

社会政策学视野下的中国社会 保障制度建设

——从社会身份本位到人类需要本位

岳经纶*

【摘要】20世纪八、九十年代的社会保障制度改革主要服务于以国有企业改革为中心的经济体制改革,缺乏明确的社会政策导向;进入21世纪,特别是党的十六大以来,随着科学发展观与和谐社会施政理念的提出,中国的社会保障制度建设开始有了较鲜明的社会政策思维,人类需要的满足和公共福祉的增进开始成为社会保障改革的出发点,我国的社会保障制度正在经历从“社会身份本位”的社会保障向“人类需要本位”的社会保障转变的过程。未来我国的社会保障制度建设应该以建立社会主义福利社会作为目标模式,使社会主义福利社会和民主政治及市场经济一道,共同构成中国特色社会主义的三大支柱。

【关键词】社会转型 社会保障 社会政策 社会身份 人类需要

【中图分类号】D632.1 **【文献标识码】**A

自上世纪70年代末以来,我国经历了前所未有的大规模社会经济转型。随着经济体制从计划经济向市场经济的转型,我们的社会保障制度也发生了根本性的变化。纵观过去30年我国社会保障的政策和实践,可以发现这样一个看似矛盾的现象:一方面,一种以社

* 岳经纶,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院,教授;中山大学社会保障与社会政策研究所,所长。

本文得到了中山大学“985”工程二期公共管理与社会发展创新研究基地专项资金资助。本文初稿曾于中山大学政治与公共事务管理学院举办的“中国社会保障制度建设30年:回顾与前瞻”学术研讨会(2008年5月24日-25日,广州,中山大学)上宣读。

会保险为核心的多层次社会保障体制正在确立;另一方面,公众的一些基本社会需要还不能得到有效满足,特别是在教育、医疗和住房等领域。本文尝试从社会政策(学)的视角,来审视我国30年来的社会保障制度的发展。本文的基本观点是,上世纪八、九十年代的社会保障制度改革主要服务于以国有企业改革为中心的经济体制改革,缺乏明确的社会政策导向;进入21世纪,特别是党的十六大以来,随着科学发展观与和谐社会施政理念的提出,中国的社会保障制度改革开始有了较鲜明的社会政策思维,人类需要的满足和公共福祉的增进开始成为社会保障改革的出发点,我国的社会保障制度正在经历从“社会身份本位”的社会保障(social status-based social security)向“人类需要本位”的社会保障(human need-based social security)转变的过程。为了确保人民群众能够分享经济发展的成果,确保社会变迁能够增进公共福祉,本文认为,我国的社会保障制度建设应该以建立社会主义福利社会作为目标模式,使福利社会和民主政治及市场经济一起,共同构成中国特色社会主义的三大支柱。

一、社会保障概念:西方对中国

20世纪人类社会发展的最大成果之一是社会保障理念的确立和社会保障制度在世界各地的广泛建立。不过,何谓社会保障,似乎缺乏一个公认的定义。不同的学者对社会保障有不同的定义。例如,英国著名社会政策学者迈克尔·希尔(Hill,1990)将社会保障视为英国社会保障局(Department of Social Security, DSS, 现已改名为工作与年金局, Department for Work and Pensions, DWP)所负责的工作;而麦凯和罗林森(Mckay & Rowlingson, 1999)则把社会保障定义为政府及雇主等提供的经济给付,因为除政府外,其他组织(例如企业)也提供社会保障。罗伯特·沃克(Walker, 2005)认为,社会保障的主要原则是直接提供金钱或类似金钱性质的东西给予个人或家庭。因此,他认为,社会保障应包括下列几个方面:(1)缴费

性社会保障福利；(2)不需缴费的金钱福利；(3)社会救助；及(4)税务上的得益(Walker, 2005)。

尽管存在着分歧,在西方,一般来说,社会保障主要是指社会政策中有关公民“收入维持”(income maintenance)和基本需要保障的内容,如公共援助(社会救济)、养老保险等。正如尚晓援(2007)指出的,“社会保障的最普遍的核心项目是社会保险和社会救助”。

从政策层面看,社会保障在不同的政治体系中有不同的内容。在美国,社会保障是指对家庭提供的财政帮助。在英国,社会保障主要是指社会救助及其他缴费性的福利,如养老金、残疾金及失业救济金。在香港,社会保障只局限于综合社会保障援助计划(综援)及公共福利金计划。

综合来看,尽管社会保障概念在学术和政策层面都有不同的涵义,但是,它们之中也有一些共性,那就是社会保障主要关注的是收入问题,通常把社会保障理解为经济保障,或者收入维持,其目的是解决公民的经济收入保障问题。因此,一般把养老保险(养老金、国民年金)、公共援助(社会救济)、失业保险(失业救济)等视为社会保障的基本内容。人们在年老、失业、疾病等情况下往往会失去经济收入,需要社会保障来维持基本生活。为了体现出社会保障概念的收入维持本质,有人干脆主张用“收入保护”(income protection),或“社会保护”(social protection)来代替“社会保障”(Hudson et al., 2008:26-27)。

中国的社会保障概念与西方理解的“社会保障”概念有所不同。就其外延而言,中国社会保障比西方社会保障概念更大。作为中国社会福利体制的统称,社会保障是一个大概念、大系统,包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等内容。简言之,我们习惯用社会保障来指称各种有关公众福祉的项目,诸如各类社会保险、社会救助、慈善活动等。正如郑功成(2002:2)教授指出的,所谓社会保障,其实就是国家依法建立并由政府主导的各种具有经济福利性的社会化的国民生活保障系统的统称,是“各项保险制度、社会

救助制度、社会福利制度及相关补充保障措施的统称”。

在政策层面,关于社会保障概念的官方权威性界定最早见于1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。《决定》首次提出,要“建立多层次的社会保障体系”,其内容包括“社会保险、社会救济、社会福利、优抚保障和社会互助、个人储蓄积累保障”。可见,中国的社会保障概念是一个十分宽泛、多层次的概念,连个人储蓄这种私人理财行为也包括在内。对社会保障概念做宽泛解释的倾向在制度设计层面一直维持不变。自1993年以来我们都是强调建立多层次的社会保障体系。例如,2002年4月29日国务院新闻办公室发表的《中国的劳动和社会保障状况》白皮书,把社会保障政策分为十大部分,包括:养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、最低生活保障、社会福利、优抚安置、灾害救助和社会互助(国务院新闻办公室,2002)。这一分类基本上是按照劳动和社会保障部与民政部的职能来划分的,前五个部分都是社会保险的范畴,属于劳动和社会保障部的职能范围;后五部分涉及的是民政福利工作,属于民政部的职能范围。在2004年9月7日国务院新闻办公室发表的《中国的社会保障状况和政策》白皮书中,社会保障政策同样分为十大部分,包括:养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、社会福利、优抚安置、社会救助、住房保障和农村社会保障(国务院新闻办公室,2004)。不过,与2002年白皮书相比,2004年白皮书的分类有所不同。在2004年白皮书中,社会保障的范围有所扩大,纳入了住房政策;分类也更加清晰,如最低生活保障政策、灾害救助和社会互助等,不再单列,而是被归入社会救助类别。

2007年,党的十七大报告提出要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”,并且更清晰地界定了中国社会保障制度的内涵。报告指出:“社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社

会保障体系。”与以往对社会保障基本内容做笼统的表述不同,这一表述澄清了社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业和商业保险之间的关系,明确指出社会保险、社会救助和社会福利是社会保障制度的基础,是政府行为;慈善事业是民间行为,商业保险是市场行为,它们是对以政府为主导的基础性社会保障制度的补充。不仅如此,十七大报告还对社会保障制度的具体项目做出了说明,包括:城镇基本养老保险制度改革,农村养老保险制度;城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设;城乡居民最低生活保障制度;失业、工伤、生育保险制度;社会救助;优抚安置;残疾人事业;老龄工作;防灾减灾;以及廉租住房制度。

上述权威性文件表明,“社会保障”在中国被视为一个内涵非常宽泛的概念,超越了西方所理解的社会保障概念,包含了西方“社会政策”的大部分内容,可以理解为中国“社会保护制度”的代名词。应该说,对社会保障概念的这种理解是非常具有中国特色的。如果按照这样的理解来制定我国的社会保障政策、设计我国的社会保障制度,那么,我国是可以建立起一个相当于西方社会政策概念下的社会保护体系的。

不过,在具体的政策实践中,人们对社会保障概念的理解却存在很大的差异,“各唱各的调”,缺乏“共同语言”(高书生,2006:299)。在很长时间内,我国社会保障的政策重点一直是社会保险,而社会救助和社会福利服务则没有被提到重要议事日程。最常见的情况是,把社会保险与社会保障概念混用,甚至有用社会保险替代社会保障的倾向。这一点可以从过去“劳动和社会保障部”的名称中看到。作为主管全国劳动就业工作的国家最高行政机构,该部的主要“政策领地”(policy domain)是劳动就业事务及与之相关的社会保险事务。换言之,该部负责的是与劳动,或者说与就业挂钩的社会保险政策,而不是全部的社会保障政策。把劳动行政部门命名为社会保障部有把劳工的社会保障(即劳动保险)当成整体国民之社会保障的嫌疑。事实上,中国的社会保障工作和政策是由劳动和社会保障部、

民政部、卫生部等多个部门来承担的。在劳动和社会保障部之外,民政部承担了大量的社会保障工作。

此外,由于社会保险和社会保障都被简称为“社保”,因而也强化了人们把内容丰富的社会保障概念简单地理解为社会保险。这种倾向不利于中国社会保障制度的建设和完善。社会保险包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等具体内容,是中国社会保障体系的核心部分,也与广大工薪劳动者的利益密切相关。尽管如此,社会保险毕竟不是社会保障的全部。事实上,现行社会保险制度主要是建立在中国的劳动政策和法律基础之上的,具有十分明显的就业导向,特别是全日制城镇就业导向。也就是说,现行社会保险制度没有与公民资格和公民身份相联系,没有惠及劳动力市场之外的社群,尤其是越来越庞大的灵活就业群体。

二、社会政策及其与社会保障的关系

在社会福利研究中,另一个重要概念是社会政策。众所周知,在政策实践层面,发达国家大都有一套行之有效的社会政策体系,帮助政府去界定、评估和应对贫穷、失业、疾病等种种民生问题。在学术研究领域,社会政策研究,或者说社会政策学,也是一门重要的应用社会科学,吸引着来自经济学、政治学、社会学等学科学者的广泛关注,是一门重要的跨学科研究领域。在中国,虽然民生问题也是政府施政的重要内容和公众讨论的主要话题,但是,社会政策概念直到20世纪90年代末才开始得到一部分社会成员的认同,至今仍没有完全进入官方的话语和视野。在学术界,情况要比实务部门好一些,社会政策研究已经开始成为人们关注的领域,许多高校都开设了社会政策课程甚至专业,部分高校和社会科学研究机构还成立了社会政策研究中心或研究所。不过,整体来说,中国政府和学术界比较偏爱的概念还是社会保障。中国和西方在概念使用上的差别当然有其社会经济及历史文化原因,没有优劣之分。不过,从学术交往和政策

学习的角度看,从学术和政策层面对这两个概念进行基本的梳理还是非常必要的。

在当代世界,人们通常在两种情况下使用“社会政策”一词。第一,用来指称那些影响人民福利的实际的政府政策、计划或制度安排;第二,用来指称研究前述政策的学术领域。也就是说,社会政策有两方面的含义,既指政府的具体社会政策,也指作为一门学科的“社会政策学”(Midgely et al., 2000:4-5)。

尽管社会政策是一个常用语,但是从学术的角度看,即使是在西方,至今也还没有一个关于社会政策的公认定义。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。英国著名社会政策学者希尔(Hill, 2003:2)的社会政策定义就是“影响公共福利的国家行为”。伯明翰大学的社会政策和社会行政学教授 Pete Alcock 认为,社会政策指的是那些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。政府和非政府组织实施社会政策,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(Becker & Bryman, 2004:4)。

从其起源来说,社会政策的兴起和发展是与市场经济发展分不开的。随着工业化而兴起的市场经济,其最大的特征是把一切都商品化(commodification),包括劳动力的商品化。在市场经济条件下,个人需要和福利的满足有赖于个人在市场竞争中的地位。换言之,个人需要和福利取决于市场。市场力量尽管在创造效率和财富方面有着重要作用,但是其自发运作会带来社会两极分化和贫富阶级之间的严重对立。由于大多数人无法在市场竞争中取胜,从而出现大量社会弱势群体。他们的基本需要无法在市场中得到满足。社会两极分化和阶级对立会带来社会冲突,甚至社会革命,威胁市场经济体系的运作和社会的稳定。为了满足社会弱势群体的基本需要,维护市场体系的有效运作,资本主义国家一般都要实施一定的社会政策,以国家的力量来驯服市场的自发力量,满足社会需要。

因此,社会政策被视为市场经济成功运作的基本条件。通过实

施社会政策,国家可以对市场的自发力量进行干预,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。换言之,社会政策就是国家制定的、用以抵消私人资本和市场力量之影响的政策。用卡尔·波兰尼(Polanyi,1944)的话来说,社会政策就是与市场相对的一种保护主义反向运动,其实质就是人的“去商品化”(de-commodification)。所谓“去商品化”,就是“指个人福利既独立于其收入之外又不受其购买力影响的保障程度”(艾斯平-安德森,2004[1990]:中文版序言)。

正是由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,实施社会政策成为了政府的基本职能,就业、教育、医疗、住房、个人社会服务等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解决;哪些再分配需要以国家权威加以强化。从社会政策的开支水平看,社会福利已经成为发达市场经济国家的最大产业。

社会政策的出发点是人类的基本需要。国家通过社会政策对个人福利进行集体干预,目的是对社会问题进行干预,满足社会需要。因此,经典的社会政策具有很强的社会问题和人类需要导向。按照英国福利国家的设计者贝弗里奇(Beveridge,1944)的分析,社会政策旨在帮助人们解决社会生活中的“五大恶”:贫穷、疾病、居无定所、无知、失业。受贝弗里奇的影响,传统社会政策主要包括以下五大方面:社会保障政策(解决贫穷问题)、医疗卫生政策(解决疾病问题)、住房政策(解决居所问题)、教育政策(解决无知)和就业政策(解决失业问题)。

社会政策具有鲜明的价值理念。追求社会公义和公平,是实施社会政策的基本理据。社会政策关注的是人民福利的提升,而不是国家对社会的控制。因此,社会政策强调国家和政府是社会福利和社会服务的主要承担者。社会政策的基本特征是再分配社会资源。社会政策具有很多不同的内容,如社会保障、社会救济、社会服务、社

会保险等。社会政策服务不同的具体目标,如消除贫困,满足社会基本需要,对弱势群体提供补偿,缓和社会问题,降低社会风险。从社会发展角度看,社会政策的意义/目标在于:第一,进行社会投资:确保社会及个人的能力建设与家庭凝聚力;第二,促进社会融合:确保公平的社会参与。随着社会的发展,社会政策的内容也在不断扩大。随着福利国家的建立,个人社会服务政策(解决特殊群体或个人的问题,如老人照顾、家庭照顾等)已成为社会政策的重要内容。

社会政策与社会保障这两个概念既相区别,又相联系。一般而言,社会政策概念的外延比社会保障概念的要大。社会政策泛指一个国家或地区的有关公众福祉的任何政策,体现的是国家/政府在福利中的角色。它关注的不仅是收入维持和贫困控制,而且关心全体公民的各种基本需要和福祉(Dean, 2006: 21)。因此,在西方国家,与社会政策相对应的概念是“福利国家”。社会保障是社会政策的产物,体现的是有关公众福祉的制度安排,特别是有关收入转移和收入维持的政策制定和实施的制度安排。同时,社会保障也是政府社会政策的核心部分,也是福利国家的核心内容。虽然社会保障是社会政策最基本、最重要的组成部分,其支出也往往占政府公共支出的很大一部分,但其内涵比较狭窄,偏重经济福利,如养老金、失业津贴、贫困救济等,无法全面涵盖民生的所有问题,如教育、住房等。因此,欧美部分国家在使用社会保障概念的同时,还使用与其相互补充的社会福利或者说公共服务的概念(沈洁, 2006)。有学者指出,在中国,过去把建立以社会保险为核心的社会保障制度放在优先位置,在一定程度上就忽略了对最困难社会群体进行救助和提供服务(常宗虎, 2001)。

受各自的历史、文化、社会、经济和政治等各种因素的影响,各国为人民各种需要的满足采取了不同的社会政策和社会保障制度,因此形成了不同的福利模式。如艾斯平-安德森(1990[2004])把发达资本主义国家的福利制度分为三个世界(三大类型):自由主义型、共责主义型和社会民主型。不同形态的福利制度体现着不同的

意识形态和政策原则。

三、市场转型中的我国社会保障制度：社会身份 本位社会保障制度的嬗变

在计划经济时代,我国在生产资料公有制的基础上推行公平优先、注重分配的社会经济政策。国家在实施优先发展重工业的经济政策的同时,按照城乡分割的原则,在城镇建立了一套以终身就业为基础的、由单位直接提供各种福利和服务的社会政策体系。这套体系被称为“单位福利制度”、“单位社会主义”、“微型福利国家”。在农村,在集体经济的基础上,建立包括合作医疗制度、五保户制度等集体福利制度。由于城乡社会福利水平差距很大,因此,中国的福利制度是典型的二元制福利体系,可以称为“一个国家,两种福利制度”。

在这种二元制体系下,国家直接或间接地在社会福利提供中扮演了重要角色,城乡居民的基本福利需要,如教育、医疗、就业等,都得到了一定程度的满足,至少在城镇或农村内部没有出现严重的社会不公平问题。不过,如果我们做进一步的分析,便可发现:中国计划经济时代的社会保障制度,不仅存在城乡分野,而且城镇中还存在身份、所有制的差异,干部、工人和没有进入单位的居民,分别纳入不同的社会保障制度。尚晓援(2007)指出,在改革开放前的一段时期,我国社会保障制度分为三个部门:第一为城市社会主义部门,包括国有企业、集体企业和事业单位;第二是城市的非社会主义部门,包括城市非国营、集体所有制部门;第三是农村部门。因此,我国缺乏适用于全体国民的普适性社会保障项目和计划,不同行政区划的居民享有的社会保障权利是不同的。可以说,计划时代的社会保障制度是一种以社会身份为基础建立起来的社会保障制度。这种基于户口身份、单位性质和职业性质等而建构的社会等级身份,有别于西方福利国家所遵行的社会公民身份(social citizenship)。在社会公

民身份的概念中,福利权利是一种社会公民权利。

自1978年实施改革开放以来,随着城乡经济体制改革的推进,特别是国有企业改革的深入,计划经济时期形成的社会保障制度已经不能适应社会经济发展的需要,社会保障制度改革成为不可回避的议程,中国社会保障建设出现了新的格局。从70年代末至今,中国社会保障制度的演变大约经历了三个阶段。

第一个阶段是1978年至1992年。这一阶段是旧制度的调整和新制度的酝酿阶段。在改革开放的最初几年,社会保障制度没有出现大的调整,只是对原有劳动保险制度进行了局部修补和完善。同时,随着劳动合同制度的初步实施,劳动保险制度的改革开始进行。1984年起,随着中国城市经济体制开始改革,社会保障制度的改革就摆上了党和政府的议事日程。1986年全国人大六届四次会议通过的“七五”计划提出:“要通过多种渠道筹集社会保障基金,改革社会保障管理体制,坚持社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主,继续发扬中国家庭、亲友和邻里间互助互济的优良传统。”同年,为配合劳动就业体制改革,特别是劳动合同制度的实施,中国建立了失业保险制度。1991年,全国人大七届四次会议批准的“八五”计划提出:“努力推进社会保障制度的改革。要以改革和建立社会养老保险和待业保险制度为重点,带动其他社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚等事业的发展。”

第二个阶段是1992年至2002年。这一阶段是中国社会保障制度的变革时期。在这一阶段,中国形成了以社会保险制度为主导的社会保障改革思路。为了配合经济体制改革,特别是国有企业改革,国家开始从多个社会福利领域中有计划地退出。发展主义的逻辑开始支配我国的社会保障制度改革。

1992年,党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的战略目标。为配合市场经济体制的建立,中国在1993和1994年确定了社会保障制度改革的大思路。1993年,党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:要“建立

多层次的社会保障体系”，“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚保障和社会互助、个人储蓄积累保障。”1996年，八届人大四次会议批准的“九五”计划提出，未来15年间要“加快养老、失业、医疗保险制度改革，初步形成社会保险体系、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度”。1997年，党的十五大报告指出：“建立社会保障体系，实行社会统筹和个人帐户相结合的养老、医疗保险制度，完善失业保障和社会救济制度，提供最基本的社会保障。”

在这一阶段，尽管提出了中国社会保障改革的大思路，并且开展了以养老社会保险为主要内容的改革，但是，在政策设计上仍然存在着从社会身份出发而不是从人类需要出发的倾向。社会保险的各个项目，如失业保险、养老保险、医疗保险等分险种在不同所有制的企业渐进推行，制度安排分散，不但给企业有选择地参保创造了机会，增大了制度运行的监督成本，而且直接导致社会保险分险种设定费率，综合费率过高，抬高了社会保险的制度门槛，不利于社会保障制度改革的顺利推进。

由于缺乏明显的社会政策理念，国家在社会保障制度改革过程中减少了社会福利和服务的提供，加之强调社会福利和服务的商品化和市场化，其结果是，尽管中国社会整体生活水平在提升，而且也实施了社会保障制度改革，但是，我国出现了公共福利和服务不足的局面，公众在医疗、教育和住房等方面的基本需要得不到有效满足，形成了较为严重的社会问题，影响了经济发展的可持续性。

第三个阶段是2002年至今。自2002年以来，政府社会政策功能的弱化及其所带来的问题，开始得到了中央决策层的有效回应，政府施政出现明显的民生导向，社会保障政策和教育、医疗、住房等人类基本需要得到了高度重视。

2002年底召开的党的十六大试图重新解释“效率优先、兼顾公平”的含义，使用了“初次分配注重效率”、“再分配注重公平”的提法。2003年爆发的非典疫情进一步促使我国思考如何在经济增长

与社会发展之间保持平衡这一重大问题。作为这种思考的结果之一是在2003年10月召开的党的十六届三中全会上首次提出了“科学发展观”这一新的理念。2004年9月,十六届四中全会明确提出了构建“和谐社会”的新理念。2005年底,十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展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,党的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》明确提出:“完善社会保障制度,保障群众基本生活。适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。”

2007年10月,党的十七大报告进一步阐述了中国社会保障建设的目标,指出,“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”。

与这些新理念相一致,中国政府的施政重点开始从经济政策转向社会政策(王绍光,2007)。综观2004年至2008年国务院总理所作的《政府工作报告》,不难发现,有关社会保障和社会政策的论述和内容都在不断增加,显示社会政策在中国公共政策格局中的地位得到提升,开始成为政府施政的重点。在“发展社会事业”、“关注群众生活”、“维护群众切身利益”、“科教兴国”、“可持续发展”、“服务民生”等话语修饰下,中国的社会保障政策和制度的内涵不断丰富和细化,特别是在教育、医疗卫生、就业、住房等领域。与此相一致,越来越多的公共资源投入到社会保障和社会政策领域。资料显示,2003-2007年,随着国家财政收入的稳步上升,全国财政用于教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出累计分别达到2.43万亿元、6294亿元、1.95亿元,分别比上一个五年增长1.26倍、1.27倍和1.41倍。

显然,在这一阶段,中央政府重新强化了自己在公共福利中的角色和责任,社会政策理念开始影响社会保障制度的改革。可以说,中国社会保障制度建设进入了以人类需要为本位的新阶段。

四、社会保障制度建设的反思:社会政策的视角

如前所述,社会政策是现代市场经济下政府的基本职能。作为政府干预社会生活和弥补市场缺陷的手段,社会政策旨在满足社会需要、缓和社会问题、调和社会关系、促进社会公平。简言之,社会政策就是要实现社会公正、以人为本等核心价值观。作为一个学术领域的社会政策,关注的是社会如何满足人类基本需要,如食品、住房、教育和对老年人、残疾人等的照顾。也就是说,它关注社会所选择的满足人类基本需要的各种方式。

自20世纪70年代末实行改革开放政策以来,为了改变落后的国民经济状况,中国开始了以发展经济为导向的大规模的社会经济转型。在这一转型期中,国家在经济发展和政治发展方面有明确的政策和目标,但是却缺乏明确的社会发展目标和社会政策。在经济发展方面,政策目标是增加国民生产总值;在政治发展方面,主要政策是坚持四项基本原则;在社会发展方面,主要是“兼顾公平”。由于缺乏明确的社会政策及其目标,因此,自上世纪70年代末到90年代中期,或者更准确地说,到更晚的2003年,中国的社会保障建设缺乏社会政策视野,只是经济政策的附庸。

改革初期,加快经济发展,提升经济效率几乎成了政府的唯一功能和目标。当时所讲的“效率优先,兼顾公平”,在很大程度上就是很少顾及甚至完全不顾,“兼顾”只是停留在“说说而已”(王绍光,2007)。社会保障建设的目的是服务经济政策,推动经济效率的提升和经济的增长。具体来说,就是为国有企业改革配套。众所周知,国有企业改革一直是中国经济体制改革的中心环节。而社会保障改革的直接动力也来自国企改革。正如高书生(2006:143)指出的,在

改革开放的实践中,形成了这样一种逻辑:国有企业搞不好,是因为人太多;只有裁减冗员,国有企业改革才能深入;不敢裁人,是因为社会保障体系不健全。推论下来,国有企业改革必须要有社会保障来配套。正如1993年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》所表述的:“建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”可见,对于社会保障制度的作用,我们突出两个方面:其一,社会保障是“经济体制改革的配套工程”;其二,社会保障是“社会的稳定器”。而社会保障满足人类需要,以及社会公民权的理念没有得到足够的重视。

在这种思路下,中国社会保障制度改革,如医疗、住房、养老、社会福利等领域的改革,出发点都是为了减轻国有企业的负担,实际上就是减轻国家财政的负担。在减轻国家财政负担的考量下,国家弱化了自己在公共福利提供上的功能和角色,减少了在社会领域的公共投入。在市场体系和第三部门还没有得到足够发展的情况下,国家在公共服务提供上的不足,其结果只能是公众的许多基本需要得不到有效满足,并形成了庞大的社会弱势群体。

从社会政策的视角看,自改革开放以来到本世纪初,中国社会保障制度建设呈现出以下特点:在价值上,从理想主义转向了实用主义;在政策目标上,从关注社会公平转向了关心经济效率;在福利提供主体上,社会福利的主要提供者从国家/单位转向了个人和家庭;在福利提供机制上,从国家计划转向了市场主导;在中央与地方的分工上,从中央主导转向了地方各自为政(岳经纶,2007)。这些变化的后果是,政府忽视了自己在公共福利提供中的必要角色,导致了中国基本公共服务的短缺。

具体来看,我国原有的社会保障建设存在着“八重八轻”倾向:

第一,从价值取向上看,我国社会保障建设重工具理性,轻社会权利。

社会政策具有鲜明的价值观。政府实施社会政策是为了实现社

会公正/正义、以人为本等核心价值观,也是为了实现公民的社会权(Social Rights)。社会权是人权的基本组成部分,其基本点就是人民有从国家获取社会保障的权利。具体而言,社会权包括6个方面:生存权、健康权、居住权、劳动权、受教育权和资产形成权(卢政春,2000:147;唐钧,2008)。

在为国有企业配套和服务的改革思路下,中国的社会保障制度建设具有明显的实用性。社会保障建设的主要目的是减轻国家和企业的负担,维护社会稳定。据高书生(2005:280)的观察,在1993年以前,中国社会保险制度的架构,始终没有超出为国有企业改革配套的范畴。到了2000年4月,随着国有企业改革进入攻坚阶段,中国社会保障改革中又增添了一种新的提法,即“建立独立于企业之外的社会保障体系”。这种提法本身,彰显了社会保障改革的目的性——要很好地为国有企业改革配套和服务(高书生,2006:141)。

换言之,在这一阶段,中国的社会保障建设没有重视社会权概念,没有形成以社会权保障为基本内涵的社会保障体系。正义价值还没有成为资源再分配的最高准则。真正的社会保障应该是全民保障,也就是作为公民,每个人都能享有一定的社会福利,都享有不同程度的保障,但不是说,人人均享有同等程度的福利保障。其中,弱势群体应得到优先保障。公民社会权的保障,有利于国家认同和国家意识的形成,提升国民的荣誉感,从而增加国家凝聚力,增强人民捍卫国家的决心和意志。在这个意义上,社会保障建设具有同国防建设一样的重要性。

与不重视社会权利相联系,中国社会保障制度建设也不重视社会保障的理论基础。在这方面,社会政策可以弥补不足。社会政策有丰富的理论素养,涉及人类需要理论、福利权利理论、福利国家理论、公民权理论、批判理论、社会发展理论、社会民主理论、第三条道路理论、全球化理论等。分析社会政策的理论视角也很多元,如制度主义、保守主义、福利经济学、政治经济学等。

第二,从制度设计上,中国社会保障建设重预防性项目,轻视发

展性项目和关怀性项目。

实施社会政策是为了满足社会需要,缓和社会问题,增进社会福祉。世界各国都制定和实施了不同程度的社会政策,形成了不同的社会保障制度。按照台湾学者卢政春的分类,各国社会保障制度的内容可以分为关怀性、防备性与发展性等三大领域。这三大社会保障领域各有其制度范畴、核心价值与功能。其中,关怀性社会保障制度涵盖社会救助、福利服务、就业促进与待业扶助等制度,核心价值为“公平”与“正义”,其功能是使经济弱势者、社会弱势者及社会受害者能获得符合人性尊严的基本经济安全保障、福利服务、身心关怀,以解决或缓和其当前所面临的问题。防备性(预防性)社会保障制度涵盖年金(养老金)保障、医疗保障、工伤保险、失业保险与长期照护保险等制度,核心价值为“社会连带”(social solidarity)与“安全”,其功能是使遭受生、老、病、死、伤、残、失业与长期照护需求等生活风险因素影响者,能获得适度的医疗保障、社会服务抑或经济安全保障。发展性社会保障制度涵盖母性保护、家庭保障、教育福利、劳动(就业)促进、住宅(住房)福利与财产形成等制度,核心价值为“机会均等”与“发展”,其功能是使人民在面对生命孕育、养育、保育、教育、劳动、合理住宅需求与财产形成时,皆能有公平合理的对待,而有助人格、智能、职业生涯等的健全发展(卢政春,2004)。

如前所述,从制度框架上看,中国的社会保障体系包括企业职工养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等社会保险制度,以及城市居民最低生活保障、城市医疗救助等社会救助制度为主要内容的城镇社会保障体系基本框架,以新型农村合作医疗、农村最低生活保障、农村医疗救助、农村五保供养等制度为主要内容的农村社会保障体系。然而,在相当一段时期,中国社会保障建设的重点放在职工社会保险制度上,也就是前述的预防性社会保障上。可以说,社会保险“主宰”,甚至取代了中国的社会保障事业。相比之下,社会救济、社会福利、优抚安置等项目没有得到足够的重视,国家在这些社会保障项目上投资极为有限,造成了资金投入

与实际需要之间的严重不对称,导致社会救济对象和优抚对象保障标准偏低,基本需要得不到有效满足。

第三,从制度运作上看,中国社会保障建设重融资,轻规制。

社会政策是现代国家政府的中心任务。从制度运行的角度看,社会政策涉及政策规划与制定(planning)、融资(financing)、服务提供(provision)和规制(governance)四大方面。从社会政策支出水平来看,社会政策领域是发达市场经济国家的最大经济部门。社会政策强调政府在公共福利提供中的作用,也必然突出政府在福利支出中的主导作用。因此,各国在实施社会政策时都非常重视社会政策融资,力求为社会福利项目提供足够的资金,以维持运作。不过,融资只是社会政策运行的一个方面,有效的社会政策还需要有效的规制。规制指的是针对社会主体,包括个人、社会团体和制度的政治管理形式。规制涉及一整套旨在维持或改变现状的制度和过程。社会政策规制不仅涉及社会政策的制定,而且涉及社会政策的实施。好的规制可以提升社会政策的效力。

自上世纪80年代以来,中国社会保障制度建设的重点是社会保险。而在社会保险建设中,重点放在社会保险缴费水平和缴费方式上。无论是在养老保险还是医疗保险上,缴费方式和缴费水平一直是制度设计的重点。至于保险基金的管理,尽管也成立了相应的基金管理机构,但是,一直没有建立起严格的监管制度。由于缺乏完善的基金监管法规和有效的监管手段,地方政府社会保障部门既当监管者,又同时成为委托人、投资人和资产管理人,角色模糊不清,政企不分,其结果是导致社会保险基金严重的违纪使用,甚至贪污腐败。2006年9月,审计署对29个省(自治区、直辖市)的城镇职工养老、医疗和失业三项保险基金的管理使用情况进行了审计,发现违规问题金额71亿元,其中有23亿元在1999年之前被挪用,48亿元在1999年之后被挪用(审计署,2006)。

社会保障规制问题不仅涉及社保基金的管理监督制度,更涉及整个社会保障政策和制度的协调与整合。中国社会保障政策的制定

过程开放度不够,公众参与社会保障政策的渠道和方式有限,重大社会保障政策大都是在政府主管部门的主导下制定,部门主义色彩比较浓厚。长期以来,中国社会保障政策的决策和管理比较分散。在中央一级,主管社会保障的政府部门包括国家发展与改革部门、劳动行政部门、民政部门、卫生部门、人事部门,以及农业部门等,各部门之间的政策协调比较差,甚至存在严重的政策分歧。如90年代社会保险改革中,劳动行政部门与发展改革部门就存在明显的分歧。随着国务院机构改革,劳动行政部门成为了社会保障的主要管理部门,但它主要的政策领地是社会保险项目。

第四,从服务提供主体上看,中国社会保障建设重国家、个人和家庭,轻社会主体。

当代社会政策非常强调混合福利,不仅重视市场机制和企业的作用,更重视第三部门在福利提供上的参与。发挥第三部门在社会福利及服务中的作用,既可改变自上而下的利益分配模式,又可以推动公民社会发展。当代社会政策要重视终身教育,提高人民智力、情绪和技能素质;要发展国家与市场、国家与市民社会之间的伙伴关系,鼓励企业创新发展,推动公司社会责任(*corporate social responsibility*),推行家庭与工作间配合的政策(*family-friendly workshop policies*)。

鉴于计划经济时代国家在社会保障提供上大包大揽而带来的沉重财政负担,中国的社会保障建设倾向于减轻国家财政负担。为此,在政策设计时,强调国家与社会及个人之间的责任分担,提出了社会福利社会化、市场化和产业化等政策主张。通过在社会福利提供中引入市场机制,国家不再包揽社会福利提供的责任,转而要求个人和家庭分担更大的责任。市场机制在教育、医疗、住房等领域日益成为主导者。不过,这种市场化主要发生在服务需求方面,即服务使用者要利用市场机制来满足自己的需要;而服务提供方面的市场化进展不大,医疗、教育等服务提供者仍然是公共机构。问题是作为公共部门的服务提供者以市场机制向纳税人提供公共服务,收取市场价格。

结果是,很多老百姓在住房、教育和医疗等基本公共服务领域承受了过重的经济负担。可以说,对个人责任的不适当的强调,不仅影响了政府在社会福利提供中的责任承担,也影响了社会在公共福利和服务中的参与和责任承担。正如郑功成教授指出的,我国社会保障制度改革过程中存在着过分夸大个人责任的失误,相关群体在变革中承受了过高的代价(中国新闻网,2007年9月19日)。

问题是,在强调减轻国家财政负担、倡导公共服务市场化的同时,公民社会在服务提供中的作用没有得到强化。与此相联系的是,慈善事业的发展也没有得到充分的发展。由于得不到政府的有效培育和支持,中国的第三部门发展滞后。由于国家弱化了福利提供的责任,那些没有能力从市场中购买福利服务的人,也得不到公民社会组织的帮助,基本服务和需要不能得到有效满足。

第五,从受益对象上看,中国社会保障制度建设重城镇,轻农村。

社会政策的出发点是人的基本需要的满足,主张通过集体干预来满足人的需要,包括满足人的最基本的生存需要,以及生存的机会,从而促进社会公平。

在计划经济时代,中国社会保障制度存在着社会身份为本的特征,即根据个人的社会身份来提供社会福利和服务。在改革开放时代,受这一路径依赖的影响,社会保障改革的重点集中在旧的劳动保险制度的改革上,以令其适应市场经济新环境。由于强调社会保障制度改革对经济体制改革的配套,致使社会保障制度,尤其是社会保险制度的设计,往往不是面向全体国民或全体劳动者,而是继续维持身份本位,“亲疏有别”:重城市,轻农村;重工人,轻农民(包括农民工);重国有单位,轻非国有单位。社会保障政策设计主要考虑国有企业及其职工乃至所有的党政机关、事业单位工作人员的利益和需要,而较少考虑集体企业、“三资”企业、私营企业及其职工、个体工商户,特别是没有就业的城镇居民的利益和需要。虽然也为农民以及农民工制定了一些社会保障政策,但大都没有得到有效执行,“口惠而实不至”。广大的农民工基本上还没有纳入社会保障网。很多

地区已经出台的对农民工的社会保险政策是不成功的(唐钧, 2008)。“从全国社会保障费用支出的情况看, 占总人口 80% 的农民只享有社会保障支出的 10% 左右, 而占总人口 20% 的城市居民, 却占到社会保障费用的 90%”(孙德光等, 2002)。

第六, 从政策过程来看, 中国的社会保障建设重政策制定和出台, 轻政策执行与评估。

完整的社会政策过程包括政策制定、政策实施和政策评估。从中国社会保障制度的改革过程来看, 中国比较注重政策的制定, 而忽视政策的有效实施, 也不重视政策效果的评估。

改革开放以来, 中国在社会保障制度领域制定了不少新政策, 推出了不少新项目。在 80 年代, 我们推出了失业保险制度。在 90 年代, 我们推出了住房公积金、以个人账户和社会统筹为特征的养老保险和医疗保险制度、最低生活保障制度、再就业服务中心制度、学生助学贷款制度等。在 21 世纪初, 又推出了城市居民医疗保险制度、新农村合作医疗制度、医疗救助, 以及对农民工采取的各项社会保障措施等。应该说, 中国的社会保障制度有很强的政策创新能力。

不过, 我们并没有对社会保障制度的有效实施给予足够的关注。政府没有适时地对新社会保障政策和项目的执行效果进行定期的评估。由于缺乏有效的执行和评估, 一些社会保障政策并没有得到有效的执行, 如 1990 年代中期出台的最低生活保障制度, 在一段时间内没有产生积极的效果。2003 年以来, 中央政府出台了若干关于农民工社会保护的政策措施, 如农民工子女义务教育的“两为主”政策。不过, 这些政策措施的实施情况也缺乏有效的评估。由于众多的社会政策不能得到有效的实施, 用公共政策的术语来说, 这些政策最后都成了“象征性政策”, 难以解决实际存在的社会问题。

第七, 从政策重点上看, 中国的社会保障建设重经济福利, 轻社会服务。

社会政策既注重人民的经济需要, 也重视人民的精神需要; 既注重收入维持, 也重视个人的福利服务。因此, 社会政策的内容除社会

保障等经济福利外,还包括教育、医疗、住房,以及个人社会服务等社会服务内容。

个人社会服务是现代福利国家的重要内容。在中国,个人社会服务被理解为社会福利。而社会福利的主要内容是老年人福利、儿童福利、残疾人福利等,主要对象(受益者)是老年人、孤儿、残疾人、五保户等。目前,中国的福利服务对象十分有限。随着国民经济的发展和人民生活水平的提升,个人社会服务的需求将不断加大,需要社会保障政策做出及时的回应。

以我国老年社会保障制度为例。我国老年社会保障制度比较重视老年人的经济保障,但是轻视老年人的社会服务需要。养老社会服务没有得到足够重视。尽管我国传统上重视居家养老,但是居家养老缺乏应有的社会支援。老年人的长期护理服务没有得到政策支持,也缺乏专业化的老年服务。据2008年2月全国老龄办发布的《我国城市居家养老服务研究》显示,我国城市中48.5%的老年人有各种各样现实的养老服务需求,但居家养老服务需求总的满足率只有15.9%,其中家政服务满足率为22.61%,护理服务满足率为8.3%,聊天解闷服务满足率为3.16%(国家老龄委办公室,2008)。

第八,从央地关系上看,中国社会保障建设重地方政府的责任,轻中央政府的责任。

社会政策突出国家在社会福利提供和公民福祉提升中的主导作用。各级政府都有提供公共福利的责任。在中国,由于政府间财政关系复杂,财政支出高度分权化。社会保障的责任主要由地方来承担。地方政府在有限的财力下,承担了社会保障(社会政策)的大部分支出,包括教育、公共医疗和社会福利支出。以2004年为例,90%以上的文教、科学、卫生、抚恤和社会福利支出都是由地方政府承担。一项研究指出,县、乡两级政府提供了大部分重要的公共服务,具体来说,即70%的教育支出,55% - 60%的医疗卫生支出,100%的失业保险、社会保障以及社会福利支出等。县、乡两级政府基本上承担了占中国人口75%的农村人口的公共产品供给(黄佩华,2003)。

前述“八重八轻”倾向,是我国社会保障建设在一段时间内缺乏社会政策理念的重要表征。由于社会政策理念和视野的缺失,导致国家的公共福利职能严重削弱,从90年代中后期开始,因公共福利不足而产生的各种社会问题逐渐显露。这些问题主要包括劳工的边缘化和贫困化,表现为工人下岗和农民工问题;公众基本需要得不到有效满足,表现为“看病难、买房难、上学难”;收入分配不公,表现为贫富差距有所扩大;社会弱势群体生活状态得不到有效改善;环境趋于恶化等。由于政府没有及时通过相应的社会政策措施来有效地回应这些问题和矛盾,我国社会风险呈现出不断加剧之势。这一情况表明,我国社会保障建设需要社会政策理念的支持,需要把人类需要放在首要地位,确保社会变迁能够增进公共福祉。为此,需要彻底改革旧的以社会身份为本位的社会保障制度,建构以人类需要为本位的社会保障制度。

结语:构建中国特色的社会主义福利社会

如前所述,进入21世纪,改革中累积起来的一系列社会问题,如城乡、区域、经济社会发展不平衡,以及与社会发展和民生密切相关的就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房等问题日益突出。党和政府充分认识到了问题的严峻性和解决它们的紧迫性,提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会的新理念,并且宣布我国到2020年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标。敏感的学者们开始意识到,中国公共政策格局正在由经济政策向社会政策转型(王绍光,2007),更有人欢呼中国进入了“社会政策时代”(王思斌,2004;岳经纶、郭巍青,2008),或者是“经济政策与社会政策并重的时代”(张秀兰等,2007)。

社会政策时代的到来要求我们重新思考我国社会保障制度的政策理念和政策内容。首先,从政策理念和价值取向来看,我国社会保

障制度将强调以人为本、公平正义的价值取向,以满足人类需求和增进公众福祉作为社会保障制度的出发点。其次,从社会保障政策的内容来看,我国社会保障的内涵和范围将不断扩大,从以社会保险为主要内容的社会保障制度扩大到社会福利服务、社区发展、非政府服务等领域。第三,从社会保障服务的提供主体来看,我国将逐渐建立起以国家为主导,市场、社会组织、社区、家庭等主体共同参与的多元社会服务供应体系,也就是福利多元主义体系。相应地,政策工具将从国家直接提供为主转为国家、市场、志愿机构、社区与家庭及各种其他类型的政策工具综合使用,政策工具选择多元化。第四,从中央与地方在社会保障制度中的作用来看,各级政府在社会政策的角色和财政责任方面的分工将日益明晰,走向制度化。地方政府将继续在社会政策执行中扮演重要角色,而中央政府将在社会保障支出中承担更大的责任。第五,从社会保障的政策对象来看,将从主要面向城镇居民调整为面向全体公民,普惠性的社会保障计划和项目将会增加。总括而言,随着社会主义和谐社会的构建和科学发展观的落实,我国社会保障的目标模式将是建立以整合经济增长与社会发展、公平与效率为价值依归的社会主义福利社会。

众所周知,随着我国改革开放事业的深入发展,党和国家关于中国特色社会主义理论日益成熟。在政治方面,社会主义民主政治已经被确定为我国政治体制改革和政治发展的目标模式,社会主义市场经济则成为我国经济体制改革的目标模式。随着国家经济实力的加强,社会政策理念的普及,以及以人为本、和谐社会和科学发展的新的施政理念的进一步落实,我国的社会保障制度建设需要有更为清晰的目标模式和战略目标。中共中央有关发展社会事业、加强社会建设,以及构建和谐社会的重大战略决策和伟大构想,为进一步探索我国社会建设和社会发展的目标模式提供了重要的指南。总结我国社会保障建设的经验和教训,结合社会主义市场经济和社会主义民主政治的要求,我们认为,需要把建设社会主义福利社会确立为我国社会发展和社会建设的目标模式。社会主义福利社会不是西方意

义上的福利国家,它是社会主义制度下国家与社会合力的产物,是公平与效率的统一,是走向共同富裕的必然要求。展望未来,社会主义政治、市场经济和福利社会将共同构成中国特色社会主义的三大支柱,支撑起中国特色社会主义的擎天大厦。

参考文献

艾斯平-安德森、考斯特(2004[1990]).福利资本主义的三个世界.北京:法律出版社.

常宗虎(2001).重构中国社会保障体制的有益探索——全国社会福利理论与政策研讨会综述.中国社会科学,3.

高书生(2006).社会保障改革何去何从.北京:中国人民大学出版社.

国务院新闻办公室(2002).中国的劳动和社会保障状况(白皮书).北京:新星出版社.

国务院新闻办公室(2004).中国的社会保障状况和政策(白皮书).北京:新星出版社.

国家老龄委办公室(2008).国家政府网:我国城市居家养老服务研究.
http://www.gov.cn/jrzg/2008-02/21/content_896316.htm.

黄佩华(2003).中国:国家发展与地方财政.北京:中信出版社.

卢政春(2000).工作权保障与劳工福利建构.东吴社会学报,9.

卢政春(2004).台湾社会安全体系之问题与对策.新世纪第二期国家建设计划研拟.专题研究系列Ⅲ.台湾行政院经济建设委员会网:<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=728>.

尚晓援(2007).中国社会保障体制改革研究.北京:中国劳动社会保障出版社.

审计署(2006).三项保险基金整体情况较好.人民日报,2006年11月24日:第5版.

沈洁(2006).社会保障与社会福利政策的理论结构及未来发展.载杨团、关信平编《当代社会政策研究》.天津:天津人民出版社.

孙光德等(2002).社会保障概论.北京:中国人民大学出版社.

唐钧(2008).科学发展、社会和谐与社会政策.载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》(第2卷).上海:上海人民出版社/格致出版社.

王绍光(2007).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、郭巍青主编《中国公共政策评论》(第1卷).上海:上海人民出版社.

王思斌(2004).社会政策时代与政府社会政策能力建设.中国社会科学,6.

岳经纶(2007).和谐社会与政府职能转变:社会政策的视角.武汉大学学报

(哲学社会科学版),3.

岳经纶、郭巍青主编(2008).中国公共政策评论(第2卷·社会保障与社会政策专辑).上海:上海人民出版社/格致出版社.

张秀兰、徐月宾、梅志里编(2007).中国发展型社会政策论纲.北京:中国劳动社会保障出版社.

郑功成(2002).中国社会保障制度的变迁与评估.北京:中国人民大学出版社.

Becker, S. & Bryman, A. (2004). *Understanding Research for Social Policy and Practice*. Bristol: Policy Press.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services: A Report by Sir William Beveridge*. London: Cmd.6404, HMSO.

Dean, H. (2006). *Social Policy*. London: Polity.

Hill, M. (1990). *Understanding Social Policy*. London: Blackwell Publishing.

Hudson, J., Kuhner, S. & Lowe, S. (2008). *The Short Guide to Social Policy*. Bristol: Policy Press.

Mckay, S. & Rowlingson, K. (1999). *Social Security in Britain*. Basingstoke: Macmillan.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Beacon Press.

Walker, R. (2005). *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Milton Keynes: Open University Press/McGraw - Hill.

(责任编辑:何艳玲)