



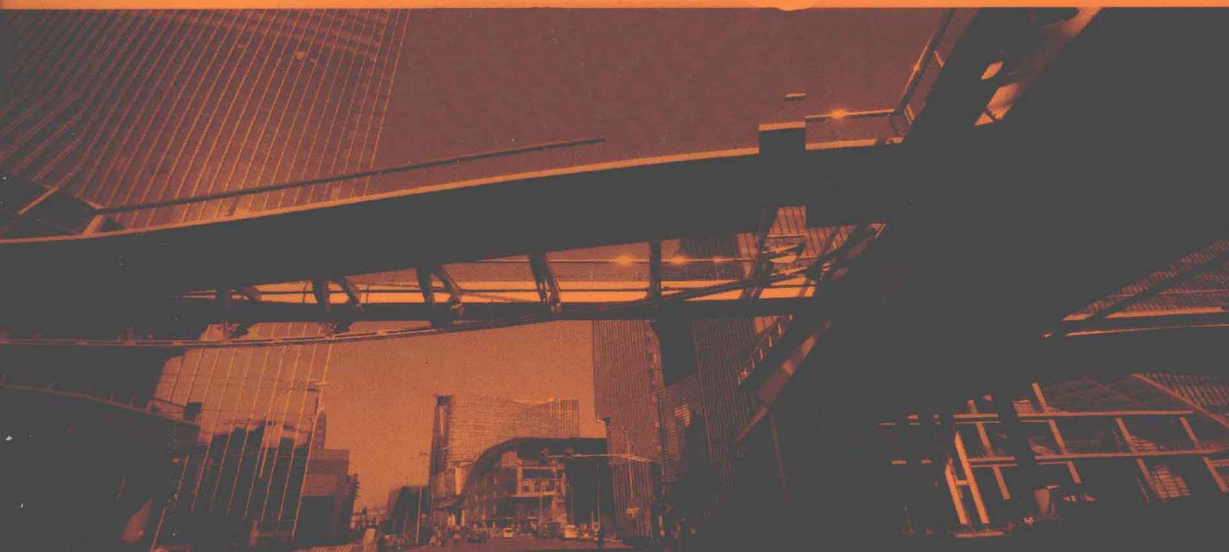
复旦博学·社会工作系列

Dangdai Zhongguo Shehui Zheng

当代中国社会政策

李迎生等 著

復旦大學出版社





复旦博学·社会工作系列

Dangdai Zhongguo Shehui Zhengce

当代中国社会政策

李迎生等 著

復旦大學出版社



图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会政策/李迎生等著. —上海:复旦大学出版社,2012.3
(复旦博学·社会工作系列)
ISBN 978-7-309-08580-8

I. 当… II. 李… III. 社会政策-研究-中国-现代 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 234648 号

当代中国社会政策

李迎生 等著

责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海浦东东北联印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 27.75 字数 562 千

2012 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08580-8/D·541

定价:45.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前言

FOREWORD

进入 21 世纪后,特别是中共十六大召开以来,中共中央从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,明确提出了构建社会主义和谐社会的战略任务。为完成这一战略任务,中共十六届三中全会提出了“以人为本,全面、协调、可持续”的科学发展观;十六届四中全会提出了“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”的要求;十七大进一步提出了要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”;最近几年,“加强和创新社会管理”一直受到党和国家的特别关注和重视;2011 年 3 月 16 日发布的“中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要”为“开创科学发展新局面”,提出了“改善民生,建立健全基本公共服务体系”、“标本兼治,加强和创新社会管理”等具体目标和任务……落实科学发展观,推进社会建设,创新社会管理,构建和谐社会使社会政策的意义凸显。正因如此,社会政策在当今中国无论学术界还是实际部门,都受到了前所未有的重视,有的学者甚至认为,中国目前已进入“社会政策时代”^①。

本书的研究和撰写工作肇始于 2007 年初,根本而言,是呼应时代发展对社会政策学科的迫切需要^②。正是基于这一需要,我感到有必要开展当代中国社会政策的研究,为实际部门的决策提供参考,从而为落实科学发展观、推进社会建设、创新社会管理、构建和谐社会做出作为社会政策学者应尽的努力,同时推动社会政策学科的本土化建设。除了这一因素之外,以下几个重要因素直接促成了《当代中国社会政策》一书的撰著:一是当时党建读物出版社约我编写一本针对中国中高级党政干部的社会政策读物,由于他们要的比较急迫,而我担心质量难以确保,故没有签订协议,但工作已经启动;二是其后不久中国人民大学出版社组织编写“21 世纪社会学专业研究生系列教材”,其中第一批十本教材中邀我主编《社会政策专题》,这项工作目前尚在进行之中(尚未签订合同,我拟另给他们整理出一部书稿);三是我为中国人民大学等校社会工作、社会学、社

① 王思斌:《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004 年第 6 期。

② 2011 年秋,国务院学位委员会社会学学科评议组已将社会政策、社会工作正式列入社会学二级学科,与理论社会学、应用社会学、人口学、人类学、民俗学等二级学科并列。

会保障等专业研究生主讲《中国社会政策》多年,教学过程中学生多次提出需要相关参考教材,但因种种原因一直未能如愿,这项工作终究不能无限期地拖延下去。基于以上原因,我于2007年下半年开始着手规划、组织《当代中国社会政策》的编写工作,历经四年,几易其稿,最终于2011年9月成书。

《当代中国社会政策》一书包括十五章,其中第一章导论讨论了社会政策的内涵、类型、功能、发展取向等理论问题及当代中国社会政策的来龙去脉,是全书的总论,便于读者从总体上把握全书。第二至第六章涉及对中国当今在就业、分配(主要从与社会政策的关系、着重从再分配角度加以分析)、教育、医疗、住房等不同领域社会政策的分析,第七至十三章涉及对中国当今针对老年、儿童、妇女、农民工、残疾人、流浪乞讨人员、贫困人口等不同群体社会政策的分析,属于中国社会政策的主要内容(方面)。第十四、十五两章是从社会政策主体角度展开的分析,其中“社会互助政策”讨论了中国通过国家与社会结合解决社会政策问题的努力及发展方向,“第三部门政策”讨论了民间组织在社会政策实施中的作用及相关政策。

《当代中国社会政策》力求体现以下几个显著特点:

其一,结构新。本书系迄今国内第一部此类著作,全书的结构包括章节结构为国内首创,体现本人对中国社会政策体系结构的基本看法。

其二,内容新。全书追踪国际社会政策理论与实践的最新进展,并加以本土化的运用;全书内容迄止时间都到2011年,涉及各项政策的最新进展。

其三,本土性。全书涉及讨论的都是本土各方面的社会政策实践及其发展趋势,对国外特别是发达国家社会政策理论与实践的讨论都是基于参考借鉴的目的,为我所用。

其四,探索性。全书涉及讨论的各项社会政策,不限于现状介绍、一般分析,还讨论其发展演变,探索未来发展方向,提出相应的参考建议。

其五,规范性。全书严格遵循社会政策的学术规范开展研究,是一部规范的社会政策研究著作。

其六,系统性。全书以对社会政策概念的界定为依据,对当今中国不同领域、不同人群的社会政策进行了系统、全面的分析研究。

《当代中国社会政策》主要由我及我先后指导过的博士生、博士后等专业人员完成,另外,应主编之邀,多年从事社会政策研究并在教育社会政策研究方面有一定建树的党建读物出版社责任编辑刘海湘女士为本书友情撰写了《教育社会政策》一章。具体分工如下:

第一章(导论):李迎生

第二章(就业社会政策):张瑞凯

第三章(收入分配政策):张瑞凯

第四章(教育社会政策):刘海湘

第五章(医疗社会政策):刘艳霞、李文静

第六章(住房社会政策):李玲、方舒

第七章(老年社会政策):张朝雄、卫小将

第八章(儿童社会政策):张瑞凯

第九章(妇女社会政策):乜琪

第十章(农民工社会政策):乜琪

第十一章(残疾人社会政策):韩央迪

第十二章(流浪乞讨政策):李迎生、吕朝华、袁争

第十三章(反贫困社会政策):乜琪、李迎生

第十四章(第三部门政策):孙平

第十五章(社会互助政策):李迎生、韩央迪

全书由主编李迎生负责制定写作大纲,全面指导、组织、具体推进撰写工作,并担负全部书稿的修改、统稿和定稿。为保证质量,根据主编的要求、意见和建议,绝大多数章节结构、内容都经过了三次以上的全面修改。主编感谢全体编写人员为本书做出的努力和贡献。

本书确定在复旦大学出版社出版,还要感谢该社领导及相关工作人员的支持,特别感谢责任编辑马晓俊博士热情、耐心、卓有成效的工作。早在2008年初,马博士就给本人发来了热情洋溢、态度诚恳的约稿信,其后一直保持联系至今。而我由于忙于各种事务,一直没有提供书稿,但也一直没有忘记这件事。今年暑期书稿基本成型后,我首先就告诉了马博士,马博士当即回复欢迎,并迅速促成签署了本书出版的相关手续。

本书是一部比较严谨、系统的当代中国社会政策研究专著,在中国学界,同类著作尚付之阙如。本书可以作为社会政策、公共政策、社会工作、社会学、社会保障、社会福利等专业各层次学生(硕士生、博士生及高年级本科生、进修生)教材,也可作为公共管理、行政管理、政治学、人口学、劳动关系等专业各层次学生(硕士生、博士生及高年级本科生、进修生)的参考书,还可作为上述相关专业教学研究者及党、政、群等实际部门工作者的参考书。

由于作者水平所限,本书一定存在这样那样的不足乃至错误,恳请使用本书的广大读者批评指正。另外,尽管本人一直强调、全体作者也比较注意参考文献的规范化标注,但由于经历的时间较长,仍然存在着一定程度的疏忽乃至偏差,在此谨向可能涉及者表示歉意。

李迎生

2011年9月于北京

目录

CONTENTS

■ 第一章	导论	1
第一节	社会政策的内涵、类型及发展取向	1
第二节	中国社会政策的历史发展	8
第三节	中国社会政策改革的必要性与迫切性	18
第四节	中国社会政策改革的方向	26
■ 第二章	就业社会政策	32
第一节	就业社会政策概述	32
第二节	中国就业社会政策的历史演变	42
第三节	中国当前的就业社会政策	46
第四节	发展中的中国就业社会政策	59
■ 第三章	收入分配政策	66
第一节	收入分配政策概述	66
第二节	中国的收入分配政策	75
第三节	中国的收入再分配政策	81
第四节	中国收入分配政策改革展望	101
■ 第四章	教育社会政策	108
第一节	教育社会政策概述	108
第二节	中国教育社会政策的历史变迁	113
第三节	中国当前主要的教育社会政策	119
第四节	中国教育社会政策的发展创新	126

■ 第五章	医疗社会政策	131
第一节	人人享有卫生保健与医疗社会政策	131
第二节	中国医疗社会政策的历史沿革	135
第三节	中国医疗社会政策的现状	141
第四节	中国医疗社会政策的发展前景	148
■ 第六章	住房社会政策	155
第一节	住房福利与社会政策	155
第二节	其他国家及地区住房社会政策的经验与启示	159
第三节	中国住房社会政策的发展和现状	166
第四节	加快构建新型的住房福利体系	176
■ 第七章	老年社会政策	182
第一节	银色浪潮与老年社会政策	182
第二节	中国老年社会政策的发展演变	187
第三节	中国老年社会政策的创新与发展	199
■ 第八章	儿童社会政策	210
第一节	儿童社会政策概述	210
第二节	中国儿童社会政策的历史与现状	214
第三节	中国儿童社会政策展望	228
■ 第九章	妇女社会政策	234
第一节	妇女社会政策概述	234
第二节	妇女社会政策的发展演变及其理论基础	237
第三节	中国当前的妇女社会政策	243
第四节	中国妇女社会政策的发展	255
■ 第十章	农民工社会政策	259
第一节	农民工问题的由来和现状	259
第二节	农民工社会政策的发展演变	265
第三节	中国当前的农民工社会政策	270
第四节	农民工社会政策的创新和发展	288

■ 第十一章	残疾人社会政策	291
第一节	残疾与社会政策	291
第二节	残疾人社会政策的发展演变	299
第三节	中国当前主要的残疾人社会政策	305
第四节	残疾人社会政策的改革与创新	317
■ 第十二章	流浪乞讨政策	329
第一节	社会快速转型期流浪乞讨问题的成因	330
第二节	中国针对流浪乞讨人员社会政策的演变	336
第三节	救助管理制度取代收容遣送制度的合理性分析	339
第四节	救助管理制度运行中存在的困难与问题	342
第五节	救助管理制度的发展前景	347
■ 第十三章	反贫困社会政策	356
第一节	有关贫困的理论与实践	356
第二节	反贫困与社会政策	363
第三节	中国反贫困社会政策的演变与现状	368
第四节	中国反贫困社会政策的创新发展	373
■ 第十四章	第三部门政策	380
第一节	发展第三部门的必要性	380
第二节	全球范围第三部门的兴起与发展	390
第三节	中国第三部门的发展历程及现状特点	394
第四节	加快中国第三部门发展的条件与路径分析	398
■ 第十五章	社会互助政策	405
第一节	社会互助的界定	405
第二节	中国社会互助事业的历史发展	409
第三节	中国社会互助事业的现状	412
第四节	中国社会互助事业发展的前景	423

第一章 导论

社会政策属于交叉学科或边缘学科,其理论基础来源于社会学、经济学、政治学、法学、哲学等现代社会科学。在中国学科分类中,社会政策属于社会学一级学科,与社会学(理论、应用)、社会工作、人口学等二级学科并列。在促进社会公正、解决社会问题、实现社会和谐、推动社会发展方面,社会政策学科发挥着不可替代的作用。进入 21 世纪后,特别是中共十六大以来,中国共产党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,明确提出了构建社会主义和谐社会的战略任务。为实现这一战略任务,中共中央陆续提出了落实科学发展观、推进社会建设、创新社会管理等一系列重大战略举措,使社会政策的意义凸显。正因如此,社会政策在当今中国受到了前所未有的关注和重视。本章将着重梳理、讨论社会政策的基本概念(内涵、类型)、发展取向及中国社会政策的现状特点、来龙去脉等理论问题,可以看作是全书的总论。

第一节 社会政策的内涵、类型及发展取向

一、社会政策概念的起源及其演变

“社会政策”是外来词,是英语 Social Policy 的直译。社会政策一词最先出现于德国。1873 年,德国“新历史学派”^①的经济学教授们为解决德国当时最迫切的社会问题——劳资冲突,组织了“德国社会政策学会”。“社会政策”一词即发端于此。日本于明治三十年(1897 年)效仿德国也成立“日本社会政策学会”。中国所使用的“社会政策”一词,最初是由日文转介过来的,自 20 世纪 40 年代初开始使用。但新中国成立后

^① “新历史学派”也被称为“讲坛社会主义学派”,其代表人物有休谟纳(Gustaw Schmoller, 1838—1917)、瓦格纳(Adolph Wagner, 1835—1917)等人,都是一些在德国各高校讲授社会主义学说的教授、学者。该派一方面反对自由放任的资本主义举措,另一方面又不主张根本改变资本主义制度,并极力维护刚获得统一的德意志帝国。他们所主张的是通过社会政策对现存制度加以改良。

较长一个时期这个词很少出现。直到 20 世纪 90 年代,由于社会问题日趋严重,尤其是民生问题比较突出,关于社会政策的讨论渐渐多了起来,乃至成为学术研究的一个热点。

“社会政策”最初出现时,基于当时劳资关系紧张、对资本主义制度的存在构成严重威胁的现实,当时的学者特别关注劳资冲突的解决与缓和,强调劳动政策的重要性。在 1872 年为成立“德国社会政策学会”举行的筹备会上,会议主席休谟纳(Gustaw Schmoller)在开幕词中指出:该会的性质,不是讨论主义,而是要深入问题的中心,把握当时最重要的改良事项,例如罢工、工会、工厂法以及劳动住宅问题,以求产生实际的效果。可见其着重点在于解决当时与劳动有关的各种现实问题。赫德林(Freiherr Hertling)、瓦塞拉普(K. Wasserrab)、亚蒙(Alfred Amonn)等人虽然认为社会政策的任务,是基于全民福利的立场,调节社会成员间一切利害冲突,而不应以国民中的某一阶层、部分的利益为对象;但又认为这样广义的社会政策的实行为时尚早,在当时仅能达成劳动阶级所要求的特殊的社会政策。德国社会政策学会的另一主干人物瓦格纳(Adolph Wagner)则认为,所谓社会政策,就是要把分配过程范围内的各种弊害,采取立法及行政手段,以争取公平为目的而加以消除的国家政策。其着重点在于解决劳资之间的分配不公^①。

第二次世界大战以后,社会政策研究在欧美各国普遍受到重视,关于社会政策的界定更多。其时的社会政策不再仅仅针对劳工阶级,也不再局限于劳动领域。马歇尔(T. H. Marshall)在 1965 年出版的《社会政策》一书中认为:社会政策指的是与政府有关的政策,这些政策涉及向公民提供服务或收入的行动,通过这些行动对公民的福利有直接的结果。因此,其核心由社会保险、公共救助、健康和福利服务、住房政策等组成^②。简言之,社会政策即通过政府供给对公民福利有直接结果的政策。迈克尔·希尔的看法与此类似,他认为“社会政策可以定义为‘影响福利的政策行为’。虽然非国家机构也可以有‘政策’,但‘社会政策’这个一般性的表达方式主要是用来界定与公民福利有关的国家所起的作用”^③。

蒂特姆斯(Richard M. Titmuss)认为社会政策主要关注在资源稀缺条件下,在市场机制之外通过人类组织来满足的一些人类需求。这种需求他也称为社会需求。他指出,“我们所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传统上称为社会服务或社会福利制度。社会生活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”^④。除社会福利之外,“社会政策的另两个范畴是‘财政福利’和‘职业福利’”^⑤。可见,在蒂特姆斯那里,社会

① 参见刘修如:《社会政策与社会立法》,台北五南图书出版公司 1984 年版,第 54—56 页。

② T. H. Marshall, *Social Policy*, London, Hutchinson & Co. Ltd., 1965, p. 7.

③ [英] 迈克尔·希尔:《理解社会政策》,商务印书馆 2003 年版,第 1 页。

④ Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, London, 1958, p. 41.

⑤ Richard M. Titmuss, *Essays on "the Welfare State"*, Allen and Unwin, London, 1976, p. 20.

政策是包括社会福利、财政福利、职业福利三个部分的广泛领域。因此,社会政策不仅是指政府供给,也包括广泛的社会供给^①。

比较马歇尔、蒂特姆斯等人的社会政策定义,共同之处是指出或强调了社会政策对象的全民性,这是和西方世界普遍实行“福利国家”体制的背景相适应的;至于社会政策的内容,他们基本上都将其限定于再分配领域。两者的差别在于,蒂氏界定的社会政策主体要比马氏广泛,政府之外的社会供给,也是社会政策的主体。

马歇尔、蒂特姆斯关于社会政策的界定具有经典的意义,对后来的学者产生了重要的影响。自1980年代以来欧美学术界兴起的关于“社会排斥”的研究,对社会政策的认识和理解有了深化乃至突破。社会排斥是西方学者在对福利国家的贫困与不平等的研究中提出来的,是指社会边缘群体缺乏正常的活动与社会参与,处于被社会排斥的劣势地位。劣势地位“导致某些排斥,这些排斥又导致更多的劣势和更大的社会排斥,并最终形成持久的多重(剥夺)劣势”。可见,劣势地位与社会排斥是互为因果、循环往复的“一个动态过程”,而社会排斥则进一步加剧了一些人的劣势地位,它导致社会纽带的断裂^②。西方学者关于社会排斥的研究得出的结论是,传统的社会政策单纯通过政府控制的经济或收入再分配的手段来解决贫困问题已经不足,而应当和其他各种社会机制与手段合并使用。

一些国际组织、机构也给社会政策作过界定。1971年在荷兰海牙召开的国际社会福利协会第十六届大会,印发的一份公报中有一段话涉及社会政策的定义:“按照传统定义,社会政策是一个国家所采取的旨在减少被剥削阶级的社会问题的政策;而现代的观念则认为,社会政策乃是改善社会环境、探求全体人民的社会安全与平等的政策。”^③1995年联合国在丹麦哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”世界峰会虽未直接对社会政策作出界定,但对社会政策的目标作了重新定位,将反对社会排斥、促进社会整合确定为社会政策所追求的目标。

中国学术界关于社会政策的界定,受西方学者的明显影响,同时也具有自己的特点。郑杭生、李迎生认为,“社会政策是国家和政府为解决社会问题以实现公正、福利等特定的社会目标而制定的,是各种法律、条例、措施和办法的总称”^④。王思斌认为“社会政策是国家或机构为解决社会问题,增进成员福利,实现社会进步所采取的基本原则或方针”^⑤。他并指出,“由于现代市场经济可能伤害较低竞争能力者,并可能对他们的生活和社会秩序带来严重冲击,因此,从社会公正和社会安全的角度考虑,国家会制定

① 参见杨伟民:《社会政策导论》,中国人民大学出版社2004年版,第45页。

② De Haan, A., *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation*, Issue 2, March 2000, pp. 22-40.

③ 转引自陈国钧:《社会政策与社会立法》(第1版),台北三民书局1980年版,第3页。

④ 郑杭生、李迎生:“社会分化、弱势群体与政策选择”,引自郑杭生主编:《中国人民大学中国社会发展报告2002》,中国人民大学出版社2003年版,第15页。

⑤ 王思斌主编:《社会工作概论》,高等教育出版社2001年版,第133页。

一定的社会政策(或称社会福利政策),对社会或经济资源进行再分配,以公平合理地解决问题”^①。

中国学者的这些定义都提出社会政策是为“解决社会问题”而制定的,这里的“社会问题”并非广义上的,主要是和公正、福利有关的问题,这和西方学者是基本一致的。但中国学者关于社会政策对象的认识和当代西方学者的认识不同,前者只将市场经济中“较低竞争能力者”或弱势群体作为社会政策的对象,而后者则明确指出了社会政策对象的全民性。此外,在中国,解决弱势群体问题的手段主要是通过政府控制的经济或收入再分配,反对社会排斥的问题虽开始关注,但尚未得到突出的强调。这些差别的存在是和中国现阶段的国情相适应的。

综合以上的讨论,可以认为,对社会政策概念的界定,既不能过宽,使之包罗万象,也不能过窄,仅限于劳动或社会福利一类的政策。我们可将社会政策界定为国家 and 政府为解决社会问题、改善社会环境、促进社会公正和实现社会发展而制定和采取的各种原则、方针。

二、社会政策的类型

当今学界对社会政策的分类研究争议较大。我们认为,不同的划分标准可以区分出不同类型的社会政策,都有一定的参考价值。概括起来,社会政策大致有以下几种分类方法。

(一) 按照实施领域(对象)来分

社会政策可以大致分为社会保障政策、公共卫生政策(医疗社会政策)、公共住房政策(住房社会政策)、公共教育政策(教育社会政策)、劳动就业政策(就业社会政策)、社会福利服务政策、针对特殊人群的社会政策和其他领域的社会政策体系等。其中每一类社会政策还可以进一步进行分类,如社会保障政策就可进一步划分为社会救助政策、社会保险政策、社会优抚政策等。而这些具体的政策还可再进一步进行划分,如社会保险政策就可以进一步细分为养老保险政策、失业保险政策、医疗保险政策、工伤保险政策、生育保险政策等。

(二) 依据制定和实施的目标来分

社会政策可以分为剩余型社会政策、制度型社会政策和发展型社会政策。剩余型社会政策是指只针对那些真正困难的群体而制定的社会政策。制度型社会政策是国家或政府通过积极解决社会问题,满足公民的需要,保障公民的基本生存和促进社会发展,且政府以法律文件的形式予以规范化和制度化了的的社会政策。发展型社会政策强调在应对社会问题和满足公民需要时实施对象的主体性,是强调个人、家庭、社会和政

^① 王思斌:“改革中弱势群体的政策支持”,《北京大学学报》(哲社版)2003年第6期。

府多种力量共同合作,同时也强调将社会政策、经济政策和社会发展相融合,使三者相互促进、相互支持的社会政策。

(三) 根据主体的不同来分

社会政策可以分为单一型社会政策和多元型社会政策。社会政策的主体包括社会政策的制定者和责任者、政策资源的提供者、服务行动的组织者和直接供给者等。单一型社会政策是指主要将政府看作以上所有角色的集合,承担福利事业的所有职责,这必然增加政府的负担,导致行政效能降低和个人对政府的依赖等弊端。与此相对,多元型社会政策在强调政府主导地位的前提下,充分发动个人、家庭、社区、社会机构、企业等社会力量共同参与社会政策行动,而政府作为社会政策的制定者、监督者和资金支持者。这一方面提高了个人的责任意识,另一方面也弥补了政府力量的不足,减轻了政府的负担。

(四) 按照实施的目标群体来分

社会政策可以分为普遍型社会政策和选择型社会政策。普遍性社会政策是指社会政策行动倾向于不加区分地给全社会或某些群体中的所有社会成员都提供相同的福利待遇,而不论他们是否都有相应的需要。选择性社会政策是指社会政策行动更倾向于先界定社会中或一个群体中哪些人真正具有特殊困难,并在此基础上将政策项目集中提供给那些最困难的个人或家庭,即不同需求产生不同的政策和行动。

(五) 从资金来源和运行过程来分

社会政策可以大致分为纯福利型社会政策和准市场型社会政策^①。纯福利型社会政策是指社会政策的运行和服务的提供主要是由政府或“准政府机构”来发起,社会广泛实施再分配和收入转移,社会政策的目标群体可以无偿获得政府资助的公共服务而无需直接付费,这类社会政策注重公民的权利、体现了社会公正。准市场型社会政策是指社会政策的运行可以引入一定的市场机制,主要在改变政府的拨款方式、扩大受益者的选择范围,强化政策目标群体的责任和提高对政策实施机构的要求等方面,促使社会政策体系具有更高的效率和活力。

(六) 从层次来分

社会政策可以分为总社会政策、基本社会政策和具体的社会政策^②。总社会政策是一个国家或地区社会政策体系中带有全局性、原则性、决定社会发展基本方向的社会政策。它对其他各项社会政策起着指导和规范的作用,是其他各项社会政策的出发点和基本依据。基本社会政策是用以指导某一领域、某一方面或某一部门的指导性政策,它是连接总的社会政策与各项具体社会政策的中间环节。具体社会政策是基本社会政策的具体化,是为了贯彻、实施基本社会政策而制定的具体行为规则,体现并服从于总社会政策和基本社会政策的目标,是实现总社会政策和基本社会政策的手段和方法。

① 参见杨团、关信平主编:《当代社会政策研究》,天津人民出版社2006年版,第31页。

② 参见丁建定主编:《社会政策概论》,华中科技大学出版社2006年版,第16页。

此外,埃斯平·安德森依据社会政策背后所涉及的理念来分,将社会政策划分为保守主义社会政策、自由主义社会政策和社会民主主义社会政策,这也是一种社会政策的分类方法^①。

本书基本采用上述第一种分类方法并结合第三种分类方法,将社会政策划分为不同领域(对象)的社会政策以及不同主体的社会政策。不同领域社会政策涉及就业、分配(主要从与社会政策的关系、着重从再分配角度加以分析)、教育、医疗、住房等,不同对象(群体)社会政策涉及老年、儿童、妇女、农民工、残疾人、流浪乞讨人员、贫困人口等,不同主体的社会政策涉及社会互助政策、第三部门政策等。

三、当代社会政策的发展取向^②

当今世界正在经历深刻的变革。在这一社会历史背景下,各国经济、政治、社会、文化等结构性因素及全球化趋势正推动着社会政策的不断发展与创新。具体而言,当代社会政策的发展取向主要有以下几点。

首先,福利国家危机及其调整深化了新自由主义对社会政策的影响。一般认为,二战以后的近四十年被视为市场经济的黄金时期,因为它较好地平衡了经济增长与平等、社会团结的关系。然而,日益上行的福利支出逐步加剧了福利国家的负担。一个持久而贫困的下层阶级(underclass)使二战后的全面福利思想遭到普遍诟病,福利依赖现象成为右派竞相打击的靶子。在福利供给上,新自由主义者所宣称的“最小国家”成为福利国家 20 世纪 70 年代至 90 年代福利意识形态的核心观点^③。在这一背景下,福利国家普遍采取了降低税率、紧缩银根的举措,大刀阔斧地致力于严控福利支出,更多地吸纳了市场与志愿部门的力量。这使福利国家的重担得到部分解压,扩大了市场的介入空间;而在大多数发展中国家,“华盛顿共识”^④成为新自由主义的排头兵,直接影响了国家在社会政策领域中的功能限度。

其次,全球对贫困问题及贫困治理的再认识拓展了社会政策的内涵与外延。越来越多的人认识到,基于收入指标的贫困并不能完整地反映其本质。在阿玛蒂亚森看来,人们仅着眼于收入上增量的政策往往是趋于收效甚微甚至是失败,因为它们未能从能

① 考斯塔·埃斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)著:《福利资本主义的三个世界》,法律出版社 2003 年版,第 62—79 页。

② 本部分内容的初稿由我过去的博士生、现在复旦大学社会工作系工作的韩迪博士提供。

③ 大卫·哈维:《新自由主义简史》,王钦译,上海译文出版社 2010 年版,第 23—30 页。

④ 华盛顿共识(Washington Consensus),是指 20 世纪 80 年代以来位于华盛顿的三大机构——国际货币基金组织、世界银行和美国政府,根据 20 世纪 80 年代拉美国家减少政府干预,促进贸易和金融自由化的经验提出来并形成的一系列政策主张。1989 年,陷于债务危机的拉美国家急需进行国内经济改革。美国国际经济研究所邀请国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行和美国财政部的研究人员,以及拉美国家代表在华盛顿召开了一个研讨会,旨在为拉美国家经济改革提供方案 and 对策。美国国际经济研究所的约翰·威廉姆森(John Williamson)对拉美国家的国内经济改革提出了与上述各机构达成共识的 10 条政策措施,称作“华盛顿共识”。

力剥夺的角度来完整地解析“贫困”所具有的内涵^①。可以说,从绝对贫困到相对贫困、从贫困—剥夺—社会排斥、从结构—文化—发展,不同视角上的切入点变化反映出人们对贫困的认识已从个体主义范式或社会结构范式走向了两种范式的交融。这种思考促使人们从治理的高度来重新审视贫困及其消除方式,以及如何从公民权的角度激活社会政策以赋权贫困者,而不是一味地依赖自上而下的资源再分配。这种认识论上的变化自然会推动现行政策的反思,促动政策内涵与外延的再调整。

再次,风险社会及其分配机制的植入加深了人们对公民需求的重新界定。不管是马克思、迪尔凯姆、韦伯,还是哈贝马斯、吉登斯、贝克,直至今下,风险始终都没有游离出历代社会学家的视野。正如韦伯在论述科层制时所抒发的悲观情绪一样,现代资本主义社会在使传统社会“脱魅”的过程中也使整个人类生活逐步陷入异化的牢笼。这一观点与波兰尼对市场乌托邦的论断如出一辙——当市场自由主义在创造它凌驾于社会之上的经济体系的时候,市场乌托邦已经并将使人类社会不断处于风险之中^②。吉登斯对现代性之“双刃剑”的阐释也与之不谋而合,即一方面社会发展将人类抽离出贫穷与匮乏的束缚,另一方面却将人类置于更难以望其项背的毁灭性。而贝克的观点则更进一步总结了风险社会对人类的影响——在现代化的连续进程中,“财富—分配”与“风险—分配”冲突机制的糅合产生了两种不同冲突类型的叠合效应,加大了对人类有限理性的挑战与压力^③。因此,作为一个具有客观性、动态性、双面性等特点的社会事实,风险社会势必加深了人类需求的迫切性、复杂性和多元化。

最后,全球化的推拉作用加大了社会政策改革与创新的内外张力。全球化是一种不断变化的状态,它使事物间的发展在全球范围内变得日益关联^④。一方面,它表现出由诸国家体系反思自身所固有的权力集中化倾向,另一方面它又呈现出各特定国家所具有的维护各自主权的倾向^⑤。从经济全球化角度看,劳动力市场的弹性化与去管制化引致的新风险,国家由减少赤字、负债与税负向减少福利支出的行动调整,等等,这些因素均不同程度地削弱了社会政策的自主性^⑥。而政治全球化则在一定程度上制约了“探底竞争”(race to bottom)与“探顶竞争”(race to roof)机制在各国社会政策建设中的活动限度。最后,文化全球化使各国能够在全球性话语框架下探讨社会政策所面临的挑战及其解决方案,尽管最终的方案设计与实施经受了地方性的滤化^⑦。在全球化的推拉作用下,公民福利权所倡享的价值理念开始转向更操作化的“社会标准”。这意

① 阿马蒂亚·森:“论社会排斥”,《经济社会体制比较》2005年第3期。

② 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第74页。

③ 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第15页。

④ 斯坦因·库诺:“全球化与社会政策”,《公共行政评论》2009年第5期。

⑤ 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第64页。

⑥ Mishra R., Beyond the nation state: social policy in an age of globalization. *Social Policy & Administration*. 1998, 32(5): 481-500.

⑦ 斯坦因·库诺:“全球化与社会政策”,《公共行政评论》2009年第5期。

意味着,在经济发展的过程中,社会福利不应是一味地下滑,而应呈现出与经济发展的契合性。

第二节 中国社会政策的历史发展

虽然作为一种制度化、体系化的社会政策起源于西方国家,但零星的社会政策思想与实践中国自古就有。例如,早在周朝执政者就曾提出“保息六政”与“荒政十二”^①。春秋战国时期,管子提出执政者居上为政,应广施仁政,行“九惠之教”^②。中国古代的社会救济也有一定的发展,汉宣帝时设立的常平仓,其意为“常持其平”,在价低时由政府买入谷物储存,谷贵时再以低价售出,以此救济百姓,使其安度荒年。常平仓的设置断断续续一直延续到魏晋南北朝时期。宋朝朱熹制定“社仓法”,鼓励民间自行捐集粮食,自行管理仓务。遇到荒年或青黄不接之时,则开仓济民。社仓虽为民间所设,但政府对其起监督作用。直到民国时期,社仓还在一定形式上出现过。民国时期,西方的社会政策思想和实践开始引进,1940年代曾提出社会政策基本纲领,但因当时处在战乱时期,这一纲领实际未能实施。

一、属于社会政策范畴的社会保障与社会福利措施

新中国成立后直到实行改革开放前,在计划经济体制下,实施了一些属于社会政策范畴的社会保障与社会福利措施,概括起来,主要有以下一些。

(一) 社会保险制度

新中国成立后,当时的政务院于1951年2月25日正式颁发了《中华人民共和国劳动保险条例》。该条例基本确立了中国面向城镇企业职工的社会保险制度。内容包括职工在患病期间的医疗待遇和生活待遇、生育待遇、工伤和职业病待遇、退休待遇和供养直系亲属的待遇等。其实施范围从国营企业扩大到集体所有制企业。这些待遇,基

^① 《周礼》记载大司徒分别提出“保息六政”与“荒政十二”,作为救济贫民的基本措施。保息六政包括慈幼、养老、振穷、恤贫、宽疾、安富这六种措施,类似于现代的儿童福利、老年福利、社会救助、医疗服务、住宅与就业服务等各种福利服务工作。“保息六政”实际上是正常年份特别是升平时期的社会保障措施。而遇到荒年,则有一些救荒应急的措施。“荒政十二”是:(1)散财——给饥民以粮食;(2)薄征——减免租税;(3)缓刑——减免刑罚;(4)弛力——减除徭役;(5)舍禁——解除山林之禁;(6)去几——撤除关卡,使百货流通;(7)省礼——减少吉礼;(8)杀哀——节约凶礼;(9)畜乐——闭藏乐器而不作;(10)多昏——不备礼而婚配者多,则男女相保;(11)索鬼神——祈求保护百姓;(12)除盗贼——为民除害,安定民心。

^② 《管子》入国篇提出的“九惠之教”实际上就是九种社会福利措施,包括老老、慈幼、恤孤、养疾、合独、问疾、通穷、振困、接绝。按今天的话说,就是实行老年福利、儿童福利、社会救助、医疗服务、婚姻服务、健康服务、小额贷款(创业服务)、就业服务、义亲奉祀(指古代政府为激励人民对国家效忠,但凡为公务及为国捐躯者,必须对其亲属给予优待、抚恤,鼓励他们奉祀捐躯者;而对无子无女者,则由政府拨款给其族亲或故旧,由他们奉祀捐躯者)等措施。