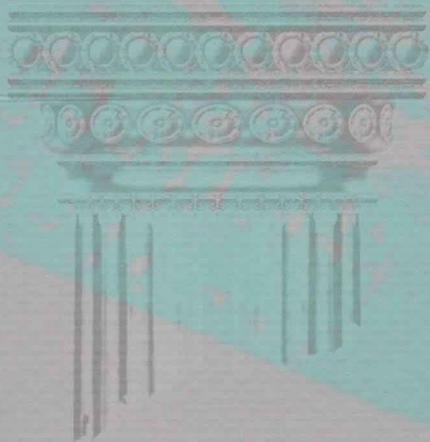


丛书

社会政策

何子英 著

SOCIAL
POLICY



 中国人民大学出版社

服务型政府大视野丛书

社会政策

何子英 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策/何子英著. —北京: 中国人民大学出版社, 2012

(服务型政府大视野丛书)

ISBN 978-7-300-15617-0

I. ①社… II. ①何… III. ①社会政策-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 070217 号

服务型政府大视野丛书

社会政策

何子英 著

Shehui Zhengce

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2012 年 6 月第 1 版

印 张 19.5

印 次 2012 年 6 月第 1 次印刷

字 数 329 000

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

服务型政府大视野丛书

编辑委员会

主 任

邹晓东 姚志文

副主任

姚先国 阮连法 徐卫平 郁建兴

委 员

(以姓氏笔画为序)

王诗宗	刘悦清	阮连法	吴次芳	何文炯
邹晓东	陈 劲	陈莉华	范柏乃	郁建兴
金国强	周兆农	姚先国	姚志文	徐卫平

丛书主编

郁建兴

“历史经验反复表明，良好的政府不是奢侈品，而是非常必需品。”世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中的这句话一再被人们引述。2012年1月25—29日举行的冬季达沃斯论坛以“大转型：塑造新模式”为主题，主要包括四大议题：增长和就业模式，领导力和创新模式，可持续发展和资源模式，社会和技术模式。这四大议题最终都指向政府治理模式的塑造。寻求新的政府治理模式，已成为经历了2008—2009年全球金融危机后各国政府的新共识、新使命。

我国最近30多年的发展成就举世瞩目，但当下发展模式转变也已刻不容缓，而发展模式转变的关键在于政府转型。在与世界各国一起寻求新的政府治理模式的征程中，我国既与世界各国处于共同的时代背景之中，也在发展阶段、国情等方面存在显著差异。30多年来，政府改革是我国改革开放事业的重要组成部分。今天，政府转型的目标和任务已然明确，建设一个通过制定公共政策、提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题而促进经济社会全面协调可持续发展的服务型政府，正日益成为我国政府改革的主要内容和目标。

什么是服务型政府？如何建设服务型政府？对这些问题的回答，不仅具有重要的学术价值，而且具有重要的现实意义。基于这样的认识，浙江大学与中共浙江省委组织部联合编辑了这套服务型政府大视野丛书。丛书暂定16种，分两辑出版。在编写过程中，我们努力体现我国进入“十二五”时期，在经济社会发展中“更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义”的时代背景。在选题遴选方面，我们不以学科、专业为界线，不明确界分教材或专著体例，

而是以转型发展中关涉政府管理的一系列重大问题为选题，致力于系统总结我国服务型政府建设的基本经验，分析当前掣肘服务型政府建设的体制机制，并提出服务型政府建设的可能思路。因此，本套丛书的适应面较为广泛，除了可作为专业学者的参考资料外，还可以选作高等学校各类学生的通识课程教材，也可以选作各级公共管理人员的教育培训教材。当然，编写这套丛书对我们来说还是一种探索和尝试，书中一定存在不足、错漏之处，敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

感谢我国公共管理类图书出版界的翘楚——中国人民大学出版社慨然允诺出版本套丛书。感谢浙江省教育厅将《服务型政府》、《收入分配制度》、《风险管理》、《政府绩效评估》和《社会政策》这五部著作列为“浙江省重点教材”，并予以资助。

服务型政府大视野丛书编辑委员会

2012年4月

中国人民大学出版社华东分社

信息反馈表

尊敬的老师，您好！

为了更好地为您的教学、科研服务，我们希望通过这张反馈表来获取您更多的建议和意见，以进一步完善我们的工作。

请您填好下表后以电子邮件、信件或传真的形式反馈给我们，十分感谢！

一、您使用的我社教材情况

您使用的我社教材名称			
您所讲授的课程		学生人数	
您希望获得哪些相关教学资源			
您对本书有哪些建议			

二、您目前使用的教材及计划编写的教材

您目前使用的教材	书名	作者	出版社
您计划编写的教材	书名	预计交稿时间	本校开课学生数量

三、请留下您的联系方式，以便我们为您赠送样书（限1本）

您的通讯地址			
您的姓名		联系电话	
电子邮件（必填）			

我们的联系方式：

地 址：苏州工业园区仁爱路158号中国人民大学国际学院修远楼

电 话：0512-68839319

传 真：0512-68839316

E-mail: huadong@crup.com.cn

邮 编：215123

微 博：http://weibo.com/cruphd

QQ（华东分社教研服务群）：34573529

信息反馈表下载地址：http://www.crup.com.cn/hdfs

目 录

导 论	1
第一章 社会政策是什么?	12
第一节 作为学术研究的社会政策	13
第二节 社会政策的定义	24
第二章 社会政策的范围与模式	38
第一节 社会政策的范围	39
第二节 社会政策的模式	45
第三章 社会政策的理论	66
第一节 社会政策的基础理论	68
第二节 福利国家危机时代的社会政策理论	76
第三节 后福利国家时代的社会政策理论	88
第四章 西方社会政策的起源与发展	103
第一节 西方社会政策的近代起源	104
第二节 西方社会政策的现代发展	113
第三节 当代西方的社会政策改革	123

第五章	中国的社会政策体系建设	137
第一节	中国社会政策体系的建设历程及其发展逻辑	139
第二节	当前中国的社会政策体系建设	150
第六章	当代中国的就业政策	164
第一节	就业政策概述	165
第二节	当代中国就业政策的发展历程	172
第三节	当前中国劳动就业领域的主要问题与难点	182
第七章	当代中国的社会保障政策	197
第一节	社会保障政策概述	198
第二节	当代中国社会保障政策的发展历程	206
第三节	当前中国社会保障的主要问题与创新突破口	219
第八章	当代中国的义务教育与保障性住房政策	238
第一节	当代中国的义务教育政策	239
第二节	当代中国的保障性住房政策	261
结 论	走向发展型社会政策体系建设	282
	参考文献	291

图 5—1	1978—2006 年我国财政支出中的经济建设费比重	142
图 5—2	2006 年我国全国财政支出结构图	143
图 5—3	1978—2010 年我国中央与地方财政收入结构图	158
图 5—4	1978—2010 年我国中央与地方财政支出结构图	158
图 6—1	1978—2010 年我国城乡居民收入比	192
表 2—1	补缺型/选择主义与制度再分配型/普遍主义的模式比较	49
表 2—2	社会救助型、社会保障/保险型与社会服务型模式比较	51
表 2—3	三种社会政策模式分类学下福利国家的模式归属	52
表 2—4	霍利德的“福利资本主义的四个世界”	60
表 3—1	社会制度、组织形式和功能	83
表 3—2	传统左派、第三条道路与新右派的区别与联系	92
表 4—1	美国、日本、德国社会政策分项目支出比较	120
表 5—1	我国计划经济时代的城市单位制福利与农村集体福利制度比较	141
表 5—2	我国现行分税制下中央与地方的税收构成	156
专栏 1—1	德国社会政策学会	14
专栏 1—2	蒂特姆斯关于社会政策研究对象的列表	18
专栏 2—1	发展中的社会政策关怀	42
专栏 2—2	补缺型与制度再分配型社会政策模式比较	47
专栏 2—3	北欧模式、欧洲模式与北美模式	50

专栏 2—4	埃斯平-安德森的福利国家体制分类标准	54
专栏 2—5	埃斯平-安德森的“福利资本主义的三个世界”	56
专栏 3—1	美国例外论	70
专栏 3—2	马歇尔关于公民身份的主要观点	73
专栏 3—3	马克思论劳动力的生产与再生产	81
专栏 3—4	作为政策模式的“福利社会”	84
专栏 3—5	社会服务的民营化	87
专栏 3—6	人类发展与人的能力的提升	91
专栏 3—7	工作与福利	95
专栏 4—1	《斯品汉姆兰法》	107
专栏 4—2	俾斯麦时代的德国社会保险政策	109
专栏 4—3	黄金时代	123
专栏 4—4	紧缩福利国家	129
专栏 4—5	英国新工党政府的“求职者协议”和“新政”	133
专栏 5—1	我国计划经济时代的伦理经济	140
专栏 5—2	基本公共服务	147
专栏 5—3	中国建设内需社会需要做什么？	149
专栏 6—1	没有就业的经济增长毫无意义	166
专栏 6—2	失业的类型	170
专栏 6—3	浙江省长兴县的“教育券”制度	179
专栏 6—4	在金融危机形势下更应坚挺《劳动合同法》	184
专栏 6—5	大学生就业难：为什么？怎么办？	190
专栏 6—6	提高居民工资收入	194
专栏 7—1	购买者—提供者分离模型中的委托—代理关系	204
专栏 7—2	下岗职工的“三条保障线”	214
专栏 7—3	我们能否跨过“中等收入陷阱”	221
专栏 7—4	圆国民年金梦	223
专栏 7—5	退保潮	226
专栏 7—6	浙江省的城乡居民社会养老保险政策	232
专栏 8—1	明确贫困儿童营养干预的政府责任	241
专栏 8—2	学校撤并不该“一刀切”	246
专栏 8—3	开征地方教育附加 确保教育投入达 4%	251
专栏 8—4	陕西安康县的 15 年免费义务教育	254

专栏 8—5	浙江农村教师“绩效工资”	259
专栏 8—6	住房市场的不完全竞争性与政府干预	262
专栏 8—7	新加坡的公共组屋政策	263
专栏 8—8	美国中低收入家庭的租房补贴、购房减免课税、 购房补贴	267
专栏 8—9	新加坡的中央公积金制度	268
专栏 8—10	保障房建设的动力	275

一、什么是社会政策？

当代美国两位著名的社会政策学者威廉姆·怀特科（William H. Whitaker）和罗纳德·费德里科（Ronald C. Federico），在其所著的《当今世界的社会福利》一书的第1版序言中，给读者讲述了这样一个发生在美国大城市中的故事：

一位老人坐在教堂的台阶上，身边是他的全部财产。这位老人的手中拿着一张纸，这张纸已卷成了一团，上面写着他的乞求：“零钱，给些零钱吧！”每一位行人都看到了这位老人，其中有一个八九岁的男孩。

于是，这位小男孩收起了他的滑板，夹在胳膊下面，带着关切的心情走近这位老人。“我没带钱，可我有一些棒球卡片，您愿意要吗？”这个男孩说。

老人久久地看着他，双眼眯成一条缝。“好吧，让我看一下行吗？”他说。

小男孩单膝跪地，从他的背包里掏出几张卡片递给了老人。老人小心地接过这些卡片，像欣赏珍贵的东西一样翻来覆去地看着。最后，他说：“谢谢。非常感谢！我能用上这些卡片。”

小男孩高兴极了，踏上他的滑板飞快地离去。这位年迈的老人久久地看着他，直到他消失在远方。^①

^① 威廉姆·怀特科、罗纳德·费德里科：《当今世界的社会福利》，第1版序言，1页，北京，法律出版社，2003。

通过这则故事，怀特科和费德里科向我们提出了四个耐人寻味的思考题：

- 为什么会有穷人，贫穷是怎样产生的？
- 为什么有的人会去帮助穷人，而有的人却不会？
- 是什么导致人们愿意与他人共享所需要的资源？

● 资源共享的战略有哪些，什么样的战略可以将这种资源的共享行之有效地运作起来，从而提高人类社会的整体生活质量？

在他们看来，这种资源共享的战略可以分为非正式与正式两种。比如，上述老人与小男孩的故事所体现的正是一种非正式的战略，这也是我们通常所说的社会慈善或民间救济的一种原始形式，尽管这则故事中小男孩分享给老人的资源也许并非老人的实际所需；正式的战略，则是当代社会由国家或政府组织实施的一系列公共的社会福利计划，这正是我们所说的社会政策。

概言之，社会政策是由国家或政府实施的一种正式的、制度化的并具有再分配性质和资源共享功能的公共社会福利计划，是一种旨在消除或缓解贫困、增进社会福祉和公民福利、提高社会整体生活质量的政府公共政策和公共服务行为。

通常而言，社会政策既指称作为政府公共政策和社会福利计划的实体社会政策，又指称作为社会科学的一门专业学科或一个特定研究领域的社会政策。但无论是作为政策实体的社会政策，还是作为学科或研究领域的社会政策，都旨在解决那些与消除或缓解贫困、增进公民福祉、提高社会生活质量相关的理论与实践问题，或者说从理论和实践两个方面回答怀特科和费德里科向我们提出的上述四个问题。

尽管作为一门学科的社会政策形成与兴起于 20 世纪 50 年代，此后通过半个多世纪的发展已迅速成为当代社会科学的一门成熟的理论与应用学科，但作为国家或政府的一种政策行为，社会政策从其在 17 世纪初的欧洲发端和正式出现之日算起，至今已有 400 多年的发展历史，并成为对西方特别是对欧洲经济社会发展具有重要而深远影响的政策实践之一。从某种程度上说，当代西方的社会生态和社会文明，正是由数百年的社会政策实践所塑造形成的。

二、西方社会政策的发展概况

纵观西方国家社会政策的发展历程，我们可以简单地将之划分为前福利国家、福利国家和后福利国家三个基本阶段。前福利国家阶段，以 1601 年英

国出台《伊丽莎白济贫法》(亦称“旧济贫法”)为起点。在人类社会的发展历史上,该法令首次以立法的形式将对穷人的救济作为一项国家或政府的职能确定下来,从而被后人视为社会政策的近代起源或萌芽。在英国,以“济贫法”为主体内容的社会政策持续了近三个世纪之久,而围绕“济贫法”建立起来的国家救济体系也被后人称为“微型福利国家”或“福利国家的雏形”。概言之,在前福利国家阶段,西方社会政策的主旨在于“消除或缓解贫困”,其主要手段是国家或政府的社会救助政策。此后,社会救助成为现代社会政策的最基础部分,或者说第一层次的社会政策。社会政策的另一近代起源,当属俾斯麦时代德国的社会政策立法。通过颁行《疾病保险法》(1883)、《工伤事故保险法》(1884)、《养老保险法》(1889),德国在世界上率先建立起一套比较完备的社会保险制度体系。社会保险制度的出现,也成为西方社会政策发展开始步入现代的重要里程碑,它构成了现代社会政策的最核心部分,或者说社会政策的第二层次。

福利国家阶段则是西方社会政策发展的黄金时代,这一时期也是第二次世界大战后西方经济社会发展的空前繁荣时代。1942年,英国的威廉·贝弗里奇(William Beveridge)爵士在国会发表了著名的《社会保险及相关服务》的报告(亦称《贝弗里奇报告》),提出战后英国社会重建的主要目标是“向五大恶开战”——匮乏、疾病、无知、肮脏、闲散,由此揭开了第二次世界大战后西方福利国家建设的序幕。《贝弗里奇报告》奠定了战后西方社会政策和福利国家的主要内容与制度框架,贝弗里奇也因此被称作“福利国家之父”。以1948年英国首相艾德礼宣布“英国建成世界第一个福利国家”为标志,西方发达国家纷纷进入了福利国家时代。其中,第二次世界大战后西方国家社会民主主义力量的发展壮大,为福利国家建设提供了坚实的社会基础和政治动力。可以说,福利国家阶段是西方社会政策发展的顶峰时期,也正因此,有学者甚至将社会政策学界定为“有关福利国家的研究”^①。这一时期的西方社会政策发展,从第一层次的社会救助、第二层次的社会保险,扩展到第三层次的涵盖就业、教育、医疗、住房、社会照顾等领域的公共服务和福利给付的一整套完备的社会福利体系。正如当代美国著名的社会政策学者尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)所评价的那样,20世纪人类社会的最伟大胜利之一就是福利国家实现了发展市场经济与促进社会公平的均衡,通过社会

^① P. Spicker (1995) *Social Policy: Themes and Approaches*, Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

政策的实施,在经济平稳发展的同时提高了大部分公民的生活标准,也提升了经济秩序的稳定性和人性化。^①概言之,以社会政策和社会福利为核心的福利国家发展模式,其意义已并不仅仅在于消除资本主义残酷竞争常常导致的市场失灵,而更在于认同和确立了一种协调经济与社会全面健康发展的新发展观。作为一种学术反映,在福利国家卓有成效的社会政策实践的推动下,作为一个学科或研究领域的社会政策也获得了长足的发展,逐渐成为当代社会科学的重镇之一。

通过社会政策与经济政策的有机结合和协调实施,福利国家曾给战后西方带来了长达三十年的稳定和繁荣。但福利国家是一把双刃剑,过于慷慨的社会政策和社会福利也逐渐造成了劳动力价格偏高、资本外流、竞争乏力、失业率上升、预算赤字、人口老龄化、官僚主义等政治、经济与社会问题。以1973年第一次世界石油危机爆发为标志,西方世界进入了较长时期的经济滞胀阶段。经济衰退被普遍归咎为福利国家及其社会政策支出的大规模增长:支撑高福利的高税收挤压了企业的利润空间从而扼制了市场的活力,广泛而慷慨的社会福利滋生了“福利病”和“养懒汉”问题,等等。1980年,经济合作与发展组织(OECD)举办了一次有关社会政策的批判会议,并将此次会议的报告于1981年作为《福利国家的危机》一书出版,由此开启了西方世界对福利国家及其社会政策实践的广泛和全面讨伐。以1979年英国撒切尔政府和1981年美国里根政府上台为标志,西方社会政策的发展进入后福利国家阶段。这一阶段的特征是对第二次世界大战后福利国家的传统社会政策原则和社会福利体制进行了重大的改革和调整。从20世纪80年代到90年代中期,对福利国家的“新自由主义改革”成为西方世界的主流话语和主导性政策范式。新自由主义改革提倡“重新私有化”、反对政府的经济与社会政策干预,开始大规模地削减社会政策支出和社会福利项目。新自由主义改革在一定程度上重新激发了市场经济的活力,但社会政策职能的过度弱化也导致经济增长与社会发展出现严重失衡,贫富差距、社会矛盾与社会冲突日益增多。

新自由主义改革的不良后果,促使人们重新审视福利国家和社会政策的合理性。随着克林顿和布莱尔先后在美、英执政,欧洲社会民主党纷纷赢得大选,最终结束了盛行于20世纪80年代的里根主义和撒切尔主义,带来了蛰伏已久的社会民主主义思潮的复兴。随之而来的是西方国家的又一次政策

^① 参见尼尔·吉尔伯特、特雷尔:《社会福利政策导论》,57页,上海,华东理工大学出版社,2003。

调整。在新的社会政策指向当中，一个普遍的共识是既要对战后的福利主义原则和社会政策作出重大修正，又不能像新自由主义改革那样大规模地放弃社会政策职责，而是要在传统左派与保守右派之间走“第三条道路”。在社会政策和公共服务中引入市场机制和社会部门，实现从消极的社会政策到积极的社会政策、从福利到工作福利的转变，充分发挥社会政策的经济作用或生产性功能，重塑经济社会协调发展的动力体系，成为“第三条道路”重构福利国家的核心原则和主要目标。“第三条道路”的社会政策改革，尽管遭到了传统左派和保守右派的诸多非议，尽管其改革实践产生的实际影响与最终后果尚有待进一步的观察，但相比于新自由主义改革时期，西方国家的经济与社会协调发展格局逐渐恢复，特别是在不妨碍经济发展的情况下同时实现了控制社会政策支出增长规模与提高社会福利水平的双重目标，比如新工党政府执政时期的英国在改善基础教育和医疗服务方面都取得了比较显著的成绩。

从西方社会政策的发展历程中，我们可以发现，构建一个合理的、完备的社会政策体系，是一个国家或地区实现经济社会全面协调健康可持续发展的核心支柱。以消除或缓解贫困、增进社会福祉和公民福利、提高社会整体生活质量为目标的社会政策，不仅不应被视作经济增长的阻碍或者屈从于经济政策，相反，社会政策与经济政策的有机结合才是经济与社会协调持续发展的根本保证，而且社会政策旨在实现的上述目标从根本上说也正是经济发展的最终目的。事实上，对资本主义而言，社会政策更是西方国家摆脱经济危机的重要手段之一，如在 20 世纪 30 年代，正是社会政策特别是作为其主体部分的社会保险制度的广泛实施，英美等国才率先摆脱经济大萧条并迅速实现了经济复苏。概言之，牺牲社会发展的经济发展是不可持续的，缺乏社会政策的支撑，经济与社会的全面协调发展是不可能的，甚至连可持续的经济增长也是不可能的。

三、中国：从经济政策到社会政策

在我国，社会政策的出现相对较晚，发展也比较缓慢。从历史角度来看，在社会主义国家，社会政策长期以来被视作采取改良主义路线的社会民主主义政党的思想理论和纲领主张，与采取革命路线的传统马克思列宁主义相左，社会政策也由此被贴上了资本主义改良政策的标签。因此，在新中国成立后，由于政治意识形态的强烈影响，“社会政策”的概念在我国基本上是不存在的。我国尽管在形式上从未使用过“社会政策”的概念，但这并不意味着我