

# 社会政策概论

丁建定 主编

华中科技大学出版社





# 第一章

## 社会政策的内涵和功能

社会政策的基本内涵及其功能等是社会政策基本原理的重要内容。本章在简要介绍学术界关于社会政策基本定义的相关观点的基础上对社会政策的定义进行了界定,在讨论社会政策与相关政策关系的基础上阐述了社会政策的基本特征,在对社会政策进行初步分类的同时阐述了社会政策的功能。本章还比较全面地介绍了社会政策主体与客体的基本构成,并阐述了社会政策的经济环境、政治环境、文化环境与国际环境。

### 第一节 社会政策的内涵

#### 一、社会政策的定义

##### 1. 学术界关于社会政策的不同定义

关于社会政策,国内外学术界提出了许多定义,概括起来,这些定义可以划分为以下几种类型。

第一种类型是“社会问题”型定义。1873年,德国一些新历史

学派的代表人物为解决当时的劳动问题,组织了“德国社会政策学会”,在学会成立的预备座谈会上,休谟纳就提出:“本会的性质,不是讨论主义,而是要深入问题的中心,把握目前最重要的改良事项。”第一个给社会政策下定义的是德国社会政策学会的瓦格纳,他在1891年提出:“所谓社会政策,就是要把分配过程范围内的各种弊害,采取立法及行政手段,以争取公平为目的而加以清除的国家政策。”我国学者陈振明也认为,社会政策是指政府用来处理狭义的社会问题所采取的行动或行为规范,它以社会问题为对象,目的是解决社会问题、提高人民生活、增进社会利益、谋求社会的平衡发展。<sup>①</sup>这类定义强调了社会政策对象的“物”的方面,即社会问题,认为社会政策是国家或政府面对社会问题作出的回应,是为解决社会问题而制定的规范和措施。

第二种类型是“行为准则”型定义。国内多数学者倾向于以“行为准则”为中心定义社会政策。陈国钧认为:“社会政策可以说是国家政策的一部分,它是专门解决社会问题,或是从事社会改进所施行的基本原则或方针。”杨伟民认为,社会政策是社会为了满足其整体的需求或提高社会福利水平而制定和实施的各种措施、计划、方案、法律、制度。<sup>②</sup>这类定义突出了社会政策的具体内容和表现形式,认为社会政策是国家或政府为了一定的目标而制定的路线、方针、原则、规范等,以指导和调控人们的行为。

第三种类型是“行动”型定义。关信平等将社会政策界定为“政府或其他组织在一定社会价值的指导下,为了达到其社会目标而采取的各种社会性行动的总和”<sup>③</sup>。这类定义将社会政策看做是政

<sup>①</sup> 陈振明著. 公共政策分析. 北京:中国人民大学出版社,2003. 48

<sup>②</sup> 杨伟民主编. 社会政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2004. 43

<sup>③</sup> 关信平主编. 社会政策概论. 北京:高等教育出版社,2004. 15

府在社会福利事务领域中的干预行动。

第四种类型是“管理职能”型定义。以叶海平、李冬妮等为代表的一些学者将社会政策界定为：“我国政府为完成一定历史时期的社会管理和社会发展的任务，调整特定的社会关系而制定的行动准则与行动方针之总和。”这类定义突出和强调了国家或政府对社会事物的管理职能。

第五种类型是“福利”型定义。迈克尔·希尔认为，社会政策一般是指与公民福利有关的国家政策。<sup>①</sup> 马歇尔认为，社会政策是指政府所采取的一系列通过提供服务或资金直接影响公民福利的行动，其核心成分包括社会保险、公共援助、卫生福利服务和住房政策。<sup>②</sup> 蒂特马斯认为，社会政策主要关注的是在资源稀缺的条件下，在市场机制之外通过人类组织来满足一些人的社会需求。社会政策包括社会福利、财政福利和职业福利三个部分的广泛领域。<sup>③</sup> 此类定义认为社会政策的实质是国家或政府在福利领域的干预行动。

第六种类型是“理想”型定义。艾斯汀提出，社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容，放入到一个我们所期望达到的具有活力的道德与政治结果的标准框架中进行探索”<sup>④</sup>。拉特里迪斯则重视社会政策作为一种社会、经济、政治制度的安排，它背后的理念是理想社会的意识形态及国家目标，结果是社会福利。<sup>⑤</sup> 这类定义强调社会政策

① 迈克尔·希尔著. 理解社会政策. 北京: 商务印书馆, 2003. 1

② 熊跃根著. 论国家、市场与福利之间的关系: 西方社会政策理论发展及其反思. 社会学研究, 1999(3)

③ 杨伟民主编. 社会政策导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 45

④ 杨团著. 社会政策的理论与思索. 社会学研究, 2000(4)

⑤ 王卓祺著. 西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示. 社会学研究, 1998(5)

背后的理想和价值、意识形态等主观性因素,认为人们之所以制定某种社会政策,首先是因为他们对什么样的社会是一个比较理想的社会有一定的期待,而现实的发展状况与这一期待之间存在一定的差距,这才促使国家或政府为主导的社会力量采取了一定的干预行动。

第七种类型是“过程”型定义。杨团将社会政策概括为一定时期、一定区域内的各种社会力量为解决社会问题的协调成果。从方法论的角度,它又是一个具有生命周期的社会过程。<sup>①</sup>花菊香认为:“社会政策与法规是国家和社会运用行政和立法的手段,遵循一定的程序,动员、利用、分配与再分配各种社会资源,以解决社会问题,保障人民基本权益,实现社会公平的过程。”<sup>②</sup>这类定义强调的是社会政策的运行有其周期性,它是在特定时空下以国家或政府为主的社会力量对社会问题的回应。

当然,以上所述并不是严格意义上的分类,它们之间存在着相互包含的现象。我们可以从中归纳出一些共识性的内容。<sup>①</sup> 社会政策与一定的社会理想密切相连,同时社会实际的发展状况如社会问题、弱势群体和社会不公现象的增多等与人们的社会理想产生了一定的矛盾,从而产生了解决社会问题、关注弱势群体、实现社会公平、维持社会稳定、促进社会发展、增加社会福利等各方面的需求。社会政策是针对这些问题和需要而作出的回应。<sup>②</sup> 社会政策通过一定的计划,运用法律、条例、措施、准则、方针和办法等约束和调整人们的行为,影响社会资源的再分配。在社会政策的运行过程中,国家或政府总是扮演着主导性角色,但社会政策作为一种“社会性”的政策,还迫切需要诸如社会团体、公民个人等社会力

<sup>①</sup> 杨团著. 社会政策的理论与思索. 社会学研究, 2000(4)

<sup>②</sup> 花菊香著. 社会政策与法规. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 10

量的积极参与,社会政策实施的最终结果也不仅能解决经济发展过程中的社会问题,而且对维护社会稳定、社会均衡发展、实现社会的整合、提高公民福利等都起着积极的作用。

## 2. 社会政策的定义

本书将社会政策定义为,在特定的情境中,以国家或政府为主导的社会力量,为实现社会均衡发展和增进社会福利而制定的行动方案或行动准则。其表现形式包括:法律法规,行政规定或命令,国家领导人口头或书面的指示,政府大型规划,具体行动计划、条例、措施、准则、方针和办法及相关策略等。

在上述定义中,特定的情境是指决定和影响社会政策运行的特定历史时期、特定环境条件以及社会政策特定的适用范围,即社会政策产生和存在的特定时空条件。在社会政策的运行过程中,国家或政府始终起着主导性作用,但由于社会问题本身的复杂性以及国家或政府自身的局限性,也就决定了科学的决策以及问题的解决需要动员各种社会力量,如非执政党、社会团体、大众传媒、思想库和公民个人等参与到社会政策的运行中来。促进社会均衡发展和提高社会福利是社会政策的灵魂,也是制定和执行社会政策的目所在,而这一目的是通过解决社会问题和改造社会环境等途径得以实现的。行动方案是指为实现社会政策的目的而制定的具体性和可操作性的规划。行动准则是指政策的指导性和原则性规定。从方法论角度来看,社会政策有政策制定、政策执行、政策评估和政策终结等一系列的过程。社会法规与社会政策从制定主体、执行手段、表现形式和权威性等各个方面来看,区别都很大,但作为实现一定目标的手段,它们实质上又是一致的,所以本书所讲的社会政策,一般也包括社会法规。

## 二、社会政策与相关政策的关系

### 1. 社会政策与公共政策的关系

“公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案。”<sup>①</sup>公共政策与社会政策的区别主要体现在发展历史、政策规范的内容、提供的服务及政府扮演的角色等方面。

从政策发展历史的角度来看,公共政策应早于社会政策。社会政策的出现是与工业革命及其引发的社会问题密切关联的,而公共政策的产生则与国家或政府的诞生密切相关。自从国家诞生之后,政府就有了保护和管理公共领域、公共利益以及维护公共秩序的责任,从这个意义上来讲,公共政策是伴随着国家诞生而产生的。从古今中外的发展历史来看,各个国家在遇到一些涉及面较广的社会问题(如天灾人祸或战争等)时,国家或政府都会出台一些临时性的政策以解决社会问题、满足人们最基本的需要,但将社会政策作为国家的制度性设置,还是与工业革命及其引发的大量社会问题相联系的。

从政策的内容来看,社会政策侧重于社会福利方面。社会政策的实质是以国家或政府为代表的权威力量对社会有价值资源的再分配。社会政策不仅包括社会物质资源的再分配,还包括其他资源如机会、社会声望、政治权力等的再分配。社会政策是对以市场力量为主的初次分配的必要补充,具有较强的福利性。如国家出台解决下岗失业人员的就业政策、社会救助、医疗卫生服务、廉租住房

<sup>①</sup> 宁骚主编. 公共政策学. 北京:高等教育出版社,2003. 185

政策等都具有较强的福利性。公共政策的内容侧重于公共利益,如国家就港口、运输、治安、国防等方面出台的各项政策。

从政府的角色来看,公共政策强调政府对公共领域或公共事务的管理职能。如治安、国防、港口、运输等方面的公共政策,其目的就是加强公共秩序的管理。社会政策强调政府的协调和服务的职能,强调政府对初次分配后的各阶级或阶层的利益进行协调和再分配,以提高弱势群体或公民整体的福利,如社会保障、社会救济、社会保险等。

从概念的外延来看,如果从广义上来理解“社会”,那么社会政策就涉及了社会生活的所有领域,这里的社会政策就包含了公共政策;如果这里的“社会”和“公共”只是相对于个人、私人领域而言,那么这里的社会政策就等同于公共政策了;如果这里的“社会”只是指某一具体的生活领域或人群,那么这里的社会政策就只是公共政策的一部分了。目前国内大多数学者都认为社会政策只是公共政策的一个特殊领域,更多的是与社会问题、社会福利相关联的一个概念。

社会政策和公共政策又是相互联系的。两者都是相对于“私人事务”、“私人领域”而言的;都是属于以国家或政府为主导的社会力量对社会和经济生活的干预措施;在政策的制定和执行中,国家、政府或执政党等具有权威性的组织在政策的制定和执行中都起着主导性作用;政策要不要制定及如何制定等问题实质上是政府、利益集团、非营利性组织、大众传媒和公民个人等多种主体博弈的结果;在政策制定和执行的过程中都渗透着意识形态、价值观的影响;从最终结果来看,两者都直接或间接地提高了公民个人和社会的整体福利。

## 2. 社会政策与社会福利政策的关系

社会福利的含义一般可以从两个角度、三个层面、广义和狭义上来理解。

两个角度是指：① 社会福利是个人或社会幸福的状态，充分就业、安全、健康、快乐、受教育、社会平等及有序地生活等都是个人或社会处于幸福状态的具体指标；② 国家或社会为达到幸福状态而采取的治理手段。

三个层面是指：社会福利的哲学层面、制度层面和实务层面。社会福利的哲学层面是阐述社会福利的理论假设和价值观的问题；社会福利制度和社会政策是在一定的福利哲学理念指导下所产生的行动方向、规范与原则，它们是由社会福利理念经过决策与规范化过程转化而来的；社会服务是社会福利的实务层面，它涉及社会福利服务的内容与方法问题，如提供什么样的福利服务、通过什么渠道或方式将福利资源输送到需要者的手中等。在日常生活中，人们更多的是从制度的层面来理解社会福利，即它是国家或政府为主导的各种社会力量，在一定的价值理念的指导下为解决社会问题和满足社会需要，达到社会均衡发展和增进社会福利的目标而制定的行动方案或准则。

社会福利又有狭义与广义之别。狭义的社会福利仅指由国家出资或给予税收优惠而兴办的、以低费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度，通常包括老人、妇女、儿童等特殊群体的福利津贴或福利设施。广义的社会福利则是指国家或政府举办和出资的一切旨在改善人民物质和文化、卫生、教育等生活的社会措施，包括政府举办的文化、教育和医疗卫生事业，城市住房事业和各种服务事业，以及各项福利性财政补贴。

从以上的分析我们可看出,社会福利和社会政策都被看做是以国家或政府为主导的社会力量为解决社会问题、维护社会稳定和提高公民的福利水平所采取的干预行动,都是以解决社会问题、照顾特殊群体的需要为重点,同时兼顾不断改善广大人民群众整体福利的要求。

社会福利与社会政策之间也存在区别。从内容上看,社会福利不仅重视思想、价值观层面的问题,而且重视实务层面即社会福利服务层面,尤其是非营利性组织、非政府组织和专业社会工作人员介入到社会服务中来,使社会服务更加专业化和科学化。虽然社会政策也强调服务的层面如社会行政,尤其是微观的社会行政,但相对于社会福利而言,社会政策更多侧重于政策层面。从供给方来看,社会福利除了重视政府等正式组织的政策支持和行政服务外,还强调企业、家庭及其他社会组织等的作用;而社会政策更加侧重于国家或政府的主导性作用。

### 3. 社会政策与经济政策的关系

社会政策与经济政策的区别主要体现在目标、范围、重要性等方面。①从两者的目标来看,社会政策较多地强调社会效益和社会公正,追求的是社会均衡发展、社会稳定和公民社会福利的提高;而经济政策侧重于考虑经济效益,使资源达到优化配置,以最小投入获得最大的回报等。②从两者涉及的范围来看,社会政策涉及分配领域,它是为弥补市场分配的不足而采取的干预和调控行为。经济政策则是为了创造一个良好的市场运行环境而进行适当的规范和调控,它更多的是依靠市场本身的力量来约束和调整人们的行为,进行资源的优化配置。③从两者的重要性来看,经济政策相对于社会政策而言总是具有优先性的。在经济增长时,一个国家或政府才能为提高公民的福利水平进行更多的干预和调节;

而在经济停滞时,就不得不削减福利开支,制定出刺激经济、促进生产的政策。随着经济与社会的发展,人们越来越意识到社会政策与经济政策是密不可分的,解决社会问题的思路固然可以从社会政策或经济政策两个角度分别展开,但是两者的基本目标是一致的,即各自向对方寻求支持以弥补自己的不足。由此,社会政策与经济政策的相互兼容势在必行。<sup>①</sup>

### 三、社会政策的特征

#### 1. 社会政策的社会性

社会性是社会政策的一个重要特性。社会政策的社会性从根源上来讲是由社会政策所要解决的社会问题的社会性决定的。社会问题的社会性具体体现在社会问题的产生原因,内容和表现形式,后果和解决方式等方面。<sup>②</sup>

社会政策的社会性体现在社会政策的整个运行过程中。国家或政府在面对社会问题进行选择时,就需要对社会问题本身的性质作出界定,对社会中的各种呼声作出回应,对整个国家、政府及执政党的长远利益和眼前利益作出权衡;在社会政策的制定过程中,需要对社会问题产生的复杂原因进行社会性的研究和分析,需要征求社会各阶层的意见和建议,注重各个部门之间的配合和协调,在发挥国家或政府主导作用的前提下,还要积极调动社会团体、智囊团、大众传媒和公民个人等各种社会力量的参与;在社会政策执行的过程中,不仅需要国家或政府内部各个层次、各个部门

<sup>①</sup> 杨团著. 社会政策研究范式的演化及其启示. 中国社会科学, 2002(4)

<sup>②</sup> 雷洪著. 社会问题. 北京: 社会科学文献出版社, 1999. 38~39

之间的密切配合和协调,而且需要动员、组织和发挥各种社会力量如政治组织、经济部门、非营利性组织和公民个人等;对社会政策的评估,不仅要重视社会政策所产生的经济效益,更要强调社会政策所产生的社会效益,要从整个社会的长远发展来进行客观判断。

社会政策的社会性还表现在社会政策运行过程中的影响因素的社会性。社会政策的制定、执行、评估、终结等过程并不是纯粹的个体活动,而是受各种社会因素如经济、政治、文化、国际环境等的影响和制约的。

## 2. 社会政策的政治性

社会政策是由代表一定的阶级或阶层利益的政治性组织制定的,是国家、政府、执政党为实现其政治目的而制定和实施的行动方案和行为准则,因此,它具有显明的政治性。面对社会发展中所出现的矛盾和问题,执政党总是从自己所代表的阶级或集团的利益出发,制定和实施社会政策,以协调社会各个阶级和阶层间的矛盾,加强对社会的控制和管理,达到有利于自己的政治统治和维护本阶级根本利益的目的。

从社会政策所要解决的社会问题的性质来看,社会政策也明显具有政治性。一些社会问题直接涉及人民大众、国家、民族和社会发展的全局和根本利益。如我国的教育问题、社会养老问题等都不仅影响到千家万户的幸福,而且直接影响到经济的发展、国力的强弱和民族的兴衰,它是一个关系全局的问题,本身就具有明显的政治性。

从执政党在国家和社会发展中所处的地位来看,社会政策具有明显的政治性。当今世界各国的执政党不仅掌握着具有强制性的国家暴力机关,还掌控着大量的社会与经济资源,这决定着执政党有能力也有责任解决社会问题、化解社会矛盾、满足公民的基本

需要和提升公民的福利水平,最终也有利于其政治统治,维护其所代表的阶级和阶层的利益。

### 3. 社会政策的利益相关性

这里的利益不仅指经济或物质上能满足人们需要的物质资源,而且泛指政治、精神文化、社会关系上的各种有价值的稀缺资源。社会政策可能体现三个层次的利益。① 它体现了统治阶级的根本利益。一定的政治组织执掌国家政权,目的在于通过实施政党的执政理念,来维护和巩固它所代表的阶级和阶层的根本利益。从这个角度来分析,那些与统治阶级的根本经济利益、政治利益和意识形态等密切相关的社会问题会优先受到重视。② 社会政策也体现了一定的公共利益。由于国家或政府掌握了国家权力、掌控了一定的社会资源,它在一定程度上也成了全体国民的代表,所以国家或政府有责任来解决社会问题和提升公民的社会福利水平。正是在这个意义上,统治阶级会从社会的整体发展和长远利益出发,积极干预经济与社会问题,化解危机和风险,协调社会各阶级或阶层的利益,对社会弱势群体提供一定的社会服务等。从这个角度看,社会政策具有一定的超阶级性,它是一定时期“公共性”利益的体现。③ 社会政策在一定程度上体现着个人利益。作为社会政策主体的个人在参与社会政策运行的过程中,也有着其各自的集团或个人利益,他们也力争在社会政策运行的过程中争取个人利益的最大化,这种集团利益和个人利益影响着社会政策运行的效果。

从社会政策实施效果来看,损益规律体现了社会政策的利益相关性。一项社会政策的实施可能会在满足一部分人利益的同时,抑制另一部分人的利益,要想满足社会上所有阶级、阶层的利益是不可能的。社会政策的利益相关性还体现在如何从更深层次上来

解决社会问题和提高弱势群体的能力和权利。社会问题和弱势群体是社会政策需要关注的两个重点,而弱势群体的弱势不仅在于其物质贫乏,还在于其社会权利、社会地位及自身能力等方面处于劣势。如何从根本上解决弱势群体的问题,还需要社会政策能关注社会弱势群体本身的“造血功能”,也即需要社会政策关注弱势群体非物质的利益,通过社会政策的干预来减少社会对弱势群体的歧视和偏见,使弱势群体享有同等的公民权;通过社会政策为弱势群体的利益表达提供渠道,从而使社会弱势群体在社会利益博弈中具有自己的声音和力量。

#### 4. 社会政策的价值相关性

社会政策是与一定的社会价值观和意识形态密切相关联的。面对同样的社会问题,社会中各个阶级和阶层对社会问题的态度和看法都是不一样的,政府要不要将它纳入自己的政策视野,政府应该如何应对,介入哪些领域,介入到何种程度等一系列的问题都是有选择性的,它源于多种社会政策主体博弈的结果,而价值观和意识形态则是影响各种政策主体选择的极其重要的因素。

社会政策的价值相关性渗透到社会政策的运行过程中。① 社会问题是否成为一个政策问题,与决策者所信奉的价值观有密切的关联,不同的价值标准会有不同结论,因此,社会政策的价值观对社会政策问题的构建起着重要作用。② 社会政策的价值观会对社会政策的目标产生影响。首先,持不同的社会政策价值观的人们,对于国家或政府对社会生活应介入到何种程度、达到什么样的社会效果,其社会期望也是不一样的。其次,社会政策的价值观对政策方案的选择也会产生一定的影响。面对多种政策方案,人们总是在一定的社会政策价值判断的基础上进行选择。再次,社会政策

的价值观也直接影响社会政策主体参与政策运行的热情,从而影响社会政策执行的效果。此外,社会政策价值观也影响到社会政策的评估。

除了上述几个方面外,社会政策还具有合法性、权威性和强制性等基本特征,任何社会政策都应该依法制定并实施。社会政策还具有周期性和动态性等特征,任何社会政策都与特定的时间和空间亦即社会历史条件相联系。随着社会政策实施条件的变化,社会政策本身也应该有一个不断修正和完善的动态过程。

## 第二节 社会政策的分类和功能

### 一、社会政策的分类

#### 1. 依据社会政策内容关系的分类

从社会政策内容之间的包含与被包含的关系来分,可以将社会政策划分为总社会政策、基本社会政策和具体的社会政策。

总社会政策是一个国家或地区社会政策体系中带有全局性、原则性,决定社会发展基本方向的社会政策。它对其他各项社会政策起着指导和规范的作用,是其他各项社会政策的出发点和基本依据。也正是因为在社会政策体系中处于最高层次并具有重要的作用,总社会政策要有较强的稳定性。总社会政策的表达形式可以是执政党领袖、国家元首、政府首脑的正式讲话或报告,执政党或

政府的正式文件,执政党的党纲,宪法的有关条文等。<sup>①</sup>

基本社会政策是用以指导某一领域、某一方面或某一部门的指导性政策,它是连接总的社会政策与各项具体社会政策的中间环节。一方面它根据本领域、本部门的实际情况,将总社会政策的原则规定具体化;另一方面它又是制定各项具体社会政策的依据和原则,是指导本领域、本部门工作的全局性的社会政策。按照基本社会政策的性质,又可以分为阶段性基本社会政策和领域性基本社会政策。阶段性基本社会政策是贯穿于某一历史阶段,对该阶段各项具体社会政策起主导作用的基本社会政策;领域性基本社会政策是指在社会生活某个领域、某个方面起主导作用的基本社会政策。基本社会政策在一定的历史时期内具有相当的稳定性,它一般是由国家最高决策机构或其直接授权的机关制定,可以采用法律、法令、政府文件等方式表达和发布。

具体社会政策是基本社会政策的具体化,是为了贯彻、实施基本社会政策而制定的具体行为规则,体现并服从于总社会政策和基本社会政策的目标,是实现总社会政策和基本社会政策的手段和方法。相对于总社会政策和基本社会政策而言,具体社会政策内容比较具体,更具有规范性、灵活性和可操作性。具体社会政策也可以有多种表达方式,如计划、条例、法规、章程、说明、细则、措施、办法、项目、策略和规划等。

## 2. 依据政府介入程度和范围的分类

依据政府介入程度和范围的不同,也可以将社会政策分为剩余型社会政策、制度型社会政策和发展型社会政策三种类型。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 杨伟民主编. 社会政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2004. 71

<sup>②</sup> 陈红霞编著. 社会福利思想. 北京:社会科学文献出版社,2002. 14~27

剩余型社会政策的核心理念是社会政策只关注那些真正贫困的群体。在面对社会问题尤其是一些弱势群体的问题时,国家或政府首先强调的是公民个人、家庭及其亲属在解决问题过程中的责任,只有当这些血缘和地缘支持网络不能有效发挥作用时,以政府为主导的社会力量才会开始发挥作用。这种类型的社会政策具有较强的选择性,它所关注的是所谓的“真正贫困者”,以政府为主导的社会力量在解决社会问题的过程中是被动和消极应对的。这类社会政策的侧重点在于行善和社会救济,以满足真正生活困难的群体的基本生存问题。

制度型社会政策将社会政策作为国家或政府制度设置的一部分,国家或政府通过积极解决社会问题,满足公民的需要,为公民的安全和社会发展建起一道安全网,政府对社会保障、医疗卫生等福利领域都以法律文件的形式予以了规范化和制度化。

发展型社会政策强调在应对社会问题和公民需要时主体的多元性,强调公民个人、家庭、社会力量和政府共同合作解决问题,同时也强调将社会政策与经济政策相融合,使两者相互促进、共同发展。

### 3. 按照社会政策所涉及的领域分类

按照社会政策所涉及的领域来划分,可将社会政策划分为社会保障政策、就业政策、教育政策、城镇住房政策、公共卫生政策、社会服务政策等。其中每一项社会政策还可以进一步进行分类,如中国的社会保障政策就可以进一步划分为社会救助政策、社会保险政策、社会优抚政策和社会福利政策等。而这些具体的政策还可以再进一步进行分类,如社会保险政策就可以进一步细分为社会养老保险政策、社会失业保险政策、社会医疗保险政策、社会工伤保险政策和社会生育保险政策等。

此外,依据社会政策背后所涉及的理念来分,可将社会政策划分为保守主义社会政策、自由主义社会政策和社会主义社会政策。<sup>①</sup>

## 二、社会政策的功能

### 1. 社会政策对人类行为的规范功能

(1) 社会政策的导向功能。面对同样的社会问题或弱势群体,社会的各种力量对社会政策的诉求可能是相互冲突甚至相互对立的,在这种情况下需要有一种代表性的社会力量,从社会整体和长远发展的高度来制定一些引导性准则或规范,使社会资源在社会中能得到更加合理的配置。社会政策导向功能的目的是要将社会生活中相互冲突的利益诉求与观念纳入到统一而明确的目标上来。一方面使各种力量达成一定的共识;另一方面为人们的行为指明一定的方向,即社会政策要告诉人们面对某种社会问题,应该采取什么样的态度,政府、社会团体和公民个人等各种社会力量应该做些什么,从而对人的观念和和行为起到一定的导向作用。

当然,一项社会政策能否具有导向功能,需要在社会政策运行过程中遵循一系列原则,如民主原则、公正原则、社会效率原则等;同时,还要保证社会各种力量有表达各自利益诉求的渠道和平台,使一项社会政策真正体现民情、民意和集体的智慧。要发挥社会政策的导向功能,大众传媒的作用不可低估。大众传媒作为信息沟通和交流的渠道和平台,在政策宣传、社会力量调动方面发挥着不可

---

<sup>①</sup> 考斯塔·艾斯平-安德森著.福利资本主义的三个世界.北京:法律出版社,2003.62~79

或缺的作用。同时,还应该清醒地意识到社会政策对人类行为的导向与社会政策本身的科学性、合理性和合法性密切相关。一项社会政策有时可能对人们的行为导向起积极作用,具有一定的正功能;有时也可能对人们的行为导向起消极作用,具有一定的负功能。

(2) 社会政策的调控功能。社会政策的调控功能是指以国家或政府为主导的社会力量,运用社会政策手段对人的行为进行适当的调节与控制。现代社会的一个重要特征是社会分化,它表现在人的价值观念、利益、生活方式等方面。社会分化有可能给社会各阶级和阶层之间的交往带来一定的隔阂、冲突甚至是对立,这时就需要社会通过一定的方式来协调彼此之间的利益、观念或行为等方面的冲突和矛盾,将这些矛盾和冲突控制在一定的范围之内。

社会政策实质上是在市场初次分配之后进行的再分配,它更加关注市场中的弱势群体,满足弱势群体的一些基本需要。这样就可以从一定程度上弥补市场的负面影响,对一些人的对立情绪和行为有着一定的疏导和缓解作用。社会政策对社会各阶级和阶层的各种利益诉求进行必要的协调和引导,使社会各阶级、阶层的矛盾和冲突限制在一定的范围内,不至于威胁到社会秩序和稳定。社会政策通过奖惩等措施,来达到对人的行为的控制。一方面对政策制定者所希望发生的行为予以物质和精神上的鼓励,从而激发和调动人们的积极性与创造性;另一方面对社会政策制定者不希望发生的行为予以禁止甚至惩罚,从而杜绝人的某些行为。

(3) 社会政策的管制功能。为了解决一定的社会问题,维持社会的稳定和持续发展,社会政策不仅要对人的行为进行指引、协调和控制,同时社会政策明确禁止某些行为等,这样,社会政策就具有一定的社会管制功能。首先,对各种政策主体在社会政策运行过程中如何参与和参与到何种程度都做了较为明确的规定,从而对各种政策的主体参与行为进行必要的管理和控制;其次,对社会政

策运行过程中的各个环节进行必要的监督和检查,从而及时纠正一些非规范性行为;最后,对一些与社会政策目标相一致的行为进行必要的鼓励,而对一些违背社会政策目标的行为进行一定的惩罚,从而对人的行为进行必要的管理和控制。

## 2. 社会政策对目标群体的社会功能

所谓社会政策的目标群体是指受社会政策直接或间接影响的群体。社会政策对目标群体的社会功能主要表现在以下方面。

(1) 社会政策对个人的功能。社会政策所要解决的问题是与一定社会群体相联系的社会问题,但社会政策最终还是要落实到具体个人身上。社会政策对个人的功能主要体现在以下两个方面。

第一,满足公民最基本的需要。以国家或政府为主导的社会力量,通过社会政策对社会有价值资源进行再分配,从而有效地防范自然灾害、失业、贫困、疾病、意外事故等对人的生存与发展造成的危害。社会弱势群体的基本需要应是社会政策所要关注的重点。现代社会是一个高流动性、高风险性的社会,如何保障和实现公民最基本的生存安全和生活保障就显得尤为必要,这也要求政府在满足公民最基本的需要方面发挥积极的作用。

第二,社会政策还有不断增加公民的能力和提高了公民生活质量的功能。社会政策不仅要被动、消极地应对面临的社会问题和困难,更应积极主动地通过一定的培训、优惠政策等手段来增强公民自身的能力和信心,充分发挥公民个人自身的潜能。人的基本需要是与一定的时空相联系的动态概念,随着人类社会的发展,人的生活质量也在不断地提高,这就要求以国家或政府为主导的社会力量在满足公民最基本的生存之后,通过社会政策为公民更高的生活质量要求作出积极的回应,让社会中的各个群体都能分享到社

会发展的成果。

(2) 社会政策的社会功能。社会政策是统治阶级维护其统治的工具和手段,有维护社会稳定的功能。各个国家或政府在制定社会政策时,都会从本阶级的整体利益、长远利益即本阶级的根本利益出发,在眼前的、局部的利益方面会向其他阶级或阶层作出某些让步或妥协;通过解决社会问题,缓解或协调社会各个阶级或阶层间的矛盾和冲突,从而有效地达到对被统治阶级进行控制,维护其社会统治的目的。统治阶级在解决诸如贫富差距、医疗、教育、失业、贫困等问题时,不仅满足了被统治阶级的基本需要,而且还会影响到公民对政府的认同感,从而起到维护社会稳定和社会秩序的作用。

社会政策也是市场机制的必要补充,它在促进经济和社会发展方面起着不可替代的作用。市场不是万能的,市场竞争下出现的大量贫困和失业问题,使一些人面临着最基本的生存问题,它违背了人类社会的人道、人权等理念。同时,经济发展的不均衡、贫富差距等问题也影响到社会的整体发展,需要国家或政府的积极干预。

### 第三节 社会政策主体与客体

#### 一、社会政策主体

社会政策主体可以简单界定为直接或间接地参与社会政策制定、执行和评估过程的个人、团体或组织。依据不同的标准,可以将社会政策主体作出不同的划分。从社会政策主体的功能来看,社会

政策主体可分为社会政策的制定者、执行者和评估者、监控者等。从社会政策主体在社会政策运行中扮演的角色来看,可以将社会政策主体分为社会政策行动的责任者、组织者,资源的提供者和社会服务的直接提供者等。最常用的分类是将社会政策主体分为官方主体和非官方主体。官方主体包括立法机关、行政机关和法院等,这些社会政策主体具有合法性和权威性,通过制定、执行一定的社会政策对社会有价值的资源进行再分配,它们在社会政策运行过程中起着主导性作用。非官方主体包括社会团体、非执政党、公民个人、大众传媒和思想库等,它们在社会政策运行过程中不拥有合法性和权威性,也不能作出具有强制力的政策决定。<sup>①</sup>

### 1. 立法机关

立法机关或权力机构行使国家的立法权,它将那些具有稳定性、普遍性特征的政策上升为国家意志,从而确立政策。在美国,国会常常在独立决策意义上行使立法权。关于税收、人权、福利和劳工关系等方面的政策是由国会制定的。在英国,有关社会政策和立法的决定首先是由政党提出,其后由文官起草,然后由政府(首相或内阁大臣)提交议会,而议会主要是对议案进行辩论、修正、批准和通过。在实行独裁体制的国家中,立法机关受行政机关的严密控制,几乎难以在独立决策意义上立法,对社会政策也很少产生重要的影响。

在我国,全国人民代表大会及其常务委员会是国家最高的权力机关和立法机关。在解决社会问题和弱势群体的利益方面,我国的最高权力机关一方面通过宪法对公民最基本的权利作出了原则性的规定和规范;另一方面,我国的权力机关通过宪法和一些专门

<sup>①</sup> 关信平主编,《社会政策概论》,北京:高等教育出版社,2004,86~87



的性质和内容产生巨大影响。所谓司法审查权,是指法院有权审查立法和行政机关的活动是否违宪,如发现与宪法相冲突的情况,法院有权决定这些活动违宪。社会政策的制定显然深受法院这种权力的制约,国会可能会在采取行动时犹豫不决,因为它担心这些活动可能会被法院判为违宪。法院还有权解释和决定那些只有抽象的表述且容易引起歧义的法规的含义,当法院接受此种而非彼种解释时,它在无形中就进入了政策制定领域。美国法院还可以通过判例对社会政策以及经济政策产生重要影响。美国在运用司法手段维护弱势群体权益方面有许多判例,如在涉及妇女平等权,黑人教育权及就业权等诸多方面都采取过多次影响较大的行动。

#### 4. 公民

公民既是社会政策的主体,也是社会政策的客体。相对于社团、政党等而言,公民个人的力量是微弱和分散的,但要想使社会政策更加科学和有效,就应重视公民的积极参与。从社会政策的出发点和落脚点来看,需要公民的积极参与。政府的政策问题主要来自社会中无数公民的政策诉求,政策执行过程中也需要公民的密切配合,社会政策的最终落脚点还是满足公民的需要。从社会政策的运行效率来看,也需要公民的积极参与。在政策制定之前,需要公民表达一定政策诉求,在政策制定过程之中,需要公民积极了解相关政策、提出建议和意见,并积极配合政策的执行,同时也需要对政策的执行过程进行一定的监督。从社会的民主化进程来看,同样需要公民的积极参与。公民积极参与社会政策制定、执行和评估的过程,也是社会政治民主化发展的具体体现。现代的大众传媒和网络技术的发展,教育水平和公民素质的提高等,也为公民积极参与社会政策的运行过程提供了可能。

在现代社会,公民可以通过许多途径参与社会政策过程:

① 以主权者身份通过直接投票的方式决定某些重大的政策问题；  
② 通过代议形式推选代表参与政策制定；③ 通过请愿、示威、罢工等活动反对某项政策的出台，迫使政府修改或废止某一政策；  
④ 通过参加政党或社团，借助团体力量影响社会政策的制定；  
⑤ 通过制造社会舆论或进行多方游说等手段，提出政策诉求，影响政策导向；⑥ 以个人的经验与知识为政策制定提供实证依据或理论指导。

需要指出的是，政治领袖作为特殊的公民，在社会政策的运行中起着关键性和决定性作用，尤其是在社会政策决策过程中起着特殊作用。他们无论是出于公众价值观或政治使命感，还是出于个人需要和团体利益的考虑，都会密切关注社会中出现的各种问题，提出一些解决社会问题的方案。

## 5. 社会团体

分散的普通公民在强大而严密组织的政府面前，其影响力是极其有限的。因此，一些具有共同价值诉求和利益倾向的公民自愿组成了一定的社会团体或社会组织。社会团体的建立和存在可以将一些分散、模糊的有时甚至是情绪化的意见、利益诉求聚合起来，进行一定的表达和传递。这一方面可以起到及时缓解国家与社会、公民与政府之间的冲突的“安全阀”作用，另一方面也可为民主科学决策提供一定的社会环境。政府面对众多复杂的社会问题，也迫切需要一些社会团体去调动社会力量和资源，化解社会矛盾和问题。

## 6. 政党

政党政治是现代社会的特征，无论是发达国家还是发展中国家，大多数都是通过政党政治的途径来实现统治的。各政党也努

力参与各种政治活动,对社会政策的运行施加各种影响。无论是两党制还是多党制国家,各政党为了能在“政治竞争”中获胜,对一些诸如社会不公平、歧视、贫富差距、就业、社会福利和社会保障等问题都不敢忽略,这些问题也始终贯穿于各政党的竞选纲领与竞选策略之中。如英国1996年的大选中,英国选民抛弃保守党而选择工党,就与工党积极推行社会福利政策密切相关。从历史上来看,工党曾在二战后为选民建立起福利国家;从现实的角度来看,此前的保守党政府虽然在减少政府的社会保障开支方面取得了一定的成效,但并没有缓解当时的失业、贫困等问题。<sup>①</sup>在社会政策运行的过程中,非执政党也是一种重要的制衡力量。非执政党对政府的行为可起到一定的监督作用。执政党在其政府行为中通常要考虑到非执政党的存在及其所代表的社会利益,以取得社会的普遍支持;非执政党可以通过议会的合法途径,或提出某种议案,或促成某种议案的通过,或投票对政府的社会政策表示信任或不信任。

我国实行共产党领导的多党合作制度。作为唯一合法的执政党以及全国人民根本利益和意志的集中体现者,中国共产党在社会政策制定的各个环节上都发挥着主导作用。各民主党派是参政党,通过人民政治协商会议这一爱国统一战线组织,直接或间接地参与国家重大社会政策的讨论、建议、监督和评价。

## 7. 大众传媒

现代社会是一个信息社会,广播、电视、报纸、杂志、网络等具有覆盖率高、信息量大、影响面广、冲击力强等特点,是现代社会最强有力、最直接、最方便的沟通手段,在传播信息、制造舆论、沟通

---

<sup>①</sup> 丁建定,杨凤娟著. 英国社会保障制度的发展. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004. 177~178

思想、传播知识等方面起着非常重要的作用,对政策制定过程也有着非常重要的影响,被视为政策主体的一个重要组成部分,有“第四种权力”之称。<sup>①</sup>大众传媒之所以成为现代社会中政策主体的一个重要因素,是由其功能决定的。大众传媒为各种社会政策主体提供了一个信息沟通和交流的平台,它既为各种政策主体参与社会政策提供了有效的途径,也创造了一定的社会舆论氛围,从而为社会政策的运行施加了一定的影响。

大众传媒对社会政策的科学健康运行具有一定的正功能。首先,通过大众传媒这个信息平台,决策部门可以在一定程度上了解当时社会的民情和民意,为科学民主决策提供参考;其次,大众传媒对社会政策的宣传、监督和反馈等,使社会团体、公民等能理解、支持和督促社会政策的运行;最后,大众传媒的存在也为社会政策的运行创造了一定的社会舆论氛围。大众传媒也存在着一定的负功能。大众媒体如果只是被强势群体所主导,那么它所引发的社会需求或社会氛围,只会对强势群体有利;大众传媒在报道时出于自身利益的考虑,如为了增加发行量或提高收视率和点击率等,人为地去制造新闻或过分夸大事实,这些都会对社会政策议程产生一定的负面影响。事实上,大众传媒在社会政策运行过程中到底能发挥出什么样的作用,与该国的政治民主化发展水平是密切相关的。

## 8. 思想库

思想库也叫智囊团,是政策主体的一个十分独特而又非常重要的构成因素,被认为是现代决策链条中不可缺少的一环。现代科学决策离不开政策咨询,政策研究机构的日益崛起代表了未来决策的发展趋势。思想库是由专业人员组成的跨学科、跨领域的综合

---

<sup>①</sup> 谢明主编,《公共政策导论》,北京:中国人民大学出版社,2002

性政策研究组织,它的出现对改善政策系统和环境、促进决策质量的提高有着积极影响。思想库通过科学方法和手段对有关政策问题进行调研和诊断,然后提出一定的政策建议或方案,同时对各种不同的方案可能带来的后果进行预测和评估,最终作出方案选择。在每项社会政策运行之后,对其效果作出客观的评估,为决策部门决定社会政策的取舍提供一定的建议和意见。从思想库与政府之间的关系来看,一般可把它们划分为官方思想库、半官方思想库、民间思想库和国际思想库等。鲁金斯学会、胡佛研究所、兰德公司、野村研究所等都是世界闻名的思想库,它们对所在国及其他国家社会政策的制定发挥了重要作用。

## 二、社会政策客体

### 1. 社会问题

社会政策的客体是指社会政策直接或间接作用及影响的对象,它主要包括社会政策所要解决的社会问题和社会政策的目标群体。所谓社会问题,是指在社会发展过程中,社会发展的实际状况与人们所期望的状态之间存在着一定的距离,这种距离已给一些群体带来了一定的危害并影响到社会的发展,从而产生的需要动员社会的力量来加以解决的问题。这种危害可以从现实生活中一些群体的利益受损、社会关系的紧张、心理上的焦虑和不满等方面得以体现。

社会问题具有客观性。社会问题的存在状况及其程度能够被人们所认识,如犯罪问题、失业问题等,这些问题的存在是不以人的意志为转移的,人们是可以通过观察或了解去感知的。社会问题的存在又离不开人们的主观定义,这一方面体现在对社会问题存

在的客观情况的主观认识,具体表现在一些人认为某种问题是一个社会问题,另一些人并不认为它是一个社会问题;另一方面表现在对社会问题判断的价值选择性,使人们以不同的方式或从不同角度看待同一种社会问题,从而影响到人们对社会问题的态度和行为选择。

社会问题关系到大多数人的利益。社会问题不只是涉及个别个人或少数人的利益,而是关系到大多数人的利益。例如:一个工厂倒闭,一部分人失业,那只是个人的问题,在社会经济转型的背景下,许多人失业就可以说是一个社会问题了;一家收入很低可能是个人问题,但如果许多家庭收入很低就是一个社会问题了。

社会问题是系统性问题。任何一个社会问题都不是孤立存在的,它往往是整个社会问题系统中的一个有机组成部分。一方面,一个社会问题的产生可能与其他社会问题存在着关联性,它们之间相互作用、相互影响,共同构成了社会问题系统。另一方面,社会问题的解决要求我们关注社会问题的系统性,社会问题的系统性要求我们在解决社会问题时能从社会问题之间的关联出发,分清社会问题之间的内在关联性,找出一些根源性问题;同时,还要分析问题解决的难易程度,以便循序渐进地解决问题。

社会问题的形成往往具有一个发展过程。社会问题一般不是突然发生的,而是逐渐形成的,它有一个从小到大、从潜在到显性、从一般到突出、从小范围到大范围的变化过程。

## 2. 社会政策目标群体

社会政策本质上是国家或政府对社会关系和社会利益进行的权威性调节和分配。直接或间接受到社会政策影响和制约的社会成员被称为社会政策的对象或目标群体。社会政策能否起到应有的效果,并不是政策制定者或执行者一厢情愿的,还与目标群体的

态度有着直接的联系。

我们可以根据不同的标准将社会政策的目标群体进行分类。根据目标群体对一项社会政策的态度,可以将社会政策目标群体分为接受群体和不接受群体。接受群体又可分为完全接受群体或部分接受群体、积极接受群体或消极接受群体;不接受群体也可分为完全不接受群体或部分不接受群体、积极不接受群体(强烈反对)或消极不接受群体(不予合作)。从社会政策运行效果的角度来看,社会政策的制定者和执行者应密切关注目标群体对社会政策态度的变化。这不仅是因为目标群体的态度直接关系到它们是否对社会政策给予积极支持和配合的问题,也是关系到社会政策最终效果如何的问题。影响目标群体对社会政策态度的因素有政治社会化影响、传统思想观念和行为习惯的制约、对政策实质合理性和程序合法性的看法以及对成本收益的权衡等。

根据目标群体在一项社会政策中的利益得失情况,可以将目标群体分为受益者和受损者。社会政策的受益者是指从一项社会政策运行过程中获得好处的个人或群体,它又可以细分为直接受益者和间接受益者。社会政策的直接受益者是指一项社会政策的运行直接使某些个人或群体获得利益。如一个地区最低生活保障水平的提高,其直接受益者就是最困难的个人或家庭,而这一标准提高之后,起到了促进消费、维护社会稳定、促进社会和谐等方面的作用,其他社会群体也可以说是这项社会政策的间接受益者。社会政策的受损者是指在社会政策运行过程中利益受到损害的个人或群体。

个人或群体对社会政策的态度如何,与他们在社会政策运行过程中的利益得失情况密切关联。一项社会政策如果能够使目标群体获得一定利益,就容易被目标群体所接受,目标群体会对此项社会政策采取积极参与和配合的姿态;反之,一项社会政策如果被

目标群体视为对其利益的侵害和剥夺,则难以得到目标群体的认可,目标群体就会对此项社会政策采取被动和消极的姿态。一项社会政策要想得以顺利执行并收到预期的效果,就应注意社会政策的损益规律,并尽可能争取目标群体的理解和接受。

## 第四节 社会政策环境

社会政策环境是指直接或间接影响社会政策运行的各种客观和主观因素的总和。社会政策环境包括地理环境、经济环境、政治环境、社会环境、国际环境等。这些政策环境一方面向社会政策的决策系统发出一定的政策诉求,要求国家或政府部门作出一定的回应,同时又为社会政策运行提供一定的条件或限制。社会政策的运行反过来又作用于一定的环境,对社会政策环境施加一定的影响。

### 一、社会政策的经济环境

社会政策的经济环境是指直接或间接影响社会政策运行和发展的各种经济因素的总和,它主要包括世界经济格局与运行状态,一国或一个地区的经济体制、经济发展水平、经济发展速度与经济结构等。本书主要分析一国或一个地区的经济发展水平、经济体制对社会政策所产生的影响。

社会政策的实质是国家或政府对社会有价值资源的再分配。要想做到这一点,国家或政府首先要有可供分配的资源,同时在社会政策本身的运行过程中也要花费大量的人力、物力和财力,这些

都需要以一定的社会财富作为基础。因此,一个国家或地区的经济发展水平是决定社会政策制定和实施的最重要的依据和必要条件,任何超越现有经济水平的社会政策,必然会给经济社会的发展带来不良影响。

经济体制是在一定的社会经济制度的基础上形成的较为具体的经济运行规则和规范,经济体制为社会政策的形成提供了外部组织环境。经济体制的发展经历了自然经济体制、计划经济体制和市场经济体制等阶段。经济体制对社会政策的影响主要体现在以下几个方面。

(1) 经济体制影响社会政策的调控领域。自然经济体制是以自给自足的小农经济为基础的,生产规模较小,人们的经济联系和经济活动方式比较简单,可能面对的社会风险较小,以血缘和地缘为纽带的家庭、宗族等非正式群体在化解社会问题方面起着积极作用。在一些自然灾害或战争等特殊情况下,国家或政府才临时出台一些救济性的社会政策来解决社会问题,这种临时性的社会政策还没有制度化。在计划经济体制下,国家通过计划,运用行政手段调节国民经济,进行资源配置,国家或政府已介入社会经济生活的各个领域,在解决社会问题、满足弱势群体的需要和提高整个国民的福利方面扮演着重要角色。在市场经济体制下,市场是资源配置的重要手段,但由于市场本身带有盲目性、自发性、滞后性等缺陷,需要政府进行必要的干预,尤其是市场的自发竞争经常导致社会问题的严重化,迫切需要政府通过社会政策进行积极干预,以调整和弥补市场自身的缺陷和不足,为经济发展提供健康的社会环境,并不断提高广大群众的福利水平。

(2) 经济体制决定社会政策的价值取向。在自然经济体制下,国家或政府在解决社会问题、满足弱势群体的需要和提升公民的福利方面是消极和被动的,也没有形成一定的制度,公民在接受救

济时是一种“乞求”者的姿态,政府临时的救济行为也被认为是一种“善行”。计划经济体制排斥竞争,排斥优胜劣汰的市场机制,它是一种追求所谓的社会公平甚至是平均主义的经济体制,在这种体制下,社会政策必然以公平优先为导向,在价值取向上更多强调国家或政府、集体优先于个人。政府类似一国的“家长”,对社会资源进行平均分配,追求的是结果的公平。市场经济体制下,在经济领域更多强调效益优先、兼顾公平,追求的是一种高效益基础上的更大公平。在社会福利领域,以政府为主导的社会力量有责任也有能力提供一些服务,通过一系列的福利制度和福利政策积极干预公民生活已成为市场经济体制下社会生活的重要特征之一。

(3) 经济体制决定社会政策的特点。在自然经济体制下,社会政策的制定更多由君主等个人的好恶来决定,其所实施的社会政策具有一定的盲目性和随意性。社会政策的目标群体对社会政策只有盲从,社会政策是以强制为导向且具有一定的僵化性。在计划经济体制下,社会政策制定的主观性也较强,其推行主要依靠行政因素,社会政策刚性较强,较为僵化,缺少灵活性和伸缩性,且以“结果公平”为政策导向。在市场经济体制下,人们能在深刻认识客观经济规律的基础上制定相应的社会政策,提高了社会政策的质量,也增加了社会政策的客观性;同时,市场经济体制通过利益调节对经济活动加以调控,使社会政策具有一定的灵活性和伸缩性。

## 二、社会政策的政治环境

社会政策的政治环境是指直接或间接影响社会政策的政治制度、政治体制、政治文化、政党制度等诸因素的总和。社会政策的政治环境决定着社会政策的政治性质。一个国家的政治生活中最根本的方面就是不同阶级、阶层、政党、利益群体与国家权力的关系。

当国家权力掌握在占社会人口绝大多数的阶级、政党和利益群体手中的时候,社会政策所要维护的就是绝大多数人的利益;反之,社会政策就只能是为社会中的少数人服务。社会政策的政治环境也决定了社会政策运行过程中的民主化程度。本书主要分析政治制度和政治文化对社会政策的影响。

### 1. 政治制度对社会政策的影响

政治制度是指社会中不同利益集团在国家权力配置结构中的地位以及由此决定的相互之间的基本关系。根据各种政策主体在社会政策运行过程中的地位,尤其是在社会政策决策过程中的地位,可以将政治制度划分为专制制度和民主制度。在专制制度下,决策权高度集中,公民没有参与政治活动的权力,甚至连做公民的资格都没有。这样,政治决策的过程就会带有极强的阶级性,过多地代表统治阶级的利益,而被统治阶级的意见很难表达,也很难对决策过程施加一定的影响。极少数人独掌社会政策制定权和解释权,社会政策的内容主要体现统治阶级的意志。专制制度下的社会政策更多地与某个君主个人能力、风格和喜好相联系,政策也就会随着少数个人的变化而变化。

民主制度是由某一个阶级或社会集团的所有成员按照法定程序和少数服从多数的原则集体掌握国家政权,实行整个阶级统治和管理社会的政治制度。它通过领导职务的选举制、任期制、分权制、监督制等实现着统治阶级内部的权力制约和对国家的领导。民主制度对社会政策的影响主要表现在以下三个方面。

(1) 民主制度促使社会政策制定程序的规范化。民主制度将多种政策主体如何参与政策过程以法律、规章等形式予以制度化、程序化和规范化,保证了社会政策决策过程中的集体参与。

(2) 民主制度使政策制定更具科学性。在民主制度下,公民、

大众传媒、社会团体、思想库、国家和政府等多种政策主体,通过新闻媒体、社会舆论、政党竞选等民主形式来表达各自的政策诉求,这为科学决策提供了制度保证。现代社会各政党为了能够掌控国家政权和赢得选民的支持,在政治市场竞争中也会兼顾不同阶级或阶层的利益诉求,从而使政策在一定程度上反映了民情和民意。在当代民主体制下,思想库在政策运行过程中起着重要作用。专门从事政策咨询研究的机构或组织运用现代科学手段,依据大量实证材料编制出多种政策方案,供决策机构选用,为国家或政府的科学决策提供了智力支持。

(3) 民主制度使社会政策更具有连续性。在民主制度下,社会管理依法进行,社会政策的制定必须符合法定程序,社会政策的内容也要以法律为准绳,大多数社会政策本身就以法律法规的形式推出。民主制度为社会政策的运行建立了一个不以个人好恶为转移的法律和制度环境,从而保证了社会政策具有较强的稳定性和连续性。

## 2. 政治文化对社会政策的影响

政治文化是指社会成员在长期的政治社会化和政治实践过程中形成的,直接影响人们政治行为的相对稳定的心理过程和心理特征。在社会政策的运行过程中,人们对政治组织、政治过程、政治目的、政治角色、政治活动或政治事件等方面的认知、情感和评价等,直接影响到人们对国家或政府在解决社会问题、维护社会公平和公正过程中应扮演何种角色的期待,也影响到社会成员对国家或政府的信任程度和满意程度,对行为者自己和相关的社会政策主体在社会政策运行过程中应采取什么样的态度、扮演什么样的角色的期待也有一定的影响,这些都直接影响社会成员或群体在社会政策运行过程中的参与程度。

依据公民在政治过程中参与性质的不同,我们可以将政治文化分为顺从型政治文化和参与型政治文化。所谓顺从型政治文化是指人们对社会政策颁布之后的责任有较明确的认知、情感和价值取向,而在政策制定过程中以及社会成员作为政治参与者方面自我取向却非常低。参与型政治文化是指社会成员在社会政策制定、执行过程中都有强烈而明确的认知、情感和价值取向,并对自己作为政治体系成员的权利、能力、责任及政治行为的效能都具有积极的认识和较高的评价。一般来说,参与型政治文化和民主政治制度是一致的。<sup>①</sup>可见,顺从型政治文化虽然对社会政策的实施有利,但民众在整个社会政策运行过程中始终处于被动地位。而参与型政治文化因民众参与社会政策运行的全过程,表现出充分的参与与主动性,更加有利于社会政策的制定、执行和评估。

### 三、社会政策的文化环境

社会政策的文化环境是指直接或间接影响社会政策运行的文化制度、信仰、伦理道德、风俗习惯、宗教、法律等因素的总和。在社会政策的文化环境中,对社会政策运行影响最大的是文化制度。文化制度是指围绕作为观念形态的文化活动而形成的一系列规定,它是规范人们思想文化行为的组织体系和行为准则。

文化制度一般可以分为专制文化制度和民主文化制度,它们对社会政策运行的影响是各不相同的。

专制文化制度对社会政策的影响主要表现在以下几个方面。  
① 专制文化制度使社会政策制定缺少科学依据。专制文化禁锢了人们的头脑,人们谨言慎行、循规蹈矩、因循守旧,很难做到集思广

---

<sup>①</sup> 杨光斌著. 政治学导论. 北京:中国人民大学出版社,2004. 51~53

益。<sup>②</sup>专制文化使社会政策缺少创造性。在专制文化下,人们为规避政治风险,往往不对政策作出具体研究,也不考虑具体情况,唯命是从,照章执行,极少考虑政策执行的效果。<sup>③</sup>专制文化制度使政策运行过程缺少信息反馈系统。在专制文化环境下,人们的思想受到禁锢,无舆论自由,社会政策缺少正常的反馈系统,即使出现了失误,也很难得到及时调整。

民主文化对社会政策的影响主要表现在以下几个方面。<sup>①</sup>社会政策的制定以科学理论为依据。一方面思想和舆论比较自由,人们敢于对各种社会问题和社会现象发表各自的观点和看法,从而使国家或政府在决策过程中能听到不同群体的呼声和政策诉求;另一方面,一些为政府决策部门提供智力支持的思想库也为国家或政府的决策提供了智力支持。<sup>②</sup>社会政策的执行具有一定的创造性。在民主文化制度下,人们思想解放,禁忌较少,因而能够在坚持社会政策的目标和原则的前提下创造性地执行社会政策。<sup>③</sup>拥有能够真实反映政策信息的反馈系统。在民主文化制度下,由于有言论和出版的自由,人们对社会政策运行过程中所出现的问题和现象能够自由地提出自己的看法和建议,同时对社会政策的执行部门也起到了一定的监督作用,从而保证了社会政策运行过程中信息反馈系统的畅通。<sup>④</sup>

#### 四、社会政策的国际环境

在科技高度发达的现代信息社会,国与国之间的空间距离已不再成为相互交往的障碍,政治关系中的相互支持,经济关系中的相互依赖,科技文化的相互交流,密切了国与国之间的关系。任何

---

<sup>①</sup> 王传宏,李燕凌著.公共政策行为.北京:中国国际广播出版社,2002.133~137

一个国家都置身于国际大背景中,一国的社会政策也直接或间接地受到国际环境的影响。这种影响主要体现在随着国际关系的日益发展,国际交流不断扩大,国际社会中出现了许多需要各国政府联手解决的问题,如控制人口过度膨胀,解决贫困问题、失业问题、养老问题,等等。在解决问题的过程中,有些国家在制定和实施社会政策方面取得一定经验,其他国家也可以借鉴和吸收,从而使本国的社会政策不断完善。全球化也使一国社会政策面临着不同程度的挑战,一个国家或一个地区社会政策的制定也不得不考虑与国际接轨,用国际标准来衡量、规范和完善本国的社会政策。一个国家还必须不断完善社会政策,使社会政策取得良好效果,以应对国际社会的挑战。



### 复习思考题

1. 简述社会政策与相关政策的关系。
2. 试述社会政策的主要特征。
3. 试述社会政策的基本功能。
4. 社会政策环境包括哪些方面的内容?

## 第二章

# 社会政策的发展历史

现代社会政策起源于工业化所引发的社会问题的严重性与复杂性。随着工业社会的不断发展,现代社会政策逐步发展和完善起来。现代社会政策的发展可以划分为四个阶段:第一阶段是19世纪中期以前,这是现代社会政策出现和建立的阶段,社会救济政策构成这一阶段社会政策的主要内容;第二阶段是19世纪后半期,这是现代社会政策发展的阶段,社会保障政策的出现和实施构成社会政策发展的重要内容;第三阶段是20世纪前半期,这是社会政策扩展时期,社会政策的内容不断扩充,现代社会政策在广大的国家和地区得以实施;第四阶段是20世纪后半期,这是社会政策的改革时期,以社会福利政策为主要内容的社会政策改革在世界各国普遍开展。

## 第一节 西方社会政策的出现

### 一、西方早期社会政策

#### 1. 西方社会政策的起源

社会政策是政府针对各种社会问题所采取的各种措施及行动。西方国家社会政策具有悠久的历史,早期西方各种社会慈善救济对社会政策的起源产生了重要影响。中世纪欧洲教会举办的慈善救济占有重要地位。教会往往将收入的一部分用于对穷人的各种救济工作,并建立许多救济院等机构。每个主教辖区的主教负有对教区内穷人进行救济的责任,主教辖区又分成若干牧师辖区,由牧师对其辖区内的慈善救济事宜直接负责。

慈善救济对欧洲社会政策的出现具有重要影响。有条件者特别是商人往往将自己部分财产捐献给社会慈善事业,或者直接建立社会慈善机构。中世纪欧洲一些地方还以特许状形式规定市民的互助义务。佛兰德斯的埃伊市市民特许状就规定,本市友谊会成员都应当相互扶助;亚眠市民特许状也规定,所有居民都应当尽力互助;基尔伯特市民特许状指出,本自治体居民应相互扶助。

中世纪欧洲行会组织的救济规定对社会政策也产生了重要影响。行会组织建立起慈善机构,行会章程都对行会的社会救济职能作出了明确规定。例如:南安普敦商人行会章程规定,任何会员不幸陷于贫困无法生活时,可以从行会获得一定的救济;林里吉斯圣

三一行会章程规定,任何会员为获得本会救济必须捐纳财物,行会必须对所有衰老、缺乏衣食以及贫困的会员提供救济,贫困会员也可以从本行会获得救济。

## 2. 社会政策的出现

14 世纪的黑死病使社会问题引起广泛关注,其后开始的西欧农奴制解体过程,使社会问题进一步激化,贫困所导致的流民大军使社会状况极度不安定,也使正在变革的经济生活存在着严重的劳动力缺乏。解决流民问题成为影响欧洲社会政策的重要问题。尤其是英国大规模展开的圈地运动,使得流民问题越发加剧,英国政府不得不颁布一系列社会政策法令。

1349 年,英国颁布和实施《劳工章程》,规定对没有劳动能力的无业人员实行旅行限制,有劳动能力者必须在其居住地工作,禁止慈善机构给身体健全的流浪者和乞丐提供帮助。1531 年,英国议会颁布法令,规定:凡是有劳动能力的乞丐都将被捆绑到市场,处以赤身裸体的鞭刑,直至全身被打出血为止;市长、法官和其他地方政府官员应该努力发现并帮助所有年老的穷人和那些值得尊敬和救济的人们。上述法令与政策构成西方早期社会政策的重要内容,也标志着西方社会政策开始出现。

# 二、济贫法政策的出现

## 1. 英国济贫法政策的出现

济贫法政策在西方社会政策发展史上具有重要地位。1536 年,英国颁布的《亨利济贫法》虽然对身体健全而不愿意工作者所实施的惩罚更加严厉,但同时规定,地方官员有义务分发教会收集

的捐献物资用来救济穷人。1572年,英国议会颁布法令,规定法官和其他政府官员应该制定合适的自定赋税,每个公民都要缴纳为了济贫而专门设立的基金,还应该设立教区贫民救济委员会负责为贫民提供救济,并为身体健全的无业者提供工作。

1601年,英国颁布了著名的《伊丽莎白济贫法》。该法规定:父母有义务抚养子女,晚辈有责任赡养贫穷的长辈;政府有责任对没有工作能力的贫困者提供帮助,也有义务帮助贫穷的孩子去做学徒,并给身体健全者提供工作;用于向贫民提供救济的基金以每户固定缴纳的税款为主,那些不依法缴纳济贫税者将受到法律制裁。<sup>①</sup>

18世纪中期开始的工业革命,在推动英国社会经济发生重大变革的同时,也使得各种社会问题更加全面、深刻地表现出来,从而推动英国济贫法政策的发展变化。1795年,英国实施“斯宾汉姆制度”,其基本内容是根据食品价格决定基本工资标准,对不能达到这一基本工资标准者,由政府给予救济补贴。这种救济政策的最大特点是对贫困者实行济贫院外救济,救济对象除了工资收入者本人以外,还包括妻子和孩子等家庭其他成员。

“斯宾汉姆制度”的实施立即招致自由主义政治经济思想家的强烈批评,他们主张实行济贫院内救济,尽可能降低济贫院的条件和院内救济的标准,使那些有工作能力的贫困者难以在济贫院中久留,促使他们尽快寻找工作,并依靠自己的劳动摆脱贫困。1834年,英国颁布了新济贫法,规定贫困者必须进入济贫院才能得到救济,接受院内救济者不仅受到许多限制,还被剥夺选举权等政治权利。其后,英国各地逐步建立起济贫院。新济贫法所确立的院内济

---

<sup>①</sup> 丁建定,杨凤娟著. 英国社会保障制度的发展. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004. 5

贫原则曾长期保持未变,成为19世纪前期英国实施贫困救济的主要社会政策措施。

## 2. 其他西欧国家社会救济政策的出现

18世纪开始,西欧社会救济政策开始广泛出现。1788年,德国汉堡市设立一个办事处,综合管理全市救济事业,将全市分为几个区,每区设监察员一人、救济员若干人,对失业者提供工作,将贫困儿童送往职业学校学习技艺,对患病者提供救治,但禁止贫民沿街乞讨。1852年,爱尔福特市建立一种新的救济制度,将全市分为564个段,每段约300人,其间贫民不得超过4人,每段设赈济员1人,负责社会救济工作,接受救济者必须接受家庭收入状况调查;每14个段构成一个救济区,每区设救济监察员1人,负责指导全区社会救济事务;每区成立一个救济委员会,监察员任委员会主席,负责制定全区救济工作计划;全市设立中央救济委员会,这是全市最高救济机构。<sup>①</sup>

济贫法政策还在其他西欧国家建立起来。1763年,瑞典颁布济贫法,规定各市镇当局可以征收济贫税,以便对贫困人口提供救济。1847年的济贫法规定,各地政府必须对贫民提供必要的救济。1862年,瑞典对地方政府实行改革,再次赋予地方政府为教育、济贫及其他慈善目的征税的权力,救济贫民的责任由教会负责转变为由地方政府负责。

荷兰于1854年颁布济贫法,确认教会和私人团体实施社会救济的责任,并提出地方政府在必要时应提供社会救济。1870年,荷兰通过相关法律,社会救济工作也开始由地方政府负责。

<sup>①</sup> 王思斌主编,《社会工作概论》,北京:北京大学出版社,1998,29~30

### 3. 美国济贫法政策的建立

欧洲的济贫法政策被传播至北美殖民地。1642年,普利茅斯殖民地开始实施类似于英国的济贫法政策,弗吉尼亚、康涅狄格和马塞诸塞等殖民地也相继实施济贫法政策。罗德岛殖民地立法会议指出,救济穷人是本地立法机关的一贯方针,议会始终遵照执行并且委派教区的贫民救济委员会负责。

独立战争后,美国各州政府也将建立济贫机构、对值得救济者提供院内救济作为社会政策的重要目标。1824年,纽约州议会颁布《县级济贫院法案》,要求在每个县建立至少一个济贫院,所有接受救济者必须进入济贫院,济贫院所需全部费用由县专项税收基金支付。此后,其他各州也都纷纷建立济贫院。

独立战争后,美国联邦政府开始关注社会救济事业。1787年,美国联邦宪法中明确规定,国会有权规定和征收税金,以便为民众提供公共福利。1818年,美国联邦议会颁布法令,向独立战争时期的老兵提供帮助,并对公共或私人的福利机构提供资助。美国内战爆发以后,国会通过法令,决定对执行战斗任务而受伤或致残者提供救助,阵亡士兵的妻子与儿女可以得到一笔抚恤金。1865年,美国国会通过法令,建立自由民局,对黑人、难民提供救济和监护。

## 三、其他社会政策的出现

### 1. 工厂法政策的出现

19世纪初,随着工业革命在西方的广泛开展,工厂制度逐步建立起来,主要西方国家开始制定和实施工厂法。英国是19世纪前期工厂法比较完善的国家。1802—1878年,英国颁布实施10余

项工厂法,对工厂法的适用范围、工厂雇佣工人的最低年龄、最高工作时间、从事夜间工作的工人的年龄与工作时间,以及工资发放问题等作出了明确规定。此外,英国还颁布矿业法,对从事矿业劳动者的工作时间、安全监督与伤亡责任等作出了规定。

其他西欧国家在19世纪前期也都颁布实施了一些工厂立法。法国于1855年、挪威在1860年、瑞典在1864年、丹麦在1873年、瑞士于1877年都实施了有关的工厂法。1842年,美国马塞诸塞州通过一项有关童工的法令,康涅狄格州、宾夕法尼亚州和俄亥俄州也都颁布了类似法律,但这些立法都被各州法院以违宪而裁定无效。1868年,美国联邦政府颁布法令,对联邦雇员的工作时间作出规定。加拿大也在1867年颁布实施了工厂法等类似法令。

19世纪前期,西方国家不仅颁布一系列的工厂法,而且工厂法的实施范围也逐步扩大。英国工厂法的适用范围在19世纪初主要为棉纺织工厂,19世纪中期扩大到所有纺织工厂,19世纪60~70年代扩大到所有工厂;英国工厂法最初主要适用于童工,后来逐步扩大到女工。法国的工厂法适用于所有工厂的工人。瑞士工厂法也适用于各种工厂工人。工厂法所涉及的内容也越来越多。19世纪初期的工厂法主要涉及童工问题,19世纪中期的工厂法的内容扩大到每周最高工作时间、劳动条件和工资待遇等。

## 2. 法国对社会福利权益的认可

法国大革命对法国社会政策的出现产生了深刻的影响。大革命后的法国将维护公民的社会福利权利放在重要位置。1791年宪法规定,应该建立公共救助机构,以便养育弃儿、援助贫苦的残疾人,并对未能获得工作的壮健贫困人提供工作,同时还应该推行免费教育。1793年宪法更加明确地指出,公共救助是神圣的义务。社会对于不幸的公民负有维持其生活之责,或者对他们供给工作,或

者对不能劳动的人供给生活资料。教育是各人所必需的。社会应尽其所能来赞助公共理智的发展,并使各个公民都能享受教育。社会保障就是全体人民保障各人享受并保护其权利的行动。此种保障是以人民的主权为基础的。

此后,随着工业革命在法国的不断开展,特别是1848年革命在法国的展开,法国政府对公民的社会福利权益更加重视。1848年,“二月革命”后,法国将“劳动权”和“享受社会救济的权利”写进宪法草案。1850年,法国颁布公共救济与预防法,建立官方社会救济制度,法国社会政策开始出现。

## 第二节 西方社会政策的发展

### 一、社会保险政策的出现

#### 1. 德国社会保险政策的出现

德国是最早实施社会保险政策的西欧国家。1883年,德国颁布《疾病保险法》,对工资劳动者实行强制疾病保险,费用由雇主和雇工分担,国家予以一定补贴。雇工在患病期间可以领取疾病津贴,但领取疾病津贴的最高时限不能超过13周。疾病保险基金开始时,可以利用共济会或互助会等组织来管理,然后建立起地方疾病保险协会和公共疾病保险协会进行管理。

1884年,德国颁布《工伤事故保险法》,推行费用全部由雇主承担的工伤保险制度。因工伤丧失劳动能力者前几周依照疾病保

险办理,工伤事故津贴额为工资的 $2/3$ ,最高领取时限为14周,工伤致死者的家属也可以领取相当于死者工资的20%作为津贴。

1889年,德国实施《养老保险法》,在工业工人、农业工人、手工业者及公务员中建立养老保险制度,费用由国家、雇主及雇工三方分担,领取养老金的年龄为70岁。参加养老保险者必须工作满24年方可领取养老金,残疾者也必须工作满4年才可领取。养老保险由国家统一管理。德国社会保险政策的实施,极大地推动了西方国家社会保险政策的出现,并对19世纪后期西方国家社会政策的发展产生了直接影响。<sup>①</sup>

## 2. 英国社会保险政策的出现

社会保险政策在20世纪初的英国也建立起来。1908年,英国议会正式批准养老金法,实施普遍和免费的养老金制度。年收入不超过31英镑10先令、年满70岁且成为英国公民达20年、居住在联合王国的土地上的居民都有权利领取养老金;养老金发放标准为每周1~5先令,针对国家养老金的收费或转让及相关协议都是无效的,领取者也不能因领取养老金而被剥夺选举权、公民权及宪法保护的基本权益。

1911年,英国颁布《国民保险法》,正式建立起失业保险和健康保险政策。法令规定:失业保险适用于建筑业、工程建造业、造船业、机械制造业、铸铁业和锯木业,申领失业保险津贴的条件为申请人在过去的5年中曾在该法所规定的上述行业中工作26周以上,申请人能够工作但未能得到合适的就业,自申请之日起一直失业;失业保险费由工人、雇主及国家共同承担,失业保险津贴标准为每周7先令,被保险人每缴纳5次失业保险费,方能享受一周的

<sup>①</sup> 丁建定著. 试论近代晚期西欧的社会保障制度. 社会保障制度,1997(6)

失业保险津贴,最高领取时限为12个月中不能超过15周。

《国民保险法》还建立起健康保险制度。法令规定,所有16岁以上被雇佣者必须参加健康保险,健康保险费用由雇主和雇工分担,国家每周为每名工人拨付2便士。健康保险津贴包括医疗、疗养、疾病、伤残与产妇津贴等。健康保险津贴标准为每名男工每周10先令、女工7先令6便士、残废工人每周5先令。被保险人从其加入该项保险开始每年拖欠保费超过13周,则暂停其领取疾病及伤残津贴的权力;每年拖欠保费超过26周,则暂停其领取医疗、疗养及产妇津贴的权利;被保险人在申请疾病津贴时,如拖欠保费较少且不可能再拖欠下去,则只适当减少其津贴,每周所发放的津贴最低不少于5先令;被保险人如由于失业问题造成健康保险费的拖欠,应减少其拖欠额。<sup>①</sup> 社会保险政策的出现和实施成为20世纪初英国社会政策发展的主要内容。

### 3. 法国社会保险制度的出现

19世纪末20世纪初,法国社会保险以雇主提供的养老保险和工伤保险基金形式出现,但这种基金很不稳定。1886年,法国颁布法令,对各项退休基金制度进行了重组和扩大。1890年,法国颁布法令,规定在发生不正当解雇时,工人有权要求给付他们已经提供供款的退休金。1894年,法国通过法令,要求矿业工人和雇主的强制性分摊金需缴给国家退休基金,从而结束雇主对退休基金的支配,国家保证养老金的支付。1895年颁布的法律规定,雇主破产、企业关闭或转让时,由雇主或雇员缴纳的所有款项必须对雇主与雇员的利益继续有效。

1898年,法国颁布《工伤保险法》,给工人提供由雇主承担费

<sup>①</sup> 丁建定著. 从济贫到社会保险. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 165~241

用的工伤赔偿。1905年,法国颁布法令,规定工伤事故受害人有权利直接对雇主所委托的保险公司提起有关工伤保险补偿诉讼。法国工伤保险最初只适用于工业企业从业者,1899年扩大到农业工人,1906年扩大到商业领域从业人员,1914年又扩大到林业人员,此后,又在自愿基础上扩大到所有行业劳动者。1910年,法国终于通过工人和农业劳动者养老金法,规定养老金费用由雇主及雇工分担,国家给予补贴,要求年收入3 000法郎以下者必须参加,年收入在3 000法郎~5 000法郎者自愿参加。

法国还开始建立公共援助政策。1889年,法国确立了公共援助的一些基本原则,主要包括:公共援助的提供应该成为自治机构的责任,公共援助应该在接受者当时正在居住的教区给予,仅向没有资源和不能劳动的个人提供的公共援助只是所有其他各种帮助手段的补充。在此原则的基础上,法国颁布了一系列有关公共援助政策法令,如1893年的法令规定实行公费医疗制度,1904年的法令实施儿童救济制度,1905年的法令建立对患有疑难杂症老人的义务救济制度,1913年的法令又建立起孕妇的救济制度。

## 二、传统社会救济政策的发展

### 1. 英国济贫法政策改革

1905年,英国组织了一个有关济贫法的皇家调查委员会,由于委员会成员之间观点的不同,委员会提交了多数派报告和少数派报告两份报告。多数派报告和少数派报告在一些问题上看法一致,都认为济贫法制度下对贫困的救济效果十分有限,强调济贫法制度的不统一性,批评济贫法体制和地方政府体制在功能上的重叠,认为必须对救济申请者进行严格划分,根据不同情况区别对

待,反对提供任何免费服务和福利等。

但是,多数派报告和少数派报告存在很大分歧。多数派认为,贫困主要是由于个人原因造成的,济贫法制度本身应该继续存在,所需要的只是根据社会现实的变化对它做一些改革,必须严格按照1834年新济贫法的原则实施救济。而少数派报告则认为,贫困主要是由于社会和经济因素造成的,济贫法提供的救济带有很大的局限性,济贫法已经不能适应社会问题多样性及复杂性的需要,因此必须废除济贫法制度。

济贫法委员会的分歧使英国政府对济贫法制度难以采取明确的行动,只能对济贫法政策进行改革。首先,改变混合济贫院的传统,把院内贫民划分为值得救济者和不值得救济者,对前者提供救济,对后者则实行强制劳动制度;其次,改善济贫院的环境,增加济贫医院的床位,建造新的条件较好的济贫院,改善济贫院的伙食;再次,逐步放松各项有关济贫院的规定,采取一定的措施改善济贫院的物质与精神条件。这样,英国的济贫法政策较之19世纪前期有一定程度的改善。<sup>①</sup>

## 2. 社会互助与救助政策的发展

19世纪末20世纪初,西方国家采取措施促进各种社会互助和社会救助事业的建立和发展。1875年,英国通过友谊会条例,解散了一些管理混乱、浪费成弊的友谊会,承认友谊会的联合互助性质,并对所有的友谊会进行登记。1896年的友谊会整顿法规定,把募捐会从友谊会分离出来,实施不同的财政制度。

1870年,法国政府颁布法令,规定共济会等互助组织的会长由会员选举产生。1898年,法国通过法令,允许未经政府当局事先

<sup>①</sup> 丁建定著. 从济贫到社会保险. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 155~164

批准而建立的共济会仅需向政府当局提交包含相关管理措施的共济会条例。1900年,法国政府又颁布法令,将共济会等互助组织的活动领域扩展到农业经济风险。其后,法国共济会等互助组织开始快速发展。

1890年,美国颁布法令,规定内战双方遗留下来的所有伤残退伍军人人都可以领取战争抚恤金。1906年,又规定达到一定年龄的军人都可以领取抚恤金。1861年,俄亥俄州通过了将所有的儿童从救济院中分离出来的法规。

西方国家上述法令的颁布实施,促进了社会政策的发展。

### 三、其他社会政策立法的发展

#### 1. 英国的劳动、教育与住房政策

19世纪末20世纪初,英国的工厂法可以分为四种类型:第一种类型是有关劳动时间的立法,如1878年工厂法、1886年工厂法、1908年煤矿法;第二类是有关劳动保护和劳动条件的立法,如1878年工厂法、1891年工厂法、1901年工厂法和1911年煤矿法等;第三类是有关工伤赔偿的立法,如1878年工厂法、1880年雇主责任法、1897年工人赔偿法和1906年工人赔偿法等;第四类是有关最低工资的立法,如1909年行业局法和1912年煤矿工人最低工资法等。

1906年,英国颁布教育法,允许为有需要的学校儿童提供学校餐,费用可由志愿捐款承担或由公共基金支付。1907年的教育法规定,地方教育当局应该给学校儿童提供医疗检查,各地教育当局开始在学校建立医务室。

1868—1890年,英国共制定和实施6项住房法,解决城市居民

居住环境卫生问题,其中主要的有1875年住房法、1885年工人阶级住房法、1890年住房法和1900年住房法。这些法令赋予地方当局三大权力:一是执行健康立法的权力,对新建房屋实行监督,禁止现有住房的不卫生使用,并改善那些对健康有危害的居住环境;二是拆除和关闭那些不适合居住的房屋的权力;三是拆除和清理不卫生住宅区的权力。这些相关社会立法的颁布实施,进一步丰富了英国社会政策的内容。

## 2. 其他西欧国家的劳动和福利政策

1878年德国颁布童工法,1891年又实行女工法,对童工和女工的劳动时间、参加工作年龄、生活状况等作了明确规定,还对诸如星期日劳动、实物工资制、正常支付工资等作了法律规定。1911年,德国颁布法律,建立职业委员会,对工资率进行调查并提出建议。德国还建立工厂视察员制度,监督各项工厂法的实施,并在西欧各国中较早地推行免费义务教育。

1889—1903年,法国至少实施了32项社会福利方面的法令,其中主要的是工厂法、教育法及社会救助法,对工厂的劳动条件、工作日、免费教育、老弱贫病残幼及多子女家庭的救济等方面都作出了明确规定。比利时先后于1919年和1921年颁布法律,实施每天8小时、每周48小时工作制度。瑞士还颁布法律,禁止任意克扣工人工资。意大利于1886年制定了童工法。

## 3. 美国和大洋洲国家的社会政策

美国各州积极推行社会政策。1874年,马塞诸塞州制定妇女与童工10小时工作日法,1875年,又规定必须每周发放一次工资。纽约州制定法令,禁止在公寓生产雪茄烟。1912年,马塞诸塞州通过了关于最低工资的法案。其后,其他各州先后制定最低工资法

律,由劳资双方成员组成委员会,决定适用于全部工人的最低工资标准。美国联邦政府也制定了一些立法。如1892年、1901年、1912年和1916年,美国先后多次颁布法令,逐步在政府雇员和铁路工人中推行8小时工作日制度。1906年,美国又颁布雇主责任法。

工厂法政策还在新西兰和澳大利亚等国出现。1891年和1925年,新西兰先后颁布《工厂法》和《矿山劳动法》。1894年,新西兰颁布实施《产业仲裁法》,规定仲裁法庭有权决定最低工资额。1896年,澳大利亚的维多利亚州颁布有关最低工资法律,其适用范围包括制鞋、面包、服装、衬衣、家具制造业,最低工资由劳资双方代表组成的委员会决定。1903年,该法成为永久法律,其他各州纷纷按照维多利亚州的做法实施最低工资制度。

### 第三节 社会政策的扩展

#### 一、发达国家社会政策的发展

##### 1. 英国社会政策的发展

20世纪前期,以社会保障政策为主的社会政策在英国进一步发展。1925年,英国颁布《寡妇、孤儿、老年人缴费养老金法》,该法改变了1908年以来英国养老金制度的免费性,开始在英国建立起缴费养老金制度。法令规定,养老金缴费标准为每名男子每周缴纳9便士,其中,雇主和雇工各承担一半;每名妇女每周缴纳4便士半,其中,雇主承担2便士半,雇工承担2便士。新的缴费养老金制

度不仅给老年人提供养老金,而且还给寡妇及孤儿提供年金。

20世纪20~30年代,英国采取许多失业保障方面的政策。当时的失业保险法规定,年收入不足250英镑的劳动者均可参加失业保险制度,男子领取失业保险津贴标准提高到每周15先令,妇女提高到12先令,失业保险费增加为雇主和雇工每周各缴纳4便士,国家承担2便士,领取失业保险津贴的最高时限为47周。特别是1934年的失业保险法将失业保险的管理集中由失业保险法定委员会实施,失业救济补贴基金全部由财政部承担。这不仅实现了失业保险与失业救济的分离,还实现了失业救济与济贫法救济的合并。

1945年,英国颁布《国民保险(工伤)法》,法令规定,建立工伤保险基金,其费用由雇主、雇工及议会批准的拨款构成,工伤保险缴费和津贴实行统一标准,工伤保险津贴由工伤津贴、工伤残疾津贴及工伤死亡津贴构成。1946年,英国颁布新的《国民保险法》,规定,国民保险制度是一种强制性缴费制度,它适用于从达到离开学校年龄到领取养老金年龄之间的每一个英国人,必须建立一个与工伤保险基金分离的国民保险基金和国民保险储备基金,国民保险提供失业保险、疾病保险、产妇保险、寡妇及养老保险津贴。英国国民保险制度得以逐步完善。

1945年,英国颁布《家庭补贴法》,规定,从第二个孩子开始,向每个孩子提供每周5先令的家庭补贴。1948年,英国开始实施《国民保健法》,规定,应该建立一种普遍的国民保健制度,促进英国民众身心健康,加强疾病防治,除规定收费项目外,其他各项健康服务项目一律免费。国民保健制度由医院和特殊服务、地方健康当局提供的服务及开业医生提供的一般性医疗和牙科服务三部分构成。同年,英国实施《国民救济法》,国民救助所需各种支出均由议会批准的拨款承担,建立国民救济局,获得国民救济的基本条件

是个人无法解决其基本需要,或者个人收入只能在得到补充后才能解决其基本需要,英国正式建立起国民救济制度。<sup>①</sup>

## 2. 德国社会政策的发展

20世纪前期,德国社会政策有了一定发展。两次世界大战之间,德国通过一系列社会政策立法,主要的有1918年的工人保护法、失业救济法和劳动时间法,1922年的工作介绍法、工业法院法、家庭劳动法、劳动扩张法和劳动仲裁法,1923年的残疾救助法,1924年的公共救助法和失业救济法,1927年的职业介绍和失业保险法,1931年的志愿工作法和1932年的义务劳动法。

1927年的职业介绍和失业保险法是这一时期德国最重要的失业保障立法。此法规定:失业保险费由雇主和雇工平均分担,国家对此项社会保险所需费用不予补贴;失业保险津贴标准依照现时工资标准的百分比分为不同等级,一般领取标准相当于被保险人工资的60%~80%,工资较低者的领取标准要稍高一些;领取失业保险津贴的最高时限为每年不超过26周,确有特殊需要者的最高领取时限可以延长到每年不超过39周,但必须经过有关社会保险管理机构的同意。

第二次世界大战后,德国社会政策进一步发展。1956年,德国对失业保险法进行修改和补充。1967年,德国又对失业保险津贴和失业救济补贴具体管理作出规定。1969年,德国颁布劳动促进法,取代1927年颁布实施的职业介绍和失业保险法,规定年龄未满65岁、足额缴付社会保险费、参加失业保险时间已经达到26周的失业者,可以领取失业保险津贴。1974年,德国又颁

---

<sup>①</sup> 丁建定,杨凤娟著. 英国社会保障制度的发展. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004. 92~131

布了失业救济法,对无法领取或无法继续领取失业保险津贴者提供救济。

### 3. 美国社会政策的发展

20世纪前期,美国社会政策得到充分发展。各州社会政策立法走在联邦社会政策立法前面是美国社会政策发展的重要特点。1915年,阿拉斯加州首次提出退休金法,1933年,美国已有28个州通过类似法案;1908年,盲人救济法在美国开始出现,1935年,颁布实施这种法案的州增加到29个;1911年,密苏里州和伊利诺斯州颁布实施寡妇抚恤金法令,到1930年,除4个州以外,美国其他各州都已经颁布向母亲提供救济的法案;1921—1933年,美国共有27个州通过了186个与失业保险相关的法令。

美国联邦政府也颁布实施一系列社会政策法令。1928年,联邦政府通过一项失业保险法令。1930—1935年,先后通过多项失业保险立法,其中主要的有1932年的瓦格纳-任尼法案,1933年的民间护林保土队救济法,1933年的联邦紧急救济法,1934年颁布实施的民间工作紧急救济法和铁路职工退休法,1935年的紧急救济拨款法和瓦格纳-克罗塞铁路职工退休法。1935年,美国颁布社会保障法,建立联邦老年保障、特殊人群福利、公共健康和失业补偿制度,该法被认为是美国现代社会保障制度的开端。

此后,美国多次通过针对社会保障法的修正案,逐步扩大该法的适用范围,并提高社会保障津贴的标准。1939年的修正案将养老保险适用范围扩大到海员、银行职员和雇员,并向年老的妻子和寡妇以及孤儿提供补贴;1950年的修正案将农业工人、家庭劳动者、未参加公务员退休计划的联邦雇员包括在社会保障计划之中;1952年的修正案提高了部分社会保障津贴标准;1954年的修正案

将个体农场经营者、牙科医生、律师和其他医生之外的自由职业者、农场主、家庭佣人及地方政府的职员都纳入社会保障法的适用范围,并提高退休金津贴标准;1956年的修正案将原来被排除在社会保障法之外的律师、牙医和其他专业人士纳入社会保障法体系;1961年修正案再次提高老年、遗属和残疾人年金标准,并将领取养老年金的年龄降低到62岁。

美国还实施其他一些社会政策法令。1961年的未成年儿童援助法,将对有需要的儿童提供援助改为对抚养有儿童的家庭的援助,并增加了联邦对老年援助、盲人援助和永久性完全残疾人援助的费用。同年的住宅法为中低收入家庭提供长期低息房租贷款或保险,为老年住房提供低息贷款,增加农村老年住房贷款,并对农村老年人租房提供保险贷款等。1962年的公共福利法增加了联邦对老年援助、盲人援助和永久性完全残疾人援助的费用。1964年,美国颁布经济机会法,要求建立各种组织以帮助不同人群解决贫困问题,实施低收入农村家庭和移民工人特别资助与贷款项目,实施综合社区行动计划,帮助贫困社区居民向贫困开战。同年,美国还颁布实施食品补助法,收入较低的家庭可以购买政府提供的食品补助券,从而得到食品购买补助。1965年,美国颁布医疗照顾和援助法案,将医疗保障分为社会保险性医疗照顾和社会救助性医疗援助,医疗援助所需经费由各州和联邦政府共同承担,主要针对抚养未成年人家庭、盲人与永久性残疾人等实施。1967年的公共福利修正案则把促使劳动者主动就业作为重要目标,规定如果成年人拒绝接受就业和培训机会,则失去原来的领取抚养未成年人家庭补贴资格。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 牛文光著. 美国社会保障制度的发展. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.

#### 4. 日本社会政策的发展

第二次世界大战前,日本的社会政策已经开始确立。1929年,日本颁布救护法,建立针对老人、儿童、孕妇、残疾者、精神病患者的救济制度。1937年的军事扶助法和1938年的母子保护法等进一步完善了社会救护制度。1922年,日本颁布健康保险法,规定经常雇佣10人以上的企业必须强制性参加健康保险制度。1938年的国民健康保险法建立农民健康保险。1941年,日本颁布养老保险法,该法仅适用于男性工资劳动者。1944年,日本将养老保险法改称为厚生年金保险法,不仅将被保险者对象扩大到妇女,还强制性要求5人以上10人以下规模的小企业必须参加养老保险制度。

第二次世界大战以后,日本社会政策进一步发展。1946年,日本颁布生活保护法,救济对象为所有生活贫困者,但申请者必须接受资格调查。1950年的生活保护法废除申请资格条件限制,但重视对被保护者提供自立服务,并增加教育救助和住房救助。1947年,日本颁布儿童福利法,对18岁以下青少年儿童提供保护。1949年,日本又通过残疾人福利法。生活保护法、儿童福利法和残疾人福利法构成日本社会福利政策三法体制。<sup>①</sup>

1951年,日本政府颁布社会福利事业法,该法确立了社会福利事业的地位,确定了政府和民间福利组织的财政与职能范围,推动了日本社会福利事业的民主化、规范化和多元化发展。1960年和1970年,日本先后两次颁布精神病患者福利法,提高精神病患者的福利待遇。1963年,日本颁布老年福利法,进一步发展老人福

---

<sup>①</sup> 沈洁著. 日本社会保障制度的发展. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 19~24

利服务。1964年颁布的母子福利法规定,母子福利除经济援助外,重点放在为母子家庭创造良好生活环境上。1971年,日本颁布儿童津贴法,建立儿童津贴制度。社会福利政策逐步完善。

日本还加快社会保险政策的实施。1947年,日本颁布实施的失业保险法规定,雇佣5人以上雇员的所有企事业单位必须参加失业保险,失业保险费由雇工与企业各负担一半,国家负担1/3。失业保险津贴标准为工资的60%,领取失业保险津贴的时限最多不超过180天。1958年的失业保险法将失业保险的范围扩大到雇佣5人以下的企业的职工。1963年的失业保险法,提高了每天所支付的失业保险金的最高限额,并根据失业保险参加者抚养人数相应增加。20世纪60年代,日本还制定就业对策法、职业稳定法以促进充分就业的实现。

养老保险政策是日本社会政策的重要内容。1951—1955年,日本通过一系列相关的共济组合法,建立起地方公务员共济组合、私立学校教职员共济组合和公共企业职员共济组合年金制度。1954年的厚生年金保险法将开始支付厚生年金津贴的男子年龄提高到60岁,女子提高到55岁。厚生年金保险在20世纪60年代又经过多次修改,其津贴标准逐步提高。1959年,日本正式颁布国民年金法,建立针对未加入其他公共养老保险者的国民年金制度。此后,日本对国民年金保险法多次进行修改,使国民年金津贴标准不断提高。

同时,日本健康和工伤保险制度也逐步发展。1947年,日本颁布工人灾害补偿保险法,将工伤保险与健康保险分离。1948年,日本修改国民健康保险法,确立强制性国民健康保险的原则。1958年,日本颁布新的国民健康保险法案,要求1961年在全国范围内基本实现“全民皆保险”的健康保险目标。1960年的劳动者灾害补偿保险法将原来实施的有期限补偿制度改为长期疗养制度,

并向受伤者提供残疾人年金。1965年的劳动者灾害补偿保险法引进伤病补偿年金和残疾补偿年金。1973年的劳动者灾害补偿保险法又将上班途中发生的伤害纳入补偿保险范围。至此,日本社会政策体系基本建立。

## 二、发展中国家社会政策的建立

### 1. 拉丁美洲国家社会政策的建立

拉丁美洲国家的社会政策在20世纪初开始出现,其中社会保障政策的出现构成拉丁美洲国家社会政策的重要内容。拉丁美洲各国先后颁布实施一系列社会保障政策法规。早在1904年,阿根廷就开始建立养老金制度,其后,这一制度扩大到多个部门的职工。1916年,智利颁布工伤事故保险法;1918年,建立铁路工人养老金制度;1924年,实施社会和劳动法令。1914年,乌拉圭颁布工伤事故法;1919年,又颁布老年、工伤残疾和死亡保险法,建立起社会保险制度。1923年,巴西开始建立养老金制度,并于20世纪30年代末建立起社会保障体系。

第二次世界大战以后,拉丁美洲国家社会保障政策有了进一步发展。社会保险制度在上述国家继续发展和完善的同时,在其他拉丁美洲国家开始出现,墨西哥、玻利维亚、哥伦比亚、委内瑞拉、秘鲁等国家都开始建立社会保险制度。社会保险制度的内容在拉丁美洲国家也开始扩大,在养老保险制度和工伤保险制度发展的同时,医疗保险制度和生育保险也开始出现。此外,一些国家和地区在建立和发展社会保险制度的同时,还开始建立和发展各种社会服务。这样,20世纪前期,拉丁美洲国家和地区的社会政策逐渐建立和发展起来。

## 2. 亚洲国家社会政策的建立

20世纪前期,亚洲一些发展中国家和地区的社会政策也开始建立和发展起来。新加坡的公积金政策在亚洲发展中国家的社会政策发展中具有独特性。1946年,新加坡结束军事管理时代,为处理战争遗留问题,很快成立了社会福利部,但普通民众基本上没有机会享受社会福利。1951年,新加坡政府任命一个委员会,对在新加坡推行退休金制度进行调查,该委员会提出养老金计划和公积金计划两种方案,并倾向于建立一种公积金制度。1955年7月,新加坡政府通过立法,正式建立公积金制度,同时成立新加坡中央公积金局,负责管理公积金事务。

第二次世界大战后,韩国的社会政策开始逐步建立和发展起来。20世纪60年代,韩国将发展经济和完善福利作为发展目标,颁布实施了10多部社会政策法令,但是,由于受经济发展水平的制约,这些法令并没有建立起全面的社会福利制度,仅仅推行了公务员年金、军人年金等特殊保障和一些救济措施。20世纪70年代,随着韩国社会经济的发展,韩国政府加快各种社会政策的实施步伐,颁布了一些重要的社会政策法令,如1970年的社会福利事业法和1973年的国民福利年金法。1976年又修改了医疗保险法,逐步建立起社会保障政策体系。

## 三、社会主义国家社会政策的出现

### 1. 原苏联和东欧社会主义国家社会政策的建立

十月革命胜利后,俄罗斯苏维埃政府发表《关于社会保险的政府通告》,提出实行社会主义社会保险政策。1918年,俄罗斯联邦

批准了《劳动者社会保障条例》，提出建立针对伤残、疾病、老年和失业等的社会保障制度。1921年，俄罗斯联邦通过共和国社会保险决议、《残疾人员的社会保障》和《失去赡养人条件的劳动者和军人家庭成员的社会保障》等文件，加快社会主义社会保障政策的建立。1928年，原苏联通过第一个养老金法，为纺织工人提供养老金。第二年，原苏联共产党中央通过关于社会保险的决议。1932年，原苏联又通过《关于改进残疾、抚恤、养老金的决议》，社会主义社会政策体系初步建立。

第二次世界大战后，原苏联加快实施以社会保障政策为主要内容的各项社会政策。1949年，原苏联通过了科学工作者老年和残疾恤金条例，1956年，原苏联最高苏维埃通过《苏维埃社会主义共和国联盟国家老残恤金法》，建立起针对全体职工的养老金制度。1964年，原苏联最高苏维埃又通过《集体农庄庄员养老金和补助费法》，建立起集体农庄劳动者的养老保障制度。这样，原苏联社会主义社会保障政策有了明显的发展。<sup>①</sup>

20世纪前期，民主德国通过各种法令建立社会主义社会政策。1949年，民主德国通过《农业劳动力保护法》；1950年，通过《休假法》、《劳动法》和《保护母婴和妇女权利法》，逐步建立起相关的社会政策体制。1956年，民主德国颁布职工社会保险条例，开始建立社会保险制度。20世纪60年代，民主德国又对《劳动法》进行多次修改，并制定有关教育、就业等社会政策。

社会主义社会政策在捷克斯洛伐克也开始出现。1948年，捷克斯洛伐克颁布《国民保险法》；1956年，颁布《职工医疗保障法》，1964年，颁布《合作农民医疗保障和母子保障法》；1971年，又颁布《母子补贴法》；1975年，颁布《社会保障法》。捷克斯洛伐克的社会

<sup>①</sup> 朱传一主编. 苏联东欧社会保障制度. 北京: 华夏出版社, 1991. 12~15

政策体制初步建立。

1952年、1954年和1959年,匈牙利先后制定和实施三个关于退休的法令,初步建立起退休政策。1962年,匈牙利建立农业生产合作社社员退休政策。1975年,匈牙利颁布实施《社会保险法》,建立起职工、农业合作社社员、手工业者和其他行业工作者的统一的退休金政策。

此外,社会主义社会政策还在保加利亚开始出现。1947年,保加利亚开始实施健康保障政策;1948—1949年,建立起国家公职人员的社会保障;1951年,颁布《劳动法典》;后来又颁布实施《抚恤金法》和《农业社员抚恤金法》。

## 2. 中国社会主义社会政策的建立

新中国成立以后,中央人民政府立即采取社会政策措施解决各种社会问题。1950年,政务院通过《救济失业工人暂行办法》,决定对失业工人提供各种相关救济。同年颁布的《民兵、民工伤亡抚恤暂行条例》,建立起针对伤残士兵及其他人员的伤残抚恤制度。1951年,政务院公布《中华人民共和国劳动保险条例》,正式建立包括养老、医疗、工伤和生育在内的劳动保险制度。

20世纪50年代中期到60年代中期,我国政府颁布多项法律,规定对各种社会政策进行调整。1956年发布的《中华人民共和国女工保护条例》,对女工权益作出保护规定;1957年发布的《关于职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,在城镇推行医疗保险,并适度扩大职工承担医疗保健费用的项目,在农村成立合作医疗制度,同时加强职业病保护;1958年的《国务院关于工人职员退休处理的暂行规定》,使国家机关工作人员与企业职工的退休金制度统一起来;同年发布的《关于国营、公私合营、个体经营的企业和事业单位的学徒的学徒期限和生活补贴的暂行规定》,正式建立起

学徒制度。

20世纪60年代中期以后,中国社会政策尤其是劳动保险制度发生变异,社会保险统筹改变为“企业保险”,社会保障待遇失去正常标准,社会福利水平下降,社会保障重心由政府移向企业或单位,单位保障制度逐步形成,企业与单位办福利成为一种模式,企业的社会负担开始加重。

## 第四节 社会政策的改革

### 一、发达国家社会政策的改革

#### 1. 减少社会福利支出政策

20世纪后期,由于政治经济和社会条件的变化,主要西方国家的社会政策开始进入改革时期。这场社会政策改革在不同国家存在一些差别,但在改革的主要内容方面还是具有很大的共同性。

减少社会福利支出是20世纪后期西方社会政策的重要内容,其主要措施是降低一些社会福利项目的津贴标准。早在1980—1981年,英国针对病人、失业者及失去工作能力者的短期津贴已经减少了5%。1982年1月,保守党政府决定取消与收入相联系疾病与失业短期津贴。1986年,英国又通过立法,把与收入相联系的养老金建立在领取人一生的平均收入水平上,而不是20年最好收入的平均水平上,以降低与收入相联系的养老金的津贴标准,同时将国家收入养老金的最高标准降低到平均收入的20%。

德国在科尔政府时已将失业保险缴费标准由原来的占工资的3%提高到6.5%，同时将失业救济标准降低3%；停止发放因自然原因不能工作者的收入损失补贴；从1995年开始停发长期生活补助；1996年又将病假工资从标准工资的100%降至80%。1999年，德国养老保险改革法规定，每天只能工作3小时以下的养老金制度参加者可以获得全额工作能力下降养老金，能工作3~6小时者可以获得半额工作能力下降养老金，能工作6小时及以上者则不能领取该项养老金。

美国政府也采取措施减少社会福利支出。1981年的预算方案将公共援助开支减少128亿美元，其中未成年人日托补贴减少1/5。1984年的预算中将公共援助减少176亿美元，联邦对各州医疗援助补贴减少3%~4.5%。1981—1985年，抚养未成年人家庭援助削减13%，儿童营养补助减少20%，住房援助减少4.4%，医疗援助减少5%，一般就业和训练基金削减35%，工作刺激项目削减33%。1993年，克林顿政府提出增税和减少社会福利支出计划，4年内增加1860亿美元税收，同时减少1410亿美元的社会福利开支。

日本政府也将减少社会福利支出作为社会政策的重要内容。1984年，日本修改《健康保险法》，将被雇佣者医疗保险对个人的支付比率从100%降为90%，同时建立退休人员医疗制度，将60~70岁老人的门诊和住院费支付比率从70%提高到80%，以保证退休老人的医疗需求。

## 2. 强调个人责任的社会政策

为有效避免各种社会政策所带来的消极影响，当代西方国家社会政策改革中，都将推动个人责任意识和进取精神作为重要目标。英国撒切尔政府认为，必须改变社会保障的普遍性原则，推行选择性原则。英国1986年的社会保障法规定，收入补贴的发放将



法修正案规定,自2009年开始,将退休年龄从65岁推迟到66岁,从1990年起,领取社会保障津贴的纳税年限从10年提高到20年。1996年的社会福利改革法案规定,具有工作能力者享受社会福利援助的时间为5年,并且必须在2年内找到工作,18岁以下的未婚母亲必须在校或与成年人一起居住,才可以得到相关援助。

1994年,日本政府作出决定,从1999年开始,将女性退休年龄从58岁推迟到60岁,只要个人愿意可以工作到65岁,养老金支付仍从60岁开始,但60~64岁之间仍然工作者,可以领取部分养老金,到65岁时再支付全额养老金。从1996年4月开始,领取失业保险者停止领取养老金,企业如果雇佣60~64岁人员,政府可以提供25%的工资补贴。

### 3. 实行积极的就业政策

当代西方国家社会政策改革中,都将推进积极就业作为重要内容,主要包括以下几个方面。

(1) 创造新的就业机会,促进就业增长。德国政府为新企业创办者提供培训,失业者创办新企业在接受此类培训时还可以领取生活费补贴。政府还为新企业的创办提供厂房、仓库、实验室等必要设施,并对新创办企业提供相关服务、政策优惠与财政补贴,补贴额相当于新办企业自有资本的1%。法国政府大力发展第三产业,同时建立全面社会服务体系,以便提供更多的就业机会。法国政府还利用财政手段,逐步将向创造就业机会的企业发放奖金改为减免企业社会保险费,鼓励中小企业增加雇佣人数,扩大就业机会。

(2) 加强职业培训,提高劳动者素质和竞争力。德国政府依法确立职业培训的地位,实行企业内部技术培训与职业技术学校专业知识学习相结合的双轨体制。20世纪70年代以后,美国政府颁布实施一系列职业技术培训立法,主要有1973年的就业机会法、

1974年的青年就业与示范教育法和1984年的就业培训合作法,这些法令规定,提供就业调查研究和职业咨询,提供教育和技能训练,提供自谋职业培训。第二次世界大战以后,日本颁布劳动基本法、职业安定法和技能养成法,对失业者进行再就业所必需的职业技术培训。此后,日本政府多次对职业培训法进行修改补充,并于1985年实施职业能力开发促进法,逐步建立起职业技术培训制度。1971年,法国颁布职业教育方向法和学徒训练改革法,规定,所有雇佣10人以上的企业每年必须缴纳相当其工人工资总额1%的费用作为国家继续教育费用。1978年,法国政府又规定,工程技术人员有权利享受培训假期。1998年,日本实行“教育训练补助”,规定不管在职与否,只要参加政府劳动管理部门举办的就业培训者,均可得到80%的培训费用补贴。

(3) 改革失业保险制度,推动失业者再就业。德国就业促进法规定,失业保险津贴领取者必须准备接受劳动部门安排的新工作,政府向已经领取4周以上失业保险津贴或失业救济补贴并愿意个人自谋职业者发放自谋职业补助。20世纪90年代初,德国政府又把本来准备用于发放失业保险津贴和失业救济补贴的资金用做就业促进补贴,资助那些安置失业者再就业的行业或部门的生产经营,为失业者提供更多的就业机会。1974年,日本通过雇佣保险法,规定雇佣保险津贴领取时限根据被保险者的年龄而定。1984年,日本实行再就业津贴制度,失业保险津贴领取者在领取失业保险津贴期间,如找到合适工作可以领取一定时间的再就业津贴。1995年,日本又实行“连续就业补助”,针对那些年龄较大、很难找到连续性就业机会者提供连续性就业补助。

(4) 加强劳动立法,依法保护劳动者权利。德国的解雇保护法规定,雇主在进行解雇行为前,必须向政府劳动部门报告解雇原因、解雇人数、解雇日期及其他有关问题,当解雇发生时,雇主还必

须付给被解雇者一次性补偿金。日本政府在战后制定一系列劳动法,保护劳动者权利。1964年的劳资关系调整法确立了公民的基本劳动权,1966年的雇佣对策法保证雇佣和就业稳定,1974年的雇佣保险法和劳动者灾害补偿保险法保护劳动者就业权利,1988年的劳动关系调整法、1991年的中小企业劳动力确保法和男女雇佣机会均等法都为保护劳动者的合法权益发挥了积极影响。<sup>①</sup>

#### 4. 社会保障服务私营化与地方化政策

社会保障和社会服务私营化与地方化是20世纪后期西方国家社会政策改革的又一重要内容。1990年,英国颁布国民保健与社会关怀法,对国民保健制度实施私有化与市场化改革。法令规定,医院和社会医疗关怀应该从地方健康当局的直接控制下摆脱出来,建立起自主经营的国民健康服务公司。从1993年4月起,社会保障制度不再对私人或志愿性寄宿院中的新增人员提供帮助,地方当局有义务确定提出此类需求者的要求是否属实,并采取适当措施为其提供有效的服务。到1995年,几乎所有的英国医院及大部分社会服务已经实现私营化与市场化。英国政府还要求,从1988年起,所有企业必须为其雇工建立职业养老金制度,政府对此予以一定的优惠措施,并鼓励个人通过银行储蓄、参加保险等方式,为自己准备养老费用。

美国政府将推动社会福利与服务地方化作为社会政策改革的重要内容。1982年,里根政府就提出10年内将数十项社会福利与服务项目在联邦、州和地方政府之间进行明确划分的目标,要求联邦政府在1984年全部接管和担负医疗补助项目,抚养未成年人家

---

<sup>①</sup> 丁建定,柯卉兵著.西方发达国家的积极就业政策.华中科技大学学报,2004(2)

庭援助与食品券等社会福利项目由各州政府负担。1983年,里根政府又提议再将30多种专项补助合并为4项,并划归各州和地方政府实施。

## 二、发展中国家社会政策的改革

### 1. 新加坡公积金政策改革

20世纪后期,为适应新加坡经济和社会条件的发展变化,新加坡开始对公积金政策进行改革,改革的主要目标是在保证公积金养老功能的同时,扩大公积金制度的使用范围。1968年,新加坡决定公积金制度参加者可以使用公积金存款购买低价公房。1984年,为应付不断上涨的医疗费用,新加坡实施保健储蓄计划,公积金存款可以用来支付医疗费用。1986年,鉴于公积金投资收益率比较低,新加坡对公积金制度进行改革,允许公积金制度参加者将其公积金部分存款用于自行投资。

20世纪80年代中期以后,新加坡加快公积金制度改革步伐。1987年,新加坡制定最低存款计划,规定年满55岁的会员在提取公积金时必须在自己的账户上留足3万新元,以保障退休后的基本生活。1989年,新加坡又制定家属保障计划,允许从公积金中贷款以支付子女教育费用。1990年,新加坡制定医保双全计划,以弥补保健计划的不足,为大病和灾害事故支付费用。1992年,新加坡再次扩大公积金制度的适用范围,允许自我雇佣者加入公积金制度。这样,新加坡的公积金制度从最初的仅仅适用于养老保障,逐步扩大到住房、医疗保健、教育和其他领域,从受雇佣者逐步推广到其他劳动者,成为新加坡社会政策的核心部分。

## 2. 智利社会保障政策改革

20世纪前期逐步建立起来的智利社会保障政策体制,到20世纪70年代已经面临严重困难,养老金津贴水平持续提高,在职人员与退休人口比例不断下降,社会保障支出压力逐年加剧,社会保障缴费率不断提高,社会保障政策改革迫在眉睫。1981年,智利开始推行以私营化为主要内容的社会保障政策改革。建立具有独立法人地位的退休基金管理公司,负责经营管理养老金业务,退休基金管理公司依法将养老基金用于投资,自负盈亏。劳动者选择一家公司投保,基金管理公司为每一名投保者建立专门账户,并将雇员和雇主的缴费及个人应得的投资红利存入个人账户。

职工退休时,可以选择三种途径获得养老金:第一种选择为利用个人账户积累向保险公司购买年金,但个人账户积累必须达到足以获取不低于国家规定的最低年金标准;第二种选择是通过暂时年金和延期终身寿险获得养老金,由基金管理公司在参加者有权获得延期终身寿险以前向其支付一定期限的养老金,其后由养老金参加者所投保的保险公司以寿险方式向其支付养老金;第三种选择为领取由自己所参加的退休基金管理公司所提供的养老金,其条件是个人账户积累必须达到足以使其养老金不低于国家规定的最低养老金标准的120%。<sup>①</sup>

智利社会保障政策改革收到一定的成效,社会保障基金积累明显增长,社会保障缴费率却有所下降。智利的社会保障政策改革不仅在拉丁美洲国家社会保障政策改革中的具有典型性,而且对当代世界社会保障政策的改革和发展产生了一定的影响。

---

<sup>①</sup> 刘纪新著. 拉美国家养老金制度改革研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 36~40

### 3. 中国社会保障政策改革

20世纪70年代末,中国社会经济开始进入改革阶段,中国社会政策的发展也进入一个新时期。国务院颁布的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职暂行办法》,重新恢复被破坏的退休政策。20世纪80年代开始,以社会保障政策改革为主要内容的中国社会政策改革全面展开。改变单位保障模式,实行社会保障模式成为社会保障政策改革的主要内容。1986年颁布的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,结束了计划经济时代的用工制度,开始实行市场化用工制度。同年实施的《国营企业职工待业保险暂行规定》,重新提出实行社会保险政策。

进入20世纪90年代以后,中国社会保障政策改革加快步伐。1991年的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,正式提出实行养老保险制度。1993年的《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》,将建立多层次社会保障体系作为目标,并且指出社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄积累保障,同时提出城镇职工养老和医疗保险金由单位与个人共同负担,实行社会统筹与个人账户相结合的原则,极大推进了我国社会保障政策的改革进程。同年的《国有企业职工待业保险规定》开始建立失业保险制度,《国有企业富余职工安置规定》建立下岗职工就业安置制度。1994年的《关于职工医疗制度改革的试点意见》开始了医疗保险制度改革。1995年的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》推进了养老保险制度改革步伐。1997年的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》开始推行统账结合的养老金模式,同年的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,正式建立城市居民最低生活保障制度。

1998年以来,我国社会保障政策改革加快步伐,新型社会保障政策加快实施,各种重要的社会保障政策相继出台。1998年的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》开始建立统一的基本医疗保险制度。1999年的《失业保险条例》推进了失业保险制度的完善和发展,同年开始实施的《城市居民最低生活保障条例》进一步规范和完善了最低生活保障制度。2000年的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,加快了统账结合为主要特点的社会保障制度建设步伐。2003年的《工伤保险条例》使工伤保险制度开始规范化发展。同年发布的《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》,推动了农村公共医疗卫生事业的发展。这样,适应社会主义市场经济要求并具有中国特色的社会政策体系逐步建立起来。

### 复习思考题

1. 早期西方社会政策发展的主要特点是什么?
2. 简述19世纪末20世纪初西方社会政策发展的主要内容和特点。
3. 简述发展中国家社会政策建立的过程。
4. 简述社会主义国家社会政策的建立过程。
5. 发达国家社会政策改革的主要内容有哪些?

## 第三章

# 社会政策理论的发展演变

社会政策不仅是社会经济发展变化的结果,也与社会政策思想理论的发展与影响密切相关。西方不同历史阶段的社会政策的发展都有与之相适应的社会政策理论基础。西方社会政策理论的发展同样经历了四个发展阶段:第一阶段是19世纪前期,这是自由主义社会政策理论时期;第二阶段是19世纪末20世纪初,这是国家干预理论初步形成时期;第三阶段是20世纪前期,这是国家干预理论兴盛的时期;第四阶段是20世纪后期,这是新保守主义与中间道路社会政策理论时期。

## 第一节 19世纪前期的社会政策理论

### 一、自由主义社会政策理论

#### 1. 古典经济学家的社会政策思想

社会政策思想理论对西方社会政策的产生和发展具有重要影响。古典政治经济学家的经济社会思想对19世纪前期西方社会政

策产生了重要影响。亚当·斯密指出,劳动者的工资至少必须维持其生活所需,而当时英国劳动者的工资却不是以符合人道的最低工资为标准的,因此,劳动者常常陷于贫困之中。他认为,社会财富的增长必须服务于人类繁荣与幸福的需要,尤其应该关注普通劳动者生活状况的改善。斯密指出,普通劳动者在任何社会都占绝大部分,社会大部分成员生活境况的改善绝不能被认为对社会全体不利,大部分成员陷于贫困的社会也绝不能说是繁荣幸福的社会。

亚当·斯密认为,人口的增长必须与社会财富的增长保持协调,也必须与对劳动者的需求状况保持一致。他指出,正像对商品的需求必然支配生产一样,对人口的需求也必然支配人口的生产。生产过于迟缓,则应该加以促进;生产过于迅速,则应该加以抑制。但是,亚当·斯密主张实行自由放任的经济社会政策。他认为,个人自己做主较之政府干预能够发挥更好的作用。他指出,关于可以把资本用在哪些产业上其生产物才会具有最大价值这一问题,每一个人处于他所了解的当地的位置,他们能判断得比政治家或者立法者好得多。如果政治家企图指导私人应如何运用其资本,那就是自寻烦恼地去注意最不需要注意的问题,这种做法也是再危险不过了。<sup>①</sup>

古典经济学家大卫·李嘉图也认为,人口的发展受到生产力发展、社会经济与财富增长状况的制约。他指出,有些国家肥沃土地很多,但是,由于居民愚昧而遭受着贫困与饥饿等灾难,这就是人们常说的人口对生活资料产生了压力。还有一些国家则由于农产品供给率递减而遭受着人口稠密的灾难。前一种情况下,灾害起因于政治不良、财产不安全以及人民缺乏教育,只要革新政治、改

---

<sup>①</sup> 亚当·斯密著. 国民财富的性质和原因研究. 上卷. 北京:商务印书馆,1972. 26~72

良教育就可以促进民众的幸福。后一种情况下,人口增加比维持人口所必需的基金的增加更快,每一种努力除非伴随着人口繁殖率的减退,否则只能助长灾害的程度。

李嘉图认为,工资具有自然价格和市场价格之分。工资作为劳动的自然价格应该让劳动者能够生活下去,并满足劳动力再生产的需要。劳动的市场价格是根据供求比例实际支付的价格,劳动稀少时就昂贵,充足时就便宜。劳动的市场价格超过其自然价格时,劳动者生活状况会得到明显改善,但当较高的工资刺激人口增长并使劳动者人数增加时,工资又会降到自然价格水平。劳动市场价格低于其自然价格时,劳动者生活状况就会十分困苦,只有在贫穷已使劳动者人数减少,或劳动需求已经增加之后,劳动的市场价格才又会逐渐上升到自然价格水平,劳动者的生活水平才会得以改善。

李嘉图也提倡实行自由放任政策,主张国家不要对社会与经济生活实施干预。他指出,劳动力供求状况影响劳动价格变动,这就是支配工资的法则,也就是支配每一个社会绝大多数人幸福的法则。工资正像其他契约一样,应当由市场上公平而自由的竞争决定,而不应当由立法机关干涉。济贫法制度具有人人皆知的弊端,它不能改善贫民的生活状况,而只能使贫富双方的状况都趋于恶化。因此,应该废除济贫法制度。修改济贫法的任何计划如果不以废除它为最终目标都是不值一顾的。李嘉图强调贫民应该通过个人努力摆脱困难。他指出,灾害的性质指明了补救的方法,只要逐渐缩小济贫法实施的范围,使贫民深刻认识自立的价值,教导他们只可依靠自己的努力维持生活,我们就可以逐步接近更为合理和更为健康的社会状态。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 大卫·李嘉图著. 政治经济学及赋税原理. 北京:商务印书馆,1962. 77~91

古典经济学家马尔萨斯认为,人口增长和生活资料增长具有不同的模式,人口以几何模式增长,生活资料则以代数模式增长。人口增殖力与土地生产力天然不相等,当人口增长超过生活资料增长所能允许的范围时,就必然会出现贫困。一个国家的幸福与否并非绝对取决于其贫富状况、历史长短和人口疏密,而是取决于其发展的速度,取决于每年食物增加与人口增加相接近的程度。因此,人口增加必然受生活资料的限制,当生活资料增加时,人口总是增加,较强的人口增殖力被贫困所抑制,使实际人口同生活资料保持平衡。

马尔萨斯认为,贫困的存在不仅是必然的也是有用的。生活上的困难有助于使人具有才能,男人必须为养家糊口而付出努力,由此唤醒他们的一些机能,当形势发生新变化时,就会造就一些富有才智者来应付新形势所带来的困难。虽然不能指望消除社会中的贫富现象,但如果能够找到一种政治制度来减少贫富两极的人数,则无疑应该采用这种制度。

马尔萨斯指出,现行济贫法制度存在以下弊端:① 它使人口趋于增长而养活人口的食物不见增加;② 济贫院中的人一般都不是最有价值的社会成员,但他们所消费的食物将会减少更为勤劳者、更有价值的社会成员本应享有的份额,这会迫使更多的人以依赖救济为生;③ 它影响人们自立意识的发挥;④ 它助长一些人的浪费行为,不利于勤俭节约意识的发展;⑤ 它对民众的自由构成影响。为使一些穷人得到救济,英国全体普通民众不得不忍受整个济贫法制度的限制,这种救济方法是与自由思想格格不入的。

马尔萨斯提出了解决社会问题的三种政策措施:① 完全废除现有的济贫法制度;② 鼓励人们开垦新地,尽最大可能鼓励农业而不是制造业,鼓励耕种而不是畜牧;③ 各郡可以为极端贫困者建立济贫院,由全国统一征收的济贫税以提供经费,收容各郡贫

民。但是,不应该把济贫院看做困难时期过舒服生活的避难所,只应该将其视为可以暂时缓和一下严重困难的地方。这种计划似乎最能增加普通人的幸福总量,而实施这种计划的第一步就是废除现行的济贫法制度。<sup>①</sup>

## 2. 功利主义社会政策思想

功利主义思想对19世纪前期西方社会政策同样产生了重要影响。边沁是功利主义学说的奠基人。他认为,主宰整个人类社会的是痛苦和快乐,自然把人置于两个最高主宰——痛苦和快乐的统治之下。人们总是趋向一种共同的目标,而这种共同的目标就是幸福。可见,边沁所谓的功利就是人们这种避害趋利的倾向。边沁指出,幸福并不是个别人的幸福,而是全体社会大多数人的幸福,最大多数人的最大幸福是衡量正确与错误的标准。他把幸福分为生存、充裕、平等和安全四个具体目标,认为人类应该努力做好自己的各种事情,并积极探求实现幸福的办法,社会改革则是实现人类幸福的重要途径。边沁指出,为了实现最大多数人的最大幸福,就应该注意协调好个人利益与全体利益,社会要关心个人利益,个人要服从社会利益;国家、政府与法律是实现幸福的具体目标的重要保证,但国家、政府和法律所施加的干预必须尽可能限制在最低限度,它不能妨碍个人最大限度地追求自己的幸福与快乐。

功利主义者穆勒将自由放在十分重要的位置。他提出了反对政府干预的主要理由:① 政府干预本身是强制性的;② 实施政府干预必然会增加政府职能;③ 政府干预的实施和政府职能的增加会增加政府的工作和责任;④ 私人经营因为对所经营对象具有较大利害关系而效率更高;⑤ 反对政府干预可使人养成共同行动的

<sup>①</sup> 马尔萨斯著. 人口原理. 北京:商务印书馆,1992. 33~39

习惯。但是,他同时指出,不干预原则在以下情况中也是不能适用的:① 初等教育;② 社会弱势群体;③ 订立永久性契约;④ 规定劳动时间;⑤ 利他行为;⑥ 公益服务与社会事务。可见,穆勒不仅主张有限自由,而且主张有限的政府干预。<sup>①</sup>

穆勒认为,社会财富的增长必须有利于使民众从中得到福利,应该实行有效的财富再分配以实现社会公平。如果民众从社会财富增长中得不到一点好处,这种增长就没有任何意义。穆勒不赞成自然竞争的生活状态,他指出,一些人认为人类生活的正常状态是生存竞争状态,他不欣赏这种生活理想,这种状态也不是未来的博爱主义者想要帮助实现的那种完美的社会状态。他主张人与人之间应该相互帮助,社会应该对贫困人口实行救济。

穆勒同时指出,对穷人提供的帮助如果不注意方式和程度,就会造成有害的结果,因此,最好的帮助办法是实施有限救济,各种帮助应该以不损害个人自助精神和自立意识为界限,帮助过多或者没有帮助都会同样损害人的自立精神。

斯宾塞社会政策思想的基础是社会有机体学说。他指出,各种生命都是一个有机体,生命的运动和变化就是有机体内部各种组成部分的发展变化,生物有机体的发展变化也是有机体本身适应外部环境变化的结果。人类社会也是一个有机体,只不过是一个更加复杂的有机体,有机体各个组织之间是相互依赖的,这是共同构成有机体的基础,低级有机体是这样,作为高级有机体的社会更是如此。斯宾塞进一步指出,当发现社会及其成员之间存在如此重大的联系时,公共利益与私人利益是基本一致的事实就会被更加清楚地认识了。

斯宾指出,要得到最大数量的幸福,一方面必须有一定数量的

---

<sup>①</sup> 穆勒著. 政治经济学原理. 下卷. 北京:商务印书馆,1991. 531~570

人口,这些人口只能通过最好的生产制度也就是说通过最好的分工和相互依赖才能加以供养;另一方面,每个人又必须有机会做他的欲望激励他去做的事情。个人获得幸福的先决条件是他为获得幸福而进行的活动范围不减少其他人获得同样幸福而进行活动的范围,个人不应以任何直接或者间接方式使别人感到不幸福,能使每个人都能够由其余人的幸福中得到幸福是最好的状态。此外,每个人都应该能够采取为使他自己的私人幸福达到最充分限度所需采取的行动。

斯宾塞强调个人为实现自己的幸福而作出努力,反对给个人努力施加无为的干预,主张对国家的职责范围作出严格限制,提倡尽可能的自由放任。他系统阐述了反对实施政府济贫的原因:① 政府实施的救济工作不利于人们正常同情心的发展;② 政府济贫计划与自然和社会进化规律相违背;③ 政府济贫计划不利于培养人们适应社会性状态的能力;④ 政府济贫计划会给正常劳动者的收入状况带来不利影响。<sup>①</sup> 斯宾塞对有助于实现个人自助的各种措施表示支持,并指出,他反对的只是各种不明智的救济行为,至于那些可以帮助人们实现自助的慈善行为应该给予支持和鼓励。

## 二、空想社会主义社会政策理论

### 1. 圣西门的社会政策思想

空想社会主义社会政策思想对推动 19 世纪前期西方社会政策的出现和发展具有直接影响。圣西门是 19 世纪法国著名空想社

<sup>①</sup> 斯宾塞著. 社会静力学. 北京:商务印书馆,1996. 146~148

会主义思想家。他认为,人类社会的发展和人的成长一样,有一个从童年到成年的过程。每一种社会制度要想完美无缺,必须满足下列两个条件:第一,这种社会制度要有利于社会,即要给社会带来实际效益;第二,这种社会制度要同社会现状协调。他提出了社会进步的四条标准:① 要尽可能使大多数人过着幸福生活;② 要使内心修养高尚者拥有最多的机会来获得较高的地位;③ 要把人数最多的人团结在一起;④ 要鼓励劳动,促进重大发明,推动文明和科学的最大进步。<sup>①</sup>

他认为,为民造福应是国家、政府和各种社会组织的唯一目标,为实现这一目标必须解决所有制问题,实行平等制度,尊重生产劳动者。社会现实局面是可以而且应当完全加以改变的,最重要的应当是改进我们的精神福利和物质福利。圣西门提出著名的“实业体系”计划作为改造社会的理想蓝图。在实业体系中,实业家阶级占有首要地位。实业家就是从事生产或者向各种社会成员提供物质财富以满足他们需要的人。播种谷物和养殖家禽家畜的农民是实业家,马车制造匠、制鞋匠和木匠是实业家,商人、车夫和海员同样是实业家。

## 2. 傅立叶的社会政策思想

傅立叶是19世纪法国又一个重要的空想社会主义者。他指出,近代工业制度既带来经济的发展,也导致诸多社会弊端。首先,工业制度导致贫困人口的大量出现。在工业制度中,生产毫无秩序,分配非常不合理,难以保证雇佣劳动者从增加的财富中获得自己应该得到的部分。其次,工业制度造成集体利益与个人利益的冲突,使得任何一个劳动者都由于个人利益而和群体利益处于对立

<sup>①</sup> 圣西门著. 圣西门选集. 第3卷. 北京:商务印书馆,1985. 213~214

状态。再次,工业制度加剧分配的不合理。工业制度下的分配只朝着有利于富有阶级的方向增长,而贫困阶级的财富增长缓慢,他们获得的份额永远少于维持生活所必需的份额。

傅立叶指出,文明制度下的工业只能创造幸福的因素,而不能创造幸福。相反,如果不能发现循着社会发展阶梯前进的办法,则工业的过分发展会给文明制度带来极大不幸。为了消除工业文明制度带来的种种弊端,以便使全人类获得真正的幸福,傅立叶提出建立劳动协作组织“法郎吉”的主张。他指出,劳动协作组织的建立和发展必须遵循劳动引力、比例分配和人口平衡的原则,劳动协作制度下的劳动必须具有吸引力,必须实行公正的分配制度,并防止人口无限制增长。傅立叶认为,人类社会要想摆脱贫困状态必须实现两个条件:①要创造大规模的生产与高度发展的科学和艺术,这是建立协作制度所必需的,这些条件已经做到;②创建一种协作结构,这个条件还根本没有做到,这应该是人类现在努力争取的目标。

傅立叶指出,通常可以把社会保障分为两种,即作为贫苦劳动阶级生存与福利的劳动保障和对于中层阶级与富有阶级在社会关系上的真理保障。与此相对应,实现社会保障的办法也就有两种,一种办法是为穷人建立福利的保障,另一种办法是为富人在经济利害关系上建立安全和诚实的保障。①

### 3. 欧文的社会政策思想

欧文是19世纪英国的空想社会主义者。他认为,社会问题与工业化发展直接相关,工业化不仅带来了巨大的社会财富,同时也带来了许多社会恶果,这些社会恶果的影响如此之大,以致人们对前者是否超过后者产生怀疑。工业化使民众形成一种新的思想倾

---

① 傅立叶著,傅立叶选集,第2卷,北京:商务印书馆,1979.302~304

向,这种思想倾向不利于个人或者一般的幸福,除非通过社会立法遏止其发展趋势,否则就会产生最可悲和最顽固的恶果,遗憾的是这些至今尚未引起政府当局的足够重视。

他指出,贫困问题的加剧与工业化发展不可分割,大量贫民存在的唯一原因是一些人尽管愿意劳动,却没有为他们安排有用的和生产性的劳动。社会问题的真正原因在于私有制度的存在,他呼吁社会关注普通民众的生活问题,并指出社会不仅应该关注农业和商业利益,无数衣不蔽体、食不果腹、与日俱增的贫民的福利问题同样应该引起人们的密切关注。欧文认为,国家应该采取措施通过对失业者提供工作的办法,帮助他们走出失业和贫困。政府还应该通过立法,依法收集有关劳动力价值与需求的信息;应该颁布工厂法解决女工问题、童工问题与劳动保护等。制定济贫法制度的动机无疑是正确和善良的,但济贫法制度的直接作用和影响与其最初的动机是相悖的,它几乎是在彻底地伤害贫民并因此伤害国家。它表面上是在救济贫民,实际上在帮助贫民养成最坏的习惯,它使贫民的人数不断增加,也使贫民的苦难不断加重。

欧文系统地提出了一种新的社会改革计划。1816年,欧文提出建立“公社”制度的思想。1817年,欧文进一步提出了“新村”制度,并详细描述了这种新村的布局以及各种建筑设施的功能、各种人员的职责与生活条件、新村建设所需费用及其来源,以及举办方式。19世纪20~30年代,欧文对新社会制度的思想进行总结和系统化,并在40年代提出了理性社会制度的思想。他指出,在理性社会制度中,人与人之间是一种联合的关系;社会是一种有机统一体,其中整体利益高于个体利益;生活中的主要事情将是生产财富和享用财富,培养合乎理性的性格;不合理的分配制度将不复存在,财富的分配将是一切生活问题中最简单的问题;社会成员也是一种平等的关系。

### 三、马克思主义社会政策理论

#### 1. 无产阶级贫困化理论

马克思恩格斯社会政策思想是 19 世纪前期西方社会政策思想的重要内容。马克思恩格斯始终关注无产阶级的贫困问题。马克思指出,工人的劳动为富人创造了财富,却为自己生产了赤贫,劳动者越是生产更多的财富,反而越来越贫困。恩格斯也指出,大城市里工人阶级的状况表现为一个逐渐下降的阶梯:最好的情况是生活暂时还过得去,最坏的情况是极端贫困,直到无家可归和饿死的地步;一般说来是更多地接近于最坏的情况,而不是接近于最好的情况。恩格斯还指出,英国工人中到处都可以看到经常的或暂时的贫困,到处都可以看到人的精神和肉体在逐渐地无休止地受到摧残。

马克思恩格斯论述了无产阶级贫困化的原因,认为无产阶级贫困化是资本主义制度的产物。恩格斯指出,无产阶级处境悲惨的原因应该到资本主义制度本身中去寻找。资本主义制度使得社会分裂为两个部分,一部分是全部生产资料的所有者,另一部分是除了劳动力以外一无所有的雇佣劳动者,这使社会大多数成员几乎得不到保障而陷于极度贫困之中。生产资料私有制、资本主义的工资制度、资本主义生产手段的改进和资本积累等都进一步加剧了无产阶级的贫困化。

马克思恩格斯还指出,随着资本主义社会经济的发展,无产阶级贫困还存在相对化。马克思指出,在发展过程中,工资双重地下降:① 相对地,对一般财富的发展来说;② 绝对地,因为工人所换得商品量愈来愈减少。不过,马克思还明确指出,尽管无产阶级贫

困化同时存在绝对化与相对化,无产阶级与资产阶级的生活状况的差异还是明显扩大,工人和资本家的生活状况之间的鸿沟越来越深。

恩格斯还对新济贫法制度提出批评,他指出,新济贫法制度只承认一种救济方式即把穷人收容到已经在各处迅速建立起来的习艺所里去,这些济贫院是“穷人的巴士底狱”。他还通过对济贫院救济的详细描述,揭露和批判新济贫法制度,指出新济贫法制度是英国资产阶级对付无产阶级的手段,因此,新济贫法制度还将唤起英国无产阶级新的斗争意识。

## 2. 社会政策的基本思想

马克思提出了建立社会后备基金,防止社会灾难所导致的贫困的社会政策思想。他指出,为防止各种不幸事故与灾变带来的后果,一般应该建立后备基金,这种后备基金来源于社会总产品。社会总产品在进行分配以前,应该首先扣除三个部分,① 用来补偿消费掉的生产资料的部分;② 用来扩大生产的追加部分;③ 用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或者保险基金。在扣除上述三个方面所需的生产消费资料部分以外,剩余的社会总产品才能成为消费资料。但在对这部分消费资料进行个人分配之前,还必须从中首先扣除下列三项费用:① 和生产没有直接关系的一般管理费用;② 用来满足共同需要如学校和各种保健设施等的部分;③ 为丧失劳动能力的人设立的基金。

马克思进一步指出,社会福利基金等的扣除数额应该与经济发展状况保持协调。从社会总产品中扣除社会后备基金和保险金在经济上是必须的,至于扣除多少,应当根据现有的资料和力量来确定,部分地应当根据概率来确定。社会福利费用尽管来源于生产者的劳动所创造的财富,它又会直接或间接地用来为生产者谋福

利。

恩格斯同样提出了一些社会福利政策思想。恩格斯在《共产主义原理》中提出了与社会福利问题相关的重要主张：① 如所有的儿童应由国家实施公费教育，并将教育与工厂劳动有机结合起来；② 在国有土地上建立房屋作为公民的公共住宅；③ 拆毁一切不合卫生条件的住宅和街道。恩格斯指出，废除资本主义私有制的重要目的之一，是促进工人阶级共同福利的发展，无产阶级进行革命斗争的重要目的之一，也是建立真正的为全社会所有的福利。即将到来的社会变革将把这种社会生产基金和后备基金，即全部原料、生产工具和生活资料，从特权阶级的支配中夺过来，并且将它们转变给全社会作为公共财产。①

## 第二节 19 世纪后期的社会政策理论

### 一、新自由主义与新古典学派社会政策理论

#### 1. 新自由主义社会政策思想

新自由主义社会政策理论出现于19世纪90年代的英国，与传统自由主义社会政策理论相比，新自由主义社会政策理论的重要内容是重新认识国家的职能，强调国家对社会生活的干预。霍布豪斯、霍布森等是新自由主义社会政策理论的著名代表人物。

---

① 丁建定，魏科科著，社会福利思想，武汉：华中科技大学出版社，2005，100～116

霍布豪斯明确指出,国家的职责是为公民创造条件,国家的义务不是为公民提供食物,给他们房子住或者衣服穿,而是创造一种经济条件,使那些没有缺陷的正常人能通过有用的劳动为自己及其家庭获得食物、房子和衣服。如果一个诚实正常的人无法依靠自己的有效劳动养活自己及其家人,这就不是个人对社会的责任,而是个人受到了社会组织的损害,这个社会制度就存在缺陷。要想解决社会制度缺陷,既要依靠个人的责任,也要依靠国家和社会的责任。国家可以从两个方面履行责任:一是为个人提供获得生产资料的机会,二是保证个人在共同的财富中享有一份。

霍布豪斯主张国家应该采取措施促进社会福利事业的发展。他指出,我们不应该仅仅注意到救济穷人,而且应该力求使得避免贫穷的方法人人都能做到。实现这一点的途径主要有两个:一是为个人提供一个可据以脚踏实地工作的基础,二是国家举办的社会保险。霍布豪斯还提出解决其他社会问题的政策建议,老年问题最合理的解决办法是推行养老金制度,工资不仅应该能够支付妻子和儿女的吃穿费用,而且还应该能够应付疾病、意外事故和失业风险,工资还应该能够提供教育费用,还应该能够储存一部分钱供养老使用。

霍布森认为一个治理得当的国家应该以新形式的社会有效支出来解除目前公众生活的贫困,并把它作为国家的主要责任。国家在经济上做些调整,使剩余产品的一部分用于提高社会上收入不高者的生活水平,社会改良也就会取得伟大胜利。霍布森分析了资本主义社会贫困问题的基本原因。他指出,贫困的基本原因是人力资源的浪费,主要原因是机会的不平等。贫困也是由于个人的无效率造成的,但个人效率不可能产生财富,财富的创造来自于土地、工具、工厂以及资本的使用和占有。因此贫困来自于普通工人取得土地、工具、工厂、资本等方面的不平等条件,是由于工人出卖劳动

力的条件所致。霍布森提出了解决贫困问题的主张：① 土地归人民使用，土地所产生的价值归人民所有；② 国家对公路、铁路、运河的公有；③ 对信用、保险的公共控制。

塞缪尔指出，为了自由本身的缘故，国家必须进行干预，劳工立法常常是解决那些工业社会带来的社会问题的唯一办法。塞缪尔既主张国家应该干预社会生活，又强调这种干预必须适度，因为国家权力是有限的，如其对社会生活的干预超过一定限度，就会损害自由和自立，适度的改革会促进工商业发展与财富积累，过度改革则会破坏工商业信用，阻止资本投资并不利于资本积累。<sup>①</sup>

## 2. 新古典学派社会政策理论

新古典学派社会政策理论是作为与新自由主义社会政策理论相对立的理论出现的。新古典学派指出，社会福利应该按照这样一种方式来设计，那就是保护人们获得机会的最大自由。在这种原则下，对贫困的救济应该以现金的形式发放，其领取人应被允许将其用于他们所希望的任何福利之中，个人可以将现金用于私人健康保险、养老储蓄金甚至失业保险。

新古典学派对家长式的社会政策尤其是社会保障政策非常不满。他们认为，这种家长式社会保障管理使得国家对社会保障制度的所有方面实行干预，从而影响了个人充分自由的原则。没有什么道德目标使国家在强制性福利方面发挥一种强有力的作用，甚至坚定的个人主义原则在健康保障、养老金和教育等方面的合理推行，也会对大众价值观的发展产生严重的障碍。

新古典学派认为，社会福利是个人从其行为特别是市场交换中获得的满足，为促进社会福利的发展，不应该采取任何集体行

<sup>①</sup> 丁建定，魏科科著. 社会福利思想. 武汉：华中科技大学出版社，2005. 125~132

为。国家对社会福利的干预,只有在这种干预促进个人满足的机会的增长时才是合理的,这种福利应该通过现金再分配的形式来实现,而不是通过直接的实物或服务的形式来实现的。

新古典学派还指出,社会保险制度实际上是不需要的,因为人们在国家开始着手解决社会问题以前,已经通过友谊会及其他相关私人互助组织为自己的失业、健康等做好了安排。新古典学派主张建立和发展私人保险制度,认为私人社会保险制度更能避免一些弊端的产生,国家保险制度使人们认为国家有义务在任何情况下提供无限期的福利津贴。

新古典学派把道德危机看做是日益扩大的集体福利制度所带来的结果,并提出了解决这一问题的具体办法,这就是:① 实施类似于新济贫法制度那样的原则;② 必须对公民的社会福利权利给予一定的限制;③ 将大部分的社会福利服务恢复到由志愿性组织实施。

## 二、社会民主主义社会政策理论

### 1. 英国早期费边社的社会政策主张

社会民主主义社会政策理论出现于19世纪中期,发展于19世纪后期,其对19世纪后期西方社会政策产生了直接影响。早期费边社的社会政策主张在19世纪后期西方社会政策理论中占有重要地位。费边社十分关注各种社会问题的产生及其解决办法。

首先,关于贫困的原因及其解决办法。费边社指出,贫困主要是由于资本掌握在一小撮人的手中,土地的不平等所有也是造成贫困的主要原因。贫困与造成贫困的原因都是可以消除的,主要办法是把土地所产生的地租以及资本所带来的利润当做公共财富应用

到公共事业上。费边社指出,社会主义将要把社会保险及对重大事故的预防排在第一位,真正趋向社会改革的政府应该增进整个社会的福利。

其次,关于失业问题。费边社认为,失业问题必须分为农村和城市两种情况加以解决。解决农村失业者的办法有两种:一是把失业者组织起来从事生产劳动,这是一种明智的办法;二是仅给失业者提供一些救济性的工作,这是一种不明智的办法。为了更好地组织失业者从事劳动,必须首先对失业者进行登记,将其分为有技术者和无技术者两类,并首先录用有技术者。为了减少农村人口向城市的盲目流动,应该把城市中那些失业的农村人口重新安排到农场去劳动。城市失业者中的有技术者,应该按照他们自己所属行业受雇于市营工场。为使失业者能自己养活自己,应该给他们工作而不应通过向就业者征税来给失业者提供维持生活所需的费用,失业者必须成为自己所需消费品的生产者,而不应该因失业而消费他人所创造的财富。对于那些随便拒绝政府机构为其提供的工作机会的失业者,没有必要提供任何救济。

再次,关于工厂法。费边社认为,制定工厂法的目的是保护工人的身体健康及提高工人的生活水平。为实现这一目标,工厂法必须包括下列内容:① 工厂法适用范围应该扩大到所有企业和工厂;② 大量增加工厂视察员的数量,尤其是要委派妇女视察员;③ 立即无条件地在一切企业和部门实行八小时工作日制度;④ 实行国民最低生活标准。

此外,关于老弱病残和儿童问题。费边社指出,那些在健康及成年时期曾经诚实地劳动的人们,在其生病及晚年时都应该享受到劳动的报酬,应该给老年人建立一种养老金制度,给病人建立一种疗养制度。为了使所有的儿童特别是最贫困儿童能受到充分教育,国家必须采取如下措施:增加政府对学校的拨款,废除小学的

学杂费,在中等学校建立奖学金制度,帮助家境贫寒而又勤奋好学的学生顺利接受教育。<sup>①</sup>

## 2. 法国社会民主主义社会政策主张

法国社会民主主义社会政策主张在19世纪晚期逐步形成。1876年,法国工人代表大会就曾提出有关工人退休金制度的基本原则。1888年,法国工会代表大会提出下列改革要求:①八小时工作日制度;②最低工资制度;③禁止转包工;④由资方负担工伤事故费用等。1890年,法国举行大规模示威游行,其宗旨是:①争取八小时工作日制度;②劳动保护立法;③保证最低工资;④限制童工和女工,取消夜间劳动;⑤取缔私人职业介绍所和转包工。

法国工人党也十分重视社会政策问题。1881年,法国工人党经济纲领规定:①成年工人实行每天八小时工作日制度,每周休息一天;②每年规定最低工资标准;③实行男女同工同酬;④对全体儿童进行科学和职业教育,由政府 and 市镇负担费用;⑤由社会负担老人和残疾人的生活费用;⑥禁止雇主干预工人互助金和保险金的管理,这些基金完全由工人自行管理;⑦雇主应该对工伤事故负责,雇主应根据所雇佣工人数量和该行业危险程度向工人基金缴纳保证金;⑧工人参与工厂规章的制定,取消雇主对工人任意罚款和擅自处理工人的权利。

法国工人党议员也十分关注社会政策,并提出一些有关社会福利政策的重要提案。1894年,爱德华·瓦扬等20多位法国工人党议员联名提出议案,要求设立劳动、卫生和公共救济部。此后在1898年和1903年,瓦扬等法国工人党议员又多次提出有关建立劳

<sup>①</sup> 萧伯纳著. 费边论丛. 上海:三联书店,1958. 220~239

动部的议案。正是在法国工人党议案的影响下,1906年,法国颁布关于设立劳动部的法令,正式设立劳动部,使得法国社会政策得以显著改进。<sup>①</sup>

### 三、新历史学派社会政策理论

19世纪末20世纪初,德国统一大业基本完成,如何实现经济快速发展与社会的稳定成为德国社会的重要问题。在这样的时代背景下,以施穆勒和桑巴特为代表的新历史学派开始出现,并对19世纪后期德国社会政策的建立和发展产生直接影响。新历史学派的主要社会政策主张包括以下几个方面。

首先,强调国家在经济发展和进步中的重要作用,主张实行强有力的国家干预政策。施穆勒特别强调国家在经济发展中的影响,他甚至提倡实行“国家经济”。桑巴特指出,资本主义精神是资本主义经济发展的动力,但是,这种精神只有在国家内部并通过国家才能发挥作用。国家对资本主义经济发展具有重要影响,它帮助资本主义开拓市场,获得劳动力,推行新技术,国家通过社会政策实行有意识的干涉,可以保护并推进资本主义的利益。瓦格纳非常强调国家在促进经济发展中的作用,他指出,国家是最重要的“强制共同经济”,是自由经济的修正者和补充者,它不仅应该通过政府与法律维护国内秩序,而且应该通过社会政策增进民众的社会福利。

其次,卡特尔经济组织形式的出现,有利于德国资本主义经济计划性的实现,这也是实现德国经济走向一定的计划经济的有效途径。瓦格纳指出,俾斯麦开始了一个在企业转化为国家财产的基

<sup>①</sup> 丁建定,魏科科著.社会福利思想.武汉:华中科技大学出版社,2005.212~215

础上逐步向社会主义过渡的新时代。布伦坦诺提出了“有组织资本主义”的观点,他认为,卡特尔不仅可以消除经济危机,实现经济计划性,而且可以促进工人阶级的社会福利。桑巴特提出了“混合经济”的概念,他认为,资本主义经济将通过内部自我调节走向更加稳定和计划性,从而为过渡到社会主义经济做好准备。

再次,提倡社会改良,主张实施社会政策立法,促进社会福利事业的发展。施穆勒指出,应该促进德国经济的社会化,改变分配制度和所有制形式,以满足所有社会成员的权利和要求。社会中存在过度的阶级分化和阶级对立会对社会稳定带来极大危害,只有进行大规模社会改良,推进社会政策,才会促进社会稳定发展。新历史学派主张制定社会立法,推行社会保险制度,建立工厂监督员制度和劳资纠纷仲裁制度,加强劳动保护,对贫穷者提供社会救济,推进一些经济领域的国家化,并改革财政制度。<sup>①</sup>

### 第三节 20 世纪前期的社会政策理论

#### 一、凯恩斯学派社会政策理论

凯恩斯是 20 世纪前期英国著名经济学家,他提出的充分就业主张和扩大社会需求主张,对 20 世纪前期西方社会政策产生了深远影响。充分就业理论是凯恩斯社会政策理论体系的核心内容。凯恩斯认为,新古典经济学派把失业问题仅仅归因为摩擦性失业和

<sup>①</sup> 丁建定,魏科科著. 社会福利思想. 武汉:华中科技大学出版社,2005. 144~148

自愿性失业是不充分的,除了摩擦性失业与自愿性失业以外,还存在一种非常重要的非自愿性失业。他指出,事实上,总有一部分人愿意接受现行工资而工作,但却无工作可做。凯恩斯认为,充分就业包含两种情况:第一种情况是不存在非自愿性失业,第二种情况是指社会就业量达到一种饱和状态。

凯恩斯认为,资本主义社会难以实现充分就业的根本原因,不是供给不足而是社会需求与新投资量的不足。他指出,消费倾向与新投资量二者决定就业量,如果消费倾向与新投资量所产生的有效需求不足,那么,实际就业量将小于现行真实就业率下所可能的劳动力供给量。因为只要有效需求不足,则就业量就常常在没有达到充分就业水准以前即行中止而不再增加。

如何扩大社会需求并增加新投资量,成为凯恩斯就业理论的基本内容。凯恩斯认为,实现扩大社会需求与增加投资总量的目标有以下几种途径。首先,应该通过收入再分配政策措施提高消费倾向。他指出,人们生存在其中的经济社会存在许多缺点,其中主要缺点在于不能提供充分就业以及在财富与所得分配方面存在的不公平。如果现在采取措施重新分配所得,提高消费倾向,对资本主义社会经济是非常有利的。其次,降低利率,刺激消费。凯恩斯指出,有效储蓄的数量决定于投资的数量,而在充分就业限度以内,鼓励投资的主要因素是低利率。所以,最好参照资本的边际效率表,把利率降低到某一点,进而可以达到充分就业。再次,必须放弃自由放任主义的传统政策,实行政府干预政策。他指出,随着资本主义社会经济的发展变化,传统自由放任主义已经不能适应时代的需要,国家对经济与社会生活实施强有力干预的时代已经来临。自由放任主义必然被国家干涉主义所代替,必须对资本主义内部进行一定的干预与限制,没有限制的资本主义内部是不稳定的,这种不稳定会影响资本主义的正常发展。

凯恩斯指出,要实现社会需求的扩大和充分就业,最好的办法是双管齐下,一方面设法由社会来统制资本总量,让资本边际效率逐渐下降,同时用各种政策来增加消费倾向。国家必须用改变租税体系、限定利率及其他方法指导消费倾向。国家干预是实现消费倾向增强与投资增加的唯一途径,要使消费倾向与投资引诱二者相互适应,政府机能不能不扩大。国家干预应该限定在调节资源和报酬分配方面,其目的是为了实现资本主义的更好发展,而不是推翻资本主义制度。<sup>①</sup>

## 二、瑞典学派社会政策理论

瑞典学派形成在20世纪20~30年代,它与同时期的凯恩斯学派一起构成20世纪前期西方社会政策理论的重要内容,尤其是对20世纪前期西方国家纷纷采取的国家干预政策产生了直接影响。

瑞典学派认为,提升经济萧条的极低限与降低经济繁荣的极高限都是可能的,政府预算在经济萧条时期不会保持平衡,相反,公共工程的扩张与低税率将会给经济带来一种刺激,至于这种刺激是直接的或间接的,那要根据多种影响因素的实际情况而定。经济萧条的主要原因是需求减低,而需求减低与消费欲望和能力直接相关。在经济萧条期间,政府应该采取有效政策措施对经济加以干预,其中最主要的政策措施是扩张性财政政策,扩大公共支出,实施公共工程计划,改善社会保障制度。这不仅可以直接吸收失业者就业,而且可以增加人们的购买力,刺激消费需求,带动市场有效需求的增加,影响生产的增长,推动经济走向正常化。

瑞典学派对社会政策提出许多建议和主张。米尔达尔认为,瑞

<sup>①</sup> 丁建定,魏科科著. 社会福利思想. 武汉:华中科技大学出版社,2005. 151~159

典需要的是“预防性”的社会政策,国家的职责不应该是对于遭受因社会制度的缺陷而造成的后果的人们进行关怀,而应该是改变这种社会制度本身,以便使人们不再遭遇这样的问题。瑞典需要更多更积极的社会计划,也需要更多更有效的社会政策措施。政府应该承担起更大的责任,为孩子提供更好的社会福利与教育条件,提高家庭住房标准与社会保障水平,公共部门应该为民众提供尽可能的免费社会服务,如免费午餐、免费医疗保健等。<sup>①</sup>

### 三、社会民主主义社会政策理论

#### 1. 英国社会民主主义社会政策主张

20世纪前期,英国社会民主主义社会政策理论获得全面发展,对英国社会政策的完善和发展的影响也越来越深刻。著名社会民主主义思想家柯尔对20世纪初英国社会保障制度存在的缺点和不足提出批评。他说,国家在社会保障方面已经作出了许多努力,但仍存在很多差距,保证民众合理的基本收入是社会保障制度的重要目标,实现这一目标的办法之一是把合法工资章程的适用范围扩大到所有行业,办法之二是为那些可以从国家得到一些补助但是这些补助显然过少的人提供有效的收入,此外,还要建立普遍性家庭补贴制度。国家的目标首先应当是防止失业,但仅仅对失业者进行救济是不够的,应该使失业者能够尽快重新就业。必须制定最低基本生活标准,以保障广大民众的正常生活。必须实行普遍社会保险制度,任何需要社会保险的人都应有资格得到它们。柯尔反对在提供救济时实施极度严格的家庭财产状况调查,但也不能

<sup>①</sup> 丁建定,魏科科著. 社会福利思想. 武汉:华中科技大学出版社,2005. 160~166

毫无限度地提供救济。

克罗斯兰认为,政府应该采取行动改正或补充市场交换制度,甚至可以取代市场交换制度。政府按照这种方式行动有助于平等、民主与福利的提高与发展,这些都是福利国家的目标。国家还可以利用社会支出与其他手段来改正与市场经济分配制度相联系的不平等与不公平,通过社会支出制度,政府就可以对社会收入进行再分配,实现有效的社会保障以及更大的社会公平。

社会民主主义思想家蒂特马斯认为,现代工业社会需要建立一种有效的国家福利制度。因为,现代工业社会中市场对人的社会责任感和义务感起到削弱作用。国家福利制度具有五大职能与目标:① 社会福利服务可以通过许多途径并在许多方向上对社会收入实施分配与再分配;② 国家福利能够促进社会的紧密结合与协调;③ 社会福利服务在解决社会问题时具有重要的作用;④ 国家福利可以促进个人与社会福利的发展;⑤ 社会福利服务同时还是一种投资方式。

蒂特马斯主张实施普遍的社会保障制度。他指出,既然市场制度不利于人的社会责任与义务意识的发展,既然社会政策与经济政策的主要区别是社会政策具有社会凝聚力功能,那就不仅应该建立国家福利制度,而且这种制度应该实行普遍性原则。他认为,私人福利不利于促进社会平等,反而可以造成社会不平等范围的扩大与程度的加深,英国现行私人福利制度削弱和危害了公共福利,对人们的社会责任与义务意识危害更大。①

## 2. 德国社会民主主义社会政策主张

第二次世界大战后,德国社会民主主义社会政策理论有了明

---

① 丁建定,魏科科著. 社会福利思想. 武汉:华中科技大学出版社,2005. 187~196

显发展,并对这一时期的德国社会政策产生影响。1946年,德国社会民主党第一次代表大会宣布,社会民主党经济政策的主要任务,是把德国所有的民主力量集结在社会主义旗帜下,不仅要改变德国政治力量的对比,而且要改变德国的经济基础。社会民主党要追求计划指导和共同塑造的社会主义经济,生产规模、方向和分配必须考虑到大众的利益。

1959年,德国社会民主党发表著名的《哥德斯堡纲领》。纲领中写道,德国社会民主党要使通过工业革命和生活各领域技术化释放出来的力量为所有人都能享有的自由和正义服务。纲领同时提出了社会福利方面的目标,即国家必须为公民提供社会保障,以使每一个人都尽可能实现自立,并促进一个自由社会的发展。

1975年,德国社会民主党提出《八五大纲》,指出,社会民主党为争取一个民主和公正的社会制度而采取的政策,需要得到多数人民的信任,这一政策必须确保充分就业和经济稳定发展,同时还必须顺利推行社会改革。《八五大纲》强调指出,人们因已经许诺的改革未能兑现和经济进步受到威胁而产生的失望情绪,同样能动摇他们对社会政策的信任基础,这种信任基础应该包括维持福利国家对人民提供的保障,特别是对在经济上和社会上处于弱者地位的人们的保障。

### 3. 法国社会民主主义社会政策主张

20世纪前期,法国社会民主主义社会政策思想进一步发展,并影响着法国社会政策的发展变化。1918年,法国总工会发布最低纲领,提出了工人阶级在第一次世界大战后的基本要求,如八小时工作日、养老金与其他形式的社会保险立法。第二次世界大战期间,在左翼党派的推动下,全国抵抗委员会发布的纲领要求建立最广泛的民主社会,使法国民众能够享有劳动、休息、教育和社会保

障的权利,具体措施则为保障最低工资、增加人民收入、建立社会保障体制等。

第二次世界大战以后,法国社会民主主义政党更加关注社会政策的制定和实施。法国社会党著名领袖罗卡尔将下列三个方面确认为社会民主主义为欧洲文明提供的样板,这就是:①建立在人权基础上的公共组织;②文化与经济的高水平发展;③高水平的社会保险。1972年,法国社会党与共产党签署的《共同施政纲领》明确提出,增加工资和制定最低工资水平,在不减少工资的情况下恢复每周40小时工作制,延长休假时间,退休金应占工资的75%,降低退休年龄,改善教育制度等。

## 第四节 20世纪后期的社会政策理论

### 一、新保守主义社会政策理论

#### 1. 哈耶克的社会政策思想

新保守主义社会政策理论是对20世纪后期西方社会政策改革产生直接影响的理论。哈耶克是新保守主义的奠基人,他的新保守主义社会政策思想产生于20世纪30~40年代,发展于20世纪50~60年代,到20世纪70年代末,成为影响西方社会政策改革的理论基础。哈耶克认为政府干预主义存在严重弊端,如果不对政府权力施以限制,不仅会摧毁社会繁荣与和平,还将摧毁民主这一维护自由的手段。他指出,自由与个人责任始终是密不可分的,个人

责任意味着个人必须创造自己的幸福和福利,并为自己的生活采取相应的预防措施。

哈耶克指出,在社会经济领域引入一定程度的计划性是必需的,但是,这种计划性不能代替竞争占据资本主义经济调节手段中的主导地位。由市场所决定的分配是最公正的,任何人为的分配措施都会破坏这种公平性。他极力推崇经济自由,倡导市场竞争,认为竞争具有优越性,也是人们所知道的最有效的方法。

哈耶克认为,收入保障是与个人选择职业的自由不相容的,它有可能带来特权,影响他人的利益,从而对自由构成损害,并可能导致社会对立和社会价值标准的退化,因此,他坚决反对收入保障制度。哈耶克指出,防止出现赤贫的适当的社会保障必须是社会政策的主要目标之一,政府和社会应为此作出各种努力,而要想使这些努力获得成功而又不损害个人自由,那就必须在市场以外提供保障而让竞争自然进行且不受阻挠。

哈耶克还反对国家实施的带有垄断性的社会保障。他说,如果我们仅仅为了扩大社会保障制度的直接覆盖面而把社会保障管理职责交给一个组织,很可能就会阻碍其他组织的发展,而后者对社会福利的贡献也许会比前者更大。哈耶克反对实行由国家垄断的养老金制度,认为这将把整个养老金制度变成一种政治工具。他同样反对实行国家控制的健康保险制度,认为这种健康保险的实施往往是出于政治因素的考虑。他还指出,人们有理由在任何可行的地方推行失业保险制度,但所有西方国家所采取的综合性失业保险制度,都是在由工会强制行为所控制的劳动力市场上运作的,这样的失业保险制度从长远来看只会把就业问题越搞越糟。

需要指出的是,哈耶克也承认建立完善的社会保障制度的合理性和必要性。他指出,为了避免各种灾难所带来的社会问题,建立完善的社会保障制度具有其合理性,政府没有理由认为不应该

向所有的人提供社会保障,政府也没有理由不帮助个人对生活中的那些意外事件做准备。凡是能够减轻个人既无法防范又不能对其后果预做准备的灾祸的公共行动,无疑都是应当采取的。哈耶克主张为最低收入者或没有收入者提供保障。他指出,使每个人都能得到一定标准的最低收入是应对社会风险的一道完全合法或正当的保护屏障。但为每个贫困者确保提供同等的最低标准的福利有其先决条件,即只有证明他存在这一需要时才能有权享受这一最低福利。<sup>①</sup>

## 2. 弗里德曼的社会政策思想

弗里德曼是美国新保守主义的著名代表。弗里德曼十分重视自由在资本主义经济和政治生活中的地位。他指出,政治自由意味着一个人不受其他人的强制性的压制,对自由最大的威胁是权力的集中,国家的最重要职责是保护自由。经济自由不仅与政治自由紧密相连,也是保证政治自由的必要条件。弗里德曼坚决支持自由经济,提倡实行竞争性资本主义经济政策,反对国家对经济生活实施过多干预。他指出,为了经济稳定和增长,我们迫切需要的是减少而不是增加政府的干预。为了保证社会有效运行,必须依靠政府行为,而为了保证自由不受侵犯,政府的职责又必须限制在一定的范围之内。弗里德曼主张就业自由,反对过多干涉就业自由的政策。他指出,对人与人之间订立契约的自由进行一定的干预是应该的,但这种干预必须限制在最小的范围内,不能对自由就业产生影响。

弗里德曼指出,应该提出一种帮助贫民的计划方案,这种计划方案的目的应该是帮助作为一般的人,而不应该是作为某种特殊集团的人。他提出了解决贫困问题的负所得税主张,认为实行负

---

<sup>①</sup> 丁建定,魏科科著. 社会福利思想. 武汉:华中科技大学出版社,2005. 225~235

所得税具有现行各种解决贫困问题的办法所不具备的优点：①它是专门针对贫困问题的；②它向个人提供最有用的现金帮助；③它可以代替现在已经实施的很多特殊措施；④它明白地显示出社会所负担的费用；⑤它在市场之外发生作用；⑥如同其他缓和贫困的措施那样，它减少那些被帮助者自助的动机，但是却没有完全消除这种动机。<sup>①</sup>

弗里德曼指出，现行的分配政策促成了许多旨在增加特殊集团的福利的措施，其中最重要的是社会保险，其他还有公共住房、法定最低工资、公费医疗与特别援助等。尽管人们已经接受社会保险制度的既成事实并且不再怀疑其必要性，但它涉及大规模地侵犯大部分人的个人生活，因此，并不存在实施社会保险制度的有说服力的理由。

弗里德曼从三个方面批判并否定了国家养老金制度。一是再分配方面。他指出，通过养老金制度进行再分配不存在任何依据。二是养老金管理机构方面。他指出，养老金管理机构国有化有助于强制执行养老金，但养老金管理国有化的代价要超过它的任何优点。三是养老金性质方面。他指出，实行强制性养老金制度纯粹是一种家长主义做法，它为了很少的好处花费了很大的代价，剥夺了我们对自己的大部分收入的控制权。

## 二、中间道路社会政策理论

### 1. 英国中间道路社会政策主张

中间道路(又称第三条道路)社会政策主张是影响当代西方社

---

<sup>①</sup> 弗里德曼著. 资本主义与自由. 北京: 商务印书馆, 1986. 175

会政策改革和发展的重要主张,也是在主要西方国家普遍盛行的社会政策主张。吉登斯是当代英国中间道路著名思想家,他指出,左派社会政策理论十分强调国家的责任与作用,相对忽略个人的责任,右派则主张尽可能地限制国家的作用,推行市场经济原则。正是在分析和概括左右两派社会福利思想分歧的基础上,吉登斯提出一种介乎左右两派社会政策的中间道路主张。这种主张主要包括以下几个方面的内容。

(1)“无责任即无权利”。吉登斯指出,政府对其公民负有一系列的责任,但是,传统左派往往倾向于将权利作为不附带任何条件的种种要求。作为一项伦理原则,无责任即无权利必须不仅适用于福利制度的受益者,也应适用于每一个人。不应该把福利国家改革简单地理解为营造一张安全大网,只有造福于大多数人的福利制度才能产生出一种公民共同道德。如果福利只具有一种消极内涵,并主要面向穷人,它就必然会导致社会分化。

(2)“积极福利”。吉登斯指出,应当倡导一种积极福利,公民个人以及政府以外的其他机构也应当为这种福利作出贡献,它将有助于财富的创造。福利在本质上不是一个经济学的概念,而是一个心理学的概念,它关乎人们的幸福。因此,经济上的利益或好处本身几乎从来都不足以创造出幸福,福利制度还必须在关注经济利益的同时关注心理利益的培育。

(3)“社会投资国家”。吉登斯指出,在社会投资国家中,作为积极福利的福利开支不再完全由政府来创造和分配,而是由政府和其他各种机构之间的共同合作来提供,福利社会不仅仅是国家,还延伸到国家之上和国家之下;在社会投资国家中,个人与政府之间的关系也发生了转变,自主与自我发展将成为重中之重,社会福利制度不仅关注富人更关注穷人;在社会投资国家中,自上而下分配福利资金的做法应当让位于更加地方化的分配体制,福利供给

的重组应当与积极发展公民社会结合起来；在社会投资国家中，社会保障观念发生积极变化，应当逐步废除固定的退休年龄，把老人视为一种资源而不是一种负担，失业福利支出应当维持适当的标准，并且主要用于人力资源的投资方面。<sup>①</sup>

英国工党领袖布莱尔提出了“第二代福利”的观点，他指出，应该建立第二代福利社会，其主要特点是：① 第二代福利要给人以扶持而不仅仅是施舍；② 第二代福利能够适应家庭生活方式的改变；③ 第二代福利承认公民身份建立在权利和义务相结合的基础上；④ 第二代福利不会通过高高在上的政府来发号施令，而是鼓励公共或私人开展合作；⑤ 第二代福利要消除英国中等收入阶层的不安全感和低等收入阶层的贫困。<sup>②</sup>

## 2. 当代德国中间道路社会政策主张

施罗德是当代西方中间道路理论的支持者和实践者，其中间道路社会政策主张的主要内容可以概括为以下几个方面。

(1) 提倡左右道路之间的妥协。施罗德指出，不必对社民党的和保守派的经济政策加以区分，而是要对现代的和非现代的经济政策作出区分。施罗德还指出，长期以来是否引起人们愤怒的不是什么左的或右的经济社会政策，而只能是正确的或错误的经济社会政策。

(2) 强调社会公正。施罗德指出，我们要填平社会鸿沟，要让所有的人都有工作并过上富裕的生活，要把社会看成是强者和弱者团结互助的共同体。正因为实现和维护全面的社会公正始终是社会民主党政策的最高目的，因此，我们再也不能仅仅停留在分配

<sup>①</sup> 吉登斯著. 第三条道路. 北京: 北京大学出版社, 2000. 68~132

<sup>②</sup> 布莱尔著. 新英国. 北京: 新华出版社, 1999. 170~172

的公正上,还要实现机会公正。

(3) 强调社会保障改革的必要性。他认为退休制度和老龄化问题已经严重地威胁着现行养老金制度,要采用资本化养老基金取代现行再分配性的养老金。他指出,只有加快改革进程才能长久地保持德国的福利制度。现代公民社会的核心在于实现更多的以公益为目标的自我责任,必须把个人与社会的价值和目标结合起来。当代社会民主主义者要把社会保障网从一种权利转变为通向自我责任的跳板。

### 3. 其他国家中间道路社会政策主张

中间道路社会政策主张在西方其他国家同样具有重要影响。法国的若斯潘认为,社会发展道路是各式各样的,没有必要去深究这些方式的属性,为解决就业、产品竞争力、经济增长等问题,政府应当放开企业资本,甚至实行私有化。但在出售国有企业股权时,法国政府应尽量避免使用“私有化”,而以“开放资本”表述其政策。在社会福利方面,法国政府应注意发挥国家的主导作用,处理好财富的生产与分配之间的关系,在坚持福利国家基本原则的同时,将国家干预和社会责任协调起来。若斯潘政府推行“年轻人就业计划”,同时在制定其他社会政策方面尽量考虑到贫困阶层的利益,减少社会不公平。

克林顿就任美国总统后,跳出长期存在的关于社会政策的极端化争论。他指出,我们的政策既不是随便的也不是保守的,既不是共和党的也不是民主党的,我们的政策是新的,是与以往不同的,是介于自由放任资本主义和福利国家之间的中间道路政策。美国总统布什奉行中间道路社会政策主张,他指出了社会保障改革的六条原则:① 制度变革不能改革退休或行将退休人员的给付水平;② 全部社会保障盈余不能挪作他用;③ 不能提高社会保障

税；④ 政府不能将社会保障基金投资于股市；⑤ 新制度必须保留伤残和遗属保障项目；⑥ 新制度应包括个人控制的、自愿的个人退休账户，以便增大社会保障安全网。<sup>①</sup>显然，布什力图做到既不损害公众的利益，又不增加国家的财政负担；既要提高效率，又力求公平，这正是中间道路社会政策理论的基本特色。

### 复习思考题

1. 试述自由主义社会政策理论的主要内容。
2. 试述马克思恩格斯社会政策思想的主要特点。
3. 试述新自由主义社会政策理论的主要内容及特点。
4. 试述凯恩斯学派社会政策理论的基本内容与主要特点。
5. 试述社会民主主义社会政策理论的主要特点。
6. 试述新保守主义社会政策理论的主要特点。
7. 试述中间道路社会政策理论的主要特点。

---

<sup>①</sup> 李珍著. 小布什社会保障改革思路评析. 经济学动态, 2002(7)

## 第四章

# 社会政策的制定

社会政策制定是社会政策运行过程的首要阶段,也是社会政策成败的关键阶段。本章主要阐述社会政策制定的理论依据、现实依据和历史经验依据,阐述社会政策制定过程中应遵循的基本原则,主要包括公正与社会效率原则、利益原则、系统原则、连续性原则、可行性原则和试验原则;同时还通过对社会政策问题确立、社会政策规划和社会政策合法化的阐述揭示社会政策的制定程序。

### 第一节 社会政策制定的依据

#### 一、社会政策制定的理论依据

社会政策作为应用型社会科学具有很强的综合性。社会政策的综合性与以下三个因素密切相关。① 现实生活中的人是具有多种属性的综合体。参与社会政策和受社会政策影响的人,既是一个生物人、社会人、经济人,又是一个政治人、伦理道德人、文化人等,而并非只是一个单面的经济人。② 社会问题本身也具有复杂性和综合性。这种复杂性和综合性具体体现在社会问题的产生、影响和

解决等方面,社会问题之间也存在着错综复杂的联系。社会政策的制定和执行离不开正确地认识、解决社会问题,这就需要借鉴人文社会科学的多种理论,对社会问题进行综合“诊断”和“治疗”。

③ 社会政策的运行结果也具有一定的综合性。社会政策对社会的影响不仅表现在经济方面,还表现在文化、政治、道德等多种领域,它不仅会影响到一个国家的宏观经济政策、政治政策、社会道德等,还会影响到微观领域的个人行为、态度、价值观、政治立场等。社会政策的综合性,要求在社会政策的制定、执行、评估过程中,综合运用人文社会科学的各种理论,使社会政策的运行建立在科学的理论基础之上。

### 1. 与社会政策相关的经济学理论

经济学主要解释个人与社会如何进行选择,以达到稀缺资源的有效配置的问题。社会政策作为国家或政府对社会稀缺资源的再分配手段,必然会影响个人和社会的经济生产、交换和消费等。从宏观上看,社会政策的实行必然影响到国家的投资、社会的消费和对外贸易等;从微观上看,社会政策的实施也会影响到劳动力素质、劳动力供给和个人经济行为等。

效率理论是社会政策制定的经济理论依据之一。社会政策是国家或政府为主导的社会力量在社会经济生活领域的积极干预行为,它的运行是以一定的经济条件作为基础的。而一项社会政策要具有生命力,必然要考虑到它对经济和社会的贡献,在资源有限的情况下,政府的干预政策必然要考虑到效率问题。对于效率,应从以下几个方面来理解。

① 投入与产出之间的比率关系,即投入固定而产出最大,或是产出固定而投入最小。

② 产出与社会需要之间的关系,也即生产的产品和提供的服务以符合社会需要为前提,否则,生产越多浪费越大。

③ 效率还应考虑外部性的问题。假定某

个企业生产产品时造成当地环境严重污染,从这个企业来看或许是有效率的,但从社会整体角度来看就是没有效率了。④ 效率还应顾及眼前利益和长远利益的结合。⑤ 效率还应包含丰富的社会内容,而不能仅从量化的原则去衡量。①

对社会政策效率的考虑可以从不同的参与主体的行动中得以体现。首先,作为公共利益代表的国家或政府,在调动社会的人力、物力和财力等稀缺资源来解决社会问题的过程中,必然要考虑它的投入与产出问题。如何将社会的有限资源用好,是决策者在决策过程中必须要考虑的一个问题,一个没有效率的政策是很难维持下去的。其次,作为某个集团或政党利益代表的政策参与者而言,他们在参与社会政策的过程中也会考虑到参与社会政策过程中的成本以及给某个集团或政党带来的收益问题。最后,对一个普通的公民而言,其参与社会政策的热情与程度,与他在社会政策过程中的个人效率也密切相关。很难想象,一个公民会对自己不感兴趣或与自己价值观相反或不会给它带来什么利益的社会政策投入热情和精力。

当然,在现实生活中社会政策的投入与产出是难以通过货币来加以量化的,因为社会政策的产出不仅是经济效益,更多的是社会效益,它带给个人的不仅是经济利益,可能更多的是政治、精神方面的利益等。但不能因为社会效益、精神利益和政治利益难以衡量就忽视社会政策的产出问题。20世纪80年代以后,世界各国在进行社会福利改革的过程中,都很重视将市场竞争的力量引入社会福利领域,想以最小的投入获取最大的产出,从而提高社会政策的运行效率和社会服务的质量问题。

马克思主义关于经济基础决定上层建筑的理论也构成社会政

---

① 黄恒学著. 公共经济学. 北京:北京大学出版社,2002. 318

策制定的理论依据。马克思认为社会由经济基础与上层建筑组成,它们之间存在着辩证的关系。一切政治活动都建立在一定的经济基础之上,反映一定经济关系的要求,政治则是经济的集中表现,同时政治对经济也具有巨大的反作用。按照这一理论,一项好的社会政策就是要与特定的经济基础相适应,有利于一定的社会经济的发展。

## 2. 与社会政策相关的政治学理论

对政治现象、政治主体的行为及其政治运行规律进行解释和说明,这是政治学理论的重要内容。社会政策是政治学中的一个具体的实践领域,它不能离开政治环境这个大背景,离不开政治学中关于政治主体、政治意识、政治行为和政治发展等的理论,这些理论对社会政策的参与主体而言,具有重要的指导作用。其中,精英理论、渐进主义理论和系统理论对社会政策的制定具有重要影响。

按照精英理论的观念,社会被分为统治阶级和被统治阶级两个阶级,社会的权力和主要资源主要控制在政治精英、财富精英和知识精英等少数社会精英的手中。社会政策运行过程中的主动权主要掌控在少数政治精英的手中,而广大群众则处于被动的和消极的地位。精英理论对于认识和理解社会政策的运行有着重要的启示作用,它让我们意识到,社会政策运行过程中某些少数人物起着关键性的作用,尤其在一些专制性政治系统中,精英理论对社会政策制定过程具有较强的解释力。

渐进主义理论认为,社会政策过程是对以往政策行为不断补充和修正的过程,新的社会政策是在发现旧的社会政策的问题和缺陷的基础上制定的,以往政策的经验是制定新的社会政策的重要依据。这一理论认识到了社会政策本身的延续性问题,看到新的社会政策与旧的社会政策之间的内在联系,看到了新的社会政策

的制定是在发现和修正现行社会政策缺陷的过程中的不断完善。这种理论虽然有一定的保守倾向,但在一个相对稳定的发展时期还是具有较强的解释力,在社会急剧变迁的时代背景下,其解释力就相对较弱。

政策分析的系统理论将社会政策视为政治系统与外界环境互动的结果。当社会中存在一定的社会问题并影响人的生存和发展时,个人或团体就会通过一定的途径和渠道向政治系统发出一定的政治诉求,从而对政治系统施加一定的影响和压力,而政治系统为了自身的存在和发展也必然会对环境的要求作出一定的反应。出于社会复杂多变的要求,是否将这种反应转变为一定的社会政策,政治系统需要制度上的安排并通过有关机构和活动强化这种安排,政治系统通过一定的社会政策的输出来缓解环境的压力或弱化公众的要求。政治系统与外部环境之间的互动是一个反复循环的过程,政策输出会引起公众要求的变化,而新要求的不断提出会使新的政策不断出台。但政治系统也可以通过下列途径保护自身利益,维持系统生存:① 政策输出满足环境需求,符合公众利益;② 加强系统自身建设,完善内部机制;③ 以武力为威慑或直接使用武力。<sup>①</sup>

### 3. 与社会政策相关的社会学理论

对人与群体的关系、社会结构和社会问题的研究,是社会学研究的重要组成部分。社会政策的目的是为了解决社会问题,社会政策的制定与执行离不开正确理解和运用社会问题理论。

社会问题的研究对于社会政策的意义和作用主要表现在以下两个方面:一是社会问题研究是对社会问题的范式、特征、类型、原

<sup>①</sup> 谢明著,《公共政策导论》,北京:中国人民大学出版社,2002,76~95

因及解决对策等一般性问题作出理论解释,它为我们认识和理解现实生活中具体的社会问题提供了必要的理论基础和认知框架;二是社会问题的应用研究是对现实社会中某一问题产生的原因、特征、类型等进行的具体研究,为我们正确认识 and 解决社会问题提供了必要的理论支持。

为解决弱势群体的问题,建立与经济发展相适应的社会福利制度是各国政府面临的共同问题。社会政策在解决社会问题和满足弱势群体的需要方面发挥着不可替代的作用。而面对各种不同的弱势群体,社会政策如何介入才能更加积极和有效,这是理论界和政府所要密切关注的一个理论和实践问题。在这方面,西方一些理论和实践值得借鉴,如西方各国在解决贫困问题上,社会政策的重点也从收入维持与保障计划逐渐走向注重对个人、家庭、社区的投资,以改善个人的能力及其所生存的环境,从而更加积极、有效地解决弱势群体的问题。在美国、英国、加拿大等国出现了个人发展账户的新形式,它被用来作为扶贫的主要手段之一,其实质就是要对弱势群体的扶贫由以前被动的“输血”转变为对主动积极的“造血”功能的培养,这也是社会政策介入方式和途径的一次革命。

社会中的个人由于利益、兴趣、爱好等方面的相同而组成了群体。群体理论对社会政策的指导作用主要体现在以下几个方面:首先,群体理论强调关系对个人决策的影响。如在两个或两个以上彼此之间存在利害关系的个人之间进行决策时,每个人的选择都会对他人的决定产生影响,最终的结果依赖于所有参与者的选择。也就是说,一个人的决策是在与其利益密切相关联的社会关系中进行选择、取舍,而不是仅考虑自己的需要和能力孤立地进行选择。其次,群体决策具有风险转移的特征。在解决社会问题的过程中,国家或政府需要调动大量的社会资源,这些资源的投入能否获取相应的产出就是决策者应承担的社会风险。公共利益的决策者在

群体决策的过程中利用“法不责众效应”，使其个人在群体决策过程中应承担的责任分散到全体成员身上；也有一些人想显示自己的果断或超人的胆识，在群体决策过程中作出他在个人决策时难以作出的决策行为。最后，群体之间的竞争、妥协对社会政策的制定具有重要影响。群体与群体之间会围绕各自不同的利益、价值观、权力等而展开竞争。国家或政府在社会政策制定的过程中，应该为各种群体的利益表达提供一定的渠道和平台，促进利益群体在社会政策运行过程中进行沟通、协调，从而寻找到各个利益群体相互妥协、协商的均衡点，取得一种相对均衡。这种相对均衡只有在实行民主政治的社会中才是可能实现的，政府在这一过程中也不是完全被动和消极的，而是时而扮演组织者的角色，时而扮演协调者的角色，有时还是要扮演最后的决定者的角色。值得指出的是，各个群体之间的竞争与妥协对于科学决策是必要的，只有通过群体之间的对话、竞争和妥协才能反映出更多群体的利益和要求，才能更好地保证社会政策的贯彻实施。

#### 4. 与社会政策相关的心理学理论

在社会政策运行过程中，研究者和决策者在面对多种问题、多种意见、多种方案、多种资源时都要作出相应的“评估”和“决策”。而现实生活中，人们对事物的直观“评估”和“决策”往往带有很大的主观性和片面性。错误的“评估”和“决策”与心理效应造成的认知偏差是密切关联的。如何减少因心理效应而带来的认知偏差，这也是影响社会政策有效运行的因素之一。影响个体认知偏差的心理效应主要有光环效应、首因效应、近因效应和从众效应等。

光环效应是指一个人被赋予了一个肯定或有价值的特征，那么他就很可能被赋予其他许多积极的特征。光环效应的实质是人的认知上的一种泛化，将各种互相独立、没有必然联系的特性加以

叠加,统统赋予认知的对象。首因效应是指人们最初获得的信息所形成的印象不易改变,甚至会左右对后来获得的新信息的解释。这种心理反应在日常生活中经常存在并表现出来,如每个老师都很重视第一堂课,情人第一次见面都将自己打扮一番等,其目的就是想给对方“留下一个好印象”,以便后来的互动。近因效应是指人们很看重新近信息,并以此为依据对问题作出判断,忽略了以往信息的参考价值,从而不能全面、客观、历史、公正地看待问题。从众效应是指人在群体中由于受到群体压力的影响,从而自觉不自觉地以多数人的意见为准则作出自己的判断、决策的心理变化过程。当然这种从众现象对个人决策的影响是与个人的知识水平、自信程度、群体中人际关系的好坏、群体中凝聚力的强弱等多种因素相联系的。这种从众效应很容易使个人丧失独立性,并因他人的意志而放弃个人的观点。

#### 5. 与社会政策相关的其他理论

社会政策的制定还涉及管理学、法学、伦理学的一些理论。因为在社会政策制定过程中会涉及国家、政府、社会团体、大众传媒和公民个人等多种政策主体,还会涉及国家税收、集资、社会捐赠、志愿者服务等多种资源,还要面对各种错综复杂的社会问题,考虑政治、经济、文化等多种因素。如何正确定位社会政策计划的目标,如何有效地调动和组织这些政策主体和资源,如何协调各种群体之间的利益,如何控制社会政策运行过程中可能出现的偏差行为等,都需要一定的管理学理论和知识作为基础。

世界各国在发展和治理过程中都十分强调法治的作用。如何使国家或政府的政治行为不偏离既定的轨道,防止因某个领导的喜好而使社会政策变化很大,防止“公权私用”并尽可能减少腐败现象的发生等,都需要将国家或政府在社会政策实施过程中的行

为纳入一定的法治框架下运作,真正做到依法行政。一方面为国家、政府、社会成员参与社会政策运行提供一定的制度环境;另一方面,可以做到科学决策和民主决策,从而提高决策效率。要真正做到社会政策主体参与社会政策运行行为的规范化、程序化、民主化等,都需要借鉴和运用一些法学的理论,尤其是一些公共法学的理论。

社会政策所关注的社会问题是市场逻辑所无法推导的,从这个角度来看,社会政策带有一定的理想主义和人道主义成分,它是人类理想的实践过程,所以社会政策制定和执行过程中特别强调社会的公平和公正、社会理想、人道主义等一些价值观。

## 二、社会政策制定的现实依据

社会政策的主体、客体与环境等都是不断发展变化的,作为国家或政府对社会问题回应手段之一的社会政策本身也是不断变化的。从这个角度看,科学的社会政策的制定必须以对现实问题、条件和环境的客观研究为基础。社会政策制定的现实依据主要包含以下两个方面的内容。① 社会问题产生的大背景。只有明白了社会问题产生的背景和原因,才能真正找到解决问题的关键对策,才能明确国家或政府在解决社会问题过程中应该承担何种责任。② 在现实中,国家或政府所能调动的资源有多少。一项合理的社会政策必然与特定环境下经济、政治、文化、技术的条件相适应,这样的社会政策才能真正落到实处。

我国目前大量出现的社会问题可以从体制改革、政府职能转变、对外开放等几个方面来理解。近20年来,我国的经济体制改革主要表现在资源配置机制的转变上,突出了市场在资源配置过程中的关键作用。然而,这种转变也导致了社会分化现象严重,并具

体体现在社会的各个领域,如职业、经济、生活方式、区域及价值观等方面。我国经济体制改革、政治体制改革和司法体制改革尚不协调和完善,从而导致了一些不规范的竞争,这就更加加剧了社会分化,带来了一系列社会问题。

目前,影响我国社会稳定和长远发展的重大社会问题主要有金融问题、贫富差距问题(包括城乡、阶层、区域的贫富差距)、“三农”问题、流动人口问题、城市失业问题、人口老龄化问题等。这些问题的存在迫切需要政府作出积极的回应,以化解社会问题,满足社会弱势群体的需要和提高全民的素质等。与经济改革相适应的是政府开始从一些经济领域撤出,从而导致政府职能的转变,由计划经济体制下的全能型政府向市场经济体制下的服务型政府转变。政府如何提供更好的服务以化解现实的社会矛盾,这是服务型政府需要考虑的问题。

政治、经济、文化和国际环境等所能提供的资源和限制,在制定社会政策时都是需要重点考虑的现实因素。只有与一定的社会现实环境和条件相适应,才能保证一项社会政策具有经济可行性、政治可行性、文化可行性和技术可行性。

### 三、社会政策制定的历史经验依据

在一个具有连续性的政治环境下,任何一个政府都要保持其施政的延续性,都要对其上一届政府曾经作出的承诺承担一定的责任。从这个角度看,社会政策具有一定的延续性,国家或政府在制定政策时离不开历史责任的承担。比如现在的国有企业的下岗失业工人曾长期生活在计划体制下,在计划经济时代,国家采取了一种“高积累,低消费”的发展战略,每个职工的养老、医疗问题等完全由国家承包下来了。在建立社会主义市场经济时,将这些人推

向了市场,这就需要国家或政府以一定的方式兑现曾经的承诺,承担历史的责任。

社会政策制定的历史依据还表现在,借鉴和参考以往社会政策制定和实施成败的经验教训。社会政策过程是一个十分具体而复杂的社会实践活动,要制定符合实际的社会政策需要参考以往相关的政策及其实践。这种相关的社会政策包括原有社会政策形成的成果及其他政策的实践活动。原有社会政策制定和执行过程中的成功经验值得提倡和继承,暴露出的一些问题和不足需要避免和解决,其他相关社会政策的实践活动也值得借鉴。因为在社会政策体系中,各种政策间存在相互联系、相互影响和相互制约的关系。有些政策在社会政策体系中处于主导、核心地位,这些处于主导和核心地位的政策的社会实践活动是其他政策制定的重要现实依据。一般来说,总社会政策是那些相关的策略性政策的重要依据;基本政策及其实践活动是那些相关具体政策的重要依据;中央社会政策是各部门和地方制定政策的重要依据;上级机关社会政策是下级机关制定政策的重要依据。如果总的政策、上级的政策发生了变化,其相应的下级社会政策也会随之发生变化。

## 第二节 社会政策制定的基本原则

### 一、公正与效率原则

社会政策的核心是通过社会有价值资源的再分配从而实现社会公正,但在现实社会中,如何使这些有限的资源发挥更大的效

能,如何通过社会政策促使社会更好地发展,以实现更高水平的公平,就需要考虑政策制定和执行的社会效率问题。

公正原则具体体现在以下两个方面。① 公民及社会团体在社会政策运行过程中享有参与权、知情权和监督权等。这就要求社会政策本身的运行具有一定的开放度和透明度。② 利益分配平等原则。社会政策不应成为强势集团谋取利益的工具,而更应从全局、长远发展和人道的高度,密切关注弱势群体的情况,兼顾全民福利的目的。这种有限资源的再分配,必需为公众所认可并且符合法律规定,当然这种利益分配平等的原则需要一定的民主来保证。

社会政策是以公正原则优先,但也不能忽视社会效率的问题。这就要求社会政策在坚持社会公正原则的前提下,坚持社会效率原则,从而使有限资源在使用过程中达到社会效率的最大化,不断提高社会劳动生产率,或有利于激励劳动者的生产积极性,或有利于促进群体之间的沟通、加强社会的整合,或有利于国民素质的提高。

## 二、利益原则

社会政策作为国家或政府的权威力量对社会有价值资源的再分配过程,利益是再分配的核心问题。这里的利益不仅指经济或物质上能满足人类需要的物质资源,而且泛指政治、精神文化、社会关系上的各种有价值的稀缺资源。追求这些利益以满足人本身的多样性需求,也是个人行为的动机所在;协调社会各群体的利益关系,也是社会和谐稳定的一个必要条件。所以无论从个人还是从社会的角度来看,坚持利益原则都有极其重要的意义。社会政策制定中的利益原则就是指制定社会政策要重视个人或群体的利益表达,同时还要通过利益来积极引导个人或群体的行为,要正确协调好各种利益关系,如近期利益和长远利益、国家利益和群体利益、

个人利益与群体利益、群体利益与群体利益之间的关系等。

在制定社会政策时坚持利益原则应该注意以下几点。① 应全面认识利益概念,改变那种只重物质利益,不重精神、政治利益的观念。② 重视个人或群体利益需求的分析。现代社会的一个重要特征是社会分化现象较为严重,这种分化导致了各种政策主体在政策诉求上差别很大。所以,在社会政策制定过程中,要重视对各个群体的利益需求的分析,尽可能有针对性地调动各种社会群体与个体的利益,满足相应个人或群体的需求。③ 重视个人或群体的利益表达并通过利益的协调来调动各方面的积极性。个人或群体对各自所关心的利益进行一定的表达,这是人的一种本能,社会应该积极给予引导。这种表达本身具有很强的正功能,如释放不满情绪起到“安全阀”的作用,利于社会的稳定,客观的利益表达使社会政策的制定和执行更能体现各种群体的要求,这样才能提高社会政策的运行质量。④ 要协调和处理好各种利益关系。要处理好国家、集体和个人,中央和地方等多层次利益关系,同时也要协调好各个阶级和阶层的利益冲突,处理好近期利益和长远利益的关系。

### 三、系统原则

社会政策的系统原则是指在制定和执行社会政策时,要注意社会政策系统内部以及社会政策系统之间的相互配合问题,其目的就是要提高社会政策本身的适应性并提高社会政策的运行效率。社会政策的系统主要涉及社会政策的主体系统、资源系统、环境系统等。坚持这一原则就要求政策制定者在制定社会政策时,必须把社会政策的各要素看做是一个互相联系、互相依赖、互相制约的有机整体,把政策的制定过程作为一项社会系统工程,使各层次

的政策上下一致相互协调。在制定社会政策中坚持系统原则应该注意以下几点。

(1) 政策系统内部的协调问题。政策系统内部的协调包括社会政策系统内部的横向与纵向协调。所谓横向协调是指在制定政策时一定要考虑到该政策在同一级别的政策系统中的地位和联系,使政策在横向上协调一致,避免彼此的冲突或重复,促进社会政策的整体效应。所谓纵向协调是指在制定政策时要注意上下一致,要使总政策、基本政策和具体政策形成一个整体,从而使政策得到具体落实。

(2) 重视和调动非官方系统及其资源在社会政策运行中的作用。社会政策作为一种“社会性”的政策,需要各种社会力量和资源的介入。由于体制和历史的原因,我国的非官方政策主体在社会政策制定过程中的作用还没有得到应有的发挥,社会力量在解决社会问题过程中的作用还有待提高。所以,我们既要关注官方政策主体在社会政策运行过程中的作用,还要关注非官方政策主体在社会政策运行过程中的作用;不仅要重视政府通过税收或专项收费等方式来调动的社会政策资源,还要关注非政府组织或个人通过社会集资、社会捐赠、志愿者服务等方式来调动的资源。<sup>①</sup>

(3) 重视系统与系统之间的适应与整合。社会政策时常是由不同类型的政策系统构成的,不同的社会政策系统所制定的依据以及针对的客体存在不同,但是,各种社会政策系统间的关系应该相互适应和协调,而非相互排斥和冲突,只有这样才能更好地解决社会问题并满足社会政策目标群体的需要。

(4) 制定社会政策时还要考虑特定的经济环境、政治环境、文化环境和国际环境等,尽可能使社会政策与特定的社会政策环境

---

<sup>①</sup> 关信平主编,《社会政策概论》,北京:高等教育出版社,2004,108~109

相适应。

#### 四、连续性原则

所谓连续性原则,就是指制定社会政策应注意政策发展过程的继承性和衔接性,使社会政策具有稳定性,以保证经济、社会的稳定发展。社会政策是在不断发现原有社会政策运行中的缺陷或问题的基础上不断完善的一个渐进过程。尤其在一个政局相对稳定的社会中,社会政策本身更具有很强的连续性。要保证国家或执政党的政策连续性,保持经济稳定、政治稳定、社会稳定和人心稳定,使经济和社会健康发展,也必须坚持社会政策的连续性原则。

在制定社会政策时坚持连续性原则必须做到以下几点。首先,要研究政策的历史和现状,了解政策发展的过程,保持政策合理内容的继承性。其次,要使政策具有相对稳定性。保持政策的相对稳定性才能使政策具有连续性。政策是一个政党和国家政治行为的规范和指南,关系各阶层、各利益群体的切身利益。保持政策的相对稳定性才能给人们一种政局的稳定感和有序感,才能推进经济、社会的发展。再次,把政策的连续性同政策的变动性统一起来。一方面,事物是不断发展的,政策必须随事物的发展和形势任务的变化而变化,社会政策具有变动性的特点;另一方面,政策在变动性中贯穿和体现着连续性。政策虽然在具体内容上、形式上不断变化,但是社会政策的指导思想与宗旨在一定时期内应该是基本稳定的。

#### 五、可行性原则

所谓可行性原则,就是指在制定社会政策时要使政策符合事物的规律性,立足实际,易于落实,便于执行,以顺利实现政策的目标。

社会政策的可行性原则是制定政策的重要原则。任何社会政策都是为了解决问题,实现政策的目标。只有政策切实可行,才能树立政策的权威,增强人们的政策意识,调动人们执行政策的积极性;才能有效地规范人们的行动,发挥政策的效力,顺利实现政策的目标。

社会政策的可行性主要包括经济可行性、政治可行性和技术可行性等。经济可行性主要包括财政上“能不能承担”,运行之后是不是“很经济”的问题。政治可行性一方面指某项或几项社会政策能否被相关的政府机关或领导人所采纳,在执行过程中有无相配套的工作人员、物资设备等,即是否具有行政上可操作性的问题;另一方面也是指目标群体是否接受解决问题的方式、方案和结果。技术上的可行性即社会政策在技术上的可实施性,其中包括项目的管理、服务及配套行动的过程中所需要的各种技术设备、有效的制度安排及合格的专业人员。

要做到社会政策制定中的政治、经济和技术上的可行性,首先,要求我们的社会政策必须从民众中来,代表民众的利益,反映民众的呼声和要求,得到民众的拥护,这样,民众才能自觉地承受和克服新的政策可能带给他们的困难和风险,坚定地执行社会政策。其次,在制定社会政策中,必须充分考虑政策施行的各种条件。不但要重视实践中提出的政策问题,还要重视政策问题的条件是否成熟,最后,社会政策目标必须恰当、明确,政策措施必须具体、切实,使人们易于理解和记忆,便于掌握,利于贯彻执行。

## 六、试验原则

试验原则就是把社会政策放在经过精心选择的典型单位里进行试验,看其在现实中是否具有可行性。一方面,社会本身是一个错综复杂的系统,人们对它的认识存在着一个不断加深的过程,社

会政策制定者由于受到主客观条件的限制,制定出来的社会政策是否正确,还必须放到实践中去验证。另一方面,一项政策尤其是中央一级的社会政策,其所影响的范围比较广,涉及的利益比较多,这种社会政策制定得是否合理直接关系到整个社会的发展或大多数人的利益,甚至涉及社会的稳定。所以,从减少社会政策施行的风险来看,需要对社会政策进行试验,以便在试验的基础上对社会政策作进一步的完善。

社会政策试验是一项实践性、科学性很强的工作,必须有领导、有目的、有计划地进行。首先,要组建较强的试点工作班子,选派懂得政策、理论水平高、工作经验丰富、思想作风好的干部参加试点工作。其次,要选择好试点单位。试点单位应具有典型性,试点单位选择得好坏,直接影响到试点的效果,甚至决定试点工作的成败。再次,坚持一切从实际出发,遵循实事求是的思想路线,脚踏实地搞好政策试验,防止形式主义。最后,要有较强的问题分析能力。一项社会政策执行之后,无论是成功还是失败,都有各自不同的原因,要善于分析哪些是根本性的、重要的原因,哪些是非根本性的、次要的原因,哪些是偶然的原因,只有这样才能明确今后应该怎么做、不应该怎么做,从而实现社会政策实验的真正目的。

### 第三节 社会政策制定的程序

#### 一、社会政策问题的确立

当社会政策主体认识到社会问题已妨碍了社会发展或损害了

某些群体的利益,就会通过体制内或体制外的渠道向有关社会政策决策部门提出政策诉求,这样,某些社会问题就进入政策决策部门的视野,从而成为社会政策问题。

在现实生活中由于多种原因,只有一部分社会问题能进入国家或政府的政策视野,从而成为社会政策问题。社会政策问题从何种渠道被提出来,决策部门对这些社会政策问题如何进行选择,是社会政策运行的关键环节。社会政策问题的确立比政策方案的精心设计更为重要。对决策者来说,用一个设计精妙的方案去解决一个错误的问题带来的不良影响,比用某种存在缺陷的方案去解决一个正确的问题要大得多,这不仅是政策资源的浪费,而且可能引发更大的社会问题。社会政策问题的确立主要涉及两个方面的问题:一是什么人通过何种渠道向决策者提出政策问题的诉求,二是哪些因素影响决策者对社会政策问题的选择。

### 1. 社会政策问题的提出途径

政府部门是社会政策问题最直接和最重要的提出主体。广义上的政府包括立法、行政和司法等部门,它们都会成为社会政策问题的提出者。政府部门一方面负有维护社会公平和公正的责任,另一方面也具有相应的权力和资源,所以它们会通过自身的信息系统,主动提出各种社会政策问题,这些部门提出的政策问题也容易进入政府的政策议程。

从政府部门内部的上下级关系来分,可以将社会政策问题划分为上级决策机关提出的政策问题和下级行政机关提出的政策问题。上级决策机关提出的政策问题一般需要制定更为具体的政策。中国实行下级服从上级的组织制度,除特殊情况外,下级机关都必须执行上级机关制定的政策。考虑到各地的情况不完全一样,上级机关有时候只规定了政策的一般原则,而留给下级一定的政策空

间,下级可以、往往也必须制定更为具体的政策,否则就可能因为政策太空泛而无法执行。

很多社会政策问题的确立是通过自下而上的报告体系来完成的。现实生活中如果这种报告链条过多,就有可能导致沟通障碍和信息失真,最终导致决策失误。社会政策问题确立过程中的问题描述应做到准确,并尽量缩短报告链条,减少报告层次,防止信息在传输途中被扭曲或中断。

由政治领袖提出社会政策问题也是各国社会政策问题提出的重要渠道。在我国,领导人的调研一般都带着相关的政策研究部门和决策部门的人员随行,通过深入社会实际,了解社会问题,倾听基层领导与群众的呼声和建议,然后以一定的讲话、文件和通报等形式提出社会政策问题。这样,一些相关的决策部门就会很快将领袖提出的社会政策问题纳入其社会政策的议程。

现代社会大众传媒以其形式多样、传递迅速、渗透面广的特点在社会政策的制定过程中发挥了非常重要的作用。一方面,大众传媒会以社会上大多数人的代言人形象出现,准确地反映现实生活中存在的非常重要的社会问题,并对国家或政府发出一定的政策诉求;另一方面,由于大众传媒也受到意识形态、政治经济环境的制约以及自身利益的局限,其对社会问题的看法也有价值选择性和倾向性。社会问题通过大众传媒自身的影响力,不断地唤醒更多公众,强化公众对该问题的认识,也就不断地放大了问题的严重性,从而对国家或政府进行社会政策问题选择施加了极其重要的影响。

## 2. 影响社会政策问题选择的因素

国家或政府在进行社会政策选择时所受到的影响因素应是多元的,社会政策问题本身的性质、与上级部门或领导人的适应程

度,以及社会舆论等是影响社会政策问题选择的重要因素。

(1) 社会政策问题本身的性质。在面临多种社会政策问题时,依社会政策问题对社会秩序、社会发展和群众利益的影响和危害程度而言存在着一定的序列。国家或政府在进行社会政策问题选择时,首先要解决的是严重妨碍社会稳定和社会秩序、群众需求最迫切的社会政策问题。从社会政策问题影响的深度和广度而言,国家或政府会优先选择那些影响面广且影响深度大的社会政策问题;从社会政策问题本身的紧迫程度来看,国家或政府首先纳入政策视野的是那些迫切需要解决的问题。从社会政策问题的可行性来看,那些在国家或政府责任和能力范围内的社会政策问题,易于进入国家或政府决策部门的视野。一项社会政策问题虽然迫切需要解决,也与国家或政府的发展目标和发展战略密切相关,但社会政策的主体在特定条件下所拥有的资源和生存的环境是特定的,因而还必须考虑社会政策问题能否被解决的问题,也即社会政策问题本身的可行性问题。

(2) 与上级部门或领导人的适应程度。它包括了与国家或政府发展目标和发展战略的关联程度、与上级政府的相关程度、与上级领导人偏好的相关程度。国家或政府在特定条件下提出的发展目标和发展战略,是凝聚一个国家或地区力量并为之奋斗的目标和方向,它对各级部门的决策具有宏观指导作用,这样与国家或政府的发展目标或发展战略密切相关的社会政策问题,容易引起相关部门的重视。社会政策问题与现行政策冲突程度的大小,直接影响到社会政策问题能否纳入社会政策的议程。在社会政策的制定过程中,处于权力中心的领导人包括一个国家和地区的政治领导人和政府行政部门的主要官员,他们虽然在一定程度上是公共利益和一定政党、阶级或阶层的代表,但在决策过程中其个人利益、价值倾向、社会态度等个人偏好也会对社会政策问题的选择产生

直接影响。

(3) 社会舆论的影响。公民对社会问题都会有自己的看法和见解,这种看法和见解在社会上交流和传播,会形成一定的社会舆论。社会舆论再通过大众媒体的传播和交流,使一些社会问题更加显性化,它们对个人和社会的影响力也会逐渐增加,从而形成一股重要的舆论压力,成为影响国家或政府决策的重要因素。

同时,一个国家的政治、经济和文化制度、利益集团、反对党、社会政策信息系统等各种因素,对国家或政府对社会政策问题的确立也有着重要影响。

## 二、社会政策的规划

社会政策问题确立以后,社会政策的制定就进入规划阶段,它包括调查研究阶段、社会政策目标的确立、社会政策方案的设计、社会政策方案的评估择优和社会政策方案的可行性论证等主要环节。

### 1. 调查研究阶段

首先要组织一个社会政策起草班子。如果政策只涉及一个部门,起草班子的组成就由这个部门的领导人指定,如果政策涉及多个部门,就由这些部门的共同上级指定组成一个班子,或者确定班子的组成原则后由各部门协商决定。不论班子如何组成,一般都确定与政策事项关系最密切的部门为起草班子的牵头单位,负责召集会议、安排日程等日常工作及文本的具体起草。同一政策问题的牵头部门在不同的地区和不同的时期可能有所不同,如农村税费改革试点办公室,有的地方设在财政部门,有的则设在农业部门。牵头单位是起草班子的灵魂所在,政策的基调往往由其确定。

社会政策起草班子组成初期的主要工作是调查研究。这一阶段的调查研究重点是确定社会问题的原因所在,并找出解决问题的办法。调查研究的内容包括收集整理上级有关政策、有关领导人的讲话和意见,了解政策的沿革过程;收集下级的有关做法和想法,特别是政策对象的现状和具体的政策要求;收集外地甚至外国的相关政策,以供对比和参考。

调查研究的方法多种多样。整理现有政策比较容易,查阅有关文件汇编就可以相当全面地了解上级政策及其变化的过程。通过查阅报纸杂志、网上搜索或去外地实地考察访问,一般也能得到相关的经验介绍。工作量最大的是对本地区、本部门情况的掌握,实践中大都采取召开基层干部座谈会的办法,请他们介绍现状,并提出政策诉求。为全面了解情况,一般还会邀请与该政策有关的其他方面人员参加座谈会。如制定下岗再就业政策,就不仅要听取劳动保障和社会保障部门、财政部门、工会的反映,还要听取企业、在岗工人和下岗工人的想法。在社会政策调查研究中,统计资料是必不可少的。如果已掌握的数据不能满足分析的需要,往往专门设计一种统计方法,进行抽样调查或全面调查。

## 2. 社会政策目标的确立

社会政策目标是社会政策主体为解决社会政策问题而采取的行动所要达到的目的和效果,它是社会政策制定的重要一步,也是社会政策设计、评估和择优的基础。为了保证社会政策目标的正确性,确立目标时应注意以下几点。① 目标的针对性。社会政策的目标针对一定的社会问题或社会群体,缺少对有关问题和群体的针对性,任何政策目标都难以立足。② 目标的具体性。在目标制定过程中,目标应尽可能量化,目标要达到的状态、时间、条件与数量等方面都要清晰界定,这些具体的衡量标准,有利于政策的实施和评

估。③ 目标的可行性。目标的制定应该高于现实水平,又必须是在现有条件下通过一定的努力可以实现的。目标必须切合实际,不能定得过高,也不应定得过低。④ 目标的协调性。社会政策所要解决的社会问题常常是比较复杂的大问题,因而政策目标往往不是单一的而是多目标的有机结合,形成由总目标和子目标构成的多层次目标体系。各个目标之间应该相互协调,不能相互矛盾和抵触,政策制定者必须选择一个适当的平衡点。⑤ 目标的规范性。政策目标要体现政策制定者所代表的社会利益,也要符合社会的道德规范和行为准则,政策目标不能和宪法、法律相抵触。⑥ 目标的适当弹性。社会政策目标的制定必须留有余地,避免陷入被动局面而妨碍目标的实现。

### 3. 社会政策方案设计

社会政策方案设计的目的就是提供可供选择的政策方案,以最终确定一种可行性政策。方案设计是政策制定的中心环节,政策是否可行直接影响到政策的实施及其后果。因此,在社会政策方案设计的过程中要紧扣政策目标,方案要具有创新性和实际可操作性,同时设计出来的方案要彼此独立和具有多样性。政策方案设计包括政策方案轮廓设计和细节设计。

政策方案轮廓设计是从不同角度、不同途径提出多种多样的方案设想,它是方案设计的第一步。它主要包括两个方面的内容:一是为实现既定目标,尽可能提出多样性的方案;二是将各方案的轮廓勾画出来。政策方案的轮廓至少包括行动原则、指导方针、基本措施、政策的发展阶段等主要内容。在进行政策方案轮廓构想时,应把握以下几个原则:① 政策方案应尽可能多样化,以扩大选择余地;② 要满足政策方案轮廓整体上的完备性;③ 构想政策方案轮廓要体现政策方案的超前性。

细节设计主要是按照所构想的方案轮廓,将政策方案具体化,确定实现政策目标的途径、措施和手段,包括政策界限的规定和相关的机构设置、人员配置、物资经费的保证等。细节设计注重政策方案的效果与可行性,并应充分考虑各种外部条件和环境。在政策方案的细节设计中,既要有对方案后果及其效应的准确估计,也要有对方案实施细节的详尽规定;要在政策方案初稿完成后,以不同的形式向各方征求意见,以便对政策方案进行修改和完善。

#### 4. 社会政策方案的评估和择优

社会政策方案的评估是指对多种社会政策方案进行评估,从中选择或综合出一个最优方案的过程。这里的评估发生在政策执行之前,所以也叫社会政策的预评估,它是就该方案的可靠性、可行性和绩效等方面进行评估,权衡方案的利弊得失及可能产生的后果,阐明方案内容的合理性,分析方案各种依据的可靠性,纠正方案的缺点和不足,从而使方案更加完善和切实可行。

社会政策方案的择优是在方案评估基础上,对各种方案进行比较和鉴别,选择或综合出最优方案的过程。政策方案的择优关键是将备选方案进行比较,从而选择最佳的备选方案。政策方案的选择要满足政策方案的可比性条件。不同备选政策方案的比较应满足以下可比性条件。① 政策收益的可比性。它主要涉及如社会政策对社会的伦理道德、社会心理等产生的影响,社会政策收益换算成可以比较的量化指标。② 政策费用的可比性。不同方案所消耗的劳动和费用不同。为了对各个方案进行政策费用的比较,费用的构成、计算方法、计算单位之间必须具有一定的可比性。③ 时间的可比性。各种政策方案由于条件的限制,方案发挥作用的时间以及有效年限等方面常常会产生很大的差异。

### 5. 社会政策方案的可行性论证

多种政策备选方案经评估择优以后,还要对所选方案进行可行性分析,以确保政策的顺利实施。政策方案的可行性论证,就是围绕政策目标,运用定性和定量相结合的方法,对政策方案是否可行进行系统分析和研究。政策方案的可行性包括政治可行性、经济可行性、技术可行性、文化可行性、伦理价值的可行性等。

## 三、社会政策的合法化

所谓社会政策的合法化是指有关政策的法定主体依据有关法律、按照法定程序对政策方案加以审查、通过或批准、签署及发布的过程。它包含了决策主体的合法化、决策过程的合法化、政策内容的合法化和有关政策的法律化。政策合法化在政策制定过程中具有重要意义。政策合法化是政策制定的重要阶段,又是政策执行的前提;政策合法化也是决策民主化、科学化和法制化的具体体现;政策合法化还是依法治国的需要。当然,社会政策合法化最主要的作用是确保社会政策的实施效果。

(1) 政策主体的合法化。决策组织的组建及其享有的权利是宪法和法律规定的,是由国家权力机关或上级国家行政机关授予的。一般而言,主要从管理职能、机构设置、人员组合、权责体系、组织经费和运行规则等六个方面考察决策主体的合法性。管理职能是组建机构的前提,也是行使相应权力的根据。机构设置就是依据管理职能及其目标定位,设置一定的组织机构及相应的职位。人员组合就是根据职位的职责及其任职条件,配备素质与能力基本相称的人员,同时还需要考虑群体结构因素。权责体系就是要明确权力与责任。组织经费是行使权力、履行职责的物质基础。运行规则

是组织生存与发展的制度保证。

(2) 政策程序的合法化。程序之所以重要主要是因为它是规范决策组织行为的有效途径。如果没有程序作保证,社会政策的制定就很有可能演变成随机性行为,使个人或少数人的意志凌驾于组织目标之上。因此,需要对程序作出必要的规范,使之符合法律的要求。

(3) 政策内容的合法化。政策内容的合法化主要是指政策应与国家宪法和现行法律相一致,不仅要符合有关的法律原则,而且要符合法律的具体规定。为了做到这一点,不仅需要在决策过程中把备选方案与相关的法律法规相对照,而且需要充分发挥法律性政策机构的审查作用,必要的话,应考虑在政策制定的相关程序中建立专门的法律审查程序。美国的司法审查制是司法机关通过一定的司法程序,审查立法机关和行政机关制定的法律法规,并对其是否违宪作出裁决,但它属于事后进行的审查,多在提起诉讼后才会具体介入。英国的违宪审查在议院内部完成,即议院审查自己制定的有关法律法规是否违宪,这虽然是一种事前的审查,但自行审查往往容易引起对审查效果的过多猜疑。德国、法国、意大利等国家都建立了专门的机构——宪法法院或宪法委员会独立行使违宪审查权,它们多采用预防性的审查方式,即在法律法规正式生效之前作出最终裁决。

(4) 社会政策的法律化。法律法规都是政策的重要表现形式,所谓社会政策法律化是指国家有关机构把一些经过实践检验的、比较成熟和稳定的、能够在较长时间内发挥作用的社会政策上升为国家的法律法规,赋予这些社会政策相应的法律效力及国家强制力保障。

为了保证社会政策的合法化,必须有一套相应的制度,如立法听证制度、公民参与制度、行政程序制度、政务信息公开制度、政党

协商制度、行政监察制度和违宪审查制度等。只有建立和完善相关的制度,社会政策的合法化才能更好地得以实现。



### 复习思考题

1. 社会政策制定的依据是什么?
2. 社会政策制定的基本原则是什么?
3. 如何选择社会政策问题?
4. 如何实现社会政策的合法化?

## 第五章

# 社会政策的实施

社会政策的实施是指社会政策实施主体将社会政策运用于社会实际生活中的具体实践,它包括三个紧密相连的环节:社会政策执行、社会政策评估与社会政策调整。社会政策制定者将人们普遍关注的社会问题转变为社会政策问题,将社会成员的愿望和需求上升为社会政策,然后,就需要把它付诸实施。研究社会政策活动的终极目标在于推动社会政策的有效实施,从而促进社会的良性发展。因此,我们不仅要关注社会政策本身,更要看社会政策能否在社会生活中得到实现。如果社会政策实施的程度高,社会政策的成效就高,否则,制定的社会政策是没有实际意义的。

## 第一节 社会政策的执行

社会政策的执行是将合法的社会政策方案转变为现实的过程,它是社会政策实施的关键环节。狭义的社会政策执行指某项具体的社会政策的贯彻、推行和实施;广义的社会政策执行是指社会政策执行者为贯彻、落实社会政策以实现社会政策目标的全部活动和整个过程,包括整个社会政策系统和各种准备工作及善后工作。如何最佳地将国家制定的各项社会政策付诸实践,既有赖于科

学原则的指导,又必须遵循合理的程序,还应建立相应的监督体系作为保障。

## 一、社会政策执行的原则

社会政策的有效执行,有赖于科学原则的指导。社会政策本身固有的属性决定其最基本的原则包括坚定性原则、创造性原则、整体性原则、公正性原则与可持续发展原则。

### 1. 坚定性原则

坚定性原则是指执行社会政策必须始终坚持社会政策的原则立场,遵循社会政策的精神实质,保证社会政策的统一性、严肃性和权威性,严格执行社会政策的规定及其要求,全面、不折不扣地实现社会政策目标。社会政策是社会政治实体的政治行为,它规定了政治活动的性质、方向和方法,从而决定了它有很强的原则性、权威性和严肃性。社会政策是指导和保证经济、社会持续、协调、有序发展的行动准则和行为规范,因此,每个社会成员必须坚定地按照社会政策规定去实现社会政策目标,只有这样才能保证社会政策目标得到实现。

我国在社会政策执行过程中长期存在的一些积弊使坚定性原则显得尤为必要。社会政策执行中,违背执行社会政策坚定性原则的现象很多,一种普遍的现象是“上有政策,下有对策”,这种现象的存在严重地影响了社会政策的有效执行。地方政府对中央社会政策拒绝执行或变相执行都影响了中央社会政策的权威性和严肃性,使得国家社会政策无法有效实施,社会政策目标落空。坚定地执行社会政策,要求一方面加强法律意识,树立牢固的政策观念,不允许“上有政策,下有对策”;另一方面,正确处理好局部与全局

的关系,协调好局部利益与全局利益的关系,做到两者兼顾,局部利益服从全局利益,维护中央的权威,反对地方主义和本位主义。同时,贯彻坚定性原则,还要始终坚持社会政策的原则立场,加强对社会政策执行活动的监督,使各项社会政策得到真正有效的贯彻落实。

## 2. 创造性原则

所谓创造性原则,是指在不违背社会政策原则精神和坚持社会政策目标方向的前提下,根据实际情况采取灵活多样的方式、方法,使社会政策目标得到迅速和全面的实现。社会政策的时效性、灵活性决定了执行社会政策的创造性。任何社会政策都是为解决一定条件下的特定社会问题而制定的,每一项社会政策都只能在一定条件下是有效的,执行者如何根据具体条件,结合本地区、本部门的实际情况,审时度势,创造性地解决实际问题,是社会政策有效执行的根本方略。执行社会政策的创造性还是制定社会政策的目的的要求。制定任何社会政策都有一定的目的,都是为了解决一定的社会政策问题。为解决相关的社会政策问题,达到社会政策目标,必须根据实际情况采取多样化的社会政策措施和手段来执行社会政策。

坚持执行社会政策的创造性原则,要求我们把握社会政策的精神实质,根据实际情况,创造性地贯彻落实社会政策。要研究执行社会政策的具体情况,从实际出发,合理有效地执行社会政策,因时、因地制宜地执行和落实政策目标,避免脱离客观实际的主观“创造”和未做周密调查研究的盲目行动。社会政策执行过程中总会遇到新情况和新问题,这就要求社会政策执行者勇于创造性地予以解决,根据实际灵活地补充、修正并逐步完善社会政策。

### 3. 整体性原则

整体性原则是指在执行社会政策时,要把社会政策作为一个有机整体来看待,注意发挥社会政策的整体效应。社会政策是一个体系,具有明显的层次性,各层次之间具有相关性,这决定了执行社会政策的整体性原则。从纵向层次上看,社会政策体系可分为总社会政策、基本社会政策和具体社会政策。其中,总社会政策规定了社会政策的基本目标和方向,总社会政策支配和决定着基本社会政策和具体社会政策,基本社会政策和具体社会政策是对总社会政策不同层次的具体化和落实,是总社会政策实现的条件和保障,基本社会政策和具体社会政策服从和服务于总社会政策。这种体系特征要求我们在执行社会政策时要从整体上把握社会政策体系和层次结构,基本社会政策和具体社会政策的执行要围绕总社会政策的执行,通过基本社会政策和具体社会政策的执行来最终贯彻落实总社会政策的总目标。

社会政策体系又是各项社会政策有机联系的总和,任何一项社会政策都处于相互联系、相互制约之中。同时,社会政策体系又是国家政策系统的一个子系统,社会政策与政治政策、经济政策等其他政策无时无刻不处于有机联系之中。因此,在执行社会政策过程中必须从社会政策的相关性出发,从社会政策体系的整体出发去执行社会政策,既要考虑相关政策的目标,又要顾及总体目标的实现,不能只看局部效应。整体性原则是把社会政策与法规及其执行者作为一个有机整体来看待的,注意发挥社会政策的整体效应。因此,坚持执行社会政策的整体性原则要求加强社会政策的全面控制,确保社会政策系统的正常运行;同时,必须加强社会政策的协调工作,搞好社会政策的综合平衡,以取得理想的整体效应。

#### 4. 公正原则

公正原则是指在执行社会政策时要以公正为原则,规范社会政策的执行,解决社会问题,保证社会成员平等的基本权利,改善社会环境,增进社会的整体福利。社会政策应该确保社会的公平,无论其制定还是实施都应遵循这个原则。

公正是制度安排的一种基本价值取向与规则,它需要通过一定的载体方能在现实社会中体现出来。就社会层面而言,公正必须通过社会政策体系才能具体体现。正是从这个意义上讲,社会政策是公正在社会领域的具体化,公正的社会功能在很大程度上是通过各种各样的社会政策来实现的。因此,在执行社会政策时,首要的原则就是公正。要保证社会政策执行的公正性,就必须正确理解社会政策的精神实质,对社会政策所能覆盖的社会各个层面采用一致的目标、一贯的原则、一样的评价指标,从而确保社会政策的最佳执行。

#### 5. 可持续发展原则

社会政策的执行还必须坚持可持续发展原则。1987年联合国“世界环境与发展委员会”发表了影响全球的题为《我们共同的未来》的报告,在此基础上提出了可持续发展的概念。其要义是“在满足当代人需要的同时,不损害人类后代满足其自身需要的能力的发展”。1992年,在巴西里约热内卢召开了联合国环境与发展大会,这次会议通过了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》两个纲领性文件。在《里约环境与发展宣言》中,提出了从生态、经济、社会乃至伦理等方面推进全球可持续发展的27项基本原则,从而在全球范围内第一次庄严宣告和确立了可持续发展战略和行动的地位。从此,可持续发展理念被广泛地运用到社会经济政策发展实践

中去。因此,无论是社会政策的制定,还是社会政策的执行,都应该在可持续发展理念的指导下进行。

除了上述各项基本原则外,社会政策执行还需要遵循一些其他的原则,如目标与手段相统一原则、及时果断与效益相统一原则、领导与群众相统一原则等。

## 二、社会政策执行的过程

社会政策的执行过程不仅包括具体的实施过程,也包括之前的准备过程,还包括贯穿其中的监督过程。

### 1. 准备阶段

社会政策的执行是一个有准备、有计划的过程。在准备阶段,首先要学习社会政策,制定出执行计划;其次要宣传社会政策,并进行物质和组织上的准备。

(1) 学习和宣传。学习和宣传是准备阶段的第一个环节,是社会政策执行的重要前提。执行社会政策之前,首先要组织执行人员学习并在此基础上进行社会政策宣传。通过深入学习,全面掌握社会政策的内容、适用范围和条件,深刻领会和把握其精神实质,明确社会政策所要达到的目标,并了解社会政策制定的背景。只有这样,才能完整、准确、深刻地理解和把握社会政策,使社会政策得到切实有效的贯彻执行。

社会政策关系到一定社会成员的利益,其执行需要社会的广泛支持。宣传就是向目标群体介绍社会政策意图,引导人们按照社会政策规定自觉、积极地调整自己的行为,为社会政策的执行做舆论准备。宣传社会政策就是要通过各种渠道使社会成员充分知晓和理解社会政策的基本内容、精神实质和政策目标,认识到社会政

策与他们切身利益之间的紧密关系。一般来说,进行社会政策的宣传工作,应遵循三项原则:① 说服原则,即以理服人、正面引导;② 适时原则,即抓住时机、确保效果;③ 个性化原则,即区别对待、因地制宜。社会政策的宣传有直接宣传和间接宣传两种形式,前者属人际传播,形式灵活,针对性强;后者主要凭借大众传媒,属大众传播范畴,它往往以潜移默化方式发挥作用,有很大的吸引力。

(2) 制定计划。制定计划是准备阶段的重要环节。社会政策的执行是一个有计划的过程。社会政策内容本身往往只是提出确定和实现社会政策目标的基本原则和基本方向,比较抽象。为有效执行社会政策,就要根据社会政策内容的要求和实际情况,把社会政策具体化为一系列行动细节,使社会政策执行活动有秩序、有组织、有步骤地进行,这个过程就是制定社会政策执行计划。

制定科学可行的计划,是保证社会政策执行活动有序进行的重要条件,是实现社会政策目标的必经之途。计划主要包括以下三个方面的内容。① 分解社会政策目标。将整个社会政策的目标分解为近期、中期、长期目标,或者将整个目标横向分解为各个具体目标,并制定相应的具体执行计划,以便分步骤执行。② 调配组织力量。根据社会政策与法规方案的要求,指挥、协调组织力量,明确职责,合理配置资源。使不同部门的执行机关和执行人员的行动相互配合、相互协调、形成合力。③ 准备防范措施。充分考虑社会政策与法规方案在执行后可能出现的潜在问题及其影响和危害,通过分析潜在问题的出现概率和危害程度,对潜在问题进行分类排队,准备相应的防范措施。

制定社会政策执行计划,还要注意以下几点。一是计划的可行性。计划要切合实际,可操作性强。二是计划要具有适应性。应考虑到环境等变化因素对社会政策执行的影响,充分考虑到应变性,

准备相应的防范措施。三是计划的全面性。制定计划时,一定要考虑周全,注意社会政策执行各部分、各步骤之间的相互关系,统筹安排。

(3) 组织准备和物质准备。社会政策执行是一种有组织的活动。执行之前,要做好必要的组织准备和物质准备。通过建立一定的机构和人员配备,把已经拟定的计划,转化为具体的执行活动。各项计划、指标的贯彻执行及整体目标的实现都离不开组织和组织活动。首先,要确定负责执行某项社会政策的组织。一般性问题可由原来的执行机构具体负责执行,不必另设机构。特殊性问题可抽调适当的人员建立临时办事机构,负责实施某项社会政策与法规。其次,配备能够胜任的社会政策执行人员。合理的社会政策执行机构需要有合格的社会政策执行人员。执行人员的素质关系到社会政策能否有效地执行。再次,合理授权,责权统一。任何一级领导者在分配给下级任务的同时,必须授予其相应的权力,责权结合。最后,还要建立健全各种相关的管理制度,确保每个执行部门和个人都能明确自己的职责。社会政策的执行还离不开一定的物质条件。应根据执行活动的需要,在制定计划时编制预算,事先计算各个项目所需要开支的经费数目。物质准备工作的内容包括编制经费预算,落实活动经费,准备好办公用品、文书档案及设备。做好物质准备工作必须坚持以最少的投入获取最大量的产出的原则,既要经济,又要适用;既要保证执行活动正常开展,又要避免浪费。

## 2. 执行阶段

经过充分的准备,社会政策便进入执行阶段。这个阶段又可分为试验阶段和全面实施阶段。

(1) 试验阶段。进行社会政策试验是社会政策执行过程的一

一个重要原则,特别是那些重大社会政策的执行和重大改革举措的实施,都应有必要的典型试验。试验是指人们通过选取较小的场所,在较短的时间内,使用较少的人力、物力、财力和其他社会成本,把那些变化剧烈、关系重大的非常规性决策方案付诸实施,进行检验,以便证实、补充、修改或发展原来设想的一种实践活动。

社会政策与法规试验的目的之一是为了解决社会政策执行的问题。试验大致包括选择试验对象、设计试验方案、总结试验结果等几个步骤,最后在试验的基础上普遍推广,指导社会政策的普遍执行。试验对象要有典型性,试验方案的设计应力争周密,对于范围广、变化较大的复杂问题,为了比较鉴别择优采用,最好有几个不同方案同时试验。总结试验结果是社会政策试验过程中最关键的一环,应对试验的全过程和产生试验结果的各种原因进行全面系统的考察分析,对试验的执行情况包括成绩和缺点作出实事求是的评定,重点是对试验执行结果与社会政策与法规目标的符合程度作出分析,为调整社会政策打下基础。

(2) 全面执行阶段。社会政策的全面执行阶段就是根据试验情况,把准备阶段中已经确定的目标、实施方案、组织机构,以及责、权、利的划分等,通过命令、引导、沟通、监督的过程,切实落实到执行实践中去,把整个执行活动从静态推向动态,使执行系统运行起来,从而实现既定的目标。这个阶段是社会政策执行过程中操作性、程序性最强,涉及面最具体、最广泛的一个环节。

全面执行阶段的具体步骤是:首先,准备相关的社会政策文件;其次,要将中央和上级的社会政策分解为各个具体的社会政策,化为各种具有可操作性的措施、办法和步骤,再加以颁布,由社会政策执行主体转化为具体行动;再次,执行者执行、实施社会政策。

在社会政策的执行过程中,指挥者有着特别重要的意义,正确

有效的指挥是社会政策执行者顺利实现社会政策目标的有力保证。为此,指挥必须集中统一,以保证执行的统一;其次,指挥者必须拥有一定的指挥权力和较强的责任意识;最后,指挥必须按照一定的层级体系进行。

### 三、社会政策执行的监督

社会政策要达到其预期目标,取得预期的政策效果,关键在于社会政策的执行,如果社会政策得不到良好的贯彻和实施,任何政策目标都只能停留在构想阶段。为防范社会政策执行的变形,保证社会政策执行的有效性,监督是十分必要的。社会政策执行的监督是监督主体按照一定的标准和规范,运用适当的监督手段,对监督客体执行社会政策目标的行为进行检验、矫正,旨在发现和纠正违反社会政策与法规目标的行为,把各种执行活动规范在社会政策与法规允许的范围内,社会政策执行的监督是防止和纠正社会政策与法规的执行及落实不到位的一个重要环节。

#### 1. 社会政策执行监督的种类与作用

对社会政策执行活动进行监督的种类很多,从监督主体的角度看,有政党的监督、国家权力机关的监督、政府执行机关内部的监督、司法机关的监督、社会各界的监督。从监督内容来看,包括以下两个方面:①对偏离社会政策与法规行为的矫正监督,监督执行者是否完整、准确地执行了社会政策与法规,有没有偏离社会政策与法规精神或违反社会政策与法规规定的行为等;②对社会政策与法规失误的矫正监督,检查、监督社会政策与法规的正确程度,检查此项社会政策与法规有无失误之处及失误程度的大小等。

监督在社会政策执行过程中主要起预防作用。通过对执行情

况进行监督,可以预防一些违反社会政策与法规行为的滋长与蔓延。监督还可以起保证作用,通过对执行情况的监督,及时发现和纠正执行中发生的偏差,保证正确的社会政策与法规得以具体贯彻和实现,并保证后续的社会政策与法规执行活动顺利进行和开展。监督还可起补救性作用。通过及时发现社会政策与法规失误或执行活动的偏差,可以尽早采取措施加以补救,消除不良后果,在一定程度上减少损失,并改进工作。最后,监督能起到评价作用。通过监督,对社会政策与法规制定和执行作出比较符合实际的评价,从而有助于总结经验教训,提高社会政策与法规水平。

## 2. 社会政策执行监督的步骤

社会政策执行的监督程序可分为以下四个步骤。① 明确各执行部门的工作计划和各执行者的工作任务,建立起评价执行情况和执行者完成任务情况的客观标准。同时,根据标准对各类人员实行目标管理。② 及时发现问题。要及时地发现和察觉社会政策与法规执行中的问题和偏差,就要深入实际进行广泛的调查研究。还要建立一定的信息反馈渠道,及时弄清真实情况。③ 准确判明问题的性质以及执行者应负责任的大小。④ 根据问题的性质和大小采取有效而适当的纠正措施。

社会政策执行的监督应坚持求实性原则、依法性原则、民主性原则、经常性原则与独立性原则等。从我国社会政策执行的实际情况出发,我们必须不断完善政策执行监督机制。要强化政策执行监督意识,充分认识政策执行监督的必要性和重要性;要有防患于未然的意识,加强政策执行事前监督和事中监督意识,不能局限于事后监督;还要强化人民群众参与政策执行监督的意识。要强化监督主体的监督作用,还必须完善政策执行监督制度,实行政策执行公开化制度与政策执行者责任追究制度,把政策执行控制在法律秩序的范围内,使违背

政策的责任具体落实,从而增强政策执行者的责任感。

## 第二节 社会政策的评估

社会政策评估是以调整、制定新的社会政策为目的,依据一定的标准和程序,对社会政策的效益、效率、效果及价值进行综合分析判断的一种活动。社会政策评估系统包括五个基本构成要素:社会政策评估者、社会政策评估对象、社会政策评估目的、社会政策评估标准和社会政策评估方法。社会政策评估是介于社会政策执行与社会政策调整、终结之间的重要环节。社会政策评估亦称政策评价,是政策运行过程的重要环节,也是政策运行科学化的重要保障。

### 一、社会政策评估的标准

#### 1. 社会政策评估标准的概念

准确评估离不开科学的标准。社会政策评估离不开对社会政策效果的研究,准确区分和衡量社会政策效果必须依据一定的标准。评估标准是评估者在评估过程中依据政策目标进行优劣判断的准则,它决定于评估目的,也与评估者和评估方案密切相关,但它又具有客观性,不是评估者可以随意设定和废除的,必须客观地反映社会对政策的要求。

政策评估的重要概念来源于微观经济学。如关于自由市场模式、成本、收益、主体资格、外部性、弹性、边际分析、公正等经济学

的标准都可借用过来对社会政策进行分析评估。<sup>①</sup> 确定社会政策评估标准是一项十分复杂而细致的工作。要想制定全面、客观、公正的评估标准,应遵循以下几个原则。<sup>①</sup> 科学性原则。评估是否科学首先取决于标准的科学性,标准要真实而科学地反映事物发展的客观规律。<sup>②</sup> 客观性原则。尽量采用量化的标准,对那些不能量化的则尽量让更多的公众参与评估。<sup>③</sup> 可比性原则。评估标准要考虑到在相类似的条件或基础之上的相关政策间的相互比较。<sup>④</sup> 方向性原则。评估标准应体现社会改革与发展的方向。<sup>⑤</sup> 准确性原则。评估标准要切合实际。

政策评估既是一个事实判断的过程,也是一个价值判断的过程,价值判断须以事实判断为基础。因此,政策评估既要设立价值标准,也须设立事实标准。价值标准建立在伦理、道德、文化、利益、政治、社会的价值取向基础上,它在政策评估活动中的应用,旨在确定一项社会政策在价值上所造成的影响。事实标准一般用数量、比率、统计结果来建立,也可以确定以某一特定事物或既成事实作为标准。事实标准在政策评估活动中的应用,旨在确定一项社会政策在事实上会产生哪些效果或影响。

## 2. 社会政策评估的事实标准

从社会政策评估标准的具体内容来说,事实标准主要包括以下几个方面。

(1) 政策效率。即政策投入与产生出或成本与收益之间的比例关系。显然,这是一项经济与财政可行性标准。在这里,政策所消耗的成本既包括政策主体投入的钱和物,也包括投入的人力资源,还包括政策对象方面物质和精神的消耗,以及自然环境和社会

---

<sup>①</sup> 花菊香著. 社会政策与法规. 北京:社会科学文献出版社,2002. 258

环境方面受到的负面影响。政策收益当然也要相应地对政策主体、政策对象、政策环境这三个方面考察和核算其各自所获得的正面政策效果。此项标准的目的是要衡量一项政策达到某种水平的产出所需要的资源投入量,或者一定量的政策投入所能获取的最大产出,它关注的焦点是一项政策是否以最小的投入获得最有效的产出。

(2) 政策效能。即某项社会政策达到预期结果或影响的程度,也就是政策的成本与效能之间的比例关系。成本可以用货币化单位来计算,但效能不要求通过货币化形式表现政策的价值。成本效能分析关注的是通过相同单位成本所达成的政策目标或相同政策目标所付出的单位成本来考量政策的投入产出比。换言之,成本效能分析关注的是通过可计算的政策成本与可比较的政策效果来考量政策的合理程度。

(3) 政策绩效。即政策目标得以实现的程度。绩效是在政策期望值的基础上,分析政策的实际产出是否达到了预期的结果以及对政策环境所造成的实际影响。政策绩效标准比较复杂,具体运用时需考虑到各种因素的影响。首先,政策效益是根据政策目标衡量出来的,一个明确而具体的目标是进行绩效评估的重要前提。其次,要分析绩效的充分性,也就是要高度重视政策执行完成或实现目标的充分性。实现目标的充分性不仅表现为政策实施的结果满足人们需要的有效程度,还表现为需要被满足的人数;不仅包括解决社会问题的深度,还包括解决社会问题的广度。再次,分析政策的总体效应,即对政策执行后社会发展总体状况的变动加以描述和分析,衡量它给社会带来了什么样的影响、造成了怎样的后果。还必须注意政策的全部效益,即正副效益、主从效益、经济效益和非经济效益等,把公共政策的负效益从政策的正效益中排除来,并要考虑它对公共政策正效益的抵消。但是,公共政策是否达到了目

标以及达到目标的程度,又与人们的主观感受和认识有关,所以绩效标准的运用,很难排除主观因素的影响。因此,在实际的社会政策评估过程中,必须充分考虑到主观因素对效益标准的影响,注意坚持实事求是的原则,尽量保证公共政策评估的客观性。

(4) 回应的充分性。指的是绩效的有效性,即既定政策目标实现以后所能消除的社会政策问题的程度,亦即政策结果满足人们的需求、价值与机会的有效程度。

(5) 执行力。它分析的是政策执行机构实际具有的整体执行政策能力与它投入某项政策的执行过程的能力之间的比例关系。这项标准的设立使我们有可能在政府执行力与政策结果之间建立起某种因果关系。

## 2. 社会政策的价值标准

社会政策的价值标准主要包括以下几个方面。① 社会生产力的发展。任何一项公共政策,都应当满足大多数人的利益,其中最重要的是经济利益。经济利益以及其他许多社会利益的满足都要依靠经济的发展,归根结底是依靠社会生产力的发展。② 社会健康发展。所有领域的政策活动都应当推动社会健康发展。为此,每一政策活动都应当正确处理当前利益与长远利益、局部利益与整体利益的关系,应当正确处理经济效益与社会效益的关系,以及环境、资源与发展的关系等。③ 社会公正。政策结果所表现出来的与该项政策有关的成本与收益在社会不同群体间公正地分摊与分享。社会公正标准主要是衡量政策的成本和收益在不同集团或阶层中分配的公平程度,并通过对政策实施前后社会发展总体状况的变动的描述和分析,衡量政策的实施给社会带来什么影响、造成什么后果。

无论是社会政策评估的事实标准还是价值标准,在具体应用中都很少仅仅使用单一的标准,而是使用一组标准,这组标准通常

是彼此具有内在逻辑联系的一个体系。另外,在为某项政策设立评估标准时,也很少仅仅使用事实标准或仅仅使用价值标准,而是将二者都包括在内。

## 二、社会政策评估的类型与方法

### 1. 社会政策评估的类型

社会政策活动的多样化决定了社会政策评估的多样化。我们可以从不同的角度出发,依据不同的划分标准,将多样化的政策评估活动划分为不同的种类。从评估组织活动形式上看,社会政策评估可分为正式评估和非正式评估;从评估机构在政策活动中的地位看,社会政策评估可分为内部评估和外部评估;从政策评估在政策过程中所处的阶段来看,社会政策评估可分为事前评估、执行评估和事后评估。

(1) 正式评估和非正式评估。正式评估是指事先制定出完整的评估方案,由确定的评估者严格按照规定的程序、内容和目标所做的评估。正式评估是在政策评估中占据主导地位的一种评估方式,其结论是公共机关考察社会政策效果的主要依据。正式评估具有评估过程标准化、评估方法科学化、评估结论比较客观、全面等优点。由于有科学严密的评估方案,正式评估能够有效地排除评估中的随意性,排除某些主观因素的影响,得出科学的社会政策评估结果。但是,正式评估的缺点是要求的评估条件较为苛刻,一般要求社会政策评估组织必须具备一定的评估经费和系统的评估资料,还要求评估者自身具备较高的素质。

非正式评估是指对评估者、评估形式、评估内容不作严格规定,对评估的最后结论也没有严格的要求,人们依据自己所掌握的

情况对政策自由进行评估。社会政策非正式评估具有社会广泛性、形式多样性、简便易行、方式灵活的优点,通过这种非正式评估,既可以全面了解社会政策的实际效果,又能够吸引社会各阶层人士参与评估活动,集中反馈社会公众的意见,增强公众的参政意识,拓宽公众的参政渠道。非正式评估的缺点是由于缺乏科学的程序和方法处理相关信息,得出的评估结论难免粗糙,甚至以偏概全,有失客观公正。

(2) 内部评估和外部评估。内部评估是由社会政策系统内部的评估者所进行的评估,它包括由社会政策制定者或执行者自己实施的评估,也包括机构中专职评估人员实施的评估。由于政策的直接制定者和执行者就是评估的主体,对整个政策过程有全面的了解,掌握着有关政策制定与执行的第一手资料,这有利于评估活动的开展。此外,由于内部评估者有条件根据评估结论对政策目标和政策措施适时、迅速地作出调整,有利于评估结果真正发挥作用。但是,由于评估结论关系到他们自己作为政策制定者和执行者的声誉,他们也就有可能在评估中夸大成绩、掩盖失误,从而影响社会政策评估的全面性、客观性与公正性。

政策评估是一项复杂而细致的工作,需要评估者系统地掌握有关的理论知识,并熟悉某些专门的方法和技术,而对于多数政策操作人员来说,可能缺乏这方面的系统训练。由机构中专职评估人员所进行的评估与政策操作人员进行的评估相比,可以克服相关理论、专业知识和技术方法缺乏系统训练等问题。然而,这种评估仍然受到机构利益的牵制,并须听命于机构负责人的指示,因此,仍有可能缺乏真正的客观性。

外部评估是由社会政策系统外的评估者所进行的评估。根据评估主体的不同,又可以具体分为如下几种类型。

第一,受委托进行的评估。这是最主要的外部评估方式,委托

对象包括营利性研究机构、学术团体、专业咨询公司或者高等院校的专家学者。较之其他评估,这类评估的优点十分明显。一方面,由于评估者置身于社会政策的制定与实施机构之外,能够较公正地进行评估;另一方面,由于评估是以委托方式进行的,评估者与政策制定与实施机构之间是一种契约性合作的关系,因而评估者负有明确的责任;另外,由于评估者是专业评估人员,具有评估不同政策的丰富经验,这对于提高评估活动的质量也是大有裨益的。但是,由于接受委托的评估经费、评估资料等方面受到委托人的控制,也有可能出现评估者迎合委托人的意愿的现象。

第二,投资或立法机构所组织的评估。由于投资者关注投入政策的各种资源是否得到了合理的利用,立法部门关心政策付诸实施之后的最终效果,它们都有可能要求组织自己的评估活动。与上述几种评估方式相比,这类评估最为客观和公正,最能够体现评估活动的本质要求。但此类评估也具有一些弱点:一是无论是投资者还是立法机构,都受到各自部门利益的局限,都难以有机地将经济和政治的利益结合在一起考虑;二是由于这类评估的结论对于相关的个人和群体至关重要,因此,他们很有可能通过提供虚假的材料来影响评估者得出客观的结论。

第三,其他各种外部评估者组织的评估。包括一些研究或学术团体出于研究的目的而进行的各种评估,大众媒体、社会团体和公民自主进行的评估等。这类评估的范围很广,一般不直接代表任何公共机构特别是政府部门的利益,评估的态度最能代表社会各阶层对于政策的看法。其缺点是评估活动缺乏权威性,难以从有关部门取得评估所需要的各种资料,评估结论也不易受到政策主体的重视,这类评估也常常面临评估经费不足的窘境。

从以上分析可以看出,内部评估和外部评估各有利弊,在操作方式上也多种多样。在实践中,我们应把内外部评估结合起来,取

长补短,以提高评估质量。

(3) 事前评估、执行评估和事后评估。事前评估又称预评估,是在政策执行前所进行的一种带有预测性质的评估,其主要功能是将政策评估从单纯的事后检测变成事前控制的有效工具。事前评估的内容包括:对政策实施对象发展趋势的预测;对政策可行性的预测;对政策效果的预测,即通过对政策内容和外在环境的综合分析,对政策实施后可能产生的效果作出评估。现代科学技术尤其是电子计算机的发展,大大地提高了人们的预测能力,增加了在政策执行以前对政策效果作出的估计的可信度,从而使事前评估作为一种职业性的政策研究活动迅速地发展起来。

执行评估是对政策执行行为进行的系统分析和评价。执行评估的目的就是具体分析政策在实际执行过程中的情况,准确地反映出政策执行的效果,并将有关信息提供给决策者。执行评估有助于效果评估,它是解释政策效果和政策影响的依据,因为政策只有通过执行才能显示出效果。一般来说,政策实施过程中出现的问题有两种:一是政策本身的问题;二是执行问题,即未能按原计划付诸实施。通过执行评估,可以弄清原因,从而有的放矢地修正政策。执行评估的重点是对执行条件和执行能力的评估。前者指的是对政策执行所需要的主、客观条件的保障程度所做的考察和评价,如执行计划的编制与落实、执行方法的选择、执行人员的安排、政策教育的进行、资金的筹集和投入等;后者指的是对政策执行机构执行某项政策所表现出来的能力以及有可能进一步发挥出来的能力所做的评估。

事后评估是政策执行完成后对政策效果的评估。它是最主要的一种评估方式。事后评估旨在鉴别社会政策执行对社会政策问题的解决程度和影响程度,综合分析对社会政策环境的影响状态,辨识社会政策效果成因,从而得出评估结果。作为政策过程的总结,事后评估对政策所做的价值判断具有权威性和影响力。

社会政策效果就是政策执行后对政策客体及环境所产生的影响,其基本内容须包括:政策预定目标的完成程度,政策非预期影响,与政策行为相关的环境的变化,投入政策的直接成本和间接成本。与此相对应,社会政策效果评估的主要内容包括:考察和研究政策运行中所产生的全部结果,解释政策运行好坏的原因,通过对比不同地区和不同部门政策执行中的差别,以及与国外同类政策执行情况的比较,说明在什么情况下能达到最佳的执行效果;政策目标受阻并产生负效果的原因,如何克服这些障碍,消除负效果等。

## 2. 社会政策评估方法

社会政策评估方法指社会政策评估者在社会政策评估过程中所采用的具体方法。评估方法对社会政策具有重要意义,评估方法的改进是社会政策评估科学化的关键。评估方法多种多样,从方法论的角度可分为经验分析方法和演绎推理方法,从事物的质和量的角度可分为定性分析方法和定量分析方法,从评估所涉及的工具可以分为传统方法和现代方法等。

(1) 比较评估法。比较评估法是对社会政策进行比较分析从而实现对社会政策的评价。可以对社会政策结果进行比较,也可以对社会政策投入与社会政策结果进行比较,还可以对社会政策的积极效应与消极效应进行比较。比较评估方法包括直接比较与间接比较。直接比较是将两种需要比较的状态进行直接对比,不需引入任何中介;间接比较是将两种需要比较的状态分别与中介状态进行直接对比,再实现二者的比较,它需要引进参照系。比较评估方法包括单项比较与综合比较。单项比较仅就反映两种状态的某一同类指标进行比较,综合比较是将反映两种状态的全部指标进行综合比较。比较评估还包括动态比较,即通过对社会政策对象及社会环境的发展变化程度的比较来评价社会政策。

(2) 整体评估法。整体评估法侧重于从整体上评估社会政策。具体来说有以下几个方面：一是评价社会政策发挥了怎样的整体功能，二是评价社会政策各组成部分是否发挥了应有的功能，三是评价社会政策各组成部分是否相互促进，四是评价社会政策是否与社会政策环境相适应。

(3) 层次评估法。层次评估法侧重于从社会政策的内部层次出发评估社会政策，主要包括：评估社会政策是否具有合理的层次，评估社会政策之间是否界限分明，评估社会政策是否用不同方法解决了不同层次的问题，评估各层次社会政策目标是否服从于社会政策的整体目标。

(4) 优化评估法。优化评估法侧重于从优化角度评估社会政策，具体来说主要包括以下几个方面：一是评估社会政策实现了哪些方面的优化；二是评估社会政策优化是否能不断完善和发展；三是评估社会政策优化付出的代价。社会政策在实现一定的优化目标的同时必然要付出代价，因此，要对社会政策优化付出的代价与社会政策优化取得的效果进行比较，从而作出评估结论。

(5) 非平衡评估法。非平衡评估法侧重于从社会政策的非平衡性出发评估社会政策。它包括：评估社会政策是否为开放系统，只有形成开放系统的社会政策才能不断地完善与发展；评估社会政策是否处于非平衡状态，是否依据不同的社会政策对象而采取不同的政策行为；评估社会政策是否具有非线性作用<sup>①</sup>；评估社会政策是否具有起决定性作用的组成部分。

---

<sup>①</sup> 非线性作用是指事物内部各组成部分之间相互联系、相互制约的一种复杂作用。评估社会政策是否具有非线性作用，是评估社会政策的整体及各部分能否随着某一部分的变化而相应变化，保持社会政策的有序状态。

### 三、社会政策评估的程序

政策评估是一种有计划、有步骤进行的活动过程。由于评估的类型不同,评估活动的步骤也不尽相同。按照客观过程的内在规律,可以将社会政策的评估过程大致划分为三个阶段。

#### 1. 社会政策评估的准备阶段

周密的组织准备是评估工作的基础和起点,也是评估工作得以顺利进行和卓有成效的前提条件。组织准备比较充分,就能抓住关键问题,明确评估的中心和重点,避免盲目性。组织准备阶段的主要任务包括以下几方面的内容。

(1) 确立评估对象。确立评估对象实质上是解决评估什么问题。虽然评估对于政策的命运至关重要,但这并不意味着任何一项政策法规在任何时候都可以而且有必要进行评估。在确定评估对象时,我们必须根据理论研究和实际工作的需要,遵循有效性与可行性相结合的原则,选择那些比较成熟,政策效果与环境变化有较明显因果关系,以及评估结论较有推广价值的政策作为评估对象,以使评估收到最佳效果。

(2) 制定评估方案。制定评估方案是政策法规评估准备阶段最重要的一项工作,评估方案设计得合理与否,直接关系到评估的质量高低和政策评估活动的成败。评估方案需要包括以下三个方面的内容。一是明确社会政策的目标。既要明确社会政策的总目标,又要明确社会政策分解的具体目标。二是明确评估目的。评估目的决定社会政策评估的基本方向。制定评估方案时,要根据实际需要或有关机构的要求,明确社会政策评估的目的、意义和要求。三是确定评估标准。正确的评估标准是社会政策评估科学性、客观

性、公正性的基本保证。四是规定社会政策评估手段。为保证评估工作的顺利进行,必须有相应的评估手段与方法作为保障。在评估方案中应对评估的具体手段如评估的主体、评估的时间、场所和具体的步骤与方法,乃至评估经费的筹措和使用等作出明确的说明。

## 2. 社会政策评估的实施阶段

评估的实施阶段是社会政策评估活动中最重要的阶段。其主要任务是在充分获取社会政策制定、社会政策执行、社会政策影响及社会政策效益等各方面信息的基础上,对整个社会政策过程进行系统分析和整理,运用相应的评估方法,对社会政策进行评估,得出评估结论。社会政策评估的实施包括评估信息的采集与综合分析评估两个环节。

在评估实施阶段首先必须对社会政策作用对象及社会环境所处的状态进行客观描述以获取评估资料。这主要包括:① 社会政策作用前社会政策对象及社会环境的状态;② 社会政策作用后社会政策对象及社会环境的状态;③ 社会政策对象与社会环境间相互影响、相互作用的状态。为保证这种描述的客观公正性,需要建立反映社会政策对象客观实际的指标体系,并进行必要的社会调查。

社会政策评估所建立的指标体系主要包括总量指标、强度指标、结构指标、比例指标、平均指标、差异指标、比较指标、相关指标、动态指标、指数指标等。这个指标体系从不同侧面系统而全面地反映了社会政策对象及社会环境的状态。社会调查是获取有关社会政策评估资料,特别是建立起反映社会政策对象客观实际的统计指标体系的最有效、最可靠的方法。社会政策评估过程所采用的调查法是社会学调查的几种基本方法,主要有普查法、典型调查法和抽样调查法。在实际运作中,这些方法往往需要结合使用,以

保证获取信息的广泛性、系统性和准确性。

在获取评估信息的基础上,应系统地对社会政策过程的各方面资料进行整理、分类、统计和对比,从而对社会政策的效力、效果、效益进行整体综合评估。综合分析评估的内容主要包括以下几个方面。

(1) 社会政策效果评估。即评估一项社会政策实现目标的程度。社会政策评估的重要依据之一就是社会政策效果。主要评估社会政策预定目标的完成程度、非预期影响、与政府行为相关的环境条件的变化、投入社会政策的直接成本和间接成本等。社会政策结果与社会政策目标越接近,社会政策效果越好,社会政策实现目标的程度越高。

(2) 社会政策效益评估。效益评估是对结果和投入之间关系所作的判断,目的在于分析社会政策各种投入是否取得了充分的效益。它关注的是如何以最小的投入获取最好的社会政策结果。其实就是将社会政策投入和社会政策结果进行比较,社会政策结果较之社会政策投入越大,社会政策效益越好。

(3) 社会政策效应评估。效应评估是从整个社会系统的角度,来综合分析、评估社会政策对社会系统所产生的影响。一项好的社会政策不仅从自身来看具有较好的社会效益,而且在社会系统中所起的积极作用大于消极作用。效应评估要考虑到正效应与负效应、短期效应与长期效应、直接效应与间接效应。

### 3. 撰写评估报告

进行社会政策评估,目的在于找出社会政策优劣的原因,并据此得出结论。在这个阶段,应在前面分析总结评估的基础上,针对社会政策的问题进行分析,还要检视整个评估过程得出的结果的可信度和有效度,并与社会政策活动各阶段的主体交流,以便发挥

评估的诊断、监督、反馈、完善和开发功能,提高社会政策的科学性。一般来说,必须写成书面的评估报告,提交给有关领导和部门,作为他们继续、调整或中止社会政策的依据。评估报告除了对评估结果做客观描述外,还要对评估过程、方法及评估中的一些主要问题加以说明,对评估工作的优缺点进行总结,以提高今后社会政策评估活动的水平。

总之,社会政策评估是决定政策执行走向的科学依据,是重新确定政策目标、制定新政策的必要前提,是政策资源合理配置的基础,是政策运行民主化、科学化的必由之路。政策评估发展的历史较为短暂,在我国尚处于起步阶段,需要加以建设、规范、完善和发展的地方还有很多。我们既要看到政策评估在整个政策过程中的重要意义,也要认清其所面临的困难和今后的发展方向。

### 第三节 社会政策的调整

#### 一、社会政策调整的原则与类型

##### 1. 社会政策调整的概念

关于社会政策调整的概念有不同的观点。有人认为:所谓政策调整,是指对实施过程中的政策作出某些必要的补充或删减、修订或修改、调整或更新,以使其更加完善和科学。政策调整是政策实施过程的有机组成部分,是完善政策的重要环节。政策调整实际上

是实施过程的暂时中断,是政策过程回复到政策制定阶段的延续。<sup>①</sup>也有人认为:所谓政策调整,是依据政策评价的结果,对实施中的现行政策采取补充、修正和终止的动态过程。政策调整有以下3个方面的基本内容。<sup>①</sup>政策补充。在被认为继续可行的政策中,增加新的内容,拓展政策的规范空间,以适应内外政策因素变化的需要。<sup>②</sup>政策修正。改正政策中那些已被实践证明了的错误内容,同时还依据新的政策环境,修订已经过时的内容,进一步增强与保证政策实施的可行性。<sup>③</sup>政策终止。取消失误的政策,重新制定新政策。<sup>②</sup>还有人认为:所谓的政策调整,也就是在政策监督和控制所获得的有关政策系统运行(尤其是政策执行的效果)的反馈信息的基础上,对政策方案与政策目标之间的关系进行不断的修正、补充和发展,以便达成预期政策效果的一种政策行为。<sup>③</sup>

我们认为,社会政策调整是社会政策过程必不可缺的环节,指的是社会政策制定者依据社会政策监督和评估结论反馈的信息,对社会政策的内容和形式进行部分或全部改变的行为。社会政策调整实质上是社会政策制定过程的延续,是完善社会政策过程的重要环节。之所以要进行社会政策调整,客观方面是因为社会政治、经济、文化的发展变化必然使社会政策问题、社会政策资源、社会政策环境发生变化,主观方面则是因为政策制定者自身的认识不断发生变化。

## 2. 社会政策调整的原则

社会政策调整对整个社会政策有重要的意义,社会政策的调

---

① 沈承刚著. 政策学. 北京:北京经济学院出版社,1996. 314

② 陈庆云著. 公共政策分析. 北京:中国经济出版社,1996. 271

③ 陈振明主编. 政策科学. 北京:中国人民大学出版社,1998. 391

整必须要在相应原则的指导下进行,以确保调整的合理性、科学性、有效性。社会政策调整应该注意以下原则。

(1) 客观性原则。客观性原则是指社会政策的调整必须以客观事实为基础,依据社会政策监督和评估反馈的信息来进行。信息反馈是实现社会政策调整的前提,社会政策主体根据监督和评估反馈回来的信息,对社会政策方案进行调整,再输出给执行系统,可起到控制和达到社会政策预定目标的作用。反馈的信息必须灵敏、及时、准确。如果执行结果有利于社会生产力的发展,符合社会发展目标,对社会发展起加速作用,这样的社会政策应予以保留;否则就必须坚决调整,即使受到决策者的阻挠,也不能放弃或改变调整的标准。

(2) 适度性原则。适度性原则要求我们在进行社会政策调整时,要注意调整的幅度和范围不能超出人们的承受能力。这是因为,当一项社会政策实施一段时间后,由于采取了大量的宣传贯彻手段,投入了一定人力、物力资源,已经在人们的心中形成了某种影响,在这种情况下,如果调整幅度和范围过大、进程过急,人们可能在心理上和行为上难以适应这些变化,就会对社会政策表现出疑虑和担心,对调整后的社会政策采取观望和犹豫的态度,甚至产生抵触情绪。在进行社会政策调整时,应尽可能在社会政策对象的心理承受能力范围内做调整;同时要通过一些辅助手段,对将要调整的社会政策进行相应的评估,增强人们对调整后的新社会政策的承受能力。

(3) 动态性原则。社会政策与法规调整不能一次完成,只能根据不断变化的新情况,依据反馈的信息及时补充、修正和完善。社会政策作用对象和环境处在不断发展变化之中,应根据不断变化的条件调整社会政策,不断剔除新形势下不适用的社会政策,使之适应不断变化的客观实际需要,从而保持其有效性。

(4) 整体性原则。社会政策是一个系统,任何一项具体的社会政策都是这个整体系统中的一个组成部分,一项社会政策的调整必然引起相关政策的相应调整。这样才能保持整个系统的平衡性、合理性,才能更好地发挥社会政策系统的整体效应。

(5) 程序性原则。社会政策活动过程是一个程序性的过程,因此,社会政策调整的本质也是程序性、渐进性的,需要遵循科学的程序进行。它必须是在政策监督与评估的基础上,制定并选择调整方案,然后制定实施计划,最后进行具体的社会政策调整。社会政策调整的一条基本原则是,社会政策应遵循渐进的路线缓慢变迁、逐渐调整,以便保持新旧政策之间的连续性。

### 3. 社会政策调整的类型

从内容的角度来看,社会政策调整涉及社会政策内部的各要素、各环节、各方面,包括社会政策问题调整、社会政策目标调整、社会政策方案调整、社会政策效力调整、社会政策关系调整等。从调整的形式来看,社会政策调整是指对实施过程中的政策作出某些必要的补充或删减、修订或修改、调整或更新,以使其更加完善和科学。据此,可以将社会政策调整分为四种基本类型。

(1) 增扩型社会政策调整和缩减型社会政策调整。增扩型社会政策调整是对可继续执行的社会政策的目标及范围、措施等做相应的扩充。在调整过程中,表现为增加新的社会政策内容、提高社会政策目标要求、扩大社会政策的适用范围、强化社会政策措施,以适应内外社会政策因素变化的需要。在实践中,有些社会政策虽然本身是正确的,但由于实施一段时间后,它的目标要求已经明显落后于客观实际,显得过低,这就需要通过调整提高其目标要求,以适应形势发展的需要。有些社会政策经过一段时间证明是有效的,并且其客观条件更加成熟,这需要及时扩大原社会政策的作

用范围,使其更好地发挥引导作用。

缩减型社会政策调整是指对原社会政策目标、范围、措施等做相应的缩减,使之更符合现实所具备的条件。这种调整主要表现为降低社会政策的目标要求、缩小社会政策适用范围、减弱社会政策作用力度等。在实践中,有的社会政策目标虽然在原则上是正确的,但由于目前还不具备完全实行和实现的条件,这就需要通过调整降低目标,使之符合现实条件;也有的社会政策不落实,同样需要通过调整缩小实施范围或减少目标团体;还有的社会政策措施及其目标弹性过大,需要通过调整来缩小弹性,以增加其可行性。此外,因为社会政策的作用,社会环境和条件发生变化,使某一社会问题得以部分解决和改善,所以,可适当缩小社会政策适用范围,减弱其作用力度。

(2) 合并型社会政策调整与分解型社会政策调整。合并型社会政策调整是将两个或两个以上各自独立的社会政策,合并成一个新的社会政策的调整过程。在实践中,原有的一些社会政策在内容上相近,但由于制定主体不同,相互之间容易出现矛盾,甚至相互掣肘,削弱了社会政策的效果。这就需要权威部门作出调整,对这些社会政策进行相应的合并,使目标更加明确、内容更加充实、措施更加完善,减少争执,提高执行效果。

分解型社会政策调整是将比较原则性的社会政策分解成若干个目标明确、可操作性强的社会政策的过程。在社会政策体系中,高层次社会政策具有提纲挈领和总揽全局的指导作用,因此,其内容的原则性强,在实践中必须将这些社会政策分解成若干个目标明确、可操作性强的具体社会政策与法规。

(3) 延续型社会政策调整与终止型社会政策调整。延续型社会政策调整是指社会政策由一种规范形式转化为另一种规范形式的过程。在实践中,有一些社会政策被证明是正确的、并具有长期

生命力,为了更好地发挥其规范、引导、约束的作用,将一些效力等级较低的政策形式转化为效力等级较高的法律形式。虽然,社会政策形式发生了变化,但其内容和功能却被延续下来,而且使社会政策规范功能更加强化,社会政策的效力得到了延续。

终止型社会政策调整是指一项社会政策经过执行过程后,从社会政策体系中消逝的现象。社会政策同其他事物一样,也有其产生、发展和灭亡的必然性。如果一项社会政策针对的问题已获得圆满的解决,其目标已经实现,那么,它存在的必要性就丧失了,自然要予以终止。如果执行一段时间后,出现严重的失误、失效的情况,这样的社会政策也应该及时终止,否则,其存在的时间越长,消极影响越大。社会政策终止有两种形式:一是自然终止,即随着社会政策问题的解决,社会政策自然退出社会政策体系的现象;二是人为终止,是指由于社会政策方案本身或其他各种因素对社会政策的影响,使其执行过程中负面效应越来越大,在这种情况下,其制定者通常以发布公告或颁布新社会政策来取代旧社会政策的形式,终止原来的社会政策。

(4) 修正型社会政策调整。社会政策的修正主要是指在社会政策对象不变的情况下,对实施中的现行社会政策的具体内容、适用范围、有关限定等具体条文所作的修正,即改正被确定是错误的内容;同时,依据新的社会政策环境,修改社会政策中被认为不十分合理的部分内容或修订已过时的内容,进一步增强与保证社会政策实施的可行性。

从社会政策调整的程度来看,还可以将社会政策的调整分为激进型社会政策调整和渐进型社会政策调整。激进型社会政策调整是指调整的内容范围和幅度大,对原社会政策与法规方案进行的根本性调整。渐进型社会政策调整是一个缓和的、渐变的调整过程,是对原有社会政策与法规方案的部分修改和补充。

## 二、社会政策调整的程序

社会政策调整是一个具有严格程序的过程,一般来说,可以按提出调整方案、选择调整方案、作出调整决定、进行调整等几个环节来进行。

### 1. 提出社会政策的调整方案

提出调整方案是调整的首要环节和依据,是社会政策主体依据社会政策监督和社会政策评估的反馈信息,对原社会政策的修改原则、内容、方法和步骤作出决定,制定社会政策调整方案。调整方案的质量决定了社会政策调整的质量。在制定调整方案时应注意以下几点。① 调整方案的制定必须以反馈信息为基础。一定要尽量收集社会政策监督和社会政策评估活动的反馈信息,经过科学分析,确定需要补充、修改和完善的地方。为此,获取信息要全面、准确、及时。② 社会政策的调整必须建立在客观事实的基础上。社会政策调整不能以社会政策决策者的主观意愿为依据,而应看社会政策执行的实际结果,根据客观事实来制定调整方案。③ 方案的制定要适度。这是社会政策调整的一个基本原则。④ 社会政策调整方案的制定必须考虑到社会政策系统的整体性。只有实事求是、综合考虑,才能制定出高质量的、可行的社会政策调整方案。

### 2. 选择社会政策调整方案

社会政策调整方案一般是在若干个可供选择的方案中进行比较分析,从中选择出一个最佳方案。选择方案的过程实际上也是作出决策的过程,是对原社会政策方案进行修正。即使原社会政策是

正确的,但由于主客观条件的变化,也要对原社会政策进行调整,这个过程也称追踪决策。追踪决策与一般决策比较有以下四个特征。

(1) 回溯分析。追踪决策是在决策已经实施,而在实施中情况又发生了变化,致使原有决策面临失效的危险情况下作出的重新决策。追踪决策首先是从回溯分析开始,即对原决策的产生机制与产生环境进行客观分析,找出失误产生的环节及原因。

(2) 非零起点。一般决策是以零为起点,追踪决策所面临的状况已不是原决策起点的状态,而是人们按照既定方案,已经实施了一段时间,这种实施伴随着人、财、物等资源的消耗,并已对周围环境产生实际影响。非零起点的含义不是对原决策的重复而是对原决策的修正与补充。

(3) 双重优化。一般决策方案的选择属于一次优化的范畴,即从并列的方案中择优即可,而追踪决策的方案选择不仅优于其他备选方案,还要优于原来的方案。

(4) 心理效应。追踪决策是对原社会政策的改变,它会引起相关人员的心理变化。对于决策者来说,追踪决策意味着对原社会政策部分或全部的否定,决策者有可能从自身利益出发,逃避责任,竭力为原社会政策辩护,目标团体也会因社会政策有所改变而产生不安情绪。所以,进行决策时要充分考虑社会心理效应,事先做好细致的工作,以免引起消极和抵触情绪。<sup>①</sup>

### 3. 作出社会政策调整决定

社会政策调整过程可以分为认识准备阶段和实施调整阶段。从提出方案到选择方案都属于调整的准备阶段,而要真正达到调

<sup>①</sup> 刘庆龙,韩树军编著. 中国社会政策. 郑州:河南人民出版社,2002

整目的还要经过实施阶段。

在社会政策调整方案的实施阶段,社会政策主体要依据一定的组织程序进行调整。其基本要求是:①任何个人都不能对社会政策调整直接作出决定,必须经过一定的组织程序和组织手续来完成;②下级机关不能直接调整上级机关制定的社会政策,只能向上级机关提出有关调整的建议;③对比较重大的社会政策调整,必须经过上级领导机关批准,对一般性的社会政策调整,也要上报上级领导机关或主管部门备案;④在上级领导机关尚未作出决定之前或尚未正式公布之前,必须继续按原社会政策执行。

总之,社会政策的调整必须有步骤、按一定组织程序进行。对需要作出部分调整的社会政策,一般应由制定机关以下发实施细则或补充规定的方式,对原社会政策比较抽象的条文加以详细阐述和补充说明,对于一些容易产生分歧的词句加以注解,使之便于执行和监督,并明确指出过去有关规定与本规定不一致的地方,一律以本文件规定为准。原社会政策需要进行根本性调整的,不但要重新下发文件,而且要采取一定形式对原社会政策进行清理,以决策机构的名义对已被证明为错误的社会政策给予明确否定。这些活动都需要以组织的形式或名义,按组织程序进行。

### 复习思考题

1. 社会政策执行的原则有哪些?
2. 社会政策评估应遵循哪些基本标准?
3. 社会政策评估的作用是什么?
4. 社会政策调整的基本原则是什么?
5. 社会政策调整应遵循哪些基本程序?

# 下 编

## 中国社会政策的主要领域

## 第六章

# 中国人口生育政策

人口生育政策是中国社会政策的重要内容,也是中国社会发  
展的一项长期的基本国策。本章阐述了人口政策的定义、基本特点  
及其制定的基本依据,阐述了生育政策的类型及中国生育政策的  
历史演变,介绍了中国计划生育政策的实施原则及其现状,阐述了  
中国计划生育政策法制建设及少数民族生育政策的基本实施状  
况。

### 第一节 人口政策概述

#### 一、人口政策的含义

人口政策是社会政策的组成部分之一。和社会政策的其他许  
多概念一样,人们对人口政策的定义也很不统一。国内学者对人口  
政策的定义作出了不同界定。梁中堂指出:“从形式上讲,人口政策  
应该是国家旨在影响人口过程的政策、法令。但是,问题往往却又  
不那么简单……国家常常用法以外的形式干预人口过程。所

以……不能把对人口过程给予了很大影响的国家行为排除在外。”<sup>①</sup> 王俊祥认为：“人口政策是一个国家为实现特定历史时期人口发展目标而制定和推行的管理、调节人口过程，指导人口行动的一系列措施和准则的总和。”<sup>②</sup> 乔晓春指出：“人口政策是一个国家为了维护国家和社会的利益，对人口发展过程进行影响和干预，而作出的具有法令性效力的规定。”<sup>③</sup> 佟新认为：“人口政策是政府的各种行为，这些行为的目的在于影响人口增减、过程、规模、结构或分布。政府的各种行为包括制定各种法律法规和措施，还包括各种控制和激励手段。”<sup>④</sup> 石海龙认为：“人口政策是指一个国家或地区用来影响和干预人口运动过程以及人口因素发展变化的法规、制度和措施的总和。是国家政策的重要组成部分。”<sup>⑤</sup>

上述有关人口政策定义的共同之处在于：① 都认为人口政策是人类有意识、有目的的活动，人口政策的主体是政府（或统治阶级）；② 人口政策的目的是用以影响和干预人口过程的。但上述学者对人口政策的理解显然存在分歧。首先，涵盖范围不同。有的认为人口政策只涵盖人口再生产过程和人口分布，并不涉及人口社会变动过程；有的则认为人口政策不仅应涵盖人口再生产过程和人口分布，还应涵盖人口社会变动过程。其次，表现形式不同。有的认为人口政策应是具有法令性的规定，只包括法律法规；有的则认为，人口政策不仅包括法律法规，而且包括其他调节人口过程、指导人口行动的措施和准则。另外，对政策本身的理解不同。有的将行为包括在人口政策之中，因为国家常常用法律以外的形式干

① 梁中堂著. 人口学. 太原: 山西人民出版社, 1983. 213

② 王俊祥著. 人口政策学. 石家庄: 河北大学出版社, 1994. 4

③ 乔晓春等著. 人口学教程. 北京: 人民教育出版社, 2000. 407

④ 佟新著. 人口社会学. 北京: 北京大学出版社, 2003. 373

⑤ 石海龙著. 新时期人口与计划生育工作读要. 北京: 人民日报出版社, 2003. 74

预人口过程,而且在实践中起着很大的作用;有的人则认为,行为属于实践活动,不应包括在人口政策之中。

我们认为,人口政策应该是一个国家或地区政府或权威机构为了达到特定的人口目标而制定的用以影响和干预人口过程的法律法规以及行动方案和行动准则。其中,“人口过程”不仅包括人口的自然变动,而且包括人口的迁移变动和社会变动。

人口政策可以从广义和狭义两个方面理解,或称为广义人口政策和狭义人口政策。对广义人口政策和狭义人口政策的含义,中国人口学界也有两种不同的认识。一种是根据人口政策的形式来划分,认为狭义人口政策即是那些具有“法的形式”并且旨在影响人口过程的国家政策和法令;而广义的人口政策不仅包括“法的形式”,还包括“那些对人口过程产生重大影响和旨在影响人口过程的国家行为”<sup>①</sup>。另一种划分是以人口政策作用的范围为根据,认为狭义人口政策“指的仅仅是人口生产领域,即人类从事自身生产和再生产的领域,在这个领域内充分发挥指导作用的人口政策,称之为狭义人口政策”。广义人口政策“除了包括人口生产和再生产领域,还包括以人口再生产为基础的人口空间分布和移动领域,以及人口的民族、种族、语言、宗教、产业部门和职业的分布等”。“用以指导比人口再生产更广阔一些的人口活动的人口政策,叫做广义人口政策”<sup>②</sup>。对于这两种按不同标准对人口政策的划分,后一种划分方法能够被更广泛地接受。

具体地说,狭义人口政策包括生育政策、死亡政策、优生政策和婚姻家庭政策。其中,生育政策是狭义人口政策的主导或核心政策。婚姻和家庭是人口生产和再生产的社会形式,因而婚姻家庭政

① 梁中堂著. 人口学. 太原: 山西人民出版社, 1983. 214

② 乔晓春等著. 人口学教程. 北京: 人民教育出版社, 2000. 408

策自然应是狭义人口政策中的重要组成部分。广义人口政策,是影响和干预人口运动全过程的政策,其作用范围比狭义人口政策作用范围要大得多、宽广得多。广义人口政策由三个部分组成:① 指导人口自身的生产和再生产,主要涉及生育、死亡、婚姻、家庭等;② 指导人口的空间分布和移动,主要涉及人口的地理分布、城乡分布、迁移变动(包括国内迁移变动和国际迁移变动)等;③ 指导人口的社会变动,主要包括人口部门结构政策、人口职业结构政策、人口劳动就业政策、民族人口政策等。

关于广义人口政策和狭义人口政策的理解,要避免两类错误。一类错误是过分夸大广义人口政策的外延。人口政策是社会政策的一种,其目的是在人口这个特定的领域内发挥指导和干预作用。但“人口领域”极其广泛,如果把所有与人口相关的政策,诸如经济政策、社会福利和保障政策、抚养赡养政策、教育政策等都划归人口政策,则实际上是将人口政策与社会政策混同起来,那样,人口政策就失去了作为专门领域的政策的特点,从而也就失去了存在的必要。另一类错误是将广义人口政策和狭义人口政策的区分绝对化。如有些学者认为,当前大多数发展中国家推行狭义人口政策,而发达国家则推行广义人口政策;或认为我国当前实行的基本上是狭义的人口政策。这种说法是将广义人口政策和狭义人口政策的区分绝对化。其实在包括我国在内的发展中国家,除了实行以生育政策为核心的狭义人口政策之外,同时实行着广义人口政策,有自己的国内人口迁移政策、国际人口迁移政策、地域人口分布政策等。许多发达国家也制定有鼓励人口生育的狭义人口政策。因此,无论是发展中国家还是发达国家,都在全面执行自己的狭义和广义人口政策,只不过人口政策作用的方向、强调的重点和落实的力度在这些国家之间存在差异。

## 二、人口政策的特点

(1) 普遍性。人口政策的普遍性表现在世界上几乎所有的国家都有自己的人口政策。联合国资料表明,1988年,世界上众多发展中国家中,有61个国家制定了降低生育率的人口政策,有24个国家决定增加或维持现有的生育率,有68个国家决定不对生育率进行干预。必须注意的是,有关生育的政策只是人口政策的一部分,且不谈那些主张维持现有生育率的国家(这本身就是一种政策),即使是那些不对生育率进行干预的国家,我们也不能说他们就没有人口政策,因为他们或多或少地会在人口国际迁移、人口国内迁移流动、人口分布、人口素质提高、婚姻等方面有自己的政策。

(2) 多样性。人口政策的多样性实际上是人口政策的差异性或特殊性。不同的国家,甚至同一国家的不同地区,其人口政策都会有所不同。如有的国家鼓励生育,而有的国家限制生育或顺其自然;有的国家对人口的国内迁移有一定的限制,而有的国家不加限制。人口政策的多样性很大程度上是由各国国情的特殊性所决定的。

(3) 历史性。一定的人口政策总是与特定历史时期的人口发展状况、社会经济发展水平对人口发展的客观要求以及该时期人们对人口问题的认识联系在一起。正因为如此,人口政策也不是一成不变的,一旦社会经济的发展对人口的发展提出新的要求,或人们对人口问题的认识有了新的变化,则人口政策也会做相应的调整。

(4) 整体性。人口政策的整体性可以从以下两个方面来理解。  
① 人口政策内部的各个要素相互联系、密不可分。如我国计划生

育的基本要求是控制人口数量、提高人口素质,这两者就是相互作用的,控制人口数量有利于发展教育和提高人口素质,而人口素质的提高也有利于控制人口的数量。② 人口政策与其他社会经济政策相互作用、相互影响。

### 三、人口政策的制定依据

我们知道,制定人口政策的目的是为了达到特定的人口目标,而这一“特定的人口目标”又是与社会经济发展紧密联系在一起。因此,在制定人口政策时,既要考虑人口自身发展变化的规律,又要考虑影响人口发展和受人口发展影响的社会经济,以及自然环境等因素。具体地说,为了制定科学、合理和便于实施的人口政策,人口政策的制定者必须充分考虑以下因素。

(1) 人口发展现状及发展变化的客观规律。任何人口政策的制定,都是以现有人口的状况为基本立足点的。这里所说的“人口状况”,既包括人口的规模及其变动,也包括人口的分布和再分布状况等特点,以及人口的各种自然构成和社会构成等。人口的发展有其自身的内在规律性,如人口变动的周期性、人口惯性、人口迁移变动的选择性等。在制定人口政策时,我们不仅要了解人口发展的现状,还要根据现有人口状况和人口变动的规律判断人口发展的趋势。否则,制定的人口政策只能是短视的,而任何短视的人口政策都会遗患无穷。

(2) 经济和人口发展关系状况。人口政策的总体服务目标应该是社会的稳定和进步,是民族的繁荣和发展。要实现这一目标,经济发展和人口发展的协调是至关重要的。根据马克思主义理论,生产方式是决定社会发展和人口发展的根本要素,在生产方式中,最活跃、起决定作用的是生产力,人口的发展状况也是由生产力水

平所决定的。同时,人口的发展状况对经济发展又具有反作用。因此,制定人口政策要考虑生产力状况和经济发展水平对人口发展的客观要求。

人口对经济的反作用表现在多个方面。我们知道,人是生产者 and 消费者的统一。从生产者的角度看,如果人口的规模太小或增长太慢甚至出现负增长(不管是由人口的自然变动引起的还是迁移变动引起的),满足不了经济发展对劳动力的数量的需求,就会影响经济的健康发展。但如果人口规模过大或增长过快,劳动力的供给超过了现有经济发展对劳动力的需求量,又会出现人口过剩、失业增加,也不利于经济的发展。从消费者的角度看,人口的过快增长可能导致消费市场的迅速膨胀,影响积累与投资,从而影响经济增长;但如果人口不合理地减少,也有可能导致消费市场的萎缩,从而影响到生产的增长。不仅是人口的规模及其变动会对经济发展产生影响,人口的结构、人口的分布等都会对经济发展具有反作用。因此,人口发展是否适应经济发展的需要?如果不适应,其不适应的表现、程度等如何?这些都是制定人口政策的重要现实依据。

(3) 资源环境和人口关系状况。抽象地说,环境是相对于某一中心事物而言的,与某一中心事物有关的周围事物就是这个中心事物的环境。我们这里所说的环境是相对于整个人类而言的,所以,环境就是以人类为中心的所有相关的外部世界。自然资源是自然界中能被人类利用的物质和能量的总称,如土地资源、水资源、森林资源、矿产资源等。自然环境和人口发展有着密切的关系。一方面,自然环境和自然资源是人类生存和发展的自然基础;另一方面,人类的活动也可以影响和改变自然。自工业革命以来,由于人类的生产和消费活动,使得生态环境和资源都产生了危机。人类社会的可持续发展的基本要求之一是人与自然的和谐共处,人类的规模和增长不能超过自然的承载能力。否则,人口不仅消耗了环境

资源的“利息”，而且消耗了“本金”，其结果必定是环境日益恶化，资源逐渐耗尽，使人类的长远发展受到威胁。因此，资源环境和人口的关系状况也是我们在制定人口政策时不得不考虑的重要因素。

(4) 社会文化和社会心理因素。人口政策从宏观上是调节人口的发展，从微观上则是指导、调节和规范人们的相关行为，如婚姻行为、生育行为、迁移行为等。我们知道，人的行为往往是受其观念支配的。以生育为例，什么时候生育、生育多少等，就是由生育观念所支配的。而对一定生育观念的形成产生影响的因素是多种多样的，其中，社会文化和社会心理的影响是不容忽视的。

由历史和现实的诸多因素形成的生育观念，虽然是我们制定生育政策的出发点，但不是我们制定生育政策的决定点和最后临界点，人们生育观的可塑性和生育的极限性才是我们制定生育政策的决定点和最后临界点。<sup>①</sup>或者说，我们在制定人口政策时，既要考虑人口与社会经济发展相互适应的一面，同时也要考虑具体的社会文化和社会心理，考虑人们的心理承受能力。如果人们能承受得了，我们的人口政策最终就能落实，也会有很好的政策效果；如果超出了人们的心理承受范围，就会造成诸多矛盾，出现各种阻力，人口政策不能完全落实，政策效果也不可能是理想的。因此，我们在制定人口政策时，要认真考虑人们生育观的可塑性和不断变化着的心理承受能力。

概括地说，制定人口政策的依据有两条，一是国情，二是规律。“国情”包括经济发展水平、环境资源条件、社会文化和心理、人口发展现状等；“规律”就是人口自身发展变化的规律以及人口与相关因素相互作用和影响的规律。

---

<sup>①</sup> 张纯元著. 中国人口生育政策的演变历程. 市场与人口分析, 2002(1)

## 第二节 生育政策概述

### 一、生育政策的定义

生育政策是指一个国家或地区为了调节人口规模和结构而影响人口生育行为所制定的各种法律和行为规范的总和,它是人口政策的重要组成部分。在我国,生育政策通常也叫计划生育政策,它是国家对全社会生育过程进行有计划的调节而制定的全民生育行为的准则。我国制定和推行计划生育政策的目的是为了使人□增长与经济和社会发展相适应,为了促进家庭文明幸福和社会主义现代化建设。我国现行计划生育政策的基本内容可以概括为“控制人口数量,提高人口素质,优化人口结构”。实行计划生育是我国一项长期的基本国策。

### 二、生育政策的分类

#### 1. 明确的生育政策和倾向性的人口政策

这是以国家对实行生育政策态度的明朗化程度来区分的。一般来说,任何一个国家都会着眼于社会的长期发展,对本国人口的规模及其增长与经济发展和资源环境的适应情况作出判断,并根据这种判断,决定是否制定以及制定什么样的生育政策,是否干预以及如何干预人们的生育行为。但是,各个国家具体的生育政策的

明朗化程度有所差异。

明确的生育政策是指该国政府对生育行为的影响和干预的主张是公开的、态度是明确的、措施是坚定的。或者是坚定地公开鼓励人口增殖,或者是坚定地公开限制人口增殖。前者如法国、英国、德国、俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚等国,后者如印度、中国、孟加拉国、加纳、卢旺达和墨西哥等国。

倾向性的人口政策是指一国政府对国民生育行为的影响和干预的主张只是有某种倾向,但不明确,措施也多系间接性的,主要通过社会经济政策和其他一些措施以及支持民间组织开展活动来达到影响和干预人口变动过程的目的。虽然该国政策没有公开地影响和干预人口变动的主张,但其隐蔽在背后的目的和倾向性是明显的,或者是鼓励人口增殖,或者是限制人口增殖。例如,科威特、阿曼等国虽然没有以政府名义正式颁布鼓励人口增殖的政策,但从其政府严禁人工流产、允许多妻制及鼓励大家庭的政策来看,实际上执行的是一种鼓励生育和人口增殖的政策。

## 2. 强制性生育政策和指导性生育政策

这是从生育政策对人们生育行为干预的强制程度来划分的。强制性生育政策是指国家不仅制定了明确的用以干预人们生育行为的规范,而且有一定要求人们遵守规范的强制措施,如对违反政策的行为人给予经济的或政治的处罚等。强制性的生育政策往往出现在政府的政策目标与民众的生育意愿有较大差距的国家。

指导性生育政策是指国家尽管对人们的生育行为有明确的或倾向性的要求,但不进行强制性的约束。指导性的生育政策通常是对生育人群提供相关的知识和信息,提供生殖方面的药器具和技术服务,对符合国家生育政策要求的行为给予精神或经济的鼓励等,以此达到政策的目标。相对于强制性生育政策而言,指导性生

育政策更能为民众所欢迎和接受,其政治成本往往也更小。

我国20世纪70—80年代的生育政策表现出一定的强制性,如对违反政策规定的生育者给经济处罚,一些地区规定对计划外生育者在一定时期内限制提拔和晋级等。进入20世纪90年代后,我国的生育政策逐渐由强制性为主向指导性为主过渡,如国家计生委规定了计划生育“七不准”<sup>①</sup>,推行计划生育“知情选择”<sup>②</sup>,这些更加人性化的政策受到了群众的欢迎。

### 3. 鼓励人口增殖的生育政策和限制人口增殖的生育政策

这是依据国家对待生育的态度和干预生育的作用方向来划分的。鼓励人口增殖政策就是一些国家通过直接和间接的经济、行政、法律和技术措施来影响、干预人们的生育行为,鼓励早婚、早育、多育,限制不婚不育,禁止或惩罚堕胎、避孕、溺婴、弃婴,以达到促进人口较快增长的目的。这类政策的历史是很悠久的,在奴隶社会、封建社会和资本主义社会前期始终占统治地位,后来在完成工业革命的资本主义国家,由于相对人口过剩,经济增长主要靠劳动力质量,对劳动力数量的需求相对减少,曾一度在劳动者中间推

---

① “七不准”的具体内容是:① 不准非法关押、殴打、侮辱违反计划生育规定的人员及家庭;② 不准毁坏违反计划生育规定人员家庭的财产、庄稼、房屋;③ 不准不经法定程序将违反计划生育的人员的财物抵交计划外生育费;④ 不准乱设收费项目、乱罚款;⑤ 不准因当事人违反计划生育规定而株连其亲友、邻居及其他群众,不准对揭发举报的群众打击报复;⑥ 不准以完成计划生育为由而不允许合法的生育;⑦ 不准组织对未婚女青年进行孕检。

② 计划生育“知情选择”是指育龄群众在充分掌握多种避孕节育方法的前提下,在了解各种药具不同特点的基础上,根据自身的年龄段、生理、生育及身体状况等,作出自己正确的选择,自我选择和确定适合自身的、科学的、安全有效的避孕节育措施,达到节育的目的。

行限制人口增殖政策。随着人口再生产从传统型向现代型的转化,一些国家又转而实行鼓励人口增殖的政策。目前实行这种人口政策的国家,主要集中在欧洲、大洋洲和西亚地区,如法国、德国、俄罗斯、科威特等 20 多个国家。

限制人口增殖政策,是一些国家通过多种措施鼓励人们晚婚、晚育、少生、优生,以降低人口增长速度,稳定或缩小人口规模的政策。这类政策是在第二次世界大战以后特别是 20 世纪 50 年代,随着许多国家的独立,经济发展,科技进步,医疗卫生条件改善,人口增长速度加快导致了人口与社会、经济、资源、环境等方面矛盾的尖锐,促使众多国家调整了对待人口增长的态度,从过去长期推行的鼓励人口增殖政策变为限制人口增殖政策。如今,推行限制人口增殖政策的主要是发展中国家,如印度、中国、巴基斯坦、印度尼西亚、秘鲁、墨西哥、牙买加等国家。

美国人口咨询局 2005 年就世界上 202 个国家或地区政府对本国(或本地区)生育率水平的评价所做的调查显示,其中 81 个国家(地区)认为本国(地区)现有生育率偏高,认为合适的有 68 个国家(地区),认为偏低的有 38 个国家(地区)。

这里要说明的是,对现有生育率的评价与生育政策不能等同。如上述资料将中国划分在认为本国生育率“合适”一类国家中,主要是根据政府现行生育政策是提倡“稳定低生育率”。但实际上,我国当前的生育政策主要还是限制生育的政策。

#### 4. 全国性生育政策和地区性生育政策

这是根据生育政策的适用范围划分的。全国性生育政策是在一个国家的地域内发挥作用的。一般来说,每个国家都会从本国的实际情况和需要出发,制定明确的生育政策或倾向性地执行某种生育政策,以求人口的发展与社会经济发展相适应。而对一些幅员

辽阔、民族众多、地区间差异很大的国家来说,生育政策的制定又不能不考虑地方的特殊性。在这样的国家,除了有全国性的生育政策之外,往往要在符合全国人口和社会经济发展大局的前提下,各地区再制定符合本地区特定要求的地区性生育政策,也可以用贯彻执行全国性人口政策的具体实施办法或实施条例的形式表现出来。在我国,除了有国家颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》及一系列的政策规定外,各省、市、自治区从本地区的具体情况出发还制定有适合本地特点和需要的地方性《人口与计划生育条例》,以及其他贯彻落实全国性人口生育政策的具体实施条例,对本地区生育行为进行规范,这就是地区性的生育政策。

### 第三节 中国生育政策的演变

#### 一、无生育政策阶段

中华人民共和国成立以后的许多年,我国没有明确的生育政策。在这段时间里,人口发展处于自发的和无计划的状态。<sup>①</sup>没有明确的生育政策并不表明没有生育政策的倾向。从当时的一些社会政策的实施来看,20世纪50年代初期,我国政府是倾向于鼓励生育的。如城市居民住房和农村的自留地按家庭人口多少分配;对人口多特别是子女多造成的家庭生活困难给予补助;政府严格限制人工流产,除继续妊娠严重危及孕妇健康或出生婴儿健康并经

<sup>①</sup> 张纯元著. 中国人口生育政策的演变历程. 市场与人口分析, 2002(1)

过批准允许外的打胎都属于严禁的非法打胎。至于对绝育的限制更加苛刻,在1952年公布实施的《限制节育及人工流产暂行办法》中规定:“已婚妇女年逾三十五岁,有亲生子女六人以上,其中至少有一人年逾十岁,如再生育将严重影响其健康以致危害其生命者”经过批准后方可绝育,否则,“凡违反本办法自行实施绝育手术或人工流产者,以非法堕胎论罪,被手术者及实行手术者均由人民法院依法处理。”<sup>①</sup>因此,这个时期实际实行的是鼓励人口增长的生育政策。

由于长期战乱结束,人民生活的稳定和生活水平提高,医疗保健的发展,人口死亡率的迅速下降,人口增长加快。1953年第一次人口普查表明,我国总人口已突破6亿大关,人口自然增长率高达23‰。人口增长过快表现出来的一系列社会问题已开始显现,如城市住房紧张、青少年升学受到校舍的限制等。国家领导人也开始注意到这些问题,并在一些场合提出了节制生育的思想。1954年,时任副总理的邓小平同志在批示邓颖超同志就部分妇女的避孕要求的信时指出:“我认为避孕是完全必要的和有益的。”同年12月,刘少奇同志主持召开了关于节制生育问题座谈会。在广泛听取各方面意见的基础上,他代表党中央明确指出:“党是赞成节育的”,“人口增长后有没有困难?有困难,困难很多……父母、家庭、小孩子本身都困难,社会和国家也困难。”1955年3月,中央在卫生部党组关于节制生育问题报告上指示:“节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前的历史条件下,为了国家、家庭和新生一代的利益,我们党是赞成适当地节制生育的。各地党委应在干部和人民群众中(少数民族地区除外),适当地宣传党的这项政策,使人民群众对节制生育问题有一个正确的认识。”1956年

<sup>①</sup> 彭珮云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997

初,中央公布了《1956—1967年全国农业发展纲要(草案)》,明确提出:“除了少数民族地区以外,在一切人口稠密的地方,宣传和推广节制生育,提倡有计划地生育子女,使家庭避免过重的生活负担,使子女受到较好的教育,并且得到充分就业的机会。”<sup>①</sup>1957年3月,毛泽东同志在最高国务会议第十一次会议上说:“要提倡节育,要有计划地生育。”他还要求政府“设一个节育委员会”,“三年试点,三年推广,四年普查实行”。

与此同时,不少有识之士也在关心我国的人口增长过快问题,如邵力子、马寅初等,他们在不同场合以不同方式陈述了自己关于节制生育的思想。特别是马寅初先生在1957年7月的《人民日报》上发表的《新人口论》,更是影响广泛。然而,这一时期终究没有在党内外形成节制生育的共识,甚至在1957年下半年开始的反右派斗争和1958年开始的大跃进运动中,对节制生育工作思想产生了严重冲击,马寅初等主张节制生育的学者受到批判。

## 二、节制生育政策的提出与试行阶段

“三年自然灾害”期间尖锐的人口与粮食矛盾,“三年自然灾害”后的补偿性生育使人口对经济、社会的多方压力进一步加大。1962年12月,中共中央和国务院作出关于认真提倡计划生育的批示,认为:“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态,这是我国社会主义建设中既定的政策。认真地长期地实行这一政策,有利于保护母亲和儿童的健康,有利于教养后代,有利于男女职工在生产、工作、学习中充分发挥自己的力量,也有利于我国民族的健康

<sup>①</sup> 彭珮云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997

和繁荣。因此,提倡节制生育和计划生育,不仅符合广大人民群众的要求,而且符合有计划地发展我国社会主义建设的要求。”并要求各级党委加强对节制生育和计划生育工作的领导,做好宣传工作和技术指导,抓好避孕药品、用具的生产和供应工作。

1963年,中共中央和国务院在第二次城市工作会议上再次强调,要积极认真地开展计划生育工作,“这是一次极其重要的任务,应长期坚持下去”。同时明确提出,大力提倡晚婚,要求国务院有关部门作出限制早婚的全国统一的规定,并对不利于计划生育的职工生活福利、劳动保险、公费医疗等规定进行适当修改,今后职工做节育和结扎手术一律免费,并且给以短期休养时间,工资照发<sup>①</sup>。

为了落实限制人口增殖的生育政策,1963年10月,中央和国务院决定设立计划生育机构,要求“中央和地方,都要成立计划生育委员会,具体领导这方面的工作”。1964年,国务院成立了由国务院秘书长任主任的计划生育委员会,接着各省、市、自治区也相继成立了计划生育工作机构。节制生育的实际工作主要是在城市开展,农村大约只有五分之一的县不同程度地开展了计划生育工作。

这一时期生育政策发展的主要特点有三:一是成立了专门的机构,并开始行使职责;二是以指令性文件提出了生育政策的具体要求,提倡晚婚,提出尽快将人口出生率降下来;三是提出了具体的工作方式,并制定了有利于节育的优惠政策。然而,“文化大革命”开始后的前几年,计划生育工作基本上处于停止状态,一些计划生育机构名存实亡,有的甚至被“革命委员会”取消,人口仍然处于盲目发展的状态。

<sup>①</sup> 彭珮云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997

### 三、计划生育政策全面推行和不断完善阶段

1970年2月,周恩来在全国计划会议上提出:“计划生育工作‘文化大革命’期间有点放松,青年结婚的早了,孩子生的多了”,“70年代开始要注意计划生育”。同年6月,周恩来更加明确地指出:“计划生育属于国家计划问题,不是卫生问题,而是计划问题。你连人口增加都计划不了,还搞什么国家计划。”从此以后,人口计划便正式纳入了国民经济发展计划,成为其中的重要组成部分。毛泽东也发出“人口非控制不行”的号召。国务院明确要求:“除人口稀少的少数民族地区和其他地区外,都要加强对这项工作的领导,深入开展宣传教育,使晚婚和计划生育变成城乡群众的自觉行为。”中共中央在通知中也指出:“实行计划生育,是一场破旧立新、移风易俗的深刻的思想革命……要充分发动和依靠群众,做好深入细致的思想工作,在群众自觉的基础上,把生育计划落实到人,不要强迫命令。要普及节育科学知识,把避孕药具送上门,方便群众。医疗卫生部门要提高节育手术质量,加强妇幼卫生工作。”<sup>①</sup>为了落实党和政府关于控制人口过快增长的批示,国务院专门成立了计划生育领导小组,下设办公室。各地也先后恢复或成立了计划生育工作机构,计划生育活动在全国范围内开展起来了。

计划生育政策在全国开展后,一些地方在实践中摸索出一些很好的做法。1974年2月,中共中央在转发上海市《关于上海开展计划生育和提倡晚婚工作的报告》和河北省《关于召开全省计划生育工作会议的报告》中,肯定了“晚、稀、少”的政策。1978年10月,中央批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》,进

<sup>①</sup> 彭珮云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997

一步明确了“晚、稀、少”的内涵。“晚”是对结婚和生育的时间的要求,具体提出晚婚为女23周岁、男25周岁;“稀”是对生育的胎次间隔的要求,要求生育间隔3年以上;“少”是对生育的数量的要求,要求一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个。政策还对职工和农民接受节育手术后的福利待遇作出了规定,要求城市住房和农村口粮、自留地分配等社会经济政策和其他一些规定,都要有利于计划生育工作的开展。这样,以“晚、稀、少”为主要内容的中国的限制人口增殖的生育政策基本形成,并在城乡逐步得到落实。<sup>①</sup>

尽管如此,由于我国人口基数大,年新增人数仍然在1 000万以上,人口过快增长对经济、资源的压力加大。于是,国务院在1980年9月召开的第五届全国人民代表大会第三次会议上指出:“国务院经过认真研究,认为在今后二三十年内,必须在人口问题上采取一个坚决的措施,就是除了在人口稀少的少数民族地区以外,要普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子,以便把人口增长率尽快控制住,争取全国总人口在本世纪末不超过十二亿。”同年9月25日,中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,即后来简称的《公开信》,号召党团员带头执行新的计划生育政策。

1982年初,中共中央、国务院又发布了关于进一步做好计划生育工作的批示,具体规定:国家干部和职工、城镇居民,除特殊情况经过批准者外,一对夫妇只生育一个孩子;农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子,某些群众确有实际困难要求生二胎的,经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎;对于少数民族,也要提倡计划生育,在要求上,可适当放宽一些。计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。既要控制人口数量,又要提高人口素质。同年10月,中共中央办公厅和国务院办公厅转发《全国计划生育工作会议纪要》

<sup>①</sup> 彭珮云主编,中国计划生育全书,北京:中国人口出版社,1997

指出,实行计划生育是我们国家的一项基本国策,是一项长期的战略任务,首次把计划生育提高到基本国策的高度来予以认识。所有这些表明,在20世纪80年代初期,国家提出了更加严格控制生育的政策。因此,有学者在划分我国计划生育政策演变阶段时,甚至将1980—1984年单独划分为“计划生育政策抽紧阶段”。<sup>①</sup>

由于国家生育控制政策过严,国家对育龄夫妇生育数量的要求与群众特别是农村群众对生育数量的愿望存在较大的差距,因此,计划生育政策在实际执行过程中遇到了较大的阻力,一些地方干群关系紧张,计生干部甚至感叹“计划生育工作天下第一难”。有鉴于此,中共中央在1984年4月批转国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》,重新调整了生育政策的某些规定,在农村适当放宽生育二胎的条件,“对农村继续有控制地把口子开得稍大一些,按照规定的条件,经过批准,可以生二胎”;严禁超生计划外二胎和多胎;严禁在生育问题上徇私舞弊和不正之风;人口在1000万以下的少数民族允许一对夫妇生育二胎,个别可生育三胎,不准生四胎。这一调整目的在于“把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”。针对中央调整后的计划生育政策,大多数省、市、自治区从自己的经济、社会、资源、环境和人口发展态势出发,从20世纪80年代末到90年代初都先后制定了本地区的计划生育条例,从而进一步体现了从实际出发、区别对待、分类指导的原则和精神,使限制人口增殖的生育政策既能符合国家和长远利益的要求,又能相对接近家庭、个人生育需要和近期利益,成为国家和家庭都能接受的、经过努力工作具有现实可行性的严肃的生育政策。

调整后的计划生育政策有三个方面的新变化:一是对控制生

<sup>①</sup> 张纯元著. 中国人口生育政策的演变历程. 市场与人口分析, 2002(1)

二胎的条件有所放宽,大大缓解了生育政策与生育需要之间的矛盾;二是严格禁止计划外生育,特别是计划外三胎生育;三是对少数民族计划生育的要求进一步明确起来,人口在1 000 万以上的少数民族,原则上与汉族同样要求,1 000 万以下的,根据人口密度等情况,允许一对夫妇生育二胎,个别的可以生育三胎,但不准生育四胎。这一政策后来被概括为“开小口、堵大口,少数民族也要有个口”。

自1991年开始,中央每年召开一次计划生育(以后又陆续增加资源、环境等会议)工作座谈会。1991年5月,中共中央、国务院下发《关于加强计划生育工作 严格控制人口增长的决定》,规定了现行计划生育政策,加强了计划生育控制人口的力度,为人口发展进入低生育水平准备了必要的条件和基础。

#### 四、稳定低生育水平阶段

经历了近30年的全面推行计划生育政策,到20世纪90年代后期,我国妇女总和生育率已稳定在更替水平以下,完成了人口再生产从“高一低—高”向“低—低—低”的历史性转变。2000年3月,中共中央、国务院下发《关于加强人口与计划生育工作 稳定低生育水平的决定》,标志着新时期人口与计划生育工作的主要任务转向稳定低生育水平、提高出生人口素质。2001年12月29日,《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布,并于2002年9月1日起施行,标志着我国人口与计划生育工作的新的历史时期的开始。

特别值得一提的是,自2004年起,我国计划生育工作开始由惩罚多生向奖励少生转变。2004年3月,国务院办公厅转发了《国家人口计生委、财政部关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的意见》(以下简称《奖扶制度》),从2004年

起,国家在四川、云南、甘肃、湖北等 15 个中西部省区的部分地区开始了奖扶制度的试点,东部的一些省市自行试点。政策要求奖励扶助对象须同时符合以下条件:本人及配偶均为农业户口或界定为农村居民户口;1973—2001 年内没有违反计划生育法规和政策规定生育;现有一个子女或两个女孩,或子女死亡现无子女;年满 60 周岁。夫妇年满 60 周岁以后,可以申请领取奖励扶助金。扶助金最低发放标准为每人每月 50 元,一直发放到扶助对象亡故时止。在实际操作中,部分地区的奖励扶助金发放标准高于每月 50 元。2005 年,《奖扶制度》的实施范围进一步扩大。

由“罚”到“奖”的政策变化,体现了一种政府公共管理的新理念,管理同样的公共事务,奖励扶助以其所具有的人性化,比处罚更有“弃劣向善”的力量。《奖扶制度》的积极作用主要有:① 能够解决部分计划生育家庭的困难;② 有利于促进农民生育观念的转变,对于稳定低生育率和降低出生性别比都有积极的意义;③ 有利于改变计划生育工作的形象,密切计生干部与群众的关系;④ 有利于提高党和政府的威信。

## 第四节 中国计划生育政策的现状

### 一、中国计划生育政策的实施原则与现状

#### 1. 中国计划生育政策的实施原则

1996 年,原国家计生委提出了“三三三二一”的工作思路,即

坚持“三不变”，落实“三为主”，实行“三结合”，实现“两个转变”，达到“一个目标”的计划生育政策实施原则。“三不变”是指现行生育政策不变，既定的人口控制目标不变，党政一把手亲自抓、负总责不变。“三为主”是指计划生育工作要以宣传教育为主、避孕为主和经常性工作为主。“三结合”是指把农村的计划生育工作与发展经济相结合、与帮助群众勤劳致富奔小康相结合、与建设文明幸福家庭相结合。“两个转变”是指由以往的就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，采取综合措施解决人口问题转变；由以社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合、宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。“一个目标”就是控制人口数量，提高人口素质，促进人口与经济社会的协调发展和可持续发展。

## 2. 中国计划生育政策的现状

中国的生育政策属于限制人口增殖的政策。我国现行生育政策的内容和特点可以概括为以下四个方面。一是倡导少生优生。计划生育政策提倡“晚婚、晚育、少生、优生”，提倡一对夫妇只生育一个孩子。二是城乡有别。国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子；农村某些群众有特殊困难，包括独女户，要求生二胎的，经过批准可以间隔几年后生二胎；不论哪一种情况都不能生三胎。三是地区差异。全国各省、市、自治区在不违背《中华人民共和国人口与计划生育法》及其他全国性的政策法律基础上，制定了适合本地情况的计划生育条例和地方性政策法规。四是民族有别。少数民族地区也要提倡计划生育，但具体要求和做法由有关省、自治区根据当地实际情况制定。生育政策的上述内容和特征，既提出了限制人口数量过快增长的要求，又提出了提高人口出生素质的要求。贯彻了从实际情况出发，区别对

待,分类指导,不一刀切的精神。

与计划生育相关的社会经济政策主要包括以下几个方面。

① 计划生育法规中的各项奖励政策。如对晚婚晚育的奖励、对独生子女的奖励、鼓励男到女方家结婚落户、对少生者的奖励、对落实节育措施者的奖励等。② 各种优先优惠政策和鼓励政策。如民政部门在发展社会福利、社会保障和社区工作中,优先照顾和扶持实行计划生育并符合条件的家庭,农业部门把计划生育工作与发展农村经济、扶贫开发、建设文明幸福家庭等结合起来,农村实行计划生育的家庭优先发放贷款,优先获得致富信息,优先提供生产资料、新技术培训等。③ 有利于计划生育的各项社会保障政策。国家为实行计划生育的群众免费供应避孕药具,免费提供基本项目的计划生育技术服务,免费治疗节育手术并发症,并对因此导致生活困难的群众实行救济,妇女在怀孕、生育和哺乳期间可以享受产假和劳动保险待遇,国家建立生育保险等。④ 对违反计划生育政策的公民征收社会抚养费,给予必要的经济制约。<sup>①</sup>

我国现行生育政策的目的是保持人口有计划的增长,实现人口与经济、社会、资源、环境的可持续发展,促进中华民族的繁荣昌盛。现行生育政策既照顾了宏观利益,也兼顾到微观利益;既考虑了了长远利益,也兼顾了当前利益。

## 二、中国计划生育政策法制建设

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,是其他法律制定的依据。1978年,我国宪法第一次将计划生育的内容写入其中,规定“国家提倡和推行计划生育”,在国家的根本大法中写入计划

<sup>①</sup> 石海龙著.新时期人口与计划生育工作读要.北京:人民日报出版社,2003.76

生育的内容,充分体现了国家对计划生育工作的重视。1982年修改后的《中华人民共和国宪法》,进一步增加了计划生育的条款和内容。宪法第二十五条规定:“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”第四十九条规定:“夫妻双方有实行计划生育的义务。”

基本法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的某个工作领域的专门法律,其地位仅次于宪法。2001年12月29日第九届全国人大常委会第二十五次会议通过、2002年9月1日起正式施行的《中华人民共和国人口与计划生育法》(以下简称《人口与计划生育法》),是我国第一部关于人口与计划生育的国家基本法律。它首次以国家法律的形式确立计划生育基本国策的地位。《人口与计划生育法》共七章四十七条。其中,规定了人口与计划生育立法宗旨、目的和依据,国家开展人口与计划生育工作的基本方针和原则,各级政府、计划生育行政部门开展人口与计划生育工作的职责,社会团体、企事业单位等社会各方面配合政府做好人口与计划生育工作的义务,以及各级政府及其工作人员推行计划生育工作应当严格依法行政,计划生育行政部门及其工作人员依法执行公务受法律保护。法律还规定了人口发展规划的制定与实施、生育调节、奖励与社会保障、计划生育技术服务、法律责任等。

《人口与计划生育法》中规定的公民享有实行计划生育的权利主要有:① 依法生育权;② 实行计划生育男女平等的权利;③ 获得计划生育、生殖健康信息和教育的权利;④ 避孕节育措施知情选择权;⑤ 获得生殖保健和避孕节育服务的权利;⑥ 获得法律法规和政府规章规定的奖励、优待、社会保障的权利和平等发展的权利;⑦ 实行计划生育,其人身权、财产权不受侵害的权利;⑧ 获得法律救济的权利。

《人口与计划生育法》同时规定了公民应尽的义务,主要有:

- ① 公民有依法实行计划生育的义务；② 夫妻双方共同承担实行计划生育的义务；③ 有按照法律法规规定条件依法规范生育行为的义务；④ 自觉落实避孕节育措施、接受计划生育技术服务指导的义务；⑤ 协助政府开展人口与计划生育工作的义务；⑥ 违反法律法规规定条件生育子女的公民，有依法缴纳社会抚养费的义务；⑦ 法律法规规定的其他义务。

《人口与计划生育法》的颁布和实施，进一步促进了我国计划生育管理向法制化方向发展。

除了国家宪法和相关基本法律外，计划生育法制建设还包括人口与计划生育的地方法规。人口与计划生育地方法规主要是各省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的人口与计划生育条例、规定等。各省、市、自治区的人口与计划生育条例主要包括生育数量调节、节育措施、优生优育制度、流动人口计划生育管理制度、奖惩制度等。

### 三、中国少数民族的生育政策

我国有56个民族。根据2005年全国1%人口抽样调查，各少数民族人口总数为12 333万人，占全国总人口的9.44%。与2000年第五次全国人口普查相比，全国汉族人口增加了2 355万人，增长了2.03%；各少数民族人口增加了1 690万人，增长了15.88%。可见，少数民族人口增长明显快于汉族人口增长。这在一定程度上与我国各民族生育政策的不同要求有关。与汉族相比，我国对少数民族的生育控制政策主要有以下特点。

(1) 起步晚。在新中国成立后的较长时期内，我国对少数民族的生育政策是推行人口兴旺政策。1957年10月，毛泽东同志在谈到我国计划生育问题时指出：“计划生育也来个十年规划，少数

民族地区不要去推广,人口少的地方也不要去推广。”随后,在1960年4月第一届全国人民代表大会通过的《1956—1967年全国农业发展纲要》中指出:“除少数民族地区以外,在一切人口稠密的地方,宣传和推广节制生育。”<sup>①</sup>

在少数民族中正式开展计划生育工作始于20世纪80年代。1982年2月,中共中央、国务院在《关于进一步做好计划生育工作的指示》中指出:“对于少数民族,也要提倡计划生育,在要求上可适当放宽一些。”1984年4月,中共中央批转的国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》中进一步明确指出:“对少数民族的生育政策,可以考虑,人口在一千万以下的少数民族,允许一对夫妇生育二胎,个别的可以生育三胎,不准生四胎,具体规定由民族自治地方的人大和政府,有关的省、自治区,根据当地实际情况制定,报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。”此后,一些少数民族地区逐步开始制定和推行计划生育。可见,在少数民族推行控制生育政策比汉族地区晚了10余年。

(2) 政策宽。我国有关少数民族的生育立法主要有以下三种形式。一是在自治区、省的计划生育条例中,有针对少数民族的专门条款。如《海南省计划生育条例》(1989年3月11日)规定:“少数民族聚居地区(含汉族地区的民族乡、村)的少数民族农村人口,一对夫妻可以生两个孩子。确有困难,经乡(镇)人民政府审查,报市、县(自治县)以上计划生育部门批准,可以生育第三个孩子,严禁生育第四胎或超计划生育第三胎,少数民族聚居地区(含汉族地区的民族乡、镇)的国家干部、职工和城镇居民,夫妻双方或一方是少数民族(不含壮族)的可以生育二胎。”二是省、自治区制定专门针

<sup>①</sup> 马下亮著. 论新时期党的民族人口政策与民族关系. 中国少数民族人口, 1996

对少数民族计划生育的法规。如《浙江省少数民族计划生育的规定》(1990年通过)、新疆维吾尔自治区人民政府发布的《少数民族计划生育暂行规定》(1988年)等。三是民族自治州、县制定本地少数民族计划生育政策和法规。如云南省楚雄彝族自治州制定的《云南楚雄彝族自治州计划生育暂行规定》、四川省的《凉山彝族自治州计划生育办法》等。

总体来讲,当前我国对少数民族的生育控制要相对宽松。根据不同民族和民族地区的人口数量、人口分布、自然生存条件以及社会经济发展等因素,分两种情况实施计划生育:第一种是人口超过1 000万的少数民族地区,提倡一对夫妇生育一个孩子,严格控制二胎,坚决杜绝多生;第二种是人口在1 000万以下的少数民族,允许一对夫妇生育二胎,个别的可以生育三胎,不准生育四胎。但由于各少数民族的具体情况不同,在执行计划生育政策时,个别的也可以生育四胎,甚至在人口较少的几个少数民族中不实行计划生育。

(3) 差异大。表6-1给出了我国5个民族自治区的生育政策的部分内容,从中可以看出,政策对各民族的生育限制有较大的差异,而且除了广西的生育政策较为严格一些外,其他少数民族的生育政策都明显宽松于汉族。

## 四、中国计划生育政策的作用

(1) 人口环境大为改观。20世纪70年代全面推行计划生育以来,我国人口出生率、自然增长率分别由1970年的33.43‰和25.83‰下降到2005年的12.40‰和5.89‰,全国因计划生育少生了3亿多人,为经济、社会的可持续发展创造了较为良好的人口环境。

表 6-1 我国五个民族自治区与全国汉族计划生育政策比较<sup>①</sup>

地区	一孩	二孩	三孩
全国汉族	大力提倡只生一胎	严格控制二胎	坚决杜绝生育三胎
西藏	汉族干部、职工、城镇居民只允许生育一胎	藏族干部、职工、城镇居民允许生育二胎,严格控制三胎	藏族农牧民已有三个孩子的不再生育,边境地区暂缓
内蒙古	汉族公民只允许生育一胎	蒙古族及其他少数民族公民允许生育二胎	蒙古族农牧民已有两个女孩的不再可以生育第三胎
新疆	汉族城镇居民只准生育一个子女	城镇少数民族居民、农牧民只准生育两个子女	少数民族农牧民可以生育三个子女,特殊情况可再生一个
宁夏	汉族干部、职工、城镇居民只允许生育一胎	少数民族和农村居民允许生育二胎	西海固农村居民中的少数民族允许生育三胎
广西	一对夫妻只生育一个孩子	夫妻双方为瑶族、苗族等 1 000 万以下人口的少数民族,经批准可以生育二胎	无论何人、何种民族,都不允许生育第三胎

(2) 促进经济发展,缓解人口压力。国民经济快速发展,综合国力显著增强,人民生活水平大幅度提高。全国普遍实行计划生育以来,仅从 1971 年到 1999 年,因少生人口而节约的全社会儿童抚养费就达 7.4 万亿元,几乎相当于 1997 年全年的 GDP(7.5 万亿元)。其中为城乡家庭节省抚养费 6.4 万亿元,为国家节省 1 万亿

<sup>①</sup> 苏东海著. 小康社会与少数民族地区生育政策的调整. 社会科学, 2003(2)

元。

(3) 促进了人口素质的提高。我国的计划生育政策将生殖健康、优质服务贯穿于生育控制之中,这对于降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率、降低育龄妇女患病率、提高人口身体素质起到了促进作用。到2001年底,我国孕产妇死亡率降到十万分之六十二,住院分娩率达到66.8%以上,人口平均期望寿命达到69.6岁。不仅如此,我国计划生育使义务教育适龄人口减少,客观上促进了教育的普及和提高,促进了人口文化素质的提高。

(4) 促进了人们生育观念的转变。通过几十年的计划生育宣传教育,人们的婚育、养老观念发生了深刻变化。传统的早婚早育、多子多福和重男轻女等观念逐渐被晚婚晚育、少生优生、男女平等、生男生女一样好等科学、文明、进步的观念所取代,越来越多的人自觉实行计划生育。



### 复习思考题

1. 简述人口政策的基本特点。
2. 如何科学合理地制定人口政策?
3. 生育政策可以划分为哪些类型?
4. 中国计划生育政策的发展经历了哪些重要阶段?
5. 中国计划生育政策对中国社会发展产生了哪些影响?

## 第七章

# 中国劳动就业政策

劳动就业政策是中国社会政策的重要组成部分。新中国成立以来,我国劳动就业政策经历了计划经济体制下的劳动就业政策、社会主义市场经济体制下的劳动就业政策的初步建立和社会主义市场经济体制下的劳动就业政策的发展等不同发展阶段,并在不断调整中逐步走向完善。与此同时,中国的就业保护政策、最低工资政策与劳动保护政策等也随着社会主义市场经济与劳动就业政策的不断发展而逐步完善。

### 第一节 中国劳动就业政策的演变

#### 一、计划经济体制下的劳动就业政策

##### 1. 新中国成立初期的劳动就业政策

新中国的就业政策是伴随着社会主义国家经济体系的建立而逐渐发展起来的。新中国建立后,为解决严重存在的失业问题,政务院于1950年颁布了《劳动介绍和组织通则》和《救济失业工人暂

行办法》;1951年,政务院又颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》;1953年,国务院再次颁布经过修订的《中华人民共和国劳动保险条例》;同年,劳动部发布《中华人民共和国劳动保险条例实施细则》等重要劳动就业法规。

《救济失业工人暂行办法》规定,救济失业工人应以以工代赈为主,同时采取生产自救、转业训练、帮助回乡生产及发放救济金等办法,救济范围原则上暂以原在各国营、私营的工商企业与码头运输事业中工作的工人和职员,以及从事文化、艺术、教育事业的工作人员为主;救济资金来源包括企业按照实际工资总额1%和在业工人和职员按实际工资1%缴纳的救济失业工人基金、中央人民政府与地方人民政府拨给的救济基金和各界自愿捐助的救济金。

《中华人民共和国劳动保险条例》规定,凡在实行劳动保险的企业内工作的工人与职员(包括学徒),不分民族、年龄、性别和国籍,均适用于本条例。劳动保险各项费用全部由实行劳动保险的企业行政方面或资方负担。劳动保险待遇主要包括:①因工负伤、残疾待遇;②疾病、非因工负伤、残疾待遇;③工人与职员及其供养的直系亲属死亡待遇;④养老待遇;⑤生育待遇;⑥集体劳动保险;⑦享受优异劳动保险待遇。这些法规奠定了新中国劳动就业政策的基本体系。

## 2. 计划经济体制下劳动就业政策的形成

在新中国成立初期,国家为迅速恢复国民经济,解决旧中国遗留下来的失业问题,逐步形成劳动力全国统一介绍和招收制度。其基本内容是:对旧政府的公务员和文教人员全部“包下来”,并鼓励和帮助私营工商业继续发展,尽力防止和减少新的失业人员;通过以工代赈、组织生产自救及提供转业培训等方法,对失业人员进行

救济和帮助;努力扩大就业门路,安置失业人员。

与此同时,为保证国家确立的重要工业建设项目的完成,首先从建筑业开始建立全国劳动力的统一招收和调配制度,后扩大到工矿企业和交通运输等各个部门。这种在特定条件下形成的劳动力统一招收和调配制度,对20世纪60年代末统包统配的劳动就业制度的形成产生了深远影响。计划经济体制下统包统配就业制度是指劳动力的全国统一招收和调配,以“铁饭碗”(即工人能进不能出)为基本特征、以固定工为主的用工制度。大部分劳动力通过指令性计划进入企业,成为无任何失业风险,享受全部劳保待遇的固定工,另一部分劳动者通过市场分配,成为集体合同制工人,他们虽然面临一定的失业风险,但参照固定工管理办法,可以享受劳动保险,从而取得部分补偿。

随着新中国经济发展第一个五年计划的完成,高度集中的计划经济体制基本形成,政府开始采取将城镇劳动力就业问题包下来的办法。20世纪60年代初,国民经济调整,经济发展速度放慢,过多的劳动力需要精简。国务院先后发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》和《关于精简职工安置办法的暂行规定》等,动员大批来自农村的城镇职工回乡生产,同时鼓励劳动者自谋职业。

1966年开始的“文化大革命”,使我国国民经济发展几乎停止,导致全国大量新增劳动力无法在城镇就业,政府只好采取安排他们到农村参加农业生产的方式解决其就业问题,这部分人群被称为“上山下乡知识青年”。“文化大革命”结束后,大部分“上山下乡知识青年”陆续返回城镇要求工作,成为城镇待业人员的主体。同时,集体经济在“文化大革命”中受到严重阻碍,个体经济几乎被全部取缔,城镇新增长的劳动力在很长一段时间里,主要只能由政府劳动部门在全民所有制企业中安置,自谋职业的方式不复存在,形成了单一的由国家统包统配的劳动就业政策。

## 二、社会主义市场经济体制下劳动就业政策的初步形成

20世纪70年代末期以后,随着我国经济体制改革的开始,计划经济体制下劳动就业政策越来越不适应经济社会发展的需要,国家统包统分的劳动就业政策面临极大压力。1980年8月,中共中央召开了全国劳动就业会议,并转发《进一步做好城镇劳动就业工作》的会议文件。会议总结了过去30年我国就业政策的历史经验和教训,并重新考虑就业的方针政策,及时提出了在国家统筹规划和指导下,实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针,开始创办劳动服务公司这一新型的社会劳动力管理机构。

1981年,中共中央、国务院颁布了《关于广开门路、搞活经济、解决城镇就业问题的若干决定》,国家在有经济发展的同时,大力发展城镇集体经济,并鼓励个体经济的发展,开辟多条就业渠道。新的政策的颁布改变了单纯靠行政力量安置劳动力就业的被动局面,触动了传统就业政策中的“统包统配”问题,逐步形成了多种所有制、多渠道就业的新格局。使我国劳动就业管理逐步走向建立起国家宏观计划调整与企业微观运行两个机制相结合的体系。劳动就业工作取得了显著的成绩。

1986年,国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》,开始迈出国营企业劳动用工制度改革的关键步伐。规定,企业在国家劳动工资计划指标内招用常年性工作岗位上的工人,除国家另有特别规定者外,统一实行劳动合同制。用工形式由企业根据生产、工作的特点和需要确定,可以招用五年以上的长期工、一年至五年的短期工和定期轮换工。不

论采取哪一种用工形式,都应当按照规定签订劳动合同。此后,有关部门发布一系列相关法令与法规,进一步探索建立完善的失业保险制度。这些法规主要有:1989年,劳动部发布的《国营企业职工待业保险基金管理办法》;1990年,劳动部发布的《劳动部关于使用职工待业保险基金解决部分企业职工生活问题的通知》;1991年,发布的《关于对关停企业被精简职工实行待业保险的通知》。企业用工制度改革逐步向前发展。

1993年,国务院发布了《国有企业富余职工安置规定》,对国有企业职工因企业破产、倒闭而失去工作者的重新安置问题作出了明确规定。同年,国务院颁布《国有企业职工待业保险规定》,扩大了失业保险的适用范围。1994年,劳动部在上海、沈阳、青岛、成都、杭州等30个大中城市具体组织实施再就业工程试点。同年,《中华人民共和国劳动法》颁布实施,规定,国家通过促进经济和社会发展,创造就业条件,扩大就业机会。国家鼓励企业、事业组织、社会团体在法律、行政法规规定的范围内兴办产业或者拓展经营,增加就业。国家支持劳动者自愿组织起来就业和从事个体经营实现就业。地方各级人民政府应当采取措施,发展多种类型的职业介绍机构,提供就业服务。该法极大地推动了我国劳动就业政策的发展。

1995年4月,我国政府又提出再就业工程实行企业安置、个人自谋职业和社会帮助安置的新“三结合”就业工作方针。同时,劳动部陆续颁发《职业指导办法》、《职业训练规定》、《就业登记规定》、《职业介绍规定》;财政部、国家税务总局发布《关于企业所得税若干优惠政策的通知》;劳动部、国家经贸委发布《关于配合企业深化改革试点做好失业保险工作的通知》;劳动部、国家计委、国家经贸委、民政部、财政部、全国总工会等部门发布《关于做好困难企业职工生活保障、生产自救和分流安置工作的通知》;中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于千方百计解决部分群众生活困难问题的通知》;

1997年,国务院发出《在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的补充通知》等。这些政策文件作为“再就业工程”的配套措施,表明全国各部门以及社会各界纷纷投入再就业工程。这样,在社会主义市场经济体制改革的初级阶段,我国逐步开始建立政府行政分配就业与市场就业相结合的就业政策机制。

为更好地解决国有企业下岗职工的生活保障问题,1998年,国务院颁发了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,建立国有企业下岗职工基本生活保障制度。所有有下岗职工的国有企业必须建立再就业服务中心,按规定标准给下岗职工提供基本生活保障,并帮助下岗职工实现再就业。下岗职工由再就业中心管理并提供基本生活保障的最长时间为3年,期满后仍未实现再就业者,要依法解除与原单位的劳动关系,转为正式失业。1999年,国务院公布《失业保险条例》,正式建立失业保险制度。同年,劳动和社会保障部发布《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》,国有企业下岗职工在再就业服务中心期满未实现再就业的,与企业解除劳动合同并可申领失业保险。失业人员享受失业保险待遇期满仍未实现再就业者,可申请领取城市居民最低生活保障金。

### 三、社会主义市场经济体制下劳动就业政策的发展

2000年,国务院发布《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,决定于2001年7月开始在老工业基地和国有企业集中的辽宁实行下岗职工基本生活保障、失业保险制度和城镇居民最低生活保障制度并轨试点。其后,国有企业下岗职工基本生活保障制度和失业保险制度、城镇居民最低生活保障制度并轨工作全面推进,失业

保险制度开始进入规范化发展阶段。2002年,中央政府下发了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》,重点围绕解决国有企业下岗失业人员再就业问题,制定了积极的就业政策。国务院连续三年召开全国性会议,对就业再就业工作进行部署。2005年11月4日,国务院再次下发《关于进一步加强就业再就业工作的通知》,明确了就业再就业工作的指导思想是按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,落实“十一五”时期国民经济和社会发展规划,将扩大就业摆在经济社会发展更加突出的位置,进一步贯彻落实“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的方针,在重点解决好体制转轨遗留的再就业问题的同时,努力做好城镇新增劳动力就业和农村富余劳动力转移就业工作,有步骤地统筹城乡就业和提高劳动者素质,探索建立市场经济条件下促进就业的长效机制。

在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中,中国的就业制度、就业机制、就业形式、就业结构发生了很大变化,越来越大的灵活就业规模和逐步萎缩的正规就业,使国家促进就业、市场调节就业和劳动者自主择业的就业新机制不断发展。

首先,建立针对不同群体的就业政策体系。对于城镇新增劳动力,主要为其提供职业介绍、就业训练等服务,引导其通过市场实现就业;对于下岗职工,主要通过建立再就业服务中心来保障其基本生活,指导和帮助他们实现再就业。对农村剩余劳动力,一是在农业内部挖掘潜力,在搞好种植业的同时,发展林业、畜牧业、水产业,使农村剩余劳动力尽可能在农业部门安置;二是发展乡镇企业和农村第三产业,就地就近向非农产业转移;三是发展小城镇,吸纳农村剩余劳动力;四是引导一部分农村劳动力按需有序异地就业,以满足城市经济发展的需要。对特殊就业群体,采取不同的促进就业措施。关于妇女就业,《宪法》、《妇女儿童权益保障法》、《中华人民共和国劳动法》、《企业职工生育保险试行办法》等法律

法规制定了专门条款,保障妇女劳动就业权利,促进妇女就业发展。与此同时,社会各界努力加强妇女的职业技能培训,开发和扩大适合妇女就业的领域和行业,实行更加灵活的就业形式,为不同就业需求的妇女提供就业机会。关于残疾人就业,实行集中与分散相结合、鼓励自谋职业的方针,福利企业是集中安置残疾人就业的重要形式,政府给予税收减免等优惠政策,鼓励发展福利企业,以使其吸纳更多的残疾人就业。

其次,搞好就业服务。中国的就业服务体系包含职业介绍、就业训练、失业保险和劳动就业服务企业等四项主要内容。职业介绍的主要任务是求职登记、企业用工调查与登记、劳务市场信息收集、就业与用工的指导与咨询,以及就业预测预报;就业训练的主要任务是面对失业青年、妇女和残疾人等开展的就业前训练、失业职工转业训练;失业保险的主要任务是失业救济、失业医疗补助、失业职工管理,以及对失业职工的再就业给予帮助;劳动就业服务企业的主要任务是在国家资金、税收和就业政策支持 and 主办单位扶持下,举办各类生产经营网点,直接安置失业人员。

## 第二节 中国劳动就业政策的调整

### 一、调整宏观政策,争取充分就业

#### 1. 确立就业优先的经济发展战略

长期以来,中国经济一直保持高速增长,但是就业率并没有保

持与经济增长同样的速度,而是呈现出增幅减缓的趋势,其原因是相对于经济增长的就业弹性降低了。这一方面是因为企业要提高经济效益,既要提高资本密集程度,又要裁减大量冗员,使得企业吸收新增劳动力的空间十分有限;另一方面,以前的劳动密集型产业不断萎缩,而新的劳动密集型产业尚未充分建立,使得经济发展过程中总体吸收就业的能力下降。因此,有人指出,尽管从理论上说就业机会的扩大依赖于经济的发展,但是,如果缺乏相应的政策,经济增长并不会自动地转化为就业机会的扩大。

因此,2005年国务院《关于进一步加强就业再就业工作的通知》就明确指出,要坚持在发展中解决就业问题,努力实现促进经济增长与扩大就业的良性互动。把深化改革、促进发展、调整结构与扩大就业有机结合起来,在制定涉及全局的经济社会政策和确定重大建设项目时,要把扩大就业作为重要因素考虑,在注重提高竞争力的同时,确立有利于扩大就业的经济结构和增长模式,及时分析国内外经济形势变化对就业的影响,积极采取相应对策。

从总体上说,就业优先的基本含义就是在社会经济发展战略中,真正做到劳动者基本生活保障优先。从政府的角度看,就业优先就是要把解决就业问题作为中国的一项基本国策。也就是说,国家在作出任何一项重大决策时,都要首先考虑到劳动者的就业问题,增加就业应该成为我国政府的重要政策目标。

## 2. 合理调整所有制结构

由于近年来国有企业从社会上吸纳的劳动力较少,排出的劳动力较多,面对为数庞大的新增劳动力、日益增加的下岗职工以及源源不断的农村剩余劳动力的就业要求,显然仅靠国家财政和国有企业很难有效解决就业问题。未来缓解就业压力的重任将主要落在非公有制经济身上,因此,发展非公有制经济是解决失业问题

的重要出路。在确保公有制经济为主体的前提下,大力发展混合所有制经济和非公有制经济,不仅可以提高国民经济的整体效率,对于缓解就业压力也具有显著作用。非国有企业发展所提供的就业岗位将是国有企业过剩劳动力顺利分流的必要条件,也是新增劳动力就业的主要渠道。事实上,近年来国有和集体企业中就业的劳动力的比例呈现明显下降趋势,其他经济单位尤其是私营个体企业中的劳动力的比例明显上升,就是对这一结论的最好说明。中国必须采取适当的政策措施,大力发展中小企业,这样不仅有利于国民经济的持续增长,而且有利于就业机会的持续增长。

首先,应创造有利于中小企业发展的宏观社会环境。中小企业的发展离不开法律法规的支持和规范。2002年6月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国中小企业促进法》就为中小企业的发展提供了必要的制度保障。但是,这部法律还需要在实践过程中不断地贯彻落实和完善。同时,国家还应当制定中小企业发展规划,保证中小企业经营的安全环境,减少各方面对中小企业的行政干预和限制,尤其是鼓励中小企业参与国际竞争,采取包括降低和减免部分税种,提高税收起征点,提高固定资产折旧率等税收优惠政策鼓励中小企业的发展。

其次,帮助中小企业培训创业人员、管理人员和技术人员。主要途径有三个。一是加强对现有中小企业主的培训工作,提升中小企业的发展能力,这样不仅可以减少中小企业的倒闭,而且有利于中小企业增加就业机会。二是鼓励大学毕业生创办各种技术密集型中小企业,激励他们的创业意识。大学教育要有意识地开设中小企业创业课程,培养大学生的创业意识,国家可以考虑通过不断扩大高等职业教育,为创办中小企业提供人才基础。三是引导城市失业人员和下岗职工创办中小企业,或者去中小企业就业。政府可以

出资,由各级劳动管理部门对失业人员和下岗职工进行专业技术培训、管理中小企业的培训,通过培训使以前在工厂中就业的下岗职工获得一门技能,并了解开办中小企业的程序和管理知识,促使更多的下岗者自己创业、自己就业。<sup>①</sup>

## 二、调整产业结构,扩大就业机会

产业结构的合理程度不仅影响着社会经济的发展变化,而且影响着就业政策选择与就业问题的解决。西方发达国家就业结构一般呈“三、二、一”顺序,即在第三产业就业的人数最多,其次是第二产业,最少的是第一产业。<sup>②</sup>这种就业部门结构对西方国家就业机会的扩大与就业问题的解决发挥了重要影响。

我国近几年来不同产业部门就业弹性变化也表明:第一产业经济增长对就业的拉动作用最小;第二产业经济增长对就业的拉动作用高于第一产业,但趋向于大幅度降低;第三产业经济增长对就业的拉动作用最大,尚有较大的吸纳就业的潜力。<sup>③</sup>提高就业弹性能够增加就业机会,而提高就业弹性的关键在于调整就业结构。20世纪90年代以来,第一产业的就业弹性为-0.11,显然应该是减少就业机会的产业;第二产业的就业弹性为0.09,低于全国的平均弹性,增加就业机会的能力有限;第三产业的就业弹性为0.57,为全国平均就业弹性的5倍,显然是能够大量增加就业机会的产业。第三产业发展的实践也证明,其就业比例每提高1个百分点,

<sup>①</sup> 杨宜勇著. 中国转型时期的就业问题. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002. 247~248

<sup>②</sup> 刘燕斌主编. 面向新世纪的全球就业. 北京:中国劳动与社会保障出版社,2000. 2

<sup>③</sup> 国家统计局编. 中国统计年鉴(2001). 北京:中国统计出版社,2002

就能够净增加1 100万个就业岗位。当前情况下,只要第三产业比重能够提高1个百分点,就业弹性就能够提高1倍,每年净增加的就业岗位就能够从目前的600万个提高到1 200万个。<sup>①</sup>

基于我国就业结构以及三种产业就业弹性的上述变化,为了有效解决就业问题,应该采取积极政策与措施,实现就业部门结构的合理化。一定要全面落实鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展的方针政策,认真贯彻执行国家关于发展第三产业和服务业的政策措施,在推动第三产业和多种所有制经济发展中广开就业门路。注重发展具有比较优势的劳动密集型行业和中小企业,增加就业容量。对就业容量大且有市场需求的行业,制定相应的鼓励增加就业的扶持政策。

### 三、完善就业服务,促进就业增长

就业服务是指以政府劳动就业部门为主,以社会中介组织为补充,对求职者和用工者提供各项相关服务工作的总称。由于我国长期以来实行的是就业计划分配机制,人们把争取就业看成是政府应该帮助民众完成的事情,劳动者缺乏自主择业意识,社会上也基本没有劳动力市场型的就业服务机构。因此,当传统的计划分配体制解体以后,建立一套健全和运行良好的就业服务体系,协助劳动者就业与再就业就成为一个核心问题。

1994年7月5日,《中华人民共和国劳动法》正式颁布,该法的第十一条规定:“地方各级人民政府应当采取措施,发展多种类型的职业介绍机构,提供就业服务。”这是我国首次以立法的形式确

---

<sup>①</sup> 劳动和社会保障部劳动科学研究所编,2002年:中国就业报告——经济体制改革和结构调整中的就业问题.北京:中国劳动社会保障出版社,2002.7~8

立就业服务工作,它标志着我国的就业服务工作进入了一个新的发展阶段。由于在我国就业服务工作是一个新生事物,所以在实际运行中就必然存在诸多问题,突出地表现为:职业介绍机构的服务意识淡漠;民办职业介绍机构良莠不齐,缺少规范化管理;职业介绍、就业培训、失业保险、社会救济之间缺少有机的联系;对农村劳动力就业服务的忽略;高素质劳动力就业服务的匮乏等。<sup>①</sup>我国目前就业服务机制运行中存在的突出问题以及宏观的社会经济环境,决定了要完善现行的就业服务机制,有必要重点做好以下几个方面的工作。

(1) 要完善就业信息服务机制。就业信息服务机构运行的基础是劳动力供求信息。中等以上城市要建立就业信息和劳动力市场变化的动态跟踪系统,并提供失业保险及相关的政策指导、法律咨询等综合信息服务,同时这些动态信息必须要对全社会公开发布。在统筹地区内实行就业信息和劳动力市场信息的网络化,使失业者和其他需要信息的人能够方便地公开查询,自由使用;逐步地在统筹地区之间建立信息沟通和流通的经常性渠道。就业信息服务是政府的基本职能,应该本着透明、公开的原则,由社会保障管理部门提供。

(2) 优化职业介绍、职业培训管理机构。职业介绍、职业培训是促进就业的重要手段,因其需求量大且种类繁多,单纯依靠政府是难以完成的。从目前中国的情况看,绝大多数的职业介绍、培训工作是由非政府组织甚至私人部门提供的。存在的问题是管理混乱,过于商业化甚至存在大量欺诈行为。不过,优化服务并不意味着政府揽过来直接承办就业服务活动,政府也没有能力满足这方

---

<sup>①</sup> 李强,胡俊生,洪大用著. 失业下岗问题对比研究. 北京:清华大学出版社, 2001. 69~75

面的大量需求,而是应结合政府机构改革和事业单位改革,以现存的社团组织和有关的基础单位为基础,通过政府政策支持,以及提供适当经济援助,扶持、培育非营利的公益性职业介绍和培训机构,并使之逐步成为职业介绍和培训的主体,既可以发挥政府的作用,也有利于动员社会力量。

(3) 健全职业介绍机构。职业介绍是劳动力市场的中心环节,是促进就业走向市场的重要手段。因此,必须健全职业介绍机构,提高职业介绍的数量和质量。具体说来,第一,应鼓励创办各种民办职业介绍机构并规范其行为。应简化创办职业介绍机构的审批程序,减少约束条件,普遍建立有固定场所的职业介绍机构。第二,健全制度,规范服务,提高工作效率,更好地帮助求职者和用人单位,以促进就业。第三,提高职业介绍工作人员的素质。应该有计划地对从事职业介绍的工作人员进行业务培训,除了要懂得劳动和社会保障知识外,还要掌握计算机、人际交流、心理学、社会学等方面的知识。第四,将职业介绍与职业培训相结合,实现失业保险、职业培训、职业介绍一体化。

(4) 重视职业培训。职业培训是指政府和企业为了提高个人对职业的满足程度和提高企业的劳动生产率而进行的一系列教育活动,目的在于将企业的目标和任务与个人的需要融为一体,促进企业的进步,增强企业的竞争力,调动和充分发挥每个员工的兴趣、能力、知识和技能,帮助个人成长和全面发展。<sup>①</sup> 职业培训主要包括三种类型:一是就业前培训,即对具有劳动能力的青年人,在其就业前进行培训,使他们具有一技之长,成为合格的劳动者;二是转业培训或者再就业培训,即对下岗职工和失业人员开展的转

<sup>①</sup> 辜胜阻,陈银娥,李永周等著. 中国再就业工程. 武汉:湖北人民出版社,1999.

换职业技能、促进其再就业的培训；三是在职培训，即为提高企业职工职业技能，不断适应生产经营需要而开展的培训。

针对职业培训制度改革中的一些问题和当前职业培训机构、政府管理体制以及职业培训投入机制的现状，劳动和社会保障部门应该积极主动地将职业培训市场的培育和发展，以及深化培训体制的改革作为一项核心工作进行。

#### 四、改变就业观念，实行多种就业方式

首先，既要重视全日制就业方式，也要发展非全日制就业方式，实行灵活多样的就业方式，扩大就业人数。传统观念认为8小时工作制是最合理的就业方式，人们上班工作就应该是把自己的一天时间都花在某一固定的工作上面。但是20世纪70年代以后，西方国家就业观念发生明显变化，非全日制的就业方式受到越来越多的人的认同，非全日制的就业人数占总就业人数的比例几乎逐年上升。<sup>①</sup>非全日制就业等灵活就业方式为西方国家解决就业问题提供了很好的途径。

当前，在我国就业压力十分紧迫的环境下，国家采取相关政策，规范和促进非全日制等灵活就业方式，将会对缓解就业压力发挥积极影响。在制定和实施有利于灵活就业发展的宏观政策或一般性政策的同时，制定和实施专门针对城市下岗职工特别是就业困难群体的特殊政策，以帮助和扶持他们实现灵活就业，只有这样，才能将有限的资源集中在最需要的地方，否则，普遍的“优惠”必然会由于难以办到而流于形式。当然，在对下岗失业人员的援助

---

<sup>①</sup> 刘燕斌主编. 面向新世纪的全球就业. 北京: 中国劳动与社会保障出版社, 2000. 175

和扶持中,也应当区分不同的人群,采取不同的政策,并将政策的重点放在那些就业困难者和大龄职工身上,如公益性岗位安置应主要针对那些就业特困人员。

其次,既要重视正规部门的就业吸纳能力,也要重视非正规部门的就业吸纳能力,多渠道开拓就业机会。国际劳工组织对非正规部门作了如下界定:“非正规部门”是指发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小规模的生产或服务单位。国际劳工组织还把非正规就业分为三种类型:第一类是微型企业,指在经济上相对比较活跃和强大的非正规部门单位,它们往往是通过承包或分包协议与正规部门联系在一起,可视为正规部门的延续;第二类是家庭企业,指经营活动大多由家庭成员承担的非正规部门单位,这一类型涉及许多不同的市场、活动、季节和场所;第三类为独立服务者,包括街头小贩、清洁工、街头理发师、擦鞋工等。就人数而言,独立服务者是非正规部门的主体。<sup>①</sup>近几年来,发展中国家在非正规部门就业的人数占总就业人数的比重在不断上升,而在正规部门的就业情况则恰恰相反。

我国属于发展中国家,“九五”期间,我国非正规部门(主要指私营企业、个体从业人员)就业比重有较大幅度的增长。1995年,我国非正规部门就业人数占从业人员总数的10.7%,1996年为11.8%,1997年为13.2%,1998年为15.6%,1999年增长至16.5%。<sup>②</sup>这一方面说明我国城镇就业结构正发生重要变化,非正规部门就业比重增长速度超过正规部门就业比重增长速度,同时也表明我国城镇非正规就业发展潜力很大,非正规就业将成为新

---

<sup>①</sup> 国际劳工局.世界就业报告1998—1999年.北京:中国劳动社会保障出版社,2000.140~141

<sup>②</sup> 国家统计局编.中国统计摘要(2000).北京:中国统计出版社,2000.37~42

增就业岗位的主要渠道之一。我们应当根据我国的现实情况,鼓励人们到非正规部门当中去就业以缓解目前的失业压力,鼓励或组织下岗失业人员参与社区便民利民服务、家庭手工业等进行生产自救性质的就业活动。要积极创办社区非正规就业岗位,促进社区服务中心的建立,增强其劳动服务和劳务中介功能,吸纳下岗工人。

## 第三节 就业保护与劳动安全政策

### 一、就业保护政策

纵观我国企业改革的历程,可以说是一个在企业经营决策中不断注入市场因素的过程。随着由计划经济体制向市场经济体制的转变,以往计划经济体制下形成的、由政府对劳动力实行统包统配的企业用工制度明显存在严重问题。1994年,中央明确提出解决国有企业富余职工的方针,即“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”。此后,“减员增效”的呼声一浪高过一浪,数量庞大的企业富余人员在几年内被迅速推向社会,给我国整个劳动力市场及失业保险制度造成极大冲击,而且还将有大批隐性失业人员显性化、大批企业冗员被解雇的发展趋势。

诚然,对于冗员沉重的国有企业来说,改革的重要前提是“减员”,但是“减员”只是手段,“增效”才是目的。企业改革的目的是提高效率、发展生产。因此,不能盲目地裁减人员,一定要紧紧围绕“增效”这一中心进行。否则,将大大挫伤广大职工的生产积极性,进而影响“增效”乃至国有企业改革的进程。职工们都不愿意离开

自己的企业,关键还是要靠发展。企业对于自身的富余人员并不是完全无能为力的。企业应该通过自身努力,尽量减少向社会释放富余人员,减缓隐性失业显性化的步伐,从而尽量减轻社会震动。企业改革的目的是调整企业经营机制,激发活力。减员增效只是一种不得已而为之的手段,通过它来减轻企业的负担,增强企业的内在动力。企业应立足于发展,充分利用有利条件,面向市场,寻找新的经济增长点,抓紧制度创新,通过提高管理水平,促进产品结构调整和技术升级,增强企业自我消化下岗职工的能力,尽可能让工人少下岗、企业多“增效”。

必须看到,我们的国有企业具有相当的没有开发出来的潜力。尤其是在目前中国的特殊情况下,应当把挖掘潜力、发展生产放在首位。企业要通过合理利用资金、开发新产品、多元化经营、加强内部管理等途径,提高市场竞争能力,强化自身消化富余人员的能力。通过生产经营规模的不断扩大和发展多元化经营来不断增加就业岗位,以解决岗位少和就业职工相对较多的矛盾。对于不同的企业,也应针对其具体情况,制定精减人员的策略。

《中华人民共和国劳动法》对企业裁减人员的条件、程序、要求等作了一系列明确的规定。关于用人单位解除劳动合同的程序方面,第二十七条规定:“用人单位濒临破产进行法定整顿期间或者生产经营状况发生严重困难,确需裁减人员的,应当提前三十日向工会或者全体职工说明情况,听取工会或者职工的意见,经向劳动行政部门报告后,可以裁减人员。用人单位依据本条规定裁减人员,在六个月内录用人员的,应优先录用被裁减的人员。”关于用人单位不得解除劳动合同方面,第二十九条规定:“劳动者有下列情形之一的,用人单位不得依据本法第二十六条、第二十七条的规定解除劳动合同:(一)患职业病或者因工负伤并被确认丧失或者部分丧失劳动能力的;(二)患病或者负伤,在规定的医疗期内的;

(三)女职工在孕期、产期、哺乳期内的;(四)法律行政法规规定的其他情形。”2005年11月4日国务院下发的通知也要求规范企业裁员行为,切实加强对企业裁员的指导,对于企业成规模裁减人员的,裁员方案要经企业职工代表大会讨论。企业一次性裁员超过一定数量和比例的,要事前向当地政府报告。凡不能依法支付解除劳动合同的经济补偿金并妥善解决拖欠职工债务的,不得裁减人员。

上述法律政策基本建立起我国就业保护制度的框架。但是,我国的就业保护政策与制度还存在很多问题,就业保护立法滞后、管理不严、效果不好、制度不规范、监督不到位等是影响我国就业保护制度实施的主要问题。应该进一步加快就业保护立法,规范就业保护制度,强化就业保护管理,更好地推进我国就业保护政策的发展。

## 二、最低工资政策

最低工资保障制度是指国家通过法律的手段,强制用人单位必须支付给劳动者单位劳动时间内最低的工资报酬,以满足劳动者及其家庭成员基本生活需要的一种法律制度。在现代市场经济条件下,最低工资制度对于保障经济稳定运行具有重要意义。因为最低工资制度是保障劳动者利益的一项重要措施,有利于创造良好、平等的市场环境,促进企业间的公平竞争,最低工资制度还是国家调节经济活动,干预收入分配的重要手段和工具。最低工资应该随着生活费用、物价水平以及国民经济状况的变化作出相应调整。但最低工资的每一次变化和调整,必然会引起整个工资体系的变化,导致平均工资水平、企业用工成本以及其他经济关系的变化。因此,最低工资标准不宜频繁变动。

改革开放以后,我国政府虽然早在1984年就已宣布承认国际

劳工组织1928年制定的《确定最低工资办法公约》，但直到1993年才由劳动部以行政规章的形式制定了《企业最低工资规定》。1994年《中华人民共和国劳动法》最终以国家立法的形式确立了我国的最低工资保障制度。2004年，劳动和社会保障部制定的新的《最低工资规定》开始实施。该规定指出，最低工资标准是指劳动者在法定工作时间或依法签订的劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动的前提下，用人单位依法应支付的最低劳动报酬。本规定所称正常劳动是指劳动者按依法签订的劳动合同约定，在法定工作时间或劳动合同约定的工作时间内从事的劳动。劳动者依法享受的带薪年休假、探亲假、婚丧假、生育(产)假、节育手术假等国家规定的假期，以及法定工作时间内依法参加社会活动等，视为提供了正常劳动。

最低工资标准一般采取月最低工资标准和小时最低工资标准的形式。月最低工资标准适用于全日制就业劳动者，小时最低工资标准适用于非全日制就业劳动者。确定和调整月最低工资标准，应参考当地就业者及其赡养人口的最低生活费用、城镇居民消费价格指数、职工个人缴纳的社会保险费和住房公积金、职工平均工资、经济发展水平、就业状况等因素。确定和调整小时最低工资标准，应在颁布的月最低工资标准的基础上，考虑单位应缴纳的基本养老保险费和基本医疗保险费因素，同时还应适当考虑非全日制劳动者在工作稳定性、劳动条件和劳动强度、福利等方面与全日制就业人员之间的差异。

在劳动者提供正常劳动的情况下，用人单位应支付给劳动者的工资在剔除下列各项以后，不得低于当地最低工资标准：① 延长工作时间工资；② 中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作环境、条件下的津贴；③ 法律法规和国家规定的劳动者福利待遇等。实行计件工资或提成工资等工资形式的用人单位，在科

学合理的劳动定额基础上,其支付劳动者的工资不得低于相应的最低工资标准。劳动者与用人单位之间就执行最低工资标准发生争议,按劳动争议处理的有关规定处理。

新规定明确了最低工资标准的调整期限。针对一些地区最低工资标准期限过长、水平偏低的情况,为保障劳动者的基本生活,新规定明确最低工资标准每两年至少调整一次。确定工资标准应参考当地就业者及其赡养人口的最低生活费用、城镇居民消费价格指数、职工个人缴纳的社会保险费和住房公积金、职工平均工资、经济发展水平和就业状况等因素。

最低工资标准定得过低或者过高都无法维护劳动者的利益。最低工资标准定得过低,不但会失去保障的意义,反而会给雇主恶意压低工资提供借口。最低工资标准定得过高,会相应产生两个问题:一是过低工资的现象虽然改善了,但低薪劳动者找工作难度增加,失业率相应升高;二是过高的最低工资保障标准会削弱经济竞争力。最低工资制度的完善应该注意以下几个方面。

(1) 加强宣传教育,着重提高地方行政领导者和企业经营者对建立最低工资保障制度的认识。最低工资保障制度的建立不仅是维护职工利益的需要,更是扩大改革开放、形成良好投资环境的需要。要使广大职工做到人人皆知,提高维护自身合法权益的自觉性。工会组织应把这项工作列入自己重要的议事日程,作为贯彻落实《中华人民共和国劳动法》的一项重要内容。

(2) 完善立法、执法和法律监督系统。应尽快制定操作性较强的最低工资规定以及实施细则,对一些重要条文给予科学的法律解释,对法律责任及罚则制定实施细则。同时建立以各级劳动保障部门、各级工会及群众监督相结合的法律监督网络。

(3) 建立最低工资标准随社会经济效益、劳动生产率、职工工资和居民消费价格指数正常增长的机制。这是使最低工资标准不

至流于形式,并真正保障低收入职工基本生活的必要措施。应建立一套科学的标准评价指标体系和与经济发展、物价、职工平均工资之间的合理比例关系,并将此法律化、规范化。

(4) 协调最低工资保障制度与社会保障制度之间的关系。最低工资保障制度是保障劳动者正常劳动所取得的报酬,而退出劳动领域的劳动者的基本生活应由社会保障制度来保证,两者之间应该建立一种合理的协调关系。<sup>①</sup>

### 三、劳动保护政策

劳动保护是依靠技术进步和科学管理来消除劳动过程中危及人身安全和健康的不良条件和行为,防止伤亡事故和职业病危害,保障劳动者在劳动过程中的安全和健康。我国历来重视劳动保护工作。新中国成立,中央人民政府就设立了劳动部,劳动部设劳动保护司,各地劳动部门设劳动保护处、科,为劳动保护工作专管机构。许多部门也设立了专管劳动保护工作的机构,如燃料工业部在部长直接领导下设置了安全监察处,中华全国总工会在各级工会中设立了劳动保护部,工会基层组织一般设立劳动保护委员会,以加强对企业劳动保护工作的监督。我国第一部《宪法》第91条中明文规定:“国家通过国民经济有计划的发展,逐步扩大劳动就业,改善劳动条件和工资待遇以保证公民享受这种权利。”

1994年颁布实施的《中华人民共和国劳动法》对我国劳动保护作出进一步规定,劳动保护主要包括工作时间与休息休假、劳动安全卫生、建设安全工程优化安全生产环境、改善生产活动的硬件

---

<sup>①</sup> 陈志刚等著. 最低工资保障制度实行中的问题及对策. 工会理论与实践, 1996 (3)

设备、加强职业卫生基础建设和人体安全与卫生的防护技术手段、加强安全管理与安全文化建设,以及女职工和未成年工的特殊保护等方面的内容。

有关劳动安全与卫生。《中华人民共和国劳动法》规定:用人单位必须建立健全劳动安全卫生制度,严格执行国家劳动安全卫生规程和标准,对劳动者进行劳动安全卫生教育,防止劳动过程中的事故,减少职业危害;必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品,对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查;从事特种作业的劳动者必须经过专门培训并取得特种作业资格;劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业,有权拒绝执行;对危害生命安全和身体健康的行为,有权提出批评、检举和控告。

有关女职工和未成年工特殊保护。《中华人民共和国劳动法》规定:禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动,不得安排女职工在经期从事高处、低温、冷水作业和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动;不得安排女职工在怀孕期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动。对怀孕7个月以上的女职工,不得安排其延长工作时间和夜班劳动;女职工生育享受不少于90天的产假;不得安排女职工在哺乳未满一周岁的婴儿期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和哺乳期禁忌从事的其他劳动,不得安排其延长工作时间和夜班劳动。不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动,用人单位应当对未成年工定期进行健康检查。

2002年,我国又颁布了《中华人民共和国安全生产法》。其立法宗旨主要是保障人民群众生命和财产安全,特别是从业人员的

人身权利和与人身安全有关的经济权利。法律规定,安全生产管理坚持安全第一、预防为主的方针。生产经营单位必须遵守本法和和其他有关安全生产的法律法规,加强安全生产管理,建立健全安全生产责任制度,完善安全生产条件,确保安全生产。生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。生产经营单位的从业人员有依法获得安全生产保障的权利,并应当依法履行安全生产方面的义务。国家实行生产安全事故责任追究制度,依照本法和有关法律法规的规定,追究生产安全事故责任人员的法律责任。

目前我国劳动保护还存在一些需要进一步完善的地方,例如:企业设备陈旧、条件落后、环境恶劣、安全生产基础薄弱;劳动安全卫生防护用品欠缺,不按期发放,职业危害难以避免;肆意延长劳动时间,加班加点情况严重;随意剥夺职工接受安全教育培训的权利;企业安全生产管理薄弱;政府监督管理体制不顺,基层监督力量薄弱,企业监督无法到位;安全生产法律法规相对滞后;工会“群众监督参与”的职责难以落实。

劳动保护是国家政治、社会稳定的重要基础,是实现可持续发展战略的重要条件。搞好劳动保护工作是一个系统工程。关键是狠抓制度落实,要切实建立健全、完善与落实安全管理规章制度,层层落实安全管理责任制,进一步明确企业经营管理者 and 各级组织管理人员的安全生产责任制,层层把关,层层负责。应加强安全生产法规建设,做到依法行政、依法管理。应加大安全生产监督检查管理力度,建立和完善安全生产自我约束机制,强化管理和舆论监督。无论企业如何发展和变化,安全第一的原则不能变。

做好劳动保护工作,就要求我们坚持“安全第一,预防为主”的方针。强化基础,突出重点,依法行政,关口前移,完善机制,防止和杜绝重、特大事故的发生。“强化基础”就是要建立健全各项安全生

产的规章制度,搞好安全设施建设,抓好安全教育与培训,提高综合防范能力;“突出重点”就是要深化安全专项整治,抓好重点领域、重点危险源的监控,落实各项防范措施;“依法行政”就是要认真贯彻实施《安全生产法》,依法强化监督监察,尽快把安全生产监督管理纳入法制化轨道;“关口前移”就是要建立健全事故预防机制;“完善机制”就是抓紧抓好监督体系和工作机制的完善。



### 复习思考题

1. 我国劳动就业政策的发展变化经历了哪些重要阶段?
2. 如何进一步完善我国的劳动就业政策?
3. 如何强化我国就业保护和劳动保护政策的实施?

# 第八章

## 中国社会保障政策

社会保障政策是中国社会政策的重要组成部分。社会保障政策是由失业、年老、疾病、生育、工伤和死亡等所造成的工资或收入损失,对社会成员的基本生活予以保护的社会性保障措施。中国在改革开放前长期实行与计划经济体制相统一的社会保障政策。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,中国逐步建立起与市场经济体制相适应,由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系。中国社会保障政策包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助、住房保障和农村社会保障等。

### 第一节 中国社会保险政策

#### 一、养老保险政策

养老保险是国家根据劳动者的体质和劳动力资源状况,允许劳动者达到某种特定年龄界限时,可以解除劳动义务,完全或基本退出生产劳动或工作岗位,由国家或社会给予一定数量的收入补

偿和物质帮助,保障其基本生活的一种社会保险制度。<sup>①</sup> 根据中国社会保险政策的基本框架,养老保险体系由三个层次组成,即基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。

中国的养老保险制度是20世纪50年代初期建立的,国务院于1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,建立起企业职工养老保险制度。1955年颁布了《国家机关工作人员退休处理的办法》,从而在国家机关建立了工作人员的养老保险制度。1958年公布的《国务院关于工人、职工退休处理的暂行规定》,统一了全民所有制企业、事业和国家机关职工的退休制度。至此,中国形成了完整的计划经济体制下的养老保障体系,并运行了20年之久。

1984年,中国开始进行退休费用社会统筹试点工作。国务院于1991年发布了《关于城镇企业职工养老保险制度改革的决定》,规定“改革养老保险由国家、企业包下来的办法,实行国家、企业、个人三方共同负担,职工个人也要缴纳一定的费用”。1995年,发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,1997年,发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。基本养老保险保障退休人员的基本生活,它由政府举办,采用社会统筹和个人账户相结合的模式。

我国基本养老保险是强制性保险制度,坚持“低水平,广覆盖、部分积累和社会统筹(省级)与个人账户相结合”的原则。基本养老保险最初只覆盖国有企业和城镇集体企业及其职工,1999年,扩大到外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工。各省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以规定将城镇个体工商户纳入基本养老保险。2002年,基本养老保险扩大到城镇灵活就业人员。

---

<sup>①</sup> 董克勇,王燕主编. 养老保险. 北京:中国人民大学出版社,2000. 3

基本养老保险基金的筹集渠道包括以下几种。①企业和职工共同缴费。企业缴费一般不超过企业工资总额的20%，具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定。职工个人按本人工资的8%缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险，由个人按当地社会平均工资的18%左右缴费。②各级财政对基本养老保险基金的补助。③建立全国社会保障基金。其经费来源主要包括国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金，以及经国务院批准以其他方式筹集的资金及投资收益。

养老保险个人账户是社会保险经办机构依照社会统筹与个人账户相结合的原则，按照国家技术监督局发布的社会保障号码，即职工的身份证号码，为每位参加基本养老保险的职工建立的一个终身不变的资金个人账户，它详细记录职工和企业缴纳养老保险费的有关事项。在这种政策框架下的养老保险模式主要包括：①以企业缴费为主建立社会统筹基金；②由职工和企业缴费为主建立个人账户；③政府负担养老保险基金的管理费用。

企业职工达到法定退休年龄，男性职工60周岁，女性干部55周岁，女性工人50周岁，且个人缴费满15年者，退休后可以按月领取基本养老金。基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金月标准相当于当地上年度职工月平均工资的20%左右，个人账户养老金月标准为本人个人账户（比例为本人工资的11%）累计储存额的1/120。国家参照城市居民生活费用价格指数和职工工资增长情况，对基本养老金水平进行调整。在转制过程中实施“老人老办法、新人新制度、中人采取过渡措施”的政策。①

我国企业年金是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的

---

① 花菊香著. 社会政策与法规. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 347

基础上自愿建立的补充养老保险制度。2003年,《企业年金试行办法》通过并自2004年5月1日起开始施行。在按规定参加基本养老保险的基础上,有条件的企业可为职工建立企业年金。企业年金费用由企业和职工个人共同缴纳,实行基金完全积累,采用个人账户方式进行管理。企业年金基金实行市场化管理和运营。

个人储蓄性补充养老保险由职工个人根据收入情况自愿参加,定期或不定期地向社会保险或其他金融管理机构缴纳的费用,数额不限,缴费人退休时,由经办机构将储蓄的养老金连本带息一次支付给本人。

## 二、失业保险政策

失业保险制度是指国家以立法的形式集中保障资金,对收入中断的失业者在一定时期内提供基本生活保障和就业援助的一种社会保险制度。中国失业保险制度的建立可以追溯到1986年,国务院颁发的《国营企业职工待业保险暂行规定》标志着我国失业保险制度的建立。经过几年的执行,国务院又于1993年发布了《国有企业职工待业保险规定》。1999年,国务院颁布了《失业保险条例》,这一条例的实施,表明政府首次正式承认我国有失业现象,是我国社会保障政策不断完善和失业保险制度改革的一个重要里程碑。

我国现行失业保险制度的覆盖范围包括城镇各类企业事业单位及其职工。失业保险基金主要由四部分构成:①用人单位按照本单位工资总额的2%、职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费;②失业保险基金运营收入;③各级政府财政补贴;④依法纳入失业保险基金的其他资金。失业人员享受失业保险待遇需要具备三个条件:①缴纳失业保险费满一年;②非因本人意愿中断就业;

③ 已办理失业登记并有求职要求。

失业保险金标准低于失业者所在地最低工资标准,高于城市居民最低生活保障标准的水平。失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满1年不足5年者,领取期限最长为12个月;满5年不足10年者最长为18个月;10年以上者最长为24个月。失业人员在领取失业保险金期间患病,可领取医疗补助金;在领取失业保险金期间死亡,其遗属可领取丧葬补助金和遗属抚恤金;在领取失业保险金期间还可享受职业培训和职业介绍补贴。

国有企业下岗职工基本生活保障制度是目前条件下中国特色社会保障制度的重要组成部分,是中国政府根据中国国情、针对转型期下岗职工这一特殊群体所设计的基本生活保障项目;是企业通过建立再就业服务中心或类似机构,为下岗职工发放基本生活费,代下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费用,以保障他们基本生活的制度。再就业服务中心用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险费用的资金来源,原则上采取“三三制”的办法解决,即政府财政预算安排占1/3、企业负担占1/3、社会筹集包括从失业保险基金中调剂占1/3。

随着失业保险制度的日臻完善和基金积累的增加,从2001年开始,实行国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨,国有企业不再建立新的再就业服务中心,企业新的减员由企业依法与其解除劳动关系,按规定享受失业保险及其他社会保障待遇。

一个较为完善的失业保险制度除了具有为失业人员提供基本生活保障的功能,还应有针对性地帮助失业人员再就业和预防失业。我国自1992年以来就开始加强失业保险服务和就业服务的有机衔接,向寻找职业者积极提供就业信息,全面开展就业指导 and 职业介绍,增加失业保险基金对职业介绍、职业培训的投入;通过直

接组织培训等形式广泛开展技能培训,增强失业人员的再就业能力。

### 三、医疗保险政策

医疗保险制度是指由国家立法,通过强制性社会保险原则和方法筹集医疗资金,保证人们平等地获得适当的医疗服务的一种社会保险制度。其主要内容包括病假及病假期间的工资待遇、医疗费用、住院费用、药费、供养直系亲属的医药费等。

中国医疗保险在新中国成立后,根据劳动者从事的工作性质不同,采取劳保医疗和公费医疗的双轨制。此外,还有合作医疗与自费医疗的形式,其实施对象主要为农民、个体工商户及无正式工作的城镇居民。中国从1994年开始在镇江、九江进行医疗保险试点工作,已走过10年的发展历程,基本完成了从公费医疗、劳保医疗等福利型医疗保障制度到基本医疗保险制度的历史性转变。一整套医疗保险的政策体系基本健全,为新制度的运行提供了较为完整的政策依据。中国的医疗保险体系是以基本医疗保险为主体,包括公务员医疗补助、大额医疗补助和企业补充医疗保险,以及社会医疗救助在内的多层次医疗保障体系构成。<sup>①</sup>

为规范医疗服务行为,降低成本,国家同步推进基本医疗保险制度改革、医疗卫生体制改革和药品生产流通体制改革。制定国家基本医疗保险药品、诊疗项目和医疗服务设施目录;保证参保人员享受必要的医疗服务,限制不合理的医疗费用支出,以提高基本医疗保险基金的利用效率。对提供服务的医疗机构和药店实行定点

<sup>①</sup> 郑功成等. 中国社会保障制度变迁与评估. 北京:中国人民大学出版社,2002.

管理,建立竞争机制,选择医疗行为规范、服务较好的医疗机构和药店作为医疗保险定点机构。制定和不断完善医疗保险经办机构与定点医疗机构的费用结算办法。

1998年12月,国务院发布《关于建立城镇职工医疗保险制度的决定》,标志着中国公费医疗制度向医疗保险制度转制。其主要内容包括:①将过去的由国家承担无限责任改为保障职工基本医疗,实现从福利保障到社会保险的转变;②将过去国家和企业包揽职工医疗费改为单位和个人共同缴纳,增加个人自我保障责任,实现权利与义务的统一;③将各个单位分散管理改为社会化管理,实现医疗保险基金的统筹共济;④实行社会统筹和个人账户相结合,建立医院、患者与医疗保险机构三方之间的制约机制。

医疗保险社会统筹就是对医疗社会保险基金实行统一筹集、统一管理、统一调剂、统一使用。建立个人医疗账户,有利于强化对供需双方的制约作用。个人账户的建立,不仅对需方(患者)医疗费用开支有明显的节制作用,而且对供方(医疗机构)也会产生一定的制约作用,可以促使需方对供方的行为进行监督和自我需求约束,能较为有效地遏制医疗卫生资源的浪费。同时也会促使职工在年轻健康时为年老多病时积累医疗保险基金,缓解职工个人患重病、大病,以及将来人口老龄化所带来的医疗费用支出的压力。

医疗保险制度坚持“广覆盖、低水平、社会统筹与个人账户相结合”的原则。这一基本医疗保险制度原则上实行属地管理,覆盖城镇所有用人单位和职工,包括所有机关、事业单位、各种类型企业、社会团体和民办非企业单位的职工和退休人员。城镇灵活就业人员也可以参加基本医疗保险。基本医疗保险基金主要由用人单位和个人共同缴纳医疗保险费。用人单位缴费比例为职工工资总额的6%左右,个人缴费为本人工资的2%,退休人员个人不缴费。

个人缴费全部划入个人账户,单位缴费按30%左右划入个人账户,其余70%左右建立统筹基金。

医疗费由医疗保险基金和个人共同分担。门诊医疗费用主要由个人账户支付,住院医疗费用主要由统筹基金支付。统筹基金有明确的起付标准和最高支付限额,起付标准原则上控制在当地职工年平均工资的10%左右,最高支付限额一般为当地职工年平均工资的4倍左右。起付标准以上、最高支付限额以下的医疗费用,主要从统筹基金中支付,个人也要负担一定比例。退休人员个人负担医药费的比例适当低于在职工。

国家鼓励企业为职工建立补充医疗保险。企业补充医疗保险费在工资总额4%以内的部分,从成本中列支。企业补充医疗保险的方式多种多样,包括商业保险、企业自办和与社会保险经办机构协作等。同时,为满足不同支付能力的社会群体客观存在的不同层次的医疗消费需求,还需要发展补充医疗保险、商业医疗保险等多层次医疗保障体系。

目前,我国各地区根据实际情况,普遍建立了大额医疗费用补助制度,其资金来源主要由个人或企业缴费,以解决超过基本医疗保险最高支付限额以上的医疗费用。另外,针对国家公务员及原享受公费医疗的事业单位人员,建立公务员医疗补助制度。国家逐步建立主要由政府投入支持的社会医疗救助制度,为特殊困难群体提供基本医疗保障。

## 四、工伤保险政策

工伤是现代社会中普遍存在的一种劳动风险。工伤保险制度是指劳动者在从事生产劳动或与之相关的工作发生意外伤害或死亡时,由政府向劳动者本人或其供养的直系亲属提供物质帮助的

一项社会保障制度。2004年,《工伤保险条例》实施后,工伤保险的覆盖范围迅速扩大。国家规定,各类企业和有雇工的个体工商户均应参加工伤保险,为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费,劳动者个人不缴费。工伤保险实行以支定收、收支平衡的基金筹集模式,由地级以上城市建立统筹基金。

工伤保险实行“无过失补偿”的原则。待遇项目主要包括:工伤医疗费用,根据劳动能力丧失程度确定的伤残补助金、伤残津贴、伤残护理费,因工死亡劳动者直系亲属领取的丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金等。给付工伤保险待遇的主要条件是职工在工作时间、工作区域内,因工作原因发生意外伤害所造成的伤害或患职业病。

劳动能力鉴定是实行工伤保险的基础。国家统一制定和颁布职工工伤与职业病致残程度鉴定标准,对因工负伤职工经治疗伤情相对稳定后存在残疾且影响劳动能力的,进行劳动能力鉴定。劳动能力鉴定包括劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度的等级鉴定。劳动能力鉴定由用人单位、工伤职工或其直系亲属向设区的市一级劳动能力鉴定委员会提出申请。劳动能力鉴定委员会在收到劳动能力鉴定申请后,随机抽取专家进行鉴定,提出鉴定意见,并据此作出鉴定结论。

工伤预防是劳动部门、工伤保险机构和企业为避免或减少工伤事故,在生产过程中对工伤事故采取的防范措施。按照“安全第一、预防为主”的原则,督促企业和职工遵守劳动安全卫生法规和制度,严格执行国家劳动安全卫生规程和标准,防止劳动过程中的事故,减少职业危害。

职业康复是综合应用医学、教育、职业及其他措施,对残疾者进行治疗与训练,达到尽可能补偿、提高或恢复其已丧失或削弱的功能,增强其能力,促进其恢复健康和工作能力,重返工作岗位。

## 五、生育保险政策

生育保险是指通过国家立法,对怀孕、分娩女职工及时给予物质帮助的一项社会保险政策,以保障女职工生育期间的生活和基本医疗保健需要,帮助他们恢复劳动能力,重返工作岗位。内容包括产假、产假期间工资待遇、生育医疗费用等。

现行的生育保险政策是劳动部 1994 年 12 月 14 日颁发的《企业职工生育保险试行办法》,对生育保险的覆盖范围、生育待遇、生育假期等作了具体的规定,对生育保险费用实行社会统筹作了详细的规定。这些法令和条例在保障妇女权利和地位方面起到了很大的作用。

中国生育保险制度目前主要覆盖城镇企业及其职工,部分地区覆盖了国家机关、事业单位、社会团体的女职工。生育保险费由参保单位按照不超过职工工资总额 1% 的比例缴纳,职工个人不缴费;没有参保的单位,仍由其承担支付生育保险待遇的责任。职工生育依法享受不少于 90 天的生育津贴。女职工生育或流产后,其工资、劳动关系保留不变,按规定报销医疗费用。

## 第二节 中国社会救助政策

社会救助是政府通过政策和法律对社会上的老弱病残和生活困难的低收入者及遭受紧急患难或非常灾害的人或家庭,给予多种救济和提供社会福利服务的社会保障制度。新中国成立后,中国政府采取了一系列的社会救助措施,如救济城市贫民和灾民、组织

失业人员生产自救、安置孤老残幼、收养改造妓女等。社会救助随着中国社会的发展不断完善,目前实施的社会救助内容主要有城乡居民最低生活保障救助、自然灾害救助、农村“五保”供养救助、捐赠款物管理服务、城市“三无”人员和其他困难对象救助服务、优抚对象优待抚恤服务、生活困难补助、住房解困救助、法律援助服务、福利企业管理服务、扶贫等。

## 一、城镇居民最低生活保障政策

中国面向城市的社会救助制度是在20世纪50~60年代计划经济体制下形成的。随着社会经济的发展,城市社会救助的基本内容越来越丰富,它由传统的保障贫困者生活必需品的资金、实物救助扩展到提供服务性救助。城市社会救助资金提供的方式包括定期救助和暂时救助。凡是无依无靠、无收入来源的孤老残幼以及长期无法解决生活困难的城镇居民,可以享受定期社会救助,由民政部门按月付给能维持其基本生活所需的救助款。凡是因天灾、人祸、疾病等原因造成生活暂时困难的城镇居民,经过申请和批准,可享受暂时性社会救助。城市社会救助资金来源于国家或政府财政拨款,既有现金支付,又有部分实物支付;此外,在天灾人祸发生时,发动群众捐款捐物,以帮助困难者摆脱困境。中华全国总工会从20世纪80年代初期起开展了工会扶贫、单位补助及职工互助的方式,使社会救助的范围不断扩大。

城市居民最低生活保障制度,是政府对城市贫困人口按最低生活保障标准进行差额救助的新型社会救济制度。1999年9月28日颁布的《城市居民最低生活保障条例》标志着我国城市居民最低生活保障制度的基本建立。

持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收

入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活帮助的权利。除了原有的老、弱、病、残,没有固定收入,孤苦无依而无法生活者外,还包括破产企业、停工半停工企业的职工,下岗职工,退休金微薄的职工及其他城市贫困人口。

城市居民最低生活保障标准的制定,主要依据城市居民的人均收入和人均生活消费水平、上年物价水平、生活消费物价指数、维持当地最低生活水平所必需的费用、需要衔接的其他社会保障标准,以及维持吃、穿、住等基本生存所需物品和未成年人义务教育费用等,同时还考虑当地经济社会发展水平、本地符合最低生活保障条件人数以及财政承受能力等情况。该标准是一个动态指标,它随经济增长和物价变动等因素,每年或两年要进行适当调整。因此,各地区最低生活保障的标准具有很大的差异性。

城市居民最低生活保障资金由地方政府列入财政预算。或完全由市、区财政负担,或由市、区财政与机关企事业单位分担,有条件的省、市级财政对所属市、县级财政进行支持。如上海市和江苏省专门拨出一定数量的款额设立专户,用于支持所属地市的低保制度。对财政确有困难的地区,中央财政给予支持。最低生活保障制度的管理主要由各级民政部门制定政策、负责行政管理,社区、街道办事处负责实施。<sup>①</sup>

## 二、城镇其他社会救助政策

灾害救助是指国家和社会对于突然遇到紧急或重大灾难的人口和家庭,提供资金和其他形式的资助,帮助当事者摆脱困境、渡过难关的一种临时救助措施。国家建立了针对突发性自然灾害的

<sup>①</sup> 吴中宇编著. 社会保障学. 武汉:华中科技大学出版社,2004.474~476

应急体系和社会救助制度。灾害发生时及时抢救、转移受灾群众。灾后救助主要包括紧急救济、灾民安置与转移、建房、医疗等。由政府提供救济口粮、衣被、建筑材料、医疗服务,解决灾民的吃、穿、住、医等方面的困难,维持灾民的最低生活需要。同时,发动和帮助灾民生活自救和生产自救,组织灾区群众恢复生产,发展经济。

国家设立紧急救助基金等用以应付因突如其来的事件对社会成员生活造成的损失。各级政府在财政预算中安排救灾支出,用于救灾物资储备和转移、救济灾民。灾害救助的内容随着不可预测的风险的出现不断增加,我国的救援体系也在不断完善。2003年,相关省市出台了《突发公共卫生事件应急条例》,以解决“非典”带来的问题;2004年3月,国家建立全国生产应急救援体系,以解决矿山坍塌等生产中突发事件引起的相关问题。

2003年8月1日,国家正式实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。该办法按照“自愿受助、无偿援助”的原则,对在城市生活无着的流浪乞讨人员给予关爱性的救助管理,根据受助人员的不同情况和需求,给予食宿、医疗、通信、返乡及接送等方面的救助服务。

社会互助是传统社会救济制度的重要组成部分。其救助基金和物资是民间自愿捐款捐物形成的,通常也称民间救助。社会互助活动内容丰富,如为社会弱者、贫困地区、贫困者所开展的各式各样的募捐活动和多种形式的慈善活动,又如帮困助学活动、复明工程、爱心工程、“微笑列车”等。国家鼓励并支持社会成员自愿组织和参与扶弱济困活动,推动社会捐赠制度建设,建立健全经常性的捐助工作机构、工作网点和仓储设施,随时接受各种社会捐赠。

社会互助的形式还表现在城市社区服务和工会活动等方面。

基层政府通过兴办社区服务业,为贫困对象提供照顾和服务;发动群众对孤老等救助对象实行综合包户,动员民间力量来帮助救助对象,提供日常生活的照料等服务保障。中国各级工会组织每年开展为困难职工家庭“送温暖”活动。<sup>①</sup>

### 三、农村社会救助政策

农村社会救助包括贫困户救助、五保户供养、灾民救助、特殊对象救助和农村扶贫工作,同时一些地区开始建立农村居民最低生活保障。中国农村五保制度是依据新中国成立初期的《高级农业生产合作社示范章程》和《1956—1967年全国农业发展纲要》中的有关规定建立起来的一种农村社会救助制度,它明确规定:“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,应当统一筹划……在生活上给予适当照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使他们生养死葬都有指望。”1994年,国务院颁布并实施《农村五保供养工作条例》,农村五保制度作为中国农村社会救助的传统主体,走上了与改革时代相适应的规范化道路。

农村五保救助的对象是无劳动能力或无生活来源或无法定抚养义务人的老年人、残疾人和未成年人,或虽有法定义务抚养人,但是义务抚养人无扶养能力的老年人、残疾人和未成年人。享受五保救助待遇应当由本人申请或经村民小组提名,经村民委员会审核、报乡级政府批准,并发给由民政部门统一制定的《五保供养证书》。五保供养的方式,一般根据当地的经济条件实行集中或分散供养,五保对象是否入敬老院等社会福利设施中生活由其自己决

<sup>①</sup> 吴中宇编著. 社会保障学. 武汉:华中科技大学出版社,2004. 460~483

定,不得强迫。从新中国成立以来的实施情况看,农村五保户主要是分散供养,即由其所在村民小组(原生产队)供养,部分五保对象由敬老院集中供养。

五保供养的内容包括供给粮油和燃料,供给服装、被褥等用品和零用钱,提供符合基本条件的住房,及时治疗疾病,对生活不能自理者有人照料,妥善办理丧葬事宜,对未成年的五保对象还应当保障他们依法接受义务教育。五保供养的实际标准不低于当地村民的一般生活水平,具体标准由乡村政府规定,其救助经费和救助实物从村提留或乡统筹费中列支或从集体经营的收入、集体企业上缴的利润中列支。

五保救助对象只是迫切需要国家或社会救助的农村社会成员,那些不够五保救助条件而又需要国家或社会救助的农村社会成员同样需要社会救助。从农村贫困救助的方式来看,主要是暂时救助,程序类似五保救助制度,但国家给予财政拨款和集体提供有关补助;另外,还有面向贫困地区并专门用于扶助生产的扶贫贴息贷款等。总的来讲,由于国家与地方的支持有限,农村社会贫困救助的受益人数有限,水平也极低。

## 四、扶贫政策

扶贫指政府有计划地通过资金、技术输入等方式帮助贫困地区人口发展生产、脱离贫困的一项新兴社会救助制度专项活动。1981年开始,中国有计划地开展反贫困工作。1984年,中共中央、国务院发出《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,开始有步骤地开展扶贫工作。1994年,又制定和实施了《国家扶贫攻坚计划(1994—2000)》,规范和指导全国扶贫工作,成立了中国扶贫基金会。1997年,出台了《扶贫基金管理办法》,扶贫工作开始法律化。

扶贫政策的内容主要包括:① 信贷优惠,实行贴息贷款;② 财税优惠,对“老、少、边、穷”地区新办的企业,所得税在3年内予以返还或部分返还;③ 经济开发优惠,对资源条件较好又贯彻国家产业政策的地区,实行同等优先原则,重点扶持。

扶贫政策按照功能可分救济式扶贫和开发式扶贫两种。救济式扶贫指从生活上给贫困地区的贫困人口提供钱物,以帮助其维持基本生活。这种救助贫困的方式由于只治标不治本,贫困人口难以彻底摆脱贫困走上富裕之路。开发式扶贫指帮助贫困地区开发当地经济、发展文化教育等,使贫困人口逐步从根本上摆脱贫困。中国自20世纪90年代以来,对扶贫工作进行了一定调整,在大幅度增加扶贫投入的同时,制定一系列扶贫政策,实现了救济式扶贫向开发式扶贫的重点转移。

扶贫政策按照资源可分为资金扶持、物资扶持和科技扶贫。资金扶持指对贫困地区提供扶贫专款和低息、贴息贷款;物资扶持即针对贫困地区和贫困户发展生产的需要,提供诸如汽车、木材、钢材等物资;科技扶贫即面向贫困户传授诸如种植、养殖、饲养及生产管理技术,并提供良种,实现农业产品增收以达到脱贫致富的目的;此外,还有人才扶持、信息扶持等项目。

扶贫开发的主要形式包括以下几种。① 经济扶贫。指依托资源优势,按照市场需求,开发具有竞争力的名、特、优、稀有产品;兴办工贸家一体化、产供销一条龙的扶贫经济实体;扩大贫困地区与发达地区的交流和经济技术合作;加强基础设施建设,改变教育、文化、卫生的落后状况等。② 文化扶贫。指为大力帮助贫困地区发展文化事业,提供文化下乡活动。地方政府与各种组织为进一步提高贫困地区人口科学文化素质,聘请农业、畜牧业、卫生等部门教师授课,专门讲授种植、养殖、果树管理、卫生及文化课等内容,引导农民学科学、用科学,依靠科技走上脱贫致富路。③ 医疗扶贫。

这是一种为贫困地区送医药活动。医务志愿工作者深入缺医少药的地区,送医药下乡。<sup>④</sup>造福工程。对于世代民居住在自然条件十分恶劣的穷乡僻壤的山民,帮助其迁居是摆脱贫困的办法之一。

### 第三节 中国社会优抚政策

社会优抚政策是国家对以军人及其家属为主体的优抚安置对象进行物质照顾和精神抚慰的一种制度。它是伴随着革命军队的诞生和发展而建立起来的一种特殊社会保障制度,具有综合性、褒扬性、法定性、优待性等显著的特征。1950年,内务部公布了《革命烈士革命人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》、《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》等条例,较全面地规定了军人抚恤优待标准。到20世纪80年代,社会经济情况发生了很大变化,原先关于军人抚恤优待的规定,已不能满足新形势下优待抚恤的需要。1980年,国务院发布了《革命烈士褒扬条例》,该条例规定了革命烈士、烈士家属的概念以及对革命烈士予以褒扬的具体情形。1988年,国务院发布了《军人抚恤优待条例》,该条例自同年8月1日起施行,20世纪50年代发布的所有有关军人抚恤优待的条例同时废止。2004年,国家公布了新修订的《军人抚恤优待条例》,该条例从2004年10月1日起正式施行,1988年的《军人抚恤优待条例》同时废止。

1983年,国务院和中央军委联合发布《中国人民解放军志愿兵退出现役安置暂行办法》,规定了志愿兵退役条件和退役后的安置问题。1987年,发布实施了《退伍义务兵安置条例》。2001年,中共中央、国务院和中央军委发布了《军队转业干部安置暂行办法》,

对军队转业干部安置问题作了规定。从而使退伍安置、优待、抚恤等社会优抚政策不断完善。

对军人的社会优抚政策,实行国家、社会和群众三结合的保障制度。社会优抚政策具体规定由国家和社会对军人和其家属提供社会优待和经济帮助,即建立优待军人和军人家属、军人转业和退伍安置、军人伤残抚恤和死亡抚恤等项制度。我国优抚安置的对象主要是烈军属、复员退伍军人、残疾军人及其家属。优抚安置的内容主要包括提供抚恤金、优待金、补助金,举办军人疗养院、光荣院,安置复员退伍军人等。

## 一、退伍安置政策

1987年发布实施了《退伍义务兵安置条例》,条例规定,退伍义务兵安置工作必须贯彻从哪里来、回哪里去的原则和妥善安置、各得其所的方针。同时要求各级党政机关和企事业单位把安置和接收退役官兵当做政治任务来完成。随着我国市场经济体制的建立,计划经济体制下指令性安置退役官兵回地方越来越难。为缓解这一问题,1993年,国家下发了《关于做好军队复员干部安置工作的通知》,明确了军队干部退役后,依其自愿,可以复员自谋职业。2001年,又正式颁布了《军队转业干部安置暂行办法》,规定了对担任团级职务或者任营级职务满20年的军队干部,退役后可以由政府安排工作,也可以自主择业;对于战士来说,按规定应由政府安置的退役士兵也采取了用行政手段调控,通过经济手段搞活的计划分配与市场选择相结合的安置办法。至此,中国退伍军人的安置保障工作逐步步入法制化、市场化的轨道。

在城乡二元社会结构处境下,全体公民分为城市市民与农村农民,两类居民具有截然不同的身份。义务兵退伍安置在政策上也

分为农村安置和城市安置。农村安置主要指家居农村的义务兵退出现役后,由乡、民族乡、镇的人民政府妥善安排他们的生产和生活。机关、团体、企业事业单位在农村招收员工时,在同等条件下,应当优先录取参战、立功退伍军人。

城市安置主要指家居城镇的义务兵退出现役后,由县、自治县、市、市辖区的人民政府安排工作,也可以由上一级或者省、自治区、直辖市的人民政府在本地区内统筹安排。机关、团体、企业事业单位不分所有制性质和组织形式,都有按照国家有关规定安置退伍军人的义务。入伍前是机关、团体、企业事业单位职工的,允许复工、复职。各单位招工时,在同等条件下优先录用城镇退伍军人。城镇退伍军人待安置期间,由当地人民政府按照不低于当地最低生活水平的原则发给生活补助费。城镇退伍军人自谋职业的,由当地人民政府给予一次性经济补助,并给予政策上的优惠。义务兵退出现役后,报考国家公务员、高等院校和中等专业学校,按照有关规定给予优待。对退出现役的伤残军人,在就业、生活等方面给予适当照顾。

对于退出现役的志愿兵,国家要求原则上转业回原籍,由县(市)人民政府安置工作;在本县(市)安置有困难的,可报请行政公署或省级人民政府统筹安排。志愿兵退伍安置与义务兵退伍安置的不同之处如下。① 安置在区县以上集体所有制企业、事业单位的,保留其全民所有制职工身份。② 安置转业志愿兵时,应尽量按专业技术对口分配。③ 对其工资级别评定作了详细规定。④ 志愿兵退出现役时,本人申请复员回乡参加农业生产的,应予以鼓励。除由部队按规定发给生产、生活等项补助费外,生产、生活有困难的,当地人民政府应协助解决。⑤ 志愿兵因战因公致残、积劳成疾,由部队医院出具诊断证明,并经相关卫生部门鉴定确认,基本丧失劳动能力的,或年满55周岁的,可予以退休,由本人原籍或直

系亲属居住地的县(市)民政部门接收安置。其退休费、福利待遇和住房等,按军队干部退休规定执行。⑥ 凡因战因公致残符合评残条件的,部队应按照规定评定残废等级,发给《革命残废军人抚恤证》,享受《军人抚恤优待条例》和有关文件规定的待遇和抚恤。同时,对符合条件经组织批准已随军的志愿兵家属安置,按军队转业干部的有关规定办理。

军队转业干部是指退出现役作转业安置的军官和文职干部。《军队转业干部安置暂行办法》对军队转业干部的社会政治地位、转业安置计划、安置地点、工作分配与就业、待遇、培训、社会保障、家属安置、经费保障、管理与监督等都作出了明确规定。

国家对军队转业干部实行计划分配和自主择业相结合的方式安置。计划分配的军队转业干部由党委、政府负责安排工作和职务;自主择业的军队转业干部由政府协助就业、发给退役金。军转安置工作贯彻为国家经济社会发展和军队建设服务的方针,坚持军官退役后由党和国家妥善安置的原则,从政策制度上保证他们应有的社会政治地位和经济利益,以体现党和国家对军队转业干部的关心和爱护。

## 二、优抚政策

《中华人民共和国宪法》第45条指出:“国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。”1980年国务院公布了《军人烈士褒扬条例》,形成了我国新时期开展优抚工作的基本法规。1984年全国人民代表大会通过的《中华人民共和国兵役法》对军人抚恤优待作了原则规定。根据1988年颁布的《军人抚恤优待条例》,民政部于1988年颁发了《关于贯彻执行〈军人抚恤优待条例〉若干具体问题的解释》,并陆续出台了一批与之相配套的政

策、规定。各省、自治区、直辖市人民政府也制定了相应的地方性优抚法规,使我国的优抚工作从宪法、法律、行政法规到地方性法规,基本形成了统一完整的优抚法规体系。

现行优抚政策的法律依据是1994年实施的《军人抚恤优待条例》,其主要内容有死亡抚恤、伤残抚恤、保险和优待等。国家根据优抚对象的不同及其贡献大小,参照经济社会发展水平,确立不同的优抚层次和标准。对于烈士遗属、牺牲和病故军人遗属、伤残军人等对象实行国家抚恤,对老复员军人等重点优抚对象实行定期定量生活补助;对义务兵家属普遍发放优待金;残疾军人等重点优抚对象享受医疗、住房、交通、教育、就业等方面的社会优待。

抚恤是国家对因公牺牲或者病故军人遗属和残疾军人所给予物质帮助的抚慰制度。在我国主要包括死亡抚恤和残疾抚恤。死亡抚恤指对被批准为烈士、被确认为因公牺牲或者病故的军人遗属依照条例享受的抚恤。残疾抚恤指对被认定为因战致残、因公致残或者因病致残的残疾军人依照规定享受的抚恤。优待指国家、社会、公民依照国家法律和政策的有关规定对优抚对象在工作、生活等各方面给予的优厚待遇。如条例规定对优抚对象在医疗、交通、住房、就业、入学、邮政等方面的优待。

现行《军人抚恤优待条例》规定了军人优抚的对象是中国人民解放军现役军人(以下简称现役军人)、服现役或者退出现役的残疾军人以及复员军人、退伍军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、现役军人家属。军人家属,指军人的父母、配偶、子女以及依靠军人生活的18周岁以下的弟妹、抚养军人长大现在又必须依靠军人生活的其他亲属。我国优抚体制中的重点保障对象包括烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属;在乡退伍红军老战士、西路红军老战士和红军失散人员;残疾军人和1954年10月31日之前入伍,后经批准从部队复员的人员;在服现役期间患病,

尚未达到评定残疾等级条件并有军队医院证明,从部队退伍的人员。

现行《军人抚恤优待条例》相对以往的优抚制度在内容上有了较大的调整。① 提高了一次性抚恤金标准。烈士的抚恤金由原来的40个月工资提高到80个月,因公牺牲者由20个月调整到40个月,因病死亡者由10个月调整到20个月。② 确立了制定各项抚恤标准的参照依据,建立了抚恤补助标准自然增长机制,保障优抚对象生活水平不低于当地平均水平。③ 对评残对象的范围作了必要调整,即改变只在义务兵中评定病残的规定,增加了初级士官也可以评残的条款。取消了对患精神病军人不能评残的限制。④ 调整了军人残疾等级的设置,把原条例确定的“四等六级”修订为“一至十级”。⑤ 规定了各类重点优抚对象的医疗待遇,明确了中央财政对优抚对象的医疗保障责任。国家对一级至六级残疾军人的医疗费用按照规定予以保障,由所在医疗保险统筹地区社会保险经办机构单独列账管理。中央财政对抚恤优待对象人数较多的困难地区给予适当补助,用于帮助解决抚恤优待对象的医疗费用困难问题。⑥ 强化了优抚工作中的法律责任,民政部门可对负有优待义务的单位行使处罚权。⑦ 拓展了优抚对象的社会优待范围和内容,明确规定残疾军人免费乘坐市内公共汽车、电车和轨道交通工具;优先乘坐境内运行的火车、轮船、长途公共汽车和民航班机,并享受减收正常票价50%的优待。此外,条例还完善了批准烈士的条件,明确了义务兵家属享受优待金的范围和标准等。条例的修订进一步突出了国家抚恤的激励作用。

### 三、军人保险制度的建立

1998年,解放军四总部印发了《军人保险制度实施方案》,对

军人保险的对象、军人保险的项目、军人保险基金的构成等方面都做了规定,这标志着军人优抚保障制度引入了社会保险的方法。军人保险项目主要有伤亡保险、退役养老保险、退役医疗保险等。全国首批军人伤亡保险金于1998年8月28日正式启用,首批军人伤亡保险金发给烈士的亲属。凡在1998年抗洪抢险中牺牲的官兵均被批准为革命烈士。他们的伤亡保险金分别由所在部队的军人保险机构发放给他们的亲属。在这次抗洪抢险中负伤官兵的保险金,由军人保险机构按照有关规定陆续发放。这使军人保障在政策上、程序上与社会保障逐步一致,从而使军人保障朝着社会化的方向发展。

## 第四节 中国社会福利政策

1950年颁布的《中华人民共和国工会法》,规定了工会改善工人、职员以及群众物质文化生活设施的责任,新中国社会福利工作的实施开始有了政策依据。1952—1956年间,国家在全国范围建立了职工生活困难补助制度,同时还建立起工人宿舍取暖补贴制度。1957年,国务院发布《关于职工生活方面若干问题的指示》,对职工住宅、交通、生活必需品、困难补助等方面做了明确指示。1958年,国务院颁发了《关于工人、职员回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定》,1959年,第五次全国民政工作会议要求地方民政部门建立精神病人疗养院,同时明确以安置残疾人就业为主的生产单位与社会福利企业,享受国家政策的特殊扶持。到20世纪60年代,中国福利事业受挫停顿。

改革开放以后,社会福利得到逐步恢复和发展。1982年,民政

部颁发《城市社会福利事业单位管理工作实行办法》；1984年，提出了“社会福利社会办”的改革思路；1987年，提出发展社区服务，动员社区资源，建立社区福利机构；1993年，发布《社会福利事业发展规划》，明确了社会福利改革的指导思想和改革任务，推进政府与民间的合作，让政府、社会、社区、企业或用人单位分别成为不同社会福利事业的责任主体；1999年，民政部发布的《社会福利机构管理暂行办法》是社会福利机构进一步制度化的规范性政策文件。

## 一、老年人福利政策

1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》，标志着中国老龄事业走上了法制化发展轨道。该法规定，国家和社会应采取措，改善老年人生活、健康以及参与社会发展的条件。近年来，通过推进社会福利社会化，我国逐步形成以国家、集体举办的老年社会福利机构为骨干，以社会力量举办的老年社会福利机构为新的增长点，以社区老年人福利服务为依托，以居家养老为基础的老年人社会服务体系。老年人社会福利对象为属于老龄和长寿年龄的老人，而不管其是否享有退休金。

无经济来源无依无靠的孤寡老人是社会福利事业的主要对象。这部分老年人不仅需要国家和社会解决其基本生活来源问题，而且还要解决其日常生活的照料问题。对这部分老年人，现行老年社会福利主要有集中供养和分散供养两种方式，前者是指由城乡敬老院集中收养孤寡老人，后者是指散居农村并接受集体救助的五保户。对于集中收养的孤寡老人，由民政部门与城乡集体建立专门的社会福利院和敬老院，不仅解决其衣、食、住、行、送等基本生活问题，而且配备了专门的福利工作人员，照料他们的日常生活。

在管理上,实行民主管理,建立以老人为主体、工作人员参加的民主管理委员会,老年人与工作人员平等团结、亲如一家。

随着老龄化社会的到来,人们对老年福利保障的关注日益增强。在制定法律法规的同时,发动社会力量养老、助老,鼓励社会组织和个人向养老机构捐资、捐物或者无偿提供其他服务,广泛发动全社会为老年人办实事,是发展老年人社会福利事业的重要途径。

## 二、残疾人福利政策

新中国成立以来,特别是20世纪80年代中期以来,国家对残疾人问题越来越重视。1984年,中国成立残疾人福利基金会,并成为国际康复会的正式成员。同年,财政部规定,福利企业安置残疾人员占生产人员总数的35%以上者,其从事劳务、修理、服务性业务所得免征营业税,凡安置残疾人员占生产人员的2%以上的,免征产品税或增值税。1985年,中国残疾人联合会成立,残疾人从此有了自己的组织。1991年,《中华人民共和国残疾人保障法》正式实施,该法规定了对残疾人权利、康复、教育、劳动就业、文化生活、福利等方面的保障措施。《教育法》和国务院颁发的《残疾人教育条例》都明确规定了残疾人享有的受教育的权利。同时许多地方性法规相继出台,如北京市的《北京市按比例安置残疾人就业办法》与上海市的《上海市按比例安排残疾人分散就业的办法》等,这些政策法规为改善和提高残疾人福利提供了法律和政策保障。我国残疾人福利的主要内容包括以下几个主要方面。

(1) 残疾人特殊教育。残疾人教育是国家教育事业中的一个特殊组成部分,也是面向残疾人的一项社会福利事业。《残疾人保障法》规定,国家与社会、学校对残疾儿童、少年实施义务教育,并免收学费,减免杂费,设立助学金帮助贫困残疾学生就学。国家和

社会设立了专门的教育机构,对残疾人实行特殊教育。例如对残疾幼儿通过残疾幼儿教育机构、普通幼儿教育机构附设的残疾儿童班、特殊教育学校的学前班及残疾儿童福利机构等实施特殊教育,对于适龄入学儿童与少年则通过设立聋哑学校、盲人学校,以及接收弱智儿童的专门学校等实施特殊教育。

(2) 残疾人劳动福利。残疾人劳动福利就是通过安置有劳动能力的残疾人就业,国家给予政策扶助,使残疾人在工作中获得收入与生活保障,并在自食其力中获得物质与精神生活的平等参与。改革开放以前,我国的残疾人劳动福利主要由国家办理,实施范围局限于城市。20世纪80年代以后,开始发动社会力量,兴办各种类型的福利企业。国家还进一步放宽了税收优惠政策,鼓励残疾人福利企业的发展。政府通过兴办福利企业、实施按比例就业和扶持残疾人个体从业等形式帮助残疾人实现就业;采取临时救济和集中供养以及兴办残疾人福利安养机构等福利措施对残疾人提供特别照顾。

(3) 残疾人康复事业。残疾人最迫切的需要莫过于使其缺损的组织与功能得到康复,以增强其参与社会活动的能力。残疾人康复事业就成了残疾人福利中的一个重要项目。中国对残疾人康复事业的方针是将现代康复技术与中国传统康复技术结合;以康复机构为骨干,社区康复为基础,残疾人家庭为依托;以实用、易行、受益广的康复内容为特点,为残疾人提供有效的康复服务。此外,民政部门还组织和扶持残疾人康复器械、生活自助具、特殊用品和其他辅助器具的研制、生产、供应、维修与服务。社会康复事业亦在近几年内得到了发展,并已成为社区服务工作的重要组成部分,尤其是中国残疾人福利基金会成立以来,向社会和民间筹集的福利基金,有力地推动了全国残疾人康复事业的发展。

### 三、妇女与儿童福利政策

妇女福利是国家和社会为保障妇女的健康和正当权益而提供的照顾和服务。为使妇女福利得到保障,我国政府从新中国成立开始就颁布了一系列的法律。政务院1953年修改公布的《劳动保险条例》规定生育假为56天,产假期间工资照发,医疗费由企业行政方面或资方负担。劳动部公布的《劳动保险条例实施细则修正草案》,对生育待遇的有关问题作了详细规定。1955年,国务院发布了《关于女工作人员生育假的通知》,对国家机关女工作人员生育假作了规定。1982年,劳动部发布了《关于女职工保胎休息和病假超过6个月生育时的待遇规定》;1986年,卫生部、劳动人事部、全国总工会、全国妇联联合发布了《女职工保健工作暂行规定(试行草案)》;1988年,国务院发布了《女职工劳动保护规定》,对生育待遇进行了修改和完善,同时废止了1953年的《劳动保险条例》中有关生育待遇规定和1955年国务院《关于女工作人员生育假期的通知》;1992年颁布的《中华人民共和国妇女权益保障法》从政治权利、文化教育权益、劳动权益、财产权益、人身权利、婚姻家庭权益等六个方面对妇女的权益保障作出了规定;1994年,劳动部颁发了《企业职工生育保险试行办法》,这些政策和法规,对保障妇女的健康和正当权益发挥了重要作用。

我国妇女福利政策法规现在已经形成了以宪法为基础、以《妇女权益保障法》为主体的一整套保障妇女权益的法律体系,其中包括10余部基本法律、40余项国家行政法规以及80余项地方性法规。1995年,中国政府还颁布了《中国妇女发展纲要(1995—2000年)》,确定中国妇女发展的总目标为:提高妇女的整体素质,使法律规定的妇女的各项权利进一步得到落实。《2000—2010年中国

妇女发展纲要》要求到 2010 年,城镇职工生育保险覆盖面达到 90% 以上,使妇女福利的受益面逐步扩大。2001 年的《婚姻法》进一步完善了对妇女权益的保护。总之,中国相关政策与法规有效地保护了妇女在教育、就业等方面的社会福利。

中国政府从新中国成立开始就颁布了一系列的法律来保障儿童的生存、生活、受教育等权益。改革开放以来,儿童福利政策不断完善。1991 年,国家颁布《中华人民共和国未成年人保护法》;1992 年,国务院发布《义务教育法实施细则》;1995 年,通过了《中华人民共和国教育法》;1996 年,实行《中华人民共和国母婴保健法》,卫生部相继颁发了《妇幼保健机构评审标准》等配套法规;1999 年,施行《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》。还有一些对未成年人实施保护的法律法规在其他法律中也体现出来,如《婚姻法》、《禁止使用童工规定》、《收养法》、《继承法》、《刑法》、《民法通则》、《劳动法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《妇幼卫生工作条例》、《女职工劳动保护规定》等法律法规,均对未成年人的家庭保护、学校保护、社会保护、司法保护以及法律责任做了明确规定。未成年人福利的目的在于保护未成年人的身心健康,保障未成年人合法权益,促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展。

中国的儿童福利事业主要包括通过单位集体福利设施如托儿所、幼儿园等提供的助教服务;民政部门设立的儿童福利或综合性的社会福利院,收容社会上的孤儿、弃婴、伤残儿童并给予供养。它由政府财政供款,配备合格的社会工作人员,保障儿童的生存、生活和受教育的权利。



复习思考题

1. 试述我国社会保险制度的主要内容。
2. 试述我国社会救助制度的主要内容。
3. 试述我国社会优抚安置制度的主要内容。
4. 试述我国社会福利制度的主要内容。

## 第九章

# 中国教育政策

教育政策是中国社会政策的重要组成部分之一。中国教育政策基本上可以划分为初等教育政策、高等教育政策与民办教育政策,每一种教育政策都经历了一个比较曲折的发展变化过程。初等教育政策是中国教育政策的基础,高等教育政策在中国教育政策中占有重要地位,教育扶贫与民办教育政策是中国教育政策的重要组成部分。

## 第一节 中国教育政策的演变

### 一、新中国教育政策的确立

#### 1. 确立新中国建设所必需的新学制

1949年,随着新中国的诞生,新中国的教育制度开始确立。《中国人民政治协商会议共同纲领》明确提出:“人民政府应有计划、有步骤地改造旧的教育制度。”1949年12月,教育部召开了第一次全国教育工作会议,决定对旧教育采取改造的方针。教育部根

据《中国人民政治协商会议共同纲领》所规定的文化教育政策,在全国范围内有计划、有步骤地改革旧的教育制度、教学内容和教学方法,并积极兴办符合国家建设需要和广大劳动人民要求的新教育事业。

1951年10月1日,政务院颁布了《关于学制改革的决定》。这一决定根据《中国人民政治协商会议共同纲领》所规定的新民主主义的教育政策,适应了当时的情况和需要,吸取了革命根据地教育的经验,改革了旧中国所遗留下来的旧学制,制定了为新中国建设事业所必需的新学制。新学制的重点是加强对工人、农民和干部的教育,强化技术教育和小学教育。向工农敞开校门是新中国教育政策中最重要的内容,以保证城乡劳动者子女得到受教育的机会。当时采取的措施主要有开展扫盲和工农识字教育,开办工农业余学校,开设干部文化补习学校、工农速成中学及相匹配的大学本科。新学制规定工农速成教育和各级各类业余教育与其他各种教育占有同样重要的地位。

新学制还对普通学校的学制作了一些改革。幼儿教育招收3~7周岁的幼儿,使他们的身心在入小学前获得健全的发育;小学实行五年一贯制,取消了初小和高小的两级六年分段制,有利于广大劳动人民尤其是农民的子女受到完全的初等教育;中学分初、高两级,修业年限各为3年;工农速成中学修业年限为3~4年;大学和专门学院修业年限以3~5年为原则。此外,还规定设立各级各类补习学校和函授学校,设立聋、哑、盲等特种学校;各种为培养国家建设人才所必需的技术学校被列入了正规教育系统,并建立了必要的制度;各种学校教育在整个教育系统中都能够互相衔接,这就保证了成千上万的工人、农民能够从小学、业余补习学校走进初级技术学校,也保证了他们能够从初级中学走进中等技术学校,并同各种专科学校衔接起来。这不但可以使技术教育更好地结合实际,

而且可以使技术教育在整个学校教育系统中保持连续性。

1951年的学制改革,结束了旧的教育体制,建立了新中国的新民主主义教育制度,健全了教育体系。新学制对推进我国的人民教育事业,提高人民的文化科学水平,培养各项建设事业所需的人才起了重要作用。1954年9月,全国人大一届一次会议通过的《中华人民共和国宪法》,正式以法律形式将新中国教育为人民大众服务的性质确定下来。到1965年,各级各类教育得到了迅速发展,建立了从幼儿园到大学的学制体系,为广大人民群众创造了各种受教育的机会。<sup>①</sup>

## 2. 新中国教育方针的确立

教育方针是指一个国家在一定历史时期提出的教育工作发展的总方向,它规定了办教育的目的和内容,是教育基本政策的总概括。教育方针的制定是以基本国情和教育工作自身的规律为依据的。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条的规定,中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的、文化教育。1949年12月第一次全国教育工作会议强调,新中国教育以老解放区的新教育经验为基础,吸收旧教育的有用经验,借鉴原苏联的经验,即在普及的基础上提高,在提高的指导下普及。这个方针符合新中国教育变革的历史要求,推动了旧教育的改造和新教育的建设与发展。

1956年,我国社会主义改造基本完成,进入到了社会主义建设时期。这一历史性的深刻变化,要求党的教育方针也必然要适应社会主义建设的需要。1957年,毛泽东在《关于正确处理人民内部

---

<sup>①</sup> 陈至立著. 面向新世纪的飞跃——新中国教育50年. 瞭望新闻周刊, 1999(39)

矛盾的问题》中指出：“我们的教育方针，应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的，有文化的劳动者。”这是新中国成立以来第一次被正式阐述的社会主义教育方针，标志着我党教育方针的初步确定。1958年，毛泽东又提出“两个必须”的思想，即“教育必须为无产阶级政治服务，必须与生产劳动相结合”。同年9月，《中共中央国务院关于教育工作的指示》再次强调：“党的教育工作方针是教育为无产阶级政治服务，教育与生产劳动相结合；为了实现这个方针，教育工作必须由党来领导。”这标志着中共中央以文件名义明确规定了我国的教育方针。至此，我党教育方针正式形成了，并成为我国社会主义教育的一个长期指针，也为此后教育方针的演进奠定了基础。<sup>①</sup>

为推动教育方针的实施，刘少奇从我国的实际出发，倡导全日制的学校、半工半读的学校“两种教育制度”与工厂机关八小时工作、半工半读“两种劳动制度”，为我国普及教育、改变教育脱离生产实际的状况和发展职业教育提供了经验。

### 3. 建立适应计划经济体制的高等教育体制

在1950年第一次全国高等教育会议上，中央政府提出了改革高等教育的基本方向：“我们的高等教育，必须密切地配合国民经济、政治、文化、国防建设的需要，而首先要为经济建设服务，因为经济建设乃是整个国家建设之本。”同时，建国初期，工业化是经济建设的主要目标，为了实现为国家工业化培养大批专门人材的目的，大学体制改革着重于改造旧的学校类型，建立起大量的直接为国民经济特别是工业建设服务的单科型工科院校。

1952年，教育部在《全国高等院系调整计划（草案）》中，系统

<sup>①</sup> 刘海南著. 论新中国教育方针的演进与启示. 西南师范大学学报, 1999(5)

地提出了高等教育体制改革的原则,即“以培养工业建设人才和师资为重点,发展专门学院,整顿和加强综合大学”。在这一思想指导下,首先,将所有私立大学改为公办;其次,明确了综合大学和专门学院的性质和任务,尤其是加强了工科院校;再次,初步形成了中央直属高校、行业部委所属高校和地方(大行政区)高校三大条块的格局,从而使高等教育成为国民经济计划的有机组成部分,各类高等院校分工明确,培养了大批各行各业所急需的专业人才。

1952年的高等教育体制改革将各综合大学中的工、农、医、师、财、法等系、科分离出来,建立起独立的工科、农林、医药、师范、财经、政法等专门学院,综合性大学实际上只剩下文、理两科。1953年,全国高校已基本完成了院系调整任务,经过调整,我国内地的高等学校从1949年的205所缩减到1953年的181所。许多在中国近代高等教育发展史上颇负盛名的私立大学如燕京大学、辅仁大学、齐鲁大学、金陵大学、东吴大学、震旦大学等从此退出了历史舞台。<sup>①</sup>

## 二、中国初等教育政策的演变

### 1. 新中国成立初期的初等教育政策

新中国成立以后,中央人民政府开始接管并逐步改造了旧中国留下的学校。在改造旧教育、建立新学制的基础上,逐渐形成了适应我国计划经济体制的教育体制。1952年,教育部颁布《中学暂行规程(草案)》,规定中学由省、市文教厅、局遵照中央和大行政区

---

<sup>①</sup> 芦丽君,文世平著.新中国成立后两次高校合并的比较研究.湖南教育学院学报,2001(1)

的规定实行统一领导,其设立、变更、停办要报大行政区文教部备案,并转报中央教育部备查;各级政府业务部门所办中学的设立、变更、停办,要分别报中央教育部备案,或由同级文教行政部门转报中央教育部备案,其日常行政工作由各主管业务部门领导,有关方针、政策、学制、教育计划、教导工作等事项受所在省、市文教厅、局领导。1954年,政务院在《关于改进和发展中学的指示》中规定,中学实行统一领导、分级管理的原则,即省辖市内的中学由省辖市管理,县(市)内的中学逐步做到由县(市)管理。

1963年,中共中央转发《全日制中学暂行工作条例(草案)》,对中学的领导和管理体制作出了规定:“全日制初级中学一般由县、市、自治区教育厅、局管理,也可以委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理。全日制高级中学和完全中学一般由省、市、自治区教育厅、局管理,也可以委托所在专区(市)或县(市)教育行政部门管理。”“全日制中学的设置、停办或迁移,由省、市、自治区人民委员会批准。”由此可以看到,这一阶段的初等教育政策主要是加强了领导,逐步形成了普通中学的单一的办学体制。<sup>①</sup>

新中国成立初期,我国之所以建立了单一的普通中学办学体制,有其现实的和历史的原因。首先是受我国计划经济体制变革的影响,因为高度集中统一的计划经济体制必然要求有与之相适应的学校教育体制,进而决定了教育必然要实行由国家大包大揽、统一办学的单一的办学体制。其次,新中国刚刚从旧中国脱胎而出,党和政府必须加强对旧教育的彻底改造,贯彻新民主主义的教育方针、政策,积极采取学校与教会分离的政策,并对政治上反动的私立学校进行接管、代管乃至整顿。这在当时的历史条件下具有重大意义和积极作用。再次,新中国成立后在教育上片面强调向原苏

<sup>①</sup> 王世忠著. 我国中学教育政策百年历程. 教学与管理, 2001

联学习,照抄照搬原苏联的办学模式,是导致我国普通中学办学体制单一化的重要因素。

1961年7月,教育部开始起草《中学五十条》。1963年3月,中共中央正式批转《中学五十条》。《中学五十条》总结了新中国成立以来的经验教训,对办好中学、提高教育教学质量作了全面具体的规定。其中规定中学教育的任务是社会主义建设事业培养劳动后备力量和为高一级学校培养合格的新生;强调中学要贯彻执行教育与生产劳动相结合的方针,克服轻视体力劳动和体力劳动者的观点,同时在劳动过程中学习一定的生产知识和技能,扩大知识领域;要求教师必须不断地提高自己的政治、文化、业务水平,向“又红又专”的方向努力;各级党委和政府要加强对中学教育的领导。《中学五十条》的试行,使中学教育工作有了指导性的文件,促进了中学教育工作的发展。

同年,《小学四十条》也同时颁发。《小学四十条》提出了小学教育的任务和实现培养目标的基本途径;规定了以教学为主的原则和对学生进行思想品德教育的重要内容与方法;规定了小学生参加生产劳动的时间和具体途径;此外,还对教师的培养、奖惩、劳逸、学校行政工作与党的工作的关系及各自职责都做了规定。《小学四十条》对小学教育工作起到了积极的促进作用和规范作用。

## 2. “文化大革命”时期的初等教育政策

1966年开始的“文化大革命”对我国整个教育政策产生了极大影响,党和国家正确的教育政策被严重扭曲,执行过程中出现了极大偏差,一些极“左”的教育政策相继出台。1966年5月7日,毛泽东提出:“学生也是这样,以学为主,兼学别样,不但要学文,也要学工、学农、学军,也要批判资产阶级。学制要缩短,教育要革命,资产阶级知识分子统治我们学校的现象,再也不能继续下去了。”这

就是《五七指示》。此后,各地大、中、小学全面展开军训工作。军训团进驻学校,进而开展革命大批判,成立革命委员会,将学校教导、总务等机构改为政工、教育革命、后勤等组,撤销教研室(组),取消班级建制和班主任制度,将师生统一按班、排、连、营建制编队,设立连队委员会、政治指导员,兴起“早请示、晚汇报”、“天天读”、“讲体会”、“活学活用毛主席著作”及“突出政治”等做法。1971年4月,全国教育工作会议发布的《全国教育工作会议纪要》对“文化大革命”前17年的教育工作作出了“两个基本估计”,即那时的教育路线基本上是资产阶级专了无产阶级的政,知识分子大多数的世界观是资产阶级的,是资产阶级知识分子,从而全盘否定了新中国成立以来教育工作。

“文化大革命”完全歪曲了“教育为无产阶级政治服务,教育与生产劳动相结合”的方针,学校教育成了阶级斗争的工具。十年动乱给教育工作留下了沉痛的教训。第一,由于极“左”路线的误导,歪曲了教育方针,扭曲了教育政策,致使“文化大革命”走上了取消知识、否定教育的极端,使社会普遍产生了轻视、鄙视教师之风;第二,由于批判了刘少奇的“两种教育制度,两种劳动制度”的思想,使中等教育结构遭到破坏,由“文化大革命”前的普通中学与各种职业技术学校 and 农业中学并举变成单一的普通中学。

### 3. 拨乱反正时期的初等教育政策

1977年开始,党中央狠抓了教育战线的拨乱反正工作,重新确立了教育的战略地位,推翻了“两个基本估计”,肯定了“文化大革命”以前教育工作的主要成就,开始整顿教育事业,大力进行教育改革,并确立了以重点中学建设为突破口的普通中学改革与发展战略。1978年,教育部重新修订并颁布了《全日制中学暂行工作条例(试行草案)》,规定:“全日制中学原则上由县级以上教育行政部



展的教育方针。这一时期,重新确立了教育的战略地位,推翻了“两个基本估计”,肯定了“文化大革命”前17年教育工作主要成就,廓清了教育界的迷雾,整顿教育事业,大力进行教育改革。

#### 4. 深化改革时期的初等教育政策

1985年5月,党中央和国务院颁布了《关于教育体制改革的决定》。针对中等教育结构单一的现状,提出要改革中等教育结构,大力加强和发展职业技术教育。要在全中国实行九年制义务教育,按3类地区推行九年制义务教育:城市及沿海各省中的经济发达地区及内地少数发达地区,应力争在1990年左右,按质按量普及初级中学教育;实行基础教育由地方负责、分级管理的原则,基础教育的管理权属于地方,除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施以及对学校的领导、管理、检查、责任和权力都交给地方。

1991年7月,国家教委发布了《关于实施〈现行普通高中教学计划的调整意见〉和普通高中毕业会考制度的意见》,强调:“要重视引导干部和教师不断地转变教育观念和办学指导思想,把高中教育从应试教育转变为全面提高学生素质的教育,从只面向重点学校和升学有望的学生转变为面向全体学生。要切实改变以高考升学率作为评估学校教育质量唯一标准的观念,坚决抵制和纠正各种违背教育规律的错误做法。”

1993年2月,在中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》中提出,要“改革办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制”。还提出了“普通高中的办学体制和办学模式要多样化”的要求。1994年,国务院制定的《关于中国教育改革和发展纲要的实施意见》中进一步提出,要形成“公立学校和民办学校共同发展的格局”。

以《关于教育体制改革的决定》的颁布为起点,我国普通中学的办学模式进入了实质性的探索与改革阶段,《中国教育改革和发展纲要》的颁布推动普通中学的办学体制向多元化方向发展,《中华人民共和国教育法》的颁布,将普通中学的办学体制改革纳入到了规范化、法制化的轨道。<sup>①</sup>

### 三、中国高等教育政策的演变

#### 1. 改革开放以前的高等教育政策

新中国成立之初,我国高等教育的基础非常薄弱。由新民主主义社会向社会主义社会过渡完成以后,要求教育政策作出相应改革,以适应我国社会经济与政治的需要。1956年,我国的“三大改造”已经基本完成,社会主义制度在我国已经基本建立起来,国内阶级关系发生了变化,主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾,而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾,全国各族人民的主要任务是集中发展生产力。《关于发展国民经济的第二个五年计划的建设的报告》明确提出,教育的数量、质量不能满足需要,并确定了教育发展的重点与目标,教育改革拉开了序幕。

1958年,中共中央、国务院发出《关于教育工作的指示》,这个指示是这一时期教育改革的纲领性文件。它总结了新中国成立以来教育工作的经验,指出了发展中存在的问题,特别是教育脱离生产劳动,脱离实际,并且在一定程度上忽视政治、忽视党的领导的问题。提出教育必须采取“两条腿走路”的方针,即采取统一性与多

<sup>①</sup> 王世忠著. 我国中学教育政策百年历程. 教学与管理, 2001

样性、普及与提高、全面规划与地方分权结合的原则；实行教育为无产阶级政治服务，教育与生产劳动相结合的方针，培养“又红又专”的人才；在一切学校中必须进行马克思主义的政治思想教育，并改变教育中的教条主义教学方法；提出一切学校应处于党的领导之下。

1958年，由于“大跃进”等“左”的思潮的影响，全国掀起了各省、市、自治区、厂矿、企业乃至人民公社大办高等学校的热潮。全国高等学校由1957年的229所猛增至1289所，超过了国家经济和办学条件的负担能力，造成了学校工作的极大困难。1961年，随着国民经济进入调整时期，根据中央“调整、巩固、充实、提高”的方针，国家对高等教育事业进行了全面调整和必要压缩，并在总结新中国成立以来高教发展经验和教训的基础上，制定了《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（简称《高校六十条》）。

教育部的《高校六十条》对高等学校的教学工作、生产劳动、研究生培养工作、科学研究工作、教师和学生工作、物资设备和生活管理、思想政治工作、党的组织和党的工作都作出了明确规定，以保证党的教育方针的真正落实。当时高等学校工作中应该着重解决的几个主要问题如下。① 高等学校必须以教学为主，努力提高教学质量，生产劳动、科学研究、社会活动的时间应该安排得当，以利于教学。② 正确执行党的知识分子政策，团结一切可以团结的知识分子，为社会主义高等教育服务。正确执行百花齐放、百家争鸣的方针，提高学术水平。③ 实行党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制，充分发挥校长、校务委员会和各级行政组织的作用。④ 做好总务工作，保证教学和生活的物质条件。⑤ 改进党的领导方法和领导作风，加强思想政治工作。学校中党的领导权力集中于学校党委一级，系的总支委员会对行政工作起保证和监督作用。《高教六十条》的贯彻实施使高等教育迅速摆脱了混乱局面，重

新走上了健康发展的道路,高校的教学质量和学术水平得到明显提高。

## 2. 改革开放初期的高等教育政策

1978年以后我国高等教育政策的发展大致可以分为两个阶段,前期阶段以拨乱反正为主,后期阶段以探索试验为主。1978年,教育部颁发《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》,简称《新高校六十条》。《新高校六十条》充分肯定《高校六十条》中的“高等学校必须以教学为主,努力提高教学质量”等一系列正确提法。1979年,中共中央批转教育部党组的报告,决定撤销1971年《全国教育工作会议纪要》。

经过党的十一届三中全会后的拨乱反正,我国高等教育改革与发展进入了一个全新的时期。这一时期的改革主要有招生考试制度改革、职称制度改革、学位制度改革以及专业调整等。1978年,我国开始恢复全国普通高等学校统一招生考试制度和高等学校教师职称制度;1979年,我国开始实行高等学校实验技术人员、图书情报人员职称制度等;1980年,我国公布《中华人民共和国学位条例》,并自1981年开始实行学士、硕士、博士学位制度;1978—1984年,我国进行了专业的科类结构、布局以及专业内容改革。

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》成为这一时期我国高等教育改革的出发点,提出我国新时期的教育方针是“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”。并提出了我国新时期的教育改革“必须从教育体制入手,有系统地进行改革”,其中包括“学校逐步实行校长负责制”,“扩大高等学校的办学自主权”等措施。

这一时期的高等教育改革是从各单项改革如招生制度、毕业生就业制度、劳动人事制度、后勤管理制度改革等开始的,直至

1989年在全国高等学校推行的综合改革,都是对高等教育体制改革的探索,改革的内容是局部的,参与改革的高等学校是部分的。由于改革中片面强调了高等教育体制改革必须适应经济体制改革,而忽视了高等教育自身的发展规律,导致改革中出现了一些问题。高等教育体制改革为了适应商品经济的发展,适应经济体制改革的需要,把经济体制改革的某些模式与机制引进高等教育。比如有的引进企业的领导体制,进行校长负责制的试点,但只经过5年的试点,1989年宣布停止试行校长负责制,引进商品经济的竞争机制和市场调节机制。把经济体制改革的模式与机制引进高等教育,一方面确实促进了高等教育的改革与发展,另一方面也曾一度使高等教育改革出现了一些问题。

### 3. 新时期的高等教育政策

20世纪90年代以来,我国的高等教育在总结过去经验的基础上取得了全面发展。1992年,国家教委召开第四次全国高等教育工作会议,会议提出了《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》的主文件,并提出关于高等学校的领导体制改革、管理体制、改革、招生和毕业生就业制度改革、教学改革、学位与研究生教育改革、科技工作改革等6个子文件。1993年,中共中央、国务院颁发了《中国教育改革和发展纲要》。这些重要文件总结了改革开放以来我国高等教育改革的经验,规划了20世纪90年代我国高等教育改革的总体构想,全面推进了我国高等教育改革,我国的高等教育取得了全面发展。

目前,我国的高等教育基本形成了一个文、理、工、农、医、财经、政法和外语等门类齐全、形式多样,具有多种层次和相当规模的从专科、本科到硕士、博士的完整的高等教育体系,教学质量在逐步提高。“211”工程的实施,计划使少数学校能够在2010年或更

长时间接近或达到世界先进水平。

## 第二节 中国教育政策的基本内容

### 一、初等教育政策

#### 1. 普及九年制义务教育,完善农村义务教育管理体制

初等教育是我国教育系统的重要组成部分,也是我国教育系统结构中的薄弱环节,还是教育政策体系中最具强制效力的领域。党和国家围绕着初等教育的改革和发展制定了一系列方针、政策。

党的十四大明确提出,到2000年,我国要基本达到普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的战略目标。在各级党委、政府和全国人民的共同努力下,这一目标已经如期实现。据统计,到2000年底,全国普及九年义务教育地区人口覆盖率达到85%,青壮年人口文盲率下降到5%以下。截止到2001年底的统计资料显示,全国实现“两基”的县(市、区、旗)及县级行政区划单位达到2573个,占全国总数的90%;实现“两基”地区的人口覆盖率达到91%,通过“两基”达标的省、直辖市达到12个;全国小学学龄儿童入学率达到99.1%,初中毛入学率达到88.7%;全国初中在校学生数达到6514.38万人,比1992年增加2392.09万人,增幅达58%;义务教育阶段的在校学生已经达到19057.8万人。与此同时,男女儿童在入学率上的差距进一步缩小,残疾少年儿童义务教育有进一步发

展,截止到2001年,全国共有特殊教育学校1531所,在校学生28.636万人,分别比1990年增长了105%和437%。学前教育也得到了很大发展。全国文盲人数大幅度下降。第五次全国人口普查显示,我国成人文盲由1990年的1.82亿减少到2000年的0.85亿,10年减少了近1亿人,成人文盲率由22.23%下降到8.72%。其中,青壮年(15~50岁)文盲由6167万人减少到2000万人左右,青壮年文盲率由10.34%下降至4.8%,达到了预定5%以下的目标。我国扫盲工作取得的成就也得到国际社会的高度评价,据联合国教科文组织的资料显示,我国成人识字率居9个发展中人口大国前列。

根据《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》精神,我国农村义务教育在2002年以前全面实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制。完善农村义务教育管理体制,要实现两个重大转变:①把农村义务教育的责任从主要由农民承担转至主要由政府承担;②把政府对农村义务教育的责任从主要以乡镇为主转至以县为主。其他各级人民政府也要承担相应的责任,特别要强化省级人民政府的责任。同时,中央政府加大对贫困地区农村义务教育的支持。

## 2. 推进中小学人事制度改革

随着我国教育事业的发展以及干部、人事制度改革的不断深化,中小学人事制度改革的重要性日益突出。为此,我国自20世纪90年代中期以来,在中小学人事制度改革方面进行了积极探索和大胆实践。比如:在中小学校长队伍的建设上,普遍实行校长负责制并积极试行校长职级制;在中小学教师队伍建设上,通过严格核定编制,科学设置岗位,严格考核考试,全面推行教职工聘任制;通过建立和完善教育人才市场,形成合理有序的流动机制,促进人才

合理流动,调整和优化教职工队伍。

1996年,按照《教师法》的授权,原国家教委颁布《教师资格认定过渡办法》。1997年,开始实施教师资格认定过渡工作。《教师资格认定过渡办法》规定,对1993年12月31日在岗的教师,凡具有教师职务,考核合格,可以通过教师资格认定过渡取得教师资格。2000年,教育部颁发《〈教师资格条例〉实施办法》。从2001年开始,国家全面实施教师资格认定制度工作。2001年10月,国务院办公厅下发了《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》,为中小学人事制度改革奠定了基础,有力地促进了中小学教师队伍建设。在加强教师队伍建设的同时,教师待遇也显著提高。

### 3. 推进基础教育课程改革

1999年,教育部正式启动了基础教育课程改革工作,对课程改革作了总体部署。教育部组织专家,对现行义务教育阶段小学语文、数学、音乐、体育、美术等5科,初中语文、数学、英语、物理、化学、生物、地理、历史、音乐、体育、美术等11科的教学大纲进行了修订。各教材编写单位依据修订后的大纲,对教材做了相应修改。2000年秋季,小学、初中起始年级的主要学科开始使用新修订的教材。2001年秋季,小学、初中所有年级和所有修订的学科都使用了新教材。教育部于2001年6月正式印发了《基础教育课程改革纲要》,文件提出了基础教育课程改革的指导思想和改革目标,内容涉及基础教育新课程结构、课程标准、教学过程、教材开发与管理、课程评价、课程管理、教师培养和培训以及课程改革的组织与实施等方面的要求。

根据《基础教育课程改革纲要》规定的均衡设置课程、加强课程的综合性和选择性的原则,2001年11月,教育部正式颁布了《义

务教育课程设置实施方案》，印发了供实验区使用的义务教育阶段18个学科的课程标准实验稿。2002年5月印发了《品德与生活》、《品德与社会》两科的课程标准实验稿。德育课程改革根据素质教育的要求和新形势的需要，强化实践环节，增加了“三个代表”重要思想的基本内涵，增加了用于社会实践的课时和进行时事教育的内容。2001年7月开始制定新的普通高中课程计划和各学科课程标准，2002年下半年基本完成制定工作。此外，还制定了与课程改革配套的系列文件，如《中小学评价与考试制度改革的指导意见》、《地方课程管理与开发指南》、《学校课程管理与开发指南》、《综合实践活动指导纲要》等，这些文件在征求意见后在实验区使用。教育部于2001年确定全国27个省、自治区、直辖市的38个区县为国家基础教育课程改革实验区，进行基础教育新课程的实验工作，并用5年左右时间在全国实行基础教育新课程体系。

#### 4. 加强中小学德育工作

党中央、国务院高度重视中小学德育工作，学校德育工作的地位明显提高。中央多次就新时期学校德育工作的发展制定重要的方针和政策，为学校德育工作指明了方向。在课堂教育教学主渠道之外，要求各级教育部门积极探索德育工作的新形式，德育活动载体日益丰富。为培养学生的创新精神和实践能力，推动素质教育的全面实施，中央和地方普遍重视中小学社会实践基地和青少年校外活动场所的建设和管理工作。在中央和有关部门的支持下，由教育部牵头成立了全国青少年校外教育工作联席会议，利用国家彩票公益金扶持青少年校外活动场所的建设。2001年，国家重点支持中西部地区160个县建设青少年校外活动场所；2002年，又支持164个县建设青少年活动场所。各地根据全国青少年校外教育工作联席会议的要求，通过多种渠道已建或在建一批青少年活动场

所。与此同时,各地积极加强学校社会实践基地的建设,为中小学生的社会实践活动提供了广阔的空间。此外,一些传统的、卓有成效的教育活动不仅继续发挥作用,而且不断被注入新内容。

在加强教师队伍建设过程中,教师职业道德建设尤其得到重视。教育部开设了师德论坛,探讨新时期师德建设理论和实践;成立了师德报告团,在各地巡回演讲,积极宣讲师德建设经验和体会。教育部门不断加强与各有关部门的协调配合,动员全社会力量进一步改善社会育人环境,努力形成全社会共同关心青少年健康成长的良好局面。

在中小学基础设施建设方面,加大对基础教育的投入,全面推进现代信息技术在教学中的应用。2000年,教育部召开全国中小学信息技术教育工作会议,提出要用5~10年时间,在全国中小学普及信息技术教育。具体目标是:①在全国90%以上的中小学开设信息技术必修课,加快信息技术与其他课程的整合;②全面实施“校校通”工程,加强信息基础设施和教育资源建设,使全国90%左右独立建制的中小学校能够上网,共享优质教育资源,全面提高教学质量。

## 二、高等教育政策

### 1. 高等教育管理体制

1995年国家教委下发的《国家教委关于深化高等教育体制改革的若干意见》中指出:“积极创造条件,促进部分学科互补或一些规模较小、科类单一、设置重复的学校进行合并。合并学校的目的在于优化某一地区或全国高等教育的结构和布局,合理使用有限的教育资源与经费,提高教育质量与办学效益。”高等教育体制改

革的根本方向在于将计划经济下的高等教育体制转变为社会主义市场经济条件下的高等教育体制,改多块分割为多块结合。<sup>①</sup>

我国高等学校管理体制的改革按照适应新时期社会主义现代化建设需要,符合高等教育自身发展规律的改革方向的要求,淡化和改变学校单一的隶属关系,加强学校自主办学,加强省级人民政府的统筹,按照变条块分割为条块有机结合的思路进行改革。在改革实践中,主要措施包括:① 积极推进中央部门与地方政府共同建设、共同管理高等学校;② 积极开展学校与学校之间多种形式的合作办学;③ 积极创造条件促进部分学科互补的或一些规模较小、科类单一、设置重复的学校进行合并;④ 鼓励企业、企业集团、科研单位积极参与高等学校的创办和管理;⑤ 积极促进那些专业通用性强、地方建设又需要的中央部门所属院校转由所在的省、直辖市、自治区政府领导和管理。这五种改革的形式可概括为“共建、合作、合并、协作、划转”。<sup>②</sup>

合并是联合办学的最高形式。我国自1992年以来,经过8年多时间的持续努力,全国已有159所普通高校经合并调整为74所,同时还有22所成人高校并入普通高校。到1997年底,全国共有普通高校1020所,比1994年最多时的1080所减少60所;成人高校1107所,比1990年最多时的1321所减少214所。经过合并调整,全国高等学校的布局更趋合理,办学质量和办学效益进一步提高,学校的综合实力正在逐步加强。原来国务院有关部门直接管理的367所普通高校,改革后有近250所实行了省级政府管理。地方与中央共建的体制克服了部门和地方条块分割、重复办学、资源浪费

<sup>①</sup> 芦丽君,文世平著.新中国成立后两次高校合并的比较研究.湖南教育学院学报,2001(1)

<sup>②</sup> 周远清著.我国高等教育改革发展的回顾与前瞻.河北师范大学学报,1998(1)

的弊病。中央和省级政府两级管理,以省级政府管理为主的我国高等教育管理新体制已经形成。新的体制理顺了关系,调动了地方政府和社会各方面发展高等教育的积极性,密切了高校与区域经济社会发展的联系,对于我国高等教育事业的发展具有深刻的战略意义。

## 2. 高等教育办学体制与成本分担机制

高等教育办学体制改革的目标模式是以政府举办为主、多种形式办学。根据我国的国情,完全依靠国家办学会有很多困难,而私立大学在国际上是有成功的经验的,所以国家鼓励私人办学。目前我国有1000多所民办高等教育机构,其中有30多所学校被批准可颁发国家承认的文凭。

高等教育成本分担机制改革的目标模式是财政性拨款为主,多种渠道筹措资金。以前,我国高等教育几乎全部由政府拨款投资,现在多种渠道筹措资金的格局已经基本形成。据统计,高校依靠学校自己筹措的资金大约占40%,国家拨款约占60%。学校资金的来源有很多方面,包括学校的校办产业。目前,我国已经顺利实施了适当缴费上大学的制度,同时,连同国家奖学金、教育储蓄、学生困难补助、勤工助学等措施,以学生助学贷款为主体的国家助学体系正在逐步完善,初步形成了社会主义市场经济条件下的教育成本分担机制。

## 3. 高校招生制度与毕业生就业制度

高校招生改革已开始进行,新一轮的高考和招生改革源于现行高等学校招生考试制度的不足以及中学实施素质教育的发展。1998年以来,高等学校统一招生考试制度的改革不断推进,“3+X”考试科目改革在试点的基础上,已在多数省市区推开;考试内

容更加注重对考生能力、素质的考核。2001年顺利实现了全面网上录取。

毕业生就业制度改革初期,曾经提出过就业体制改革的目标模式是“自主择业”。现行高校毕业生就业体制的目标模式为“学校和政府推荐,学生和用人单位双向选择”。政府和学校的功能发生了变化,由过去的分配变成了推荐,而且也突出了用人单位的作用。现在的院校大多已经按照这个目标模式运行,就业改革已经基本到位。毕业生就业制度改革经过多年的探索,目前已经建立起市场导向、政府调控、学校推荐、学生和用人单位双向选择的机制。当然,现行高校毕业生就业机制还存在很多问题,比如就业信息不顺畅、就业服务不完善等。

#### 4. 学校内部管理体制

学校内部管理体制是整个高等教育体制改革的重要内容,学校内部管理体制改革的目標模式是实行管理人员的全员聘任制,人员竞争上岗,同时精简机构。近年来,高等学校按照“转换机制、优化结构、增强活力、提高效益”的原则,在改革学校内部管理模式的基础上,进行了学校内部的管理体制改革。精简和调整了学校管理机构 and 人员,转变了职能,提高了效益。着力改革和调整了教学科研管理的组织方式,继续深化人事制度改革,积极推行教师聘任制和全员聘用合同制,逐步建立起适合教师特点的分配制度,逐渐建立了激励机制和约束机制。高校教师的待遇显著提高,其工作和生活条件得到了明显改善。

1999年,国务院决定在全国高校进行后勤社会化改革,全国大部分地区基本实现高校后勤社会化。3年中,全国新建和改造学生公寓4300万平方米,超过建国50年累计建设3200万平方米的总和。高校后勤社会化改革取得了很大成功,使高校后勤保障条件

大为改善,同时有力地推动着我国高等教育办学模式与办学观念的深刻转变,对我国高等教育更好更快发展产生了深远影响。<sup>①</sup>

## 第三节 教育扶贫与民办教育政策

### 一、教育扶贫政策

#### 1. 教育扶贫政策的提出

教育扶贫就是通过国家各级政府与全社会的大力扶持以及贫困人口的积极参与,搞好贫困地区的教育。其目的在于提高贫困者的思想道德和科学文化素质,为提高扶贫工作的效率提供智力支持。由于历史的原因,我国目前还存在大量的绝对贫困人口。这些贫困人口大部分居住在自然条件十分恶劣的大石山区、高寒山区和少数民族地区。这些贫困地区科技落后、信息闭塞、劳动力相对素质低下,传统的扶贫办法很难根治这种贫困。

由于贫困的发生不仅有社会经济的根源,也有个体素质的根源,扶贫不应局限于经济领域,而应作为一项系统工程,教育是这项系统工程的重要组成部分之一。教育扶贫的实质是把扶贫的重点放在生产力最活跃的因素即人力资本方面,通过教育提高贫困者的文化知识水平,提高人们接受新鲜事物的自觉性和主动性,解放思想,冲破贫穷和愚昧的束缚,增加农业开发中的科技含量,探

---

<sup>①</sup> 周远清著.我国高等教育改革与发展的回顾与展望.高等教育研究,2001(1)

索一条教育为农业经济和农民致富服务的有效途径。

1996年,《中共中央国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》明确指出:“要把扶贫开发转移到依靠科技进步,提高农民素质的轨道上来。”只有通过基础教育提高劳动者的素质,冲破小农意识的禁锢,才能实现真正的扶贫。要发挥教育的扶贫功能,就必须把教育摆在优先发展的战略地位。教育、科技是扶贫工作的根本。事实证明,教育扶贫功在教育、效在科技。贫困地区只有把加强基础教育、扫除青壮年文盲和各种技能教育结合起来,才能走出一条依靠提高劳动者素质来发展经济、脱贫致富的路子。<sup>①</sup>

## 2. 教育扶贫政策的主要内容

教育扶贫是一项系统工程。从我国教育扶贫的实践来看,它有以下三种主要形式。

(1) 国家贫困地区义务教育工程。这是一项政府扶贫的形式,也是我国最主要的教育扶贫形式。为推动贫困地区普及义务教育,自1995年起,党和政府设立专项资金,实施国家贫困地区义务教育工程。国家教委和财政部决定,从1995年到2000年,利用中央普及义务教育专款和地方各级政府的配套资金,组织实施国家贫困地区义务教育工程,这项工程总投入200多亿元。其中,中央财政专项增资39亿元,地方各级政府依据当地财政状况按不低于1:2的配套比例增加义务教育经费78亿元,社会其他渠道筹集资金(包括投工、投料)100亿元。这笔巨额资金重点投向“国家八七扶贫攻坚计划”确定的592个贫困县,部分资金投向经济确有困难、基础教育发展薄弱的省级贫困县,优先投向老一辈革命家生活和战斗过的贫困山区、革命老区和少数民族地区。其主要用途是改善

<sup>①</sup> 林乘东著. 教育扶贫论. 民族研究, 1997(3)

贫困地区小学、初中学校的办学条件,主要包括:新建、改扩建校舍,购置教学仪器、图书资料、课桌椅,培训小学、初中教师和校长。用于新建、改扩建校舍的资金原则上应掌握在总投入的80%以内,用于购置教学仪器设备、图书资料及培训教师、校长的资金应不低于20%。

国家贫困地区义务教育工程的主要特点是整个工程由政府为主进行投资与组织,并动员全社会力量扶持贫困地区发展基础教育事业,强化了政府在完成本地区普及义务教育工作中的责任和义务。实施这个工程也是集中有限的财力进行攻坚、优化教育资源配置、提高投资效益的充分体现。

(2) 基金扶贫。这是一种政府以外的教育扶贫形式。普及义务教育的责任在政府,但也应该动员全社会的力量支持教育。我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转轨的时期,各种社会组织正在发育,这样有利于社会责任的分担和社会矛盾的化解,有利于保持社会的协调和稳定。市场经济需要健全的社会机制,以调节利益分配,缓解社会矛盾,推动社会和经济的协调发展,促进社会的全面进步。

希望工程是中国青少年发展基金会发起并组织实施的一项社会公益事业,它的宗旨是根据政府关于多渠道筹集教育经费的方针,以民间的方式广泛动员海内外财力资源,建立希望工程基金,资助贫困地区的失学儿童继续完成学业,改善贫困地区的办学条件,促进贫困地区基础教育事业的发展。希望工程的实施为基金扶贫做了有益的尝试。据统计,希望工程自1989年开始实施,截至1996年底,全国各级希望工程实施机构累计接受海内外捐款额为9.8亿元人民币,累计支出总额为6.9亿元人民币。近年来,希望工程不断拓展和深化工作领域,诸如建立农村师资培训基地,提高农村学校的教学水平,并以此促进扫盲工作;通过希望小学进行教改

实验、开发校园经济,克服现行教育体制带来的以升学为唯一目标的弊端,培养现在的家庭经济小能人及未来农村致富的带头人;通过为农村学校捐赠希望书库,提供优秀的课外读物,开阔农村儿童的视野,培养全面发展的人才。

(3) 国际组织扶贫。包括世界银行、联合国儿童基金会及亚洲开发银行等的教育扶贫。20世纪90年代以来,以世界银行为代表的全球性机构在协调国际经济秩序和帮助落后国家的经济科技教育发展等方面发挥了重要作用,取得了一定成效。我国是世界银行的成员国,为了重点扶持贫困和少数民族地区发展义务教育,国家教委进一步引进外资,将世界银行贷款作为我国教育投资的一个有力补充,以推动我国教育事业更快发展。

1992年,在有关部门的帮助下,由国家教委出面,从世界银行借贷1.3亿美元,启动了“第一个贫困地区基础教育发展项目”。世界银行贷款与国内配套资金之比为4:6,云南、贵州、湖南、湖北、山西、陕西6个省的114个县因此而受益。1995年,“第二个贫困地区基础教育发展项目”开始启动,其中世界银行贷款为1亿美元,国内配套资金为1.2亿美元,江西、四川、新疆、内蒙古、广西、宁夏等6个省、自治区的111个县因此而受益。

世界银行贷款项目通过提供基础设施、仪器设备、师资培训和专家咨询等服务,紧密围绕我国教育发展的总体规划,提出和制定项目建设方案,使外资利用与我国教育的实际需要结合起来,有力地促进了我国教育事业的改革和发展。同世界银行合作还改变了以往教育扶贫单纯依靠国内资金的传统方式,开创了国内扶贫机构与国际组织相结合、国内扶贫资金与国际组织援助相结合的教育扶贫新格局。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 魏向赤著. 关于教育扶贫若干问题的思考. 教育研究, 1997(9)

## 二、民办教育政策

### 1. 民办教育政策的出现

我国改革开放之初,教育事业得到了快速发展,但由于国家财政对教育的拨款有限,很难满足教育发展的需要,在这种情况下,呼吁社会力量“捐资办学”、“集资办学”成为当时发展教育的一项措施。但当初筹集社会资金主要是为了解决公立学校教育经费不足的问题。后来,政府逐步放开民办教育的空间,民办教育才得以发展。

1982年,第五届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》中有关社会力量办学的条款成为我国民办教育立法的起点。1986年通过的《中华人民共和国义务教育法》规定:“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量,在当地人民政府统一管理下,按照国家规定的基本要求,举办本法规定的各类学校。”同年由国务院办公厅转发的《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》中,添加了“个人依法办学可以进行试办”。1993年发布的《中国教育改革与发展纲要》中,已经提出要“改变政府包揽办学的格局,逐步建立政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。1995年《中华人民共和国教育法》和1997年《社会力量办学条例》的颁行,确立了民办学校的法律地位,为其发展提供了法律保障。中共中央、国务院在1999年发布的《关于深化教育体制改革全面推进素质教育的决定》中,提出要“在发展民办教育方面迈出更大的步伐”。发展民办教育已成为教育体制改革的需要。1998年发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中,又提出了“今后3~5年,基本形成以政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办

学体制”。

## 2. 民办教育政策的发展

2002年,九届全国人大常委会第31次会议通过了《中华人民共和国民办教育促进法》,这是我国历史上第一个专门针对非政府出资办教育的法律,该法于2003年9月1日起正式施行。《中华人民共和国民办教育促进法》确立了民办教育的法律地位,即民办教育是我国社会主义教育的组成部分,与公办教育具有同等的法律地位,是社会主义的公益性事业。规范了民办教育办学的活动范围。民办教育办学是指国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的一种活动。民办教育办学必须具备三方面条件:举办者必须是国家机构以外的社会组织或个人,利用非国家财政经费,面向社会办学。该法还规定了民办学校的教师和学生享有公办学校教师和学生的同等的法律地位,规范了举办者的准入条件、退出制度以及法律责任。<sup>①</sup>

《中华人民共和国民办教育促进法》规定:①县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校的发展;②县级以上各级人民政府可以采取经费资助,出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持;③民办学校享受国家规定的税收优惠政策;④民办学校可以接受捐赠;⑤国家鼓励金融机构运用信贷手段支持民办教育事业的发展;⑥人民政府委托民办学校承担义务教育任务,应当按照委托协议拨付相应的教育经费;⑦新建、扩建民办学校,人民政府应当按照公益事业用地及建设的有关规定给予优惠;⑧民办学校在扣除办学成本、预留发展基金,以及按照国家有关规定提取其他的必需费用后,出资人可以从办学结余中

<sup>①</sup> 张志义著. 又一次重大的战略选择. 北京教育, 2003(4)

取得合理回报。该法还对民办学校的设立、内部管理、教师聘任与培训、资产与财务管理、管理与监督、变更与终止、法律责任等作出了具体规定。

为了促进《民办教育促进法》的实施,政府还颁布了《民办教育促进法实施条例》,规定:① 实施义务教育的公办学校不得转为民办学校;② 向学生、学生家长筹集资金兴办民办学校或者向社会公开募集资金兴办民办学校的,不予批准;③ 公办学校参与兴办民办学校,不得利用国家财政性经费,不得影响公办学校正常的教育教学活动,并应经主管教育部门或者劳动和社会保障部门批准;④ 公办学校参与兴办的民办学校应当具有独立法人资格,具有与公办学校相分离的校园和基本教育教学设施,实行独立的财务会计制度,独立招生,独立颁发学业证书。

我国《中华人民共和国民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》的颁布和实施,充分体现了吸引、利用民间资本发展教育事业的总方针,在发展、规范民办教育上还体现了新的思路,将对民办教育的发展起到积极的促进和规范作用。

### 复习思考题

1. 简述中国初等教育政策的演变过程。
2. 简述中国高等教育政策的演变过程。
3. 简述中国初等教育政策的主要内容。
4. 简述中国高等教育政策的主要内容。
5. 简述中国民办教育政策的主要内容。

## 第十章

# 中国城镇住房政策

城镇住房政策是中国社会政策的重要内容。我国自20世纪50年代起就开始在城镇中实施公共住房政策,并逐步形成了一套计划经济条件下的城镇公共住房理论与实践模式。从20世纪70年代以来,随着我国经济体制改革,原来的住房政策逐渐显露出严重的弊端,从而导致对城镇住房制度的重大改革。随着社会保障制度在中国的建立和完善,以住房公积金、经济适用房和廉租房为主要内容的中国住房保障制度也逐渐建立起来。

## 第一节 中国传统城镇住房政策的发展

### 一、传统城镇住房政策的建立和发展

新中国成立后,我国实行高度集中的计划经济体制,在这种体制下,我国的城镇住房政策深深打上了计划经济的烙印。长期以来,我国一直实行由国家拨款统一建设、根据规定的条件和住房标准统一分配、低房租居住的住房制度。这种制度是在建国初期由战时供给制演变而来的。在革命战争时期和新中国建立初期,我国对

革命干部和革命军人等实行供给制,根据可能条件直接供应生活必需品。1952年,政务院规定,将供给制改为包干制,逐步缩小了革命工作人员待遇中的供给成分。1956年,统一实行货币工资制,但是,住房供给制的做法却一直沿袭下来,只是在工资中计入少量的住房消费成分,并规定住公房必须交纳一定的房租。具体来说,我国传统城镇住房政策包括城镇住房投资政策、城镇住房分配政策和城镇住房租金政策。

### 1. 城镇住房投资政策

在计划经济条件下,政府一直集中控制城镇住房投资,并纳入统一的国民经济计划和基本建设投资规模计划之中。城镇住房的投资资金基本上来自财政拨款。政府在安排基本建设项目时,在建设总规模中划出一定比例用于住房投资。政府长期奉行“先生产,后生活”,优先发展重工业的战略指导思想,将住房投资视为一种纯粹耗费资源的“非生产性”支出,不仅每年计划安排的住房投资规模很小,而且一旦要压缩投资规模,住房投资总是首当其冲。统计资料显示,1952—1978年,主要由政府安排的城镇住房投资仅占同期国内生产总值的0.78%,加上农村居民的住房投资,全社会用于住房的投资总量也只占同期国内生产总值的1.5%。这种投资规模相对于不断增长的总人口和城镇人口来说显然非常不足。所以,中国城镇居民人均居住面积从建国初期的 $4.5\text{m}^2$ 逐渐下降至1977年的不足 $4\text{m}^2$ 。

国家财政拨付的住房投资跟随基本建设项目下达到具体的机关、国有企业和事业单位。获得住房投资项目和资金的单位便要为此成立专门的机构,负责从征地到施工的全面工作。由于是各个单位各自为政进行建设,住房建设工程与市政基础设施不配套的情况时有发生。为了解决这一问题,从20世纪60年代中期开始,政府

倡导在城镇范围内实行统一规划和统一建造。这种范式发展到20世纪70年代初期,进一步演化成为“统一征地、统一设计、统一规划、统一施工、统一管理”的所谓“五统一”模式。

以各种方式建造起来的住房,在概念上都属于公有住房,但因建造方式的不同,公有住房被分为两大类:一类是由政府的一个专业管理部门即房产管理局管理的公有住房,习称“直管公房”;另一类是由各类机关、国有企业、国有事业单位使用并管理的公有住房,习称“自管公房”。但是,即使在经济改革之前,这两类公有住房的产权在事实上也是存在差异的。自管公房属公有但各单位对它们实际上拥有类似于所有者的权利。

## 2. 城镇住房分配政策

计划经济条件下中国实行的是高度行政化的住房分配政策。事业单位和国有企业的职工,甚至非国有企业的人员均被赋予一个与国家机关工作人员相同或相似的“级别”,“级别”越高越可能被分配到质量高和面积大的住房。例如,1981年,政府将城镇住房分为四类,分别对应于不同的居民:一类住房适用于国有企业一般职工的最低等级,每套 $42\sim 45\text{ m}^2$ ;二类住房适用于国家机关和企事业单位一般干部,每套 $45\sim 50\text{ m}^2$ ;三类住房适用于县团级干部及相当于这一级的干部,每套 $60\sim 70\text{ m}^2$ ;四类住房适用于厅局级干部及相当于这一级的高级知识分子,每套 $70\text{ m}^2$ 以上。事实上,在这四类以外,还有适应更高级别干部的住房标准。

虽然规定了详细的住房标准,但是并不意味着所有符合标准的居民都能够得到与其等级相符的住房。因为无论是直管公房还自管公房都极为短缺,并没有足够的房源来满足上述规定的要求。由于政府住房投资资金并不是平均分配的,有些单位可以得到,有些单位却得不到或得到很少,这就使得公有住房在单位之间的分

配极不平衡。居民究竟能否得到住房或究竟能得到何种质量和面积的住房,几乎完全依赖于他们在何种单位就业。1983年,国务院又发布了《关于严格控制城镇住房标准的通知》,指出,应以建一、二类住房为主,在住房紧张的城市和单位,应暂缓建三、四类住房。上述标准可暂作为分配住房控制标准,各地区、各部门、各单位要严格执行统一标准。今后衡量住房建设量既要以建筑面积为计量单位又要以住房套数为计量单位,各单位需建造三、四类住房的须报当地计委(建委)和城建部门批准。

对于住房分配条件,国家也曾作出原则规定。1980年,国家城市建设总局发布了《关于认真做好住房分配工作的通知》,对住房分配原则、分配对象、分配范围、分配标准、分配办法和分配纪律作出了规定。《通知》指出,凡能自筹资金建房的企业和单位,其职工住房问题自行解决,其分配办法由单位自行制定。国家补助和地方投资建设的住房,应主要分配给无力建房的中小学教职员以及街道居委会和基层行政机关、群众团体等单位职工。住房分配对象主要是无房户、危房户、低于当地平均居住水平的拥挤户、三代同室的不方便户、落实政策需要住房的职工,在此范围内,不论干部、工人和居民都应按需房缓急统一排队,按顺序分房。

### 3. 城镇住房的房租标准

20世纪50年代初,我国公房的房租(砖瓦房)一般都在0.2~0.3元/平方米左右,占职工家庭收入的6%~10%。50年代中期,国务院发布了《中央国家机关工作人员住公房宿舍收租暂行办法》,规定住房的月租平均为0.12元/平方米,这一本来是针对机关工作人员的住房租金规定实际被扩大到各类住房的房租。到60年代中期,各地纷纷降低房租标准。为此,1965年,国务院批转了国家房产管理局《关于制止降低公有住房租金标准问题的报告》,

针对当时各地方和各单位租金标准不一致且标准很低的情况,提出租金低是房屋失修的一个重要原因,国家财产也蒙受了较大损失。因此,公有住房租金标准应当贯彻执行“以租养房”的原则,现行的公有住房租金标准符合“以租养房”原则者不能降低,不能做到“以租养房”者更不能降低。

1979年,国家城市建设总局针对各地公有住房租金混乱的状况,发布了《关于重申制止降低公有住房租金标准的通知》。此通知重申了1965年的规定,强调要贯彻“以租养房”的原则。各城市要制定统一的住房租金标准。租金标准原则上要包括折旧费、修缮费、管理费、房地产税和一定的利息,同时也要照顾群众的负担能力。各单位要实行统一的租金标准,不得随意予以降低和提高。确实需要调整统一租金标准的,要以不减少租金总收入为原则,也不能用提高非住房租金标准来降低住房租金标准的办法保持租金的总收入。

## 二、传统城镇住房政策的弊端

### 1. 城镇居民住房利益格局的不公平

由于我国传统住房制度的特征是在国民收入分配过程中,国家先把本应纳入职工工资的那部分住房消费资金扣除并集中起来,然后通过不同的形式和渠道返还给各个单位用以建房,最后由各个单位按照某个标准分配给各个职工“无偿”使用,就形成了一种事实上的建房资金及住房分配的不公平。其具体表现如下。

① 由国家集中的建房资金不能公平地分配到各个单位,致使某些单位得到的建房资金多,住房盖得多,质量好,职工享有较多的住房利益;而有些单位得到的建房资金少,住房盖得少,质量差,职工享有较少的住房利益。② 由单位建设的住房不能公平地分配给每

一位职工,致使某些人早分房、多分房、分好房,享有较多的住房利益;而有些人迟分房、少分房、分次房,甚至分不到房。这样,城镇居民在住房利益方面就形成了事实上的三个层次:住房多、住好房,享有较多住房利益者;有住房但住房数量较少、标准较低,享有较少住房利益者;住房少、条件差,甚至长期分不到房,享受不到或享受很少住房利益者。其中,第一层次是福利住房制度既得利益者,第三层次则是利益受损者,第二层次介于两者之间,由此构成了福利住房制度下的不公平。

不公平的住房利益格局一方面导致了城镇居民对住房消费的过度需求,另一方面也助长了分房方面的不正之风。首先,福利性分房制度的直接后果极大地刺激了人们的消费欲望,造成住房消费的结构膨胀,没有房子的想要房子,有了房子的想多要房子、要好房子,在住房建设标准方面千方百计地超标准建房的现象屡见不鲜。其次,不合理的住房分配制度助长了分房过程中的不正之风。手中有权或是有关系者,在强大的利益诱惑下谋取私利、多占住房,不仅加剧了住房短缺的矛盾,也对党和政府的威信造成较大的损害,在住房分配方面的利益受损者及利益居中者往往牢骚满腹或怨声载道。

## 2. 国家负担沉重

国家一直承担着我国城镇居民住房的投资,这种住房投资属于国家基本建设资金中非生产性投资的一个部分,其资金流动是单向、非循环性的,因此,国家对城镇居民住房建设的投资得不到直接补偿,需要不断重新拨款或投资建设,形不成投入产出的良性循环。这样,随着我国城镇人口增长,居民对住房的需求也会“水涨船高”,国家对城镇居民住房建设的投资就像一个永远填不满的“黑洞”,包袱只会越背越重。

兴建完毕的住房其后继的修缮费和管理费仍然是由国家来补贴的。按照一般规则,这笔费用应该从居住者缴纳的房租中支付,而且应该收大于支,通过折旧收回投资成本,甚至收回投资利息。房租也因此可以分为福利房租、成本房租和商品房租三种。我国长期以来一直实行福利性低房租政策,房租过低不仅导致国家住房建设投资回报无望,而且连正常的房屋维修费用也不能自理,以致国家每年都要花费大量的补贴。据测算,20世纪50年代,0.12元/平方米的房租仅相当于成本租金的1/3。到80年代,以北京为例,平均月租为0.11元/平方米,而维修管理费为0.55元/平方米,房租仅占维修管理费的1/5,加上高层的电梯费和高层水泵费支出,收支相差悬殊。福利房租与成本租金相比,则差距更大。如果按平均造价建筑面积200元/平方米计算,使用面积的成本租金应为1.56元/平方米,相当于我国福利房租的10倍多;如果按1000元/平方米的商品房价格计算,则成本租金应为11.83元/平方米,相当于我国福利房租的90多倍。20世纪50年代,国家要补贴2/3的住房管理维修费,到80年代要补贴4/5。<sup>①</sup>

### 3. 传统住房政策对经济体制改革的制约

(1) 传统福利性住房政策影响价格体系改革。长期以来,我国住房价格是严重扭曲的,以前面所计算的福利房租与成本房租的差价为例,如果按照住房改革的理想目标,实现住房商品化,把国家的补贴由暗补改为明补进入工资,则要为户主增加好几百元甚至近千元的工资。众所周知,工资增长意味着劳动成本提高,而劳动成本提高又会导致产品价格上涨。如果是初级产品则会引起其他产品乃至

---

<sup>①</sup> 朱勇,潘屹著. 社会福利的变奏——中国社会保障问题. 北京:中共中央党校出版社,1995. 158~159

劳务价格的连锁反应。这种连锁反应回过头来又会对工资产生影响,最终导致产品、劳务、金融三大市场均衡点发生变化。住房改革造成的对社会、对老百姓承受能力的冲击远比所有产品价格改革加在一起还要大,我国住房改革速度缓慢的原因即在于此。

(2) 传统福利性住房政策制约收入分配体制改革。收入分配体制改革的主要目标是要彻底破除平均主义的“大锅饭”,真正体现社会主义按劳分配原则,理顺国家、集体、个人三者之间的关系。我国城镇居民住房福利性分配原则是十分典型的平均主义分配原则,由于房源的短缺,结果是有人有份、有人没份,必然造成分配上的极大不公。

我国住房分配表面上是一种实物分配形式,但住房本身又是一种具有使用价值的商品,其价值可以转化为货币,因此,住房分配实质上是货币分配。以一套面积为 $50\text{ m}^2$ 价值为 $1\ 000$ 元/平方米的住房为例,其月租金为 $691.5$ 元,个人负担 $6.5$ 元(按 $0.13$ 元/平方米计算),国家在事实上补贴了 $585$ 元,一年为 $7\ 020$ 元,而没有住房的人则得不到这 $7\ 020$ 元的补贴。假如有人住面积为 $25\text{ m}^2$ 的房子,则每月只能获得一半的补贴。这种分配不公不仅表现在个人之间,而且也表现在单位、地区之间,同时也体现在国家和个人之间,国家投入了巨额资金得不到投资收益,个人获得了住房使用权却不仅没有付出代价,反而获得了大量补贴。住房分配的不公是我国收入分配领域中的重要问题。我国收入分配体制改革的成功在相当大程度上取决于住房分配制度的改革。没有住房制度配套改革,我国收入分配的关系就不可能理顺,按劳分配的原则就不可能真正得到贯彻执行。

(3) 传统福利性住房政策制约了劳动力市场的发育。在福利性住房分配制度下,我国城镇公有住房的权属关系很不明确。从投资主体看,住房是国家财政拨付建造的,其所有权应该属于国家。但由

于住房建设资金是由国家无偿拨付给各部门、各单位并由其建造的,实际上房屋产权属部门和单位所有,加上各部门、各单位住房短缺,部门和单位对住房控制十分严格,以防止流失。一个在单位分到住房的人若要流动或辞职首先必须交回房子。在整个社会住房都十分紧张的背景下,人们为不失去栖身之所,只得选择在一个单位长期工作,既影响了劳动力的流动,也制约了劳动力市场的发育。

社会主义市场经济体系是一个完整、统一、开放的大系统,由众多的各类市场有机组合而成,而劳动力市场就是重要的组成部分,是企业真正成为独立商品生产者和经营者的重要条件。劳动力市场的培育首先要求打破劳动部门所有制的界限,允许劳动力自由流动,而住房部门所有制是劳动力自由流动的障碍之一。因此,住房制度的改革将有利于劳动力的流动和劳动力市场的发育。

我国福利性分房制度对经济体制改革的制约还表现在其他方面,如对市场公平竞争机制的形成、税收制度改革、国有资产管理体制改革等方面的影响及制约,这些既体现了住房制度改革的重要意义,也反映了住房制度改革的艰难。

## 第二节 中国城镇住房政策改革

### 一、城镇住房政策改革进程

1980—1985 年为国家、企业、个人三者共同负担购买住房的试点时期。为解决城镇住房投资来源问题,住房制度改革首先从国家包干的住房投资体制开刀。1982 年,国家正式批准常州、郑州、沙市、四

平等4个城市进行住房补贴出售试点,具体做法是国家、单位和个人各出资1/3购买住房。结果,试点的四个城市共补贴出售住房1797套,国家投入的1400万元仅收回了270万元。1984年10月,国务院决定在全国扩大城市公有住房补贴出售试点,希望通过这种三三制的做法,收回一部分资金以解决住房投资的不足。但由于当时职工的收入过低,又无其他金融借贷等措施相配套,国家和单位的补贴量大,资金不能实现自我循环,这一做法未能达到预期的效果。

1986—1990年是以提高住房租金为突破口进行住房体制改革的时期。随着改革的深入,提高房租在整个房改中的重要地位已逐渐显现出来。1986年,国务院成立了住房制度改革领导小组。1987年8月1日,国务院正式批准试行提高房租的改革措施。同年,唐山、蚌埠等城市也加入了房改试点的行列。此后,各地根据自身的条件,因地制宜地采取了多种提租形式推进房改。如小步提租与只提不补,即放慢提租的步伐但不给予补贴;提租发贴与超标加租,即提高租金的同时给予一定补贴,变暗贴为明贴,同时对超标住房部分不给予补贴;收取租赁保证金以息补租等。

1991—1993年是以公房出售为重点、住房制度改革全面铺开的时期。1991年6月,国务院发出《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》,国务院办公厅转发了国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》。文件中对住房制度改革的目标、原则、有关政策、今后两年的总体部署等问题作了具体规定,提出城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分,要逐步实现住房商品化,发展房地产业,从改革公房低租金制度着手,将现行公房的实物福利分配制度逐步转变为货币工资分配制度,使住房进入消费品市场,实现住房资金投入与产出的良性循环。国务院文件正式提出了住房商品化、分配货币化、租金市场化的改革方向。此后,各地响应中央号召,先后出台了城镇住

房制度改革实施方案,住房制度改革由少数试点城市扩展到全国,各地在继续实施提租改革的同时,出售公房成为这一阶段的重点。

1994—1997年是住房制度改革全面推进的时期。1994年7月,国务院发出了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》,提出房改的根本目的是建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,并明确提出城镇住房制度改革的基本内容是:①把住房建设投资由国家、单位统包的体制改革为国家、单位、个人三者合理负担的体制;②把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制;③把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式;④建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系;⑤建立住房公积金制度;⑥发展住房金融和住房保险;⑦建立政策性和商业性并存的住房信贷体系;⑧建立规范化的房地产交易市场,发展社会化的房屋维修、管理市场,逐步实现住房资金投入与产出的良性循环;⑨促进房地产业和相关产业的发展。

1998年以来是住房制度改革进入攻坚阶段的时期。1998年,《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(以下简称《通知》)明确指出:①深化城镇住房制度改革的目标是停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;②建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系;③发展住房金融,培育和规范住房交易市场;④1998年下半年开始停止住房实物分配。《通知》要求继续推进现有公有住房改革,按照《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》的规定,继续推进租金改革,要求进一步搞好现有公有住房出售工作,规范出售价格。从1998年下半年起,出售现有公有住房原则上实行成本价,并与经济适用住房价格相衔接。对已购公有住房和经济适用住房的上市交易实行

准入制度。通过提租、出售等方式,把现有公有住房纳入新的住房制度之中。<sup>①</sup>

## 二、城镇住房政策改革的特点

从上述城镇住房政策改革的进程可以看出,我国城镇住房政策改革的特点主要体现在以下几个方面。

(1) 城镇住房政策改革从属于经济体制改革,又具有相对的独立性。开始于20世纪70年代末80年代初的我国城镇住房制度改革,同我国经济体制改革可以说是同步进行的,是我国整个经济体制改革的重要组成部分。市场体系是发展商品经济的必然要求,积极培育和规范金融市场和房地产、劳动力、技术、信息等要素市场,从而完善市场体系,是建立社会主义市场经济体制的重要环节。房地产市场的建立既是经济体制改革的要求,又是城镇住房制度改革的结果。因为住房改革的目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的新型城镇住房制度,即实现住房的商品化、社会化。但在社会主义市场经济体制理论指导下的城镇住房制度改革又具有相对的独立性,其改革的具体方案和实施步骤又自成体系。

(2) 城镇住房政策改革属于自上而下的改革。我国城镇住房制度改革自始至终都是按照中央制定的房改方案和政策进行的。国家成立了专门的房改领导机构,从国务院到省、市、县政府均设立“房改办公室”,分别负责全国和地方各自的房改工作。由于城镇住房制度改革涉及每个人的切身利益,在改革的每一阶段、每一环节、每一具体步骤,中央政府都从政策上进行了严格的规定,并在改革的具体过程中出台了一系列相应的法规进行规范。自上而下

<sup>①</sup> 吴亚非,郭庆汉著.住房制度改革的回顾与反思.社会科学动态,1999(11)

改革的最大优点在于能很好地控制全局。

(3) 城镇住房政策改革属于典型的渐进式改革。在住房改革的步骤上从房改探索和试点到扩大试点,再从房改实施到房改深入以及全面推进和配套改革,再到取消实物福利分房和住房分配货币化。在国家主要房改政策的出台方面,1991年,国务院颁发《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》;1994年,国务院印发《关于深化城镇住房制度改革的决定》;1998年,国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》。可见,国务院出台房改政策是逐渐深入的,从分期分批、积极稳妥到深化和进一步深化,不断向房改的最终目标接近,直至制定取消住房实物分配、实现住房商品化和社会化的政策。在住房改革的具体内容上,比如说购买住房者获得产权证问题,在4城市试点时,住户只需缴纳售价的1/3,也就是只能获得1/3产权,建设单位仍是房子的所有者。1991年,在全面实施城镇住房制度改革时又规定,职工购买公有住房在国家规定标准面积以内的实行标准价,购房后拥有部分产权,即拥有占有权和使用权、有限处分权和收益权,可以继承,可以在购房5年后进入市场出售或出租,售房收入按比例分配。1994年,在深化城镇住房制度改革时又规定,职工以成本价购买的住房产权归个人所有,以标准价购买的住房拥有部分产权。这样,房改的产权问题通过渐进方式逐步得到了解决。

(4) 城镇住房政策改革具有原则性与灵活性相统一的特点。虽然城镇住房制度改革采取自上而下的政策,但在改革的具体过程中,又采取原则性与灵活性相统一的措施。比如关于住房分配货币化的住房补贴问题,在国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中要求,停止住房实物分配后,房价收入比在4倍以上且财政、单位原有住房建设资金可转化为住房补贴的地区,可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工实行住房

补贴。这体现了住房政策改革的原则性。但《通知》又指出,住房补贴的具体办法,由市(县)人民政府根据本地实际情况制定,报省、自治区、直辖市人民政府批准后执行。这又体现了住房政策改革的灵活性。目前,全国住房补贴发放主要有6种模式:①深圳的计入工资模式;②南京、武汉的老职工一次补、新职工逐月补模式;③广州的按职工收入标准逐月补模式;④济南、西安的加大公积金比例模式;⑤青岛的基本补加一次补模式;⑥贵阳的将存量公房折算成货币重新分配模式。

总的说来,目前的城镇住房制度是以市场化方式为主,但兼有一定福利性的制度。在基本的住房建设和分配过程中已经通过房地产市场、货币分房以及住房金融等制度进入了市场化运行,政府在住房建设方面通过“安居工程”、“危房改造工程”等行动积极推动城镇住房建设,以解决城镇居民的住房困难问题;在住房分配方面通过经济适用房和廉租房制度解决中低收入家庭的住房困难问题;同时,通过实行职工住房补贴和采用住房公积金等方式帮助普通职工购买商品。

### 三、城镇住房政策存在的问题

经过20多年的改革,我国城镇住房制度已取得长足进步,居民住房需求得到了较好满足。但我国的城镇住房制度中还存在一些问题。

(1) 住房价格的“双轨制”。住房改革的一个重要内容是把福利房转化为商品房,从而实现住房分配的货币化。在这一转换过程中,同样面积、档次的住房在价格上是不一样的,从价格形式上看有标准价、成本价、市场价等多种价格形式。居民在获得住房资源时,所支付的成本是不一样的。目前我国在住房方面存在着由计划

体制向市场体制转轨时的双轨制,这容易造成对过去福利房的无限需求,而降低对市场上商品房的消费倾向,也容易导致居民在住房资源上的两极分化。

(2) 产权模糊。住房政策改革的目的是促使住房体制由计划体制向市场经济体制过渡。由于受经济条件、居民收入水平、消费水平等多种因素的制约,住房往往难以真正做到产权明晰。住房具有与一般商品不同的特点,它既是人们的耐用消费品,同时又是一种投资品,可以给持有者带来收益。因此,产权模糊不清会损害所有者或使用者的经济利益。我国住房制度改革中最为典型的是由政府 and 部门条块分割而形成的企事业单位充当住房所有者的产权结构。在这种产权制度安排下,单位通过实物分配而不是货币方式向单位成员提供住房,但房屋所有者不是其住宅所有者,无法拥有住房的完整产权。随着1998年国家进一步强调停止福利分房,实行住房分配商品化、货币化、市场化,这种形式有所改变,各单位把原来的实物分房变为住户“买房”,职工购买单位所建新房或调整原有住房必须支付一定的货币,住户对房屋拥有部分产权。至于单位和个人产权比例如何来确定,依各单位情况而定,这种形式仍是一种变相的单位所有权。

(3) 住房资源配置手段单一。我国住房资源还处于相对短缺的状况,合理配置住房资源是各项住房政策应追求的目标。目前,我国在住房资源的配置方面政策手段有些单一,调整力度不够。在租金改革中存在着租售比价不合理的现象,我国城镇居民人均房租支出占生活支出的比重仍维持较低水平;在住房财政补贴方面,目前住房补贴资金没有落实,严重地影响一些城市住房分配货币化方案的实施;在住房金融政策方面,表现为住房金融机构少,住房消费贷款额度低、期限短、利率高、付现额大,住房抵押贷款形式单一,限制条件多,住房金融配套服务体系发展滞后,交易费用高,

住房抵押贷款二级市场还未真正形成,资产流动性差。以上种种现象都是影响住房资源有效配置的重要原因。国家如何制定有效的宏观调控政策,是合理配置住房资源的重要保证。

(4) 难以满足住房困难户和低收入家庭对住房的需求。在我国经济体制改革的过程中,出现了大批城镇贫困人口。由于收入水平较低,这些城镇居民解决住房问题相当困难。对于住房困难户或低收入家庭来说,买房价格太高,而租房的话,在统一的住房租金控制政策出台前,他们又不得不支付较高的租金。从社会政策的角度来讲,我们应该更加关注住房条件不平等的问题,以及部分城镇中低收入家庭的住房困难问题。住房改革后通过市场配置资源的方式有效地刺激了住房建设的发展,但同时也在不同程度上导致了各个群体之间住房差距的扩大。因此,在普通城镇居民的住房主要通过市场化分配以后,政府的住房政策应该更多地集中于解决中低收入群体和贫困户的住房困难问题。<sup>①</sup>

### 第三节 中国城镇住房保障政策

#### 一、住房公积金政策

##### 1. 住房公积金政策的作用

1991年,上海率先在全国推出了以公积金制度为核心内容的

---

<sup>①</sup> 傅家荣著.我国小康社会初期住房政策的基本目标.消费经济,2001(3)

房改方案,并随之进入实际操作阶段。此后国务院颁布了《住房公积金管理条例》、《关于进一步加强住房公积金管理的通知》等一系列文件,成为我国公积金制度建立和发展的指导性文件。

住房公积金是一种长期性的义务储金,由个人按其收入的一定比例支付的资金和职工所在单位按其收入的一定比例提供的资金组成,两者均归个人所有,专项用于住房支出或退休养老保障。住房公积金具有义务性、政策性、保障性和长期性等特征。住房公积金是结合我国城镇住房制度改革的实际情况而实行的一种房改政策,其实质是一种住房保障制度,其根本目的是使职工依靠自己的力量,加上单位的资助,通过长期的储蓄和积累,逐步提高职工家庭解决住房的能力。推行公积金制度,可以逐步形成国家、集体、个人三结合的筹资购、建住房机制,加快住房建设速度,解决住房问题。具体地说,住房公积金制度具有如下作用。

(1) 有利于转变住房分配体制。职工缴纳的公积金是个人长期储蓄的住房基金,单位缴纳的公积金是单位对职工由住房实物分配向货币分配的一种转化。通过住房实物分配货币化形式,转换住房分配机制,为新的住房制度改革奠定了基础。

(2) 有利于住房资金的积累。通过公积金的缴纳,国家可以筹集到一笔稳定的住房融通资金;通过向单位贷款和购建房投资,有利于住房资金的短期周转;通过向个人提供长期抵押贷款,进行个人购建房融资,有利于住房资金的长期周转。

(3) 有利于政策性抵押贷款制度的建立。通过住房公积金积累为政策性抵押贷款提供了成本较低、长期稳定的贷款资金来源;由于住房公积金实行“低进低出”,即低成本筹资、低成本放贷,职工具有较强的贷款承受能力,可以鼓励职工利用贷款购房建房;住房公积金按月缴纳,为借款人提供了长期稳定的还款保证。

(4) 有利于促进住房建设。从需求拉动方面,通过资金积累使

个人和单位具备购房能力,增强了有支付能力的住房需求。从供给推动方面,通过公积金资金融通,为住房建设提供资金。实行住房公积金制度后,职工可通过两条渠道来提高支付能力解决住房问题:一是利用自己的公积金,二是获取政策性抵押贷款。公积金制度实施后,职工购房可按较低的政策性利率向经办政策性住房金融业务的银行申请抵押贷款。

## 2. 当前住房公积金政策发展中的主要问题

目前,受社会经济发展等多方面因素的影响,我国住房公积金制度的内在体系和外在环境方面均存在一些问题。

(1) 地区发展的不均衡与属地化管理之间的矛盾。受房地产经济发展水平、群众住房消费取向等因素的影响,住房公积金制度的建立与发展状况在不同地区之间尚存在较大差异。以住房公积金贷款业务为例,经济发达地区房地产市场较为繁荣,贷款购房较为普遍,贷款规模持续扩大,甚至出现了资金不足的现象,而有的地区恰恰相反,贷款规模较小,归集上来的资金大量沉淀。住房公积金实行属地化封闭管理,地区间资金不能相互调用,这就导致了有的地区有钱贷不出去,有的地区贷得出去却没钱的局面。在这种矛盾的制约下,政策的优越性和互助性特点未得到充分体现。

(2) 住房公积金实施的根本目的与政策实际覆盖面之间的矛盾。建立住房公积金制度的初衷是通过长期、稳定住房储备金的建立与积累,发挥资金互助性功能,解决广大中、低收入职工的住房问题。同时,住房公积金贷款作为政策性贷款,通过低息和免税等优惠政策减轻职工贷款购房的经济负担,从而有效提高广大中、低收入职工改善住房的能力。然而,目前大量职工尤其是下岗职工因就业状况而未建立住房公积金。这部分职工工资构成中缺少了应有的住房消费资金部分,同时也失去了申请住房公积金贷款的基本条件,

这就使得最需要政策支持的人群反而处于政策覆盖面之外。

(3) 资金来源单一与资金广泛使用之间的矛盾。资金来源分散且单笔数额较小与贷款发放使用资金的集中形成的矛盾较为突出,并直接影响了住房公积金制度的发展。目前,住房公积金贷款的资金来源仅限于住房公积金的归集,而归集的资金在发放贷款的同时还必须满足职工住房公积金提取的需要。住房公积金归集依靠缴存人按月缴存而实现,属于分散性的小额资金流入,而无论是住房公积金提取或是住房贷款均属于集中性的大额资金流出。近年来,住房公积金贷款的发展速度较为迅猛,而经过 10 余年的发展,住房公积金归集已进入一个较为平稳的发展阶段,其增长基本上是随职工收入水平的提高而自然增长的,幅度远远小于贷款业务的发展。这种资金的不平衡发展直接限制了住房贷款额度的提高。有的地区由于受到资金来源的限制,其所能提供的贷款额度与当地住房消费的平均水平已出现了较大的差距,显然不能充分发挥政策性贷款支持广大职工住房消费的作用。

(4) 资金使用效率与资金安全之间的矛盾。只有扩大住房公积金贷款规模,不断提高资金使用效率才能充分发挥住房公积金制度的优越性,加快房地产市场的繁荣发展和人民居住条件的提高。但是,逾期贷款的数量往往随着贷款规模的扩大而增大。近年来,在贷款力度不断加大的同时,提高资金使用效率与确保资金安全之间的矛盾日益明显。因此,在向更多职工发放更高额度贷款的同时,如何防范和控制贷款风险、确保资金安全,已经成为困扰住房公积金管理者的难点问题。

### 3. 完善住房公积金政策的措施

(1) 打破资金的封闭运营。目前,住房公积金贷款业务由商业银行承办,可借鉴银行同业拆借、异地存取等银行业务的运作方

法,实现住房公积金在不同省市之间的调用或拆借,从而全面提高资金使用效率。同时,地区之间资金的适当补充,有利于各地制定更加灵活和宽松的住房公积金贷款政策,满足广大住房公积金缴存人的住房需求,调动住房公积金制度参与者的积极性。

(2) 加强住房公积金制度在中、低收入职工中的全面推行。通过立法等手段,进一步完善住房公积金政策法规体系,重点针对下岗职工等广大中、低收入职工的实际就业状况和基本工资构成,在制度的建立和缴存的连续性保障等方面制定相关措施。另外,探索研究建立住房公积金与住房储蓄制度相结合的制度,针对特殊群体,允许其以个人名义连续缴存住房公积金并对其制定特殊的贷款政策,以扩大政策受益面。

(3) 由住房公积金管理机构组织或参与个人信用体系的建立。住房公积金管理机构在对资金归集、贷款的管理和核算过程中,掌握了大量的职工个人信息,其中包括基本身份状况、就业状况、收入状况等,这些都是建立个人信用体系,进行个人征信和信用等级评定的重要信息来源。同时,住房公积金贷款采取委托银行发放的管理方式,并通过组合贷款业务的开办与商业银行建立长期联系。因此,住房公积金管理机构应尽快组织或参与建立个人信用体系,从而加强贷款风险控制,确保住房公积金贷款的资金安全性。<sup>①</sup>

## 二、经济适用住房政策

### 1. 经济适用住房政策的内涵

1998年,国务院决定建立以经济适用住房为主体的多层次住

---

<sup>①</sup> 王芳著.当前住房公积金制度存在的问题与发展思路.中国房地产,2004(4)

房供应体系,高收入者购买或租赁市场价商品住房,中低收入者购买经济适用住房,最低收入者租用政府或单位提供的廉租住房。建设部、国家计委、国土资源部、中国人民银行等部门于1998年相继联合下发了《关于大力发展经济适用住房的若干意见》、《关于进一步加快经济适用住房建设有关问题的通知》、《经济适用住房开发贷款管理暂行规定》、《住房公积金管理条例》等规范性文件,明确了支持经济适用住房建设的土地政策、货币信贷政策、税收政策、价格政策和房改政策。此后,各地陆续出台了关于经济适用住房的建设和销售管理办法,经济适用房正式成为我国住房保障体系中的一个重要组成部分。

经济适用住房的来源主要有以下三个方面:① 政府提供专项用地,统一开发、集中组织建设的经济适用住房;② 房地产开发企业拟作为商品房开发的部分普通住房调整为经济适用住房;③ 以自建和联建方式建设,面向本单位职工的经济适用住房。

经济适用住房的基本运行模式是:① 在开发建设阶段由政府视市场需求情况确定开发建设规模,以行政划拨方式提供土地,通过减免税费、适当控制建设标准,严格开发、设计、施工等阶段的招标管理等手段控制建设成本;② 在销售阶段严格界定销售对象即具有当地常住户口的中低收入家庭的居民,实行购买过程中的申请、审批和登记备案制度,以政府审定的微利价格限价销售;③ 在使用阶段全面推行社会化物业管理,保持经济适用住房的良好运行状态和居住环境。

经济适用住房是由政府统一组织建设的、面向中低收入家庭的微利普通商品住房。经济适用住房具有如下特点:① 经济适用住房的建造标准既要满足“适用”的要求,又要满足政府或社会资源公平、合理利用的原则;② 建造数量的确定既要考虑需要解决住房问题的中低收入家庭的数量,还要考虑政府在土地供给、资源

投入方面的能力,基本保持供求平衡;③ 其价格水平与中低收入家庭的支付能力或经济状况相适应;④ 其销售对象应予严格限定,以防止社会资源的滥用;⑤ 其在住房二级市场上的交易是有条件的,受政府政策的限制。

## 2. 经济适用住房政策的改革趋向

经济适用住房的大量入市有效地从整体上平抑了住房的价格,使众多中低收入者拥有了自己的住房,有力地推动了我国住房体制的改革和转轨。然而,我国经济适用住房政策还存在下列一些问题。

(1) 经济适用住房财政补贴存在问题。开发商事实上存在着把销售目标定位在中等收入家庭中收入偏高的那一部分人上的可能性,这必然导致两方面后果:一是财政补贴部分地落到了收入较高者身上,降低了稀缺的补贴资源的使用效率,不符合建设经济适用住房的目的和财政补贴的支付原则;二是对于真正的商品房市场而言,财政补贴的不当接受者的存在导致了“挤出效应”,不利于商品房市场的健康发展。

(2) 政策的调控成本高,政府调节市场的效率低。为了使政策优惠能切实落实到中低收入阶层身上,就需要从开发商到消费者两方面建立起严格的进入控制机制,控制经济适用住房的受益面,避免不该享受财政补贴的阶层从中不当获益。这要求政府将政策调控的范围扩大到审查承建商资信、鉴别居民家庭收入层次、监督经济适用住房流通和分配等方面,这将导致较高的政策调控成本,否则将造成调节效率的低下。

(3) 经济适用住房政策与住房改革的长远目标不一致。在推出这项政策时,相对于原来的住房实物性分配而言,经济适用住房尽管带有行政色彩,但本质上可以算做是一种商品房。而相对于商

品化、社会化的改革目标而言,经济适用住房却只能算是一种过渡措施,因为如果将大部分中低收入者和最低收入者都纳入住房保障的范围,无疑是与商品化、社会化的改革目标相矛盾的。

从经济和社会发展的角度来看,经济适用住房发展到一定程度后会向市场价商品住房方向转化。经济适用住房也要划分层次,完成非市场的廉租房到市场价商品住房的逐级过渡与衔接,特别要逐步推动接近市场价商品住房的经济适用住房向市场价的转化。政府要适时引导这种变化发展的趋势,确立有利于这种转变的长远政策和策略。

经济适用住房政策的调整应当坚持地方自主决策的原则。中央有关部委可以对落后地区进行财力支持,但不再下达具体的经济适用住房投资建设计划,各个地方则按照本地实际需要自主决定是否安排及安排多少经济适用住房建设。住房社会保障是政府的职责,如果地方决定不再安排经济适用住房建设,也应当采取别的措施达到社会保障的目的。中央政府虽然不再干预各地住房社会保障的具体事务,但要把地方住房社会保障的落实情况作为考察地方工作成绩的依据。

应改变经济适用住房建设方式。经济适用住房建设应普遍采取招标方式,选择有效率的企业承建,使低收入者真正享受到成本降低的利益。应改变补贴方式,即改变目前经济适用住房土地无偿划拨的做法,将土地出让金按使用年限计算收取年租。住房销售可以完全放开,不再控制购房资格。同时,从在商品房开发中收取的土地出让金、年租和税费收入中提取一定的比例作为专项基金,用于低收入者的住房补贴。这种补贴方式的好处是它可以直接转化为消费者的福利。如果受益者的收入提高到一定的水平,政府也可以适时停发这样的补贴,从而避免补贴受益的固定化和永久化。这既有利于提高政府的调控效率,也有利于提高市场配置资源的效率。

### 三、廉租房政策

#### 1. 廉租房政策的内涵与作用

廉租房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。其政策内容具有以下特点:① 城镇最低收入家庭廉租住房保障水平以满足基本住房需要为原则;② 城镇最低收入家庭廉租住房保障方式应当以发放租赁住房补贴为主,而原先的实物配租和租金核减方式应作为辅助手段;③ 享受廉租住房保障待遇的最低收入家庭需要每年向房地产行政主管部门或者其委托的机构如实申报家庭收入、家庭人口及住房变动情况;④ 城镇最低收入家庭廉租住房资金的来源实行财政预算安排为主、多种渠道筹措的原则。<sup>①</sup>

目前,我国廉租房政策还存在如下一些明显的问题。

(1) 廉租房制度建设滞后。以廉租房为核心的住房保障制度建设滞后于其他社会保障制度建设。我国目前的社会保障体系主要着眼于医疗、养老、失业保险制度的建设,而住房保障制度没有纳入其中。住房保障是社会保障的重要组成部分,将住房保障问题排斥在社会保障问题之外,仅就住房体制改革来解决住房保障问题是很难达到最终目标的。廉租房政策制度滞后于弱势群体的实际需求。已有的公积金、住房按揭、经济适用住房保障制度推动了住房的商品化、市场化,但对低收入者尤其是住房弱势家庭的救助却滞后于其实际需要。只有将廉租房问题归入政府职责,融入社会

<sup>①</sup> 陈晶晶著. 廉租房政策出台. 社区, 2004(3)

福利,才能从制度建设上保障每个公民在住房市场化的进程中都有良好的居所。

(2) 廉租房保障对象狭窄。廉租房保障体系的对象从狭义上讲是最低生活保障制度保障的对象,即低保户、贫困人口;从广义上讲应包括所有无法从市场获得住房的中低收入居民家庭,既包括具有城镇户口的城镇居民,也包括城市中大量的流动人口。但目前各城市出台的廉租房政策保障的对象多限定在低保户与优抚家庭中的住房困难户,城市中既买不起房又非低保对象的流动人口则不在廉租房保障的范围之内。

(3) 廉租房建设资金来源不稳定。廉租房是政府解决贫困人口住房问题的重要举措,但资金来源不稳定却是制约其发展的一大障碍。现阶段,政府虽然提出了财政拨款、住房公积金增值收益、社会捐赠等多渠道、多形式的资金筹措机制,但在廉租房实践中,大部分资金仍主要来源于住房公积金增值收益,政府财政资金未能得以有效落实。最低收入家庭的廉租房工程是一项社会公益性事业,也是政府的一项保障工程,财政资助应是廉租房工程资金的基本来源。在住房商品化的进程中,如何调整政府的支出结构,将低收入群体的住房问题真正列入政府的支出预算安排,以保障稳定的资金来源,已成为廉租房制度建设的重要任务。

(4) 廉租房数量十分有限。由于城镇廉租房制度刚刚起步,目前廉租房数量十分有限。在原有福利住房分配体制下,住房需求一直处于压抑状态,依靠政府投资建设的住房数量有限,住房资源始终处于供不应求状态。住房分配货币化改革以来,新建商品房价格畸高,存量公房提租步伐缓慢,加之公房按成本价、标准价出售的举措,目前除已被出售或继续为原使用者占有的公房之外,政府可以用做廉租房的公房数量极少。在廉租房的新建和征购上,受资金、市场、体制等因素的限制,政府供给的廉租房增加有限。

(5) 缺乏有效的房源信息交流机制。受政府廉租房数量的限制,大部分廉租房住户需通过市场选择符合自身条件以及廉租房标准的房源。在目前中介组织不规范、租赁市场不发达、房源信息交流机制缺乏的情况下,廉租住户的市场交易成本较高。这一成本包括寻找出租房源、进行交易谈判、实现交割等各个环节的成本耗费。

(6) 享受对象收入统计与监管机制有待完善。缺乏有效的居民收入统计与监管机制是我国目前住房分类供应体系建设中存在的一大障碍。廉租房与传统的低房租、高补贴的福利住房不同,它是一项社会保障,只有确实存在住房困难的最低收入家庭才能享受廉租房政策的资助。现阶段廉租房申请对象为符合最低收入标准和住房困难标准的城镇居民,由于缺乏健全的收入统计与监管机制,目前居民的收入审核存在相当难度。没有完善的收入统计与监管机制,就很难切实发挥廉租房制度的社会保障作用。<sup>①</sup>

## 2. 廉租房政策的改革

我国廉租房政策应贯穿“助人自助”的理念,即借助社会、政府等外力的支持,同时与弱势群体成员自身的力量相结合,提升住房困难者的支付能力,从而达到标本兼治的效果。在原则上既要考虑城市政府财政支付能力,又要注意充分发挥市场机制的作用;既要坚持广泛覆盖、基本保障的原则,又要坚持分层次、多样化路线。在举措上,国家应该在不同的经济阶段,在住房金融、物业管理、土地开发、工程建设、税费减免等方面作出相应的安排,以对住房困难者提供一定的照顾,实现安居乐业的良好社会环境。在廉租房政策

---

<sup>①</sup> 邱冬阳,王牧著.廉租房——城镇住房弱势群体救助的现实选择.重庆建筑大学学报,2003(12)

实施的早期,可以政府为主向广大低收入者提供廉租住房;随着社会经济的逐步发展,可以采取鼓励居民自置居所与租赁廉租房屋相结合的措施;在社会经济发展到一定水平后,可以主要采取购买国家提供的公共住房的方式。

资金筹措是推动廉租房制度建设,解决最低收入家庭住房困难的根本措施。住房保障和其他社会救助资金应列入我国的中央、地方经常性财政支出预算,确保其在国民收入中占有一定比例,从而使经费能稳步增加,并逐步扩大非财政资金的筹资渠道,建立稳定、规范的保障资金来源,以保证其支出的需要。廉租房保障资金应从以下来源中形成:① 财政性住房资金,即通过财政拨款获得的廉租房建设发展资金;② 住房公积金增值收益;③ 出售公房收入;④ 发行债券;⑤ 接受社会捐赠。

应充分利用现有房地产市场上的存量房源,包括腾退的并符合当地人民政府规定的廉租房标准的原公有住房,最低收入家庭承租的符合当地人民政府规定的建筑和装修标准的现租赁公有住房。要千方百计保证廉租房的增量房源逐步扩大,政府部门应出资兴建或购买用于廉租的住房以及其他渠道形成的符合廉租房标准的住房;同时,要采用集资“廉建”方式,建设廉租用房。对职工住房困难且生活用地富余的工业企业,经有关部门批准允许其职工采取集资合作的方式建设住房,国家减免建设过程中的有关税费,建成的住房只能由住房困难且参与集资的职工享用,而不能在市场上销售。

住房弱势群体的廉租房保障系统涉及政府的各类、各层管理体制,各相关职能部门应明确分工、各司其职。只有健全廉租房分配和管理制度,才能使廉租房的分配和管理纳入规范化、法制化轨道,保证廉租房按“公平、公正、公开”原则合理分配和使用。民政部是管理主体,要与财政、建设、劳动与社会保障部门加强合作,财

政、审计部门负责对住房补贴、公积金、社会救助资金筹集、使用的管理、监督和审计,保证该基金及时足额拨付和有效使用。劳动和社会保障部门对住房弱势群体的管理主要是建立弱势对象的基本资料,建立准入准出机制,并做好与其他社会保障相关的衔接工作。建设部门是住房救助服务的提供者和实施者。

要进一步规范廉租房的有关制度。主要包括:廉租房申请和审批制度;廉租房分配办法;廉租房的租赁和物业管理制度;廉租房的流动制度;廉租房监控制度;住房保障与其他社会保障的协调;完善住房弱势家庭的收入统计与监管机制,建立公开公平的准入、轮候和退出机制。



### 复习思考题

1. 我国传统城镇住房政策存在哪些问题?
2. 试述我国城镇住房政策改革的阶段性特点。
3. 试分析我国当前住房政策改革存在的问题。
4. 如何进一步完善我国的住房公积金政策?
5. 我国经济适用住房政策的特点和作用是什么?
6. 如何进一步完善我国的廉租房政策?

# 第十一章

## 中国公共卫生政策

公共卫生政策是指一国政府为改善社会的公共卫生状况而提出的行动方针和方法。公共卫生政策作为公共卫生事业的一部分,在我国已经实行了较长时间。在计划经济时代,我国依托各级组织建立了公共卫生服务机构网络,并通过群众性爱国卫生运动推动了公共卫生事业的发展。最近20多年来,我国城乡公共卫生服务机构都有较大的改革和变化。在新的形势下如何进一步改革和发展我国的公共卫生事业,仍是我国社会政策发展中的一个重要议题。

### 第一节 中国公共卫生政策的发展

#### 一、城市公共卫生政策的发展

改革开放前,中国公共卫生政策的一个重要特征是政府积极推行预防为主的方针。1952年,中国政府正式确立了卫生工作的四大原则:“面向工农兵、预防为主、团结中西医、卫生工作与群众运动相结合。”在全国广泛开展了爱国卫生运动,形成了覆盖城乡的公共卫生体系。该体系包括以下几种。

(1) 以三级卫生防疫网为主的卫生防疫体系。为贯彻预防为主方针,1953年1月,全国各地开始建立卫生防疫站,负责疾病检测与控制、卫生监督 and 卫生宣传。省、地、县三级都建立了卫生防疫站,形成了三级卫生防疫网。铁路、交通、大型厂矿企业等部门分别建立了本系统的卫生防疫站,负责本部门的各项卫生防疫工作。另外,为加强对传染病、地方病和职业病等的防治工作,还建立了一些专科的防治所。

(2) 为预防疾病传播,在国境口岸建立了国境卫生检疫所,分为海港、航空和陆地边境检疫三种类型。

(3) 在基层、工矿、机关、学校普遍建立医院或医务室,居民委员会也建立了群疫所、红十字卫生站等。中国城市公共卫生政策的雏形得以基本形成。

改革开放20多年来,公共卫生事业的改革是在整个公共服务事业改革的大环境中发生的。由于过去由政府全包的公共服务事业存在效率低下的问题,政府希望通过改革来提高效率,并降低公共服务事业对政府财政的依赖。在逐渐向市场经济体制转轨的过程中,政府对包括公共卫生在内的公营事业采取了与对国有企业放权让利类似的政策,要求各种公营事业机构以单位为基地自行创收,结果,社会公益事业不同程度上走向了市场化,中央财政减少了投入,而地方各级财政及民众的负担则随之增加。这种改革措施在较大程度上弱化了社会公益事业。

由于政府投入严重不足,原来享受全额补贴的城市卫生机构面临财政短缺的困境。在财政拨款不多、国家投入不足的情况下,为缓解卫生机构的经济困难,国家确定了医疗卫生机构可以开办其他产业的政策。同时,允许卫生防疫等类非营利性机构开展有偿服务。由于国家对预防保健机构的补贴水平过低,许多预防保健机构为了维持生存,出现了重有偿服务、轻无偿服务的不良倾向,把

大部分人力用于搞创收上,不再从事疾病预防和公共卫生工作,失去了面向社会服务的功能。一些经济不发达地区的卫生防疫机构更是面临生存危机,许多卫生监督监测和公共卫生工作难以开展,对保健、防疫人员的专业培训停止,流行病的预防、监测和报告等机制完全缺失,一些传染病得不到有效的控制。

鉴于前一阶段城市公共卫生体系改革中出现的问题,近年来,政府逐渐重视和加强公共卫生服务体系建设。首先,在机构设置方面,由于原有卫生防疫站集疾病预防与卫生监督于一体的体制暴露出越来越多的问题,为合理划分卫生监督与疾病控制的职责,城市公共卫生体系进行了一些结构上的调整,逐渐形成了中央、省、地、县四级卫生监督和疾病预防控制体系。2002年1月,为加强卫生监督和疾病预防控制工作,成立了以卫生部卫生监督中心和中国预防医学科学院为主体而组建的中国疾病预防控制中心。2003年5月,国务院颁布了《突发公共卫生事件应急条例》,力图建立及时、有效地处理突发公共卫生事件的机制。

其次,为了解决当前人民群众“看病难”、“看病贵”的问题,国家对社区卫生服务一直比较重视,早在1997年就作出了“改革城市卫生服务体系,积极发展社区卫生服务”的决策。社区卫生服务是构建城市公共卫生体系“网底”的战略举措,它能够减少普通群众的医疗费用支出,是解决城市卫生服务体系结构失衡,建立与初级阶段国情相适应的卫生服务体系的根本途径,也是夯实预防保健工作基础、健全公共卫生体系的内在要求。在实践中,社区卫生服务受到了普通市民的拥护。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 蒋作君著,发展城市社区卫生服务事业,努力解决“看病难、看病贵”问题.求是,2005(5)

## 二、农村公共卫生政策的发展

### 1. 农村传统合作医疗政策

我国是世界范围内较早实行农村合作医疗政策的国家。20世纪50年代,中国农村合作医疗政策得以形成。70年代末,五届全国人民代表大会将合作医疗制度列入《中华人民共和国宪法》。这一时期,合作医疗制度覆盖率一度超过85%,绝大多数农村生产大队都办起了合作医疗制度。在当时的环境下,农村合作医疗制度在较大程度上解决了农民的基本医疗卫生问题,同农村三级医疗预防保健网、“赤脚医生”队伍一起被称为农村卫生的“三大支柱”,受到世界卫生组织和很多发展中国家的推崇。

改革开放以来,特别是进入20世纪90年代以来,政府通过实施农村初级卫生保健,加强县防疫站、县妇幼保健院、乡(镇)卫生院“三项建设”,改善农村医疗卫生条件,推进“九亿农民健康教育行动”,使农村缺医少药的状况得到较大改善,农民健康水平有了很大提高。我国农村传统合作医疗政策的成就主要表现在以下方面:①抑制了传染病、寄生虫病和地方病的流行;②死亡率尤其是婴儿死亡率大幅度下降;③平均预期寿命迅速提高,在同类别国家和地区中位居前列;④医疗费用比较低;⑤农村合作医疗覆盖大部分农村人口。

传统合作医疗政策在中国广大农民的健康保障中发挥了积极作用。进入20世纪80年代以后,农村的经济体制和社会状况发生了显著变化,农村合作医疗开始出现大面积滑坡,农村人口覆盖率锐减到5%左右。尽管在20世纪90年代国家再次提出要发展和完善农村合作医疗,但这项工作在大部分地区进展缓慢,农村人口覆

盖率在10%左右徘徊。农村合作医疗政策处于困境的原因,首先是筹资机制不适应农村新的经济体制变革。农村实行家庭联产承包责任制后,作为合作医疗主要筹资来源的集体经济失去了继续支持的能力,只靠农民个人出资,对农民显然没有吸引力。其次,农村合作医疗制度自身存在缺陷:一方面,统筹规模小,筹资水平低,保障程度不高,无法帮助农民抵御大病风险;另一方面,管理层次低,基本上是村办村管或乡办乡管,管理不规范、不透明,农民不信任;第三,在农村新形势下,对要不要办合作医疗、怎么办合作医疗的问题,相关部门认识不一致,政策不协调,制约了农村合作医疗制度的恢复和重建。

农村传统合作医疗制度的衰落带来了诸多不利影响。首先,传统合作医疗制度衰落后,取而代之的是市场导向的医疗体系的兴起,这种状况导致农村医疗体系的质量及效率大大下降。其次,传统合作医疗制度的衰落导致了农村地区卫生工作轻预防、轻健康教育不良倾向。一些地区特别是中西部地区农村卫生机构基础设施简陋,缺乏必要的检测和医疗设备,缺少具备较高水平的医护人员。广大农村居民缺乏基本的医疗保障,难以承担日益增长的医疗费用,因病致贫、因病返贫问题突出。

## 2. 农村新型合作医疗政策

随着改革开放的不断深化,中国经济发展和社会发展及城乡发展不协调的矛盾越来越突出。表现之一是伴随农村传统合作医疗制度的解体出现的农民看病难的问题。为解决这一矛盾,中国政府作出了进一步加强农村卫生工作的决定,明确提出到2010年,在全国农村基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的新型农村合作医疗制度。

新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持,农民自愿参

加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。同过去的合作医疗比较,新型农村合作医疗制度有以下新的特点和发展。① 加大了政府支持力度。过去各级政府对合作医疗的支持主要是宣传、组织和发动;而新型农村合作医疗明确规定中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民每年按人均10元给予补助,地方财政对参加新型合作医疗的农民每年按人均不低于10元给予补助,进一步完善了个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制。② 突出以大病统筹为主。以往的农村合作医疗,除少数地区外,大多将保障的重点放在门诊或小病上,即“保小不保大”;而新型农村合作医疗将重点放在迫切需要解决的农民因患大病而导致的贫困问题上,对农民的大额医药费用或住院医药费用进行补助,保障水平明显提高。③ 提高了统筹层次。改变了过去以乡、村为单位开展合作医疗的做法,要求以县为单位统筹,条件不具备的地方可以从乡统筹起步,逐步向县统筹过渡,增强了抗风险和监管能力。④ 明确了农民自愿参加的原则,赋予了农民知情权和监管权,提高了制度的公开、公平和公正性。⑤ 由政府负责和指导建立组织协调机构、经办机构和监督管理机构,加强领导、管理和监督。⑥ 同步推进医疗救助制度的建立,通过民政和扶贫部门资助贫困农民参加新型农村合作医疗。

为确保新型农村合作医疗的健康发展,中央政府明确要求各地要在地方政府统一领导下,本着因地制宜、分类指导、真正让群众受益的原则,先行试点,总结经验,逐步推广,到2010年基本覆盖农村居民。目前,各试点县(市)的实施方案虽各具特色,但指导原则基本一致。在补助方法上,大部分试点县(市)都采取了以补助住院(大额)医药费用为主,适当兼顾门诊(小额)医药费用补助的方法。

门诊医药费用补助主要有两种方式:一是将个人缴费的一部分用于建立家庭账户,在定点医疗机构就诊,门诊医药费用按定额

或一定比例减免(报销),年度减免最高限额原则上以家庭账户额度为限;二是不设门诊统筹账户,将门诊医药费用和住院医药费用统一使用,参加合作医疗的农民到县内定点医疗卫生机构就诊,按一定比例直接减免(报销)医药费,但年内累计不能超过规定限额。

住院医药费用补助方式主要有两种:一是设立住院医药费用报销的起付线和封顶线,农民在不同级别定点医疗机构住院,费用超过起付线的部分可按不同比例分段报销医药费用,年内累计报销总额不能超过封顶额度;二是只设封顶线,不设起付线,规定在不同级别的定点医疗机构住院,按住院总费用的不同比例报销。对于农村五保户、特困户等困难人群,由中央与地方财政筹集的医疗救助资金给予补助。

从总体上看,新型农村合作医疗试点工作运行比较平稳,进展比较顺利。试点地区农民开始受益,医疗费用负担有所减轻,在一定程度上缓解了农民“因病致贫、因病返贫”问题。但是在试点工作中也存在不少问题。① 一些地方对建立和完善新型农村合作医疗制度的长期性、艰巨性和复杂性认识不足,对有关政策理解不透彻、工作不细,宣传发动不深入、管理粗放,使有些政策措施未能很好地贯彻落实。一些农民对新型农村合作医疗存有疑虑:政府的资金不能落实到位,合作医疗基金被挪用,医疗费用不能合理、及时、方便得到报销,医疗费用升高、服务不好、得不到实惠等。② 试点方案的制定不够科学、合理。一些县(市、区)的经济、区域条件、筹资水平相似,但起付线、封顶线和报销比例不一,参加合作医疗的农民的受益面和受益水平存在较大差异。一些试点县费用结算报销限制较多,起付线较高,封顶线较低,报销比例偏低,合作医疗基金沉淀较多,影响了参加农民的受益面和受益水平。③ 经办机构人员编制与工作经费落实困难,管理手段落后。④ 对医疗机构的监管和费用控制还缺乏有效的措施。⑤ 筹资成本较高。

## 第二节 中国公共卫生政策的主要内容

从广义来讲,公共卫生政策不仅包括职业病、传染病等疾病的防治,还包括鼓励健康行为,改善饮食习惯,保证食物在不同人群中的均衡分配,提供健康生活环境,制定合理的生育政策等;狭义上的公共卫生政策只包括职业病、传染病的防治以及食品安全与动植物检疫等内容。本节将对狭义的中国公共卫生政策的主要内容进行简要阐述。

### 一、职业病防治政策

#### 1. 职业病的概念及特点

我国职业病防治法明确规定,职业病是指企业、事业单位和个体经济组织的各种用工形式的劳动者,在工作或其他职业劳动中,因接触粉尘、放射线、有毒有害物质等职业危害因素而引起的疾病。职业病不仅造成劳动者创造力、劳动能力的丧失与下降,导致劳动生产率降低,而且造成患者身心痛苦并影响家庭生活。

工作场所中存在的各种有害的化学、物理、生物等环境因素及在作业过程中产生的其他有害因素称为职业危害因素,它们是职业病的主要诱因。职业危害因素按其来源可分为以下三类。第一类是生产工艺过程中的有害因素。主要包括以下几种。① 化学因素。主要是指生产过程中的许多化学物质和生产性粉尘。② 物理因素。主要是指异常气象条件、异常气压、噪声、振动、非电离辐射、电离辐射

等。<sup>③</sup> 生物因素。主要是指炭疽杆菌、布氏杆菌、森林脑炎病毒等传染性病原体。第二类是劳动过程中的有害因素。主要包括劳动组织和劳动制度不合理,劳动强度过大,精神或心理过度紧张,长时间不良体位,劳动工具不合理等。第三类是生产环境中的有害因素。主要包括自然环境因素、厂房建筑或布局不合理,来自其他生产过程散发的有害因素造成的生产环境污染。在实际工作场所,往往同时存在多种有害因素,对劳动者的健康产生联合作用。

尽管广义上凡是由职业危害因素引起的疾病均称为职业病,但从立法意义上则要根据疾病的危害性,国家的经济、生产和技术条件,由国家职业病范围加以控制,提出法定职业病名单。凡属法定职业病的患者,在治疗和休养期间及在确定为伤残或治疗无效而死亡时,均应按劳动保险的有关规定给予劳动保险待遇。根据卫生部、劳动人事部、财政部、中华全国总工会1987年颁布的《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,法定的职业病现有9大类99种,即:职业中毒(51种),尘肺(12种),物理因素职业病(6种),职业性传染病(3种),职业性皮肤病(7种),职业性眼病(3种),职业性耳鼻喉疾病(2种),职业性肿瘤(8种),其他职业病(7种)。

职业病的突出特点是不可逆性和可预防性。这两个特性决定了职业病防治工作必须以预防为主。据调查分析,由职业病造成经济损失与预防职业病的资金投入之间的比例可为7:4或7:1,即如果企业发生职业病和职业性损害所造成的经济损失是7,那么在发生这些损害之前就对生产中的职业性危害进行治疗,所需投资只有4,如果企业在新建时就将预防职业危害的措施与主体工程同时考虑,其投资仅为1。因此,加强建设项目的预防性卫生审核管理是消除和控制职业危害的根本措施。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 陈永青著. 建设项目的职业病危害评价. 劳动保护, 2003(7)

## 2. 职业病的防治

改革开放以后,中国政府相继出台一系列法律法规来预防和治理职业病。1987年,卫生部、劳动人事部、财政部、中华全国总工会发布了职业病范围和职业病患者处理办法的规定,随后,国务院发布《尘肺病防治条例》。1988年,卫生部公布职业病报告办法。2001年,国家标准化委员会批准发布《职业健康安全管理体系规范》,并于2002年1月1日起正式实施。职业健康安全管理体系是与质量管理体系、环境管理体系并列的三大管理体系之一,是世界各国目前广泛推行的一种先进的现代安全生产管理方法。它强调通过系统化的预防管理机制彻底消除各种事故和疾病隐患,以便最大限度地减少事故和职业病的发生。该国家标准是在综合国内外开展职业健康安全管理工作经验的基础上,结合我国的国情而制定的,其核心思想是通过建立和保持职业健康安全管理体系,控制和降低职业健康安全风险,持续改进职业健康安全管理体系,从而达到预防和减少事故与职业病的最终目的。

2002年5月1日起,中国正式施行《中华人民共和国职业病防治法》。该法律涵盖职业病的前期预防、劳动过程中的防护与管理、职业病诊断与职业病病人保障、职业病监督检查与法律责任确定等内容。根据该法律,劳动者享有免受职业病危害、保障自身合法权益的权利,即知情权、培训权、特殊保障权、检举与控告权、拒绝冒险作业权、参与决策权、职业健康权、损害赔偿权等。与此同时,卫生部颁布的《职业病诊断与鉴定管理办法》、《职业病危害事故调查处理办法》、《建设项目职业病危害分类管理办法》等条例相继出台。

目前从源头控制职业危害主要有以下4项措施。①职业危害预评价。即在建设项目的初期,职业卫生技术人员应用卫生评价的原理和方法对建设项目可能产生的职业危害进行预测性评价。

② 建设项目的卫生防护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。③ 设计审查。即审查是否将预评价提出的防护措施建议和要求落实到建设项目的设计中。④ 竣工验收评价。即建设项目在试运行期间,职业卫生专业人员对建设项目存在的铅、汞、苯等化学毒物、粉尘、噪声、振动、辐射、致病的生物体等有害因素的浓度(强度)进行测定,对除尘、排毒、通风、照明等各种职业卫生防护设施、辅助设施、应急救援设施和管理进行评价。

### 3. 职业病防治政策面临的困难

尽管各种防治职业病的法规条例日趋完善,但是,随着企业经营模式与劳动用工制度的变化,职业卫生出现了许多新情况、新问题。这些主要的现实问题包括以下内容。

(1) 政府监管部门对执法主体存在认识上的偏差。例如,《中华人民共和国职业病防治法》执法主体是国务院卫生行政部门,在很多人看来,该法的贯彻与实施是卫生行政部门一个部门的事情,其他政府行政部门几乎没有或很少将该法的贯彻与实施纳入本部门的工作议事日程加以考虑。因此,一部国家法律出台后,常常只有一个政府主管部门疲于应对,缺少多部门的联动与信息沟通,使法律贯彻实施的效果大打折扣。

(2) 用人单位(企业)尚未建立有效预防和控制职业病危害的制度。一些从事有毒有害作业的用人单位,对国家法律法规的要求充耳不闻,既不对职业病危害进行申报,也不进行职业病危害评价和职业卫生审查;劳动者健康保护权益如培训、健康检查、危害告知、个人防护用品配备等的相关管理制度没有建立或很不完善。

(3) 劳动者权益得不到保障。用人单位与劳动者不签订劳动合同、不给劳动者建立健康档案、不给劳动者投保工伤社会保险的现象普遍存在,患职业病劳动者的职业病诊断、治疗、工伤补偿等

待遇得不到落实。对进城务工农民与本企业固定职工的劳动保护、待遇实行双重标准,不给农民工进行职业健康体检,职业病危害因素最严重的岗位让农民工承担,不告知其作业岗位的危害因素,不进行岗前培训,不给农民工建立健康监护档案和投保工伤保险等现象时有发生。<sup>①</sup>

职业病防治是中国公共卫生政策的主要内容之一,为更好实施这项政策,首先,应当强化各级政府职业病防治的责任意识,加强建设项目的卫生监督,对职业危害严重又没有条件治理的企业,要依法予以停业、关闭。其次,要强化职业卫生服务意识,提高职业人群的健康素质,全面开展建设项目职业病危害评价及工作场所职业病危害因素检测与评价,进一步依法规范职业健康检查。再次,要指导用人单位建立职业卫生档案和劳动者健康监护档案,建立一定区域联网的职业病预防控制信息管理系统。与此同时,各级政府要通过产业结构优化升级,改造和提升传统产业,限制使用并淘汰职业病危害严重的技术、工艺、材料,大力推广有利于职业病防治的新技术、新工艺、新材料,逐步根治职业病危害。

## 二、传染病防治政策

传染病是一类严重威胁人民群众生命安全的疾病,它在一定时期和一定地区内可集中爆发,在人群中具有传播性。传染病具有传染性、流行性、地方性、季节性等特点,在临床中可分为潜伏期、前驱期、发病期、恢复期四个阶段,具有传染源、传播途径、易感人群等三个流行环节。传染病防治关系到广大人民群众切身利益。由于传染病蔓延速度快、影响范围广,若社会政策的制定者没有给

<sup>①</sup> 周安寿著. 建立职业病防治长效机制. 中国工业医学杂志, 2004(6)

予足够的重视,任其发展,势必危及正常的生活秩序,造成社会动荡、经济停滞的恶性后果。

按流行环节,传染病防治措施可分为三种:① 消除、控制传染源,这是防止传染病发生的根本环节;② 切断传播途径,这是防止传染病流行的重要环节;③ 有计划地推行人工自动免疫,把易感者水平降至最低,使传染病的流行不再发生。按发生阶段,预防措施又可分为以下三种。① 疫情未出现时的预防措施,即面向对外环境中可能存在的病原体的实体应实行的措施,如预防接种等。② 疫情出现后的防疫措施,指疫情出现后采取的防止扩散、尽快平息的措施。它不仅包括对病人早发现、早诊断、早报告、早隔离的措施,还包括对接触者、动物传染源及疫源地污染环境采取的措施。③ 治疗性预防措施。

传染病防治是中国公共卫生政策的一项重要内容。1989年正式实行的《中华人民共和国传染病防治法》是新中国成立以来,经国家最高权力机关批准颁布的第一部针对传染病防治管理工作的法律,它从法律上对各种传染病的分类和防治作了明确规定,国家对传染病实行预防为主、防治结合、分类管理的方针。各级政府应当开展预防传染病的卫生健康教育,组织力量消除鼠害和蚊、蝇等病媒昆虫,以及其他传播传染病的或者患有人畜共患传染病的动物的危害。同时,地方各级政府应当有计划地建设和改造公共卫生设施,对污水、污物、粪便进行无害化处理,改善饮用水的卫生条件。

传染病防治法规定,各级政府有关主管人员和从事传染病的医疗保健、卫生防疫、监督管理人员,不得隐瞒、谎报或者授意他人隐瞒、谎报疫情。国务院卫生行政部门应当及时地如实通报和公布疫情,并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门及时地如实通报和公布本行政区域的疫情。如遇到传染病暴发、流行,当地

政府应当立即组织力量进行防治,切断传染病的传播途径。必要时报经上一级地方政府决定,可以采取下列紧急措施:① 限制或者停止集市、集会、影剧院演出或者其他人群聚集的活动;② 停工、停业、停课;③ 临时征用房屋、交通工具;④ 封闭被传染病病原体污染的公共饮用水源。

2003年6月,防治非典型性肺炎的斗争刚刚取得阶段性胜利,修订传染病防治法就列入了国务院工作日程,目前新修订的传染病防治法已于2004年12月1日施行。新的传染病防治法具有以下特点:① 突出预防与预警;② 完善疫情公布制度;③ 严格控制疫情扩散;④ 严防医院内交叉感染;⑤ 解决经费紧张问题;⑥ 实现个人权利与公共利益的平衡。其中,传染病预防制度是建立完善的传染病防治体系的关键和基础。

随着经济和社会的发展,我国传染病防治形势发生了很大变化。但中国传染病防治形势仍然十分严峻。据估计,国内现有84万艾滋病感染者,450万结核病人,病毒性肝炎、血吸虫病、流感等传染病发病率均居高不下。另一方面,国家对传染病暴发流行的监测、预警能力较弱,疫情信息报告、通报渠道不畅,医疗机构对传染病病人的救治能力、医院内交叉感染控制能力薄弱,传染病暴发流行时采取紧急控制措施的制度不够完善,疾病预防控制的财政保障不足。

对此,首先要加大宣传力度,增强普通公民的公共卫生意识、社会责任感和法律责任感。其次,要建立疫情监督量化管理系统,将传染病预防重点环节的卫生管理质量与疫情发生的危险性集合起来量化分级,制定《重大疫情危险度分级标准》和《重大疫情危险度警示报告管理条例》。卫生监督机构可向重大疫情危险度高的单位或地区政府和管理部门提出危险警示,同时可直接报告政府,及时采取有效应急措施,避免重大疫情的发生和流行。再次,要建立

重大疫情应急处理机制。最后,要加强卫生监督工作,合理分配卫生资源。<sup>①</sup>

### 三、食品卫生与动植物检疫政策

#### 1. 食品卫生政策

食品卫生是指控制食品生产和经营过程中可能存在的,包括物理、化学、微生物等方面的有害因素,采取对食用者安全无害的标准和措施,使食品有益于人体健康。食品卫生包括一切食品、食品添加剂、食品容器、包装材料和食品用工具、设备、洗涤剂、消毒剂,以及食品的生产经营场所、设施和有关环境卫生。食品不安全的因素非常广泛,例如农药化肥超标准残留,激素、抗生素等有害物质残留,重金属污染,超量使用食品添加剂,滥用非食品加工用的化学添加物,病原微生物控制不当,毒素污染等;还包括劣质原料、假冒伪劣食品、腐败变质食品上市流通等。

1995年10月,国家出台《中华人民共和国食品卫生法》,该法明确规定:“国家实行食品卫生监督制度”。这一监督体制分为国家、地方、部门、企业四个层次,不同层次在各自职责范围内行使卫生监督权。2003年8月,卫生部又制定《食品安全行动计划》。该计划确定的具体目标是,到2007年,在保障食品安全的水平上实现以下目标:① 建立较为完善的食品卫生法律法规与标准体系;② 建立和完善食品污染物监测与信息系统;③ 建立和完善食源性疾病的预警与控制系统;④ 建立加强食品生产经营企业自身管

---

<sup>①</sup> 程侠云,文东升著. 浅议传染病防治工作存在的问题与对策. 中国卫生监督, 2003(6)

理的食品安全监管模式；⑤ 建立有效保证食品安全的卫生监督体制和技术支撑体系。近年来，国务院还制定了《食品安全专项整治工作方案》，并确定以粮、肉、蔬菜、水果、奶制品、豆制品、水产品为重点品种，以广大农村为重点区域，重点抓好食品源头污染治理、生产加工、流通及消费四个环节。

然而，我国食品安全面临的形势仍然十分严峻，食品中新的生物性和化学性污染物对健康的潜在威胁已经成为一个严重的食品安全问题，食品新技术新资源如转基因食品、酶制剂和新的包装食品材料的应用带来新的食品安全管理问题；我国食品生产经营企业规模化、集约化程度不高，自身食品安全管理水平仍然偏低；食品安全监督管理的条件、手段和经费还不能完全适应实际工作的需要等。

解决食品安全问题要建立三个方面的体系：① 保障食品安全的法规体系；② 建立健全食品生产加工的质量安全标准体系；③ 强化监管体系。强化监管不仅是思想意识问题，还是制度性问题。目前，工商部门、质检部门、卫生部门等均负责食品安全问题，这种多头执法的局面有好处也有弊端，如何协调好这些部门的工作，让它们有机地衔接起来，尽量不给市场监管留下任何漏洞，是一个需要研究的课题。

## 2. 动植物检疫政策

动植物检疫工作也是公共卫生政策的一个重要环节。为防止动物传染病、寄生虫病和植物危险性病、虫、杂草，以及其他有害生物传入、传出国境，保护农、林、牧、渔业生产和人体健康，促进对外经济贸易的发展，我国早在1949年就建立了归中央贸易部领导的商品检验机构。1954年，政务院颁发了《输出输入植物检疫暂行办法》和《输出输入植物实施检疫种类与检疫对象名单》。1964年2

月,国务院决定将动植物检疫工作从外贸部划归农业部领导,但动物产品检疫仍由商检局办理。1965年在全国27个口岸设立了中华人民共和国动植物检疫所。随着形势的发展,在开放的口岸又设立了进出境动植物检疫机构。

党的十一届三中全会以来,中国出入境检验检疫得到了长足、全面和迅速的发展,进出口商品检验和动植物检疫及卫生检疫在机构建设、队伍建设、法规建设、设施装备等各个方面不断发展壮大。我国于1992年4月公布《中华人民共和国进出境动植物检疫法》,规定检疫范围包括进出境的动植物、动植物产品和其他检疫物,装载动植物、动植物产品和其他检疫物的装载容器、包装物以及来自动植物疫区的运输工具。检疫方式主要有产地检疫、现场检疫、实验室检疫和隔离检疫四种。国务院设立动植物检疫机构统一管理全国进出境动植物检疫工作。1997年,进出境动植物检疫法实施条例正式施行。国家出入境检验检疫局于1998年4月正式成立,主管全国出入境卫生检疫、动植物检疫和商品检验,其在各地设立的直属局于1999年8月同时挂牌成立,标志着中国的出入境检验检疫事业已全面进入新的发展阶段。<sup>①</sup>

然而,随着经济全球化的不断推进,我国进出境动植物检疫又面临着前所未有的挑战。近年来,国际动植物疫情异常复杂,疯牛病、口蹄疫、禽流感、地中海实蝇、小麦矮黑重穗病等疫情给我国进出境动植物检疫工作带来了一系列新的问题。面对这一情况,应该进一步加强和改进动植物检疫工作:<sup>①</sup>加大有关法律的宣传力度,提高全社会的动植物检疫意识,强化动植物检疫法制建设,完善配套法规,进一步清理动植物检疫法的配套规章,加快修订我国

---

<sup>①</sup> 翁京才,李建龙著.完善我国动植物检疫制度与预防外来生物物种入侵.行政与法,2005(3)

相应的动植物检疫规章和标准,健全技术法规体系;②从源头抓检疫工作,将关口前移,大力推进农业生产标准化,全面提高我国农产品的质量等;③有关部门要重视对境外有害生物发生、流行情况的跟踪、收集、分析、预测和对国内有害生物的监测、调查工作,建立国内外有害生物发生、流行信息数据库,实现资源共享;④进一步完善进出境动植物检疫风险分析机制;⑤建立健全风险预警和快速反应机制,建立健全国家重大外来有害生物疫情的应急预案。

### 第三节 中国公共卫生政策发展趋势

#### 一、中国公共卫生政策面临的挑战

##### 1. 突发公共卫生事件的出现

突发公共卫生事件是指不可预料的、造成和可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒,以及其他严重影响公众健康的事件。突发公共卫生事件具有突发性、群体性、严重性、不确定性、综合性等特点。<sup>①</sup>它通常在政府和群众尚未察觉的状态下迅速发生,即将或已经对社会公众的健康和生命安全造成严重的损害。在事件发生时,由于认识不清,极易在群众中产生恐慌情绪。及时采取有效的应对措施,

<sup>①</sup> 陈明智著. 突发公共卫生事件的应急处理探讨. 卫生职业教育, 2005(17)

预防事件的发生或最大限度地阻止和降低可能造成的损害,是各级政府的责任。

新中国成立以来,我国在突发公共卫生事件处理中取得了丰富的经验,有力地保护了人民的健康,保障了社会稳定,促进了社会经济的发展。但是,由于我国是发展中国家,国土面积辽阔,人口众多,自然生态复杂,经常发生各种自然灾害,特别是随着经济的发展,城乡人口大量流动,物资大流通,时有新发传染病暴发和已被控制的疾病重新肆虐,还有其他突发公共卫生事件的发生。目前我国疾病监测系统由于多种原因,尚不能及时、准确反映突发公共卫生有关信息,影响了重大疫情和其他突发卫生事件的处理。

我国突发公共卫生事件应急处理能力差,主要表现在以下方面。① 信息网络体系不完善。很多地区只建立了市、县两级疾病控制机构疫情信息网络,没有延伸到乡镇,只能用于疫情信息和报告。县以上医疗机构自建网络,封闭运行。市县卫生行政部门没有建立信息网络,难以及时掌握信息和处置突发事件。各级卫生行政部门、疾控机构、医疗机构之间没有建立上下联通、纵横连接的突发公共卫生事件信息网络体系。② 救治体系不健全。目前,较多地区还没有建立专门的传染病专科医院,县级传染病门诊和传染病科也还有待进一步建立和配套,特别是大部分乡镇卫生院设备落后,房屋破旧,难以设置规范的发热门诊、肠道门诊和留待观察隔离室。③ 应急专用药品、医疗器械以及技术、人才储备缺乏,一旦出现重大传染病疫情、群体不明原因疾病、重大食物中毒、有害物质泄露等严重影响公众健康的事件,被动处置的局面将会使人民群众的健康安全受到严重威胁。

## 2. 一些传染病防治工作形势严峻

改革开放以来,尽管常见多发传染病得到有效控制,发病率大

幅度下降,但部分重大传染性疾病呈复发趋势,危害十分严重,人民群众身体健康和生命安全受到威胁,经济发展和社会稳定受到影响,防治形势依然严峻。

(1) 鼠疫疫源地范围不断扩大,霍乱有可能暴发流行。20世纪90年代以来,我国共发生鼠疫786例,死亡60例。全国范围内鼠疫疫源地范围不断扩大,在过去12年间增加了一倍;疫源动物种类增加,疫源地疫情活跃。一些地方鼠疫疫情猖獗,严重威胁当地居民安全,防治工作十分艰巨。1961年霍乱传入我国,全国共发生3次较大流行。1993年至1995年,共报告病例5.7万多例,1998年报告病例1.2万多例,波及27个省、自治区、直辖市。

(2) 性病、结核病、病毒性肝炎等部分乙类传染病防治形势严峻。2002年全国共报告性病74万多例,患者数在法定传染病中居第3位。2002年,全国报告新发肺结核患者58万多例,80%发生在农村。由于经济和管理等方面原因,导致治疗不彻底或服药不规律,造成耐药结核病患者增多。据世界卫生组织估计,我国每年新发生的耐药结核病患者数占全世界的1/4。病毒性肝炎分为甲、乙、丙、丁、戊、庚6种类型。除丁、庚型肝炎我国少有发生外,其他类型肝炎均已流行。截至2002年底,全国有慢性乙型肝炎患者2000余万例。乙型和丙型肝炎主要经过血液传播,一旦感染则难以治愈,部分感染者转为慢性肝炎。甲型和戊型肝炎属于经肠道传播的传染病,容易暴发、流行,每年发病数约占全国病毒性肝炎报告发病数的50%。病毒性肝炎的广泛传播和流行,对广大人民群众身体健康构成了严重威胁,给许多家庭带来了沉重的经济负担。

(3) 血吸虫病等地方病防治面临新的挑战。目前,全国有427个县(市、区)存在血吸虫病疫情,受威胁人口约6500万人,患者81万例,其中晚期患者2.6万例。洞庭湖、鄱阳湖的江湖洲滩地带和

四川、云南省的部分山区为重疫区。此外,受流动人口增加等因素的影响,血吸虫病有可能向城市蔓延。

(4) 新发传染病威胁日益增加。这些病种或传染性强,或传播速度快,或病死率高,一旦蔓延开来,将严重影响社会稳定、经济发展、国家安全和民众健康。艾滋病是由人类免疫缺陷病毒引起的传染性疾病。中国艾滋病防治联合评估报告指出,从1985年报告首例艾滋病病例到2003年,中国艾滋病流行现状呈现以下特点:① 流行呈现明显的地区性和人群聚集性;② 三种传播途径并存,经吸毒传播仍是中国艾滋病传播的主要途径,经性传播的比例呈上升趋势;③ 艾滋病发病和死亡人数持续增加,既往(1996年以前)有偿采供血人群中的艾滋病发病人数和死亡人数可能已接近高峰;④ 艾滋病由高危人群向一般人群扩散的态势仍在继续;⑤ 女性感染者比例上升;⑥ 艾滋病疫情继续呈上升趋势。

根据目前的流行模式和趋势,未来中国艾滋病的流行是逐步趋于平稳或快速增长,取决于是否能在全国范围内大面积地开展有效的艾滋病预防活动和提供治疗与关怀。如何抓住机遇,切实做好艾滋病防治工作,是涉及经济发展、社会安定、民族兴亡的大事,是各级政府在制定和执行公共卫生政策中面临的巨大挑战。

### 3. 公共卫生资源配置不合理

我国由于人口众多,地域辽阔,各地区之间经济社会发展不平衡,公共卫生服务质量差异明显。2000年,世界卫生组织对191个成员国的卫生系统进行绩效评估,在卫生负担公平性方面,中国排列在第188位。<sup>①</sup>这表明我国公共卫生资源配置存在严重的失衡现象。这种不合理主要表现在以下三个方面。

<sup>①</sup> 王绍光著. 人民的健康也是硬道理. 读书, 2003(6)

(1) 地区之间配置不合理。卫生费用分配是卫生资源配置是否合理的一大指标。在我国,卫生费用由两部分组成:政府预算对卫生事业的拨款和居民个人在医疗保健上的支出。中国的卫生事业费用主要来自地方财政而非中央财政,这种格局就决定了各省人均公共卫生事业费用的高低取决于各省不同的经济发展水平。目前在全国范围内,仍缺乏一套有效的财政转移性支付体制来平衡各地的公共服务水平。另外,各省居民的医疗保健支出也取决于当地人均收入的高低。因此,无论是政府预算对公共卫生事业的拨款,还是居民个人在医疗保健上的支出都存在着巨大的地区差距。

(2) 城乡之间配置不合理。政府财政收入主要来自城市经济,财政支出,尤其是公共服务方面的支出也主要用于城市居民。20世纪80年代,政府财政实行“分灶吃饭”以后,政府财政对农村医疗卫生的支持力度进一步被削弱。农村地区捉襟见肘的财政收支让当地的医疗卫生工作逐渐萎缩。现行的医疗保障制度同样存在着严重的城乡差距。目前城镇从业人员不同程度地享受社会医疗保险,而绝大部分农村居民没有任何社会医疗保障,卫生保健全靠自费。农村医院的卫生资源匮乏,医疗设施落后,医护人员素质不高。农村医疗条件的改善主要集中在县级卫生机构,乡镇卫生院和村卫生室面临着重重危机。

(3) 群体之间配置不合理。从20世纪80年代开始,卫生医疗部门开始强调自主经营、自负盈亏,医疗卫生机构内部实行“多劳多得”的分配原则。随着政府补贴的减少,医疗卫生机构走向市场,卫生保健逐渐商品化,卫生事业的公益性也渐被淡化。医疗费用的高涨对不同的收入人群有不同的影响,市场化的医疗无疑会对低收入阶层产生排斥作用。“因贫致病、因病返贫”的恶性循环正在成为中国城乡的一个突出社会问题。

## 二、中国公共卫生体制改革

在过去 20 多年中,政府工作的主导方向是经济增长优先,相对忽视了公共健康、社会保障、环境保护、收入分配差距等社会问题。重建公共卫生体系,深化公共卫生体制改革成为政府当前面临的一项迫切任务。具体来说,公共卫生体制改革涉及以下三个方面的重要问题。

(1) 改善我国公共卫生服务体制。公共卫生服务工作在政府的公共政策中应占有优先位置,列入日常重要的议事日程,成为各级政府绩效考核的重要指标。这也意味着在经济越来越依靠市场机制的条件下,政府的主要职能除要抓好经济建设外,更要做好公共服务工作,加大公共卫生等方面的投入,为解决公共问题、提供公共服务、管理公共事务发挥应有的作用。政府要在疾病预防控制、突发公共卫生事件的应对机制建设中发挥主导作用,弥补公共领域的“市场失灵”现象,使人人都能享受基本医疗卫生服务,从而提高全民族的健康水平。

(2) 改变公共卫生资源配置。政府对公共卫生的投入应该倾向于基础性的传染病防治、基础性的医疗保健和弱势群体的营养改善等方面。20 世纪 80 年代以前,低成本的医疗技术使我国得以在经济发展水平不高的条件下,成为拥有最全面医疗保障体系的国家之一,大多数人口享有基本的医疗保健服务。20 世纪 80 年代以后,医疗卫生工作重点逐渐从农村转移到城市,医疗卫生工作一度出现了“重医疗,轻预防”的局面。在中国公共卫生事业改革中,要逐渐改变人力、物力、财力在地区、城乡之间分布的不均衡状态,形成适当倾斜落后地区与农村地区,注重预防的合理局面。

(3) 改变公共卫生管理系统。公共卫生管理机构应该在重要

事项上高度集权,而在具体事务管理上合理分权。尤其在医疗价格管制方面,应该进行宏观调控并加强监督。政府在公共卫生系统的管理上,需要探索集权与分权的不同范围。

总之,在公共卫生体制改革问题上,我们需要强化政府公共卫生管理职能,建立与社会主义市场经济体制相适应的卫生医疗体系;需要加强公共卫生设施建设,充分利用、整合现有资源,建立健全疾病信息网络体系、疾病预防控制体系和医疗救治体系,提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力;还要加快城镇医疗卫生体制改革;改善乡村卫生医疗条件,积极建立新型农村合作医疗制度,实行对贫困农民的医疗救助;还要搞好环境卫生建设,树立全民卫生意识。健全卫生监管体系,保证群众的食物、药品和医疗安全。

### 复习思考题

1. 新型农村合作医疗政策与传统农村合作医疗政策有哪些不同?
2. 简述中国公共卫生政策的主要内容。
3. 中国公共卫生政策主要面临着哪些挑战?

## 第十二章

# 中国社区发展政策

随着我国经济体制改革的深入和城市化进程的加快,社区越来越受到社会各界的关注,社区发展、社区建设、社区服务已经成为社会发展规划的主要内容。政府对社区的政策也开始发生了一系列的转变;在农村社区,实行村民委员会民主选举、民主决策、民主管理和民主监督;在城市社区,各地方政府结合相关的法律法规因地制宜地陆续出台了一些地方性政策法规,形成了颇具特色的社区发展模式。

### 第一节 中国社区管理政策

#### 一、现代社区的界定

一般认为,“社区”这一概念是由德国社会学家滕尼斯1887年在其著作《社区与社会》一书中提出来的,原指那些具有某种文化共性的同质人口所组成的社会利益共同体,后来被英译为community。在20世纪30年代初,我国学者费孝通等人将其转译为“社区”。

作为社会学与人类学的一个基本概念,“社区”同多数社会科学的基本概念一样,不同的研究学者有不同的界定。美国学者帕克是最早对“社区”进行界定的社会学家之一,1936年他概括了社区的基本特点:① 有一群按地域组织起来的人口;② 这些人口程度不同地深深扎根在他们赖以生息的土地上;③ 社区中的每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。之后社区这一概念不断得到补充和修正。1955年,美国学者希勒里发现在各种社会学文献中至少有94种社区定义;到1981年,杨庆堃教授发现社区的定义已增至140多种。现在关于“社区”的定义种类更多。

虽然国内外学者对社区的定义是人言人殊,对社区概念上的理解各有侧重,但多数学者都认同社区的基本特点之一——地域性。尤其是我国学者,通常更强调社区“在社会学上一般是指一种地域性社会或共同体”,认为社区是以一定数量的人口为主体,按照一定的制度组织起来的,有着一定的地域界限和认同感的人类生活共同体。例如1984年,费孝通先生对社区的表述为:“社区是若干个社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体。”社会学家郑杭生认为,社区是进行一定活动、具有某种互动关系和共同文化维系力的人类生活群体及其活动区域。方明在《社区新论》一书中指出,社区是指聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织,根据一套规范和制度结合而成的社会实体,是一个地域社会生活共同体。社会学家袁方1990年也指出,社区是由聚集在某一地域内、按一定社会制度和社会关系组织起来的、具有共同人口特征的地域生活共同体。<sup>①</sup>

民政部2000年《关于在全国推进城市社区建设的意见》中,将社区界定为:聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共

<sup>①</sup> 于燕燕著. 社区建设基础知识. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001.4

同体。目前,城市社区的范围一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区,农村社区的范围一般指村民委员会辖区。

## 二、城市社区管理政策

当前,我国的社区通常划分为城市社区和农村社区,两者的性质和管理实施办法均有所不同。城市社区管理主要由街道办事处和居民委员会承担。

### 1. 街道管理政策和法规

“社区”这一概念具有一定的外延,在现实中的表现多种多样,可以按照不同的标准划分为不同的类型。例如,按其性质可以划分为农村社区和城市社区,按其功能的完整程度可以分为整体性社区和局部性社区,按其有无法定地位可以分为行政性社区和自然性社区等。

我国城市的街道往往是借助特定的道路名称命名的,由居住在街道辖区内的人们形成多种社会关系和社会群体,从事各种社会活动所构成的社会区域共同体。街道是城市人口的居住区或居民区。由于街道的基本特征与社区的要素相符,所以从某种角度讲,街道就是一种社区。根据现行政策与法规,与其他类型的社区相比,我国城市的街道社区具有以下四个特点。

(1) 它是一种法定性社区。主要表现为其管理机构——街道办事处和街道办事处的管辖区域即街道的地理范围,是根据一定的法律程序设置或确立的。第一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议1954年颁布实施的《城市街道办事处组织条例》规定:10万人口以上的市辖区和不设区的市,应该设立街道办事处;10

万人口以下、5万人口以上的市辖区和不设区的市,如果工作需要也可以设立街道办事处。街道办事处的管辖区域,一般应当同公安派出所的管辖区域相同。街道办事处的设立、变更或撤销须经上级人民政府批准。

(2)它是城市的基层社区。从我国城市社区的构成层次来看,城市由若干个区构成,每一个区由若干个街道构成,街道社区处于城市的基础层次。较大范围的城市社区是它们的集合,是在它们的基础之上形成的。从我国城市政权的构成层次来看,现行法律规定,我国城市的基层政权是不设区的市和市辖区,以及人民代表大会和人民政府,而街道办事处则是基层政府的派出机关,从而决定了街道办事处辖区即街道社区是一种法定的基层社区。

(3)它是一种局部性社区。就其功能的完整性而言,它不是一个功能齐全的整体性社区。例如,街道社区往往没有包容相当一部分本社区居民的职业生活活动和职业群体组织,往往不易发挥本社区居民购买重要物品的功能。目前我国街道的功能更主要的是满足社区居民的居住和日常生活的功能。从这个意义上说街道是一种局部性社区。

(4)街道办事处是不设区的市和市辖区政府的派出机关。《城市街道办事处组织条例》规定,街道办事处的性质是市辖区、不设区的市的人民委员会的派出机关。现行的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》重申:“市辖区、不设区的市人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处作为它的派出机关。”这就是说,街道办事处的性质是政府的派出机关,而不是一级政府。

根据《城市街道办事处组织条例》,作为城市基层政府的派出机构和作为城市基层社区管理机构的街道办事处的工作任务主要有三项:① 办理市或市辖区政府有关居民工作的交办事项;② 指

导居民委员会的工作；③反映居民的意见和要求。改革开放以来，伴随着城市社区的快速发展和居民需求的多样化，我国城市街道办事处的工作内容早已超出了1954年《城市街道办事处组织条例》的规定。

20世纪80年代中期以来，一些大中城市的人民政府根据有关法律、政策以及工作实际，先后制定、出台了有关街道办事处工作任务的规定。例如，天津市人民政府于1986年下发了《关于加强街道办事处工作的意见》，其中规定，现阶段的街道办事处有10个方面的工作，包括：宣传党的方针、政策和国家的宪法、法律法规；指导居民委员会的工作，反映居民的意见和要求；做好本辖区的市容、卫生等城市管理工作的，举办社会公共福利事业，做好优抚救济、婚姻登记等。1997年，上海市颁布《上海市街道办事处条例》规定，街道办事处的工作以社区管理和社区服务为重点，开展社会主义物质文明、精神文明建设，创建安定团结、环境整洁、方便生活的文明社区。《上海市街道办事处条例》列举了街道办事处的14项职责，并规定街道办事处应当组织辖区内的单位和居民共同做好建立、完善社区服务体系，开展社区服务，提高社区居民生活质量等社区建设工作。

## 2. 居民委员会管理政策和法规

与街道相比，居民委员会的规模更小，但是居民委员会也具有社区的一般特点。

居民委员会管理政策与法规的依据是《中华人民共和国宪法》。《中华人民共和国宪法》第十一条规定：“城市和农村居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”“居民委

委员会、村民委员会人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”

1954年的《城市居民委员会组织条例》对我国城市基层群众性自治组织的建设和发展发挥了极其重要的作用,其基本指导思想 and 原则今天依然适用。同时,为了适应发展变化了的社会现实,民政部1979年开始着手修订《城市居民委员会组织条例》。根据宪法规定,经过反复征求意见和修订,《中华人民共和国城市居民委员会组织法》于1989年12月26日由第四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,于1990年1月1日起施行。

《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定了居民委员会的性质:居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,居民委员会不是政府机构。在与城市基层政权及其派出机构的关系上,不设区的市、市辖区的人民政府或者其派出机关对居民委员会的工作给予支持、指导和帮助,居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者其派出机关开展工作。居民委员会的设立、撤销、规模调整,由不设区的市、市辖区的人民政府决定。市、市辖区的人民政府的有关部门,可以对居民委员会有关的下属委员会进行业务指导。

居民委员会向居民会议负责并报告工作。居民会议由居民委员会召集和主持。涉及全体居民利益的重要问题,居民委员会必须提交居民会议讨论决定。居民会议有权撤销和补选居民委员会成员。机关、团体、部队、企业事业组织不参加所在地的居民委员会,但是应当支持所在地的居民委员会工作。所在地的居民委员会讨论同这些单位有关的问题,需要他们参加会议时,他们应当派代表参加,并且遵守居民委员会的有关决定和居民公约。

居民委员会主要有6项任务:① 宣传宪法、法律法规和国家的

政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;② 办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;③ 调解民间纠纷;④ 协助维护社会治安;⑤ 协助人民政府或者其派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等项工作;⑥ 向人民政府或者其派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

随着城市化的发展和居民需求的多样化,居民委员会的工作任务也有了较大拓展。各地方政府根据自己的实际情况,结合有关法律、法规,陆续出台了一些地方性法规,例如,《中共上海市委、上海市人民政府关于加强街道、居民委员会建设和社区管理的政策意见》、《武汉市人民政府关于进一步加强城市居民委员会建设的通知》、《中共沈阳市委、沈阳市人民政府关于加强和改善居民委员会建设工作的意见》等。

### 三、农村社区管理政策

我国农村社区一般是以自然村落为基本依据进行划分的,村是农村最基层的社区单位。我国目前的农村社区政策法规,主要是1998年第九届全国人民代表大会常务委员会议第五次通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》。

村民委员会是我国农村的基层社会组织,也是我国农村的社区组织。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织。村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则成立,其成员不脱离生产,根据实际情况可以适当补贴。

中国共产党在农村的基层组织按照中国共产党章程进行工

作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

村民委员会应当支持和组织村民依法开展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义经济的发展。村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联产户或者合伙者的合法财产权及其他合法权益。

村民委员会依照法律规定,管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。村民委员会应当宣传宪法、法律法规和国家的方针、政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法权益,发展文化教育,普及科技知识,促进村与村之间的团结互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。多民族村民居住的村的村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结,互相尊重,互相帮助。

村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告,并评议村民委员会成员的工作。村民会议由村民委员会召集。有10%以上的村民提议,应当召集村民会议。村民会议可以制定和修改村民自治章程与村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。村民委员会根据需要设立人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。

村民委员会实行村务公开制度。应当及时公布下列事项:  
①《村民委员会组织法》第19条规定的涉及村民利益的事项;②

国家计划生育政策的落实方案;③ 救灾、救济款物的发放情况;④ 水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。其中,涉及财务的事项至少每6个月公布1次,接受村民的监督。村民委员会应当保证公布内容的真实性,并接受村民的查询。

## 四、社区管理的发展趋势

为了适应城市化的需求,更好地为居民提供服务,各地方政府正在或计划尝试建构社区发展的新的管理体制。目前,在社区管理体制上有一种发展趋势,在坚持市、区两级政府行政管理的模式下,减少管理层次,减少行政干预,强化社区居民自治。

撤销作为区政府派出机构的街道办事处,保留街道党工委,改为社区党工委;在原有社区划分的基础上,进一步整合社区资源,完成新一轮社区区域划分。社区党工委作为区委的派出工作机构,坚持对整个社区党的工作的领导和指导。进一步加强社区党组织建设,配齐党委、支委一班人,使其在社区建设中发挥核心作用。依法调整、充实社区居委会领导班子,加强培训,提高社区工作人员的能力和水平;进一步完善社区成员代表大会和社区议事会制度,强化社区依法自治的能力和水平。充分发挥社区作为群众自治组织在宣传群众、发动群众上的优势作用,发展扩大社区志愿者队伍,培育和完善的中介组织,努力实现社区居民的自我教育、自我管理、自我服务和自我监督。

撤销街道办事处以后,成立社区行政事务受理中心。作为区政府各职能部门转变职能、服务群众、服务社区的平台,该组织应在政府的统一协调领导下设置,在各职能部门的具体指导或直接参与下开展工作。它不是政府的行政机构,没有庞大的内含科室,不承担大量的社会事务,不行使对社区居委会的指导、管理权,主要

由政府相关部门在此设立“窗口”，减少办事程序，方便群众办事，贴近群众服务，提高工作效率。它也可以接受政府部门的委托或授权，为社区居民或驻区单位提供服务。它与政府部门之间是一种服务关系，是一种被领导关系，在社区党工委领导下开展工作，为政府部门在社区的工作提供服务场所。它与社区居委会之间是一种合作关系，可以利用各自的优势，加强沟通，相互配合，共同为社区成员服务。

同时，要对居委会干部制度进行改革。要拓宽居委会干部的来源渠道，有条件的地方可以实行居委会干部专职化，以妥善解决居委会干部的待遇问题。要壮大社区工作者队伍，广泛推行志愿者服务活动。把参加志愿者活动作为每个公民应尽的义务，并逐步养成习惯、形成制度。聘用专业的社区工作者，居委会干部经过培训和资格认证转为社区工作者。

## 第二节 中国社区服务政策

### 一、社区服务的概念

“社区服务”这一名词有多种解释，国外有的地区称为“社区照顾”。我国从1986年开始提出“社区服务”的概念，随着服务事业的发展 and 人们认识的深化，这一概念的内涵和外延也不断发展和完善。1987年8月，在大连市社区服务工作座谈会上，首次对社区服务的定义作出概括：社区服务是在政府的倡导下，发动社区成员开展互助性的社会服务，就地解决本社区的社会问题。之后，这一概

念不断得到完善和补充。1989年,民政部在杭州召开的全国城市社区服务经验交流会上指出:社区服务是指在政府的指导和资助下,由街道办事处和居委会出面,动员社会各方面的力量,发扬自力更生、互帮互助精神,因地制宜,兴办各类小型福利设施,开展各类服务活动,为居民特别是有困难的家庭和居民提供福利和服务。1993年,民政部等14个部委联合颁发的《关于加快发展社区服务业的意见》再次对社区服务的概念作出界定。

1994年12月,民政部在上海召开的全国社区服务经验交流会上,对社区服务的概念作了比较完整的概述:社区服务是在政府的倡导和扶持下,为满足社区成员的多种需求,依托街道和居委会,发动社区力量开展的具有社会福利性质的居民服务业。

## 二、社区服务政策

我国关于社区服务的基本政策法规,主要是1993年8月民政部、国家计委等14个部、委、局联合颁发的《关于加快发展社区服务业的意见》(以下简称《意见》),其内容主要有以下几点。

(1) 明确社区服务的性质和特点。根据《意见》精神,社区服务业是民政系统改革开放中发展起来的新兴社会服务业,是在政府倡导下,为满足社会成员多种需求,以街道、镇和居委会的社区组织为依据,具有社会福利性质的居民服务业。社区服务业由社区福利服务业、便民利民服务业和职工社会保险管理服务业组成,是社会保障体系和社会化服务体系中的一个重要行业。社区服务具有福利性、群众性、服务性、区域性四个特点。

(2) 规范了社区服务设施的使用,统筹规划社区服务业。从1992年,国家计委以社区服务站为立项指标,将社区服务业纳入国家计划。地方各级计划部门应结合当地实际情况,将发展社区服

务业的资金、劳动力、用地等列入当地计划,统筹安排。各级城市规划部门在城市规划中,要同时安排社区服务建设项目。在新区建设及旧区改造中,要将社区服务设施纳入公共设施配套建设规划,严格按照规划实施。对购买或租赁专门用于具有社会保障性质的社区福利服务的房屋,可以从当地政府掌握的微利房、成本房中考虑;对居住区内用于非社会保障性质的服务房屋和设施,可采取不同方式,实行有偿使用。

(3) 明确了社区服务的资金和税收等优惠政策。各级财政部门可将社区服务中心视为社会福利单位,并根据本地区的财政状况,在其开办期间给予适当补助。对于核定社会福利事业费开支的社区服务单位,要按照有关政策在经费上继续给予支持。为便于地方执行,可在“社会福利事业单位经费”项的说明中,增加对社区服务业补助的内容。继续贯彻执行财政部《国家能源交通重点建设基金征集办法实施细则》和《关于国家调节基金征免事项的补充通知》中,有关“民政部门所管的社会福利企事业收入免征国家能源交通重点建设基金”和“确属民政部门所办的残疾人社会福利企事业收入免征国家调节基金”的规定。对效益好、有偿还能力的社区服务企业所需资金,各地银行按照银行信贷原则给予适当支持。对不具备法人条件的经营单位,依法办理营业执照;对具备法人条件的经济实体,依法办理企业法人登记。各级政府卫生主管部门要重视、支持初级卫生保健和社区康复单位的发展,开展健康教育,动员群众参与。对符合国家卫生法规的社区服务卫生保健、康复单位,优先发给卫生或医疗许可证,并加强指导和管理。

(4) 明确了社区服务的价格体系。要根据社区服务业的不同服务对象和项目,采取无偿、低偿、有偿相结合,以有偿服务为主的方式,建立起标准有别的服务价格体系,改变社区服务业价格偏低、价值补偿不足的状况。对老、弱、病、残者,服务价格必须优惠;

对社区居民,除国家另有规定外,价格和收费标准完全放开,实行市场调节,在注重经济效益的同时,注重社会效益。

(5) 规定了社区服务业的运行机制和实施“社区服务证书”制度。建立充满活力的社区服务业运行机制,要按照政事分开的原则,以产业化、社会化为方向,根据社区服务业具有社会福利性的特点,实行不同的经营管理方式。为了保持社区服务业的正确方向和性质,各级民政部门要加强行业管理,实行“社区服务证书”制度。

2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》。全文共分5个部分,其中对社区服务的表述是:在大中城市,要重点抓好城区、街道办事处社区服务中心和社区居委会社区服务站的建设与管理。社区服务主要开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救济和福利服务,面向社区居民的便民利民服务,面向社区单位的社会化服务,面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。社区服务是社区建设重点发展的项目,具有广阔的前景,要坚持社会化、产业化的发展方向。各地区要继续贯彻落实国家对发展社区服务的各项扶持政策,统筹规划,规范行业管理。要不断提高社区服务质量和社区管理水平,使社区服务在改善居民生活、扩大就业机会、建立社会保障社会化体系、大力发展社区服务业等方面发挥更加积极的作用。

2006年,国务院发布了《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》,对我国社区服务体系建设和发展提出了具体要求:①推进社区就业服务;②推进社区社会保障服务;③推进社区救助服务;④推进社区卫生与计划生育服务;⑤推进社区文化、教育、体育服务;⑥推进社区流动人口管理和服务;⑦推进社区安全服务;⑧不断改进政府公共服务方式。并指出要充分发挥社区居委会在社区服务中的作用,培育进行社区服务的民间组织,组织开展社区

志愿服务活动,鼓励和支持各类组织、企业和个人开展社会服务。

### 三、社区服务的发展趋势

伴随着社区服务的蓬勃发展,社区服务无论在组织建设、体制建设、服务功能拓展等方面都取得了一些成功的经验。可以说,我国城市的社区服务已经根植于全国各地的大街小巷,融入了普通居民的日常生活,成为一项广大居民认可和依赖的切身事业。各地的社区服务正从单一型向综合型、粗放型向集约型、被动应付型向主动创造型转变,由无偿性、互助性服务向作为第三产业的社区服务业延伸发展,从而使社区服务真正成为拓展全面性社区建设的生长点和拉动力。

#### 1. 社区服务是城市社区发展的基本要求

我国城市社区的发展趋势决定对社区服务发展的要求。我国城市社区的发展趋势主要表现在以下三个方面。

(1) 人口老龄化、独生子女化的趋势与核心家庭化、居住小区化的趋势。由于生活水平提高,医疗卫生事业的不断发展和计划生育工作取得的成效,我国城市人口、家庭结构发生了显著变化。从20世纪80年代末开始,我国大中城市已陆续进入老龄化社会,这一趋势不断深化发展。虽然我国已经从总体上解决了城市老年人的生活基本保障问题,但是对老年人的情感需求的满足,家务帮助尤其是相当数量的缺乏自理能力的老年人的日常照顾问题却日益突出。同时,城市的独生子女化使得双职工家庭又面临子女的接送、午饭和放学后的安全问题。造成这些问题凸显的原因之一是家庭核心化的趋势,家庭传统的养老功能和隔代抚育的习惯明显淡化。另外,20世纪80年代开始出现的居住小区化、单元化的格局,

使得邻里纽带宣告解体,邻里的守望相助也因封闭式的建筑格局带来不便。因此,一方面是老龄人口增多、独生子女普遍化,另一方面是家庭的日益小型化和邻里关系的淡化。这将影响我国城市社区服务未来的发展趋势。

(2) 提高生活质量、发展第三产业的需要和传统产业吸纳劳动力就业能力下降的局面同时存在。当前城市居民收入有了大幅度提高,其消费重点正由满足基本物质消费需要转变为全面提高生活质量。同时由于如前所述老龄化、独生子女化等,以及居住条件改善、社会竞争加剧、生活节奏加快等原因,已经造成对社区服务业的需求。或者说,现阶段我国城市已经蕴藏着产业结构重大调整、充分发展包括社区服务业在内的第三产业的内在需要。而当前相当严峻的失业、下岗问题,其原因恰恰是由于传统产业重复建设和第三产业(包括社区服务业)发展不足。由此可见,近几年社区服务业的发展符合经济发展内在规律的产业结构调整过程。政府提倡、鼓励失业下岗人员进入社区服务业实现再就业,是和产业结构调整的趋势相一致的,并有利于加快这一进程。而对于那些年龄偏大、文化素质偏低、技能单一的失业下岗人员,从事社区服务业也是比较合理的再就业选择。

(3) 城市现代化建设和经济体制改革、城市管理体制改革同步进行。社区作为城市现代化建设的重点区域,大力开展社区服务,创造良好的社区生活环境成为城市现代化建设的重要环节。城市经济体制的改革要求城市社区开展劳动就业介绍、就业培训等服务,并通过兴办社区服务扩大劳动力就业,要求为购买商品房的家庭提供物业管理,要求社区发展医疗服务,为老年病人提供方便、廉价的医疗保健服务。同时,城市管理体制的改革使政府职能范围向“小政府大社会”转变,机关、企事业单位的社会职能要分离,这些分离出来的社会职能主要由中介组织和社区组织承担。因

此,要求进一步促进社区功能的完善。

## 2. 社区服务发展的内在动力

(1) 社区服务的地位得到进一步提升。随着社会各项政策的不断深入,社区服务的作用越来越明显,社区服务已成为增强城市综合服务功能、加速城市现代化进程的重要内容,是丰富人民物质文化生活的客观要求,是拓宽第三产业的新领域,是发展城市经济的新的增长点。

(2) 社区服务将成为稳定的劳动就业市场。由于社区服务现在尚未真正纳入国民经济体系,尚未获得和其他产业相同的产业地位,所以有人将其视为“非正规就业”或“临时就业”。但是,随着社区服务政策法规的完善和行业管理的规范,从业人员的合法权益得到保护,社区服务将作为第三产业的一个组成部分,成为稳定的劳动就业市场。

(3) 社区服务将形成实体化、产业化。实现这一目标的关键在于要消除行政主管部门社区服务的管理模式,使社区服务在保证为民众提供充分的福利性服务的前提下,努力实现按照现代企业管理的方式实施管理和服务。

(4) 社区服务将实现政企、政事、政社分开。社区服务在起步阶段,政府直接领导与参与的成分较多,随着社区服务的日益成熟,政府将逐步退出管理,只承担社区服务的规划、规范和监督职能,管理与服务等工作将由企业、社会团体、中介组织承担。

从上述几方面可以看出,城市社区服务发展的基本趋势是:社区服务地位将大大提升,社区服务的管理和服务功能将越来越强,社区服务将对社会的发展与进步起到越来越重要的作用。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 贾征著. 社区服务与社会保障. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001. 160~

## 第三节 中国社区经济政策

### 一、社区经济概论

目前,国内对社区经济的认识大致有两种不同的观点。第一种观点认为,社区经济就是指社区内所有经济活动的总和,把社区内所有的经济活动看做是社区经济的组成部分。其中,包括社区经济管理系统(工商、税务、财政、物价、金融等)、社区经济部门(市、区、县、乡镇、街道等经济活动主体)及具体的社区经济活动项目。第二种观点认为,社区经济专指街居经济与乡镇经济。从本质上讲,这两种观点是从经济学的角度对社区经济的广义和狭义的区分。但对于具体的规范性社区经济并没有一个统一的认定。

《中华人民共和国居民委员会组织法》规定,居民委员会可以兴办有关的服务事业,居民委员会管理本居民委员会的财产,任何部门和单位不得侵犯居民委员会的财产所有权,从而为居民委员会兴办社区经济实体提供了法律保障。《关于加快发展社区服务业的意见》提出,要大力创办社区服务实体,并具体提出了社区服务业产值的增长速度指标。同时提出,社区服务业可以按照社会主义市场经济的法则,根据不同对象和项目,采取无偿、低偿、有偿相结合,以有偿服务为主的方式展开。

我国的社区经济一般具有以下特点:① 兴办主体主要是区政府及派出机构街道办事处和群众自治性组织居民委员会;② 主要靠动员社会资源,特别是社区资源创办,因而一般规模较小;③ 由

于兴办主体为基层的机构和组织,所以社区经济在获取资源及工资待遇、承担风险能力等方面不及国有或集体大中型企业,受到的控制与干预也比较小。

社区经济与社区服务既密切联系又有区别。社区服务是社区经济的主体部分但不是全部,社区经济还包括非社区服务性质的部门和实体。由于社区服务业具有社会福利性,它与社区非服务业应当实行不同的经营管理方式,但是,在实践中二者的关系往往难以明确区分。此外,长期以来,社区服务的基本建设资金和日常运作经费由街道办事处和居民委员会自筹解决。而街道办事处的主要活动经费是由街道办事处的经济实体,包括提供有偿服务的社区服务业来支持的,社区经济基本上属于政府行为。

在社区经济管理,有两个方面的关系应当理顺。一是具有福利性的经济实体与一般经济实体的关系。后者在市场经济体制下进入市场,而社区经济主要在于具有福利性的社区服务业。或者说,社区服务既要注重经济效益又要注重社会效益,社区经济主要是社区服务的经济行为及其产生的效益。另一个关系是社区经济中的政企关系,根据《关于加快发展社区服务业的意见》,要按照政事分开原则,以产业化、社会化为方向,建立充满活力的社区服务业运行机制。

## 二、社区经济管理政策

目前我国社区经济管理政策与法规的主要内容包括以下几个方面。

(1) 实行政事、政企分开。《关于加快发展社区服务业的意见》明确了政事分开原则,在一些地方性政策和法规中有更具体的说明。如北京市委、市政府提出,街道办事处是城市政权的组成部

分,按照政企分开和党政机关一律不准经商办企业的要求,街道办事处停止经商办企业。所办企业和市场要全部移交区联社或其他经济组织。街道管理经费全部由财政拨款解决,各区不再下达街道所属的经济指标,街道干部不再兼任企业的领导职务。

(2) 加强行业管理。各级民政部门要根据国家产业政策,制定发展社区服务业规划和政策,实行行业宏观管理,进行业务指导和提供服务。为了保持社区服务业的正确方向和性质,各级民政部门要加强行业管理,实施“社区服务证书”制度。要建立社区服务统计体系,进行科学评估。对不具备法人条件的经营单位,依法办理营业执照;对具备法人条件的经济实体,依法办理企业法人登记。强化社区管理,重视环境保护和社区秩序。

(3) 建立社区经济财力保障机制。根据国家有关政策,要多方筹集社区服务业发展资金。各级政府要增加对社区服务业的投入,要广泛吸收社会资金和引进国外资金用于发展社区服务业,各级民政部门要增加社会福利有奖募捐对社区服务业的投入,使其基本建设和更新改造投资的比重得到提高。鼓励国有企事业单位、城镇集体经济、民办企业及个人以资金、房产、设备、技术、住处、劳务等形式投入社区服务业。鼓励港澳台同胞、海外侨胞和国外人士、团体、企业在我国兴办社区服务设施。各地要建立服务发展基金。基金主要来源于各级政府资助、社会福利有奖募捐投入、国内外捐助和社区服务单位部分经营收入。资金要逐步实行有偿使用、流动增值。要保持有相对稳定的资金渠道,以大力发展社区服务业。

(4) 实行政策扶持。财政部门将社区服务中心视为社会福利事业单位,并根据本地区的财政状况,在其开办期间给予适当补助。对于可使用社会福利事业费开支的社区服务单位,要按照有关政策在经费上给予支持。例如,由民政部门所办,专门为优抚对象、残疾人、老年人提供服务的社区服务项目,在创办初期征收基金上

给予优惠。再如,育婴托儿、医疗保健、婚姻介绍、殡葬服务项目的收入免征营业税,所得税按国家统一的减免税规定执行。对敬老院、盲人按摩诊所、盲聋学校、弱智儿童学校、伤残儿童寄托所、残疾人职业技术培训中心、残疾人活动中心、康复中心、残疾人用品供应服务站、民政部门管理的具有社会福利性质的老年人活动中心和老年公寓,其固定资产投资方向调节税给予专门政策。

《全国社区服务示范城区标准》中也提出了有关政策,如规定市政府积极资助社区服务,区、街道对社区服务业投入资金的平均年增长速度不低于区财政收入的增长速度,区、街道福利基金利息收入的50%以上、居委会所办经济年产值的2%以上用于发展社区服务业,区、街道、居委会所属的社区服务单位年产值6%以上投入自身社区服务业的再发展,区有奖募捐自留福利资金的60%以上用于发展社区服务等。区、街道按每千人不低于400元的比例,分别建立社区服务发展基金。资金来源合法,使用合理,并实现有偿使用、滚动增值。各地方根据党和国家政策法规陆续出台的各种地方性政策法规,结合地方经济发展状况,不同程度上都给予了社区经济以大力度的政策支持。



### 复习思考题

1. 简述我国社区管理政策的发展趋势。
2. 简述我国社区服务政策的发展趋势。
3. 如何加强对社区经济的管理?

## 主要参考文献

1. 王刚义,梅建明著. 社会发展与社会政策研究. 北京:中国人民公安大学出版社,2002
2. 张金马著. 公共政策分析. 北京:人民出版社,2004
3. 王传宏,李燕凌著. 公共政策行为. 北京:中国国际广播出版社,2002
4. 花菊香著. 社会政策与法规. 北京:社会科学文献出版社,2002
5. 陈振明著. 公共政策分析. 北京:中国人民大学出版社,2003
6. 杨伟民主编. 社会政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2004
7. 关信平主编. 社会政策概论. 北京:高等教育出版社,2004
8. 宁骚主编. 公共政策学. 北京:高等教育出版社,2003
9. 雷洪著. 社会问题——社会学的一个中层理论. 北京:社会科学文献出版社,1999
10. 陈红霞编著. 社会福利思想. 北京:社会科学文献出版社,2002
11. 王思斌主编. 社会工作导论. 北京:高等教育出版社,2004
12. 王思斌主编. 社会工作概论. 北京:北京大学出版社,1998
13. 谢明主编. 公共政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2002
14. 杨光斌著. 政治学导论. 北京:中国人民大学出版社,2004

15. 牛文光著. 美国社会保障制度的发展. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004
16. 沈洁著. 日本社会保障制度的发展. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004
17. 朱传一主编. 苏联东欧社会保障制度. 北京: 华夏出版社, 1991
18. 刘纪新著. 拉美国家养老金制度改革研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004
19. 黄恒学著. 公共经济学. 北京: 北京大学出版社, 2002
20. 沈承刚著. 政策学. 北京: 北京经济学院出版社, 1996
21. 陈庆云著. 公共政策分析. 北京: 中国经济出版社, 1996
22. 陈振明主编. 政策科学. 北京: 中国人民大学出版社, 1998
23. 刘庆龙, 韩树军编著. 中国社会政策. 郑州: 河南人民出版社, 2002
24. 朱勇, 潘屹著. 社会福利的变奏——中国社会保障问题. 北京: 中共中央党校出版社, 1995
25. 丁建定著. 从济贫到社会保险. 北京: 中国社会科学出版社, 2000
26. 丁建定, 杨凤娟著. 英国社会保障制度的发展. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004
27. 丁建定, 魏科科著. 社会福利思想. 武汉: 华中科技大学出版社, 2005
28. 董克勇, 王燕主编. 养老保险. 北京: 中国人民大学出版社, 2000
29. 郑功成等著. 中国社会保障制度变迁与评估. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
30. 吴中宇编著. 社会保障学. 武汉: 华中科技大学出版社,

---

2004

31. 施卫星等著. 生物医学伦理学. 杭州:浙江教育出版社, 1999
32. 贾征著. 社区服务与社会保障. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001
33. 于燕燕著. 社区建设基础知识. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001
34. 刘铮主编. 人口教程. 北京:中国人民大学出版社,1985
35. 马寅初著. 新人口论. 长春:吉林人民出版社,1997
36. 毛况生主编. 人口学原理. 北京:中国财政经济出版社, 1989
37. 彭珮云主编. 中国计划生育全书. 北京:中国人口出版社, 1997
38. 史成立著. 中国计划生育活动史. 乌鲁木齐:新疆人民出版社,1988
39. 张纯元主编. 马克思主义人口思想史. 北京:北京大学出版社,1986

## 后 记

本教材是国内多所大学从事社会工作专业教学与研究工作的中青年教师集体合作的成果,由丁建定教授提出编写大纲并统稿和定稿。具体分工如下(按照完成章节顺序):第一章、第四章,张旭升;第二章、第三章,丁建定;第五章,余霞;第六章,石人炳;第七章第一节、第八章,吴中宇;第七章第二、三节,柯卉兵;第九章,龚继红;第十章,曾永泉;第十一章,谭磊;第十二章,苗艳梅。

在本教材即将出版之际,特向诸多学者表示感谢,他们的研究成果为本教材的顺利完成提供了重要的参考基础!感谢各位作者的密切合作!感谢华中科技大学出版社的积极支持!

由于作者的学术水平有限,本教材难免存在缺点和不足之处,恳请读者批评指正。

丁建定

2006年5月1日于紫菘公寓