

中共中央党校社会学教研室组织编写

社会政策 概论

谢志强 李慧英 主编

S
SHEHUI
ZHENGCE GAILUN



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

中共中央党校社会学教研室组织编写

社会政策概论

谢志强 李慧英 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是中共中央党校社会学教研室组织编写的一部比较权威的社会政策学方面的培训教材。

本书共设十二章，主要围绕社会政策的基本理论、基本方法和各种实际的社会问题来论述，比较好地体现了理论与实际的结合，体现了定量分析与定性分析的结合。论述条理清晰、深入浅出、语言流畅，突出了社会政策概论的特点，兼顾党政领导干部与相关专业的大学生以及一般读者的需要。

本书作者主要来自中共中央党校社会学教研室，他们长期处于社会政策教学和研究的第一线，积累了丰富的经验，对社会问题与社会政策作了大量的研究。本书是他们结合我国国情和研究成果的结晶。

本书既可作为党政领导干部培训和相关院校教学用书，也可供社会大众学习、了解社会政策使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策概论/谢志强, 李慧英主编. —北京: 中国
水利水电出版社, 2005
ISBN 7-5084-3058-1

I. 社... II. ①谢... ②李... III. 社会政策—教材
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 066790 号

书 名	社会政策概论
作 者	谢志强 李慧英 主编
出版 发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路6号'100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	880mm × 1230mm 32 开本 12.25 印张 307 千字
版 次	2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	22.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

目 录

第一章 社会政策导论	1
第一节 社会政策的内涵及特点	1
一、社会政策的产生与演变	1
二、社会政策的界定与特点	4
三、社会政策的基本要求	7
四、社会政策的类型与模式	11
第二节 社会政策的功能	14
一、保障弱势群体权利, 促进社会合作	14
二、调整利益结构, 减少利益冲突	19
三、社会政策的负面功能	22
第三节 社会政策产生发展的环境因素	24
一、社会力量与社会运动	25
二、公民社会与公众参与	27
三、以人为本的社会发展模式的影响	29
第二章 社会政策研究的基本方法	35
第一节 社会政策研究方法中的几个基本问题	35
一、社会政策科学化的根本途径	35
二、社会政策与其他政策研究方法之异同	36
三、社会政策研究方法系统的构建	37
四、社会政策研究方法的现状与趋势	40
五、社会政策分析方法中的几个重要原则	41

第二节 社会政策研究的几种基本方法	45
一、系统分析方法	45
二、定性分析方法	51
三、定量分析方法	57
四、效益费用分析方法	61
五、资源配置分析法	63
六、投入—产出分析法	63
七、规范的政策分析	64
第三节 社会政策分析过程中的方法	65
一、社会政策制定的方法	67
二、社会政策执行的方法	70
三、社会政策的监控与反馈方法	73
四、社会政策评估的基本方法	75
第三章 社会政策的制定	85
第一节 问题的提出	85
第二节 社会政策制定的理念	89
一、社会公正理念	89
二、可持续发展理念	91
三、稳妥统筹发展理念	92
第三节 社会政策制定的主体	96
一、政府机构	96
二、社会力量	98
第四节 社会政策制定的流程和方法	100
一、社会政策制定的流程	100
二、社会政策制定的方法	104
第四章 社会政策的执行	109
第一节 社会政策执行的原则与步骤	109
一、社会政策执行的原则	110

二、社会政策执行的步骤	112
第二节 社会政策执行的影响因素	115
一、影响社会政策执行的因素	115
二、政策执行模型	123
第三节 社会政策实施机制	126
一、社会政策实施机制的建立	127
二、基本概念与分析框架	128
三、社会政策实施机制的主要内容	131
第五章 社会政策的评估	147
第一节 社会政策评估的功能、内容和标准	147
一、社会政策评估的作用	147
二、社会政策评估的内容	148
三、社会政策评估的标准	149
第二节 社会政策评估的程序和方法	150
一、社会政策评估的基本程序	151
二、社会政策评估的方法	153
第三节 社会政策评估的制约因素	154
一、思想观念	154
二、客观因素	156
三、批判与反思	157
第四节 政策评估与政策调整	159
一、政策评估的目的是为了完善政策	159
二、进行政策调整的主要原因	160
三、社会政策调整的主要内容	163
四、社会政策的终止	164
第六章 社会保障政策	167
第一节 社会保障政策的含义和功能	167
一、社会保障政策的基本含义	167

二、社会保障政策的功能	169
第二节 社会保障政策的主要内容	171
一、社会救济政策	171
二、社会保险政策	174
三、社会福利政策	176
第三节 我国社会保障政策的现状及存在的主要问题	177
一、新中国社会保障制度的历史发展	177
二、我国社会保障政策存在的主要问题	179
第四节 建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系	181
一、坚持社会统筹和个人账户相结合,完善城镇职工基本养老保险政策	181
二、坚持社会统筹和个人账户相结合,完善城镇职工基本医疗保险政策	182
三、进一步健全失业保险政策	184
四、进一步健全城市居民最低生活保障政策	185
五、多渠道筹集和积累社会保障基金	186
六、积极探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障政策	187
第七章 劳动就业政策	189
第一节 劳动就业的基本特征和基本因素	189
一、劳动就业的涵义	189
二、劳动就业的基本特征	191
三、影响劳动就业的几个基本因素	193
第二节 国外促进劳动就业的相关政策与措施	195
一、调整产业结构,发展新兴产业	196
二、利用公共支出,均衡劳动力的供求	196
三、刺激社会消费,促进就业的扩大	196
四、调整保障政策,推进再就业的实现	197

五、奖励企业吸纳人员就业,增加劳动力需求	197
六、强化职业培训,优化就业质量	197
七、提供广泛的就业服务,加快劳动力供求双方的结合速度	198
八、政府因势利导,推动多种灵活就业方式的发展	199
第三节 劳动就业政策的历史演变	200
一、我国劳动就业问题的历史回顾	200
二、我国劳动就业政策的历史演变	203
第四节 我国当前的劳动就业问题与就业政策	209
一、21 世纪初我国的劳动就业问题	209
二、当前劳动就业问题形成的主要原因	211
三、用积极的就业政策解决就业问题	214
第八章 教育政策	219
第一节 教育政策概述	219
一、教育的内涵与功能	219
二、教育政策	220
三、教育政策与教育方针、教育法	222
四、教育政策的依据	223
五、教育政策研究的发展进程	227
第二节 新中国教育政策的演变与发展	228
一、新民主主义革命时期	228
二、从新中国成立到党的十一届三中全会	230
三、改革开放和社会主义现代化建设新时期	232
第三节 当代中国的主要教育政策	235
一、基础教育政策	235
二、素质教育政策	238
三、民办教育政策	241
四、少数民族教育政策	242
五、教育投入政策	244

六、缩小区域差距政策	245
第九章 性别政策	247
第一节 性别政策的含义与分类	247
一、性别政策的含义	247
二、性别政策的意义	249
三、性别政策的分类	253
第二节 性别平等政策的局限及其突破	255
一、社会政策中的性别平等指向	255
二、平等性别政策执行中存在的问题	257
三、国际社会推进性别平等政策的努力	261
第三节 积极差别对待政策的作用与陷阱	265
一、积极差别对待政策的创立与发展	265
二、警惕积极差别对待政策的陷阱	267
三、制定积极差别政策要注意的问题	271
第四节 促进性别中性政策向性别敏感政策转变	273
一、两种性别政策在不同领域中并存	273
二、性别中性的土地政策产生的后果分析	275
三、促进性别敏感政策的建立	278
第十章 收入分配政策	281
第一节 我国分配政策改革的历史轨迹	281
一、计划经济体制下的分配政策	281
二、改革开放初期的分配政策	282
三、20世纪90年代以来的分配政策	285
第二节 以按劳分配为主体、多种分配方式并存	287
一、分配方式是多种多样的	287
二、按劳分配为主体，多种分配方式并存的客观依据	289
三、必须坚持按劳分配的主体地位	290
第三节 劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献	290

参与收入分配·····	292
一、价值和财富是劳动与其他生产要素共同创造的·····	292
二、劳动和其他生产要素必须按贡献参与分配·····	295
第四节 以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重·····	297
一、中等收入者的构成和分布·····	297
二、扩大中等收入者比重是一个重大的政策取向·····	299
第十一章 生态环境保护与可持续发展政策 ·····	303
第一节 严峻的生态环境形势·····	303
一、传统发展观的片面导向·····	303
二、我国的环境污染和生态破坏·····	305
第二节 可持续发展·····	308
一、可持续发展的思想渊源与形成·····	308
二、可持续发展的理念与原则·····	312
三、可持续发展的涵义·····	315
四、可持续发展的基本内涵·····	318
第三节 可持续发展政策·····	319
一、可持续发展战略的基本含义·····	319
二、可持续发展政策的内容·····	320
三、我国可持续发展政策的实施·····	322
第十二章 我国社会政策的演进 ·····	329
第一节 新中国成立 30 年社会政策的主要进展·····	331
一、具有深远影响的社会政策·····	331
二、新中国成立后 30 年具有积极影响的社会政策·····	336
第二节 新中国成立 30 年社会政策的主要特征及不足·····	343
一、具有浓厚的平均主义成分·····	343
二、对民众基本权利的重视甚于对民众基本生活质量 需求的保障·····	346
三、社会政策的非全民性·····	349

四、社会政策的不规范性	350
五、社会政策的实施往往是借助于社会动员来完成	351
第三节 改革开放以来社会政策的主要进展	352
一、社会政策基本理念及取向的转换	352
二、一些具体的社会政策的明显进展	354
三、社会政策呈现出一种比较体系化的迹象，而且其中 的许多内容开始同国际接轨	360
第四节 我国现阶段社会政策的不足与努力方向	361
一、同经济政策相比，社会政策在我国社会当中的 地位极不对称	361
二、社会政策的整体化、体系化程度还很不够，同一性较弱	363
三、社会政策缺乏规范性	365
四、社会政策的“应然”与“实然”之间的差距过大	367
第五节 我国社会政策的发展趋势及努力方向	369
一、以现代的公正理念作为社会政策的基本立足点，防止 两种极端现象的发生	369
二、既要维护社会成员的基本生活状态，又要维护其 基本的权利	371
参考文献	375
后记	377

第一章 社会政策导论

第一节 社会政策的内涵及特点

我国对社会政策的关注始于20世纪90年代初期。当时，市场调节机制的缺陷渐渐显露，社会资源占有和分配方式出现较大差别。20世纪90年代以来，社会矛盾不加深化，其脉络走向已经从分配领域扩展到生产领域，从经济生活扩展到包括意识形态、社会文化、社会行为习惯等社会生活的各个方面，并且集中地通过社会保障、社会福利制度变革体现出来。作为契合社会生活现在及将来发展的新的政策内容和政策形式——社会政策进入了社会学者的视野。

一、社会政策的产生与演变

社会政策（德 Sozialpolitik→英 social policy）一词为德国人首创，1873年，德国的一批经济学教授为研究处于市场经济初期的德国的社会矛盾，发起成立了社会政策学会。社会政策产生的目的不在于论述社会思想，而在于讨论如何解决各种实际的社会问题。社会政策一词自诞生之日起，就与社会行政、社会资源分配和社会公平原则有着密不可分的联系。

社会政策始于19世纪中叶，社会政策的主要针对对象是救济贫困，依靠的主要是慈善组织。在一定的制度法律、制度框架中，市场调节机制在资源配置方面有着其不可替代的效率，并且能够为人们提供一定的竞争机会。但是，同时市场调节机制也有着不可避免的缺陷，如果不加以调节，必然形成资源占有上的巨大差别，会带来诸如失业和贫困等问题。当时最早进入工业化的

英国颁布过济贫法，成立过各种慈善组织，1884年，英国牛津大学讲师巴纳特（Canen S. A. Barnelt）在伦敦创设了世界上第一所社区服务中心，称之为汤恩比馆（Toynbee Hall），并由此带动了19世纪末到20世纪初席卷欧美各国的社区改良运动。通过这场运动，社会政策的发展进入第二个阶段——国家福利政策的孕育阶段。由于社会救济的需要，产生了最初的社会个案工作，这便是最早的社会政策专业化的雏形。这场运动对于现代社团组织及社区工作的创立和发展有着重大推动作用，开创了以民间组织力量直接解决社会问题的行动目标和策略。●

仅仅依靠民间力量，不能充分有效地解决所有的社会贫困问题，社会政策的思路开始转向政府和国家，开始酝酿和形成国家福利政策。“费边社”作为英国的一个社会改良主义派别，曾经提出许多关于建立福利国家的建议，认为政府应该通过各种财政政策、立法渠道实现财富和权利的再分配。“费边社”还提出改善政府的服务质量，缩小与私营部门的差距，使社会服务不因公私差别而出现两种不同的标准，导致社会分化。从“费边社”的实践中，我们看到了现代社会某些社会政策的目标和基本特征。1936年，凯恩斯提出了国家干预经济理论或称凯恩斯反危机理论。凯恩斯认为资本主义国家的主要社会问题是失业，因此社会的主要目标是创造和保证充分就业。而要达到目的，关键是提高社会的有效需求，通过实行赤字财政政策，实现“乘数效应”。为提高和保证“乘数效应”，需要实行累进税收制以达到收入再分配，并进而提高普通消费者的消费能力和消费需求。同时需要对贫困人口进行救助，这既可扩大社会需求，而且也有利于社会稳定。从而使福利政策的范围得以扩展。

● 严智幸：《西方社会政策的历史沿革及其理论基础初探》，载《社会》2001年第10期。

社会政策的第三阶段是国家福利政策的实行时期。1941年，英国的贝弗里奇（W. E. Beveridge）受政府委托，在吸收了当时有关“国民社会保障权利”观的基础上，制定了一个战后实行社会保障的计划，即题为《社会保障及相关服务》的贝弗里奇报告。该报告以消除贫困、疾苦、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标，主张建立全社会的公民保障制度，让每个公民都享有医疗保健、养老金，而不仅局限于穷人。贝弗里奇在报告中提出了三项原则：一是普遍性原则，即社会保障实行的范围不能只限于社会的贫困阶层，而应该包括所有公民；二是政府统一管理原则，即政府应该通过国民收入再分配的形式，组织实施社会保障措施；三是全面保障原则，即所谓“从摇篮到坟墓”的社会保障体系。^①在第二次世界大战结束以后的一段历史时期内，社会福利在西方主要工业化国家得到了迅速的发展。这一时期的社会政策主要依靠政府力量实施，形成了社会保障体系，从而，使市场经济带来的弊端得到了一定的遏制，贫富差距逐渐缩小。从第二次世界大战结束到整个20世纪60年代期间，经济持续增长支持了西方福利国家的高福利政策。但是自1973年起，高失业和高通货膨胀同时迸发，使政府实施的福利政策的缺陷也渐渐显露出来，在一定的制度框架内，政府固然可以通过资源的再分配追求社会的公平，但是，政府的行政机制也存在不可避免的缺陷，比如缺乏效率，过高的社会福利制约了经济发展的活力。对政府缺陷的认识，是随着社会政策问题的显露而展开的。

社会政策进入20世纪70年代中期开始出现危机。西方工业化国家先后陷入了经济发展速度普遍减缓、失业率居高不下、通货膨胀与人口老龄化等困境，使得西方社会保障制度的弊端凸现

^① 梁鸿：《国民社会保障权利论及其发展的探讨》，载《复旦大学学报》2000年第4期。

出来，导致西方各国面临的程度不同的社会保障制度危机，如西欧的“福利国家危机”和美国的“福利困境”等。于是，西方国家开始对社会政策从三个方面进行反思和调整。第一，调整工资与福利的关系，由贫困救济转向促进就业。1997年5月，英国工党执政，面对不断加剧的“福利国家危机”，进一步加大社会保障制度的改革，内容主要包括：①调整工资与福利的关系，帮助和鼓励工作年龄人口尽量去从事其力所能及的工作，使工作成为大多数人享受社会福利的唯一条件；②对整个养老保险制度进行彻底改革，努力为人们提供更有保障的退休生活，恢复人们对养老金制度的信任；③对残疾人和有儿童的家庭给予充分的帮助，努力减少贫困现象和社会排斥现象的发生。第二，弱化政府在社会保障体制中的主导作用，提高政府福利机构的效率。1996年8月，克林顿签署了曾经两度被否决的《社会福利改革法案》，其重点是弱化联邦政府在社会保障体制中的主导作用，联邦政府的职能将逐渐从直接责任者转变为决策者和监督者。第三，扩大社会福利资金的渠道。社会福利的财政来源将朝着私营化和分散化方向发展：一方面，社会福利事业的收入将因自愿捐款、民间筹款等多渠道而逐步扩大；另一方面，美国联邦政府还将通过一揽子拨款体制把福利使用权力授予州和地方政府。可以看出，20世纪下半叶以来，西方主要工业化国家对社会保障制度所进行的改革，不是彻底否定社会政策，而是不断完善社会政策，从理论和实践的层面探索对其运行机制进行改革的可能性和必要性，以期发挥这一制度的最大效率。

二、社会政策的界定与特点

综上所述，我们对社会政策界定如下：为了缓解或解决已经出现的社会问题，实现社会公正消除社会排斥，由国家制定的权利平等及其公共福利政策，保障弱势群体进而扩大到每个社会成员的权利。社会政策包含了四个方面的内容。

第一，社会政策的价值取向。社会政策的价值取向不同于经济政策，经济政策的取向是以追求利润和效益为目的，利用市场手段，通过市场竞争获得利益最大化。在市场经济运行过程中，通过合法手段获得利益最大化，对于社会物质发展是十分必要的。社会政策的取向是以追求社会公正和社会融合为目标，反对社会排斥促进各个利益群体的协调发展，立足于解决或缓解已经出现的社会问题，保障弱势地位的社会成员的权利。所以，两者追求的目标是不同的，一个是利润，一个是公正，甚至常常是互相排斥的。如果说，在经济领域中，追求利润就是主要的价值取向，不可以置换为公正，否则经济发展就缺乏动力。在社会领域中，追求公正就是主要的价值取向，对于社会领域首先看它是否体现了公正，不能以利润来衡量，两者不可以错位和置换。其实，在经济为中心的社会模式影响下，我们常常犯的错误是在社会领域中，放弃了社会价值取向，而将追求利润放到首位。比如，公共卫生的目的是保障人们的生命健康，维护生命健康权利。而一些卫生部门却将其作为促进经济生产发展的手段。比如，九年义务教育制度是保障每个适龄儿童接受教育的权利，而规模化的办学思路撤掉了分散的学校，使更多的农村孩子不能接受教育。

第二，社会政策的受益群体。社会政策的受益对象首先应当是社会弱势群体。因为这些群体的社会权利最容易受到剥夺，他们的教育、就业、收入等的权利最容易受到社会排斥，对于生活上不能自助的社会成员，社会有责任提供必要的援助。当然，随着社会政策的实践以及经济发展，社会政策的受益对象应当予以扩大，每一个社会成员都有权利得到社会的帮助，但是，当全民的社会保障并不能够建立起来的时候，应当特别强调社会弱势群体的权利的保障。

第三，社会政策的实施主体。毋庸置疑，社会政策的制定是

政府和立法行为，民间团体可以参与影响决策，但不能决定政策。政策制定后应当由谁来予以实施？在这个问题上，社会政策研究领域的看法同样经历了一个变化的过程。起初，人们几乎一致地认为政府理所当然地应当是社会政策的行动主体。以后，随着社会分工的日益细化，随着社会越来越复杂化，随着社会层面力量的日益兴起，社会政策研究领域逐渐形成一种共同的想法：只是靠政府来实施社会政策显然是有些力所不能及了。因此，只有以政府为主，并动员社会层面的力量如“第三部门”、社区的力量等，方可构成完整的行动主体。一些学者认为，对于社会资源的分配与再分配，对于社会地位、权力的再分配带来改变和影响的不仅有政府的活动，也有其他社会组织的活动。包括以非营利组织为主体的第三部门的作用，因此，政策的关注范围必须扩展到政府以外。英国伦敦经济学院的著名教授安索尼·吉登斯（Anthony Giddens）在1999年的一次讲演中指出，我们长期以来是以政府领域定义公共机构的，一谈到公共制度，它的所有者和控制者就都是政府。现在需要重新定义公共机构的概念，形成公共制度的新的方式。应该承认，这其中的许多内容是由创新的第三部门的组织规划和实施的。

第四，社会政策的基本内容。社会政策的内容是不断变化的，早期的社会政策内容往往等同于社会救济，继之扩展到社会福利体系，现在还关注到弱势群体的权力关系。目前的社会政策的内容主要集中在社会福利和弱势群体的权利方面，包括社会保险、社会救助、医疗卫生服务、公共教育、房屋政策、社会关系等。而公共政策可以广泛地包含政府的一切活动和策略，如经济、港口、运输、人口、移民、治安、国防、外交方面的政策统统在内。应当说，公共政策涵盖的领域相当广泛，社会政策只是其中的一个方面，却又是不可取代、不可忽视的方面。概括地说，社会政策包括两方面的内容：一方面是调整社会关系中的地