

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

社会政策学 概论

宁国良 主编

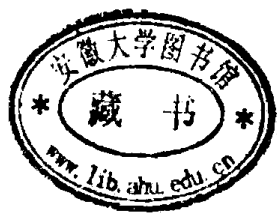
湘潭大学出版社

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

社会政策学 概论

宁国良 主编



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策学概论 / 宁国良主编 — 湘潭：湘潭大学出版社，2010.6

ISBN 978-7-81128-198-9

I ①社 II ①宁 III ①社会政策—概论 IV
①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 097372 号

社会政策学概论

宁国良 主编

责任编辑·杨珊娜

封面设计·罗志义

出版发行·湘潭大学出版社

社 址·湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真) 0731-58298966 邮编 411105

网 址 <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷：长沙瑞和印务有限公司

经 销：湖南省新华书店

开 本：880×1230 1/32

印 张：17

字 数：498 千字

版 次：2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-81128-198-9

定 价：39.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由

湖南省“十一五”规划行政管理重点学科
湖南省政府绩效评估与创新研究基地
教育部“十一五”特色专业
资助

主 编：宁国良

参编人员：黄 海 邓瑞芬 刘 辉
杨 静 卢丹凤 梁璧璋
刘 亮

总 序

“公共行政与公共管理丛书”在多方努力下出版了。这是湘潭大学公共管理学科建设史上的又一件幸事，值得祝贺！

湘潭大学于1985年开办行政管理专业，组建行政管理教学和研究队伍，是湖南省乃至全国最早开办行政管理专业的高校之一。2000年在湖南省最早获得行政管理硕士学位授予权，2001年行政管理专业成为湖南省重点建设专业，2005年通过评估成为省重点专业，2007年入选为教育部高等学校特色专业建设点；2003年获公共管理专业硕士（MPA）学位授予权，2006年成为湖南省重点学科，并于同年在省内首批获公共管理一级学科硕士授予权，2006年获批行政管理博士学位授予权，为目前湖南省唯一的行政管理博士点，2009年获批公共管理一级学科博士后科研流动站。在理论研究方面，湘潭大学公共管理学科凝炼出了公共组织管理与绩效评估、行政文化与行政哲学、社会保障与社会政策、教育经济与管理、电子政务等几个具有特色和优势的研究方向。经过多年的努力，湘潭大学公共管理学科在学科队伍、理论研究、服务地方经济社会发展、人才培养等方面取得了巨大成绩，已发展为科研教学综合实力位列省内前列、在国内有一定影响的学科。

湘潭大学公共管理学科曾在湖南人民出版社出版了“公共管理论丛”等大型学术研究丛书，编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。这套丛书是该学科近些年的部分成果，先期出版六本，更多的成果将陆续推出，以形成一个系列。出版这套丛书的目的，一方面是为了总结研究成果，进行学术交流，使研究成果接受社会检验；另一方面，也是为了鼓励学术研究，推进学科建设。尽管我们一直本着科学的治学态度和钻研问题的精神，苛求严肃精致的学术研究品位，追求独特的科学研究视角和创新的研究方法。但由于写作时间仓促，加上著作者学识所限，丛书中不妥甚或错误之处，想免难免，作为一种学术讨论的基本形式，我们期待得到广大读者和专家的批评和斧正，这是对我们学术研究的最大鞭策！

湘潭大学公共管理学院院长，教授，博士生导师 颜佳华

湘潭大学公共管理学院副院长，教授，博士 陈建斌

2010年3月20日

目录

CONTENTS

第一篇 基础知识篇

第一章 社会政策的基本内涵 /3

第一节 社会政策的概念 /3

第二节 社会政策的主体和客体 /16

第三节 社会政策的主要领域 /29

第二章 社会政策与公共政策 /38

第一节 公共政策的基本内涵 /38

第二节 社会政策的基本功能和特征 /51

第三节 社会政策与公共政策的关系 /60

第三章 社会政策理论的发展历程 /69

第一节 自由主义社会政策理论时期 /69

第二节 国家干预理论时期 /78

第三节 新保守主义与中间道路社会主义政策理论 /89

第四章 社会政策实践的演变过程 /95

第一节 西方社会政策的萌芽与发展 /95

第二节 社会政策在发展中国家的建立 /113

第三节 社会政策改革 /128

第二篇 基本过程篇

第五章 社会问题与社会政策议程 /137

第一节 社会问题的界定 /137

第二节 社会政策问题的形成与提出 /145

第三节 社会政策议程 /158

第六章 社会政策的制定 /170

第一节 社会政策制定的理念和原则 /170

第二节 社会政策制定的主体及其影响因素 /178

第三节 社会政策制定的基本程序 /186

第四节 社会政策方案的评估与选择 /198

第五节 社会政策合法化 /207

第七章 社会政策的执行 /214

第一节 社会政策执行概述 /214

第二节 社会政策执行过程与主要影响因素 /221

第三节 社会政策执行机制的构建 /235

第八章 社会政策的监控与变动 /244

第一节 社会政策的监控 /244

第二节 社会政策的调整 /262

第三节 社会政策的终结 /278

第九章 社会政策的绩效评价 /292

第一节 社会政策绩效评价内涵 /292

第二节 社会政策绩效评价内容和方法 /303

第三节 社会政策绩效评价指标体系的构建 /314

第三篇 基本领域篇

第十章 人口生育政策 /329

- 第一节 人口政策的概述 /329
- 第二节 生育政策的概述 /335
- 第三节 我国生育政策的演变 /341
- 第四节 我国计划生育政策面临的问题与对策 /348

第十一章 社会保障政策 /356

- 第一节 社会保险政策 /356
- 第二节 社会福利政策 /366
- 第三节 社会救助政策 /375
- 第四节 社会优抚政策 /384

第十二章 教育政策 /394

- 第一节 教育政策的概述 /394
- 第二节 教育政策的发展历程 /402
- 第三节 教育政策面临的问题与改革 /409

第十三章 环境保护政策 /414

- 第一节 环境保护政策的概述 /415
- 第二节 我国环境保护政策的发展历程 /418
- 第三节 环境保护政策面临的问题与改革 /425

第十四章 公共医疗卫生政策 /431

- 第一节 公共医疗卫生政策的概述 /432
- 第二节 公共医疗卫生政策的发展历程 /434
- 第三节 公共医疗卫生政策面临的问题与改革 /441

第十五章 劳动就业政策 /449

第一节 劳动就业政策的概述 /450

第二节 劳动就业政策的发展历程 /457

第三节 劳动就业政策面临的问题与改革 /464

第十六章 城镇住房政策 /473

第一节 城镇住房政策的概述 /474

第二节 城镇住房政策的发展历程 /483

第三节 城镇住房政策面临的问题与改革 /490

第十七章 社区政策 /497

第一节 社区政策的概述 /497

第二节 社区政策的发展历程 /508

第三节 社区政策面临的问题与改革 /513

参考文献 /522

第一章

社会政策的基本内涵

社会政策缘起于欧洲。第二次世界大战之后，随着社会政策的研究与实践在欧洲以及全世界范围的迅速开展，它的概念也越来越广泛地被使用。社会政策研究在中国起步较晚，直到 20 世纪 90 年代，由于社会转型，社会问题和社会矛盾逐渐凸显，学界和政府才认识到社会政策在解决社会问题、缓和社会矛盾、维护社会稳定方面具有重要作用，对社会政策的研究才逐渐兴起。但是即便如此，由于社会政策的研究内容具有复杂性和多变性的特征以及学者的学术背景、指导思想乃至意识形态不同，学者们对社会政策的基本内涵作出了各种不同的诠释。本章主要阐述社会政策的基本概念、社会政策的主体与客体、社会政策的主要领域等。

第一节 社会政策的概念

社会政策是为了解决社会问题、满足社会需求、增进社会福利而产生的。它旨在协调社会群体间的利益关系，实现社会良性运行和均衡发展。因此，在了解社会政策概念之前，必须对社会

问题、社会需求、社会福利、社会公平进行界定。

一、社会问题

社会问题是一种普遍存在的现象，可以说，从人类诞生起，社会问题就存在了，但是社会学家研究社会问题是从18世纪中叶开始的。18世纪中叶始于英国的工业革命和1789年在法国爆发的资产阶级大革命使得西方社会由传统的农业社会转变为新兴的工业社会，由封建社会转变为资本主义社会。资本主义制度的确立，促进了生产力的迅猛发展，使得经济基础和上层建筑都发生了重大变化；但是，资本主义制度由于自身先天的缺陷，又给西方国家带来一系列的社会问题，如周期性的经济危机、工人失业、犯罪率上升、工人罢工起义等。这些问题的产生影响了社会的有序运行，阻碍了资本主义的良性发展。在这种背景下，社会学者开始研究这种社会现象，并思考如何解决这些社会问题或缓和社会矛盾。

社会问题在英文中称作“Social Problems”。20世纪初，英美等国也用社会病态、社会反常、社会失调等名词来指代社会问题。社会政策就是为了研究和解决社会问题而产生的。马克思说过：“凡是有关人与人的相互关系问题都是社会问题。”^①这是广义的社会问题的定义。由于价值观和认知不同，学者们对于狭义的社会问题有着各种不同的理解。美国社会学家米尔斯对狭义的社会问题下了一个比较简洁的定义：社会问题即公众问题，它不是社会成员个人的困扰，而是社会大众都遇到的困难。虽然米尔斯对于社会问题的定义切中要害，但仍不完善。不同的学者根据自己研究的侧重点以及社会经济发展的不同阶段，对社会问题也

^① 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1972年版，第173页。

有不同的定义。

乔恩·谢泼德和哈文·沃斯在《美国社会问题》一书中认为：“一个社会的大部分成员和社会一部分有影响的人物认为不理想、不可取，因为需要社会给予关注并设法加以改变的那些社会情况即为社会问题。”^①

社会学家孙本文先生认为：“社会问题就是社会全体或一部分人的共同生活或进步发生障碍的问题。”

费孝通先生在《社会学概论》中认为：“社会问题是社会关系或环境失调，致使社会全体成员或部分成员的正常生活乃至社会进步发生障碍，从而引起了人们的关注，并需要采取社会的力量加以解决的问题。”^②

从以上几个定义我们可以发现，对社会问题的界定，虽然学者们有不同的见解，但是都是从社会性和问题性两个层面来对社会问题加以诠释。社会问题的“社会”是相对于“个人”来讲的，它是公共问题，而不是个人问题。个人问题只困扰个人直接体验的有限的社会生活领域，而公共问题则超出了个人的界限，与人类生活的社会制度、文化、价值观有关，威胁到了人们所共同遵循的规范或价值。“问题”和“正常”是相对应的，它是指社会状态偏离了社会主流价值所公认的正常状态，影响到了社会成员的正常生活，并需要在整个社会层面予以回应。其中一个核心问题是由谁来确定所谓的社会主流价值，并借此对社会问题进行定性^③。因此，社会问题的具体定义会因为历史传统、意识形态以及知识结构的不同而有所不同。但是任何社会问题都具有的

① [美] 乔恩·谢泼德、哈文·沃斯著，乔寿宁、刘云霞译·《美国社会问题》，山西人民出版社1987年版，第5页。

② 章辉美：《社会转型与社会问题》，湖南大学出版社2004年版，第39页。

③ 何雪松：《社会问题导论：以转型为视角》，华东理工大学出版社2007年版，第5页。

共性是：涉及范围较广，有一定的持续时间，对相当部分社会成员的利益或社会秩序造成一定的危害。

二、社会需求

所谓需求是指身体上、心理上、经济上以及社会和文化方面对生存、幸福和满足的要求。社会需求与个人需求密切相关，但它绝不是个人需求的简单集合，两者之间存在着辩证关系。不同价值观念和意识形态的人对社会需求与个人需求之间关系的理解有着很大的差别。目前对社会需求的解释基本上可以分为两种：一种是社会作为一个整体有着某些需求，另一种是社会中的个体的某些需求应该被作为社会需求来对待^①。

持第一种观点的主要代表人物有多亚尔、高夫和米吉里。多亚尔和高夫认为：“当群体和组织的成员在一定的社会环境中一起从事活动，并且或多或少地遵循着有关他们领悟到的、对他们的日常生活最重要的一些共同规则时，他们就是在分享着共同的文化。”^②一定数量的人们按照一定的规范发生相互关系的生活共同体，或者说，一定时间与空间范围内各种人际关系和群际关系的总和，就形成了一个社会群体。多亚尔和高夫认为，一个社会群体要持续存在和发展，必须满足四个条件：

(1) 社会需要生产和提供一定的产品和服务，以满足社会成员的基本生存需求；

(2) 社会成员能够繁衍一定数量的后代，并对其进行社会化，以便替代退出的社会成员；

① 杨伟民：《社会政策导论》，中国人民大学出版社 2004 年版，第 38 页。

② Len Doyal, Ian Gough A Theory of Human Need New York: Guilford Press, 1991 79

(3) 有一定数量的社会成员学习和掌握了生产物品和服务的技能以及繁衍后代并使其社会化的能力；

(4) 必须有一定的权威保证社会规则被社会成员所遵循。^①

在上述四个条件中，“一定的产品和服务”、“一定数量的后代，并对其进行社会化”、“生产物品和服务的技能”等就是社会需求。

持第二种观点的主要代表人物有蒂特马斯，他认为：“社会需求是社会性地认识到‘需求’。它们是：第一，社会作为一个有机整体存在是社会意愿的表现；第二，表达了全体人帮助某些人生活下去的意愿。由于相互依存和相互关联是部分和整体持续存在的基础，因此，‘需求’被看做是‘社会的’或‘个人的’。这两个部分是不能分割开来的，随着时间的推移，整个社会生活的变化，一部分会变成另一部分。”而且“需求本身和什么被作为需求来看待，都是变化着的”。^②蒂特马斯认为个人需求的满足方式有三种：一是通过市场等价交换获得，二是通过家庭获得，三是通过社会公共服务获得。当个人的某些需求被公众认可时，这些个人需求就可以通过社会公共服务的方式来满足，这样，个人的需求就变成了社会需求。这种对社会需求的解释认为满足个人需求是满足社会需求的一种手段，即通过满足个人需求最终满足社会需求。

分析上述两种观点，可以看出他们的根本分歧在于是把个人放在首位还是把社会放在首位。如果简单地把社会政策看成是满足社会需求的政策，那么，对社会需求的不同理解将会导致不同的社会政策价值取向。因此，社会需求实际上是各种社会力量相

^① 杨伟民.《社会政策导论》，中国人民大学出版社2004年版，第38~39页。

^② Richard M Titmuss *Essays on "The Welfare State"* London George Allen and Unwin, 1958. 39