

“第四届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集
The 4th International Symposium and Lectures on Social Policy

Contemporary Social Policy Studies Contemporary Social Policy Studies

当代社会政策研究 IV

■ 杨团 彭希哲 主编 ■



中国劳动社会保障出版社

“第四届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

当代社会政策研究 IV

■ 杨团 彭希哲 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究(Ⅳ)/杨团,彭希哲主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2009

“第四届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

ISBN 978-7-5045-7701-6

I. 当… II. ①杨…②彭… III. 社会政策-研究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 108415 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 17.5 印张 2 插页 477 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定价:36.00 元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

序 言

改革开放 30 年来,中国由经济政策时代发生了向社会政策时代的历史转变,社会政策从边缘走向了中心。

2007 年,中国社会学社会政策专业委员会经政府批准正式成立。这是社会政策在中国将要建立学科地位的标志,也是中国从实践性社会政策走向学科性社会政策的标志。

一个好的社会政策学科体系,应该是科学、公开、开放的体系。而形成这样一个体系的基础就在于实践性社会政策与学科性社会政策的均衡与结合。

中国真正意义上的社会政策,是从 20 世纪 90 年代末才开始逐渐得到认同的。当前,社会政策与经济政策的地位还不对称,实践性社会政策与学科性社会政策也尚未达到均衡,中国社会学会社会政策专业委员会成立的唯一目的,就是推动这些问题得到解决,促进社会政策学科的建立与发展。

为此,首先要加强理论研究。

理论是学科的旗帜和宣示,也是凝聚队伍、统一意志、协调行动的基础。

鉴于社会政策学科是一门跨学科、跨领域的应用型学科,

它所研究的对象——社会政策，其存在的依据是推动所在地域和国家解决所必须解决的社会问题，由此形成了社会政策更多地注重具体问题的特征。这个特征导致社会政策研究具有很强的实用性传统。加之各类具体问题涉及到不同领域和学科，要想对任何一个具体的社会问题做出实际有效的社会政策解答，都需要不只一门社会科学学科的知识，而且还经常需要相关的自然科学学科的知识。换言之，专事社会问题的分析及解决的社会政策理论不是某个单一学科的理论，而是多学科交叉与融合的结果。

因此，一名社会政策学者，仅仅具备某一学科的研究基础是不够的，要在社会政策的任何一个领域取得相当成就，都必须有相应的跨学科研究能力作为后盾。扩展跨学科的知识领域，注重学习其他学科的研究方法，是进行社会政策理论研究的基本条件。

社会政策专业委员会倡导建立一个多学科交融的开放的研究平台。鉴于中国社会政策学科起步晚、人才队伍不足的现实，专业委员会将十分重视鼓励中国学者的学术创新，尤为注重发现各类学科研究中致力于社会政策研究的中青年学者，努力成为培养新锐的摇篮。

其次，要加强研究与实践的结合。

社会政策的实用性特征，致使研究与实践的结合是研究活动必不可少的基本要件。结合的途径主要通过社会政策咨询包

括对于政策效果的评价、社会政策相关从业人员的培养、社会对研究所和学校研究的反馈机制等等途径实现。这三种途径相互联系，形成社会政策研究与实践的良性循环。如此下去，社会政策研究活动与社会政策实践活动联成一个有机的整体，就可能通过推进理论的社会应用并在社会实践中对理论做出检验的方式来发展社会政策理论。

最后，要加强国内外学术交流。

各国社会政策的传统有很大的差别，所实行的社会政策本身具有鲜明的区域特征，因此社会政策研究也具有明显的区域性。在国际学术交流中，专业委员会将努力做到以我为主，与外国学者开展平等的学术对话。注重提出中国自己的问题和见解，邀请国外对同一问题感兴趣、有研究的专家来开展学术对话，相互切磋，相互启发。

在国内交流中，专业委员会希望通过年会、研讨会、网站、丛书、刊物、项目、评选等多种形式，与大学和研究机构共同合作，并设立筛选和激励机制，鼓励各单位推出社会政策领域的创新研究成果和提升学科发展的科研组织能力，为所有积极参与的机构提供平等竞争的机会和表现自己的平台。

今后，社会政策专业委员会如能每年举办一届社会政策国际论坛暨讲座，并出版论文集，积以时日，终将蔚为大观。

21 世纪的全球社会，人类面对的是错综复杂、多元多样性交织缠扭在一起的不确定性危机，而且，地球村里任何一个

地域的某种不确定性危机都更加容易通过撞击反射触发国际性危机。在这种新的历史环境与新的社会格局下，社会政策要回应社会的需要，必须有一个历史性的突破。人类社会需要通过这样的突破来习得治理。

中国作为世界人口大国和社会问题大国，理应成为社会政策实践和研究的大国。

中国社会政策在全球崛起的时代到了。
社会政策专业委员会将为中国社会政策的崛起不遗余力。

中国社会学会社会政策专业委员会

2009.5

目 录

社会政策理论与比较研究

- 引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望 (3)
景天魁
- 台湾社会政策的发展、启示与展望 (17)
陈小红 (中国台湾)
- 韩国卢武铉政府的社会政策 (53)
金容益 (韩国)
- 日本社会政策十年纵览 (84)
武川正吾 (日本)
- 韩国与台湾地区的全民医保比较：经验与启示 (95)
李莲花
- 战后台湾地区农会组织体制的形成与演变 (1945—1975) (110)
程朝云
- 政府购买服务的香港经验和内地发展探讨 (148)
罗观翠 王军芳
- 欧盟国家就业政策研究及其对中国的启示 (161)
计巍巍 亚历山大·科罗廖夫 (俄罗斯) 张秋生
- 试析正义性原则在社会政策制定中的实现途径 (191)
赵宇峰
- 公民资格理论与我国社会政策的重构 (202)
徐道稳

社会政策学视野下的我国社会保障制度建设：从社会身份本位到 人类需要本位	(215)
--	-------

岳经纶

对社会政策实施中自由裁量权滥用的解析	(238)
--------------------------	-------

陈文

社会政策和社会建设

——从国际经验谈中国社会建设所面临的问题	(251)
----------------------------	-------

林卡

社会政策分析与专题研究

粮食安全目标政策及其决策的压力因素检验	(271)
---------------------------	-------

赵德余

劳动力资源配置三方协调机制的运行现状与对策	(284)
-----------------------------	-------

——基于上海的实证研究

陈晓云 刘茂香

我国城市低保制度实践中的耻辱感问题	(296)
-------------------------	-------

祝建华

江西社会救助的现状、问题及对策	(319)
-----------------------	-------

宋智勇

从收容遣送到救助管理：一个逼迫型政策变迁过程研究	(338)
--------------------------------	-------

胡杰容

社会政策的触发机制研究	(369)
-------------------	-------

——以孙志刚事件和流乞救助政策迅速变迁为例

韩丽丽

住房保障政策的多元化选择	(378)
--------------------	-------

——兼论我国住房保障政策体系的建构

刘群 孙艳艳

社区和谐的逻辑：从价值观到方法论的变革	(391)
---------------------------	-------

许义平

专业社工介入社会性突发事件精神救助的瓶颈与突破	(404)
侯玲	
出生性别比失衡与社会政策的柔性调节	(418)
张世青	
新时期中国流动人口管理的经济学思考	(431)
张明哲	
从四个案例看中国农村合作组织发展路径的选择	(455)
杨团 李振刚	
精英动员与蒲镇农会的资源汲取	(496)
任克强	
华南农民工 NGO 的组织环境分析	(518)
顾江霞	
后记	(550)

社会政策理论与比较研究

突厥碑文已刊野乘如会并

引致和谐的社会政策

——中国社会政策的回顾与展望

景天魁

回顾自 1978 年以来的 30 年间中国社会政策的演变和发展，我们可以欣喜地说，由于广大社会政策研究者和实践者的不懈努力，中国的社会政策取得了巨大的进步，也许这一领域的成就不能与经济成就相比，但它的变化无疑是历史性的，如果用一句话来概括，那就是：一种引致和谐的社会政策正在中国形成。我试图从结构、主题、功能、品格和地位等方面，描绘它的主要特征。

一、社会政策的结构：从实践性社会政策与学科性社会政策的失衡走向协调

这里所说的结构，首先是指社会政策的构成。当我们要考察中国的社会政策并研究它的结构时，确定我们的视野范围是首要的。不然，我们将无法得出正确的结论。正像中国自古以来并没有“社会”一词，

作者：景天魁，中国社会科学院学部委员，中国社会学会社会政策专业委员会理事长，研究员。

但却形成了世界上最大、最复杂的社会，而且在很多时候还治理得很好一样，中国作为学科的社会政策也起步较晚并且一度发展不顺利。但是，实践性社会政策却一直存在，并且积累了丰富经验。我们都看到，例如，中国每年都能安排新增的1 000多万人就业，其规模相当于有些发达国家的总人口，而失业问题就是在那些拥有完善的就业政策的发达国家也是一个棘手的问题。中国每年都有1.5亿人在流动就业，国内人口迁移规模在世界历史上前所未有，但中国社会长期保持了基本稳定。诸如此类的现象的原因当然很多，从社会政策的角度讲，很多问题是在学科性社会政策还没有做出反应的情况下就基本获得解决的。很多时候实践性社会政策走在了学科性社会政策的前头。我们且不忙评论这种现象，先要承认这个事实。改革开放以来，一些由迫切的现实问题直接引发的社会政策取得了重要的进展，尤其是那些主要依靠行政和财政手段的社会政策就更是如此，例如计划生育政策、环境保护政策、扶贫政策等。这种情况告诉我们，在回顾社会政策的发展过程时，我们的视野不能局限于学科性社会政策，应涵盖实践性社会政策与学科性社会政策两个方面。另外，要特别重视实践性社会政策与学科性社会政策二者的关系。

一个好的社会政策结构体系，应该是科学、公开、开放的体系。如何能够形成这样的结构体系呢？基础就在于实践性社会政策与学科性社会政策的均衡和结合。

改革开放30年来中国社会政策的发展历程，是实践性社会政策与学科性社会政策从不均衡走向均衡、从分离走向结合的过程。由于社会结构的转型和社会问题的凸显，改革开放以来，中国的社会政策出台比较频繁的时期，数量空前之多，范围空前之广。另外，在政府的重要文献如政府工作报告中，有关社会政策的内容占据的比重越来越大，地位也越来越重要。在这种情势下，社会政策研究的必要性和紧迫性大大增加。为了回应实践的需要，20世纪90年代后期，中国社会科学院率先成立了社会政策研究中心。此后，社会政策教学与研究机构在世纪之交以“井喷式”发展，迎着新世纪的曙光，短短几年时间，大学设立

的社会政策和社会工作系或专业就达 211 家,教学和研究人员 3 000 多人,在校本科和研究生 4 万人左右,分别超过已经恢复和重建 30 年的社会学学科的 2 倍以上。如果加上政府相关部门的社会政策研究机构,中国目前拥有世界上最庞大的社会政策研究和教学队伍。

这支学科性社会政策专业队伍虽然很年轻,但它的出现立即改变了中国社会政策的面貌:从政策的形成来说,几乎所有的政府部门都设立了专家委员会等咨询机构;重大政策出台之前,一般会组织课题进行必要的论证和可行性研究,如对医疗体制改革就有若干研究机构独立提出了各种各样的方案;开展政策执行情况的评估,如对最低生活保障制度的评估和完善。

社会政策的科学性与公开性、开放性直接相关。公开性、开放性不仅表现在非政府部门参与社会政策形成过程,还表现在出现了一批民间的独立法人研究机构、调查机构和网站,形成了可以影响政策形成的民意表达渠道和机制;不仅表现在中国社会政策重视参照、借鉴别国的经验,而且更直接表现在中国加入了许多重要的国际公约。比如,中国先后加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》《消除一切形式种族歧视国际公约》《关于难民地位的公约》《关于难民地位的议定书》《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》《儿童权利公约》《男女工人同工同酬公约》《经济、社会和文化权利国际公约》等。中国在社会政策方面的这种开放态势是史无前例的。

我们已经进入了社会政策发展的新阶段,实践性社会政策与学科性社会政策如何均衡、如何发展的问题是现阶段的主要问题之一,也是引致和谐的社会政策得以顺利发展的前提。

二、社会政策的主题:从发展与公正分离走向二者的统一

社会政策是以公平公正作为核心理念的,否则,它就没有在市场经济条件下独立存在的必要。因为,正是由于存在着社会分化和社会矛盾,特别是贫富差距和权利歧视,才需要有社会政策去调整 and 改革,才

发展出维护人们的基本权利，满足人们的基本需求的理论和政策。因此，就其本性而言，社会政策是要强调权利的一致性、利益的公平性的。也就是说，社会政策发挥作用的方向总是与社会分化的趋势、与市场作用的方向相反的。但是，在中国社会政策大发展的前期，明确社会政策的职责，找准社会政策的定位，却经历了一个过程。

在20世纪70年代以前，以贝弗里奇报告为代表，社会政策背后的基本理念无疑是公平公正；70年代以后，随着福利国家改革的呼声日渐高涨，发展特别是以促进经济增长为主要目标的发展成为推动社会政策转向的主要理念。公正理念和发展理念因为在历史上有过前后替换的过程，它们之间差异的一面就被充分地强调了，而它们一致的一面却被掩盖了。正是在这种思潮背景下，中国社会政策兴起了。尽管与西方社会政策的演变过程大相径庭，中国对发展是第一要务的强调和对计划经济时代平均主义的批判，却容易使人去比附西方社会政策的演变过程，这样，公正理念和发展理念一致的一面就有意无意地被忽视、被掩盖了。直到我在2003年提出“作为公正的发展”这一概念时，^①很多人不知道它针对什么，实质上针对的就是那个时候我们的社会政策热衷于充当经济政策的附庸，而根源就在于忽视了公正理念和发展理念内在的一致性。

经过改革开放30年的认识深化，社会政策的理念已经从改革开放以前的平均主义，经过差别主义，回归到社会政策的本义。不过，不是回归到单向度地追求公平，而是追求发展与公平的一致性和有助于实现公平的发展。最能够体现“发展与公平的一致性”的，首推教育，发展教育既是实现社会公平的基础，又是推动经济社会发展的动力。当然，一般来说，所有社会方面的公平的实现，都有助于为经济社会发展提供良好的社会条件。所谓“有助于实现公平的发展”，例如新农村建设，它本身意味着农村、农业的发展，又可以带动相关工业的发展，扩大城镇就业，促进城乡资源合理流动，推动公共服务的均等化。

^① 景天魁：《作为公正的发展》，《社会科学战线》，2003，6

中国 社会政策在以往 30 年的发展过程中，完成了从平均主义、经由差别主义到发展与公正的统一这样一个理念转变过程。经过这样一个过程，我们既不是仅仅追求发展，也不是仅仅追求公正，我们追求的发展是作为公正的发展，我们追求的公正是在发展中实现的公正。这就意味着，社会政策的主题不仅仅是就事论事地解决弱势群体的利益问题、贫困救助问题等等，而是要把经济发展与社会公正一致起来、结合起来。这是当代中国社会政策的真正主题。

三、社会政策的目的：从追求高的生活水平到追求好的生活方式

既然主题有所转变，社会政策的目的也就相应转变。在以解决温饱问题为主的阶段，经济政策的目的是扩大生产，社会政策也必须服从于经济政策，因为只有供给增加了，温饱问题才能得到解决。此后，随着经济水平的提高，人们开始追求生活质量，在这种目的指向下，社会政策还是跟着经济政策跑：经济上追求 GDP，社会政策就帮助扩大消费。欧美国家的社会政策以追求福利最大化为目的，所谓“生活质量”主要是消费性的、享受性的，这就决定了它们的社会政策不可能真正独立于经济政策，更不可能去矫正和引导经济政策。

中国目前还处于全面建设小康社会的阶段，总体的生活质量还不高，我们还要以经济建设为中心，在这个阶段，社会政策也难以独立于经济政策。但是，中国的社会政策却到了需要独立思考的时候了。到底社会政策以什么为目的，怎样处理社会政策与经济政策的关系？如果我们不及早搞清楚这个问题，不仅社会政策会误入歧途，经济政策也会出问题。

毫无疑问，经济政策与社会政策应该是协调的、相互补充的，二者如车之两轮，共同保证社会的健康运行和发展。特别是对于现代市场经济社会来说，社会政策承担着协调各方利益关系，保证社会安全稳定，促进社会全面发展的无可替代的作用。但是，长期以来，中国存在着严