（或规则）系统等诸多要素发挥作用的具体过程，因此，包含着多重的复杂关系。

政策从本质上来说是一种政府权力得到体现和贯彻的过程，它的目的主要是解决特定的问题，为维护社会秩序、平衡权力关系和维护政党利益服务。政策过程不仅是问题出现和被解决的过程，同时还是权力关系和国家力量得到不断验证的过程。

## 二、社会政策的基本概念

社会政策是政策科学的一个分支，毫无疑问，它是同社会有关的一个政策领域。然而，人们要给社会政策下一个清晰和准确的定义并不容易。社会政策作为一个学科领域，它与社会理论和社会福利二者有着十分重要的关系，它不仅关注社会问题“是什么和为什么”的理论解释，而且更关注“如何”解决社会问题的行动方案与具体策略。因此，从这个角度上来说，社会政策是针对社会问题，同社会福利相关的实践或行动的科学。同其他政策学科或领域相比，社会政策是一个更加注重平等、公民权利与社会公平的学科，它是任何一个国家社会发展过程中必不可少的稳定器。

### 1. 社会政策的概念

英国社会政策教学与研究的鼻祖理查德·蒂特姆斯（Richard Titmuss）在《社会政策导论》一书中指出，社会政策最早是政府或国家管理社会事务的实践，即社会行政，后来逐渐演变成政府对重大社会问题的系统干预。他还指出，社会政策的主要领域是社会福利和社会服务，其目的是为了解决社会问题，实现社会公平。在西方发达国家内部，社会政策是针对社会服务与国家

福利而言的，它是为解决市场缺陷和预防社会风险而设定的常规社会工程。因此，社会政策是围绕实现特定的社会秩序这一目标而产生并运作的。英国著名的社会学家，同时也是社会政策学者托马斯·马歇尔（Thomas H. Marshall）曾对社会政策做出了如下的界定：社会政策是指政府所采取的一系列通过提供服务或资金直接影响公民福利的措施，这些措施主要包括社会保险、公共救助、卫生服务和住房政策。上述两个有关社会政策的定义都同社会福利有关，并以保障和提高公民生活水平为核心目标。还有的学者提出，社会政策是一门研究社会服务和福利国家的学问。也有人指出，社会政策是一个政府如何处理国家与市场关系的实践，它是平衡经济发展与社会发展之间的一种协调机制。可以说，社会政策主要是由政府制订并实施的旨在解决社会问题、改善公民生活素质和维护社会正义的方针与措施。在不同的制度、文化与意识形态的社会里，社会政策的理念、实践模式和发挥的影响等都是不同的。在当今倡导多元化的制度背景下，在不同的国家或社会里，社会政策的定位和选择也表现出明显的差异。

尽管有关社会政策的定义不相一致，但是，它们都涉及到一些共同的要素。无论怎样界定社会政策，它的目的都在于改善一个国家或社会公民的福利，通过一定的手段来满足不同人群的需要，从而确保公民之间的平等与社会公正。判定一项社会政策的好坏，不仅要看其后果及其影响，也要了解政策背后所隐含的价值观的意义。在任何一项社会政策背后，都包含着有关理想社会的目标、如何实现特定目标并怎样筹措资源，解决特定社会问题的种种制度安排和行动方案。因此，社会政策是一种同人类社会的价值观、需要内容和政治经济背景等密切相关的社会制度，它既有主观的一面，也有客观的一面。社会政策的这种双重性质，决定了社会政策过程本身的复杂性。

作为一门学科和专业实践领域，社会政策在西方发达国家也

随着时代的进步而发生种种变化，其意识形态和价值观，以及实践模式和过程等，与过去都有所不同。而在发展中国家，作为一个新的政治实践领域，社会政策正处在不断发展的过程之中，其理念和实践模式也将进一步得到完善。在社会主义国家计划经济时代，由于受到传统意识形态的影响，社会政策这个领域一直未得到应有的重视，政府一直强调的是经济政策，而忽视了社会政策的实践。在实现经济改革与开放后，社会主义国家在努力发展经济的同时，已经把经济发展与社会发展二者协调发展作为国家的重大发展方针，这是社会政策得到重视和发展的重要标志。

各国对社会政策的界定不同，但是，总体看来，它都包含着类似的涵义，即社会政策是政府用来解决相应社会问题的一系列方针、措施、法律和其他制度安排，是主要由政府主导的一种干预行为。然而，由于各个国家历史背景、制度选择和发展过程的种种差异，使得社会政策在内涵与外延上都存在或多或少的差异。

## 2. 社会政策的重要性

作为一门学科，社会政策对丰富社会科学知识体系，促进政策科学的研究与实践，有着重要的意义。作为一个实践领域，社会政策对一个国家或地区的政府以及社会组织建立和增强解决社会问题能力，促进社会稳定和繁荣，实现社会公平与正义的目标，有着不可忽视的作用，是社会发展过程中必不可少的专门领域。一个社会的健康发展，一个国家的繁荣稳定，不仅要有充足的资源与有效的制度，还须有专门应对社会问题和满足公民需要的社会政策。社会政策的重要性具体表现在以下几方面：

第一，社会政策通过社会福利服务，满足公民的需要，改善公民的生活素质，促进经济与社会发展。

第二，社会政策通过具体的干预措施和制度安排，改变社会中遭受不公正待遇和处于困难状况中的公民的命运，有利于社会平等和社会稳定。

第三，社会政策可以通过资源的再分配渠道，减小社会中的贫富差距，从而减轻社会震荡，保证国家经济与社会的平稳发展。

第四，社会政策可以减轻社会中存在的诸多社会问题的负面影响，有利于改善政府与公民的关系，改变公民对政府和政党的消极看法，促进和谐社会的建设与发展。

在当今发达国家或地区，社会政策是政府工作或议事日程中不可或缺的重要内容，也是国家或政党促进经济发展，维护社会稳定的一个必要的政策工具。在中国，经济改革和开放的进程不断加快，同时全球化的趋势也在不断冲击社会的价值观和政府的治理实践，新涌现的社会问题得到政府和社会组织的高度重视，政府通过一系列有效的政策尤其是社会政策措施，试图改善公民的生活素质，解决困难群体的生活问题与需要，促进社会公平与正义，在保持社会经济稳定和谐发展方面取得了明显的成绩和进步。进入 21 世纪以来，中国政府的一个重要实践领域是增强党与政府的执政能力的建设，而要实现这一目标，加强政府与社会组织的政策能力尤其是社会政策能力具有深远的战略意义。

### 3. 社会政策与社会福利

正如前面所陈述的那样，社会政策是政府针对特定社会问题所做出的积极反应，是一种有目的的干预，其目标是解决社会问题，改善公民的生活素质，促进社会稳定并实现社会正义。社会政策的行动本质是通过不同的制度安排，改善公民的福利状况。从西方工业革命的发展历史和现代社会保障制度的建立过程中，我们都可以清楚地看到，社会政策同一个国家或地区的社会福利的发展紧密联系在一起。从欧美等发达国家的经验中可以看出，社会政策的出现和建立最初都是解决贫困问题，是为改善穷人的生活状况，促进社会稳定与维护正义而做出的重要选择。

社会福利是一个国家或地区社会制度建构中的重要组成部分，而社会政策是维护这一社会制度的必要机制。通过社会政

策，社会福利服务与公民的需要联系起来，社会中的不同社会问题也因社会政策的实施得到不同程度的解决。社会政策在为公民提供社会福利服务、满足公民需要的过程中，通过国家、市场和非政府组织等不同渠道，达到解决社会问题，改善困难群体的处境，促进社会稳定和社会正义实现的目标。

有学者曾指出，在当代发达资本主义福利国家内部，社会福利是和社会政策经常交替使用的概念，它们在很多时候都是指一种特定的制度安排，其目的是满足公民的社会需要，解决特定的社会问题。其实，无论是在哪种意识形态下的社会里，要实现促进经济发展，改善公民的生活水平这些目标本身就是推动社会福利的发展。当保障公民的福利权利成为一个政府的重要政策选择时，这意味着一个社会的文明发展进程已经进入崭新的历史时期。从根本上来说，社会政策是有关社会福利的制度安排与政治实践，是改善公民生活素质的所有政策理念和实践方法。

### 三、社会政策的内容与特征

作为一门学科，社会政策的内容是指有关社会政策的理念与目标、决策框架、推行与评估体系等，它涉及到有关改善人类福利的不同领域和实践范围。作为一个政治过程，社会政策具有不同于其他政策实践的特征。理解和掌握社会政策的理论和实践方法，首先要了解社会政策的内容与特征。

#### 1. 社会政策的内容

政策本身是一个过程，社会政策的内容包括不同过程的要素与构成。总体来说，社会政策的内容主要包括：理念与目标、决策框架、推行与评估体系。由于社会政策是主要与社会福利相关的政策，其理念包括影响社会福利的种种观念、文化传统和意识形态，社会政策的目标则是包括理想社会和公正平等社会在内的具体表现形式。在社会政策的内容中，政策的决策与推行是最关键的部分，它不仅涉及到政策的起源、产生和操作的实践，也同



政府与各种社会组织的权力结构紧密联系在一起。社会政策范围涵盖到公民生活质量方方面面的政策议题，其内容既涉及到公民个人的权利与义务，也涉及到国家与市场的责任与功能分工，是一种有关公民权利与促进社会团结的制度安排。

作为政策科学，社会政策是一种社会实践，它包含了理念和操作两个基本层面。同时，社会政策的理念与操作实践都反映了特定的社会价值观和政治制度特征。社会政策的制订和推行不仅是政府责任和角色的体现，也是公民权利的一种反映。

## 2. 社会政策的特征

社会政策不同于其他政策领域，具有自身的特征。第一，社会政策作为一种对社会问题的有计划的回应和制度安排，它体现了政府对社会生活的管理行政。换句话说，社会政策也可以视为是政府对社会风险的一种管理行为或制度实践。第二，作为一种政府行为，社会政策需要政府的权力架构与社会的结合。第三，社会政策是人为的实践，受到人的观念和能动性的制约。因此，社会政策本身不可能是完美无缺的。

# 四、社会政策学科同其他学科的关系

作为一门应用学科，社会政策在欧洲最早是从社会学中分离出来的，它在 19 世纪末 20 世纪初期间曾被称为“蓝皮书社会学”。社会政策是社会科学的一个分支，它的理论与知识基础受到了其他社会科学的影响，与不同的社会科学、法学乃至哲学都保持着密切的联系。在社会政策学科的产生与发展过程中，哲学、法学以及社会科学不同学科的发展，都丰富了它的理论与知识体系，对社会政策实践的不断完善起到了积极作用。

## 1. 社会政策与社会学

在影响社会政策的知识发展过程中，社会学是最重要的核心学科之一。在 19 世纪的欧洲，尤其是在英国和德国这两个社会政策发展较早的国家里，社会政策基本上附属于社会学领域，许