

理论、实证与
比较反思

Changing
Social Policy :

Theories,
Empirical Research
and Comparative
Reflections

变迁中的 社会政策

莫家豪
岳经纶
黄耿华
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



变迁中的 社会政策

理论、实证与比较反思

莫家豪 岳经纶 黄耿华 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

变迁中的社会政策：理论、实证与比较反思/莫家豪，岳经纶，黄耿华著. —北京：社会科学文献出版社，2013.9

ISBN 978-7-5097-4761-2

I. ①变… II. ①莫… ②岳… ③黄… III. ①社会政策-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 127876 号

变迁中的社会政策

——理论、实证与比较反思

著 者 / 莫家豪 岳经纶 黄耿华

出版人 / 谢寿光

出版者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 谢蕊芬

责任校对 / 赵敬敏

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4761-2

定 价 / 59.00 元

印 张 / 17.75

字 数 / 282 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

中国改革开放以来的社会政策

第一章	民生时代与社会政策	3
第二章	政策背景：改革开放以来中国社会经济变迁	16
第三章	中国社会政策的发展与核心议题	34
第四章	中国社会政策范式的转变	51
第五章	当代大学生与社会机会及社会流动：对社会政策的启示	72

理论篇 中国社会政策：概念与发展

第一章	民生时代与社会政策	3
第二章	政策背景：改革开放以来中国社会经济变迁	16
第三章	中国社会政策的发展与核心议题	34
第四章	中国社会政策范式的转变	51
第五章	当代大学生与社会机会及社会流动：对社会政策的启示	72

实证篇 具体政策领域的研究

第六章	社会福利需要与保障：以广州为研究个案的评估	87
第七章	市场转型、下岗失业与社会政策的渐进变迁： 基于下岗与再就业服务政策的研究	106
第八章	中国医疗保障制度与农民工医保政策	127
第九章	中国高等教育：从国家福利到私有化和 市场化	161
第十章	社会管理创新的理论与行动框架：以社会政策学 为视角	184

比较篇 大中华视域下的反思与前瞻

第十一章	香港和澳门的社会发展挑战与政策应对	197
第十二章	生产型福利资本主义还能持续吗?	219
第十三章	香港与内地的社会政策和社会服务：融合与启示	244
第十四章	结论：中国社会政策的特征与未来挑战	262
后 记	.....	277

附录一 中国社会保险制度变迁的回顾与展望

1	.....	第一章
21	.....	第二章
46	.....	第三章
12	.....	第四章
	.....	第五章
57	.....	第六章

附录二 中国社会保险制度变迁的回顾与展望

78	.....	第七章
	.....	第八章
601	.....	第九章
791	.....	第十章
	.....	第十一章
101	.....	第十二章
	.....	第十三章
121	.....	第十四章

理论篇

中国社会政策：概念与发展

民生问题与民生政策

第一章 民生时代与社会政策

民生问题自古以来就是中国政治的核心议题之一。“国计民生”的说法充分证明了民生问题与国家发展存在着不可分割的关系。^①富有洞察力的先贤早已提出“民为邦本”“以人为本”“民为贵”“与民休息”等观点。进入21世纪,随着中国经济持续多年的高速发展,中国领导人开始思考如何在经济增长与社会发展之间保持平衡这一重大理论与现实问题。自2003年以来,中共中央提出了一系列注重民生和社会发展的新理念和观点,如“科学发展观”“和谐社会”“社会建设”“社会管理”等。2007年10月,中共十七大政治报告以“加快推进以改善民生为重点的社会建设”为题,提出了“民生六大任务”。2012年11月,中共十八大报告直接指出,“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利”。在这样的宏观政策环境和国家长远政策目标的宣示下,民生问题和有关民生的公共政策得到社会各界的关注和热烈讨论。可以说,一个关注民生、重视民生的新时代已经来临。

然而,正如伟大的民主革命先行者孙中山先生所提醒的,“民生”两

^① 郑功成:《关注民生》,人民出版社,2004,第2页。

个字是中国向来用惯了的一个名词；我们常说什么国计民生，不过我们所用的这句话，怕多是信口而出，不求甚解，未见得含有多少意义的。^① 结合当下有关民生问题的讨论，我们感到孙中山先生的提醒非常有现实意义。我们认为，如何恰当地把握民生内涵，分析民生现状，界定解决民生的重点政策领域，制定改善民生的政策策略，是一项关系我国和谐社会建设和科学发展的重要议题。

一 “民生”话语的流行与困惑

当下，中国已经进入社会转型期，社会急剧变迁。社会变迁所带来的社会风险不容忽视，而风险的背后实质就是民生问题。^② 与此同时，公民权利意识伴随市场经济转型而日渐觉醒，人们高度关注民生问题，相关讨论空前热烈。

中国共产党作为执政党，迅速掌握民情，及时调整政策。在2003年“非典”危机之后，中国共产党开始重新思考执政观念，同时对公共政策格局进行转型。胡锦涛总书记在2003年“七一讲话”中正式提出“权为民所有，情为民所系，利为民所求”的新执政宣言，强调“关心群众疾苦”。2003年10月，中共十六届三中全会首次提出了“科学发展观”这一新的理念。2004年9月，中共十六届四中全会放弃了“效率优先，兼顾公平”的提法，明确提出了构建“社会主义和谐社会”这一国家发展的长远目标。2005年底，中共十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》则明确提出，未来中国要“更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果”。2006年10月，中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，则是我国社会发展和建设的纲领性文件。《决定》全面系统地论述了构建和谐社会的若干重大问题，阐述了构建和谐社会的指导思想、目标任务和原则，并提出了相应的政策原则。2007年10月，中共十七大

① 孙中山：《孙中山全集》（第九卷），中华书局，1986，第355页。

② 郑功成：《关注民生》，人民出版社，2004，第9页。

政治报告明确要求,“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。为了落实中央政策,各省市2008年的政府工作报告和财政预算案,都把民生问题摆在首要位置,纷纷表示“政府工作重心是解决民生问题,新增财力的大部分用于发展社会事业和改善民生”。一时间,“民生型政府”^①“民生财政”^②等话语应运而生。

然而,在轰轰烈烈的民生讨论中,一个基本的问题,即何谓民生,并没有在公众、学者和决策者之间形成共识。无可否认,理论界对民生问题的内涵进行了不同的探索。社会学家认为,民生问题就是一个社会的成员,如何从社会和政府获得自己生存与发展的社会资源和社会机会,来支撑自己的物质生活和精神生活的问题。^③财税学者则提出,所谓民生问题应该是人的基本消费和公共服务的均等化,主要包括基本营养、基本保健、基本教育和基本住房。^④在政治学家看来,民生问题是社会价值和利益分配不和谐的表现。^⑤

虽然不同角度的分析都触及了民生问题的理论本质和价值取向,但是它们缺乏明确的公共政策意涵和指向,不具可操作性,也无法有效引导公众对民生问题的讨论。随手打开报纸,就可以看到国人在民生问题认识上的混乱。

在2008年初的广东省人大会议上,财政报告中提到,2008年广东新增财政的70%用于“民生投入”。于是有人大代表问财政厅官员,究竟什么是“民生”。该财政官员按自己的理解回答说:“教育、卫生、科技、文化、农林水、环保、公共交通、社会保障、城乡社区事务管理应该都属于民生的范围。”人大代表马上质疑:“如果这么统计,那么除了公检法、

① 肖陆军:《论民生型政府建设的价值取向》,《安徽农业科学》2007年第11期。

② 丛明:《用民生财政改善民生》,《中国财政》2007年第4期。

③ 郑杭生:《社会建设要以改善民生为重点》,《北京党史》2008年第1期。

④ 黄衍电、黄文达:《谈财税政策中的民生价值取向》,《商业时代》2007年第36期。

⑤ 曹文宏:《民生政治:民生问题的政治学诠释》,《社会主义研究》2007年第6期。

行政机关的支出不包括，其他都包括了。”“如果这么说，政府不管怎么用钱，全都变成了社会公共事业的民生支出了！”^①

类似的问题也出现在2008年初的广州市人大会议上。代表审议广州市2008年财政预算时发现，本年度“新增财力”投入32亿元改善民生，其中30个亿用于还建设债，白云国际会议中心就还了5个亿。对此，财政部门解释说修路、建房也是民生。后来，广州市财政局长还向来自大学的市人大代表请教什么是“民生”。教授代表则解释说，广义上凡是指与老百姓息息相关的，都可叫做民生，比如衣食住行等都在内；而按狭义理解，则专是指弱势群体的生存问题。对此，有代表问：建设会议中心这样的大工程，算不算民生问题。教授代表认为，按广义理解，是民生问题。^②

同样是在广州的人大会议上，一位身兼区长职务的人大代表在分组讨论上也表达了类似的困惑：“现在都说新增财力几成用于改善民生，这个词很笼统了，很难界定，究竟哪些是民生？养公务员、养居委会是不是用于民生呢？”来自高校的一位代表不无尖锐地指出：现在民生这个词太时髦了，如果这样把概念外延开放，政府很容易把所有投入都归于民生投入，现在有些报出来的数字，说是每年民生投入达几成，其实里面有的是戴了民生的假帽子。^③

在上海市人大会议上，市人大常委会一位负责人针对时下有些地方把诸如基础设施建设之类都纳入“民生投入”的现象提出了批评。这位负责人认为，民生投入首先应该解决的是老百姓基本生活生产所需，绝不能把政府那些重大建设项目甚至技术改造等笼而统之地冠以“民生”的名目。

无论是代表的疑问，还是官员的请教，抑或学者的抱怨，都反映了我国在民生概念上的普遍困惑。“民生”概念的流行和民生问题的泛化，导致民生概念被滥用，被误用，一些根本无关民生，甚至损害民生的政策、

① 吴璇：《代表追问财政厅啥叫“民生”》，《新快报》2008年1月20日A3版。

② 杨晓红：《财政局长向代表请教何谓“民生”》，《南方都市报》2008年2月21日A7版。

③ 余颖：《民生投入高比例？人大代表关注“民生”含义》，《羊城晚报》2008年2月18日A4版。

措施和项目,在民生的包装下继续大行其道,误民误国。其实,民生概念的混乱,归根结底,在于政府公共治理和施政理念中缺乏社会政策思维。简言之,民生概念边界的模糊就是源于社会政策理念的缺位。

长期以来,政府有清晰的政治和经济政策,但缺乏社会政策。虽然政府政策也涉及民生内容,但只是限于对零散的政府行为的叙述,缺乏明确的社会政策价值和理念,更远未上升至施政哲学层面。有关的政策辩论大多只是就事论事,局限于个别的具体问题,缺乏整体思路和统筹,导致可操作性不强,成效相互抵消等后果。其实,现代国家的政府职能就是提供公共福利与服务,回应民众从教育、卫生、就业、社保到衣食住行等方面的需求。正如广州市委书记朱小丹指出的,“我们说的民生就是老百姓直接具体的利益!收入、就业、基本医疗、基本养老、基本生活、住房……这才叫改善民生”。^①而这些正是社会政策致力解决的问题。因此,讨论民生问题就离不开社会政策。

二 社会政策：在社会变迁中促进公民福祉

那么,何谓“社会政策”呢?我们如今对公共政策概念已经习以为常了,却很少关注作为公共政策重要组成部分的社会政策。众所周知,公共事务千头万绪。因此,一国政府的公共政策常常有不同的类别。有的政策致力于分配利益给每一个人,有的政策致力于在“有者”与“无者”之间进行利益的再分配,有的政策致力于规制。根据政府不同部门的职能和公共问题的性质,公共政策又可以划分成政治政策、科技政策、经济政策、社会政策、司法政策等类别。其中,经济政策和社会政策是最主要的两类。经济政策关心的通常是区域发展和协作、基础设施建设以及创造就业。社会政策关心的是公民需要和期望的满足。

所有成功的社会都必须探索以各种方式来保护其社会成员,防范因幼年、老年、残疾、疾病而带来的各种风险,以及满足他们对收入和住所的需要。社会的这些功能涉及的都是民生问题,也是社会政策的基本内容。

^① 《羊城晚报》2008年3月11日A2版。

在成熟的市场经济社会，“社会政策”是一个常用的概念。从定义上讲，“社会政策”指的是国家为了实现福利目标而在公民中进行资源再分配的各种有意识的干预活动。^① 概言之，一切旨在确保社会变迁能够促进公民福利和福祉的社会干预实践都属于社会政策的范畴。政府制定和实施社会政策，目的是通过提供社会保障津贴、免费教育、医疗服务、公共房屋等来改善个人的生活机会和社会关系。^② 因此，大多数公共服务专业人士都需要学习社会政策。而进行社会政策研究的，不仅包括学者，也包括政策制定者和专业政策工作者。

一般而言，社会政策一词用来说明国家在公共福利方面的角色，可以简单地定义为“影响公共福利的国家行为”。^③ 虽然人们对社会政策的精确定义存有分歧，但是对其包含的内容则有基本共识。通常来说，经典的社会政策内容主要包括政府在以下五大领域为其公民提供津贴和服务的活动。

- 社会保障津贴：解决贫穷问题；
- 医疗卫生服务：解决疾病问题；
- 住房提供和补贴：解决肮脏问题；
- 教育服务：解决无知问题；
- 就业服务：解决失业问题。

这一共识的形成与1942年英国政府推出的、对社会政策发展具有重大影响的《贝弗里奇报告》密切相关。该报告的核心内容是：社会福利是社会集体应尽的责任，是每个公民应享受的权利。报告提出要通过实施社会政策来消除贫穷、疾病、无知、肮脏和无所事事等五大社会问题（即所谓“五大恶”）。^④ 《贝弗里奇报告》被认为是社会政策发展的一个里程碑。当然，随着社会的发展，社会政策的内容也在不断扩大。现时，

① John Baldock, Nick Manning, and Sarah Vickerstaff, *Social Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2007), xxxi.

② Saul Becker and Alan Bryman, *Understanding Research for Social Policy and Practice* (Bristol: Policy Press, 2004), 4.

③ Michael Hill, *Understanding Social Policy* (London: Blackwell Publishing, 2003), 1.

④ William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services: A Report by Sir William Beveridge* (London: HMSO, 1942).

旨在解决特殊群体或个人问题的社会服务，如老人照顾、幼儿看护、残疾人服务等被纳入社会政策的主要范畴。此外，交通、环境、文化和艺术等政策也开始纳入当代社会政策的范畴。一些社会规制性政策，如平等机会、反对歧视、食品安全等政策，也被纳入社会政策范畴。^①

中共十七大关于“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的论述，涉及教育、就业、医疗卫生、社会保障和住房等社会政策领域，与经典社会政策的内容基本吻合，可以视为当代中国社会政策的基本框架和核心内涵。虽然它没有包含个人社会服务的内容，但是契合中国当前的社会经济发展水平。当然，“劳有所得”这个提法有值得商榷之处。在市场经济条件下，用劳动力交换收入是基本的契约，付出劳动就要获得收益，这是天经地义的事情。从社会政策的角度看，“不劳而有所得”（即劳动者在不能劳动的时候应该有所得）才是政府要干预的问题。

社会政策不论是作为政策实践还是理论研究，其发展与市场经济紧密关联。西方市场经济发展的经验表明，社会政策是市场经济体系成功的基本条件之一。随着工业化的发展，西方国家都经历了一个政府职能主要是社会政策职能不断扩大的过程。所有工业化国家在市场经济的初期，也就是在19世纪都出台了济贫法或类似的政策；随着市场经济的发展，它们都在20世纪中期建立起现代福利国家的基本制度。而从二战以后到60年代的20余年则是社会政策发展的黄金时代。当然，政府对社会政策在市场经济中作用的认识并非出于统治者的先知先觉，而是社会经济力量的推动。

社会政策之所以被视为市场经济成功运作的基本条件，是因为国家需要通过社会政策来驯服市场的自发力量和再分配社会资源。市场力量尽管在创造效率方面有重要作用，但是其自发作用会带来社会两极分化和贫富阶层之间的严重对立，导致市场失灵，威胁市场经济体系和社会的运作。国家通过实施社会政策，可以对市场自发力量进行干预，对追求利润最大化的市场力量进行约束，对社会财富进行再分配，缩小因市场竞争带来的贫富差距，减少劳资之间的矛盾，从而达致社会稳定，乃至和谐。正是由

^① 武川正吾：《福利国家的社会学》，商务印书馆，2011。

于社会政策是驯服市场力量的重要手段，在成熟的市场经济体系中，实施社会政策成了政府的基本职能，就业、教育、医疗、住房、个人社会服务等都是政府关注的基本政策问题。今天，社会政策已成为现代政府的中心任务：它决定哪些风险需要通过国家干预而得到规避；哪些再分配需要以国家权威加以强化。从社会政策的支出水平看，社会福利已经成为发达的市场经济国家的最大产业。^①

中国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制不仅要提高经济效率，发展生产力，也要注重经济发展成果的公平分享，注重人的价值和尊严。简言之，社会主义市场经济就是社会政策（公平）加上市场经济（效率）。否则，“社会主义市场经济”中的“社会主义”这个修饰语就失去了意义。换言之，社会政策是社会主义市场经济题中的应有之义。

三 中国语境中社会政策概念的演进

社会政策是伴随着近代工业化生产而衍生出来的一个研究领域。不过，社会政策是一个较为宽泛和“复合”的概念，长期以来，在国际学术讨论中，它虽然有了一个大致的内容指向，但缺乏严格明确的内涵边界。而且，社会政策以现实的社会问题和政策议题为研究对象，这使得它与各国的公共管治实践具有相当密切的联系。在不同国家的语境下，社会政策概念的表达、运用特别是其与其他相关概念的关系会有所差异。因此，社会政策概念的研究，需要将其放置在特定国家的特定语境中，还需要进一步分析在该国家，作为学术用语的社会政策是如何被提出及塑造的，其指代的具体内容有哪些，具有哪些概念面向。基于这种逻辑，本部分试图围绕“中国语境中的社会政策概念”这一问题，对其演进过程进行简单分析和梳理。

1. 行政概念对中国社会政策概念的影响

在中国讨论“社会政策”概念，不得不谈及“社会保障”。在今天中

① John Baldock, Nick Manning, and Sarah Vickerstaff, *Social Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2007), xxxiii.

国的学术界里，依然有不少学者对这两个概念的使用存在争议。我们要全面分析任何概念，不能只将其放在某一时间点进行横向的概念解剖，还应该将其放置在纵向的时间坐标上，考察其产生和演变历程。事实上，如将中国“社会政策”放于纵向的时间坐标上进行分析，确实有助于我们观察“社会保障”概念对“社会政策”概念形成的影响以及理解二者之间的关系。

1949年新中国成立后，除了与意识形态相关的一些学科外，中国的社会科学一度处于停滞状态。这导致公共管理领域的许多概念要落后于行政实践，并在其后受到官方概念的影响。在计划经济时期，不管是学术界还是官方，都没有社会政策的概念。在那个时期有的只是诸如“劳动保险”“公费医疗”“优待抚恤”等概念，以及相应的局部的、分割的单项社会保护制度和实践。改革开放以后，为了适应经济体制改革的需要，国家决定建立系统的社会保障体系，并在1986年4月12日第六届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展的第七个五年计划》中第一次提到“社会保障”的概念。《计划》提出，要“逐步建立改革各种类型的社会保险制度，改进和完善社会福利、社会救济和优抚工作，有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形”。不过，直到1991年的七届人大四次会议上，中国政府才以列举的方式将“社会保障”的外延界定为社会保险、社会福利、社会救济与优抚保障。^①这一“社会保障”的界定带有浓厚的“中国特色”和“官方色彩”，因为“在许多国家中仅仅意味着社会保险和现金救济的‘社会保障’一词在中国反而成为包含一切的总称，相反，社会保险、社会福利服务、社会救助和优抚安置等项目则变成了这一‘社会保障’制度的组成部分”。^②随着中国开始大力推行社会主义市场经济建设，“大社会保障”的概念不断出现在政府文件中，“社会保障”一时间似乎成为“社会政策”“社会福利”的代名词。

中国学术界对社会保障的关注和研究兴起于20世纪90年代。整体来看，学术界对社会保障概念的理解受到了官方行政概念的深刻影响，“大社会保障”概念成了主流的学术概念。在此背景下，中国的“社会保障”

① 唐钧：《中国社会保障制度的概念框架与制度架构》，<http://www.chinavalue.net/General/Article/2007-10-8/83177.html>，2007。

② 尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》2001年第3期。

学者的研究领域不局限于狭隘的国际惯例中的“社会保障”，而是拓展到“大社会保障”，涉及了社会政策的许多议题。在这个意义上，中国的“社会保障”学者实际上也就是社会政策学者。

2. 国际社会政策概念的导入

随着中国经济体制和社会体制改革进入深水区，诸如教育、医疗、住房等越来越多的社会民生问题凸显出来。面对这些纷繁复杂的民生议题和社会问题，“社会保障”的概念显然具有很大的局限性，不管是行政实践还是学术研究，都在寻求一个新的、更有代表性和概括性的概念，在这种情况下，“社会政策”的概念开始摆脱过去被“社会保障”代表的地位并开始独立出现。2006年10月，中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求“加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训”，这是官方文件中首次正式使用“社会政策”概念，并把它与“社会建设理论”相提并论。到2007年10月，中共十七大报告进一步提出，要“更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推动建设和谐社会”。据此有学者指出中国公共政策格局正经历从经济政策到社会政策的历史性转变，中国进入了“社会政策”时代。^①

事实上，社会政策概念在中国的使用，与国际社会政策概念的影响是分不开的。我国知识界对西方社会政策理论著作的大规模翻译和引介主要是在20世纪90年代后期和2000年之后，这与中国社会经济变迁的时代背景有关。从20世纪90年代中后期开始，与社会政策关注的公平和权利相关的一系列社会问题开始在中国出现，中国政府加大了对其他国家应对社会问题的政策措施的追寻，学术界也开始重视社会政策著作的翻译和研究。郑秉文主编的“当代社会保障制度研究丛书”就是在这样的背景下应运而生的，从1997年开始策划、2000年由法律出版社正式出版，该丛书包括了若干本重要的社会政策译著，如Esping-Andersen的《福利资本主义的三个世界》、Ramesh Mishra的《资本主义社会的福利国家》等。同时，随着高等教育的扩张，一批高校相继设置了劳动和社会保障专业以

^① 王绍光：《从经济政策到社会政策：中国公共政策格局的历史性转变》，载岳经纶等主编《中国公共政策评论（第1卷）》，上海人民出版社，2007。