



面向 2 1 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会政策概论

(第三版)

中国社会工作教育协会 组编
关信平 主 编

高等教育出版社



面向 2 1 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

Shehui Zhengce Gailun

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会政策概论

(第三版)

中国社会工作教育协会 组编
关信平 主 编

高等教育出版社·北京

内容简介

本书主要向社会工作、社会学和其他相关专业的本科学子介绍当代各国社会政策的基础理论和基本知识。主要目标是帮助学生理解当代社会政策的基本概念,了解各国社会政策的发展历史,了解我国和当代各国社会政策的结构、过程、环境和运行机制,以及我国社会政策各个领域的基本情况。第三版将最新的实践和理论发展纳入社会政策的知识体系中,以便学生能了解我国社会政策的理论前沿和最新实践发展情况。

本书主要供高校社会工作及相关专业教学使用,也适用于就业和社会保障、医疗卫生、住房、教育、社会福利以及工青妇等部门、团体和机构的行政人员、非营利机构中的管理者及各类社会工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会政策概论 / 关信平主编; 中国社会工作教育协会组编. - 3版. - 北京: 高等教育出版社, 2014.10
(2015.1 重印)

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

ISBN 978-7-04-041320-5

I. ①社… II. ①关… ②中… III. ①社会政策-高等学校-教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 240273 号

策划编辑 张 然 责任编辑 张 然 封面设计 赵 阳 版式设计 范晓红
插图绘制 郝 林 责任校对 胡美萍 责任印制 刘思涵

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京明月印务有限责任公司		http://www.landaco.com.cn
开 本	787 mm × 960 mm 1/16	版 次	2004 年 9 月第 1 版
印 张	30.5		2014 年 10 月第 3 版
字 数	550 千字	印 次	2015 年 1 月第 2 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	45.00 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 41320-00

本书编写者（按所写章序排名）：

关信平 陈树强 程胜利 葛忠明
涂道稳 彭华民 郑飞北 向德平

总 序

20世纪80年代中期，国家教委决定在高等学校设立社会工作与管理专业（后改为社会工作专业），北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到90年代中期，社会工作专业获得了一定发展。近几年来，社会工作专业在规模上获得了快速增长，这与我国体制改革的深入和社会进步的要求，以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初，编写高水平的专业教材，对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的，因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了30多年，我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉，另外，学者们对我国本土的社会工作（社会服务）的理论和实践的研究也不够深入。十多年来，各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力，也取得了一些成果，但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于1994年成立之初便决定把教材建设和学科规范化作为工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求，协会决定着手组编社会工作专业教材。从1997年开始，经过5所高等学校14名有丰富教学经验的学者两年多的努力，由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》，迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评，它不但被许多学校当做教材，而且在2002年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明，集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展，教育部进一步提出和明确了加强各专业主干课程建设的要求和措施，其中包括确定各专业主干课程，编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下，受教育部委托，教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议，在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下，确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程，并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上，积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002

年7月,中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课教材的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在2—3年内出版全部专业主干课教材,并出版一批专业教育急需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予的重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验和一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用,并欢迎读者提出批评、改进的意见和建议。教育部在制定“专业主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较,竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出一些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重和借鉴国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要

的，而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见，要做到这一点，需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材能达到这一水平，那么就可以说，我们对社会工作教育和社会工作实践的发展作出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候，教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会，特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和本套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见，在教材编写过程中，高等教育出版社的编辑于健航、于咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力，但愿它顺利成长并尽快成熟，并为中国人民的福祉作出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003年10月

第三版前言

《社会政策概论》自最初出版以来，已经有十年的时间，其修订版（第二版）也出版五年了。在过去的十年，尤其是第二版出版以来的五年里，承蒙使用本教材的各位老师和学生的厚爱，本教材的第一版和第二版都分别印刷8次，在十年间已经印刷了16次。这说明本教材得到了社会政策教学的老师和学生的认可。这也鼓励着我们通过修订以不断更新知识和提高本教材的质量。

过去的十年是改革开放以来我国社会政策发展最快的时期。在本书第二版出版以后，我国社会政策的实践与理论又有新的发展。我国在宏观战略发展中更加强调民生和社会发展，促进了社会政策的发展。同时，在各项社会政策的制定和实施中更加强调社会公平与公民的社会权利。尤其是在2012年中共十八大的报告中再次强调了社会建设及其在“五位一体”的总体发展格局中的作用，并且将“保障和改善民生”放到重要位置。在2013年中共十八届三中全会上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、住房政策等方面的改革作出了具体的部署和要求，在2014年李克强总理所作的《政府工作报告》中又进一步强调了“社会政策要托底”的要求。所有这一切都说明，我国政府对社会政策越来越重视，社会政策在国家治理与发展行动体系中的作用越来越重要。

从具体的实践发展看，过去五年里我国社会政策确实发生了明显的变化，有了长足的发展。一方面，社会政策体系更加完善，尤其是农村养老保险体系的建立和新农合的进一步发展，进一步弥补了过去农村社会政策体系的不足。同时，我国社会政策中普惠型项目的上升趋势也较为明显，在教育、社会保险、医疗卫生政策等方面的普惠性福利水平都有所提高，医疗保险基本上做到了对城乡居民的全覆盖，养老保险也基本上做到了制度全覆盖。再有，更为重要的是，在过去五年中我国各级政府在社会政策领域的实际投入水平也持续上升，从绝对数和相对数（占GDP的比例）来看目前都已达到改革开放以来的历史最高水平。最后，在中共十七大报告中提出“基本公共服务均等化”的原则后，过去我国社会政策发展的不均衡得到了一定的纠正，均衡发展水平在

逐步提高。

过去五年中,我国社会政策各个领域都有不同程度的发展。在教育政策领域基本上实现了义务教育的免费入学,实现了财政性教育经费占GDP4%的目标,并且在教育资源分配中比过去更加重视公平;在医疗卫生政策方面,这五年是实行“新医改”政策的关键性时期,政府在医疗卫生事业方面的投入明显增大,城市基层社区卫生服务和农村三级医疗卫生体系得以明显加强,城乡医疗服务的公益性质有所增强,普通民众“看病难、看病贵”的问题有了好转。在社会保障方面,过去五年里相继颁布实施了《社会保险法》《社会救助暂行办法》等法律法规,在实现养老保险和医疗保险制度全覆盖的基础上,实现了城乡居民养老保险体系的合并实施,并且基本上建成了较为完善的综合性社会救助体系。在就业政策方面,我国在出台了多部法律的基础上,在过去五年里进一步强化了对《劳动合同法》《就业促进法》等法律法规的实施,强化了对劳动者权益的保护,推动了构建和谐劳动关系的行动,并且在全国范围内加强了对农民工等劳动者的职业培训。在住房政策方面,在过去五年中有突出的进展,在国务院的大力推动下,全国各个城市都大规模开展了保障房建设,并且基本确立了以公租房为主的城镇住房保障制度。此外,在过去五年里,我国针对老年人、儿童、残疾人以及农民工和流动人口的权益保护和社会服务也有不同程度的发展。

总体上看,过去的五年是我国社会政策发展较快的五年,我国的社会政策在保障和改善民生、促进社会和谐等方面都取得了明显的成就。但是,与许多发达国家相比,目前我国的社会政策仍然处在较低水平。一是我国社会政策的总体水平和对贫困者和弱势群体的社会保护水平还很低。与我国的经济成就相比,社会政策的发展水平和成就还相对落后。二是我国社会政策的公平性问题仍然突出,在教育、医疗卫生服务、社会保障等方面仍然存在较为严重的资源分配不均衡问题,各个群体在这些方面获得的保障和服务水平还有较大的差距,公众对此意见很大。三是我国社会政策的制度体系还需要进一步优化,以提高其可持续性和制度运行的效率。四是我国目前面临着以人口老龄化、快速城镇化和转变经济发展方式为特征的新的经济—社会转型,这正在给我国的社会政策的发展提出要求,并带来新的挑战,要求我国的社会政策必须通过进一步的改革来更好地适应未来社会的需要。

然而,社会政策是一个复杂的行动体系,在价值观念、制度建构、资源投入、运行管理等方面都有许多难题需要进一步解决。并且目前我国社会对未来社会政策如何发展还没有形成高度的共识。在如何处理福利与市场的关系、政府责任与社会参与的关系、普惠型与选择型的选择,以及在总体福利水平和各

级政府的财政责任分担等重要议题上仍然存在着不同的观点。所有这些问题都还需要更多的学术研究和公众讨论来逐步增大共识。

社会政策知识体系也是一个复杂的体系，其中既包括了关于价值的讨论和建立在此基础上的各个理论流派，同时也包括了社会政策各个方面的经验研究及客观的知识体系；既包括了社会政策的历史发展和国际比较的知识，也包括了对本土社会政策特点的认识。更重要的是，社会政策是一个开放的和动态的知识体系，尤其是在我国，过去五年里社会政策实践和理论都有了很大的变化，因此作为一本教材应该及时跟进，更好地反映实践和知识体系的变化。为此，本教材第三版修订的主要目标是要及时反映在第二版出版以来我国和国际上社会政策实践和理论的发展，及时将最新的实践和理论发展纳入社会政策的知识体系中，让使用本教材的学生和其他读者能够了解我国社会政策的理论前沿和最近实践发展情况。按照这一目标，本次修订中我们没有对第二版的章节体例做出大的改动，而是在原有各章的框架下更新知识。删掉了一些过时的知识介绍，增加了一些关于最近几年来各个领域政策发展的知识。

在修订工作中，各章作者对相关领域社会政策的发展进行了梳理和分析，力图将最新的和重要的发展纳入本版教材中。但是由于时间的匆忙和水平的有限，我们的修订工作仍然会存在不足之处。敬请各位读者给予批评指正，帮助我们以后进一步提高编写水平。

关信平

2014年7月

再版前言

本教材自2004年面世以来，已经过了四年。四年来，8次重印，它被许多的院校课堂使用，为我国的社会政策教学服务，有了众多的读者。值此修订之际，我们感谢使用此教材的教师和同学，以及广大的其他读者。在这四年里，我们从各种渠道得到了读者对此教材的评价和意见，我们要感谢大家的鼓励，更感谢大家的批评和建议。

四年来，我国的社会政策经历了很大的发展。首先，从社会政策实践上看，过去的四年里是改革开放以来社会政策发展最快的时期。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于加快社会主义和谐社会建设的决定》中重点指出了当前我国社会中存在的各种突出的社会问题，并明确了要通过各项社会政策行动解决问题的方针，这说明社会政策已经进入党和政府的重要议事日程。中央的这一方针在党的十七大上得到了重申。十六届六中全会和十七大后，社会政策领域有了大发展的势头。各级政府更加关注民生问题，在进一步完善社会保障制度、调整医疗卫生政策和加大医疗卫生事业投入、重视教育事业发展、加强劳动就业立法以及加快农村各项社会事业发展和为农民工提供社会服务等方面都有快速的进展。为此，人们高兴地将其称为“社会政策的春天”到来了。

其次，在过去四年里，社会政策的学科建设和学术研究也有了长足的发展。越来越多的高校开设了社会政策的本科课程和硕士生及博士生的研究方向，以社会政策为题目的研究课题，以及相应的论文、专著和研究报告加速问世。社会政策领域的学术活动和学术交流日趋活跃。这些都说明，社会政策正在得到学术界越来越多的重视，正在越来越多地进入大学的课堂，正在成为一门“显学”。同时，与四年前相比，目前社会政策的知识在我国社会上已有较迅速的普及；社会政策的概念已经被党和政府的一些重要文件采用，并正在进入政府公共管理、社会发展和社会服务的话语体系中。这说明社会政策的概念、理论和知识已逐渐走出学术界，进入广泛的政治、经济和社会生活领域，对我国的社会发展产生着越来越重要的影响。

社会政策实践和学术大发展的形势给从事社会政策教学的人员提供了越来越

越多的机会，同时也提出了很大的挑战。四年来，开设“社会政策概论”或类似课程的学校越来越多，要求我们必须跟上我国社会政策实践和学术的发展，不断提高教材编写质量，为学生提供优质的教材。从这个角度来看我们四年前出版的这本教材，其中部分内容已显过时。我们为这本四龄教材的过时内容而感到欣喜，因为它说明了我国社会政策实践和学术的快速发展。同时，我们也感到压力，它迫使我们必须要紧跟理论和实践发展的前沿趋势，抓紧时间对教材进行修订，以适应提高教学质量的需求。

此次修订我们本着两个原则。其一是新颖性和前沿性原则。修订此教材的最大目标之一是要反映我国和国际上社会政策最新的发展，尤其是要反映近年来我国在社会主义和谐社会目标的指引下，政府在社会建设及社会发展方面新的理念，以及社会政策发展的最新趋向和各个领域的具体进展，同时还注重反映社会政策学科发展的最新成果。作为一本应用性学科的教材，对其最大的要求之一就是反映该领域实践和理论的最新发展。尤其是在我国社会政策快速发展的背景下，及时反映其最新发展的前沿是一本高质量教材必须要做到的。其二是逐渐本土化的原则。当代社会政策的知识体系是从国外传入中国的，因此在最初的发展阶段，对国外的社会政策的理论与实践介绍得比较多。而随着这一领域实践和学术的发展，本土的知识将越来越多。因此，我们在修订此教材时力图反映这四年来我国的社会政策理论与实践的发展，一方面可以推动社会政策学科在我国逐步扎根和发展，为本国社会政策实践和教学服务，另一方面也为国际社会政策学科的发展作贡献。

此次修订中，在第二编的最后增加了“经济全球化背景中的社会政策”一章，除此之外没有对原书的结构做大的调整，而是在原书结构的基础上，根据需要对各章的内容进行了不同程度的增减。在修订中我们还对第一版的一些缺误进行了修改，并压缩了一些烦琐和过时的内容。

尽管在过去四年中我国的社会政策实践和学术研究都有了很快的发展，但总的说来我国的社会政策研究还处于初级阶段。与国际学术发展的前沿相比，我国在社会政策的理论和实际问题的研究上还相对比较落后。此次修订教材，我们力图比较全面地反映国内外社会政策理论与实践的发展，但由于研究水平有限，因此肯定还存在不少的偏误和不足。在此我们再次恳请使用此教材的教师和学生，以及广大的其他读者给我们提出宝贵意见，以利于我们将来的再次修订。

关信平

2008年8月

前 言

人类进入工业化社会以来，各国在经济与社会制度方面有两大发展，一是充分认识和利用了市场机制，二是国家对经济与社会生活大规模的干预。在现代社会中，市场机制给个人行为注入了动力，也给社会的运行注入了活力，并因此而有效地推动着经济和社会的发展。但市场体制能给当代社会带来巨大物质财富，却难以完全满足社会中每个人的需要，也难以解决失业、贫困、社会分化和不平等的问题。因此当代社会除了利用市场机制以外，还普遍通过国家干预的方式去弥补市场、家庭和个人能力的缺陷，以求更加公平地分配社会财富，并向社会成员提供各种必要的社会服务，更好地满足人们的各种需要，解决各种社会问题。当代各国政府在这些事务方面行动的总和，就构成了各国的社会政策体系。

在长期的农业社会中，国家对社会福利事务只有零星的干预。1601年英国的《济贫法》(Poor Law)是西方国家政府在社会福利领域的第一个较大规模的制度化行动。19世纪80年代，德国俾斯麦政府的《社会保险法案》被认为是现代社会政策的开端，它开创了在工业化社会中政府通过大规模的社会立法行动来建立社会保障制度，满足民众的需要和维护社会稳定的现代社会政策模式，而在第二次世界大战以后的西方的“福利国家”，社会政策体系和社会主义国家计划经济体制下的社会福利制度则将各国的社会政策行动推向了高峰。在当代各国，政府在社会保障、公共医疗卫生、教育、就业、住房、社会福利服务以及其他各个方面广泛采取行动，为民众提供各种服务，并在解决各种社会问题方面发挥着重要作用。各国的社会政策体系在其经济、政治和社会生活中都占据重要的地位，产生着重大而复杂的影响。各国的社会政策体系已经成为政府整个公共政策体系中最重要方面之一。社会政策行动已经深深植根于各国的政治经济制度和文化意识形态之中，成为各国政治、经济和社会生活中最重要的内容之一。政府在社会政策行动中调动的经济资源在各个国家的GDP中都占了相当大的比例，对经济发展和分配制度产生着巨大的影响。同时，政府和政党的社会政策方案成为政治领域争论的焦点问题之一，政府的社会福利计划对广大民众的日常生活也产生着重要的影响。总而言之，当代各国

的社会政策体系不仅对各国的政治、经济和社会发展产生着巨大的影响，而且还与每个社会成员的切身利益密切相关，因此社会政策在各国都是受到从政府首脑到普通民众普遍关注的重要问题。

由于社会政策如此的广泛和重要，它自然也会成为学术界关注的重点领域之一。在古代的学者中就有对社会福利问题的反映，在古典经济学等近代学科中也有关于政府社会福利行动的理论分析。从19世纪后期开始，学术界对政府社会政策行动及其相关问题的研究开始增多。尤其是自20世纪50年代以来，随着各国政府社会政策行动的扩展、加深和日趋复杂化，需要对此做出大量的研究，并需要大批专门的管理人才，因此带动了社会政策领域研究和教学的迅速发展。关于社会政策的问题不仅成为了经济学、政治学和社会学等学科所关注的焦点问题之一，而且从20世纪50年代初伦敦经济学院建立社会政策的教研体系开始，一门以社会政策为专门对象的学科“社会政策学”逐渐发展起来。经过半个世纪的历程，社会政策学科已具有了较完整的知识体系，并且在世界各发达国家和许多发展中国家的重点大学里都建立了从本科到博士的社会政策教学体系。因此，从全世界范围看，社会政策学科已发展成为一门成熟的学科，成为了当代社会科学体系中重要的学科之一。

然而，当代各国社会政策的发展远非一帆风顺。第二次世界大战以后在各国确立的社会政策基本原则和各种曾经有效的社会政策模式到后来都在不同程度上遇到了难题。这些问题的产生既有社会政策模式本身的缺陷，也有由于经济结构调整、经济体制转型、人口老龄化和经济全球化冲击等外部因素的影响。为此，20世纪80年代以来，各国都在不同程度上对其社会政策进行了改革。由于当代各国的政治、经济和社会生活各个方面都日趋复杂，受其影响，各国在社会政策方面所面临的问题也越来越复杂。各国社会政策的决策者常常面临着各种难题，而在社会政策研究的学术领域也出现了越来越多的学派和不同的理论观点。

在我国，社会政策是一门正在兴起，但却具有悠久历史渊源的学科。从孔夫子的“仁者爱人”到孙中山的“民生主义”，历代的学者和政治家对社会福利问题提出了各种见解。并且，从古代的“六极之旨”、“九惠福祉”和“仓储救荒”、“义田扶贫”等制度到民国时期的“四大政策纲领”，不同时期的政权和民间社会都在社会福利方面采取了一些行动，甚至提出过较大规模的行动方案。中华人民共和国成立以来，新政府从一开始就直接介入社会福利事务，不仅通过具体的行动去解决城乡居民的失业、贫困等问题，而且从1951年的《中华人民共和国劳动保险条例》开始，逐步建立起新中国的社会政策体系。在计划经济时期，我国更是由政府全面安排经济与社会事务，建立了“国家—

企业保障制度”，并在医疗卫生、教育、就业、住房和社会福利服务等方面为劳动者和居民群众提供了广泛的服务。改革开放以来，我国在社会政策的各个领域中都进行了较为彻底的改革，将过去依托于计划经济体制的社会政策转变为适应社会主义市场经济体制的社会政策体系。但是，在学术领域中，我国在过去几十年里一直没有建立起统一的社会政策学科。在计划经济时代，由于受意识形态对立的影响，以及在社会政策体制上的差异，发源于西方的当代社会政策理论基本上没有对我国产生实质性的影响。长期以来我国一直没有采用“社会政策”的概念，没有统一的社会政策研究及人才培养体系。

我国过去一直没有采用“社会政策”的概念主要有以下一些原因。首先，从历史上看，我国政府在经济与社会事务方面的行动与西方国家有很大的不同。在西方国家，政府对经济和社会事务的行动一开始是要弥补市场机制和民间社会服务的缺陷和不足，因此“社会政策”概念的最初含义是指政府在社会事务方面的“干预”，而社会政策研究中最基本的问题是要确定政府干预的合理范围和限度。而在我国，随着公有制和计划经济体制的建立，政府在经济与社会事务方面的行动不是“干预”，而是“包揽”，即所有的经济与社会事务都要由政府来安排（尽管并非所有的人都能同等地获得国家的福利待遇）。在这种制度下，政府所面临的最基本问题是如何建立一套经济和社会服务的体制，即如何安排在经济与社会服务方面的制度与组织体系，而不是如何确定政府行动的界限与范围，以及公共行动与市场机制的界限。因此，我国在经济和社会领域中过去一直比较强调“制度”和“体制”的概念，而不太强调“经济政策”、“社会政策”等概念。即使在一些行动中使用了“××政策”之类的概念，往往也只是指在相关行动中对一些具体操作的制度规定，并重点是指一些特殊保护或优惠的制度规定，而不是指在此领域的行动总体。其次，在过去计划经济体制下，政府在劳动保险、社会救济、教育、医疗卫生、住房、社会福利服务等方面的行动都是分门别类地进行，分别由政府中不同的部门来管理。因此，我国过去虽然有劳动保险、社会救济、教育体制、医疗卫生制度等，但却没有统一的社会政策体系。

然而，改革开放以来，上述情况发生了很大的变化。一方面，随着从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型，政府在经济领域和社会领域的行动都逐渐从过去的“包揽”转化为“干预”。在社会服务领域，政府既不能安排一切，也不能无所作为，而是要根据民众和社会的需要来采取相应的公共行动。同时，政府干预也不是独家行动，而是要动员全社会的广泛参与，并与其他各类组织协调行动。再有，在市场经济条件下，政府在社会服务方面的行动能力也是有限度的，它不再能够任意地无偿调拨各种资源，而是要依法采取相

应的资源调动方式。这一切都表明，政府不再需要和能够去建立和包揽整个社会福利制度，而只需要根据社会需要和自身的能力去确定自己在此领域的政策行动。另一方面，随着社会成员各种需要和社会问题的日趋复杂和相互交织，政府在满足人们需要和解决社会问题方面的行动也不能再局限于过去那种分门别类的方式，而是需要建立社会事务方面的总体行动框架，并在此指导下对各类问题既分别处理，又综合治理。因此，政府比过去任何时候都需要有统一和协调的社会政策体系。

20世纪80年代以来，社会政策各个领域重大的改革和发展带动了相关研究和人才培养的发展。尤其是90年代以来，随着各种社会问题的增多、人民群众各种需求的提高，以及经济和社会发展的需要，政府在社会政策各个领域加强了改革与促进发展的行动，各种非政府机构在社会政策相关领域的参与也越来越多，学术界在社会政策各个领域的研究也随之出现了蓬勃发展的局面。社会政策实践和各个领域学术的大发展越来越需要建立统一的社会政策研究和教学体系。在这种形势下，统一的社会政策学科正在我国兴起。目前，在我国一些重要的社会科学院所和大学里已经建立了专门的社会政策研究机构及社会政策人才培养计划。在社会工作专业和其他一些相关专业中也将社会政策列为重点课程。

社会政策与社会工作有着密切的联系。从实践体系上看，当代各国的社会工作都在不同程度上被纳入了政府社会政策的体系中，成为由政府社会政策建构的社会福利体系中的重要组成部分。社会工作的组织、体制、经费和社会工作者的职业实践在很大程度上都受到政府的社会政策的规定或影响。因此，不了解当代各国的社会政策，就很难理解各国的社会工作体制。这也是政府的社会政策实践往往被看做“宏观社会工作”的重要领域之一，并且在各国社会工作教育的课程体系中都包含了社会政策课程的主要原因。因此，我们编写这部《社会政策概论》教材，既是为了我国高校社会政策学科发展的需要，也是为了社会工作专业教学的需要，并且还可以供社会政策、社会工作及其他相关领域的研究人员作参考。

本教材主要向高校有关专业的学生介绍当代社会政策的基础理论和基本知识。作为一部概论性的教材，本书的主要目标是帮助读者理解当代社会政策的基本概念和各国社会政策的发展历史；了解当代社会政策的基础理论及社会政策分析的基本原理和方法；初步了解当代各国社会政策的结构、过程、环境和运行机制；了解我国社会政策各个领域的基本情况，以及社会政策的未来发展趋势。本教材编写中注意了以下几点：首先，注意把握理论与实践的关系，既注重介绍社会政策的理论体系，又要对各国（尤其是我国）的社会政策的实

践做出较全面的分析介绍。其次,注意把握科学性与价值观的统一,既客观地介绍和科学地分析当代社会政策的理论和实践,又帮助读者理解当代各国的社会政策理论和实践中的价值问题,帮助学生培养在社会政策问题上进行价值分析的视角和能力。再有,注意把握社会政策的国际发展和本国实践的结合,既注意较全面地介绍当代各国社会政策的理论与实践,又重点介绍和分析本国社会政策的理论与实践的发展。

当前各国社会政策概论课程中包含的内容和教学的重点角度不尽相同。本教材根据我国社会政策学科发展的需要,以及社会工作专业的培养目标和知识体系的要求,对教学内容的广度、深度和角度做了恰当的安排,力求比较全面地介绍当代社会政策知识体系的主要内容。按照这一目标,本教材分为以下三编。

第一编,导论:社会政策的概念和发展。作为整个课程的导论部分,本部分主要介绍社会政策的基本概念、社会政策实践的历史发展,以及社会政策学科的发展及主要的理论。

第二编,社会政策基本原理。本部分从人的需要入手,介绍社会政策分析的主要视角和当代各国社会政策的制度基础,并且对社会政策的主体、对象与资源以及社会政策的过程进行较全面的分析与介绍,以帮助学生了解当代社会政策的基本要素、运行机制和发生发展的规律。本部分同时还分析和介绍影响社会政策发展的基础及环境因素,其中包括社会政策的价值基础,社会政策的经济环境、政治环境与社会环境以及全球化时代社会政策发展的国际环境,帮助学生较全面地把握社会政策与社会其他方面的制度性关系,及其与整体社会运行和发展的相互作用关系。

第三编,社会政策的主要领域。本部分主要结合我国的情况,介绍社会政策实践各个方面的基本情况。本部分的教学主要有两大特点:一是在国际社会政策的背景下重点分析和介绍我国社会政策各主要领域的情况;二是在前面较全面和深入的理论分析基础上,重点介绍我国在社会政策各个领域的基本实践情况(包括一般情况、特点及存在的问题等)。我们希望通过本部分的教学,帮助学生较全面地了解到我国社会政策各个领域的情况,为学生将来的深造和毕业后的就业打下良好的基础。

当代社会政策理论与实践的内容都相当丰富和复杂,在一本书里难以概括其全部内容。并且,我国社会政策领域的学术研究还处于初始阶段,本书作者在此领域的研究水平也还有限,因此难免会有偏漏甚至错误之处,希望使用本教材的教师、学生和其他读者提出批评和建议,帮助我们在再版时改进。此外,作为一本教材应该反映本学科中成熟的和已经为学术界都接受的理论、方