



现代公共管理教材系列

# 中国社会政策

岳经纶 陈泽群 韩克庆 主编

PUBLIC  
MANAGEMENT

格致出版社



上海人民出版社



现 代 公 共 管 理 教 材 系 列

# 中国社会政策

岳经纶 陈泽群 韩克庆 主编

格致出版社



上海人民出版社

# 前 言

中华民族在过去一百多年曾经历了无数的浩劫和痛苦,每个中国人都期待着一个富强的中国。自 20 世纪 70 年代末实施改革开放以来,我国经济飞跃发展,人民的收入大幅度增加。我国的人均国内生产总值由 1978 年的 381.2 元,跃升到 2008 年的 22 698 元。经济成就之巨大,可谓举世瞩目。

可是,在经济高速发展的同时,我国的社会福利发展却相对缓慢,财富不均日益严重。有资料显示,我国贫富悬殊的距离由改革开放初期的 4.5 : 1 扩大到现时的 12.66 : 1。城乡居民收入从 1998 年的 2.52 : 1 扩大到 2008 年的 3.31 : 1。日益严重的贫富不均和基本公共服务的不足,以及由此带来的严重社会问题已经引起了党和政府的高度关注。为此,中共中央提出了科学发展观、和谐社会、服务型政府等一系列的新施政理念。在这样的背景下,我国公共政策格局出现了“从经济政策向社会政策的历史性转型”。2006 年 10 月,中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》更明确要求:

“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。”

那么,何谓社会政策? 社会政策有何理论? 我国现时的社会政策又存在什么问题 and 不足? 了解和认识这些问题,有助于我们去思考我国社会政策未来发展之方向,从而建设一个经济增长与民生事业并重的和谐社会。

本书是供广大读者,特别是大学本科生和研究生学习社会政策的规范性的教科书。本书有以下特色:

**第一,拥有一个国际化的作者队伍。**本书的作者来自中国(包括中国内地、中国香港、中国台湾)、英国、澳大利亚等地高等院校,他们大多数拥有社会政策方面的博士学位,受过系统的社会政策学科训练。

**第二,提供了丰富的参考资料。**与一般的教科书不重视注释和引证不同,

本书各章都附有大量的注释和中英文参考书,为读者深入学习相关内容题提供了指引。

**第三,带有明显的研究性。**无论是对有关社会政策的概念和理论的介绍,还是对中国社会政策发展演变的叙述和分析,本书的作者都不是泛泛而论,而是充分地结合了自己的研究成果,无论在结构形式上,还是内容分析上,都具有明显的研究性特点。

**第四,致力于把社会政策一般概念和理论与中国社会政策实践相结合。**本书既介绍了社会政策的若干基本理论和基本元素,又分析了中国主要社会政策领域的发展。

**第五,既跟随国际惯例,又突出中国特色。**本书根据社会政策的经典分类,从社会保障、教育、劳动就业、医疗和住房五大领域分别阐述了中国社会政策的发展,同时,又针对我国城乡分割的社会经济现实,专门讨论了农村社会政策的发展和变化。

本书的编辑出版得到了各方面的支持和帮助。首先,要感谢中山大学政治与公共事务管理学院的领导们,特别是马骏教授,他很早就支持我们编写一本有特色的社会政策教科书,并且为我们联系了出版社。其次,要感谢格致出版社的同事,由于他们对推动社会政策和公共福祉的执著和承担,本书才能得以顺利出版。再次,要感谢本书的各位作者,他们不计酬劳,从百忙中抽出时间撰稿,倾力推动社会政策学科在中国的发展。复次,要感谢中山大学政务学院 08 级研究生赵慧同学为本书的前期编辑工作所付出的巨大努力。最后,要感谢教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会政策的挑战与对策”(项目批准号:08JJD840203)的资助。

本书的编者致力于把本书编成一本有特色、有生命力的社会政策教科书。尽管如此,由于各种原因,本书还存在许多不足和缺陷,因此,非常期待读者们的批评和建议。

岳经纶 陈泽群 韩克庆

2009 年 7 月

本书编写获教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会政策的挑战与对策”  
(项目批准号08JJD840203)资助,特此鸣谢。

## 内容简介

本书是一本全面介绍社会政策基本理论及中国社会政策实践的规范性教科书,适合公共行政、社会保障、社会工作专业的本科生和研究生使用。

在编排上,本书致力于将社会政策的一般概念和理论与中国社会政策实践相结合,全书既介绍了社会政策的若干基本理论和基本元素,又根据社会政策的经典分类,从社会保障、教育、劳动就业、医疗和住房五大领域分别阐述了中国主要社会政策领域的发展和面临的挑战。同时,又针对我国城乡分割的社会经济现实,专门讨论了农村社会政策的发展和变化。每章最后附有“延伸阅读”,便于感兴趣的学生按图索骥,深入研读。

本书拥有一个国际化的作者队伍,他们分别来自中国内地、中国香港、中国台湾、英国、澳大利亚等地的知名学府,且大多数拥有社会政策方面的博士学位,受过系统的社会政策学科训练。

## 作者简介

**岳经纶** 现为中山大学政治与公共事务管理学院教授,社会保障与社会政策研究所所长,《中国公共政策评论》主编。主要研究方向为社会政策、劳工政策、教育政策。

**陈泽群** 现为英国诺丁汉特伦特大学社会政策教授。主要研究方向为中国社会政策、社会保障和贫穷问题。

**韩克庆** 现为中国人民大学劳动人事学院副教授,美国加州大学伯克利分校社会福利学院访问学者,中国社会工作协会专家委员会委员。主要研究方向为中国社会政策、社会福利和社会分层问题。

# 目 录

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 绪论:社会政策的定义与内容 .....            | 1   |
| <br>                           |     |
| 第一部分 社会政策理论 .....              | 15  |
| 第一章 自由主义理论 .....               | 17  |
| 第二章 社会民主理论 .....               | 30  |
| 第三章 第三条道路 .....                | 43  |
| 第四章 女性主义 .....                 | 52  |
| <br>                           |     |
| 第二部分 社会政策的主要元素 .....           | 65  |
| 第五章 人类需要与社会发展 .....            | 67  |
| 第六章 福利权 .....                  | 82  |
| 第七章 福利资源的分配方式:普及主义与选择主义 .....  | 94  |
| 第八章 社会排斥 .....                 | 105 |
| 第九章 社会安全网:中国的社会分层与社会政策建设 ..... | 115 |
| 第十章 经济全球化:特质及对政策选择的启示 .....    | 136 |
| <br>                           |     |
| 第三部分 中国主要政策的发展与挑战 .....        | 153 |
| 第十一章 劳动政策 .....                | 155 |
| 第十二章 社会保障政策 .....              | 177 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第十三章 医疗政策 .....           | 201 |
| 第十四章 教育政策 .....           | 219 |
| 第十五章 住房政策 .....           | 239 |
| 第十六章 农村社会政策 .....         | 260 |
| 结语:中国社会政策的基本特征及未来挑战 ..... | 280 |

>>>>>>>>>>>>>>>>>> 陈泽群 岳经纶 >>>>>>>>>>>>>>>>>>

有些人认为社会政策旨在“增进人类福祉(well-being)”。皮特·阿尔科特(Pete Alcock, 2003a:3)认为,社会政策有两种意思:“一是增进福祉的行动及决策,二是研习这些行动的一个学科”。大卫·唐尼森(David Donnison, 1975: 26)亦指出:“一项政策之所以具有社会性,是因为它处理不同群体在资源及机



会方面的分配问题。”鲍多克等人(Baldock et al., 1999)强调,社会政策指的是政府有目的地分配社会资源予民众,以达致福利目标。由于社会政策被理解为改革社会,英国有一个志愿团体干脆认为:“社会政策是针对社会上的不理想状况的政策及法规”(Citizens Advice Scotland, 2008)。

英国是社会政策的发源地,社会政策的美好理想和费边社(Fabian Society)的理念有密切关系(Alcock, 2003b; Bochel, 2005)。费边社成立于1884年,它期望透过改革社会政策去保护资本主义社会下的受害人。费边社的成员致力于实证调查,希望能够科学地去探讨社会问题,提供解决方案。他们强调国家必须积极介入自由市场,以解决贫穷问题。总而言之,费边社的支持者不单只影响英国社会政策的内容,同时亦促进社会政策的讨论和研究(P. Alcock, 2003b)。社会政策这个名词的道德性,亦和费边主义紧扣在一起,它代表着有利公益的、人道的及进步的东西(Lavalette & Pratt, 1997)。正如上文提及的社会政策教科书作者迈克尔·希尔(Hill, 2003:8)指出:“社会政策被视为用来消除病态的社会,这种目的能轻易为人所接受;而社会政策成功与否,又以这个目标为准则。许多研究社会政策的人,都是从费边主义立场出发,希望凭借着渐进式的社会改革,建立一个公平的社会。”这样,社会政策便和费边社学者的价值取向结合在一起了,它带有强烈的道德使命感,目的在于建立一个公平的社会。

可是,如果仅将社会政策定义为增进人类福祉的话,它的内容就会显得十分狭窄,原因是一些危害福祉的政策将被排除在外。例如,香港特区政府于1998年削减三人以上公共援助家庭的援助金额,这一做法改变了过往援助标准建基于“基本需要水平”的做法(陈泽群,1999)。这意味着受影响的家庭将没有足够的金钱去应付日常开支。另外,美国联邦政府于1996年通过法例,将贫穷家庭的一生援助期限限制为5年(Chan & Bowpitt, 2005)。然而,没有人能肯定自己一生中只会失业5年。如果将社会政策的定义只限制为促进人类福祉的话,我们便会忽视很多负面的和破坏福祉的措施,无法全面地了解一个国家社会政策的内容及对人民的影响。正如迈克尔·拉瓦莱特和艾伦·普拉特(Lavalette & Pratt, 1997)指出的,社会政策在“社会控制”方面的角色,并未得到承认。由此可见,社会政策的内容应包含“增进福祉”及“损害福祉”的措施。

另一种看法是将社会政策局限于某些福利政策。一般来说,它主要是指与福利国家有密切关系的五种福利(Spicker, 1995; Hill, 1996),包括社会保障、医疗卫生、教育、住房以及个人福利服务(personal social services)。这种界定的好处是使社会政策有具体而清晰的内容,可以显示出它的特点。当然,这也

有几方面的弱点。首先,福利国家只是福利制度的模式之一,它不应该完全代表社会政策。否则,其他福利制度(例如共产主义福利制度及自由市场福利制度)便会被排斥在外。另外,福利政策应该响应社会发展的需要,它的具体内容会随着社会需要的变化而变化。例如,英国政府为了应付青少年犯罪行为而推出了“父母令”(Parenting Order)及“反社会行为令”(Anti-social Behaviour Order)。“父母令”要求父母约束子女行为,使他们按时上课及遵守课堂秩序;“反社会行为令”则禁止青少年出入某些地区,避免他们滋扰居民。这两项措施除了保障一般市民安全外,更涉及父母与子女的关系以及青少年的教育发展;既触及父母管教子女的方法,也牵涉到家庭及地域性的贫穷问题。因此,“父母令”及“反社会行为令”并不单是犯罪学的课题,也是社会福利的问题。由此可见,社会政策的内容必须响应社会需要,针对社会的新问题而制订出新的福利措施。正如卡罗尔·沃克(Walker, 2005)指出的,社会政策面临的挑战在于怎样去厘定它的范畴和目的。她相信,社会政策的内容会因社会需要的转变和国家与人民关系的改变而有所改变(Brown & Payne [1990]亦有类似见解)。

第三个,也是学术界比较一致的看法是,社会政策是建基于多种学科知识之上的研究领域(Brow & Payne, 1990; Alcock, 2003b; Blakemore, 2003; Alcock, et al., 2004; Hill, 2003; Bochel, 2005; Walker, 2005)。由于社会政策往往涉及政治、经济、社会、文化、地域、历史、传统、哲学等因素,因此,社会政策学者会运用社会学、心理学、政治学和经济学等学科的理论去分析社会问题及探索解决方法。当然,经过数十年的发展,社会政策也建立了一些自身的理论,例如,量度贫穷的方法、人类需要的概念,以及福利国家的分类方法等。

## 二、社会政策的定义及元素

近年来,一些学者倾向于将社会政策、福祉和人类需要结合在一起。伦敦经济学院的阿里斯泰尔·麦圭尔教授(McGuire, 2008)指出,社会政策的作用就是分析不同社会如何去响应人类的基本需要;而爱丁堡大学人文及社会科学学院则认为,社会政策关注的是公共政策、市场力量,以及社会组织如何影响当代社会的福祉(The University of Edinburgh, 2008)。英国高等教育质量保证局(The Quality Assurance Agency of Higher Education, 2007)关于“社会政策及

行政学”的学科内容准则的说明强调,社会政策研究不同社会如何去分配和提供福利,其重点是不同社会怎样理解需要和怎样去满足人民的需要。上述讨论显示,社会政策的独特之处在于它关注人类的需要和福祉。因此,从学术角度而言,社会政策是研究人类的福祉(human well-being)的学科领域,而福祉则关系到人类需要(human needs)的众多问题,诸如需要的概念和内容,以及不同社会、经济、政治和文化制度如何促进或者妨碍人们满足需要。从政策角度而言,社会政策是涉及人类的福祉的政府政策、法规和服务,以及非政府组织的措施及行动。

由此,社会政策的研究范畴应该包括:

- (1) 人类需要的理论、内容和状况;
- (2) 满足人类需要的途径:这包括有关提供福利的理论,如自由市场主义、马克思主义、社会民主主义、第三条道路、女权主义、族群和残疾福利角度等。
- (3) 满足人类需要的价值观:诸如平等、公义、自由、全民供应和选择给予等。
- (4) 个人、家庭、邻里、慈善团体、政府部门、市场等在满足和损害人类福祉方面的角色及形式。
- (5) 不同福利模式对个人、家庭及社会所产生的影响:这包括各阶层人士的工作条件及财富分配状况、男女的工作期望及家庭责任、家庭成员间的照顾关系和种族间的权利及义务等。
- (6) 国家的内在因素和外在因素如何影响人民的福祉:这包括国际性组织和全球性的企业怎样增进/损害人民的工作、居住、健康和教育等方面的福利权。
- (7) 对福祉的系统性研究:对上述问题进行科学的探究,并且比较不同社会的福祉状况及它们满足人类需要的模式。正如鲍多克等人(Baldock et al., 1999)强调的,社会研究,特别是搜集人民生活状况的资料,是社会政策学科的重要传统。

### 三、经典社会政策的主要内容

限于篇幅,本书会重点讨论就业、社会保障、医疗、教育及房屋等五大经典社会政策。这五大经典政策与英国政府于1942年推出的《贝弗里奇报告》密切

相关。《贝弗里奇报告》被视为社会政策发展的一个里程碑,它的核心内容是:社会福利是社会集体应尽的责任,是每个公民应享受的权利。该报告提出,要通过实施社会政策来消除贫穷、疾病、无知、肮脏和失业等五大社会问题(Beveridge, 1942)。正如前文所述,随着社会的发展,社会政策的内容也在不断扩大。例如,老人服务、青少年服务等已成为许多国家的重要社会政策范畴。在一些国家,交通、环境、文化和艺术等政策亦已被列为社会政策。以下部分会讨论五大经典社会政策的要点。

## 社会保障

社会保障现在还没有一个大家共同接受的定义(Mckay & Rowlingson, 1999),一个比较狭窄的定义是指自由市场以外的各种金钱援助(Mckay & Rowlingson, 1999; Spicker, 1993)。麦基和罗林森(Mckay & Rowlingson, 1999)认为,社会保障的目的包括:

- (1) 帮助人们应付诸如失业等各种潜在危机;
- (2) 舒缓贫穷和低收入问题;
- (3) 促使社会资源再分配;
- (4) 提供特别援助给残疾人士及儿童;
- (5) 提供金钱援助给破碎家庭。

简·米勒(Jane Millar, 2003)指出,社会保障有实时目标和长期目标。实时目标在于应付诸如失业、残疾和供养儿童问题;而长期目标则是建立一个比较公平和公义的社会。但是罗伊·塞恩斯伯里(Roy Sainsbury, 1999)却强调,社会保障本身没有固定的目标;它的目标是由一个国家的政治力量决定的。他指出,近年来社会保障的目标,在于促使人们重新就业和维护核心家庭。另外,社会保障的内容可以分为五类(Dean, 2002, 转引自 Millar, 2003):

- (1) 全民性的(universal benefits):例如不需要资产审查的儿童金(Child benefit);
- (2) 供款性的(contributory benefits):例如失业金及养老金是由工人供款的福利;
- (3) 社会救助(social assistance):申请人须要通过资产审查,才有资格领取援助;
- (4) 税务为基的(fiscal benefits):政府利用税项优惠,使一些人可以减少缴交税款,诸如提供免税额给供养子女和父母的人;
- (5) 职业性质的(occupational benefits):指从事劳动而得到的福利,诸如病

假津贴和私人公司提供的退休金。

总括而言,社会保障的目标和内容受到政府对公民权、理想社会和市场运作等的见解的影响而改变。因此,我们必须了解一个国家的权力分配和它的经济模式,才能够确定社会保障的性质和目标。

## 医疗政策

医疗服务有关人的健康,但“健康”这词在人类历史中,却有不同的定义(Townsend & Davidson, 1988)。近代对健康的定义有两大主流。其一是从医学角度出发,认为疾病的产生是由于人受到病毒的侵袭,令身体机能出现问题,需要吃药或做手术来使身体恢复正常。因此,“健康”的定义是身体没有异常状态和疾病(Aggleton, 1990; Townsend & Davidson, 1988; Baggott, 2007)。另一角度则将健康视作一种“良好的状态”,例如世界卫生组织早于1946年已经指出,健康不只是没有疾病,而是生理、心理以及社交方面的良好状况(Aggleton, 1990:8)。

研究健康这个课题,我们必须提出两个问题:一是“为何一些国家的公民会较另外一些国家的公民更加健康呢”?二是“为何在同一个国家里,一些组别的市民会较其他组别更长寿和少疾病呢”? (Abel-Smith, 1994)第一个问题涉及不同国家有不同的健康服务模式;第二个问题则牵涉到导致健康不平等的众多因素,这包括不同的区域、性别、收入、职业和种族等。必须指出的是,越来越多的证据显示严重的社会不公损害了人的健康(Abel-Smith, 1994)。因此,促进健康除了要增加医疗设备和改变个人的不良生活习惯外,更重要的是减低贫富悬殊和改善市民的工作及居住环境。

医疗政策的目标是为了确保公民能够获得足够的医疗服务。医疗服务的内容不仅包括医生和护士提供的医疗服务,还包括牙医、验光师和药剂师提供的服务,甚至进行医学研究的科技工作者所做的工作也包含在内。

透过政府对医疗领域的投入的多少可以看出一国对医疗政策的重视程度,一般通过医疗支出占该国GDP的比重来衡量。在高收入国家里,公共医疗支出占到GDP的6%—9%(Hudson, Kuhner & Lowe, 2008)。在许多国家,政府是医疗服务的主要提供者,这是为了应对因市场提供医疗服务所带来的高成本(对付市场失灵),因为往往那些最需要医疗服务的人却恰恰是那些没有能力承担高昂医疗费用的人。

政府参与医疗服务的提供主要有三种模式:第一种模式是政府在医疗服务的提供中处于垄断的地位,在这种模式下,政府拥有绝大多数医疗资源(包括医

院、医生、医疗设备)并且从税收中拨出医疗经费;第二种模式把看病视为个人自己的事情,人们主要通过购买医疗保险或者直接掏腰包来支付自己的医疗费用,公民的医疗需求主要通过市场机制来解决,政府只对低收入弱势群体提供有限的医疗救助。在这种模式下,很容易出现医疗不公平问题;第三种模式是以上两种模式的折中,即由政府建立社会医疗保险基金,通过税收体系按照一定的比例从公民的收入中扣除一定的保险金作为保险基金,用来支付公民的医疗费用。而医疗服务往往通过私人机构、志愿部门或准政府机构来提供。大多数国家的医疗服务提供模式都是公私并存的混合模式。

## 教育政策

实施教育政策有着双重目标——社会目标(或文化目标)和经济目标。教育在促进社会融合和社会流动方面起到关键作用。从最基本的层面来讲,教育政策的目的是为了促进公民与社会相适应,换句话说,是为了让人们融入自己的文化并参与到社会的或政治的进程中。另一方面,教育在国家的人力资本投入方面起着核心作用,因此教育也扮演着重要的经济角色(Hudson, Kuhner & Lowe, 2008)。教育支出可视为一种投资,对于政府来说,它可以提高劳动力市场中人力资本的水平;对个人来讲,它可以为个人创造更高的收入和提升生活质量。很多人认为教育政策的经济意义比社会意义更大。这是因为在全世界向知识社会转型的过程中,知识创新成为保持经济增长的主要途径。

教育政策可以按照不同的教育阶段划分为三类:(1)学前和初等教育政策;(2)中等教育政策;(3)高等教育政策。不同的国家对各教育阶段的服务提供模式也是不同的。因此,不同国家的各教育阶段的教育政策存在着差异。

一个国家对教育的重视程度可以粗略地通过教育领域的投入来衡量。在大多数国家,政府是教育资金的主要提供者,但并非唯一提供者。大多数国家都是采取以公共提供为主、以私人提供为补充的混合模式。在一般人的印象中,教育只存在于学校中、课堂上,但事实并非如此。教育包含的范畴很广,职业培训、成人教育、终身教育都是教育的范围。因此,教育政策有非常广阔的视野。

## 住房政策

住房是人的基本生活必需品,又是价值很高的重要商品,兼具使用价值和交换价值(李健正,1993)。个人住房需求的满足受到个人收入、房价、政府政

策、消费文化等各种因素的影响与制约。在市场化国家,住房的生产和消费主要通过市场方式实现,住房市场成为市场体系的主要组成部分;房地产业的发展对经济发展起到了重要的作用。然而,由于住房的特殊性,各国政府又在不同程度和层次上运用不同手段对住房市场进行干预和调节。

广义的住房政策是指国家运用各种政策手段干预房地产市场的各项活动的总和,它涉及住房建设、流通、分配、规划等多个方面(成思危,1999:58)。住房的双重属性决定了住房政策至少也具备双重属性和目标,即经济政策属性和社会政策属性。经济属性指通过政府干预实现住房市场的高效、有序的发展,推动房地产经济的增长;社会属性指通过政府干预保障公民住房需求的满足,解决与住房相关的各种社会问题,推动社区发展,促进社会团结。住房政策与宏观经济、土地利用、区域发展、社会保障等社会经济政策紧密相关,涉及的范围很广泛,影响也很广泛。狭义的住房政策,主要是指国家对住房市场的干预与校正以满足公民(中低收入阶层)住房需求的各项措施,从而影响住房制度数量、质量、价格、产权形式、可及性与管理(Mullins & Murie, 2006:2),强调住房政策的社会政策属性(Somerville & Springs, 2005:5)。国家在住房问题上具有重要作用,它能决定住房修建的规模、住房的类型和面积以及住房的标准。由于地理条件、历史文化、意识形态、政治制度、经济发展、人口等因素的不同,各国采取了不同的住房政策,同一国家在不同时期的住房政策也可能发生重大变化。

## 就业政策

就业管理一直是发达工业社会中的一个核心社会政策领域。就业既涉及经济政策,也涉及社会政策,其内容十分宽泛,包括就业机会的创造、失业的保护、劳工的权益、工作条件的管制、劳资关系等。从经济政策角度看,就业政策涉及政府宏观经济政策、财政政策、产业政策等;从社会政策角度看,就业政策主要关注失业问题以及由失业带来的收入维持问题(Hill, 2006:94)。就业政策的目标主要是保持较高的就业率,从而缓和社会矛盾和促进社会包容。因为失业是导致贫穷、社会排斥和社会不公平的主要原因。失业会造成严重的个人和社会问题,比如给个人带来精神压力、自尊心受到伤害、婚姻破裂和疾病。失业还会造成政府的税收减少、加大政府的财政负担。

不同国家采取的促进就业的措施是多种多样的,但是我们还是可以做一个大致划分。提高就业率的途径主要有两条:一是从劳动力需求方面来看,政府可通过改善经济环境和增加就业岗位来使用用人单位雇用更多的员工;一

是从劳动力供给方面来看,政府可通过提高劳动者技能等措施来使更多的劳动者能够走上就业岗位。这样,就能够逐渐实现劳动力市场的供求平衡,从而达到就业政策的目标。

## 四、我国的社会经济发展与社会政策

过去30年,我国的福利制度经历了翻天覆地的变化。自1978年改革开放以来,社会福利的提供变得日益多元化。经济改革改变了20世纪80年代前以政府、单位和人民公社为主体,家庭为辅助的福利模式,发展起了由个人、家庭、市场、小区、企业和地方政府参与的多渠道、多主体的混合型福利体制。与此同时,随着非公有制经济的迅速发展,大部分民众现在必须通过劳动力市场去赚取金钱以支付日常各种开支。另外,单位体制的结束和福利服务的市场化使得民众不必再依赖单位,而是更多地依靠个人和家庭力量去解决住房、医疗和教育等基本需要。

可是,我国在发展市场经济的同时,却忽略了社会政策的重要性。王绍光(2007)指出,从1978年开始到90年代中期,中国可以说只有经济政策,没有社会政策可言。岳经纶(2008:45)亦有类似看法:

在改革开放的头二十余年里,我国政府一直试图抓住一切机遇加快发展,用发展的办法去解决前进中的问题。各级政府(包括中央政府)的主要注意力集中在经济发展或经济增长上。在这一阶段,我国公共政策的格局是以经济政策为主导的格局。

这反映出我国在改革初期的明显弊病:一方面对市场经济过分崇拜,奢望通过增加收入去满足个人福利需要;另一方面没有正视市场经济对社会和谐造成的损害。结果,贫富差距急剧扩大,一些民众缺乏金钱治病和支付子女教育费用;不少退休职工和失业工人过着困苦的生活。这样,片面强调经济发展,直接危及社会的和谐。正如公安部办公厅的两位研究人员所警告的:

当前,我国社会的利益分配格局正在发生深刻变化,经济体制改革在给大多数人带来利益的同时,也相当程度地存在着社会分配不公和个人收



入过分悬殊等问题……分配不公引起的贫富悬殊和心理失衡已经逐步积累发展成为影响社会治安稳定的现实问题,由此引发的各种违法犯罪活动也呈上升之势。(宋尔东、严从兵,2006:165—166)

为了减轻社会矛盾和维护社会稳定,中央政府放弃过往的“效率优先、兼顾公平”的理念,改为建构“和谐社会”的新发展方向。中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》被誉为是“新世纪我国社会政策的总纲,是我国社会政策的基本宣言”(岳经纶、郭巍青,2008:3)。面对建设和谐社会这个契机,我国人民必须对“社会政策”有更多认识。我们必须了解何种福利模式才可以有效地满足人类的需要;要知道各个福利提供者之间存在着何种关系;要认识清楚不同福利组合对个人、家庭以及不同群体又带来了什么样的影响。这些问题既涉及人民的生活素质,亦影响不同社会阶层的关系。因此,我们有必要从不同理论、不同角度和不同价值观去探讨我国的社会及福利状况。只有通过详细和深入的分析,我们才能够改善现时的福利制度和满足大众的需要。因此,社会政策和我国未来的发展是无法分割的;我们需要科学化地运用社会政策,去建立一个公平、和谐、富强的中国。

## 五、本书结构

本书希望能够清晰、有系统地介绍社会政策的理论,以及我国主要社会政策的发展。本书分为三大部分:

**第一部分介绍当代社会政策的主要理论。**简单而言,就是探讨何种福利制度是最好的,最能够增进人类福祉。对此,不同的理论有不同见解:有的认为必须通过自由市场;有的认为可以通过民议会去改革不公平的社会;有的则强调政府和市场的共同力量,才是增进福祉的最佳方法。因此,不同的福利理论对个人、家庭、政府及市场在福利上的责任,各有不同的看法。

**第二部分讨论社会政策的一些重要价值观和议题。**也就是说,一个福利制度在满足人类需要时,必须考虑什么因素,采取什么观点。例如,社会发展理念和人类需要的关系是怎样的?何谓福利权?怎样才能维护人民的福利权?另外,福利是否只是提供给穷人的?对所有人提供福利的利弊如何?

在这一部分,本书也会讨论当代社会政策的一些重要议题。现在,很多国